

الأذطمة الفدرالية

رونالد. واتس



منتدى الاتحادات الفدرالية
شبكة دولية للفدرالية

رونالد ل. واتس

الأنظمة الفدرالية

أعد الترجمة من الإنكليزية
غالي برهومة، ومها بسطامي، ومها نكلا

700- 325 Dalhousie St.
Ottawa, Ontario Canada K1N 7G2

منتدى الاتحادات
الفدرالية

الفهرسة الكندية لبيانات المطبوعات

واتس، رونالد L.
الأنظمة الفدرالية

طبعة خاصة ٢٠٠٦ (1500)

أعد الترجمة من الإنكليزية: غالى برهوم، ومها بسطامي، ومها تكلا
الإخراج الفني وتصميم الغلاف: أبراهام إبراهام
صدر بدعم مالى من المعهد الديمقراطي الوطنى

هذا الكتاب هو طبعة خاصة مأخوذة من عمل سابق للكاتب باللغة الإنجليزية تحت عنوان *Comparing Federal Systems* "مقارنة بين الأنظمة الفدرالية"، الطبعة الثانية، ١٩٩٩ وهي محورة بطيقتن. أولًا 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 الكتابين 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.	٣. منتدى الاتحادات الفدرالية.	٤. العنوان
-------------------	------------------	-------------------------------	------------

JC355.W28 2006 321.02 C99-931625-7

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

طبعه منتدى الاتحادات الفدرالية - www.forumfed.org - أوتاوا، كندا

المحتويات

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

٣٩	٣.٢. الاتحادات الفدرالية حديثة النشأة بلجيكا (١٩٩٣) أسبانيا (١٩٧٨)
٤٠	٤. الاتحادات الفدرالية المنحلة ذات الطائفتين تشيكوسلوفاكيا (١٩٢٠-١٩٩٢) باكستان (١٩٤٧-١٩٧١)
٤١	٣. توزيع السلطات في الاتحادات الفدرالية ٤١. قضية التوازن بين الوحدة والتتنوع ٤٢. العلاقة بين توزيعات السلطات التشريعية والتنفيذية ٤٣. التباينات في شكل توزيع السلطة التشريعية ٤٤. السلطات التشريعية الخالصة ٤٥. السلطات التشريعية المتلازمة ٤٦. السلطات المتبقية
٤٧	٤.٣. نطاق السلطات التشريعية الموزعة ٤٨. توزيع المسؤوليات الإدارية ٤٩. توزيع المالية
٥٠	٤.٤. أهمية تخصيص الموارد المالية ٥١. سلطات توزيع العائدات ٥٢. تخصيص سلطات الإنفاق
٥٣	٤.٥. مسألة عدم التوازن العمودي والأفقي ٥٤. دور التحويلات المالية ٥٥. تحويلات مشروطة أو غير مشروطة ٥٦. تحويلات التعادل
٥٧	٤.٦. مسارات ومؤسسات لتعديل الترتيبات المالية
٥٩	٥. عمليات المرونة والتعديل في الأنظمة الفدرالية ٥٠. أهمية العمليات في التعاون ما بين الحكومات ٥١. أشكال و Modi العلاقات ما بين الحكومات
٦١	٥.٢. وسائل أخرى للمرونة والتعديل في توزيع السلطات ٦٢. الفدرالية التعاونية مقابل الفدرالية التنافسية
٦٣	٥.٣. آثار الطابع الديمقراطي للاتحادات الفدرالية

٦. التمايز والالتمائذ في الأنظمة الفدرالية	٨١
٦.١ التمييز بين أنواع الالتمائذ السياسي والدستوري	٨١
٦.٢ نماذج من الالتمائذ السياسي	٨١
٦.٣ نماذج من الالتمائذ 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
٩٤ اللامركزية التشريعية	٩٤
٩٥ اللامركزية الإدارية	٩٥
٩٦ اللامركزية المالية	٩٦
٩٨ لامركزية الوكالات غير الحكومية	٩٨
٩٨ القيود الدستورية	٩٨
٩٨ طبيعة صنع القرار الفرالي	٩٨
٩٩ تقييم مقارن	٩٩
١٠١ 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
١١٤ نظام المجالسين التشريعين بداخل الاتحادات الفدرالية	١١٤
١١٨ اختيار الأعضاء	١١٨
١١٩ أساس التمثيل الإقليمي	١١٩
١٢٠ سلطات المجالس الثانية مقارنة بالمجالس الأولى	١٢٠

١٢٣	١٠. سيادة الدستور في الأنظمة الفدرالية
١٢٣	١.١٠ الدستور باعتباره قانوناً أعلى
١٢٣	٢.١٠ مسارات لفض النزاعات دستورياً و الطعن القضائي
١٢٤	٣.١٠ المحاكم العليا والمحاكم الدستورية
١٢٦	٤.١٠ إجراءات التعديل الدستوري
١٣٠	٥.١٠ دور قوانين الحقوق الدستورية
١٣٤	٦.١٠ النصوص المتعلقة بالانفصال الرسمي
١٣٧	١١. بحث أمراض الاتحادات الفدرالية
١٣٧	١.١١ أهمية بحث أمراض الاتحادات الفدرالية
١٣٨	٢.١١ مصادر التوتر
١٣٨	توزيع وصفة الانقسامات الاجتماعية الداخلية
١٣٩	دور المؤسسات وهياكل الاتحادات الفدرالية
١٤١	الاستراتيجيات المتبناة لمكافحة التفكك
١٤١	المسارات السياسية المستقطبة
١٤٢	٣.١١ الإشكالية الخاصة بالاتحادات الفدرالية الثانية الطائفة
١٤٤	٤.١١ عمليات وعواقب التفكك
١٤٧	١٢. الاستنتاجات
١٤٧	١.١٢ النتائج المستمدة من هذه الدراسة المقارنة
١٤٨	٢.١٢ الفدرالية والقيم الديمocrاطية الليبرالية
١٥١	الملحق أ
١٥٢	توزيع السلطات والمهام في الأنظمة الفدرالية: مقارنة شاملة
١٥٧	هو امش
١٦٣	مسرد
١٦٧	مصادر مختارة للإطلاع

قائمة الجداول

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

استهلال وملخص

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

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

ولغرض المقارنة، قامت الدراسة باختيار مجموعة مولفة من ١٢ اتحاداً فدرالياً معاصرًا. ووقع الاختيار على أربع فئات من الاتحادات الفدرالية. الفئة الأولى لاتحادات فدرالية في مجتمعات صناعية متقدمة، والتي تشمل على الولايات المتحدة الأمريكية (١٧٨٩)، وسويسرا (١٨٤٨)، وكندا (١٨٦٧)، واستراليا (١٩٠١)، والنمسا (١٩٢٠)، وألمانيا (١٩٤٩). وت تكون 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)، ومالزيا (١٩٦٣). وتتمثل الفئة الثالثة في إتحادين فدراليين ناشئين بزغها حديثاً في مجتمعات صناعية متقدمة: بلجيكا (١٩٩٣) وأسبانيا (١٩٧٨)، وللذان اعتمدتا مناهج مبتكرة لتطبيق فكرة الفدرالية: بلجيكا في مجال التدابير ذات الطائفتين، وأسبانيا من حيث

نهج الالتمانى لتكيف مجتمعاتها المحكومة ذاتياً. أما الفئة الرابعة فهى تتألف من إتحادين فدراليين ذي طائفتين تعرضاً للفشل: تشيكوسلوفاكيا وباكستان، وسيتيح 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 فدرالى تم التعرض لهم في هذه الدراسة، وهو يحدد السمات المميزة لكل منهم.

أما الفصل الثالث فإنه يعاين كيفية انعكاس التوازن بين الوحدة والتتنوع 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 للتتنوع 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 أفقى ورأسي بينهم وكأنه أمر يتعدى اجتنابه، ويشير إلى مدى الاحتياج لتحويلات البنية الحكومية لإنصاف ذلك. ويوجد تنويع كبير فيما يتعلق بالنطاق الذي يتم به توظيف التحويلات المشروطة وغير المشروطة، واستخدام مخططات تحويلات التكافؤ. وهناك جانب هام أيضاً هو 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 والتافسية وأثارها على المساعلة الديمقراتية. وسيتضح من ذلك أن توليفة التعاون والتافس الحكومي هي الأكثر طلباً على المدى البعيد.

وقد تمت مناقشة موضوع التمايز واللامتمايز بين الوحدات المكونة داخل الاتحاد الفدرالي في الفصل السادس. وميزنا بين اللامتمايز السياسي واللامتمايز الدستوري القائم بين الوحدات المكونة داخل الاتحاد، وتم طرح أمثلة لكل منها. لقد أحدث اللامتمايز الدستوري، أو على الأقل مناصرته، في بعض الاتحادات ضغوطاً مضادة للتمايز، مما أوحى بوجود حدوداً قد تصبح عندها اللامتمايزية الشديدة مختلة الوظيفية. غير أن الإقرار ببعض اللامتمايزية الدستورية الهامة في عدد من الاتحادات الفدرالية أنتج وسيلة فعالة للتكييف فيما يختص بالاختلافات الكبرى في المصالح والضغط 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 نطاقاً. 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. وأنشاء 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 بينحكومة، وعلى الإجراءات في منح المصالح الإقليمية صوتاً 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 وضعيّة الدساتير بها كقانون أعلى، وعمليات المراجعة القضائية، ودور المحاكم، وإجراءات التعديل الدستوري، ودور سكوك 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 وفترة لاحقة ممتدة بأن الروابط الاقتصادية قد خابت توقعاتها إلى حد كبير.

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

رونالد. واتس
أكتوبر اشرين الأول ٢٠٠٥

شُكُر

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

رونالد ل. والتس
أكتوبر اشرين الأول ٢٠٠٥

الفصل الأول

مقدمة

١.١ أهمية الدراسة المقارنة لأنظمة الفدرالية

يبدو العالم، مع مطلع القرن الجديد، في وسط تحول في أنماط الحكم السائدة من عالم تغلب عليه الدول القومية ذات السيادة إلى عالم تتضاعل فيه سيادة الدولة وتتراءى 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 حقيقة للنظر في نظرية الأنظمة الفدرالية وتطبيقاتها العملياتية من أجل الدروس الإيجابية والسلبية على حد سواء التي يمكن الاستفادة منها من تجارب هذه الدول.

ولا بد من الاشارة، 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 هيئات الحكم هذه خاضعاً للآخر قد تم تطبيقها بأشكال مختلفة لتناسب مع ظروف مختلفة. لقد تعددت، وما زالت، 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 وتحصيص المسؤوليات من حيث التشريع والتنفيذ والإتفاق؛ توزيع وتحصيص الموارد وسلطات فرض الضرائب؛ طابع مؤسسات الحكومة الفدرالية ومدى التأثير من جانب المناطق/الإقليم في صنع السياسة الفدرالية؛ إجراءات حل النزاعات وتسهيل التعاون بين

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

لا يستطيع المرء، وبالتالي، أن يختار نماذج الفدرالية كيما 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 المثل الكلاسيكي على هذا في التنفيذ العملياتي 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 للفردالية. وقد توفرت هذه الشروط في أكثر من ١١٠ تعديلاً دستورياً رسمياً في سويسرا منذ العام ١٨٩١ (أكثر من ثلاثة 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 حقيقة. 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 التبؤ بشكل أوضح بنتائج ترتيبات معينة مفترحة. 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 الأسلوب والمسارات التي استخدمتها لحل المشاكل.

١.٢ 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

الإمبراطورية القديمة قبل أكثر من ٣٢٠٠ سنة.^١ 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 الهيلينية فيما يعرف اليوم باليونان وأسيا الصغرى مصممة لكي تجمع الأنظمة الديمocrاطية المشاعية (بمفهوم الكوميونة "المجتمعات الطائفية") في تكتل واحد من أجل تعزيز التجارة وضمان الدفاع.^٢ 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.^٣

وشهدت العصور الوسطى مدنًا 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 إسبانيا. 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 ومتعددة لأمبراطورية رومانية مقدسة. كما تأسست عدة مستوطنات بريطانية في أمريكا الشمالية، وخاصة في نيو إنجلاند/إنجلترا 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 لتضم 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 لأنظمة 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)، والملاوي (١٩٤٨ و ١٩٥٧)، ثم ماليزيا (١٩٦٣)؛ وفي الشرق الأوسط، على سبيل المثال في الإمارات العربية المتحدة (١٩٧١)؛ وفي أفريقيا، على سبيل المثال في ليبية (١٩٥١)، وإثيوبيا (١٩٥٢)، ورواندا 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 الثمانينيات، 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 تجريد بعض هذه الأنظمة أو التخلّي 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 متقدماً في الحلول السياسية الفدرالية خلال التسعينيات 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 والوحدة 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 تحرك 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 بعرض توسيع 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 الصحافيين 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 النقدم، 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 باليوميتها وتوقعها لنقرير مصيرها بنفسها. ونظرًا 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 ل الواقع 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 الحصول 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 ومواطني على المستوى المحلي في أن واحد. وقد أطلق توم كورشين على هذا التوجه تعبير "العولمحلية"; 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 يقدّرها المواطنون، مثل مستويات المعيشة المرتفعة وضمان 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 مواطنها وخياراتهم المحددة. وقد وفرت الفدرالية، ضمن هذا الإطار، ومن خلال مختلف مستويات التفاعل الحكومية، سبيلاً للتوسط ما بين مختلف رغبات المواطن المحلي 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 الالامركزي لاقتصاد السوق؛ الحكم الذاتي التجاري النزعة والوعي بحقوق المستهلك؛ الأسواق التي تزدهر على التعديلية بدلاً من التجانس، وعلى التحريرية 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 "سلسلة تراتبية مسطحة" لا مركزية يشمل شبكات متفاعلة لا مركزية. وهذا وبالتالي قد أدى إلى موافقة أكثر إيجابية نحو التنظيم السياسي الالامركزي.

خامساً، تم توجيه المزيد من الاهتمام العام، وخاصة في أوروبا، نحو مبدأ "التابعية"، وهي الفكرة القائلة بأن هيئة سياسية "عليا" يجب أن تتولى فقط المهام 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 "العليا" لتحديد المستوى الذي سيتم تطبيق المهام من خلاله. ومع هذا، فإن القوة الدافعة الالامركزية الكامنة في مبدأ التابعية كانت فعالة في التشجيع على اهتمام أوسع بـ"النظام الفدرالي الموجه لصالح المواطن".

وثمة 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 عمرًا 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 يذروا 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 اتّخذ العديد من الأشكال. وتخالف درجة المركزية أو الامركزية 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 والتجديفات المثيرة للاهتمام التي حدثت مؤخراً هي القبول، في مناسبات متزايدة، بدرجة معينة من عدم التمايز في العلاقة ما بين الوحدات الأعضاء والحكومة الفدرالية ذاتها أو المنظمات الفوق قومية. وتشمل الأمثلة العملية كلاً من بلجيكا، ومالطا، 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، بلجيكا، 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 دول فدرالية. وبالتالي، فإن هناك توجهاً آخذاً في النشوء باتجاه وجود ثلاث أو حتى أربع مستويات (وليس فقط مستوىين) من التنظيم الفدرالي من أجل استيعاب الحوافز الفوق قومية والقومية والإقليمية والمحليّة 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 المشتركة والحكم الذاتي في الأقاليم. ويقوم هذا المصطلح على أساس القيمة والمصداقية المفترضة في الجمع ما بين الوحدة والتجددية، وعلى استيعاب الهويات المميزة والحفاظ عليها وتعزيزها ضمن اتحاد سياسي أكبر حجماً. إن جوهر الفدرالية كمصطلح معياري هو ترسير الوحدة واللامركزية والمحافظة عليهما في آن واحد.

"الأنظمة السياسية الفدرالية" و"الاتحادات الفدرالية" هي مصطلحات وصفية تطبق 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 المشتركة 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 اللوحية الأكثر تحديداً، أي: أصناف تتراوح ما بين "أشبه الأنظمة الفدرالية" و"الأنظمة الفدرالية" إلى "كونفدراليات" وما يليها. لقد حدد دانيال إلعازار، بالفعل، الفئات التالية باعتبارها فئات محددة: الاتحادات، اتحادات لامركزية دستورية، أنظمة فدرالية، أنظمة كونفدرالية، فدرالية لامتحالية، الدولة المشاركة، السيادة المشتركة، التحالف غير الرسمي/ العصبة، والسلطات الوظيفية المشتركة.^١ (انظر الجدول ١ لتعريف كل من هذه المصطلحات). الجداول ٢، ٣، ٤، ٥ و ٦ تضم قائمة من الأمثلة المعاصرة لأشكال الأنظمة الفدرالية.^٢ 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

الاتحادات Unions كيانات مدنية مركبة بحيث تحيط فيها الوحدات المكونة بتماميتها بشكل أساسي أو حصري من خلال هيئات الحكم العامة المشتركة وليس من خلال هيأكل حكم مزدوجة. ومثال على ذلك: نيوزيلندا ولبنان. وبلجيكا أيضا قبل أن تتحول نحو الفدرالية عام ١٩٩٣ (عندما عمل المشرعون المركزيون أيضا بتقويض مزدوج كمستشارين إقليميين أو مجتمعين).

الاتحادات
اللامركزية دستورية
Constitutionally
Decentralized
Unions
وهي مركزية بصورة أساسية من ناحية الشكل حيث تُنطَط فيها السلطة النهائية إلى الحكومة المركزية ولكنها تضم وحدات فرعية حكومية محمية دستورياً وذات حكم ذاتي وظيفي. أنظر الأمثلة المبينة في الجدول رقم (٥).

الاتحادات الفدرالية
Federations
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 والضرورية. كما أنها تنتخب انتخاباً مباشراً بواسطة المواطنين. يوجد حالياً نحو ٢٥ اتحاداً فدرالياً في العالم تطبق عليهم المعايير الأساسية للاتحاد الفدرالي، على الرغم من أن دستوري جنوب أفريقيا وأسبانيا لم يعتمداً هذا المسمى. أنظر الأمثلة المبينة في الجدول رقم (٢).

الاتحادات الكونفدرالية و تكون بانضمام كيانات متعددة موجودة من قبل لتشكيل حكومة مشتركة لأغراض محددة معينة (للشؤون الخارجية، أو الدفاع أو لأغراض اقتصادية)، غير أن الحكومة المشتركة تعتمد على الحكومات المكونة، فتتألف من ممثلي 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 ١٧٧٦-١٨٩. 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.

التحالفات الفدرالية وهي تدابير سياسية ترتبط فيها الوحدة الأكبر بوحدة أو وحدات أصغر، غير أن الوحدة الأصغر تحافظ 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. انظر الجدول رقم (٤) للتعرف على أمثلة أخرى.

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

دول ذات سيادة مشتركة وحدات سياسية تراول 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 وتراول عملها من خلال أمانة عامة مشتركة وليس من خلال حكومة، ويمكن لأعضائها الانسحاب منها من جانب واحد. انظر الأمثلة المبينة في الجدول رقم (٦).

السلطات الوظيفية المشتركة Joint Functional Authorities هي وكالات يوسعها 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 لاندرات نمساوية، وجمهوريتان يوغسلافيتان، ومقاطعة لاندر لألمانيا الغربية والتي تأسست في ١٩٧٨، واتحاد "ريديجو بازيليانسيس" 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 كونفدرالية أستراليا	(٢٣ مقاطعة + مركز فدرالي + ٥ مناطق) (٦ ولايات + إقليم + إقليم رئيسي + ٧ إقليمات إدارية) (٩ مقاطعات لاندر) (٣ مناطق + ٣ مجتمعات ثقافية) (كيانين + مركز) (٢٦ ولاية + مركز فدرالي رئيسي) (١٠ مقاطعات + ٣ إقليمات + منظمات السكان الأصليين) (٣ جزر)
جمهورية جزر القمر الإسلامية الاتحادية إثيوبيا	(٩ ولايات + ٢ مدن تحكمها مواثيق) (١٦ مقاطعة لاندر) (٢٨ ولاية + ٧ إقليمات اتحادية) (١٣ ولاية) (٣١ ولاية + مركز فدرالي) (٤ ولايات) (٣٦ ولاية + إقليم رئيسي فدرالي) (٤ مقاطعات + ٦ بقاع عشائرية + عاصمة فدرالية) (٨٩ ما بين جمهوريات وفئات متعددة من المناطق) (جزيرتين)
الاتحاد الروسي	(جمهوريتين + ٢ منطقة ذاتية الحكم في صربيا) (٩ مقاطعات)** (١٧ مجتمع ذاتي الحكم)** (٢٦ كانتون) (٧ إمارات) (٥٠ ولاية + تحالفين + ٣ إقليمات حكم داخلي محلي + ٣ إقليمات غير منضمة + ١٣٠ عشيرة محلية تابعة من الأميركيين الأصليين) (٢٣ ولاية + مركز فدرالي + ١ مركز تبعية يتكون من ٧٢ جزيرة)
سانت كيتس ونيفيس صربيا والجبل الأسود جنوب أفريقيا أسبانيا الاتحاد الكونفدرالي السويسري الإمارات العربية المتحدة الولايات المتحدة الأمريكية جمهورية فنزويلا	

* انظر الجدول رقم (١) تحت "الأنظمة الهجينة" لمعرفة التعريف والأمثلة.

