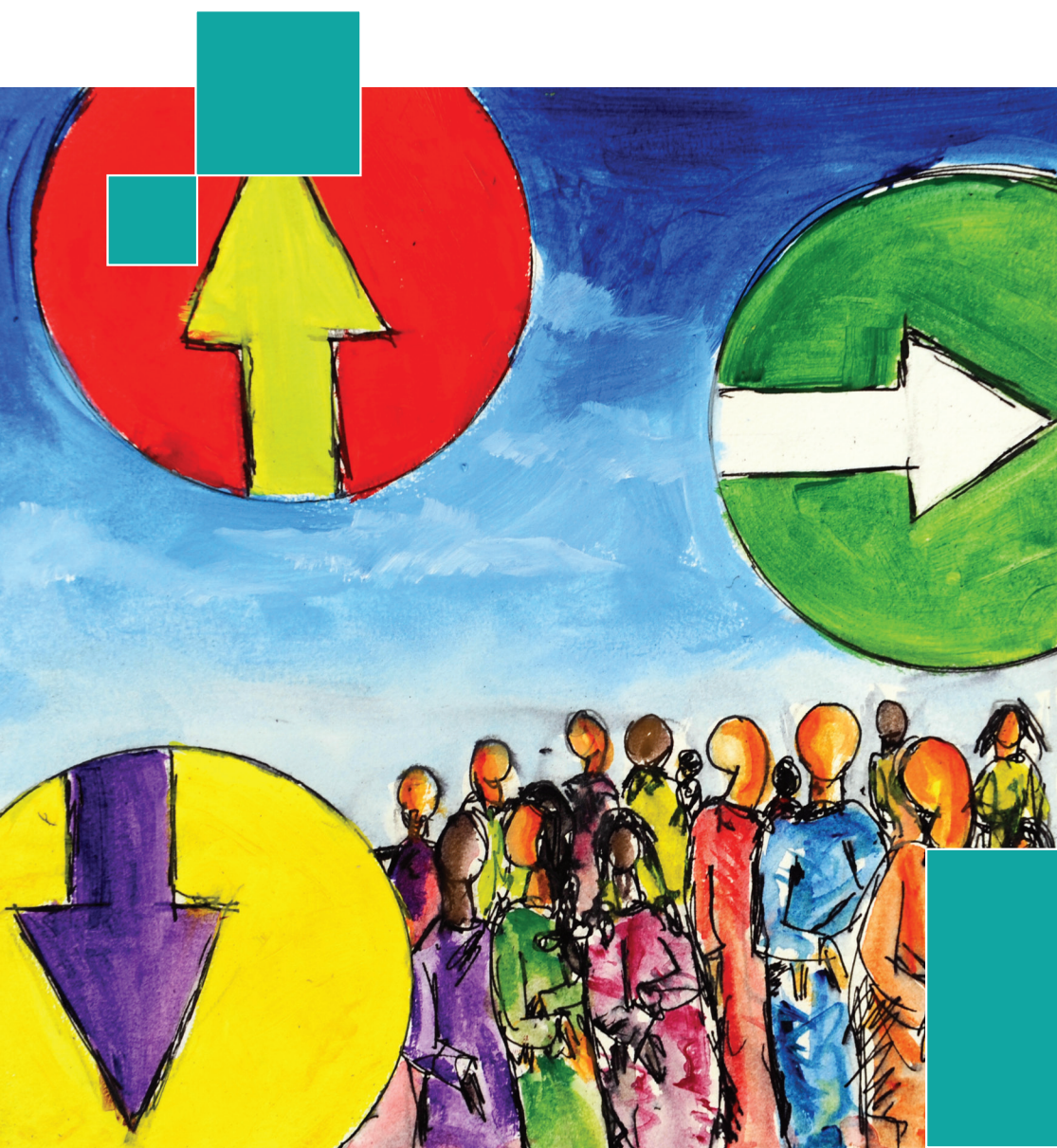




عمليات بناء الدستور



دليل عملي لبناء الدساتير نماذج الحكم اللامركزي



دليل عملي لبناء الدساتير

نماذج الحكم اللامركزي

ماركوس بوكنفورديه

تظهر هذه الورقة تحت عنوان الفصل السابع من دليل عملي لبناء الدساتير الصادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. والدليل بالكامل متاح بنسق PDF وفي صورة كتاب إلكتروني على الرابط التالي <http://www.idea.int> ويتضمن فصلا عن مبادئ وموضوعات متداخلة في بناء الدساتير (الفصل الثاني)، وإرساء ثقافة حقوق الإنسان (الفصل الثالث)، وبناء الدساتير وتصميم السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية (الفصل الرابع والخامس والسادس) والأشكال اللامركزية للحكومة في ما يتعلق ببناء الدساتير (الفصل السابع).



المصادر الخاصة بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات حول بناء الدساتير

دليل عملي لبناء الدساتير

© جميع الحقوق محفوظة للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ٢٠١١

لا يرتبط هذا الإصدار بأي مصالح وطنية أو سياسية خاصة. والآراء الواردة ضمن هذا الإصدار لا تعبر بالضرورة عن آراء المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أو مجلس إدارتها أو مجلس الدول الأعضاء التابع لها أو آراء الجهات المانحة لها.

يتعين تقديم طلبات الحصول على تصريح بإعادة إصدار هذا الإصدار كلياً أو جزئياً إلى:

International IDEA

Strömsborg

SE -103 34 Stockholm

Sweden

Tel: +46-8-698 37 00

Fax: +46-8-20 24 22

Email: info@idea.int

Website: www.idea.int

التصميم: شركة تربو ديزاين، رام الله

تصميم الغلاف: شركة تربو ديزاين، رام الله

رسومات الغلاف: شريف سرحان

الرقم المعياري الدولي للكتاب: 978-91-87729-51-5

جرى نشر النسخة الإنجليزية من هذا الإصدار في إطار برنامج بناء الدساتير التابع للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بتمويل من وزارة الشؤون الخارجية الملكية النرويجية.

مقدمة

جرى وضع أقدم دساتير العالم إبان القرن السابع عشر، حيث وُصفت آنذاك بأنها مواثيق ثورية نظراً لظهورها في ظل نظم سياسية جديدة تماماً. وفيما بين ذلك الزمن وهذه الآونة، شهد العالم العديد من الدساتير. وظهر الكثير منها عقب انتهاء الحرب الباردة في عام ١٩٨٩، والتي وصفت بالدساتير الإصلاحية حيث كانت تهدف في المقام الأول إلى تحسين أداء المؤسسات الديمقراطية.

ومن أهم الوظائف الجوهرية لأي دستور وضع الإطار العام لمؤسسات الحكم وتحديد من الذي يضطلع بصلاحيات الدولة وسلطاتها، وكيفية النهوض بهذا الدور ولأي غرض. إلا أن الدساتير لا تهبط علينا من السماء ولا تنمو كذلك وسط البساتين، بل هي في واقع الأمر نتاج لإبتكار وإنتاج البشر، إذ ترسم خطوطها العريضة الاتفاقيات والسياقات التاريخية والاختيار والكفاح السياسي.

ويطالب المواطن في ظل النظام الديمقراطي بالحصول على حق صاحب السلطات الأصلي. فالدستور بالنسبة له يمثل عقداً اجتماعياً يعمل على قصر استخدام الحكومة للسلطة على السعي لتحقيق صالح المواطن في مقابل ولائه ودعمه لها. ويلخص مصطلح «الدستورية» فكرة السلطة المحدودة.

وفي الوقت ذاته، تمتد الأهمية الجوهرية لدساتير اليوم إلى ما هو أبعد من تلك الوظائف الأساسية. وتدرج الدساتير ضمن الأجندات العامة عندما يحين الوقت للتغيير إلى نظام سياسي أفضل. وتسعى الشعوب إلى وضع دساتير قادرة على حل المشكلات العصرية للدولة والحكومة. وفي الوقت الراهن، تتسم تلك المشكلات بتعدد أوجهها واتخاذها نطاقاً عالمياً على نحو متزايد - بداية من الفساد إلى الأزمات المالية الطاحنة، ومن التدهور البيئي إلى الهجرة بأعداد كبيرة. ويمكن بالطبع إدراك مدى رغبة الشعوب في المشاركة في تحديد بنود الدساتير والإصرار على عملية تشريع للدساتير تتسم بالشمولية والديمقراطية. وقد أقتحم مصطلح «الدستورية الجديدة» المصطلحات السياسية كدليل إضافي على تلك الأهمية الجديدة التي اكتسبتها الدساتير. ويتمثل التحدي الآن في إتاحة الفرصة للقطاع الأكبر من المجتمع أن يدلو بدلوه في عملية بناء الدساتير، بما في ذلك النساء والشباب والمجموعات المستضعفة والمهمشة.

ولا يزال الصراع في الوقت ذاته يمثل شوكة في ظهر الدساتير. فقد كانت الدساتير القديمة تمثل موروث الصراع مع النزعة الاستعمارية، بينما استهدفت الدساتير الحديثة وضع نهاية لذلك الصراع الضروس بين المجموعات والأمم المتناحرة حول الدولة ولمن تنتمي. ومما لا يدع مجالاً للشك، جاءت تلك الدساتير الجديدة وهي تحمل على أعتاقها الكثير من التوقعات والآمال بأنها ستكون المدخل إلى حقبة جديدة من السلام والديمقراطية، مخلفة ورائها الفاشية والاستبداد والاحتقان السياسي.

تُصاغ الدساتير الآن في عصر تنتشر فيه نماذج ومبادئ الحكم الرشيد في جميع قارات العالم. وكان من الممكن أن يستغرق هذا التغيير فترة زمنية أطول لولا الدور الذي لعبته المنظمات الدولية، وعلى الأخص الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات مثل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA). وتصدر الإشارة هنا إلى أن المستوى المنخفض للصراع العنيف بين الدول كان له دوره كذلك في تعزيز الحوار الدولي بشأن القيم المشتركة، مثل حقوق الإنسان وسيادة القانون والحرية والدستورية والعدالة والشفافية والمساءلة - والتي تعد جميعها عناصر جوهرية لأي نظام دستوري. وتتيح تلك القيم المشتركة لمنظمات مثل الاتحاد الإفريقي

ومنظمة الدول الأمريكية أن تكون أطرافاً أساسية للحكم الدستوري في دولها الأعضاء، وهو ما يتيح لها بدوره التدخل بشكل قانوني عندما لا يُحترم الدستور في أمور مثل تولي ونقل السلطة عقب إجراء انتخابات حرة.

ومن هذا المنطلق أحث القائمين على بناء الدساتير على الاستفادة من الدروس والخيارات التي يمكن أن تقدمها الدول والهيئات الدولية الأخرى. ليس هناك داع للبدء من الصفر عند التعامل مع قضايا مثل إدراج حقوق الإنسان ضمن الدساتير وضمان استقلال القضاء وإخضاع قوات الأمن تحت مظلة الحكم الديمقراطي المدني وضمان أن يتمتع كل مواطن بممارسة تصويت حر وعادل وصادق. ويمكن الخطأ في الاعتقاد بأن ذلك الاتفاق العام السطحي من شأنه تبرير اتخاذ منهج مرسوم سلفاً لصياغة الدساتير.

إن فكرة النماذج والقيم المشتركة لا يجوز لها بمكان أن تقوض من حقيقة أن القائمين على بناء الدساتير كانوا يتعلمون عن طريق الممارسة. فكل حالة من حالات بناء الدساتير ستمثل قضايا ساخنة يتعين حلها، على سبيل المثال ما الذي يتوجب فعله مع شاغلي المناصب الذين يحجمون عن التخلي عن السلطة ويلجأون إلى كافة السبل للحفاظ على توليهم الحكم والسيطرة. إن هذا التركيز للسلطة الذي أبرزه مؤخرًا ميخائيل غورباتشوف في تقييمه للعالم اليوم بعد انتهاء موروثة حقبة التسعينيات من القرن العشرين، إنما يمثل تهديداً فعلياً للديمقراطية الدستورية في أي مكان بالعالم.

إن العالم يتغير بخطى سريعة، وهو ما يجعل القائمين على بناء الدساتير اليوم يتمتعون بميزة لم يحظ بها من سبقوهم. فقد أصبحت الدساتير القومية مصدرًا عالمياً لفهم القيم العالمية المشتركة، كما تتيح تكنولوجيا المعلومات بمجرد ضغط زر الوصول إلى عدد لا متناهٍ من خيارات تصميم الدساتير.

إن ما يقدمه هذا الدليل الجديد الصادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات للجهات الفاعلة المشاركة في عملية بناء الدساتير هو مطالبة بتوفير سبل أكثر منهجية لمراجعة الدساتير، والتأكيد على أنه لا يوجد ما يدعى بنظم دستورية مستقرة أو خارقة بطبيعتها أو حتى صيغ أو نماذج معيارية تتناسب مع الجميع. ويعمل الدليل على تسليط الضوء على حقيقة مفادها أن كل الدول يتعين عليها أن تبحث عن أسلوبها الخاص في صياغة دستورها الخاص. علاوة على ذلك، لا يعد تصميم الدساتير ممارسة أكاديمية بحثة يسعى المشاركون فيها إلى بلوغ الحل التقني الأمثل لبلدانهم. ويعد القائمين على صياغة الدساتير والمفاوضين بشأنها نشطاءً سياسيين يهدفون إلى تفسير أجنداتهم السياسية ضمن نصوص الدستور. ومن ثم فإن الوثائق الدستورية الناتجة نادراً ما تكون أفضل خيار تقني متوفر، بل هي في واقع الأمر أفضل حل وسط دستوري يمكن التوصل إليه.

ويهدف هذا الدليل إلى تحسين المناظرات المعنية بالبحث عن نموذج يعكس متطلبات بلد بعينه كنتاج لتسوية سياسية. ومن خلال توجيهه إلى القائمين على بناء الدساتير في مختلف أنحاء العالم، يكون أفضل استخدام له في المرحلة المبكرة من عملية بناء الدساتير. وهو يستعرض بعض المعلومات التي من شأنها إثراء المناقشات المبدئية حول خيارات تصميم الدستور المتاحة، ويعد مفيداً للغاية كمقدمة لفهم مجال بناء الدساتير المعقد.

قد يشهد العالم قريباً موجة جديدة من بناء الدساتير الديمقراطية نتيجة للتحركات الأخيرة التي يشهدها العالم العربي. وبناء عليه، وُضع هذا الدليل في التوقيت المناسب.

قسام أوتيم

الرئيس الأسبق لدولة موريشيوس

أعادت العديد من البلدان من جميع قارات العالم تشكيل نظمها الدستورية على مدار العقود الأخيرة - خلال السنوات الخمس الأخيرة فحسب شاركت كل من بوليفيا ومصر وأيسلندا وكينيا وميانمار ونيبال وسري لانكا والسودان وتايلند وتونس في مرحلة من مراحل عملية بناء الدساتير. وفي أعقاب الانتفاضات الشعبية التي اندلعت في العالم العربي في عام ٢٠١١، بات بناء الدساتير مهياً للنهوض بدور محوري في إقامة ديمقراطية راسخة في المنطقة.

تُبنى الدساتير عادة في سياق تحولات سياسية أوسع نطاقاً قد ترتبط بتنفيذ عملية سلام وبناء دولة، كما قد ترتبط بالحاجة إلى المصالحة والمشاركة والتوزيع العادل للموارد خلال الفترات التي تعقب الصراعات. وأصبحت العديد من الدساتير لا يقتصر دورها الحالي على تحديد آليات الحكم فحسب، بل امتد كذلك ليشمل الاستجابة لتلك التحديات الأوسع نطاقاً على نحو يعتبر مشروعيًا ومقبولاً على نطاق واسع. ومع زيادة المطالب الملقاة على عاتق الدساتير، كثيراً ما تكون معقدة ومطولة، ومن ثم تزداد صعوبة تصميمها، وكذلك تطبيقها. ونتيجة لما سبق، يحتاج القائمون على بناء الدساتير إلى الوصول إلى معارف واسعة النطاق ومتنوعة المجالات وعملية حول عمليات وخيارات بناء الدساتير.

تعد مشاركة المعارف المقارنة المعنية ببناء الدساتير أحد أهم مجالات العمل الرئيسية للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. ويعمل هذا الدليل على جمع تلك المعارف والخبرات المقارنة للمرة الأولى في دليل عملي لبناء الدساتير، والتي تم جمعها بمنتهى الحرص والعناية بواسطة مجموعة من المؤلفين الخبراء.

ويهدف هذا الدليل إلى سد تلك الثغرات المعرفية التي يواجهها السياسيون وواضعو السياسات والممارسون المشاركون في عمليات بناء الدساتير المعاصرة. ويتمثل هدفه الرئيسي في توفير أداة مساعدة من الدرجة الأولى تستند إلى الدروس المستفادة من الممارسات والاتجاهات الحديثة في بناء الدساتير. وهو مقسم إلى عدة فصول يمكن قراءتها كمقاطع فردية، بينما يوفر استخدام إطار تحليلي متسق عبر كل فصل فهماً أعمق لمجال القضايا والعناصر الفعالة في عمليات تطوير الدساتير.

ويعكس الدليل العملي لبناء الدساتير مدى ضرورة بناء الدساتير بالنسبة إلى إنشاء ديمقراطية مستدامة. ويعد بناء الدساتير عملية طويلة الأجل وتاريخية وهي غير مقيدة بالحقبة الزمنية التي يُكتب فيها الدستور فعلياً. ومع تركيز الدليل على الدساتير باعتبارها وثائق رئيسية في حد ذاتها، يؤكد على فهم النظم الدستورية على نحو مجمل، بما يتضمن المبادئ ذات الصلة (الفصل ٢) والحاجة إلى تعزيز ثقافة حقوق الإنسان (الفصل ٣)، فضلاً عن أحكام التصميم المؤسسي (الفصلين ٤ و٦) والأنماط اللامركزية للحكم (الفصل ٧). وهو بهذا لا يقدم معياراً أو نموذجاً للدساتير، بل يستبطن الدروس المستفادة من الممارسات والمعارف الحديثة. ومن بين هذه الدروس أن الدساتير قد تختلف نصوصها عن تطبيقها الفعلي على أرض الواقع.

وأنا من موقعي هذا إنما أرغب في التعبير عن عميق امتناني للمؤلفين والممارسين الذين أسهموا بأرائهم التي استقوها من خبراتهم، وكذلك لحكومة النرويج لما قدمته من دعم ومؤازرة. إن الدليل العملي لبناء الدساتير لم يكن ليظهر للنور بدون جهود هؤلاء.

فيدار هيلجيسين

الأمين العام للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

شكر وتقدير

لم يكن هذا الدليل ليرى النور لولا دعم وإسهامات العديد من الأفراد والمنظمات.

نقدر بكل امتنان إسهامات المؤلفين وغيرهم من المساهمين: «ماركوس بوكينفوردية»، و«حسن إبراهيم»، و«نورا هيدلنج»، و«ساكونتالا كاديرجامار - راجاسينجهام»، و«باولوس تيسفاجورجس»، و«وينلاك واهيو». ونقدم جل تقديرنا إلى كل من «بيبين ادهيكاري» و«ستيفن جوميز كومبس» و«سولاندا جويس» و«شيرين حاسم» و«توركواتو جارديم» و«ويلفريدو فيلاكورتا» لإسهاماتهم القيمة.

ونتوجه بالشكر إلى مراجعينا الأجلاء: «تيك براسد دونجانا»، و«كارلوس ألبيرتو جوتشيا»، و«نوريا ماشومبا»، و«كيسيتينا موراي»، و«جيني توهايكا»، و«جايمبائي ويكراماراتن» لعملهم الشامل وتوجيهاتهم المحنكة. ونقدم شكرنا الخاص إلى «كتيا بابجيان» لمشاركتها الجوهرية في العديد من المسودات. ونود أن نعرب عن امتناننا لجميع الأشخاص الذين أمدونا بأفكارهم وآرائهم الحديثة لوضع نص الدليل، بمن فيهم «رؤول أفيلا أورتيغ»، و«أندرو برادلي»، و«أندرو إليس»، و«شيريل سوندرز»، و«لينا ريكيلا تامانج» وكثيرين غيرهم، من بينهم فريق المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات الذين لا يسمح عددهم الكبير بذكرهم فرداً فرداً.

ونعرب عن امتناننا لشريكتنا منظمة Interpeace لدورها البارز في إعداد تصور هذا المشروع وتطويره، ويشمل تقديرنا المساهمين في Interpeace «ميشيل براندت» و«جيل كوتريل» و«ياش جاي»، و«أنتوني ريجان».

المزيد من الشكر للدعم البحثي الذي قدمته «إيميلي بينز»، و«موج فازليوجلو»، و«إيف جرينا»، و«سنولي»، و«جان أورنجيس»، و«أبراك ساتي»، و«أن كاترين سيكيمير»، و«كاتجا ستوكبرجر»، و«أنا ماريا فارجاس»، و«فيليب وينسبيرج».

ونقدم جزيل الشكر والامتنان للخبرة التحريرية التي قدمها «جي ماثيو ستريدي» و«إيف جوهانسون»، وكذلك لجهود فريق النشر بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، وعلى الأخص «نادية حنضل زاندر»، و«تحسين زيونة». وقد كان تقاني فريق عمليات بناء الدساتير أمر يفوق التقدير؛ ونتوجه بشكرنا إلى كل من «ميلاني ألين»، و«جيني فاندالان إيزبيرج»، و«روزينا إسماعيل-كلارك»، و«تاويه نجنجي» لإسهاماتهم العديدة ودعمهم لهذا المشروع.

وأخيراً وليس آخراً، نتوجه بالشكر إلى حكومة النرويج لما قدمته من مساندة، والتي بدونها لم يكن في الإمكان إصدار النسخة الإنجليزية لهذا الدليل.

