

تأملات مقارنة

ج. ألان تار

يعتبر دستور كل دولة مميزا إلى حد ما، فهو انعكاس لتاريخ هذا البلد، وثقافته، وخصائص سكانه. ولكن على الرغم من ذلك، وكما أظهرت المقالات السابقة، هناك العديد من الأمور المشتركة الهامة بين الدساتير. وتكون أوجه الشبه التي يجدها المرء بين الدساتير في العديد من الأحوال هي نتاج التصميم لا الصدفة. ولأن عملية صناعة الدستور تمثل أهم الممارسات الأساسية للاختيار السياسي، غالبا ما ينصح القائمون على صناعة الدساتير بالسعي للوصول لوجهات نظر على أوسع نطاق في المهام التي تناط بهم. ومن ثم تقوم الدول التي تعمل على تأسيس نظم دستورية بالنظر لخبرات الدول الأخرى والتعلم من مقومات نجاحهم وفشلهم والاستعارة منهم حتى أثناء قيامهم التوفيق بين ما تعلموه مع الظروف الموجودة لدى هذه الدول. ويندر أن يقلل أحد من أهمية هذه العملية الخاصة بالتعلم والاستعارة والتوفيق لإحكام التعامل الواعي مع الأمور الدستورية. وتقوم تلك المقالات من خلال عرض لمحات سريعة من الترتيبات الدستورية والتطور الدستوري في ١٢ ديمقراطية فدرالية بإمداد المواطنين والمسؤولين في القطاع العام بدليل مفيد للتصميم الدستوري والممارسات الدستورية في الديمقراطيات الفدرالية.

هذا وتعكس الملامح المشتركة الموجودة في الدساتير بشكل جزئي واقع أن الدستور يلعب وظيفة مميزة في الحياة السياسية لأي دولة. فالدستور يجسد الخيارات الأساسية للدولة بشأن الحكومة بل وفي بعض الدول مثل البرازيل وجنوب أفريقيا والولايات المتحدة يشكل وضعه مصدرا للفخر ورمزا للوحدة الوطنية بين المواطنين. كما يعمل الدستور أيضا على تحديد مناصب معينة ويحدد كيفية شغلها. ويقوم بتخصيص السلطة بين المناصب المختلفة ويحدد الأهداف التي يجب من أجلها ممارسة السلطة السياسية. كما أنه في معظم الدول يضع حدودا لممارسة السلطة الحكومية، وذلك بأسلوب واضح من خلال تحديد حقوق يجب أن تكون مضمونة ضد أي انتهاك من جانب الحكومة.

وعندما يقوم بلد ما بتبني نظام فدرالي تتضاعف مهام الدستور الفدرالي. فبالإضافة إلى الوظائف المذكورة أعلاه يحدد الدستور في النظام الفدرالي ماهية

الوحدات المكونة للنظام الفدرالي. فقد يرسى مستويين من الحكومة كما هو الحال في ألمانيا والولايات المتحدة حيث تقوم الحكومات المكونة بإنشاء الحكومات المحلية والتحكم فيها. وقد يرسى نظام فدرالي من ثلاث مستويات كما هو الحال في كل من نيجيريا وروسيا وجنوب أفريقيا مع إعطاء الوضع الدستوري للحكومات المحلية وضمان منحها سلطات محددة. وقد يرسى نظاما أكثر تباينا وتعقيدا كما هو الحال بالنسبة للفدرالية المزدوجة في بلجيكا المكونة من المجتمعات اللغوية والوحدات الإقليمية.

