

# الأنظمة الفدرالية

رونالد ل. واتس



منتدى الاتحادات الفدرالية  
شبكة دولية للفدرالية

رونالد ل. واتس

# الأنظمة الفدرالية

أعد الترجمة من الإنكليزية  
غالي برهومة، ومها بسطامي، ومها ت كلا

## الفهرسة الكندية لبيانات المطبوعات

واتس، رونالد ل.  
الأنظمة الفدرالية

طبعة خاصة ٢٠٠٦ (1500)

أعد الترجمة من الإنكليزية: غالي برهومة، ومها بسطامي، ومها تكلّا

الإخراج الفني وتصميم الغلاف: أبرآم إبراهيم

صدر بدعم مالي من المعهد الديمقراطي الوطني

هذا الكتاب هو طبعة خاصة مأخوذة من عمل سابق للكاتب باللغة الإنكليزية تحت عنوان Comparing Federal Systems "مقارنة بين الأنظمة الفدرالية"، الطبعة الثانية، ١٩٩٩ وهي محورة بطريقتين. أولاً تم تحديث النص ليشمل الحالة الراهنة في الفدراليات المتعددة حتى عام ٢٠٠٦. ثانياً، بما أن الكتاب السابق كان يركز بصفة خاصة على الدروس التي يمكن أن يستفيد منها الكنديين من فدراليات أخرى، فهذا النص الذي بين يديك ينظر إلى الدروس العامة التي يمكن لجميع الفدراليات أن تستفيد منها ومن بعضها البعض.

يتضمن مراجع.

ISBN 0-9738311-2-X

١. حكومة فدرالية.	٢. حكومة مقارنة.	أ. منتدى الاتحادات الفدرالية.	ب. العنوان
C99-931625-7	321.02	JC355.W28 2006	

## Canadian Cataloguing in Publication Data

Watts, Ronald L.  
Federal Systems

Special edition 2006 (1500)

Translated from English by Ghaly Barhoma, Maha Bustami and Maha Takla.

Layout and cover design by Abram Ibrahim

Published with financial support from the National Democratic Institute.

This book is a special edition derived from an earlier work in English entitled Comparing Federal Systems, 2nd edition, 1999, adapted in two ways. First, the text has been updated to include the current state of affairs in the variety of federations as of 2006. Secondly, where the earlier book focused particularly on lessons that Canadians could learn from other federations, this text looks at the general lessons that all federations can learn from each other.

Includes bibliographical references.

ISBN 0-9738311-2-X

1. Federal government. 2. comparative government. I. Forum of Federations. II. Title

JC355.W28 2006 321.02 C99-931625-7

Published by the Forum of Federations

حقوق الطبع محفوظة ٢٠٠٦

طبعة منتدى الاتحادات الفدرالية - www.forumfed.org - أوتوا، كندا

## المحتويات

قائمة الجداول.....	٧-١
استهلال وملخص.....	٩-١
شُكر.....	١٣-١
١. مقدمة.....	١
١.١ أهمية الدراسة المقارنة للأنظمة الفدرالية.....	١
٢.١ موجز تاريخ الفدرالية.....	٢
٣.١ الأهمية المعاصرة للنظام الفدرالي.....	٥
٤.١ تعريف المصطلحات والمبادئ الخاصة بالفدرالية.....	٨
٥.١ المجتمعات، والدساتير والحكومات الفدرالية.....	١٨
٦.١ قضايا تتعلق بتصميم الفدراليات وتشغيلها.....	٢٢
٧.١ المقياس المتبعة لاختيار الأنظمة الفدرالية موضع هذه الدراسة.....	٢٣
٢. استعراض عام للاتحادات الفدرالية المُقارَنة في هذه الدراسة.....	٢٧
٢.١ الاتحادات الفدرالية العريقة في البلدان المتقدمة.....	٢٧
الولايات المتحدة الأمريكية (١٧٨٩).....	٢٧
سويسرا (١٨٤٨).....	٢٨
كندا (١٨٦٧).....	٣١
استراليا (١٩٠١).....	٣٢
النمسا (١٩٢٠).....	٣٣
ألمانيا (١٩٤٩).....	٣٤
٢.٢ اتحادات فدرالية متعددة اللغات مختارة من بين البلدان النامية.....	٣٦
الهند (١٩٥٠).....	٣٦
ماليزيا (١٩٦٣).....	٣٧

- ٣.٢ الاتحادات الفدرالية حديثة النشأة ..... ٣٩
- بلجيكا (١٩٩٣) ..... ٣٩
- أسبانيا (١٩٧٨) ..... ٤٠
- ٤.٢ الاتحادات الفدرالية المنحلة ذات الطائفتين ..... ٤٢
- تشيكوسلوفاكيا (١٩٩٢-١٩٢٠) ..... ٤٢
- باكستان (١٩٤٧-١٩٧١) ..... ٤٣
٣. توزيع السلطات في الاتحادات الفدرالية ..... ٤٥
- ١.٣ قضية التوازن بين الوحدة والتنوع ..... ٤٥
- ٢.٣ العلاقة بين توزيعات السلطات التشريعية والتنفيذية ..... ٤٧
- ٣.٣ التباينات في شكل توزيع السلطة التشريعية ..... ٤٨
- السلطات التشريعية الخاصة ..... ٤٨
- السلطات التشريعية المتلازمة ..... ٤٨
- السلطات المتبقية ..... ٥٠
- ٤.٣ نطاق السلطات التشريعية الموزعة ..... ٥١
- ٥.٣ توزيع المسؤوليات الإدارية ..... ٥٣
٤. توزيع المالية ..... ٥٥
- ١.٤ أهمية تخصيص الموارد المالية ..... ٥٥
- ٢.٤ سلطات توزيع العائدات ..... ٥٥
- ٣.٤ تخصيص سلطات الإنفاق ..... ٥٧
- ٤.٤ مسألة عدم التوازن العمودي والأفقي ..... ٥٩
- ٥.٤ دور التحويلات المالية ..... ٦١
- ٦.٤ تحويلات مشروطة أو غير مشروطة ..... ٦٣
- ٧.٤ تحويلات التعادل ..... ٦٦
- ٨.٤ مسارات ومؤسسات لتعديل الترتيبات المالية ..... ٦٩
٥. عمليات المرونة والتعديل في الأنظمة الفدرالية ..... ٧٣
- ١.٥ أهمية العمليات في التعاون ما بين الحكومات ..... ٧٣
- ٢.٥ أشكال ومدى العلاقات ما بين الحكومات ..... ٧٣
- ٣.٥ وسائل أخرى للمرونة والتعديل في توزيع السلطات ..... ٧٦
- ٤.٥ الفدرالية التعاونية مقابل الفدرالية التنافسية ..... ٧٧
- ٥.٥ آثار الطابع الديمقراطي للاتحادات الفدرالية ..... ٧٨

٦. التماثل واللاتماثل في الأنظمة الفدرالية ..... ٨١
٦. ١ التمييز بين أنواع اللاتماثل السياسي والدستوري ..... ٨١
٦. ٢ نماذج من اللاتماثل السياسي ..... ٨١
٦. ٣ نماذج من اللاتماثل الدستوري ..... ٨٤
٧. أنظمة فدرالية متعددة المستويات ..... ٨٩
٧. ١ تأثير العضوية في منظمات فدرالية على مستوى فوق-فدرالي ..... ٨٩
٧. ٢ موقع الحكومات المحلية ..... ٩٠
٨. درجات اللامركزية وانعدام المركزية في الاتحادات الفدرالية ..... ٩٣
٨. ١ القضايا المفاهيمية في قياس اللامركزية والحكم الذاتي النسبي ..... ٩٣
- اللامركزية التشريعية ..... ٩٤
- اللامركزية الإدارية ..... ٩٥
- اللامركزية المالية ..... ٩٦
- لامركزية الوكالات غير الحكومية ..... ٩٨
- القيود الدستورية ..... ٩٨
- طبيعة صنع القرار الفدرالي ..... ٩٨
٨. ٢ تقييم مقارن ..... ٩٩
٨. ٣ السلطات الفدرالية الدنيا ..... ١٠١
٩. المؤسسات الممثلة للحكومات الفدرالية ..... ١٠٣
٩. ١ أهمية المؤسسات الفدرالية المشتركة كنقطة تركيز للوحدة ..... ١٠٣
٩. ٢ المؤسسات القائمة على أساس الفصل بين السلطات أو المبادئ البرلمانية ..... ١٠٤
٩. ٣ أهمية هذه الأشكال للطابع التمثيلي والفاعلية في الحكومات الفدرالية ..... ١٠٨
٩. ٤ تأثير الأنظمة الانتخابية والأحزاب السياسية ..... ١١٢
٩. ٥ دور المجالس الثانية الفدرالية ..... ١١٤
- نظام المجلسين التشريعيين بداخل الاتحادات الفدرالية ..... ١١٤
- اختيار الأعضاء ..... ١١٨
- أساس التمثيل الإقليمي ..... ١١٩
- سلطات المجالس الثانية مقارنة بالمجالس الأولى ..... ١٢٠

١٠. سيادة الدستور في الأنظمة الفدرالية ..... ١٢٣
١. ١٠. الدستور باعتباره قانوناً أعلى ..... ١٢٣
٢. ١٠. مسارات لفض النزاعات دستورياً والطعن القضائي ..... ١٢٣
٣. ١٠. المحاكم العليا والمحاكم الدستورية ..... ١٢٤
٤. ١٠. إجراءات التعديل الدستوري ..... ١٢٦
٥. ١٠. دور قوانين الحقوق الدستورية ..... ١٣٠
٦. ١٠. النصوص المتعلقة بالانفصال الرسمي ..... ١٣٤
١١. بحث أمراض الاتحادات الفدرالية ..... ١٣٧
١. ١١. أهمية بحث أمراض الاتحادات الفدرالية ..... ١٣٧
٢. ١١. مصادر التوتر ..... ١٣٨
- توزيع وصفة الانقسامات الاجتماعية الداخلية ..... ١٣٨
- دور المؤسسات وهياكل الاتحادات الفدرالية ..... ١٣٩
- الاستراتيجيات المتبناة لمكافحة التفكك ..... ١٤١
- المسارات السياسية المستقطبة ..... ١٤١
٣. ١١. الإشكالية الخاصة بالاتحادات الفدرالية الثنائية الطائفة ..... ١٤٢
٤. ١١. عمليات وعواقب التفكك ..... ١٤٤
١٢. الاستنتاجات ..... ١٤٧
١. ١٢. النتائج المستمدة من هذه الدراسة المقارنة ..... ١٤٧
٢. ١٢. الفدرالية والقيم الديمقراطية الليبرالية ..... ١٤٨
- الملحق أ ..... ١٥١
- توزيع السلطات والمهام في الأنظمة الفدرالية: مقارنة شاملة ..... ١٥٢
- هوامش ..... ١٥٧
- مسرد ..... ١٦٣
- مصادر مختارة للإطلاع ..... ١٦٧

## قائمة الجداول

١. نطاق الأنظمة السياسية الفدرالية ..... ١٠
٢. الاتحادات الفدرالية المعاصرة ..... ١٢
٣. بعض الاتحادات الكونفدرالية المعاصرة ..... ١٣
٤. الدول الشريكة والتحالفات الفدرالية والدول ذات السيادة المشتركة ..... ١٣
٥. اتحادات لا مركزية تحمل بعض مظاهر الفدرالية ..... ١٤
٦. أمثلة لمجموعة متنوعة من التدابير الفدرالية ..... ١٥
٧. النسبة المئوية لعائدات الحكومة الفدرالية من إجمالي عائدات الحكومات (المحلية وحكومات الولايات والحكومة الفدرالية) قبل التحويلات البيحكومية ..... ٦٠
٨. النسبة المئوية لنفقات الحكومة الفدرالية من إجمالي نفقات الحكومات (المحلية وحكومات الولايات والحكومة الفدرالية) بعد تحويلات مابين الحكومات ..... ٦١
٩. النسبة المئوية للتحويلات البيحكومية من عائدات المقاطعات أو الولايات ... ٦٢
١٠. النسبة المئوية للتحويلات المشروطة من التحويلات الفدرالية ..... ٦٤
١١. النسبة المئوية للمنح الفدرالية المشروطة من إجمالي عائدات حكومات المقاطعات/الولايات ..... ٦٥
١٢. تدابير التكافؤ ..... ٦٧
١٣. مبادئ حل القضايا المالية الفدرالية ..... ٧٠
١٤. اللاتماثل السكاني في الوحدات المكونة التامة النمو في الأنظمة الفدرالية ١٩٩٤-١٩٩٦ ..... ٨٢
١٥. أنماط السلطات التنفيذية والمجالس التشريعية في الاتحادات الفدرالية ..... ١٠٦
١٦. تنويعات في اختيار وتكوين وسلطات ودور المجلس الثاني في الاتحادات الفدرالية ..... ١١٦
١٧. اختيار وتكوين وسلطات المجالس الفدرالية الثانية ..... ١١٧





## استهلال وملخص

لاحظ العديد من المراقبين أن تبني المؤسسات السياسية الفدرالية قد نال اهتماما متزايدا في أنحاء العالم خلال العقد الماضي. وبالفعل فإنه في الوقت الحاضر يوجد نحو ٢٤ دولة، والتي تضم ما يزيد عن ٤٠٪ من سكان العالم، تتضح فيها المعالم الأساسية للاتحاد الفدرالي. والسمة المميزة لهذا الرواج الذي تشهده الفدرالية في العالم في الوقت الحاضر هي أن تطبيق فكرة الفدرالية قد اتخذت أنماطا شديدة التنوع وبزغت معها أشكالاً جديدة ومبتكرة.

وفي ظل هذه الظروف، فقد تترأى الفائدة من دراسة نظرية وسير الأنظمة الفدرالية في أرجاء العالم لمعرفة ما قد تمدنا به من دروس إيجابية وسلبية. إن الغرض من هذه الدراسة هو معاينة الخصائص الهامة للاتحادات الفدرالية المعاصرة لتوسعة مداركنا بشأن الاحتمالات الكثيرة التي تكمن في تطبيق المبادئ الفدرالية. وهذه الدراسة المتضمنة تعديلات وتحديثات هي تحوير للطبعة الثانية التي سبق صدورها باللغة الإنجليزية تحت عنوان: “مقارنة بين الأنظمة الفدرالية” والصادرة عن دور نشر جامعة ماكجيل-كوبينز عام ١٩٩٩ لمعهد دراسات السياسات بجامعة كوبينز في كندا.

ولغرض المقارنة، قامت الدراسة باختيار مجموعة مؤلفة من ١٢ اتحادا فدراليا معاصرا. ووقع الاختيار على أربع فئات من الاتحادات الفدرالية. الفئة الأولى لاتحادات فدرالية في مجتمعات صناعية متقدمة، والتي تشتمل على الولايات المتحدة الأمريكية (١٧٨٩)، وسويسرا (١٨٤٨)، وكندا (١٨٦٧)، وأستراليا (١٩٠١)، والنمسا (١٩٢٠)، وألمانيا (١٩٤٩). وتتكون الفئة الثانية من إتحادين فدراليين في آسيا، وعلى الرغم من كل ما يحيطهما من مشاكل، إلا أن لهما سجل بارز في التكيف مع التعددية الشديدة في اللغات، والثقافات، والأجناس: الهند (١٩٥٠)، وماليزيا (١٩٦٣). وتتمثل الفئة الثالثة في إتحادين فدراليين ناشئين بزغا حديثا في مجتمعات صناعية متقدمة: بلجيكا (١٩٩٣) وأسبانيا (١٩٧٨)، واللذان اعتمدتا مناهج مبتكرة لتطبيق فكرة الفدرالية: بلجيكا في مجال التدابير ذات الطائفتين، وأسبانيا من حيث

نهج اللاتماثل لتكيف مجتمعاتها المحكومة ذاتياً. أما الفئة الرابعة فهي تتألف من إتحادين فدراليين ذي طائفتين تعرضا للفشل: تشيكوسلوفاكيا وباكستان، وسيستجيب لنا ذلك أن نلقي نظرة معمقة على أمراض الاتحادات الفدرالية.

يتعرض الفصل الأول من الكتاب لبعض القضايا العامة، والمتضمنة: أهمية وحدود الدراسات المقارنة، وتاريخ الفدرالية وارتباطها الخاص بعالم اليوم، والقضايا المفاهيمية المتعلقة بمفهوم الفدرالية، وتعريف هوية القضايا الخاصة بتصميم وسير الاتحادات الفدرالية.

ويعرض الفصل الثاني نظرة عامة موجزة عن ١٢ اتحاد فدرالي تم التعرض لهم في هذه الدراسة، وهو يحدد السمات المميزة لكل منهم.

أما الفصل الثالث فإنه يعاين كيفية انعكاس التوازن بين الوحدة والتنوع داخل المجتمعات الفدرالية المختلفة على التوزيع الداخلي للسلطات الدستورية. ويعاين كذلك علاقة المسؤوليات التشريعية والتنفيذية لكل منهم، والاختلافات في نمط توزيع السلطات ونطاق المسؤوليات الموكلة لكل جهة حكومية في الفدراليات المختلفة. وقد دعمنا ذلك بتحليل قمنا بعرضه في صورة جداول في الملحق "أ"، حيث يوضح نموذجاً للتنوع الشديد بين الاتحادات الفدرالية، من حيث النمط وتخصيص المسؤوليات الخاصة بهم.

يركز الفصل الرابع على توزيع الموارد المالية داخل الفدراليات. وهذا جانب هام لأنه يمنح أو يحصر ما يمكن للجهات الحكومية المختلفة داخل كل اتحاد أن تقوم به في ممارسة المسؤوليات التشريعية والتنفيذية الموكلة لها دستورياً. وقد قمنا بعقد مقارنة بين تخصيص العائدات والنفقات المالية في مختلف الاتحادات الفدرالية. ويشير هذا إلى عدم وجود توازن أفقي ورأسي بينهم وكأنه أمر يتعذر اجتنابه، ويشير إلى مدى الاحتياج لتحويلات البينحكومية لإصلاح ذلك. ويوجد تنوع كبير فيما يتعلق بالنطاق الذي يتم به توظيف التحويلات المشروطة وغير المشروطة، واستخدام مخططات تحويلات التكافؤ. وهناك جانب هام أيضاً تم بحثه وهو الإجراءات والمؤسسات التي يستعان بها في تعديل التدابير المالية والأنماط المختلفة التي تتخذها.

يعرض الفصل الخامس الإجراءات التي تبنتها الاتحادات الفدرالية من أجل تحقيق المزيد من المرونة العامة والتعديل التوافقي من خلال التعاون الحكومي. كما يعرض أيضاً المزايا النسبية للفدرالية التعاونية والتنافسية وآثارها على المساواة الديمقراطية. وسيتضح من ذلك أن توليفة التعاون والتنافس الحكومي هي الأكثر طلباً على المدى البعيد.

وقد تمت مناقشة موضوع التماثل واللاتماثل بين الوحدات المكونة داخل الاتحاد الفدرالي في الفصل السادس. وميزنا بين اللاتماثل السياسي واللاتماثل الدستوري القائم بين الوحدات المكونة داخل الاتحاد، وتم طرح أمثلة لكل منهما. لقد أحدث اللاتماثل الدستوري، أو على الأقل مناصرته، في بعض الاتحادات ضغوطا مضادة للتماثل، مما أوحى بوجود حدودا قد تصبح عندها اللاتماثلية الشديدة مختلة الوظيفية. غير أن الإقرار ببعض اللاتماثلية الدستورية الهامة في عدد من الاتحادات الفدرالية أنتج وسيلة فعالة للتكيف فيما يختص بالاختلافات الكبرى في المصالح والضغوط من أجل الحكم الذاتي بين الوحدات المكونة.

ومن السمات الجديرة بالذكر في عالمنا المعاصر هي أن عضوية عدد من الاتحادات الفدرالية تتم داخل منظمات فدرالية أوسع نطاقا. ولذلك فإن الفصل السابع يعرض أهمية الأنظمة الفدرالية المتعددة المستويات الناتجة عن التأكيد المتزايد على المنظمات الفدرالية الفوقية وعلى دور الحكومات المحلية. يقيم الفصل الثامن درجات المركزية وغير المركزية في اتحادات فدرالية مختلفة. وأثناء قيامنا بتحديد المشاكل المفاهيمية الملازمة في محاولتنا لقياس اللامركزية النسبية والحكم الذاتي، سعينا إلى تقييم درجة اللامركزية في الاتحادات الفدرالية المختلفة.

وقد تم في الفصل التاسع مقارنة المؤسسات التمثيلية للحكومات الفدرالية مع توجيه الانتباه بصفة خاصة نحو الاختلاف بين المؤسسات القائمة على مبدأ فصل السلطات، وبين المؤسسات القائمة على دمج السلطة التنفيذية والتشريعية من خلال اعتماد سلطات تنفيذية برلمانية مسؤولة. فكان لتلك الاختلافات تأثير على السمة الخاصة للعلاقات البيروقراطية، وعلى الإجراءات في منح المصالح الإقليمية صوتا في صنع السياسات الفدرالية، وعلى صفة أحزابهم السياسية، وكذلك على دور المجالس الفدرالية الثانية.

إن الميزة الخصائصية للاتحادات الفدرالية تكمن بصفة عامة في تأكيدها على السيادة الدستورية باعتبارها المصدر الأساسي لتحديد السلطة القانونية للحكومة والولاية أو المقاطعة. يعرض الفصل العاشر عدد من القضايا المتعلقة بوضع الدساتير داخل الاتحادات الفدرالية والمتضمنة وضعية الدساتير بها كقانون أعلى، وعمليات المراجعة القضائية، ودور المحاكم، وإجراءات التعديل الدستوري، ودور صكوك الحقوق، والشروط الدستورية للانفصال.

ينتقل الفصل الحادي عشر إلى أمراض الاتحادات الفدرالية، ويتضمن فحص مصادر التوتر بها والمشكلة الخاصة بالاتحادات ذات الطائفتين، مع إشارة خاصة للإخفاقات بتشيكوسلوفاكيا وباكستان. كما يستعرض أيضاً عمليات وعواقب تفكك الاتحادات. ويشير بأنه بالرغم من الإعلان مقدماً بالرغبة في استمرار الصلات الاقتصادية بعد الانفصال، إلا أنه عند حدوث الانفصال، فإن المشاعر المثارة وقت الانفصال قد تُعني عملياً ولفترة لاحقة ممتدة بأن الروابط الاقتصادية قد خابت توقعاتها إلى حد كبير.

ويعرض الفصل الأخير أهمية التقبل العام للقيم والإجراءات الأساسية المطلوبة لسير الأنظمة الفدرالية بفعالية وهي: الاعتراف الصريح بالهويات والولاءات المتعددة، قوة الإحساس بالأغراض والأهداف المشتركة. ويؤكد أيضاً على العديد من السبل المتنوعة التي يمكن لفكرة الفدرالية أن تطبقها لكي تقي بشروط معينة، وأهمية السير وفق تعديلات براغماتية تصاعدية. إن الاتحادات الفدرالية التي تتصف بالصلابة والتشدد والتي تتقاعس عن إجراء التعديلات الأساسية والضرورية لتغيير الظروف المحيطة، تصبح عُرضة للتصدع والتفكك. وأخيراً، يتناول هذا الفصل العلاقة بين قيم الفدرالية والديمقراطية الليبرالية.

رونالد ل. واتس

أكتوبر تشرين الأول ٢٠٠٥

أود أن أعرب عن امتناني لأندرو باركين، وباتي كانديدو، وماري كيندي،  
وفاليري جاروس، لمعاونتهم في إعداد النص.

رونالد ل. واتس

أكتوبر/نوفمبر ٢٠٠٥



# الفصل الأول

## مقدمة

### ١. ١ أهمية الدراسة المقارنة للأنظمة الفدرالية

يبدو العالم، مع مطلع القرن الجديد، في وسط تحول في أنماط الحكم السائدة من عالم تغلب عليه الدول القومية ذات السيادة إلى عالم تتضاءل فيه سيادة الدولة وتتزايد بين الدول روابط ذات طابع دستوري فدرالي. هناك حالياً، بالتأكيد، حوالي خمس وعشرون دولة تضم أكثر من ٤٠٪ من سكان العالم وتعكس كل منها الخصائص الأساسية للدولة الفدرالية. ويبدو، بالتالي، أن ثمة قيمة حقيقية للنظر في نظرية الأنظمة الفدرالية وتطبيقاتها العملية من أجل الدروس الإيجابية والسلبية على حد سواء التي يمكن الاستفادة منها من تجارب هذه الدول.

ولا بد من الإشارة، في البداية، إلى أن المقارنة بين الأنظمة الفدرالية تتطلب شيئاً من الحذر. ذلك أنه لا يوجد نموذج فدرالي صافٍ يمكن تطبيقه في كل مكان. وبدلاً من ذلك، فإن الفكرة الأساسية التي تتضمن مزيجاً من الحكم المشترك لأغراض معينة وحكم ذاتي إقليمي لأغراض أخرى ضمن نظام سياسي واحد بحيث لا يكون الواحد من هياكل الحكم هذه خاضعاً للآخر قد تم تطبيقها بأشكال مختلفة لتلائم مع ظروف مختلفة. لقد تعددت، ومازالت، الأنظمة الفدرالية في جوانب كثيرة: طابع الأسس الاجتماعية والاقتصادية المتعددة لهذه الأنظمة وأهميتها؛ عدد الوحدات التي تشكل الأنظمة الفدرالية ودرجة التماثل، أو عدمه، في حجم الوحدات؛ الموارد المتوفرة والوضع الدستوري؛ مدى توزيع وتخصيص المسؤوليات من حيث التشريع والتنفيذ والإنفاق؛ توزيع وتخصيص الموارد وسلطات فرض الضرائب؛ طابع مؤسسات الحكومة الفدرالية ومدى التأثير من جانب المناطق/الأقاليم في صنع السياسة الفدرالية؛ إجراءات حل النزاعات وتسهيل التعاون بين



الحكومات المعتمدة على بعضها البعض؛ وفي الإجراءات الرسمية وغير الرسمية للتكيف والتغيير.

لا يستطيع المرء، بالتالي، أن يختار نماذج الفدرالية كيفما يشاء (من على الرف). ذلك أنه حتى عندما يتم تطبيق مؤسسات متشابهة، فإن وجود ظروف مختلفة قد يؤدي بهذه المؤسسات لأن تعمل بصورة مختلفة. ويتمثل المثال الكلاسيكي على هذا في التنفيذ العملي لإجراءات التعديل الدستورية الرسمية المتشابهة في كل من سويسرا وأستراليا. إن كل من الحالتين تتطلب استفتاء شعبياً لإقرار التعديلات الدستورية التي تحتاج إلى أغلبية مزدوجة، أي: أغلبية السكان في الدولة الفدرالية، وأغلبية في معظم الوحدات المكونة للفدرالية. وقد توفرت هذه الشروط في أكثر من ١١٠ تعديلاً دستورياً رسمياً في سويسرا منذ العام ١٨٩١ (أكثر من ثلاث أرباع التعديلات التي قدمها البرلمان وخضعت لاستفتاء شعبي)، في حين أن أستراليا شهدت ٤٢ محاولة منذ ١٩٠١ ونجح منها ٨ فقط.

وطالما استطعنا تذكر هذه التحذيرات، فإن القيام بتحليلات مقارنة يكتسب أهمية حقيقية. ثمة العديد من المشاكل، بالتأكيد، مشتركة بين جميع الأنظمة الفدرالية تقريباً. ولهذا، فإن القيام بهذه المقارنات يمكن أن يساعدنا في العديد من الطرق. فهي قد تساعدنا على تحديد الخيارات التي من الممكن تجاهلها في غياب هذه المقارنات. ويمكنها أن تتيح لنا فرصة التنبؤ بشكل أوضح بنتائج ترتيبات معينة مقترحة. ويمكن لهذه المقارنات، من خلال تحديد أوجه الشبه والاختلاف، أن تلفت الانتباه لملامح معينة في الترتيبات الخاصة بنا والتي من الممكن إغفال أهميتها في غياب هذه المقارنات. كما يمكن لهذه المقارنات أيضاً أن تقترح دروساً إيجابية وسلبية على حد سواء؛ بحيث يمكننا أن نتعلم من حالات نجاح أنظمة فدرالية أخرى بقدر ما نتعلم من حالات فشلها ومن الأساليب والمسارات التي استخدمتها لحل المشاكل.

## ٢.١ موجز تاريخ الفدرالية

بينما تعتبر، في كثير من الأحيان، الولايات المتحدة، التي اعتمدت في ١٧٨٧ دستوراً فدرالياً، على أنها أول نظام فدرالي حديث، إلا أن تاريخ الفدرالية هو أقدم من ذلك بكثير.

تشير الوثائق التاريخية إلى أن أول نظام فدرالي قد نشأ بين القبائل

الاسرائيلية القديمة قبل أكثر من ٣٢٠٠ سنة<sup>١</sup>. ويمثل هذا النموذج أيضاً من حيث القدم في التاريخ التحالفات الكونفدرالية بين القبائل البدوية وبين السكان الأصليين في أميركا الشمالية. وقد كانت التحالفات المبكرة بين المدن-الدول الهلينية فيما يعرف اليوم باليونان وآسيا الصغرى مصممة لكي تجمع الأنظمة الديمقراطية المشاعية (بمفهوم الكوميونة "المجتمعات الطائفية") في كتل واحد من أجل تعزيز التجارة وضمان الدفاع<sup>٢</sup>. كما وضعت الجمهورية الرومانية ترتيبات قائمة على أساس لاتماثلي أصبحت روما بموجبها قوة فدرالية في حين ارتبطت بها المدن الأكثر ضعفاً باعتبارها شركاء في النظام الفدرالي<sup>٣</sup>.

وشهدت العصور الوسطى مدناً تتمتع بالحكم الذاتي فيما يعرف اليوم بشمال إيطاليا وألمانيا، كما أقامت الكانتونات في سويسرا روابط على شكل اتحادات كونفدرالية فضفاضة لأغراض التجارة والدفاع. وقد استمرت الكونفدرالية في سويسرا، التي تأسست في العام ١٢٩١، لغاية ١٨٤٧ على الرغم من بعض فترات الانقطاع. وفي أواخر القرن السادس عشر، تم تأسيس كونفدرالية مستقلة، اتحاد مقاطعات الأراضي المنخفضة/هولندا، خلال ثورة ضد اسبانيا. وقد تأثرت الكونفدرالية في كل من سويسرا والأراضي المنخفضة/هولندا بحركة الإصلاح الديني Reformation التي أضفت حدة على الانقسامات الداخلية. وشهدت هذه الفترة أيضاً الكتابات الأولى بوضوح عن النظرية الفدرالية، كما جاء في Politica Methodice Digesta بقلم ألويسيوس، وما تبع ذلك من جهود من جانب النظريين الألمان لتوفير أرضية لصيغة حديثة ومتجددة لامبراطورية رومانية مقدسة. كما تأسست عدة مستوطنات بريطانية في أمريكا الشمالية، وخاصة في نيو إنجلاند/انجلترا الجديدة على ترتيبات فدرالية نابعة من حركة الإصلاح الديني البروتستانتية.

وعلى أثر الثورة الأمريكية أقامت الولايات المستقلة حديثاً كونفدرالية في العام ١٧٨١. ولكن جوانب النقص فيها أدت، في العام ١٧٨٩ إلى تحولها على أثر مؤتمر فيلادلفيا في عام ١٧٨٧ إلى أول نظام فدرالي حديث. كما حولت سويسرا نظامها الكونفدرالي، بعد حرب أهلية قصيرة، إلى نظام فدرالي في العام ١٨٤٨. وأصبحت كندا ثالث دولة فدرالية حديثة في العام ١٨٦٧. وتم في العام ١٨٧١ توسيع فدرالية شمال ألمانيا التي كانت قد تأسست في العام ١٨٦٧ لتشمل الولايات الألمانية الجنوبية. وبعد فترة

قصيرة، أصبحت أستراليا في العام ١٩٠١ دولة فدرالية كاملة. وبالإضافة إلى ذلك، تبنت بعض جمهوريات أمريكا اللاتينية في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين أنظمة فدرالية في محاولة لتقليد فدرالية الولايات المتحدة الأمريكية.

وشهد النصف الثاني من القرن العشرين انتشاراً واسعاً للأنظمة الفدرالية بالإضافة إلى أشكال أخرى من الفدرالية من أجل توحيد مجتمعات متعددة الإثنيات في مناطق المستعمرات السابقة وفي أوروبا. وتأسست أنظمة فدرالية وشبه فدرالية، لم يكتب لها جميعاً النجاح، في قارة آسيا، على سبيل المثال في الهند الصينية (١٩٤٥)، وبورما (١٩٤٨)، وإندونيسيا (١٩٤٩)، والهند (١٩٥٠)، والباكستان (١٩٥٦)، والملايو (١٩٤٨ و ١٩٥٧)، ثم ماليزيا (١٩٦٣)؛ وفي الشرق الأوسط، على سبيل المثال في الإمارات العربية المتحدة (١٩٧١)؛ وفي أفريقيا، على سبيل المثال في ليبيا (١٩٥١)، وإثيوبيا (١٩٥٢)، وروديسيا ونياسالاند (١٩٥٣)، ونيجيريا (١٩٥٤)، ومالي (١٩٥٩)، والكونغو (١٩٦٠)، والكاميرون (١٩٦١)، وجزر الكومور (١٩٧٨)؛ وفي منطقة البحر الكاريبي، على سبيل المثال في جزر الهند الغربية (١٩٥٨). وشملت الأنظمة الفدرالية التي تأسست أو أعيد تأسيسها في أوروبا الوسطى والشرقية كلاً من النمسا (١٩٤٥)، يوغسلافيا (١٩٤٦)، ألمانيا (١٩٤٩)، وتشيكوسلوفاكيا (١٩٧٠). كما تبنت البرازيل (١٩٤٦)، وفنزويلا (١٩٤٧)، والأرجنتين (١٩٤٩) في أمريكا الجنوبية دساتير فدرالية جديدة.

خلال الفترة ما بين ١٩٦٠ وأواخر الثمانينات، بدا واضحاً بصورة متزايدة أن الأنظمة الفدرالية ليست العلاج السحري الذي تخيله الكثيرون. وشهد العديد من التجارب الفدرالية التي نشأت في أعقاب الحرب العالمية الثانية صعوبات كما تم تجميد بعض هذه الأنظمة أو التخلي عنها نهائياً. وتشير هذه التجارب إلى أنه ثمة حدود لمدى ملائمة الحلول الفدرالية أو أشكال معينة من الفدرالية في ظروف معينة حتى عندما تكون هذه الأنظمة الفدرالية قائمة على أفضل الدوافع والأهداف.

وعلى الرغم من هذه التطورات فإن ثمة اهتماماً متجدداً في الحلول السياسية الفدرالية خلال التسعينات من القرن الماضي. إن بلجيكا (التي حولت دستورها ليصبح فدرالياً كاملاً في العام ١٩٩٣)، وجنوب أفريقيا (التي أقرت في العام ١٩٩٦، مع تعديلات، دستوراً يتضمن مزيجاً من الملامح

الفدرالية والوحدية كانت واردة أساساً في دستور ١٩٩٤ المؤقت) وإسبانيا (التي أصبحت عملياً، ونتيجة تنفيذ دستور ١٩٧٨، نظاماً فدرالياً بالفعل إن لم يكن بالاسم) كانت قد بدأت تتحرك باتجاه أشكال جديدة وغالباً ما تكون مبتكرة من الأنظمة الفدرالية وشبه الفدرالية. كما شهدت إيطاليا أيضاً تطوراً باتجاه تبني نظام فدرالي. كما تبنت المملكة المتحدة/بريطانيا ترتيبات جديدة بغرض تفويض السلطات في كل من اسكتلندا وإيرلندا ومقاطعة ويلز. كما أدى التقدم نحو المزيد من الدمج فيما أصبح يعرف الآن بالاتحاد الأوروبي إلى زيادة الاهتمام بالأفكار الفدرالية. وكثيراً ما يشير القادة السياسيون وكبار المفكرين وحتى بعض الصحفيين إلى الفدرالية باعتبارها شكلاً إيجابياً متحرراً من أشكال التنظيم السياسي.

### ١. ٣ الأهمية المعاصرة للنظام الفدرالي

إن الفدرالية هي أبعد ما يكون عن اعتبارها شكلاً عتيقاً منتهياً من أشكال الحكومة يعود إلى القرن التاسع عشر ولم يعد ملائماً للعالم المعاصر. ذلك أنه، في الواقع، وخلال الخمسة عشر سنة الأخيرة، تزايد عدد الأشخاص الذين أصبحوا يعتقدون أن مفهوم الدولة-الأمة الذي تطور خلال القرن السابع عشر هو مفهوم عتيق. ولاحظ المراقبون أننا على ما يبدو نعيش في وسط تحول في أنماط الحكم السائدة تأخذنا من عالم الدولة-الأمة ذات السيادة إلى عالم الدولة ذات السيادة المتضائلة والروابط المتزايدة بين الدول ذات الطابع الفدرالي دستورياً. ويوجد حالياً، من بين ١٨٠ دولة ذات سيادة سياسياً في العالم، ٢٥ اتحاداً فدرالياً تضم حوالي ٢ مليار من السكان أو ٤٠٪ من مجموع سكان العالم؛ وتحتوي على حوالي ٤٨٠ ولاية فدرالية. ويعتبر الاتحاد الأوروبي مجرد مثال من بين العديد من الأمثلة حيث قامت الأنظمة الفدرالية الفردية، والاتحادات والدول الاتحادية بـ"تجميع سيادتها في وحدة واحدة" (على حد تعبيرهم) ضمن تركيبة مختلطة أصبحت تضم عناصر من الأنظمة الفدرالية والكونفدرالية.

ثمة عدد من الأسباب لهذا التوجه الدولي نحو تجميع السيادة بين الدول بمختلف أشكال الفدرالية. أولاً، لقد شكلت التطورات الحديثة في المواصلات والاتصالات الاجتماعية، والتكنولوجيا، والتنظيم الصناعي ضغوطاً باتجاه تنظيمات سياسية كبيرة وأخرى صغيرة في آن واحد. وقد تولد الضغط

باتجاه التنظيمات السياسية الكبيرة من الأهداف المشتركة اليوم بين معظم المجتمعات الغربية وغير-الغربية: الرغبة في تحقيق التقدم، مستوى معيشة يرتفع باستمرار، العدالة الاجتماعية، النفوذ ضمن الساحة الدولية، وتزايد الوعي بالاعتماد المتبادل بين الدول على المستوى العالمي في فترة يمكن للتقنية المتقدمة فيها أن تتيح فرصة الدمار الجماعي والإعمار الجماعي على حد سواء. وقد نشأت الرغبة في وحدات سياسية أصغر حجماً وتتمتع بالحكم الذاتي من الرغبة في جعل الحكومات أكثر استجابة للمواطن الفرد وأن توفر إمكانية التعبير عن الروابط الأولية ضمن المجموعات البشرية – الروابط اللغوية والثقافية، الروابط الدينية، التقاليد التاريخية والممارسات الاجتماعية – التي توفر الأساس المتميز لإحساس المجموعة بهويتها وتوقعها لتقرير مصيرها بنفسها. ونظراً لهذه الضغوط المزدوجة في مختلف أنحاء العالم، فإن العدد يتزايد من الشعوب التي بدأت ترى في شكل من أشكال الفدرالية، التي تضم حكومة مشتركة لأهداف عامة محددة مع أعمال ذاتية من جانب الوحدات المكونة للحكومة بهدف الحفاظ على تميزها الإقليمي، على أنها تسمح بأقرب ما يكون من التركيب المؤسسي للواقع متعدد الجنسيات في العالم المعاصر.

ثانياً، وهذا يرتبط بشكل وثيق مع البند السابق، هو إدراك أن الاقتصاد الذي يتخذ طابعاً عالمياً بشكل متزايد، قد أطلق بحد ذاته قوى اقتصادية وسياسية تدفع إلى تقوية الضغوط الدولية والمحلية على حد سواء على حساب الدولة-الأمة التقليدية. لقد أدت الاتصالات العالمية والنزعة الاستهلاكية إلى إيقاظ الرغبات في وسط أصغر القرى وأبعدها في مختلف أرجاء العالم للحصول على منفذ للسوق العالمية بما فيه من بضائع وخدمات. وقد أصبحت الحكومات، نتيجة لذلك، تواجه بشكل متزايد رغبات شعوبها في أن تكون شعوباً مستهلكة على مستوى عالمي ومواطنين على المستوى المحلي في آن واحد. وقد أطلق توم كورشين على هذا التوجه تعبير "العولمالية". ولهذا، فإن الدولة-الأمة بحد ذاتها أصبحت تبرهن في نفس الوقت على أنها أصغر من أن تلبي رغبات مواطنيها وأكبر من ذلك على حد سواء. وبسبب التطور الحاصل على اقتصاد السوق العالميين فإن الدولة-الأمة القديمة لم يعد بإمكانها أن توفر الكثير من الفوائد التي يقدرها المواطنون، مثل مستويات المعيشة المرتفعة وضمن العمل. لقد أصبح الاكتفاء الذاتي للدولة-الأمة الآن غير قابل للتحقيق كما أصبحت السيادة الشكلية أقل جاذبية إذا كانت تعني، في

الواقع، أن الناس لديها قدرة أقل على التحكم في القرارات التي تؤثر عليهم بشكل حاسم. كما أصبحت الدولة-الأمة، في نفس الوقت، بعيدة للغاية عن المواطن الفرد بحيث لم تعد قادرة على توفير نوع من التحكم الديمقراطي المباشر وأن تستجيب بوضوح لهموم مواطنيها وخياراتهم المحددة. وقد وفرت الفدرالية، ضمن هذا الإطار، ومن خلال مختلف مستويات التفاعل الحكومية، سبيلاً للتوسط ما بين مختلف رغبات المواطن المحلية والعالمية. ثالثاً، لقد أدى انتشار اقتصاديات السوق إلى خلق ظروف اجتماعية اقتصادية تساعد على تقديم الدعم لفكرة الفدرالية. وتضم هذه الظروف التشديد على العلاقات التعاقدية؛ الاعتراف بالطابع اللامركزي لاقتصاد السوق؛ الحكم الذاتي التجاري النزعة والوعي بحقوق المستهلك؛ الأسواق التي تزدهر على التعددية بدلاً من التجانس، وعلى التحركية بين السلطات التشريعية وعلى التنافس والتعاون في آن واحد؛ وإدراك أنه ليس من الضروري أن تحب الناس بعضها البعض لكي تتفع بعضها البعض.

رابعاً، لقد أخذت التغيرات في التكنولوجيا تولد نماذج فدرالية جديدة ومتزايدة من التنظيم الصناعي الذي يتضمن "تسلسلاً تراتبياً مسطحاً" لا مركزي يشمل شبكات متفاعلة لا مركزية. وهذا بالتالي قد أدى إلى مواقف أكثر إيجابية نحو التنظيم السياسي اللامركزي.

خامساً، تم توجيه المزيد من الاهتمام العام، وخاصة في أوروبا، نحو مبدأ "التابعة"، وهي الفكرة القائلة بأن هيئة سياسية "علياً" يجب أن تتولى فقط المهمات التي لا يمكن تحقيقها بواسطة الهيئات السياسية "الأدنى" ذاتها. ولكن هذا المفهوم ينطوي على بعض المشاكل: هناك صعوبة في ترجمته إلى مصطلحات قانونية، إنه ينطوي بوضوح على طابع هرمي، ويعني ضمناً أن القرار، في النهاية، هو بيد الهيئة "العلياً" لتحديد المستوى الذي سيتم تنفيذ المهمات من خلاله. ومع هذا، فإن القوة الدافعة اللامركزية الكامنة في مبدأ التابعة كانت فعالة في التشجيع على اهتمام أوسع بـ "النظام الفدرالي الموجه لصالح المواطن".

وثمة عامل آخر هو مرونة الأنظمة الفدرالية التقليدية في مواجهة الظروف المتغيرة. إن دساتير كل من الولايات المتحدة (١٧٨٩)، وسويسرا (١٨٤٨)، وكندا (١٨٦٧) وأستراليا (١٩٠١) هي من بين أطول الدساتير عمراً في العالم. وعلى الرغم من المشاكل التي واجهتها خلال العقود الثلاث الأخيرة، إلا أن هذه الفدراليات الأربع، بالإضافة إلى ألمانيا، وهي نظام فدرالي آخر،

قد أظهرت درجة من المرونة والقدرة على التكيف؛ وتحتل اليوم درجة عالية في الترتيب الدولي من حيث كونها أكثر الدول جاذبية التي يرغب الناس في العيش بها.

ولهذه الأسباب مجتمعة، فإن الفكرة الفدرالية اليوم هي أكثر شعبية على المستوى الدولي من أي وقت مضى في التاريخ. وهذا يعني أن السياسيين من بناء الدول يجب أن يحذروا من رفض الفوائد التي يراها كثيرون في مناطق أخرى في الحلول الفدرالية.

إن أحد الملامح المميزة للشعبية الراهنة للفدرالية في العالم هو أن تطبيق الفكرة الفدرالية قد اتخذ العديد من الأشكال. وتختلف درجة المركزية أو اللامركزية عبر الأنظمة الفدرالية، تماماً كما تختلف ترتيباتها المالية، وطابع مؤسساتها الفدرالية التشريعية والتنفيذية، والترتيبات المؤسساتية لتسهيل العلاقات بين الحكومية، والترتيبات العدلية للتحكيم في النزاعات الداخلية، والإجراءات للتعديلات الدستورية. وكان من بين التطورات والتجديدات المثيرة للاهتمام التي حدثت مؤخراً هي القبول، في مناسبات متزايدة، بدرجة معينة من عدم التماثل في العلاقة ما بين الوحدات الأعضاء والحكومة الفدرالية ذاتها أو المنظمات فوق قومية. وتشمل الأمثلة العملية كلاً من بلجيكا، وماليزيا، وروسيا، وإسبانيا، والاتحاد الأوروبي في أعقاب اتفاقية ماستريخت. أما التطور الآخر فقد تمثل في أن تصبح الأنظمة الفدرالية نفسها وحدات مكونة لأنظمة فدرالية أوسع نطاقاً أو منظمات فوق قومية. والمثال على ذلك هو ألمانيا، وبلجيكا، والنمسا ضمن الاتحاد الأوروبي. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن الدول الأعضاء الثلاث في اتفاقية التجارة الحرة لأمريكا الشمالية (نافتا)، فإن كندا والولايات المتحدة والمكسيك هي بحد ذاتها دولا فدرالية. وبالتالي، فإن هناك توجهاً آخذاً في النشوء باتجاه وجود ثلاث أو حتى أربع مستويات (وليس فقط مستويين) من التنظيم الفدرالي من أجل استيعاب الحوافز فوق قومية والقومية والإقليمية والمحلية من أجل تحقيق أقصى ما يمكن من خيارات المواطن.

#### ١. ٤ تعريف المصطلحات والمبادئ الخاصة بالفدرالية

لقد جرى الكثير من النقاش الأكاديمي بشأن تعريف الفدرالية. ويمكننا، من أجل توضيح الأمور، أن نحدد بشكل مميز ثلاثة مصطلحات: "الفدرالية"،

"الأنظمة السياسية الفدرالية"، و"الاتحادات الفدرالية". "الفدرالية" هي أساساً مصطلح معياري وليس وصفي ويشير إلى التشجيع على نظام حكومي متعدد المستويات بحيث يضم عناصر من الحكم المشترك والحكم الذاتي في الأقاليم. ويقوم هذا المصطلح على أساس القيمة والمصادقية المفترضة في الجمع ما بين الوحدة والتعددية، وعلى استيعاب الهويات المميزة والحفاظ عليها وتعزيزها ضمن اتحاد سياسي أكبر حجماً. إن جوهر الفدرالية كمصطلح معياري هو ترسيخ الوحدة واللامركزية والمحافظة عليهما في آن واحد.

"الأنظمة السياسية الفدرالية" و"الاتحادات الفدرالية" هي مصطلحات وصفية تنطبق على أشكال معينة من الأنظمة السياسية. ويشير المصطلح "نظام سياسي فدرالي" إلى فئة عريضة من الأنظمة السياسية حيث هناك مستويين (أو أكثر) من الحكم، وبالتالي تضم عناصر من الحكم المشترك من خلال المؤسسات المشتركة والحكم الذاتي الإقليمي للحكومات في الوحدات المكونة للدولة الفدرالية، وذلك بعكس المصدر المركزي الواحد للسلطة في الأنظمة الوحيدة. إن هذه الشريحة العريضة تضم طيفاً كاملاً من الأشكال اللوحدية الأكثر تحديداً، أي: أصناف تتراوح ما بين "أشباه الأنظمة الفدرالية" و"الأنظمة الفدرالية" إلى "الكونفدراليات" وما يليها. لقد حدد دانيال إغازار، بالفعل، الفئات التالية باعتبارها فئات محددة: الاتحادات، اتحادات لامركزية دستورياً، أنظمة فدرالية، أنظمة كونفدرالية، فدرالية لاتماثلية، الدولة المشاركة، السيادة المشتركة، التحالف غير الرسمي/العصبية، والسلطات الوظيفية المشتركة.<sup>٦</sup> (انظر الجدول ١ لتعريف كل من هذه المصطلحات). الجداول ٢، ٣، ٤، ٥ و ٦ تضم قائمة من الأمثلة المعاصرة لأشكال الأنظمة الفدرالية.<sup>٧</sup> وبالإضافة إلى ذلك، فإن أنظمة سياسية أخرى خارج التصنيف العام للأنظمة الفدرالية قد تحتوي في داخلها أيضاً على بعض الترتيبات الفدرالية، ذلك أن الزعماء السياسيين وبناء الأمم يكونون أقل التزاماً باعتبارات تتعلق بالنقاء النظري مقارنة بالبحث البراغماتي عن ترتيبات سياسية قابلة للتحقيق. ويمكن لمثل هذه الاعتبارات أيضاً أن تقود إلى أشكال مختلطة ومبتكرة مثل الاتحاد الأوروبي الذي أخذ في السنوات الأخيرة يتضمن بعض ملامح الفدرالية على الرغم من أنه كان أساساً ترتيباً كونفدرالياً صافياً.



## الجدول رقم (١) : نطاق الأنظمة السياسية الفدرالية

<p>كيانات مدنية مُركبة بحيث تحتفظ فيها الوحدات المكونة بتماميتها بشكل أساسي أو حصري من خلال هيئات الحكم العامة المشتركة وليس من خلال هياكل حكم مزدوجة. ومثال على ذلك: نيوزيلندا ولبنان. وبلجيكا أيضا قبل أن تنحو نحو الفدرالية عام ١٩٩٣ (عندما عمل المشرعون المركزيون أيضا بتقويض مزدوج كمستشارين إقليميين أو مجتمعيين).</p>	<p>الاتحادات Unions</p>
<p>وهي مركزية بصورة أساسية من ناحية الشكل حيث تتأط فيها السلطة النهائية إلى الحكومة المركزية ولكنها تضم وحدات فرعية حكومية محمية دستورياً وذات حكم ذاتي وظيفي. أنظر الأمثلة المبينة في الجدول رقم (٥).</p>	<p>الاتحادات اللامركزية دستوريا Constitutionally Decentralized Unions</p>
<p>كيانات مدنية مركبة، تضم وحدات مكونة قوية وحكومة عامة قوية، ولكل منها سلطات عهد بها الشعب إليها بموجب الدستور. ولكل منها صلاحية في التعامل المباشر مع المواطنين من حيث ممارسة السلطات التشريعية والإدارية والضريبية. كما أنها تنتخب انتخاباً مباشراً بواسطة المواطنين. يوجد حالياً نحو ٢٥ اتحاداً فدرالياً في العالم تنطبق عليهم المعايير الأساسية للاتحاد الفدرالي، على الرغم من أن دستوري جنوب أفريقيا وأسبانيا لم يعتمدا هذا المسمى. أنظر الأمثلة المبينة في الجدول رقم (٢).</p>	<p>الاتحادات الفدرالية Federations</p>
<p>وتكون بانضمام كيانات متعددة موجودة من قبل لتشكيل حكومة مشتركة لأغراض محددة معينة (للشئون الخارجية، أو الدفاع أو لأغراض اقتصادية)، غير أن الحكومة المشتركة تعتمد على الحكومات المكونة، فتتألف من ممثلين عن الحكومات المكونة، ولهذا يكون لها قاعدة انتخابية ومالية غير مباشرة فقط. والأمثلة التاريخية على ذلك: سويسرا في معظم الفترة من ١٢٩١ – ١٨٤٧ والولايات المتحدة ١٧٧٦-٨٩. وفي عالمنا المعاصر، يُعد الاتحاد الأوروبي اتحاداً كونفدرالياً في المقام الأول، رغم أنه يدمج بشكل متزايد بعض مظاهر الاتحاد الفدرالي. أنظر الجدول رقم (٣) للتعرف على أمثلة أخرى.</p>	<p>الاتحادات الكونفدرالية Confederations</p>

التحالفات الفدرالية  
Federacies

وهي تدابير سياسية ترتبط فيها الوحدة الأكبر بوحدة أو وحدات أصغر، غير أن الوحدة الأصغر تحتفظ بقدر كبير من الحكم الذاتي ويكون لها دور أصغر في حكم الوحدة الأكبر، ويمكن حل العلاقة فقط عن طريق موافقة متبادلة. وأمثلة ذلك، علاقة بورتوريكو بالولايات المتحدة، وكشمير بالهند. أنظر الجدول رقم (٤) للتعرف على أمثلة أخرى.

الدول الشريكة  
Associated states

وهي تشبه علاقة التحالفات الفدرالية، غير أنه يمكن لأي من الوحدات فيها حل العلاقة من جانبها بناء على شروط متفق عليها من قبل وثابتة في وثيقة أو معاهدة التأسيس. ومثال ذلك العلاقة بين نيوزيلندا وجزر كوك. أنظر الجدول رقم (٤) للإطلاع على أمثلة أخرى.

دول ذات سيادة  
مشتركة  
Condominiums

وحدات سياسية تزاوّل عملها تحت حكم مشترك من جانب دولتين خارجيتين أو أكثر، ويكون للسكان سيطرة ذاتية داخلية كبيرة. ومثال على ذلك أندورا التي مارست مهامها تحت حكم مشترك من فرنسا وأسبانيا خلال الفترة ١٢٧٨-١٩٩٣.

العصبات  
Leagues

هي ترابطات بين وحدات تنظيمية مستقلة سياسيا لأغراض معينة وتزاوّل عملها من خلال أمانة عامة مشتركة وليس من خلال حكومة، ويمكن لأعضائها الانسحاب منها من جانب واحد. أنظر الأمثلة المبينة في الجدول رقم (٦).

السلطات الوظيفية  
المشتركة  
Functional  
Authorities

هي وكالات يؤسسها نظامان أو أكثر للقيام بصورة مشتركة بتنفيذ مهمة أو مهام معينة. ومن الأمثلة العديدة على ذلك نسوق الأمثلة الثلاثة الآتية: منظمة مصائد الأسماك في شمال غرب المحيط الأطلسي (NAFO)، والوكالة الدولية للطاقة الذرية (IAEA)، ومنظمة العمل الدولية (ILO). وقد تتخذ أيضا هذه السلطات الوظيفية المشتركة شكل منظمات عبر الحدود تؤسسها حكومات فرعية مجاورة، كالجمع مابين ولايات لغرض التنمية الاقتصادية والتي تضم أربعة مناطق في إيطاليا، أربعة لاندراوات نمساوية، وجمهوريةتان يوغسلافيتان، ومقاطعة لاندراوات ألمانيا الغربية والتي تأسست في ١٩٧٨، واتحاد "ريديجو بازيليانيسيس" ما بين الولايات والذي يشمل التعاون السويسري والألماني والفرنسي في منطقة "بازل".

