

النظرية السياسية للفيدرالية وتطبيقاتها الدستورية المقارنة

التشريع الفيدرالي، اللامركزية، توزيع السلطات، الحكم المحلي، والسياسة الخارجية أمودجا

د. عصام بن الشيخ

أستاذ محاضر بكلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة قاصدي مرباح ورقلة الجزائر

الملخص

تعود جذور الفيدرالية إلى مساعي جمع المقاطعات والولايات الأمريكية والسويسرية نهاية القرن الثامن عشر، وانتقالها من الكونفدرالية إلى الدولة الفيدرالية، فقد تأسس الفكر الفيدرالي على أساس توحيد المقاطعات أو بهدف نقل وتحويل السلطات، لكنه يعتمد اليوم طرقا حديثة في توزيع السلطات بين أجزاء الاتحاد، كالولايات أو الأقاليم والمقاطعات، بعد تغيير وظائف الدولة، واعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية، أو مقاربات جديدة للتقسيم الإداري. ومع ذلك، تحتاج الفيدراليات إلى وضع أسس دستورية تحدد صلاحيات الأقاليم واختصاصات الهيئات الاتحادية المركزية والفيدرالية، خاصة في مجال تمثيل السياسة الخارجية للفيدرالية، ومع تطور الديمقراطية، أضحت التجارب الفيدرالية بحاجة إلى قوانين وأسس دستورية واضحة وراسخة، توضح الصلاحيات التشريعية والتنفيذية والقضائية والاختصاصات المالية للاتحاد، ضمانا للاستقلال والحكم الذاتي داخل الاتحاد. ولا يمكن الجزم بأن كل الفيدراليات يمكن لها أن تنجح في ضمان استمرار الاتحاد، لأن بعض الفيدراليات يكون أقرب إلى الحل في حالة الجمود.

الكلمات المفتاحية:

الفيدرالية، المركزية، اللامركزية، الاتحاد، التقسيم، المقاطعات، الاختصاصات، الاستقلالية، التوازن الاتحادي، الحكم الذاتي.

Abstract:

Federalism was rooted in the efforts to bring together the American and Swiss provinces at the end of the eighteenth century, and their transition from confederation to federalism. Federalism was founded on the basis of the unification of provinces or the transfer of powers. today, it relies on modern methods of distributing power among parts of the Union, such as States, regions and provinces, after the change of State functions, the adoption of administrative decentralization or new approaches to administrative division. However, federations need to establish constitutional foundations that define the powers of the regions and the competencies of federal and federal bodies, especially in the field of foreign policy representation of federalism. As the development of democracy has become, federal experiences need clear and well-established constitutional laws and principles, To ensure independence and autonomy within the Union. It can not be said that all federals can succeed in ensuring the continuity of the union, because some federations are closer to a solution in the event of stalemate.

key words :

Federalism, Centralization, Decentralization, Union, Division, Provinces, Competencies, Independence, Federal Balance, Autonomy.

مقدمة:

أكثر ديمقراطية وتمثيلاً واستجابة لمطالب الأفراد، من خلال مؤسسات راسخة، وقوانين دستورية دائمة، ومعبرة عن تطلّعات الشعوب.

بدأ التأسيس للفكر الدستوريّ الفيدراليّ في الولايات المتحدة الأمريكيّة وسويسرا باعتبارهما أقدم فيدراليتين دستوريتين في العالم، وتحوّلهما من الـ: "كونفيدرالية *Confédération*" المكوّنة قانونياً من الوحدات المنشئة للاتحاد، إلى النموذج الاتحاديّ للفيدرالية، بهدف "اقتسام السلطة، وترسيم حدود الاستقلالية الجزئية للأقاليم، كضمان لوحدة التراب"⁽¹⁾. وبسبب ضعف المؤسسات وغياب الاستقرار السياسيّ، تمّ تحويل نظامي البلدين إلى فيدراليات، نتيجة خيارات مصيرية وحدويّة اتخذها القادة السياسيون من أجل تجميع الوحدات المنفصلة للولايات من جهة، واستجابة للضغوط السياسية التي فرضت تحويل ونقل السلطات في الجهة المقابلة. ففي التجربة الكونفيدرالية الأمريكيّة بين 13 ولاية، لمدة 08 سنوات بين عامي (1781 - 1789)، تحوّلت الولايات المتحدة إلى

تطرح مسألة تمثيل الهويات في عصر العولمة، قضية الانفتاح والانغلاق على المحكّ، فحتى المجتمعات المنفتحة والمتقدّمة، أصبحت منكشفة وتطرح داخلها مسائل خطيرة قد تهدّد تماسكها المجتمعيّ، بطريقة لا تعكس قوتها السياسيّ والاقتصاديّة والاجتماعيّة كما كانت في السابق، قبل ولوج ما يصطلح على تسميته "عصر السماوات المفتوحة"، إذ يصعب الزعم بقدرة دولة ما على التوليف بين الهويات والاثنيّات والأقليّات والطوائف الدينية ومجموعات المصالح واللغات واللهجات، دون إقامة حوار وطنيّ ونقاش سياسيّ حرّ، وإلّا، كان صعباً الاعتراف لأية تجربة دولتانية بالنجاح أو الفشل، من خلال منحة استعمارية ساهمت في إنشاء دولة (كيان سياسيّ مفتعل) لم تقم له قائمة من قبل، أو الإعلان عن تأسيس كيانات دوليّة لا تحقّق أهمّ أركانها كشرط الاقليم أو الشعب أو السلطة والسيادة..، ذلك أنّ إنشاء وتكوين الدول يجب أن يعكس فلسفة المؤسّسين، أو رسم طريق حلم ينبغي الوصول إليه لتحديث التجربة، وجعلها

فيدرالية من أجل معالجة مسألة ضعف الحكومة المركزية. في حين أنّها بالنسبة إلى سويسرا المستقلة كدولة "بسيطة" عن الإمبراطورية الرومانية في مؤتمر ويستفاليا عام 1648⁽²⁾، فقد دامت لمدة 05 قرون كدولة كونفدرالية، لكنها تحوّلت سنة 1848 إلى فيدرالية بعد إقرار دستور وحدويّ أنهى حالة الحرب الأهلية.

يقول رئيس منتدى الأنظمة الفيدرالية جورج أندرسون *George Anderson* أنّ الصور النمطية عن "الفيدرالية" تشير بشكل مباشر إلى الديمقراطيات ذات المساحة الكبيرة أو الأعداد السكانية الغفيرة، غير أنّ نماذج الفيدراليات جدّ متنوعة ومختلفة المضامين، إذ أنّ منها (الغنية والفقيرة اقتصادياً، المركزية واللامركزية إدارياً وسياسياً، المتجانسة والمتنوعة سكانياً، الكبيرة والصغيرة جغرافياً، القديمة والحديثة تاريخياً، الراسخة والمضطربة ديمقراطياً، ومنها من يضمّ الولايات أو المقاطعات أو الكانتونات أو اللاندرات ومناطق الحكم الذاتي... وغيرها) ومنها ما ظهر بسبب الاستعمار، ومنها من فشل الاستعمار في فرضه على المجتمعات؟؟... وغيره. لذلك

تتنوّع تصنيفات الفيدراليات حسب معيار التفريق. يعكس هذا التصنيف تأثير محدّدات الأمم والدول، التي يلعب الجيوبوليتيك والدخل القوميّ دوراً أساسياً في دعم وتراجع دور الدولة، انطلاقاً من قوة الحياة السياسية الداخلية، ويوافق المفكر الأمريكيّ صاموئيل هنتجتون *Samuel P. Huntington* (1927 - 2008)، على التفريق بين الأمم الغنية والفقيرة في الدخل القومي، الدول الكبيرة والصغيرة في الجغرافيا السياسية، والأمم القديمة والحديثة حسب معيار عمر الحياة السياسية لهذه الأمة.⁽³⁾

تنحصر قرارات الدولة الفيدرالية المركزية بالقمة، وتترك المسائل والقضايا المحلية للسلطات الإقليمية، في حين لا تخرج السلطات المحلية بدورها عن نطاق صلاحياتها، إذ لا يصحّ لها أن تشرّع للقضايا التي تتعلّق بالدولة المركزية، في حين تشارك المقاطعات في اتخاذ القرارات المصيرية المركزية للفيدرالية كأعضاء في قيادة الدولة. ولأنّ الدول تتحوّل بسرعة نحو الفيدرالية مع تنفيذ الديمقراطية، خصوصاً تلك التي تتسم مجتمعاتها بالتعقيد المؤسسيّ، وتعاني بنيتها الدستورية من