** بالرغم من أن جنوب أفريقيا وأسبانيا يعتبران بصورة سائدة إتحادان فدراليان، إلا أنهما لم يعتمدَا مسمى "اتحاد فدرالي" في دستوريهما.

الجدول رقم (٣): بعض الاتحادات الكونفدرالية المعاصرة

الاسم	(الوحدات المكونة)
اتحاد البينالكس الاقتصادي	(عضوية ٣ دول)
الجامعة الكاريبيّة (كاريكوم)	(عضوية ١٥ دولة + ٥ أعضاء منتبين)
كومونولث الدول المستقلة	(عضوية ١٢ دولة)
الاتحاد الأوروبي	(عضوية ٢٥ دولة)

الجدول رقم (٤): الدول الشريكة وال تحالفات 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 شريكه)	الهند
جزر كوك (دولة شريكه)	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
جيسي (تحالف فدرالي)	المملكة المتحدة
ليختنشتاين (دولة شريكه)	سويسرا
جزر ماديرا (تحالف فدرالي)	البرتغال
موناكو (دولة شريكه)	فرنسا
الأنتيل الهولندية (دولة شريكه)	هولندا
جزيرة نيو (دولة شريكه)	نيوزيلندا
ماريانا الشمالية (تحالف فدرالي)	الولايات المتحدة
بورتو ريكو (تحالف فدرالي)	الولايات المتحدة
سان مارينو (دولة شريكه)	إيطاليا

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

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

الجدول رقم (٦): امتحنه لمجموعه متعدد من الترتيبيات المقدارانية

* يشمل شبه الإتحادات الفدرالية حسبما ورد تعريفها في الجدول رقم (١) تحت «الأنظمة الهجينة».

تُقدم الأنظمة الفدرالية، ضمن الشريحة الواسعة للأنظمة السياسية الفدرالية، صنفاً محدداً لا تكون فيه الوحدات الفدرالية ولا الوحدات الإقليمية المكونة للفدرالية خاضعة لبعضها البعض، أي أن كلاً منها يتمتع بسلطات سيادية مستمدّة من الدستور وليس من أي مستوى آخر من الحكومة، وكلّ منها يتمتع بصلاحية التعامل مباشرة مع مواطنيه في مجال ممارسة سلطاته التشريعية والتنفيذية والضرائية وكلاً منها يتم انتخابه مباشرة من قبل مواطنيه. الجدول ٢ يحدد ٢٥ مثالاً معاصرًا على ذلك.

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

- مستوىان 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 المسئوليات الحكومية مشتركة أو أنها تتدخل حتماً.

هناك عدد من النقاط الهامة التي يجب ملاحظتها. أولاً، هناك تمييز 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 الواحدية. إلا أن هذه السلطات لم تُعد قيداً لاستعمالها في كندا؛ وفي الهند تم تعديلها على الرغم من أنها مازالت موضع تطبيق، وبالتالي، وفي كلتا الحالتين فإن الواقع

العملياتي 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 والفراليات الحاكمة بشكل خاص، أن ندرس قوانينها الدستورية وسياساتها في آن واحد وكيف يتفاعل هذا 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 تفترض الموافقة الطوعية من جانب المواطنين في الوحدات المكونة للفرالية، واللامركزية باعتبارها مبدعاً يتم التعبير عنه من خلال العديد من مراكز صنع القرار السياسي، ومقاييس سياسية مفتوحة وعلنية باعتبارها من الملامح الأساسية للطريقة التي يتم بواسطتها الوصول إلى القرارات، وتطبيق عمليات المراقبة والموازنة من أجل تجنب إمكانية تمركز السلطة السياسية، واحترام للمفهوم الدستوري حيث أن كل مستوى من الحكم يستمد سلطاته من الدستور.

ثالثاً، من الممكن أن تكون المسارات الفدرالية إقليمية 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 اللاتماثل، لدى بعض الأنظمة الفدرالية، في العلاقة بين الأطراف الرئيسية المكونة للفرالية (مثلاً، كندا، ماليزيا، الهند، إسبانيا، وروسيا)، ويتم في بعض الفراليات تصنيف الوحدات الرئيسية المكونة للفرالية في فئتين أو أكثر (مثلاً، ماليزيا وروسيا)، وتوجد في العديد منها فئات تسمى "أقاليم أو مناطق" تتميز عن الوحدات الرئيسية المكونة للفرالية بأنها تتمتع بحد أقل من الحكم الذاتي (يظهر الجدول ٢ تلك الأنظمة الفدرالية التي تضم أقاليم أو مناطق).

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

هذه الطرق هي تجمع وحدات كانت سابقاً منفصلة. وتقدم الولايات المتحدة الأمريكية، وسويسرا، 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 الأولية، يؤدي عادة إلى تشديد أكبر نسبياً على السلطات الفدرالية. النمط الثالث هو مزج 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 جديدين (أونتاريو وكيبيك)، وإضافة مستعمرتين كانتا منفصلتين سابقاً (نيو برونزويك ونوفا سكوتيا) باعتبارهما مقاطعتين في الفدرالية الجديدة. وضم اتحاد الهند الذي كان تأسس عن طريق دستور ٩٥. اتنازل 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 بدلأً من مرتبة أخرى من الحكم.

١.٥ المجتمعات، والدستور والحكومات الفدرالية

عندما نقوم بمقارنة الأنظمة الفدرالية، يكون من المهم التمييز ما بين المجتمعات، والدستور والحكومات الفدرالية. إن الحواجز والمصالح التي تؤدي إلى ضغوط ضمن المجتمع من أجل التعديل السياسية والعمل المشترك في آن واحد، والتركيبة 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 يتقھصون 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 للدستير 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. ويبير، الذي كثيراً ما يعتبر كتابه الريادي في الدراسة المقارنة للأنظمة الفدرالية بعنوان، "الحكومة الفدرالية (١٩٤٦)"، على أنه يتابع الخط المؤسساتي، قد ضمن مؤلفه فصلاً عن "بعض الشروط المسبقة التي يجب توفرها في الحكومة الفدرالية" والذي كان في بعض النواحي دراسة اجتماعية للأنظمَة الفدرالية.^٨ وذهب دبليو. س. ليفينجستون، في كتاباته في العام ١٩٥٦، إلى حد الاقتراح بأن الأنظمة الفدرالية هي دالة لمجتمعاتها وليس لدستيرها:

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 يمكن في المجتمع نفسه وليس في البنية الدستورية أو المؤسساتية. إن الحكومة الفدرالية هي وسيلة يتم من خلالها بلوغ المزايا الفدرالية للمجتمع وحمايتها.^٩

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 من جانب واحد ويبالغ في تبسيط العلاقات السببية إلى حد كبير، مع أنه في نفس الوقت يعتبر تصحيحاً هاماً للتحليلات المؤسساتية والقانونية للبحثة. وكما أشار مؤلفون مثل لأن كيرنر دونالد سماليسي، فإن الدساتير والمؤسسات، بمجرد تكوينها، تقوم هي نفسها بتشكيل المجتمعات وتوجه طاقاتها. ١٠ فمثلاً، في الولايات المتحدة وسويسرا شكلت عملية استبدال البنى الكونفدرالية بالأنظمة الفدرالية في ١٧٨٩ و ١٨٤٨ نقطة تحول أثاحت 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 للضغط داخل المجتمع أن تفرض 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. سوف نهتم، وبالتالي، في المقارنة التي سنجريها بين الأنظمة الفدرالية وتصميمها، بالتأثير الذي تمارسه بعض البنى الفوقية السياسية الفدرالية والمسارات والممارسات السياسية التابعة لها على الولايات 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 وبالتالي، عند مقارنة الأنظمة السياسية الفدرالية المختلفة وتقديرها، 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 المتبدل للقوى الاجتماعية والمؤسسات السياسية.

ثمة مسألة مهينة نجدها في جميع هذه الأمثلة وهي الجهد المبذول للتشجيع على توازن بين الضغوط من أجل الوحدة والتعددية. وحيثما تكون التعددية داخل المجتمع عميقه 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 حداة 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 وسكونتياندا. ذلك أنه من الواضح أن المزيد من الحكم الذاتي الإقليمي قد يساهم في استيعاب التعددية، ولكنه بحد ذاته قد يكون غير كاف. 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 التركيبة التي تميز الأنظمة السياسية الفدرالية، يعتبران ضروريان من أجل ضمان فعاليتهما 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 المرضية في الأنظمة الفدرالية.

١. ٦. 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، والبني 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 والتعديدية
- 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 لأنظمة الفدرالية بالنسبة لعددها، 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 المهام بحسب الأمور التالية:

- الشكل الذي يتخذه هذا التوزيع بما في ذلك أهمية السلطة المطلقة، والمتزامنة والمتباعدة المعينة لكل مستوى من الحكم الفدرالي

- تخصيص وتوزيع المسؤوليات التشريعية والإدارية

- مدى المهام الموكلة لكل مستوى

- تخصيص وتوزيع الموارد المالية

- درجات التمايز واللامايز 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 والمرجعات القانونية
- مسألة الموازنة ما بين التشدد والمرونة
- مسارات التعديل الدستوري الرسمي
- دور الاستثناءات الشعبية
- حماية الحقوق الفردية والجماعية

١.٧ المقاييس المتبعة 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 وللإحتياجات السلبية والإيجابية التي يمكن استخلاصها من هذه النماذج.

الفئة الأولى هي للدول 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، وأسيا، وأفريقيا، فإنها تمثل أنظمة فدرالية حقيقة 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 ومالزيا. كلاهما متعدد اللغات، ومتعدد الثقافات ومتعدد الأجناس. ويجد الانتباه إلى أن كلا من هذين الفدراليتين 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 التنازع عن السلطة خطوة خطوة في بلجيكا، تطبيق دستور فدرالي واضح المعالم. أما بالنسبة لاسبانيا، فقد أدى دستور ١٩٧٨ إلى مسار من التنازع عن السلطة بشكل لاتماثلي مما نتج عنه نظاماً فدرالياً لا ينفصله 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 ثانوي المجتمع والمسار اللاتماثلي من عملية التنازع عن السلطة في إسبانيا وسيلهما المبتكر للتعامل مع هذه القضايا يضفي عليهما اهتماماً خاصاً.

الفئة الرابعة التي سوف يخصص لها بعض الاهتمام وخاصة في القسم الذي يتناول الجوانب المرئية من الأنظمة الفدرالية تضم الفدراليات ثنائية المجتمع: تشيكوسلوفاكيا والباكستان، التي انشقت كل منها إلى دول مستقلة جاءت خلفاً للدولة الأصلية. ويقدم الاتحاد السوفيتي ويوغوسلافيا مثالاً على الفدراليات متعددة الاتيارات 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 تتسم بأهمية خاصة بسبب طابعها ثانوي 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 (الثانية، كندا والولايات المتحدة، في أمريكا الشمالية؛ نظام واحد في شبه القارة الهندية؛ وأستراليا في جنوب المحيط الهادئ). وهناك أربعة أنظمة (الولايات المتحدة، وسويسرا، وكندا، وأستراليا) موجودة منذ نحو قرن أو أكثر، في حين هناك أربعة أخرى (النمسا، وألمانيا، والهند، وมาيلزيا) قد أعيد تشكيلها أو نشأت بعد الحرب العالمية الثانية، ونظامان (بلجيكا وإسبانيا) هما جديدان تماماً. أربعة من هذه الأنظمة (كندا، وأستراليا، والهند، ومايلزيا) لديها نظام برلماني على نموذج الأغلبية في البرلمان البريطاني، في حين أن الأنظمة الأخرى، وبأشكال مختلفة، لديها ترتيبات أكثر فعالية للتمثيل الإقليمي والمشاركة في صنع القرار على المستوى الفدرالي. ويوجد في ستة أنظمة (سويسرا، والهند، ومايلزيا، وبلجيكا، وإسبانيا، وكندا) أقاليمات لغوية هامة ذات انتتماءات إقليمية في حين أن الأنظمة الأخرى هي أكثر تجانساً. نظامان (باكستان وتشيكوسلوفاكيا) كانوا فدراليتين ثنائية 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 الالثي عشر المذكورة أعلاه، إلا أنه سوف يشار من حين لآخر إلى أنظمة فدرالية أخرى حيثما كان ذلك مناسباً للنقاش، ولكنها لن تناول نفس المستوى من حيث عمق الدراسة. مثلاً، إن واحداً من ملامح روسيا كنظام فدرالي هو الوضع اللاتماثي للوحدات المكونة لهذه الفدرالية والبالغ عددها ٨٩ وحدة، إلا أن طباعها الانتقالية المائج 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. وتمت 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 إما فترات طويلة من الحكم العسكري والأوتوقراطي، أو هيمنة الحزب الواحد. وتتميز أثيوبياً بأهمية خاصة لظام 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 وبالتالي 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 تتتألف 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، وسانيت كيتس ونيفيز، والتي يتراوح مجموع سكانها ما بين ٦٠٠ ألف نسمة في جزر القمر وحوالي ٥٠.

الفصل الثاني

استعراض عام للاتحادات الفدرالية المقارنة في هذه الدراسة

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

٢.١ الاتحادات الفدرالية العربية في البلدان المتقدمة

الولايات المتحدة الأمريكية (١٧٨٩)

تُعد الولايات المتحدة الأمريكية أول بلد فدرالي حديث ينتهج الفدرالية كمدأ تنظيمي لهاكلها 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 تمتلكان 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 الالامركزية. ويتم منح سلطات قانونية متساوية للولايات الخمسين على الرغم من أن ذلك لا ينطبق على العلاقة بين الفدراليات اللاتماثية والولايات المرتبطة بها. والسمة الرئيسية لتوزيع السلطات هي النسق الذي يقضي بأن يحدد الدستور الموضوعات التي تخضع للسلطة الفدرالية – معظمها متلازمة وبعضها فدراليا 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).

و عبر 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 الأولوية الفدرالية على أنه تحولٌ من الفدرالية التعاونية إلى الفدرالية القسرية.^{١٢} وفي الوقت ذاته، كانت ثمة ضغوط سياسية معارضة تطالب بمزيد من الالامركزية، 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 هيكلها الفدرالية الخاصة بها مما جعلها مثالاً هاماً يحتذى به.

(١٨٤٨) سويسرا

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

وسويسرا دولةٌ صغيرةٌ يبلغ تعداد سكانها حوالي ٧ مليون نسمةً، وتضم الآن ٢٦ وحدةٌ تأسيسيةٌ تسمى الكانتونات (cantons) يطلق على ست منها "أنصاف الكانتونات".

ويتميز الاتحاد الفدرالي السويسري بدرجةٍ ملحوظةٍ 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) ويعترف باللغة الرابعة وهي لغة رومانش بصفتها "اللغة الوطنية") والطائفتان الدينيتان السائرتان (الكاثوليكية والبروتستانتية) تتشعباتٌ إقليميةٌ تتقاطع مع بعضها البعض. ففي الكانتونات المتحدثة بالألمانية يعتنق بعضها المذهب الكاثوليكي وبعضها يعتنق المذهب البروتستانتي. وبالمثل فإن بعض سكان الكانتونات المتحدثين بالفرنسية يعتنق المذهب الكاثوليكي بينما يعتنق البعض الآخر المذهب البروتستانتي. وبناءً على ذلك، تشكل الكانتونات تحالفاتٌ واصطفافاتٌ مختلفةٌ بشأن القضايا المختلفة.. ومن بين الكانتونات التي يبلغ عددها ٢٦ كانتوناً يوجد ١٧ كانتوناً تتحدث الألمانية وحدها، وتتحدث أربعة كانتونات بالفرنسية وحدها وتسود الإيطالية في كانتون واحد، وتلآخر كانتونات تتحدث اللغتين الألمانية والفرنسية معاً ويتحدث كانتون واحد هو جراو باندن (Graubunden) ثلث لغات (الألمانية، والإيطالية والرومانش). وبصورة إجمالية، توجد أغلبيةٌ كاثوليكيةٌ في ١٤ كانتون وأغلبيةٌ بروتستانتيةٌ 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 قسمٍ كبيرٍ من السلطات للحكومة الفدرالية مع منح السلطات المتبقية للكانتونات، فإنه يوجد على أرض الواقع قدرٌ كبيرٌ من الالامركزية نظراً لأن الدستور يجعل الحكومة الفدرالية معتمدة بدرجةٍ كبيرةٍ على الكانتونات ذات الحكم الذاتي في إدارة قسمٍ كبيرٍ من شريعاتها. وثمة تماثلٌ نسبيٌ في السلطات القانونية للكانتونات، على الرغم من أن ٦ من الكانتونات البالغ عددها ٢٦ كانتوناً تصنف بأنها "أنصاف كانتونات" وبالتالي لا يتتوفر 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 هيئةٍ مجمعةٍ يتم انتخابها

من قبل الهيئة التشريعية الفدرالية السويسرية لفترة محددة وتتألف من سبعة مستشارين يتم تناوب الرئاسة بينهم سنويًا. وت تكون الهيئة التشريعية الفدرالية من مجلسين تشريعيين هما المجلس الوطني (Nationalrat) ومجلس الولايات (Ständerat) وفي المجلس الثاني يوجد للكانتونات اثنين من الممثليين لكل منها ويمثل أنصاف الكانتونات ممثلاً واحداً. 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 الأربع الرئيسية التي تمثل الأغلبية الساحقة في الهيئة التشريعية الفدرالية. ومن السمات المميزة للمسار السياسي السوissري 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 خمسة المشرعين الفدراليين أعضاء كذلك في الهيئات التشريعية بالكانتونات.

وفي إبريل/نيسان ١٩٩٩، توجت الجهود والمحاولات المترفة على مدار ثلاثة عقود والرامية لإجراء مراجعة شاملة للدستور السويسري بالموافقة بمحض استفتاء على إجراء مراجعة شاملة للدستور. وفي هذا الاستفتاء وافق ٥٩,٢ بالمائة من المצביעين على الدستور الجديد، بما في ذلك أغلبية السكان في ١٢ كانتون من الكانتونات العشرين، واثنين من أنصاف الكانتونات الست. وعلى الرغم من المراجعة الشاملة للدستور فإن مسودة الدستور قد تجنبت الخوض في الإصلاحات الجوهرية والمثيرة للجدل والخلاف. حيث انتوت إلى حد كبير على تحديد 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 معظم 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 الناخبون السويسريون حتى الآن الانضمام إليه.

وعلى الرغم من ضآلة عدد سكان الاتحاد الفدرالي السويسري وصغر مساحته إلا أن طابعه المميز بتنوع اللغات والثقافات يضفي 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 والأخلافات السياسية التي نشأت في جنبات مقاطعة كندا المتحدة التي تأسست بموجب قانون الاتحاد الصادر عام ١٨٤٠. وقد كان سبيل تحقيق ذلك تقسيمها إلى مقاطعتين جديدين هما أونتاريو التي تضم أغلبية من المتحدثين بالإنجليزية وكيبك التي تضم أغلبية من المتحدثين بالفرنسية، وإضافة مقاطعتي نوفا سكوتيا ونيوبرونز وبيك البحريتين لأغراض تجارية ودفعية. وقد تشكل الاتحاد الفدرالي في بادئ الأمر من أربع مقاطعات وتطور بمرور الزمن حتى صار يضم في الوقت الحالي عشر مقاطعات وثلاثة أقاليم شماليّة، بعد تقسيم الإقليم الشمالي الغربي في عام ١٩٩٩. ومن السمات المميزة لاتحاد 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 كيبك 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 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 تمايز في الأحكام المتعلقة باللغة، والتعليم والقانون المدني. وقد أضاف مرسوم الدستور الصادر عام ١٩٨٢ ميثاقاً للحقوق والحرفيات وإجراءات تعديل دستوري جديد يشمل في معظم الحالات الحكومة الفدرالية وحكومات المقاطعات. بيد أن المحاولات المبذولة على مدار العقود الأربع الماضية للاعتراف بحقيقة تفرد كيبك وخصوصيتها من خلال زيادة المواد الدستورية التي تعبّر 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 أكدا على الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مؤسستهما الفدرالية، هي أن كندا كانت أول اتحاد فدرالي يضم نظام حكم برلماني مسؤول تندمج فيه السلطان التنفيذي والتشريعية. وقد أخذت بهذا الدمج بين النظمتين الفدرالي والبرلماني أستراليا والكثير من الاتحادات الفدرالية الأخرى التي تناولتها هذه الدراسة. وقد كان لطبع المؤسسات الفدرالية البرلمانية القائم على الأغلبية لمن حضر وشارك في التصويت تأثير كبير على ديناميكيات السياسات الفدرالية في كندا.

