تأملات مقارنة

كيتي لي روي Katy Le Roy
و شيريل سوندرز Cheryl Saunders

إن خيار مؤسسات الحكم وتصميمها هو قضية رئيسية في تأسيس وعمل الفدرالية. المؤسسات هي الآليات التي يأخذ مبدأ الفدرالية من خلالها تأثيره العملي في جميع نطاقات الحكومة. العديد من مؤسسات الحكومة في الديمقراطيات الفدرالية هي نفسها أو تتشابه مع تلك المؤسسات الموجودة في أية ديمقراطية سواء كانت هذه الديمقراطية فدرالية أو واحدية. ولكن كما نرى في هذا الكتيب، تمارس الفدرالية والمؤسسات الديمقراطية تأثيراً على بعضها البعض. الفدرالية عادة تؤثر على طريقة تصميم المؤسسات الديمقراطية وطريقة عملها. والعكس صحيح أيضاً: إن اختيار المؤسسات يؤثر نحواً ما على شكل وعمل النظام الفدرالي.

نطاق المؤسسات

تستخدم البلدان التي يغطيها هذا الكتيب نطاقاً من المؤسسات المختلفة لأغراض الحكم التشريعي والتنفيذي. لدى البعض منها أنظمة رئاسية حيث يتم انتخاب السلطة التنفيذية بشكل منفصل عن السلطة التشريعية. ولدى البعض الآخر أنظمة برلمانية تعتمد فيها السلطة التنفيذية على الدعم المتواصل من قبل الأغلبية في السلطة التشريعية. كما أن إحدى هذه الدول، سويسرا، تستخدم قسطاً كبيراً من الديمقراطية المباشرة التي تؤثر على عمل المؤسسات التابعة للحكومة التمثيلية، مما يشجع على نمو نموذج الإجماع في الديمقراطية التي يصفها الفصل الخاص بسويسرا.

ولكن هناك اختلافات كبيرة في كل من النوعين الرئيسيين من التصميم المؤسسي، الرئاسي والبرلماني. وهذه النتائج ناجمة عن عوامل أخرى: طبيعة النظام الحزبي بما في ذلك تماسك الأحزاب ومدى تنظيمها وفقاً للخطوط الوطنية بدلاً من الخطوط الإقليمية؛ والنظام الانتخابي خاصة ميله لإنتاج أغلبية بدلاً من نتائج نسبية؛ وعمق واستقرار الثقافة الديمقراطية؛ والمحتوى الاجتماعي والاقتصادي الذي تتواجد فيه المؤسسات. هناك اختلاف هام آخر وهو تصميم النظام الفدرالي نفسه. يشكل مثل هذا النوع من العوامل الفروق الكبيرة بين الأنظمة الرئاسية العاملة في الأرجنتين

والولايات المتحدة مثلاً والاختلافات المقارنة بين الأنظمة البرلمانية في ألمانيا وأستراليا على سبيل المثال.

نطاق الأنظمة الفدرالية

هناك ثلاثة أنواع من الاختلافات على الأقل في التصميم الفدرالي، تؤثر على المؤسسات، ورد ذكرها في هذا الكتيب. أولاً هناك اختلاف غير واضح بين الفدراليات وما يمكن أن يطلق عليه أشباه الفدراليات. تتميز الأخيرة، والتي تعتبر جنوب أفريقيا مثالاً عليها، بدرجة المركزية ومدى السلطة المركزية التي تسيطر مباشرة على الحكم في الوحدات المكونة. إلا أن هذه الميزة غير ثابتة في جميع الأوقات بالضرورة كما هو الحال في الهند وكندا.

هناك فرق هام آخر بين الفدرالية المزدوجة والفدرالية الموحدة. عادة ما تعمل الفدرالية المزدوجة على تقسيم الصلاحيات عمودياً وتوفر مجموعة كاملة (أو شبه كاملة) من المؤسسات في كل قضاء. تعتبر الولايات المتحدة مثالاً على هذا النموذج. أما الفدرالية الموحدة والتي تعتبر ألمانيا مثالاً عليها، فهي قد تقسم السلطات أفقياً أيضاً، ولكنها تترك إدارة معظم البرامج الوطنية إلى الوحدات المكونة وتعطيها بالمقابل صوتاً مباشراً في المجلس التشريعي الوطني.

