ملف الموضوعات ٤

تَوزِيـعُ الصَلاحِيَاتِ فِي الدُوَلِ الفيدِرالِيّة

EZKS
Europäisches Zentrum für Kurdische Studien
European Center for Kurdish Studies

EZKS
Europäisches Zentrum für Kurdische Studien
European Center for Kurdish Studies

Project: Power Sharing for a United Syria
Emser Straße 26
Berlin 12051
Germany

mail@kurdologie.de
+49 30 67 96 85 27

برلين | ٢٠١٧

تَوزِيـعُ الصَلاحِيَاتِ فِي الدُوَلِ الفيدِرالِيّة

يحظى السؤال عن توزيع الصلاحيات المؤسساتية في الأنظمة ذات المستويات السياسية المتعددة بأهمية محورية. أي مستوى يتمتع بأي حق؟ وكيف يتم تنظيم العلاقة بين المستويات السياسية المختلفة؟ يعد التقسيم إلى مستويات متباينة الخاصية الأساسية لنظم الحكم الفيدرالية. وحتى لو كان لدى معظم الدول الوحدوية مستويات سياسية مختلفة أيضاً (على سبيل المثال المقاطعات *Counties* في المملكة المتحدة أو الأقاليم *départements* في فرنسا)، عادة ما توجد المستويات السياسية الدنيا ذات الصلاحيات الموثقة والمضمونة دستورياً في الدول الفيدرالية حصراً.

رغم عدم وجود تعريف مقبول بشكل عام لمصطلح الفيدرالية حتى يومنا هذا، هناك توافق إلى حد بعيد حول ضرورة وجود توزيع مضمون للصلاحيات بين الحكومة المركزية والولايات وكذلك مشاركة الولايات في تشريع الدولة المركزية. سوف تناقش هذه الورقة الموجزة الأسئلة التالية:

١. كيف يتم تقسيم الصلاحيات في الدول الفيدرالية؟ أي الصلاحيات تخضع عادةً لسلطة الحكومة المركزية أو الحكومات دون الوطنية أو الحكومات المحلية؟

٢. ماهي المعايير والمبادئ المعتمدة في تقسيم الصلاحيات في الأنظمة الفيدرالية؟

٣. كيف يساهم التوزيع الناجح للصلاحيات التشريعية في ضبط النزاعات وإرضاء مصالح الأقليات؟

١. توزيـع الصلاحيات في نماذج فيدرالية مختلفة

من يستطيع فعل ماذا؟ من يتخذ القرارات وفي أي شأن؟ إنها أسئلة جوهرية لكل دولة بغض النظر عما إذا كان تنظيم الدولة فيدرالي أو وحدوي. إن الإجابة على هذه الأسئلة متعلقة بالسياق حتماً وقابلة للتغير مع مرور الوقت. على سبيل المثال تلعب عملية نشوء النظام الفيدرالي دوراً مهماً فيما يتعلق بتوزيع الصلاحيات. عندما تتكون الدولة الفيدرالية من ولايات أو دول كانت مستقلة من قبل (ما يطلق عليه *coming-together federalism* أي "فيدرالية الالتقاء") كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وكذلك الاتحاد الأوربي، فإن الوحدات دون الوطنية تمتلك صلاحيات أكبر بكثير مما لو قامت حكومة مركزية بقيادة عملية إصلاح فيدرالي من أجل منح الوحدات دون الوطنية صلاحيات أكثر (ما يطلق عليه *holding-together federalism* أي "فيدرالية التماسك") مثل بلجيكا وجنوب أفريقيا.