مواطن قصور وخلل مؤسسيّ مزمن، فإنّ عدد الدول "الوحدية" أكثر من الدول "الفيدرالية"، غير أنّ الأرقام تقول أنّ من بين أكثر من 192 دولة "وحدية"، هنالك 28 دولة "فيدرالية"، يقيم فيها ما مجموعه 40 بالمائة من سكّان العالم.⁽⁴⁾

نعرف في العالم العربيّ نوعين من الفدراليات الدستورية، التجربة الاتحادية الإماراتية، والتجربة الفدرالية العراقية، أما التجربة الأولى فهي تجربة دستورية "نابعة" من فلسفة الشيخ زايد آل نهيان *Zayed Al Nahyane* (1918 - 2004) لتوحيد الإمارات العربية السبع وأعلن عن تأسيسها كدولة اتحادية عام 1971، ونجحت في استغلال مداخل النفط "البترو دولار" لترسيخ تجربتها النهضوية التي توجت بتأسيس إمارة دبي كمنطقة للتجارة الحرة، وتعزيز البناء الاتحاديّ لدولة الإمارات انطلاقاً من النجاح الاقتصاديّ والتنمويّ المتوازن. في حين ظهر النقاش المعمق حول الفدرالية العراقية قبل الاحتلال الأمريكيّ للعراق، ولم يجد أكراد العراق أيّ حرج في طرح فكرة الفدرالية وتطبيقها في النموذج العراقيّ، تعزيزاً للحكم الذاتيّ الذي حضي

به الأكراد منذ عقود، وساعد الاحتلال العسكريّ الأمريكيّ على تسريع تطبيق النموذج الفدراليّ في العراق، دون السماح بنقاش محليّ بين الفرقاء العراقيين، بعد أن تحوّل العراق إلى مسرح إقليميّ لتداخل وتفاعل أدوار وأجندات دول المنطقة، وفي مقدمتها الجمهورية الإسلامية الإيرانية.

تحاول هذه المقالة أن تقترب من البحث حول ظاهرة المراجعات الدستورية التي شهدتها الدول العربية بعد ثورات الربيع العربي لتجاوز الانفجارات الاجتماعية التي خلقها مآسي التهميش واللامساواة وغياب مقاربات التمكين والعدالة الاجتماعية، إذ يرى المفكرون أنّ ثورات الربيع العربي جعلت النقاش حول المراجعات التشريعية والتأسيسية متاحة⁽⁵⁾، في ظلّ نواقص الديمقراطية التمثيلية وعدم فعالية المركزية الإدارية، فقد طرحت مسألة التحوّل إلى فيدراليات في العراق وليبيا واليمن وسوريا، وهو ما يفتح النقاش حول النزعة الانفصالية أو التقسيمية لهذه الدول في الواقع، والمزاعم الوحدوية في الخطابات الدماغوجية للسياسيين، وفي مضامين

الدراسات والتشريعات العربية التي أعقبت اندلاق ثورات الربيع العربي.

بناء على ما تقدّم، يمكن طرح الإشكالية التالية، للاقتراب من تفسير الظاهرة المبحوثة، على النحو التالي:

ما هي أسباب ودوافع التحوّل إلى النموذج الفيدراليّ؟، وهل هو اتحاد طوعيّ مبنيّ على عقد توافقيّ، أم أنّه إكراه حتميّ من أجل استيعاب الصراعات واحتواء المشكلات التي تقف في طريق الوحدة؟.

ويمكن طرح الأسئلة الفرعية التالية، للاقتراب أكثر من الظاهرة المبحوثة:

ما السبيل لضمان تمتع الأقاليم الاتحادية الفيدراليةّ بسلطة متساوية؟، وكيف تتم عمليّات المواءمة في عمليات صنع القرار بين المركز والمقاطعات؟، وما سرّ اعتماد "اللاتمائيّة" في السلطات الاتحادية، ولماذا تمّ اعتمادها؟.

كيف السبيل لضمان تفعيل اللامركزية الإقليمية بطريقة تخدم الأهداف الجماعية للاتحاد؟، وكيف تواجه الحكومات المركزية الاتحادية للفيدراليات مسألة عدم التماثل

في القوة الاقتصادية بين الأقاليم، ضمانا للتوازن المتساوي في التنمية الإقليمية؟.

هل أعمدت الفيدراليةّ لممارسة التضييل القانونيّ والتغيير التشريعيّ المستمرّ عبر آلية التعديل الدستوريّ، أم أنّها تتمتع بدقة قانونية للفصل في القضايا الخلافية للمجتمعات الاتحادية (الأمة)؟، وكيف تعالج الصراعات حول السلطة داخل الفيدرالية؟، وهل مكتوبة جميعا في النصوص الدستورية أم يمكن حسمها وفق سلطات الطوارئ وتعديل الدساتير؟.

كيف تقسم السلطات حول قضايا العملة والدفاع والتجارة الخارجية؟، وهل تعود للولايات المكوّنة الحرّة المطلقة في تسيير قضايا التعليم والأمن والرعاية الصحيّة؟، وما هي الجهات الفاصلة التي تحكم في حال تداخل الصلاحيات؟، وكيف يتمّ ذلك؟.

وللاقتراب أكثر من الظاهرة المبحوثة، تستعين الدراسة بالفرضيات العلميّة التالية:

الفرضية الأولى: كلّما كان التعقيد المؤسسي الفيدراليّ أكثر تكييفا مع متطلبات الأقاليم المكوّنة للاتحاد، أدّى ذلك إلى ضمان التماسك الفيدراليّ الاتحاديّ على

الرغم من استقلالية صلاحيات الوحدات
المكوّنة للفيدرالية.

الفرضية الثانية: تفيد التجربة الفدرالية
في توحيد الهويات المتصارعة وفق نقاش
وطني يراعي الهويات ومصالح المجموعات
الوطنية، ولا يعمل على إلغائها أو نفيها.
وكلّ تجربة فدرالية تلغي إحدى مكوناتها
كالعرق أو الهوية أو اللغة، فهي غير قابلة
للاستمرار في حالة الاتحاد، ومعرضة
للانفصال في أية لحظة.

الفرضية الثالثة: تعديل التشريعات
الفدرالية ممكن كلما تعرّضت الهويّات
المجتمعة أو مصالح الولايات المفدلة
للتضارب أو الاختلاف، ولا يمكن للفدرالية
أن تضع تشريعات مقدسة وصماء غير
قابلة للتعديل، وإلاّ تعرّضت التجربة
الاتحادية للتهديد.

أما بالنسبة لمناهج الدراسة، ستعتمد
هذه المقالة البحثية على المقاربات
الدستورية والمؤسسية "اقترابات هنتجتون
وبريبانتي حول المؤسسة (التكيف
والتعقيد المؤسسي)"، اقتراب النخبة
لجابريل آلوندا، اقتراب صنع القرار
لريتشارد سنايدر، اقتراب التحليل النسقي

لدافيد إيستون، مقارنة التحديث
والتنمية، التحول الديمقراطي لروبرت
دال، ومقاربة العوالم الثلاثة لباتريك
أونيل، اقترابات التمكين (مكافحة
التهميش). أما الأدوات البحثية، فستعتمد
المقالة على المناهج القانونية، منهج دراسة
الحالة، المنهج المقارن، منهج تحليل
المضمون، والمنهج التاريخي.

ستدرس هذه الورقة العناصر العلمية
التالية، للاقتراب من الظاهرة المبحوثة على
النحو التالي:

أولاً: النظرية السياسية للفيدرالية.

ثانياً: الأسس الدستورية للتشريع
الفيدرالي.

ثالثاً: العلاقة بين السلطات والهيئات
الحكومية في الدول الفيدرالية.

رابعاً: اللامركزية وتسيير الحكم المحلي في
الولاية الفيدرالية.

خامساً: السياسة الخارجية للدول
الفيدرالية.

