

Primer on Federalism
Nature of Federalism

تمهيد حول الفدرالية
طبيعة الفدرالية

س: ما هو المبدأ الفدرالي؟

ج: يستمد المبدأ الفدرالي مفهومه من التنظيم الحكومي الذي يفيد أن السلطات والمسؤوليات الحكومية تتقاسمها الحكومة الفدرالية (الوطنية) من جهة، وحكومات "الوحدات المكونة" (حكومة الولاية، والمقاطعة، والإقليم، والحكومة المحلية) من جهة أخرى. صحيح أن كل حكومة تبسط سيادتها على ميدانها الخاص، إلا أن المستويات الحكومية المختلفة تقاسم، في حالات كثيرة، عدداً من السلطات، مع حكومة واحدة أو أخرى، لها غالباً حق الأولوية في بعض الميدانين.

يرتبط المبدأ الفدرالي ارتباطاً وثيقاً بالديمقراطية. فتستمد كافة المستويات الحكومية، في أي نظام فدرالي، سلطتها من دستور لا يمكن تعديله عشوائياً. وبطبيعة الحال، تستمد هذه المستويات كلها شرعيتها من موافقة الشعب عليها، من خلال انتخابات حرة ونزيهة. بالإضافة إلى ذلك، يفترض المبدأ الفدرالي أن المستويات الحكومية كلها تحترم القانون والدستور وتدعهما.

س: كيف يطبق المبدأ الفدرالي؟

ج: يُطبق المبدأ الفدرالي من خلال دستور يعرف بوظائف الحكومة الفدرالية وحكومات الوحدات المكونة، وسلطاتها. ففي الدستور الماليزي، على سبيل المثال، يتم تعداد الوظائف والسلطات الحكومية ضمن بنـد شرطي مؤلف من اللائحة الفدرالية (وظائف الحكومة الفدرالية وسلطاتها)، ولائحة الولاية (وظائف حكومة الولاية وسلطاتها)، ولائحة أحكام السلطاتين (وظائف كلتا الحكومتين وسلطاتها).

تملك معظم الاتحادات الفدرالية المعاصرة لوائح مشابهة بالسلطات، وهي تفرض قيوداً دستورية على الحكومات أيضاً. فتعتمد كندا، مثلاً، لوائح للحكومة الفدرالية وحكومة المقاطعة كلتيهما. فضلاً عن ذلك، تتمتع الحكومة الفدرالية بما يعرف بالسلطة المتبعة، مما يعني أن أي مسألة غير محددة في الدستور تصبح مسؤولية فدرالية. كما تملك الحكومة الفدرالية الحق في التدخل في نطاق السلطات القضائية التابعة ل المقاطعة.

أما في ألمانيا، فتعتبر السلطات متدخلة، حيث تهتم الحكومة الفدرالية بالتشريع في العديد من الميدانين، فيما تقوم حكومات الولايات بإدارة هذه البرامج. تجدر الإشارة إلى أن هذا النظام المتدخل يختلف تماماً عن العديد من الأنظمة الفدرالية الأخرى، حيث تكون أدوار المستويات الحكومية المتنوعة منفصلة ومستقلة تماماً.

س: كيف تطورت الفدرالية؟

ج: تطورت الفدرالية أحياناً كرداً على الحاجة الذاتية إلى ضم الجماعات السياسية المنفصلة، تحت راية متابعة الأهداف التي لا يمكن أن تتحققها كل جماعة بمفردها. تلك كانت الحالة في سويسرا والولايات المتحدة. وفي بعض الحالات، تختار دولة وحديّة سابقاً أن تتحول إلى الفدرالية. غالباً ما يكون هذا ردأً على واقع التنوع الإثني، والديني، واللغوي. وتلك كانت الحالة في بلجيكا وإسبانيا مثلاً.

