



جامعة دمشق

كلية الحقوق

قسم القانون العام

النظام السياسي في جمهورية ألمانيا الاتحادية

"دراسة تحليلية مقارنة"

بحث علمي قانوني أعد لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد الطالب

علي إبراهيم صالح

إشراف الدكتور

سعيد نحيلي

الأستاذ في قسم القانون العام

1442 هـ / 2021م

استناداً إلى قرار مجلس البحث العلمي والدراسات العليا رقم (2363) تاريخ 2021/7/5م القاضي بتشكيل لجنة الحكم لمناقشة رسالة الماجستير في قسم القانون العام للطالب:

علي إبراهيم صالح

بعنوان:

النظام السياسي في جمهورية ألمانيا الاتحادية
- دراسة تحليلية مقارنة -

تمت المناقشة العلنية بتاريخ 2021/9/30م وعليه نوقع نحن أعضاء لجنة الحكم:

الدكتور يوسف شباط

الأستاذ في قسم القانون العام بكلية الحقوق – جامعة دمشق
عضواً

الدكتور سعيد نحيلي

الأستاذ في قسم القانون العام بكلية الحقوق – جامعة دمشق
عضواً مشرفاً

الدكتور حسن البحري

الأستاذ في قسم القانون العام بكلية الحقوق – جامعة دمشق
عضواً

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

يَرْفَعُ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ

وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ ﴿١١﴾

سورة المجادلة

الإهداء

إلى روح أخي الغالي سومر إبراهيم صالح دائماً وأبداً

مقدّمة

النّظام السّياسي هو نسق من العمليّات والنّفاعلات، التي تتضمّن علاقة سلطة بين النّخبة الحاكمة من ناحية، والمواطنين من ناحية أخرى، وكذلك بين فئات ومجموعات من النّخبة وبعضها الآخر، وذلك في ظلّ وجود قواعد وإجراءات لتنظيم هذه العلاقات، التي تتأثّر بالأيديولوجية والنّقاافة السّياسيّة والممارسة العملية والمشاركة السّياسيّة الّتي قد تقلّ أو تزيد، والّتي تختلف صورها وأشكالها من نظام لآخر، وذلك للتأثير على هذه القرارات والسّياسات، أو لمراجعة بعض جوانبها، وكذلك للرّقابة على عمليّة تنفيذ السّياسات العامّة والمحاسبة على نتائجها.

وليس من شكّ في أنّ النّظام السّياسي بمعناه العام والشّامل يختلف مفهومه من دولة إلى أخرى تبعاً لوجود أو عدم وجود قوى اجتماعيّة فعليّة إلى جانب القوى الرّسمية لسلطة الحكم كالأحزاب السّياسيّة والنّقابات المهنيّة ومدى الأدوار التي تسهم بها الأحزاب والنّقابات في تسير الحياة السّياسيّة وتأثير كل ذلك على مراكز القوى الرّسمية لسلطات الدّولة، أي الحكّام وعلاقة هؤلاء الآخرين بالأفراد.

والنّظام السّياسي في صورته السّلوكيّة هو تلك المجموعة المترابطة من السّلوك المقتن الذي ينظّم عمل كلّ القوى والمؤسّسات والوحدات الجزئيّة التي يتألّف منها أي نظام سياسي داخل أي بناء اجتماعي.

أما في صورته الهيكلية، أو المؤسسية، أو التنظيميّة، هو عبارة عن مجموعة المؤسّسات التي تتوزّع بينها عمليّة صنع القرار السّياسي وهي المؤسّسات التشريعيّة والتنفيذيّة والقضائيّة.

وفي الحقيقة إن النُظم السياسيّة الغربيّة لاتزال تحتلّ أهميّة كبيرة جداً لدى الباحثين والمهتمين، لما تتمتع به هذه النُظم من حيويّة متجدّدة ومن تطبيقات ديمقراطيّة، وتتعاظم أهميّة دراستها أكثر عند معرفة فلسفتها. وهناك أسباب عديدة تدعو إلى الاهتمام بجمهورية ألمانيا الاتحاديّة والرّغبة في التّعرف عليها وعلى نظامها السياسي. فالكثير من النّاس يرون فيها في المقام الأوّل دولة صناعيّة حديثة ذات مقدرة إنتاجيّة عالية، تنتشر صناعاتها في جميع أنحاء العالم وتمتلك نظاماً سياسياً من سماته الأساسيّة الثّبات والاستقرار.

وقد شكّلت ألمانيا جزءاً مركزيّاً في الإمبراطوريّة الرومانيّة المقدّسة التي دامت حتّى عام 1806م، وخلال القرن السّادس عشر أصبحت ألمانيا الشماليّة مركز الإصلاح البروتستانتي. وفي القرن العشرين شهدت ألمانيا تغييرات عديدة في نظامها السياسي، فقد تحوّلت من امبراطوريّة ما قبل الحرب العالميّة الأولى إلى جمهوريّة فايمار الديمقراطيّة غير المستقرّة، ثم إلى دكتاتوريّة من أعنف الديكتاتوريات، وتبع ذلك الهزيمة العسكريّة والاحتلال الأجنبي فتحوّلت ألمانيا إلى بلد مقسّم إلى نظام غربي ونظام شرقي، ثم إلى دولة ألمانيا الموحدة عام 1990م.

وبحسب المادّة 20 من الدّستور الألماني تعتبر ألمانيا جمهوريّة، اتحاديّة، برلمانيّة ديمقراطيّة تمثيليّة. ويقوم النّظام السياسي فيها على دستور تم وضعه في عام 1949م يسمّى بالقانون الأساسي، وقد اختيرت كلمة القانون الأساسي عوضاً عن الدّستور كناية عن نيّة واضعيه آنذاك بأن يتمّ استبداله بدستور أفضل حينما يتم توحيد ألمانيا مجدّداً. وخلافاً لرغبتهم فقد ظلّ الدّستور كما هو بعد إعادة توحيد ألمانيا عام 1990 مع بعض التّعديلات الطّفيفة. والمبادئ البنيوية للقانون الأساسي تنصّ على ضمان كرامة الإنسان، الفصل بين السّلطات، النّظام الفيدرالي وسيادة القانون.

وتتألف ألمانيا من ست عشرة (16) ولاية ولكل ولاية دستورها الخاص وتتمتع باستقلال ذاتي فيما يتعلق بتنظيمها الداخلي. وقد كانت ألمانيا في الأصل اتحاداً كونفدرالياً مرناً جداً بين إمارات مستقلة، ثم دُمجت معاً في نظام حكم فيدرالي، تقسم فيه السلطة السياسية بين الحكومة المركزية والولايات. وإنشاء النظام الفيدرالي بعد الحرب العالمية الثانية لم يكن قراراً ألمانياً داخلياً خالصاً، إذ ساندت كل من الولايات المتحدة وبريطانيا هذا النظام. وعموماً إنَّ النظام الفيدرالي الألماني مؤصل دستورياً وسياسياً، إذ يتأسس على مبدأ فصل السلطات وتوزيعها بين المركز والأقاليم بغية الحيلولة دون حدوث حالات انفصال أيّاً كان دافعها سواء ديني أو عرقي أو لغوي أو أيديولوجي، إنه وسيلة لضمان الوحدة وكذا ممارسة الاختلاف والتنوع في إطار المصلحة الوطنية العليا المتفق حولها والتي تعلو على كل المصالح الأخرى وبعدّ النظام السياسي الألماني في جمهورية ألمانيا الاتحادية أنموذجاً للدولة المستقرة، ويرتكز هذا الأنموذج على أربع دعائم وهي:

1. اتخاذ النظام الديمقراطي مثلاً للحكم من خلال القواعد المعروفة للبيروالية التعددية.
 2. الإبقاء على النظام السياسي الرأسمالي-الاجتماعي كنظام اقتصادي يكفل النمو والحفاظ على السلام الاجتماعي بين الطبقات.
 3. الإقرار بوجود تعددية حزبية، وتنتقل السلطة بين هذه الأحزاب سلمياً من خلال عقد تحالفات للحكم تضمن الاستقرار للنظام السياسي.
 4. الاندماج في العالم الغربي، لتوفير الأمن الاقتصادي والعسكري لألمانيا الاتحادية.
- ولا يمكن فهم النظام السياسي الألماني إلا بربطه بسياقه التاريخي بأهم مراحله لأنها هي التي حدّدت ماهيته الرأهنة، ذلك أن التطورات التاريخية السياسية على الخصوص

والحروب المختلفة التي خاضها الألمان ضدّ بعضهم بعضاً أو ضدّ جيرانهم الأوروبيين، ساهمت في تشكّل وعي سياسي براغماتي جديد، دقيق ومرن.

ويمكن ترتيب أهمّ المراحل السياسيّة في التّاريخ الألماني الحديث على الشّكل التّالي:

- تأسيس الاتّحاد الألماني الشّمالي بقيادة بروسيا وتشكيل سبع عشرة (17) دويلة صغيرة.

- في عام 1880م، تمّ تأسيس الرايخ الألماني الثّاني، وتمّ تأسيس برلمان الشّعب إلا أنّ صلاحيّاته وحدود تدخّلاته كانت ضعيفة، ولكن يمكن اعتباره قفزةً نوعيّةً نتجت عن الحروب والتّطاحن بين مكونات الشّعب الألماني المختلفة.

- من عام 1815م وحتى عام 1866م، تشكيل الكونفدراليّة.
- من عام 1871م وحتى عام 1918م تشكيل الامبراطوريّة الألمانيّة.
- من عام 1919م وحتى عام 1933م تشكيل جمهوريّة فايمار.
- من عام 1933م وحتى عام 1945م بروز ألمانيا النازيّة.
- عام 1949م انقسمت ألمانيا إلى ألمانيا الغربيّة وعاصمتها بون وألمانيا الشرقيّة وعاصمتها برلين.

- عام 1990م توحّدت الألمانيّتان.

وما يعنينا في هذا البحث هو تسليط الضوء على النّظام السياسي لجمهوريّة ألمانيا الاتحاديّة بعد الوحدة، هذا النّظام الذي يستقي جذوره الأساسيّة من النّظام السياسي لألمانيا الغربيّة.

هدف البحث

تمّ اختيار هذا البحث لتسليط الضوء على النظام السياسي في جمهورية ألمانيا الاتحادية التي تؤدي دوراً قيادياً على الصّعيد السياسي والاقتصادي، ليس في أوروبا فحسب بل في العالم بأسره، والمكتبة القانونية العربية لا تحوي إلا القليل فيما يتعلّق بدراسة النظام السياسي لهذه الدولة الغنيّة بالأحداث التاريخية والسياسية بالإضافة إلى أنّ هذا البلد يحوي عدداً كبيراً من اللّاجئين السّوريين الذين يعيشون فيه.

إشكالية البحث

تكمّن إشكالية هذا البحث في محاولة توضيح مبادئ النظام السياسي في ألمانيا وآلية عمله وتبيان سلطاته الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، ليكون هذا البحث لبنةً يبنى عليها المزيد من الدراسات القانونية عن هذا البلد.

منهجية البحث

سيتمّ اتّباع المنهج التحليلي لدراسة النظام السياسي في جمهورية ألمانيا الاتحادية، وذلك بتحليل المبادئ الدّستورية لهذه الجمهورية ودراسة قوانينها، وسيتمّ أيضاً المنهج المقارن وذلك لمعرفة أوجه التشابه والاختلاف بين النظام السياسي في ألمانيا والنّظام السياسي في الولايات المتّحدة الأميركيّة.

خطة البحث

قسّم هذا البحث إلى فصلين على الشكل التالي:

الفصل الأول: أسس النظام السياسي وشكل الحكم في جمهورية ألمانيا الاتحادية

المبحث الأول: أسس النظام السياسي في جمهورية ألمانيا الاتحادية

المبحث الثاني: شكل الحكم في ألمانيا وفقاً لدستور عام 1949.

الفصل الثاني المؤسسات القضائية والسياسية في جمهورية ألمانيا الاتحادية

المبحث الأول: السلطة القضائية في جمهورية ألمانيا الاتحادية

المبحث الثاني: الأحزاب السياسية وجماعات الضغط في جمهورية ألمانيا الاتحادية

الفصل الأول

أسس النظام السياسي وشكل الحكم في جمهورية ألمانيا الاتحادية

تمهيد وتقسيم

تتكوّن جمهورية ألمانيا الاتحادية، كما يتبيّن من اسمها من اتحاد عدّة ولايات، ووفقاً لمعطيات النظام الاتحادي (الفيدرالي) الألماني فإنّ الولايات الألمانية الست عشرة لا تتمتع بصفة الإقليم، بل تعدّ بمثابة دول تتمتع بسلطات مستقلة. فلكل ولاية دستورها الخاص الذي يجب أن يتطابق مع الأسس الجمهورية والديمقراطية والاجتماعية لدولة القانون حسبما يعرفها القانون الأساسي الألماني (الدستور). الهدف الأسمى الذي يهدف القانون الأساسي للوصول إليه يتمثل في العمل على تحقيق المساواة في الحقوق والواجبات والظروف المعيشية لجميع الألمان. وفيما عدا ذلك فللولايات الألمانية مطلق الحرية في صياغة دستورها بالشكل الذي تراه مناسباً. ويعدّ مبدأ الدولة الاتحادية أحد الأسس الدستورية التي لا يجب المساس بها. ولكن من الممكن إعادة تقسيم الولايات، بناء على تغييرات جديدة في الحدود بين الولايات، طالما أنّ المواطنين المعنيين يرغبون في ذلك.

وفي توصيف الدولة الألمانية في المادة 20 من هذا الدستور لا يرد مصطلح دولة القانون بصراحة كصفة من صفات الدولة، ولكنّه يجيء بالإشارة في الفقرة الثالثة من هذه المادة إذ ينصّ على أنّ سنّ القوانين لابدّ له أن يكون متوافقاً مع النظام الدستوري، وأن أعمال السلطة التنفيذية وأحكام القضاء لابدّ لها من الالتزام بتطبيق القانون.

والنظام السياسي في جمهورية ألمانيا الاتحادية نظام برلماني معقلن، أي أنه يقوم على أساس التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. فالبرلمان يستطيع سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها، كما أنّ الحكومة لها صلاحية حلّ البرلمان.

وسوف نتحدّث في هذا الفصل عن أسس النّظام السّياسي وشكل الحكم في جمهوريّة ألمانيا الاتحاديّة على الشّكل التّالي:

المبحث الأوّل: أسس النّظام السّياسي في جمهوريّة ألمانيا الاتحاديّة.

المبحث التّاني: شكل الحكم في جمهوريّة ألمانيا الاتحاديّة.

المبحث الأول

أسس النظام السياسي في جمهورية ألمانيا الاتحادية

تمهيد وتقسيم:

لكل نظام سياسي أسس يقوم عليها وتشكل بالنسبة له العمود الفقري الذي تُبنى عليه جميع نشاطات المؤسسات السياسية ضمن الدولة، وتشكل هذه الأسس أطراً تعمل من خلالها سلطات الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية.

والدولة في جمهورية ألمانيا الاتحادية تقوم على أساسين محوريين أولهما الشكل الاتحادي للدولة في ألمانيا وثانيهما إرساء مبادئ دولة القانون، وكلا هذين المبدأين ضمّهما القانون الأساسي الألماني ووضّح القواعد التي تحكمهما.

لذلك سوف نسلط الضوء في هذا المبحث على الفيدرالية في جمهورية ألمانيا الاتحادية وعلى مناقشة مبادئ دولة القانون فيها وذلك على الشكل التالي:

المطلب الأول: الشكل الاتحادي للدولة

المطلب الثاني: دولة القانون في جمهورية ألمانيا الاتحادية

المطلب الأول

الشكل الاتحادي للدولة (الفيدرالية)

الفرع الأول

مفهوم الفيدرالية

يختلف تكوين ونشأة الدول الفيدرالية، فبعضها ينشأ نتيجة لاتحاد كيانات أو ولايات متعددة تشترك شعوبها بمقومات اجتماعية ودينية وتاريخية وقومية متماثلة، فيتنازل بعضها للبعض الآخر عن جزء من سلطاتها الداخلية وسياداتها الخارجية لتتوحد ضمن إطار دولة فيدرالية واحدة، ومن أبرز هذه الدول، الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا الاتحادية وسويسرا وكندا.¹ وفي الوطن العربي يوجد خمس دول فيدرالية وهي العراق، السودان، جزر القمر، الصومال والامارات العربية المتحدة.

أو قد تنشأ نتيجة تفكك دولة بسيطة موحدة واسعة الأطراف، وبدلاً من أن تلجأ كل دولة ناتجة عن ذلك إلى إقامة دولة منفصلة تمام الانفصال عن الدويلات الأخرى، فإنها تلجأ إلى تشكيل اتحاد مركزي فيما بينها، كما حصل في روسيا والبرازيل والأرجنتين والمكسيك والعراق.²

¹ - رنا مولود شاكر: النظام السياسي الفيدرالي البلجيكي ودوره في تحقيق الاستقرار السياسي والاجتماعي - مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية - المجلد (1) - العدد (6) - 2012م - ص 7

² - خضر حاجي رسول وعبد الغفور كريم علي: الفيدرالية (ملاحظات قانونية وموضوعية عامة) - مجلة جامعة كركوك - العدد (1) - المجلد (4) - 2009م - ص 100.

أولاً: تعريف الفيدرالية

إن اصطلاح الفيدرالية مشتق من الكلمة اللاتينية (Fedus) ومعناها: المعاهدة أو الاتفاق، وهناك رأي يذهب إلى أن الفيدرالية شكل للترتيب التعاقدية وهي الاتفاق واشتقت من الثقة (trust) وتتضمن اتفاق تم قبوله بصورة حرة ومتقابلة.³ فايمار

وعرّف الفقهاء العرب الفيدرالية مثل غيرهم من فقهاء الغرب،⁴ بإعطاء معانٍ عدة وإن اختلفت بعض الشيء، إلا أنها تكاد تكون متفقة من الناحية الموضوعية، فعلى سبيل المثال لا الحصر عرّفت الفيدرالية بمعناها الواسع، بأنها: "ظاهرة تحرك الجماعات الإنسانية المتميزة نحو التّجمع، بحركةٍ تقديمية تقضي إلى التّوفيق بين اتجاهين متناقضين، بين الحرص على ذاتيّتها من جهة وبين الشعور بالانتماء إلى تنظيم جماعي يشملها من جهة أخرى، في حين عرفها نعمان الخطيب بأنها: دولة أو دويلات اتّحدت معاً وأنشأت دولة واحدة تفنى فيها الشخصية الدولية لهذه الدويلات الأعضاء".⁵ ويستثنى من ذلك بعض الجمهوريات السابقة للاتحاد السوفيتي.

3- د. عبد العظيم جبر حافظ: الخطاب السياسي العراقي إزاء الفيدرالية بعد التّغيير السياسي في 9/4/2003-المجلد (11) -العدد (29) -سنة 2015م-ص217.

4- في الفقه الغربي نجد أن الفقيه كاري دي مالبيرغ عرّف الدّول الفيدرالية "بأنها تبدو من ناحية كأنها دولة موحّدة، وتبدو من ناحية أخرى كتجمّع دول متّحدة أضعف منها بالتّأكيد، ولكنها تشارك فعلياً في إيجاد قوّتها وتسهم بإرادتها الخاصة في تكوين إرادتها (أي إرادة الدّولة الفيدرالية)، إن وجود هاتين الميزتين المتعارضتين في الدّولة الفيدرالية يجعل من الصعب تحديد مفهومها تحديداً واضحاً دقيقاً. د. عصام سليمان: الفيدرالية والمجتمعات التعددية في لبنان -منشورات دار العلم للملايين -بيروت -الطبعة الأولى-1991م-ص39. وعرّف الفقيه أوبنهايم الدّولة الفيدرالية بأنها (اتحاد سرمدى لدول مختلفة ذات سيادة والذي يملك أجهزته الخاصة المزودة بالسلطات ليس فقط على الدّول الأعضاء بل أيضاً على مواطنيها) د. عبد الرحمن البزاز -الدّولة الموحّدة والدّولة الاتحادية -منشورات دار القلم-بيروت-الطبعة الثالثة-1966م-ص67.

5- وليد كاسد الزبيدي: الفيدرالية (دراسة في المصطلح والمفهوم والنظرية) - المركز الإسلامي للدراسات الاستراتيجية - النجف-الطبعة الأولى-2019م-ص20-21.

وقد عرّفها عبد الوهّاب الكيالي في موسوعة السياسة بأنّها "نظام سياسي يفترض تنازل عدد من الدّول أو القوميات الصغيرة في أغلب الأحيان عن بعض صلاحيّاتها وامتيازاتها واستقلاليتها لمصلحة سلطة عليا موحّدة تمثلها على السّاحة الدّولية وتكون مرجعها الأخير في كل ما يتعلّق بالسيادة والأمن القومي والدّفاع والسياسة الخارجيّة".⁶

ومفهوم الدّولة الفيدراليّة، بحسب تعريف المعجم الحديث للتحليل السّياسي، يراد به "الدّولة التي توجد فيها حكومة مركزيّة ومجموعة حكومات إقليميّة حيث كل من هذين المستويين من الحكم مستقلّ في مجاله عادةً وفق دستور يحميّه، ويورد هذا الدّستور اختصاصات مستويي الحكم ويضع عادةً ترتيبات لتخصيص الصّلاحيات المتبقّيّة وتنسيق تداخل الاختصاصات، فضلاً عن منح المسؤوليّة القضائيّة إلى محكمة دستوريّة أو مؤسسة أخرى لاتّخاذ قرارات ملزمة حيث تنشأ الصّراعات المتعلّقة بتفسير التّحديد الدّستوري للصّلاحيّات. ويضمّ المجلس التّشريعي الوطني في الدّولة الاتّحاديّة، عادةً، مجلساً ثانياً تمثّل فيه على نحوٍ مباشر وعلى نحو متساوٍ غالباً، الأقاليم المكوّنة منها الدولة الاتّحاديّة (وتسمى الاقاليم كانتونات أو مجموعات أو ولايات) ولكلّ من مستويي الحكم صلاحيّات فرض الضّرائب، وصلاحيّات فرض وتطبيق أحكام القانون".⁷

و نستطيع القول بأن الفيدراليّة تعتبر حلاً مؤسسياً للمشكلات التي ترافق الحجم والتّنوع:⁸

⁶ - د. عبد الوهّاب الكيالي وآخرون: موسوعة السياسة (الجزء الرابع) - المؤسّسة العربيّة للدراسات والنشر - بيروت - بدون ذكر عام - ص 479.

⁷ - د. غانم محمد صالح: الفيدرالية بعدها الفكري وقرار تطبيقها في العراق - مجلة الدراسات الدولية (تصدر عن مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية) - العدد رقم (47) - 2011م - ص 1.

⁸ - الفيدرالية: بحث منشور من قبل المؤسّسة الدولية للديمقراطية والانتخابات - أيار - 2015م - ص 3.

- فزيادة مساحة الوحدة السياسيّة عددً من العواقب. فمع ازدياد البعد الجغرافي بين الحكومة والنّاس، يصعب على النّاس إيصال أصواتهم، فتزيد سيطرة النّخبة الموجودة في المركز على العمليّة السياسيّة، ويقلّ احتمال أن يفهم الحكّام احتياجات النّاس وتطلّعاتهم وأولوياتهم ويمكن لهذا أن يسفر عن وضع سياسات غير شعبيّة وغير ملائمة وغير قابلة للتّطبيق، وتساعد الفيدراليّة في حل هذه المشكلة، لأنها تتيح ممارسة صلاحيّات حقيقيّة على مستوى الولاية أو الإقليم بغية منح النّاس فرصاً أكبر في ممارسة الرّقابة وصياغة السّيّاسات حسب احتياجاتهم.

- وتتملّ إحدى المنافع الرّئيسة للفيدراليّة في أنّها تؤمّن إطاراً للاعتراف بالجماعات العرقيّة والدينيّة واللّغوية وغيرها من الجماعات النّقافيّة، بما يعكس رغبتها في أن تحظى بالاعتراف كشعوب ذات هويّة متمايزة ومصالح خاصّة. وتتيح الفيدراليّة لتلك الجماعات ممارسة حكم ذاتي حقيقي من خلال مؤسّسات الولاية أو الإقليم أو المقاطعة.

ثانياً: مبادئ الفيدراليّة

نشأت المبادئ الفيدراليّة نتيجة التّوفيق بين الوحدة والتّنوع في تنظيم الدّولة الفدراليّة، وهي اثنان: مبدأ الاستقلال الدّاتي ومبدأ المشاركة.⁹

- مبدأ الاستقلال الدّاتي

تحتفظ الدّول الأعضاء في الفيدراليّة باستقلال ذاتي فلها سلطة حكم نفسها وإدارة شؤونها بحريّة، في إطار الوضع الدّستوري الممنوح لها. فكلّ من الدّول الأعضاء سلطة خاصّة بها، بالنّسبة لكلّ القضايا المتعلّقة بتنظيمها الدّاخلي وتبدير الشؤون

⁹- د. عصام سليمان: الفيدراليّة والمجتمعات التعدديّة في لبنان-مرجع سبق ذكره-ص41-42.

المتروكة لها. ولها تشريعاتها ونظامها القضائي، والأجهزة العامة الضرورية لضمان فعالية نظامها الداخلي. وهي تمارس صلاحياتها بكل استقلالية، غير أنه يتوجب عليها احترام المبادئ البنوية التي نصَّ عليها الدستور الفيدرالي. وهذا يفترض اقتسام الصلاحيات بين الدولة الفيدرالية والدول الأعضاء.

- مبدأ المشاركة

تكمن المشاركة في أن الجماعات المكوّنة للفيدرالية، تشارك فعلياً وبنشاط في اتخاذ القرارات الصادرة عن السلطة الفيدرالية. والمشاركة هي ضمانة الاستقلال الذاتي للدول الأعضاء. فالفيدرالية تفترض وجود مؤسسات، مهمتها إدارة المصالح المشتركة، وفرض تطبيق القوانين الصادرة عنها على الدول الأعضاء. وهذه الأخيرة تشارك في هذه المؤسسات المشتركة وفي اتخاذ القرارات التي تهمّ الفيدرالية. لذلك تتم إعادة النظر بالدستور الفيدرالي من قبل السلطة الفيدرالية والدول الأعضاء. وتتم المشاركة عادةً بواسطة غرفة ثانية في البرلمان الفيدرالي، كمجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأميركية مثلاً. وهذه الغرفة مكوّنة من أعضاء يمثلون الدول الأعضاء، تأكيداً للمشاركة وحفظاً لحق الولايات الصغيرة بالإضافة إلى تهدئة مخاوفها من ابتلاع الولايات الكبيرة لها.¹⁰

¹⁰ - تختلف ظروف نشأة نظام المجلسين في الأنظمة السياسية الحديثة في الدول الاتحادية وفي الدول البسيطة أو الموحدة. وإذا كان الاندماج البرلماني يثير جدلاً في الدول الاتحادية، فإن هذا الجدل يزداد عنفاً في الدول البسيطة أو الموحدة. وتتكون الدولة الاتحادية في العادة من مجموعات إقليمية لها رغباتها الجماعية المتميزة عن رغبة هذه الدولة. وإن هذه الولايات الداخلة في الاتحاد لا تريد الانصهار والاندماج كلياً في الدولة الجديدة، وإنما تريد الاحتفاظ لنفسها ببعض حقوقها واختصاصاتها، ولذلك كان لا بد أن تمثل هذه الولايات بمجلس يعبر عن رغباتها ويدافع عن مصالحها في مواجهة الدولة الاتحادية. وبالتالي فمن المنطق أن تأخذ الدولة الاتحادية بنظام ازدواج الهيئة التشريعية، ليكون لها مجلس أول يمثل الشعب يكون اختياره حسب عدد السكان، ومجلس ثان يمثل الولايات المكونة للاتحادات ويمثل كل ولاية بعدد متساوٍ مع نظيراتها من الولايات أيّاً كان عدد سكانها أو مساحته. عن زهير أحمد قدورة: المجلس التشريعي

ثالثاً: خصائص الأنظمة الفيدرالية

تتميّز الأنظمة الفيدرالية على الرغم من اختلافاتها المتعدّدة بعدد من الخصائص المشتركة:¹¹

- دستور اتّحادي ينظّم العلاقة ما بين المركز والأقاليم أو الولايات، ويمنح سلطة المركز أو الحكومة المركزية سلطات واسعة وعليها على سلطات الأقاليم أو الولايات أو الجمهوريات المنظمة للاتّحاد.

- علم واحد، يعتبر العلم الرّسمي للدولة الاتّحاديّة، ويتقدّم أعلام الأقاليم أو الولايات في رفعه على المباني والمؤسّسات الحكوميّة في المركز والأقاليم أو الولايات.

- جيش وطني واحد هو جيش الدولة الاتّحاديّة، وهو المسؤول عن أمنها وحمايتها، وليس للأقاليم أو الولايات جيوش غير الجيش الاتحادي ما عدا قوآت شرطة تتولى الحماية الداخليّة وتطبيق القانون.

- للدولة الاتّحاديّة برلمان واحد يُنتخب أعضاؤه طبقاً للدّستور والقانون الانتخابي ويكون ممثلاً لكلّ الأقاليم أو الولايات، ويتكوّن من مجلسين الأوّل مجلس النّواب والثّاني المجلس الاتّحادي، ولكل ولاية أو إقليم برلمانها الخاص، وينتخب طبقاً لما ينصّ عليه الدّستور الاتّحادي.

الثاني وتناقض دوره في النظم السياسية المعاصرة-مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات - المجلد الثامن - العدد الأوّل- 2006م- ص112.

¹¹ - د. سعد علي حسين التميمي: معوقات قيام النظام الفيدرالي في العراق-مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية-العدد رقم 42-2013م-ص6-7.

- للدولة الاتحادية حكومة واحدة هي الحكومة الاتحادية التي تشكل طبقاً للدستور، ويحق للأقاليم أو الولايات أن تكون لها حكوماتها الخاصة أيضاً وطبقاً لدستور الإقليم أو الولاية.

- التمثيل الخارجي والعلاقات الدولية والإقليمية مناط حصراً بحكومة الدولة الاتحادية ومن اختصاصها، ولا يحق للأقاليم أو الولايات عقد الاتفاقيات أو المعاهدات والتوقيع عليها أو الدخول في علاقات التمثيل الدبلوماسي وهو من اختصاص الحكومة الاتحادية فقط، إلا ما نص عليه استثناء.

- لا يحق لسلطات الأقاليم أو الولايات اتخاذ قرارات أو إصدار قوانين تخالف نصوص الدستور الاتحادي أو تتعارض مع قرارات وقوانين الحكومة الاتحادية ويضمن ذلك القضاء الدستوري الاتحادي.

- من حق الأقاليم أو الولايات طبقاً لنصوص الدستور النافذ، سن القوانين واتخاذ القرارات التي تنظم عمل السلطات المحلية وأجهزتها، وتطبيق السياسات العامة في تنظيم الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية.

- هناك قانون واحد للجنسية الاتحادية وهو القانون الاتحادي، ولا يحق للأقاليم سن قانون آخر للجنسية.

- من حق المواطن الذي يحمل الجنسية الاتحادية العمل والتثقل داخل الدولة الاتحادية في أقاليمها وولاياتها بدون أي عوائق أو موانع تحول دون التمتع بهذه الحقوق، إلا ما ينص عليه القانون الاتحادي من استثناءات.

- استخراج الثروات وتوزيعها واستثمارها يعتبر من صلاحية الحكومة المركزية الاتحادية، ولا يحقّ لحكومات الأقاليم أو الولايات إبرام العقود الخارجية للاستثمار والتّقيب والتّصدير إلا بموافقة السلطة المركزية وبرلمانها.

رابعاً: تمييز الفيدرالية عن غيرها من المفاهيم

أ- الفيدرالية واللامركزية الإدارية

تقوم اللامركزية الإدارية¹² على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات إقليمية مستقلة تخضع للسلطة المركزية في مباشرتها لاختصاصاتها. فإذا تعددت السلطات الإدارية بحيث توجد سلطات لا مركزية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي في ممارسة اختصاصها تحت إشراف السلطة المركزية نكون بصدد لامركزية إدارية.¹³

لذلك يتم التمييز بين النظام الفيدرالي ونظام اللامركزية الإدارية على الشكل التالي:¹⁴

¹² - ولللامركزية الإدارية صورتان هما: اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية، وتتجلى نقطة الاختلاف بينهما في عنصر التخصص، فالأشخاص المحلية يكون تخصصها إقليمياً متنوعاً وبحيث يشمل كل الأنشطة المختلفة في الإقليم وينحصر ضمن حدود هذا الإقليم ولا يتعداه إلى إقليم آخر. أما الأشخاص اللامركزية المرفقية فتتخصص بنشاط معين. وهي تتجسد في شكل الهيئات أو المؤسسات العامة، وقد تتبع المؤسسة أو الهيئة شخصاً إقليمياً وينحصر نشاطها في حدود هذا الإقليم فحسب، فتصبح هيئة أو مؤسسة إقليمية وقد يمتد نشاطها إلى كل إقليم الدولة وبالتالي تصبح هيئة أو مؤسسة قومية. د. محمد إبراهيم الحسن: القانون الإداري (المبادئ العامة) كلية الحقوق-جامعة حلب- 2008م- ص111 و ص112.

¹³ - د. سعيد نحيلي: القانون الإداري (المبادئ العامة) الجزء الأول-منشورات جامعة البعث-كلية الحقوق-2013م- ص 136.

¹⁴ - صلاح صبري: التّهج الفيدرالي كنظام في الحكم-الدار القومية للطباعة والنّشر-القاهرة-1961م-ص 39-40.

1- الأساس والمجال الذي يعيش فيه كلٌّ من هذين النّظامين، مجال وأساس مختلف عن الآخر، فالفيدراليّة نظام سياسي لحكم الدّولة، بينما اللامركزيّة الإداريّة مجرد توزيع داخلي للوظيفة الإداريّة.

2- ومن أهم مظاهر التّفرقة بين النّظامين هو الاستقلال الدّستوري للولايات في النّظام الفيدرالي. هذا الاستقلال لا نشاهده في النّظام اللامركزي فهناك دستور واحد فقط في الدّولة وسلطات واحدة (تشريعية، تنفيذية، قضائية).

3- في النّظام الفيدرالي يتم تحديد اختصاصات كل من الحكومة المركزيّة و حكومات الولايات في الدستور الفيدرالي، أما في نظام اللامركزيّة الإداريّة فيتمّ تحديد اختصاصات الهيئات المحليّة في القانون ، ويترتّب على هذا الفرق أن الاختصاصات الممنوحة للولاية، بموجب نظام اللامركزيّة الإداريّة، يمكن إلغاؤها أو تعديلها بموجب قانون اعتيادي تصدره الجهة التشريعيّة في الدّولة، أما في حالة الاختصاصات الممنوحة للولاية بموجب النّظام الفيدرالي، فلا يمكن إلغاؤها أو تعديلها إلا بموجب تعديل دستوري.¹⁵

4- مجال النّشاط اللامركزي ينحصر فقط في النّطاق الإداري، فتمنح السّلطة المركزيّة أجهزتها اللامركزيّة الإقليميّة سلطات النّطاق الإداري فقط، ولا تمنحها سلطة النّشرع وقد قال الدكتور عثمان خليل في هذا الصّدّد "إنّنا لا نعتقد صحّة هذه الدّعوة (يقصد إمكان تعدّد النّشرع في النّظام اللامركزي) لأن الدّولة التي تمنح أقاليمها استقلالاً يمتدّ إلى سلطة النّشرع لا تطلّ بعد ذلك دولة بسيطة ذات نظام لا مركزي، وإنما تصبح

¹⁵ - إسماعيل علوان التميمي: الفرق بين النظام الفيدرالي واللامركزيّة الإداريّة-مقال منشور على موقع الحوار المتمدن
www.m.ahewar.org - 2016م.

دولة مركبة، وعليه فوحدة التشريع هي بحق ظاهرة تفصل اللامركزية عن الاتحاد المركزي".

ب- الفيدرالية والكونفدرالية

يعرف الاتحاد الكونفدرالي بأنه "اتحاد دولتين أو أكثر، بقصد تحقيق أهداف معينة لهذه الدول، وتحدد معاهدة التأسيس الأمور التي سيتم التنسيق حولها فقد تكون سياسية أو اقتصادية أو دفاعية، وتنص معاهدة التأسيس على تشكيل هيئة خاصة لتسيير أمور الاتحاد تتمثل فيها كل دولة بعدد محدد من الأعضاء".¹⁶

وأما الفرق بين الفيدرالية والكونفدرالية يتمثل بما يأتي:¹⁷

1- لكل دولة عضو من أعضاء الاتحاد الكونفدرالي ممارسة السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي الفعلي، أما أعضاء الدولة الفيدرالية فلا يحق لهم ذلك ويكون التمثيل الدبلوماسي والسياسة الخارجية من اختصاص السلطة التنفيذية في الدولة الفيدرالية.

2- لدول أعضاء الدولة الكونفدرالية حق إعلان الحرب وليس بإمكان أعضاء الدولة الفيدرالية (حكومات الأقاليم) ذلك، لأن ذلك من صلب صلاحيات الحكومة المركزية.

3- بما أن الدول الأعضاء في الاتحاد الكونفدرالي تبقى محتفظة بسيادتها وصفتها الدولية لذلك فإن الحرب التي تقع بينهما تعدّ حرباً دولية وما يترتب على ذلك من نتائج قانونية متعلّقة بحقوق الدولة المتحاربة وواجباتها وفق المواثيق والأعراف الدولية، في

¹⁶ - د. فيصل كلثوم: دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية- منشورات جامعة دمشق- كلية الحقوق- 2005م- ص 255.

¹⁷ - نبيل شاه: الفيدرالية والكونفدرالية- مقال منشور على موقع الأطلس السياسي - www.atlaspolitical.blogspot.com - بدون ذكر تاريخ.

حين أنَّ الحرب بين الدول الأعضاء في الاتحاد الفيدرالي تعدُّ حرباً أهلية كالحرب الأهلية الأميركية بين عامي 1861 م و 1865 م والتي نشبت بين ولايات الجنوب وولايات الشمال لاختلافهم على قضايا كثيرة منها قضية العبودية.

4- كلُّ خرق للقانون الدولي من قبل أحد أعضاء الدولة الكونفدرالية يتحمَّل نتائجه وحده وليس بقيَّة الأعضاء، والعكس هو الصحيح في الدولة الفيدرالية.

5- تشرف على الدولة الكونفدرالية هيئات مشتركة بين الدول الأعضاء، أما في الدولة الفيدرالية الحكومة المركزية هي التي تدير الدولة وتترأس أعضائها.

6- يحقُّ لكلِّ دولة عضو في الاتحاد الكونفدرالي الانسحاب متى شاءت لكونها دولة مستقلة، أما أعضاء الدولة الفيدرالية فليس لهم الحقُّ لأنَّهم يعتبرون أقاليم وجزءاً لا يتجزأ من الدولة الفيدرالية (اتحاد أبدي غير قابل للانفصال).

7- مواطنو الدولة الفيدرالية يتمتَّعون بجنسيَّة الدولة الاتحادية الفيدرالية وهناك جنسيَّة موحَّدة للدولة الفيدرالية عكس الدولة الكونفدرالية تتعدَّد الجنسيَّات فيها بتعدَّد الدول.

8- في الاتحاد الكونفدرالي يتعدَّد رؤساء الدول بتعدُّد الدول، حيث لكلِّ دولة رئيسها، أما الدولة الفيدرالية (المركزية) تتميَّز بوحدة رئيس الدولة.

خامساً: طرق توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات

يتم توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات بإحدى الطُّرق التالية:¹⁸

¹⁸ - د. رقية مصدق: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (الجزء الأول) - دار توبقال للنشر - الدار البيضاء - 1986م - ص 65.

1-ينصُّ الدُّستور على اختصاصات الدَّولة الاتحاديَّة من جهة واختصاصات الدُّويلات من جهة أخرى، إلا أنَّ هذه الطَّريقة معقَّدة حيث من الصَّعب أن يتصوَّر واضعو الدُّستور جرداً لجميع الاختصاصات وتعيين لائحة لها. كما لا يمكن تصوُّر كل النُّظورات التي يمكن أن تطرأ على مستوى الدُّويلات وعلى مستوى الدَّولة الاتحاديَّة.

2-ينصُّ الدُّستور على اختصاص الدُّويلات الأعضاء في الاتِّحاد بحيث أن كل ما يخرج عن هذا النُّطاق يعتبر من اختصاص الدَّولة الفيدراليَّة. كما نصَّ على ذلك الدُّستور الكندي.

3-أمَّا الأسلوب الثَّالث فيقضي بأن تمارس الدُّويلات اختصاصها في جميع الميادين باستثناء الميادين التي ورد بشأنها منع صريح في الدُّستور أو تلك التي تدخل في اختصاص الهيئات الفيدراليَّة. هذا الحلُّ هو الذي نصَّ عليه دستور الكونفدراليَّة السويسريَّة والقانون الأساسي لألمانيا الغربيَّة، والدُّستور الاسترالي والدُّستور اليوغسلافي. وقد حدد الدستور الأميركي الشؤون التي تدخل في اختصاص السلطة الاتحادية حصراً، وترك ماعداها لاختصاص الولايات وهذا يعني أن اختصاص الولايات أوسع.

4-إلى جانب الميادين التي تعدُّ من اختصاص الدَّولة الاتحاديَّة أو من اختصاص الدُّويلات ينمُّ النصُّ غالباً على ميادين مشتركة فأحياناً يتوقَّف اتِّخاذ بعض القرارات على موافقة جهاز فيدرالي، وفي حالات أخرى تتعهَّد السُّلطات الفيدراليَّة بوضع قواعد يعود أمر اتِّخاذ الإجراءات اللّازمة لتطبيقها إلى الدُّويلات كما قد تتولى الدُّويلات ممارسة اختصاصات ترك للجهاز الفيدرالي الاختيار في ممارستها وذلك في حالة عدم ممارستها لها.

والحقيقة أنَّ جمهورية ألمانيا الاتحادية في دستورها، اتبعت الأسلوب الثالث عندما نصّت المادة (71) من القانون الأساسي على أنه "لا تتمتع الولايات بسلطة التشريع في الشؤون التي تدرج ضمن اختصاص السلطة التشريعية للاتحاد، إلا إذا خول لها ذلك صراحة في قانون اتحادي وبالقدر الذي خول لها فيه".

كما أنه تمّ اعتماد الأسلوب الرابع أيضاً عندما نصّت المادة (72) من القانون الأساسي على أنه "تتمتع الولايات بسلطة التشريع في الشؤون التي تدرج ضمن اختصاص السلطة التشريعية المشتركة إن لم يمارس الاتحاد فيها، بموجب قانون، سلطته التشريعية، وبالقدر الذي لم يمارس فيه هذا الاختصاص".

وقبل توضيح الفيدرالية الألمانية في الفرع التالي لا بدّ من التذكير أنه حاولت آخر حكومة للرايخ¹⁹ الألماني بزعامة المستشار ماكس فون بادن التّوصّل الى سلام مشرف مع الحلفاء في نهاية الحرب العالمية الأولى.²⁰ ولكن قيادة البحرية حاولت إحباط ذلك من خلال إصدار الأوامر للسفن البحرية الألمانية بمهاجمة الأسطول البريطاني الأمر الذي أدى الى اندلاع انتفاضة البحارة في ميناء كيل شمال ألمانيا. وتسارعت الأحداث الثورية لتمدّد إلى العاصمة برلين وبقية أنحاء البلاد وتصبّ في ثورة نوفمبر التي دقّت

¹⁹ - الرايخ كلمة ألمانية تعني في الأصل "الدولة" بصرف النظر عن نوع الحكم فيها. ثم أصبحت تعني معنى أوسع هو "الإمبراطورية" وكان الرايخ الأول هو ما يعرف تاريخياً باسم الإمبراطورية الرومانية المقدسة (1563-1806) التي كانت تشمل جزءاً كبيراً من الشعب الألماني ثم تكون الرايخ الثاني عام 1871 بعد أن وحد بسمارك ألمانيا برعاية بروسيا. وظل هذا الرايخ الثاني قائماً حتى عام 1918م (عهد جمهورية فايمر) ثم أطلق على فترة الحكم النازي اسم "الرايخ الثالث". د. عبد الوهاب الكيالي وآخرون: موسوعة السياسية - الجزء الثاني - مرجع سبق ذكره - ص 803.

²⁰ - بدأت الحرب العالمية الأولى (عقب اغتيال الدوق فرانز فرديناند ولي عهد النمسا في سراييفو في 28 من حزيران 1914م، بأن قامت الإمبراطورية النمساوية المجرية بغزو مملكة صربيا فأعلنت روسيا الحرب على النمسا فدخلت ألمانيا الحرب كحليف للنمسا ودخلت فرنسا وبريطانيا كحلفاء لروسيا وانضمت لهما إيطاليا (الحلفاء). أما الطرف الآخر فضم إمبراطورية النمسا والمجر وألمانيا والإمبراطورية العثمانية (دول المحور). محمد الجوادي: حياتي في ألمانيا - دار الكلمة للنشر والتوزيع - القاهرة - عام 2015م - ص 227.

المسار الأخير في نعش النظام القيصري. ففي التاسع من تشرين الثاني من عام 1918م أعلن مستشار الرايخ ماكس فون بادن عن تنحي القيصر فيلهم الثاني. وفي نفس اليوم أعلن فيليب شايدمان، أحد قادة الحزب الديمقراطي الاجتماعي عن قيام الجمهورية الألمانية. وبعدها بيوم شكّل فريدريش أيبرت رئيس الحزب الديمقراطي الاجتماعي حكومة مؤقتة لما يدعي بممثلي الشعب وذلك بعد أن ضمن دعم قيادة الجيش لقطع الطريق على العناصر الشيوعية التي سعت لإقامة نظام على الطراز السوفيتي.²¹

وكان من سوء طالع الجمهورية الألمانية (1918م-1933م) أنها أقيمت في أحلك ساعات الهزيمة والقنوط. فقد كان الجمهوريون الألمان هم الذين مهروا صكّ الهدنة بتوقيعاتهم. وهم أيضاً الذين وقّعوا معاهدة فرساي. ومع أن جمعية فايمار التي انعقدت في 6 شباط سنة 1919 لوضع الدستور انتخبت بأغلبية ساحقة بواسطة الأمة الألمانية، بحيث يكون من نافلة الكلام القول بأنّ الجمهورية لم تكن مظهرًا صحيحًا لإرادة أمة حرة، فإن الشقاء والازدراء التي صحت أيامها الأولى كانت أشياء لم يكن في مقدور الألمان نسيانها.²²

وكانت المهمة الرئيسية للجمعية التأسيسية تقديم دستور جديد، والذي صدر في 11 آب من عام 1919م. وكان للجمهورية الجديدة -مثل الإمبراطورية التي حلّت محلها- أساس فيدرالي. وقد تمّ تعزيز سلطات الرايخ بشكل كبير، وتمّ منحه الآن السيطرة على جميع الضرائب. ومنحت حكومة الرايخ سلطة الإشراف على تنفيذ القوانين الوطنية من

²¹ - ناجح العبيدي: تاريخ ألمانيا من جمهورية فايمر وحتى صعود النازية- مقال منشور على www.dw.com. بتاريخ 13-6-2007م.

²² - هريوت فيشر: تاريخ أوروبا في العصر الحديث (1789-1950) - ترجمة: أحمد نجيب هاشم ووديع الضبع- دار المعارف - مصر - الطبعة السادسة- بدون ذكر عام- ص 606-607.

قبل السُّلطات المحليّة. وتحت مظلة الجمهوريّة كان هناك سبع عشرة (17) ولايةً في المجموع، واستمر تمثيل الولايات في الرايخسرات، الذي حلّ محلّ البوندسرات الإمبراطوري، لكنّ الغرفة الجديدة أصبحت تابعة للرايخستاغ،²³ الذي كانت الحكومة وحدها مسؤولة عنه. و كان لجميع الرّجال والنّساء الذين تزيد أعمارهم عن عشرين (20) عامًا الحقّ في التّصويت للرايخستاغ، ويجب إجراء الانتخابات على أساس التّمثيل النسبي.²⁴

وبذلك طويت صفحة القيصريّة على الأقلّ من النّاحية الدّستوريّة بالنسبة لألمانيا، ليحلّ محلّها النّظام الجمهوري، حيث أحدث الدّستور الجديد منصب رئيس الجمهوريّة الذي ينتخب لمُدّة سبع سنوات، ويتمنّع بسلطات استثنائيّة في حالة الطّوارئ، وله الحقّ في تعيين وإعفاء المستشار وكذلك حلّ البرلمان الفيدرالي (الرايخستاغ)

فقد أقرّت المادة الأولى من دستور جمهوريّة فايمار أنّ الدّولة الألمانيّة جمهوريّة²⁵ وأنّ السّيادة تتبع من الشّعب²⁶ وكما نصّت المادة (17) في فقرتها الأولى على أنّه "على

²³ - الريخسرات في جمهورية فايمار يقابله الآن البوندسرات (المجلس الاتحادي) والرايخستاغ يقابله الآن البوندستاغ (مجلس النواب).

²⁴ - الموقع الرسمي للموسوعة البريطانية www.britannica.com

²⁵ - لم تستطع جمهوريّة فايمار تأسيس قطيعة كاملة مع النّظام القيصري فقد رأت الأحزاب التي قادت ثورة 1918م أن القضاء على النّخبة التي كانت تحكم في عهد القيصر، قد يقود إلى حافة حرب أهليّة فقررت الإبقاء عليها وإقامة علاقات طبيعيّة معها. د. محمد الجوادي: حياتي في ألمانيا-مرجع سبق ذكره-ص229.

²⁶ - Article 1 of Weimar constitution "The German Reich is a republic. The political power emanates from the people".

كل ولاية أن تملك دستوراً جمهورياً²⁷. وقد استمرَّ هذا النظام الجمهوري ضمن الدولة النازية الألمانية وحتى يومنا هذا.²⁸

الفرع الثاني

النظام الاتحادي الألماني

الفيدرالية هي واحدة من السمات الرئيسية للنظام السياسي الألماني. وهذا النظام الفيدرالي له جذور تاريخية، وتمَّ إعادة تأسيسه بعد الحرب العالمية الثانية. وقبل وحدة ألمانيا السياسية في عام 1871م (حيث تشكَّلت الإمبراطورية الألمانية)، تكونت "ألمانيا" من مزيج من الولايات، التي شكَّلت ما يسمى بالإمبراطورية المقدسة²⁹، وتأسس في ظلها ما يسمى بالبرلمان الدائم في ريغنسبورغ والمؤلف من ممثلين عن الولايات والتي كانت سماته الأساسية هي تشارك السلطة والمفاوضات وعقد

²⁷ –Article 17 of Weimar constitution “. Every state must have a republican constitution”.

²⁸ – نصت الفقرة الرابعة من المادة الرابعة من الدستور الأمريكي على أن " تضمن الولايات المتحدة لكل ولاية في هذا الاتحاد حكومة ذات نظام جمهوري وتحمي كلا منها من الغزو؛ كما تحميها، بناء على طلب السلطة التشريعية، أو السلطة التنفيذية (في حال تعذر انعقاد السلطة التشريعية) من أعمال العنف الداخلية".

²⁹ – الإمبراطورية الرومانية المقدسة: كيان سياسي للأراضي في غرب ووسط أوروبا، أسسها شارلمان في عام 800م وحلها الإمبراطور فرانسيس الثاني في عام 1806م. اعتمد توسع وقوة الإمبراطورية إلى حد كبير على المهارة العسكرية والدبلوماسية لأباطرة الإمبراطورية، التي تنبذت بشكل كبير خلال فترة حياة الإمبراطورية على مدى ألف عام. ومع ذلك، كانت المنطقة الرئيسية للإمبراطورية هي الولايات الألمانية. ومن القرن العاشر، كان قادتها ملوك ألمان: عن الموسوعة الإلكترونية الأمريكية. Microsoft Encarta.

التسويات.³⁰ وبعد سقوط الامبراطورية المقدسة جاء الاحتلال الفرنسي للأراضي الألمانية.

وكان من النتائج الإيجابية للاحتلال الفرنسي للوطن الألماني، القضاء على الإمبراطورية الرومانية المقدسة، وأصبح مجموع الولايات الألمانية تسع وثلاثون (39) ولاية بعد عملية الدمج التي قام بها نابليون بعد أن كانت تزيد عن ثلاثمئة (300) ولاية. ونُظِمَ اتّحاد الراين الذي أصبح النواة للوحدة الألمانية، كما حُطِمَ النظام الإقطاعي فيها ليفسح المجال أمام الاقتصاد الألماني لكي يتطوّر نحو الرأسمالية وما يرافقها من ظهور الطبقة المتوسطة التي عملت بكل طاقاتها من أجل الوحدة الألمانية. لكنّ اتّحاد الراين الكونفدرالي هذا لم يكن فعالاً بما فيه الكفاية.³¹

وقد عرّفت ألمانيا الاتّحاد الكونفدرالي نظاماً سياسياً لإدارة البلاد عام 1815م كنتيجة من نتائج مقررات فيينا، وتشكّل هذا الاتحاد من (٣٨) ولاية تحت سلطة (مجلس الدايت) المسيطر عليه من قبل النمسا، والذي ضمّ ممثلين عن حكّام المقاطعات الألمانية لا عن الشعب الألماني، لذلك لم يحقق طموحات الشعب الألماني في بناء الوحدة القومية المنشودة.³²

وقد تمّ تأسيس هذا الاتحاد لأغراض محدّدة وهي حماية الولايات من الأخطار الدّاخلية والخارجية وتطوير حركة التجارة. وعلى الرّغم من عدم وجود تعبير عن السّلطات

³⁰ - Ann L. Griffiths: Forum of Federation - Handbook of federal Countries-McGill-Queen's University Press - Montreal -2005 -Page150-153.

³¹ - صباح كريم رياح: أثر شخصية القائد الألماني بسمارك في تحقيق الوحدة الألمانية عام 1871م - مجلة مركز دراسات الكوفة-المجلد رقم (1) -العدد رقم (6) -2006م-ص106.

³² - أنمار كاظم الربيعي: الفيدرالية الألمانية والمشروع الفيدرالي المقترح في العراق- مركز الدراسات الدولية- جامعة بغداد - العدد 40 -2009م-ص135.

الفيدرالية ضمن وثيقة دستورية، إلا أنه كان هناك بند عام يسمح للاتحاد الكونفدرالي بالقيام بمهامه. وبمرور الوقت أصبح هذا الاتحاد وسيلة فقط للإصلاح الداخلي أكثر منه أداة للحماية من التهديدات الخارجية، فقد بقيت مسؤولية هذه الحماية من الناحية العملية على عاتق الولايات وحدها. وبكلمة أخرى، احتفظت الولايات بسيادتها وكانت مهمة هذا الاتحاد الحفاظ على الوضع الراهن فقط.³³

وفي 18 كانون الثاني من عام 1871م وقبل توقيع معاهدة فرانكفورت، أعلن في بهو المرايا بقصر فرساي بفرنسا قيام الرايخ الألماني³⁴، وقصد بهذا الإعلان قيام امبراطورية اتحادية تضم ولايات ألمانيا المختلفة وتتمتع كل من هذه الولايات بحكم محلي، وتقوم حكومة مركزية اتحادية في العاصمة تختص بالمصالح السياسية والحزبية و الاقتصادية المشتركة للولايات، وتتكون الحكومة المركزية من سلطة تنفيذية على رأسها الإمبراطور والمستشار الألماني، وسلطة تشريعية تضم مجلسين، مجلس الرايخستاغ وينتخب أعضاؤه بالاقتراع العام، ومجلس البندسرات وهو يضم ممثلين من الأمراء عن الولايات المختلفة.³⁵

³³ - Arthur B. Gunlicks: The Lander and German federalism- Manchester University Press- USA- 2003- p 19.

³⁴ - تأسست الامبراطورية الألمانية نتيجة لجهود بسمارك الذي استطاع أن يقود بروسيا في حروب ناجحة ويضم الولايات الألمانية إليها. فكانت الامبراطورية الجديدة بحق إمبراطورية بسمارك، لا لأنه هو الذي أسسها فحسب، بل لأنه سيطر عليها وحكمها حكما لا ينافسه في أحد حتى سقوطه عام 1890م، فقد حقق بسمارك لحظة انتصاره على فرنسا هدفاً من أعز أهداف حياته وهو تكوين الامبراطورية الألمانية التي احتلت بروسيا فيها مكان الصدارة وانتهت الحرب بين الخصمين العظمين فرنسا وبروسيا. وكانت الإمبراطورية الألمانية مكونة في عام 1870م من 25 ولاية. د. عمر عبد العزيز عمر: تاريخ أوروبا الحديث والمعاصر (1815- 1918) - دار المعرفة الجامعية- مصر - 2000م- ص188-189.

³⁵ - د. شوقي الجمل ود. عبد الله عبد الرازق: تاريخ أوروبا من النهضة حتى الحرب الباردة-المكتب المصري لتوزيع المطبوعات-القاهرة - 2000م- ص 201-202.

و على أثر هذه الوحدة انتقلت ألمانيا من دولة كونفدرالية الى دولة فيدرالية موحدة وقد كانت الدويلات الألمانية مدفوعة في إقامتها للاتحاد الفيدرالي بدافع الحاجة إلى إيجاد قوة عسكرية قوية قادرة على مواجهة الأخطار الخارجية و لاسيما الخطر الفرنسي الذي قد ينهض في يوم من الأيام ليثأر لهزيمته في حرب السبعين أمام ألمانيا، فضلاً عن ذلك، العامل الاقتصادي والثقافي والحضاري والنفسي الذي أدى دوراً لا يستهان به في بزوغ هذا النظام ودفع الدويلات الجنوبية للانضمام الى الاتحاد الشمالي.³⁶

وبعد الحرب العالمية الأولى وفي ظلّ دستور جمهورية فايمار، ضعفت العناصر الفيدرالية في ألمانيا من خلال تعزيز سلطات الرايخ (الرئيس والحكومة والرايخستاغ كبرلمان) على حساب الولايات، فقد تمّ تمثيل الولايات على مستوى الاتحاد في الرايخسرات، المجلس النيابي الثاني، المكوّن من أعضاء حكومات الولايات وذلك تمثيلاً مع التقاليد الفيدرالية لألمانيا. وعلى الرغم من أنّ الرايخسرات كان ضعيفاً إلا أنّ التفاوض بين إدارات حكومة الرايخ وحكومات الولايات استمرّ في كونه السمة السائدة في صنع القرار. وأتى النظام النازي الاستبدادي بعد ذلك (1933م-1945م) وألغى كل ما تبقى من العناصر الفيدرالية وأنشأ نظاماً مركزياً للغاية.

وفي كانون الثاني من عام 1948م، بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، وعُقب مؤتمر القوى الست في لندن، قدّم الحلفاء الغربيون لرؤساء وزراء إحدى عشرة ولاية ألمانية تقع تحت سيطرتهم ثلاث وثائق تضع إطاراً لإنشاء دولة فيدرالية ألمانية، هذه الوثائق سُميت وثائق فرانكفورت. أولى هذه الوثائق وأهمّها خوّلت رؤساء الوزراء (للولايات) الدّعى لعقد جمعية تأسيسية وقد نصّت هذه الوثيقة على شروط الحلفاء، هذه الشروط

³⁶ - أثمار كاظم الربيعي: مرجع سبق ذكره ص136.

كانت عامّة، الديمقراطية والفيدرالية والحقوق الأساسية.³⁷ وعند إقرار القانون الأساسي، كانت الفيدرالية أحد أركانه حيث نصّت المادة (20) في فقرتها الأولى على أنّ "جمهورية ألمانيا الاتحادية هي دولة اتحادية وديمقراطية واجتماعية".³⁸ وبقيت هذه المادة بعد الوحدة بين الألمانيتين وحتى يومنا هذا.

أولاً: الخصائص الرئيسية للفيدرالية الألمانية

1- تتكوّن ألمانيا من مستويين اتّحاديّين، لكل منهما خصائص الدولة، وهما الاتّحاد والولاية، حيث أنّ كل من الولايات الست عشرة المكوّنة للاتّحاد الألماني، تملك حكومة خاصة بها، ورئيس وزراء مُنتخب من قبل برلمان الولاية، ولكل ولاية دستورها المكتوب وتشريعها وإدارتها الخاصّة بها.

وبدون شك فإنّ الولاية تتبع الاتحاد وهذا يمكن استنتاجه بالعديد من المواد في القانون الأساسي الألماني:³⁹

³⁷ – David P. Currir: The constitution of the Federal Republic of Germany– The University of Chicago Press– 1994– p.8-9

³⁸ – وقد كان الإرث الفيدرالي لألمانيا قوياً بما يكفي لتوسيع الاتحاد ليشمل ولايات ألمانيا الشرقية (بعد الوحدة) في عام 1990 دون مشاكل كبيرة. وشمل ذلك "ميثاق تضامن"، قامت بموجبه الولايات الألمانية الغربية الأكثر ثراءً بتمويل إعادة بناء البنية التحتية الشرقية. وبحلول عام 2019م، تم تحويل ما يقرب من 200 مليار يورو من الغرب إلى الشرق. في حين أنّ الولايات القديمة قد بدأت تنذمر بسبب هذا الفقد الكبير في الدخل، فإن الفيدرالية أقوى من أي وقت مضى. وينعكس هذا في استطلاعات الرأي: الحزب الانفصالي الوحيد الناشط في ألمانيا، حزب بافاريا، الذي يطالب بإجراء استفتاء حول الاستقلال البافاري، فاز بـ 2.1٪ فقط من الأصوات في انتخابات الولاية عام 2013م. عن المقالة المنشورة لـ

Jochen Hung– Federalism works in Germany but may not in Britain– article published on– www.theguardian.com –22 sept– 2014.

³⁹ – The German Bundesrat and Executive Federalism: Matthias Niedobitek–Perspective on federalism – Volume 10–2018–p.200.

- فوفقاً للمادة (31) من القانون الأساسي، يقدّم القانون الاتحادي على قانون الولايات.

- المادة (72) منه نصّت في فقرتها الأولى على أنّه "تتمنّع الولايات بسلطة التشريع في الشؤون التي تدرج ضمن اختصاص السلطة التشريعية المشتركة، إن لم يمارس الاتحاد فيها، بموجب قانون، سلطته التشريعية، وبالقدر الذي لم يمارس فيه هذا الاختصاص".

- المادة (32) في فقرتها الثالثة نصّت على "إذا تمتّعت الولايات بسلطة سنّ التشريعات، يجوز لها إبرام معاهدات مع دول أجنبية بموافقة من الحكومة الاتحادية".

-المادة (29) من القانون الأساسي وفيما يخصّ إعادة تقسيم وتوزيع المناطق في الولايات، حيث نصّت الفقرة الثانية منها على أنّه "يصار إلى إجراءات تحديث توزيع مناطق الاتحاد بموجب قانون اتحادي يتطلّب الموافقة عليه من خلال استفتاء شعبي".

2-ينسب القانون الأساسي(الدستور) الألماني أدواراً محدّدة لكل من الاتحاد والولايات في المهام التي تقوم بها السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. ويمكن بصفة عامّة القول: إنّ الاتحاد مسؤول عن التشريع في معظم المجالات، أمّا الإدارة فهي بصورة أساسيّة من مهام الولايات والجدير بالذكر أن للولايات صلاحيات تشريعية هامة خاصة في مجالات السياسة الثقافية والتعليمية وقوانين المحليات وفيما يخص الشرطة.⁴⁰

وقد أدّت المسؤولية الإدارية للولايات إلى زيادة نفوذ سلطة الولايات وحكوماتها ليس فقط في التنفيذ بل في التشريع، والحقيقة إنّ السلطة الإدارية للولايات تنشئ ضغطاً قوياً

⁴⁰- د. كونراد رويتر: البندسرات والدولة الاتحادية-الناشر: مدير البندسرات-الطبعة الأولى-برلين - 2014م-ص10.

على الأغلبية البرلمانية وعلى الحكومة الفيدرالية لجعل القوانين موافقة لرغبة الولايات وحاجاتها وإلا سيواجهون عجزاً كبيراً في التنفيذ.⁴¹

وتمّ النصّ في القانون الأساسي على سلطات الولايات في مجال الإدارة في المادة (83) من القانون الأساسي حيث نصّت على أن "تتفّذ الولايات القوانين الاتحاديّة باعتبارها شؤوناً خاصّة بها، إلّا إذا حدّد هذا القانون الأساسي شيئاً آخر أو سمح به".

3- الطبيعة الخاصّة للفيدرالية الألمانية أنتجت نمطاً مُعيّناً لصنع القرار والذي سُمّي نموذج القرار المشترك (Joint-Decision Mode) وأفضل مثال على هذا النموذج هو مشاريع القرارات التي تطلب موافقة البندسرات، هذا النموذج هو نمط محدد من التنسيق بين الاتحاد والولاية يجبر العناصر التشريعيّة على التعاون في ممارسة صلاحيّاتها المشتركة.

4- ألمانيا هي المثال الكلاسيكي عن الفيدرالية التعاونيّة والفيدرالية القائمة على التنسيق (Cooperative and symmetric federalism) . والمثال الواضح عن الفيدرالية التعاونيّة هو تقاسم أهم الضرائب بن الاتحاد والولايات من خلال النظام المالي الفيدرالي.

والحقيقة أن النظام المالي الفيدرالي في ألمانيا هو محاولة للتوفيق بين مبدئين متعارضين موجودين في القانون الأساسي الألماني فمن ناحية، تكون حكومات الولايات مستقلة بذاتها ومستقلّة عن بعضها وعن الحكومة الفدرالية في سياساتها

⁴¹ -Manfred G.Schmidt: Political Institutions In The Federal Republic Of Germany- OXFORD University Press-New York-2003-p61.

الخاصة بالميزانية، وهي مسؤولة بشكل فردي عن القيام بمهامها بفعالية.⁴² ومن ناحية أخرى، يتطلب القانون الأساسي من الولايات ضمان "مستويات المعيشة الموحدة في جميع أنحاء إقليم الاتحاد".⁴³ فيما يتعلق بالإيرادات الضريبية، يفرض الدستور على الاتحاد ضمان أن جميع حكومات الولايات لديها الوسائل المالية لتزويد مواطنيها بالسلع والخدمات العامة من نفس الكمية والنوعية. لكن التوتّر ينشأ بين هذين المبدئين عن الاختلافات الكبيرة في القوة الاقتصادية وبالتالي القدرة الضريبية للولايات.

كلاهما (الاتحاد والولايات) لديهما الحق في التشريع وجمع الضرائب وعلى النحو المنصوص عليه في الدستور ولكن لا يحقّ لهما التصرف بحرية في الإيرادات. وينصّ الدستور على التوزيع العامودي للإيرادات بين الاتحاد والولايات وعلى التوزيع الأفقي للإيرادات بين الولايات، من خلال نظام معقّد متعدّد المراحل يُعرف باسم المساواة المالية.

ثانياً: تقسيم السلطة التشريعية بين الاتحاد والولايات

أ- السلطات التشريعية الحصرية للاتحاد

نصّت المادة رقم (73) من القانون الأساسي الألماني على أربعة عشر (14) بنداً تشمل الاختصاص الحصري للاتحاد نذكر منها:

الشؤون الخارجية وشؤون الدفاع، بما فيها شؤون حماية المدنيين، الجنسية في سائر الاتحاد، حرية التنقل وشؤون جوازات السفر وشؤون التسجيل والهويّات الشخصية وشؤون الهجرة وتبادل تسليم المجرمين، شؤون إصدار العملة وصكّ النقود والمقاييس

⁴² - راجع المادة رقم (30) من القانون الأساسي والمادة رقم (109) الفقرة الأولى.

⁴³ - راجع الفقرة الثالثة من المادة (106) من القانون الأساسي.

والأوزان وتحديد التوقيت، وحدة المناطق الجمركية والتجارية ومعاهدات الملاحة البحرية والتجارة و...، النقل الجوي، حركة قطارات السكك الحديدية المملوكة كلها أو أكثريتها للاتحاد (السكك الحديدية الاتحادية) وبناء وصيانة وتشغيل السكك الحديدية وفرض مقابل لاستخدامها، خدمات البريد والاتصالات.⁴⁴

ب- السلطات التشريعية المشتركة

نصت المادة (72) من القانون الأساسي في فقرتها الأولى "على أنه تتمتع الولايات بسلطة التشريع في الشؤون التي تندرج ضمن اختصاص السلطة التشريعية المشتركة إن لم يمارس الاتحاد فيها، بموجب قانون سلطته التشريعية وبالقدر الذي يمارس فيه هذا الاختصاص".

وذكرت المادة رقم (74) من القانون الأساسي الألماني العديد من السلطات التشريعية المشتركة بين الاتحاد والولايات ونذكر منها:

القانون المدني والقانون الجنائي وتنظيم المحاكم واختصاصاتها والمحاكمات (باستثناء قانون تنفيذ الحبس الاحتياطي)، والمحاماة وكتاب العدل والاستشارات القانونية، تسجيل حالات الولادة والوفاة والزواج، قانون الجمعيات، قانون الإقامة والاستيطان بالنسبة للأجانب. شؤون اللاجئين والرفاه العام (باستثناء قانون بيوت الرعاية الاجتماعية) وأضرار الحروب والتعويضات الخاصة بها، التشريعات الخاصة بالاقتصاد وقوانين العمل وتنظيم المنح التعليمية والدراسية وتشجيع البحث العلمي وقانون نزع الملكية.

⁴⁴ - ولا بد من الإشارة إلى أن هناك اختصاصات حصرية للاتحاد وغير مذكورة في المادة (73) ويمكننا العثور عليها في مواد أخرى من القانون الأساسي لألمانيا، فتتظيم شؤون اللاجئين السياسيين والمنصوص عليه في المادة (16) من القانون الأساسي وكذلك تنظيم الأحزاب السياسية وتمويلها والمنصوص عليه في المادة (21)، كل هذه الأمور تخضع لسلطة الاتحاد التشريعية.

تشجيع الإنتاج الزراعي واقتصاد الغابات وضمان كفاية الإمدادات الغذائية والمعاملات العقارية في مجال عمران المدن والقانون المنظم لها.

وقد نصّت الفقرة الثانية من المادة (72) على أنّه "يكون للاتّحاد حق التشريع في المجالات الواردة في البنود 4 و 7 و 11 و 13 و 15 و 19 و 20 و 22 و 25 و 26 من الفقرة (1) من المادة (74)، إذا كان العمل على توفير ظروف معيشية متكافئة في الإقليم الاتحادي، أو الحفاظ على الوحدة القانونية والاقتصادية لمصلحة الاتّحاد عامّة، يستلزم إصدار قاعدة قانونية اتحادية ضرورية للمصلحة الوطنية، وبالقدر الذي يستلزمه ذلك".⁴⁵

إذاً، بموجب الفقرة الأولى من المادة (72) نستطيع القول بأنّ أي إجراء تقوم به الحكومة الاتحادية ضمن نطاق السلطات التشريعية المشتركة يمنع الولايات من سنّ أي قانون يتعلّق بالموضوع الذي تناوله التشريع الاتحادي وبالتالي لا يوجد سلطة مزدوجة تقوم بالتشريع لنفس الموضوع.

ومن أجل الحدّ ومواجهة زيادة نفوذ الاتّحاد في المجال التشريعي والنّاتج عن نصّ المادة (72)، فقد تمّ إضافة فقرة جديدة لهذه المادة بموجب التّعديل رقم (42) للقانون الأساسي الألماني وتضمّنت مجموعة واسعة النّطاق من المسائل التشريعية حيث

⁴⁵ - تم تعديل الفقرة الثانية من المادة رقم (72) وذلك بموجب التعديل رقم (42) لعام 1994. وبموجب الفقرة الثانية من المادة (72) كان الاتّحاد يملك ثلاث مبررات فضفاضة يستطيع من خلالها الادعاء بحاجته للتشريع وذلك إما بسبب قضية لا يمكن تنظيمها بفاعلية من قبل الولاية أو لأن تنظيم هذه المسألة من قبل هذه الولاية قد يضر بمصالح الولايات الأخرى أو للحفاظ على الوحدة القانونية والاقتصادية ولاسيما توحيد شروط المعيشة على مستوى الولايات ككل. هذه الشروط العامة أعطت السلطة الواسعة للاتّحاد من أجل التدخل وزاد من سطوته على الصعيد التشريعي.

نصّت على ما يلي: إذا مارس الاتحاد سلطته التشريعية، يجوز للولايات، بموجب قانون، أن تصدر قوانين تتنافى مع هذا التشريع وتتعلق بالمجالات التالية:

1- شؤون الصيد (باستثناء حقّ الحصول على رخصة ممارسة الصيد)، 2- حماية الطبيعة وإدارة المناظر الطبيعية (باستثناء المبادئ العامة المتعلقة بحماية الطبيعة وقانون حماية الأنواع النباتية والحيوانية، وقانون حماية البيئة البحرية). 3- توزيع الأراضي.