**الجدول رقم (٢): الاتحادات الفدرالية المعاصرة (شاملة شبه الاتحادات الفدرالية\*)**

الاسم	(الوحدات المكونة)
جمهورية الأرجنتين كومونولث أستراليا	(٢٣ مقاطعة + مركز فدرالي + ٥ مناطق) (٦ ولايات + إقليم + إقليم رئيسي + ٧ أقاليم إدارية)
جمهورية النمسا الاتحادية بلجيكا	(٩ مقاطعات لاندز) (٣ مناطق + ٣ مجتمعات ثقافية)
البوسنة والهرسك البرازيل كندا	(كيبك + مركز) (٢٦ ولاية + مركز فدرالي رئيسي) (١٠ مقاطعات + ٣ أقاليم + منظمات السكان الأصليين)
جمهورية جزر القمر الإسلامية الاتحادية	(٣ جزر)
إثيوبيا	(٩ ولايات + ٢ مدن تحكمها موثيق)
جمهورية ألمانيا الاتحادية	(١٦ مقاطعة لاندز)
جمهورية الهند	(٢٨ ولاية + ٧ أقاليم اتحادية)
ماليزيا	(١٣ ولاية)
الولايات المكسيكية المتحدة	(٣١ ولاية + مركز فدرالي)
ولايات ميكرونيزيا الموحدة	(٤ ولايات)
جمهورية نيجيريا الاتحادية	(٣٦ ولاية + إقليم رئيسي فدرالي)
جمهورية باكستان الإسلامية	(٤ مقاطعات + ٦ بقاع عشائرية + عاصمة فدرالية)
الاتحاد الروسي	(٨٩ ما بين جمهوريات وفئات متعددة من المناطق)
سانت كيتس ونيفس	(جزيرتين)
صربيا والجبل الأسود	(جمهوريتين + ٢ منطقة ذاتية الحكم في صربيا)
جنوب أفريقيا	(٩ مقاطعات)**
أسبانيا	(١٧ مجتمع ذاتي الحكم)**
الاتحاد الكونفدرالي السويسري	(٢٦ كانتون)
الإمارات العربية المتحدة	(٧ إمارات)
الولايات المتحدة الأمريكية	(٥٠ ولاية + تحالفين + ٣ أقاليم حكم داخلي محلي + ٣ أقاليم غير منضمة + ١٣٠ عشيرة محلية تابعة من الأمريكيين الأصليين)
جمهورية فنزويلا	(٢٣ ولاية + مركز فدرالي + ١ مركز تبعية يتكون من ٧٢ جزيرة)

- \* أنظر الجدول رقم (١) تحت "الأنظمة الهجينة" لمعرفة التعريف والأمثلة.
- \*\* بالرغم من أن جنوب أفريقيا وأسبانيا يعتبران بصورة سائدة إتحادان فدراليان، إلا أنهما لم يعتمدا مسمى "اتحاد فدرالي" في دستوريهما.

## الجدول رقم (٣): بعض الاتحادات الكونفدرالية المعاصرة

الاسم	(الوحدات المكونة)
اتحاد البينالكس الاقتصادي	(عضوية ٣ دول)
الجماعة الكاريبية (كاريكوم)	(عضوية ١٥ دولة + ٥ أعضاء منتسبين)
كومونلث الدول المستقلة	(عضوية ١٢ دولة)
الاتحاد الأوروبي	(عضوية ٢٥ دولة)

## الجدول رقم (٤): الدول الشريكة والتحالفات الفدرالية والدول ذات السيادة المشتركة

الاسم (الشكل)	السلطة الفدرالية
جزر ألاند (تحالف فدرالي)	فنلندا
أندورا (سيادة مشتركة)	فرنسا وأسبانيا
جزر الأزور (تحالف فدرالي)	البرتغال
بوتان (دولة شريكة)	الهند
جزر كوك (دولة شريكة)	نيوزيلندا
جزر فارو (تحالف فدرالي)	الدانمرك
جرينلاند (تحالف فدرالي)	الدانمرك
جيورنسي (تحالف فدرالي)	المملكة المتحدة
جزيرة مان (تحالف فدرالي)	المملكة المتحدة
جامو و كشمير (تحالف فدرالي)	الهند
جيرسي (تحالف فدرالي)	المملكة المتحدة
ليختنشتاين (دولة شريكة)	سويسرا
جزر ماديرا (تحالف فدرالي)	البرتغال
موناكو (دولة شريكة)	فرنسا
الأنتبيل الهولندية (دولة شريكة)	هولندا
جزيرة نيو (دولة شريكة)	نيوزيلندا
ماريانا الشمالية (تحالف فدرالي)	الولايات المتحدة
بورتو ريكو (تحالف فدرالي)	الولايات المتحدة
سان مارينو (دولة شريكة)	إيطاليا

الجدول رقم (٥): اتحادات لا مركزية تحمل بعض مظاهر الفدرالية

الاسم	(عدد الوحدات المكونة)
أنتيجوا وبربودا الكاميرون جمهورية الصين الشعبية	(جزيرتين) (مقاطعات ١٠) مقاطعة + ٥ مناطق حكم ذاتي + ٢٢٤) بلديات + منطقة إدارية خاصة "هونج كونج" + منطقة إدارية خاصة ثانية "ماكو" في ديسمبر / كانون الأول ١٩٩٩
كولومبيا جزر فيجي فرنسا غانا جورجيا إندونيسيا إيطاليا اليابان ميانمار / بورما ناميبيا هولندا بابوا غينيا الجديدة البرتغال	(قسم إداري + ٤ إدارات + ٣ مندوبيات ٢٣) (رابطة جماعية تمثل مجتمعين عرقيين) (منطقة ٢١) (مناطق ١٠) (منطقتان ذاتيتان الحكم) (مقاطعة ٢٧) (منطقة ٢٢) (منطقة ٤٧) (ولايات ، ٧ قطاعات ٧) (منطقة ١٤) (مقاطعة + ولاية شريكة ١١) (مقاطعة + مركز رئيسي ١٩) ولاية ذات منطقتين ذاتيتين الحكم ما وراء (البحار) (مراكز ٤) (مناطق + مقاطعة إدارة فدرالية ٦) (مقاطعة ٢١) (وحدة مكونة ٢) (دول + ٥ جزر حكم ذاتي ٤)
جزر سليمان السودان السويد تنزانيا المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية أوكرانيا	مقاطعة، جمهورية ذاتية الحكم [قريمية] + ٢٤) (منطقتان حضريتان) (جزر إقليمية دستورياً)
فانواتو	



تقدم الأنظمة الفدرالية، ضمن الشريحة الواسعة للأنظمة السياسية الفدرالية، صنفًا محددًا لا تكون فيه الوحدات الفدرالية ولا الوحدات الإقليمية المكونة للفدرالية خاضعة لبعضها البعض، أي أن كلا منها يتمتع بسلطات سيادية مستمدة من الدستور وليس من أي مستوى آخر من الحكومة، وكلاً منها يتمتع بصلاحيات التعامل مباشرة مع مواطنيه في مجال ممارسة سلطاته التشريعية والتنفيذية والضرائبية وكلاً منها يتم انتخابه مباشرة من قبل مواطنيه. الجدول ٢ يحدد ٢٥ مثالاً معاصراً على ذلك.

إن الخصائص البنوية العامة، إجمالاً، للفدراليات باعتبارها شكلاً محددًا من الأنظمة السياسية الفدرالية هي ما يلي:

- مستويان من الحكم يمارس كل منهما سلطاته مباشرة على مواطنيه؛
- توزيع دستوري رسمي للسلطات التشريعية والتنفيذية وتخصيص موارد الدخل بين هذين المستويين من الحكم مع ضمان مساحات من الحكم الذاتي الحقيقي لكل منهما؛
- تدابير احتياطية للممثلين المعتمدين من الأقاليم للتعبير عن آرائهم ضمن مؤسسات صنع السياسة الفدرالية، وغالباً ما يكون هذا متوفراً من خلال الصيغة الخاصة للمجلس الفدرالي الثاني؛
- دستور مكتوب يتمتع بسيادة عليا ولا يمكن تعديله من طرف واحد ويحتاج إلى موافقة عدد كبير من الوحدات المكونة للفدرالية؛
- هيئة تحكيمية (على شكل محاكم أو تدابير احتياطية للاستفتاءات الشعبية) للقرار بشأن النزاعات بين الحكومات؛
- مسارات ومؤسسات لتسهيل التعاون بين الحكومات في تلك المجالات حيث تكون المسؤوليات الحكومية مشتركة أو أنها تتداخل حتماً.

هناك عدد من النقاط الهامة التي يجب ملاحظتها. أولاً، هناك تمايز هام ما بين الشكل الدستوري والواقع العملي. لقد أدت الممارسة العملية السياسية في العديد من الأنظمة السياسية إلى تغيير الطريقة التي تعمل بها الدساتير. ففي كندا والهند، على سبيل المثال، كان الدستور الأصلي شبه فدرالي يتضمن بعض السلطات المركزية الغالبة التي تعتبر ميزة خاصة بالأنظمة الواحدة. إلا أن هذه السلطات لم تعد قيد الاستعمال في كندا؛ وفي الهند تم تعديلها على الرغم من أنها مازالت موضع تطبيق، وبالتالي، وفي كلتا الحالتين فإن الواقع

العمليات التي يجعل هذه السلطات أقرب إلى الفدرالية الكاملة. وهناك أمثلة متميزة بشكل خاص أيضاً للتأثير الذي يتركه الواقع العملياتي نجدها في سويسرا، وروسيا وبلجيكا. ولهذا، فإنه من الضروري، لكي نفهم الأنظمة الفدرالية بشكل عام والفدراليات الحاكمة بشكل خاص، أن ندرس قوانينها الدستورية وسياساتها في آن واحد وكيف يتفاعل هذان العاملان.

ثانياً، وفي حين أن معرفة الطابع البنوي للنظام السياسي الفدرالي أو الفدرالية الحاكمة هو أمر ضروري من أجل الحصول على فهم لطابعها الخاص، فإن طبيعة المسارات السياسية لأي منها هو أمر على نفس القدر من الأهمية. وتضم الخصائص الهامة للمسارات الفدرالية استعداد مسبق قوي للديمقراطية حيث أنها تقتض الموافقة الطوعية من جانب المواطنين في الوحدات المكونة للفدرالية، واللامركزية باعتبارها مبدءاً يتم التعبير عنه من خلال العديد من مراكز صنع القرار السياسي، ومقايضات سياسية مفتوحة وعذنية باعتبارها من الملامح الأساسية للطريقة التي يتم بواسطتها الوصول إلى القرارات، وتطبيق عمليات المراقبة والموازنة من أجل تجنب إمكانية تمرکز السلطة السياسية، واحترام للمفهوم الدستوري حيث أن كل مستوى من الحكم يستمد سلطاته من الدستور.

ثالثاً، من الممكن أن تكون المسارات الفدرالية الإقليمية أو تحالفية وطنية أو كليهما. وعلى الرغم من وجود بعض الأمثلة على أنظمة فدرالية تضم وحدات غير إقليمية يعترف بها الدستور، والمثال الأبرز هنا هو الجاليات البلجيكية، إلا أن التوزيع الدستوري للسلطة فيما بين الوحدات الإقليمية هو أكثر الأنماط شيوعاً على الإطلاق من بين الأنظمة الفدرالية. ويتم توزيع السلطات الدستورية، في العديد من الأنظمة الفدرالية، بالتساوي ما بين المجموعة الأساسية من الوحدات المكونة لهذه الأنظمة، ولكن يجدر الانتباه إلى وجود شيء من التماثل، لدى بعض الأنظمة الفدرالية، في العلاقة بين الأطراف الرئيسية المكونة للفدرالية (مثلاً، كندا، ماليزيا، الهند، إسبانيا، وروسيا)، ويتم في بعض الفدراليات تصنيف الوحدات الرئيسية المكونة للفدرالية في فئتين أو أكثر (مثلاً، ماليزيا وروسيا)، وتوجد في العديد منها فئات تسمى "أقاليم أو مناطق" تتميز عن الوحدات الرئيسية المكونة للفدرالية بأنها تتمتع بحد أقل من الحكم الذاتي (يظهر الجدول ٢ تلك الأنظمة الفدرالية التي تضم أقاليم أو مناطق).

رابعاً، من الممكن أن تتكون الأنظمة الفدرالية بعدة طرق مختلفة. إحدى



هذه الطرق هي تجمع وحدات كانت سابقاً منفصلة. وتقدم الولايات المتحدة الأمريكية، و سويسرا، وأستراليا نماذج كلاسيكية على ذلك. وقد أدت عملية التجمع في المراحل الأولى لدى هذه الأمثلة إلى التشديد على ضرورة الاحتفاظ بعنصر كبير من الحكم الذاتي للوحدات المكونة للفدرالية. أما النمط الثاني فإنه يتكون من خلال التنازل عن السلطة المركزية لصالح الأطراف في نظام سياسي واحد سابق. الأمثلة على هذا النمط تقدمها بلجيكا، وألمانيا (بعد الرايخ الثالث)، ونيجيريا، وإسبانيا. وقد كان هذا النمط، على الأقل في المرحلة الأولى، يؤدي عادة إلى تشديد أكبر نسبياً على السلطات الفدرالية. النمط الثالث هو مزيج من هذين المسارين، وتعتبر كندا والهند المثالين الرئيسيين على هذا النمط. فقد تضمنت عملية تكوين الفدرالية الكندية التنازل عن السلطة المركزية فيما كان سابقاً مقاطعة واحدة منفردة هي مقاطعة كندا لتكوين مقاطعتين جديدتين (أونتاريو وكيبك)، وإضافة مستعمرتين كانتا منفصلتين سابقاً (نيو برونزويك ونوفا سكوشا) باعتبارهما مقاطعتين في الفدرالية الجديدة. وضم اتحاد الهند الذي كان تأسس عن طريق دستور ١٩٥٠ تنازل عن السلطة لولايات كانت في السابق مقاطعات بالإضافة إلى ضم ولايات كانت منفصلة سابقاً ويحكمها أمراء إلى الفدرالية الجديدة. وتوضح هذه الأمثلة المسارات المختلفة التي بواسطتها تم تشكيل الأنظمة الفدرالية. وكثيراً ما كان لهذه السبل المختلفة تأثير على طابع الفدرالية الناتجة عن هذا المسار، ولكن الأمر المشترك لهذه الأنظمة جميعاً هو في النهاية تأسيس كيان سياسي مركب تستمد فيه المراتب المختلفة من الحكم، كل بذاته، سلطتها من دستور أعلى بدلاً من مرتبة أخرى من الحكم.

#### ١. ٥ المجتمعات، والدساتير والحكومات الفدرالية

عندما نقوم بمقارنة الأنظمة الفدرالية، يكون من المهم التمييز ما بين المجتمعات، والدساتير والحكومات الفدرالية. إن الحوافز والمصالح التي تؤدي إلى ضغوط ضمن المجتمع من أجل التعددية السياسية والعمل المشترك في آن واحد، والتركيبية الدستورية القانونية، والتشغيل والمسارات والممارسة العملية للحكومات هي كلها مجالات هامة في تشغيل الأنظمة الفدرالية. ولا يمكننا أن نفهم طبيعة الأنظمة الفدرالية إلا من خلال دراسة التفاعل ما بين هذه المجالات بشكلها الكامل.

عندما كانت الدراسات السياسية تهتم بصورة أقل بتحليل القوى السياسية في داخل المجتمع أو بتحليل السلوك السياسي والإداري وبصورة أكثر بدراسة التركيبات الدستورية و القانونية، كان المؤلفون الذين يتخصصون الأنظمة الفدرالية يميلون إلى التركيز بشكل أساسي على الأطر القانونية التي من خلالها كانت الحكومات الفدرالية أو حكومات المقاطعات أو الولايات تمارس نشاطاتها. ولكن، ومنذ الخمسينات من القرن الماضي، أدرك طلاب العلوم السياسية أن مجرد دراسة قانونية للدساتير لن تشرح بشكل كافٍ الأنماط السياسية داخل الأنظمة الفدرالية. بل بالفعل، إن الممارسات العملية والتشغيل الفعلي للحكومات ضمن الأنظمة الفدرالية، وكرد على الضغوط السياسية والاجتماعية، قد تحولت في كثير من الأحيان، وبشكل بالغ الأهمية، عن العلاقات الرسمية المحددة في الوثائق القانونية المكتوبة.

لقد أصبح الدارسون الذين يكتبون عن الأنظمة الفدرالية في النصف الثاني من القرن العشرين على وعي بأهمية القوى الاجتماعية الكامنة وراء الأنظمة الفدرالية. وحتى ك. سي. ويبر، الذي كثيراً ما يعتبر كتابه الريادي في الدراسة المقارنة للأنظمة الفدرالية بعنوان، الحكومة الفدرالية (١٩٤٦)، على أنه يتبع الخط المؤسسي، قد ضمن مؤلفه فصلاً عن "بعض الشروط المسبقة التي يجب توفرها في الحكومة الفدرالية" والذي كان في بعض النواحي دراسة اجتماعية للأنظمة الفدرالية.<sup>٨</sup> وذهب دبلويس ليفينجستون، في كتاباته في العام ١٩٥٦، إلى حد الاقتراح بأن الأنظمة الفدرالية هي دالة لمجتمعاتها وليست لدساتيرها:

إن الطبيعة الجوهرية للفدرالية يجب البحث عنها، ليس في ظلال المصطلحات القانونية والدستورية، بل في القوى - الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية، والثقافية - التي جعلت الأشكال الخارجية للفدرالية أمراً ضرورياً ... إن جوهر الفدرالية يكمن في المجتمع نفسه وليس في البنية الدستورية أو المؤسسية. إن الحكومة الفدرالية هي وسيلة يتم من خلالها بلورة المزايا الفدرالية للمجتمع وحمايتها.<sup>٩</sup>

وعلى ضوء أهمية القوى الاجتماعية في تشكيل المؤسسات السياسية الفدرالية وتشغيلها، سوف ترد الإشارة بصورة متكررة في هذه الدراسة لأهمية هذه القوى وتأثيرها.

ولكن الرأي القائل بأن المؤسسات الفدرالية هي مجرد الأدوات التي شكلت

المجتمعات الفدرالية، هو أيضاً رأي من جانب واحد ويبالغ في تبسيط العلاقات السببية إلى حد كبير، مع أنه في نفس الوقت يعتبر تصحيحاً هاماً للتحليلات المؤسساتية والقانونية البحتة. وكما أشار مؤلفون مثل ألان كيرنز ودونالد سمايلي، فإن الدساتير والمؤسسات، بمجرد تكوينها، تقوم هي نفسها بتشكيل المجتمعات وتوجيه طاقاتها. ١٠ فمثلاً، في الولايات المتحدة وسويسرا شكلت عملية استبدال البنى الكونفدرالية بالأنظمة الفدرالية في ١٧٨٩ و ١٨٤٨ نقطة تحول أتاحت الفرصة للمزيد من التوفيق السياسي الفعال بين الضغوط من أجل التعددية والوحدة داخل هذه المجتمعات.

ويجب الاعتراف بأن العلاقات السببية بين المجتمع الفدرالي، ومؤسساته السياسية، وسلوكه ومساراته السياسية هي أمور معقدة وديناميكية. ويمكن للضغوط داخل المجتمع أن تقرر تعبيراً معيناً في مؤسساته ومساراته وسلوكه السياسي، ولكن هذه المؤسسات والمسارات، بمجرد أن تصبح قائمة، تقوم بدورها بتشكيل المجتمع من خلال تحديد القنوات التي سوف تتدفق عبرها هذه الضغوط الاجتماعية والنشاطات السياسية. وبالتالي، فإن العلاقات بين المجتمع، ودستوره ومؤسساته السياسية ليست علاقة جامدة بل تتضمن تفاعلاً متواصلاً. وسوف نهتم، بالتالي، في المقارنة التي سنجرىها بين الأنظمة الفدرالية وتصميمها، بالتأثير الذي تمارسه بعض البنى الفوقية السياسية الفدرالية والمسارات والممارسات السياسية التابعة لها على الولاءات والمشاعر والتعددية الاجتماعية، وليس فقط بتأثير عدد من القوى الاجتماعية على تبني بنى دستورية فدرالية وتصميمها وتشغيلها فيما بعد. إن هذا التفاعل بين الأسس الاجتماعية والدساتير المكتوبة والممارسات والنشاطات الفعلية التي تقوم بها الحكومات هو الذي يمكن من خلاله العثور على فهم لطبيعة الأنظمة السياسية الفدرالية وفعاليتها. ويجب بالتالي، عند مقارنة الأنظمة السياسية الفدرالية المختلفة وتقييمها، أن نأخذ في الاعتبار ليس فقط مدى نجاح المؤسسات داخل كل نظام في أن تعكس ذلك التوازن المعين للقوى الاجتماعية والسياسية في ذلك المجتمع، بل أيضاً إلى أي حد تستطيع هذه المؤسسات، بمجرد تأسيسها، أن توجه وتؤثر على الترابط المتسق بين الوحدة والتعددية داخل ذلك المجتمع.

إن التفاعل بين جميع هذه العوامل يبدو واضحاً من خلال الطريقة التي تطورت فيها الأنظمة الفدرالية المختلفة. فالبعض، الذي بدأ بدساتير فدرالية ذات طابع لامركزي إلى حد كبير قد تطور مع الوقت ليصبح أكثر اندماجاً

ومركزية نسبياً. وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية وأستراليا المثالين التقليديين على هذا النوع. والبعض الآخر، الذي بدأ بدساتير أكثر مركزية أو حتى دساتير شبه فدرالية أصبحت مع الوقت أكثر لامركزية. وتعتبر كندا المثال التقليدي على هذا النوع، ولكن الهند، وبلجيكا، وإسبانيا أيضاً توضح كلها هذا النموذج. كما عمدت بعض الأنظمة السياسية الوحيدة سابقاً إلى أن تصبح لامركزية نتيجة الضغوط الداخلية وذلك بتبنيها مؤسسات فدرالية جزئياً أو كلياً. والأمثلة على ذلك تتوفر في إسبانيا، وجنوب أفريقيا، والمملكة المتحدة (بريطانيا)، وإيطاليا. وقد كان نمط التطور في جميع هذه الحالات هو نتيجة التفاعل المتبادل للقوى الاجتماعية والمؤسسات السياسية.

ثمة مسألة مهمة نجدها في جميع هذه الأمثلة وهي الجهد المبذول للتشجيع على توازن بين الضغوط من أجل الوحدة والتعددية. وحيثما تكون التعددية داخل المجتمع عميقة الجذور، فإن مجرد بذل الجهد لفرض وحدة سياسية نادراً ما ينجح، بل على العكس فإنه غالباً ما يثبت أن له تأثيراً سلبياً معاكساً ويؤدي إلى الانشقاق. وتقدم تجربة كندا المبكرة، قبل العام ١٨٦٧، توضيحاً لذلك، كما هو الحال أيضاً مع التجربة الأكثر حداثة في الاتحاد السوفياتي وتشيكوسلوفاكيا وأيضاً المملكة المتحدة (بريطانيا). وفي المقابل، فإن الاعتراف بالتعددية، من خلال توفير إحساس أكبر بالأمان للمجموعات الداخلية المختلفة، قد أدى في معظم الأحيان إلى التخفيف من حدة التوتر، كما هو الحال في سويسرا، ومؤخراً في الهند وإسبانيا. ولكن المزيد من الحكم الذاتي، بحد ذاته، قد يشجع، بكل بساطة، على الانفصال، ذلك الميل الذي خلق نوعاً من القلق في كل من بلجيكا وكيبك وسكوتلندا. ذلك أنه من الواضح أن المزيد من الحكم الذاتي الإقليمي قد يساهم في استيعاب التعددية، ولكنه بحد ذاته قد يكون غير كافٍ. إنه بحاجة لأن يكون مصحوباً بالتشجيع المؤسسي القائم على المصالح المشتركة التي توفر الصمغ الذي يشد الفدرالية إلى بعضها البعض. وبالتالي، فإن هذين العنصرين معاً، "الحكم الذاتي" للوحدات المكونة للفدرالية و"الحكم المشترك" من خلال المؤسسات المشتركة العامة، وهي التركيبية التي تميز الأنظمة السياسية الفدرالية، يعتبران ضروريان من أجل ضمان فعاليتها على المدى البعيد في الجمع ما بين الوحدة والتعددية. هذه هي الفكرة الرئيسية لهذا المؤلف، ولكنها سوف تخضع لبحث أعمق في الفصل ١١ الذي يتناول المظاهر المرصية في الأنظمة الفدرالية.

## ٦.١ قضايا تتعلق بتصميم الفدراليات وتشغيلها

سوف تركز هذه الدراسة، على القضايا التالية في مجال تصميم الفدراليات وتشغيلها، نظراً لكونها تهدف إلى استخلاص الدروس من الأنظمة الفدرالية الأخرى:

١. العلاقات المتداخلة بين المؤسسات الاجتماعية، والبنى المؤسساتية والمسارات السياسية والتفاعل ما بين هذه العوامل التي تؤثر على بعضها البعض. إن هذه الفكرة واردة في جميع أجزاء هذه الدراسة، بدلاً من معالجتها في جزء مستقل.

## ٢. الملامح المشتركة والمختلفة للفدراليات

- الأهداف المشتركة للجمع ما بين الوحدة والتعددية
- البنى المؤسساتية والمسارات المشتركة للفدراليات
- تنويعات في البنى والمسارات المؤسساتية للفدراليات

إن النظر في الملامح المشتركة والمختلفة للفدراليات هو أيضاً من الأفكار الواردة في جميع أجزاء هذه الدراسة.

## ٣. قضايا تتعلق بتصميم الأنظمة الفدرالية والتي تؤثر على عملها

- صفات الوحدات المكونة للأنظمة الفدرالية بالنسبة لعدددها، حجمها النسبي والمطلق، وثروتها النسبية والمطلقة
- ما إذا كان رسم الحدود الخاصة بالوحدات المكونة للفدرالية والوحدات ذاتها سوف يعني اختلافات بينها أو يمر في وسطها
- توزيع المهمات بحسب الأمور التالية:
  - الشكل الذي يتخذه هذا التوزيع بما في ذلك أهمية السلطة المطلقة، والمتزامنة والمتبقية المعينة لكل مستوى من الحكم الفدرالي
  - تخصيص وتوزيع المسؤوليات التشريعية والإدارية
  - مدى المهمات الموكلة لكل مستوى
  - تخصيص وتوزيع الموارد المالية
  - درجات التماثل واللاتماثل في تخصيص وتوزيع السلطات

### للوحدات المكونة للفدرالية

- البنى والمسارات المتعلقة بالعلاقات بين الحكومية ضمن الأنظمة الفدرالية
- درجات اللامركزية ودون المركزية
- درجات الحكم الذاتي أو الاتكال المتبادل بين الحكومات
- تحديد ما يمكن اعتباره بشكل عام سلطات فدرالية هامة
- طبيعة المؤسسات الفدرالية المشتركة
  - التمييز في هذا المجال بين الأنظمة الفدرالية والكونفدرالية
  - التمييز ما بين الفدراليات البرلمانية واللابرلمانية وتأثيرها كل منها المختلف عن الآخر
  - اعتبارات خاصة للتمثيل النسبي للوحدات المكونة للفدرالية في السلطات التنفيذية، والتشريعية (خاصة في مجلس النواب)، والوظائف العامة والوكالات الحكومية المختلفة
  - دور ممثلي الوحدات المكونة للفدرالية في عملية صنع القرار المشتركة
- دور الدستور ومكانته
  - باعتباره القانون الأعلى
  - دور المحاكم والمراجعات القانونية
  - مسألة الموازنة ما بين التشدد والمرونة
  - مسارات التعديل الدستوري الرسمي
  - دور الاستفتاءات الشعبية
  - حماية الحقوق الفردية والجماعية

### ١. ٧ المقياس المتبع لاختيار الأنظمة الفدرالية موضع هذه الدراسة

على الرغم من أنه، كما ذكر من قبل، يوجد حالياً حوالي ٢٥ نظاماً فدرالياً في العالم، إلا أنه، ولأجل المحافظة على هذه الدراسة المقارنة ضمن حجم نسبي يمكن التعامل معه، فإن محور الاهتمام يتركز على ١٢ نموذجاً تم اختيارهم نظراً لأهميتهم وللاستنتاجات السلبية والإيجابية التي يمكن استخلاصها من هذه النماذج.

الفئة الأولى هي للفدراليات في الدول الصناعية المتقدمة، بما في ذلك الولايات المتحدة، وسويسرا، وكندا، وأستراليا، وألمانيا، والنمسا. إن هذه الأنظمة الفدرالية قائمة نسبياً منذ زمن طويل وتعيش في ظروف اقتصادية واجتماعية متشابهة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن النماذج التي تم اختيارها لهذه الدراسة، على خلاف بعض الفدراليات الشكلية في أمريكا الجنوبية، وآسيا، وأفريقيا، فإنها تمثل أنظمة فدرالية حقيقية حيث الحكومات الفدرالية والإقليمية تتمتع ليس فقط بسلطات مستقلة رسمياً بل بممارسة هذه السلطات أيضاً.

الفئة الثانية تضم نظامين فدراليين من المجتمعات النامية، وهي الهند وماليزيا. كلاهما متعدد اللغات، ومتعدد الثقافات ومتعدد الأجناس. ويجدر الانتباه إلى أن كلا من هذين الفدراليين يقارب الآن نصف قرن من العمر، وأنهما قد أظهرتا استقراراً غير متوقع في وجه اختلافات داخلية حادة.

الفئة الثالثة تضم الفدراليات الناشئة حديثاً في الدول المتقدمة، وخاصة بلجيكا وأسبانيا. فقد شهد العام ١٩٩٣، بعد عقدين من التنازل عن السلطة خطوة خطوة في بلجيكا، تطبيق دستور فدرالي واضح المعالم. أما بالنسبة لاسبانيا، فقد أدى دستور ١٩٧٨ إلى مسار من التنازل عن السلطة بشكل لاتمائي مما نتج عنه نظاماً فدرالياً لا ينقصه سوى الاسم فقط. وباعتبار كل من بلجيكا وإسبانيا دول متقدمة فإن الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية فيهما هي أقرب إلى تلك الأوضاع في دول الفئة الأولى منها في الدول النامية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن طابع بلجيكا ثنائي المجتمع والمسار اللاتمائي من عملية التنازل عن السلطة في إسبانيا وسبيلهم المبتكر للتعامل مع هذه القضايا يضيف عليهما اهتماماً خاصاً.

الفئة الرابعة التي سوف يخصص لها بعض الاهتمام وخاصة في القسم الذي يتناول الجوانب المَرَضِيَّة من الأنظمة الفدرالية تضم الفدراليات ثنائية المجتمع: تشيكوسلوفاكيا والباكستان، التي انشقت كل منها إلى دول مستقلة جاءت خلفاً للدولة الأصلية. ويقدم الاتحاد السوفياتي ويوغسلافيا مثالاً على الفدراليات متعددة الاثنيات التي انحلت وتقسخت مؤخراً كما أن هناك أمثلة أخرى على فدراليات في أفريقيا ومنطقة الكاريبي التي انشقت أيضاً إلى أجزاء متفرقة، إلا أن كلا من تشيكوسلوفاكيا والباكستان تنسم بأهمية خاصة بسبب طابعها ثنائي المجتمع أساساً وانقسمت كل فدرالية منها في النهاية إلى دولتين مستقلتين.

إن الأنظمة الفدرالية المختارة لهذه الدراسة تشمل مدى واسعاً من

الاختلافات. أربعة منها أنظمة فدرالية متماسكة نسبياً في أوروبا (سويسرا، والنمسا، وألمانيا، وبلجيكا)، في حين تغطي أربعة أنظمة أخرى مساحات شاسعة في قارات مختلفة (اثان، كندا والولايات المتحدة، في أمريكا الشمالية؛ نظام واحد في شبه القارة الهندية؛ وأستراليا في جنوب المحيط الهادي). وهناك أربعة أنظمة (الولايات المتحدة، وسويسرا، وكندا، وأستراليا) موجودة منذ نحو قرن أو أكثر، في حين هناك أربعة أخرى (النمسا، وألمانيا، والهند، وماليزيا) قد أعيد تشكيلها أو نشأت بعد الحرب العالمية الثانية، ونظامان (بلجيكا وإسبانيا) هما جديدان تماماً. أربعة من هذه الأنظمة (كندا، وأستراليا، والهند، وماليزيا) لديها نظام برلماني على نموذج الأغلبية في البرلمان البريطاني، في حين أن الأنظمة الأخرى، وبأشكال مختلفة، لديها ترتيبات أكثر فعالية للتمثيل الاقليمي والمشاركة في صنع القرار على المستوى الفدرالي. ويوجد في ستة أنظمة (سويسرا، والهند، وماليزيا، وبلجيكا، وإسبانيا، وكندا) أقليات لغوية هامة ذات انتماءات إقليمية في حين أن الأنظمة الأخرى هي أكثر تجانساً. نظامان (باكستان وتشيكوسلوفاكيا) كانا فدراليتين ثنائيتين المجتمع وانشق كل منها في النهاية إلى دولتين. وهكذا، فإن الأنظمة الفدرالية التي تم اختيارها لهذه الدراسة تقدم تشكيلة كبيرة من الخصائص الجغرافية والديمغرافية والتاريخية والاقتصادية والسياسية وبين الإقليمية والتي يمكن استخلاص الدروس منها.

وعلى الرغم من أن تركيز هذا المجلد سوف يكون على النماذج الاثني عشر المذكورة أعلاه، إلا أنه سوف يشار من حين لآخر إلى أنظمة فدرالية أخرى حيثما كان ذلك مناسباً للنقاش، ولكنها لن تتال نفس المستوى من حيث عمق الدراسة. مثلاً، إن واحداً من ملامح روسيا كنظام فدرالي هو الوضع اللاتمانلي للوحدات المكونة لهذه الفدرالية والبالغ عددها ٨٩ وحدة، إلا أن طابعها الانتقالي المائع حالياً يجعل من الصعب محاولة استخلاص دروس حاسمة استناداً إلى تجربة هذه الفدرالية. أما جنوب أفريقيا فهي فدرالية ناشئة تظهر في دستورها شبه الفدرالي الذي تمت الموافقة عليه في العام ١٩٩٦ ملامح عديدة مثيرة للاهتمام مصممة لتعزيز التعاون بين الحكومات، ولكن الحداثة النسبية لهذا النموذج أيضاً تجعل من الصعب التوصل إلى استنتاجات جازمة. وكان لنيجيريا تاريخ من الفدرالية، يعود نصف قرن إلى الوراء، ولكن جزءاً كبيراً من هذا التاريخ كان يعاني من فترات من الحكم العسكري، بحيث تمت الموافقة على آخر دستور هناك في العام ١٩٩٩. وتمتعت الأنظمة



الفدرالية في أمريكا اللاتينية: الأرجنتين، والبرازيل، والمكسيك وفنزويلا، بتاريخ أطول من المؤسسات الفدرالية، وكانت كل حالة منها تتأثر تأثيراً شديداً بالنموذج الأمريكي، ولكنها أيضاً شهدت إقامات طويلة من الحكم العسكري والأوتوقراطي، أو هيمنة الحزب الواحد. وتتميز أنثويها بأهمية خاصة كنظام فدرالي تأسس في العام ١٩٩٥ حيث الوحدات المكونة للفدرالية تستند إلى تجمعات إثنية، ولكن المسار السياسي الفدرالي ما يزال حتى اليوم خاضعاً لقيادة الحزب السياسي الحاكم. وتحتوي دولة الإمارات العربية المتحدة، التي تأسست كفدرالية في العام ١٩٧١، على عناصر مختلطة من الحكم التقليدي والحديث ولديها بالتالي عدداً من الترتيبات الفدرالية الفريدة من نوعها وغير التقليدية والتي يصعب تطبيقها في أي مكان آخر. كما تملك البوسنة والهرسك أيضاً بعض الملامح الفريدة الناجمة عن بنيتها المعقدة التي تتألف من كيانين: أحدهما، فدرالية البوسنة وكرواتيا، هو بحد ذاته نظاماً فدرالياً. وأخيراً، هناك مجموعة من الأنظمة الفدرالية ذات ملامح مميزة خاصة بها هي فدراليات "الأقزام" التي تتكون من الجزر الصغيرة: جزر القمر، مايكرونيسيا، وسانت كيتس ونيفيز، والتي يتراوح مجموع سكانها ما بين ٦٠٠ ألف نسمة في جزر القمر وحوالي ٥٠.

## الفصل الثاني

### استعراض عام للاتحادات الفدرالية المُقارَنة في هذه الدراسة

---

يعرض هذا القسم بإيجاز نشأة وتطور الاتحادات الفدرالية التي تناولناها بالمقارنة في هذه الدراسة، كل على حدة، بما ينطوي عليه ذلك من الظروف والعوامل، والهيكل المؤسسي ومسارات سياسية مميزة وقضايا رئيسية.

#### ٢. ١ الاتحادات الفدرالية العريقة في البلدان المتقدمة

##### الولايات المتحدة الأمريكية (١٧٨٩)

تُعد الولايات المتحدة الأمريكية أول بلد فدرالي حديث ينتهج الفدرالية كمبدأ تنظيمي لهيكلها الحكومي وذلك عام ١٧٨٩ في أعقاب اتفاقية فيلادلفيا عام ١٧٨٧. وقد نشأ ذلك نتيجة إخفاق الاتحاد الكونفدرالي للحكومة المُشكلة بموجب ميثاق الاتحاد الكونفدرالي عام ١٧٨١. في بادئ الأمر، كانت الولايات المتحدة تتكون من ١٣ ولاية، وتطورت بعد ذلك لتصل إلى اتحادٍ فدرالي يضم ٥٠ ولاية وفدراليتين لا تماثليتين وثلاثة أقاليم ذات حكم محلي وثلاثة أقاليم غير تابعة للحكومة الفدرالية وأكثر من ١٣٠ مستوطنة محلية مستقلة من سكان أمريكا الأصليين. وقد استطاع هذا الاتحاد الفدرالي أن يصمد أمام حرب أهلية ضروس ويتجاوزها خلال القرن الأول من وجوده. وحيث أنه أكثر الفدراليات صموداً في العالم أجمع، فهو يمثل أهمية مرجعية كبيرة في أية دراسة مقارنة تتناول الاتحادات الفدرالية.

تتميز الفدرالية الأمريكية عن غيرها من الفدراليات الأخرى بأنها تضم مجتمعاً متجانساً نسبياً. فعلى الرغم من وجود أقليات كبيرة من السود وذوي الأصول الإسبانية إلا أنهم لا يشكلون أغلبية في أية ولاية من الولايات. وعلى

الرغم من ذلك، فإنه يوجد تنوع إقليمي في الثقافة السياسية وتركيز هائل على أهمية حكومة الولاية والحكومة المحلية.

ومن الناحية المقارنة فإن الحكومة الفدرالية تتميز بقدر معقول من اللامركزية. ويتم منح سلطات قانونية متساوية للولايات الخمسين على الرغم من أن ذلك لا ينطبق على العلاقة بين الفدراليات اللاتماثلية والولايات المرتبطة بها. والسمة الرئيسية لتوزيع السلطات هي النسق الذي يقضي بأن يحدد الدستور الموضوعات التي تخضع للسلطة الفدرالية - معظمها متلازمة وبعضها فدرالياً خالصاً من خلال منع الولايات من وضع تشريعات بشأنها- ويترك الموضوعات المتبقية غير المحددة للولايات.

وتعتمد المؤسسات الفدرالية على مبدأ الفصل بين السلطات فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية والهيئة التشريعية مع وجود مؤسسات رئاسية - تابعة للكونغرس تضم نظاماً للضوابط والتوازنات. ويضم الكونجرس (الهيئة التشريعية العليا) مجلساً للشيوخ يتم فيه تمثيل الولايات بالتساوي بواسطة أعضاء يتم اختيارهم بالانتخاب المباشر (منذ عام ١٩١٢).

وعبر ما يزيد على القرنين من الحكم الفدرالي، اكتسبت الولايات المتحدة - كاتحاد فدرالي - مزيداً من التكامل وأصبحت الحكومة الفدرالية أكثر قوة. وفي العقود الحديثة جرى توصيف الدور المسيطر للحكومة الفدرالية والممارسة الشاملة لحق لأولوية الفدرالية على أنه تحول من الفدرالية التعاونية إلى الفدرالية القسرية<sup>١٢</sup>. وفي الوقت ذاته، كانت ثمة ضغوط سياسية معارضة تطالب بمزيد من اللامركزية، على الرغم من أن التقدم في هذا الاتجاه كان محدوداً.

وقد أجمعت المحاولات التي جرت بعد ذلك على أرض الواقع لإقامة اتحادات فدرالية على الاقتداء ببعض ما جاء في النظام والتطبيق الدستوري للولايات المتحدة عند وضع هياكلها الفدرالية الخاصة بها مما جعلها مثالا هاماً يحتذى به.

## سويسرا (١٨٤٨)

انهار الاتحاد الكونفدرالي السويسري الذي كان قائماً بعدة أشكال منذ عام ١٢٩١ نتيجة حرب زوندر باند (Sonderbund) الأهلية القصيرة التي نشبت عام ١٨٤٧؛ حيث حولها دستور ١٨٤٨ الجديد إلى اتحاد فدرالي.

وسويسرا دولةً صغيرةً يبلغ تعداد سكانها حوالي ٧ مليون نسمةً، وتضم الآن ٢٦ وحدة تأسيسية تسمى الكانتونات (cantons) يطلق على ست منها "أنصاف الكانتونات".

ويتميز الاتحاد الفدرالي السويسري بدرجة ملحوظة من التنوع اللغوي والديني، على الرغم من استمرار غلبة السويسريين المتحدثين بالألمانية على كافة الأصعدة من حيث عدد السكان والقوة الاقتصادية. وتشكل اللغات الثلاث الرسمية (الألمانية والفرنسية والإيطالية ويُعترف باللغة الرابعة وهي لغة رومانس بصفتها "اللغة الوطنية") والطائفتان الدينيتان السائدتان (الكاثوليكية والبروتستانتية) تشعبات إقليمية تتقاطع مع بعضها البعض. ففي الكانتونات المتحدة بالألمانية يعتنق بعضها المذهب الكاثوليكي وبعضها يعتنق المذهب البروتستانتية. وبالمثل فإن بعض سكان الكانتونات المتحدثين بالفرنسية يعتنق المذهب الكاثوليكي بينما يعتنق البعض الآخر المذهب البروتستانتية. وبناءً على ذلك، تشكل الكانتونات تحالفات واصطفافات مختلفة بشأن القضايا المختلفة. ومن بين الكانتونات التي يبلغ عددها ٢٦ كانتونا يوجد ١٧ كانتونا تتحدث الألمانية وحدها، وتتحدث أربعة كانتونات بالفرنسية وحدها وتسود الإيطالية في كانتون واحد، وثلاث كانتونات تتحدث اللغتين الألمانية والفرنسية معاً ويتحدث كانتون واحد هو جراو باندن (Graubunden) ثلاث لغات (الألمانية، والإيطالية والرومانش). وبصورة إجمالية، توجد أغلبية كاثوليكية في ١٤ كانتون وأغلبية بروتستانتية في ١٢ كانتون، وتمثل الأغلبية الكاثوليكية أو البروتستانتية أكثر من ثلثي عدد السكان في ١٨ من بين ٢٦ كانتون.

وعلى الرغم من أنه في ظل التوزيع الدستوري للسلطات يتم منح قسم كبير من السلطات للحكومة الفدرالية مع منح السلطات المتبقية للكانتونات، فإنه يوجد على أرض الواقع قدر كبير من اللامركزية نظرًا لأن الدستور يجعل الحكومة الفدرالية معتمدة بدرجة كبيرة على الكانتونات ذات الحكم الذاتي في إدارة قسم كبير من تشريعاتها. وثمة تماثل نسبي في السلطات القانونية للكانتونات، على الرغم من أن ٦ من الكانتونات البالغ عددها ٢٦ كانتون تصنف بأنها "أنصاف كانتونات" وبالتالي لا يتوفر لكل منها سوى نصف التمثيل مقارنة بالكانتونات الأخرى في مجلس الولايات (Standerat).

وقد تم تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات على المؤسسات الفدرالية إلا أن السلطة التنفيذية (المجلس الفدرالي) عبارة عن هيئة مجمعة يتم انتخابها

من قبل الهيئة التشريعية الفدرالية السويسرية لفترة محددة وتتألف من سبعة مستشارين يتم تناوب الرئاسة بينهم سنوياً. وتتكون الهيئة التشريعية الفدرالية من مجلسين تشريعيين هما المجلس الوطني (Nationalrat) ومجلس الولايات (Standerat) وفي المجلس الثاني يوجد للكانتونات اثنتين من الممثلين لكل منها ويمثل أنصاف الكانتونات ممثل واحد. وقد أدى النظام الانتخابي القائم على التمثيل النسبي إلى وجود نظام متعدد الأحزاب، بيد أن السلطة التنفيذية ذات المدة المحددة قد أضفت الاستقرار وتطور مع الزمن تقليد يقضي بضرورة أن تضم السلطة التنفيذية الأحزاب السياسية الأربعة الرئيسية التي تمثل الأغلبية الساحقة في الهيئة التشريعية الفدرالية. ومن السمات المميزة للمسار السياسي السويسري الاستخدام الواسع للاستفتاءات والمبادرات. ومن السمات الأخرى السماح بالعضوية المزدوجة في الهيئات التشريعية على مستوى الكانتونات وعلى المستوى الفدرالي مما أدى إلى أن يكون حوالي خمس المشرعين الفدراليين أعضاء كذلك في الهيئات التشريعية بالكانتونات.

وفي إبريل/نيسان ١٩٩٩، توجت الجهود والمحاولات المتفرقة على مدار ثلاث عقود والرامية لإجراء مراجعة شاملة للدستور السويسري بالموافقة بموجب استفتاء على إجراء مراجعة شاملة للدستور. وفي هذا الاستفتاء وافق ٥٩,٢ بالمائة من المصوتين على الدستور الجديد، بما في ذلك أغلبية السكان في ١٢ كانتون من الكانتونات العشرين، واثنتين من أنصاف الكانتونات الست. وعلى الرغم من المراجعة الشاملة للدستور فإن مسودة الدستور قد تجنبت الخوض في الإصلاحات الجوهرية والمثيرة للجدل والخلاف. حيث انطوت إلى حد كبير على تحديث صياغة الدستور الفدرالي بدلاً من مضمونه. وعلى الرغم من ذلك كانت نتيجة التصويت بالكاد في صالح الدستور الجديد، خلافاً لما هو متوقع، فقد علت أصوات المعارضة التي جاء معظمها من الكانتونات السويسرية الريفية الصغيرة والتي أعربت عن مخاوفها من تزايد النزعة المركزية بينما حظي الدستور الجديد بتأييد جميع المدن الرئيسية. وعلى الرغم من أن الدستور الجديد يعد في معظمه تحديثاً للدستور السابق عليه إلا أنه صقل الحقوق الرئيسية للمواطنين والعلاقات بين السلطات الفدرالية وسلطات الكانتونات والسلطات البلدية. ومن أبرز القضايا طويلة المدى التي تتصدر جدول أعمال الاتحاد الفدرالي السويسري هي علاقته بالاتحاد الأوروبي، الذي يرفض النخبون السويسريون حتى الآن الانضمام إليه.

وعلى الرغم من ضآلة عدد سكان الاتحاد الفدرالي السويسري وصغر مساحته إلا أن طابعه المميز بتعدد اللغات والثقافات يضيف عليه أهمية خاصة.

## كندا (١٨٦٧)

تأتي كندا في المرتبة الثانية بعد روسيا من حيث المساحة، وقد أصبحت اتحاداً فدرالياً في عام ١٨٦٧. وعلى الرغم من استخدام الكنديين لمصطلح "اتحاد كونفدرالي" إلا أن ذلك يشير إلى ضم المقاطعات في شكل اتحاد فدرالي في عام ١٨٦٧ وليس اتباع هيكل اتحادي كونفدرالي. وقد تطور الاتحاد الفدرالي انطلاقاً من الجهود الرامية إلى التغلب على الصعوبات والإخفاقات السياسية التي نشأت في جنابات مقاطعة كندا المتحدة التي تأسست بموجب قانون الاتحاد الصادر عام ١٨٤٠. وقد كان سبيل تحقيق ذلك تقسيمها إلى مقاطعتين جديدتين هما أونتاريو التي تضم أغلبية من المتحدثين بالإنجليزية وكيبيك التي تضم أغلبية من المتحدثين بالفرنسية، وإضافة مقاطعتي نوفا سكوشا ونيو برونزويك البحريتين لأغراض تجارية ودفاعية. وقد تشكل الاتحاد الفدرالي في بادئ الأمر من أربع مقاطعات وتطور بمرور الزمن حتى صار يضم في الوقت الحالي عشر مقاطعات وثلاثة أقاليم شمالية، بعد تقسيم الإقليم الشمالي الغربي في عام ١٩٩٩. ومن السمات المميزة للاتحاد الفدرالي الكندي الوجود المستمر لأغلبية من الكنديين المتحدثين بالفرنسية والذين يتركزون في إقليم واحد. حيث يعيش أكثر من ٨٠ بالمائة من عدد السكان الكنديين المتحدثين بالفرنسية في كيبيك ويشكلون أكثر من ٨٠ بالمائة من عدد السكان. وقد تميز الاتحاد الفدرالي الكندي على مدار تاريخه بالازدواجية الفرنسية-الإنجليزية وبقوة النزعة الإقليمية التي يتم التعبير عنها في أرجاء الأقاليم. ومنذ عهد قريب تزايد الاهتمام بالاعتراف بمكانة السكان الأصليين في إطار الاتحاد الفدرالي.

وقد تميز الدستور الأصلي الصادر عام ١٨٦٧ بوجود سلطات مركزية قوية، بما فيها بعض السلطات التي تمكن الحكومة الفدرالية بتخطي المقاطعات في بعض الظروف. وعلى النقيض من الاتحادين الفدراليين السابقين، فقد حدد الدستور ثلاثة أشكال من الهيئات التشريعية: الفدرالية الخالصة، والإقليمية الخالصة والهيئات المتلازمة، مع منح السلطات الرئيسية المتبقية للحكومة

الفدرالية. وعلى الرغم من أن كندا قد اتخذت شكلاً مركزياً في بادئ الأمر، إلا أنها تحت وطأة الضغوط التي تعرضت لها على مدار قرن وربع القرن للاعتراف بالازدواجية والنزعة الإقليمية فقد أصبحت كندا اتحاداً فدرالياً لا مركزياً على الصعيدين التشريعي والإداري. وقد اعترف مرسوم الدستور الصادر عام ١٨٦٧ بالطابع الخاص لكيبك من خلال إدراج بعض الاعتراف بوجود لا تماثل في الأحكام المتعلقة باللغة، والتعليم والقانون المدني. وقد أضاف مرسوم الدستور الصادر عام ١٩٨٢ ميثاقاً للحقوق والحريات وإجراءات تعديل دستوري جديد يشمل في معظم الحالات الحكومة الفدرالية وحكومات المقاطعات. بيد أن المحاولات المبذولة على مدار العقود الأربعة الماضية للاعتراف بحقيقة تفرد كيبك وخصوصيتها من خلال زيادة المواد الدستورية التي تعبر عن واقعها اللامتماثل مع بقية المقاطعات كانت محل خلاف وجدل شديدين.

وقد كانت السمة الخلاقة المميزة للاتحاد الفدرالي، على النقيض من الاتحادين الفدراليين في الولايات المتحدة وسويسرا، اللذان أكداً على الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مؤسساتهما الفدرالية، هي أن كندا كانت أول اتحاد فدرالي يضم نظام حكم برلماني مسؤول تندمج فيه السلطتان التنفيذية والتشريعية. وقد أخذت بهذا الدمج بين النظامين الفدرالي والبرلماني أستراليا والكثير من الاتحادات الفدرالية الأخرى التي تناولتها هذه الدراسة. وقد كان لطابع المؤسسات الفدرالية البرلمانية القائم على الأغلبية لمن حضر وشارك في التصويت تأثير كبير على ديناميكيات السياسات الفدرالية في كندا.

### أستراليا (١٩٠١)

وحد الدستور الأسترالي الفدرالي الصادر عام ١٩٠١ عدداً من المستعمرات البريطانية ذات الحكم الذاتي، ويضم الاتحاد الفدرالي حالياً ست ولايات (أكثرها كثافة سكانية هي نيو ساوث ويلز وفكتوريا، حيث تضم ٦٠ بالمائة من عدد السكان بالاتحاد الفدرالي) بالإضافة إلى إقليم العاصمة، والإقليم الشمالي، وسبع مناطق مُدارة.

وتمثل أستراليا مجتمعاً متجانساً نسبياً يبلغ تعداد سكانه ١٨ مليون نسمة ينحدر معظمهم من سلالات المستوطنين البريطانيين والأوروبيين، إلا أن

الاتساع الجغرافي وتركز السكان في عواصم الولايات المتفرقة التي تخدم كل منها قطاعها الخاص من أراضي الداخل قد جعلاً من الاتحاد الفدرالي شكلاً طبيعياً من أشكال التنظيم السياسي.

وقد رفض مؤسسو الاتحاد الفدرالي الأسترالي النموذج الكندي الذي ينطوي على توزيع مركزي نسبياً للسلطات وأخذوا بالنموذج الأمريكي بتحديد لائحة محدودة من السلطات الفدرالية الخالصة ولائحة كبيرة من السلطات المتلازمة، وترك السلطات المتبقية غير المحددة لحكومات الولايات. ومع ذلك فقد تطور الاتحاد الفدرالي الأسترالي على أرض الواقع بحيث غدا اتحاداً فدرالياً أكثر مركزية، ولاسيما فيما يتعلق بالتدابير المالية. أما من حيث السلطات القانونية، فثمة عدم تماثل بين الولايات الست.

وعلى الرغم من اتباع شكل مختلف من توزيع السلطات، إلا أن الاتحاد الفدرالي الأسترالي قد حذا حذو سلفه الكندي وسار على دربه المفضي إلى الجمع ما بين المؤسسات الفدرالية والبرلمانية، وتشكيل حكومة مسؤولة تعمل على المستوى الفدرالي ومستوى الولايات. بيد أنه شكل مجلس شيوخ قوي نسبياً يجري اختيار أعضائه بالانتخاب المباشر مع وجود تمثيل متساو للمقاطعات. إلا أن تأثير النظام البرلماني قد جعل من مجلس الشيوخ "مجلساً حزبياً" أكثر من كونه "مجلساً إقليمياً".

وانطلاقاً من كونها اتحاداً فدرالياً برلمانياً قامت أستراليا بتطوير مؤسسات ومسارات "الفدرالية التنفيذية" بقدر من التوسع يفوق أي اتحاد فدرالي آخر باستثناء ألمانيا. ونظراً لما تتمتع به أستراليا من إرث بريطاني في مجال المؤسسات البرلمانية وتقاليدها الفدرالية التنفيذية، فإن أستراليا كدولة فدرالية تظهر بوضوح الخصائص المميزة النابعة من اندماج المؤسسات الفدرالية مع البرلمانية.

