

الدراسات السياسية

المركز الدستوري لمجلس الولايات (البوندسرات) في النظام السياسي الألماني

أ.د. شيرزاد أحمد النجار*

م.م. دلاوهر عثمان مجيد**

* مجلس الوزراء- اقليم كردستان العراق.

** قسم العلوم السياسية/ كلية العلوم السياسية، جامعة السليمانية- اقليم كردستان العراق.

الملخص

يمثل مجلس الولايات (البوندسرات) جميع الولايات الألمانية ويعبر عن العناصر الفيدرالية المكونة للدولة الفدرالية، كما أنه يتكون من أعضاء ترسلهم حكومات الولايات. ومن خلال ذلك المجلس تشارك الولايات في صياغة وتشريع القوانين وإدارة شؤون الدولة الألمانية الفيدرالية. وبحسب المركز الدستوري الذي يشغله مجلس الولايات في الهيكلية الدستورية للدولة، لا يمكن اعتباره مؤسسة تابعة للولايات، بل هو هيئة فيدرالية تضطلع فقط بالاختصاصات الاتحادية. ونظراً للتشكيلات السياسية الحزبية المختلفة في الاتحاد والولايات، فإنه يمكن لمجلس الولايات أن يحقق نوعاً من التوازن السياسي، كما يمكن استخدامه كأداة للمعارضة من أجل إعاقة العمل السياسي للحكومة الفدرالية، وعلى هذا النحو تحد من قدرة الحكومة الفدرالية على تمرير القوانين بسهولة.

پوخته

ئه نجومه نی هه ریمه کان (بوندسرات) نوینه رایه تی سه رجه م هه ریمه کانی ولاتی ئه لمانیا ده کات و به یه کییک له ره گهزه پیکهینه ره کانی فیدرالیه تی ئه لمانی ئه ژمار ده کریت. ئه ندامه کانی ئه م ئه نجومه نه پیکهاتوون له نوینه رانی حکومه ته خو جیبیه هه ریمیه کانی ولات و له ریگه ی ئه م ئه نجومه نه وه هه ر ۱۶ هه ریمه که به شدار ده بن له نوسین و دارشته وه ی سه رجه م یاسا فیدرالییه کان.

به پیتی ئه و پیگه ده ستورییه کی نه نجومه نی بوندسرات هه یه تی له په یکه ری یاسای بنه پره تی ئه لمانیا، ناتوانریت ئه م نه نجومه نه وه ک ده زگایه کی هه ری می بناسیتریت، به لکو له پراستیدا ده زگایه کی فیدرالی بنه پره تییه که ئه رکی ته نها پیاده کردنی ده سه لاته فیدرالییه کانه، له پراستیدا بوندسرات ده توانریت جوریک له هاوسه نگی سیاسی فه راهه م بکات به هوکاری بوونی فره یی حیزبی له سه ر هه ردوو ئاستی خو جیی و فیدرالی له ئه لمانیادا و ده توانریت وه ک ده زگایه کی به ره له ستکاری به کار به یتریت دژ به سیاسه ته کانی حکومه تی فیدرال، به و پییه ش ده توانریت سنوریک بو تته پراندنی پروژه یاسا کانی حکومه ت دابنریت.

Abstract

The Federal Council (Bundesrat) represents all of the German Landers and expresses the federal constituents of the federal state. It is also composed of members sent by Lander governments. Through the Council, Landers are involved in the drafting of laws, legislation and administration of the German Federal State affairs. According to the constitutional center occupied by the Council of States in the constitutional structure of the State, it cannot be considered an institution of the regions; it is a federal body exercises only federal powers. Taking the various party political formations into account in the Union and the states, the Council of the States can achieve some kind of political balance, as it can be used as an opposition tool to hamper the political work of the federal government, and as such limit the ability of the federal government to pass laws easily.

المقدمة

تعطي الانمط المعاصرة للديمقراطية مكانة أساسية للمجالس التشريعية التي يتم اختيار أعضائها بالاقتراع العام من خلال انتخابات حرة وعادلة ومنتظمة. إلا أن ثمة مخاوف حول قدرة مجلس منتخب واحد على تمثيل مجتمع متنوع. إن وجود مجلس تشريعي ثانٍ يمكن أن يحقق تمثيلاً أكثر دقة واكتمالاً للمجتمع، مع تمثيل أكبر للوحدات الفدرالية وغيرها. كما أن هناك مخاوف من آثار تركيز السلطة في مجلس منتخب واحد، حيث يمكن لغياب الضوابط والتوازنات في مجلس واحد أن تؤدي إلى قرارات متسرعة، وإلى تشريعات تشوبها النقص وعدم الدقة. ولهذه الأسباب، فإن لدى العديد من البلدان مجلساً تشريعياً ثانياً، يكون في معظم الأحيان ذا تركيبة ووظائف وصلاحيات مختلفة لتحقيق التكامل والتوازن مع المجلس الأول (البوندستاغ).

إن اختيار النظام السياسي الألماني لشكل السلطة التشريعية ذات المجلسين، إنما هو انعكاس لرؤيته الخاصة تجاه مسألة هامة وهي التمثيل الديمقراطي للشعب الألماني، ويعيننا في هذا البحث أن نتناول السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان الألماني، مركزين إهتمامنا على المركز الدستوري للمجلس التشريعي الثاني (البوندسرات) في ألمانيا من خلال توضيح صلاحياته وكيفية تكوينه والية عقد اجتماعاته، إضافة إلى طبيعة العلاقة بين المجلسين في مجال التشريع والرقابة.

أهمية البحث:

يتكون سكان الدولة الفدرالية من مجموعات إقليمية، ولكل منها ظروفها وأوضاعها الاجتماعية الخاصة، التي تتميز بها عن غيرها حيث لا تبدي تلك المجموعات رغبة في الانصهار أو الاندماج كلياً في الدولة الفدرالية، وتفضل الاحتفاظ لنفسها ببعض حقوقها واختصاصاتها. لذلك نشأت الحاجة لدى الدول الفدرالية إلى أن تأخذ في تكوين السلطة التشريعية بنظام المجلسين فتمثل تلك المجموعات بمجلس ثانٍ يعبر عن رغباتها ويدافع عن مصالحها في مواجهة السلطة المركزية. وبات من المنطقي مع الزمن أن تأخذ الدول الفدرالية بنظام ازدواج البرلمان. وفي ضوء ما سبق تأتي أهمية بحثنا هذا الذي سيتناول المركز الدستوري للمجلس الفدرالي في النظام السياسي الألماني، ومدى مساهمته في تفعيل المؤسسة البرلمانية.

هدف البحث:

أن الهدف من هذا البحث هو معرفة مدى نجاح المجلس الفدرالي (البوندسرات Bundesrat) في تحقيق الأهداف المرتبطة بإحداثه من خلال المركز الذي حدده له القانون الأساسي الألماني عام ١٩٤٩، والتي تتمثل أساساً في تحقيق التعاون والتآزر ما بين الحكومات وتحسين العمل التشريعي والإدارة لتحقيق النظام الديمقراطي المنشود، إضافةً إلى معرفة مدى فعالية دور هذا المجلس في تعزيز مكانة البرلمان إلى جانب المجلس الأول (البوندستاغ).

اشكالية البحث:

إن الإشكالية الأساسية لهذا البحث تتمثل في الإجابة على التساؤل التالي: كيف يساهم المجلس الفدرالي (البوندسرات) للبرلمان الألماني في تنظيم وتحسين أعمال المؤسسة التشريعية استناداً إلى المركز الدستوري الذي يحظى به؟

فرضية البحث:

بناءً على إشكالية الدراسة، وما أثارته من تساؤلات، تقوم الفرضية الرئيسية للدراسة على أن لمجلس الولايات في النظام التشريعي الألماني القوة الدستورية ما يساعد في تحقيق التوازن في الأداء البرلماني سواء فيما يتعلق بوظيفة التشريع أو بالدور الإداري والرقابي. وذلك استناداً إلى مبدأ ثنائية السلطة التشريعية الذي هو مبدأ جوهري في تأسيس نظام ديمقراطي فاعل.

منهج البحث:

من أجل معالجة هذا الموضوع ونظراً لارتباطه بخلفيات تاريخية، كان لابد لنا من استخدام المنهج التاريخي للوقوف على الأحداث التاريخية المرتبطة بإحداث الغرفة الثانية في ألمانيا. ونظراً لاتصال هذا الموضوع من الناحية القانونية بعدة نصوص دستورية وتشريعية وتنظيمية ماتطلب تحليلها، استخدمنا المنهج الوصفي ومنهج التحليل النظمي التي لها علاقة بموضوع الدراسة.

هيكلية البحث:

في ضوء إشكالية الدراسة والفرضية الرئيسية التي نحاول الاجابة عليها بالدلائل، تتوزع هيكلية الدراسة بالاضافة إلى المقدمة على ثلاثة مباحث وخاتمة، المبحث الاول سنتطرق فيه الى الإطار المفاهيمي والتاريخي للثنائية المجلسية، والمبحث الثاني سنبحث فيه عن مفهوم المركز الدستوري إضافة الى تاريخ مجلس البوندسرات وتكوينه، أما المبحث الثالث فخصصناه للإختصاصات الدستورية لمجلس البوندسرات منتهياً الدراسة بخاتمة تتضمن أهم الاستنتاجات التي توصلنا إليها.

المبحث الاول

الإطار المفاهيمي للثنائية المجلسية وأشكالها

لقد ترسخت أسس الثنائية المجلسية في العالم الحديث كمقوم من مقومات بعض الانظمة السياسية الدستورية وقد تم تكريسه في أغلب دول العالم المعاصر بصفة مستمرة ومنتزيدة، ويعود ذلك إلى المزايا والقيم التي تحملها بإعتباره أكثر تمثيلاً للشعب وتوسعا وعمقا ومصداقية لكافة فئات المجتمع. فمعظم الدول التي قامت بتبني نظام الثنائية المجلسية يتعلق أساسا بعدة أسباب ودوافع سياسية وتاريخية واجتماعية التي تحيط كل دولة.⁽¹⁾ بالتالي ومن خلال هذا المبحث سنقوم بتعريف الثنائية المجلسية مع بيان أهم الاسباب التي تدفع الى الأخذ بها كمؤسسة دستورية، إضافة الى عرض الاشكال والانماط المختلفة لتلك المجالس.

¹ سميرة رجب، الثنائية المجلسية وممارسة التشريع، مجلة آفاق برلمانية عربية، الأمانة العامة للإتحاد البرلماني العربي، سوريا، العدد الأول، شباط ٢٠١١، ص ٥٦.

المطلب الاول

الإطار المفاهيمي للثنائية المجلسية

اولاً: تعريف ثنائية المجلسين

يقصد بنظام المجلسين (système bicameral) أن تتشكل السلطة التشريعية من مجلسين حيث يتولى هذان المجلسان مهمة التشريع الرئيس^(١).

إن كلمة (bicaméral) يونانية الأصل والتي تتكون من جزئين (bi) ويقصد بها اثنان (camera) تعني الغرفة وبالتالي نحصل على كلمة تساوي غرفتان وهنا يتضح مصطلح غرفة عليا وغرفة سفلى^(٢).

