

Quelle: Homepage der Gesellschaft für Arabisches und Islamisches Recht (GAIR) e.V. (www.gair.de). Für den Inhalt dieses Artikels ist allein der Autor verantwortlich.

Source: Website of the Association for Arabic and Islamic Law (GAIR) (www.gair.de). Full responsibility of this article is with the author.

أضواء على فكرة تقسيم الأردن إلى أقاليم في ضوء تجربة الأقلمة الإسبانية: تحليلات ومقترحات عامة من وجهة نظر القانون الدستوري¹

الدكتور ناصيف نعيم
إختصاصي في القانون الدستوري من جامعة هانوفر في ألمانيا

المحتوى

تقديم

1. التأسيس النظري لفكرة الأقلمة
 2. عملية الأقلمة الإسبانية بين الرؤية التاريخية وضرورة تجديد نظام الدولة
 - 1.2. نشوء الدولة الإسبانية والتطور التاريخي لأقاليمها
 - 2.2. التعددية القومية، الثقافية واللغوية على الأرض الإسبانية
 - 3.2. الوضع الاقتصادي غير المتوازن في الأقاليم الإسبانية
 3. تحديد معطيات الاستفادة من التجربة الإسبانية بالنظر إلى حيثيات الدعوى إلى أقلمة الدولة الأردنية
 - 1.3. المبادئ العامة للأقلمة في الدستور الإسباني وإمكانية إدماجها في عملية الأقلمة الأردنية
 - أ. مبدأ التوازن بين الوحدة الكلية للدولة والحكم الذاتي في الأقاليم
 - ب. مبادئ الاندماج في دستور الدولة الإقليمية
 - أ.أ. مبدأ المشاركة السياسية
 - ب.ب. مبدأ المساواة
 - ت.ت. مبدأ التعاضد
 - ث.ث. مبدأ وحدة النظام الاقتصادي
 - 2.3. المبادئ الإجرائية الرئيسية لتشكيل الأقاليم الإسبانية كأساس ممكن لهيكلة الأقلمة في الأردن
- نظرة ختامية
- المراجع الألمانية والإنكليزية بلغتها الأصلية
1. باللغة الألمانية
 2. باللغة الإنكليزية

تقديم

مما لا ريب فيه بأن كلمة الأقلمة لم تأخذ بعد مكانها اللغوي والعلمي في أدبيات الفقه الدستوري العربي. في المفهوم السياسي العام تختلط هذه اللفظة بفكرة الإقليمية، التي تمثلت – ولا زالت تمثل – عبرة حقبة من الزمن تعبيراً من تعبير تجزئة الأمة العربية المكروهة في أدبيات اليسار العربي. إن هذا التجاهل من قبل الفقهاء الدستوريين العرب وهذا الخلط في فكر الدعاة اليساريين يظهران ضرورة التعرّيج على مفهوم الأقلمة بشكل عام قبل الخوض في فكرة الأقلمة على مستوى المملكة الأردنية الهاشمية في ضوء التجربة الإسبانية. علاوة على ذلك يجدر التنويه بأن هذا البحث يتناول فكرة إنشاء الدولة الإقليمية الأردنية بعموميتها – كما صورها جلالة الملك عبد الله – من وجهة نظر القانون الدستوري المقارن. أي أن النصوص الدستورية المتعلقة بتعريف، ماهية وأسباب عملية الأقلمة الإسبانية، إضافة إلى إمكانية وضرورة الاقتباس منها بهدف تكوين هيكلية إقليمية متوازنة في الأردن ستشكل المحور الأساس في البحث. هذا يعني بمفهوم المخالفة بأن التفاصيل المتعلقة بالديناميكية الإقليمية في الدولة الإسبانية وفي الدولة الإقليمية الأردنية المستقبلية – والمتمثلة على سبيل المثال في

¹ المراجع المستعملة في هذا البحث هي مراجع باللغات الثلاث: الإنكليزية، الألمانية والعربية. في الهامش سيتم ترجمة عناوين الكتب والمقالات الألمانية والإنكليزية واحداثياتها كاملة إلى اللغة العربية على أن يتم تبويبها وتنسيقها بلغتها الأصلية في نهاية البحث، وذلك من أجل تسهيل الرجوع إليها. أما المراجع العربية فلن يتم تبويبها في نهاية البحث، لأنها ستبوع في هامش النص. إضافة إلى ذلك يجدر التنويه إلى أن المراجع المستخدمة هنا هي مراجع اختيارية بحسب الضرورة تذكر على سبيل المثال، لأنه لا يمكن في صفحات هذا البحث القليلة الإشارة إلى كل ما كتب حول هذا الموضوع.

قواعد توزيع الاختصاصات والعائدات – لن يتم بحثها هنا، لأن تلك التفاصيل تشكل موضوعاً لأبحاث متقدمة تتجاوز مفهوم الفكرة المجردة، والتي سيتم التركيز عليها في هذا المقام.

1. التأسيس النظري لفكرة الأقلمة

إن عملية الأقلمة على مستوى الدولة بالتعريف المبسط هي: تقسيم الإقليم الكلي للدولة إلى أقاليم متعددة يمتلك كل منها الشخصية الاعتبارية الدستورية. أي – وبشكل أوسع – هي استراتيجية تهدف إلى عصنة نظام الدولة من خلال تغيير البنى السياسية بشكل ينادى بها عن تعقيدات وتكنوقراطية المركزية بشكليها السياسي والإداري. إذا فعملية الأقلمة تندرج في إطار الرد على عجز البنى المركزية عن تلبية حاجات الدولة المعاصرة. هذا الرد يتمحور بشكل أساس حول تبني مفهوم اللامركزية السياسية، التي تمثل من ناحية أخرى أيضاً حجر الأساس في هيكل الدول الاتحادية ذات النظام الفدرالي. فالدول الفدرالية والدول الإقليمية يجمعها أصل واحد، هو البحث عن تنظيم يقييد السلطات وينادى بها عن المركزية التي تتجاهل تعددية المستويات السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية في الدولة الواحدة² علاوة على مبدأ اللامركزية السياسية تجمع الدول الإقليمية والفدرالية أيضاً مبادئ الحكم الذاتي، التوزيع العمودي للسلطات، التكاملية والتعاقد، التعاون، التعددية والديمقراطية، إضافة إلى مبدأ الإدارة الذاتية، الذي يمثل انعكاساً مباشرة لمبدأ اللامركزية الإدارية التي هي جزء لا يتجزأ من اللامركزية السياسية الكلية في تلك الدول.³ أسس البناء الإقليمي – أو الفدرالي – هذه يمكن أن تعرف بشكل مختصر كما يلي:⁴

- اللامركزية السياسية تمثل إعطاء الوحدات الإقليمية الصلاحية في ممارسة جزء من سلطات الدولة التشريعية، التنفيذية والقضائية بدرجة معينة من الاستقلالية عن السلطات المركزية ورقابتها. وهنا يجب التشديد على أن اللامركزية السياسية لا تعني فقط بأن الأجهزة الإقليمية لها الحق بممارسة صلاحياتها بموافقة السلطات المركزية،⁵ وإنما تعني بأن لتلك الأجهزة حق المبادرة بممارسة تلك الصلاحيات وفق الدستور، أي أنها صاحبة اختصاص أصلي نابع من حق دستوري.

- هذا الحق يرتبط ارتباطاً لا يقبل التجزأة بمبدأ الحكم الذاتي في الوحدات الإقليمية. وتعبير الحكم الذاتي بالمفهوم القانوني ينحدر بإصوله من اللغة اليونانية ويعني بالتعريف: حق الوحدات الإقليمية بالتشكيل الدستوري بشكل مستقل عن السلطات المركزية، بالتنظيم والتحديد الذاتي من خلال قوانينها وأنظمتها الإدارية الخاصة، بالتشبيث والدفاع عن حقوقها في وجه السلطات المركزية.⁶ كما يتضمن هذا المبدأ مفهوم استقلالية القرار في الوحدات الإقليمية، وخصوصاً من النواحي المالية، والتي تتطلب على وجه الخصوص المسؤولية الذاتية لتلك الوحدات في المجال المالي.⁷

- من خلال اللامركزية ومبدأ الحكم الذاتي يتضح مبدأ التوزيع العمودي لسلطات الدولة. أي أن مستويات ممارسة السلطة تندرج من السلطات المركزية إلى السلطات الإقليمية ومن بعدها إلى سلطات الوحدات الإدارية داخل الإقليم.

- التعددية في مستويات ممارسة السلطة تفرض تنظيم أطر عمل السلطات المركزية والإقليمية على أساس التكاملية في العمل.⁸ هذا المبدأ يؤسس على مفهوم تبادل الالتزامات بين الفرد والجماعة، ويعود بأصوله التاريخية إلى علم الاجتماع الكاثوليكي في أوروبا.⁹ التكاملية تعني بأن السلطات المركزية تمارس اختصاصاتها في المجالات التي تدخل في المصلحة الكلية للدولة أو التي تتجاوز بوزنها الكمي أو النوعي إمكانية الوحدات الإقليمية كل على حدى. مقابل ذلك تحتفظ السلطات الإقليمية بحق ممارسة كافة السلطات في المجالات التي لا تدخل في هذه المضامين، أي أنها صاحبة الحق في ممارسة أغلب الصلاحيات في الدولة لكون إدارتها وهيئاتها أقرب وعلى اتصال مباشر مع الشعب مقارنة مع الهيئات الاتحادية المتمركزة غالباً في العاصمة.¹⁰ علاوة على ذلك يوجب هذا المبدأ على السلطات المركزية الوقوف بجانب السلطات الإقليمية وتأدية واجب المساندة عندما تتطلب طبيعة المسألة أو حجمها ذلك. هذا الواجب يرتبط بمبدأ التعاقد ارتباطاً لا يقبل التجزأة ويمتد ليشمل أيضاً الأقاليم، المتوجب على غنيها الوقوف بجانب فقيرها من خلال إخضاع عائداتها لنظام

² أنظر: شولتسي، راينر-أولاف، {الفدرالية كخيار؟ تداعيات فكرية في إعادة التنظيم الإقليمي للسلطة السياسية}، في: دولة التجمعات المتمتعة بالحكم الذاتي في إسبانية [ألماني]، تحرير ديتير نولون وآخر، أوبلادن، مطبعة ليسكي+بودريش، 1992، ص 201 وما بعدها.

³ أنظر: هيرود، غي، مبادئ الفدرالية والفدرالية الأوروبية [ألماني]، ترجم إلى الألمانية من قبل لوتس رومهيلد، فيينا، مطبعة فيلهلم براومولر، 1979، ص 5 وما بعدها؛ ماير، هانز، {الفدرالية – الأصول والتحويلات} [ألماني]، في: أرشيف القانون العام، المجلد 115، 1990، ص 215.

⁴ هنا يجب التنويه إلى أن تعريف هذه الأسس يستند إلى تأصيلها في النظام الفدرالي، فالنظام الإقليمي يستند إلى ذات الأسس ويعتبر فقهيًا تطويراً للشكل الاتحادي التقليدي.

⁵ قارن: هيسي، كونراد، مبادئ القانون الدستوري للجمهورية الاتحادية الألمانية [ألماني]، تنضيد جديد للطبعة رقم 20، هايدلبرغ، مطبعة س.ف. مولر، 1999، ص 101 وما بعدها؛ فرينكل، ماكس، الفدرالية والدولة الاتحادية [ألماني]، الجزء الأول، بيرن، مطبعة بيتر لانغ، 1984، ص 84.

⁶ أنظر: روشمان، كريستيان، مقارنة بين البنائين الفدراليين لجمهورية ألمانيا الاتحادية – وجمهورية البرازيل الفدرالية مع التركيز على العلاقة بين الاتحاد والدويلات [ألماني]، كيل، رسالة دكتوراه، 1991، ص 9.

⁷ أنظر: هيرود، غي، مرجع سابق، ص 21 وما بعدها.

⁸ لفهم العلاقة بين مبدأ التوزيع العمودي للسلطات ومبدأ التكاملية يجب الرجوع إلى تأصيل تلك العلاقة في الفقه الدستوري الألماني. لهذا الغرض أنظر على سبيل المثال: شورتوم، رولاند، الفدرالية في ألمانيا [ألماني]، أوبلادن، مطبعة ليسكي+بودريش، 2001، ص 35.

⁹ أنظر: كوتكويلا، بينيديكت، النص على مبدأ التكاملية في القانون الأساسي: مساهمة من أجل تحديد معنى التكاملية في تقييد الاختصاصات في الدولة الاتحادية [ألماني]، فراكفورت-ماين، مطبعة بيتر لانغ، 1998، ص 27 وما بعدها.

¹⁰ قارن: لافر، هاينز وآخر، النظام الفدرالي للجمهورية الاتحادية الألمانية [ألماني]، أوبلادن، مطبعة ليسكي+بودريش، 1998، ص 29 وما بعدها.

التعادل المالي، الذي يهدف إلى تنمية كل الأقاليم بشكل متوازن وبالتالي التصحيح النسبي للمستويات الاقتصادية المنخفضة في الدولة.

- تعدد مستويات ممارسة السلطة في الدولة الإقليمية يفرض التأسيس التعاوني في علاقة السلطات المركزية والإقليمية. هذا الواجب التعاوني يمثل الصيغة العامة للعمل المشترك على مستوى الدولة الإقليمية ليس فقط فيما يخص العلاقة بين المركز والوحدات الإقليمية، وإنما كذلك بالنظر إلى العلاقة بين الوحدات الإقليمية بحد ذاتها. بتعبير أدق، يظهر مبدأ التعاون في الدولة الإقليمية في عملية اتخاذ القرار، التي تنضوي تحت ما يسمى الوجود السياسي. هذا الوجود يحتم على مستويات السلطة المختلفة العمل – أو على الأقل الحوار الرسمي وغير الرسمي – مع بعضها من أجل الوصول إلى حل وسط في تنظيم الأطر بهدف تأدية واجبات الدولة في المجالات المختلفة.¹¹

- التعددية والديمقراطية في البناء الإقليمي مفهومان مترابطان يعكسان التكوين السياسي والاجتماعي لعملية اتخاذ القرار في الدولة الإقليمية. الترابط الجوهرى بين الأساسين في الدولة الإقليمية يعلّل بأن: تعدد سلطات اتخاذ القرار التي تنشأ من خلال عملية الانتخاب التي تتم على المستويات المختلفة تؤدي إلى توسيع مفهوم التمثيلية لكافة الآراء السياسية، الشخصيات، الحقوق والمصالح المختلفة على مستوى الوحدات الإقليمية.¹² وهذا التمثيل لا ينصب فقط على الجانب الشكلي لعملية اتخاذ القرار من خلال حشر الفعاليات الإقليمية في مجالس ليس لها إلا الوظيفة التمثيلية البحتة، وإنما يرتبط بفكرة المسؤولية، والتي تقع على عاتق القوى الإقليمية التي تتخذ القرار من خلال تمثيلها في السلطة على المستوى الإقليمي.