جدول المحتويات

١	(١) الهدف من هذا الفصل ولمحة عامة
١	١-١ (ما هي اللامركزية؟
٢	الشكل ١: نقل الصلاحيات تصاعدياً إلى مؤسسة دولية أو إقليمية
٣	الإطار ١: الاندماج الإقليمي والتدويل
٤	١-٢ (أهداف اللامركزية
٥	١-٣ (عناصر اللامركزية وخصائصها
٦	الشكل ٢: خيارات اللامركزية
٩	(٢) الأمور المتعلقة بالظروف العيانية
١٠	الجدول ١: الآثار الإيجابية والسلبية للامركزية
١٣	(٣) خيارات التصميم
١٣	١-٣ (تركيبة اللامركزية: إعداد الهيكل الشكلي
١٤	الشكل ٣: مستويات الحكم
١٤	١-٣-١ (عدد مستويات الحكم
١٤	الشكل ٤: تشكيل مستويات الحكم في السودان
١٥	الشكل ٥: تشكيل مستويات الحكم/ الإدارة في ألمانيا
١٦	الشكل ٦: تشكيل مستويات الحكم/ الإدارة في سويسرا
١٦	١-٣-٢ (تصميم الوحدات المناطقية تحت إطار أحد مستويات الحكم
١٧	الإطار ٢: مناقشة تشكيل نظام حكم لامركزي في نيبال*
١٧	١-٣-٢ (تحديد عمق اللامركزية
١٨	الشكل ٧: هياكل اللامركزية في فرنسا وسويسرا
١٨	١-٣-٢ (الأبعاد الإدارية والسياسية والمالية للامركزية
١٩	اللامركزية الإدارية
١٩	الشكل ٨: إزالة تركيز السلطات، وتقويضها، ونقلها: الفروق
٢٠	اللامركزية السياسية
٢١	الشكل ٩: أمثلة عن اللامركزية السياسية
٢١	اللامركزية المالية
٢٣	الشكل ١٠: اختصاصات تحقيق الإيرادات: أمثلة من ستة بلدان
٢٣	١-٣-٢ (اللامركزية المتناظرة وغير المتناظرة
٢٤	الإطار ٣: دراسة حالة: اللامركزية غير المتناظرة في المملكة المتحدة
٢٥	الإطار ٤: دراسة حالة: اللامركزية حسب الطلب في إسبانيا
٢٦	١-٣-٢ (ما أنواع الصلاحيات المنقولة إلى كل مستوى من مستويات الحكم؟
٢٦	الجدول ٢: ما أنواع الصلاحيات المنقولة إلى كل مستوى من مستويات الحكم؟

الإطار ٥: السلطات المشتركة: مثال من جنوب أفريقيا	٢٨
الشكل ١١: النموذج المنفصل في النظام اللامركزي: كما هو مطبق في الولايات المتحدة الأمريكية.....	٣١
الشكل ١٢: النموذج المتكامل	٣٢
٣-٣) الضمانات القانونية للترتيبات اللامركزية: أحد الجوانب الرئيسية للأنظمة الفدرالية	٣٣
١-٣-٣) مقدمة	٣٣
٢-٣-٣) الفدرالي مقابل الوحدوي، والمركزي مقابل اللامركزي: الفروق القانونية	٣٤
الإطار ٦: الفدرالية الشخصية	٣٥
الشكل ١٣: اللامركزية في الأنظمة الفدرالية	٣٦
الإطار ٧: المحتوى مهم: البحث السوداني عن أفضل خيار للامركزية	٣٧
٤) خاتمة	٣٩
الجدول ٣: المواضيع التي يركز عليها هذا الفصل*	٤٠
كلمات رئيسية	٤٤
مصادر إضافية	٤٤
مسرد المصطلحات	٤٦
لمحة عن المؤلف	٥٠
لمحة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات	٥١

نماذج الحكم اللامركزي

١) الهدف من هذا الفصل ولمحة عامة

١- ١) ما هي اللامركزية؟

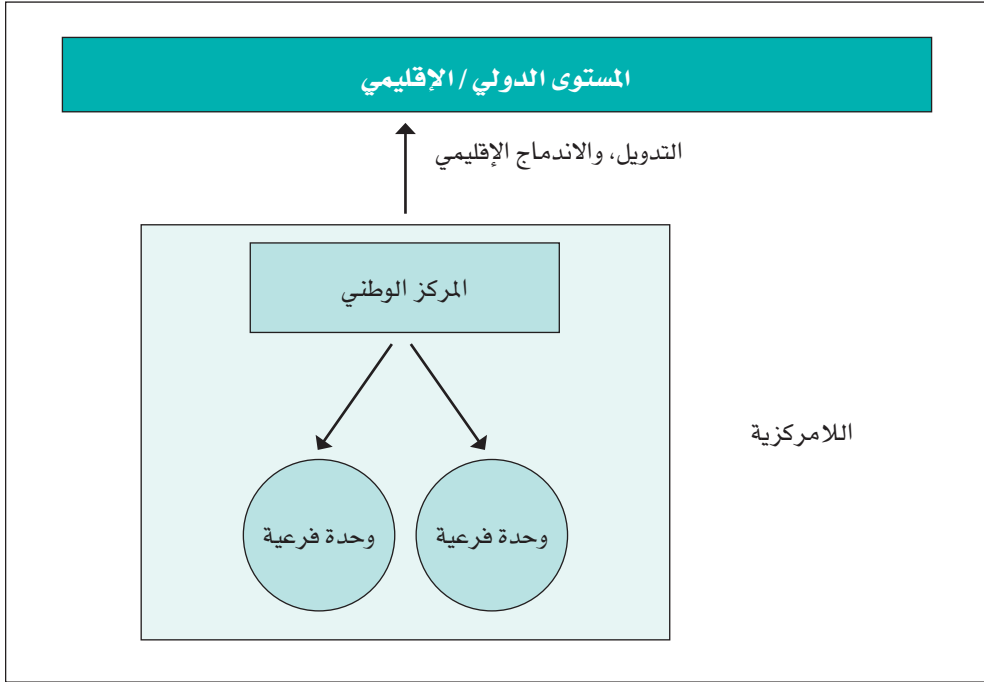
يمثل مصطلح «اللامركزية» عدة ظواهر متنوعة. فقد اعتبر كل من السياسيين والمعينين والمؤسسات متعددة الجنسيات أن اللامركزية هي الحل الأمثل لمشكلات دول عدة، لاسيما تلك التي تمر بحقبة ما بعد النزاع. وبناء عليه، بات كثير من المفاهيم مرتبطاً بهذا المصطلح حتى أن بعض المختصين ربطوه بمعانٍ أخرى. ويعتقد هذا الارتباك مهمة تحليل مفهوم اللامركزية وتطبيقه في عملية بناء الدساتير.

ويعرّف هذا الفصل ودليل «المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات» (دليل عملي لبناء الدساتير) اللامركزية تعريفاً أكثر عمومية بأنها توزيع سلطات الحكم وصلاحياته بعيداً عن المركز الوطني إلى مؤسسات أخرى على مستويات أخرى من الحكم^١ أو من الإدارة^٢. وبالتالي تُعرّف اللامركزية بأنها مصطلح مناطقي تُمنح فيها السلطات والصلاحيات إلى مستويات الأقاليم والمحافظات والمستوى المحلي (انظر الشكل ١).

١ يُقصد بمصطلح «مستوى الحكم» الجزء من التسلسل الهرمي الذي توظف من خلاله سلطات الدولة في مكان معين في الترتيب الرأسي للدولة، وتكون المستويات وطنية، أو إقليمية، أو محلية.

٢ يصف «مستوى الإدارة» بيئة مؤسسية تدعم إدارياً تنفيذ السياسات الحكومية في الأقاليم، وعلى المستوى المحلي، الخ. وهو يختلف عن مستوى الحكم بأنه لا يرسم السياسات بل ينفذها فحسب.

الشكل ١ : نقل الصلاحيات تصاعدياً إلى مؤسسة دولية أو إقليمية



المصدر: م. بوكينفورد، اللامركزية من وجهة نظر قانونية: خيارات وتحديات (غيشن: ترانسميت، ٢٠١٠).

تعد اللامركزية طريقاً ذا اتجاهين يستخدمه المختصون لوصف نقل الصلاحيات والسلطة من المستوى الوطني إلى مستوى المحافظات أو المستوى المحلي من الحكم داخل الدولة، أو نقل الصلاحيات تصاعدياً من المستوى الوطني إلى مؤسسة دولية أو إقليمية^٢، حيث يُشار إلى هذا النقل التصاعدي عادة باسم «الاندماج الإقليمي» أو «تدويل» صلاحيات معينة. وعلى الرغم من انطواء نقل الصلاحيات إلى هيئات دولية على عناصر لنقل صلاحيات مركزية، يركز هذا الفصل على سمات اللامركزية داخل الدولة، كما يتناول ولكن بإيجاز آثار «اللامركزية التصاعدية» وأهميتها في نظر الممارسين الدستوريين (انظر الإطار ١).

إن «اللامركزية» مصطلح عام يشير إلى توزيع سلطات الحكم وصلاحياته بعيداً عن المركز الوطني إلى مؤسسات أخرى على مستويات أخرى من الحكم أو من الإدارة.

^٢ يُقصد بمصطلح «إقليمي»: (أ) إقليم عالمي (كأوروبا، وشرق أفريقيا، إلخ) وذلك في سياق دولي أو إقليمي. (ب) الوحدة الفرعية بين المستويين الوطني والمحلي (تمثل مستوى المحافظات أو الولايات) وذلك في سياق محلي أو مناطقي.

الإطار ١ : الاندماج الإقليمي والتدويل

تسمح اللامركزية بتوزيع الصلاحيات داخل البلد وإلى مستوى دولي أو إقليمي. وتلتزم الدول المصادقة على أغلب المعاهدات الدولية والإقليمية بتطبيق شروط صريحة دولية أو إقليمية من خلال آليات ومؤسسات تُعتمد وطنياً. ومع ذلك، تُنشئ بعض المعاهدات الدولية مؤسسات دولية أو إقليمية مستقلة تمارس وظائف بعينها نقلتها إليها الدول الأعضاء في المعاهدة (الاتحاد الإفريقي، واتحاد دول جنوب شرق آسيا، واتفاقية التجارة الحرة لشمال أمريكا، وتجمع دول شرق أفريقيا، وجامعة الدول العربية، إلخ). وقد تتطور بعض هذه المؤسسات الدولية أو الإقليمية إلى هيئات شبه حكومية بمرور الوقت. فطيلة العقود الأخيرة والاتحاد الأوروبي يكتسب صلاحيات وسلطات إضافية من الدول الأعضاء فيه، ما أدى إلى إنشاء حكومة دولية تتمتع بصلاحيات تنفيذية وتشريعية وقضائية. وبالرجوع إلى التاريخ، نجد أن عملية اللامركزية «التصاعدية» المتواصلة قد أدت إلى إنشاء بلدان مثل سويسرا، والإمارات العربية المتحدة، والولايات المتحدة.

ومن المرجح ألا يكون «للتدويل» و«الاندماج الإقليمي» إلا تأثير غير مباشر وبعيد عند التفاوض على دستور جديد وصياغته. فالحكومات والبرلمانات اللاحقة هي التي تنظر عموماً في توقيع وتصديق الاتفاقيات الدولية التي تنص على نقل الصلاحيات إلى هيئات دولية وليس الجمعية الدستورية. ولكن كما توضح حالة إسبانيا، قد ينبغي تناول القضيتين في الوقت ذاته. فعقب وفاة الجنرال فرانسيكو فرانكو، تعين على واضعي الدستور في الفترة ١٩٧٥-١٩٧٨ النظر في الشروط الدستورية المحتملة للانضمام إلى المجموعة الاقتصادية الأوروبية بعد تقديم طلب للانتساب لها في عام ١٩٧٦.

وبعيداً عن الاندماج الإقليمي، تتسم تلك القضية بأهمية كبيرة في ما يتعلق بوضعي الدساتير على المستوى العالمي كذلك. فعلى سبيل المثال، من شروط الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية أو نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية اعتماد الدولة هيكلًا دستوريًا معينًا. ومن أجل تحقيق شروط نظام روما الأساسي وكذلك الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، تعين على ألمانيا تعديل بعض من أحكام دستورها الخاصة بتسليم الرعايا الألمان. وأصبحت المادة ١٦ (٢)* من القانون الأساسي الألماني تنص على ما يلي: «لا يجوز تسليم أي مواطن ألماني إلى دولة أجنبية». وثمة لائحة مختلفة تنص على تسليم المواطنين الألمان إلى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي أو إلى محكمة دولية مع مراعاة المبادئ الأساسية للدول الخاضعة للقانون. وعلى نحو أعم، تتضمن دساتير عدة في الوقت الراهن نصوصاً تخول صراحة نقل السيادة إلى مؤسسات دولية (مثل المادتين ٢٣ و٢٤ من دستور ألمانيا**، والمادة ٧ من دستور سنغافورة***، والمادة ٧٠ من دستور جمهورية أفريقيا الوسطى (٢٠٠٤)، والمادة ٢ (أ) من دستور هنغاريا****).

وبعيداً عن التفكير في الفرص المستقبلية «للتدويل» و«الاندماج الإقليمي» إبان صياغة الدساتير، يتعين على واضعي الدساتير كذلك إقرار الصلاحيات التي نقلت بالفعل إلى هيئات دولية أو إقليمية. وفي الدول التي تمر بحقبة ما بعد النزاع (عقب انتهاء حرب أهلية) أو في ظل أوضاع أخرى ذات تغيير جذري (كالانتقال إلى الديمقراطية)، يتعين على واضعي الدساتير والحكومات الجديدة بموجب القانون الدولي الامتنال إلى الالتزامات الدولية المبرمة مسبقاً. ولذا ينبغي أن يدرك واضعو الدساتير الالتزامات التي توجيهها مختلف المعاهدات التي تظل ملزمة للحكومة الجديدة.

* القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الفيدرالية (١٩٤٩) اعتباراً من ٢٠١٠.

** المصدر السابق.

*** دستور سنغافورة (١٩٦٥) اعتباراً من ٢٠٠٨.

**** دستور هنغاريا (١٩٤٩) اعتباراً من ٢٠٠٧.

تطوي اللامركزية على جانبين: أولاً، منح عناصر الحكم الذاتي لمستويات الحكم المحلية بما يسمح لها بتنظيم و/أو إدارة وظائف أو خدمات محددة بنفسها كالرعاية الصحية، والتعليم الابتدائي، الخ. ثانياً، السماح للكيانات المحلية عن طريق وضع نظام «الحكم المشترك» بالمشاركة في الحكم الوطني، غالباً من خلال غرفة تشريعية ثانية أو عبر إعداد قائمة «بالصلاحيات المتزامنة» التي تسمح لعدة مستويات من الحكم بتنظيم مجال محدد معاً. وعادة ما يكون الجانبان جزءاً من اللامركزية.

١-٢) أهداف اللامركزية

- يتفاوت الدافع وراء اعتماد اللامركزية من دولة لأخرى، وتمثل المجموعتان التاليتان الأهداف الأكثر انتشاراً:
 - وضع نظام فعال لتقديم الخدمات يستند إلى مبدأ التبعية إذ ينبغي أن تصبح الخدمات التي تقدمها بفاعلية مستويات أدنى من الحكم ضمن نطاق اختصاصها، وتوزيع الصلاحيات العامة توزيعاً واسعاً لتحقيق حكم فعال ومستجيب، وتوسيع نطاق الحصول على الخدمات الحكومية والموارد الاقتصادية، والتشجيع على مشاركة الجمهور في الحكم.
 - تشكيل هيكل حكومي تعيش في إطاره المجموعات المتنوعة معاً وبسلام، والسماح للجهات المعنية الممثلة لأقليات أو لأقاليم مهمشة بإيجاد موطئ قدم لها داخل النظام وبالتالي دعم استقرار البلاد عبر إقناعها بالولاء للدولة.

غالباً ما تؤثر الأهداف التي تسري في ظل ظرف بعينه على الشكل العام للجهود الرامية إلى تحقيق اللامركزية. وتشير الأدبيات إلى أن نقل المسؤوليات من مستوى الحكم الوطني إلى المحلي يحسن الخدمات المقدمة والمساءلة، في حين أن نقل السلطة إلى مستوى الأقاليم أو المحافظات أو الولايات قد يستوعب التنوع العرقي استيعاباً أفضل. ومع ذلك، ينبغي توخي الحذر والحيلة عند صياغة الشكل الأمثل للامركزية، لاسيما في مرحلة ما بعد النزاع، لتجنب أي آثار عكسية. فقد يؤدي ضعف الهياكل المحلية والاقتدار إلى موارد بشرية ماهرة إلى إنتاج حكم محلي فاسد وغير كفء، بينما قد تعزز اللامركزية العرقية سيئة التصميم الحركات الانفصالية أكثر من ذي قبل.

يتمثل أحد أهداف اللامركزية في تشكيل هيكل حكومي تعيش في إطاره المجموعات المتنوعة معاً وبسلام، والسماح للجهات المعنية الممثلة لأقليات أو لأقاليم مهمشة بإيجاد موطئ قدم لها داخل النظام.

يقدم هذا الفصل قائمة خيارات بهدف تيسير البحث والمفاوضات على التصميم الأمثل للامركزية. ولا تُعتبر اللامركزية أولوية لجميع الجهات السياسية الفاعلة. فقد تطمح بعض الجهات السياسية المعنية بعملية بناء الدستور إلى تركيز السلطة في المركز. وعادة ما يوفر التحكم بالدولة إمكانية إحكام السيطرة على السلطة الاقتصادية لأن الدولة، لاسيما في البلدان النامية والانتقالية، تمثل التركيز السائد لرأس المال. ولهذا، كثيراً ما يعتمد وسطاء السلطة إلى المنافسة الشديدة لفرض سيطرتهم على أجهزة الدولة على حساب تقديم الخدمات في الأقاليم ومحلياً بفاعلية. وفي واقع الأمر، يُعتبر التهميش المتواصل للمحيط من أهم أسباب تأجيج النزاعات الداخلية.

وتتبقى مجموعة أخرى من التحديات من محاولات اختيار رموز للدولة من رموز خاصة بدين مجتمع أو عرق محدد أو بهويته أو تقاليده، حيث تسمح تلك التلميحات المستفزة للحكام بترسيخ قاعدة سلطتهم، بيد أنها تقصي المجتمعات الأخرى في الوقت نفسه. أما الرموز المحايدة أو الالتزام الصارم بالقوانين المضادة للتمييز فيحدث أثراً عكسياً، إلا إنها قد لا تضمن بالضرورة الولاء المنشود للمؤيدين أو المواطنين على نحو أعم.

١-٣ عناصر اللامركزية وخصائصها

يعمل الحكم المركزي الخالص على تركيز الصلاحيات والموارد من منظور مناطقي ووظيفي. ولكن يصعب للغاية تشكيل حكومة مركزية خالصة، مع الاستثناء المحتمل لدولة الفاتيكان والدول الصغيرة الأخرى. فبمجرد أن

تقوم الحكومة المركزية بإنشاء هيكل فرعية أو تنقل أي من صلاحياتها أو مواردها إلى الهياكل الفرعية القائمة، يتحقق شكل من أشكال اللامركزية. وتتخذ اللامركزية أشكالاً كثيرة، ما يوفر عدة خيارات لمواجهة مختلف التحديات. وثمة مجموعة كبيرة من

النماذج التي تحقق مجموعتي الأهداف المذكورتين آنفاً. وغالباً ما يضم كل من هذه النماذج عنصراً شكلياً وآخر موضوعياً. ويتناول هذا الفصل تلك القضايا كما هو موضح في الشكل ٢.

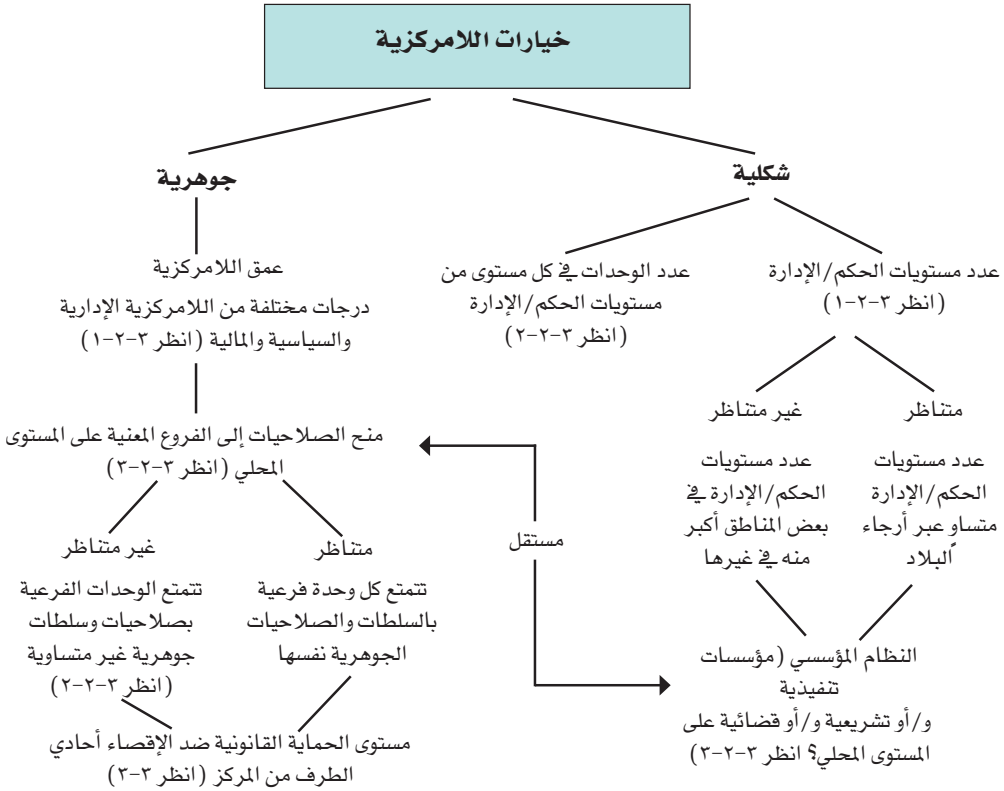
يتناول العنصر الشكلي من اللامركزية (يشار إليه أحياناً باسم «اللامركزية الجغرافية») هيكل الحكم عن طريق تحديد مستويات الحكم بدءاً من المستوى المحلي وانتهاءً بالوطني، وعدد الوحدات الفرعية داخل كل مستوى (انظر العمود الأيسر في الشكل ٢). وبعبارة أخرى، يجب هذا العنصر على السؤالين التاليين: كم عدد مستويات الحكم أو الإدارة في الدولة (انظر القسم ١-٣-١)؟ كم عدد الوحدات في كل مستوى من الحكم أو الإدارة (على سبيل المثال، كم عدد الأقاليم التي يجب إنشاؤها على مستوى الأقاليم) (انظر القسم ١-٣-٢)؟ يمكن لأي من السؤالين تحديد هيكل غير متناظرة، ما يعني أن بعض مستويات الحكم أو الإدارة قد لا تتواجد

في كامل الدولة، بل في بعض أجزائها فحسب. وتتمثل المهمة التالية الأكثر تحديداً في الإعداد المؤسسي الفعلي داخل الوحدات: هل يجب أن يكون هناك فرع تنفيذي/إداري للحكم فحسب لتطبيق السياسات الوطنية، أم ينبغي وجود مجلس تشريعي أيضاً يُعنى بسن سياسات الأقاليم أو حتى سلطة قضائية تفصل في القضايا استناداً إلى القانون الإقليمي؟ (انظر القسم ٣-٢-٣).

