

الفيدرالية

INTERNATIONAL
IDEA
INSTITUTE FOR
DEMOCRACY AND
ELECTORAL
ASSISTANCE

أيار/مايو ٢٠١٥

لمحة عامة

حول هذه السلسلة

ترمي هذه الكراسات الأساسية التي تتناول بناء الدساتير إلى مساعدة الدول في بناء دساتيرها أو إنجاز عمليات إصلاح دستوري عبر: (١) مساعدة المواطنين والأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني والمسؤولين الحكوميين وأعضاء الجمعيات التأسيسية في اتخاذ خيارات دستورية حكيمة؛ (٢) مساعدة موظفي المنظمات الدولية الحكومية وأطراف خارجية أخرى في تقديم دعم مفيد ومدروس ووثيق الصلة بالظروف السياقية لصناع القرار المحليين. وقد صممت الكراسات لتكون مدخلاً للقراء غير المختصين، ومفكرات مكثفة ملائمة لذوي المعرفة أو الخبرة في بناء الدساتير. وهي تهدف بترتيب مواضعها وفق الخيارات العملية التي يواجهها بناء الدساتير، إلى إيضاح قضايا معقدة بطريقة مبسطة ومختصرة.

ماذا؟

الفيدرالية آلية دستورية لتوزيع السلطة بين مختلف مستويات الحكم، بحيث تتمتع الوحدات الاتحادية بحكم ذاتي حقيقي ومضمون دستورياً في مجالات سياسية معينة، وتشارك في السلطة وفق قواعد متفق عليها في مجالات سياسية أخرى. وهكذا، تجمع الفيدرالية بين حكم ذاتي جزئي وحكم مشترك جزئي (إيلازار ١٩٨٧).

لماذا؟

فيدرالية الهوية: وسيلة لتحقيق السلم والاستقرار والتوافق المشترك في بلدان تتميز بفروق متمركزة إقليمياً في الهوية أو العرق أو الدين أو اللغة. فيدرالية الكفاءة: أداة تحسن تقديم الخدمات، وتضمن اتخاذ القرار على أنسب مستوى، وتقي من التمرکز الزائد للسلطة، وتخلق مزيداً من فرص المشاركة الديمقراطية.

لم لا؟

لئن ساعدت الفيدرالية بعض البلدان في تسوية نزاعاتها أو تحسين حوكمتها، فإنها أيضاً قد تفاقم الاختلافات الموجودة، ما يؤدي أحياناً إلى تعميق النزاعات أو فشل الدولة. الفيدرالية شكل معقد من أشكال الحكم وغالباً ما تكون شديدة الالتزام بالقانون، وهو أمر مكلف ويعيق وضع السياسات وتطبيقها على نحو متسق.

أين؟

تطبق الأنظمة الفيدرالية عادة في البلدان ذات التنوع الثقافي والأقاليم الكبيرة. وخير مثال على البلدان الفيدرالية أو شبه الفيدرالية؛ الأرجنتين، بلجيكا، البرازيل، كندا، ألمانيا، الهند، ماليزيا، نيجيريا، باكستان، إسبانيا، جنوب أفريقيا والولايات المتحدة الأمريكية.

حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات هي منظمة حكومية دولية تدعم الديمقراطية المستدامة حول العالم.

ما القضية؟

الفيدرالية نظام حكم يقوم على تقسيم محدد دستورياً للسلطات بين مستويات الحكم المختلفة. وهناك عادةً مستويان رئيسيان: (١) مستوى وطني أو مركزي أو فيدرالي. (٢) مستوى الولاية أو المقاطعة أو الإقليم. لكن النظام الفيدرالي في بعض الدول يفرض توزيعاً ثلاثياً للسلطة عبر الاعتراف بالسلطات الدستورية للحكم المحلي (جنوب أفريقيا)، أو عبر خلق أشكال معقدة من الفيدرالية المتداخلة إقليمياً ولغوياً (بلجيكا).

وهكذا، تسمح الفيدرالية للجماعات المتمايزة المحددة بحدودها الإقليمية بأن تتمتع بحكم ذاتي مضمون في أمور معينة ذات أهمية خاصة لها، مع البقاء جزءاً من اتحاد فيدرالي أكبر تمارس من خلاله سلطات مشتركة في القضايا ذات الاهتمام المشترك.




وتحقيقاً لتلك الغاية، تتضمن مكونات النظام الفيدرالي، بالإضافة إلى المؤسسات التشريعية والتنفيذية (وأحياناً القضائية) على كل مستوى من مستويات الحكم، دستوراً صارماً نسبياً يبين توزيع السلطات بين مستويات الحكم المختلفة، وهيئة قضائية عليا مسؤولة عن البت في النزاعات بينها.

هناك سببان رئيسيان للتفكير في اتباع نظام الفيدرالية:

- فيدرالية الهوية: جماعتان قوميتان أو أكثر، متميزتان ثقافياً أو لغوياً أو دينياً أو خلاف ذلك، وتجمعها قواسم مشتركة في المصلحة أو الهوية تكفي لجعلها تودان العيش معاً في دولة واحدة، لكن يفصلها أيضاً تمايز في المصلحة أو الهوية يكفي لجعلها تطلبان بحكم ذاتي جوهرية ضمن تلك الدولة (كندا وسويسرا).
- فيدرالية الكفاءة: بلد منسجم ثقافياً لكنه كبير جغرافياً، ويرغب في تحسين التمثيل الديمقراطي والمساءلة بجعل السلطة لامركزية ومنح المحليين سيطرة أكبر على الموارد والسياسات، مع المحافظة على الوحدة الوطنية والقدرة على التصرف بإتساق في مسائل السياسة الوطنية (ألمانيا والأرجنتين).

تسعى الفيدرالية إلى التوفيق بين الرغبة في الوحدة والتضامن في قضايا معينة والرغبة في التنوع والحكم الذاتي في قضايا أخرى (الشكل ١). وبالتالي، يتوقف سؤال ما إذا كانت الفيدرالية ملائمة لبلد معين (وإذا كانت كذلك، فما الشكل الذي يجب أن تتخذه المؤسسات الفيدرالية، وإلى أي مدى ينبغي تطبيق المبدأ الفيدرالي)، يتوقف أساساً على التوازن بين المصالح أو الهويات المشتركة من جانب، والمصالح أو الهويات المتباعدة من جانب آخر.

الشكل ١: الفيدرالية باعتبارها وحدة في التنوع

١. دول منفصلة	٢. دولة وحدوية	٣. دولة فيدرالية
		
تنوع وحكم ذاتي دون وحدة وتضامن	وحدة وتضامن دون تنوع أو حكم ذاتي	تنوع وحكم ذاتي ضمن وحدة أو تضامن

لماذا الفيدرالية؟

(أ) الأسباب الموجبة للفيدرالية

تعتبر الفيدرالية حلاً مؤسسياً للمشكلات التي ترافق الحجم والتنوع.

الحجم: ترجع أصول الديمقراطية إلى الدولة-المدينة في العصور القديمة والقرون الوسطى، عندما كان المواطنون قادرين على المشاركة مباشرة في الحياة السياسية. وتاريخياً، ساد اعتقاد بأن الديمقراطية ليست ممكنة إلا في الدول الصغيرة، حيث تتخذ القرارات عبر نقاشات مباشرة وجهاً لوجه في ساحة المدينة. وسمح تطور المؤسسات التمثيلية بممارسة الديمقراطية على مستوى الدولة القومية، لكن بقيت مشكلة الحجم لأن لزيادة مساحة الوحدة السياسية عدداً من العواقب. فمع ازدياد البعد الجغرافي بين الحكومة والناس، يصعب على الناس إيصال أصواتهم، فزيد سيطرة النخبة الموجودة في المركز على العملية السياسية، ويقل احتمال أن يفهم الحكام احتياجات الناس وتطلعاتهم وأولوياتهم. ويمكن لهذا أن يسفر عن وضع سياسات غير شعبية وغير ملائمة وغير قابلة للتطبيق، فضلاً عن نمو شعور بالاغتراب والإحباط يؤدي سمعة النظام السياسي برمته. وتساعد الفيدرالية في حل هذه المشكلة، لأنها تتيح ممارسة صلاحيات حقيقية على مستوى الولاية أو الإقليم بغية منح الناس فرصاً أكبر في ممارسة الرقابة الديمقراطية وصياغة السياسات حسب احتياجاتهم، مع عدم منح المركز إلا تلك الصلاحيات التي تجب معالجتها مركزياً.

التنوع: تتمثل إحدى المنافع الرئيسية للفيدرالية في أنها تؤمن إطاراً للاعتراف بالجماعات العرقية والدينية واللغوية وغيرها من الجماعات الثقافية، بما يعكس رغبتها في أن تحظى بالاعتراف كشعوب ذات هوية متميزة ومصالح خاصة. وتتيح الفيدرالية لتلك الجماعات، عبر ضمان الحكم الذاتي، ممارسة حكم ذاتي حقيقي من خلال مؤسسات الولاية أو الإقليم أو المقاطعة، مع المشاركة في وظائف معينة مع الجماعات الأخرى من خلال المؤسسات الفيدرالية أو الوطنية. ويمكن للدستور الفيدرالي، عبر تلبينه للمطالب بالحكم الذاتي والاعتراف، أن يحمي الأقليات ويمنع النزاع ويزيد شرعية المؤسسات الديمقراطية ويقلل الضغوط من أجل الانفصال.

ولكن لا تغدو الفيدرالية (على الأقل على النحو الذي لطالما فهمت ومورست فيه) ملائمة إلا عندما تكون تلك الجماعات العرقية أو الدينية أو اللغوية متمركزة في مناطق جغرافية معينة، وإلا يفضل البحث عن طرق أخرى للوصول إلى سياسة توافقية (انظر الفصل المتعلق بالبدائل الممكنة للفيدرالية).

الفيدرالية إذن «ملائمة لبعض البلدان، وليس لجميعها» (أندرسون ٢٠٠٨: ١٢). فالبلدان الصغيرة والمتجانسة والقابلة للحياة بوصفها وحدات مستقلة، ليس لديها عموماً سوى أسباب قليلة للتفكير بإتباع النظام الفيدرالي. أما البلد الكبير أو الذي يضم أقليات متميزة متمركزة إقليمياً، فإتباع النظام الفيدرالي فيه هو الأرجح.

(ب) 'التجمع معاً' و'البقاء معاً'

تاريخياً، كانت الدول الصغيرة التي تواجه عدواً مشتركاً أو تحديات تهدد وجودها تدخل أحياناً في رابطات أو اتحادات تربطها معاً بمعاهدة أو اتفاق تأسيسي يتيح لها تقاسم سلطات ووظائف معينة، لا سيما الشؤون الخارجية والدفاع والتجارة، دون التضحية بالحكم الذاتي في معظم جوانب السياسات المحلية. ولكن تلك الرابطات أو الاتحادات الأولى كانت في كثير من النواحي، أشبه بالمنظمات الحكومية الدولية السائدة في عالم اليوم منها بالبلدان الفيدرالية الحديثة. وكانت جمعياتها التأسيسية الاتحادية اجتماعات لمندوبين من الدول، وليست برلمانات وطنية حقاً. وكانت الولايات المتحدة في ظل وثائق الكونفيدرالية (١٧٨١-١٧٨٩)، في البداية اتحاداً فضفاضاً من هذا القبيل. ولم تكن للكونغرس قدرة مباشرة على فرض الضرائب، إذ اعتمد على حكومات الولايات لتنفيذ قراراته. ورداً على تلك النواقص، أنشأ الدستور الأميركي نوعاً جديداً من الفيدرالية تمكنت من صياغة اتحاد أكثر تماسكاً، ظل يحترم الحقوق المحفوظة للولايات في كثير من الأمور المحلية. ولم يكن هذا الدستور الجديد الذي سُن بإسم «نحن شعب» وليس «نحن شعوب» اتفاقية بين ولايات ذات سيادة، بل القانون التأسيسي أو الأساسي لدولة

فيدرالية جديدة مركبة. ولم تستمد الحكومة الفيدرالية سلطاتها من الولايات، بل من الشعب الأميركي برمته. وبموجب الدستور، يخضع مواطنو الولايات المتحدة لسلطتين متداخلتين هما الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات، ولكل منهما سلطته التشريعية المباشرة على مجالات محددة دستورياً. وقد أنشأ ذلك النموذج الذي استمدت منه جميع الأنظمة الفيدرالية اللاحقة (على نحو مباشر أو غير مباشر).

ومن خلال الموجات المتعاقبة للتحويل نحو الديمقراطية، انتشرت الفيدرالية في جميع أرجاء المعمورة في الديمقراطيات الناشئة والراسخة، وفي اختصاصات القانون العرفي والمدني، وفي بلدان تحكمها سلطات تنفيذية رئاسية أو شبه رئاسية أو برلمانية، وفي كل قارة مأهولة. كما ازداد استخدام الدول لها في جعل السلطة لامركزية، لتصبح بذلك أداة للمحافظة على البلد الكبير أو المتنوع موحداً في مواجهة الضغوط الاستقلالية أو الانفصالية.

لا تستخدم الأنظمة الفيدرالية دائماً مصطلح «فيدرالي» لوصف نفسها، بل يمكن أن يدعى المستوى الفيدرالي بالحكومة الوطنية أو المركزية أو حكومة الاتحاد. ويطلق على الوحدات المكونة باقية من الأسماء، منها ولايات (أستراليا وماليزيا، والولايات المتحدة) أو مقاطعات (الأرجنتين، كندا، وجنوب أفريقيا)، أو أقاليم (بلجيكا، وإيطاليا)، أو كانتونات (سويسرا)، أو جماعات مستقلة (إسبانيا)، أو أراض (النمسا، والمانيا). ولا تتوافق هذه الفروق في المصطلحات بالضرورة مع أي نماذج رسمية محددة للفيدرالية أو مع التوزيع الفعلي للسلطات.

(ج) المزايا المحتملة الأخرى للفيدرالية

الحكم الفيدرالي متجذر في الدستورية والتعددية: تتطلب الفيدرالية اقتسام السلطة بين المؤسسات الوطنية والمحلية، بحيث لا يتمتع أي مستوى من مستويات الحكم بسلطة مطلقة. وكما يعمل النظام الفيدرالي جيداً يجب أن يكون دستورياً وتعددياً، لأنه يقوم على النقاش والتفاوض بين المراكز المتوازنة للسلطة والاعتراف بالأقليات ضمن إطار عريض من القواعد الدستورية المتفق عليها.

الفيدرالية والديمقراطية

استناداً إلى بحث أجراه ميخائيل فيليبوف وأولغا شفيتسيفا (٢٠١١: ٣)، «يستدعي نجاح الفيدرالية وجود مؤسسات ديمقراطية ونظام قضائي يعملان جيداً، وأحزاب سياسية وطنية موحدة وحوافز انتخابية ملائمة تخلقها المنافسة السياسية الديمقراطية. ونشير النتيجة الأساسية للبحوث ذات الصلة، إلى أن الفيدرالية لا يمكن أن تغدو شكلاً من أشكال الحكم المستقر والفعال إلا في ديمقراطيات راسخة والعكس صحيح. فالفيدرالية في سياق غير ديمقراطي ليست في نهاية المطاف سوى شكل غير مستقر، يسير منطقياً إما نحو التفكك الإقليمي أو نحو أن يصبح مجرد شكلية دستورية».