بالنسبة لأنصار البحوث الفيدرالية الكلاسيكية كان الفصل الواضح الذي لابس فيه بين صلاحيات الحكومة المركزية والصلاحيات الحكومية دون الوطنية هو التصور المثالي لتوزيع مجالات المسؤولية. تبعاً لهذا المنطق يمتلك كل مستوى سياسي القدرة على التصرف بمعزل عن المستوى الأخر ويتحمل المسؤوليات المكلف بها بصورة مستقلة. يتبع هذا النموذج من توزيع الصلاحيات التقليد الأمريكي ويوصف عادة بال *dual fedralism* ("الفيدرالية المزدوجة"). لكن تبين في التطبيق العملي بأن فصل الصلاحيات بشكل واضح شبه مستحيل، لأن مجالات المسؤولية للمستويات المختلفة تتقاطع على أرض الواقع. هكذا يخضع على سبيل المثال التعليم إلى سلطة الولايات في النظام الفيدرالي الأمريكي، لكن على الرغم من ذلك تلعب الدولة المركزية في واشنطن دوراً مهماً في مجال التعليم، حيث تضمن . من خلال المساعدات المالية لتطبيق برامج السياسات التعليمية . التأثير على سياسة التعليم في الولاية المعنية. يبدو التشابك بين صلاحيات الدولة المركزية وصلاحيات المستوى المحلي في دول فيدرالية أخرى مثل ألمانيا أكثر وضوحاً. فقد جرت العادة في الفيدرالية الألمانية على أن تقوم الولايات بتطبيق تشريعات الحكومة الاتحادية وبالتالي يعتمد كلا المستويين على تعاون المستوى الأخر. يطلق على هذه الحالة *integrated federalism* ("الفيدرالية المتكاملة").

٢. قوائم الصلاحيات في الأنظمة الفيدرالية

عادةً ما تضم الدساتير في الدول التي تعتمد النظام الفيدرالي قوائم بصلاحيات مخصصة إما للدولة المركزية أو للولايات. وهنا يكمن الاختلاف الهام بين الفيدرالية والمبادئ المشابهة لها كتفويض الصلاحيات واللامركزية، ففي حين تكون صلاحيات الولايات في الدول الفيدرالية منصوص عليها في الدستور وبالتالي من الصعب نسبياً (أو عموماً لا يمكن) إلغائها، تسري على الدول التي تطبق تفويض الصلاحيات أو اللامركزية القاعدة التي تقول بأن صلاحيات الولايات تنتج إما عن قوانين بسيطة أو أن الدولة المركزية تقوم ببساطة بتفويض هذه الصلاحيات إلى الوحدات دون الوطنية.

يحمي التوثيق الدستوري لصلاحيات المستوى دون الوطني . في صيغة قوائم صلاحيات . الولايات من تدخلات الدولة المركزية في شؤون حكمها الذاتي.

تتباين قوائم الصلاحيات بشدة بين الدول الفيدرالية المختلفة. بينما تكون القوائم مفصلة جداً في بعض البلدان، تكون مختصرة جداً في بلدان أخرى. يمكن بشكل عام القول إنه في النظم الفيدرالية المترسخة (مثل الولايات المتحدة الأمريكية) تكون قوائم الصلاحيات في الدستور مختصرة نوعاً ما، بينما يتم إدراج الصلاحيات المختلفة للمستويات السياسية بشكل مفصل في الأنظمة اليافعة (على سبيل المثال الهند). إلا أن مجرد وجود قوائم صلاحيات في الدساتير لا يؤدي بشكل حتمي لتمتع الولايات بمزيد من الاستقلالية. على سبيل المثال يُدرج الدستور الهندي أكثر من ٢٠٠ صلاحية خاضعة لسلطة الولايات ومع ذلك تُمارس الحكومة المركزية . فيما يتعلق بهذه الصلاحيات . نفوذاً كبيراً على سياسة الحكومات دون الوطنية. الأمر مشابه في أفريقيا الجنوبية، فعلى الرغم من أن دستور أفريقيا الجنوبية يمنح العديد من الصلاحيات للمحافظات، تسيطر الحكومة المركزية على أغلب الموارد المالية. هذا يؤدي على أرض الواقع إلى اعتماد المحافظات على أموال الحكومة المركزية.