يتناول العنصر الشكلي من اللامركزية هيكل الحكم عن طريق تحديد مستويات الحكم بدءاً من المستوى المحلي وانتهاءً بالوطني، وعدد الوحدات الفرعية داخل كل مستوى، فضلاً عن النظام المؤسسي الفعلي داخل الوحدات والتي تعتمد على بعضها على نحو متبادل.

٤ ي. غاي، «هياكل الدولة: الفدرالية والاستقلال»، في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، «الديمقراطية والنزاع عميق الجذور: خيارات للمفاوضات»، (ستوكهولم: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ٢٠٠٢) ص: ٥٥١-٨٦١.

الشكل ٢: خيارات اللامركزية



يمكن للاتفاقيات السابقة والأحداث التاريخية أن تحدد الهيكل المناطقي والحكومي القابل للتطبيق. ولكن قد يلجأ واضعو الدساتير، لاسيما عقب نزاع عنيف أو أزمة داخلية، إلى إعادة تشكيل هذا الهيكل بما يعكس الاتفاقيات أو الإصلاحات الجوهرية الجديدة كما حدث في ألمانيا عقب الحرب العالمية الثانية وفي جنوب أفريقيا بعد القضاء على نظام التمييز العنصري.

يقيس العنصر الجوهري للامركزية (انظر الجانب الأيمن من الشكل ٢) كيفية ملء الهيكل الشكلي فعلياً بالسلطات الجوهرية (وهو ما يشار إليه أحياناً باسم «اللامركزية الوظيفية»). ما الصلاحيات الفعلية الممنوحة إلى المستويات الأدنى من الحكم؟ قد تتشابه بعض البلدان بالهيكل الشكلي، ولكنها تختلف اختلافاً كبيراً على صعيد الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة إلى مختلف المستويات (وهو ما يشار إليه عادة باسم «عمق اللامركزية»).

ويتفاوت عمق اللامركزية بين مختلف الأنظمة بدءاً من تلك التي تتسم بالمركزية وانتهاءً بتلك التي تعتبر شديدة اللامركزية. ويساعد التمييز بين عناصر اللامركزية الثلاثة التالية إلى حد كبير في تقييم درجتها التراكمية، أي اللامركزية الإدارية، واللامركزية السياسية، واللامركزية المالية (انظر القسم ٢-١). إلى أي عمق يعتزم البلد تحقيق اللامركزية؟

يقيس العنصر الجوهري في اللامركزية كيفية ملء الهيكل الشكلي فعلياً بالسلطات الجوهرية، أي عمق اللامركزية. ويمكن قياسه من خلال الأخذ بالحسبان ثلاثة جوانب، اللامركزية الإدارية، والسياسية، والمالية.

وعلى الرغم من أن الهيكل الشكلي للامركزية بالكاد يحدد مدى عمقها، إلا إنه يضيّق نطاق خياراتها الجوهرية. وحسبما هو مشار إليه بالسهم الموجود في الشكل ٢، يعتمد الهيكل الشكلي والصلاحيات الجوهرية الفعلية على بعضهما البعض على نحو متبادل، إذ يتطلب منح صلاحيات كبيرة للمستويات الأدنى من الحكم توافر بيئة مؤسسية ملائمة في المقام الأول. فعلى سبيل المثال، إذا لم ينص الهيكل الشكلي على وجود هيئة تشريعية منتخبة على المستوى المحلي، لا يمكن منح هذا المستوى صلاحيات تشريعية جوهرية. وهكذا يؤثر إنشاء فروع منفصلة للحكم (سلطة تنفيذية وتشريعية وقضائية) على المستوى المحلي على عمق اللامركزية بكل المقاييس (انظر القسم ٢-٢).

لا يعتمد بقاء اللامركزية على هيكل وعمق توزيع الصلاحيات فحسب، بل وعلى حماية قانونية يؤمنها واضعو الدساتير لهذا التوزيع ضد إلغاء المركز الوطني لهذه الصلاحيات من جانب واحد أيضاً (انظر القسم ٣-٢). وفي هذه المرحلة، يعرف مصطلح «الفيدرالية» بأنه شكل محدد من أشكال اللامركزية. ولعل السمة الأكثر تمييزاً للهيكل الفيدرالي هي الحماية القانونية التي يوفرها للوحدات الفرعية - وهي إطار قانوني ليس في وسع المركز الوطني تعديله بسهولة على حساب الوحدات الفرعية، فضلاً عن مراقب قانوني يكون في الغالب السلطة القضائية - لفرض أي مساومة دستورية على اللامركزية. وبالتالي، يمكن لهيكل دستوري يصف علاقة قانونية فيدرالية بين مختلف مستويات الحكم أن يدعم أي مساومة دستورية ضد التغيرات التي يجريها المركز من جانب واحد.

لا يعتمد بقاء اللامركزية على هيكل وعمق توزيع الصلاحيات فحسب، بل وعلى وجود حماية قانونية ضد إلغاء المركز الوطني لهذه الصلاحيات من جانب واحد أيضاً.

٢) الأمور المتعلقة بالظروف العيانية

باستطاعة المختصين تحديد عدة وسائل لتصميم اللامركزية بشكل يمكنها من مواجهة التحديات في الدول المعرضة للنزاع. ومع ذلك، قد يكون لبعض الظروف الوطنية والإقليمية آثار عكسية وتؤدي إلى تقييد الآثار الإيجابية للامركزية على النزاع (انظر الجدول ١). وتؤكد الدراسات التجريبية أنه فيما نجحت بعض الدول في تسوية نزاع سابق بتحقيق اللامركزية، منيت دول أخرى بالفشل، ما زاد أحياناً من حدة النزاع. ولهذا، يُعتبر تحديد الشكل والتصميم المناسبين للامركزية من أصعب مهام واضعي الدساتير. ولا يعتمد النجاح على الخصائص الفردية للدولة والنزاع فحسب، بل وعلى وسطاء الصلاحيات المشاركين ومدى التزامهم ببناء الأمة. وقد تتباين القضايا المثيرة للخلاف تبعاً لمستوى اللامركزية. ففيما ينطوي نقل السلطة إلى مستوى الأقاليم أو الولايات أو المحافظات على نزاع من أجل التحكم في السلطة وموازنتها، غالباً ما تتعلق لامركزية السلطة ونقلها إلى الحكومات المحلية بتقديم الخدمات.

وقد تعيق الثقافة السياسية تحقيق اللامركزية، لاسيما حينما تُعلي من شأن فكرة السلطة النهائية – سواء في ما يتعلق بمؤسسات حكومية محددة أو «بالأمة» بحد ذاتها. ويمكن لإدراك أهمية تطبيق القانون بالتساوي على الجميع بغض النظر عن الأمر المعني أن يعقّد عملية التحول إلى اللامركزية، تماماً مثل افتراض ولاء المواطنين للدولة المركزية فقط. كما يفاقم حرص الزعماء السياسيين على مصالحهم الشخصية تلك المشكلات. ولتحقيق لامركزية فعالة، ينبغي أن يلتزم الزعماء في جميع مستويات الحكم بالفكرة، وعلى الأخص الزعماء الوطنيين

يمكن تصميم اللامركزية بشكل يمكنها من مواجهة التحديات في الدول المعرضة للنزاع. ومع ذلك، قد يكون لبعض الظروف الوطنية والإقليمية آثار عكسية. وفيما نجحت بعض الدول في تسوية نزاع ما بتحقيق اللامركزية، منيت دول أخرى بالفشل.

الذين يتعين عليهم التنازل عما يتمتعون به من نفوذ وسلطة. وقد يلجأ الزعماء السياسيون للمجموعات الأقلية أو المحلية إلى استبدال كفاحهم ضد الدولة والذي قد ينطوي على رغبة في الانفصال بفرصة مواتية للمشاركة في حكم الدولة على نحو مسالم وبناء، حتى وإن كان على المستوى المحلي.

وكما يوضح الجدول ١، تتحول النتائج الإيجابية للامركزية إلى آثار سلبية إذا تجاهل واضعو الدساتير الظروف المحيطة أو لم يلتزموا بتحقيق اللامركزية.

الجدول ١ : الآثار الإيجابية والسلبية للامركزية

إيجابية: تساعد لامركزية السلطة في:	سلبية: تؤدي لامركزية السلطة إلى:
- الحد من الاستبداد على المستوى الوطني. - تتطلب بعض نماذج اللامركزية مشاركة السلطة، موزعة بذلك إياها رأسياً.	- تعزيز النخب المحلية التي قد تسيء استخدام السلطة. - قد يقوم أصحاب المصالح من ذوي النفوذ بإساءة استخدام المجتمع أو الحكومة المحلية لتحقيق مصالحهم الخاصة. ومن العسير استئصال جذور الفساد على مستوى الحكومات المحلية الصغيرة والتي تفتقر على الأرجح إلى الكفاءة.
- تحسين تلبية احتياجات الشعب وتفضيلاته. - إن المجتمعات المحلية أكثر تلبية للاحتياجات المحلية.	- عدم الفاعلية نتيجة لعجز الموارد البشرية والمالية. - قد تكون المجتمعات مغلوقة على أمرها وأصغر من أن تقي بوظائفها على نحو ملائم لافتقارها إلى الموارد البشرية والمالية الكافية.
- إدارة التوترات والنزاع المحتمل داخل بلاد تضم مجموعات سكانية متنوعة. - قد تتيح اللامركزية لمجموعات الأقلية التمتع بدرجة من درجات الحكم الذاتي وأن تحظى بوضع الأغلبية في مناطقها الخاصة، وتسمح لزعماءها السياسيين بشغل منصب قيادي معترف به رسمياً على مستوى الأقاليم.	- قيام السياسيين والنخب المحلية بالمطالبة بمزيد من الاستقلالية. - إنشاء مجموعات أغلبية جديدة في الأقاليم. - قد يؤدي منح وضع الأغلبية لمجموعة أقلية وطنية في إقليم بعينه إلى إنشاء أقليات جديدة، محولاً بذلك المشكلة إلى موضع آخر عوضاً عن حلها.
- الحث على تبني منهجيات إيجابية وفاعلة على صعيد الحكم ووضع السياسات. - تعزز اللامركزية التنافس السياسي والتجريب السياسي والإبداع السياسي عن طريق إنشاء موارد بديلة للسلطة الحاكمة.	- حدوث تنافس سلبي بين الأقاليم. - قد تؤدي اللامركزية إلى عدم المساواة والتنافس بين الأقاليم نظراً لاختلاف وفرة الموارد الطبيعية والصناعات وفرص العمل بين إقليم وآخر. علاوة على ذلك، قد يسفر إضعاف الأقاليم للوائح تدريجياً بهدف اجتذاب الاستثمارات ورؤوس الأموال عن حدوث «سباق نحو الحضيض».
- تنظيم تعقيدات هيكل الحكم. - توزيع اللامركزية عبء الحكم وتسمح للمركز الوطني بالتركيز على التحديات والأولويات الرئيسية عبر توزيع الصلاحيات المناسبة على حكومات الأقاليم أو الحكومات المحلية.	- مضاعفة العمل وتكاليف التشغيل. - تضاعف اللامركزية حجم المهام الحكومية وتؤدي إلى وجود سياسات غير فاعلة أو متداخلة أو متناقضة في مختلف أرجاء البلاد. كما تكلف النظم اللامركزية أكثر نظراً لزيادة عدد المسؤولين المنتخبين أو المأجورين في مختلف مستويات الحكم.

من المتغيرات المهمة الأخرى المرتبطة بالظروف والتي تؤثر على فاعلية اللامركزية ديناميكيات نظام الأحزاب السياسية في البلاد - وعلى الأخص هل أن الأحزاب موزعة على الأقاليم أم لا. فعلى سبيل المثال، قد يحدد مدى هيمنة الأحزاب الوطنية الموزعة على الأقاليم أو الأحزاب الإقليمية المستقلة على المشهد السياسي الإقليمي درجة تحول اللامركزية كتصميم دستوري إلى نزع مركزية القوى السياسية^٥.

يُعتبر تحديد الشكل والتصميم المناسبين للامركزية واحداً من أصعب مهام واضعي الدساتير. ويعتمد النجاح على وسطاء السلطة المشاركين وديناميكيات نظام الأحزاب السياسية في البلاد. وقد يسيئ أصحاب المصالح من ذوي النفوذ استخدام اللامركزية لتحقيق مصالحهم الخاصة.

٥ د. برانكاتي، «اللامركزية، إذكاء النار أم نزع فتيل النزاع الإثني والانفصالية»، المنظمة الدولية، ٦٠ (٢٠٠٦)، ص ٦٨٥-٦٥١.

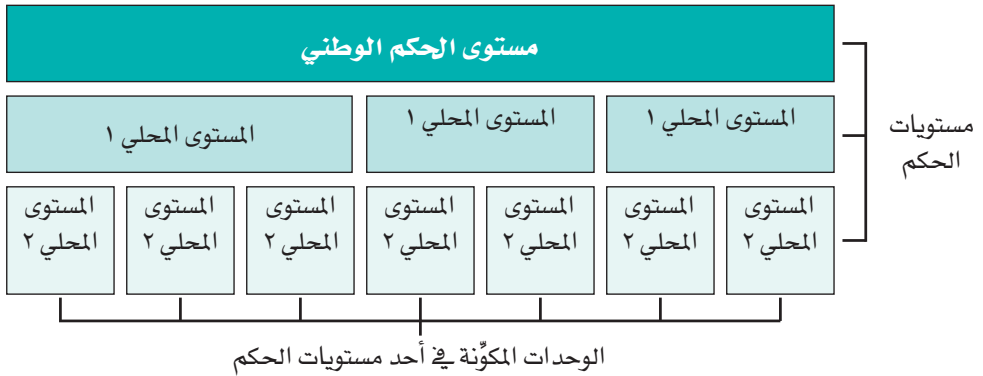
٣) خيارات التصميم

٣-١) تركيبة اللامركزية: إعداد الهيكل الشكلي

توفر تركيبة اللامركزية الهيكل المناطقي للبلاد. وفيما يلي عدة أسئلة يتعين الإجابة عليها في هذا الصدد:

- كم عدد مستويات الحكم التي يجب أن تعمل في البلاد؟ هل ثمة أسباب تدفع إلى إضافة أو اختزال مستويات الحكم مقارنة بالهيكل الحكومي السابق؟ ما عواقب هذا التغيير؟
- هل يتعين على جميع أقاليم البلاد تطبيق مستوى حكومي موحد؟
- كم عدد الوحدات المكوّنة للملائم في كل مستوى؟ على سبيل المثال، على المستوى المحلي، كم عدد الوحدات الذي يضاعف الخدمات الحكومية المقدمة بأدنى التكاليف؟
- هل يتعين على واضعي الدساتير تأجيل بعض عناصر اللامركزية لمرحلة لاحقة، وهل بمقدورهم تحقيق ذلك؟
- ما الخيارات المتاحة لاحقاً لتعديل الهيكل اللامركزي الداخلي؟

الشكل ٣: مستويات الحكم



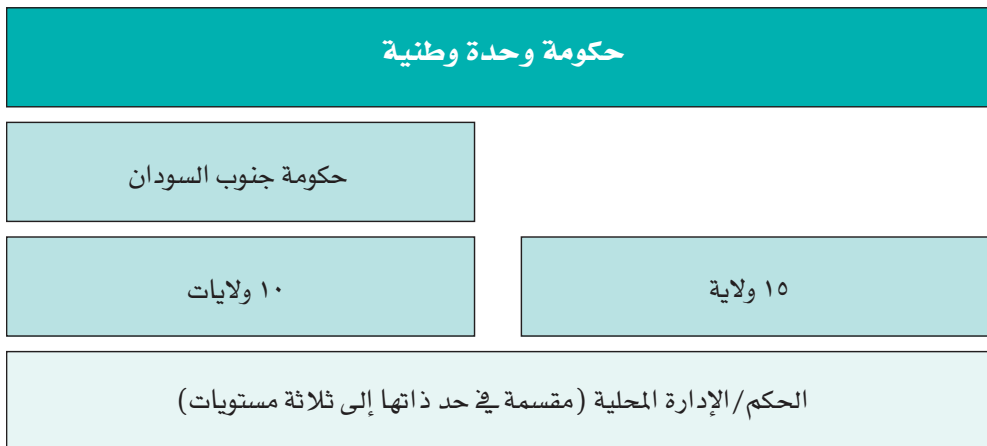
٣-١-١ عدد مستويات الحكم

هناك عموماً ثلاثة مستويات بارزة من الحكم/الإدارة هي المستوى الوطني، ومستوى الأقاليم/المحافظات/الولايات، والمستوى المحلي. إلا أن الأمر يختلف على أرض الواقع، إذ قد ينطوي المستوى المحلي، مثلاً، على عدة مستويات فرعية من الحكم/الإدارة.

عادة ما يحمل نقل السلطة إلى مستوى الأقاليم أو الولايات أو المحافظات في طيه نزاعاً للسيطرة على مقاليد السلطة وموازنتها. وتعلق لامركزية السلطة ونقلها إلى الحكومات المحلية بتوفير الخدمات أساساً.

وقد تحدد المساومات السابقة أو الأحداث التاريخية عدد مستويات الحكم والتي غالباً ما تتواجد على نحو متناظر في جميع أرجاء البلد. ومع ذلك، تختار البلاد أحياناً هيكلًا خارجياً غير متناظر، ما يؤدي إلى إنشاء مستويات حكم أكثر في بعض أركان البلاد منه في غيرها (انظر الشكل ٤).

الشكل ٤: تشكيل مستويات الحكم في السودان



لا يغطي مستوى الحكم الواقع مباشرة أسفل المستوى الوطني في بعض البلدان إلا أجزاءً من المنطقة (السودان بين عامي ٢٠٠٥^٦ و٢٠١١^٧). ففي السودان مثلاً، أوجد الدستور المؤقت مستوى من الحكم إضافياً وفريداً من نوعه يتمتع بالصلاحيات في جنوب السودان فقط (انظر الشكل ٤). وطالب الثوار في محادثات السلام التي أفضت إلى دستور السودان الجديد المؤقت بهذا المستوى الإضافي من الحكم بهدف إيجاد إقليم مشترك لشعب جنوب السودان بعد عقود من الحرب.

وفي بلدان أخرى، يقع مستوى المدن من الحكم مباشرة تحت المستوى الوطني دون وجود أي وحدات فرعية حكومية بينهما. وفي ألمانيا، ولأسباب تاريخية، تُعتبر ثلاث مدنٍ بلديات وولايات في الوقت نفسه، ما يلغي مستوى الحكم الثالث القائم في أجزاء أخرى من ألمانيا (رئيس وزراء ولاية هامبورغ وحاكمها هو نفسه عمدة مدينة هامبورغ) (انظر الشكل ٥).

الشكل ٥: تشكيل مستويات الحكم/الإدارة في ألمانيا



وقد أدرج واضعو الدساتير في بلدان أخرى مستوى إضافياً من الإدارة في الوحدات الفرعية المناطقية الأكبر. وتدعم تلك الوحدات الإدارية الحكومات في تطبيق سياساتها. ففي سويسرا، يوجد في المقاطعات أفضية كوحدات إدارية لتطبيق سياسات المقاطعات. ومع ذلك، لا تحتاج المقاطعات الأصغر إلى هذه الوحدات لإدارة شؤونها وبالتالي لا يوجد فيها أفضية إدارية^٨.

٦ المادة ٢٤ من الدستور الوطني المؤقت للسودان (٢٠٠٥).

٧ المادة ٢ من دستور تنزانيا اعتباراً من عام ١٩٩٥.

٨ نظراً لأن دستور كل مقاطعة ينظم هيكلها الإداري أو الحكومي، لا ينص الدستور السويسري على إنشاء مستويات إدارية.

الشكل ٦ : تشكيل مستويات الحكم / الإدارة في سويسرا



والأهم من ذلك هو أن مجرد وجود هيكل غير متناظر ذي مستويات متنوعة من الحكم أو الإدارة لا يشير في حد ذاته إلى مستوى اللامركزية. فبينما يؤثر مستوى الحكم الإضافي في جنوب السودان تأثيراً كبيراً على التوازن السياسي نظراً لما يحظى به من صلاحيات جوهرية واعتباره شرطاً رئيسياً لإبرام معاهدة السلام، ليس للمستويات الإدارية غير المتناظرة في سويسرا أي تأثير فعلي.

يمكن أن ينشئ واضعو الدساتير وحدات فرعية على أساس الجدوى الإدارية والاقتصادية أو كفاءة كل وحدة أو هويتها. وقد تستدعي معاهدة السلام إنشاء وحدات فرعية حكومية قائمة على الهوية.

٣-١-٢) تصميم الوحدات المنطقية تحت إطار أحد مستويات الحكم

إلى جانب عدد مستويات الحكم/ الإدارة، ينبغي أن يحدد واضعو الدساتير عدد الوحدات الحكومية/ الإدارية في كل من تلك المستويات. وتعتبر معايير تشكيل هذه الوحدات الفرعية ذات أهمية قصوى. فعلى الرغم من أن هذه المعايير يحددها في أغلب الأحيان طابع نزاع سابق، يمكن لوضعي الدساتير إنشاء وحدات فرعية على أساس الجدوى الاقتصادية والإدارية أو كفاءة كل وحدة أو هويتها. وقد لا يتحقق الاختيار القائم على مزايا كل خيار لأن إقرار الدستور قد يستند إلى نجاح معاهدة سلام تستلزم وجود وحدات فرعية حكومية قائمة على الهوية (البوسنة والهرسك، والسودان، الخ). وقد يؤدي تحديد وحدات فرعية اعتماداً على معيار الهوية إلى دائرة من توزيع الصلاحيات المركزية لأنه غالباً ما تطلب كل وحدة فرعية امتيازات متواصلة إضافية تعزز هويتها الخاصة (كتالونيا في إسبانيا). وقد تؤدي الوحدات الفرعية القائمة على الهوية إلى إيجاد أقليات جديدة لأنه نادراً ما يتواجد في الوحدات الفرعية المناطقية هوية واحدة. كما أن عدم مراعاة مصالح هذه الأقليات الجديدة بصورة ملائمة قد يوجع النزاع. وعلى صعيد آخر، فإن إثارة «الحجم الأمثل» اقتصادياً استناداً فقط إلى معايير من قبيل البنية التحتية والخصائص الجغرافية والموارد والإمكانات لا يضمن بالضرورة تحقيق حكم فاعل وكفؤ. وفي حال تجدد النزاع العرقي السياسي والتهميش على مستوى الوحدة الفرعية نتيجة لرسم حدودها، لن يؤدي هذا إلى فض النزاع بل ينقله إلى مستويات أدنى فحسب. وهكذا، يلزم اللجوء إلى مزيج من المنهجيات لإنشاء

وحدات يمكنها الاستمرار اقتصادياً وتقبلها الشعوب المعنية^٩. ويوضح النقاش المتواصل في نيبال بشأن معايير رسم الحدود الداخلية التحديات المرتبطة بحل مثل تلك القضايا (انظر الإطار ٢).

