

مركز تكامل للدراسات والابحاث

دراسات محكمة

# الفيدرالية الألمانية كحل لإشكالية الحكم الذاتي الموسع

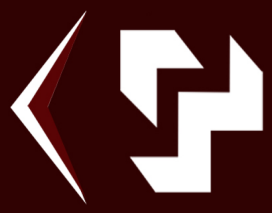
القستلي عبد الوهاب

دكتور في الحقوق

All rights  
reserved

جميع الحقوق  
محفوظة

مركز تكامل للدراسات و الأبحاث  
TAKAMUL centre for Interdisciplinary Research and Studies



### مقدمة:

ينبغي أن تكون الدساتير خير تعبير مباشر عن الواقع السياسي والاجتماعي لأية دولة أو أمة، فإذا كان الدستور يصور حالة تختلف اختلافاً بينا عن المؤسسات السياسية التي تدير دفة الحكم في البلاد، فإنه يصبح عندئذ ليس إلا مجرد قصاصة من الورق لا قيمة لها<sup>1</sup>، ولهذا السبب نفسه يكاد لا يكون من المجدي في شيء أن تقتبس دولة من دولة أخرى دستورا فيدراليا يتصف بالكمال، وتنتظر أن تطبقه بقدر مماثل من الكمال في بيئة سياسية واجتماعية تختلف اختلافاً تاماً عن بيئة الدولة التي اقتبس منها ذلك الدستور.

فالنظام الفيدرالي، على سبيل المثال لا يؤدي الغرض المنشود منه إلا حين تكون مؤسساته قد اكتسبت من خصائص الحياة السياسية المتطورة ما يكفي لجعل اتحادها الفيدرالي أمراً ممكناً، وينبغي لكل من هذه المؤسسات أن تلعب دوراً مزدوجاً من حيث التجاوب للتحديات السياسية سواء ما كان منها محلياً أو فيدرالياً<sup>2</sup>.

فعندما ظهرت الدساتير الفيدرالية لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية عام (1789م)، وفي كندا عام (1867م)، وفي أستراليا عام (1901م)، ثم تلتها بعد ذلك العديد من الدول كألمانيا على سبيل المثال، كانت المجتمعات المحلية غاية في الأهمية، ورغم حقيقة أن الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية بدأت تأخذ مجراها ضمن محيط المجتمعات المحلية، إلا أن هذه المجتمعات وحكوماتها لم تندمج في مجالس النواب، أو المؤسسات الرئيسية للمؤسسات الفيدرالية، وبدلاً من ذلك تم تكريس مجتمعات إقليمية (ولايات أو مقاطعات)<sup>3</sup>.

إن التطرق بالتحليل إلى نموذج يعتبر من بين النماذج الفيدرالية المتميزة على صعيد الممارسة الدولية، ويتمثل في النموذج الفيدرالي الألماني، فالدولة الاتحادية الألمانية عبارة عن تركيبة معقدة فهي تتألف من دولة الاتحاد ومن 16 ولاية، ويحدد الدستور الألماني مجالات عمل وصلاحيات كل من الاتحاد والولايات، ومن هذه الناحية فإن النظام الاتحادي الألماني يشبه إلى حد كبير النظم الاتحادية في الدول الأخرى، أما الحياة العامة في ألمانيا فهي محكومة بالدستور (القانون الأساسي) وحسب مبدأ سيادة الدولة وتوزيعها يخضع المواطنون في كافة الأحوال تقريباً لسلطة الولاية أو للجهة الإدارية التي تمثل هذه السلطة، ويهدف الدستور بإتباعه هذا المبدأ إلى الجمع بين ميزات دولة الاتحاد وميزات الولايات الاتحادية بينما يتعامل مواطنو الدول الاتحادية الأخرى في حياتهم اليومية غالباً مع جهات تمثل الدولة الاتحادية، ويشترط الدستور المساواة في شروط المعيشة بين كافة الولايات الاتحادية حيث تخضع هذه الشروط المعيشية بشكل أساسي للسياسات الاقتصادية والاجتماعية.

وكل الأنظمة السياسية الفيدرالية النموذجية، لعب التاريخ دوراً أساسياً في تشكل عناصر هذا النظام ومقوماته الدستورية<sup>4</sup>.

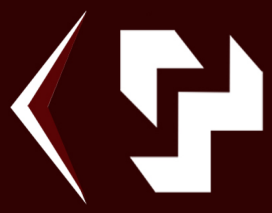
فمما لا شك فيه أن الفيدرالية كوضع دستوري أخذ بنظام لامركزية الحكم والإدارة بدولة ألمانيا، قد ساهم في الإقلاع السوسيو اقتصادي والسياسي الذي عرفه هذا البلد بعد الحرب الكونية الثانية، وعكسا لبعض الفرضيات الزاعمة بأن هذا النهج

<sup>1</sup> - هيردبيره فرواكه، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني، حوار الحضارات: الإمارات العربية المتحدة وجمهورية ألمانيا الاتحادية، تقديم وتحري: يوسف الحسن، ص 67.

- نفس المرجع السابق... نفس الصفحة<sup>2</sup>.

<sup>3</sup> - جيبينز روجر، الحكم المحلي والنظم السياسية الفيدرالية، الاتجاه الفيدرالي، المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية، ترجمة فاطمة هانم بهجت، مارس 2001م، العدد 167، ص 220.

<sup>4</sup> - مالكي امحمد، الأنظمة الدستورية الكبرى، النظام البريطاني، نظام الولايات المتحدة الأمريكية، النظام الفرنسي، الطبعة الأولى، مراكش، 2004، ص 62.



فرض من طرف الحلفاء فقد كشفت المعالجة التاريخية للقانون الدستوري بأن واضعي القانون الأساسي (الدستور) سنة 1949م استرشدوا بالموروث الدستوري العريق والمتمثل في دساتير 1871م و1919م، مستخلصين العبر من حقبة الدكتاتورية النازية وذلك بوضعهم لضوابط ترمي إلى الحفاظ على التوازن بين مستويات الممارسة للسلطة وضمان التعددية في إطار الوحدة<sup>5</sup>.

إن النظام الفيدرالي في ألمانيا له تاريخ طويل وتقاليد عريقة<sup>6</sup>، فالواقع السياسي الألماني تجسد أكثر من مرة في شكل من أشكال النظم الفيدرالية أو الكنفدرالية<sup>7</sup>، والهدف من هذه الدراسة للنظام الفيدرالي الاتحادي في ألمانيا باعتبار أن النهج الفيدرالي شأنه شأن الجهورية متعرض لتأثيرات وتفاعلات الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية التي يوجد فيها<sup>8</sup>، هو إيضاح الزمن ونوع الظروف والتطورات الدستورية التي فرضت على القوى السياسية القائمة آنذاك إقامة نظام فيدرالي، وكذلك الخصائص الفيدرالية المميزة لجمهورية ألمانيا الاتحادية، وتبيان المهام والاختصاصات المنوطة بالولايات الأعضاء في النظام الفيدرالي المذكور، وكذلك النواحي التي يتم فيها توزيع هذه المسؤوليات بينها وبين الدولة الاتحادية كما هو منصوص عليه في القانون الأساسي (دستور الدولة) لجمهورية ألمانيا الفيدرالية، وهذا ما سهل مهمة صياغة الدستور الذي جاء تعبيرا عن النظام المطلق الجديد<sup>9</sup>.

كما سيكون من الضروري الإطالة على نموذج تمويل الفيدرالية في الدولة الاتحادية الألمانية وسوف يتم الاكتفاء بدراسة قواعد توزيع الموارد المالية بين الدولة والجهات (Landers).

وهكذا سوف يتم إعطاء لمحة شاملة عن التطور الدستوري والمبادئ الدستورية التي يقوم عليها النظام السياسي في الاتحاد الفيدرالي الألماني (المبحث الأول)، وذلك منذ انهيار "الإمبراطورية الرومانية المقدسة للأمة الألمانية" (1802م) إلى يومنا هذا.