أولاً: النظرية السياسية للفيدرالية:

تنظير لقوة الاتحاد، أم استيعاب للاختلافات وإبراز للتنوع؟

الاتحادية الفيدرالية نظام حكومي مبني على مستويين، وطني وحكومات إقليمية تابعة، إذ تتمتع الأخيرة بحدّ مسموح به من الاستقلالية والحكم الذاتي، شرط التعاون وتنسيق الجهود تحت السلطة الاتحادية للفيدرالية، من أجل ضمان المصالح العليا للأمة. غير أنّ تبلور فكرة الاتحاد الفدرالي لم تظهر سوى في المنتصف الثاني من القرن 18، في ما أصطلح على تسميته "نظرية الجمهورية المركبة" التي ناقشها المفكرون الأمريكيون الثلاثة ألكسندر هاملتون (1759 – Alexander Hamilton) جون جاي (1745 – John Jay) (1804)، جيمس ماديسون (1829 – James Madison) (1751 – 1836) (6). كما ورد في بعض الدراسات أنّ أول تأصيل للمفهوم قد ظهر على يد الفرنسي ألكسي دو توكفيل (1805 – 1859) حين تحدّث عن التفاعل بين (الحرية والمساواة والديمقراطية الاجتماعية) في المجتمع الأمريكي سنة 1835. (7)

غالبا ما تلجأ المجتمعات المتعدّدة *Plural Societies*، إلى اعتماد الاتحادية الدستورية لاستيعاب الاختلافات الثقافية واللغوية والعرقية من خلال هدف جماعي، تلجأ المركزية للإبقاء على التنوع، عبر تحقيق التوازن بين القوى المركزية والسلطة المركزية، واعتماد تقسيم واضح للصلاحيات ونطاقات ممارسة السلطة، وتوزيع السلطات بين الحكومات الوطنية والإقليمية، حيث تتولى الحكومة الوطنية تحقيق دولة الرفاه وتمثيل العلاقات الدولية للمجموعة، وتمتّع الأقاليم باستقلالية الحكم الذاتي، واللامركزية الإدارية. لذلك، يمكن القول أنّ أهمّ نقاط قوة الفيدرالية هي مرونتها وقدرتها على التكيف مع المشكلات، بوصفها طرحا قانونيا نظريا داعما للاتحاد ومفككا للصراعات والنزاعات.

يقول التاريخ النظري لظهور الفيدراليات أنّ التحديات الدلالية هائلة وتتطلب جهدا جبّارا من قبل فقهاء القانون الدستوري والسياسي والاقتصادي، لتشكيل مجتمع اتحاديّ ينظّم مسائل وقضايا (الدفاع الجماعي المشترك، التخطيط الاستراتيجي لتنمية اقتصادية تعاونية، إرساء مؤسسات

مباشرة على المواطنين، إضافة إلى حكم السلطة المركزية، ويقول:

"The act of forming a political unity under a federal government, and hence the unity. A federation, in which there is a single sovereign power, must be distinguished from a confederation.

The essential difference is that the central authorities in a federation have a direct power over the citizens of its component provinces or states, and can legislate for all of them at once".⁽¹⁰⁾

تقدّم نظريات الفدرالية حسب ديميتروس كارميس و واين نورمان بوصفها فتًا من فنون الارتباط الدستوريّ المتقدّم لجمع مزايا الدول الصغيرة ضمن اتحاد أكبر لضمان تحقيق "السلام الدائم" مع تقادم التجربة الفدرالية، ويقول كاميس ونورمان أنّ النظرية الفدرالية تؤسّس لمواطنة عصريّة لا تكون بديلة عن المواطنة الأصلية، بل في شكل إضافة تخدم الاتحاد والمجتمع في آن واحد⁽¹¹⁾. كما تتيح آلية اللامركزية الإدارية تحقيق حلول ناجعة للمشكلات بما يضمن التوازن بين الجهات المختلفة المكوّنة للاتحاد، وعدم اختلال توازنها التنمويّ.⁽¹²⁾

نستطيع أن نقرأ من التعاريف السابقة، أنّ هنالك خصوصية للعقد الاجتماعيّ

اتحادية قضائية وتشريعية مركزية اتحادية ومحلية مستقلة، تحرير التجارة بين الأقاليم)، من أجل تشكيل قوة لإبقاء المجتمع متحدا، رغم الحساسيات التي قد تفرضها المصالح المتضاربة أو الهويات المتنافسة.⁽⁸⁾

أورد عبد الوهاب الكيالي في الموسوعة السياسية تعريفه للفيدرالية، بقوله:

"أثما نظام سياسيّ تتنازل فيه الدول أو القوميات الصغيرة عن صلاحياتها واستقلاليتها لمصلحة سلطة عليا موحّدة، تمثّلها على الساحة الدوليّة، وتكون مرجعها الأخير في ما يتعلّق بالسيادة والأمن القوميّ والدفاع والسياسة الخارجيّة، ويحدّد شروطها في احترام الفيدرالية المصالح الخاصّة للقوى المؤلّفة للدولة الأمّ. أمّا على الصعيد الخارجيّ تلجأ الدولة الفيدرالية إلى رسم علاقاتها الدوليّة لصالح مجموع الوحدات والكيانات التي تتكون منها".⁽⁹⁾

يعرّف روجر سكروتن *Roger Scruton* "الفيدرالية" *Federation*، بأثما التي تفرق عن الكونفيدرالية عن السلطة المركزية، إذ يعود للولايات والمقاطعات ممارسة سلطة

الفيدراليّ، الذي تتنازل فيه القوميات الأصغر لصالح كيان جديد، يسعى إلى براز دور هذه القوميات في تأسيس التجربة الاتحادية كلّ مرة، سواء من خلال السياسات الداخليّة أو الخارجيّة، أو من خلال السعي إلى تجاوز المشكلات والتحديات التي تواجه النزعات الانفصاليّة للاتحاد، عبر نقاش وطنيّ يؤكّد الرّبة الطوعيّة للمجموعة للاستمرار ضمن البنية الدستورية الفدراليّة، وعدم تعريضها لاحتماليّة التقسيم أو الأفل.

ثانياً: الأسس الدستورية للتشريع الفيدراليّ:

التفريق بين النموذج الإزدواجي والنموذج الادماجي الشابكيّ

حدّد المفكر السياسيّ الأمريكيّ صاموئيل هنتجتون أربعة معايير للمؤسسيّة: (التكيّف *Adaptation*، التعقيد *Complexity*، الاستقلال *Autonomy*، التماسك *Coherence*)، فكلما كان التكيّف القانونيّ قادراً على استيعاب التعقيد المؤسسيّ، تمكنت الأقاليم من ضمان استقلال قرارها المحليّ، بطرق تخدم هدف التماسك الاتحاديّ للفيدراليّة. أمّا

الف برايبانتي *Ralph Braibanti* (1920 - 2005)، فقد حدّد سبعة مؤشرات لرفع كفاءة المؤسسات السياسية، وهي: (الانفتاح وتقبّل التجديد، الاستقلالية المؤسسيّة، التوازن في المصالح، التوافق والانسجام، الحفاظ على الفعالية والكفاءة الداخليّة للمؤسسة، قدرة المؤسسة على إعادة صياغة قيمها ومعاييرها الخاصة، انسجام وتوافق أدوار أعضاء المؤسسة)⁽¹³⁾. في حين يعيد جابريال آلmond *Gabriel A. Almond* (1911 - 2002)، الأمر، إلى دور النخب السياسية المسؤولة عن ضمان الاستقرار السياسيّ من خلال بناء وظائف حيوية للنظام، فلا يكفي أن تكون هنالك ترتيبات دستورية قانونية كفؤة، بل لا بدّ وأن يساهم في تطبيقها قادة سياسيون على كفاءة جدّ عاليّة⁽¹⁴⁾. ويقول المفكر السياسيّ الأمريكيّ روبرت دال *Robert A. Dahl* (1915 - 2014)، أنّ على كلّ نظام سياسيّ أن يحافظ على التلاحم والتماسك وتجنّب الصراع وتلافي الأزمات، إذ لا بدّ وأن يواجه كلّ مجتمع صراعاً على

درجة عالية من الحدة، مع كلّ جيلٍ تقريباً.
(15)

تحتفظ الولايات المتحدة الأمريكية بأقدم دستور اتحاديّ فيدراليّ لأكثر من 200 سنة، على الرغم من أنّه قد عرف 27 تعديلاً دستورياً، وتحدّت الهند المشكّكين بصمودها كأكبر ديمقراطيّة في العالم تحت النظام الاتحاديّ الفيدراليّ، تعتبر بعض الدراسات أنّ جميع الدول التي يتجاوز عدد سكانها تلجأ إلى الفيدرالية لمنح الأقاليم حكومات خاصة، وهو ما يتطلب هندسة سياسية للفيدرالية، تصل في بعض التجارب إلى جمع أكثر من 80 مكوناً للاتحاد. غير أنّ هذه الهندسة لم تمنع تشكّل فيدراليات من مكونين أو ثلاثة. لكن توسيع الفيدراليات إلى عدد أكبر من الفيدراليات، كان سبباً في ظهور الحروب الأهلية داخل الدول، كما حدث في التجربة الأمريكية في رفع عدد الولايات الاتحادية من 13 إلى 50 ولاية. أمّا في التجربة الفيدرالية الروسية فهي مكوّنة من الجمهوريات والأقاليم والمقاطعات ومناطق الحكم الذاتي لكنّها جميعاً تتمتع بسلطات متساوية. (16)