يقع الفرق الثالث في عمق الثقافة الفدرالية: يقول راجيف دافان أن المدى الذي تعتبر فيه الفدرالية "هبة الحكم" بدلاً من أن تكون مجرد حقيقة من حقائق الحياة السياسية التي يجب أن يتم تحييدها أو تقليصها إلى أدنى حد، عندما تقف في وجه الكفاءة، وذلك غالباً على حساب مؤسسات الوحدات المكونة.

التفاعل بين الفدرالية والمؤسسات

نجد في كل فصل من الفصول الخاصة بأحد البلدان أعلاه أن الطابع الفدرالي للطاقم السياسي يؤثر بشكل أو بآخر على غالبية مؤسسات الحكومة. يتم تعريف الوحدات الانتخابية لمجلس الشعب في المجلس التشريعي الوطني مثلاً من خلال الإشارة إلى حدود الوحدات المكونة. وتتأثر تشكيلة السلطة التنفيذية الوطنية غالباً بالرغبة في ضم أعضاء من بعض أو جميع المناطق ذات الصلاحيات القانونية.

هناك مؤسسات معينة أو مجموعات من المؤسسات تتأثر بشكل واضح بالفدرالية. من الأمثلة على ذلك مجلس الشيوخ أو الهيئة التشريعية الثانية في السلطة التشريعية الوطنية المصمم من أجل القيام بدور فدرالي معين. تضم فصول هذا الكتيب مثالين على ذلك: الـ Bundesrat الألماني حيث تأثير حكومات الولايات على القرار الفدرالي عملية ممأسسة. ويعتبر مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة مثالاً آخر حيث يتم انتخاب مجلس الشيوخ مباشرة بدلاً من تعيينه من قبل

الحكومة. تشكل جنوب أفريقيا تنوعاً هاماً على المثال الأول من حيث أن المجالس التشريعية الإقليمية، بدلاً من الحكومات الإقليمية، هي الممثلة في المجلس الوطني للمقاطعات. وكما جاء في الفصل الذي يتناول جنوب أفريقيا فإنه لا يزال الوقت مبكراً للحكم على أهمية هذه التجربة الخاصة بالتصميم المؤسسي الفدرالي.

هناك مؤسسة ثانية تأثرت جداً بالفدرالية وهي الإدارة. إن بعض الفدراليات مصممة لإتاحة المجال أمام إدارة برامج أحد مجالات الحكومة من قبل إدارة مجال آخر. وكما رأينا في الفصول السابقة فإننا نجد تقريباً في جميع الفدراليات أنه من المعتاد نسبياً أن تقوم الهيئات الإدارية في الوحدات المكونة بوظائف فدرالية سواء كان ذلك رسمياً أو تبعاً لإجراءات غير رسمية، ومن ضمنها إدارة المنح والمساعدات.

ثالثاً هناك تنوع هام في طريقة تنظيم المحاكم في الفدراليات. إن منطق الفدرالية المزدوجة هو وجود نظام محاكم خاص في كل نطاق من نطاقات الحكومة، وهذا ما نراه في الولايات المتحدة التي تطبق وحدها هذا المنطق بشكل تام. أما في فدراليات القانون العام فنجد أن نظام المحاكم متكامل مع بعضه البعض إلى حد أكثر أو أقل لدرجة وجود نظام واحد فقط من المحاكم مثلما هو الحال في كندا والهند. وفي فدراليات القانون المدني الذي قد تتمتع فيه المحاكم بوظائف مختصة فإن هنالك تدرج واحد يمتد من الوحدات المكونة إلى النطاق المركزي للحكومة.