4- التخطيط الإقليمي. 5- إدارة موارد المياه (باستثناء اللوائح المتعلقة بالمواد أو المرافق).

6- القبول في مؤسسات التعليم العالي ومتطلبات التخرج في هذه المؤسسات.

وهذا يعني أنّه إذا قرّر المشرّع الفيدرالي استخدام السلطة التشريعية المتزامنة في هذه المسائل تستطيع الولاية تبني تشريع مخالف للقانون الفيدرالي.

والتجديد التشريعي الواضح فيما يخص هذه الفقرة، هو أنّ تشريع الولاية سيكون قادراً على إبطال حكم القانون الاتحادي، وهذا يعني أنّ المبدأ الصّارم الذي نصّت عليه المادة (31) من القانون الأساسي سيُتم تعطيله بل وعكسه.⁴⁶ وعلى الرّغم من التعديلات اللّذين أصابا المادة (72) إلّا أنّه بقيت للاتّحاد السلطة الواسعة في التشريع مقارنة بسلطات الولايات.

⁴⁶ – Hellmut Wollmann: The recent reform of German federalism– towards more heterogeneity and competition between the lander– The centralization–decentralization debate revisited– Istanbul –p16.

ثالثاً- دور البندسرات في النظام الفيدرالي:

تشارك ولايات الاتحاد عبر البندسرات في عمليات التشريع والإدارة على صعيد الاتحاد فالبندسرات هو طريق الولايات الإجباري للتعبير عن رأيها على المستوى الاتحادي.

وتقتصر عضوية البندسرات على رؤساء وزراء الولايات (وعمدة وأعضاء مجالس شيوخ ولايات برلين وبريمن وهامبورغ). ويتم تعيين الأعضاء بموجب قرار من حكومة الولاية، وتنتهي العضوية تلقائياً في حالة خروج العضو من الحكومة أو بقرار من حكومة الولاية لسحب عضوية البندسرات عنه. ويعني ذلك إنَّ كلَّ أعضاء البندسرات يقومون بأدوار مزدوجة، فهم يشغلون منصبين أحدهما على مستوى الولاية والآخر على مستوى الاتحاد.⁴⁷

وبالنسبة لتركيبه البندسرات، فإنَّ جميع الولايات قانونياً لديها ما بين 3 و6 ممثلين، والذين يشكل مجموعهم 69 عضواً. ويتم توزيع الأعضاء وفقاً لعدد سكان الولاية من أجل إنشاء التوازن بين الولايات التي هي أكثر عدداً مثل شمال الرين وستفاليا (18 مليون نسمة) وتلك الأقل عدداً مثل بريمن (650 ألف نسمة) ويأخذ أيضاً في الحسبان دور كل ولاية فيما إذا كانت (قديمة) أو (جديدة) والقدرة الاقتصادية لكل ولاية وغيرها من العناصر. الهدف الرئيسي هو منع تشكُّل كتلة سياسية مهيمنة في البندسرات.⁴⁸

فقد نصَّت المادة رقم (51) من القانون الأساسي الألماني في فقرتها الثانية على أنه " يكون لكل ولاية ثلاثة أصوات على الأقل في البندسرات، ولكل ولاية يزيد عدد سكانها عن مليوني نسمة أربعة أصوات ، ولكل ولاية يزيد عدد سكانها عن ستة ملايين نسمة

⁴⁷ - د. كونراد روينر: البندسرات والدولة الاتحادية- الناشر: مدير البندسرات- الطبعة الأولى- برلين- 2014م- ص17

⁴⁸ - Eliseo Aja- The German Bundesrat as an inspiration for the reform of the Spanish Senate- institution of direct public- university of Barcelona-2015- p2-

خمسة أصوات، وللولاية التي يزيد عدد سكانها عن سبعة ملايين نسمة ستة أصوات".⁴⁹

ومن خلال البندسرات تشارك الولايات الألمانية في العملية التشريعية، وهناك ثلاث جهات تقوم بتقديم مشاريع القوانين إلى البندستاغ وهذه الجهات هي:⁵⁰

1-الحكومة الاتحادية 2-أعضاء البندسرات 3-أعضاء البندستاغ

ولا بدُّ أن تقوم الحكومة الاتحادية بعرض مشروعها على البندسرات، قبل أن تقدّمه إلى البندستاغ، ويحقُّ للبندسرات أن يبدي رأيه في مشروعات القوانين هذه خلال ستة أسابيع وإذا طلب البندسرات تمديد هذه الفترة لأسباب مهمة تُزاد هذه الفترة إلى حدٍّ تسعة أسابيع.⁵¹ وهنا لا بدُّ من الإشارة إلى أنَّ تعليق البندسرات على مشروع القوانين المقدم من الحكومة يُعتبر مجرد مطالعة أولى. في الإجراء التشريعي الفيدرالي يتم إجراء تمييز دستوري حاسم بين قوانين الاعتراض والقوانين التي تتطلب الموافقة.

1-قوانين الاعتراض (objection bills): وهي القوانين التي لم ينص القانون الأساسي الألماني (الدستور) على وجوب موافقة البندسرات عليها، وفي حال اعتمد الاعتراض بأغلبية أصوات البندسرات، يجوز رفضه بقرار من أغلبية أصوات أعضاء البندستاغ. وإذا اعتمد البندسرات الاعتراض بأغلبية ثلثي أصواته على الأقل، يتطلب رفضه من قبل البندستاغ موافقة أغلبية ثلثي أعضائه.

⁴⁹ -كان عدد مقاعد الولايات الألمانية في البندسرات على الشكل التالي: شليسفغ هولشتاين 4 مقاعد، هامبورغ 3 مقاعد، مكلنبورغ- فوربومرن 3 مقاعد، براندنبورغ 4 مقاعد، بريمن 3 مقاعد، ساكسونيا السفلى 6 مقاعد، برلين 4 مقاعد، ساكسونيا- أنهالت 4 مقاعد، شمال الرين- وستفاليا 6 مقاعد، ساكسونيا 4 مقاعد، تورنغن 4 مقاعد، هيسن 5 مقاعد، راينلند بالاتينات 4 مقاعد، سارلاند 3 مقاعد، بافاريا 6 مقاعد، بادن فورتمبرغ 6 مقاعد.

⁵⁰ - الفقرة الأولى من المادة رقم 76 من القانون الأساسي الألماني.

⁵¹ - الفقرة الثانية من المادة رقم (76) من الدستور الألماني.

2-القوانين التي يلزمها موافقة البندسرات (consent-requiring bills): وهي القوانين التي نصَّ القانون الأساسي(الدستور) على وجوب موافقة البندسرات عليها، وفي هذه الحالة لا يمكن للبندستاغ تجاوز اعتراض البندسرات عليها، وفي هذه الحالة يملك البندسرات سلطة كاملة ويستطيع بالتَّالي عرقلة إصدار القانون.

وتحدّد أحكام القانون الأساسي الألماني القوانين التي تستلزم موافقة البندسرات، ويمكن تصنيفها في ثلاثة فئات:⁵²

1-القوانين المعدّلة للدُستور والتي يستلزم اعتمادها موافقة البندسرات بأغليّة ثلثي أعضائه (46) صوت، وذلك وفقاً للفقرة الثَّانية من المادّة رقم (79) من القانون الأساسي الألماني.

2-القوانين التي لها تأثير خاص على الشؤون الماليّة للولايات. وتضمّ القوانين المتعلّقة بالإيرادات، كالقوانين المتعلّقة بالضرائب والتي تنال الولايات أو البلديات جزءاً من عائداتها (المادة رقم (105) الفقرة الثَّالثة، على سبيل المثال: ضريبة الدّخل وضريبة القيمة المضافة وضريبة الحرف والمهن وضرائب المركبات. أمّا على جانب النّفقات، فتضمّ كافّة القوانين الاتّحاديّة التي تؤسّس لالتزامات الولايات بدفع مبالغ نقدية أو تقديم مزايا ذات قيمة نقدية أو تقديم خدمات أخرى مشابهة لطرف ثالث. (المادّة (أ104) الفقرة الرابعة).

3-القوانين التي تتدخّل في سيادة الولايات التّنظيميّة والإداريّة. يحدث ذلك على سبيل المثال عندما تحدّد القوانين الاتّحاديّة أموراً معيّنة تسري على الولايات، مثل تحديد الاختصاصات أو فرض استثمارات يتعيّن استخدامها أو مهل زمنيّة يجب الالتزام بها أو

⁵² - /www.bundesrat.de/.

رسوم إدارية واجبة الدّفع أو أساليب يجب اتّباعها عند إرسال الوثائق أو في حالة إنشاء دوائر رسمية جديدة. (المادة (84) الفقرة الأولى).

بعد إقرار القوانين الاتّحادية من قبل البندستاغ يقوم رئيس البندستاغ بإرسالها إلى البندسرات دون تأخير، ويستاق البندسرات مكانته وأهميته الدستورية بالدرجة الأولى من حقّه في المشاركة في اتّخاذ القرار بشأن قوانين الموافقة. يمنح هذا الحقّ البندسرات تأثيراً كبيراً على العملية التشريعية.

وبمقارنة الفيدرالية الألمانية مع الفيدرالية الأميركية يمكننا إيجاد الفروق الجوهرية التالية وهي:

1- يُوزّع الدستور الفيدرالي في معظم الأنظمة الفيدرالية الصّلاحيّات بين المؤسسات الفيدرالية من جهة والوحدات المكوّنة من جهة أخرى، استناداً إلى قائمة أو أكثر من قوائم الاختصاصات التشريعية التي يحدّدها. وفي أميركا توجد قائمة واحدة فقط تعدّد المجالات السياسية التي تتمتع المؤسسات الفيدرالية بسلطة عليها⁵³، ويبقى كلّ ما ليس ممنوحاً صراحةً للسلطات الفيدرالية في تلك القائمة من حيث المبدأ، حكراً على الولايات.

في ألمانيا يتضمّن القانون الأساسي قائمتين، قائمة بالسلطات التشريعية الحصرية للاتّحاد وقائمة بالسلطات التشريعية المشتركة بين الاتّحاد والولايات ولا يوجد قائمة بالصّلاحيّات الحصرية للولايات ولكن هذه الصّلاحيّات يمكن استنتاجها.

⁵³ - نصّت الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور الأميركي على أنّه "تكون للكونغرس سلطة فرض وجباية الضرائب والرّسوم والعوائد والمكوس، لدفع الديون، وتوفير سبل الدّفاع المشترك، والصالح العام للولايات المتّحدة، لكن يجب أن تكون جميع الرّسوم والعوائد والمكوس موحّدة في جميع أنحاء الولايات المتّحدة؛ استناداً إلى الأموال لحساب الولايات المتّحدة؛ تنظيم التّجارة مع الدول الأجنبية، وبين مختلف الولايات، ومع قبائل الهنود؛

2- بقراءة كل من القانون الأساسي والدستور الأميركي يمكننا أن نستنتج: أنه بموجب السلطات التشريعية المشتركة يمكن للولايات الألمانية المشاركة في عملية التشريع وذلك في المواضيع التي لم يسبق لقانون اتحادي أن نظمها، فقد نصت المادة 74 من القانون الأساسي كما ذكرنا سابقاً على 28 موضوعاً في مجال السلطات التشريعية المشتركة بين الاتحاد والولايات، والحقيقة أن معظم هذه المواضيع هي من اختصاص الولايات في أميركا. وهذا يمكننا من القول بأن سلطات الولايات الأميركية في التشريع أوسع من سلطات الولايات الألمانية.⁵⁴

4- يلعب كل من مجلس الشيوخ الأميركي و البندسرات دوراً محورياً في النظام الفيدرالي لكلا البلدين، ولكن يختلف كل منهما في طريقة اختيار أعضائه، ففي حين يتم اختيار أعضاء البندسرات من أعضاء حكومات الولايات، يتألف مجلس الشيوخ من شيوخين عن كل ولاية، ينتخبهما سكان تلك الولاية لمدة ست سنوات⁵⁵، و هناك فارق جوهري لابد من ذكره وهو أن الدستور الأميركي أعطى مجلس الشيوخ الأميركي سلطة للتشريع أكبر من السلطة المعطاة للبندسرات، فقد نصت المادة الأولى منه في فقرتها السابعة على أنه "كل مشروع قانون ينال موافقة مجلس النواب ومجلس الشيوخ يجب قبل أن يصبح قانوناً أن يُقدّم إلى رئيس الولايات المتحدة"، ونستطيع أن نستنتج من ذلك بأن موافقة مجلس الشيوخ لازمة لأي تشريع قانوني مهما كان وسواء تعلّق بموضوع جوهري أو عادي ، ولكن ذلك لا نراه فيما يخص البندسرات الألماني، فقد سبق وذكرنا أن موافقة البندسرات لازمة فيما يخص القوانين التي نصّ الدستور على

⁵⁴ - من حيث المبدأ، كل ما هو غير منصوص عليه ضمن المادة الأولى من الدستور الأميركي هو من اختصاص الولايات.

⁵⁵ - راجع التعديل السابع عشر للدستور الأميركي. في البداية ومن عام 1789م وحتى عام 1913م كان انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ الأميركي يتم بشكل غير مباشر من قبل أعضاء السلطة التشريعية للولايات ولكن بعد التصديق على التعديل رقم 17 للدستور أصبح انتخابهم يتم بشكل مباشر من الشعب بدءاً من عام 1914م.

وجوب موافقة البندسرات عليها، أمّا القوانين الأخرى يمكنه الاعتراض عليها، ولكن بمقدور البندستاغ تجاوز هذا الاعتراض وتمير القانون دون موافقة البندسرات.

5- إنَّ العلاقة بين الغرفتين التشريعتين تؤثر على النظام الفيدرالي بكامله، ووفقاً للقانون الأساسي في ألمانيا، فإذا لم يتم الاتفاق بين البندستاغ والبندسرات على مشروع قانون ما، يمكن الالتجاء إلى لجنة الوساطة.⁵⁶ هذه الهيئة مكوّنة من اثنين وثلاثين (32) ممثلاً، نصفهم من البندستاغ، والنصف الآخر من البندسرات، ومهمتها التّوصل إلى حل وسط. وإذا تمّ الاتفاق على حل وسط، يجب التّصويت عليه مجدداً في البندستاغ، وبعدها في البندسرات قبل أن يوضع القانون الجديد موضع التّنفيد ولكن يمكن في بعض الأحيان تجاوز الاختلاف في الرأي بين البوندستاغ والبوندسرات. في هذه الحالة يكون الفشل النهائي مصير القانون، إذا كان من القوانين التي يتحمّ فيها الحصول على موافقة البوندسرات.⁵⁷ ولا بُدّ من التّويه إلى أنّ لجنة الوساطة لا تملك سلطة تصديق أو عدم تصديق مشروع قانون، ولكن كل ما تستطيع فعله هو تقديم المقترحات لحلّ الخلاف في وجهات النّظر بين البندستاغ والبندسرات،⁵⁸ وتصدر هذه اللّجنة مقترحاتها بناء على الأغليّة. أما في الولايات المتحدة الأميركية وفي الحالات التي يختلف فيها مجلس الشيوخ مع مجلس النواب بشأن تشريع ما من حيث بعض

⁵⁶ - نصت المادة رقم (77) من القانون الأساسي الألماني 1-تعتمد القوانين الاتحادية من قبل البندستاغ. وبعد إقرارها يقوم رئيس البندستاغ بإرسالها إلى البندسرات دون تأخير. 2. يجوز للبندسرات خلال ثلاثة أسابيع بعد تلقيه إقرار القانون، أن يطلب اجتماع لجنة مؤلفة من أعضاء من البندستاغ وأعضاء من البندسرات بهدف التشاور المشترك حول مشروعات القوانين. وينظم تكوين هذه اللجنة، وإجراءات عملها من خلال قواعد إجرائية يقرها البندستاغ، وتستلزم موافقة البندسرات عليها. ولا يتقيد أعضاء البندسرات بهذه اللجنة بأي تعليمات

⁵⁷ - لمحة عن البندستاغ-مرجع سبق ذكره-ص 9.

⁵⁸ - ويمكننا أن نستنتج من نص المادة رقم 77 من القانون الأساسي أن البندسرات يستطيع دائما (سواء تعلق الأمر بالقوانين التي تستلزم موافقة البندسرات عليها أو قوانين الاعتراض) طلب رأي لجنة الوساطة أما الحكومة الاتحادية والبندستاغ لا يمكن لهم طلب مشورة هذه اللجنة إلا فيما يخص القوانين التي تستلزم موافقة البندسرات. والحقيقة إن مثل هذه اللجنة يلعب دوراً هاماً في جعل العلاقة بين الغرفتين التشريعتين أكثر انسجاماً.

تفاصيله مع موافقتها عليه بوجه عام، ويتعذر حل مثل هذا الخلاف، فإنه تشكل هيئة مؤقتة تسمى "لجنة مؤتمر" من أعضاء كلا المجلسين، على أن يمثل فيها أعضاء ينتمون إلى كلا الحزبين الرئيسيين الديمقراطي والجمهوري، فضلاً عن رئيس اللجنة الدائمة التي أحيل إليها الاقتراح بذلك التشريع أصلاً، وتجتمع هذه اللجنة لحل الخلاف بين المجلسين عن طريق إصدار تقرير بشأن المشروع. على أن يكون إصداره بناء على موافقة أغلبية ممثلي كل مجلس في اللجنة على حده.⁵⁹

⁵⁹ - د. حسن مصطفى البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - رسالة دكتوراه - جامعة عين شمس - عام 2005-2006 - ص 603.

المطلب الثاني

دولة القانون في ألمانيا

نصّت المادّة رقم (20) من القانون الأساسي في فقرتها الثالثة على أنّه: "تلتزم السّلطة التّشريعيّة بالنّظام الدّستوري، بينما تلتزم السّلطة التّنفيذيّة والسّلطة القضائيّة بالحقّ والقانون." فلم يرد ذكر صريح لكلمة دولة القانون ضمن النّص الدّستوري الألمانيّ.

ودولة القانون هو مصطلح قانوني ظهر في القرن التّاسع عشر، يتعلّق بنظريّة تتناول أصل الدّولة ومصدر السّلطة فيها. نشأ بدايةً، في الفقه القانوني الألمانيّ، قبل أن يتناوله الفقه الفرنسيّ، وتشير عبارة "دولة القانون" في مدلولها المباشر إلى عدّة معاني: فهي توحى بتكريس الحقوق والحريات، وتسعى لحمايتها ضدّ تعسف الدّولة، وتشير أيضاً إلى إطار معيشي وفضاء سياسي واجتماعي تُحترم فيه الحقوق؛ ويمكننا القول بأنّ العناصر الأساسيّة لدولة القانون هي:

- وجود الدّستور.
- 2- الفصل بين السّلطات.
- 3- استقلال القضاء.
- 4- حماية حقوق الإنسان.

لذلك سوف نناقش هذه العناصر وتطبيقاتها في جمهورية ألمانيا الاتحاديّة على الشّكل التّالي:

الفرع الأول

وجود الدستور والفصل بين السلطات

قبل الحديث عن الدستور والفصل بين السلطات، لابدّ لنا من تبيان مفهوم دولة القانون

أولاً: مفهوم دولة القانون

ولد مفهوم دولة القانون (Rechtsstaat)⁶⁰ في ألمانيا في نهاية القرن التاسع عشر ويتيح هذا المفهوم تحذير المجتمع من الإفراط في القوة والسلطة، والإفراط في مركزيتها ويدعو إلى التأطير القانوني لقوة الدولة، كما أنه يسمح بحماية الحقوق والحريات الأساسية من خلال تدوينها وإدراجها في نصوص الدستور والاتفاقيات الدولية.⁶¹

فدولة القانون هي دولة مجردة، دولة المؤسسات بالقياس إلى الدولة التقليدية التي هي دولة تتجسد في شخص الأمير أو السلطان، فإذا كانت السلطة في الدولة التقليدية متمركزة كلياً وبشكل مطلق في شخص واحد، هو السيد المطلق واهب الحياة والموت، فإن دولة القانون، هي دولة يتم فيها توزيع السلطة واقتسامها لا على أفراد بل على مؤسسات: مؤسسات تشريعية، مؤسسات تنفيذية، مؤسسات قضائية.⁶²

⁶⁰ - هو مفهوم ألماني للدولة تم وضعه على يد عدد من الفقهاء السياسيين من أمثال جللنيك وجنايست في النصف الثاني من القرن التاسع عشر وتفرّد به المضمون السياسي الاجتماعي للقومية الألمانية، ويقوم المفهوم على فكرة الإقرار للفرد المواطن بحقوق معينة يحددها ويضمنها القانون ولا تستطيع الدولة بحكم طبيعتها القانونية وبوصفها تنظيمًا قانونيًا إلا احترام هذه الحقوق "اسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي والأستاذ زكريا القاضي، معجم مصطلحات حقوق الإنسان، مركز الإسكندرية للكتاب-2006م، ص 179.

⁶¹ - أن-سيسيل روبير: مفهوم دولة القانون في الفلسفة القانونية في أوروبا-ترجمة زينب محمد-مجلة المدى-العدد رقم (527) - تشرين الثاني 2005م-ص 12.

⁶² - نعمون مسعود: التأسيس الفلسفي في فكرة حقوق الإنسان عند روسو-مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الفلسفة -جامعة الإخوة منتوري-قسنطينة-الجزائر - 2008 م-ص 141.

وقد عرّفها دي مالبيرغ بأنّها الدولة التي تلزم نفسها بنظام قانوني في علاقتها مع الأفراد وذلك لضمان حريّاتهم الفرديّة، حيث يكون سلوكها خاضعاً لنوعين من القواعد: بعضها يحدّد حقوق المواطنين، وبعضها الآخر يحدّد، ومن البداية، الوسائل والطرق المستعملة بغرض تحقيق أهداف الدولة. نوعان من القواعد تكون بموجبها سلطة الدولة محدّدة، وذلك بإسنادها إلى النظام القانوني الذي تكرسه.⁶³

أما تقرير الأمين العام للأمم المتّحدة المحال إلى مجلس الأمن المنعقد عام 2004م، فخلص إلى أنّ مصطلح دولة القانون يشير إلى مبدأ حكم، في ظلّه يكون جميع الأفراد والمؤسّسات والأشخاص الخاصّة والعامة بما في ذلك الدولة نفسها تستجيب لمتطلبات القوانين الصّادرة والمطبّقة بشكل متساوٍ على جميع المحكومين، وبشكل مستقل ومتناسب مع القواعد والمعايير الدوليّة في مجال حقوق الإنسان، ويفترض من جهة أخرى وجود تدابير خاصّة لضمان احترام مبدأ سيادة القانون والمساواة والمسؤوليّة أمامه والعدالة في تطبيقه، والفصل بين السّلطات والمشاركة في اتّخاذ القرارات والأمن التشريعي ودرء التعسف والشفافيّة في الإجراءات التشريعيّة.⁶⁴

غير أنّ أقرب التّوصيفات التي تتفق عليها أغلب التّعريفات لدولة القانون تقول: "إنّها الدولة التي تنظم فيها العلاقة بين الحكام و المحكومين، وهذا التّنظيم يتمّ من خلال إيجاد التّوازن بين طرفي هذه العلاقة، فالحاكم كأحد طرفيّ العلاقة وكممارس للسّلطة يرغب بتغليب ضرورات ممارسة السّلطة، والمحكومون باعتبارهم الطّرف الآخر لهذه العلاقة يرغبون بتغليب ضمانات الحقوق والحريّات العامّة، وعليه فإنّ دولة القانون هي

⁶³ - قاضي أنيس فيصل: دولة القانون ودور القاضي الإداري في تكريسها في الجزائر-مذكرة معدة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام-جامعة منتوري-قسنطينة-الجزائر - 2010م-ص13.

⁶⁴ -محمد هاملي: آليات إرساء دولة القانون في الجزائر-رسالة معدة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام-جامعة أبو بكر بلقايد-تلمسان-الجزائر-عام 2011م-2012م-ص2.

الدولة التي تقيم التوازن بين ضرورات السلطة وضمانات الحقوق والحريات العامة، لأن تغليب ضرورات السلطة يؤدي إلى الاستبداد و تغليب ضمانات الحريات العامة يؤدي إلى الفوضى".⁶⁵

والواقع أنه في الدولة القانونية تلتزم الدولة بضمان الحقوق والحريات للأفراد في مواجهة سلطاتها، ولا يقتصر دور القانون على تنظيم سلطات الدولة أو تحديد إطار أعمالها. وبهذا تتحقق سيادة القانون في عنصرين:⁶⁶

أولهما: شكلي، وينبع من السلطة المختصة بإصداره، ويتمثل في التزام المخاطبين بأحكامه سواء كانوا من سلطات الدولة أو أفرادها.

وثانيهما: موضوعي، وهو أن يكفل القانون في مضمونه احترام الحقوق والحريات للأفراد. وتعتبر هذه الحقوق شرطاً أساسياً لممارسة الديمقراطية.⁶⁷

⁶⁵ - حسان محمد شفيق العاني: آفاق الدولة القانونية في العراق-مجلة العلوم السياسية-جامعة بغداد-العدد رقم (24) - 2004م-ص55.

⁶⁶ - د. أحمد فتحي سرور: الحماية الدستورية للحقوق والحريات-دار الشروق-القاهرة-الطبعة الثانية-2000م - ص22.

⁶⁷ - يؤخذ عادة على هذا التصور لدولة القانون والحق أنه تصور ذو نزعة تشريعية وقانونية واضحة، وأنه تصور مثالي أقرب إلى تصور عصري لمدينة فاضلة قوامها القانون، مثلما يؤخذ عليه من طرف الاتجاهات الاجتماعية بأنه يتضمن إضفاء صبغة مثالية على القانون، الذي هو تقنين للتفاوت وترسيم لعلاقات القوة والتغلب القائمة في المجتمع. ورغم ما لهذه الانتقادات من صدقية ووجهة إلا أن فكرة دولة القانون من حيث هي الحد الأدنى للدولة في وظيفتها السياسية لا تحمل أية مزاعم اجتماعية أو أخلاقية في العدالة الاجتماعية، بل هي مجرد تنظيم لمسألة السلطة بهدف توفير الشروط الدنيا لانطلاق عملية التنافس الاجتماعية، ومن ثم فإن مصدر قوتها يتمثل في تحقيق التساوي القانوني بين الناس أي تساوي شروط وظروف حدوث وجريان مختلف العمليات الاجتماعية بما فيها السيرة السياسية ذاتها. نقلاً عن د. عبير مهدي: بناء دولة القانون في العراق-المجلة السياسية والدولية-الجامعة المستنصرية-العدد رقم (9) -عام 2008م- ص7-8.

وسوف نتحدّث في هذا الفرع عن كلّ من وجود الدُستور والفصل بين السُلطات وسنتابع الحديث عن بقيّة العناصر في الفرع التّالي.

ثانياً: وجود الدُستور

من وجهة نظر قانونيّة صرفه، يعتبر الدُستور الوثيقة الأساسيّة للدولة، إنّهُ مجموعة من القواعد القانونيّة التي تتعلّق بتنظيم الحكم السّيّاسي في الدولة فهو الذي يحدّد شكل الدولة (بسيطة أم مركّبة) وشكل الحكم فيها (ملكياً أم جمهورياً) وشكل النّظام (برلماني أم رئاسي أم شبه رئاسي أم مختلط)، كما أنّه يحدّد كيفيّة توزيع الاختصاصات بين السُلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية وطرق الوصول إلى الحكم.⁶⁸

وهذه القواعد المتعلّقة بالتنظيم السّيّاسي للدولة يمكن أن توجد بأسلوبين، فهي إمّا أن تكون وليدة السّوابق التّاريخيّة والعادات والأعراف والتقاليد والاتّفاقات الدُستوريّة، دون أن تجمع أو تدون في وثيقة رسميّة، وهذا ما يسمونه الدُستور غير المدوّن أو الدُستور العرفي، أو تكون مدوّنة صراحة في وثيقة أو عدّة وثائق رسميّة مكتوبة، وهذا ما يسمّى بالدُستور المدوّن أو المكتوب.⁶⁹

والقانون الأساسي الذي يحكم ألمانيا اليوم، هو نسخة معدّلة قليلاً من دستور ألمانيا الغربيّة لعام 1949م. فتاريخ القانون الأساسي الألمانيّ فريد من نوعه لأنّه نشأ بعد الحرب العالميّة الثانيّة، وقد تم وضعه بإشراف القوّات التي كانت تحتلّ ألمانيا. وبينما كانت حكومة الرايخ لا تزال موجودة نظريّاً بعد الحرب، إلا أن مؤسسات هذه الحكومة كانت مدمّرة بالكامل. لذلك سعى واضعو الدُستور إلى إنشاء وثيقة مؤقتة توجه ألمانيا

⁶⁸ - د. رقية المصدق: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (الجزء الأول) - مرجع سبق ذكره - ص74.

⁶⁹ - د. حسن مصطفى البحري: القانون الدستوري المقارن - الطبعة الثانية - بدون ذكر دار نشر - 2021م - ص346.

الغربية حتّى توحيدها مع ألمانيا الشرقية. وقد سعوا أيضاً إلى وضع دستور من شأنه أن يمنع ظهور ديمقراطية جمهورية فيمار المفرطة التعددية، أو استبدادية الرايخ الثالث.⁷⁰

وعند استلام الوثائق التي قدّمها الحلفاء الغربيون، واجه رؤساء وزراء الولايات في ألمانيا الغربية المعضلة التالية: في حين يتفقون عموماً مع التوصيات، أدركوا أنّ تنفيذها سيعمّق الصدع بين الأجزاء الغربية والشرقية من ألمانيا. ولذلك اختلف رؤساء الوزراء مع أفكار عقد جمعية تأسيسية تتألف من مندوبين منتخبين مباشرة والتّصديق على الوثيقة النهائية عن طريق الاستفتاءات. ترمز كلتا العمليّتين إلى إنشاء دولة دائمة في ألمانيا الغربية، وبدلاً من "الجمعية التأسيسية" المنتخبة مباشرة، اقترح مجلس رؤساء الوزراء عقد "مجلس برلماني"، يتألف من مندوبين كانوا أعضاء في برلمانات الولايات. وبذلك لن يتمّ تكليف المجلس بصياغة "دستور"، ولكن سيكلّف بصياغة قانون إداري مؤقت (Verwaltungsstatut) لألمانيا الغربية، يسمّى "القانون الأساسي" (Grundgesetz)، لم يصادق عليه مواطنو الدّول بل صادق عليه المجلس البرلماني الممثل للولايات في ألمانيا الغربية.⁷¹

تمّ التّصويت في المجلس البرلماني المكوّن من 61 عضواً على مشروع الدّستور لألمانيا الغربية. 53 عضواً منهم وافق على المشروع و12 منهم رفضوه. الأغلبية الموافقة شملت كلّ من حزب الاتحاد الديمقراطي المسيحي والحزب الديمقراطي

⁷⁰ - www.constitutionnet.org/country/constitutional-history-germany.

⁷¹ - Thomas John and Cornelia Koch: The Genesis of the German Constitution – From Total Devastation to the Dawn of a New Era– Schriftenreihe Öffentliches und Internationales Recht– Peter Lang Publishing Group, 2010. p.17.

الاجتماعي والحزب الديمقراطي الحرّ. أمّا الأقلّيّة الرّافضة فكانت عبارة عن ائتلاف من الأحزاب الصّغيرة، الشّيعيين والكاثوليك والمدافعين عن الحكم الدّاتي للولايات.⁷²

أمّا السّمات الأساسيّة للدّستور الألمانيّ فتمثّلت بما يلي:⁷³

- خلق القانون الأساسي نظاماً حكومياً فيدرالياً تتمتع فيه الولايات بموقف قوي. جزء من هذا يرجع إلى ضغوط من الحلفاء. دفعت فرنسا بشكل خاص لبناء فيدرالي ذي دولة مركزيّة ضعيفة. وقد شاركها الرأي كلّ من أميركا وبريطانيا وكانت بريطانيا أقلّ حماساً لفكرة الفيدراليّة ويمكن استخلاص الموقف القوي للولايات ضمن الدستور من حقيقة أنّ الميثاق الفيدرالي الجديد يحتاج إلى موافقة برلمانات ثلثي الولايات حتّى يتمّ تصديقه.

- إحدى السّمات التي تميّز القانون الأساسي باعتباره اتفاقاً اتحاديّاً هي برلمان اتّحادي مؤلّف من مجلسين: أحدهما البوندسرات، يمثّل مصالح الولايات ويتمتع بسلطة تشريعيّة كاملة فيما يتعلّق بالقوانين التي تؤثر على الولايات.

- وهناك سمة أخرى تتمثّل في تقسيم الاختصاصات التشريعيّة بين المستوى الاتّحادي ومستوى الولايات. في حين أنّ بعض الموضوعات تخضع حصراً لسلطة البرلمان الاتّحادي أو لسلطة الولايات، فإنّ بعضها الآخر يقع ضمن مجال السّلطة التشريعيّة المشتركة، حيث يمكن للولايات أن تسنّ القوانين ما لم يفعل البرلمان الفيدرالي. ضمن

⁷² - Gordon A. Craig: Forty Years of Grundgesetz (Basic Law)- German Historical Institute- Washington, D.C. Occasional Paper -1990-No. 1- p 5.

⁷³ - Thomas John and Cornelia Koch: The Genesis of the German Constitution- Op. cit. p. 24-25-27.

هذا النطاق، يتم حلّ التعارض بين قوانين الولايات وقوانين الاتحاد لصالح هذا الأخير.⁷⁴

- يحتوي القانون الأساسي أيضاً على أحكامٍ شاملة ومعقّدة تتناول الترتيبات الماليّة داخل الاتحاد. وبشكل عام، تمّ تصميم هذه الأحكام بحيث تنصّ على التفاعل الأمثل بين الاختصاصات السياسيّة والقانونيّة والقدرة على زيادة الإيرادات وتوزيع المسؤوليّات السياسيّة والماليّة، وتخصيص الإيرادات بين الحكومة الاتحاديّة ومستوى الولاية.

- من أجل الحيلولة دون إضعاف القانون الأساسي، جعله واضعوه من أكثر الدساتير صرامة في العالم من حيث أن السمات الأساسيّة التّالية لا يمكن تغييرها: احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون والطبيعة الفدراليّة والديمقراطيّة والاجتماعيّة للدولة الألمانيّة.

- رداً على صعود الحزب النّازي خلال جمهورية فايمار، خلق القانون الأساسي أيضاً نظاماً ديمقراطياً من خلال مطالبة الهياكل التنظيميّة الداخليّة لجميع الأحزاب السياسيّة بالامتنال للمبادئ الديمقراطيّة. وينصّ على أنّ الحزب الذي يهدف إلى الحدّ من أو إلغاء النّظام الليبرالي والديمقراطي للحكومة أو يهدد وجود الجمهوريّة الفيدراليّة هو حزب غير دستوري.⁷⁵

⁷⁴ - نصت المادة رقم (31) من القانون الأساسي الألماني على أنه "يعلو التشريع الاتحادي على تشريعات الولايات الاتحادية" كما ذكرنا سابقاً.

⁷⁵ - نصت الفقرة الثانية من المادة (21) من القانون الأساسي الألماني على أنه "تعتبر الأحزاب التي تسعى من خلال أهدافها أو من خلال تصرفات أتباعها إلى المساس بالنظام الأساسي الديمقراطي الحر أو إزالته أو تهديد كيان جمهورية ألمانيا الاتحادية، تعتبر هذه الأحزاب مخالفة للدستور. وتكون المحكمة الدستورية صاحبة القرار في مسألة المخالفة الدستورية الناجمة ومداها".

ثالثاً: الفصل بين السلطات

نشأ مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي القديم وتطوّر في الفكر السياسي الحديث والمعاصر، وكانت فكرته الأساسية عند الفلاسفة، وعلماء السياسة، وفقهاء القانون⁷⁶، تتلخّص في ضرورة توزيع وظائف الحكم الرئسية (التشريعية، التنفيذية، القضائية) على هيئات منفصلة ومتساوية تستقلّ كل منها عن الأخرى في مباشرة وظيفتها، حتّى لا تتركّز السلطة في يد واحدة فتسيء استعمالها وتستبدّ بالمحكومين استبداداً ينتهي بالقضاء على حياة الأفراد وحقوقهم.⁷⁷

وقد عرّف الفقيه الفرنسي اسمان مبدأ الفصل بين السلطات بأنّه (المبدأ الذي يقضي بإسناد خصائص السيادة التي يختلف بعضها عن بعض إلى أفراد أو هيئات مختلفة ومستقلّ بعضها عن بعض كذلك، ولما كانت الأمة هي مصدر السلطة فهي التي تسند هذه الخصائص المختلفة والمستقلّة إلى الهيئات المختلفة والمستقلّة)، وما قصده الفقيه المذكور بإسناد خصائص السيادة التي يختلف بعضها عن بعض إلى هيئات مختلفة

⁷⁶ - ارتبط هذا المبدأ بالفقيه الفرنسي مونتسكيو (1689م-1755م)، إلا أن له جذوراً ترجع إلى ما قبل الميلاد. فقد أوضح أفلاطون أن وظائف الدولة يجب أن تتوزع على هيئات مختلفة، مع إقامة التوازن بينها، بحيث لا تنفرد إحداها بالحكم ويعم الاستبداد.

أما أرسطو فقد قسم وظائف الدولة إلى ثلاث: وظيفة المدولة، وظيفة الأمر، ووظيفة العدالة، بحيث تتولى كل منها هيئة مستقلة عن الهيئات الأخرى، ولكن بما لا يمنع قيام نوع من التعاون بين هذه الهيئات جميعاً، وذلك سعياً لتحقيق الصالح العام.

ومع جون لوك وكتابه الحكومة المدنية الذي صدر عام 1690م أصبح مبدأ فصل السلطات أكثر وضوحاً، إذ تحدث فيه عن أهمية هذا المبدأ وقسم السلطات في الدولة إلى ثلاث: تشريعية، تنفيذية، اتحادية، مع تأكيده على ضرورة الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لأن الجمع بينهما سيؤدي إلى الاستبداد. د. فيصل كلثوم: دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية-مرجع سبق ذكره-ص297.

⁷⁷ - د. علي يوسف الشكري ود. عامر عيد العزيز الوائلي ود. مصطفى فاضل الخفاجي: مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي الحديث-مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية-المجلد رقم (7) -العدد رقم (2) -2017م-ص5.

هو عدم تركيز وظائف الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية بيد واحدة وإنما يجب توزيعها على هيئات متعددة.⁷⁸

وعلى التقيض من مبدأ فصل السلطات يوجد ما يسمّى بمبدأ تركيز السلطة وهو يعني عدم الفصل بين السلطات التي تتولّى مهام الدولة المختلفة ومزجها واستيلاء فرد أو هيئة على جميع السلطات. ويولد هذا التّمسك مخاطر كثيرة، منها التحكّم والمساس بالحريّات وسوء الإدارة، لأنّ من يتولّى جميع السلطات لا يجد من يراقب أعماله أو ينتقد سياساته، والسلطة بلا مراقبة أو نقد يمكن أن تؤدّي إلى الوقوع في أخطاء جسيمة.⁷⁹

ومما تجدر الإشارة إليه أنّ مبدأ الفصل بين السلطات يرتكز على القاعدتين التّاليتين:

القاعدة الأولى: التخصّص الوظيفي

ومؤدّى ذلك أن تتخصّص كل هيئة من هيئات الدولة بوظيفة معيّنة من وظائف الدولة. فالهيئة التشريعية (المتّملة بالبرلمان) تختصّ بوظيفة سنّ القواعد القانونية اللازمة لعمل مؤسسات الدولة المختلفة. والهيئة التنفيذيّة تختصّ بوظيفة وضع القواعد القانونية (الصّادرة عن السلطة التشريعية) موضع التنفيذ، أمّا الهيئة القضائية فتتولّى مهمة الفصل في المنازعات الحاصلة بين الأفراد.⁸⁰

⁷⁸ - د. سعيد فروي غافل: الفصل بين السلطات كأساس لتنظيم السلطة في التشريعات الدستورية-مجلة مركز دراسات الكوفة-المجلد رقم (1) -العدد رقم (3) -2004م-ص 350.

⁷⁹ - د. بدر محمد عادل محمد: مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري البحريني: دراسة نظرية تطبيقية- معهد البحرين للتنمية السياسية- الطبعة الثانية-2018م-ص 26.

⁸⁰ - د. طعيمة الجرف: موجز القانون الدستوري- مكتبة القاهرة الحديثة- القاهرة-1964م - ص 82.

القاعدة الثانية: الاستقلال العضوي

وهذا الاستقلال⁸¹ ينصرف إلى وجوب تنظيم العلاقة بين الهيئات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) على أساس الاستقلال العضوي، بمعنى استقلال كل هيئة من الهيئات المذكورة آنفاً عن الهيئات الأخرى، أثناء تأديتها لواجبها، استقلالاً حقيقياً. ومن ثم فلا يكون لأيّ هيئة أن تتدخل في عمل الهيئات الأخرى.⁸² وسنكتفي هنا بذكر السلطات الأساسية بشكل موجز في ألمانيا، وسناقش العلاقة بين السلطات الثلاث لاحقاً

أ- السلطة التشريعية

في ألمانيا يوجد غرفتين تشريعتين الأولى هي البندستاغ وهو مجلس النواب، أما الغرفة الثانية فهي البندسرات (المجلس الاتحادي في ألمانيا)، وعلى الرغم من أن السلطة السياسية تتموضع في يد البندستاغ إلا أن موافقة البندسرات ضرورية لسنّ العديد من القوانين بالإضافة إلى التعديلات الدستورية التي لا تمر دون تصديقه عليها. والبندستاغ هو أعلى هيئة دستورية في جمهورية ألمانيا الاتحادية، والهيئة الوحيدة في الدولة التي يتم انتخابها من الشعب مباشرة. وكما ينص القانون الأساسي فإن "الشعب مصدر جميع سلطات الدولة"، والشعب، صاحب السيادة، يسلم سلطته بصورة مؤقتة

⁸¹ - من الناحية النظرية، إذا كان الاستقلال تاماً يكون الفصل بين السلطات مطلقاً وإذا لم يكن تاماً يكون الفصل بين السلطات مرناً.

⁸² - علي صادق: مبدأ الفصل بين السلطات - بحث منشور في المجلة الجنائية القومية - المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية - القاهرة - المجلد رقم (38) - رقم العدد (2-1) - 1995م - ص 39.

فحسب إلى البرلمان، فكل أربع سنوات يحدّد المواطنون والمواطنات في انتخابات البندستاغ من يمثل مصالحهم.⁸³

الغرفة الثانية للبرلمان هي البندسرات (المجلس الاتحادي)، وهو الذي يعكس النظام الفيدرالي. تعيّن حكومات الولايات تسعة وستين (69) عضواً لتمثيل مصالحهم فيه. لذلك يعتبر البندسرات بمثابة مؤتمر دائم لمسؤولي الولايات. وكلّ ولاية لديها مقاعد بعدد يتناسب مع عدد سكّانها، وعدد مقاعد الولايات في البندسرات تتراوح من ثلاثة لأقلّ الولايات عدداً إلى ستّة لأكثرها عدداً.

أمّا السّلطة التشريعيّة في الولايات المتّحدة الأميركيّة تتمثّل بالكونجرس المؤلّف من مجلس النّواب والذي يتكون من أعضاء يُختارون كل سنتين من قبل الشعب في مختلف الولايات، ويجب أن تتوفر في الناخبين في كل ولاية المؤهلات التي يتوجب توفرها في ناخبي أعضاء أكثر مجلسي الهيئة التشريعية في تلك الولاية عدداً.⁸⁴ ويبلغ عدد النواب فيه 450 نائباً. أما المجلس الثاني للكونجرس فهو مجلس الشيوخ المكون من 100 عضو. يتم اختيارهم لمدة 6 سنوات من الشعب بشكل مباشر. حيث تنتخب كل ولاية شيوخين يمثلها في مجلس الشيوخ.

ب- السّلطة التنفيذيّة:

تتمثّل السّلطة التنفيذيّة بالحكومة الاتّحاديّة والرئيس الاتّحادي. ويترأس الحكومة الاتّحاديّة المستشار الاتّحادي الذي يملك السّلطة الفعلية، أمّا الرئيس الاتّحادي فلا

⁸³ - لمحة عن البندستاغ: مرجع سبق ذكره-ص2.

⁸⁴ - راجع الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور الأمريكي.

يملك إلا صلاحيات بروتوكوليّة. أمّا السلطة التنفيذيّة في أميركا تتمثّل بالرئيس الأميركي الذي تتبعه الحكومة الفيدراليّة الأميركيّة.

ج- السُّلطة القضائيّة

نصّت المادّة رقم (92) من القانون الأساسي الألماني على أنّه

"تفوّض السُّلطة القضائيّة إلى القضاة، وتجري ممارسة هذه السُّلطة عن طريق المحكمة الدُستوريّة الاتّحاديّة والمحاكم الاتّحاديّة المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي وعن طرق محاكم الولايات"

أمّا المحاكم الاتّحاديّة الأساسيّة فقد نصّت عليها المادّة رقم (95) من القانون الأساسي الألماني وهذه المحاكم هي:

- محكمة العدل الاتّحاديّة وهي جزء من ولاية القضاء العاديّة المتضمّنة محاكم القضاء المدني والجنائي.

- المحكمة الإداريّة الاتّحاديّة وهي جزء من ولاية القضاء الإداري المتضمّنة محاكم القضاء الإداري.

- المحكمة الماليّة الاتّحاديّة وهي جزء من الاختصاص المالي المتضمّن محاكم القضاء المالي.

- محكمة العمل الاتّحاديّة وهي جزء من اختصاص العمل المتضمّنة المحاكم العماليّة.

- المحكمة الاجتماعية الاتحادية وهي جزء من الاختصاص الاجتماعي المتضمنة المحاكم الاجتماعية.

وفي أميركا نصّت المادة رقم (3) في فقرتها الأولى على أنّه "تتاط السُّلطة القضائية في الولايات المتحدة بمحكمة عليا واحدة وبمحاكم أدنى درجة حسبما يترتّي الكونغرس ويحدّد من حين لآخر". وهذه المحكمة العليا هي المحكمة الدُستورية العليا في أميركا المؤلفة من تسعة (9) أعضاء (رئيس + 8 أعضاء).

وسوف نناقش بمزيد من التفصيل السُّلطة القضائية في ألمانيا مع المقارنة بنظيرتها في أميركا ضمن القسم الثّاني من هذ البحث.

وبالمقارنة بين جمهورية ألمانيا الاتحادية وأميركا فيما يخصّ الدُستور يمكننا القول

أنّه: لكلا البلدين دستور مدوّن وجامد⁸⁵، ولكن لابدّ من ذكر الفروق الثّالية:

❖ يعتبر القانون الأساسي في ألمانيا طويلاً ومفصّلاً إذا ما قورن بالدُستور الأمريكي، حيث يتألّف من مئة وستّ وأربعين (146) مادّة، بينما يتألّف الدُستور الأمريكي من سبع (7) موادٍ أساسية وسبعٍ وعشرين (27) تعديلاً.

⁸⁵ - الدساتير من حيث وجودها يمكن أن تكون مدونة أو غير مدونة، فإذا كانت مدونة فهي تعني وجود وثيقة أو عدة وثائق دستورية تشير صراحةً إلى ما تتضمنه هذه الوثيقة أو الوثائق من مواد دستورية منظمة للسلطة ومشيّرة إلى حقوق وواجبات الأفراد الأساسية. وأغلب دساتير العالم مدونة أما الدساتير غير المدونة أو غير المكتوبة فهي مجموعة الأحكام والقواعد القضائية غير المدونة والتي التي تختص بما هو دستوري. حسان محمد شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة - منشورات جامعة بغداد-العراق-1986م-ص183.

والدستور المرن هو الي يمكن تعديله حسب الإجراءات التي يخضع إليها وضع القانون العادي أو تعديله. أما **الدستور الجامد** فهو الذي لا يمكن تعديله إلا حسب نظام خاص يأخذ بقواعد وإجراءات خاصة تختلف عن تلك التي تميز النظام التشريعي العادي فالدستور الجامد يعلو على القوانين نظراً للنظام الخاص المتصل به أما الدستور المرن فهو يتمتع بنفس القيمة التي يتمتع بها القانون نظراً لخضوع كل منهما لنفس النظام. عبد الفتاح عمر: الوجيز في القانون الدستوري-مركز الدراسات والبحوث والنشر-كلية الحقوق والعلوم السياسية-تونس-1987-ص217.

❖ يعتبر الدستور الأمريكي أقدم دستور مدوّن في وهذا يعني أنّه أقدم من دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية.

❖ تمّ تعديل القانون الأساسي الألماني أكثر من 50 مرّة بينما تمّ تعديل الدستور الأمريكي سبع عشرة (17) مرّة، وذلك بعد أوّل عشر تعديلات أضيفت له عام 1791م. وبالرغم من أنّ تعديل القانون الأساسي ليس سهلاً، إلا أنّه أكثر سهولة من تعديل الدستور الأمريكي، فأيّ اقتراح لتعديله يحتاج لأغلبية الثلثين في البندستاغ والبندسرات، لكنّ تعديل الدستور الأمريكي يحتاج بالإضافة إلى أغلبية الثلثين في كلّ من مجلس النواب ومجلس الشيوخ (290 نائب و 67 شيخاً)، يحتاج إلى موافقة ثلاثة أرباع برلمانات الولايات الأميركية (38 ولاية من أصل 50). وهذا يعني أن القانون الأساسي أكثر مرونة وقدرة على مواكبة المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.⁸⁶

❖ التّعديل في الدستور الأمريكي لا يلغي أي مادة سابقة أو يحلّ محلّها أو يضيف فقرة على مواد السبع الأساسية، فأيّ تعديل يتمّ إضافته بشكل لاحق على مواد السبع الأساسية، يمكننا ملاحظة ذلك بشكل واضح من خلال التّعديلات التي تمّ إضافتها إلى الدستور الأمريكي والتي كان آخرها التّعديل رقم 27 لعام 1992م، وحتّى التّعديلات التي تتعارض مع مواد سابقة لا تستدعي في أميركا حذف المادة التي تمّ إلغائها حكمها. وأبرز مثال على ذلك،

⁸⁶ - وتجدر الإشارة هنا إلى أن التعديل السابع والعشرون لدستور الولايات المتحدة استغرق من الوقت ٢٠٣ سنوات حتى أصبح نافذاً، إذ تم اقتراحه في عام ١٧٨٩، ولم تتحقّق الأغلبية المطلوبة للتصديق عليه إلا عندما صدقت على التعديل المقترح الولاية رقم ٣٨ وهي ولاية ميشيغان وذلك بتاريخ السابع من أيار عام 1992. د. حسن مصطفى البحري: النظم السياسية المقارنة-جامعة الشام الخاصة-كلية العلاقات الدولية والدبلوماسية -2021/2020م- ص156.

التَّعْدِيل رقم (21) من الدُّستور الأميركي والتي تنصّ في فقرتها الأولى على أنّه "تلغي هذه المادّة التَّعْدِيل الثَّامن عشر لدستور الولايات المتَّحدة". وبالرَّغم من ذلك فنص التَّعْدِيل الثَّامن عشر لايزال حتّى الآن محفوظاً بين دفتي الدُّستور. ومن المرجَّح أن يكون المشرّع الأميركي قصد من ذلك أن يضيف المزيد من القدسيّة على النصّ الدُّستوري

أما أشكال التَّعديلات في القانون الأساسي فهي متنوعة:

- قد يتم حذف المادّة بالكامل من القانون الأساسي مع بقاء رقمها موجوداً وإضافة كلمة ملغي إلى جانبه والمثال الواضح على ذلك المادّة رقم (75) والتي تمّ الغاؤها والتي تتعلّق بالتَّشريعات التَّأطيريّة (framework legislation) حيث كانت تنصّ هذه المادّة على أنّ الاتحاد يضع الأطر والخطوط العامّة للتَّشريع والتي على الولايات أن تتقيّد بها ، وذلك فيما يخصّ بعض المواضيع مثل المبادئ العامّة التي تحكم التَّعليم، الوضع القانوني العام للصحافة..... .
- قد يتمّ إدخال تعديلات على المادّة مع بقاء نصّها السَّابق ومثال على ذلك نص المادّة، (146) من القانون الأساسي الألماني والتي تقول بصيغتها الجديدة " يبطل العمل بهذا القانون الأساسي والذي ينطبق على كافّة الشَّعب الألماني منذ إتمام وحدة وحرية ألمانيا، في نفس اليوم الذي يدخل فيه دستور يقره الشَّعب الألماني بحريّة حيّز التَّنفيذ". حيث تمّ إدخال الجملة والذي ينطبق على كافّة الشَّعب الألماني منذ إتمام وحدة وحرية ألمانيا" بموجب التَّعديل رقم (36) لعام 1990م.

• قد يتم إدخال مادة جديدة تتضمن حكماً جديداً لم يكن منصوصاً عليه سابقاً والمثال على ذلك المادة رقم (17) من القانون الأساسي والتي تتعلق بتقييد الحقوق الأساسية في حالات خاصة والتي نصت في فقرتها الأولى على أنه "يجوز أن تنص القوانين الخاصة بالخدمة لعسكrière والخدمات البديلة لها على أن تفرض أثناء فترة الخدمة العسكرية والخدمات البديلة ، تقييدات للحقوق الأساسية لأفراد القوات المسلحة والملتحقين بالخدمات البديلة في التعبير الحر عن رأيهم بالقول والكتابة والصورة ونشره وفي الحق الأساسي للتجمع وفي حق تقديم الالتماسات، إذا كان الحق في تقديم الالتماسات والشكاوى بالاشتراك مع آخرين مكفولاً لهم".

أمّا الاختلاف بين البلدين فيما يخص مفهوم الفصل بين السلطات فستعرّف عليه عند شرح تطبيقات النظام البرلماني في ألمانيا.

الفرع الثاني

استقلال القضاء وحقوق الإنسان

أولاً: مفهوم استقلال القضاء

السلطة القضائية قائمة بشكل رئيسي على مبدأ استقلال القضاء، وهو من المبادئ المقررة في أكثر دساتير الدول. والغاية من استقلال القضاء ليس تأمين حرية القاضي في ممارسة المهنة فحسب، بل توفير الضمانة للمواطنين بأنّ القضاء سيصدرون أحكامهم وفقاً لقواعد القانون وبوحي من عقولهم وضمائرهم ودون تدخلات ضاغطة على أحكامهم.

وعند البحث في مفهوم استقلال القضاء، لابدّ من التمييز ما بين استقلال القضاء وبين حيّدة القضاة. فاستقلال القضاء يعني التحرر من تدخّل السلطات الأخرى في الشؤون القضائية. في حين أن حيّدة القضاء تتعلّق بقدرة القاضي نفسه على القضاء في أيّة دعوى دون أيّ تحييز شخصي ضدّ أي طرف من أطراف الدّعوى، فمعايير ورؤيته للأشخاص والأشياء والتّعاطي معهما والحكم عليهما ينبغي ألاّ تجري إلاّ طبقاً للحقائق والقواعد القانونيّة.⁸⁷

ومبدأ استقلال السّلطة القضائية في الدّولة الدستوريّة الحديثة وليد النّظريّة القائلة بالفصل بين السّلطات وبموجبه يجري الفصل بين أفرع الحكومة التّنفيذيّة والتّشريعيّة والقضائيّة ويشكّل هذا الفصل نظاماً لفرض ضوابط متبادلة تستهدف منع تجاوزات السّلطة بشكل يضر بالمجتمع الحرّ. وهذا الاستقلال يعني أن السّلطة القضائية بوصفها مؤسّسة والقضاة بوصفهم أفراداً يبتون في دعاوى بعينها ، يجب أن يتمكّنوا من ممارسة مسؤولياتهم المهنيّة دون تأثير السّلطات التّنفيذيّة أو التّشريعيّة أو أيّة مصادر غير ملائمة أخرى.⁸⁸

ولاستقلاليّة القضاء وجهان:⁸⁹

الاستقلاليّة العضويّة: هي الاستقلاليّة بالمعنى المتداول، أي النّظام القانوني الذي يحمي القضاة والقضاء من أيّة تبعيّة لسلطة أخرى ومن أي تدخّل أو ضغط خارجيين. وتفترض حماية هذه الاستقلاليّة وضع مجموعة من القواعد الآليّة إلى تحصين القضاة

⁸⁷ - د. خليل حميد عبد الحميد: مبدأ استقلال القضاء بين النظرية والتطبيق-مجلة كلية المأمون-العدد رقم (16) - 2010م-ص123.

⁸⁸ - حقوق الإنسان في مجال إقامة العدل: دليل بشأن حقوق الإنسان خاص بالقضاة والمدعين العامين والمحامين- منشور على الموقع www.ohchr.org.

⁸⁹ - د. مريم مهنا: دليل حول معايير استقلال القضاء-المفكرة القانونية-بيروت-الطبعة الأولى- 2016م-ص9.

وحمايتهم. وتنظّم هذه القواعد بشكل خاص مختلف مراحل المسار المهني للقضاة (حقوقهم وحصانتهم وطرق تعيينهم وأمنهم الوظيفي وحماية استقلاليتهم الماليّة). كما تقتض ضمان حماية القضاة إزاء أي تدخّل أو ضغط يمارس عليهم سواء كان ترهيباً أم ترغيباً.

الاستقلاليّة الوظيفيّة: تعني استقلاليّة القضاء كسلطة ووظيفة، وهي تتأتّى مباشرة من مبدأ فصل السُلطات. وتعني الاستقلاليّة الوظيفيّة أن للسُلطة القضائيّة الولاية الحصريّة على كافة المسائل ذات الطبيعة القضائيّة، فلا يجوز للسُلطتين التّنفيذيّة والتشريعيّة التّعرض للوظيفة القضائيّة.

ثانياً: عناصر الاستقلال القضائي في ألمانيا

استقلال القضاة ليس امتيازاً في الدّول التي تحكمها سيادة القانون؛ ولكنه التزام، وتمّ النصّ على الاستقلال القضائي في القانون الأساسي الألماني (الدستور) وذلك بموجب المادّة رقم (97) في فقرتها الأولى التي وردَ فيها أنّه: "يجب أن يكون القضاة مستقلّين وخاضعين للقانون فقط".⁹⁰ ووفقاً للعقيدة القانونيّة الألمانيّة فإنّ استقلال القضاء له ثلاثة أبعاد:⁹¹

أ- الاستقلال الموضوعي (substantive independence) والذي يتطلّب ألا يلتزم القضاة في عمليّة صنع القرار إلا بالقانون، وذلك دون الخضوع لأيّ قيود أو ضغوط من أيّ جهة أخرى. والقضاة يجب أن يكونوا أحراراً في تكوين وجهة نظرهم في كلّ

⁹⁰ – Maximiliane Koschyk: How independent are German judges– www.dw.com, August 2017.

⁹¹ – Anja Seibert-Fohr And Others: Judicial Independence in Transition– Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften–2012–P499–450–451.

قضية. وهناك عدد من الضمانات القانونية الدقيقة تسعى لحماية القضاة من الضغوط التي قد تؤثر باستقلالهم.

ويشمل الاستقلال الموضوعي:⁹²

1-الاستقلال عن السلطة التشريعية: وبالرغم من أنه يصعب على السلطة التشريعية أن تتدخل في قضية معينة عن طريق إصدار تشريعات خاصة بتلك القضية، فإن من الممكن أن يتبنى البرلمان قرارات قد تضع القاضي تحت ضغط معين. ولكن الاستقلال عن السلطة التشريعية لا يعني أن أعضاء البرلمان غير قادرين على نقد القضاء.

2-الاستقلال عن السلطة التنفيذية:

وهذا يعني استقلال السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية أثناء أداء مهامها، فالسلطة التنفيذية قد تتدخل بعدة طرق للتأثير على القرار القضائي، كأصدار توجيهات للقضاء وذلك لأخذ القرار القضائي باتجاه معين، أو عن طريق تعديل الأنظمة الإدارية للقضاء. ولا يشمل استقلال القضاء عملية إصدار القرار القضائي فقط، بل إنه يتضمن الإجراءات التي قد تسبق الحكم القضائي أو تليه. وهذا يشمل دعوة الشهود والاستماع إليهم وغير ذلك.

3-الاستقلال ضمن السلطة القضائية:

فالقاضي المختص أو المحكمة المختصة هما الوحيدان اللذان يملكان الحق في البت بالنزاع المعروض وذلك وفق القانون، فالقاضي محمي من التدخل الذي يحدث ضمن السلطة القضائية، ما لم يكن هناك تفويض قانوني له بأداء هذه المهمة. وعملاً بتقاليد

⁹² – Anja Seibert-Fohr : Constitutional Guarantees of Judicial Independence in Germany– Springer, Berlin, Heidelberg– 2006–p271–272–273.

القانون المدني الألماني، القضاة في ألمانيا غير ملزمين باتباع اجتهاد المحاكم العليا، والخطر الناتج عن عدم توحيد الأحكام القضائية هو نتيجة لا مفر منها لدعم مبدأ استقلال القضاء.

ب- الاستقلال الشخصي (personal independence) والذي يحمي القضاة بصفته الشخصية ضد التدخلات الخارجية التعسفية. وهو منصوص عليه في المادة رقم (97) الفقرة الثانية من القانون الأساسي والتي قالت: "لا يجوز إقالة القضاة المعيّنين بصفة نهائية كقضاة متفرّغين، أو سحب مناصبهم منهم بشكل دائم أو لفترة مؤقتة، أو نقلهم إلى وظائف أخرى، أو إحالتهم إلى التقاعد قبل نهاية خدمتهم إلا بحكم قضائي ولأسباب تحددها القوانين وبالكيفيات التي تنص عليها هذه القوانين".

ويعتبر جانباً أساسياً من الاستقلال الشخصي، تعيين القضاة مدى الحياة حتى سن التقاعد الذي عادةً ما يكون حتى عمر الخامسة والستين (65)، وتطبق قواعد محدّدة على قضاة المحكمة الدستورية الفيدرالية: مدة ولاية القاضي في هذه المحكمة هو اثني عشر عاماً دون إمكانية لإعادة اختياره. ويحق للقاضي في المحكمة الدستورية الاتحاديّة أن يطلب إعفائه من الخدمة في أي وقت.

ج- الاستقلال الهيكلي (structural independence): وهو الذي يمنع الجمع بين الوظائف القضائية والتشريعية والتنفيذية، وبالتالي لا يمكن للقضاة القيام بالهامم التشريعية أو التنفيذية وهم على رأس عملهم، و يتطلب الاستقلال الهيكلي للسلطة القضائية وجود فصل هيكلي عن فروع الحكومة الأخرى وقد نصت عليه المادة رقم (20) في فقرتها الثانية، حيث ذكرت " الشعب هو مصدر جميع سلطات الدولة،

وتجري ممارسة هذه السلطات من قبل الشعب بالانتخاب والتصويت، وعبر هيئات خاصة للسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية.

ثالثاً: مفهوم حقوق الانسان

تعتبر الدساتير وأحكامها هي القوانين الأساسية للدولة وقواعد قمة التسلسل الهرمي لأنظمتها القانونية، لذلك فإنها تنبؤاً المكانة العليا في أنظمة الدول وهي بالتالي ملزمة لجميع السلطات من تشريعية وتنفيذية وقضائية، وتستوجب الاحترام من قبل الجميع بما في ذلك المشرع والقاضي والحكومة على سواء. وإن ذكر بعض حقوق الإنسان في الدساتير لا يعني عدم وجود حقوق خارجها، لكن النص على حقوق الإنسان في الدساتير يعني إضفاء مكانة رفيعة عليها لما يتمتع به الدستور من سمو على مختلف التشريعات الوطنية.⁹³

لذلك توجد حقوق الإنسان⁹⁴ في صلب النظام الدستوري للدولة الحديثة، وهي لا تحدّد العلاقات بين الأفراد والجماعات والدولة فحسب، بل تسري أيضاً في هياكل الدولة وعمليات صنع القرار والرقابة. ومن ثم فإنّ شرعة الحقوق تشكّل جزءاً لا يتجزأ من الدستور الحديث. وفي الوقت ذاته غالباً ما تكون الثغرات في أعمال حقوق الإنسان

⁹³ - عباس عدنان كامل: حقوق الانسان (تطورها-مضامينها-حمايتها) - بدون ذكر دار نشر-2019م-ص79.

⁹⁴ - هناك ثلاثة أجيال من حقوق الإنسان وهي 1-الحقوق المدنية والسياسية: وتسمى كذلك بالحقوق الفردية او حقوق الشخصية ونذكر منها حرية التنقل، حق سلامة الانسان وأمنه، الحق في العدالة، الحق في حماية النشاط الفكري، 2-الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (الحقوق الجماعية) ومنها الحق في العمل، الحق في المساواة بالأجور، الحق في الضمان الاجتماعي....3-حقوق التضامن ومنها الحق في التنمية الحق في بيئة سليمة الحق في السلم.

على الصعيد المحلي، سواء الحقوق الفردية أو الحقوق الجماعية عند الاقتضاء نابعة من جوانب القصور في مجال القانون الدستوري.⁹⁵

إن مفهوم حقوق الإنسان وفقاً للتعريف الصادر عن الأمم المتحدة سنة 1989م، يشير إلى أن حقوق الإنسان: "هي تلك الحقوق المتأصلة في طبيعتنا، والتي لا يمكن بدونها أن نعيش كبشر، فحقوق الإنسان والحريات الأساسية تتيح لنا أن نطور وأن نستخدم بشكل كامل صفاتنا البشرية وذكاءنا ومواهبنا ووعينا، وأن نلبي احتياجاتنا الروحية وغيرها من الاحتياجات، وتستند هذه الحقوق إلى سعي الجنس البشري المتزايد من أجل حياة تضمن الاحترام والحماية للكرامة المتأصلة والقيمة الذاتية للإنسان".⁹⁶

وقد عرفها السيد فودة بأنها "تلك الحقوق التي يتمتع بها الإنسان، لمجرد كونه إنساناً، وهذه الحقوق يُعترف بها للإنسان بصرف النظر عن جنسيته أو ديانتته أو أصله العرقي أو القومي أو وضعه الاجتماعي أو الاقتصادي، وهي حقوق طبيعية يملكها الإنسان حتى قبل أن يكون عضواً في مجتمع معين فهي تسبق الدولة وتسمو عليها".⁹⁷

⁹⁵ - يجمع الفقه الدستوري على أن للحقوق الأساسية في دولة القانون ثلاث وظائف. الأولى: إنها تشكل قيداً على تصرفات الدولة لمنع إساءة استعمال السلطة. الثانية: إنها وحدة قياس لفحص مشروعية تصرفات الدولة. الثالثة: حماية الفرد ونقله من حالة الرعية إلى حالة المواطن. وهكذا فإن توثيق الحقوق الأساسية دستورياً، وتأمين حمايتها قضائياً، يعد ثمرة ونتيجة قانونية لإعمال المبدأ الدستوري المتمثل في: كون الشعب هو مصدر سلطة الدولة. فضمان حق المواطن في الإعلام، وحقه في التعبير عن الرأي، والمشاركة السياسية، وممارسة الانتخابات بصورتها (مرشح وناخب)، يبلور هذا الدور للحقوق الأساسية د. سعيد نحيلي: الحماية القضائية للحقوق الأساسية في ألمانيا (الشكوى الدستورية الفردية أنموذجاً) - مجلة جامعة دمشق - 2020م - ص3.

⁹⁶ - د. علي جواد وتوت: حقوق الإنسان، مقارنة أولية (دراسة تحليلية في سيولوجيا حقوق الإنسان) "مجلة القادسية للعلوم الإنسانية-العراق-المجلد التاسع-العددان (1) و(2) -2006م-ص216.

⁹⁷ - صباح بالة-مفهوم حقوق الإنسان-مقال منشور على موقع الموسوعة السياسية Politicalencyclopedia.org يدون ذكر تاريخ.

رابعاً: التّأصيل الدّستوري لحقوق الإنسان في ألمانيا

تعتبر المادّة رقم(1) من القانون الأساسي حجر الزّاوية فيه والأساس الذي يبنى عليه نظام حقوق الإنسان في ألمانيا، فقد نصّت هذه المادّة في فقرتيها الأولى والثّانية على أنّه: -تكون كرامة الإنسان مصونة وتضطلع جميع السّلطات في الدّولة بواجبات احترامها وصونها، وبناءً على ذلك: يقرّ الشعب الألماني بحقوق الإنسان غير القابلة للانتفاص أو النّزع كقاعدة أساسيّة للتّعايش في كل مجتمع وللّسلام والعدالة في العالم.

هذه المادّة وموقعها من الدّستور، تجعل من الواضح أنّ أحد الأهداف الأساسيّة للدّولة الألمانيّة، جعل حقوق الإنسان حقيقة لكلّ ألماني. والحقيقة أنّ مجموعة الحقوق الأساسيّة في هذا الدّستور تمّ استلهاها من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والذي تمّ إصداره من قبل الأمم المتّحدة عام 1948م أي قبل نصف عام من صدور الدّستور الألماني.⁹⁸ ولم يكرّر المجلس البرلماني (المسؤول عن وضع الدّستور) سعي جمهوريّة فايمار للنّص على الحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة، خوفاً من عدم قدرة ألمانيا على التّعافي بشكل مبكر من الحرب، لذلك اكتفى واضعو القانون الأساسي الألماني بنمط الحقوق الكلاسيكيّة وأرفقوا مع هذه الحقوق هدفاً يتمثّل بأن تكون الجمهوريّة الاتحاديّة الألمانيّة دولةً اجتماعيّة.⁹⁹

⁹⁸ -BEATE RUDOLF: Human Rights in Germany – A View from Germany's National Human Rights Institution-International Journal of Legal Information 44.1, 2016-p50.

⁹⁹ - في مختلف الأدبيات تم وضع خصائص لمفهوم الدولة الاجتماعيّة التي يلقي عليها واجب تقديم المساعدات والعون للفئات الضعيفة في المجتمع والتي عليها مسؤوليّة حماية المواطنين من إمكانيّة الوقوع ضحية اقتصاد السوق الرأسمالي. والدولة الاجتماعيّة تضمن التوزيع العادل للموارد من خلال عدد من التشريعات والخدمات الاجتماعيّة، خصوصاً في مجال التقاعد والشيخوخة والتأمين ضد الحوادث والبطالة، وغيرها من المخاطر التي تهدد الإنسان وتضع الأسرة تحت

وفيما يلي نبذة عن أهم الحقوق الواردة في القانون الأساسي الألماني:

- لكل شخص الحق في حرية تنمية شخصيته، طالما أنه لا ينتهك حقوق الآخرين، ولكل شخص الحق في الحياة والسلامة البدنية.¹⁰⁰ جميع الأشخاص متساوون أمام القانون، والرجال والنساء متساوون في الحقوق.¹⁰¹ لا تنتهك حرية العقيدة وحرية الضمير، ولا حرية اعتناق أي عقيدة دينية أو فلسفية.¹⁰² يحق لكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول والكتابة والصورة، وتكفل حرية الصحافة وحرية التغطية الإعلامية عبر الوسائل المسموعة والمرئية.¹⁰³ يحظى الزواج وشؤون الأسرة بحماية خاصة من قبل الدولة،¹⁰⁴ وتخضع كافة الشؤون المدرسية لإشراف الدولة.¹⁰⁵ يحق لكل الألمان التجمع السلمي وبلا سلاح¹⁰⁶، ويحق لكل الألمان تكوين مؤسسات أو جمعيات أخرى.¹⁰⁷

- يتمتع جميع الألمان بحرية التنقل في كافة أنحاء الإقليم الاتحادي، ولا يجوز تقييد هذا الحق إلا بقانون أو بناءً على قانون.¹⁰⁸ ويحق لكل الألمان اختيار الوظيفة أو المهنة، ومكان العمل وأماكن التدريب بحرية ولا يجوز إجبار أحد على مزاوله عمل

حماية قانونية خاصة، وهذه التشريعات يطلق عليها مسمى "شبكة التأمينات الاجتماعية". جميل سالم: قراءة في مفهوم الدولة الاجتماعية (النموذج الألماني) - سلسلة أوراق بحثية حول الاقتصاد والقانون - معهد الحقوق - جامعة بيرزيت - فلسطين - 2018م - ص 2.

¹⁰⁰ - الفقرة رقم (1) من المادة رقم (2) من القانون الأساسي الألماني.

¹⁰¹ - راجع الفترتين رقم (1) و(2) من المادة رقم (3) من القانون الأساسي.

¹⁰² - الفقرة رقم (1) من المادة رقم (4) من القانون الأساسي.