توسيع قاعدة تقاسم السلطة: تسمح الفيدرالية لجماعات سياسية تعتبر أقليات، على المستوى الفيدرالي أو الوطني، بأن تتولى السلطة على مستوى الولاية أو المقاطعة. ويمكن لهذا أن يعطي أثراً نافعاً في تعزيز الإشراف السياسي وتوازن السلطة في بلدان يسيطر فيها حزب واحد. ففي جنوب أفريقيا، على سبيل المثال، فاز حزب المؤتمر الوطني الأفريقي بأغلبية كبيرة في كل انتخاب وطني منذ الانتقال إلى الديمقراطية في تسعينيات القرن العشرين، لكن «التحالف الديمقراطي» المعارض تمتع بالسلطة في مقاطعة كيب الغربية. كما تؤمن القاعدة الأوسع لتولي السلطة على المستويات المحلية فرصاً أكبر للنساء والأقليات العرقية والفقراء، وغيرهم من الفئات السكانية التي لطالما كان تمثيلها قليلاً في الانتخاب إلى مناصب حكومية.

١ سنستخدم في هذا الكراسة مصطلحي «وحدة مكونة» و«وحدة محلية» ليشيرا عامة إلى تلك الكيانات. ويدعي بعض تلك الكيانات أن له هوية قومية مميزة، أو وضعاً قومياً معترفاً به، ولا ينبغي أن يفهم من مصطلح «محلي» على أنه يتضمن إنكاراً لأي من تلك الادعاءات أو الاعترافات.

تعزيز المقاربات الابتكارية والعملية لوضع السياسات: تتعزز الفيدرالية بالسماح للوحدات المحلية بأن تضع سياساتها الخاصة لتلبية لإحتياجاتها، الابتكار والتجريب في صناعة السياسات، ما يتيح للولايات أو الأقاليم رسم سياسات ابتكارية لا تصلح على المستوى الوطني. ففي عام ٢٠٠٦ مثلاً، تمكنت ولاية ماساشوستس الأميركية من إنشاء نظام شبه عام للتأمين الصحي وسع كثيراً قدرة ذوي الدخل المنخفض على الحصول على رعاية طبية، على الرغم من غياب مثل هذا التدبير على المستوى الوطني.

تخفيض الأعباء على السلطات المركزية: تحرر الفيدرالية الحكومة المركزية من الاضطرار إلى معالجة كثير من العمل الإداري المحلي وتقديم الخدمات، ما يسمح لها بالتركيز على التحديات الإستراتيجية والأولويات الوطنية.

تقاسم الموارد جغرافياً: تضمن الفيدرالية توزيع الموارد العامة بصورة أوسع بتقاسم الإيرادات، وغير ذلك من أشكال الترتيبات المالية التي تكفل حصول جميع مناطق البلاد على حصة متفق عليها من الموارد. ويفيد ذلك، عندما تكون الحكومة المركزية قد ركزت الموارد في الماضي على العاصمة.

تطوير القدرات والمسؤولية الديمقراطية: تقدم مؤسسات الولايات أو المقاطعات أو الأقاليم أرضية تدريبية مفيدة للمواطنين والندوبين والموظفين الحكوميين. فعندما يكون البلد مركزياً، تجري السياسة في العاصمة، ولا يكون لأولئك البعيدين جداً عن العاصمة سوى فرص قليلة للمشاركة، بإستثناء الانتخابات والاستفتاءات، أما إذا كان البلد فيدرالياً، يحظى عدد أكبر بكثير من الناس بفرصة المشاركة في الحياة العامة.

(د) المساوي المحتملة للفيدرالية

تكرار العمل والافتقار إلى الاتساق: تؤدي الفيدرالية إلى تكرار الوظائف الحكومية ورسم سياسات متداخلة أو متناقضة على مختلف مستويات الحكم. وعلى الرغم من أن الدساتير تحاول غالباً أن تحدد مستوى الحكومة الذي له الأولوية في كل مجال من مجالات السياسات، تتجاوز سياسات عديدة الحدود الوظيفية أو تؤثر في سياسات أخرى بطرق لا يمكن التنبؤ بها وغير مرغوبة فيها. ونتيجة لذلك، يمكن عرقلة مسؤولية كل مستوى من مستويات الحكم فيما يتعلق بنتائج السياسات وتقديم الخدمات جراء أعمال مستويات أخرى أو بسبب عدم قيامها بأعمالها. وهكذا، تصعب على المواطن معرفة أين تقع المسؤولية من أجل مساءلة الموظفين الحكوميين.

زيادة النفقات التشغيلية: إن وجود مستويات متعددة للحكم أمر مكلف لأن وجود مزيد من المؤسسات العامة يعني مزيداً من نفقات المكاتب والموظفين والرواتب والعلاوات، وتلبية تلك النفقات تلقي أعباء ثقيلة على الخزينة في البلدان الأقل نمواً اقتصادياً.

زيادة التناقضات بين المناطق في الثروة والموارد والنتائج: ما لم تكن هناك آلية فعالة لتقاسم الإيرادات (ما يتطلب أن تدعم الولايات أو الأقاليم الأغنى الولايات أو الأقاليم الأفقر)، تزيد الفيدرالية التفاوت بين الوحدات المحلية نتيجة اختلاف مواردها الطبيعية أو غيرها من الإيرادات أو مستويات التطور. كما تحدث الفيدرالية تبايناً متسعاً في النتائج من حيث تقديم الخدمات العامة ونوعيتها.

التنافس الاقتصادي الضار بين الوحدات المحلية: إذا كانت وحدة التنظيم الاجتماعي والاقتصادي أصغر من وحدة التجارة الحرة وحركة رأس المال (مثال: إذا كانت الوحدات المحلية هي التي تقرر ظروف العمل والأنظمة البيئية)، فقد ينجم عن ذلك «سباق نحو القاع»، لأن الوحدات الفرعية تتنافس لإجتذاب رأس المال بتخفيض الأجور والتكاليف، ما يقوض التضامن، ويجعل اتباع سياسات تقدمية اقتصادياً أصعب.

تنامي نفوذ القضاء: يزيد التوزيع الدستوري الصارم للصلاحيات بين مستويات الحكم الدور السياسي للسلطة القضائية، لأن المنازعات بين اختصاصات المؤسسات الوطنية والمحلية تحل في المحاكم لا في السلطات التشريعية المنتخبة. ولذلك، من الأهمية في البلدان الديمقراطية، لا سيما الفيدرالية منها، المحافظة على توازن دقيق بين استقلال السلطة القضائية وحيادها من جهة، واستجابتها وشموليتها من جهة أخرى.

إمكانية إقصاء الأقليات: لئن كانت الفيدرالية تؤمن فرصاً للحكم الذاتي للأقليات الثقافية والاعتراف بها، فإنها تعرضها أيضاً ضمن الوحدات المكونة للتمييز والظلم، لاسيما إذا كانت الولايات/ المقاطعات/ الأقاليم قائمة على أسس عرقية أو لغوية أو ثقافية أو دينية، لكنها تضم أقليات تنتمي إلى جماعات مختلفة. ومن جهة أخرى، تحمي الحكومة المركزية القوية تلك الأقليات المتركة محلياً، وتضمن حماية القانون لها.

تعزير النخب المحلية التي تسيء استخدام السلطة: يمكن أن تسيء الحكومات المحلية استخدام السلطة لتحقيق مكاسب خاصة على حساب الصالح العام. ومن الصعب دائماً استئصال الفساد، لا سيما على مستوى الولايات أو المقاطعات أو الأقاليم، حيث يكون متجذراً في شبكات محلية ومحدث بعيداً عن أعين سلطات مكافحة الفساد الوطنية. وفي بلدان يعتمد فيها ناخبون كثيرون اقتصادياً أو اجتماعياً على نخب محلية (نتيجة تحكم تلك النخب مثلاً بإمكانية الحصول على عمل أو أرض أو غيرها من السلع)، يتمثل التحدي الأكبر في ضمان أن الحكم اللامركزي هو ديمقراطية لامركزية، وليس حكم أقلية لامركزي أو دكتاتورية لامركزية.

حكومة قاصرة نتيجة نقص القدرات: قد تكون الحكومات المحلية عاجزة جراء نقص الموارد البشرية والمالية اللازمة لأداء وظائفها. ويجب أن يتنبه واضعو الدستور إلى خطر إثقال كاهل المؤسسات الحاكمة الضعيفة والمنشأة حديثاً بمطالب لا تستطيع تحقيقها، درءاً لخيبات الأمل وانعدام الثقة والاستياء.

عدم الاستقرار والتهديدات للديمقراطية: يمكن أن يكون لتعدد مراكز السلطة في الفيدرالية أثر مزعزع للاستقرار يخلق، في غياب ديمقراطية راسخة، مخاطر نزاع إضافية. ففي حين تلبية الفيدرالية المطالب بالحصول على حكم ذاتي وتقليل بذلك من الرغبة في الانفصال، فإنها تؤمن أيضاً منصة مؤسسية للمطالب الانفصالية. وإذا لم تُلب تلك المطالب عبر المزيد من نقل السلطات، فيمكن أن تفضي إلى حدوث انفصال مزعزع للاستقرار، وربما عنيف، أو إلى اتخاذ تدابير غير ديمقراطية بغية التغلب على النزعة الانفصالية.

نقطة تأمل: بالنظر إلى مزايا الفيدرالية ومساوئها، كيف يساعد الدستور الفيدرالي في تعظيم المزايا وتقليل المساوئ؟

توزيع السلطات

لتناول جوهر الفيدرالية (عوضاً عن شكلها)، من الضروري أن نلقي نظرة على طريقة تفويض مختلف مستويات الحكم بسلطات معينة وممارستها لها.

(أ) توزيع السلطات التشريعية

قوائم الاختصاصات التشريعية: يوزع الدستور الفيدرالي في معظم الأنظمة الفيدرالية الصلاحيات بين المؤسسات الفيدرالية من جهة، والوحدات المكونة للفيدرالية من جهة أخرى، استناداً إلى قائمة أو أكثر من قوائم الاختصاصات التشريعية التي يحددها (إما في متن نصه أو في جداول في نهاية النص).

وتوجد في بعض البلدان كالأرجنتين وأستراليا وباكستان (منذ التعديل الثامن عشر) والولايات المتحدة قائمة واحدة فقط تُعِدُّ المجالات السياسية التي تتمتع المؤسسات الفيدرالية بسلطة عليها. ويبقى كل ما ليس ممنوحاً صراحة للسلطات الفيدرالية في تلك القائمة، من حيث المبدأ، حكراً على الوحدات المكونة.

أما في بلدان أخرى مثل كندا، فهناك قائمتان: قائمة بالصلاحيات المنوطة تحديداً بالمقاطعات، وأخرى بالصلاحيات الممنوحة صراحة للسلطة الفيدرالية. وكل ما تبقى من صلاحيات فيكون من اختصاص السلطة الفيدرالية، أي تعتبر كل الأمور فيدرالية من حيث المبدأ، سواء ظهرت على القائمة الفيدرالية أم لا، إلا إذا نُص صراحة على أنها من صلاحية المقاطعات.

قد تكون هناك أيضاً قائمة بالصلاحيات المشتركة، كما هو الحال في الهند ونيجيريا وجنوب أفريقيا، وفيها يمكن لكل من السلطة الفيدرالية وسلطات الولايات/الأقاليم أن تشرع بشأنها. وفي حالة التضارب بين التشريعين، فالعرف المعتاد هو أن يغلب التشريع الفيدرالي على تشريع الولاية/الإقليم:

- توجد في جنوب أفريقيا قائمتان: تعدد الأولى (الجدول ٤) الصلاحيات الحصرية للسلطات الإقليمية، فيما تذكر الثانية (الجدول ٥) الصلاحيات المشتركة بين السلطات الوطنية والإقليمية.

- توجد في الهند ثلاث قوائم: قائمة للاتحاد (القائمة ١ من الجدول ٧) تذكر الصلاحيات الحصرية للسلطة التشريعية المركزية، وقائمة الولايات (القائمة ٢) وتشير إلى الصلاحيات الحصرية للسلطات التشريعية للولايات، والقائمة المشتركة (القائمة ٣) التي تورد مجالات السلطة المشتركة.

بشكل عام، يمثل تعداد الصلاحيات المشتركة نموذجاً من الفيدرالية أكثر اندماجاً ومرونة. وهو يسمح بإيجاد تنوع براغماتي في التوزيع الفعلي للوظائف والصلاحيات بين مستويات الحكم المختلفة، لأن الحكومة الفيدرالية أو المركزية يمكن أن تشرع لمجال معين من السياسة دون أن تحرم السلطة، على مستوى الولاية أو الإقليم، من حقها في التشريع في ذلك المجال إلى المدى الذي يكون من العملي والملائم أن تشرع فيه.

السيادة: إذا نص الدستور على صلاحيات مشتركة، فيجب أيضاً لتفادي التنازع أن يحدد أي مستوى من الحكم له السيادة في حال حدث أي تضارب أو تنازع بينهما. فإذا كانت السيادة للمستوى الوطني أو الفيدرالي (ألمانيا والهند)، يغدو مجال السلطة التشريعية المشتركة هو أساساً ذلك الذي تختاره السلطة التشريعية الفيدرالية من خلال عدم تدخلها بأن تتركه للولايات. ويمكن للمستوى الفيدرالي أن يتدخل في أي وقت لفرض إرادته على الأمور المشتركة. ومن جهة أخرى، إذا كانت السيادة لمستوى الولايات أو المقاطعات أو الأقاليم (وهو أمر نادر، لكنه وجد مثلاً في دستور العراق لعام ٢٠٠٥)، فعندها تكون السلطة المشتركة هي تلك التي تختار السلطات التشريعية المحلية أن تتركها للسلطة التشريعية الفيدرالية أو الوطنية. ويمكن في أي وقت أن تسترد الأولى السلطة من المركز، وأن تفرض سلطتها التشريعية على مسألة مشتركة.

الصلاحيات المتبقية: بما أنه لا يمكن النص على كل مجال من مجالات السياسات، يحدد الدستور أيضاً الجهة المسؤولة عن الصلاحيات المتبقية أو غير المحددة. ففيما يدعى بفيدراليات «التجمع معاً»، تكون تلك الصلاحيات عادة بيد الولايات أو الأقاليم المكونة (كالولايات المتحدة)، في حين يناط بها في فيدراليات «البقاء معاً» للمستوى الوطني أو الفيدرالي عامة (الهند) (أندرسون ٢٠٠٨: ٢٦).

نقل الصلاحيات التشريعية: إن قوائم الصلاحيات ثابتة حتى لو نص الدستور على وجود قوائم مشتركة. ولتجسيد احتياجات المجتمعات المتغيرة والظروف السياسية المتقلبة، ينص بعض الأنظمة الفيدرالية على نقل الصلاحيات بصورة محدودة بين مستويات الحكم بوسائل قانونية. ويقدم الدستور الهندي عدة أمثلة على أحكام من هذا القبيل:

- يجوز لأي ولايتين أو أكثر أن تُمنح، بموجب قرارات تصدر عن سلطاتها التشريعية، صلاحيات مدرجة على قائمة الولايات إلى البرلمان المركزي، ليصبح بذلك مخلولاً دائماً أن ينظم تلك المسألة الخاصة بالولايتين بواسطة تشريعات وطنية (المادة ٢٥٢).

- يجوز أن يُصدر المجلس الأعلى من البرلمان (تنتخبه مباشرةً السلطات التشريعية للولايات) قراراً بأغلبية الثلثين بحول البرلمان بأن يشرع في الأمور المدرجة على قائمة الولايات ليوسع بذلك، دون حدود تقريباً، نطاق السلطة التشريعية المركزية، ولكن هذا القرار يبقى ساري المفعول سنة واحدة فقط (ومع ذلك يمكن تجديده على نحو غير محدد). وتبطل القوانين التي تُسن بموجب هذا البند بعد ستة أشهر من نهاية الفترة التي يكون القرار فيها نافذاً (المادة ٢٤٩).