كما يقرر الدستور الفدرالي أيضا الدور الذي ستلعبه الوحدات المكونة في بنية وعمليات الحكومة الفدرالية. ففي معظم النظم الفدرالية تشارك الوحدات المكونة في عملية التعديلات الدستورية، وهذا ما يتمثل في كل من المتطلبات الموجودة في كل من أستراليا وسويسرا التي تشترط الموافقة على التعديلات من خلال استفتاءات من قبل أغلبية المصوتين على مستوى الدولة وموافقة الأغلبية في أغلبية الولايات. كما تضمن العديد من النظم الفدرالية دورا أكبر للوحدات المكونة من خلال إنشاء برلمان تشريعي فدرالي من مجلسين على أن يمثل المجلس الأعلى (الفدرالي) الوحدات المكونة للنظام الفدرالي ويتم انتخابه من قبلها. ويركز المصلحون الساعون لتقوية الفدرالية في كل من كندا والمكسيك بالفعل على إيجاد دور أكثر قوة للمجلس الفدرالي. وقد ذهبت سويسرا إلى مدى أبعد في ضمان مشاركة الوحدات المكونة في الحكومة الفدرالية من خلال إنشاء مجلس تنفيذي متعدد الأعضاء يتألف من مندوبين عن ٧ كانتونات مختلفة.

كما يحدد الدستور الفدرالي أيضا مدى الخصوصية المتاحة للوحدات المكونة للنظام الفدرالي في وضع الكيان المدني الخاص بها. وتختلف الأنظمة الفدرالية في المدى الذي تسمح به للوحدات المكونة أن تقرر شكل حكومتها، والأغراض التي من أجلها يمارسون السلطة السياسية، والحقوق التي سيقومون بحمايتها. ففي الهند ونيجيريا على سبيل المثال لا تتمتع الوحدات المكونة بدساتير حرة ثابتة تحت قومية. القرارات الخاصة ببنية وعمل حكومات الوحدات المكونة تكون متضمنة في الدستور الفدرالي والذي يمكن أن يقال إنه "يحتضن" الدساتير التحت قومية أو يتم تضمين تلك الدساتير في التشريعات الفدرالية. وعلى النقيض من ذلك نجد في أستراليا والولايات المتحدة (وغيرها من الدول) الوحدات المكونة تقوم بوضع ومراجعة الدساتير الخاصة بها. كما أن الولايات في كل من البرازيل والمكسيك لديها بعض الحقوق لوضع ومراجعة دساتيرها ولكن العديد من التفاصيل الخاصة بحكومات الولايات يتم تحديدها من قبل الدستور الفدرالي. أما روسيا وجنوب أفريقيا فقد كانتا رائدتين في إتباع ترتيبات خاصة. ففي روسيا يصرح لبعض الوحدات

المكونة (الجمهوريات) بوضع الدساتير الخاصة بها بينما يمكن لغيرها (الأقاليم على سبيل المثال) فقط وضع المواثيق. وفي جنوب أفريقيا يمكن للمقاطعات تبني دساتير خاصة بها ولكنها غير مجبرة على القيام بذلك بل ولا توجد بالفعل سوى مقاطعة واحدة (هي ويسترن كيب) أعطت لنفسها هذا الخيار.

وبشكل أكثر عموما يقوم الدستور الفدرالي بتقسيم السلطة بين الحكومة الفدرالية وحكومات الوحدات المكونة. وتختلف الأنظمة الفدرالية المشروحة في هذا المجلد بشكل جذري في درجة المركزية بها. فقد مالت النظم الفدرالية المعنية بالتحول الاقتصادي والاجتماعي - مثل الهند وجنوب أفريقيا - لاختيار نظام فدرالي شديد المركزية. وتظهر الإصلاحات المركزية التي قام بها مؤخرا الرئيس فلاديمير بوتين في روسيا جاذبية هذا النموذج للدول التي تقوم بإجراء تغييرات جوهرية. وعلى النقيض من ذلك اختارت النظم الفدرالية التي تسعى إلى احتواء التعددية الموجودة في سكانها - مثل بلجيكا وسويسرا - نظاما فدراليا أكثر لامركزية. ومن الواضح أنه لا توجد درجة مثلى من المركزية أو اللامركزية فيجب أن يتقرر ذلك من خلال الظروف الموجودة في كل مجتمع بعينه. ومع هذا فمن الطريف أن الدراسات الموجودة في هذا المجلد والخاصة بكل من كندا وألمانيا ونيجيريا تشير جميعا إلى مشكلات مرتبطة بالمركزية الزائدة وتؤكد على الحاجة لتفويض السلطة.

