ألمانيا:
الولايات المكونة (اللاندر)
تطبق التشريع الفدرالي

هانس-بيتر شنايدر Hans-Peter Schneider

يتميز نظام ألمانيا الفدرالي بمبدأ "الفصل التام" للمسئوليات بين الحكومة الفدرالية واللاندر (أي الولايات المكونة). ويعتبر كل مستوى من مستويات الحكم مسئولاً عن قراراته الخاصة، حتى عندما يفوض قانون فدرالي السلطة لبرلمانات الولايات. وقد قامت المحكمة الدستورية الفدرالية، من أجل تطبيق هذا المبدأ، بمنع الإدارة المشتركة والتمويل المشترك. إلا أن الفدرالية الألمانية لا تستند فقط على عامودين مستقلين ومنفصلين تماماً يمثلان سلطة الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات، بحيث لا يوجد رابط بينها. بل يوجد تركيز للأعمال التشريعية في الحكومة الفدرالية وتركيز من السلطات الإدارية في يد الولايات (اللاندر). إن هذه اللاندر في الواقع تطبق جانباً كبيراً من التشريع الفدرالي، بالإضافة إلى قوانينها الخاصة بها.

الدستور الألماني، ويعرف بالقانون الأساسي، يميز ما بين ثلاثة أنواع من السلطات الفدرالية: سلطات قانونية حصرية، ومتزامنة، والصلاحيات ضمن أطر العمل. وتبدو السلطات الحصرية في الفدرالية شبيهة إلى حد كبير بلائحة السلطات الموكلة إلى مجلس الشيوخ بحسب دستور الولايات المتحدة الأمريكية: الشئون الخارجية، الدفاع، المواطنة، حركة البضائع والأشخاص، والاتصالات، والضرائب الفدرالية. أما لائحة السلطات المتزامنة فهي واسعة للغاية وتضم معظم السلطات الخاصة بالقضايا الاجتماعية والاقتصادية، بما في ذلك نظام المساعدات الاجتماعية، والضمان الاجتماعي، وقوانين العمل، والتنظيم الاقتصادي، والزراعة وحماية البيئة. وأخيراً، هناك قوانين أطر العمل التي ترسي المبادئ الأساسية، تاركة أمر تفسيرها للولايات. غير أن قائمة المواضيع التي يمكن أن تتناولها تشريعات أطر العمل قصيرة نسبياً، ولكنها تشمل أيضاً معظم السلطات الموكلة للولايات بشكل واضح، مثل: التعليم العالي، والصحافة وصناعة الأفلام، وإصلاح الأراضي، والتخطيط الاقليمي. وقد حددت المحكمة الدستورية الفدرالية الشرط الأساسي لصياغة تشريعات أطر العمل على أنه إمهال الولايات (اللاندر) وقتاً طويلاً عند تطبيقها بنود هذه التشريعات.

لعل أكثر مظاهر النظام الإداري الألماني إثارة للدهشة هو أن معظم القوانين الفدرالية يتم تطبيقها من جانب الولايات نفسها. والمبدأ الأساسي هنا هو أن الولايات سوف تطبق التشريعات الفدرالية باعتبارها أموراً تتصل بشئونها الخاصة، وذلك طالما أن القانون الأساسي لا يشترط عكس ذلك. غير أن العكس ممنوع منعاً باتاً؛ فالفدرالية لا يُسمح لها بتنفيذ أي قانون من قوانين الولايات. ولهذا نجد أن السلطات التنفيذية الفدرالية المباشرة هي محدودة للغاية، ولا تطبق إلا حيث تعتبر الإدارة الموحدة أمراً ضرورياً.

رغم ذلك، ما زالت الحكومة الفدرالية تملك الوسائل للتأثير على الولايات – اللاندر في تنفيذها القوانين الفدرالية. كما تستطيع تنظيم وضبط الهيئات التابعة للولاية والتي تتولى إدارة القوانين الفدرالية. كما تستطيع أن تقيد من صلاحيات الولاية إدارياً وذلك بإصدارها التوجيهات الإدارية، ويمكنها أن تصدر قوانين داخلية تكون ملزمة لأطراف ثالثة أيضاً. ويمكن أيضاً أن يكون هناك إشراف فدرالي لضمان قيام الولايات (اللاندر) بتنفيذ القوانين الفدرالية، كما يمكن إرسال المراقبين الفدراليين إلى الهيئات العاملة في المناطق لهذا الغرض. وأخيراً، قد يتوفر شكل إداري متوسط، تطبق من خلاله الولايات القوانين الفدرالية باعتبارها "وكيلاً" للحكومة الفدرالية، وذلك طبقاً لتعليمات فدرالية ملزمة.