الترابط بين البنائين الإقليمي والفردي، والذي ظهر من خلال تعداد عناصرهما المشتركة، يطرح على الجانب الآخر السؤال حول الفارق بين بناء الدولة الاتحادية ذات الأصل الفدرالي والدولة الإقليمية. على الرغم من أن الإجابة على هذا السؤال تحتاج إلى شرح مفصل، إلا أنه يمكن تلخيص الفوارق الجوهرية بينهما بالنقط التالية:¹³

- إذا كانت عملية الألفية بشكل عام تمثل تقسيماً سياسياً جديداً لإقليم دولة واحدة مركزية السلطة تراعى فيه الإحداثيات التاريخية، الاجتماعية، الثقافية والاقتصادية المتواجدة في نواحي الدولة المختلفة،¹⁴ فإن الفدرالية – أو مبدأ الدولة الاتحادية كتعبير قانوني عن الفدرالية –¹⁵ هي من حيث المبدأ عملية بناء دولة جديدة ذات سيادة من مجموعة أعضاء يشكلون – أو شكلوا – دولا ذات سيادة أو امتلكوا بشكل أو بآخر خاصية الدولة والتقرير بشكل مستقل.

- على أن الدول الفدرالية لا تنشأ فقط من اندماج أعضاء يتمتعون بخاصية الدولة وإنما أيضا – في الوقت الحاضر على الأغلب – من خلال تفكك الدول المركزية.¹⁶ هنا يلتقي البناء الفدرالي والإقليمي من حيث المبدأ ولكنهما يختلفان في درجة الوحدة في نظام التوزيع العامودي لسلطات الدولة. عموماً تكون درجة الوحدة في الدول الإقليمية أكبر وصلاحيات السلطات المركزية في الحفاظ على هذه الوحدة أوسع.¹⁷

- السبب في شدة درجة الوحدة في الدول الإقليمية يرجع إلى أصل فكرة الإقليمية، والتي تركز على وجود السلطات المركزية كأصل السلطة في الدولة الإقليمية. هذه السلطات هي التي تلعب الدور المركزي في إعطاء الوحدات الإقليمية حق الحكم الذاتي وضمان ذلك الحق.¹⁸ عملية منح السلطة هذه تشكل العنصر الأساس في تمييز الدول الإقليمية عن الفدرالية، لأن الأخيرة حتى لو نشأت على أنقاض نظام مركزي الأصل تحتفظ للوحدات الفدرالية – الولايات في الدولة الاتحادية – بإطار سيادي يتمثل في حق التأصيل الذاتي للسلطة. هذا التأصيل يتبدى واضحا في الاعتراف للولايات بالحقوق في سلطة دستورية مؤسسة ذاتية تقوم بإعداد دستور للدولة مبني على خصائصها ضمن إطار البنين الاتحادي. مقابل ذلك لا تتمتع الوحدات الإقليمية بهذا الحق، وإنما يبني وجودها على أساس قانون يسن من قبل السلطات المركزية ويكون مكملاً للحقوق المعترف بها للوحدة الإقليمية في الدستور. هذا ما يعني – بعكس النظام الاتحادي القائم على التوازي بين الاتحاد و الولايات – بأن الوحدات الإقليمية من الناحية النظرية هي وحدات دنيا مقابل السلطات المركزية العليا.¹⁹ على أن وجود وسلطات الوحدة الإقليمية يصحان من الحقوق الدستورية التي لا يمكن المساس بها بإرادة السلطات المركزية الذاتية، وهذا ما يميز الوحدات الإقليمية عن الوحدات الإدارية في الدولة المركزية، فنظام هذه الأخيرة يخضع بالملء للسلطة المركزية.

¹¹ فرينكل، ماكس، مرجع سابق، ص 121 وما بعدها.

¹² أنظر: كوغنار، روديجار، وحدة خلال تنوع: الفدرالية كشكل للحياة السياسية [ألماني]، أوبلاند، مطبعة ألمانيا الغربية، 1996، ص 8 وما بعدها.

¹³ طبعا هناك فروق أخرى لم يتم التطرق إليها لأن البحث يتعلق بهيكله وتأسيس الدولة الإقليمية بشكل عام دون تناول تفاصيل الديناميكية الإقليمية. هذه الفروق الأخرى بين الدول الإقليمية والدول الاتحادية تتعلق مثلا بقدرة الولايات الأكبر على التأثير على قرار الاتحاد مقارنة مع الأقاليم وما يفرضه ذلك من دور مميز لمجلس الولايات في الدول الاتحادية مقارنة مع مجلس الأقاليم في الدول الإقليمية.

¹⁴ أنظر: بنز، آرثر وأخرون، عملية الألفية: النظرية – التطبيق – الاحتمالات المستقبلية [ألماني]، أوبلاند، مطبعة ليسكي-بودريش، 1999، ص 20 وما بعدها.

¹⁵ أنظر: لاوفر، هاينز وآخر، مرجع سابق، ص 15 وما بعدها.

¹⁶ قارن مع الأمثلة المتعددة عند: بوته، ميخائيل، {الدولة الاتحادية}، في: تعليق على القانون الأساسي للجمهورية الاتحادية الألمانية – مجموعة التعليقات الاختيارية [ألماني]، تحرير إرهارد دينينغر وأخرون، الطبعة الثالثة، نيوفيلد، مطبعة هرمان لوختر هاند، 2001، ص 5 وما بعدها.

¹⁷ بعض الدول الإقليمية تعترف للأقاليم بدرجة عالية من الاستقلال يمكن أن تقارن بالدول الاتحادية. على الرغم من ذلك يبقى الطابع الوحدوي – ولو بصورة رمزية – أكبر في الدول الإقليمية منه في الدول الاتحادية.

¹⁸ أنظر: هومار، فالديمار وآخر، {دور الأقاليم في أوروبا المستقبلية – التكاملية – الفدرالية – الإقليمية}، في: أوروبا المستقبلية: التكاملية، الفدرالية، الإقليمية [ألماني]، تحرير بيتر أيزمان وأخرون، ريغينزبورغ، مطبعة فريدريك بوست، 1992، ص 83 وما بعدها.

¹⁹ أنظر: بيرنتهال، بيتر، {الفدرالية والإقليمية: مساهمة لتجاوز خلافتهما}، في: الفدرالية والإقليمية في التوقعات الأوروبية المستقبلية [ألماني]، تحرير ستيفان هوبر وأخرون، فيينا، مطبعة فيلهلم برامولار، 1988، ص 13 وما بعدها.

من خلال تعداد خصائص الإقليمية والتميز بينها وبين الفدرالية يمكن جمع محدداتها العامة في المفاهيم الثلاث التالية:²⁰
- مفهوم المحيط الإقليمي المتوازن، الذي يحدد توازنه على أسس الجغرافية الفيزيائية، الثقافية التاريخية، الاقتصادية و/أو السياسية.

- علوية المحيط الكلي للدولة على المحيط الإقليمي المحتوى في تلك الكلية.
- الفهم الوجوبي للأقلمة على أنها مبدأ تكويني مغير يظهر بصورة جلية في النقاط المثيرة للجدل أو في مجال المنافسة مع التصور التقليدي لنظام المجتمع والدولة.

من هذه المفاهيم يمكن اشتقاق التعريف التالي للأقاليم في الدولة الإقليمية: هي مناطق يشعر سكانها بجماعية الانتماء على أسس اقتصادية، تاريخية أو/ وإثنية، وعلى ضوء ذلك يعترف لهم من السلطات المركزية الممثلة لكلية الدولة بالحق في تنظيم قانوني خاص يقوم على أساس الحق في فردية الحكم الذاتي.²¹

2. عملية الأقلمة الإسبانية بين الرؤية التاريخية وضرورة تجديد نظام الدولة

بداية، لا معدا عن الإشارة، بأن كل ماسبق التنويه إليه من خصائص عملية الأقلمة والبناء الإقليمي للدولة ينطبق بالمطلق على عملية إعادة هيكلة الدولة الإسبانية التي أعقبت وفاة الدكتاتور فرانكو عام 1975. هذه العملية بدأت بصياغة دستور إسباني جديد أقر في 29.12.1978، وشكل نقطة البدء في تحول دولة فرانكو المركزية إلى الدولة الإسبانية الإقليمية الجديدة. في عام 1983 – أي بعد خمسة أعوام من افتتاح إجراءات تشكيل الأقاليم – انتهت عملية أقلمة الدولة الإسبانية بتقسيم إقليمها إلى سبعة عشر إقليما، يضاف إليهما الودندان الإداريتان سبتة ومليلة في شمال أفريقيا.²² قبل الخوض في التفاصيل والخصائص الدستورية لأقلمة الدولة الإسبانية، والتي ستبحث بشكل مباشر عند الخوض في التفصيلات المحتملة لعملية الأقلمة الأردنية، سيتم إلقاء الضوء هنا على بعض خلفيات هذه العملية الخاصة بالتطور التاريخي في إسبانية، طبيعة المجتمع الإسباني والضرورة الاقتصادية لهيكلية الإقليمية الإسبانية.

1.2. نشوء الدولة الإسبانية والتطور التاريخي لأقاليمها

يرتبط التكوين الإقليمي الحالي للدولة الإسبانية بمسيرة عملية إعادة التشكيل الإقليمي ككل، التي طبعت تاريخ شبه الجزيرة الأيبيرية لمائة من السنوات المتلاحقة.²³ على أنه يجب التنويه إلى أن التطورات المتلاحقة في العملية التاريخية لتكوين نظام الدولة الإسبانية لا يجب أن تفهم على أنها تطورات في بنية دولة مركزية الأصل ووحداية التنظيم، إنما يجب النظر إليها على أنها جمع من الإحداثيات التاريخية المتتالية لأشكال مختلفة من السيادة الإقليمية كالممالك والإمارات، اللواتي عاشوا – نظرا إلى صراعاتها وتحالفها مع بعضها – الكثير من تجارب التفكك، الاتحاد، القوة والضعف. على الرغم من ذلك لعبت فكرة مركزية الشكل العامودي للسلطة دورا محوريا في تهيئة الأقاليم الإسبانية للسعي لإيجاد، أو بشكل أدق لتقبل فكرة إيجاد سلطة مركزية إسبانية قوية تتولى مهام حماية الممالك والأقاليم الإسبانية المختلفة في وجه هجمات العرب وسعيهم للسيطرة، أو لتوسيع السيطرة على شبه الجزيرة الأيبيرية.²⁴ عملية مركزية السلطة هذه أدت إلى صعود نجم مملكتي أراغونين و كاستيليان، إضافة إلى نشوء طبقة من النبلاء والموظفين الذين يقطنون المدن، ويديرون من هناك عمليات تنظيم، إسكان واستثمار الأراضي التي تم استعادتها من قبل العرب بجانب التنسيق بين الممالك في العمليات العسكرية المختلفة. الصعود القوي لهذه الطبقة أفرز من ناحية أخرى ضرورة تقديم تنازلات من قبل الممالك والإمارات المختلفة لصالح توسيع سلطات هذه الفئة، والتي أخذت بالتدرج تتحول إلى جهاز مركزي واسع النفوذ يستوطن المدن في الأقاليم الإسبانية. تلك التنازلات من قبل السيادة الإقليمية المتنوعة أدت بالتالي إلى الاعتراف للمدن بحقوق خاصة ذات طبيعة استقلالية وحرية واسعة لتنظيم شؤونها الذاتية والجمركية وحقوق الانتفاع من أراضيها. تلك الحقوق الذاتية التي تدعى حقوق الفورال تطورت مع الزمن لتصبح جزءا من شخصية المدن في الأقاليم المختلفة، تتحصن بها لتقييد سلطة التاج ولمنع من التدخل في الشؤون التي تدخل في الصلاحيات التنظيمية للمدن. حقوق الفورال هذه تمثل من الناحية النظرية الأصل التاريخي لعملية الأقلمة في إسبانية. لكن التمتع بهذه الحقوق من قبل المدن وطبقة النبلاء والموظفين القاطنين فيها لم يدم طويلا، فمع صعود الملك

²⁰ قارن: سيرديس، ديرك، {الأقليمية}، في: قاموس الدولة والسياسة [ألماني]، تحرير ديتز نولون، طبعة جديدة، بون، مطبعة المركز الاتحادي للثقافة السياسية، 1995، ص 647 وما بعدها؛ بابكس، يوديث وأخر، {لماذا تطالب الأقاليم بالحكم الذاتي؟}، في: دراسات فدرالية وإقليمية [إنكليزي]، السنة العاشرة، العدد رقم 3، 2000، ص 103 وما بعدها.

²¹ أنظر: ويبر، كلاوس [المحرر]، قاموس القانوني [ألماني]، أسس من قبل كارل كرايفيلد، طبعة منقحة جديدة رقم 19، ميونخ، مطبعة س.ه.بيك، 2007، ص 954.

²² قارن: نولون، ديتز وأخر، {الإقليمية واللامركزية السياسية في إسبانية}، في: دولة التجمعات المتمتعة بالحكم الذاتي، مرجع سابق، ص 9 وما بعدها. هنا يجب القول بأن الدولة الإقليمية الإسبانية تسمى حرفيا دولة التجمعات المتمتعة بالحكم الذاتي. لطول هذه التسمية ولأن المعنى المقصود منها عمليا هو الأقاليم المتمتعة بالحكم الذاتي فقد تم الاكتفاء في هذا البحث بلفظة الدولة الإقليمية أو دولة الأقاليم.

²³ أنظر: بفايفر، برند، {إنكاليات الفدرالية الإسبانية} [ألماني]، برلين، مطبعة دونكر وهومبولت، 1998، ص 52.
²⁴ قارن: بوش، ميخائيل، الحكم الذاتي والفدرالية: دراسة في الدستور الإسباني لعام 1978 في ضوء نظرة خاصة إلى القانون الأساسي للجمهورية الاتحادية الألمانية [ألماني]، بفايفيلر، مطبعة سينتاوروس، 1988، ص 2 وما بعدها.