أخيراً، يوجد في غالبية الفدراليات عدد من المؤسسات (غير الرسمية على الأغلب) التي يتم من خلالها النقاش والتنسيق والتعاون بين الحكومات داخل الفدرالية. تشتمل الأمثلة على ذلك المجلس الفدرالي الكندي ومؤتمر السلطات التنفيذية للكانتونات في سويسرا ومجلس الولايات في الهند. نرى من خلال الفصول في هذا الكتيب أن مثل هذا النوع من المؤسسات بتزايد من حيث الأهمية والتعقيد. السؤال هنا هو فيما إذا كان يجب إضفاء الصفة الرسمية على هذه المؤسسات بشكل أو بآخر من أجل تطوير المسائلة، بالرغم من الثمن الذي سيدفع حتماً في مجال المرونة.

بعض النتائج

هناك على الأقل ثلاثة نتائج تنجم عن التفاعل بين الفدرالية والمؤسسات حسب ما جاء في فصول هذا الكتيب. أولاً: حيثما يوجد مجلس شيوخ فدرالي تابع للسلطة التشريعية المركزية، فإن هذا يؤثر على قدرة السلطة التشريعية على التعبير عن إرادة الغالبية الوطنية سواء كان مجلس الشيوخ يلعب دوراً فدرالياً فعالاً أم لا. وفي الحالات التي تتجه فيها السلطة التنفيذية نحو الهيمنة على السلطة التشريعية، فإن وجود مجلس شيوخ، مختلف البنية، يجعل من االسلطة التشريعية قوة أكثر

استقلالية. تناضل غالبية الفدراليات من أجل إيجاد توازن مقبول بين صلاحيات المجلسين (الشيوخ والنواب) وذلك لمصلحة الديمقراطية والكفاءة في الحكم.

ثانياً، نجد في غالبية الفدراليات أن العلاقة التكافلية بين المؤسسات التي تعمل في نظام واحدي تكون مضطربة لدرجة معينة. المؤسسات التي تتأثر إلى أكبر حد هي المحاكم والمؤسسات الإدارية، وذلك بقدر ما تكون خاضعة لنطاقين أو أكثر من الحكم. إن مثل هذه الترتيبات المتقاطعة والمتعلقة بالصلاحيات القانونية تجعل من المسائلة والاستقلالية أموراً معقدة وبالتالي أيضاً الديمقراطية والفدرالية. إلا أنه لا يجب تجنبها لهذا السبب، ولكن يجب توقع نتائجها وبالتالي التحكم بها.

أخيراً، نستطيع القول أن جميع الفدراليات تقريباً باستثناء الولايات المتحدة قد اختبرت ظاهرة الفدرالية التنفيذية. وبينما تختلف التفاصيل إلى حد ما وفقاً لخليط المؤسسات وأشكال الفدرالية، إلا أن القاسم المشترك هو مستوى عالي من صنع السياسات من قبل الحكومات التي تعمل بشكل جماعي معتمدة على سيطرة السلطة التنفيذية على التشريعية لضمان تنفيذ قراراتها. بالتالي نجد أن العديد من النتائج السياسية تكون ذات منفعة. كما أن هناك إدراك بأن هذه العملية هي مجرد الارتقاء بواقع مألوف للسيطرة التنفيذية على السلطة التشريعية في العديد من الأنظمة الديمقراطية إلى مستويات عليا جديدة. إلا أن الفدرالية التنفيذية تزعج الترتيبات المؤسساتية التقليدية وتشوش خطوط المسائلة وتجعل من العملية الديمقراطية أمراً يصعب على الناخبين فهمه، وذلك كما هو الحال في أية ترتيبات أخرى تتقاطع في مجال الصلاحيات القانونية. ويكون تأثيرها قوياً إلى أقصى حد على مؤسسات الوحدات المكونة، مما يضعف الفدرالية نفسها. العديد من الفدراليات تبحث عن طرق تقلص أو تعوض عن العيوب التي تميز الفدرالية التنفيذية مع الحفاظ على مزايا مثل هذا التعاون.