أستراليا (١٩٠١)

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

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 جعلا 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 غداً اتحاداً فدرالياً أكثر مركزية، ولاسيما فيما يتعلق بالتدابير المالية. أما من حيث السلطات القانونية، فشمة عدم تمايز 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 متساوٍ 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" يقدر من التوسيع يفوق أي اتحاد فدرالي آخر باستثناء ألمانيا. ونظرًا لما تتمتع به أستراليا من إرث بريطاني في مجال المؤسسات البرلمانية وتقاليد الفدرالية التنفيذية، فإن أستراليا كدولة فدرالية تظهر بوضوح الخصائص المميزة النابعة من اندماج المؤسسات الفدرالية مع البرلمانية.

النمسا (١٩٦٠)

انتهت 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.

ونظراً 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 مستشاراً 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 (Länder).

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

المانيا (١٩٤٩)

استفاد الاتحاد الفدرالي الألماني بشكلٍ كبير من التجارب السابقة للإمبراطورية الألمانية (١٨٧١-١٩١٨) وجمهورية فايمار (١٩١٩-١٩٣٤) وسقوط المركزية الشمولية للرایخ 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. ويكون 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 سحرية في الثقافات السياسية بين ألمانيا الغربية وألمانيا الشرقية السابقة. ومن الخصائص البارزة لاتحاد الفدرالي الألماني وجود علاقة مشابكة بين الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات. وتتمتع الحكومة الفدرالية بمجموعة كبيرة من السلطات التشريعية الخالصة، والملازمة 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 المعينين 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 الفتة). ومن ثم يعد *Bundesrat* المؤسسة الرئيسية في العلاقة المشابكة 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.

وتنتمي المؤسسات الفدرالية والولاياتية بالطبع البرلماني. ويعود 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 متساوٍ من الأعضاء المنتخبين من جانب الهيئات التشريعية بالولايات الفدرالية. والبرلمان الفدرالي ذو مجلسين تشريعيين، ويكون المجلس الثاني/مجلس النواب من مفوضين مكلفين من حكومات الولايات الفدرالية بحكم منصبهم. ويتسم الاتحاد الفدرالي بالأهمية نظراً لطريقة التشابك التي تنسم بها العلاقات بين الحكومات الفدرالية والولاياتية ونظراً لطريقة التي يعمل بها مجلس الشعب *Bundesrat* الفريد من نوعه كمؤسسة رئيسية في هذه المسارات المتراكبة. ومن الجدير بالذكر أنه في الآونة الأخيرة تعرضت التدابير المشابكة بإحكام لبعض الانتقادات وإعادة النظر إلا أنها لم تخضع

حتى الآن لاية تعديلات جوهرية.

٢. اتحادات فدرالية متعددة اللغات مختارة من بين البلدان النامية

الهند (١٩٥٠)

حصلت الهند على استقلالها عام ١٩٤٧ وقام برلمانها، الذي يقوم أيضاً 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 تقييدت 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. ونظراً لما تتمتع به الهند من مساحة مترامية الأطراف وعدد كبير من السكان وطبيعة مختلفة الألوان والمشارب وجود 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 ولايةً و٧ أقاليم تابعة للاتحاد (من بينها "إقليم العاصمة الوطنية دلهي" والذي يتمتع بوضع خاص) ويتجاوز العدد الكلي للسكان ٩٥٠ مليون نسمة.

وتتسم الهند بمجتمع متعدد 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 و١٩٦٦ تم إعادة تنظيم الولايات على أساس عرقي لغوي إلى حد كبير وفي حالة واحدة فقط (بنجاب) 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 جزئياً مع وجود ولايات قوية. وينص الدستور على وجود ثلاث لوائح شاملة للسلطات التشريعية – السلطات الفدرالية الخالصة، والسلطات الخالصة للأقاليم والسلطات المتلازمة (على أن تكون السلطة

العليا للحكومة الفدرالية) – ومنح السلطات المتبقية لحكومة الاتحاد. وهناك قدر من اللاتماش بالنسبة لولاية جامو وكشمير، التي تم منحها سلطات مختلفة عن السلطات الممنوحة للولايات الأخرى. كما توجد علاقات أخرى لامتنالية في بعض الولايات الجديدة الأصغر حجمًا التي أنشئت في المناطق القبلية. ومن الناحية الرسمية، تتمتع حكومة الاتحاد بسلطات واسعة للغاية، ولا سيما سلطات التدخل والأولوية في حالات الطوارئ، ولكنها تعمل في إطار عرقي سياسي ومتعدد الأحزاب يسأله استخدام هذه السلطات في أغلب الأحوال للحفاظ على الفدرالية شكلاً وروحاً. وشيئاً فشيئاً سادت طريقة اقتسام السلطة كطريقة لحل النزاعات وعمل الحكومات الانتلافية، 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 لمجلس البرلمان الفدرالي وللهيئات التشريعية في الولايات. ويتم تعيين رؤساء الولايات الرسميين (الحكام) من جانب حكومة الاتحاد.

وتنسم الهند بصفتها اتحاداً فدرالياً بالأهمية الخاصة نظراً لطريقة استخدامها للمؤسسات والمسارات الفدرالية من أجل الحفاظ على وحدة وترابط مجتمع متبادر لغويًّا 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 وولاية بورنيو، صباح وسرáoاك، 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 آخرتين 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 و ٩ بالمائة من الهنود. ويشكل الملايو أغلبية السكان في معظم الولايات الواقعة في شبه جزيرة الملايو،

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

ومثلما 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 ثالث لواح 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 التمايز في الحكم الذاتي التشريعي، والتنفيذي والمالي المنوح للوحدات التأسيسية. تتمتع ولايات شبه جزيرة الملايو البالغ عددها ١١ ولاية. وهي الولايات الأصلية المؤسسة لاتحاد الملايو الفدرالي – بعلاقات متماثلة مع الحكومة الفدرالية، ولكن ولاية 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.

وقد ضمت ماليزيا مؤسسات الحكومات المسؤولة أمام الهيئة التشريعية على مستوى الحكومة الفدرالي والإقليمي، ولكنها تتمتع بشكل فريد من أشكال تناوب الحكم الملكي لتصيب 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 الولايات 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 تمايز 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 تقويض 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 ثلاثة مناطق تشكل أقاليم محددة (المناطق الفلمنكية، والوالونية ومنطقة بروكسل) ولها مجالس مسؤولة إلى حد كبير عن الأمور الاقتصادية الإقليمية. وتطوّق هذه المناطق ثلاثة مجتمعات (المجتمعات المتحدثة 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 تقويض السلطات ضمن الإطار الفدرالي هي الاستقطاب السياسي للمجموعتين اللغويتين الرئيسيتين من البلجيكيين، المتحدثين بالهولندية (٥٨ بالمائة) وال المتحدثين بالفرنسية (٤١ بالمائة). وتشكل الأقلية المتحدثة 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) واستثناء الأغلبية من المتحدثين بالهولندية من الهيئة السياسية التي اعتاد البلجيكيون المتحدثون بالفرنسية على ممارستها في الدولة البلجيكية الوحيدة.

وعادة ما كان توزيع السلطات، نظراً للطابع المتمثّل بتقويض 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 تطبيقه حتى الآن) على إعادة صياغة توزيع السلطات لتحديد السلطات الفدرالية وترك السلطات المتبقية في أيدي الوحدات التأسيسية. ويتميّز التوزيع البلجيكي للسلطات بثلاث سمات هي أن النقل التدريجي للسلطة قد أدى في الواقع إلى وجود قدر كبير من الالامركزية، وأن السلطات الممنوحة لكل مستوى من مستويات الحكومة

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

وعلى الرغم من حداثة عهد الاتحاد الفدرالي البلجيكي الناشئ بما يحول دون التوصل إلى استنتاجات ثابتة عن أدائه، فإن مسار إقامة الفدرالية القاضي بتقويض السلطات يتخذ أهمية خاصة لأنه ذا طابع شائي القطبية لغوياً. كما أنه يعد مثلاً للدولة التي تستجيب للضغوط المتواترة للتحول الفدرالي في اتجاهين: من خلال تقويض 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 للتحول الفدرالي ترتبط بالتفويض الداخلي للسلطات والدمج الخارجي مع الاتحاد الأوروبي. وفي عام ١٩٧٨، وبعد حوالي أربعين عاماً من المركزية الشمولية في ظل دكتاتورية الجنرال فرانكو، اعتمدت إسبانيا دستوراً جديداً يضع نظاماً من الديمقراطية البرلمانية. وفي إطار التحول الديمقراطي ما بعد حقبة فرانكو وкосيلة لإحداث توازن بين المصالح الإقليمية القوية التي تشجعها النزعة القومية الباسكية والكتالونية المتعددة، قامت إسبانيا بعملية الأقلمة. حيث أنشأت وحدات تدعى "المجتمعات ذات الحكم الذاتي" يوجد منها ١٧ مجتمع في بلد يضم حوالي ٤ مليون نسمة.

وعلى الرغم من أن إسبانيا كانت دولة وحدية شديدة المركزية، إلا أنها تتطوّي في الواقع على تنوّع كبير. وعلى الرغم من الثقافة السياسية للفسقاليين

قد نزعت نحو التسلسل الهرمي والمركزي فقد كان لكل من الآرجونيين، والباسكيين، والكتالونيين، والغالبيين، والنافاريين والفالينسيين اهتمام قوي بالحفاظ على أسلوب حياتهم وتأمين السلطة الازمة لحفظ 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 نزعت 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 الالتمان الذي يعترى 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 الأقلمة السياسية بتأثير من الولاية الدستورية أقل من تأثير الاستراتيجيات الحزبية، والتنافس والمساومة في إطار مؤسسي ضيقاً^{١٣}.

والحكومة المركزية ملكية برلمانية حيث يكون مجلس الوزراء مسؤولاً أمام المجلس الأدنى من البرلمان (Cortes)، وهو الهيئة التشريعية الإسبانية ذات المجلسين التشريعين. ويكون مجلس الأعيان، وهو المجلس الثاني بالبرلمان (Cortes) في أغلبه 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 وحدية منخرطة في مسار إقامة الفدرالية القاضي بتفويض السلطات في داخل حدودها من خلال عملية تتسم بعدم تماثل كبير، فإن إسبانيا تعد مثالاً هاماً لمحاولة استيعاب التباينات التي تعترى قوى الضغوط الإقليمية من أجل الحكم الذاتي.

٤.٤ الاتحادات الفدرالية المنحلة ذات طائفتين

تشيكوسلوفاكيا (١٩٩٢-١٩٦٠)

قبل انقسامها في نهاية عام ١٩٩٢، كانت تشيكوسلوفاكيا (جمهورية التشيك والسلوفاك الفدرالية) مؤلفة من اتحاد فدرالي ثانوي الوحدات قوامه جمهوريتي التشيك والسلوفاك. وقد كان الهدف من وراء إقامة هذا الاتحاد الفدرالي ثانوي الطوائف توفير قدر من الحكم الذاتي للطائفتين الرئيسيتين المكونتين له وفي ذات الوقت المحافظة على وجود اتحاد فدرالي قوي لإدارة وتذليل الخلافات والفارق 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 المنوح 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 الوعود بالالتزام بالاهتمام بكافة الأعراق وتم وضع دستور فدرالي رسمي. وعلى مدار العقدين 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 والفردي، 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 ير 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 السلوفاكي بمنع إعادة انتخاب فاتسلاف هافل كرئيس فدرالي. وقد عجل ذلك من الانفصال بين زعيمي التشيك والسلوفاكي، 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 استثناءات أو عمليات تصويت أخرى للتأكد من آراء الناخبين، تم تقسيم البلاد منذ هذا التاريخ.

وتسقى حالة تشيكوسلوفاكيا اهتماماً شديداً^{١٤}. 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 والتفاكم عندما يرى الزعماء السياسيون من كلا الجانبين أن الانفصال يحقق استفادة مترفة لمركزيهما السياسيين.

باكستان (١٩٧١-١٩٤٧)

في أعقاب تقسيم الهند في عام ١٩٤٧، نشأت باكستان بإجمالي عدد سكان حوالي ٩٠ مليون نسمة، والتي تكونت من كليتين 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 وحدية 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 ويُخضعون لاحتلال الحكومة الموجودة في رونالبوري، قاموا عام ١٩٧١ بإعلان انفصال شرق باكستان، أو بنغلاديش كما أعادوا تسميتها. وقد أدى ذلك إلى نشوب حرب أهلية على مدار أسبوعين وظهور دولة بنغلاديش المستقلة في حيز الواقع. ومن جانبها فقد غداً إقليم غرب باكستان "الوحدي" السابق المؤلف من إقليم واحد وفي ظل دستور جديد عام ١٩٧٣ اتحاداً فدرالياً قائماً بذاته ومكوناً من أربعة إقليماً.

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 والتتنوع

في جميع الاتحادات الفدرالية التي تعرضنا لها في القسم السابق، كان القاسم المشترك بينها هو وجود دوافع قوية لاتحاد لأغراض معينة وفي ذات الوقت وجود دوافع عميقة الجنوبي لحكومات إقليمية ذاتية الحكم لأغراض أخرى. وقد تجلى 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 تبادر إلى العقل الشكل والتخصيص المميزان لتوزيع السلطات تبعاً لما تتطوّر عليه من درجات وأنواع للمصالح المشتركة والتتنوع في المجتمع المعين المشار إليه. وقد كان للعوامل الجغرافية، والتاريخية، والاقتصادية، والبيئية، والأمنية، واللغوية، والثقافية، والفكرية، والديموغرافية 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 التتنوع، ازدادت السلطات الممنوحة لوحدات المكونة للحكومة. وحتى في الحالة الأخيرة فغالباً ما كان من المرغوب فيه منح الحكومة الفدرالية سلطات كافية لمقاومة النزاعات نحو البلقة والأنقسام.

وعلاوة على إبراز التوازن بين الوحدة والتتنوع، 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 المنوطبة بها والتي لا تقبل الجدل^{١٠}. وعلى أرض الواقع فقد تعذر على الاتحادات الفدرالية تجنب التداخل في مسؤوليات الحكومات ومن المأثور 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 مرنّة ومتعدّلة 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 تتطوّي عملية التكوين على تجميع وحدات سبق لها أن كانت مميزة و مختلفة تقوم بالتخلي عن بعض من سعادتها لتأسيس الحكومة الفدرالية الجديدة فعادة ما يكون التركيز منصبًا على تعيين مجموعة محددة من السلطات الفدرالية الخالصة والمتألّمة مع استبقاء السلطات المتبقية (غير محددة في العادة) في يد الوحدات المؤسسة. ومن الأمثلة التقليدية لذلك الولايات المتحدة، وسويسرا وأستراليا. وقد حدّت النمسا وألمانيا حذو هذا النمط التقليدي رغم أن إعادة إعمارهما في الفترة التي تلت الحرب قد انطوت على تقويض بعض السلطات بالمقارنة بالأنظمة الأوتوقراطية (المطلقة والمستبدة) السابقة. وحيثما ينطوي تأسيس الاتحاد الفدرالي على عملية تقويض السلطة من دولة وحدية (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 ومالزريا على مزيج من هاتين العمليتين الممتثلتين في تجميع السلطات وتقويضها، وقد قامت بتحديد السلطات الفدرالية الخالصة، والسلطات الإقليمية الخالصة والسلطات المتألّمة 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، ولا سيما تلك التي تتبع التقليد الأنجلو-سكسوني، 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 بدونه 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 تطبق 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 للفردالية. 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 الأنجلو-سكسونية فقد نقلت الحكومات الفدرالية الكثير من المسؤوليات عن البرامج الفدرالية للحكومات المكونة للفردالية 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 النطع 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 والمتأزم. 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. التفاصيل 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 محدودةٌ وضئيلةٌ للغاية مع تحديد معظم السلطات الفدرالية كسلطات مشتركة ومتلزمة. وفي النمسا، وألمانيا، والهند ومالزيا ثمة تصنيفات واسعة للغاية لكل من السلطات الخالصة والمتأزمة المحددة دستورياً.

وتتسم الميزة المتمثلة في منح حكومة أو أخرى مسؤولية خالصة بأنها ميزة لها شقين. حيث إنها تعزز استقلال تلك الحكومة وتوضح الحكومة المسئولة 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 المتأزمة

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

ذلك فإنه في كندا تتمثل مجالات الاختصاص المتلازمة المحددة دستورياً في الزراعة ، والهجرة ، ومعاشات وإعانت الشيوخة ، وتصدير الموارد الطبيعية غير المتعددة ، ومنتجات الغابات والطاقة الكهربائية.

والمتلازم عدد من المزايا في الاتحادات الفدرالية. حيث إنه يضفي قدرًا 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 إطاري" 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 والتحسين الزراعي والحفاظ على السواحل والتي تشارك فيها الحكومة الفدرالية في النهوض بمسؤوليات الولايات.

تجنب اللوائح المتزامنة 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.

وعادةً حيثما يتم تعين الاختصاص المتلازم يحدد الدستور أنه في حالات التنازع بين القانون الفدرالي وقانون الوحدة المكونة للفدرالية فإن السيادة تكون لقانون الفدرالي. وتعد كندا من بين الاستثناءات البارزة حيث تعد معاشات الشيوخة أحد مجالات الاختصاص المتلازم ولكن في حالات تنازع القوانين يسود قانون الإقليم على القانون الفدرالي. وقد مكن ذلك كيبيك من الحفاظ على نظام المعاشات الخاص بها وممكن الأقاليم الأخرى من قبول الاختصاص الفدرالي للمعاشات. ويعد الدستور المقترن 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 تعين 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، ومالزيا وتشيكوسلوفاكيا. ولكن في بعض الاتحادات الفدرالية، فإنه عادةً حينما تتميز عملية التكوين الفدرالي بتفويض السلطة من نظام وحدي (للفدرالي) مركزي، يتم ترك السلطات المتبقية في يد الحكومة الفدرالية. ومن أمثلة ذلك كندا، والهند واتحاد الملالي الفدرالي السابق قبل توسعه وتحوله إلى مالزيا، وبلجيكا، رغم أنه في حالة بلجيكا قد نمت 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 الوائح المفصلة للسلطة التشريعية. إذ كلما ازداد تفصيل السلطات كلما قلت أهمية السلطة المتبقية. وهكذا في اتحادات فدرالية مثل الهند ومالزيا - وبدرجة أقل - كندا حيث تحدد الدساتير ثلاثة لوائح شاملة وواافية 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 يجر 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 تمثل نحو قراءة الحد الأقصى من مفهوم "السلطات الضمنية" في السلطة الفدرالية المعينة بما يجور على نطاق السلطات المتبقية للولايات، ومن ثم فقد كانت نزعة متمامية بمرور الوقت نحو المركزية التدريجية لسلطات الحكومة. ومن المفارقات أنه في اتحادات فدرالية مثل كندا، والهند ومالزيا حيث حصر المؤسسون القائلون بسلطة المركز السلطات الإقليمية المعينة المحدودة، كانت المحاكم تمثل نحو التوسيع في هذه السلطات ومن ثم تقلص من اتساع السلطة الفدرالية.

وفي بعض 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 اعتبرت مؤسسيها بشأن احتمالات التعرض للبلقة أو التفكك . وتوجد الأمثلة الأشمل لهذه السلطات شبه الوحدوية 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 تقرره المحاكم).