## النمسا (١٩٢٠)

انتهجت النمسا دستوراً فدرالياً في عام ١٩٢٠، وذلك في أعقاب زوال الإمبراطورية النمساوية المجرية. وقد تم إدخال تعديلات عليه في عام ١٩٢٩ ثم تم إدخال تعديلات أخرى في عام ١٩٤٥، وذلك عندما أعيدت الجمهورية النمساوية، إلا أن الطابع الأساسي للدستور الأصلي ظل ثابتاً في جوهره. وفي الوقت الحالي يبلغ عدد سكان النمسا ٨ مليون نسمة وتضم ٩ ولايات فدرالية (Länder).



وتتسم النمسا بالتجانس الثقافي إلى حد كبير. وتعد الألمانية هي اللغة الرسمية، على الرغم من وضع بند خاص في الدستور ينص على استخدام اللغتين السلوفينية والكرواتية في بعض مناطق البلاد.

ونظرًا لما يتسم به الاتحاد الفدرالي النمساوي من ثقافة سياسية تقليدية قائمة على أساس الدولة وتراتبية السلطة، فإنه يتسم بسلطات قانونية تشريعية مركزية إلى حد بعيد ولكن إدارة القانون الفدرالي تتسم باللامركزية واسعة النطاق وذلك بانتقالها إلى الولايات. ويتميز عن سائر الاتحادات الفدرالية بأنه من أكثرها مركزية حيث تقوم الوحدات التأسيسية في الأساس بالعمل "كوكلاء" أو "تابعين" للحكومة الفدرالية، على الرغم من منح هذه الوحدات السلطة التشريعية المتبقية. وتكون الوحدات في الاتحاد الفدرالي على قدم المساواة من حيث السلطة والمكانة.

وتتسم مؤسسات الحكومة الفدرالية بالطابع البرلماني، حيث تشمل مستشارًا وحكومة مسؤولين أمام المجلس الوطني (Nationalrat) رغم وجود رئيس فدرالي يتم اختياره بالانتخاب المباشر ويقوم بوظائف رئيس الدولة. وتضم الهيئة التشريعية الفدرالية مجلسين تشريعيين. ويتم اختيار أعضاء المجلس الثاني/مجلس الشعب (Bundesrat) بالانتخاب غير المباشر من جانب مجالس الولايات الفدرالية (Länder) ويتناسب التمثيل إلى حد ما مع عدد السكان باستثناء وجود حد أدنى لضمان وجود ثلاثة ممثلين لكل ولاية فدرالية (Länd).

ويحظى الاتحاد الفدرالي النمساوي بالأهمية نظرًا لأنه يبين المدى الذي يمكن أن تصل إليه المركزية والاعتماد المتبادل بين النظام الفدرالي والولاية في طيف الترتيبات الفدرالية المتنوعة.

### ألمانيا (١٩٤٩)

استفاد الاتحاد الفدرالي الألماني بشكل كبير من التجارب السابقة للإمبراطورية الألمانية (١٨٧١-١٩١٨) وجمهورية فايمر (١٩١٩-١٩٣٤) وسقوط المركزية الشمولية للرايخ الثالث (١٩٣٤-١٩٤٥). وقد تحولت ألمانيا الغربية في عام ١٩٤٩ إلى جمهورية ألمانيا الاتحادية التي تضم ١١ ولاية فدرالية. وقد أدى إعادة توحيد ألمانيا في عام ١٩٩٠ إلى انضمام خمس ولايات فدرالية جديدة. ويتكون الاتحاد الفدرالي في الوقت الحالي من ١٦ ولاية فدرالية يتجاوز عدد سكانها ٨٠ مليون نسمة.

ويتسم سكان الاتحاد الفدرالي الألماني بالتجانس اللغوي، رغم وجود هوة سحيقة في الثقافات السياسية بين ألمانيا الغربية وألمانيا الشرقية السابقة. ومن الخصائص البارزة للاتحاد الفدرالي الألماني وجود علاقة متشابكة بين الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات. وتتمتع الحكومة الفدرالية بمجموعة كبيرة من السلطات التشريعية الخالصة، والمتلازمة والهيكلية، ولكن الولايات تتحمل مسؤولية مفروضة بحكم الدستور لتطبيق وإدارة قسم كبير من هذه القوانين. وتتشابه هذه التدابير مع مثيلتها المتبعة في النمسا وسويسرا رغم أن الكانتونات السويسرية تتمتع بسلطات قانونية تشريعية في مجموعة كبيرة من الموضوعات. ومع ذلك فمن الاختلافات البارزة في الاتحاد الفدرالي الألماني وجود مشاركة مباشرة أكثر من غيرها من جانب حكومات الولايات الفدرالية في ألمانيا في عملية صنع القرارات التي تتخذها الحكومة الفدرالية من خلال تمثيل رؤساء وزرائها ووزرائها المعيّنين في المجلس الفدرالي الثاني/مجلس الشعب، Bundesrat، الذي يتمتع بحق نقض (فيتو) كافة التشريعات الفدرالية التي تمس الولايات الفدرالية. (يقع حوالي ٦٠ بالمائة من التشريعات الفدرالية في هذه الفئة). ومن ثم يعد Bundesrat المؤسسة الرئيسية في العلاقة المتشابكة بين الحكومة الفدرالية والولايات في الاتحاد الفدرالي الألماني. وفي هذا الإطار تتساوى الولايات الفدرالية في سلطاتها النسبية رغم ضرورة وجود تدابير مالية خاصة للولايات الفدرالية الجديدة الشرقية الخمس على وجه الخصوص.

وتتسم المؤسسات الفدرالية والولاياتية بالطابع البرلماني. ويعد المستشار الفدرالي وحكومته مسئولين أمام مجلس الشعب (Bundestag)، ولكن يوجد رئيس رسمي للدولة، رئيس جمهورية ألمانيا الفدرالية (الاتحادية) والذي يتم انتخابه من قبل المجمع الانتخابي المؤلف من البرلمان وعدد متساو من الأعضاء المنتخبين من جانب الهيئات التشريعية بالولايات الفدرالية. والبرلمان الفدرالي ذو مجلسين تشريعيين، ويتكون المجلس الثاني/مجلس النواب من مفوضين مكلفين من حكومات الولايات الفدرالية بحكم منصبهم. ويتسم الاتحاد الفدرالي بالأهمية نظراً لطريقة التشابك التي تنتم بها العلاقات بين الحكومات الفدرالية والولاياتية ونظراً للطريقة التي يعمل بها مجلس الشعب Bundesrat الفريد من نوعه كمؤسسة رئيسية في هذه المسارات المترابطة. ومن الجدير بالذكر أنه في الآونة الأخيرة تعرضت التدابير المتشابكة بإحكام لبعض الانتقادات وإعادة النظر إلا أنها لم تخضع

حتى الآن لأية تعديلات جوهرية.

٢. ٢ اتحادات فدرالية متعددة اللغات مختارة من بين البلدان النامية

الهند (١٩٥٠)

حصلت الهند على استقلالها عام ١٩٤٧ وقام برلمانها، الذي يقوم أيضًا بوظيفة الجمعية التشريعية التأسيسية، بصياغة الدستور الجديد الذي بدأ العمل به في ٢٦ يناير/كانون الثاني عام ١٩٥٠ من خلال تأسيس اتحاد الهند الفدرالي. وقد تقيدت الهند في رسم ملامحها الفدرالية بمرسوم حكومة الهند الصادر عام ١٩٣٥ والذي حاولت بموجبه الحكومة البريطانية وضع حل فدرالي لتسوية المشكلات التي تواجه الهند في ذلك الوقت، وهو المرسوم الذي كان بدوره قد صيغ على غرار مرسوم أمريكا الشمالية البريطانية الصادر عام ١٨٦٧ المؤسس للاتحاد الفدرالي الكندي. ونظرًا لما تتمتع به الهند من مساحة مترامية الأطراف وعدد كبير من السكان وطبيعة مختلفة الألوان والمشارب ووجود مخاوف من انعدام الأمن والانقسام فقد قررت الجمعية التشريعية التأسيسية أن أصلح وأنجح الأطر هو تكوين "اتحاد فدرالي ذي مركز قوي". وفي الوقت الحالي يضم الاتحاد الفدرالي ٢٨ ولاية و ٧ أقاليم تابعة للاتحاد (من بينها "إقليم العاصمة الوطنية دلهي" والذي يتمتع بوضع خاص) ويتجاوز العدد الكلي للسكان ٩٥٠ مليون نسمة.

وتتسم الهند بمجتمع متنوع ومتعدد اللغات. واللغة الهندية هي اللغة الرسمية ولا يتجاوز عدد المتحدثين بها ٤٠ بالمائة من السكان (معظمهم في الشمال) وتوجد ١٨ لغة إقليمية معترف بها. وما بين عامي ١٩٥٦ و ١٩٦٦ تم إعادة تنظيم الولايات على أساس عرقي لغوي إلى حد كبير وفي حالة واحدة فقط (البنجاب) على أساس ديني لغوي، ومنذ ذلك الحين جرت بعض التعديلات في عدد الولايات.

وبينما سعى المؤسسون إلى إنشاء اتحاد فدرالي مركزي فقد أدى الأساس العرقي اللغوي الذي تقوم عليه العديد من الولايات وقوى الإقليمية الشديدة داخل شبه القارة الهندية إلى أن يكون الاتحاد الفدرالي على أرض الواقع مجرد نظام مركزي جزئيًا مع وجود ولايات قوية. وينص الدستور على وجود ثلاث لوائح شاملة للسلطات التشريعية – السلطات الفدرالية الخاصة، والسلطات الخاصة للأقاليم والسلطات المتلازمة (على أن تكون السلطة

العليا للحكومة الفدرالية) – ومنح السلطات المتبقية لحكومة الاتحاد. وهناك قدر من اللاتماثل بالنسبة لولاية جامو وكشمير، التي تم منحها سلطات مختلفة عن السلطات الممنوحة للولايات الأخرى. كما توجد علاقات أخرى لامتناهية في بعض الولايات الجديدة الأصغر حجمًا التي أنشئت في المناطق القبلية. ومن الناحية الرسمية، تتمتع حكومة الاتحاد بسلطات واسعة للغاية، ولاسيما سلطات التدخل والأولوية في حالات الطوارئ، ولكنها تعمل في إطار عرقي سياسي ومتعدد الأحزاب يستلزم استخدام هذه السلطات في أغلب الأحوال للحفاظ على الفدرالية شكلاً وروحاً. وشيئاً فشيئاً سادت طريقة اقتسام السلطة كطريقة لحل النزاعات وعمل الحكومات الائتلافية، على الرغم من الأخطاء التي صاحبت التطبيق.

وتتخذ مؤسسات الاتحاد وحكومات الولايات شكلاً برلمانياً مع وجود حكومة مسؤولة على كلا المستويين. ورئيس الدولة هو رئيس منتخب من قبل مجمع انتخابي مؤلف من الأعضاء المنتخبين لمجلسي البرلمان الفدرالي وللهيئات التشريعية في الولايات. ويتم تعيين رؤساء الولايات الرسميين (الحكام) من جانب حكومة الاتحاد.

وتتسم الهند بصفاتها اتحاداً فدرالياً بالأهمية الخاصة نظراً لطريقة استخدامها للمؤسسات والمسارات الفدرالية من أجل الحفاظ على وحدة وترابط مجتمع متباين لغوياً لمدة تصل إلى نصف قرن.

### ماليزيا (١٩٦٣)

يتكون الاتحاد الفدرالي الماليزي حالياً من ١٣ ولاية يتجاوز تعداد سكانها ١٩ مليون نسمة. وقد تأسس عام ١٩٦٣ عند انضمام سنغافورة وولايتي بورنيو، صباح وسراواك، لاتحاد الملايو القائم والذي حصل على استقلاله في عام ١٩٥٧. وقد تم إخراج سنغافورة من اتحاد ماليزيا بعد مرور عامين فقط، ومنذ ذلك الوقت تكون الاتحاد من ١١ ولاية في شبه جزيرة الملايو وولايتين أخريين ذات حكم ذاتي في جزيرة بورنيو.

ومن السمات السياسية البارزة لماليزيا تنوع سكانها من حيث الجنس، والعرق، واللغة، والدين والعادات الاجتماعية. تبلغ نسبة الملايو وغيرهم من سكان البلاد الأصليين حوالي ٥٩ في المائة من عدد السكان، بينما يوجد ٣٢ في المائة من السكان من الصينيين و٩ بالمائة من الهنود. ويشكل الملايو أغلبية السكان في معظم الولايات الواقعة في شبه جزيرة الملايو،

ولكن تتركز نسب كبيرة من الصينيين وسكان البلاد الأصليين الآخرون في ولايات الساحل الغربي ويؤلفون مجموعات متنوعة من الجماعات اللغوية، ويشكلون الأغلبية الساحقة من ولايتي بورنيو. ولذلك فقد كان النظام الفدرالي عاملاً هاماً للحفاظ على التوازن الجماعي الدقيق داخل الاتحاد الفدرالي.

ومتلما هو الحال في الهند، فقد اتسم الاتحاد الفدرالي الماليزي في بادئ الأمر بقدر كبير من المركزية النابعة من دستور الملايو السابق، والذي تمت صياغته على غرار مرسوم حكومة الهند الصادر عام ١٩٣٥، ومن ثم فقد استند بطريقة غير مباشرة إلى مرسوم أمريكا الشمالية البريطاني الصادر عام ١٨٦٧. وعلى شاكلة الهند توجد ثلاث لوائح شاملة للسلطات (فدرالية خالصة، وولاياتية خالصة ومتلازمة) إلا أنه يتم منح السلطات المتبقية لحكومات الولايات. ولعل أبرز السمات المميزة للتوزيع الماليزي للسلطات ذلك القدر الكبير من عدم التماثل في الحكم الذاتي التشريعي، والتنفيذي والمالي الممنوح للوحدات التأسيسية. تتمتع ولايات شبه جزيرة الملايو البالغ عددها ١١ ولاية- وهي الولايات الأصلية المؤسسة لاتحاد الملايو الفدرالي – بعلاقات متماثلة مع الحكومة الفدرالية، ولكن ولايتي بورنيو تم منحها قدرًا أكبر من الحكم الذاتي بغية حماية مصالحها الخاصة غير المتعلقة بالملايو. إلا أنه وعلى خلاف الهند فقد واصل الاتحاد الفدرالي الماليزي الحفاظ على طابعه المركزي إلى حد ما نتيجة الوضع القائم على أساس الحزب السياسي المسيطر.

وقد ضمت ماليزيا مؤسسات الحكومات المسؤولة أمام الهيئة التشريعية على مستوى الحكومة الفدرالي والإقليمي، ولكنها تتمتع بشكل فريد من أشكال تناوب الحكم الملكي لتتصيب الرئيس الرسمي للدولة المؤسسة للاتحاد الفدرالي. ويتم اختيار Yang di-Pertuan Agong لمدة قدرها خمس سنوات من بين الحكام الذين يتولون الحكم بالوراثة في تسع من ولايات الملايو.

ويتسم الاتحاد الفدرالي الماليزي بأهمية خاصة لأنه يشكل توازنًا دقيقًا معقدًا للطوائف المتنوعة داخل اتحاد فدرالي برلماني مركزي نسبيًا قام بتحقيق تطور اقتصادي سريع، ونظرًا لأنه ينطوي على عدم تماثل للسلطات في الولايات المؤسسة وذلك من أجل حماية مصالح معينة.

## ٣.٢ الاتحادات الفدرالية حديثة النشأة

### بلجيكا (١٩٩٣)

تأسست بلجيكا في عام ١٨٣٠ كملكية دستورية وحدية إلا أن أربع مراحل من تفويض السلطة في أعوام ١٩٧٠ و ١٩٨٠ و ١٩٨٨ و ١٩٩٣ وصلت إلى ذروتها في شكل اتحاد فدرالي رسمي يتجاوز عدد سكانه ١٠ مليون نسمة. وهو يتكون من ست وحدات تكوينية. من بين هذه الوحدات ثلاث مناطق تشكل أقاليم محددة (المناطق الفلمنكية، والوالونية ومنطقة بروكسل) ولها مجالس مسؤولة إلى حد كبير عن الأمور الاقتصادية الإقليمية. وتطوق هذه المناطق ثلاث مجتمعات (المجتمعات المتحدة بالهولندية، والفرنسية والألمانية) تتمتع بمجالس خاصة بها تتحمل المسؤولية بصفة رئيسية عن الأمور الثقافية والتعليمية. وتمثل الأولى سلطات قانونية إقليمية بينما تمثل الثانية سلطات شخصية.

وقد كانت القوة الدافعة الرئيسية لمسار تفويض السلطات ضمن الإطار الفدرالي هي الاستقطاب السياسي للمجموعتين اللغويتين الرئيسيتين من البلجيكين، المتحدثين بالهولندية (٥٨ بالمائة) والمتحدثين بالفرنسية (٤١ بالمائة). وتشكل الأقلية المتحدة بالألمانية أقل من واحد بالمائة من عدد السكان. وقد ازداد التركيز على طابع السياسة البلجيكية ثنائي القطبية من خلال ما ينعم به الإقليم الفلمنكي من رخاء يزيد عن غيره من الأقاليم (على النقيض من الوضع الذي كان سائدا في القرن التاسع عشر) واستياء الأغلبية من المتحدثين بالهولندية من الهيمنة السياسية التي اعتاد البلجيكيون المتحدثون بالفرنسية على ممارستها في الدولة البلجيكية الوحيدة.

وعادة ما كان توزيع السلطات، نظراً للطابع المتمثل بتفويض السلطات ضمن مسار إقامة الفدرالية، يأخذ شكل تحديد السلطات المتزايدة للمجالس الإقليمية ومجالس المجتمعات المحلية مع ترك السلطات القانونية المتبقية وغير المحددة في أيدي الحكومة المركزية. وعلى الرغم من ذلك، ففي عام ١٩٩٣ تم الاتفاق (على الرغم من عدم تنفيذه حتى الآن) على إعادة صياغة توزيع السلطات لتحديد السلطات الفدرالية وترك السلطات المتبقية في أيدي الوحدات التأسيسية. ويتميز التوزيع البلجيكي للسلطات بثلاث سمات هي أن النقل التدريجي للسلطة قد أدى في الواقع إلى وجود قدر كبير من اللامركزية، وأن السلطات الممنوحة لكل مستوى من مستويات الحكومة

كانت في الغالب تأخذ شكل سلطات خالصة؛ وأنه قد نجم عن ذلك قدر كبير من اللاتماثل بين الوحدات التأسيسية مما ينعكس على وجود اختلافات بين الأقاليم والمجتمعات المحلية، ووجود اختلافات وفوارق في العلاقات البينية بين المجالس الإقليمية ومجالس الطوائف في المناطق المتحدة بالهولندية والمناطق المتحدة بالفرنسية، والوضع الخاص لبروكسل بصفتها عاصمة تقع في المنطقة الفلمنكية ولكنها تضم أغلبية من المتحدثين بالفرنسية. وعلى الرغم من اللامركزية الواسعة، فإن الخدمات الاجتماعية والضرائب ما تزال من بين المجالات الرئيسية التي تنهض بمسؤوليتها الحكومة الفدرالية. والمؤسسات الفدرالية للاتحاد الفدرالي البلجيكي هي المؤسسات التابعة للملكية الدستورية مع وجود حكومة مسؤولة أمام مجلس النواب في نظام برلماني ذي مجلسين تشريعيين.

وعلى الرغم من حداثة عهد الاتحاد الفدرالي البلجيكي الناشئ بما يحول دون التوصل إلى استنتاجات ثابتة عن أدائه، فإن مسار إقامة الفدرالية القاضي بتفويض السلطات يتخذ أهمية خاصة لأنه ذا طابع ثنائي القطبية لغويًا. كما أنه يعد مثالاً للدولة التي تستجيب للضغط المتواترة للتحويل الفدرالي في اتجاهين: من خلال تفويض داخلي للسلطات، الذي حولها من دولة وحدية إلى اتحاد فدرالي، ومن خلال الدمج الخارجي الناشئ عن عضويتها بالاتحاد الأوروبي.

### إسبانيا (١٩٧٨)

خاضت إسبانيا أيضًا عملية مزدوجة للتحويل الفدرالي ترتبط بالتفويض الداخلي للسلطات والدمج الخارجي مع الاتحاد الأوروبي. وفي عام ١٩٧٨، وبعد حوالي أربعين عامًا من المركزية الشمولية في ظل دكتاتورية الجنرال فرانكو، اعتمدت إسبانيا دستورًا جديدًا يضع نظامًا من الديمقراطية البرلمانية. وفي إطار التحول الديمقراطي ما بعد حقبة فرانكو وكوسيلة لإحداث توازن بين المصالح الإقليمية القوية التي تشجعها النزعة القومية الباسكية والكتالونية المتجددة، قامت إسبانيا بعملية الأقالمة. حيث أنشأت وحدات تدعى "المجتمعات ذات الحكم الذاتي" يوجد منها ١٧ مجتمع في بلد يضم حوالي ٤٠ مليون نسمة.

وعلى الرغم من أن إسبانيا كانت دولة وحدية شديدة المركزية، إلا أنها تتطوي في الواقع على تنوع كبير. وعلى الرغم من الثقافة السياسية للفشتاليين

قد نزعَت نحو التسلسل الهرمي والمركزي فقد كان لكل من الأراجونيين، والباسكيين، والكتالونيين، والغالين، والنافاريين والفالينسيين اهتمام قوي بالحفاظ على أسلوب حياتهم وتأمين السلطة اللازمة للحفاظ على هويتهم الثقافية.

وقد تمثل رد الفعل الإسباني على هذا الوضع بعد اعتماد دستور ١٩٧٨ في منح كل منطقة وضع الحكم الذاتي الخاص بها تدريجياً بما يتفق مع وضعها الخاص أو بناءً على مجموعة معينة من الحلول الوسط التي يتم التوصل إليها من خلال التفاوض بين القيادة الإقليمية والحكومة المركزية. ومع ذلك فقد نزعَت الإجراءات التالية التي قامت بها حكومة مدريد إلى توزيع السلطات القانونية على نحو أكثر انتظاماً. ورغم انتقال الأقاليم المختلفة نحو الحكم الذاتي بسرعات مختلفة، فإن الهدف كان يتمثل في الحد من اللاتماثل الذي يعتري المجتمعات ذات الحكم الذاتي في نهاية الأمر. ورغم أن الدستور الإسباني لا ينص صراحةً على تحديد الدولة على أنها فدرالية، إلا أنه يحدد لوائح السلطات الخالصة للحكومتين العامة أو الإقليمية، بينما يترك السلطة المتبقية في يد الحكومة المركزية. وعلى هذا الأساس، تصطبغ إسبانيا بصبغة فدرالية في شتى المجالات باستثناء اسمها وتضم ١٧ مجتمع حكم ذاتي تتمتع بسلطة دستورية تمنحها قدرًا كبيرًا من الحكم الذاتي. وفي الوقت الحالي تعد إسبانيا واحدة من أكثر الدول اللامركزية في أوروبا ولكن تم اقتباس الأقاليم السياسية بتأثير من الولاية الدستورية أقل من تأثير الاستراتيجيات الحزبية، والتنافس والمساومة في إطار مؤسسي فضفاض<sup>١٣</sup>.

والحكومة المركزية ملكية برلمانية حيث يكون مجلس الوزراء مسؤولاً أمام المجلس الأدنى من البرلمان (Cortes)، وهو الهيئة التشريعية الإسبانية ذات المجلسين التشريعيين. ويتكون مجلس الأعيان، وهو المجلس الثاني بالبرلمان (Cortes) في أغلبية من أعضاء يتم اختيارهم بالانتخاب المباشر، غير أنه يتم تعيين ٥٥ عضواً من الأعيان البالغ عددهم ٢٥٩ عضواً من خلال برلمانات مناطق الحكم الذاتي.

وبصفتها دولة وحيدة منخرطة في مسار إقامة الفدرالية القاضي بتفويض السلطات في داخل حدودها من خلال عملية تنتسم بعدم تماثل كبير، فإن إسبانيا تعد مثلاً هاماً لمحاولة استيعاب التباينات التي تعترى قوى الضغوط الإقليمية من أجل الحكم الذاتي.



## ٢. ٤ الاتحادات الفدرالية المنحلة ذات طائفتين

## تشيكوسلوفاكيا (١٩٦٠-١٩٩٢)

قبل انقسامها في نهاية عام ١٩٩٢، كانت تشيكوسلوفاكيا (جمهورية التشيك والسلوفاك الفدرالية) مؤلفة من اتحاد فدرالي ثنائي الوحدات قوامه جمهوريتي التشيك والسلوفاك. وقد كان الهدف من وراء إقامة هذا الاتحاد الفدرالي ثنائي الطوائف توفير قدر من الحكم الذاتي للطائفتين الرئيسيتين المكونتين له وفي ذات الوقت المحافظة على وجود اتحاد فدرالي قوي لإدارة وتذليل الخلافات والفوارق بين الطائفتين.

وقد تأسست تشيكوسلوفاكيا بعد الحرب العالمية الأولى في أعقاب انهيار الإمبراطورية النمساوية المجرية. وفي بادئ الأمر، كانت جمهورية ديمقراطية وحدية توحد التشيك والسلوفاك. وقد سمح ذلك للتشيك بالحصول على قدر أكبر من الحكم الذاتي بعيداً عن النمساويين والألمان، والسلوفاك بالإفلات من قبضة الهيمنة المجرية. فالسلوفاك، الذين يشكلون ثلث عدد السكان، كانوا يشعرون بالاستياء من الهيمنة التشيكية والحكم الذاتي المحدود الممنوح لهم. وقد ظهر هذا الشعور من خلال التدابير التي كانت توجد خلال الاحتلال الألماني والنظام الشيوعي الذي قام بعد الحرب. وفي خلال التحول الليبرالي الذي جرى عام ١٩٦٨ بزعامة ألكسندر دوبتشيك أطلقت الوعود بوضع دستور فدرالي يحقق المصالح العرقية الخاصة لكل من التشيك والسلوفاك. غير أن التدخل العسكري السوفييتي أنهى الإصلاحات الليبرالية، ولكن تم الحفاظ على الوعد بالالتزام بالاهتمام بكافة الأعراق وتم وضع دستور فدرالي رسمي. وعلى مدار العقدین التاليين كانت البلاد مركزية على نحو فعال على الصعيدين الاقتصادي والسياسي تحت إمرة الحزب الشيوعي. وفي ظل هذا النظام حققت سلوفاكيا نمواً اقتصادياً سريعاً وزادت فرص دخول السلوفاك في النظام البيروقراطي الوطني والفدرالي، ولكن الطابع الفدرالي للدستور لم يكن له أهمية تذكر. وفي أعقاب انهيار النظام الشيوعي في عام ١٩٨٩ ظل ما يدعى بالنظام الفدرالي قائماً مع وجود جمعية تشريعية فدرالية ذات مجلسين تشريعيين ومجالس وطنية أحادية المجلس في سلوفاكيا وجمهورية التشيك. وقد ضم الاتحاد الفدرالي عدداً من السكان بلغ ١٦ مليون نسمة.

إلا أنه في الفترة التالية، سعى القوميون السلوفاك إلى تشكيل اتحاد

كونفدرالي يضم الدولتين بحيث تملك سلوفاكيا زمام السيطرة على اقتصادها وسياساتها الخارجية. وعلى الجانب الآخر، لم يرَ التشيك جدوى من جراء الاحتفاظ بالعلاقات التي تربطهم بسلوفاكيا إلا إذا استمرت في المشاركة في الاتحاد الفدرالي الكامل. وفي عام ١٩٩٢ وصل الحزب القومي السلوفاكي إلى السلطة في سلوفاكيا وطالب بالاستقلال. وبعد ذلك قام تحالف بزعامة السلوفاك بمنع إعادة انتخاب فاتسلاف هافل كرئيس فدرالي. وقد عجل ذلك من الاتفاق بين زعمي التشيك والسلوفاك، اللذين رأى كل منهما أن استقلال كل مجموعة منهما عن الأخرى من شأنه أن يحقق فوائد سياسية، على مخطط للانفصال السلمي لتشيكوسلوفاكيا إلى دولتين في الأول من يناير ١٩٩٣. وبدون أية استفتاءات أو عمليات تصويت أخرى للتأكد من آراء الناخبين، تم تقسيم البلاد منذ هذا التاريخ.

وتستحق حالة تشيكوسلوفاكيا اهتماماً شديداً<sup>١٤</sup>. حيث إنها توضح المشكلات والتوترات المعينة التي يمكن أن تنشأ في الاتحاد الفدرالي ذي الطائفتين من العملية الديناميكية المتمثلة في الاستقطاب الثنائي التراكمي، والسرعة التي يمكن أن يحدث بها الانقسام والتفكك عندما يرى الزعماء السياسيون من كلا الجانبين أن الانفصال يحقق استفادة مشتركة لمركزيهما السياسيين.

## باكستان (١٩٤٧-١٩٧١)

في أعقاب تقسيم الهند في عام ١٩٤٧، نشأت باكستان بإجمالي عدد سكان حوالي ٩٠ مليون نسمة، والتي تكونت من كتلتين كبيرتين منفصلتين عن هيكل الهند القديمة، وكان كل جزء منها مختلفاً عن الآخر من شتى الأوجه عدا شئ واحد - الدين - ويفصل بينهما ألف ميل من أرض معادية.

ونجم عن ذلك اتحاد فدرالي مكون من وحدتين أساسيتين، غرب باكستان، والتي يتحدث أغلب سكانها اللغة الأردية، وهي ذات طابع شرق أوسطي، وهي الوحدة الأكثر ثراءً، وشرق باكستان، التي يتحدث سكانها اللغة البنغالية وتتسم بملامح جنوب شرق آسيوية، وهي الأكثر كثافة سكانية حيث تضم ٥٥ بالمائة من عدد السكان. وما بين عامي ١٩٤٧ و ١٩٥٦ كان مرسوم حكومة الهند الصادر عام ١٩٣٥ بمثابة الدستور الفدرالي المؤقت الجاري العمل به بالنسبة لباكستان. وخلال هذه الفترة تكونت باكستان من إقليم واحد في الشرق وثلاثة أقاليم ومجموعة متنوعة من الوحدات الأخرى في الغرب. وأخيراً وفي عام ١٩٥٦ تم العمل بالدستور الجديد الذي يؤسس اتحاداً فدرالياً مؤلفاً

من مقاطعتين (بعد دمج الوحدات السابقة الأخرى الواقعة في الغرب في شكل مقاطعة وحيدة واحدة). وقد منحت المقاطعتان تكافؤاً في التمثيل في الهيئة التشريعية الفدرالية ذات المجلس الواحد.

ولم يقلل اعتماد الدستور الجديد من الاستقطاب السياسي المتبادل بين شرق باكستان وغربها والذي كان بمثابة سمة مميزة للحكومة خلال فترة الدستور المؤقت. وفي عام ١٩٥٨ استولى أول نظام عسكري باكستاني على السلطة وأصدر دستوره الخاص الذي أكد مجدداً على وجود الاتحاد الفدرالي بشقيه. وقد قام البنغاليون، الذين كانوا يشعرون بالاستياء من هيمنة الإقليم الغربي على حياتهم السياسية والاقتصادية، وبأنهم كانوا يعاملون كما لو كانوا في مستعمرة ويخضعون لاحتلال الحكومة الموجودة في روالبندي، قاموا عام ١٩٧١ بإعلان انفصال شرق باكستان، أو بنغلاديش كما أعادوا تسميتها. وقد أدى ذلك إلى نشوب حرب أهلية على مدار أسبوعين و ظهور دولة بنغلاديش المستقلة في حيز الواقع. ومن جانبها فقد غدا إقليم غرب باكستان "الوحدى" السابق المؤلف من إقليم واحد وفي ظل دستور جديد عام ١٩٧٣ اتحاداً فدراليا قائماً بذاته ومكوناً من أربعة أقاليم.

وتوضح التوترات ثنائية القطب داخل باكستان والتي أدت إلى نشوب الحرب الأهلية وتقسيم البلاد الصعوبات والاضطراب الذي يميز الاتحادات الفدرالية ذات الشقين.

## الفصل الثالث

### توزيع السلطات في الاتحادات الفدرالية

---

#### ٣. ١ قضية التوازن بين الوحدة والتنوع

في جميع الاتحادات الفدرالية التي تعرضنا لها في القسم السابق، كان القاسم المشترك بينها هو وجود دوافع قوية للاتحاد لأغراض معينة وفي ذات الوقت وجود دوافع عميقة الجذور لحكومات إقليمية ذاتية الحكم لأغراض أخرى. وقد تجلّى ذلك في تصميم هذه الاتحادات الفدرالية من خلال توزيع السلطات بين الحكومة الفدرالية لأغراض مشتركة فيما بينها والسلطات الممنوحة لوحدات الحكومة الإقليمية لأغراض متعلقة بالتعبير عن الهوية الإقليمية. وهكذا فقد تمثلت السمة المؤسسية المميزة لهذه الاتحادات الفدرالية في الجمع بين الحكم المشترك والحكم الذاتي في نظام سياسي واحد من خلال التوزيع الدستوري للسلطات بين الحكومات الفدرالية والإقليمية.

وقد تباين الشكل والتخصيص المميزان لتوزيع السلطات تبعًا لما تنطوي عليه من درجات وأنواع للمصالح المشتركة والتنوع في المجتمع المعين المشار إليه. وقد كان للعوامل الجغرافية، والتاريخية، والاقتصادية، والبيئية، والأمنية، واللغوية، والثقافية، والفكرية، والديموقراطية والدولية المختلفة وما بينها من ترابط أهمية في تقوية دوافع الاتحاد والتعبير عن الهوية الإقليمية، ومن ثم فقد أثرت على التوزيع الخاص للقوى في مختلف الاتحادات الفدرالية. وعادةً فإنه كلما ازدادت درجة التجانس في المجتمع، ازدادت السلطات الممنوحة للحكومة الفدرالية وكلما ازدادت درجة التنوع، ازدادت السلطات الممنوحة للوحدات المكونة للحكومة. وحتى في الحالة الأخيرة فغالبًا ما كان من المرغوب فيه منح الحكومة الفدرالية سلطات كافية لمقاومة النزعات نحو البلقنة والانقسام.

وعلاوة على إبراز التوازن بين الوحدة والتنوع، فقد تطلب تصميم

الاتحادات الفدرالية وجود توازن بين الاستقلال والترابط لدى الحكومات الفدرالية والإقليمية تجاه بعضها البعض. وقد تمثلت وجهة النظر التقليدية للاتحاد الفدرالي حسبما يرى كي سي ويير والتي طالما استشهدت بها الولايات المتحدة، وسويسرا، وكندا وأستراليا في أن التوزيع المثالي للسلطات بين الحكومات في الاتحاد الفدرالي هو التوزيع الذي تكون بموجبه كل حكومة قادرة على التصرف بمفردها في نطاق المسؤولية المنوطة بها والتي لا تقبل الجدل<sup>١٥</sup>. وعلى أرض الواقع فقد تعذر على الاتحادات الفدرالية تجنب التداخل في مسؤوليات الحكومات ومن المؤلف في جميع الاتحادات الفدرالية وجود قدر من الاعتماد المتبادل. ومن أمثلة ذلك بأشد درجاته العلاقة المتشابكة بين الحكومات في الاتحاد الفدرالي الألماني والتي تطورت نتيجة قيام الولايات بإدارة معظم شؤون التشريع الفدرالي. وهذا التأكيد القوي على التنسيق من خلال المشاركة في صنع القرار قد يكون له تبعاته من حيث تقليص فرص وجود سياسة مرنة ومتنوعة عبر استقلالية صناعة القرار من جانب الحكومات المختلفة. ومن ثم تنشأ الحاجة إلى إيجاد توازن بين استقلال الحكومات والاعتماد المتبادل فيما بينها في إطار الاتحاد الفدرالي.

وقد تؤثر طريقة تكوين الاتحادات الفدرالية على طابع توزيع السلطات بها. وعندما تتطوي عملية التكوين على تجميع وحدات سبق لها أن كانت مميزة ومختلفة تقوم بالتخلي عن بعض من سيادتها لتأسيس الحكومة الفدرالية الجديدة فعادة ما يكون التركيز منصباً على تعيين مجموعة محدودة من السلطات الفدرالية الخالصة والمتلازمة مع استبقاء السلطات المتبقية (غير محددة في العادة) في يد الوحدات المؤسسة. ومن الأمثلة التقليدية لذلك الولايات المتحدة، وسويسرا وأستراليا. وقد حذت النمسا وألمانيا حذو هذا النمط التقليدي رغم أن إعادة إعمارهما في الفترة التي تلت الحرب قد انطوت على تفويض بعض السلطات بالمقارنة بالأنظمة الأوتوقراطية (المطلقة والمستبدية) السابقة. وحيثما ينطوي تأسيس الاتحاد الفدرالي على عملية تفويض السلطة من دولة وحيدة (لا فدرالية) سابقة، عادة ما كان العكس هو الصحيح: فقد كانت سلطات الوحدات الإقليمية محددة وظلت السلطة المتبقية في يد الحكومة الفدرالية؛ ومن أمثلة ذلك بلجيكا وإسبانيا. وقد انطوت بعض الاتحادات الفدرالية مثل كندا، والهند وماليزيا على مزيج من هاتين العمليتين المتمثلتين في تجميع السلطات وتفويضها، وقد قامت بتحديد السلطات الفدرالية الخالصة، والسلطات الإقليمية الخالصة والسلطات المتلازمة مع

منح السلطة المتبقية، في كندا والهند (واتحاد الملايو الفدرالي السابق) وليس الاتحاد الفدرالي الماليزي، للحكومة الفدرالية.

### ٣. ٢ العلاقة بين توزيعات السلطات التشريعية والتنفيذية

في بعض الاتحادات الفدرالية، ولاسيما تلك التي تتبع التقاليد الأنجلوسكسونية، عادة ما كان كل مستوى من مستويات الحكم يضطلع بمسؤوليات تنفيذية في ذات المجالات التي يتمتع فيها بسلطات تشريعية. ومن الأمثلة التقليدية على ذلك الولايات المتحدة الأمريكية، وكندا وأستراليا. وثمة عدة أسباب تدعو لتأييد هذا التدبير. أولاً: أنه يعزز استقلال الهيئات التشريعية؛ وثانياً: أنه يضمن لكل حكومة أن تتمتع بسلطة تنفيذ تشريعاتها الخاصة بها والتي قد تصبح بدونها غير ذات جدوى. ثالثاً: في حالات من قبيل كندا وأستراليا حيث تم اعتماد مبدأ مسؤولية السلطات التنفيذية البرلمانية أمام الهيئات التشريعية التابعة لها فإنه لا يمكن للهيئة التشريعية ممارسة الرقابة على الهيئة المنوط بها تنفيذ قوانينها إلا إذا تطابق الاختصاص التشريعي مع الاختصاص التنفيذي.

في الاتحادات الفدرالية الأوروبية، وعلى وجه الخصوص سويسرا، والنمسا وألمانيا فقد كان من الشائع عدم وجود توافق بين المسؤولية الإدارية والسلطة التشريعية، حيث كانت إدارة الكثير من مجالات السلطة التشريعية الفدرالية بموجب الدستور في يد حكومات الوحدات المكونة للفدرالية. وقد أتاح ذلك للهيئة التشريعية الفدرالية وضع الكثير من التشريعات الموحدة بينما تترك تطبيقها للحكومات الإقليمية بطرق تراعي الظروف الإقليمية المتباينة. بيد أن هذا التدبير يتطلب على أرض الواقع تعاوناً أوسع نطاقاً بين مستويات الحكم.

وعلى أرض الواقع فإن الفارق بين النهجين ليس حاداً إلى هذا الحد. وحتى في الاتحادات الفدرالية الأنجلوسكسونية فقد نقلت الحكومات الفدرالية الكثير من المسؤوليات عن البرامج الفدرالية للحكومات المكونة للفدرالية وغالباً ما كان ذلك يجري عن طريق تقديم المساعدة المالية من خلال برامج المنح والمساعدات. وعلاوة على ذلك، ففي كندا ينص الدستور ذاته على وجود استثناء من النمط العام من خلال اشتراط وجود تشريع فدرالي وإدارة إقليمية في مجال القانون الجنائي. وفي الاتحادات الفدرالية الأحدث عهداً في مناطق المستعمرات البريطانية السابقة مثل الهند وماليزيا فقد نصت في دساتيرها

على إدارة الدولة للقوانين الفدرالية في مجالات الاختصاص المشترك والمتلازم. وعلى الجانب الآخر، فإن بلجيكا تتناقض مع الاتحادات الفدرالية الأخرى، حيث إن توزيع السلطات التنفيذية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بتوزيع السلطات التشريعية. ومن ناحية أخرى يفرض الدستور الروسي الحالي أن تشكل الهيئات التنفيذية الفدرالية والتابعة للوحدات نظاماً واحداً من السلطة التنفيذية داخل الاتحاد الفدرالي.

### ٣.٣ التباينات في شكل توزيع السلطة التشريعية

#### السلطات التشريعية الخالصة

في سويسرا وكندا، وفي بلجيكا حديثاً، يتم منح معظم السلطات التشريعية بصفة خالصة إلى الحكومة الفدرالية أو حكومات الوحدات المكونة للفدرالية. على أنه في حالات سويسرا وبلجيكا فإن مجالات الاختصاص الخالص هي الأكثر تحديداً ووضوحاً. وعلى النقيض من هذه الاتحادات الفدرالية الثلاثة، فإنه في الولايات المتحدة وأستراليا تعد السلطات الممنوحة بصفة خالصة للحكومة الفدرالية محدودة وضئيلة للغاية مع تحديد معظم السلطات الفدرالية كسلطات مشتركة ومتلازمة. وفي النمسا، وألمانيا، والهند وماليزيا ثمة تصنيفات واسعة للغاية لكل من السلطات الخالصة والمتلازمة المحددة دستورياً.

وتنقسم الميزة المتمثلة في منح حكومة أو أخرى مسؤولية خالصة بأنها ميزة لها شقين. حيث إنها تعزز استقلال تلك الحكومة وتوضح الحكومة المسؤولة عن السياسة في ذلك المجال. ومع ذلك فعلى أرض الواقع، وحتى حيثما يتم تخصيص معظم السلطات بصفة خالصة لمستوى أو لآخر من مستويات الحكم فقد أوضحت تجارب بلدان مثل سويسرا وكندا أنه لا مفر من تداخل الاختصاصات السيادية لأنه يكاد يكون من ضروب المحال تحديد مجالات محددة المعالم للاختصاص السيادي الخالص.

#### السلطات التشريعية المتلازمة

أدى الاعتراف بحتمية وجود تداخل في الكثير من المجالات إلى تخصيص مجالات واسعة من الاختصاص التشريعي المتلازم في دساتير الولايات المتحدة الأمريكية، وأستراليا، وألمانيا، والهند وماليزيا. وعلى النقيض من

ذلك فإنه في كندا تتمثل مجالات الاختصاص المتلازمة المحددة دستورياً في الزراعة ، والهجرة، ومعاشات وإعانات الشيخوخة، وتصدير الموارد الطبيعية غير المتجددة، ومنتجات الغابات والطاقة الكهربائية.

وللتلازم عدد من المزايا في الاتحادات الفدرالية. حيث إنه يضيف قدراً من المرونة على توزيع السلطات، مما يتيح للحكومة الفدرالية تأجيل ممارسة السلطة المحتملة في مجال بعينه حتى يكتسب أهمية فدرالية. وعلى هذا الأساس يمكن إتاحة الفرصة لحكومة الوحدة المكونة للفدرالية في هذا الوقت للاهتمام بمبادراتها الخاصة. ويمكن للحكومة الفدرالية استخدام الاختصاص المتلازم لتقنين المعايير على مستوى الاتحاد الفدرالي وفي ذات الوقت إتاحة الفرصة للحكومات الإقليمية لتقنين التفاصيل وتقديم الخدمات بطريقة تراعي اختلاف الظروف المحلية. وفي واقع الأمر، ففي النمسا وألمانيا ثمة تصنيف دستوري خاص للاختصاص يحدد سلطة فدرالية لسن "تشريع إطارى" في بعض المجالات على أن تترك للولايات مهمة سن قوانين تتناولها بقدر أكبر من التفصيل. وبالإضافة إلى ذلك، ففي ألمانيا أضاف تعديل دستوري جرى عام ١٩٦٩ تصنيف "المهام المشتركة" بالنسبة للتعليم العالي، وتحسين الهياكل الاقتصادية الإقليمية وتحسين الزراعي والحفاظ على السواحل والتي تشارك فيها الحكومة الفدرالية في النهوض بمسؤوليات الولايات.

تتجنب اللوائح المترامنة للسلطة التشريعية ضرورة حصر الأقسام الفرعية المعقدة الدقيقة لكل وظيفة من الوظائف التي يتم توزيعها بصفة خالصة على مجال أو آخر من مجالات الحكومة، وتقلل من احتمال أن تصبح هذه الأقسام الفرعية الدقيقة بالية عند تغير الظروف.

وعادة حيثما يتم تعيين الاختصاص المتلازم يحدد الدستور أنه في حالات التنازع بين القانون الفدرالي وقانون الوحدة المكونة للفدرالية فإن السيادة تكون للقانون الفدرالي. وتعد كندا من بين الاستثناءات البارزة حيث تعد معاشات الشيخوخة أحد مجالات الاختصاص المتلازم ولكن في حالات تنازع القوانين يسود قانون الإقليم على القانون الفدرالي. وقد مكن ذلك كيبك من الحفاظ على نظام المعاشات الخاص بها ومكن الأقاليم الأخرى من قبول الاختصاص الفدرالي للمعاشات. ويعد الدستور المقترح للعراق، والذي تمت الموافقة عليه في الاستفتاء الذي جرى في شهر أكتوبر/تشرين الأول، ٢٠٠٥، فريداً من نوعه من حيث زيادة مساحة الاختصاص المتلازم والتي يسود فيها القانون الإقليمي على جميع مجالات الاختصاص المتلازم تقريباً.



## السلطات المتبقية

تمثل السلطة المتبقية تعيين الدستور لاختصاص في أمور لم يتم تحديدها بطريقة أخرى في الدستور. وفي معظم الاتحادات الفدرالية، ولاسيما تلك التي تم إنشاؤها من خلال تجميع وحدات كانت منفصلة فيما سبق، يتم منح السلطة المتبقية لحكومات الوحدات. ومن أمثلة ذلك الولايات المتحدة، وأستراليا، والنمسا، وألمانيا، وماليزيا وتشيكوسلوفاكيا. ولكن في بعض الاتحادات الفدرالية، فإنه عادة حيثما تتميز عملية التكوين الفدرالي بتفويض السلطة من نظام وحدي (لأفدرالي) مركزي، يتم ترك السلطات المتبقية في يد الحكومة الفدرالية. ومن أمثلة ذلك كندا، والهند واتحاد الملايو الفدرالي السابق قبل توسعته وتحوله إلى ماليزيا، وبلجيكا، رغم أنه في حالة بلجيكا قد تمت الموافقة (وإن لم تدخل حيز التنفيذ حتى الآن) على إعادة صياغة التوزيع الدستوري للسلطات بحيث تمنح السلطات المتبقية لحكومات الوحدات.

وترتبط أهمية السلطات المتبقية بعدد وشمول اللوائح المفصلة للسلطة التشريعية. إذ كلما ازداد تفصيل السلطات كلما قلت أهمية السلطة المتبقية. وهكذا ففي اتحادات فدرالية مثل الهند وماليزيا - وبدرجة أقل- كندا حيث تحدد الدساتير ثلاث لوائح شاملة ووافية للسلطات الفدرالية الخالصة، والسلطة الإقليمية الخالصة والسلطات التشريعية المتلازمة تعد السلطة المتبقية أقل أهمية نسبياً من مثيلتها في اتحادات فدرالية من قبيل الولايات المتحدة الأمريكية، وأستراليا وألمانيا حيث لم يجرِ تعداد سلطات الولاية بل كانت ببساطة تدرج ضمن سلطة متبقية كبيرة غير محددة. وفي هذه الاتحادات الفدرالية الأخيرة كانت تخصص سلطة متبقية هائلة للولايات بغرض التأكيد على استقلالها وعلى الطبيعة المحدودة للسلطات الممنوحة للحكومة الفدرالية. ومع ذلك فمن الهام أن نلاحظ أنه على أرض الواقع كانت المحاكم في هذه الاتحادات الفدرالية تميل نحو قراءة الحد الأقصى من مفهوم "السلطات الضمنية" في السلطة الفدرالية المعينة بما يجور على نطاق السلطات المتبقية للولايات، ومن ثم فقد كانت نزعة متنامية بمرور الوقت نحو المركزية التدريجية لسلطات الحكومة. ومن المفارقات أنه في اتحادات فدرالية مثل كندا، والهند وماليزيا حيث حصر المؤسسون القائلون بسلطة المركز السلطات الإقليمية المعينة المحدودة، كانت المحاكم تميل نحو التوسع في هذه السلطات ومن ثم تقلص من اتساع السلطة الفدرالية.

وفي بضع اتحادات فدرالية يوفر الدستور للحكومة الفدرالية سلطات خاصة للسيادة أو الطوارئ بحيث تتجاوز أو تحد في بعض الظروف من السلطات الدستورية الممنوحة للأقاليم في الأحوال الطبيعية . وقد كان ذلك نتيجة للمخاوف التي اعترت مؤسسيها بشأن احتمالات التعرض للبلقنة أو التفكك. وتوجد الأمثلة الأشمل لهذه السلطات شبه الوحشية في الدستورين الهندي والماليزي، بيد أن الدستور الكندي أيضاً يتضمن مثل هذه السلطات (مثل سلطات التحفظ والمنع، والسلطة التفسيرية، وشرط السلام والنظام والحكم الرشيد حسبما تفسره المحاكم).

### ٣. ٤ نطاق السلطات التشريعية الموزعة

بغض النظر عن الشكل الذي اتخذته التوزيع الدستوري للسلطات فإن السلطات المعنية التي تم تخصيصها لكل مستوى من مستويات الحكم قد تباينت هي الأخرى من اتحاد فدرالي لآخر وفقاً للظروف المعنية وتوازن المصالح داخل كل اتحاد فدرالي. للاطلاع على جدول المقارنة التفصيلية لتوزيع السلطات في الاتحادات الفدرالية المختلفة التي تمت مقارنتها في هذه الدراسة انظر ملحق أ.

وعلى وجه العموم، وفي معظم الاتحادات الفدرالية كانت العلاقات الدولية، والدفاع، وتسيير شؤون الاتحاد الاقتصادي والنقدي، والسلطات الرئيسية لفرض الضرائب والمواصلات بين الأقاليم تخضع لاختصاص الحكومة الفدرالية. وعادة ما كانت الشؤون الاجتماعية (بما فيها التعليم، والخدمات الصحية، والرفاهية الاجتماعية والخدمات العمالية)، وصيانة القانون والأمن، والحكم المحلي في يد الحكومات الإقليمية، رغم أن بعض هذه المجالات ولاسيما المرتبطة بالخدمات الاجتماعية غالباً ما تكون مشتركة مثلما هو الحال بالنسبة لمجال الزراعة والموارد الطبيعية. وبالرغم من ذلك، وكما يتضح من ملحق أ، فإنه ثمة اختلاف ملحوظ في التوزيعات المحددة في الاتحادات الفدرالية المختلفة.

وقد أثبتت التجربة أن بعض الموضوعات مزعجة وشاقة في حد ذاتها. ومن بينها الشؤون الخارجية حيث إنه في كثير من الاتحادات الفدرالية يمكن استخدام الاختصاص الفدرالي للهيمنة على اختصاص كان من الأجدر به أن يكون في يد الحكومات الإقليمية لولا الاختصاص الفدرالي. ومع ذلك ففي

بضع اتحادات فدرالية كانت قدرة السلطة الفدرالية على إبرام المعاهدات تتوقف على أن تلبي شرطاً يفيد بأنه حيثما تؤثر المعاهدات على اختصاص الحكومات الإقليمية فإنه يجب التشاور معها أو الحصول على موافقتها. وفي حالة كندا، يتعين تنفيذ التشريعات الإقليمية حيثما تتعلق المعاهدات بمجالات تدخل في إطار الاختصاص الخالص للأقاليم. وفي حالة ألمانيا تتطلب هذه المعاهدات موافقة أغلبية المجلس الفدرالي (Bundesrat) المكون من ممثلي حكومات الولايات الفدرالية. وأحياناً ما كان تنسيق المديونية العامة تمثل مشكلة لأنه يمكن لحكومة إحدى الوحدات المكونة للفدرالية أن تؤثر من خلال اقتراضها على الملاءة المالية للحكومات الأخرى بالاتحاد الفدرالي بما يمس قدرتها على الاقتراض. وقد أدى هذا في أستراليا إلى اشتراط تنسيق الاقتراض العام من خلال مجلس قروض بينحكومي بيده سلطة إصدار قرارات ملزمة لكلا المستويين بالحكم. وفي بعض الاتحادات الفدرالية الأخرى أدت هذه المخاوف إلى وجود رقابة فدرالية على الاقتراض العام، ولاسيما الاقتراض الخارجي من جانب حكومات الوحدات المكونة للفدرالية.

والمجالان اللذان كانا يعدان من مجالات النشاط الواسع من جانب مستويي الحكومة هما السياسة الاقتصادية والشؤون الاجتماعية. ففي المجال الأول، كانت الوحدات الإقليمية مهتمة بضمان تمتع مواطنيها بالرفاهية الاقتصادية ووضع سياسات متعلقة بمصالحها الاقتصادية الخاصة. وفي بعض الأحيان كان ذلك يشمل إنشاء مكاتب تجارية في بلدان أجنبية لتشجيع التجارة والاستثمار معاً، وهو نمط موجود في اتحادات فدرالية من قبيل الولايات المتحدة، وكندا، وأستراليا وألمانيا. وفي مجال الشؤون الاجتماعية، بما فيها الصحة، والتعليم والخدمات الاجتماعية عادة ما كانت الحكومات الإقليمية تضطلع بالمسؤولية الدستورية الأساسية. ولكن على وجه العموم غالباً ما كان من الضروري وجود مساعدة مالية واسعة بسبب تكاليف البرامج وبسبب الضغوط الرامية إلى وجود معايير لخدمة المواطنين على مستوى الاتحاد الفدرالي.

### ٣. ٥ توزيع المسؤوليات الإدارية

كما أشرنا في القسم ٣,٢ فإنه يتم في عدد من الاتحادات الفدرالية ولاسيما في البلدان ذات التقاليد الأنجلو سكسونية مثل الولايات المتحدة الأمريكية،

وكندا وأستراليا توزيع المسؤوليات الإدارية في معظم الأمور بما يتناسب مع توزيع السلطة التشريعية. ومع ذلك ففي بعض الاتحادات الفدرالية توجد بنود شرطية مدرجة بالدستور تنص على اقتسام الاختصاص التشريعي والإداري في منطقة بين المستويات المختلفة للحكم. ويتعين تمييز هذه التدابير الدائمة والدستورية من التفويضات المؤقتة للسلطة التشريعية والتنفيذية وهو ما يتم أيضاً في العديد من الاتحادات الفدرالية. ومن أمثلة التوزيع الدستوري الواسع للمسؤوليات التنفيذية والإدارية المختلفة عن توزيع الاختصاصات التشريعية سويسرا، والنمسا، وألمانيا، والهند وماليزيا. وفي جميع هذه البلدان الخمسة تتحمل حكومات الكانتونات والمقاطعات المستقلة المسؤولية الدستورية عن تنفيذ وإدارة مجموعة كبيرة من التشريعات الفدرالية. وفي الهند وماليزيا ينص الدستور على منح الولايات سلطة إدارة جميع التشريعات الفدرالية التي يتم سنّها في نطاق الاختصاص المتأزم. وهكذا وعلى الرغم من أن هذه الاتحادات الفدرالية تنقسم بالمركزية نسبياً من الناحية التشريعية فإنها تنقسم بقدر أكبر بكثير من اللامركزية من الناحية الإدارية. وقد أظهرت هذه الاتحادات الفدرالية أنه يمكن جني الفوائد من وراء اللامركزية الإدارية للتشريعات الفدرالية، ولاسيما من حيث تكيفها للظروف والحساسيات المختلفة للمناطق المختلفة.