الإطار ٢: مناقشة تشكيل نظام حكم لامركزي في نيبال*

ناقشت «لجنة إعادة هيكلة الدولة وتوزيع صلاحياتها» في نيبال عدد وأسماء وحدود الولايات في إطار الهيكل اللامركزي/الفدرالي المستقبلي، وأيضاً رسم حدود الوحدات الفرعية بناءً على الهوية والجدوى الاقتصادية والإدارية وتوزيع الموارد وغيرها من العوامل. وقد أعدت خريطتان بديلان وفق تلك البارامترات تضم الأولى ١٤ محافظة، بينما تضم الأخرى ٦ محافظات.

* انظر مركز الحوار الدستوري بنيبال، أخبار جديدة عن العملية الدستورية ومركز الحوار الدستوري، ١٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠.

ومن القضايا المهمة الأخرى هي هل يجب أن يتضمن الدستور خياراً يسمح بتعديل الحدود الداخلية بعد التصديق عليه، وإن كان الحال كذلك، من ينبغي أن يشارك في تلك العملية. وكلما أنشأت الحدود الداخلية مزيداً من الكيانات ذاتية الحكم عوضاً عن الأقضية الإدارية، ازدادت حساسية تلك المسألة. وتتطوي تلك العملية على عنصرين هما الحق في المبادرة والحق في التقرير. وفي إطار نظم شديدة المركزية، يُمنح هذين الحقين حصرياً إلى مؤسسة وطنية كالمجلس التشريعي عبر اقتراح قانون عادي وسنّه (بنن^{١٠}). وقد ينص دستور آخر على أن سن قانون يعدل الحدود الداخلية لا يستدعي أصوات أغلبية أعضاء المجلس التشريعي الوطني فحسب، بل وأصوات ثلثي النواب الممثلين للمجموعات المتأثرة بهذا القانون أيضاً (بلجيكا^{١١}). وتشترط بلدان أخرى موافقة المجالس التشريعية في الأقاليم المتأثرة بالقانون عليه (ماليزيا^{١٢}). وإلى جانب التصويت التشريعي على المستويين الوطني والمحلي، قد يشترط الدستور إجراء استفتاء عام لمواطني الوحدات الفرعية (سويسرا^{١٣}).

٢-٣) تحديد عمق اللامركزية

بعيداً عن الهيكل الشكلي للامركزية، يتعين على واضعي الدساتير أن يضعوا في اعتبارهم كذلك عمق اللامركزية (يشار إليه في هذا الفصل أيضاً باسم «اللامركزية الجوهرية») الذي تحدده الصلاحيات الفعلية المنقولة من المركز إلى مستويات الحكم الأدنى. وأثناء تحري هذا العمق، ينبغي بحث القضايا التالية بحرص بالغ:

- ما الوظائف الإدارية والسياسية والمالية التي ينبغي أن ينزع واضعو الدساتير مركزيتها وإلى أي مستوى من مستويات الحكم؟
- هل يتعين على واضعي الدساتير تحويل الصلاحيات بالتساوي بين أقاليم الدولة أم على نحو غير متناظر بناءً على الظروف الخاصة بكل حالة (الكثافة السكانية، الأقليات، إلخ)؟

٩ ج. بايشلير، «الفيدرالية الماكنطية مقابل الفيدرالية الإثنية والشخصية: قضايا وممارسات» (٢٠٠٨)، http://www.swiss-cooperation.admin.ch/nepal/en/Home/Document_Archive

١٠ المادة ١٥٠ من دستور بنن (١٩٩٠).

١١ المادة ٤ من دستور بلجيكا (١٩٩٤) اعتباراً من عام ٢٠٠٨.

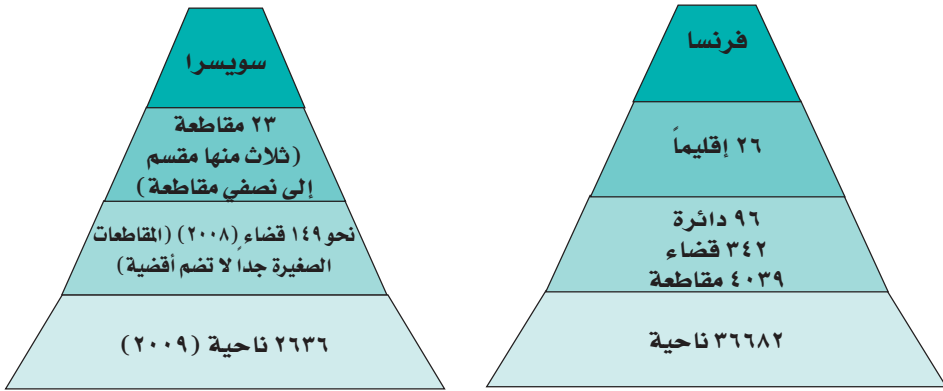
١٢ المادة ٢ من دستور ماليزيا (١٩٥٧) اعتباراً من عام ١٩٩٤.

١٣ المادة ٥٣ من دستور الاتحاد السويسري (١٩٩٩) اعتباراً من عام ٢٠١٠.

- هل يجب أن تعمل بعض المستويات كوكلاء إداريين لمستوى أعلى فحسب؟ وهل يجب أن تحظى مستويات أخرى من الحكم بسلطة الحكم الذاتي؟
- أي من فروع الحكم الثلاثة يتعين على واضعي الدساتير وضعه في المستويات الأدنى؟

يمثل الشكل ٧ الهيكل الشكلي للامركزية في فرنسا وسويسرا. وعلى الرغم من أنهما يبدوان متشابهين، إلا أن الحكم في فرنسا - حتى بعد إصلاحات نزع المركزية في عام ١٩٨٢ - أكثر مركزية بكثير من الحكم في سويسرا التي يعتبرها الكثيرون واحدة من أكثر الدول لامركزية. وتؤكد الأشكال الهرمية أن الهيكل الشكلي للحكم لا يحدد درجة اللامركزية الجوهرية، بل أن عمق اللامركزية يعتمد بالأحرى على الصلاحيات والموارد المخصصة لمستويات الحكم المختلفة. فعلى سبيل المثال، تتمتع المقاطعات في سويسرا بسلطات وصلاحيات مستقلة أكثر منها في أقاليم فرنسا، وهو ما يتجسد مثلاً في سلطة زيادة الضرائب التي تتمتع بها المقاطعات. وعلى الرغم من أن الأفضية السويسرية تمثل وحدات إدارية محضة تدعم تطبيق سياسة المقاطعات، إلا أن زعماءها يُنتخبون انتخاباً، في حين تعين الرئاسة «الحكام» الفرنسيين الذين يعملون كوكلاء في الأفضية ويطبقون سياسة الحكومة المركزية.

الشكل ٧: هياكل اللامركزية في فرنسا وسويسرا



* لم يجر أخذ نواحي دوتر-مير الفرنسية بالاعتبار

٣-٢-١) الأبعاد الإدارية والسياسية والمالية للامركزية

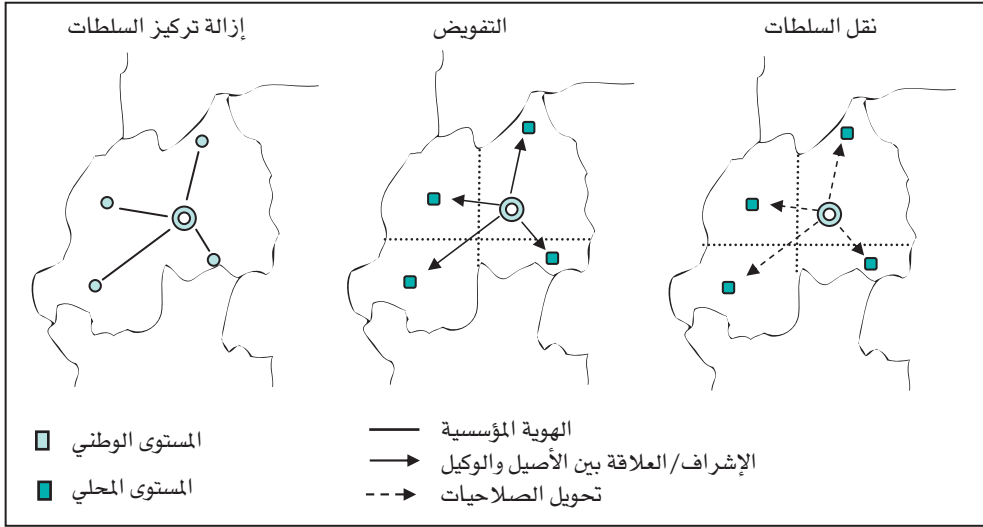
يقصد باللامركزية الجوهرية منح السلطة والصلاحيات إلى مستويات مختلفة من الحكم. ويتفاوت عمق اللامركزية بين مختلف الأنظمة بدءاً من تلك التي تتسم بمركزية شديدة وانتهاءً بتلك التي تعتبر شديدة اللامركزية. ولقياس مستوى اللامركزية بدقة ينبغي دراسة عناصرها الثلاث وهي اللامركزية الإدارية، واللامركزية السياسية، واللامركزية المالية. ويُقصد باللامركزية الإدارية حجم الاستقلال الذي تتمتع به الكيانات الحكومية غير المركزية مقارنة بالحكومة المركزية. أما اللامركزية السياسية فتقيس حجم ما تسمح به الحكومات المركزية للوحدات الفرعية من تقلد للوظائف السياسية للحكم كالتمثيل النيابي. وأخيراً، يُقصد باللامركزية المالية مستوى تفويض الحكومات المركزية للمسؤوليات المالية إلى الوحدات الفرعية. وفيما يسهل

التمييز بين تلك العناصر الثلاثة القياس، فإن تحقيق لامركزية فعالة يتطلب التنسيق بينها. فستظل لامركزية السلطة تتسم بالضحالة إذا لم تدعم اللامركزية الإدارية والمالية. مثالاً اللامركزية السياسية وتتبعانها. وسنناقش بالتفصيل هذه العناصر الثلاثة.

اللامركزية الإدارية

للامركزية الإدارية ثلاثة أشكال متنوعة هي إزالة تركيز السلطات، وتفويضها، ونقلها، علماً أن كل شكل ينطوي على استقلال إداري إضافي (انظر الشكل ٨).

الشكل ٨: إزالة تركيز السلطات، وتفويضها، ونقلها: الفروق



المصدر: م. بوكينفورد، اللامركزية من وجهة نظر قانونية: خيارات وتحديات (غيشن: ترانسميت، ٢٠١٠).

تحدث إزالة تركيز السلطات عندما تنقل الحكومة المركزية مسؤولية تطبيق سياسة ما إلى مكاتبها الميدانية، حيث يغير هذا النقل التوزيع الجغرافي للسلطة مع بقاء المسؤولية والصلاحيات في يد الحكومة المركزية. ولا تنقل إزالة تركيز السلطات الصلاحيات الفعلية إلى مستويات أدنى من الحكم، وهي لذلك لا تنشئ مستويات إضافية من الحكم. فعلى سبيل المثال، تُعتبر المدارس الثانوية قضية وطنية تخضع لقانون وطني وتديرها وكالات وطنية - إنشاء المدارس، وإدارتها، ووضع المناهج الدراسية، وتعيين المعلمين ودفع مرتباتهم - أي أن جميع المهام يُنفذها المستوى الوطني. ولكن نظراً لأن المدارس الثانوية تنتشر في جميع أرجاء البلاد وليس في العاصمة فحسب، يوفد موظفون ومعلمون وطنيون إلى جميع أرجاء البلاد لإدارتها دون تغيير طبيعة المؤسسة الوطنية.

يتطلب التفويض نقل الحكومة اللامركزية مسؤوليات صنع القرار والمسؤوليات الإدارية المعنية بعدة وظائف عامة إلى مستوى آخر من مستويات الحكم. ويمثل التفويض علاقة بين الأصيل (الحكومة المركزية) والوكيل (المؤسسة المحلية). وتتفاوت درجة الإشراف، وقد تتطوي على سيطرة مركزية متشددة متيحة قدرًا ضئيلاً

من حرية التقدير على المستوى الأدنى. وعلى النقيض من ذلك، قد تخصص الحكومة المركزية مسؤولية إدارة السياسة وتطبيقها إلى الوحدات الفرعية تخصيصاً كلياً على الرغم من فرضها للالتزام بالتوجيهات الرسمية. فعلى سبيل المثال، مازالت المدارس الثانوية تُعتبر مؤسسات وطنية تخضع لقوانين وطنية، بيد أن التنفيذ يقع على عاتق الوحدات الفرعية بإشراف عام من وزارة التربية.

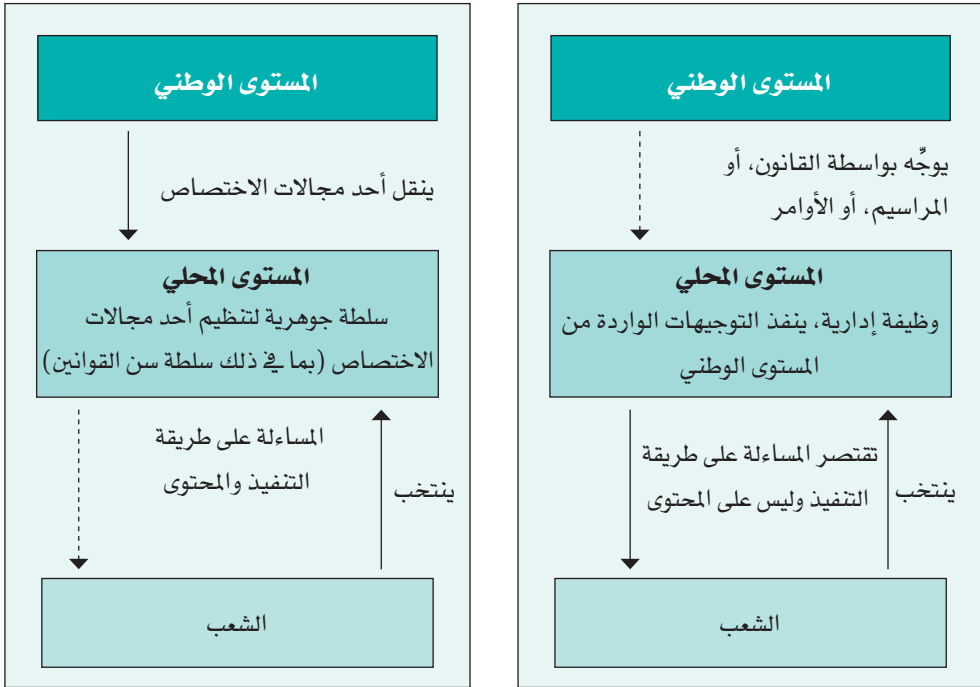
ويمثل نقل السلطات أقوى أشكال اللامركزية، وهو ينطوي على نقل أو تحويل مجموعة صلاحيات إلى حكومات الأقاليم أو الحكومات المحلية. ومرة أخرى، ثمة نماذج عدة. فقد تتضمن المجموعة إما صلاحيات محدودة لتطبيق مجموعة قوانين وطنية تتعلق بمجال معين مع قدر كبير من حرية التقدير بشأن التطبيق، أو قد تكون أشبه بالحكم الذاتي من حيث ممارسة الوحدة الفرعية لصلاحيات تشريعية فتضع القواعد والمعايير وترسم السياسات والإستراتيجيات. وتبعاً لدرجة نقل السلطات، قد تتدخل الحكومة المركزية بشكل محدود فقط، أو لا تتدخل على الإطلاق. ويجب أن يصحب نقل السلطات درجة ما من اللامركزية السياسية لأنه لم يعد للحكومة المركزية الحق في فرض قوانين جزائية على الوحدات الفرعية، وينبغي أن يتقلد الناخبون تلك المسؤولية بالتصويت في انتخابات عامة. مثال، تُعتبر المدارس الثانوية قضية محلية تخضع لقانون محلي وتديرها وكالات محلية - إنشاء المدارس، وإدارتها، ووضع المناهج الدراسية، وتعيين المعلمين ودفع مرتباتهم - أي أن جميع المهام يُنفذها المستوى المحلي. وتتسق الوحدات المحلية فيما بينها سياسة التعليم الخاصة بالبلاد.

اللامركزية السياسية

تتطوي اللامركزية السياسية على عنصرين هما: أ) نقل صلاحيات اختيار المسؤولين المحليين وتعيينهم من الحكومات المركزية إلى الحكومات المحلية؛ ب) نقل سلطة هيكلية الحكم إلى مستوى الأقاليم أو المستوى المحلي. ويمكن تسمية العنصر الأول باللامركزية الانتخابية التي تتيح للناخبين انتخاب ممثليهم في الوحدات الفرعية الإقليمية أو المحلية. ومع ذلك، لن يكون في مقدور المواطنين التأثير على السياسة إلا بدرجة محدودة إذا ظلت مسؤولية وضع السياسات في يد المستوى الأعلى. فعلى سبيل المثال، ينتخب السويسريون رؤساء الأفضية، لكن صلاحيات هؤلاء تشمل فقط تطبيق التوجيهات الإدارية الواردة من المقاطعات (انظر أعلاه). وبالتالي يمكن للمواطنين اعتبار رؤساء الأفضية مسؤولين فقط عن التطبيق، وليس عن السياسات الجوهرية التي تضعها المقاطعات.

إن تعزيز العنصر الثاني من اللامركزية السياسية يستدعي - علاوة على السماح للناخبين باختيار قيادتهم المحلية - وجود ممارسة وترتيب هيكلي يتيحان للمستوى المحلي صياغة المهام المنقولة إليه من المركز الوطني ومراقبتها وتقييمها. ويجري ذلك هيئات تشريعية أو شبه تشريعية تمتد اختصاصاتها لتشمل تصميم وتفصيل قضايا السياسات المحولة إليها من الحكومة الوطنية.

الشكل ٩: أمثلة عن اللامركزية السياسية



—————> سيطرة قوية
-----> سيطرة محدودة/شديدة الضعف

المصدر: م. بوكينفوريه، «اللامركزية من وجهة نظر قانونية: خيارات وتحديات» (غيشن: ترانسميت، ٢٠١٠).

اللامركزية المالية

تحدد اللامركزية المالية درجة الاستقلال المالي. فدون موارد مالية كافية، لن يكون في استطاعة السلطات الإقليمية أو المحلية الاضطلاع بالمهام الجديدة الموكلة إليها على نحو واف، ما يؤدي إلى إضعاف المساءلة والشرعية. علاوة على ذلك، غالباً ما يقوض إقصاء اللامركزية المالية أو تأجيلها من فاعلية عناصر أخرى من اللامركزية.

وثمة ثلاثة عناصر رئيسية يتسم بها التصميم المالي في الدول اللامركزية: أ) تعيين مسؤولية الإنفاق – أي مستوى يقوم بالسداد؛ ب) تعيين مسؤولية زيادة الإيرادات – أي مستوى يفرض الضرائب؛ ج) الانتقالات بين مستويات الحكم – كيف تقسم مستويات الحكم المختلفة الإيرادات وتسوي حالات اختلال التوازن. ولضمان تحقيق إدارة فعالة، يجب أن تقتصر القدرة على تعيين المهام والاختصاصات بتعيين مسؤولية الإنفاق – يتعين على مستوى الحكم المؤدي لمهمة ما أن يسدد تكاليفها. وقد يتم الافتراض بأن مسؤولية الإنفاق غالباً ما ترتبط بمسؤولية زيادة الإيرادات، أو صلاحية رفع الضرائب، إلا أن هذا لا يتواجد في كل الأماكن. وثمة أسباب جوهرية تدفع إلى تحقيق التوازن الصحيح في هذا الصدد. فإذا منح الدستور الجزء الأكبر من سلطة فرض الضرائب

إلى حكومات الأقاليم أو الحكومات المحلية، ستفتقر الحكومة الوطنية إلى أدوات الضرائب الضرورية لإدارة غالباً ما يقوض إقصاء اللامركزية المالية أو تأجيلها من فاعلية عناصر أخرى من اللامركزية. ويجب أن يصاحب منح صلاحية الإنفاق توزيع المهام والاختصاصات.

التمويل اللازم بحيث لا يؤدي الفصل إلى تعزيز المسؤولية المالية بين السياسيين الإقليميين والمحليين وناخبهم.

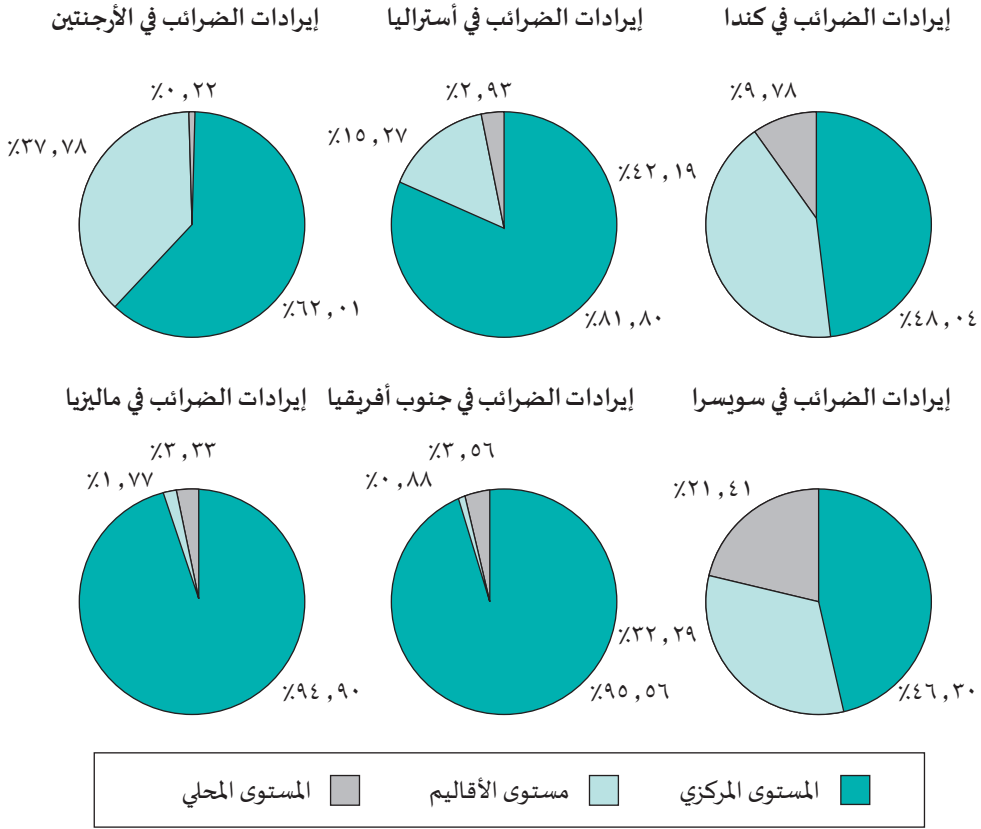
وبناء عليه، يتعين على واضعي الدساتير مراعاة المبدأين التاليين عند تحديدهم هل ينبغي منح صلاحية رفع الضرائب والإنفاق إلى الحكومات الإقليمية أو المحلية أم لا: أ) ينبغي أن تكون الإيرادات المخصصة للحكومات الإقليمية أو المحلية كافية - على الأقل للحكومات الثرية منها - لتمويل جميع الخدمات المقدمة محلياً التي تصب في صالح السكان المحليين بصفة رئيسية. ب) يتعين على الحكومة المحلية جمع الإيرادات المحلية من السكان المحليين المستفيدين من الخدمات المحلية. فتأمين رابط قوي بين الضرائب المدفوعة والمزايا التي يتم تلقيها يعزز مساءلة المسؤولين المحليين وبالتالي تقديم الخدمات الحكومية أيضاً.