عادةً ما تضم الدساتير في الدول الفيدرالية ثلاث قوائم مختلفة:

١. الصلاحيات الحصرية للدولة المركزية

٢. الصلاحيات الحصرية للولايات

٣. الصلاحيات المشتركة/ التنافسية (*shared /concurrent competences*)

تمتلك الصلاحيات المشتركة/ التنافسية بصورة خاصة ميزة منح النظام الفيدرالي المرونة اللازمة لإيجاد حلول دون وطنية للمشاكل، التي تحظى بأهمية على مستوى الدولة ككل. وفق هذا المفهوم تعطي الحكومة المركزية على سبيل المثال توجيهات عامة في مجال سياسي معين، غير أنها تترك الصياغة المفصلة والتطبيق للوحدات دون الوطنية، مما يسمح بمراعاة الاختلافات الإقليمية عند التشريع. يُعد نظام التعليم المهني الهندي مثالاً على ذلك: بما أن التعليم المهني مُدرج كصلاحية مشتركة/ تنافسية وفقاً للدستور، تقوم الدولة المركزية بإعطاء توجيهات عامة (على سبيل المثال معايير دنيا موحدة)، لكن يترك وضع التفاصيل المحددة للولايات الاتحادية.

إضافة إلى ذلك يحدد الدستور عادةً المستوى السياسي، الذي يكون صاحب اليد العليا في حالات النزاع. غالباً لا يجوز في الدول الفيدرالية أن تنتهك القوانين دون الوطنية قوانين الدولة المركزية. في الحالة الألمانية يغلب مبدأ "أولوية التشريعات الاتحادية على تشريعات الولايات" على الجدل في هذا السياق. كما يمكن في ألمانيا . في حال نشوب خلاف حول الصلاحيات أو أية خلافات أخرى ما بين المستويات السياسية . أن تتوجه الأطراف المعنية إلى المحكمة الدستورية (أنظر إلى الورقة الموجزة رقم ٣)

وختاماً لابد من التطرق إلى ما يطلق عليه صلاحية متبقية. حيث يتم كل الصلاحيات لم يتم إدراجها بوضوح في قائمة الصلاحيات بالصلاحيات المتبقية. وبناء عليه تتضمن أغلب الدساتير بنداً لتحديد المستوى السياسي الذي يتولى الصلاحية المتبقية. يضمن هذا الأمر تخصيص كل مجال سياسي حالي ومستقبلي إلى أحد المستويات السياسي. هكذا تقع الصلاحية المتبقية في أستراليا وألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية على عاتق المستوى دون الوطني، بينما في الهند وكندا وإسبانيا وجنوب أفريقيا على عاتق الحكومة المركزية.

تتبع الأنظمة الفيدرالية المتباينة مسارات مختلفة عند التوزيع المحدد للصلاحيات، فبينما تكون الصلاحيات المركزية الحصرية في الولايات المتحدة الأمريكية وأستراليا محدودة للغاية، تملك ألمانيا والهند بالمقارنة قدر أكبر من الصلاحيات المركزية الحصرية. يؤدي تشابك الصلاحيات وضرورة تعاون المستويات السياسية في الكثير من الدول الفيدرالية إلى وجود العديد من الصلاحيات مشتركة/ تنافسية. غير أن ذلك قد يؤدي إلى حالات من الجمود.

تُعد العلاقات الدولية والدفاع والسياسة التجارية والمالية والجمارك والبنى التحتية المتجاوزة للحدود الإقليمية وبعض الضرائب في معظم الأنظمة الفيدرالية صلاحيات حصرية للحكومة المركزية. خلافاً لذلك يمثل التعليم والثقافة والديانة والشرطة والبنى التحتية الإقليمية الصلاحيات الكلاسيكية للمستوى دون الوطني. كما تعد الزراعة والمواد الخام والبيئة في العديد من الدول الفيدرالية صلاحيات مشتركة/ تنافسية. لكن ليست هناك صيغة عامة لتوزيع الصلاحيات. هناك في كل دولة صلاحيات ذات أهمية خاصة تختلف وفقاً للمعطيات التاريخية، الأمر الذي يتطلب تطبيق معايير مختلفة.