## الفصل الرابع

### توزيع الموارد المالية

---

#### ٤. ١ أهمية تخصيص الموارد المالية

يعتبر تخصيص الموارد المالية لكل مستوى من الحكم ضمن النظام الفدرالي أمراً هاماً لسببين رئيسيين: أولاً، إن هذه الموارد تمكن الحكومات، أو تقيدّها، فيما يتعلق بممارسة مسؤولياتها التنفيذية والتشريعية كما نص عليها الدستور؛ وثانياً، إن سلطات فرض الضرائب والإنفاق هي بحد ذاتها أدوات هامة لضبط الاقتصاد والتأثير عليه.

#### ٤. ٢ سلطات توزيع العائدات

تحدد معظم الأنظمة الفدرالية في دساتيرها (أو في تشريع خاص كما هو الحال في بلجيكا) سلطات جمع الإيرادات الخاصة بكل واحد من مستويي الحكم. للمقارنة بين هذه السلطات، انظر الجدول في الجزء المناسب في الملحق أ. وتشكل رسوم الجمرک والمنافع العامة، وضرائب الشركات، وضريبة الدخل للأفراد، ومختلف ضرائب المبيعات والاستهلاك السلطات الضريبية الرئيسية. وقد كانت رسوم الجمارك والمنافع العامة، تخضع دائماً، تقريباً، للسلطة القانونية الفدرالية وذلك من أجل ضمان فرض رسوم جمركية داخلية فعالة وتحقيق وحدة اقتصادية. كما كانت ضرائب الدخل على الشركات تخضع في معظم الأحيان للسلطات الفدرالية لأن الشركات الكبرى، عندما تحقق أرباحها، تكون قد عبرت حدود الوحدات الإقليمية الداخلية كما أن موقع المقر الرئيسي لهذه الشركات لا يعكس بالضرورة المصادر الجغرافية لدخل هذه الشركات. وعلى أية حال، فإن هذه السلطات الضريبية، في بعض الأنظمة الفدرالية، يمكن أن تكون مشتركة، وفي هذه

الحالة تكون خاضعة لسلطات قانونية متلازمة. أما ضريبة الدخل على الأفراد فإنها قد تكون أكثر ارتباطاً بمكان الإقامة وبالتالي فهي غالباً من المجالات المشتركة بين الحكومات الفدرالية والاقليمية، على الرغم من أنها في بعض الفدراليات كانت من اختصاص السلطة الفدرالية بالكامل (مثلاً، النمسا، والهند، وتشيكوسلوفاكيا). ضرائب الاستهلاك والمبيعات هي، في معظم الأنظمة الفدرالية، من المجالات التي تشترك بها الحكومات الفدرالية والاقليمية على الرغم من وجود بعض الاستثناءات.

إن إحدى الميزات العامة لتخصيص السلطات المالية في جميع الأنظمة الفدرالية تقريباً هي أن غالبية مصادر الإيرادات الرئيسية تكون من نصيب الحكومات الفدرالية. وحتى عندما تكون بعض المجالات الضريبية مشتركة أو تحت سلطات قانونية متلازمة، فإن الحكومات الفدرالية تميل إلى السيطرة لأن السلطة الفدرالية تتمتع بصلاحيات استباق وإلغاء أي مجال من السلطات القانونية المتلازمة وبسبب التدابير الاحتياطية التي تقيد مجال مصادر الضرائب، المباشرة وغير المباشرة، المخصصة للحكومات الاقليمية. هناك عاملان كان لهما تأثير خاص في خلق هذا النمط العام. أحد هذه العوامل هو أن تركيز الموارد في يد الحكومة الفدرالية يعتبر أمراً هاماً لكي تتمكن من القيام بالدور المتوقع منها عادة، وهو إعادة توزيع الموارد المالية. والعامل الآخر هو تأثير نظريات جون ماينارد كينز المتعلقة بسياسات تهدف إلى الاستقرار والتنمية الاقتصادية والتي كانت سائدة في الوقت الذي شهد تطوير العديد من الترتيبات المالية الفدرالية الحالية في هذه الأنظمة الفدرالية.

ثمة مساحة تختلف حولها الآراء في عدد من الأنظمة الفدرالية حيث تتركز الموارد الطبيعية في بعض المناطق دون غيرها، وهي ما إذا كانت سلطات فرض الضرائب وريع الامتيازات الخاصة بهذه الموارد يجب أن تكون في يد الحكومة الفدرالية وأن يتم توزيعها على مختلف أجزاء الفدرالية، أو تبقى في يد الحكومات الاقليمية. لقد كان هذا الخيار الثاني مسألة خلافية إلى أقصى حد في أنظمة فدرالية مثل كندا، ونيجيريا والبرازيل كما كان مصدراً كبيراً للخلاف في المفاوضات الدستورية في العراق، وذلك لأنه يؤدي إلى فوارق هائلة في ثروة الوحدات المكونة للفدراليات.

هناك مصدرين آخرين هامين لجمع الأموال من جانب الحكومة بالإضافة إلى فرض الضرائب. المصدر الأول هو الدين العام، وهذا مصدر مفتوح لمستويي الحكم في معظم الأنظمة الفدرالية، على الرغم من أن الدين الخارجي

في بعض الحالات (أهمها النمسا، والهند وماليزيا) يخضع بشكل مطلق للسلطة الفدرالية. وفي حالة أستراليا، يتم تنسيق جميع أشكال الدين العام الأساسية على المستوى الفدرالي والاقليمي من خلال عمل مجلس القروض بين الحكومي. المصدر الثاني هو عمل الشركات والمشاريع العامة، والتي قد تشكل أرباحها مصدراً للدخل الحكومي. وهذا الأخير، في معظم الأنظمة الفدرالية، يكون مفتوحاً لمستويي الحكومة الفدرالية والاقليمية.

#### ٤. ٣ تخصيص سلطات الانفاق

يمكن القول، بشكل عام، أن توزيع سلطات الانفاق في كل نظام فدرالي يتطابق مع الاطار المشترك للمسؤوليات التشريعية والادارية المخصصة لكل حكومة ضمن الفدرالية. ولكن هناك بعض النقاط التي تجب ملاحظتها. أولاً، حيثما تكون مسؤولية إدارة جانب كبير من التشريع الفدرالي منطبة بحكم الدستور للحكومات في الوحدات المكونة للفدرالية، كما في سويسرا، والنمسا، وألمانيا، والهند، وماليزيا، تكون مسؤوليات الانفاق الدستورية للحكومات الاقليمية أوسع بكثير مما قد يوحي به توزيع السلطات التشريعية لوحده.

ثانياً، إن متطلبات الانفاق في مختلف مجالات المسؤوليات قد تختلف. مثلاً، إن الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية هي، نسبياً، مهمات أعلى كلفة مقارنة بالمهمات المتعلقة بالتنظيم والضبط أكثر منها بتوفير الخدمات. ثالثاً، في معظم الأنظمة الفدرالية، لم تكن سلطات الانفاق في كل مستوى من مستويات الحكم محصورة بالضبط بما هو وارد في الصلاحيات القانونية التشريعية والادارية. لقد كانت النظرة للحكومات عادة هي أنها تملك سلطة إنفاق عامة.<sup>١</sup> وبالتالي، فقد استعملت الحكومات الفدرالية سلطات الانفاق العامة لديها لكي تسعى وراء أهداف معينة في مجالات من الصلاحيات القانونية للدولة وذلك بتوفيرها منحاً للحكومات الاقليمية التي ما كان بإمكانها، بدون هذا الاسلوب، أن تتحمل نفقات تأمين الخدمات المطلوبة من هذه الحكومات. ومن جانبها، قامت حكومات الوحدات التكوينية في عدد من الأنظمة الفدرالية باستخدام سلطة الانفاق العام لديها لإقامة مكاتب تجارية ولترويج منتجاتها خارج إطار الفدرالية حتى في حال غياب أية صلاحيات دستورية محددة في مجال الشؤون الخارجية.



لقد كان استعمال سلطة الإنفاق الفدرالي في مجالات خاضعة للسلطة القانونية الإقليمية المطلقة مسألة خلافية سياسياً في العلاقات الكندية بين الحكومية، ولكنها لم تتعرض إطلاقاً للهزيمة أمام المحاكم. فقد أصدرت المحاكم قرارها بأن الإنفاق الفدرالي ليس محصوراً فقط بمجالات الصلاحيات التشريعية التي حددها الدستور. وبالتالي، فقد استعملت الحكومات الفدرالية في كندا، في كثير من الأحيان، سلطاتها الإنفاقية لتقدم منحاً لتدعم برامج للمقاطعات من أجل تشجيع هذه المقاطعات على اتباع الأولويات الفدرالية. وقد اشتكت حكومات المقاطعات من أن هذا الاستعمال من جانب واحد لسلطة الإنفاق الفدرالي تهدد حكمها الذاتي في مجالات حددها الدستور بصورة مطلقة لحكومات المقاطعات. ولكن هذا التقليد ليس محصوراً بالفدرالية الكندية. فقد حدث في العديد من المرات في الولايات المتحدة الأمريكية وأستراليا منذ أزمة الركود الاقتصادي في الثلاثينات من القرن الماضي. وكثيراً ما كانت الحكومات الإقليمية في الأنظمة الفدرالية تقبل المساعدات الفدرالية، ولكن حيثما كانت هذه المساعدات تقدم على شكل منح مشروطة فإن هذه الحكومات كانت تتذمر معتبرة المساعدات اعتداء على مجالات صلاحياتها القانونية المطلقة. وقد حصل هذا بشكل خاص حيثما كان الإنفاق الفدرالي على أمور ضمن السلطة الإقليمية يحدث بدون دعوة من جانب المقاطعات أو يُسحب بدون خبر مسبق. وكانت قد أدت مثل هذه الإجراءات الخاصة بسحب المساعدات من جانب واحد في كل من كندا والولايات المتحدة الأمريكية إلى توجيه اتهامات من نوع "إزاحة عبء المقاطعات" و"فدرالية على أساس دبر شئوك بنفسك". وتجدر الملاحظة أنه في بعض الفدراليات الأقدم، مثل الولايات المتحدة وكندا وأستراليا حيث كان استعمال سلطات الإنفاق العام الفدرالي منتشرًا على نطاق واسع، لا يحدد الدستور صراحةً سلطة إنفاق عام معينة. ومع ذلك، فقد اقرت المحاكم في هذه الفدراليات، وعلى درجات متفاوتة، بأن سلطات فرض الضرائب وتخصيص المساعدات التي تتمتع بها الحكومة الفدرالية يمكن استعمالها للتأثير على مجال من النشاطات خارج الحدود الصارمة لسلطاتها التشريعية العادية. وقد جاء في الدستور الفدرالي الأكثر حداثة في كل من الهند وماليزيا، وهما الدستوران اللذان صمما على ضوء التجربة العملية في الفدراليات الأسبق، اعتراف واضح بسلطة حكومتيهما الفدراليتين في مجال تقديم المنح لحكومات الولايات لأي غرض كان، سواء كان ذلك الغرض تحت سلطة الحكومة الفدرالية القانونية أم لم يكن.

أما في تلك الأنظمة الفدرالية حيث يعين الدستور لحكومات الولايات مسؤولية إدارية على جانب كبير من التشريع الفدرالي، فإن الظاهرة الطبيعية والمألوفة هي تحويلات فدرالية ضخمة، إما على هيئة أجزاء من عائدات الضرائب الفدرالية أو على هيئة منح مشروطة أو غير مشروطة.

#### ٤. ٤ مسألة عدم التوازن العمودي والأفقي

لقد واجه كل نظام فدرالي تقريباً الحاجة لتصحيح نوعين من اللاتوازن المالي. اللاتوازنات العمودية تحدث عندما تعجز موارد الحكومة الفدرالية والوحدية المحددة دستورياً عن مطابقة مسؤوليات نفقاتها المحددة دستورياً أيضاً. وتحدث هذه اللاتوازنات، عامة، لسببين. الأول، أن التجربة أثبتت أنه من الأفضل تخصيص سلطات فرض الضرائب الرئيسية للحكومة الفدرالية لأن هذه السلطات مرتبطة ارتباطاً وثيقاً مع تنمية الوحدة الجمركية، وبشكل أوسع، مرتبطة أيضاً مع وحدة اقتصادية فعالة، في حين أن بعض مسؤوليات الإنفاق الأكثر كلفة، مثل الصحة، والتعليم، والخدمات الاجتماعية كانت عادة تعتبر من صلاحيات الحكومة الإقليمية لضمان أفضل إدارة لها حيث يمكن الأخذ في الاعتبار بعض الظروف الإقليمية الخاصة. إن قراءة مشتركة للجدولين ٧ و ٨ توضح الفوارق بين نسب مجموع (الحكومة الفدرالية-الولاية-المحلية مجتمعة معاً) العائدات ومجموع (الحكومة الفدرالية-الولاية-المحلية مجتمعة معاً) مسؤوليات الإنفاق لدى الحكومات الفدرالية في أنظمة فدرالية مختلفة. السبب الثاني للاتوازنات العمودية هو أنه مهما حرص مصممو النظام الفدرالي الأصليون على محاولة المطابقة ما بين موارد العائدات ومسؤوليات الإنفاق لكل مستوى من الحكم، إلا أنه وبمرور الزمن سوف تختلف أهمية كل من التغيرات الضريبية المختلفة (مثل ضريبة الدخل وضريبة الاستهلاك) وتكاليف النفقات بطرق لم يكن من الممكن التنبؤ بها. وبالتالي، هناك حاجة لبناء مسارات داخل الفدرالية يمكن بواسطتها تصحيح حالات اللاتوازن هذه من حين لآخر.

تشكل اللاتوازنات الأفقية الشكل الثاني الذي يحتاج إلى تصحيح. وتحدث اللاتوازنات الأفقية عندما تكون قدرات العائدات لدى الوحدات المختلفة المكونة للفدرالية مختلفة إلى حد يجعلها غير قادرة على أن تقدم الخدمات لمواطنيها على نفس المستوى انطلاقاً من مستويات ضريبية مقارنة.

الجدول رقم (٧) : النسبة المئوية لعائدات الحكومة الفدرالية من إجمالي عائدات الحكومات (المحلية وحكومات الولايات والحكومة الفدرالية) قبل التحويلات البيمحكومية

٩٥	جنوب أفريقيا
٩٠	ماليزيا
٨٣	أسبانيا
٧٣	استراليا
٦٩	البرازيل
٦٩	استراليا
٦٧	الولايات المتحدة
٦٦	الهند
٦٥	ألمانيا
٤٤	كندا
٤٠	سويسرا

ملحوظة: حصص العائدات قبل تحويلات الضرائب الفدرالية إلى الحكومات المحلية والولايات. الأرقام المبينة مُقربة إلى أقرب نسبة مئوية، كما تم إجمالاً ترتيب الدول في القائمة ترتيباً تنازلياً من حيث المركزية. وحسب المصدر، فإن تلك البيانات هي لعام ٢٠٠٠ أو ٢٠٠١.

المصدر: رونالد ل. واتس، "الحكم الذاتي أو التبعية: العلاقات المالية البيمحكومية في إحدى عشرة دولة" (كينجستون: معهد العلاقات البيمحكومية، جامعة كوينز) ورقة عمل ٢٠٠٥ (٥)؛ رونالد ل. واتس، "قوة الإنفاق في الأنظمة الفدرالية: دراسة مقارنة" (كينجستون: معهد العلاقات البيمحكومية، جامعة كوينز ١٩٩٩).

وبالإضافة لحالات عدم التوازن الأفقي في العائدات، فإنه من الممكن أيضاً أن يحدث عدم توازن بين المقاطعات في جانب النفقات بسبب الاختلافات في "احتياجات الإنفاق" للوحدات المختلفة المكونة للفدرالية بسبب الاختلافات في الخصائص الاجتماعية الديمغرافية لسكان هذه الوحدات مثل التوزع السكاني، وظاهرة الانتقال إلى المدن، والتكوين الاجتماعي وهيكل الأعمار،

وكلفة توفير الخدمات التي تتأثر بعوامل من مثل مدى الإدارة العامة والبيئة المادية والاقتصادية.

الجدول رقم (٨) : النسبة المئوية لنفقات الحكومة الفدرالية من إجمالي نفقات الحكومات (المحلية وحكومات الولايات والحكومة الفدرالية) بعد التحويلات البيئ الحكومية

٨٦	ماليزيا
٦٩	استراليا
٦٤	البرازيل
٥٤	الولايات المتحدة
٥٤	استراليا
٥١	أسبانيا
٤٥	الهند
٣٧	ألمانيا
٣٧	كندا
٣٢	سويسرا

ملحوظة: حصص الإنفاق بعد تحويلات حصص الضرائب والمنح الفدرالية إلى حكومات الولايات والحكومات المحلية. البيانات مُقربة إلى أقرب نسبة مئوية، كما تم ترتيب الدول بصورة إجمالية في القائمة ترتيباً تنازلياً من حيث اللامركزية. المصدر: رونالد ل. واتس، "الحكم الذاتي أو التبعية: العلاقات المالية البيئ الحكومية في إحدى عشرة دولة" (كينجستون: معهد العلاقات البيئ الحكومية، جامعة كوينز) ورقة عمل ٢٠٠٥ (٥)؛ رونالد ل. واتس، "قوة الإنفاق في الأنظمة الفدرالية: دراسة مقارنة" (كينجستون: معهد العلاقات البيئ الحكومية، جامعة كوينز ١٩٩٩).

#### ٤.٥ دور التحويلات المالية

تشتمل معظم الأنظمة الفدرالية على ترتيبات لتحويلات مالية من أحد مستويات

الحكم إلى آخر، وذلك من أجل تصحيح هذه الحالات من اللاتوازن. وتتخذ هذه التعديلات عادة شكل تحويلات للحكومات الإقليمية، ذلك أن الحكومات الفدرالية على وجه العموم قد أصبحت تسيطر على مصادر الضرائب الأساسية. وكان الغرض من هذه التحويلات هو إزالة اللاتوازنات العمودية من خلال التحويلات على شكل نصيب من الضرائب، أو منح كبيرة غير مشروطة أو منح مشروطة لأغراض محددة، وفي نفس الوقت أيضاً إزالة اللاتوازنات الأفقية لمساعدة الوحدات الأشد فقراً في الفدرالية. ويقدم الجدول ٩ تعبيراً عن أهمية هذه التحويلات كجزء من العائدات الإجمالية للمقاطعة أو الولاية، ودرجة اعتماد المقاطعة أو الولاية الناجمة على هذه التحويلات.

الجدول رقم (٩) : النسبة المئوية للتحويلات البيحكومية من عائدات المقاطعات أو الولايات

٧٣	أسبانيا
٤٦	الهند
٤٥	استراليا
٤٤	النمسا
٤٤	ألمانيا
٣٠	الولايات المتحدة
٢٥	سويسرا
٢٠	كندا
١٨	ماليزيا

ملحوظة: تلك البيانات هي غالباً لعامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠١ ومقربة لأقرب نسبة مئوية. وقد وضعت الدول في ترتيب تنازلي من حيث التبعية. المصدر: رونالد ل. واتس، "الحكم الذاتي أو التبعية: العلاقات المالية البيحكومية في إحدى عشرة دولة" (كينجستون: معهد العلاقات البيحكومية، جامعة كوبينز) ورقة عمل ٢٠٠٥ (٥)؛ رونالد ل. واتس، "قوة الإنفاق في الأنظمة الفدرالية: دراسة مقارنة" (كينجستون: معهد العلاقات البيحكومية، جامعة كوبينز ١٩٩٩).

## ٤.٦ تحويلات مشروطة أو غير مشروطة

يتأثر مدى الاتكالية في المقاطعة أو الولاية على الحكومة الفدرالية بما إذا كانت التحويلات مشروطة أو غير مشروطة أكثر من تأثره بنسبة هذه التحويلات من إيرادات المقاطعة أو الولاية. ومن الممكن أن تكون التحويلات الفدرالية للوحدات الإقليمية مرتبطة ببعض الشروط وذلك لكي يمكن للحكومة الفدرالية أن تمارس تأثيراً على الطريقة التي يتم فيها إنفاق هذه التحويلات. ولكن هذا "التحكم الذهبي" كما يشار إليه في ألمانيا، قد يؤدي أيضاً إلى إضعاف سلطة الحكم الذاتي لدى الوحدات الإقليمية من الحكومة خاصة إذا كانت التحويلات المشروطة تشكل نسبة عالية من التحويلات الاجمالية وبالتالي تشكل نسبة عالية من مجموع إيرادات المقاطعة أو الولاية. ومن الممكن، لتجنب هذا الأمر، أن تتخذ التحويلات هيئة تحويلات غير مشروطة (إما نسبة معينة من إيرادات بعض الضرائب الفدرالية كما يحدث في العديد من الفدراليات الأكثر حداثة، أو مبلغ محدد من المنح غير المشروطة). ومن الواضح أن هناك اختلافات كبيرة بين الأنظمة الفدرالية بالنسبة لمدى الشروط، أو عدمها، المفروضة على التحويلات الفدرالية، على الرغم من أن الاحصائيات المقارنة بالتحديد يصعب الحصول عليها. إن الجدول ١٠ الذي يتضمن التحويلات المشروطة ونسبتها من التحويلات الفدرالية يظهر بوضوح أن نسبة التحويلات المشروطة تصل أعلى مستوى لها في الولايات المتحدة (نسبة ١٠٠٪) ثم تنخفض إلى ٦٦٪ في مجتمعات الحكم الذاتي في اسبانيا، ٤٧٪ في أستراليا، و ٤١٪ في الهند. ويعتمد الرقم المماثل في كندا على ما إذا كانت التحويلات من برنامج التمويل القائم (Established Program Financing-EPF)، الذي تحول الآن ليصبح برنامج التحويلات الكندية للخدمات الاجتماعية والصحة (Program Financing-EPF Canadian Health)، وهي على الأغلب تحويلات شبه مشروطة، يمكن اعتبارها مشروطة أو غير مشروطة. فإذا تم تصنيف هذه التحويلات على أنها مشروطة يكون الرقم الكندي المقارن الخاص بنسبة التحويلات المشروطة ٤٤٪، ولكن إذا تم تصنيفها على أنها غير مشروطة تكون نسبتها ٤٪ فقط.

الجدول رقم (١٠) : النسبة المئوية للتحويلات المشروطة من التحويلات الفدرالية

١٠٠	الولايات المتحدة
٧٣	سويسرا
٦٨	ماليزيا
٦٦	أسبانيا
٦٥	ألمانيا
٤٧	استراليا
٤٤*	كندا
٤١	الهند
٢٥	البرازيل
١٢	جنوب أفريقيا

ملحوظة: البيانات المقارنة لاستراليا وبلجيكا غير متاحة.  
 \* إذا تم اعتبار "برنامج التمويل الثابت EPF" و "التحويل الاجتماعي الصحي الكندي CHST" تحويلين غير مشروطين، ستصبح نسبة كندا ٤٤٪.  
 المصدر: رونالد ل. واتس، "الحكم الذاتي أو التبعية: العلاقات المالية بينحكومية في إحدى عشرة دولة" (كينجستون: معهد العلاقات بينحكومية، جامعة كوينز) ورقة عمل ٢٠٠٥ (٥)؛ رونالد ل. واتس، "قوة الإنفاق في الأنظمة الفدرالية: دراسة مقارنة" (كينجستون: معهد العلاقات بينحكومية، جامعة كوينز ١٩٩٩)، ص ٥٦.

إن النسبة التي تشكلها التحويلات الفدرالية المشروطة من مجموع إيرادات المقاطعة أو الولاية تعطينا مقياساً واحداً هاماً للقيود المفروضة على الحكم الذاتي في المقاطعة أو الولاية. وكما يبين الجدول ١١ تشكل التحويلات المشروطة في غالبية الأنظمة الفدرالية ما بين ١٠ - ٣٠ ٪ من مجموع إيرادات المقاطعة أو الولاية.

تتوفر الحجج المقنعة تأييداً لكل من هذين النمطين من التحويلات. وثمة تبرير يبدو أنه يسيطر على النقاش حول هذا الموضوع في الولايات المتحدة بالذات. ويعتمد هذا التبرير على مبدأ المسؤولية المالية والمحاسبة، أي أن

الحكومة الفدرالية التي تقوم بالمهمة الوسخة المتعلقة بجمع الأموال عن طريق فرض الضرائب يتوجب عليها، حفاظاً على مبدأ المحاسبة من جانب دافع الضرائب الأمريكي، أن تضبط سبل استعمال هذه الأموال من جانب حكومات الولايات وتضع لها الشروط. ولهذا، فقد سادت المنح المشروطة، في العقود الأخيرة، التحويلات الفدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية.

الجدول رقم (١١) : النسبة المئوية للمنح الفدرالية المشروطة من إجمالي عائدات حكومات المقاطعات/الولايات

٤٢	أسبانيا
٣٠	الولايات المتحدة
٢١	استراليا
١٩	الهند
١٧	سويسرا
١٦*	كندا
١٢	ماليزيا
١١	جنوب أفريقيا
١٠	ألمانيا
٨	البرازيل

ملحوظة: نظراً لعدم توافر البيانات المقارنة لجميع الدول خلال عام واحد، فقد وضعت الأرقام بصورة تقريبية. الأرقام المقارنة للنمسا وبلجيكا غير متاحة.

\* بالرغم من أن مدفوعات "التحويل الاجتماعي الصحي الكندي CHST" هي ذات طبيعة شبه مشروطة، إلا أن لها شروطاً سائدة جداً، ولهذا فهي تعامل وكأنها مدفوعات مشروطة. إذا تم اعتبار "التحويل الاجتماعي الصحي الكندي CHST" غير مشروطاً، فإن النسبة ستصبح ١٪.

المصدر: رونالد ل. واتس، "الحكم الذاتي أو التبعية: العلاقات المالية بينحكومية في إحدى عشرة دولة" (كينجستون: معهد العلاقات بينحكومية، جامعة كوينز) ورقة عمل ٢٠٠٥ (٥)؛ رونالد ل. واتس، "قوة الإنفاق في الأنظمة الفدرالية: دراسة مقارنة" (كينجستون: معهد العلاقات بينحكومية، جامعة كوينز ١٩٩٩)، ص ٥٧.



ولكن، يقابل هذا التبرير الموقف القلق الذي لفت الانتباه أكثر في بعض الأنظمة الفدرالية والقائل بأن المنح المشروطة من شأنها أن تهدد الحكم الذاتي للوحدات الحكومية الاقليمية وذلك عن طريق حثها على القيام بنفقات لا تتماشى بالضرورة مع أولويات هذه الوحدات. وهناك أيضاً الرأي القائل، في تلك الأنظمة الفدرالية حيث يوجد في الوحدات الاقليمية من الحكم مسئولون تنفيذيون برلمانيون خاضعون لمحاسبة مجالسهم التشريعية، بأن هذه الحكومات يمكنها أن تكون مسئولة عن استعمال التحويلات غير المشروطة من خلال محاسبتها من جانب مجالسها التشريعية وبالتالي الناخبين فيها، ومسئوليتها أمام هذه المجالس والناخبين. وقد أدت هذه التبريرات في معظم الأنظمة الفدرالية البرلمانية إلى اعتماد أقل بكثير على التحويلات المشروطة مقابل نسبة عالية من التحويلات غير المشروطة مقارنة بالولايات المتحدة الأمريكية.

#### ٤. ٧ تحويلات التعادل

تكمن أهمية تحويلات "التعادل" في الرأي القائل بأن جميع المواطنين داخل الاتحاد الفدرالي يجب أن يكون لهم الحق في الحصول على خدمات مقارنة بدون الحاجة للخضوع إلى معدلات ضريبة شديدة الاختلاف. لقد نشأت الحاجة إلى هذا النوع من التحويلات في معظم الأنظمة الفدرالية من الإدراك بأن الفروقات في الثروة بين المناطق المختلفة داخل الاتحاد الفدرالي من شأنها، غالباً، أن تؤدي إلى تآكل التماسك بين أطراف الفدرالية. وكان هذا هو السبب، بالتأكيد، وراء إطلاق اسم تحويلات "التضامن" على تحويلات التعادل في معظم الفدراليات الأوروبية.

لقد اختلفت الترتيبات لتحويلات التعادل من نظام فدرالي لآخر، وقد وردت هذه الترتيبات بشكل مختصر في الجدول ١٢. وتجدر الإشارة إلى عدد من النقاط. أولاً، يختلف حجم تحويلات التعادل اختلافاً كبيراً. إن معظم الأنظمة الفدرالية، باستثناء الولايات المتحدة الأمريكية، لديها مخططات معينة لتحويلات التعادل، ولكن نطاق هذه التحويلات كان في بعضها، مثل ألمانيا وكندا وأستراليا أكبر من بعضها الآخر مثل سويسرا.

## الجدول رقم (١٢) : تدابير التكافؤ

الولايات المتحدة	لا توجد خطة تكافؤ مالي عامة: يوجد ثمة تكافؤ من خلال التأثير التراكمي للتدابير الاحتياطية في خطط معينة متعلقة بمنح المساعدات الفدرالية حسبما يقرها الكونجرس.
سويسرا	تحويلات فدرالية: ويتم ذلك استنادا على صيغة تتضمن مجموعة من المعايير التي يتم بموجبها تصنيف الكانتونات وفق قدرتها المالية كأساس لتحديد منح المشاركة الضريبية والمنح المشروطة. غير أن نظام تحويلات التكافؤ في سويسرا يُعتبر أصغر مما هو عليه في ألمانيا وكندا وأستراليا.
كندا	تحويلات فدرالية: تتم من خلال خطة تكافؤ تستند على استخدام صيغة معينة (يتم تعديلها من وقت لآخر) تقيم قدرة العائدات بالمقاطعات من حيث ٣٣ مصدر للعائدات الضريبية وغير الضريبية الخاصة بها، مقابل مقياس لخمس مقاطعات متوسط المدى وتقديم منح غير مشروطة تمثل ٤٢٪ من جميع التحويلات.
أستراليا	تحويلات فدرالية: والتي اعتمدت خلال الفترة من ١٩٣٣ و ١٩٨١-١٩٨٢ على توصيات اشتقت من تحديد احتياجات الولايات المطالبة التي حددتها لجنة منح الكومنولث المستقلة الدائمة. وبعد ١٩٨١-١٩٨٢ اتخذت التحويلات شكل تسويات لتحويلات منح التسوية العامة اعتمادا على حساب نسبيات العائدات ومتطلبات الاتفاق في الولايات؛ ومنذ عام ٢٠٠٠، اعتمدت على تطبيق النسبيات إلى توزيع ضريبة السلع والخدمات GST الفدرالية. وتعتمد التوزيعات التي تحددها لجنة منح الكومنولث CGC على حساب القدرة من حيث العائد واحتياجات الاتفاق من خلال عقد مقارنات تضم ١٨ فئة عائد و ٤١ فئة انفاق.
ألمانيا	في الأساس هي تحويلات مابين الولايات (٦٢٪): يتم التكافؤ المالي من خلال مجمع وارادات بين الولايات تدفع فيه مقاطعات اللاندر الغنية، وتسحب منه المقاطعات الفقيرة وفق صيغة معينة.
النمسا	بالإضافة إلى هذا التحويلات الفدرالية (٣٨٪): حيث تكون نسبة الدفعات الفدرالية التكميلية ١٥٪ من ضريبة القيمة المضافة (VAT). كما أن التوزيع الرئيسي - القائم على حساب نصيب الفرد - لحصص مقاطعات اللاندر من جزء من مقدار ضريبة القيمة المضافة (VAT) له تأثير مكافئ أيضا.
الهند	تحويلات فدرالية: تستلم مقاطعات اللاندر منحه فدرالية تقاس على أساس الفرد وتكون كافية لجعل متوسط إيراداتها الضريبية للفرد في المتوسط القومي (أكثر من نصف مقاطعات اللاندر بقليل التي تتأهل لذلك). ويكون أيضا للتوزيع الرئيسي لحصص المقاطعات من الضرائب الفدرالية تأثير مكافئ.
ماليزيا	تحويلات فدرالية: بناء على توصيات من المفوضيات المالية الخماسية المستقلة التي توصي بمقاسمة الضرائب الفدرالية وتوزيع المنح الشريطية وغير الشريطية لسد الفجوات في إيرادات الولايات، والأخذ في الاعتبار اختلاف الولايات من حيث السكان، ودخل الفرد، والمنطقة، ومتطلبات البنية التحتية الريفية والاقتصادية، والجهد الضريبي.
بلجيكا	تحويلات فدرالية: وتقوم بتحديد الحكومة الفدرالية بعد التشاور مع المجلس المالي الوطني للحكومات وبناء على مزج من الحصص غير المشروطة لضرائب فدرالية محددة والمنح الشريطية وغير الشريطية للفرد.
أسبانيا	تحويلات فدرالية: لغرض مقاسمة إيراد الضريبة الفدرالية المحولة لوحدة الحكم الذاتي، طبقت الحكومة الفدرالية منذ عام ١٩٨٧ معايير قياسية اشتملت على السكان، والحجم، والدخل الشخصي، والجهد المالي، وعدد المقاطعات الداخلية في وحدة الحكم الذاتي الواحدة، والمسافة إلى العاصمة.

ثانياً، يتم تحقيق التعادل في جميع الفدراليات باستثناء ألمانيا من خلال إعادة التوزيع بين وحدات الحكم الإقليمية وذلك من خلال التحويلات الفدرالية إلى الوحدات الإقليمية الأشد فقراً. وتعتبر ألمانيا حالة متميزة وذلك بتزويدها التحويلات بين الولايات، بحكم الدستور، من أجل تغطية جانب ملحوظ مخصص لتصحيح اللاتوازن الأفقي. لقد كانت تلك هي الطريقة الوحيدة المتبعة للتعادل في ذلك النظام الفدرالي، ولكن فيما بعد، شكلت التحويلات الفدرالية على هيئة دفعات إضافية للفرد الواحد مستمدة من ضريبة القيمة المضافة (Value Added Tax-VAT) فرصة إضافية كبيرة لإعادة التوزيع بهدف التعادل.

ثالثاً، تركزت الجهود أساساً في كندا من أجل تصحيح اللاتوازنات الأفقية من خلال دفعات التعادل الفدرالية على تصحيح الفوارق في قدرات المقاطعات على تحقيق الإيرادات. وعلى الرغم من أن هذا هو الأسلوب التقليدي المتبع في العديد من الأنظمة الفدرالية، إلا أن بعضها وخاصة أستراليا شهدت أيضاً جهوداً ملحوظة لتحمل مسؤولية تعديل اللاتوازن في الإنفاق أيضاً.<sup>٢</sup>

رابعاً، يختلف الشكل الذي تتخذه التحويلات للوحدات الإقليمية من الحكم. هناك التحويلات القائمة على أساس معادلة متفق عليها، كما هو الحال في سويسرا، وكندا، وألمانيا، والنمسا، وماليزيا، وبلجيكا، وإسبانيا (على الرغم من أنه في بعض هذه الحالات تسيطر الحكومة الفدرالية على مسار التوصل لاتفاق). وفي فدراليات أخرى، وخاصة أستراليا والهند، كانت المخصصات تستند أساساً على توصيات لجان مستقلة دائمة أو فصلية (والتي بدورها قد تستعمل مجموعة متنوعة من الصيغ بهدف الوصول إلى توصياتها).

خامساً، ربما تكون هناك علاقة، في بعض الظروف، بين درجة اللامركزية في إحدى الأنظمة الفدرالية والحاجة إلى ترتيبات للتعادل. وكلما كانت الفدرالية أكثر لامركزية من الناحية المالية، والفوارق أكبر بين الولايات في مجال قدرات الإيرادات والحاجة للإنفاق، كلما ازدادت إمكانية الحاجة لآليات تعادل لتعزيز التوازن الأفقي.

سادساً، يبدو أن الفدراليات المختلفة تتنوع أيضاً فيما يتعلق بقدرة مواطنيها على التسامح تجاه اللاتوازن الأفقي. مثلاً، في أستراليا، التي تقوم على مبدأ المساواة بين الجميع، والتي تنعم بفوارق متواضعة نسبياً بين الولايات في مجال القدرة على تحقيق الإيرادات، تبذل الدولة جهوداً بعيدة المدى من أجل تحقيق التعادل الكامل في مجالي الإيرادات والنفقات على حد سواء.

كما توفر ألمانيا تقريباً تعادلاً تاماً، على الأقل في جانب الإيرادات. وتبدو الولايات المتحدة الأمريكية، حيث توجد فوارق كبيرة نسبياً بين الولايات ولكن مع غياب أي نظام رسمي للتعاقد، بأنها تتسامح إلى حد أكبر بكثير مع اللاتوازنات الأفقية. وتقع كندا في مكان ما بين هذين النقيضين. فهي تملك برنامج تعادل بالغ الحجم يتمكن من تقديم تعادل جزئي فقط بسبب الفوارق الكبيرة بشكل خاص بين المقاطعات في مجال القدرة على جمع الإيرادات. إن أحد العوامل التي تؤثر على الاختلافات في مجال التسامح تجاه حالات اللاتوازن الأفقي في الأنظمة الفدرالية المختلفة هو القيمة النسبية الممنوحة لمبدأ الإنصاف والعدالة في مقابل الحكم الذاتي للمقاطعات وعدم المركزية.

#### ٤. ٨ مسارات ومؤسسات لتعديل الترتيبات المالية

لقد وجدت الأنظمة الفدرالية أنه من الضروري وضع مسارات وإقامة لتسهيل التعامل بشكل منتظم مع اللاتوازنات الأفقية والعمودية، ذلك أنه، وكما لاحظنا من قبل، تتغير قيم مصادر الإيرادات ومسؤوليات الإنفاق على مر الزمن. ويلخص الجدول ١٣ تلك المجالات التي شهدت صراعات على هذه القضايا في مختلف الفدراليات. وتجدر الإشارة إلى أنه في تلك الأنظمة الفدرالية التي تتميز بالفصل بين السلطات التنفيذية والتشريعية ضمن كل مستوى من مستويات الحكم، مثل الولايات المتحدة، فإن حلبة الصراع الأساسية هي الهيئة التشريعية. أما في الأنظمة الفدرالية الأخرى التي تتميز بسلطات تنفيذية برلمانية مدمجة، فإن حلبة الصراع الأساسية هي دائماً الفدرالية التنفيذية، أي المفاوضات بين المسؤولين التنفيذيين الذين يمثلون الوحدات الفدرالية والإقليمية في الحكم.

يمكن ملاحظة أربعة أنماط مميزة فيما يتعلق بالمسارات الخاصة بتعديل قضايا المالية الفدرالية.<sup>٣</sup> ففي الهند وأستراليا، قامت الحكومة الفدرالية بتأسيس لجان خبراء، بأشكال مختلفة، وعهدت إليهم بالمهمة الأساسية المتعلقة بتحديد صيغ للتوزيع. هذه الصيغة في أستراليا هي لجنة دائمة، بينما في الهند لمدة خمس سنوات وتقام بشرط دستوري. وتستمع هذه اللجان لطروحات من جانب حكومات الولايات وترفع تقاريرها إلى الحكومة الفدرالية التي تتبع عادة توصياتهم. كما تتبع جنوب أفريقيا، من خلال لجنة المالية والموارد والضرائب، هذا النمط العام، ولكن اللجنة المالية المركزية، عملياً، كانت

## الجدول رقم (١٣): ميادين حل القضايا المالية الفدرالية

الولايات المتحدة	الكونجرس: تدور مفاوضات بين نواب الولايات المختلفة في الكونجرس حول تخصيص البرامج المتعلقة بمنح المساعدات؛ ويتصرف نواب إدارات الولايات كجماعات ضغط.
سويسرا	البرلمان الفدرالي: تجري المفاوضات في المجلس الفدرالي (كسلطة تنفيذية فدرالية) والبرلمان (الذي يضم نواب الكانتونات) إلا أن ذلك يتم في ظل تشاور شامل مع حكومات الكانتونات، ومع مساعدة المفوضيات من وقت لآخر.
كندا	تهيمن إجراءات الفدرالية التنفيذية. ويكون القرار الأخير للحكومة الفدرالية وسلطة التشريع الفدرالي، إلا أنه من وجهة عملية فقد يسبق التجديد الذي يتم كل فترة خمس سنوات مفاوضات شاملة بين المقاطعات والحكومة الفدرالية يقوم بها مسؤولون ووزراء ماليات المقاطعات والحكومة الفدرالية للتوصل إلى برنامج متفق عليه.
أستراليا	تهيمن إجراءات الفدرالية التنفيذية. ويكون القرار الأخير للحكومة الفدرالية وسلطة التشريع الفدرالي، إلا أن تحويلات التكافؤ من مُجمّع ضريبة السلع والخدمات GST تستند على توصيات مفوضية منح الكومنولث CGC المستقلة ذات الخبرة، التي عادة ما توضع توصياتها موضع التنفيذ، ويتم اتخاذها داخل إطار يضعه مجلس وزاري للحكومات.
ألمانيا	فدرالية تنفيذية: تتطلب الإجراءات المالية العامة موافقة مجلس البوندسرات الذي يتألف من نواب حكومات مقاطعات اللاندر.
النمسا	فدرالية تنفيذية: تفاوض بينحكومي مع وجود دور مهيم للحكومة الفدرالية. يتكون المجلس الفدرالي الثاني من ممثلين عن المجالس التشريعية للولايات.
الهند	يكون القرار النهائي لحكومة الاتحاد، غير أن المفاوضات المالية المستقلة المخولة دستوريا تضع توصيات تتعلق بإجمالي نصيب الولايات من الضرائب المركزية المقسمة، والمنح غير المشروطة، وتوزيعهم على الولايات. وبوجهة عملية، عادة ما توضع تلك التوصيات موضع التنفيذ. كما يضاف على هذه التحويلات منح مشروطة كبيرة يتم تحديدها بناء على توصية من مفوضية التخطيط.
ماليزيا	فدرالية تنفيذية: حيث يكون للحكومة الفدرالية دورا مهيمنا، غير أنه مطلوب دستوريا أن يتم مشاوره المجلس المالي الوطني الذي يتألف من ممثل عن كل ولاية.
بلجيكا	انتلاف ما بين الأحزاب للمساومة في الحكومة الفدرالية وللنفاوض البيحكومي.
أسبانيا	فدرالية تنفيذية: يتم التفاوض بشأن التدابير المالية للمناطق كل خمس سنوات في مجلس السياسة المالية والمالية العامة، وهو هيئة وزارية بينحكومية تتخذ قراراتها عن طريق تصويت الأغلبية المؤهلة الذي يتساوى فيها صوت وزيري الحكومة المركزية مع صوت جميع مستشاري المناطق. ومن وجهة قانونية تعتبر تلك الهيئة استشارية، إلا أنها من وجهة عملية تكون تفريرية.
البرازيل	نقص عام في الهياكل المؤسسية من حيث التدابير المالية، فيما عدا المجلس الوطني للسياسة المالية العامة (CONFAZ) لتنسيق السياسات المالية العامة والضريبية للولايات، غير أنه يؤدي مهام رسمية بحتة.
جنوب أفريقيا	تقع سلطة القرارات النهائية في يد الحكومة الوطنية، غير أن المفوضية المالية والمالية العامة (FFC) المستقلة التي تتكون من ٢٢ عضوا، تبين المقاطعات ٩ أعضاء منهم والحكومات المحلية عضوين، تكون مخولة دستوريا بعمل توصيات حول "الحصص المساوية" لحكومات الولايات والحكومات المحلية وحول صيغة التوزيع. ويتم مراجعتها من قبل مجلس الموازنة ومنندى الموازنة (كلاهما مجلسان بينحكوميان). وعملياً، فإن وزارة مالية الحكومة الوطنية تعامل المفوضية المالية والمالية العامة (FFC) في الغالب على أنها هيئة استشارية.

في كثير من الأحيان تخالف توصياتها الأمر الذي يؤدي إلى إضعاف قيمتها كسلطة مستقلة. أما النمط الثاني فهو وجود تدابير احتياطية دستورية من أجل إقامة مجلس بين حكومي يتألف من ممثلين عن الحكومة الفدرالية وحكومات المقاطعات، والمثال على ذلك هو المجلس المالي الوطني في ماليزيا. النمط الثالث تمثله ألمانيا، والنمسا، وسويسرا، وبلجيكا، والولايات المتحدة حيث تحدد الحكومة الفدرالية المنح للولايات، ولكن مع وجود ممثلين رسميين عن الولايات في الهيئة التشريعية الفدرالية فإن ممثلي الولايات يشاركون في عملية إقرار المنح (على الرغم من اختلاف الترتيبات في هذه الفدراليات). النمط الرابع موجود في كندا حيث تخضع عملية تقرير صيغة التعادل، وبرامج التحويل الضريبية الأخرى، والاتفاقات الضريبية لسيطرة الحكومة الفدرالية التي لا تتضمن هيئتها التشريعية أية تدابير احتياطية لتمثيل رسمي من جانب حكومات المقاطعات. وعلى الرغم من ذلك، ونظراً لأهمية هذه القضايا، فقد كانت العلاقات المالية الفدرالية-الاقليمية موضوعاً للمناقشات المطولة في عدد لا يحصى من اللجان التي ضمت مسؤولين من الحكومة الفدرالية والمقاطعات كما كانت مصدر الكثير من الجدل العلني بين الحكومة الفدرالية وحكومات المقاطعات.<sup>٤</sup>

لقد نشأت وتطورت في جميع الأنظمة الفدرالية تقريباً ولكن بشكل خاص أستراليا، والهند، وماليزيا، وألمانيا، وكندا، مجموعة متنوعة من المجالس واللجان واللجان المنتدبة بين الحكومية من أجل تسهيل عملية تعديل الترتيبات المالية. وقد ذهبت أستراليا إلى المدى الأبعد بين هذه الدول في تطوير هذه الهيئات من خلال ثلاث مؤسسات بين حكومية جديرة بالذكر هنا. مجلس رؤساء الوزراء يلعب دوراً هاماً في المداولات بشأن التحويلات ولكنه هيئة لم تتأسس دستورياً. مجلس القروض، الذي ينسق عملية الاقتراض للحكومة الفدرالية والولايات، تم تأسيسه بتعديل دستوري في العام ١٩٢٧ ويستطيع اتخاذ قرارات ملزمة على المستويين الحكوميين. لجنة الكومنولث الخاصة بالمنح هي هيئة دائمة، قامت منذ ١٩٣٣ بتقديم النصح للحكومة الفدرالية الأسترالية بشأن تحويلات التعادل. وفي ألمانيا، وبسبب الصفة المميزة للمجلس التشريعي الفدرالي الثاني (Bundesrat) الذي يتألف من مندوبين عن السلطة التنفيذية في المقاطعات (Land)، فقد لعب هذا المجلس ولجانه المختلفة دوراً رئيسياً في المداولات بين الحكومية المتعلقة بتعديل الترتيبات المالية. وفي أنظمة فدرالية أخرى، بما في ذلك سويسرا وبلجيكا، فقد قامت

لجان دورية، من حين لآخر، بتقديم النصح والمشورة للحكومات بشأن تعديل الترتيبات المالية بين الحكومية.

## الفصل الخامس

### عمليات المرونة والتعديل في الأنظمة الفدرالية

---

#### ٥. ١ أهمية العمليات في التعاون ما بين الحكومات

عادة ما كانت حتمية التداخل والاعتماد المتبادل بداخل الاتحادات الفدرالية في ممارسة الحكومات لسلطاتها تستلزم من المستويات المختلفة للحكم أن تعامل بعضها بعضاً كشركاء. وقد تطلب هذا بدوره الكثير من المشاورات والتعاون والتنسيق بين الحكومات.

تخدم مؤسسات التعاون بين الحكومي ومساراته وظيفتين هامتين: تسوية الصراعات ووسيلة للتكيف تبعاً للظروف المتغيرة.

وعلاوة على هذا، فإن العلاقات البينحكومية لها بعدان هامين: أحدهما هو العلاقات بين الحكومة الفدرالية وحكومة الوحدة المكونة للفدرالية. أما البعد الآخر فهو العلاقات المتبادلة بين الوحدات المكونة للفدرالية. وعادة ما يلعب كلا النوعين من العلاقات البينحكومية دوراً هاماً في الاتحادات الفدرالية.

وبداخل كل بعد من هذين البعدين، قد تشمل العلاقات كافة الوحدات المكونة بداخل الاتحاد الفدرالي والمجموعات الإقليمية من الوحدات، أو تكون ثنائية (أي بين الحكومة الفدرالية ووحدة إقليمية أو بين وحدتين إقليميتين).

#### ٥. ٢ أشكال ومدى العلاقات ما بين الحكومات

يُنْفَذُ عنصر هام في العلاقات البينحكومية الذي يحدث بداخل الاتحادات الفدرالية بصورة غير رسمية من خلال وسائل مختلفة من الاتصالات المباشرة (على سبيل المثال بالخطاب أو الهاتف) بين الوزراء والمسؤولين وممثلي الحكومات المختلفة مع بعضهم البعض.

وبالإضافة إلى هذه الأمور، توجد في معظم الاتحادات الفدرالية مجموعة



من المؤسسات الأكثر رسمية لتسهيل العلاقات بين الحكومية، مثل تلك التي أشرنا إليها بالفعل في الجزء ٤. ٨ أعلاه فيما يتعلق بالعلاقات المالية. وعادة ما أخذت هذه المؤسسات شكل مجموعة من الاجتماعات القائمة والمخصصة لغرض معين التي يشارك فيها الوزراء والمشرعون ومسؤولو الحكومات المختلفة ووكالاتها. والخاصية الجديرة بالذكر هنا في الفدراليات البرلمانية حيث يميل رؤساء الوزراء ووزراء الحكومة المسؤولون أمام مجالسهم التشريعية لأن يسيطروا في كلا مستويي الحكومة هي هيمنة "الفدرالية التنفيذية"، أي الدور المهيمن للتنفيذيين الحكوميين (الوزراء ومسؤوليهم)، في العلاقات بين الحكومية.<sup>٢٠</sup> وفي الحالات التي تهيمن فيها الفدرالية التنفيذية، فإن العلاقات بين الحكومية تهيمن عليها المفاوضات بين التنفيذيين (الوزراء والمسؤولين) من كلا مستويي الحكم. ومع أن مؤسسات الفدرالية التنفيذية وعملياتها عادة ما تتطور بطريقة براغماتية وليس بناء على مطلب دستوري، فإنها تتراوح في بعض الاتحادات الفدرالية مثل كندا وأستراليا وألمانيا والهند وماليزيا ترواحاً كبيراً من اجتماعات المسؤولين إلى مجالس الوزراء وإلى اجتماعات رؤساء الوزراء. وفي بعض الاتحادات الفدرالية، كان يوجد ما يزيد عن خمسمائة من مثل هذه الاجتماعات للجان والمجالس والمؤتمرات في العام الواحد. وقد وفرت هذه الاجتماعات عمليات مؤسساتية للتشاور والتفاوض والتعاون بل وحتى للمشروعات المشتركة من وقت لآخر. وفي الحالات التي تكون فيها الفدرالية التنفيذية هي النسق المميز للعلاقات بين الحكومية، فعادة ما تقوم الحكومات بإنشاء منظمات داخلية متخصصة بين الحكومية لتنسيق علاقاتها مع الحكومات الأخرى بداخل الاتحاد الفدرالي. وقد كان من بين التطورات المثيرة للاهتمام في أستراليا هي إنشاء مجلس الحكومات الأسترالية في عام ١٩٩٢ للإشراف على العملية التعاونية وبصفة خاصة لزيادة فاعلية الاتحاد الاقتصادي الأسترالي، بيد أنه بعد فترة نشاط في سنواته القليلة الأولى يبدو أنه قد عانى من ضعف ما. كما أن من إطارات العمل التعاونية المثيرة للاهتمام بين الحكومية التي تأسست مؤخراً في كندا كان "إطار العمل لتحسين الاتحاد الاجتماعي للكنديين" الذي وقعته الحكومة الفدرالية وتسع من المقاطعات (لكن غير شاملة مقاطعة كيبيك) يوم ٤ فبراير/ شباط ١٩٩٩. وقد كان الهدف من هذا الإطار هو البدء في حقبة جديدة من التعاون والتضافر وتبادل المعلومات بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم في إنشاء وتمويل البرامج الاجتماعية، وهو يتضمن آلية لتسوية النزاعات.

إلا أن الشروع في إطار العمل هذا بدون مشاركة إقليم كيبيك يمثل اعترافاً ضمناً بالحاجة إلى اللاتماثل في العلاقات بداخل النظام الفدرالي الكندي. وبين الأنظمة الفدرالية المعاصرة ربما كانت الفدرالية التنفيذية في العلاقات البينحكومية هي الأكثر تطوراً في أستراليا وألمانيا، حيث يعد Bundesrat (المجلس الفدرالي) الأكثر أهمية في حالة ألمانيا.

أما في الحالات التي تم فيها الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بداخل كل حكومة من حكومات الاتحاد الفدرالي، كما هو الحال في الولايات المتحدة وسويسرا، فإن القنوات للعلاقات البينحكومية كانت أكثر توزيعاً. وقد اشتمل هذا على مجموعة متنوعة من القنوات بين التنفيذيين والإداريين والمشرعين في الحكومات المختلفة وعادة ما تكون في أنماط متشابكة ومتداخلة. ومن بين الخصائص الجديرة بالملاحظة هي عمليات كسب التأييد والتأثير الموسعة على المشرعين الفدراليين من قبل مندوبي الولايات والكانتونات المختلفة.

كما أن الحاجة للعلاقات الموسعة البينحكومية تزايدت أكثر وأكثر في الاتحادات الفدرالية حيث يوجد نص دستوري يستلزم أن يتم إدارة جزء كبير من التشريعات الفدرالية من قبل حكومات الوحدات الإقليمية. وقد كان هذا عاملاً رئيسياً ساهم في "الفدرالية المتشابكة" التي تشتهر بها ألمانيا مثلاً بصورة خاصة.

وكما أشرنا بالفعل في الجزء ٨، ٤، فإنه في معظم الاتحادات الفدرالية كانت المؤسسات والعمليات ما بين الحكومات ذات أهمية خاصة في التعديل الدوري للترتيبات والتحويلات المالية.

وفي كل الاتحادات الفدرالية تقريباً كانت للعلاقات البينحكومية أبعاد رأسية وأفقية على حد سواء. فبالإضافة إلى العلاقات بين الحكومات الفدرالية وحكومات الوحدات المكونة للفدرالية، كانت هناك علاقات بين الوحدات. وكثيراً ما تطرقت هذه العلاقات للقضايا عبر الحدود التي تؤثر على الولايات أو المقاطعات المجاورة، وعلى سبيل المثال الأنهار المشتركة وطرق المواصلات أو القضايا البيئية. وعلاوة على هذا، غالباً ما توجد محاولات تقوم بها المجموعات الإقليمية من الولايات أو المقاطعات للتعاون. وأحياناً تم تمديد محاولات التعاون بين الوحدات تمديداً واسعاً بحيث تشمل حتى كل الولايات أو المقاطعات بداخل اتحاد فدرالي معين للتعامل بصورة متعاونة مع القضايا واسعة النطاق بدون اللجوء للتأثير المركزي للاعتماد

على إجراءات الحكومة الفدرالية. وقد تم الإشارة إلى مثل هذه المحاولات في سويسرا بمصطلح "الفدرالية بدون بيرن" وفي الولايات المتحدة "الفدرالية بدون واشنطن". وأحياناً حد الطابع الكونفدرالي لعملية صنع القرار من نجاح مثل هذه الترتيبات. وعلى الرغم من هذا، فإن مقترحات مشابهة قامت في كندا مؤخراً وكانت نقطة اهتمام كثير.<sup>٢١</sup> وبالإضافة إلى هذا، ففي عام ٢٠٠٣ قام رؤساء المقاطعات في كندا بإنشاء مجلس رسمي جديد بين مقاطعات الاتحاد الفدرالي يتألف من ١٣ رئيساً في عشر مقاطعات وثلاثة أقاليم. كما أن مؤتمر حكومات الكانتونات في سويسرا كان يلعب لبعض الوقت الآن دوراً هاماً بصورة متزايدة.

