الفدرالية: مبادئها، مرونتها وقصورها

هذا المقال مُقتبس من خطاب ألقته المؤلفة سيلين أوكلير في مؤتمر عُقد في الفلبين عام ٢٠٠٣.

بقلم سيلين أوكلير

عادة ما يقارن الناس بين "النظم الفدرالية" و"النظم السياسية المركزية" – النظم ذات المصدر الواحد للسلطة المركزية، ويرى البعض اختلافات ضئيلة بين "الفدرالية واللامركزية" أو "الفدرالية ونقل السلطة من المركز إلى الأطراف" أو "الفدرالية والتبعية". ورغم وجود بعض التشابهات بين هذه المفاهيم جميعًا، إلا أنه يجب عدم الخلط بينها.

يوجد العديد من التكوينات الممكنة تحت المصطلح الشامل المسمى "النظام السياسي الفدرالي"، وأشهر هذه التكوينات هو الاتحادات الفدرالية والكونفدرالية. وعندما نتكلم عن اتحاد فدرالي، فإننا نشير إلى نظام سياسي يشمل نوعًا من المشاركة في السلطة. فالحكومة تتألف من نظامين على الأقل: حكومة مركزية أو فدرالية وكذلك حكومات الوحدات المُكوّنة لها مثل المقاطعات والولايات. وكل نظام من هذه الأنظمة الحكومية ينال حصة من الموارد المالية التي تُحدد طبقًا لمتطلباتها المعينة. وقد تشكل البلديات، في بعض الأحيان أيضاً، مستوى مميزاً في النظام الحكومي. و يعترف الدستور في جميع الدول الفدرالية بالحكومة الفدرالية أو المركزية بالإضافة إلى مستوى ثان من النظام حكومي ويمارس كل من هذه النظم سلطاته الخاصة.

على سبيل المثال، بالإضافة إلى الحكومة الفدرالية، تتكون كندا من مقاطعات؛ وسويسرا من كانتونات؛ وألمانيا من لاندر، والولايات المتحدة من ولايات مختلفة؛ يوغوسلافيا من جمهوريات؛ وأسبانيا من مناطق تتمتع بالحكم ذاتي. أيًا كان الاسم، فإن كل هذه الكيانات – مثلها في ذلك مثل الحكومات الفدرالية – لها اختصاصاتها السيادية المقصورة عليها. ويتم تحديد هذه الاختصاصات السيادية في الدستور وليس في أي مستوى حكومي آخر. ونتيجة لذلك لا تعتبر الحكومة الفدرالية ولا حكومات المناطق المختلفة المُكوّنة لها تابعة دستوريًا لبعضها البعض، كما يقوم الشعب بانتخاب كلّ نظام حكومي انتخابًا مباشرًا.

وضع البروفيسور "رونالد واتس" من جامعة كوين في كندا قائمةً بالخصائص الهيكلية المميزة للاتحادات الفدرالية.

١- خصائص الحكومات الفدرالية (الاتحادات الفدرالية):

١. نظاما حكومة يتصل كل منهما اتصالاً مباشرًا مع مواطنيه؛
٢. مشاركة رسمية ودستورية للسلطات التشريعية والتنفيذية ومشاركة في مصادر العوائد بين نظامي الحكومة، لضمان أن كل منهما لديه قطاعات معينة يتمتع فيها بالاستقلال الحقيقي؛
٣. تمثيل محدد للآراء الإقليمية المعينة داخل مؤسسات صناعة القرار الفدرالية، التي عادة ما يضمنها الهيكلية المحددة لمجلس النواب الفدرالي ؛
٤. دستور أعلى مكتوب لا يمكن تعديله من جانب واحد ولكنه يتطلب موافقة نسبة كبيرة من أعضاء الاتحاد الفدرالي؛
٥. آلية تحكيم (على شكل محاكم أو استفتاءات) لحل النزاعات بين الحكومات؛
٦. الإجراءات والمؤسسات المصممة لتسهيل التعاون بين الحكومات في حالات المشاركة في مجال من مجالات السلطة أو تداخل المسئوليات الذي لا يمكن تجنبه.

