مجلة دراسات دوليّة

اسم المقال: الفيدرالية الألمانية والمشروع الفيدرالي المقترح في العراق (دراسة مقارنة)
اسم الكاتب: م.م. اثمار كاظم الربيعي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/6869
تاريخ الاسترداد: 2025/04/22 16:30 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة دراسات دوليّة جامعة بغداد ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

الفيدرالية الالمانية والمشروع الفيدرالي المقترح في العراق
(دراسة مقارنة)

المدرس المساعد
اثمار كاظم الربيعي(*)

المقدمة

ان دراسة مفهوم الفيدرالية والدولة الفيدرالية واستخلاص اسباب نجاحها او فشلها يتطلب الاطلاع بعمق على التجارب الفيدرالية التي طبقت في مختلف الدول، لادراك حجم الفروقات واشكال التطبيقات بين هذه الفدرالية او تلك لان لكل تجربة خصوصيتها التي لا يمكن ان تكون متطابقة مع التجربة الاخرى . وهنا تكمن اهمية الدراسة المقارنة في اظهار تلك الخصوصيات ومدى الاستفادة منها في بناء الفيدراليات.

وفي بحثنا الخاص بالتجربة الفيدرالية الالمانية فأننا نسعى في ذلك الى فهم هذه التجربة بالخصوصية الالمانية ومدى اشعاعها على تجارب الشعوب الاخرى التي اخذت بالمبدأ الفيدرالي، وهل يمكن الافادة منها في تقويم التجربة الفيدرالية المقترح تطبيقها في العراق، دون ان نسقط من الاعتبار ان التشابة في الشكل الفيدرالي لا يعني التشابة في الجوهر، ولكننا نحاول ان نجتهد في ايضاح تشابه المسار في التجربتين مع بيان خصوصية كل تجربة عن غيرها، لاسيما ان كلا البلدين قد اختلفت مسوغاته في تبني النظام الفيدرالي وان كان العامل الخارجي واحداً (الولايات المتحدة الامريكية) ومن ثم فأن ذلك انعكس على آليات التنفيذ وعملية الفصل بين السلطات، واذا كان تطبيق هذا النظام قد نجح في المانيا وقادها الى تحقيق الوحدة الالمانية عام ١٩٩١، فأن ذلك يعود الى توفير عوامل النجاح الداخلية والخارجية الى جانب الرغبة الالمانية حكومةً وشعباً في انجاحه وتلافي حالة التقسيم والعودة بألمانيا الى مصاف الدول الاوربية الكبرى.

اما فيما يتعلق بالتجربة العراقية فأنها مازالت حديثة العهد الى جانب ذلك فأنها ولدت في رحم التناقضات الداخلية والخارجية، وبين التأييد والرفض انعكس هذا التناقض على آليات التنفيذ، فكانت سبباً في التعثرات السياسية التي يعيشها العراق الآن.

وعليه تنطلق اهمية هذه الدراسة من المقارنة بين الأنموذجين العراقي والالماني في اختيار النظام الفيدرالي كفلسفة حكم مع الآخذ بنظر الاعتبار ان الأ نموذج الالماني الفيدرالي كان عامل توحيد للدويلات الالمانية وكان للعامل الخارجي (الامريكي) دوراً ايجابياً مسانداً لهذا النظام في المانيا . اما فيما يتع لق بالفيدرالية المقترحة في العراق، فاذا ما اخذنا الطبيعة التكوينية والديمغرافية للشعب العراقي بنظر الاعتبار الى جانب الالتزام بمبدأ اللامركزية الادارية فأنها قد تتحول الى عامل تجزئة وتقسيم لهذا البلد.

وبناء على ما تقدم فأن فرضية الدراسة تقوم على التأكيد عل ى ان الفيدرالية يمكن ان تكون الحل

(*) مركز الدراسات الدولية–جامعة بغداد

الامثل لمواجهة حالة التناقضات داخل المجتمعات ذات الطبيعة التعددية، وانها تنجح في تحقيق الوحدة ومنع انفصال مكونات هذه المجتمعات فيما لو طبقت على اساس توزيع السلطات بشكل عادل بين الاقاليم والحكومة الفيدرالية المركزية مع محافظة الحكومة المركزية بالسيطرة على السياسات المؤثرة في البلاد كالدفاع والخارجية.

وبذلك جاءت هذه الدراسة بهيكلية تقوم على معالجة هذه المقارنة بين العراق والمانيا، موزعة في خمسة مطالب اساسية الى جانب المقدمة والخاتمة. ووفقاً للتقسيم الآتي:-

المطلب الاول: مفهوم الفيدرالية.

المطلب الثاني: الأنموذج الالماني (الفيدرالي)

المطلب الثالث: النظام الفيدرالي وفلسفة نظام الحكم في العراق.

المطلب الرابع: الدوافع الحقيقية وراء تبني الفيدرالية كنظام سياسي جديد في العراق.

المطلب الخامس: مقارنة الأنموذج الفيدرالي الالماني بألنموذج العراق المرتقب.

واخيراً الخاتمة والاستنتاجات.

المطلب الاول: مفهوم الفيدرالية.

تفهم الفيدرالية على انها شكل من اشكال النظام السياسي القائم على ترسيخ الوحدة واللامركزية والمحافظة عليها عن طريق توزيع السلطات وعدم تركيزها بيد فرد او جماعة معينة. وهذا ما لم تختلف عليه معظم التعاريف المعطاة للفيدرالية.

من الناحية اللغوية فأن مصطلح الفيدرالية مشتق من الكلمة اللاتينية (Foedus) ومعناها المعاهدة والاتفاق، وهناك رأي يذهب الى ان الفيدرالية شكل للترتيب التعاقدي وهي تعني الاتفاق (Foedus or pact) واشتقت من الثقة (Fides or Trust) وتتضمن اتفاق تم قبوله بصورة حرة ومتقابلة[1].

في حين يرى بعض الباحثين ان اصل كلمة (Foedus) هي كلمة مشتركة لكل من كلمة Fides أي الثقة وكلمة Bind الانكليزية والتي تعني (الارتباط)، وبذلك فهي تعني نوع من الاتفاق الذي يعتمد على الثقة المتبادلة بين الاطراف او تعهد موثوق به. وفيما يتعلق بالسياسات الدولية يكون المتفقون هم الحكومات والاتفاق بينهم هو اتفاق فيدرالي[2].

اما عن تعريف الفيدرالية فالموسوعة السياسية تعرف الفيدرالية على انها "اتحاد مجموعة من الدول المستقلة بمقتضى دستوري يشكل اتحاد دائم تسوده حكومة مرك زية تمارس سلطاتها بطريقة مباشرة على حكومات هذه الدول (التي تصبح ولايات) وعلى رعاياها... ويكون الدستور هو المنظم للعلاقات بين الولايات

[1] **Preston King, Federalism and Federation, London, 1982, p.75-78.**
[2] **Preston king, op. cit., p.78.**

بعضها مع البعض وبينها وبين الحكومة المركزية. وتكون للدولة الجديدة شخصية قانونية دولية في حين تفقد الدول الداخلة في الاتحاد شخصيتها القانونية الدولية"[٣].

ويفصل الفيدرالية بشرح مكثف كلاً من غراهام ايفانز وجيفري توينهام في قاموسهما (بنغويك للعلاقات الدولية) بوصفها وسيلة لوصف وشرح تقسيم القوة والسلطة الشرعية في الدول الفيدرالية اذ تفترض كمنطلق اولي وجود توتر او صراع بين قوى داخلية و يتم تسوية هذا الصراع بقيام الاطراف المتعددة بتوقيع صفقة دستورية تنص على مركز اختصاصات كل من المركز والمحيط . فيتم اسناد بعض مجالات القضايا للمركز وتحال الاخرى الى المحيط. فيتم في الغالب معالجة شؤون الدفاع والخارجية وسياسة الاقتصاد الكلي بشكل حصري في المركز، ومن جهة اخرى يحتفظ المحيط بصلاحية بعض السلطات المتعلقة بالعائدات وتحصيلها والسيطرة على الخدمات الاجتماعية وخدمات الرفاه وببعض حرية التصرف والاختبار في مجال القوانين والاحكام الجزائية. تعد الفيدرالية نظاماً حكومياً مفضلاً في الدول الكبرى وذات الثقافات المتباينة[٤].