أفونس العاشر بدأ عصر الانحطاط بالنسبة لهذه الحقوق، والتي بدأت بالمعاناة تحت وطأة إجراءات تقييد خصوصيات الأقاليم لصالح تمرکز السلطة ووحدها.²⁵

على أن نشوء الدولة الموحدة الإسبانية بشكلها المعاصر يعود إلى تحالف مملكة كاستيليان وأراغونيان – أو ما يطلق عليه تحالف الملوك الكاثوليكين – في عام 1496، إذ أنه تحت حكمهم وسطوة فتوحاتهم تم توحيد الممالك الإسبانية بشكل نهائي تحت سلطة مركزية واحدة. مقابل هذا التوحد تمكنت الأقاليم والمدن الإسبانية، التي تمتعت حتى ذلك الوقت بحقوق الفورال، من المحافظة على بعض حقوقها والتي اختلفت في درجتها ونوعها بين منطقة وأخرى. أغلب تلك الحقوق تمحورت حول الحق في إنشاء هيئاتها الإدارية الخاصة ضمن أنظمتها الإدارية الذاتية، ولكن تحت رقابة موظفي البلاط الملكي، إضافة إلى الحق في التمتع بالشخصية المعنوية القانونية. هذه الحقوق تطورت عبر حقبة من الزمن إلى حقوق دفاع لصالح الأقاليم ضد السلطة الملكية المركزية.²⁶ ألا أن ذلك لم يدم طويلاً، فمع مجيء الملك كارل إلى السلطة في عام 1516 بدأ عصر المركزية الشديدة في إسبانية بكل ما احتواه من قهر للهوية الإقليمية وإلغاء للحقوق الإقليمية، لأن الملك كارل وببساطة أراد توسيع سلطة حكمه على حساب الأقاليم. هذا الخط الذي رسمه الملك كارل تابعه الملك فيليب من خلال سعيه إلى إنشاء دولة مركزية إسبانية على غرار النموذج المركزي الفرنسي، وكنتيجة لذلك لم يعد هناك مكان في نظام تلك الدولة لأية حقوق إقليمية. هنا يجب القول بأن إلغاء حقوق الأقاليم لصالح توحيد كافة الأنظمة الإدارية تحت النظام الإداري الكستيلي المركزي في ذلك العصر يشكل السبب المباشر وراء مساعي بعض الأقاليم الإسبانية في الوقت الحالي للاستقلال أو للحظوة بدرجة عالية من استقلالية القرار.²⁷ بالمقابل فقد فشلت مساعي التركيز الشديد للسلطة في إنهاء كافة حقوق الفورال في كل الأقاليم، فبعضها تمكن رغم كل الضغوط من الحفاظ على جزء من حقوق الحكم الذاتي، والتي مهدت الأرضية من الناحية التاريخية للمطالبة بالاعتراف الدستوري بهذه الحقوق في مرحلة ما بعد حكم فرانكو.²⁸

مع بداية النهاية لعصر الملكية القديم والتمهيد لتأسيس الجمهورية احتدم الجدل حول طريقة بناء الدولة بين اليعاقبة أنصار المركزية وأنصار الاعتراف بالحقوق القديمة للأقاليم. الدستور الإسباني الأول لعام 1812 أعلن إسبانية كدولة مركزية وقال بتوحيد السلطة العسكرية والنظام الإدارية. على الرغم من ذلك تم الاعتراف لبعض الأقاليم ببعض حقوق الإدارة الذاتية داخل الإطار المركزي. هذا الاعتراف، إضافة إلى تعدد البنى الإدارية أصلاً في إقليم الدولة الإسبانية، أدى إلى صعوبة تكوين نظام إداري موحد يفرض متطلبات الدولة المعاصرة. كنتيجة لذلك تم البدء بتوحيد النظم الإقليمية الإدارية ومركزتها من خلال تحديد مجالات ضيقة لعمل الإدارات الإقليمية وصلاحياتها. في عام 1833 تم بمراعاة الحدود القديمة للممالك والإمارات إلى حد ما تقسيم الإقليم الإسباني إلى تسع وأربعين محافظة إدارية. مراعاة الحدود القديمة هذه أدت إلى اتخاذ هذا التقسيم كأساس لعملية الأقاليم الحديثة في الدولة الإسبانية. إلا أن السلطة المركزية بدأت على ضوء هذا البناء الإداري بالسعي إلى مد سلطتها وتوسيع صلاحياتها على حساب المحافظات، هذا ما أدى إلى نشوء نزعة عدائية في الأقاليم ضد المركزية، أدت بالتالي إلى حدوث الكثير من الحروب والصراعات المسلحة.²⁹ في تموز من العام 1873 أعلنت الجمعية الدستورية المؤسسة نشوء الجمهورية الإسبانية وقامت باقتراح دستوري لدولة إسبانية فدرالية كحل لمشكلة حقوق الأقاليم. هذا أدى إلى نشوب صراعات دموية بين أنصار الفدرالية وأنصار المركزية، الذين أعلنوا رفضهم لهذا الدستور ولأي اقتراح فدرالي يحاول تقسيم الأرض الإسبانية وإنشاء نظام قائم على مبدأ اللامركزية السياسية. بالنتيجة قامت بعض الأقاليم بإعلان استقلالها عن الدولة الإسبانية مما أدى إلى اندلاع عدد من النزاعات المسلحة مع الحكومة المركزية راح ضحيتها الكثيرون.³⁰ لذلك وعلى ضوء هذه التجربة الدموية أخذت فكرة الفدرالية مكاناً سلبياً في الذاكرة السياسية والاجتماعية الإسبانية امتد إلى الوقت الحاضر وأدى إلى رفض شعبي لأي اتجاه يستهدف تحويل إسبانية إلى دولة اتحادية، لذلك بقيت محاولات إقامة الفدرالية في الأعوام 1883 و1894 دون نتيجة تذكر.³¹

هنا يجدر الذكر بأنه رغم الاتجاه المركزي الذي غلب على فترة أوائل القرن الماضي فقد تمكنت المحافظات الأربع في إقليم كاتالونيا بموافقة السلطة المركزية عام 1914 من تكوين اتحاد إداري محدد الغرض مؤسس على مرسوم صدر عن السلطة المركزية في عام 1913 سمح للمحافظات بهذا النوع من التوحد. إلا أنه تم تفكيك هذا الاتحاد بعد قيام الدكتاتورية العسكرية

²⁵ أنظر: فينلاندا، كيرستين، هل تسير إسبانية إلى إنشاء دولة اتحادية؟: نشوء وتطور التجمعات المتمتعة بالحكم الذاتي [ألماني]، الطبعة الأولى، بادن-جان، مطبعة نوموس، 1998، ص 49 وما بعدها.

²⁶ أنظر: مارتينو، أنطونيو، إسبانية بين الإقليمية والفدرالية: نشوء وتطور دولة التجمعات المتمتعة بالحكم الذاتي كعملية تاريخية [ألماني]، فرانكفور ماين، مطبعة بيتر لانغ، 2004، ص 19 وما بعدها.

²⁷ هذا ما يمكن رؤيته بشكل واضح من خلال عملية إقرار النظام الأساسي الجديد لإقليم كاتالونيا في عام 2006 ومحاولة إقرار نظام جديد لإقليم الباسك في عام 2005، والتي لم تنجح بسبب تحفظات السلطات المركزية الإسبانية على درجة الاستقلالية التي كان سيعطيها هذا النظام للإقليم. للبحث الأعمق في تفاصيل هذين الموضوعين أنظر: دويمار، ميخائيل وآخر، «بين الدستورية وعدمها – مازق الفدرالية في إسبانية» [ألماني]، 25.10.2005؛ «إسبانية على حافة التقسيم؟ خطة الاستقلال تمت مناقشتها في البرلمان» [ألماني]، 03.02.2005، في: منشورات مؤسسة مونراد أديناور الإلكترونية – القسم الخارجي في مدريد.

²⁸ أنظر: فيدمان، توماس، فكرة وتشكيل الإقليم في أوروبا: دراسة مقارنة في مفهومي التوحد والفدرالية مع نظرة خاصة إلى المملكة المتحدة، فرنسا، إسبانيا وألمانيا [ألماني]، الطبعة الأولى، بادن-جان، مطبعة نوموس، 1996، ص 157 وما بعدها.

²⁹ أنظر: فينلاندا، كيرستين، مرجع سابق، ص 57 وما بعدها.

³⁰ أنظر: شتراب، إبيرهارد، منة عام من عمر إسبانية [ألماني]، ميونخ، مطبعة زيدلار، 2004، ص 67 وما بعدها.

³¹ قارن: بوش، ميخائيل، مرجع سابق، ص 6 وما بعدها.

عام 1925.³² على إثر استقالة الجنرال بريمو رئيس السلطة العسكرية، ورفض الإسبان للملكية باستفتاء شعبي تم النداء على الجمهورية الثانية وإقرار دستورها في عام 1931، الذي تضمن اعترافاً بالحقوق الإقليمية بشكل عام وأدرج التشكيل الإقليمي للدولة الإسبانية في فصله الأول.³³ في العبارة الثالثة من المادة الأولى تم تعريف إسبانية على أنها دولة اندماجية متوافقة مع مبادئ الحكم الذاتي في الأقاليم والوحدات البلدية. إضافة إلى ذلك تم الاعتراف في الفقرة الأولى من كل من المادتين الثامنة والحادية عشرة بحق تكوين الأقاليم للمحافظات المتجاورة التي تجمعها روابط تاريخية، ثقافية واقتصادية متينة. وفق هذا الدستور تمكن الإقليم الكاتالوني والباسكي من الحصول على اعتراف تأسيسيها من البرلمان المركزي، الذي قام بسن النظام الأساسي للحكم الإقليمي في كل منهما. مقابل ذلك فشل الغاليزيون بالحصول على نظام أساسي من البرلمان المركزي بسبب اندلاع الحرب الأهلية الإسبانية عام 1936. هذه الحرب التي كان أحد أهم أسبابها هو رفض العسكر الاعتراف بالسلطات الإقليمية وبحقوق الإدارة الذاتية للأقاليم التي سعت كلها بشكل عام وبغض النظر عن أصلها التاريخي إلى تأسيس سلطاتها الإقليمية على قدر عال من الاستقلال عن السلطة المركزية.³⁴ كنتيجة للانتصار في هذه الحرب تفرد نظام فرانكو بالسلطة، التي قامت على تشديد الإجراءات المركزية التي هدفت ليس فقط لتقييد صلاحيات الأقاليم، وإنما اتجهت إلى طمس الهوية والثقافة واللغات الإقليمية وأعلنت الحرب على كل ماليس كاستيليا في الدولة. هذا النظام الحديدي استمر حتى وفاة فرانكو في عام 1975.

2.2. التعددية القومية، الثقافية واللغوية على الأرض الإسبانية

التطور التاريخي لحقوق الممالك والإمارات الإسبانية المختلفة أدى إلى تطور التجمعات البشرية الإقليمية المختلفة وتطورها ضمن خصوصيات تاريخية، قومية، ثقافية ولغوية طبعت المناطق الإسبانية وساكنيها. من هذه التعددية وتأسيسها على فكرة الحقوق التاريخية للأقاليم نشأت الإشكالية الدستورية لأقلمة الدولة الإسبانية وبدأت واضحة للعيان منذ سن الدستور الإسباني الأول في عام 1812. تطور هذه الإشكالية مرورا بالدساتير الإسبانية المختلفة أدى في نهاية المطاف إلى إقرار دستوري فريد من نوعه من قبل المشرع الدستوري في دستور ما بعد فرانكو لعام 1978. إذ أن المادة الثانية من الدستور تقرر حرفياً بحق الحكم الذاتي للولايات والأقاليم ضمن الوحدة الكلية للوطن الإسباني الأم. هذا الإقرار ارتبط بالاعتراف بوجود مجموعة من الشعوب الإسبانية في مقدمة الدستور، والتي تشكل جزءاً من الشعب الإسباني بكلية. من ناحية ثانية يرتبط وجود كل شعب من هذه الشعوب بكيان جغرافي معين يمارس فيه حق الحكم الذاتي باستقلالية عن السلطة المركزية وفق السلطات المحددة في الدستور. هذا التحديد الجغرافي لممارسة السلطة الإقليمية أدى إلى ربط تطور التاريخ السياسي لإقليم معين - خصوصاً في ما يتعلق بضغوطات السلطة المركزية - بالإرب الثقافي والخصوصية اللغوية، وبالتالي نشوء الأقاليم في الدولة الإسبانية الحديثة كنتيجة منطقية لمعادلة تاريخية فرضت نفسها على أنها الطريقة الوحيدة لاستمرار وبقاء الدولة.³⁵

ما شدد الترابط الدستوري بين العاملين الإقليمي والقومي هو الاعتراف بحق كل إقليم في الفقرة الثانية من المادة الثالثة بتحديد لغة رسمية ذاتية بجانب اللغة الكستيلية، التي تمثل حسب الفقرة الأولى من هذه المادة لغة الوطن الإسباني ككل. إضافة إلى ذلك فقد عمد المشرع الدستوري الإسباني في الفقرة الثالثة إلى إعطاء التعددية اللغوية على الأرض الإسبانية صفة الإرث الثقافي الواجب الحماية والتقدير. من ذلك يتبين بأن التركيز على الخصوصية الثقافية في الأقاليم وإضفاء صبغة التطوير الذاتي للغات الإقليمية أحد أهم العوامل التي أرست البنيان الإقليمي الإسباني وساهمت في تطوير فكرة الهوية الإقليمية ضمن عملية اندماج وطنية كلية.³⁶ على أنه وبالرغم من التركيز على فكرة الحفاظ على الخصوصية الثقافية واللغوية الإقليمية فالملاحظ بأن الحدود السياسية للأقاليم سواء تاريخياً أو حسب تشكيلها الجديد لا تتفق بشكل مطلق مع الحدود اللغوية. اللغات الإقليمية الرئيسية تتوزع على ثلاث لغات تشكل لغات رسمية في الأقاليم التاريخية الثلاث وثلاث أقاليم أخرى حذت حذوها، وهي: الكاتالونية في ثلاث أقاليم والباسكية في إقليمين والغاليزية في إقليم واحد. تضاف إلى ذلك عدد من اللغات المحلية التي تتكلمها بعض الأقليات المتوزعة بين الأقاليم.³⁷ على أنه من الضروري في ختام هذا التحليل البسيط لمفهوم التعددية على الأرض الإسبانية التشديد على أن الخصوصيات الثقافية الإقليمية يقابلها عاملين موحدتين للمجتمع الإسباني هما: اللغة الكستيلية التي يتكلمها جميع الإسبان في كل الأقاليم بجانب اللغة الإقليمية الخاصة، والتي يطلق عليها وصف اللغة الأم للشعب الإسباني، إذ أنه لا يوجد إقليم إسباني واحد للغة. العامل الثاني يتمثل في التبعية الدينية لكنيسة الكاثوليكية، إذ أنه لا يوجد بين الأقاليم الإسبانية خلافات في الانتماء الديني للمواطنين.³⁸

³² أنظر: شتراوب، إيبهارد، مرجع سابق، ص 120 وما بعدها.

³³ أنظر: بفايفر، برند، مرجع سابق، ص 55 وما بعدها.