س: ما هو النظام الفدرالي؟

ج: يتفق معظم الخبراء على أن مزايا خمس تقبض على جوهر المموج الفدرالي، كما يمارس على أرض الواقع في الحالات كلها. وهي:

1. مستويان حكوميان على الأقل، يمارس كل منهما سلطته مباشرةً على مواطنيه؛ وتوزيع رسمي للسلطتين التشريعية والتنفيذية، وللحصص الموارد بين المستويات الحكومية، بما في ذلك بعض الميدانين المستقلة لكل مستوى حكومي؛

2. بند شرطي يضمن تمثيل آراء المجموعات والأقاليم واحترامها، ضمن مؤسسات صنع السياسات الفدرالية (المركزية)؛
3. سثور خطٍّ أعلى لا يمكن تعديله من جانبٍ واحدٍ، بل يتطلب موافقة أكثرية الوحدات المكونة أو كلها؛
4. حكم مرجع يحكم في التزاعات الناشئة بين المستويات الحكومية المختلفة؛
5. آليات وإجراءات لتسهيل العلاقات ما بين الحكومات، في الميادين حيث تكون المسؤوليات مشتركة أو متداخلة.

النظام الفدرالي مقابل النظام الوحدوي

Federal System vs. Unitary System

س: ما الذي يميز النظام الفدرالي عن نظام الحكومة الوحدوي؟

ج: في النظام الوحدوي، تتحصر السلطة المطلقة في موقع واحد وحسب هو الحكومة المركزية. أما في النظام الفدرالي، ف تكون السيادة مجزأة إلى حكم ذاتي للوحدات المكونة في البلاد من جهة، وحكم مشترك للدولة برمتهما من جهة أخرى. في النظام الوحدوي، تستمد المستويات الحكومية، الواقعة "أدناه" الحكومة الوطنية أو المركزية، سلطتها من هذه الحكومة المركزية. أما في النظام الفدرالي، فتتشارك الحكومة المركزية في سلطتها مع المستوى أو المستويات الحكومية الأخرى؛ وتكون المستويات كلها خاضعة للمجموعة نفسها من القوانين (الدستور ومجموعة من القوانين الدستورية) التي لا يمكن تغييرها من جانبٍ واحدٍ، مهما كان.

يتتألف عدٌّ كبير من الأنظمة الفدرالية من حكومةٍ فدرالية أو وطنية، وحكومات الوحدات المكونة التي يطلق عليها أسماء مختلفة، منها:

- الولايات (الولايات المتحدة الأميركية، والمكسيك، ونيجيريا، والهند، إلخ.);
- الكانتونات (سويسرا)؛
- المقاطعات (كندا، وجنوب أفريقيا)؛
- مقاطعات اللاندر (ألمانيا، التّمسا)؛
- الأقاليم (بلجيكا)؛
- الجماعات المستقلة (إسبانيا)؛
- الجمهوريات، والدّوائر (روسيا).

في بعض الدول الفدرالية، ليس في جميعها، تشكل الحكومة المحلية مستوىً حكومياً آخر. فتظهر، في بلجيكا، حكومات الوحدات المكونة الإقليمية، إلى جانب حكومات "الجماعات" اللعوية الفرنسية والفلمنكية والألمانية التي قد تتعذر سلطتها الإقليم الواحد.

اعتمدت دولٌ كثيرة الفدرالية نظراً إلى أنها نظام أكثر مرونة، يحترم التعددية وحرية الفرد، وينبغي تكيف مختلف المجموعات الوطنية أو الإثنية أو الدينية معًا.

يمكن أن تتجزء الدول ذات الأنظمة الوحدوية هذه العايات بأساليب شتى، كتشريع حقوق الإنسان أو تطبيق حقوق الأقليات التي تلقى حماية دستورية. في الواقع، حتى حين تتعالج الفدرالية، بصفتها نظاماً سياسياً، مسألة الهويات المتنوعة، فهي غالباً ما تتفاوت مع بنودٍ شرطية أخرى تتعلق بحقوق الإنسان والثقافة.

س: كيف تختلف الفدرالية عن "تفويض السلطة" [من الحكومة المركزية إلى السلطات المحلية]؟
إن تفويض السلطة هو نقل السلطة إلى الوحدات شبه المستقلة في الحكومة المحلية التي تتمتع بوضع مشترك، من أجل مسائل صنع القرار، والمالية، والإدارة. غالباً ما يتم تفويض السلطة من خلال نقل

مسؤوليات الخدمات إلى البلديات التي تنتخب رؤسائها و مجالسها الخاصة، وترفع إيراداتها الخاصة، وتتمتع بسلطة مستقلة لتخذ قرارات بالاستثمار. في هذا النظام، تصطدم الحكومات المحلية بحدود جغرافية واضحة و معترف بها قانونياً، تمارس ضمنها سلطاتها و تؤدي وظائفها العامة.