¹⁰³ - الفقرة رقم (1) من المادة رقم (5) من القانون الأساسي.

¹⁰⁴ - الفقرة رقم (1) من المادة رقم (6) من القانون الأساسي.

¹⁰⁵ - الفقرة رقم (1) من المادة رقم (7) من القانون الأساسي.

¹⁰⁶ - الفقرة رقم (1) من المادة رقم (8) من القانون الأساسي.

¹⁰⁷ - الفقرة رقم (1) من المادة رقم (9) من القانون الأساسي.

¹⁰⁸ - المادة رقم (11) من القانون الأساسي.

معين إلا في إطار واجب الخدمة المجتمعية المتعارف عليها.¹⁰⁹ حرمة المسكن غير قابلة للمساس بها، ولا يجوز تفتيش المسكن إلا بأمر من القاضي أو بأمر من هيئات أخرى منصوص عليها في القوانين عند وقت الضرورة.¹¹⁰ ويكفل حق الملكية الخاصة وحق الإرث وتنص القوانين على مضمونها ومقيدها.¹¹¹ ولا بد لنا من الإشارة إلى أن قدرة أي قانون على التعدي على الحقوق الأساسية محدودة بنص المادة رقم (19) فقرة (2)، والتي ذكرت أنه "لا يجوز بأي حال من الأحوال المساس بجوهر مضمون الحق الأساسي". هذا بالإضافة إلى الضمانة الإضافية التي نصت عليها المادة رقم (79) في فقرتها الثالثة والتي ذكرت أنه: لا تقبل أي تعديلات على هذا القانون الأساسي تؤثر على المبادئ الواردة في المادة رقم (1) والمادة رقم (20).

وقد أسس المجلس البرلماني المحكمة الدستورية الاتحادية كمؤسسة يجب أن تكون قادرة على مراجعة دستورية جميع قوانين الدولة - بما في ذلك التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية، ويجب أن تملك القدرة على الإطاحة بأي قانون ينتهك القانون الأساسي الألماني (الدستور) وبسيء إلى الحقوق الانسانية. وسوف نذكر مثلاً لدور المحكمة الدستورية الاتحادية في حماية حقوق الإنسان وهو على الشكل التالي:¹¹²

- نصت المادة (8) من القانون الأساسي الألماني على الحق في التجمع السلمي: "يحق لكل الألمان التجمع السلمي وبلا سلاح، دون الحاجة إلى إبلاغ مسبق أو تصريح بذلك، وفي حال التجمع في الأماكن العامة، يجوز تقييد هذا الحق بقانون أو بناءً على

¹⁰⁹ - الفقرتان رقم (1) و(2) من المادة رقم (12) من القانون الأساسي.

¹¹⁰ - الفقرتان رقم (1) و(2) من المادة رقم (13) من القانون الأساسي.

¹¹¹ - الفقرة رقم (1) من المادة رقم (14) من القانون الأساسي.

¹¹² - Jürgen Bröhmer, Clauspeter Hill & Marc Spitzkat (Eds.): 60 Years German Basic Law: The German Constitution and its Court- Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.-Berlin - Germany - 2012 - p523.

قانون". وترك القانون الأساسي الألماني أمر التفصيل إلى القانون الاتحادي (قانون التظاهر) والذي يحدّد الشروط التي عندما تتحقّق، تستطيع الشرطة التّدخل في المظاهرة (أشدّ مظاهر التّدخل من قبل الشرطة هو حلّ المظاهرة). وذلك عندما تتحوّل المظاهرة إلى عنف أو عندما تُحدث أي تهديد للنّظام العام. وفي حال حدوث حلّ للمظاهرة فإنّ قانون التّظاهر يوجب على المتظاهرين الانسحاب فوراً من مكان التّظاهر وعدم قيامهم بذلك يعتبر جنحة جنائية يعاقب عليها القانون.

-والمتقدّمون إلى المحكمة الدّستوريّة الاتحاديّة، غرّموا بما يقارب الثلاثين أو الأربعين يورو، وذلك لمشاركتهم في وقفة احتجاجيّة، والتي على الرّغم من سلميّتها، فإنّها حاصرت ثكنة عسكريّة ومنعت حركة الدّخول والخروج منها، وعلى على هذا الأساس قامت الشرطة بحلّ المظاهرة، لكنّ المتظاهرين لم يطيعوا قرار الشرطة ولذلك حكمت المحكمة المحليّة عليهم بالغرامة وعلى الرّغم من تقديمهم استئناف إلى المحكمة الإقليميّة إلا أنّ المحكمة الإقليميّة وافقت المحكمة المحليّة في قرارها. وهذا جعلهم يلجؤون إلى المحكمة الدّستوريّة الاتحاديّة.

- قالت المحكمة الدّستوريّة بأن قرار الشرطة حلّ المظاهرة ووفقاً لقانون التّظاهر يجب أن ينفذ ولكن السؤال المطروح هو، هل حلّ المظاهرة كان متوافقاً مع الدّستور؟ ... خاصّة وأنّ هناك العديد من المؤشّرات التي تفيد بتقيد المتظاهرين بقانون التّظاهر، حيث قدّموا طلب إلى الجّهات الرّسميّة والتي وافقت على التّظاهر بشروط تمّ تحقيقها من قبل المتظاهرين، فعلى سبيل المثال قام المتظاهرون بسدّ نقطة مرور واحدة للثكنة العسكريّة من أصل ثلاث نقاط، وبالتالي لم يمنعوا حركة الدّخول والخروج إلى الثكنة العسكريّة. كما أنّ التّظاهر كحاجز (sit in blockade) يعتبر نوع من أنواع التّجمع الذي يخضع للحماية الدّستوريّة. وحيث أنّه لا يمكن اعتبار التّجمع غير سلمي فقط

لمجرد أنّه شكّل إزعاجاً للآخرين، فلكي يعتبر هذا التّجمع غير سلمي لابدّ من أن يتضمّن عنفاً أو تجاوزات عدوانية على الأشخاص أو الأملاك وهذا ما لم يحدث. لذلك قرّرت المحكمة الدّستورية الاتحاديّة إلغاء حكم المحكّمتين وإعادة القضية إلى المحكمة المحليّة.

وبإجراء مقارنة بين كل من ألمانيا وأميركا فيما يخصّ استقلال القضاء وحقوق الإنسان لا بدّ لنا من الحديث عن التّالي:

• استقلال القضاء

يعبّر عن استقلال القضاء كمبدأ أساسي في كلا البلدين ولكن:

-لم ينصّ الدّستور الأميركي في دفتيه على مبدأ استقلال القضاء، فالمادّة الثالثة منه والتي تتحدّث عن السّلطة القضائيّة تقول في فقرتها الأولى: "تتاط السّلطة القضائيّة في الولايات المتّحدة بمحكمة عليا واحدة وبمحاكم أدنى درجة حسبما يرتئي الكونغرس ويحدّد من حين لآخر....."

-النّمودج الألماني لإدارة القضاء يختلف عن النّمودج الأميركي، في أميركا صلاحيّات إدارة القضاء تتمّ ممارستها من قبل المؤتمر القضائي¹¹³. بينما معظم الصّلاحيّات الإداريّة الخاصّة بالقضاء في ألمانيا تدار من قبل وزارة العدل. هذا يعني أنّ سلطة القضاء الإداريّة في أميركا أوسع منها في ألمانيا.¹¹⁴

¹¹³ - المؤتمر القضائي للولايات المتحدة هو هيئة وطنية لإدارة المحاكم الفيدرالية. دخل الاسم الحالي حيز التنفيذ عندما سن الكونغرس المادة رقم 331 من القسم رقم 28 من قانون الولايات المتحدة (U.S. Code) قبل ذلك، كانت الهيئة تُعرف باسم مؤتمر كبار قضاة الدوائر منذ إنشائها في عام 1922.

¹¹⁴ -Klaus Von Beyme: The Political System OF the Federal Republic of Germany- op. cit-p88.

-نظام السابقة القضائية أحدث تأثيراً كبيراً على القضاء الأميركي، ويعدّ هذا النظام سمة من سمات النظام القضائي في الولايات المتحدة، ويتمثل في استعمال السوابق القضائية في أحكام المحاكم السابقة وذلك بتطبيقها على القضايا ذات الوقائع المتشابهة، وبمعنى أدق، إنّ المحاكم عند إصدارها لأحكامها في القضايا المعروضة عليها، فإنّها تأخذ بعين الاعتبار وجود حكم سابق صدر من محكمة أعلى درجة منها في قضية مشابهة للقضية المعروضة.¹¹⁵ أمّا في ألمانيا نظام السابقة القضائية غير معترف به ومن الممكن أن يصدر قاضي محكمة الولاية قراراً في قضية يخالف فيه قرارات المحاكم الإقليمية الأعلى السابقة، وفي هذه الحالة الطريقة الوحيدة لتصحيح الحكم في حال صدوره مخالفاً للقانون هو الطعن فيه. هذا يعني أنّ القاضي الألماني أكثر استقلالاً في قراره بالرغم مما يتضمّنه هذا المبدأ من إمكانية حدوث تناقض في الأحكام الصادرة عن المحكمة.

-نصّت الفقرة الثانية من المادّة الثالثة من الدستور الأميركي على المحاكمة أمام هيئة المحلفين، "تتمّ المحاكمات في جميع الجرائم ماعدا قضايا الاتهام الجنائي التي تتم أمام هيئة المحلفين" كما نصّ التعديل السادس من الدستور الأميركي على أنّه "في جميع المحاكمات الجنائية للمتهم الحقّ بأن يحاكم محاكمة سريعة وعلنية بواسطة هيئة محلفين غير متحيّزة تابعة للولاية أو المقاطعة التي تكون الجريمة قد ارتكبت فيها".، فنظام هيئة المحلفين أساسي في القضاء الأميركي، وتتمحور وظيفة المحلفين حول تحديد وقائع القضية وفقاً لقواعد التفكير المنطقية والقانونية بحيث يختصّ المحلفون بالوقائع ويتمثّل عملهم في فرز الحسابات المتنازع عليها والواردة في الأدلّة، بوصفهم

¹¹⁵ - د. عاصم حاكم عباس الجبوري ود. حاكم فنيخ علي الخفاجي: سمات النظام القضائي الأميركي ومبررات تشكيل المحكمة العليا عام 1789م -مجلة بابل للدراسات الإنسانية - المجلد رقم (7) -العدد رقم (1) -2017م-439.

الباحثين عن الحقيقة أثناء عملهم في إطار المحكمة، ويختص القاضي بالقانون، فقبول الشهادة أو الأدلة من اختصاص المحكمة أما نتيجتها وتقديرها فمن اختصاص المحلفين.¹¹⁶ ونحن نرى أنه وعلى الرغم من محاذير هذا الأسلوب إلا أنه قد يخفف من التهديد الذي من الممكن أن يتعرض له القاضي و يساهم في جعل القرارات الصادرة من المحاكم أكثر استقلالية، حيث أنه من الصعب جداً ممارسة الضغط على مجموع أعضاء هيئة المحلفين. في ألمانيا، يبت القاضي أو هيئة من القضاة في القضايا. في بعض الأحيان يتم مساعدة القضاة من قبل أشخاص عاديين الذين يدعى الواحد منهم Schöffen.

• أما فيما يخص حقوق الإنسان

كلا البلدين أكدّا على حقوق الإنسان ضمن النصّ الدستوري وهذا إذا عنى شيئاً فإنه يعني الحرص على هذه الحقوق في ، فلكي أصون مبدأ ما لا بدّ من النصّ عليه ضمن الدستور وبعدها تأتي الضمانات الأخرى، ولكن تبقى الضمانة الدستورية هي الجسد الذي يبنى عليه وهي الشرط اللازم والغير كافٍ لحماية هذا المبدأ.

وهذا لا يمنع من التعبير عن الفروقات بينهما فيما يخص حقوق الإنسان:

- إنّ مكان حقوق الانسان في القانون الأساسي الألماني يقع في المقدّمة أمّا مجموعة الحقوق الأميركية تقع في وثيقة منفصلة اسمها قانون الحقوق وهي عبارة عن التعديلات العشر الأولى، وهناك تفصيل أكثر للحقوق في القانون الأساسي الألماني منه في الدستور الأمريكي.

¹¹⁶ - د عاصم حاكم عباس الجبوري ود. حاكم فنيخ علي الخفاجي-مرجع سبق ذكره--ص 436.

-هناك حقّ وحيد انفرد به الدُستور الأميركي ولم ينصّ عليه القانون الأساسي الألماني وهو حقّ حمل السّلاح الذي ورد ضمن التّعديل الثّاني للدُستور الأميركي كما يلي: "حيث أنّ وجود قوات شعبية جيدة التّنظيم ضروري لأمن أيّة ولاية حرّة، لا يجوز انتهاك حقّ النّاس في اقتناء أسلحة وحملها".

ويتعرّض مئة ألف أمريكي كلّ عام لحوادث إطلاق النّار،¹¹⁷ منها أكثر من اثنتي عشرة (12) ألف جريمة قتل، وقرابة سبع عشرة (17) ألف حالة انتحار، وست مئة واثان وأربعون (642) حالة إطلاق نار على وجه خطأ. وتشير الإحصائيات إلى أنّ ثلاثين (30) شخصاً يموتون يومياً جراء السّلاح. وقد تزايدت الجرائم في بعض الولايات والمدن بنسبة 300 في المائة.¹¹⁸

وفيما يخصّ العنصرية ضدّ السّود في أميركا تقول صحيفة غارديان البريطانية في أحد مقالاتها: إنّ السّود في الولايات المتّحدة يتعرّضون للتمييز رغم خلفياتهم الاجتماعية العالية المستوى. ويتناول المقال دراسة جديدة رائدة كشفت عن أنّ الأولاد السّود -حتّى الذين نشؤوا وترعرعوا في أسر عالية الدّخل والمستوى، يعانون جرّاء عدم المساواة في الرّاتب عندما يكبرون، وذلك بالمقارنة مع البيض الذين يكبرون في بيئة

¹¹⁷ - وكان الكونغرس قد أقر في عام 1993 نصاً تحت اسم "قانون برادلي"، فرض التدقيق في السوابق الإجرامية والعقلية قبل بيع أي سلاح. لكن أربعين (40) في المئة من مبيعات الأسلحة لا يشملها القانون لأنها تجري بين أفراد، على مواقع إلكترونية متخصصة مثلاً تقوم بدور وساطة بين شخصين. ولا يطال القانون سوى التجار الذين يملكون تصريحاً بهذه التجارة. وهناك ثغرات في السجل العدلي الفيدرالي للأفراد.

¹¹⁸ - دواجة العوداني: حمل السلاح في أميركا: الحق القاتل.... - مقال منشور على موقع meemmagazine.net - بتاريخ 3-10-2017م.

مماثلة. وأضافت أنَّ السّود يتقاضون رواتب وأجورا أقل، موضّحة أنَّ العرق -وليس الطبقة الاجتماعيّة- هو العامل المؤثّر في هذا السياق¹¹⁹.

وبالرّغم من أنّنا نرى أنّ جمهورية ألمانيا الاتحاديّة أكثر احتراماً لحقوق الإنسان¹²⁰ من الولايات المتّحدة الأميركيّة لكن هذا لا يعني أنّها قد سلمت من النّقد فيما يخصّ هذه الحقوق¹²¹:

-ساور منظمة العفو الدولية القلق من أن السّلطات لا تتصدّى بشكل كاف لجرائم الكراهية العنصريّة، التي تشكّل شكلاً من أشكال التّمييز العنصري. وقد وثّقت منظمة العفو الدوليّة العديد من حالات الإخفاق من جانب أجهزة الدّولة في سياق التّحقيق في الجرائم العنصريّة التي ارتكبتها جماعة اليمين المتطرّف الوطنيّة، الاشتراكي تحت الأرض (NSU) بين عامي 2000م و 2007م.¹²² بعد سلسلة من عشر حالات قتل، وعلى الرّغم من الدلائل الواضحة، لم يتم تحديد الدافع العنصري إلا عندما كشفت الجماعة عن نفسها في عام 2011م. هذا فضلاً عن تقاعس السّلطات عن معالجة الزيادة الحادّة في الهجمات العنيفة ضدّ مراكز اللجوء وضد طالبي اللّجوء واللّاجئين.

¹¹⁹ - تمييز صادم ضد السود بأميركا مهما علا شأنهم- مقال منشور بتاريخ 28-3-2018م على الموقع الالكتروني:

<https://www.aljazeera.net>

¹²⁰ - نقصد هنا حقوق الإنسان على صعيد المواطن الألماني والأميركي. أما موضوع حقوق الإنسان على الصعيد الدولي فهو موضوع آخر ولا مجال لبحثه هنا.

¹²¹ - GERMANY: HUMAN RIGHTS GUARANTEES UNDERMINED AMNESTY INTERNATIONAL SUBMISSION FOR THE UN UNIVERSAL PERIODIC REVIEW, 30TH SESSION OF THE UPR WORKING GROUP, MAY 2018- p6 and p9.

¹²² - كيف يمكن أن تكون جماعة إرهابية يمينية قادرة على ارتكاب جرائم قتل لعدة سنوات دون أن تكتشفها الأجهزة الأمنية؟ نشرت لجنة تحقيق برلمانية في البندستاغ قائمة بالتوصيات كرد فعل لهذه القضية، وهي بداية رائعة، لكن من سيأكد من وضعها موضع التنفيذ؟

في عام 2015م، ووفقاً للإحصاءات الرسمية، ارتكبت ألفٌ وواحدُ وثلاثون (1031) جريمةً جنائيةً ضدَّ مراكز اللجوء؛ أي بزيادة خمسة أضعاف عن العام السابق.

-في كانون الأول من عام 2015م، أعادت ألمانيا تطبيق قانون الاحتفاظ بالبيانات الإلزامية. وبموجب هذا القانون يُفرض على شركات الاتصالات جمع وتخزين بيانات الموقع لكل شخص في ألمانيا لمدة أربعة أسابيع، وبيانات التعريف الأخرى الخاصة بالاتصال لمدة عشرة أسابيع وذلك لجميع الناس في ألمانيا وهذا انتهاك للحق في الخصوصية والحق في حرية التعبير.

-في تشرين الأول من عام 2016م، عدّل البرلمان الاتحادي قانون جهاز المخابرات الفيدرالي، والذي منح هذا الجهاز سلطة اعتراض وجمع ومعالجة اتصالات المواطنين من خارج الاتحاد الأوروبي عندما تكون نقطة التقاطع في ألمانيا وعندما يكون ذلك ضرورياً "لتحديد هوية ومنع التهديدات ضدَّ الأمن الداخلي أو الخارجي" وللحفاظ على "قدرة ألمانيا على التصرف فيما يتعلّق بالشؤون الخارجية والسياسات الأمنية". يساور منظمة العفو الدولية القلق من أن بنود هذا القانون فضفاضة وغامضة وتنتهك الحق في الخصوصية وحرية التعبير.

المبحث الثاني

شكل الحكم في ألمانيا وفق دستور عام 1949

تمهيد وتقسيم:

يقوم النظام البرلماني على فكرة جوهرية مفادها أن الوزارة هي المحور الرئيسي الفعّال في ميدان السلطة التنفيذية، إذ يقع عليها عبء ممارسة السلطة الفعلية في إدارة شؤون الحكم، وهي مسؤولة سياسياً عن أعمالها أمام البرلمان نظراً لأنّ الوزارة في هذا النظام هي محور ارتكازه، فالنظام البرلماني يقوم أصلاً على أساس التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويعمل كأصل عام على تساوي كل سلطة من هاتين السلطتين مع الأخرى دون أدنى تبعية أو سيطرة لإحدهما على الأخرى. على أن هذا التساوي يعني من ناحية أخرى ضرورة تعاون السلطات، وذلك بتقرير علاقة متبادلة تربط السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية.

وتعتبر جمهورية ألمانيا الاتحادية من الأنظمة البرلمانية النموذجية في عالمنا المعاصر لذلك سوف نناقش في هذا المبحث أسس النظام البرلماني، ثمّ سنتحدث عن تطبيقاته ضمن جمهورية ألمانيا الاتحادية على الشكل التالي:

المطلب الأول: مفهوم النظام البرلماني

المطلب الثاني: تطبيقات النظام البرلماني في جمهورية ألمانيا الاتحادية

المطلب الأول

مفهوم النظام البرلماني

الفرع الأول

نشأة النظام النيابي البرلماني ومراحل تطوره

لم تكن النظم القانونية القديمة تعرف أنظمة الحكم الحديثة، ويرجع الفضل في تعريف الناس بها إلى مجموعة عوامل أولها الوعي الذي صاحب الكثير من الثورات التي تتادي بالحرية والديمقراطية وكان من أهمها الثورة الفرنسية.¹²³ إذ كانت الحكومات المطلقة هي الصفة الغالبة على أنظمة الحكم بغض النظر عن شخص الحكام سواء كان (ملكاً، سلطاناً، أميراً، إمبراطوراً، قيصرًا، شاه، والي وما سواه) ونتيجة لهذه التطورات لم يعد مقبولا الحكم المطلق، فرضخ الملك أو الحاكم إلى تطلعات الشعوب وأصبح مقيدا بدستور يمارس من خلاله سلطته ويمارس الشعب سلطاته عبر ممثليه وفي تقسم هذه السلطات بين التشريع والتنفيذ والقضاء وفق مبدأ الفصل بين السلطات، ففي النظام

¹²³ - الثورة الفرنسية والتي تسمى أيضا ثورة 1789 م، وهي حركة ثورية هزت فرنسا بين عامي 1787 م و 1799 م ووصلت إلى ذروتها الأولى هناك في عام 1789 -ومن هنا جاء المصطلح التقليدي "ثورة 1789"، الذي يشير إلى نهاية النظام القديم في فرنسا. وكانت للثورة الفرنسية أسباب عامة مشتركة بين جميع الثورات الغربية في نهاية القرن الثامن عشر وكان أول الأسباب العامة هو البنية الاجتماعية للغرب. حيث تم إضعاف النظام الإقطاعي خطوة بخطوة واختفى بالفعل في أجزاء من أوروبا. وكانت النخبة المتزايدة العدد والمزدهرة من عامة الشعب، الأثرياء، التجار وأصحاب الصناعات -الذين يطلق عليهم غالبا البرجوازية -يتطلعون إلى السلطة السياسية، وكان الفلاحون، الذين يمتلك الكثير منهم الأرض، قد حققوا مستوى معيشة وتعليما أفضل وأرادوا التخلص من آخر بقايا الإقطاع حتى يكتسبوا الحقوق الكاملة لهم ويكونوا أحرارا في زيادة ممتلكاتهم. وفي النهاية انتصرت البرجوازية وأدت الثورة الفرنسية وحروبها وكذلك حروب نابليون إلى تفويض بناء أوروبا القديم ومهدت الطريق للمذاهب الحرة في القرن التاسع عشر وعجلت بظهور القومية وأرست في المجتمع الأسس الشكلية لمبادئ الحرية والإخاء والمساواة. عن الموسوعة البريطانية www.brittanica.com. و عن د. عبد الوهاب الكيالي وآخرون موسوعة السياسة (الجزء الأول) - مرجع سبق ذكره ص914.

البرلماني والمجلسي فصلاً مرناً زجامداً في النظام الرئاسي.¹²⁴ وما يهمننا هنا النظام البرلماني.

والبرلمان هو اصطلاح استعمل في اللغتين الفرنسية والإنكليزية في القرن الثالث عشر للإشارة إلى إيّ اجتماع للمناقشة (والكلمة مستقاة، من الناحية اللغوية، من الفعل الفرنسي "Parler" بمعنى يتكلم)، كما أطلق الاصطلاح على المكان الذي كان ينعقد فيه الاجتماع. وأطلقت كلمة برلمان في اللغة الإنكليزية على الهيئة التشريعية العليا التي تتكوّن من مجلس العموم ومجلس اللوردات. وبحكم نفوذ الإنكليز في القرن التاسع عشر والنصف الأول من القرن العشرين انتقلت التسمية والنظام إلى مناطق كثيرة أخرى من العالم.¹²⁵

وتعتبر انجلترا الموطن الأوّل للنظام البرلماني كما كانت من قبل الموطن الأوّل للنظام النيابي، وجوهر هذا النظام يرتكز في أمرين أساسيين هما المسؤولية الوزارية وحقّ الحلّ، بمعنى أنّ الوزراء مسؤولون سياسياً أمام البرلمان، فلا يبقى الوزير في الحكم إلا إذا كان متمتعاً بثقة البرلمان، فإذا فقد هذه الثقة وجب عليه أن يستقيل ويعتزل منصبه، كما أنّ الوزارة باعتبارها كتلة واحدة متضامنة يتحمّل عليها الاستقالة إذا ما اقترح البرلمان على عدم الثقة بها وانتهى إلى سحبها منه.¹²⁶

¹²⁴ - عدنان عاجل عبيد وأحمد ربحان كريمش: مركز الوزارة في النظام البرلماني العراقي -مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية- عدد خاص بالمؤتمر العلمي الدولي الافتراضي الاول لطلبة الدراسات العليا في كليات القانون-2021م- ص785.

¹²⁵ - د. عبد الوهاب الكيالي وآخرون: موسوعة السياسية - الجزء الأول-مرجع سبق ذكره-ص519.

¹²⁶ - د. حسن مصطفى البحري: النظم السياسية المقارنة-جامعة الشام الخاصة (كلية العلاقات الدولية والدبلوماسية) - 2020/2021م-ص68.

والنظام الانكليزي رغم عراقته واستمراريته فهو يخلو من دستور مدون ولا يعني ذلك عدم وجود قواعد مكتوبة تنظم شؤون الحكم، بل هي موجودة لكنها غير مدونة في وثيقة واحدة جامعة (دستور) وتتمثل في:

أولاً: مجموعة الوثائق التي أفرزها الصراع بين البرلمان والملك ومن أبرزها وثيقة الماجنا كارتا-الميثاق الأعظم (1215) ووثيقة الحقوق (1689) وهي وثائق واقعية خالية من الروح الفلسفية.

ثانياً: مجموعة القوانين الصادرة عن البرلمان والمتعلقة بالاصلاحات السياسية التي أدخلت على النظام البريطاني عبر العصور.

وبصفة عامة فإن العرف أسهم أكثر من أي قواعد مكتوبة في تشكيل وصياغة وتطور النظام السياسي البريطاني. هذا وطول مدة الصراع على القوة بين الملك والبرلمان كان الطابع البراجماتي هو السائد في المجتمع الانكليزي، فالشعب الانكليزي لا يستغرق في المواقف السياسية مشاعره وعواطفه ولا تستولي عليه التزامت عقائدية وفلسفية، وإنما هو دائماً وأبداً مستعد أن ينظر إلى المسائل في ذاتها ويميل إلى الحلول العملية بشأنها.¹²⁷

وقد تطوّر النّظام البرلماني البريطاني، وهو نظام كثيراً ما يعتبر مثلاً للحكم الذي يجمع بين الفاعليّة والمسؤوليّة، من عمليتين متعارضتين جرتا في فترتين مختلفتين، فأماً العملية الأولى فكانت عملية تفريغ في الوظائف المنبثقة أصلاً من شخص الملك، ثم أصبحت بعد ذلك عملية فرض قيود على سلطته، أسفرت هذه العملية الطويلة عن الاختصاص القضائي المستقلّ الذي تمتّعت به المحاكم، وعن وثائق، أهمها العهد

¹²⁷ - د. عادل ثابت: النظم السياسية-دار الجامعة الجديدة-الاسكندرية-2007م ص 99-100.

الأعظم في عام 1215م، وملتزم الحقوق في عام 1628م، ومرسوم الحقوق في عام 1689م، أما العملية الثانية فقد بدأت في منتصف القرن الثاني عشر، حين بدأ الملك يختار كبار مستشاريه أو وزرائه من بين أشخاص يتمتعون بثقة أغلبية الأعضاء في مجلس العموم وتأييدهم، وهكذا امتلكت الوزارة البريطانية، قدراً واسعاً من السلطة التنفيذية المستقلة.¹²⁸

وتاريخياً كان هناك عدد من النقاط المميزة في مسيرة هذه النظام:¹²⁹

فلقد أدّى التطور التاريخي لمؤسسات الحكم في انكلترا إلى قيام أول نظام برلماني في عام 1782م، لأن في هذا التاريخ بالذات حدثت ولأول مرة في العالم تقرير مسؤولية الحكومة التضامنية أمام البرلمان بدلاً من رئيس الدولة.

ففي المراحل الأولى تمكن البارونات والرجال الأحرار من إجبار الملك على الاعتراف بحرياتهم الأساسية وذلك في وثيقة (الماغنا كارتا) Magna Carta في العام 1215م، ومن آثار الماгна كارتا على النظام التمثيلي في إنجلترا، أن تمّ منح المجلس الاستشاري صلاحيات جديدة تتمثل في مشاركته الملك في وضع القوانين وفرض الضرائب، ثم حدث تطور مهم على تكوين هذا المجلس-الذي أصبح يسمى البرلمان- والذي أضيف إليه في عهد الملك هنري الثالث عام 1254م فارسيين و برجوازيين منتخبين عن كل مدينة، وفي عام 1261م انقسم البرلمان إلى مجلسين أولهما مكوّن

¹²⁸ - جوندولين كارتر وجون هيرز: نظم الحكم والسياسة في القرن العشرين-عرض وتقديم ماهر نسيم-دار الكرنك للنشر والطبع والتوزيع-القاهرة-بدون ذكر عام-ص 41-42.

¹²⁹ - د. سيروان زهاوي: فكرة النظام البرلماني: بحث منشور على موقع القانون الدستوري-بتاريخ 25-2-2014م-ص 22-23-24.

من الأشراف ورجال الدين ويسمى مجلس اللوردات وثانيهما مكوّن من ممثلي المدن ويسمى مجلس العموم .¹³⁰

وتطوّرت سلطة البرلمان البريطاني في القرن الخامس عشر، فلم تعد وظيفته مقتصرةً على إعطاء الاستشارة إلى الملك، بل تعدّتها إلى تنفيذ الوعود التي وردت في (الماغنا كارتا) أيضاً، والتي تقضي بأنّه لا يجوز للملك أن يفرض الضرائب على الشعب دون موافقته، ما يعني أنّ الضرائب يجب أن لا يفرضها الملك إلا بعد موافقة ممثلي الشعب، ونظراً لإلحاح الملك على الاحتفاظ بالصلاحيات التشريعية عموماً وعلى وجه الخصوص الصلاحيات التشريعية المتعلقة بفرض الضرائب، فإنّ هذا قاد البرلمان إلى إعطاء الملك صلاحيات فرض الضرائب مقابل إجراءات تشريعية يشارك البرلمان فيها، فالملك احتفظ في هذه الحقبة بالسلطة التشريعية وحده، لكن أصبح البرلمان يتقدّم بطلب إلى الملك متضمناً رغبات ممثلي الشعب بوضع قوانين محدّدة أو بتعديل قوانين معمول بها، وهذه الطلبات كانت ترفع للملك بعد أن تجري مناقشة تفاصيلها في المجلسين المكوّن منهما البرلمان، حيث كانت ترفع بشكل قوانين، ولم يكن للملك سوى التوقيع عليها بحيث تصبح جزءاً من التشريع البريطاني.

وتدريجياً تمكّن البرلمان من حمل الملك على اعتماد قوانين ازداد عددها مع مرور الزمن، غير أنّ التشريع في القرن السابع عشر، بقي منوطاً بسلطتين تشريعتين، سلطة الملك التي كان بمقدوره وضع القوانين دون العودة إلى البرلمان، وسلطة البرلمان التشريعية التي يمارسها بالاتفاق مع الملك، وهكذا بدأ التّنافس بين سلطتين تشريعتين، وقد استمر ذلك حتى عام 1689م عندما اعتلى (غيوم دورانج) العرش في بريطانيا،

¹³⁰ - محمد كاظم المشهدي: (القانون الدستوري الدولة -الحكومة-الدستور) -مؤسسة الثقافة الجامعية-الإسكندرية-

الذي أُجبر قبل اعتلاء العرش على التّوقيع على إعلان الحقوق ،و بموجب هذا الإعلان دُعمت سلطات البرلمان و قُلّت امتيازات النّاج بشكل كبير .فدور الملك أصبح محدودًا في تنفيذ القوانين مع حقّ التّدخل في المجال التّشريعي من خلال الحقّ في اقتراح مشاريع القوانين أو الاعتراض على قانون أقرّه البرلمان إذا رأى ضرورة لذلك، ولم يعد له الحقّ كما كان سابقًا في توقيف تنفيذ القوانين أو الإغفاء من تطبيقها¹³¹.

ومع ذلك فقد احتفظ الملك بالسلطة الإِجرائيّة بكاملها، إضافة إلى حقّ نقض القوانين، وصلاحيّة حلّ مجلس العموم، الذي كان يُجدّد انتخابه كل ثلاث سنوات، فالنّظام الذي قام في عام 1689 هو نظام الملكيّة المقيّدة، وهو أوّل نظام سياسي ليبرالي في العالم.

وفي عام 1760م عندما تولّى العرش الملك (جورج الثالث) حاول السّيّطرة على البرلمان والاستئثار بالتّشريع، وقد تمكّن من ذلك إلى حد ما بوسائل متعدّدة، منها الفساد، غير أنّ سلطته سرعان ما انهارت بفعل السّيّاسات التي مارسها، فقد جاءت ثورة الاستقلال في الولايات المتّحدة الأميركيّة والنّصر الذي حقّقته في العام 1782م، والهزيمة التي لحقت بريطانيا، لتحمل البرلمان على الثورة عليه، ما أدّى إلى سقوط الحكومة(الكابينت) التي كانت خاضعة للملك، ولأوّل مرّة سقطت حكومة متضامنة ومنسجمة تحت تأثير ضغط البرلمان. وهكذا ولد أوّل نظام برلماني في العالم من خلال تأسيس مسؤوليّة الحكومة السّيّاسيّة والجماعيّة والنّضاميّة بكاملها أمام البرلمان، وذلك في عام 1782م.

¹³¹ - د. سام دله: القانون الدستوري والنظم السياسية- منشورات كلية الحقوق -جامعة حلب-بدون ذكرعام-ص207.

وفيما يتعلّق بمسؤوليّة الحكومة أمام البرلمان فالراجح أنّه ظهرت في ظلّ حكم الملك (جورج الثالث) الذي استلم العرش سنة 1760م، حيث كانت الوزارة في حينها يرأسها (اللورد نورث) الذي كان آلة بيد الملك ينفذ سياسته ورغباته، لكنّ هذا الأمر لم يدم طويلاً، حيث قام البرلمان بمهاجمة سياسة نورث، خاصّةً سياسته تجاه المستعمرات الأميركيّة، وانتهى الأمر بتقديم استقالته في عام 1782م، واستقالة جميع الوزراء العاملين معه في الكابينة، ومن هنا ظهرت القاعدة الهامّة في النّظام البرلماني، ألا وهي المسؤولية التضامنيّة للوزارة. أمّا حقّ حلّ مجلس العموم فقد كان في الأساس منوطاً بالملك، ولكن هذا الحقّ انتقل بعد عام 1714م إلى الحكومة نتيجة ضعف الملك، غير أنّه في عام 1760م عندما اعتلى الملك جورج الثالث عرش بريطانيا انفرد في استخدام هذا الحقّ، ولكن عندما خلف وليم بيت لوجون اللورد نورث، رفض أن يستقيل على الرغم من معارضة مجلس العموم له، وحاول إخضاع البلاد إلى برنامج إصلاح. فعندما شعر أن أصوات الناخبين تؤيد أفكاره من أجل الإصلاح، طلب من الملك حلّ مجلس العموم وبذلك احتكم إلى الناخبين لحلّ النزاع الموجود بينه وبين البرلمان. بنتيجة الانتخابات هزم معارضيه هزيمة ساحقة، الذين خسروا مئة وستين (160) مقعداً، فأصبحت الأغلبية الجديدة من مناصريه.¹³² وفي عام 1782م استعاد مجلس الوزراء جزئياً صلاحية حلّ مجلس العموم، إذ أصبح حلّ مجلس العموم لا يتمّ إلا بناءً على طلبه، إلّا أنّ الملك احتفظ بحقه في رفض طلب الحكومة حلّ مجلس العموم، وبقيت له سلطة حلّ مجلس العموم عندما يدخل في صراع مع مجلس اللوردات، وهذا ما حدث في عام 1910م عندما تمكّن الملك (ادوارد السابع) ومن ثمّ

¹³² - د. سام دله: القانون الدستوري والنظم السياسية: مرجع سبق ذكره ص 209.

الملك (جورج الخامس) من حمل الحكومة على حلّ مجلس العموم، مرّتين في السّنة نفسها بسبب الخلاف بينه وبين مجلس اللوردات.

وإنّ أهمّ المراحل التي مرّ بها النّظام النّيابي البرلماني في بريطانيا هي:¹³³

1- الملكية المقيدة: تميّزت بسيطرة الملك على السّلطة وبجانبه الطبقة الارستقراطية، في حين أنّ البرجوازية كانت لا تقوم بأي دور يذكر، وكانت القوانين تجد مصدرها في الحقّ الإلهي، وتأخذ شكل المواثيق وتبدت الفكرة الأولى للنّظام البرلماني في الدور الذي لعبه البرلمان في المجال المالي ورفع العرائض.

2- الازدواجية البرلمانية: تبدّت مظاهر الازدواجية البرلمانية في ظهور البرجوازية كطبقة لها قوّتها واستقلالها. وتمكّنت من إدخال فكرة الليبرالية ضمن النصوص القانونية وكذلك السيادة الشعبية، وأصبح الملك لا يملك تلك الصّفة من الاله وإنّما من الإرادة الشعبية، وأخذت الدساتير شكل العقد بدلاً من الميثاق.

وتميّزت هذه المرحلة من النّاحية التّظيمية للسلطات بمبدأ عزل الوزراء بواسطة المجلسين، وفي مقابل ذلك يحقّ للسلطة التّفيذية حلّ البرلمان.

3- الديمقراطية البرلمانية: تميّزت بظهور الأحزاب السياسية وتأثير السيادة الشعبية ممّا دعم مبدأ الاقتراع العام كما ساد هذه الأنظمة الطّابع العرفي لدساتيرها، أمّا الملك فقد تقلّصت اختصاصاته بل أصبح ملكاً لا يحكم وتجمّعت السّلطة التّفيذية الفعلية في يد الحكومة، وتقلّصت سلطات المجلس الأعلى لصالح المجلس الأدنى الذي تكون الحكومة مسؤولة أمامه.

¹³³ - د. سعيد بو الشعير: مرجع سبق ذكره - ص 181.

أولاً: تعريف النّظام البرلماني

لا يعني النّظام البرلماني مجرد وجود البرلمان المنتخب من قبل الشّعب على اختلاف دوره. فالبرلمان موجود في النّظام الرئاسي كذلك مثلاً. إذن، يجب توفّر بعض الصّفات الأخرى كي يمكن التحدّث عن نظام برلماني. هذه الصّفات يمكن إيجازها من خلال تعريف النّظام البرلماني على أنّه النّظام الذي يتجزّأ فيه الحكم إلى عنصرين أو هيئتين إحداهما الحكومة بمعناها الضيّق، أي الوزارة، المسؤولة سياسياً أمام البرلمان، والتي تملك حقّ حلّ هذا الأخير.¹³⁴

وقد ظهرت عدّة تعريفات للنّظام البرلماني في الفقه العربي:¹³⁵

- -فقد ذكر الدّكتور عبد الحميد متولي بأنّ معنى النّظام البرلماني يتحدّد: بأنّه نظام يهدف إلى كفالة التّوازن والتّعاون بين السّلطة التّشريعيّة والسّلطة التّنفيذيّة حتّى لا تطغى أو تسيطر إحدى السّلطتين على الأخرى.
- كما عرّفه الدّكتور محمود عاطف البنا بأنّه، "ذلك النّظام الذي يقوم على أساس الفصل المرن أو غير الجامد بين السّلطتين التّشريعيّة والتّنفيذيّة، أي الفصل المرن بينهما مع التّدخل والتّعاون في ممارسة وظائف الدّولة وتبادل التّأثير بصورة متوازنة".

¹³⁴ - د. أحمد سرحال: النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية-دار الفكر العربي-بيروت-الطبعة الأولى-1991م-ص20.

¹³⁵ - د. انعام مهدي جابر الخفاجي: المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني (في بعض الأنظمة الدستورية المعاصرة) -مجلة العلوم الإنسانية-جامعة بابل - العراق-المجلد رقم (1) -العدد رقم (22) -2015م-ص381-382.

• وعرفه آخرون بأنه توزيع سلطات الدولة بين هيئات ثلاث تشريعية وتنفيذية وقضائية تمارس رقابة وتقييدا على بعضها البعض وتتعامل وفق مبدأ الفصل المرن بين السلطات، ويرى البعض بأن النظام البرلماني وسيلة يمكن للشعب بها مباشرة الحكم من خلال ممثلين له أو نواب عنه وتنحصر وظيفة المواطنين السياسية في اختيار النواب أو الممثلين عنهم لمباشرة شؤون الحكم.¹³⁶

ويتطلب النظام البرلماني لنشأته وجود هيئات أساسية تعتبر أركان النظام وأعمدته التي يركز عليها، فالنظام البرلماني يقتضي حتماً توافر الأركان الآتية:¹³⁷

- 1- برلمان منتخب من الشعب.
- 2- رئيس دولة غير مسؤول لا يمارس اختصاصات فعلية، وإنما يعتبر اختصاصاته اسمية فقط لأنه يباشرها بواسطة وزرائه.
- 3- وزارة تكون مسؤولة سياسياً أمام البرلمان، وهي تمارس سلطات رئيس الدولة، وتتجمع في يدها اختصاصات السلطة التنفيذية، وتتميز الوزارة في هذا النظام بالوحدة والتجانس والانسجام، وتلك هي القاعدة العامة في تشكيلها، وتكون الوزارة دائماً من حزب الأغلبية فيما عدا فترات الأزمات.
- 4- قيام علاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أساسها التعاون فيما بينهما مع وجود رقابة متبادلة إذ تراقب كل منهما الأخرى بمقتضى الوسائل التي يحددها الدستور.

¹³⁶ - عدنان عاجل عبيد وأحمد ربحان كريمش: مركز الوزارة في النظام البرلماني العراقي - مرجع سبق ذكره - ص 785.

¹³⁷ - د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية (الدولة والحكومة) - دار النهضة العربية للطباعة والنشر - بيروت - عام

1969م - ص 917-918.

و لا يقتصر تطبيق النظام البرلماني على الدول ذات الأنظمة الملكية على الرغم من نشأته في ظل النظام الملكي الانكليزي، بل يمكن الأخذ به وتطبيقه في الدول ذات الأنظمة الجمهورية، ونظراً إلى أن رئيس الدولة في النظام البرلماني لا يملك أية سلطات تنفيذية فعلية على غرار الحكومة، لذلك فإنه لا يتحمل أية مسؤولية سواء لكان ملكاً أو رئيس جمهورية وبناء على ذلك هناك نوعان من الأنظمة البرلمانية:¹³⁸

1-نظام ويسمنستر (Westminster) أو النظام البرلماني التقليدي: وهو خاص بالأنظمة الأنجلوسكسونية، والنظام البريطاني هو النظام التاريخي لهذا النوع من الأنظمة، حيث تتعايش فيه المؤسسة التقليدية الملكية التي تملك ولا تحكم والتي تمتلك صلاحيات شرفية تتمثل في تعيين وتكليف رئيس الحكومة والمصادقة على القوانين، هي غير مسؤولة سياسياً. أمّا السلطة التنفيذية الفعلية فتقع بين يدي رئيس الوزراء وهو مسؤول سياسياً أمام البرلمان.

2-نموذج الأنظمة البرلمانية الجمهورية: وهو النمط البرلماني الذي عرف انتشاراً في أوروبا الغربية وفي بعض دول العالم الثالث فيما بعد، حيث يتولّى السلطة التنفيذية رئيس الوزراء، أما رئيس الدولة فهو على غرار الملك يملك صلاحيات شرفية، والحكومة مسؤولة مباشرة أمام البرلمان. وهو النظام المتبع في جمهورية ألمانيا الاتحادية حالياً.

¹³⁸ - د. عبد العالي عبد القادر: محاضرات النظم السياسية المقارنة-جامعة سعيدة -د مولاي الطاهر-كلية الحقوق والعلوم السياسية-الجزائر-عام 2007-2008-ص43.

الفرع الثاني

خصائص النظام البرلماني

كلّ نظام حيث يوجد برلمان، ليس بالضرورة أن يكون نظاماً برلمانياً، كما ننزع إلى الاعتقاد. ولا كلّ نظام حيث يملك البرلمان سلطات فعلية تسمح له بتشكيل ثقل في الجهة المقابلة للحكومة. فهذا النظام خصائص تميّزه تتمثّل بما يلي:

أولاً: وجود رئيس أعلى للدولة وإلى جواره رئيس للحكومة (ثنائية السلطة التنفيذية)

ففي النظام الرئاسي، رئيس الدولة هو رئيس السلطة التنفيذية في نفس الوقت، أمّا في النظام البرلماني يوجد رئيس للدولة قد يكون ملكاً يتبوأ منصبه بالوراثة، وقد يكون رئيس جمهورية يتولّى منصبه بالانتخاب-على نحو أو على آخر-وإلى جوار هذه الرئيس للدولة يوجد الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية وهو رئيس الحكومة، والرئيس الأعلى في هذا النظام يسود ولا يحكم، فالوزارة هي التي تقوم فعلاً بمهام السلطة التنفيذية وهي التي تسأل عنها.¹³⁹

فالوظيفة التنفيذية في النظام الانجليزي تسند إلى هيئة مركبة من عضوين هما: الملك والوزارة، ولكلّ عضو منهما ذاتيّة إزاء الآخر. فالوزارة تمثّل همزة الوصل بين الهيئة التنفيذية(الملك) والهيئة التشريعية(البرلمان) والملك ليس مسؤولاً سياسياً ولا جنائياً (لكونه لا يخطئ لأنه لا يعمل منفرداً في العرف الانكليزي المتوارث من القرون الوسطى والذي قوامه أنّ الملك ذاته مصونة لا تمس)، ومن هنا نشأت قاعدة عرفية

¹³⁹ - د. يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة-دار النهضة العربية- 1990م-ص 194.

تقول بأنَّ الملك (الذي يملك ولا يحكم) لا يصدر قراراً في شؤون الدولة إلا إذا وقع عليه أحد الوزراء حتَّى يتحمَّل المسؤولية عن الملك الذي لا يسأل سياسياً.¹⁴⁰

وهذه الثنائية تجعل رئيس الدولة مستقلاً تجاه رئيس البرلمان، وتجعل بقائه في منصبه لا يتوقَّف على إرادة البرلمان من جهة، ومن جهة أخرى فهو مستقلّ تجاه مجلس الوزراء. لأنَّه يجب الفصل بين شخصيَّة رئيس الدولة وشخصيَّة رئيس مجلس الوزراء. وهذه الخصيصة (ثنائيَّة السُّلطة التَّنفيذية) تعدّ وسيلة من وسائل السُّلطة التَّنفيذية للحفاظ عن استقلاليتها في مواجهة السُّلطة التشريعية عندما تقوم هذه الأخيرة بسحب الثقة من الوزارة حيث يبقى رئيس الدولة هو العنصر الثَّابت في السُّلطة التَّنفيذية. وعناصر هذه الثنائية هي:

أ-الرئيس أو الملك

وترجع قاعدة عدم قيام الملك بممارسة شؤون الحكم الفعلي في النظام البرلماني إلى ظروف تاريخية واقعية استقرت بمرور الوقت، وأصبحت بمثابة العرف بالنسبة للملكية الإنكليزية، وهو الأمر الذي أدّى إلى عدم مسؤوليَّة رئيس الدولة في هذا النظام؛ لأنَّ السُّلطة تدور مع المسؤولية، ومن ثمَّ فكان لزاماً أن تنتقل سلطة رئيس الدولة في الحكم إلى رئيس الوزراء الذي أصبح يمارسها مع وزرائه ويتحمَّل المسؤولية عنها

وعن مبدأ عدم مسؤوليَّة رئيس الدولة-ملكاً كان أم رئيس جمهورية-هناك نتيجتان مهمتان:¹⁴¹

النتيجة الأولى. انتقال اختصاصات رئيس الدولة إلى الوزارة

¹⁴⁰ - د. عادل ثابت: النظم السياسية-مرجع سبق ذكره-ص 102-103.

¹⁴¹ - د. حسن مصطفى البحري: النظم السياسية المقارنة-مرجع سبق ذكره-ص 76-77-78.

فـرئيس الدولة في النظام البرلماني لا يبت في أمور الدولة بنفسه، لأنّ التّقرير في هذه المسائل يؤدي إلى المسؤولية إذا ما اتضح خطؤه، لذلك قيل (لا سلطة حيث لا مسؤولية) أو حيث توجد المسؤولية توجد السّطة ويترتّب على ذلك أنّ رئيس الدولة لا يقوم بوضع سياسة الدولة بنفسه، ولا يعدّ مشاريع القوانين حسب رأيه الشّخصي، ولا يحزم في أمر من الأمور وفقاً لسياسته الخاصّة، بل إنّهُ يتصرّف دائماً بناءً على مشورة الوزير الأوّل والوزراء الآخرين، بفرض أنّهم هم المسؤولون أمام مجلس البرلمان المنتخب طبقاً لقواعد عرف المسؤولية الوزارية.

النتيجة الثّانية: عدم إمكان رئيس الدولة العمل منفرداً

فلا يمكن لرئيس الدولة أن يتقرّد بالتّصرّف عند ممارسته لهذه الحقوق أو تلك الاختصاصات، وقد عبّر الفقهاء الانكليز عن ذلك بقولهم "إنّ الملك لا يعمل منفرداً" وتطبيقاً لهذا المبدأ، تقرّر أنّ إمضاء الملك في شأن من شؤون الدولة لا يكون ملزماً إلّا إذا أمضاه رئيس الوزراء والوزير المختصّ.

وهي نتيجة حتمية لعدم مسؤوليته وتأكيد لعدم امتلاكه السّطات الفعلية، ومن هنا وجب على الرّئيس أن يعمل مشتركاً مع أحد الوزراء المسؤولين في الوزارة عن طريق اقتران توقيع رئيس الدولة بتوقيع رئيس الوزارة أو أحد الوزراء المختصّين فيها، وهي التي يطلق عليها قاعدة التّوقيع المجاور لكي يكون متّخذ القرار أو العمل، في حالة عدم صحته أو توافقه مع القانون بمفهومه العام، عرضة للمساءلة أمام الجّهات السّياسية المختصة (البرلمان)، ذلك أنّ توقيع رئيس الدولة على أيّ عمل قانوني دون اقترانه بتوقيع الوزارة المختصة، مع عدم مسؤولية الرّئيس، يجعل هذا العمل أو القرار بمنأى

عن الطعن به أمام الجّهات المختصّة، ويحرم حتى البرلمان من توجيه النّقد إليه كون متخذة غير مسؤول عن أعماله سياسياً.¹⁴²

أمّا بالنّسبة للمسؤوليّة الجنائيّة، فإنّ الأمر يختلف بشأنها في الدّول ذات النّظام الملكي عن دول النّظام الجمهوري، إذ أنّ الملك في الدّول البرلمانيّة الملكيّة غير مسؤول جنائياً عن أفعاله، على أساس قاعدة أنّ الملك لا يخطئ أو أن ذاته لا تمس. أما في الدّول البرلمانيّة الجمهوريّة، فإنّ الرّئيس يسأل جنائياً عن تصرّفاته التي تشكّل جرائم تقع تحت طائلة العقاب، سواءً أكانت هذه الجرائم تتّصل بأعمال وظيفته، أم جرائم عاديّة. ولا يتناقض ذلك مع ما توفره الدّساتير للرّئيس من حصانة إذ أنّ هذه الحصانة ليست مطلقة بل محدّدة بشروط معيّنة كما إنّها لا تعني عدم مسؤوليّةه الجنائيّة عن الأفعال التي يرتكبها.¹⁴³

ب- الوزارة

يسود الملك أو الرّئيس في النّظام البرلماني ولا يحكم، ولذلك تطلّب الأمر وجود جهة يوكل لها مهام الإدارة الفعليّة لشؤون الحكم، وبالتالي تحملها المسؤوليّة عن ذلك، وتعدّ الوزارة هي الجزء الثّاني المكوّن للسلطة التّنفيذيّة بجانب رئيس الدّولة، ووفقاً لما انتهى إليه تطوّر النّظام النيابي البرلماني، فإنّ تشكيلها يلزم أن يكون من الحزب الحائز على الغالبية في البرلمان أو من بين من ترضى عنهم هذه الأغلبية وتولّيهم ثقتها.¹⁴⁴

¹⁴² - د. عامر عياش: طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005م-كلية الحقوق- جامعة تكريت-المجلد رقم (4) -العددان (13و14) - 2011م-ص5.

¹⁴³ -يحيى غازي عبد المحمدي: النظام البرلماني العراقي في ظل دستور 2005م - رسالة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الماجستير في القانون العام -جامعة الشرق الأوسط- 2017م-ص16-17.

¹⁴⁴ - د. باسم صبحي بشناق: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري-كلية الشريعة والقانون-غزة-2017م - ص152.

فالوزارة في النظام البرلماني هي الجزء الفعّال من السلطة التنفيذية لأنّها هي التي تمارس هذه السلطة من النّاحية الفعلية وتقوم بإدارة شؤون الدولة. ورئيس الوزراء في النظام البرلماني يتمنّع بمركز يفوق بالأهمية مركز باقي الوزراء، فهو الذي يختارهم بعد تعيينه من قبل رئيس الدولة، ومن أجل تحقيق التّعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تقتضي التقاليد البرلمانية بوجوب اختيار الوزراء ورئيسهم من أعضاء البرلمان، لأنّ ذلك يؤدّي إلى جعلهم جزء من السلطة التشريعية بالإضافة إلى كونهم المنفّذ الحقيقي للسلطة التنفيذية.¹⁴⁵

وللوزارة العديد من الخصائص في النظام البرلماني يمكن إجمالها فيما يأتي:¹⁴⁶

- تكون الوزارة في النظام البرلماني هيئة جماعية باسم مجلس الوزراء ولها رئيس هو رئيس مجلس الوزراء أو الوزير الأوّل وتتكوّن من أعضاء ليسوا مجرد موظّفين إداريين ينفّذون سياسة يرسمها لهم غيرهم، لكنّهم رجال سياسة يتولّون وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها والدّفاع عنها أمّا البرلمان، ولأنّهم رجال سياسة بالمعنى الصحيح، فإنّه يمكن اختيارهم من بين أعضاء البرلمان دون أن يترتّب على هذا الاختيار فقدانهم لعضوية المجلس النيابي.

- تجانس الوزارة: ويعني ذلك انتماء جميع أعضائها إلى حزب واحد وهو الحزب الذي حصل على الأغلبية في الانتخابات وهو ما يكفل لها الاستقرار الذي تتطلبه الحياة السياسية، فالتجانس إذن ضروري لاستقرار الحكومة في النظام البرلماني لأنّ تشكيلها

¹⁴⁵- د. عبد العظيم جبر حافظ: إشكالية النظام السياسي البرلماني في دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005م - مجلة الدراسات الدولية - مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية - جامعة بغداد - العراق - العدد رقم (63) - 2015م - ص 272.

¹⁴⁶- د. حسين عثمان محمد عثمان: النظم السياسية والقانون الدستوري: المكتبة القانونية - الدار الجامعية - بيروت - 1991م - ص 252-255.

من أعضاء تتباين مذاهبهم وأفكارهم السياسية لاختلاف انتماءاتهم الحزبية يصيبها بعدم الاستقرار. مع ملاحظتنا أن شرط تجانس الوزارة (بمعنى انتماء أعضائها إلى حزب واحد) ليس موجوداً في جميع الحكومات البرلمانية وأكبر مثال على ذلك الحكومات الائتلافية التي تنشأ في كنف الأنظمة البرلمانية.

- الوزارة في النظام البرلماني وزارة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان، هذه المسؤولية التي تشمل جميع أعمال الوزراء وتصرفاتهم إيجابية كانت أم سلبية، مشروعة أو غير مشروعة، عمدية كانت أم غير عمدية وبموجب هذه المسؤولية يبحث البرلمان ليس فقط عن مدى مطابقة الإجراء للظروف الواقعية التي صدرت فيها، بل في مدى توافقها مع الصالح العام ومدى تحقيقها لرغبة الأغلبية البرلمانية.

وهذه المسؤولية قد تكون فردية تقتصر على الوزير ذاته ولا تمتد إلى غيره من الوزراء ويشير مفهوم المسؤولية الوزارية الفردية كدلالة على سحب الثقة من الوزير أو من الوزراء بذواتهم، نتيجة أمر يتعلق بإدارة شؤون وزارته، ويترتب عليها تنحية الوزير الذي سحب منه الثقة دون المساس ببقية زملائه الوزراء، أي يترتب عليها استقالة الوزير فقط وبقاء الحكومة في موقعها إلا إذا قررت الحكومة التضامن مع الوزير المستقيل.¹⁴⁷

و قد تكون جماعية أو تضامنية، فالوزراء في النظام البرلماني يكونون "وحدة" أو فريقاً متكاملًا يمثلونه رئيس مجلس الوزراء، وعلى ذلك إذا ما اقترعت الهيئة النيابية بعدم الثقة في هذا الأخير فإن ذلك يعني حجب ثقتها عن أعضاء الوزارة جميعهم، كما أن الاقتراع بعدم الثقة بأحد الوزراء من أجل تصرف أبداه ويكون متصلاً بالسياسة العامة

¹⁴⁷ - انعام مهدي جابر الخفاجي: المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني (في بعض الأنظمة الدستورية المعاصرة) مرجع سبق ذكره-ص 390.

للحكومة يحجب الثقة عن الوزارة كلها، لأنّ أعضائها مسؤولون بالتضامن عن هذه السياسة ولا يستطيع أحد الوزراء ، في هذه الحالة، أن يتصل من المسؤولية على أساس أنّه كان غائباً وقت اتخاذ هذه القرارات أو أنّه كان غير موافق عليها.¹⁴⁸

ثانياً-الفصل المرن بين السلطات

إن النظام البرلماني وإن كان يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات إلّا أنّ الفصل هنا ليس مطلقاً، إنّما هو نسبي مؤسّس على التوازن والتعاون بين السلطات، ويظهر ذلك واضحاً في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث يقول الفقيه "جوزيف بارنلمي" إنّهُ في النظام البرلماني تستقلّ كلّ من السلطة التشريعية والتنفيذية عن الأخرى إلى حدّ معيّن، ولكن لا تستطيع كلتاها القيام بوظيفتهما إلّا إذا ساد بينهما التعاون المتوازن.

تقوم فكرة الفصل النسبي أو المرن بين السلطات العامة على أساس أنّ " سلطة الدولة تمثّل وحدة لا تتجزأ"، بحيث تكون هناك هيئة تختصّ بممارسة التشريع، وهيئة تختصّ بممارسة أمور التنفيذ، وهيئة تباشر الوظيفة القضائية؛ غير أنّ تلك الهيئات عندما تباشر تلك الوظائف لا تباشرها باعتبارها سلطات منفصلة يمثّل كلّ منها جانباً من جوانب السيادة ، بل باعتبارها مجموعة من الاختصاصات تصدر من سلطة موحدة هي سلطة الدولة وهذه السلطات لا يمكن الفصل بينها فصلاً مطلقاً لسببين: السبب الأول: أنّ هذه الاختصاصات جميعاً إنّما تمارس لأجل تحقيق الصالح العام ، وبناءً عليه يجب أن يقوم تعاون وتنسيق بين الهيئات التي تباشرها، وذلك لأجل تحقيق تلك الغاية . والسبب الثاني: مفاده أنّ هذه الاختصاصات يتداخل بعضها مع البعض

¹⁴⁸ - حسين محمد عثمان: النظم السياسية والقانون الدستوري-مرجع سبق ذكره-ص257-258.

الآخر لدرجة لا تسمح بالفصل بينهما فصلاً مطلقاً، وبناءً عليه يجب أن تكون هناك درجة معينة من المشاركة في ممارستها بين الهيئات العامة المختلفة، شريطة ألا تؤدي تلك المشاركة إلى إلغاء الفواصل القائمة بينها، أو تركيز السلطة في يد واحدة منها.¹⁴⁹

يقرر النظام البرلماني علاقة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. هذه العلاقة تقضي بالنهاية إلى تحقيق التوازن بينهما. وهي تقوم في طبيعتها على تدخل السلطة التنفيذية في بعض أعمالها بالسلطة التشريعية وتدخل السلطة التشريعية في بعض أعمالها بالسلطة التنفيذية من ناحية أخرى.

وفيما يلي تبيان لمظاهر الفصل المرن للسلطات في النظام البرلماني:

أ- مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية

تقوم السلطة التنفيذية في النظام البرلماني بالقيام بأعمال متعددة في مجال السلطة التشريعية أهمها:

1- رئيس الدولة في النظام البرلماني هو الذي يدعو لإجراء الانتخابات النيابية، وتأتي تلك الدعوة عادةً إما بعد حلّ المجلس النيابي قبل انتهاء مدّته الدستورية، أو عند انتهاء المدّة المقررة له، بالإضافة إلى ما تقوم به الحكومة من إجراءات تتعلق بذلك، كتحديد موعد الانتخابات وتحرير الجداول الانتخابية، ولكن قد تطرأ بعض الظروف

¹⁴⁹ - د. أيمن يوسف ود. عمر رحال: الفصل بين السلطات وسيادة القانون في النظام الديمقراطي - مركز إعلام حقوق الإنسان والديمقراطية "شمس" - رام الله - عام 2010 - ص 24.

الاستثنائية أثناء العطلة البرلمانية تستدعي دعوة البرلمان للاجتماع في دورة استثنائية، هذا الاجتماع الاستثنائي تدعو إليه أيضاً السلطة التنفيذية¹⁵⁰

2-الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة مظهر من مظاهر مرونة الفصل بين السلطات والتعاون بينها في النظام البرلماني. بمقتضى منطق النظام البرلماني يكون الوزراء جميعاً-بما فيهم رئيس الوزراء بطبيعة الحال-أعضاء في البرلمان، فإذا كان البرلمان عبارة عن مجلس واحد تعين أن يكونوا أعضاء في ذلك المجلس، أما إذا كان البرلمان من مجلسين، فعنده يجب أن يكون الوزير عضواً في أحد المجلسين.¹⁵¹

3-حقّ الحلّ: ويقصد بالحلّ إنهاء مدة البرلمان قبل نهاية المدة القانونية المحددة للنّياحة، أي قبل انتهاء الفصل التشريعي،¹⁵² فهو الذي يقابل حقّ البرلمان في مساءلة الوزارة، وهو الذي يحدث التعادل والتوازن في النظام البرلماني ويؤدي إلى تحكيم الشعب (هيئة الناخبين) في النزاع الذي ينشأ بين البرلمان والحكومة، والحلّ يتخذ صورتين، فقد يكون حلاًً رئاسياً، وقد يكون حلاًً وزارياً.¹⁵³

ففي مواجهة حقّ البرلمان بطرح الثقة بالوزارة ومساءلتها سياسياً وسحب الثقة منها، منحت الأنظمة البرلمانية حقاً للسلطة التنفيذية في حلّ مجلس النواب، كأسلوب ديمقراطي للاحتكام إلى الأمة بناخبها والدعوة إلى انتخابات جديدة، فإن أفرزت الانتخابات عن إعادة انتخاب البرلمان فعلى الوزارة أن تستقيل، وإن أفضت الانتخابات

¹⁵⁰ - د. نعمان أحمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري-دار الثقافة للنشر والتوزيع-الأردن- الطبعة السابعة-علم 2011-ص380.

¹⁵¹ - د. يحيى الجمل: مرجع سبق ذكره-ص197.

¹⁵² - الفصل التشريعي أو المدة القانونية المحددة للنّياحة تسمى في سوريا ولاية مجلس الشعب والتي تبدأ من تاريخ أول اجتماع له وتنتهي بانقضاء أربع سنوات ميلادية (المادة الثالث من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري).

¹⁵³ - د. محمد كامل ليلة: مرجع سبق ذكره-ص 953-954.

إلى أغلبية جديدة تتفق ورؤى الوزارة سار الأمر بصورة طبيعية واستتب الوضع السياسي في البلاد.¹⁵⁴

ب- مظاهر تدخل السلطة التشريعية في السلطة التنفيذية

تباشر السلطة التشريعية هي الأخرى أعمالاً في ميدان السلطة التنفيذية دلالة على التعاون وتحقيقاً للتوازن بين هاتين السلطتين، ومن هذه الأعمال:

1- السؤال: ويعدّ السؤال البرلماني الوسيلة الأولى والأكثر شيوعاً لمباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان، وذلك لإمكان القيام بها من جانب أي عضو من هؤلاء الأعضاء، فهو حقّ مقرر لكل عضو من أعضاء البرلمان، يستطيع من خلاله أن يوجّه إلى أي من أعضاء الحكومة أسئلة في أي شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم.¹⁵⁵

والسؤال علاقة ثنائية بين عضو البرلمان والوزير لا يتدخل فيها أي عضو آخر من أعضاء البرلمان. لذا فهو حقّ شخصي لعضو البرلمان الذي يجوز له أن يتنازل عنه أو أن يحيله إلى استجواب إذا لم يقتنع بإجابة الوزير على السؤال.¹⁵⁶

2- الاستجواب: يعدّ الاستجواب من أخطر الوسائل الرقابية الممارسة من قبل البرلمان على الحكومة لما يتضمّنه من تحريك المسؤولية السياسية التي قد تقضي إلى سحب الثقة، وبما يتضمّنه من اتهام الحكومة كلّها أو أحد أعضائها وتجريح سياستها، فإذا

¹⁵⁴ - د. وحيد رأفت ود. وايت ابراهيم: القانون الدستوري-المطبعة العصرية-مصر-1937م ص 474-475.

¹⁵⁵ - د. حسن مصطفى البحري: الرقابة البرلمانية-بحث قانوني منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة (الجمهورية العربية السورية) - المجلد الرابع- الطبعة الأولى-2010م.

¹⁵⁶ - د. عثمان خليل ود. سليمان الطماوي: موجز القانون الدستوري-دار الفكر العربي-ص88.

كان حقّ السؤال يحمل معنى طلب المعرفة أو تبادل الرأى أو الوصول فإنّ الاستجواب يحمل اتّهاماً للحكومة أو أحد وزرائها في قضية معيّنة.¹⁵⁷

3- حقّ إجراء تحقيق : يحظى التّحقيق البرلماني بدور هام في الحياة العمليّة كوسيلة يستطيع البرلمان بمقتضاها مراقبة أعمال السّلطة التّنفذيّة ويعرف الدّكتور إيهاب سلام التّحقيق البرلماني أو لجان تقصي الحقائق بأنّها " شكل من أشكال الرّقابة التي يمارسها المجلس النّيابي على الحكومة، وتقوم بالتّحقيق لجنة مؤلّفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان، هدفهم الكشف عن كافة العناصر الماديّة والمعنويّة في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامّة، ويحقّ لها الاطلاع على المستندات والوثائق واستدعاء المسؤولين للمثول أمامها والاستفسار عن جميع الملابسات والوقائع.¹⁵⁸

وسلطة البرلمان في التّحقيق لا تقتصر على ناحية معيّنة، وإنّما هي سلطة متشعّبة النّواحي، فله إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلّق بأي وزارة من الوزارات، وكذلك في حالة اتّهام أحد الوزراء، وأيضاً عند فحص الطّعون المقدّمة في صحّة نيابة أعضائه. وقد يكون موضوع التّحقيق فضيحة ماليّة أو سياسيّة، ثمّ يتّخذ البرلمان بعد ذلك قراره حسبما يسفر عنه التّحقيق.¹⁵⁹

4- المسؤوليّة الوزاريّة السياسيّة : عندما نتحدّث عن المسؤوليّة الوزاريّة فإنّنا نقصد بها تلك المسؤوليّة التي تتعقد أمام مجلس البرلمان المنتخب، وهذه المسؤوليّة خلافاً للمسؤوليّة القانونيّة لا يمكن فرضها عبر المحاكم، لذلك توصف بأنّها سياسيّة نظراً لأنّ

¹⁵⁷ - سليمان الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دار الفكر العربي - القاهرة - الطبعة السادسة - 1996 ص 481-482.

¹⁵⁸ - فارس عمران: التّحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية) - دار النهضة العربية للنشر والتوزيع - القاهرة - 1998 ص 27.

¹⁵⁹ - د. محمد كامل ليلة: النظم السياسيّة (الدولة والحكومة) - مرجع سبق ذكره - ص 927.

النتائج المترتبة عليها هي نتائج سياسية، تتمثل في ضرورة اعتزال الحكم بمجرد فقدان ثقة ممثلي الشعب أي البرلمان، بناءً على ذلك، فإنَّ المسؤولية الوزارية لا تنعقد عن الأعمال التي يخالف بها عضو الحكومة نصاً قانونياً، وإنما عن الأعمال التي لا يمكن تكييفها بمقتضى نصوص القوانين على أنَّها أخطاء قانونية أو جرائم، ونقصد بذلك تلك الأعمال التي تنشأ عن السياسة العامة والتي يتبين أنَّها لا تتفق ومصالح الدولة أو رغبات جماهير الشعب.¹⁶⁰

¹⁶⁰ - د. حسن مصطفى البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - رسالة دكتوراه - جامعة عين شمس - عام 2005-2006 ص 201.

المطلب الثاني

تطبيقات النظام البرلماني في ألمانيا

الفرع الأول

ثنائية السلطة التنفيذية

في ألمانيا يوجد على رأس السلطة التنفيذية كل من الرئيس الاتحادي والمستشار الاتحادي، وسوف نتحدث عنهما وفق الآتي:

أولاً: الرئيس الاتحادي

كان رئيس الرايخ في ظلّ دستور فيمار ينتخب انتخاباً شعبياً، الأمر الذي يجعله مسؤولاً أمام الشعب لا أمام البرلمان، وأصبح هذا المنصب يمارس سلطات هامة ووظائف، مثل "خلق مجالس وزراء رئاسية" لم تكن تتمتع بأكثر من تأييد هامشي ضئيل من البرلمان. ولكي يتجنب الآباء المؤسسون للقانون الأساسي نقاط الضعف هذه وغيرها في هذا المنصب، الذي أدير في عهد الفيلد مارشال بوب فون هندنبرج بطريقة سهّلت النحطيم الفعلي للنظام على يد النازية، أدخل هؤلاء المشرعون كثيراً من التعديلات على هذا المنصب.¹⁶¹

¹⁶¹ - إمر بليشكه-حكومة ألمانيا المعاصرة-ترجمة محمد حقي-مكتبة الأنجلو المصرية-القاهرة- 1973م-ص147-

فقد نصّت المادة (41) من دستور جمهورية فايمار على أن ينتخب رئيس الرايخ من قبل الشعب الألماني، ويعدّ قادراً على ترشيح نفسه كل من أتم الخامسة والثلاثين من عمره.¹⁶²

وتوضح المادة (48) من دستور جمهورية فايمار مدى الصلاحيات التي كان يتمتع بها رئيس الرايخ حيث نصّت على أنّه "إذا لم تفّ الولايات بالواجبات المنصوص عليها في الدستور أو قوانين الرايخ، يستطيع رئيس الرايخ أن يلزم هذه الولايات أداء واجباتها بمساعدة القوات المسلحة".¹⁶³

أمّا المادة رقم (53) من دستور جمهورية فايمار فقد نصّت على أنّه " يتمّ تعيين مستشار الرايخ وعزله وتعيين والوزراء (بناء على توصية من المستشار) وعزلهم من قبل رئيس الرايخ". ولكن تغيّر وضع الرئيس الاتحادي مع صدور دستور ألمانيا الغربية وتم تقليص صلاحياته بشكل كبير وسوف نتحدّث عن طريقة انتخابه ومن ثم عن صلاحياته.

¹⁶² - نصت المادة رقم (43) من دستور جمهورية فايمار على أنه " مدة ولاية رئيس الرايخ هي سبع سنوات ويمكن إعادة انتخابه".

¹⁶³ - ونصت الفقرة الثانية من المادة (48) من دستور فايمار على أنه: "في حال تعرض النظام العام أو الأمن العام إلى أي اضطراب أو خطر حقيقي يجوز لرئيس الرايخ اتخاذ التدابير اللازمة لإعادة الوضع إلى ما كان عليه والتدخل إذا لزم الأمر بمساعدة القوات المسلحة ولهذا الغرض، يجوز له أن يلغي مؤقتاً كلياً أو جزئياً المبادئ الأساسية المنصوص عليها في المواد 114 و115 و117 و118 و123 و124 و153". نصت هذه المواد على الحرية الشخصية مادة (114) والحق في المسكن مادة (115) وسرية المراسلات البريدية أو بواسطة التلغراف والمراسلات الهاتفية مادة (117) وحرية التعبير عن الرأي كتابة أو شفاهاً وبغيرها من الطرق مادة (118) وحق التظاهر السلمي مادة (123) والحق في تكوين الاتحادات والجمعيات مادة (124) والحق في الملكية الخاصة، مادة (153).

