



مركز البيدر للدراسات والتخطيط

Al-Baidar Center For Studies And Planning

## الفدرالية الإدارية والقومية

مقارنة تطبيقية بين الأنظمة الفيدرالية العراقية والألمانية

مجموعة باحثين

ترجمة وتحرير: مركز البيدر للدراسات والتخطيط

## الملخص

الفيدرالية هي طريقة خاصة في تنظيم السلطة في بعض البلدان، مما يؤدي إلى توزيع وتوطيد السلطة فيها. تشهد ألمانيا، نوعاً من الفيدرالية الإدارية لها ثلاث خصائص محددة: أولاً، يتم التشريع على المستوى الفيدرالي ويتم التنفيذ على مستوى الولاية؛ - ثانياً، يحمل هذا النمط طبيعة تعاونية وله في نهاية المطاف فاعلية على أرض الواقع. على عكس العراق فإن الخطاب السائد فيه هو الثقافة الديكتاتورية التي تفتقر إلى الأسس السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الضرورية، العامل الذي أصبح وراء عدم تحقيق الفيدرالية بشكل صحيح في هذا البلد. لذلك فإن تجربة العراق بعد نظام البعث تدل على أن ما يسمى بالفدرالية في دستور هذا البلد، هو استمرار للصراع في البعدين العرقي والثقافي للمجتمع العراقي. وبناءً على ذلك، يقوم هذا المقال بدراسة مستوى تحقيق الفيدرالية في هذين البلدين بنظرة مقارنة ويخلص إلى أن فشل نظام الفيدرالية في العراق ونجاحه في ألمانيا له علاقة مباشرة بالمستوى السياسي والاجتماعي والثقافي ومستوى التنمية في البلدان. وعليه فإن الفيدرالية ليست ذات قيمة في حد ذاتها ولا تعدُّ آلية قِيَمَة، بل هي أداة قد تخلق تأثيرات مختلفة من بلد إلى آخر.

## المقدمة

تعدُّ الفيدرالية كأحد مناهج إدارة المجتمعات وخصوصاً تلك التي تشهد تنوعاً قومياً وطنياً ثقافياً لسانياً. ومع ذلك، فإن تأسيسها والبناء عليها يواجه العديد من العقبات إضافة إلى القيود الناشئة عن البيئة التاريخية الخاصة والمتطلبات السياسية والاقتصادية والثقافية المحددة لتلك المجتمعات، والامتثال الذي يؤدي إلى نجاح مثل هذا النظام. يتكون جزء من هذه العقبات من خصائص الفيدرالية نفسها باعتبارها حلاً سلمياً لحالة فقدان المساواة الوطنية داخل بلد ما وإيجاد حلول ديمقراطية لتعديلها. يتم إعداد بعض هذه الأدوات على أساس الفهم والموافقة ومن خلال دستور شامل، حيث لا يحق للحكومات المركزية والمحلية التعدي على حقوق الآخرين وصلاحياتهم. ومع ذلك، فإن نتائج تطبيق الفيدرالية ستكون مختلفة وفقاً لخلفتها ومقدماتها من جانب، ومستوى تطور الدول من جانب آخر. فمن أجل فهم فاعلية الفيدرالية في المجتمعات التي تمت مناقشتها، يجب الانتباه إلى ثلاث طبقات أو عناصر: تقليد الفيدرالية، الأحزاب الشاملة وتوزيع السلطات والصلاحيات وفقاً لنوع الفيدرالية. بناءً على هذا الأمر، يمكن طرح بعض الأسئلة. يعود السؤال الرئيس إلى القواعد الممهدة لتشكيل الفيدرالية. هل إن تشكيل النموذج الفيدرالي

واستمراره يكمن في التكامل العرقي والثقافي لمجتمعات مثل ألمانيا، أم في التمايز والصراعات العرقية مثل العراق؟

بهذه الطريقة يمكن بناء أسس المقال حول عدة محاور: المناقشة الأولى هي أصل تشكيل الفيدرالية في المجتمع العراقي والألماني، ففي الأول، بسبب وضعه العرقي والثقافي، وضعف الأحزاب وانعدام التعددية في الماضي، ومستوى التنمية الاقتصادية واعتماد الحكومة المركزية على عائدات النفط، والافتقار إلى التقاليد التاريخية والوعي الجماعي ومشاكلها السياسية، يمكن للفيدرالية أن تكون عاملاً من عوامل زعزعة الأمن في العراق. تقوم فرضية هذا المقال على هذا الأساس: الأمن، وعلى العكس من ذلك، في ألمانيا، يُفترض أن يكون نجاح النظام الفيدرالي فيها بسبب الاعتماد على الاستمرارية التاريخية ودعمه النظري والعملي القوي. تركز الموضوعات التالية بشكل أكبر على الطبيعة التنفيذية للنظام الفيدرالي، لأنه من أجل إضفاء الطابع المؤسسي عليه في كل مجتمع، يجب الانتباه إلى الجذور العرقية والثقافية والتاريخية لتلك المجتمعات، بحيث إن لم يتم تطوير الثقافة الديمقراطية لهندسة السياسة الفيدرالية سيواجه النظام الفيدرالي الإخفاق والفشل الذريع (أحمد، 2013: 21-22) وهو العامل الذي يشهده العراق حالياً (مولود، 2009: 113)، فالحقيقة هي أن الفيدرالية حيلة الديمقراطية التي تشهدها الدولة والشعب خاصة في ظل التعددية الحقيقية وليس توزيع الصلاحيات بين الدولة المركزية والمحلية. لذلك، أدى الافتقار إلى تطور الثقافة الديمقراطية في العراق إلى فقدان المركزية فيه (العنبي، 2010: 49)، بينما في ألمانيا يوجد تطبيق كامل من الفدرالية وذلك بسبب الجذور التاريخية للمجتمع والتعددية الحزبية فيه. لذلك لم يتم إجراء أي بحث مستقل على وجه التحديد فيما يتعلق بنوع الفيدرالية وتنفيذ الآليات ذات الصلة لتحقيق هذه الأهداف. ينقسم هذا البحث إلى ثلاثة أجزاء وبعد دراسة أنواع الفدرالية، بالتركيز على مسألة توزيع السلطات أو الصلاحيات القانونية بطريقة وصفية، يبحث المقال عن دور الفيدرالية وضعف المؤسسات المحلية في العراق، وعلى العكس منه قدرة المؤسسات المحلية، وخاصة الأحزاب المحلية، ومشاركتها الفاعلة في الفيدرالية الألمانية.

### أنواع الأنظمة الفدرالية

يمكن الإشارة إلى أنواع الأنظمة الفيدرالية من خلال أنواعها الموجودة في البلدان وعلى أساس حقيقة أن الفيدرالية ترجع إلى الاستقلال والحكم الذاتي الكامل للأقليات (الإثنية، واللغوية، والثقافية، وما إلى ذلك) أو من خلال تكوين العلاقات والتضامن بجانب الاستقلال المحدود الذي

تتمتع به الحكومات المحلية إذ يمكن تقسيمها إلى نوعين: الفيدرالية العرقية والفيدرالية الإدارية. تؤكد الفيدرالية العرقية على الاستقلال الذاتي الكامل للأقليات في المجتمع، وقد تؤدي مستقبلاً إلى استقلال الإقليم بشكل كامل وحصوله على هوية دولية مستقلة. في هذا النوع من الفيدرالية، يعدُّ تجنب الصراعات والتوترات الداخلية هو الهدف الأكثر أهمية. وفي المقابل تؤكد الفيدرالية الإدارية على الاستقلالية النسبية للولايات المحلية، إلى جانب تنسيقها للسياسات الوطنية، وهي تولى اهتماماً للتماسك والهوية الوطنية (رضايي، 1394: 207). وعليه فإن للنظام الفيدرالي، نوعين من الأنظمة الفيدرالية العرقية والإدارية، إذ يكون معظم التنوع العرقي والإثني واللغوي للبلد في النوع الأول، مما يؤدي إلى خلافات داخلية ومطالب باستقلال تلك المجموعات. والنوع الثاني هو عكس النوع الأول تماماً، فمن خلال إنشاء حكومة فيدرالية، يمكن الحصول على أفضل نوع من الإدارة للسياسات الحالية داخل الدولة. بحيث تمنح مجموعة محددة من صلاحيات الإدارة السياسية للبلاد للولايات المحلية، الأمر الذي يوفر الوحدة والنزاهة اللازمتين في ظل أمة واحدة وحكومة واحدة (رضايي، 1394: 206).