(واتس، ٢٠٠٢، صفحة ٨)

كيف يجري توزيع السلطات؟

لا توجد صيغة بديهية لتحديد السلطات التي يجب أن تنتقل للسلطة الفدرالية وأيها يجب أن ينتقل إلى السلطات المحلية. فقد توصلت دراسة أجرتها لجنة دستورية في استراليا عام (١٩٨٥) إلى أن بعض الاختصاصات السيادية مثل الدفاع والسياسة الدولية

سيلين أوكلير هي نائبة رئيس منتدى الاتحادات الفدرالية وكانت إحدى مؤسسيه. وهي حاصلة على درجة الدكتوراه في العلاقات الدولية من جامعة جنيف، بسويسرا. وشغلت منصب نائب رئيس مكتب تظلمات البوسنة والهرسك بين عامي ١٩٩٧- ١٩٩٨ وعملت مستشارة لمكتب المندوب السامي في البوسنة والهرسك بين عامي ١٩٩٦- ١٩٩٧.

والسياسة المالية وبعض مجالات فرض الضرائب تتطلب إدارة فدرالية قوية، بينما يمكن منح الاختصاصات السيادية الأخرى للحكومات المحلية أو المشاركة فيها، وتعتمد بشكل أكبر على الخصائص المميزة لكل دولة: هيكل سكانها وقوة مناطقها، الخ.

على الرغم من وجود هذا التنوع، يبدو أن ثمة ثلاثة اتجاهات لتوزيع السلطات:

- منح قائمة من السلطات الحصرية للحكومة الفدرالية، مع ترك السلطات المتبقية للولايات المكونة لها (باكستان).
- تحديد قائمة من السلطات المتعلقة بالولايات الفدرالية والولايات المكونة لها على التوالي، مع إضافة فقرة تنص على تخصيص السلطات المتبقية للحكومة الفدرالية (كندا وبلجيكا).
- وضع قائمتين: اختصاصات سيادية فدرالية واختصاصات سيادية لسلطتين مختلفتين. وجميع السلطات المتبقية تُترك للولايات (الولايات المتحدة الأمريكية، سويسرا، أستراليا، ألمانيا، النمسا).

من ناحية أخرى تمنح السلطات المتبقية بعض السلطات القانونية لأحد نظامي الحكم بالنسبة لجميع الأمور التي لا تظهر بين العناصر المدرجة في الدستور. أما الهدف الأساسي للسلطات المتبقية فهو تحديد سلطة ما تكون مسئولة عن الشئون الجديدة التي لم يحدد لها اختصاص سيادي، وعندما ينشأ اتحاد فدرالي من تكوين يضم مجتمعات كانت مستقلة سابقًا، يمكن أيضًا لقائمة ما تحتوي على السلطات المتبقية المخصصة للمناطق أن تدعم استقلال الحكومة الإقليمية. وبمنح السلطات المتبقية للوحدات المكونة للحكومة فلن يُنظر إلى مجالات الاختصاصات السيادية الجديدة على أنها وسائل تستطيع الحكومة من خلالها أن تُمركز سلطاتها وبذلك تهدد استقلالها.

ومن الناحية العملية، عندما لا يحدد الدستور مجالات الاختصاصات السيادية، يتم إسنادها إلى أكثر الحكومات ملائمة، ويتم تحديد ذلك بحكم قضائي، عادة ما تصدره محكمة عليا أو محكمة دستورية.