³⁴ أنظر، بوكساين، فيلهلم، {الإقليمية الإسبانية والنزعة القومية الكاتالونية} [ألماني]، في: الكتاب السنوي للقانون العام، المجلد 27، 1978، ص 60 وما بعدها.

³⁵ قارن: تروخيلو فرنانديز، غوميرزبنو، {الفدرالية الإسبانية الجديدة} [ألماني]، ترجمة سيلفيا ناتوريه، في: حلقة بحث القانون الدستوري الألمانية الإسبانية المشتركة التي عقدت في برلين بين 18 - 20 من حزيران لعام 1980، برلين، مطبعة دونكر وهومبولت، 1982، ص 116 وما بعدها.

³⁶ أنظر: آغا، أليزيو، {إسبانية} [إنكليزي]، في: الفدرالية والمجتمعات المدنية: حلقة بحث دولية، تحرير هانز بيتر شنايدر وآخر، الطبعة الأولى، بادن-بادن، مطبعة نوموس، 1999، ص 331.

³⁷ أنظر: نولون، ديتير وآخر، مرجع سابق، ص 15.

³⁸ أنظر: بفايفر، برند، مرجع سابق، ص 61 وما بعدها.

3.2. الوضع الاقتصادي غير المتوازن في الأقاليم الإسبانية

قسم الفقه الأقاليم الإسبانية من النواحي الثلاث القومية، اللغوية والاقتصادية إلى أقاليم لها تركيبها القومية واللغوية الخاصة بجانب بنية اقتصادية متطورة، وأخرى لها تركيبها القومية واللغوية الخاصة ولكن إلى جانب ذلك بنية اقتصادية مختلفة وثالثة ليس لها بنية قومية ذات بعد تاريخي وليس لها لغة خاصة، يضاف إلى ذلك بنية اقتصادية مختلفة. هذا التقسيم أثر - وما زال يؤثر - بشكل ملموس على توازن الأدوار بين الأقاليم وقدرة كل واحد منها على الوقوف في وجه الإدارة المركزية، وأدى بالتالي إلى نشوء اتجاهات أيديولوجية سياسية واقتصادية مختلفة ليس فقط في مضمار علاقة المركز بالأقاليم وإنما فيما يتعلق بعلاقة الأقاليم فيما بينها أيضا. بشكل عام كانت أغلب الأقاليم الإسبانية وقت تطبيق عملية الأقالمة تعاني من ضعف الهيكلية الاقتصادية وانحدار وعدم التوازن في البنية المالية بشكل ظاهر. هذه الصورة تنطبق عمليا على الأقاليم التي تعتمد على الزراعة، إضافة إلى الأقاليم التي تحتوي على صناعات خفيفة، أما الأقاليم الصناعية - على الأغلب الإقليميين التاريخيين كاتالونين وأرض الباسك - فقد حدث فيها تطور اقتصادي إلى حد ما.³⁹ هنا يجدر القول بأن تقسيم الأقاليم هذا والذي ارتبط بالثورة الصناعية في بداية القرن التاسع عشر قد تغير مع عملية تنمية الأقاليم التي انطلقت في بداية الثمانينات من القرن الماضي وأسست على مبدأ ضرورة التنمية الاقتصادية المتوازنة لكافة أقاليم الدولة كأحد أهم مبادئ عملية الأقالمة بشكل عام.⁴⁰ من ناحية أخرى كان التطور الاقتصادي في الإقليميين التاريخيين المذكورين سببا مهما من أسباب تصاعد النزعة القومية وتحولها إلى إشكالية في صميم بنية الدولة الإسبانية المركزية، سواء قبل الحرب الأهلية وصعود نظام فرانكو أو خلال حكم فرانكو، أو حتى في الوقت الحالي بعد حوالي ثلاثين سنة على نشوء النظام الإقليمي الإسباني. في ذات الوقت شكلت هذه القوة الاقتصادية عاملا دافعا لعملية الأقالمة، والتي أمنت لهذه الأقاليم إمكانية أكبر للاستفادة من مواردها دون الإحساس بالعبودية والاستغلال من قبل السلطة المركزية، هذا الإحساس الذي رافقه الكثير من النزاعات والحروب الدموية بين تلك الأقاليم والسلطة المركزية الإسبانية.⁴¹

بدورها سعت الأقاليم ذات البنية الاقتصادية المختلفة نوعا ما عن البنية الاقتصادية في كاتالونيا وأرض الباسك إلى إنشاء نظام إقليمي يقوم من جهة على التعاضد، ومن جهة أخرى يتيح لها حرية القرار فيما يخص مواردها الإقليمية، حتى لو كانت شحيحة، لأن القرار الاقتصادي حول استخدام هذه الموارد يكون أكثر فعالية إذا اتخذ من قبل سلطة الإقليم الأدنى بالمعادلات الاقتصادية المحلية، على أن يتخذ من قبل السلطة المركزية في مدريد على ضوء إحدائيات نظرية لا تمت للواقع الإقليمي على الأرض بصلة. بالنتيجة أظهرت عملية الأقالمة نفسها كلاعب رئيس في حل مسألة عدم التوازن الاقتصادي بين الأقاليم الإسبانية وذلك من خلال التركيز على التوازن بين مسألتها، هما: مفهوم تعادل النمو بين الأقاليم من جهة، والذي يعبر عنه بمبدأ المساندة بين الأقاليم الفقيرة والغنية وبين الخزينة المركزية والأقاليم الفقيرة؛ ومفهوم استفادة الأقاليم من مواردها الذاتية، والذي يعبر عنه بحق القرار الذاتي للأقاليم في المسائل المالية تبعا للخصوصيات الإقليمية.⁴²

3. تحديد معطيات الاستفادة من التجربة الإسبانية بالنظر إلى حيثيات الدعوى إلى أقالمة الدولة الأردنية

المتتبع لحيثيات خطاب جلالة الملك عبد الله في افتتاح الدورة العادية الثالثة لمجلس الأمة الأردني الرابع عشر بتاريخ الأول من كانون الأول لعام 2005 يمكن أن يستنتج التلاقي بين فكرة جلالته وما ذكر أعلاه من مبادئ الإقليمية من النواحي التالية:

- كون الملك دستوريا هو رأس الدولة حسب المادة 30 من الدستور الأردني، رأس السلطة التنفيذية حسب المادة 26 وأحد مركزي السلطة التشريعية حسب المادة 25،⁴³ فهذا يشير بشكل واضح بأن عملية تشكيل الأقاليم الأردنية ستنبنى على فكرة تحويل السلطة من المركز إلى الأقاليم. هذا التحويل يشكل الأساس في التأصيل القانوني الإقليمي لنظام الدولة المقبل. فالنظام الإقليمي الأردني سيبنى من حيث المبدأ على أقاليم ستستمد حقها في الوجود وفي ممارسة السلطة بصورة مبدئية من السلطة الأردنية المركزية، التي ستمثل نقطة البدء في عملية تقسيم إقليم الدولة الكلي إلى الكيانات الإقليمية الجديدة.

- توافق التعليل المبدئي لعملية الأقالمة على أسس دفع عملية التنمية وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في صنع القرار مع المبادئ العلمية لفكرة اللامركزية بشكل عام. هذا التوافق يطر جليا من خلال إقرار جلالته صراحة بقدرة أهل الإقليم على تقدير احتياجات إقليمهم بشكل أكفأ من السلطة المركزية.

³⁹ قارن: كونسيساو-هيلديت، أو غانيا دا، الاتجاهات اللامركزية في أوروبا الغربية. دراسة مقارنة في الإصلاحات الإقليمية في بلجيكا، إسبانية وإيطاليا [ألماني]، برلين، مطبعة برلين، 1998، ص 53 وما بعدها.

⁴⁰ أنظر: نولون، ديتز وأخر، مرجع سابق، ص 10 وما بعدها.

⁴¹ أنظر: بيرنيكر، والتز، {الدولة الموحدة المركزية مقابل النزعة القومية في المناطق: على سبيل المثال إسبانية} [ألماني]، في: الفدرالية والمركزية: المستقبل الأوروبي بين النموذجين الألماني والفرنسي، تحرير غونتر أمون وآخرون، الطبعة الأولى، بادن-بادن، مطبعة نوموس، 1996، ص 115 وما بعدها.

⁴² قارن: لويس كونسايس، روبين سي، {الإقليمية والنزعة القومية في إسبانيا: الجغرافية السياسية للغات وللتجاهات الانتخابية} [ألماني]، في: المحور الإظهارية الجغرافية، السنة 55، العدد 5، 2003، ص 18؛ كونسيساو-هيلديت، أو غانيا دا، مرجع سابق، ص 55.

⁴³ قارن: الرشواني، منار محمد، سياسات التكيف الهيكلي والاستقرار السياسي في الأردن، أبو ظبي، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، 2003، ص 57 وما بعدها؛ كوندغين، أولاف، الأردن [ألماني]، ميونخ، س. هيبك، 1999، ص 100 وما بعدها؛ ديتريش، ريناتا، تحول أو جمود؟ تطور السياسة الديمقراطية الأردنية بعد عام 1989 [ألماني]، هامبورغ، المعهد الألماني للدراسات الشرقية، 1999، ص 152 وما بعدها؛ ابراهيم، فرهد، {النموذج الإصلاحي الأردني: استمرارية وعدم استمرارية نظام الحكم} [ألماني]، في: السياسة والمجتمع النوليين، العدد 3، 2006، ص 81.

- ترك عدد الأقاليم التي يجب تشكيلها وطريقة تشكيلها مفتوحا على كل الاحتمالات، بحيث أن أهل المناطق التي تشكل الإقليم هم من سيقدر في النهاية الاتحاد مع بعضهم في بناء إقليمي. أي أن بناء الإقليم سينطلق من القاعدة دون فرض من قبل السلطة المركزية.

- تثبيت مفهوم المسؤولية الذاتية في الأقاليم، والتي تنتج مستقبلا عن اتخاذ القرار من قبل السلطات الإقليمية.
- الإشارة إلى تعددية المجالس المنتخبة في الإقليم يؤكد على أن ديمقراطية اتخاذ القرار سيكون لها العديد من المستويات على مستوى الإقليم الواحد. فجاناب المجلس التشريعي للإقليم سوف يكون لكل مستوى إداري داخل الإقليم مجلسه المحلي الخاص المتكون من أعضاء ينتخبون على المستوى المحلي ويقومون باتخاذ القرار الخاص بإقليمهم، وهذا ما يتفق مع المادة 121 من الدستور الأردني.

بالنظر إلى هذه المبادئ وإلى الشرح الموجز لعملية الأقاليم الإسبانية ربما يقول قائل بأن الوضع الأردني يختلف تماما عن الوضع في إسبانية، وبالتالي لا توجد قواسم مشتركة في عملية المقارنة. إن كان هذا الرأي يصح من ناحية أن البنية القومية والثقافية واللغوية لسكان الأردن مختلفة تماما عن الوضع في إسبانية، إلا أنه من ناحية أخرى لا يجب أن يفقد إلى تجاهل تجربة ناجحة في هذا المجال مضى عليها أكثر من ربع قرن. ما يمكن استنتاجه من اختلاف البنية الاجتماعية بين الأردن وإسبانية بأن دواعي الأقاليم وأسبابها في الدولة الأردنية تختلف عن دوافع إنشاء الأقاليم الإسبانية. فعملية الأقاليم في المملكة الأردنية لا يمكن أن تؤسس على أساس قومي أو لغوي أو تاريخي، لأن سكان المملكة ببساطة في غالبيتهم العظمى عرب يتكلمون اللغة العربية⁴⁴ والتطور التاريخي للدولة الأردنية هو تطور لسلطة مركزية تقبلها جميع المقيمين على الأرض الأردنية قامت بدمج كل القوى المحلية في نظام دولة واحدة، على الرغم من كل الصعوبات التي رافقت بناء وتطور نظام الحكم في التاريخ الأردني.⁴⁵ بناء على ذلك يتبين بأن عملية الأقاليم في الأردن يمكن أن تجد تعليلها في مفهومين اثنين نوه إليهما جلالة الملك في خطابه: مفهوم الاستفادة من الديناميكية الإقليمية ومزاياها في حكم الدولة، التي بينت أعلاه؛ المفهوم الآخر يتمثل في الفكر الاقتصادي خلف فكرة الإقليمية الإسبانية وما يعنيه من تعادل مالي بين الأقاليم،⁴⁶ إضافة إلى ذاتية التصرف بكم معين من الموارد الإقليمية لتطوير البنى الإقليمية بشكل مستقل عن المركز. إلى ذلك يمكن لإجراءات تشكيل الأقاليم الإسبانية أن تلعب دورا مهما في التكوين الشكلي لعملية الأقاليم الأردنية، خصوصا لجهة قواعد دمج المحافظات. هذه الخلفيات الثلاث سيتم التعرّيج عليها بشكل مفصل فيما يأتي.

1.3. المبادئ العامة للأقاليم في الدستور الإسباني وإمكانية إدماجها في عملية الأقاليم الأردنية

ما يميز عملية تشكيل الأقاليم الإسبانية بشكل رئيسي هو أن إقرار الدستور الإسباني في كانون أول من عام 1978 شكل نقطة البدء في عملية التركيب الإقليمي للدولة، أي أن هذه العملية حكمت منذ لحظة انطلاقها بنصوص الدستور. هذه الخصيصة تعني بأن المشرع الدستوري الإسباني قام بإدراج قواعد خاصة لعملية الأقاليم الإسبانية مثلت روح المبدأ الإقليمي وركزت أطره - التي شرحت أعلاه - في قالب دستورية ملزمة. هذه النقطة بشكل خاص ونظرا إلى مكانة الملك كمحرك للنظام الدستوري الأردني⁴⁷ وحامل زمام المبادرة في موضوع الأقاليم والمسؤول الأول والأخير عن التقسيمات الإدارية في المملكة حسب المادة 120 من الدستور تدفع إلى الجزم بأن عملية الأقاليم الأردنية يجب أن تبدأ من نصوص الدستور، التي يجب أن تعدل بصورة تتضمن إدماج أهم مبادئ الأقاليم في صورة دستورية ترسم صلاحية الأقاليم وتوازن بينها وبين صلاحيات السلطة المركزية. إذا كان تعليل الضرورة الدستورية لهذا النص ينصب بالدرجة الأولى على أن عملية الأقاليم في الأردن بالتوازي مع إسبانية يجب أن تقوم على النص الصريح في الدستور، فإنه من ناحية أخرى يجب

⁴⁴ من الضروري هنا التنويه بأنه يوجد على الأرض الأردنيين أقليةين إثنيين شركسية وشيشانية، إلا أنه وبسبب التركيب الكمي والجغرافي لهاتين الأقليةين فإنه لا يمكن اعتبارهما عاملا حاسما في التقسيم الإقليمي الأردني.

