

# القرارات الرئيسية والاعتبارات للامركزية في السودان: تنفيذ الفيدرالية غير المتماثلة

مُعد من قبل

مجموعة القانون الدولي والسياسات العامة

القرارات الرئيسية والاعتبارات للامركزية في السودان: تنفيذ الفيدرالية غير المتماثلة

## ملخص تنفيذي

يتطلب التنفيذ الفعال للفدرالية غير المتماثلة في الدول اللامركزية ولايات تشريعية واضحة ودرجة كبيرة من التنسيق المؤسسي. وكثيراً ما يتم تسهيل التنسيق بين مستويات الحكم من خلال إنشاء لجان مشتركة ومنتديات غير رسمية (الهند والدنمرك وفنلندا)، وكذلك من خلال اتفاقيات حكومية دولية إضافية (كندا). بالإضافة إلى ذلك، تتيح بعض الدول، مثل الدنمارك وفنلندا، التمثيل الحكومي الدولي على المستويات الوطنية ودون الوطنية للسلطتين التنفيذية والتشريعية للحكومة، بدرجات متفاوتة من حقوق المشاركة والرقابة والتصويت. وتسمح دول أخرى أيضاً للمناطق المتمتعة بالحكم الذاتي بالدخول في اتفاقيات أفقية مع بعضها البعض، مع مراعاة التشريعات الوطنية (إسبانيا وإيطاليا). على الرغم من أن العديد من الدول تنص في دساتيرها على أن محكمتها الدستورية هي الكيان المناسب للفصل في المنازعات الحكومية الدولية (الهند، وأسبانيا، وبلجيكا)، فإن العديد منها تلجأ أولاً إلى الكيانات المتخصصة والحلول البديلة لتسوية المنازعات، مع التركيز على أن الإجراءات القضائية هي الملاذ الأخير ( جنوب أفريقيا وبلجيكا وسويسرا).

تكرس العديد من الدول عملية إنشاء وتعديل مناطق الحكم الذاتي ضمن دساتيرها الدائم. كما يعمل بعضها أيضاً على تمكين المقاطعات من التنظيم الذاتي في مناطق تتمتع بالحكم الذاتي على أساس الخصائص التاريخية أو الثقافية أو اللغوية أو الاقتصادية المشتركة (إثيوبيا وإسبانيا). بغض النظر عما إذا كان دستور الولاية يسمح للمناطق دون الوطنية ببدء عملية الحصول على الحكم الذاتي، فإن الموافقة يتم السعي إليها دائماً تقريباً على المستويين الوطني ودون الوطني، غالباً من خلال تمرير التشريعات (الهند) أو من خلال استخدام الاستفتاءات ( إثيوبيا). وعلى النقيض من ذلك، توضح حالة إيران كيف أن الفشل في تحديد حدود منطقة الحكم الذاتي بشكل صحيح، بما في ذلك الطريقة التي يمكن من خلالها تعديل تلك الحدود، يمكن أن يساهم في التوترات الإقليمية.

وبغض النظر عن حجم نقل السلطة، فإن ممارسات الدولة تسلط الضوء على أهمية ضمان أن تتمتع المناطق الجديدة - أو المناطق التي تسعى إلى الحصول على مزيد من الحكم الذاتي أو السلطات - بالقدرة المؤسسية لتولي مثل هذه السلطة. وفي هذا الصدد، تقدم إسبانيا دراسة حالة مفيدة حول كيفية التنفيذ الفعال لنهج تدريجي لإنشاء مناطق تتمتع بالحكم الذاتي. بالإضافة إلى ذلك، تميل الدول التي تطبق نهجاً تدريجياً أيضاً إلى وضع معايير لقياس قدرة المنطقة الجديدة على تولي السلطات، مثل القدرة على توليد الإيرادات وكذلك نقل الموظفين العموميين بين مستويات الحكم. كما اختارت بعض الدول إنشاء لجان مكلفة على وجه التحديد بالإشراف على نقل السلطة وتنفيذ اللامركزية بشكل عام (جنوب أفريقيا وإسبانيا).

## بيان الغرض

الغرض من هذه الوثيقة هو تقديم الاعتبارات الأساسية لتنفيذ الفيدرالية غير المتماثلة داخل السودان كدولة لامركزية. وهي تولي اهتماماً خاصاً للتنسيق بين مختلف مستويات مناطق الحكم الذاتي، بما في ذلك حل النزاعات القضائية وغيرها من النزاعات؛ إنشاء أو تعديل مناطق الحكم الذاتي الجديدة؛ وتولي الصلاحيات.

## مقدمة

ينص اتفاق جوبا للسلام في السودان ("JPA") على إنشاء السودان كدولة فيدرالية ويحدد نظاماً فيدرالياً غير متماثل، حيث تُمنح سلطات وصلاحيات محددة للنيل الأزرق وجنوب كردفان/جبال النوبة/غرب كردفان - "المنطقتان" - وإقليم دارفور. ومع ذلك، فإن اتفاقي مسار دارفور ومسار المنطقتين لا يخصصان نفس الصلاحيات لكل منطقة من مناطق الحكم الذاتي: حيث تم منح المنطقتين 61 سلطة حصرية منفصلة، في حين تم منح إقليم دارفور 28 سلطة حصرية. بالإضافة إلى ذلك، فإن خطة العمل المشتركة لا تحدد صراحة المنطقتين المناطق كمنطقة، بل كمنطقة حكم ذاتي، على الرغم من أنها توفر احتمالين: (1) أن تشكل ولاية جنوب كردفان/جبال النوبة وولاية غرب كردفان إقليمًا واحدًا، أو (2) أن تظل ولاية غرب كردفان قائمة. الدولة وحدها. وهذا يثير العديد من الشكوك، بما في ذلك (1) مدى وعواقب أي اختلافات بين الحكم الداخلي للمنطقتين وإقليم دارفور، فضلاً عن أهمية عدم تحديد المنطقتين كمنطقة؛ (2) ما إذا كانت المنطقتان وإقليم دارفور ستتمتعان بأي علاقات أفقية مع بعضهما البعض، أو مع الولايات/الأقاليم في بقية أنحاء السودان؛ (3) كيف ستتولى كل منطقة حكم ذاتي السلطات؛ و(4) ما إذا كان الإطار الحالي يسمح أو يمنع إنشاء مناطق/مناطق جديدة تتمتع بالحكم الذاتي، وكيف يمكن تحديد معالم المناطق/المناطق الجديدة.

لا تحاول خطة العمل المشتركة معالجة نظام اللامركزية في بقية أنحاء السودان وتؤجل اتخاذ القرارات بشأن الصلاحيات والعلاقة بين حكومة المستوى الوطني وحكومات المستوى الإقليمي إلى عقد مؤتمر للحكم. يحدد كل من الميثاق الدستوري 2019 ومشروع الدستور المؤقت لنقابة المحامين السودانيين 2022 ثلاثة مستويات للحكم في السودان: الاتحادي، "الإقليمي/الولائي"، والمحلي، وقد تم دمج JPA في كل من دستور 2019 (المادة 79) ودستور 2022 المؤقت. الدستور (المادة 85). يصف دستور 2019 السودان بأنه "دولة لا مركزية" (المادة 9 (1) (أ))، في حين يصف الدستور الانتقالي لعام 2022 السودان بأنه "اتحاد"، على الرغم من أن كلتا الوثيقتين تتركان التحديد المحدد للهياكل والسلطات للتشريعات اللاحقة.