فأين يتجلى هذا التطور؟

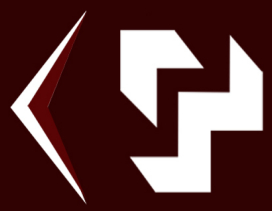
<sup>5</sup>- عراش عبد الجبار، النظام الفيدرالي بين الوحدة والتعددية، أشغال الندوة الدولية الأولى للمنظمة بجامعة الحسن الأول بسطات، تحت عنوان: «أي حكم ذاتي لأقاليمنا الجنوبية؟» 31 ماي إلى 1 يونيو 2006، ص 107.

<sup>2</sup>- جريدة القوانين الفيدرالية (ج.ق.ف)، 16 مارس 1976، ص 561.

<sup>7</sup>- هيردبيه فراوكة، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني...، مرجع سابق، ص 76.

<sup>8</sup>- عراش عبد الجبار، الأفق المستقبلية للسلسل الجهوي بالمغرب، الجهورية السياسية بين مقومات الدولة الموحدة ومتطلبات الهيكلية الفيدرالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد الثامن، 1996، الجهة، الجهورية والتنمية الجهورية، بمساهمة مؤسسة هانس سيدل الألمانية، ص 56.

<sup>9</sup>- برهم نسيم، شليهاكه كونراد، شنيك غازي، ازماير فولفغانغ، جمهورية ألمانيا الاتحادية، الخصائص العامة والنظام السياسي Bundes republik Deutschland، سلسلة الأنظمة السياسية في دول أوروبا الغربية(4)، إعداد شنيك غزي، إصدارات شنيك اريد، سنة 2000، ص 51.



### المبحث الأول: التطور الدستوري والمبادئ الدستورية للنظام الفيدرالي الألماني

تأثر التطور الدستوري في ألمانيا تأثراً بالغاً بعملية تشكل البنية الاتحادية، فبعد انهيار "الإمبراطورية الرومانية المقدسة" للأمة الألمانية" (1802م)<sup>10</sup>، اتفقت في عام 1810م، 39 دويلة إقليمية ألمانية على قيام اتحاد ألماني من أجل "المحافظة على الأمن الداخلي والخارجي"، هذا الاتحاد لم يتمكن على أي حال من تشكيل بنية حقيقية لدولة اتحادية<sup>11</sup>، ومن جهة أخرى أدت حروب نابليون التي اندلعت بعد الثورة الفرنسية إلى توحيد صفوف الأمراء الاستبداديين في ألمانيا، الذين كان لديهم من الأسباب ما حملهم على الخوف على استقلالهم<sup>12</sup>.

وكنتيجة مباشرة للحروب النابليونية أصبحت ألمانيا للمرة الثانية مجموعة من الولايات المستقلة حسب مقررات مؤتمر فيينا (1814-1815م).

وهكذا لم يكن دستور سنة 1815م إلا عبارة عن اتحاد كنفدرالي بين 39 ولاية "فقط" منها أربع مدن حرة، وكان الاتحاد الكنفدرالي الألماني لا يزال معداً بالأساس ليكون ضامناً للاستقلال الدائم لكل من هذه الولايات الألمانية، حيث كان المجلس الفيدرالي أعلى سلطة سياسية في الاتحاد الكنفدرالي، وسوف نحاول في هذا المبحث تحديد المراحل التي أدت إلى تأسيس الكيان الفيدرالي لجمهورية ألمانيا الاتحادية، حيث ستم معالجة مجموعة من العناصر التاريخية الرئيسية: من بينها الفيدرالية كأداة للوحدة والليبرالية (المطلب الأول)، وطبيعة الكيان الفيدرالي لجمهورية ألمانيا الاتحادية (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: الفيدرالية كأداة للوحدة والليبرالية

بداية يمكن القول أن من بين أهم المراحل في تاريخ ألمانيا الفيدرالية هي عندما كان الحكام الفيدراليون الذين صعدوا إلى ذروة سلطتهم المطلقة ما يزالون يسيطرون سيطرة تامة على المسرح السياسي، غير أن ثورة 1789م التي اندلعت في فرنسا المجاورة عملت على إدخال نظريات وأفكار جديدة إلى مسرح الحياة السياسية والتاريخ الدستوري لألمانيا<sup>13</sup>.

وكما سبقت الإشارة لم يكن دستور سنة 1815م إلا عبارة عن اتحاد كنفدرالي بين 39 ولاية، وكان المجلس الفيدرالي أعلى سلطة سياسية في الاتحاد الكنفدرالي حيث كانت من بين أبرز خصائصه أنه كان يفتقر إلى ما كان يفتقر إليه المجلس التشريعي الإمبراطوري (الريخستاغ)، وكان هذا المجلس الفيدرالي الجديد يضم ممثلين تعينهم الولايات الأعضاء<sup>14</sup>.

هذا ونلاحظ أن تطور دستور الرايخ في ألمانيا في القرن التاسع عشر مرتبط ارتباطاً مباشراً بقضية الوحدة الوطنية، ومع أن تنفيذ هذا الدستور انصف بالفشل فإنه ظل بالذات على مستوى المناطق الألمانية له صفة مثالية جديرة بالإتباع<sup>15</sup>.

وشكليا كانت السيادة في يد مجلس الولايات، هذا الوضع أضعف مجلس الولايات ذو الاختصاصات المقيدة أصلاً، ولكنه أدى في ذات الوقت بسبب باضطراد عملية التوحيد إلى زيادة في مهام هذا الأخير.

<sup>10</sup> - برهم نسيم، شليهاكه كونراد، شنيك غازي، ازماير فولغانغ، جمهورية ألمانيا الاتحادية، الخصائص العامة والنظام السياسي...، مرجع سابق، ص

51

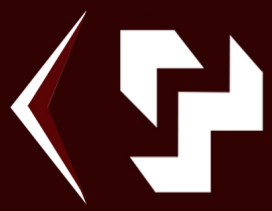
- نفس المرجع السابق، ص 51.

<sup>12</sup> - هيردبييه فراوكة، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني...، مرجع سابق، ص 80.

<sup>13</sup> - هيردبييه فراوكة، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني...، مرجع سابق، ص 80.

<sup>14</sup> - المرجع السابق، ص 81.

<sup>1</sup> - بو طالب عبد الهادي، النظم السياسية المعاصرة، نماذج مختارة من العالم الرأسمالي، العالم الاشتراكي، العالم الثالث، دار الكتاب، الدار البيضاء، ص 45.



ومباشرة بعد الحرب العظمى انتقلت ألمانيا وخلال سنة 1919م، من النظام الملكي إلى النظام الجمهوري الذي أعلن تحت اسم جمهورية فيمار (Weimar)<sup>16</sup>، وكان دستور هذه الجمهورية الذي أعلن يوم 11 غشت 1919م قد أقر نظاما بعيدا عن النظام البرلماني البريطاني، بحكم ما خوله من سلطات لرئيس الجمهورية على حساب سلطتي البرلمان والحكومة معا<sup>17</sup>، حيث كان هذا الدستور هو أول دستور للرايخ ينص على قيام نظام حكم برلماني ديمقراطي، يقر حق الانتخاب المتساوي على مستوى الرايخ والأقاليم، وهذا الدستور نص في المادة 22 على انتخاب مجلس النواب وأعطى لهذا المجلس صلاحيات القرار في مسائل التشريع والموازنة، وذلك على عكس مجلس الولايات الذي لم يكن له إلا حق الفيتو الذي يوقف إقرار التشريعات إيقاف مؤقتا<sup>18</sup>، وقد قرر مخطوطو دستور جمهورية فيمار بأغلبية ضئيلة في الجمعية الدستورية وبعد تردد الاحتفاظ بالنظام الفيدرالي المؤلف من سبعة عشر كيانا إقليميا، ولكن المجلس الفيدرالي (رايخسرات) حرم من حق انتخاب رئيس الجمهورية والإشراف على تصريف أعمال الحكومة، إذ جعل هذا الدستور المبدأ الفيدرالي ثانويا بالنسبة إلى الأولويتين اللتين سادتا التفكير السياسي في ألمانيا عندما تكونت فيها جمهورية لأول مرة، وهاتان الأولويتان هما الحاجة إلى الرقابة البرلمانية الكاملة وتركيز الصلاحيات التنفيذية إلى مدى بعيد في أيدي رئيس الجمهورية الذي كان ينتخبه الشعب انتخابا مباشرا<sup>19</sup>.