يعرف البعض نظام المجلسين بأنه "ذلك النظام الذي يتم فيه ممارسة السلطة التشريعية من طرف مجلسين"، وللثنائية البرلمانية عدة تسميات منها:^(٣)

— نظام الغرفتين.

— نظام المجلسين.

— الإزدواجية البرلمانية.

— البيكاميرالية.

ثانياً: أسباب الاخذ بثنائية المجلسين

هناك العديد من الأسباب التي تدفع الدول لإختيار تأسيس مجلس ثانٍ، وهي:

١. الإرث التاريخي: في بعض البلدان تقف الأسباب التاريخية وراء نشوء المجلس الثاني؛ حيث تم تبنيه في مرحلة معينة من تاريخ الشعب وظل موجوداً بقوة التقاليد، أو لأن

١ نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٨، ص ٣٤٧.

٢ شاهد أحمد، المؤسسة التشريعية بنظام الغرفتين في دستور ١٩٩٦، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية مقدمة الى كلية العلوم السياسية والاعلام، جامعة الجزائر، ٢٠٠٩، ص ١١.

٣ علي شفار، نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي، رسالة ماجستير في القانون مقدمة لفرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠٠٤، ص ٦.

المؤسسات القائمة تتمتع بقوة الحفاظ على الذات. وربما تمت استعارة نظام المجلسين من بلد مجاور أو تم فرضه من قبل قوة استعمارية منسحبة، دون الكثير من التفكير حول ما إذا كان المجلس الولايات ضرورياً أو مفيداً. ليس هذا سبباً جيداً بالضرورة للمحافظة على المجلس الولايات أو إعادة إحيائه في لحظات التغيير المؤسساتي؛ فبلدان مثل الدنمارك والسويد، على سبيل المثال، ألغت المجلس الولايات فيها، وسعت لتحقيق تمثيل وتوزيع للصلاحيات بصورة أكثر توازناً من خلال وسائل أخرى.^(١)

٢. السماح بتمثيل أصحاب الكفاءات: يسمح هذا النظام بتمثيل أصحاب الكفاءات، لأن الانتخاب قد يفرز أعضاء غير أكفاء، وهذا ما يؤدي إلى رفع كفاءة المجالس النيابية وضمان تحقيق الاستقرار القانوني، مما يستلزم الضبط والدقة في التشريع في مختلف نشاطات حياة الدولة^(٢)، فعلى مستوى إعداد القوانين يلعب المجلس الثاني دور هيئة تفكير فيما يخص هيئة القوانين، إذ يقوم هذا المجلس بتحسين صياغتها وتطوير نوعيتها، فالمدولة التي تتم بين مجلسين أفضل من التي تتم من قبل مجلس واحد.^(٣)

٣. التمكن من تطبيق مبادئ مختلفة في التمثيل: معظم الهيئات التشريعية تُنتخب من خلال نظام يمثل الشعب طبقاً لتفضيلاتهم الحزبية و أحياناً الدوائر الانتخابية الجغرافية، وعادة على أساس صوت واحد للشخص الواحد. وهذا يعكس المساواة بين المواطنين في الدولة. يمكن لوجود مجلس ثانٍ أن يسمح بتطبيق مبادئ أخرى في التمثيل، بحيث تشمل التنوع الموجود في الدولة. على سبيل المثال، فإن مجلساً ثانياً يمكن أن يجعل تركيبة التمثيل على أساس الوحدات الإقليمية (ولايات، أقاليم، مناطق)، ويمكن أن يمثل مجتمعات محلية معينة محددة على أساس الدين أو العرق أو اللغة أو الثقافة، أو أن يصمم لزيادة تمثيل النساء والطبقات الاجتماعية والاقتصادية المهمشة، أو مجموعات مصالح معينة، أو الشباب أو المعاقين. وإذا انتخب بشكل مباشر، فإن بإمكانه استخدام نظام انتخابي مختلف أو أن يتم اختيار أعضائه لفترات مختلفة.^(٤)

١ المجالس الثنائية: (الهيئات التشريعية ذات المجلسين)، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، الكراسات الأساسية لبناء الدستور، آب-أغسطس ٢٠١٤، ص ٣.

٢ عدنان طه حسين، القانون الدستوري والنظم السياسية، الجامعة المفتوحة، طرابلس، ٢٠٠٠، ص ٢٣٤.

٣ مسعود شيهوب، نظام الغرفتين البرلماني مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ٢٠٠٢، الجزائر، ص ٣٨.

٤ المجالس الثنائية: المصدر نفسه، ص ٢.

٤. تحسين عملية تفحص التشريعات ومراجعتها: يمكن لمجلس ثانٍ أن يوفر منتدًى إضافياً يتم فيه تفحص التشريعات المقترحة بطريقة هادئة وبعيدة عن العواطف. في العديد من الحالات، قد يُنظر إلى هذا كجزء من دستور مختلط، حيث يتم تحقيق التوازن مع الانتخابات الديمقراطية من خلال التعيينات حسب الكفاءة والمؤهلات من بين أولئك الذين لديهم المؤهلات والتجارب والخبرات المناسبة. ويكون الهدف عادة ليس الطعن بمحتوى القرارات المتعلقة بالسياسات بل السماح بالتفكير المتروكي مرة أخرى، من أجل تحسين الجودة التقنية للقوانين وتجنب القرارات المتسرفة وغير المدروسة.^(١)

من كل ذلك يمكن القول بأن ثنائية المجلسين لا تقتصر على تتهيج وجهات النظر الممثلة في البرلمان، بل أن التنوع يكون عنصر دعم لفاعلية الدور التمثيلي والتشريعي. وكذلك يسمح نظام ثنائية المجلسين بقرأة ثانية معققة للقوانين ورؤية المواضيع من زوايا مختلفة، بالإضافة إلى مراقبة الغرف العليا لتطبيق القوانين.

المطلب الثاني

أشكال الثنائية المجلسية

لم يعرف المجلس الثاني شكلاً واحداً، بل اختلف شكله ومضمونه بحسب قناعة كل دولة وطبيعة نظامها السياسي، والأهداف التي ترمي تحقيقها من وراء اعتماد هذا النظام. فقد يوجد في الدول ذات النظام الرئاسي كما هو الحال بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية، كما قد يوجد في الدول البسيطة ذات النظام البرلماني الملكي كبريطانيا أو النظام الجمهوري كفرنسا، الأمر الذي جعلها تتفرع إلى عدة غرف أهمها:

أولاً: نظام المجلسين التشريعيين في الدول الفدرالية

يتشكل البرلمان في بعض الدول الفدرالية من مجلسين حيث يتم المزاجعة بين طموح وآمال الدول الفدرالية في تمثيلها تمثيلاً متساوياً مع الرغبة في ضمان المساواة في تمثيل المواطنين.

١ المجالس الثنائية: (الهيئات التشريعية ذات المجلسين)، مصدر سبق ذكره، ص ٢.

إن مجلس الولايات هي نتيجة طبيعية لهياكل الدولة الفدرالية، فمن جهة تظهر الدولة الفدرالية كتلة موحدة ومن جانب آخر كمجموعة ولايات أعضاء في الإتحاد تحتفظ باستقلال واسع والمؤسسات الفدرالية تعكس هذا الطابع المزدوج^(١) لذلك نجد في البرلمان الفدرالي مجلسين، أحدهما يعكس وحدة الدولة الفدرالية ومثل مجموع الشعب الذي هو منتخب حسب التمثيل النسبي للسكان في كل إقليم عضو في الإتحاد، والثانية تمثل فيها كل إقليم بصفة خاصة، ولذلك تتشكل هذا المجلس من عدد الممثلين متساوي بالنسبة لكل إقليم مهما كان عدد سكانها.^(٢)

ويتجسد دور الهيئات التشريعية الفدرالية ذات المجلسين في تحقيق هدفين وهما:^(٣)

١. التأكد من أن الإتحاد قادر على أداء الوظائف المنوطة به أداءً فعالاً. فإن تأسيس إتحاد ما هو إقرار بأن ثمة واجبات حكومية لا تستطيع الولايات تأديتها بكفاءة، ولذا وجبت معالجتها على أساس أوسع. وهذا يفرض على الحكومات الإتحادية أن تكون قادرة على العمل لتلبية حاجات المجتمع الأوسع. ويجب أن تكون السلطة التشريعية الإتحادية أداة فعالة للتوسط بين المصالح المتضاربة، ولرسم السياسة الأساسية في الأمور الواقعة ضمن نطاق الصلاحية الإتحادية.
٢. ملاحظة السلطة التنفيذية أثناء تأديتها لوظائفها مصالح الولايات المؤلفة للإتحاد الجديد، واستمرار مسؤوليات حكومات هذه الولايات في مجالات مهمة من مجالات الحكم. وعلى الإتحاد أن يبذل قصارى جهده أثناء ممارسته لسلطاته، على أن لا يتقل بدون ضرورة، على حكومات الولايات الأعضاء ولا يعرقل عملها في مجال السلطات المنوطة بها. إلا أن الجمع بين هذين الهدفين في الدستور، لا يعني بالطبع تمكين الولايات أو الأقليات الصغيرة من عرقلة العمل الضروري. هذا النموذج من الإزدواجية البرلمانية مطبق في أغلب الدول الفدرالية، مجلس النواب ومجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية والمجلس القومي ومجلس الدول في سويسرا.^(٤)

١ أحمد شاهد، المؤسسة التشريعية لنظام الغرفتين في دستور ١٩٩٦، مصدر سبق ذكره، ص ١٨.
٢ سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، ج ٢، ط ٤، ٢٠٠٠، الجزائر، ص ٢١.
٣ معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية-دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ١، بيروت، لبنان، ٢٠١٠، ص ١١٤.
٤ مسعود شيهوب، نظام الغرفتين البرلماني، مصدر سبق ذكره، ص ١٣.

ثانياً: نظام المجالس الأرستقراطية

في القرن التاسع عشر، كانت تسمح المجالس الثنائية بضمن تمثيل منفصل للأرستقراطية في البرلمان. إنها تجسد مرحلة إنتقالية بين الأنظمة الأرستقراطية القديمة والنظام الديمقراطي الحديث. هكذا تكون ثنائية التمثيل عنصراً من عناصر الحكومة المختلطة. بنية البرلمان هذه تتطابق مع أصولها التاريخية: (جمعيات الدول) التي ظهرت في القرن الرابع عشر- في أوروبا الغربية والتي بقيت في البرلمان الإنكليزي. ككل جمعيات الدول (Assemblées d'États) يأتي هذا البرلمان من التجمعات الإقطاعية لاتباع الملك، أسياد علمانيين وكنسيين: مجلس اللوردات هو الذي أنشأ أولاً. ولم يأت نواب البلديات والمقاطعات إلا لاحقاً (كما في فرنسا تمثيل الدولة الثالثة Tiers Etat): تدريجياً، أنفصلوا ليشكلوا مجلس الكومونات. وثم، التطور نحو الديمقراطية أدى إلى إلغاء المجلس الثاني (النرويج، الدنمارك، السويد، فنلندا)، أما إلى إلغاء صلاحياته (أنكلترا)، وأما إلى تحويله إلى جمعية ديمقراطية (فرنسا، بلجيكا، هولندا).^(١)

ثالثاً: نظام الثانية الديمقراطية

من الناحية التاريخية فقد قام هذا النوع من المجالس على أنقاض الغرف الثانية الأرستقراطية، بحيث ينتظر من دور المجلس الثاني وفقاً لهذا الشكل أن تكمل دور المجلس الأولى تدعيماً للديمقراطية، وتوسيعها للتمثيل. ولا تكون الثنائية البرلمانية مبررة في هذه الحالة، إلا إذا كانت كل مجلس متميز عن الأخرى، إما عن طريق المغايرة في النظام الانتخابي، أو استعمال أسلوب التعيين، واشتراط سن أكبر للعضوية ضمن المجلس الثاني أو كفاءة علمية. كما هو الأمر بالنسبة لمجلس الشيوخ الفرنسي الذي يركز على نظام انتخابي يضمن تدعيم المناطق الريفية على المدن^(٢)، وهذا ما جعل من النموذج الفرنسي- يقوم على اعتبارات اقتصادية واجتماعية للشعب الفرنسي.

١ موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الانظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط١، ١٩٩٢، ص١١٩-١٢٠.

2 Philippe LAUNDRY, Les parlements dans le monde contemporain, édition Payot Lausanne, 1989, p25.

رابعاً: نظام الثانية الإقتصادية

ظهر منذ نصف قرن نموذج المجالس الثنائية الإقتصادية مقابل مجلس أول منتخب حسب اقتراع جغرافي حيث يجتمع الناخبون في دوائر إقليمية، تتشكل جمعية منتخبة حسب اقتراع تعاوني أو اجتماعي ويجتمع الناخبون تبعاً للمهن أو الفئات الاجتماعية. تطورت هذه المنظومة خاصة خارج الديمقراطيات الليبرالية، بشكليين رئيسين: أ- حاولت الانظمة الفاشية إستخدامها لإلغاء التمثيل السياسي، وأبداله بتمثيل المهنة. في هذه الحالة، يُنزع إلى مجلس إقتصادي واحد، ينوب مكان برلمان سياسي، ب- انشأت انظمة اشتراكية أو تميل إلى الاشتراكية مجلساً إقتصادياً إلى جانب المجلس السياسي، لضمان تمثيل المنتجين وخاصة النقابات.^(١)

ان تبني أي شكل من أشكال الثانية المجلسية للبرلمان يبقى مرهون بحسب قناعة كل دولة، وطبيعة نظامها السياسي، والمبررات التي تدفعها إلى إحداث هذا المجلس في البرلمان.

المبحث الثاني

تأريخ مجلس البوندسرات وتكوينه في ألمانيا

تمثل البوندسرات إحدى الهيئات الدستورية الخمسة الدائمة للجمهورية الألمانية، فيإلى جانب الرئيس الاتحادي والبوندستاغ والحكومة الفدرالية والمحكمة الدستورية الفدرالية، يُعتبر البوندسرات الهيئة الفدرالية التي تُمثل الولايات، فهو يساهم في اتخاذ القرارات التي تخص سياسات الدولة الفدرالية، ويكوّن بالتالي ثقل موازن للهيئات السياسية الرئيسية وهي البوندستاغ والحكومة الفدرالية. كما يشكل حلقة الوصل بين الدولة والولايات.^(٢)

وقبل الدخول في دراسة تكوين وصلاحيات هذه المؤسسة الدستورية، لا بد لنا من أن نعرف المقصود بالمركز الدستوري والمكانة الدستورية للسلطة التشريعية بصورة عامة.

١ موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الانظمة السياسية الكبرى، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٢.

٢ المادة ٥٠ من القانون الاساسي عام (١٩٤٩) التي تنص على: "تشارك الولايات الفدرالية عبر البوندسرات في عمليات التشريع والإدارة على صعيد الاتحاد، وفي شؤون الاتحاد الأوروبي"، ينظر القانون الاساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية، ترجمة خليل ابوعياش وآخرون، مؤسسة فريدريتش ايبتر، برلين، ٢٠١٤.

المطلب الاول

مفهوم المركز الدستوري

يعد مصطلح (المركز) من أكثر المصطلحات غموضاً وإثارة للجدل، إذ يدخل في عدة مجالات منها: الاجتماعية والسياسية والقانونية والدستورية حيث يكثر تداوله.

ولعل قيمته تكمن في قدرته على جمع هذه المجالات وتكييف عناصرها، فكلما تطرقنا إلى مجال ما من هذه المجالات إلا وتداخلت معه المجالات الأخرى بشكل أو بآخر فيصعب الفصل بينهما أحياناً. وللتعرف على مفهوم المركز الدستوري، سوف نحاول التوقف عند بعض التعريفات العامة للمركز كمصطلح والتي يمكن أن تنير طريق البحث.

أولاً: تعريف المركز (الإجتماعي والسياسي والقانوني)

١. المركز الاجتماعي: وهو تعبر يستخدمه علماء الاجتماع بمفهوم إجتماعي وجغرافي للدلالة على العلاقات القائمة بين قلب القوة والثقافة لمجتمع ما ومناطقه المحيطة. ويتجلى المفهوم الاجتماعي القديم في التقسيم الطبقي لفئات المجتمع. فتختلف طبقة الأسياد عن العبيد، وطبقة الأغنياء عن الفقراء، وتنتج عادات خاصة باللباس والأكل والشرب والسكن حيث لا يمكن للطبقة الأدنى أن تمارس عادات الأسياد، لتمييزها الطبقي ولاختلافها الاجتماعي والاقتصادي.^(١)

٢. المركز السياسي: هو مكان وجود السلطة وكل الإدارات التابعة لها حيث تكون الدولة في مركزها أشد مما يكون في الطرف والنطاق وإذا انتهت إلى النطاق الذي هو الغاية عجزت وإقتصرت عما وراءها. شأن الأشعة والأنوار إذا انبعثت من المراكز والدوائر المنعكسة على سطح الماء من النقر عليه. ويرى (إبن خلدون) أن: "المركز هو القلب النابض للدولة، وإذا غلب المركز لم ينفع الملك بقاء الأطراف، أما إذا لحق الضرر بالأطراف فملكك سوف يستمر إلى أن يزول".^(٢)

١ ميشيل مان، موسوعة العلوم الاجتماعية، ترجمة عادل مختار الهواري، دار المعرفة الجامعية، مصر، ١٩٩٩، ص ٩٩.

٢ عبد الرحمان ابن خلدون، ديوان المبتدأ والخبر في تاريخ العرب والبربر ومن عاصرهم من ذوي الشأن الأكبر مقدمة ابن خلدون، دار الفكر، بيروت، لبنان، ٢٠٠٧، ص ١٧٣.

٣. المركز القانوني: تناول الفقه والقضاء مفهوم المركز القانوني في مواضع عديدة فمن وجهة نظر الفقه عرفه الاستاذ (سمير صادق) بأنه: "الحالة التي يوجد فيها الفرد ازاء القانون"^(١). أما قضائياً فقد عرفته محكمة القضاء الاداري في مصر في أحد احكامها عام ١٩٤٧ بأنه: "الحالة التي تتحقق عند انطباق القاعدة التي يقوم عليها المركز القانوني العام بالنسبة لشخص بذاته"^(٢). وهناك فرق بين المراكز القانونية العامة والمراكز القانونية الخاصة، فالمراكز القانونية العامة يقصد بها المراكز التي يكون مضمونها واحداً بالنسبة لجمع معين من الافراد^(٣). أما المراكز القانونية الخاصة فهي المراكز التي تختلف من شخص الى اخر لان القانون لا يمكن ان يحدد هذه المراكز مقدماً بالنسبة لكل شخص.^(٤)

ثانياً: تعريف المركز الدستوري

أن القصد من المركز الدستوري بصورة عامة، هي الحالة التي تحددها الدستور للمؤسسات والسلطات الرسمية للدولة، أي المركز الذي يحدده الدستور لجميع المؤسسات والهيئات للدولة، بعبارة أخرى أن المركز الدستوري هي الحالة الدستورية التي تميز سلطة أو وحدة أو هيئة ما عن غيرها أمام الدستور وما يترتب على ذلك من مزايا أو حقوق وواجبات، وأن الدستور هو الذي ينشئ المؤسسات ويحدد الاختصاصات وبوجه عام يقيم النظام السياسي في الدولة. أما فيما يخص عبارة المركز الدستوري للمجالس التشريعية، فنعني بها الموقع أو المكانة التي تاخذها السلطة التشريعية في الهيكلية العامة للنظام السياسي للدولة وفق مواد الدستور (يسمى في

١ سمير صادق المرصفاوي، المبادئ العامة في القضاء الاداري المصري، دار الفكر الحديث للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٦٤، ص٦٦٦.

٢ تتمثل عناصر المركز القانوني بـ ١- وجود قاعدة قانونية سواء كانت قانون او قرار تنظيمي وهذه القاعدة مستوفية لجميع اركانها الموضوعية والشكلية. ٢- قابلية القاعدة القانونية للتطبيق (النفاذ) وغير موقوفة اومعلقة على شرط. ٣- أن يصدر قرار فردي بتطبيق هذه القاعدة على الشخص الذي تتوافر فيه الشروط التي تتطلبها القاعدة العامة وهذا العنصر مهم وذلك لان الحق لا يتولد عن قاعدة عامة. ٤- فوات ميعاد الطعن. ينظر معمر مهدي صالح الكبيسي، مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون بجامعة بغداد، ٢٠٠٠، ص٣٣.

٣ عمر محمد الشويكي، القضاء الأداري- دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١١، ص١٣٣.

٤ سمير صادق المرصفاوي، المبادئ العامة في القضاء الاداري، المصدر نفسه، ص٦٦٦.

حالة الدول الفدرالية بالدستور الفدرالي)، والذي من خلاله يتم تحديد اختصاصات وتكوينات تلك المجالس.

تؤدي المؤسسات الفدرالية داخل أطار الدولة الفدرالية واجباته من خلال دستور تشمل ثلاث سلطات رئيسية هي السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية، وكل سلطة لها مركز دستوري خاص بها، وتخضع معه الدولة والفرد لمبدأ سمو الدستوري الذي تستلزم أن يكون مكفولاً بالتطبيق من قبل سلطة مستقلة محايدة هي القضاء الدستوري.