حتى الآن، التشريع التنفيذي الوحيد بشأن اللامركزية الذي تم إقراره هو قانون تنظيم اللامركزية لعام 2020 ("قانون اللامركزية 2020")، والذي دخل حيز التنفيذ في 24 نوفمبر 2020 (بعد التوقيع على خطة العمل المشتركة في 3 أكتوبر 2020). ويحدد هذا على نطاق واسع مستويات الحكم في السودان، ويعدد السلطات الحصرية لـ "الولايات/الأقاليم" والسلطات المترامنة مع الحكومة المركزية، وينشئ سلطة تنظيمية مركزية بشأن اللامركزية. على الرغم من أن مشروع قانون الحكم المحلي لعام 2020 ("مشروع قانون الحكم المحلي لعام 2020") يسعى إلى إلغاء واستبدال قانون الحكم المحلي لعام 2003، إلا أنه حتى كتابة هذا التقرير لم يكن قد دخل حيز التنفيذ بعد. وأخيراً، أصدر رئيس مجلس السيادة في 2 مارس 2021، المرسوم الدستوري

رقم 6/2021، الذي أنشأ "النظام الإقليمي الاتحادي" للسودان، معتبراً أنه سيتم تطبيق نظام الحكم الإقليمي الاتحادي بعد انعقاد مؤتمر نظام الحكم القادم، والذي سيتناول "عدد الأقاليم وحدودها وهيكلها وصلاحياتها وصلاحياتها ومستويات الحكم والإدارة بما لا يتعارض مع اتفاق جوبا للسلام 2020".

يشير هذا المزيج من الاتفاقيات والوثائق الدستورية والتشريعات المحلية تساؤلات حول مستقبل الفيدرالية غير المتماثلة في السودان. تم سرد هذه القرارات والاعتبارات الرئيسية لأصحاب المصلحة في السودان في القسم الأول من هذه المذكرة، والذي يتكون من شجرة قرارات تتمحور حول (1) تنسيق مستويات الإدارة؛ (2) إنشاء أو تعديل مناطق الحكم الذاتي؛ و (3) تولى الصلاحيات. ويتناول القسم الثاني من المذكرة بعض هذه القرارات الرئيسية من خلال تقييم مماثل لممارسة الدول المقارنة.

## **القسم الأول: شجرة القرار بشأن تنفيذ الفيدرالية غير المتماثلة**

تنسيق مستويات الحكم

● في أي المجالات سوف تتفاعل الحكومات دون الوطنية؟

- تخطيط السياسات؟
- توحيد الإجراءات؟
- خدمة التوصيل؟

- تحت أي ظروف ستمكن حكومة دون وطنية من التدخل في شؤون حكومة أخرى؟
  - متى الإجراءات التي يتخذها أحدهما تضر بالآخر؟
  - بناء على طلب الحكومة المحلية؟
  - بناء على طلب الحكومة المركزية؟

- ما هي الجهة أو الجهات التي ستكون مسؤولة عن ضمان التنسيق؟
  - هل ستقوم الجهة أو الجهات بالتنسيق:
    - بين إقليم دارفور والمنطقتين
    - بين دارفور/المنطقتين والحكومة المركزية
    - فيما يتعلق بالكيانات دون الوطنية الأخرى، مثل الولايات أو المناطق
  - ماذا ستكون عضوية هيئة التنسيق؟
    - هل سيتم تمثيل الولايات والأقاليم والحكومة المركزية، وإذا كان الأمر كذلك، فبحسب أي قسم؟
    - كيف سيتم اختيار الأعضاء؟
  - وكيف سيستوعب هذا الكيان مختلف السلطات والاختصاصات الممنوحة لإقليم دارفور والمنطقتين؟

- كيف سيتم حل الصراعات القضائية (بين إقليم دارفور والحكومة المركزية؛ بين المنطقتين والحكومة المركزية؛ بين إقليم دارفور والمنطقتين؛ بين إقليم دارفور والمستويات الأخرى من الحكم دون الوطني؛ بين المنطقتين والمستويات الأخرى من الحكم؟) هل سيتم معالجة الحكم دون الوطني؟
  - إذا تم إنشاء آلية أو كيان لضمان التنسيق، فهل سيعالج نفس الكيان أو الآلية تضارب الولايات القضائية، على سبيل المثال من خلال لجنة فرعية؟
    - فهل سيتم تمثيل الولايات والأقاليم والحكومة المركزية في هذه الآلية، وإذا كان الأمر كذلك، فبحسب أي تقسيم؟
    - كيف سيتم اختيار الأعضاء؟
    - كيف سيتم ضمان الحكم الذاتي لإقليم دارفور والمنطقتين؟
    - كيف سيتم حل النزاعات على وجه التحديد حول توزيع السلطات بين الحكومة المركزية والحكومات دون الوطنية؟ وأفقياً بين الحكومات دون الوطنية؟
    - ما هي صلاحيات الإنفاذ التي ستكون متاحة للآلية أو الكيان المنشأ؟

■ هل سيتم التعامل مع حل النزاعات القضائية بشأن المسائل الأمنية بشكل مماثل للقضايا الأخرى؟

- ما هي الآليات الرسمية وغير الرسمية الأخرى التي ستساهم في التنسيق والتعاون؟
  - مشاورات بين الحكومة المركزية ومناطق الحكم الذاتي؟
  - مشاورات بين إقليم دارفور والمنطقتين؟
  - المشاورات بين أي من هذه المجالات وغيرها من المجالات دون الوطنية؟
  - اللجان الحكومية الدولية؟
- كيف سيتم اختيار الأعضاء؟
- هل ستكون هناك اعتبارات خاصة للمسائل الأمنية؟

### اعتبارات للسودان

في الوقت الحاضر، ينص كل من اتفاق جوبا للسلام وقانون اللامركزية لعام 2020 على بعض أشكال التنسيق بين مستويات الحكم، بالإضافة إلى أحكام محدودة بشأن الأساليب المتوخاة لحل النزاعات.

- تحدد المادة 24 من قانون اللامركزية 2020 المجلس الأعلى للحكم اللامركزي باعتباره الآلية التنظيمية للامركزية، وتورد المادة 25 (ب) من اختصاصاته "القيام بالمبادرة لإجراء تعديلات هيكلية في هيكل اللامركزية". الحكم. " المادة 27 تحدد وزارة الحكم اللامركزي باعتبارها الهيئة التنفيذية للمجلس الأعلى، والمادة 27 (ف) - (ص) تتضمن ضمن قائمة اختصاصاتها: "الفصل في النزاعات بين مستويات الحكم المختلفة والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها". بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة». و"المساهمة في دعم خطط الولايات لتحقيق التوازن التنموي". لكن لا يوجد أي ذكر لهذا المجلس الأعلى في قانون الحكم المحلي لعام 2003 أو في مشروع قانون الحكم المحلي لعام 2020.

- تنص المادة 31 (1) من الميثاق الدستوري لعام 2019 على أن المحكمة الدستورية تتمتع بسلطة "الفصل في المنازعات الدستورية"، والتي يمكن القول إنها تمتد إلى النزاعات بين مستويات الحكم، على الرغم من عدم النص على ذلك صراحة.