### ٥. ٣ وسائل أخرى للمرونة والتعديل في توزيع السلطات

تشتمل عملية توزيع السلطات بين الحكومات الفدرالية وحكومات الوحدات الإقليمية في معظم الاتحادات الفدرالية على دستور جامد نسبياً يصعب تعديله (انظر الجزء ٤، ١٠). وقد استلزم هذا اللجوء لمجموعة متنوعة من الوسائل للمرونة والتعديل.

وفي بعض الاتحادات الفدرالية مثل الولايات المتحدة وأستراليا والهند وماليزيا حيث يحدد الدستور مجالات واسعة للاختصاص المتنازع فقد وفر هذا درجة من المرونة والتعاون في مجالات الاختصاص المشترك. إلا أنه يجدر ملاحظة أنه بوسع ظاهرة التلازم أن تسهم في المنافسة والصراع ما بين الحكومات حين لا يتم تطوير عمليات للشراكة في هذه المجالات. وتتمثل وسيلة أخرى في التفويض بالسلطات ما بين الحكومات. والاتحادات الفدرالية الأولى لم تنص على ذلك صراحة، ونتيجة لهذا كانت المحاكم أحياناً تحد من نطاق التفويض بالسلطات التشريعية. وقد قامت أستراليا ومعظم الاتحادات الفدرالية التي ظهرت في القرن العشرين بتعزيز مرونتها بتضمين تدابير دستورية صريحة تتيح التفويض بالسلطة التشريعية والإدارية على حد سواء في أي من الاتجاهين.

إلا أن وسيلة أخرى للمرونة هي مفهوم "العزوف عن" أو "المشاركة في" ممارسة حكومة ما لبعض السلطات التشريعية. ومن بين الأمثلة المتضمنة في قانون الدستور الكندي لعام ١٨٦٧ هو البند رقم ٩٤ الذي يتيح لتشريعات المقاطعات بأن تبطل التشريعات الفدرالية فيما يتعلق بإعانات المعاشات

والناجين، والبند ٩٤ الذي يتعلق بالتشريعات الفدرالية لحقوق الممتلكات والحقوق المدنية الموحدة المطبقة في تلك المقاطعات التي توافق. وأحد الأمثلة الكندية الأخرى عن تدبير "المشاركة" هي البند ٢٣(١)(أ) من ميثاق الحقوق والحريات الذي يتعلق بالحقوق التعليمية لأقليات معينة التي لا تطبق في كيبيك إلا حين يتم إقرارها من قبل المجلس التشريعي لمقاطعة كيبيك (البند ٥٩). وفي أماكن أخرى، فإن تدابير مشابهة متاحة لكافة الوحدات المكونة للفدرالية ولكنها تتيح لاتماثل واقعي موجودة في أسبانيا وبلجيكا. وفي عدد من الاتحادات الفدرالية، تم تطوير ممارسة الاتفاقيات والمعاهدات الرسمية بين الحكومية (على المستوى الفدرالي-الولاية أو بين الولايات). وقد قتل هذا الموضوع بحثاً ومناقشة في العقود الأخيرة في كندا حيث أبدت لجنة مكدونالد تضمين تدبير يسمح بالترسيخ الدستوري للاتفاقيات التي على المستوى الفدرالي والخاصة بالمقاطعات. هذا ويعود منشأ فكرة الاتفاقيات بين الولايات لدستور الولايات المتحدة. فالتنظيم هناك يسمح لولايتين أو أكثر بإبرام اتفاقية للقيام بإجراء مشترك، وتصبح سارية المفعول عند الموافقة عليها من قبل الكونغرس. ولقد تم استخدام الاتفاقيات بين الولايات في عدد من الاتحادات الفدرالية من جانب الوحدات الإقليمية كوسيلة للقيام بعمل مشترك حيث يوجد إجماع بدون استدعاء التدخل المباشر من جانب الحكومة الفدرالية.

#### ٥. ٤ الفدرالية التعاونية مقابل الفدرالية التنافسية

أدى شيوع الاعتماد المتبادل والحاجة لمؤسسات وعمليات بينحكومية للتعامل مع هذا الأمر إلى وجود تأكيد على "الفدرالية التعاونية" بداخل معظم الاتحادات الفدرالية. لكن مفهوم "الفدرالية التنافسية" له نفس الأهمية. وتشير التحليلات إلى أنه توجد مزايا وعيوب تصاحب كل نهج على حدة. حيث أن "الفدرالية التعاونية" تسهم في تقليل الصراع وتتيح التنسيق، ولكن حين تصبح "فدالية متشابكة" إلى المدى الذي اختبرته ألمانيا على سبيل المثال، فقد تؤدي إلى ما أسماه "شاربف" "مصيصة القرار المشترك" التي تقلل من استقلالية وحرية الحركة بالنسبة للحكومات على كلا المستويين.<sup>٢٢</sup> وعلاوة على ذلك، ففي الحالات التي تهيمن فيها "الفدرالية التنفيذية"، فقد تؤدي إلى تقييد دور المجالس التشريعية. وعلى الرغم من ذلك، فإن كل اتحاد

فدرالي تقريباً قد وجد أنه من المستحيل أن يعزل الأنشطة الخاصة بمستويات مختلفة من الحكم في اتحاد فدرالي ما في أقسام محكمة تماماً. وفي ضوء عدم إمكانية تجنب تداخل الاختصاص، فإن الفدرالية التعاونية في صورة التعاون البيئحكومي قد أثبتت أنها لازمة في كل الاتحادات الفدرالية. بيد أن السؤال يظل إلى أي مدى يمكن لهذا التعاون البيئحكومي، إذا كان واسع النطاق، أن يقيد فرص الإجراءات والمبادرات المستقلة من جانب كل مستوى من مستويات الحكم على حدة.

ويدفع مؤيدو "الفدرالية التنافسية" بأن التنافس بين الحكومات في اتحاد فدرالي ما قد يسفر في واقع الأمر عن نتائج مفيدة بالنسبة للمواطنين. وعلى سبيل المثال يقول "ألبرت بريتون" في تعليقاته التكميلية على تقرير لجنة ماكدونالد في كندا أنه تماماً كما أن التنافس الاقتصادي يوفر منافع ممتازة مقارنة بالاحتكارات أو احتكارات القلة، كذلك أيضاً فإنه من المحتمل أن تؤدي المنافسة بين الحكومات التي تخدم نفس المواطنين إلى تقديم خدمات أفضل للمواطنين.<sup>٢٣</sup> وهو يعادل بين "الفدرالية التعاونية" وبين التواطؤ لخدمة مصالح الحكومات وليس المواطنين. لكن يلزم الإشارة هنا إلى أن الإفراط في "الفدرالية التنافسية" يمكن أن يؤدي إلى الصراع والاستياء البيئحكومي وإلى وجود تأثير مُفرّق بداخل الاتحاد الفدرالي.

#### ٥.٥ آثار الطابع الديمقراطي للاتحادات الفدرالية

قد تؤدي "الفدرالية التعاونية" المفرطة إلى تقويض المساءلة الديمقراطية في كل حكومة على حدة أمام منتخبها، هذا هو الانتقاد الذي كثيراً ما تم التعبير عنه فيما يتعلق بالفدرالية التنفيذية في ألمانيا وأستراليا وكندا. ولكن، كما أشرنا أعلاه، بينما توجد قيمة ديمقراطية في التنافس بين الحكومات لخدمة مواطنيها على نحو أفضل، فإن الإفراط في المنافسة يمكن أن يكون مُفرّقاً بصورة ضارة. ومثلما هو الحال عادة في الاتحادات الفدرالية، فإن الحاجة للتوازن يبدو أنها هي الفكرة الأساسية. وعادة ما وجد أن هناك ثمة حاجة للمزج بين التعاون لتجنب التأثير الضار للصراع في مجالات الاعتماد المتبادل وبين التفاوض التنافسي بين الحكومات التي تهدف كل منها من خلال الإجراءات المستقلة لخدمة مصالح مواطنيها على نحو أفضل. وفي هذه الظروف، حاولت معظم الاتحادات الفدرالية تعزيز المساءلة

المباشرة لمندوبيها في المفاوضات بينحكومية من خلال تطوير الإجراءات والعمليات واللجان التشريعية بداخل كل مستوى من مستويات الحكم بدلاً من تقييد التعاون بينحكومي.



## الفصل السادس

### التماثل واللاتماثل في الأنظمة الفدرالية

#### ٦. ١ التمييز بين أنواع اللاتماثل السياسي والدستوري

هناك نوعان من اللاتماثل بين الوحدات الإقليمية اللذان قد يؤثران على عمل الفدراليات. الأول، وهو ميزة متوفرة في جميع الفدراليات ويمكن وصفه على أنه لاتماثل سياسي، ينشأ عن تأثير ظروف ثقافية، واقتصادية، واجتماعية، وسياسية تؤثر بدورها على القوة النسبية والنفوذ والعلاقات فيما بين مختلف الوحدات الإقليمية وبينها وبين الحكومة الفدرالية. النوع الآخر، الذي يوجد في بعض الأنظمة الفدرالية لا كلها، والذي يمكن تسميته اللاتماثل الدستوري، فإنه يشير بالتحديد إلى تلك الدرجة من عدم الاتساق التي تصلها السلطات المخصصة دستورياً للوحدات الإقليمية.

#### ٦. ٢ نماذج من اللاتماثل السياسي

يوجد اللاتماثل السياسي في كل نظام فدرالي بين الوحدات المكونة للفدرالية والكاملة العضوية فيها. وتشمل العوامل المسببة لهذا الوضع الاختلافات في التركيبة السكانية، والحجم الإقليمي، والطابع الاقتصادي، والموارد والثروات بين الوحدات الإقليمية. يقدم الجدول ١٤ مؤشراً على التنوع في السكان خلال الفترة ١٩٩٤ - ١٩٩٦ بين أكبر الوحدات وأصغرها داخل الأنظمة الفدرالية الواردة في هذه الدراسة وذلك في ترتيب تنازلي للنسبة ما بين أكبر الوحدات الإقليمية وأصغرها. ويكمن تأثير هذا العامل داخل هذه الأنظمة الفدرالية في القوة والنفوذ النسبيين للوحدات الإقليمية الأكبر حجماً، خاصة عندما تسيطر واحدة أو اثنتان من هذه الوحدات، وفي العجز النسبي لأصغر الوحدات حجماً في الفدرالية. ويمكن لهذين التأثيرين أن يكونا مصدر تدمير وتوتر داخلي



الجدول رقم (١٤) اللاتماثل السكاني في الوحدات المكونة التامة للنمو في الأنظمة الفدرالية ١٩٩٤-١٩٩٦

النظام الفدرالي	عدد الوحدات	إجمالي السكان (بالمليون)	الوحدة الأكبر	سكان الوحدة الأكبر (بالمليون)	نسبتهم السكانية من الاتحاد	الوحدة الأصغر	سكان الوحدة الأصغر (بالمليون)	نسبتهم السكانية من الاتحاد	معدل سكان الوحدة الأكبر إلى الأصغر
الهند	٢٥	٨٤٦,٣٠٣	أوتار براديش	١٣٩,١١٢	١٦,٤٪	سبكيم	٠,٤٠٦	٠,٥٪	٣٤٣,٦
الاتحاد الأوروبي	١٥	٣٨٠,٢١٧	ألمانيا	٨١,٣٣٨	٢٢,٢٪	لوكسمبورج	٠,٣٧٨	٠,١٪	٢١٥,٢
سويسرا	٢٦	٦,٨٧٣	زوريخ	١,١٧٩	١٧,٢٪	إنزل-إنر	٠,٠١٤	٠,٢٪	٨٤,٢
كندا	١٠	٢٩,١٠٨	أونتاريو	١١,٠٠٤	٣٧,٨٪	رويس	٠,١٣٥	٠,٤٦٪	٨١,٥
الولايات المتحدة	٥٠	٢٦٥,١٧٢	كاليفورنيا	٣١,٥٨٩	١١,٩٪	ويومينج	٠,٤٨٠	٠,١٨٪	٦٥٨
أستراليا	١٧	٣٨,٨٧٢	أستراليا	٦,٩٤١	١٧,٩٪	لا ريوجا	٠,٣٦٣	٠,٦٨٪	٢٦,٤
ألمانيا	١٦	٨١,٢٣٨	فورث راين-ويستفاليا	١٧,٧٥٩	٢١,٨٪	بريمن	٠,٦٨٣	٠,٨٤٪	٢٦,٠
اسرائيل	٦	١٧,٦٥٧	نفو ثاوث ويلز	٥,٩٥٩	٣٣,٧٪	تاسمانيا	٠,٤٧٢	٢,٦٧٪	١٢,٦
ماليزيا	١٣	١٦,٥٢٧	بيراك	٢,١٠٨	١٢,٨٪	بيرليس	٠,١٧٦	١,٠٦٪	١٢,٠
باجيكا	٣	١٠,٠٢٢	منطقة القماق	٥,٧٦٩	٥٧,٦٪	بروكسيل	٠,٩٥٤	٩,٥٢٪	٦,٠
النمسا	٩	٧,٨١٢	فيينا	١,٥٣٣	١٩,٦٪	بيرجينا	٠,٢٧٤	٣,٥١٪	٥,٦
تشيكو سلوفاكيا	٢	١٥,٦	الجمهورية التشيكية	١٠,٣٦٠	٦٦,٤٪	الجمهورية السلوفاكية	٥,٢٦٤	٣٣,٧٤٪	٢,٠
(باكستان ٥٨-١٩٥٧)	٢	٩٥,٦	شرق باكستان	٥١,٥٩٧	٥٤,٠٪	غرب باكستان	٤٢,٢١٥	٤٤,١٦٪	١,٢

ملحوظة: أخذت البيانات الخاصة بشبكة سلوفاكيا وبكستان أثناء حل الاتحادات الفدرالية فيهما. أما بيانات الاتحادات الأخرى فهي للفترة ١٩٩٤ - ١٩٩٦. وبالنسبة لباجيكا، فقد أدرجت المفردة على نطاق ثلاث مناطق (Regions) بها فقط. وفي حال ما إذا قد استغنا بسكان المجتمعات المحلية (Communities) الثلاث في باجيكا لمعد المقارنة، لارتفع معدل السكان جدا لأن سكان المجتمع المحلي (Community) الألماني يمثلون أقل من ١٪ من الباجيكي.

المصدر: الكتائب الإحصائي السويسري ١٩٩٦؛ هيئة الإحصائيات الكندية؛ أفرع التوزيع السكاني والتغيرات السكانية، مكتب إحصاءات الولايات المتحدة؛ مكتب إحصاءات المصدر: الكتائب الإحصائي السويسري ١٩٩٦؛ هيئة الإحصائيات الألمانية؛ هيئة الإحصائيات السويدية و د. جي. إيلزار، الأنظمة الفدرالية في العالم، الطبعة الثانية (لندن: لوجيمان، ١٩٩٤).

في الديناميك السياسي داخل الأنظمة الفدرالية. ويوجد مصدر توتر خطير بشكل خاص داخل تلك الأنظمة الفدرالية حيث تضم وحدة واحدة أكثر من نصف عدد سكان الفدرالية كلها، وهذا مصدر مؤكد تقريباً لعدم الاستقرار. ومن الأمثلة البارزة على ذلك مقاطعة بروسيا ضمن الكونفدرالية، ثم الفدرالية، الألمانية حتى الثلاثينات من القرن الماضي، وجامايكا (التي تضم ٥٢٪ من مجموع السكان) داخل فدرالية جزر الهند الغربية الفاشلة ما بين ١٩٥٨ - ١٩٦٢، وباكستان الشرقية ضمن باكستان قبل انشقاقها (وولاية البنجاب التي تضم ٥٦٪ من سكان باكستان بعد ذلك)، وروسيا داخل الاتحاد السوفياتي سابقاً، وجمهورية التشيك داخل تشيكوسلوفاكيا قبل الانفصال في ١٩٩٢، ومنطقة الفلمنك داخل فدرالية بلجيكا الحالية. وتشمل الأمثلة الخاصة بوجود مقاطعتين أعضاء في الفدرالية تتمتعان بسيطرة شاملة ضمن الفدرالية مقاطعتي أونتاريو وكيبك في كندا (تضمن معاً ٦٢٪ من مجموع السكان)، وولايتي نيو ساوث ويلز وفكتوريا في أستراليا (تضمن معاً ٦٠٪ من مجموع السكان).

تحتوي معظم الأنظمة الفدرالية أيضاً، في مقابل الحالات السابقة حيث توجد وحدات إقليمية كبيرة نسبياً داخل الفدرالية، بعض الوحدات الصغيرة جداً من بين وحداتها الإقليمية التامة، كما يظهر في الجدول ١٤. وتبدو الهند، والاتحاد الأوروبي، وسويسرا، وكندا من أبرز الأمثلة فيما يتعلق بالنسبة السكانية ما بين أكبر الوحدات وأصغرها. وقد أدت الرغبة، في بعض الفدراليات، في تخفيض نسبة اللاتماثل في حجم المناطق المكونة للفدرالية إلى ضغوط من أجل إعادة رسم حدود الوحدات، كما حصل في نيجيريا (حيث ازداد عدد الوحدات بشكل مضطرب من ٣ مناطق إلى ٣٦ ولاية ومنطقة واحدة) أو في باكستان في العام ١٩٥٦ (حيث انخفض عدد المقاطعات من أربعة إلى اثنتان). كما تشمل الفدراليات الأخرى التي شهدت إعادة رسم حدود وحداتها المكونة لها ألمانيا خلال السنوات الأولى من إقامة جمهورية ألمانيا الغربية، وألمانيا الشرقية في فترة إعادة التوحيد مع ألمانيا الغربية. وتضمن مسار إقامة الفدرالية في بلجيكا خلال العقود الثلاث الأخيرة إعادة رسم الحدود في مناطق الفلمنك، والوون وبروكسيل بالإضافة إلى الجاليات الناطقة بالألمانية والفرنسية والهولندية. كما أعادت جنوب أفريقيا مؤخراً تشكيل هيكلها الإقليمي في تسع مقاطعات. وقد كانت درجة اللاتماثل السياسي، في جميع هذه الحالات، بين الوحدات المكونة والتي بقيت

داخل الفدرالية (وفي معظم الحالات ما زال اللاتماثل ملحوظاً) هو نتيجة مراجعة دستورية. ويمكن الإشارة إلى اللاتماثل في مجال الحجم الاقليمي ونسبة الثروة للفرد الواحد في الوحدات الاقليمية داخل الفدرالية الواحدة على أنها من العوامل الأخرى التي عززت صورة اللاتماثل السياسي بين الوحدات داخل الأنظمة الفدرالية عموماً.

تكتسب حالات اللاتماثل هذه أهمية سياسية لسببين. أولاً، إنها تؤثر على الطاقة النسبية للوحدات الإقليمية المختلفة فيما يتعلق بممارستها سلطاتها المحددة دستورياً. ثانياً، إنها تؤثر على درجة نفوذ الوحدة الاقليمية داخل تلك المؤسسات في الحكومة الفدرالية حيث التمثيل يركز على عدد السكان (مثل المجلس الأول في الهيئة التشريعية والذي تكون الهيئة التنفيذية الفدرالية مسئولة أمامه في الأنظمة الفدرالية الدستورية).

يمكن القول، بصورة عامة، أن شيئاً من اللاتماثل السياسي قد كان موجوداً في كل نظام فدرالي، ولكن حيثما كان هذا اللاتماثل في أقصى درجاته فإنه يكون مصدراً للتوتر وعدم الاستقرار. وبالإضافة إلى ذلك، فقد

كان اللاتماثل السياسي كثيراً ما يحدث على بذل جهود للقيام بإجراءات تصحيحية. وقد شملت هذه الإجراءات العمل على تعديل النفوذ السياسي للوحدات الاقليمية الأكبر حجماً لجعله أكثر اعتدالاً على المستوى الفدرالي وذلك بإقامة مجلس تشريعي فدرالي ثان بحيث يكون التمثيل فيه لصالح الوحدات الاقليمية الأصغر حجماً، ومساعدة الوحدات الاقليمية الأقل ثراء وذلك بواسطة تحويلات التعادل التي يعاد توزيعها بهدف مساعدة تلك الوحدات (انظر الجزء ٤,٧ و الجدول ١٢).

### ٦. ٣ نماذج من اللاتماثل الدستوري

يشير اللاتماثل الدستوري بالتحديد إلى الفوارق في المكانة أو السلطات التشريعية والتنفيذية المحددة بالدستور للوحدات الاقليمية المختلفة. وكما ألمحنا في المقدمة وفي الجدول ٢ فإن العديد من الفدراليات لها عدد متنوع من الوحدات التي تتمتع بعلاقات مع الفدرالية مختلفة بشكل جذري عن العلاقات التي تقيمها الوحدات التامة من الحكومات الاقليمية. وهذه الوحدات تكون عادة على شكل مناطق العواصم الفدرالية، أو المناطق المدارة فدرالياً، أو مناطق تحالفات فدرالية على الأطراف، أو دول مشاركة.

لكن التوزيع الدستوري الرسمي للصلاحيات القانونية التنفيذية والتشريعية والموارد المالية يتم في معظم الأنظمة الفدرالية بصورة متماثلة لجميع الولايات كاملة العضوية في الفدرالية (أي لزيادة الحكم الذاتي الاقليمي). وعلى الرغم من ذلك ما زالت توجد بعض الحالات حيث ينص الدستور بوضوح على اللاتماتل الدستوري في الصلاحيات القانونية المخصصة للولايات كاملة العضوية في الفدرالية. وحيثما يحدث ذلك، يكون السبب هو من أجل الاعتراف بالاختلافات الهامة بين الوحدات التامة المكونة للفدرالية فيما يتعلق بالحجم الجغرافي والسكان أو بتركيبهم الاجتماعية والثقافية الخاصة ووضعهم الاقتصادي.

تتوفر أساساً ثلاثة سبل لإقامة اللاتماتل الدستوري في توزيع السلطات ضمن الأنظمة الفدرالية. أحدها يقضي بزيادة السلطة الفدرالية فوق المعيار العام (أي تقليص الحكم الذاتي الاقليمي) في ولايات معينة أعضاء في الفدرالية من أجل القيام بمهام محددة ضمن النظام الفدرالي. وتوجد مثل هذه الترتيبات في الهند كما كانت متوفرة في الفدرالية قصيرة الأجل بين روديسيا ونياسالاند (١٩٥٣-١٩٦٣).

السبيل الثاني هو زيادة الصلاحيات القانونية فوق المعيار العام لعدد معين من الولايات الأعضاء (أي زيادة الحكم الذاتي الاقليمي). وتعتبر التنازلات لولايات بورنيو عندما انضمت إلى فدرالية ماليزيا في العام ١٩٦٣ المثال الأطول عمراً على هذا السبيل. ذلك أن بعض الأمور التي تقع ضمن صلاحيات الحكومة الفدرالية في جميع مناطق الفدرالية الماليزية الأخرى، مثل قوانين السكان الأصليين، والاتصالات، والنقل البحري ومزارع صيد الأسماك، اعتبرت في مناطق صباح وساراواك أموراً خاضعة بشكل مطلق أو متلازم لصلاحيات الولاية القانونية. وبقيت أمور أخرى، مثل الهجرة، تحت السلطة الفدرالية، ولكنها تحتاج لموافقة حكومة الولاية عندما يتم تطبيقها في مناطق صباح وساراواك. وحصلت في الهند أيضاً تعديلات مشابهة في الصلاحيات الدستورية المطبقة في ولاية جامو وكشمير وفي بعض الولايات الصغيرة الأكثر حداثة والتي تضم مجموعات عرقية مميزة. ويوجد في كندا منذ بداية الفدرالية حد معين من اللاتماتل الدستوري وخاصة فيما يتعلق بالضمانات اللغوية والدينية الممنوحة في مجال التعليم، واستعمال اللغة الفرنسية في الهيئة التشريعية والمحاكم، وفي القانون المدني.

ثمة سبيل دستوري ثالث يتيح المجال للاتماتل في الصلاحيات القانونية

والسلطات التي تمارسها بعض الولايات الأعضاء. وهنا ينص الدستور رسمياً على التماثل عندما يمنح جميع الولايات الأعضاء نفس الصلاحيات القانونية، ولكنه يضم تدابير احتياطية تسمح للولايات الأعضاء في بعض الحالات بـ "البقاء" أو "الانسحاب" من هذه الواجبات. وتسمح هذه التدابير الاحتياطية للحكومات بتفويض سلطاتها لحكومة أخرى، أو تسمح للحكومات الأعضاء في الفدرالية بممارسة حكمها الذاتي بشكل كامل ولكن بمعدلات سرعة مختلفة. وتحفظ مثل هذه الترتيبات لجميع الولايات الأعضاء بالتطبيق التماثل الرسمي للتوزيع الدستوري للسلطات، ولكنه يوفر وسائل خاصة لتحقيق لاتماثل بحكم الواقع ضمن ذلك الإطار فيما بين الولايات الأعضاء بالنسبة لممارستهم هذه السلطات. وفي كندا، نجد المثال على مثل هذه التدابير الاحتياطية في المادة ٩٤ و ٩٤ أ من مرسوم الدستور، ١٨٦٧، والمادة ٢٣(١) (أ) من ميثاق الحقوق والحريات في مرسوم الدستور، ١٩٨٢. وهكذا، فقد تمتعت كيبيك، كمقاطعة ضمن كندا، على المستوى العملي بدرجة من اللاتماثل التشريعي مقارنة بغيرها من المقاطعات (كما يتمثل ذلك في برنامج التقاعد في كيبيك) واللاتماثل الإداري (تقوم على سبيل المثال بتحصيل ضريبة الدخل الخاصة بها). وقد تضمن اتفاق ميتش ليك ١٩٨٧ واتفاقية شارلوت تاون ١٩٩٢ باعتبارهما مقترحات لمراجعة شاملة للدستور الكندي تدابير احتياطية للمزيد من اللاتماثل فيما يتعلق بكيبيك، ولكنها لم يتم إقرارها. أما السبيل الأسباني فقد تمثل في الاعتراف بالاختلافات في الضغوط من أجل الحكم الذاتي في المناطق المختلفة وذلك بمنح كل جماعة حكم ذاتي قانونها الخاص للحكم الذاتي مفصلاً بحسب مجموعتها الخاصة من التنازلات والحلول الوسط التي تم التفاوض عليها بين مدريد والقيادة الإقليمية. ولكن هذه الاتفاقات أيضاً موضوعة ضمن إطار يتوقع فيه الجميع أنه في النهاية سوف يسود قدر أقل من اللاتماثل بينهم.

يعتبر الاتحاد الأوروبي وروسيا وبلجيكا من بين الأمثلة على الأنظمة الفدرالية التي لم تذكر حتى الآن والتي أظهرت حداً معيناً من اللاتماثل الدستوري في تطبيقها للصلاحيات القانونية. لقد كان الاتحاد الأوروبي، أثناء التفاوض على قبول كل دولة عضو جديد، مضطراً في معظم الأحيان لتقديم تنازلات معينة. وبالإضافة لذلك، كان لا بد على الاتحاد الأوروبي، من أجل الحصول على اتفاق لتطبيق معاهدة ماستريخت، من القبول بشيء من اللاتماثل فيما يتعلق بالتطبيق الكامل للمعاهدة، وخاصة في حالة كل من

بريطانيا والدنمارك. ولعل أكثر الأمثلة الراهنة تعقيداً في مجال اللاتماتل الدستوري ضمن نظام سياسي فدرالي يتمثل في مختلف السلطات التي استطاعت الوحدات المكونة للفدرالية والبالغ عددها ٨٩ وحدة، على نحو جمهوريات، أوبلاست، أوكروغ، وغير ذلك، والتي تشكل حالياً الفدرالية الروسية أن تتفاوض بشأنها أثناء ولاية الرئيس يلتسين. فقد تمكن العديد من الوحدات المكونة للفدرالية، وضمن إطار دستوري متماثل رسمياً، من عقد اتفاقات ثنائية تضمن معاملة لا تماثلية. ولكن، أثناء رئاسة بوتين، تم تطبيق سياسة تقضي بإلغاء هذه المعاهدات والعودة لترتيبات أكثر تماثلية. ويوجد اللاتماتل الدستوري في الفدرالية البلجيكية في العلاقات المتبادلة بين المجالس الاقليمية ومجالس المجتمعات المحلية بالإضافة إلى الفوارق في الصلاحيات التي تتمتع بها المناطق الاقليمية الثلاث المكونة للفدرالية من جهة والمجتمعات المحلية الثلاث غير الاقليمية المكونة للفدرالية.

إن أحد العوامل الهامة التي تؤثر على السلطات والحكم الذاتي الذي تستطيع الولايات الأعضاء في الفدرالية ممارستها هو التخصيص الدستوري للموارد المالية. وكما أكدت جميع الأدبيات المستفيضة عن الفدرالية المالية، فحيثما كان في البداية تماثلاً في التخصيص الدستوري للموارد المالية في الأنظمة الفدرالية، نجدها تنتج اختلافات حادة في الثروة والقدرات المالية الخاصة بالولايات الأعضاء في الفدرالية. وبالتالي، فقد توافرت الجهود في العديد من الفدراليات لتقليص التآكل في الوحدة الفدرالية الناجم عن هذه الفروقات، وتعزيز التماسك الفدرالي بواسطة مخططات رسمية لإعادة توزيع الموارد ومعادلتها بين الولايات الأعضاء. (انظر الجزء ٤,٧). وهكذا، فقد تم استخدام تحويلات لاتماثلية يعاد توزيعها من أجل أن تصبح القدرات المالية للولايات الأعضاء أكثر تماثلاً.

لقد أدت أحياناً مقترحات بشأن لاتماتل دستوري، وخاصة في كندا، إلى طرح سؤال عما إذا كان المزيد من الحكم الذاتي في مجال الصلاحيات القانونية لبعض الولايات الأعضاء سوف يؤثر على تمثيل هذه الولايات في المؤسسات الفدرالية. مثلاً، هل يجب على الممثلين من الولايات الأعضاء التي تتمتع بحد أكبر من الحكم الذاتي أن يتمتعوا عن التصويت داخل المؤسسات الفدرالية على تلك الأمور التي لا تمارس الحكومة الفدرالية أية سلطة بشأنها داخل تلك الولايات بالذات. إن جدلاً عقلياً يمكن أن يطرح حول مبدأ المعاملة بالمثل هذا، كما أن هذه المسألة كانت مؤخراً قد خضعت

لنقاش شديد في كندا كاحتمال فيما لو أعطيت كيبك سلطة تشريعية لا تمائلية إلى حد كبير. كما طرحت المسألة أيضاً في المملكة المتحدة (بريطانيا) نتيجة المقترحات لتفويض السلطات في اسكتلندا. وعلى أية حال، سوف تنشأ تعقيدات خطيرة في محاولة تشغيل نظام من الحكم الوزاري المسؤول إذا ما اضطرت الحكومات للاعتماد على نسب أغلبية مختلفة بحسب الموضوع الذي تجري المداولات في شأنه. وعلى أية حال، لم تحدث عملياً في أي نظام فدرالي حتى الآن تعديلات في التمثيل الفدرالي أو التصويت من جانب ممثلي المقاطعة أو الولاية داخل مؤسسات الفدرالية لمثل هذه الأسباب.

من الواضح أن اللاتماثل الدستوري بين الوحدات الإقليمية داخل الفدرالية يطرح تعقيداً على الوضع. ومع ذلك، فإن بعض الأنظمة الفدرالية قد وجدت أن الطريقة الوحيدة للاستجابة للضغوط المختلفة من أجل الحكم الذاتي الإقليمي هي إدخال اللاتماثل في التوزيع الدستوري للسلطات. وتعتبر ماليزيا، وكندا، والهند، وبلجيكا من أبرز الدول الفدرالية في هذا المجال. وفي بعض الحالات الأخرى، أثبت اللاتماثل فائدته كترتيب انتقالي للاستجابة لطلبات المناطق في مراحل مختلفة من النمو السياسي. والأمثلة على ذلك هي الترتيبات داخل اسبانيا لمختلف جماعات الحكم الذاتي، والفكرة القائلة بوجود أوروبا ذات "هندسة متنوعة" تتطلق على "معدلات سرعة مختلفة". وقد أدت الضغوط باتجاه اللاتماثل في بعض الحالات إلى ضغوط-معاكسة للتماثل، على سبيل المثال في كندا واسبانيا، وهذه بدورها تشير إلى احتمال وجود حد معين للاتماثل، بحيث يصبح أي تجاوز لهذا الحد باتجاه المزيد من اللاتماثل يعني العجز التام عن أداء المسؤوليات. وعلى أية حال، يبدو أن الاعتراف باللاتماثل الدستوري في عدد من الأنظمة الفدرالية قد وفر طريقة فعالة للتعامل مع فوارق رئيسية بين الوحدات المكونة للفدرالية.

## الفصل السابع

### أنظمة فدرالية متعددة المستويات

---

٧. ١ تأثير العضوية في منظمات فدرالية على مستوى فوق- فدرالي

يشهد العالم المعاصر ظاهرة ملحوظة تتمثل في عضوية عدد من الأنظمة الفدرالية في منظمات فدرالية أوسع مجالاً. وتعتبر عضوية كل من ألمانيا، وبلجيكا، والنمسا واسبانيا في الاتحاد الأوروبي مثلاً محدداً على ذلك. وقد تركت عضوية هذه الدول، وهي بحد ذاتها فدراليات، في الاتحاد الأوروبي، الذي هو هجين يغلب عليه الطابع الكونفدرالي ولكن مع بعض خصائص الفدرالية، تأثيراً على العلاقات الداخلية لهذه الدول. وكان دور الوحدات الإقليمية ضمن كل من هذه الأنظمة الفدرالية في المفاوضات مع مختلف مؤسسات الاتحاد الأوروبي قد برز كأحد القضايا الهامة. وأدى هذا بالوحدات الإقليمية ضمن الأنظمة الفدرالية الأعضاء في الاتحاد الأوروبي إلى إقامة مكاتب في بروكسيل عاصمة الاتحاد الأوروبي وتمثيلها مباشرة في لجنة الأقاليم التابعة للاتحاد الأوروبي. وأدى هذا إلى إدخال عامل جديد من التعقيد في العلاقات بين الحكومية في هذه الفدراليات. كما أصبح التأثير الذي تركه تحويل عدد معين من السلطات إلى بروكسيل على التوازن الفدرالي-الإقليمي ضمن كل فدرالية مسألة خلافية في بعض الأحيان، وخاصة في ألمانيا حيث أدى ذلك إلى عرض حالة هامة أمام المحكمة الدستورية الألمانية. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن الاهتمام بشأن تأثير العضوية في الاتحاد الأوروبي على طابع الفدرالية السويسرية كان عاملاً في المعارضة داخل سويسرا للانضمام للاتحاد الأوروبي.

ومن الأمثلة الأخرى لأنظمة فدرالية داخل منظمات فوق فدرالية نذكر عضوية كندا، والولايات المتحدة، والمكسيك (هذه الدول جميعها فدراليات) في منطقة التجارة الحرة لأمريكا الشمالية - نافتا (NAFTA)، وماليزيا



في رابطة أمم جنوب شرق آسيا (ASEAN)، والهند والباكستان (كلاهما في ذلك الوقت دولة فدرالية) في رابطة التعاون الاقليمي لجنوب آسيا (SAARC). وفي كل من هذه الحالات، كانت للعضوية في المنظمة الأوسع نطاقاً انعكاسات على التنظيم الداخلي والتوازن بين أعضاء الفدرالية. لقد جرت العادة على أن تتركز الدراسات التحليلية للفدراليات على العلاقات بين الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات فيها. ولكن الترتيبات الفدرالية في العالم المعاصر، وبشكل متزايد، أصبحت تأخذ طابعاً متعدد المستويات. لقد كان الجهد المبذول من أجل إتاحة الفرصة لخيارات المواطن إلى أقصى حد أو التقليل من إحباطات المواطنين هو الذي أدى إلى إقامة منظمات فدرالية متعددة المستويات وكل منها يعمل ضمن نطاق مختلف من أجل القيام بوظائفها الخاصة بأكثر ما يمكن من الكفاءة والفعالية. ولكن الأنظمة الفدرالية متعددة المستويات التي نجمت عن ذلك أدت إلى خلق مضمون أكثر تعقيداً لعمل الفدراليات الفردية التي تشارك في هذه الأشكال من المنظمات الفدرالية الأوسع نطاقاً.

## ٧. ٢ موقع الحكومات المحلية

فيما نتأمل في التغير باتجاه الأنظمة الفدرالية متعددة المستويات، تجدر الإشارة أيضاً إلى أن المزيد من الانتباه قد توجه نحو دور الحكومات المحلية داخل الفدراليات. وقد جرت العادة على أن تترك عملية تحديد مدى الحكومة المحلية وسلطاتها لحكومة الولاية بموقعها المتوسط في الفدرالية. لقد اختلفت أهمية مستوى الحكومة المحلية ومدى الحكم الذاتي فيها اختلافاً كبيراً من نظام فدرالي لآخر، متخذة الوضع الأكثر أهمية ربما في سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية، والأقل أهمية في أستراليا. وبالإضافة إلى ذلك، كانت العلاقات بين الحكومية المباشرة بين الحكومات الفدرالية والمحلية، في بعض الأنظمة الفدرالية، هامة إلى حد كبير، فيما كانت في غيرها من الأنظمة (بما في ذلك كندا) كانت مثل هذه العلاقات تمر من خلال الولاية أو المقاطعة باعتبارها هيئةً توسيطية. وتجدر الإشارة إلى جهود تبذل في بعض الفدراليات، وخاصة ألمانيا، والهند، وفي الدستور السويسري الجديد للعام ١٩٩٩، من أجل الاعتراف رسمياً في دستور الفدرالية بمكانة الحكومات المحلية وسلطاتها. ففي أستراليا، أصبح التمثيل عن الحكومات المحلية رسمياً

ضمن مجلس الحكومات الاستراتيجية الذي تأسس في العام ١٩٩٢ لتحسين التعاون بشأن سياسات التنمية الاقتصادية.



## الفصل الثامن

### درجات اللامركزية وانعدام المركزية في الاتحادات الفدرالية

٨. ١ القضايا المفاهيمية في قياس اللامركزية والحكم الذاتي النسبي

هناك صلة وثيقة بين مفهومي اللامركزية وانعدام المركزية. حيث يفضل بعض الكتاب استخدام مصطلح "انعدام المركزية" على مصطلح "اللامركزية" فيما يتعلق بالاتحادات الفدرالية على أساس أن الأخير يعني ضمناً وجود تسلسل تراتبي يتدفق فيه السلطة من القمة أو المركز بينما يدل الأول على توزيع للسلطة منظم دستورياً ويمثل طبيعة الاتحاد الفدرالي بشكل أفضل.<sup>٢٤</sup> ولكن بما أن مصطلح اللامركزية مستخدم على نطاق واسع بين الجماهير، سيتم استخدام المصطلحين هنا بالتبادل.

وبينما نستطيع في اللغة العادية المقارنة بشكل عام بين الدرجات المختلفة للامركزية في الاتحادات الفدرالية، إلا أن القياس المقارن للامركزية أو انعدام المركزية قضية معقدة. فهناك على الأقل أربع مشكلات في مناقشة درجة اللامركزية (أو المركزية) في أي نظام سياسي: أولاً، كيف نحدد ما يشير إليه مفهوم اللامركزية في الحقيقة؛ ثانياً، كيف نقيسه؛ ثالثاً، كيف نربط بين المؤشرات المختلفة للقياس؛ ورابعاً، كيف نقارن هذه القياسات بين عدة بلاد أو على مدار فترة من الزمن.

وفي البداية يجب أن نميز بين لامركزية الاختصاص أو الصلاحيات القانونية، أي المسؤوليات التي يمارسها كل مستوى من مستويات الحكم، ولا مركزية صنع القرار على المستوى الفدرالي، أي الدرجة التي تلعب بها الوحدات المكونة للفدرالية دوراً هاماً في صنع القرار على المستوى الفدرالي. فيوجد في الأول، لامركزية الاختصاص، جانبان يتم التمييز بينهما: نطاق الاختصاص الذي يمارسه كل مستوى من مستويات الحكم ودرجة الحكم

الذاتي أو التحرر من تحكم المستويات الأخرى في الحكومة والتي تتمكن من خلالها الحكومة من أداء المهام الموكلة لها. فمثلاً تعد اليابان (وهي دولة وحيدة لامركزية) من ناحية شديدة اللامركزية من حيث المهام الإدارية التي تقوم بها المقاطعات والسلطات المحلية، ولكنها مركزية نسبياً من ناحية أخرى فيما يتعلق بالسيطرة التي تمارسها الحكومة المركزية على تلك المستويات التابعة من الحكومة. وتخصص بعض الاتحادات الفدرالية مسؤوليات أقل للولايات أو المقاطعات المكونة للفدرالية، ولكن تتيح لها حرية وحكم ذاتي أكبر في ممارسة تلك المسؤوليات.

وإحدى المشكلات الرئيسية في أي تقييم مقارن هي أنه لا يوجد مؤشر واحد قابل للقياس الكمي ليقوم بقياس نطاق اللامركزية الاختصاصية الفعالة ودرجة استقلال صنع القرار اللامركزي في أي نظام سياسي. ومن بين المؤشرات المتعددة، رغم عدم تساويها في القيمة، التي تحتاج للأخذ في الاعتبار في أي تقييم هي اللامركزية التشريعية والإدارية واللامركزية المالية ولا مركزية الوكالات غير الحكومية والحدود الدستورية وطبيعة صنع القرار الفدرالي. وسوف يتم مناقشة كل من تلك المؤشرات.

### اللامركزية التشريعية

- يشير التخصيص الرسمي بموجب الدستور للسلطات التشريعية لكل مستوى من مستويات الحكومة إلى نطاق الاختصاص اللامركزي. ويوفر ملحق (أ) تصنيفاً لاتحادات فدرالية مختلفة. إلا أنه يجب عند مقارنة هذه التخصيصات في الاتحادات الفدرالية المختلفة ملاحظة أن الطول النسبي لقوائم رؤساء السلطات الفدرالية أو سلطات الولايات في حد ذاته لا يوفر صورة كاملة لأن رؤساء السلطات يتفاوتون في الأهمية النسبية. علاوة على ذلك، يجب الأخذ في الاعتبار درجة الممارسة العملية للحكومات للسلطات المحددة دستورياً بشكل كامل أو جزئي. إلا أن التخصيص الدستوري للصلاحيات التشريعية هو أحد المؤشرات الهامة على نطاق اللامركزية في مجال الصلاحيات القانونية.

- يجب أيضاً الأخذ في الاعتبار درجة الاستقلال التي تمارس بها الحكومة الاختصاص التشريعي الموكل إليها من خلال الدستور. ومن تلك الناحية، يعتبر مدى الصلاحيات المطلقة ومدى المسؤوليات المتلازمة

أو الموزعة الموضحة في الدستور من الأمور الهامة. ولذلك يشير ملحق (أ) في كل اتحاد فدرالي إلى مدى تخصيص كل مجال من مجالات الصلاحيات بشكل مطلق لأحد مستويات الحكم سواء بصورة متلازمة أو مشتركة.

- وأحد الجوانب الأخرى لاستقلال اللامركزية التشريعية هي مدى التزام الوحدات المكونة للفدرالية بالمعاهدات الدولية التي تفاوضت عليها الحكومة الفدرالية في مجالات تقع عادة في نطاق اختصاص الوحدات المكونة. ففي بعض الاتحادات الفدرالية، تشكل المعاهدات الدولية قيوداً على استقلال الولايات (مثل الولايات المتحدة وسويسرا وأستراليا) ولكن في دول أخرى تتطلب تلك المعاهدات الفدرالية في المجالات التي تقع ضمن صلاحيات الولايات تطبيق تشريعات الولاية أو المقاطعة أو موافقة حكومات الولاية أو المقاطعة (مثل كندا وألمانيا والنمسا) أو مشاورات غير ملزمة مع حكومات الولايات (مثل الهند وماليزيا). أما الاتحاد الفدرالي البلجيكي فهو يقطع خطوة إضافية في إعطاء الوحدات المكونة سلطات محددة للتفاوض في المعاهدات الدولية في مجالات اختصاصها.

### اللامركزية الإدارية

- إن تخصيص المسؤوليات الإدارية التي يحددها الدستور أو يتم تطويرها من خلال التفويض أو الاتفاقيات بينحكومية مؤشر آخر ذو صلة بنطاق اللامركزية للصلاحيات. وبينما يتناظر التخصيص الدستوري للمسؤوليات الإدارية في العديد من الاتحادات الفدرالية مع الاختصاص التشريعي الدستوري إلا أنه يوجد العديد من الاستثناءات. ففي معظم الاتحادات الفدرالية الأوروبية تتطلب دساتيرها أن تدير الولايات قسماً كبيراً من القوانين الفدرالية. وبذلك، ففي تلك الحالة تكون هذه الاتحادات الفدرالية أكثر لامركزية في الناحية الإدارية عن الناحية التشريعية. وقد تم تطبيق نفس الترتيب في الاتحاد الأوروبي.
- إن الأحجام النسبية للخدمات العامة في كل مستوى من مستويات الحكم مؤشر آخر على نطاق لامركزية صنع القرار خاصة فيما يتعلق بالمسؤوليات الإدارية، رغم أنها لا تقدم إشارات كبيرة عن درجة

## الاستقلال.

- عند تقييم درجة الاستقلال في ممارسة الصلاحيات الإدارية، ينبغي الأخذ في الاعتبار مدى اعتماد أحد مستويات الحكومة على مستوى آخر في تنفيذ سياساته (خاصة عندما تعتمد الحكومة الفدرالية على الحكومات المكونة في هذا الشأن) وإلى أي درجة يمكن لأحد مستويات الحكومة التي تتحمل مسؤوليات تشريعية، كما هو الحال في ألمانيا، أن تقدم توجيهات لحكومة أخرى تدير تشريعاتها. فمثلاً، من المهم إدراك أنه في سويسرا تتمتع الأقاليم باستقلال واسع في كيفية تنفيذها للقوانين الفدرالية التي منحها الدستور مسؤولية إدارية عنها، وبذلك تؤكد على الصفة اللامركزية لهذا الاتحاد الفدرالي. وفي الاتحادات الفدرالية الأخرى التي يتم فيها تفويض إدارة القوانين الفدرالية باختيار الحكومة الفدرالية وليس بموجب الدستور، قد تؤدي شروط الترتيبات (بما في ذلك الشروط المالية) وتوجيهات الحكومة الفدرالية إلى الحد من درجة الاستقلال التي يتم بها أداء مثل هذه الإدارة التي تم التفويض بها.

## اللامركزية المالية

- توفر إيرادات الحكومة الفدرالية قبل التحويلات كنسبة من جميع النفقات الحكومية (الفدرالية- المحلية ونفقات المقاطعات) توفر قياساً لنطاق المركزية أو اللامركزية المالية. وبما أن ذلك يرتبط بالإيرادات ذاتية المصدر التي يجمعها كل مستوى من مستويات الحكم مباشرة ويستثني التحويلات، فهو يوفر كذلك قياساً لدرجة الاستقلال المالي. ويوفر جدول ٧ صفحة ٦٠ تصنيفاً مقارناً بترتيب تنازلي من الأكثر مركزية إلى الأكثر لامركزية.

- وتعطي نفقات الحكومة الفدرالية بعد التحويلات كنسبة من جميع النفقات الحكومية (الفدرالية- المحلية - نفقات المقاطعات) قياساً لنطاق مركزية أو لامركزية النفقات وإدارة البرامج وتقديم الخدمات. وبما أنها تتضمن النفقات التي تمولها التحويلات فهي لا تمثل مؤشراً جيداً حول درجة الاستقلال المالي. ويوفر جدول ٨ تصنيفاً مقارناً للنفقات بعد التحويلات بترتيب اللامركزية النسبية أيضاً.

- ويقدم حجم وطبيعة التحويلات (سواء كانت منحاً مشروطة أو غير مشروطة أو حصصاً من الضرائب الفدرالية) من أحد المستويات الحكومية إلى مستوى آخر يقدم مؤشراً لدرجة التبعية أو الاستقلال التي تقوم من خلالها مستويات الحكومة بأداء مسؤولياتها. ويوفر جدول ٩ تصنيفاً مقارناً يوضح التحويلات ما بين الحكومات كنسبة من إيرادات المقاطعات أو الولايات، في حين يوضح جدولاً ١٠ و ١١ أهمية التحويلات المشروطة وغير المشروطة في الاتحادات الفدرالية المختلفة.
- كما يجب الأخذ في الاعتبار إلى أي مدى قد تستخدم إحدى مستويات الحكومة سلطتها في الإنفاق ومدى استخدامها لها بالفعل في أنشطة العمل أو التأثير في الأنشطة في مجالات المسؤولية المخصصة دستورياً لمستويات أخرى من الحكومة يجب أخذه في الاعتبار عند تقييم كل من نطاق ودرجة الاستقلال المنطبقة على اللامركزية داخل نظام سياسي معين.
- وتعد إتاحة الاقتراض العام للوحدات المكونة للفدرالية مؤشراً آخر على درجة الاستقلال المالي. ويتم تعزيز استقلال الوحدات المكونة عندما تتمكن من الوصول بشكل مباشر وبلا عوائق إلى الأموال المقترضة، بشرط ألا تكون حكوماتهم غارقة في الديون. وتختلف الاتحادات الفدرالية اختلافاً كبيراً فيما يتعلق بالقدرة الرسمية أو العملية للوحدات المكونة على الاقتراض. ففي بعض الاتحادات الفدرالية (مثل النمسا والهند وماليزيا) يقصر الدستور الفدرالي الاقتراض الأجنبي على الحكومة الفدرالية. وفي الولايات المتحدة هناك متطلبات متوازنة للميزانية في العديد من الولايات. وفي أستراليا يعتبر مجلس القروض البينحكومي الذي تأسس بموجب الدستور هيئة تنسيقية لديها سلطة ملزمة لكل من مستويات الحكومة. وتختلف تلك الحالات عن اتحادات فدرالية أخرى بما في ذلك كندا حيث تتمكن الوحدات المكونة للفدرالية من الوصول إلى كل من الاقتراض المحلي والدولي بشكل كبير وبدون عوائق.



## لامركزية الوكالات غير الحكومية

- إن نطاق ومدى لامركزية الوكالات غير الحكومية مقابل المستويات الأخرى للحكومة له صلة أيضاً عند الحكم على طبيعة ونطاق انعدام المركزية بداخل نظام سياسي ما.

## القيود الدستورية

- يجب أيضاً الأخذ في الاعتبار الموانع الدستورية (مثل ميثاق الحقوق والحريات في كندا) التي تمنع أياً من مستويات الحكومة من بعض الأنشطة عند قياس مدى انعدام المركزية.
- وفي بعض الاتحادات الفدرالية قد يخضع مدى استقلال مستويات الحكومة (مثل سويسرا) أو الولايات (مثل بعض الولايات في الولايات المتحدة الأمريكية) للمراقبة والرصد من خلال استفتاءات ومبادرات يطرحها المواطنون.

## طبيعة صنع القرار الفدرالي

- بالإضافة إلى المؤشرات السابقة التي توفر قياسات متنوعة للامركزية من حيث نطاق واستقلال الصلاحيات القانونية، فإن مدى تطلب صنع القرار الفدرالي لتدخل مستويات أخرى من الحكومة للمشاركة في عملية صنع القرار (مثل Bundesrat في ألمانيا) يمثل قياساً آخر لدرجة لامركزية صناعة السياسات. ومن العوامل ذات الصلة هنا أيضاً هيكل الحزب السياسي ودرجة تميز الأحزاب الفدرالية أو تبعيتها للهياكل الحزبية للأقاليم أو الولايات.

ومما يزيد من تعقيد تقييم درجة اللامركزية بداخل نظام سياسي ما صعوبات القياس الكمي عند قياس السلطات ودرجات التبعية أو الاستقلال والأدوار النسبية في مجالات التداخل والاعتماد المتبادل، أو التأثير على الحكومات الأخرى. وفي العديد من الاتحادات الفدرالية حيث لا يكون توزيع المسؤوليات بين حكومات المقاطعات أو الولايات موحداً، فإن المرء يحتاج أيضاً لأن يأخذ في الاعتبار الخلافات (أي اللاتماثل) في السلطات التي

تمارسها الوحدات المختلفة المكونة للفدرالية ، أو السلطات الموكلة لها، وفي الموارد والنفقات المتاحة لها.

ومن ثم، فمن الواضح أن محاولة قياس درجة اللامركزية (أو المركزية) على نحو دقيق بداخل أية أنظمة سياسية هي عملية معقدة وصعبة وتتطلب على الأقل بذل بعض الجهود في الإحالة إلى مؤشرات متعددة من أجل قياس أهميتها النسبية.

## ٨. ٢ تقييم مقارن

في ضوء القضايا المعقدة التي تم تحديدها في القسم السابق، فإنه من شأن التقييم المقارن لدرجة اللامركزية في الاتحادات الفدرالية المختلفة أن يتطلب أبحاثاً موسعة ومركزة من حيث المؤشرات المختلفة التي تمت الإشارة إليها آنفاً. ومعظم هذه الأبحاث لم يتم الاضطلاع به بعد من جانب علماء المقارنة. إلا أنه من الممكن تحديد مجموعتين من التعميمات الموضوعية العامة.

أولاً، كما يشير الملخص المبين في الجدول بملحق (أ)، فإن المجالات المعينة في الاختصاص التشريعي، المركزية منها وغير المركزية على حد سواء، تختلف من اتحاد فدرالي لآخر من أجل الوفاء بالظروف الاقتصادية والديموغرافية والاجتماعية الخاصة بكل اتحاد فدرالي على حدة. ومن ثم، فإذا أخذنا كندا على سبيل المثال، نجد أنها أقل لامركزية من سويسرا فيما يتعلق بسياسة اللغة والثقافة والمواطنة، لكنها أكثر لامركزية في مجالات أخرى. كما أن كندا أقل لامركزية من ألمانيا فيما يتعلق بالنظام المصرفي والبيت الإذاعي، لكنها أكثر لامركزية في مجالات أخرى عديدة. أما بالمقارنة بالولايات المتحدة، فإن كندا أقل لامركزية فيما يتعلق بالنظام المصرفي والقانون الجنائي لكنها أكثر لامركزية في عدد كبير من المجالات الأخرى. وأيضاً بينما نجد أن كندا أكثر لامركزية من معظم الاتحادات الفدرالية في مجالات عديدة من الاختصاص، فمن الناحية الأخرى حين يتعلق الأمر بمشاركة حكومات المقاطعات بها في صنع السياسات الفدرالية، يوجد عدد أقل من التدابير الدستورية لهذا الأمر مقارنة بمعظم الاتحادات الفدرالية الأخرى. وتعد كندا مجرد مثال للاختلافات في مجالات وأشكال اللامركزية القائمة بين الاتحادات الفدرالية.