وقد أدى التوتر المتزايد بين الحلفاء الغربيين والاتحاد السوفيتي إلى مبادرة قوى الاحتلال الغربية إلى تطوير دستور تقتصر سلطته على مناطق الاحتلال الغربية، وحتى يمكن مراعاة مبدأ الوحدة الألمانية جرى التأكيد على الصفة المؤقتة لهذا الدستور، وتم تكليف "مجلس برلماني" مكون من 65 ممثل للبرلمان في الولايات الألمانية إعداد "قانون أساسي" دخل حيز التنفيذ في 1949/5/23م بعد حصوله على الموافقة الضرورية من الحكام العسكريين الغربيين، وبرلمانات الولايات الألمانية (ماعدا ولاية بافاريا)<sup>20</sup>.

وفي هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى عدد من التعديلات الدستورية التي تناولت في غالب الأحيان العلاقة القائمة بين الاتحاد والولايات.

وفي إطار التخوف من طول امتداد حكم جمهورية فيمار، كان عدد من مؤيدي الإقليمية وبعض السياسيين الذين توقعوا هذا الخطر بالذات، كانوا يناضلون ويسعون من أجل إعادة سيطرة المبدأ الفيدرالي وكانوا يهدفون إلى استغلال هذا المبدأ لكي يحققوا موازنة سياسية سليمة في الجمهورية الجديدة.

و بعد أن أصبح هتلر مستشارا دستوريا لألمانيا سنة 1933م، لم يسمح لنفسه بأن يكون ألعوبة كما توقعته منه تلك الجماعات المحافظة الصغيرة التي ساعدته على الوصول إلى الحكم، وإنما راح يلغي بطريقة غير دستورية كل مقومات الجمهورية البرلمانية، ومعها كل مقومات الجمهورية الفيدرالية، وبذلك تلاشى الكيان الاتحادي الفيدرالي للدولة أيضا، وفي يناير سنة 1934م ألغيت المجالس النيابية الإقليمية، وانتقلت سلطات الولايات المطلقة إلى أيدي حكومة الرايخ<sup>21</sup>.

<sup>16</sup>- مدينة في شرق ألمانيا منها أعلن الدستور الجمهوري.

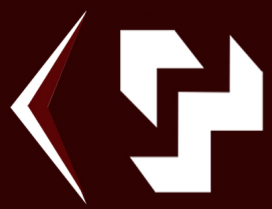
<sup>17</sup>- بوطالب عبد الهادي، النظم السياسية العالمية المعاصرة...، مرجع سابق، ص 46.

<sup>18</sup>- نفس المرجع السابق، ص 46.

<sup>19</sup>- هيردييه فراوكة، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني...، مرجع سابق، ص 88.

<sup>20</sup>- برهم نسيم، شليهاكه كونراد...، مرجع سابق، الصفحات 52-53-54.

<sup>21</sup>- هيردييه فراوكة، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني...، مرجع سابق، ص 90.



وللإشارة فقد استمر العمل بدستور جمهورية القيماار إلى أن ألغاه النظام الهتلري النازي، حيث استغل هتلر هذا الدستور فزاوول بمقتضاه سلطاته الدكتاتورية في الفترة الأولى من استيلائه على الحكم وقبل إلغاء هذا الدستور<sup>22</sup>.

### الفقرة الأولى: طبيعة الكيان الفيدرالي لجمهورية ألمانيا الاتحادية

إن أول دولة ألمانية متحدة ظهرت في التاريخ الحديث كانت قد تأسست في سنة 1871م اتخذت شكل نظام اتحاد فيدرالي، وقد احتفظت جمهورية القيماار التي تأسست بعد الحرب العالمية الأولى في سنة 1919م بالنظام الفيدرالي كأساس لدستورها.

لقد كان من جوانب السياسة العامة التي تبنتها الإدارة العسكرية في المناطق الغربية، أن سمحت بإعادة تطور سلطة قومية لتنمو من مستوى الحكومات المحلية إلى مستوى حكومة قومية، وبالتالي تأسيس اتحاد فيدرالي تؤلفه هذه الحكومات<sup>23</sup>.

كما أتيحت فرصة أخرى فيما يتعلق بالديمقراطية بعد عام 1945م للجزء الغربي من ألمانيا فقط، فقد قام ممثلون عن برلمان الولايات المنتخبة ديمقراطيا في المناطق الخاضعة لسلطات الاحتلال الأمريكية والبريطانية والفرنسية، بصياغة الدستور من خلال مجلس برلماني انعقد في بون، هذا الدستور كان ردا على البنية الهيكلية لدستور الرايخ الذي يعود إلى 1919م، وبالتالي ردا على انهيار جمهورية القيماار<sup>24</sup>.

و قبل إنشاء جمهورية ألمانيا الاتحادية، كانت الولايات الإحدى عشر المكونة لها قد تم إنشاؤها بالفعل، وكانت المجالس النيابية المنتخبة انتخابا حرا في كل ولاية من هذه الولايات قد أقرت دستورا لكل منها، وهكذا كانت الولايات في وضع يتيح لها الترخيص بإنشاء أحزاب سياسية وإجراء انتخابات برلمانية فيها، وتألّف حكومات لها وانتخاب رؤساء ووزراء لتلك الحكومات.

إلا أنه، وبعد سقوط جمهورية ألمانيا الديمقراطية الشرقية، تم إعادة توحيد ألمانيا بعد التجزئة التي مرت بها (قسم غربي/قسم شرقي) اعتبارا من 1990/10/3م، وأصبح القانون الأساسي<sup>25</sup> قاعدة للوجود الدستوري لعموم ألمانيا التي اعتمدت اسم "جمهورية ألمانيا الفيدرالية" اسما لها كما تم إضافة المقاطعات الخمس الألمانية الشرقية والتي ألغيت في عام 1952م إلى المقاطعات الغربية، وصارت مساحة ألمانيا تضم 16 مقاطعة، وتتوزع سلطة الدولة بين الدولة المركزية (دولة الاتحاد) والولايات الاتحادية، وتتمتع هذه الولايات باستقلالية وبحكم ذاتي وبسلطات الدولة، وإن كانت هذه السلطات محدودة<sup>26</sup>، كما تنص المادة 146 من القانون الأساسي في صياغته الجديدة على إمكانية إجراء استفتاء شعبي في حالة وجود مطلب لإقرار دستور جديد<sup>27</sup>.

لقد كان من الضروري في إطار تحليل التطور الدستوري للكيان الفيدرالي الألماني أن نبرز بعض الجوانب المميزة للفيدرالية باعتبارها كانت وما تزال أداة للوحدة ونهج طريق الليبرالية، كما تمت محاولة استقراء كيفية إعادة تأسيس النظام الفيدرالي باعتباره نظاما منصوفا عليه في القانون الأساسي الألماني (دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية)، هذا النظام الذي ألغاه العهد النازي الهتلري الذي قام في ألمانيا سنة 1933م، والذي يتميز بمجموعة من الخصائص سنحاول الإحاطة بها:

<sup>22</sup> - بوطالب عبد الهادي، النظم السياسية العالمية المعاصرة...، مرجع سابق، ص 47.

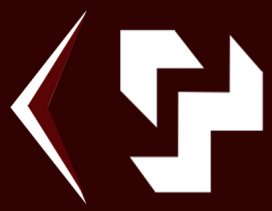
<sup>23</sup> - هيردبيره فراوكة، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني...، مرجع سابق، ص 90.

<sup>24</sup> - بوطالب عبد الهادي، النظم السياسية العالمية المعاصرة...، المرجع السابق، ص 90.

<sup>25</sup> - القانون الأساسي أو الدستور هو القاعدة القانونية والسياسية الأساسية للجمهورية الألمانية، وفي الأساس كان يعتبر حلا مؤقتا بانتظار كتابة دستور ألمانيا الموحدة، وينظر إليه على أنه تصور للمستقبل وبدخول ألمانيا الاتحادية في الثالث من تشرين/أكتوبر 1990م تحول إلى دستور لمجمل ألمانيا.

<sup>26</sup> - حقائق عن ألمانيا، ترجمة احمد ماهر صندوق، دار نشر سوسيتيس في مدينة فرانكفورت بالتعاون مع وزارة الخارجية الألمانية الاتحادية في برلين، طبعة 2005، ص 54.

