



# ألمانيا: إيجاد توازن بين المجلس الفدرالي و البرلمان الوطني Bundestag و بين الحكومات Bundesrat و المجالس التشريعية

ستيفان أوتر Stefan Oeter

يُنظر إلى النظام الفدرالي الألماني منذ عقود طويلة على أنه قصة نجاح لأنَّه عمل على دمج القطاعات المختلفة التي شكلت ألمانيا فيما بعد الحرب، كما حافظ على الهيكلية السياسية والاقتصادية والثقافية الألمانية المتنوعة. كما لعب النظام الفدرالي دوراً هاماً في الدمج الناجح للجزء الشرقي من ألمانيا (جمهورية ألمانيا الديمقراتية سابقاً). إلا أن هناك شعوراً بعدم الرضا قد نشأ منذ التسعينيات في أوساط الجمهور

والنخب السياسية. يرى البعض أن النظام الفدرالي هو مصدر الشلل السياسي. إن المطالب الجماهيرية لعمل إصلاح في التركيبة السياسية والتشريع الاقتصادي تنتهي عادة في مستنقع من التحركات التكتيكية المتناقضة للأحزاب السياسية التي يعيق كل منها الآخر بشكل فعال.

إن المطالب الجماهيرية لعمل إصلاح في التركيبة السياسية والتشريع الاقتصادي تنتهي عادة في مستنقع من التحركات التكتيكية المتناقضة للأحزاب السياسية التي يعيق كل منها الآخر بشكل فعال.

العائق الذي يواجه أي نوع من الإصلاح هو الاختلاف في الأغلبية بين المجلس الفدرالي الذي هو عبارة عن المجلس التشريعي المنتخب مباشرة والبرلمان الوطني الذي يمثل *Länder* على المستوى الفدرالي. وفي البرلمان الوطني تتمتع أحزاب المعارضة في المجلس الفدرالي بـ ١٩٤٨ عدداً متساوياً، وهو وضع لم يكن متوقعاً عام ١٩٤٨ عندما وضع الدستور، إلا أنه يمثل الوضع السائد منذ ثلاثة عقود. لا يشكل الفرق في الأغلبية مشاكل خطيرة في حالات التشريع العادي لأن الأغلبية الحاكمة في البرلمان الفدرالي تستطيع كسب التصويت في البرلمان الوطني في حال سن التشريعات العادية. إلا أنه فيما يتعلق ببعض قنوات التشريع فإن البرلمان الوطني يستطيع وقف عملية صنع القوانين التشريعية بعد أن يكون المجلس الفدرالي قد وافق عليها. هذه المواجهات تأتي من الاعتماد المتبادل بين الفدرالية والـ *Länder* الأعضاء فيها.

يتمثل أحد أهم مجالات الحكم المشترك في الهيكلية المالية للنظام الفدرالي. لا تتمتع *Länder* باستقلالية حقيقة فيما يتعلق بالشؤون المالية ولكنها تعتمد على الضرائب المتقاسمة في الفدرالية والتي يشرعها البرلمان الفدرالي. إلا أنه بالمقابل يتمتع الـ *Bundesrat* بحق النقض الكامل في التشريعات المتعلقة بهذه الضرائب.

هناك مجال آخر في الحكم المشترك وهو التنظيم والإجراء الإداري. يتم تنفيذ غالبية التشريعات من قبل إدارات *Land* ويكون للسلطة التنفيذية الفدرالية بعض الفروع فقط التي تتمتع بالإدارة المباشرة. وحيث أن الحكومة الفدرالية لها مصلحة قوية في التأثير على أساليب التنفيذ فإن المشرع الفدرالي يستطيع تنظيم شؤون التنظيم والإجراء الإداري. إلا أن الثمن مقابل هذا التدخل الفدرالي هو المشاركة الكاملة في صنع القوانين في هذه الحالات من قبل *Bundesrat* الذي يستطيع أن يعارض القانون الذي توافق عليه الأغلبية في الـ *Bundestag* المنتخب مباشرة.

إن استخدام هذه الأدوات أدى إلى نمو كبير في التشريعات التي تعتمد على موافقة *الـ Bundesrat*. الجدير بالذكر أن المواجهات التشريعية أصبحت من الظواهر المعتادة في الممارسة التشريعية لتشكل أكثر من ٥٠ بالمائة من التشريعات التي تم سنها. يركز النقاش الحالي حول الإصلاح الفدرالي على هذه الظاهرة وإعادة النظر في توزيع السلطات التشريعية. عملت القوى السياسية الكبيرة على وضع هيئة إصلاح ذات مجلسين تشريعيين لتحضير مشروع مقترن حول الإصلاح الفدرالي إلا أن جهود هذه الهيئة قد وصلت إلى حالة من الجمود التام.