لذلك يحرص الفقهاء الدستوريون على رسم حدود وصلاحيات الولايات الاتحادية بطريقة جدّ دقيقة، ففي حالة الفيدرالية الألمانية هناك 16 بوندسلاندر *Bundeländer* وتتمتع الحكومة المركزية بأهمّها تحتفظ بصفة (اللاندر / *Länder*)، أي أنّ لها جهاز خدمة مدنية صغير في منطقتها. لذلك قسّم الفقهاء الفيدراليات إلى نموذجين ازدواجيّ واندماجيّ (تشابكيّ). أما النموذج الازدواجيّ فهو لا يحقّق فصلاً جامداً للسلطات، لكنّ القضايا الإقليمية والقومية والدولية محتكرة من قبل الحكومة، كسلطات متزامنة تمنحها الدساتير الفيدرالية الازدواجية. أما النموذج التشابكيّ الاندماجيّ ففيه تحتفظ الحكومة المركزية بصلاحيات تشبه صلاحيات الأقاليم مثل النموذج الألمانيّ.

ثالثاً: العلاقة بين السلطات والهيئات الحكومية في الدول الفيدرالية:

الهيكلية الفدرالية: بين المحاكاة الدستورية والهندسة الإبداعية الخلاقة

لا تعتمد الفدراليات على محاكاة نفس النمط الدستوريّ بالضرورة، وتخضع كلّ تجربة إلى محدّدات بنائها السياسية

والاقتصادية والاجتماعية، والهوياتية والأنتروبولوجية والدستورية، والتي يمكن أن نصلح على تسميتها "المعادلة القانونية" لبناء الأمة، ووضع أسس تجربتها الاتحادية.

يصنّف الفقهاء الدستوريون الفيدراليات إلى (فيدرالية تعاونية، فيدرالية تنافسية، فيدرالية اختيارية، فيدرالية متباينة، فيدرالية حقوقية، فيدرالية مدمجة، وفيدرالية متشابكة)، ويتمّ التفريق بينها حسب مستويات الاتفاق والتنسيق والتعاون، في حين يذهب اتجاه آخر إلى أنّ تنافس الأقاليم في مصلحة المواطن، ويذهب اتجاه ثالث إلى الترويج إلى قوة نموذج الفيدرالية المدمجة، المعتمدة في الولايات المتحدة الأمريكية، والذي تحتكر فيه الحكومة عملية اتخاذ القرار وفق سلطة فوق-قومية، تفيد في تحقيق الفعالية والسرعة في التنفيذ، تعزيزاً للاتحاد، وتلافياً للفرقة والتفكيك. (17)

سجّلت التجارب الفيدرالية عبر العالم عدّة نماذج في بناء العلاقات بين السلطات والفصل بينها، فكانت النقاشات دائمة حول العلاقة بين الحكومة الفيدرالية والولايات، التعبير عن الهوية وتمثيل العرقيات

والسكان الأصليين، العدالة الاجتماعية واستقلالية الأقاليم من الناحية المالية، الأسلوب التعاوني وتطبيق اللامركزية، الدستور ونمط الحكم، المؤسسات المنتخبة ومستقبل الاتحاد. فكلّ دستور يعتبر انعكاساً لتاريخ المجتمع وثقافة السكان وفلسفة الدولة، فالدستور الفيدراليّ غالباً ما يحدّد السلطات المكونة للفدرالية، والدور الذي تلعبه الولايات في بنية السلطة وأداء الحكومة، كما يحدّد الدستور تخصيص السلطات بما يؤدّي إلى نشاط المقاطعات، إذ لا يمكن أن يؤدّي عدم تفصيل المواد الدستورية إلى منح الحرية للأقاليم للمشاركة في دعم الاتحاد. (18)

يقدم نموذج الفدرالية البلجيكية جميع السمات التي تعفها غالبية الفدراليات، وهي عناصر (التفكك، اللاتماثلية، التراكيبة، والطبيعة الثنائية)، أمّا عنصر التفكك فيحدّد العلاقة بين المركزية الفدرالية والوحدات السياسية، إذ تتأسس الفدرالية من خلق وحدات سياسية ذات سيادة مسبقة تتنازل لها الدولة الوحيدة عن سلطاتها لتتولى "الوحدات المفدلة" ممارسة السلطات الموكلة إليها، في حين تعود

الخلافية في التجارب الفدرالية⁽¹⁹⁾، إضافة إلى مشكلة المالية تطرح عدّة مسائل في ترتيبات الاتحاد الفدراليّ باستمرار⁽²⁰⁾.

تنقسم القوانين الفيدرالية في الغالب إلى أربعة تصنيفات:

أ. قانون فيدراليّ "اتحاديّ مركزيّ".

ب - قانون متزامن "بين المركزية والولاية".

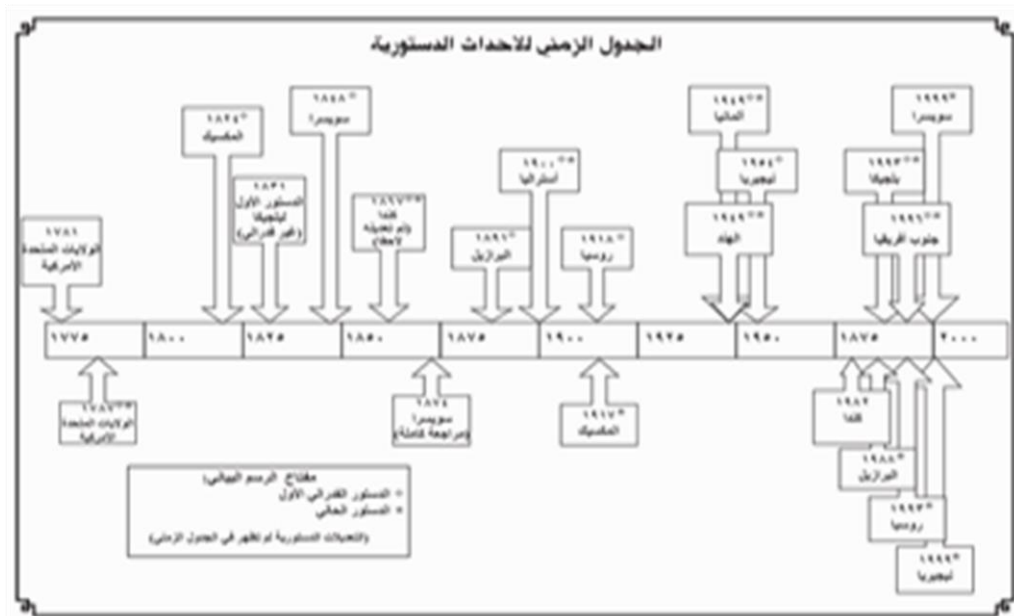
ج - قانون متشارك "بين المركزية ومجموعة من الولايات".

د - قانون متضامن "بين المركزية وجميع الفيدراليات".