## 1. العراق

بسبب ما تحمله الفيدرالية العرقية من تنوع عرقي ولغوي وثقافي، هناك قدرة محتملة لحدوث الاختلافات العرقية والتوترات في معظم المجتمعات، لكن ظهور الصراعات العرقية واللغوية والثقافية يعتمد على عوامل مثل طبيعة الحكومات والتجارب التاريخية. الفيدرالية من أهم الآليات التي تستخدمها الحكومات لإدارة التنوع العرقي واللغوي والثقافي (نور محمدي، 1395: 19). في الواقع، إن الفيدرالية هي تصميم الهيكل السياسي لمجتمع تعددي ومتنوع يقوم على توزيع جزء من السلطة لحل النزاعات بين الولايات والحكومة المركزية أو التعايش بين تنوع الجماعات الدينية ومتعددة الأعراق. وفقاً لبريمو، فإن احتمال الصراع في الأنظمة الفيدرالية العرقية أقل بكثير مما هو عليه في الأنظمة الديكتاتورية، لأن أعضاء المجموعات العرقية المختلفة لديهم المزيد من الفرص للمشاركة في مستويات مختلفة من الحكومة (Bermeo, 2002: 9). تعدُّ الفيدرالية في العراق من النوع الإثني ولا بد من القول إن هذا النوع من الفيدرالية لم يسبق له مثيل في أي من الأنظمة الفيدرالية السابقة (نور محمدي، 1395: 187). بالنظر إلى التنوع العرقي والديني والانقسامات الاجتماعية في العراق، يرى المؤيدون للفيدرالية أنها الطريقة الأكثر فاعلية لإدارة البلد. من ناحية أخرى، يرى المعارضون أن الفيدرالية مقدمة لتقسيم العراق. يمكن تلخيص مواقف الفاعلين الثلاثة

في مجال السلطة من مبدأ الفيدرالية على النحو التالي:

**1. مواقف الأكراد:** الأكراد هم أشد المدافعين عن الفيدرالية بين مختلف الفئات العراقية. يَعدُّ الأكرادُ الفيدراليةَ أكثر الأسس الواعدة للسلام ومستقبل الديمقراطية في العراق. يمكن تلخيص أهم الأسباب على النحو التالي: (أ) التخلص من احتكار المجموعات العرقية الأخرى على الكرد في المائة عام الماضية، (ب) التركيز السكاني للأكراد، (ج) وجود موارد نفطية غنية في الجزء الكردي وخاصة كركوك، (د) زيادة المصداقية والثقل السياسي للأكراد بتشكيل حكومة الإقليم. هذه الأسباب دفعت 92% من الأكراد إلى التصويت بشكل إيجابي للحكم الذاتي في إطار حكومة إقليمية عبر الاستفتاء الدستوري. وعلى الرغم من الخلافات الحزبية في كردستان إلا أن جميع التيارات والمجموعات كان لها نفس الرأي في هذا الموضوع.

**2. مواقف الشيعة:** كان للشيعة موقف وسط إذ كان من الممكن أن تنفهم ديمقراطية الأغلبية والتركيز السياسي للسلطة وأيضاً الفيدرالية. فالشيعة نظراً إلى أنهم يشكلون الأغلبية مع تركيزهم السكاني في جنوب العراق حيث توفر مصادر النفط، كان بإمكانهم مثل الأكراد أن يقوموا بدراسة كلا الخيارين على الرغم من أنهم لم يصروا كالأكراد على إدخال الفيدرالية في الدستور العراقي.

**3. مواقف السنة:** كانت الجماعات السنية في العراق من أشد المعارضين للفيدرالية. وهم يَرونُ أن الغرض من الفيدرالية هو تهميش السنة وإضعافهم، لأن معظم الموارد النفطية تقع في إقليم كردستان وجنوب العراق. على الرغم من محاولة المجموعات السنية المشاركة في المفاوضات وتقديم رؤيتهم إلا أنهم لم يعارضوا المطلب الكردي بشدة وبالتالي قللوا من ثقل قوة الشيعة السياسية وزادوا من نصيبهم في اكتساب السلطة. ومن أهم أسباب معارضتهم للفيدرالية هيمنة الثقافة الشيعية في البلاد وعواقبها السلبية على الجغرافيا السياسية للمنطقة والقلق من ضعف العراق وخطر تفككه (نجفي، 1395: 160). في ظل هذه التفسيرات، فإن العراق الذي كان لديه حكومة مبسطة تحول في دستوره الجديد الذي صوت عليه عام 2005 إلى حكومة دولة فيدرالية؛ قرار لم يخرج من كونه حبراً على ورق في الدستور.

## 2. ألمانيا؛ الفيدرالية الإدارية

في نظام الفيدرالية الإدارية، لا يستند تقسيم السلطات والاختصاصات إلى أجزاء مختلفة

من سياسة الحكومة أو واجباتها، بل على أساس نوع الاختصاصات. تشارك حكومات الولايات في صياغة القوانين وتشكيل الإدارة الاتحادية على المستوى الوطني من خلال منظمة تسمى «مجلس الولايات». من ناحية أخرى يمكن لحكومات الولايات أن يكون لها تأثير حاسم على القرارات والتوجهات المهمة للحكومة المركزية، كما يمكن أن تواجه عتاباً سياسياً من قبل الناس في ولاياتهم وخاصة من قبل الناخبين في الانتخابات على تلك القرارات. في ظل هكذا ظروف تتشابك السياسة الفيدرالية وسياسات الدولة المدنية على الولايات لدرجة أن حكومات الولايات وبرلماناتها لا تستطيع في كثير من الأحيان إثبات أنها حافظت على استقلالها الكامل. كان النموذج الفيدرالي في ألمانيا نوعاً من «الفيدرالية المترابطة والموحدة» منذ البداية. هذا النموذج يسمى أيضاً «الفيدرالية داخل الولايات»<sup>1</sup>. في تاريخ ألمانيا، تم اختيار الهيكل الفيدرالي كأداة لتحقيق الوحدة السياسية والوطنية. على سبيل المثال، يمكن للولايات أن تطلب من الحكومة المركزية أو البرلمان الفيدرالي سن قوانين في مجال معين لضمان التوافق والتقارب بينهما. رأى جون ستيوارت ميل (1806 \_ 1873) أن النظام الفيدرالي في ألمانيا هو نظام تعاوني إداري. هذا يعني أن كلاً من حكومتي الولايات لديها الكثير من السلطة في الحكومة الفيدرالية المركزية من خلال الهيئة المشتركة (المجلس الاتحادي) كما أن الحكومة الفيدرالية لديها الكثير من السلطة والتأثير في الولايات من خلال العديد من السلطات التنفيذية والتشريعية. وبهذا المعنى، فإن ألمانيا هي نقطة نقيضة لدولة العراق الفيدرالية.

### أرضيات الفيدرالية

إن الدراسة المقارنة لمشاكل العراق مقارنة بألمانيا، تكشف بصورة واضحة، الإشكالية حول دور الفيدرالية في التحول الديمقراطي وحل المشكلات العرقية دون الأسس اللازمة. على العكس من ذلك، فإن الواقع الوجودي للفيدرالية، الذي تم تنفيذه بنجاح في ألمانيا، هو بصورة تختلط فيها الوحدات المنفصلة لخلق دولة أكبر وأكثر تكاملاً. من خلال دراسة الفيدرالية الموجودة في ألمانيا، نرى أن جميع الوحدات تعدُّ نفسها جزءاً من الأمة الألمانية؛ لذلك فإن الفيدرالية لا تنفي الأمة الموحدة فحسب، بل إنها تحاول أيضاً تقوية الأسس الوطنية بأفضل طريقة، لأن أصل إنشائها كان الاتحاد وليس الانفصال.