- وبالإضافة إلى ذلك، تنص المادة 33.1 من الباب الثاني من الفصل الأول من اتفاق جوبا للسلام على أنه في حالة وجود تعارض بين أحكام قانون إقليم دارفور والقانون الاتحادي وصلاحيات الحكم المحلي، "يطبق القانون الذي يجب أن تكون الغلبة هي التي تتناول بأقصى قدر من الفعالية موضوع القانون [...]"، مع مراعاة جملة أمور، في جملة أمور، سيادة الأمة، واستيعاب الحكم الذاتي لإقليم

دارفور، والحاجة إلى معايير وأنظمة وطنية أعراف. ولا يوجد مثل هذا البند المقابل في اتفاقية المنطقتين.

- وينص اتفاق جوبا للسلام على حصول الأطراف الموقعة على 25% من مقاعد المجلس التشريعي الانتقالي (المادة 6.2 اتفاق القضايا الوطنية)، وينص قانون اللامركزية لعام 2020 على أن يتكون المجلس التشريعي الانتقالي للولاية من ثمانية وأربعين عضواً في ولايات الخرطوم والجزيرة وجنوب دارفور، واثنين وثلاثين عضواً في جميع الولايات الأخرى (المادة 18(1)). كما تنص المادة 25.6 من الباب 2، الفصل الأول، على تخصيص 40% من السلطة في إقليم دارفور لمكونات مسار دارفور؛ 30% لمكونات الحكومة الانتقالية، و10% للحركات الأخرى الموقعة على الاتفاق المشترك، والـ20% المتبقية لأصحاب المصلحة الآخرين.

ومع ذلك، فإن الإطار الحالي سيستفيد من عدة تعديلات يمكن تنفيذها بشكل معقول دون أن تتعارض مع شروط اتفاق جوبا للسلام أو الوثيقة الدستورية 2019.

- قد يرغب أصحاب المصلحة في النظر في إنشاء لجان مواضيعية أو مجالس مشتركة (مثل تلك المنشأة في فرنسا وفنلندا) لرصد وتنظيم الأنشطة الحكومية الوطنية ودون الوطنية، وكذلك تشجيع التعاون بين مستويات الحكم.
- الإطار الحالي لا يتحدث عن قدرات الدول/المناطق على التفاعل مع بعضها البعض دون تدخل من الحكومة المركزية. تقدم ممارسات الدول في الدنمارك وإيطاليا وإسبانيا أمثلة مفيدة لكيفية حماية هذا التنسيق بين الأقاليم في الإطار الدستوري وكذلك في السياسات.
- قد يرغب أصحاب المصلحة في النظر فيما إذا كان سيتم تكرار التخصيصات المحددة للسلطة في دارفور بين مكونات مسار دارفور والحكومة الانتقالية في مناطق أخرى (ذات حكم ذاتي)، وإلى أي مدى، وإذا كان الأمر كذلك، فوفقاً لأي معايير. قد يجد أصحاب المصلحة أيضاً أنه من المفيد مراجعة ممارسات الدولة في الدنمارك، حيث يتمتع ممثل الحكومة المركزية بحقوق المشاركة في السلطتين التنفيذية والتشريعية لمنطقة الحكم الذاتي في جرينلاند، ولكن لا يتمتع بحقوق التصويت أو حق النقض. وقد يكون هذا مفيداً بشكل خاص إذا كنت تسعى إلى تحقيق التوازن بين الحاجة إلى الرقابة المركزية والاستقلال الإقليمي.
- لا يحدد الإطار القانوني الحالي بوضوح كيفية حل النزاعات بين مستويات الحكم، بما في ذلك النزاعات المتعلقة بإقليم دارفور والمنطقتين. على الرغم من أن قانون اللامركزية لعام 2020 ينشئ المجلس الأعلى، إلا أن عضوية هيئته التنفيذية المكلفة بحل النزاعات (وزارة الحكم اللامركزي) تتألف بأغلبية ساحقة من وزراء الحكومة المركزية، مما قد يهدد شرعيته المتصورة وقدرته على تقييم النزاعات بشكل موضوعي.

○ قد يرغب أصحاب المصلحة في توضيح الكيان الذي يمكنه الفصل في النزاعات وسبل الانتصاف التي يمكنه تقديمها، بالإضافة إلى أفضل السبل لسرد ذلك في الإطار القانوني. وتحدد العديد من الدول، مثل الهند وأسبانيا، المحكمة الدستورية باعتبارها الكيان المناسب؛ في حين أنشأت دول أخرى، مثل بلجيكا وجنوب أفريقيا، كيانات متخصصة. كما يقدم تركيز سويسرا على الحلول البديلة للنزاعات نموذجاً مفيداً، وخاصة في السياقات الانتقالية التي قد يخضع فيها النظام القضائي للإصلاح.

○ وقد يرغب أصحاب المصلحة أيضاً في النظر في العلاقة التي ستقيمها أي جهة جديدة مع المجلس الأعلى، أو مع الجهة التي قد تحل محل المجلس الأعلى، بما في ذلك كيفية تنظيم هذه العلاقة.

### إنشاء أو تعديل مناطق الحكم الذاتي

● هل سيوفر إطار اللامركزية إمكانية حصول الولايات/المناطق الأخرى على الحكم الذاتي و/أو المزيد من السلطات؟

- إذا كانت الإجابة بنعم، فهل سيكون هذا محمياً دستورياً؟
- إذا كانت الإجابة بنعم، وفقاً لأي معايير التأهيل؟

● من سيكون له الحق في الشروع في عملية الحصول على الحكم الذاتي و/أو زيادة الصلاحيات؟

- الحكومات المحلية/حكومات الولايات؟
- كيف سيوافق السكان المتضررون على الطلب؟
- الاستفتاءات؟ بأي أغلبية؟

● هل سيوفر الإطار إمكانية تعديل حدود مناطق الحكم الذاتي؟

- إذا كانت الإجابة بنعم، فهل سيكون هذا محمياً دستورياً؟
- على أي أساس سيتم (إعادة) رسم الحدود؟

● من سيكون له الحق في بدء عملية تعديل الحدود؟

- الدول/المناطق؟
- بالاتفاق مع أي دول/مناطق أخرى متأثرة؟
- كيف سيوافق السكان المتضررون على الطلب؟
- الاستفتاءات؟ بأي أغلبية؟



- هل ستوافق الحكومة الإقليمية و/أو المركزية على طلب تعديل الحدود؟
  - كيف؟ من خلال موافقة المجلس التشريعي الإقليمي و/أو الوطني؟
    - بأي أغلبية؟

## اعتبارات للسودان

- لا تتناول اتفاقية جوبا للسلام والوثيقة الدستورية لعام 2019 صراحة الأسس التي يمكن على أساسها إنشاء منطقة أو منطقة حكم ذاتي أو تعديلها. بالإضافة إلى ذلك، على الرغم من أن المادة 25 (ب) من قانون اللامركزية لعام 2020 تقترح إنشاء مجلس أعلى للحكومة اللامركزية "للإجراء تعديلات هيكلية في هيكل الحكومة اللامركزية"، إلا أنها لا تحدد عملية أو تحدد أي قيود لإنشاء ولايات إضافية. وبالتالي، لا يبدو هذا القانون في شكله الحالي قادرًا على معالجة الجوانب الفنية للعودة إلى الحكم الإقليمي.
- بعد المفاوضات حول الهياكل الدستورية وهياكل الحكم في السودان، قد يرغب أصحاب المصلحة في اتباع ممارسات دول مثل العراق وإثيوبيا وإسبانيا والهند، والتي اختارت جميعها حماية الحق في تشكيل مناطق وأقاليم تتمتع بالحكم الذاتي ضمن دساتيرها. تحدد هذه الدساتير أيضًا الأسس التي يمكن على أساسها بدء العملية، ومعايير التأهيل، والإذن (الأذونات) المطلوبة على المستوى المركزي و/أو الإقليمي. وتشير الممارسة الدولية أيضًا إلى أن الأحكام الدستورية يمكنها أيضًا حماية حقوق المجتمعات المتضررة عند اقتراح تعديل الحدود.