اختارت بعض الدول أن تمنح الكيانات الإقليمية التي تشكل المواطن التاريخية لشعوب متباينة إجراءً مهماً من الحكم الذاتي. فتحت الحكومة البريطانية هذا النحو في التسعينيات مع مقاطعاتي اسكتلندا وويلز. فقد "تنازل" نظام ويستمنستر عن عدد كبير من السلطات إلى جمعيتي اسكتلندا وويلز التشريعتين، مما منح اسكتلندا وويلز وضعًا يماثل وضع "الوحدات المكونة" في الدول الفدرالية.

تختلف سياسة تفويض السلطة عن الفدرالية من حيث أن الكيانات المفوض إليها السلطة تستمد استقلاليتها من تشريع حكومة مركبة، وهو تشريع يمكن لهذه الحكومة أن تفرضه، وإن من جانب واحد. أما في الدولة الفدرالية، فيضمون الدستور عادةً حقوق الوحدات المكونة، لدرجة أن الحكومة المركزية نفسها لا تستطيع تعديل وضع الوحدات. ويعتبر هذا التمييز مهمًا، لا سيما بالنسبة لمن يدرس خيارات الحكم في الدول التي تتميز بتاريخ من التراumas والارتباطات بين جماعاتها الإثنية. وقد تسعى المجموعات كلها إلى القوة التي لا يستطيع توفيرها إلا التدابير الدستورية التي تدعهما وتحكمها سلطة قضائية. أما في أنظمة تفويض السلطة، ف تكون الضمانات هذه ناقصة.

أنواع الأنظمة الفدرالية

Types of Federal Systems

س: ما هي أنواع الأنظمة الفدرالية؟

ج: يمكن تصنيف الأنظمة الفدرالية وفقاً للآتي:

أ- عملية اعتماد الفدرالية؛

ب- توزيع السلطات والوظائف بين الحكومة الفدرالية والحكومات المحلية/حكومات الولايات.

س: ما هي أنواع الأنظمة الفدرالية وفقاً لعملية اعتماد الفدرالية؟

ج: وفقاً لعملية اعتماد الفدرالية، يمكن إيجاد:

أ- الفدراليات "منذ التأسيس" - تلعب البنية الفدرالية والكيانات المتميزة عند تأسيس الدولة دوراً

عظيماً في تطوير بنية هذه الدولة السياسية والمالية (مثلاً، كندا والهند وسويسرا)؛

ب- الدول التي " أصبحت" فدرالية. تم اعتماد الاتحاد الفدرالي لحماية الجماعات الثقافية

المميزة، وتشجيع التعايش المتسالم بينها (مثلاً، جنوب أفريقيا وبلجيكا وإسبانيا وأثيوبيا)؛

ج- الدول التي "فرضت عليها" الفدرالية. في هذه الحالة، تمسي الفدرالية محاولة يائسة للمحافظة

على استمرارية الوطن من خلال إضعاف الحكومة المركزية (مثلاً، البوسنة والهرسك).

س: ما هي أنواع الأنظمة الفدرالية وفقاً لتوزيع السلطات والوظائف بين الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات؟

ج: وفقاً لطبيعة توزيع السلطات والوظائف بين الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات، يمكن تصنيف الأنظمة الفدرالية كالتالي:

أ- الفدرالية التعاونية

ب- الفدرالية التنافسية

ج- الفدرالية الاختيارية

في "الفدرالية التعاونية"، تشارك الحكومة الفدرالية وحكومة الولاية في المسؤوليات ضمن بعض المناطق/الخدمات، لضمان عمل البرامج الوطنية في أنحاء البلد. ومن الدول التي تعتمد هذا النوع من الفدرالية: أثيوبيا، وألمانيا، وجنوب أفريقيا، والولايات المتحدة، وألمانيا، وكندا.