(ب) توزيع السلطات التنفيذية

من المعتاد أن يعكس توزيع الصلاحيات التنفيذية توزيع الصلاحيات التشريعية، بحيث تكون السلطة التنفيذية الفيدرالية مسؤولة عن إدارة البرامج وتنفيذ القوانين التي تسنها السلطة التشريعية الفيدرالية، بينما تكون السلطات التنفيذية المحلية مسؤولة عن إدارة وتنفيذ القوانين التي تسنها السلطات التشريعية المحلية.

لكن الصلاحيات التنفيذية الفيدرالية في بعض الدول (ألمانيا) أضيق من الصلاحيات التشريعية الفيدرالية، بحيث تكون السلطات التنفيذية على مستوى الولاية/ الإقليم مسؤولة عن تطبيق القوانين الفيدرالية وتنفيذها في بعض المجالات السياسية. وإذا جرت إدارة هذا الترتيب بشكل جيد، فيمكن أن يؤمن الوحدة في الأطر التشريعية، مع السماح للولايات بحرية التصرف فيما يخص أولويات تطبيق القوانين.

(ج) أي صلاحيات يجب أن تمارس، وعلى أي مستوى؟

في جميع الحالات تقريباً، تتمتع السلطات الفيدرالية بمسؤولية حصرية عن أمور مثل الدفاع والسياسة الخارجية والمواطنة والهجرة وقضايا الاقتصاد الكلي (كالعملة والتجارة الخارجية). وفيما عدا ذلك، يتفاوت مستوى توزيع الصلاحيات بين مستويات الحكم المختلفة كثيراً (الشكل ٢). ويسود اتجاه عام في أحدث الدساتير الفيدرالية نحو منح المستوى الفيدرالي مزيداً من السلطات بما يتماشى مع منح دور أكبر للحكومة في المجتمعات الحديثة (إيرفنغ ٢٠٠٨: ٦٨). ولكن يغلب في بعض فيدراليات «البقاء معاً» اتجاه معاكس واضح، لأن المناطق المتباعدة سعت لتوسيع سلطاتها على حساب السلطات الفيدرالية أو الوطنية (بلجيكا وإسبانيا). وعملياً، يتوقف الكثير على درجة وشدة الطلب على الصلاحيات اللامركزية وعلى القوى التفاوضية لكل طرف.

وبعيداً عن الصراع من أجل السلطة والموارد، يجب استخدام بعض المعايير لتقييم إذا ما كان التوزيع الدستوري للسلطات بين مستويات الحكم المختلفة مقبولاً وعملياً أم لا. ويعتبر تفريع السلطات (Subsidiarity) مبدأً توجيهياً نحو إيجاد توازن جيد، وقد أصبح مقبولاً على نطاق واسع وإن لم يكن عالمياً. وهو يقضي «بعدم تدخل جماعة في موقع أعلى في الحياة الداخلية لجماعة في موقع أدنى لئلا تحرمها من وظائفها، والأحرى أن تدعمها عند الحاجة وتساعد في تنسيق أعمالها مع أعمال بقية المجتمع، واضعة نصب عينها المصلحة العامة دائماً».

وبعبارة أخرى، يقوم هذا المبدأ على ضرورة وجود الصلاحيات في يدي هيئات على مستوى الولايات أو المقاطعات أو الأقاليم، بحيث تكون حرة في التصرف على نحو مستقل. ولكن الإذعان ببساطة لكل مطلب بالحكم الذاتي لن يفضي بالضرورة إلى حكم جيد أو نتائج مستدامة. فلتفادي عدم الاستقرار الاقتصادي على سبيل المثال، قد تحتاج الحكومة الفيدرالية إلى الاحتفاظ بمسؤوليات إنفاق معينة تؤثر في الطلب الإجمالي أو تتذبذب مع الدورة الاقتصادية، مثل إعانات البطالة. وهناك أيضاً أوضاع يكون فيها استخدام صلاحية ما من جانب ولاية أو إقليم أو مقاطعة ضاراً لغيرها أو محضاً بحقه بشكل كبير (مثلاً في مجالات حماية البيئة أو الإدارة المائية بين الولايات)، بالإضافة إلى أوضاع يكون من المفيد فيها توسيع التعاون أبعد من الحدود الداخلية من أجل تحقيق أهداف مشتركة (في التمويل المشترك للطرق الرئيسية وصيانتها وغير ذلك من مشاريع البنية التحتية). وبالمثل، يمكن أن يمثل توقع الناس بأن تؤمن الدولة حداً أدنى من الخدمات العامة، كالصحة والتعليم، دعوة مبررة لتنظيم تلك الخدمات على المستوى الوطني. وفي هذه الحالات وحالات شبيهة، يمكن أن يبرر مبدأ التفريع منح الصلاحيات للمستوى الفيدرالي.

ولإنتقاء تلك الخيارات بحكمة، ينبغي التفكير بدرجة الحكم الذاتي التي تسعى إليها الوحدات المحلية وأنواعها، وفهم الأسباب التي تدفعها إلى ذلك. فعندما تكون الفيدرالية مثلاً استجابة لتنوع ثقافي، عادة ما يكون هناك مطالب لمعالجة قضايا التعليم وقوانين اللغة والبريد الإذاعي والتلفزيوني ومسائل السياسة الثقافية من جانب الولايات أو المقاطعات الأقاليم، في حين قد يكون هناك استعداد عام للسماح لجوانب السياسة الاقتصادية والمالية وسياسات الرفاه الاجتماعي بأن تغدو مركزية. وبالعكس، إذا نشأت الفيدرالية في مجتمع متجانس ثقافياً من الرغبة في التحكم بتوزيع الموارد بصورة أكبر محلياً، فعلى الأرجح ستكون تلك المطالب معكوسة.

الشكل ٢. توزيع السلطات في بلدان فيدرالية (أو شبه فيدرالية)

جنوب أفريقيا	باكستان	نيجيريا	ماليزيا	كندا	أستراليا	
الإدارة العامة						
مركزي	فيدرالي	فيدرالي	فيدرالي	فيدرالي	فيدرالي	الشؤون الخارجية
مركزي	فيدرالي	فيدرالي	فيدرالي	فيدرالي	فيدرالي	الدفاع
مركزي	وحدات	فيدرالي	فيدرالي	مشترك	مشترك	الشرطة
وحدات	وحدات	مشترك	فيدرالي	وحدات	وحدات	الإطفاء والإنقاذ
مركزي	وحدات	مشترك	فيدرالي	وحدات	مشترك	العدالة الجنائية
مركزي	وحدات	وحدات	فيدرالي	مشترك	مشترك	العدالة المدنية
مركزي	فيدرالي	مشترك	فيدرالي	مشترك	مشترك	الانتخابات
التعليم						
مشترك	وحدات	وحدات	فيدرالي	وحدات	وحدات	ابتدائي
مشترك	وحدات	مشترك	فيدرالي	وحدات	وحدات	ثانوي
مركزي	وحدات	وحدات	فيدرالي	وحدات	مشترك	مهني
مركزي	وحدات	مشترك	فيدرالي	وحدات	مشترك	جامعات
مشترك	وحدات	مشترك	مشترك	مشترك	مشترك	مكتبات ومتاحف
الصحة والرعاية						
مركزي	غير محدد	غير محدد	فيدرالي	وحدات	وحدات	رعاية الأسرة
مركزي	وحدات	غير محدد	فيدرالي	وحدات	فيدرالي	الضمان الاجتماعي
مشترك	وحدات	وحدات	فيدرالي	وحدات	مشترك	الرعاية الأولية
مشترك	وحدات	مشترك	فيدرالي	مشترك	وحدات	المستشفيات
مشترك	مشترك	وحدات	فيدرالي	مشترك	مشترك	الصحة العامة
النقل والبنية التحتية والمرافق						
مشترك	وحدات	مشترك	مشترك	مشترك	مشترك	الطرق الرئيسية
وحدات	وحدات	مشترك	وحدات	وحدات	وحدات	الطرق الحضرية
مركزي	فيدرالي	فيدرالي	فيدرالي	فيدرالي	وحدات	المرافق
مركزي	فيدرالي	فيدرالي	فيدرالي	فيدرالي	فيدرالي	المطارات
وحدات	مشترك	فيدرالي	وحدات	وحدات	وحدات	الكهرباء
البيئة والصرف الصحي						
مشترك	وحدات	مشترك	مشترك	وحدات	وحدات	السكن
وحدات	وحدات	وحدات	مشترك	وحدات	وحدات	تخطيط المدن
وحدات	وحدات	وحدات	فيدرالي	وحدات	وحدات	المياه والصرف الصحي
مشترك	مشترك	وحدات	فيدرالي	مشترك	مشترك	الحماية البيئية
مركزي	وحدات	مشترك	غير محدد	مشترك	مشترك	حماية المستهلك
الاقتصاد						
مركزي	وحدات	فيدرالي	مشترك	مشترك	مشترك	الزراعة والغابات وصيد الأسماك
مركزي	مشترك	مشترك	مشترك	مشترك	مشترك	التجارة والصناعة
مشترك	مشترك	مشترك	مشترك	مشترك	مشترك	السياحة

المصدر: منتدى حكومات الكومنولث المحلية، ٢٠١٤.

ملاحظات: ١. يُشير هذا الجدول إلى مستويات الحكم التي يتم فيها أساساً تنفيذ السياسات. ويمكن أن يختلف ذلك عن توزيع الصلاحيات التشريعية. ٢. إن منح صلاحية ما إلى الولايات/الأقاليم لا يستبعد بالضرورة توسيع اللامركزية بالنسبة للسلطات المحلية.

(د) الآثار الاجتماعية والاقتصادية لتوزيع السلطات

تتباين الدساتير من حيث مدى إضفائها رسمياً لطابع المركزية على الصلاحيات المتعلقة بالاقتصاد والخدمات العامة وبرامج الضمان الاجتماعي:

- لا ينص الدستور الأميركي على منح المستوى الفيدرالي صلاحية أمور من قبيل الضمان الاجتماعي أو إعانة الفقراء أو قانون التشغيل أو الرعاية الصحية أو التعليم العام أو النقل أو السياسة البيئية، بل هي جميعاً من اختصاص الولايات. فإذا حدثت وشاركت حكومة الولايات المتحدة في هذه الحقول، فإنها تفعل ذلك عادة من خلال التطبيق المرن لسلطتها في «تنظيم التجارة بين الولايات» أو من خلال تحويلات مالية مشروطة إلى الولايات. وهذا ترتيب غير ملائم وغير كفوء، ويجعل من الصعب تبني سياسات وطنية أو ضمان نتائج متماثلة. علاوة على ذلك، على الرغم من أن المحاكم أفسحت عموماً للحكومة الفيدرالية مجالاً واسعاً للتصرف بهذه الطريقة، فقد أسفر ذلك عن اعتراض على بعض السياسات والبرامج في المحاكم.
- على العكس من ذلك، عدل دستور أستراليا عام ١٩٤٦ ليمنح البرلمان الفيدرالي سلطة سن القوانين فيما يخص معاشات العجزة والمسنين، وإعانات الأمومة والأرامل والأطفال والبطالة والأدوية والأمراض والاستشفاء، والخدمات الطبية والأسنان...، وإعانات الطلاب والأسرة (المادة ٥١)، الفقرتان ٢٣ و ٢٣ أ). وهذا يعني، أنه لا توجد عقبات دستورية أمام وضع سياسات وطنية تقدمية في هذه المجالات.
- بما أن الدساتير، إضافة إلى أنها تحدد القواعد القانونية، وثائق سياسية تشير إلى الغاية، وتعتبر عن الهوية، فإن الإقرار الصريح بأن الحكومة الفيدرالية مسؤولة عن الخدمات العامة وسياسات الضمان الاجتماعي والرفاه العام يعزز السبب السياسي لممارسة صلاحيات فيدرالية واسعة في تلك المجالات السياسية من أجل رفع المعايير الوطنية.

(هـ) التطور والقدرة على التكيف

لا يستطيع واضعو الدساتير دائماً أن يحدوا أو يتنبؤوا بنجاح كيف سيتطور توزيع الصلاحيات مع الوقت. فعلى سبيل المثال، كانت النية في كندا أن تغدو دولة فيدرالية مركزية تُمارس فيها جميع الصلاحيات على المستوى الفيدرالي ما عدا صلاحيات قليلة تُفرد خصيصاً للمقاطعات، كما كانت النية أن تصبح الولايات المتحدة دولة فيدرالية لامركزية يكون الحجم الأكبر من الصلاحيات فيها بيد الولايات. لكن تاريخي هذين البلدين ابتعدا عن نوايا واضعي الدستور الأوائل، إذ بمرور الوقت أصبحت الولايات المتحدة أكثر مركزية، فيما باتت كندا أقل مركزية. ويعود هذا التغيير في جزء منه إلى قرارات قضائية، وأيضاً إلى اعتبارات ظرفية من قبيل أن الولايات المتحدة، على عكس كندا، شهدت حرباً أهلية حول مسألة الانفصال وغدت قوة عسكرية عظمى، وأن كندا، على عكس الولايات المتحدة، تضم أقلية لغوية ثقافية كبيرة متمركزة إقليمياً.

ويمكن أيضاً أن يؤثر نظام الأحزاب السياسية - من حيث عددها وقوتها النسبية واستقطابها الأيديولوجي وتنظيمها الداخلي - في تطوير اللامركزية الواسعة بطرق يصعب على واضعي الدستور تحديدها أو التنبؤ بها. وإذا كان تنظيم الأحزاب وقيادتها يجريان على مستوى وطني/فيدرالي، بحيث تتصرف الأحزاب على مستوى الإقليم/الولاية/المقاطعة باعتبارها مكاتب فرعية للحزب الوطني، وإذا كانت المجموعة نفسها من الأحزاب تتنافس انتخابياً في أجزاء مختلفة من البلاد، يمكن أن تغدو الأحزاب بمثابة قنوات مهمة للوحدة وتجميع المصالح وتنسيق السياسات. أما إذا كان تنظيم الأحزاب رخواً ويهيمن عليها قادة محليون أو إذا كانت القوة الانتخابية للأحزاب المختلفة تتباين تبايناً واسعاً بين أجزاء البلد المختلفة، فإن أولئك الذين يمسكون بالسلطة على المستوى المحلي قد يسعون إلى استخدام سلطاتهم لتقييد الحكومة الوطنية أو التضاد معها أو إحباطها، أو ببساطة اتباع مسار مختلف عنها. وهكذا، يمكن أن يكون للمؤسسات الوطنية ضمن البنى المؤسسية ذاتها مقاربات دنيا أو قصوى نحو استخدام سلطاتها، وأن يكون لها علاقات تعاونية أو تنازعات مع الحكومة الوطنية أو الفيدرالية تبعاً للتركيب الحزبي للأغلبية على كل مستوى.

وقد يبدو هذا مثبتاً لأنه لا يمكن لأي اتفاق دستوري أن يكون مبرماً، لكنه يعني أيضاً أنه بمقدور: (١) الأنظمة الفيدرالية أن تلبي الاحتياجات المتغيرة؛ (٢) أولئك الذين لا يحصلون على كل شيء يريدونه من أحكام اللامركزية في الدستور في البداية بإمكانهم السعي لتحقيق أهدافهم من خلال الدستور كما يُطبق ويقضي في المستقبل. وبعبارة أخرى، يؤمن الدستور الفيدرالي أساساً مضموناً للتفاوض على السلطات بين المؤسسات بمرور الوقت.