إن النطاق السياسي الذي تستطيع الولاية التحرك من خلاله قد تقلص، في الحقيقة، إلى درجة كبيرة خلال السنوات الخمسين الأخيرة، كما أن الدرجة العالية من التشابك في صنع السياسة قد أدى إلى تقلص الشفافية والمراقبة العامة لعملية صنع القرار. وقد أدت هذه التطورات عملياً، في العقود الأخيرة، إلى تمركز السلطات في مستويي الحكم؛ في مستوى الحكومة الفدرالية من جهة، وفيما بين الولايات بأكملها من جهة ثانية، بحيث أصبحت السلطات والموارد المالية أيضاً موزعة بالتساوي تقريباً. غير أن هذه الكتل من السلطات – التي تملك تأثيراً سلبياً على المساءلة السياسية – ترتبط ببعضها البعض ارتباطاً وثيقاً لدرجة يستحيل معها إحراز أي تحرك سياسي تقريباً. وتتفق الحكومة الفدرالية والولايات على تشخيص هذه الحالة بالجمود، ولكنها لا تتفق على العلاج المناسب لها.

وتتفق الحكومة الفدرالية والولايات على تشخيص هذه الحالة بالجمود، ولكنها لا تتفق على العلاج المناسب لها.

يمكن تتبع حالة الجمود هذه إلى سنوات الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي عندما أصبحت عملية صنع القرار السياسي في ألمانيا ثقيلة ومرهقة بصورة متزايدة. لقد أخذت هذه المرحلة، في الواقع، تشهد وعياً اجتماعياً متزايداً بالحاجة إلى إصلاحات أساسية. ولكن هذا الوعي لم يلق سوى تجاوباً ضئيلاً في الممارسات السياسية. ونتيجة وجود أغلبيات مختلفة في المجلسين التشريعيين، النواب والأعيان، فقد توقفت العملية التشريعية. وأخذت السلطة التشريعية الفدرالية بالنمو المستمر في حين تقلصت السلطة التشريعية للولايات تدريجياً بحيث أصبحت الآن مسئولة عملياً فقط عن تطبيق وإدارة التشريعات. وفي نفس الوقت، لقد خضعت شروط الإطار العام لتوزيع المسئوليات هذا إلى تغيير أساسي بالتأكيد مع توحيد ألمانيا والتقدم الحاصل في عملية الدمج الأوروبي. وهكذا، فإن الترتيبات الحالية من شأنها، على المدى البعيد، أن تهدد بإضعاف القدرة السياسية على التحرك.

لقد أدت مسارات الدمج الاوروبي والعولمة الاقتصادية أيضاً إلى إحداث تغيير جذري في الشروط الأساسية للإدارة السياسية في البلدان الفدرالية. وتشير هذه المسارات إلى الحاجة لتقوية السلطة التشريعية لمستوى الولاية (اللاند) في الحكومة. يتطلب تكامل واندماج الأسواق الدولية المزيد من التخصص من جانب قطاع الأعمال في البلدان ذات التكاليف الإنتاجية الأكبر. وبالتالي، ازدادت أهمية التمايزات الاقليمية وتلك الخاصة بالقطاعات الاقتصادية في التنافس بين المواقع المختلفة. هذا الأمر يؤدي، في بلد مثل ألمانيا، إلى تزايد أهمية الولايات باعتبارها

عاملاً في السياسة الاقتصادية. هذه الظروف المتغيرة بشكل جذري بالنسبة للفدرالية الألمانية تعتبر كافية لتوضيح الحاجة إلى مراجعة الدستور الألماني بصفتها قضية سياسية ملحة. ويكمن في جوهر هذه القضية السؤال المتعلق بتوزيع مسئوليات الفدرالية والولايات وفصلها عن بعضها البعض، بالإضافة إلى إصلاح الدستور المالي.

بالكاد تسمح هياكل الدستور الفدرالية "المتحجرة" بردات فعل مرنة تجاه التغيرات المجتمعية الحديثة. فبينما تطالب قوى السوق وأنظمتها التوزيعية النظام السياسي بمرونة أكبر في قدرته على التفاعل، أخذ النظام السياسي يفقد مرونته أكثر فأكثر بسبب الواقع الدستوري في ألمانيا، نتيجة للمهام والضرائب المشتركة، وبسبب النظام الموحد لإعادة توزيع الدخل الحكومي من الضرائب ("مخطط تحقيق المساواة") والاتساع المستمر لنطاق التشريع الذي يتطلب موافقة مجلس الأعيان.