ورغم أن كل نظام من نظم الحكم عادة ما يكون له مجالات اختصاصاته السيادية، لا شيء يمنع نظامي الحكم من ممارسة سلطة معينة بشكل مشترك. ويطلق على هذا الأمر اسم الاختصاصات السيادية المشتركة أو المتزامنة. بل إن معظم الدول الفدرالية تضع نصوصًا للاختصاصات السيادية المتزامنة، وبالتحديد فيما يتعلق بالشئون التشريعية. ولا عجب في ذلك، على اعتبار أن التعاون والاعتماد المتبادل بين نظم الحكومة يمثلان أمراً جوهرياً لأي شكل من أشكال الحكم الفدرالي. وفي حالة تعارض التشريعات، يحدد الدستور نظام الحكومة الذي سيكون له الغلبة.

وتوفر الاختصاصات السيادية المتزامنة العديد من المزايا في الهيكل الفدرالي، فهي توفر درجة من المرونة والإبداع في توزيع السلطات. على سبيل المثال، ربما تقوم الحكومة الفدرالية بتأخير ممارسة سلطاتها في منطقة قد تتطلب في النهاية وجود فدرالي قوي. كما تسمح الاختصاصات السيادية المتزامنة للدولة أو الحكومات الإقليمية بأن تضع سياساتها الخاصة بها في الفترة الانتقالية، وربما أيضًا تقرر الحكومة الفدرالية وضع معايير قومية في بعض المجالات، مع منح الولايات أو الأقاليم الفرصة لتقديم خدماتها بالطريقة المثلى التي تناسب الهوية الفريدة لكل منطقة. كما تسمح الاختصاصات السيادية المتزامنة للحكومة الفدرالية أن تشغل مؤقتًا الاختصاصات السيادية للولاية عندما لا تستطيع هذه الولاية أن تقدم خدمة معينة. (واتس، ٢٠٠٢)

ما هو الإطار القانوني والتشريعي؟

في الأنظمة البرلمانية، عادة ما تُمنح السلطات التشريعية والتنفيذية لنفس المؤسسة، ألا وهي الهيئة التشريعية، التي تتكون منها السلطة التنفيذية أو مجلس الوزراء. هذا الشكل من أشكال الحكومة يوفر – من وجهة نظر تنفيذية – ميزة كونه مسئولاً ويعتمد عليه لتنفيذ تشريعاته الخاصة. في الأنظمة الرئاسية، تُمنح السلطات التشريعية والتنفيذية عادة لمؤسسة مختلفة، ألا وهي الرئاسة، التي تختار وزرائها من بين أناس ليسوا أعضاءً في الهيئة التشريعية.

في معظم النظم الفدرالية، تُعتبر الوحدات المكونة متساوية ولها نفس السلطات التشريعية، وعلى الرغم من ذلك، فإن دساتير بعض الاتحادات الفدرالية تقدم تقسيم غير متماثل للسلطات لكي تعكس الاختلافات بين الوحدات المكونة لها. وقد تكون هذه الاختلافات إقليمية أو سكانية أو لغوية أو ثقافية أو دينية.

إن أشهر منهج من مناهج الاتحاد الفدرالي غير المتماثل يشمل منح ولاية واحدة أو العديد من الولايات المزيد من الاستقلال، ويعتبر النظام الماليزي هو أحد أفضل الأمثلة على هذا المنهج. ورغم أن ماليزيا تعتبر نظام تظهر فيه مركزية الحكم بدرجة كبيرة، فإنها قد منحت ولايتا سباه وساراواك بعض السلطات التي تقع عادة ضمن نطاق الاختصاصات السيادية الفدرالية. ويتمثل الهدف من هذا المنهج في حماية الخصائص المميزة للولايتين ومصالحهما.

وبغض النظر عن المنهج المتبع، يعتبر الدستور أداة قانونية عليا في أي اتحاد فدرالي، ولا يمكن تعديله من طرف واحد؛ حيث إن أي تعديل يتطلب موافقة عدد كبير من المناطق المكونة للاتحاد الفدرالي وفي بعض الحالات قد يتطلب موافقة أغلبية السكان.