الفيدرالية التنافسية مقابل التعاونية: يجري التمييز أحياناً بين الأنماط التنافسية والتعاونية من الفيدرالية. ففي الأنظمة التنافسية، تعتبر المؤسسات الوطنية والمحلية نفسها بأنها متميزة أساسياً، ومتداخلة في الاختصاص المكاني، لكنها تشغل مساحات قانونية منفصلة: من حيث المبدأ، تشغل كل مؤسسة بأمورها الخاصة وتتجاهل غيرها. أما في الأنظمة التعاونية، فتلك المؤسسات تعتبر نفسها شريكة في الحكم، وتتقاسم السلطات من أجل المصلحة العامة: تشارك الولايات أو الأقاليم مشاركة شاملة في صياغة السياسات الاتحادية من جهة، بينما تعتمد الحكومة الاتحادية على الولايات لتنفيذ سياساتها من جهة أخرى. ومن الوسائل النموذجية للفيدرالية التعاونية، قانون إطار العمل الذي تضع السلطة التشريعية الفيدرالية بموجبه الأهداف والمبادئ الأساسية لمجال سياسي معين، ثم تسمح للولايات بأن تحقق تلك الأهداف بطرقها الخاصة.

وعلى أي حال، لئن كانت هناك اختلافات بنوية ودستورية بين هذين النوعين من الأنماط، لا تجب المبالغة في تلك الاختلافات. فكما مبين أعلاه، توجد أشكال من التعاون غير الرسمي حتى في الأنظمة الفيدرالية التنافسية، في حين أن التنافس على السلطات والموارد موجود حتى في الأنظمة الفيدرالية التعاونية.

الفيدرالية اللامتماثلة

(أ) التماثل وعدم التماثل

تعتبر الفيدرالية اللامتماثلة شكلاً من أشكال الفيدرالية تتمتع فيه أجزاء مختلفة من البلاد بدرجات مختلفة من الحكم الذاتي، وهي نقيضة الفيدرالية التماثلية التي تتمتع فيها كل الوحدات المحلية بوضع قانوني وسلطات متساوية. وينجم اللامتماثل عادة - وإن لم يكن بالضرورة - عن فيدرالية «البقاء معاً». فعندما تنفق دول مستقلة على تشكيل دولة فيدرالية، فإنها تفعل ذلك عادة على أساس شروط متساوية، أما عندما يقسم بلد ما نفسه إلى مكونات متحدة فيدرالياً ليلبي الرغبات بالحكم الذاتي، فغالباً ما يتعين عليه أن يلبي رغبات الأجزاء المختلفة من البلاد بدرجات مختلفة، استناداً إلى الكثافات المختلفة للهوية أو المصلحة المنفصلة والمتجذرة في الخصائص الثقافية أو التاريخية أو الجغرافية:

- في إسبانيا، جرى التمييز بين ما يدعى بالمناطق التاريخية، التي لها تاريخ طويل من الحكم الذاتي وغالباً هوية لغوية متميزة، وبين الأجزاء الأخرى من البلاد، حيث منحت تلك المناطق سلطات إضافية. مثال: يتمتع إقليم الباسك ومنطقة نافارا بحقوق خاصة إزاء فرض الضرائب وجبايتها، في حين لدى كتالونيا قوة شرطة خاصة بها حلت إلى حد بعيد محل الشرطة الوطنية للدولة الإسبانية وقوات الحرس المدني. كما أن لدى بعض الجماعات المستقلة إقليمياً لغة رسمية خاصة إلى جانب اللغة الرسمية للدولة.
- في كندا، يعترف الدستور بعدد من اللامتماثلات الصغيرة، لأن «عددًا من أحكام الدستور لا ينطبق إلا على مقاطعة واحدة أو أكثر. ويعالج كثير من تلك الأحكام استيعاب الجماعات الصغيرة والأقليات اللغوية على وجه العموم، وظروف مقاطعة كيبيك على وجه الخصوص» (بودنار ٢٠٠٣).

وربما يكون اللامتماثل أيضاً استجابة لوجود فروق في القدرة على الحكم الذاتي. فقدرته المنطقة الفقيرة أو الأقل تطوراً على الحكم الذاتي أدنى من قدرة المنطقة المزدهرة، ويمكن أن تكون أكثر اعتماداً على تحويل الأموال من الأنحاء الأخرى في البلاد عبر الحكومة المركزية.

(ب) حكومة المناطق والأقاليم التابعة

يحدث شكل آخر من اللاتماثل عندما يكون لبلد فيدرالي أقاليم تتبع له، لكنها ليست وحدة مكونة له:

- تتكون كندا من عشر مقاطعات وثلاثة أقاليم. وتتمتع المقاطعات بعضوية كاملة في الفيدرالية. أما الأقاليم فتنتهي إلى كندا، وتحكم بوصفها جزءاً من كندا، لكنها ليست أعضاء في الفيدرالية. وعلى عكس السلطات التشريعية للمقاطعات، فإن صلاحيات السلطات التشريعية للأقاليم غير منظمة في الدستور وإنما في القوانين الفيدرالية العادية، ولا تشترط موافقة تلك الأقاليم من أجل تعديل الدستور.
- تتألف الهند من ٢٩ ولاية وسبع مناطق تابعة اتحادية. والولايات أعضاء في الاتحاد (المادة ١ من الدستور)، أما المناطق الاتحادية فهي أجزاء من الهند، لكنها ليست جزءاً من أي ولاية.

يظهر الفرق عادة بين الوحدات المكونة للفيدرالية وأقاليمها التابعة لها عندما تعتبر تلك الأقاليم غير ملائمة، بطريقة ما، للحصول على عضوية تامة في الفيدرالية، وهذا ينجم عادة عن قلة عدد سكانها وضعف قدرتها على الحكم ومحدودية مواردها المالية (جزر كوكس (كيلنغ) في أستراليا). كما يمكن حكم الأراضي التي يستولي عليها بلد فيدرالي نتيجة حرب بوصفها أقاليم تابعة، وليست أعضاء تامة العضوية في الفيدرالية (بورتوريكو في الولايات المتحدة الأمريكية).

وعلى الرغم من أن معظم الأقاليم التابعة لدول فيدرالية ديمقراطية تتمتع بشكل ما من أشكال الحكم التمثيلي بالنسبة للشؤون المحلية، يتمتع سكانها بحقوق سياسية أدنى مما يتمتع به نظراؤهم في الوحدات المكونة للدولة. ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، يكون التمثيل مبنياً من خلال الولايات، وبالتالي لا يتمتع مواطني الولايات المتحدة المقيمين في إقليم تابع بتمثيل في الكونغرس (إلا بعضو لا يتمتع بحق التصويت). لكن هذا ليس أمراً محتوماً. ففي كندا، يتمتع ناخبو الأقاليم التابعة في الحقيقة بنسبة تمثيل في المجلس الأدنى من البرلمان الوطني تفوق قليلاً نسبتهم من مجموع السكان.

مناطق العاصمة: تُنشئ دول فيدرالية كثيرة مناطق منفصلة خاصة بالعاصمة الفيدرالية (كانبيرا في أستراليا، نيودلهي في الهند، أبوجا في نيجيريا، ومقاطعة كولومبيا في الولايات المتحدة). ولهذه العملية منافع عديدة: أولاً، هي تؤكد حيادية العاصمة الفيدرالية بالنسبة للوحدات المكونة لمساعدة بذلك، على سبيل المثال لا الحصر، في تفادي مزاعم المحاباة في توزيع الاعتمادات الفيدرالية. ثانياً، تحمي موظفي الحكومة الفيدرالية ومؤسساتها من المخاطر المحتملة لتدخل حكومة أي ولاية يمكن أن يقعوا تحت سلطانها، خلافاً لذلك. كما أن إقامة منطقة للعاصمة متميزة عن عاصمة أي وحدة مكونة وبعيدة جغرافياً عن عاصمة الولاية الاتحادية السابقة، يمثل إشارة واضحة لالتزام الحكومة بلامركزية السلطة (مادياً وجغرافياً). وتتفاوت درجة الحكم الذاتي الممنوحة لمناطق العاصمة. ففي مقاطعة كولومبيا، يسن الكونغرس الأميركي جميع القوانين مباشرة، أما الإدارة المحلية فهي في أيدي عمدة المدينة ومجلسها المنتخبين. وعلى العكس من ذلك، تتمتع دلهي، منطقة العاصمة الوطنية الهندية، (منذ التعديل التاسع والستين) بشكل من الحكم أشبه بولاية هندية، مع وجود سلطة تشريعية منتخبة ورئيس وزراء يمارس سلطات تشبه سلطات الولاية.

حدود الوحدات المحلية

من الضروري لدى تحديد الحدود الإقليمية للوحدات المحلية الموازنة بين الاحتياجات المتنوعة، والتي غالباً ما تكون متناقضة (الشكل ٣). ويُعتبر تحقيق ذلك التوازن، بطريقة مقبولة على نطاق واسع لجميع القوى الفاعلة السياسية الرئيسية، واحداً من أصعب جوانب عملية بناء الدستور.

الشكل ٣: العوامل التي يجب أخذها في الاعتبار لدى رسم حدود الوحدات المحلية

عوامل اقتصادية	الكفاءة والفعالية وقابلية الحياة (حجة لتفادي وجود كثير من الوحدات الصغيرة أو الفقيرة اقتصادياً)، وتجميع المناطق الاقتصادية.
عوامل ثقافية واجتماعية	مثل الشعور القومي والعرق واللغة والمنطقة والقبيلة والعشيرة.
المعالم الجغرافية	من قبيل الحدود الطبيعية كالأنهار والجبال.
التوازن السياسي	يمكن أن يعني تجزئة منطقة مهيمنة أو أكثر، أو منطقة فيها نزعات انفصالية، أو تجنب بنية ليس فيها سوى وحدتين أو ثلاثة (تتميز غالباً بوجود سياسة مسببة للشقاق).
الرأي العام	يمكن تقييمه من خلال الانتخابات أو الاستفتاءات أو المشاورات العامة.
الحدود التاريخية	يتمدد بها الناس غالباً، ويمكن أن تكون بمثابة نقطة مرجعية مفيدة، وتستدرك الحاجة إلى إجراء دراسة تفصيلية للعوامل الأخرى في رسم الحدود.

المصدر: أندرسون وتشودري، ٢٠١٤.

ما درجة حرية التصرف التي يتمتع بها بناء الدستور؟ في بعض الحالات (لا سيما في فيدراليات «التجمع معاً» التي ترغب فيها دول موجودة مسبقاً بالاحتفاظ بحدودها القائمة أو تكون الحدود الإقليمية فيها مقيدة باتفاقات سلام بعد نزاع)، لا يتمتع واضعو الدستور إلا بقليل من حرية التصرف في رسم الحدود. وعندها، قد يضطرون لقبول حدود ليست عقلانية بالضرورة من وجهة نظر اقتصادية أو إدارية، ويضطرون لتسوية تلك الحقائق في تصميم الدستور. ويمكن أن تتضمن هذه التسوية، على سبيل المثال، بنداً يتعلق بالتحويلات المالية الداعمة لاقتصادات الوحدات المحلية الأفقر، أو بنداً لتوزيع الصلاحيات بشكل غير متماثل في اعتراف بالقدرات ومستويات التطور المختلفة جداً.

وفي حالات أخرى (عندما تنشأ الفيدرالية مثلاً في بلد متجانس نسبياً كرد على وجود مركزية مفرطة في السلطة)، قد تكون هناك فرصة لإعادة رسم الحدود بطريقة عملية من وجهة نظر اقتصادية وإدارية لضمان تساوي الوحدات المحلية من حيث الثروة وحجم السكان، مثلاً.

هل يجب أن تعكس الحدود الجماعات الثقافية؟ يتوقف نجاح العملية الدستورية في بعض البلدان على منح الحكم الذاتي والاعتراف لجماعات عرقية أو لغوية أو ثقافية أو دينية. وعندها، قد يكون هناك توجه قوي نحو رسم الحدود بما يعكس هويات تلك الجماعات. ولكن تطبيق هذا النهج صعب عملياً، لأن أي محاولة لرسم الحدود وفق خطوط ثقافية صارمة سينجم عنها جيوب ومناطق معزولة وحدود متنافرة، وقد تتباين الوحدات الناتجة كثيراً في الحجم ومستوى التطور والحصول على الموارد والقدرة على الحكم الذاتي. كما يمكن أن تعزز الحدود المرسومة ثقافياً هويات الجماعات، وتؤجج التنافس بينها على السلطة والموارد، وتترك أقليات ضمن أقليات معزولة ومعرضة للخطر، وتشكل ضغوطاً زائدة من أجل الانفصال. وليس الهدف من ذلك القول بضرورة رفض المطالب برسم الحدود الإقليمية وفق حدود الجماعات، بل فقط إنه ينبغي: (١) عدم إهمال صعوبات هذا الترتيب. (٢) الموازنة بين هذه المطالب والعوامل الأخرى لدى رسم الحدود.

هل ينبغي أن يعين الدستور الحدود؟ ليس من الضروري دائماً تعيين الحدود الإقليمية في الدستور. وعوضاً عن ذلك، يمكن تحديدها بوسائل شبه دستورية كالتشريعات العادية أو القوانين الأساسية. وقد يمثل ذلك حلاً للمشكلات المبينة أعلاه، أو على الأقل طريقة لتأجيل حل تلك المشكلات بحيث لا تخرج عن سكة المفاوضات الدستورية. وهو يسمح أيضاً بإحداث تغييرات في المستقبل في توزيع السكان، أو غير ذلك من الاعتبارات الديموغرافية التي يجب تلبية متطلباتها دون الحاجة إلى إجراء تعديل دستوري.

- لم تكن الفيدرالية في الهند نتاج اندماج بين ولايات كانت مستقلة في السابق، بل محاولة من جانب الجمعية التأسيسية لإقامة نظام حكم متعدد المستويات فعال ويلبي احتياجات بلد كبير يتضمن عدداً وافراً من الهويات العرقية واللغوية والثقافية والدينية. وكان هناك خلاف داخل الجمعية التأسيسية

بين الراغبين في إعادة تعيين حدود الولايات على أساس الجماعات (لاسيما اللغوية منها) والراغبين في المحافظة على الحدود القائمة منذ الحقبة الاستعمارية، وهو ما يعني اختلاط الولايات لغوياً. وكحل وسط، جرت المحافظة على الحدود القائمة في البداية، لكن الدستور حول البرلمان الوطني أن يغير انفرادياً حدود الولايات مع ضرورة استشارة السلطات التشريعية للولايات شكلياً، لكن دون الحاجة إلى موافقتها. وقد استخدم هذا البند الدستوري منذئذ لتخفيف التوترات بجعل حدود الولايات أكثر انسجاماً مع الحدود الثقافية واللغوية (أندرسون ٢٠٠٨: ٢٠). ففي منطقة آسام مثلاً، خفت التوترات العرقية - لكنها لم تحل تماماً - بإعادة رسم الحدود وتجزئة تلك الولاية إلى عدة ولايات جديدة أصغر. ولكن هذا يضعف كثيراً الطبيعة الفيدرالية لنظام من هذا القبيل، لأنه إذا لم تستطع الولايات ضبط حدودها، فستعتمد كثيراً على حسن نية السلطات المركزية في وجودها نفسه.

- في إسبانيا، سمح الدستور (المادة ١٤٣) لما هو قائم من «أقاليم حدودية ذات خصائص تاريخية وثقافية واقتصادية مشتركة ولمناطق الجزر والأقاليم التي تمتعت بوحدة إقليمية تاريخية»، بأن تنضم إلى الحكم الذاتي وتؤسس ذاتها بوصفها جماعات مستقلة. وكما في الهند، سمح هذا النهج بتحقيق المرونة، ومنع عملية بناء الدستور من التعثر جراء الاختلاف على تعيين الحدود. ولكن خلافاً للهند، تشكل الوحدات المحلية ذاتها حدود الجماعات المستقلة ذاتياً عن طريق إجراءاتها الطوعية والمشاركة، ولا يمكن تعديل هذه الحدود أو فرضها انفرادياً من جانب السلطة التشريعية المركزية.