<sup>27</sup> - برهم نسيم، شليهاكه كونراد...، مرجع سابق، ص 56.



### الفقرة الثانية: الخصائص الفيدرالية لجمهورية ألمانيا الاتحادية

إن النهج الفيدرالي شأنه شأن الجهوية متعرض لتأثيرات وتفاعلات الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية التي يوجد فيها، وبالتالي فهذه العوامل البيئية توجد في علاقة دياكتيكية مع التنظيمات المتبعة حيث تؤثر وتتأثر بها<sup>28</sup>.

إن ألمانيا كاتحاد فيدرالي وليس كوحدة مركزية، حيث تكمن أهمية هذا القول في إن الدول الأعضاء في الاتحاد ليست مجرد هيئات مسؤولة أمام حكومة مركزية تتمتع ببعض صلاحيات الحكم الذاتي، فالولايات الأعضاء الستة عشر في جمهورية ألمانيا الاتحادية، لها كل مقومات الدول المتمتعة بالاستقلال والحكم الذاتي، في نطاق الصلاحيات التي عينها لها الدستور الاتحادي، غير أن الكيان المستقل لكل من الولايات الأعضاء الستة عشر وللدولة الاتحادية بكاملها ليس من شأنه أن يؤدي إلى تطور سياسي منفصل، ولا إلى نشوء اختلافات كبيرة بين الولايات الأعضاء<sup>29</sup>.

فالنظام الفيدرالي الألماني يقوم على أساس تخويل الولايات حق الاختصاص العام ولا يسمح للدولة الفيدرالية الاتحادية إلا بحق الاختصاص المخول<sup>30</sup>، إذ إن الدستور يحتفظ للدولة الاتحادية بكل الأمور التي يمكن من خلالها أن يؤدي الاتجاه الاستقلالي في كل من هذه الولايات إلى تهديد وحدة الكيان السياسي والمعنوي لجمهورية ألمانيا الاتحادية، فالدستور أساس كل سلطة تتمتع بها الدولة الاتحادية كما أنه أساس كل سلطة تتمتع بها كل ولاية من الولايات الأعضاء، وكذلك فالعلاقة بين الجانبين منظمة أيضا تنظيما تاما عن طريق الدستور.

وهكذا، فإن إحدى مميزات الدستور الأساسية الخاصة بجمهورية ألمانيا الاتحادية هي تلك التي تتعلق بتجانس الولايات التي تكون هذه الجمهورية.

إن الحكومة الاتحادية والولايات الستة عشر ملزمة جميعها أدبيا بصيغة الدستور نفسه الذي يجب أن يكون "جمهورية وديمقراطية واجتماعيا وقائما على أساس القانون"، ويجب أن يكون مدلول كلمة "ديمقراطي" في المقاطعات الستة عشر هو المدلول نفسه المحدد في الدولة الاتحادية بكاملها، حيث أن هذه الكلمة يتحدد مدلولها في المعنى الكلاسيكي المبني على أساس توزيع السلطات في داخل الدولة، ولا تعنى هذه الكلمة في جمهورية ألمانيا الفيدرالية تركيز السلطات كما هو الحال في "الديمقراطية الشعبية"<sup>31</sup>.

ويشترط الدستور أن تكون لجميع الولايات وجميع وحداتها الإقليمية ذات الحكم الذاتي المحلي هيئات تمثيلية من السكان، والذي ينبغي أن يجري انتخابهم في عملية انتخابات عامة ومباشرة وحررة وعادلة وسرية<sup>32</sup>، فالحكم الذاتي المحلي في الجمهورية الفيدرالية الألمانية منصوص عليه في الفصل 28 من القانون التنظيمي، وكذلك في محتويات على مستوى دساتير المقاطعات الألمانية (لاندر)، كما أن الاتجاه الدستوري للاندر يجب أن يتلاءم مع مبادئ الدولة الاتحادية على أساس جمهوري ديمقراطي واجتماعي<sup>33</sup>، كما يجب ضمان حق البلديات بأن تقوم بتنظيم جميع شؤونها الخاصة في مجتمعها المحلي وذلك في إطار

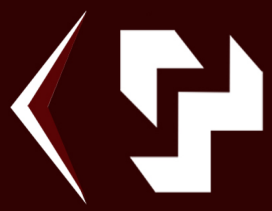
- عراش عبد الجبار، الأفق المستقبلية للسلسلة الجهوي بالمغرب...، مرجع سابق، ص 28.6

- هيردييه فراوكة، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني...، مرجع سابق، ص 29.93

- بوطالب عبد الهادي، النظم السياسية العالمية المعاصرة...، مرجع سابق، ص 48<sup>30</sup>

- 31<sup>31</sup>. هيردييه فراوكة، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني...، مرجع سابق، ص ص 94-93.

- نفس المرجع السابق، ص 94.



مسؤوليتها وفي إطار القوانين السائدة، كذلك يكون للروابط البلدية الحق في الحكم الذاتي إضافة إلى قواعد الإدارة الذاتية المالية<sup>34</sup>.

كذلك فإن لدستور الدولة الاتحادية الفيدرالية مجموعة من الخصائص المميزة، بحيث أنه يطالب الدولة الاتحادية بضمان مراعاة أحكام النظام الدستوري في الولايات الأعضاء الستة عشر، من حيث الحقوق الأساسية المنصوص عليها في مواد الدستور التسعة عشر الأولى، ويمنح الدستور الدولة الاتحادية الوسائل القانونية والإدارية الكفيلة بوضع هذين النصين موضع تنفيذ إذا دعت الضرورة إلى ذلك.

وقد كان الاعتقاد السائد بين مخططي الدستور أن اعتماد كيان اتحادي لا مركزي سيوفر خير نظام حكومي لتحقيق الأهداف الديمقراطية والاجتماعية التي وضعوها نصب أعينهم في سياق إنشاء جمهورية ما بعد الحرب، وقد أخذ هذا الرأي المنادي باعتماد المبدأ الاتحادي بعين الاعتبار أن الألمان يرتبطون في العادة بدولتهم الإقليمية أكثر مما يرتبطون بدولتهم الاتحادية، وكثيراً ما كان يعود ذلك إلى انعدام وجود دولة مركزية قوية<sup>35</sup>.

والواقع أن التطورات التي أعقبت إنشاء الجمهورية الاتحادية قد أظهرت بالفعل أن حكومات الولايات هي هيئات سياسية مهمة جداً، وأن الانتخابات التي تجرى لانتخاب أو اختيار برلمانات الولايات تثير هي كذلك اهتماماً سياسياً في الدولة الاتحادية<sup>36</sup>، يعادل الاهتمام الذي تثيره الانتخابات الفيدرالية الهامة في البلاد.

وجدير بالذكر، أنه قد كان لقرار إنشاء اتحاد فيدرالي نواح عملية أيضاً: إذ كان توحيد الولايات التي كانت قد تطورت بالفعل في ذلك الحين بين عامي 1945 م و1946 م تحت رعاية الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا العظمى أسهل السبل لإنشاء كيان أعلى يضم جميع هذه الولايات.

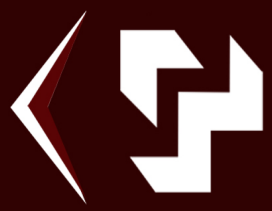
حيث يمكن القول، أنه يكفي معرفة مدى التنوع الموجود في خريطة جمهورية ألمانيا الاتحادية الفيدرالية من خلال تحليل أوضاع 16 ولاية ألمانية، فهذه الولايات تتمتع بالحكم الذاتي المحلي وبالاستقلالية وتتحمل المسؤولية في مجالات التعليم والثقافة والتخطيط الجهوي والتنمية الاقتصادية... وغيرها من المجالات، وهذا ما سنعمل على إبرازه في (المطلب الثاني) من هذا المبحث، حيث ستتم مناقشة القواعد الدستورية للحكم الذاتي المحلي في (الفقرة أولى)، كما سيتم كذلك إلقاء الضوء على الولايات الألمانية (Landres) وتوزيع المسؤوليات بينها وبين الدولة الاتحادية، وذلك في (الفقرة الثانية) من هذا المطلب.

<sup>34</sup>- المادة 28 من القانون الأساسي الألماني.

<sup>35</sup>- هيردييه فراوكة، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني...، مرجع سابق، ص ص 94-95.