المطلب الثاني

نبذة تاريخية عن مجلس الولايات (البوندسرات)

تعود جذور المجلس الفدرالي (Bundesrat) إلى المراحل القديمة من التاريخ الألماني، حيث يمكن عدُّ (الرايخستاغ) لريغنسبورغ ١٦٦٣-١٨٠٦ في الامبراطورية الرومانية المقدسة للأمة الألمانية و(البوندستاغ) لفرانكفورت التابع للاتحاد الألماني الذي تم تأسيسه في مؤتمر فيينا في عام ١٨١٥ اساساً للمجلس الاتحادي.^(١)

يعتبر مجلس الامبراطورية الذي تأسس في ١٨٧١ هو النموذج الحقيقي لمجلس البوندسرات الحالي. فقد كان جزءاً مهماً من النظام الدستوري آنذاك، حيث كان يمثل الهيئة العليا للرايخ إلى جانب الإمبراطور. وكان لكل إقليم (عضو بالاتحاد) الحق في تسمية عدد من المفوضين عنها في البوندسرات مطابق لعدد الأصوات المتاحة لها والتي كانت تتحدد بشكل تدريجي على أساس عدد السكان. وكما هو النظام اليوم فكان على كل ولاية الإداء بأصواتها بشكل موحد في البوندسرات. وكان له اختصاصات أوسع وتأثير أكبر من الرايخستاغ وهي الهيئة النيابية التي كانت تمثل الشعب، فكان للمجلس الامبراطوري حتى الحق في حل الرايخستاغ بموافقة الإمبراطور.^(٢)

1 Jens Peter Kutz, DER IMMERWÄHRENDE REICHSTAG (1663–1806), UNIVERSITÄT HANNOVER, Historisches Seminar, Exkursion nach Bayern, September 2006.

2Magdalena Suszycka, Christian Jasch, The Participation of the German Länder in Formulating German EU policy, German Law Journal, Vol. 10 No. 09, 2009, p1218.

نص دستور جمهورية فايمر التي تم تأسيسها في ١٩١٩ على أن: "الشعب هو مصدر جميع السلطات".^(١) تحولت لذلك بطبيعة الأمر الأهمية السياسية إلى الهيئة الممثلة للشعب وهي الرايخستاغ. هكذا تم تقليص دور الرايخسرات (Reichsrat) الممثل للولايات في المشاركة في العملية التشريعية. فأصبح له فقط الحق في الاعتراض على القوانين التي يعتمدها الرايخستاغ، كما كان لهذا الأخير الحق في رد الاعتراض بأغلبية الثلثين. في مثل تلك الحالة كان على رئيس الدولة أن يقرر إذا كان سوف يصدر القانون دون اتخاذ إجراءات أخرى، أم إنه سوف يطرحه لاستفتاء شعبي.^(٢)

في ١٤ شباط ١٩٣٤ تم إلغاء الرايخسرات بموجب قانون أصدرته الحكومة بناء على الصلاحيات المطلقة التي منحها إياها قانون التحويل لعام ١٩٣٣. سبق ذلك نقل الحقوق السيادية من الولايات إلى الرايخ وحل برلمانات الولايات وإخضاع حكومات الولايات لسيطرة حكومة الرايخ.^(٣)

بعد انهيار الدولة النازية إستخلص المجلس الاتحادي الدروس المستفادة من تلك الحقبة المظلمة وأقرها في القانون الأساسي الألماني عام ١٩٤٩؛ لذلك يعتبر النظام الفدرالي هو أحد العناصر الأساسية لنظام الدولة الألمانية، وفي إطار هذا النظام يحتل البوندسرات كهيئة دستورية فيدرالية على مستوى الاتحاد مكانة المؤسسة التي تطورت على مدى التاريخ وتأثرت بعملية تكوين الدولة القومية الألمانية وما يتعلق بها من تنفيذ عملي لمبدأ الديمقراطية.^(٤) في الأخير نستنتج بأن السبب الجوهرى في إحداث مجلس الولايات (البوندسرات) الى جانب مجلس الشعب (البوندستاغ) في ألمانيا، يرجع في الأساس الى الظروف التاريخية والسياسية التي

1 Foroud Shirvani, The Concept of Party Government in the Constitutional System of Germany, Ritsumeikan Law Review, No. 28, 2011, p314.

٢ نبيل عبدالرحمن الحياوي، السلطة التشريعية في الدول الاتحادية الفدرالية، ج٥، ط٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٩، ص٩٤.

3 Magdalena Suszycka, The Participation of the German Länder in Formulating German EU policy, op.cit, p1219.

4 Konrad Reuter, The Bundesrat and the federal state system, Secretary General of the Bundesrat, 14 th edition, Berlin, 2009, p63.

مرت بها ألمانيا، حيث وضع المجلس لأجل حل مشكلة الجمع والاتحاد بين المراكز المتعددة لسلطة الاقطار الألمانية المختلفة، والتي كانت تمارس من قبل الملوك وإداراتهم البيروقراطية.

المطلب الثالث

تكوين مجلس الولايات (البوندسرات)

تتكون السلطة التشريعية الألمانية من مجلسين هما، مجلس النواب (بوندستاغ) ومجلس الولايات (بوندسرات). وتناط مهمة وضع القوانين الفدرالية بهذين المجلسين. ولكن يختلف المجلسان من حيث القيام بالوظائف التي تناط بالبرلمان الفدرالي في النظام السياسي الألماني، ويحدد المركز الدستوري لكلاهما وفق الاختصاصات والمهام الدستورية الحصرية لكليهما.^(١) تشترك الولايات في التشريع وفي الإدارة الفدرالية عن طريق مجلس الولايات (البوندسرات)^(٢)، ويتالف هذا المجلس من أعضاء يجري تعيينهم وعزلهم من قبل حكومات الولايات، فهو إذن فرع من فروع الحكومة الفدرالية^(٣)، ويمكن لأعضاء آخرين ان ينوبوا عنهم بموافقة الحكومات المحلية وهكذا فان الولايات هي التي تسيطر على هذا المجلس^(٤)، وقبل توحيد ألمانيا كان هذا المجلس يتالف من (٤٥) عضواً يمثلون (١١) أقليمياً، (٤١) عضواً لهم حق التصويت، و(٤) ليس لهم حق التصويت، وهم اعضاء أستشاريون كانوا يمثلون برلين، ولكل أقليم ثلاثة أصوات في الاقل.^(٥)

ويكون للاقليم التي يزيد تعدادها على ستة ملايين خمسة اصوات^(٦)، على ذلك حدد القانون الاساسي الحد الأدنى لاصوات الولايات بثلاثة والحد الأعلى بخمسة، وعليه يضم المجلس

١ أحسان عبدالهادي سلمان النائب، النظام السياسي الألماني، اكااديمية التوعية وتاهيل الكوادر، السليمانية، ٢٠١٤، ص ٣٣.

٢ السيد صبري، النظم السياسية في البلاد العربية، القسم الثالث، معهد الدراسات العربية العليا، ١٩٦٢، ص ٨٠.
٣ آلر بليشكة، حكومة ألمانيا المعاصرة، ترجمة محمد حقي، مراجعة وتقديم محمد فتح الله الخطيب، الناشر مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٧٣، ص ٨٠.

٤ أحسان عبدالهادي سلمان النائب، النظام السياسي الألماني، مصدر سبق ذكره، ص ٣٨.

٥ آلر بليشكة، حكومة ألمانيا المعاصرة، المصدر نفسه، ص ١٢٠.

٦ الفقرة ٢ من المادة ٥١ من القانون الاساسي عام ١٩٤٩، مصدر سبق ذكره.

في الوقت الحاضر (٦٩) عضواً. ويتبين من هذه الصيغة لتحديد حجم تمثيل الولايات في المجلس الفدرالي ان المانيا لم يأخذ بقاعدة "التمثيل المتساوي" للولايات، بل اخذ بقاعدة أخرى اطلقت عليها تسمية (قاعدة التمثيل المتوازن - Weighted Representation Basis).^(١)

وتنطوي هذه القاعدة، التي تسمى ايضا (نظام الترجيح او التفضيل Weighting System)، على آلية مزدوجة في تحديد عدد مندوبي الولايات في البوندسرات، وذلك عن طريق مراعاة عدد السكان على مستوى كل ولاية من الولايات بشكل يكون تمثيل الولايات الكبيرة ارجح او افضل من الولايات الصغيرة في المجلس من جانب، واستيعاب حقوق كل ولاية على مستوى البنية العامة للدولة الفدرالية بشكل لا يقلل كثيراً من شأن تمثيله في هذا المجلس من جانب آخر. وبهذا أدخلت هذه القاعدة عنصر السكان في مبدأ التمثيل الاقليمي. وكان سبب الاخذ بها هو رغبة واضعوا القانون الاساسي الألماني في تحقيق هدفين متعارضين في وقت واحد، وهما تجنب تركيب البوندسرات بشكل يسمح للولايات الكبيرة بنقض إرادة الولايات الاخرى فيه، وتفادي احتمال تمكن الولايات الصغيرة من إكتساب قوة أكثر مما يستحقه حجمها. وبذلك حقق نوعاً من التوازن لصالح الثقل السكاني للولايات الكبيرة مع مراعاة مصالح الولايات الصغيرة.^(٢)

صحيح ان القانون الاساسي حدد عدد الممثلين الذين تنتدبهم الولايات بعدد الاصوات التي تملكها، ولكن لا يجوز الإدلاء باصوات الولاية الواحدة الا مجتمعة أو بصورة كتلة^(٣)، ومعنى هذا انه إذا كان للولاية خمسة أصوات مثلاً وجب الإدلاء بهذه الاصوات مجتمعة، فلا يجوز الإدلاء باربعة او ثلاثة أصوات ويمتنع أو يعارض واحد أو اثنين من ممثلي الولاية، كما نص القانون الاساسي على الايدي باصواتهم إلا الاعضاء الحاضرون أو بدلائهم.

إن إمكانية اتخاذ موقفا محايدا من خلال الامتناع عن التصويت في البوندسرات غير متاحة، فبموجب المادة ٥٢ من القانون الاساسي الألماني تتطلب قرارات البوندسرات الأغلبية المطلقة أو

١ عابد خالد رسول، المجلس التشريعي الثاني في الدولة الفدرالية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠١٣، ص ٩٩.

٢ المصدر نفسه، ص ٩٩-١٠٠.

٣ الفقرة ٣ من المادة ٥١ من القانون الاساسي عام ١٩٤٩، مصدر سبق ذكره.