1. Intrastaatlicher Föderalismus

## 1. العراق

يمكن تعريف القومية بطرق مختلفة. المجموعات العرقية هي مجموعات بشرية لديها معتقدات ذهنية ورثتها من أسلاف مشتركين وهي عينة اجتماعية متباينة ومستقرة ترى جذورها في الماضي. لذلك، يمكن اعتبار أهم خصائص القومية وجود أسلاف مشتركين حقيقيين، واسم مشترك، وأرض ولغة، ومساحات بيولوجية، وقيم مشتركة، وما إلى ذلك. في هذا الإطار وفيما يتعلق بالجوانب التحليلية للنقاش، عندما تمنح دولة موحدة الحق في الحكم الذاتي لمنطقة أو ولاية على أساس الخطاب العرقي أو تحتضن الفيدرالية العرقية، فإن تلك المنطقة العرقية المتمتعة بالحكم الذاتي أو الوحدات السياسية الفيدرالية العرقية ستتجه في النهاية نحو الاستقلالية، وستحققها في نهاية المطاف. من ناحية أخرى، يجب أن يكون للوحدات الفيدرالية اقتصاد موجه ذاتي، ويجب أن تكون كل وحدة قادرة على إدارة شؤونها الاقتصادية بشكل جيد. لذلك، فإن لمسألة توزيع الصلاحيات أهمية خاصة في دساتير الدول الفيدرالية. وصف الدستور العراقي مستوى صلاحيات الحكومة المركزية والأقاليم الاتحادية في عدة أبواب، لا سيما البابين الرابع والخامس. وتنقسم هذه الاختصاصات إلى ثلاثة أقسام: تذكر المادة 110 من الدستور العراقي صلاحيات الحكومة المركزية، المادة 114 تذكر الصلاحيات المشتركة، والمادة 115 من الدستور تذكر الصلاحيات التي لم يتم الإشارة إليها في المادتين المذكورتين وهي تخص مناطق فدرالية ومحافظات لم يتم تنظيمها في قالب منطقة فيدرالية. وفي حالة التعارض بين القوانين الفيدرالية والإقليمية وفقاً للمصالح المشتركة، تكون الأولوية لقوانين الأقاليم. هنا لا بد من الإشارة إلى بعض النقاط. يوضح الجزء الأخير من المادة 115 أنه إذا وافقت الحكومة المركزية والمحلية على قانون في مجال مشترك، يؤدي إلى حدوث تعارض بين القوانين، فإن القانون المحلي للمناطق ستكون له الأولوية على القانون الاتحادي، وعلى الحكومة المركزية في تلك المنطقة أن ترضخ لها. وفيما يخص الغموض الذي يلف مسألة فرز الصلاحيات، فهو يتعلق بموارد النفط والغاز واستخراج واستثمار هذه الموارد، وأخيراً تخصيص وتوزيع الأرباح الحاصلة من بيعها. ومباشرة بعد المادة 110 التي تنص على الصلاحيات الحصرية للحكومة المركزية وقبل تقديم الصلاحيات المشتركة، تصرح المادة 111 من الدستور أن النفط والغاز العراقي هما موارد لجميع أبناء هذا البلد في جميع المناطق والمحافظات، والفقرة 1 من المادة 112 تؤكد أن الحكومة المركزية والمحافظات والمناطق المنتجة للنفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية تقوم بالإشراف على عائدات النفط والغاز وتوزيعها بصدق وعدالة ووفقاً للتوزيع السكاني في عموم البلاد وتخصيص حصة للمناطق المتضررة في النظام البائد. وتلك التي تضررت بعد ذلك بما يحقق تنمية

متوازنة في الدولة ويؤجل تنظيم هذه الأمور لموافقة القانون في هذا المجال. في الوقت الحالي، هناك عدة قضايا أبرزها أنه لم يتم إقرار قانون لتنظيم إدارة النفط والغاز في هذا البلد. في فبراير 2007، تمت الموافقة على مشروع قانون من قبل مجلس الوزراء العراقي وتم تنقيحه لاحقاً وتقديمه إلى البرلمان في أبريل من نفس العام، ولكن لم تتم الموافقة عليه مطلقاً. في عام 2011، تم إرسال مشروع قانون آخر إلى مجلس الوزراء، وهو قيد المراجعة حالياً، ومن أبرز ما فيه ما يلي:

1. تشكيل مجلس اتحادي للنفط والغاز يكون الهيئة الرئيسية المشرفة على قطاع النفط والغاز العراقي، ويتألف من نائب رئيس الوزراء المختص وعدد من الوزراء ورئيس البنك المركزي ووزير من كل منطقة وممثل عن كل محافظة، وعدد آخر من المسؤولين يشكلون أعضاء هذه الهيئة. كما أنه سيقدم المشورة والإرشاد في مجال إبرام العقود والاستكشاف والاستخراج ومختلف مراحل استثمار النفط والغاز في هذا البلد. كما توقع المشروع في هذا القانون إنشاء شركة النفط الوطنية في العراق.

2. الإدارة المشار إليها في المادة 112 هي إدارة بمشاركة المناطق والمحافظات التي تقوم باستخراج الموارد مع الحكومة المركزية.

3. الإدارة المشتركة المذكورة تنطبق على حقول النفط والغاز الحالية، وهناك غموض فيما يتعلق بالحقول التي سيتم اكتشافها لاحقاً، وليس من الواضح سبب تحديد حقول الطاقة بالحالية في الفقرة 1 من المادة 112. سيكون تأثير هذا التحديد هو المطالبة اللاحقة للمناطق والمحافظات فيما يتعلق بإدارة الحقول ومواردها في المستقبل، وهو الوضع الذي يبتلى به العراق.

4. وأخيراً بسبب عدم وجود قانون لتنفيذ وتنظيم المادة 112، فقد تم تجاهل التزامات الأقاليم والمحافظات والحكومة المركزية بتوزيع الأرباح الحاصلة من بيع هذه الموارد، وهو أهم قضية في هذا الإطار. حالياً، من الممكن أن يقوم البرلمان المحلي لإقليم كردستان بسن قانون في هذا المجال، بحجة أنه يؤمن حصته من الإدارة المشتركة لموارد النفط والغاز، إلا أنه سوف يربك ويتحدى القانون الفدرالي، وبالتالي يتم تفضيل القانون الذي أقره برلمان كردستان على القانون الفدرالي المحتمل.

لقد كان من الأفضل لو خضعت موارد النفط والغاز العراقية تحت الإدارة الحصرية للحكومة الفيدرالية وأن يتم تخصيص الربح من بيع هذه الموارد بما يتناسب مع عدد السكان. وهكذا تستمر



مواد الدستور العراقي، لتعدّ المادة 113 الآثار والأماكن القديمة والهياكل الثقافية والمخطوطات والعملات والمسكوكات القديمة كنوزاً وطنية تخضع لسلطة الدولة ويتم الإشراف عليها من قبل السلطة الاتحادية بمشاركة الإقليم والمحافظات، ويخول أسلوب إدارة هذه الكنوز الوطنية إلى القانون. من الواضح أن سلطة الحكومة المركزية على كنوز العراق الوطنية لا تزال قائمة بأي شكل من الأشكال، ولا تشارك الإقليم والمحافظات إلّا في إدارة هذه الأعمال والمباني.

## 2. الجمهورية الفدرالية الألمانية

تعود جذور الفيدرالية الألمانية إلى العصور الوسطى، عندما تشكلت الإمبراطورية الرومانية وسط أوروبا. في عهد نابليون، تشكل نظام فيدرالي هش في أوروبا لينهار بعد ذلك. ثم في مفاوضات فيينا، تم تكوين شكل جديد من الكونفيدرالية، عرف باسم الاتحاد الألماني، والذي كان موجوداً من عام 1816 إلى عام 1866. في عهد بسمارك رايش تشكلت ألمانيا الجديدة وكان فيها المجلس الفيدرالي يحمل سلطة كبيرة. في عام 1914، بدأت الحرب العالمية الأولى، وبعدها في عام 1919، تمت صياغة دستور ألماني جديد وتم تشكيل نظام فيدرالي أكثر تماسكاً. خلال فترة جمهورية فايمار، فقد ساد فيه نظام فيدرالي ضعيف، ولكن في عام 1933 وبعد صعود هتلر إلى السلطة، انهار النظام الفيدرالي. أخيراً، بعد هزيمة ألمانيا وفي عام 1949، حدد الدستور في المادة 20 الشكل الفيدرالي باعتباره الشكل الثابت لنظام الحكومة الألمانية وقد حدده بقيد جعله خالداً بحيث لا يمكن تغيير الفيدرالية حتى مع ثلثي الأصوات في البرلمان الاتحادي. لذلك، فإن النظام الفيدرالي لألمانيا اليوم، على الرغم من ظهوره على أنقاض الحرب العالمية الثانية، استمر في نفس التقليد التاريخي للفيدرالية في هذا البلد. لذلك فإن النظام الفيدرالي يمكن تأسيسه على أساس النقاط والمصالح المشتركة فيما بين الأقوام المختلفة وليس اعتماداً على الخلافات ومعنى آخر فإن الدولة الفيدرالية يتم تأسيسها على أساس العناصر المشتركة فيما بين عدد من الفئات لتحقيق مزيد من الوحدة والانسجام. الفيدرالية، كما تمارس في ألمانيا، كانت مدرسة للوحدة ولم الشتات. بمعنى آخر، فإن روح هذه الفيدرالية هي تحقيق الوحدة في التعددية. ولتحقيق هذا الغرض، حدد دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949 بالتفصيل مستوى الصلاحيات ومدى السلطات المختلفة. وفقاً للمادة 30 من دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية، تتمتع المقاطعات بالسلطة الكاملة: «تقع مسؤولية ممارسة السلطة وأداء واجبات الحكومة على عاتق الولايات، إذا لم ينص الدستور على خلاف ذلك أو أنه توقع قرارات خاصة». وقد تم تحديد تلك الصلاحيات من خلال المادة 31 من الدستور، والتي تنص على أن «القانون الاتحادي له الغلبة على قانون المقاطعات».