والتعميم الثاني العام هو أنه بينما نجد صعوبة في التوصل إلى ترتيب

للاتحادات الفدرالية من حيث اللامركزية الكلية بسبب المؤشرات المختلفة التي يجب أخذها في الاعتبار (كما هو مبين في الجزء ٨. ١ أعلاه)، ومع ذلك فمن الممكن التوصل إلى بعض التقييمات العامة.

ولهذا الغرض، فإن الجداول في الفصل الرابع (جداول أرقام ٧، ٨، ٩، ١٠ و ١١) توفر أساساً عاماً، مع أنه يلزم الأخذ في الاعتبار المعايير الأخرى المشار إليها في الجزء ٨. ١. فالجدول رقم ٨، الذي يقارن بين النفقات الفدرالية والمحلية ونفقات الولايات (بعد التحويلات)، يوفر مؤشراً عاماً للتكلفة النسبية للوظائف التي يؤديها كل مستوى من مستويات الحكم في الاتحادات الفدرالية المختلفة. وهناك، سيكون الترتيب التنازلي للمركزية في الاتحادات الفدرالية كما يلي: ماليزيا، النمسا، البرازيل، الولايات المتحدة، أستراليا، الهند، أسبانيا، ألمانيا، كندا وسويسرا. هذا ولم تتوافر إحصائيات مقارنة حديثة لبليجيكا، ومن ثم لم يتم إدراجها.

ويلزم تعديل هذا الترتيب عندما نأخذ في الاعتبار عدداً من العوامل الأخرى. وعلى سبيل المثال، فإن ألمانيا تحتل ذلك الترتيب في الجدول بسبب المستوى العالي من اللامركزية الإدارية الذي يؤثر على مستويات الإنفاق، لكن هذا المؤشر لا يعكس على نحو كافٍ الدرجة العليا من المركزية التشريعية. وعلاوة على هذا، فإن الجدول رقم ٧ الذي يبين توزيع الإيرادات الفدرالية والمحلية وإيرادات الولايات قبل التحويلات يشير إلى أنه من حيث سلطات فرض الضرائب، على النقيض من الإنفاق، فإن الحكومات الفدرالية مهيمنة إلى حد ما وبصورة مقارنة في أسبانيا وأستراليا والولايات المتحدة والهند وألمانيا. وبالإضافة إلى ذلك، تشير الجداول أرقام ٩ و ١٠ و ١١ إلى الدرجات المتفاوتة التي تعتمد فيها الوحدات المكونة على التحويلات من حكوماتها الفدرالية ولا سيما على التحويلات المشروطة. وعند أخذها كلها في الاعتبار معاً، فإن الجداول المالية تشير إلى أن كندا وسويسرا هما أكثر الاتحادات الفدرالية من حيث اللامركزية.

وعندما نأخذ في الاعتبار الإحصائيات المالية، إلى جانب التعديلات للمؤشرات الأخرى المختلفة المشار إليها في الجزء ٨. ١ أعلاه، يجوز لنا أن نعطي ترتيباً عاماً للاتحادات الفدرالية التي تم تناولها في هذه الدراسة من حيث المركزية التنازلية كما يلي: ماليزيا، النمسا، أسبانيا، ألمانيا، الولايات المتحدة، أستراليا، الهند، بلجيكا، كندا وسويسرا.

## ٨.٣ السلطات الفدرالية الدنيا

يشير التحليل السابق في هذه الدراسة إلى أنه يوجد اختلاف هائل بين الاتحادات الفدرالية من حيث درجة المركزية أو اللامركزية فيما يتعلق بوظائف معينة وبصورة عامة. وهذا يثير السؤال ما إذا كانت التجربة في أماكن أخرى تشير إلى أنه توجد قائمة دنيا من السلطات الفدرالية المطلوبة إذا كان لاتحاد فدرالي ما أن يكون فعالاً على المدى الطويل.

وعند التطرق لهذا السؤال ينبغي ملاحظة أن جوهر الأنظمة السياسية الفدرالية هو أن توافق بين التنوع والوحدة بداخل نظام سياسي واحد عن طريق إعطاء السيادة على شؤون معينة للمقاطعات المكونة والسيادة على شؤون أخرى للحكومة الفدرالية، على أن يكون كل مستوى من مستويات الحكومة مسؤولاً بصورة مباشرة أمام ناخبيه. ومن ثم فإن أي تفكير في العهد بأي سلطات إضافية للولايات أو المقاطعات يجب أن ينطوي على الأخذ في الاعتبار للسلطات التي قد تكون مطلوبة للحكومة الفدرالية حتى تحقق دورها في الاتحاد الفدرالي ككل. إن اللامركزية وتفويض السلطات الذي قد يكون مرغوباً من أجل استيعاب التنوع اللغوي والثقافي والتاريخي والاقتصادي أو لتعزيز الفاعلية الإدارية لن تؤدي في حد ذاتها إلى المحافظة على وحدة الاتحاد الفدرالي. إن كل الاتحادات الفدرالية تحتاج لنقطة مركزية من الولاء قادرة على التعامل بصورة فعالة مع الأمور ذات الاهتمام المشترك إذا كان مقدراً للاتحاد الفدرالي أن يحتفظ بولاء مواطنيه على المدى البعيد.

وتشير الخبرة في الاتحادات الفدرالية الأخرى إلى أنه على الرغم من وجود الكثير من التباينات من حيث التشكيل الدقيق، فإن الحكومات الفدرالية غالباً ما يُعهد إليها بالمسؤولية الرئيسية في الدفاع والعلاقات الدولية والعملية والديون والمساواة، هذا فضلاً عن المسؤولية الأولية (مع أنها ليست المسؤولية المطلقة) عن إدارة الاقتصاد والوحدة الاقتصادية.

عادة ما كان يتم منح المقاطعات أو الولايات المسؤولية المطلقة أو الأولية عن التعليم والصحة والموارد الطبيعية والشؤون البلدية والسياسة الاجتماعية. أما بعض المجالات الأخرى مثل الزراعة والبيئة والهجرة واللغة والثقافة فغالباً ما كان يتم التشارك فيها من خلال شكل ما من الملائمة أو العهد بالمسؤولية التشريعية أو الاتفاقات البيروقراطية. بيد أنه في بعض الاتحادات الفدرالية متعددة الثقافات أو متعددة الجنسيات (مثل سويسرا وبلجيكا)، فقد

أعطيت للحكومات المكونة المسؤولية الأولية عن سياسة لغتها وثقافتها. ومما هو جدير بالملاحظة كذلك، فإنه في عدد من الاتحادات الفدرالية توفرت تدابير خاصة باللاتماثل الواقعي وحتى القانوني في سلطات وحدات معينة مكونة للفدرالية (مثلاً بلجيكا، ماليزيا، الهند، أسبانيا، وروسيا). كما توفر حالات الاتحاد الأوروبي في علاقته بالمملكة المتحدة والدانمرك وتطبيق الوحدة النقدية الأوروبية وتدابير تفويض السلطات التي تم تبنيها مؤخراً في المملكة المتحدة توفر أمثلة أخرى على اللاتماثل بين الوحدات المكونة للفدرالية.

## الفصل التاسع

### المؤسسات الممثلة للحكومات الفدرالية

---

#### ٩. ١ أهمية المؤسسات الفدرالية المشتركة كنقطة تركيز للوحدة

يوجد جانبان أساسيان في تصميم وعمل أي اتحاد فدرالي: الاعتراف بالتنوع من خلال التوزيع الدستوري للسلطات الذي يُمكن الحكم الذاتي للوحدات المكونة في مجالات محددة من السلطات القانونية (التي تم التطرق إليها في الجزء ٨,٣) والمؤسسات المشتركة في الحكومة الفدرالية التي تُمكن اتخاذ إجراءات مشتركة وتوفير العامل الرابط الذي يربط الاتحاد الفدرالي سوياً (التي سيتم دراستها في هذا الجزء). وفيما يتعلق بالمؤسسات المشتركة في الحكومة الفدرالية، فإن التجربة في الاتحادات الفدرالية تشير بصورة عامة إلى أنه من أجل اكتساب ثقة المواطنين في الوحدات المختلفة، يلزم الوفاء بمعياريين: (١) الجانب التمثيلي بداخل مؤسسات الحكومة الفدرالية للتنوع الداخلي في الاتحاد الفدرالي، و(٢) الفاعلية في عملية صنع القرار في الحكومة الفدرالية.

تختلف المؤسسات المشتركة في اتحاد فدرالي ما في طابعها عن تلك المؤسسات في اتحاد كونفدرالي. ففي الاتحاد الكونفدرالي تتكون المؤسسات المشتركة من مندوبي وفود عينتهم الحكومات المكونة للفدرالية وهم يخضعون للمساءلة أمامها. أما في الاتحاد الفدرالي، فإن السلطة التنفيذية والمجلس التشريعي الأول في المؤسسات المشتركة يتكونان من ممثلين اختارهم المواطنون مباشرة وهم يخضعون للمساءلة أمامهم، وعند ممارستها لسلطاتها التشريعية وسلطات فرض الضرائب فإن الحكومة الفدرالية عادة ما تتصرف بصورة مباشرة تجاه المواطنين. وإحدى المزايا التي تتمتع بها الاتحادات الفدرالية مقارنة بالاتحادات الكونفدرالية هي أنه عن طريق العلاقة المباشرة التي للحكومات الفدرالية مع المواطنين، التي توازي العلاقة

المباشرة للحكومات الإقليمية أمام دوائر ناخبيها، فهي بهذا تقلل "العجز الديمقراطي" إلى أدنى حد والتكنوقراطية التي تميز الأنظمة السياسية الكونفدرالية المعاصرة، التي لا يتم فيها انتخاب المؤسسات المركزية بصورة مباشرة لكنها تتكون من مسؤولين ووزراء يخدمون كأعضاء وفود للحكومات المكونة. وقد مالت هذه العلاقة "غير المباشرة" مع دائرة المنتخبين في المؤسسات الكونفدرالية المركزية مالت عند الممارسة الفعلية لخلق صعوبات عند توليد الدعم والولاء العام للمؤسسات الكونفدرالية، وهي صعوبة أصبحت واضحة في الاتحاد الأوروبي على سبيل المثال.

## ٩. ٢ المؤسسات القائمة على أساس الفصل بين السلطات أو المبادئ البرلمانية

بصورة عامة تندرج مؤسسات الحكومة الفدرالية في داخل الاتحادات الفدرالية تحت إحدى فئتين أساسيتين: تلك التي تجسد فصل السلطات التنفيذية والتشريعية وتلك التي تتطوي على اندماج السلطات التنفيذية والتشريعية في السلطة التنفيذية البرلمانية المسؤولة أمام المجلس المنتخب شعبياً في المجلس التشريعي الفدرالي. والفرق بين هذه البدائل له أهمية لأن شكل هذه المؤسسات له تأثير كبير على الديناميكيات السياسية بداخل اتحاد فدرالي ما. وكل من هذه الأشكال في العلاقة التنفيذية-التشريعية لها مقدمة ديمقراطية مختلفة. فالفصل بين السلطات التنفيذية والتشريعية مع وجود مدد ولاية ثابتة لكل منها يهدف للحد من سوء الاستخدام المحتمل للسلطة. إنه تمديد إضافي لمبدأ توزيع السلطات بين مراكز صنع القرار المتعددة المتضمن في مفهوم الاتحاد الفدرالي نفسه. وفي الاتحادات الفدرالية التي تتطوي على الفصل بين السلطات التنفيذية والتشريعية، فإن السلطة لا تقسم فقط بين الحكومات الفدرالية والإقليمية، لكنها تقسم أيضاً بداخل كل مستوى من مستويات الحكم. وعلى النقيض من ذلك، فإن اندماج السلطات التنفيذية والتشريعية في الأنظمة البرلمانية قائم بدلاً من ذلك على الفكرة الديمقراطية التي مفادها أنه بوضع الهيئة التنفيذية في المجلس التشريعي وجعلها مسؤولة بصورة متواصلة أمام المجلس التشريعي الذي هو نفسه مُتَحَكِّم فيه ديمقراطياً في الانتخابات، فإن السياسات الفدرالية المترابطة ولكن المسؤولة والمتحكم فيها ستكون شيئاً ممكناً. وفي الاتحادات الفدرالية التي تتطوي على هذا النظام الأخير، فإن

السلطة مقسمة بين الحكومات الفدرالية والإقليمية، ولكن بداخل كل مستوى، فإن السلطة مُركزة في اندماج برلماني للسلطات التنفيذية والتشريعية.

وأحد الأشكال في العلاقة بين الهيئة التنفيذية والتشريعية التي تجسد مبدأ الفصل بن السلطات هو الشكل الرئاسي-الخاضع للكونغرس الذي تمثله الولايات المتحدة الذي فيه يتم انتخاب كل من الرئيس ومجلسي الكونغرس انتخاباً مباشراً لمدة ثابتة. أما الاتحادات الفدرالية الأميركية اللاتينية - وهي الأرجنتين، البرازيل والمكسيك وفنزويلا - فقد تبنت جميعها هذا النموذج، مثلما فعلت نيجيريا في دستورها الحالي. وشكل آخر هو الهيئة التنفيذية المُجمّعة في سويسرا حيث تكون الهيئة التنفيذية مجلساً فدرالياً ينتخبه المجلس التشريعي الفدرالي ولكن لمدة محددة، ويمثل مجموعة مجمعة، وليس شخصاً واحداً. وفي هذا الشكل، هناك تدوير سنوي للرئاسة بين أعضائه.

ثمة نوعين من الهيئات التنفيذية البرلمانية: تلك التي تمت صياغتها على غرار نمط المؤسسات البريطانية القائم على الأغلبية الفعلية للأطراف التي شاركت في التصويت في ويستمينستر مثلما نجده على سبيل المثال في كندا وأستراليا والهند وماليزيا، وتلك التي تتبع التقاليد الأوروبية الخاصة بحكومة مجلس الوزراء المسؤولة مع ائتلافات كما نجده كثيراً في النمسا وألمانيا وبلجيكا وأسبانيا. وبعض الاتحادات الفدرالية في كل من نسختي الحكومة الفدرالية هاتين هي ملكيات دستورية، مثل كندا وأستراليا وماليزيا وبلجيكا وأسبانيا، في حين أن البعض الآخر جمهوريات بها رؤساء منتخبين إما بصورة مباشرة وإما بواسطة مجمع انتخابي، مثلما هو الحال في النمسا وألمانيا والهند. وعلى الرغم من هذه التباينات، فإن الشيء الأساسي المشترك في كل هذه الاتحادات الفدرالية البرلمانية هو اندماج السلطات الذي فيه يتم اختيار مجلس الوزراء الفدرالي من أعضاء المجلس التشريعي الفدرالي والذي يكون مسؤولاً أمامه عن وجوده المتواصل في السلطة.

هذا وتوجد الأمثلة على الأشكال الأساسية في علاقة الهيئة التنفيذية-التشريعية في الجدول رقم ١٥، الذي لا يشير فقط لمؤسسات الحكومة الفدرالية ولكن أيضاً لمؤسسات الحكومات الإقليمية في كل اتحاد فدرالي.

ثمة فئة ثالثة يمكن أن تسمى الشكل البرلماني الرئاسي المهجن للسلطة التنفيذية. فروسيا هي مثال على اتحاد فدرالي ينطوي على هذا الشكل الذي يمزج فيه رئيس منتخب مباشرة بسلطات تنفيذية كبيرة مع مجلس وزراء برلماني مسؤول أمام المجلس التشريعي الفدرالي. كما أن جنوب أفريقيا





الهند	مدمجة: رئيس وزراء مسئول	رئيس وزراء	ثاني	مدمجة: مجلس وزراء مسئول	وزير أول	حاكم <sup>٧</sup>
ماليزيا	مدمجة: مجلس وزراء مسئول	رئيس وزراء	بلايج دي بيرتوان اجونج <sup>٨</sup>	ثاني	وزير أول	الحاكم أو الحاكم بالورثة <sup>٩</sup>
باجيكا	مدمجة: مجلس وزراء مسئول	رئيس وزراء	ملكية	ثاني	رئيس تنفيذي	رئيس تنفيذي
أسبانيا	مدمجة: مجلس وزراء مسئول	رئيس وزراء	ملكية	ثاني	رئيس مجلس الحكم	رئيس مجلس الحكم

- <sup>١</sup> يتم انتخابه انتخبا مباشرا
- <sup>٢</sup> رئيس المجلس الفدرالي يتم توليه كل عام
- <sup>٣</sup> بعضهم ينتخب انتخابا مباشرا، والبعض الآخر عن طريق المجلس التشريعي التابع للكانتون، وآخرين عن طريق المجلس التنفيذي للكانتون
- <sup>٤</sup> تعيينه الملك بناء على مشورة الحكومة الفدرالية
- <sup>٥</sup> تعيينه الملك بناء على مشورة حكومة الولاية
- <sup>٦</sup> ينتخب بواسطة مجلس انتخابي يضم مشرعين من الحكومة الفدرالية والولايات
- <sup>٧</sup> يعينه الرئيس بناء على مشورة حكومة الاتحاد
- <sup>٨</sup> يتم اختياره من بين الحكام بالورثة في ولايات الملايو التسع ولمدة خمس سنوات
- <sup>٩</sup> الحكام بالورثة في تسع ولايات، والحكام في أربع ولايات يتم تعيينهم بواسطة مجالس الولايات التشريعية
- <sup>١٠</sup> يُدعى رئيس الحكومة

تمثل نسخة أخرى. في حين تعد فرنسا مثلاً غير فدرالي مبكر لهذا الشكل من علاقة الهيئة التنفيذية-التشريعية.

### ٩. ٣ أهمية هذه الأشكال للطابع التمثيلي والفاعلية في الحكومات الفدرالية

وقد كان لهذه الأشكال المتنوعة من مؤسسات الحكومة الفدرالية تأثير مختلف على ديناميكيات السياسة الفدرالية في هذه الاتحادات الفدرالية وهي تؤثر بصورة خاصة على الطابع التمثيلي والفاعلية في حكوماتها الفدرالية. وعلى سبيل المثال، فقد أثرت على الأدوار النسبية لهيئاتها التنفيذية والتشريعية وعلى فاعليتها. وقد أعطى الشكل الرئاسي-الخاضع للكونغرس في الولايات المتحدة كلاً من الرئيس ومجلسي الكونغرس أدواراً بارزة وحد من الهيمنة المفترضة لأي منهما عن طريق التدقيق والتوازنات على بعضهما البعض، لكنه كان عرضة للتوقيفات التامة والطرق المسدودة، ولا سيما حين تسيطر أحزاب مختلفة على الرئاسة ومجلسي الكونغرس. أما المجلس الفدرالي المجمع السويسري فقد وفر فرصة للتمثيل الشامل من خلال الائتلافات القصوى متعددة الأحزاب التي تضم في عضويتها كافة الأحزاب الرئيسية في المجلس التشريعي. بيد أن هذا قد أدى إلى عمليات صنع قرار مطولة ومسهبة. إلا أنه كان يعني أنه عند اتخاذ القرارات، فعادة ما يكون لها دعم شعبي واسع. كما مالت الأشكال البرلمانية من الهيئة التنفيذية الموجودة في اتحادات فدرالية أخرى لأن توفر حكومات فدرالية أكثر ترابطاً وحسماً، ولكن هذا على حساب ضرورة وجود انضباط حزبي قوي، وهيمنة تنفيذية وتأکید ذي طابع قائم أكثر على الأغلبية الفعلية للأطراف التي شاركت في التصويت بالمقارنة مع تلك التي تجسد مبدأ فصل السلطات. في حين يهدف الهجين الرئاسي-البرلماني الذي يمثله الاتحاد الفدرالي الروسي لتحقيق الأفضل من كلا العالمين، لكنه عند الممارسة الفعلية يبدو أنه قد حقق الأسوأ في كلا العالمين. حيث أنه تميز في روسيا بالتعقيد والتوترات بين جانبي الهيئة التنفيذية الحكومية الفدرالية.

كما أثرت الأشكال المختلفة على القدرة نحو التمثيل الإقليمي بداخل الهيئة التنفيذية في الحكومة الفدرالية. فمن حيث موازنة المصالح الإقليمية ومصالح الأغلبية بداخل الهيئة التنفيذية، فإن الشكل الرئاسي الأميركي محدود بصورة

أساسية بفردين، هما الرئيس ونائب الرئيس. وفي حين أن معظم المرشحين للرئاسة قد أخذوا في الاعتبار التوازن الإقليمي في اختيارهم لزملائهم الذين يترشحون لمنصب نائب الرئيس، فلم يوفر هذا إلا فرصة بدائية للتوازن الإقليمي وغيره من التوازنات. أما الشكل المجمع في سويسرا، ومع أنه محدود على الأعضاء السبعة في المجلس الفدرالي، فقد أظهر عند الممارسة الفعلية فرصاً أفضل بكثير لضمان التمثيل، ليس فقط للأحزاب السياسية الرئيسية الأربعة لكن أيضاً للجماعات اللغوية والدينية المختلفة وللكانتونات الرئيسية. وفي هذا الصدد فإن من الوسائل الهامة للتعبير بداخل الهيئة التنفيذية الفدرالية هي ظاهرة النسبية السويسرية (أي الإصرار على التمثيل النسبي للجماعات المختلفة في تكوين كل هيئة فدرالية). وقد كانت الهيئات التنفيذية البرلمانية المتنوعة في الاتحادات الفدرالية الأخرى كانت جميعها تمثيلية على نحو واسع. وقد كانت "ظاهرة النسبية" في تكوين مجلس الوزراء الفدرالي قوية ليس فقط في كندا ولكن أيضاً في كافة الاتحادات الفدرالية البرلمانية تقريباً، مع أن توزيع الأحزاب بداخل المجلس التشريعي الفدرالي قد يخفف أو يحد من نطاق التمثيل متاح. وفي الحالة البلجيكية، فإن الدستور يستلزم في واقع الأمر (المادة ٩٩) المساواة في أعداد الوزراء الناطقين بالفرنسية والوزراء الناطقين بالهولندية (باستثناء رئيس الوزراء). وقد مكن الهجين الرئاسي-البرلماني الروسي بعض التمثيل في الجزء البرلماني من الهيئة التنفيذية، لكن هذا أعاقه توزيع الأحزاب المعقد غير الواضح دائماً في مجلس الدوما. كما أثر شكل السلطة التنفيذية على قدرة السلطة التنفيذية الفدرالية على توليد الإجماع الفدرالي. ويقدم الشكل الرئاسي الأميركي تركيزاً شخصياً قوياً على الرئيس كزعيم فدرالي. وعلاوة على هذا، فإن الحاجة للحصول على تأييد الأغلبية من مجموع الناخبين في الانتخابات الرئاسية يشجع الحملات الانتخابية التي تهدف لتجميع أكبر قدر ممكن من التأييد من الجماعات المختلفة. ومن الناحية الأخرى، فإن تكرار الطرق المسدودة بين الرئيس والكونغرس، ولا سيما حين تكون الرئاسة ومجلسي الكونغرس خاضعين للسيطرة من قبل أحزاب مختلفة، غالباً ما أكدت الانقسامات السياسية وكان له تأثير ضار على الإجماع بداخل الاتحاد الفدرالي. أما الشكل المجمع للمؤسسات الفدرالية في سويسرا فقد ساهم في الترابط الفدرالي عن طريق حث العمليات السياسية التي تؤكد على الائتلافات الطويلة وعلى اشتغال الجميع في التمثيل. وعلى الجانب الآخر، فإن الوقت المستغرق لاتخاذ قرارات من خلال هذه العمليات

قد أدى من وقت لآخر لقدر من الاستياء العام. وعادة ما ساهمت السلطات التنفيذية الفدرالية البرلمانية، حين تكون قائمة على أغلبية من حزب واحد أو على ائتلافات مستقرة (الأخيرة تشتهر بها الاتحادات الفدرالية الأوروبية) ساهمت في تحقيق الترابط. ولكن في الحالات التي تكون فيها الحكومات قائمة على الدعم من أغلبية واحدة في المجلس التشريعي الفدرالي، فغالباً ما تميل لأن يُنظر إليها بأنها أقل تمثيلاً لمجموعة المصالح الإقليمية والأقليات مقارنة بما هو الحال في النموذج السويسري وبأنها تترك مناطق أو جماعات كبيرة وهي تشعر بأنها غير ممثلة على نحو كاف. والتجربة الكندية في هذا الصدد، مثلما كان الوضع حين لم تتضمن أغلبية "بيير ترودو" البرلمانية في الفترة من ١٩٨٠ إلى ١٩٨٤ أي أعضاء في البرلمان من المقاطعات الغربية، هي مجرد مثال. وعلاوة على ذلك، ففي الاتحادات الفدرالية البرلمانية حين يتطور نظام متعدد الأحزاب دون أن تتطور ائتلافات مستقرة، فإن عدم الاستقرار الناتج في الحكومة الفدرالية قد يقوض على نحو خطير الترابط الفدرالي. وتمثل تجربة باكستان قبل انفصال إقليم غرب البنغال مثالا على ذلك، كما أن التوترات في بلجيكا من وقت لآخر تعد مثالا آخر. وعلى الجانب الآخر، فإن تطور نظام متعدد الأحزاب في الهند وما به من أحزاب إقليمية قوية قد أدى إلى اعتراف تدريجي بأهمية مشاركة السلطة لتسوية الصراع وبالحاجة لجعل الحكومات الائتلافية تتجح بدلاً من مجرد إسقاطها. أما مؤسسات الهجين البرلماني-الرئاسي الروسي التي كان الهدف منها هو أن توفر المزيد من الاستقرار فلم تكن حتى الآن فعالة في توليد الترابط الفدرالي.

كما كان لشكل السلطة التنفيذية بداخل كل من المستويين الفدرالي والإقليمي للحكومة تأثير كبير على طبيعة وعمليات العلاقات بينحكومية في الاتحادات الفدرالية. وفي الولايات المتحدة الأميركية، فإن النظام الرئاسي-الخاضع للكونغرس على المستوى الفدرالي والفصل الموازي للسلطات بين الحكام والمجالس التشريعية في الولايات كان يعني توزيع السلطة بداخل كل مستوى من مستويات الحكم. وقد جعل هذا القنوات اللازمة المتعددة من العلاقات الفدرالية-الولايات التي تضم التنفيذيين والمسؤولين والمشرعين والهيئات المختلفة يتفاعلون ليس فقط مع نظرائهم من المسؤولين ولكن أيضاً في شبكة من العلاقات المتشابكة التي وصفها عالم أميركي بمصطلح "فدرالية الكعكة الرخامية"<sup>٢٥</sup>. وبداخل هذه المجموعة المعقدة من العمليات، لعب الكونغرس

ولجانه الرئيسية ولجانه الفرعية المختلفة دوراً هاماً على نحو خاص بسبب دوره في اعتماد مجموعة برامج المنح والإعانات.

أما الشكل المجمع للسلطة التنفيذية بداخل الحكومات في كلا المستويين في سويسرا فقد أدى هو الآخر إلى الإدارة الموزعة للعلاقات البينحكومية. ثمة عاملين آخرين قد أسهما في هذا الأمر. أولهما التدبير الذي بموجبه تكون الكانتونات السويسرية مسؤولة عن إدارة الكثير من التشريعات الفدرالية ومن ثم يتم التشاور معها بصورة كبيرة من جانب الأفرع المختلفة في الحكومة الفدرالية فيما يتعلق بالتشريعات المقترحة. كما تظهر قناة إضافية من الاتصالات البينحكومية بين المشرعين من النصوص التي تسمح بالعضوية المزدوجة في المجالس التشريعية بالكانتونات والمجالس التشريعية الفدرالية. حيث أن ما يزيد عن خمس المشرعين في كل مجلس تشريعي فدرالي ينتمون في الواقع لهذه الفئة.

وفي الاتحادات الفدرالية الأخرى حيث عملت مجالس الوزراء المسؤولة بداخل الحكومات في كلا المستويين، فإن الخاصية الشائعة كانت هي هيمنة الهيئة التنفيذية في العلاقات البينحكومية (انظر أيضاً الجزء ٥. ٢). وقد كانت "الفدرالية التنفيذية" الأكثر بروزاً في ألمانيا وأستراليا وكندا، لكنها أيضاً خاصية رئيسية في العلاقات البينحكومية في الهند وماليزيا والنمسا وبلجيكا وأسبانيا. وهذا يمثل نتيجة طبيعية لوجود شكل حكومي بداخل كلا مستويي الحكم كانت فيه الحاجة إلى دعم مستمر من جانب المجالس التشريعية المعنية هي الدافع وراء مجالس وزراء مهيمنة وانضباط حزبي قوي.

ويبدو الهجين الرئاسي-البرلماني في روسيا أنه قد أدى حتى الآن إلى هيمنة الهيئة التنفيذية في العلاقات البينحكومية جراء ضعف المشرعين. ومن بين الخصائص المثيرة للاهتمام والتي تؤثر على العلاقات البينحكومية في روسيا هو النص الدستوري الذي يفيد بأنه يلزم أن يتم تمثيل كل وحدة إقليمية في المجلس الثاني الفدرالي، وهو مجلس الاتحاد الفدرالي، بممثلين اثنين، يتم اختيار أحدهما من قبل المجلس التشريعي في الوحدة المكونة للفدرالية والآخر يمثل السلطة التنفيذية في تلك الوحدة. وفي جنوب أفريقيا على سبيل المثال، فإن وفود المقاطعات في المجلس الثاني المركزي، وهو المجلس الوطني للمقاطعات، تضم أيضاً ممثلين لكل من المجالس التشريعية والسلطات التنفيذية على حد سواء في المقاطعات.

## ٩. ٤ تأثير الأنظمة الانتخابية والأحزاب السياسية

كان للنظام الانتخابي المعين الذي تم استخدامه لمؤسسات الحكومة الفدرالية تأثير أيضاً على الطابع التمثيلي للمؤسسات الفدرالية وعلى فاعليتها. وفي الولايات المتحدة الأميركية وكندا والهند وماليزيا تم استخدام أنظمة انتخابية تعددية للدوائر الانتخابية ذات العضو الواحد للمجلس الأول المنتخب شعبياً في المجلس التشريعي الفدرالي. أما في سويسرا والنمسا وبلجيكا فقد تم استخدام أشكال متنوعة من التمثيل النسبي للانتخابات في مجلس النواب في المجلس التشريعي الفدرالي. في حين تستخدم ألمانيا نظاماً مختلطاً حيث يتم انتخاب نصف الأعضاء في البوندستاغ بالتمثيل النسبي من القوائم الحزبية في حين يتم انتخاب النصف الآخر بواسطة أصوات التعددية في الدوائر الانتخابية ذات العضو الواحد. بينما استخدمت استراليا نظام التصويت النقضيلي ذو العضو الواحد.

وقد كان لهذه الأنظمة الانتخابية المختلفة تأثير على العمليات لتوليد الترابط الفدرالي، وتمثيل وجهات النظر الإقليمية ووجهات نظر الأقليات، والاستقرار النسبي للحكومات. وفي الاتحادات الفدرالية ذات الأنظمة الانتخابية التعددية ذات العضو الواحد، فإن الإفراط في التمثيل المتأصل في تقلبات أنماط التصويت قد جعلها مفرطة الحساسية للتغيرات في الرأي الانتخابي. وفي الولايات المتحدة وكندا، فإنها قد وفرت أيضاً في الغالب أغليات مستقرة وحيدة الحزب. إلا أن الإفراط في التمثيل المتأصل في التعدديات كان على حساب الطابع التمثيلي، حيث كانت أحزاب الأقلية تميل لأن تكون ممثلة على نحو ناقص. وعلاوة على ذلك، ففي بعض الحالات مثل الهند، فقد أنتجت درجة التنوع الاجتماعي نمطاً يتطلب حكومات ائتلافية. وعلى الجانب الآخر، فإن الاتحادات الفدرالية التي تستخدم الأنظمة الانتخابية ذات التمثيل النسبي قد عكست توزيع الأصوات بصورة أكثر دقة، مع أنه حيث أنها لا تتألف في تقلبات الأصوات، فهي أقل حساسية للتغيرات. وبالإضافة إلى ذلك، فقد مالت لأن تشجع الأنظمة متعددة الأحزاب. ونتيجة لذلك، فقد كانت الائتلافات الحزبية هي المعيار للحكومات الفدرالية في الكثير من تلك الدول ولا سيما سويسرا والنمسا وبلجيكا وألمانيا.

ومن بين العوامل الهامة في ديناميكيات أي اتحاد فدرالي هي طابع أحزابه السياسية ودورها. وهذه تميل لأن تتأثر بكل من الخصائص المؤسساتية،

ولا سيما العلاقة التنفيذية-التشريعية والنظام الانتخابي، وبطبيعة وخصائص التنوع في المجتمع التحتي. وتوجد أربعة جوانب من الأنظمة السياسية قد تؤثر على نحو خاص على عمل أي اتحاد فدرالي: (١) العلاقة التنظيمية بين منظمات الحزب على المستوى الفدرالي وبين منظمات أحزاب المقاطعات أو الولايات، (٢) درجة التماثل أو اللاتماثل بين حالات الاصطفاف الحزبية الفدرالية ومثيلاتها في المقاطعات أو الولايات، (٣) تأثير الانضباط الحزبي على تمثيل المصالح بداخل كل مستوى، و(٤) النمط السائد للوظائف السياسية.

ومن حيث التنظيم الحزبي، فقد مالت الأحزاب الفدرالية في الولايات المتحدة وفي سويسرا على وجه الخصوص لأن تكون اتحادات كونفدرالية مرنة من منظمات أحزاب الولايات أو الكانتونات والمنظمات الحزبية المحلية. وقد ساهم هذا النمط اللامركزي للتنظيم الحزبي في بقاء الحكومة غير المركزية وبروز المصالح الإقليمية والمحلية في المجالس التشريعية. وفي الاتحادات الفدرالية، فقد مالت الضغوط للانضباط الحزبي الفعال بداخل كل حكومة من أجل الاحتفاظ بالمسؤول التنفيذي في السلطة مالت لفصل فروع الأحزاب الفدرالية وفروع الأحزاب في المقاطعات أو الولايات إلى طبقات أكثر استقلالية من التنظيم الحزبي. ويبدو أن هذا الميل كان الأقوى في كندا. ومع هذا فقد ظلت الروابط بين الأفرع الفدرالية والإقليمية في كل حزب أكثر أهمية إلى حد ما في بعض الاتحادات الفدرالية مثل ألمانيا وأستراليا والهند. وفي حالة بلجيكا، أصبحت الأحزاب الفدرالية في الواقع إقليمية الطابع بالكامل حيث يكون كل حزب قائماً على منطقة ما أو مجموعة لغوية مميزة.

وفي كل هذه الاتحادات الفدرالية تقريباً توجد درجة من اللاتماثل في اصطفاف الأحزاب على المستوى الفدرالي واصطفاف الأحزاب بداخل الوحدات الإقليمية المختلفة. وبداخل المناطق المختلفة، فإن الاصطفاف السائد للأحزاب في السياسة الإقليمية غالباً ما اختلف بصورة كبيرة من منطقة لأخرى ومن السياسة الفدرالية. وهذه التباينات في طابع المنافسة الحزبية والهيمنة في الوحدات الإقليمية المختلفة عادة ما كانت نتيجة المصالح الاقتصادية والسياسية والثقافية الإقليمية المختلفة، وقد ساهمت هذه التباينات الإقليمية في الأحزاب السائدة أسهماً إضافياً للشعور بالهوية الإقليمية والتميز بداخل تلك الاتحادات الفدرالية.



كما كان لضغط أو غياب الانضباط الحزبي القوي في الاتحادات الفدرالية المختلفة تأثير على التعبير المرئي لمصالح الأقاليم والأقليات بداخل المجالس التشريعية الفدرالية. وحيث كانت المؤسسات البرلمانية عاملة، فقد كان الضغط يتمثل في استيعاب مصالح الأقاليم والأقليات بأبعد قدر ممكن خلف الأبواب المغلقة بداخل تجمعات الأحزاب بحيث تكون الواجهة المرئية هي التضامن بين مجلس الوزراء والأحزاب. وهذا يتناقض مع التحالفات المتغيرة والمواقف المتباعدة ظاهرياً التي كثيراً ما يتبناها المشرعون في المجالس التشريعية الفدرالية حيث تم تضمين مبدأ الفصل بين السلطات. أما شواغل الأقاليم والأقليات فقد تم التعبير عنها ودراستها بصورة أكثر صراحة في الحالات الأخيرة، مع أن هذا لم يعن بالضرورة ترجمتها بصورة أكثر فاعلية في صورة سياسات يتم تبنيها.

وأحد المجالات التي تبين الأنماط التمثيلية المتناقضة في الاتحادات الفدرالية هي الخلافات في النمط الطبيعي للوظائف السياسية. وفي بعض الاتحادات الفدرالية، ولا سيما الولايات المتحدة وسويسرا، فإن النمط الطبيعي للوظائف السياسية هي التقدم من المستوى المحلي أو مستوى الولايات إلى مستوى الكانتونات ثم للمناصب الفدرالية. وعلى سبيل المثال فإن مرشحي الرئاسة في الولايات المتحدة عادة ما يتم اختيارهم من بين حكام الولايات أو أعضاء مجلس الشيوخ الذين لهم خبرة طويلة في سياسة الولايات. وعلى النقيض من ذلك، ففي كندا فإن عدداً قليلاً من القادة السياسيين الفدراليين ينتمون لصفوف رؤساء الوزراء في المقاطعات، حيث أن المعيار لأكثر سياسيين كندا طموحاً هو أن يحققوا مسيرتهم المهنية الكاملة في مستوى واحد أو آخر، سواء في السياسة الفدرالية أو السياسة على مستوى المقاطعات. هذا وتقع أنماط الوظائف السياسية في معظم الاتحادات الفدرالية البرلمانية الأخرى بين هذين الجانبين، والأمثلة على الروابط بين الخبرة بالمقاطعات وشغل الوظائف في المناصب الفدرالية هي أكثر شيوعاً في بعض الاتحادات الفدرالية مثل ألمانيا، أستراليا والهند مقارنة بكندا.

## ٩. ٥ دور المجالس الثانية الفدرالية

نظام المجلسين التشريعيين بداخل الاتحادات الفدرالية

تتضمن المجالس الفدرالية التشريعية في معظم الاتحادات الفدرالية مبدأ المجلسين التشريعيين. وقد كان الجدل دائراً بقوة حول ما إذا كان ينبغي للتمثيل في المجلس التشريعي الفدرالي أن يكون على أساس عدد السكان أو على أساس الولايات، وذلك في وقت إنشاء أول اتحاد فدرالي حديث، وهو الولايات المتحدة. وقد حُسمت القضية في مؤتمر فيلادلفيا عام ١٧٨٧ عن طريق اقتراح كونيكتيكت التوفيقي الذي بمقتضاه تم إنشاء مجلس تشريعي يتكون من مجلسين حيث كان التمثيل في أحد المجلسين، وهو مجلس النواب، قائماً على عدد السكان، في حين كان التمثيل في المجلس الآخر، وهو مجلس الشيوخ، قائماً على التمثيل المتساوي للولايات مع اختيار أعضاء مجلس الشيوخ من قبل المجالس التشريعية في الولايات. وقد ضمن هذا ألا يتم إبطال وجهات النظر المخالفة للولايات ببساطة عن طريق أغلبية السكان التي تهيمن عليها الولايات الكبيرة.

ومنذ ذلك الحين، تبنت معظم الاتحادات الفدرالية اللاحقة المجالس التشريعية الفدرالية ذات المجلسين. وفي واقع الأمر، فإن كل الاتحادات الفدرالية العشرة في الجدول رقم ١٥، بدون استثناء، بها مجالس تشريعية ذات مجلسين. وفي الوقت الراهن، فإن الاتحادات الفدرالية الوحيدة بين الـ ٢٥ المدرجة في الجدول رقم ٢ التي ليس بها مجالس تشريعية فدرالية ذات مجلسين هي الإمارات العربية المتحدة، صربيا-الجبل الأسود والاتحادات الفدرالية بالجزر الصغيرة مثل جزر القمر، ميكرونيزيا وسانت كيتس أند نيفيز.

ولكن بينما وجدت معظم الاتحادات الفدرالية أنه من الضروري إنشاء مجالس تشريعية فدرالية ذات مجلسين، فإنه يوجد تباين كبير بينها في طريقة اختيار الأعضاء وتكوينها وسلطات المجلس الثاني، ومن ثم في دوره. ويحدد الجدول رقم ١٦ التباينات في هذه العناصر الموجودة في المجالس الثانية الفدرالية. ويلخص الجدول رقم ١٧ التركيب الخاص للعناصر المدمجة في كل من المجالس الثانية الفدرالية في الاتحادات الفدرالية التي تم استعراضها في هذه الدراسة.

الجدول رقم (١٦): تنويعات في اختيار وتكوين وسلطات ودور المجلس  
الثاني في الاتحادات الفدرالية

الاختيار	التكوين	السلطات	الدور
١. تعيين من قبل الحكومة الفدرالية (دون تشاور رسمي) (مثال: كندا ١٨٦٧، و ٤٠٪ من نسبة المقاعد في ماليزيا)	١. تمثيل "إقليمي" متساو (مثال: كندا مع مجموعات المقاطعات)	١. استخدام مطلق لحق النقض (الفيتو) مع لجان الواسطة (مثال: الولايات المتحدة، وسويسرا)	١. مجلس تشريعي فقط (مثال: كندا، والولايات المتحدة، وسويسرا، وأستراليا، والنمسا، والهند، وماليزيا)
٢. تعيين من قبل الحكومة الفدرالية بناء على ترشيحات من حكومات المقاطعات (مثال: كندا، مقترح اتفاق ميبنتش ليك)	٢. تمثيل للولايات متساو (مثال: الولايات المتحدة، وأستراليا، و ٦٠٪ من مجلس الشيوخ بماليزيا)	٢. استخدام مطلق لحق النقض (الفيتو) في التشريع الفدرالي الذي له تأثير على أي مهام إدارية للولايات (مثال: ألمانيا)	٢. دور مدمج تشريعي وبيروقراطي (مثال: ألمانيا، وجنوب أفريقيا)
٣. تعيين من قبل حكومات الولايات بحكم منصبها (مثال: ألمانيا)	٣. فئتان لتمثيل الكانتونات (مثال: سويسرا)	٣. تعليق حق النقض (الفيتو): فترة محددة (مثال: ماليزيا، وأستراليا)	
٤. انتخاب غير مباشر بواسطة مجالس الولايات التشريعية (مثال: الولايات المتحدة ١٧٨٩-١٩١٢، والهند، و ٦٠٪ من المقاعد في ماليزيا، والنمسا)	٤. تصويت حسب النقل النيابي للولايات: أربعة فئات (مثال: ألمانيا)	٤. تعليق حق النقض (الفيتو): مطابقة صوت المجلس الأول للتجاوز (مثال: ألمانيا للبعض)	
٥. انتخاب مباشر بواسطة الأكثرية البسيطة (مثال: الولايات المتحدة منذ ١٩١٣)	٥. تمثيل نيابي حسب نقل الولايات: فئات عديدة (مثال: النمسا، والهند)	٥. حل الجمود بالانعقاد المشترك (مثال: الهند)	
٦. انتخاب مباشر بواسطة التمثيل النسبي (مثال: أستراليا)	٦. تمثيل إضافي أو خاص لآخرين بما فيهم السكان الأصليون (مثال: ماليزيا، والهند)	٦. حل الجمود بالفض المزدوج ثم الانعقاد المشترك (مثال: أستراليا)	
٧. اختيار الطريقة متروكة للكانتونات (مثال: سويسرا)	٧. أقلية من نواب إقليميين (مثال: بلجيكا، وأستراليا)	٧. مشروعات القوانين المالية: تعليق موز لحق النقض (الفيتو) (مثال: الهند، وماليزيا)	
٨. مختلط (مثال: ماليزيا، وبلجيكا، وأستراليا)			

## الجدول رقم (١٧): اختيار وتكوين وسلطات المجالس الفدرالية الثانية

الولايات المتحدة	مجلس الشيوخ: انتخاب مباشر منذ عام 1913 (بالأكثرية البسيطة)؛ مساواة في تمثيل الولايات؛ استخدام مطلق لحق النقض الفيتو (لجان الوساطة).
سويسرا	مجلس الولايات: انتخاب مباشر (بواسطة التمثيل النسبي؛ باختيار الكانتونات)؛ كانتونات إما بممثل واحد أو اثنين؛ استخدام مطلق لحق النقض الفيتو (لجان الوساطة).
كندا	مجلس الشيوخ: التعيين بواسطة الحكومة الفدرالية؛ تمثيل إقليمي متساوي لأربعة مجموعات إقليمية من المقاطعات (أونتاريو، وكيبك، و4 مقاطعات غربية، و3 مقاطعات مطلة على الساحل الشرقي) بالإضافة إلى ستة أعضاء لنوفينلاند، وثلاثة أعضاء للأقاليم الثلاثة. استخدام مطلق لحق النقض الفيتو (قانونيا).
استراليا	مجلس الشيوخ: انتخاب مباشر (عن طريق التمثيل النسبي، التمثيل المتساوي للولايات، استخدام مطلق لحق النقض الفيتو (لكن يخلف ذلك فض مزدوج وانعقاد مشترك).
النمسا	مجلس البوندسرات: تنتخبه المجالس التشريعية في الولايات؛ تمثيل حسب النقل (ما بين 3-12)؛ تعليق لحق النقض الفيتو (ويمكن التغلب عليه بالأغلبية البسيطة في المجلس الأول (الناشيونالرات)
ألمانيا	مجلس البوندسرات: مبعوثون عن حكومات الولايات؛ تصويت حسب النقل (3 أو 4 أو 5 أو 6 تصويّات كتليه لكل ولاية)؛ التغلب على تعليق الفيتو في التشريع الفدرالي يتم بأغلبية مساوية من المجلس الأول، إلا الفيتو المطلق بخصوص أي تشريع فدرالي يؤثر على المهام الإدارية للولايات (60% من التشريع الفدرالي)؛ لجان الوساطة.
الهند	“راجيا صابها” (مجلس الولايات): ينتخب بواسطة المجالس التشريعية في الولايات (بالإضافة إلى عدد قليل من النواب الإضافيين للتمثيل الخاص)؛ تمثيل حسب النقل (ما بين 1:31)؛ يتم حل النقض (الفيتو) بالانعقاد المشترك.
ماليزيا	ديوان نيجارا (مجلس الشيوخ): تنتخب المجالس التشريعية في الولايات 26 عضوا (38%) بالإضافة إلى 43 آخرين (62%) يتم تعيينهم للأقاليم؛ التمثيل المتساوي للولايات (يمثل 38% من إجمالي المقاعد)؛ تعليق حق النقض الفيتو (سنة أشهر).
بلجيكا	مجلس الشيوخ: مزيج من الانتخاب المباشر لـ (40) عضو، وغير المباشر لـ (21) تنتخبهم مجالس الجاليات اللغوية، و (10) أعضاء يتم اختيارهم؛ يتم تحديد وسيلة تمثيل مختلفة لكل وحدة؛ ويكون لمجلس الشيوخ صلاحية مساوية لمجلس النواب في بعض الأمور، غير أن مجلس النواب له سلطة مهيمنة في أمور أخرى.
أسبانيا	مجلس الشيوخ: 204 عضوا بالانتخاب المباشر، و 55 يقوم بتعيينهم البرلمان من 17 مجتمع حكم ذاتي؛ وأعضاء في فئات من 4 أو 3 أو 1 لكل مقاطعة (وحدة فرعية من مجتمعات الحكم الذاتي) يتم انتخابهم انتخابا مباشرا، وبضاف على ذلك تعيين كل برلمان حكم ذاتي لعضو أو أكثر (حسب التعداد السكاني)؛ فترة تعليق حق النقض الفيتو (شهران).

## اختيار الأعضاء

ثمة تباين كبير في الطرق التي يتم بها اختيار أعضاء المجالس الثانية الفدرالية أو تعيينهم. ففي ثلاثة اتحادات فدرالية، وهي استراليا منذ نشأتها في عام ١٩٠١، والولايات المتحدة منذ عام ١٩١٣ وسويسرا (باختيار الكانتونات في نهاية المطاف في كل الكانتونات)، يتم انتخاب أعضاء المجالس الثانية الفدرالية انتخاباً مباشراً بواسطة المواطنين في الوحدات المكونة للفدرالية. ومن بين الخصائص التي تنفرد بها سويسرا هو نص يُمكن مشرعي الكانتونات من شغل مقاعد في نفس الوقت في أي من المجلسين التشريعيين الفدراليين، وبالفعل فإن حوالي خمس أعضاء كل مجلس من المجلسين الفدراليين يحتفظون في نفس الوقت بمقاعد في المجلس التشريعي بالكانتونات، ومن ثم فهم يوفرّون قناة كي تؤثر آراء الكانتونات على عملية صنع السياسات الفدرالية. أما في الولايات المتحدة (من ١٧٨٩ إلى ١٩١٢) فقد كان في الأصل يتم انتخاب أعضاء المجلس الثاني الفدرالي بصورة غير مباشرة من قبل المجالس التشريعية في الولايات. وهذه هي الحالة الآن في النمسا والهند بالنسبة لمعظم أعضاء المجلس الثاني الفدرالي. وفي ألمانيا، فإن أعضاء البوندسرات (المجلس الفدرالي) هم أعضاء يمثلون مجالس الوزراء بمقاطعاتهم، حيث أنهم يحتفظون بالمناصب في المجلس الثاني الفدرالي بحكم مناصبهم كأعضاء في السلطة التنفيذية في مقاطعاتهم ويقومون بالتصويت في البوندسرات كمجموعة بناء على تعليمات حكومات مقاطعاتهم. وفي كندا يتم تعيين أعضاء مجلس الشيوخ من جانب رئيس الوزراء الفدرالي ويحتفظون بمناصبهم لحين تقاعدهم عند سن الخامسة والسبعين. ومع أنه قد تم تعيينهم لتمثيل المجموعات الإقليمية من المقاطعات، فقد مالوا نتيجة لطريقة تعيينهم لأن يظهرُوا القليل من المساواة للمصالح الإقليمية ولأن يصوتوا بصورة عامة بدلاً من ذلك وفقاً لاتجاهات الأحزاب. أما المجالس الثانية الفدرالية في ماليزيا وبلجيكا وأسبانيا فهي تحتوي على عضوية مختلطة. ففي ماليزيا مثلاً، فإن ٣٨ بالمائة فقط من مقاعد مجلس الشيوخ يتم شغلها عن طريق الانتخاب غير المباشر من قبل المجالس التشريعية في الولايات، في حين أن نسبة الـ ٦٢ بالمائة المتبقية هم معينون مركزيون. وفي بلجيكا، يتم انتخاب ٤٠ من أعضاء مجلس الشيوخ انتخاباً مباشراً، و ٢١ انتخاباً غير مباشر من جانب مجالس الجاليات الفلمنكية والفرنسية والألمانية وعشرة يتم

الموافقة عليهم بصورة مشتركة (يتم تعيينهم بواسطة أعضاء مجلس الشيوخ المنتخبون بصورة مباشرة). بينما يوجد في مجلس الشيوخ الأسباني ٢٠٤ عضو منتخب انتخاباً مباشراً و٥٥ ممثلاً إقليمياً.

وفي الاتحادات الفدرالية حيث يكون أعضاء المجلس الثاني الفدرالي منتخبين انتخاباً مباشراً، فعادة ما يكونون ممثلين لمصالح دوائر المنتخبين الإقليمية. وحين يكونون منتخبين بصورة غير مباشرة بواسطة المجالس التشريعية في ولاياتهم، فهم أيضاً بصورة عامة يكونون ممثلين للمصالح الإقليمية مع أن مصالح الحزب السياسي الإقليمي تلعب هي الأخرى دوراً هاماً. وحين يكونون، مثلاً هو الحال في ألمانيا، مندوبين للحكومات المكونة للفدرالية بحكم المنصب، فإن ما يعبرون عنه بصورة أساسية هي وجهات نظر تلك الحكومات ولا يعبرون عن وجهات نظر الدوائر الانتخابية إلا بصورة غير مباشرة. وحين يكون أعضاء مجالس الشيوخ معينين من قبل الحكومة الفدرالية، مثلاً هو الحال في كندا وعلى نطاق أوسع في ماليزيا، فإن لهم أقل قدر من المصادقية كمعبرين عن المصالح الإقليمية، حتى حين يكونون من سكان المناطق التي يمثلونها. إلا أن التعيين الفدرالي يوفر وسيلة لضمان التمثيل لأقليات ومصالح معينة، ولهذا السبب عينه نص الدستور الهندي على ١٢ عضواً معيناً بهذه الطريقة من إجمالي ٢٥٠ عضواً في مجلس الولايات، كما ينص الدستور الماليزي في الوقت الراهن على أن يتم تعيين ٤٣ من ٦٩ عضو مجلس شيوخ من قبل الحكومة الفدرالية. ويمثل الأساس المختلط لاختيار أعضاء مجلس الشيوخ في بلجيكا وأسبانيا مواقف توفيقية سياسية تهدف للحصول على مزايا الأشكال المختلفة لاختيار أعضاء المجلس الثاني الفدرالي.

### أساس التمثيل الإقليمي

كثيراً ما يفترض أن المساواة في تمثيل الولايات في المجلس الثاني الفدرالي هي المعيار في الاتحادات الفدرالية. إلا أنه في اثنين فقط من المجالس الثانية الفدرالية في الاتحادات الفدرالية العشرة التي هي قيد الدراسة في الجدولين رقمي ١٦ و ١٧ نجد أن الولايات ممثلة على نحو متساو. وهذان المجلسان هما مجلس الشيوخ الأميركي والأسترالي. أما في معظم الاتحادات الفدرالية الأخرى، فإن هناك جهود لموازنة التمثيل لصالح الوحدات الإقليمية الأصغر

أو الأقليات الكبيرة، لكن أخذ في الاعتبار أيضاً العواقب غير المتكافئة للتمثيل المتساوي في الولايات.<sup>٢٦</sup> وفي مجلس الشيوخ الماليزي، فإن المقاعد التي يشغلها أعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين انتخاباً غير مباشر موزعة بصورة متكافئة بين الولايات، لكن النسبة الكبيرة التي يشغلها أعضاء مجلس الشيوخ المعينين مركزياً لم تتبع نمطاً متسقاً للتمثيل المتوازن للولايات، ومن ثم فإن الأثر النهائي كان تبايناً كبيراً في تمثيل الولايات. وفي معظم الاتحادات الفدرالية الأخرى، فإن عدد سكان الوحدات يمثل عاملاً في تمثيلها في المجلس الثاني الفدرالي، مع أنه بصورة عامة يوجد بعض التوازن لصالح الوحدات الأصغر. وقد كانت هناك درجات متنوعة من التوازن. ففي سويسرا مثلاً توجد فئتان للتمثيل في مجلس الولايات: ٢٠ كانتون لها ٢ ممثل و ٦ "نصف كانتون" لها ممثل واحد لكل منها على حدة. وفي ألمانيا يحدد الدستور (المادة ٥١) أربع فئات سكانية للآندر (الولايات) التي لها ثلاثة أو أربعة أو خمسة أو ستة أصوات مجمعة في البوندسرات (المجلس الفدرالي). وفي الهند والنمسا وأسبانيا فإن مدى تمثيل الولايات أكثر اتساعاً: وعلى سبيل المثال ٣١ : ١ في الهند و ١٢ : ٣ في النمسا. أما في بلجيكا، فإن الدستور يحدد التمثيل التقاضي لكل جالية ومنطقة في مجلس الشيوخ، لكن بالنسبة لبعض القضايا ذات الأهمية الخاصة، فإن الدستور (المادة ٤٣) يستلزم وجود أغلبية بداخل كلاً من الأعضاء الناطقين بالفرنسية والناطقين بالهولندية في مجلس الشيوخ (وأيضاً في مجلس النواب). في حين أن كندا، مثلاً هو الحال في العديد من خصائص مجلس شيوخها، هي حالة متفردة بين الاتحادات الفدرالية في تأسيسها للتمثيل في مجلس الشيوخ على المجموعات الإقليمية من المقاطعات حيث تحتل المناطق الأربع الرئيسية ٢٤ مقعداً لكل منها، بالإضافة إلى ستة مقاعد لمقاطعة نيوفاوندلاند وثلاثة مقاعد للأقاليم الخاصة بالسكان الأصليين.