أغلبية الثلثين للقرارات بشأن تعديل الدستور^(١) لذا، فإن الامتناع عن التصويت يكون له نفس أثر التصويت بـ (لا) أي إن معناه يتوقف على صيغة السؤال المطروح للتصويت. ولم يحدد القانون الأساس مدة معينة لولاية مجلس الولايات ولا يوجد ما يسمى بـ (انتخاب البوندسرات)، لذا فإن المجلس ليس له دورات انتخابية، وعليه قد تكون مدة ولاية الأعضاء محددة بفترة معينة، حيث أن لكل ولاية الحق في إقالة ممثليها وتعيين ممثلين آخرين متى ما أرادت دون أية قيود.^(٢)

وينتخب المجلس رئيساً له من بين أعضائه لمدة عام واحد^(٣)، وهو في العادة رئيس وزراء إحدى الولايات^(٤)، ولكل إقليم حق متساو في الرئاسة، والنظام الذي يحصل فيه ذلك يتحدد على أساس سكان الولاية إذ تبدأ الدورة برئاسة الولاية الأكثر سكاناً، ويعني ذلك أن كل ولاية تتولى الرئاسة كل (١٦) سنة والذي يحتل هذا المنصب لا يتحدد على أساس الأغلبية المتغيرة والاعتبارات السياسية الحزبية^(٥)، ولم يحدد القانون الأساس مدة معينة لانعقاد المجلس وفض اجتماعاته، كما لم يحدد أوقات انعقاده، بمعنى أنه لا يوجد برتوكول واضح لأوقات الاجتماعات، لكن جرت العادة أن يجتمع المجلس في برلين كل ثلاثة أسابيع^(٦) ويدعو رئيس المجلس إلى الاجتماع، بناء على طلب ممثلو ولايتين في الأقل أو بناء على طلب الحكومة الفيدرالية.^(٧)

نسب القانون الأساسي الألماني لرئيس البوندسرات مسؤولية شديدة الأهمية خارج نطاق مجلس البوندسرات وهي ممارسة سلطات الرئيس الاتحادي، في حال إذا ما تعذر على الرئيس الاتحادي ممارسة مهام منصبه، أو في حالة الانتهاء المبكر لرئاسته. ويقوم رئيس البوندسرات بتلك المهمة خاصة عند تواجد الرئيس الاتحادي خارج البلاد أو في فترات الإجازات. ويكون من

١ الفقرة ٣ من المادة ٥٢ من القانون الأساسي عام ١٩٤٩ التي تنص على: "يتخذ البوندسرات قراراته بأغلبية أصواته على الأقل"، مصدر سبق ذكره.

2 Matthias Niedobitek, The German Bundesrat and Executive Federalism - Perspectives on Federalism, Centro Studi sul Federalismo, Vol.10, issue 2, 2018, E-206.

٣ الفقرة ١ من المادة ٥٢ من القانون الأساسي عام ١٩٤٩، مصدر سبق ذكره.

٤ ألر بليشكة، حكومة ألمانيا المعاصرة، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٣ وما بعدها.

٥ أحسان عبدالهادي سلمان النائب، النظام السياسي الألماني، مصدر سبق ذكره، ص ٤٠.

٦ أحسان عبدالهادي سلمان النائب، النظام السياسي الألماني، مصدر سبق ذكره، ص ٤٠.

٧ الفقرة ٢ من المادة ٥٢ من القانون الأساسي عام ١٩٤٩، مصدر سبق ذكره.

واجبات رئيس البوندسرات في تلك الحالة مثلاً التصديق على القوانين أو استلام أوراق اعتماد السفراء الأجانب أو تعيين الموظفين الحكوميين وفصلهم.^(١)

إذاً يمكن القول انه من الناحية البروتوكولية، عادة ما يأتي رئيس البوندسرات في المقام الثاني مباشرة بعد الرئيس الاتحادي بسبب هذا الدور، إلا إنه لا يوجد ترتيب بروتوكولي صريح في هذا الشأن.^(٢)

يتمتع أعضاء البوندسرات بحق مهم وهو امكانية حضور كافة جلسات البوندستاغ واجتماعات لجانه ولهم أيضاً الحق في الحصول على الكلمة. كما يجوز لهم انتداب مفوضين عنهم يتمتعون بذات الحقوق. أما نواب البوندستاغ فليس لهم الحق المعادل له في الإطلاع على أعمال البوندسرات أو الحصول على الكلمة أمامه.^(٣)

يكمن جوهر المهام البرلمانية للبوندسرات في العمل الذي تقوم به لجانه المتخصصة، وتفحص اللجان كل مشروع سواء كان مقدماً للبوندسرات من قبل الحكومة الاتحادية أو من البوندستاغ أو من الولاية، حيث يدرس المطلعون على الموضوع من وزراء الولايات أو موظفون موكولون بذلك من قبلهم كل مشروع بدقة متناهية.^(٤)

تنتدب كل ولاية إلى كل لجنة من لجان البوندسرات عضواً يمثلها، ويكون لها صوتا في قرارات تلك اللجنة. يضم البوندسرات سبعة عشرة لجنة، حيث يتوافق توزيع المهام عليها في جوهره مع توزيع الاختصاصات على الوزارات الاتحادية. بالتالي تتجانس مجالات خبرات الحكومة الاتحادية مع تلك الموجودة لدى البوندسرات ولدى الولايات وتتكامل بصورة مباشرة.^(٥)

مباشرة.^(٥)

١ المادة ٥٧ من القانون الاساسي عام ١٩٤٩، مصدر سبق ذكره.

٢ رافع خضر صالح شبر وحيدر غالب حسين، أساليب معالجة حالة خلو منصب رئيس الدولة، مجلة المحقق للعلوم القانونية والسياسية، العدد الأول، السنة العاشرة، ٢٠١٨، ص ١٥.

٣ الفقرة ٢ المادة ٤٣ من القانون الاساسي عام ١٩٤٩، مصدر سبق ذكره.

٤ كونراد رويتر، البوندسرات والدولة الاتحادية، مجلس ولايات الجمهورية المانيا الاتحادية، مديرية البوندسرات، ط ١، برلين، ٢٠١٤، ص ٢٥.

٥ كونراد رويتر، البوندسرات والدولة الاتحادية، مصدر سبق ذكره، ص ٢٥.

تكون اجتماعات اللجان غير معلنة واللجان هي: (١. الشؤون الخارجية، ٢. الدفاع، ٣. الصحة، ٤. المرور، ٥. الاسكان والتخطيط الإقليمي، ٦. الأسرة وشؤون كبار السن، ٧. الشؤون الثقافية، ٨. الشؤون الداخلية، ٩. البيئة وحماية الطبيعة، ١٠. الزراعة، ١١. المالية، ١٢. العمل والسياسات الإجتماعية، ١٣. النساء والشباب، ١٤. الشؤون القانونية، ١٥. الشؤون الاقتصادية، ١٦. لجنة قضايا الاتحاد الأوروبي)، وهذه اللجنة الأخيرة قراراتها لها تأثير خارجي يجب أن تتبناها الجلسة العامة* للبوندرسات، وهناك استثناء، اذ يمكن للبوندرسات أن ينشأ مجلس للتعامل مع شؤون الاتحاد الأوروبي، وقرارات هذا المجلس لها نفس تأثير قرارات البوندرسات، ويتعامل مع القضايا التي تتعلق بالاتحاد ولاسيما التشريعية منها، وكل إقليم يرسل عضواً إلى المجلس وأصواته في المجلس تعادل أصواته في البوندرسات (أي مجلس مصغر للبوندرسات يتعامل مع قضايا خاصة). وما تجدر الإشارة اليه هناك (لجنة الوساطة)** للتنسيق بين مجلس البوندرسات والبوندرستاغ، وظيفتها تقديم اقتراحات توفيقية حيث ما يكون اختلاف في الرأي بين المجلسين حول محتوى اللوائح المعروضة وتتكون من (٣٢) عضواً يمثلون المجلسين بالتساوي أي يكون للبوندرسات (١٦) مقعداً على عدد الولايات وبنفس عدد المقاعد للبوندرستاغ ممثلة من قبل الأحزاب وفقاً لنسبتها، واجتماعات هذه اللجنة شديدة السرية.^(١)

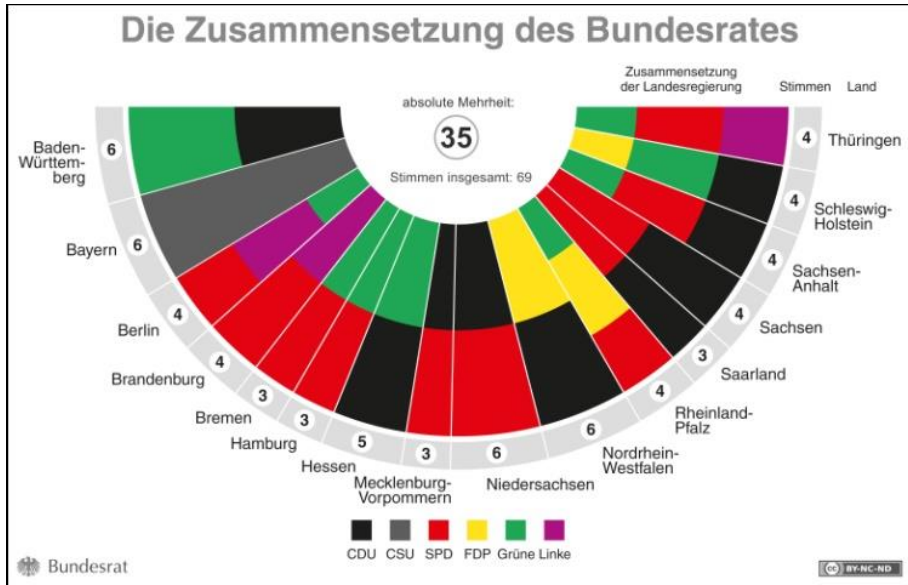
* تعتبر الجلسة العامة جوهر مجلس البوندرسات، ويقصد بها أجمع كل أعضائه كما تصفه الفقرة ١ من المادة ٥١ من القانون الاساسي الألماني التي تنص على: "يتكون البوندرسات من أعضاء في حكومات الولايات. وتقوم حكومات الولايات بتعيين هؤلاء الأعضاء وسحبهم".

** تتخذ لجنة الوساطة قراراتها بأغلبية الأصوات، يعني ذلك أن قرارات اللجنة لا يتعين حصولها على موافقة كافة الأعضاء، وتسمى تلك القرارات "مقترح اتفاق" ووفقاً للائحة الداخلية يمكن لعملية الوساطة أن تنتهي لإحدي النتائج الأربعة التالية: (١- توصي اللجنة بتعديل مشروع القانون الذي اعتمده البوندرستاغ، أي بإعادة صياغة الأحكام التي لم يوافق عليها البوندرسات أو بإضافة أو حذف مقاطع منها. ٢- يتم تأييد مشروع القانون الذي اعتمده البوندرستاغ بالتالي يتم رفض التعديلات المقترحة من البوندرسات. ٣- تقترح أن يقوم البوندرستاغ بسحب اعتماده لمشروع القانون. يكون ذلك في حالة رفض البوندرسات مشروع القانون في مجمله وتنتهي اللجنة لقبول هذا الموقف. ٤- تنتهي عملية الوساطة دون التوصل لمقترح اتفاق. ويكون ذلك في حالة تساوي عدد الأصوات داخل اللجنة وعدم التوصل لقرار أغلبية. ينظر كونراد رويتر، المصدر نفسه، ص ٢٨. ١ أحسان عبد الهادي سلمان النائب، النظام السياسي الألماني، مصدر سبق ذكره، ص ٤١.

تقسم قاعة اجتماعات المجلس الى ستة عشر- مجموعة من المقاعد. فلا يوجد في البوندسرات كتل برلمانية، وتكون مجموعات المقاعد مرتبة في القاعة حسب الترتيب الأبجدي لأسماء الولايات، حالها كحال الشعارات الرسمية للولايات والمعلقة على الجدار الأمامي للقاعة. في منتصف القاعة ومواجهة الأعضاء يجلس كل من الرئيس وأمين السر- ومدير البوندسرات. ويمتد على يمينهم ويسارهم صفان من المقاعد المخصصة لأعضاء وممثلي الحكومة الاقليمية. توجد على اليسار منهم أيضاً مقاعد مخصصة لموظفي البوندسرات.^(١)

اما فيما يخص مسألة انتهاء العضوية في المجلس، فقد أشار القانون الأساس إلى حالة واحدة ألا وهي إقالة العضو من قبل حكومته وتعيين عضو جديد محله.^(٢)

رسم توضيحي لتكوين مجلس الولايات (البوندسرات) المكون من ٦٩ عضوا حسب الولايات ١٦ الألمانية



المصدر : الموقع الرسمي لمجلس الولايات (البوندسرات) على شبكة الانترنت على الرابط التالي:

<https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/verteilung/verteilung-node.html>

1 Meg Russell, Representing the Nations and Regions in a new Upper House: Lessons from Overseas, The Constitution Unit, University College London, p11.