كما سبق وأوضحنا، غالباً ما يوجد خلل في التوازن بين الضرائب والإنفاق من حيث أن المستوى الوطني يتولى عادة جمع الجزء الأكبر من الضرائب لكنه يمنح مسؤوليات الإنفاق الرئيسية إلى المستوى الإقليمي أو المحلي والذي تضطر حكوماته إلى إنفاق أكثر مما يمكنها جمعه كإيرادات، وهو ما يؤدي إلى حالات عجز مالي سابق للتحويل يطلق عليها اسم حالات خلل التوازن الرأسي. كما تتواجد أيضاً حالات خلل توازن

لا تتمتع جميع حكومات المستوى المحلي بإمكانيات تحقيق الإيرادات نفسها، كما أن التحويلات بين مستويات الحكم من الحكومة الوطنية إلى الحكومات المحلية وأيضاً بين الحكومات المحلية أمر حتمي.

أفقي أي بين المستويات المحلية، إذ لا تتمتع جميع حكومات المستوى المحلي بإمكانيات تحقيق الإيرادات نفسها - فالأغنياء لا يقيمون في جميع الأقاليم، ولا تتكبد جميعها التكاليف ذاتها - فبعض الأقاليم تقدم خدمات إضافية، أو يقيم فيها عدد أكبر من السكان. تجعل حالات خلل التوازن تلك التحويلات بين مستويات الحكم - الرأسية إذا انتقلت المدفوعات من الحكومة الوطنية إلى الحكومات المحلية، والأفقية إذا انتقلت بين الحكومات المحلية - أمراً حتمياً. ويشمل مصطلح «المنح» التحويلات من مستويات الحكم الأعلى إلى الأدنى. وبناء على نوع المنحة - منح ذات أغراض عامة، أو منح خاصة، أو إعانات حكومية، أو منح إضافية - والشروط المرتبطة بها، تؤدي تلك التحويلات إلى زيادة استقلالية الوحدات الفرعية.

الشكل ١٠ : اختصاصات تحقيق الإيرادات: أمثلة من ستة بلدان



المصدر: صندوق النقد الدولي، التقرير السنوي للإحصائيات المالية الحكومية ٢٠٠٨، ٣٢ (واشنطن: صندوق النقد الدولي، ٢٠٠٨).

٢-٢-٣) اللامركزية المتناظرة وغير المتناظرة

لا يجب بالضرورة أن يكون عمق اللامركزية على الأصعدة الإدارية والسياسية والمالية متناظراً في جميع أرجاء البلاد. وفي واقع الأمر، قد تظهر اللامركزية غير المتناظرة كأداة سياسية فعالة. فإذا اتفق واضعو الدساتير على تحقيق اللامركزية للحد من النزاع الداخلي بين أقاليم بعينها، يكون من المنطقي إذن منح حكم ذاتي لتلك الأقاليم فحسب، كما هو الحال في فنلندا (أولاند)، وإندونيسيا (آتشيه)، وإيطاليا (تيرول الجنوبية)، وماليزيا (بورنيو)، والفلبين (مينداناو)، والسودان (جنوب السودان)، وتنزانيا (زنجبار). وتجمع بعض تلك الأنظمة الفروق في العمق الجوهري للامركزية بالهيكل الشكلي غير المتناظر للبلاد، كما هو الحال في السودان وتنزانيا. ومع ذلك، كثيراً ما يمنح الدستور بعض الأقاليم سلطة أكبر على صعيد اللغة أو الثقافة مثلاً، مع الحفاظ على هيكل شكلي متناظر (إندونيسيا^{١٤} والفلبين^{١٥}).

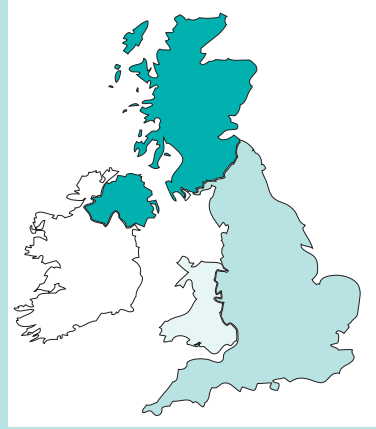
١٤ المادة ١٨ أ/ب من دستور أندونيسيا (١٩٤٥) اعتباراً من عام ٢٠٠٢.

١٥ المادة ١٠ من دستور الفلبين (١٩٨٦).

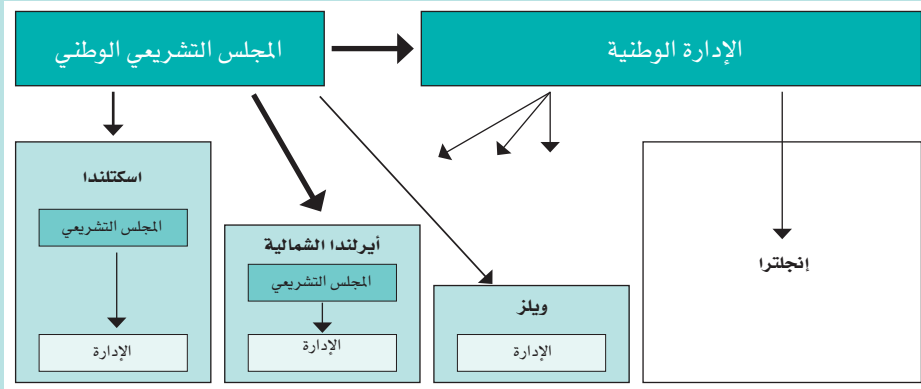
وغالباً ما يعترض الوطنيون على الترتيبات غير المتناظرة التي تميز بين الأقاليم بناءً على العرق أو الدين، زاعمين بأن هذه الترتيبات تنذر بمزيد من التقسيم وتعزز الميول الانفصالية. ولكن أقاليم الأقليات التي عانت على مر التاريخ من التهميش والتمييز تطالب في أغلب الأحيان بالحكم الذاتي كشرط لدعم الدستور. واستناداً إلى نقاط القوة السياسية النسبية للجهات المعنية المشاركة، تتفاوت الترتيبات غير المتناظرة تفاوتاً كبيراً. فقد صممت بعض البلدان (المملكة المتحدة وإسبانيا) أنظمة لامركزية مختلفة لكل إقليم (انظر الإطارين ٣ و٤).

الإطار ٣: دراسة حالة : اللامركزية غير المتناظرة في المملكة المتحدة

طبقت المملكة المتحدة عدة تصاميم للامركزية على اسكتلندا وويلز وأيرلندا الشمالية مانحة إياها مستويات مختلفة من التفويض مقارنة بإنجلترا التي يسن برلمانها القوانين لتنفيذها الإدارة الوطنية.



ويوجد في اسكتلندا برلمان وسلطة تنفيذية منبثقة عن نموذج ويستمنستر. وبموجب القانون الاسكتلندي لعام ١٩٩٨، يجوز للبرلمان الاسكتلندي سن قوانين*، كما يجوز للسلطة التنفيذية سن لوائح إدارية (يطلق عليها عادة اسم التشريعات الثانوية) في جميع المجالات التي لا تخضع حصرياً لاختصاص البرلمان البريطاني. وعلى الرغم من أن هذا القانون يسمح للبرلمان البريطاني بالتشريع على نحو متزامن في المجالات التي تم نقل صلاحياتها إلى البرلمان الاسكتلندي، لا يجوز له القيام بذلك إلا إذا طلب البرلمان الاسكتلندي منه ذلك (معاهدة سيويل).



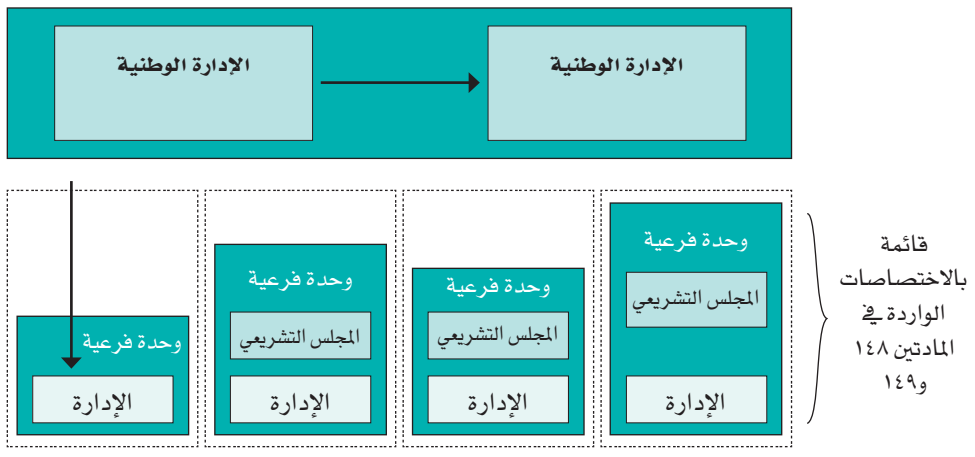
فوض «قانون حكومة ويلز» لعام ١٩٩٨ صلاحيات في بعض المجالات المنقولة إلى الجمعية الوطنية لويلز، وهي صلاحيات سبق ممارستها وزراء بريطانيون. لكن لا يزال البرلمان البريطاني يسن التشريعات الرئيسية لويلز حتى في المجالات المنقولة إليها، مقلصاً بذلك دور الجمعية إلى سن الأوامر واللوائح الإدارية فحسب. إن نقل السلطات في أيرلندا الشمالية مرتبط ارتباطاً معقداً بعملية السلام. فقد دفعت المشكلات التي شهدتها أيرلندا الشمالية بالبرلمان البريطاني إلى إيقاف عمل الجمعية العامة والسلطة التنفيذية فيها

أربع مرات، كان آخرها في شهر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢. ويمكن لهذه الجمعية العامة سن تشريعات رئيسية ومفوضة في مجالات سياسية مخولة إليها من البرلمان البريطاني الذي يستمر في سن تشريعات في مجالات «مستثناة» و«محجوزة». وما لم يعدل البرلمان البريطاني قانون أيرلندا الشمالية لعام ١٩٩٨، سيواصل فرض سيطرته على هذه المجالات المستثناة. وعلى النقيض من ذلك، يجوز لهذا البرلمان نقل القضايا «المحجوزة» بموجب أمر يصدر بذلك في تاريخ لاحق شريطة موافقة الأعضاء. ويُعتبر هذا التقسيم الثلاثي للمسؤوليات فريداً من نوعه ويخص نظام نقل السلطات إلى أيرلندا الشمالية فحسب.

* علاوة على ذلك، يتمتع البرلمان الاسكتلندي بصلاحيات تغيير المعدل القياسي لضريبة الدخل بنسبة تصل إلى ثلاث نقاط عن المستوى البريطاني (لكنه لم يستخدم تلك الصلاحية بعد). انظر م. بوكينفورد، ج. شميدت، وف. فايسنر، «دليل ماكس بلانك لمختلف أشكال اللامركزية، الطبعة الثالثة، (هايدلبيرغ: معهد ماكس بلانك للقانون العام المقارن والقانون الدولي، ٢٠٠٩)، ص ٤٦.

يقدم دستور إسبانيا منهجاً آخر غالباً ما يشار إليه باسم «اللامركزية حسب الطلب». فبعد ٤٠ عاماً من المركزية الاستبدادية تحت وطأة دكتاتورية الجنرال فرانكو، أوجد واضعو الدستور آلية فريدة لاستيعاب تنوع البلاد ضمن دستور عام ١٩٧٨. وتمثلت الخاصية المبتكرة الرئيسية للدستور الإسباني في النص على نظام دستوري يتيح لمختلف المقاطعات/البلديات تحقيق مستوى مرتفع من الاستقلالية بوتيرة متفاوتة تعتمد جزئياً على مبادراتها الخاصة. وتُقسم إسبانيا إلى «بلديات ومقاطعات وأي مجتمعات محلية مستقلة يمكن تشكيلها» (المادة ١٢٧). ويُعتبر الحكم الذاتي حقاً اختيارياً للبلديات والمقاطعات، كما ينص الدستور على كيفية ممارسة هذا الحق وكيف يمكن تحقيق الاستقلالية للمجتمع المحلي. وتنص المادة ١٤٨ على قائمة بالصلاحيات التي تتمتع بها المجتمعات المحلية المستقلة ذاتياً. علاوة على ذلك، وفقاً للمادة ١٥٠، يجوز للحكومة الوطنية نقل بعض الصلاحيات الواردة في قائمتها الخاصة (المادة ١٤٩) إلى هذه المجتمعات^{١٦}.

الإطار ٤: دراسة حالة: اللامركزية حسب الطلب في إسبانيا



١٦ س. هارتي، «إسبانيا» في أن ل. غريفيث (المحررة)، «دليل البلدان الفيدرالية» (مونتريال: مكفيل - مطبعة جامعة كوينز، ٢٠٠٥).

٣-٢-٣) ما أنواع الصلاحيات المنقولة إلى كل مستوى من مستويات الحكم؟

يحدد واضعو الدساتير عمق اللامركزية وهيكلها المؤسسي عن طريق توجيه الصلاحيات إلى فروع الحكم الثلاثة على المستوى الإقليمي أو المحلي. وتتطلب الخطوة الأولى، كما سبق وذكرنا، تحديد أي فرع يجب إعداده عند أي مستوى من مستويات الحكم أو الإدارة (انظر الجدول ٢). ولا يمكن نقل صلاحيات جوهرية حقيقية إلى مستوى أدنى من الحكم ما لم ينص التصميم المؤسسي على وجود سلطة تشريعية أو قضائية عند ذلك المستوى.

الجدول ٢: ما أنواع الصلاحيات المنقولة إلى كل مستوى من مستويات الحكم؟

السلطة القضائية	السلطة التشريعية	السلطة التنفيذية	
✓	✓	✓	المستوى الوطني
§	§	§	المستوى الثاني كالوحدات الفرعية والأقاليم، إلخ
§	§	§	المستوى الثالث كالمستوى المحلي

كما أوضحنا من خلال مثال المملكة المتحدة، قد ينطوي المستوى الثاني من الحكم على سلطة تنفيذية فقط (ويلز)، أو يتكون من سلطتين تشريعية وتنفيذية (اسكتلندا). وقد أقامت بلدان أخرى كاليهند والولايات المتحدة سلطة قضائية مستقلة على المستوى المحلي تُعتبر مسؤولة عن الفصل في القضايا والمنازعات المتعلقة بالقوانين المحلية.

وفي الخطوة الثانية، يجب أن يحدد الدستور المهام والصلاحيات التي ستمارسها السلطة التنفيذية أو التشريعية أو القضائية المستقلة.

قد يحتاج واضعو الدساتير إلى تصميم سلطات تنفيذية وتشريعية وقضائية عند مختلف مستويات الحكم. كما يحتاج واضعو الدساتير إلى تحديد أي من سلطات الحكم الثلاثة - التنفيذية والتشريعية والقضائية - سيتم إعداده عند مستويات الحكم المختلفة. ويعتمد توزيع المسؤوليات المناسبة على المهمة المعنية.

يعتمد توزيع المسؤوليات المناسبة على المهمة المعنية، وهل هي أقرب إلى سن القوانين (وظيفة تشريعية) أم إلى تطبيق القوانين وتنفيذها (وظيفة تنفيذية) أم إلى تفسير القوانين وفرضها (وظيفة قضائية).

نزع مركزية الصلاحيات التشريعية

يستدعي نزع مركزية الوظائف التشريعية مراعاة أي من مستويات الحكم ينبغي أن يسن القوانين المعنية بهماام محددة كالخدمات العامة وهل ينبغي أن تكون تلك السلطة حصرية أم مشتركة بين مختلف مستويات الحكم.

وقد ينص الدستور على منح سلطات تشريعية حصرياً إما إلى المستويات الوطنية أو المحلية. ولكنه عندئذ سيواجه تحديان: فعقب نزاع عنيف جراء تهيمش أقاليم بعينها، على وجه الخصوص، لن توافق الوحدات المتنافسة على الأرجح على منح صلاحيات حصرية إلى أي من مستويات الحكم. أما التحدي الثاني فهو أكثر

عملية. فقد يتجاهل الاعتماد على صلاحيات حصرية وجود تداخل لا مفر منه في أغلب الأحيان في المواضيع والاختصاصات في عدة مجالات تنظيمية. ولقد لجأت دساتير عدة، في محاولة منها لاكتساب المرونة، إلى توزيع الصلاحيات التشريعية على نحو متزامن بين الحكومات الوطنية والإقليمية.

وتعمل الصلاحيات المشتركة بطرق مختلفة. ففي ضوء التراكم الرأسي لهذه الصلاحيات بين المجالس التشريعية الوطنية والإقليمية، تُثار مشكلة أي اللوائح تسود. ويمنح الدستور الأولوية عموماً للمجلس التشريعي الوطني. وقد يجادل بعض النقاد في الأقاليم بقوة بأن مجالات الصلاحيات المشتركة هي ببساطة مجالات تسري فيها التشريعات الوطنية مجهضة على المدى البعيد التشريعات الإقليمية. لكن ثمة شروط محددة يمكن

أي من مستويات الحكم يجب أن يتولى مهمة سن القوانين؟ هل ينبغي أن تكون تلك السلطة حصرية أم مشتركة بين مختلف مستويات الحكم؟ وعقب نزاع عنيف جراء تهيش أقاليم بعينها، على وجه الخصوص، ثن توافق الوحدات المتنافسة على الأرجح على منح صلاحيات حصرية إلى أي من مستويات الحكم.

منحها أولوية وطنية. فالدستور الألماني مثلاً لا يمنح السيادة إلا للتشريعات الوطنية «الضرورية» والتي تصب في «صالح الوطن» «إذا جعلت إقامة، وإلى الحد الذي يجعل إقامة، ظروف معيشية متساوية على كامل الأراضي الفيدرالية أو الحفاظ على الوحدة القانونية أو الاقتصادية التشريع الفيدرالي ضرورياً لصالح الوطن»^{١٧}.

وقد اتخذت دساتير أخرى منحى مختلفاً، إذ أدخلت كندا استثناءً واحداً بارزاً على السيادة الوطنية. فحيثما يتعارض القانونان المحلي والوطني - كما هو الحال مع قوانين المعاشات التقاعدية - يسود القانون المحلي^{١٨}. ويخول نهج آخر المجلس التشريعي الوطني صياغة إطار وطني مع السماح للمجالس التشريعية الإقليمية بوضع التفاصيل بما يتفق مع الأوضاع المحلية (وهو ما يشار إليه أحياناً باسم قانون الإطار أو الصلاحيات المشتركة). وقد تبنت دساتير أخرى نهجاً ثالثاً لتصنيف الصلاحيات المشتركة يتيح بصفة رئيسية لمستوي الحكم التشريع على نحو متزامن. وعندما يتعارض التشريعان الوطني والإقليمي تعارضاً مباشراً، يتم تفعيل تدابير فض النزاع الدستورية حسبما يطبقها القضاء وفقاً لكل حالة على حدة (السودان).

وينص دستور جنوب أفريقيا على مجموعة أحكام صيغت بإتقان شديد بشأن كيفية تسوية نزاع محتمل في المجالات الوظيفية حيثما تسري الصلاحيات المشتركة (انظر الإطار ٥).

١٧ المادة ٧٢ من دستور ألمانيا (١٩٤٩) اعتباراً من عام ٢٠١٠.

١٨ المادة ٩٤ من دستور كندا (القوانين الدستورية ١٨٦٧ إلى ١٩٨٢، والتوحيد الحالي) اعتباراً من عام ٢٠٠٨.

الإطار ٥ : السلطات المشتركة : مثال من جنوب أفريقيا

المادة رقم (١٦٤) من دستور جنوب أفريقيا

التضارب بين التشريعات الوطنية والمحلية

- (١) يسري هذا الباب على التضارب بين التشريعات الوطنية والمحلية التي تقع ضمن المجال الوظيفي المدرج في الجدول رقم ٤ (السلطات المشتركة).
- (٢) للتشريعات الوطنية التي تنطبق بشكل موحد في البلاد ككل الغلبة على التشريعات المحلية إذا تحقق أي مما يلي:

- (أ) تتناول التشريعات الوطنية المسائل التي لا يمكن تنظيمها بفاعلية عبر تشريعات سنتها المحافظات المعنية إفرادياً.
- (ب) تتناول التشريعات الوطنية المسائل التي تتطلب التجانس في مختلف أنحاء البلاد حتى يجري التعامل معها بفعالية. وتحقق التشريعات الوطنية هذا التجانس من خلال تأسيس:

(١) قواعد ومعايير.

(٢) أطر.

(٣) سياسات وطنية.

(ج) تعتبر التشريعات الوطنية ضرورية من أجل:

(١) الحفاظ على الأمن الوطني.

(٢) الحفاظ على الوحدة الاقتصادية للبلاد.

(٣) حماية السوق المشتركة فيما يتعلق بحركة السلع والخدمات ورأس المال والعمالة.

(٤) تعزيز الأنشطة الاقتصادية بين المحافظات.

(٥) تعزيز مبدأ تكافؤ الفرص أو المساواة في الحصول على الخدمات الحكومية.