وعليه فأن الحكومة الفيدرالية، تعني توزيع السلطة بين الحكومة المركزية وحكومات الاقاليم بحيث تكون كل واحدة منهما ذات سيادة ضمان منطقة مسؤوليتها، وهذا الامر يتطلب وجود دستور ينظم عملية توزيع السلطة بين الحكومة المركزية والاقاليم بشكل يضمن عدم وجود تجا وز من كلا الطرفين على حقوق وصلاحيات الطرف الآخر، الى جانب ضمان وجود حكومة مركزية قوية قادرة على حماية وحدة البلاد وتلافي حدوث أي عملية انفصالية من جانب أي اقليم من الاقاليم، كما يتطلب الامر وجود محكمة دستورية اتحادية تعمل على فض النزاعات التي قد تقع بين الحكومة المركزية واحد الاقاليم او بين اقليم وآخر بطريقة قانونية ودستورية.

اذاً فالفيدرالية هي تنظيم سياسي ودستوري قائم على اساس توزيع السلطات بين المركز والاقاليم بهدف المحافظة على وحدة البلاد وللحيلولة دون حدوث عمليات انفصالية على اثر استئثار فرد او مجموعة بسلطة على حساب مكونات المجتمع الاخرى.

اما طرق نشوء الدولة الفيدرالية، فأنها تتم بطريقتين اما عن طريق اتحاد طوعي فقد تنظم دول متعددة مستقلة بعضها الى بعض وتشكل دولة واحدة اعلى من الدول الاعضاء ويعد هذا الاسلوب الاعتيادي المتبع في نشوء الدول الفيدرالية، وبهذ ه الطريقة ظهرت كل من الولايات المتحدة الامريكية والامبراطورية الالمانية عام ١٨٧١، وجمهورية فايمار ١٩١٩، او عن طريق اتحاد مناطق مختلفة لم تكن تشكل دولة واحدة بقرار جماعي منها لكي تشكل سوية دولة فيدرالية استجابة للواقع الجغرافي او الاقتصادي او التاريخي على غرار ما حدث في سويسرا والامارات العربية المتحدة[٥].وهناك نوع آخر من الاتحاد ولكنه نادر الحدوث، وهو الاتحاد بالتفكك، وينشأ هذا النوع من الاتحاد عن طريق تفكيك دولة موحدة بسيطة الى دول متعددة

[٣] ناظم عبد الواحد الجاسور، موسوعة علم السياسة، عمان، ٢٠٠٤، ص١٩٥.
[٤] سوسن اسماعيل العساف، الفيدرالية والعملية الدستورية لعراق ما بعد التغير، بحث مقدم الى دار العراق لدراسات المستقبل، ٢٠٠٦، ص٨.
[٥] محمد عمر مولود، الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق' مطبعة اقليم كردستان، ٢٠٠٣، ص٢٣٦.

أعضاء او ولايات، ولكن في ظل الدولة نفسها التي تتحول من دولة موحدة الى دولة مركبة، وبهذه الطريقة تشكل كل من (البرازيل وروسيا الاتحادية، والمكسيك، والهند ...) حيث لجأت هذه الدول الى تحويل انظمتها الى الشكل الاتحادي المركب وذلك بمنح الاقاليم المكونة لها مزيداً من الاستقلال الذاتي وتركها تحكم نفسها بنفسها في بعض المسائل حتى تتجنب انفصال تلك الاقاليم عنها كلياً[٦].

وتقوم الانظمه الاتحادية على ثلاثة اركان اساسية هي:

١. سيادة الدستور
٢. توزيع السلطات الثلاثة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) بين الحكومة المركزية الاتحادية وحكومة المقاطعات او الولايات او الاقاليم التي يتكون منها الاتحاد.
٣. وجود هيئة عليا تعدل (تحكم) في المنازعات التي تنشأ بين الحكومة المركزية والولايات او الاقاليم[٧].

ووفق كل ما تقدم ندرك ان الفيدرالية والدولة الفيدرالية أنموذج ديمقراطي نقيض للحكم المركزي والحكم الدكتاتوري والذي من شأنه الاستئثار بالسلطات المركزية كافة ومن ثم فأن النظام الفيدرالي هو نظام ديمقراطي دستوري قانوني أنموذجي، يحقق العدالة ويضمن المشاركة السياسية، ومن ثم يحقق ما يصبو اليه الفرد والجماعة بشكل سواء. وذلك لتمتعه بالمزايا الآتية[٨]:-

١. يساعد على تكوين الدول الكبيرة اذ يضم في دولة اتحادية واحدة شعوباً ليست متجانسة الى الدرجة التي تسمح بقيام دولة موحدة.
٢. يوفق نظام الفيدرالية بين الوحدة الوطنية والاستقلال الذاتي، اذ يترتب عليه توحيد التشريع في المسائل الجوهرية التي تهم دولة الاتحاد في مجموعها، ويترك بعد ذلك حرية كبيرة للاقاليم بوضعها تشريعات تتفق مع ظروفها الخاصة وتتلائم مع احوالها.
٣. للنظام الفيدرالي قيمة ديمقراطية كبيرة. فهو يسمح بوجود تشريعات ونظم ادارية خاصة محلية تكون اكثر ملائمة لصالح الولاية التي تصدر عنها.
٤. تحقق الفيدرالية خبرة واسعة في الشؤون الدستورية اذ ان استقلال الولايات في كثير من الامور الداخلية يجعل كل ولاية مستقلة بتشريعاتها ولكل منها دستورها الخاص- ولاشك ان القوانين والنظم التي تثبت نجاحها في احدى الولايات ستسري على الولايات الاخرى فتعم الفائدة.

المطلب الثاني: الأنموذج الالماني " الفيدرالي"

اولاً: لمحة تاريخية عن تكوين الاتحاد الفيدرالي الالماني

[٦] **المصدر نفسه، ص٢٣٧.**
[٧] **عامر حسن فياض، افكار اجرائية في العملية الدستورية، ملخص بحث مقدم لمؤتمر مركز الزمان، اربيل، ٢٠٠٤.**
[٨] **سوسن اسماعيل العساف، المصدر السابق، ص١٣.**

من المعروف أن النظام السياسي الالماني هو نظام اتحادي ذو طبيعة خاصة مرتبطة بالتجربة الاجتماعية والسياسية الالمانية قبل وبعد الحرب العالمية الثانية والذي جعل منه نتاجاً طبيعياً للتطور في سياقاته ومبادئه المختلفة . ولان الاتحاد الفيدرالي الالماني احد التجارب الأ نموذجية في ميدان نظام الحكم الفيدرالي كنظام سياسي لادارة البلاد، نجح في الوصول الى تحقيق الوحدة الالمانية عام ١٩٩١ لذا كان من الضروري التطرق اليه والغور في اعماقه بهدف التعرف على ملامحه الرئيسة، املاً في استسقاء التجارب منه للافادة منها في تطبيق الفيدرالية المقترحة كنظام سياسي جديد في العراق.