كما يوفر الدستور عادة هيئة تحكيم عليا لها السلطة لحل النزاعات وإصدار الأحكام في حالات التقاضي التي تخص السلطات الدستورية للحكومة.

عادة ما يكون لدى معظم الاتحادات الفدرالية مؤسسات وآليات قائمة لتنسيق العلاقات بين الأنظمة الحكومية المختلفة، لأن معظم هذه الاتحادات لها سلطات متزامنة.

كيف تستطيع الجماعات الدينية أو العرقية أن تشترك في السلطة؟

إن الغالبية العظمى من الصراعات التي تحدث في العالم اليوم

تعتبر صراعات محلية وتضم الجماعات القومية التي تحتاج إلى تمثيل أفضل والمزيد من الحكم الذاتي في ولاياتهم الخاصة بهم؛ فنجد أن الاتحادات الفدرالية في العالم والبالغة ٢٥ اتحادًا تعتبر اتحادات متعددة القوميات – أي دولاً تحتاج الجماعات القومية فيها إلى المزيد من الاعتراف بها والمزيد من الحكم الذاتي. ورغم أن الفدرالية كنظام للحكم قد نجحت أحيانًا في تخفيف حدة التوتر والحفاظ على وحدة الدولة، إلا أنها لم تستطع دائمًا أن تلبي احتياجات الجماعات القومية، فالاتحادات الفدرالية تحتاج إلى قدر أكبر من المرونة لكي توفر ميدانًا سياسيًا حقيقيًا.

إن بعض الاتحادات الفدرالية تنزع إلى أن تكون شكلاً غير متماثل من أشكال الفدرالية، وبذلك تمنح بعض الجماعات القومية حكماً ذاتياً حقيقياً. ويختلف عدم التماثل هذا من دولة لأخرى ويكون توزيع السلطات قائمًا على الحقائق الواقعية لكل اتحاد.

من ناحية أخرى، فإن الاتحادات الفدرالية الأخرى اتبعت أيضًا مناهج تقوم على التحديات التي تواجهها. ويتكون أحد هذه المناهج من إعادة رسم حدود الولايات من أجل إعطاء المزيد من الاحترام للتكوين العرقي لكل ولاية. هذا هو الحال الذي كانت عليه نيجيريا، التي تحولت تدريجيًا من ثلاث ولايات إلى ست وثلاثين ولاية. وقد اتبعت سويسرا منهجًا مشابهًا عندما أنشأت كانتون جورا، أما جمهورية الهند فقد أنشأت ثلاث ولايات جديدة اقتطعتها من أرض الولايات الأصلية.

في بعض الأحيان لا يكون الأمر معنيًا في الواقع بمسألة تلبية احتياجات جماعة أو أكثر من الجماعات القومية، بل يكون الأمر معني أكثر بمسألة ضمان حماية حقوق الأقليات القومية كافة.

ففي البوسنة والهرسك على سبيل المثال، حصل صرب البوسنة على جمهورية صربسكا، وحصل البوسنيون والكروات على كانتونات كان كل من البوسنيين والكروات يمثلون فيها الأغلبية، رغم أن بعض الكانتونات ظلت مختلطة. مع ذلك، لن تستطيع السلطات أن تعلن أن المناطق أو البلديات أصبحت نقية من الناحية العرقية، وبذلك فإن الحكومة الفدرالية مُنحت مسئولية إنشاء مكتب للتظلمات يكون مسئولا أمام البرلمان الفدرالي لضمان احترام حقوق الأقليات القومية. هذا المكتب، الذي يعمل عن قرب مع غرفة حقوق الإنسان، يعتبر مسئولاً عن ضمان احترام حقوق الأقليات البوسنية، بغض النظر عن مكان إقامتهم.

وهناك منهج آخر، ألا وهو أن ينص الدستور على مجموعة من الحقوق المدنية الأساسية تقوم المحاكم بتطبيقها، وهذا ما حدث في كندا عام ١٩٨٢ عندما قامت بتعديل دستورها ووضعت ميثاق الحقوق والحريات. في نفس الوقت تبنت كندا صيغة إصلاحية جديدة للدستور ونقلت السلطة على تصديق التعديلات المستقبلية من بريطانيا إلى كندا.

