إسبانيا: نموذج فريد من نوعه لدولة الحكم الذاتي

خافيير بيرنادي جيل وكلارا فيلاسكو
Xavier Bernadí Gil/Clara Velasco

هنالك جدل يدور الآن حول النموذج الفدرالي الذي أقامه الدستور الإسباني عام ١٩٧٨. توافق جميع الأحزاب على الحاجة إلى إصلاح الدستور بالرغم من عدم وجود اتفاق حول حجم هذا الإصلاح. إن بعض الولايات في إسبانيا التي يطلق عليها اسم "مجتمعات الحكم الذاتي" قد بدأت تعمل على تغيير "تشريعات الحكم الذاتي" الخاصة بها، وهي القوانين التي تحدد سلطات ومؤسسات الوحدات المكونة. الجدير بالذكر أن بعض هذه التغييرات لا تعتبر طموحة فحسب بل تصل إلى مستوى مثير للجدل خاصة في كاتالونيا وبلاد الباسك.

يعتبر الدستور الإسباني وثيقة غير اعتيادية من عدة نواحي. أولاً، بالرغم من أنه لا يحمل صفة "فدرالي" إلا أن دستور عام ١٩٧٨ أحدث لامركزية في السلطات السياسية أكثر من غيره من الدول المصنفة فدرالية بالاسم. يعرّف الهيكل العام "بدولة الحكومات الذاتية" أو مجرد "الدولة." يتمتع النظام الإسباني بفرص عديدة للتطور إما من خلال الآليات التي تسمح بالتغيير في التوزيع الدستوري للسلطات أو من خلال تفسير البنود الدستورية غير المحددة. لا يعمل الدستور على تحديد أي من "مجتمعات الحكم الذاتي" التي تتكون منها الدولة ولا يعمل على تحديد سلطاتها، فهو يترك هذا الأمر للقوانين اللاحقة. تبرر جميع هذه العوامل التقييم القائل بأن النموذج الإسباني هو نموذج "الدون-دستوري."

بالرغم من أنه لا يحمل صفة "فدرالي" إلا أن دستور عام ١٩٧٨ أحدث لامركزية في السلطات السياسية أكثر من غيره من الدول المصنفة فدرالية بالاسم.

عملت الأربعون عاماً من الدكتاتورية الاستبدادية التي سبقت عام ١٩٧٨ على تعزيز المركزية التقليدية في إسبانيا. إلا أنه في عام ١٩٧٨ انتقلت الدولة من دولة واحدية إلى دولة تتكون من سبعة عشر مجتمعاً يتمتع بالحكم الذاتي ويتمتع بسلطات سياسية وإدارية ومالية هامة. إن تبني دستور عام ١٩٧٨ أدى إلى بداية أطول مرحلة من مراحل الحكم الذاتي الإقليمي في التاريخ الإسباني.

وعلى الرغم من أن التطبيق العملي للدستور، خاصة في نطاق صلاحيات الحكومة المركزية، قد أدى إلى استقلالية واسعة النطاق، كمّاً، في مجتمعات الحكم الذاتي ، إلا أن هذه الاستقلالية تبقى من حيث النوعية موضع نقاش. ويبقى مقياس الاستقلال عريضاً إلى أنه في نفس الوقت يكون رقيقاً، ولم يتمكن النظام بعد من الموازنة بين الوحدة والتنوع بشكل مرضٍ. تعتبر اسبانيا مجتمعا متعدد الأجناس، وهي تتشابه من هذه الناحية مع بلجيكا وسويسرا أكثر من تشابهها مع الولايات المتحدة وألمانيا. تتميز بعض المناطق بأن لها تقاليد قوية من الحكم الذاتي وأن لها لغتها وقانونها المدني الخاص بها. وتؤمن المجتمعات بأن هناك درجة من التماثل المفروضة عليها والتي تراها أكثر من اللازم، على سبيل المثال، في القضايا المتعلقة بالحكم المحلي والإدارة العامة.