قامت هيئة الإصلاح بدراسة ما إذا كان على *الـ Länder* أن يطور بشكل منفرد معايير التنظيم والإجراء الإداري في التشريع الفدرالي من أجل حل مشكلة صلاحيات النقض (الفيتو) المفرطة. بالمقابل، قد يرغب *الـ Länder* في التنازل عن حق النقض المتعلق بالتشريعات التي تنظم التنظيم والإجراء الإداري. الجدير بالذكر أن الوزراء الفدراليون يعارضون بشدة هذه الفكرة إلا أنه يبدو وكأنها تحمل بذرة تسوية ما.

يعتبر *الـ Bundesrat* مؤسسة لا يوجد مثلاً لها في الأنظمة الفدرالية الأخرى. وهي موروث تاريخي عن الحكومة الفدرالية الأولى التي قام أوتو فون بيسמרק بتشكيلها فيما بين الأعوام ١٨٦٧ و ١٨٧١ تحت حكم القيصر وت تكون من أعضاء حكومات *الـ Land* الذين يصوتون كمجموعة في *الـ Land* الخاص بهم، لا يلعب *الـ Land* دوراً مصيرياً في وضع مسودة التشريعات إلا أنه يعتبر هاماً في منح الولايات صوتاً أثناء صنع القرار الفدرالي. إذا أصر كل من *الـ Bundesrat* والـ *Bundestag* على مقترنات مختلفة فإن مسألة إيجاد تسوية تنتقل إلى لجنة وساطة خاصة تتكون من أعضاء المجلسين. هذا الجسم الذي يطلق عليه *Vermittlungsausschuss* يشكل "حفرة سوداء" في الشفافية السياسية لأن مفاوضاته تكون سرية وأن على كل من *الـ Bundesrat* والـ *Bundestag* أن يقبلأ أو يرفض مقترنه ككل. يعمل هذا النظام بأكمله على تعطيم المسئولية السياسية ويجبن المسؤولين السياسيين على أن يدخلوا في صفقات تحكمية بشكل أو بأخر وبصورة روتينية.

في الوقت الذي لا يمكن فيه الفصل بين الفدرالية والولايات في نظام الحكم التشريعي يمكن الفصل بين هيكل الحكم التنفيذي. تعمل إدارات *الـ Länder* على إدارة معظم الشؤون الإدارية الروتينية مع وجود بعض مجالات صلاحيات إدارية مباشرة للحكم الفدرالي. لقد كان هناك تحول في هذا التوازن في السنين الأخيرة بسبب إيجاد مؤسسات تنظيمية جديدة في الفدرالية في مجالات الاتصالات والخدمات البريدية وخدمات الطاقة والخدمات الأخرى. وتخشى *الـ Länder* الآن من فقدانها لدورها الحاسم في الحكم التنفيذي على المدى البعيد.

يعتبر التطور في التكامل الأوروبي عاملاً إضافياً في زيادة المخاوف المتعلقة بفقدان الحكم الذاتي. فمع نمو قانون الوحدة الأوروبية، يتم تنظيم المزيد من المجالات الواقعة تحت سيطرة Land في بروكسل. وفي عملية صنع القرار الأوروبي نجد أن الحكومة الفدرالية فقط هي التي تمثل Länder. إن العديد من التسويات التي شاركت فيها الحكومة الفدرالية على حساب الولايات قد أدت إلى ظهور شك قوي من قبل Länder فيما يتعلق بالسياسات الأوروبية. استطاعت Länder في العام ١٩٩٤ أن تدخل "بندًا أوروبياً" جديداً في الدستور الفدرالي من أجل ضمان مشاركتها في القضايا الأوروبية. إلا أن الانطباع العام الآن هو أن أشكال الحماية هذه لا تعمل وأن آليات الاستشارة والمشاركة لا تتمتع بتأثير حقيقي. وقد عممت Länder الأكبر حجماً إلى اتباع سياسة الضغط المباشر في بروكسل، وبالتالي بناء تمثيل لها أشد تأثيراً من حيث الحجم والخبرة، أما بالنسبة للولايات المكونة الصغيرة فإن هذه الإستراتيجية غير ممكنة.