⁴⁵ قارن: تاضرس، ياسر، *البنية الإدارية والتطوير الإداري: في العلاقة بين الإدارة الذاتية وخطة التطوير في الأردن: الوضع الراهن واقتراحات للمستقبل [المانى]*، بوخوم، مطبعة شتوديوم بروكباير، 1984، ص 15 وما بعدها؛ سوسير، أشير، الأردن: دراسة حالة دولة بالغة الأهمية [إنكليزي]، واشنطن، معهد واشنطن لسياسة الشرق الأدنى، 2000، ص 5 وما بعدها، 119 وما بعدها؛ أموي، عبلا محمد، *الدولة والطبقات الاجتماعية في شرق الأردن: دراسة في استقلالية الدولة [إنكليزي]*، لوس أنجلس، أومي لخدمة رسائل الدكتوراه، 1993، ص 164 وما بعدها؛ حتر، ناهض، *تحولات جزرية في الأردن: 1994 - 2004*، القاهرة، المحروسة للنشر، 2004، ص 66 وما بعدها، 797 وما بعدها. بالتوازي مع مفهوم الدولة الأردنية يرى البعض بأنه حتى هذه اللحظة لم تتطور العصبية الوطنية الأردنية كما سموها لعدة أسباب منها الطبيعة القبلية للعلاقات في المجتمع الأردني وإشكالية وضع الفلسطينيين في الأردن. لتفاصيل ذلك انظر: الشاعر، وهيب عبده، *واقع الاقتصاد الأردني وأفاقه: الإطار السياسي والاجتماعي*، الطبعة الأولى، بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 2007، ص 134 وما بعدها؛ قارن: حتر، ناهض، مرجع سابق، 24 وما بعدها، 137 وما بعدها؛ ديتريش، ريناتا، مرجع سابق، ص 107؛ فتحي، شيرين ه.، *الأردن - هل يشكل أمة مخترة؟ ديناميكية الدولة والعشيرة وتكوين الهوية الوطنية [إنكليزي]*، هامبورغ، المعهد الألماني للدراسات الشرقية، 1994، ص 30 وما بعدها، 201 وما بعدها. في هذا المقام يجب التأكيد على أن الإشكالية الفلسطينية في الأردن لا يمكن اعتبارها إشكالية عرقية أو لغوية أو قومية كما في إسبانية لأن الفلسطينيين كالأردنيين يحدرون من العرق العربي ويتكلمون اللغة العربية وقد حصل أغلبهم من الناحية القانونية على كامل حقوق المواطنة، إضافة إلى ذلك فإن الفلسطينيين منتشرون على كامل الأرض الأردنية. هذا يؤدي إلى عدم اعتبارهم عاملا داخليا حاسما في تقرير أو عدم تقرير الإقليمية في الأردن، من وجهة نظر دستورية على الأقل. قارن: كوندغين، أولاف، مرجع سابق، ص 19 وما بعدها؛ الدباس، خالد، *الفلسطينيين في الأردن: اندماج، عدم الرضا الاجتماعي والنزاعات السياسية: دراسة عملية [إنكليزي]*، برلين، المطبعة العلمية، 2006، ص 35 وما بعدها.

⁴⁶ إن اهتمام الملك عبد الله بالاقتصاد الأردني عموما بدأ واضحا منذ اللحظة الأولى لاستلامه السلطة. قارن: كارول، كاتارينا بلو، *عمل كالمعتاد؟ الإصلاح الاقتصادي في الأردن [إنكليزي]*، لانهام، كتب ليكسينغتون، 2003، ص 192 وما بعدها.

⁴⁷ للاطلاع على جملة من التحليلات بخصوص الملكية في الأردن كعامل استقرار أنظر: ميدنيكوف، ديفيد، {الاستقرار الملكي والتحرر السياسي: نقاط اتصال بين الأردن والمغرب}، في: *الأردن في تحول (1990 - 2000) [إنكليزي]*، تحرير جورج جوفيه، الطبعة الأولى، لندن، مطبعة هرست وشركاه، 2002، 91 وما بعدها.

التركيز على فكرة أن النص في الدستور لا يهدف فقط إلى حفظ حقوق الأقاليم، وإنما يعني الضمانة الدستورية لإلزام السلطة الإقليمية بتحمل مسؤولية قراراتها ونتائج أعمالها. فالسلطة الإقليمية التي سنتشأ من خلال عملية الأقامة ليست نتاجاً لتقسيمات لامركزية إدارية، وإنما هي نتاج لعملية تشكيل لا مركزي سياسي يتركز حول إدارة الأقاليم لشؤونها الذاتية.⁴⁸ هنا يكمن التأثير المتعاكس للمادة 120، إذ أنها من ناحية تعطي السلطة المركزية الحق بالتقسيم الإداري اللامركزي، ولكن من ناحية أخرى ينصب هذا الحق على البنية الحالية المركزية للدولة الأردنية وليس على البنية الإقليمية المستقبلية. فنشوء الأقاليم لا يعني مجرد نشوء وحدات إدارية جديدة في الدولة، وإنما يمثل هيكله جديدة للدولة تنصب على النواحي التشريعية، التنفيذية، الإدارية والقضائية. من هذا التعليل النظري يمكن القول بأن نقطة الانطلاق في عملية تحويل السلطة للأقاليم، والتي تمثلت بإرادة الملك كراس السلطة التنفيذية، يمكن تأصيلها على المادة 120 من الدستور الحالي، أما نشوء الأقاليم وكيونتها في البنيان القانوني للدولة الأردنية فيجب أن يؤسس على نصوص دستورية جديدة لها قدرة الإلزام المزدوج للسلطتين الإقليمية والمركزية.

أ. مبدأ التوازن بين الوحدة الكلية للدولة والحكم الذاتي في الأقاليم

مع أن الدستور الإسباني – كما ذكر أعلاه – قد أقر حق الحكم الذاتي للقوميات الإسبانية في المادة الثانية وأسس بذلك الدولة الإسبانية الإقليمية، إلا أن المشرع الدستوري الإسباني لم يقر هذا الحق فقط، وإنما شدد صراحة على وحدة الأرض، الإقليم والأمة الإسبانية في عدة مواقع في الدستور. فالمقدمة تتحدث عن الأمة الإسبانية، التي تنضوي تحتها كل الشعوب، اللغات والثقافات الإسبانية؛ والمادة الأولى فقرة 2 من الدستور تعتبر صراحة أن الشعب الإسباني بكيته هو مصدر السلطات؛ وفي الفقرة الثالثة يحدد الشكل السياسي للدول بالملكية البرلمانية. أما المادة الثانية فقبل أن تعترف بحق الحكم الذاتي للأقاليم شددت على مفهوم عدم قابلية تجزئة الأمة الإسبانية والوطن الإسباني. هذا التشديد لمفهوم الوحدة يرتبط ارتباطاً لا يقبل التجزئة بالوضع الدستوري للنتاج الإسباني، الذي يوصف في الفقرة الأولى من المادة 56 بأنه رأس الدولة والضامن لوحدها واستمرارها. عليه يمكن الجزم بأن مفهوم الوحدة في الدستور الإسباني بصفاته التي تتمثل بوحدانية الشخصية الإسبانية من وجهة نظر القانون الدولي والدستوري، ووحدة القوات المسلحة والجنسية الإسبانية، ينصب ليس فقط على كلية الدولة وسلطاتها المركزية، وإنما يشمل أيضاً الأقاليم وسلطاتها الإقليمية، التي تمثل جزءاً من الصورة العامة لنظام الدولة. هذا المفهوم الوحداني هو الضامن لاندماج المراكز الإقليمية المتعددة في بنيان الدولة الإسبانية، مما يسهل عملية السيطرة على الاتجاهات الانفصالية في الأقاليم. بمفهوم آخر يشكل الحق في الحكم الذاتي جزءاً من فلسفة الوحدة في البنية الدستورية الإسبانية، التي تتشكل بصورة فعلية من التعددية الإقليمية والقومية على الأرض الإسبانية. هذا الحق يتمثل في التوزيع العامودي للسلطات المؤسس على مبادئ التكاملية واللامركزية السياسية، والذي يعني بالمحصلة بأن مفهومي الوحدة والحق في الحكم الذاتي هما مفهومان متكاملان، يعاملان بشكل متواز في الدستور ويعطي كل منهما للأخر معناه الدستوري، الذي يبدو واضحاً في عملية تقاسم السلطة ضمن الوحدة الإسبانية الكلية.⁴⁹

بالتوازي مع مفهوم الوحدة في الدستور الإسباني يمكن النظر بداية إلى مفهوم الوحدة في الدستور الأردني، فالمشرع الدستوري الأردني عبر في المادة الأولى من الدستور عن وحدانية الدولة من خلال التشديد على عدم قابلية ملك الدولة الأردنية للتجزئة بأية حال من الأحوال. علاوة على ذلك وبجانب وحدة الجنسية الأردنية والقوات المسلحة كما في الدستور الإسباني يمكن للعرش الأردني – كما العرش الإسباني – أن يلعب دوره التوحيدي والتمثيلي لشخصية الدولة بكيته الإقليمية والمركزية. فالملك الأردني حسب المادة 30 من الدستور هو رأس الدولة في الدولة المركزية الحالية ورمز وحدتها، بالتالي وبالاستناد إلى المادة 56 فقرة 1 من الدستور الإسباني يمكن أن تضاف عبارة إلى المادة 30 من الدستور الأردني عند تحول الدولة الأردنية إلى دولة إقليمية تشير إلى أن الملك هو ضمانة وحدة الدولة واستمرارها بكامل أقاليمها، إضافة إلى كونه بالأساس رأس الدولة. من هذا المنطلق يمكن إعطاء الأقاليم الأردنية على النموذج الإسباني الحق الكامل في الحكم الذاتي على أن يراعى في ذلك أيضاً التوازن مع المفهوم الوحداني الذي يمثلته الملك. من ناحية أخرى تؤدي هيكله الكينونية الوحدانية للدولة بأقاليمها وسلطاتها المركزية في شخص الملك إلى التشديد على ضرورة السير بعملية بناء الأقاليم الأردنية بعيداً عن المادة 120، التي صيغت لدولة مركزية أردنية. السبب الرئيسي في ذلك هو أن الأقاليم لا يجب النظر إليها على أنها مجرد وحدات إدارية تابعة للسلطة المركزية، وإنما على أنها كيانات سياسية في صميم الجسم المتحد للدولة الأردنية. هذه الكيانات الإقليمية يجب أن تحتل مكانها في البناء الدستوري للدولة الأردنية وتعامل دستورياً على قدم المساواة مع السلطات المركزية، ويجب أن ينبثق تمثيلها في الوحدة الأردنية من شخص الملك كراس لكلية الدولة.

⁴⁸ هنا يجب التنويه إلى أن بعض الآراء تفضل التغيير اللامركزي الإداري على التغيير الإقليمي الشامل لنظام الدولة السياسي ولبنيته الاجتماعية المركزية. قارن: فوش، أنيا، ملاحظات من الداخل حول إعادة البناء الاقتصادية: تأثيرات وفعالية عملية مناسبة البنية في الأردن (1989 – 1999) [ألماني]، فرانكفورت-ماين، مطبعة بيتر لانغ، 2001، ص 254 وما بعدها. حتى اللامركزية الإدارية التي فضلها الكاتبة على تغيير البنية الجذري خلال عملية الأقامة نظرت إلى تطبيقها في الأردن نظرة نقدية منوهة إلى فكرة أن البحث العلمي لم يستطع بالمطلق إثبات أن اللامركزية الإدارية مسؤولة عن نجاح عملية التطوير الاقتصادي في الدولة. على أن المتطلع إلى التجربة الإسبانية لا يمكن له أن يتقبل رأيها دون تحفظ.

⁴⁹ أنظر: فينلاندا، كيرستين، مرجع سابق، ص 92 وما بعدها.

لإيضاح النقد القانوني على بناء عملية الأقلمة الأردنية على أساس المادة 120 من الدستور يجب العودة قليلا إلى تحليل حق الحكم الذاتي في الدستور الإسباني. فالحق المعترف به للقوميات والأقاليم الإسبانية بصراحة المادة الثانية من الدستور يجد محتواه العملي في المادة 137 من الدستور، والتي تقسم إقليم الدولة الإسبانية إلى أقاليم، محافظات وبلديات وتعطي في الوقت ذاته هذه الكيانات الثلاث حق الحكم والتقرير الذاتي فيما يخص مصالحها الإقليمية، الإدارية والبلدية. على أن المحكمة الدستورية الإسبانية أقرت باختلاف ماهية هذا الحق بالنسبة لكل كيان من الكيانات اللامركزية الثلاث. فبينما ينصب حق الحكم في الأقاليم على مفهوم اللامركزية السياسية، تمثل اللامركزية الإدارية جوهر هذا الحق في المحافظات والبلديات.⁵⁰ بنظرة إلى المادة 120 من الدستور الأردني يمكن اعتبار هذه المادة أساسا للتنظيم الإداري للدولة، أو لبناء الإدارة المركزية أو فروعها في الأقاليم، لكن ليس للتنظيم الإقليمي للدولة. وهنا يجدر التنويه إلى أن المشرع الدستوري الأردني في المادة 121 من الدستور ضمن بالتوازي مع الدستور الإسباني حق الإدارة الذاتية في المحافظات والبلديات. هذا النص الدستوري يدل دلالة واضحة على أن اللامركزية الإدارية في الدولة الأردنية مطبقة ومصونة دستوريا من حيث المبدأ، على الرغم من الانتقادات الكثيرة على طريقة تطبيقها.⁵¹ من ناحية أخرى يعزز الاعتقاد بضرورة بناء اللامركزية السياسية الأردنية على أسس دستورية جديدة قائمة على التعديل والإضافة على مواد الدستور.

ب. مبادئ الاندماج في دستور الدولة الإقليمية

بالرغم من أن المشرع الدستوري الإسباني نص على هذه المبادئ بصورة صريحة في مواد الدستور، يمكن استنتاج هذه المبادئ من مفهوم الإقليمية الموضح أعلاه، أو من مفهوم التوازن بين مبدئي الوحدة والحكم الذاتي كأساس للبناء الإقليمي.⁵² هذه المبادئ تشكل الجوهر العملي للفكرة الإقليمية وتمثل بالنسبة للخطوة الإقليمية الأردنية المقابلة صورة مثالية يمكن البناء عليها. المبادئ بالتعداد هي: المشاركة، المساواة، التعاضد ووحدة النظام الاقتصادي.