٣.٤ نطاق السلطات التشريعية الموزعة

بغض النظر عن الشكل الذي اتخذه التوزيع الدستوري للسلطات فإن السلطات المعينة التي تم تخصيصها لكل مستوى من مستويات الحكم قد تباينت هي الأخرى من اتحاد فدرالي لآخر وفقاً للظروف المعينة وتوزن 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، وتسهيل 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 مزعة وشاقة في حد ذاتها. ومن بينها الشؤون الخارجية حيث إنه في كثير من الاتحادات الفدرالية يمكن استخدام الاختصاص الفدرالي للهيمنة على اختصاصات كان من الأجدر به أن يكون في يد الحكومات الإقليمية لولا الاختصاص الفدرالي. ومع ذلك ففي

بعض 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، يتبع تنفيذ التشريعات الإقليمية حيثما تتعلق المعاهدات بمحالات 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 اقترافها على الملاعة 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 يعدهان من مجالات النشاط الواسع من جانب مستويي الحكومة هما السياسة الاقتصادية والشؤون الاجتماعية. ففي المجال الأول، كانت الوحدات الإقليمية مهتمة بضمان تمنع مواطنها بالرفاهية الاقتصادية ووضع سياسات متعلقة بمصالحها الاقتصادية الخاصة. وفي بعض الأحيان كان ذلك يشمل إنشاء مكاتب تجارية في بلدان أجنبية لتشجيع التجارة والاستثمار معًا، 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 التقويضات المؤقتة للسلطة التشريعية والتنفيذية وهو ما يتم أيضًا في العديد من الاتحادات الفدرالية. ومن أمثلة التوزيع الدستوري الواسع للمسؤوليات التنفيذية والإدارية المختلفة عن توزيع الاختصاصات التشريعية سويسرا، والنمسا، وألمانيا، والهند وมาيلزيا. وفي جميع هذه البلدان الخمسة تتحمل حكومات الكانتونات والمقالعات المستقلة المسؤلية الدستورية عن تنفيذ وإدارة مجموعة كبيرة من التشريعات الفدرالية. وفي الهند وماليزيا ينص الدستور على منح الولايات سلطة إدارة جميع التشريعات الفدرالية التي يتم سنها في نطاق الاختصاص المتلازم. وهكذا وعلى الرغم من أن هذه الاتحادات الفدرالية تتسم بالمركزية نسبيًا من الناحية التشريعية فإنها تتسم بقدر أكبر بكثير من الامركرية من الناحية الإدارية. وقد أظهرت هذه الاتحادات الفدرالية أنه يمكن جني الفوائد من وراء الامركرية الإدارية للتشريعات الفدرالية، ولاسيما من حيث تكيفها للظروف والحساسيات المختلفة لمناطق مختلفة.

الفصل الرابع

توزيع الموارد المالية

٤. ١ أهمية تخصيص الموارد المالية

يعتبر تخصيص الموارد المالية لكل مستوى من الحكم ضمن النظام الفدرالي أمراً هاماً لسبعين رئيسين: أولاً، إن هذه الموارد تمكن الحكومات، أو تقيدها، فيما يتعلق بمارسة مسؤولياتها التنفيذية والتشريعية كما نص عليها الدستور؛ وثانياً، إن سلطات فرض الضرائب والإتفاق 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 مستوىي الحكم. للمقارنة بين هذه السلطات، انظر الجدول في الجزء المناسب في الملحق أ. وتشكل رسوم الجمارك والمنافع العامة، وضرائب الشركات، وضربية الدخل للأفراد، ومتعدد 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 والإقليمية، 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 تشارك بها الحكومات الفدرالية والإقليمية على الرغم من وجود بعض الاستثناءات.

إن إحدى الميزات العامة لتصنيف 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 بصلاحية استباق وإلغاء أي مجال من السلطات القانونية المتلازمة وبسبب التدابير الاحتياطية التي تقييد مجال مصادر الضرائب، المباشرة وغير المباشرة، المخصصة للحكومات الإقليمية. 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 ماینارڈ کینز 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 الإقليمية. 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 ومالزيا) يخضع بشكل مطلق للسلطة الفدرالية. وفي حالة أستراليا، يتم تنسيق جميع أشكال الدين العام الأساسية على المستوى الفدرالي والإقليمي 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 والإقليمية.

٤. ٣ تخصيص سلطات الإنفاق

يمكن القول، بشكل عام، أن توزيع سلطات الإنفاق في كل نظام فدرالي يتطابق مع الأطر المترافق للمسؤوليات التشريعية والإدارية المخصصة لكل حكومة ضمن الفدرالية. ولكن هناك بعض النقاط التي يجب ملاحظتها. أولاً، حيثما تكون مسؤولية إدارة جانب كبير من التشريع الفدرالي مناطة بحكم الدستور للحكومات في الوحدات المكونة للفدرالية، كما في سويسرا، والنمسا، وألمانيا، والهند، ومالزيا، تكون مسؤوليات الإنفاق الدستورية للحكومات الإقليمية أوسع بكثير مما قد يوحي به توزيع السلطات التشريعية لوحده.

ثانياً، إن متطلبات الإنفاق في مختلف مجالات المسؤوليات قد تختلف. مثلاً، إن الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية هي، نسبياً، مهام أعلى كلفة مقارنة بالمهام المتعلقة بالتنظيم والضبط أكثر منها بتوفير الخدمات. ثالثاً، في معظم الأنظمة الفدرالية، لم تكن سلطات الإنفاق في كل مستوى من مستويات الحكم محصورة بالضبط بما هو وارد في الصالحيات القانونية التشريعية والإدارية. لقد كانت النظرة للحكومات عادة هي أنها تملك سلطة إنفاق عامة.^١ وبالتالي، فقد استعملت الحكومات الفدرالية سلطات الإنفاق العامة لديها لكي تسعى وراء أهداف معينة في مجالات من الصالحيات القانونية للدولة وذلك بتوفيرها منحاً للحكومات الإقليمية التي ما كان بإمكانها، بدون هذا الأسلوب، أن تتحمل نفقات تأمين الخدمات المطلوبة من هذه الحكومات. ومن جانبها، قامت حكومات الوحدات التكمينية في عدد من الأنظمة الفدرالية باستخدام سلطة الإنفاق العام لديها لإقامة مكاتب تجارية ولترويج منتجاتها خارج إطار الفدرالية حتى في حال غياب أية صالحيات دستورية محددة في مجال الشئون 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 للهزلية أمام المحاكم. فقد أصدرت المحاكم قرارها بأن الإنفاق الفدرالي ليس محصوراً فقط بمحالات الصالحيات التشريعية التي حددتها الدستور. وبالتالي، فقد استعملت الحكومات الفدرالية في كندا، في كثير من الأحيان، سلطاتها الإنفاقية لتقديم منحاً لتدعم برامج للمقاطعات من أجل تشجيع هذه المقاطعات على اتباع الأولويات الفدرالية. وقد اشتكى حكومات المقاطعات من أن هذا الاستعمال من جانب واحد لسلطة الإنفاق الفدرالي تهدى حكمها الذاتي في مجالات حدها 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 الثلاثينيات 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 صالحياتها 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 عباء المقاطعات" و"فدرالية على أساس دبر شئونك بنفسك".

وتجدر الملاحظة أنه في بعض الفدراليات الأقليمية، 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 متقاومة، 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 ومالزيا، 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 الظاهره 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 والوحيدة المحددة دستورياً عن مطابقة مسؤوليات نفقاتها المحددة دستورياً أيضاً. وتحت هذه اللاتوازنات، عامه، لسبعين. 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 المصممون على 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) وتکاليف 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 الأفقيه الشكل الثاني الذي يحتاج إلى تصحيح. وتحت اللاتوازنات الأفقيه 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 البينحكومية

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

ملحوظة: حرص 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 ٢٠٠١ أو ٢٠٠٠.

المصدر: رونالد ل. واتس، "الحكم الذاتي أو التبعية: العلاقات المالية البينحكومية في إحدى عشرة دولة" (كينجستون: معهد العلاقات البينحكومية، جامعة كوبينز) ورقة عمل ٢٠٠٥ (٥)؛ رونالد ل. واتس، "قوة الإنفاق في الأنظمة الفدرالية: دراسة مقارنة" (كينجستون: معهد العلاقات البينحكومية، جامعة كوبينز 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، والتكون الاجتماعي وهيكل الأعمار،

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

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

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 ترتبها تنازلياً من حيث الامرکزية.
المصدر: رونالد ل. واتس، "الحكم الذاتي أو التبعية: العلاقات المالية البينحكومية في إحدى عشرة دولة" (كينجستون: معهد العلاقات البينحكومية، جامعة كوبينز) ورقة عمل ٢٠٠٥ (٥)؛ رونالد ل. واتس، "قدرة الإنفاق في الأنظمة الفدرالية: دراسة مقارنة" (كينجستون: معهد العلاقات البينحكومية، جامعة كوبينز 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 البينحكومية من عائدات المقاطعات أو الولايات

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

ملحوظة: تلك البيانات هي غالباً لعامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠١ و مقربة لأقرب نسبة مئوية. وقد وضعت الدول في ترتيب تنازلي من حيث التبعية.

المصدر: رونالد. واتس، “الحكم الذاتي أو التبعية: العلاقات المالية البينحكومية في إحدى عشرة دولة” (كينجستون: معهد العلاقات البينحكومية، جامعة كويينز) ورقة عمل ٢٠٠٥ (٥)؛ رونالد. واتس، “قوة الإنفاق في الأنظمة الفدرالية: دراسة مقارنة” (كينجستون: معهد العلاقات البينحكومية، جامعة كويينز 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 المانيا، قد يؤدي أيضاً إلى إضعاف سلطة الحكم الذاتي لدى الوحدات الإقليمية من الحكومة خاصة إذا كانت التحويلات المشروطة تشكل نسبة عالية من التحويلات الإجمالية 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 حداة، 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 إسبانيا، 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 (Canadian Health Transfer-CHST) مشروطة، وهي على الأغلب تحويلات شبه اعتبرها 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 وبليزكا غير متحركة.

* إذا تم اعتبار "برنامج التمويل الثابت EPF" و "التحويل الاجتماعي الصحي الكندي CHST" تحويلين غير مشروطين، ستصبح نسبة كندا ٤٪.

المصدر: رونالد ل. واتس، "الحكم الذاتي أو التبعية: العلاقات المالية البينحكومية في إحدى عشرة دولة" (كينجستون: معهد العلاقات البينحكومية، جامعة كويينز) ورقة عمل ٢٠٠٥ (٥)؛ رونالد ل. واتس، "قوة الإنفاق في الأنظمة الفدرالية: دراسة مقارنة" (كينجستون: معهد العلاقات البينحكومية، جامعة كويينز ١٩٩٩)، ص ٦٥.

إن النسبة التي تشكلها التحويلات الفدرالية المشروطة من مجموع إيرادات المقاطعة أو الولاية تعطينا مقياساً واحداً هاماً لقيود 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	مالزيا
١١	جنوب أفريقيا
١٠	ألمانيا
٨	البرازيل

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

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

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

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 الإقليمية وذلك عن طريق حثها على القيام بنفقات لا تتناسب بالضرورة مع أولويات هذه الوحدات. وهناك أيضاً الرأي القائل، في تلك الأنظمة الفدرالية حيث يوجد في الوحدات الإقليمية من الحكم مسؤولون تنفيذيون برلمانيون خاضعون لمحاسبة مجالسهم التشريعية، بأن هذه الحكومات يمكنها أن تكون مسؤولة عن استعمال التحويلات غير المشروطة من خلال محاسبتها من جانب مجالسها التشريعية وبالتالي الناخبين فيها، ومسئولييتها 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 شأت 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 التماسک 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. وتتجدر الاشارة 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. تحويلات فدرالية: ويتم ذلك استناداً 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 واستراليا.
كندا	تحويلات فدرالية: تتم من خلال خطة تكافؤ تستند على استخدام صيغة معينة (يتم تعديليها من وقت لأخر) تقييم قدرة العائدات بالمقاطعات من حيث ٣٣ مصدر العائدات الضريبية وغير الضريبية الخاصة بها، مقابل مقياس لخمس مقاطعات متوسط المدى وتقييم منح غير مشروطة تمثل ٤٢٪ من جميع التحويلات.
استراليا	تحويلات فدرالية: والتي اعتمدت خلال الفترة من ١٩٣٣ و ١٩٨٢-١٩٨١ على توصيات اشتركت من تحديد احتياجات الولايات المُطلبة التي حدتها لجنة منح الكونغرس المستقلة الدائمة. وبعد ١٩٨١-١٩٨٢ اخذت التحويلات شكل تسويات لتحويلات منح التسوية العامة اعتماداً على حساب نسبيات العائدات ومتطلبات الإنفاق في الولايات؛ ومنذ عام ٢٠٠٠، اعتمدت على تطبيق النسبيات إلى توزيع ضريبة السلع والخدمات GST الفدرالية. وتعتمد التوزيعات التي تحدها لجنة منح الكونغرس CGC على حساب القدرة من حيث العائد الاحتياجات الإنفاق من خلال عقد مقارنات تضم ١٨ فئة عائد و ٤١ فئة اتفاق.
ألمانيا	في الأساس هي تحويلات مابين الولايات ٦٢٪: يتم التكافؤ المالي من خلال مجموع واردات 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 - لمحص مقاطعات اللاندر من جزء من مقدار ضريبة القيمة المضافة (VAT) له تأثير مكافىء أيضاً.
الهند	تحويلات فدرالية: تستلم مقاطعات اللاندر منه فدرالية تقاد على أساس الفرد وتكون كافية لجعل متوسط إيراداتها الضريبية للفرد في المتوسط القومي (أكثر من نصف مقاطعات اللاندر بقليل التي تتأهل لذلك). ويكون أيضاً للتوزيع الرئيسي لمحص المقاطعات من الضرائب الفدرالية تأثير مكافىء.
ماليزيا	تحويلات فدرالية: بناء على توصيات من المفوضيات المالية الخامسة المستقلة التي توصي بمقاسمة الضرائب الفدرالية وتوزيع المنح الشرطية وغير الشرطية 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 بتحديدها الحكومة الفدرالية بعد التشاور مع المجلس المالي الوطني للحكومات وبناء على مزج من الحصص غير المشروطة لضرائب فدرالية محددة والمنح الشرطية وغير الشرطية للفرد.
إسبانيا	تحويلات فدرالية: حيث تدفع منحة "ضمانية وطنية" غير مشروطة إلى المناطق التي يقل فيها الإيراد الضريبي للفرد الشخصي للفرد عن المتوسط الوطني العام (التسوية ما تستلمه المناطق من نسبة ضرائب الدخل الشخصي على أساس الاشتغال).
	تحويلات فدرالية: لغرض مقاسمة إيراد الضريبة الفدرالية المحولة لوحدات الحكم الذاتي، طبقت الحكومة الفدرالية منذ عام ١٩٨٧ معايير قياسية اشتغلت 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 الأقليمية وذلك من خلال التحويلات الفدرالية إلى الوحدات الأقليمية الأشد فقراً. وتعتبر ألمانيا حالة متميزة وذلك بتزويدها التحويلات بين الولايات، بحكم الدستور، من أجل تعطية جانب ملحوظ مخصص لتصحيح الالتوازن 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 الالتوازنات الأفقية من خلال دفعات التعادل الفدرالية على تصحيح الفوارق في قدرات المقاطعات على تحقيق الإيرادات. وعلى الرغم من أن هذا هو الأسلوب التقليدي المتبعة في العديد من الأنظمة الفدرالية، إلا أن بعضها وخاصة أستراليا شهدت أيضاً جهوداً ملحوظة لتحمل مسؤولية تعديل الالتوازن في الإنفاق أيضاً.

رابعاً، يختلف الشكل الذي تتخذه التحويلات للوحدات الإقليمية من الحكم. هناك التحويلات القائمة على أساس معادلة متقد عليها، كما هو الحال في سويسرا، وكندا، وألمانيا، والنمسا، ومالطا، 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 الالامركزية في إحدى الأنظمة الفدرالية وال الحاجة إلى ترتيبات للتعادل. وكلما كانت الفدرالية أكثر لامركزية من الناحية المالية، والفارق أكبر بين الولايات في مجال قدرات الإيرادات وال الحاجة للإنفاق، كلما ازدادت إمكانية الحاجة لآليات تعادل لتعزيز التوازن الأفقي.

سادساً، يبدو أن الفدراليات المختلفة تتبع أيضاً فيما يتعلق بقدرة مواطنيها على التسامح تجاه الالتوازن الأفقي. مثلاً، في أستراليا، التي تقوم على مبدأ المساواة بين الجميع، والتي تتعم بفارق متواضع نسبياً بين الولايات في مجال القدرة على تحقيق الإيرادات، تبذل الدولة جهوداً بعيدة المدى من أجل تحقيق التعادل الكامل في مجال 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 للتعادل، بأنها تسامح إلى حد أكبر بكثير مع الالتوانات الأفقية. وتقع كندا في مكان ما بين هذين التقسيمين. 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 الالتوان 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 مننظم مع الالتوانات 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.^٣ ففي الهند وأستراليا، قامت الحكومة الفدرالية بتأسيس لجان خبراء، باشكال مختلفة، وعهدت إليهم بالمهام 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 (سلطة تنفيذية فدرالية) والبرلمان (الذي يضم نواب الكانتونات) إلا أن ذلك يتم في ظل تشاور شامل مع حكومات الكانتونات، ومع مساعدة المفوضيات من آخر.
كندا	تبين 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 منتف على.
استراليا	تبين إجراءات الفدرالية التنفيذية. ويكون القرار الأخير للحكومة الفدرالية وسلطة التشريع الفدرالي، إلا أن تحويلات التكافؤ من مجمع ضريبة السلع والخدمات GST تستند على توصيات مفوضية من الكونموثل 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 البوندисرات الذي يتتألف من نواب حكومات مقاطعات اللاند.
النمسا	فدرالية تنفيذية: تفاوض بین الحكومي مع وجود دور مهمين للحكومة الفدرالية. يتكون المجلس الفدرالي الثاني من ممثلين عن المجالس التشريعية للولايات.
الهند	يكون القرار النهائي لحكومة الاتحاد، غير أن المفروضيات المالية المستقلة المخولة دستورياً 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.
مالزيا	فدرالية تنفيذية: حيث يكون للحكومة الفدرالية دوراً مهماً، غير أنه مطلوب دستورياً أن يتم مشاوراة المجلس المالي الوطني الذي يتتألف من ممثل عن كل ولاية.
بلجيكا	انلاف ما بين الأحزاب للمساومة في الحكومة الفدرالية والتفاوض بين الحكومي.
أسبانيا	فدرالية تنفيذية: يتم التفاوض بشأن التدابير المالية للمناطق كل خمس سنوات في مجلس السياسة المالية والمالية العامة، وهو هيئة وزارية بینحكومة تتخذ قراراتها عن طريق تصويب الأغليبية 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 تقريرية.
البرازيل	نقص عام في الهيكل المؤسسي من حيث التدابير المالية، فيما عدا المجلس الوطني للسياسة المالية العامة (CONFAZ) لتنسيق السياسات المالية العامة والضريبية للولايات، غير أنه يؤدي مهام رسمية بحثه.
جنوب أفريقيا	تقع سلطة القرارات النهائية في يد الحكومة الوطنية، غير أن المفوضية المالية والمالية العامة (FFC) المستقلة التي تتكون من ٢٢ عضواً، تعين المقاطعات ٩ أعضاء منهم والحكومات المحلية عضوين، تكون مخولة دستورياً بعمل توصيات حول "الشخص المساو" لحكومات الولايات والحكومات المحلية وحول صيغة التوزيع. ويتم مراجعتها من قبل مجلس الموارنة ومنتدى الموارنة (كلاهما مجلسان بینحكوميان). وعملياً، فإن وزارة مالية الحكومة الوطنية تعامل المفوضية المالية والمالية العامة (FFC) في الغالب على أنها هيئة استشارية.

في كثير من الأحيان تختلف 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 ممثلي عن الحكومة الفدرالية وحكومات المقاطعات، والمثال على ذلك هو المجلس المالي الوطني في ماليزيا. النمط الثالث تتمثله ألمانيا، والنمسا، وسويسرا، وبلجيكا، والولايات المتحدة حيث تحدد الحكومة الفدرالية المنح للولايات، ولكن مع وجود ممثلي 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-الإقليمية 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^٤.

لقد نشأت وتطورت في جميع الأنظمة الفدرالية تقريرياً ولكن بشكل خاص أستراليا، والهند، وماليزيا، وألمانيا، وكندا، مجموعة متنوعة من المجالس 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 الوزارات يلعب دوراً هاماً في المداولات بشأن التحويلات ولكنه هيئه 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 النصائح للحكومة الفدرالية الأسترالية بشأن تحويلات التعادل. وفي ألمانيا، وبسبب الصفة المميزة للمجلس التشريعي الفدرالي الثاني (Bundesrat) الذي يتتألف من مندوبي 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 النصائح 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 هامان: 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

يُنَفَّذ 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 البينحكومية، 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 والمشروعون ومسؤولو الحكومات المختلفة ووكالاتها. والخاصية الجديرة بالذكر هنا في الفدراليات البرلمانية هي أن يملي رئيس الوزراء وزراء الحكومة المسؤولون أمام مجالسهم التشريعية لأن يسيطروا في كل مستوى الحكومة هي هيمنة "الفدرالية التنفيذية"، أي الدور المهيمن للتنفيذيين الحكوميين (الوزراء ومسؤوليهم)، في العلاقات البينحكومية.^٩ وفي الحالات التي تهيمن فيها الفدرالية التنفيذية، فإن العلاقات البينحكومية تهيمن عليها المفاوضات بين التنفيذيين (الوزراء والمسؤولين) من كل مستوى الحكم. ومع أن مؤسسات الفدرالية التنفيذية وعملياتها عادة ما تتطور بطريقة براغماتية وليس بناء على مطلب دستوري، فإنها تراوح في بعض الاتحادات الفدرالية مثل كندا وأستراليا وألمانيا والهند ومالزيا تراوحاً كبيراً من اجتماعات المسؤولين إلى مجالس الوزراء وإلى اجتماعات رؤساء الوزراء. وفي بعض الاتحادات الفدرالية، كان يوجد ما يزيد عن خمسينية 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 البينحكومية، فعادة ما تقوم الحكومات بإنشاء منظمات داخلية متخصصة بينحكومية لتنسيق علاقاتها مع الحكومات الأخرى داخل 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 البينحكومية التي تأسست مؤخراً في كندا كان "إطار العمل لتحسين الاتحاد الاجتماعي للكنديين" الذي وقعته الحكومة الفدرالية وتشعب 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 والتضاد 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 ضمنياً بالحاجة إلى الالتماثل في العلاقات بداخل النظام الفدرالي الكندي. وبين الأنظمة الفدرالية المعاصرة ربما كانت الفدرالية التنفيذية في العلاقات بينحكومية 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 القوات للعلاقات بين الحكومات كانت أكثر توزيعاً. وقد اشتمل هذا على مجموعة متنوعة من القوات بين التنفيذيين والإداريين والمشرعين في الحكومات المختلفة وعادة ما تكون في أنماط متشابكة ومتداخلة. ومن بين الخصائص الجديرة باللاحظة هي عمليات كسب التأييد والتاثير الموسعة على المشرعين الفدراليين من قبل مندوبى الولايات والcantons المختلفة.