٢ الفقرة ١ من المادة ٥١ من القانون الاساسي عام ١٩٤٩، مصدر سبق ذكره.

ينسب القانون الأساسي الألماني إلى الأحزاب السياسية مهمة المشاركة في تشكيل الإرادة السياسية للشعب،^(١) والتي هي من الركائز الأساسية للمجتمع الألماني. وعليه فإن قرارات البوندسرات السياسية يجوز أن تكون متأثرة بالسياسة الحزبية. غير أن الجدل السياسي مستمر حول حجم التأثير الحزبي المسموح به، أي حول الخط الفاصل بين "البوندسرات السياسي" و"البوندسرات المستغل سياسياً من قبل الأحزاب"، فلا توجد معايير قانونية لتحديد ذلك، بل إن هذا الأمر متروك لتقدير الأحزاب السياسية التي تساهم في جعل البوندسرات هيئة دستورية ذات قوة سياسية مستقلة واضحة في اعتبارها التكليف الدستوري للبوندسرات.^(٢)

تظهر الخطوط المحددة للجهات الحزبية بداخل البوندسرات بصورة واضحة، خاصة عندما تختلف الأغلبية الحزبية في البوندسرات والبوندستاغ. عندما تعجز الأقلية في البوندستاغ عن تحقيق أمر معين، فهي تحاول في بعض الأحيان الوصول إليه عن طريق البوندسرات، خاصة في القضايا السياسية المثيرة للجدل. لكن التوجه السياسي الحزبي والاستقطاب ليست حالة دائمة في البوندسرات، فعلاقة الشد والجذب الطبيعية الموجودة بين الاتحاد والولايات والتي تجمع الولايات كلها على جبهة واحدة دون مراعاة للأغلبية الحزبية، بالإضافة إلى وحدة المصالح السياسية الخاصة بالولايات والمصالح الإقليمية بغض النظر عن التبعيات الحزبية، هذه كلها عوامل قد لا تؤدي إلى إزالة الحدود بين الجهات السياسية الحزبية ولكنها تستطيع أن تلينها.^(٣)

المبحث الثالث

الإختصاصات الدستورية لمجلس الولايات (البوندسرات)

عمد المشرع الدستوري في ألمانيا إلى إنشاء مجلس الولايات كمجلس ثاني في البرلمان ليدخل في مصاف الأنظمة السياسية المعتمدة على نظام الثنائية البرلمانية، ومن أجل تحقيق الهدف

١ الفقرة ١ من المادة ٢١ من القانون الأساسي عام ١٩٤٩، مصدر سبق ذكره.

٢ كونراد رويتر، البوندسرات والدولة الاتحادية، مصدر سبق ذكره، ص ٥٥.

٣ كونراد رويتر، البوندسرات والدولة الاتحادية، مصدر سبق ذكره، ص ٥٦.

المنشود من إنشاء هذا المجلس أحاطه المؤسس الدستوري بمركزية خاصة، حيث منح له مكانة هامة في النظام الدستوري للدولة، لذا سنحاول في هذا المبحث تبيان أهم الاختصاصات الدستورية للمجلس من خلال مواد القانون الاساسي عام ١٩٤٩ في مطلبين رئيسيين.

المطلب الاول

الإختصاصات الحصرية لمجلس البوندسرات

1. التشريع الاعتيادي: يمارس مجلس الولايات صلاحية التشريع في كل ما لا يدخل في أختصاصات مجلس النواب التشريعية^(١)، كما أدخل القانون الأساسي في اختصاص مجلس الولايات كل ما يستجد من الامور التشريعية^(٢)، وبذلك وسع القانون الأساسي بشكل غير مباشر من الاختصاصات التشريعية لمجلس الولايات.

إن مشروعات القوانين التي تقترح من قبل المجلس الإتحادي ينبغي تحويلها عن طريق الحكومة الإتحادية خلال ستة أسابيع إلى مجلس النواب، إذ يفترض ان تبين الحكومة الإتحادية خلال هذه المدة وجهة نظرها حول تلك المشروعات، ويمكن تمديد هذه المدة إلى تسعة أسابيع إذا طالبت الحكومة بذلك لأسباب تتعلق بحجم المشروعات المقدمة، أما إذا وصف المشروع من قبل المجلس الإتحادي بأنه عاجل، فإنه يجب على الحكومة ابداء وجهة نظرها حول المشروع خلال مدة ثلاثة أسابيع، وإذا طلبت الحكومة مهلة إضافية تمدد المدة إلى ستة أسابيع، اما مشروعات القوانين التي تتضمن تعديل القانون الأساسي أو نقل الحقوق السيادية حسب المادتين (٢٣ و ٢٤) من القانون الأساسي فتكون المدة أمام الحكومة الإتحادية لأبداء الرأي تسعة أسابيع، وعلى مجلس النواب مناقشة مشاريع القوانين في فترة زمنية معقولة.^(٣)

٢. التشريع الاستثنائي: لمجلس الولايات أن يمارس على وجه الانفراد صلاحية التشريع في المسائل الداخلة في الاختصاص التشريعي المشترك في الحدود التي لا يستعمل الاتحاد حقه في

١ الفقرة ١ من المادة ٧٠ من القانون الاساسي عام ١٩٤٩، مصدر سبق ذكره.

٢ السيد صبري، النظم السياسية في البلاد العربية، مصدر سبق ذكره، ص ٧٤ وما بعدها.

٣ رافع خضر صالح شبر، الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٣، سنة ٢٠١٤، ص ١٤٥.

ممارسة هذه الصلاحية^(١)، فقد يتماهل مجلس النواب في مشاركة مجلس الولايات في ممارسة الاختصاصات المشتركة إهمالاً أو لانشغاله في مباشرة الاختصاصات التي ينفرد بها والتي لا يمكن مباشرتها من قبل جهة أخرى، ولكي لا يؤدي ذلك إلى عرقلة أعمال مجلس الولايات، منح القانون الاساسي هذا المجلس صلاحية ممارسة الاختصاصات المشتركة على وجه الانفراد لاسيما أن هناك بعض المواضع التي تستوجب الحسم السريع والتي لا تحتمل التأخير، وسنأتي على ذكرها في الفقرة اللاحقة.

٣. متابعة الأمور الادارية: بما إن جانباً كبيراً من القوانين الاتحادية تطبق بواسطة حكومات الولايات فمن الطبيعي أن يكون لمجلس البوندسرات دور في بعض الامور الإدارية. فبموجب القانون الاساسي تكون موافقة البوندسرات ضرورية على التعليمات الادارية العامة التي تصدرها الحكومة الاتحادية بشأن تنفيذ الولايات للقانون الاتحادي^(٢)، وكذلك الحال بالنسبة للأوامر القانونية التي تصدرها الحكومة الاتحادية حيث تتطلب ايضاً موافقة البوندسرات عليها إذا كانت هذه الامور تتعلق بالقواعد الاساسية والرسوم المفروضة على استعمال المرافق البريدية والاتصالات، أو تتعلق بالقواعد الاساسية لوضع اجور بدل إستعمال مرافق السكك الحديدية والقطارات التابعة للاتحاد، أو بناء وتشغيل السكك الحديدية والقطارات كذلك الامر بالنسبة للأوامر القانونية الراجعة للقوانين الأتحادية التي يتطلب إصدارها موافقة البوندسرات أو لتلك القوانين التي تنفذها الولايات بتكليف من الاتحاد كشأن خاص^(٣). وللبوندسرات دور آخر هو التأكد من تنفيذ الولايات للقوانين أو خرقها لها، وهو عبارة عن محكمة وسطى لتقرير مدى تنفيذ الولاية للقانون الاتحادي، وإقرار إجراءات السلطة التنفيذية لحمل الولاية على تنفيذ واجباته^(٤).

٤. تحصيل المعلومات من الحكومة الفدرالية: يتعين على الحكومة الفدرالية إطلاع البوندسرات على كيفية تسيير أعمالها، وينطبق واجب الاطلاع هذا على كافة أعمال الحكومة

١ الفقرة ١ من المادة ٧٢ من القانون الاساسي عام ١٩٤٩، مصدر سبق ذكره.

٢ المادة ٨٤ والفقرة ٢ من المادة ٨٥ من القانون الاساسي الألماني ١٩٤٩، مصدر سبق ذكره.

٣ الفقرة ٢ من المادة ٨٠ من القانون الاساسي الألماني ١٩٤٩، مصدر سبق ذكره.

٤ نبيل عبدالرحمن الحياوي، الدول الاتحادية الفدرالية، السلطة التشريعية، ط١، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٤، ص٩٨.

وليس فقط على الأنشطة الخاصة بالتشريع والإدارة، بل إنه يشمل أيضاً إطلاع البوندسرات على الوضع السياسي العام والسياسة الخارجية وسياسة الدفاع. يتعين على الحكومة الفدرالية توفير تلك المعلومات للبوندسرات من تلقاء نفسها بصورة شاملة دون تردد وبصفة مستمرة.^(١)

المطلب الثاني

الاختصاصات المشتركة لمجلسي (البوندستاغ والبوندسرات)

في إطار الاختصاصات المشتركة لمجلسي- البرلمان الاتحادي، فإن فلسفة الدستور الألماني تأسست على التشارك النسبي بوصفه القاعدة الحاكمة لدور المجلسين.

أولاً: الاختصاص التشريعي العادي:

١. إقتراح مشاريع القوانين: منح القانون الأساسي الحق في إقتراح القوانين للحكومة الفدرالية ولكل من أعضاء مجلسي (البوندستاغ والبوندسرات)^(٢)، ولكن لا بد من التفريق بين الإقتراح المقدم من الحكومة الفدرالية حيث يعرض أولاً على مجلس البوندسرات ذاته، ويبيدي الأخير رأيه فيه خلال ستة أسابيع^(٣)، وبين الإقتراح المقدم من قبل مجلس البوندسرات، الذي يقدم أولاً للحكومة الفدرالية، حيث تقوم هذه بإبداء رأيها في الإقتراح بمذكرة ترفقها مع الإقتراح المقدم من مجلس البوندسرات، ومما لاشك فيه أن ذلك يضعف من دور مجلس الولايات فيما يتعلق بإقتراح القوانين^(٤)، ونرى أن السبب الذي يقف وراء هذا التمييز هو ضمان جدية الإقتراحات التي يتقدم بها أعضاء مجلس البوندسرات قبل عرضها على مجلس البوندستاغ حيث يكون أعضاء البوندسرات خاضعين لتوجيه حكوماتهم مما قد يدفعهم للتقدم بإقتراحات تخدم مصلحة الولايات حسب، وعلى ذلك نجد أن غالبية المشاريع المطروحة أمام مجلس البوندستاغ تأتي أما من الحكومة الفدرالية أو من مجلس البوندستاغ ذاته.^(٥)

١ المادة ٥٣ من القانون الاساسي عام ١٩٤٩، مصدر سبق ذكره.