<sup>36</sup>- وتعني مبدأ آخر من مبادئ الدستور، وهي تعني تقاسم السلطة بين مجموعة من الدول الأعضاء من جهة وبين دولة مركزية من جهة أخرى.





المطلب الثاني: دسترة قواعد الحكم الذاتي المحلي على صعيد الولايات الألمانية

إن من أهم النواحي المميزة للنظام الفيدرالي الاتحادي الألماني هو أن كل ما يتعلق بالحكم الذاتي المحلي يتم التنصيب عليه في الدستور الخاص بكل ولاية، وفي هذا المطلب سيتم إبراز القواعد الدستورية للحكم الذاتي المحلي (الفقرة الأولى)، كما أن الولايات الألمانية تتمتع بمجموعة من الاختصاصات التي تستقل بها، كما أن لها مجموعة أخرى تتقاسمها مع الدولة الاتحادية (الفقرة الثانية).

فماهي القواعد الدستورية للحكم الذاتي للولايات الألمانية؟

الفقرة الأولى: القواعد الدستورية للحكم الذاتي

إن مظهر الاستقلال أو الحكم الذاتي الإقليمي للولايات يبرز المقومات الخاصة والخصائص الذاتية للولاية، ويعمل على إقرارها وتثبيتها، ومن تم المحافظة عليها وحمايتها<sup>37</sup>.

هذا، بحيث أن الهدف الأساسي للدولة الاتحادية يظهر فيما يسمى بالشعور الاتحادي Le Sentiment Fédéral، أي الرغبة في الاتحاد لا في الوحدة، فالشعور الاتحادي يقوم على أساس المساهمة في تكوين الدولة الجديدة، وفي نفس الوقت المحافظة على الذاتية الخاصة، فالأفراد يرغبون في تكوين شعب واحد، ولكن دون أن يتخلوا في سبيل ذلك عن مميزاتهم الخاصة وطالما بقي هذا الشعور قويا، فإنه يبقى أحد الضمانات الأساسية لاستقلال ولايات الدولة الاتحادية الذاتي<sup>38</sup>.

هذا، وبالرجوع إلى الدستور الألماني (القانون الأساسي للجمهورية)، يحق للوحدات الإدارية الإقليمية (المدينة والمنطقة والدائرة) اتخاذ القرارات وعلى مسؤوليتها الخاصة في كل ما يتعلق بشؤون المنطقة الإدارية وذلك ضمن القوانين السائدة، ويتمثل حق الحكم الذاتي هذا بشكل أساسي في الجوانب المتعلقة بوسائل النقل العامة المحلية والطرق الفرعية (المحلية)، وتقديم خدمات المياه والكهرباء والغاز، والتخلص من مياه الصرف الصحي وتنظيم وتخطيط المدن.

فمن مميزات الدستور الأساسية الخاص بجمهورية ألمانيا الاتحادية الفيدرالية هي تلك التي تتعلق بتجانس الولايات التي تكون هذه الجمهورية، إن الحكومة الاتحادية والولايات الستة عشر ملزمة جميعها أدبيا بصيغة الدستور نفسه والذي يجب أن يكون كما سبق الذكر "جمهورية وديمقراطية واجتماعيا وقائما على أساس القانون".

إن لكل جهة (Lander) دستورها الخاص بها، وبالتالي فإن الدستور الاتحادي لا يلزمها بتحديد شكل معين من الأجهزة، باستثناء الفصل 28 منه الذي ينص على أن الدساتير الخاصة بالجهات (Landres) يجب أن تتطابق ومبادئ دولة القانون ومبادئ الجمهورية الديمقراطية الاجتماعية<sup>39</sup>.

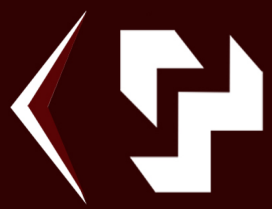
هذا مع الإشارة إلى أن الحكم الذاتي المحلي في الجمهورية منصوص عليه كذلك في الفصل 28 من القانون الأساسي، وكذلك في محتويات على مستوى دساتير المقاطعات الألمانية (Landres).

ويشترط الدستور المساواة في شروط المعيشة بين كافة الولايات الاتحادية، الشروط المعيشية هذه تخضع بشكل أساسي للسياسات الاقتصادية والاجتماعية، ولهذا يتم تنظيم هذه السياسات بشكل أساسي من خلال قوانين اتحادية تسري على كافة الولايات، ومن هذا الجانب نلاحظ وجود تشابه بين دولة الاتحاد الألماني إلى حد كبير ودولة الكيان الواحد<sup>40</sup>.

<sup>37</sup>- الإيباري محمد حسن، المنظمات الدولية الحديثة وفكرة الحكومة العالمية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، سنة 1978، ص 157.

<sup>38</sup>- برهم نسيم، شليهاكه كونراد...، مرجع سابق، ص 99.

<sup>39</sup>- الإيباري محمد حسن، المنظمات الدولية الحديثة وفكرة الحكومة العالمية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، سنة 1978، ص 162.



غير أن الكيان المستقل لكل من الولايات الأعضاء الستة عشر وللدولة الاتحادية بكاملها، ليس من شأنه أن يؤدي إلى تطور سياسي منفصل ولا إلى نشوء اختلافات كبيرة بين الولايات الأعضاء، إذ أن الدستور يحتفظ للدولة الاتحادية بكل الأمور التي يمكن من خلالها أن يؤدي الاتجاه الاستقلالي في كل من هذه الولايات إلى تهديد وحدة الكيان السياسي والمعنوي لجمهورية ألمانيا الاتحادية، كما أن أساس كل سلطة تتمتع بها كل ولاية من الولايات أو الدول الأعضاء في الاتحاد على حدة، والعلاقة بين الجانبين منظمة أيضا تنظيما تاما عن طريق الدستور<sup>41</sup>.

كما أنه بالرجوع إلى نص المادة 28 من القانون الأساسي نجد أن مفهوم الشعب هو محدد أي الشعب الذي ينتهي إلى منطقة لاندر، كذلك الفصل "1128" يضمن حق الحكم الذاتي المحلي ويمنح صلاحيات التسيير وعلى مسؤوليته الخاصة، كذلك فإن ضمانه للتسيير الإداري المحلي يتضمن القواعد التي على أساسها يمكن تحمل مسؤولية التسيير المالي في نفس الوقت. فالضمانة الدستورية للحكم الذاتي أو الجهوية السياسية تعتبر وسيلة لإعطاء الجهة مكانة متميزة داخل النظام السياسي والإداري للدولة على حد سواء<sup>42</sup>.

غير أن هذه الضمانة الدستورية ليست كافية وحدها لإعطاء الجهات الاستقلال المالي والإداري الحقيقي، نظرا لأن بعض القواعد الدستورية قد يتم تعديلها إما مباشرة أو عن طريق الاجتهاد القضائي الذي يلعب دورا في تفسير النصوص الدستورية التي تنظم الحكم الذاتي والجهوية، وذلك لحساب السلطة المركزية أو الدولة الفيدرالية<sup>43</sup>، كما هو الحال في جمهورية ألمانيا الفيدرالية. هذا، وتجدر الإشارة إلى أن الضمانة الدستورية للحكم الذاتي في ألمانيا وإن كانت ضمانا أساسية لاستقلال الجهات، فإنها تجعل من نظام الجهوية السياسية نظاما صلبا وجامدا، وبالتالي يصعب تعديله أو تكييفه مع المستجدات إلا بتعديل دستوري، خاصة في غياب اجتهاد قضائي دستوري بإمكانه تفسير النصوص الدستورية وفق تطور الجهوية نفسها. مع العلم أن الدولة الاتحادية الألمانية عبارة عن تركيبة معقدة، فهي تتألف كما ذكرنا سابقا من دولة الاتحاد ومن 16 ولاية، ويحدد الدستور بشكل مفصل مجالات عمل وصلاحيات كل من الاتحاد والولايات<sup>44</sup>، وهذا ما سنعمل على تباينه في (فقرة ثانية).

### الفقرة الثانية: توزيع المسؤوليات بين الاتحاد والولايات

إن طبيعة الاختصاصات والمسؤوليات التي تمنح للجهة أو الولاية تعتبر مؤشرا على المكانة التي تحتلها داخل النظام الإداري والسياسي للدولة.