كما أن الحاجة للعلاقات الموسعة بين الحكومات تزايده 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 عامل رئيسيًّا ساهم في "الفدرالية المتشابكة" التي تشتهر بها ألمانيا مثلاً بصورة خاصة.

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

وفي كل الاتحادات الفدرالية تقريباً كانت للعلاقات بين الحكومات أبعاد رأسية وأفقية على حد سواء. فبالإضافة إلى العلاقات بين الحكومات الفدرالية وحكومات الوحدات المكونة للفرالية، كانت هناك علاقات بين الوحدات. وكثيراً ما تطرقت هذه العلاقات للقضايا عبر الحدود التي تؤثر على الولايات أو المقاطعات المجاورة، وعلى سبيل المثال الأنهر 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 للتاثير 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 ناحيَّة مثل هذه الترتيبات. وعلى الرغم من هذا، فإن مقتربات مشابهة قامت في كندا مؤخراً وكانت نقطة اهتمام كثير.^{٢١} وبالإضافة إلى هذا، ففي عام ٢٠٠٣ قام رؤساء المقاطعات في كندا بإنشاء مجلس رسمي جديد بين مقاطعات الاتحاد الفدرالي يتتألف 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 الأقليمية 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 المتلازم فقد وفر هذا درجة من المرونة والتعاون في مجالات الاختصاص المشترك. إلا أنه يجدر ملاحظة أنه بوسع ظاهرة التلازم أن تstem في المنافسة والصراع ما بين الحكومات حين لا يتم تطوير عمليات للشراكة في هذه المجالات.

وتتمثل وسيلة أخرى في التقويض بالسلطات ما بين الحكومات. والاتحادات الفدرالية الأولى لم تتص على ذلك صراحة، ونتيجة لهذا كانت المحاكم أحياناً تحد من نطاق التقويض بالسلطات التشريعية. وقد قامت أستراليا ومعظم الاتحادات الفدرالية التي ظهرت في القرن العشرين بتعزيز مرؤتها بتشريعات تدابير دستورية صريحة تتيح التقويض 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 بإعانت المعاشات

والناجين، والبند ٩٤ الذي يتعلّق بالتشريعات الفدرالية لحقوق الممتلكات والحقوق المدنية الموحدة المطبقة في تلك المقاطعات التي توافق. وأحد الأمثلة الكندية الأخرى عن تببير "المشاركة" هي البند (٢٣)(أ) من ميثاق الحقوق والحرّيات الذي يتعلّق بالحقوق التعليمية لإقليميات معينة التي لا تطبق في كيبيك إلا حين يتم إقرارها من قبل المجلس التشريعي لمقاطعة كيبيك (البند ٥٩). وفي أماكن أخرى، فإن تببirs مشابهة متاحة لكافة الوحدات المكونة للفدرالية ولكنها تتّبع لاتّماّن واقعي موجودة في إسبانيا وبلجيكا.

وفي عدد من الاتحادات الفدرالية، تم تطوير ممارسة الاتفاقيات والمعاهدات الرسمية البينحكومية (على المستوى الفدرالي-الولاية أو بين الولايات). وقد قُلل هذا الموضوع بحثاً ومناقشة في العقود الأخيرة في كندا حيث أيدت لجنة ماكدونالد تضمين تببير 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 ل القيام بإجراءات مشتركة، وتصبح سارية المفعول عند الموافقة عليها من قبل الكونغرس. وقد 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.

٤. الفدرالية التعاونية مقابل الفدرالية التافيسية

أدى شيوخ الاعتماد المتبادل وال الحاجة لمؤسسات و عمليات بينحكومية للتعامل مع هذا الأمر إلى وجود تأكيد على "الفدرالية التعاونية" بداخل معظم الاتحادات الفدرالية. لكن مفهوم "الفدرالية التافيسية" 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 "فدرالية متشابكة" إلى المدى الذي اختبرته ألمانيا على سبيل المثال، فقد تؤدي إلى ما أسماه "شاربف" "مصدمة القرار المشترك" التي تقلل من استقلالية و حرية الحركة بالنسبة للحكومات على كلا المستويين.^{٢٢} 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 تقريراً 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 البينحكومي قد أثبتت أنها لازمة في كل الاتحادات الفدرالية. بيد أن السؤال يظل إلى أي مدى يمكن لهذا التعاون البينحكومي ، 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 "أليبرت 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.^{٣٣} 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 البينحكومي وإلى وجود تأثير مُفرّق بداخل الاتحاد الفدرالي.

٥. آثار الطابع الديمقراطي للاتحادات الفدرالية

قد تؤدي "الفدرالية التعاونية" المفترضة إلى تقويض المساعدة 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. ومثلاً 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 التناصي بين الحكومات التي تهدف كل منها من خلال الإجراءات المستقلة لخدمة مصالح مواطنيها على نحو أفضل.

وفي هذه الظروف، حاولت معظم الاتحادات الفدرالية تعزيز المساعدة

المباشرة لمندوبيها في المفاوضات **البيئ الحكومية** من خلال تطوير الإجراءات والعمليات واللجان التشريعية بداخل كل مستوى من مستويات الحكم بدلاً من تقييد التعاون **البيئي**.

الفصل السادس

التماثل واللامثال في الأنظمة الفدرالية

٦.١ التمييز بين أنواع اللامثال السياسي والدستوري

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

٦.٢ نماذج من اللامثال السياسي

يوجد اللامثال السياسي في كل نظام فدرالي بين الوحدات المكونة للفدرالية والكلمة العضوية فيها. وتشمل العوامل المسببة لهذا الوضع الاختلافات في التركيبة السكانية، والحجم الإقليمي، والطابع الاقتصادي، والموارد والثروات بين الوحدات الإقليمية. يقدم الجدول ٤ مؤشراً على التوزع 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. ويمكن تأثير هذا العامل داخل هذه الأنظمة الفدرالية في القوة والنفوذ النسبيين للوحدات الإقليمية الأكبر حجماً، خاصة عندما تسيطر واحدة أو اثنان من هذه الوحدات، وفي العجز النسبي لأصغر الوحدات حجماً في الفدرالية. ويمكن لهذين التأثيرين أن يكونا مصدر تذمر وتوتر داخلي

الأنظمة الفدرالية

الجدول رقم (٤) الالاتماث السكاني في الوحدات المكونة التامة النمو في الأنظمة الفدرالية ١٩٩٤-١٩٩٦

في الديناميكي السياسي داخل الأنظمة الفدرالية. ويوجد مصدر توثر خطير بشكل خاص داخل تلك الأنظمة الفدرالية حيث تضم وحدة واحدة أكثر من نصف عدد سكان الفدرالية كلها، وهذا مصدر مؤكّد 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 الباكستان قبل انشقاقها (وولاية البنجاب التي تضم ٥٦٪ من سكان الباكستان 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 وكيبيك في كندا (تضماناً معاً ٦٢٪ من مجموع السكان)، وولايتنيو ساوث ويلز وفيكتوريا في أستراليا (تضماناً 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 اللامثال 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 الباكستان في العام ١٩٥٦ (حيث انخفض عدد المقاطعات من أربعة إلى اثنان). 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، والوالون وبروكسل بالإضافة إلى الجاليات الناطقة بالألمانية والفرنسية والهولندية. كما أعادت جنوب أفريقيا مؤخراً تشكيل هيكلها الإقليمي في تسع مقاطعات. وقد كانت درجة اللامثال السياسي، في جميع هذه الحالات، بين الوحدات المكونة والتي بقيت

داخل الفدرالية (وفي معظم الحالات ما زال اللامثال ملحوظاً) هو نتاج مراجعة دستورية. ويمكن الاشارة إلى اللامثال في مجال الحجم الإقليمي ونسبة الثروة للفرد الواحد في الوحدات الإقليمية داخل الفدرالية الواحدة على أنها من العوامل الأخرى التي عززت صورة اللامثال السياسي بين الوحدات داخل الأنظمة الفدرالية عموماً.

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

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

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

٦. ٣ نماذج من اللامثال الدستوري

يشير اللامثال الدستوري بالتحديد إلى الفوارق في المكانة أو السلطات التشريعية والتنفيذية المحددة بالدستور للوحدات الإقليمية المختلفة. وكما ألمحنا في المقدمة وفي الجدول ٢ فإن العديد من الفدراليات لها عدد متواتع من الوحدات التي تتمتع بعلاقات مع الفدرالية مختلفة بشكل جزئي عن العلاقات التي تقيمها الوحدات التامة من الحكومات الإقليمية. وهذه الوحدات تكون عادة على شكل مناطق العواصم الفدرالية، أو المناطق المدارنة 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 الإقليمي). وعلى الرغم من ذلك ما زالت توجد بعض الحالات حيث ينص الدستور بوضوح على الالتماثل 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 بتركيبتهم الاجتماعية والثقافية الخاصة ووضعهم الاقتصادي.

تتوفر أساساً ثلاثة سبل لإقامة الالتماثل الدستوري في توزيع السلطات ضمن الأنظمة الفدرالية. أحدها يقضي بزيادة السلطة الفدرالية فوق المعيار العام (أي تقليل الحكم الذاتي الإقليمي) في ولايات معينة أعضاء في الفدرالية من أجل القيام بمهامات 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 الإقليمي). 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 وسراواك أموراً خاضعة بشكل مطلق أو متلازماً لصلاحيات الولاية القانونية. وبقيت أمور أخرى، مثل الهجرة، تحت السلطة الفدرالية، ولكنها تحتاج لموافقة حكومة الولاية عندما يتم تطبيقها في مناطق صباح وسراواك. 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 الالتماثل 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 لالتماثل في الصلاحيات القانونية

والسلطات التي تمارسها بعض الولايات الأعضاء. وهنا ينص الدستور رسمياً على التماض 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. وتحتفظ مثل هذه الترتيبات لجميع الولايات الأعضاء بالتطبيق المتماثل الرسمي للتوزيع الدستوري للسلطات، ولكنه يوفر وسائل خاصة لتحقيق لاتماماً بحكم الواقع ضمن ذلك الاطار فيما بين الولايات الأعضاء بالنسبة لممارستهم هذه السلطات. وفي كندا، نجد المثال على مثل هذه التدابير الاحتياطية في المادة ٩٤ و ٩٤ من مرسوم الدستور، ١٨٦٧، والمادة ٢٣ (١) من ميثاق الحقوق والحريات في مرسوم الدستور، ١٩٨٢. وهكذا، فقد تمنتت كيبيك، كمقاطعة ضمن كندا، على المستوى العملي بدرجة من اللاتماض التشريعي مقارنة بغيرها من المقاطعات (كما يتمثل ذلك في برنامج التقاعد في كيبيك) واللاتماض الإداري (تقوم على سبيل المثال بتحصيل ضريبة الدخل الخاصة بها). وقد تضمن اتفاق ميش ليك ١٩٨٧ واتفاقية شارلوت تاون ١٩٩٢ باعتبارهما مقترنات لمراجعة شاملة للدستور الكندي تدابير احتياطية للمزيد من اللاتماض فيما يتعلق بكيبيك، ولكنها لم يتم إقرارها. أما السبيل الإسباني 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 الاتفاques أيضاً موضوعة ضمن إطار يتوقع فيه الجميع أنه في النهاية سوف يسود قدر أقل من اللاتماض بينهم.

يعتبر الاتحاد الأوروبي وروسيا وبلجيكا من بين الأمثلة على الأنظمة الفدرالية التي لم تذكر حتى الآن والتي أظهرت حداً معيناً من اللاتماض 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 اللاتماض فيما يتعلق بالتطبيق الكامل للمعاهدة، وخاصة في حالة كل من

بريطانيا والدنمارك. ولعل أكثر الأمثلة الراهنة تعقيداً في مجال اللامثال الدستوري ضمن نظام سياسي فدرالي يتمثل في مختلف السلطات التي استطاعت الوحدات المكونة للفرالية والبالغ عددها ٨٩ وحدة، على نحو جمهوريات، أو بلات، أو كروغ، وغير ذلك، والتي تشكل حالياً الفرالية الروسية أن تتفاوض بشأنها أثناء ولادة الرئيس يلتسين. فقد تمكن العديد من الوحدات المكونة للفرالية، وضمن إطار دستوري متماثل رسمياً، من عقد اتفاقيات ثنائية تضمن معاملة لا تماثيلية. ولكن، أثناء رئاسة بوتين، تم تطبيق سياسة تقضي بـإلغاء هذه المعاهدات والعودة لترتيبات أكثر تماثيلية. ويوجد اللامثال الدستوري في الفرالية البلجيكية في العلاقات المتبادلة بين المجالس الإقليمية ومجالس المجتمعات المحلية بالإضافة إلى الفوارق في الصالحيات التي تتمتع بها المناطق الإقليمية الثلاث المكونة للفرالية من جهة والمجتمعات المحلية الثلاث غير الإقليمية المكونة للفرالية.

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 الأديبيات المستقيمة 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 لتقليل التناكل في الوحدة الفدرالية الناجم عن هذه الفروقات، وتعزيز التماسك الفدرالي بواسطة مخططات رسمية لإعادة توزيع الموارد ومعادلتها بين الولايات الأعضاء. (انظر الجزء ٤). وهذا، فقد تم استخدام تحويلات لاتمانية يعاد توزيعها من أجل أن تصبح القدرات المالية للولايات الأعضاء أكثر تماثلاً.

لقد أدت أحياناً مقتراحات بشأن لاتصال دستوري، وخاصة في كندا، إلى طرح سؤال عما إذا كان المزيد من الحكم الذاتي في مجال الصالحيات 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 مؤخرًا قد خضعت

لنقاش شديد في كندا كاحتمال فيما لو أعطيت كيبك سلطة تشريعية لا تماثلية إلى حد كبير. كما طرحت المسألة أيضاً في المملكة المتحدة (بريطانيا) نتيجة المقترفات 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 اللامثال الدستوري بين الوحدات الإقليمية داخل الفدرالية يطرح تعقيداً على الوضع. ومع ذلك، فإن بعض الأنظمة الفدرالية قد وجدت أن الطريقة الوحيدة للاستجابة للضغط المختلفة من أجل الحكم الذاتي الإقليمي هي إدخال اللامثال في التوزيع الدستوري للسلطات. وتعتبر ماليزيا، وكندا، والهند، وبلجيكا من أبرز الدول الفدرالية في هذا المجال. وفي بعض الحالات الأخرى، أثبتت اللامثال فائدته كترتيب انتقالي للاستجابة لطلبات المناطق في مراحل مختلفة من النمو السياسي. والأمثلة على ذلك هي الترتيبات داخل إسبانيا لمختلف جماعات الحكم الذاتي، والفكرة القائلة بوجود أوروبا ذات "هندسة متعددة" تتطلب على "معداتات سرعة مختلفة". وقد أدت الضغوط باتجاه اللامثال في بعض الحالات إلى ضغوط-معاكسة للتمثال، على سبيل المثال في كندا وإسبانيا، وهذه بدورها تشير إلى احتمال وجود حد معين لللامثال، بحيث يصبح أي تجاوز لهذا الحد باتجاه المزيد من اللامثال يعني العجز التام عن أداء المسؤوليات. وعلى أية حال، يبدو أن الاعتراف باللامثال 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 مثالاً 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 الهمة. وأدى هذا بالوحدات الإقليمية ضمن الأنظمة الفدرالية الأعضاء في الاتحاد الأوروبي إلى إقامة مكاتب في بروكسل عاصمة الاتحاد الأوروبي وتمثيلها مباشرة في لجنة الأقاليم التابعة للاتحاد الأوروبي. وأدى هذا إلى إدخال عامل جديد من التعقيد في العلاقات بين الحكومات في هذه الفدراليات. كما أصبح التأثير الذي تركه تحويل عدد معين من السلطات إلى بروكسل 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. وتتجدر 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 الإقليمي 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 للدوليات 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، متذكرة 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 هيئة توسطية. وتتجدر 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 الاسترالية 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 تتدفق فيه السلطة من القمة أو المركز بينما يدل الأول على توزيع السلطة مُنظم دستورياً ويمثل طبيعة الاتحاد الفدرالي بشكل أفضل.^٤ 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 الصالحيات القانونية، أي المسؤوليات التي يمارسها كل مستوى من مستويات الحكم، ولامركزية 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، جانباً 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 للاقياس 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 والامركزية 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) تصنيفًا 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 يتقاولون 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 الموكلي 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.

• واحد الجوانب الأخرى لاستقلال الامركرزية 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 وมาيلزيا). أما الاتحاد الفدرالي البلجيكي فهو يقطع خطوة إضافية في إعطاء الوحدات المكونة سلطات محددة للتفاوض في المعاهدات الدولية في مجالات اختصاصها.

الامركرزية الإدارية

• إن تخصيص المسؤوليات الإدارية التي يحددها الدستور أو يتم تطويرها من خلال التقويض أو الانقاضات البيئ الحكومية مؤشر آخر ذو صلة بنطاق الامركرزية للصلاحيات. وبينما يتناول 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 لامركرزية 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 لامركرزية صنع القرار خاصة فيما يتعلق بالمسؤوليات الإدارية، رغم أنها لا تقدم إشارات كبيرة عن درجة

الاستقلال.

- عند تقييم درجة الاستقلال في ممارسة الصالحيات الإدارية، ينبغي الأخذ في الاعتبار مدى اعتماد أحد مستويات الحكومة على مستوى آخر في تطبيق سياساته (خاصة عندما تعتمد الحكومة الفدرالية على الحكومات المكونة في هذا الشأن) وإلى أي درجة يمكن لأحد مستويات الحكومة التي تحمل مسؤوليات تشريعية، كما هو الحال في ألمانيا، أن تقدم توجيهات لحكومة أخرى تغير تشريعاتها. فمثلاً، من المهم إدراك أنه في سويسرا تتمتع الأقاليم باستقلال واسع في كيفية تطبيقها للقوانين الفدرالية التي منحها الدستور مسؤولية إدارية عنها، وبذلك تؤكد على الصفة الالامركزية 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 ويستثنى التحويلات، فهو يوفر كذلك قياساً لدرجة الاستقلال المالي. ويتوفر جدول ٦٠ صفة 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. ويتوفر جدول ٨ صفة 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 جدول 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 أخذها في الاعتبار عند تقييم كل من نطاق ودرجة الاستقلال المنطبقة على الالامركزية 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 لا 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 البيئي الحكومي الذي تأسس بموجب الدستور هيئة تسييقية 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 و مدى لامركزية الوكالات غير الحكومية مقابل المستويات الأخرى للحكومة له صلة أيضاً عند الحكم على طبيعة و نطاق انعدام المركزية بداخل نظام سياسي ما.

القيود الدستورية

- يجب أيضاً الأخذ في الاعتبار الموانع الدستورية (مثل ميثاق الحقوق والحريات في كندا) التي تمنع أيّاً 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 استثناءات ومبادرات يطّرّحها المواطنين.

طبيعة صنع القرار الفدرالي

- بالإضافة إلى المؤشرات السابقة التي توفر قياسات متنوعة للامركزية من حيث نطاق واستقلال الصالحيات 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 للهيئات الحزبية للأقاليم أو الولايات.

و مما 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 الالتماش) 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 الالامركزية (أو المركزية) على نحو دقيق بداخل أية أنظمة سياسية هي عملية معقدة وصعبة وتنطلب على الأقل بذل بعض الجهد في الإحالة إلى مؤشرات متعددة من أجل قياس أهميتها النسبية.