٢ الفقرة ١ من المادة ٧٦ من القانون الاساسي عام ١٩٤٩، مصدر سبق ذكره.

٣ الفقرة ٢ من المادة ٧٦ من القانون الاساسي عام ١٩٤٩، مصدر سبق ذكره.

٤ آلر بليشكة، حكومة ألمانيا المعاصرة، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٩.

⁵ Hans Trosman, The German Bundstag organization and operation, Oxford University press, First Edition, 1966, p79.

لقد ذكر القانون الاساسي المسائل التي يختص المجلسان بتشريعها على وجه الاشتراك، إذ يبلغ عددها (٢٤) مسألة^(١)، ومن بين هذه المسائل ولعل أهمها تشريع القوانين المدنية والجنائية، وهذا يعني أن تشريع بقية القوانين سيكون من اختصاص مجلس البوندسرات حيث لم تذكر ضمن المسائل التي يختص مجلس البوندستاغ بتشريعها، وهذه القوانين لا تقل أهمية عن القانون المدني والجنائي، كقوانين الاحوال الشخصية، والتجارة، والجمارك، والنقل...

٢. الأختصاص المالي: يمارس مجلسا البرلمان أختصاصاً مالياً ينصب في غالبيته على تنظيم الضرائب^(٢)، ونرى أن السبب الذي يقف وراء منح هذا الاختصاص للمجلسين على وجه الاشتراك هو إن الضريبة هي إحدى الموارد المالية للاتحاد كما تكون إحدى الموارد المالية للولايات، هذا من جانب ومن جانب اخر ترتبط الضريبة بالمستوى المعيشي للمكلفين بها، على ذلك لا يمكن أن تترك هذه المسألة لاحد المجلسين دون الآخر، وحدد القانون الأساسي اختصاص المجلسين بتنظيم أنواع معينة من الضرائب ذكرها على سبيل الحصر، وهي الضرائب المفروضة على المواد الاستهلاكية والاموال الثابتة، ضريبة الدخل ورأس المال والتركات والهبات والضريبة العينية^(٣). ويمارس المجلسان اختصاصات مالية اخرى، ومنها إقرار الموازنة العامة قبل العمل بها، وبعد إقرار الموازنة العامة قبل العمل بها، وبعد إقرار الموازنة العامة ليس للبرلمان زيادة نفقات الميزانية إلا بعد موافقة الحكومة الفدرالية^(٤).

وتمارس برلمانات الدول في نهاية السنة المالية، عملية فحص الحسابات الختامية للحكومة للتحقق من مدى التزامها بما ورد في بنود الميزانية^(٥)، وتحسباً للإهمال الذي قد يقع فيه البرلمان عند فحصه الحسابات الختامية للحكومة، لسعة النشاطات التي يمارسها من ناحية ولعدم توافر الخبرة والاختصاص الماليين لاعضائه من ناحية اخرى، فقد أوكلت غالبية برلمانات الدول هذه المهمة لدوائر مالية متخصصة، وقد ساير القانون الاساسي الالماني هذا الاتجاه، حينما أناط هذه

^١ المادة ٧٤ من القانون الاساسي عام ١٩٤٩، مصدر سبق ذكره.

^٢ المواد (١٠٧، ١٠٦، ١٠٥) من القانون الاساسي عام ١٩٤٩، مصدر سبق ذكره.

^٣ Hans Trosman, The German Bundstag, op.cit, p122.

^٤ أمر بليشكة، حكومة ألمانيا المعاصرة، مصدر سبق ذكره، ص ١٣٦.

^٥ عثمان خليل وسليمان الطماوي، موجز القانون الدستوري، دار الفكر العربي، ط ٣، القاهرة، ١٩٥١، ص ٤٤٥.

الهمة بديوان المحاسبة الذي يتول مهمة فحص الحسابات السنوية ويقدم تقريراً عنها الى مجلسي البرلمان.^(١)

– إقامة الاجانب: نظرا لاهمية إقامة الأجانب وإستقرارهم فقد أوكل القانون الاساسي تنظيم هذه المسألة إلى مجلسي (البوندستاغ والبوندسرات) وعلى وجه الاشتراك^(٢), ونرى أن من الأسباب التي تقف وراء منح المجلسين هذا الاختصاص هو أن إقامة الاجنبي سواءاً أكانت مؤقتة أو على وجه الاستقرار تمس أمن الاتحاد والولايات معاً, كما أن هذه الإقامة ولاسيما الدائمة منها تؤثر في اقتصاد الاتحاد والولايات وبالأخص على فرص العمل المتوفرة لمواطنيها, على ذلك لا يمكن أن تترك مسألة تنظيم ذلك لأحد المجلسين دون إشراك المجلس الآخر فيها.

– تنظيم دفع التعويضات الناجمة عن الحروب: قد ترتكب الدولة خطأً يوجب مسؤوليتها فتكون حينذاك ملزمة بدفع التعويضات الناشئة عن فعلها الضار^(٣), وقد تترتب المسؤولية على الدولة نتيجة لقيامها بأعمال عادية أو نتيجة لقيامها بأعمال حربية غير مشروعة^(٤), ونرى أن السبب الذي يقف وراء ذلك هو التعويضات الكبيرة التي فرضت على ألمانيا ألمانيا نتيجة للحرب العالمية الثانية.

٣. الاختصاص القضائي: يمارس كلا المجلسين اختصاصاً قضائياً على درجة من الأهمية, إذ لكل منهما توجيه التهمة إلى رئيس الجمهورية في حالة مخالفته لأحكام القانون الأساسي أو أي قانون اتحادي آخر^(٥), ولا يجوز توجيه التهمة إلا بناء على طلب مقدم من قبل ربع أعضاء المجلس في الأقل وذلك لإضفاء الجدية على هذا الطلب, ولا يصدر قرار توجيه التهمة في المجلس إلا إذا حصل على أغلبية ثلثي أعضائه^(٦), واشترط الدستور هذه النسبة لخطورة الآثار المترتبة على صدور قرار توجيه التهمة, إذ قد يترتب عليها وقف رئيس الجمهورية عن ممارسة مهام

¹ Hans Trosman, Ibid.p125.

^٢ الفقرة ٤ من المادة ٧٤ من القانون الاساسي عام ١٩٤٩, مصدر سبق ذكره.

^٣ عصام العطية, القانون الدولي العام, الشركة العراقية للطباعة الفنية المحدودة, بغداد, ١٩٨٧, ص ٢٩٢-٢٩٣.

^٤ محمد زكي غباشي, الاعتداء الثلاثي ضد مصر والتعويضات عن الاضرار, المجلة المصرية للقانون الدولي, مجلد ١٣, ١٩٥٧, ص ١١٨.

^٥ الفقرة ١ من المادة ٦١ من القانون الاساسي عام ١٩٤٩, مصدر سبق ذكره.

^٦ Hans Trosman, The German Bundstag, op.cit, p138.

عمله قبل صدور قرار المحكمة النهائي^(١)، وقد تقرر المحكمة براءته من التهمة الموجهة إليه، على ذلك لابد من أحاطت قرار توجيه التهمة بضمانات تحمي رئيس الجمهورية من التهم الكيدية الموجهة إليه.

٤. الاختصاص الإنتخابي: يمارس المجلسان بموجب المادة ٩٤ من القانون الأساسي اختصاصاً انتخابياً واحداً، هو انتخاب أعضاء المحكمة الدستورية الفدرالية، إذ ينتخب مجلس البوندستاغ نصف الأعضاء، وينتخب مجلس البوندسرات النصف الآخر.^(٢) ونرى أن سبب تخويل المجلسين هذا الاختصاص هو الوظيفة الخطيرة التي تمارسها المحكمة الدستورية، إذ تنظر في التهمة الموجهة إلى رئيس الجمهورية من مجلس البوندستاغ أو البوندسرات^(٣) وإذا ثبت لها مسؤولية رئيس الجمهورية عن التهمة التي وجهت إليه لها أن تقرر عزله من منصبه كما لها أن توقفه عن عمله بعد توجيه التهمة إليه حتى يصدر قرارها النهائي.^(٤) النهائي.^(٤)

ثانياً: الاختصاص التأسيسي

التشارك في الاختصاص التأسيسي يتجسد في دور المجلسين التشريعيين في مراجعة الدستور وتعديل نصوصه، إذ ينص القانون الأساس على انه لا يمكن تعديله إلا بقوانين تعدل أو تكمل بصراحة نصوصه^(٥)، كما نص على انه أي قانون من هذا القبيل يجب أن يوافق عليه ثلثا مجلسي- البوندستاغ والبوندسرات^(٦)، ويمنع القانون الاساسي أي تعديل من شأنه أن يؤثر في مركز الولايات الولايات وسلطاتها أو تغير النظام الفدرالي للدولة. كما ينص على عدم جواز المساس بمبدأ احترام

^١ الفقرة ٢ من المادة ٦٣ من القانون الاساسي عام ١٩٤٩، مصدر سبق ذكره.

^٢ الفقرة ١ من المادة ٩٤ من القانون الاساسي عام ١٩٤٩ التي تنص على: "تتكون المحكمة الدستورية الفدرالية من قضاة اتحاديين وأعضاء آخرين. ويتم انتخاب هؤلاء الأعضاء مناصفةً من قبل كل من البوندستاغ والبوندسرات. ولا يجوز أن يكون أي من هؤلاء الأعضاء عضواً في البوندستاغ، أو في البوندسرات، أو في الحكومة الفدرالية، أو فيما يقابلها من هيئات في الولايات"، مصدر سبق ذكره.

^٣ المادة ٩٣ من القانون الاساسي عام ١٩٤٩، مصدر سبق ذكره.

^٤ الفقرة ٢ من المادة ٦١ من القانون الاساسي عام ١٩٤٩، مصدر سبق ذكره.

^٥ الفقرة ١ من المادة ٧٩ من القانون الاساسي عام ١٩٤٩، مصدر سبق ذكره.

^٦ الفقرة ٢ من المادة ٧٩ من القانون الاساسي عام ١٩٤٩، مصدر سبق ذكره.

كرامة الانسان وجوهر الحقوق الأساسية المتعلقة بالمساواة والحرية.^(١) ووجه المساواة في هذا الاختصاص هو إن تعديل الدستور قد يمس حقوق الاتحاد والولايات على حد سواء. من كل ماتقدم نرى إن القانون الأساسي الألماني أعطى مجلس البوندسرات سلطة القيام بمهام عدة تشمل عمليات التشريع والإدارة اضافة الى المساهمة في السياسات الأوروبية. إذاً فهي تشمل بعبارة أخرى كافة المجالات التي يقوم الاتحاد فيها بمهام الدولة في تشكيل السياسات. ولا يقصد القانون الأساسي الألماني بالمشاركة أن يكون للبوندسرات فقط دور مساند أو دور استشاري جانبي، فالمشاركة قد تكون عن طريق تقديم المشورة للبوندستاغ أو للحكومة الفدرالية، أو من خلال تولي دور فاعل ومؤثر، وقد تصل إلى حد اتخاذ القرارات بصورة منفردة. فالقانون الأساسي يحدد في أحكامه شكل وحجم تلك المشاركة في كل حالة على حدى.