في "الفرالية التنافسية"، تملك الحكومة الفدرالية دوراً مصغراً في حكومة الولاية/الحكومة المحلية. في المقابل، تؤدي حكومات الولايات/الحكومات المحلية دوراً أكبر في إدارة شؤونها الخاصة. ومن الدول التي تعتمد هذا النوع من الفدرالية: بلجيكا، وأستراليا، والبرازيل، وسويسرا.

في "الفرالية الاختيارية"، يكاد النظام الفدرالي يشبه النظام الوحدوي. فلا تملك حكومات الولايات/الحكومات المحلية إلا السلطات والصلاحيات التي تمنحها إليها الحكومة الفدرالية. بعبارة أخرى، تستمد هذه الحكومات وجودها وسلطتها من الحكومة الفدرالية. ومن الدول التي تعتمد هذا النوع من الفدرالية: النمسا، ومالطا، والمكسيك، والاتحاد الفدرالي الروسي.

الصلاحيّة: الوظائف والسلطات Jurisdiction: Functions and Powers

س: ما هي السلطات والوظائف الحصرية التي تحتفظ بها الحكومة الفدرالية لنفسها؟
ج: عموماً، يمكن أن تحفظ الحكومة الفدرالية لنفسها بسلطات ووظائف حصرية في الميادين التالية، من بين غيرها:

- أ- الأمن الوطني والدفاع
 - ب- العلاقات الخارجية
 - ج- العمدة المتداولة/النظام التقدي
 - د- التبادلات التجارية الخارجية/التجارة
 - ه- المواطنة
- و- الهجرة والزروح وتسلیم المجرمين الفارين إلى حوكماهم
ز- حماية الملكية الفكرية؛ وحقوق الملكية والنشر

س: ما هي الصالحيات الحصرية التي تتمتع بها حكومة الولاية في نظام فدرالي؟
ج: عموماً، يمكن أن تتمتع حكومات الوحدات المكونة (الولاية، أو الإقليم، أو الكانتون، إلخ.) بالصلاحيات في الميادين التالية، من بين غيرها:

- أ- المحاكم القضائية في المناطق والعاصمة
- ب- الصحة
- ج- التربية والثقافة
- د- المنافع العامة
- ه- إدارة قوانين الولاية وبرامجها وتنفيذها
- و- المنح الحكومية المركزية إلى الحكومات المحلية
- ز- الترطبة، والسلامة العامة؛ والقانون والظام
- ح- البنية التحتية في المحطة والولاية
- ط- الصحة
- ي- الرعاية الاجتماعية
- ك- البلديات

س: ما هي الوظائف والسلطات التي قد تقع ضمن الصالحيات المشتركة بين الحكومة الفدرالية وحكومة الولاية؟

ج: تقع ضمن الصالحة المشتركة للحكومة الفدرالية وحكومة الولاية الوظائف والسلطات في المجالات التالية من بين غيرها:

- أ- التنمية الثقافية
- ب- تنمية الأنشطة الرياضية
- ج- حماية البيئة
- د- الطاقة
- ه- السياحة

- و- الهجرة
ز- الصحة (في بعض الحالات)
ح- التربية (في بعض الحالات)
ط- (نتيجة للعلوم المتزايدة) التجارة العالمية

س: ما هي آلية حل النزاعات والشكوك حول الصلاحية في نظام فدرالي؟
ج: الوسيلة الطبيعية لحل النزاعات هي المفاوضات المستمرة بين نظامين حكوميين. أما التجوء إلى المحاكم، فيبقى الملاذ الأخير. في معظم الدول الفدرالية، تعتبر المحكمة العليا أو المحكمة الدستورية المكان النهائي لحل النزاعات بين المستويات الحكومية. لذا تحاول الدستوريات الفدرالية إنشاء الوسائل الازمة لحماية وحدة المحاكم واستقلالها. وتنص إحدى هذه الوسائل على فرض موافقة أكثر من سلطة في الحكومة الفدرالية، أو في مستوى فدرالي من الحكومة، على تعيينات المحاكم العليا.

المظاهر العملية للفدرالية Practical Aspects of Federalism

س: هل تتناسب الفدرالية الدول الكبيرة وحدها، وبالتالي تعتبر غير مناسبة للدول الصغيرة نسبياً مثل العراق؟
ج: الفدرالية قابلة للتطبيق في الدول الصغيرة والكبيرة على حد سواء. فالاعتبارات السياسية أهم من حجم الدولة. وسويسرا أصغر من العراق من حيث المساحة وعدد السكان، إلا أن ذلك لم يمنعها من تطبيق نظام فدرالي.