## تولي السلطات

- في حالة إنشاء مناطق أو مناطق جديدة تتمتع بالحكم الذاتي، أو في حالة تولي المناطق أو المناطق الحالية صلاحيات إضافية:
  - وعلى أي أساس سيتسلمون الصلاحيات؟
    - منح فوري للسلطات المستقلة؟
    - انتقال تدريجي للسلطات؟
  - وفق أي إطار زمني؟
    - هل سيتم اتباع هذا النهج لجميع مناطق/مناطق الحكم الذاتي الجديدة، أم سيتم تحديده على أساس كل حالة على حدة؟
- كيف سينص الإطار على تولي صلاحيات جديدة أو معدلة؟
  - الأحكام الدستورية؟
  - عند بدء المنطقة (المناطق) / المنطقة (المناطق) المتأثرة، أو رئيس الدولة، أو كليهما؟

○ من خلال تمرير التشريعات من خلال المجلس (المجالس) التشريعية الإقليمية و/أو الوطنية؟  
■ بأي أغلبية؟

- هل سيطلب من المنطقة (المناطق) المتأثرة استيفاء المعايير قبل منحها صلاحيات جديدة أو إضافية؟
  - على أساس القدرات المالية/الإدارية/المؤسسية؟
  - على أساس الهوية الثقافية أو اللغوية أو التاريخية أو الاقتصادية أو غيرها من الهوية المشتركة؟
  - هل سيتم استخدام نفس المعايير للمناطق/المناطق بكافة أحجامها؟

### اعتبارات للسودان

- بموجب اتفاق جوبا للسلام، حصلت المنطقتان على حكم ذاتي موسع على الفور، في حين عاد إقليم دارفور إلى الوجود في أبريل 2021. وعلى الرغم من أن مصفوفة تنفيذ اتفاق جوبا للسلام تحدد خطوات واسعة النطاق لتنفيذ شروط كل من مسار دارفور و مسار المنطقتين، فهو لا يشير إلى أي معايير أو معايير أو اعتبارات تتعلق بالقدرة. وقد تم حذفها أيضاً من قانون اللامركزية لعام 2020. وبالتالي فإن الإطار الحالي لا يعالج أيًا من القضايا الفنية التي ينبغي أخذها في الاعتبار عندما تتولى المناطق أو المناطق صلاحيات جديدة أو متزايدة.
- يتم تشجيع أصحاب المصلحة على النظر في مدى الحكم الذاتي الممنوح لكل منطقة، والمعايير التي سيتم على أساسها منح هذا الاستقلال. وإذا تم تنفيذ العودة إلى نظام إقليمي للحكم، فسيتم تشجيع أصحاب المصلحة أيضاً على النظر في إنشاء آليات تنسيق مؤسسية لتمكين الحكومات دون الوطنية من تولي صلاحيات مالية (أكبر).
- قد يرغب أصحاب المصلحة أيضاً في تنفيذ نهج تدريجي لتولي السلطات، سواء فيما يتعلق بمناطق الحكم الذاتي التي تم إنشاؤها بالفعل بموجب اتفاق جوبا للسلام (إقليم دارفور ومنطقتين) وكذلك للعودة المتوخاة إلى الحكم الإقليمي لبقية المناطق. السودان، بغض النظر عما إذا كانت بقية السودان ستكون لامركزية بشكل متماثل أو غير متماثل.
  - على سبيل المثال، يمكن لأصحاب المصلحة النظر في وضع معايير لكل من الحكومات الوطنية والإقليمية للوفاء بها (مثل نقل الموظفين العموميين من الحكومة الوطنية إلى الحكومة الإقليمية، أو من حكومة الولاية إلى الحكومة الإقليمية) قبل اكتمال النقل الكامل للسلطات، مثل في حالة اسبانيا. وهذا من شأنه أيضاً أن يسمح للمناطق المختلفة بتولي السلطات وفقاً لقدراتها المؤسسية، بدلاً من فرض معيار أحادي في جميع المناطق.

○ ويمكن أيضاً استخدام تعديل إنفاق الميزانية الوطنية الإجمالية المخصصة للسلطات المركزية/الولائية/الإقليمية كمعيار.

- سيستفيد النظام الحالي أيضاً من إنشاء مجالس أو لجان تنفيذية مكلفة على وجه التحديد بمراقبة تنفيذ نقل السلطات بين مستويات الحكم، كما هو الحال في تلك التي تم تأسيسها في كل من جنوب أفريقيا وأسبانيا. وبدلاً من ذلك، قد يجد أصحاب المصلحة أنه من الأنسب إنشاء لجان ثنائية مشتركة يتم تقسيم أعضائها بين مستويات الحكم، وتتولى مهمة الإشراف على جوانب مواضيعية محددة لنقل السلطات، كما هو الحال في إسبانيا.

## **القسم الثاني: ممارسة الدول المقارنة المتعلقة بتنفيذ الفيدرالية غير المتماثلة**

### **تنسيق مستويات الحكم**

تحتاج الحكومات دون الوطنية في الأنظمة الفيدرالية في كثير من الأحيان إلى التعاون مع بعضها البعض ومع الحكومة الوطنية لتنفيذ السياسة عبر مجموعة واسعة من المجالات. يتضمن هذا التنسيق بشكل عام (1) الإجراءات التي تتخذها الحكومة الوطنية؛ (2) إنشاء آليات للحكومات المحلية لتنسيق أنشطتها بشكل مستقل؛ و(3) الآليات القضائية لحل النزاعات بين مختلف مستويات الحكم.

## التنسيق بين الحكومات الوطنية ودون الوطنية

على الرغم من أن الحكومات الوطنية غالباً ما تلعب دوراً مركزياً في تنسيق أنشطة الحكومات دون الوطنية، إلا أن الطريقة التي تتعامل بها مع نظيراتها دون الوطنية تختلف بشكل كبير.

● في كندا، تتفاعل الحكومة الوطنية وحكومة كيبيك الإقليمية (وهي منطقة كندية تتمتع بوضع خاص بموجب الدستور الكندي) كسياديين شبه مستقلين: فقد وقعوا على اتفاقيات حكومية دولية مختلفة بما في ذلك ما يتعلق بتحصيل الضرائب الوطنية والمحلية؛ قوانين العمل؛ توفير الخدمات الصحية؛ اجازة امومة؛ وإدارة الموارد الطبيعية، بما في ذلك النفط. توفر هذه الاتفاقيات الإطار الذي من خلاله يقوم المستويان الحكوميان بتنسيق أعمالهما والتعاون بشكل فعال في القضايا التي تؤثر على مصالح كل منهما.

● وفي الهند، تقوم لجان وطنية مختلفة بتنسيق أنشطة الحكومات الوطنية ودون الوطنية عبر مجموعة من مجالات السياسة.