عرفت المانيا الاتحاد الكونفدرالي نظاماً سياسياً لادارة البلاد عام ١٨١٥، كنتيجة من نتائج مقررات مؤتمر فينا وقد تشكل هذا الاتحاد من (٣٨) ولاية تحت سلطة (مجلس الدايت) المسيطر عليه من قبل النمسا، والذي ضم ممثلين عن حكام المقاطعات ا لالمانية لا عن الشعب الالماني، لذلك لم يحقق طموحات الشعب الالماني في بناء الوحدة القومية المنشودة[9] وقد ادت هذه السياسة الى انتشار الفكر الحر في اوساط المثقفين الالمان، ولاسيما في الاقسام الغربية من بروسيا والتي كانت اكثر تأثراً بمبادئ الثورة الفرنسية من باقي الدويلات الالمانية لوقوعها تحت الاحتلال الفرنسي المباشر، لذلك فقد انتهى دور الاقطاع فيها وتطورت الصناعة وظهرت فيها طبقة متوسطة رأت في تلك التجزئة السياسية عاملاً معرقلاً لتطوير السوق القومية وذلك لكثرة الحواجز الكمركية واختلاف المقاييس والمعايير، وهذا م ا يعرقل تطور المستوى الاقتصادي في هذه الدويلات لذلك اخذت هذه الطبقة، تسعى لازالة هذه الحواجز ونجحت في اقناع ساسة بروسيا لرفع الحواجز الكمركية بين مقاطعاتها المختلفة وتوحيد الممتلكات البروسية المجزأة بتعريفة كمركية موحدة مخفضة' ومع لنتائج الاقتصادية الناجحة لهذه السياسة اتفقت المقاطعات الالمانية اثر ذلك على رفع الحواجز الكمركية والاكتفاء بثلثي الضريبة المنخفضة، وقد اتت هذة السياسة ثمارها فما ان حل عام ١٨٢٨ حتى تأسيس الاتحاد الالماني والذي عرف بأسم (الزولفراين) بزعامة بروسيا والذي ضم الدويلات الالمانية الواق عة شمال نهر المين[١٠].

وخلال هذه الحقبة كانت سياسة بروسيا قائمة على اساس تقوية العلاقات الاقتصادية والسياسية بين الاتحاد الشمالي والدويلات الجنوبية [١١]. التي لم تدخل في هذا الاتحاد حتى تمكنت عام ١٨٧١ من تحقيق الوحدة الالمانية بضم هذه الدويلات الى الاتحاد الجرمازي الشمالي (الزولفراين). وفي اثر هذه الوحدة انتقلت المانيا من دولة كونفدرالية الى دولة فيدرالية موحدة . وتمت عملية التحول بطريقة اختيارية، اذ كانت الدويلات الالمانية مدفوعة في اقامتها للاتحاد الفيدرالي بدافع الحاجة الى ايجاد قوة عسكرية قوية قادرة على مواجهة الاخطار الخارجية ولاسيما الخطر الفرنسي الذي قد ينهض في يوم من الايام ليثأر لهزيمته في حرب السبعين امام المانيا، فضلاً عن ذلك العامل الاقتصادي والثقافي والحضاري والنفسي الذي ادى دوراً لا

[9] Veit, Valentint, The Germanpeople, New york, 1952, p.560.
[10] V.R.Berphann, Modern Germany, London, 1982, p.122.
[١١] الدويلات الجنوبية تضم كل من (هانوفر، اولدنبرك، ومدن الهانس الثلاثة)، ينظر:
Valentint, op-cit, p.222.

يستهان به في بزوغ هذا النظام ودفع الدويلات الجنوبية للانضمام الى الاتحاد الشمالي في اثر هذه التطورات شهدت المانيا ثلاثة انواع متباينة من الدساتير . دستور عام ١٨٧١، ودستور ١٩١٩، والدستور الحالي الذي صدر سنة ١٩٤٩، وقد مارست ايضاً في الحقبة الممتدة ما بين سنة ١٩٣٣-١٩٤٥ الدكتاتورية النازية . ولعل دستور ١٩٤٩ الاساس في تقوية النظام الفيدرالي ونظام اللالمركزية في المانيا . فقد كان هذا الدستور رد فعل ليس فقط ضد المركزية في النظام النازي وانما ضد ضعف النظام اللامركزي لجمهورية فايمار الالمانية (١٩١٩-١٩٣٣). اذ يعد القانون الاساسي الالماني (الدستور) من اكثر الدساتير الالمانية احتراما للحقوق الاساسية للمواطنين الالمان . اذ انه يضمن للمواطنين الالمان الامان الاجتماعي، وذلك وفقاً للمادة (٢٠) منه والتي تنص على ان "جمهورية المانيا الاتحادية (الفيدرالية) دولة ديمقراطية واجتماعية"[١٢]. ويحظى هذا الدستور بقبول كبير لم يشهده أي دستور سابق لدى المواطنين ا لالمان رغم ان هذا الدستور كان في البداية مجرد صيغة مؤقتة واكتفى لذلك بتسميته بـ (القانون الاساسي)، ويجدر بالذكر في هذا الصدد ان الدستور الالماني ولد من رحم انقاض الحرب العالمية الثانية وقد تم وضعه من قبل مجلس منتخب اطلق عليه اسم (المجلس البرلماني) انتخب اعضاؤه من قبل المجالس التشريعية في الولايات وبعد اقرار المشروع من قبل المجلس البرلماني ' وافق الحكام العسكريون (ممثلوا الدول المنتصرة) عليه موافقة مشروطة اذ ابدوا بعض التحفظات التي تتعلق بسلطة البوليس ووضع برلين وتعديلات الحدود الداخلية[١٣].

عكست بنود هذا الدستور الرغبة الالمانية في وضع حجر الاساس لنظام سياسي ديمقراطي جديد قادر على مواجهة اعداء الديمقراطية والحرية وعلى الرغم من ان هذا الدستور وضع لمد ة انتقالية. فقد اصر الشعب الالماني في ديباجة الدستور على "حرية تقرير المصير واتمام حرية ووحدة المانيا" كما انه اصر على ان تتم وحدة البلاد المقسمة الى جزئين في اقرب وقت ممكن[١٤].

لذلك فقد عمد دستور عام ١٩٤٩ على تقوية النظام الفيدرالي ونظام اللامركزية، ووضع آليه لمواجهة التدهور الاقتصادي ومحو آثار هزيمة الحرب العالمية الثانية، فهو يأخذ بالاعتبار الوجود المميز للدول، فيعطيها حقوقاً وسلطات في الولايات البالغ عددها ست عشرة ولاية تس هم فعلياً في الحكومة المركزية وقد ميز الدستور بين صلاحيات السلطة الفيدرالية وصلاحيات الولايات.

ان نظرة عامة الى دستور المانيا الاتحادية يبين وبصورة لا لبس فيها الاسس التي قرر الشعب الالماني الاتحاد عليها. فشعب المانيا الاتحادية هو شعب واحد متعدد القوميات، كما يشير في ديباجته الى المصير المشترك لكل الالمان على ارض الدولة ويؤكد حقوق الانسان في الحرية والمحافظة على وحدة البلاد التاريخية. ومن ذلك يمكن الاستنتاج بان الاتحاد الالماني قام على مجموعة من الاسس الصحيحة التي مكنته

---

[12] **Basic Law for the Federal Republic Germany, Federal Ministry of the interio, ونشر (القانون الاساسي الالماني) على شبكة المعلومات (الانترنيت) الموقع: www. Google.com.2002.**

[١٣] **حقائق عن المانيا، كتاب صادر عن ادارة الصحافة والاعلام لحكومة المانيا الاتحادية، ترجمة الدكتور حسين حمدان، ١٩٨٤، ص٩٩.**

[14] **Basic Law for the Federal Republic Germany, op.cit, p.3.**

فيما بعد من ضم الجزء الشرقي من البلاد واعلان الوحدة الالمانية عام ١٩٩١، وفي مقدمة تلك المبادئ والاسس:

١. ان الاتحاد كان اتحاداً اختيارياً لكل القوميات المكونة للشعب الالماني.
٢. ان المصير المشترك هو الدافع الاول لهذا الاتحاد.
٣. التأكيد على حقوق الانسان بمكونات الشعب كافة كمبدأ اساسي من مبادئ الاتحاد.
٤. أمن المواطنين وحماية مصالهم وحريتهم هي الآخرى احد اسس هذا الاتحاد.
٥. وأهم من ذلك هو التأكيد على وحدة البلاد وعدم السماح لاجزائه بالانفصال مما يعني ان هذا الاتحاد هو اتحاد اختياري نابع من حاجة المجتمع لتجاوز آثار الحروب المدمرة التي مرت بها المانيا.

