



ألمانيا: إيجاد توازن بين المجلس الفدرالي Bundestag و البرلمان الوطني Bundesrat وبين الحكومات والمجالس التشريعية

ستيفان أوتر Stefan Oeter

يُنظر إلى النظام الفدرالي الألماني منذ عقود طويلة على أنه قصة نجاح لأنه 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 الديمقراطية سابقاً). إلا أن هناك شعوراً بعدم الرضا قد نشأ منذ التسعينات 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 الـ Länder على المستوى الفدرالي. ففي البرلمان الوطني نجد أن أحزاب المعارضة في المجلس الفدرالي تتمتع بالأغلبية، وهو وضع لم يكن متوقعا 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 فئات 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 الـ Länder باستقلالية حقيقية 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 هام آخر في الحكم المشترك وهو التنظيم والإجراء الإداري. يتم تنفيذ غالبية التشريعات من قبل إدارات الـ 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 مقترح 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 تطور 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 مثلها في الأنظمة الفدرالية الأخرى. وهي موروث تاريخي عن الحكومة الفدرالية الأولى التي قام أوتو فون بيسمارك بتشكيلها فيما بين الأعوام ١٨٦٧ و ١٨٧١ تحت حكم القيصر وتتكون 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 Bundestag والـ Bundesrat على مقترحات 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 Bundestag والـ Bundesrat أن يقبل أو يرفض مقترحاته ككل. يعمل هذا النظام بأكمله على تعظيم المسؤولية السياسية ويجبر المسؤولين السياسيين على أن يدخلوا في صفقات تحكيمية بشكل أو بآخر وبصورة روتينية.

في الوقت الذي لا يمكن فيه الفصل بين الفدرالية والولايات في نظام الحكم التشريعي يمكن الفصل بين هياكل 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 "بنداً 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 عمدت الـ 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.