س: ما هي الأمثلة عن الدول الصغيرة والكبيرة التي اعتمدت الفدرالية؟
ج: تتضمن الدول الكبيرة التي اعتمدت النظام الفدرالي الولايات المتحدة، وأستراليا، وكندا، والهند، والبرازيل، والأرجنتين، والاتحاد الفدرالي الروسي. أما الدول الصغيرة، فمنها بلجيكا وسويسرا والممسا.

س: هل تنسجم الفدرالية مع أي من النظمتين الرئاسي والبرلماني للحكومة؟
ج: نعم، تنسجم الفدرالية مع كلا نظيمي الحكومة الرئاسي والبرلماني. فمن الدول التي تتبع حكومة بشكل رئاسي ونظاماً فدرالياً، ذكر الولايات المتحدة وفنزويلا والمكسيك. أما الدول التي تتبع حكومة بشكل برلماني ونظاماً فدرالياً، فأستراليا وألمانيا والهند وมาيلزيا.

س: كيف يمكن تنفيذ الانتقال نحو النظام الفدرالي؟
ج: يمكن تنفيذ الانتقال من النظام الوحدوي إلى النظام الفدرالي من خلال التعديلات الأساسية التي تطال الدستور، واعتماد دستور جديد تقرره على سبيل المثال جمعية تشريعية انتخابية، أو مجموعة مهمتها وضع مسودة بالدستور. في بعض الدول، كإسبانيا أو بلجيكا، تم تنفيذ الانتقال خطوة بخطوة. أما في بعضها الآخر، مثل الولايات المتحدة الأميركيّة والهند، فكانت الفدرالية جزءاً من الدستور المؤسس والأنظمة السياسية.

س: هل ستتكلّف إدارة النظام الفدرالي أكثر مما تتكلّف إدارة النظام الوحدوي؟ وهل للفدرالية تأثير سلبي على ازدهار البلدان التي اعتمدتها؟
ج: إن الأدلة التي تثبت أن الدول الفدرالية هي أقل ازدهاراً من الدول غير الفدرالية المشابهة، أو أكثر منها، هي أدلة واهية. قد تكون الحكومات معقدة ومتعددة الطبقات في الدول الفدرالية. لكن ذلك ينطبق أيضاً على بعض الدول غير الفدرالية التي تملك أنواعاً مختلفة من الحكومات المحلية، والإقليمية، والبلدية. أما الاختلاف، فيكمن في إجراء الاستقلالية الدستورية الذي تتمتع به هذه المستويات الحكومية المتعددة. حتى إدارة "المقاطعات" أو "الأقسام" أو "البلدات" في الدول الوحدوية قد تكون مكلفة.

تتوفر بعض الدول الفدرالية الغنية والبالغة التطور، مثل أستراليا وألمانيا، وبعض الدول الأخرى الأقل تطوراً والأشد فقراً، كنيجيريا. لكن ما من دليل على أن الفدرالية تؤثر سلباً على الأداء الاقتصادي. في الواقع، يجادل الكثيرون أن حكومات الوحدات المكونة المستقلة والقوية تساهم في الازدهار، لأنها تتمكن من إدارة السياسة الاقتصادية على أراضيها بشكل أكثر فعالية وشفافية وتثيراً من حكومة بعيدة في عاصمة البلاد.

س: أي نوع من الفدرالية يناسب العراق؟

ج: لا يمكن أن يُحدد نوع الفدرالية المناسب للعراق إلا من خلال المناقشات والاستشارات والمناظرات بين أفراد شعبنا. فيمكن أن يطور العراق نموذجاً فدرالياً فريداً من نوعه، وخاصةً به، مستفيداً من تجارب المذاخر المختلفة التي اعتمدتها الدول الأخرى.

س: هل ستحل الفدرالية مشاكلنا كلها؟

ج: لا، لن تحل الفدرالية مشاكلنا كلها. لكن في مواجهة هذه المشاكل كافة، ستتيح للشعب أن يتحكم أكثر بحياته، ويرضي خياراته المفضلة. أي ما يريد حقاً.