إن الدرجة الكبيرة من اللاتماثل بين مجتمعات الحكم الذاتي تحدث في الشؤون المالية. يتمتع مجتمعان من مجتمعات الحكم الذاتي، وهي بلاد الباسك ونافار Navarre، بمزايا مالية لأسباب تاريخية. أما المجتمعات الأخرى مثل كاتالونيا فتتميز العلاقات المالية بعدم توازن بين المسئوليات العامة والمصادر المالية حيث

تسيطر الحكومة المركزية ليس فقط على مصادر الدخل الرئيسية بل أيضاً على إدارة النظام المالي، الذي يكاد لا يوجد له تعريف في الدستور.

يعمل الدستور على تعداد سلطات الحكومة المركزية إلا أنه لا يحدد سلطات مجتمعات الحكم الذاتي. وهذه السلطات يتم تعريفها في مواثيق هذه المجتمعات، مما يعني القيام بمهمة دستورية تقريباً، مع استثناء السلطات التي تحتفظ بها الدولة. يتنوع عدد ودرجة السلطات بين مجتمعات الحكم الذاتي بالرغم من أن المستوى الحالي للسلطات متساوي تقريباً بينها جميعا.

وعلى الرغم من أن النظام الإسباني قائم على حصرية السلطات إلا أن هنالك تقاسم للسلطات في غالبية الأحيان. تقوم الحكومة المركزية في بعض الحالات بسن تشريعات، ثم يطلب من مجتمعات الحكم الذاتي أن تطور وتنفذ هذه التشريعات. جميع السلطات المتبقية تعود للدولة إلا أنها تستطيع أن تحول أو تفوض جزءاً من سلطاتها إلى مجتمعات الحكم الذاتي. إن عدم وجود تحديد لبعض النواحي الرئيسية لتفويض السلطات وتوزيعها ووجود نقص في آليات تطوير العلاقات المؤسساتية قد أدى إلى قضايا وصل البت فيها إلى المحكمة الدستورية.

كما يواجه النموذج الحالي عدد من التحديات الهامة الأخرى. حيث تشكو مجتمعات الحكم الذاتي من التأثير المحدود في المؤسسات المركزية للدولة وعمليات اتخاذ القرار. لقد فشل مجلس الشيوخ، للأسف، في القيام بوظيفة المجلس الذي يمثل المناطق بالرغم من أن الدستور يمنحه هذا الدور. كما أن الاندماج في الاتحاد الأوروبي عام ١٩٨٦ قد زاد المشاكل الناجمة عن هذا العجز. إن التخلي عن السيادة لصالح المؤسسات الأوروبية يؤثر على سلطات الدولة كما يؤثر على سلطات مجتمعات الحكم المحلي، التي لا تلعب دوراً هاماً في عمليات صنع القرار فيما يتعلق بالشؤون الأوروبية ولا يوجد لها تمثيل مباشر في المؤسسات الأوروبية.

لقد أثرت العولمة على توازن السلطات بشكل آخر. لم تكن سلطة الدولة الحصرية على مسألة الهجرة موضع خلاف من قبل حتى ألزمت هذه القضية مجتمعات الحكم الذاتي، المسئولة عن خدمات دولة الرفاه مثل الصحة، والتعليم، والإسكان، بأن تتحمل مسئوليات سياسية ومالية هامة في مجال لا تتمتع فيه بالسلطة السياسية. هنالك وضع مشابه يحدث في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وهي مجالات نامية لم يقم الدستور بأخذ أثارها السياسية بالحسبان. ويعتبر ضمان واستقرار النظام المالي وتكيف النظام القضائي مع الهيكلية المركبة للدولة من المشاكل الهامة التي لم يتم معالجتها بعد.

لقد سمح دستور عام ١٩٧٨ لاسبانيا أن تنتقل من دولة واحدية مركزية إلى ترتيبات جديدة تشبه الأنظمة الفدرالية. وبعد مسار من السعي وراء الإجماع، صار بالإمكان التعبير عن النتيجة على شكل نص دستوري مفتوح ومرن. إلا أن التطورات منذ ذلك الحين أدت إلى ظهور نقاشات بين قطاعات لديها تفسيرات مختلفة للنظام. ويشير الوضع القائم إلى أنه قد يكون على اسبانيا أن تقوم باستبدال نظامها الحالي بشكل كامل بدلاً من السعي لإصلاحه.