(٦) حماية البيئة.

(٢) للتشريعات الوطنية الغلبة على التشريعات المحلية إذا كانت الأولى ترنو إلى منع محافظة ما من الإتيان بعمل:

(أ) يضر بالمصالح الاقتصادية أو الصحية أو الأمنية لمحافظة أخرى أو للبلاد ككل.

(ب) أو يحول دون تنفيذ السياسات الاقتصادية الوطنية.

(٤) في حال نشوب نزاع حول مدى أهمية قانون وطني ما في تحقيق أحد الأغراض المنصوص عليها في الفقرة الفرعية ٢-ج وتم اللجوء إلى المحكمة للفصل فيه، تراعي المحكمة قرار «المجلس الوطني للمحافظات» بالموافقة على القانون أو رفضه.

(٥) للتشريعات المحلية الغلبة على التشريعات الوطنية، إذا لم تنطبق الفقرتان الفرعيتان ٢ و٣.

(٦) لا تسري القوانين الصادرة بمقتضى مرسوم برلماني أو قانون محلي إلا إذا وافق عليها المجلس الوطني للمحافظات.

(٧) إذا لم يتخذ المجلس الوطني للمحافظات قراره في غضون ٣٠ يوماً من تاريخ أول جلسة له بعد إحالة القانون إليه، يُعتبر القانون معتمداً من المجلس ويعتد به في جميع الأغراض التي ينطوي عليها.

(٨) إذا لم يوافق المجلس الوطني للمحافظات على القانون المحال إليه بموجب الفقرة الفرعية (٦)، يرسل أسباب عدم موافقته إلى السلطة التي أحالت القانون إليه، وذلك في غضون ٣٠ يوماً من تاريخ الرفض.

المصدر: دستور جنوب أفريقيا (١٩٩٦) اعتباراً من عام ٢٠٠٧ <http://www.constitutionnet.org>

من أجل تجنب الحالة التي لا يتمتع فيها أي من مستويات الحكم بسلطة تنفيذ مهمة محددة، يُعهد لإحدى هذه المستويات بصلاحيات عامة أو بالصلاحيات المتبقية مثل المستوى الوطني (كندا والهند) أو الوحدات الفرعية (ألمانيا والولايات المتحدة).

وثمة طرق مختلفة يمكن من خلالها تجسيد توزيع الصلاحيات في الدستور. وتطبق بعض الدول نظام حصر الصلاحيات، حيث يذكر الدستور الصلاحيات الوطنية، في حين يعهد للوحدات الفرعية بالسلطات المتبقية.

يتمثل أحد النهج المتبعة في تمكين المجلس التشريعي الوطني من صياغة إطار وطني مع السماح للمجالس التشريعية الإقليمية بوضع التفاصيل وفق الظروف المحلية.

وبالتالي لا يعود ضرورياً إعداد قائمة محددة بصلاحيات هذه الوحدات. ولعل نظام الجداول هو الأكثر شيوعاً، إذ يسرد الدستور الصلاحيات المتزامنة والصلاحيات المشتركة لكل من المستوى الوطني والوحدات الفرعية، وقد يقترح أيضاً قائمة بالصلاحيات لمستوى أدنى من الحكم.

وتعتمد درجة توزيع الصلاحيات على الوحدات التشريعية الفرعية على مدى التنوع القائم في البلاد، إذ تؤثر عدة معايير جغرافية وتاريخية ودينية واقتصادية وديمقراطية تأثيراً ملحوظاً على المفاوضين بشأن الدستور، محددة درجة اللامركزية الفعلية للصلاحيات التشريعية. وعلى الرغم من أن العادة قد درجت على منح المستوى الوطني قضايا ومواضيع تشريعية عدة كالعلاقات الدولية، والدفاع الوطني، والعمل، والجنسية، إلا أن توزيع عدد من مجالات السياسات يعتمد على الظروف ذات الصلة وتوازن المصالح المعرضة للخطر. فدستور البرازيل والهند وجنوب أفريقيا يوزع صلاحيات محددة إلى مستوى محلي ثالث من مستويات الحكم.

نزع مركزية وظائف السلطة التنفيذية

يتعين على واضعي الدساتير قبل محاولة نزع مركزية وظائف السلطة التنفيذية دراسة هل ستطبق السلطة التنفيذية المحلية أو الإقليمية ما يلي: أ) القانون الوطني فحسب نظراً لعدم وجود سلطة تشريعية على المستوى الإقليمي أو المحلي. ب) القانون الإقليمي أو المحلي فقط الذي صاغته السلطة التشريعية الإقليمية أو المحلية نظراً لأن الإدارة الوطنية ستنفذ القوانين الوطنية حصرياً. ج) أجزاء جوهرية من القانون الوطني بالإضافة إلى القانون الإقليمي أو المحلي إذا كان المستوى الإقليمي أو المحلي ينفذ اللوائح الوطنية بفاعلية أكبر (غالباً ما يشار إلى ذلك باسم «اللامركزية التعاونية» أو «الفيدرالية التعاونية»).

ويتفق الخبراء بوجه عام على أنه لضمان تقديم الخدمات العامة بأكثر طريقة فعالة ومجدية اقتصادياً ينبغي أن يمنح واضعو الدساتير صلاحية تقديم تلك الخدمات إلى مستوى الحكم الأكثر تمثيلاً للمستفيدين منها وكذلك الأكثر عرضة للمساءلة من قبلهم (غالباً ما يشار إلى ذلك باسم «مبدأ تخصيص الصلاحيات»^{١٩}). ويعزز مثل هذا الترتيب الشفافية والمساءلة لأن المواطنين يستطيعون التعرف بسهولة أكبر على من ينفق أموالهم وكيف. (لا يؤدي هذا المنطق دوماً إلى نتيجة مفادها

يتفق الخبراء بوجه عام على أنه لضمان تقديم الخدمات العامة بأكثر طريقة فعالة ومجدية اقتصادياً ينبغي أن يمنح واضعو الدساتير صلاحية تقديم تلك الخدمات إلى مستوى الحكم الأكثر تمثيلاً للمستفيدين منها وكذلك الأكثر عرضة للمساءلة من قبلهم.

هي ضرورة تقديم المستويات الفرعية خدمات محددة. فتحديد الحجم الأكثر كفاءة للبرنامج يكشف أيضاً عن

١٩ قارن ت. تير-ميناسيان، «العلاقات المالية بين الحكومات من وجهة نظر الاقتصاد الكلي: لمحة عامة»، في ت. تير-ميناسيان (المحرر)، «الفيدرالية المالية في النظرية والممارسة»، (واشنطن، صندوق النقد الدولي، ١٩٩٧) ص ٤.

المستوى الحكومي الذي ينبغي أن يقدم الخدمة. وهناك برامج كالتنبؤ بالأحوال الجوية لا تعمل بكفاءة إلا إذا تم تقديمها للبلاد ككل).

وتؤثر أيضاً تفضيلات الأقاليم على تحديد أي المستويات الحكومية ينبغي أن تقدم خدمات عامة محددة. فعلى سبيل المثال، قد تفضل عدة مناطق مناهج للتعليم الأساسي تتضمن تدريس اللغة والثقافة المحليتين، وهي خدمات تقدمها الوحدات الحكومية المحلية بفاعلية أكبر. ومن ناحية أخرى، قد يتفق واضعو الدساتير على أن مستوى الحكم الوطني أقدر على تقديم خدمات عامة معينة، كمعاشات الشيخوخة وإعانات البطالة، يجب أن يحصل عليها جميع المواطنين على قدم المساواة بغض النظر عن مكان إقامتهم، أو أقدر على إدارة النفقات التي تؤثر على الطلب الإجمالي أو تتذبذب مع تقلب الدورة الاقتصادية.

المساواة بغض النظر عن مكان إقامتهم ابتغاء لتحقيق مبدأ العدالة الاجتماعية. علاوة على ذلك، قد تحتفظ الحكومة الوطنية ببعض مسؤوليات الإنفاق التي تؤثر بشكل خاص على الطلب الإجمالي أو التي تتذبذب مع تقلب الدورة الاقتصادية، مثل إعانات البطالة، لتجنب الاضطراب الاقتصادي أو اختلال الموازنة. وقد تستدعي المطالب العامة بمعايير دنيا تغطي بعض الخدمات العامة في شتى أنحاء البلاد كالصحة والتعليم سن تشريع وطني قد ينص فحسب على مبادئ توجيهية وطنية للحكومات الإقليمية التي ستنفذ البرامج.

توزيع الصلاحيات القضائية في نظام لامركزي - هناك نموذجان^{٢٠}:

على نحو مماثل، يتطلب سؤال هل يجب نزع مركزية السلطة القضائية أم لا أن يقرر واضعو الدساتير من يفسر القوانين الإقليمية أو المحلية: هل هي المحاكم الوطنية المنتشرة في جميع أرجاء البلاد أم المحاكم الإقليمية التي أنشأتها الحكومات الإقليمية؟

ويضم النظام اللامركزي عادة مجموعتين من القوانين: القوانين الوطنية التي سنّها المجلس التشريعي الوطني، وقوانين الوحدات الفرعية التي صاغتها الكيانات المعنية على المستوى الإقليمي أو حتى المحلي. وهنا يبرز سؤال جوهري وهو كيف يمكن الفصل في النزاع بمقتضى قوانين مختلفة. وبعبارة أخرى، أي نوع من نظام المحاكم يضمن استخدام وسيلة فعالة وشفافة للفصل في النزاع بمقتضى مجموعات مختلفة من القوانين؟ تنتهج الدول شديدة اللامركزية نموذجين أساسيين هما: النموذج المنفصل/الثنائي، والنموذج المتكامل. ويوفر كلاهما خيارات لسبل تقاسم الاختصاصات القضائية في الأنظمة شديدة اللامركزية.

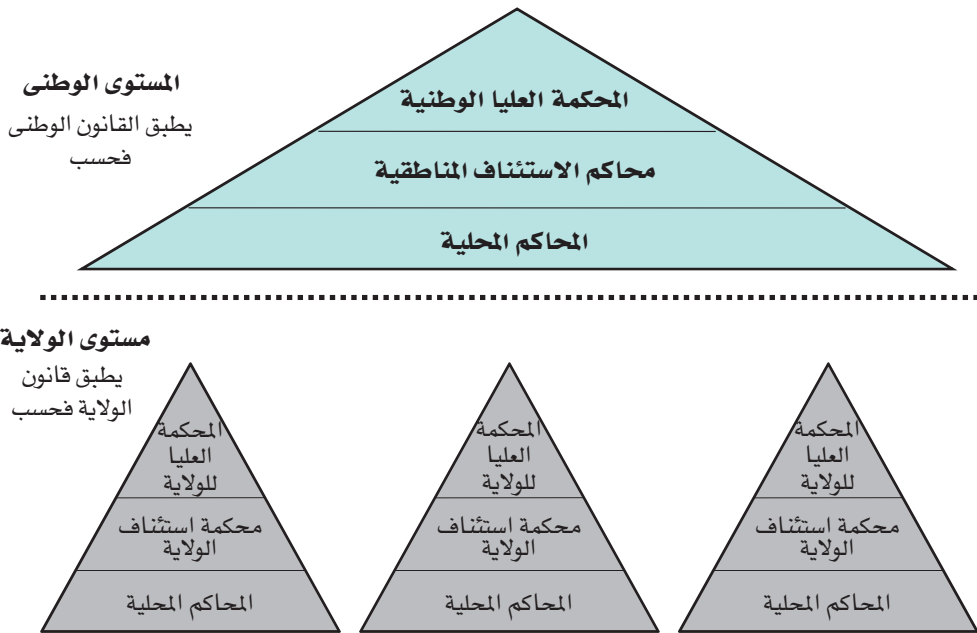
إذا كان من المقرر نزع مركزية الصلاحيات القضائية، فيتمثل أحد الخيارات في أن يحظى المستوى الوطني ومستوى الولايات بنظام محاكم خاص بكل منهما على حدة. وتطبق محاكم الولايات عموماً قوانين ولاياتها فقط، بينما تطبق المحاكم الوطنية القوانين الوطنية. وتنتشر المحاكم الوطنية المحلية التي تطبق القوانين الوطنية في جميع أرجاء البلاد.

٢٠ م. بوكينفوريدي وآخرون، «كتيبات ماكس بلانك بشأن بناء الدستور: خيارات لهيكل السلطة القضائية»، (هايدلبيرغ: معهد ماكس بلانك للقانون العام المقارن والقانون الدولي، ٢٠٠٩).

النموذج المنفصل / الثنائي *

يحظى كل من المستوى الوطني ومستوى الولايات في النموذج المنفصل/ الثنائي (الولايات المتحدة) بنظام محاكم خاص من ثلاث درجات (المحاكم المحلية، ومحاكم الاستئناف المانطقية، والمحكمة العليا) (انظر الشكل ١١). ولا تطبق المحاكم في الولايات سوى قوانين كل ولاية، أما القانون الوطني فتطبقه المحاكم الوطنية المنتشرة في جميع أنحاء البلاد. ويؤثر النموذج المنفصل أيضاً على تمويل المحاكم وإدارتها. ففيما يمول المستوى الوطني المحاكم الوطنية ويديرها، تمول الولايات محاكمها وتديرها.

الشكل ١١ : النموذج المنفصل في النظام اللامركزي: كما هو مطبق في الولايات المتحدة الأمريكية



المصدر: بتصرف من كاتارينا ديل وآخرين، «أدلة معهد ماكس بلانك بشأن بناء الدستور: هيكليات الدستور ومبادئه»، الطبعة الثانية (هايدلبيرغ: معهد ماكس بلانك للقانون العام والمقارن والقانون الدولي، ٢٠٠٩). انظر أيضاً م. بوكينفوردية وآخرين. «أدلة معهد ماكس بلانك بشأن بناء الدستور: خيارات لهيكل السلطة القضائية». (غير منشور، ٢٠٠٩)

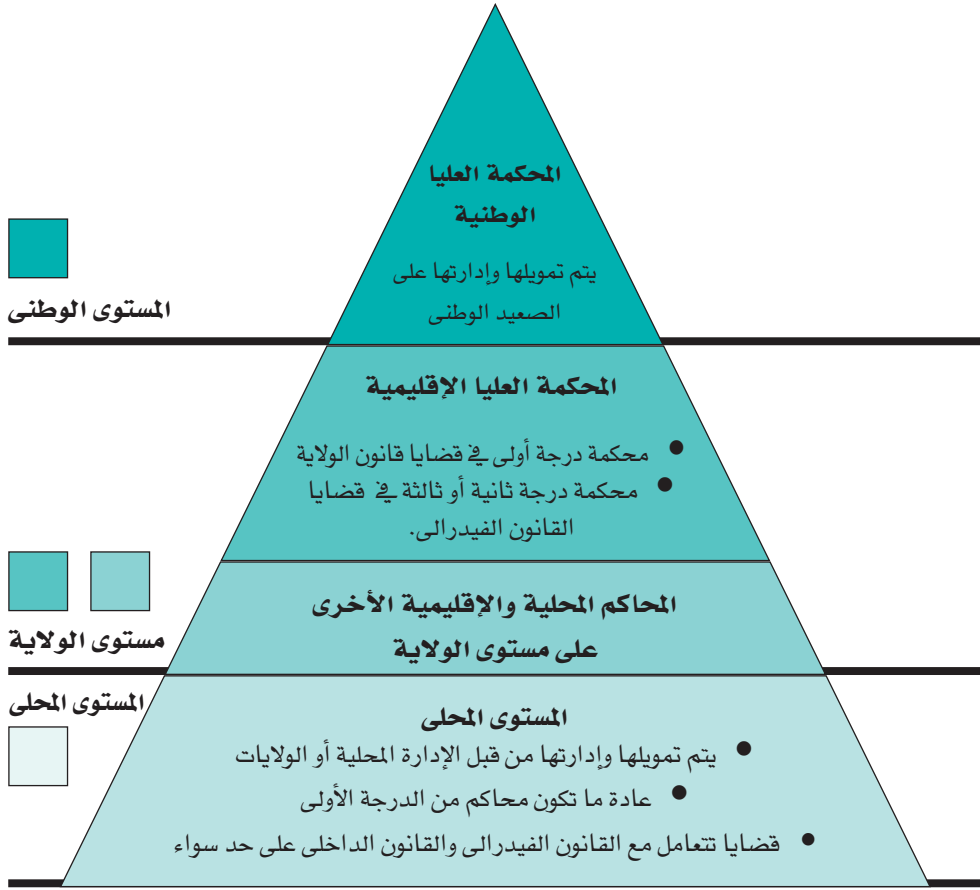
النموذج المتكامل ٢١

بموجب النموذج المتكامل، تُدمج المحاكم الوطنية والمحاكم الداخلية في نظام واحد (كما يوحي الاسم). وبينما تكون المحكمة العليا محكمة وطنية، تكون المحاكم الدنيا هي محاكم الولايات. وتتمتع المحاكم بالصلاحيات والقدرة على النظر في قضايا الولايات والقضايا الوطنية على حدٍ سواء. ويؤهل القضاة ويخوّلون النظر في

٢١ بتصرف من مناقشة في كاتارينا ديل وآخرين، «كتيبات ماكس بلانك بشأن بناء الدستور: هيكليات الدستور ومبادئه»، الطبعة الثانية (هايدلبيرغ: معهد ماكس بلانك للقانون العام والمقارن والقانون الدولي، ٢٠٠٩).

القضايا باستخدام مجموعتين من القوانين هما القانون الوطني والقانون الداخلي للولاية المعنية. وفي الدول التي تستخدم النموذج المتكامل، تختص المحكمة العليا للبلاد على الصعيد الوطني بالنظر في قضايا تدرج تحت القانون الوطني فحسب، أما المحكمة العليا في الولاية فهي «محكمة النهاية» لتطبيق قانون الولاية (ألمانيا والسودان). ويمكن في أنظمة أخرى الطعن بقضايا القانون الوطني وقانون الولايات أمام المحكمة العليا (الهند).

الشكل ١٢ : النموذج المتكامل



بتصرف من كاتارينا ديل وآخرين، «أدلة معهد ماكس بلانك بشأن بناء الدستور: هيكليات الدستور ومبادئه»، الطبعة الثانية (هايدلبيرغ: معهد ماكس بلانك للقانون العام المقارن والقانون الدولي، ٢٠٠٩). انظر أيضاً م. بوكينفوردية وآخرين. «أدلة معهد ماكس بلانك بشأن بناء الدستور: خيارات لهيكل السلطة القضائية» (لم تُنشر).

مميزات كل نموذج

يتسم كل نظام بمميزات تختلف عنها في النظام الآخر. فنظام المحاكم المتكامل لا يثير عادةً نزاعات قليلة في ما يتعلق باختصاصات أو صلاحيات المحاكم المختلفة. وهو أقل تكلفة لأنه يضم عدداً أقل من المحاكم والقضاة. وتُطبق القوانين في ظلّه بشكل أكثر تجانساً، موفرّاً بذلك مقدرة أكبر على التنبؤ بالقرارات القضائية. وعلى

النقيض من ذلك، يضمن النموذج المستقل قدراً أكبر من الاستقلالية والتنوع. وتتمتع الكيانات المختلفة (الولايات أو القبائل أو الأقاليم) بحرية أكبر في وضع قوانينها. ويحظى هذا النموذج بأهمية أكبر في بلدان تطبق أنظمة قانونية مختلفة (القانون العام-القانون المدني (كندا والمملكة المتحدة)). وبناءً عليه، من الممكن أن تتواجد قوانين ومعايير مختلفة في ولايات عدة ضمن البلد ذاته في آن واحد. ويحقق النموذج المنفصل أيضاً قدراً من التناقصية بين الأوامر لمختلف الولايات.

٣-٣ الضمانات القانونية للترتيبات اللامركزية: أحد الجوانب الرئيسية للأنظمة الفيدرالية

٣-٣-١ مقدمة

يمكن لوضعي الدساتير تقييم درجة اللامركزية من خلال دراسة السلطات والصلاحيات الرئيسية الموزعة على مستويات أدنى من الحكم. وثمة أيضاً منظور تكميلي، حيث يمكن لوضعي الدساتير تقييم العلاقة القانونية بين شتى مستويات الحكم، بما في ذلك مدى الالتزام القانوني باللامركزية. وتتطوي الأسئلة ذات الصلة على ما يلي: هل تحدد السلطات الوطنية حصرياً التفويض بالحكم الذاتي الإقليمي أو المحلي أو نقله أو سحبه؟ هل يحق للمجلس التشريعي الوطني وحده تقييد أو حتى إلغاء الحكم الذاتي الإقليمي والمحلي بناءً على تقديره المطلق (رغم صعوبة ذلك من الناحية السياسية)؟ أم هل يكفل الدستور حماية بعض عناصر اللامركزية مشروطاً على سبيل المثال إجراء تعديل دستوري لإلغاء السلطات الإقليمية؟ هل ينص الدستور صراحةً على إطار قانوني للامركزية يوجه المؤسسات الحكومية التي تسعى لتحقيق اللامركزية؟ هل تتحكم المؤسسات السياسية سواء على الصعيد الوطني أو الإقليمي باللامركزية بتوجيه من الإطار القانوني المنصوص عليه صراحةً؟

ليس بمستغرب أن تتناول الدساتير في جميع أنحاء العالم اللامركزية بأشكال مختلفة. ولا تشير بعض الدساتير إلى جميع مستويات الحكم المطبقة، ولا تقدم سوى توجيهات قليلة بشأن سبل عمل مستويات معينة^{٢٢}. وتسمح هذه الدساتير افتراضياً للمجلس التشريعي الوطني بإنشاء الإطار القانوني والسياسي لتحقيق اللامركزية.

إن العلاقة القانونية بين مختلف مستويات الحكم منظور مهم. هل تحدد السلطات الوطنية حصرياً التفويض بالحكم الذاتي الإقليمي أو المحلي أو نقله أو سحبه؟ هل يحق للمجلس التشريعي الوطني وحده تقييد أو حتى إلغاء الحكم الذاتي الإقليمي والمحلي بناءً على تقديره المطلق؟ أم هل يكفل الدستور حماية بعض عناصر اللامركزية؟

وتسرد دساتير أخرى مستويات الحكم صراحة وتضع بارامترات اللامركزية ومبادئها التوجيهية كي يتبعها المجلس التشريعي الوطني^{٢٣}. لكن دساتير أخرى تضع إطاراً لتطبيق اللامركزية بين المركز الوطني والوحدات الحكومية الفرعية الواقعة أدناه مباشرة، بما لا يحظر تطبيق اللامركزية ولا يشجع على تطبيقها إلى حد أبعد. وفي ضوء مثل هذا الترتيب، يقرر المجلس التشريعي الوطني

٢٢ لدى فرنسا (انظر أعلاه) ستة مستويات مختلفة من الحكم، ينص الدستور على أربعة منها. وبعيداً عن المستوى الوطني، لا ينظم الدستور بالتفصيل إلا واحداً منها فقط.