٢.٨. تقييم مقارن

في ضوء القضايا المعقدة التي تم تحديدها في القسم السابق ، فإنه من شأن التقييم المقارن لدرجة الالامركزية في الاتحادات الفدرالية المختلفة أن يتطلب أبحاثاً موسعة ومركزة من حيث المؤشرات المختلفة التي تمت الإشارة إليها آنفًا . 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 والبث 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 الالامركزية القائمة بين الاتحادات الفدرالية .

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

للاتحادات الفدرالية من حيث الامرکزية 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 (جدول 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 للمرکزية في الاتحادات الفدرالية كما يلي: ماليزيا، النمسا، البرازيل، الولايات المتحدة، أستراليا، الهند، إسبانيا، ألمانيا، كندا وسويسرا. هذا ولم تتوافر إحصائيات مقارنة حديثة بلجيكا، 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 الامرکزية الإدارية الذي يؤثر على مستويات الإنفاق، لكن هذا المؤشر لا يعكس على نحو كافٍ الدرجة العليا من المرکزية 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 إسبانيا 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 الامرکزية.

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 المرکزية التنازليّة كما يلي: ماليزيا، النمسا، إسبانيا، ألمانيا، الولايات المتحدة، أستراليا، الهند، بلجيكا، كندا وسويسرا.

٣.٨. السلطات الفدرالية الدنيا

يشير التحليل السابق في هذه الدراسة إلى أنه يوجد اختلاف هائل بين الاتحادات الفدرالية من حيث درجة المركزية أو الالامركزية فيما يتعلق بوظائف معينة وبصورة عامة. وهذا يشير السؤال ما إذا كانت التجربة في أماكن أخرى تشير إلى أنه توجد قائمة الدنيا 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 توقف بين التنوع والوحدة داخل 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 تتحقق دورها في الاتحاد الفدرالي ككل. إن الالامركزية وتقويض السلطات الذي قد يكون مرغوباً من أجل استيعاب التنوع اللغوي 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 مواطنه 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 والعملة 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 الملازمة أو العهد بالمسؤولية التشريعية أو الاتفاقيات البين الحكومية. بيد أنه في بعض الاتحادات الفدرالية متعددة الثقافات أو متعددة الجنسيات (مثل سويسرا وبلجيكا)، فقد

أعطيت للحكومات المكونة المسؤلية الأولىية عن سياسة لغتها وثقافتها. وما هو جدير باللحظة كذلك، فإنه في عدد من الاتحادات الفدرالية توفرت تدابير خاصة باللامثال الواقعى وحتى القانونى في سلطات وحدات معينة مكونة للفدرالية (مثلاً بلجيكا، ماليزيا، الهند، إسبانيا، روسيا). كما توفر حالات الاتحاد الأوروبي في علاقته بالمملكة المتحدة والدانمرك وتطبيق الوحدة النقدية الأوروبية وتدابير تقويض السلطات التي تم تبنيها مؤخراً في المملكة المتحدة توفر أمثلة أخرى على اللامثال 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 يمكن الحكم الذاتي للوحدات المكونة في مجالات محددة من السلطات القانونية (التي تم التطرق إليها في الجزء ٣) والمؤسسات المشتركة في الحكومة الفدرالية التي تتمكن اتخاذ إجراءات مشتركة وتتوفر 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 بمعاييرين: (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 للاتحاد الفدرالي وهم يخضعون للمساءلة أمامها. أما في الاتحاد الفدرالي، فإن السلطة التنفيذية والمجلس التشريعي الأول في المؤسسات المشتركة يتكونان من ممثلين اختارهم المواطنين 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 توazi العلاقة

المباشرة للحكومات الإقليمية أمام دوائر ناخبيها، فهي بهذا تقلل "العجز الديمقراطي" إلى أدنى حد والكتنوقراطية 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 تدرج مؤسسات الحكومة الفدرالية في داخل الاتحادات الفدرالية تحت إحدى فئتين أساسيتين: تلك التي تجسّد فصل السلطات التنفيذية والتشريعية وتلك التي تتطوّي على اندماج السلطات التنفيذية والتشريعية في السلطة التنفيذية البرلمانية المسؤولة أمام المجلس المنتخب شعبياً في المجلس التشريعي الفدرالي. والفرق بين هذه البدائل له أهمية لأنّ 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 المحتوم للسلطة. إنه تمديد إضافي لمبدأ توزيع السلطات بين مراكز صنع القرار المتعددة المتضمن في مفهوم الاتحاد الفدرالي نفسه. وفي الاتحادات الفدرالية التي تتطوّي 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 مُتحكّم فيه ديمقراطياً في الانتخابات، فإن السياسات الفدرالية المترابطة ولكن المسؤولة والمتحكّم فيها ستكون شيئاً ممكناً. وفي الاتحادات الفدرالية التي تتطوّي على هذا النظام الأخير، فإن

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

وأحد الأشكال في العلاقة بين الهيئة التنفيذية والتشريعية التي تجسد مبدأ الفصل بين السلطات هو الشكل الرئاسي-الخاضع للكونغرس الذي تمتنه الولايات المتحدة الذي فيه يتم انتخاب كل من الرئيس ومجلس الكونغرس انتخاباً مباشراً لمدة ثابتة. أما الاتحادات الفدرالية الأميركيّة الالاتينية - وهي الأرجنتين، البرازيل والمكسيك وفنزويلا - فقد تبنت جميعها هذا النموذج، مثلما فعلت نيجيريا في دستورها الحالي. وشكل آخر هو الهيئة التنفيذية المُجَمَّعة 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 ويستمینستر مثلما نجده على سبيل المثال في كندا وأستراليا والهند ومالزيا، وتلك التي تتبع التقاليد الأوروبيّة 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 ومالزيا 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

الجدول رقم (١٥) أنماط السلطات التنفيذية والمجالس التشريعية في الاتحادات الفدرية

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

٣. أهمية هذه الأشكال للطابع التمثيلي والفاعلية في الحكومات الفدرالية

وقد كان لهذه الأشكال المتعددة 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 لكونغرس في الولايات المتحدة كلاً من الرئيس ومجلسِي الكونغرس أدواراً بارزة وحد من الهيمنة المفرطة لأي منها عن طريق التدقيق والتوازنات على بعضهما البعض، لكنه كان عرضة للتوقفات التامة والطرق المسودة، ولا سيما حين تسيطر أحزاب مختلفة على الرئاسة ومجلسِي الكونغرس. أما المجلس الفدرالي المجمع السويسري فقد فر 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 ومسيبة. إلا أنه كان يعني أنه عند اتخاذ القرارات، فعادةً ما يكون لها دعم شعبي واسع. كما مالت الأشكال البرلمانية من الهيئة التنفيذية الموجودة في اتحادات فدرالية أخرى لأن توفر حكومات فدرالية أكثر ترابطًا وحسماً، ولكن هذا على حساب ضرورة وجود انضباط حزبي قوي، وهيمنة تنفيذية وتأكيد ذي طابع قائم أكثر على الأغلبية الفعلية للأطراف التي شاركت في التصويت بالمقارنة مع تلك التي تجسّد 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 والتواترات 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 فرصةً أفضل بكثير لضمان التمثيل، ليس فقط للأحزاب السياسية الرئيسية الأربع لكن أيضاً للجماعات اللغوية والدينية المختلفة واللakanتونات 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 المتعددة في الاتحادات الفدرالية الأخرى كانت جميعها تمثيلية على نحو واسع. وقد كانت "ظاهرة النسبية" في تكوين مجلس الوزراء الفدرالي قويةٌ فقط في كندا ولكن أيضاً في كافة الاتحادات الفدرالية البرلمانية تقريباً، 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 المتاح. 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 الهاجين الرئاسي- البرلماني الروسي بعض التمثيل في الجزء البرلماني من الهيئة التنفيذية، لكن هذا أعاقه توزيع الأحزاب المعقد غير الواضح دائمًا 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 الجماعات المختلفة. ومن الناحية الأخرى، فإن تكرار الطرق المسودة بين الرئيس والكونغرس، ولا سيما حين تكون الرئاسة ومجلس 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 حد 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 تمثل 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 كافٍ. والتجربة الكندية في هذا الصدد، مثلاً، كان الوضع حين لم تتضمن أغلبية "ببير 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 انتقال إقليم غرب البنغال مثالاً على ذلك، كما أن التوترات في بلجيكا من وقت لآخر تعد مثالاً 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 وبالنهاية لجعل الحكومات الائتلافية تجح 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 البينحكومية في الاتحادات الفدرالية. وفي الولايات المتحدة الأميركية، فإن النظام الرئاسي-الخاضع لكونغرس على المستوى الفدرالي والفصل الموازي للسلطات بين الحكم والمجالس التشريعية في الولايات كان يعني توزيع السلطة بداخل كل مستوى من مستويات الحكم. وقد جعل هذا القنوات الازمة المتعددة من العلاقات الفدرالية-الولايات التي تضم التنفيذيين والمسؤولين والمرشعين والهيئات المختلفة يتقاولون ليس فقط مع نظرائهم من المسؤولين ولكن أيضاً في شبكة من العلاقات المشابكة التي وصفها عالم أميركي بمصطلح "فدرالية الكعكة الرخامية"^{٢٥}. 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 والإعانت.

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 المقترنة. كما تظهر فناة 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 ينتسون 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 ٢.٥). وقد كانت "الفردالية التنفيذية" الأكثر بروزاً في ألمانيا وأستراليا وكندا، لكنها أيضاً خاصية رئيسية في العلاقات البينحكومية في الهند ومالزيا والنمسا وبلجيكا وأسبانيا. وهذا يمثل نتيجة طبيعية لوجود شكل حكومي بداخل كلا مستوىي 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، بممثليين اثنين، يتم اختيار أحدهما من قبل المجلس التشريعي في الوحدة المكونة للفدرالية والآخر يمثل السلطة التنفيذية في تلك الوحدة. وفي جنوب إفريقيا على سبيل المثال، فإن وفود المقاطعات في المجلس الثاني المركزي، وهو المجلس الوطني للمقاطعات، تضم أيضاً ممثليين لكل من المجالس التشريعية والسلطات التنفيذية على حد سواء في المقاطعات.

٤. تأثير الأنظمة الانتخابية والاحزاب السياسية

كان للنظام الانتخابي المعين الذي تم استخدامه لمؤسسات الحكومة الفدرالية تأثير أيضاً على الطابع التمثيلي للمؤسسات الفدرالية وعلى فاعليتها. وفي الولايات المتحدة الأمريكية وكندا والهند ومالزيا 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 مختلطًا 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 أستراليا نظام التصويت التفضيلي 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 أغلبيات مستقرة وحيدة الحزب. إلا أن الإفراط في التمثيل المتأصل في التعددية كان على حساب الطابع التمثيلي، حيث كانت أحزاب الأقلية تمثل لأن تكون ممثلاً 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 تبالغ 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 تمثل لأن تتأثر بكل من الخصائص المؤسساتية،

ولا سيما العلاقة التنفيذية- التشريعية والنظام الانتخابي، وبطبيعة وخصائص الت النوع 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 الامركزي للتنظيم الحزبي فيبقاء 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. ويبعد 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 اصطاف 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 أseماً إضافياً للشعور بالهوية الإقليمية والتتميز بداخل تلك الاتحادات الفدرالية.

كما كان لضغط أو غياب الانضباط الحزبي القوي في الاتحادات الفدرالية المختلفة تأثير على التعبير المرئي لمصالح الأقاليم والأقليات داخل المجالس التشريعية الفدرالية. وحيث كانت المؤسسات البرلمانية عاملة، فقد كان الضغط يتمثل في استيعاب مصالح الأقاليم والأقليات بأبعد قدر ممكن خلف الأبواب المغلقة داخل تجمعات الأحزاب بحيث تكون الواجهة المرئية هي التضامن بين مجلس الوزراء والأحزاب. وهذا يتناقض مع التحالفات المتغيرة والموافق المتباعدة ظاهرياً التي كثيرة ما يتبعها 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 مرشحى 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 سياسي 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 التشريعين داخل 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 التوفيقى الذى بمقتضاه تم إنشاء مجلس تشريعى 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 المتساوى للولايات مع اختيار أعضاء مجلس الشيوخ من قبل المجلس التشريعى في الولايات. وقد ضمن هذا الایتم 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 الواقع 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 مجلس تشريعية فدرالية ذات مجلسين هي الإمارات العربية المتحدة، صربيا-الجبل الأسود والاتحادات الفدرالية بالجزر الصغيرة مثل جزر القمر، ميكرونيزيا وسانز كيتس آند نيفيز.

ولكن بينما وجدت معظم الاتحادات الفدرالية أنه من الضروري إنشاء مجلس تشريعية فدرالية ذات مجلسين، فإنه يوجد تباين كبير بينها في طريقة اختيار الأعضاء وتكونها 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) كندا، وكندا (رسمي) (مثلاً: كندا، والولايات المتحدة، وسويسرا، وإنجلترا، والنمسا، والهند، وมาيلزيا)	١. تمثيل "إقليمي" متساوٍ (مثلاً: كندا مع مجموعات لجان الوساطة (مثلاً: الولايات المتحدة، الولايات المتحدة، وسويسرا))	١. استخدام مطلق لحق القاضي (الفيتو) مع المطالعات	١. مجلس شرعي فقط (مثلاً: كندا، والولايات المتحدة، وسويسرا، وإنجلترا، والنمسا، والهند، ومايلزيا)
٢. تعيين من قبل الحكومة الفدرالية بناء على ترشيحات من حكومات المقاطعات (مثلاً: كندا، الولايات المتحدة، واستراليا، ونسبة ٤٠٪ من المقاعد في ماليزيا) (مثلاً: كندا، الولايات المتحدة، واستراليا، ونسبة ٦٠٪ من مجلس الشيوخ (الماليزية))	٢. استخدام مطلق لحق القاضي (الفيتو) في التشريع الفدرالي الذي له تأثير على أي مهام إدارية للولايات (مثلاً: الماليزية)	٢. تمثيل للولايات	٢. دور مدمج شرعي وبينحكومي (مثلاً: ألمانيا، وجنوب أفريقيا)
٣. تعيين من قبل حكومات الولايات بحكم منصبهما (مثلاً: الماليزية)	٣. فتنان لتمثيل الكانتونات (مثلاً: سويسرا)	٣. تعلق حق النقض (الفيتو): فترة محددة (مثلاً: ماليزيا، وأسبانيا)	٣. تعلق حق النقض (الفيتو): مطابقة صوت المجلس الأول للتجاوز (مثلاً: المانيا للبعض)
٤. انتخاب غير مباشر بواسطة مجالس الولايات الشرعية (مثلاً: الولايات المتحدة، ١٧٨٩-١٩١٢، والهند، و٦٠٪ من المقاعد في ماليزيا، والنمسا)	٤. تصويت حسب النقل النبائي للولايات: أربعة فئات (مثلاً: المانيا)	٤. تعلق حق النقض (الفيتو): مطابقة صوت المجلس الأول للتجاوز (مثلاً: المانيا للبعض)	٤. انتخاب غير مباشر بواسطة مجالس الولايات الشرعية (مثلاً: الولايات المتحدة، ١٧٨٩-١٩١٢، والهند، و٦٠٪ من المقاعد في ماليزيا، والنمسا)
٥. انتخاب مباشر بواسطة الأكثريية البسيطة (مثلاً: الولايات المتحدة منذ ١٩١٣)	٥. تمثيل نيابي حسب نقل الولايات: فئات عديدة (مثلاً: النمسا، والهند)	٥. حل الجمود بالانعقاد المشترك (مثلاً: الهند)	٥. حل الجمود بالانعقاد المشترك (مثلاً: الهند)
٦. انتخاب مباشر بواسطة الأكثريية البسيطة (مثلاً: إنجلترا)	٦. تمثيل إضافي أو خاص لأفراد بما فيهم السكان الأصليين (مثلاً: ماليزيا، والهند)	٦. حل الجمود بالفeto المزدوج ثم الانعقاد المشترك (مثلاً: إنجلترا)	٦. حل الجمود بالفeto المزدوج ثم الانعقاد المشترك (مثلاً: الهند)
٧. اختيار الطريقة متروكة للકانتونات (مثلاً: سويسرا)	٧. أقلية من نواب إقليميين (مثلاً: بلجيكا، وأسبانيا)	٧. مشروعات القوانين المالية: تعلق موجز حق النقض (الفيتو) (مثلاً: الهند، ومالزيا)	٧. مشروعات القوانين المالية: تعلق موجز حق النقض (الفيتو) (مثلاً: الهند، ومالزيا)
٨. مختلط (مثلاً: ماليزيا، وبلجيكا، وأسبانيا)			

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

الولايات المتحدة	سويسرا	كندا	استراليا	النمسا	المانيا	الهند	ماليزيا	بلجيكا	اسبانيا
مجلس الشيوخ: انتخاب مباشر منذ عام 1913 (بالأكثريية البسيطة)؛ مساواة في تمثيل الولايات؛ استخدام مطلق لحق النقض الفيتو (لجان الوساطة).	مجلس الولايات: انتخاب مباشر (بواسطة التمثيل النسبي؛ باختيار الكانتونات)؛ كانتونات إما بممثل واحد أو اثنين؛ استخدام مطلق لحق النقض الفيتو (لجان الوساطة).	مجلس الشيوخ: التعيين بواسطة الحكومة الفدرالية؛ تمثيل إقليمي متساوي لأربعة مجموعات إقليمية من المقاطعات (أونتاريو، وكيبيك، و4 مقاطعات غربية، و3 مقاطعات مطلة على الساحل الشرقي) بالإضافة إلى ستة أعضاء لنيوفينلاند، وثلاثة أعضاء للأقاليم الثلاثة؛ استخدام مطلق لحق النقض الفيتو (فانونيا).	مجلس الشيوخ: انتخاب مباشر (عن طريق التمثيل النسبي، التمثيل المتساوي للولايات، استخدام مطلق لحق النقض الفيتو (لكن يخلف ذلك فض مزدوج وانعقاد مشترك)).	مجلس البونديسرا: تنتخب المجالس التشريعية في الولايات؛ تمثيل حسب التقل (ما بين 12-3)؛ تعليق لحق النقض الفيتو (ويمكن التغلب عليه بالأغلبية البسيطة في المجلس الأول (الناشيونارات))	مجلس البونديسرا: مبعوثون عن حكومات الولايات؛ تصويت حسب التقل (3 أو 4 أو 5 أو 6 تصويتات كلية لكل ولاية)؛ التغلب على تعليق الفيتو في التشريع الفدرالي يتم بأغلبية متساوية من المجلس الأول، إلا الفيتو المطلق بخصوص أي تشريع فدرالي يؤثر على المهام الإدارية للولايات (60% من التشريع الفدرالي)؛ لجان الوساطة.	”راجيا صابها“ (مجلس الولايات): ينتخب بواسطة المجالس التشريعية في الولايات (بالإضافة إلى عدد قليل من النواب الإضافيين للتمثيل الخاص)؛ تمثيل حسب التقل (ما بين 31:1؛ يتم حل النقض (الفيتو) بالانعقاد المشترك).	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 (ستة أشهر).	مجلس الشيوخ: مزدوج 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 متساوية لمجلس النواب في بعض الأمور، غير أن مجلس النواب له سلطة مهيمنة في أمور أخرى.	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 انتخاباً مباشراً، ويضاف 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 تعينهم. ففي ثلاثة اتحادات فدرالية، وهي استراليا منذ نشأتها في عام ١٩٠١، والولايات المتحدة منذ عام ١٩١٣ وسويسرا (باختيار كانتونات في نهاية المطاف في كل كانتونات)، يتم انتخاب أعضاء المجالس الثانية الفدرالية انتخاباً مباشراً بواسطة المواطنين في الوحدات المكونة للفدرالية. ومن بين الخصائص التي تفرد بها سويسرا هو نص يمكّن مشرعى كانتونات من شغل مقاعد في نفس الوقت في أي من المجلسين التشريعيين الفدراليين، وبالفعل فإن حوالي خمس أعضاء كل مجلس من المجلسين الفدراليين يحتظون في نفس الوقت بمقاعد في المجلس التشريعي بالكانتونات، ومن ثم فهم يوفرون 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 بمقاطعتهم، حيث أنهم يحتظون 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 ويحتظون بمناصبهم لحين تقاعدهم عند سن الخامسة والسبعين. ومع أنه قد تم تعينهم لتمثيل المجموعات الإقليمية من المقاطعات، فقد مالوا نتيجة لطريقة تعينهم لأن يظهروا القليل من المساعلة للمصالح الإقليمية ولأن يصوتوا بصورة عامة بدلاً من ذلك وفقاً لاتجاهات الأحزاب. أما المجالس الثانية الفدرالية في مالزيا وبليزكا وأسبانيا فهي تحتوي على عضوية مختلطة. ففي مالزيا 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 بليزكا، يتم انتخاب ٤٠ من أعضاء مجلس الشيوخ انتخاباً مباشراً، و ٢١ انتخاباً غير مباشر من جانب مجالس الجاليات الفلمنكية والفرنسية والألمانية وعشرون يتم

الموافقة عليهم بصورة مشتركة (يتم تعينهم بواسطة أعضاء مجلس الشيوخ المنتخبون بصورة مباشرة). بينما يوجد في مجلس الشيوخ الأسباني ٤٠٤ عضو منتخب انتخاباً مباشرة و ٥٥ عضواً إقليمياً.