○ وتتألف اللجنة المالية، على سبيل المثال، من خمسة خبراء يعينهم رئيس الحكومة الوطنية. وهي مسؤولة عن تقييم إجمالي إيرادات الضرائب الوطنية وتقديم التوصيات بشأن توزيع تلك الإيرادات بين الحكومات دون الوطنية.

○ تصدر اللجنة المالية توصيات كل خمس سنوات إلى البرلمان الوطني، الذي يتولى مهمة إصدار التشريعات على أساس تلك التوصيات. وفي حين تتمتع الحكومات دون الوطنية بالاستقلال المالي الاسمي، فإن اللجنة المالية تمكن الحكومة الوطنية من ممارسة نفوذ كبير على الشؤون المالية لنظيراتها دون الوطنية.

اختارت بعض الولايات التمثيل الوطني في المجلس التشريعي و/أو التنفيذي في مناطق الحكم الذاتي، أو التمثيل الإقليمي في المجلس التشريعي و/أو التنفيذي للحكومة الوطنية. وتعتمد دول أخرى على ترتيبات سياسية غير رسمية للتنسيق، على سبيل المثال من خلال إنشاء مجالس مشتركة.

● في الدنمارك، تقوم الحكومة المركزية بتعيين ممثل (Rigsombudsmand) في مقاطعة جرينلاند المتمتعة بالحكم الذاتي لمراقبة السلطتين التنفيذية والتشريعية لحكومة مقاطعة جرينلاند.

○ على الرغم من أن هذا الممثل قد يشارك بنشاط في المناقشات والضغط نيابة عن الحكومة الدنماركية، إلا أنه لا يتمتع بحقوق التصويت أو حق النقض داخل أي فرع من فروع الحكومة الإقليمية.

○ وبالمثل، فإن جرينلاند ممثلة في السلطة التنفيذية للولاية. يعمل أعضاء البرلمان من جرينلاند في لجنة السياسة الخارجية والأمنية الدنماركية جنباً إلى جنب مع ممثلين من جزر فارو.

- في فنلندا، وفد أولاند هو مجلس مشترك يسهل التنسيق بين الحكومة الفنلندية المركزية وجزر أولاند المتمتعة بالحكم الذاتي.
  - ويرأس الوفد حاكم مقاطعة أولاند، وهو ممثل الحكومة المركزية المعتمد من قبل برلمان أولاند. ومن بين أعضاء الوفد الآخرين نائب الرئيس، وثلاثة أعضاء ينتخبهم مجلس الشيوخ الفنلندي، وثلاثة أعضاء ينتخبهم برلمان أولاند.
  - وتشمل مسؤوليات الوفد التنسيق المالي وحل النزاعات المتعلقة بممرات الصيد الجديدة ونقل الأراضي بين الحكومة الفنلندية وسلطات أولاند.

### التنسيق بين الحكومات دون الوطنية

قامت العديد من الولايات الفيدرالية بسن أحكام دستورية تسمح للحكومات المحلية بالتنسيق في مجالات سياسية محددة دون مشاركة الحكومة الوطنية.

- يوجد في إيطاليا خمس مناطق تتمتع بالحكم الذاتي، بما في ذلك منطقة ترينتينو ألتو أديجي/سودتيرول، وتتمتع بحكم ذاتي أكبر من نظيراتها.
  - تنص المادة 117 من الدستور الإيطالي على أنه يجوز للأقاليم إنشاء هيئات مشتركة لتحسين المهام المشتركة بين الأقاليم، ولا تحتاج هذه الهيئات إلا إلى التصديق عليها بموجب القانون الإقليمي (أي دون الحاجة إلى موافقة الحكومة الوطنية). وتنص المادة 117 أيضًا على أنه في المجالات التي تقع ضمن مسؤولياتها، يجوز للأقاليم الدخول في اتفاقيات مع دول أجنبية وسلطات محلية لدول أخرى، وفقًا للهيكل المنصوص عليها في التشريعات الوطنية.
  - يمكن للأقاليم تنسيق الوظائف في جميع المجالات التي تتمتع بسلطة حصرية عليها (أي تلك المناطق التي لا تُمنح للحكومة الوطنية السلطة عليها في المادة 117 (أ)-(ق)). ويشمل ذلك العلاقات الإدارية بين المناطق وغالبية تنظيم استخدام الأراضي (المادة 117).
- وفي عام 2007، خضعت الدانمرك لإصلاح جذري في هيكل الحكم الإقليمي. وقد استبدلت ستة عشر مقاطعة بخمس مناطق، تغطي 98 بلدية. سعت هذه الخطوة في المقام الأول إلى منح هذه المناطق التي تم تشكيلها حديثًا المزيد من القوة والاستقلالية في الطبيعة والبيئة والأعمال والسياحة والتوظيف والتعليم والثقافة.
  - نصت خطة التنمية الإقليمية على إنشاء مجالس جهوية، يمكن لكل منها تعيين ما يصل إلى مندوبين للنمو الإقليمي يتألفان من ممثلين عن قطاعي الأعمال والتعليم، وأحزاب سوق

العمل، وسياسيين من المناطق والبلديات. تم تكليف منتديات النمو هذه بمراقبة الفرص المتاحة لإمكانيات النمو عبر الأقاليم/المحليات وتنسيق السياسات الحكومية دون الوطنية.

● في إسبانيا، قد تنص القوانين التي تنص على إنشاء مناطق الحكم الذاتي (المادة 144 من الدستور) أيضاً على الظروف والمتطلبات والشروط التي بموجبها يمكن لمجتمعات الحكم الذاتي التوصل إلى اتفاقيات فيما بينها لإدارة وتقديم الخدمات في المسائل المخصصة لمناطق الحكم الذاتي. المجتمعات (المادة 145 (2) من الدستور).

○ لا يوجد في الدستور ما يشير إلى أن اتفاقيات التعاون يجب أن تشمل جميع مناطق الحكم الذاتي.

○ تتطلب اتفاقيات التعاون بين مناطق الحكم الذاتي في الأمور التي تتجاوز المسائل المتعلقة حصراً بتلك المجتمعات الحصول على موافقة البرلمان الوطني (البرلمان) (المادة 145 (2) من الدستور).

### حل الصراعات بين مستويات الحكم

في الأنظمة الفيدرالية غير المتماثلة، يتم الفصل في المنازعات بين الحكومات دون الوطنية - أو بين الحكومات دون الوطنية والحكومة الوطنية - بشكل عام من قبل القضاء الوطني. بشكل عام، يعتمد حل مثل هذه النزاعات على ما إذا كان للقانون الوطني أو القوانين دون الوطنية الأولوية في المجالات التي يجوز فيها لكل من الحكومات الوطنية ودون الوطنية ممارسة صلاحيات متزامنة. وبعبارة أخرى، إذا كانت القوانين الوطنية لها الأولوية على القوانين دون الوطنية، فيجب على الأولى أن تلغي القوانين دون الوطنية في حالة حدوث صراع. وعلى العكس من ذلك، إذا كانت القوانين دون الوطنية لها الأولوية على القوانين الوطنية، فلا ينبغي أن تنطبق القوانين الوطنية داخل منطقة محلية محددة.

● في الهند، ينص الدستور على أن المحكمة العليا (التي تعمل أيضاً كمحكمة الملاذ الأخير) لها ولاية قضائية على أي نزاع بين (1) الحكومة الوطنية وواحدة أو أكثر من الولايات المكونة لها (المادة 113 (أ) و (ب) ((؛ و(2) بين دولتين أو أكثر (المادة 113 (ج)).