٢٣ إضافة إلى المستوى الوطني، يذكر دستور البيرو الأقاليم، والمقاطعات، والمحافظات، والأقضية كمستويات للامركزية، ويخصص فصلاً كاملاً للحديث عن اللوائح بالتفصيل. وتنص المادتان ١٠١ و ١٠٢ من دستور اليونان على «تنظيم الإدارة» الذي يشير إلى وجود ما لا يقل عن مستويين من مستويات الحكم المحلي. وينص دستور جنوب أفريقيا على ثلاثة مستويات من الحكم (الوطني، والمحلي، والمحافظات) وينظمها على نطاق واسع جداً. وهو يقسم الحكم المحلي ذاته إلى طبقات مختلفة من البلديات، مُحدداً بذلك مستويات إضافية من الحكم. انظر أيضاً دستور منغوليا (٢٠٠٠)، الفصل الرابع، المواد ٥٧-٦٣، «الوحدات الإدارية والمناطقية وهيئاتها الحاكمة».

بشأن أي توسع في تطبيق اللامركزية.

وتعتبر عدة دساتير الوحدات الحكومية الفرعية بمثابة وكلاء للحكومة الوطنية شكلت لأغراض إدارية فحسب^{٢٤}. ومن ناحية أخرى، قد تقيّم الدساتير شراكة بين الحكومة الوطنية والوحدات الفرعية لغرض تقاسم مهام الحكم وتحدياته. ويمكن لوضعي الدساتير إقامة هذه الشراكة باشتراط موافقة الوحدات الفرعية على تعديلات أحكام اللامركزية، إما من خلال الغرفة التشريعية الثانية في المجلس التشريعي الوطني التي تمثل الوحدات الفرعية، أو من خلال المجالس التشريعية على مستوى الوحدات الفرعية.

يمكن لوضعي الدساتير إقامة شراكة بين الحكومة الوطنية والوحدات الفرعية باشتراط موافقة الوحدات الفرعية على تعديلات أحكام اللامركزية.

٣-٢) الفيدرالي مقابل الوحدوي، والمركزي مقابل اللامركزي: الفروق القانونية

ثمة مفهومين مختلفين ومتشعبان يعقدان النقاش بشأن التوزيع الرأسي للسلطات الحكومية. فأتناء تصميم هيكل حكومي متعدد الطبقات، ينبغي ألا يحدد واضعو الدساتير هل ستكون السلطات الحكومية مركزية أم لامركزية فحسب، بل وهل يجب إنشاء حكم وحدوي أم فيدرالي أيضاً. وغالباً ما يستخدم الممارسون المفهومين بالتبادل، حيث تصف الفيدرالية شكلاً قوياً من أشكال اللامركزية، في حين يُقصد بالوحدوية شكلاً من أشكال الصلاحيات المجمعة في المركز الوطني. لكن فيما تستدعي الفيدرالية بطبيعتها قدراً من اللامركزية، وبالتالي فهي أحد أشكالها، فهي أيضاً تتطوي على معنى متميز. ويعزز فهم الفرق النقاش ويشحذ مواقف المفاوضين بشأن الدستور.

ويمكن لوضعي الدساتير قياس عمق اللامركزية من خلال التوزيع الفعلي للصلاحيات الإدارية والسياسية والمالية من المركز إلى مختلف المستويات الفرعية للحكم. وعلى النقيض من ذلك، تُظهر مصطلحات «الوحدوية» و«الفيدرالية» العلاقة القانونية القائمة بين مختلف مستويات الحكم. وتتميز الدولة الفيدرالية بخمسة عناصر مستوحاة في المقام الأول من إنشاء دول فيدرالية مثل سويسرا والولايات المتحدة حيث أنشأت كيانات سيادية كانت مستقلة في السابق ومتصلة على نحو هزيل دولة جديدة (مشكلة فيدرالية فيما بينها^{٢٥}):

- يحظى اثنان من مستويات الحكم على الأقل بالسيادة على الأرض والشعب نفسيهما.
- يمتلك كل من الحكومة المركزية على الصعيد الوطني والحكومة الإقليمية على مستوى الوحدات الفرعية مجموعة صلاحيات حصرية بشكل متبادل (الحكم الذاتي) قد تضم قدراً من الاستقلالية التشريعية والتنفيذية أو المالية.
- وثيقة قانونية تنص على عدم أحقية أي مستوى بتعديل مسؤوليات وصلاحيات أي مستوى آخر من مستويات الحكم من جانب واحد.
- تضم المؤسسات الوطنية لصنع القرار ممثلين عن الوحدات الفرعية قد يشغلون مقاعد في الغرفة الثانية للمجلس التشريعي الوطنية (الحكم المشترك).
- ينص الدستور على آلية للتحكيم - سواء كانت المحكمة الدستورية أم الاستفتاء الشعبي - تفض النزاعات بين المركز الفيدرالي والوحدات الفرعية.

٢٤ تنص المادة ٣ من دستور ليبيريا على أن ليبيريا دولة وحدوية ذات سيادة مقسمة إلى مقاطعات لأغراض إدارية.

٢٥ انظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الصومال، «الفيدرالية واللامركزية: خيارات للصومال»، ٢٠٠٨، ص ١٠.

ويمكننا باستخدام هذه العناصر الخمس صياغة شرط واحد فقط للدولة الفيدرالية، ألا وهو: لا يحق لمستوى واحد من مستويات الحكم أن يقوم من جانب واحد بإلغاء التوزيع القائم للصلاحيات والتي تضم الاختصاصات الحصرية على المستوى المحلي. وبالأحرى، يتطلب أي تغيير في الصلاحيات بين مستويات الحكم موافقة جميع المستويات المعنية بالأمر. وكان هذا النوع من المعاهدات أو الشراكة (يطلق عليه باللاتينية اسم «foedus») في واقع الأمر مصدر تسمية مصطلح «الفيدرالية». وفي معظم الدول الفيدرالية، يحصل ممثلو الوحدات الفرعية على مقاعد في الغرفة الثانية من المجلس التشريعي الوطني تلبيةً لهذا المعيار من خلال مشاركتهم الفعلية في تعديل الدستور.

الإطار ٦: الفيدرالية الشخصية

حظي مصطلح «الفيدرالية الشخصية» في السنوات الأخيرة بكثير من الاهتمام. ونظراً لأن الفدرالية هي شكل محدد من أشكال اللامركزية التي عُرِّفت أعلاه بأنها مفهوم مناطقي (انظر القسم ١-١)، فقد يُسبب هذا المصطلح إرباكاً. فالأساس المنطقي الذي تقوم عليه «الفيدرالية الشخصية» هو «الاعتراف بمجتمع تحدده خصائص ثقافية أو دينية أو لغوية وليس الأراضي، والاعتراف بدستور لهذا المجتمع على أساس تحديد الفرد أو اختياره الشخصي وليس الموقع المناطقي»*. وبناءً عليه، لا تُمنح حقوق وصلاحيات معينة إلى إقليم معين بل إلى مجموعة أفراد (مجتمعات محلية) ليسوا متمركزين جغرافياً في أغلب الأحيان بل متفرقين في جميع أنحاء البلاد.

وقد تمتلك هذه المجتمعات مؤسسات خاصة بها أيضاً تنظم بعضاً من شؤونها، لاسيما في مجالات الهوية (الثقافة و/أو التعليم و/أو اللغة و/أو الدين). فعلى سبيل المثال، تُركت بعض القضايا في عهد الإمبراطورية العثمانية تحت تصرف الطوائف الدينية (الملل). ولا تزال مسائل الزواج في الهند وإسرائيل ولبنان تحددها المجتمعات الدينية المختلفة. وقد أقرت جمهورية فيجي بحق السكان الأصليين في إدارة شؤونهم الخاصة. كما تطبق بلجيكا نهجاً مختلفاً وتنقسم إلى أقاليم ومجتمعات محلية**. ويمكن لعناصر الفيدرالية الشخصية استيعاب المجموعات العرقية الثقافية، غير أن ذلك ينطوي على بعض التحديات العملية أيضاً. فقد يصعب تحقيق المستوى التنظيمي اللازم، وتقديم الخدمات بكفاءة عالية إلى مجموعات متفرقة، الخ. وترد جوانب فكرة «الفيدرالية الشخصية» في بعض الخيارات التصميمية لتمثيل الأقليات في الفصلين الرابع والخامس اللذين يتحدثان عن السلطتين التنفيذية والتشريعية.

* أ. ثلمان، وك. ويدريغ، «التنوع المعاصر مقابل الفيدرالية السويسرية»، توجهات جديدة في

الفيدرالية، ورقة العمل ٢ (فريبورغ: معهد الفيدرالية، ٢٠٠٤)،

http://www.federalism.ch/files/documents/New_trends_in_federalism_WP2.pdf

** ج. بايشليير، «الفدرالية المنطقية مقابل الفدرالية الإثنية والشخصية: قضايا وممارسات»، الوكالة

السويسرية للتنمية والتعاون (٢٠٠٨)،

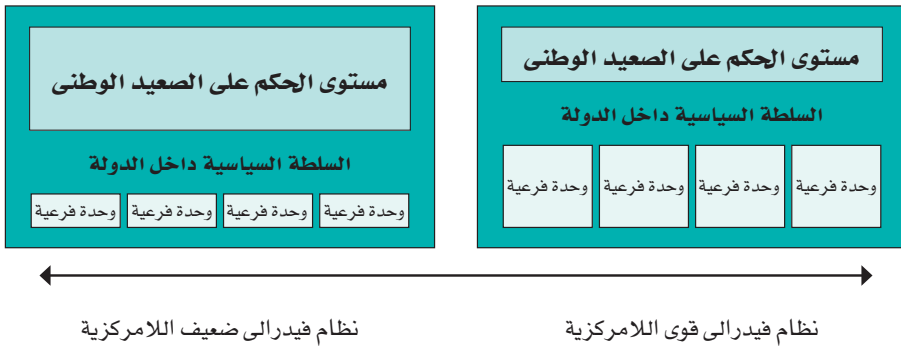
http://www.swiss-cooperation.admin.ch/nepal/en/Home/Document_Archive

ومن الأهمية بمكان مناقشة نقطتين في هذا الصدد. أولاً: نظراً لأن مصطلح الفيدرالية يشير إلى وجود علاقة مقررّة قانوناً بين الحكومات، فإنه يقتضي أن تكون إحدى هذه العلاقات بين مستويات الحكم المتعددة المحتملة

متوافقة مع الشرط المذكور أعلاه بشأن حقوق الإلغاء. فعلى سبيل المثال، أوجدت جميع الدول الفيدرالية في العالم العلاقة المحددة بين المستوى الوطني وكل من مستوى الأقاليم والمحافظات والولايات. لكن لم توجد أي دولة علاقة بين المستوى الوطني أو الإقليمي ومستوى الحكم المحلي. وحتى في جنوب أفريقيا حيث ضمنت الحكومات المحلية دوراً بارزاً بموجب الدستور، قد يلغي أحد التعديلات الدستورية المنفذ دون استشارة الحكومات المحلية كافة الصلاحيات المحلية. وعليه يكون استخدام مصطلح «الفيدرالية ثلاثية الدرجات»، كما يحدث في بعض الأحيان، مُضللاً. ثانياً: إن مجرد وجود علاقة فدرالية بين مستويات الحكم لا يُظهر شيئاً عن العمق الفعلي للامركزية، أي حجم الصلاحيات المخولة بموجب الدستور للوحدات الفرعية.

الشكل ١٣ : اللامركزية في الأنظمة الفيدرالية

اللامركزية في الأنظمة الفيدرالية



بناءً عليه، لا تحمل مصطلحات مثل «دول فيدرالية مركزية» أو «دول وحدوية لامركزية» تناقضاً ذاتياً، بل تشير إلى العمق الفعلي للامركزية أو طبيعة الضمانات القانونية الحامية للعلاقات بين الحكومات داخل البلد. فعلى سبيل المثال، قد تكون الصلاحيات والسلطات المسندة من قبل البرلمان البريطاني لاسكتلندا أوسع من تلك المسندة إلى الوحدات الفرعية في ظل نظام فيدرالي. لكن نظام المملكة المتحدة ليس فيدرالياً لأنه يحق للبرلمان البريطاني الذي لا يضم غرفة ثانية تضم ممثلين عن اسكتلندا إلغاء كافة الصلاحيات المسندة إلى السلطين التشريعية والتنفيذية الاسكتلنديتين من جانب واحد. ولا وجود للحكومة الفيدرالية في تزانبا نظراً لتمتع المركز الوطني بسلطة إلغاء جميع الصلاحيات المسندة إلى جميع الأقاليم باستثناء جزيرة زنجبار. وبالتالي ليس هناك مستويين من مستويات الحكم يعملان في شتى أنحاء البلاد.

ويمكن تجنب الالتباس الذي يزيد من تعقيد مهمة اختيار أفضل هيكل حكومي من خلال التمييز بصورة صحيحة بين النظام الفيدرالي والوحدوي من ناحية والمركزية واللامركزية من ناحية أخرى. فقد يحرم الالتزام المبكر بالهيكل الفيدرالي في أجندة انتقالية (نيبال والصومال) واضعي الدساتير من خيارات اللامركزية غير المتناظرة التي قد تعكس الظروف والتحديات في البلاد على نحو أفضل.

الإطار ٧: المحتوى مهم: البحث السوداني عن أفضل خيار للامركزية

لم نستخدم أي كلمة رسمية في اتفاقية السلام الشامل بأكملها لتوصيف نوع الحكم الذي تفاوضنا بشأنه واتفقنا عليه، واضعين ربما نصب أعيننا المثل الأفريقي «لا تُسمّ الطفل قبل ولادته»... وفي عملية السلام الخاصة بالهيئة الحكومية للتنمية... جلست الحركة الشعبية لتحرير السودان مع الحكومة السودانية من أجل... التفاوض وإيجاد حل للمشكلة الخطيرة المتمثلة في الحرب والسلام عوضاً عن التخبّط في تحديد شكل النظام: هل هو اتحادي، أم كونفيدرالي أم فيدرالي حقيقي. والآن بعد أن وُلد الطفل، يمكن للباحثين إطلاق أفضل اسم يرون أنه يعكس الترتيبات التي اتفق عليها السودانيون في اتفاقية السلام الشامل».

من خطاب جون قرنق الرئيس السابق لحكومة جنوب السودان وأول نائب للرئيس من الحركة الشعبية لتحرير السودان بمناسبة المؤتمر الثالث للفيدرالية، بروكسل، بلجيكا، في مجلة «رؤية السودان»، ١٢ آذار/مارس ٢٠٠٥، متاح على الموقع:

<http://www.sudanvisiondaily.com/modules.php?name=News&file=article&sid=5800>

(تاريخ التصفح ٢٢ أيار/مايو ٢٠١٠)

٤) خاتمة

عادة ما تُطبق اللامركزية لسببين: أ) جعل تقديم الخدمات أقرب إلى العامة لأسباب تتعلق بالكفاءة والمساءلة. ب) تعزيز التناغم بين المجموعات السكانية المختلفة داخل البلد الواحد، ما يتيح درجة معينة من الحكم الذاتي. وتدعم اللامركزية التعايش السلمي بين الجماعات والثقافات والأديان المختلفة، لاسيما في مجتمعات مزقتها النزاعات العنيفة.

وتتضمن المركزية عنصراً شكلياً وآخر موضوعياً. وفيما يتناول العنصر الشكلي التكوين الهيكلي للحكومة، يهتم العنصر الموضوعي بالعمق الفعلي للامركزية، والذي يمكن قياسه بشكل أفضل على صعيد اللامركزية الإدارية والسياسية والمالية. وإطلاق المفهوم الثنائي للحكومة «الوحدوية» أو «الفيدرالية» لا يشير مطلقاً إلى قوة وعمق اللامركزية في البلاد، بل يصف العلاقة القانونية بين مختلف مستويات الحكم. وغالباً ما تتطلب الأنظمة الفيدرالية ضمانات قانونية لتنفيذ وحماية الحكم الذاتي والحكم المشترك.

الجدول ٣ : المواضيع التي يركز عليها هذا الفصل*

المواضيع	الأسئلة
(١) مستويات الحكم	• كم عدد مستويات الحكم التي يجب تأسيسها ولماذا؟ هل ينبغي الاكتفاء بالمستوى الوطني ومستوى الأقاليم فحسب أم يجب إيجاد مستويات إضافية كالحكم المحلي؟ • كم عدد مستويات الإدارة التي يجب تواجدها لتيسير تطبيق السياسات الحكومية؟ • هل يتعين وضع مستويات الحكم على نحو متناظر في جميع أرجاء البلاد أم على نحو غير متناظر في بعض أجزاءها فقط؟ • إذا كان هناك أكثر من مستويين للحكم (المستوى الوطني والأقاليم)، هل ينبغي ترسيخ جميع مستويات الحكم وتنظيمها مباشرة في الدستور؟ • هل يتمتع المستوى الإقليمي بصلاحيات البت في مستويات الحكم أو الإدارة الإضافية الأدنى، و/أو تعيين حدودها، و/أو نقل الصلاحيات و/أو الموارد؟ • هل هناك حل وسط مثل بعض القواعد التنظيمية الأساسية الإلزامية أو الاختيارية في الدستور فضلاً عن منح الأقاليم بعض عناصر المرونة؟
(٢) رسم حدود الأقاليم	• ما المعايير التي يجب الاستناد إليها (عرقية، لغوية، دينية، جغرافية، تاريخية، اقتصادية، وحدات إدارية موجودة مسبقاً، احتمال حدوث نزاع، غير ذلك، أم مزيجاً مما سبق)؟ • هل يجب أن يكون هناك شروط دنيا (عدد أدنى من الأقاليم أو السكان، أو مستوى أدنى من الموارد)؟ • هل يجب أن يذكر الدستور حدود الأقاليم أم تضمين المعايير فقط في الدستور؟ • هل يحق للسكان/الأقليات في مقاطعات محتملة إبداء رأيهم في عملية رسم الحدود؟ • هل يجب أن ينطوي الدستور على جداول زمنية (أحكام انتقالية) للبت في أمر إنشاء المقاطعات؟ • هل يجب أن يتضمن الدستور الإجراء اللازم اتباعه لتعديل حدود الأقاليم، أو إنشاء أقاليم جديدة، أو دمج الأقاليم المتواجدة؟ • إذا كانت الإجابة نعم، فمن يحق له تعديل الحدود وكيف؟ • من يحق له إبداء رأيهم في هذا الإجراء؟ هل هو المستوى الوطني أم الأقاليم المعنية أم الأقليات المقيمة داخل هذه الأقاليم أم كل ما سبق؟ • هل يجب أن يكون هناك معايير محددة (مثل الحد الأدنى لعدد السكان والجدوى الاقتصادية) للحد من تغيير الحدود؟ • هل ينبغي توافر شروط خاصة على صعيد الأغلبية، وإجراءات التشاور، والاستفتاءات العامة؟

(٣) عمق اللامركزية

- ما درجة اللامركزية الإدارية المراد منحها للوحدات الفرعية؟
- هل ينبغي تفويض القضايا إلى مستويات الإدارة الأدنى لتيسير تطبيق السياسات؟
- هل يجب أن تتمتع الوحدات الفرعية بصلاحيات البت في كيفية معالجة القضايا؟
- هل يجب أن تكون درجة اللامركزية الإدارية متناظرة في جميع أرجاء البلاد أم غير متناظرة بالنظر إلى وجود أقاليم في بعض المناطق؟
- ما درجة اللامركزية السياسية المراد منحها للوحدات الفرعية؟
- هل ينبغي أن تتمتع الوحدة الفرعية بالقدرة على انتخاب مسؤولين عن تطبيق السياسات الوطنية؟
- أم تنتخب مجلساً تشريعياً يسن قوانين تتعلق بالقضايا المنقولة إليها (تستلزم نقل السلطات إلى جانب اللامركزية الإدارية)؟
- ما درجة اللامركزية المالية المراد منحها للوحدات الفرعية؟
- ما الحد الأدنى من الموارد الذي تحتاجه مستويات الحكم المعنية كي يتسنى لها ممارسة سلطاتها؟
- ما موارد الإيرادات التي ينبغي تخصيصها إلى مختلف مستويات الحكم؟
- هل يجب مشاركة أسس العوائد أم إسنادها حصرياً إلى مستوى واحد فقط؟
- من يفرض الضرائب على دخل الأفراد، والشركات، والمبيعات، والخدمات، والأراضي، والمركبات، الخ؟
- كيف ومن يحدد معدلات الضرائب، والرسوم، والأتعاب؟
- هل يجب أن يكون هناك تنافس مالي بين الوحدات الفرعية وفرض أعباء مالية متباينة على المواطنين؟
- كيف ومن يوزع الإيرادات؟ هل ثمة منح مشروطة وغير مشروطة؟ هل يجب أن ينص الدستور على القواعد/الحصص المتبعة في التوزيع؟ هل ثمة آليات مراجعة منتظمة لتعديل التوزيع؟
- كيف يجب التعامل مع الفروق في الإمكانيات المالية وتكاليف توفير الخدمات بين المقاطعات؟ هل ثمة آليات لتحقيق المساواة؟ كيف تتم المساواة؟ وإلى أي مستوى؟ ومن قبل من؟ من يبدع القرار؟

(٤) تنظيم اللامركزية

- إذا كانت الوحدات الفرعية تتمتع بالحقوق في التنظيم الذاتي، هل ينص الدستور على تنظيم مؤقت إلى أن تتمكن المقاطعات من تقرير كيفية تنظيمها الخاص؟
- أم هل يجب تحديد التنظيم الداخلي لهذه الوحدات في الدستور (والقوانين الوطنية)؟
- أم هل ينبغي أن يحدد الدستور المعايير والمبادئ التوجيهية للوحدات الفرعية بشأن كيفية تنظيم ذاتها أو ينص على أشكال مختلفة من التنظيم كي تختار منها؟
- ما أنواع **الصلاحيات الحصرية** التي يجب أن يتمتع بها المستوى الوطني/الإقليمي أو حتى المحلي؟
- ما أنواع الصلاحيات التي ينبغي أن تكون متزامنة؟ أي اللوائح تسود إذا كان المستوى الوطني والإقليمي يتوليان الحكم؟
- هل يجب أن تكون هناك **صلاحيات مشتركة** كأن يحدد المستوى الوطني السياسات أو المعايير، بينما يدير المستوى الإقليمي الأنظمة الداخلية ويسنها؟
- ما المعايير التي يجب تطبيقها لتوزيع الصلاحيات؟ ومن يقرر ذلك؟
- ما الصلاحيات ذات الأهمية الخاصة التي ينبغي أن تضطلع بها مستويات الحكم الأدنى من أجل حماية هويتها مثلاً؟
- هل يجب أن تتمتع جميع الوحدات الفرعية بالقدر نفسه من الصلاحيات أم يمكن توزيع الصلاحيات على نحو **غير متناظر**؟
- من يحظى **بالصلاحيات المتبقية** (صلاحية اتخاذ القرار في أمور غرض الدستور الطرف عنها): المركز أم المقاطعات؟
- كيف يجب أن يتم سرد الصلاحيات ضمن الدستور: أعلى هيئة جداول مثلاً؟
- هل يجب مشاركة جميع الصلاحيات بحيث يتمتع المجلس التشريعي الوطني بصلاحية سن القوانين، بينما تتولى السلطة التنفيذية للوحدة الفرعية تنفيذها؟
- إلى أي مدى يجب أن يتمتع المستوى الوطني بإمكانية تفويض الصلاحيات إلى الوحدات الفرعية؟ هل يحق له تفويض الصلاحيات إلى بعض الأقاليم المنتقاة فحسب؟ إلى أي مدى تتمتع الوحدات الفرعية بإمكانية تفويض الصلاحيات إلى المركز أو إلى مستويات أدنى من الحكم؟
- هل يجب أن يكون هناك **سلطة قضائية** على مستوى الوحدات الفرعية؟
- إن كان الجواب نعم، كيف يتم تنظيمها؟ ما هي العلاقة بين السلطتين القضائيتين الإقليمية والوطنية (منفصلة في الغالب أم مؤسسة جميعها في إطار القانون الوطني، أو تؤسس المقاطعات محاكم المستوى الأدنى بينما يؤسس المركز محاكم المستوى الأعلى؟

• هل يجب وضع آلية تستدعي موافقة الأقاليم لتعديل نظام اللامركزية؟ • إذا نُقلت صلاحيات جوهرية إلى المستوى المحلي، هل يجب الحصول على موافقتها لتعديل هذا النقل؟	(٥) وسائل الحماية القانونية لنظام اللامركزية
• ما أنواع آليات فض النزاع التي يجب توفيرها؟ هل يجب تأسيس محاكم خاصة أم نظامية، أو مَنح المحكمة العليا صلاحيات مباشرة لفض نزاعات معينة؟	(٦) آليات فض النزاع في نظام اللامركزية

* هذا الجدول هو نموذج معدل ومعاد تصميمه من «خريطة الفيدرالية» في (نيكول توبرفاين)، «أوراق عن الفيدرالية»، أوراق عن الفيدرالية أعدت لصالح المنتدى النيبالي السويسري للفيدرالية (الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون، ٢٠٠٧-٢٠٠٨)، http://www.swiss-cooperation.admin.ch/nepal/en/Home/.../resource_en_178456.pdf (تاريخ التصفح ٢٨ أيار/مايو ٢٠١١).