### بشكل عام، هناك ثلاث حالات:

أ) تحديد الصلاحية الحصرية للحكومة الفيدرالية في مسائل السيادة في المادة 73 من الدستور، كالشؤون الخارجية، والدفاع، والمواطنة، وحرية التنقل، الأموال، وما إلى ذلك.

ب) التشريع المشترك بحيث تكون فيه الولايات صاحبة الصلاحية طالما أن الحكومة الفيدرالية لا تستخدم سلطتها التشريعية للاستجابة لحاجات مثل خلق وحدة اقتصادية أو قضائية أو تحقيق المساواة في ظروف المعيشة. في حالة وجود تعارض بين قانونين، يُبطل القانونُ الفدرالي قانونَ الولايات.

ج) من أجل تحقيق الوحدة في التشريع المشترك، تقوم الحكومة بإعداد وإقرار القانون الأساسي أو إطاره العام وتقوم الولايات بالتصويت على تفاصيلها (عزيز محمدى، 1391: 51). لذلك، فإن الأمور المهمة فقط هي من اختصاص الحكومة الفيدرالية وصلاحياتها. تشمل الصلاحيات الحصرية للحكومة الفيدرالية المدرجة في الدستور غالباً: السياسة الخارجية، وشؤون الدفاع، والشؤون النقدية والمالية، والمواطنة، والهجرة، والشؤون الجمركية، والاتصالات، والبريد، والنقل، والسكك الحديدية، والطيران الاتحادي، والشرطة، ومحاربة الإرهاب، إلخ (المادة 73 من الدستور). يذكر الدستور قائمة الصلاحيات المشتركة وهي 26 بنداً، والتي غالباً ما تشمل: الحقوق المدنية، الحقوق الجنائية، حقوق العمل، التشريعات في الشؤون الاقتصادية وشؤون التوظيف العامة. هذه هي الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات، ويمكن لكل منها سن قوانين بشأنها. في هذه المجالات، يمكن للولايات أن تقوم بالتشريع، شريطة ألا يكون البرلمان الاتحادي قد أصدر تشريعاتٍ في تلك الحالات (المادة 74). وفقاً لمبدأ تقدم النظام القانوني الاتحادي، فيما إذا بادر البرلمان الاتحادي بسن قانون فإن له الأولوية على القانون الذي سُنَّ في الولاية. عادةً، هناك حاجة للتعاون بين الحكومة المركزية والولايات في مجال الصلاحيات المشتركة. في هذه الحالات إذا لزم الأمر، تتدخل الحكومة الفيدرالية وتحدد وتوافق على المبادئ العامة للقضية، وتحدد الولايات والمندوبون أساليب تنفيذها الموضوعي. تجدر الإشارة إلى أنه في هذا المجال، تتحمل الولايات مهمة تنفيذ القانون (عباسى، 1397: 73). يتم تنظيم النظام الفيدرالي في ألمانيا بحيث تتوزع السلطات والصلاحيات في هذا البلد بين الحكومة الفيدرالية والولايات، وليس على أساس السياقات السياسية والواجبات الحكومية، بل بناءً على نوع هذه السلطات. في معظم الحالات، يقوم المستوى الفيدرالي بصياغة القوانين، لكن تنفيذها يقع ضمن اختصاص الولايات. بالطبع، تتمتع الولايات بسلطات

واسعة للتأثير في محتوى القوانين، وفي كثير من الحالات، حتى في المجالات السياسية التي تقع ضمن اختصاص الحكومة الفيدرالية والبرلمان حصرياً. على سبيل المثال، قوانين الجنسية أو الهجرة، لا يمكن التشريع بدون موافقة غالبية الولايات (شتوروم وشتاينهارت، 2005: 4).

## أنواع الفيدرالية في العراق وألمانيا

الفيدرالية وبحسب الأهداف التي رسمت لها، تستخدم آليات مختلفة للوصول إليها. تصرح الفيدرالية القومية في العراق أن السلطة العسكرية والأمنية هي الوحدة الفيدرالية الوحيدة لها ويأتي منح مجلس النواب صلاحية سن القوانين إلى البرلمان الفيدرالي ضمن سياقات أهداف الفيدرالية في هذا البلد. أما في ألمانيا، فيلعب الدور الفعال لحكومات الولايات في سياسة الحكومة المركزية، ونشاط الأحزاب الإقليمية، والعلاقات المالية بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات، دوراً كبيراً في نجاح النظام الإداري الفيدرالي في هذا البلد.

### 1.العراق

يمكن أن تؤدي اللامركزية والحكم الذاتي والحكومات المحلية في البلدان التي طوت مرحلة من الصراع والنزاع كالعراق إلى تغيير المهام، من الاشتباكات والتوتر إلى التفاوض والمساومة لحل النزاعات. تؤدي إزالة المركزية إلى توسع سلطة الحكومة المركزية في مناطق الصراع والمناطق التي لم يكن لها التأثير المطلوب سابقاً، حتى وإن صرح بخلاف ذلك (سميعي اصفهاني و كيانى، 1393: 34). وعليه في هذا السياق، ينبغي الفصل والفرز بين الصلاحيات بدقة أكثر.

1.1. يتم منح الصلاحيات (فوق الاتحادية)<sup>2</sup> للأقاليم الاتحادية في العراق على أساس الفقرة 2 من المادة 121، في حالة وجود تناقض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم في أمر خارج عن صلاحيات الحكومة الاتحادية، فإن حكومة الإقليم لديها إمكانية تعديل هذا القانون في منطقتة. في الأساس، لا توجد مثل هذه السلطة في حكومات الدول الفيدرالية للولايات أو الأقاليم، في حين أن الدستور الفيدرالي العراقي اعترف بمثل هذه الإمكانية للمناطق الفيدرالية. واستناداً إلى الفقرة 4 من المادة 121، يُسمح للمناطق بإنشاء مكاتب تمثيلية لها بجوار سفارات الحكومة العراقية والتواجد في البعثات الدبلوماسية العراقية من أجل تنميتها الثقافية والاجتماعية؛ إنها صلاحيات، لم يسبق لها مثيل تم منحها للمقاطعات الفيدرالية في العراق. في سياق هذا البند من الدستور العراقي، تم

### 2. Trans-federal powers

إنشاء دائرة العلاقات الخارجية لإقليم كردستان العراق في عام 2006. حتى الآن، وخلافاً لما تصرح به هذه المادة من الدستور سمح بإنشاء مكتب تمثيلي للإقليم في سفارات الحكومة العراقية حول العالم، وتم إطلاق حوالي 50 قنصلية ومكتب سفارة ومكاتب تمثيلية للمنظمات الدولية، وغيرها في الإقليم، لكن يبدو أن الدستور لا يصرح بهذا. بالإضافة إلى ذلك، ووفقاً لأحكام الدستور، تم إنشاء 14 مكتباً تمثيلاً للإقليم في دول مختلفة، تعمل تحت إشراف دائرة العلاقات الخارجية في الإقليم. على الرغم من هذه الصلاحيات، يجب الاعتراف بأن الفيدرالية العراقية، وعلى وفق دستورها، تحركت أكثر نحو هيكل إقليمي كونفدرالي بدل النظام الفيدرالي التقليدي. من أبرز وأهم الصلاحيات المخولة إلى الفيدرالية في إقليم كردستان باعتبارها الإقليم الفيدرالي الوحيد في العراق هو تمتع الإقليم بقوات عسكرية إضافة إلى قوات الأمن والشرطة. لقد ذُكرت هذه الصلاحية في الفقرة 5 من المادة 121. على أساس هذه الصلاحية القانونية تُعدُّ قوات البيشمركة وجهاز المخابرات في الإقليم<sup>3</sup> والقوات العسكرية الأخرى في كردستان جهاتٍ معترفاً بها رسمياً. تضم القوات العسكرية للمنطقة فقط القوات البرية ولا تتمتع إلا بالأسلحة الخفيفة. هذه السلطة على الرغم من أنها غير مسبقة عملياً في الأنظمة الفيدرالية إلا أنها في الحرب مع داعش عام 2013 وفي ظل ضعف الجيش الفيدرالي العراقي وفشله في السيطرة على الأوضاع، كان لها مكانتها وأهميتها وتأثيرها في حماية الإقليم وحتى مناطق العراق الأخرى الأمر الذي بدا منطقياً وذكياً.