ثانياً: الفيدرالية الالمانية ودستور ١٩٤٩.

النظام الفيدرالي الالماني كغيره من النظم الفيدرالية يقوم على مبدأ الاستقلال والمشاركة، الا ان النظام الفيدرالي يختلف تطبيقه من دولة الى اخرى، فقد يكون في بعض النظم مبد أ الاستقلال العنصر الاهم في تحديد النظام الفيدرالي مما يؤدي الى اضعاف السلطة المركزية الفيدرالية، وطوراً ترتكز المشاركة على تنسيق العلاقات بين الدولة المركزية والدول الاعضاء، وقد يقيم هذا التنسيق المساواة بين الدولة المركزية والدول الاطراف او يميل لصالح ال دولة المركزية وتقوية صلاحياتها على حساب الدول الاعضاء.

اما فيما يتعلق بالمانيا فقد نصت المادة (٢٠) من القانون الاساسي الالماني على "ان جمهورية المانيا الاتحادية(الفيدرالية) دولة ديمقراطية واجتماعية ". هذا يعني ان هذه المادة تضمن مبدأ المشاركة في ادارة سلطات الدولة، وحق كل اقليم من اقاليم الاتحاد المشاركة في القضايا التشريعية على اسس ديمقراطية واجتماعية بالشكل الذي يوفر الامن والامان لكل الالمان. ومن ثم فأن هذه المادة تمنع أي تعديل في الدستور يرمي الى الضرر بمبدأ المشاركة والاستقلال للولايات الالمانية في ادا رة الدولة فالولايات الالمانية وفقاً للدستور الالماني دول ذات سيادة، وتبرز هذه السيادة من خلال الصلاحيات التي يمنحها الدستور . فالمادة (30) من الدستور تنص على استقلال الولايات وعلى توزيع الصلاحيات بينها وبين الدولة المركزية . وقد جعلت من اختصاص الولايات اساساً لهذا التوزيع . فالدول الاعضاء تتمتع بكامل الصلاحية الادارية وبأستقلال تام في الامور المالية. اما في التشريع فأن هناك مجالاً تشريعياً خاصاً للدولة المركزية لا تستطيع الولايات الدخول فيه الا اذا خولتهم السلطة المركزية ذلك . ويدخل في هذا الاطار التشريعات الخا صة بالشؤون الخارجية، الجنسية وحرية التنقل داخل وخارج الاتحاد وعدد من الشؤون الاقتصادية كالنقل والجمارك والضرائب والسكك الحديدية والبريد والملكية الصناعية[١٥].

اما فيما يتعلق بتنفيذ القوانين الفيدرالية، فالمبدأ هو ان تنفيذ القوانين يعود للولايات ما لم يقرر الدستور عكس ذلك، لكن الدستور يمنح الحكومة الفيدرالية سلطات تنفيذية على الصعيد الاداري . فالحكومة الفيدرالية تمتلك السلطة التنظيمية . وتأخذ قراراتها بشكل اوامر ادارية عامة . كما ان الحكومة تتمتع بسلطة

[15] **Basic, Chabter two, article/ 20-37.**

الرقابة على تنفيذ القوانين الفيدرالية، ومع هذه الصلاحيات فأن الدولة المركزية حريصة على احترام استقلالية الدول الاعضاء ولا تحاول التجاوز عليها، فهي لا تلجأ الى سياسة اصدار اوامر ملزمة لحكومات الدول الاعضاء. بل تسعى الى اعتماد اسلوب المفاوضات والتنسيق معها، ويبرز هذا التعاون من خلال الدور الذي تقوم به الولايات في المشا ركة في ممارسة السلطة التنفيذية على صعيد الدولة الفيدرالية، وذلك من خلال المشاركة في مجلس النواب الاتحادي البوندستاغ Bundestag ومجلس الاتحاد الاعلى البوندزرات Bundesrat، فهي من خلال اعضائها في المجلس الاول تمارس وظيفة رقابية واشرافية على اعمال الحكومة، كما انه عن طريق هذا المجلس يستطيع نواب الولايات الاستجواب والتحقيق المباشر مع المستشار واعضاء مجلس الوزراء عن سير العملية السياسية في البلاد[١٦].

وقد زاد استخدام جلسات المسائلة خلال السنوات الاخيرة، حيث وصلت الى اكثر من ٢٠ألف سؤال بين عامي ١٩٨٧-١٩٩٠، وهذا يعني ان احزاب المعارضة فاعلة في ممارسة الحق البرلماني في مراقبة اعمال الحكومة [١٧]، في حين توفر لها المشاركة في المجلس الثاني (البوندزرات) حق الدفاع عن مصالح الاقاليم في مواجهة الحكومة والتأثير في القرارات الفيدرالية.

كما ان المستشار يحرص دائماً على دعوة رؤوساء حكوما ت الدول الاعضاء لمناقشة القضايا المهمة والمساهمة في توحيد السياسة وتحقيق نوع من الانسجام في اتخاذ القرارات بما يضمن الاستقرار السياسي لحكومته، وتؤمن هذه المشاركة للولايات ضمانتين اساسيتين، الاولى . التأثير في السلطة الفيدرالية بشكل يؤمن احترام استقلال ومصال ح الولايات. والثانية- الوقوف بوجه المحاولات الرامية الى التعدي على الحقوق الدستورية لهذه الدول الاعضاء[١٨].

الى جانب ذلك فالنظام الفيدرالي الالماني نجح في تحقيق التوازن القانوني بين الدول الاعضاء والحكومة المركزية عن طريق توزيع الوظائف والاختصاصات . وفي تحقيق التوازن السياسي عن طريق تنوع نتائج الانتخابات والتحالفات الحكومية. فالانتخابات المحلية قد تؤثر في نتائج الانتخابات العامة، وتشكل في الوقت نفسه مؤشراً لتحركات الرأي العام، وتسمح بمراقبة النتائج المرتقبة على صعيد الاتحاد وتحدد اهمية المتغيرات الحاصلة في مج لس النواب لاسيما ان نواب ووزراء الدول الاعضاء يشكلون نخبة سياسية على الصعيد المحلي . ومنهم يتم في اغلب الاحيان اختيار النواب والوزراء على الصعيد الفيدرالي.

من خلال هذا العرض لطبيعة النظام الفيدرالي الالماني نستنتج جملة من الخصائص التي جعلته ينجح في الوصول الى تحقيق الوحدة الالمانية وحماية البلاد من أيّ ازمات سياسية قد تخل بوحدته ولعل في مقدمة ذلك:-

---

[16] Bundestag and Bundesrat of Germany,

مقالة منشورة على شبكة المعلومات (الانترنيت) على الموقع:

www. reference-allrefer.com/ Germany-Bundestay-2004.

[17] Ibid.

[18] The legislature authority Germany,

بحث منشور على شبكة المعلومات (الانترنيت) على الموقع:

www. Country studies-us/ Germany.com/ 2002.