أ: انتخاب الرئيس الاتحادي

ينتخب الرئيس الاتحادي من قبل الجمعية العمومية الاتحادية دون مداولات. ويمكن انتخاب أي ألماني إذا كان له حق التصويت في انتخابات مجلس النواب الاتحادي وبلغ سن الأربعين من عمره.¹⁶⁴ وتكون مدة ولاية الرئيس الاتحادي خمس سنوات. ولا يجوز إعادة انتخابه لفترة رئاسية تالية إلا مرة واحدة.¹⁶⁵

وتتألف الجمعية الاتحادية من أعضاء البندستاغ، وعدد مماثل من أعضاء تختارهم المجالس النيابية في الولايات وفقاً لقواعد الانتخاب بالقائمة النسبية.¹⁶⁶

تجتمع الجمعية الاتحادية خلال ثلاثين يوماً على الأكثر قبل انتهاء مدة رئاسة الرئيس الاتحادي، وفي حالة الانتهاء المبكر لرئاسته تجتمع الجمعية الاتحادية خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ هذا الانتهاء، ويتولى رئيس البندستاغ دعوة الجمعية الاتحادية للاجتماع.

وينتخب رئيساً اتحادياً من يحصل على أصوات أغلبية أعضاء الجمعية الاتحادية، وإذا لم يحصل أحد المرشحين على هذه الأغلبية في جولتي الاقتراع الأولى والثانية، يكون رئيساً من يحصل على أكثر اصوات في جولة اقتراع ثالثة.

يدعو رئيس البندستاغ إلى عقد الجمعية الاتحادية وهو الذي يحدّد المكان والزمان ويعتبر المسؤول عن تحضير وانعقاد الجمعية وعن جميع الأنشطة التابعة لذلك.

¹⁶⁴ – الفقرة الأولى من المادة رقم (54) من الدستور الألماني.

¹⁶⁵ – الفقرة الثانية من المادة رقم (54) من الدستور الألماني.

¹⁶⁶ – الجمعية العمومية الاتحادية هي أكبر جمعية برلمانية في جمهورية ألمانيا الاتحادية ومهمتها الوحيدة هي انتخاب الرئيس الفيدرالي. وتجتمع هذه الجمعية كل خمس سنوات في مبنى الرايخستاغ.

وبمجرد الإعلان عن تاريخ ومكان انعقاد الجمعية الاتحادية وعدد أعضائها، يتم انتخاب ممثلي الولايات من قبل برلمانات الولايات بما يتماشى مع مبادئ التمثيل النسبي. وهم عادة أعضاء في برلمانات الولايات، لكن السياسيين والشخصيات المحلية من مناطق أخرى من الحياة العامة قد يتم انتخابهم أيضاً.

يتم انتخاب الرئيس الاتحادي بالاقتراع السري دون أي نقاش مسبق، وإذا لم يحصل أي من المرشحين على أغلبية مطلقة، أي أكثر من نصف الأصوات، في الاقتراعين الأول والثاني، يُجرى اقتراع ثالث. في هذه الحالة، تكون الأغلبية النسبية كافية وهذا يعني أن أي شخص يحصل على أكبر عدد من الأصوات يفوز.

يعلن رئيس البندستاغ نتائج الفرز ويطلب من الشخص المنتخب قبول انتخابه. وبعد خطاب قصير من الرئيس المنتخب، يعلن رئيس البندستاغ أن الجمعية الفيدرالية قد ختمت أعمالها وأنجزت مهمتها.

وفي الواقع فإن النظام الحزبي يؤثر في كل من عملية اختيار وانتخاب الرئيس الفيدرالي، وهذا يتعلق بالوضع السياسي للمرشحين و بالأغليات الحزبية والائتلاف السياسي، وباستثناء المرشحين عن حزب الخضر وهما لويس رينزر (Luis Rinser) في عام 1984 م وجينس ريخ (Jens Reich) في عام 1994م، جميع المتنافسين على منصب الرئاسة كانوا تابعين لحزب سياسي ومعظمهم عمل في مناصب سياسية عامة قبل ترشحهم للرئاسة ونستطيع أن نقول أنه في معظم الانتخابات الرئاسية تتقارب التبعية الحزبية للرئيس المنتخب مع التركيبة الحزبية للحكومة الفيدرالية.¹⁶⁷

¹⁶⁷ –Manfred G. Schmidt: Political Institutions in the Federal Republic of Germany–Op. cit. p38.

ولكن وإن صحَّ هذا القول فيما يخصَّ تبعية المرشح لحزب سياسي فإنَّه ينطبق على الفترة التي تسبق عام 2000م، فبعد هذا العام ازداد عدد المستقلين الذين يترشَّحون للانتخابات الرئاسية في ألمانيا. فمن أصل خمسة انتخابات رئاسية حصلت، شارك المستقلون في ثلاثة منها.¹⁶⁸ وفي آخر انتخابات رئاسية جرت في ألمانيا عام 2017م، تمَّ حسم النتيجة من الجولة الأولى، حيث انتهت بفوز فرانك-فالتر شتاينماير، المرشح عن الحزب الديمقراطي الاجتماعي.

ب: صلاحيات الرئيس الاتحادي

لا ينتخب الرئيس الألماني من قبل الشعب مباشرة ولكن من قبل مؤتمر اتحادي ونظرياً ما يستطيع الرئيس فعله محدود بشكل واضح بالمهام الإجرائية والبروتوكولية. فالقانون الأساسي الألماني لم يكثف بحرمان الرئيس من التفويض الشعبي، بل قام أيضاً بتحديد قدر الإمكان بالسياسات اليومية. وقد كان هذا إجراءً متعمداً لتجنُّب تدخل الاختصاصات بين رأسي السلطة التنفيذية (الرئيس والمستشار).¹⁶⁹

ويمثِّل الرئيس الاتحادي¹⁷⁰ الاتحاد لأغراض القانون الدولي، ويعقد معاهدات مع الدول الأجنبية نيابة عن الاتحاد ويعتمد ويستقبل المبعوثين الدبلوماسيين، والمعاهدات التي تنظم علاقات الاتحاد السياسية أو التي تتعلق بموضوعات التشريعات الاتحادية تستلزم

¹⁶⁸ - وفي سابقة انتخابية من تاريخ ألمانيا استطاع المرشح المستقل الفوز في الانتخابات الرئاسية وكان ذلك في عام 2012 حيث استطاع يواكيم غوك الفوز بـ 991 صوتاً من أصوات الجمعية الاتحادية. ليكون بذلك أول مستقل يعين رئيساً للبلاد.

¹⁶⁹ - Patricia Hogwood :A new president and a chance for Germany to face its demons- theconversation.com-February 15, 2017.

¹⁷⁰ - ولا يجوز للرئيس الاتحادي أن يكون عضواً في الحكومة أو في أي هيئة تشريعية على صعيد الاتحاد أو على صعيد الولايات، ولا يجوز له أن يشغل أي منصب براتب، ولا أن يمارس أي حرفة أو مهنة، ولا أن يكون رئيساً لأي مؤسسة ربحية أو عضواً في رئاستها أو في مجلس إدارتها. المادة رقم (55) من القانون الأساسي الألماني.

موافقة أو مشاركة الهيئات الخاصة بالتشريعات الاتحادية، كل حسب اختصاصها في صورة قانون اتحادي.¹⁷¹

وكعرف دستوري غير مكتوب التزم رؤساء ألمانيا بمبدأ تجميد عضويتهم في أحزابهم السياسية طيلة فترة ولايتهم. وعندما نقول: إنَّ الرئيس الفيدرالي لا ينبغي أن يؤيد سياسات حزب من الأحزاب، فإنَّ هذا لا يعني بأيّ شكل من الأشكال أن يكون حكم رياضي محايد.¹⁷²

يعيّن الرئيس الاتحادي القضاة وموظفي الخدمة العامة بالاتحاد، والضباط وصف الضباط في القوات المسلحة ويعفيهم من مناصبهم ما لم ينص القانون على غير ذلك، ويمارس الرئيس الاتحادي في حالات منفردة حق العفو نيابةً عن الاتحاد، ويجوز للرئيس الاتحادي نقل هذه الصلاحيات إلى هيئات أخرى.¹⁷³

والواقع أنَّ تعيين هؤلاء يعتبر مسألة شكلية أكثر منها سلطة فعلية، فمسألة اختيار المراد تعيينهم تقع على عاتق أشخاص آخرين في السلطة التنفيذية، هذا بالإضافة إلى أنَّ الرئيس لا يستطيع طبقاً لنص القانون الأساسي منح العفو الشامل أو العفو العام.¹⁷⁴

و الرئيس الاتحادي هو الذي يقترح اسم المستشار أمام البندستاغ، وينتخب الشخص الذي يحصل على أصوات أغلبية أعضاء البندستاغ، ولكن إذا لم ينتخب الشخص

¹⁷¹ – المادة رقم (59) من القانون الأساسي الألماني.

¹⁷² –Ludger Helms: Keeping Weimar at Bay: The German Federal Presidency since 1949–German Politics & Society–Vol. 16, No. 2 (47) (Summer 1998). p. 52.

¹⁷³ – المادة رقم (60) من القانون الأساسي الألماني.

¹⁷⁴ – حكومة ألمانيا المعاصرة: مرجع سبق ذكره-ص-154.

الذي اقترحه الرئيس، يجوز للبندستاغ أن ينتخب مستشاراً للاتحاد خلال أربعة عشر يوماً بعد جولة الانتخاب و بأغلبية أصوات أكثر من نصف عدد أعضائه.¹⁷⁵

أما المادة التي أعطت الرئيس الاتحادي صلاحية التصديق على مشاريع القوانين فهي المادة (82) من الدستور الألماني، التي نصّت في فقرتها الأولى على أنه "تجري المصادقة على القوانين التي سنّت وفقاً لأحكام هذا القانون الأساسي، بعد التوقيع عليها، من قبل الرئيس الاتحادي، مع إعلانها في الجريدة الرسمية الاتحادية."

ثانياً المستشار الاتحادي

تتكوّن الحكومة الفيدرالية من المستشار ووزراء حكومته، والحقيقة إنّ القانون الأساسي جعل المستشار نواة السلطة التنفيذية، لهذا السبب يصف بعض علماء السياسة النظام الألماني على أنه نظام ديمقراطية المستشار (chancellor democracy). والحقيقة إن صلاحيّات المستشار الألماني تتركز على أمرين أساسيين أولهما النصّ الدستوري، الذي يتضمّن الصلاحيّات الواسعة له. وثانيهما مركزه كزعيم لحزب أو لائتلاف من الأحزاب السياسيّة التي تملك الأغلبية في مجلس البندستاغ.

أ: انتخاب المستشار

يتمنّع مستشار ألمانيا بولاية طويلة، مع بعض الاستثناءات. المستشارون الذين حافظوا على مناصبهم لأطول مدّة في الجمهوريّة الفيدرالية هم كونراد أديناور (1949-1963)، هيلموت كول (1982-1998)، وآلان أنجيلا ميركل (2005 -حتى الآن).

¹⁷⁵ - راجع المادة رقم (63) من القانون الأساسي الألماني.

ينتخب البندستاغ المستشار، الذي يدير الحكومة الاتحاديّة. وبالتالي يمثّل المستشار الأغليّة في البندستاغ ويمكنه عادة الاعتماد على هذه الأغليّة لدعم المقترحات التّشريعيّة التي تقدّمها الحكومة. والمستشارون عادةً ما يكونون قادةً لأحزابهم ويقومون بتوجيه استراتيجيّة الحزب وتصدّر القائمة الانتخابية للحزب.

وكما ذكرنا سابقاً، يُقدّم الاقتراح بمرشّح معيّن أو مرشّحة معيّنة لمنصب المستشار من قبل رئيس الجمهوريّة الاتّحادي، طبقاً لما ينصّ عليه القانون الأساسي. ويحتاج المرشّح إلى الأغليّة المطلقة من أصوات البرلمان. وإذا لم يتمّ انتخاب الشّخص المقترح من قبل الرّئيس الاتّحادي يجوز للبندستاغ أن ينتخب مستشاراً للاتّحاد خلال أربعة عشر يوماً بعد جولة الانتخاب وبأغليّة أصوات أكثر من نصف عدد أعضائه.¹⁷⁶ وإذا لم يتمّ انتخاب مستشار اتّحادي خلال هذه المدّة، تجري جولة اقتراع جديدة دون تأخير ويفوز فيها من يحصل على أكثر الأصوات. وإذا حصل الشّخص المنتخب على أغليّة أصوات أعضاء البندستاغ، يجب على الرّئيس الاتّحادي أن يعيّنه مستشاراً للاتّحاد خلال سبعة أيّام بعد جولة الاقتراع. وإذا لم يحصل المرشّح على هذه الأغليّة يجب على الرّئيس الاتّحادي خلال سبعة أيّام أن يعيّنه مستشاراً اتّحاديّاً أو أن يأمر بحلّ البندستاغ.¹⁷⁷

واختيار رئيس الحكومة في ألمانيا، لا تحكمه فقط القواعد الدّستوريّة. فانتخاب المستشار في البرلمان يحدث بعد أن يتمّ تحديد المرشّحين من قبل الأحزاب السياسيّة.

¹⁷⁶ - الفقرة (3) من المادة (63) من القانون الأساسي الألماني.

¹⁷⁷ - الفقرة (4) من المادة (63) من القانون الأساسي الألماني.

علاوة ذلك فإنَّ اختيار أحد هؤلاء المرشَّحين لمنصب المستشار يتوقَّف على نتائج انتخابات البندستاغ وبشكل خاص على توزيع النُّفوذ بين الائتلافات المتنافسة¹⁷⁸.

ويمكن انتخاب مستشار اتِّحادي دون أن يسبق ذلك انتخابات عامَّة للبندستاغ، وذلك في حالة ما إذا عبَّر المجلس النِّشْرعي عن عدم ثقته فيه وذلك بانتخاب خلف له مع تقديم طلب بطرد المستشار السَّابق إلى الرِّئيس. وعلى الرِّئيس أن يوافق على مثل هذا الطَّلَب ويعيِّن الشَّخص الذي انتخب.¹⁷⁹ وهذا ما سوف نوضِّحه في الفقرة اللاحقة.

في آخر انتخابات للبندستاغ في عام 2017م دخلت أنجيلا ميركل¹⁸⁰ ولايتها الرَّابعة كمستشارة ألمانِيَّة بعد الانتخابات والتي وجَّهت ضربة كبيرة للأحزاب الكبيرة من يمين الوسط ويسار الوسط، والتي كانت تحكم معاً كائتلاف كبير. وسجَّلت السيِّدة ميركل وحزبها الاتِّحاد الدِّيمقراطي المسيحي، وحليفها البافاري، الاتِّحاد الاجتماعي المسيحي (CSU)، والحزب الدِّيمقراطي الاجتماعي (SPD)، بعضاً من أسوأ نتائجهم.¹⁸¹ فقد

¹⁷⁸ – Manfred G.Schmidt: Op. cit. –p35.

¹⁷⁹ – حكومة ألمانيا المعاصرة: مرجع سبق ذكره-ص156.

¹⁸⁰ – في أول انتخابات ما بعد التوحيد، في ديسمبر 1990، فازت ميركل بمقعد في البندستاغ (مجلس النواب بالبرلمان) الذي يمثل سترالسوند-روغن-جريمن. تم تعيينها وزيرة للمرأة والشباب من قبل المستشار هيلموت كول في يناير 1991. في 10 أبريل 2000، تم انتخاب ميركل رئيساً لحزب الاتحاد الديمقراطي المسيحي، لتصبح أول امرأة وأول غير كاثوليكية تقود الحزب. وفي انتخابات عام 2005، فازت ميركل بفارق ضئيل على المستشار، غيرهارد شرويدر، وبعد التحالف بين "المسيحي الديمقراطي" و"الاجتماعي الديمقراطي"، عينت ميركل أول مستشارة في تاريخ ألمانيا، وأعيد انتخابها لفترة ثانية عام 2009، ثم لفترة ثالثة عام 2013 ولفترة رابعة عام 2017.

¹⁸¹ – حصل CDU / CSU على 33٪ من الأصوات المتوقعة في الانتخابات الفيدرالية، مما جعلهم أكبر حزب في البندستاغ بحوالي 218 مقعداً. وحقق حزب البديل من أجل ألمانيا المتطرف والمناهض للهجرة اختراقاً تاريخياً، حيث حصل على 13.5٪ من الأصوات و 87 مقعداً. عن:

John Henry: German elections 2017: Angela Merkel wins fourth term but AfD makes gains – as it happened– www.theguardian.com–24-sep–2017.

حوّل الناخبون دعمهم للأحزاب الأصغر، خاصةً الوطنيين اليمينيين في حزب البديل من أجل ألمانيا (AFD) والحزب الليبرالي الديمقراطي الحر (FDP).¹⁸²

ب-صلاحيات المستشار الاتحادي

رأى واضعو القانون الأساسي لعام 1949م أنّ مهمتهم الرئيسية هي دعم الحكومة البرلمانية من خلال خلق مستشار "قوي"، وهو هدف تمّ إنجازه بطريقتين: الأولى، هي تخفيض رتبة الرئيس الذي أصبح رئيساً تمثيلاً يُنتخب بشكل غير مباشر، والثانية، هي تعزيز مكانة المستشار الذي يتمّ انتخابه من قبل البندستاغ لولاية مدتها أربع سنوات والتي لا يمكن إنهاؤها قبل الأوان إلّا من خلال البندستاغ عن طريق ما يسمّى "النصويت البناء على عدم الثقة".¹⁸³

إنّ الصلاحيات الأساسية للمستشار الألماني وفقاً للقانون الأساسي تتجلى في ثلاثة أمور:¹⁸⁴

1- يضع المستشار الاتحادي المبادئ التوجيهية لسياسة الحكومة، وإنّ هذا الحق يجعل المستشار على رأس السلطة التنفيذية، وبالرغم من أنّه لا توجد إجراءات رسمية لتحديد هذه الخطوط، ولا يوجد أيضاً أدوات قانونية تتضمن التزام الوزراء بهذه المبادئ التوجيهية، إلّا أنّ قدرة المستشار على وضع هذه المبادئ التوجيهية تسمح له بالتدخل

¹⁸²–Germany's election results in charts and maps. www.ft.com. 25-sept-2017.

¹⁸³ – Gordon Smith: The resources of a German Chancellor–West European politics– 1991– p48–49.

¹⁸⁴– Philipp Dann : the gubernative in presidential and parliamentary systems – Max– Planck–Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht–2006– p24–25–26.

في أيّ مشكلة سياسيّة وبتحديد النهج الحكومي لحلّها، وعند حدوث ذلك لا يملك الوزراء الأدوات السياسيّة لمنع هذا التدخّل.¹⁸⁵

2- يملك المستشار الاتحادي صلاحية اختيار أعضاء الحكومة. وبالرغم من أنّ الرئيس الاتحادي هو الذي يقوم بتعيين الوزراء الاتحاديين فإنّ المستشار هو الذي يقوم باختيار وترشيح الأسماء له. وقد أصبحت عادةً راسخةً في ألمانيا، عدم رفض الرئيس للأسماء التي يرشّحها المستشار، ما لم يكن هناك شروط قانونيّة لم يتمّ تحقيقها. نفس المبدأ ينطبق فيما يتعلّق بعزل الوزراء الاتحاديين، فالرئيس الاتحادي هو الذي يقوم بعزل الوزراء ولكن دائماً بناءً على اقتراح من المستشار الاتحادي.

3- المستشار الاتحادي¹⁸⁶ هو الذي يحدّد نطاق عمل وتركيب الوزارة، كما يحدّد عدد الوزراء ونطاق مسؤوليّاتهم. كان لدى المستشار لودفيج أرهارد أكبر حكومة حيث كانت تضمّ اثنين وعشرين (22) وزيراً، في منتصف الستينيات. ترأس كول أكثر من سبعة عشر وزيراً في بداية ولايته الرّابعة في عام 1994. المستشار أنجيلا ميركل تتكوّن حكومتها الحاليّة من أربعة عشر (14) وزيراً.¹⁸⁷

¹⁸⁵ – Stephen Padgett, William E. Paterson, Gordon Smith Op. cit. p32.

¹⁸⁶ – وتكشف نظرة أقرب إلى حدّ ما، على أنّ جميع شاغلي منصب المستشار كانوا يتمتعون بخبرة سياسيّة كبيرة في مجالات مختلفة قبل توليهم المستشارية. اديناور قد شغل مناصب سياسيّة متنوعة على المستوى الإقليمي خلال الإمبراطوريّة وشغل منصب رئيس بلدية كولونيا في جمهوريّة فيماار. وكان أيضاً واحداً من الآباء المؤسّسين للجمهوريّة الاتحاديّة وأوّل رئيس للحزب الديمقراطي المسيحي على المستوى الاتحادي. خليفته، ارهارد والذي عرف بلقب "والد المعجزة الاقتصاديّة الألمانيّة"، حيث شغل منصب وزير الاقتصاد في عهد اديناور لمدة أربعة عشر عاماً قبل تأمين المستشارية. جرهارد شرودر أمضى ست سنوات في البندستاغ بين عامي (1980م-1986م) وتخلّى عن منصبه كرئيس وزراء لولاية سكسونيا السفلى ليصبح مستشاراً في عام 1998م عن

Ludger Helms: Presidents, Prime Ministers and chancellors (Executive Leadership in Western Democracies –PALGRAVE MACMILLAN– New York –2005–p91-92

¹⁸⁷ – www.bundesregierung.de (الموقع الرسمي للحكومة الاتحاديّة)

وتبدو القوّة السياسيّة لمركز المستشار واضحة من خلال نصّ المادّة (15ب) التي تنصّ على أنّه "عقب إعلان وقوع حالة الدّفاع، تنتقل صلاحية قيادة القوّات المسلّحة إلى المستشار الاتّحادي".

ولا يمكننا الحديث عن المستشار الألمانيّ دون الحديث عن مكتبه وهو الهيئة الموازية لمكتب رئيس الوزراء البريطانيّ. وبفريق قوامه خمسمئة (500) شخص. المهمّة الرّئيسية لمكتب المستشار هي التّسيق والاشراف على نشاطات الوزارات الاتّحاديّة.¹⁸⁸

فمكتب المستشار يوفّر له الأدوات الأساسيّة للتّسيق الحكوميّ. وأقسامه الرّئيسية (الصّحافة والمعلومات، التّخطيط وصياغة السيّاسات الاقتصاديّة، الأمن، الشؤون الخارجيّة والدّاخليّة) جعلت منه صوت وآذان لا يمكن للمستشار الاستغناء عنهم. ويقوم المكتب بوظيفة اتّصال مهمّة، فالمكتب يساعد المستشار في الحفاظ على روابطه مع الحزب وعلى علاقته مع الصّحافة والاعلام للوصول إلى أوسع جمهور ممكن.¹⁸⁹

أمّا القيود على هذه الصّلاحيّات فتتمثّل بالآتي:

1-النّشاط السيّاسي الحزبي ومتطلبات الائتلاف الحكوميّ، فقدرة المستشار الاتّحادي على تحديد أطر السيّاسة العامّة لا يعتمد على القواعد الدّستورية فقط، بل منوطة بالظّروف السيّاسيّة، كقوّة المستشار الاتّحادي في علاقته بالوزراء الاتّحاديّين والأحزاب السيّاسيّة في الحكومة، وعلى قدر كبير من الأهميّة تكون قدرة المستشار الاتّحادي على توظيف دعم السياسيّين البارزين له في تكوين الائتلاف الذي يترأّسه، حتّى أنّ تركيب الائتلاف يصنع فارقاً. ففي الائتلاف الموسّع وهو الائتلاف الذي يضمّ أغليّة

¹⁸⁸ – Manfred G. Schmidt: political institutions in the federal republic of Germany– Op. cit. –p30.

¹⁸⁹ – Gordon Smith: Op. cit. –p50.

الأحزاب. تكون قدرة المستشار الاتحادي على المناورة أصغر من قدرته على ذلك فيما لو كان الائتلاف صغيراً.¹⁹⁰

2- بما أنَّ النِّظام البرلماني هو نظام جمهوريَّة ألمانيا الاتِّحاديَّة، هذا يعني أنَّ الحكومة الألمانيَّة تعتمد في نجاحها واستمرارها على وجود دعم من البرلمان. لذلك على المستشار أن يختار أكثر الأشخاص نفوذاً وتأثيراً في أحزابهم. وهذا يقتضي بالضرورة أنَّ كلَّ طرف مشارك في الائتلاف يقرِّر بشكل مستقلَّ الأسماء المرشحة لتولي الحقائق الوزارية المخصَّصة له. وليس للمستشار تأثير على قرارات الأحزاب في هذا المجال.¹⁹¹

ففي عام 1992م عندما رشَّح الليبراليون السيِّدة آدم شفاينزر لتولِّي وزارة الخارجية لكنَّهم فجأةً غيروا رأيهم واقترحوا السيِّد كلاوس كلينكل ، كان على المستشار كول الموافقة. وعندما استبدل الحزب الديمقراطي الحرَّ وزيره للاقتصاد، قام الوزير الذي تمَّ ترشيحه من قبل الحزب (ريكسروت) بإعلان تعيينه من قبل المستشار ليكون ذلك التَّعيين مجرد إجراء شكلي.¹⁹²

3- على الرِّغم من أنَّ للمستشار الحقَّ في إصدار الأوامر لوزرائه، إلَّا أنَّ الدُّستور يؤكِّد على حقَّ الوزراء في إدارة شؤونهم بشكل مستقلَّ وعلى مسؤوليَّتهم الخاصَّة ضمن الحدود التي حدَّدتها المبادئ التوجيهيَّة للمستشار (مبدأ الاستقلاليَّة الوزارية). ولقد

¹⁹⁰ – Manfred Schmidt: Op. cit. –p32.

¹⁹¹ – Philipp Dann: pop-p25.

¹⁹² – Ludger Helms: Institutions and Institutional Change in the Federal Republic of Germany–MACMILLAN PRESS LTD– Great Britain –2000

تمكّن العديد من الوزراء من إنشاء موقف قويّ لأنفسهم على أساس الكفاءة المهنية، والتعامل الماهر في العلاقات العامة، والدعم القوي لهم داخل البرلمان أو خارجه.¹⁹³

4- هناك العديد من القواعد غير المكتوبة التي يجب على المستشار الاتحادي مراعاتها عند تشكيله للحكومة، على سبيل المثال وزير الزراعة يجب أن يكون من لوبي المزارعين، أمّا وزير الدفاع فيجب أن يكون قد خدم في القوات المسلحة.

وبالمقارنة بين المستشار الاتحادي الألماني والرئيس الأميركي لا بد من الإشارة إلى

ما يلي:¹⁹⁴

1- يقدّم النظامان مفهومين مختلفين للقيادة، متّصلين في تكوين كل منهما. فالنظام الأميركي يدعم المرونة في صياغة السياسة وفي اتخاذ القرارات من خلال تركيز جذري للسلطة في شخص واحد هو الرئيس. وقد يطلب الرئيس النصيحة ولكنه بالنهاية مستقلّ ومسؤول وحده. وعلى عكس ذلك فإنّ النظام الألماني يفرض نظام حكم جماعي ويجمع بين الأسس الجماعية والفردية للقيادة. ففي هذا النظام يتساوى المستشار مع الوزراء في الحكومة ويتخذون القرارات بشكل جماعي، هذا بالإضافة إلى أنّ وضع جدول أعمال الحكومة هو أمر قابل للنقاش ولا يملك المستشار فيه سلطة مهيمنة. ولكنّ وفي نفس الوقت خوّل القانون الأساسي الألماني المستشار صلاحيّات معتبرة لتمكينه من قيادة فعّالة، فهو الوحيد في الحكومة المنتخب من قبل البرلمان وهو الذي يضع أطر السياسة العامة وهو الذي يرشّح (هذا الترشيح يعتبر بمثابة تعيين) ويعزل الوزراء.

¹⁹³ – www.bundesregierung.de.

¹⁹⁴ – Philipp Dann: The Gubernative in Presidential and Parliamentary Systems– Op. cit. p36-37.

2- لا يمكن للرئيس والمستشار أن يلعبا دوراً قياداً من دون دعم مؤسسي كبير، ففي كلا النظامين يوجد مكاتب منفصلة تتبع لهما، هذه المكاتب هي إدارة البيت الأبيض في أميركا ومكتب المستشارية في ألمانيا فهما يشكلان العمود الفقري التنظيمي للقيادة ويشيران إلى مركزية القرار في مكتب رئيس السلطة التنفيذية.

لكلا المؤسستين مهمات مماثلة، فهما يزودان رئيس السلطة التنفيذية بالمعلومات والنصيحة وينظمان مجلس الوزراء (The Cabinet) ويلعبان دوراً فعالاً في إدارة وتوجيه سياسات الوزارات. ومع ذلك فهناك اختلافات في حجم الكادر الخاص بكل منها، فبينما يتكوّن مكتب المستشارية من قرابة خمسمئة (500) موظف، يتألف المكتب الخاص بالرئيس في أميركا لوحده من عدد مقارب لهذا العدد، هذا يعني أنّ عدد موظفي البيت الأبيض أكبر. ولا بدّ من الإشارة إلى أنّ تنظيم مكتب المستشارية يتبع التسلسل الهرمي، هذا يعني أنّ كلّ موظف يخضع لسلطة الرئيس الذي يعلوه في الهرم الوظيفي. أمّا البيت الأبيض فهو على عكس ذلك، فالهرمية الوظيفية شبه معدومة وكل مكتب من مكاتب البيت الأبيض مسؤول بشكل مباشر أمام الرئيس وحده، حيث تحيط هذه المكاتب بالرئيس كما تحيط الكواكب بالشَّمس.

وهناك اختلافات أخرى بينهما تتمثّل بمايلي:

-رئيس الولايات المتحدة الأميركية هو القائد الأعلى لجيش وبحرية الولايات المتحدة، ولا يملك مستشار ألمانيا هذه السلطة إلّا في حالة الدفاع المنصوص عليها في المادة (15أ) من القانون الأساسي، وإنّ مفهوم الحكومة البرلمانية قائم على الدعم الذي تتلقاه هذه الحكومة من البرلمان، هذا يعني أنّ المستشار الاتحادي في ألمانيا لا يملك الحرية التي يملكها الرئيس الأميركي في تعيين وزراء الحكومة، فهو مجبر على مراعاة الأحزاب التي تملك مقاعد البندستاغ، وممّا يزيد أيضاً من قيود المستشار كما قلنا

سابقاً الحكومة الائتلافية المبنية على التعددية الحزبية وهذا الأمر غير موجود في أميركا بسبب نظام الثنائية الحزبية الذي يحكم البلاد.

- ينتخب المستشار الألماني من قبل البندستاغ أمّا الرئيس الأميركي فينتخب بالاقتراع العام غير المباشر بدورة واحدة. ويختار الأميركيون مجموعة من كبار الناخبين يشكلون هيئة ناخبة ، تنتخب بدورها الرئيس ونائب الرئيس في كانون الأول.

- نصّ الدستور الأميركي في مادته الثانية على صلاحية الرئيس إلغاء العقوبة أو تخفيضها أو إيقاف تنفيذها أو العفو عن الجرائم التي ترتكب ضد قوانين الولايات المتحدة إلّا في أحوال المحاكمة الجنائية أمام الكونجرس وبالتالي فسلطة الرئيس الأميركي لا تقتصر على العفو الوارد على العقوبة وإنّما تشمل العفو الوارد على الجريمة وهذا يخالف معظم الدساتير. ولا يملك مستشار المانيا صلاحية العفو عن أي عقوبة أو جريمة.

- أمّا فيما يخصّ الصلاحيات الدستورية الخاصة باقتراح القوانين ، إنّ القانون الأساسي الألماني لم ينصّ مباشرة على اقتراح القوانين من قبل المستشار ولكن نصّ على إمكانية اقتراح القوانين من قبل الحكومة وهنا يلعب المستشار دوراً أساسياً في المشاريع التي تقدّمها الحكومة ، أمّا في أميركا وبالرغم من عدم النصّ دستورياً على إمكانية تقديم مشاريع القوانين من قبل الرئيس إلا أن الرئيس الأميركي يستطيع فعلياً تقديم هذه المشاريع إمّا بشكل مباشر عن طريق عضو من أعضاء الكونجرس المقربين إليه، وإمّا بشكل غير مباشر عم طريق رسالته التي يقدّمها إلى الكونجرس.

- يملك المستشار الاتحادي أن يدعو البندستاغ للانعقاد في أي وقت يراه مناسباً أمّا الرئيس الأميركي فلا يستطيع دعوة أحد مجلسي الكونجرس (النواب والشيوخ) للانعقاد إلا في حالة الظروف الاستثنائية.

الفرع الثاني

الفصل المرن بين السلطات

السُّلطة التشريعية في ألمانيا تعود إلى مجلسين برلمانيين، المجلس الأول هو البندستاغ (The Bundestag) ، أمّا المجلس الثاني فهو البندسرات (The Bundesrat).

البندستاغ هو مجلس النواب، ويمثّل الأمة ككلّ وينتخب بالاقتراع العام في ظلّ نظام التمثيل المختلط المباشر والنسبي. أعضاؤه يخدمون لمدة أربع سنوات. وينتخب البندستاغ بدوره المستشار (رئيس الوزراء)، الذي يرأس الحكومة. يجتمع في مبنى الرايخستاغ في برلين.

أمّا المجلس الثاني فهو البندسرات (المجلس الاتحادي في ألمانيا) وبالرغم من أنّ السُّلطة السياسية تتموضع في يد البندستاغ إلا أنّ موافقة البندسرات ضرورية لسنّ العديد من القوانين بالإضافة إلى التعديلات الدستورية التي لا تمرّ دون تصديقه عليها. ويتكوّن البندسرات من أعضاء حكومات الولايات الألمانية، وعدد ممثلي كل ولاية فيه يتوقّف على كثافتها السكانية.

أولاً: مظاهر تدخّل السُلطة التَّنفيذية بالسُلطة التشريعية في ألمانيا

أـ يلتزم رئيس البندستاغ بالدعوة إلى جلسة البندستاغ إذا طالب ثلث أعضائه بذلك، أو طالب بذلك الرئيس الاتحادي أو المستشار الاتحادي. وبالتالي يمكن لكل من الرئيس الاتحادي والمستشار دعوة البندستاغ للانعقاد.¹⁹⁵

بـ سبق وذكرنا المادة رقم (82) من القانون الأساسي والتي تعطي الرئيس الاتحادي صلاحية التصديق على القوانين الصادرة من السلطة التشريعية، فلا يمكن للقانون أن يكون نافذاً بدون هذا التصديق، وبالرغم من أن هذا التصديق قد يبدو شكلياً للوهلة الأولى وبالرغم من أن الرئيس الاتحادي نادراً ما يرفض التصديق على هذه القوانين إلا أنه هناك حالات رفض الرئيس الاتحادي فيها التوقيع على القوانين التشريعية، ونذكر منها حالتين وهما:¹⁹⁶

1- أول رفض لتوقيع القوانين كان من قبل الرئيس تيودور هيس من الحزب الديمقراطي الحر وذلك عام 1951م. لقد شكل هيس النظرة القائلة بأن مشروع قانون يتعلّق بفرض ضريبة على الدخل والشركات ينتمي إلى فئة من القوانين والتي -ضمن نطاق قواعد القانون الأساسي المعقدة حول هذه المسألة- كانت تتطلب موافقة معلنة لمجلس النواب الألماني الأعلى (البندسرات) وهذا ما لم يكن متحققاً حينها لأن مشروع القانون هذا كان يؤثر على الإجراءات الإدارية للمقاطعات. ووفقاً لإجراء إداري كان قد تم إلغاؤه، فإن الرئيس الفيدرالي أحال المسألة للمحكمة الدستورية الفدرالية للحصول على رأي استشاري. وقد وافقته. ورفض على إثر ذلك توقيع القانون. في العام التالي تم تمرير

¹⁹⁵ - الفقرة (3) من المادة رقم (39) من القانون الأساسي الألماني.

¹⁹⁶ - Greg Taylor: REFUSALS OF ASSENT TO BILLS PASSED BY PARLIAMENT IN GERMANY AND AUSTRALIA-published in classic.austlii.edu.au-2008.

نسخة جديدة ((من هذا القانون)) بما يتماشى مع القواعد الدستورية وتم توقيعها من قبل الرئيس الفيدرالي.

2- في عام 1976م رفض الرئيس الاتحادي فالتر شيل من حزب الديمقراطيين الأحرار الموافقة على مشروع قانون لأنه لم يحصل على موافقة البندسرات كما كان يعتقد أنه مطلوب. عدّل مشروع القانون المقترح النظام الأساسي المتعلق بالتجنيد والخدمة البديلة المتاحة للمستنكفين، وكان موضوعاً لبعض الجدل السياسي في ذلك الوقت. وأبلغ الرئيس الاتحادي الهيئة التشريعية أنه لن يوافق على القانون لأنه "لم يتمكن من التغلب على الشكوك حول ما إذا كان مشروع القانون قد مرّره البرلمان بالشكل الصحيح. قرار المحكمة الدستورية الاتحادية في وقت لاحق أثبت أن هذه الشكوك صحيحة.

ج: حل البرلمان

وفقاً للقانون الأساسي الألماني هناك طريقتان لحل مجلس النواب (البندستاغ):

- عندما يفشل البندستاغ في انتخاب مستشار فهو مدعو لانتخاب المستشار في بداية كل دور تشريعي له أو في حالة استقالة أحد المستشارين. فإذا لم يحصل المرشح لمنصب المستشار على أغلبية أصوات أعضاء البندستاغ بعد ثلاث جولات انتخابية، يمكن للرئيس الاتحادي أن يأمر بحلّ البندستاغ. وهذه الطريقة من الحلّ لم تحدث أبدا منذ سريان دستور ألمانيا لعام 1949م.

- الطريقة الثانية لحلّ البندستاغ، وهي التي سنتحدث عنها بالتفصيل وهذه الطريقة، تتبع عملية التصويت على منح الثقة (التي يتقدم بها المستشار) حيث يقوم الرئيس الاتحادي بحلّ البندستاغ بناءً على طلب من المستشار الاتحادي.

فقد نصّت المادّة رقم (68) من القانون الأساسي على أنّه إذا لم "يحظ طلب المستشار الاتّحادي خلال التّصويت على منح النّقة بدعم أغلبيّة أصوات أعضاء البندستاغ، يجوز للرئيس الاتّحادي وبناءً على اقتراح المستشار الاتّحادي، أن يأمر بحلّ البندستاغ خلال واحد وعشرين يوماً. ويسقط الحقّ في حلّ البندستاغ بمجرد أن ينتخب البندستاغ مستشاراً اتّحادياً جديداً".

والتّصويت على النّقة هو اقتراح يحدث في البرلمان ويستخدم لقياس مدى استقرار الحكومة. ففي النّظام البرلماني، يمكن للمستشار أو رئيس الوزراء الدّعوة إلى التّصويت على النّقة بالوزارة، كلّما كان دعم الأغلبيّة موضع شك. عادةً ما يتمّ تطبيق مثل هذا الاقتراح كوسيلة لرصّ صفوف أعضاء التّحالف الضّالين وذلك عن طريق الضغط عليهم، فإمّا أن ينضمّوا للقوى الحزبيّة التي تدعم المستشار أو رئيس الوزراء أو يتم إجبارهم على الخروج.¹⁹⁷

وقت تمّ حلّ البرلمان ثلاث (3) مرات منذ عام 1949 وذلك في الأعوام (1972م-1982م-2005م)

أول مرتين كانتا بعد التّصويت على سحب النّقة من المستشار الاتّحادي (بناءً على نص المادة رقم 67 والتي سوف نناقشها لاحقاً)، أي أنّ عملية الحلّ أعقبت عمليّة التّصويت على سحب النّقة من المستشار.¹⁹⁸

¹⁹⁷ – What is a Confidence Vote? – www.dw.com – 15.11.2001.

¹⁹⁸ – لا بد هنا من إجراء تمييز هام بين نصي المادتين 67 والتي تتعلق بسحب النّقة من المستشار بناءً على طلب من أعضاء البندستاغ (vote of no confidence) وبين نص المادة رقم 68 والتي تتعلق بطرح ثقة الحكومة أمام البندستاغ بطلب من المستشار نفسه (vote of confidence).

1- في 27 نيسان من عام 1972م، فشلت محاولة إقصاء المستشار ويلي براندت (SPD) لصالح زعيم المعارضة راينر بارزيل (CDU) بفارق صوتين فقط. كان ذلك بمثابة مفاجأة لأنه كان معروفاً أن العديد من أعضاء ائتلاف الحزب الديمقراطي الاجتماعي-الحزب الديمقراطي الحر، يعارضون بشدة سياسة حزب براندت، ولم تعد الحكومة تتمتع بأغلبية واضحة بعد أن انتقل العديد من النواب إلى المعارضة أو أعلنوا أنهم سيصوتون لاقتراح سحب الثقة من المستشار براندت. وعلى الرغم من فشل التصويت على سحب الثقة ولأن الحكومة لم تعد مدعومة بأغلبية في البرلمان فقد قام المستشار براندت بطرح مسألة الثقة على البندستاغ وقد خسر عمداً لإفساح المجال أمام الانتخابات الفيدرالية لعام 1972م وبعد خسارته الثقة قدم اقتراح حلّ البندستاغ إلى الرئيس الاتحادي الذي أمر بحل البندستاغ.¹⁹⁹

2- في 1 تشرين الأول من عام 1982، تمّ بنجاح سحب الثقة من المستشار هيلموت شميت والتصويت لصالح هيلموت كول، ممّا يمثّل نهاية تحالف الحزب الديمقراطي الاجتماعي-الحزب الديمقراطي الحر. كان التصويت أسهل بكثير من التصويت السابق (المقصود به، التصويت لسحب الثقة من المستشار ويلي براندت) لأنه كان من الواضح أنّ الحزب الديمقراطي الحر أراد التحول إلى ائتلاف مع حزب الاتحاد الديمقراطي المسيحي. وبالرغم من نجاح سحب الثقة من المستشار الاتحادي إلا أنّ هيلموت كول طرح مسألة الثقة في الحكومة على البندستاغ وذلك للحصول على أغلبية أوضح في البندستاغ بعد إجراء انتخابات جديدة، ولم تحصل الحكومة على الثقة حيث صوّت التحالف الجديد بين الاتحاد

¹⁹⁹ – Constructive vote of no confidence: en.wikipedia.org.

الديمقراطي المسيحي والحزب الديمقراطي الحر عن عمد، ضد المستشار، الذي طرح الثقة للتو، وتمّ على إثر ذلك حلّ البندستاغ. وبعد ذلك تم انتخاب البوندستاغ الجديد في حزيران من عام 1983م، مما أسفر عن أغلبية قوية للائتلاف الجديد بزعامة هيلموت كول.

3- في عام 2005م كانت المرّة الوحيدة التي تمّ حلّ البندستاغ دون أن يكون هناك اقتراح بسحب الثقة من المستشار من قبل أعضاء البندستاغ أولاً، في هذه المرّة بادر المستشار جرهارد شرودر بطرح ثقة الحكومة أمام البندستاغ.

حيث خسرت الحكومة الألمانية برئاسة جرهارد شرودر تصويتاً على الثقة كان قد تقدّم به المستشار، وقد طلب شرودر من النواب في حزبه الديمقراطي الاجتماعي الامتناع عن التصويت في البندستاغ الألماني. حصل اقتراح الثقة على 151 صوتاً -أقل بكثير من 301 صوتاً اللازمة للحصول على الثقة.²⁰⁰ وقد قام بذلك ليتّم حلّ البندستاغ وإجراء انتخابات جديدة، طمح من خلالها الحصول على أغلبية مستقرة. ولكن حيلة شرودر لم تنجح هذه المرة، فقد أجريت الانتخابات الفيدرالية الألمانية لعام 2005م في 18 أيلول. وخسر ائتلاف شرودر (الخضر والحزب الديمقراطي الاجتماعي) وتم انتخاب ميركل مستشارة في 22 تشرين الثاني.²⁰¹

د- حالة الطوارئ التشريعية

هذه الحالة الخاصة والتي نصّت عليها المادة رقم (81) من القانون الأساسي الألماني

²⁰⁰ – Schröder loses no confidence vote: www.theguardian.com – 1 Jul 2005.

²⁰¹ – Constructive vote of no confidence: en.wikipedia.org

" إذا لم يحلّ البندستاغ في الحالات الواردة في المادة (68)، يجوز للرئيس الاتحادي، بناءً على طلب من الحكومة الاتحادية يوافق عليه البندسرات، إعلان حالة الطوارئ التشريعية بالنسبة لأحد مشروعات القوانين، إذا رفضه البندستاغ بالرغم من تصريح الحكومة الاتحادية بأن مشروع القانون هذا عاجل، وينطبق نفس الأمر، إذا رفض أحد مشروعات القوانين بالرغم من قيام المستشار الاتحادي بربطه بالطلب الوارد بموجب المادة (68). 2- إذا رفض البندستاغ مشروع القانون بعد إعلان حالة الطوارئ التشريعية، أو إذا اعتمده في صيغة وصفتها الحكومة الاتحادية بأنها غير مقبولة، يعتبر القانون مقراً به إذا حظي بموافقة البندسرات. وينطبق الأمر ذاته، إذا لم يمرر البندستاغ مشروع القانون خلال أربعة أسابيع بعد تقديمه إليه مرة أخرى.

نستنتج من الفقرتين السابقتين أن لحالة الطوارئ التشريعية شروط وهي:

1- أن يكون المستشار الاتحادي قد طلب التصويت على منح الثقة لحكومته. 2- ألا يحظ هذا الطلب بالدعم اللازم من البندستاغ. 3- ألا يتم حلّ البندستاغ من قبل الرئيس الاتحادي بناءً على طلب المستشار. 4- أن تطلب الحكومة من البندسرات، السماح بإعلان حالة الطوارئ التشريعية بالنسبة لأحد مشروعات القوانين وذلك بعد عرض هذا المشروع على البندستاغ ورفضه له وأن يوافق البندسرات على هذا الطلب.

بعد أن تتحقق هذه الشروط يستطيع الرئيس الاتحادي إعلان حالة الطوارئ التشريعية بالنسبة لهذا القانون فإذا تمّ عرضه مرة أخرى على البندستاغ ورفضه، أو إذا تمّ اعتماده بصيغة غير مقبولة بالنسبة للحكومة، أو إذا لم يمرر البندستاغ مشروع القانون خلال أربعة أسابيع بعد تقديمه إليه مرة أخرى، في هذه الحالة تكفي فقط موافقة البندسرات على مشروع القانون دون موافقة البندستاغ.

ويمكننا أن نستنتج من ذلك أنَّ حالة الطوارئ التشريعية تسمح بتحديد البندستغ تماماً فيما يخصّ مشروعات القوانين التي تصدر تحت هذا البند وتكتف فقط بموافقة البندسرات وإن كان هذا لا يعني إلغاء دور السُّلطة التشريعية في إصدار القوانين إلا أنه يعني إعطاء صلاحيّات استثنائية للحكومة ضمن شروط خاصّة ودقيقة.

أمّا عن مظاهر تدخّل السُّلطة التنفيذية بالسُّلطة التشريعية في أميركا فلا بدّ من الإشارة:

يملك الرئيس الأميركي صلاحية الاعتراض على القوانين التي يقرّها الكونغرس بموجب الفقرة السابعة من المادّة الأولى من الدُستور الأميركي، فإذا لم يوافق الرئيس على مشروع القانون أعاده مقروناً باعتراضاته إلى المجلس الذي قدّم فيه (النّواب أو مجلس الشيوخ)، وعلى المجلس أن يسجّل الاعتراضات بمجملها في محاضرته، ثمّ يباشر بإعادة دراسة المشروع، فإذا وافق أعضاء ذلك المجلس، بعد إعادة الدّراسة على إقرار مشروع القانون، أرسل مع الاعتراضات إلى المجلس الآخر حيث يعاد دراسته كذلك فإذا أقرّه ثلثا أعضاء ذلك المجلس أصبح قانوناً. ولم تعطّ صلاحية الاعتراض على القوانين للمستشار وإن كان الرئيس الاتّحادي يقدر على ذلك.²⁰²

²⁰² - إلا أن هذه السلطة المخولة للرئيس الأميركي ليست نهائية أو مطلقة، بل تحمل معنى التقيد الذي استهدفه واضعو الدستور الأميركي، فهي مجرد اعتراض توقيفي مؤقت، فأثر اعتراض رئيس الجمهورية ينحصر في إعادة القانون أو بالأحرى مشروع القانون المعترض عليه إلى الكونغرس ثانية لإعادة المداولة بشأنه، فإذا أقره الكونغرس مرة ثانية بأغلبية ثلثي أعضاء مجلسيه سقط اعتراض الرئيس وبطل مفعوله وبعد القانون في هذه الحالة واحداً من قوانين البلاد، ويكون جاهزاً للنشر كقانون ملزم. عن سلطة الرئيس الأميركي في الاعتراض على القوانين: د. حسن مصطفى البحري - مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية المجلد رقم (28) العدد رقم (1) - عام 2012 ص-76.

-كما ذكرنا سابقاً، يمارس الرئيس الأميركي بعض السلطات الهامة في المجال التشريعي، فهو يشارك فعلياً في اقتراح القوانين (وإن كان الدستور الأميركي لم يعطه هذه الصلاحية) وهذه المشاركة قد تكون بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وتتلخص الطريقة غير المباشرة في أن يعهد الرئيس إلى أحد أعضاء الكونجرس من أصدقائه بأن يقدم إلى المجلس اقتراحاً بقانون أعدّ نصوصه مكتب رئيس الجمهورية، وأما الطريقة المباشرة فهي تتعلق بالقوانين التي تكون ملحقة بالرسالة السنوية التي يقدمها رئيس الجمهورية للكونجرس والتي تعتبر بمثابة برنامج للنشاط التشريعي.

ثانياً: مظاهر تدخل السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في ألمانيا

إن أهم مظاهر تدخل السلطة التشريعية في السلطة التنفيذية في ألمانيا هي:

أ- الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية بجميع أشكالها

بما أن البندستاغ هو ممثل الشعب المنتخب مباشرة، فإن مهمته الأخرى الهامة، بجانب وظيفته التشريعية هي الرقابة على الحكومة. ويجب أن يتمكن النواب من الحصول على المعلومات الخاصة بعمل الحكومة ومخططاتها، حتى يستطيعوا القيام بوظيفتهم الرقابية. ومن أهم أوجه هذه الرقابة:

1- الاستجواب الكبير (Major interpellation): "الاستجواب الكبير" هو الأداة البرلمانية الأكثر فاعلية للحصول على تعليقات الحكومة الفيدرالية حول المسائل السياسية المهمة ومن ثم مناقشتها علناً. كانت مثل هذه الاستجابات معروفة بالفعل في الرايخستاغ في زمن القيصر، وكانت في البداية هي الوسيلة الوحيدة لتوجيه الأسئلة

إلى الحكومة. ويتم استخدام الاستجابات الكبيرة بشكل أساسي من قبل المجموعات البرلمانية المعارضة كوسيلة للتدقيق في السياسة الحكومية.²⁰³

يتولّى رئيس البندستاغ إبلاغ الحكومة الاتحاديّة بالاستجابات الكبير ويطلب منها التّصريح بما إذا كانت ستجيب عليه ومتى. وبعد وصول الإجابة يدرج الاستجابات الكبير في جدول الأعمال. ويجب أن تتمّ المداولة حوله إذا طلبت ذلك كتلة برلمانيّة أو خمسة في المائة من أعضاء البندستاغ.²⁰⁴

وإذا رفضت الحكومة الاتحاديّة الرّد على الاستجابات الكبير عموماً أو خلال الأسابيع الثلاثة التّالية، فيحقّ للبندستاغ إدراج هذا الاستجابات الكبير في جدول الأعمال للمداولة. ويجب إجراء المداولة إذا طالبت بها كتلة برلمانيّة أو خمسة في المائة من أعضاء البندستاغ. ويمكن أن يحصل أحد مقدّمي الاستجابات على الكلمة قبل المناقشة ليشرح شفهيّاً أسباباً إضافية للاستجاب.²⁰⁵

2- الاستجابات الصّغير (Minor interpellation): بالإضافة إلى الاستجابات الكبيرة، والتي تهدف دائماً إلى إثارة نقاش عام، هناك استجابات صغيرة، والتي تسمح للبندستاغ بمطالبة الحكومة الفيدرالية بمعلومات حول قضايا محددة بشكل مكتوب.²⁰⁶ ويجب أن يتم التوقيع عليها من قبل كتلة برلمانية أو خمسة بالمائة من أعضاء البندستاغ، وبعد ذلك يحيلها رئيس البندستاغ إلى الحكومة الاتحادية، ويطلب منها الرد

²⁰³ –Susanne Linn and Frank Sobolewsk: The German Bundestag Functions and procedures–NDV GmbH & Co. KG, Rheinbreitbach–2015– p69–70

²⁰⁴ – المادة رقم (101) من اللائحة الداخلية للبندستاغ.

²⁰⁵ – المادة رقم (102) من اللائحة الداخلية للبندستاغ.

²⁰⁶ – يمكن بالاستجابات الصغيرة التّقدم إلى الحكومة الاتحاديّة بطلب معلومات حول مجالات محدّدة بشكل خاص. وترفع الأسئلة إلى رئيس البندستاغ ولا يجوز أن تتضمّن مقولات أو تقديرات غير موضوعيّة، كما يمكن إضافة مذكرة موجزة بأسباب الاستجابات، الفقرة الأولى من المادة رقم (104) من اللائحة الداخلية للبندستاغ.

عليها كتابياً في غضون أسبوعين. وبمجرد رد الحكومة الاتحادية كتابةً، يتم نشر كل من الأسئلة والأجوبة على شكل أوراق مطبوعة ولا يتم مناقشتها علناً ضمن البندستاغ. وشأنها شأن الاستجابات الكبيرة، تستخدم الاستجابات الصغيرة بشكل أساسي من قبل المعارضة كوسيلة للحصول على المعلومات والتدقيق في عمل الحكومة.²⁰⁷

3- يحقُّ للبندستاغ أن يكونَ لجنة تحقيق، ويتعيَّن على البندستاغ تشكيل هذه اللّجنة، إذا طلب ذلك ربع أعضائه وتقوم لجنة تقصي الحقائق بتقديم الأدلّة الثبوتية في جلسة علنية، ويجوز حجب العلنية، ولا تخضع قرارات لجان تقصي الحقائق إلى المراجعة القضائية.²⁰⁸ ، ويعيّن البندستاغ لجنة تعنى بالشؤون الخارجية، ولجنة أخرى للدّفاع تتمتع بصلاحيّات لجنة التحقيق أيضاً.²⁰⁹ ويعين مفوض برلماني للقوات المسلّحة لحماية الحقوق الأساسيّة ومساعدة البندستاغ في ممارسة الرّقابة البرلمانيّة على القوّات المسلّحة.²¹⁰ ويعيّن البندستاغ هيئة تتولّى الرّقابة على أنشطة الاتحاد الاستخباراتيّة.²¹¹

ب-الدّور الذي تلعبه لجنة الشؤون الخارجيّة

يساهم البندستاغ في عمليّة اتّخاذ القرار وذلك بما يخصّ الشؤون الخارجيّة من خلال لجنة الشؤون الخارجيّة، (The Committee on Foreign Affairs)، وهي واحدة من اللّجان الأربع التي نصّ القانون الأساسي الألماني (الدستور) على ضرورة إعادة تشكيلها بعد كلّ دورة انتخابيّة للبندستاغ. فبالإضافة إلى الدّور الرّقابي التي تمارسه

²⁰⁷ – Susanne Linn and Frank Sobolewsk: The German Bundestag Functions and procedures–o.cit. p70.

²⁰⁸ – انظر المادة (44) من القانون الأساسي.

²⁰⁹ – انظر المادة(45أ) من القانون الأساسي.

²¹⁰ – انظر المادة(45ب) من القانون الأساسي.

²¹¹ – انظر المادة(45د) من القانون الأساسي.

هذه اللجنة على أداء الحكومة في مجال الشؤون الخارجية، هي من حيث المبدأ تلعب دورها خلف الأبواب المغلقة، لأنّ القضايا التي تشارك في مناقشتها تكون على درجة عالية من الأهمية. فعلى سبيل المثال، يضطلع أعضاؤها بدور قيادي في المداولات بشأن ما إذا كان ينبغي السماح للحكومة الاتحادية الألمانية بنشر جنود في الخارج.²¹²

ج-التصويت على سحب الثقة (vote of no confidence)

نصّت المادة (67) على أنه "لا يجوز للبندستاغ سحب الثقة من المستشار الاتحادي إلا بعد انتخاب خليفة له وبأغلبية أصوات أعضاء البندستاغ، وتقديم التماس إلى الرئيس الاتحادي بإعفاء المستشار الحالي من منصبه. ويجب على الرئيس الاتحادي أن يوافق على الالتماس وأن يعيّن الشخص المنتخب مستشاراً اتحادياً.

فعلى عكس المجالس التشريعية في الأنظمة البرلمانية، لا يستطيع البندستاغ إقصاء المستشار عن طريق التصويت على سحب الثقة فقط. فلمجلس النواب الألماني أن يعبر عن عدم ثقته في المستشار عن طريق واحد فقط هو اختيار خليفة له وتقديم طلب إلى الرئيس بتتحيه المستشار السابق، وعن طريق الاقتراع بعدم الثقة الذي يوصف عادةً بأنه "بناء"، بذلت محاولة لتوفير مزيد من الاستقرار للحكومة أكثر مما كانت تتمتع به في ظلّ دستور فايمار.²¹³ وهذه الآلية التشريعية تضمن انتقالاً مستقرّاً للسلطة، وتضمن وجود أغلبية برلمانية أولية داعمة للمستشار الجديد، فالتصويت البناء

²¹² -الموقع الرسمي للبندستاغ www.bundestag.de.

²¹³ - حكومة ألمانيا المعاصرة: مرجع سبق ذكره-ص170.

على سحب الثقة يجعل من الصعب إبعاد المستشار لأن معارضي المستشار لا يجب عليهم فقط معارضة حكمه ولكن عليهم الاتفاق على بديل.²¹⁴

حتى الآن كانت هناك محاولتان فقط لاستخدام التصويت البناء على سحب الثقة منذ عام 1949م. المحاولة الأولى كانت فاشلة ولم تستطع إقالة المستشار ويلي براندت في عام 1972م، أمّا المحاولة الثانية فقد نجحت في استبدال هيلموت شميدت بهلموت كول في عام 1982م. وتم التطرق إلى هذين الموضوعين عند مناقشة موضوع حل البندستاغ الألماني. أمّا آلية سحب الثقة من المستشار فقد وضحتها اللائحة الداخلية للبندستاغ في مادّتها رقم (97) حيث نصّت على أنّه "يمكن للبندستاغ أن يعلن سحب الثقة من المستشار الاتحادي بناءً على طلب خاص بذلك ويجب أن يوقّع على الطلب رُبع أعضاء البندستاغ أو كتلة برلمانية²¹⁵ تضمّ رُبع أعضاء البندستاغ على الأقلّ.

ولا بدّ من الإشارة إلى أنّ المستشار هو الشّخص الوحيد في الحكومة الذي يتحمّل المسؤولية السياسيّة بشكل مباشر أمام البندستاغ، وذلك عن طريق التصويت البناء على عدم الثقة فنص المادة رقم (67) كان واضحاً حين ذكر بأنّه يتم سحب الثقة من المستشار وهذا يعني ضمناً سحب الثقة من الحكومة بأكملها. أمّا المسؤولية الوزاريّة الفرديّة الذي كانت سمة أساسيّة من سمات دستور فايمار،²¹⁶ لم تستطع النّجاة في

²¹⁴ –Eric Solten: Germany –a country study– Federal research division–library of Congress Op. cit. p354

²¹⁵ – الكتل البرلمانية هي تجمعات يضم كل منها خمسة في المائة على الأقلّ من أعضاء البندستاغ الذين ينتمون إلى نفس الحزب أو إلى أحزاب غير متنافسة في أي من الولايات الاتحادية نظراً لتطابق أهدافها السياسيّة. وإذا قام أعضاء من البندستاغ بتشكيل تجمع على أسس مخالفة لما ورد بالجملة 1 من هذه الفقرة، فإن الاعتراف بكونه كتلة برلمانية يحتاج إلى موافقة البندستاغ. (المادة 10 من اللائحة الداخلية).

²¹⁶ – نصت المادة رقم (54) من دستور جمهورية فايمار على أنّه "يجب أن يحظى المستشار والوزراء الوطنيون بثقة الرايخستاغ لممارسة مناصبهم. وعلى أي منهم تقديم استقالته إذا سحب الرايخستاغ ثقته بقرار صريح".

دستور عام 1945م، وذلك نظراً لنية الآباء المؤسسين خلق نظام حكومي مستقر، هذا يعني أن البندستاغ لا يستطيع سحب الثقة من وزير اتّحادي بمفرده فالوزراء في الحكومة الألمانية مسؤولون سياسياً بشكل فردي أمام المستشار، وليس أمام البندستاغ والمستشار الاتّحادي هو الذي يستطيع إقالة الوزير.²¹⁷

د- دور البندستاغ والبندسرات في إقرار الموازنة الاتّحاديّة

تتمثّل الخطوات الأساسيّة لإقرار الموازنة الاتّحاديّة في ألمانيا بما يلي:²¹⁸

- بعد أن تجمع وزارة الماليّة جميع خطط الميزانيّة منفردة وتحصرها، تقرّ الحكومة الاتّحاديّة مجمل مشروع الميزانية. ويتمّ تحويل مشروع خطة الميزانيّة وقانونها إلى البندسرات والبندستاغ في نفس الوقت. هناك تراجع دوائر ومجموعات عمل، وتقارنه بالخطة الماليّة التي تتضمّن النّطوّر المرتقب للميزانيّة في السنوات الخمس التّالية. هذه الخطة الماليّة قد سبق وأن وضعها وزير الماليّة وأقرّتها الحكومة الاتّحاديّة. وي طرح البندسرات رأيه في مشروع الميزانيّة خلال ستّة أسابيع. تضيف الحكومة الاتّحاديّة رأيها المعارض إليه وترسله إلى البندستاغ. بذلك يستطيع البندستاغ أن يراعي موقف البندسرات في مشاوراته. وتشمل المداولة في البندستاغ ثلاث قراءات.²¹⁹

²¹⁷ –Ludger Helms: Executive leadership in parliamentary democracies: The British prime minister and the German chancellor Compared–German politics– Routledge–2013–p105.

²¹⁸ – نقلاً عن الموقع الرسمي للبندستاغ.

²¹⁹ – وبعد القراءات الثلاث تعرض خطة الميزانيّة التي تمّ التّصويت عليها مرة أخرى على البندسرات. إن وافق مباشرة، يصادق كلّ من وزير الماليّة والمستشار الاتّحادي ورئيس الجمهوريّة الاتّحادي على قانون الميزانيّة، ويُنشر في الجريدة الرسميّة.

هـ-رفع دعوى لمحاسبة الرئيس الاتحادي أمام المحكمة الدستورية الاتحادية

نصّت المادة رقم (61) في فقرتها الأولى على أنه: "يجوز لكلّ من البندستاغ البندسرات رفع دعوى أمام المحكمة الدستورية الاتحادية لمحاسبة الرئيس الاتحادي بتهمة الإخلال المتعمّد بالقانون الأساسي أو بأي قانون اتّحادي آخر. ويجب ألا يقلّ مقدّمو طلب محاسبة الرئيس عن ربع عدد أعضاء البندستاغ، أو ربع عدد الأصوات في البندسرات. ويستلزم إصدار القرار برفع دعوى المحاسبة موافقة أغلبية ثلثي أعضاء البندستاغ، أو أغلبية ثلثي الأصوات في البندسرات عليه. وتُعرض قضية دعوى محاسبة الرئيس أمام المحكمة الدستورية الاتحادية من قبل شخص تفوضه هيئة محاسبة للرئيس"

أمّا مظاهر تدخّل السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في أميركا فأهما هي:

1- إذا كانت المسؤولية السياسية الوزارية هي حجر الزاوية في النظام البرلماني فإن النظام الرئاسي الأمريكي لايعرفها، فالرئيس هو الذي يختار وزراءه ويعينهم ، وهو الذي يقرر إعفاءهم من مناصبهم متى شاء، ولذا فهم مسؤولون بصفة فردية أمام الرئيس لا الكونجرس، ويترتب على ذلك أن الكونجرس لا يملك مساءلتهم سياسياً عن تصرفاتهم، فإذا ما أبدى الكونجرس استياءه من تصرف أحد الوزراء، فإن مثل هذا الاستياء لا يؤدي إلى إجبار الوزير على الاستقالة من منصبه، إذ لا يستطيع الكونجرس أن يسحب الثقة من الوزير، ولا أن يعزله من منصبه أو يجبره على تركه بتقديم الاستقالة إلا ع طريق الاتهام الجنائي.²²⁰ فالكونجرس يملك سلطة عزل الرئيس الأمريكي أو نائب الرئيس أو أي عضو آخر من أعضاء السلطة التنفيذية من

²²⁰ - د. حسن مصطفى البحري-النظم السياسية المقارنة-مرجع سبق ذكره-ص117-118.

مناصبهم إذا وجّه لهم اتّهام نيابي(أي من مجلس النواب) بارتكاب جريمة الخيانة أو الرّشوة أو غيرهما من الجنايات والجنح الكبرى و ادينوا فعلاً بمثل هذه التّهم(من خلال محاكمة تجري أمام مجلس الشيوخ).²²¹ والحقيقة أن مفهوم سحب الثقة يختلف تماماً عن مفهوم الاتّهام الجنائي، فسحب الثقة من الحكومة قد يكون جماعياً أو فردياً أمّا مسألة الاتّهام الجنائي فهي موجّهة لأفراد ولا يمكن اتّهام الحكومة بأكملها اتّهاماً جنائياً، ومسألة سحب الثقة مفهوم سياسي واسع وشامل يشمل جميع أوجه التّقصير التي لايمكن للقانون أن يقف في وجهها على عكس مفهوم الاتّهام الجنائي المحصور بعدد محدد من الجرائم والمتعلق بمخالفة القوانين.

2-وبناء على ما ذكر سابقاً يمكننا استنتاج أنّ مجلس الشيوخ أعطى صلاحية قضائية وتنفيذية غير معطاة للبندسرات ولا للبندستاغ، فالاتّهام الجنائي في أميركا يمرّ بمرحلتين، المرحلة الأولى هي مرحلة الاتّهام والتي يقوم بها مجلس النواب والمرحلة الثانية هي مرحلة المحاكمة والتي يقوم بها مجلس الشيوخ، فقد نصّت الفقرة الثالثة من الدستور الأميركي على أنّه " لمجلس الشيوخ وحده سلطة إجراء المحاكمة في جميع قضايا الاتّهام النيابي. وعندما ينعقد مجلس الشيوخ لهذا الغرض يقسم جميع أعضائه اليمين أو يدلون بالإقرار. وعندما تتناول المحاكمة رئيس الولايات المتحدة، يترأس رئيس المحكمة العليا الجلسات. ولا يدان أيّ شخص بدون موافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين".

²²¹ - لقد استعمل هذا الأسلوب ضد الرئيس جاكسون سنة 1834 وضد الرئيس ليندن جونسون سنة 1968 إلا أنه لم ينجح لعدم توافر أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ الذي عهد إليه الدستور بمهمة إجراء المحاكمة وتوقيع العقوبة وقد سبق أن هدد بعض أعضاء الكونغرس بتحريك الاتّهام الجنائي ضد الرئيس نيكسون بعد غزو كمبوديا مباشرة في مايو سنة 1970، كما هددوا باستعماله ضد نفس الرئيس إذا لم يبادر بتقديم استقالته بسبب تورطه في فضيحة Watergate وقد تقدم نيكسون بالفعل باستقالته قبل تحريك الاتّهام الجنائي ضده. عن د. حسن سيد أحمد إسماعيل: النظام السياسي للولايات المتحدة الأميركية وانجلترا-دار النهضة العربية-القاهرة-الطبعة الأولى-بدون ذكر عام-ص29.

3- تعتبر الصلاحيات المالية من الوسائل الفعّالة التي يملكها الكونغرس تجاه السُلطة التنفيذية. فالكونغرس هو الذي يصدّق على الموازنة العامّة ويوافق على الاعتمادات التي تطلبها الحكومة أو يرفضها وبهذا يستطيع أن يفرض سلطانه على الإدارة العامّة.²²²

4- يشارك مجلس الشيوخ مع الرئيس في ممارسة بعض الاختصاصات المتعلقة بتعيين كبار موظفي الدولة، والسفراء والوزراء المفوضين، وضرورة موافقة المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه على إبرام المعاهدات الدولية.²²³

²²² - د. حافظ علوان حمادي الديلمي-مرجع سبق ذكره-ص 279.

²²³ - د. عوض الليمون: الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري-دار وائل للنشر-الطبعة الثانية-الأردن-ص214-242.

الفصل الثاني

المؤسسات القضائية والسياسية في جمهورية ألمانيا الاتحادية

تمهيد وتقسيم:

لا يمكن الحديث عن نظام السّياسي دون الحديث عن نظامه القضائي، والنّظام القضائي في ألمانيا مقسّم إلى خمس ولايات هي الولاية القضائية العادية (المدنيّة والجناييّة) والولاية الإداريّة والاختصاص المالي واختصاص العمل والاختصاص الاجتماعي. ويراقب عمل هذه المحاكم ومدى خضوعها للدّستور حارس الدّستوريّة الأوّل، المحكمة الدّستوريّة الاتّحاديّة.

وحسب القانون الأساسي الألماني فإنّ مهمّة الأحزاب السياسيّة هي المساهمة في بناء الوعي السّياسي للشّعب. وهكذا فإنّ تسمية مرشحين للمناصب السياسيّة وتنظيم حملات انتخابيّة ترفيان إلى مرتبة الواجبات الدّستوريّة. ولهذا السّبب تحصل الأحزاب على تعويض مادّي من الدّولة مقابل النّفقات التي تتحمّلها في إطار هذه الحملات الانتخابيّة. هذا التّعويض المادّي لأعباء الحملات الانتخابيّة الذي ابتدّته ألمانيا، أصبح مبدأً متّبعا في معظم ديمقراطيّات العالم. وحسب الدّستور أيضاً فإنّ تشكيل الأحزاب السياسيّة يخضع للأسس الديمقراطيّة (ديمقراطيّة الأعضاء). وينتظر من هذه الأحزاب اعترافها بالدّولة الديمقراطيّة.

أمّا الأحزاب التي يشكّك في ديمقراطيّتها فيمكن منعها بناء على طلب تتقدّم به الحكومة. ولكن ليس هناك ما يلزم بمنع هذه الأحزاب. وعندما تتبيّن الحكومة أنّ أحد هذه الأحزاب يشكّل خطراً على النّظام الديمقراطي وتتشكّل لديها القناعة بأنّ منعه ضروري، فيمكنها في هذه الحال تقديم طلب بحظر هذا الحزب. أمّا قرار المنع بحدّ ذاته فهو محصور بالمحكمة الدّستوريّة العليا. وبهذه الطّريقة يمكن تفادي خطورة أن تقوم الأحزاب السياسيّة الحاكمة بمنع أي حزب يعارضها، ويشكّل خطراً سياسياً منافساً لها.

ويرافق الأحزاب في النشاط السياسي ما يسمّى بجماعات المصالح والتي تعدّ من العناصر الهامة المكوّنة للنّظم السياسية المعاصرة، لما لها من دور وتأثير في هذه النّظم من خلال الضغط عليها بوسائل معينة لتحقيق مصالحها الخاصة.

لذلك سوف نتحدّث في هذا الفصل عن السّلطة القضائية في جمهورية ألمانيا الاتحادية وعن الأحزاب السياسية وجماعات المصالح الفاعلة في حياتها السياسية وفق التّالي:

المبحث الأول: السّلطة القضائية في جمهورية ألمانيا الاتحادية

المبحث الثاني: الأحزاب السياسية وجماعات المصالح في جمهورية ألمانيا الاتحادية

المبحث الأول

السلطة القضائية في جمهورية ألمانيا الاتحادية

تمهيد وتقسيم:

تؤدي السلطة القضائية دوراً محورياً في التنظيم العام للمجتمعات الحديثة وعلى قدر فعالية هذا الدور تستقر الحياة في المجتمع وتتقلص إلى حد كبير درجة الاحتقان الاجتماعي وكيف لا وهذا الدور يتمثل في ضمان احترام التشريعات التي تحمي الحقوق والحريات وكفالة إنفاذ فعال لها، إذا لا يكفي أن تحمل هذه التشريعات نصوصاً تؤكد أصل الحق (النصوص الموضوعية) أو وسيلة بلوغه (النصوص الإجرائية) بل يتعين أن يكون بلوغ هذا الحق عبر الوسائل المختلفة مكفولاً من خلال قنوات فعالة تسهر على ضمان انسياب مياه العدالة في جوانبها سلطة قوية قادرة تحمي الحق من أي انتهاك وتصونه من أي عبث.