كيف يتم التعامل مع الصراعات؟

يبدو أن الناس قد تخلوا اليوم عن فكرة استيعاب الجماعات القومية، فقد أظهر التاريخ أن الشعور بالانتماء إلى جماعة قومية أقوى دائمًا من الانتماء إلى الأمة؛ نتيجة لذلك أصبحت الأمة التي كافح العديد من أجل بنائها على مدى القرون القليلة الماضية تفسح الطريق أمام الدولة متعددة القوميات.

ويزداد إدراك حكومات هذه الدول متعددة القوميات لمزايا المطالب المتعلقة بالحماية اللغوية أو الدينية أو الثقافية، كما أنها تدرك – بعيدًا عن تهديد استقرار الدولة – أن منح سلطات مميزة إلى بعض الجماعات القومية قد يؤدي بالفعل إلى زيادة السلام الاجتماعي. هذا ولن تنتهي الصراعات والمفاوضات تمامًا، بل سوف يتم التعامل معها بأنماط مقررة دستوريًا بدلاً من حدوثها في ظروف يسودها التوتر.

ويشير العديد من المراقبين أن الهياكل الفدرالية لم تنجح بالكامل في سحق الحركات الانفصالية ومن المحتمل أنها لن تنجح نهائيًا في ذلك. ويناور ممثلو الحركات الانفصالية للحصول على منصب في المسرح السياسي أثناء الانتخابات. هذا وقد قامت بعض الكيانات، مثل بورتو ريكو وكيبيك وسانت كيتس-نيفيس بإجراء انتخابات أو استفتاءات على موضوع الانفصال. مع ذلك، يجب ألا ننسى أن دولاً مثل كندا وبلجيكا وأسبانيا كان من المحتمل ألا تكون موجودة بشكلها الحالي إذا لم تكن قد ابتكرت طرقًا للمشاركة في السلطات مع جماعاتها القومية.

فالمشاركة في السلطة أو زيادة الحكم الذاتي الإقليمي تمنحان الجماعات القومية المزيد من الثقة، التي ربما تتعاظم إذا كانت هذه الجماعات لتصبح شريكًا دستوريًا، وبذلك يحصلون على ضمانات قانونية وعلى المزيد من الحكم الذاتي في أمور تتعلق بالحفاظ على تمايزهم.

ويمكن للفدرالية – في حال تطبيقها بأسلوب ديموقراطي حقاً – أن توفر الميدان السياسي المطلوب لضمان الاستقلال الإقليمي الحقيقي، بدلاً من أن تؤدي إلى الانفصال.

عملية متواصلة

إن الفدرالية تعتبر أكثر من مجرد نظام للحكم؛ فهي أيضًا عملية تفاوض متواصلة، وفن لحل الصراعات، ومنهج يقوم على التسوية والتعاون.

لا شيء يتأسس على نحو مطلق، لأن حلول المشكلات يجب التفاوض بشأنها بين الشركاء الدستوريين لا أن تفرضها سلطة مركزية واحدة. هذه المرونة هي واحدة من أعظم مزايا الفدرالية.

ماذا عن النموذج المثالي؟ يجب على الهيكل الفدرالي أولاً وأخيرًا أن يكون مرنًا ويعكس خصائص الجماعات والمناطق المكونة له لإرضاء جميع الأطراف، فلا توجد أنماط معينة يجب اتباعها. ولم تحظ أي من الدول الخمس والعشرين التي اختارت إنشاء دستور فدرالي لما يمكن أن نعتبره مجازاً جائزة "أفضل اتحاد فدرالي". مع ذلك، يمكننا أن نتعلم منهم بكل تأكيد، نتعلم من نجاحاتهم، ونتعلم من أخطائهم.