١. ان البرلمان الاتحادي (البوندزرات) وهو المجلس التشريعي المعد لحماية مصالح الولايات، لا يتكون من اشخاص منتخبين مباشرة ولكن من اعضاء حكومات الولايات، وبذلك فأن هذا الم جلس تكون مهامه اقرب الى المراقبة منه الى المشاركة في العملية التشريعية، اذ ان كل عضو يحرص على حماية حقوق اقليمه من أي تجاوز من قبل الحكومة المركزية.
٢. ان اجراءات تطبيق القوانين (وكما ذكرنا سابقاً) توضع بطريقة مفصلة يستحيل معها على اية ولاية المساس بالقوانين الاتحادية عن طريق اهمالها او الاعتداء عليها.
٣. آلية العمل بين السلطة المركزية والدول الاعضاء في الاتحاد اوجدت مهام مشتركة بينهما من هذه المهام الاقتصاد التعليم المالية الزراعة، وبعض هذه المهام يكون التنسيق بين المركز والولايات امراً الزاميا مثل التعليم وبناء الجامعات في حين مهام آخر يكون العمل المشترك فيها اختياري، هذا التنسيق اوجد اهمية مشتركة ومتبادلة بين الطرفين في العمل، بحيث لا يمكن للمركز الانفراد او الاستغناء عن دور الاقاليم وكذلك الحال بالنسبة للاقاليم.
٤. ان اهم ما يميز الفيدرالية الالمانية عن الانظمة ا لفيدرالية الاخرى هي عملية تقسيم وتنفيذ المهام بين الاتحاد (الفيدرالية) والاقاليم (الولايات) فقد حدد القانون الاساسي الالماني مهام كل منهما بشكل يضمن العدالة لكل الاقاليم الالمانية، فقد جعل الاتحاد مسؤول عن معظم مجالات التشريع، اما الادارة من حيث المبدأ فهي من اختصاص الاقاليم، صحيح ان للاقاليم صلاحيات تشريعية ولكنها داخلية ضمن حدود الاقاليم، فهي تتعلق بأمور التعليم والثقافة والادارة المحلية، بينما الشؤون الخارجية والجيش فهي من مهام الاتحاد في ظل هذا التقسيم يكون الرابط بين الاتحاد والاقاليم هو البوندزرات ومهمته الاساسية هو ان يضمن تنسيق العمل بين الاتحاد والاقاليم بشكل يحول دون حدوث تناقض كبير لا يمكن اصلاحه وقد يخل بوحدة البلاد.

المطلب الثالث: النظام الفيدرالي وفلسفة نظام الحكم في العراق.

من المعروف ان الدول والشعوب تتباين وتختلف من حيث اختلاف عنصر القوة وال ضعف والبيئة المحيطة بها. وان هذا التباين ينعكس على المستوى الفكري والاجتماعي الذي يميز هذه الشعوب عن غيرها.

والمعروف ان الاختلاف بمختلف اشكاله ما هو إلاّسمة مجتمعية لا يمكن تجاهلها او اغفالها لاي سبب كان، فالتباين العرقي والديني واللغوي والاجتماعي والاقتصادي امر طبيعي في كل مجتمع. ولكن الفرق بين مجتمع وآخر هو قدرة مؤسسات كل مجتمع في التعامل بحكمة ودقة مع هذه المكونات وبما يضمن تحقيق الانصهار والتعايش السلمي لمختلف هذه المكونات وهنا تبرز مس ؤولية الدولة في تحقيق هذا الانصهار والتعايش وذلك بأختيار النظام السياسي المناسب لادارة هكذا مجتمعات.

وبما ان الكثير من المجتمعات وكما ذكرنا في مقدمة البحث قد توصلت الى نتيجة مفادها، ان النظام السياسي الفيدرالي هو النظام الامثل لتحقيق الانسجام والانصهار بين مكونات المجتمع المختلفة وذلك لانه يضمن عملياً المشاركة في العملية السياسية لمكونات المجتمع كافة، اذ كلما كان هنالك قدر كافي من

الاستقلالية الممنوحة لحكومات الاقاليم في ادارة شؤونها الداخلية وتسيرها بالشكل المطلوب كلما كان هنالك امكانية لتحقيق الوحدة الوطنية وتعزيزها، وقد لاحظنا كيف ان المانيا قد نجحت في تجاوز انقسامها وتحقيق وحدتها بهكذا نوع من النظام السياسي، بل ومكنها التطبيق الصحيح لهذا النظام من العودة الى مصاف الدول الكبرى.

اما فيما يخص العراق فهو الآخر من البلدان التي تحمل صفة التنوع العرقي والطائفي المتمثل بوجود اقليات متعددة دينياً ولغوياً وثقافياً، وبما ان الاشكالية الرئيسة لهذا البلد هو عدم قدرته منذ نشوه عام ١٩٢١- وحتى الاحتلال الامريكي في نيسان ٢٠٠٣- في اختيار نظام سياسي يتلائم وطبيعته المتنوعة وبما يضمن المشاركة لكل مكونات المجتمع دون تهميش او اضطهاد لاي مكون فيه فكان القتل والعنف والانقلابات النهاية الحتمية لكل نظام ينشأ فيه، لذلك ارتأت واشنطن بعد احتلال العراق ان النظام السياسي الامثل لادارة العراق الجديد هو النظام الفيدرالي القائم على تقسيم السلطة بين المركز والاقاليم المقترح تشكيلها في بناء الدولة العراقية الجديدة، ويتم ذلك وفقاً لدستور موحد يضمن حقوق كل مكونات الشعب العراقي.

وهنا يثار تساؤل . هل ان الفيدرالية بمحتواها الحقيقي يمكن تطبيقها في العراق وفي ظل الوضع الراهن؟ وهل ستكون عاملاً فاعلاً في تحقيق الوحدة الوطنية؟

وقبل الاجابة عن هذا السؤال لابد من معرفة الجذور التاريخية والقانونية لمصطلح الفيدرالية في العراق.

من المعروف ان الساحة السياسية العراقية قد عرفت نظام الحكم الفيدرالي وذلك في العهد العثماني، اذ اتخذ نظام الحكم والادار ة فيه شكل نظام الولايات الذي طُبق من قبل الوالي مدحت باشا (١٨٦٩-١٨٧٢) وذلك وفقاً لقانون الولايات الذي اصدر سنة ١٨٦٤، وعلى وفق هذا القانون قسم العراق الى ثلاث ولايات هي (بغداد-الموصل-البصرة)، وقسم من الدراسات يذكر ان الولايات هي اربعة (بغداد، الموصل، البصرة، شهرزور)[١٩].

اما من الناح ية القانونية والدستورية، فلم تش ر أي من الدساتير العراقية ولو ضمناً الى النظام الفيدرالي كمبدأ في ادارة العراق، ولكنه اكد حق كل الاقليات في العراق في العيش بسلام ضمن الوحدة الوطنية.

فقد نص القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ في المادة (١٠٩) وما بعدها على ان المناطق الادارية وانواعها واختصاص موظفيها تحدد بقانون وان ادارة الشؤون البلدية يكون على وفق قانون خاص يحدد بموجبه مهام مجلس البلدية . وبالفعل أصدرت عديدة قوانين لادارة الالوية (المحافظات) في ثلاثينيات واربعينيات القرن الماضي . اما دستور الجمهورية الاولى (١٩٥٨-١٩٦٣) فأنه وان عّد العرب والاكراد شركاء في هذا الوطن وذلك وفقاً للمادة (3) من دستور عام ١٩٥٨ والتي نصت على "يقوم الكيان العراقي

[١٩] د.حازم علي حمزة، النظام السياسي العراقي الجديد "الخيار الفيدرالي"، مجلة دراسات عراقية، بغداد، ع١، ٢٠٠٥، ص٢٦.

