



ألمانيا: تعاون مع الـ LÄNDER

رودولف ريبك Rudolf Hrbek

تتمتع وحدات ألمانيا المكونة (وعددها ستة عشر Länder) من هامبورغ إلى بافاريا ومن سارلاند إلى ساكسونيا بصلاحيات واسعة ازدادت مع الإصلاح الفدرالي عام ٢٠٠٦. ففي النظام الفدرالي الألماني، يتمتع الـ Länder بخصائص الولاية، ولكل منها نظامها الدستوري الذي يجب أن يتماشى مع المبادئ الأساسية التي وضعها الدستور الألماني لعام ١٩٤٩ (القانون الأساسي). يمنح الدستور صلاحيات محددة حصرية لـ Länder ويمنح أيضاً صلاحيات حصرية إلى الحكومة الفدرالية ومجال واسع من الصلاحيات المشتركة بين مستويي الحكومة. ينص الدستور، كمبدأ عام، على أن "تنفيذ سلطات الولاية وتأدية وظائفها هو أمر يخص الـ Länder"، إلا في الحالات التي يسمح بها القانون الأساسي" (المادة ٣٠). ما الذي يعنيه هذا الأمر فيما يتعلق بالعلاقات الخارجية؟

يمنح الدستور الحكومة الفدرالية دوراً مهيمناً في مجال العلاقات الخارجية ولكن الـ Länder أيضاً لها دور معين. البند الرئيسي حول العلاقات الخارجية في الدستور هو المادة ٣٢ التي تنص على أن "العلاقات مع الدول الأجنبية تتم من خلال الحكومة الفدرالية." وهناك أيضاً دور للـ Länder "يجب استشارة الـ Land قبل توقيع أية معاهدة تؤثر على الأوضاع الخاصة به وفي الوقت المناسب." هذا يعني أنه بالرغم من أن الحكومة الفدرالية تملك صلاحية عقد المعاهدات، إلا أنها يجب أن تأخذ اهتمامات الـ Land الأساسية بعين الاعتبار من خلال التشاور. كما تنص المادة على أن الـ Länder "تستطيع عقد معاهدات مع دول أجنبية بموافقة الحكومة الفدرالية"، وذلك إذا كان الـ Länder يتمتع بصلاحية التشريع في مجالات السياسة المحددة التي تتناولها المعاهدة. إن هذه البنود الدستورية تعني وجود روح التعاون والتنسيق المتبادل بين الـ Länder والحكومة الفدرالية.

وقعت الـ Länder، في عام ١٩٥٧، مع الفدرالية اتفاقاً سمي باتفاق ليندور -"Lindauer Agreement"- تناول طريقة التعاون عملياً في مجال العلاقات الخارجية. تلا الاتفاق بنود إجرائية ومؤسسية إضافية. وتشير نتائج العقود الماضية إلى أن هذه البنود قد عملت بنجاح وأن الجانبين نجحا في استخدام سلطاتهما الخاصة وتعاونوا بالشكل الملائم.

يقع جزء كبير من هذه النشاطات المتعلقة بالـ Länder ضمن فئة العلاقات الخارجية (عبر الحدود). ونظراً لموقع ألمانيا في وسط أوروبا، ووجود دول مجاورة على جميع الحدود، فإن عدد وكثافة العلاقات عبر الحدود قد نما بشكل كبير. هناك مثال جيد على ذلك وهو التعاون ضمن منطقة نهر الراين الأعلى بين ألمانيا وفرنسا وسويسرا. كما ظهرت مؤخراً نشاطات واتفاقات عبر الحدود مع دول وسط وشرق أوروبا والمناطق التابعة لها. يعمل هذا النموذج من نشاطات الـ Länder بشكل جيد ولم يؤد حتى الآن إلى أية اختلافات أو مشاكل مع الحكومة الفدرالية.

إلا أن العلاقات الأجنبية لا تتوقف على التفاوض حول المعاهدات الملزمة قانوناً ونجد أن الـ Länder نشيطة في مجالات أخرى. الجدير بالذكر أن الـ Länder تنشط في هذه الفئة المحددة من العلاقات الأجنبية أو الخارجية. مثلاً، تلتقي الشخصيات السياسية من الحكومة أو المجلس التشريعي التابع للـ Land أحياناً بممثلين سياسيين عن دول أجنبية. كما يتم نشر البيانات العامة في هذه المناسبات حول قضايا قد تختلف حولها الـ Land والحكومة الفدرالية. كما يستطيع الـ Land أن يؤسس مكاتب معلومات عامة في الخارج. إلا أن مثل هذه النشاطات تقع في

"المنطقة الرمادية" بين السياسة الأجنبية والتصريحات السياسية لحكومة الـ Land. تنتقد الحكومة الفدرالية هذه النشاطات وتسميها "السياسة الخارجية الإضافية" - وتعتبرها أكثر مما هو مسموح ومصرح للـ Länder القيام به. إلا أن رد الـ Länder على ذلك هو أن النشاطات "الخارجية" ترتبط وتتداخل بمهام الـ Länder الأصلية والتقليدية كما أنها جزء من سلطات الـ Länder الدستورية.