وفي هذا المبحث سوف نتحدث عن النظام القضائي في ألمانيا عن طريق البحث في الفروع الخمسة للقضاء الألماني ومن ثم نتحدث عن المؤسسة التي تحمي القانون الأساسي الألماني (الدستور) والمتمثلة بالمحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية وذلك وفق التالي:

المطلب الأول: النظام القضائي في جمهورية ألمانيا الاتحادية

المطلب الثاني: المحكمة الدستورية الاتحادية

المطلب الأول

النظام القضائي الألماني

الفرع الأول

الولاية القضائية الإدارية واختصاص العمل والاختصاص المالي

تعرف السلطة القضائية على أنها الجهة المكلفة بالفصل في المنازعات والخصومات بين أشخاص المجتمع، طبيعيين ومعنويين، بينهم وبين بعضهم أو بينهم وبين الدولة ومؤسساتها، وذلك من خلال تطبيق القوانين السارية.

ويؤدي القضاء دوراً كبيراً في تحقيق العدالة بين أفراد المجتمع واستقرار المعاملات بينهم، وذلك من خلال سلطة تمارسها الدولة وتباشر كل ما يخصها تسمى "السلطة القضائية" والتي تشكل ركيزة دولة القانون وضامن الحماية للحقوق والحريات.

وقد استقرّ الفقه الدستوري على اعتبار القضاء سلطة قائمة بذاتها كبقية السلطات التشريعية والتنفيذية، وهي الحقيقة التي تبنتها جلّ الأنظمة السياسية في دساتيرها بعدما كانت تنكر على القضاء صفة السلطة وتعتبره مجرد وظيفة تمهيداً لإهدار استقلاله وتجريده من أهم خصائصه وهي خصوصيته كسلطة تقف على قدم المساواة مع السلطات الأخرى حسب ما يقتضيه مبدأ الفصل بين السلطات وتوزيعها.²²⁴

²²⁴ - عقون وهيبة وعيادي خوخة: السلطة القضائية في النظام الدستوري الجزائري- مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في الحقوق- فرع القانون العام - جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية- الجزائر - 2016/2015- ص3.

ووفقاً للمادة 92 من القانون الأساسي، تفوض السلطة القضائية إلى القضاة وتجري ممارسة هذه السلطة عن طريق المحكمة الدستورية الاتحادية والمحاكم الاتحادية المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي وعن طريق محاكم الولايات.

كما نصت الفقرة (1) من المادة 95 من القانون الأساسي على أن "ينشئ الاتحاد محكمة العدل الفيدرالية (في كارلسروه)، والمحكمة الإدارية الاتحادية (في لايبزيغ)، والمحكمة المالية الفيدرالية (في ميونيخ)، ومحكمة العمل الفيدرالية (في إرفورت) والمحكمة الاجتماعية الاتحادية (في كاسل)".²²⁵

وهذا يتوافق مع الفروع الخمسة المستقلة للاختصاص القضائي:

- 1-الولاية القضائية العادية (المدنية والجنائية) التي تتألف من المحاكم المحلية والمحاكم الإقليمية والمحاكم الإقليمية العليا ومحكمة العدل الاتحادية.
- 2-الولاية القضائية الإدارية التي تتألف من المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية العليا والمحكمة الإدارية الاتحادية.
- 3-الاختصاص المالي والذي تنهض به المحاكم المالية والمحكمة المالية الاتحادية.

²²⁵ - نصت المادة رقم 96 من القانون الأساسي الألماني على أنه

- 1-يجوز للاتحاد أن ينشئ محكمة اتحادية تختص بشؤون حقوق الملكية الصناعية
- 2-يجوز للاتحاد إنشاء محاكم جنائية عسكرية اتحادية لشؤون القوات المسلحة. ولا يجوز لهذه المحاكم ممارسة التشريع الجنائي إلا أثناء حالة الدفاع، أو على أفراد القوات المسلحة الموقدين في مهام خارجية، أو يعملون على متن سفن حربية. ويُنظم التفاصيل الخاصة بذلك قانون اتحادي. وتتبع هذه المحاكم نطاق اختصاصات وزير العدل الاتحادي. ويكون القضاة المنفردون في هذه المحاكم مؤهلين لشغل مناصب القضاء .
- 3-وتكون محكمة العدل الاتحادية هي المحكمة العليا المختصة بإعادة النظر في الأحكام التي أقرتها المحاكم المحددة في الفقرتين 1 و 2 من هذه المادة.
- 4-يجوز للاتحاد إنشاء محاكم اتحادية لاتخاذ إجراءات تأديبية ضد، وفي صالح دعاوى الشكاوى المتعلقة بالأشخاص العاملين في مؤسسات الخدمة العامة الاتحادية.

4-اختصاص العمل لدى محاكم العمل ومحاكم العمل الإقليمية ومحكمة العمل الفيدرالية.

5-الاختصاص الاجتماعي مع المحاكم الاجتماعية، والمحاكم الاجتماعية العليا والمحكمة الاجتماعية الاتحادية

أولاً: الولاية القضائية الإدارية²²⁶

أ-المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية العليا

1-المحاكم الإدارية

يوجد واحد وخمسون (51) محكمة إدارية في ألمانيا، هم أدنى درجة للنقاضي في ولاية القضاء الإداري. كل محكمة إدارية مسؤولة عن دائرتها وتصدر قراراتها كمحكمة ابتدائية.

المحاكم الإدارية مقسمة إلى غرف. وتتخذ القرارات في كل غرفة من قبل لجنة مكونة من ثلاثة قضاة محترفين وقاضيين غير متخصصين. ويمكن أن يعهد بالقضايا البسيطة لقاضي فرد. ومن هذه القضايا على سبيل المثال إجراءات اللجوء في ألمانيا.

2-المحاكم الإدارية العليا

تشكل المحاكم الإدارية العليا المستوى المتوسط في مرحلة النقاضي الإداري في ألمانيا. وتوجد محكمة إدارية عليا واحدة في كل ولاية من الولايات الفيدرالية، رغم أن ولايتي برلين وبراندنبورغ تشتركان في محكمة إدارية عليا.

²²⁶ - الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية باللغة الانكليزية www.bverwg.de.

تفصل المحاكم الإدارية العليا في دعاوى الاستئناف كمحكمة موضوع وقانون وذلك بما يتعلّق بالأحكام والقرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية. ويمكن أن تنتظر المحاكم الإدارية العليا في بعض القضايا كمحكمة درجة أولى (محكمة ابتدائية) بالنسبة لبعض المسائل. تبتّ المحاكم الإدارية العليا في قضاياها من خلال هيئات تضمّ من ثلاثة إلى خمسة قضاة محترفين، وهذا العدد يختلف باختلاف قوانين كل ولاية وباختلاف نوع الإجراءات. ويشارك قاضيان غير مختصان إلى جانب القضاة المحترفين في بعض القضايا أيضًا.

ب- المحكمة الإدارية الاتحادية

المحكمة الإدارية الاتحادية هي المحكمة الإدارية العليا في جمهورية ألمانيا الاتحادية ويقع مقرّها في لايبزيغ. وتبتّ المحكمة في المنازعات في مجال القانون الإداري.

في معظم الحالات، تكون المحكمة الإدارية الفيدرالية محكمة استئناف تبتّ في الطعون في نقاط القانون. مهامها الأساسية هي الحفاظ على الوحدة القانونية وتطوير القانون وفي هذا الصدد تعتبر محكمة قانون وليست محكمة وقائع. فهي تقوم بمراجعة قرارات المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية العليا والتأكد من أنّها تتفق مع القانون الاتحادي وقانون الاتحاد الأوروبي. والسؤال الحاسم أمامها يكون: هل قامت المحكمة الأدنى بتفسير وتطبيق القانون الفيدرالي بشكل صحيح؟

ويمكن للمحكمة الإدارية الفيدرالية أن تنتظر في الدعاوى المرفوعة أمامها كمحكمة ابتدائية فلا تكتفي بدراسة الدّعى من النّاحية القانونية، فتقوم بالتأكد من الحقائق التي يستند إليها القرار. وتعتبر المحكمة الإدارية الفيدرالية محكمة درجة أولى في القضايا المعقّدة ذات الأهمية على المدى البعيد والتي تتضمن المنازعات المتعلقة بتخطيط

وتطوير طرق النقل ذات الأهمية الخاصة (الطرق السريعة، خطوط السكك الحديدية، الممرات المائية، إلخ) أو عندما يحظر وزير الداخلية الاتحادي جمعية معينة.

ويتم تعيين القضاة في المحكمة الإدارية الاتحادية مدى الحياة، ويعمل ستة وخمسون (56) قاضياً فيدرالياً (17 أنثى، 39 ذكراً) في المحكمة حالياً.

يتم انتخاب القضاة من قبل لجنة لانتخاب القضاة وهي هيئة مكونة من اثنين وثلاثين (32) عضواً تتعقد بناءً على طلب من وزير العدل الاتحادي. تتألف هذه اللجنة من وزراء العدل في الولايات الألمانية الستة عشر وستة عشر عضواً آخرين يختارهم البندستاغ.

يرأس وزير العدل الاتحادي لجنة انتخاب القضاة، ويحق له ولجميع أعضاء لجنة الانتخابات اقتراح مرشحين. ويقدم هذا الاقتراح إلى المجلس الاستشاري للتعيينات القضائية في المحكمة الإدارية الاتحادية الذي يبدي رأيه مكتوباً حول كل عضو جديد مقترح. ولا يعتبر رأي المجلس ملزماً للجنة انتخاب القضاة حيث تنتخب المرشحين الذين تراهم مناسبين بالأغلبية البسيطة. ويعين الرئيس الاتحادي الأعضاء المنتخبين إذا وافق وزير العدل الاتحادي على النتيجة.

وقد عمل معظم قضاة المحكمة الادارية الفيدرالية سابقاً في المحاكم الإدارية للولايات الفيدرالية وبذلك يكون للقضاة خلفية في الإدارة الفيدرالية أو الحكومية. مع الإشارة إلى أن اجتماع القضاة من جميع الولايات الفيدرالية وتاريخهم المهني المتنوع يشجع على إصدار قرارات متوازنة. تنتهي فترة ولاية القضاة الفيدراليين بسنّ التقاعد القانوني الذي يبلغ سبعة وستين (67) عاماً.

ثانياً: اختصاص العمل

أ- المحاكم العمالية²²⁷

يمكن رفع دعوى قانونية أمام محكمة العمل إذا كانت المسألة المتنازع عليها مشمولة بقانون محاكم العمل. في مثل هذه الحالات، تتمتع محاكم العمل بسلطة قضائية حصرية.

هناك نوعان مختلفان من إجراءات محكمة العمل، إجراءات "Urteil" وإجراءات "Beschluss". وهي تختلف من حيث نوع القرار الذي تؤدّش إليه ("Urteil" أو "Beschluss"). لكن الفارق الرئيسي هو أنه في إجراءات "Urteil"، تقع على عاتق الطرفين مسؤولية تزويد المحكمة بالمعلومات والأدلة اللازمة لاتخاذ قرار، بينما في إجراءات "Beschluss"، تقع المسؤولية إلى حد كبير على المحكمة لإثبات وقائع القضية.

تُستخدم إجراءات "Urteil" لمحكمة العمل في المنازعات بين الموظفين وأرباب العمل الناشئة عن علاقة العمل، بما في ذلك تلك التي تتناول وجود أو عدم وجود عقد العمل، والمفاوضات بشأن إبرام عقد العمل وآثاره المستمرة، والإجراء غير المقبول ضمن علاقة العمل أو المتعلق بوثائق وأوراق العمل. وهذا يشمل، الأجر والمزايا، والإجازات، ومراجع التوظيف وأوراق العمل الأخرى والتعويض عن الخسارة أو المعاشات التقاعدية للموظفين، الفصل التعسفي، صحة العقود المحددة المدة أو إنهاء العقود.

²²⁷ - الموقع الرسمي لمحكمة العمل الاتحادية باللغة الإنكليزية www.bundesarbeitsgericht.de

والاختصاص في مجال العمل مستقلّ عن الاختصاص المدني. إنّه نظام ثلاثي الطبقات يتكوّن من:

- محاكم العمل الابتدائية
- محاكم العمل الإقليمية (أو العليا)
- محكمة العمل الفيدرالية

يتمّ النّظر في قضايا محكمة العمل الابتدائية من قبل لجنة مؤلّفة من قاضٍ واحد وعضوين عاديين يمثلان جانب أرباب العمل من جهة وجانب الموظفين من جهة أخرى. إحدى السمّات الخاصّة لإجراءات محكمة العمل الابتدائية هي جلسة التّوفيق الأولية أمام هذه اللّجنة. منذ 1 كانون الثّاني من عام 2002م، تمّ استخدامها أيضاً في القضاء المدني. الهدف من جلسة التّوفيق هو تسوية القضية دون جلسة استماع من المحكمة. تُستخدم جلسة التّوفيق لتسريع الإجراءات ومحاولة التّوصل إلى اتّفاق بين الطّرفين. وتهدف إجراءات محكمة العمل الابتدائية إلى ضمان إبقاء مخاطر التّكاليف المتكبّدة منخفضة بالنّسبة للجانبين. وعلى النّقيض من الإجراءات القانونيّة في الولاية القضائيّة المدنيّة، تكون رسوم محكمة العمل منخفضة نسبياً ولا ينبغي أن تستحقّ حتّى نهاية الدّعى المنظورة. في إجراء "Beschluss"، لا يتمّ دفع أي رسوم إلى المحكمة على الإطلاق.

في محاكم العمل الابتدائية، يجوز للطّرفين إمّا أن يمثلوا بأنفسهم أو يمثّلهم محام أو ممثّل عن جمعيّة صاحب العمل أو نقابة أو أي شخص آخر مفوض.

ويمكن للطّرف الذي خسر الدّعى تقديم استئناف ضدّ حكم محكمة العمل الابتدائية أمام محكمة العمل الإقليمية ذات الصّلة إذا كانت المحكمة الأدنى قد منحت الإذن بالاستئناف أو إذا تجاوزت قيمة سبب الاستئناف 600 يورو. لا يستدعي إجراء

"Beschluss" الحصول على الإذن بالاستئناف من قبل المحكمة الابتدائية أو الحد الأدنى لقيمة سبب الاستئناف.

في الاستئناف، يتم النظر في القضية من قبل المحكمة العليا في كل من النقاط القانونية ووقائع القضية، مما يعني نشر الدعوى مجدداً أمام المحكمة العمالية الإقليمية.

وتتألف محاكم العمل الإقليمية، كما هو الحال مع محاكم العمل الابتدائية، من قاضي واحد وعضوين عاديّين.

ب- محكمة العمل الاتحادية²²⁸

تعد محكمة العمل الفيدرالية، وهي محكمة الدرجة الأخيرة في نظام محاكم العمل، واحدة من أعلى خمس محاكم في ألمانيا، وتتألف هيئات محكمة العمل الفيدرالية (senate) من ثلاثة قضاة (رئيس واحد واثنان آخران من القضاة) وعضوين عاديّين يمثلان جهات أرباب العمل والموظفين على التوالي. في محكمة العمل الاتحادية، يجب أن يمثل الطرفان محامون مرخص لهم العمل في ألمانيا.

يمكن تقديم استئناف (يتعلق بالقانون) ضد الحكم الصادر عن محكمة العمل الإقليمية إذا منحت هذه المحكمة الإذن بالاستئناف بموجب القانون.

ويجب منح الإذن بالاستئناف إذا كانت القضية القانونية ذات الصلة بقرار القضية ذات أهمية قانونية أساسية أو إذا خالف حكم محكمة العمل الإقليمية حكماً صادراً عن محكمة العدل الاتحادية. ويجب منح إذن الاستئناف عندما ينحرف الحكم الصادر عن إحدى هيئات محكمة العمل الإقليمية عن حكم آخر صادر عن هيئة أخرى تابعة لنفس

²²⁸ - الموقع الرسمي لمحكمة العمل الاتحادية باللغة الإنكليزية www.bundesarbeitsgericht.de .

المحكمة أو عن قرار آخر صادر عن محكمة عمل إقليمية أخرى أو في حالة حدوث مخالفة لقواعد الإجراءات، أو إذا كان الحكم يستند إلى أسس لم تتح للأطراف المعنية فرصة لتقديم تعليقاتهم عليها. في إجراء "Beschluss" يجب منح الإذن بالاستئناف لنفس الأسباب. وبالمثل، لا يمكن تقديم طلبات المراجعة القضائية عموماً إلا إذا تمّ منح الإذن بالاستئناف.

إذا لم تمنح محكمة العمل الإقليمية الإذن بالاستئناف، يمكن تقديم طعن ضدّ قرار "رفض الإذن بالاستئناف" أمام محكمة العمل الفيدرالية، ويمكن لمقدم الطلب من خلال هذا الطعن الادّعاء بأنّ متطلبات منح الإذن بالاستئناف قد استوفيت. فإذا سمحت محكمة العمل الفيدرالية بهذا الاستئناف، يلغى قرار الرفض الصادر من المحكمة الإقليمية وتباشر محكمة العمل الاتحادية النظر في الدّعى.

على سبيل الاستثناء، يمكن تقديم استئناف ضدّ الحكم الصادر عن محكمة العمل الابتدائية مباشرة إلى محكمة العمل الفيدرالية باستخدام "طعن مباشر"، هذا ممكن فقط عند الطلب ولا بدّ من موافقة طرفي النزاع عليه وأن تكون القضية ذات أهمية.

ولا تمكّن الطعون في نقطة قانونية من إعادة النظر في حكم الاستئناف في المسائل الواقعية، بل في المسائل القانونية فقط، وبصرف النظر عن عدد قليل جداً من الاستثناءات، لا يمكن النظر في الحقائق الجديدة للقضية.

المهمة الرئيسية لمحكمة العمل الفيدرالية هي تعزيز اتساق قرارات المحاكم في مجال قانون العمل، وتطوير القانون في المجالات التي لم يتم تنظيمها بعد من قبل المشرّع.

لذلك فهي تنتظر فيما إذا كان حكم محكمة العمل الإقليمية قد فشل في تحقيق سيادة القانون، بسبب عدم تطبيق حكم القانون أو عدم تفسيره بشكل صحيح، أو أنّ الحكم لم

يكن صحيحًا لأسباب أخرى. فإذا لم تكن وقائع القضية المحددة في جلسة محكمة العمل الإقليمية كافية لإصدار حكم نهائي، ومع ذلك قامت المحكمة بإصدار حكمها، في هذه الحال يتم إلغاء حكم محكمة العمل الإقليمية وتعاد القضية إليها للنظر فيها من جديد.

ثالثًا: الاختصاص المالي²²⁹

تتمتع المحاكم المالية في الولايات والمحكمة المالية الفيدرالية بالسُلطة القضائية على جميع مسائل القانون المالي، باستثناء الغرامات الإدارية وقضايا القانون الجنائي. إنهم يقفون بشكل مستقل ومتكافئ بجانب محاكم القانون (المسائل المدنية والجنائية)، والمحاكم الإدارية والعمل والمحاكم الاجتماعية. وعلى عكس الاختصاصات الأخرى، يتميز الاختصاص المالي بهيكل بسيط من مستويين.

محاكم الدرجة الأولى هي المحاكم المالية في الولايات، والتي تحتل المرتبة نفسها بالتوازي مع المحاكم الإقليمية العليا، أمّا المحكمة المالية الاتحادية فهي محكمة الاستئناف باعتبارها المحكمة الاتحادية العليا في النزاعات الضريبية والجُمركية.

ويمكن للمواطن تقديم الاعتراضات على الإقرارات الضريبية والإجراءات الإدارية المالية. فإذا كانت السُلطة مصدرة القرار غير مستعدة للسّماح بالاعتراض، فعليها أن ترفضه بقرار كتابي. بعد هذا الرّفص الكتابي، يمكن اتّخاذ الإجراءات أمام المحكمة المالية.

²²⁹ - الموقع الرسمي للمحكمة المالية الفيدرالية باللغة الإنكليزية www.bundesfinanzhof.de .

يوجد في ألمانيا ثماني عشرة (18) محكمةً ماليَّةً، وتتكوَّن كل منها من ثلاثة قضاة محترفين وقاضيين غير مختصين. ولكن هناك بعض القضايا الماليَّة التي يمكن أن يبت فيها قاضٍ بمفرده.

في حوالي 5٪ من الحالات، يتم استئناف أحكام المحاكم الماليَّة أمام المحكمة الماليَّة الفيدراليَّة. أمَّا قرارات المحكمة الماليَّة الفيدراليَّة فلا يمكن الطعن بها إلَّا أمام المحكمة الدُستوريَّة الاتحاديَّة وذلك في حالة مخالفة القرار للقانون الأساسي.

المحكمة الماليَّة الاتحاديَّة²³⁰

المحكمة الماليَّة الاتحاديَّة هي الملجأ الأخير ضمن الولاية القضائيَّة الماليَّة. وهي واحدة من خمس محاكم عليا اتحاديَّة، أنشئت وفقًا للمادة 95 من القانون الأساسي ولها مقرُّها في ميونيخ. تفصل المحكمة الماليَّة الفيدراليَّة في الغالب في إجراءات الانتصاف القانوني بناءً على مدى قانونيَّة تخمين الضرائب والرُّسوم.

تتمثَّل المهمَّة الرئيَّسيَّة للمحكمة الماليَّة الفيدراليَّة في ضمان اتِّساق تطبيق القانون وتنفيذه. بالإضافة إلى ذلك، يساهم قانون السوابق القضائيَّة للمحكمة الماليَّة الفيدراليَّة في تطوير قانون الضرائب بما يتوافق مع القانون الأساسي.

في كثير من الأحيان، يكون لأحكام المحكمة الماليَّة الفيدراليَّة تأثيرات كبيرة على الإدارة الماليَّة من الناحية القانونيَّة، ونتيجة لذلك يكون لهذه الأحكام تأثير بعيد المدى على الميزانيَّة الفيدراليَّة.

تفصل المحكمة الماليَّة الفيدراليَّة فقط فيما إذا ما كان تمَّ تطبيق القانون بالشكل الصَّحيح وذلك فيما يتعلَّق بنزاع قائم فعلاً أمام القضاء. وعلى الرِّغم من أنَّ قراراتها

²³⁰ - الموقع الرسمي للمحكمة المالية الفيدرالية باللغة الإنكليزية www.bundesfinanzhof.de.

تعتبر ملزمة فقط بالنسبة للأطراف المتنازعة، إلا أنه كثيراً ما يتم الالتزام بها حتى من الأطراف خارج النزاع القانوني.

تتألف المحكمة المالية الفيدرالية من إحدى عشرة (11) هيئة تضم ستين (60) قاضياً. تعمل كل هيئة بانتظام بقاضٍ رئيس وأربعة قضاة. في حالات الفصل في الأحكام، تتخذ كل هيئة قراراتها بخمسة قضاة.

وهناك هيئة كبرى للمحكمة المالية الاتحادية وأعضاؤها هم رئيس المحكمة وقاض واحد من كل هيئة من هيئات المحكمة. تنتظر الهيئة الكبرى في تلك القضايا التي يريد فيها إحدى الهيئات إصدار حكم مخالف لحكم سابق أصدرته هيئة أخرى. كما يمكن عرض القضايا ذات الأهمية الكبيرة على الهيئة الكبرى.

تقوم المحكمة المالية الاتحادية بمراجعة الأحكام الصادرة عن المحاكم المالية للتأكد من التزامها بالقانون الاتحادي، وفي حالات استثنائية أيضاً للتأكد من توافقها مع قوانين الولايات. وبصفتها محكمة الدرجة الأخيرة، فإنها تبتّ حصراً في نقاط قانونية، هذا يعني أن المحاكم المالية هي التي تتوصل إلى الحقائق المتعلقة بموضوع الدّعى.

وبشكل عام، تكون النتائج التي تتوصل إليها المحاكم المالية ملزمة للمحكمة المالية الفيدرالية. وبناءً عليه فإنه على المحكمة المالية الفيدرالية إعادة القضية إلى المحكمة المالية المختصة إذا لم تكن هذه المحكمة قد تثبتت من جميع الحقائق الأساسية المتعلقة بموضوع الدّعى.

الفرع الثاني

ولاية القضاء العادية والاختصاص الاجتماعي

أولاً: ولاية القضاء العادية²³¹

أ- محاكم القضاء المدني

تقسم محاكم القضاء المدني إلى:

1- المحاكم المحلية (Amtsgerichte) والتي تختصّ بصفقتها محاكم ابتدائية مدنية بشكل أساسي في القضايا التي تصل قيمتها إلى خمسة آلاف (5000) يورو. كما أنّها تختصّ في المسائل المستقلة عن قيمة الدعاوى القضائية، مثل نزاعات الإيجار وشؤون الأسرة والإعالة. وينظر في دعاوى المحاكم المحلية بواسطة قاضٍ فردي.

2- المحاكم الإقليمية (Landgerichte) والتي تختصّ بصفقتها محاكم ابتدائية في قضايا القانون المدني التي تنطوي على جميع المنازعات التي لم تحال إلى المحاكم المحلية. وعادة ما تكون القضايا التي تتجاوز قيمتها خمسة آلاف (5000) يورو.

من حيث المبدأ، يتمّ النّظر في القضايا المعروضة على المحاكم الإقليمية من قبل قاضٍ فردي. ومع ذلك، يتمّ البتّ في المسائل الصّعبة والقضايا ذات الأهمية الأساسية من محكمة تتكوّن من ثلاثة قضاة محترفين.

كما تعتبر المحاكم الإقليمية محاكم استئناف تنظر في طعون الاستئناف المقدّمة ضدّ أحكام المحاكم المحلية وفي هذه الحالة تكون المحكمة مكوّنة من ثلاثة قضاة.

²³¹ - www.e-justice.europa.eu.

3- المحاكم الإقليمية العليا (Oberlandesgerichte) وهي محاكم الدرجة الثانية في القضايا المدنية، تختص في طعون الاستئناف المقدمة ضد الأحكام الصادرة عن المحاكم الإقليمية، كما تعتبر محكمة استئنافية بالنسبة للأحكام الصادرة عن المحاكم المحلية في شؤون الأسرة. وهذا يعني أن النزاعات المتعلقة بالأسرة لا تمر على المحاكم الإقليمية فيتم استئنافها مباشرة أمام المحاكم الإقليمية العليا.

تتكون هيئة المحكمة الإقليمية العليا من ثلاثة قضاة محترفين. ومع ذلك، يمكن تحويل القضايا المدنية التي لا تشكل أي صعوبات خاصة وليست ذات أهمية أساسية إلى قضاة أفراد.

أعلى محكمة عادية هي محكمة العدل الفيدرالية (Bundesgerichtshof)، وهي محكمة الملاذ الأخير وتتناول الطعون في نقاط القانون فقط.

ب- محاكم القضاء الجنائي

حدّد قانون نظام المحاكم الألماني (Court Constitution Act)²³² اختصاص المحاكم في المسائل الجنائية.

1- المحاكم المحلية: المحكمة المحلية (Amtsgericht) وهي المحكمة الابتدائية في المسائل الجنائية، ما لم يكن الاختصاص منعقداً للمحكمة الإقليمية أو المحكمة الإقليمية العليا. والمحاكم المحلية عندما تمارس اختصاصها الجنائي، تتعقد إما بشكل قاضي فرد، أو على شكل هيئة (full bench) مكونة من ثلاث قضاة (قاض محترف وقاضيين غير مختصين).

²³² - ويسمى باللغة الألمانية (Gerichtsverfassungsgesetz – GVG)

ونصّت المادّة رقم(25) من قانون القضاء في ألمانيا على اختصاص المحكمة المحليّة بقاضي واحد. وفي جميع الحالات المتبقّيّة (التي لا يشملها نصّ المادّة 25)، تكون المحكمة بهيئتها المكوّنة من ثلاثة قضاة هي صاحبة الاختصاص.²³³

وتتعلّق القضايا المحالة إلى المحكمة المحليّة المنعقدة بهيئتها الثلاثية بجريمة متوسطة الخطورة، ويشمل ذلك الحالات التي تكون فيها العقوبة المتوقّعة هي السّجن لمدة تتراوح بين سنتين وأربع سنوات. علاوة على ذلك، يمكن إضافة قاضي احترافي ثاني إلى هيئة المحكمة الثلاثية وذلك بناءً على طلب من مكتب المدعي العام إذا اعتبر مكتب المدعي العام والمحكمة أنّ هناك حاجة إلى مزيد من المشاورات مع قاضي ثاني.

2-المحاكم الإقليميّة: إنّ اختصاص المحكمة الإقليميّة (Landgericht) في الدّرجة الأولى مشار إليه في المادّة رقم(74) من قانون القضاء الألماني، والتي نصّت في فقرتها الأولى على أنّه "تكون المحكمة الإقليميّة مسؤولة عن جميع الجرائم التي لا تكون المحكمة المحليّة أو المحاكم الإقليميّة العليا مسؤولة عنها: أي حيث يتمّ توفّع فترة سجن أطول".

وتتابع المادّة فتقول "المحكمة الإقليميّة مسؤولة أيضاً عن جميع الجرائم الجنائيّة الأخرى التي تتجاوز فيها العقوبة المتوقّعة أربع سنوات، كما أنّها مختصة إذا قرّر مكتب المدّعي العام تقديم مذكرة الاتّهام أمام المحكمة الإقليميّة بسبب الأهميّة الخاصّة للقضيّة، حتّى وإن كانت المحكمة المحليّة هي صاحبة الاختصاص".

²³³ – section 28 of GVG.

وللمحكمة الإقليمية عقد جلساتها إمّا بهيئة مصغرة مكوّنة من ثلاث قضاة (قاضي احترافي وقاضيين غير مختصين)، أو من هيئة موسّعة مؤلّفة من خمس قضاة محترفين.

3- المحاكم الإقليمية العليا: المحكمة الإقليمية العليا هي المحكمة الابتدائية المختصة بالجرائم والجنح المدرّجة في الفقرتين الأولى والثانية من المادّة رقم (120) من قانون نظام المحاكم الألماني، ومعظمها يتعلّق بأمن / وجود جمهورية ألمانيا الاتحادية. على سبيل المثال جرائم أمن الدولة (المنصوص عليها بالمادّة رقم 80 من القانون الجنائي الألماني)، جرائم الخيانة العظمى (المنصوص عليها في المواد من 81 وحتى 83 من القانون الجنائي الألماني)، الخيانة وتعريض الأمن الخارجي للخطر (المنصوص عليها في المواد من 94 وحتى 100 من القانون الجنائي الألماني).

عند الطّعن في الحكم الصّادر عن المحكمة المحلية، فإنّ سبيل الانتصاف المعتاد هو تقديم استئناف أمام المحكمة الإقليمية (المادّة 312 من قانون الإجراءات الجنائية)، حيث يتمّ الاستماع إلى الطّعن من قبل المحكمة بهيئتها المصغّرة والمكوّنة من قاض محترف واحد واثنين من القضاة غير المتخصّصين. في حالة الاستئناف ضدّ الحكم الصّادر عن المحكمة المحلية بهيئتها الموسّعة يضاف قاضي محترف آخر إلى هيئة المحكمة الإقليمية.

ج- محكمة العدل الفيدرالية²³⁴

(Bundesgerichtshof – BGH) هي أعلى محكمة في القضاء المدني والجنائي، "الولاية القضائية العادية"، ويقع مقرّها في كارلسروه. محكمة العدل الفيدرالية هي على

²³⁴ – The Federal Court of Justice brochure: Published by the Federal Court of Justice–
2014-P8-P9-P10

رأس المحاكم المحليّة (local courts) والمحاكم الإقليميّة (regional courts) والمحاكم الإقليميّة العليا (higher regional courts).

بالإضافة إلى الرّئيس، يعمل مئةٌ وثمانيةٌ وعشرون (128) قاضياً في محكمة العدل الفيدراليّة، بما فيهم سبعة عشر (17) قاضياً رئيساً. ويمارسون نشاطهم القضائي على اثنتي عشرة هيئة مدنيّة وخمس هيئات جنائيّة. والكثير منهم يؤدّي مهام إضافية، على سبيل المثال كعضو في لجنة خاصّة، كقاضي تحقيق أو في إدارة المحكمة. مهمّة محكمة العدل الفيدراليّة هي في المقام الأوّل ضمان تطبيق موحدٍ للقانون، وتطويره.

تعتبر محكمة العدل الفيدراليّة محكمة استئناف للقضايا المدنيّة والقضايا الجنائيّة، وتراجع أحكام المحاكم الأدنى فقط فيما يتعلّق بأخطاء القانون.

فمحكمة العدل الفيدراليّة هي محكمة الاستئناف لجميع أحكام المحاكم الإقليميّة العليا والمحاكم الإقليميّة (عندما تصدر حكمها بهيئتها الموسّعة).

وبالرّغم من أن الأحكام الصّادرة عن محكمة العدل الاتّحاديّة ملزمة فقط فيما يخصّ الدّعوى التي صدرت من أجلها، لكنّ المحاكم الأدنى في ممارستها العمليّة تتبّع التّفسير الذي أقرّته المحكمة للقانون.

ينتخب قضاة محكمة العدل الفيدراليّة من قبل لجنة انتخاب القضاة²³⁵ ويتمّ تعيينهم مدى الحياة من قبل الرّئيس الاتّحادي.

يمكن انتخاب أي ألماني على المستوى الفيدرالي إذا كان مؤهلاً لشغل منصب قضائي وكان عمره 35 سنة على الأقل. وبالإضافة إلى المؤهلات الشّخصيّة والمهنيّة

²³⁵ - وكما ذكرنا سابقاً، لجنة انتخاب القضاة هي هيئة مكونة من 32 عضواً تتعقد بناءً على طلب من وزير العدل الاتّحادي.

للمرشّحين، والذين يكونون في معظمهم من السّلك القضائي في الولايات، يؤخذ في الحسبان عند اختيار القضاة، أن تكون جميع الولايات الألمانية ممثلة في محكمة العدل الفيدرالية بما يتناسب مع تعداد سكانها.

يوجد حالياً اثنتي عشرة (12) هيئةً مدنيّةً وخمس هيئاتٍ جنائيّة. يرأس كل هيئة قاضي رئيس. أمّا القضاة الـ مئة وأحد عشر (111) الباقون في محكمة العدل الفيدرالية، فيتمّ تعيينهم بشكل دائم في إحدى اللّجان المدنيّة أو الجنائيّة. تتألّف كل لجنة من ستّة أو سبعة قضاة (بالإضافة إلى رئيس المحكمة). ولكن كقاعدة عامّة ، لا يشارك في القرارات الفرديّة سوى خمسة أعضاء من أعضاء اللّجنة بما فيهم رئيس المحكمة.²³⁶

ثانياً: الاختصاص الاجتماعي²³⁷

الاختصاص الاجتماعي يشبه الاختصاص الإداري، ولكن بخلاف الاختصاص المالي، يتمّ تنظيمه في ثلاثة مستويات. والمحاكم ذات الاختصاص الاجتماعي في الولايات هي المحاكم الاجتماعية والمحاكم الاجتماعية العليا. أعلى محكمة ذات اختصاص اجتماعي في ألمانيا هي المحكمة الاجتماعية الاتحادية.

²³⁶ - ونذكر من الهيئات المدنية لمحكمة العدل الفيدرالية:

- هيئة حقوق النشر وحماية حقوق الملكية الفكرية.

-هيئة المنازعات المتعلقة بقانون الشركات وقانون الجمعيات.

- هيئة قانون الميراث وقانون التأمين.

- هيئة قانون الملكية العقارية.

ومن الهيئات الجنائية لمحكمة العدل الفيدرالية:

- هيئة المخالفات الضريبية والجمركية.

- هيئة الجرائم الواقعة ضد الدولة الألمانية.

- هيئة النزاعات المتعلقة بحركة النقل المروري.

الموقع الرسمي للمحكمة الاجتماعية الاتحادية. www.bsg.bund.de - ²³⁷

ينظم القانون بدقة الاختصاص في المجال الاجتماعي. فالمحاكم الاجتماعية مسؤولة بشكل خاص عن المجالات التالية التي يطلق عليها أيضا "مسائل الضمان الاجتماعي":

خطة التقاعد القانونية، التأمين ضد الحوادث، التأمين الصحي القانوني، تأمين الرعاية الطويل الأمد، الضمان الاجتماعي للفنانين، حقوق الطبيب / طبيب الأسنان، مهام مكتب العمل الفيدرالي بالإضافة إلى التأمين ضد البطالة، الدّخل الأساسي للباحثين عن عمل، قانون استحقاقات الرعاية الاجتماعية وطالبي اللجوء، التعويض الاجتماعي عن العجز الصحي، بما في ذلك دعم ضحايا الحرب، ودعم الجنود، والتعويض عن الإعاقات الناجمة عن اللقّاحات، وتعويض ضحايا العنف، وبعض القضايا بموجب القانون الخاص بالإعاقة.

يشمل الاختصاص الفعلي للمحاكم الاجتماعية المجالات الأساسية لنظام الضمان الاجتماعي القانوني في جمهورية ألمانيا الاتحادية

من حيث المبدأ، المحاكم الاجتماعية هي محاكم الدرجة الأولى. والمحكمة الاجتماعية هي محكمة موضوعية تفحص المسألة المتنازع عليها من حيث القانون والوقائع. وفقاً لذلك، تجري أيضاً التّحقيقات بنفسها عن طريق استدعاء الشهود والحصول على تقارير الخبراء الطبيين.

تعتبر المحكمة الاجتماعية العليا محكمة استئناف تتأكد محكمة حقائق أي أنه يتم نشر الدّعوى أمامها من جديد.

المحكمة الاجتماعية الاتحادية

كما هو الحال في المحاكم الفيدرالية الأخرى، تعمل المحكمة الاجتماعية الاتحادية كمحكمة درجة أخيرة وتراقب مدى تطبيق القانون فهي ليست محكمة وقائع.

في الإجراءات القانونية أمام المحكمة الاجتماعية الاتحادية، من غير المهم بشكل أساسي ما إذا كان الحكم المستأنف، على سبيل المثال، قد بني على تفسير خاطئ لتقرير طبي، أو سواء أدلى الشاهد ببيان كاذب وذلك لأن المحكمة الاجتماعية الاتحادية ملزمة بالحقائق الفعلية التي تم التوصل إليها في الحكم الذي تم استئنافه. فلا يمكن للمحكمة الاجتماعية الاتحادية إجراء تحقیقاتها الخاصة في الحقائق خلال الاستئناف فلا يمكنها على سبيل المثال، استدعاء الشهود. فإذا تعدد الحكم على أساس النتائج المتوفرة فعلياً، فيجب إعادة النزاع القانوني إلى المحكمة صاحبة الاختصاص لإجراء محاكمة جديدة وإصدار حكم.

إن واجب المحكمة الاجتماعية الفيدرالية في المقام الأول هو ضمان التوحيد القانوني وتطوير القانون وبالتالي فإن الوصول إلى محاكم الاستئناف مقيّد. لا يمكن قبول الاستئناف إلا إذا مُنح الإذن بالاستئناف صراحةً في حكم المحكمة الاجتماعية العليا (أو حكم المحكمة الاجتماعية في حالة الاستئناف المباشر أمام المحكمة الاجتماعية الفيدرالية) ومن الممكن أن تمنحه المحكمة الاجتماعية الفيدرالية نفسها إذا قدّم لها طعن خاص على قرار المحكمة الاجتماعية العليا (أو قرار المحكمة الاجتماعية) المتضمن رفض إعطاء الإذن بتقديم الاستئناف.

في عام 2014م، كان حوالي 70٪ من طعون الاستئناف التي تلقّتها المحكمة الاجتماعية الفيدرالية بناءً على أحكام المحكمة الاجتماعية العليا المتضمنة منح إذن

بالاستئناف، و12% (كطعون مباشرة) بناءً على أحكام المحاكم الاجتماعية؛ تمّ منح حوالي 18 % من الطعون من قبل المحكمة الاجتماعية الاتحادية نفسها على أساس نقضها للحكم المتضمن رفض الإذن بالاستئناف.

إذن الاستئناف يمنح فقط إذا:

- كانت المسألة القانونية لها أهمية جوهرية، بمعنى آخر، إنها تتناول القضايا القانونية التي لم يتم حلّها ويتجاوز تأثيرها النزاع المعروض أمام القضاء.

- عندما ينحرف الحكم الصادر (من قبل المحكمة الاجتماعية أو المحكمة الاجتماعية العليا) عن قرار صادر عن المحكمة الاجتماعية الاتحادية، أو عن المحكمة الدستورية الاتحادية.....).

- عند وجود مخالفات إجرائية تؤثر على النتيجة (هذا السبب يقبل فقط في حالة تقديم طعن بناءً على رفض الإذن بالاستئناف أمام المحكمة الاجتماعية الاتحادية)، ولا تصلح كلّ المخالفات الإجرائية لتكون سبباً للاستئناف؛ فيجب أن تكون المخالفة الإجرائية قائمة على انتهاك للواجب الرسمي المتمثل في التحقيق في الوقائع.

وقد أظهرت التجربة أنّه إذا لم يتمّ منح الإذن بالاستئناف بعد من قبل المحكمة الاجتماعية أو محكمة الاجتماعية العليا، فإنّ الاستئناف أمام المحكمة الاجتماعية الاتحادية ضدّ رفض الإذن بالاستئناف يمثل عقبة قد يصعب التغلّب عليها. على سبيل المثال، في عام 2014م، تمّ منح قبول حوالي 6% فقط من الطعون التي قدّمت بناءً على رفض الإذن بالاستئناف.

وبمقارنة النظام القضائي في كل من جمهورية ألمانيا الاتحادية والولايات المتحدة الأميركية يمكننا ملاحظة التالي:

-أودّ أن أقول إن الاختلاف الرئيسي هو أنّ ألمانيا لديها نظام قانون مدني، بينما لدى الولايات المتحدة نظام قانون عام. في نظام القانون المدني-على النقيض من نظام القانون العام-يتم تدوين جميع القوانين وتحديثها لتغطّي جميع القضايا التي يمكن تقديمها إلى المحكمة والإجراءات المعمول بها والعقوبة المناسبة لكل جريمة، وعلى الرغم من أنّ نظام القانون المدني يبدو أكثر تنظيماً واستقراراً، لأنّ القوانين مدوّنة، فإنّ مرونة نظام القانون العام هي ميزة كبيرة لأنّه يمكن أن يتكيف بسرعة مع المواقف الحالية دون أن يضطر البرلمان إلى إصدار قانون.

2- بالرغم من تشابه الولايات المتحدة الأميركية وألمانيا من ناحية وجود محاكم قضائية على مستوى الولايات ومحاكم قضائية على مستوى الاتحاد، إلا أنّ هيكليّة النظام القضائي في أميركا تختلف كثيراً عن نظيرتها في ألمانيا، ففي الولايات المتحدة الأميركية هي على الشكل التالي:²³⁸ هناك محاكم خاصة بالولايات أحدثتها ونظمتها دساتير الولايات و قوانينها، ومحاكم اتحادية أنشأها الدستور الاتحادي أحياناً وقوانين صادرة عن الكونغرس الاتحادي أحياناً أخرى. والسلطة القضائية في الولايات تضمّ عموماً ثلاثة مستويات تقريرية: محاكم المقاطعة التي تنتظر بالدرجة الأولى ومحاكم الاستئناف الوسطى وأخيراً محكمة استئناف الدرجة الأخيرة، وعلى غرار السلطة القضائية في الولاية تقوم السلطة القضائية الاتحادية على ثلاث درجات من المحاكم أحدثت بموجب السلطة القضائية لعام 1789م²³⁹ وهي: أولاً، محاكم المقاطعات التي

²³⁸ - مجموعة من الباحثين بإشراف ميشيل فورتمان وبيار مارتمان: النظام السياسي الأمريكي-ترجمة: د. محمد عرب صاصيلا-وزارة الثقافة-الهيئة العامة السورية للكتاب-دمشق-2012م-ص347-348-349.

²³⁹ - لا يمكننا أن نغفل أيضاً ذكر ما يسمى بمحاكم الولايات المتحدة ذات الولاية القضائية الخاصة United States Courts of Special Jurisdiction والتي تشمل محكمة الاستئناف للقوات المسلحة، ومحكمة الدعاوى الفيدرالية، ومحكمة التجارة الدولية، ومحكمة الاستئناف الخاصة بدعاوى المحاربين القدامى، والهيئة القضائية للنقاضي متعدد

تفصل في الدّرجة الأولى في مسائل القانون الاتّحادي (هناك 94 مقاطعة على مستوى الولايات المتّحدة). ثانياً، محاكم الاستئناف والتي مجموعها ثلاث عشرة (13) محكمة في الولايات المتّحدة، حيث ستستأنف قرارات محاكم المقاطعات أمامها. وقد نظّمت محاكم الاستئناف هذه في دوائر، بمعنى أنّها تمارس اختصاصاتها في دائرة جغرافيّة محدّدة بحيث يمكنها الاستماع إلى دعاوى استئناف الأحكام الصّادرة عن كل محاكم المقاطعات الواقعة داخل الدّائرة. وتغطي هذه الدائرة أراضي عدة ولايات إلّا إذا نصّ استثناء على غير ذلك. أمّا الدّرجة الثالثة والأخيرة من درجات السّلطة القضائيّة الاتحاديّة فهي المحكمة العليا.

وقد انتهجت الولايات المتّحدة الأمريكيّة في نظامها القضائي ذات المنهج الذي اعتمده النّظام الإنجليزي بصفة عامّة فالمحاكم الأمريكيّة - العاديّة - تفصل في جميع المنازعات أيّا كانت طبيعتها. فالقاضي الأمريكي يتمتّع بسلطات واسعة في مواجهة موظفي الإدارة، فيملك توجيه أوامر مكتوبة إلى الموظّفين تتضمن أمرهم بفعل شيء أو الامتناع عن فعل شيء أو بتعديل قراراتهم التي اصدروها.²⁴⁰ هذا يعني وجود محكمة اتحاديّة عليا واحدة في أميركا ينضوي تحت لوائها جميع المحاكم في أميركا والتي تتنوّع اختصاصاتها، يقابلها خمسة محاكم اتحاديّة عليا في ألمانيا بل ستّ محاكم إذا أضفنا إليها المحكمة الدستوريّة الاتحاديّة مع عدم وجود تمايز في الاختصاصات كما في ألمانيا (إداريّة واجتماعيّة وماليّة). ونحن نرى أنّ وجود ستّ (6) محاكم اتحاديّة عليا بتنوّع اختصاصاتها ووجود ولاءات قضائيّة عديدة (عمل-إداريّة-ماليّة-

المناطق، ومحكمة الضرائب. كل من هذه المحاكم مسؤولة عن النظر في أنواع معينة من القضايا ولها قواعد إجرائية خاصة بها.

²⁴⁰ - الموقع الإلكتروني www.almerja.com، عن د. وسام صبار العاني-الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الولايات المتحدة الأمريكية-مكتبة السهوري-2015م-ص92-95.

اجتماعية)، يجعل العمل القضائي أكثر تنظيماً ويدعم مبدأ التخصص الذي يؤدي إلى إجادة العمل وإتقانه وزيادة الكفاءة والتنظيم ضمن السلك القضائي، ويخفف من العبء على القضاة بحصر اختصاصهم في مجالات محدّدة على عكس النظام الأميركي الذي تتنوّع القضايا التي ينظر فيها القاضي مما يشكّل عبئاً كبيراً عليه.

3-الاختلاف الجوهري الثالث بين النظامين القضائيين هو المحاكم الدستورية في ألمانيا، حيث أنشأت جميع الولايات محاكمها الدستورية، وآخرها كانت شليسفيغ هولشتاين في عام 2008م. للمحاكم الدستورية في الولاية اختصاص الفصل في النزاعات التي تنشأ بموجب دستور الولاية الخاص بها، ونحن نرى أنّ وجود مثل هذه المحاكم المختصة إلى جوار المحكمة الدستورية الاتحادية، يشكل شبكة متكاملة حارسة للدستورية في جمهورية ألمانيا الاتحادية. وأنّ إيكال مهمة النظر في دستورية قانون ما إلى محكمة مختصة على مستوى الولاية، أكثر فعالية من جعل المحاكم العادية ضمن الولاية تنظر في المسائل الدستورية.²⁴¹

4-في الولايات المتحدة، غالباً ما تؤدّي المحاكمات الجنائية إلى إدلاء المدعى عليه بشهادة تساعد في إدانة مجرمين آخرين. في المقابل، يحصل المتهم على عقوبة مخفّفة. في ألمانيا، نادراً ما يتمّ إجراء مثل هذه الصّفقات. فهناك نزعة لعدم تخفيف العقوبة في مقابل الحصول على المعلومات. في ألمانيا، بمجرد أن يصل المدعي العام إلى هذا المنصب، يكون هو أو هي في هذا المنصب مدى الحياة. في الولايات المتحدة هذه الوظيفة غير دائمة. عندما يتولّى رئيس جديد منصبه، يتمّ استبدال

²⁴¹ - بينت المادة رقم(100) من القانون الأساسي الألماني ، العلاقة بين المحكمة الدستورية الاتحادية والمحاكم الدستورية في الولايات وقالت بأن اختصاص الفصل فيما إذا كان قانون ما يخالف دستور الولاية يعود للمحكمة الدستورية ضمن الولاية نفسها أما عندما يتعلق الأمر بالفصل في مدى مخالفة القانون للقانون الأساسي ،فهنا لابد من إحالة القضية إلى المحكمة الدستورية الاتحادية

المدّعين العامّين الفدراليين عادة بمحاميين ينتمون إلى الحزب الحاكم. وهذا يعني تأثّر السلك القضائي بالأحداث السياسيّة فيما يخصّ تعيين المدّعين العامّين.

5- المحاكم الأمريكيّة والمحاكم الألمانيّة تنظر إلى الاعترافات بشكل مختلف. في ألمانيا، تُعتبر الاعترافات أو الإقرار بمثابة دليل، لذلك حتّى إذا أقرّ المدّعى عليه بالذنب، ستظلّ القضية قيد المحاكمة وقد يصرّح القاضي بأنّ المدّعى عليه غير مذنب، إذا كان يعتقد أنّ هناك دليلاً يشير إلى أنّ المدّعى عليه بريء. في الولايات المتّحدة، يتم تثبيّت الاعترافات؛ إذا أقرّ المدّعى عليه بالذنب، فلا توجد محاكمة.

5- تُستخدم اختبارات كشف الكذب على سبيل المثال في الولايات المتّحدة للتحقّق من البيانات المشتبه فيها. (ومع ذلك، فإنّ النتائج مقبولة فقط في المحكمة في ظلّ ظروف معيّنة.) تعتبر المحاكم الألمانيّة أنّ اختبارات كشف الكذب غير موثوق بها وغير مقبولة كدليل. وتمارس الكفالة في الولايات المتّحدة ولا تمارس في ألمانيا. في الولايات المتّحدة، يذهب الشّخص المعتقل بسبب جريمة ما إلى السّجن أو يدفع المال (بكفالة) للبقاء خارج السّجن.²⁴² يعتبر الألمان هذه ممارسة تلبي احتياجات الأثرياء فقط. هذا بالإضافة إلى أنّ:²⁴³

- القضاة الألمان "يعيشون" مع القضايا من البداية فالقضاة -وليس المدّعى عليهم - هم أوّل من يقرأ شكاوى المدّعين. فبمجرد تقديم الشّكوى يراجعها القضاة للتّأكد من أنّها

²⁴² - ونحن نميل إلى النظام المعتمد في ألمانيا فيما يخصّ عدم الاعتداد بجهاز الكذب كدليل فهناك العديد من المجرمين البارعين في إخفاء انفعالاتهم ومخاوفهم وتجاوز اختبار جهاز كشف الكذب، وكذلك نعارض فكرة الخروج من السجن بكفالة لحين صدور قرار من المحكمة، وهذا يعني أنّ الفقراء لا يستطيعون التمتع بهذا الحق وهذا إجراء غير عادل أبداً.

²⁴³ -JAMES R. MAXEINER: What America Can Learn from Germany's Justice System- published on www.theatlantic.com June7-2012.

تقي بالمتطلبات الإجرائية وتحديد ما إذا كانت الوقائع المزعومة، إذا ثبتت، ستدعم الأحكام. أمّا في الولايات المتحدة، لا يراجع القضاة الشكاوى بشكل تلقائي عند تقديمها من المدّعي ولكنهم يراجعونها بناءً على طلب المدّعي عليه، وهم غالباً ما يراجعون جوانب محدّدة منها، لكنّ مراجعتهم هذه مقارنةً بنظيرتها الألمانية، غالباً ما تكون مطوّلة ومكلفة.

- في ألمانيا، يتعاون القضاة وأطراف النزاع للإحاطة بحيثيات القضية. فعندما يأذن القضاة الألمان بتقديم شكوى، فإنّهم يوجهون عموماً الأطراف للتشاور معاً. في هذه المشورات، يجتمع القضاة مع كلا الطرفين (ليس فقط مع محامي كلا الطرفين) ولكن مع الخصوم الفعليين أنفسهم. ويناقشون النقاط التي سيحتاجون إلى البتّ فيها ويوضحون مطالب المدّعي/المدّعين، ويحددون القواعد القانونية التي قد تنطبق، ويحددون الحقائق المادية المتنازع عليها، ويقع على عاتق الأطراف واجب قانوني يتمثّل بالتعاون الكامل للرد على تساؤلات القضاة. أمّا في الولايات المتحدة، لا يعقد القضاة في كثير من الأحيان اجتماعات مبكّرة قبل المحاكمة، وعندما يفعلون، تُستخدم هذه الاجتماعات عادةً لتحديد المواعيد النهائية بدلاً من الإحاطة بالقضية ونادراً ما يطلبون من المتقاضين أن يكونوا حاضرين. وهنا الأطراف ليسوا ملزمين أن يكونوا متعاونين مع القضاة.

المطلب الثاني

المحكمة الدستورية الاتحادية في ألمانيا

الفرع الأول

اختصاصات المحكمة الدستورية الاتحادية

أولاً: التعريف بالمحكمة الدستورية الاتحادية

المحكمة الدستورية الاتحادية، محكمة تختص بمراجعة القرارات والتشريعات القضائية والإدارية، لتحديد ما إذا كانت تتفق مع القانون الأساسي (الدستور) للبلد. وعلى الرغم من أن لكل ولاية محكمتها الدستورية الخاصة، إلا أن المحكمة الدستورية الاتحادية هي المحكمة الوحيدة التي قد تعلن عدم دستورية قانون ما (وذلك بالنسبة للقانون الأساسي). وقد تم تكريس المحكمة الدستورية الفيدرالية في القانون الأساسي الألماني الذي تم تبنيه بعد الحرب العالمية الثانية، وكان ذلك في جزء منه استجابةً للدروس المستفادة من الحقبة النازية (1933م-1945م) عندما كانت سلطة الحكومة الفيدرالية غير خاضعة للرقابة. وبالرغم من وجود سابقة محدودة للمراجعة القضائية في التاريخ الدستوري الألماني، إلا أن الولاية القضائية البعيدة المدى للمحكمة الدستورية الاتحادية تأثرت بشكل أساسي بنموذج المحكمة العليا للولايات المتحدة والمحكمة الدستورية النمساوية.²⁴⁴

أولى مهام المحكمة الدستورية السهر على حماية الدستور، فمنذ تأسيسها عام 1951م تولت المحكمة مهمة صيانة واحترام النظام الديمقراطي الحر في ألمانيا وتطبيق

²⁴⁴ - Federal Constitutional Court: www.britannica.com.

الدستور.²⁴⁵ فكل أجهزة الدولة ملزمة باحترام القانون الأساسي، وفي حال نشوب أي نزاع في هذا الشأن تتدخل المحكمة الدستورية الاتحادية وتصدر حكمها الملزم لكافة أجهزة الدولة. كما أنّ للمحكمة دوراً في التأثير على الحياة السياسية الألمانية من خلال نظرها في دستورية القوانين الصادرة، ولكنها لا تعتبر جهازاً سياسياً ذا أهداف سياسية وإنما مرجعها والتزامها فقط بالدستور فهي تحرص على توفر الشرعية الدستورية للقرارات السياسية.

ولم يكن ازدهار المحكمة الدستورية الاتحادية أمراً مفاجئاً. فالقانون الأساسي لعام 1949م على عكس الدساتير الألمانية السابقة، أنشأ ديمقراطية قانونية، تحدّ بشكل واضح من قوّة الأغلبية الشعبية، ووضع أسس الرقابة القضائية وركّز ممارستها في المحكمة الدستورية الفيدرالية. وبالرغم من أنّ السيادة الشعبية بقيت مبدأً أساسياً للدستورية الألمانية، لكنها بعد صدور القانون الأساسي أصبحت تتخذ شكل مؤسسات تمثيلية، تمّ تأطيرها بواسطة نظام معقّد من السلطات المنقسمة والمنفصلة التي تدعمها شبكة معقّدة من الضوابط والتوازنات. ولأنّ هذه المكنة السياسية معقّدة نوعاً ما، رأى واضعو القانون الأساسي أنّ هناك حاجة إلى مهندس سياسي ماهر للحفاظ عليها. إذا انهارت الأجزاء المكوّنة لها من الاحتكاك الزائد أو خرجت عن السيطرة من الحركة المفرطة، فستكون هناك المحكمة الدستورية لإعادة الأمور إلى نصابها. باختصار،

²⁴⁵ - لم تكن المحكمة الدستورية الاتحادية في بداياتها، بأي حال من الأحوال مؤسسة مقدسة تحظى باحترام وتقدير الجميع بالشكل الذي نلاحظه اليوم، بل اكتسبت سمعتها بمشقة في وجه الانتقاد الهائل أحياناً. وقد تأتى لها ذلك بفضل إصدارها لأحكام قضائية قريبة من المواطن ومعتدلة ومبررة جيداً و ممنهجة، حيث طورت هذه المحكمة مضمون القانون الأساسي البسيط إلى ديمقراطية ترعى حقوق الإنسان وتتصف بالتمايز الدقيق والتأثير القوي. وقد جاء تأثير المحكمة الدستورية في السياق التاريخي للانتهاكات الكارثية ضد القانون الأساسي ودولة القانون خلال عهد الاشتراكية القومية. أحكام المحكمة الدستورية الفيدرالية الألمانية (بنية الدولة ودولة القانون) الجزء الأول - كتاب صادر عن مؤسسة كونراد أديناور-ترجمة: د. أحمد السوداني-مكتب المغرب-2017م-ص17.

يضع القانون الأساسي المحكمة الدستورية في مركز النظام السياسي للجمهورية الاتحادية.²⁴⁶

وقد كان هناك مناخ عام في ألمانيا بعد الحرب العالمية الثانية، فسر الإجماع على تبني مفهوم الرقابة القضائية في القانون الأساسي الألماني ويمكننا إيجازه بالآتي:²⁴⁷

- السبب الأهم لتبني مفهوم الرقابة القضائية: هو التقدير الذي ظهر حديثاً لقيم حقوق الإنسان فقد كان هناك رد فعل قوي على الحقبة النازية، ولم يكن مؤسسو القانون الأساسي يريدون فقط الإعلان عن الحقوق الأساسية، بل كانوا يريدون جعل هذه الحقوق محمية قضائياً. ونظراً لأنّ تقليد جمهورية فايمار لم يكن حاسماً في هذه المسألة، نظر مؤسسو الدستور إلى المحكمة الدستورية كضامن للحقوق المعلنة الجديدة. وقد كان اهتمامهم بإشكالية التوازن (الحساس) بين البرلمان الاتحادي والمحكمة الدستورية أقل من اهتمامهم الكبير بالقطيعة النهائية والجازمة مع الحقبة النازية.

2-العنصر الثاني يعود للماضي وليس للحاضر، فبالرغم من أنّ ألمانيا لم يكن لديها تقاليد راسخة في الرقابة القضائية، إلّا أنّها على الأقل كانت تحتفظ ببعض التقاليد الدستورية التي يعود تاريخها إلى الإمبراطورية الرومانية المقدسة. كان هناك تجربتان مهمتان ضمن هذه التقاليد: التجربة الأولى، عبر عنها المفهوم القديم للدستور كمعاهدة

²⁴⁶- DONALD P. KOMMERS- The Federal Constitutional Court in the German Political System- Comparative Political Studies-Vol 26 No 4-1994-Sage publication, Inc Vol. 26 No. 4, January 1994-P.471.

²⁴⁷ - Pasquale Pasquino, Francesca Billi: THE POLITICAL ORIGINS OF CONSTITUTIONAL COURTS-(Italy, Germany, France, Poland, Canada, United Kingdom)-Fondazione Adriano Olivetti-Rome-Italy-2009-p78-79-80-81.

أو اتفاق، والذي كان يستخدم في بعض الأراضي الألمانية لحلّ النزاعات بين الأمراء والولايات بالطرق القانونية، والتجربة الثانية تضمنت تقليد أكثر أهمية، تمثل بحل المشاكل بين الحكومة الاتحادية والولايات أو بين الولايات أنفسها بالطرق القانونية.

وقد أنشأ دستور فايمار المحكمة الامبراطورية الألمانية والتي كانت مهمتها الرئيسية هي الفصل في النزاعات بين الولايات الألمانية والرايخ.

وعلى الرغم من أنّ هذه الآليات القانونية جميعها، لم تتضمن مفهوم الرقابة القضائية بمعناه الحقيقي، لكنّها على الأقل جعلت من المألوف لدى المحامين والموظفين والسياسيين إمكانية حلّ بعض النزاعات السياسية عن طريق القرارات التي تصدرها المحاكم.

3- من المؤكّد أنّ تأسيس مفهوم الرقابة القضائية كان دائماً يتضمّن السؤال، فيما إذا كانت هذه الرقابة ستسند إلى المحاكم العادية أو إلى محكمة دستورية مستقلة. ولكن في حالة ألمانيا كانت هذه الإشكالية أكثر تعقيداً، لأنّ ألمانيا كان لديها عدد كبير من المحاكم العليا المختلفة والغير مرتبطة مع بعضها. لذلك تمّ خط مسألة المحكمة الدستورية بشكل مستمر مع إعادة هيكلة نظام المحاكم ككل، ومع إمكانية إنشاء محكمة ألمانية عليا جديدة ومماثلة للنموذج السويسري أو الأميركي. ولكن وفي النهاية لم يتمكّن المجلس البرلماني من الموافقة على إنشاء محكمة عليا واحدة فقط، وبقي متمسكاً بالأنظمة التقليدية للمحاكم العليا. هذا يعني وجود عدّة محاكم عليا تختصّ بمجالات قانونية محدّدة مثل المسائل الإدارية أو المالية أو العمالية.

4- كان ضعف التقاليد البرلمانية في ألمانيا من الأسباب التي ساعدت في استحداث الرقابة القضائية، ويعود سبب ضعف هذه التقاليد إلى حضور العناصر الملكية بشكل قوي، وذلك حتى عام 1918م، ومن ثم جاء هتلر وضرب النظام البرلماني ضربة

قاصمة وأصبح في النهاية زعيماً لأهمّ حزب في ألمانيا، عندما تمّ تعيينه مستشاراً عام 1933م.

وكنتيجة لذلك، وبعد عام 1945م، كان هناك انعدام ثقة كبير تجاه السياسيين والسياسات الانتخابية وبالتالي فإنّ فكرة السيادة البرلمانية التي لم تنشئ جذوراً أعمق لها في ألمانيا، ولم تستطع في ذلك الوقت أن تكون ثقلاً حقيقياً، وهذا أظهر الحاجة بشكل واضح للرّقابة القضائية.

5-واجه المجلس البرلماني مهمّة شاقّة فقد وضع مشروع القانون الأساسي لثلاث مناطق تقع تحت سيطرة القوات الغريبة، ولم يكن هناك رؤية واضحة تخصّ ألمانيا بكاملها. وبينما تلاشت المؤسسات القديمة للإمبراطورية الألمانية بعد الهزيمة، كان هناك العديد من المؤسسات التي نظر إليها المجلس البرلماني على أنّها جديدة ومبتكرة والمحكمة الدستورية كانت واحدة من هذه المؤسسات ومع ذلك فقد بدا تأثير هذه المؤسسات محدوداً إلى حدّ بعيد لأنّ القرارات السياسية الهامة كانت تصدر من سلطات قوآت التحالف المحتلّة.

6-لم يكن لدى الآباء المؤسّسين لألمانيا فكرة واضحة عن القوّة السياسيّة المحتملة والتي قد تكسبها المحكمة الدستورية عن طريق الرّقابة القضائية. فلم تكن التجربة الأميركية معروفة جيداً في ذلك الوقت وكانت التجربة النمساوية للرّقابة القضائية محدودة للغاية.

ثانياً: اختصاصات المحكمة الدستورية الاتحادية

يقصد بالرّقابة القضائية على دستورية القوانين، قيام القضاء بالتحقق من مدى مطابقة القانون لأحكام الدستور، بحيث يصبح عمل القاضي في هذه الحالة ليس فقط مجرد تطبيق القانون، وإنّما أيضاً التحقق من مطابقة أو مخالفة هذا القانون للأحكام والقواعد

الواردة في الوثيقة الدستورية، فالرقابة القضائية ترمز إذاً للهيئة التي تباشرها وطابعها القضائي.²⁴⁸

ويمكن القول بأن الأشكال الأساسية للرقابة التي تمارسها المحكمة الدستورية في ألمانيا تتمثل بمايلي:²⁴⁹

أ- الرقابة المجردة (Abstract Judicial Review)

الرقابة الدستورية المجردة هي الأداة الأكثر أهمية لفرض الدستور في العملية السياسية. والهدف منها التأكد من أن الأغلبية السياسية لا يمكنها إساءة استخدام سلطتها لتجاوز القيم المشتركة التي تم الاتفاق عليها دستوريا.

واللجوء إلى هذا النوع من الرقابة يظل نادراً نظراً لأن هذه الرقابة غير مرتبطة بحالات فردية، فهي تتطوي على مراجعة دستورية قانون ما بغض النظر عن وجود نزاع قانوني محدد وما إذا كان مقدم الطلب قد تأثر. في ألمانيا، كان هناك فقط مئة وثمان وسبعون قضية (178) مراجعة مجردة في المجموع (منذ عام 1951م وحتى م2013م). مع ذلك، فإن هذه الحالات ليست في الغالب مدهشة فحسب، بل معقدة أو صعبة بشكل خاص. بعضها يؤدي إلى قرار يصل إلى ثلاثمائة (300) صفحة.

من خلال هذا النوع من الرقابة تدرس المحكمة الدستورية الفيدرالية مدى توافق القانون الاتحادي أو قانون الولايات مع القانون الأساسي (الدستور الألماني)، ومدى توافق قانون الولايات مع القوانين الاتحادية الأخرى. وفيما يخص قانون الولاية، هناك رقابة

²⁴⁸ - د. حسن مصطفى البحري: القضاء الدستوري (دراسة مقارنة) - الطبعة الثانية-بدون ذكر دار نشر-2021م-

²⁴⁹ Prof. Dr. Thomas Schmitz : THE CONSTITUTIONAL REVIEW OF LAWS – GERMAN EXPERIENCES– Article published on <http://www.iuspublicum-thomas-schmitz.uni-goettingen.de/> 21-5-2014-p 1-2-3.

إضافية تمارسها المحكمة الدستورية الفيدرالية وتتعلق بمدى توافق هذا القانون مع دستور الولاية نفسه.

يمكن تقديم الطلب من قبل الحكومة الفيدرالية أو حكومة أي ولاية أو ثلث أعضاء البندستاغ، ولا يمكن تقديم مثل هذا الطلب من قبل المجموعات البرلمانية أو الأحزاب السياسية. يمكن لمقدم الطلب طلب مراجعة القانون الاتحادي أو قانون ولاية ما ولكن ليس قانون الاتحاد الأوروبي.

ويجب أن يكون القانون قد تمّ التصديق عليه وإصداره. تستثني المحكمة الدستورية الاتحادية من ذلك أعمال التصديق على المعاهدات الدولية، من أجل منع دخول المعاهدات غير الدستورية حيز التنفيذ.

وللقرار أثر رجعي محدود: باستثناء الإدانات الجنائية، فإنّ القرارات النهائية والتي تستند إلى قانون أعلن بطلانه من قبل المحكمة الدستورية الاتحادية لا يتم إلغاؤها ولكن لا يتم تنفيذها.²⁵⁰

ب- الرقابة العملية (الواقعية) (Concrete Judicial Review)

تعدّ إجراءات المراجعة الدستورية العملية ثاني أكثر الإجراءات أمام المحكمة الدستورية الاتحادية. كان هناك ثلاثة آلاف وسبع مئة وسبع وخمسون (3757) قضية حتى عام 2013م. وهي في كثير من الأحيان تتعلق بتفاصيل القانون. وهذا النوع من الرقابة يعمل على القضاء على التناقضات مع الدستور، والتي تمّ تجاهلها في العملية التشريعية أو تلك التي لا يمكن أن تصبح ظاهرة قبل تطبيق القانون بشكل عملي. ومع

²⁵⁰ - تقبل إعادة الدعوى ضد حكم قضائي جنائي تنفيذي يقوم على قاعدة قانونية مخالفة للقانون الأساسي، أو على قاعدة ألغيت وفقاً لما هو منصوص عليه في المادة (78)، أو الذي أسس على تفسير قاعدة قانونية أعلنت المحكمة الدستورية الفيدرالية مخالفتها للقانون الأساسي.

ذلك، فهي ضرورية لحماية الحقوق الأساسية وحاسمة للتطبيق القضائي السلس للقانون بما يتماشى مع الدستور.

تقتصر الرقابة الدستورية العملية على القوانين الفيدرالية أو قوانين الولايات (تشريع البرلمان التابع للولاية) فقوانين الولايات يمكن أيضا أن يتم تقديمها أمام المحكمة الدستورية لمراجعة توافقها مع القوانين الفيدرالية.

يمكن تقديم طلب المراجعة من قبل محكمة الولاية المختصة والنّاطرة في الدّعى المقامة أمامها وهناك شرطان أساسيان لإحالة دستورية قانون ما إلى المحكمة الدستورية:²⁵¹

1- يجب أن تكون محكمة الإحالة مقتنعة بأن القانون ذا الصلة غير دستوري. ويجب أن توضّح الأسباب التي بنت عليها قناعتها، وعلى وجه الخصوص استبعاد أي إمكانية لتفسير وتطبيق أحكام هذا القانون بما يتماشى مع الدستور.

2- في القضية المعروضة على محكمة الإحالة، يجب أن يعتمد قرار المحكمة بإحالة مسألة دستورية بند ما على شرعية النص القانوني موضوع النقاش في الدّعى. إذا لم تكن المحكمة متأكّدة من ذلك بسبب الحقائق غير المكتملة في القضية، فقد تحتاج أولاً إلى أخذ الأدلة ثمّ تقديم الإحالة.

في حال تحقيق هذه الشروط يجب على المحكمة تعليق الإجراءات أمامها وانتظار حصولها على قرار من المحكمة الدستورية الاتحادية.

ج- الشكوى الدستورية (Constitutional Complaint)

²⁵¹ - هذا إذا رأت المحكمة ناطرة الدّعى أن القانون الواجب التطبيق يخالف القانون الأساسي أما إذا أرت أنه مخالف لدستور الولاية فتحيل الأمر إلى المحكمة الدستورية ضمن الولاية.

يجمع الفقه الدستوري الألماني أن للشكوى الدستورية الفردية وظيفة مزدوجة؛ فهي من جهة تشكل أداة وقائية موضوعية مجردة من شأنها الضغط على السلطات العامة، ومن ثم إنذارها ابتداءً من خطر المساس بالحقوق الأساسية. ومن جهة ثانية تلعب دوراً علاجياً يتمثل في تصحيح تصرفات السلطة العامة المعيبة بعيد عدم الدستورية، وردّها إلى مسارها الصحيح، وإزالة آثارها.²⁵²

لذلك يمكن في ألمانيا مراجعة دستورية الأحكام القانونية في إجراءات الشكوى الدستورية التي يقدمها المواطنون. وهذه هي الإجراءات الأكثر تكراراً، والتي تسبب إلى حد كبير عبئاً في عمل المحكمة الدستورية الاتحادية. كان هناك 200.482 ألف حالة في المجموع حتى عام 2013م.