من خلال الخبرات الفيدرالية في كتابة

السلطات المتبقية للسلطة المركزية. في حين تعني التراكبية تأسيس هيئات دستورية تقسم السلطات بشكل رأسي وأفقي في الوحدات المفدلة، أما اللاتماثلية فتمنح فرص الاختلاف في ممارسة السلطات في كلّ وحدة مفدلة على أن تبقى بعض الصلاحيات تحت سلطة المركزية الفدرالية، أمّا الطبيعة الثنائية فتعني جعل التباينات المجتمعية محرّكات للإصلاح عبر اعتماد حلول براغماتية للأزمات، يعكس الاستجابة البسيطة للقرارات رغم التعقيد المؤسسي وبطء النقاشات. ومع ذلك، تظلّ مسائل امتلاك الولايات سلطة التسيير أو الحكم الذاتي إحدى أهمّ القضايا

جدول زمنيّ للأحداث الدستورية للتجارب الفدرالية عبر العالم



الدساتير، غالبا ما تعالج قضايا الدفاع والعملة والتصديق على المعاهدات عبر القانون الفيدرالي. وبالنسبة لقطاع الجمارك فيكون دائما فيدرالياً أو متزامنا. أما التجارة فهي جدّ معقدة، فمنها التجارة الخارجية وهي عادة فيدرالية لكنها قد تكون أحيانا متزامنة أو متضامنة أو مشتركة. في حين أنّ التجارة بين الولايات تكون فيدرالية لكنها أحيانا تكون متزامنة أو متضامنة أو مشاركة. أما التجارة داخل الولايات فيحكمها قانون الوحدة المكوّنة، أحيانا تكون متزامنة. أمّا بالنسبة للتعليم الابتدائي والثانوي، فيحكمه قانون الوحدة المكوّنة، وعادة ما يكون متزامنا، ونادرا ما يون فيدرالياً. أمّا الرواتب والتقاعد والرعاية الصحيّة فهي إمّا فيدراليّة أو مشاركة أو متضامنة أو متزامنة. بالنسبة لقطاع الشرطة فهو نادرا ما يكون فدراليا لكنه قد يكون متشاركا أو متزامنا أو متضامنا. أما المحاكم العليا في الفدراليات، فهي محاكم فدرالية دستوريّة عليا، ومحاكم مستقلة في كلّ وحدة مكوّنة. (21)

رابعا: اللامركزية وتسيير الحكم المحلي في الولاية الفيدرالية:

هنالك حريّة في اعتماد الترتيبات الدستورية للاتحاديات الفدراليّة كلّ حالة على حدى، ففي التجربة الدستورية الفيدرالية الأسترالية والتي تجاوزت 100 عام، جمعت أستراليا بين النموذجين الفدراليّ الأمريكيّ والتجربة البرلمانية الإنجليزية للكومنولث لجمع 09 مستعمرات في شكل فدراليّة اتحادية، فرغم أنّ الدستور الأستراليّ قد سنّ في البرلمان البريطانيّ، إلى أنّ أستراليا عرفت استقلالها التدريجيّ في التعديل الدستوريّ، وكان موضوع قطع العلاقات الدستورية مع المملكة البريطانية موضوع الاستفتاءات والنقاشات المحليّة في أستراليا تمهيدا للانتقال من التجربة الملكية نحو التجربة الجمهورية. فالأستراليون ينتقدون القانون الإنجليزيّ في أنّه عامّ لا يحدّد بوضوح مختلف الحقوق والصلاحيّات، بل إنّ الحكومة وجدت في الدستور والقوانين الأسترالية عجزا عن تأطير العديد من الظواهر التي يشهدها المجتمع الأستراليّ. أما بلجيكا، فقد اعتمدت النظام الفدراليّ حديثا وبشكل تدريجيّ مطلع سبعينيات القرن المنصرم، وانتهت إلى إعلانه مطلع التسعينيات، كانت المشكلة

الرئيسية هي إدارة التوتر بين الهولنديين شمال البلاد والفرنسيين جنوب البلاد، فقد ظهر النظام الفدراليّ رسميًا سنة 1993، لحلّ الخلافات حول اللغة وحقوق الأقليات في بلجيكا، فكلّ أقلية طالبت بالحكم الذاتيّ تلافيا للتصادم مع الأقلية الأخرى، المشكلة هي تحوّل الفرنكفونيين في الإقليم الفلمنكي إلى أقلية والهولنديين في الإقليم الفرنسيّ إلى أقلية، مما يدعو الحكومة إلى توفير الحماية لكليهما داخل كلّ إقليم، وقد أدّت تلك التسويات الدقيقة إلى اعتماد الفيدرالية في البلاد، لاحتواء هذا الصراع. المشكلة هي أنّ الفرنكفونيين يفضّلون القوانين الأوروبية لحماية الأقليات الوطنيّة على القانون البلجيكيّ.

في البرازيل، البلد الذي عرف سبعة دساتير خلال قرن من الحكم الفدراليّ، تعتمد البرازيل دستور سنة 1988، الذي أقرّ خلاص الدولة من البريتورية العسكرية وعودتها إلى الديمقراطية والحكم المدنيّ، يركّز دستور البلاد على تعميم الحريات وتقليل فجوة التفاوت التنمويّ والقضاء على الفقر، وبقيت هذه المشكلة عالقة إلى حدّ الآن، لأنّ مسألة التفاوت الاقتصاديّ

والتنمويّ لم تجد لها حلاً، خصوصاً مع انفتاح الاقتصاد البرازيلي الذي زاد من تعقيد الأوضاع بين- الحكومية داخل الفدرالية البرازيلية، لذلك من المتوقع دائماً أن يتمّ تعديل القوانين الدستورية لتعديل أفضل للقوانين المالية والضريبة وجعلها أكثر مرونة لإزالة التفاوت الاقتصاديّ، خصوصاً في الجنوب البرازيلي. (22)

أما الفدرالية الكنديّة التي تعتبر من أقدم التجارب الاتحاديّة في العالم، إلّا أنّها عانت من النزعات الانفصاليّة نتيجة عدم القدرة على احتواء الاختلافات الثقافيّة، خاصة في مقاطعة كيبيك التي يسود فيها المتحدثون باللغة الفرنسيّة، إذ تطالب كيبيك بوضع "المجتمع التأسيسيّ المتميّز" دوناً عن بقية المقاطعات التسع الفرعيّة، وخلقت كيبيك وبقية كندا نزاعاً حول أيّة سيادة للغتين، الفرنسية أم الانجليزية؟، يدخل هذا الصراع ضمن أطروحة "الأمم الأولى" ورمزية "التأسيس"، لقد فشل تعديلان دستوريان لتحقيق الاعتراف بكيبيك كمجتمع متميّز، المبادرة الإصلاحية لميتش ليك عام 1987 و قانون شارلوت تاون عام 1992. ورغم الفشل في حلّ المشكلات المعقدة للأقليات

النسوية والإفريقية والفرنكفونية، إلى أنّ هذه التجربة الفدرالية قادرة على فتح النقاش حول تعديل القوانين دون الشعور بوجود خطر الزوال.

أما الاتحادية الألمانية، فقد تأسست عام 1949 بعد هزيمة ألمانيا في الحرب العالمية الثانية بأربع سنوات، فقد كان الهدف هو منع وجود ألمانيا ذات قوة مركزية مجدداً، وجعلها فدرالية ذات صلاحيات متداخلة ومتصلة ومتشابكة بين المركز والأقاليم، فقد تمّ إقرار القانون الأساسي كدستور للبلاد علم 1949، ويكمن السرّ في نجاح الجمهورية الألمانية في تحقيق التجانس بين الاتحاد الفيدرالي والولايات، هو محاولة ضمان التوازن والتماثل بين الولايات مع الإبقاء على المركزية الفدرالية، توازن سلطات ثلاثي الأبعاد يجعل ألمانيا تحاكي سرّ النجاح الفدرالي الأمريكي في التنمية، ومع ذلك، ينتقد الألمان النظام الفدراليّ التعاوني في بلدهم، لأنّ كلّ شخص تحوّل إلى مسؤول في البلاد. وقد ساعد ألمانيا طلاق تجربها الفدرالية التعاونية على القيم والترحيب بالاثنيات العرقية⁽²³⁾، والأقليات كالمسلمين والمسلمين، ضافة لى رفض معاداة

السامية، بما أدّى إلى تأسيس تجربتها الوحشية ومحاكاة التجربة السلمية الأمريكية، تجنّباً للصراعات والحرب الأهلية. في التجربة الهندية، يقدّم النموذج الفدراليّ التعاونيّ نموذجاً خاصاً لمركز قويّ وولايات قوية استطاعت أن تنجح في تحقيق نهضة لما يصطلح على تسميته "الهند حدثتها غير العصرية"⁽²⁴⁾، ففي بلد بحجم القارة التي تتجاوز 03 ملايين كلم مربع، وعدد سكان يتجاوز المليار نسمة، ومجمع متنوع بـ: 18 لغة وطنية و2000 لهجة و12 قومية عرقيّ و07 أديان، حوّل هذا البلد من شركة بريطانية إلى التاج البريطاني سنة 1947، وفي عام 1949 قاد الفقهاء الدستوريون مهمة صعبة جدا لتوحيد مجتمع مقسّم بدستور اتحاديّ، وكان النقاش حول تقوية المركز الذي قد يتحوّل إلى قوة طاردة قد تدفع الأقاليم إلى الانفصال، فحتى سنة 1989 قضى الحزب الحاكم سياسة أدّت إلى انتشار الضغينة بين مكونات المجتمع الهنديّ نتيجة عدم النجاح في التوازن في التنمية، مما فرض حتمية اللجوء إلى إصلاحات اقتصادية تفرض اعتماد اقتصاد السوق الحرّ، لقد

وضع الدستور آلية تدعى "قاعدة الرئيس" ضمنها المادة "356" بحق الرئيس في إعلان حالة الطوارئ عند انسداد التسيير في أية ولاية اتحادية، لذلك لا تتمتع الولايات بالحكم الذاتي ذو الحكم الثنائي مع المركز، بل نظام تعاوي لتوزيع المسؤوليات والموارد، ضمانا للمزيد من الوحدة والعدالة الاجتماعية والديمقراطية.