## 1.2 النظام التشريعي الغامض

بُنيت مبادئ النظام الفيدرالي على الاستقلال والمشاركة. وانطلاقاً من مبدأ الاستقلالية، تتمتع الوحدات المكونة للحكومة الاتحادية بالاستقلالية والحكم الذاتي في إدارة الشؤون، واستناداً إلى مبدأ المشاركة، تشارك جميع هذه الوحدات في إدارة الشؤون على المستوى الكلي (زارعي و رضايى زاده، 1390، 291). الآن يجب أن نرى إلى أي مدى تم مراعاة هذين المبدأين المهمين في الحكومة الفيدرالية العراقية. هناك حاجة إلى دولتين في الأقل لتأسيس حكومة فيدرالية، بينما في العراق حالياً، يتم تشكيل إقليم كردستان فقط كوحدة فيدرالية وهذا غير مسبوق في العالم. يوضح مبدأ الشراكة تقاسم السلطة بين الحكومة الفيدرالية في العراق وولاياته، بينما يوجد في البلاد تقسيم فعلي للسلطة بين الحكومة الفيدرالية وحكومة الإقليم، ولا تزال محافظات هذا البلد تُدار كوحدات حكومية موحدة. تنص المادة 48 من الدستور على أن الهيئة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلس النواب والبرلمان الاتحادي، وتنص المادة 65 على أن البرلمان الاتحادي يجب أن يتكون من ممثلي الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في شكل أقاليم، وقد بادر القانون إلى تحديد طريقة إدارة وعمل

3. تُهجوم هنيئاسايشيه هريمى كوردستان.

هذا البرلمان بثلاثي النواب لأول مرة. يُعدُّ وجودُ البرلمان الثاني كبرلمان فيدرالي، يتألف من ممثلين عن الولايات والوحدات الفيدرالية، أحد الخصائص الرئيسية للحكومات الفيدرالية. هذه القضية تم التنبؤ بها في العراق أيضاً، ولكن يلفها الكثير من الغموض فيما يتعلق بالمبدأ نفسه. ليس من الواضح لماذا يجب أن يتألف البرلمان الفيدرالي لهذا البلد من ممثلين عن المقاطعات غير المنظمة في شكل إقليم؛ لأن هذه المحافظات تُعدُّ وحداتٍ تابعةً للحكومة العراقية الموحدة، وبهذا الإجراء يمكن رؤية نوعٍ من الخلط بين النظام الفيدرالي وغياب التمرکز المحلي، وهو أمر يستحق التأمل فيه. النقطة الأخرى التي يجب الانتباه إليها هي منح السلطة التشريعية للبرلمان الاتحادي من قبل مجلس النواب. بشكل أساسي، فإن اللوائح المتعلقة بالمجالس أو في الأقل المبادئ العامة المتعلقة بالمجالس محددة في الدستور، ويبدو أن منح صلاحية الموافقة على قانون أحد البرلمانات إلى برلمان آخر أمرٌ لا يمكن الدفاع عنه. كل ما قيل عن البرلمان الثاني، أي البرلمان الاتحادي، كان مهماً عند تشكيل هذا البرلمان، ولكن حتى الآن لم يتم إنشاء مثل هذا البرلمان في العراق، وهذه القضية زادت من مشاكل النظام الفيدرالي في العراق (ساعي و مرادى، 1390: 45). يبدو أن هذه القضية تتضمن ملاحظة مهمة وهي أن سياسات المشاركة النسبية لم تكن موجودة في كردستان العراق وأن الفيدرالية تُعدُّ فقط وسيلة لإضعافها، لأن أدوات التحديث لا تزال في بداية طريقها، والفيدرالية المنفصلة عن الاستراتيجية المنطقية في هذا البلد ستزيد من احتمالات مواجهة الصراعات في طريقها.

**2. الفيدرالية في ألمانيا من خلال تنفيذها لثلاث آليات قوية هي: الأحزاب النشطة في الولايات، ومجالس الدولة القوية، والكفاءات المالية التعاونية، قامت بتعديل عملها بما يتماشى مع هدف الفيدرالية في هذا البلد.**

## **2. 1. تشكيل أحزاب قوية في المحافظات في النظام الفيدرالي :**

تتمتع الأحزاب في الأقاليم بسلطة أكبر من الأنظمة المركزية، لأن غالبية الأصوات في هذا النظام هي مقياس الولاية (Scharpf, 1995: 32) في ألمانيا، منذ عام 1965 سمح الحلفاء للحزب الاشتراكي الديمقراطي الألماني والحزب الديمقراطي المسيحي لألمانيا والحزب الاجتماعي المسيحي وكذلك للأحزاب الليبرالية، بالعمل على مستوى الدولة. لذلك فقد شاركت الأحزاب السياسية في بناء المؤسسات الديمقراطية والسياسية في ألمانيا قبل تشكيل جمهورية ألمانيا الاتحادية. لقد أدى السماح للأحزاب بإعادة تنشيط وتشكيل أحزاب جديدة على مستوى الولاية إلى أن يتأثر النظام الحزبي بالفيدرالية. على سبيل المثال، في السنوات الأولى من تشكيل جمهورية ألمانيا الفدرالية، كانت هناك أحزاب ذات توجهات إقليمية قوية. بالإضافة إلى ذلك فقد نظمت هذه الأحزاب الوطنية القديمة

نفسها أيضاً على أساس المبادئ الفيدرالية وتكوين فروع الدولة الثابتة. لذلك، فإن هيكلية الأحزاب السياسية الألمانية تمثل في الواقع النظام الفيدرالي الاتحادي في هذا البلد. هذا ويمكن للأحزاب أن تدافع بشكل أفضل وأكثر فعالية عن مصالح ولاياتها من خلال التنظيم الفيدرالي والتقسيم إلى فروع للولايات؛ سواء في الحملة الانتخابية أو في البرلمان وأمام الأجهزة المركزية للحزب. وفقاً لآراء أخرى، فقد حملت الأحزاب السياسية في الولايات الفيدرالية أدواراً ثانوية ومستويات متفرعة تعتمد بشكل أكبر على نظام المنح والمشاعر المحلية. (11: 2010, Manfered). إن الفيدرالية الإدارية في ألمانيا تتطلب مشاركة كبيرة من حكومات الولايات في صنع السياسة على المستوى الفيدرالي، الأمر الذي يخلق حافزاً للأحزاب الفيدرالية لتطوير روابط متكاملة مع الولايات. بمعنى آخر، تؤدي ضرورة التعاون داخل الحزب في سياسات الفيدرالية الائتلافية إلى أحزاب موحدة تعمل بدرجة عالية من التنسيق والتعاون (44 : 2018, Sturm). لقد خلقت الفيدرالية الاتحادية ومتطلباتها المتجدرة للتعاون بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات تأثيراً موحداً أكبر في الأحزاب لتقوية سلطة الحكومة الفيدرالية أكثر من عامل تخصيص المصادر. لقد غيرت الأحزاب الضعيفة أيضاً ميزان القوى التنظيمي في ألمانيا من خلال تطوير قواعد القوة الإقليمية. تمارس الولايات تأثيراً خاصاً على التنظيم الحزبي المركزي. بالنسبة لحزب الخضر والديمقراطيين الاجتماعيين (SPD)، فإن المستوى المحلي أو الإقليمي للحزب هو الذي يمارس التأثير الأكبر (141: 1993, Poguntke). خلال الخمسينيات والستينيات من القرن الماضي، كانت أحزاب الولايات مؤثرة للغاية. لقد كان في الهيكل التنظيمي للحزب الاشتراكي الديمقراطي خارج البرلمان، الانتساب والتمويل للأحزاب الفيدرالية ووحداتها الفرعية.