ويمكن قبول الشكوى الدستورية إذا زعم الشخص أن أحد حقوقه الأساسية قد تمّ التعدي عليها من قبل السلطة العامة. فقد نصّت المادة رقم (90) من قانون المحكمة الدستورية الاتحادية على أنه " يمكن لأيّ شخص أن يرفق طعنًا أمام المحكمة الدستورية الفيدرالية إذا اعتبر أن أحد حقوقه الأساسية المنصوص عليها في الفقرة 4 من المادة رقم 20 أو المواد 33 و 38 و 101 و 103 و 104 من القانون الأساسي تمّ الاعتداء عليها من طرف السلطة العمومية"²⁵³

ويجب أن يتأثر صاحب الشكوى بشكل مباشر وأن يوجب أن يستنفد أولاً جميع سبل الانتصاف القانونية.

لهذه الأسباب، لا يتم قبول الشكوى المباشرة ضد القانون بشكل مجرد (دون أي عمل تنفيذي) إلا في الحالات الاستثنائية التي يؤثر فيها القانون على المواطن مباشرة،

²⁵² - د. سعيد نحيلي: الحماية القضائية للحقوق الأساسية في ألمانيا "الشكوى الدستورية الفردية أنموذجاً" - مرجع سبق ذكره ص 7.

²⁵³ - راجع المادة رقم (90) من قانون المحكمة الدستورية الاتحادية.

(على سبيل المثال في مجال القانون الجنائي). ويجب أن تكون الشكاوى الدستورية مسببة، مع تحديد الحق الذي تمّ التعدي عليه.

وبهذه المنزلة فإنّ الهدف الرئيس للشكاوى الدستورية الفردية يكمن في تأمين حماية موضوعية ومجرّدة ومباشرة للحقوق الأساسية، إذ إن الشكاوى الدستورية الفردية بهذه المنزلة لا ترمي إلى مقاضاة سلطات الدولة على أساس المسؤولية التقصيرية، بل يكفي لرفعها أن يزعم الفرد رافع الشكاوى أنّ هناك عملاً من أعمال السلطة العامة قد مَسَّ فعلياً حقاً من حقوقه الأساسية، بصرف النظر عن ارتكاب السلطة المعنية خطأ مرفقياً ترتّب عليه حدوث ضرر خاص، فهذه المسألة تفصل فيها المحاكم القضائية المتخصصة (محاكم الموضوع)؛ وعليه تنتمي الشكاوى الدستورية الفردية إلى القضاء العيني بحسبان أنّ المدّعي لا يخاصم السلطة مصدرة العمل، بل يخاصم عينياً عمل السلطة حماية لمبدأ الدستورية.²⁵⁴

ويبدو أنّ العدد الهائل من الشكاوى الدستورية غير المحقّقة للشروط، أو التي لا أساس سبب مشكلة من البداية. وحاول قانون المحكمة الدستورية الفيدرالية حلّها عن طريق إخضاع كل شكاوى إلى إجراء قبول خاص. يجب قبول الشكاوى فقط إذا كانت ذات أهمية دستورية أساسية. و يجوز لمجلس مكوّن من ثلاثة (3) قضاة (من أصل ثمانية (8) قضاة في غرفة المحكمة الدستورية) أن يقرّر رفض طعن الحماية (حماية الحقوق) وهذا يحدث في كثير من الأحيان.

أمّا اختصاصات المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية فهي كالتّالي:²⁵⁵

²⁵⁴- د. سعيد نحيلي: الحماية القضائية للحقوق الأساسية في ألمانيا "الشكاوى الدستورية الفردية أنموذجاً" - مرجع سبق

ذكره ص 7.

²⁵⁵ - المادة رقم (93) من القانون الأساسي الألماني.

1- تفسير القانون الأساسي في حالة حدوث منازعات حول نطاق الحقوق والواجبات الخاصة بأي هيئة رسمية اتحادية عليا، أو أطراف معينة أخرى منحت لها حقوق خاصة وفق هذا القانون الأساسي أو وفق القواعد الإجرائية لإحدى هيئات الاتحاد الرسمية العليا.

2- عند وقوع خلافات أو شكوك حول انساق القانون الاتحادي أو قانون الولايات شكلاً وموضوعاً مع هذا القانون الأساسي أو حول انساق قوانين الولايات مع أي قانون اتحادي آخر، وذلك بناءً على طلب من الحكومة الاتحادية أو إحدى حكومات الولايات أو من ربع أعضاء البندستاغ.

3- عند الاختلاف حول ما إذا كان أحد القوانين يفي بالشروط الواردة في الفقرة (2) من المادة (72) وذلك بناءً على طلب من البندسرات أو من حكومة إحدى الولايات، أو من المجلس التشريعي لإحدى الولايات.

وهي الشروط التي نصت عليها المادة (72) ليمارس الاتحاد سلطاته التشريعية، في مجموعة من المجالات.²⁵⁶ وهذه الشروط تتمثل فيما إذا كان العمل على توفير ظروف معيشية متكافئة في الإقليم الاتحادي أو الحفاظ على الوحدة القانونية والاقتصادية لمصلحة الاتحاد عامةً، يستلزم إصدار قاعة قانونية اتحادية وبالقدر الذي يستلزمه ذلك. وهنا تنتظر المحكمة في القضية المعروضة لمعرفة فيما إذا كان الاتحاد قد مارس التشريع في ظل تلك الشروط.

4- عند الاختلاف حول حقوق وواجبات الاتحاد والولايات وبوجه خاص لدى تنفيذ القوانين الاتحادية من قبل الولايات ولدى ممارسة الرقابة الاتحادية.

²⁵⁶ - نصت عليها البنود رقم 4 و7 و11 و13 و15 و19 أو 20 و22 و25 و26 من الفقرة رقم (1) من المادة رقم (74).

5- عند حدوث أي منازعات أخرى بين الاتحاد والولايات حول قضايا تتعلق بالقانون العام أو بين الولايات المختلفة أو داخل إحدى الولايات إلا إذا تم اللجوء إلى محكمة أخرى.

6- الشكاوى الدستورية المرفوعة من البلديات أو الاتحادات البلدية بدعوى انتهاك حقها في الإدارة الذاتية وفق المادة (28) بموجب قانون، وفي حالة انتهاك قانون إحدى الولايات، إذا لم يكن الطعن على القانون في المحكمة الدستورية للولاية.

7- بشأن شكاوى تقدمها جمعيات ضد قرارات بعد الاعتراف بها كحزب من أجل خوض الانتخابات الجمعية الاتحادية الألمانية.

8- في الحالات الأخرى الواردة بهذا القانون الأساسي.

وهذه الحالات نجدها موزعة في الدستور على الشكل الآتي هي:

1- تكون الأحزاب التي تسعى من خلال أهدافها أو من خلال تصرفات المنتمين لها، إلى الإخلال بالنظام الأساسي الديمقراطي الحر أو إلغائه أو الإضرار بكيان جمهورية ألمانيا الاتحادية مخالفة للدستور وتكون المحكمة الدستورية الاتحادية هي الجهة القضائية المختصة بالحكم في مسألة عدم الدستورية.²⁵⁷

2- يتولى البندستاغ مسؤولية مراجعة الانتخابات، ويجوز الطعن في قرار البندستاغ أمام المحكمة الدستورية الاتحادية.²⁵⁸

3- وهذا الاختصاص مرتبط بالمراجعة الواقعية (Concert Judicial Review) التي تقوم بها المحكمة الدستورية الاتحادية والمنصوص عليه في صلب المادة رقم (100) من القانون الأساسي. فإذا خلصت أي محكمة إلى أن القانون الذي تتوقف أحكامها

²⁵⁷ - الفقرة رقم (2) من المادة رقم (21) من القانون الأساسي الألماني.

²⁵⁸ - راجع المادة رقم (41) من القانون الأساسي الألماني.

على العمل به مخالف للقانون الأساسي، فيجب وقف إجراءات المحاكمة ويحصل على حكم في مدى دستورية النص القانوني من قبل المحكمة الدستورية الاتحادية.²⁵⁹

وإذا تولّد خلال أي مقاضاة الشك فيما إذا كانت إحدى قواعد القانون الدولي تكون جزءاً لا يتجزأ من القانون الاتحادي وما إذا كان من شأن هذه القاعدة إنشاء حقوق وواجبات للأفراد، تحصل المحكمة على حكم من المحكمة الدستورية الاتحادية.²⁶⁰

وإذا اقترحت محكمة دستورية لإحدى الولايات، لدى تفسيرها هذا القانون الأساسي اقتراحاً يحيد عن حكم اتخذته المحكمة الدستورية الاتحادية أو محكمة دستورية لإحدى الولايات الأخرى، تحصل تلك المحكمة الدستورية على حكم من المحكمة الدستورية الاتحادية.²⁶¹

4- كل من يسيء استعمال حرية التعبير عن الرأي وخاصة حرية الصحافة أو حرية التعليم أو حرية التجمع أو حرية تكوين الجمعيات، أو سرية الرسائل والبريد والاتصالات، أو حق الملكية الخاصة أو حق اللجوء في محاربة النظام الأساسي الديمقراطي الحر، يفقد التمتع بهذه الحقوق الأساسية وتتولى المحكمة الدستورية الاتحادية إصدار الحكم بهذا الفقدان ومداه.²⁶²

5- يجوز لكل من البندستاغ والبندسرات رفع دعوى أمام المحكمة الدستورية الاتحادية لمحاسبة الرئيس الاتحادي بتهمة الإخلال المتعمّد بالقانون الأساسي أو بأي قانون اتحادي آخر. وإذا قرّرت المحكمة الدستورية الاتحادية أنّ الرئيس الاتحادي مدان

²⁵⁹ - الفقرة رقم (1) من المادة رقم (100) من القانون الأساسي.

²⁶⁰ - الفقرة رقم (2) من المادة رقم (100) من القانون الأساسي.

²⁶¹ - الفقرة رقم (3) من المادة رقم (100) من القانون الأساسي.

²⁶² - المادة رقم (18) من القانون الأساسي.

بالإخلال المتعمّد بالقانون الأساسي أو بأي قانون اتّحادي آخر يجوز لها الحكم عليه بفقدان منصبه.²⁶³

6- تقضي المحكمة الدستوريّة الاتحاديّة بناء على طلب من البندسرات أو من المجلس البرلماني لإحدى الولايات بشأن ما إذا كانت الحاجة لتشريع من القانون الاتّحادي لم تكن قائمة في الحالات المنصوص عليها في الفقرة (4) من المادّة رقم (72) أو بشأن ما إذا لم يعد من الممكن وضع قانون اتّحادي في الحالات المنصوص عليها في البند الأوّل من الفقرة رقم (2) من المادّة 125أ.

7- يجوز إحالة الحكم بشأن المنازعات الدستوريّة داخل أي ولاية إلى المحكمة الدستوريّة الاتحاديّة بموجب قانون الولاية المعنيّة.²⁶⁴

8- إذا خالف أحد القضاة الاتّحاديين أثناء ممارسته لوظيفته أو خارجها قواعد القانون الأساسي، أو النّظام الدستوري لإحدى الولايات، يجوز للمحكمة الدستوريّة الاتحاديّة بأغليّة ثلثي هيئتها، وبناءً على طلب من البوندستاغ، إصدار أمر بنقل هذا القاضي إلى وظيفة أخرى أو إحالته إلى التقاعد. وفي حالة المخالفة المتعمّدة، يجوز الحكم بإقالته من منصبه.²⁶⁵

9- تحلّ المحكمة الدستوريّة الاتحاديّة أي خلافات تتعلّق باستمرار تطبيق أي قانون كقانون اتحادي.²⁶⁶

²⁶³ - راجع المادة رقم (61) من القانون الأساسي.

²⁶⁴ - المادة رقم (99) من القانون الأساسي.

²⁶⁵ - الفقرة (2) من المادة رقم (98) من القانون الأساسي. وتتابع الفقرة الخامسة منها القول بأنه " يجوز أن تصدر الولايات أحكاماً مماثلة للأحكام الواردة في الفقرة (2) من هذه المادة بالنسبة لقضاة الولايات. ولا يمس هذا القانون الدستوري المعمول به في الولايات. وتضطلع المحكمة الدستورية الاتحادية بالحكم في أي دعوى تُرفع ضد القضاة".

²⁶⁶ - المادة رقم (126) من القانون الأساسي.

الفرع الثاني

تشكيل المحكمة الدستورية الاتحادية ودورها السياسي

أولاً: تشكيل المحكمة الدستورية

تتكوّن المحكمة الدستورية الاتحادية من غرفتين (two senates)، وكل غرفة مكوّنة من ثمانية (8)، وبذلك يكون عدد قضاة المحكمة الدستورية الاتحادية هو ستة عشر (16) قاضياً.²⁶⁷ ويتم انتخاب نصفهم من قبل البندستاغ والنّصف الآخر من قبل البندسرات وذلك بأغلبية الثلثين.²⁶⁸ وكل غرفة من غرف المحكمة لها اختصاصاتها وصلاحيّاتها المحددة بدقّة، ولكن كل غرفة تتخذ قراراتها باسم المحكمة الدستورية الاتحادية.²⁶⁹

²⁶⁷ - تتم مساعدة كل قاضي من قبل أربعة كتبة قضائيين لديهم خبرة سابقة في العمل في المحاكم العادية أو السلطات العامة أو مكاتب المحاماة أو الجامعات. تحتوي المحكمة أيضاً على مكتبة تضم حوالي 400000 كتاب ومجلة وقواعد بيانات. علاوة على ذلك، سيكون من المستحيل إدارة عبء العمل الكبير على المحكمة دون (كبار المسؤولين القضائيين) والموظفين العاملين في السجلات والمكاتب الخارجية للقضاة ومكتب المحكمة والإدارة والمكتبة وتكنولوجيا المعلومات. بشكل عام، يضمن حوالي 260 شخصاً أن المحكمة الدستورية الفيدرالية قادرة على الوفاء بواجباتها، عن الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية الاتحادية.

²⁶⁸ - نصت الفقرة رقم (3) من المادة رقم (3) من قانون المحكمة الدستورية الاتحادية على أنه لا يجوز الجمع بين عضوية المحكمة وبين مقعد في البندستاغ أو البندسرات أو في الحكومة الاتحادية.

²⁶⁹ - نصت الفقرة الأولى من المادة رقم (14) من قانون المحكمة الدستورية الاتحادية على أنه "تختص الغرفة الأولى من المحكمة الدستورية الفيدرالية بالنظر في دعاوى الرقابة على الأحكام القانونية وفقاً للفقرتين 6 و 11 من المادة 13 والتي تقتضي إبراز عدم التوافق بين نص قانوني مع الحقوق الأساسية، أو إحدى الحقوق المكرسة في المواد 33 و 101 و 104 من القانون الأساسي، وتختص أيضاً في طعون الحماية. ويستثنى منها طعن الحماية المنصوص عليه في المادة 93 وطعون الحماية في مجال القانون الانتخابي.

أما الفقرة الثانية من المادة رقم (14) فقد نصت على أنه "تختص الغرفة الثانية في المحكمة الدستورية الاتحادية بالنظر في الحالات المنصوص عليها في الفقرات من 1-5 من المادة 13 والمواد 6 و 9 و 12 و 14، وتختص أيضاً بالنظر في دعاوى الرقابة على الأحكام القانونية، وطعون الحماية التي لم تسند إلى الغرفة الأولى.

ينتخب البندستاغ رئيس المحكمة الدستورية وينتخب البندسرات نائب الرئيس، ويتراأس الرئيس غرفة ويتراأس نائب الرئيس غرفة أخرى.²⁷⁰

ويجب انتخاب ثلاثة أعضاء على الأقل في كل غرفة من غرف المحكمة الدستورية الاتحادية من قضاة المحاكم الفيدرالية العليا (محكمة العدل الفيدرالية، المحكمة الإدارية الفيدرالية، المحكمة المالية الفيدرالية، محكمة العمل الفيدرالية والمحكمة الاجتماعية الفيدرالية) وكقاعدة عامة، يختار فقط القضاة الذين قضوا ثلاث سنوات في عملهم ضمن المحكمة.²⁷¹

ويقرر رئيس المحكمة إنشاء لجنة تتكوّن من الرئيس ونائبه وأربعة قضاة، إذا وجد شكّ حول الغرفة المختصة ويرجح اتخاذ القرار في حالة تعادل الأصوات بصوت الذي يتراأس اللجنة.²⁷²

وكهيئة دستورية -وعلى عكس المحاكم النظامية - لا تخضع المحكمة الدستورية الاتحادية للإشراف الإداري لوزارة ما. وللمحكمة الدستورية الاتحادية هيئة عامة مكوّنة من عدد قضاة المحكمة بالكامل، تنحصر مهمّتها في الأمور التنظيمية، فلجنة الميزانية وشؤون الموظفين التي تعينها الهيئة العامة، تعدّ مشروع الموازنة البالغ حوالي 28 مليون يورو في السنة، وفي حالات نادرة تقوم الهيئة العامة بالنظر في دعوى معينة وذلك عندما تعتزم إحدى غرف المحكمة الدستورية الخروج عن تفسير الغرفة الأخرى لمسألة قانونية محدّدة.²⁷³

²⁷⁰ - الفقرة الأولى والثانية من المادة رقم (9) من القانون الأساسي الألماني.

²⁷¹ - راجع الفقرة (3) من المادة رقم (2) من قانون المحكمة الدستورية الاتحادية.

²⁷² - راجع الفقرة رقم (5) من المادة رقم (14) من قانون المحكمة الدستورية الاتحادية.

²⁷³ - الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية الاتحادية <https://www.bundesverfassungsgericht.de/>

يُكتمل النّصاب القانوني في كل غرفة بحضور ستّة قضاة على الأقل، وفي حالة الضرورة وعند عدم اكتمال النّصاب، يستطيع القاضي المترئّس للغرفة أن يأمر بإجراء قرعة بين قضاة الغرفة الثّانية وذلك لسدّ النّقص الحاصل في القضاة.

وبمجرد بدء المداولات بشأن قضيةٍ ما، لا يجوز أن ينضمّ إلى نصاب المحكمة أي قاضي جديد. وإذا فقدت الغرفة النّصاب القانوني يجب أن تبدأ المداولات من جديد بعد انضمام القضاة البديلين إلى الغرفة.

أمّا الأغلبية المطلوبة لاتّخاذ القرار في كل غرفة فهي كالآتي:

1- في القرارات التي تتعلّق بانتهاك الحقوق الأساسيّة (المادّة رقم 18 من القانون الأساسي)، وبعدم دستوريّة الأحزاب السياسيّة، الفقرة رقم (2) من المادّة رقم (21)، وفي دعاوى البندستاغ البندسرات ضدّ الرّئيس الفيدرالي، المادّة رقم (61) من القانون الأساسي الألماني، وفي التّهم ضدّ القضاة الفيدراليين أو التّابعين للولاية (الفقرتان 2 و5 من المادّة رقم 98 من القانون الأساسي) في هذه الحالات الأغلبية المطلوبة هي أغلبية ثلثي أعضاء الغرفة ولكن بشرط أن يكون القرار في غير صالح المدّعى عليه.

2- في الحالات الأخرى فالأغلبية المطلوبة هي أغلبية عدد أعضاء الغرفة الحاضرين مالم ينصّ قانون المحكمة على غير ذلك.

وشروط الحصول على مقعد في المحكمة الدّستوريّة الاتحاديّة هي:

- يشترط في القاضي أن يكون بالغاً من العمر أربعين عاماً، ومستوفياً لشروط التّرشّح للبرلمان الفيدرالي (البندستاغ)، ويعلن كتابيّة رغبتّه في أن يكون عضواً في المحكمة

الدستورية الفيدرالية. ويجب أن يتمتع بمواصفات وشروط تولّي منصب القاضي وفقاً للقانون الألماني.²⁷⁴

تضع وزارة العدل وحماية المستهلك قائمة بأسماء القضاة الذين تتوافر فيهم الشروط المنصوص عليها في المادة رقم (3) من قانون المحكمة الدستورية، كما يجب عليها الاحتفاظ بقائمة من أسماء المرشحين الذين تمّ اقتراحهم من قبل البندستاغ أو الحكومة الاتحادية أو حكومات الولايات. ويجب أن تحدّث هذه القائمة بشكل مستمر وأن تقدّم إلى كلّ من رئيس البندستاغ والبندسرات وفي موعد لا يتجاوز أسبوع واحد قبل الانتخابات.²⁷⁵

وتكون مدّة ولاية القاضي في المحكمة الدستورية الفيدرالية 12 سنة، مالم يصل إلى سنّ التقاعد القانوني وينتهي سنّ التقاعد القانوني لقضاة المحكمة الدستورية الاتحادية عند نهاية الشّهر الذي يبلغ فيه القضاة ثمانية وستّين سنة من العمر.²⁷⁶

وينتخب القضاة في موعد لا يتجاوز ثلاثة أشهر قبل انتهاء ولاية سلفهم وفي حال تمّ حلّ البندستاغ، يتمّ انتخاب القضاة خلال شهر واحد بعد أوّل اجتماع للبندستاغ الجديد. وإذا توقّف أحد القضاة عن شغل منصبه قبل الأوان ينتخب خلف له في غضون شهر واحد من قبل نفس المجلس (البندستاغ أو البندسرات) الذي انتخب القاضي المتوقّف عن أداء مهامه، و ينصّب الرئيس الفيدرالي قضاة المحكمة الدستورية الاتحادية المنتخبين.²⁷⁷

²⁷⁴ - الفقرتان (1) و(2) من المادة رقم (3) من قانون المحكمة الدستورية الاتحادية.

²⁷⁵ - الفقرات (1) و(2) و(3) من المادة رقم (8) من قانون المحكمة الدستورية الاتحادية.

²⁷⁶ - الفقرتان (1) و(3) من المادة رقم (4).

²⁷⁷ - يتقدم قضاة المحكمة الدستورية الاتحادية أمام الرئيس الاتحادي ويؤدون القسم التالي "أقسم كقاض أن أحترم في كل وقت، القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية وأقوم بواجبي كقاض أمام أي شخص، وأطلب من الله أن يساعدني". الفقرة رقم (1) من المادة رقم (11) من قانون المحكمة الدستورية الاتحادية.

ويمكن لقضاة المحكمة الدستورية الاتحادية أن يقدموا استقالتهم في أي وقت ويقبل رئيس المحكمة استقالتهم.²⁷⁸

ثانياً: الدور السياسي الذي تلعبه المحكمة الدستورية الاتحادية

تلعب المحكمة الدستورية الاتحادية دوراً سياسياً هاماً ويتبدى هذا الدور بالعديد من المظاهر، نذكر منها الأمثلة التالية:

أ- المثال الأول: الصلاحية الممنوحة للمحكمة لحظر الأحزاب السياسية.²⁷⁹ وقد حظرت المحكمة الدستورية الاتحادية منذ تأسيسها حزبين فقط، حيث تم حظر حزب الرايخ الاشتراكي (SRP) في عام 1952م، والحزب الشيوعي الألماني (KPD) في عام 1956م. وإجراءات حظر الحزب الوطني الديمقراطي في ألمانيا (NPD) التي بدأت في عام 2001م تم إيقافها في عام 2003م لأسباب إجرائية. وفي 17 كانون الأول من عام 2017م، عازمت المحكمة الدستورية الفيدرالية مرة أخرى على حظر هذا الحزب. فقد وجدت الغرفة الثانية أن الحزب الوطني الديمقراطي يدعو إلى مفهوم سياسي يهدف إلى إلغاء النظام الأساسي الديمقراطي الحر القائم. ومع ذلك، لم يتم حظره لأنه - وبحسب زعم الحكومة - لا توجد مؤشرات على أنه سينجح في تحقيق أهدافه المناهضة للدستور.²⁸⁰

²⁷⁸ - المادة رقم (12) من قانون المحكمة الدستورية الاتحادية.

²⁷⁹ - نصت المادة رقم (43) من قانون المحكمة الدستورية الاتحادية على أنه "يمكن للبرلمان الفيدرالي أو المجلس الفيدرالي أو الحكومة الفيدرالية أن يرفعوا التماساً بعدم دستورية حزب إلى المحكمة الدستورية الفيدرالية وفقاً لما هو منصوص عليه في الفقرة (2) من المادة (2) من القانون الأساسي". وتابعت الفقرة الثانية منها القول بأنه "لا يمكن لحكومة ولاية أن ترفع ملتمساً بعدم دستورية حزب إلا إذا كان تنظيمه يوجد في إقليمها"

²⁸⁰ - The official website of the Federal Constitutional Court:

www.bundesverfassungsgericht.de.

ب-المثال الثاني:²⁸¹ يعتبر تمويل الأحزاب مجاًلاً من مجالات العمل السّياسي والتي تقف شاهداً على نفوذ القضاء الدّستوري في ألمانيا.

وفي الحقيقة إنّ قانون الأحزاب وهو القانون الفيدرالي الذي ينظّم تشكيل الأحزاب وقواعد الإجراءات الخاصّة بها وتمويلها، يعبر إلى حد كبير تقنين للقواعد التي أرسّتها المحكمة الدّستوريّة. وأهمّ قرارات المحكمة في مسألة التّمويل الحزبي تضمّنت ما يلي:

- قلّصت تبرّعات الأفراد والشّركات للأحزاب السّياسيّة (قضيّة الاقتطاع الضّربي لعام 1958).

- حدّت من التّمويل العام الذي يقدم للأحزاب كتعويض عن الحملات الانتخابيّة (قضيّة تمويل الأحزاب الأولى عام 1966).

- أبطلت القانون الذي يلزم الأحزاب بالإعلان عن التبرّعات الماليّة التي تحصل عليها والتي تتجاوز 40 ألف مارك حيث خفضت هذه القيمة ليصبح الحزب مجبراً على الإعلان عن أيّ تبرع مالي يتجاوز الـ 20 ألف مارك.

- قلّصت التّمويل العام للأحزاب إلى مقدار نصف مجموع الإيرادات التي يجنيها الحزب من المصادر الأخرى. (قضيّة تمويل الأحزاب الثّالثة في عام 1992).

ج-المثال الثّالث:²⁸² يعتبر التلفاز أحد أكثر وسائل الإعلام فعاليّة للدّعاية السّياسيّة سواء بشكل مباشر أو غير مباشر لذلك حاولت حكومة المستشار أديناور في عام 1960م وضع يدها على الإذاعة المرئيّة بشكل مباشر.

²⁸¹ -DONALD P. KOMMERS- The Federal Constitutional Court in the German Political System- Op. cit. p484-485

²⁸² - Hans G. Rupp: Federal Constitutional Court in Germany: Scope of Its Jurisdiction and Procedure- Notre Dame Law Review- Volum44-1961-p549-550-551.

ولأنّ شركات الإذاعة والتلفزيون بدت أدوات غير مؤهلة لتقديم دعاية ناجحة لصالح الحكومة، وذلك بسبب تعهدها بالحياد السّياسي. أنشأت الحكومة الفيدراليّة شركة خاصّة أسمتها (Deutschland-Frensehen-GmbH) و احتفظت الحكومة لنفسها بأغليبيّة الأسهم التي تمكنها من السّيطرة، وعرضت بقيّة الأسهم على الولايات الإحدى عشرة (ألمانيا الغربيّة) . ولكنّ الولايات لم تكثف برفض عرض المستشار بالشّراكة في المحطّة الإذاعيّة، بل قامت العديد منها برفع دعوى قضائيّة أمام المحكمة الدستوريّة الاتحاديّة وادّعت أن حقوقها المنصوص عليها في المادّتين (3) و(5) من القانون الأساسي قد تم خرقها بتأسيس تلك المحطّة.

في دفاعها أمام المحكمة الدّستوريّة زعمت الحكومة الاتحاديّة أنّ تأسيس الشّركة كان دستورياً، وذلك بموجب المادّة رقم (73) من القانون الأساسي والتي تعطي الاتّحاد السّلطة الحصريّة للتّشريع في مسألة البريد والاتّصالات.

في النّهاية أصدرت المحكمة الدّستوريّة قرارها لصالح الولايات وضدّ الحكومة الاتحاديّة. فقد رأت أن الحكومة خالفت المواد (5) و (3) من القانون الأساسي بتأسيسها لتلك الشّركة. وأكدت المحكمة أنّ سلطة التّشريع الحصريّة في مسألة البريد والاتّصالات، تشمل فقط المعدّات التّقنيّة لمحطّات الراديو والتلفزيون. لذلك فالحكومة الاتحاديّة التي تعمل من خلال إدارة مكتب البريد، تستطيع فقط تركيب أجهزة الإرسال وتنشيط المعدّات الإلكترونيّة اللّازمة في المحطات كما كانت تفعل سابقاً، ولكن عليها أن تؤجّر هذه التّجهيزات للمؤسّسات العامّة. ولكنّها لا تملك سلطة التّدخل في تنظيم تلك الهيئات أو التّأثير على البرامج التي سيتمّ بثّها.

وأشارت المحكمة إلى أنّه من أجل حماية حرّية هذه المحطّات الإذاعيّة في التّأثير على الرّأي العام يجب ألاّ يتمّ التّنازل عن الإشراف على الراديو والتلفزيون إلى الحكومة أو إلى هيئة واحدة في المجتمع. فإدارة البثّ الإذاعي والتلفزيوني يجب أن

يتم تنظيمها بطريقة توفر صوتاً لجميع شرائح المجتمع، ويجب أن تكون البرامج التي يتم نقلها غير منحازة وتعطي مساحة كافية لمجموعة متنوعة من وجهات النظر.

د- المثال الرابع:²⁸³ في عام 1974م أقر البندستاغ قانوناً يسمح بالإجهاض في الأشهر الثلاث الأولى من الحمل ولكنه يتيح إمكانية إنزال العقوبة بالمعالج والمرأة الحامل في المراحل الأخيرة من الحمل.

وقد قوبل هذا القانون بالرّفص من قبل المعارضة المحافظة في البندستاغ ومن قبل أعضاء البندسرات. وبسبب فشل القوى المعارضة في تعديل هذا القانون من خلال العملية الديمقراطية، رفعت الأمر إلى المحكمة الدستورية الاتحادية وقد زعمت بأنه على الدولة حماية الجنين وبأنها لا يمكنها ضمان هذه الحماية إلا عن طريق قانون العقوبات.

وفي 25 شباط من عام 1975م أصدرت الغرفة الأولى للمحكمة الدستورية قرارها. وقد ألغى حكمها قانون الإجهاض بالكامل، وبنت المحكمة هذا الحكم على أساس مادّتين من القانون الأساسي وهما المادّة الأولى من القانون الأساسي والتي تنصّ في فقرتها الأولى على أنه "تكون كرامة الإنسان مصونة وتضطلع جميع السلطات في الدولة بواجبات احترامها وصونها. أمّا المادّة الأخرى التي بنت عليها المحكمة قرارها فهي المادّة الثانية والتي ذكرت في فقرتها الثانية "لكلّ شخص الحقّ في الحياة والسّلامة البدنيّة".

²⁸³ – Vanessa MacDonnell and Julia Hughes: The German Abortion Decisions and the Protective Function in German and Canadian Constitutional Law–Osgoode Hall Law Journal–Volume 50, Issue 4–2013–p1007

فقد رأت المحكمة أنَّ حقَّ المرأة في التطوُّر الحرَّ لشخصيَّتها، والذي يتضمَّن في محتواه حرِّيَّة السُّلوك بمعناه الواسع، هذا الحقَّ غير مضمون بلا حدود فحقوق الآخرين، والنَّظام الدُّستوري، والقانون الأخلاقي يحدِّونه. ومن منظور الكرامة الإنسانية فالأسبقية لحماية حياة الطفل [في الرحم] على حقَّ المرأة الحامل في تقرير مصيرها.

واعتبرت المحكمة أنَّ حقَّ الحياة المنصوص عليه في القانون الأساسي يمتد ليشمل الجنين في بطن أمه وأنَّ الدَّولة ملزمة بحماية وتعزيز هذه الحياة ولو كان ذلك على حساب المرأة.

المثال الخامس: في عام 1990م ألغت المحكمة تطبيق قاعدة ال 5%،²⁸⁴ وذلك في انتخابات البندستاغ التي تلت الوحدة بين ألمانيا الشرقيَّة وألمانيا الغربيَّة وذلك لدعم دستوريَّة التَّوفيق والإدماج. وقد أظهر هذا القرار الحماية التي حاولت المحكمة أن توفِّرها للأحزاب الصَّغيرة، فقد سعت المحكمة إلى التأكُّد من أنَّ الأحزاب الصَّغيرة في ألمانيا الشرقيَّة -وبشكل خاص الحزب الشيوعي الذي كان مهيمناً وقتها- ستحظى بفرصة جيدة لخوض المعركة الانتخابيَّة الخاصَّة بالبندستاغ وتأسيس نفسها على المستوى الوطني ككل.

وقد أكَّدت المحكمة بأنَّ شرط ال 5% هو شرط مقبول دستورياً كمبدأ عام، لكن الظروف الخاصَّة قد تملي تعديلاً للقاعدة إذا كان في ذلك تحقيق للإرادة السياسيَّة للناخبين.

وبناءً على توصية المحكمة الدُّستوريَّة الاتحاديَّة أتاح البندستاغ تطبيق شرط ال 5% بشكل منفصل على الأحزاب السياسيَّة في شرق ألمانيا وغربها، وليس على مستوى

²⁸⁴ - يسرى على الأحزاب السياسيَّة المرشحة في ألمانيا شرط ال 5%، إذ يجب أن يحصل كل حزب في جميع أرجاء الجمهورية على نسبة 5% من الصوت الثاني للناخبين الألمان..

ألمانيا ككل، وهذا التعديل مكن كل من حزب الخضر والحزب الديمقراطي الاجتماعي من الحضور تحت قبة البندستاغ.

وأوضحت المحكمة بأن هذه التعديل على شرط ال 5% سيتم تطبيقه فقط على انتخابات عام 1990م وبأن ألمانيا تستطيع العودة إلى نظامها الانتخابي الثابت في الانتخابات الفيدرالية القادمة.

المثال السادس: بالإضافة إلى إبطال القوانين، هنالك طرق أخرى يمكن للمحكمة من خلالها أن تشارك في صنع السياسات وقد طورت المحكمة بعض البدائل للهروب من الخيار التقليدي والمتمثل بإعلان دستورية أو عدم دستورية قانون ما وأحد هذه البدائل هو (تفسير القانون بشكل مطابق أو غير مطابق للدستور) وهذا يعني أن أحد التفسيرات المحددة للقانون هو التفسير الوحيد المسموح به دستورياً. فبينما الإبطال الواضح للقانون يعطي المشرع مجالاً للمناورة السياسية لأنه يمكنه من سنّ قانون جديد، لكن تفسير القانون بأنه مطابق أو غير مطابق للدستور يقلل من سلطة البرلمان في المجال السياسي.²⁸⁵

ومقارنة المحكمة الدستورية الاتحادية في ألمانيا مع المحكمة العليا في أميركا لا بدّ من ذكر التالي:

1- عكس الدستور الألماني، لا ينصّ دستور الولايات المتحدة على الإجراءات التي بموجبها يجب إجراء المراجعة الدستورية. فالدستور الاتحادي الأميركي يخلو من أي نصّ صريح يمنح المحكمة العليا الحقّ في مراقبة دستورية أي قوانين، رغم أنّ واضعي الدستور افترضوا أنّ المحكمة العليا ستمارس تلك السلطة، لكنهم أهملوا النصّ على ذلك في الدستور. ولا تنظر المحكمة في قضايا دستورية القوانين والإجراءات ولا

²⁸⁵ -Christine Landfried: Judicial Policy-making in Germany: The federal constitutional court - West European Politics-Vol15, No3-1992-p51-52.

تفصل فيها إلا إذا عرضت أمامها في تنازع فعلي، ولا تصدر آراء استشارية، ولا تنتظر في قضايا صورية لا تقوم فيها منازعة جدية وفعلية بين فريقين.

وهذا يعني أن الرقابة الدستورية المجردة التي تمارسها المحكمة الدستورية الاتحادية في ألمانيا لا يمكن للمحكمة العليا في أميركا ممارستها. فالرقابة القضائية عن طريق الدعوى الأصلية لا يمكن للمحكمة العليا في أميركا ممارستها ولكنها تستطيع ممارسة رقابة الدفع بعدم الدستورية، أمّا في ألمانيا فإن المحكمة الدستورية الاتحادية تستطيع ممارسة الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية وعن طريق الدفع بعدم الدستورية.²⁸⁶

وعلى الرغم من أن القانون الأساسي الألماني لم ينص على أن المحكمة تستطيع إعلان عدم دستورية قانون ما، إلا أن قانون المحكمة الدستورية كان صريحاً عندما نصّ في مادته رقم (78) حيث قال: "تلغي المحكمة الدستورية الفيدرالية القانون إذا ثبتت مخالفته للقانون الأساسي أو ثبتت مخالفة قانون ولاية مع قانون فيدرالي، يمكن أيضاً أن تلغي احكاماً قانونية من قانون إذا كان يتعارض مع القانون الأساسي أو مع قانون فيدرالي آخر".

²⁸⁶ - توصف الرقابة المجردة أو الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية بأنها إجراء هجومي وذلك باعتبار أنه يسمح بالطعن على القانون أمام المحكمة المختصة لطلب فحص مدى دستوريته، فيوجب طريق الدعوى الأصلية لن يكون صاحب الشأن أو المخاطب بالقانون في حاجة إلى أن ينتظر تطبيق القانون عليه لكي يطعن بعدم دستوريته وتوصف الرقابة عن طريق الدفع بعد الدستورية بأنها وسيلة دفاعية وذلك باعتبار أنه لكي يدعى شخص أو يستند إلى عدم دستورية القانون فإنه يجب عليه أن ينتظر حتى يطبق عليه هذا القانون ويدفع بعدم دستوريته فصاحب الشأن، وفقاً لوسيلة الدفع الدستورية لا يستطيع المبادرة برفع دعوى على قانون لم يطبق عليه لأنه رأى مخالفته للدستور. د. دعاء الصاوي يوسف: القضاء الدستوري - دار النهضة العربية - القاهرة - 2014م - ص 61-63-64.

أمّا في الولايات المتحدة فلم ينصّ الدستور على الأثر النّاجم عن إعلان عدم دستوريّة قانون ما، لكن منذ قضية ماريوري ضدّ ماديسون،²⁸⁷ أصبح بإمكان المحكمة اعتبار التشريع المخالف للدّستور باطلاً.

2- تعتبر المحكمة العليا في أميركا محكمة ابتدائية ومحكمة استئناف في بعض المسائل بنفس الوقت²⁸⁸ وهذان الاختصاصان لم يعطهما القانون الأساسي الألماني للمحكمة الدستورية الاتحادية. والحقيقة أنّ اختصاص المحكمة العليا الأميركية

²⁸⁷ - في عام 1800م كانت المنافسة الانتخابية بين الرئيس جون آدمز من الحزب الاتحادي والمرشح توماس جيفرسون من الحزب الديموقراطي الجمهوري. وقد فاز المرشح على الرئيس وأصبح لزاماً على الرئيس آدمز أن يخلى منصبه لجيفرسون، ولضمان استمرار خطه السياسي حتى بعد رحيله عن المنصب وقع الرئيس آدمز قرارات تعيين بعض القضاة المناصرين لهذا الفكر في آخر ليلة له في المنصب وكان من بينهم القاضي ماريوري وثلاثة من رفاقه ولكن الرئيس الجديد اعتبرها كأن لم تكن ولم يأمر بتصديرها بالبريد لمن صدرت لصالحه من القضاة. فقد عمد الرئيس جيفرسون إلى إصدار أمر لوزير الداخلية الجديد ماديسون بعدم إرسال الأوراق لهؤلاء القضاة. فتوجه القاضي ماريوري ورفاقه إلى المحكمة العليا طالبوا في دعوى رفعوها أن تصدر المحكمة العليا برئاسة القاضي مارشال أمراً قضائياً إلى الوزير ماديسون لتسليمهم قرارات التعيين. ووجد مارشال نفسه في مأزق صعب حيث لم يكن يريد البدء بمعاداة خط الإدارة الجديدة التي قد لا تتصاع لأمره وكذلك لم يكن يريد لهيبة المحكمة العليا أن تخدش بأن يحكم بعدم الاختصاص وعليه أصدر حكماً بارعاً اعترف به بحق ماريوري وزملائه في التعيين ولكنه رفض طلبهم بأن تأمر المحكمة بتسليم قرارات التعيين وجاء هذا الرفض مبنيّاً على اعتبار عدم دستورية القانون الذي يخول المحكمة سلطة إصدار هذه الأوامر بصفة أصلية. ومن خلال هذا الحكم أقرت هذه المحكمة لنفسها حق رقابة دستورية القوانين تأسيساً على أنه ينبغي على القاضي إذا وجد تعارضاً بين النص القانوني الذي يحكم النزاع القائم أمامه ونص من نصوص الدستور أن يطبق النص الوارد في الدستور باعتباره النص القانوني الأعلى.

²⁸⁸ - الاختصاص الابتدائي للمحكمة العليا منصوص عليه ضمن الفقرة الثانية من المادة رقم (3) بما يسمى بـ ال (Original Jurisdiction): "للمحكمة العليا صلاحية النظر أساساً في جميع القضايا التي تتناول السفراء والوزراء والمفوضين الآخرين والقناصل وتلك التي تكون فيها إحدى الولايات طرفاً. أما الاختصاص الاستئنافي للمحكمة العليا (Appellate jurisdiction) فتحدثت عنه الفقرة الأولى من المادة رقم (3)، حيث قالت "تشمل السلطة القضائية جميع قضايا القانون والإنصاف الناشئة في ظل أحكام هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة والمعاهدات المعقودة أو التي ستعقد بموجب سلطتها. كما تشمل جميع القضايا التي تتناول السفراء والوزراء والمفوضين الآخرين والقناصل وجميع القضايا الداخلة في اختصاص الولاية القضائية الأميرالية والبحرية والمنازعات التي تكون الولايات المتحدة طرفاً فيها، والمنازعات التي تنشأ بين اثنين أو أكثر من الولايات، وبين إحدى الولايات ومواطني ولاية أخرى، وبين مواطني ولايات مختلفة، وبين مواطني نفس الولاية ممن يدعون ملكية أراضٍ بموجب منح من ولايات مختلفة، وبين ولاية أو مواطنيها ودول أجنبية أو مواطني دول أجنبية أو رعايا أجانب".

بالصيغة الفضاضة للنص الدستوري المذكور أدناه في الحاشية، يعني أنَّ صلاحيَّات هذه المحكمة كمحكمة استئناف هي صلاحيَّات كبيرة.

2- يعكس النظام المركزي للرَّقابة القضائيَّة كما هو الحال في ألمانيا الاتحادية، مفهومًا مختلفًا لفصل السُّلطات، ويقوم على مبدأ يختلف جذرياً عن ذلك الذي يقوم عليه النظام اللامركزي. النظام المركزي للمراجعة القضائية، الذي تفضله بلدان القانون المدني، يقصر سلطة تحديد دستوريَّة التشريعات على جهاز قضائي واحد. وتميل البلدان التي تفضل نظام الرِّقابة القضائية هذا إلى الالتزام بمزيد من الصِّرامة بعقيدة الفصل بين السُّلطات وسيادة القانون.

ففي ألمانيا، تتمتع المحكمة الدستوريَّة بصلاحيَّة شاملة تقريباً في جميع المسائل المتعلقة بالدستور عندما يرفع أحد الأطراف اعتراضاً دستورياً على قانون يتعلّق بأي نزاع مدني أو جنائي أو إداري، فإنَّ المحكمة التي تنتظر في القضية إذا كانت تعتقد أنَّ القانون الواجب التَّطبيق غير دستوري ستحيل المسألة إلى المحكمة الدستوريَّة (Bundesverfassungsgericht) لاتِّخاذ القرار. عندما يصدر قرار المحكمة الدستوريَّة، تستأنف إجراءات المحاكمة من النِّقطة التي توقَّفت عندها فالمحكمة الدستوريَّة لديها السُّلطة الحصريَّة لفحص دستوريَّة قانون ما.²⁸⁹

²⁸⁹ - لايفي صفة المركزية وجود محاكم دستورية على مستوى الولايات، فهذه المحاكم مهمتها منحصرة فقط في حال مخالفة القانون الواجب التطبيق لدستور الولاية، أما إذا خالف قانون الولاية نفسها أو تشريعها الصادر عن برلمانها، خالف القانون الأساسي فالمحكمة الدستورية الاتحادية هي المختصة بشكل حصري (الفقرة الأولى من المادة رقم 100 من القانون الأساسي). والذي يعزز صفة المركزية التي تحدثنا عنها هو الفقرة الثالثة من نفس المادة والتي تنص على أنه " إذا اقترحت محكمة دستورية لإحدى الولايات، لدى تفسيرها هذا القانون الأساسي، اقتراحاً يحيد عن حكم اتخذته المحكمة الدستورية الاتحادية، أو محكمة دستورية لإحدى الولايات الأخرى، تحصل تلك المحكمة الدستورية على حكم من المحكمة الدستورية الاتحادية." أي أنه في حال قامت المحكمة الدستورية للولاية بتفسير أحد مواد القانون الأساسي تفسيراً يخالف تفسير المحكمة الدستورية الاتحادية أو يخالف تفسير محكمة دستورية تابعة لولاية أخرى، يمكن لصاحب المصلحة عرض المسألة على المحكمة الدستورية الاتحادية وهي التي تقرر فيما إذا كان هذا التفسير مطابق للقانون الأساسي أم لا.

أمّا الولايات المتحدة الأميركية فلديها نظام لامركزي للرقابة القضائية يمنح جميع الأجهزة القضائية داخله سلطة البتّ في دستورية التشريع. وهذا يعني أنّها غير متركزة في يد هيئة أو مؤسسة واحدة كما هو الحال في ألمانيا ، فالنموذج الأمريكي يختلف عن النموذج الألماني بكون ممارسة الرقابة الدستورية أمر مكفول لجميع المحاكم بالولايات المتحدة الأمريكية، وبالتالي، فإنّ لأي محكمة وفي أي قضية تُرفع أمامها ثثار فيها مسألة عدم دستورية القانون المراد تطبيقه ، يمكن للقاضي نفسه وفي نفس المحكمة أن ينظر ويبتّ في مسألة المطابقة الدستورية من عدمها، دون أن يرفع الأمر للمحكمة العليا للاتحاد على أساس أنّه اختصاص مكفول لسائر المحاكم ولا ينحصر فقط في المحكمة العليا.²⁹⁰ ونحن نرى أنّ النظام المركزي للرقابة الدستورية الموجود في ألمانيا والذي يدعمه وجود محكمة دستورية في كل ولاية مهمتها حماية دستور الولاية هو الأكثر قدرة على حماية الدستور الاتحادي ودساتير الولايات .

3- يعيّن قضاة المحكمة الدستورية العليا من قبل مجلس الشيوخ بناءً على ترشيح من الرئيس الأمريكي مدى الحياة بينما يعيّن قضاة المحكمة الدستورية الاتحادية من قبل البندستاغ والبندسرات لمدة اثني عشر (12) عاماً، ونحن نرى أنّ هذا يجعل كادر المحكمة الدستورية في ألمانيا أكثر قدرة على التجدد والتغيير من نظيره في أميركا. التغيير الناجم عن توالي عقليات تتبنّى أنماطاً مختلفة من التفكير والتحليل وبالتالي تصدر قرارات أكثر تنوعاً.

²⁹⁰ - وإذا كان من المسلم به أن جميع المحاكم في الولايات المتحدة وعلى اختلاف درجاتها تملك النظر في دستورية القوانين، فإن الفارق بين دور كل منها في ممارسة هذه الرقابة فارق جوهري يستحق التنويه، فأما في الولايات فالمحاكم العليا هي صاحبة القول الفصل في هذه المشكلة وقلّ أن تساهم المحاكم الدنيا مساهمة فعالة في ذلك، أما حيث يتصل الأمر بدستورية القوانين الاتحادية أو بدستورية قوانين الولايات من ناحية صلتها بالدستور والقوانين الاتحادية فأن القضاء الاتحادي وعلى رأسه المحكمة العليا هو صاحب الكلمة النهائية في هذه الرقابة عن د. حسن البحري: القضاء الدستوري (دراسة مقارنة) - الطبعة الثانية - بدون ذكر دار نشر - 2021م - ص 87.

المبحث الثاني

الأحزاب السياسية وجماعات المصالح في ألمانيا

تمهيد وتقسيم:

إذا كانت المؤسسة هي تنظيم في خدمة فكرة، فإن الأحزاب السياسية وكذا جماعات المصالح تعتبر مؤسسات لها دورها في الحياة السياسية، بل إن البعض يعتبر أن الأحزاب السياسية وجماعات المصالح هي المحرك الأساسي للعبة السياسية في جميع النظم، مع الاعتراف باختلاف دور الأحزاب وجماعات المصالح باختلاف المعتقدات السائدة في المجتمع ودرجة تقدمه. إذ يؤثر مستوى تقدم المجتمع على مكونات النظام السياسي الداخلي سواء من حيث استقلال المؤسسات أو من حيث تنوعها، وإذا كان اصطلاح الأحزاب السياسية يعتبر اصطلاحاً قديماً ومألوفاً، فإن اصطلاح جماعات المصالح اصطلاح جديد أدخله الأمريكيون الذين أولوا عناية خاصة للعلوم السياسية. والفارق الأساسي بين الأحزاب السياسية وبين جماعات المصالح يتمثل في أن الأحزاب تهدف إلى الوصول إلى السلطة وممارستها، بينما تكتفى جماعات الضغط بالتأثير على السلطة من الخارج وإرغامها على تحقيق مطالبها دون محاولة الوصول إلى كراسي الحكم.

وتعتبر الحياة السياسية في ألمانيا جديرة بالبحث كونها غنية بالأحداث والفواعل السياسية لذلك سوف نتحدث في هذا المبحث عن كل من الأحزاب السياسية وجماعات المصالح في جمهورية ألمانيا الاتحادية وفق التالي:

المطلب الأول: الأحزاب السياسية في جمهورية ألمانيا الاتحادية

المطلب الثاني: جماعات المصالح في جمهورية ألمانيا الاتحادية

المطلب الأول

الأحزاب السياسية في ألمانيا

الفرع الأول

النظام الانتخابي الألماني

أولاً: أهمية الأحزاب السياسية في ألمانيا

تمثل الأحزاب السياسية منصات جماعية للتعبير عن حقوق الأفراد الأساسية في التنظيم والتعبير، وقد اعترفت بها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان كفاعلات أصيلة في العملية الديمقراطية. كما أنها أوسع الوسائل استخداماً من أجل المشاركة السياسية وممارسة الحقوق المتعلقة بذلك. والأحزاب ركن أساسي من أركان المجتمع السياسي التعددي، وهي تؤدي دوراً نشطاً في ضمان الوعي والمشاركة بين الناخبين، وعلاوة على ذلك، كثيراً ما تؤدي الأحزاب دور الجسور بين فرعي الحكومة التنفيذي والتشريعي، وتستطيع أن تحدّد أولويات جدول الأعمال التشريعي ضمن نظام الحكم بفعالية.²⁹¹

وقد نصّت المادة رقم (21) من القانون الأساسي الألماني على أنه "تساهم الأحزاب السياسية في عملية بناء الإرادة السياسية للشعب ويجوز إنشاء هذه الأحزاب بشكل حر ويجب أن يتفق النظام الداخلي لها مع المبادئ الديمقراطية".

²⁹¹ - مبادئ توجيهية لتنظيم الأحزاب السياسية: مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا-وارسو-بولندا-2010 ص 17-18.

فالقانون الأساسي يشير على وجه التّحديد إلى الأحزاب السياسيّة. ولأنّ الإمبراطوريّة الألمانيّة والرايخ الثالث قمعت الأحزاب السياسيّة، أصرّ واضعو الدّستور على أن يضمن القانون الأساسي شرعيّتها وحقها في الوجود إذا قبلت مبادئ الحكم الديمقراطيّ. ويمكننا الاستدلال إلى أهميّة الأحزاب السياسيّة في ألمانيا من خلال ثلاث نقاط أساسيّة:²⁹²

- وفقاً للدّستور الألماني تعتبر الأحزاب مؤسّسات أساسيّة للديمقراطيّة التمثيليّة، فهم وسطاء بين الجُمهور والحكومة وهم أدوات للتّعبير عن رأي المواطنين. القانون الأساسي كذلك يعيّن وظيفة إرشاديّة للأحزاب، "للمشاركة في تشكيل الإرادة السياسيّة للشّعب." وهذا يعني أنّه يجب على الأحزاب التّأثير بنشاط على الرّأي العام وليس مجرد الاستجابة لتفضيلات المواطنين. وهذا ما أكّدت عليه الفقرة الأولى من المادّة الأولى من قانون الأحزاب الألماني "الأحزاب دستورياً، مكون لا غنى عنه من مكوّنات النّظام الأساسي الديمقراطي الحر. وهي بنشاطها الحرّ والمستمر في تكوين الإرادة السياسيّة للشّعب، تنهض بمهمّة علنيّة يلزمها بها ويضمنها القانون الأساسي" ثم تابعت الفقرة الثّانية من القانون لتؤكد على دور الأحزاب في تنشئة مواطنين قادرين على تولّي المسؤوليّة العامّة، بالتّأثير في التطور السّياسي للبرلمان والحكومة من خلال العمل على توفير علاقة حيويّة دائمة بين الشّعب وهيئات الدّولة.

292 – Russell J. Dalton: Politics in Germany–The Online Edition–University of California, Irvine–2014–p2–3.

- الطبيعة المختلطة للنظام الانتخابي (انظر أدناه) والتي تعني أن نصف نواب البوندستاغ يتم انتخابهم مباشرة من "القوائم الحزبية" التي تم تجميعها في المؤتمرات الحزبية. وعادة لا يكون الناخب العادي على دراية بتكوين القوائم الحزبية. وهكذا، فإن قيادة الحزب تتمتع بسلطة كبيرة في السيطرة على من ينتخب تحت مسمى الحزب. وتظهر هيمنة الحزب نفسها طوال العملية الانتخابية فينظر معظم الناخبين إلى المرشحين على أنهم مجرد ممثلين للأحزاب، وليس كشخصيات سياسية مستقلة. حتى مرشحي الدوائر يتم انتخابهم في المقام الأول بسبب روابطهم الحزبية.
- يتم تنظيم نواب البوندستاغ في مجموعات حزبية (كتل برلمانية) (Fraktionen) محددة بدقة تتكون من خمسة (5) في المئة على الأقل من البرلمان. من الناحية التنظيمية، يتمحور عمل البوندستاغ حول الكتل البرلمانية، فهي مؤسسات مركزية في تشكيل السياسة العامة. خاصة بالنسبة لأحزاب المعارضة التي تفتقر إلى دعم من إدارات الدولة، حيث تترجم هذه الكتل أهداف الأحزاب السياسية العريضة إلى مقترحات تشريعية محددة. فالكتل البرلمانية هي المحركات السياسية للبوندستاغ، وتعكس بحجمها وتركيباتها نتيجة الانتخابات الاتحادية. وتحدد الكتل شكل العمل في البوندستاغ تحديداً حاسماً فهي تشكل من ناحية، حلقات وصل بين التوجهات السياسية في جميع أنحاء البلاد والترجمة العملية لهذه التوجهات في البرلمان، ومن ناحية أخرى فإنها تُعد قرارات البوندستاغ .

ويمكننا تلخيص المراحل الأساسية للحياة الحزبية منذ عام 1945م وحتى الوقت الحاضر على الشكل التالي:²⁹³

- على الرغم من أن الأحزاب تأسست حديثاً في عام 1945، إلا أنها استندت جميعاً إلى التقاليد السياسية الألمانية الهامة. فقط المسيحيون الديمقراطيون مثلوا تشكيلاً سياسياً جديداً تماماً. الحزب الديمقراطي الاجتماعي SPD والحزب الشيوعي (KPD) كانوا خلفاً مباشراً لـ SPD و KPD في جمهورية فايمار (1919م-1933م)؛ الليبراليون (أصبحوا فيما بعد الديمقراطيون الأحرار) شكّلوا تقلاً موازناً للأحزاب الليبرالية في جمهورية فايمار. ومع ذلك، تغيرت أحزاب ما بعد الحرب بشكل جذري عن نظرائهم في جمهورية فايمار. بينما في الجمهورية الأولى كانت الأحزاب ذات طابع أيديولوجي قوي، في الثانية أصبحوا أكثر براغماتية وأكثر انسجاماً مع احتياجات الحكومة البرلمانية.²⁹⁴

- والحقيقة أن أحزاب البندستاغ لم تفلح في تبني قانون يترجم بدقة الوضع الدستوري للأحزاب حتى عام 1967م، وذلك عندما اجتمعت الأحزاب لتأمين تمويل عام لعملها. قدّم قانون الأحزاب الناتج تعريفاً قانونياً للأحزاب السياسية وحدد المعايير الديمقراطية التي يجب الالتزام بها من قبل جميع الأحزاب المعترف بها داخل ألمانيا.

- منذ عام 1957م وحتى عام 1969م كانت ألمانيا الغربية محكومة بائتلافات يقودها الحزب الديمقراطي المسيحي وفي عام 1969م، شكل الحزب الديمقراطي الاجتماعي أول حكومة يسارية للبلاد عندما تحالف مع الحزب الديمقراطي الحر وتفكك هذا

²⁹³ - Paul Webb, David M. Farrell, Ian Holliday :Political Parties in Advanced Industrial Democracies- Oxford University Press- New York-2002-p78.

²⁹⁴ -Neil Schlager and Jayne Weisblatt: World Encyclopedia of political Systems and Parties- Facts On File, Inc -Fourth Edition- 2006-p483-484.

التَّحالف عام 1982م، عندما حول الحزب الديمقراطي الحرّ دعمه إلى حزب الاتحاد الديمقراطي المسيحي / الاتحاد الاجتماعي المسيحي حيث حكم تحالف وسط اليمين ألمانيا لمدة ستة عشر 16 عاماً.

- هذا النمط المستقر من المنافسة تمّ خرقه بظهور حزب الخضر في بداية الثمانينيات.²⁹⁵ وبالرغم من أن هذا الحزب الجديد كان يسارياً بشكل واضح إلا أنه بدايةً واجه صعوبةً في التّكيف مع ديناميكية اليمين واليسار الراسخة في النظام السياسي الألماني. لكنّه بعد ذلك أصبح شريكاً في الائتلاف مع الحزب الديمقراطي الاجتماعي SPD، عام 1998م، عندما أعطت انتخابات جديدة SPD و Greens الأصوات التي يحتاجونها لتشكل أوّل ائتلاف على المستوى الفيدرالي.

-سيطرت الجبهة الوطنية على الحياة السياسية ضمن ألمانيا الشرقية التي كانت مؤلفة من الأحزاب التالية حزب الوحدة الاشتراكية SED وحزب الاتحاد الديمقراطي CDU والحزب الليبرالي الديمقراطي الألماني LDDP وحزب الفلاحين الديمقراطي DBD. وكان الغرض من الجبهة الوطنية هو إعطاء الانطباع بأنّ جمهورية ألمانيا الديمقراطية كانت مجتمعاً تعددياً، ولكن واقعياً، كانت جميع الأحزاب والمنظمات الجماهيرية تابعة لحزب الوحدة الاشتراكية SED، وكان عليها أن تقبل رسمياً الدور الرائد له كشرط لوجودها.²⁹⁶

²⁹⁵ - أدى ظهور حزب الخضر ودخوله في انتخابات عام 1980 م إلى خلخلة الاستقرار النسبي الذي كان سائداً في فترة الستينات والسبعينات ودعم ذلك الموجة الثالثة لليمين المتطرف من خلال حزب الجمهوريين (REP)، ففي ستينات وسبعينات القرن الماضي كانت الأحزاب الممثلة في البندستاغ، تستطيع من حيث المبدأ الدخول في ائتلافات ولكن مع ظهور حزب الخضر عام 1980 تغير الوضع وبدأت الأحزاب السياسية مترددة في البداية ولكن في منتصف الثمانينات تغير الوضع فقد تمكن حزب الخضر من التحالف مع الحزب الديمقراطي الاجتماعي SPD (تحالف الخضر والحمراء) وذلك في ولاية هسن ولكن بقي التحالف بين حزب الخضر والأحزاب البرجوازية مستحيلاً.

²⁹⁶ - الموقع الإلكتروني ar.wikipedia.org

- وبعد الوحدة، استنسخ شرق ألمانيا التّركيب الحزبي نفسه الذي كان سائداً في ألمانيا الغربية قبل الوحدة، والمكوّن من أربعة أحزاب يتزعمهم حزبان كبيران هما حزب الاتحاد الديمقراطي المسيحي CDU وشريكه البافاري حزب الاتحاد الاجتماعي المسيحي CSU مع الحزب الاجتماعي الديمقراطي SPD. ويشاركهما الحزبان الأقل نفوذاً وهما حزب الخضر والحزب الديمقراطي الحر. أمّا شرق ألمانيا فكان التّغيير فيها أكثر وضوحاً ليصبح نظامها الحزبي مكوّناً من ثلاثة أحزاب رئيسيّة تتمتع بنفوذ متقارب في الشّرق. هذه الأحزاب هي حزب الاتحاد الديمقراطي المسيحي CDU والحزب الاجتماعي الديمقراطي SPD بالإضافة إلى الحزب الشّرقى الوحيد الذي بقي على قيد الحياة وهو الحزب الحاكم السّابق لألمانيا الشّرقية²⁹⁷، حزب الوحدة الاشتراكي (SED). الذي أصبح ملزماً بالسياسات الدّستوريّة الجديدة وأصبح اسمه الجديد حزب الاشتراكيّة الديمقراطي (PDS).²⁹⁸

وبينما لم تستطع الأحزاب السياسيّة من اليمين المتطرّف المحافظة على الاستمراريّة في التّمثيل، استطاع حزب الاشتراكيّة الديمقراطي PDS وخليفته حزب اليسار تعزيز صورتهم كأحزاب تمثّل مصالح شرق ألمانيا مع قاعدة شعبيّة راسخة، وبفضل اندماج حزب اليسار مع حزب العمل والعدالة الاجتماعيّة. البديل (WASG)، وإصلاحات دولة الرّفاه التي قامت بها حكومة شرورد الثّانية وتبعه الائتلاف الموسّع الذي حصل بين

²⁹⁷ - في منطقة الاحتلال السوفياتي، كان الاندماج القسري بين الحزب الديمقراطي الاشتراكي و KPD والذي نتج عنه حزب الوحدة الاشتراكي (SED)، الذي سيطر على الحياة السياسية في جمهورية ألمانيا الديمقراطية حتى نهاية عام 1989. قادته، غالتز أولبرشت (1950م-1971م) وإريك هونيكر (1971م-1989م)، اللذان قدما من خلفية الطبقة العاملة. كان أحدهما نجار والآخر عامل بناء.

²⁹⁸ - Political Institutions in the federal republic of Germany -op. cit. P 138.

كتلة CDU/CSU مع الحزب الاجتماعي الديمقراطي (SPD) بقيادة أنجيلا ميركل تمكّن حزب اليسار من الحصول على تمثيل في برلمانات الولايات الغربية²⁹⁹

تزامنت هذه التغيرات في النظام الحزبي مع تغييرات أخرى في النظام السياسي. وكان من أهمّها تراجع الروابط الوثيقة التقليدية بين الأحزاب الألمانية والقطاعات الاجتماعية الهامة (النقابات مع الحزب الاشتراكي الديمقراطي، والجمهور الذي يذهب إلى الكنيسة مع الأحزاب الديمقراطية المسيحية، والعاملين لحسابهم الخاص والصغار أصحاب الأعمال مع الحزب الديمقراطي الحر (FDP)).

وشأنها شأن دول أوروبا الغربية الأخرى، شهدت ألمانيا تراجعاً حاداً في الحصّة الانتخابية للأحزاب الرئيسية. ففي عام 1970، حصل CDU / CSU و SPD بشكل روتيني على أكثر من 90 في المائة من الأصوات ضمن البندستاغ، لكنّ حصّتها انخفضت إلى 66.8 في المائة عام 2009 م، وانخفض بشكل أكبر عام 2017 م،³⁰⁰ حيث حصلت الأحزاب الثلاث على 53.5 في المائة من مقاعد البندستاغ. وذلك لصالح تحالف 90 / حزب الخضر وحزب البديل من أجل ألمانيا المتطرّف.³⁰¹

ثانياً: النظام الانتخابي في ألمانيا

²⁹⁹ – German Democracy from Post-World War II to the Present Day– Berg –UK and USA–2005– p77

³⁰⁰ – وهذا ما شهدت عليه انتخابات البندستاغ لعام 2017 فبعد انتهاء الائتلاف الذي كان بين كل من (حزب الاتحاد الديمقراطي المسيحي وحزب الاتحاد الاجتماعي المسيحي) من جهة والحزب الديمقراطي الاجتماعي من جهة، وجدت هذه الأحزاب نفسها في وضع شبيه لما كان عليه عام 2009 م، فقد خسرت العديد من الأصوات لتسجل ثاني أسوأ نتيجة لها في هذه الانتخابات. فقد حصلت كتلة حزب الاتحاد الديمقراطي المسيحي وحزب الاتحاد الاجتماعي المسيحي على نسبة 33% من مقاعد البندستاغ ، وفي النهاية استطاعت المستشارة الألمانية بصعوبة تشكيل ائتلاف مع الحزب الديمقراطي الاجتماعي عن – الموقع الإلكتروني en.wikipedia.org.

³⁰¹ –Christiane Lemke, Helga A. Welsh: Germany today (Politics and Policies in a Changing World)– Rowman & Littlefield–United Kingdom–2018–p55.

يجمع علماء السياسة والاجتماع والقانون، ومنهم المفكر الفرنسي ريمون آرون أنَّ النظام الانتخابي هو الابن الشرعي للنظام السياسي ووريثه الوحيد الذي يزوده بالنخبة السياسية من فئة دمه، وأكد البعض الآخر أنَّه مرآة النظام السياسي يتبعه كظله ولا يتمرد عليه. ويمثل النظام الانتخابي العامل الأساسي في عملية بناء المؤسسات الديمقراطية، فهو الآلية أو الإجراءات التي من خلالها تترجم أصوات الناخبين إلى مقاعد في الهيئات التمثيلية وتساعد على الاختيار السياسي.³⁰²

و نقطة البدء الرئيسية في فهم النظام الانتخابي الألماني، هي تأكيد خصوصيته التاريخية والسياسية الواضحة. فقد مثلت خبرة الحقبة النازية في ثلاثينات وأربعينات القرن الماضي، ومحاولة الاستفادة من دروسها المريعة الإطار الواقعي الذي صاغ على أرضيته المشرع الألماني الترتيبات السياسية، ومن بينها الانتخابية في فترة ما بعد الحرب. ففي عهد جمهورية فايمار توزعت أصوات الناخبين على العديد من الأحزاب التي وصل عددها في بداية الثلاثينات إلى ما يقارب الأربعين حزباً، مع استمرار وجود مجموعات حزبية صغيرة شديدة التطرف وعديمة الفائدة الفعلية على الساحة الانتخابية، وكانت النتيجة الحتمية في الفترة بين 1918 و 1933 (المعروفة في التاريخ الألماني باسم جمهورية فايمار) غياب الكتل البرلمانية القوية وصعوبة تشكيل ائتلافات حاکمة مستقرة، الأمر الذي مكَّن هتلر بعد فوزه في الانتخابات من القضاء بسهولة على التعددية الحزبية. لكل ذلك سعى المشرع في أعقاب النهاية المدمرة للحكم النازي إلى وضع ترتيبات انتخابية تنقادي أخطاء المرحلة السابقة وتستند الي مبدئي الاستقرار

³⁰² - محمد عبد حمادي المساري: النظام الانتخابي وبناء العملية الديمقراطية-العربي للنشر والتوزيع-القاهرة -مصر- 2019م صص43وص27.

وتركيز القوة السياسية في عدد محدود من الأحزاب التي تتداول السلطة فيما بينها بشكل ديمقراطي.

وقد نصّت المادة رقم (38) من القانون الأساسي على حق الانتخاب في فقرتها الثانية وقالت: "يحق لكل من بلغ الثامنة عشر من عمره الإدلاء بصوته في الانتخابات كما يحق لكل من بلغ سنّ الرشد القانوني الترشّح للانتخاب".

أ- الأسس التي يقوم عليها النظام الانتخابي في ألمانيا

تنصّ المادة الأولى من قانون الانتخاب الاتحادي لعام 1949م على أنّ البندستاغ يتشكّل من 598 عضواً، يجري اختيارهم في انتخابات عامّة وحرّة من جانب كل من له حقّ التصويت من المواطنين الألمان وطبقاً لنفس المادة، ينبغي أن تدار عمليّة الاقتراع على نحو يجمع بين نظام الاختيار المباشر لمرشّحين أفراد في دوائر انتخابيّة محليّة ونظام القائمة النسبيّة، وتأتي الفقرة الثانية من نفس المادة لتقرّر مبدأ المناصفة بين النظامين، حيث يتعيّن انتخاب نصف أعضاء البرلمان 299 بصورة فردية والنصف الآخر تبعاً للقوائم الحزبيّة. فنظام الانتخابات في ألمانيا نظام مختلط.

تقوم نظم الانتخاب المختلطة على أساس الاستفادة من ميزات نظم التعددية/الأغلبية ونظم التمثيل النسبي. وعليه، يتركّب النظام المختلط من نظامين انتخابيين مختلفين عن بعضهما بعضاً ويعملان بشكل متوازي. ويتمّ الاقتراع بموجب النظامين من قبل نفس الناخبين حيث تجتمع نتائج النظامين لانتخاب الممثّلين في الهيئة التي يتمّ انتخابها. وعندها ترتبط نتائج الانتخاب في ظلّ كلا النظامين الانتخابيين ببعضها بعض، بحيث يستند توزيع المقاعد في ظلّ النظام النسبي على نتائج النظام الآخر، وذلك لتعويض ما قد ينتج عن ذلك النظام من خلل في نسبة النتائج، ويطلق على

النَّظَام المختلط اسم نظام العضويَّة المختلطة³⁰³، وهو الشَّكل المتبع للنَّظام الانتخابي في ألمانيا.

فهذا يعني أنَّ النَّاخب الألماني يملك صوتين في انتخابات البندستاغ وينتخب من خلال ورقة مقسَّمة إلى نصفين كل نصف يعبر عن نظام انتخابي مختلف عن الآخر وهذان النَّظامان هما:

1 - نظام الانتخاب الفردي على أساس الأغليَّة البسيطة (الفائز الأوَّل)

يوجد نظام الانتخاب الفردي أو ما يسمَّى "نظام الدَّوائر المنفردة العضويَّة أو أحاديَّة التَّمثيل" إذا اقتصرَت كل دائرة انتخابية على اختيار نائب واحد لا أكثر يمثِّلها في البرلمان، ومن ثم فلا يصوَّت النَّاخب إلا لمرشَّح واحد من بين المرشَّحين، ولهذا لا يجوز أن تحمل ورقة الاقتراع التي يقدِّمها النَّاخب سوى اسم شخص واحد.³⁰⁴ ويقترن عادة بهذا النَّظام نظام الفائز الأوَّل وهو أبسط أنظمة التَّعددية/الأغليَّة،³⁰⁵ حيث يتمَّ استخدامه ضمن دوائر انتخابيَّة أحاديَّة التَّمثيل ويتمحور نظام الفائز الأوَّل حول المرشَّحين الأفراد، إذ يقوم النَّاخب باختيار واحد فقط من مجموع المرشَّحين المدرجين على ورقة الاقتراع. وببساطة، فإن المرشَّح الفائز هو الحاصل على أعلى عدد من أصوات النَّاخبين. ونظرياً فقد يفوز المرشَّح بصوتين فقط في حال لم يحقق أي من

³⁰³ - أندرو رينولد، بن ريلي، أندرو إيليس وآخرون: أشكال النظم الانتخابية (دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات) - تعريب: أيمن أيوب - المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات - عام 2007 - ص 122.

³⁰⁴ - د. حسن مصطفى البحري: الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية (دراسة تحليلية مقارنة) - الطبعة الأولى - بدون ذكر دار نشر - عام 2021م - ص 87.

³⁰⁵ - يقصد بنظام الأغليَّة، النظام الذي يفوز فيه المرشَّح أو المرشَّحون الذين حصلوا على أكثرية الأصوات الصحيحة للناخبين بعد فرزها وعدها ويمكن الوصول إلى هذه النتيجة من الناحية العملية بطرق مختلفة وله عدة أنواع: نظام الأغليَّة البسيطة (النسبية) - نظام الأغليَّة المطلقة. محمد عبد حمادي المساري: النظام الانتخابي وبناء العملية الديمقراطية - مرجع سبق ذكره - ص 38.