ويحدد الدستور عند تخصيص السلطات ما هي السلطات التي تعتبر امتيازاً قاصراً لكل حكومة وما هي السلطات المشتركة أو المتلازمة. كما يحدد الدستور الفدرالي أيضا كيفية حل الصراعات التي تنشأ بين الحكومات بشأن توزيع السلطات. فيمكن لكلا من أجواء التلازم أو فصل السلطات أن تؤدي إلى مشكلات. وعندما يتم تقسيم السلطات بين الحكومة الفدرالية والوحدات المكونة عادة ما يقدم الدستور الفدرالي آلية لضبط تقسيم السلطة، وعادة ما يتخذ ذلك شكل محكمة دستورية أو محكمة عليا. ويمكن لأحكام هيئة التحكيم القضائية تغيير التوازن الفدرالي بشكل جذري، مما يشجع مركزية أكبر للسلطة (كما حدث في البرازيل وحتى وقت قريب في الولايات المتحدة) أو زيادة اللامركزية (كما هو الحال في كندا). وعلاوة على ذلك قد لا يشجع دستور يركز على أجواء الفصل بين الحكومة الفدرالية وحكومات الوحدات المكونة أشكال التنسيق بين الحكومات والضرورية لعلاج المشكلات، وهو ما تمت الإشارة له في دراسة الدستور البرازيلي. ولكن عندما يتم تقاسم السلطات (تكون متلازمة) يمكن أن يؤدي هذا إلى السيطرة الفدرالية على عملية صناعة السياسات. وتتعترف معظم النظم الفدرالية بسيادة القانون الفدرالي على القوانين الخاصة بالوحدات المكونة، مما يضفي طابعا هرمياً على الترتيبات التعاونية. وعلى الرغم من أن الغرض من السلطات المتلازمة كان عادة

هو السماح للحكومة الفدرالية بوضع أطر تشريعية مع ضمان وجود خصوصية معقولة للوحدات المكونة في هذا الإطار، إلا أنه من الناحية العملية - كما يظهر من تجربة كل من روسيا وجنوب أفريقيا - قد لا تترك التشريعات الفدرالية المفصلة مجالاً كبيراً للمبادرات من قبل الوحدات المكونة. وربما يكون الميل نحو السيطرة الفدرالية قويا بشكل بارز في النظم التي تسيطر فيها الحكومة الفدرالية على جمع وتوزيع عائدات الضرائب كما هو الحال في ألمانيا والهند.

وقد يعمل القائمون على صياغة دستور ما على إرساء تقسيم للسلطة بين الحكومة الفدرالية والوحدات المكونة، ولكن هذا التقسيم من المحتمل أن يتطور بمرور الوقت استجابة للتطورات داخل الدولة وخارج حدودها. وقد أسهمت العديد من العوامل واسعة النطاق - وستظل تسهم - في التغيرات في الدساتير الفدرالية والنظم الفدرالية التي تحكمها مما ينتج عنه إما دساتير جديدة أو تغيرات في الترتيبات القائمة. ولعل بعض أهم التطورات كانت اقتصادية، إذ تسعى الدساتير الفدرالية لاستيعاب وإدارة التحول من الاقتصاديات المحلية للاقتصاديات الوطنية والتحول مؤخرا للعولمة. كما أن التغيرات السياسية لها تأثير مهم. وقد أثر إنشاء الاتحاد الأوروبي بشكل جذري على النظم الفدرالية الأوروبية، كما وفرت عمليات إرساء الديمقراطية حافزا للنظم الفدرالية الجديدة أو المنتعشة في أفريقيا، وفي كتلة الاتحاد السوفيتي السابقة، وأمريكا اللاتينية. وأخيرا خلق تجدد الولاء الإثني واللغوي والديني تحديات لكافة النظم الفدرالية تقريبا في سعيها للجمع بين الوحدة والتعددية.