(155- 152: 1987, Chandler) في ألمانيا، يؤدي التعاون بين الأحزاب إلى خلق مسار متكامل يربط بين الولايات والمنظمات الفيدرالية معاً (108: 1998, Davis). تم تعزيز الوحدة السياسية من خلال الإصلاحات التي أجريت عام 1958 وعبر وجود مؤسسات مثل مجلس الحزب (Parteirat)، الذي تم تكليفه بتنسيق السياسات بين الحكومات المحلية والسياسات الفيدرالية (350: 1992, Poguntke). بعد ذلك تغير النظام الحزبي الألماني منذ عام 1983 وبخاصة بعد إعادة الفدرالية وتطورت الأحزاب المحلية (14: 1960, Watts). لذلك، تلعب الفيدرالية دوراً رئيساً في الحياة السياسية لألمانيا وهي تمنع حزباً واحداً من السيطرة على السلطة السياسية في هذا البلد. في الواقع، يتمتع الحزب الذي يمثل الأقلية في البرلمان الفيدرالي دائماً بالسلطة في العديد من الولايات ويمكنه ممارسة صلاحياته التشريعية والتنفيذية في تلك الولايات. لذلك، من الضروري دائماً وجود

تنسيق وتعاون بين الحكومة المركزية والولايات لإدارة شؤون البلاد (عباسي، 1397: 75) يذكر أن الفدرالية في ألمانيا تتأثر إلى حد كبير بدور الأحزاب فيها.

## 2.2. صلاحيات مجالس الولايات الواسعة

لطالما كان تاريخ ألمانيا الفيدرالي مليئاً بالتعاون الوثيق بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية. في الأساس، يُعدُّ التعاون بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات، وكذلك التعاون بين حكومات الأقاليم، أحد السمات الرئيسية للنظام الفيدرالي الألماني. في هذا النظام التشريعي، تشارك الدول الأعضاء من خلال المجلس الفيدرالي. منذ أواخر الستينيات، أولت ألمانيا أهمية أكبر لتكثيف هذا التعاون بين الحكومة المركزية والدول الأعضاء. كان السبب في اتخاذ هذا الإجراء هو، أولاً وقبل كل شيء، اعتقاد الحكومة الائتلافية الليبرالية والاجتماعية الديمقراطية في ذلك الوقت بأن التعامل مع المشكلات الاقتصادية المتزايدة لا يتم بشكل فعال إلا عندما تنسق الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات إجراءاتها بشكل أكبر. في مايو 1949 تقرر تطبيق الحل الذي نص عليه الدستور وقد دخل حيز التنفيذ، وهو يقضي بأن تكون للهيئة التشريعية (البوندسرات)، المكونة من ممثلين عن حكومات الولايات، سلطة كبيرة في العملية التشريعية على المستوى الاتحادي. وتجدر الإشارة إلى أن بناء نظام من مجلسين في هذا البلد له نفس القوة فيما يتعلق بمصالح الدول. تتمتع الهيئة التشريعية بحق الفيتو (النقض المطلق) في حالتيه ولا يمكن الموافقة على هذه النصوص دون موافقة هذه الهيئة : 1. مراجعة الدستور، والتي يجب أن يوافق عليها ثلثا كلٍّ من البرلمانين 2. القوانين المتعلقة بالعلاقات بين الاتحادات والولايات (عباسي، 1397: 83). ينص الدستور على نوعين من المشاركة التشريعية لهذه الهيئة : القوانين الفيدرالية التي تنطوي على تكاليف إضافية لحكومات الولايات، والقوانين التي تحل محل قانون الولاية وهو يتطلب موافقة المجلس الفيدرالي. في هذه الحالات، يكون قرار البرلمان الفدرالي قابلاً للتطبيق بعدما يوافق عليه المجلس الفيدرالي أيضاً. في هذه الحالات، يتمتع المجلس الفيدرالي بنفس المستوى من وضع البرلمان الفيدرالي من حيث التشريع. فيما يتعلق بالسياسات الأوروبية تتمتع البوندسرات اليوم بكفاءات واسعة وأن دور ألمانيا النشط في الاتحاد الأوروبي هو نتاج سياسات البوندسرات. في الولايات أيضاً المجالس التشريعية تسمى لندتاغ (Land tags). يختلف عدد أعضاء المجالس التشريعية في الولايات (Land tags) باختلاف الولايات ويتم انتخاب ممثلهم مباشرة من قبل مواطني الولايات. مجالس الولايات هذه مختصة بالتشريع في الشؤون الداخلية للولايات والمسائل التي لا تنتمي إلى الهيئة التشريعية الفيدرالية وفقاً للدستور الألماني. بالإضافة إلى ذلك، بعد موافقة البوندستاغ، يجب إرسال أي مشروع

قانون إلى البوندسرات. يذكر أن هناك نوعين من القوانين. القوانين التي تتطلب موافقة صريحة من البوندسرات بأغلبية الأصوات وتلك التي لا تتطلب ذلك. تمنح الفئة الثانية حق التعليق لتلك القوانين إلى البوندسرات، إذ يمكن بعد فترة زمنية محدودة تجاهلها من قبل أغلبية البوندستاغ بالأغلبية المطلقة حتى إذا كان أكثر من ثلثي أصوات البوندسرات ضده. المعايير الرئيسة للقوانين التي تحتاج إلى الموافقة في البوندسرات هي أن القانون يؤثر في هيكلية سلطة الولايات، إذ يتعين عليهم تطبيق قوانين الدولة الفيدرالية أو قبول العواقب المالية المترتبة على الولاية. وقعت أكثر من نصف القوانين الفيدرالية بحلول عام 2006 ضمن هذه الفئة (Meerwalat, 2006: 4 & Munch). على كل حال، إذا قررت الحكومة الفيدرالية سن قوانين تنتهك استقلالية الولايات أثناء تنفيذ القانون الاتحادي، يحق للولايات تقرير وإصدار قوانينها الخاصة (44 : Sturm, 2018). الإصلاحات التي شهدتها ألمانيا عام 2006 في نظامها التشريعي الاتحادي، حددت ونظمت علاقة المستوى الفيدرالي مع الولايات في مجال التشريع بطريقة جديدة. انطلاقاً من الصلاحيات المهمة التي منحت إلى الدولة الفيدرالية، تم منح الولايات دوراً ومكاناً قويين للغاية في الهيكل السياسي والعملية التشريعية الفيدرالية. قبل الإصلاحات، لم يكن بالإمكان الموافقة على 60% من القوانين الفيدرالية دون موافقة الولايات في الهيئة التشريعية (البوندسرات) المكون من ممثلين عن الولايات. لذلك، كلما حاولت غالبية أعضاء البرلمان الفدرالي المصادقة على قانون، عارضه المجلس الاتحادي. كان الهدف من الإصلاحات هو تعزيز سلطة اتخاذ القرار في الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات وفصل مسؤوليات وصلاحيات المستويين عن بعضهما البعض. أدت هذه التغييرات إلى تقليص الاختصاص القضائي للولايات، لكن موافقة المجلس الفيدرالي لا تزال مطلوبة لتمرير القوانين في الأمور التي تكلف الولايات الكثير. (Munch & Meerwalat, 2006).