في الفيدرالية المكسيكية، اعتمدت الفيدرالية عام 1864 وأقرّ دستور 1917 أن يكون نوع الفيدرالية مركزيا، فقد تمّ الاستعانة بنظام الحكم المطلق للدكتاتورية، بنظام النفوذ والنفوذ المضاد الذي أقرّته الثورة المكسيكية، لكنّه وقع في فتح تسلّط الحزب الواحد، الذي منع المعارضة من الوصول إلى الحكم إلى سنة 2000، وهناك فتح نقاش من الولايات والبلديات بجمية منحها الحكم الذاتي، والحديث بكلّ شجاعة عن الحقوق المالية للولايات، عبر إصلاح دستوريّ ينهي حالة التعلّ الذي تعرفه السلطة التنفيذية على الهيئتين التشريعية والقضائية. فالمشكلة الحقيقية التي تواجه جميع المستويات الحكومية، هي توفير كلّ الاحتياجات المالية التي تحتاج إليها

الولايات، والقضاء على المركزية المالية التي مارستها الحكومة الفدرالية.

في النموذج الإفريقيّ لنيجيريا، فقد فرضت الدولة بوصفها وحديّة ذات حدود مصطنعة وتركيبية سكانية غير متجانسة، من قبل القوة الامبريالية بريطانية، التي كانت تعتبر البلاد واحدة من محميّاتها السياسية (25). فتأسّس الاتحاد الفدراليّ دون نقاش أو مفاوضات حول العلاقة بين المركز والولايات، وكانت أكثر القضايا الملحة هي تشكيل قضاء واحد، توزيع العائدات المالية، حقوق السكّان الأصليين، وتوزيع السلطات. فبمقتضى دستور ليتلون عام 1945 تأسست الفدرالية النيجيرية بثلاثة أقاليم إدارية و 36 ولاية، أدى هذا الاختلاق إلى تسهيل المركزية العسكرية التي دامت إلى سنة 1999، تاريخ تخلي العسكريين عن الحكم للمدنيين. تمّ اعتماد دستور 1999 الذي سعى من خلاله الحكّام الجدد لنيجيريا لاستيعاب الخلافات العرقية في البلاد، لكن ظلّت مشكلة اقتسام عائدات البلاد النفطية قائمة، ولا تزال مسألة الاعتراف بحقوق مواطنة كاملة للسكّان الأصليين مسألة شائكة، في ظلّ

ديمقراطية هشة ومهددة، تغيب فيها المساواة في التنمية بين الأقاليم الثلاثة، والفساد المالي، مما يجعل التجربة النيجيرية أفضل النماذج التي تتم فيها دراسة اعتماد النموذج الفدراليّ دون حرية أو نقاش وطنيّ تجاه القضايا الحساسة لتشكيل الأمة، وبنائها الدستوريّ.

أما فيدرالية روسيا، تضمّ الاتحادية الروسية 89 إقليمًا فيدراليًا مختلفًا بين جمهوريات وأقاليم ومناطق حكم ذاتي ومدن فيدرالية، في بلد أقرّ نظامًا ديمقراطيًا يعتمد على اقتصاد السوق، ويسعى إلى تعويض خسائر الحقبة الشيوعية، فقد عوّض دستور عام 1993 دستور عام 1918 البلشفيّ الفدراليّ، وعوّض الاتحاد الفدراليّ الروسيّ، ما كان يسمى: "جمهورية الاتحاد السوفياتي"، مما فرض إلغاء المادة التي تحدّث صراحة عن حكم ذاتيّ للجمهوريات السوفياتية، ففي دستور 1993 تمّ النصّ على الحقوق المتساوية لجميع المواطنين الروس، لكن التغيير الذي حدث، هو أنّ موسكو اليوم تمنح التسيير الذاتي لكلّ إقليم عكس ما كان معتمدًا بمنح الحكم الذاتي للأقاليم ذات الخصوصية العرقية، لكنّ

السلطة المركزية الفدرالية في موسكو تقول أنّ الكثير من الممارسات السلطوية توحى بأنّ السلطة المركزية كأتمها لدولة وحيدة وليست لدولة فدرالية؟؟. لذلك يعتبر الانفصال المسلح لجمهورية الشيشان أكبر تحدّ أمام الدستور الفدراليّ الروسيّ الذي يمنع أيّ انشقاق، ورغم خوض حروب امتدت بين عاني 1994 و 1996 و عاي 1999 و 2000، إلا أنّ حكومة الرئيس فلاديمير بوتين لم تجد وسيلة أفضل من المفاوضات، لحلّ مشكلة الاعلان الاستقلال الشيشانيّ من جانب واحد. (26)

في التجربة الفدرالية لجنوب إفريقيا، تمّ عام 1996 اعتماد دستور جديد لدولة غير عنصريّة، ذات نظام ديمقراطيّ ينقل البلاد من حكم الأقلية إلى حكم الأغلبية ضمن ثورة تمّ التفاوض عليها، وبانشغال الساسة بمسألة تحرير المقهورين من قبل النظام السابق، يتمّ تسيير تسعة أقاليم وفق نظام فدراليّ لا يزال النقاش حوله دائرًا إلى حدّ الساعة، فقد كانت الحاجة إلى وقت طويل لحسم وتصحيح المظالم وفق آليات العدالة الانتقالية وتدوين التاريخ، وسيلة للتحدّث حول العلاقة العنيفة التي كانت

سائدة بين المركزية الفدرالية والولايات، وتظلّ المشكلة القائمة اليوم حول اعتبار الفدرالية نتاج تسوية التفاوض، وليست نتاج رؤية واضحة للمجتمع الجديد، حيث تتمتع السلطة الوطنية بصلاحيات واسعة، ورغم ادعائها منح صلاحيات حكم مستقلة للأقاليم، إلا أنّ يُوَكَّد سطوة الحكومة المركزية على أموال الضرائب، التي تعاد إلى الأقاليم في شكل تحويلات، لتغطية 90 بالمائة من حاجات هذه الولايات، وهو ما خلق فجوة مستمرة في التنمية بين الولايات إضافة إلى مشكلة أخرى تتعلق بضخّ رأسمال الطويل وغياب مبادرات التسيير والحكم الذاتي. ومن جهة أخرى، يقوم أسلوب الفدرالية التعاونية في جنوب إفريقيا على مبدأ اللامركزية الإدارية.

في التجربة الفدرالية السويسرية يعد الدستور إلى سنة 1848 غير أنّ تعامل مع التقلبات السياسية للكانتونات الفدرالية غير المتناسكة، ساعد على غزو نابليون لسويسرا عام 1898، وتحويلها بالقوة إلى دولة وحدية مقسمة إلى أقاليم تحاكي الجمهورية الفرنسية، مما أدى إلى اضطرابات وتمرد فرض عودة الفدرالية مجددا، فاعتمدت

سويسرا نظاما ذا ديمقراطية مركزة وشديدة، وحد 25 كانتونا متباينا ضمن مساحة جغرافية صغيرة تضمّ ثلاثة أقاليم و04 لغات قوميّة، وتمّ إقرار دستور فدراليّ نابغ من نقاش قابل لاستيعاب كلّ الاختلافات ممكنة التوقّع، قوانين قابلة للإبداع والنقاش، لكن بكلفة كبيرة، وهي السعي إلى إرضاء الجميع، حيث تدوم تلك النقاشات لمدة طويلة وتتسبّب في بقاء صنع واختيار أنسب البدائل والخيارات، كما أنّ سويسرا عاني اليوم اختيارها أن تكون دولة محايدة في قلب الاتحاد الأوروبيّ، حيث تنهم بعزل نفسها بإهمالها البعد الدوليّ في نقاشاتها الوطنية، وهو ما يفسّر تعقيد مفاوضات بناء علاقاتها مع الاتحاد الأوروبيّ، فقد أدّت كلفة توحيد شعب راض، إلى خلق مشكلة في الجهة المقابلة، هي بحث السويسريين دائما عن تحقيق الإجماع.