وكما سبقنا الإشارة إلى ذلك، فإن الدستور أو القانون الأساسي هو الذي يبين اختصاصات الولايات الألمانيةLandres الستة عشر، كما يحدد بشكل مفصل مجالات عمل وصلاحيات كل من الاتحاد والولايات، ومن ههنا نلاحظ فإن النظام الاتحادي الألماني يشبه إلى حد كبير النظام الفيدرالي في الدول الأخرى، أما الحياة العامة في ألمانيا فهي محكومة بالدستور أو القانون الأساسي، وحسب مبدأ سيادة الدولة وتوزيعها يخضع المواطنون في كافة الأحوال تقريبا لسلطة الولاية أو للجهة الإدارية التي تمثل هذه السلطة، ويهدف الدستور بإتباعه هذا المبدأ إلى الجمع بين ميزات دولة الاتحاد وميزات الولايات الاتحادية، حيث أن

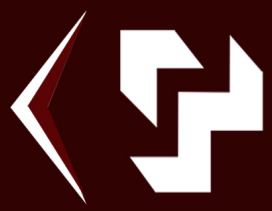
<sup>40</sup> حقائق عن ألمانيا، وزارة الخارجية الألمانية، التحرير جانيت شايان، د. سانبية غيلة، ترجمة أحمد ماهر صندوق، ص 65.

<sup>41</sup> هيردبويه فراوكة، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني...، مرجع سابق، ص 93.

<sup>42</sup> -AMALOU Abderrahmane, afin que la régionalisation ne soit un vain formulaire, message de la nation, 19/12/1984, p16.

<sup>43</sup> - ANAS POULOS Jean, les Aspects Financiers du Fédéralisme, p182.

<sup>44</sup> - حقائق عن ألمانيا، وزارة الخارجية الألمانية، التحرير جانيت شايان، د. سانبية غيلة، ترجمة أحمد ماهر صندوق، ص 65.



هذه الأخيرة تقوم بمراقبة وتنفيذ معظم الشؤون الإدارية لدولة الاتحاد، أي أن النظام الإداري الألماني يخضع لمبادئ فيدرالية، فحسب الفصل 30 من الدستور الألماني، فإن الجهات تمارس جميع اختصاصات الدولة باستثناء ما إذا قرر الدستور عكس ذلك، لهذا فإن الجهات الألمانية تمارس اختصاصات تشريعية وقضائية وإدارية.

### 1- المسؤوليات التشريعية والقضائية:

إن توزيع الاختصاصات التشريعية بين الجهات والدولة الفيدرالية غير متساوي، بحيث أن هذه الأخيرة تعتبر مختصة في جميع الميادين باستثناء ثلاثة، وهي:

- ✓ كل ما يتعلق بالمدارس، وإلى حد كبير بالتعليم العالي.
- ✓ الأمن الداخلي وما يتبع له من شؤون الشرطة.
- ✓ الإدارة الذاتية للمناطق المختلفة.

غير أن الجهات لها سلطة المراقبة على القوانين الاتحادية من خلال المجلس الفيدرالي الذي يتكون من ممثلين عن الجهات، بحيث أن أي قانون يهيم هذه الأخيرة يجب أن يحضى بثقة هذا المجلس الاتحادي<sup>45</sup> Bundesrat ويسمى بمجلس الولايات.

كما أن الجهات عند ممارستها لاختصاصاتها التشريعية يجب أن تحترم المبادئ الجوهرية المستقاة من الدستور الاتحادي، والتي يلعب المجلس الدستوري الفيدرالي دورا كبيرا في بلورتها، كما أن المحاكم الجهوية تخضع للمراقبة القضائية الفيدرالية، لهذا نجد تشابها كبيرا بين الأنظمة القانونية للجهات عكس ما عليه الحال بالولايات المتحدة الأمريكية مثلا<sup>46</sup>.

هذا، وتجدر الإشارة إلى أن الجهات أي لاندر تتوفر على محاكمها الخاصة، والتي تشرف عليها وعلى الحياة الوظيفية للقضاة، كما تتوفر على محاكم دستورية تنظر في مدى احترام القوانين الجهوية لدستور لاندر<sup>47</sup>.

والجهات الألمانية عن طريق المجلس الاتحادي Bundestag تشارك في انتخاب رئيس الدولة الألمانية، ومع ذلك تبقى اختصاصاتها التشريعية محدودة جدا نظرا للقيود الموضوعية المفروضة على سلطة الجهات، غير أنه في المجال الإداري نلاحظ أن اختصاصات الجهات تتسع أكثر مما هو عليه الحال في المجال التشريعي.

### 2- المسؤوليات الإدارية:

إن القاعدة العامة هو أن الجهات تتمتع بالاختصاص العام في المجال الإداري، بحيث أن الإدارة الفيدرالية ليس لها دور في تسيير المسائل ذات الطابع الإداري، نظرا لأن مهمتها تنحصر في إعداد مشاريع القوانين والإجراءات التنظيمية للحكومة الفيدرالية، وفي إعداد البرامج المالية لسياسة الاتحاد الفيدرالي.

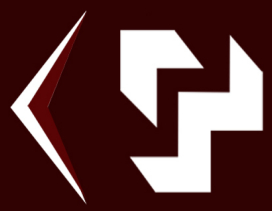
كما أن الإدارة الاتحادية لا تتوفر على مصالح إدارية خارجية بالجهات، لهذا نلاحظ أن عدد الموظفين الفيدراليين لا يتجاوز 6/1 من عدد موظفي الجهات، وبالتالي فإن الجهات تعتبر الجهاز المختص بتنفيذ ومراقبة القوانين الاتحادية<sup>48</sup>.

<sup>45</sup>- FROMONT Michèle, les Compétences du Pouvoir Local, revue française d'administration, la décentralisation en Europe, CNRS, 1981, p17.

<sup>46</sup>- Idem.

<sup>47</sup>- FLUCKIGER Yves, le Fédéralisme Financier en Suisse, revue française de finances publiques, n°20, 1987, p60.

<sup>48</sup>- KARLHEINZ Henning, le Système Financier, revue française d'administration, centre de promotion de l'administration publique, 1990, pp 44-47.



والاختصاص الإداري للجهات يشمل جميع الميادين باستثناء الميادين المحددة لفائدة الحكومة الفيدرالية والتي سنذكرها لاحقاً.

ويمكن القول أنلندر ليست فقط جهات وإنما دول ذات سيادة لها نفس الاختصاصات التي تتمتع بها باقي الدول الأوروبية<sup>49</sup>. كما سبقت الإشارة إلى أن سيادة جمهورية ألمانيا الفيدرالية بكاملها موزعة بين الدولة والولايات الستة عشر، وهذا التوزيع للمسؤوليات منصوص عليه في الدستور الألماني، بحيث أنه لا يمكن حل أية خلافات تتعلق بأمور غير منظورة إلا عن طريق المحكمة الدستورية<sup>50</sup> وفقاً لروح الدستور فقط، وسنعمل على إبراز النواحي التي يتم فيها تقاسم السلطة.

### على المستوى التشريعي:

تتقاسم الدولة الاتحادية والولايات الأعضاء تحمل مسؤولية السلطات التشريعية وفقاً للمبدأ التالي:

- ✓ تشريع مقصور على الاتحاد.
- ✓ تشريع مشترك.
- ✓ تشريع تعاوني.

أولاً: يتناول هذا التشريع مجالات السلطة التشريعية المقصورة على الدولة الاتحادية، كما هي واردة في الدستور: الشؤون الخارجية وشؤون الدفاع، والخدمات العسكرية والقضايا المتعلقة بأمور الجنسية، وإصدار العملة، وغيرها من الشؤون المالية والرسوم الجمركية، واتفاقيات التجارة والملاحة، وتبادل البضائع والسكك الحديدية وحركة الملاحة الجوية، وشؤون البريد والتلغراف، وخرق الدستور وصيانة شؤون الحرف والتجارة ومجالات التعاون بين الدولة الاتحادية والولايات Landres في حوادث الجرائم، وغيرها من المجالات التي تبقى مقصورة على الدولة الاتحادية الفيدرالية، ولا يحق للولايات الأعضاء فيما يتعلق بالمجالات الأنفة الذكر، أن تتمتع بسلطة سن القوانين إلا إذا صدر قانون اتحادي يخول هذه السلطة<sup>51</sup>.