٣. توزيع السلطة: مبادئ وآلية حل النزاع

المبدأ الأول خلال توزيع الصلاحيات هو "الحجة الديمقراطية". يهدف توزيع الصلاحيات على المستويات المختلفة . وفقاً لهذا المبدأ. إلى اتخاذ قرارات وإجراءات سياسية تكون قريبة قدر الإمكان من الشعب. ثانياً، غالباً ما يُذكر مبدأ التبعية (الولاية الاحتياطية) في سياق توزيع الصلاحيات. وفقاً لهذا المبدأ لا تتولى الدولة المركزية الصلاحيات إلاَّ في حال عدم قدرة المستوى دون الوطني (أو المحلي) على ضمان تحقيق الأهداف المعنية على النحو المطلوب. ثالثاً، لابد من التطرق إلى حجة الفعَّالية، حيث يمكن وفقاً لها خفض نفقات عدد كبير من الخدمات الحكومية (ولكن ليس كافة الخدمات) من خلال التوزيع الفعَّال للصلاحيات، وذلك عندما يتم تقديم هذه الخدمات من قبل الوحدات دون الوطنية. بالتالي يعد نقل الصلاحيات إلى المستوى دون الوطني أمراً مجدياً، لأن المؤسسات المحلية تكون قادرة على تقييم الوضع والاحتياجات بصورة أفضل وتستطيع بذلك تفادي التقديرات الخاطئة الباهظة التكاليف. في نهاية المطاف يسمح التوزيع الناجح للصلاحيات في الحالة المثالية بإرضاء مصالح الأقليات الواضحة، حيث بإمكان الوحدات دون الوطنية مراعاة الخصوصيات الإقليمية والمحلية في تشريعها (*unity-in-diversity-Argument* أي حجة الوحدة في ظل التنوع).

من الممكن أن يساهم توزيع الصلاحيات بين الولايات والحكومة المركزية . على وجه الخصوص في الدول المتعددة الأعراق والديانات . بتسوية النزاعات القائمة بين الأقليات والأغلبيات. تنشب الخلافات العرقية غالباً عندما تعتبر أقلية مجتمعية أوعرقية أو دينية أنها مضطهدة من قبل الأغلبية وتخشى على هويتها الثقافية (ما يطلق عليه *Grievance Theory* أي نظرية المظلومية). قد يساعد في هذا السياق نقل الصلاحيات . مثل التعليم، الشؤون الدينية والاجتماعية أو إنشاء قطاع الخدمات المدنية على المستوى دون الوطني وجهاز الشرطة . في نزع فتيل النزاعات القائمة بين الأقلية المتمركزة إقليمياً والأغلبية.

وتعد الهند مثالاً إيجابياً على إمكانية مساهمة نقل المسؤولية والصلاحيات في الدول المتعددة الأعراق في إنهاء النزاعات. هكذا تم على سبيل المثال إنهاء نزاع دموي بين الدولة المركزية الهندية وأقلية الميزو في الشمال الشرقي للبلاد في عام ١٩٨٦ من خلال إبرام معاهدة سلام أقرّت لولاية ميزورام بصلاحيات واسعة. ووفقاً لهذه المعاهدة يكون لدى برلمان ميزورام الصلاحية الحصرية بإصدار قوانين متعلقة بالعديد من الممارسات العرفية والدينية والاجتماعية. تنص معاهدة السلام كذلك على اعتبار قوانين الحكومة المركزية التي تخالف الممارسات العرفية لأفراد الميزو باطلة. هذا يتضمن على سبيل المثال الاعتراف بقانون الأعراف والملكية التقليدي. ينظر إلى معاهدة السلام ونقل الصلاحيات والحكم الذاتي المترتبين عليها كعمل ناجح بصفة عامة، لأنها أنهت مساعي الانفصال لقبائل الميزو على مدى عقود.