وفي الاتحادات الفدرالية حيث يكون أعضاء المجلس الثاني الفدرالي منتخبين انتخاباً مباشرةً، فعادةً 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 للفرالية 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 المصداقية كمعبرين عن المصالح الإقليمية، حتى حين يكونون من سكان المناطق التي يمثلونها. إلا أن التعين 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 تعين ٤٣ من ٦٩ عضواً مجلس شيوخ من قبل الحكومة الفدرالية. ويمثل الأساس المختلط لاختيار أعضاء مجلس الشيوخ في بلجيكا وأسبانيا مواقف توافقية سياسية تهدف للحصول على مزايا الأشكال المختلفة لاختيار أعضاء المجلس الثاني الفدرالي.

أسس 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 متساوٍ. 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، لكنأخذ في الاعتبار أيضاً العوائق غير المتكافئة للتمثيل المتساوي في الولايات.^{٢٦} 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 مركزيًا لم تتبع نمطاً متسقاً للتمثيل المتوازن للولايات، ومن ثم فإن الآخر 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 متعددة 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 للأندر (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 القاضلي 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 نيوفاندلاند 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 معلق، 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 الاعتبادية 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 تنطوي لمصالح وشواغل الأقاليم والأقاليم 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 يتالف، على خلاف المجالس الثانية الفدرالية الأخرى كما أشرنا آنفاً، من أعضاء مندوبي عن حكومات الولايات ويحملون تعليمات منها ويسبب 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 تفلاً سياسياً قوياً. وقد أثر هذا النموذج تأثيراً كبيراً على جنوب إفريقيا في تصميم مجلسها الثاني الوطني في الدستور الجديد الذي تم تبنيه في مايو/أيار من عام ١٩٩٦ مع أنه تم إدخال بعض التعديلات الهامة لتتضمن تمثيل كلاً من

السلطات التنفيذية والتشريعية من المقاطعات في المجلس الوطني للمقاطعات. ومن وقت لآخر أثناء العقدين الماضيين، كان هناك اقتراح لإصلاح مجلس الشيوخ الكندي. وقد تم اقتراح نماذج بدائلة متعددة، 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

١.١. 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 وتوفّر ثقافة سياسية تؤكّد على الأهمية الأساسية لاحترام الدستورية هي شروط مسبقة لعمل الفدرالية بشكل فعال. وفي حال غياب هذه الشروط المسبقة ستتدحرج الفدرالية، على الأغلب، إلى وضع يتمكن فيه أحد مراتب الحكومة من إخضاع المرتبة الأخرى وبالتالي يهدّد 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 مواثيق الحقوق الدستورية، والتدابير الاحتياطية، إن وجدت، للانفصال الرسمي.

١.٢. 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 تناقض 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 كلاً مستوى 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 التشريعية. وهذا المسار يعني أن أي تشريع فدرالي يعرض عليه ٥٠ ألف مواطن أو ثمانية كانتونات يجب طرحه للتصويت الشعبي المباشر من خلال استفتاء شعبي. وبالتالي، 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 تخفيف خطر وجود معارضة ناجحة من خلال عملية الاستفتاء الشعبي التشريعية.

وبالإضافة لانتخابات 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 مهام: (١) التفسير المحايد للدستور، (٢) تطوير الدستور ليتكيف مع الظروف المتغيرة (و خاصة عندما يكون من الصعب تتنفيذ تعديل على الدستور)، و (٣) حل الخلافات بين الحكومات.

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، ومالزيا والتمسا. النوع الآخر هو محكمة دستورية، متخصصة في تفسير الدستور، وهو النمط المتبعة في ألمانيا، وبلجيكا واسبانيا. وهناك نوع ثالث هو المتبعد في سويسرا ويشمل محكمة (Tribunal) محدودة. و تستطيع 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 الاستثناء الشعبي التشريعي المشار إليه أعلاه.

لابد من توفر شرطين لكي يمكن القبول بالمحاكم كهيئة 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 تتتوفر بعض الترتيبات الاحتياطية، إما كمطلوب دستوري أو عملياً عن طريق تمكين حكومات الوحدات المكونة للالفدرالية 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 الممثلي 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 المتبعد يقتضي باشتراك حكومات المقاطعات أو الولايات. وكذلك الحال في الهند ومالزيا حيث تحظى 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 (المجلس الفدرالي في جلساته بكمال أعضائه ولمجلس 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 جانب 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 هذه المحاكم العليا أيضاً مسألة جديرة بالاهتمام. وبرز هذا بشكل خاص في كندا فيما يتعلق بالتمثيل الإقليمي وخاصة في كيبيك حيث تسرى فيها تقاليد القانون المدني التي تختلف عن تقاليد القانون العام المتبعة 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.

ويُطرح 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 تتعرّز 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. وتتجدر الاشارة هنا إلى البديل السويسري المشار إليه أعلاه، وهو الاستفتاء الشعبي التشريعي للتقرير في صحة القوانين الفدرالية. وفي هذا المسار يصبح الناخبون هم الهيئة التحكيمية. كما تتجدر الإشارة أيضاً، وبصورة عامة، إلى أن درجة الأهمية التي يكتسبها دور المحاكم كهيئات تحكيمية تعتمد على مدى فشل الأساليب للتكييف وحل النزاعات من خلال الاتفاقيات البيئ الحكومية، 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.

٤.٤ إجراءات التعديل الدستوري

إن الدستور هو الذي يحدد في الانظمة 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 أن 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 يتتوفر شيء من التصلب لمحافظة على مباديء الحماية لمصالح الأقاليم والأقاليم الداخلية في صلب البنية الدستورية للفدرالية، طالما أن الاحساس بشيء من عدم الأمان على مستوى الأقاليم أو الأقاليم 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، وبالتالي، 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 ترسى دعائم الصفة الفدرالية الأساسية مشاركة كلاً مسؤولي الحكم، ولكن الإجراء لتعديل أجزاء أخرى من الدستور يكون أكثر مرنة. هذا هو بالضبط الحال في معظم الأنظمة الفدرالية. وعلى هذا الأساس، عندما أضاف مرسوم الدستور الكندي، تم عملياً تحديد خمس إجراءات لتعديل أجزاء مختلفة من الدستور. وهذه الإجراءات تشمل على درجات مختلفة من الصلابة: (١) إجراء "عادي" يتطلب موافقة البرلمان وتلقي 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 ثالثي 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 ومالزيا، وما عدا ذلك فبأغلبية بسيطة كما في سويسرا وكندا). وبالإضافة إلى ذلك،

تحتاج مثل هذه التعديلات إما لموافقةأغلبية 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 تكون من الأغلبية الشاملة وأغلبية الأصوات في أغلبية الوحدات المكونة للفدرالية، كما هو الإجراء المتبعة في سويسرا وأستراليا. أما في مالزيا، فإن التعديلات الكبرى التي تؤثر على الولايات بورنيو تحتاج إلى موافقة تلك الولايات أيضاً.

يمكن الإشارة هنا إلى بعض النقاط بشأن إجراءات التعديل الدستورية في الولايات المتحدة الأمريكية، وأستراليا، وسويسرا، وألمانيا، وبلجيكا، وأسبانيا. لقد ثبت أن مسارات التعديل في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وأستراليا هي متصلبة نسبياً. ذلك أنه بعد التعديلات العشر الأولى، في الولايات المتحدة الأمريكية، التي أدخلت على الدستور في العام ١٧٩١، لم ينجح سوى ٧ تعديلاً على الدستور طوال قرنين من الزمن. وفي أستراليا، وعلى مدى قرن كامل، لم ينجح من أصل ٤٢ تعديلاً مقتراً طرحت لاستفتاء الشعبي سوى ٨ فقط تمكن 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 الاجراء 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 تحرير اللغة 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 المتبوع لمراجعة جزئية للدستور من بنك 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 مندوبيين 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 من 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.

تطلب التعديلات الدستورية الجزئية، في النمسا، موافقة المجلس الثاني (المجلس الوطني) من الهيئة التشريعية الفدرالية بثلثي الأصوات مع حضور نصف عدد أعضاء المجلس على الأقل، ولكن يستطيع تلث 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 (تعلق بتعديلات لتوزيع السلطات أو محكمة التحكيم) تدعمها أغلبية كل من المجموعتين اللتين 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 وثلثي 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 التلتين 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 عاماً 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 بينحكومي.

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 يمكن عندما تكون تلك الجماعات أو الأقليات متمرزة إقليمياً بحيث يمكنها أن تتوصل إلى الحكم الذاتي ضمن حكومة وحدية إقليمية. والأمثلة على ذلك تتوفّر في العديد من الكانتونات أحادية اللغة وأحادية المذهب الديني على الأغلب في سويسرا، والأكثرية الناطقة بالفرنسية في كيبك داخل كندا، ومختلف الأكثريات اللغوية في الولايات الهندية المختلفة في اعاقاب إعادة تنظيم الولايات على أساس لغوية، وسكن بورنيو المميزين في ماليزيا، والمناطق والجماعات الناطقة في أغلبها باللغة الفلمنكية والفرنسية في بلجيكا، وسكن المناطق التاريخية، كالتلوكنيا وجاليسيا، في بلاد الباسك في إسبانيا. 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 متحمة تماماً. وتکاد 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 موقع الجماعات الإثنية 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 تماساً وتجانساً داخلياً، إلا أن التجربة أثبتت بشكل واضح أن إعادة رسم الحدود عملية من الصعب معها تجنب ترك بعض الأقليات داخل المناطق.

الاسلوب الثاني هو أن يعهد للحكومة الفدرالية بمسؤولية خاصة باعتبارها حارساً على الأقليات داخل الأقاليم في مواجهة أي اضطهاد محتمل من جانب أكثرية 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 الملاي تحتاج إلى موافقة الأغلبيات الخاصة في البرلمان الفدرالي إلى جانب أكثرية خاصة في مجلس الولاية التشريعي. وقبل الانفصال الذي حدث في الباكستان عُهد للحكومة الفدرالية بدور مشابه لما حصل في الهند فيما يتعلق بالمناطق الخاصة والقبائل، وتركت سلطة اتخاذ القرار فيما إذا كان الناخبون سيقترعون بتصويت مشتركة أم ككتلتين منفصلتين لقرار من الجمعية الوطنية، طبقاً لدستور ١٩٥٦، بعد التشاور مع الهيئات التشريعية في المقاطعات.

الاسلوب 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 تقدير 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 المهمة، 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 المهمة من إجراءات الحكومة الفدرالية والإقليمية على حد سواء. وفي بعض هذه الحالات، لا كلها، تضمن الدستور حقوق الجماعات خاصة. وتشمل الفدراليات التي يضم دساتيرها قائمة بالحقوق الأساسية كلاً من ألمانيا (١٩٤٩)، والهند (١٩٥٠)، ومالزيا (١٩٦٣)، واسبانيا (١٩٧٨)، وكندا (تمت إضافتها في ١٩٨٢)، وبليزика (١٩٩٣)، وسويسرا (١٩٩٩). ويضم القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الفدرالية، من بين الأمثلة المذكورة أعلاه، قائمة بالعديد من حقوق الأفراد وبعض الحقوق الجماعية التي تعود لاتحادات العمالية ونقابات المستخدمين والحكم الذاتي الجامعات. ومن جهة أخرى، تضم دساتير الفدراليات متعددة الاتجاهات في الهند، ومالزيا، وكندا وبليزيكا بنوداً تنص على بعض الحقوق للجماعات.

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

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 للتصاريف 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 الأكثريية. كما توجد ترتيبات حماية مشابهة أيضاً تشمل مجموعات السكان "الأصليين" في ولايات بورنيو، بالإضافة ترتيبات حماية أخرى للعديد من السكان الأصليين في ولايات بورنيو تتركز على مواصلة استعمال اللغات الأصلية وحماية الدين والتعليم الإسلامي.

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 لضمانات دستورية للأقليات اللغوية. ونتيجة لهذه الترتيبات فقد نصت القوانين والتشريعات البلجيكية على ضمانات تتعلق باستعمال اللغة في الأمور الإدارية، والقضائية، والتشريع، وفي القوات المسلحة، والتعليم، وعلاقات العمل، وفي بروكسل العاصمة ثنائية اللغة، وفي المنطقة الناطقة باللغة الألمانية.

ويضع الدستور الإسباني للعام ١٩٧٨ قائمة طويلة من الحقوق المدنية، والسياسية والاجتماعية الاقتصادية، معظمها حقوق فردية. كما يحدد الدستور، في مجال الحقوق الاتية اللغوية، اللغة القشتيلية على أنها لغة إسبانيا الرسمية (المادة ١٣)، ولكنه يحدد أيضاً (المادة ٢٣) احتمال وجود لغات أخرى رسمية في المجتمعات المحلية ذاتية الحكم، وبالتالي فإن الدستور يوفر وسيلة ما لضمان الحقوق الأقليمية بحكم الواقع لنظام اللغات في إسبانيا.

أما الدستور السويسري، فقد كان حتى تعديله في العام ١٩٩٩ يهتم بشكل أساسي بتنظيم هيكل 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 المباديء غير المكتوبة بشأن الحقوق اللغوية تطور

تدريجياً ليكتسب أهمية كبيرة. وقد سادت ثلاث مباديء أساسية فيما يتعلق بالحقوق اللغوية.^١ هذه المباديء 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) تغلب 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."^٢ وقد كان هذا المبدأ هو الضمانة الأولى للمجموعات اللغوية الأصغر حجماً كما اعتبر الأساس لتحقيق سلام لغوي في سويسرا. كما أن الدستور السوissري المعدل الذي تمت الموافقة عليه في ١٩٩٩، وعلى الرغم من أنه إلى حد كبير مجرد تحديد للغة الدستور السابق، إلا أنه الآن يضم ترسيحاً للحقوق الأساسية (المادة ٦ - ٣٢) بالإضافة إلى نص يتناول الأهداف الاجتماعية (المادة ٣٣).

لا يتضمن دستوراً 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 محالفين، 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 استعدادها لـ "التلميح" ببعض الحقوق المستمدة من نصوص الدستور، إلا أن ذلك كان موضوعاً لمناقش 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.

٦.١ 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 السوفيتي 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 سلحاً من الإكراه السياسي في يد حكومات الوحدات المكونة للفدرالية. ثانياً، كان هناك الاحساس بالقلق من أن إمكانية الانفصال سوف توفر عاملًا من عدم اليقين وغياب الثقة في المستقبل، الأمر الذي يعرقل بشكل خطير حماولات 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 المنشورة دستورياً في معظم الفدراليات لإتاحة الفرصة للانفصال أو لطرد إحدى الوحدات المكونة للفدرالية هي، ضمناً، من خلال مسارات تعديل الدستور العادلة التي تتطلب الموافقة عليها من جانب الهيئة التشريعية الفدرالية والنسبة الالزامية من الوحدات الإقليمية (انظر الجزء ٤، ١٠). ولا تتوفر أيضاً أية رغبة في الأنظمة الفدرالية، باستثناء النقاش الذي جرى مؤخراً في كندا على أثر الاستفتاء الفاشل في كيبك 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 التهديدات التي يمكن أن تتحقق من تلقاء ذاتها.

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

الانفصال مع الأخذ بالاعتبار مصالح جميع الأطراف بما في ذلك كيبيك، وبقية كندا والأقاليم في كيبيك بالإضافة أيضاً للمباديء 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 دعاء الفدرالية أو الانفصال، فإنه اعترف بإمكانية الانفصال، ليس من جانب واحد، وضمن شروط معينة.

وتجب الاشارة إلى أن حقيقة أن جميع الفدراليات الأخرى تقريراً 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 لانفصال أو أنه وقع فعلاً فإن هذا المسار كان بدون استثناء مساراً خارج نطاق الدستور، ومعبراً عن ضغوط سياسية أدت إلى كسر القالب 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 للأنظار، 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، واستراليا ١٩٠١). وقد أرجع عدد من الكتاب ازدهار واستقرار وطول عمر هذه الاتحادات إلى فعالية النظام الفدرالي باعتباره شكلًا من أشكال التنظيم السياسي.^{٢٩}

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)، ورويديسيا ونايسلاند (١٩٦٣)، ويوغوسلافيا (١٩٩١)، واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية (١٩٩١)؛ وانقسام باكستان (١٩٧١) وتشيكوسلوفاكيا (١٩٩٢)؛ وإخراج سنغافورة من ماليزيا (١٩٦٥)؛ وال الحرب الأهلية في نيجيريا (١٩٦٧-١٩٧٠) والتي تبعها حكماً مدنياً عسكرياً متواوباً. ويجب أن تولي أي دراسة مقارنة اهتماماً ب تلك الالاخصافات، وحالات التوتر الأخرى في الاتحادات الفدرالية التي لم تواجه الفشل، وأن تفحص الظروف والمسارات التي تؤدي إلى انهيار الاتحادات الفدرالية أينما وقعت.^{٣٠} والنقطة الهمة التي يجب التوجيه 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 تغير 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 التقاك، (٤) المسارات السياسية المستقطبة للاقسمات الداخلية.

توزيع وصفة الانقسامات الاجتماعية الداخلية:

إن التشعبات الإقليمية في النظرة السياسية والمصالح هي وتنيرة كافة الاتحادات الفدرالية: ويعُد ذلك سبباً لتبنيهم "الفدرالية" كحل في الأساس. غير أن هناك عدد من العوامل التي من شأنها أن تشتد تلك الاختلافات. ومن أكثر القوى المسببة لانقسام هي اللغة، والدين، والبنية الاجتماعية، والعرف الثقافي، والعرق. وأينما يعمل العديد من تلك القوى بصورة متزامنة معززة بعضها البعض فقد يتتأكد حدوث الانشقاقات الداخلية، ومثال ذلك الهند، وماليزيا، وبصفة خاصة باكستان قبل انفصالها، ونيجيريا، وروسييا ونانيسلاند، ويوغوسلافيا، واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية. وعلى النقيض من ذلك، فإن الاختلافات اللغوية والدينية والاقتصادية في سويسرا بين الكانتونات أخذت تعبّر بين بعضها البعض مخففة من حدة الاختلافات الداخلية. ومن العوامل الأخرى التي تساعده على اشتداد حدة الشقاقات الداخلية هي الاختلافات في درجة الإنماء الاقتصادي، والتقاولات الإقليمية في الثروة التي تبرز السخط الإقليمي، خاصة عندما تتعزز الاختلافات اللغوية والثقافية والاجتماعية بين المناطق. ومن ناحية أخرى، فإن بعض الأمثلة التي ظهرت فيها العوامل المخففة مؤكدة أهمية الحفاظ على الوحدة أو وضحت مدى الاحتياج لتوفير الأمن من التهديدات الخارجية (عنصر محفز في كل من التاريخ السويسري والكندي إلا أن ذلك قد تضاعل تأثيره النسبي الآن)

وأهمية التجارة الإقليمية وال الحاجة إلى التأثير الدولي من خلال تنسيق موحد في المفاوضات وال العلاقات 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 حرجية بصفة خاصة:

أولاً: لقد أسلهم دائماً التقاوٍ 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 الثلثينيات، وجاميكا في الاتحاد الفدرالي المُخفق لجزر الهند الغربية ١٩٥٨-١٩٦٢، ونيجيريا الشمالية قبل الحرب الأهلية النيجيرية، وباكستان الشرقية قبل انشقاقها، وروسيا قبل تفكك اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية عام ١٩٩١، والجمهوريّة التشيكية في تشيكوسلوفاكيا قبل انفصالها عام ١٩٩٢.

ثانياً: بينما 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 مثلاً 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 الالتمائلي الدستوري في توزيع السلطات.