أ.أ. مبدأ المشاركة السياسية

بعد أن عرف المشرع الدستوري الإسباني في المادة الأولى فقرة 1 من الدستور إسبانية بأنها دولة قانون ديمقراطية اجتماعية، حدد القيم العليا للنظام القانوني الإسباني بالحرية، العدالة، المساواة والمشاركة السياسية. هذه المشاركة لا تنصب فقط على شكل الحكم الديمقراطي للدولة، إنما تتعدى ذلك لتمثل في النظام الإقليمي الإسباني ما يسمى بالمشاركة الإقليمية. هذا يعني بأن وجود الأقاليم وحققها في الحكم الذاتي من جهة، ووجود الوحدات الإدارية الأخرى ولا مركزيتها الإدارية من ناحية ثانية يمثلان جوهر النظام الإقليمي الإسباني والهيكلي السياسية الإسبانية، التي تشترك فيها الأقاليم والوحدات الإدارية إلى جانب السلطات المركزية. علاوة على ذلك فإن حق الأقاليم، المحافظات والبلديات في الوجود ضمن بناء نظام الدولة هو حق مطلق لا يمكن للسلطات المركزية إلغاؤه.⁵³ من هنا يجب التأكيد مجددا على ضرورة إدراج حقوق الأقاليم الأردنية – ومنها حق المشاركة والوجود – في الهيكل السياسي للدولة الأردنية في الدستور. هذا يمكن أن يتم ببساطة بتوسيع مفهوم المشاركة الديمقراطية المطبقة في الأردن من خلال انتخابات مجلس النواب والانتخابات البلدية⁵⁴ إلى مشاركة إقليمية ديمقراطية تشمل كلية الدولة الإقليمية الأردنية المستقبلية.

ب.ب. مبدأ المساواة

من ملاحظة المادة الأولى من الدستور الإسباني يتضح بأن المشرع الدستوري قد نص على مبدأ المساواة كقيمة عليا من قيم النظام القانوني في الدولة الإسبانية. هذا المبدأ يلعب في الهيكلي الإقليمية للدولة دورا مركزيا من ناحيتين: من ناحية أولى ينصب على الأفراد الذين لهم في كل الأقاليم الإسبانية ذات الحقوق وعليهم ذات الواجبات كما هو منصوص عليه بشكل صريح في المادة 139 فقرة 1 من الدستور، من ناحية ثانية يشمل أيضا الأقاليم التي يجب أن يكون لها نفس الوضع القانوني في النظام الحقوقي الإسباني. لكن حق المساواة لا يعني تحديدا وتقييدا لحرية الأقاليم في التنظيم الذاتي التي تنبع من تطبيق مبدأ الحكم الذاتي كأساس للنظام الإقليمي؛ وإنما يتعلق بالدرجة الأولى بالمادة 138 فقرة 2 من الدستور الإسباني، والتي تمنع الأقاليم من سن أنظمتها الإقليمية الخاصة بشكل يؤدي إلى مفارقات اجتماعية واقتصادية بينها وبالتالي إلى خلل في

⁵⁰ قارن: بيلو، بهان-كريستيان، {البلديات والمحافظات في دولة المشاركة الإقليمية: الوضع الحالي للحق الدستوري للبلديات الإسبانية} [ألماني]، في: الكتاب السنوي للقانون العام، المجلد 43، 1995، ص 513 وما بعدها.

⁵¹ قارن: تاضرس، ياسر، مرجع سابق، ص 57 وما بعدها، 67 وما بعدها، 99 وما بعدها، 156 وما بعدها، 180 وما بعدها؛ حتر، ناهض، مرجع سابق، ص 413 وما بعدها؛ ديتريش، ريناتا، مرجع سابق، ص 119 وما بعدها. تطوير وتحديث ممارسة اللامركزية الإدارية على مستوى البلديات يرتبط بما يسمى تنمية المجتمعات المحلية، التي تهدف إلى رفع المستوى العام في الأحياء الفقيرة من المدن وفي المناطق النائية. أنظر: المقتي، إنعام، {التنمية الاجتماعية وبناء المستقبل العربي: الأردن نموذجا}، في: الإصلاح الاقتصادي والتنمية البشرية في الأردن، تحرير خالد الوزني، الطبعة الأولى، عمان، مؤسسة عبد الحميد شومان، 1999، ص 147 وما بعدها [139 – 151]، الرشواني، منار محمد، مرجع سابق، ص 50.

⁵² أنظر: فيدما، توماس، مرجع سابق، ص 197.

⁵³ قارن: بالاجور ساليجون، فرانسيسكو، {التجمع المتمتع بالحكم الذاتي أندالوسيا في عملية بناء الدولة الإقليمية الإسبانية} [ألماني]، ترجمة ستيفان ريشيرت، في: الكتاب السنوي للقانون العام، المجلد 47، 1999، ص 110.

⁵⁴ للاطلاع على تطور مفهوم الانتخاب في الأردن شكل موسع راجع: ديتريش، ريناتا، مرجع سابق، ص 203 وما بعدها.

تساوي حقوق الأفراد في الأقاليم وفقدان التوازن في إقليم الدولة الكلي.⁵⁵ من هذا المنطلق ينصب حق المساواة على كل جوانب وجود الأقاليم، حرية تنظيمها وعلاقتها بالحكومة المركزية بشرط أن لا تؤدي الأنظمة الإقليمية إلى تخلل في النظام الإقتصادي والاجتماعي. بموازاة مفهوم المساواة في الدستور الإسباني نص الدستور الأردني في المادة السادسة فقرة 1 على المساواة المطلقة بين الأردنيين في الحقوق والواجبات بغض النظر عن تواجدهم الجغرافي على الأرض الأردنية. هذه المادة القانونية يمكن توسيعها لتشمل المساواة بين الأقاليم التي ستؤسس؛ مع الأخذ بعين الاعتبار بأن لا يؤدي تعدد الأنظمة القانونية الإقليمية إلى حدوث خلل في مساواة الأفراد في الحقوق بين الأقاليم وخصوصا في المجال الإقتصادي، كما شدد على ذلك المشرع الدستوري الإسباني. ضرورة الحرص على هذه الناحية تجد تبريرها المحوري في عدم ربط مفهوم المواطنة والحقوق الناشئة عنها – خصوصا من الناحية الاقتصادية – بالحدود الإقليمية في الدولة، وبالتالي تفادي إشكالية ربط الإقليمية بالتمييز لصالح فئة إقليمية أو جماعة مناطقية معينة.

ت.ب. مبدأ التعاضد

بجانب التشديد على وحدة الأمة الإسبانية والوطن الإسباني الأم إضافة إلى الحق بالحكم الذاتي للأقاليم والقوميات أقر المشرع الدستوري الإسباني في المادة الثانية من الدستور واجب التعاضد بين تلك الأقاليم والقوميات المتمتعة بالحكم الذاتي. تبعا لذلك أقرت المادة 138 فقرة 1 بأن من واجب السلطات المركزية الحرص على وضع مبدأ التعاضد المنصوص عليه في المادة الثانية موضع التطبيق الفعال، وذلك باتخاذ كل الإجراءات الممكنة التي تضمن خلق توازن اقتصادي عادل بين كل المناطق الإسبانية في كل الأقاليم. علاوة على ذلك تلتزم الدولة في عملية وضع مبدأ التعاضد موضع التنفيذ بمراعاة الوضع الخاص في الجزر ذات البنية الاقتصادية المتخلفة. من هذا المنطلق نصت المادة 156 فقرة أولى على أن حق الأقاليم بالاستقلال المالي – كأهم جانب من جوانب الحكم الذاتي فيما يخص ممارسة الاختصاصات الإقليمية وتطويرها – يرتبط بواجبي التنسيق مع الإدارة المالية المركزية والتعاضد بين جميع الإسبان في جميع الأقاليم.⁵⁶ أي أن هذين العاملين يمثلان تقييدا لإطلاق الحق في الحكم الإقليمي الذاتي من الناحية المالية والضريبية، كما نصت على ذلك بشكل واضح المادة 156 فقرة 2 والتي – بالرغم من إعطائها الحق للأقاليم بفرض الضرائب – قامت بالفرض – على هذه الأخيرة – بالالتزام بنصوص القوانين المركزية إضافة إلى الأنظمة الإقليمية الخاصة عندما تقوم بفرض ضرائب إقليمية. على أن التطبيق الأكثر فعالية لمبدأ التعاضد يبقى الإلزام بتصحيح عدم التوازن الاقتصادي بين الأقاليم المنصوص عليه في المادة 158 فقرة 2. لهذا الغرض يلزم المشرع الدستوري السلطات المركزية بإنشاء صندوق التوازن للاستثمار ووضع عائداته تحت سلطة البرلمان المركزي صاحب الحق بإعادة توزيع موجودات الصندوق على الأقاليم وفي بعض الأحيان على المحافظات لغرض الاستثمار.

كما يتضح من هذا الشرح الموجز فإن المشرع الدستوري حرص على إحاطة مبدأ التعاضد في الدولة الإسبانية الإقليمية بجملة من الضمانات والواجبات الدستورية، وهذا ما يظهر أهمية هذا المبدأ في الدولة الإقليمية، لا بل يدفع إلى الاعتقاد بأن مبدأ التعاضد هو أهم مرتكز من مرتكزات إنشاء الدولة الإقليمية التي تقر بالحكم الذاتي والاستقلالية المالية للأقاليم بشرط أن تخصص الغنية منها جزءا من عائداتها لدعم البنية الاقتصادية للأقاليم الفقيرة وبالتالي تحقيق التوازن الاقتصادي في الدولة ككل.⁵⁷ عليه فإن هذا المبدأ يجب أن يكون المحدد المعياري لعملية الأقاليم في الأردن، والتي لا يمكن إلا أن تنطلق من مفهوم التطوير المتوازن لكافة مناطق الدولة الأردنية من خلال نص دستوري يوجب على الأقاليم الغنية مساندة الفقيرة و يعطي السلطات المركزية صلاحية دعم الاستثمارات في المناطق الأقل تطورا بما يؤمن النهوض ببنيتها الاقتصادية. بملاحظة الوضع الاقتصادي الحالي في المناطق الأردنية يجد المرء بأن معظم خيوط الاقتصاد الأردني تتركز في العاصمة مدينة ومحافظته، والتي تتمتع ببنية اقتصادية متطورة مقارنة مع المناطق الأخرى.⁵⁸ مقابل ذلك تتركز أغلب الثروات المعدنية الأردنية – على شحتها – في جنوب وغرب البلاد، الجنوب يحتوي إضافة إلى ذلك على الميناء الوحيد في الأردن.⁵⁹ من ناحية أخرى تتركز الموارد الزراعية في غرب الأردن وشمالها.⁶⁰ هذا الوضع يفرض على المشرع

⁵⁵ أنظر: هاينيمان، توبياس، *الإقليمية بين تطوير البنية الداخلية للدولة والمشاركة الأوروبية: دراسة قانونية مقارنة [ألماني]*، برلين، المطبعة العلمية، 2001، ص

85.

⁵⁶ أنظر: بلانكي، هرمان-جوزيف، *الفدرالية وقدرة الاندماج: الجمهورية الاتحادية الألمانية، إسبانية، إيطاليا وبلجيكا كدول لامركزية في الجماعة الأوروبية [ألماني]*، برلين، مطبعة دونكر وهومبلوت، 1991، ص 69 وما بعدها.

⁵⁷ قارن: نولون، دينز وآخر، مرجع سابق، ص 13 وما بعدها.

⁵⁸ البنية الاقتصادية في العاصمة ترتبط بشكل أو بآخر بالوضع السكاني العام لها وتتركز حوالي 40% من المجموع الكلي لسكان الأردن فيها. للإحاطة بتفاصيل هذا الموضوع أنظر: الشاعر، وهيب عبده، مرجع سابق، ص 34 وما بعدها، 100 وما بعدها، 193.

⁵⁹ قارن: الشاعر، وهيب عبده، مرجع سابق، ص 92 وما بعدها. كما يتضح من تعليقه فإن الوضع الإداري الخاص الذي أعطي للعقبة لم يساعد على التخلص من عقبات البيروقراطية مع الحكومة المركزية ولم يساهم بشكل فعال في تطوير ديناميكية اتخاذ القرار، وذلك بسبب إشكاليات انتخاب وتأهيل القيادات الإدارية المحلية. من جهة أخرى أثر الاعتراف بحق العقبة الحصري في موارد ميناها تأثيرا سلبيا لما سببه من فقدان الخزينة العامة لهذه الموارد. هذا النقد يوجب أمرين اثنين: من ناحية أولى يجب ربط التكوين الإداري المستقل في العقبة بسلطة إقليمية تشريعية قادرة على الرقابة والمحاسبة. من ناحية ثانية يجب أن توزع العوائد بين الخزينة المركزية والمحلية، أو على ثلاث مستويات محلية، إقليمية ومركزية، لكي تبقى السلطة المحلية في العقبة مرتبطة بقرارها جزئيا مع المركز، لا أن تنفرد بالتقرير حول كافة الموارد الآتية من الميناء الوحيد في البلاد. على الرغم من الانتقادات الموجهة إلى قانون العقبة يجدر القول هنا بأن الكثير من الآراء ترى في القانون فرصة تاريخية لتحسين وتطوير وضع المنطقة. لهذا الغرض أنظر على سبيل المثال: بلناجي، عقل، *إنمط جديد في الحكمة المؤسسية*، في: *قواعد وآفاق التحديث في الأردن*، مراجعة وتقديم منذر واصف المصري، الطبعة الأولى، عمان، مؤسسة عبد الحميد شومان، 2005، ص 163 وما بعدها [163 – 172].

الدستوري أو القانوني – مقارنة مع وضع الأقاليم الإسبانية والضمانات الدستورية لمعادلة أوضاعها الاقتصادية – الموازنة بين حق كل جزء من أجزاء المملكة بالاستفادة من ثرواته، وواجبه المساهمة في التمويل الكلي للدولة ومساندة التوازن الاقتصادي في الأقاليم كافة من خلال دعم البنية الاقتصادية للأقاليم الفقيرة. علاوة على ذلك يجب التشديد في الدستور على أن مبدأ التعاقد هو مبدأ إلزامي للسلطات المركزية التي عليها واجب السعي لمعادلة الأوضاع بين أقاليم الدولة الأردنية المختلفة.⁶¹ هنا يمكن للبرلمان الأردني بالتعاون مع الملك كضامن لوحدة الدولة الأردنية أن يلعب دوراً مركزياً في إعادة توزيع العائدات بين الأقاليم مختلفة البنية الاقتصادية.