● وبالمثل، في إسبانيا، تتمتع المحكمة الدستورية بسلطة قضائية على تنازع الاختصاصات بين الدولة ومجتمعات الحكم الذاتي، وكذلك بين مجتمعات الحكم الذاتي نفسها (المادة 161 (1) (ج) من الدستور).

○ ويجوز للحكومة الوطنية أيضاً الاعتراض على الأحكام والقرارات المعتمدة من قبل مناطق الحكم الذاتي. وعلى الرغم من أن هذا سيؤدي إلى التعليق التلقائي للحكم أو القرار المطعون فيه، يجب على المحكمة الدستورية إما التصديق على التعليق أو رفعه في غضون خمسة أشهر (المادة 161 (2) من الدستور).

- ينص دستور العراق لعام 2005 على أنه " (أ) في حالة وجود تناقض بين التشريعات الإقليمية والوطنية فيما يتعلق بمسألة خارجة عن السلطات الحصرية للحكومة الاتحادية، يكون للسلطة الإقليمية الحق في تعديل تطبيق التشريعات الوطنية داخل تلك المنطقة." ونتيجة لذلك، أصبحت الحكومات الإقليمية في العراق تسيطر على بعض مجالات السياسة المتعلقة بإنتاج النفط، والضرائب، والتعليم.

أنشأت بعض الدول محاكم وكيانات متخصصة لحل النزاعات القانونية:

- في بلجيكا، تتولى المحكمة الدستورية مهمة حل النزاعات بين الحكومات الفيدرالية والحكومات المحلية. كما أنشأت بلجيكا "لجنة التنسيق" التي تضم مسؤولين وطنيين وإقليميين. هذه الهيئة مكلفة بحل النزاعات المتعلقة بالآثار السلبية للإجراءات التي تتخذها مختلف مستويات الحكومة. لا تقوم اللجنة بمراجعة الشرعية، بل "الاستصواب الفعلي" (الفرصة) لاتخاذ إجراء تنفيذي أو تشريعي".
- في جنوب أفريقيا، حيث يوجد خلاف بين الجمعية الوطنية (المنتخبة مباشرة) والمجلس الوطني للمقاطعات بشأن التشريعات التي تؤثر على المقاطعات، يجب إرسال هذا التشريع إلى لجنة الوساطة. وإذا لم يتم حل الخلاف، فإن التشريع يتطلب أغلبية الثلثين في الجمعية الوطنية لتمريره. علاوة على ذلك، يتعين على جميع مستويات الحكومة أن تستنفذ "كل جهد معقول لحل أي نزاعات من خلال المفاوضات الحكومية الدولية" قبل إشراك السلطة القضائية.
- وتشجع سويسرا أيضاً على استخدام السلطة القضائية كملاد أخير. وينص الدستور على الوساطة والتحكيم بين الكانتونات، أو بين الكانتون والاتحاد، كوسيلة أساسية لحل النزاعات.
  - ينعكس هذا النهج في حل النزاعات أيضاً في مكان آخر من الدستور، الذي ينص على أن "[الاتحاد والكانتونات] يدعمون بعضهم البعض في الوفاء بواجباتهم و [ يتعاونون بشكل عام مع بعضهم البعض" (المادة 44 (1) )، وأن الكانتونات "تدين لبعضها البعض بواجب الاعتبار والدعم [و] يجب أن توفر بعضها البعض المساعدة الإدارية والمساعدة القضائية المتبادلة" (المادة 44 (2)).
  - ومع ذلك، إذا لم تنجح الوساطة أو المفاوضات، فإن المحكمة العليا في سويسرا تتمتع بسلطة حل النزاعات.

إنشاء أو تعديل مناطق الحكم الذاتي

إنشاء مناطق الحكم الذاتي

- في بلجيكا، تم إنشاء مناطق تتمتع بالحكم الذاتي بالكامل على المستوى الفيدرالي من خلال تعديل دستوري. ولا ينص هذا التعديل على إنشاء مناطق حكم ذاتي إضافية.
- وفي الهند، تنص المادة الثانية من الدستور على أن البرلمان قادر على الانضمام إلى الاتحاد، أو إنشاء ولايات جديدة بالشروط والأحكام التي يراها مناسبة.
  - توضح المادة 3 أنه بموجب القانون، يمكن للبرلمان تشكيل دولة جديدة عن طريق فصل الأراضي عن أي ولاية أو عن طريق توحيد أراضي ولايتين أو أكثر، كلياً أو جزئياً؛ أو عن طريق توحيد إقليم إلى جزء من الدولة.
  - ومع ذلك، فإن أي مشروع قانون يتم تقديمه بهذا المعنى يجب أن يكون بناء على توصية من الرئيس، وبقدر ما يؤثر على "مساحة أو حدود أو اسم أي من الولايات"، يتم إحالته من قبل الرئيس إلى الهيئة التشريعية. للدولة المتضررة حتى تتمكن من "التعبير عن آرائها" (المادة 3). تتم الموافقة على مشاريع القوانين بالأغلبية البسيطة (المادة 100 (1)).
- وعلى النقيض من ذلك، ينص دستور العراق على أن المحافظات (المشار إليها باسم "المحافظات") لها الحق في التنظيم في مناطق تتمتع بالحكم الذاتي دون موافقة على المستوى الوطني. ومع ذلك، ينص الدستور على أن التشريعات الوطنية - وليس المحافظات - هي التي يجب أن تحدد إجراءات تشكيل منطقة تتمتع بالحكم الذاتي. تم إنشاء كردستان، منطقة الحكم الذاتي الوحيدة في العراق، بموجب الدستور.
- ويكرس دستور إثيوبيا حق "الأأم والقوميات والشعوب" داخل الدولة في تشكيل مناطقها الخاصة، ويلزم الحكومة الإقليمية المتضررة بتنظيم الاستفتاء اللازم. ويوضح الدستور أنه بمجرد أن "ينقل مجلس الدولة [الهيئة التشريعية الإقليمية] [...] صلاحياته إلى الأمة أو القومية أو الشعب الذي قدم الطلب"، فإن المنطقة ستحقق وضعاً مستقلاً. وبالتالي فإن موافقة الهيئة التشريعية الإقليمية هي مطلب فعلي لكي يحصل الإقليم على وضع إقليمي مستقل.
- في إسبانيا، ينص الدستور على أن الحق في بدء العملية نحو الحكم الذاتي - ليصبح مجتمعاً يتمتع بالحكم الذاتي - يقع على عاتق (1) جميع مجالس المقاطعات؛ أو (2) مع الهيئة المقابلة بين الجزر؛ بشرط أن يشمل المجلس الإقليمي أو الهيئة المشتركة بين الجزر ثلثي البلديات التي يمثل سكانها على الأقل أغلبية الناخبين في كل مقاطعة أو جزيرة (المادة 143 (2)).
  - هذا الخيار متاح للمقاطعات المناخمة ذات الخصائص التاريخية والثقافية والاقتصادية المشتركة، والأقاليم والمقاطعات الجزرية ذات الوضع الإقليمي التاريخي (المادة 143 (1)).



## تعديل مناطق الحكم الذاتي

عادةً ما يستلزم تعديل منطقة الحكم الذاتي شكلاً من أشكال العمل الفيدرالي، إما من خلال التشريع الوطني أو التعديل الدستوري.