**ثانياً:** كل تشريع آخر عدا الذي ذكر فهو مشترك، وهذا يعني أن الولايات تعتبر مستقلة في المجالات التشريعية المذكورة حيثما كانت أجهزة السلطة التشريعية والاتحادية لا تمارس حقوقها التشريعية. وهنا تستطيع الدولة الفيدرالية ادعاء حقها التشريعي فقط عندما توجد حاجة ماسة لتشريع فيدرالي.

وطبقاً للدستور، فإن مثل هذا الظرف يقوم:

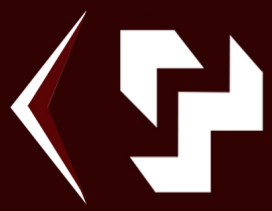
- إذا فشل التشريع في الولايات في فرض تسوية مرضية في مسألة من المسائل.
- إذا تناول تشريع في إحدى الولايات على مصالح أخرى أو على المجتمع الألماني ككل.
- إذا اتضح أن التشريع الفيدرالي هو الطريقة الوحيدة لضمان الوحدة الشرعية والاقتصادية التي تؤمن الانسجام والترابط داخل جمهورية ألمانيا الفيدرالية.

ورغم أن مجال التشريع المشترك يشمل كل الموضوعات غير المدرجة في الدستور، فالولايات يصبح من واجبه فرض تشريعات إذا لم تشرع الدولة الفيدرالية بخصوص أي موضوع، والتشريع يكون إما فيدرالياً أو فردياً.

<sup>49</sup> هيردببه فراوكة، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني...، مرجع سابق، ص 95.

<sup>50</sup> تتمركز في مدينة كارلسروه، وتتألف من مجلسين يضم كل منهما ثمانية قضاة يقوم البوندستاغ (البرلمان) بتعيين نصفهم بينما يعين نصفهم الآخر مجلس الولايات، حيث يستمر كل منهم 12 سنة في المنصب، ولا يجوز تعيينه مرة أخرى.

<sup>51</sup> هيردببه فراوكة، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني...، مرجع سابق، ص 97-98.



**ثالثاً:** تبرز في كثير من الأحيان احتمالات تشريع تضامني أو تعاوني، وفي هذه الحالة تقوم السلطات الفيدرالية بسن قانون يحدد الخطوط العريضة فقط، بينما يطلب من الولايات الأعضاء سن التفاصيل، والمجالات التي تستدعي من الدولة الفيدرالية وضع الخطوط العريضة هي التي تتضمن مواضيع مثل حقوق العاملين في الخدمة المدنية للمقاطعات الأعضاء، وللحكومة المحلية والإقليمية، كذلك فإن الدولة الفيدرالية تشجع الخطوط العريضة المتعلقة مثلًا بالصحافة، والسينما والصيد وحماية الطبيعة وصيانة الريف وتوفير المياه والتخطيط الإقليمي<sup>52</sup>.

كما أن من ضمن المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام الفيدرالي هو توزيع الاختصاصات بين مختلف مستويات الإدارة العمومية (الإدارة الفيدرالية والولايات أو الجهات والهيئات المحلية)، بحيث أن الاستقلال المؤسسي للهيئات سواء تعلق الأمر بالمستوى الفيدرالي الأعلى أو مستوى الولايات والهيئات المحلية، يجب أن يكون مصحوباً بالاستقلال المالي، فالعنصر المالي يشكل حيز الزاوية في النظام الفيدرالي<sup>53</sup>.

والنظرية المالية في النظام الفيدرالي تقوم على ضرورة ضمان الاستقلال المالي لمكونات هذا النظام وفي نفس الوقت تسعى إلى تحقيق توازن مالي شمولي<sup>54</sup>.

إن توزيع النفقات بين مختلف مستويات الدولة الاتحادية الفيدرالية الألمانية (الإدارة المركزية الفيدرالية والولايات والجهات والسلطات المحلية) يرتبط أساساً بالاختصاصات والمسؤوليات المالية التي ينص عليها الدستور الألماني، حيث نجد أن الدستور الاتحادي ينص على أن الاتحاد الفيدرالي و Landres يتحملان النفقات المترتبة على ممارستهما لمهامهما المسندة إليهما دستورياً، وهذا المبدأ يسري تبعاً للتوزيع العام للاختصاصات بين الاتحاد والولايات والهيئات المحلية.

كما أن أغلب الموارد الجبائية بألمانيا تقوم على أساس تقسيم مدخول الضرائب المحصلة على الصعيد الفيدرالي، بحيث أن النظام الفيدرالي الألماني لا يعرف إلا قليلاً من الضرائب المخصصة لكل مستوى من مستويات الإدارة العمومية.

وبمقتضى المادة 106 من الدستور الألماني، فإن توزيع الموارد الضريبية بين الاتحاد والجهات يتم على الشكل التالي:

### ■ الموارد المشتركة تتكون من الضرائب التالية:

◀ الضريبة على دخل الأشخاص والشركات.

◀ الضريبة على القيمة المضافة.

### ■ الموارد الضريبية الخاصة:

وهي إما أن تكون خاصة بالاتحاد أو الجهات

### ■ الموارد الضريبية الخاصة بالاتحاد الفيدرالي:

◀ حقوق ورسوم الجمارك.

◀ الضريبة على نقل رؤوس الأموال ومداحيل الاحتكارات.

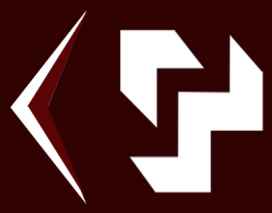
### ■ الضرائب الخاصة بالجهات:

◀ الضريبة على الشركات.

<sup>52</sup> - هيردييه فراوكة، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني....، مرجع سابق، ص 98.

<sup>53</sup> - المرجاني عبد الحق، الجهوية ووسائل تمويلها، رسالة لنيل دبلوم السلك الثالث، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، ENAP، الرباط، 1993، ص 60.

<sup>54</sup> - ANAS POULOS Jean, Finances Publiques et Fédéralisme, Revue Française des Affaires Publics, n°20, 1987, p1.



◀ الضريبة على السيارات.

◀ الضريبة على العقار.

◀ الضريبة على إنتاج الخمر.

وهذا وتجدر الإشارة إلى أن الموارد الضريبية المشتركة هي التي تشكل المصدر الرئيسي للتمويل الفيدرالي والجهوي، في حين أن الموارد الضريبية للاتحاد لا تمثل سوى 11% من مجموع المداخيل الجبائية ولا تغطي إلا حوالي 20% من مجموع ما تنفقه الفيدرالية، والموارد الذاتية الضريبية الخاصة بالجهات لا تمثل سوى 4% من مجموع المداخيل ولا تمثل سوى 8% داخل بنية تغطية النفقات الجهوية، أما فيما يخص توزيع الموارد الضريبية المشتركة، فهو يتم وفق ما هو محصل داخل كل جهة، وحسب القواعد الدستورية فيما يخص الضريبة على الدخل والشركات، في حين أن توزيع مداخل الضريبة على القيمة المضافة فيتم وفق قانون فيدرالي، وذلك على أساس معيار السكن.

هذا، وإن عملية توزيع المداخيل الجبائية بين الدولة والجهات هي على الشكل التالي:

#### توزيع الموارد الضريبية بين الاتحاد والجهات

الجهات Landres	الاتحاد الفيدرالي	
50%	50%	الضريبة على دخل الأشخاص
50%	50%	الضريبة على الشركات
		الضريبة على القيمة المضافة
34.50%	65.50%	1984-1985
35%	65%	1986-1987

Revue Française d'Administration Publique, n°60, 1991, p63

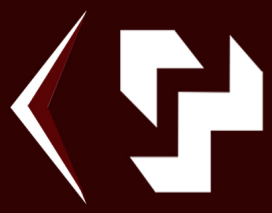
كل هذا يوضح لنا الطابع الخاص الذي يتميز به النظام الجبائي الألماني الذي يقوم على أساس وحدة المادة الضريبية، على الصعيد الفيدرالي والجهوي والمحلي، وخاصة بالنسبة للضرائب ذات المردودية المالية الكبيرة، كالضريبة على الدخل وعلى القيمة المضافة، بحيث أن أساس هذه الضرائب يتم تحديده انطلاقاً من تشريع فيدرالي<sup>55</sup>.