هذه الضرورة لترابط وتوازن المبادئ الاقتصادية في الدولة الإقليمية الأردنية تتلاقى من ناحية أخرى مع المفهوم الأوسع لمبدأ التعاقد في النظام الدستوري الإسباني. فمبدأ التعاقد في الدولة الإقليمية الإسبانية يلتقي بمفهوم الولاء الاتحادي في الدول الاتحادية، وخصوصاً في النظام الاتحادي الألماني، هذا المفهوم الذي يعني بأن كل السلطات العامة في الدولة سواء أكانت سلطات مركزية أو إقليمية ملزمة بمراعاة القواعد العامة للنظام الدستوري – روحاً ونصاً – وبالسعي للحفاظ على استمراريته وبالتصرف بما يضمن أكبر قدر من تحقيق المنفعة العامة؛ أي أن هذا المبدأ يعني بكلمة موجزة الولاء الدستوري بكامل أبعاده.⁶² فهذا الإلزام الذي ينتج عن إدراج مبدأ التعاقد في الدستور الأردني هو الضمانة الحقيقية لتحقيق أهداف الأقاليم والنهوض بالواقع الإقليمي الاقتصادي بشكل خاص، والحضاري في الدولة الإقليمية المستقبلية الأردنية بشكل عام.

ث.ب. مبدأ وحدة النظام الاقتصادي

هذا المبدأ هو مبدأ قضائي غير منصوص عليه بهذه الصراحة في الدستور، أوجدته المحكمة الدستورية الإسبانية من خلال ربط عدة مواد دستورية مع بعضها. على رأس تلك النصوص يكمن المنع الوارد في المادة 139 فقرة 2، والتي تنص على أنه ممنوع على أية دائرة أو سلطة إسبانية أياً كان نوعها – سواء مركزية أو إقليمية – أن تقوم باتخاذ إجراءات تقيد بشكل مباشر أو غير مباشر حرية تنقل، إقامة وعمل الأشخاص على الأرض الإسبانية، أو حركة البضائع بين الأقاليم الإسبانية. المنع هنا لا يمكن فصله طبعاً عن نص الفقرة الأولى من ذات المادة، والتي تنص على أن الإسبان لهم في كل أرجاء الدولة الإسبانية – أي في كل الأقاليم – نفس الحقوق والواجبات. من ذلك ومن مبادئ المساواة والتعاقد المشروحة أعلاه أقرت المحكمة الدستورية مبدأ وحدة النظام الاقتصادي الإسباني في كافة الأقاليم بما يتضمنه من وحدة الأسواق والشروط الأساسية لممارسة النشاطات الاقتصادية في كافة الأقاليم، إضافة إلى حرية تنقل البضائع، العمالة ورؤوس الأموال بينها.⁶³ بالرغم من ذلك لا يجب أن يفهم هذا المبدأ على أنه إلغاء للشخصية الاقتصادية الإقليمية، ولكن هدفه إيجاد حد أدنى من وحدة المبادئ الاقتصادية على الأرض الإسبانية، والتي لا تعني بأية حال من الأحوال وحدة الشكل أو التنظيم. من هذا الفهم لمبدأ الوحدة الاقتصادية يمكن إدراج مبدأ دستوري ينص على وحدة القواعد العامة للنظام الاقتصادي في كافة الأقاليم المستقبلية الأردنية.⁶⁴ إضافة إلى ذلك يجب ضمان حرية التنقل، العمل، الإقامة لكافة الأردنيين وحرية حركة البضائع ورؤوس الأموال بين الأقاليم الأردنية. في هذا المقام تلعب المساواة المطلقة في الحقوق حسب المادة 6 من الدستور الأردني والنص على حق العمل لكافة الأردنيين وفي كافة أنحاء الدولة وفق فحوى المادة 23 فقرة 1 دوراً مركزياً.

2.3. المبادئ الإجرائية الرئيسية لتشكيل الأقاليم الإسبانية كأساس ممكن لهيكلية الأقاليم في الأردن

بداية يتعين التنويه إلى أن قواعد بناء الأقاليم الإسبانية المنصوص عليها في الدستور الإسباني قد استندت في أصلها التاريخي إلى نصوص دستور عام 1931 والطريقة التي سنّها المشرع الدستوري آنذاك، والتي كانت الأساس لتشكيل الإقليميين التاريخيين كاتالونيا وأرض الباسك. على أن المشرع الدستوري في دستور 1978 لم يهدف من النص على إجراءات تشكيل الأقاليم فقط إتاحة الفرصة لتكوين الأقاليم التاريخية، إنما هدف بالمطلق إلى تشكيل دولة إقليمية ديمقراطية

⁶⁰ قارن: صالح، حسن أ.ك، {مصادر المياه وإنتاج الغذاء في الأردن}، في: *السياسة والاقتصاد في الأردن [إنكليزي]*، تحرير رودني ويلسون، الطبعة الأولى، لندن، روتليدجي، 1991، ص 17 وما بعدها. من المهم الإشارة بأن هذا التقسيم الاقتصادي ذكر على سبيل المثال. إضافة إلى هذا التوزيع للمجالات الاقتصادية يجدر بالذكر أن السياحة كمحور أساس من محاور الاقتصاد الأردني تخضع بمعظمها لسلطة الهيئات المحلية، التي جعلت منها – وبسبب سيطرتها في هذا المجال – أحياناً عامل ضغط على الحكومة المركزية في عمان. قارن: فونش، أنيا، مرجع سابق، ص 193 وما بعدها، 202 وما بعدها؛ دون، بينترال، {التخطيط السياحي وعدم الاستقرار الإقليمي: نتائج التوسع الهائل في قطاع السياحة الأردني} [إنكليزي]، في: *التطور الدولي ورقابة التخطيط*، الإصدار 28، العدد 3، 2006، ص 318 وما بعدها؛ رايدل، مارغريت، {حدود للتطوير المستديم: الاستراتيجية الأردنية السياحية دائمة الأثر} [إنكليزي]، في: *مجلة دراسات آسيا وأفريقيا*، الإصدار 41، العدد 5-6، 2006، ص 446 وما بعدها. هذا الموضوع يشكل سبباً إضافياً لعملية الأقاليم، بحيث أن الإدارة المحلية أو البلدية يجب أن تخضع لرقابة سلطة تشريعية محلية.

⁶¹ الكثير من الكتاب يشددون في هذا المضمار على ضرورة تنمية الريف، لأن الريف الأردني يعاني من ضعف البنية الاقتصادية. قارن: حنتر، ناهض، مرجع سابق، ص 300 وما بعدها.

⁶² قارن: فيندلاند، كيرستين، مرجع سابق، ص 97.

⁶³ أنظر، فيدمان، توماس، مرجع سابق، ص 198.

⁶⁴ هنا يجب التأكيد على أن وحدة المبادئ الاقتصادية لا تعني بأية حال من الأحوال مركزية القرار السياسي بخصوص الاقتصاد، والتي كانت سائدة في مرحلة ما قبل التحرير الاقتصادي. للاطلاع على هذا المفهوم أنظر: كارول، كاتارينا بلو، مرجع سابق، ص 35 وما بعدها، 42 وما بعدها.

مبنية على أسس اللامركزية السياسية.⁶⁵ بناء على ذلك قام المشرع الدستوري في المادة 143 فقرة 1 – وبعد الإقرار بالحق في الحكم الذاتي للأقاليم والقوميات في المادة الثانية والتقسيم الصريح للإقليم الإسباني إلى أقاليم ومحافظة وبلديات متمتعة بحق الحكم الذاتي في المادة 137 – بمنح الحق الحصري في بناء الأقاليم لكل من المحافظات المتجاورة، المحافظات بشكل فردي والجزر. لممارسة هذا الحق اشترط الدستور إما أن يكون بين المحافظات المنكثلة في إقليم خصائص تاريخية، ثقافية واقتصادية جامعة، أو أن تمثل المحافظات التي ستشكل اقليماً بشكل منفرد وحدة إقليمية من الناحية التاريخية. من ذلك يستنتج بأن الحق الفعلي بالحصول على الحكم الذاتي وضع في يد المحافظات كشخصية اعتبارية بحدودها التي تعود إلى عام 1833، مع أن هذا الحق بصورته المطلقة هو حق للأقاليم والقوميات على الأرض الإسبانية. السبب في إقرار الحق الإقليمي للأقاليم للمحافظات هو أن مرور الزمن خلق ترابطاً بين السكان القاطنين على إقليم المحافظة جعلهم يحسون بانتماء محافظي واحد، من ناحية أخرى هدف المشرع الدستوري الإسباني إلى تجنب نشوء أقاليم صغيرة عاجزة عن الاكتفاء الذاتي.⁶⁶ هذا التعليل – من ناحيته – يمكن أن يصلح أيضاً لعملية تكوين الأقاليم من خلال دمج المحافظات الأردنية. فعملية الدمج هذه وإذا كانت لا تستند إلى أساس تاريخي ثقافي كما في إسبانية، إلا أنها يجب أن تبنى على الأساس الإداري المتمثل في التقسيم الحالي للمحافظات دون محاولة رسم جديد للحدود، لأن التاريخ الإداري المشترك بين الأفراد القاطنين في محافظة واحدة أسهم بشكل أو بآخر في خلق انتماء مشترك بين الأفراد لهذه المحافظة.⁶⁷ هذا الانتماء يجب أن يشكل الدعامة الأساسية للانتماء الأكبر إلى الإقليم المشترك الذي يضم محافظات مختلفة، ويشكل بالتالي شخصية تشريعية عليا لشؤون هذه المحافظات.

بجانب منح المحافظات الحق الحصري بتكوين الأقاليم يرى المتمعن في عملية الأقاليم الإسبانية أن المشرع الدستوري حاول أن ينأى بنفسه عن وضع شكل محدد لتقسيم الدولة الإسبانية إلى أقاليم، فأمر تكوين الأقاليم ترك برمته للإرادة المشتركة للمحافظات التي تجمعها الخصائص الثقافية، التاريخية والاقتصادية المشتركة دون التعيين الإسمي أو العددي.⁶⁸ هذا الموقف الدستوري شكل ما يمكن تسميته مبدأ حرية التكوين الإقليمي، والذي تمثل بصورة خاصة بأن حق المبادأة لتشكيل الإقليم يعود حسب المادة 143 فقرة 2 إلى مجالس المحافظات ونسبة معينة من المجالس البلدية في تلك المحافظات. مقارنة مع ذلك جاءت مبادرة جلالة الملك أيضاً بشكل عام، هذه العمومية تدفع إلى تبني وجهة النظر الإسبانية والقول بأنه من المهم فتح باب الأقاليم الأردنية لكافة الاحتمالات التي تنتج عن وضع سلطة القرار المبدئي لبناء الإقليم بيد مجالس المحافظات أو تقسيمها بين تلك الأخيرة ومجالس البلديات. هذه الديناميكية المرنة والمفتوحة على كل الاحتمالات تؤدي إلى تجنب ما يسمى فرض التقسيم الإقليمي من الأعلى، وتساهم بالتالي في تقبل الأقاليم من المواطنين القاطنين فيها لأن ممثليهم في مجالس المحافظات هم من بادر إلى إنشاء الإقليم وليس السلطة المركزية. على أن من الواجب تحديد شروط عامة تجب مراعاتها من قبل المحافظات التي تروم إنشاء إقليم. هذه الشروط يمكن أن تنطلق مثلاً بشكل رئيس من ضرورة وفاء الأقاليم المشكلة بالتزامات معينة تتعلق ببنيتها المالية والاقتصادية، وذلك بهدف تفادي بناء أقاليم ضعيفة البنية ترتبط قدرتها على الحياة بالمساعدات المالية من السلطات المركزية والأقاليم الأخرى.⁶⁹ هنا يمكن الاستفادة من الدستور الإسباني – الذي أعطى الحق للبرلمان المركزي بالمناقشة والتقرير بخصوص إنشاء الإقليم – لجهة إعطاء البرلمان الأردني أيضاً الحق بمناقشة إنشاء كل إقليم على حدا للتأكد من الإيفاء بشروط التشكيل الإقليمي. الاعتراف بهذا الحق للبرلمان يمكن أن يستند إلى فكرة التمثيل الكلي للشعب الأردني من خلال البرلمان. في نهاية المطاف يمكن توزيع سلطة التقرير بخصوص تكوين الإقليم بين البرلمان، الملك واستفتاء عام في الإقليم. هذه الديناميكية يجب أن تبنى على توازن إرادة السلطة التشريعية والتنفيذية مع الإرادة الشعبية في الإقليم بشكل يضمن حقوق كل طرف ويخلق المناخ الملائم لهيكلية جديدة للدولة الأردنية تتبع من الحقائق المادية على الأرض الأردنية.

نظرة ختامية

هذه العجالة، التي تم فيها إلقاء الضوء على أهم الإحداثيات الجوهرية لعملية تحويل الدولة الأردنية المركزية إلى دولة إقليمية بالتوازي مع الأركان الرئيسية لعملية أقالمة الدولة الإسبانية، تشير بالدرجة الأولى إلى أهمية الفكرة التي أطلقها جلال الملك عبد الله من موقعه الدستوري لتطوير ديناميكية الدولة ليس فقط في المجال الإداري وإنما أيضاً في المجال الدستوري. من ناحية أخرى يظهر للمرء جلياً أن وضع الفكرة موضع التطبيق يتطلب وقبل كل شيء فناً دستورياً يقوم على إيجاد نصوص متوازنة مبنية على مبادئ القانون الدستوري المقارن التي تستشف من تجارب الهيكلية الإقليمية في الدول المختلفة. على أن إشكاليات بناء الدولة الأردنية للإقليمية لن تقف عند حدود النص الدستوري أو حتى السياسة الدستورية؛

⁶⁵ أنظر: مونثورو شينز، مارياجي، {إسبانية كدولة التجمعات المتمتعة بالحكم الذاتي} [ألماني]، في: الإدارة العامة، السنة 40، العدد 3، 1987، ص 85.

⁶⁶ قارن: بوش، ميخائيل، مرجع سابق، ص 74 وما بعدها.

⁶⁷ قارن: تاضرس، ياسر، مرجع سابق، ص 79 وما بعدها. إضافة إلى ذلك فإن اعتبار المحافظات الأساس في بناء الأقاليم يرفع من وتيرة تمثيل المحافظات كهيئات ممثلة للمصالح المحلية في النظام السياسي الأردني ككل، ويؤدي بالتالي إلى تفادي إشكاليات ضعف هذا التمثيل في الوقت الحالي. للاطلاع على مشكلة التمثيل هذه أنظر: حنتر، ناهض، مرجع سابق، ص 380 وما بعدها؛ قارن: عوض، طالب، التحولات الديمقراطية في الأردن (1989 – 1999)، الطبعة الأولى، رام الله، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2000، ص 43 وما بعدها، 92.

⁶⁸ أنظر: هاينيمان، توبياس، مرجع سابق، ص 80.

⁶⁹ قارن: تاضرس، ياسر، مرجع سابق، ص 274 وما بعدها، 307 وما بعدها.