تنظر الحكومة الفدرالية إلى هذه النشاطات المستقلة للـ Länder على أنها تهديد للسياسة الخارجية المتسقة ولقدرة ألمانيا على الأداء على الساحة الدولية. إن سماع عدة أصوات ألمانية قد يربك ممثلي الدول الأخرى، وقد تكون البيانات العامة الصادرة عن الـ Land أو مجموعة من الـ Länder مسيئة إلى مصالح ألمانيا كما تراها الحكومة الفدرالية. وتشكو برلين من أنها لا تحصل على معلومات كاملة من الـ Länder. وفي المقابل، تصر الـ Länder على حقها في الانخراط في العلاقات الخارجية وتقول أن نشاطاتها لا تتعدى على نطاق عمل الحكومة الفدرالية. كما أنها لا ترى ضرورة للاتفاق على "قواعد سلوكية" للعلاقات بين الـ Länder والحكومة الفدرالية في هذا المجال. وستبقى إدارة التواصل وممارسة الشفافية، بالنسبة لبعض القضايا، من الأمور التي تمثل تحدياً أمام الطرفين.

وفي المقابل، تصر الـ Länder على حقها في الانخراط في العلاقات الخارجية وتقول أن نشاطاتها لا تتعدى على نطاق عمل الحكومة الفدرالية.

ثمة حالة خاصة في هذا المجال وهي الدور الذي تلعبه الـ Länder والحكومة الفدرالية في القضايا المتعلقة بالاتحاد الأوروبي. إذ على الرغم من أن سياسة الاتحاد الأوروبي لا تعتبر سياسة خارجية بالمعنى التقليدي إلا أنها لا تعتبر قضية محلية أيضاً. فهي مجال نما بشكل كبير وسريع خلال السنوات الخمسة عشر الماضية والذي انخرطت فيه كل من الـ Länder والحكومة الفدرالية على حد سواء. لقد تم تبني مادة جديدة (المادة ٢٣ من القانون الأساسي) عام ١٩٩٢ وذلك فيما يتعلق بتطبيق معاهدة ماسترخت. أعطى هذا التعديل الـ Länder حقوقاً رسمية للمشاركة في التعامل مع قضايا الاتحاد الأوروبي على المستوى المحلي وعلى مستوى الاتحاد الأوروبي. تتطلب ممارسة هذه الحقوق تنسيقاً مسبقاً بين الـ Länder والحكومة الفدرالية، إلا أنهما يختلفان في كيفية تأثير هذا الأمر على فعالية العمل من أجل المصالح الألمانية. عملت الـ Länder على إقامة نشاطات مستقلة تتعلق بالاتحاد الأوروبي من خلال التمثيل الرسمي لها في بروكسل ومن خلال جماعة الضغط المباشر (اللوبي). كما أنها حصلت على دور اللاعب المشارك الفعال على ساحة بروكسل.

حاولت الحكومة الفدرالية، أثناء النقاش حول الإصلاح في الفدرالية الألمانية، الذي تكثف عند إنشاء هيئة خاصة في أواخر عام ٢٠٠٣، تقليص بعض حقوق الـ Länder في التعامل مع قضايا الاتحاد الأوروبي. إلا أن الـ Länder تمكنت من المحافظة على دورها: لم تعمل رزمة الإصلاح التي صادق عليها مجلس النواب الفدرالي Bundestag ومجلس الشيوخ Bundesrat في صيف ٢٠٠٦ بأكثرية الثلثين المطلوبة، على تقليص قوة الـ Länder في هذا المجال.

من هنا نجد أن الحكومة الفدرالية و الـ Länder منخرطين في العلاقات الخارجية، كما أنهم قد نجحوا في التعاون وفي تنسيق الجهود. إن هذا النهج يتسق مع الخاصية العامة للفدرالية الألمانية التي تقع ضمن فئة "الفدرالية التعاونية". إلا أن هذا لا ينفي وجود مشاكل وتوترات بين الجانبين في عدد من الحالات الفردية. ويبقى إيجاد التوازن الملائم تحدياً أمام الجانبين.