على اساس من التعاون بين المواطنين كافة بأحترام حقوقهم وصيانة حرياتهم، ويعتبر العرب والاكراد شركاء في هذا الوطن ويقرر الدستور حقوقهم القومية ضمن الوحدة العراقية[٢٠]"

اما دستور الجمهورية الثانية (١٩٦٣-١٩٦٦) فأنه لم يبحث في موضوع التقسيم والادارة وقد سار في الاتجاه نفسه دستور الجمهورية الثالثة (١٩٦٦-١٩٦٨) بأستثناء المادة (٧٧) والتي اكدت في ان العراق يقسم الى وحدات ادارية تنظم وتدار على وفق القانون. اما دستور الجمهورية العراقية الرابعة (١٩٦٨-٢٠٠٣) والذي اصدر عام ١٩٧٠ واستمر نافذ المفعول لغاية ٢٠٠٣/٤/٩ فأنه تعرض للتعديل بقرار مجلس قيادة الثورة ذي الرقم (٢٤٧) في ١١ آذار ١٩٧٤ اذ نصت المادة الثامنة منه "ان العراق يقسم الى وحدات ادارية تنظم على اساس الادارة اللامركزية وتتمتع المنطقة التي غالبية سكانها من الكرد بالحكم الذاتي"[٢١].

ووفقاً لهذا التعديل اصدر قانون الحكم الذاتي المرقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤، وكان يمكن لهذا القانون ان يضع حلاً للمسألة الكردية لو طبق بشكل صحيح، ولكن الذي حصل هو ان القانون نظم على اساس الادارة اللامركزية ومنح الحكومة المركزية صلاحيات اوسع من صلاحيات حكومة الاقليم فكان ذلك سبباً في فشل هذا القانون.

وبعد الاحتلال الامريكي للعراق صدر في ٢٠٠٤/٣/٨ قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، وقد نصت المادة (8) منه "العراق دولة اتحادية فيدرالية". وتعد هذه أول وثيقة تصدر في العراق تؤكد النظام الفيدرالي كنظام سياسي لحكم العراق، وتم اعتماده بشكل دائم في ٢٠٠٥/١٠/١٥ وفقاً للاستفتاء الشعبي الذي اقر الدستور العراقي الدائم والذي اقر النظام الفيدرالي بشكل يماثل ما هو وارد في الدستور الانتقالي[٢٢].

من خلال هذا العرض السريع للدساتير العراقية نجد بان النظام الفيدرالي لم يطبق في العراق ولم يتم ذكره الا في حقبة الاحتلال الامريكي للعراق عام ٢٠٠٣، كونه الاسلوب الامثل لتحقيق السياسة الامريكية في العراق.

المطلب الرابع: الدوافع الحقيقية وراء تبني الفيدرالية كنظام سياسي جديد للعراق.

لعل في مقدمة ما يرمي اليه الاتحاد الفدرالي هو ايجاد أطر سياسية تناسب وتلائم الدولة التي تتسم مجتمعاتها بالتنوع والاختلاف. فالاتحاد الفدرالي من جانب يعمل على بناء مجتمع موحد ومتجانس ومن ثم يخلق من ذلك المجتمع اتحاداً وطنياً متكاملاً، ومن جانب آخر يحقق جانباً من الحكم الذاتي لولايات وتكوينات اقليمية تطالب بأصرار بالحفاظ على استقلاليتها الذاتية ولكن ضمن الرؤية السياسية العامة للمجتمع الذي هي فيه . أي ان تلك الولايات لها ادرك ووعي كامل بأنها تشكل جزءاً من كل يعمل بآلية توافقية نظامية من اجل خلق اتحاد يتمتع بوحدة سياسية وطنية واحدة. هنا يكمن دور الفيدرالية في تلافي عملية الانفصال عن طريق توزيع السلطات بشكل عادل بين جميع مكونات المجتمع وهذا الامر يتطلب ثقافة

[٢٠] ينظر الدساتير العراقية (دراسة مقارنة بمعايير الحقوق الدستورية ودولية)، كتاب صادر عن المعهد الدولي لحقوق الانسان، كلية الحقوق بجامعة دي بول، ط١، ٢٠٠٦، ص١٦٥.
[٢١] المصدر نفسه، ٢٦٦.
[٢٢] نشر القانون في جريدة الصباح العراقية، ع٥٥٤ الصادر في ٢٠٠٥/٥/١٩.

سياسية وبرلمانية تتسم بالمرونة تساعد على تحقيق هذا النظام، وفيما يتعلق بالعراق فأن فشل او نجاح النظام الفيدرالي المقترح تطبيقه في العراق مرتبط بعدد من الاعتبارات لعل في مقدمتها:-

١. اولاً وقبل كل شيء يجب القول ان العراق مازال في دورة حركته الاولى بأتجاه الحياة الدستورية بسبب الخلافات السياسية والضغوطات الخارجية وظهور العنف الطائفي وقد انعكس ذلك على دستوره الجديد وبرلمانه فأوجد ثلا ثة تجمعات كبيرة (شيعية- سنية- كردية)، هذا الى جانب الاختلافات العشائرية والثقافية والفكرية وتضارب المصالح بين جماعة كانت مهمشة وجماعات اخرى تشعر انها الآن مهمشة، الى جانب ذلك كله توجد التركة الثقيلة التي تركها النظام السابق من حالة التخندق بين مكونات المجتمع الواحد عبر الحروب والمآسي التي خلفها، لتبني تلك الظروف النفسية المنطوية على افراد الجماعة الواحدة. واظن ان هذه الجماعات تحتاج في الوقت الحاضر الى الامن والاستقرار اكثر من حاجتها الى ابراز هويتها العرقية والطائفية . اما الفيدرالية فهي تحتاج الى بناء صلب مسموح به يبدأ بثقافة سياسية ووطنية، لذلك فأنه من غير الممكن بناء نظام فيدرالي في الوقت الحاضر في ظل ثلاثة مكونات غير متفقة تسيرها مصالحها الخاصة على حساب الوطن.

٢. ليس هناك ثمة ما يمكن البناء عليه في استقراء مستقبل العراق الفيدرالي، ذلك لان دستور عام ٢٠٠٥ لم يضع خطوطاً اولى في طريق النظام الفيدرالي، ويمكن السير منها في حالة تفعيلها . اما ما يجري الان فهو لايمثل هذا النظام، لاسيما فيما يتعلق با قليم كردستان فهو اقليم كان ومازال معزولاً عن العراق منذ اكثر من اربعة عشر عاماً وان دفع البلاد نحو فيدرالية غير مهيء لها من اجل حل مشكلة اقليم كردستان او من اجل وعود قطعت للاكراد من قبل المعارضة في الخارج امر قد تكون لة نتائج سيئة على وحدة البلاد.

٣. توجه الشعب وبدفع من الغرب نحو الفيدرالية بوصفها الحل الامثل لانقاذ العراق من قبضة المركزية التي كانت السبب في جر البلاد الى مآسي وح روب خلفت شعباً مثقلاً بالامراض والفقر والجوع كما عد هذا النظام هو الامثل لضمان حقوق كل القوميات والاطياف في العراق وتجنب حالة التهميش التي عانت منها مكونات هذا الشعب على مر العصور في ظل الانظمة السابقة.

ولكن عند الحديث عن المركزية واللامركزية يجب ان نسأل هـ ل هناك ضمانات تحول دون تحول الفيدرالية اللامركزية الى فيدرالية مركزية؟ الم تكن الولايات المتحدة الامريكية قد بدأت حياتها السياسية بدولة فيدرالية لامركزية وهي الان من اشد الدول الفيدرالية المركزية وكذلك كندا وسويسرا، ولهذا ليس هناك ضمانات على ان هذا النظام وان طبق الآن في العراق سيستمر على النهج اللامركزي لاسيما ان التركيبة الاجتماعية والثقافية هي التي تحرك الساسة وليس القوانين الموضوعة على الورق، فما اكثر هذه القوانين في الدساتير العراقية وكما لاحظنا في عرض الدساتير العراقية والنتيجة لم تطبق أي منها- لذلك م ن الافضل اختيار نظام سياسي نابع من حاجة المجتمع وليس من حاجة المصالح السياسية الداخلية والخارجية.