مؤسسات الحكومة المحلية

(أ) الدساتير المحلية والبنى المؤسسية

في النظام الفيدرالي، يجب أن تتمتع الوحدات المحلية بنى حكم عملية تتيح لها ممارسة صلاحياتها. وينبغي ترسيخ هذه البنى في دساتيرها المحلية أو الدستور الفيدرالي أو في بعض الحالات، في قوانين خاصة.

أشكال الديمقراطية وهيكلتها على المستوى المحلي: تكون المؤسسات المحلية عادة نسخة مصغرة عن المؤسسات الوطنية/ الفيدرالية. فعلى سبيل المثال، تنتخب السلطات التشريعية الإقليمية في جنوب أفريقيا تناسباً مثل انتخاب البرلمان الوطني، في حين تنتخب السلطات التشريعية للولايات في الولايات المتحدة وفق نظام انتخاب فرد واحد بأغلبية نسبية، مثل الكونغرس الفيدرالي. ومع ذلك، يفسح وجود حكومات محلية المجال أيضاً للابتكار المؤسسي. مثال: تعتمد ولاية كاليفورنيا الأمريكية ومقاطعة بافاريا الألمانية بقوة على الديمقراطية المباشرة (استفتاءات ومبادرات تشريعية)، مع أن الديمقراطية المباشرة غائبة على المستوى الوطني في أميركا والمانيا. وفي حالات نادرة، تعمل المؤسسات المحلية على نحو مختلف جداً عن المستوى الوطني. ففي إيطاليا مثلاً، الحكومة الوطنية برلمانية، لكن المؤسسات الإقليمية رئاسية من حيث الشكل.

دساتير خاصة لكل وحدة محلية: تتمتع الوحدات المحلية في بعض الأنظمة الفيدرالية بسلطة وضع دساتير خاصة بها ضمن معايير معينة (وواسعة عادة):

- يحمي دستور أستراليا دساتير الولايات ويعترف بها، ويسمح لكل ولاية بأن تعدل دستورها وفق إجراءاتها الخاصة: «بموجب هذا الدستور، يستمر دستور كل ولاية من ولايات الكومنولث كما كان لدى تأسيس الكومنولث، أو كما كان لدى قبول الولاية أو تأسيسها، حسب الحال، إلى حين تغييره وفق دستور الولاية» (الفصل ١٠٦ من دستور أستراليا).
- ينص دستور الأرجنتين على شروط ديمقراطية عامة معينة يجب أن تحققها الدساتير المحلية: «تضع كل مقاطعة لنفسها دستوراً في ظل النظام الجمهوري التمثيلي تماشياً مع مبادئ الدستور الوطني وإعلاناته وضمائنه، بما يكفل إدارته للعدالة والحكومة البلدية والتعليم الابتدائي. وتضمن الحكومة الفيدرالية لكل مقاطعة، بموجب هذه الشروط، تأسيسها للمؤسسات وعملها» (المادة ٥).

إن قدرة كل وحدة على وضع دستورها الخاص، تعني إمكانية حدوث تباين كبير بينها. فعلى سبيل المثال، يمكن للأحكام المتعلقة بالأنظمة الانتخابية وشروط الوظيفة العامة والديمقراطية المباشرة والغرف التشريعية الثانية وغيرها من التفاصيل أن تختلف بين الوحدات المحلية كي تلبى احتياجات وتفضيلات خاصة.

التنظيم الوطني للمؤسسات المحلية: ينص الدستور الوطني في بلدان أخرى على مؤسسات الحكومة المحلية:

• يذكر دستور نيجيريا لعام ١٩٩٩ مؤسسات الحكومات المحلية بشيء من التفصيل، مانحاً كل وحدة نظام حكم متطابق.

• ينص دستور الهند على آليات الحكم على المستوى المحلي، على الرغم من أنه يترك مجالاً للاختلاف المحلي عبر السماح للولايات بالاختيار بين سلطة تشريعية أحادية المجلس أو ثنائية المجلس.

هذا النهج الثاني جذاب جداً عندما لا يكون هناك مؤسسات محلية قائمة، بل يجب إنشاؤها بموجب الدستور الوطني، وعندما لا تكون الديمقراطية وسيادة القانون راسختين تماماً ويغدو لذلك النص على أشكالها المؤسسية عوضاً عن الاعتماد على المبادرة المحلية أكثر أمناً. وعندها، يضطلع الدستور الوطني بدور مهم باعتباره ضامناً للديمقراطية على جميع المستويات.

تنظيم المؤسسات المحلية بقوانين خاصة: ثمة خيار تصميمي ثالث يستند إلى تنظيم المؤسسات المحلية بموجب قوانين خاصة، مثل قوانين الحكم الذاتي التي يتم التفاوض عليها بين الحكومة المركزية وكل ولاية أو مقاطعة أو إقليم. ويسمح هذا الإجراء القائم على اتخاذ قرار مشترك للوحدات المحلية بالمشاركة في تصميم مؤسساتها الخاصة، ويمنح الحكومة الوطنية صوتاً في العملية. ويمكن اعتباره مساراً وسطاً بين السماح لكل وحدة محلية بأن تضع دستورها الخاص من جهة، وأن تنص على مؤسسات ملائمة للجميع في الدستور الفيدرالي من جهة أخرى. وهذا الترتيب أكثر شيوعاً في البلدان شبه الفيدرالية التي تستخدم اللامركزية الإقليمية (انظر الفصل ٩) منه في الأنظمة الفيدرالية.

• في إسبانيا، تتمتع «قوانين الحكم الذاتي» التي تُنشئ مؤسسات الجماعات المستقلة بمكانة أدنى من مكانة الدستور، لكن أعلى من القانون العادي، ولا يمكن تغييرها إلا بموافقة كل من البرلمان الوطني والجماعة المستقلة المعنية. كما يقضي الدستور بأن تتوافق قوانين الحكم الذاتي مع بعض مبادئ الديمقراطية الأساسية، ومنها انتخاب الجمعية بالتمثيل النسبي وحق الاقتراع العام، وانتخاب رئيس إقليمي بالتصويت في الجمعية، وتأسيس حكومة تنفيذية مسؤولة أمام الجمعية، إضافة إلى القواعد المتعلقة باستقلال السلطة القضائية (المادة ١٥٢ من الدستور).

• في إيطاليا، تنص قوانين خاصة على ضرورة أن تحدد المؤسسات الإقليمية «بما يتوافق مع الدستور شكل الحكم والمبادئ الأساسية لتنظيم الإقليم وإدارة أعماله» (المادة ١٢٣ من الدستور). وليس للبرلمان الوطني أي دور مباشر في وضع هذه القوانين، لكن يمكن للحكومة الوطنية أن تحيل قانوناً إلى المحكمة الدستورية للتحقق من دستوريته.

الفيدرالية المالية

(أ) جباية الضرائب وتقاسم الإيرادات

تقع الآثار الاقتصادية ومزايا مختلف الأنظمة الضريبية ومساوئها خارج مجال هذا الكراسة، لكن ثمة اعتباراً أساسياً يبرز أمام مصممي الدساتير هو درجة امتلاك الوحدات المحلية لقاعدة ضريبية خاصة بها وصلاحيات لجمع الإيرادات. وأياً يكن التوزيع القانوني للصلاحيات التشريعية، يُعتبر توزيع الأموال أحد العوامل الرئيسية التي تحدد الدرجة الفعلية للمركزية أو اللامركزية. وبالتالي، لا بد من وضع ترتيبات تمويل قوية تمنح سلطات الولاية أو المقاطعة موارد كافية وحكم ذاتي كافٍ في تخصيص الموارد كي تغدو لامركزية السلطة فعالة.

الحكم الذاتي المالي التام: هي ترتيب تجمع بموجبه السلطات التشريعية المحلية جميع مواردها المالية عن طريق الضرائب والرسوم والقروض الخاصة بها، وتدفع كل واحدة منها مقابل نفقاتها الإدارية وخدماتها الإدارية من موازنتها الخاصة. ولا تتمتع الحكومة الفيدرالية بسلطات تحصيل ضرائبها، بل تطلب من الحكومات المحلية أن تسد تكاليف الخدمات المشتركة. ويمكن تقدير هذه المدفوعات على أساس عدد السكان أو بموجب صيغة أخرى يحددها الدستور، أو تتفق عليها الحكومة الفيدرالية والوحدات المحلية بين الفينة والأخرى، أو تحدد فيديالياً. ويؤمن ذلك للوحدات المحلية درجة قصوى من الحرية المالية والمسؤولية تجاه مواطنيها، بالإضافة إلى موارد مالية تؤثر من خلالها في التنمية الاقتصادية. لكن يمكن أن يكون لها عدة عواقب سلبية، منها: (١) جوانب ضعف في الكفاءة الاقتصادية بسبب اختلاف أشكال الضريبة ومعدلاتها. (٢) التسوق بلا ضرائب (انتقال دافعي الضرائب إلى المناطق ذات العبء الضريبي الأدنى)، وما ينتج عن ذلك من سباق نحو القاع (تسابق السلطات المحلية لخفض الضرائب كي تجتذب الاستثمارات، فتتآكل بذلك قدرتها على جمع الإيرادات مع ظهور نتائج حادة على الموارد المالية العامة وعلى تقديم الخدمات العامة). (٣) زيادة التفاوتات الاقتصادية بين الوحدات المحلية. (٤) حكومة فيدرالية ضعيفة تصبح معتمدة بإفراط على رضا الوحدات المحلية لتلبية احتياجاتها المالية. ولهذه الأسباب، فإن الحكم الذاتي المالي التام نادر في الفيدراليات وأكثر شيوعاً في الاتحادات الكونفيدرالية الرخوة أو الأوضاع ذات الحكم الذاتي الخاص.

تقسيم صلاحيات جمع الإيرادات: من الترتيبات الشائعة في الدول الفيدرالية، أن ينص الدستور على فرض الوحدات المحلية لبعض الضرائب وفرض الحكومة الفيدرالية لضرائب أخرى. وكقاعدة عامة، يفضل عادة، درءاً لمخاطر التسوق بلا ضرائب والسباق نحو القاع، أن تعالج الحكومة الفيدرالية الضرائب على الأشياء المنقولة (كضرائب الدخل وضرائب الأرباح الرأسمالية)، أما الضرائب المفروضة على الأشياء غير المنقولة (كضرائب المبيعات والممتلكات) فتعالج على مستوى الولاية أو الإقليم.

صلاحيات الاقتراض: يعتبر الاقتراض أحد المصادر الأخرى الممكنة لإيرادات الحكومات المحلية. وتتنوع الأنظمة الفيدرالية على صعيد الحجم المسموح به لما تقتضيه الحكومات المحلية ودرجة ضمانها لتلك الديون. ويحمي ضمان الديون فيديالياً الحكومات المحلية من الإفلاس، ويشجع على اتباع طريقة سهلة في الاقتراض والإنفاق ما لم ترافق تلك الضمانات رقابة فيدرالية على الموازنات المحلية.

تفويض تقاسم الإيرادات: في هذا الترتيب، يحدد مستوى واحد من الحكم الضرائب ويفرضها، ثم توزع الإيرادات الناجمة بين مستويين أو أكثر من مستويات الحكم حسب صيغة منصوص أو متفق عليها: يمكن أن ينص الدستور مثلاً على أن جميع ضرائب الدخل تحدد فيديالياً (للسبب المبينة أعلاه)، لكن ذلك الجزء من الإيرادات الناجم عن تلك الضرائب يحفظ كي تستخدمه السلطات المحلية. ويمكن تقسيم الإيرادات على أساس مكان منشئها (أي يحق لكل وحدة وطنية الحصول على حصة من الإيرادات الناتجة فيها، ما يعني أن لكل وحدة حوافر لتعظيم قاعدتها الضريبية، وإن كان ذلك يزيد الفوارق الإقليمية)، أو على أساس عدد السكان أو الاحتياجات المالية المقدرة (يمكن أن يكون لها أثر موازن بين الوحدات).

المنح والقروض الفيدرالية: إذا لم تولد الوحدات المحلية داخلياً ما يكفي من الإيرادات لدعم وظائفها، فستعتمد على مصادر تمويلية خارجية، أهمها الحكومة الفيدرالية. ويعد ذلك الاعتماد من حكمها الذاتي، لأن المنح أو القروض الفيدرالية غالباً ما تأتي مع شروط ملزمة. ففي الولايات المتحدة مثلاً، استخدمت الحكومة الفيدرالية المنح المشروطة (لا تتلقى الولايات بموجبها مالا لدعم برنامج أو سياسة معينة إلا إذا عملت وفقاً للإطار التشريعي الذي يضعه الكونغرس الفيدرالي) لتوسع مستوى السيطرة الفيدرالية على مجالات كالتعليم والطرق والرعاية الصحية، وهي مجالات يخولها الدستور حصرياً للولايات. وفي بعض الدول، ينص الدستور صراحة على حق السلطة التشريعية الوطنية في أن تؤمن الإنفاق عبر منح أو قروض فيدرالية (نيجيريا). أما في دول أخرى (بلجيكا)، فيتم ذلك الإنفاق من خلال قرارات المحاكم (أندرسون ٢٠٠٨: ٣٨).

(ب) إضفاء الطابع المؤسسي على المرونة: اللجان المالية

ربما تكون الخلافات المتعلقة بتخصيص الإيرادات أو توزيع الصلاحيات الضريبية نقطة صعبة في المفاوضات الدستورية. ويكمن جزء من الصعوبة في أن تلك المفاوضات محصلتها صفر، أو تبدو كذلك. فكل فلس أو قرش يمنح إلى السلطات المحلية تخسره مباشرة السلطات الفيدرالية. وقد يكون من المتعذر أيضاً التنبؤ بنتيجة الاتفاقات التي يتم التوصل إليها أثناء عملية بناء الدستور على المدى البعيد. مثال: يمكن الوصول إلى اتفاقات قائمة على افتراض وفرة النفط لتبقى سارية طالما أن الإيرادات النفطية ثابتة، لكن إذا هبط سعر النفط أو نضب الإمداد النفطي، فيمكن أن يتسبب ذلك بأزمة مالية لا يقدم الدستور أي مخرج سهل لها.

ويتمثل أحد الحلول في جعل الترتيبات المالية الواردة في الدستور على درجة من المرونة تسمح بتعديل تلك المفاوضات من حين لآخر عوضاً عن أن تكون مربوطة بالدستور نفسه. ففي الهند مثلاً، هناك لجنة مالية (المادة ٢٨٠) تعين لفترات من خمس سنوات لتقديم مشورة عن توزيع إيرادات ضريبية معينة بين حكومة الاتحاد والولايات. وثمة لجنة مالية وطنية مشابهة في باكستان تضم وزير المالية الوطني ووزراء المالية في الأقاليم (المادة ١٦٠).

الفيدرالية والدستور إجمالاً

يشكل القرار بتبني نظام فيدرالي بقية البنية الدستورية، مع ما يترتب على ذلك من آثار تتعلق ببنية السلطة التشريعية وعملية تعديل الدستور وجوانب أخرى من التصميم الدستوري.

وفي الدول التي تعتمد الفيدرالية أساساً، باعتبارها استجابة لتنوع مجتمع غير متجانس، لا يمكن أن يدرس التزام الفيدرالية باللامركزية الإقليمية بمعزل عن غيره، بل فقط في علاقته مع كامل حزمة الأحكام الدستورية التي تشكل الاتفاقية بين الجماعات، ومنها مسائل اللغة والدين وتمثيل الأقليات.