^١ أوستن ربي، سياسة الحكم، ترجمة حسين علي ذنون، ج٢، المكتبة الأهلية، بغداد، ١٩٦٦، ص ٢٩١-٢٩٢.

الخاتمة

في خاتمة هذا البحث الذي سلطنا فيه الضوء على المركز الدستوري لمجلس الولايات في النظام الفدرالي الألماني، خلصنا إلى مجموعة من الاستنتاجات، والتي يمكن إيرادها على النحو الآتي:

١. أن تكوين البرلمان الفدرالي من مجلسين يعد من أهم مقتضيات النظام الفدرالي، وذلك لأجل حفظ التوازن بين السلطات الفدرالية وسلطات الوحدات المكونة للاتحاد، حيث يتيح نظام المجلسين للوحدات السياسية الاشتراك في شؤون الحكم المختلفة في الدولة وممارسة الوظائف، لاسيما ممارسة الوظيفة التشريعية، لذلك فإن غالبية الدول الفدرالية ومن خلال دساتيرها عمدت في تنظيمها للبرلمان الفدرالي إلى الأخذ بنظام المجلسين، كونه يتلائم وطبيعة التكوين القانوني والسياسي للدولة الفدرالية.

٢. أن السبب في إحداث مجلس الولايات (البوندسرات) إلى جانب مجلس الشعب (البوندستاغ) في نظام البرلمان الألماني، يرجع في الأساس إلى الظروف التاريخية والسياسية التي مرت بها الدولة الألمانية منذ الأزمنة القديمة وصولاً إلى يومنا هذا.

٣. نلاحظ، بأن القانون الأساسي الألماني يمثل نوعاً فريداً من الدساتير الفدرالية في تنظيم هيئات الدولة، فالثنائية المجلسية للبرلمان الفدرالي المألوفة في أغلب الدول الفدرالية غير موجودة في ألمانيا، فالبوندسرات على خلاف جميع الأنظمة الفدرالية الأخرى هي هيئة سياسية غير منتخبة، فأعضائه من السياسيين وهو يضطلع بمهام سياسية وتشريعية. لذا، فالبوندسرات تربطه علاقة منافسة طبيعية بالبوندستاغ والحكومة الفدرالية. بيد أن هاتين الهيئتين الدستوريتين ليستا هيئتين سياسيتين فحسب، بل هما أيضاً تعكسان في الوقت ذاته توازن القوى السياسية الحزبية.

٤. البوندسرات هو هيئة من الهيئات السياسية الدستورية على صعيد الدولة. إذ، فهو ليس مجرد مجلساً (للولايات) كما يفهم منه كتعبير لفضي، فالبوندسرات بصفته هيئة فدرالية يتمتع بصلاحيات فدرالية فحسب.

٥. لا يمثل البوندسرات ثقل موازن للبوندستاغ والحكومة الفدرالية فحسب، بل إنه في الوقت ذاته حلقة وصل بين الاتحاد والولايات، فهو يمثل السلطة المركزية (الاتحاد) والولايات الفيدرالية (١٦ إقليم اتحادي) على حد سواء.

٦. يعتبر البوندسرات الهيئة الدستورية الفيدرالية التابعة للدولة الفدرالية التي تشارك الولايات من خلالها في تشكيل إرادة الفدرالية بشكل مباشر وتؤثر بذلك في مجاله الدستوري وعلى سياسة الاتحاد.

٧. يستفيد الاتحاد من الخبرات السياسية والإدارية للولايات عبر مجلس البوندسرات، ويؤثر بموافقة منه على الشؤون الخاصة بالولايات عن طريق سن القوانين والمراسيم القانونية والتعليمات الإدارية العامة وبشكل غير مباشر من خلال أحكام الاتحاد الأوروبي.

٨. يستمد مجلس البوندسرات جزءاً كبيراً من أهميته السياسية من حقه في المساهمة بشكل واسع في اتخاذ القرارات الخاصة بصياغة النظام القانوني للاتحاد، فدوره ليس استشاري بحت. هذا يمنح البوندسرات موقف قوي في علاقتهم مع البوندستاغ وداخل البنية الدستورية بأكملها.

٩. يعطي القانون الأساسي الألماني الأولوية في بعض الحالات لمجلس البوندسرات على البوندستاغ، ففي عملية سن القوانين، التي يشترك فيها المجلسين، يجب التمييز بين اقتراح القوانين، حيث تكون المساواة مطلقة بينهما. بينما في حالة الموافقة على القوانين، تكون الكلمة الأخيرة للبوندستاغ. إلا أن البوندسرات يحق له التصدي بشكل مطلق للقوانين المالية التي يوافق عليها البوندستاغ، حيث لا يمكن أن تسن دون موافقة البوندسرات.

قائمة المصادر:

اولاً: الدساتير

١. القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية، ترجمة خليل ابوعياش وآخرون، مؤسسة فريدريتش ايبرت، برلين، ٢٠١٤.
- ثانياً: الكتب العربية والمعرّبة
٢. أحسان عبدالهادي سلمان النائب، النظام السياسي الالماني، ا카데미ة التوعية وتاهيل الكوادر، السليمانية، ٢٠١٤.
٣. آمر بليشكة، حكومة ألمانيا المعاصرة، ترجمة محمد حقي، مراجعة وتقديم محمد فتح الله الخطيب، الناشر مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٧٣.
٤. أوستن رني، سياسة الحكم، ترجمة حسين علي ذنون، ج٢، المكتبة الأهلية، بغداد، ١٩٦٦.
٥. سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، ج٢، ط٤، ٢٠٠٠، الجزائر.
٦. سمير صادق المرصفاوي، المبادئ العامة في القضاء الاداري المصري، دار الفكر الحديث للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٦٤.
٧. السيد صبري، النظم السياسية في البلاد العربية، القسم الثالث، معهد الدراسات العربية العليا، ١٩٦٢.
٨. عابد خالد رسول، المجلس التشريعي الثاني في الدولة الفدرالية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠١٣.
٩. عبد الرحمان ابن خلدون، ديوان المبتدأ والخبر في تاريخ العرب والبربر ومن عاصرهم من ذوي الشأن الأكبر مقدمة ابن خلدون، دار الفكر، بيروت، لبنان، ٢٠٠٧.
١٠. عثمان خليل وسليمان الطماوي، موجز القانون الدستوري، دار الفكر العربي، ط٣، القاهرة، ١٩٥١.

١١. عدنان طه حسين، القانون الدستوري والنظم السياسية، الجامعة المفتوحة، طرابلس، ٢٠٠٠.
١٢. عصام العطية، القانون الدولي العام، الشركة العراقية للطباعة الفنية المحدودة، بغداد، ١٩٨٧.
١٣. عمر محمد الشويكي، القضاء الإداري- دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١١.
١٤. كونراد رويتر، البوندسرات والدولة الاتحادية، مجلس ولايات الجمهورية المانيا الاتحادية، مديريةية البوندسرات، ط١، برلين، ٢٠١٤.
١٥. المجالس الثنائية:(الهيئات التشريعية ذات المجلسين)، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، الكراسات الأساسية لبناء الدستور، آب-أغسطس ٢٠١٤.
١٦. معمر مهدي صالح الكبيسي- توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية- دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، بيروت، لبنان، ٢٠١٠.
١٧. موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الانظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط١، ١٩٩٢.
١٨. ميشيل مان، موسوعة العلوم الاجتماعية، ترجمة عادل مختار الهواري، دار المعرفة الجامعية، مصر، ١٩٩٩.
١٩. نبيل عبدالرحمن الحياوي، الدول الاتحادية الفدرالية، السلطة التشريعية، ط١، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٤.
٢٠. نبيل عبدالرحمن الحياوي، السلطة التشريعية في الدول الاتحادية الفدرالية، ج٥، ط٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٩.
٢١. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٨.

ثالثاً: الرسائل والاطاريح الجامعية

1. شاهد أحمد، المؤسسة التشريعية بنظام الغرفتين في دستور ١٩٩٦، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية مقدمة الى كلية العلوم السياسية والاعلام، جامعة الجزائر، ٢٠٠٩.
2. علي شفار، نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي، رسالة ماجستير في القانون مقدمة لفرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠٠٤.
3. معمر مهدي صالح الكبيسي، مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون بجامعة بغداد، ٢٠٠٠.

رابعاً: المجلات والدوريات

1. رافع خضر صالح شبر وحيدر غالب حسين، أساليب معالجة حالة خلو منصب رئيس الدولة، مجلة المحقق للعلوم القانونية والسياسية، العدد الأول، السنة العاشرة، ٢٠١٨.
2. رافع خضر صالح شبر، الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٣، سنة ٢٠١٤.
3. سميرة رجب، الثنائية المجلسية وممارسة التشريع، مجلة آفاق برلمانية عربية، الأمانة العامة للإتحاد البرلماني العربي، سوريا، العدد الأول، شباط ٢٠١١.
4. محمد زكي غباشي، الاعتداء الثلاثي ضد مصر والتعويضات عن الاضرار، المجلة المصرية للقانون الدولي، مجلد ١٣، ١٩٥٧.
5. مسعود شيهوب، نظام الغرفتين البرلماني مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ٢٠٠٢، الجزائر.

خامساً: المصادر باللغات الأجنبية

1. Foroud Shirvani, The Concept of Party Government in the Constitutional System of Germany, Ritsumeikan Law Review, No. 28, 2011.
2. Hans Trosman, The German Bundstag organization and operation, Oxford University press, First Edition, 1966.

3. Jens Peter Kutz, DER IMMERWÄHRENDE REICHSTAG (1663–1806), UNIVERSITÄT HANNOVER, Historisches Seminar, Exkursion nach Bayern, September 2006.

4. Konrad Reuter, The Bundesrat and the federal state system, Secretary General of the Bundesrat, 14 th edition, Berlin, 2009.

5. Magdalena Suszycka, Christian Jasch, The Participation of the German Länder in Formulating German EU policy, German Law Journal, Vol. 10 No. 09, 2009.

6. Matthias Niedobitek, The German Bundesrat and Executive Federalism - Perspectives on Federalism, Centro Studi sul Federalismo, Vol.10, issue 2, 2018.

7. Meg Russell, Representing the Nations and Regions in a new Upper House: Lessons from Overseas, The Constitution Unit, University College London.

8. Philippe LAUNDRY, Les parlements dans le monde contemporain, édition Payot Lausanne, 1989.

سادساً: المواقع الإلكترونية

١. الموقع الرسمي لمجلس الولايات (البوندسرات) على شبكة الانترنت على الرابط التالي:

<https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/verteilung/verteilung-node.html>