● في بلجيكا، لدى الهيئة التشريعية خياران لتعديل حدود مناطقها المتمتعة بالحكم الذاتي.

○ الأول هو التعديل الدستوري، الذي يتطلب تصويت أغلبية الثلثين في مجلسي النواب والشيوخ.

○ والثاني هو نص صريح لتعديل القانون، والذي لا يتطلب فقط أغلبية الثلثين من تصويت مجلسي النواب والشيوخ، بل يتطلب أيضاً أغلبية أصوات كل مجموعة لغوية في مجلسي النواب والشيوخ.

● في الهند، تنص المادة 4 من الدستور على قدرة البرلمان على زيادة أو تقليص مساحة أي ولاية، وتغيير حدود واسم أي ولاية.

○ تنطبق هنا أيضاً نفس القيود المفروضة على إنشاء ولايات جديدة: أي مشروع قانون يتم تقديمه بهذا المعنى يجب أن يكون بناءً على توصية الرئيس، وبقدر ما يؤثر على "منطقة أو حدود أو اسم أي من الولايات"، أحال الرئيس مشروع القانون إلى الهيئة التشريعية للولاية المتضررة حتى تتمكن من "التعبير عن آرائها" (المادة 3). تتم الموافقة على مشاريع القوانين بالأغلبية البسيطة (المادة 100 (1)).

● وعلى النقيض من ذلك، ينشئ دستور العراق منطقة كردستان المتمتعة بالحكم الذاتي دون تحديد حدود كردستان الدقيقة أو طريقة لتعديل تلك الحدود. وقد ساهم ذلك في الصراع المستمر بين العراق وكردستان، وكلاهما يتنافسان على منطقة كركوك.

## تولي السلطات

تتطلب الترتيبات الحكومية دون الوطنية غير المتماثلة هياكل قانونية ومؤسسية على المستوى الوطني تسمح لمختلف الحكومات دون الوطنية بممارسة أنواع مختلفة من السلطة الحكومية. وتعتمد هذه الهياكل على (1) طبيعة الدولة الوطنية، وما إذا كانت دولة فيدرالية أو وحدوية؛ (2) مدى السلطات الممنوحة للحكومات دون الوطنية؛ و(3) قدرة الحكومات المحلية على تحمل مسؤوليات الحكم؛ وتستكمل بـ (4) آليات للرقابة والتنفيذ.

## الفيدرالية مقابل الولايات المتحدة

عادة ما يتم إنشاء ترتيبات الحكم غير المتماثلة على المستوى دون الوطني من خلال الأحكام الدستورية و/أو التشريعات الوطنية. في الولايات الفيدرالية، حيث تميل الدساتير إلى تفويض صلاحيات محددة بشكل صريح لجميع الحكومات دون الوطنية، يكون من الضروري إجراء شكل من أشكال التعديل الدستوري للسماح لحكومات دون وطنية محددة بتولي قدر أكبر من الحكم الذاتي.

- يصف الجزء الحادي عشر من الدستور الهندي السلطات التي تمارسها الحكومات الإقليمية، باستثناء ولاية جامو وكشمير، التي مُنحت وضعًا خاصًا بموجب المادة 370 وتمارس سلطتها الحاكمة بناءً على وثيقة الانضمام.

في الدول الوحدية، حيث لا تخصص الدساتير عادةً صلاحيات محددة بشكل صريح للحكومات دون الوطنية، قد لا تكون التعديلات الدستورية ضرورية لإنشاء حكومات دون وطنية ذات شكل من أشكال الوضع الخاص.

- أصدرت إسبانيا تشريعاً يسمح للحكومات الوطنية الفرعية بتولي مجموعة واسعة من الصلاحيات، بشرط ألا تتعارض هذه السلطات مع السلطات الممنوحة للحكومة الوطنية في الدستور الإسباني.

○ ونتيجة لذلك، فقد تولت حكومات ما يسمى "مناطق الحكم الذاتي" المختلفة في إسبانيا صلاحيات متباينة دون الحاجة إلى تعديل دستوري.

- وبالمثل، في إيطاليا، ينص الدستور على أنه يمكن لمناطق الحكم الذاتي أن تبدأ عملية اتخاذ أشكال وشروط خاصة إضافية للحكم الذاتي (المادة 116)، بشرط أن تتعلق بالمناطق المخصصة لها على وجه التحديد (المادة 117 (3) (2) (ل)). ويجب بعد ذلك الموافقة على هذه العملية، التي يتم تطويرها من خلال التشريع، على المستوى الوطني من قبل مجلسي البرلمان بأغلبية مطلقة، وبناءً على اتفاق بين الدولة الوطنية والمنطقة المعنية (المادة 116).

## مدى السلطات الموكلة إلى الحكومات دون الوطنية

وينبغي لأنواع الصلاحيات المخصصة للحكومات دون الوطنية في مناطق "الوضع الخاص" أن توجه الإطار الذي يتم من خلاله تنفيذ اللامركزية على المستوى الوطني.

- ينبغي للدول التي تهدف إلى منح مناطق أو مناطق معينة قدرًا أكبر من الحكم الذاتي والسلطات أن تضمن أن الأحكام الدستورية أو التشريعات الوطنية المعمول بها تسمح بإنشاء هيئات سياسية دون وطنية.

- إن تولي الحكومات دون الوطنية لسلطات مالية أكبر – القدرة على جمع الإيرادات وإنفاق هذه الإيرادات على وظائف الحكومة دون الوطنية – يتطلب عادة شكلاً من أشكال التنسيق المؤسسي بين السلطات الوطنية ودون الوطنية.

○ وكان لهذا أهمية خاصة في أوغندا، حيث تعتمد الحكومات المحلية إلى حد كبير على التحويلات الحكومية الدولية لتمويل عملياتها.

- وعلى نحو مماثل، فإن لامركزية الوظائف الإدارية – تفويض السلطة الحكومية إلى وكالات شبه مستقلة تعمل على المستوى دون الوطني – كثيراً ما تنطوي على إنشاء مؤسسات وطنية لضمان التسليم الفعال للخدمات العامة.

### القدرة والتسلسل

وبغض النظر عن طبيعة اللامركزية وأهدافها، فإن هناك حاجة شاملة لضمان أن تتمتع الحكومات دون الوطنية بالقدرة على ممارسة السلطة الممنوحة لها.

- توفر عملية اللامركزية في إسبانيا دراسة حالة قيمة في هذا الصدد: خلال الفترة الانتقالية في إسبانيا، اعتمدت الحكومة نهجاً تدريجياً لنقل السلطة من الحكومة المركزية إلى مجتمعات الحكم الذاتي؛ المرحلة الأولى تمكين طلبات الحصول على حالة الحكم الذاتي.

○ منحت إسبانيا وضع ما قبل الحكم الذاتي لمناطق كاتالونيا والباسك، التي تتمتع بهويات لغوية خاصة. نصت مراسيم ما قبل الحكم الذاتي على تشكيل جمعيات لتقاسم السلطة تضم أعضاء في البرلمان الإسباني وممثلين عن الكيانات المحلية والبلدية.

○ على الرغم من كونه إدارياً في المقام الأول، فقد سمح الحكم الذاتي السابق للمناطق الإسبانية بالتحول تدريجياً إلى وضع مجتمع الحكم الذاتي الكامل. مُنحت كل حكومة من حكومة مجتمع الحكم الذاتي صلاحيات تشريعية وتنفيذية وإدارية.