(أ) سيادة الدستور وقواعد تعديله

إن سيادة الدستور (سمو الدستور قانونياً على القوانين العادية) وتحصينه (صعوبة تعديله مقارنة بالقوانين العادية) مترافقان بالضرورة مع الفيدرالية. وهما يضمنان للوحدات المحلية الاعتراف بوجودها ومكانتها وسلطاتها واحترام حكمها الذاتي. فإذا خرقت تلك الضمانات، تلجأ الوحدات المحلية عادة إلى المحكمة العليا أو الدستورية. ودون تلك الحماية، يمكن أن تنتقل الصلاحيات من السلطة التشريعية المركزية إلى المؤسسات المحلية (انظر الفصل ٩)، ولكن قد لا يكون هناك اقتسام فيدرالي حقاً للسيادة ولا ضمانات واضحة بالاستقلالية ضد الأغليات في المركز.

وربما يجب تصميم عملية تعديل الدستور في النظام الفيدرالي، بحيث تمنع إجراء أي تغيير في توزيع السلطات دون موافقة الوحدات المحلية:

- للولايات الأسترالية دور تأسيسي: إن السيادة التي تعكس الطبيعة الفيدرالية للدولة يجري تقاسمها

بين الشعب الأسترالي ككل وشعب كل ولاية أو وحدة من خلال عملية التعديل. وهكذا، لتعديل الدستور، يجب أن توافق أغلبية الشعب الأسترالي وأغلبية السكان فيما لا يقل عن أربع من الولايات الست.

- لا يمكن في بعض البلدان تفعيل دور الوحدات المحلية إلا عندما يتعلق التعديل المقترح بسلطاتها أو اختصاصها أو بأجزاء مهمة متممة للترتيب الفيدرالي في الدستور. ففي الهند مثلاً، يمكن تعديل الدستور بأغلبية ثلثي الأصوات المسجلة في مجلسي البرلمان المركزي، لكن التعديل على توزيع الصلاحيات بين الحكومة المركزية والولايات وتمثيل الولايات في البرلمان المركزي والسلطة القضائية، بالإضافة إلى أحكام معينة أخرى، يجب أيضاً أن توافق عليها أغلبية السلطات التشريعية للولايات.
- يمكن في بعض الحالات تطبيق قاعدة الإجماع، إذ ينص دستور كندا على صيغة عامة للتعديل، وفيها يجب أن توافق على التعديلات السلطات التشريعية في ثلثي المقاطعات، على أن يضم هذين الثلثين 50 بالمئة من السكان على الأقل. وقد وضعت هذه القاعدة لضمان أن كلا من المقاطعتين الأكثر اكتظاظاً بالسكان (أونتاريو وكيبك) سيتمتع في معظم الحالات بحق الفيتو على التعديلات. ولكن بعض التعديلات (كتلك المتعلقة بمكانة اللغتين الإنكليزية والفرنسية باعتبارهما لغتين رسميتين، وتركيب المحكمة العليا) تتطلب موافقة جماعية من جميع المقاطعات. ولا تسري التعديلات التي تقيد تحديداً صلاحيات المقاطعات وحقوقها إلا على المقاطعات التي تتبنى التعديل، ما يمنح كل مقاطعة فرصة أن تختار عدم القبول بحماية لحقوقها.
- يمكن أن يكون مبدأ الفيدرالية شرطاً غير قابل للتعديل محمياً بما يدعى بند الأبدية (ألمانيا). كما يمكن أن تقرر المحاكم أن الفيدرالية أحد السمات الجوهرية والمحددة للبنية الأساسية للنظام السياسي حتى أنها، من حيث المبدأ، خارج نطاق سلطة التعديل (الهند).

لمزيد من المعلومات، انظر الكراسة الأساسية الصادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات حول التعديلات الدستورية (ضمن هذه السلسلة).

(ب) مشاركة الوحدات المحلية في التشريع الوطني ورسم السياسات الوطنية

غالباً ما يترافق الحكم الذاتي الناتج عن التفويض الكلي للسلطة (الحكم الذاتي)، في محاولة لإبقاء المجتمعات المتنوعة معاً، مع مؤسسات أنشئت لتشجيع الاعتراف بالوحدات المحلية وإشراكها على المستوى الوطني أو الفيدرالي (الحكم المشترك).

يحدث هذا نموذجياً من خلال المجلس الأعلى لسلطة تشريعية ثنائية المجلس، إذ يمكن انتخاب أعضائه مباشرة من سكان الولايات أو المقاطعات أو الأقاليم (الأرجنتين وأستراليا وكينيا)، أو تعيينهم أو انتخابهم على نحو غير مباشر من السلطات التشريعية المحلية (النمسا وألمانيا وباكستان) أو اختيارهم عبر مزيج من تلك الوسائل (إسبانيا).

يوجد طيف من الاحتمالات من حيث سبل تأسيس غرفة ثانية ودورها وسلطاتها. لمزيد من المعلومات، انظر الكراسة الأساسية الصادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات عن السلطات التشريعية ذات المجلسين (ضمن هذه السلسلة).

ولئن كانت الغرفة الثانية وسائل مفيدة للتمثيل المحلي، فإنها نادراً ما تكون فعالة في التنسيق بين الحكومات (تستثنى من ذلك الحالات التي تكون فيها الحكومات المحلية موجودة مباشرة في الغرفة الثانية، كما في المجلس الاتحادي الألماني). وبالتالي، لتلبية الحاجة إلى تحسين التشاور والتنسيق بين مستويات الحكم المختلفة، وضعت آليات أخرى:

- في كندا، هناك مؤتمر لرؤساء الوزراء يجمع رئيس وزراء كندا ورؤساء وزراء المقاطعات. وليس لهذا المؤتمر أساس في الدستور، بل هو مجرد ممارسة عرفية.
- على العكس من ذلك، يحدد الدستور الباكستاني آليات التشاور والتنسيق. فهناك مجلس المصالح المشتركة (المادة ١٥٣) الذي يجمع رئيس الوزراء الفيدرالي ورؤساء الوزراء في الأقاليم الأربعة، وهو مفوض «بإعداد وتنظيم السياسات» المتعلقة بباقة معينة من المجالات السياسية (المادة ١٥٤). وسعى التعديل الثامن عشر إلى تعزيز هذا المجلس عبر: (١) الطلب من رئيس الوزراء تشكيل المجلس في غضون ٣٠ يوماً من توليه المنصب. (٢) توسيع المجالات السياسية التي له عليها سلطان قضائي. (٣) الطلب من المجلس أن يجتمع مرة على الأقل كل ٩٠ يوماً. (٤) السماح لرؤساء وزراء الأقاليم بأن يطلبوا عقد الاجتماعات. (٥) الطلب من المجلس أن يرفع إلى البرلمان تقريراً سنوياً عن أعماله.
- تفرض جنوب أفريقيا التزاماً دستورياً (المادتان ٤٠ و ٤١) على الحكومة الوطنية والأقاليم والسلطات المحلية بأن تتعاون معاً في ميادين صلاحياتها «التميزة والمعتمدة على بعضها والمترابطة»، وتطلب من جميع السلطات على جميع المستويات أن تخضع لمعايير معينة في التعاون والدستورية والحكم الرشيد.

نقطة تأمل: إذا كان الهدف من الفيدرالية أن تؤمن أولاً الاعتراف والحكم الذاتي للجماعات عرقية أو لغوية أو ثقافية أو دينية معينة، فمن المهم لأولئك المشاركين في مفاوضات دستورية أن يفكروا في سبل موازنة تلك الأهداف ودعمها عبر وضع أحكام لإشراك هذه الجماعات في المركز. فأى مجال هناك للحلول الوسط بين الحكم الذاتي والإشراك؟ وأيهما أهم: لامركزية السلطة بالنسبة لتلك الجماعات أم إشراكها في الحكومة المركزية؟

(ج) المؤسسات التنفيذية والقضائية

المؤسسات التنفيذية: عندما تكون الفيدرالية استجابة لإنقسام الثقافة أو الهوية في المجتمع، يمكن إشراك أقسام المجتمع الفرعية المميزة في المؤسسات المركزية بطرق عدة، وقد يمتد ذلك إلى المؤسسات التنفيذية والسلطات التشريعية:

- في بلجيكا، يجب أن تتألف الحكومة من عدد متساو من الأعضاء الناطقين بالفرنسية والناطقين بالهولندية.
- في سويسرا، يتولى الرئاسة بالتناوب أحد الأعضاء السبعة للمجلس التنفيذي، والذي يتمتع دائماً بحكم العرف (وليس بموجب الدستور) بتوازن بين الأعضاء المنحدرين من الكانتونات الناطقة بالفرنسية والناطقية بالألمانية والناطقية بالإيطالية.
- في نيجيريا، يجب أن يفوز المرشح الرئاسي بالأغلبية النسبية للأصوات إضافة إلى ٢٥ بالمئة على الأقل من الأصوات في ثلثي الولايات الـ ٣٦ (المادة ١٣٣ من دستور عام ١٩٩٩). وتهدف هذه القاعدة إلى تعزيز إشراك شتى الجماعات العرقية والدينية في السياسة الوطنية بجعل انتخاب مرشح لا يحصل على الأغلبية أمراً صعباً.

المؤسسات القضائية: غالباً ما يطلب من السلطة القضائية في النظام الفيدرالي أن تحل الخلافات بين مختلف مستويات الحكم، وأن تصدر بيانات حول صلاحيات كل مستوى ومسؤولياته. ويلقي ذلك مسؤولية خاصة على عاتق المحكمة العليا أو الدستورية في قمة النظام القضائي، والتي يجب أن تتمتع بسمعة لا يرقى إليها الشك باستقلاليتها ونزاهتها وكفاءتها. وفي البلدان التي تكون الفيدرالية فيها استجابة لتنوع ثقافي، قد يكون من الضروري ضمان تمثيل مختلف الجماعات في المحكمة أو مشاركتها المتوازنة في عملية التعيينات القضائية. ففي كندا مثلاً، يعين ثلث أعضاء المحكمة العليا من كيبيك. لمزيد من المعلومات عن تركيبة المحاكم العليا أو الدستورية، انظر الكراسة الأساسية التعيينات القضائية (ضمن هذه السلسلة).

(د) مؤسسات التدقيق والإشراف والفرع الرابع من الحكم

لضمان إيجاد ديمقراطية فعالة وحوكمة نظيفة وسريعة الاستجابة، ولمنع السلطة من الوقوع في أيدي الأقليات المحلية الحاكمة وسفاسرة السلطة، يجب، كي يغدو النظام الفيدرالي فعالاً، وهو ما ينطوي على مفارقة إلى حد ما، وجود مؤسسات مركزية قوية كالخدمة المدنية الوطنية والسلطة القضائية وهيئة إدارة الانتخابات (مفوضية الانتخابات). ويساعد إبقاء هذه المؤسسات على المستوى الوطني أو الفيدرالي في تعزيز سيادة القانون، حماية المساواة بين الأفراد، توفير المال، وضمان ألا تسيء الأغليات المتمركزة إقليمياً استخدام سلطتها.

(هـ) التدخل الطارئ للحكومة الفيدرالية

تسمح معظم الأنظمة الفيدرالية للحكومة الفيدرالية بالتدخل في الإدارة الداخلية للولايات أو الأقاليم المكونة، كي تضمن الاستقرار الديمقراطي أو تدعم حقوق الإنسان وسيادة القانون والمعايير الأساسية للحكم الرشيد. فدستور الهند مثلاً، ينص على أنه «من واجب الاتحاد أن يحمي كل ولاية ضد العدوان الخارجي والاضطراب الداخلي، ويضمن أن تعمل حكومة كل ولاية وفق أحكام الدستور» (المادة ٣٥٥). وإذا فشلت ولاية ما في الوفاء بهذا الواجب، يحق للرئيس أن يصدر بياناً يفيد بنقل الصلاحيات التشريعية والتنفيذية فيها مؤقتاً إلى البرلمان الوطني والحكومة الوطنية على التوالي (المادة ٣٥٦).

هناك سببان لوجود أحكام من هذا القبيل: (١) إن لفشل أي جزء من النظام الفيدرالي في المحافظة على مستوى ديمقراطي مقبول عواقب على رفاه الاتحاد الفيدرالي بأكمله. فمثلاً، لن يكون ممكناً لولاية يحكمها دكتاتور أن تشارك مشاركة تامة كعضو في فيدرالية ديمقراطية. (٢) يتمتع مواطنو كل وحدة محلية بحقوق أساسية وجوهرية معينة وبالحق في التقاضي أمام العدالة، ومن واجب الحكومة الفيدرالية أن تحافظ عليها، ولكنها لن تتمكن من ذلك دون أن تتمتع بسلطة التدخل.

ومن ناحية أخرى، يمكن إساءة استخدام صلاحية التدخل الفيدرالية في السياسات الداخلية للوحدات المحلية وفي إدارتها لتقويض التوزيع الفيدرالي للسلطة. وهكذا، لا يعود لحكومات الوحدات المحلية سوى القليل من الحكم الذاتي إذا كانت معرضة لخطر حلها أو تجريدها من سلطاتها، في أي وقت ولأي سبب كان، بموجب تصرف اعتباطي من الحكومة الفيدرالية.

تتمثل إحدى طرق الوقاية من سوء استعمال سلطة التدخل في تقسيم صلاحيات التدخل بين المؤسسات المختلفة. ففي الهند، يجب أن يوافق البرلمان على إعلان «بحكم الرئيس» في الولاية في غضون شهرين، ثم بعد كل ستة أشهر. أما في البرازيل، فيتمتع الرئيس الفيدرالي بسلطة إصدار مرسوم للتدخل الفيدرالي في الولاية وتطبيقه (المادة ٨٤). لكن الكونغرس يتمتع بسلطة الموافقة على التدخل الفيدرالي وتعليقه (المادة ٤٩). وتتضمن التدابير الوقائية الإضافية في البرازيل حق هيئة استشارية (مجلس الجمهورية) في إبداء رأيها في التدخلات الفيدرالية (المادة ٩٠)، وحق رئيس مجلس الشيوخ في دعوة الكونغرس للاجتماع إذا كانت حالة التدخل الفيدرالي واقعة (المادة ٥٧)، ومنع التعديلات الدستورية أثناء حدوث تدخل (المادة ٦٠).

بدائل ممكنة للفيدرالية

(أ) أشكال أخرى من اللامركزية الواسعة (شبه الفيدرالية)

للفيدرالية مساوئ عديدة. فحتى عندما يكون من الضروري وجود شكل ما من أشكال التقاسم الإقليمي للسلطة، ليست الفيدرالية الطريقة الوحيدة لتحقيقه (وليس بالضرورة الطريقة الأفضل في كل السياقات). وثمة أربعة بدائل رئيسية: الكونفيدرالية، التفويض، الإقليمية، والحكم الذاتي الخاص.

الكونفيدرالية: في بعض الحالات، تعتبر الكونفيدرالية (وهي شكل رخو من أشكال الاتحاد تتمتع فيه الدول الأعضاء بدرجة أعلى من الحكم الذاتي، وتكون صلاحيات المركز محدودة بطيف ضيق جداً من المجالات السياسية كالشؤون الخارجية والدفاع) بديلاً للفيدرالية. ويأتي ذلك أحياناً كمطلب لجماعات تسعى في النظام الفيدرالي إلى الحصول على حكم ذاتي أكبر مما هو مسموح به بموجب الدستور الفيدرالي دون حدوث الآثار المزعزعة للاستقلال التام. وقد اقترحت الحلول الكونفيدرالية في بلجيكا، وأيضاً في كندا فيما يخص كيبيك.