ويمكن القول أن هذا النظام تمكن أن يجمع بين مزايا مركزية الأسس الضريبية أي على الصعيد الاتحادي وبين المبدأ الفيدرالي القائم على أساس الاستقلال في اتخاذ القرارات<sup>56</sup>.

كما أن نظام المساعدات المعمول به في النظام الفيدرالي الألماني والذي هو عبارة على نظام يعوض الجهات والجماعات (الجهات والجماعات الضعيفة) عن المساوئ التي تلحق بها عند توزيع الموارد الجبائية، لا يمكن فصله عن نظام توزيع الموارد الجبائية.

<sup>55</sup>- KARLHEINZ Henning, le Système Financier, revue française d'administration...,op.cit, p82.

<sup>56</sup>- SPAIN PAUL Bernard, le Fédéralisme Financier, revue française de finances publiques, n°20, 1989, p46.



هذه المساعدات التي تحصل عليها هذه الجهات سواء من طرف السلطة الفيدرالية أو من الجهات الغنية أصبحت تحتل مكانة متميزة داخل بنية التمويل الجهوي، حيث تمثل حوالي 20% الشيء الذي يجعل هذه الجهات (أي التي تعتمد عليها) لا تتمتع باستقلال مالي خاصة اتجاه السلطة الفيدرالية.

لكن رغم هذا تبقى بعض هذه الجهات ضعيفة أو فقيرة، بحيث نجد الدستور الألماني الاتحادي ينص على ضرورة مساهمة السلطة الفيدرالية في الرفع من قدرتها المالية إلى حدود 92% من المعدل الوطني للمقدرة المالية للجهات، وتتوفر هذه الجهات على حرية اتخاذ القرار في تسيير أمورها وفي إطار علاقاتها مع الجماعات المحلية، وهذا بطبيعة الحال كان له فضل في استقلالية القرار المحلي.<sup>57</sup>

كما أن الجهات الألمانية لها كامل الحرية بالمقارنة مع الدول الأخرى في مجال اللجوء إلى القروض للتمويل الجهوي، لكنها تبقى ملزمة بتقديم برنامج مالي لمدة خمس سنوات تحدد فيه سياستها الاقتراضية، ويتطلب هذا البرنامج مصادقة وزير المالية الفيدرالي.

كما أن الجهات تتوفر على إمكانية اللجوء إلى المؤسسات الخاصة للحصول على القروض اللازمة لها، وتبقى للمؤسسات العمومية للقروض خاصة صناديق التوفير العمومية دور كبير في مد الجهات بالقروض بحوالي 60% من مجموع القروض الممنوحة لها.

من خلال كل هذا، يتضح لنا أن النظام التمويلي للفيدرالية الألمانية يقوم على أساس التوزيع العادل والمتوازن بين الاختصاصات والموارد المالية خاصة الجبائية التي تلعب الدور الأساسي في عملية التمويل الجهوي، كما أنه نجد أن الدستور هو الذي يحدد النسبة المئوية التي ترجع إلى كل من الاتحاد والجهات فيما يخص الضريبة على الدخل، في حين نجد أن قانونا فيدراليا هو الذي يحدد النسبة المئوية فيما يتعلق بالضريبة على القيمة المضافة.<sup>58</sup>

في ختام هذا المبحث لابد من التذكير بأن الواقع السياسي لأي اتحاد فيدرالي يزخر بالمحاولات الرامية إلى التأثير في سير الأمور بإحدى الطريقتين التاليتين:

✓ إما فصل الولايات الأعضاء عن الدولة الاتحادية وتجزئة الكيان الاتحادي.

✓ إما فرض رقابة أكبر على الأعضاء وبالتالي إضعاف الكيان الاتحادي.

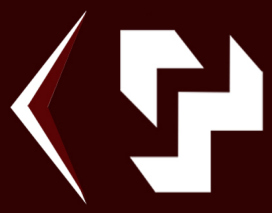
وفي ألمانيا أصبح من الجلي الواضح الذي لا يحتاج إلى شك أن الفكرة الفيدرالية الاتحادية تلقى قبولا كإحدى الدعائم الأساسية التي تقوم عليها جمهورية ألمانيا الاتحادية، وأن الكيان الاتحادي يعود بنفع خاص في عدد من النواحي المهمة، التي نذكر منها على سبيل المثال:

إذا كانت دولة اتحادية بحجم ألمانيا والتي يتعدى عدد سكانها 76 مليوناً تخضع لحكم حكومة مركزية، عن طريق تفويض السلطة من مستوى إداري عال إلى مستويات إدارية منخفضة، فإن سلسلة القرارات التي تتخذ من أعلى مستوى إداري إلى أدنى مستوى تكون مشحونة بعراقيل مثل الروتين الحكومي: "أما إذا كان الاتحاد الإداري من أسفل إلى أعلى فهذا أفضل".

أن توزيع معظم مسؤوليات السلطة التنفيذية على ستة عشر مركزاً يجعل الحكام أقرب إلى الرعايا وأوثق صلة بهم.

<sup>57</sup>-Hoffman, Martinot, Vincent, Finances et Pouvoir Local, Expérience Allemand, 1987, p80.

<sup>58</sup>- المرجاني عبد الحق، الجهوية ووسائل تمويلها...، مرجع سابق، ص 72.



## كحل لإشكالية الحكم الذاتي الموسع

عند التخطيط لإقامة حكومة مركزية في ولاية متنوعة التصنيع كجمهورية ألمانيا الفيدرالية، يسهل عدم الانتباه إلى عدد كبير من المشاكل الغير الظاهرة بصورة واضحة، كالمخاطر البيئية والموارد البشرية وما شابه ذلك، لهذا فإن حكومات الولايات تكون في وضع أفضل بكثير تحسبا لمثل هذه القضايا في مناطقها، والتخطيط من أجل التنسيق فيما بينها بمزيد من الإمعان، كما أن عنصر المنافسة بين الولايات الأعضاء هو عامل مفيد لكل حكومة يدفعها لكي تحاول أن تكون أكثر فعالية وأوسع تفكيراً، وأكثر نجاحاً في بعض الميادين من الولايات المجاورة لها أو من الحكومة الاتحادية<sup>59</sup>.

هذا، ولا يمكن القول أن المبدأ الفيدرالي للكيان السياسي لإحدى الدول يشكل هدفاً في حد ذاته، ويمكن أن نتوقع من كل اتحاد فيدرالي، - حيث الحكومات ومجالس النواب تعمل بوعي من الشعور بالواجب تجاه السكان-، ولكن قد تجد هذه المؤسسات إن عاجلاً أم آجلاً أن المبدأ الاتحادي قد يتداعى ليس بفعل تزايد قوة السلطات المركزية، بل بفعل القادة السياسيين المسؤولين عن الولايات<sup>60</sup>.

إن الاتحاد السليم في عصرنا هذا يجب أن ينظر إليه بمثابة وضع انتقالي من شأنه أن يؤدي إلى شعور أكبر من التلاحم وإلى المزيد من التعاون وإن كان طوعياً، وانطلاقاً من مستوى الجهات والولايات الأعضاء.

على العموم، لقد حاولنا إعطاء فكرة ولو بسيطة عن الفيدرالية باعتبارها نظاماً يطرح كحل لمشكلات متعددة، ويعتمد في تقديم هذا الحل على عدة مبادئ: سيادة الدولة واحترام حقوق الأقليات وكذلك خصائصها الإقليمية مع إيجاد كيان إقليمي ذي استقلال ذاتي داخل الدولة.

<sup>59</sup> من أبرز الأمثلة على ذلك أن عدد المسارح وما إليها من المؤسسات الثقافية في ألمانيا يفوق عددها بنسبة الفرد من السكان بالنسبة لأي بلد آخر من العالم، والسبب في ذلك هو ما درجت عليه الولايات الألمانية من تنافس ثقافي منذ عهد تعدد الملوك والأمراء المستقلين في ألمانيا .

<sup>60</sup> -هيردبيره فراوكة، مقومات الاتحاد الفيدرالي الألماني...، مرجع سابق، ص 110.