لكن مثال الهند يبين أيضاً مشاكل وأوجه قصور تتعلق بالتوزيع الصارم للصلاحيات وما يصاحبه من حكم ذاتي للوحدات دون الوطنية. تستطيع الحكومة المركزية في دلهي استناداً للمادة ٣٥٦ من الدستور حل أية حكومة من حكومة الولايات وتولي صلاحيات الولايات. الشرط الوحيد لفعل ذلك هو أن تشهد الحكومة المركزية بفشل حكومة إحدى الولايات. لقد استخدمت الحكومة المركزية في دلهي هذه الآلية في الماضي على سبيل المثال للتخلص من الحكومات التي تعارض إرادة دلهي. ووفقاً لذلك يحظى الدور الذي تلعبه قوانين طوارئ كهذه بأهمية كبيرة بالنسبة لتوزيع فعَّال للصلاحيات لا يسري على الورق فقط وإنما على أرض الواقع أيضاً. يجب أن تكون هناك على الأقل آلية تمنح الولايات المتضررة من تشريعات الطوارئ إمكانية الدفاع عن نفسها بصورة فعَّالة في مواجهة تدابير/حالة الطوارئ المفروضة عليها.

٤. ملاحظات ختامية

لا توجد صيغة عامة لتوزيع الصلاحيات بشكل مثالي. يتعرض كل نظام لمواجهة التغييرات المستمرة والنزاعات السياسية. حتى في الأنظمة الفيدرالية المترسخة مثل ألمانيا تدور مراراً وتكراراً نقاشات سياسية حول تغيير توزيع الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والولايات. آخر عملية إصلاح فيدرالية موسعة في ألمانيا أعيد فيها توزيع عدة صلاحيات أجريت في عام ٢٠٠٦. يجب النظر إلى الفيدرالية كعملية مستمرة. لا تسير هذه العملية في اتجاه أو آخر حتماً. بينما استطاعت على سبيل المثال المقاطعات في كندا أن تكسب تدريجياً صلاحيات أكثر ودوراً أقوى خلال المئة وخمسين عاماً الماضية، جرى تعزيز دور الحكومة المركزية في نظام الولايات المتحدة الفيدرالي.

يمكن .كما أظهر مثال ميزورام في الهند .أن يكون إدخال اللاتماثل الدستوري أمراً مجدياً بصورة خاصة في إنهاء النزاعات العرقية. يعني اللاتماثل في هذا السياق تمتع أقليات أو ولايات معينة داخل دولة ما بحقوق استقلال ذاتي خاصة (على سبيل المثال بخصوص الممارسات الدينية)، بينما تُحجب هذه الحقوق عن الجماعات أو الوحدات الإقليمية الأخرى. يجب الانتباه في هذا الصدد إلى أن هذا الأمر قد يؤدي في الوقت ذاته إلى إشكاليات، فقد تشعر بمقتضى ذلك الفئات الأخرى في دولة متعددة الأعراق بالظلم. وينبغي .خاصة في حالات اللاتماثل .الإجابة على السؤال عن مدى التمييز الذي يمارس ضد الأقليات التي تعيش ضمن الولاية الواحدة (ما يطلق عليه *minorities within minorities* أي "أقليات داخل أقليات") من قبل حكومة الأغلبية في الولاية المعنية.

ختاماً يمثل امتلاك كل مستوى من المستويات السياسية لموارد وقدرات مالية وإدارية كافية لتولي صلاحياته بصورة فعالة أهمية محورية بالنسبة لتوزيع الصلاحيات. حينئذ فقط يمكن الحديث عن توزيع فعَّال للصلاحيات يشكل أساساً لأي نظام فيدرالي.

- النهاية -