المطلب الخامس: مقارنة الانموذج الفيدرالي الالماني بالانموذج الفيدرالي العراقي المرتقب

من المعروف ان النظام الفيدرالي يختلف تطبيقه من دولة الى اخرى وفقاً للظر وف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والديموغرافية، الخاصة بكل بلد، وبقدر تعلق الموضوع ب أنموذج الدراسة (العراق، المانيا)، فأن كلا البلدين قد اختلفت مسوغاته في تبني النظام الفيدرالي، ومن ثم فأن هذا الامر انعكس على آليات التنفيذ وعملية الفصل بين السلطات.

فمن المعروف ان الاصل في نشوء النظام الفيدرالي–وكما ذكرنا سابقاً– هو لجوء دولتين او اكثر للاتحاد وتكوين دولة واحدة ووفقاً لهذا الاتفاق تتنازل الدول الداخلة في الاتحاد عن بعض سلطاتها لصالح السلطة المركزية (حكومة الاتحاد)، ويكون التنازل بالقدر اللازم لانجاح عملية الاتحاد. ولكن في الوقت نفسه تحتفظ هذه الدول الداخلة في الاتحاد بأكبر قدر من الاختصاصات الداخلية لنفسها كما ان حكومة الاتحاد تحتفظ بقدر من المركزية لتتمكن من حماية هذه الوحدة. هذا التوجه هو الذي قاد الحكومة الالمانية لاختيار هذا النوع من النظم السياسية لاسيما ان جذوره التاريخية ليست بغريبة على الساحة السياسية الالمانية، الى جانب الطبيعة التركيبية للبلاد الالمانية التي كانت في الاصل عبارة عن دويلات مستقلة الواحدة عن الاخرى لذلك فأن الالمان وجدوا ان هذا النظام هو النظام المناسب لادارة المانيا بعد الحرب العال مية الثانية لتجاوز حالة الهزيمة والانقسام التي حلت بالشعب الالماني، لاسيما ان الولايات المتحدة (كعامل خارجي) لعبت دوراً في نجاح هذا النظام في المانيا، يعد ذلك جزءاً من الاستراتيجية الامريكية في هذه المرحلة من الحرب الباردة لدعم المانيا وجعلها جداراً قوياً بوجه المد الشيوعي في اوربا، لذلك هيأت لالمانيا الجو الاقليمي والدولي لتقبل النظام السياسي الالماني الجديد والذي قاد الى تحقيق الوحدة الالمانية عام ١٩٩١.

وفيما يتعلق بالنظام الفيدرالي المقترح تطبيقه في العراق فأن اهم ما يؤخذ عليه انه لم يكن نابعاً من حاجة ورغبة الشعب العراقي انما جاء نتيجة لتوافق القوى السياسية المعارضة عندما كانت خارج السلط ة وبرعاية امريكية والتي اكدت ضرورة بناء عراق فيدرالي يخدم مصالحها في العراق، وقد اقر ذلك عام ١٩٩٩، ثم جاء مؤتمر برلين ٢٠٠٢ والمؤتمرات اللاحقة للمعارضة لتكريس هذا المطلب، حتى اقر بعد الاحتلال الامريكي للعراق بموجب الدستور الدائم عام ٢٠٠٥، وبما ان الفيدرالية هي ليست مواد قانونية تكتب وتفرض على الشعب وانما هي ثقافة سياسية ووعي من الولاء المزدوج لدولة الاتحاد والاقليم، واظن ان الشعب العراقي يفتقر لهكذا نوع من الثقافة السياسية بعد غياب عن الديمقراطية تجاوز خمسة واربعين عام (كون العراق غادر الديمقراطية منذ العام ١٩٥٨) كان الولاء فيها قائم على اساس شعب واحد وطن واحد وقائد واحد، فكيف له ان يفهم طبيعة الولاء المزدوج لكل من الاقليم والاتحاد، وهذا مأخذ اخر على الديمقراطية العراقية.

واذا تجاوزنا المفهوم فأن القوى السياسية نفسها غير متفقة حول مضمون الفيدرالية وكيفية تطبيقها، لذلك فأن الفيدرالية التي اقرها الدستور العراقي ولدت وهي تعاني العديد من التناقضات التي تنعكس سلباً على المفهوم الحقيقي للفيدرالية لعل في مقدمتها:–

١. من اهم مميزات النظام الفيدرالي هو اتحاد بين دولتين او اكثر لاسباب ومسوغ ات معينة– كما ذكرنا سابقاً–

بموجبه تتنازل هذه الدول عن بعض صلاحياتها لصالح حكومة الاتحاد كما حدث في المانيا، اما في العراق فأن مبدأ الاتحاد في الدستور العراقي قائم على اساس تقسيم الدولة الموحدة الى دويلا ت واقاليم، وهذا يعني تنازل الحكومة المركزية عن بعض صلاحيتها لصالح حكومات الاقاليم . وهو امر مخالف لمبدأ الفيدرالية الذي تتنازل بموجبه حكومات الاقاليم لصالح الحكومة المركزية وليس العكس.

٢. يصاغ القانون الفيدرالي وفقاً للطبيعة الديموغرافية والسياسية والاقتصادية للبلد لذلك تصاغ مواده في دستور يحقق التوافق والانسجام بين مكونات البلد الواحد، في حين نجد الدستور العراقي يتحدث عن فيدرالية تتكون من اقاليم ودويلات، مع ان الطبيعة التكوينية للعراق هي وجود بلد موحد لا يوجد فيه أي تقسيم اقليمي بأستثناء اقليم كردستان، ومما يز يد على ذلك فأن الدستور ووفقاً للمادة (١١٧) يمنح الاقاليم صلاحيات واسعة مما شجع حالة التقسيم غير الموجودة حتى يصل الى الفيدرالية.

٣. يمنح النظام الفيدرالي الالماني البوندستاغ (مجلس النواب) حق سحب الثقة من المستشار (رئيس الحكومة) بموافقة أغلبية الاعضاء وانتخاب من يخلفه ، ويكون ذلك بمثابة سلاح بيد البرلمان لمراقبة اعمال الحكومة، مقابل ذلك يمنح المستشار حق طلب حل البرلمان واجراء انتخابات مباشرة يضمن وصول اعضاء مؤيدين لسياسته ٬ هنا يصبح دور رئيس الاتحاد حاسماً في فض النزاع في ان يوافق على حل البرلمان واجراء انتخابات مبكرة او يرفض ذلك عند ئذ تسحب الثقة من الحكومة وتنتخب حكومة جديدة[٢٣].

وهذا احد مبادئ النظام الفيدرالي . اذ ان منصب الرئيس هو بالدرجة الاساس منصب رمزي والشخص الذي يشغله يمثل الدولة في العلاقات الخارجية ويكون بمثابة الاب لجميع افراد الشعب وقراراته تكون حاسمة في حالة وقوع خلاف بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية و من ثم فأنه لا يكون طرفاً في أي نزاع مع أي من السلطتين.

في حين نجد ان النظام الفيدرالي المقترح تطبيقه في العراق منح رئيس الدولة الحق في تقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس الوزراء المادة (٥٨/ثانياً/ب/١)[٢٤] وهو امر يخالف شروط النظام الفيدرالي لانه يجعل رئيس الجمهورية طرفاً في حالة حدوث نزاع مع الوزارة من جهة ومع مجلس النواب في حالة رفض طلبه من جهة اخرى، في حين يجب ان يكون مركز الرئيس قوياً وكما ذكر في حالة وقوع خلاف بين مؤسسات الدولة (التشريعية والتنفيذية) لا ان يكون هو طرفاً في هذه النزاعات.