التفويض في المملكة المتحدة

تتألف المملكة المتحدة من أربع دول: مملكتان (إنكلترا واسكتلندا) وإمارة (ويلز) وإقليم (أيرلندا الشمالية). ولكل منها ثقافته الخاصة وأحزابها السياسية ومؤسساتها. وكانت المملكة في السابق دولة وحدوية، حيث كان برلمانها في ويستمينستر يحكم جميع أجزائها مباشرة. ومنذ عام ١٩٩٧، تجري عملية تفويض للسلطة إلى إسكتلندا وويلز وأيرلندا الشمالية بناءً على ترتيبات معينة لكل بلد، بحيث يتمتع كل منها بدرجة مختلفة من الحكم الذاتي. ونظراً لعدم وجود دستور مكتوب في المملكة المتحدة، فإن الحكم الذاتي للهيئات التي فوضت السلطة إليها رهن قرارات يتخذها برلمان المملكة المتحدة. ويمكن لتوازن السلطات أن يتغير من حيث المبدأ بقرار منفرد من البرلمان، على الرغم من أن العلاقة بين السلطات المركزية وكل من البلدان التي نقلت إليها السلطة تسير عملياً عبر سلسلة من المفاوضات الثنائية شبه الرسمية.

التفويض: هو آلية تجعل السلطة لامركزية دون اقتسام السيادة. وجوهر التفويض هو أن المستوى المركزي (كالبرلمان الوطني) ينشئ مؤسسات لامركزية (كالبرلمان الإقليمي أو الجمعية الإقليمية)، ويقرر طبيعة ما يفوض إلى تلك المؤسسات من صلاحيات ومداهما. ويمكن من حيث المبدأ، إن لم يكن ذلك سهلاً دائماً عملياً، إبطال أو إلغاء سلطات المؤسسات المفوضة أو تغيير ترتيباتها المؤسسية بموجب قرار فردي للسلطة التشريعية المركزية. والتفويض ترتيب مرن يمكن أن يتغلب على بعض الصعوبات المترافقة مع الفيدرالية. وهو لا يقتضي بالضرورة وجود دستور صارم أو إجراء مراجعة قضائية قوية، لأن معظم الخلافات بين المركز والمناطق المفوضة يمكن في النهاية حلها بالمفاوضات السياسية، وليس بقرارات قضائية.

وعلى أي حال، تعني هذه المرونة أن التفويض يتوقف على درجة عالية من الثقة والإرادة الطيبة، لأنه إذا لم تثق الوحدات المحلية بالسلطة التشريعية الوطنية لحماية مصالحها وحكمها الذاتي بوسائل سياسية، فلن تغدو الضمانات التي يؤمنها التفويض للمناطق المفوضة كافية.

الإقليمية: تشوش الإقليمية على الفوارق بين الفيدرالية والتفويض. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يعترف الدستور الإقليمي بوجود وحدات محلية وربما ببعض وظائفها الجوهرية (كما هي الحال مع الفيدرالية) مع السماح للسلطة التشريعية المركزية بأن تحد أو توسع صلاحيات هذه الوحدات (كما هي الحال مع التفويض). أو يمكن أن ينص على تمثيل الوحدات في السلطة التشريعية المركزية، لكن يميز تعديل الدستور دون موافقة الأولى. وقد طورت إيطاليا مثلاً بنية إقليمية مبتكرة بعد استعادة الديمقراطية عقب الحرب العالمية الثانية. وفي المناطق التي ضمت أقلية لغوية كبيرة أو المناطق البعيدة جغرافياً عن المركز لأنها جزر، خلق ذلك بأثر مباشر خمس مناطق خاصة (أوستا فالي، فريولي-فينيسيا جوليا، سردينيا، صقلية، وترنتينو-ألتو أديجي) لكل منها حكمها الذاتي المضمون دستورياً. أما بقية إيطاليا، فقسّمت لاحقاً إلى ١٥ منطقة عادية تتمتع بصلاحيات أدنى في موجة ثانية من التقسيم

إلى مناطق في السبعينيات. وكان ذلك أساساً استجابة لمطالبات بتحقيق حوكمة أفضل. إذن، تطبق إيطاليا نهجين في اللامركزية: في المناطق الخاصة، كانت اللامركزية الواسعة وسيلة لإستيعاب الفروق الثقافية، أما في المناطق العادية، فكانت وسيلة لتحسين الحوكمة. ولكن التحسينات في الحوكمة كانت متباينة بين منطقة وأخرى (بوتنام ١٩٩٤). ويمكن لأي خمسة مجالس إقليمية أن تطلب إجراء استفتاء على تعديل الدستور، إلا إذا أُجيز التعديل بأغلبية الثلثين في كلا مجلسي البرلمان.

الحكم الذاتي الخاص (الحكم المحلي): هو شكل من أشكال الحكم الذاتي الغير متماثل، لا يطبق عادة إلا على منطقة صغيرة تتمتع بوضع امتيازي شبه منفصل في علاقتها مع البلد الكبير الذي تشكل جزءاً منه أو تنتمي إليه. وعادة ما تكون درجة الحكم الذاتي التي تتمتع بها تلك المنطقة، من حيث مدى الصلاحيات التي تحوزها وسيطرتها على مواردها المالية الخاصة، واسعة، بيد أن درجة اندماجها في الدولة المركزية متدنية (يمكن أن يكون لها مثلاً حكماً ذاتياً في كل شيء تقريباً ما عدا الشؤون الخارجية والدفاع، ولكن تمثيلها في السلطة التشريعية للدولة المركزية ضئيل أو معدوم). وخير مثال على ذلك جزر كوك (نيوزيلندا) وجزيرة نورفولك (أستراليا) وجزر الفارو وغرينلاند (الدانمرك) وأولاند (فنلندا). كما تتمتع المناطق التابعة الواقعة ما وراء البحار، مثل برمودا وجزر كايمان وجبل طارق، والأقاليم التابعة للتاج مثل جيرسي وغيرنسي وجزيرة مان، بدرجة مشابهة من الحكم الذاتي الخاص في علاقتها مع المملكة المتحدة التي تؤمن لها حكماً ذاتياً كاملاً تقريباً، مع احتفاظها بالمسؤولية عن الشؤون الخارجية والدفاع.

الشكل والجوهر: يبين الشكل ٤ أدناه هذه الأشكال من اللامركزية. وعملياً، ليست هذه الفروق واضحة دائماً، إذ يمكن أن يختلف الباحثون بشأن المصطلحات عموماً وبشأن تصنيف الدساتير. ويمكن أن يعتبر البعض أن البلدان التي يصعب تصنيفها، كإسبانيا أو جنوب أفريقيا، إقليمية، فيما يعتبرها البعض الأخر فيدرالية (أو ربما شبه فيدرالية أو فيدرالية في كل شيء سوى الاسم). إضافة إلى ذلك، لا تنعكس هذه الاختلافات الشكلية دائماً في درجة اللامركزية الجوهرية، إذ ليس من الضروري مثلاً أن يكون البلد الفيدرالي الرسمي أكثر لامركزية في الجوهر من الدولة الإقليمية أو التفويضية. فإسبانيا، على سبيل المثال، لا تُعرف نفسها رسمياً بأنها دولة فيدرالية، لكن بعض جماعاتها ذات الحكم الذاتي (لا سيما تلك التي تتمتع بحقوق تاريخية خاصة كإقليم الباسك) يتمتع بحكم ذاتي واسع ومتين، في حين أن بعض البلدان الفيدرالية شكلياً، مثل النمسا وماليزيا، شديدة المركزية.

علاوة على ذلك، ليست هذه التسميات مفيدة جداً أثناء المفاوضات والمداولات المؤدية إلى تبني الدستور أو إصلاحه. ففي عملية بناء الدستور، يمكن أن يصبح بعض المشاركين متعلقين رمزياً بتسميات من قبيل «الفيدرالية» أو «الإقليمية». وعوضاً عن ذلك، من الحكمة أن ننظر أولاً في الاحتياجات العملية للبلاد ووحداته المحلية ثم في سبل تليتها على أكمل وجه بوضع دستور عملي ومقبول على نطاق واسع، في آن، دون المبالغة في التركيز على تصنيف الإطار الدستوري الناتج كفيدرالي أو إقليمي أو تفويضي.

الشكل ٤ : الفيدرالية والأشكال البديلة من اللامركزية الواسعة

تفويض	إقليمية	فيدرالية	كونفيدرالية	موضوع السيادة القانونية
في البلد ككل (في المؤسسات المركزية).	في البلد ككل، مع إمكانية تمتع بعض المناطق الخاصة بوضع ثنائي أو شرطي.	موزعة بين الولايات والفيدرالية.	تبقى أخيراً في الولايات المتعددة.	
يمكن للمركز أن يلغي أو يغير أحاديًا صلاحيات المناطق المفوضة.	دائمة، لكن توزيع السلطات يمكن التفاوض عليه دون تعديل الدستور.	دائمة، خاضعة للقواعد المتعلقة بالتعدلات الدستورية الفيدرالية.	يمكن أن تُحدد السلطات الكونفيدرالية أو تبطل بقرار من الولايات.	ديمومة توزيع السلطات
متباين: ليس من الضروري أن يكون هناك ارتباط بين النمط الدستوري الرسمي ودرجة اللامركزية الفعلية (على صعيد حجم الصلاحيات التشريعية التي جعلت لامركزية، أو الترتيبات المالية الداعمة للحكومات المحلية).			جميع جوانب السياسة المحلية تقريباً تقررها الولايات، أما صلاحيات السلطة المركزية فهي محدودة أساساً بالدفاع والشؤون الخارجية والتجارة.	مستوى اللامركزية
تقررها السلطة التشريعية المركزية، ويمكن لها، من حيث المبدأ، تغييرها حسب مشيئتها. والأساس الدستوري أو الحماية الدستورية للمؤسسات المفوضة قليلان أو معدومان كلياً.	يمكن أن تكون الخطوط العامة محددة في الدستور الوطني، لكن تفاصيل الصلاحيات في كل منطقة يمكن أن تعتمد على اتفاقات إقليمية يتم التفاوض عليها خصيصاً (مثل قوانين الحكم الذاتي).	محدد في الدستور الفيدرالي. عادة ما يكون الدستور صارماً، ويصان بقوة تطبيقه قضائياً، ويتمنح الولايات صوتاً في عملية تعديل الدستور.	محدد بدقة بموجب معاهدة الكونفيدرالية أو نظامها الأساسي. ولهذا، جزئياً على الأقل، سمة أحد صكوك القانون الدولي، وليس دستوراً وطنياً.	الأساس الدستوري للصلاحيات
متباينة: يمكن أن تكون شبيهة بالإقليمية، أو أن تعتمد السلطات التشريعية المفوضة على منح من السلطات المركزية.	لكل من السلطات التشريعية الوطنية والإقليمية أساسها الخاص لجمع الإيرادات، مع إمكانية إعادة التوزيع وتمنح بعض المناطق بسلطات مالية خاصة.	لكل من السلطات التشريعية في المركز والولايات أساسها الخاص لجمع الإيرادات، مع إمكانية إعادة التوزيع من جانب الحكومة الفيدرالية بين الولايات.	تجمع الولايات جميع إيراداتها وتدفع للكونفيدرالية مقابل الخدمات العامة.	الترتيبات المالية النموذجية
متباين، لكن المؤسسات المفوضة نموذجياً - باعتبارها العادية - ليس لها تمثيل خاص في المؤسسات المركزية.	متباين: يمكن أن تتمتع المناطق بتمثيل خاص في السلطة التشريعية الوطنية.	يوجد عادة لكن ليس دائماً مجلسان للسلطة التشريعية الفيدرالية، ينتخب الشعب أحدهما فيما يُمثل الثاني الوحدات الفيدرالية.	السلطة الكونفيدرالية هي مؤتمر لمندوبي الولايات، وله غالباً خاصية ما بين الحكومات.	التمثيل
إسكتلندا وويلز وأيرلندا الشمالية في المملكة المتحدة.	مناطق إيطاليا، والجماعات المستقلة في إسبانيا.	الولايات الأسترالية والأميركية والهندية والأرجنتينية، والمقاطعات الكندية.	لوكسمبورغ في اتحاد بنيلوكس، وهنغاريا في الإمبراطورية النمساوية-الهنغارية.	أمثلة

(ب) تقوية اللامركزية الجزئية (الحكم المحلي)

يمكن في بعض الظروف أن تغدو تقوية اللامركزية الجزئية (مثل تفويض الصلاحيات إلى السلطات على مستوى البلدية أو المقاطعة أو الإقليم) بديلاً مغرباً عن الفيدرالية أو عن أشكال أخرى من اللامركزية الواسعة. وهذا النهج ملائم عندما تكون:

- اللامركزية مرغوبة فيها لتحسين الحوكمة والمساءلة والمشاركة العامة، وتعزيز السياسات التنموية والخدمات التي تلبي الاحتياجات المحلية، وعندما لا تكون هناك حاجة لاستيعاب تنوع ثقافي أو لغوي أو عرقي-ديني متمركز إقليمياً.
 - تلك الجماعات شديدة التمرکز محلياً، في مدن أو قرى أو جيوب معينة، وليست موجودة في مناطق كبيرة بما يكفي لتشكيل أقاليم أو مقاطعات أو ولايات إقليمية قابلة للحياة. وفي هذه الحالات، تساعد اللامركزية الجزئية أيضاً في حماية الأقليات ضمن الأقليات، وتستخدم لا بوصفها بديلاً للفيدرالية فحسب، بل ومكملة لها أيضاً.
- على أي حال، استخدم هذا النهج باستخفاف لرفض المطالب باللامركزية الجزئية القائمة على الهوية القومية أو الثقافية. وفي تلك الحالات، يستبعد أن تكون حلاً ناجحاً.

(ج) الحكم الذاتي (الثقافي) غير الإقليمي والتوثيل التناسبي وحق الفيتو

في بعض السياقات، عندما تكون هناك مثلاً حاجة للحكم الذاتي لجماعات معينة والاعتراف بها في دولة صغيرة نسبياً، أو عندما لا تكون تلك الجماعات محددة إقليمياً، يمكن اتباع نظام الحكم الذاتي غير الإقليمي الذي يسمح للجماعات المتميزة بالتعبير عن هويتها وإدارة مصالحها دون أن يكون لها منطقة مستقلة.

بدائل للامركزية الواسعة: إسكتلندا في المملكة المتحدة (١٩٧٩-١٩٩٧)

في الثمانينيات والتسعينيات، سعى كثيرون في إسكتلندا إلى إقامة برلمان إسكتلندي يتمتع بسلطات تشريعية واسعة في الشؤون المحلية. لكن حكومة المملكة المتحدة رفضت هذا المطالب بقوة لتستعين عوضاً عن ذلك بباقة متنوعة من بدائل اللامركزية الواسعة تراوحت بين الرمزية (مثال: العودة إلى حجر القدر، وهو شيء تاريخي ذو أهمية ثقافية لإسكتلندا) والمؤسسية (مثال: السماح لإسكتلندا بأن يحدد لها تمثيل زائد في البرلمان يتناسب مع حصتها من مجموع سكان المملكة المتحدة، أو تقوية الدور التشريعي للجنة الإسكتلندية العليا). ويتمثل أحد التدابير التي جرت لإصلاح الحكم المحلي في إسكتلندا بإنشاء بنية جديدة مؤلفة من ٣٢ سلطة محلية أحادية الطبقة. على أمل أن يجهز ذلك التفويض المحلي المطالبات بالتفويض الوطني (لصالح إنشاء برلمان إسكتلندي). لكن تبين لاحقاً فشل تلك التدابير، وعندما طُرحت هذه المسألة على الشعب في استفتاء ثان عام ١٩٩٧، كان هناك إجماع عام واسع بالفعل لصالح قيام برلمان إسكتلندي.