وقد أوجدت بعض الديمقراطيات الفدرالية الناضجة - ومنها أستراليا والهند على سبيل المثال - دساتير متينة لم تتطلب إصلاحات جوهرية. وكان يمكن للولايات المتحدة أن تنتمي لهذه النوعية لولا أن تاريخها يتضمن حرباً أهلية وتغييرات دستورية ناجمة عن هذا الصراع. وقد تبنت ديمقراطية راسخة أخرى وهي سويسرا دستورا جديدا في عام ١٩٩٩ ولكنها قامت بذلك مع الاحتفاظ بمؤسساتها الدستورية.

وكان على ديمقراطيات فدرالية أخرى ناضجة مواجهة تحديات جديدة أمام نظمها الدستورية. ففي صحوة إعادة الاتحاد كان على ألمانيا أن تتعامل مع التخلف الاقتصادي لـ "الندرات الجديدة" وأدى هذا للمطالبة بإعادة دراسة البنية الفدرالية وخاصة نظام المساواة المالية. وفي كندا أدى تصاعد المشاعر الانفصالية في مقاطعة كيبيك في الثمانينيات والتسعينيات إلى سياسات "دستورية كبرى" قام خلالها الكنديون بمناقشة سلسلة من المقترحات لإعادة هيكلة جذرية لدستورهم. وعلى الرغم من عدم الموافقة على أي من تلك المقترحات في النهاية، فإن تبني

ميثاق الحقوق والحريات في عام ١٩٨٢ يعد بداية لتحول دستوري جوهري في كندا.

وتعنى ديمقراطيات فدرالية أخرى بالمهمة الصعبة الخاصة بوضع نظام دستوري متين بعد فترة من الحكم الديكتاتوري. ففي بعض الحالات - منها على سبيل المثال روسيا عام ١٩٩٣ وجنوب أفريقيا عام ١٩٩٦ - شكلت الدساتير الجديدة محاولة الدولة لإقامة ديمقراطية دستورية قابلة للحياة. وفي حالات أخرى منها على سبيل المثال البرازيل منذ عام ١٩٨٨ ونيجيريا منذ عام ١٩٩٩ فشلت التحديات الخاصة باستعادة الديمقراطية الدستورية بعد ترتيبات دستورية سابقة، أو تمت الإطاحة، بها مما أدى إلى الديكتاتوريات العسكرية. وسيعتمد نجاح هذه الديمقراطيات الفدرالية على قدرتها على حل المشكلات الاقتصادية والصراعات الإثنية التي ورثتها عن تلك الأنظمة الديكتاتورية.

وأخيرا تعتبر بعض الديمقراطيات الفدرالية مثل بلجيكا والمكسيك في وسط مرحلة تغيرات دستورية جوهريّة مصممة لتقوية سلطة الوحدات المكونة لتلك النظم الفدرالية. ولكن الهدف في بلجيكا هو ضمان ألا يؤدي تفويض السلطة للوحدات المكونة إلى إيجاد انقسامات إثنية ولغووية تؤدي إلى تفكك الدولة. وفي المكسيك، يتمثل الهدف في إعادة إحياء الفدرالية بعد فترة طويلة من سيطرة حكومة فدرالية يحكمها حزب سياسي واحد. وأيا كانت نتائج تلك الجهود فلا شك في أنها يمكن أن تعمل كأدلة إرشادية - أو دروس تحذيرية - للمواطنين المتعطشين لمعرفة كيف استطاع نظرائهم في دول أخرى علاج المشكلات والمخاوف المشتركة.