فالتبحر في الجدل الذي دار – وما يزال يدور – بعد مبادرة جلالة الملك وخلال فترة العمل على فكرة الأقالمة الأردنية من قبل اللجنة التي شكلت لهذا الغرض يظهر أن المسألة في أذهان البعض مرتبطة بالوضع في المنطقة من ناحية التركيبة القانونية للصفة الغربية بشكل عام⁷⁰ وبوضع الفلسطينيين في الأردن بشكل خاص.⁷¹ بغض النظر عن منطقية أو عدم منطقية هذا الربط فإن التركيز في النقاش حول أقالمة الدولة الأردنية على هذه النقطة يفقد الفكرة بريقها الدستوري وتألقتها كفن من فنون الحكم في الدول العصرية. لهذا يجب البدء بنقاش موضوعي لفكرة إنشاء الأقاليم الأردنية ينأى بها عن مجرد سجل حول القضية الفلسطينية أو الأردنيين من أصل فلسطيني،⁷² خصوصاً وأن الأردنيين والفلسطينيين لا يفرقهم عامل إثني، لغوي، عرقي أو ديني، مما يعني بأنه لا تهديد لوحدة الدولة الأردنية، لأنه لا يوجد ربط بين عامل الجغرافية والعوامل السابقة، أو أحدها على الأقل. من ذلك يبدو واضحاً بأن الصعوبات التي واجهت – وما زالت تواجه – التكوين الإقليمي الإسباني لجهة إمكانية تفكك الدولة الإسبانية من خلال إعلان أقاليمها التاريخية الاستقلال على أساس قومي هي أكبر بكثير من المخاوف من إنشاء الدولة الإقليمية الأردنية، لأن الأقاليم في هذه الأخيرة ستبنى على أساس جغرافي مرتبط بعدد من العوامل الاقتصادية العقلانية التي لا يمكن الاستغناء عنها في عملية تفعيل التنمية في الأقاليم. من هذه النقطة بالذات يجب أن يبدأ نقاش متجدد الأبعاد حول الماهية الحقيقية لعملية الأقالمة الأردنية وقدرتها على إعادة الهيكلة الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية، والتي تظهر من خلال توزيع الصلاحيات بين الحكومة المركزية والأقاليم بما يؤمن التعددية في عملية اتخاذ القرار والمشاركة الأوسع في تحمل المسؤولية على كافة المستويات. فالأقالمة تمثل فرصة لعصرنة نظام الدولة الأردنية لا يجب إضاعتها في أروقة جدالات تبتعد عن الماهية الحقيقية للفكرة من وجهة نظر القانون الدستوري وفلسفة التحديث في حكم الدولة.

المراجع الألمانية والإنكليزية بلغتها الأصلية

1. باللغة الألمانية

- **Balaguer Callejón, Francisco**, „Die Autonome Gemeinschaft Andalusien im Bildungsprozess des Autonomen Spanischen Staates“, übersetzt von Stefan Riechert, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts (JöR)*, Band 47, 1999, S. 109 – 149.
- **Benz, Arthur u.a.**, *Regionalisierung: Theorie – Praxis – Perspektiven*, Opladen, Leske+Budirich, 1999.
- **Bernecker, Walther L.**, „Zentralistischer Einheitsstaat versus nationalistische Peripherie: Das Beispiel Spanien“, in: *Föderalismus und Zentralismus: Europas Zukunft zwischen dem deutschen und französischen Modell*, Günter Ammon u. a. (Hrsg.), 1. Auflage, Baden-Baden, Nomos, 1996, S. 114 ff.
- **Blanke, Hermann-Josef**, *Föderalismus und Integrationsgewalt: Die Bundesrepublik Deutschland, Spanien, Italien und Belgien als dezentralisierte Staaten in der EG*, Berlin, Dunker & Humblot, 1991.
- **Bothe, Michael**, „Bundesstaat“, in: *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Reihenalternativkommentare*, Erhard Denninger u.a. (Hrsg.), 3. Auflage, Neuwied, Hermann Luchterhand, 2001.
- **Boucsein, Wilhelm**, „Spanischer Regionalismus und der katalanische Nationalismus“, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts (JöR)*, Band 27, 1978, S. 41 – 73.
- **Busch, Michael**, *Autonomie und Föderalismus: Eine Studie zur spanischen Verfassung von 1978 unter besonderer Berücksichtigung des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland*, Pfaffenweiler, Centaurus, 1988.
- **Cerdes, Dirk**, „Regionalismus“, in: *Wörterbuch: Staat und Politik*, Dieter Nohlen (Hrsg.), Neuausgabe, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 1995.

⁷⁰ قارن: الشاعر، وهيب عبده، مرجع سابق، ص 101.

⁷¹ قارن: الدباس، خالد، مرجع سابق، ص 127 وما بعدها، 198 وما بعدها، 244 وما بعدها.

⁷² لتفاصيل الإشكالية الفلسطينية في الأردن بشقيها قارن: ديتريش، ريناتي، مرجع سابق، ص 108 وما بعدها؛ كوندغين، أولاف، مرجع سابق، ص 166 وما بعدها؛ حتر، ناهض، مرجع سابق، ص 186 وما بعدها؛ سياف، يزيد، {الأردن في عام 1980: المشروعية، الوجود والهوية}، في: *السياسة والاقتصاد في الأردن [إنكليزي]*، مرجع سابق، ص 170 وما بعدها.

- **Conceição-Heldt, Eugénia da**, *Dezentralisierungstendenzen in westeuropäischen Ländern: Territorialreformen Belgiens, Spaniens und Italiens im Vergleich*, Berlin, Berlin Verlag, 1998.
- **Däumer, Michael u.a.**, „Zwischen Verfassungskonformität und Verfassungswidrigkeit – Die Zweckmühle des Föderalismus in Spanien –“, 25.10.2005; „Spanien vor der Abspaltung? ‘Ibarretxe-Paln’ im Parlament debattiert“, 03.02.2005, in: *Konrad-Adenauer-Stiftung: Außenstelle-Madrid*, http://www.kas.de/db_files/dokumente/laenderberichte/7_dokument_dok_pdf_7393_1.pdf; http://www.kas.de/db_files/dokumente/7_dokument_dok_pdf_6063_1.pdf.
- **Dietrich, Renate**, *Transformation oder Stagnation? Die jordanische Demokratisierungspolitik seit 1989*, Hamburg, Deutsches Orient-Institut, 1999.
- **Frenkel, Max**, *Föderalismus und Bundesstaat*, Band I, Bern, Peter Lang, 1984.
- **Görner, Rüdiger**, *Einheit durch Vielfalt. Föderalismus als politische Lebensform*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1996.
- **Heinemann, Tobias**, *Der Regionalismus zwischen innerstaatlicher Entwicklung und europäischer Beteiligung: Eine rechtsvergleichende Untersuchung*, Berlin, Wissenschaftlicher Verlag, 2001.
- **Hesse, Konrad**, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Neudruck der 20. Auflage, Heidelberg, C.F. Müller, 1999.
- **Héraud, Guy**, *Die Prinzipien des Föderalismus und die europäische Föderation*, Übersetzt von Lutz Roemheld, Wien, Wilhelm Braumüller, 1979.
- **Hummer, Waldemar u.a.**, „Die Rolle der Regionen im Europa der Zukunft – Subsidiarität – Föderalismus – Regionalismus in vergleichender Betrachtung –“, in: *Das Europa der Zukunft: Subsidiarität, Föderalismus, Regionalismus*, Peter Eisenmann u.a. (Hrsg.), Regensburg, Friedrich Postet, 1992, S. 65 – 101.
- **Ibrahim, Ferhad**, „Das Reformmodell Jordanien: Kontinuität und Diskontinuität des Herrschaftssystems“, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 3/2006, S. 79 – 90.
- **Köndgen, Olaf**, *Jordanien*, München, C.H. Beck, 1999.
- **Kuttenkeuler, Benedikt P.**, *Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im Grundgesetz: Ein Beitrag zur Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips für die Kompetenzabgrenzung im Bundesstaat*, Frankfurt a.M., Peter Lang, 1998.
- **Laufer, Heinz u.a.**, *Das föderative system der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, Leske+Budrich, 1998.
- **Lois Gonzáles, Rubén C.**, „Regionalismus und Nationalismus in Spanien: Die politische Geographie von Sprachen und Wahlverhalten“, in: *Geographische Rundschau*, 55. Jahrgang, Heft 5, 2003, S. 18 – 22.
- **Maier, Hans**, „Der Föderalismus – Ursprünge und Wandelungen“, in: *Archiv des Öffentlichen Rechts (AöR)*, 115. Band, 1990, S. 213 – 231.
- **Martino, Antonio**, *Spanien zwischen Regionalismus und Föderalismus: Entstehung und Entwicklung des Staates der Autonomen (Estado de las Autonomías) als historischer Prozess*, Frankfurt a.M., Peter Lang, 2004.
- **Montoro Chiner, Maria J.**, „Spanien als Staat der Autonomen Gemeinschaften“, in: *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, 40. Jahrgang, 3/1987, S. 85 – 93.
- **Nohlen, Dieter u.a.**, „Regionalismus und politische Dezentralisierung in Spanien“, in: *Der Staats der Autonomen Gemeinschaften in Spanien*, Dieter Nohlen u.a. (Hrsg.), Opladen, Leske+Budrich, 1992, S. 9 – 43.
- **Pernthaler, Peter**, „Föderalismus und Regionalismus: Ein Ansatz zur Überwindung ihrer Gegensätze“, in: *Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive*, Stefan Huber u.a. (Hrsg.), Wien, Wilhelm Braumüller, 1988, S. 13 – 22.
- **Pfeifer, Bernd**, *Probleme des spanischen Föderalismus*, Berlin, Duncker & Humblot, 1998.
- **Pielow, Johann-Christian**, „Gemeinden und Provinzen im Staat des territorialen Pluralismus: Zur gegenwärtigen Situation des spanischen Kommunalverfassungsrechts“, in: *jabrbuch des öffentlichen Rechts (JöR)*, Band 43, 1995, S. 511 – 540.

- **Roschmann, Christian**, *Vergleich des föderativen Aufbaus Bundesrepublik Deutschland – föderative Republik Brasilien mit Schwerpunkt auf dem Bund-Länder-Verhältnis*, Kiel, Universitäts-Dissertation, 1991.
- **Schultze, Rainer-Olaf**, „Föderalismus als Alternative? Überlegungen zur territorialen Reorganisationen politischer Herrschaft“, in: *Der Staats der Autonomien Gemeinschaften in Spanien*, Dieter Nohlen u.a. (Hrsg.), Opladen, Leske+Budrich, 1992, S. 199 – 216.
- **Straub, Eberhard**, *Das spanische Jahrhundert*, München, Seidler, 2004.
- **Sturm, Roland**, *Föderalismus in Deutschland*, Opladen, Leske+Budrich, 2001.
- **Tadros, Jaser**, *Verwaltungsstruktur und Verwaltungsmodernisierung: Zum Verhältnis von Selbstverwaltung und Entwicklungsplanung in Jordanien: Die gegenwärtige Lage und Vorschläge für die Zukunft*, Bochum, Studienverlag Brockmeyer, 1984.
- **Trujillo Fernandez, Gumersindo**, „Der neue spanische Föderalismus“, übersetzt von Sylvie Nautré, in: *Deutsch-spanisches Verfassungsrechts-Kolloquium vom 18.-20. Juni 1980 in Berlin*, Albrecht Randelzhofer (Hrsg.), Berlin, Duncker & Humblot, 1982, S. 115 – 131.
- **Weber, Klaus (Hrsg.)**, *Rechtswörterbuch*, begründet von Carl Creifelds, 19., neu bearbeitete Auflage, München, C.H. Beck, 2007.
- **Wendland, Kirsten**, *Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat?: Entstehung und Entwicklung der Autonomen Gemeinschaften*, 1. Auflage, Baden-Baden, Nomos, 1998.
- **Wiedmann, Thomas**, *Idee und Gestalt der Region in Europa: Rechtsvergleichene Untersuchung zu Unitarismus und Föderalismus, unter besonderer Berücksichtigung des Vereinigten Königreichs, Frankreichs, Spaniens und Deutschlands*, 1. Auflage, Baden-Baden, Nomos, 1996.
- **Wünsch, Anja**, *Innenansichten ökonomischer Restrukturierung: Wirkungen und Wirksamkeit der Strukturanpassung in Jordanien, 1989 – 1999*, Frankfurt a.M., Peter Lang, 2001.

2. باللغة الإنكليزية

- **Aja, Eliseo**, „Spain“, in: *Federalism and Civil Societies: An International Symposium*, Hans-Peter Schneider u.a. (Hrsg.), 1. Auflage, Baden-Baden, Nomos, 1999, p. 319 – 343.
- **Al Dabbas, Khaled**, *Palestinians in Jordan: Integration, Social Disaffection, and Political Conflicts*, Berlin, Wissenschaftlicher Verlag, 2006.
- **Amawi, Abla Mohamed**, *State and Class in Transjordan: A Study of State Autonomy*, Los Angeles, UNI Dissertation Services, 1993.
- **Carroll, Katherine Blue**, *Business as Usual? Economic Reform in Jordan*, Lanham et alii, Lexington Books, 2003.
- **Doan, Petra L.**, „Tourism Planning and regional instability: The consequences of rapid expansion of the tourism sector in Jordan“, in: *International Development Planning Review*, Vol. 28, 3/2006, p. 311 – 332.
- **Fathi, Schirin H.**, *Jordan – An Invented Nation? Tribe-State Dynamics and the Formation of National Identity*, Hamburg, Deutsches Orient-Institut, 1994.
- **Mednicoff, David**, „Monarchical Stability and Political Liberalisation: Connections between Jordan and Morocco“, in: *Jordan in Transition (1990-2000)*, George Joffé (Editor), first published, London, Hurst & Co., 2002, p. 91 – 110.
- **Parks, Judith et al.**, „Why do Regions Demand Autonomy?“, in: *Regional & Federal Studies*, Vol. 10, 3/2000, p. 87 – 107.
- **Reid Margaret et al.**, „Barriers to Sustainable Development: Jordan’s Sustainable Tourism Strategy“, in: *Journal of Asian and African Studies*, Vol. 41, 5-6/2006, p. 439 – 457.

- **Saleh, Hassan A.K.**, „Water resources and food production in Jordan“, *in: Politics and the Economy in Jordan*, Rodney Wilson (Editor), first published, London et alii, Routledge, 1991, p. 17 – 59.
- **Sayigh, Yezid**, „Jordan in the 1980s: legitimacy, entity and identity“, *in: Politics and the Economy in Jordan*, Rodney Wilson (Editor), first published, London et alii, Routledge, 1991, p. 167 – 183.
- **Susser, Asher**, *Jordan: Case Study of a Pivotal State*, Washington D.C., The Washington Institute for Near East Policy, 2000.