### 2.3. الصلاحيات المالية المنسقة في ألمانيا

تنقسم الضرائب إلى عدة فئات: بعض الضرائب يتم تحصيلها من قبل الحكومة الفيدرالية، وأخرى يتم تحصيلها من قبل الولايات، وثالثة يتم تحصيلها بواسطة المدن، والأخيرة يتم تقسيمها فيما بين الجهات المذكورة. لذلك، تحدد البلديات جزءاً من الضرائب والرسوم وتقوم بأخذها. من أجل تحقيق التوازن بين هدي الحفاظ على استقلالية الوحدات المحلية وتقسيم السلطة بين المنظمات من خلال الحكومة الفيدرالية، منحت ألمانيا للولايات الاستقلال الأساس في مجالات مثل الرعاية الاجتماعية والتعليم والسياسات الثقافية، ولكن مع إدخال نظام الضمان الاجتماعي على الصعيد الوطني في ثمانينيات القرن التاسع عشر، فقدت المقاطعات بسرعة أجزاء مهمة من



استقلاليتها فيما يتعلق بالرعاية الاجتماعية. لقد تم إلغاء هذا النظام في دستور جمهورية فايمار والإصلاحات المالية لعام 1919، والتي أدت إلى المركزية الكاملة للسلطة المالية. في ذلك الوقت، كان الرايخ (الإمبراطورية) يملك قانوناً حصرياً للتعريفات والرسوم والضرائب غير المباشرة والضرائب الأخرى. بعد أن فقدت استقلالها الضريبي تماماً، أصبحت الولايات تعتمد على الرايخ، الذي تقاسم عائداتها الضريبية معهم. لذلك مع هذا الإصلاح كان الوضع مختلفاً تماماً وكانت هذه بداية النظام المالي الجديد (Goodspeedt, 2002: 4). ظل الهيكل الضريبي المركزي في مكانه خلال فترة النازية (1933-1945). رأى هتلر الفيدرالية على أنها عقبة أمام أهدافه. مع زيادة المهام الإدارية، وخصوصاً مع توسع دولة الرفاهية، كان على الحكومات المحلية في ألمانيا أن تتحمل مسؤولياتٍ متزايدةً لتوفير خدمات الرعاية الاجتماعية ودفع إيرادات أقل للحكومة المركزية. لذلك، تُعدُّ الشؤون المالية من أهم قضايا الحكومات المحلية في ألمانيا واعتماد سياسات موحدة في النظام الإداري الفيدرالي لهذا البلد. على هذا الأساس وفيما يتعلق بالقوانين المالية، ينص الدستور على أن أهم عائدات الضرائب يتم تقاسمها بين الحكومة المركزية والولايات. لذلك، يتم تقسيم دخل الشركات وضرائبها، وتقسيم ضريبة القيمة المضافة إلى الحصة المشتركة، والتي يجب تعديلها بموجب القوانين الفيدرالية كل ثلاث سنوات ويوافق عليها البوندسرات. يتم تخصيص عائدات الضرائب الأخرى إما للحكومة المركزية (على سبيل المثال، الضرائب غير المباشرة) أو للولايات (على سبيل المثال، الضرائب على الممتلكات والميراث والسيارات) (Larsp, 2007: 14). على إثر إصلاحات عام 2006، اكتسبت الولايات استقلالها في الشؤون المالية، ولكن بسبب مشاكل الميزانية ونقص التمويل الفيدرالي، ظهرت مشاكل سياسية جديدة (مثل صيانة المدارس). لذلك اليوم يجب على الولايات في هذه الحكومات العمل في إطار السياسات المالية الواسعة المطبقة. وبالطبع فإن نطاق عملها يكون محدوداً للغاية لأن الولايات تؤمن سياساتها في الدرجة الأولى من خلال تحصيل الضرائب، والتي هي جزءٌ من قانون تقاسم الإيرادات بين الولايات والحكومة الفيدرالية. وفيما يتعلق بالأطر القانونية فلا يمكن تعديل هذه الضوابط إلا بموافقة البوندستاغ والبوندسرات (Larps, 2007: 16). على الرغم من أن زيادة الضرائب المتوقعة يمكن أن تؤدي إلى زيادة الإيرادات الحكومية، إلا أن هذا صعب وبالتالي نادراً ما يتم اتباعه، إذ تتطلب الزيادة الضريبية تمرير مشروع قانون أو مراجعة الدستور. لذلك فإن دراسة الصلاحيات الضريبية في ألمانيا تشير إلى مستوى تأثير السياسات المتبعة من قبل الدولة الفيدرالية الألمانية بمشاركة الولايات وتعاونها الجدي في هذا البلد. العلاقات المالية الواسعة بين الولايات والحكومة الفيدرالية هي في الواقع تحقيق للهدف الذي تسعى إليه الفيدرالية الإدارية في هذا البلد.

## النتيجة

لقد أثير نموذج الفيدرالية لبعض الأنظمة السياسية في العالم إلى حد لفت الأنظار إليه، إلا أن جاذبية الظاهرة تقع في زاوية وتطبيقها في صعيد خاص يقع في زاوية أخرى. يبدو أن أحد أنجح نماذج الفيدرالية المطبقة في التاريخ هو النموذج الألماني، والذي يُعدُّ حالياً أحد أكثر الأنظمة السياسية استخداماً. يمكن إدراج ثلاث خصائص للفيدرالية الألمانية: الخصيصة الأولى هي أن مهمة صنع القرار تقع حالياً في أيدي المؤسسات الفيدرالية بدلاً من مؤسسات الدولة، وأن تقسيم السلطة والصلاحيات وخلافاً لنماذج الفدرالية الأخرى لا يعتمد على مناطق وأقاليم البلاد؛ بل إنه قائم على نوع من الصلاحيات. ونتيجة لذلك، فإن القوة والمؤسسة الأكثر حسماً في صنع القرار والتشريع تتم على المستوى الفيدرالي، ويترك التنفيذ في الغالب للولايات. الخصيصة الأخرى للفيدرالية الألمانية هي الحالة التعاونية فيها بمعنى أن الوضع العام للمواطن الذي يعيش في كل ولاية من الولايات الألمانية لا يختلف كثيراً عن المواطنين الآخرين وهذا بالطبع هو هدف غائي، مما يؤدي إلى مستوى حياتي واحد لكل مواطن ألماني. الخصيصة الثالثة التي لا يمكن العثور عليها في أي مثال آخر في العالم، هي الفيدرالية الإدارية التنفيذية.

في الفيدرالية التنفيذية، يشكل ممثلو الحكومات الفيدرالية جزءاً من السلطة التشريعية على المستوى العام. المجلس الاتحادي الألماني باعتباره واحدة من السلطات التشريعية الرئيسة في ألمانيا، يتكون من السلطات التنفيذية لحكومات الولايات وقد زاد بشكل كبير من كفاءة النظام. هذه طريقة خاصة في ألمانيا يمكن تسميتها بالتشابك السياسي.

على العكس من ذلك في العراق، كمثال واضح للفيدرالية العرقية فمن الناحية الاقتصادية نواجه حكومة تعتمد على الموارد النفطية وتنظر إلى جميع القضايا الاجتماعية والثقافية من منظور قومي خاص. النقطة الأساسية هي فقدان العراق لإرادة سياسية واستعداد الرضوخ للعقل الجماعي لغرض التأثير الواقعي للنظام الفدرالي فيه. لذلك فإن عدم نجاح النظام الفيدرالي في العراق له علاقة مباشرة بأسسه وخلفيته التاريخية.

بالإضافة إلى مستوى التنمية الاقتصادية، فإن وجود ثقافة سياسية ديمقراطية في ألمانيا وغياب هذه الثقافة السياسية في العلاقات التاريخية للعراق وبين مكوناته الداخلية، يعد أحد الأسباب الرئيسة لفشل النظام الفيدرالي في العراق مقارنة بألمانيا. أضف إلى ذلك عدم وجود أحزاب

كبرى تضح أفكاراً شاملة في هيكلية الوطن، فإن دخول النظام الفيدرالي سيؤدي إلى صعود المصالح الصغيرة للجماعات العرقية التي لا يوجد عامل وطني يجعلها معتدلة. ونتيجة لذلك، لم يتمكن النظام الفيدرالي في العراق عبر إشراك الأحزاب من حل المشاكل وتمهيد الطريق لنجاح الفيدرالية والتنمية في هذا البلد. كما يعمل هذا النظام التشاركي القومي بحذر شديد في توزيع الصلاحيات، ولهذا السبب تواجه مسألة الصلاحيات في العراق العديد من الغموض والمشاكل. بالإضافة إلى ذلك، فإن التحقيق في العوامل الأخرى بما في ذلك العلاقة بين نظام الاقتراع في ألمانيا\_ وهو مزيج من النسبية والأغلبية\_ ونظام الاقتراع في العراق مع طبيعة النظام الفيدرالي في هذين البلدين يتطلب بحثاً منفصلاً.