أمّا المثال الأكثر إلهاما للديمقراطيات الناشئة، فهو النموذج الفدراليّ الأمريكيّ، فقد ألهم المثال العالم في كيفية استيعابه لكلفة وتاريخ الحرب الأهلية، بدستور دائم لأكثر من قرنين، وإصلاحات متتالية مفرطة في الديمقراطية سعيًا لإنقاذ التجربتين

الفدراليّة والجمهوريّة على حدّ سواء (27). غير أنّ القضايا الخلافية في الولايات المتحدة التي تتركز اليوم حول القضايا التجارية والقضايا الأخلاقية كالإجهاض وزواج المثليين، تخفي انتقال هذا البلد من دولة الجنس الوحيد إلى دولة تضمّ 280 مليوناً من مختلف الأعراق والألوان والطوائف، حلّت مشكلة العبودية بين الشمال والجنوب، فمن أجل ضمان استقرار المجتمع الأمريكيّ تمّ تعديل الدستور الدائم 27 مرّة، فقد كانت الحرب الأهلية جزءاً من الصراع الدستوريّ. ففي الوقت الذي تحتكر فيه السلطات الاتحادية حق التشريع والتنفيذ المركزيّ، تمتلك الولايات حقّ اتخاذ القرارات المناسبة والضرورية بموجب ما تمتلكه من صلاحيات للتشريع عند الطوارئ، دفاعاً عن الاتحاد ونيابة عن سلطته المركزيّة.

خامساً: السياسة الخارجية للدول الفيدرالية:

"لا يمكن لدولة ما أن تعيش لنفسها" كما يقول المفكّر الأمريكيّ هارولد لاسكي (Harold J. Laski) (1893 - 1950) (28)، والفدرالية أكثر التجارب

الدولتالية طرحاً للسجل الداخليّ حول العزلة أو الانفتاح على العالم، فالفدراليّة تقتضي اهتماماً كبيراً بالقضايا الداخليّة، لكنّ غالبية الدول الفدراليّة ملزمة بتقوية أدوارها الدوليّة والإقليمية دفاعاً عن مصالحها الخارجية، ومنعاً لأية محاولات للتدخل في الشؤون الداخليّة للأمة الاتحادية، خصوصاً التدخل في شؤون الأقليات أو "شظايا المجتمعات" كما يسمّيها هنتجتون، والتي البأ ما تكون لها امتدادات لدول مجاورة قوية، مما يجعل أسباب التنازع أو استقواء الأقليات بالخارج أمراً ممكناً ومتوقفاً.

أما بالنسبة لإدارة السياسة الخارجية للفيدرالية، فهي خاضعة للترتيبات الداخليّة للاتحاد، بحسب النموذج الدستوريّ المعتمد، رئاسي أو شبه رئاسي أو برلماني أو حكومة جمعيّة. غالباً ما تتولى المركزية الاتحادية تمثيل الشؤون الخارجيّة للفدراليّة، عبر رئيس البلاد ووزير الشؤون الخارجية، و سائل الاتحاديون عبر الهيئة التشريعية الحكومة (رئيس الدولة، رئيس الوزراء، أو وزير الخارجية)، حول مسائل وقرارات السياسة الخارجية للدولة، ويمكن انتقاد أو سحب الثقة من الحكومة

النماذج الفدرالية توجد تفصيلات دستورية للصلاحيات، وفي بعض النماذج الأخرى، تحتاج الدراسة إلى البحث والحفر القانوني ضمن التشريعات المؤسسية الأخرى، وفي بعض الأحيان يمكن اكتشاف ثغرات قانونية في التشريعات الفدرالية التي تقتضي حس الخلاف عبر التعديلات التشريعية لحسمها.

في سبيل الختم:

يحلّم الأوروبيون بالوصول إلى الولايات المتحدة الأوروبية، بخمسين مقاطعة أوروبية يمكنها أن تؤسس فدرالية جديدة مكونة من 50 ولاية مفدرلة⁽²⁹⁾، تقول الدراسات الأوروبية أنّ التجربة الوحيدة الأوروبية ممكنة في المستقبل، على الرغم من خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي، لم يخسر الأوروبيون الكثير في سبيل تحقيق حلمهم للوصول إلى كتلة واحدة، لأنّ الدراسات تقول أنّ هيمنة الأمريكية ستقود الهيمنة الأمريكية إلى الاضيار، وأنّ المستقبل سيكون أوروبياً.⁽³⁰⁾

درست هذه المقالة بشكل سريع تجارب 12 فدرالية من بين 28، ولا يمكن القول أنّها أوفت الظاهرة المبحوثة حقّها، غير أنّ

بسبب أيّ من مواقفها الدولية، حيال القضايا الخلافية لمواقف الفدرالية من كلّ ما يقع خارج الحدود الإقليمية للدولة، انطلاقاً من الحملات الداخلية للاعتراض الرسمي، والتزاماً بالخطوات المنطقية والديمقراطية لتحريك القضية أو رفع العراض أو الاحتجاج على مواقف الدولة الرسمية وسياساتها العامة الخارجية. وتعود للمحاكم العليا في الفدراليات أن تحكم في حال تعارض إرادة الهيئتين التشريعية والتنفيذية حيال قضايا السياسة الخارجية. أما في حالة التوافق بين الولايات والمركزية الفدرالية حول قضايا السياسة الخارجية، غالباً ما يكون ضمان مصالح الدولة في صالح جميع مكونات الفدرالية، وليس محصوراً على مكّون رئيس كعاصمة الدولة مثلاً، خصوصاً الامتيازات الدبلوماسية التي تعتبر بشكل أو بآخر امتيازاً مواطنياً يستفيد منه كلّ منتم للفدرالية.

لذلك، يمكن الاعتماد في حالي التوافق أو الاختلاف حول قضايا السياسة الخارجية، على حسم الخلاف من خلال تحليل مضامين القوانين الدستورية، وتحديد صلاحيات السلطات الثلاث، ففي بعض

التخصّص في دراسة الظاهرة الفدراليّة سيفرّق التجارب الفدراليّة في الدول المتقدّمة، عن فدراليّات العالم الثالث، الفدراليات النابعة من الذات، عن الفدراليات التي فرضتها الحماية أو الاستعمار، وستقف عند التجار الفدراليّة الأنجح وعند كفاءات تجاوزها للصعاب، مقابل خلق فدراليات ناجحة صعوبات لنفسها للانقسام والانفصال؟، علم الفدراليّات علم يستند على القانون الدستوريّ بالأساس، غير أنّه يستحيل دراسة هذه الظاهرة الهامّة، من خلال المنظور القانونيّ فقط، لأنّ الرهانات السلطويّة هي بالأساس رهانات سياسيّة تقتضي بحثاً معمّقا. غير أنّ الإدّعاء أنّ للسياسة نصيب الأسد في دراسة الظاهرة هو خطأ متعمّد آخر، لأنّ اللجوء إلى التفسيرات التاريخية والأنتروبولوجيّة والسياسيولوجيّة والأيدولوجيّة والثقافية والاقتصادية... وغيرها، سيختصر على الباحث وقته في البحث عن أسباب تسارع أو بطء النزعة التكامليّة الاتحاديّة، أو أسباب ظهور الأمراض الانفصاليّة للتجزئة.

توصلت المقالة البحثيّة في الجابة على الاشكاليّة، إلى أنّ لكلّ تجربة فدراليّة أسبابها الخاصة، التي تجعلها تتفرّق بوصفها اتحادا طوعيا أم أنّها ناجمة عن إكراه فرضته مقتضيات الصراع الداخليّ. وجابة على التساؤلات الفرعية، يمكن القول أنّ منح الأقاليم سلطة متساوية هو نموذج وحيد ضمن نماذج مختلفة للفدراليات، التي قد تحدث فيها عمليات تضامنية متزامنة لصنع القرار، عكس النماذج اللاتماثليّة الأخرى، فبما أنّ لكلّ تجربة فدراليّة خصوصيتها، فنّ لكلّ ولاية أو مقاطعة أو كتون أو لاندر داخل أيّة فدرالية نموذجية، مميزات تفرّقها عن المجاورة لها. لذلك لا يمكن القول أنّ الفدراليات نموذج مضلّل للآخرين من ناحية تشابك القوانين، ففي الكثير من الأحيان تلجأ الفدراليات إلى التعديلات التشريعيّة لحلّ المشكلات المزمنة التي تواجهها.