ثالثاً: حيث كان التفرد الإقليمي عامل أساسى 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. والأمر المثير للرجح 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 الاعتراف المتخض عن ذلك يوجه ذاته نحو حركات انفصالية مثل حالات باكستانيين الشرق، وصينيين سنغافور، والجامبيين أو الأفارقة السود التابعين لناسيلاند 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 كبسور 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 المذروبة 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 كبيرة، 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 توفيق الضغوط الإقليمية عن طريق التأكيد على مزيد من نقل السلطة من المركز إلى الأطراف. وهذه الاستراتيجية عندما تم تفيذها دون أي محاولة للتركيز في الوقت ذاته على الموالاة لاتحاد الفدرالي تعرضت هي أيضاً للفشل بصورة عامة، مثلاً حدث من تفكيك في الاتحاد الفدرالي لجزر الهند الغربية، والاتحاد الفدرالي لروديسيا ونایسلاند، وتشيكوسلوفاكيا. ويتبين 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 المستقرة:

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 ناتجاً 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 التهدئة أو تسببت في تفاقم تلك الانقسامات، وإنطوت الاستراتيجيات السياسية على التأكيد على الوحدة الفدرالية على حساب التوفيق الإقليمي أو التوفيق الإقليمي على حساب الوحدة الوطنية، وتعرضت المفاوضات مراراً للفشل في التوصل لحلول، فقد ينجم عادة عن ذلك أضاحٍ 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. وينتظر ذلك الموقف الذي يتصف بالمواجهة الإنفعالية والهياج المتتساعد، 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 الثانية الطائفية

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 والأيديولوجية 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 الثانية يتم إقرارها على نطاق عام.^{٣١}

إن إشكالية إصرار الاتحادات المكونة من وحدتين بصفة عامة على التساوي فيما بينها في كافة الأمور أدى بها إلى التزوع نحو حالات من الجمود والتوقف التام. وسبب ذلك عدم تهيئة الفرصة في إحداث تغيير في اتجاه التحالفات والاختلافات بين الوحدات المكونة التي تعتبر واحدة من السُّبُل التي يمكن من خلالها أن تحل الاتحادات الفدرالية المتعددة الوحدات قضيابها. 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 انتيادية 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 مداعاة لحدوث حالات الجمود والتوقف التام المتكررة التي تسهم في وقوع احبطات حادة بصورة تصاعدية. إن نموذج ماسترخت للاتحاد الأوروبي، الذي على الرغم من المصاعب التي واجهته حق نجاحا في اتحاد كونفدرالي ضم ١٥ من الدول الأعضاء، إلا أنه يرجح أن يلاقي تطبيقه على اتحاد كونفدرالي مكون من وحدتين نجاحا ضئيلا.^{٣٢}

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

١١.٤ عمليات وعواقب التفكي

بينما نجد جميع دساتير جميع الاتحادات الفدرالية تقريباً قد منعت صراحة أو ضمنياً 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 تقبل 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، لخشيتها 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. وتأسساً على ذلك، فإنه في عدد من الحالات كانت نتيجة الإعلان الأحادي الجانب للانفصال حرباً أهلياً عمده فيها الحكومة الفدرالية إلى فرض الاتحاد الفدرالي المستمر بصورة ناجحة، مثل: الولايات المتحدة (١٨٦١-١٨٦٥)، وسويسرا (١٨٤٧)، ونيجيريا (١٩٦٧-١٩٦٠)، أو بصورة غير ناجحة، مثل: باكستان (١٩٧١)، ويوغوسلافيا (١٩٩١-١٩٥٠). 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 لتهموم وتظلمات استراليا الغربية وذلك بتأسيس نظاماً لمساعدة المالية الخاصة للولايات المطلبة بناءً على مشورة من مفوضية منح الكومنولث التي تأسست عام ١٩٣٣.

وإذ تجاهه عادة الانفصالات بالاعتراض، فهناك بعض حالات الانفصال الإسلامي من الاتحادات الفدرالية.^{٣٣} واثنتان من هذه الحالات، اللتان قادتا بصفة

نهاية إلى الحل من الاتحاد الفدرالي لجزر الهند الغربية (١٩٦٢)، والاتحاد الفدرالي لروديسيا وناميلاند (١٩٦٣)، حدثاً في اتحادات فدرالية مستمرة. وكانت في تلك الحالات الحكومة الاستعمارية في المملكة المتحدة هي التي لم تقبل فحسب الانفصال بل ساعدت على 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 انفصالاً انفرادياً وإنما طرداً انفرادياً 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 اعتباراً 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 والمتسرع والذي اعتبرته الأحزاب السياسية الإقليمية في كل وحدة من الوحدتين مفيدة من الناحية السياسية في أن يتبدل الصراع والصراع والخلاف، وفي النهاية إتمام حل الاتحاد الفدرالي دون إجراء انتخاب أو استفتاء بشأن تلك القضية.^{٣٤}

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 وناميلاند. 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 حتماً جدالات سياسية حادة لا يسهل نسيانها. فضلاً عن أن حل الاتحادات الفدرالية يتطلب تخصيص الأصول والالتزامات بين الولايات الوريثة ونادرًا 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 المجاهدة بالإعراب عن الرغبة باستمرار الصلات الاقتصادية بعد حدوث الانفصال، إلا أنه عملياً لفترة لاحقة ممتدة لم تتحقق 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 ثمنا باهظا من حيث التكاليف الاقتصادية، والعقم الدبلوماسي والداعي، والإحساس المستمر بالمرارة بين الجماعات ذات العلاقة.

الفصل الثاني عشر

الاستنتاجات

١١٢. 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 الهمة وللبدائل الممكنة التي توضحها تجربة الاتحادات الفدرالية الأخرى. لكننا نحتاج أيضاً لإدراك القيود الموضوعة على مدى تطبيق المقارنات وبصورة خاصة لإمكانية نقل المؤسسات للظروف والبيئات المختلفة. وفوق كل هذا، فمن الهم أن ندرك أن المقارنات قد تؤدي إلى استنتاجات مفيدة ليس ببساطة في أمثلة الهياكل المؤسساتية 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 نتعلم من الاتحادات الفدرالية الأخرى التي نجحت هو أن القبول العام للقيم والعمليات الأساسية المطلوبة للأنظمة الفدرالية كان أكثر أهمية من هيكلها الرسمية. وهذه تتضمن الاعتراف الصريح واستيعاب الهويات والولاءات المتعددة بداخل شعور عام بالأغراض والأهداف المشتركة. غالباً ما أدت الجهود لإنكار أو كبح الهويات المتعددة بداخل مجتمع متعدد إلى الإضطرابات أو الانقسامات أو الحرب الأهلية. ومن ثم فإن أحد العناصر الأساسية في أي اتحاد فدرالي يضم مجتمعاً متعدداً كان القبول لقيمة التوع 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 بالميزات حتى بداخل أي مجتمع متعدد،

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 تنويع كبير في أنماط الظروف الاجتماعية التي تم استيعابها ومدى ضخم من الترتيبات المؤسساتية 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 مهيمن 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 المؤسساتي وفي عملها للوفاء بظروفها الخاصة وبسياقها. ومن بين النتائج الأخرى التي يمكن استيفاؤها 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 استبقاء 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 الذهن، إذا كان لأي اتحاد فدرالي أن يكون فعالاً وقائماً لفترة طويلة، سيكون لزاماً عليه أن يوجه جهوده نحو الاستيعاب البراغماتي للظروف وـ"الحقائق" الخاصة بمجتمعه.

١٢. 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، فيليس من شك إذا أن أي نظام فدرالي، إذا قام بتقييد السلطة القضائية للحكومة الفدرالية وإنشاء 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 الديمقراطي 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 جانبيها، فإن الفدرالية تعزز القيم الديمقراطية الليبرالية عن طريق التأكيد على الشرعية الديمقراطية لكل من الحكومات الفدرالية وحكومات الوحدات المكونة للفدرالية، التي انتخباها 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 والمهامات 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 الكندي، ١٩٧٠)، ص ٩٦-١٠١؛ ودوايت هيربيرغر، توزيع السلطات في والمهامات 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. ويتبع من هذه الجداول ما إذا كان مصدر السلطة التشريعية في مسألة ما هو الفدرالية (F)، أو الولاية (S)، أو متلازمة (C). وعندما يتم تعين 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 المعايرة 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: نظرية مقارنة شاملة

F = سلطة فدرالية

C = سلطة مترابطة (السلطة الفعلية هي الفدرالية إلا في حالة الإشارة بالرمز C^s)

* = الذي يشير إلى المقاطعة كسلطة عالبة

S = ولاية (مقاطعة/كانتون/الإد./مجتمع ذاتي الحكم)

1 = سلطنة، «المجتبي»

2 = سلطنة، «أقلية»

3 = تطبيق لامتنال للسلطات

4 = الولايات تتولى إدارة التشريعات الفدرالية في هذا المجال

توزيع السلطات والمهامات في الأنظمة الفدرالية (تابع)

(١) = يختار الشفيع التshireعت أو موافقه حكمة المقاطعة أو الولاية
 (٢) = يختار المشاور ات (غير ملزم لحكومة الولاية)
 (٣) = الشروق البكيرية قدر الالية خاصة ولكن التوفير والاتحادات التسليف فهـي المقاطعة

هـذه بـالـبرـمـسـ (٣ـ)ـ الـذـيـ يـشـيرـ إـلـىـ الـمـقـاطـعـةـ كـمـسـلـطـةـ عـالـيةـ)

الجدول: ممثّل قدر القدرة
 $F = \text{سلطنة عمان} / (\text{لاد})$
 $S = \text{ولاية مترابطة (السلطنة العُمانية)}$
 $C = \text{سلطنة عمان}$
 $G = \text{سلطنة عمان} / (\text{لاد})$
 $a = \text{سلطنة عمان} / (\text{لاد})$
 ١ = تطبيق لامثال المسلطات
 ٢ = الولايات تتولى إدارة التشریعات الفدرالية في هذا المجال

توزيع السلطات والمهامات في الأنظمة الفدرالية (تابع)

مکتبہ

س = ولاية (مقاطعة)

S = ولاية (معاطفه/إكتيون/الاد)
 C = سلطة متلازمة (السلطة الغالبة)
 c = سلطة، المجتمع المحلي

هي الفدرالية إلا في حالة الإشارة بالرمز C الذي يشير إلى المقاطعة ككل ملطة عالبة

100

الأنظمة الفدرالية

توزيع السلطات والمهمات في الأنظمة الفدرالية (تابع)

الولايات المتحدة	سويسرا	كندا	الأنجليز والماني	إسبانيا	تشيكوسلوفاكيا	باتكستان
القانون والادن	القانون والادن	القانون والادن	القانون والادن	القانون والادن	القانون والادن	القانون والادن
قانوني مدني	قانوني مدني	قانوني مدني	قانوني مدني	قانوني مدني	قانوني مدني	قانوني مدني
قانوني جنائي	قانوني جنائي	قانوني جنائي	قانوني جنائي	قانوني جنائي	قانوني جنائي	قانوني جنائي
تنظيم المحاكم	تنظيم المحاكم	تنظيم المحاكم	تنظيم المحاكم	تنظيم المحاكم	تنظيم المحاكم	تنظيم المحاكم
الاجماع	الاجماع	الاجماع	الاجماع	الاجماع	الاجماع	الاجماع
السجون	السجون	السجون	السجون	السجون	السجون	السجون
لآخر	لآخر	لآخر	لآخر	لآخر	لآخر	لآخر
للمهنة	للمهنة	للمهنة	للمهنة	للمهنة	للمهنة	للمهنة
للسكان الأصليين	للسكان الأصليين	للسكان الأصليين	للسكان الأصليين	للسكان الأصليين	للسكان الأصليين	للسكان الأصليين
للسابقين	للسابقين	للسابقين	للسابقين	للسابقين	للسابقين	للسابقين
البدلات	البدلات	البدلات	البدلات	البدلات	البدلات	البدلات

مفتاح الجدول:

- F = سلطنة فدرالية
 S = ولاية (مقاطعة/كتاتون/لاد)
 C = سلطنة متازمة (السلطنة العالية هي الفدرالية إلا في حالة الإشارة بالرمز C^s الذي يشير إلى المقاطعة كسلطنة عالبة)
 C^a = سلطنة «المختتم المحلي»
 C^r = سلطنة «إقليمية»
 a = تطبيق لامثلات السلطات
 + = الولايات تتولى إدارة التشريعات الفدرالية في هذا المجال. التشريعات الخاصة بالقانون الجنائي وتنظيم المحاكم هي عبلياً قدر القدرة في الأطلب في المانيا
 * = يمكن للولايات أن تضمن التشريعات في مجالات القانون الجنائي والمدنى عند الضرورة للتعامل مع مسألة ضمن إطار صلاحياتهم التشريعية (المادة ١٥، الفقرة ٩).

هوامش

١. دانيال جيه إيلازار، *Federalism: An Overview* "الفرالية: نظرة عامة" (بريتوريا، إتش إس آر سي، ١٩٩٥)، ص ١٩.
٢. ئي إيه فريمان، *History of Federal Government in Greece and Italy* "تاريخ الحكومة الفدرالية في اليونان وإيطاليا"، تم مراجعته من جيه بي بيري (لندن ونيويورك: ماكميلان آند كو، ١٨٩٣)
٣. المرجع السابق؛ إيلازار، *Federalism* "الفرالية"، ص ٢٠
٤. توماس جيه كورشين، *Glocalization: The Regional International Interface*، Canadian Journal of Regional Science "العولمحلية: الواجهة الإقليمية/الدولية"، المجلة الكندية للعلوم الإقليمية، ١٨ : ١ (ربيع ١٩٩٥) : ٢٠-١.
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* "الفرالية"، ١٦، ٧-٢، 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* "الفرالية".
٨. كيه سي وير، *Federal Government* "الحكومة الفدرالية" (لندن: أوكسفورد يونيفرسيتي برس، ١٩٤٦)، الفصل الثالث. انظر أيضاً كتابه *Federalism and the Making of Nations* "الفرالية وصنع الأمم" في إيه دبليو ماكماهون، محرر، *Federalism Mature and*

٩. "الفدرالية ناضجة وناشرة" (نيويورك: راسل وراسل إنك، ١٩٥٥) ص ٤٣-٢٨.

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

١١. إيه كيرنر، *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؛ د. في. سمایلی، *The Federal Condition in Canada*، "الحالة الفدرالية في كندا" (تورنتو: ماكجرو-هيل ريرسون ليمتد، ١٩٨٧)، ص ١١-٣.

١٢. بيتر إم ليزلي، *The Maastricht Model: A Canadian Perspective on the European Union*، "نمودج ماستريخت: منظور كندي حول الاتحاد الأوروبي" (كينغستون: معهد العلاقات البين الحكومية، جامعة كوبينز، بحث رقم ٣٣، ١٩٩٦)

١٣. جيه كينكيد، *From Cooperative to Coercive Federalism*, "من الفدرالية التعاونية إلى القسرية"， سجلات أكاديمية السياسة الأمريكية، ٥٠٩، ص ١٣٩-١٥٢.

١٤. جوزيب إم كولومر، *The Spanish 'State of Autonomies': Non-Institutional Federalism*، "حالة الحكم الذاتي" الأسباني: *West European Politics* "سياسة أوروبا الغربية" ، ٢١: ٤ (أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٨)، إصدار خاص حول *Politics and Policy in Democratic Spain: No Longer Different* وسياسات في إسبانيا الديمقراطية: هل لم تعد مختلفة؟" ، ص ٤٠-٥٢.

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

١٥. انتظر على سبيل المثال كيه سي وير، "تقاك تشيكوسلوفاكيا" (معهد كينغستون للعلاقات البيئ الحكومية، جامعة كويينز ، بحث رقم ٣٢ ، ١٩٩٤)

١٦. انتظر على سبيل المثال كيه سي وير، "الحكومة الفدرالية" ، الطبعة الرابعة (لندن: أوكسفورد يونيفيرسيتي برس، ١٩٦٣)، ص ١٤ .

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

١٨. انتظر دوغلاس إم براون، "المساواة على أساس الحاجة في كندا" (معهد كينغستون للعلاقات البيئ الحكومية، جامعة كويينز ، بحث رقم ١٥ ، ١٩٩٦)

١٩. ريتشارد إم بيرد، "منظور مقارن للتمويل الفدرالي" ، في كيث جيه بانتينغ، دوغلاس إم براون، توماس جيه كورشين، محررون، The Future of Fiscal Federalism: "مستقبل الفدرالية المالية" (كينغستون: كلية دراسات السياسة، معهد العلاقات البيئ الحكومية، معهد جون دوبيتش لدراسة السياسات الاقتصادية، جامعة كويينز ، ١٩٩٤)، ص ٣٠٤-٣٠٥

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

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

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

٢٣. "اتفاقية حول الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية الكندية" (ورقة عمل أعدت لوزارة شؤون العلاقات البين الحكومية، حكومة أونتاريو، ١٩٩٦)

٢٤. إف سكاربف، "The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration," "فخ القرار المشترك: الدروس المستقادة من الفدرالية الألمانية والتكامل الأوروبي"، الإداره العامة، ٦٦ (١٩٨٨): ٢٢٨-٢٣٨.

٢٥. 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 ماكدونالد، تقرير، الجزء ٣ (أوتاوا: وزارة الإمداد والخدمات الكندية، ١٩٨٥)، ص ٤٨٦-٥٢٦.

٢٦. دانيال جيه إيلازار، "Exploring Federalism" (دراسة الفدرالية" (توسکالووسا: يونيفرسيتي أوف ألاما برس، ١٩٨٧)، ص ٣٤-٣٦.

٢٧. مورتون غروذرینز، "The Federal System" "النظام الفدرالي"، في إيه ويلداسكي، محرر، American Federalism in Comparative Perspective الفدرالية الأمريكية في منظور مقارن (بوسطن، ليتل براون، ١٩٦٧)، ص ٢٥٧.

٢٨. 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 "تقدير مجلس الشيوخ: النتائج غير المتساوية للتمثيل المتساوي" (شيكاغو: يونيفرسيتي أوف شيكاغو برس، ١٩٩٨)

٢٩. كينيث دي ماكري، "Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Switzerland" "الصراع والتوفيق

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

٢٨. المرجع السابق، ١٢٢.

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

٣٠. انظر على سبيل المثال توماس فرانك، *An Inquiry into the Requisites for a Successful Federation* "لماذا تفشل الاتحادات الفدرالية: استقصاء حول الشروط الأساسية للاحتجاد الفدرالي الناجح" (نيويورك: نيويورك يونيفرسي برس، ١٩٩٦)؛ رونالد إل واتس، *The Survival and Disintegration of Federations* "القدرة على البقاء في الاتحادات الفدرالية وتقعكها"، في آر. سيميون، محرر، *Must Canada Fail* "هل يجب أن تفشل كندا؟" (مونتريال: ماكغيل-كويينز برس، ١٩٧٧)، ٤٢-٦٠؛ أورسولا كيه هيكس، *A Comparative Study of Federations: Failure and Success* "الفرالية: الفشل والنجاح: دراسة مقارنة" (لندن: ماكميلان، ١٩٧٨)؛ روبرت إيه يونغ، *The Secession of Quebec and the Future of Canada* "انفصال كيبيك ومستقبل كندا" (مونتريال وكينغستون: ماكغيل-كويينز برس، ١٩٩٥)، الفصلين ١١ و ١٢.

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

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".

٤. 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 تتماثلية
Autonomous Communities	مجتمعات تتتمتع بالحكم الذاتي

B

Basic Law	قانون أساسى
Basque Country	بلاد الباسك
bicameral federal legislature	نظام شرعي فدرالي ذو مجلسين
bill of rights	شريعة الحقوق
Bundesrat	بوندسرات (مجلس فدرالي ألماني - الشيوخ)
Bundestag	بوندستاغ (مجلس فدرالي ألماني - النواب)

C

canton	كانتون
castes	فئات منغلقة
Catalonia	كatalونيا
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 مدنى
common law	قانون عرفى
Commonwealth	كونفولث
communities	مجتمعات
competitive federalism	فدرالية تنافسية
concurrent powers	سلطات متلازمة
condominium	سيادة مشتركة
confederacy	كونفدرالية
Congress	كونغرس

constituent unit	وحدة مُكونة
<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	نَاج
D	
decentralization	لا مركزية
devolution	تفويض بالسلطات
distribution of powers	توزيع السلطات
<i>Duma</i>	مجلس الدوما
E	
equal representation	تمثيل متساو
equalization	مساواة
executive federalism	فدرالية تنفيذية
exclusive powers/jurisdiction	سلطات/صلاحيات مطلقة
F	
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
G	
governor	محافظ/حاكم ولاية
H	
House of Representatives	مجلس نواب
I	
implied powers	سلطات ضمنية
indigenous peoples	شعوب أصلية
intergovernmental relations	علاقات بين حكومية
inter-state	بين الولايات

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

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
T	مناطق
territories	مناطق
U	اتحاد
union	اتحاد
union	مناطق الاتحاد
Union Territories	دولية وحدية السلطة
unitary state	دولية وحدية السلطة
W	والون
Walloon	وحدات تامة للإحكام
watertight compartments	وحدات تامة للإحكام

مصادر مختارة للاطلاع

- 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 Polities*. *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. (Hounds mills 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?* 3rded. (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).