○ سمحت إسبانيا لاحقاً لمجتمعاتها المتمتعة بالحكم الذاتي بتولي مجموعة واسعة من السلطات (وتحديد حدودها الإقليمية) من خلال إصدار تشريعات دون وطنية (قانون الحكم الذاتي)، بشرط ألا تتعارض هذه السلطات مع السلطات الممنوحة للحكومة المركزية بموجب الدستور. وبشرط أن توافق عليه الهيئة التشريعية الوطنية (البرلمان).

- ولضمان قدر أكبر من الاستمرارية، تطلبت المفاوضات بشأن نقل السلطات بين الحكومة المركزية ومجتمعات الحكم الذاتي موافقة كل من البرلمان المركزي والهيئة التشريعية المجتمعية في مجتمع الحكم الذاتي المتأثر.
  - بالإضافة إلى ذلك، تنص المادة 150 (2) من الدستور على أنه يجوز للدولة أن تنقل أو تفوض إلى مناطق الحكم الذاتي السلطات التي "بحكم طبيعتها قابلة للنقل أو التفويض". وفي كل حالة، فإن القانون الذي يسمح بنقل السلطات هذا سوف ينص أيضًا على النقل المناسب للوسائل المالية، فضلاً عن تحديد أشكال السيطرة التي ستحتفظ بها الدولة.
  - ومنذ ذلك الحين، اكتسبت الحكومات دون الوطنية المختلفة صلاحيات مختلفة على جداول زمنية مختلفة، بناءً على سياقات سياسية دون وطنية مختلفة والقدرات المتباينة للمؤسسات دون الوطنية.
- ويمكن أيضًا قياس التقدم المحرز في التحول إلى نظام الحكم الفيدرالي من خلال نقل الموظفين الحكوميين إلى مستويات مختلفة من الحكومة. يعكس نقل الموظفين في كثير من الأحيان تحولاً في مسؤوليات الحكم، مع تولي المستويات الأدنى من الحكومة المسؤولية عن المزيد من الوظائف مع مرور الوقت.
- تقوم الدساتير الفيدرالية في كثير من الأحيان بتخصيص السلطة على قائمة القضايا للحكومات الإقليمية أو المحلية. وفي العديد من الدول الانتقالية، تفتقر الحكومات الإقليمية والمحلية إلى القدرة أو الموارد أو البنية التحتية اللازمة لتحمل كل هذه المسؤوليات على الفور.
  - نظراً لقدرة الحكومات الإقليمية والمحلية على تولي المسؤوليات الدستورية من الحكومة المركزية، فإن عدد الموظفين العموميين في الحكومات ذات المستوى الأدنى يزداد عادة، في حين قد ينخفض عدد موظفي الحكومة المركزية.
- ويمكن أيضاً أن تكون نسبة الإنفاق من إجمالي الميزانية الوطنية المخصصة للسلطات المركزية مقابل السلطات الإقليمية، وكذلك التحويلات المالية من الدولة المركزية إلى الوحدات التأسيسية الفيدرالية، معيار مفيدة أثناء التحول من النظام الوحدوي إلى النظام الفيدرالي.
- وفي إسبانيا، ارتفعت نسبة الإنفاق الحكومي الذي تم تخصيصه لمناطق الحكم الذاتي مع تولي مناطق الحكم الذاتي لسلطاتها الدستورية. في عام 1981، كان الإنفاق الحكومي لمجتمع الحكم الذاتي يمثل أقل من 2% من إجمالي الإنفاق الحكومي. ومع ذلك، ارتفعت هذه النسبة إلى حوالي 15% بحلول عام 1990.

وفي كثير من الأحيان تقوم الدول أيضاً بإنشاء مجالس أو لجان تنفيذية انتقالية للقيام بذلك تسهيل التحولات التدريجية والسلمية التي تنطوي على نقل السلطات.

- أنشأت جنوب أفريقيا المجلس التنفيذي الانتقالي (TEC) كمؤسسة تفاوضية ومؤقتة لإدارة الحكومة خلال الفترة الانتقالية ومنع الصراعات بين مختلف القطاعات الحكومية.
- وتضمنت مسؤوليات اللجنة التنفيذية للتكنولوجيا ما يلي: (1) مراقبة التنمية وأهداف السياسة والغايات فيما يتعلق بالحكومات الإقليمية والمحلية؛ (2) اقتراح التعديلات أو الإلغاءات أو سن التشريعات الاتحادية التي تنظم الشؤون الإقليمية والمحلية؛ (3) تثقيف الجمهور على المستويين الإقليمي والمحلي حول العمليات الانتخابية المقبلة؛ (4) تقديم المشورة بشأن جميع المسائل الانتقالية المتعلقة بسلطات وواجبات الحكومات الإقليمية أو المحلية؛ (5) مراقبة تقديم الخدمات على المستويين الإقليمي والمحلي؛ و(6) مساعدة الحكومات الإقليمية والمحلية على تقديم طلبات المعلومات أثناء الفترة الانتقالية.
- وبدلاً من إنشاء مؤسسة واحدة تتولى مسؤوليات الإشراف والتنفيذ، اعتمدت إسبانيا على لجان ثنائية مشتركة تتألف من ممثلين عن كل من السلطة المركزية ومناطق الحكم الذاتي، للتفاوض والإشراف على نقل الخدمات الرئيسية.
- كما قامت اللجان المشتركة بتقييم الموارد الاقتصادية المتاحة لتسهيل نقل الخدمات من الحكومة المركزية.
- كما شكلت إسبانيا لجاناً مشتركة لتحديد عدد موظفي الخدمة المدنية في مناطق الحكم الذاتي وترتيب مستويات التمويل من الحكومة المركزية.
- وعملت اللجان الخاصة بالقطاعات مع اللجان الثنائية لتقييم عمليات نقل الخدمات المقترحة. وقدمت اللجان التحويلات إلى الحكومة المركزية للتصديق عليها. وقد أدت هذه الخطوة إلى تقليل الاعتماد على اللجان الثنائية وأسفرت عن قدر أكبر من التوحيد في تقديم الخدمات.
- وسمحت آليات التنفيذ هذه للحكومة المركزية بمطابقة مواردها مع احتياجات الوحدات التأسيسية الفيدرالية الجديدة.

**الخاتمة**

تتطلب تنفيذ الفيدرالية غير المتماثلة من الدول القيام بتقييم شامل للآليات القانونية والمؤسسية والمتعلقة بالسياسات التي يتضمنها هذا العملية. توفر ممارسة الدول العديد من الأمثلة على كيفية يمكن للدول أن تدرج إنشاء وتعديل المناطق المستقلة في دساتيرها الدائمة، بما في ذلك الطريقة التي يتم بها الموافقة على مثل هذه الأفعال من قبل كل من الحكومة المركزية والسكان المتأثرين. ومع ذلك، تظهر ممارسة الدول بشكل واسع الحاجة إلى تسهيل انتقال سلس للسلطة، وقد أنشأت معظم الدول مسارات لحل النزاعات، ولجان مشتركة للتعاون والتنفيذ، والعديد من الضمانات التي تحمي حقوق كل من الحكومات الوطنية ودون الوطنية في الموافقة على القرارات التي تؤثر على سكانها والهيكل الدستوري للدولة.