٤. يعد رئيس الحكومة (المستشار او رئيس الوزراء) في النظام الفيدرالي هو المسؤول عن ادارة الدولة ووضع سياستها موضع التنفيذ، وغالباً ما يتم تكليف صاحب الحزب الحاصل على اغلب المقاعد في البرلمان بتشكيل الحكومة واذا كان هذا الامر قد نجح في المانيا فذلك لان الالمان نجحوا في بناء احزاب كبيرة تتنافس فيما بينها منافسة شريفة على اساس البرنامج السياسي وصاحب الحزب الفائز في اغلبية الاصوات يشكل الحكومة. ومن ثم فأنه يكون ممثلاً لجميع الالمان من جهة ومن

---

[23] **"President of Germany"**

مقالة منشورة على شبكة المعلومات (الانترنيت) على الموقع:

www. en.Wikipedia.org/ 2004.

[٢٤] ينظر دستور العراق الدائم، كتاب صادر عن الجمعية العراقية الوطنية، (ضم بشكل مفصل بنود الدستور العراقي الجديد) بغداد، ٢٠٠٥، ص٢٣.

جهة اخرى يكون حراً في تشكيل حكومته بلا التعرض لضغوطات قد تفرض عليه احزاباً ووزراء غير منسجم معهم مما يدفعه ذلك لتشكيل حكومة غير منسجمة تفتقر الى التعاون فيما بينها مما يسبب شللاً في العملية السياسية.

اما في العراق فأن هذا الامر مازال غير مفرغ منه، لان بناء الاحزاب الكبيرة غير موجو د في هذه المرحلة، وهناك ثلاثة قوائم رئيسة متنافسة على الساحة السياسية العراقية وهي قائمة الائتلاف العراقي الموحد وجبهة التوافق العراقية والتحالف الكردستاني وكل من هذه الائتلافات هي عبارة عن ائتلاف مجموعة من احزاب ذات اهداف ومبادئ وايديولوجيات مختلفة، فضلاً عن ذلك فقد تم تشكيل كل منها وفقاً لمبدأ الاستقطاب الطائفي والعرقي، لذلك فأن أي مرشح منها لمنصب رئيس الوزراء سوف يفشل في تحقيق الوحدة الوطنية لانه سينظر اليه على انه ممثل لطائفة معينة الى جانب استغلال هذا الامر من جانب المعارضة لاسقاط الحكومة، هذا الى جانب ما يفرض عليه من وزراء لحقائب معينة وذلك ارضاء للاحزاب المؤتلف معها، ومن ثم سيكون مقيداً في اختيار وزرائة الامر الذي يشل عمل الحكومة، وكما يحدث على الساحة السياسية العراقية الآن، وللاستفادة من التجربة الالمانية في انجاح الفيدرالية في العراق علينا اولاً وقب ل كل شيء بناء احزاب سياسية ذات استقطاب سياسي وطني.

الاستنتاجات

عند استيفاء النتائج من هذا التحليل المقارن لأ نموذجي الدراسة (العراق–المانيا)، يجب ان نضع في ذهننا فوائد وقيود المقارنات مع الاتحادات الفيدرالية الاخرى، فالمقارنات تساعد في جذب الانتباه للقضية الهادفة وللبدائل الممكنة التي توضحها تجربة الاتحادات الفيدرالية الاخرى، لكننا نحتاج ايضاً لادراك القيود الموضوعة على مدى تطبيق المقارنات وبصورة خاصة امكانية تفعيل المؤسسات للظروف والسياقات المختلفة. والى جانب ذلك فمن المهم ان ندرك ان المقارنات قد تؤدي الى ا ستنتاجات مفيدة ليس في امثلة الهياكل المؤسساتية المختلفة. ولكن في ان نتوصل الى فهم الطريقة التي قد تفاعلت بها الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والمؤسسات الفيدرالية والمسارات السياسية مع بعضها البعض.

ان ابرز ما يمكن ان نستلهمه من هذه المقارنة هو ان نجاح النظام الفيدرالي في المانيا جاء نتيجة للقبول العام للقيم والعمليات الاساسية المطلوبة لتطبيق النظام الفيدرالي، اذ ان هذا الامر كان اكثر اهمية من الهياكل الرسمية، وهذا الامر يتضمن استيعاب الهويات والولاءات المتعددة يرافقه شعور عام بأهمية هذا النظام في تحقيق اهداف مشتركة تخدم كل مكونات الشعب.

وغالباً ما ادت الجهود لانكار اوكبح الهويات المتعددة بداخل المجتمعات المتنوعة كما في العراق الى الاضطرابات والانقسامات ومن ثم فأن عدم التوافق بين هذه المكونات سوف يكون احد اسباب فشل هذا النظام.

والنتيجة الاخرى التي يمكن استيفاؤها من هذه المقارنة هي ان الاتحادات الفيدرالية تختلف اختلافاً كبيراً في تصميمها المؤسساتي وفي عملها وفقاً لظروفها وطبيعة تشكيل مؤسساتها لذلك لا ينبغي تقييد

الساسة بالترتيبات النظرية التقليدية حول الفيدرالية، فأن ما طبق من نظام فيدرالي في المانيا او الولايات المتحدة ليس بالضرورة ان يكون صالح اً للتطبيق في العراق فقد يكون النظام الفيدرالي في العراق ذا خصوصية حتمية تكون استجابة لظروف الوضع الراهن، وفقاً لتركيبة الشعب العراقي وهيكليته الاجتماعية وثقافية، وربما يكون مبدأ المركزية فيها اكثر وضوحاً من بقية الفيدراليات الاخرى، لذلك على ساسة العراق ان لايتقيدوا بما يطرح من تشكيلات مؤسساتية في النظم الفيدرالية الاخرى، وعليهم ابتكار الطريقة الخاصة بمجتمعهم والتي تمكنهم من حماية الوحدة والتنوع في آن واحد.

واذا كان النظام الفيدرالي قد نجح في المانيا لانه منذ نشأته شكل على اسس صحيحة– وكما ذكرنا في البحث وفي مقدمة هذه الاسس الرغبة والتوافق بين مكونات الشعب الالماني حول هذا النوع من النظام السياسي، الى جانب الثقافة البرلمانية لادراك هذا النوع من الحكم وعدم تفضيل مصلحة الاقليم على مصلحة البلاد، بل بالنظر اليه كجزء ضمن الكل وتكون وحدة المانيا وسيادتها فوق كل الانتماءات.

اما في العراق فأن الوضع الحالي لا يسمح بتطبيق النظام الفيدرالي وان كان النظام المناسب للمجتمعات التعددية كالعراق وذلك لان العراق غير مهيء في هذه المرحلة شعباً وارضاً وثقافة لتطبيق هذا النظام على وفق الاسس الصحيحة والتي قد تؤمن تشكيل المركزية المستقبلية، وفي مقدمة هذه الاسس وجود الرغبة والثقافة البرلمانية التي تحد من وجود ولاء مزودج للدولة الاتحادية والاقليم، فالعراق الحالي في ظل الاستقطاب الطائفي سيكون النظام الفيدرالي فيه عامل تمزيق وتفتيت لمكونات المجتمع . وعليه فمن الاجدر في الوقت الراهن اتباع النظام اللامركزي لتجاوز ارث النظام السابق، ومن ثم التحاور بين كل الاطراف لتشكيل الفيدرالية العراقية المنسجمة مع طبيعته ومكوناته. مع دراسة التجارب الاخرى للاستفادة من اخطائها وتلافيها ومن ثم خلق نظام خاص قد تحتذي به المجتمعات العربية الاخرى.