كلمات رئيسية

اللامركزية الإدارية، إزالة تركيز السلطات، تفويض السلطات، نقل السلطات، اللامركزية السياسية، اللامركزية المالية، اللامركزية غير المتناظرة، مستوى الحكم، مستوى الإدارة، صلاحيات حصرية، صلاحيات متزامنة، النظام الفيدرالي، النظام الوحدوي، نموذج متكامل، نموذج منفصل/نموذج مزدوج، الفيدرالية الشخصية، التدويل/الأقلية.

مصادر إضافية

• منتدى الفيدراليات

<<http://www.forumfed.org/en/index.php>>

يهدف هذا المنتدى الذي تموله الحكومة الكندية إلى إنشاء حكومات ديمقراطية عبر تعزيز الأفكار الفيدرالية. وسعيًا منه لنشر المعرفة بين الممارسين على المستوى العالمي، يوفر الموقع موارد وتدريب على قضايا الفيدرالية والحكم.

• الاتحاد الدولي لمراكز الدراسات الفيدرالية

<<http://www.iacfs.org/index.php?page=1&lang=0>>

يتكون هذا الاتحاد من مراكز ومؤسسات دولية تجري بحثًا مستقلة وتنتشر مطبوعات عن قضايا الأنظمة الفيدرالية. ويحوي الموقع موارد تعزز الفيدرالية كشكل من أشكال الحكم للممارسين، وتتضمن منشورات ودراسات عن أحدث المستجدات في الفيدرالية عالمياً، ومشروع حوار عالمي يتيح للممارسين مشاركة خبراتهم.

• مركز السياسات البديلة

<<http://www.cpalanka.org>>

هو منظمة سريلانكية تسعى إلى تعزيز المؤسسات وبناء القدرات عبر نشر ومناصرة خيارات السياسات، وفض النزاع، والديمقراطية. وهو يركز على خيارات الحكم المتاحة لدول جنوب آسيا ويصدر تقارير عن بدائل السياسات العامة.

• الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون

<http://www.deza.admin.ch/en/Home/Themes/Rule_of_Law_Democracy/Decentralization>

تسعى هذه الوكالة إلى تعزيز العلاقات بين المجتمع المدني والحكومات المحلية من خلال اللامركزية السياسية والإدارية والمالية بهدف جعل الحكومة أكثر تلبية لاحتياجات الشعب عبر توفير التمويل، والتعليم، والدعم المؤسسي. ويضم الموقع روابط تتعلق بعمليات اللامركزية وأنشطة الوكالة في دعم تنمية المجتمع المدني عالمياً.

• معهد الفيدرالية

<<http://www.federalism.ch/index.php?page=22&lang=0>>

يُعتبر هذا المعهد مركزاً للبحث والخبرات الأكاديمية التي تسلط الضوء على الفيدرالية والتنوع الثقافي. ويقدم موقعه الإلكتروني مركزاً للبحث والتشاور يركز على إنشاء مجتمعات متعددة الثقافات على نحو مسالم.

- كاميل كيتس بارنيت، وهنري ب. مينيس، وجيري فانساندت، «اللامركزية الديمقراطية»، معهد ترينجل للأبحاث، كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧، <http://www.rti.org/pubs/Democr_Decen.PDF> مقال يدرس الصلة بين اللامركزية والسلوك الديمقراطي.
- تاماس م. هورفاث (المحرر)، «اللامركزية: تجارب وإصلاحات» (بودابست: معهد المجتمع المفتوح، مبادرة إصلاح الخدمات العامة والحكم المحلي، ٢٠٠٠). <<http://lgi.osi.hu/publications/books/decentralization/EntireBook.pdf>> مقال يتناول مختلف الجهود الرامية إلى تحقيق اللامركزية في أوروبا الشرقية.
- شيريل سونديرس، «الفيدرالية، واللامركزية، وإدارة النزاع في مجتمعات متعددة الثقافات»، منتدى الفيدراليات (بلا تاريخ)، <<http://www.forumfed.org/libdocs/IntConfFed02/StG-Saunders.pdf>> مقال يتناول تطور الحكومات الديمقراطية الفيدرالية في مجتمعات متعددة الأعراق والثقافات.
- أورس ثلمان، و كاثرين ويدريغ، «التنوع المعاصر مقابل الفيدرالية السويسرية»، توجهات جديدة في الفيدرالية، ورقة العمل ٢ (فريبورغ: معهد الفيدرالية، ٢٠٠٤)، <http://www.federalism.ch/files/documents/New_trends_in_federalism_WP2.pdf>

مسرد المصطلحات

Administrative decentralization: The degree of autonomy that governmental subunits possess relative to the central government in running governmental affairs. Forms of administrative decentralization are, for example, de-concentration, delegation and devolution.	اللامركزية الإدارية: مستوى الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات الفرعية الحكومية في علاقتها بالحكومة المركزية في إدارة الشؤون الحكومية. وتتضمن أشكال اللامركزية الإدارية القضاء على تركيز السلطات وتفويض السلطات ونقل السلطات.
Asymmetric decentralization: An arrangement which distributes power unequally or differently to different regional governments.	اللامركزية اللامتناظرة: ترتيب يوزع السلطة بصورة غير متساوية أو متباينة بين حكومات الأقاليم المختلفة.
Concurrent powers: Powers that are shared by national and sub-national governments under a constitution. Where laws in an area of concurrency conflict, the national law is normally paramount.	سلطات مشتركة: سلطات تشترك فيها الحكومات الوطنية والمحلية بموجب الدستور. وفي حالة تعارض القوانين في مجال مشترك، تكون السيادة للقانون الوطني.
Decentralization: The dispersal of governmental authority and power away from the national centre to other institutions at other levels of government or levels of administration, for example, at regional, provincial or local levels. Decentralization is thereby understood as a territorial concept. The three core elements of decentralization are administrative decentralization, political decentralization, and fiscal decentralization.	اللامركزية: توزيع سلطات وصلاحيات الحكم خارج المركز على مؤسسات أخرى أو مستويات أخرى من الحكومة أو الإدارة، على مستوى الأقاليم أو المحافظات أو على المستوى المحلي مثلاً. وبالتالي تعتبر اللامركزية مفهوماً مرتبطاً بالجغرافيا. والعناصر الثلاثة المحورية للامركزية هي: اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية واللامركزية المالية.
De-concentration: Occurs when the central government disperses responsibility for implementing a policy to its field offices without transferring authority.	إزالة تركيز السلطات: يحدث عندما تقوم الحكومة المركزية بتوزيع المسؤولية عن تنفيذ سياسة معينة على مكاتبها الميدانية دون نقل السلطة.
Delegation: A mechanism under which the central government refers decision making and administrative responsibilities for various public functions to other levels of government on a revocable basis. The degree of supervision varies and might include substantial central control, or might fully allocate the administration and implementation of policy to subunits.	التفويض: آلية تنقل الحكومة المركزية بموجبها بعض سلطات اتخاذ القرار والمسؤوليات الإدارية لوظائف عامة مختلفة إلى مستويات أخرى من الحكومة على أساس قابل للإلغاء. ويتنوع مستوى الرقابة وقد يتضمن درجة كبيرة من السيطرة المركزية أو ربما يعهد بإدارة وتنفيذ السياسة بشكل كامل إلى الوحدات الفرعية.

Depth of decentralization: A measure of the comprehensiveness of the actual powers that are transferred from the centre to lower levels of government.	عمق اللامركزية: مقياس لشمول الصلاحيات الفعلية المتقولة من المركز إلى مستويات أدنى في الحكومة.
Devolution: The strongest form of decentralization that involves the transfer or shift of a portfolio of authority to regional or local governments.	نقل السلطات: أقوى أشكال اللامركزية ويتضمن نقل أو تحويل مجموعة من السلطات إلى حكومات إقليمية أو محلية.
Enumerated powers: The powers explicitly established in the constitution. The governmental subunits have the residual power; therefore it is not necessary to specifically list the subunits powers.	الصلاحيات المحددة: الصلاحيات المنصوص عليها صراحة في الدستور. وتتمتع الوحدات الحكومية الفرعية بالصلاحيات المتبقية لذا من غير الضروري إدراج الصلاحيات الخاصة بالوحدات الفرعية.
Federal system: A system of government made up of a federation of organizations or states which maintain their own independent powers but cede authority to a central federal government in certain defined areas. One level of government cannot unilaterally change the existing distribution of powers or exclusive competences at the sub-national level. Any alteration of authority between governmental levels requires the consent of all affected levels.	النظام الفيدرالي: نظام حكم يتألف من اتحاد مؤسسات أو ولايات تحافظ على صلاحياتها الخاصة ولكن تتخلى عن السلطة إلى حكومة فيدرالية مركزية في مجالات محددة. ولا يمكن المستوى واحد من الحكومة منفرداً تغيير التوزيع القائم للسلطات أو الاختصاصات الحصرية على المستوى المحلي. وأي تعديل للسلطة بين مستويات الحكم يتطلب موافقة كافة المستويات المتأثرة بهذا التعديل.
Fiscal decentralization: The extent to which governmental subunits are able to undertake fiscal responsibilities, such as revenue-raising and spending.	اللامركزية المالية: مدى قدرة الوحدات الحكومية الفرعية على تولي مسؤوليات مالية كتوليد الإيرادات والإنفاق.
Integrated model: National courts and lower courts are integrated in one system. Courts have the power and the capacity to deal with both subnational and national law cases. Judges are authorized and qualified to adjudicate two sets of law: the national law and the respective sub-national law.	النموذج المتكامل: يتم دمج المحاكم الوطنية والمحاكم الأدنى في نظام واحد. وتتمتع المحاكم بالصلاحيات والاختصاص اللازمين للتعامل مع القضايا القانونية على المستوى المحلي والوطني. ويحصل القضاة على التفويض والتأهيل اللازمين للفصل في مجموعتين من القوانين: القانون الوطني والقانون المحلي ذي الصلة.
Internationalization: Upward transfer of powers from the national level to an international institution, for example, the United Nations, the Internal Criminal Court.	التدويل: نقل الصلاحيات من مستوى وطني إلى مؤسسة دولية كالأمم المتحدة والمحكمة الجنائية الدولية.

Personal federalism: A system under which certain rights and powers are assigned not to a specific territory but to a group of people (communities) that are often not territorially concentrated but dispersed throughout the country.	الفيدرالية الشخصية: نظام لا تحول فيه بعض الحقوق والاختصاصات إلى إقليم معين بل إلى مجموعة من الأشخاص (مجتمعات محلية) لا تكون غالباً متركزة في إقليم معين بل منتشرة في جميع أنحاء البلاد.
Political decentralization: The degree to which governmental subunits are able to undertake the political functions of governance such as representation.	اللامركزية السياسية: مدى قدرة الوحدات الحكومية الفرعية على تنفيذ وظائف سياسية للحكم مثل التمثيل.
Regional integration: The upward transfer of powers from the national level to a regional institution, for example, the European Union (EU) or the Economic Community of West African States (ECOWAS).	الدمج الإقليمي: نقل الصلاحيات من مستوى وطني إلى مؤسسة إقليمية كالاتحاد الأوروبي أو المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا.
Self-rule: Sub-national levels of government obtain the authority to regulate and/or implement certain issues on their own.	الحكم الذاتي: حصول المستويات المحلية من الحكومة على صلاحيات تنظيم و/أو تنفيذ قضايا معينة اعتماداً على نفسها.
Separated/dual model: Both the national level and the sub-national level each have their own court system (usually three-tiered local courts, circuit courts of appeal and Supreme Court). Lower courts generally only apply the laws of their respective states, whereas national law is adjudicated by national courts.	النموذج المنفصل/المزدوج: يكون لكل من المستوى الوطني والمستوى المحلي نظام محاكم خاص به (عادة محاكم محلية ذات ثلاثة مستويات ومحاكم استئناف ومحاكمة عليا). ولا تطبق المحاكم الأدنى القوانين الخاصة بدولها بشكل عام في حين تتولى المحاكم الوطنية الفصل في القضايا بموجب القانون الوطني.
Shared rule: Sub-national entities are involved in national rule making.	الحكم المشترك: مشاركة الكيانات المحلية في اتخاذ القرار الوطني.
Substantive decentralization: The assignment of authority and power to various levels of government. The substantive component of decentralization measures how the formal structure is actually filled with substantive authorities (sometimes referred to as functional decentralization).	اللامركزية الحقيقية: نقل السلطة والصلاحيات إلى مستويات مختلفة من الحكومة. وقياس المكون الموضوعي لللامركزية كيف يتم ملء الهيكل الرسمي بصلاحيات موضوعية (يشار إليها أحياناً باسم اللامركزية الوظيفية).

Unitary system: A system in which one level of government can unilaterally revoke the existing distribution of powers, including exclusive competences at the sub-national level.

النظام الأحادي: نظام يمكن لمستوى واحد من الحكومة بموجبه إلغاء التوزيع القائم للسلطات من جانب واحد بما في ذلك الاختصاصات الحصرية على المستوى المحلي.

لمحة عن المؤلف

ماركوس بوكنفورديه

هو حالياً رئيس الفريق الاستشاري لطاخم تخطيط السياسات في الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية وباحث أول في معهد التنمية الألماني. تولى من ٢٠٠٩ وحتى أبريل/نيسان ٢٠١١ منصب مسؤول البرامج، وبشكل جزئي، القائم بأعمال مدير البرامج في برنامج بناء الدستور في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في ستوكهولم. وقبل انضمامه إلى المعهد، كان رئيس مشاريع أفريقيا وزميل بحث أول في معهد ماكس بلانك للقانون العام المقارن والقانون الدولي (MPIL) في هايدلبرغ (٢٠٠١-٢٠٠٨). في الفترة (٢٠٠٦-٢٠٠٧) إنتدبته وزارة الخارجية الألمانية بصفة خبير قانوني إلى لجنة التقدير والتقييم في السودان. وكانت مهمة اللجنة تقديم الدعم والإشراف على تنفيذ اتفاقية السلام الشامل في السودان. ومنذ عام ١٩٩٥ حتى ١٩٩٧، عمل باحثاً مساعداً لبروفسور القضاء هيلموت شتاينبرجر، مندوب ألمانيا إلى لجنة البندقية (وهي الهيئة الاستشارية للشؤون الدستورية في المجلس الأوروبي).

يحمل د. بوكنفورديه إجازة في القانون وشهادة دكتوراه من جامعة هايدلبرغ وشهادة ماجستير في القانون من جامعة مينيسوتا وبكالوريوس في العلوم السياسية من جامعة فرايبورغ. شارك في عمليات بناء الدساتير في السودان والصومال، حيث تعاون مع الجمعيتين التأسيسيتين المعنيتين، كما شارك في عمليات مماثلة في أفغانستان ونيبال. نشر كتابات كثيرة في القانون الدستوري وبناء الدساتير كما شارك في تأليف عدد من أدلة معهد ماكس بلانك المستخدمة كمادة تدريب في مشاريع المعهد. عمل مستشاراً في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والوكالة الألمانية للتعاون الفني (GTZ) التي أصبح اسمها الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ)، ووزارة الخارجية الألمانية، ومؤسسة كونراد أديناور، ومؤسسة فريديش إيبيرت.

لمحة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

ماهي المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) هي منظمة دولية حكومية مهمتها دعم الديمقراطية المستدامة حول العالم. تتمثل أهداف المؤسسة في دعم المؤسسات والعمليات الديمقراطية وإرساء ديمقراطية تتمتع بقدر أكبر من الاستدامة والفعالية والشرعية.

ماهو دور المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات على مستويات عالمية وإقليمية وقطرية، ويتركز عملها حول المواطن كقوة دافعة نحو التغيير.

توفر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات المعرفة المقارنة في مجالات عملها الرئيسية والتي تشمل العمليات الانتخابية، ووضع الدساتير، والمشاركة والتمثيل السياسيين، والديمقراطية والتنمية، إضافة إلى علاقة الديمقراطية بالنوع الاجتماعي والتعددية والنزاع والأمن. وتقدم المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات هذه المعرفة للفاعلين الوطنيين والمحليين الساعين نحو الإصلاح الديمقراطي، كما أنها تعمل على تسيير الحوار الداعم للتغيير الديمقراطي. وتهدف المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات من خلال عملها إلى تحقيق مايلي:

- تعزيز الديمقراطية وشرعيتها ومصداقيتها.
- تعزيز المشاركة الشمولية والتمثيل الخاضع للمساءلة.
- زيادة فعالية وشرعية التعاون الديمقراطي.

أين تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات على مستوى عالمي، ويقع مقرها الرئيسي في مدينة ستوكهولم بالسويد، ولها مكاتب في إفريقيا وآسيا والمحيط الهادئ وأمريكا اللاتينية ودول بحر الكاريبي، إضافة إلى مناطق غرب آسيا وشمال أفريقيا.



اللامركزية هي آلية لتوزيع سلطات الحكم وصلاحياته من الحكومة المركزية إلى مؤسسات ومستويات أخرى من الحكم، وبالتالي تصبح اللامركزية حلاً لكثير من المشاكل التي تنشأ في الدول التي تعاني انقسامات عميقة أو تمر بحقبة ما بعد النزاع.

يطرح هذا الفصل من دليل عملي لبناء الدساتير، وهو بعنوان «نماذج الحكم اللامركزي»، قضايا رئيسية عن اللامركزية ويدرس محاسنها ومساوئها.

و تظهر هذه الورقة تحت عنوان الفصل السابع من دليل عملي لبناء الدساتير الصادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. والدليل بالكامل متاح بنسق PDF وفي صورة كتاب إلكتروني على الرابط التالي <http://www.idea.int> ويتضمن فصلاً عن مبادئ وموضوعات متداخلة في بناء الدساتير (الفصل الثاني)، وإرساء ثقافة حقوق الإنسان (الفصل الثالث)، وبناء الدساتير وتصميم السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية (الفصل الرابع والخامس والسادس) والأشكال اللامركزية للحكومة في ما يتعلق ببناء الدساتير (الفصل السابع).

International IDEA
Strömsborg
SE -103 34 Stockholm
Sweden
Tel: +46-8-698 37 00
Fax: +46-8-20 24 22
Email: info@idea.int
Website: www.idea.int

978-91-87729-51-5



يوفر محتوى الدستور خطة لعمل الدولة، ويضمن الحقوق ويحدد آليات لتنفيذها، فضلاً عن صياغة مستقبل الأمة. ويوفر كتيب دليل عملي لبناء الدساتير ركيزة أساسية لفهم الدساتير وبنائها. علاوة على ذلك، يقدم الدليل، المليء بأمثلة من مختلف أنحاء العالم عن اتفاقات رائدة وأحكام مبتكرة تم اعتمادها أثناء عمليات التعديلات الدستورية، مجموعة واسعة من طرق بناء الدساتير وكيف يمكن لهذا البناء أن يؤسس ويرسخ القيم الديمقراطية. كما يتضمن التقرير، إضافة إلى الأمثلة المقارنة، تحليلاً متعمقاً للمكونات الأساسية للدساتير وقوى التغيير التي تشكلها.

يقدم هذا الدليل معلومات تثري المناقشات الأولية بشأن خيارات التصميم الدستوري، ويعتبر مفيداً للغاية كمدخل لفهم العملية المعقدة لبناء الدساتير... «قد يشهد العالم قريباً موجة جديدة من بناء الدساتير الديمقراطية نتيجة للتحركات الأخيرة التي يشهدها العالم العربي. ولذلك يأتي هذا الدليل في الوقت المناسب».

قسّام أوتيم - الرئيس الأسبق لدولة موريشيوس
(مقتبس من فقرة «المقدمة» من الدليل)