إجابة على فرضيات المقالة، فقد توصلت الفرضية الأولى إلى أنّ التعقيد المؤسسيّ دلالة من دلالات التحكّم الفدرالي في متطلبات الأقاليم، وهو أهمّ ضمانات التماسك الاتحاديّ، رقم توفير

الاستقلالية للوحدات المكونة للاتحاد (المقاطعات المفدرلة). أما الفرضية الثانية، فقد توصلت حيالها العملية البحثية إلى وجود دور استثنائي لاحتواء الهويات ومصالح المجموعات الهوياتية من خلال الفدرالية، في حين توصلت الدراسة بخصوص الفرضية الثالثة، إلى أنّ تعديل التشريعات الفدرالية ممكن كلما تعرّضت الهويّات المجتمعة أو مصالح الولايات المفدرلة للتضارب أو الاختلاف، ولا يمكن للفدرالية أن تضع تشريعات مقدسة وصماء غير قابلة للتعديل، وإلاّ تعرّضت التجربة الاتحادية للتهديد.

الهوامش والإحالات:

- (1)- نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية (عمّان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط. 02، 2011)، ص. 82.
- (2)- أزهار هاشم أحمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفيدرالي (القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية، 2014)، ص. 28.
- (3)- صاموئيل هنتجتون، جي بنجهام باويل الإبن، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر: نظرة عالمية (ترجمة: هشام عبد الله) (عمّان: الدار الأهلية للنشر والتوزيع، ط. 05، 1998)، ص. 38.

- (4)- جون أندرسون، مقدمة عن الفيدرالية: ما هي الفيدرالية؟، وكيف تنجح حول العالم (ترجمة: مها تكلا) (أوتاوا: منشورات منتدى الأنظمة الفيدرالية، *The Forum of Federation*، 2007)، ص. 02.
- (5)- منى حرب، سامي عطا الله، السلطات المحلية والخدمات العامة: تقييم اللامركزية في العالم العربي (بيروت: المركز اللبناني للدراسات LCPS، مؤسسة المجتمع المفتوح *Open Society Foundations*، 2015)، ص. 10.

(6)- Michael Burgess, *Comparative Federalism: Theory and practice* (London and New York: Edts. Routledge, 2006), p. 10. ; Stable URL: <http://14.139.206.50:8080/jspui/bitstream/1/1499/1/Burgess,%20Michael%20-%20Comparative%20Federalism%20Theory%20and%20practice.pdf>

- (7)- هارفي سي مانسفيلد، توكفيل: مقدمة قصيرة جدا (ترجمة: مصطفى مجذوفاد) (القاهرة: مؤسسة هندواي للتعليم والثقافة، 2016)، ص. 101.

(8)- B.H. Satyanarayana, "THE THEORY OF FEDERALISM," *International Journal of Current Research*, Vol. 3, Issue, 12, pp.210-213, December, 2011, Stable URL: <http://www.journalcra.com/sites/default/files/Download%201145.pdf>

- (9)- عبد الوهاب الكيتالي، موسوعة السياسة: الجزء الرابع (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، دار الهدى للنشر والتوزيع، د.ت)، ص. 479.

(10)- Roger Scruton, *The Palgrave Macmillan Dictionary of Political Thought* (New York: Edts. Palgrave macmillan, 3rd..Edns. , 2007), p. 245.

(11)- Dimitrios Karmis, Wayne Norman, *THEORIES OF FEDERALISM: A READER* (New York: Edts. Palgrave Macmilan, 2005), p.15 .

(12)- Jenna Bednar, *A Political Theory of Federalism* , Stable URL:

≤<http://www-personal.umich.edu/~jbednar/Pubs/befwbib.pdf>
≥

(20)- راؤول بلندنباخر، أبيغيل أوستاين، حوار عالمي حول الفيدرالية، الجزء الرابع: حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظر مقارنة (أوتاوا: منشورات منتدى الأنظمة الفيدرالية، *The Forum of Federation*، الرابطة الدولية لمركز الدراسات الفيدرالية، 2007)، ص. .

(21)- راؤول بلندنباخر، أبيغيل أوستاين، حوار عالمي حول الفيدرالية، الجزء الثالث: حوارات حول مجالات الحكم التشريعية والتنفيذية والقضائية في الدول الفيدرالية (أوتاوا: منشورات منتدى الأنظمة الفيدرالية، *The Forum of Federation*، الرابطة الدولية لمركز الدراسات الفيدرالية، 2007)، ص. .

(22)- روز براون، البرازيل... شعبها وأرضها (ترجمة: محمد عبد الفتاح إبراهيم) (القاهرة - نيويورك: مكتبة النهضة المصرية، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، مارس 1979)، ص. 135.

(23)- *Eli Nathans, The Politics of Citizenship in Germany: Ethnicity, Utility and Nationalism (New York & Oxford: Edts. BERG, 2004), p. 204.*

(24)- روميليا ثابار، الهند... الألفية الثالثة (ترجمة: محمد خير ندمان) (الرياض: مكتبة الملك فهد الوطنية للنشر، سلسلة كتاب العربي، العدد: 20، 1432 هـ)، ص. 199.

(25)- إبراهيم أحمد نصرالدين، صبحي قنصوة،... وآخرون، الموسوعة الإفريقية، المجلد الخامس.. بحوث سياسية واقتصادية (القاهرة: منشورات معهد البحوث والدراسات الإفريقية (1947 - 1997)، مايو 1997)، ص. 112.

(26)- ليليا شيفتسوف، روسيا بوتين (ترجمة: بسام شيحاح) (بيروت: الدار العربية للعلوم ناشرون، 2006)، ص - ص. 95 - 207.

(13)- عبد الغفار رشاد القصبي، المؤسسة وبناء المؤسسات (المنامة: إصدارات معهد البحرية للتنمية، سلسلة إصدارات التنمية السياسية، العدد: 02، 2008)، ص. 36.

(14)- جابريل آلوندي، جي بنجهام باويل الإين، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر: نظرة عالمية (ترجمة: هشام عبد الله) (عمّان: الدار الأهلية للنشر والتوزيع، ط. 05، 1998)، ص. 99.

(15)- روبرت دال، التحليل السياسي الحديث (ترجمة: علا أبو زيد) (القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، ط. 05، 1998)، ص. 96.

(16)- أندرسون، مرجع سابق، ص. 15.

(17)- هكار عبدالكريم فندي، الفيدرالية.. مفهوما وتطبيقا (دهوك: مطبعة خاني، 2009)، ص. 20.

(18)- راؤول بلندنباخر، أبيغيل أوستاين، حوار عالمي حول الفيدرالية، الجزء الثاني: حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان الفيدرالية (أوتاوا: منشورات منتدى الأنظمة الفيدرالية، *The Forum of Federation*، الرابطة الدولية لمركز الدراسات الفيدرالية، 2007)، ص. .

(19)- راؤول بلندنباخر، شاندر باسما، حوار عالمي حول الفيدرالية، الجزء السادس: حوارات حول الحكم المحلي ومناطق المدن الكبيرة في الدول الفيدرالية (أوتاوا: منشورات منتدى الأنظمة الفيدرالية، *The Forum of Federation*، الرابطة الدولية لمركز الدراسات الفيدرالية، 2007)، ص. .

(27). وودي هولتون، الأمريكيتون الجوامح وأصول الدستور الأمريكي (ترجمة: أبو يعرب المرزوقي) (أبو ظبي: منشورات منشورات مشروع كلمة، 2010)، ص. 225.

(28). هارولد لاسكي، الدولة نظريًا وعمليًا (ترجمة: سعيد شحاتة) (القاهرة: منشورات الهيئة العامة لقصور الثقافة، ط. 02، 2012)، ص. 36.

(29)- Wolfgang Wessels, Andreas Maurer, Jürgen Mittag, Fifteen into One?: The European Union and Its Member States (New York: Edts. Palgrave macmillan, Manchester University Press, 2003), p. 116.

(30). مارك ليونارد، لماذا سيكون القرن 21 أوروبيًا؟ (الرياض. أبو ظبي: منشورات العبيكان، منشورات دار كلمة، 2009)، ص. 112.