المرشّحين الآخرين سوى صوت واحد فقط³⁰⁶. هذا يعني أنّ النّائب الألماني بواسطة الصّوت الأوّل يختار مرشّحه المباشر في دائرته الانتخابيّة (الانتخابات المباشرة)، وعلى هذا النّحو يتمّ انتخاب نصف أعضاء البرلمان (299 مقعداً)، من خلال 299 دائرة انتخابيّة وكل دائرة انتخابيّة في ألمانيا ترسل نائباً واحداً إلى برلين.

2- نظام الانتخاب النّسبي على أساس القائمة

الانتخاب بالتمثيل النّسبي هو نظام انتخابي يمنح بمقتضاه كل حزب من الأحزاب السياسيّة المختلفة المشاركة في الانتخابات عدداً من المقاعد البرلمانيّة يتناسب مع عدد الأصوات التي يظفر بها الحزب بالفعل بالاقتراع، فتصبح قوّته في البرلمان مرآة لقوّته الانتخابيّة لدى المقترعين وفي ذلك ما يفيد أحزاب الأقلّيّة التي تحرم من التّمثيل في الأنظمة الانتخابيّة الأخرى، فعلى سبيل المثال إذا فاز حزب بنسبة 15 في المائة من الأصوات الشّعبيّة، فإنّه يحصل على 15 في المائة من المقاعد في البوندستاغ.

هناك نوعان رئيسان من نظم التّمثيل النّسبي وهما نظام القائمة النّسبيّة (List PR) ونظام الصّوت الواحد المتحوّل (STV). وغالباً ما يقال أنّ الطّريقة الفضلى لاحترام النّسبيّة هي الاقتراع بحسب اللّوائح، أي بتقديم الأحزاب للوائح بأسماء مرشّحيها على الصّعيد الوطني أو المناطقّي ويكون فيها عدد المرشّحين متساوياً مع عدد المقاعد التي ينبغي ملؤها في كل دائرة ويصوت النّائب لصالح لائحة ما وتنفّذ اللائحة بعدد من المقاعد تبعاً لعدد الأصوات التي نالتها على صعيد الدّائرة الانتخابيّة ويتمّ انتخاب المرشّحين وفقاً لموقعهم وترتيبهم على اللائحة.³⁰⁷ وهذه هي الطّريقة التي تمّ اتّباعها

³⁰⁶ - أندرو رينولد، بن ريلي، أندرو إيليس وآخرون: مرجع سبق ذكره - ص 52.

³⁰⁷ - دورين خوري وعباس أبوزيد وآخرون: التّمثيل النّسبي (مشروع إصلاح النظام الانتخابي في لبنان) - الجمعية اللبنانيّة من أجل ديمقراطية الانتخاب - عام 2006 - ص 27

في ألمانيا من أجل الصَّوت الثَّاني للمرشَّح وهو نظام القائمة النسبيَّة. فالصَّوت الثَّاني للنَّائب الألماني يتمَّ منحه لإحدى القوائم الحزبيَّة في الولاية الواقعة بها الدَّائرة المعنيَّة التَّابعة لحزب دون اختيار نائب بعينه، أي أنَّ المرشَّح يختار قائمة الحزب بالكامل دون أن يكون له حقَّ اختيار مرشَّح بعينه.

والصَّوت الثاني هو الأكثر أهمية لأنه يحدد توزيع المقاعد البرلمانية على الأحزاب السياسية وبالتالي يشكل مقياس قوتها الحقيقية في عملية صناعة القرار السياسي.

أمَّا السَّمة الحاسمة الثَّانية للنَّظام الانتخابي الألماني هو أنَّه على الحزب أن يحقِّق شرط الحصول على 5% من أصوات النَّخبين على مستوى ألمانيا ككل أو أن يفوز بالانتخابات في ثلاث دوائر انتخابيَّة على الأقل. وقد كانت ولا زالت الحُجَّة الرئيَّسيَّة التي تدعم هذه القاعدة الانتخابيَّة هو أنَّه مع عدم وجودها سيزداد عدد الأحزاب الممثلة ضمن البرلمان الفيدرالي ويكن أن يؤدِّي إلى حكومات ضعيفة ويشجَّع ما يسمَّى بالائتلافات السلبية.

ب- المقاعد المتدليَّة (Overhang Seats)

سبق وقلنا أنَّ النَّائب الألماني لديه صوتان يدلي بهما وأنَّ عدد مقاعد البندستاغ الأساسيَّة هي 598 مقعداً يوزع مناصفةً بين الصَّوتين الانتخابيين وهذا يعني أنَّ 299 مقعداً من مقاعد البندستاغ يكون على أساس الصَّوت الأوَّل (انتخاب مباشر في الدائرة الانتخابيَّة) و 299 مقعداً على أساس الصَّوت الثَّاني (القائمة النسبية للحزب). والصَّوت الثَّاني كنسبة هو الذي يحدد عدد المقاعد التي يجب أن يحصل عليها أي حزب فالحزب عندما يحصل على نسبة 35% من عدد الأصوات على المستوى الوطني (Nation Wide) من خلال الصَّوت الثَّاني هذا يعني أنَّه يجب أن يكون له 35% من عدد المقاعد ضمن البندستاغ ، ولكن هذا النُّظام المختلط أفرز ظاهرة

تسمّى المقاعد المتدليّة (Overhang Seats) وتحدث عندما يحصل حزب من الأحزاب على عدد من المقاعد بناءً على الصّوت الأوّل أي يحصل على عدد دوائر انتخابيّة تفوق عدد المقاعد التي حصل عليها بناءً على الصّوت الثّاني³⁰⁸. لنفرض أنّ حزب ما حصل على 20 مقعد في البندستاغ من خلال الصّوت الأوّل لكنّه حصل فقط على 15 مقعداً بناءً على الصّوت الثّاني، في هذه الحالة يحقّ للحزب وفقاً لقانون الانتخاب الحصول على خمسة مقاعد متدلية (إضافيّة)، والحقيقة أنّ هذه الظّاهرة لم تكن تشكّل مشكلة كبيرة في الماضي فقد كان عدد المقاعد الإضافيّة قليلاً، ففي ثمانية عشر انتخاباً فيدرالياً بين عامي 1949 و 2005 فاز حزب CSU/CDU بإجمالي 38 مقعداً إضافياً بينما فاز حزب ال SPD ب 34 مقعداً. عندما كان هناك ثلاثة أو أربعة أحزاب في البرلمان اعتاد حزب CDU / CSU والحزب الديمقراطي الاجتماعي أن يفتريوا من الفوز بنسبة 50 في المائة من تصويت "الاقتراع الثّاني" لذلك كان هناك عدد أقلّ من المقاعد "المتدلية". وقد شكّل ذلك خرقاً صريحاً لمبدأ المساواة الانتخابيّة وتكافؤ الفرص بين الأحزاب.³⁰⁹ ولكنّ المشكلة بدأت تبدو أكثر وضوحاً مع زيادة عدد الأحزاب الممثّلة ضمن البندستاغ ومع انخفاض عدد الأصوات التي تحصل عليها الأحزاب الكبرى من خلال الصّوت الثّاني للناخب وهذا عنى زيادة عدد المقاعد المتدليّة التي ستحصل عليها تلك الأحزاب.³¹⁰

³⁰⁸ - لا توجد أي مشكلة عندما تكون عدد المقاعد التي حصل عليها الحزب بناءً على الصوت الثاني أكبر من عدد المقاعد التي حصل عليها على أساس الصوت الأوّل، فلو حصل حزب ما على 10 مقاعد بناءً على الصوت الثاني وعلى 7 مقاعد بناءً على الصوت الأوّل، في هذه الحالة تكون عدد المقاعد المستحقة له هي 10 مقاعد. لأن النسبة التي يحصل عليها الحزب من خلال الصوت الثاني هي التي تعبر عن نسبة المقاعد التي سيأخذها في البندستاغ.

³⁰⁹ - Erik Kirschbaum: Q+A: German election may be decided by "overhang" seats

Article published on www.reuters.com - SEPTEMBER 23, 2009.

³¹⁰ - كلما زاد الفرق بين الأصوات التي يحصل عليها الحزب عن طريق الصوت الأوّل والأصوات التي يحصل عليها الحزب عن طريق الصوت الثاني كلما زاد عدد المقاعد المتدلية التي سوف تعطى له والحقيقة أنّ هذا الفارق لم يكن كبيراً بالنسبة للأحزاب قبل عام 2005 لذلك كان عدد المقاعد التي يتم منحها قليل.

ولذلك حكمت المحكمة الدستورية الفيدرالية بقرار 25 تموز 2012، أن المادة رقم (6) بفقرتها الخامسة (5) من قانون الانتخابات الفيدرالي في النسخة المعمول بها في ذلك الوقت كانت غير دستورية فقد كانت هذه الفقرة تسمح بإنشاء عدد من المقاعد الإضافية فقط للأحزاب التي تحصل على عدد كبير من المقاعد على أساس الصوت الأول للناخب الألماني، وبناءً على قرار المحكمة الدستورية الاتحادية تم تعديل قانون الانتخاب الاتحادي و أصبح يعطى للأحزاب الأخرى (تلك التي لم تستطع الحصول على مقاعد إضافية) مقاعد تعويضية وذلك للقضاء على الميزة غير العادلة التي حصل عليها الفائزون بمقاعد متدلية.

وبالرغم من أن هذا القرار -رغم تأخر صدوره من قبل المحكمة الدستورية- جعل الانتخابات أكثر عدالة للأحزاب الأصغر وجعل تمثيل الأحزاب أكثر مطابقة للنسبة التي يحصل كل حزب عليها من خلال الصوت الثاني للناخب. إلا أنه أدى إلى زيادة أعداد المقاعد ضمن البندستاغ بشكل كبير، ففي الانتخابات الأخيرة التي حصلت عام 2017م، زاد عدد مقاعد البندستاغ (extra seats) 111 مقعداً (مقاعد متدلية+ مقاعد تعويضية) فقد بلغ عدد المقاعد الكلية 709 مقاعد³¹¹، وترجع هذه الزيادة الكبيرة إلى سببين أساسيين: أولهما، أنه ظل العديد من الناخبين موالين لأنجيلا ميركل (الديمقراطيين المسيحيين CDU وشقيقهم البافاري الاتحاد الاجتماعي المسيحي CSU)، في دوائرهم الانتخابية، لكنهم استخدموا تصويتهم الثاني لأحزاب أخرى في القائمة. نتيجة لذلك، انتهى الأمر بـ CSU / CDU بعدد 43 نائباً أكثر من عدد المقاعد المخصصة لهم بناءً على التصويت الثاني. وثانيهما، عودة الديمقراطيين

³¹¹ - كانت مقاعد البندستاغ موزعة في انتخابات عام 2017 على الشكل التالي 246 مقعداً للحزب الديمقراطي المسيحي وشقيقه البافاري و 152 مقعداً للحزب الاشتراكي الديمقراطي و 80 مقعداً للحزب الديمقراطي الحر و 89 مقعداً لحزب البديل من أجل ألمانيا و 80 مقعداً للحزب الديمقراطي الحر و 69 مقعداً لحزب اليسار و 67 مقعداً لتحالف ف90/الخضر و 6 مقاعد للمستقلين. عن الموقع الرسمي للبندستاغ.

الأحرار إلى البرلمان ودخول البديل من أجل ألمانيا قبة البرلمان لأول مرة وهذا أدى إلى زيادة عدد الأحزاب الألمانية الممثلة ضمن البندستاغ.³¹²

ونستطيع التّعقيب على النظام الانتخابي بمايلي:³¹³

- يهدف النظام المختلط في ألمانيا إلى تجنب الظلم وعدم التناسب في نظام الانتخاب القائم على مبدأ الأغلبية حيث الفائز يأخذ كل شيء ،كما يهدف إلى تعزيز مسؤولية واستجابة أعضاء مجلس النواب أمام الدوائر الانتخابية التي يتبعون لها مع إعطاء الحزب في نفس الوقت فرصة لتأمين مقاعد ضمن لائحته الحزبية وذلك للسياسيين الذين يرى الحزب أنه لا يمكن الاستغناء عنهم فالمستشار هيلموت كول لم يكن ليستطيع تبوء رئاسة الحكومة لو لم يتم التصويت له عبر القائمة الحزبية لحزب الاتحاد الديمقراطي المسيحي حيث أنه لم يستطع الحصول على مقعد ضمن دائرته الانتخابية في مدينة لودفيغسهافن.

- إن تركيز النظام الحزبي على عدد قليل من الأحزاب "ذات الصلة"، بالتزامن مع نظام الاقتراع التثائي، يدفع العديد من الناخبين إلى التفكير بشكل استراتيجي عند النظر في الأولويات السياسية والاتلافات المستقبلية. يسهل هذا النوع من الاقتراع الذي يتكوّن من صوتين ما يسمّى ب (ticket-splitting) تقسيم الورقة الانتخابية. أصبح هذا التقسيم استراتيجيّة تصويت شعبية بشكل متزايد في السنوات الأخيرة. هذا صحيح بشكل خاص بين الناخبين الأصغر سناً والأكثر تعليماً، الذين يمنحون تصويتهم الأول لمرشح من أحد اثنين من الأحزاب الرئيسية ، ويدعمون بتصويتهم

³¹² - The Economist explains Why Germany's parliament has more members than ever before—an article published on www.economist.com— Oct 24th 2017.

³¹³ - German Democracy from Post-World War II to the Present Day— Op. cit. —P88–89.

الثاني القائمة الحزبية للحزب الأصغر، وذلك في الغالب من أجل تحسين فرص وجود شريك في الائتلاف المحتمل.³¹⁴ والحقيقة أنَّ هناك شرطين مسبقين لمثل هذا التصويت الاستراتيجي أولهما، أن تكون هناك فرصة حقيقية والتزام وثيق بتشكيل ائتلاف، كما في التسعينات مع CDU / CSU و FDP أو في 2002 م بين الحزب الاشتراكي الديمقراطي وحزب الخضر ، ويجب أن تكون المواقف والأيديولوجية بين الأحزاب متوافقة (جزئياً على الأقل).

- وقد منع هذا النظام الانتخابي كل من القوتين السياسيتين الأساسيتين والمتمثلتين بحزب الاتحاد الديمقراطي المسيحي وحزب الاتحاد الاجتماعي المسيحي من جهة والحزب الديمقراطي الاجتماعي من جهة أخرى، منعهم هذا النظام من الحصول على الأغلبية المطلقة في البندستاغ. مرة واحدة فقط فاز حزب الاتحاد الديمقراطي المسيحي وحزب الاتحاد الاجتماعي المسيحي بأغلبية مطلقة في البندستاغ (عام 1957) لكنَّ المستشار ادناور اختار أن يدعو اثنين من الوزراء من الحزب الألماني الصَّغير (DP)³¹⁵، وباستثناء ثلاث فواصل قصيرة جداً من حكومات انتقالية بعد سقوط الائتلاف الحاكم في الأعوام 1966 و 1969 و 1982 كانت الحكومة الفيدرالية مكونة من ائتلاف يسيطر على أغلبية مقاعد البندستاغ فالحكومات الائتلافية هي صاحبة الغلبة في تاريخ ألمانيا السياسي.³¹⁶

³¹⁴ - على سبيل المثال، صوت مؤيدو الحزب الليبرالي الديمقراطي الليبرالي بشكل متكرر لمرشحي مقاطعة CDU

عندما كان حزبهم المختار ملتزماً بتشكيل ائتلاف مع المسيحي الديمقراطيون.

³¹⁵ - كان الحزب الألماني (DP، Deutsche Partei) حزباً سياسياً قومياً محافظاً في ألمانيا الغربية و نشطاً خلال سنوات ما بعد الحرب. جذبت أيديولوجية الحزب مشاعر القومية الألمانية والحنين إلى الإمبراطورية الألمانية. عن الموقع الإلكتروني en.wikipedia.org .

³¹⁶ - Stephen Padgett, William E. Paterson, Gordon Smith: Developments in German

Politics 3-PALGRAVE MACMILLAN-2003-p19-20.

الفرع الثاني

الأحزاب الفاعلة في ألمانيا وقانون الأحزاب الألماني

أولاً: الأحزاب الفاعلة في ألمانيا

حزب الاتحاد الديمقراطي المسيحي (CDU) : بعد استسلام ألمانيا عام 1945م، بادرت شخصيات مسيحية عديدة بمباركة وتشجيع سلطات الحلفاء على تشكيل أكبر تجمع سياسي، مهمته الأساسية المشاركة في إعادة بناء دولة ألمانيا الجديدة. المبادرة الأولى جاءت بها مجموعة من الكاثوليكين³¹⁷ الذين لم يكونوا على وفاق مع النازية ومن الجيل السياسي الجديد الذي ولد بعد الحرب. وكان الإعلان الرسمي لتشكيله في 23 حزيران من عام 1945.³¹⁸

وعلى الرغم من أن حزب الاتحاد الديمقراطي المسيحي له جذور مهمة في جمهورية فايمار - في المقام الأول في حزب زينتروم الكاثوليكي - إلا أنه مثل ظاهرة في ألمانيا بعد نهاية الحرب العالمية الثانية. فالإرث الايديولوجي الضعيف أتاح له الفرصة لإنشاء فكر سياسي مميز قام بشكل أساسي على مبدأ الحق في الملكية الخاصة، وعلى الاعتراف بدولة الرفاهية كالتزام عام لاقتصاد السوق الاجتماعي في إطار الفكر الاجتماعي الديمقراطي والكاثوليكي. وتعتبر السياسة الاقتصادية الناجحة التي وضعها

³¹⁷ - تقليدياً، ترتبط الأحزاب السياسية الرئيسية بالألوان: CDU / CSU = أسود؛ SPD = أحمر (الآن في منافسة مع حزب اليسار ، والذي أيضاً يستخدم الأحمر) ؛ FDP = أصفر ؛ تحالف 90 / الخضر = الأخضر ، يتم تمييز سيناريوهات التحالف عادةً بالألوان: أسود أحمر (CDU / CSU و SPD) ؛ أحمر-أخضر (SPD and Alliance The Greens / 90). سمات اللون منتشرة للغاية بحيث تم تصميم لون أزرق خاص لأغذية مقاعد البوندستاغ لتجنب أي إحياء بوجود محابة لحزب ما.

³¹⁸ - د. حافظ علوان الدلمي: النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية: مرجع سبق ذكره- ص239.

لودفيج إرهارد والتي أدت إل ما سمّي بالمعجزة الاقتصادية، والنّهج البراغماتي المتّبع من قبل الحزب للقضايا الاجتماعية والسياسية. عاملان أساسيان في جعل الحزب القوة السياسية المهيمنة خلال معظم تاريخ الجمهورية الفيدرالية.³¹⁹

حزب الاتحاد الاجتماعي المسيحي (CSU): يُعتبر حزب (CSU) الاتحاد الاجتماعي المسيحي "الحزب الشقيق" لـ CDU ويشار إليهما معاً باسم "الاتحاد". في الانتخابات، يعمل الاتحاد الاجتماعي المسيحي في بافاريا وحزب الاتحاد الديمقراطي المسيحي في الولايات الفيدرالية الخمس عشرة المتبقية.³²⁰

ويعدّ هذا الحزب حالة فريدة من نوعها في النّظام الحزبي لثلاثة أسباب: أولاً إنّهُ حزب إقليمي موجود فقط في بافاريا ، حيث CDU لا يدخل في الاقتراع. ثانياً، في بافاريا كانت له الغلبة بمفرده في الانتخابات منذ عام 1957م، وكان يدخل في ائتلاف من حين لآخر. ثالثاً، يقترن كلّ من الحزبين الديمقراطي المسيحي والاتحاد الاجتماعي المسيحي CSU / CDU على المستوى الوطني وفي البندستاغ وهذا يمنح CSU سلطة اعتراض هامة يستخدمها بشكل منظم على المستوى الاتحادي. على سبيل المثال، يتجادل قادة CDU و CSU في مواضيع تخصّ الهجرة، الأسرة، وسياسات التّكامل الأوروبي، وفي هذه النقّاشات يتبنى حزب الاتحاد الاجتماعي المسيحي الآراء الأكثر محافظة.³²¹

³¹⁹ – Klaus Von Beyme: The Political System OF the Federal Republic of Germany– St.Martin's Press–New York–1983– p56.

³²⁰ – على الرغم من أوجه التشابه بينهما ، فإن CSU أكثر تحفظاً بشكل عام من CDU في القضايا الاجتماعية. ففي عام 2018 أمر زعيم CSU ورئيس الوزراء في بافاريا ، ماركوس سودر ، بعبور الصلبان في كل مبنى حكومي في ولاية بافاريا .

³²¹ – Christiane Lemke, Helga A. Welsh: Germany today– Op. cit. – p58

الحزب الديمقراطي الاجتماعي (SPD)³²²: هو حزب وسط اليسار و أقدم حزب سياسي في ألمانيا وتعود أصوله إلى الاندماج الذي حصل عام 1875م بين الاتحاد العام للعمال الألمان وحزب العمال الاشتراكي الديمقراطي³²³ وواحد من الحزبين الرئيسيين في البلاد (والآخر هو الاتحاد الديمقراطي المسيحي). ويدعو إلى تحديث الاقتصاد لتلبية متطلبات العولمة، لكنه يؤكد أيضاً على الحاجة إلى تلبية الاحتياجات الاجتماعية للعمال والمحرومين.

وبحلول عام 1921م كان أكبر حزب في الرايخستاغ، حيث حصل على أكثر من ثلث الأصوات في الانتخابات الوطنية، وتم حظر الحزب الديمقراطي الاجتماعي بعد وقت قصير من وصول النازيين إلى السلطة في عام 1933م. ومع ذلك، في عام 1945م، مع سقوط الرايخ الثالث لأدولف هتلر، تم إحياء SPD. وقد كان الحزب الوحيد الناجي من فترة قايما مع سجل لا تشوبه شائبة من معارضة هتلر. وتاريخياً، كان الحزب الاشتراكي الديمقراطي حزباً جماهيرياً سعى إلى تشجيع الأفراد على أن يصبحوا أعضاء نشطين يدفعون المستحقّات. ونتيجة لذلك، حصل الحزب الديمقراطي الاجتماعي على أكبر عضوية في أي حزب سياسي ألماني، ويحصل على دعم مالي (حوالي ثلث دخله الإجمالي) من رسوم العضوية أكثر من أي حزب آخر.

الحزب الديمقراطي الحر (FDP)³²⁴: يعتبر الحزب الديمقراطي الحر نفسه الوريث الشرعي للتقاليد الليبرالية الألمانية. جزء من هذه التقاليد كان الانقسام بين الليبرالية التقدمية والتوجهات الوطنية المحافظة، يميل الاتجاه الأخير إلى التحالفات مع الديمقراطيين المسيحيين ويميل السابق نحو التحالفات مع الديمقراطيين الاجتماعيين،

³²² –David P. Conradt: www.britannica.com.

³²³ – تم اعتماد اسم الحزب عام 1890م.

³²⁴ – Political institutions in the federal republic of Germany– Op. cit. – p143–144.

ويمكننا القول إن الحزب الديمقراطي الحر كتوجّه سياسي يتموضع بين حزب الاتحاد الديمقراطي المسيحي وحليفه من جهة والحزب الديمقراطي الاجتماعي من جهة أخرى. وتمثّلت الأهداف السياسيّة الرئيّسة للحزب بالحفاظ على الحرّيّة الفرديّة وإعادة توحيد ألمانيا ورفض التّخطيط الاشتراكي والاكليروسيّة، وعلى عكس الاتحاد الديمقراطي المسيحي والحزب الديمقراطي الاجتماعي، فإنّ الحزب الديمقراطي الحرّ يعتبر حزباً مؤبّداً للسّوق الحرّ، وليس من أنصار أصحاب الدّخل الاجتماعي مثل المتقاعدين وكبار السنّ. علاوة على ذلك فإنّ الحزب الديمقراطي الحرّ ليس من أنصار النّقابات، وكمدافع عن المشاريع الخاصّة يعتبر أقرب إلى حزب الاتحاد الديمقراطي المسيحي وشقيقه البافاري منه إلى الحزب الديمقراطي الاجتماعي وحزب الخضر فيما يخصّ المشاكل الاقتصاديّة. أمّا فيما يخصّ الحقوق المدنيّة فهو أقرب إلى الحزب الديمقراطي الاجتماعي وحزب الخضر.

حزب الخضر³²⁵: تأسّس حزب الخضر رسمياً في 13 كانون الثّاني 1980م، بمدينة كارلسروه جنوبي ألمانيا الغربيّة، وبعد عشر سنوات فُتِح فرع للحزب باسم تحالف 90 في جمهوريّة ألمانيا الشرقيّة السّابقة. اتّحد الحزبان بعد سقوط سور برلين وزوال ألمانيا الديمقراطيّة عام 1992م في حزب واحد حمل الاسم الحالي "تحالف 90 /الخضر".

نازع الخضر منذ بداياته الأولى تياران: الأوّل يساري يميل إلى "الأصوليّة اليساريّة"، والآخر براغماتي يبحث عن الحلول الوسط ونقاط التّقارب مع الأحزاب الأخرى. في عام 1985 دخل الخضر حكومة ائتلافيّة مع الحزب الديمقراطي الاجتماعي، وبحلول نهاية الثمانينيّات كان البراغماتيون في صعود بشكل واضح.

³²⁵ - راجع www.aljazeera.net و الموسوعة البريطانيّة www.britannica.com.

وينتمي هذا الحزب إلى أحزاب البيئة الأوروبية الداعية للربط بين اقتصاد السوق ورقابة الدولة الصارمة على حماية الطبيعة والبيئة وحماية حقوق العمال، وتشجيع الأنشطة الاقتصادية البيئية.

تبنى الخضر خلال وجوده بالحكم سياسة داخلية ركزت على دعم التعدد الثقافي بالمجتمع الألماني وتسهيل تجنيس الأجانب، ومعارضة فرض رسوم سنوية على طلاب الجامعات، ومحاولة الموازنة بين الحريات الشخصية ومتطلبات الأمن الداخلي.

حزب البديل من أجل ألمانيا (AFD)³²⁶: تأسس حزب البديل من أجل ألمانيا عام 2013م من قبل مجموعة من الأكاديميين النيوليبراليين كحزب مناهض لفكرة الاتحاد الأوروبي وشارك في انتخابات البندستاغ في ذلك العام، لكنه لم يستطع الحصول على نسبة الـ 5% على مستوى ألمانيا، واستطاع الحصول على مقاعد ضمن البندستاغ للمرة الأولى في انتخابات عام 2017م. وقد قام هذا الحزب بكسب الناخبين من جميع الأحزاب الرئيسية الأخرى باستثناء حزب الخضر، ونجح في الوقت نفسه في تعبئة العديد من الأشخاص الذين كانوا يمتنعون عن التصويت. حصل حزب البديل من أجل ألمانيا على أفضل النتائج ضمن الطبقة المتوسطة في ألمانيا وقد نجح بشكل خاص في شرق ألمانيا.

أمّا أجندة الحزب فتركز على إغلاق حدود دول الاتحاد الأوروبي أمام المهاجرين واللّاجئين، وإقامة مراكز للتحقق من الهوية على طول الحدود الألمانية، بالإضافة إلى إنشاء مخيمات لجوء خارج الحدود، لمنع المهاجرين من التوجّه إلى ألمانيا. ويشجّع

³²⁶ – Germany's political parties CDU, CSU, SPD, AfD, FDP, Left party, Greens – what you need to know –published on www.dw.com –7-6-2019.

الحزب الأجنب في ألمانيا على العودة إلى ديارهم ويدفع باتجاه الطرد الفوري لجميع الأشخاص الذين تم رفض طلبهم باللجوء السياسي، ويؤكد على أهمية العادات الألمانية التقليدية ويرفض أن يكون الإسلام جزءاً من المجتمع الألماني.

حزب اليسار (DIE-LINK): الحزب اليساري الألماني كما يعرف باسم دي لينكه (Die Linke) : هو حزب سياسي ألماني يعتبر نفسه حزباً اشتراكياً ديمقراطياً، يترأسه في الوقت الحالي لوثر بيسكي. ويعدّ الحزب اليساري ثاني أحدث الأحزاب داخل البرلمان الألماني، فقد جاء تأسيسه في تموز 2007م نتيجة لاندماج حزب الاشتراكية الديمقراطية (PDS)³²⁷ وحزب العمل والعدالة الاجتماعية البديل (WASG) ليكون خياراً بديلاً وانطلاقة سياسية جديدة.³²⁸ يرفض حزب اليسار في ألمانيا (دي لينكه) أن يخضع لعالم تقرر فيه بضع مئات من الشركات آفاق حياة المليارات من الناس، وتتقطع فيه أية آمال لدول كاملة في المستقبل بسبب الاستغلال الوحشي والحروب على المواد الخام والأسواق وبسبب الإمبريالية. لذلك يسعى حزب اليسار للاتحاد مع قوى النقابات العمالية والحركات الاجتماعية، وغيرها من الأحزاب اليسارية والمواطنين من ألمانيا وأوروبا والعالم في البحث عن بديل اجتماعي. وقد صاغ نهجه الاستراتيجي في المسودة الأولى لبرنامج الحزب في 2011م، وقد كانت هناك ثلاث أفكار أساسية جمعت مع بعضها البعض في البرنامج أولها: الحرية الفردية وتطوير إمكانيات كل شخص عن طريق التقسيم المتساوي اجتماعياً في الظروف لإتاحة حياة من حرية الإرادة من خلال التضامن؛ وثانيها:

³²⁷ - حزب ال PDS الحزب الاشتراكية الديمقراطي هو خليفة حزب الوحدة الاشتراكي (SED) الذي كان حاكماً لألمانيا الشرقية، وبعد حصول الوحدة لم يقوم الحزب الشيوعي بحل نفسه ولكنه غير اسمه إلى ال PDS حزب الاشتراكية الديمقراطي مع تغيير في معتقداته الأساسية ، تم حل الحزب عام 2007م.

³²⁸ - الموقع الإلكتروني ar.wikipedia.org

إخضاع الاقتصاد وسبل الحياة إلى تنمية التّضامن والحفاظ على الطبيعة، وثالثها: تحقيق هاتين الفكرتين من خلال عملية تحرّرية يتم فيها التغلّب على سيادة رأس المال من قبل القوى الديمقراطيّة والاجتماعيّة والبيئيّة وينشأ من خلالها مجتمع قائم على الاشتراكيّة الديمقراطيّة.³²⁹

ثانياً: قانون الأحزاب الألماني

نصّت المادّة رقم (21) من القانون الأساسي الألماني في فقرتها الأولى على أنّه "تساهم الأحزاب السياسيّة في عملية بناء الإرادة السياسيّة للشّعب. ويجوز إنشاء هذه الأحزاب بشكل حرّ ويجب أن يتفق النّظام الداخلي لها مع المبادئ الديمقراطيّة". لذلك نستطيع القول بأنّه تمّ التّأصيل للأحزاب السياسيّة في القانون الأساسي الألماني لتعطى جذوراً قانونيّة ثابتة.

الأحزاب هي دستورياً مكوّن لا غنى عنه من مكوّنات النّظام الأساسي الديمقراطي الحر. وهي بنشاطها الحر والمستمر في تكوين الإرادة السياسيّة للشّعب، تنهض بمهمّة علنيّة يلزمها بها ويضمنها القانون الأساسي (الدستور).³³⁰

أ- تأسيس الحزب

أمّا مفهوم الحزب فقد نصّت عليه المادّة الثّانية من قانون الأحزاب الألماني حيث ذكرت أنّه "يُقصد بالحزب كل تنظيم أسسه ويشارك في عضويّته مواطنون، ويعتزم التّأثير بصورة دائمة أو لأمد طويل في تكوين الإرادة السياسيّة على مستوى الدّولة أو الولاية، ويسعى إلى المشاركة في تمثيل الشّعب في البندستاغ الألماني (مجلس النّواب

³²⁹ - بيغيت ديبر، كورنيليا هيلدبراندت، أنا سترينورست: من الثورة إلى التحالف: الأحزاب اليسارية في أوروبا-ترجمة: عياب مراد وإلهام عيداروس-مؤسسة روزا لكسمبورغ-مكتب شمال إفريقيا-الطبعة الأولى-عام 2014-ص92.

³³⁰ - الفقرة الأولى من المادة الأولى من قانون الأحزاب السياسي.

الاتحادي) أو في اللانديتاغ (مجلس النواب في كل ولاية ألمانية)، وذلك في حال تقديمه ضمانات كافية لجدية أهدافه وفقاً للتصور الواقعي الشامل لأوضاعه، لا سيما فيما يتعلّق بحجم تنظيمه الحزبي ومدى تماسكه وعدد أعضائه وظهورهم في الحياة العامة. وتقتصر العضوية في أي حزب على الأشخاص الطبيعيين فقط".³³¹

ويجب أن تكون للحزب لائحة داخلية مكتوبة وبرنامج مكتوب. وتتظم فروع الحزب المناطقية شؤونها من خلال لوائح داخلية خاصة بها إلا إذا كانت لوائح الفروع الأعلى مباشرة تنص على قواعد خاصة بهذا الشأن. يجب أن تشمل اللوائح الداخلية قواعد تتعلق بالتالي:

اسم الحزب وتسميته المختصرة، وذلك في حالة استخدامها، ومقر الحزب ونطاق نشاطه، انضمام أعضاء إلى الحزب وانفصال أعضاء عنه، حقوق الأعضاء وواجباتهم، الإجراءات التأديبية المشروعة التي تُتخذ ضدّ الأعضاء وكذلك فصلهم من الحزب (الفقرات 3 - 5 من المادة 10) - الإجراءات التأديبية ضدّ فروع الحزب المناطقية، التنظيم العام للحزب، تشكيل الهيئة الرئاسية للحزب وبقية هيئاته وصلاحيات تلك الهيئات، شكل ومضمون النظام المالي الذي يلتزم بمواد الباب الخامس من هذا القانون وغيرها من الأمور³³²

ب- تمويل الأحزاب يقسم تمويل الأحزاب إلى قسمين رئيسيين، التمويل العام للأحزاب والتمويل الخاص للأحزاب.

³³¹ - نصت الفقرة الثالثة من نفس الماجة على أنه "لا تُعدّ التنظيمات السياسية أحزاباً في الحالات التالية:

1- إذا كان أغلب أعضائها أو غالبية أعضاء مجلس رئاستها من الأجانب أو

2- إذا كان مقر الحزب أو مقر رئاسته يقع خارج نطاق سريان هذا القانون.

³³² - راجع المادة رقم (6) من قانون الأحزاب الألماني.

1- التّمويل العام للأحزاب: تحصل الأحزاب على أموال كتمويل جزئي للنّشاط المُلزمة به وفقاً للقانون الأساسي) ، وهناك ثلاثة معايير لتوزيع التّمويل الحكومي على الأحزاب، هذه المعايير نصّت عليها الفقرة الأولى من المادّة رقم 18 من قانون الأحزاب الألماني وهذه المعايير هي:

- 1- النّجاح الذي يحققه الحزب في كل من انتخابات البرلمان الأوروبي والبنديستاغ واللاندتاغ(برلمان الولاية). 2- إجمالي الاشتراكات التي يسدّها الأعضاء والنواب.
- 3- مقدار التبرّعات التي جمعها الحزب.

فقد نصّت الفقرة الثّالثة من المادّة رقم (18) من قانون الأحزاب الألماني على أن:

في إطار التّمويل الجزئي من الدّولة يحصل الحزب على:

- 1-0.70 يورو عن كل صوت صحيح أُعطي لأي من قوائمه أو
- 2-0,70 يورو عن كل صوت صحيح أُعطي للحزب في أي دائرة انتخابيّة إذا لم يكن لهذا الحزب أي قائمة مسموح بها في ولاية من الولايات
- 3-0,38 يورو عن كل يورو تحصل عليه الأحزاب كمنحة ماليّة، وهي الاشتراكات التي يسدّها الأعضاء والنواب أو التبرّعات التي يتلقّاها الحزب بطريقة مشروعة، على أن يكون الحدّ الأقصى للمنحة الماليّة 3300 يورو لكل شخص طبيعي، ويحصل الحزب، وخلافاً لما ورد في البندين 1 و2، على 0.85 يورو عن كل صوت صحيح حصل عليه في أي انتخابات، وبعّد أقصى أربعة ملايين صوت.

ولا يستطيع أي حزب الحصول على تمويل من الدّولة، فهناك شروط لذلك، هذه الشّروط ذكرتها الفقرة الرّابعة من المادّة رقم (18) من قانون الأحزاب الألماني:

فلكي يحصل الحزب على التّمويل وفقاً للبندين الأوّل والثّالث من الفقرة الثّالثة للمادّة 18 لابدّ أن يحصل على نسبة 5% في انتخابات البندستاغ أو انتخابات البرلمان الأوروبي.

ويكون من حقّ الحزب الحصول على أموال من الدّولة وفقاً للبند الثّاني من الفقرة 3 في حالة بلوغه بعد إعلان النّتيجة النهائيّة نسبة 10 في المئة من الأصوات الصحيحة في أي دائرة انتخابيّة.

ولابدّ من الإشارة إلى أنّ التّمويل الحكومي للأحزاب محدود بحدين أساسيين وهما:

- لا يجوز أن يتعدّى الإجمالي السنوي للأموال التي تدفعها الدّولة إلى كافّة الأحزاب 133 مليون يورو. (حد أقصى مطلق).³³³

- لا يجوز أن يتعدّى التّمويل الجزئي من الدّولة لحزب من الأحزاب إجمالي إيراداته المُحصّلة. (حدّ أقصى نسبي)³³⁴ وبالتالي، فإنّ الحزب غير القادر على تحصيل مساهمات كافية من مصادره الخاصّة، سيعاني تخفيض الدّعم الحكومي الخاص به تلقائيّاً ، ولن يكون قادراً على دفع جميع النّفقات التي يرغب في ذلك. حتّى الآن، تمّ تقييد الأحزاب الصّغيرة جدّاً بموجب هذه القاعدة. وعلى كل حزب أن يتقدّم إلى رئيس البوندستاغ الألماني بطلب كتابي حتّى الثّلاثين من أيلول من سنة الاستحقاق، لتحديد مقدار حصّته من الأموال العامّة ودفعها إليه طبقاً للقانون. وينبغي أن يكون الطّلب مُقدّماً من عضو الهيئة الرئاسيّة المختصّ، وفقاً لللائحة الدّاخلية، بالشؤون الماليّة، وأن يتضمّن عنوان المراسلات وبيانات الحساب المصرفي للحزب. ويكفي تقديم طلب موحد

³³³ - الفقرة رقم (2) من المادة رقم (18).

³³⁴ - الفقرة رقم (5) من المادة رقم (18).

من المركز الاتحادي للحزب نيابةً عن فروع الحزب كلّها. كما يجوز تقديم طلبات جزئية³³⁵. وعلى الحزب أن يقدم إلى رئيس البوندستاغ الألماني تقرير المحاسبات الخاص به في 30 أيلول من العام التالي لعام المحاسبات. ولرئيس البوندستاغ الألماني أن يمدد المهلة ثلاثة شهور أخرى. وإذا لم يتقدم أي حزب بتقرير المحاسبات في الموعد المحدد، فإنه يفقد نهائياً الحق في الحصول على حصته من الأموال العامة المحددة بناءً على المنح التي يتلقاها (سقوط الحق في حصّة المنح). وإذا لم يتقدم الحزب بتقرير المحاسبات حتى 31 كانون الأول من العام التالي لعام المحاسبات، فإنه يفقد نهائياً الحق في الحصول على الأموال العامة لعام الاستحقاق) سقوط الحق في حصّة أصوات الناخبين.³³⁶

2- التّمويل الخاص : يتكوّن التمويل الخاصّ للأحزاب من مشاركات أعضائه ومن التبرّعات التي يجمعها الحزب ويحقّ للأحزاب تلقّي تبرّعات، ولها أن تتلقّى أي تبرّع نقدي حتّى 1000 يورو. وعلى أعضاء الحزب الذين يتلقّون تبرّعات للحزب أن يقدموها دون إبطاء إلى عضو الهيئة الرئاسية وفق اللائحة الداخلية، ويُعتبر الحزب قد حصل على تبرّعات إذا أصبحت هذه التبرّعات في حيّز تصرف عضو الهيئة الرئاسية المختصّ بالشؤون المالية أو أحد العاملين بصورة أساسية في الحزب. وإذا رُدت التبرّعات إلى المتبرّع فور وصولها، لا يعتبر الحزب عندئذ قد حصل عليها.

³³⁵ - وإذا كان قد تم تحديد مقدار الأموال العامة لصالح حزب من الأحزاب في العام السابق لعام الاستحقاق، فلرئيس البوندستاغ الألماني أن يقوم بعملية التحديد بدون تقديم طلب آخر. وعلى الحزب أن يخطر رئيس البوندستاغ الألماني دون إبطاء بأي تغييرات تمس تحديد الدعم المالي الحكومي المخصص له. وعلى الحزب أن يتحمل المسؤولية في حالة عدم قيامه بالإبلاغ عن ذلك.

³³⁶ - الفقرة الثالثة من المادة رقم 19 من قانون الأحزاب الألماني

ولدعم مبدأ الشفافية ذكر القانون أنه يجب أن تُسجل في تقرير المحاسبات التبرعات واشتراكات النواب التي تلقاها الحزب أو فرع أو أكثر من فروع المناطقية وتتعدى قيمتها خلال السنة المالية 10 آلاف يورو مع ذكر اسم المتبرع وعنوانه وكذلك القيمة الكلية للتبرعات. أمّا التبرعات التي تتجاوز في الحالة الواحدة 50 ألف يورو، فيجب أن يُبلغ بها رئيس البندستاغ فوراً. ولا يتوانى الأخير عن نشر قيمة المنحة مع ذكر اسم المانح في إحدى مطبوعات البندستاغ.³³⁷

وتلعب التبرعات -بالإضافة لدعم الدولة الذي تحصل عليه جميع الأحزاب الأخرى دوراً مهماً في تمويل الأحزاب:³³⁸

1- بلغت التبرعات التي حصل عليها حزب الاتحاد المسيحي الديمقراطي في عام 2017م وحده، أكثر من مليوني يورو. أمّا تكاليف الحملة الانتخابية للحزب لانتخابات 2017 م، فقدّرت بنحو 20 مليون يورو، وفقاً لبيانات الحزب نفسه

أمّا حزب الاتحاد المسيحي الاجتماعي (الحزب البافاري)، الشقيق الأصغر للحزب المسيحي الديمقراطي، والذي يشكّل معه ما يعرف بـ"الاتحاد المسيحي"، فلم يكشف عن تكلفة حملته الانتخابية لأسباب استراتيجية داخله. لكنّ توقعات الخبراء، التي تعتمد على حملة الحزب الأخيرة في عام 2013م، تشير إلى أنّ تكلفة الحملة الانتخابية هذا العام تقدر بنحو تسعة ملايين يورو.

2- الحزب الديمقراطي الحرّ هو الآخر يعتمد بشكل كبير على التبرعات مثل الحزب المسيحي الديمقراطي، وتلقّى الحزب خلال العام الجاري وحده، أكثر من 1.5 مليون

³³⁷ - الفقرة رقم (3) من المادة رقم (25) من قانون الأحزاب الألماني.

³³⁸ - كيف تمول الأحزاب الألمانية حملاتها الانتخابية؟ مقال منشور على موقع www.dw.com بتاريخ

2020/9/23.

يورو من كبار المتبرّعين. ورغم قلّة ميزانيّة الحملة الانتخابيّة للحزب مقارنة بالأحزاب الأخرى، والتي بلغت نحو خمسة ملايين يورو، إلّا أنّ حملة الحزب عام 2017م جذبت الاهتمام بشكل واضح.

3-تكلفة الحملة الانتخابيّة للحزب الديمقراطي الاجتماعي خلال انتخابات عام 2013م، تفوّقت على كافّة الأحزاب الأخرى وبلغت تحديداً 23 مليون يورو. وارتفعت إلى 24 مليون يورو خلال الحملة الانتخابيّة الحاليّة. وبدلاً من الاعتماد بشكل كبير على التبرّعات، يكسب الحزب الاشتراكي بنفسه أموالاً من خلال المشاركة في مؤسّسات مختلفة، وهو ما يدرّ على الحزب سنوياً نحو مليوني يورو

4-ميزانية الحملة الانتخابيّة لحزب الخضر كانت ضئيلة أيضاً مقارنة بأحزاب أخرى، إذ بلغت هذا العام، بناء على أقوال الحزب ذاته، نحو 5.5 مليون يورو، مقارنة بنحو خمسة ملايين يورو خلال انتخابات 2013.

5-نلاحظ اختلافاً واضحاً في طريقة تمويل حزب "اليسار"، الذي لا يعتمد على التبرّعات وإنّما على مساهمات الأعضاء، والتي تشكّل نحو 34 بالمئة من مصادر دخل الحزب. وأنفق "اليسار" نحو 6.5 مليون يورو على الحملة الانتخابيّة لهذا العام، مقارنة بنحو 4.5 مليون يورو خلال انتخابات 2013.

6-ابتكر حزب البديل من أجل ألمانيا، طريقة جديدة لتمويل نفسه، تعتمد على بيع الذهب للأعضاء بالحزب؛ بحجة أنّ الذهب أكثر أماناً من اليورو، الذي يعارضه الحزب أصلاً. وحصل الحزب من خلال عمليّات البيع - التي تمّ منعها مؤخراً - على نحو مليوني يورو، تستخدم في تمويل الحملة الانتخابيّة، التي تشير تقديرات إلى أنّها بلغت نحو ثلاثة ملايين يورو.

وبمقارنة النظام الحزبي لجمهورية ألمانيا الاتحادية مع النظام الحزبي للولايات المتحدة الأميركية يمكننا ذكر الآتي:

- في النظام الحزبي الأميركي، يتناوب على السلطة التنفيذية حزبان رئيسان هما الحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي، ولكن في ألمانيا يقوم ما يعرف باسم الائتلاف الحزبي بتشكيل الحكومة، وهذا يحدث عندما لا ينجح أي من الأحزاب في الحصول على أغلبية الأصوات البرلمان، لذلك لا بدّ من وجود تحالفات بين حزبين على الأقلّ لتشكيل الحكومة.

- أعضاء الأحزاب في ألمانيا أكثر انضباطاً بالتوجّه السياسي لأحزابهم من نظرائهم في أميركا وهذا يعود إلى وجود إيديولوجيات أكثر وضوحاً للأحزاب الألمانية. حزب الخضر في ألمانيا يصرّ على الرّقابة الصّارمة على حماية الطبيعة والبيئة وحقوق العمّال، والحزب الاشتراكي الديمقراطي يدافع عن العمّال ونقاباتهم، أما الأيديولوجيات التي تتبنّاها الأحزاب في أميركا فهي فضفاضة أكثر، وشعاراتها واسعة لتضمّ أكبر عدد من النّخبين أكثر من ذلك، إنّ انتخاب أفراد حزب ما في أميركا يقوم على اعتبارات شخصية تتعلّق بالمرشّح نفسه أكثر من أن تتعلّق بتوجه سياسي عام للحزب الذي يمثّله وهذا الأمر نادر الحدوث في ألمانيا.

- الحقيقة إنّ المشهد السياسي للأحزاب الألمانية يعدّ أكثر تنوّعاً من نظيره الأميركي فالنوّجات الحزبية تتنوّع من اليسار إلى الوسط إلى اليمين واليمين المتطرّف، فعلى سبيل المثال لا يوجد تأثير يذكر لحزب يساري في أميركا، وبالرّغم من وجود حزب الخضر في أميركا إلا أنّ تأثيره محدود وضعيف إذا ما قورن بحزب الخضر في ألمانيا. ونحن نرى أنّ هذا التنوّع الحزبي يساهم في إثراء الحياة السياسيّة بشكل أكبر في ألمانيا ويعني ذلك فيما يعنيه، فهم أوسع لوجهات النّظر المختلفة، والتّعبير

عن آراء شرائح أكبر من المجتمع وهذا يؤدي إلى بنية مجتمعية أكثر استقراراً وتماسكاً.

- ينتخب مجلس النواب في أميركا على أساس نظام الأغلبية البسيطة في الدوائر الانتخابية حيث يتنافس عدد من المرشحين على الدائرة الواحدة، والمرشح الذي يحصل على أكثر الأصوات هو الذي يمثل تلك الدائرة في مجلس النواب، ما دام المرشح الذي يليه قد حصل على عدد أقل من الأصوات، ويراعى في انتخابات مجلس النواب عدد سكان كل ولاية. ونظام انتخاب البندستاغ في ألمانيا مختلف تماماً عن ذلك فهو مختلط ويدلي الناخب به بصوتين كما فصلنا سابقاً. لكن هناك تيارات سياسية ضمن البلدين قد تتقارب أحياناً ، نذكر منها:³³⁹

- عندما تولّى باراك أوباما الرئاسة الأميركية كان هناك تقارب بين اليمين المعتدل الألماني ممثلاً بميركل وبين الجمهوريين الذين يلتفون حول أوباما.

- التشابه بين شعارات حزب البديل من أجل ألمانيا والشعارات التي يطرحها ترامب والجمهوريون الموالون له، الخوف من المهاجرين ومن الإسلام، تحرير السوق بشكل كامل، العداء تجاه الاتحاد الأوروبي.

- التشابه بين شعارات الحزب الديمقراطي الاجتماعي وتوجهات برنارد ساندرز الذي خسر أمام جون بايدن كمرشح للحزب الديمقراطي الأمريكي، ومن هذه الشعارات التعليم المجاني، زيادة المعاشات التقاعدية، التأمين الصحي لكافة المواطنين، زيادة الضريبة على الشركات وبيوت المال الكبيرة. - من الناحية الأيديولوجية يمكننا اعتبار حزب

³³⁹ -Jefferson Chase: German and American political parties: A comparison-an article published on www.dw.com- 24-9-2017.

الخضر في أميركا مكافئاً لحزب الخضر الألماني، كلاهما يكره محطات الطاقة النووية والفحم، ويحب الأشجار وتوربينات الرياح ويريد إعادة تدوير كل شيء تحت الشمس، ولكن لا بدّ من التّويه إلى أن دور حزب الخضر الأميركي محدود جداً، إذا ما قورن بنظيره الألماني الذي بات يعتبر جزءاً راسخاً من النّظام السّياسي في المانيا

المطلب الثاني

جماعات المصالح في ألمانيا

الفرع الأول

مفهوم جماعات المصالح

إنَّ المجتمع المدني المتطوّر لا يقتصر العمل فيه على الأحزاب السياسيّة، وإنّما يشاركها في ذلك ومن منطلقات غير حزبيّة تنظيمات المجتمع المدني كافة بما فيها النقابات والاتّحادات ومنظّمات حقوق الانسان أو ما يطلق عليه بوجه عام جماعات المصالح (جماعات الضّغط).³⁴⁰ وهذه الجّماعات تسعى إلى التّأثير على السّياسة العامّة بطريقتها، وتلعب دوراً هاماً ومؤثراً في الحياة السياسيّة، فجماعة المصالح قد تضغط من أجل الحصول على مكاسب ماديّة لأعضائها، وقد تعارض سياسةً أو قراراً ما إذا رأت فيه ما يضرّ بمصالح أعضائها، وقد تعبر عن رأي قطاع من الرّأي العام حيال القضايا العامّة وقد تقوم بعمل دعاية لسياسات معيّنة.³⁴¹

³⁴⁰ - وقد حاول بعض الفقهاء التمييز بين جماعات المصلحة وجماعات الضّغط. على اعتبار أن جماعة المصلحة هي كل جماعة تسعى لتنظيم مصالحها والدفاع عنها، مادية كانت هذه المصالح أو معنوية. وتتحوّل جماعة المصلحة إلى جماعة ضّغط، عندما تحاول أن تضغط على الجهاز الحكومي دافعة به إلى اتخاذ قرارات تحقّق مصالحها أو تسهّل تحقيقها. ولكننا نرى أن هذا المنطق يجانب الصواب، فجماعات المصالح هي الجماعات التي تدافع عن مصالحها ضمن الدولة ولا يمكنها أن تدافع بشكل حقيقي عن هذه المصالح بدون ممارسة شكل أو آخر من أشكال التّأثير على مراكز القرار ضمن الدولة. وهذا ما أكده د. كمال المنوفي عندما قال " لا توجد جماعة بغير مصلحة وبالتالي فالمصلحة أمر لازم للجماعة دائماً، أما الضّغط فيمثل أحد ألوان النشاط الذي تمارسه الجماعة في سبيل تحقيق المصلحة، فهي قد تضغط على الحكومة وقد تساندها، ومعنى هذا أن الضّغط يوجد أحياناً ويختفي أحياناً أخرى. د. حسن أبشر الطيب: الدولة العصرية دولة مؤسسات-نسخة الكترونية-كتب عربية-عام 2000 م-ص167.

³⁴¹ - د. ثائر كامل محمد الخزرجي: النظام السياسيّة الحديثة والسياسات العامة-مرجع سبق ذكره-ص114.

وظاهرة جماعات الضَّغَط ظاهرة قديمة، فبعض القواعد التي تفرضها سلطات الدولة وتفرغها في قالب قانوني قد تؤدي إلى التضيق على طبقة اجتماعية أو الإضرار بمصالحها، وقد تكون مكلفة بشكل باهظ لممارسة مهنة معينة، وقد تكون عائقاً أمام المفكرين أو الكتّاب أو أنصار مذهب معين.

والدولة العصرية اليوم تشمل مكونات أساسية وضرورية عديدة لعلّ من أهمّها: الأفراد والجماعات والمجتمع. وهذه المكونات مرتبطة ببعضها البعض ارتباطاً سياسياً واقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وتنظيماً. وعليه فالجماعات هي مكون أساسي وضروري في الدولة، سواءً اعترفت السلطة الحاكمة بذلك أم لم تعترف. ولعلّ من أهمّ الجماعات في الدول المتقدمة اليوم هي ما يعرف في بعض البلدان كالولايات المتحدة الأمريكية بجماعات المصالح، ويعرّف في بلدان أخرى كالمملكة المتحدة البريطانية بجماعات الضَّغَط. إنّ هذه الجماعات توجد اليوم في كل الدول التي يسمح نظامها السياسي لمواطنيها بتنظيم أنفسهم لتحقيق مصالحهم والدفاع عنها، بشرط ان يتم ذلك وفقاً للإجراءات والقواعد التي يحددها القانون.³⁴²

هذا وتعتبر جماعات المصالح والضَّغَط بمثابة منظمات ذات قواعد أساسية تجمع بين اهتمامات أعضائها المشتركة وأفكارهم، وتكون حريصة على التأثير في قرارات الحكومة من خلال الأساليب المشروعة والمسموح بها، حيث تقوم الجماعات ذات المصلحة كحلقة وصل ورابطة مقبولة بين الحكومة والمواطنين الذين يعتبرون أعضاء في تلك الجماعات.

³⁴² - د. محمد بالروين: مفهوم جماعات المصالح السياسية- مقال منشور على الموقع الإلكتروني -al-libya.archive.org

mostakbal.org- بتاريخ 2009/3/12.

ويحتوي النظام السياسي على شبكة معقدة من الجماعات تتفاعل فيما بينها باستمرار فالضغوط والضغوط المضادة في النظام عبارة عن الصراع بين هذه الجماعات، وهذا الصراع هو الذي يقرّر من يحكم، ويتوقف التغيير في النظام السياسي على التغيير في تكوين الجماعات.

وقد ظهرت العديد من التعريفات لجماعات المصالح نذكر منها مايلي:

❖ "مجموعة من الأفراد يلتقون في أهداف وصفات أو خصائص معينة، يسعون

لإحداث التأثيرات المطلوبة في السلوك الذي يتّخذه صنّاع القرارات تجاه

قضاياهم ومطالبهم وتوجيهه لتحقيق مصالحهم المشتركة"³⁴³

❖ "جماعة أو فئة لها مصالح مشتركة أو توجّهات مشتركة، وفي الغالب يكون

لهذه الجماعة عمل أو مهنة واحدة تسعى إلى التأثير في السياسات العامة

حفاظاً على مصالحها أو تأكيداً لتوجّهاتها وليس من أهدافها تحمل مسؤولية

مباشرة في الحكم".³⁴⁴

والحقيقة أنّ طبيعة هذا النوع من الجماعات يقوم على عدّة مبادئ سياسية لعلّ من

أهمّها:³⁴⁵

• الإيمان بمبدأ الصراع السلمي بين الجماعات في المجتمع، وهو صراع دائم

ومستمرّ وحتمي.

³⁴³ - د. محمد سرور الحريري: إدارة المؤسسات الحكومية والعامة - الأكاديميون للنشر والتوزيع - عمان - الأردن -

2016م - ص 364.

³⁴⁴ - سلمى شيباني: دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة الخارجية - مذكرة تكميلية لنيل شهادة الماجستير - جامعة أم البواقي - الجزائر - عام 2014-2015 - ص 24.

³⁴⁵ - د. محمد بالروين: مفهوم جماعات المصالح السياسية - مرجع سبق ذكره.

- يجب على كل من المنتصر والخاسر في هذا الصراع، احترام قواعد اللعبة وما تؤدي إليه من نتائج.
- الاتفاق على أن العملية التنافسية هي جوهر الصراع.
- إن مصلحة الجماعة أهم من مصلحة الفرد، وعليه فمن الواجب على كل من تجمعهم مصالح مشتركة ان ينظموا أنفسهم ويسعوا الى تحقيق مصالحهم، فالسياسة عبارة عن صراع من أجل السيطرة والقوة بين جماعات المصالح في الدولة.
- الدولة تتكون من مراكز قوة عديدة ولا توجد مؤسسة واحدة ولا شخص واحد يمكن أن يتحمل كل المسؤوليات في الدولة. والحكومة يمكن الضغط عليها لتحقيق المصالح الخاصة.
- إن جماعات المصالح تعمل في الخفاء وبعيداً عن أنظار المواطنين، ولهذا السبب فقد أطلق عليها بعض علماء السياسة اسم: "الحكومات الخفية". بمعنى أن هذه الجماعات تفضل استخدام أسلوب الضغط والتأثير (وليس المشاركة المباشرة في النشاطات السياسية) على مؤسسات النظام الحاكم من أجل تحقيق مصالحها.
- ويتم عادة تشكيل جماعات المصالح لأغراض غير سياسية. عادة ما يتم تطويرها لتعزيز البرامج ونشر المعلومات لتعزيز المصالح المهنية أو التجارية أو الاجتماعية أو المهنية لأعضائها. الكثير من هذا النشاط غير سياسي، كما هو الحال عندما تقدم الرابطة الأمريكية لأساتذة الجامعات (AAUP) تأمينا على الحياة منخفض التكلفة لأعضائها، أو عندما تتفاوض رابطة السيارات الأمريكية على خصومات مع مزودي الخدمة لأعضائها. لكن العديد من مجموعات المصالح هذه تدخل الساحة السياسية

عندما تعتقد أنه لا توجد طريقة أخرى لحماية مصالحها أو لأنها تريد تأمين التمويل الحكومي.

وفي دورها غير السياسي، قد يكون لمجموعات المصالح العديد من الوظائف، ولكن عندما تصبح متورطة في المجال السياسي وهذا ما يحدث غالباً، يكون لها هدف واحد مهم: الحصول على مكاسب من القرارات الصادرة عن النظام السياسي. فمجموعات المصالح في المجال السياسي تؤدي وظائف مهمة تشمل تجميع مصالح مجموعات الأفراد وتمثيلها بطريقة لا يستطيع فرد واحد القيام بها، ومساعدة الحكومة من خلال تزويد صانعي القرار بالمعلومات الضرورية لسن القوانين، وتنقيف أعضائها بمعطيات القضايا التي تخص جماعة المصلحة وربما منحهم خبرة سياسية لدخول السياسة. بالإضافة إلى توفير هذه الخبرة السياسية، تقوم المجموعات أحياناً بتجنيد المرشحين للمناصب العامة، على أمل أن يدعم هؤلاء الأفراد قضيتهم بمجرد انتخابهم.³⁴⁶

وتمتلك جماعات الضغط نطاقين: (داخل الحزام)، والمقصود به الاتصال المباشر بالمشرعين الذين هم داخل النظام السياسي وطرح القضايا معهم، و(خارج الحزام)، ويعني ذلك التأثير خارج النظام السياسي، أي التأثير غير المباشر في صنّاع القرار من خلال التأثير في الرأي العام. وفي القضايا الدقيقة التي لا تستأثر باهتمام الرأي العام يفي النطاق داخل الحزام السياسي بالمطلوب، لكن عندما تكون القضايا جدلية وذات اهتمام شعبي كبير يحتاج الأمر إلى العمل في النطاق الخارجي. ويستخدم هذا

³⁴⁶ – Clive S. Thomas: Interest group– article published on www.britannica.com.

النَّوع من الضَّغْط وسائل الإعلام من أجل نقل صورة معيَّنة للجمهور، فنادرًا ما يصوَّت المشرِّع على قضية لا يستسيغها الجمهور.³⁴⁷

ويرجع اشتراك جماعات المصالح(الضَّغْط) في النِّشاط السياسي إلى أحد سببين:³⁴⁸

السبب الأوَّل: أن يجد أصحاب المصلحة أعضاء جماعة الضَّغْط أنفسهم في وضع يستحيل عليهم فيه حلّ مشاكلهم بالوسائل الخاصَّة التي بين أيديهم، بمعنى أنَّ معونة سلطات الدَّولة تكون ضروريَّة ولا غنى عنها لحلّ مشاكل جماعة الضَّغْط.

السبب الثَّاني: عدم رضا أصحاب المصالح عن طريقة سير الأمور وعن الأوضاع القانونيَّة في المجتمع، يدفعهم إلى السَّعي لتعديل النِّظام القانوني بالضَّغْط لإصدار تشريعات ولوائح جديدة والأمثلة على ذلك عديدة: منها التَّضييق على نشاط بعض الشَّرَكَات، ومنها ارتفاع الضَّرَائِب بشكل مبالغ فيه بالنِّسبة لبعض الأنشطة الضَّروريَّة لتنمية المجتمع. وفي كل هذه الحالات تضطرَّ جماعات الضَّغْط للتدخُّل لتعديل النُّصوص القانونيَّة التي تقف عقبة في وجه نشاطها.

وبالرَّغم من أنَّ المحرِّك الرَّئيسي لقيام جماعات المصالح بكلِّ أشكالها ومهما اختلفت توجُّهاتها هو الدِّفاع عن مصالح الفئات التي تمثِّلها، إلَّا أنَّها من خلال الوسائل التي تتبَّعها لتحقيق أهدافها تترك آثاراً إيجابيَّة وأخرى سلبية، وذلك ناتج عن الآليَّات التي تمارسها للضَّغْط على صنَّاع القرار.

وعلى الرَّغم من الدور الإيجابي الذي تلعبه هذه الجَّماعات في الحياة السياسيَّة ، فهي تمثِّل أصحاب المصالح وفئات كثيرة في المجتمع لها مشاكل قد لا يستطيع المرشَّحون

³⁴⁷ - دانية قليلات الخطيب: كيف يمكن للعرب إنشاء جماعة ضغط(لوبي)-مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات

الإسلامية-الرياض-العدد (12) -حزيران-2016م-ص10.

³⁴⁸ -د. سعاد الشرفاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر-مرجع سيق ذكره-ص247

للنَّيابة أو الأحزاب الإلمام بها وطرحها، فتقوم هي بتقديمها وبلورتها عبر إشراك المختصين ورجال القانون ومناقشتها في وسائل الإعلام المتاحة، وهي القادرة على الضَّغط باستمرار على الحكومات في كلِّ الأوقات مقابل عجز الأفراد عن إحداث التأثير إلَّا في فترات الانتخابات، هذا بالإضافة إلى أنَّ وجود هذه الجماعات وانتظامهم يجعلهم في موقع القوَّة لمنع بيروقراطية الجهاز التَّفيذي.³⁴⁹

انتقد بعض الفقهاء جماعات الضَّغط السياسيَّة على اعتبار أنَّها تهدف إلى تحقيق مصالح طبقيَّة، حتَّى لو تعارضت مع المصلحة العامَّة، وأنَّها تفرض على الأفراد الولاء لها بما يتنافى مع ولاء الفرد للدولة، وأنَّه قد يستأثر بها بعض الرُّعاء والموظَّفون المأجورون غير مكرثين بآراء المعارضين، وأنَّها قد تؤدِّي لتقسيم المجتمع إلى طبقات وفئات، مما ينتج معه إفساد الحياة السياسيَّة وإقرار سيادة الأقوى، فيما لو تركت تمارس أعمالها دون محتوى منظم، بالإضافة إلى أنَّها تتسبَّب في تغيير سياسة الدولة مستخدمة في ذلك شتَّى الوسائل المشروعة وغير المشروعة.³⁵⁰

كما أنَّه لا يمكن ممارسة الرِّقابة على أعمالها وتحميلها المسؤولية وتوقيع الجزاء عليها في حال صدور بعض التَّشريعات السيئة، وذلك راجع إلى طبيعة تكوينها وأسلوب عملها السري.³⁵¹

³⁴⁹ -د. قحطان أحمد الحمداني: المدخل إلى العلوم السياسية - دار الثقافة للنشر والتوزيع-عمان -الأردن-الطبعة الأولى 2012م-ص303-304.

³⁵⁰ -د. عمر حمزة التركماني: الجماعات السياسية الضاغطة ودورها في تعزيز الحكم الرشيد (دراسة تحليلية) -مجلة جيل للأبحاث القانونية المعمقة-مركز جيل للبحث العلمي -لبنان-طرابلس-العام الثالث-العدد 26-2018م -ص43.

³⁵¹ -د محمد الصالح بن شعبان تأثير جماعات الضغط والأحزاب السياسية في القرار السياسي-مجلة العلوم الإنسانية-جامعة قسنطينة-كلية الحقوق-مجلد(أ)-عدد (44) -2015م-ص148.

أولاً: خصائص جماعات المصالح

يمكننا القول بأنّه لجماعات المصالح (الضُّغط) الخصائص التالية:³⁵²

- التَّكوين: بمعنى أنّ جماعات الضُّغط تمثلها مجموعة من الأفراد تربط بينها علاقات ثابتة وأهداف ومصالح مشتركة بغضّ النّظر عن انتماءاتها الحزبيّة والإيديولوجيّة.

التنظيم: عنصر التّنظيم ضروري جدّاً لوجود الجّماعة الضّاغطة. فالتّجمّع ليس مجرد مجموعة أشخاص يتكوّن منهم، إنّهُ كيان مستقلّ قائم بذاته ويؤثّر على تصرّفات الأفراد الذين يتشكّل منهم. ويعرّف بكونه مجموعة تربط بينهم علاقات أكثر ممّا تربطهم بالآخرين، وهذه العلاقات ليست علاقات شخصيّة، فهي تُنشئ بين الأعضاء روابط من نمط آخر يعبر عنها بالمصلحة المشتركة: ماديّة، إيديولوجيّة، إثنيّة، أو مهنيّة.

- التّنوّع في النّشاطات والمواقف: تختلف نشاطات ووظائف جماعات الضُّغط فيما بينها بين جماعة وأخرى، ذلك لأنّ كل جماعة لها أهداف تطمح إليها، فهناك من جماعات الضُّغط من يدافع عن حقوق المرأة أو عن ذوي الاحتياجات الخاصّة وهناك من يدافع عن مصالح رجال الأعمال أو حقوق العمّال.

- استخدام الضُّغط كآليّة تأثير على صنّاع القرار: تمارس جماعات الضُّغط تأثيرها عليهم وتعتمد أساليب عدّة بحسب المصلحة وتختلف درجة الضُّغط والتأثير بحسب درجة التّنظيم وتوفّر الموارد من عدمها.³⁵³

³⁵² - أُميمة القادري: دور جماعات الضُّغط في رسم السياسة العامّة: مذكرة تكميلية لنيل شهادة الماجستير (شعبة العلوم السياسيّة-تخصّص سياسات عامّة مقارنة) -جامعة أم البواقي-كلية الحقوق والعلوم السياسيّة-الجزائر-عام 2015-

- السُّلطة: إنّ الهدف الأساسي لجماعات الضَّغط هو الدِّفاع عن مصالح أفرادها بالتأثير على السُّلطات العامّة ولكن ليس من أهدافها الوصول إلى السُّلطة.

ثانياً: الفرق بين جماعات المصالح والأحزاب السياسيّة

إنّ جماعات المصلحة تختلف عن الأحزاب في أهدافها ووسائل تكوينها بما يلي:

أ- تتميز جماعات المصالح عن الأحزاب السياسيّة، بكونها لا تملك الرّغبة في الاستيلاء على السُّلطة أو المشاركة فيها، وإنّما تهدف إلى تحقيق مصالح ماديّة أو معنويّة تعني الأفراد الذين ينتمون إليها، ولا تشارك في الانتخابات بتقديم مترشّحين عنها، وإنّما تعمل على تأييد البعض منهم. عكس أهداف الأحزاب السياسيّة، التي ترمي إلى الاستحواذ على السُّلطة، أو المشاركة فيها عن طريق الانتخابات.³⁵⁴

- إنّها في أهدافها تريد تحقيق مصالح مرتبطة بتكويناتها الاجتماعية والطبقية، فإذا كانت جماعات مصلحة اقتصادية كنقابات العمّال، فإنّها تدافع عن الأجور ودعم صناديق الاكتتاب بوسائل مختلفة، كالإضراب عن العمل واحتلال المصانع، بينما تهدف الأحزاب للوصول إلى السُّلطة، وتكون وسائلها كسب التأييد الشعبي والنّجاح في الانتخابات واستخدام وسائل الإعلام للترويج لمبادئها.³⁵⁵

³⁵³ - لا تتردد الجماعات الضاغطة من أجل الوصول إلى أهدافها في استعمال أنواع معينة من العنف، كالاضطرابات وعرقلة العمل الحكومي ورفض التعاون مع السلطة وإجهاض بعض المشاريع الحكومية عمداً والعمل على خلق الأزمات المالية الخائفة ورفض دفع الضرائب وحتى اللجوء لزرع الشائعات المغرضة وغيرها من الوسائل التي تكون ذات فعالية كبيرة في التأثير على الجهاز الحكومي أو على نواب البرلمان. بقاوي محندأكلي: دور الجماعات الضاغطة في مكافحة الفساد-مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق- جامعة بجاية-عام 2017-2018م-ص25

³⁵⁴ - د. محمد الصالح بن شعبان تأثير جماعات الضغط والأحزاب السياسية في القرار السياسي-مرجع سبق ذكره-ص147.

³⁵⁵ - د. قططان أحمد الحمداني: المدخل إلى العلوم السياسية-مرجع سبق ذكره-ص296-297.

3- من الناحية التنظيمية تعتبر الأحزاب السياسية أكثر خضوعاً لهياكل تنظيمية وقواعد قانونية من جماعات الضغط التي يبقى هامش الحرية للفعل السياسي أمامها أوسع منه لدى الأحزاب السياسية.

4- رغم وجود اختلافات عديدة بين الأحزاب السياسية وجماعات الضغط إلا أنه يوجد دائماً بينها علاقات تبنى على عدة مواقف، وضحتها الدكتور سعاد الشرقاوي حيث قالت بأنه تتخذ الأحزاب مواقف متباينة من جماعات الضغط تتمثل بما يلي:³⁵⁶

- الحياء حيال الأحزاب المختلفة ونتيجة لذلك فإن جماعة الضغط تقيم علاقات مباشرة مع رجال السلطة دون وساطة أي حزب.
- مساندة رجال السلطة الذين يقدمون خدمات لجماعة الضغط بغض النظر عن انتمائهم الحزبي أو ميولهم الإيديولوجية.
- إقامة علاقات مع حزب من الأحزاب ومناصرة الحزب بشكل عام.
- تكوين حزب سياسي للدفاع عم مصالحها.

ثالثاً: وظائف جماعات المصالح

تقوم جماعات المصالح بالوظائف الأساسية التالية:³⁵⁷

أ- تقوم جماعات المصالح بتوعية الجمهور حول القضايا المتعلقة بالسياسة العامة وتكثر الرسائل التي تصدر منها في هذا المجال. ففي الولايات المتحدة الأميركية ساهمت حركة "الحياة السوداء" بنشر الوعي فيما يتعلق بقضية المساواة العرقية في

³⁵⁶ - د. سعاد الشرقاوي: مرجع سبق ذكره-ص552-553.

³⁵⁷ -KENNETH JANDA, JEFFREY M. BERRY, JERRY GOLDMAN, KEVIN W. HULA: The Challenge of Democracy-American Government in Global Politics -Wadsworth, Cengage Learning- USA-8 edition-2010- p 239-240-241-.