### سلطات المجالس الثانية مقارنة بالمجالس الأولى

حيث يوجد فصل في السلطات بين السلطة التنفيذية والتشريعية، مثلاً هو الحال في الولايات المتحدة وسويسرا، فعادة ما يكون للمجلسين التشريعيين الفدراليين سلطات متساوية (مع أنه في الولايات المتحدة يتمتع مجلس الشيوخ بسلطات إضافية فيما يتعلق بالتصديق على التعيينات والمعاهدات). وحيث

توجد سلطات تنفيذية برلمانية، فإن المجلس الذي يسيطر على السلطة التنفيذية (دائماً تقريباً المجلس الأول) هو الذي يتمتع بالمزيد من السلطة. وفي هذه الاتحادات الفدرالية، فإن سلطات المجلس الثاني فيما يتعلق بمشاريع القوانين التي لها علاقة بالمنح والإيرادات عادة ما تكون محدودة. وعلاوة على ذلك، فإنه في حالة الصراعات بين المجلسين، فإن النصوص فيما يتعلق بفيتو مُعلق، أو جلسات مشتركة حيث يكون أعضاء المجلس الثاني أقل عدداً، أو حل مزدوج للمجلسين عادة ما جعلت المجلس الثاني أكثر ضعفاً (انظر الجدول رقم ١٦، العمود ٣ للإطلاع على بعض الأمثلة). وقد أثار هذا أحياناً أسئلة بداخل الاتحادات الفدرالية البرلمانية حول ما إذا كانت مجالسها الثانية توفر نفوذاً إقليمياً كافياً في عملية صنع القرارات المركزية. وقد تعززت هذه المخاوف من القوة الاعتيادية للانضباط الحزبي بداخل الاتحادات الفدرالية البرلمانية. ومع هذا، فإن بعضاً من المجالس الثانية الفدرالية في الاتحادات الفدرالية، مثل مجلس الشيوخ الأسترالي والبوندسرات الألماني، كانت قادرة على ممارسة تأثير كبير. فالعضوية الخاصة في البوندسرات الألماني وحقيقة أن الفيتو المطلق الذي يتمتع به في كافة التشريعات الفدرالية المنطوية على الإدارة من قبل الولايات انطبقت عند الممارسة الفعلية على ما يزيد عن ٦٠ بالمائة من كافة التشريعات الفدرالية، كانت كلها من العوامل الرئيسية في نفوذ المجلس الفدرالي.

إن الدور الأولي لمعظم المجالس الثانية الفدرالية في الاتحادات الفدرالية التي تم استعراضها في هذه الدراسة كان دوراً تشريعياً، يتمثل في مراجعة التشريعات الفدرالية بهدف جعلها تتطرق لمصالح وشواغل الأقاليم والأقليات وعلى النقيض من بعض المجالس الأخرى، يلعب البوندسرات الألماني دوراً إضافياً له نفس الأهمية كمؤسسة لتسهيل التعاون والتآزر ما بين الحكومات. وهو قادر على أن يقوم بهذا الدور لأنه يتألف، على خلاف المجالس الثانية الفدرالية الأخرى كما أشرنا آنفاً، من أعضاء مندوبين عن حكومات الولايات ويحملون تعليمات منها وبسبب الفيتو المعلق الذي يتمتع به على كافة التشريعات الفدرالية والفيتو المطلق الذي يتمتع به على التشريعات الفدرالية التي تؤثر على المسؤوليات الإدارية والتشريعية للولايات، كل هذا يعطيه ثقلاً سياسياً قوياً. وقد أثر هذا النموذج تأثيراً كبيراً على جنوب أفريقيا في تصميم مجالسها الثاني الوطني في الدستور الجديد الذي تم تبنيه في مايو/أيار من عام ١٩٩٦ مع أنه تم إدخال بعض التعديلات الهامة لتتضمن تمثيل كلا من



السلطات التنفيذية والتشريعية من المقاطعات في المجلس الوطني للمقاطعات. ومن وقت لآخر أثناء العقد الماضي، كان هناك اقتراح لإصلاح مجلس الشيوخ الكندي. وقد تم اقتراح نماذج بديلة متنوعة، لكن في حين أن معظم الكنديين يتفقون على أنه ينبغي إصلاح مجلس الشيوخ، فإن الخلاف حول النموذج المناسب قد تركه بدون إصلاح.

## الفصل العاشر

### سيادة الدستور في الأنظمة الفدرالية

---

#### ١.١٠ الدستور باعتباره قانوناً أعلى

حيث أن أحد الخصائص الجوهرية للأنظمة الفدرالية هو التوزيع الدستوري للسلطات بين اثنين أو أكثر من مراتب الحكم، فإن أحد الملامح الهامة في تصميم أي فدرالية وعملها بفعالية هو ضمان سيادة الدستور باعتباره مصدر السلطات الحكومية لكل مرتبة من مراتب الحكم. وبالتالي، فإن الاعتراف بسيادة الدستور فوق جميع مراتب الحكم وتوفير ثقافة سياسية تؤكد على الأهمية الأساسية لاحترام الدستورية هي شروط مسبقة لعمل الفدرالية بشكل فعال. وفي حال غياب هذه الشروط المسبقة ستندهور الفدرالية، على الأغلب، إلى وضع يتمكن فيه أحد مراتب الحكومة من إخضاع المرتبة الأخرى وبالتالي يهدد مبدأ التنسيق الدستوري الأساسي والذي هو واحد من الملامح الجوهرية للأنظمة الفدرالية.

ولهذا فإن دساتير معظم الأنظمة الفدرالية تعلن، صراحة أو ضمناً، سيادة الدستور. وهذا الأمر يساعد في توضيح السبب وراء كون الطعون القضائية أمام المحاكم، ويأتي شرحها أدناه، عامل هام في عمل الأنظمة الفدرالية. وهناك عدد من الدلالات الناجمة عن مبدأ السيادة الدستورية في الأنظمة الفدرالية. وهذه الدلالات تتعلق بمسارات التعديلات الدستورية، ودور موثيق الحقوق الدستورية، والتدابير الاحتياطية، إن وجدت، للانفصال الرسمي.

#### ٢.١٠ مسارات لفض النزاعات دستورياً والطعن القضائي

نظراً لعدم إمكانية تجنب التداخل والاعتماد المتبادل بين الحكومات ضمن الأنظمة الفدرالية وما يمكن أن ينجم عن ذلك من تنافس وصراع بين

الحكومات، فقد وجدت غالبية الفدراليات أن هناك حاجة لمسارات معينة للفصل في النزاعات وحل الخلافات. والسؤال الأساسي الذي يبرز هنا هو ما إذا كانت الوسائل الأولية للتعامل مع النزاعات والخلافات هي مسارات انتخابية أم قضائية. وقد اعتمدت معظم الأنظمة الفدرالية، في الواقع، على مزيج من هذين المسارين. وفي النهاية، ومن خلال الانتخابات الدورية التي على كلا مستويي الحكم في الأنظمة الفدرالية، توفرت للناخبين الفرصة حيثما كان هناك خلاف بين الحكومات للتعبير عن خياراتهم ودعم الجهات التي يفضلونها من خلال انتخاب الأحزاب إلى داخل السلطة أو خارجها على كل مستوى من مستويات الحكم. ونجد في حال سويسرا أن الناخبين، بالإضافة إلى مشاركتهم في الانتخابات على كل مستوى من مستويات الحكم، يلعبون دوراً رئيسياً في فض النزاعات من خلال عملية الاستفتاء الشعبي التشريعي. وهذا المسار يعني أن أي تشريع فدرالي يعترض عليه ٥٠ ألف مواطن أو ثمانية كانتونات يجب طرحه للتصويت الشعبي المباشر من خلال استفتاء شعبي. وبالنتيجة، تصبح عملية الاستفتاء هذه هي مسار فض النزاعات للحكم على صحة التشريع الفدرالي. إن إحدى النتائج الجانبية المثيرة للاهتمام في هذا الإجراء الدستوري هي الحافز الذي يوفره من أجل التوصل لتسويات بين الأحزاب وتماسك في داخل الحكومة الفدرالية والهيئة التشريعية من أجل ضمان الحد الأقصى من الدعم الواسع بهدف تخفيض خطر وجود معارضة ناجحة من خلال عملية الاستفتاء الشعبي التشريعية.

وبالإضافة للانتخابات داخل كل مستوى من الحكومة، اعتمدت غالبية الأنظمة الفدرالية أيضاً على المحاكم لكي تلعب دوراً رئيسياً في فض النزاعات. وقد قامت المحاكم، ضمن هذا الدور، بثلاث مهمات: (١) التفسير المحايد للدستور، (٢) تطوير الدستور ليتكيف مع الظروف المتغيرة (وخاصة عندما يكون من الصعب تنفيذ تعديل على الدستور)، و(٣) حل الخلافات بين الحكومة.

### ١٠. ٣ المحاكم العليا والمحاكم الدستورية

يمكننا أن نجد نوعان من المحاكم للتحديد النهائي للصلاحيات الدستورية. النوع الأول هو محكمة عليا تعمل بمهمة إصدار القرار النهائي فيما يتعلق بجميع القوانين بما في ذلك الدستور. والأمثلة على ذلك تشمل المحاكم العليا

في الولايات المتحدة الأمريكية، وكندا، وأستراليا، والهند، وماليزيا والنمسا. النوع الآخر هو محكمة دستورية، متخصصة في تفسير الدستور، وهو النمط المتبع في ألمانيا، وبلجيكا وإسبانيا. وهناك نوع ثالث هو المتبع في سويسرا ويشمل محكمة (Tribunal) محدودة. وتستطيع المحكمة الفدرالية، بموجب الترتيب السويسري الفريد أن تصدر أحكاماً بشأن صحة القوانين في الكانتونات وليس القوانين الفدرالية. ذلك أن صحة القوانين الفدرالية لا يقرر فيها سوى الاستفتاء الشعبي التشريعي المشار إليه أعلاه.

لا بد من توفر شرطين لكي يمكن القبول بالمحاكم كهيئات محايدة ومستقلة لإصدار الأحكام: (١) الاستقلالية عن أي تأثير على المحكمة من أي مستوى معين من الحكم، و(٢) التمثيل النسبي في عضوية المحاكم. يطرح الشرط الأول مسألة أسلوب التعيين. ففي غالبية الأنظمة الفدرالية تتوفر بعض الترتيبات الاحتياطية، إما كمطلب دستوري أو عملياً عن طريق تمكين حكومات الوحدات المكونة للفدرالية لأن يكون لها دور في تعيين القضاة الذين يصدرون الأحكام بشأن الدستور. إن التعيينات للمحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية هي من صلاحيات رئيس الجمهورية دون غيره، ولكنها تحتاج إلى إقرار من جانب مجلس الشيوخ عندما يكون عدد الممثلين عن الناخبين في الولايات متساوياً. وينص الدستور في كل من كندا وأستراليا على أن تكون سلطة تعيين القضاة للمحكمة العليا في يد الحكومة الفدرالية دون غيرها، ولكن العرف المتبع يقضي باستشارة حكومات المقاطعات أو الولايات. وكذلك الحال في الهند وماليزيا حيث تحتفظ الحكومة الفدرالية بالكلمة الأخيرة لتعيينات القضاة للمحكمة العليا ولكنها أيضاً مطالبة بحكم الدستور أن تستشير هيئات معينة قبل القيام بهذه التعيينات. ويقوم المجلس الفدرالي Bundesrat الذي يمثل الولايات Lander في ألمانيا بتعيين نصف عدد أعضاء المحكمة الدستورية فيما يقوم مجلس النواب Bundestag بتعيين النصف الآخر. ولا بد من توفر أغلبية ثلثي الأصوات، في كلتا الحالتين (للمجلس الفدرالي في جلساته بكامل أعضائه وللمجلس النواب في لجنة الانتخابات القضائية). وتتألف المحكمة الدستورية في إسبانيا من ١٢ عضواً من بينهم ٤ يتم انتخابهم بواسطة الكونغرس (مجلس النواب)، و ٤ بواسطة مجلس الشيوخ، ويتم تعيين اثنين باقتراح من الجانب المجلس الحكومي، فيما يتم تعيين اثنين آخرين باقتراح من المجلس العام للسلطة القضائية. أما في بلجيكا، فيتم انتخاب أعضاء الهيئة القضائية العليا للتحكيم من جانب الجمعية

الفدرالية متعددة الأحزاب.

لقد كان موضوع التمثيل النسبي في تركيب هذ المحاكم العليا أيضاً مسألة جديرة بالاهتمام. وبرز هذا بشكل خاص في كندا فيما يتعلق بالتمثيل الاقليمي وخاصة في كيبيك حيث تسري فيها تقاليد القانون المدني التي تختلف عن تقاليد القانون العام المتبع في بقية أنحاء كندا، وفي سويسرا حيث يتم تمثيل اللغات الثلاث الرسمية، وفي بلجيكا حيث يتم تحديد شروط قانونية صارمة من أجل ضمان التوازن اللغوي في عضوية محكمة التحكيم.

ويطرح أحياناً السؤال عما إذا كانت الفدرالية كشكل من أشكال الحكم تؤدي في النهاية إلى الحكم بواسطة القضاة بدل أن يكون بواسطة الممثلين المنتخبين. هناك شيء من الحقيقة في هذه العبارة، التي تتعزز أيضاً عندما يقوم القضاة بتفسير مجموعة من الحقوق الأساسية الفردية والجماعية في الدستور. وقد أدى هذا في بعض الأحيان إلى المطالبة بالانتخابات المحببة شعبياً أو باستدعاء القضاة، على الرغم من أن هذا الاجراء لم يتم تطبيقه حتى الآن على أعلى محكمة دستورية في أي نظام فدرالي. وتجدر الإشارة هنا إلى البديل السويسري المشار إليه أعلاه، وهو الاستفتاء الشعبي التشريعي للقرار في صحة القوانين الفدرالية. وفي هذا المسارن يصبح الناخبون هم الهيئة التحكيمية. كما تجدر الإشارة أيضاً، وبصورة عامة، إلى أن درجة الأهمية التي يكتسبها دور المحاكم كهيئات تحكيمية تعتمد على مدى فشل الأساليب للتكيف وحل النزاعات من خلال الاتفاقات البيحكومية، وإجراءات التوسط بين المجالس التشريعية الفدرالية (كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، وألمانيا وجنوب أفريقيا)، والتغيير الحكومي بنتيجة الانتخابات، والتعديلات الدستورية الرسمية في حل المشاكل.

#### ١٠. ٤ إجراءات التعديل الدستوري

إن الدستور هو الذي يحدد في الأنظمة الفدرالية سلطة كل مستوى من مستويات الحكم بحيث لا يكون أي مستوى منها خاضعاً دستورياً للمستوى الآخر. وهذا يستتبع أن الدستور المكتوب، على الأقل فيما يتعلق بتحديد السلطات الخاصة لكل مستوى من مستويات الحكم والتأثير عليه، يجب ألا يكون قابلاً للتعديل من طرف واحد بواسطة مستوى واحد من الحكم حيث أن ذلك من شأنه أن يؤدي إلى إخضاع المستوى الآخر من الحكم له. إلا أن إتاحة

المجال لتطبيق إجراءات خاصة لتعديل الدستور يثير مسألة التوازن ما بين متطلبات التصلب والمرونة على حد سواء فيما يتعلق بتطبيق الدستور في نظام فدرالي. ذلك أنه من الضروري أن يتوفر شيء من التصلب للمحافظة على مبادئ الحماية لمصالح الأقاليم والأقليات الداخلة في صلب البنية الدستورية للفدرالية، طالما أن الاحساس بشيء من عدم الأمان على مستوى الاقليم أو الأقليات يؤدي بشكل عام إلى تهديد التماسك الفدرالي. كما أنه من الضروري أيضاً، أن تكون الفدرالية مرنة إلى حد كافٍ يسمح لها بالتكيف عندما تتغير الظروف. إن بنية دستورية شديدة الصلابة قد تؤدي إلى ضعف خطير في قدرة الفدرالية على التعامل مع الضغوط المتغيرة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، والظروف الدولية الخارجية واستيعابها. المطلوب، بالتالي، من دساتير الفدراليات هو التوازن ما بين الصلابة والمرونة.

إن إحدى الوسائل المألوفة لتحقيق مثل هذا التوازن هي توفير إجراءات تعديل مختلفة لأجزاء مختلفة من دستور الفدرالية، بحيث تتطلب تلك الأجزاء من الدستور التي ترسي دعائم الصفة الفدرالية الأساسية مشاركة كلا مستويي الحكم، ولكن الإجراءات لتعديل أجزاء أخرى من الدستور يكون أكثر مرونة. هذا هو بالضبط الحال في معظم الأنظمة الفدرالية. وعلى هذا الأساس، عندما أضاف مرسوم الدستور الكندي، ١٩٨٢ (الفقرات ٣٨ - ٤٩) الإجراءات اللازمة لتعديل الدستور الكندي، تم عملياً تحديد خمس إجراءات لتعديل أجزاء مختلفة من الدستور. وهذه الإجراءات تشتمل على درجات مختلفة من الصلابة: (١) إجراء "عادي" يتطلب موافقة البرلمان وتلثي المجالس التشريعية للمقاطعات التي تضم على الأقل نصف مجموع السكان لكل المقاطعات، (٢) إجراء يتطلب موافقة البرلمان والموافقة بالإجماع من المجالس التشريعية في المقاطعات لمجموعة مختارة من بنود الدستور، (٣) إجراء ثنائي لتعديل بنود تتعلق ببعض المقاطعات لا كلها، (٤) تعديلات يقوم بها البرلمان فقط لبنود لا تتعلق بالمقاطعات، و(٥) تعديلات بواسطة المجالس التشريعية للمقاطعات تتناول دساتير المقاطعات.

إن إقرار التعديلات، في معظم الأنظمة الفدرالية، لتلك الأجزاء من الدستور التي تتعلق بتوزيع السلطات وسلامة أراضي الوحدات المكونة للفدرالية تتطلب عادة موافقة مجلسي الهيئة التشريعية الفدرالية (أحياناً بواسطة أغلبية خاصة كما في الولايات المتحدة الأمريكية، والهند وماليزيا، وما عدا ذلك فبأغلبية بسيطة كما في سويسرا وكندا). وبالإضافة إلى ذلك،

تحتاج مثل هذه التعديلات إما لموافقة أغلبية خاصة من الهيئات التشريعية للوحدات المكونة للفدرالية، كما في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا، أو أغلبية الهيئات التشريعية في الولايات كما في الهند، أو بواسطة استفتاء شعبي يحتاج إلى أغلبية مضاعفة تتكون من الأغلبية الشاملة وأغلبية الأصوات في أغلبية الوحدات المكونة للفدرالية، كما هو الإجراء المتبع في سويسرا وأستراليا. أما في ماليزيا، فإن التعديلات الكبرى التي تؤثر على ولايات بورنيو تحتاج إلى موافقة تلك الولايات أيضاً.

يمكن الإشارة هنا إلى بعض النقاط بشأن إجراءات التعديل الدستورية في الولايات المتحدة الأمريكية، وأستراليا، وسويسرا، وألمانيا، والنمسا، وبلجيكا، وإسبانيا. لقد ثبت أن مسارات التعديل في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وأستراليا هي متصلة نسبياً. ذلك أنه بعد التعديلات العشر الأولى، في الولايات المتحدة الأمريكية، التي أدخلت على الدستور في العام ١٧٩١، لم ينجح سوى ١٧ تعديلاً على الدستور طوال قرنين من الزمن. وفي أستراليا، وعلى مدى قرن كامل، لم ينجح من أصل ٤٢ تعديلاً مقترحاً طرحت للاستفتاء الشعبي سوى ٨ فقط تمكنت من الحصول على الأغلبية المزدوجة المطلوبة لتبني التعديلات. وكانت سويسرا، في العام ١٨٩١، قد وضعت الأسس لإجراءين مختلفين: أحدهما لمراجعة الدستور مراجعة كاملة، والثاني لمراجعة جزئية للدستور. لم يتم استخدام الإجراء الأول إطلاقاً حتى ١٩٩٩ بصورة ناجحة، على الرغم من المحاولة في عدد من المناسبات. وبعد أكثر من ثلاثة عقود من المحاولات للقيام بمراجعة شاملة للدستور السويسري، جرى أخيراً في العام ١٩٩٩ مراجعة تامة للدستور. ولكن تلك المراجعة، ومن أجل تحسين فرص الموافقة عليها، لم تتضمن سوى عدد قليل من التغييرات الجذرية، وتم وصفها في الاستفتاء الشعبي الذي جرى للموافقة عليها بأنها مجرد عملية تحديث للغة الدستور. ومع ذلك، كانت النتيجة متقاربة نسبياً حيث صوت ٥٩٪ فقط مؤيداً، مع الأغلبية في ١٢ من الكانتونات الكاملة و ٢ من النصف كانتونات وذلك من مجموع ٢٠ كانتوناً كاملاً و ٦ نصف كانتوناً. وفي المقابل، ثبت أن الإجراء المتبع لمراجعة جزئية للدستور مرن بشكل ملحوظ. وقد تم استعماله أكثر من ١١٠ مرات منذ العام ١٨٩١. كما يوجد في سويسرا أيضاً مبادرة لمسار من أجل التعديلات الدستورية.

تحتاج ألمانيا فقط إلى أغلبية خاصة في مجلسي الفدرالية التشريعيين للتعديلات الدستورية، ولكن المجلس الفدرالي يتكون من مندوبين عن حكومات

الولايات لديهم تعليماتهم الخاصة بحيث الموافقة على التعديل بأغلبية خاصة في المجلس الفدرالي تعادل الموافقة بالأكثرية من بين حكومات الولايات. وقد ثبت عملياً أن هذا الإجراء مرناً نسبياً، بحيث أعطى ٤٦ تعديلاً دستورياً خلال السنوات الخمسين الأولى بما في ذلك تقوية الهيئة التشريعية والأدوار المالية للحكومة الفدرالية في الفترة ١٩٦٧-١٩٦٩ وخلال توحيد ألمانيا في العام ١٩٩٠.

تتطلب التعديلات الدستورية الجزئية، في النمسا، موافقة المجلس الثاني (المجلس الوطني) من الهيئة التشريعية الفدرالية بثلاثي الأصوات مع حضور نصف عدد أعضاء المجلس على الأقل، ولكن يستطيع ثلث عدد الأعضاء في أي من المجلسين الفدراليين أن يطلب مراجعة كاملة للدستور من خلال استفتاء شعبي تقرر فيه أغلبية السكان مصير هذه المسألة.

إن الإجراء البلجيكي للتعديل الدستوري (المادة ١٣١) لا يشمل الأقاليم أو المجتمعات المحلية، ولكنه يتطلب مساراً معقداً يتضمن انتخابات خاصة، وأغلبية خاصة في كل من المجالس التشريعية الفدرالية، وتشريعات خاصة في العديد من المناطق (تتعلق بتعديلات لتوزيع السلطات أو محكمة التحكيم) تدعمها أغلبية كل من المجموعتين اللغويتين الأساسيتين في البرلمان.

وفي إسبانيا، تتولى الحكومة عادة، أو الكونغرس، أو مجلس الشيوخ المبادرة للتعديلات الدستورية على الرغم من وجود بنود في الدستور تسمح لجمعية مجموعات الحكم الذاتي بتقديم اقتراحات لتعديل الدستور. ويتم إقرار التعديلات بأغلبية ثلاثة أخماس الأعضاء في كل مجلس فدرالي، أو حيثما تختلف المجالس، بواسطة الأغلبية المطلقة في مجلس الشيوخ وثلاثي الأصوات في الكونغرس. ويمكن أن يتبع ذلك استفتاء شعبي بناء على طلب عشر عدد الأعضاء في أي من المجلسين الفدراليين. أما المراجعة الكاملة للدستور أو المراجعة الجزئية لأجزاء محددة منه فإنها تكون أشد تصلباً، وتحتاج إلى أغلبية الثلثين في كل مجلس فدرالي وإقرار ذلك بواسطة استفتاء شعبي.

تبذل معظم الفدراليات، عادة، جهداً خاصاً لحماية سلامة أراضي الوحدات المكونة للفدرالية عن طريق نصوص في الدستور تتطلب موافقة الوحدة المكونة لأي تعديل على حدودها.

ونتيجة للشروط والمتطلبات المذكورة أعلاه، أثبتت عملياً دساتير غالبية الفدراليات أنها متصلة نسبياً فيما يتعلق بالملامح الضرورية لبنيتها الفدرالية.



وتشير التجربة السويسرية والألمانية إلى قيمة وأهمية المراجعات الدستورية الجزئية التدريجية في مقابل الجهود المبذولة لإجراء مراجعة دستورية شاملة في محاولة التوصل إلى التكيف مع التغيير. إن فشل كندا خلال الثلاثين عاما الأخيرة من خلال عدة محاولات لإجراء مراجعة دستورية شاملة لملامحها الفدرالية تعتبر دليلاً على صحة ذلك. إن التصلب، بشكل عام، الذي تتصف به معظم الدساتير الفدرالية قد جعل الأشكال الأخرى من التعديل بهدف تحقيق المرونة والتكيف تكتسب أهمية متزايدة. ونتيجة لذلك، فقد اعتمدت جميع الفدراليات تقريباً، اعتماداً كبيراً، على أشكال أخرى من التعديل بما في ذلك المراجعة القانونية، وترتيبات التحويلات المالية والاتفاقات وأشكال التعاون البيئحكومي.

#### ١٠. ٥ دور قوانين الحقوق الدستورية

الفدراليات هي في جوهرها شكل إقليمي من التنظيم السياسي. وبالتالي، وباعتبارها وسيلة لحماية جماعات مميزة أو أقليات، فإن الفدراليات تقوم بهذه المهمة على أفضل ما يكون عندما تكون تلك الجماعات أو الأقليات متمركزة إقليمياً بحيث يمكنها أن تتوصل إلى الحكم الذاتي ضمن حكومة وحيدة إقليمية. والأمثلة على ذلك تتوفر في العديد من الكانتونات أحادية اللغة وأحادية المذهب الديني على الأغلب في سويسرا، والأكثرية الناطقة بالفرنسية في كيبك داخل كندا، ومختلف الأقليات اللغوية في الولايات الهندية المختلفة في أعقاب إعادة تنظيم الولايات على أسس لغوية، وسكان بورنيو المميزين في ماليزيا، والمناطق والجماعات الناطقة في أغلبها باللغة الفلمنكية و الفرنسية في بلجيكا، وسكان المناطق التاريخية، كاتالونيا وجاليسيا، في بلاد الباسك في اسبانيا. إن السبيل الأساسي، في كل من هذه الحالات، لحماية الجماعات التي تعتبر أقليات داخل الفدرالية هي من خلال سيطرتهم، كأغلبية، في وحدة إقليمية ذاتية الحكم تتمتع بسلطات دستورية ضمن الفدرالية.

ولكن السكان عملياً نادراً ما يكونون موزعين في مناطق إقليمية محكمة تماماً. وتكاد توجد في جميع الفدراليات تقريباً، وبشكل لا يمكن تجنبه، بعض الأقليات داخل الوحدات ضمن وحدات الحكم الإقليمية. وحيثما توجد أقليات كبيرة داخل المناطق الإقليمية فإننا نجد محاولات لتطبيق أحد ثلاثة حلول. الحل الأول هو إعادة رسم حدود الوحدات المكونة للفدرالية لكي تتطابق

بصورة أفضل مع مواقع الجماعات الاثنية واللغوية. والمثال على ذلك هو انفصال منطقة جورا عن كانتون بيرن لكي يتم خلق كانتون جديد، وإعادة رسم الحدود بين الولايات على نطاق كبير في الهند في العام ١٩٥٦ وما تبع ذلك من مراجعات إضافية للحدود، وتطور نيجيريا على مراحل من ٣ مناطق إلى ٣٦ ولاية. وفي حين أن مثل هذه المراجعات للحدود بين المناطق قد تؤدي إلى وحدات إقليمية أكثر تماسكاً وتجانساً داخلياً، إلا أن التجربة أثبتت بشكل واضح أن إعادة رسم الحدود عملية من الصعب معها تجنب ترك بعض الأقليات داخل المناطق.

الأسلوب الثاني هو أن يعهد للحكومة للفدرالية بمسؤولية خاصة باعتبارها حارساً على الأقليات داخل الأقاليم في مواجهة أي اضطهاد محتمل من جانب أقلية إقليمية. وقد تضمن مرسوم الدستور الكندي للعام ١٨٦٧ مثل هذا النص (المادة ٩٣ [٤] التي تتعلق بتعليم الأقليات). كما أعطيت الحكومة الفدرالية في الهند صلاحيات أكثر اتساعاً لإعطاء التعليمات لحكومات الولايات فيما يتعلق بالاعتراف، داخل الولايات، بلغات الأقليات، واستعمال لغات الأقليات داخل الولايات لأغراض التعليم، وتأسيس لجان تشريعية إقليمية ومجالس تنمية داخل الولايات. كما وضعت ترتيبات أيضاً لكي يقوم موظف خاص بتقديم تقرير للحكومة الاتحادية بشأن عمل ترتيبات الحماية للأقليات داخل الولايات. كما منح الدستور أيضاً الحكومة الاتحادية مسؤولية مباشرة لإعطاء التوجيهات لحكومات الولايات فيما يتعلق بالمناطق الخاصة والقبائل ونظام الطبقات في الهند. وأعطى دستور مالايا، ١٩٥٧، الذي سبق الدستور الماليزي اللاحق، الحكومة الفدرالية سلطة إصدار التوجيهات لحكومات الولايات فيما يتعلق بالشعوب الأصلية، وحدد أيضاً أن أية تغييرات فيما يتعلق بالأراضي المخصصة لشعوب المالاي تحتاج إلى موافقة الأغلبية الخاصة في البرلمان الفدرالي إلى جانب أقلية خاصة في مجلس الولاية التشريعي. وقبل الانفصال الذي حدث في باكستان عهد للحكومة الفدرالية بدور مشابه لما حصل في الهند فيما يتعلق بالمناطق الخاصة والقبائل، وتركت سلطة اتخاذ القرار فيما إذا كان الناخبون سيقترعون بصورة مشتركة أم ككتلتين منفصلتين لقرار من الجمعية الوطنية، طبقاً لدستور ١٩٥٦، بعد التشاور مع الهيئات التشريعية في المقاطعات.

الأسلوب الثالث، والأوسع انتشاراً، هو حماية الأقليات داخل الأقاليم بتضمين الدستور مجموعة من حقوق المواطن الأساسية. لم يكن هذا هو

الغرض الأصلي وراء قانون الحقوق في الولايات المتحدة الذي أضيف إلى الدستور على هيئة التعديلات العشر الأولى التي تم إقرارها في العام ١٧٩١. لقد كان الهدف من هذه التعديلات هو تقييد عمل الحكومة الفدرالية ولم يتم تطبيقها في البداية على الولايات. وفي أعقاب الحرب الأهلية خلال الفترة ١٨٦١ - ١٨٦٥ والموافقة على التعديل الرابع عشر في العام ١٨٦٨، قررت المحاكم في عملية مراجعة قضائية توسيع نطاق إجراءات الحماية لحقوق الأفراد لكي تطبق أيضاً ضد أعمال الولاية، وبالتالي توفير الحماية للأقليات داخل الولايات. لقد جاءت صياغة هذه الحقوق المحمية، على النحو الذي وضع فيه الدستور الأمريكي، لتعني حقوق الأفراد بدون أي نص يشير إلى حقوق المجموعات.

لقد نص عدد من الفدراليات التي جاءت لاحقاً في دساتيرها على لائحة أكثر شمولاً للحقوق المحمية من إجراءات الحكومة الفدرالية والإقليمية على حد سواء. وفي بعض هذه الحالات، لا كلها، تضمن الدستور حقوقاً لجماعات خاصة. وتشمل الفدراليات التي يضم دستورها قائمة بالحقوق الأساسية كلا من ألمانيا (١٩٤٩)، والهند (١٩٥٠)، وماليزيا (١٩٦٣)، وإسبانيا (١٩٧٨)، وكندا (تمت إضافتها في ١٩٨٢)، وبلجيكا (١٩٩٣)، وسويسرا (١٩٩٩). ويضم القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الفدرالية، من بين الأمثلة المذكورة أعلاه، قائمة بالعديد من حقوق الأفراد وبعض الحقوق الجماعية التي تعود للاتحادات العمالية ونقابات المستخدمين والحكم الذاتي للجماعات. ومن جهة أخرى، تضم دساتير الفدراليات متعددة الاثنيات في الهند، وماليزيا، وكندا وبلجيكا بنوداً تنص على بعض الحقوق للجماعات.

ويتضمن دستور الهند، باعتبارها واحدة من أكثر الفدراليات تعددية من الناحية اللغوية والاثنية، نصاً ليس فقط لحقوق الأفراد الأساسية بل أيضاً للاعتراف بالأقليات اللغوية وحمايتها (بما في ذلك لغتهم وخدمات التعليم عندهم)، وبالهنود الانجليز، والقبائل والطبقات المنبوذة. وهذا يشمل نصاً لتعيين "موظف خاص للأقليات اللغوية" ولجنة وطنية للتحقيق في جميع الأمور المتعلقة بحقوق وإجراءات حماية طبقات المنبوذين والقبائل ومراقبتها.

كما يضع دستور ماليزيا أيضاً قائمة بحقوق الأفراد ويضمن إجراءات خاصة لجماعات محددة داخل الولايات. وهذه الإجراءات هي ترتيبات واضحة تماماً فيما يتعلق بجماعات الملاي من أجل الحفاظ على أراضيهم،

وتحديد أعداد للتصاريح الخاصة بهم وعدد التعيينات من بينهم في المناصب العامة في الولايات. وكان الهدف من هذه الضمانات هو حماية الملاي الذين قد يعانون من منافسة المجموعات العرقية الأخرى، بسبب تخلفهم النسبي في مجالات التعليم والاقتصاد، حتى في تلك الولايات التي يشكلون فيها الأكثرية. كما توجد ترتيبات حماية مشابهة أيضاً تشمل مجموعات السكان "الأصليين" في ولايات بورنيو، بالإضافة لترتيبات حماية أخرى للعديد من السكان الأصليين في ولايات بورنيو تتركز على مواصلة استعمال اللغات الأصلية وحماية الدين والتعليم الاسلامي.

وفي كندا، يحدد ميثاق الحقوق والحريات الذي أضيف بموجب مرسوم الدستور، ١٩٨٢، الحقوق الخاصة بلغات الأقليات، وحقوق السكان الأصليين، والحقوق المتعلقة بـ "حماية التراث متعدد الثقافات وتعزيزه" إلى جانب مجموعة كبيرة من حقوق الأفراد.

ويحدد الدستور البلجيكي حقوق الأفراد الأساسية وحرياتهم بالإضافة ل ضمانات دستورية للأقليات اللغوية. ونتيجة لهذه الترتيبات فقد نصت القوانين والتشريعات البلجيكية على ضمانات تتعلق باستعمال اللغة في الأمور الادارية، والقضائية، والتشريع، وفي القوات المسلحة، والتعليم، وعلاقات العمل، وفي بروكسيل العاصمة ثنائية اللغة، وفي المنطقة الناطقة باللغة الألمانية.

ويضع الدستور الاسباني للعام ١٩٧٨ قائمة طويلة من الحقوق المدنية، والسياسية والاجتماعية الاقتصادية، معظمها حقوق فردية. كما يحدد الدستور، في مجال الحقوق الاثنية-اللغوية، اللغة القشتيلية على أنها لغة اسبانيا الرسمية (المادة ٣[١])، ولكنه يحدد أيضاً (المادة ٣[٢]) احتمال وجود لغات أخرى رسمية في المجتمعات المحلية ذاتية الحكم، وبالتالي فإن الدستور يوفر وسيلة ما لضمان الحقوق الاقليمية بحكم الواقع لنظام اللغات في اسبانيا.

أما الدستور السويسري، فقد كان حتى تعديله في العام ١٩٩٩ يهتم بشكل أساسي بتنظيم هياكل الحكم وتوزيع السلطات بين مستويات الحكم المختلفة. ولم يحظ الاهتمام بالحقوق (الفردية أو الجماعية) إلا بمعالجة ضئيلة في الدستور. لقد اعترف الدستور بثلاث لغات رسمية وأربع لغات وطنية كما حدد أيضاً أن المحكمة الفدرالية يجب أن تضم ممثلين عن اللغات الثلاث الرسمية. ولكن، في حين أن الدستور لم يضم سوى القليل من المواد بشأن الحقوق، إلا أن عدداً من المبادئ غير المكتوبة بشأن الحقوق اللغوية تطور

تدرجياً ليكتسب أهمية كبيرة. وقد سادت ثلاث مبادئ أساسية فيما يتعلق بالحقوق اللغوية.<sup>١</sup> هذه المبادئ هي (١) المساواة المطلقة للغات السويسرية، (٢) تتمتع الكانتونات بصلاحيات قانونية عامة بشأن الأمور اللغوية إلا في الحالات التي يحدد فيها الدستور قيوداً محددة لصالح الحكومة الفدرالية، و(٣) تغليب مبدأ "الحقوق الإقليمية". وقد تم تفسير هذا المبدأ على أساس أن "أي كانتون أو منطقة لغوية لا بد أن يكون لها الحق في حماية طابعها اللغوي المميز لها والدفاع عنه في مواجهة أية قوى خارجية تحاول تغييره أو تهديد وجوده".<sup>٢</sup> وقد كان هذا المبدأ هو الضمانة الأولى للمجموعات اللغوية الأصغر حجماً كما اعتبر الأساس لتحقيق سلام لغوي في سويسرا. كما أن الدستور السويسري المعدل الذي تمت الموافقة عليه في ١٩٩٩، وعلى الرغم من أنه إلى حد كبير مجرد تحديث للغة الدستور السابق، إلا أنه الآن يضم ترسيخاً للحقوق الأساسية (المادة ٦ - ٣٢) بالإضافة إلى نص يتناول الأهداف الاجتماعية (المادة ٣٣).

لا يتضمن دستور النمسا وأستراليا أية توضيحات تفصيلية بشأن الحقوق الأساسية. ولا يحتوي دستور أستراليا على نص عام بشأن حقوق الأفراد أو الجماعات على الرغم من وجود إشارات محددة تتعلق بحيازة الممتلكات على أساس عادل، والمحاكمات بوجود هيئة محلفين، وحرية التنقل بين الولايات، والحرية الدينية، والحماية ضد التمييز على أساس الولاية التي يقيم فيها الفرد، وحق الاقتراع. وقد أشارت التشريعات الصادرة مؤخراً عن المحكمة العليا إلى استعادهما لـ "التلميح" ببعض الحقوق المستمدة من نصوص الدستور، إلا أن ذلك كان موضوعاً لنقاش مستفيض في أستراليا.

ولا يتضمن أيضاً الدستور النمساوي أية قائمة بالحقوق من أي نوع كان ولكنه يتضمن إشارة لحقوق الأقليات الخاصة بأقليات الكروات والسلوفاك، في المادة ٧ من معاهدة الدولة في النمسا، ١٩٥٥ التي تم التوقيع عليها من جانب قوات الحلفاء والحكومة النمساوية عندما تم إنهاء احتلال النمسا.

#### ١٠. ٦ النصوص المتعلقة بالانفصال الرسمي

لم ينص سوى عدد قليل من الأنظمة الفدرالية في دستورهم على الاعتراف بالحق، من طرف واحد، في الانفصال أو يتضمن مواد صريحة لمسار رسمي للانفصال. بل إن دستور الاتحاد السوفياتي سابقاً كان في الحقيقة فريداً في

هذا المجال حيث أنه الدستور الوحيد لنظام فدرالي الذي أشار إلى الحق من طرف واحد بالانفصال. وقد كانت تقدم، بصورة عامة، ثلاث أسباب لكون دساتير الفدراليات لا تتضمن الحق، من طرف واحد، بالانفصال. أولاً، كان هناك الخوف من أن حق الانفصال قد يضعف النظام بأكمله وذلك بوضعه سلاحاً من الإكراه السياسي في يد حكومات الوحدات المكونة للفدرالية. ثانياً، كان هناك الاحساس بالقلق من أن إمكانية الانفصال سوف توفر عاملاً من عدم اليقين وغياب الثقة في المستقبل، الأمر الذي يعرقل بشكل خطير محاولات بناء تنمية اقتصادية ووحدة فدرالية. ثالثاً، لقد كان رأي أصحاب النظريات بأن هذا الحق سوف يهدد المبدأ الأساسي المتعلق بالتنسيق بين مستويات الحكم في الفدرالية طالما أن أية حكومة إقليمية لها الحق، إذا اتخذت قراراً بشكل منفرد، في أن تنسحب من الفدرالية، أو أن الحكومة الفدرالية لها الحق من طرف واحد بطرد أية وحدة إقليمية، فإن مستويات الحكم الأخرى سوف يتم إخضاعها.

وهكذا، فإن الطريقة الوحيدة المشروعة دستورياً في معظم الفدراليات لإتاحة الفرصة للانفصال أو لطرد إحدى الوحدات المكونة للفدرالية هي، ضمناً، من خلال مسارات تعديل الدستور العادية التي تتطلب الموافقة عليها من جانب الهيئة التشريعية الفدرالية والنسبة اللازمة من الوحدات الإقليمية (انظر الجزء ٤، ١٠). ولا تتوفر أيضاً أية رغبة في الأنظمة الفدرالية، باستثناء النفاش الذي جرى مؤخراً في كندا على أثر الاستفتاء الفاشل في كيبيك بشأن الانفصال في العام ١٩٩٥، للنظر مسبقاً وبشكل علني في الأحوال، والشروط والمسارات التي يمكن من خلالها أن توافق بقية أجزاء الفدرالية على انفصال إحدى وحداتها المكونة للفدرالية. إن مثل هذه المداولات قد ينظر إليها في أية فدرالية أخرى على أنها إما تشجع العواطف الحادة باتجاه الانفصال أو تستثيرها، وبالتالي، يجب تجنبها باعتبارها من التنبؤات التي يمكن أن تتحقق من تلقاء ذاتها.

ولكن، في أغسطس/آب، ١٩٩٨، أصدرت المحكمة العليا قراراً في قضية تاريخية مرجعية تتعلق بحق كيبيك من طرف واحد بالانفصال بأن كيبيك لها الحق في الانفصال عن كندا ولكن ليس من طرف واحد. فقد قررت المحكمة أنه إذا أشار سكان كيبيك بغالبية واضحة وفي رد على سؤال واضح أنهم يرغبون في الانفصال (وسائل تحديد هذا الوضع بقيت بدون تفاصيل محددة)، فإن بقية كندا يتوجب عليها التفاوض بشأن شروط

الانفصال مع الأخذ بالاعتبار مصالح جميع الأطراف بما في ذلك كيبيك، وبقية كندا والأقليات في كيبيك بالإضافة أيضاً للمبادئ الأساسية التي تنظم الفدرالية والواردة في الدستور مثل مبدأ الفدرالية، والديمقراطية، والدستورية وحكم القانون. إن الانفصال في النهاية سوف يتطلب التفاوض على تعديل دستوري. لقد ترك قرار المحكمة هذا العديد من القضايا مفتوحة، ولكن في محاولة التوصل إلى قرار متوازن لا يؤدي إلى إثارة العواطف في وسط دعاة الفدرالية أو الانفصال، فإنه اعترف بإمكانية الانفصال، ليس من جانب واحد، وضمن شروط معينة.

وتجب الإشارة إلى أن حقيقة أن جميع الفدراليات الأخرى تقريباً ما عدا إثيوبيا لم تذكر أي نص دستوري يعترف بحق الانفصال من جانب واحد لا تعني، على أية حال، أنه لم تكن هناك حالات من الانفصال أو الطرد من جانب واحد. إنها تعني ببساطة أنه عندما تكون هناك محاولة للانفصال أو أنه وقع فعلاً فإن هذا المسار كان بدون استثناء مساراً خارج نطاق الدستور، ومعبراً عن ضغوط سياسية أدت إلى كسر القلب الدستوري. وسوف يتناول الفصل القادم أمثلة على هذا.

## الفصل الحادي عشر

### بحث أمراض الاتحادات الفدرالية

#### ١.١١ أهمية بحث أمراض الاتحادات الفدرالية

أولت الكثير من الدراسات المقارنة في مجال الأنظمة الفدرالية والاتحادات الفدرالية تركيزاً على تأسيس وسير تلك الأنظمة والاتحادات. وصحيح أن العديد من الاتحادات الفدرالية تواصل فعاليتها بصورة لافتة للنظر، وأن الكثير من الأنظمة الدستورية الأطول عمراً اليوم في أي مكان في العالم هي اتحادات فدرالية مازالت تعمل بصفة أساسية وفق دساتيرها الأصلية (مثل: الولايات المتحدة ١٧٨٩، وسويسرا ١٨٤٨، وكندا ١٨٦٧، وأستراليا ١٩٠١). وقد أرجع عدد من الكتاب ازدهار واستقرار وطول عُمر هذه الاتحادات إلى فعالية النظام الفدرالي باعتباره شكلاً من أشكال التنظيم السياسي.<sup>٢٩</sup>

غير أن الفترة منذ عام ١٩٤٥ لم تشهد انتشاراً فحسب للأنظمة الفدرالية والاتحادات الفدرالية على وجه الخصوص، وإنما شهدت أيضاً فشلاً لبعضها. وأبرز أمثلة على ذلك تفكك الاتحادات الفدرالية لجزر الهند الغربية (١٩٦٢)، وروديسيا ونايسلاند (١٩٦٣)، ويوغوسلافيا (١٩٩١)، واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية (١٩٩١)؛ وانقسام باكستان (١٩٧١) وتشيكوسلوفاكيا (١٩٩٢)؛ وإخراج سنغافورة من ماليزيا (١٩٦٥)؛ والحرب الأهلية في نيجيريا (١٩٦٧-٧٠) والتي تبعها حكماً مدنياً عسكرياً متتوياً. ويجب أن تولي أي دراسة مقارنة اهتماماً بتلك الاخفاقات، وحالات التوتر الأخرى في الاتحادات الفدرالية التي لم تواجه الفشل، وأن تفحص الظروف والمسارات التي تؤدي إلى انهيار الاتحادات الفدرالية أينما وقعت.<sup>٣٠</sup> والنقطة الهامة التي يجب التنويه إليها في مستهل أي تناول لأمراض الأنظمة الفدرالية هي أن المشاكل التي تواجه تلك الأنظمة لم تنشأ بصفة أساسية بسبب تبني النظام



الفدرالي كنمط للحكم، وإنما بسبب الشكل المتغير الخاص بالتدابير الفدرالية أو تعابير تلك التدابير التي تم اعتمادها. كما تجدر الإشارة بأن السبب لا يعود كثيراً في أنها اتحادات فدرالية فصار من الصعب حكم دولها، بل لأن تلك الدول في الأساس كان يصعب حكمها فقامت باعتماد النظام الفدرالي كنمط للحكم فيها.

## ١١.٢ مصادر التوتر

توجد أربعة عوامل ساعدت على حدوث التوتر داخل الاتحادات الفدرالية وهي: (١) الانقسامات الاجتماعية الداخلية الحادة، (٢) وجود أنماط معينة من التدابير المؤسسية أو الهيكلية، (٣) الاستراتيجيات الخاصة المتبناة لمقاومة التفكك، (٤) المسارات السياسية المستقطبة للانقسامات الداخلية.

### توزيع وصفة الانقسامات الاجتماعية الداخلية:

إن التشعبات الإقليمية في النظرة السياسية والمصالح هي وتيرة كافة الاتحادات الفدرالية: ويُعد ذلك سبباً لتبنيهم "الفدرالية" كحل في الأساس. غير أن هناك عدد من العوامل التي من شأنها أن تشد تلك الاختلافات. ومن أكثر القوى المسببة للانقسام هي اللغة، والدين، والبنية الاجتماعية، والعرف الثقافي، والعرق. وأينما يعمل العديد من تلك القوى بصورة متزامنة معززة بعضها البعض فقد يتأكد حدوث الانشقاقات الداخلية، ومثال ذلك الهند، وماليزيا، وبصفة خاصة باكستان قبل انفصالها، ونيجيريا، وروديسيا ونايسلاند، ويوغوسلافيا، واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية. وعلى النقيض من ذلك، فإن الاختلافات اللغوية والدينية والاقتصادية في سويسرا بين الكانتونات أخذت تعبر بين بعضها البعض مخففة من حدة الاختلافات الداخلية. ومن العوامل الأخرى التي تساعد على اشتداد حدة الشقوق الداخلية هي الاختلافات في درجة الإنماء الاقتصادي، والتفاوتات الإقليمية في الثروة التي تبرز السخط الإقليمي، خاصة عندما تعززه الاختلافات اللغوية والثقافية والاجتماعية بين المناطق. ومن ناحية أخرى، فإن بعض الأمثلة التي ظهرت فيها العوامل المخففة مؤكدة أهمية الحفاظ على الوحدة أوضحت مدى الاحتياج لتوفير الأمن من التهديدات الخارجية (كعنصر محفز في كل من التاريخ السويسري والكندي إلا أن ذلك قد تضاعف تأثيره النسبي الآن)

وأهمية التجارة الإقليمية والحاجة إلى التأثير الدولي من خلال تنسيق موحد في المفاوضات والعلاقات المتعلقة بالتجارة والاستثمار.

### دور المؤسسات وهياكل الاتحادات الفدرالية:

سواء كانت تسوية التوترات داخل الاتحاد الفدرالي وحلها أمراً ممكناً فإن ذلك لا يعتمد فحسب على قوة وشكل الانقسامات الداخلية الموجودة داخل المجتمع المعني، وإنما يعتمد أيضاً على الهيكل التأسيسي للاتحاد الفدرالي. إن ما يساهم في تخفيف أو إبراز الصراع السياسي هو الوسيلة التي توجه بها تلك المؤسسات أنشطتها المتعلقة بجمهور الناخبين، والأحزاب السياسية، ومجموعات المصالح المنظمة، والدواوين الحكومية، ومجموعات النخبة العامة. وليس من وظيفة الاتحادات الفدرالية إزالة الاختلافات الداخلية، وإنما الحفاظ على الهويات الإقليمية داخل إطار عمل موحد. إذاً وظيفة الاتحادات الفدرالية ليست إزالة الصراع بل إدارته بأسلوب يؤدي إلى التوفيق بين الاختلافات الإقليمية. غير أن تنفيذ ذلك بطريقة سليمة غالباً ما يعتمد عملياً على الشكل الخاص للمؤسسات التي يتم تبنيها داخل الاتحاد الفدرالي.

توجد أربعة عوامل مؤسسية حرجة بصفة خاصة:

أولاً: لقد أسهم دائماً التفاوت الشديد في سكان، وحجم، وثروة الوحدات المكونة في إحداث التوتر، وهو ما أدى في بعض الحالات إلى إعادة تنظيم حدود الوحدات الإقليمية كالهند ونيجيريا. وعلى نحو شبه ثابت، كان مصدر عدم الاستقرار الشديد في أي اتحاد فدرالي هو سيادة أحد الوحدات الإقليمية التي يشكل سكانها الغالبية العظمى للسكان. وأمثلة ذلك بروسيا في الاتحاد الكونفدرالي الألماني والاتحاد الفدرالي الذي أعقبه حتى الثلاثينيات، وجاميكا في الاتحاد الفدرالي المخفض لجزر الهند الغربية ١٩٥٨-١٩٦٢، ونيجيريا الشمالية قبل الحرب الأهلية النيجيرية، وباكستان الشرقية قبل انشقاقها، وروسيا قبل تفكك اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية عام ١٩٩١، والجمهورية التشيكية في تشيكوسلوفاكيا قبل انفصالها عام ١٩٩٢.

ثانياً: أينما فشل التوزيع الخاص للسلطات في التعبير بدقة عن تطلعات الوحدة وذاتية الحكم الإقليمي في مجتمع ما، نشأت ضغوط ترمي إلى إحداث تحول في ميزان القوى أو، كما في بعض الحالات الأكثر حدة إلى نبذ النظام الفدرالي مثلما حدث في باكستان الشديدة المركزية أو في الاتحاد الفدرالي

غير الفعال لجزر الهند الغربية. ولتجنب حدوث تلك النتيجة الحادة، قامت بعض الاتحادات الفدرالية مثل ماليزيا بتأسيس والمحافظة على اللاتماثل الدستوري في توزيع السلطات.

ثالثاً: وحيث كان التفرد الإقليمي عامل أساسي يقود إلى تبني نظام فدرالي كشكل للحكم، فإن قدرة المؤسسات الفدرالية على توليد ثمة شعور بالإجماع الإيجابي في الآراء يُعد أمراً حيوياً لاستمرارية عمل تلك المؤسسات. والأمراً المثير للحرص بشكل خاص هو الكيفية التي تتم بها تمثيل المجموعات الإقليمية في السلطة التشريعية الفدرالية، والتنفيذية، والخدمة المدنية، والأحزاب السياسية، وحياة العاصمة. وأينما وجد تمثيل أو نفوذ غير ملائم للمجموعات الإقليمية في المؤسسات الفدرالية، فإن الاغتراب المتمخض عن ذلك يوجه ذاته نحو حركات انفصالية مثل حالات باكستانيين الشرق، وصينيين سنغافورة، والجاميكيين أو الأفارقة السود التابعين لنائيلاند وروديسيا الشمالية. وقد ينشأ موقف خطير عندما ينصب تركيز الأطراف العاملة على المستوى الفدرالي على الإقليمية في المقام الأول، حيث يتوقف عمل الأحزاب السياسية الفدرالية كجسور فعالة وممتدة بين المناطق الإقليمية. وقد كان لهذا العامل الرئيسي سبب في حدوث حالة عدم الاستقرار التي شهدتها باكستان قبل انفصالها عام ١٩٧١، ونيجيريا قبل نشوب الحرب الأهلية عام ١٩٦٧، والانهيار النهائي للاتحاد الفدرالي اليوغوسلافي عام ١٩٩١، وتشيكوسلوفاكيا في الفترة التي سبقت تقسيمها عام ١٩٩٢. وفي هذا الصدد، فإن واحدة من أكثر الدلالات المنذرة بالسوء في الاتحاد الفدرالي البلجيكي الحالي هي الصفة الإقليمية التي تظهر في كافة أحزابه السياسية العاملة على المستوى الفدرالي. ولهذا فإن الدلالات الحديثة العهد الشبيهة بذلك الاتجاه في كندا فيما يتعلق بأحزاب المعارضة الفدرالية يُعد إشارة شديدة الخطورة.