## المصادر الفارسية

1. عباسی، بیژن (1397)، حقوق اساسی تطبیقی، تهران: دادگستر.
2. اورزولا مونش و کرسٹین مروالد، «فدرالیسم در آلمان»، ترجمه ناصر ایرانپور، بیجا.
3. خوبروی پاک، محمد رضا (1385)، «نقدی بر فدرالیسم»، مطالعات ملی، 25.
4. رضایی، سوده (1394)، «ارائه مدل شبه فدرالیسم آستانی به عنوان معماری جدید توسعه کشور»، راهبرد توسعه، 47، ص 199-237.
5. زارعی، محمد حسین؛ رضائی زاده، ملیحه (1390)، «حکومت محلی در کشورهای فدرال ویکپارچه»، مجله تحقیقات حقوقی، 6، ص 281-309.
6. ساعی، أحمد؛ مرادی، جهان بخش (1390)، «معضلات فدرالیسم در عراق»، مجله تحقیقات سیاسی بین المللی، 7، ص 31-58.
7. سمیعی اصفهانی و کیانی آمران (1393)، «جهانی شدن و دولت- ملت سازی در کشورهای پسامنازعه: نمونه پژوهی عراق»، مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، 14، ص 48-7.
8. شتوروم، رولاند؛ پتراتسیمرمان، شتاینهارت (2005)، «مقدمه ای بر فدرالیسم»، ترجمه سامره اندم، بیجا.
9. شمس الدینی، سعید مرتضوی، سید خدایار؛ کلدی، علیرضا (1397)، «آسیب ها و چالش های نظام تک حزبی برای فدرالیسم (مطالعه موردی عراق تحت حاکمیت حزب بعث)»، پژوهش های سیاسی جهان اسلام، 3، ص 49-73.
10. عباسی، بیژن (1386)، «شیوه های بازنگری در قوانین اساسی»، فصلنامه حقوق، 4، ص 107-124.
11. مؤمنی، آزاده (1389)، «جایگاه نظام قانونگذاری در جمهوری فدرال آلمان»، فصلنامه سیاست خارجی، 2، ص 455-480.

12. نجفی، فیروز؛ مسعودنیا، حسین؛ إمام جمعه زاده، سید جواد؛ نساج، حمید (1305)، «فدرالیسم ومثلث قدرت (شیعیان، کردها و سنی ها در ساختار سیاسی عراق نوین»، جستارهای سیاسی معاصر، 1، ص 141-163.

13. نور محمدی، مرتضی (1395)، «تأثیر فدرالیسم بر منازعات قومی: مطالعه موردی عراق»، فصلنامه پژوهش های راهبردی سیاست، 21، ص 175-196.

14. نیری، بیژن؛ أنصاری، محمد أمين (1391)، «نقش قومیتها در تکاپوی فدرالیسم نوین سیاسی عراق»، پژوهشنامه روابط بین الملل، 20، ص 163-195.

#### ج) پایان نامه

15. عزیز محمدی، فاطمة (1391)، «نظام حقوق أساسی فدرال با تأکید بر ایالات متحده آمریکا و جمهوری فدرال آلمان»، دکتر محمد راسخ، رشته حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی .

#### المصادر العربية

1. أحمد، عبد الجبار (2013)، الفدرالية واللامركزية في العراق، ورقة سياسات، بغداد، مؤسسه فریدریش ایبرت، مكتب الأردن و عراق.

2. حسن العنبکی، طه حمید (2010)، العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية، ابوظبی، مركز الإمارات للدراسات والبحوث.

3. مولود، محمد عمر (2009)، الفدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذجاً)، أربیل، المؤسسة موکریانی للطبع والنشر.

4. نجم عیدان، ماجد؛ شکر أمين، حسام (2015)، «إشكالية التجربة الفيدرالية في العراق»، مجله كلية للعلوم القانونية والسياسية: جامعه کرکوک.

### المصادر الإنجليزية

- A) Books 1. Chandler, W. (1987), Federalism and political parties, Federalism and the role of the state.H. Bakvis and W. chandler.  
Toronto, University of Toronto press.
- pp.149-170 2. Davis, J. (1998), leadership Selection six western Democracies Westport  
Connecticut, Green wood press. 3. Poguntke, T. (1993), Alternativepolitics: TheGermanGreen party, Edinburgh,  
Edinburgh University press. 4. WattsR. (1960), Comparing Federal systems in the 1990s, kingston, Ontario,  
Queen’s University Intergovernmental Relation.
- B) Articles 5. Bermeo, N.G, (2002), “the Import of ustitutions”, Journal of Democracy, Vol.13,  
No.2. 6. Goodspeed T.J. (2002), “Bailouts in federation, int tax public Finance”, Vol.9,  
No.4, pp. 409 -427. 7. Klingemann, Hans &WeBles, Bernhard (1999), “political consequences of  
Germany’s mined- member system”, WZB Berlin social Science Center,  
No. FS, pp.99-205. 8. Larsp, Feld & Juergen Vom Hagen (2007), “Republic of Germany: Federation  
publication “Australian Journal of political Science,30. 9. Manfered.G.Schmidt (2016),”PolicyDiversity in Germany’ Federalism”, Journal

- German Politics, Vol.25, pp.301-314.
- 10 .Munch, U.Meerwalat,K.(2006),” characteristics of federalism” , Information politischenBildung, 2002/275
- 11. Poguntke, T.andW.B.Boll (1992), “Germany party organizations:A Data.
- Handbook party organizations in Western Democracies”, 1960-90.R. Katz and P.Mair .london,sage: 317-388.
- 12. Scharpf.F (1995),” Federal Arrangements and Multi-Party systems”, Australian Journal of Political Science, Vol.30, pp.27-39.
- 13. Sturm, roland (2018),”unitary Federalism - Germany Ignores the original spirit of its constitution”, University Erlangen, Nuremburg, pp.17-46.

## هوية البحث

---

### الباحثون:

1. فرناز منوئي: طالب دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة طهران.
2. إيلخان شمس برهان: ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة طهران.
3. إبراهيم موسى زاده: أستاذ مشارك، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة طهران.

**عنوان البحث:** الفدرالية الإدارية والقومية، مقارنة تطبيقية بين الأنظمة الفيدرالية العراقية والألمانية

**تاريخ النشر:** تشرين الأول 2022

**رابط البحث:** <https://tinyurl.com/257aguq8>

### ملاحظة:

الآراء الواردة في هذا البحث لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز، إنما تعبر فقط عن وجهة نظر كاتبها



## عن المركز

مركز البيدر للدراسات والتخطيط منظمة عراقية غير حكومية، وغير ربحية، تأسس سنة 2015م، ومُسجل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

ويسعى المركز للمساهمة في بناء الدولة، عن طريق طرح الرؤى والحلول العملية للمشاكل والتحديات الرئيسية التي تواجهها الدولة، وتطوير آليات إدارة القطاع العام، ورسم السياسات العامة ووضع الخطط الاستراتيجية، وذلك عن طريق الدراسات الرصينة المستندة على البيانات والمعلومات الموثقة، وعن طريق اللقاءات الدورية مع الجهات المعنية في الدولة والمنظمات الدولية ذات العلاقة. ويسعى المركز لدعم الإصلاحات الاقتصادية والتنمية المستدامة وتقديم المساعدة الفنية للقطاعين العام والخاص، كما يسعى المركز لدعم وتطوير القطاع الخاص، والنهوض به لتوفير فرص عمل للمواطنين عن طريق التدريب والتأهيل لعدد من الشباب، مما يقلل من اعتمادهم على المؤسسة الحكومية، ويساهم في دعم اقتصاد البلد والارتقاء به.

ويحرص أيضاً للمساهمة في بناء الانسان، باعتباره ثروة هذا الوطن، عن طريق تنظيم برامج لإعداد وتطوير الشباب الواعد، وعقد دورات لصناعة قيادات قادرة على طرح وتبني وتطبيق رؤى وخطط مستقبلية، تنهض بالفرد والمجتمع وتحافظ على هوية المجتمع العراقي المتميزة ومنظومته القيمية، القائمة على الالتزام بمكارم الاخلاق، والتحلي بالصفات الحميدة، ونبذ الفساد بأنواعه كافة، إدارية ومالية وفكرية وأخلاقية وغيرها.

حقوق النشر محفوظة لمركز البيدر للدراسات والتخطيط

[www.baidarcenter.org](http://www.baidarcenter.org)

[info@baidarcenter.org](mailto:info@baidarcenter.org)