الحكم الذاتي غير الإقليمي: يمكن العثور على أمثلة على الاستقلالية غير الإقليمية في القوانين المتعددة للأحوال الشخصية الموجودة في بعض المجتمعات المتعددة ثقافياً أو دينياً. ففي الهند، على سبيل المثال، يتمتع المسلمون والهندوس والمسيحيون بقوانينهم الخاصة الناظمة لمسائل مثل الزواج والطلاق. وهكذا، يستطيع المسلم في الهند قانونياً أن يتزوج أكثر من امرأة في آن واحد، أما الهندوسي فلا. وبهذا المعنى، يُعتبر القانون شخصياً وليس إقليمياً، ويمكن تبعاً لذلك أن يخضع جارين لاختصاصين قانونيين مختلفين. ويمكن للامركزية القانون هذه أن تترافق مع لامركزية السلطة القضائية. ففي كينيا مثلاً، هناك محاكم خاصة للمسلمين لها سلطان قضائي على الأحوال الشخصية من زواج وطلاق وإرث، ويجب أن يكون قضاتها مسلمين ملتزمين ممن تلقوا تأهيلهم في الشريعة الإسلامية (المادة ١٧٠ من دستور عام ٢٠١٠).

ويمكن أيضاً تطبيق أشكال الحكم الذاتي غير الإقليمي على أسس لغوية، لا سيما في ميدان التعليم. فمقاطعة أونتاريو الكندية، على سبيل المثال، تضم مجالس مستقلة للمدارس الإنجليزية والمدارس الفرنسية ومجالس للمدارس العلمانية والكاثوليكية لكل لغة. وبذلك، يمكن للمجتمعات الناطقة بالإنجليزية والناطقة بالفرنسية، وكذلك المواطنين الكاثوليك وغير الكاثوليك، ممارسة بعض الحكم الذاتي الثقافي فيما يتعلق بالتعليم.

التمثيل النسبي: من طرق تشجيع ذلك الاستيعاب في المركز، اعتماد نظام التمثيل النسبي للانتخابات التشريعية. فمن المرجح أن تفاقم الأنظمة الانتخابية، التي تمنح المقاعد على أساس الأغلبية النسبية للأصوات أو أغليبتها في انتخابات المناطق التي يفوز فيها عضو واحد، أي فروق في الأنماط التصويتية بين المناطق. وإذا كانت أغلبية من الناس في منطقة معينة ستصوت ضد الحزب الحاكم في المركز، فيرجح أن تكون لذلك عاقبتان سيئتان: أولاً، لن يكون لدى الحزب الحاكم سوى حافز قليل للانتباه إلى احتياجات تلك المنطقة ومصالحها، لأنه إذا لم يستطع الفوز بالأغلبية النسبية للأصوات فلن يعني له الكثير أن يُبعد عنه جميع الناخبين أو أغليبتهم فقط. ثانياً، من المرجح ألا تضم المجموعة البرلمانية للحزب الحاكم سوى عدد قليل من الأعضاء الذين يمثلون تلك المنطقة أو لا تضم أحداً منهم، ولذلك تصبح بشكل متزايد خارج نطاق التواصل، وهذا واقع يقود إلى الانفصال. ولكن بإمكان التمثيل النسبي أن يعالج هاتين المشكلتين. صحيح أن الحزب الحاكم قد لا يفوز إلا بأقلية من الأصوات في تلك المنطقة، لكن هذه الأصوات ستكون مؤثرة من حيث الفوز بالمقاعد، ما يمنح الحزب: (١) حافز للاهتمام بتلك المنطقة. (٢) كتلة برلمانيين منتخبين من تلك المنطقة، ويفهمون احتياجاتها.

حق الفيتو للأقلية: هناك إمكانية أخرى، هي منح الأقليات الثقافية والدينية والعرقية واللغوية حق الفيتو في المركز. ففي كوسوفو، يخصص ٢٠ مقعداً من أصل مقاعد البرلمان الـ ١٢٠ للأقليات الوطنية. ويحق لممثليها نقض القوانين المتعلقة «بمصالحهم الحيوية»، ومنها الحكومة البلدية وحقوق الجماعات وقوانين اللغة والإرث الثقافي وحرية الدين والتعليم والعطل العامة (المادة ٨١ من دستور عام ٢٠٠٨). كما احتفظ ممثلو هذه الأقليات بحقائب وزارية ومقاعد في المجلس القضائي والمفوضية المركزية للانتخابات. وتسمح هذه الأحكام بتحقيق الحكم الذاتي للجماعات والاعتراف بها، حتى في دولة صغيرة ليست الفيدرالية فيها ضرورة بل ومرهقة، من خلال الإشراف في المركز وحق الفيتو للأقليات.

(د) الانفصال

يُعتبر الانفصال أحياناً حلاً مغرباً، إذ قد يكون من الأفضل لبلدين أن ينفصلا ويرتبطا ببعضهما كجيران من أن يتعايشا بصورة غير ملائمة في فيدرالية متوترة وغير عملية. ويسط هذا ترتيبات الحوكمة، مزيلاً طبقة كاملة من المؤسسات الفيدرالية المعقدة. ويمكن للانفصال أيضاً أن يساعد في خلق فضاء عام أصغر وأكثر ملاءمة للمشاركة الديمقراطية. فوجود شعب أكثر توحيداً وأكثر تجانساً في الثقافة والقيم والمصالح في كل دولة، يسمح بإزدهار التضامن والتماسك الاجتماعي الضروريين لإيجاد ديمقراطية فعالة.

ويتضمن عدد قليل من الدساتير أحكاماً صريحة تمنح الأجزاء المكونة، أو أجزاء معينة، حقاً في الانفصال. ويمكن للدستور، لدى منح الحق في الانفصال، أن يقيد أيضاً ذلك الحق أو يؤمن قنوات إجرائية لممارسته ممارسةً صحيحة. فـدستور إثيوبيا لعام ١٩٩٤ مثلاً يقر «بحق تقرير المصير غير المشروط، ومنه الحق في الانفصال» لوحداها المكونة، لكن لا يمكن ممارسة هذا الحق إلا بمبادرة من ثلثي أعضاء السلطة التشريعية لتلك الوحدة. وبالمثل، تتمتع نيفيس، وهي جزء من دولة سانت كيتس أند نيفيس في البحر الكاريبي، بحق دستوري في أن تعلن نفسها مستقلة بأغلبية ثلثي الأصوات في استفتاء على الانفصال. ولئن كان ذلك العائق الإجرائي الكبير يشكل ضمانةً فعالة للوحدة بالنسبة لأعضاء أقليات أساسية في منطقة انفصالية، فإنه يمكن أيضاً، استناداً إلى العوامل الديموغرافية والوضع السياسي، أن يجعل الحق في الانفصال المحمي دستورياً مستحياً عملياً.

ويمكن التخفيف من مساوئ الانفصال عندما تتمكن الكيانات المنفصلة من تحقيق احتياجاتها بالنسبة للأمن والتجارة، بالانضمام إلى كتلة دولية أوسع كالاتحاد الأوروبي أو الناتو أو منظمة حكومية دولية مماثلة. فعلى سبيل المثال، أفسح الاتحاد التشيكوسلوفاكي، الذي لم يعمر طويلاً، المجال بسرعة نسبية وبلا آلام لظهور جمهوريتي التشيك وسلوفاكيا، وكلاهما الآن عضو في الاتحاد الأوروبي والناتو.

على أي حال، لا يكون الانفصال متاحاً عادة إلا إذا كانت المنطقة المنفصلة قابلة للحياة اقتصادياً، ولديها ما يكفي من القدرة على القيام بأعمال الدولة المستقلة. ولا يمكن أن يكون بديلاً ملائماً للمناطق الصغيرة أو الفقيرة جداً، أو لتلك التي لا تتمتع بتاريخ طويل من الحكم المستقر. علاوة على ذلك، لا يغدو هذا الخيار مغرباً إلا إذا كانت عملية

الانفصال ستجري بسلا بطريقتة متفق عليها، لأن انفصال منطقة ما دون الاتفاق مع الحكومة المركزية يؤدي إلى نزاع عنيف وربما أزمة إنسانية تستدعي تدخلاً خارجياً. ويمكن أن يحتاج التفاوض على الانفصال إلى التفكير في حقوق الأقليات في المنطقة المنفصلة وتوزيع الموجودات والإلتزامات، وإعادة توزيع القاطنين وإقامة مؤسسات جديدة (كالجيش والسلك الدبلوماسي) لتلك المنطقة، وقواعد انتقالية لأمر من قبيل العملة أو المعاشات العامة. وقد تكبد هذه الترتيبات المنطقة نفقات كبيرة.

أسئلة تتعلق باتخاذ القرارات

- (١) لم يتم النظر في الفيدرالية، وما المشكلة التي تُعتبر الفيدرالية حلاً مقترحاً لها؟ هل الدافع إليها هو الحاجة إلى استيعاب الانقسامات العرقية و/أو الدينية و/أو الثقافية و/أو اللغوية العميقة؟ أم أنها استجابة لمطالب بمشاركة عامة أكبر في صنع القرار ومحاولة لجعل تقديم الخدمات أكثر استجابة للناس المعنيين؟
- (٢) ما النتائج المترتبة على الإجابات عن السؤال الأول؟ ما أثر تلك الأجوبة على طيف الخيارات الممكنة للفيدرالية (مثال: يمكن أن تركز الفيدرالية، بوصفها استجابة للتنوع الثقافي، على لامركزية السلطات الثقافية واللغوية والتعليمية والدينية، أما إذا كانت الفيدرالية استجابة لمطالب بالتنمية والخدمات العامة، فقد يكون هناك تشديد أكبر على لامركزية السلطات الاقتصادية)؟
- (٣) هل هناك دولة أو مؤسسات إقليمية قائمة يمكن نقل مزيد من الصلاحيات من المركز إليها؟ أم هل يجب إنشاء هذه المؤسسات من الصفر؟ كيف يمكن جعل تلك المؤسسات تمثل الناس وتلبي احتياجاتهم حقاً؟
- (٤) ما هي بدائل الفيدرالية؟ وهل جرى أخذ الإقليمية والتفويض بالحسبان؟ وماذا عن البدائل الأخرى، كتقوية الديمقراطية المحلية أو الحكم الذاتي الثقافي غير الإقليمي؟ وما مدى فعالية هذه البدائل في تلبية احتياجات الناس ورغباتهم؟
- (٥) ما هي القدرة المالية للبلاد؟ يمكن أن تكون مؤسسات الفيدرالية مكلفة: هل أُجريت دراسة أولية بالتكاليف؟ هل هذه التكاليف مستدامة؟ وهل قورنت مع تكاليف البدائل؟
- (٦) ما هي القدرة البشرية للبلاد؟ هل هناك عدد كاف من الأشخاص القادرين والمتعلمين ليمدوا نظام الفيدرالية الموسع بالموظفين؟ هل توجد هذه القدرة في جميع أجزاء البلاد؟ إذا كان الجواب «كلا»، فما الخطوات التي يمكن اتخاذها لتطوير تلك القدرة؟
- (٧) هل المطالب بالفيدرالية موجودة على امتداد البلاد أم أن أجزاء معينة فقط تعبر عنها؟ إذا كانت أجزاء معينة فقط، فهل يُعتبر اتخاذ ترتيبات لاتماثلية تنص على الحكم الذاتي الخاص لتلك المناطق حلاً أفضل من تطبيق نموذج واحد للفيدرالية على الجميع؟
- (٨) ما الحماية أو الضمانات المطلوبة لضمان عدم استخدام الصلاحيات اللامركزية بطرق فاسدة أو متحيزة أو غير فعالة؟ هل يجب أن تكون هناك صلاحية احتياطية للسلطات المركزية/الوطنية/الفيدرالية للتدخل في الإقليم/الولاية/المقاطعة في حالات الطوارئ أو إخفاقات الحكم؟ إذا كان الأمر كذلك، فكيف يمكن حماية تلك الآليات ضد استغلال المركز لها؟
- (٩) هل ثمة حدود طبيعية أو تاريخية واضحة وراسخة بين الوحدات المحلية؟ هل مساحات الوحدات المحلية عملية من حيث الكفاءة والحكم الرشيد؟ أينبغي وضع آلية لتعديل الحدود دون الحاجة إلى تعديل الدستور؟
- (١٠) كيف يجب تحقيق الموازنة بين الحكم الذاتي للوحدات المحلية ومشاركتها في صنع القرار الوطني؟ ما هي آليات التمثيل (مثال: الإشراف في غرفة ثانية) والتنسيق (مثال: التنسيق بين السلطات التنفيذية) التي يجب أن تكون موجودة؟

- (١١) كيف يمكن جعل الترتيبات المالية لتقاسم السلطة مرنة، بحيث تلبى الاحتياجات والموارد المتغيرة وتحمي في الوقت ذاته الوحدات المحلية من الاعتماد المالي المفرط على الحكومة المركزية/ الوطنية/ الفيدرالية؟
- (١٢) هل تعكس صيغة تعديل الدستور دور الوحدات المحلية في النظام السياسي؟ ما هو التوازن الملائم بين سيادة تلك الوحدات وسيادة البلد كله؟ هل الأصوات الخاصة ضرورية لتأييد صفقة دستورية؟
- (١٣) ما هو وضع الأحزاب السياسية؟ وكيف ستشكل عمل المؤسسات المقترحة للامركزية الواسعة؟ هل ستبقى هذه المؤسسات عملية إذا كان وضع الأحزاب السياسية سيتغير جذرياً في المستقبل (مثال: إذا كان نظام الحزب الواحد المهيمن سيصبح أكثر تنافسية، أو إذا كان نظام الحزبين سيتجزأ إلى أحزاب متعددة)؟

مراجع ومصادر وقراءات أخرى

- Anderson, George, *Federalism: An Introduction* (Oxford: Oxford University Press, 2008)
- Anderson, George and Choudhry, Sujit, *Constitutional Transitions and Territorial Cleavages* (Stockholm: International IDEA, 2015)
- Anderson, George, *Creation of Constituent Units in Federal Systems*, Law Working Paper (The Center for Constitutional Transitions: NYU, 2014)
- Banting, Keith G. and Corbett, Stan (eds.), *Health Policy and Federalism: A Comparative Perspective on Multi-Level Governance* (Kingston and Montreal: McGill Queens University Press, 2002)
- Bodnar, Cameron D., 'Practice and Principle: Asymmetrical Federalism in Canada', prepared for the 2003 Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, Dalhousie University, Halifax, Canada, 2003
- Burgess, Michael, *Comparative Federalism: Theory and Practice* (London: Routledge, 2006)
- Commonwealth Local Government Forum, *Commonwealth Local Government Handbook 2013/14* (London: Commonwealth Local Government Forum, 2014)
- Elazar, Daniel J., *Exploring Federalism* (Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press, 1987)
- Filippov, Mikhail and Shvetsova, Olga, 'Federalism, Democracy and Decentralisation', Binghamton University, January 2011, available at <http://government.arts.cornell.edu/assets/psac/sp11/Shvetsova_PSAC_Feb11.pdf>, accessed 12 November 2014
- Ghai, Yash and Woodman, Sophia (eds.), *Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013)
- Irving, Helen, *Gender and the Constitution: Equity and Agency in Comparative Constitutional Design* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008)
- John Paul II, *Centesimus Annus* [Encyclical Letter on the Hundreth Anniversary of Rerum Novarum] (1991) available at <http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/en/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html#%242S>, accessed 18 May 2015
- Karmis, Dimitrios and Norman, Wayne (eds.), *Theories of Federalism: A Reader* (Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2005)
- Putnam, Robert, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994)