رابعاً: لقد ثبتت ضرورة الاعتراف في معظم الاتحادات الفدرالية المتعددة الثقافات برسمية اللغات الخاصة بالجماعات التي تشكل أقليات كبرى، وكذلك توفير ضمانات دستورية أو سياسية لحقوق الفرد أو الجماعة ضد التمييز. وعند عدم الاعتراف بلغة تخص جماعة إقليمية كبيرة على أنها لغة فدرالية، ينجم عن ذلك إحساس قاس بالمرارة والتوتر. وتضرب كل من باكستان ونيجيريا والهند وماليزيا أمثلة على شدة السخط الذي يمكن أن ينجم نتيجة لذلك.

### الاستراتيجيات المتبناة لمكافحة التفكك:

تأتي قضية تحديد الاستراتيجية المناسبة لمجابهة التوتر عادة في المقدمة عندما يبلغ التوتر في الاتحاد الفدرالي مستوى معين. وبصفة عامة، فإنه في مثل هذه المواقف فقد تمت تجربة واحدة من استراتيجيتين بديلتين. واحدة لتعزيز قوة وسلطان الحكومة الفدرالية لمقاومة التفكك والحفاظ على وحدة الاتحاد. وهذه الاستراتيجية حاولت في الواقع أن تفرض الوحدة بصورة صريحة ولكنها تعرضت للفشل في باكستان، ونيجيريا، وماليزيا (بالنسبة لسنغافورة). والاستراتيجية البديلة هي محاولة توفير الضغوط الإقليمية عن طريق التأكيد على مزيد من نقل السلطة من المركز إلى الأطراف. وهذه الاستراتيجية عندما تم تنفيذها دون أي محاولة للتركيز في الوقت ذاته على الموالاة للاتحاد الفدرالي تعرضت هي أيضا للفشل بصورة عامة، مثلما حدث من تفككات في الاتحاد الفدرالي لجزر الهند الغربية، والاتحاد الفدرالي لروديسيا ونايسلاند، وتشيكوسلوفاكيا. ويتضح من هذه الأمثلة بأنه إذا انصب التركيز الوحيد وبصورة حصرية على واحدة من هاتين الاستراتيجيتين فإن ذلك سيؤدي إلى الفشل. وتشير الحالات الأخرى التي أمكن فيها التصدي بنجاح للحركات الانفصالية بأن الأمر يتطلب وجود استراتيجية تجمع ما بين جهود تعزيز التركيز على الموالاة الفدرالية وتسوية الهموم الرئيسية التي تشغل الجماعات الإقليمية الساخطة.

### المسارات السياسية المستقطبة:

يشير البحث السابق إلى عدم وجود ظرف واحد أو تدبير مؤسسي أو استراتيجية مفردة أحدثت بذاتها التوتر أو أدت إلى حل الاتحادات الفدرالية. لقد كانت الأزمات في كل حالة نتاجا لمجموعة من العوامل التراكمية. والقاسم المشترك الذي يظهر هو التطور الناتج عن مسارات الطبيعة الاستقطابية. وأينما عززت أنواع مختلفة من الانقسامات الاجتماعية بعضها البعض، وصارت المؤسسات الفدرالية عاجزة عن التهدة أو تسببت في تقاوم تلك الانقسامات، وإنطوت الاستراتيجيات السياسية على التأكيد على الوحدة الفدرالية على حساب التوفيق الإقليمي أو التوفيق الإقليمي على حساب الوحدة الوطنية، وتعرضت المفاوضات مرارا للفشل في التوصل لحلول، فقد ينجم عادة عن ذلك اضمحلال في فرص دعم التوصل لترضية ويحدث الاستقطاب

السياسي التراكمي داخل الاتحاد الفدرالي. وفي تلك المواقف، عادة ما يتخذ الصراع السياسي طبيعة المنافسة ويصاحبه مخاطر جمة ويصبح كل طرف على قناعة بأن الفوز لا يمكن أن يكون إلا لطرف واحد فقط وعلى حساب الآخر. وبتطور ذلك الموقف الذي يتصف بالمواجهة الإنفعالية والهيّاج المتصاعد، فإن الأمر غالباً لا يحتمل غير حادثة طفيفة ويحدث الانفصال من جانب أحادي أو الطرد مما يُسفر عن وقوع حرب أهلية أو حل الاتحاد.

### ١١. ٣ الإشكالية الخاصة بالاتحادات الفدرالية الثنائية الطائفة

إن الحالات الجديرة بالبحث الخاص هي الأنظمة الفدرالية والاتحادات الفدرالية التي تتكون من وحدتين مكونتين فقط. لم تكن تجربة الأنظمة الفدرالية ذات القطبين أو الثنائية مشجعة. فقد طرحت باكستان قبل انفصال باكستان الشرقية عام ١٩٧١، وتشيكوسلوفاكيا قبل عزلها عام ١٩٩٢ أمثلة للمصاعب التي تنشأ داخل الاتحادات ذات القطبين. وحالة أخرى مرتبطة بالموضوع ذاته هي علاقة ماليزيا-سنغافورة الثنائية القطبين من حيث العرقية والأيدولوجية داخل الاتحاد الفدرالي الماليزي والتي بلغت منتهاها بطرد سنغافورة بعد عامين فقط. وأدت في النهاية جميع هذه الحالات الثلاث إلى انفصال تلك الاتحادات. وبالفعل فإن المصاعب الخاصة بالاتحادات والاتحادات الفدرالية الثنائية يتم إقرارها على نطاق عام.<sup>٣١</sup>

إن إشكالية إصرار الاتحادات المكونة من وحدتين بصفة عامة على التساوي فيما بينها في كافة الأمور أدى بها إلى النزوع نحو حالات من الجمود والتوقف التام. وسبب ذلك عدم تهيئة الفرصة في إحداث تغيير في اتجاه التحالفات والائتلافات بين الوحدات المكونة التي تعتبر واحدة من السبل التي يمكن من خلالها أن تحل الاتحادات الفدرالية المتعددة الوحدات قضايها. فضلاً عن أنه بسبب انخفاض الكثافة السكانية في أحد الوحدتين عن الأخرى (مثل غرب باكستان وسلوفاكيا)، فإن تلك الوحدة الأقل عادة ما تستشعر احتياجها المستمر نحو الإصرار على مساواتها في التأثير في وضع السياسات الفدرالية، في حين ينشأ لدى الوحدة الأكبر (في مثال تشيكوسلوفاكيا، الوحدة الأغنى) شعوراً بالشكوى من القيود المفروضة عليها لاستيعاب الوحدة الأصغر. وقد قادت بصورة أساسية القطبية الثنائية الشديدة التراكمية الناجمة

عن ذلك في هذه الأمثلة إلى زعزعة الاستقرار بصورة نهائية. وقد تبدو تلك النزعات مؤكدة الاحتمال في الكونفدرالية ذات الوحدتين المكونتين، حيث يكون لكل واحدة من الوحدتين في الاتحاد الكونفدرالي خاصية اعتيادية بامتلاك حق النقض (الفيتو) في كافة قرارات السياسات الكبرى المتعلقة بالنظام الكونفدرالي. ويحتمل أن يكون وجود مجموعة متبادلة من حقوق النقض (الفيتو) في الوحدتين المكونتين للاتحاد الفدرالي مدعاة لحدوث حالات الجمود والتوقف التام المتكررة التي تسهم في وقوع احباطات حادة بصورة تصاعدية. إن نموذج ماسترخت للاتحاد الأوروبي، الذي على الرغم من المصاعب التي واجهته حقق نجاحا في اتحاد كونفدرالي ضم ١٥ من الدول الأعضاء، إلا أنه يرجح أن يلاقي تطبيقه على اتحاد كونفدرالي مكون من وحدتين نجاحا ضئيلا.<sup>٢٢</sup>

وفي حالة الاتحادات الفدرالية المكونة من ثلاث وحدات، فيكون لها في الغالب نفس المشاكل التي تعترض سبيل الاتحادات الثنائية الوحدات، خاصة إذا كانت أحد وحداتها الثلاث تقطنها الغالبية العظمى من سكان الاتحاد الفدرالي مثلما كان الحال في الاتحاد الفدرالي النيجيري خلال الخمسينيات وأوائل الستينيات، والذي انحل بوقوع الحرب الأهلية. وفيما بعد، قسمت نيجيريا تدريجيا إلى عدد أكثر من الوحدات، وصلت الآن ٣٦ وحدة. وحيثما توجد وحدات ثلاث فقط كمكون للاتحاد الفدرالي، فقد يتولد بصورة شبه دائمة لدى واحدة منهم إحساس بأن الوحدتين الأخرتين قد تحالفتا لفرض مصالحهم، وهذا له أثر مُتلف على العلاقات داخل الاتحاد الفدرالي. ومن الحالات الأخرى التي برز فيها ذلك العامل تفكك الاتحاد الفدرالي لروديسيا ونايسلاند الثلاثي الوحدات والذي لم يُعمر طويلاً (١٩٥٣-٦٣)، والإشكاليات التي ثارت عندما حاول الزعماء السياسيون لشرق أفريقيا أن يؤسسوا اتحاد كينيا الفدرالي الثلاثي الوحدات، وأوغندا وتانجانيكا (قبل أن تصبح تنزانيا) في ١٩٦٣-١٩٦٤. وقد عايشَت جزر القمر في السنوات الأخيرة توترات بالغة الأثر، حيث أنها اتحاد فدرالي يتكون من ثلاثة جزر. وكقاعدة عامة، فإنه يبدو أن الاتحادات الفدرالية التي تتكون فقط من وحدتين تأسيسييتين أو ثلاث يُحتمل أن تشهد عدم استقرار نهائي.

## ١١. ٤ عمليات وعواقب التفكك

بينما نجد جميع دساتير جميع الاتحادات الفدرالية تقريباً قد منعت صراحة أو ضمناً الوحدات الأعضاء من الانفصال الأحادي الجانب، فنادرًا ما استطاعت تلك القيود الدستورية أن تمنع الجماعات الإقليمية التي أصابها الاغتراب من التصرف بنفسها متجاوزة الحدود الدستورية. فعندما تعلن وحدة إقليمية الانفصال من جانبها، تواجه الحكومة الفدرالية مشكلة تتعلق بما إذا يتوجب عليها إلزام المنطقة غير الراغبة بأن تلتزم بتطبيق دستور الاتحاد الفدرالي أو تتقبل ببساطة الانفصال على أنه واقع سياسي حتى وإن كان غير دستوريًا. في الماضي، وقع اختيار معظم الاتحادات الفدرالية المستقلة (أي غير المستعمرة) على المسار الأول، لخشيته من أن يقود قبولها انفصال أحد الوحدات إلى وضع لا تستطيع فيه منع الوحدات الأعضاء الأخرى من الانفصال متى رغبت أو على الأقل استخدامها ذلك التهديد كقوة تأثير ضد الحكومة الفدرالية. وتأسيساً على ذلك، فإنه في عدد من الحالات كانت نتيجة الإعلان الأحادي الجانب للانفصال حرباً أهلية عمدت فيها الحكومة الفدرالية إلى فرض الاتحاد الفدرالي المستمر بصورة ناجحة، مثال: الولايات المتحدة (١٨٦١-٦٥)، وسويسرا (١٨٤٧)، ونيجيريا (١٩٦٧-٧٠)، أو بصورة غير ناجحة، مثال: باكستان (١٩٧١)، وبوغوسلافيا (١٩٩١-٩٥). لقد أدى أيضاً انهيار اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية إلى وقوع أحداث عنف، والاتحاد الروسي الذي خلفه شهد قتالاً عنيفاً في الشيشان وقد تبعه محاولة للانفصال. والحالة المثيرة للاهتمام التي لم تشهد عنفاً هي استراليا الغربية، الساخطة على وضعها في الاتحاد الفدرالي، والتي صوتت بالأغلبية في استفتاء عام ١٩٣٣ على الانفصال من الاتحاد الفدرالي الاسترالي. إلا أن الحكومة الفدرالية الاسترالية كانت حازمة ورفضت تنفيذ انفصالها (وكذلك فعل برلمان المملكة المتحدة عندما طلبت منه ولاية استراليا الغربية فيما بعد السماح لها بالانفصال). وعوضاً عن ذلك، استجابت الحكومة الفدرالية لهموم وتطلعات استراليا الغربية وذلك بتأسيس نظاماً للمساعدات المالية الخاصة للولايات المطالبة ببناء على مشورة من مفوضية منح الكومنولث التي تأسست عام ١٩٣٣.

وإذ تجابه عادة الانفصالات بالاعتراض، فهناك بعض حالات الانفصال السلمي من الاتحادات الفدرالية.<sup>٣٣</sup> واثنان من هذه الحالات، اللتان قادتا بصفة

نهائية إلى الحل من الاتحاد الفدرالي لجزر الهند الغربية (١٩٦٢)، والاتحاد الفدرالي لروديسيا ونايسلاند (١٩٦٣)، حدثتا في اتحادات فدرالية مُستعمرة. وكانت في تلك الحالات الحكومة الاستعمارية في المملكة المتحدة هي التي لم تقبل فحسب الانفصال بل ساعدت علي إتمامه لضمان عدم حدوث عنف. ومن بين الاتحادات الفدرالية المستقلة، وقعت حالات الانفصال السلمية الوحيدة خلال نصف القرن الماضي في ماليزيا وتشيكوسلوفاكيا. حيث لم تكن الحالة الأولى التي وقعت عام ١٩٦٥ انفصالا انفراديا وإنما طردا انفراديا من جانب الحكومة الفدرالية كرد فعل للديناميكيات السياسية المضجرة التي خلفها تضمين سنغافورة في الاتحاد الفدرالي الماليزي قبل ذلك بعامين. أما في حالة انفصال تشيكوسلوفاكيا الذي دخل حيز التنفيذ اعتبارا من ١ يناير ١٩٩٣، فهو يمثل الانفصال السلمي الوحيد الذي حدث في مجتمع عصري صناعي في غاية التكامل. وقد حدث هذا الانفصال السلمي في الغالب لأنه كان ذروة الاستقطاب التدريجي والمتسارع والذي اعتبرته الأحزاب السياسية الإقليمية في كل وحدة من الوحدتين مفيدا من الناحية السياسية في أن يتبادلا الخصومة، والصراع والخلاف، وفي النهاية إتمام حل الاتحاد الفدرالي دون إجراء انتخاب أو استفتاء بشأن تلك القضية.<sup>٣٤</sup>

وفي أماكن أخرى، كانت التجربة العامة تشير إلى أن الإقرار بالانفصال لأحد الوحدات، يجعل وحدات إقليمية أخرى تطالب بالشيء نفسه، وهو الأمر الذي يقود إلى حدوث المزيد من التفكك، وهذا النموذج حدث في كل من جزر الهند الغربية وروديسيا ونايسلاند. علاوة على أن حالات الاستياء التي تثار وقت الانفصال أو الحل فإنها تميل إلى الاستمرار، وتعمل لفترة طويلة لاحقة على تثبيط الهمة في تكوين شكل ارتباطي مخفف بين الأقاليم المنفصلة، لأن الانفصال عندما يحدث تصاحبه حتما جدالات سياسية حادة لا يسهل نسيانها. فضلاً عن أن حل الاتحادات الفدرالية يتطلب تخصيص الأصول والالتزامات بين الولايات الوريثة ونادراً ما يتحقق ذلك دون إضافة جديدة لمشاعر الاستياء التي يستشعرها أحد الطرفين أو كلاهما معاً. وفي هذا الخصوص، فإن الأمثلة الأقل سلبية هي المتعلقة بطرد سنغافورة من ماليزيا وانفصال تشيكوسلوفاكيا. إلا أنه في كلتا الحالتين، وعلى الرغم من المجاهرة بالإعراب عن الرغبة باستمرار الصلات الاقتصادية بعد حدوث الانفصال، إلا أنه عملياً ولفترة لاحقة ممتدة لم تحقق الروابط الاقتصادية التوقعات بشأنها. وبصورة عامة يتضح أن انفصال الوحدات من الاتحادات الفدرالية، حتى في الحالات القليلة



التي حدث فيها بصورة سلمية، فإنه قد انتزع ثمننا باهظاً من حيث التكاليف الاقتصادية، والعقم الدبلوماسي والدفاعي، والإحساس المستمر بالمرارة بين الجماعات ذات العلاقة.

## الفصل الثاني عشر

### الاستنتاجات

---

#### ١.١٢ النتائج المستمدة من هذه الدراسة المقارنة

عند استيفاء النتائج من هذا التحليل المقارن للاتحادات الفدرالية، يجب أن نضع في ذهننا التعليقات المسجلة في البداية حول فوائد وقيود المقارنات مع الاتحادات الفدرالية الأخرى. فالمقارنات تساعد في جذب الانتباه للقضايا الهامة وللبدائل الممكنة التي توضحها تجربة الاتحادات الفدرالية الأخرى. لكننا نحتاج أيضاً لإدراك القيود الموضوعية على مدى تطبيق المقارنات وبصورة خاصة لإمكانية نقل المؤسسات للظروف والسياقات المختلفة. وفوق كل هذا، فمن الهام أن ندرك أن المقارنات قد تؤدي إلى استنتاجات مفيدة ليس ببساطة في أمثلة الهياكل المؤسسية المختلفة، ولكن في أن نتوصل لفهم الطريقة التي قد تفاعلت بها الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والمؤسسات الفدرالية والمسارات السياسية مع بعضها بعضاً. إن ما يمكن أن نتعلمه من الاتحادات الفدرالية الأخرى التي نجحت هو أن القبول العام للقيم والعمليات الأساسية المطلوبة للأنظمة الفدرالية كان أكثر أهمية من هياكلها الرسمية. وهذه تتضمن الاعتراف الصريح واستيعاب الهويات والولاءات المتعددة بداخل شعور عام بالأغراض والأهداف المشتركة. وغالباً ما أدت الجهود لإنكار أو كبح الهويات المتعددة بداخل مجتمع متنوع إلى الاضطرابات أو الانقسامات أو الحرب الأهلية. ومن ثم فإن أحد العناصر الأساسية في أي اتحاد فدرالي يضم مجتمعاً متنوعاً كان القبول لقيمة التنوع وإمكانية الولاءات المتعددة التي يتم التعبير عنها من خلال إنشاء الوحدات المكونة للحكومة وتمتعها بحكم ذاتي مستقل حقيقي على تلك الأمور الأكثر أهمية لهويتها المميزة. وفي نفس الوقت، فإن الشيء الذي له نفس الأهمية كان الاعتراف بالمزايا حتى بداخل أي مجتمع متنوع،

تلك المزايا المستمدة من أغراض وأهداف مشتركة توفر الأساس لمسارات متوازية من الحكم المشترك.

وقد أوضحت هذه الدراسة المقارنة أنه بداخل الفئة العامة للأنظمة السياسية الفدرالية وبداخل فئة الاتحادات الفدرالية الأكثر تحديداً أيضاً كان هناك تنوع كبير في أنماط الظروف الاجتماعية التي تم استيعابها ومدى ضخم من الترتيبات المؤسسية والمسارات السياسية التي تم تبنيها. وقد حاولت كل هذه الأنظمة، وكثير منها بنجاح كبير، المزج بين عناصر الحكم الذاتي المستقل للوحدات المكونة للفدرالية في شؤون معينة وحكم مشترك مهيم في شؤون أخرى من أجل التوفيق بين الرغبات لكل من التنوع المميز والعمل الموحد. بيد أن الاختلافات بينها توضح كذلك أنه لا يوجد شكل نموذجي واحد من الاتحادات الفدرالية قابل للتطبيق في كل مكان. حيث أن الاتحادات الفدرالية تختلف اختلافاً كبيراً في تصميمها المؤسسي وفي عملها للوفاء بظروفها الخاصة وبسياقها. ومن بين النتائج الأخرى التي يمكن استيفؤها من بعض الأمثلة الحديثة هي أنه لا ينبغي تقييد القادة السياسيين بالترتيبات أو النظريات التقليدية حول الفدرالية لكن ينبغي أن يكونوا جاهزين لدراسة طرق أكثر خيالاً وابتكاراً في التطبيق البراغماتي لروح الفدرالية كطريقة للمزج بين الوحدة والتنوع. وفي هذه العملية، قد يكون ممكناً استيقاظ دروساً أو إلهاماً من الممارسة الفعلية في الاتحادات الفدرالية الأخرى، ولا سيما فيما يتعلق بتحديد المخاطر المحتملة التي يلزم تجنبها، والأهداف المرغوبة والعمليات المناسبة وغير المناسبة لتحقيق تلك الأهداف. ولكن في نهاية المطاف، ومع وضع تلك الأمور في ذهن، إذا كان لأي اتحاد فدرالي أن يكون فعالاً وقائماً لفترة طويلة، سيكون لزاماً عليه أن يوجه جهوده نحو الاستيعاب البراغماتي للظروف و"الحقائق" الخاصة بمجتمعه.

## ١٢. ٢ الفدرالية والقيم الديمقراطية الليبرالية

أحياناً ما يثار سؤال حول عدم ديمقراطية أي نظام فدرالي إذا قيد مجموعة القضايا التي على أساسها ستحكم الأغلبية في نهاية الأمر بداخل الكيان المدني. إذا فسرت الديمقراطية بطريقة بسيطة ومطلقة على أنها حكم الأغلبية، فليس من شك إذا أن أي نظام فدرالي، إذا قام بتقييد السلطة القضائية للحكومة الفدرالية وبإنشاء وحدات مكونة من الحكومة تتمتع بسلطة قضائية مستقلة

على بعض الأمور، يقوم بالفعل بوضع قيود دستورية على نطاق عملية صنع القرار عن طريق أغلبية عامة بداخل الكيان المدني. ومن الواضح أن الأنظمة الفدرالية، بما لها من توزيعات دستورية للسلطة والموارد، التي عادة ما تحكم بها المحاكم، هي صورة من الحكم الدستوري المقيد.

ومن الناحية الأخرى، ممكن أن يدفع أحدهم بأن الأنظمة الفدرالية تعزز حكم الأغلبية الديمقراطية بإعطاء الفرصة للمجموعات المكونة للفدرالية التي تشكل أغلبية في مناطقها لاتخاذ قرارات حول الأمور ذات الاهتمام الإقليمي بحكم الأغلبية. ومن هذه الناحية، فإن الفدرالية تمثل "ديمقراطية مع إضافة أيضاً"، حيث أنها تنص على حكم الأغلبية فيما يتعلق بالقضايا ذات الاهتمام المشترك في جميع أنحاء الكيان المدني، هذا بالإضافة إلى حكم الأغلبية بداخل الوحدات المستقلة التي تتمتع بالحكم الذاتي عندما تتعامل مع أمور لها أهمية إقليمية خاصة.

وعلى المستوى الأساسي، ينبغي الإشارة إلى التوافق بين القيم الفدرالية والقيم الليبرالية-الديمقراطية. إن الديمقراطية الليبرالية ليست قائمة فقط على حكم الأغلبية ولكنها أيضاً تؤكد على الدستورية وعلى حكم القانون، واحترام الأقليات وتوزيع السلطات السياسية. ومن ثم فإن القيم الديمقراطية الليبرالية هي شرط مسبق لأي نظام سياسي فدرالي فعال يعتمد على احترام المعايير الدستورية وحكم القانون واحترام الأقليات الإقليمية وروح التسامح والتوفيق. ومن جانبها، فإن الفدرالية تعزز القيم الديمقراطية الليبرالية عن طريق التأكيد على الشرعية الديمقراطية لكل من الحكومات الفدرالية وحكومات الوحدات المكونة للفدرالية، التي انتخبها ناخبوها مباشرة وهي مسؤولة أمامهم، وعن طريق كبح حكم الفرد بتوزيع السلطات الشرعية بين مراكز متعددة لصنع القرار بداخل الكيان المدني.



## الملحق أ

# توزيع السلطات والمهام في الأنظمة الفدرالية: مقارنة شاملة

---

يهدف هذا الملحق إلى تقديم مقارنة شاملة لتوزيع السلطات دستورياً في ١٢ نظام فدرالي كانت محور تركيز هذه الدراسة. وهذا الجدول هو نسخة منقحة من جداول كانت قد نشرت سابقاً في الدراسة بقلم: رونالد ل. واتس، الفدرالية والمجتمعات متعددة الثقافات (أوتاوا: هيئة الإعلام الكندية، ١٩٧٠)، ص ٩٦-١٠١؛ ودوايت هيربيرغر، توزيع السلطات في والمهام في الأنظمة الفدرالية (أوتاوا، وزير الإمدادات والخدمات، ١٩٩١)، ص ٤٣-٤٨. إن المعلومات الواردة في هذا الجدول مبنية على قراءة للنصوص الدستورية، وكتب التفسير الأكاديمية وغيرها من المصادر. ويتبين من هذه الجداول ما إذا كان مصدر السلطة التشريعية في مسألة ما هو الفدرالية (F)، أو الولاية (S)، أو متلازمة (C). وعندما يتم تعيين أجزاء مختلفة من مسألة ما للسلطة الفدرالية وسلطة الولاية بصورة مطلقة فإن الإشارة إلى ذلك هي (FS). ويوضح المفتاح في أسفل كل جدول الرموز المستعملة للتصنيفات المغايرة أو الاستثناءات لهذه التصنيفات المعيارية. الحيز الفارغ يعني أن الدستور لم يشر لهذه المسألة بوضوح أو أن سلطة التشريع فيها هي في يد السلطات المتبقية (المشار إليها في السطر الأول من الجدول). إن محتوى بعض الموضوعات وتوزيعها هو غالباً أكثر تعقيداً مما يبدو في الجدول، ويجب العودة للوثائق الدستورية ذاتها من أجل الحصول على المزيد من التفاصيل.







## توزيع السلطات والمهمات في الأنظمة الفدرالية (تابع)

باكستان	تشيكوسلوفاكيا	إسبانيا	بلجيكا	ماليزيا	الهند	النمسا	ألمانيا	أستراليا	سويسرا	الولايات المتحدة	كندا	تقل ومواصلات
(١٩٦٢)	(١٩٦٨)	(١٩٧٨)	(١٩٩٣)	(١٩٦٣)	(١٩٥٠)	(١٩٢٩)	(١٩٤٩)	(١٩٠١)	١٨٤/١٩٩٩	(١٧٨٩)	(١٨٦٧)	
S		SF	Sc	F <sup>a</sup>	FS	FS	FC <sup>+</sup>	FS	FS	FS	S	زراعة ومصادر
F	C	SF	F	FS <sup>a</sup>	F	F	FC <sup>+</sup>	F	F	FS	FS	زراعة
F	C	SF	Sc	F	F	F	F	F	F	F	F	مصادر أسماك
F	C	F	F	F	F	F	F	C	F	FS	FS	مصادر معدنية
F	C	F	F	F	F	F	SC <sup>+</sup>	C	F	F	F	مصادر نووية
FS	C	S <sup>*</sup>	Sc	FS <sup>a</sup>	SC	F <sup>+</sup>	C <sup>+</sup>	SC	F	S	C	
F	F	S <sup>*</sup>	Sc	FS <sup>a</sup>	FS	F	C <sup>+</sup>	S	F	S	FS	
		F	Sc	FS	FS	F	C <sup>+</sup>	C		FS	FS	

مفتاح الجدول:

F = سلطة فدرالية

S = ولائية (مقاطعة/كانتون/لاند)

C = سلطة متلازمة (السلطة الغالبية هي الفدرالية إلا في حالة الإشراف بالرمز C<sup>a</sup> الذي يشير إلى المقاطعة كسلطة غالبية)

C = سلطة "المجتمع المحلي"

T = سلطة "إقليمية"

\* = تطبيق لامتناهات للسلطات

+ = صيد الأسماك في المياه الداخلية

ملاحظة: الخط المائل يشير إلى توزيع السلطات والمهمات بحكم الأمر الواقع

## توزيع السلطات والمهام في الأنظمة الفدرالية (تابع)

السلطات الاجتماعية	كندا (١٨٦٧)	الولايات المتحدة (١٧٨٩)	سويسرا ١٨٤٨/ ١٩٩٩	أستراليا (١٩٠١)	ألمانيا (١٩٤٩)	النمسا (١٩٢٩)	الهند (١٩٥٠)	ماليزيا (١٩٦٣)	بلجيكا (١٩٩٣)	إسبانيا (١٩٧٨)	تايوان (١٩٦٨)	باكستان (١٩٦٢)
تربية وتعليم وأبحاث		S	C+S	S	S	FS	CS	F <sup>a</sup>	Sc	FS*	S	
تعليم ابتدائي وثانوي	S	FS	FC+S	FS	FS	F	FCS	F <sup>a</sup>	Sc	F		
تعليم ما بعد الثانوي		FS	F	FS	SC+	FS	FCS	F <sup>a</sup>	FSc			FS
أبحاث وتطوير		FS	FS									
خدمات صحية	SF	SF	S	S	FS	C <sup>+</sup>	S	F	Sc	FS*		
مستشفيات	S	S	C <sup>+</sup>	S	C <sup>+</sup>	FS	S	FC	Sc	S		
صحة عامة ونظافة												
عمل وخدمات اجتماعية			FS	FS	C	F	S	F <sup>a</sup>	F		C	
تأمين ضد البطالة	F	FS	C <sup>+</sup>	C	C	F	S	F <sup>a</sup>	F	F		
ضمانات الدخل	FS	SF	FC	C	C	F	CS	C	Sc	FS		C
خدمات اجتماعية	SF	SF	C <sup>+</sup>	C	C <sup>+</sup>	S	CS	C		FS		
رواتب التقاعد	C <sup>s</sup>	C	C <sup>+</sup>	C	C <sup>+</sup> S	F	C	F <sup>a</sup> S		F	FS	

مفتاح الجدول :

F = سلطة فدرالية

S = ولاية (مقاطعة/كانتون/الاند)

C = سلطة ملازمة (السلطة الغالبة هي الفدرالية إلا في حالة الإشارة بالرمز C<sup>s</sup> الذي يشير إلى المقاطعة كسلطة غالبة)

C = سلطة «المجتمع المحلي»

T = سلطة «إقليمية»<sup>a</sup>

I = تطبيق لامتناهات للسلطات

\* = ٦ من بين ١٧ مستوى حكم تحت- وطني لديها سلطات في مجال التربية والصحة

\*\* = وردت هنا كإطار عام من الصلاحيات التشريعية حيث يمكن للحكومة الفدرالية أن تفرض مبادئ عامة فقط

† = الولايات تتولى إدارة التشريعات الفدرالية في هذا المجال

ملاحظة: الخط الأمثل يشير إلى توزيع السلطات والمهام بحكم الأمر الواقع



١. دانيال جيه إيلازار، "Federalism: An Overview، الفدرالية: نظرة عامة" (بريتوريا، إنتش إس آر سي، ١٩٩٥)، ص ١٩.
٢. ئي إيه فريمان، "History of Federal Government in Greece and Italy من جيه بي بيرى (لندن ونيويورك: ماكميلان آند كو، ١٨٩٣) تم مراجعته
٣. المرجع السابق؛ إيلازار، "Federalism، الفدرالية"، ص ٢٠
٤. توماس جيه كورشين، "Glocalization: The Regional/ International Interface," Canadian Journal of Regional Science "العلم المحلية: الواجهة الإقليمية/الدولية"، المجلة الكندية للعلوم الإقليمية، ١٨ : ١ (ربيع ١٩٩٥): ١-٢٠.
٥. ولكي تتعقد الصورة أكثر، فإن اتحاد بنيلوكس، الذي تعتبر أحد الدول الأعضاء فيه اتحاداً فدرالياً في حد ذاتها (بلجيكا)، يمثل اتحاداً كونفدرالياً بداخل الاتحاد الأوروبي الكونفدرالي الأكبر.
٦. إيلازار، "Federalism، الفدرالية"، ٧-١٦، ودانيال جيه إيلازار، محرر، "Federal Systems of the World، الأنظمة الفدرالية في العالم"، الطبعة الثانية (هارلو: لونغمان جروب ليمتد، ١٩٩٤)، xvi
٧. تم اقتباس هذه الجداول من كتاب إيلازار، "Federalism، الفدرالية".
٨. كيه سي وير، "Federal Government، الحكومة الفدرالية" (لندن: أوكسفورد يونيفرسيتي برس، ١٩٤٦)، الفصل الثالث. انظر أيضاً كتابه "Federalism and the Making of Nations، الفدرالية وصنع الأمم" في إيه دبليو ماكماهون، محرر، "Federalism Mature and

Emergent "الفدرالية ناشئة وناشئة" (نيويورك: راسل وراسل إنك، ١٩٥٥) ص ٢٨-٤٣.

٩. دبلو إس ليفينغستون، Federalism and Constitutional Change "الفدرالية والتغيير الدستوري" (أكسفورد: كلارندون برس، ١٩٥٦)، ص ٢-١

١٠. إيه كيرنز، The Governments and Societies of Canadian Federalism, Canadian Journal of Political Science "حكومات ومجتمعات الفدرالية الكندية، المجلة الكندية للعلوم السياسية"، ١٠: ٤ (ديسمبر/كانون الأول ١٩٧٧): ٦٩٥-٧٢٥؛ دي. في. سمايلي، The Federal Condition in Canada، "الحالة الفدرالية في كندا" (تورنتو: ماكجرو-هيل ريرسون ليمتد، ١٩٨٧)، ص ٣-١١

١١. بيتر إم ليزلي، The Maastricht Model: A Canadian Perspective on the European Union "نموذج ماستريخت: منظور كندي حول الاتحاد الأوروبي" (كينغستون: معهد العلاقات البينحكومية، جامعة كوينز، بحث رقم ٣٣، ١٩٩٦)

١٢. جيه كينكيد، "From Cooperative to Coercive Federalism," Annals of the American Academy of Politics "الفدرالية التعاونية إلى القسرية"، سجلات أكاديمية السياسة الأميركية، ٥٠٩، ص ١٣٩-١٥٢

١٣. جوزيب إم كولومر، The Spanish 'State of Autonomies' Non-Institutional Federalism "حالة الحكم الذاتي الأسباني: الفدرالية غير المؤسساتية"، في بي هيوود، محرر West European Politics and Policy in "سياسة أوروبا الغربية"، ٢١: ٤ (أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٨)، إصدار خاص حول Politics and Policy in Democratic Spain: No Longer Different "علم السياسة والسياسات في أسبانيا الديمقراطية: هل لم تعد مختلفة؟"، ص ٤٠-٥٢.

١٤. للإطلاع على تحليل كامل، انظر روبرت إيه يونغ، The Breakup

of Czechoslovakia "تفكك تشيكوسلوفاكيا" (معهد كينغستون للعلاقات البينحكومية، جامعة كوينز، بحث رقم ٣٢، ١٩٩٤)

١٥. انظر على سبيل المثال كيه سي وير، Federal Government "الحكومة الفدرالية"، الطبعة الرابعة (لندن: أوكسفورد يونيفرسيتي برس، ١٩٦٣)، ص ١٤.

١٦. للإطلاع على تحليل مقارن كامل لسلطة الإنفاق في الأنظمة الفدرالية، انظر رونالد إل واتس، The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study "سلطة الإنفاق في الأنظمة الفدرالية: دراسة مقارنة" (معهد كينغستون للعلاقات البينحكومية، جامعة كوينز، ١٩٩٩)

١٧. انظر دوغلاس إم براون، Equalization on the Basis of Need، in Canada "المساواة على أساس الحاجة في كندا" (معهد كينغستون للعلاقات البينحكومية، جامعة كوينز، بحث رقم ١٥، ١٩٩٦)

١٨. ريتشارد إم بيرد، A Comparative Perspective on Federal Finance "منظور مقارن للتمويل الفدرالي"، في كيث جيه باننينغ، دوغلاس إم براون، توماس جيه كورشين، محررون، The Future of Fiscal Federalism "مستقبل الفدرالية المالية" (كينغستون: كلية دراسات السياسة، معهد العلاقات البينحكومية، معهد جون دويتش لدراسة السياسات الاقتصادية، جامعة كوينز، ١٩٩٤)، ص ٣٠٤-٣٠٥

١٩. بيرد، A Comparative Perspective "منظور مقارن"، ٣٠٥.

٢٠. للإطلاع على دراسة كاملة لهذه الظاهرة، انظر رونالد إل. واتس، Executive Federalism: A Comparative Analysis "الفدرالية التنفيذية: تحليل مقارن" (كينغستون: معهد العلاقات البينحكومية، جامعة كوينز، بحث رقم ٢٠، ١٩٨٩)

٢١. للحصول على مثال على مثل هذا الاقتراح في كندا، انظر توماس جيه كورشين، ACCESS: A Convention on the Canadian

Economic and Social Systems "اتفاقية حول الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية الكندية" (ورقة عمل أعدت لوزارة شئون العلاقات البينحكومية، حكومة أونتاريو، ١٩٩٦)

٢٢. إف سكاريف، "The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration," Public Administration "فخ القرار المشترك: الدروس المستفادة من الفدرالية الألمانية والتكامل الأوروبي"، الإدارة العامة، ٦٦ (خريف ١٩٨٨): ٢٣٨-٢٧٨.

٢٣. ألبرت بريتون، "Supplementary Statement," in "Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, MacDonald Commission," "بيان تكميلي" في اللجنة الملكية المعنية باحتمالات الوحدة والتطوير الاقتصادي في كندا، لجنة ماكdonald، تقرير، الجزء ٣ (أوتاوا: وزارة الإمداد والخدمات الكندية، ١٩٨٥)، ص ٤٨٦-٥٢٦.

٢٤. دانيال جيه إيلازار، Exploring Federalism "دراسة الفدرالية" (توسكالووسا: يونيفرسيتي أوف ألاباما برس، ١٩٨٧)، ص ٣٤-٣٦.

٢٥. مورتون غرودينز، "The Federal System" "النظام الفدرالي"، في إيه ويلدافسكي، محرر، American Federalism in Comparative Perspective الفدرالية الأميركية في منظور مقارن (بوسطن، لينث براون، ١٩٦٧)، ص ٢٥٧.

٢٦. حول نتائج التمثيل المتساوي في مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة، انظر فرانسيس ئي لي وبروس آي أوبنهايمر، Sizing Up the Senate: The Unequal Consequences of Equal Representation "تقييم مجلس الشيوخ: النتائج غير المتساوية للتمثيل المتساوي" (شيكاغو: يونيفرسيتي أوف شيكاغو برس، ١٩٩٨)

٢٧. كينيث دي ماكراي، Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Switzerland "الصراع والتوفيق

في المجتمعات متعددة اللغات: سويسرا" (ووترلو: ويلفريد لورييه يونيفرسيتي برس، ١٩٨٣)، ص ٢١.

٢٨. المرجع السابق، ١٢٢.

٢٩. جيه آر بينوك، "Federal and Unitary Government — Disharmony and Reliability," Behavioral Science "الحكومة الفدرالية والوحدية — انعدام الانسجام والموثوقية"، علم السلوك، ٤ : ٢ (١٩٥٩): ١٤٧-١٥٧؛ مارتين لاندو، "Federalism, Redundancy and System Reliability," Publius: The Journal of Federalism "الفدرالية، التكرار وموثوقية النظام"، بوبليوس: مجلة الفدرالية، ٣ : ٢ (١٩٧٣): ١٧٣-١٩٥.

٣٠. انظر على سبيل المثال توماس فرانك، "Why Federations Fail: An Inquiry into the Requisites for a Successful Federation" لماذا تفشل الاتحادات الفدرالية: استقصاء حول الشروط الأساسية للاتحاد الفدرالي الناجح" (نيويورك: نيويورك يونيفرسيتي برس، ١٩٩٦)؛ رونالد إل واتس، "The Survival and Disintegration of Federations" القدرة على البقاء في الاتحادات الفدرالية وتككها"، في آر. سيميون، محرر، "Must Canada Fail?" هل يجب أن تفشل كندا؟" (مونتريال: ماكغيل-كوينز برس، ١٩٧٧)، ٤٢-٦٠؛ أوسولا كيه هيكس، "Federalism: Failure and Success: A Comparative Study of the Secession of (لندن: ماكميلان، ١٩٧٨)؛ روبرت إيه يونغ، "Quebec and the Future of Canada" انفصال كيبيك ومستقبل كندا" (مونتريال وكينغستون: ماكغيل-كوينز برس، ١٩٩٥)، الفصلين ١١ و١٢.

٣١. انظر على سبيل المثال إيفو دوشاسيك، "Dyadic Federations and Confederations," Publius: The Journal of Federalism "الاتحادات الفدرالية والكونفدرالية الثنائية"، بوبليوس: مجلة الفدرالية، ١٨ : ٢ (١٩٨٨): ٥-٣١.



٣٢. بيتر إم ليزلي، The Maastricht Model "نموذج ماستريخت".

٣٣. للإطلاع على تحليل لهذه الحالات، انظر يونغ، The Secession of Quebec "انفصال كيبيك"، الفصلين ١٠ و ١١؛ ويونغ، The Breakup of Czechoslovakia "تفكك تشيكوسلوفاكيا".

٣٤. يونغ، The Breakup of Czechoslovakia "تفكك تشيكوسلوفاكيا"، ص ١٤٥.

## مسرد

### A

Aboriginal Peoples	شعوب أصلية
administrative decentralization	لامركزية إدارية
administrative jurisdiction	اختصاص إداري
Articles of Confederation (and Perpetual Union)	ميثاق الاتحاد الكونفدرالي (والاتحاد الدائم)
associated state	دولة شريكة
asymmetrical federalism	فدرالية لا تماثلية
Autonomous Communities	مجتمعات تتمتع بالحكم الذاتي

### B

Basic Law	قانون أساسي
Basque Country	بلاد الباسك
bicameral federal legislature	نظام تشريعي فدرالي ذو مجلسين
bill of rights	شريعة الحقوق
<i>Bundesra</i>	بوندسرات (مجلس فدرالي ألماني - الشيوخ)
<i>Bundestag</i>	بوندشتاغ (مجلس فدرالي ألماني - النواب)

### C

canton	كانتون
castes	فئات منغلقة
Catalonia	كاتالونيا
Chamber of Deputies	مجلس النواب
Chamber of Senators	مجلس الشيوخ
charter of rights	ميثاق الحقوق
Charter of Rights and Freedoms	ميثاق الحقوق والحريات
civil law	قانون مدني
common law	قانون عرفي
Commonwealth	كومولث
communities	مجتمعات
competitive federalism	فدرالية تنافسية
concurrent powers	سلطات متلازمة
condominium	سيادة مشتركة
confederacy	كونفدرالية
Congress	كونغرس

constituent unit	وحدة مُكوّنة
<i>Constitution Act, 1867</i>	قانون دستوري، 1967
<i>Constitution Act, 1982</i>	قانون دستوري، 1982
constitutional	دستوري
constitutional court	محكمة دستورية
constitutional monarchy	ملكية دستورية
cooperative federalism	فدرالية تعاونية
coercive federalism	فدرالية قسرية
Council.	مجلس
Council of States	مجلس الدول
Crown	تاج
<b>D</b>	
decentralization	لا مركزية
devolution	تقويض بالسلطات
distribution of powers	توزيع السلطات
<i>Duma</i>	مجلس الدوما
<b>E</b>	
equal representation	تمثيل متساو
equalization	مساواة
executive federalism	فدرالية تنفيذية
exclusive powers/jurisdiction	سلطات/صلاحيات مطلقة
<b>F</b>	
federacy	فدرالية لا تماثلية
Federal Assembly	مجلس فدرالي
Federal Chancellor	مستشار فدرالي
federal city	مدينة فدرالية
federal constitutional supremacy	سيادة دستورية فدرالية
Federal Council	مجلس فدرالي
federal district	منطقة فدرالية
federal government	حكومة فدرالية
Federal Parliament	برلمان فدرالي
federation	اتحاد فدرالي
first ministers	رؤساء وزارة
Flemish	فلمنكي
<b>G</b>	
governor	محافظ/حاكم ولاية
<b>H</b>	
House of Representatives	مجلس نواب
<b>I</b>	
implied powers	سلطات ضمنية
indigenous peoples	شعوب أصلية
intergovernmental relations	علاقات بين حكومية
inter-state	بين الولايات

<b>J</b>	
Jammu and Kashmir	جامو وكشمير
judicial review	مراجعة قضائية
<b>L</b>	
<i>Land</i>	ولاية/لاند
levels of government	مستويات حكومة
<b>M</b>	
Meech Lake Accord	اتفاقية ميتش ليك
municipalities	مجالس بلدية
multicultural	متعددة الثقافات
<b>N</b>	
National Assembly	مجلس وطني
National Council	مجلس وطني
National Council of Provinces	المجلس الوطني للمقاطعات
North American Free Trade Agreement (NAFTA)	اتفاقية التجارة الحرة بأميركا الشمالية (نافتا)
<b>O</b>	
orders of government	مستويات الحكومة
original States	ولايات أصلية
<b>P</b>	
Parliament	برلمان
plurality vote	صوت أكثرية
President	رئيس
Prime Minister	رئيس وزراء
proportional representation	تمثيل نسبي
province	مقاطعة
<b>R</b>	
<i>Rajya Sabha</i>	راجيا صابها (مجلس ولايات باللغة الهندية)
region	منطقة
republic	جمهورية
responsible government	حكومة مسؤولة
residual powers	سلطات متبقية
<b>S</b>	
secession	انفصال
second chamber	مجلس ثان
self-government	حكم ذاتي
self-rule	حكم ذاتي
senate	مجلس شيوخ
shared rule	حكم مشترك
Spanish Constitution of 1978	الدستور الأسباني لعام 1978
spending power	سلطة الإنفاق
State	ولاية/دولة
State	ولاية/دولة

states	ولايات/دول
State Duma	مجلس الدوما
subsidiarity	تبعية
supranational	فوق قومي/متجاوز حدود الولاية القومية
Supreme Court	المحكمة العليا
Swiss Confederation	الاتحاد الكونفدرالي السويسري
<b>T</b>	
territories	مناطق
<b>U</b>	
union	اتحاد
union	اتحاد
Union Territories	مناطق الاتحاد
unitary state	دولة وحدية السلطة
<b>W</b>	
Walloon	والون
watertight compartments	وحدات تامة الإحكام

## مصادر مختارة للإطلاع

---

- Agranoff, Robert, ed., "Federal Evolution in Spain," *International Political Science Review*, 17:4(1996):385-401.
- Alen, André and R. Erect, *Federal Belgium after the Fourth State Reform of 1993* (Brussels: Ministry of Foreign Affairs, 1993).
- Bakvis, Herman and William M. Chandler, eds., *Federalism and the Role of the State* (Toronto: University of Toronto Press, 1987).
- Beer, Samuel H., *To Make a Nation: The Rediscovery of American Federalism* (Cambridge, MA: Belknap Press, Harvard University, 1993).
- Bird, Richard A., *Federal Finance in Comparative Perspective* (Toronto: Canadian Tax Foundation, 1986).
- \_\_\_\_\_, "A Comparative Perspective on Federal Finance," in K.G. Banting, D. M. Brown, T.J. Courchene, eds., *The Future of Fiscal Federalism* (Kingston: School of Policy Studies, Institute of Intergovernmental Relations, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University, 1994), pp.293-322.
- Brown-John, C. Lloyd, ed., *Centralizing and Decentralizing Trends in Federal States* (London: University Press of America, 1988).
- Burgess, Michael and Alain-G. Gagnon, eds., *Comparative Federalism and Federation: Competing Trends and Future Directions* (Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1993).
- Burgess, Michael, ed., *Federalism and the European Union*. *Publius: The Journal of Federalism*, Special Issue, 26:4 (1996).
- Bzdera, A., "A Comparative Analysis of Federal High Courts: A Political Theory of Judicial Review," *Canadian Journal of Political Science*, 26:1(1993): 3-29.
- Cairns, Alan, "The Governments and Societies of Canadian Federalism," *Canadian Journal of Political Science*, 10:4(1977):695-725.
- Colomer, Josep M., "The Spanish 'State of Autonomies': Non-Institutional Federalism," in Paul Heywood, ed., *West European Politics*, 21:4 (1998), Special Issue on Politics and Policy in Democratic Spain: No Longer Different? pp. 40-52.

- DeVilliers, Bertus, ed., *Evaluating Federal Systems* (Cape Town: Jutta & Co., 1994).
- Duchacek, Ivo, *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, rev. ed. (Lanham: University Press of America, 1987).
- \_\_\_\_\_, ed., *Bicommunal Societies and Politics*. *Publius: The Journal of Federalism*, Special Issue, 18:2 (1988).
- Elazar, Daniel J., *Exploring Federalism* (Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press, 1987).
- \_\_\_\_\_, ed., *Communal and Individual Liberty in Swiss Federalism*. *Publius: The Journal of Federalism*, Special Issue, 23:2(1993).
- \_\_\_\_\_, ed., *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, 2nd ed. (Harlow: Longman Group Limited, 1994).
- \_\_\_\_\_, *Federalism: An Overview* (Pretoria: HSRC, 1995).
- \_\_\_\_\_, *Federalism and the Way to Peace* (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1994).
- \_\_\_\_\_, ed., *New Trends in Federalism*. *International Political Science Review*, Special Issue, 17:4(1996).
- Forsyth, Murray, *Unions of States: The Theory and Practice of Confederation* (Leicester: Leicester University Press, 1981).
- \_\_\_\_\_, ed., *Federalism and Nationalism* (Leicester: Leicester University Press, 1989).
- Franck, T., *Why Federations Fail: An Inquiry into the Requisites for a Successful Federation* (New York: New York University Press, 1966).
- Friedrich, Carl J., *Trends of Federalism in Theory and Practice* (New York: Praeger, 1968).
- Galligan, Brian, *A Federal Republic: Australia's Constitutional System of Government* (Oakleigh, Melbourne: Cambridge University Press, 1995).
- Griffiths, A. L., ed., *of Federal Countries, 2005* (Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press for the Forum of Federations, 2005).
- Hamilton, Alexander, John Jay and James Madison, *The Federalist* (1788).
- Herperger, Dwight, *Distribution of Powers and Functions in Federal Systems* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1991).
- Hicks, Ursula K., *Federalism: Failure and Success: A Comparative Study* (London: Macmillan, 1978).
- Jeffery, C., ed., *Recasting German Federalism* (London and New York: Pinter, 1999).

- Kincaid, John, "From Cooperative to Coercive Federalism," *Annals of the American Academy of Politics*, 509(1990):139-152.
- King, Preston, *Federalism and Federation* (London: Croom Helm, 1982).
- Knop, K., S. Ostry, R. Simeon and K. Swinton, eds., *Rethinking Federalism: Citizens, Markets and Governments in a Changing World* (Vancouver: UBC Press, 1995).
- Landau, Martin, "Federalism, Redundancy and System Reliability," *Publius: The Journal of Federalism*, 3:2(1973):173-195.
- Lee, Frances E. and Bruce I. Oppenheimer, *Sizing Up the Senate: The Unequal Consequences of Equal Representation* (Chicago: University of Chicago Press, 1998).
- Leslie, Peter M., *The Maastricht Model: The Canadian Perspective on the European Union* (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1996).
- Linder, W., *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, 2nd ed. (Houndmills and London: Macmillan Press Ltd., 1998).
- Lister, F.W., *The European Union, the United Nations and the Revival of Confederal Governance* (Westport, CT: Greenwood, 1996).
- Livingston, W.S., *Federalism and Constitutional Change* (Oxford: Clarendon Press, 1956).
- Milne, David, "Equality or Asymmetry: Why Choose?" in R.L. Watts and D. M. Brown, eds., *Options for a New Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1991), pp. 285-307.
- Nathan, R.P., "Defining Modern Federalism," in H.N. Scheiber, ed., *North American and Comparative Federalism: Essays for the 1990s* (Berkeley: University of California Press, 1992).
- Olson, David M. and C.E.S. Franks, eds., *Representation and Policy Formation in Federal Systems* (Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, 1993).
- Orban, E., *Le Fédéralisme: SuperÉtat Fédéral? Association d'États Souverains?* (Quebec: Ed. Hurtubise HMH Ltée, 1992).
- Ostrom, Vincent, "Can Federalism Make a Difference," *Publius: The Journal of Federalism*, 3:3(1974):197-238.
- \_\_\_\_\_, *The Political Theory of a Compound Republic* (Lincoln: University of Nebraska Press, 1986).
- Pennock, J.R., "Federal and Unitary Government — Disharmony and Reliability," *Behavioural Science*, 4:2(1959):147-157.



- Riker, William H., "Federalism," in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science: Governmental Institutions and Processes*, Vol. 5 (Reading, Mass: Addison Wesley, 1975).
- Russell, Peter H., *Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People?* 3rd ed. (Toronto: University of Toronto Press, 2004).
- Saunders, Cheryl, *The Constitutional Framework: Hybrid, Derivative but Australian* (Melbourne: Centre for Constitutional Studies, University of Melbourne, 1989).
- \_\_\_\_\_, "Constitutional Arrangements of Federal Systems," *Publius: The Journal of Federalism*, 25:2(1995):61-79.
- Sawer, Geoffrey, *Modern Federalism* (London: CA Watts, 1969).
- Scharpf, F., "The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration," *Public Administration*, 66(1988):238-278.
- Sharman, Campbell, ed., *Parties and Federalism in Canada and Australia* (Canberra: Federalism Research Centre, Australian National University, 1994).
- Simeon, Richard and I. Robinson, *State, Society and the Development of Canadian Federalism* (Toronto: University of Toronto Press, 1990).
- Smiley, D.V., *The Federal Condition in Canada* (Toronto: McGraw-Hill Ryerson Limited, 1987).
- Smiley, Donald V. and Ronald L. Watts, *Intrastate Federalism in Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1985), ch. 4.
- Stepan, A., "Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model," *Journal of Democracy* 10:4(1999):19-33.
- Stevenson, Garth, *Unfulfilled Union: Canadian Federalism and National Unity*, 3rd ed. (Toronto: Gage, 1989).
- Stewart, W. H., *Concepts of Federalism* (New York: University Press of America, 1984).
- Tarlton, C. D., "Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation," *Journal of Politics*, 27:4(1965):861-874.
- Task Force on Canadian Unity, *A Future Together: Observations and Recommendations* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1979).
- Verney, Douglas V., "Federalism, Federative Systems, and Federations: The United States, Canada and India," *Publius: The Journal of Federalism*, 25: 2 (1995):81-97.
- Vijapur, A. P., ed., *Dimensions of Federal Nation Building* (New Delhi: Manok Publications Ltd., 1998).

- Watts, Ronald L., *New Federations: Experiments in the Commonwealth* (Oxford: Clarendon Press, 1966).
- \_\_\_\_\_, *Multicultural Societies and Federalism*, Studies of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, No. 8, (Ottawa: Information Canada, 1970).
- \_\_\_\_\_, "Federalism, Regionalism and Political Integration," in D. Cameron, ed., *Regionalism and Supranationalism* (Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1981), pp. 3-19.
- \_\_\_\_\_, "Divergence and Convergence: Canadian and US Federalism," in H. N. Scherber, ed., *Perspectives on Federalism: Papers from the First Berkeley Seminar on Federalism* (Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, 1987), pp.179-213.
- \_\_\_\_\_, *Executive Federalism: A Comparative Analysis* (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1989).
- \_\_\_\_\_, *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study* (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1999).
- \_\_\_\_\_, *Comparing Federal Systems*, 2nd ed. (Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999).
- \_\_\_\_\_, *Autonomy or Dependence: Intergovernmental Financial Arrangements in Eleven Countries* (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University) Working Paper 2005 (5).
- Watts, Ronald L. and Douglas M. Brown, eds., *Options for a New Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1991).
- Weaver, R. K., ed., *The Collapse of Canada?* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1992).
- Wheare, K. C. *Federal Government*, 4th ed. (London: Oxford University Press, 1963).
- Young, Robert A., *The Secession of Quebec and the Future of Canada*, Revised and expanded edition (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 1998).
- Zimmerman, J. F., *Contemporary American Federalism: The Growth of National Power* (Leicester, UK: Leicester University Press, 1992).