نظام العدالة على مدى سنوات عديدة، ويفضل جهود المنظّمات مثل منظمة (أمّهات ضدّ القيادة في حالة سكر) (MADD)، فإنّ معظم النّاس يدركون مخاطر الشّرب والقيادة. وفي تثقيف الجُمهور، غالبًا ما تُوفّر مجموعات المصالح وسيلة للخطاب المدني، بحيث يكون الحوار الحقيقي حول مشاكل السّياسة والحلول المحتملة جزءًا من الأجندة الوطنيّة. وفي سبيل تحقيقها لذلك تمتلك جماعات الضّغط مكاتب إعلاميّة خاصّة بها يرأسها صحفيّون متخصصّون وخبراء علاقات عامّة، والذين يصدرّون نشرات إخباريّة بشكل مستمر، كذلك تقوم جماعات الضّغط باللقاء المحاضرات وعقد النّدوات وإصدار الكتب والنّشرات وتوزيعها والمشاركة في المناقشات السّياسيّة.³⁵⁸

ب-مجموعات المصالح هي أيضًا أدوات للمشاركة السّياسيّة فهي تُوفّر وسيلة يمكن من خلالها للمواطنين ذوي التّفكير المتماثل، تجميع مواردهم وتوجيه طاقتهم في العمل السّياسي الجّماعي. فعلى سبيل المثال، يمكن لأحد المزارعين الذين يقاثلون ضدّ اقتراح جديد لمبيدات الآفات في الكونجرس أن ينضمّ تحت لواء جماعة من الجّماعيات التي تمثّل صوته.

فالحقيقة أنّ مجموعات المصالح تقوم بتعبئة المواطنين وتحفيزهم على المشاركة في الشؤون المدنيّة والسّياسيّة. فقد يتجنّب العديد من المواطنين النّشاط السّياسي، لأنّهم يشعرون أنّ المسؤولين المنتخبين لا يمثّلون وجهات نظرهم وأنّهم يفتقرون إلى صوت في الحكومة. في هذه الحالات يمكن لمجموعات المصالح، في مجال تركيزها الضيق عادةً، ملء الفراغ في بعض الأحيان. فالمجموعات التي تدافع عن المساواة العرقيّة

³⁵⁸د. ربا قحطان الحمداني: الإسلاموفوبيا جماعات الضّغط الإسلاميّة في الولايات المتّحدة الأمريكيّة-العربي للنشر والتوزيع-القاهرة-الطبعة الأولى-2018م-ص132.

وحقوق المهاجرين تغذّي المشاركة بين الأفراد الذين شعروا باستبعادهم من العملية السياسية سابقاً.³⁵⁹

ج-تضيف جماعات المصالح قضايا جديدة إلى الأضواء السياسية من خلال عملية تسمى بناء الأجندة (Agenda Building). فأيّ مجتمع يعاني العديد من المشاكل، لكنّ مسؤولي الحكومة لا يعالجونها جميعاً. ومن خلال تأييدها لقضية ما تجعل هذه الجماعات الحكومة على دراية بالمشكلات التي تخصّ تلك القضية ثمّ تحاول أن ترى فيما إذا تمّ حلّ هذه المشكلات. على سبيل المثال، لعبت النقابات العمالية دوراً رئيسياً في جذب الانتباه للمشكلات التي تمّ تجاهلها بشكل منهجي.

د-تشارك مجموعات المصالح في المراقبة (Program Monitoring). تتابع جماعات الضّغط البرامج الحكومية التي تهّم أفرادها، وتواكب التّطورات في المجتمعات المحليّة حيث يتمّ تنفيذ السياسات. وعندما لا يعمل البرنامج كما ينبغي، تدفع مجموعات المصالح المعنيّة المسؤولين إلى حلّ المشكلات بطرق تعزز أهداف المجموعة. كما تسلّط جماعات الضّغط الضّوء على تجاوزات المسؤولين الإداريين ويمكن أن يصل الأمر إلى رفع دعوى لوقف الإجراءات التي يعتبرونها غير قانونيّة.

³⁵⁹ - يبقى عمل جماعات الضّغط أكثر تعقيداً من مجرد تقديم القضايا لصناع القرار؛ فأبرز مكون لجماعات الضّغط هو تطوير قاعدة شعبية، وهذا هو العنصر الأساسي الذي يعطي الشرعية لجهد جماعات الضّغط، ونشاط هذه القاعدة مهم كعدد أفرادها، فبعض المجموعات قد تمثّل عدداً كبيراً من الأشخاص فعلى سبيل المثال، تمتلك كل من الرابطة الطبية الأمريكية (AMA)، والجمعية الأمريكية لأساتذة الجامعات (AAUP) قواعد شعبية كبيرة جداً، لكن الدوائر في المجموعة الأولى أكثر نشاطاً من الثانية، وبالتالي فجهود الضّغط لديها أكثر فعالية. دانية قليلات الخطيب: كيف يمكن للعرب إنشاء جماعة ضغط (لوبي) - مرجع سبق ذكره ص 9.

رابعاً: أنواع جماعات المصالح

ظهرت تمييزات عديدة بين أنواع جماعات المصالح³⁶⁰ وفي هذا البحث فضّلنا التّمييز بين نوعين رئيسيين من جماعات المصالح: الجّماعات ذات العقيدة (cause group) والجّماعات التي تمثّل قطاعاً ما (sectional group).³⁶¹

الجّماعات ذات العقيدة (Cause Groups)

وهي جماعات المصالح التي تتناضل من أجل معتقد أو مبدأ عام مثل حماية البيئة أو حقوق الإنسان. وأيّ شخص يدعم هذا الاعتقاد يستطيع الانضمام إلى الجّماعَة لأنّ العضويّة فيها ليست مقيّدة. وعادةً، المواطنون الأفراد هم أنصار الجّماعات ذات العقيدة، وطبيعة المصالح التي تمثّلها هذه الجّماعات عامّة (حماية البيئة-حماية حقوق الإنسان-الدّفاع عن الحريّات). ولا ترتبط الجّماعات ذات العقيدة بالاحتياجات الماديّة لمجموعة صغيرة ومتجانسة من المكوّنات، ولكنّها تسعى لتحقيق المكاسب لمجموعة كبيرة غير متجانسة من المواطنين وبالتالي فإنّ تكاليف الانخراط في العمل الجّماعي أكبر من فوائده، فلا يكون للأعضاء المحتملين ضمن هذه الجّماعات حافزٌ كبيرٌ لاستثمار الموارد في ممارسة الضّغط. علاوة على ذلك، تتنافس المجموعات بشكل

³⁶⁰ - من حيث مجالات عملها تم تقسيم جماعات الضّغط إلى؛ جماعات ضّغط سياسية وجماعات ضّغط اقتصادية وجماعات ضّغط ثقافية وايدولوجية وجماعات ضّغط إنسانية ومن حيث المجال الجغرافي الذي تعمل به: تم تقسيمها إلى جماعات مصلحة محلية وجماعات مصلحة وطنية وجماعات مصلحة دولية ومن حيث درجة التنظيم: جماعات مصلحة مؤسسية وجماعات مصلحة مترابطة ومنظمة وجماعات مصلحة غير مترابطة وغير منظمة وجماعات مصالح اغترابيّه (الفوضوية والوقتية) للمزيد من التفاصيل عن أنواع جماعات الضّغط راجع بن خودة شهيدة: الجماعات الضاغطة والسياسات العامة في الجزائر - مذكر لنيل درجة الماجستير في العلوم السياسية - جامعة د. الطاهر مولاي-الجزائر - عام 2015/2014 - ص 22-23-24.

³⁶¹ - Heike Klüver :The survival of interest groups: evidence from Germany-West European Politics-Published online: 18 Oct -2019-p5-6.

أكثر شراسة ضد بعضها البعض لزيادة عدد الأعضاء، نظراً لأنَّ هيكل عضويتها ليس محدداً بوضوح كما هو الحال بالنسبة للمجموعات التي تمثل أحد القطاعات. وبالتالي فإنَّ عضويتهم أكثر مرونة كما أنَّ تدفُّق الموارد إليها غير مستقر. وعلى عكس مكونات الجَماعات القطاعية التي عادة ما تكون جهات فاعلة مؤسسياً ومجهزة جيداً بالموارد، يمتلك الأعضاء ضمن الجَماعات ذات العقيدة كمية محدودة فقط من الموارد المتاحة لهم مما يجعل من الصَّعب إنفاق الكثير من الأموال على الضَّغط.

الجَماعات التي تمثل قطاعاً ما (Sectional Groups)

على النقيض من الجَماعات ذات العقيدة، تدافع الجَماعات التي تمثل أحد القطاعات (الاقتصادية-الاجتماعية-الفكرية-السياسية) عن المصالح الخاصة لشريحة معينة من المجتمع، مثل مصالح الصيادلة أو شركات الكهرباء أو العاملين في صناعة السيارات. والغرض منها، تمثيل المصالح الخاصة لهذا القطاع المحدد. وعادةً ما تقتصر عضويتها على الجهات الفاعلة في هذا القطاع. وتمثل هذه الجَماعات فئات متجانسة محدَّدة جيداً. ولأنَّ هذه المصالح غالباً ما تكون ذات أهمية مادية أساسية للعناصر المكوِّنة لهذه الجَماعات، فهم على استعداد لاستثمار المال والوقت في إنشاء والحفاظ على مجموعة المصالح التي تدافع عن مصالحهم.

وضمن هذا النوع من جماعات المصالح تكون الفوائد المادية للعمل الجماعي أكبر من تكاليفه، وبالتالي فإنَّ الأعضاء المحتملين لهذه الجَماعات لديهم حوافز قوية للانخراط في العمل الجماعي. بالإضافة إلى ذلك ونظراً لأنَّ المجموعات القطاعية تمثل عادةً قطاعات اقتصادية مثل صناعة السيارات أو المزارعين، فإنَّ المكونات المحتملة لهذه الجَماعات تكون مجهزة جيداً بالموارد، بحيث يمكنهم بسهولة دعم مجموعة المصالح التي تمثل تطلُّعاتهم.

الفرع الثاني

جماعات المصالح في ألمانيا

أولاً: تأثير جماعات المصالح في ألمانيا

لا تكتمل صورة النظام السياسي للجمهورية الاتحادية في ألمانيا دون ذكر جماعات المصالح كعامل يؤثر بشدة على عملية صنع القرار السياسي. وغالباً ما يصف علماء السياسة ألمانيا بأنها نموذج أولي للنظام النقابي الجديد، حيث تمارس مجموعات المصالح المنظمة والقوية تأثيراً حاسماً على القرارات السياسية والتشريعات. وفي مجال عالم الصناعة على وجه الخصوص، لوحظ وجود هيكل ثلاثي الأركان مكوّن من الحكومة والبرلمان وجماعات المصالح، تتعاون ضمنه هذه المكونات الثلاث معاً للتفاوض على القرارات السياسية و متابعة المصالح الخاصة لفئات اجتماعية معينة، وأخيراً وليس آخراً، لتجنب النزاعات السياسية والاجتماعية حول القرارات التي لا تقبلها جماعات المصالح القوية أو الجمهور الأوسع الذي يقف خلفها.³⁶²

ولا يحتوي القانون الأساسي الألماني على نص صريح وواضح يتعلّق بجماعات المصالح (الضّغط) ولكن يمكننا استنتاج دستورية هذه الجماعات من خلال المادة التاسعة منه والتي ذكرت أنّه:

"يحقّ لكلّ الألمان تكوين مؤسسات أو جمعيات أخرى،"³⁶³

³⁶² –Gert-Joachim Glaessner: German Democracy (From Post-World War II to the Present Day –Op. cit. –p83

³⁶³ – الفقرة الأولى من المادة رقم (9) من القانون الأساسي الألماني.

" يُكفل الحقّ في تكوين جمعيات من أجل صون وتحسين ظروف العمل والظروف الاقتصادية لكلّ فرد ولكلّ وظيفة أو مهنة. وتعتبر الاتفاقات التي تعيق أو تهدف إلى الانتقاص من هذا الحقّ باطلةً ولاغية؛ وتكون التدابير المتخذة لتحقيق هذا الهدف مخالفةً للقانون".³⁶⁴

وفي 21 أيلول من عام 1972م، اعتمد البوندستاغ الألماني قانونًا يلزم جميع مجموعات المصالح التي ترغب دخول البوندستاغ والمشاركة في جلسات الاستماع أو المشاورات بالتسجيل الرسمي ضمن سجلات البوندستاغ.

والحقيقة أنّ هناك ثلاث آليات أساسية تؤثر فيها جماعات الضّغط على صناع القرار³⁶⁵

أ-الآلية الأولى التي تؤثر من خلالها مجموعات المصالح على الحكومة هي تقديم الدّعم المالي للحملات الانتخابية. فإدارة حملة انتخابية أمرٌ مكلف، حيث يتعيّن على المرشّحين وأحزابهم السياسية تعيين طاقم لهذه الحملة وإنتاج مواد تسويقية، وهم بحاجة إلى عرض إعلانات مكلفة في الصحف وشراء وقت البثّ خلال فترة الانتخابات على الراديو والتلفزيون. ونظرًا لأنّ الإنفاق على الحملة له تأثير حاسم على نتيجة الانتخابات، تكون الحكومات التي تسعى إلى إعادة انتخابها في حاجة إلى أموال إضافية لتمويل سباقهم الانتخابي المكلف. ومجموعات المصالح تشكّل مصدرًا مهمًا لتمويل هذه الحملات، فهي في كثير من الأحيان تقديم تبرّعات للمرشّحين وأحزابهم السياسية. وهذا التأثير يمارس في ألمانيا شأنها شأن جميع دول أوروبا الغربية.

³⁶⁴ - الفقرة الثالثة من المادة رقم (9) من القانون الأساسي الألماني.

³⁶⁵ -Heike Klüver & Mark Pickup: Are they listening? Public opinion, interest groups and government Responsiveness-West European Politics-Published online: 24 Oct 2018.p 5-6.

ب-الآلية الثانية التي من خلالها يمكن أن تؤثر جماعات المصالح على استجابة الحكومة هي الدعم الشعبي. فمجموعات المصالح هي منظمات وسيطة تمثل الأولويات السياسية لمكوناتها أمام صانعي القرار. فهم يمتلكون موارد هامة للدعم الانتخابي، حيث يمكنهم تعبئة مؤيديهم لتحقيق أهدافهم السياسية. على سبيل المثال، تقوم النقابات العمالية بتعبئة أعضائها لممارسة الضغط على الحكومات. وعندما تخطط الحكومة لإطلاق السياسات التي لا تتماشى مع التفضيلات السياسية لجماعات المصالح، يمكن لهذه الجماعات تهديد الحزب أو الأحزاب المكونة للحكومة بتوجيه أعضائهم بعدم دعم الحزب في الانتخابات القادمة. وكمثال على الضغط الذي تمارسه جماعات المصالح في ألمانيا نذكر ما قامت به أكبر النقابات العمالية في ألمانيا (نقابة الصناعات المعدنية) IG Metall عام 2018م ، حيث طالبت بتخفيض ساعات العمل من خمسٍ وثلاثين (35) إلى ثمانٍ وعشرين (28) ساعة أسبوعياً ، وأعطت الإشارة للتوقف عن العمل في عشرات الأماكن في البلاد تأييداً لمطالب أبرزها خفض ساعات العمل الأسبوعية وزيادة أجور العاملين³⁶⁶. وقد أعلن هورست ليشكا، من نقابة الصناعات المعدنية، أن نحو سبعة (7) آلاف عاملاً في شركة «بي إم دابليو» بميونخ أضربوا عن العمل، موضحاً أن الشركة الأم توقفت بالكامل عن العمل. وأضاف ليشكا أن مئات من العمال تجمعوا أمام بوابات الشركة. كما توقف الإنتاج في أكبر مصنع لـ«بي إم دابليو» بألمانيا في دينجولفينج، وبحسب بيانات روربرت جراسهاي من النقابة نفسها شارك ثلاثة عشر ألفاً وسبعمئة (13700) عاملاً في

³⁶⁶ - ألمانيا : إضراب لعمال الصناعات المعدنية اعتراضاً على ساعات العمل - مقال منشور على موقع www.france24.com/ar. بتاريخ 2018/1/9.

الإضراب التحذيري. وأسفرت هذه الإضرابات التحذيرية عن زيادة أجور العاملين ضمن قطاع المعادن بالإضافة إلى دفع مبلغ سنوي لكل عامل.³⁶⁷

ج- الآلية الثالثة التي من خلالها تعرّز جماعات المصالح استجابة الحكومة لمطالبها هي توفير المعلومات (information supply). يتعامل صانعو السياسات مع العديد من المقترحات السياسية في نفس الوقت، أمّا جماعات المصالح فهي منظمات متخصصة يعملون عادةً في مجال سياسي ضيق ومحدّد. علاوة على ذلك، فهي على اتصال وثيق مع أعضائها الذين يتأثرون بشكل مباشر بالسياسات الحكومية. لذلك فهم يملكون الخبرة الفنية المتخصصة ذات الصلة بالموضوع ويقدمون معلومات حول تفضيلات أعضائهم والتي تكون أكثر تفصيلاً من أي استطلاع للرأي العام.

والحقيقة أنّ جماعات المصالح تسعى للتأثير على السلطة التنفيذية في مختلف القطاعات ذات التأثير المباشر على مصالحها وتستعمل في ذلك صوراً متعدّدة من الأساليب فهي تسعى إلى تزويد الوزراء وقادة الخدمة المدنية ورؤساء اللجان الفنية بالمعلومات التفصيلية الدقيقة الداعمة لمصالحها.³⁶⁸

والمثال العملي على ذلك في ألمانيا ما يدعى بجلسات الاجتماع العلنية التي نصّت عليها المادة رقم (70) من اللائحة الداخلية للبندستاغ حيث ذكرت أنّه "يمكن للجنة أن تعقد جلسات استماع علنية تضمّ الخبراء وممثلي أصحاب المصالح وغيرهم من الأشخاص الذين يمكنهم تقديم معلومات"

³⁶⁷ - عمال الصناعات المعدنية في ألمانيا يبدؤون إضرابات في مصانع السيارات-مقال منشور على الموقع الإلكتروني لصحيفة الشرق الأوسط www.aawsat.com بتاريخ 2018/2/3.

³⁶⁸ - د. حسن أبشر الطيب: الدولة العصرية دولة مؤسسات-مرجع سبق ذكره-ص171.

وعادة ما تلجأ لجان البندستاغ إلى جلسات الاستماع العلنية عند مناقشة قانون مثير للجدل السياسي، وهنا يكون غايتها الحصول على معلومات من أصحاب الخبرة وجماعات المصالح باعتبارها مختصة في المجال الذي يتطرق له القانون موضوع النقاش، كما تود أن تلفت انتباه وسائل الإعلام لهذه القضية.

بالإضافة إلى الآليات الثلاث السابقة الذكر نلاحظ تأثير جماعات الضغط على القرار السياسي في ألمانيا من خلال:

❖ الروابط القوية بين الأحزاب السياسية الرئيسية وجماعات المصالح بكافة أشكالها (الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية)، وهناك مؤثران واضحان على ذلك في ألمانيا أولهما: مدى تمثيل موظفي جماعات المصالح داخل الأحزاب السياسية نفسها وداخل المجموعات البرلمانية التابعة لهذه الأحزاب ، وثانيهما: تواتر الاتصالات بين أعضاء البرلمان وجماعات المصالح ، و ليس من الصعب ملاحظة أنّ الحزب الديمقراطي الاجتماعي هو الممثل لجماعات العمل، بينما تعتمد معظم الجمعيات البيئية على حزب الخضر، ويجد معظم ممثلي الشركات سواء من الشركات الكبيرة أو شركات الأعمال الصغيرة شريكهم الطبيعي في الأحزاب الديمقراطية المسيحية و الحزب الديمقراطي الحرّ، وغالباً ما ينظر ممثلو الزراعة والحراج وكذلك منظمات اللاجئين والمهجرين إلى الأحزاب الديمقراطية المسيحية كحلفاء طبيعيين.³⁶⁹ وتأثير جماعات المصالح واضح في ألمانيا فقد وضعت شركة دايملر العملاقة والمنتجة لمرسيدس وضعت (إيكارت فونكلين) عضو الحزب الديمقراطي المسيحي ووزير الدولة لشؤون مكتب المستشارية رئيساً لجماعة ضغطها، كما

³⁶⁹ – Political institutions in the federal republic of Germany -Op. cit. p165.

أن فولغسفاغن قامت بالاستعانة بالنائب السابق للمتحدث باسم الحكومة (توماس شتيغ) ليبيّن لها أفضل العلاقات ضمن الحزب الديمقراطي الاجتماعي.³⁷⁰

❖ جماعات المصالح تسعى دائماً للتأثير على السلطة التشريعية لكي تتحقق من أن التشريعات التي يتم إقرارها تدعم مصالحها وتوجهاتها أو على الأقل لا تؤثر سلباً على هذه المصالح.³⁷¹ وهذا ما نشاهده في ألمانيا من خلال التواصل الدائم بين جماعات المصالح وأعضاء البرلمان عن طريق لجان البندستاغ، فممثلو جماعات المصالح الزراعية لهم من يمثلهم ضمن لجنة الشؤون الزراعية، وكذلك الأمر بالنسبة لنقابات العمال التي يكون لها حضور ضمن لجنة الشؤون الاجتماعية والعمل التابعة للبندستاغ.

وتلتزم اللجان بإنجاز المهام الملقاة على عاتقها دون إبطاء، وباعتبارها هيئات مسؤولة عن إعداد قرارات البوندستاغ، تقوم اللجان بتقديم توصيات بقرارات معينة إلى البوندستاغ تتعلق بالاقترحات التي تمت إحالتها إليها أو بالمسائل المرتبطة بها موضوعياً وبشكل مباشر³⁷². فلجان البندستاغ إما أن توافق على مشروع القانون المحال إليها كما هو أو توافق عليه مع إضافة التعديلات التي تراها مناسبة، أو ترفض مسودة القانون بالكامل. وهنا تجد جماعات المصالح الفرصة الكبيرة لتتدخل وتمارس تأثيرها هذا، بالإضافة إلى أن جلسات هذه اللجان غير علنية مما يعطي جماعات المصالح الحرية الكافية للنقاش وإبداء رأيها بمعزل عن الرأي العام.

³⁷⁰ - لوبي شركات السيارات يهيمن على القرار السياسي في ألمانيا-مقال منشور على الموقع الإلكتروني

www.alaraby.co.uk

³⁷¹ - د. حسن أبشر الطيب: الدولة العصرية دولة مؤسسات-مرجع سبق ذكره-ص 170.

³⁷² - راجع الفقرة الأولى من المادة رقم (62) من اللائحة الداخلية للبندستاغ.

فلا يكفي جماعات المصالح في ألمانيا أن يكون ممثلوها حاضرين كأعضاء ضمن البندستاغ بل تعمل هذه الجماعات جاهدة على أن تكون حاضرة ضمن لجان البندستاغ وهذا يعكس أمرين جوهريين أولهما: إنّ جماعات الضَّغَط تتدخَّل في سنِّ القوانين في مرحلة مبكرة من عمر القانون، كما يعكس العلاقة القويَّة بين الأحزاب السياسيَّة وجماعات المصالح.

❖ من الوسائل التي تؤثر فيها جماعات المصالح في ألمانيا على كلِّ من السُّلَطين التَّشريعيَّة والتَّنفيذِيَّة ما يسمَّى بجلسات الاستماع الإلزاميَّة قانونًا والمتعلِّقة بالتَّشريعات الفيدراليَّة، والتي تجريها الوزارات الفيدرالية عندما ترغب باقتراح قانون ما. فجماعات المصالح المتأثِّرة بالقانون المقترح مدعوَّة إلى التَّعليق مبكرًا على مسودة هذا القانون أثناء مناقشته من قبل الوزارة المعنية، وتعتبر هذه الجلسات من وسائل التَّأثير الحاسمة في ألمانيا والتي تمارسها جماعات المصالح على كلِّ من السُّلَطين التَّشريعيَّة والتَّنفيذِيَّة.³⁷³ فوفقًا للدُّستور الألماني يمكن للحكومة الاتحاديَّة اقتراح مشاريع القوانين على البندستاغ. والحقيقة أنّ الحكومة الاتحاديَّة تضع الكمَّ الأكبر من مشاريع القوانين ومسوداتها. فهي تمتلك أكبر حصيلة من التَّجارب في التَّنفيذ بصفتها هيئة التَّسيير المركزيَّة، وتعلم مباشرةً أين توجد حاجة لسنِّ قواعد قانونيَّة جديدة في مجال التَّطبيق العملي.

³⁷³ – Ludger Helms: Institutions and Institutional Change in the Federal Republic of Germany– Op. cit. p195.

ثانياً: جماعات المصالح المؤثرة في ألمانيا

أ: في مجال التجارة والصناعة

1- (BDI) اتحاد الصناعات الألمانية:³⁷⁴ الممثل الأكثر أهمية لمصالح الأعمال التجارية في العملية السياسية، و باتباع النموذج النقابي الجديد لجماعات المصالح، فإن BDI هي المنظمة التي تقع في قمة الهيئات التي تمثل قطاع الصناعة والأعمال التجارية والتي يبلغ عددها سبعة وثلاثين جمعية تجارية وطنية منفصلة، مثل جمعية صناعة السيارات أو صناعة المعدات الآلية. BDI هو لوبي أعمال مركزي وشامل ، فهو المتحدث السياسي الرئيسي لمجتمع الأعمال. إنه قناة بين عالم الأعمال والحكومة. يتشاور مع النقابات الأعضاء فيه لتحديد موقف قطاع الأعمال من مسائل السياسة العامة، وبمجرد تحديد هذه الآراء يقوم اتحاد الصناعات الألماني بنقل هذه الآراء إلى الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات والاتحاد الأوروبي. وعلى العكس من ذلك، عندما تكون الحكومة مهتمة بسماع آراء رجال الأعمال حول مسألة السياسة، فإنها عادة ما تستشير BDI. كما يوفر الاتحاد لأعضائه معلومات حول المقترحات الحكومية المتعلقة والتشريعات التي تم سنها حديثاً. وهذا يساعد المجموعات الصناعية على فهم الآثار المترتبة على التشريعات الحكومية.

ب- (BDA) اتحاد أرباب العمل:³⁷⁵

يمثل اتحاد جمعيات أرباب العمل مصالح أصحاب العمل الألمان في مجال السياسة الاجتماعية، فهو المتحدث باسمهم في هذا المجال في مواجهة الحكومة والبرلمان والنقابات العمالية والمؤسسات العامة والدولية. تتمثل المهمة الرئيسية لـ BDA في تقديم

³⁷⁴ - الموقع الرسمي لاتحاد الصناعات الألمانية www.bdigermany.com

³⁷⁵ - راجع الموقع الرسمي لاتحاد أرباب العمل الألماني باللغة الإنكليزية - www.arbeitgeber.de.

الخدمات لأعضائها (المعلومات-المشورة-التنسيق) وتمثيل هؤلاء الأعضاء ضمن الهيئات الفيدرالية المختصة بقضايا التأمين الاجتماعي. ويرسل اتحاد أرباب العمل القضاة الفخريين إلى محكمة العمل الفيدرالية ومجلس الضمان الاجتماعي الفيدرالي ويعتبر هذا الاتحاد أنَّ مهمته هي تشجيع الشركات على الاستثمار في ألمانيا، لتحفيز الابتكارات، وخلق فرص العمل.

ويتكوّن أعضاء BDA من أربع عشرة (14) هيئة على مستوى الأقاليم وثمان وأربعين (48) هيئة رئيسية على المستوى الفيدرالي لأرباب العمل النشطين في الصناعة والتجارة والخدمات المالية والنقل والحرف اليدوية والخدمات والزراعة. وترتبط حوالي مليون شركة لديها عشرين (20) مليون موظفاً مع BDA بشكل مباشر أو غير مباشر عبر المنظمات التي تمثلها.

ب: نقابات العمال

كانت النقابات العمالية من بين المنظمات الأولى التي خرجت من تحت أنقاض ألمانيا ما بعد الحرب، وهناك أربعة مبادئ وجهت تطوّر النقابات في ألمانيا³⁷⁶

- أولاً: تمّ تنظيم العمل في نقابات مستقلة ومكملة لبعضها البعض وبعيدة عن الانتماءات الدينية أو الحزبية، وعلى النقيض من جمهورية فايمار (وجمهورية ألمانيا الديمقراطية)، إنّ النقابات في جمهورية ألمانيا الاتحادية منفصلة رسمياً عن الأحزاب السياسية، وبالرغم من ذلك فهي تمارس ضغطاً على الأحزاب بشأن القضايا التي تؤثر على مصالح العمال.

³⁷⁶– Dalton, Politics in Germany–online edition–, chapter 7–p4

- ثانياً: النقابات منظّمة على أسس صناعيّة. ينتمي جميع العاملين في مصنع واحد إلى نفس الائتّحاد بغض النّظر عن مهنتهم. ينتمي كهربائي في مصنع لتجميع السيارات إلى نقابة عمال المعادن، بينما ينضمّ كهربائي في شركة بلاستيك إلى ائتّحاد الصّناعات الكيميائيّة. يمنح هذا الهيكل النقابات المزيد من قوّة المساومة في المفاوضات مع منظمات أصحاب العمل لأنّ نقابة واحدة تمثّل جميع العاملين في الصّناعة.
- ثالثاً: اللامركزيّة هي السّمة المميّزة الثّالثة لهذه النقابات فهي تتّبع هيكلاً اتحادياً، مكاتب محليّة على مستوى المقاطعات والولايات، مكاتب وطنيّة على مستوى الائتّحاد ككل وكل مستوى من هذه المستويات يمارس تأثيره بتوجيه من السّياسة النقابيّة الاتّحاديّة.
- رابعاً: تعتمد النقابات على الإجراءات القانونيّة لحماية حقوق العمال. فقد تبنّت استراتيجيّة لضمان مصالح العمّال من خلال التّشريعات الحكوميّة أولاً وليس من خلال المفاوضات المباشرة مع الشّركات. على سبيل المثال، يتمّ تحديد نمط العلاقات الصناعيّة، وشروط السّماح بالإضرابات والإغلاق الصّناعي، ومتطلبات العضويّة النقابيّة، ومزايا الرّعاية الاجتماعيّة الأساسيّة من خلال تشريعات قانون العمل. تسمح هذه الاستراتيجيّة للنقابات بالاعتماد على ضمانات الدّولة في هذه الأمور، حتّى يتمكّنوا من التّركيز أثناء المفاوضات المتعلّقة بعقود عمّالهم، على تحسين الطّروف الاقتصاديّة للعمّال. لكن في نفس الوقت، تجعل هذه الاستراتيجيّة النقابات معتمدة على الحكومة وعلى الطّريقة التي تفسّر فيها مؤسّسات الدّولة تشريعات العمل. وبالتالي، غالباً ما تشارك النقابات في القضايا القانونيّة المتعلّقة بتفسير قانون العمل.

والحركة العمالية لها منظمة في قمة هرم النقابات العمالية هذه المنظمة هي الاتحاد الألماني لنقابات العمال "DGB (German Trade Union) .يضم الاتحاد الألماني لنقابات العمال ثمانى مجموعات نقابية منفصلة، تنتوع من قطاع الشرطة إلى نقابة عمال المعادن، وتمثل هذه النقابات الثمان معاً مصالح ما يقارب ست (6) ملايين شخص، وكما هو منصوص في نظامه الداخلي فهو يمثل المصالح الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للعمال، وكمنظمة في قمة الهرم النقابي لا يشارك في المفاوضات الجماعية أو الأنشطة النقابية في أماكن العمل ولا ينظم الإضرابات، والحقيقة إن من يقوم بهذه المهمة هي النقابات الأعضاء ولكن بمشورة ودعم منه.³⁷⁷

ج: الكنائس

تمثل الجمعيات الدينية مجموعة رئيسة من جماعات المصالح المنظمة في العملية السياسية ضمن ألمانيا. وتجربة الرايخ الثالث كان لها تأثير عميق على تطور الكنائس البروتستانتية والرومانية الكاثوليكية في الجمهورية الاتحادية. وقد تبنى كلاهما الرأي القائل بأن المسؤولية الأخلاقية تمتد إلى المسؤولية السياسية وأن السلبية تجاه العملية السياسية أمر غير مقبول. وتعتبر ال EKD الممثل السياسي الرسمي للكنائس البروتستانتية حيث تمثل جميع الكنائس الأعضاء في جميع الاتفاقات الرسمية مع الحكومة وذلك فيما يخص الشؤون الكنسية أما فيما يتعلق بالمسائل الدينية والاجتماعية بشكل عام فهي تلعب دور المنسق بين الكنائس البروتستانتية التي تتمتع باستقلال كبير إلى حد ما. أما المنتدى التنظيمي الرئيسي للكنيسة الكاثوليكية الرومانية الألمانية فهو مؤتمر الأساقفة، الذي يجتمع فيه جميع الأساقفة الألمان كل ستة أشهر. وكما هو الحال في أي مكان آخر في العالم الكاثوليكي، تنبثق جميع القرارات المتعلقة

³⁷⁷ -راجع الموقع الرسمي لاتحاد الألماني لنقابات العمال الألماني باللغة الإنكليزية www.en.dgb.de

بالمسائل اللاهوتية والسياسة العامة من الفاتيكان ويتناول مؤتمر الأساقفة السنوي القضايا الرعوية والدينية الحالية في ألمانيا.³⁷⁸

ولابدّ من الإشارة إلى أنّ علمنة المجتمع الألماني أدّت إلى تقليص تأثير كل من الكنيسة الكاثوليكية والبروتستانتية وبالرغم من ذلك فإنّ عدد المنتسبين لكلّ منهما يبلغ قرابة سبع وعشرين (27) مليون نسمة، والكنيستين لا يزال يتمّ تمويلهما بشكل أساسي عن طريق ما يسمّى بضريبة الكنيسة التي تقوم الدولة بتحصيلها عن طريق تحميلها ضمن ضريبة الدخل. ومع ذلك شارك رجال الكنيستين بشكل منظمّ في لجان التخطيط الحكومية والتي تعالج المواضيع الاجتماعية والثقافية كقانون الأسرة، التعليم، السياسة الاجتماعية والفقر.³⁷⁹

وبمقارنة جماعات المصالح في الولايات المتحدة الأميركية مع نظيراتها في جمهورية ألمانيا الاتحادية لابدّ لنا من ذكر مايلي:

- هناك فرق أساسي وجوهري بين جماعات المصالح في ألمانيا وأميركا ذكره عالم السياسة راسل ج دالتون³⁸⁰ يتمثّل هذا الفرق بالهيكل التنظيمي لكلّ منهما فجماعات المصالح في جمهورية ألمانيا الفيدرالية تتبع هيكلًا تنظيميًا يختلف بشكل ملحوظ عن ذلك الذي تتبعه جماعات المصالح في الولايات المتحدة. فتستند السياسة الأمريكية على نموذج تعدّدي لجماعات المصالح مشتقّ من أوراق ماديسون الفيدرالية.³⁸¹ فقد

³⁷⁸ – Eric Solsten: Germany- a country study- Op. cit. p393-395

³⁷⁹ – Political institutions in the federal republic of Germany- Op. cit. p162.

³⁸⁰ – Dalton, Politics in Germany-online edition- chapter 7-p4-5.

³⁸¹ - الأوراق الفيدرالية: سلسلة من 85 مقالة حول الدستور الجديد المقترح للولايات المتحدة وحول طبيعة الحكومة الجمهورية، نُشرت بين عام 1787م وعام 1788م من قبل ألكسندر هاملتون وجيمس ماديسون وجون جاي، في محاولة لإقناع النخب في ولاية نيويورك لدعم التصديق على الدستور الجديد. ظهرت سبعة وسبعون مقالاً لأول مرة بشكل متسلسل في صحف نيويورك، وأعيد طبعها في معظم الولايات الأخرى، وتم نشرها في شكل كتاب باسم The

رأى ماديسون تقسيم جماعات المصالح إلى فصائل متنافسة غير محكمة التنظيم يشكل شرطاً أساسياً للديمقراطية. فالمنافسة السياسية المفتوحة هي مفتاح النظام التعددي، وهذا يعني مجموعات متعددة تتنافس لتمثيل نفس المصالح، ودور الحكومة هو توفير ساحة محايدة لأنشطة هذه المجموعات، ويؤكد هذا النمط أنه لا توجد مجموعة واحدة تمارس تأثيراً مهماً في عملية السياسة، وأن تأثير أي مجموعة يعتمد على الدعم الذي يمكنها حشده. وهذا الشكل من المنافسة يشجع قادة الجماعة على البقاء متجاوبين مع أعضائهم من أجل زيادة الدعم للمنظمة.

أما في ألمانيا فتتبع العديد من جماعات المصالح نموذجاً جديداً يختلف عن النموذج الأميركي يعرف بـ (Neo-corporatism model) النمط النقابي الجديد، وهو نظام لوساطة المصالح تكون فيه جماعات المصالح منظمة في مجموعة واحدة أو بضع مجموعات في كل قطاع، وغالباً ما تكون هذه الجماعات منظمة بشكل هرمي، وتمنح كل مجموعة احتكاراً لقطاع من القطاعات، وفي هذا النموذج غالباً ما تتحد مجموعات المصالح في كل قطاع تحت مظلة منظمة (Peak Association) وطنية كبيرة وشاملة (Spitzenverband). على سبيل المثال، يتم توحيد النقابات العمالية المتميزة أو مجموعات الأعمال في إطار اتحاد ذروة واحد للعمل أو الأعمال التجارية. وهذا يعني أن كل قطاع فيه منظمة ذروة مهمتها التنسيق بين المنظمات. وسبق وذكرنا في

Federalist في 28 أيار من عام 1788م ، و ظهرت المقالات الثمانية المتبقية في صحف نيويورك بين حزيران و 16 آب من عام 1788م. عن الموسوعة البريطانية بريتانیکا / www.britannica.com/ .

بحثنا أمثلة عن جماعات المصالح التي تعتبر مظلة تتصوي تحت لوائها العديد من المنظّمات الأصغر كاتّحاد الصناعات الألمانيّة والاتّحاد الألماني لنقابات العمّال.

-تستدعي سياسة الهيمنة الأميركيّة وجود جماعات مصالح لا نجد نظيراً لها في ألمانيا كـلوبي الشّركات النفطية الأميركيّة والذي يعتبر من أكبر جماعات المصالح في الولايات المتّحدة الأميركيّة وهو الأكثر قوّة وتأثيراً في السّياسة الخارجيّة وفي رسم علاقات الولايات المتّحدة بالشّأن العالمي. هذا بالإضافة إلى المجمع الصّناعي العسكري الأمريكي والذي يمثّل تحالف الدّولة الاحتكاريّة من منتجي الأسلحة وكبار السّياسيين الذي يفرض على المجتمع الأمريكي والعالم بأسره سياسة نشر السّلاح وتضعيد التوتّرات الدّولة لضمان أقصر الأرباح والتوصّل إلى قرارات تخدم مصالحه الخاصّة.³⁸² لا يوجد نظير لجماعات المصالح هذه في ألمانيا وهذا قد يكون بسبب السّياسة الخارجيّة الألمانيّة التي لا تعتبر من أولوياتها الهيمنة العسكريّة والتّحكم بموارد الطّاقة النّفطيّة والغازيّة حول العالم.

- لا يوجد في ألمانيا قانون للإفصاح عن النّشاطات التي تمارسها جماعات الضّغط، أمّا الولايات المتّحدة الأميركيّة فقد صدر ما يسمّى بقانون الإفصاح عن الضّغط (Lobbying Disclosure Act) عام 1995 في عهد الرّئيس بيل كلينتون هذا القانون طالب جماعات الضّغط الأميركيّة بتقديم المزيد من المعلومات عن نشاطاتها واتّصالاتها سواء بالسلطة التّشريعيّة أو التّنفذيّة

وعرّف هذا القانون عضو جماعة الضّغط وحدّد ما المقصود بنشاطات الضّغط وألزم كل جماعة ضغط خلال 45 يوماً من القيام بأي نشاط يخدم جماعة المصلحة

³⁸² - د. سلمان علي حسين: جماعات المصالح والضغط ودورها في صنع القرار السياسي الأمريكي -مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية -المجلد 16-العدد68-كانون الأول-2016-ص 92وص 104-105.

ألزمها بتسجيل الشخص الذي قام بهذا النشاط لدى سكرتير مجلس الشيوخ وكاتب مجلس النواب ويشمل التسجيل على اسم وعنوان جماعة الضغط التي يتبع لها من قام بالنشاط ووصف للنشاطات السابقة للجماعة مع التوقعات بأولوياتها في الضغط مستقبلاً، وهذا يسمى بالتسجيل الأولي الذي تجريه أي جماعة من جماعات الضغط ، وعلى كل جماعة ضاغطة أن ترسل تقريراً كل ستة أشهر إلى سكرتير مجلس الشيوخ وكاتب مجلس النواب يتضمن أسماء أعضاء جماعة الضغط وأي تغيير في المعلومات الأساسية التي تم إعطاؤها ضمن التسجيل الأولي ، ومعلومات مثبتة عن كل مجال حدث فيه أي شكل من أشكال الضغط خلال مدة التقرير وتقدير لإجمالي النفقات التي قامت جماعة الضغط بصرفها أثناء ممارستها لنشاطها.³⁸³ هذه المعلومات التفصيلية نوعاً ما لا يطلب من جماعات المصالح في ألمانيا تقديمها أبداً.

- بالرغم من وجود قانون للإفصاح في أميركا ن وبالرغم من إجبار جماعات المصالح التي تريد التواصل مع البندستاغ على التسجيل إلا أننا نرى أن جماعات الضغط في كلا البلدين تمارس تأثيرها الأقوى بعيداً عن القانون والرأي العام، من يستطيع مراقبة مصادر تمويل الأحزاب في كل من ألمانيا والولايات المتحدة الأميركية؟ من بمقدوره قياس ولاءات أعضاء البرلمان سواء في ألمانيا أو أميركا؟ هل يسعون لتحقيق مصالح جماعات الضغط التي ينتسبون إليها أم مصلحة المواطنين الذين يمثلونهم في البرلمان؟

³⁸³ - راجع قانون الإفصاح الخاص بجماعات الضغط (Lobbying Disclosure Act 1995) باللغة الإنكليزية.

خاتمة

إذا ما أراد المرء تقييم النظام السياسي لدولة ما تقييماً صحيحاً وجد أنه لا يكفي النظر إلى الدستور المعمول به بل يجب دراسة الكيفية التي تعمل بها أجهزة الدولة والكيفية التي تتصرف بها الطبقات المختلفة حيال بعضها ومعرفة الطرف الذي يملك فعلاً السلطة الحقيقية في الدولة.

وقد فشلت الديمقراطية الغربية في وضع حدّ لتوحش الشركات وجشع جماعات المصالح، وهناك فئة لا بأس بها من الشعب تشعر بعدم ثقة متجذرة بصورة عميقة في الحكومات والحكام السياسيين والنخب والوكالات الدولية والتي يبدو أنها وضعت نفسها فوق القانون. العديد من الناس أصبحوا تشاؤميّين حول المستقبل. إنهم يخافون أن يكون أطفالهم أسوأ حالاً ممّا كانوا عليه. إنهم يخافون من احتلال المهاجرين، وقلقون أنّ ثقافتهم تحت التهديد وقد ذهب منذ وقت طويل.

فالصوت الذي تُدلي به هو ليس لقانون أو قرار معيّنين. بل هو صوت للمرشح أو الحزب السياسي الذي سيأخذ القرار نيابة عنك. لكنك ليس لديك تأثير أو أي شيء على القرارات التي يتخذها هذا الشخص أو الحزب. أنت لا تستطيع التحكم بهم. لعدة سنوات يستطيعون أن يقرّروا ما يشاؤون، ولا يستطيع أن تفعل شيئاً حيال الأمر.

يقايض المرشح أو الحزب الشركات الكبرى ويدعوها لدعمه وفق معادلة معلومة (ساعدني في الانتخابات أعوضك عن ذلك عند النجاح، وأساهم في التشريعات التي تخدم مؤسستك وشركائك) وكل هذا يتم على حساب الشعب أو أنّ المرشح لا يمكن أن يخوض غمار هذه الانتخابات إلّا من خلال حزب يتفق على حملته الانتخابية وفي هذه الحالة يصبح العضو أسيراً لدى الحزب لا يتمكن من التعبير عن رأيه الحقيقي إذا

كان مخالفاً لحزبه وإلا تعرّض للفصل أو عدم ترشيحه مرّة أخرى ومساندته في الانتخابات

وبالرغم من النّقد المحقّ الذي يوجّه للنّظام السّياسي في جمهوريّة المانيا الاتّحاديّة كجزء من النّقد الموجّه للديمقراطيّات الغربيّة، إلّا أنّ ذلك لا يجعلنا نتجاهل النتائج التالية:

1- إن مكوّنات النظام السياسي الألماني استطاعت على مدار عقود من الزّمن إدارة مقدّرات هذا البلد والنّهوض باقتصاده ليكون من أوائل الاقتصاديّات العالميّة، كما أنتجت هذه المكوّنات سلطات ثلاث تشريعيّة وتنفيذيّة وقضائيّة قادرة على العمل مع بعضها والتّسيق بينها بشكل أسسّ لاستقرار هذا النّظام، الاستقرار السّياسي الذي لا يعني الجمود أو عدم التّغيير، بل يتمثّل في كونه ميّزة للنّظام المؤسّسي الألماني القادر على معالجة المشاكل والنّزاعات بطرق سلميّة مع قوّة الرّدع ضدّ من ينتهك النّظام العام ويخلّ به. ويعني أيضاً قدرة المؤسّسات السياسيّة الألمانيّة ضمنه على الاكتفاء الذاتيّ، بحيث تستطيع الاستمرار والعمل بشكل طبيعي في أقسى الظروف، وقدرة هذا النّظام على التّعامل بنجاح مع الأزمات التي تواجهه وعلى إدارة الصّراعات القائمة داخل المجتمع بشكل يستطيع من خلاله أن يحافظ عليها في دائرة تمكّنه من السّيطرة والتّحكم فيها، والقيام بما يلزمه من تغييرات للاستجابة للحدّ الأدنى من توقّعات وحاجات المواطنين.

2- ساهمت الأحزاب السياسيّة في ألمانيا في التّعبير عن تطّعات الشّعب إلى حدّ مقبول جعلها قادرة على الاستمرار. وبالنتيجة، بقيت ألمانيا تمتلك طبقة متوسّطة قادرة على النّهوض بالأعباء الأساسيّة للمجتمع الألماني، فالطبقة المتوسّطة في أي مجتمع

تعتبر صمام أمان وعامل استقرار، وكلّما اتّسعت قاعدة هذه الطبقة دلّ ذلك على عافية المجتمع وصحة حراكه، فهي تمثّل العمود الفقري لأيّ مجتمع متقدّم حضارياً واقتصادياً فبقاء الطبقة المتوسطة في ألمانيا لا يعني فقط الازدهار الاقتصادي ولكنّه يعني في وجه من وجوهه استقرار النّظام السّياسي. فالتركيبة التي تحكم ألمانيا اليوم كانت ثمرة لأحداث سياسيّة وآلام رافقت الشّعب الألماني وإرث تاريخي كبير بدأ من الإمبراطوريّة الجرمانيّة ولم ينتهي بالحرب العالميّة الثّانية.

3- وإن كنا لا نحيد القول بافضلية نظام سياسي على نظام سياسي آخر، لأن كل دولة لها تاريخها وحضارتها وجغرافيتها وفكرها، تلك العوامل التي تفرز نظامها السياسي، ولكن بمقارنة جمهورية ألمانيا الاتحادية مع الولايات المتحدة الأميركية يمكننا القول بأن التعددية الحزبية الألمانية وبالتالي تعدد الايديولوجيات المتبناة ضمن نظامها السياسي يقابلها تنوع أقل في التوجهات السياسية للأحزاب الأميركية وبأن النظام المركزي للرقابة القضائية في ألمانيا يقابله النظام اللامركزي للرقابة القضائية في أميركا.

كما أن الليبرالية الأميركية أكثر قدرة على تجاوز مؤسسات الدولة والقانون من نظيرتها في ألمانيا، فلا تزال الدولة في ألمانيا تملك تأثيراً أكبر من التأثير التي تمارسه الدولة في الولايات المتحدة الأميركية على الشركات. وهذا إذا عنى شيئاً فإنه يعني أن دولة القانون في ألمانيا أكثر رسوخاً وثباتاً من دولة القانون في الولايات المتحدة الأميركية.

التوصيات

وفي ختام هذا البحث استطعنا صياغة المقترحات الآتية:

- 1- تعميم ملامح النظام الألماني ليكون هو الرائد في النظم السياسية الحديثة، بحسبانه نظاماً معقلاً يقوم على التعددية الحزبية نصاً وواقعاً.
- 2- نقترح أن يصار إلى تبني نظام الشكوى الدستورية المعتمدة في الدستور الألماني، بحسبانها دعوى مجردة متاحة للجميع، حيث تجسد أداة فعالة لتطبيق مبدأ سمو الدستور قولاً وفعلاً.
- 3- مايمكن التوقف عنده فيما يختص بالتنظيم الإداري الألماني فهو من الأنظمة المتطورة جداً من خلال اعتماد القانون الأساسي الألماني(الدستور) لمؤسسة الإدارة المحلية وتبني مبدأ اللامركزية الإدارية إضافةً لتبني اللامركزية السياسية ، الأمر الذي يعني أن المشرع الدستوري الألماني قد أرسى مبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات بمبدأ دستوري مستقر وهو مطبق تطبيقاً سليماً من الناحيتين القانونية والإدارية والدليل على ذلك التنمية المتوازنة التي نجمت عن تطبيق مبدأ اللامركزية، بل أكثر من ذلك دليل آخر يتجسد في منح المشرع الدستوري البلديات الحق في الشكوى الدستورية الموضوعية أو المكانية المتعلقة بالمحليات.

المصطلحات العلمية والقانونية

اللغة العربية	اللغة الألمانية	اللغة الانكليزية	اللغة الفرنسية
القانون الأساسي (الدستور الألماني)	Grundgesetz	The Basic law	La Loi fondamentale
دولة القانون	Rechtsstaat	State of law	L'état de droit
مجلس النواب	Deutsche Bundestag	The German Bundestag	Le Bundestag
المجلس الاتحادي	Der Bundesrat	The Bundesrat	Du Bundesrat
التصويت على سحب الثقة	Misstrauensvotum	vote of no confidence	vote de défiance

factures d'opposition	objection bills	Einspruchsgesetze	قوانين الاعتراض
Urgence législative	Legislative emergency	Gesetzgebungsnotstand	حالة الطوارئ التشريعية
Interpellation majeure	Major interpellation	Große Anfragen	الاستجواب الكبير
Interpellation mineure	Minor interpellation	Kleine Anfragen	الاستجواب الصغير
La commission des affaires étrangères	The committee of Foreign Affairs	Der Auswärtige Ausschuss	لجنة الشؤون الخارجية
contrôle judiciaire abstrait	abstract judicial review	Abstrakte Normenkontrolle	الرقابة المجردة

Le contrôle concret	Concrete judicial review	Konkrete Normenkontrolle	الرقابة العملية (الواقعية)
Le contrôle abstraite	Constitutional complaint	Verfassungsbeschwerde	الشكوى الدستورية
la Cour constitutionnelle fédérale	The Federal Constitutional Court	Das Bundesverfassungsgericht	المحكمة الدستورية الاتحادية
La Cour administrative fédérale	The Federal Administrative Court	Das Bundesverwaltungsgericht	المحكمة الإدارية الاتحادية
Le tribunal fédéral du travail	The Federal Labour Court	Das Bundesarbeitsgericht	محكمة العمل الاتحادية
Le Tribunal social fédéral	The Federal Social Court	Das Bundessozialgericht	المحكمة الاجتماعية الاتحادية

Le Tribunal social fédéral	The Federal Social Court	Das Bundessozialgericht	المحكمة الاجتماعية الاتحادية
La Cour fédérale de justice	The Federal Court of Justice	Der Bundesgerichtshof	محكمة العدل الاتحادية

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية

أ- الكتب والمؤلفات العامة والمتخصصة

- د. أحمد فتحي سرور: الحماية الدستورية للحقوق والحريات-دار الشروق-القاهرة-
الطبعة الثانية-2000م.
- د. أحمد سرحال: النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية-دار
الفكر العربي-بيروت-الطبعة الأولى-1991م.
- اسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي والأستاذ زكريا القاضي، معجم مصطلحات حقوق
الإنسان، مركز الإسكندرية للكتاب-2006م.
- إلمر بليشكه-حكومة ألمانيا المعاصرة-ترجمة محمد حقي-مكتبة الأنجلو
المصرية-القاهرة-1973م.
- د. أيمن يوسف ود. عمر رحال: الفصل بين السلطات وسيادة القانون في النظام
الديمقراطي-مركز إعلام حقوق الإنسان والديمقراطية "شمس"-رام الله-2010م.
- أندرو رينولد، بن ريلي، أندرو إيليس وآخرون: أشكال النظم الانتخابية (دليل
المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات) -تعريب: أيمن أيوب-المؤسسة الدولية
للديمقراطية والانتخابات-2007م.
- د. باسم صبحي بشناق: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري-كلية الشريعة
والقانون-غزة-عام 2017م.

- د. بدر محمد عادل محمد: مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري البحريني: دراسة نظرية تطبيقية-معهد البحرين للتنمية السياسية-الطبعة الثانية-2018م.

- بيغيت ديبر، كورنيليا هيلدبراندت، آنا ستريثورست :من الثورة إلى التحالف (الأحزاب اليسارية في أوروبا)-ترجمة: عباب مراد وإلهام عيداروس-مؤسسة روزا لكسمبورغ-مكتب شمال إفريقيا-الطبعة الأولى-2014م.

- جوندولين كارتر وجون هيرز: نظم الحكم والسياسة في القرن العشرين-عرض وتقديم ماهر نسيم-دار الكرنك للنشر والطبع والتوزيع-القاهرة-بدون ذكر عام.

- د. حامد سلطان :القانون الدولي العام في وقت السلم-دار النهضة العربية -القاهرة-الطبعة الثانية-1956م.

-د-حسان محمد شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة - جامعة بغداد-1986م.

د. حسن سيد أحمد إسماعيل: النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا-دار النهضة العربية-القاهرة-الطبعة الأولى-بدون ذكر عام-ص29.

- د. حسن مصطفى البحري:

- الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية (دراسة تحليلية مقارنة) - الطبعة الأولى-بدون ذكر دار نشر-عام 2021م.

- القانون الدستوري المقارن-الطبعة الثانية-بدون ذكر دار نشر-2021م.

- القضاء الدستوري (دراسة مقارنة) - الطبعة الثانية-بدون ذكر دار نشر-2021م.

-النظم السياسية المقارنة-جامعة الشام الخاصة (كلية العلاقات الدولية والدبلوماسية)-
2021/2020م.

- حسين عثمان محمد عثمان: النظم السياسية والقانون الدستوري: المكتبة القانونية-
الدار الجامعية-بيروت-عام 1991م.

- د. خليل علي مراد وآخرون: دراسات في التاريخ الأوروبي الحديث والمعاصر-
جامعة الموصل-الطبعة الثانية-1988م.

- د. دعاء الصاوي يوسف: القضاء الدستوري-دار النهضة العربية-القاهرة-2014م.

- دورين خوري وعباس أبوزيد وآخرون: التمثيل النسبي (مشروع إصلاح النظام
الانتخابي في لبنان) -الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخاب-2007م.

- د. رقية المصدق: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (الجزء الأول) -دار
توبقال للنشر-الدار البيضاء-1986م.

- د. ريا قحطان الحمداني: الإسلاموفوبيا جماعات الضغط الإسلامية في الولايات
المتحدة الأمريكية-العربي للنشر والتوزيع-القاهرة-الطبعة الأولى-2018م.

- د. سعيد نحيلي: القانون الإداري (المبادئ العامة) الجزء الأول-منشورات جامعة
البعث-كلية الحقوق-عام 2013م.

- د. سليمان الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر
السياسي الإسلامي -دار الفكر العربي-القاهرة-الطبعة السادسة-1996م.

- د. شوقي الجمل ود. عبد الله عبد الرازق: تاريخ أوروبا من النهضة حتى الحرب
الباردة-المكتب المصري لتوزيع المطبوعات-القاهرة-2000م.

- صلاح صبري: النهج الفيدرالي كنظام في الحكم-الدار القومية للطباعة والنشر- القاهرة-1961م.
- د. طعيمة الجرف: موجز القانون الدستوري-مكتبة القاهرة الحديثة-القاهرة-1964م.
- د. عادل ثابت: النظم السياسية-دار الجامعة الجديدة-الاسكندرية-2007م.
- عباس عدنان كامل: حقوق الانسان (تطورها-مضامينها-حمايتها) - بدون ذكر دار نشر-2019م.
- د. عبد الرحمن البزاز: الدولة الموحدة والدولة الاتحادية -منشورات دار القلم- بيروت-الطبعة الثالثة-1966.
- د. عبد العالي عبد القادر: محاضرات النظم السياسية المقارنة-جامعة سعيدة -د. مولاي الظاهر-كلية الحقوق والعلوم السياسية-الجزائر-2008م.
- د. عبد الفتاح عمر: الوجيز في القانون الدستوري-مركز الدراسات والبحوث والنشر-كلية الحقوق والعلوم السياسية -تونس-1987م.
- د. عبد الوهاب الكيالي وآخرون: موسوعة السياسية -الجزء الأول والجزء الثاني والجزء الرابع -المؤسسة العربية للدراسات والنشر-بيروت-بدون ذكر عام.
- د. عصام سليمان: الفيدرالية والمجتمعات التعددية في لبنان-دار العلم للملايين- بيروت-الطبعة الأولى-1991م.
- د. عمر عبد العزيز عمر: تاريخ أوروبا الحديث والمعاصر (1815-1918) - دار المعرفة الجامعية-مصر-2000م.
- د. عوض الليمون: الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري-دار وائل للنشر-عمان-الطبعة الثانية-2016م.

- د. فيصل كلثوم: دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية-منشورات جامعة دمشق-كلية الحقوق-2005م.
- د. محمد إبراهيم الحسن: القانون الإداري (المبادئ العامة) كلية الحقوق-جامعة حلب- 2008م.
- د. محمد الجوادي: حياتي في المانيا-دار الكلمة للنشر والتوزيع-القاهرة-2015م.
- د. محمد سرور الحريري: إدارة المؤسسات الحكومية والعامة -الأكاديميون للنشر والتوزيع-عمان-الأردن-2016م.
- محمد عبد حمادي المساري: النظام الانتخابي وبناء العملية الديمقراطية-العربي للنشر والتوزيع-القاهرة -مصر-2019م.
- محمد كاظم المشهداني: (القانون الدستوري الدولة -الحكومة-الدستور) -مؤسسة الثقافة الجامعية-الإسكندرية-2011م.
- د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية (الدولة والحكومة) - دار النهضة العربية للطباعة والنشر-بيروت- عام 1969م.
- مريم مهنا: دليل حول معايير استقلال القضاء-المفكرة القانونية-بيروت-الطبعة الأولى-2016م.
- موريس دوفريجييه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (الأنظمة السياسية الكبرى) -ترجمة: جورج سعد-المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر "مجد"-الطبعة الثانية-بيروت-2014م.
- د. وحيد رأفت ود. وايت ابراهيم: القانون الدستوري-المطبعة العصرية-مصر- 1937م

- د. يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة-دار النهضة العربية-1990م.
- مبادئ توجيهية لتنظيم الأحزاب السياسية: مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا-وارسو-بولندا-2010م.
- مجموعة من الباحثين بإشراف ميشيل فورتمان وبيار مارتمان: النظام السياسي الأمريكي-ترجمة: د. محمد عرب صاصيلا-وزارة الثقافة-الهيئة العامة السورية للكتاب-دمشق-2012م.
- د. نعمان أحمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري-دار الثقافة للنشر والتوزيع-الأردن-الطبعة السابعة-2011م.
- وليد كاصد الزيدي: الفيدرالية (دراسة في المصطلح والمفهوم والنظرية) - المركز الإسلامي للدراسات الاستراتيجية - النجف-الطبعة الأولى-2019م.
- ب-الرسائل العلمية (رسائل الماجستير والدكتوراه)**
- أميمة القادري: دور جماعات الضَّغَط في رسم السياسة العامة: مذكرة تكميلية لنيل شهادة الماجستير (شعبة العلوم السياسية-تخصص سياسات عامة مقارنة) -جامعة أم البواقي-كلية الحقوق والعلوم السياسية-الجزائر-عام 2015م.
- بقاوي محندأكلي: دور الجماعات الضاغطة في مكافحة الفساد-مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق-جامعة بجاية-عام 2017-2018م.
- بن خودة شهيدة: الجماعات الضاغطة والسياسات العامة في الجزائر-مذكرة لنيل درجة الماجستير في العلوم السياسية-جامعة د. الطاهر مولاي-الجزائر -عام 2014/2015.
- سلمى شيباني: دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة الخارجية -مذكرة تكميلية لنيل شهادة الماجستير-جامعة أم البواقي-الجزائر-عام 2014-2015.

- قاضي أنيس فيصل: دولة القانون ودور القاضي الإداري في تكريسها في الجزائر -
مذكرة معدة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام-جامعة منتوري-قسنطينة-
الجزائر-عام 2010.

-د. حسن مصطفى البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية-رسالة
دكتوراه-جامعة عين شمس-عام 2005-2006.

-عقون وهيبه وعيادي خوخة: السلطة القضائية في النظام الدستوري
الجزائري- مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في الحقوق- فرع القانون العام -
جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية- الجزائر - 2015/2016.

- محمد هاملي: آليات إرساء دولة القانون في الجزائر-رسالة معدة لنيل شهادة
الدكتوراه في القانون العام-جامعة أبو بكر بلقايد-تلمسان-الجزائر-عام 2011-
2012.

- نعمون مسعود: التأسيس الفلسفي في فكرة حقوق الإنسان عند روسو-مذكرة مكملة
لنيل شهادة الماجستير في الفلسفة -جامعة الإخوة منتوري-قسنطينة-الجزائر-عام
2008.

-يحيى غازي عبد المحمدي: النظام البرلماني العراقي في ظل دستور 2005 - رسالة
مقدمة استكمالاً لمتطلبات الماجستير في القانون العام -جامعة الشرق الأوسط-عام
2017م.

ج-الدوريات العربية:

- ابتسام محمد عبد: الفيدرالية وإشكالية العلاقة بين المركز والاقليم في العراق-مجلة
العلوم السياسية-جامعة بغداد -العدد (51) - 2016م.

- د. انعام مهدي جابر الخفاجي: المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني (في بعض الأنظمة الدستورية المعاصرة) -مجلة العلوم الإنسانية-جامعة بابل - العراق- المجلد رقم (1) -العدد رقم (22) -2015م.
- جميل سالم: قراءة في مفهوم الدولة الاجتماعية (النموذج الألماني) -سلسلة أوراق بحثية حول الاقتصاد والقانون-معهد الحقوق-جامعة بيرزيت-فلسطين-2018م.
- د. حسان محمد شفيق العاني: آفاق الدولة القانونية في العراق-مجلة العلوم السياسية-جامعة بغداد-العدد رقم (24) -2004م.
- د. حسن مصطفى البحري:
- الرقابة البرلمانية-بحث قانوني منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة (الجمهورية العربية السورية) - المجلد الرابع- الطبعة الأولى-2010م.
- سلطة الرئيس الأميركي في الاعتراض على القوانين -مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية المجلد رقم (28) العدد رقم (1) -2012م.
- خضر حاجي رسول وعبد الغفور كريم علي: الفيدرالية (ملاحظات قانونية وموضوعية عامة) -مجلة جامعة كركوك-العدد (1) -المجلد (4) -2009م.
- د. خليل حميد عبد الحميد: مبدأ استقلال القضاء بين النظرية والتطبيق-مجلة كلية المأمون-العدد رقم(16) -2010م.
- دانية قليلات الخطيب: كيف يمكن للعرب إنشاء جماعة ضغط(لوبي)-مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية-الرياض-العدد(12) -حزيران-2016م.

- رنا مولود شاكر: النظام السياسي الفيدرالي البلجيكي ودوره في تحقيق الاستقرار السياسي والاجتماعي-مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسة-المجلد (1) - العدد (6) -2012م.
- زهير أحمد قدورة: المجلس التشريعي الثاني وتناقض دوره في النظم السياسية المعاصرة-مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات - المجلد الثامن - العدد الأول - 2006م.
- د. سعد علي حسين التميمي: معوقات قيام النظام الفيدرالي في العراق-مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية-العدد رقم 42-2013م.
- د. سعيد فروي غافل: الفصل بين السلطات كأساس لتنظيم السلطة في التشريعات الدستورية-مجلة مركز دراسات الكوفة-المجلد رقم (1) -العدد رقم (3) -2004م.
- د. سعيد نحيلي: الحماية القضائية للحقوق الأساسية في ألمانيا (الشكوى الدستورية الفردية أنموذجاً) -مجلة جامعة دمشق-2020م
- د. سلمان علي حسين: جماعات المصالح والضغط ودورها في صنع القرار السياسي الأمريكي -مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية -المجلد 16-العدد 68-كانون الأول-2016م.
- د. عاصم حاكم عباس الجبوري ود. حاكم فنيخ علي الخفاجي: سمات النظام القضائي الأمريكي ومبررات تشكيل المحكمة العليا عام 1789 -مجلة بابل للدراسات الإنسانية - المجلد رقم (7) -العدد رقم (1) - 2017م.
- د. عامر عياش: طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005-كلية الحقوق-جامعة تكريت-المجلد رقم (4) -العددان (13و14) - 2011م.

- د. عبير مهدي: بناء دولة القانون في العراق-المجلة السياسية والدولية-الجامعة المستنصرية-العدد رقم (9) -عام2008م.
- د. عبد العظيم جبر حافظ: الخطاب السياسي العراقي إزاء الفيدرالية بعد التغيير السياسي في 2003/4/9-المجلد (11) -العدد (29) - 2015م.
- د. عبد العظيم جبر حافظ: إشكالية النظام السياسي البرلماني في دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005م-مجلة الدراسات الدولية-مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية-جامعة بغداد-العراق-العدد رقم (63) -2015م
- د. عبير سهام: بناء دولة القانون في العراق-المجلة السياسية والدولية-الجامعة المستنصرية-العدد رقم (9) -2008م-بدون ذكر ترقيم للبحث.
- عدنان عاجل عبيد وأحمد ريحان كريمش: : مركز الوزارة في النظام البرلماني العراقي- مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسة-عدد خاص بالمؤتمر العلمي الدولي الافتراضي الاول لطلبة الدراسات العليا في كليات القانون-2021م.
- علي صادق: مبدأ الفصل بين السلطات-بحث منشور في المجلة الجنائية القومية-المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية-القاهرة-المجلد رقم (38) -رقم العدد (2-1) -عام 1995م
- د. علي جواد وتوت: حقوق الإنسان -مقاربة أولية (دراسة تحليلية في سييسولوجيا حقوق الإنسان)"مجلة القادسية للعلوم الإنسانية-العراق-المجلد التاسع-العددان (1) و(2) -2006م.
- د. علي يوسف الشكري ود. عامر عبد العزيز الوائلي ود. مصطفى فاضل الخفاجي: مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي الحديث-مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية-المجلد رقم (7) -العدد رقم (2) -2017م.

- د. عمر حمزة التركماني: الجماعات السياسية الضاغطة ودورها في تعزيز الحكم الرشيد (دراسة تحليلية) -مجلة جيل للأبحاث القانونية المعمقة-مركز جيل للبحث العلمي -لبنان-طرابلس-العام الثالث-العدد 26-عام 2018.

- د. غانم محمد صالح: الفيدرالية بعدها الفكري وقرار تطبيقها في العراق-مجلة الدراسات الدولية (تصدر عن مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية) -العدد رقم (47) -2011م.

- الفيدرالية: بحث منشور من قبل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات - أيار- 2015.

د-المقالات على الانترنت

- إسماعيل علوان التميمي: الفرق بين النظام الفيدرالي واللامركزية الإدارية-مقال منشور على موقع الحوار المتمدن www.m.ahewar.org -2018م.

- د. سيروان زهاوي: فكرة الناظم البرلماني: بحث منشور على موقع القانون الدستوري-بتاريخ 25-2-2014م.

- دواجة العوداني: حمل السلاح في أميركا: الحق القاتل.... - مقال منشور على موقع meemmagazine.net-بتاريخ 3-10-2017م.

صباح بالة-مفهوم حقوق الإنسان-مقال منشور على موقع الموسوعة السياسية Politicalencyclopedia.org بدون ذكر تاريخ.

- د. محمد بالروين: مفهوم جماعات المصالح السياسية-مقال منشور على الموقع الالكتروني archive.libya-al-mostakbal.org-بتاريخ 12/3/2009م.

- ألمانيا : إضراب لعمال الصناعات المعدنية اعتراضاً على ساعات العمل - مقال منشور على موقع www.france24.com/ar. بتاريخ 9/1/2018م.

- تمييز صادم ضد السود بأميركا مهما علا شأنهم- مقال منشور بتاريخ 28-3-2018م على الموقع الالكتروني: <https://www.aljazeera.net>

- عمال الصناعات المعدنية في ألمانيا يبدؤون إضرابات في مصانع السيارات-مقال منشور على الموقع الإلكتروني www.aawsat.com بتاريخ 2018/2/3م.

- كيف تتم عملية اختبار الرئيس الأميركي: مقال منشور على الموقع الإلكتروني لقناة الميادين بتاريخ 2020/11/3.

- لوبي شركات السيارات يهيمن على القرار السياسي في ألمانيا-مقال منشور على الموقع الإلكتروني www.alaraby.co.uk

- نبيل شاه: الفيدرالية والكونفدرالية-مقال منشور على موقع الأطلس السياسي- www.atlaspolitical.blogspot.com -بدون ذكر تاريخ

هـ-القوانين والمجموعات والأحكام

- القانون الأساسي الألماني الصادر عام 1949م مع تعديلاته.

- الدستور الأمريكي الصادر عام 1789م مع تعديلاته.

- قانون المحكمة الاتحادية الدستورية الصادر عام 1951م مع تعديلاته.

- قانون الأحزاب السياسية الألماني الصادر عام 1967م مع تعديلاته.

- أحكام المحكمة الدستورية الفيدرالية الألمانية (بنية الدولة ودولة القانون) الجزء

الأول-كتاب صادر عن مؤسسة كونراد أديناور-ترجمة: د. أحمد السوداني-مكتب

المغرب-2017م.

ثانياً: المراجع الأجنبية

أ-الكتب والمؤلفات العامة والمتخصصة

- Ann L. Griffiths :The Forum of Federations- Handbook of federal Countries-McGill-Queen's University Press - Montreal - 2005.

– Arthur B. Gunlicks: The Lander and German federalism– Manchester University Press– USA– 2003.

– Christiane Lemke, Helga A. Welsh: Germany today (Politics and Policies in a Changing World) – Rowman & Littlefield–United Kingdom–2018

– David P. Currie: The constitution of the Federal Republic of Germany– the University of Chicago Press– 1994.

–Eric Solten: Germany –a country study– Federal research division–library of Congress–August–1995.

–KENNETH JANDA, JEFFREY M. BERRY, JERRY GOLDMAN, KEVIN W. HULA:The Challenge of Democracy–American Government in Global Politics –Wadsworth, Cengage Learning– USA–8 edition–2010.

Ludger Helms: Institutions and Institutional Change in the Federal Republic of Germany–MACMILLAN PRESS LTD– Great Britain –2000.

–Ludger Helms: Presidents, Prime Ministers and chancellors (Executive Leadership in Western Democracies) –PALGRAVE MACMILLAN– New York –2005.

–Manfred G.Schmidt: Political Institutions In The Federal Republic Of Germany–OXFORD University Press–New York– 2003.

- Neil Schlager and Jayne Weisblatt: World Encyclopedia of political Systems and Parties– Facts On File, Inc –Fourth Edition– 2006.
- Pasquale Pasquino, Francesca Billi: THE POLITICAL ORIGINS OF CONSTITUTIONAL COURTS (Italy, Germany, France, Poland, Canada, United Kingdom) – Fondazione Adriano Olivetti–Rome–Italy–2009.
- Paul Webb, David M. Farrell, Ian Holliday :Political Parties in Advanced Industrial Democracies– Oxford University Press– New York–2002.
- –Russell J. Dalton: Politics in Germany–The Online Edition– University of California, Irvine–2014.
- Stephen Padgett, William E. Paterson, Gordon Smith: Developments in German Politics 3–PALGRAVE MACMILLAN– 2003.
- Susanne Linn and Frank Sobolewsk: The German Bundestag Functions and procedures–NDV GmbH & Co. KG, Rheinbreitbach–2015.
- ürgen Bröhmer, Clauspeter Hill & Marc Spitzkatz (Eds.): 60 Years German Basic Law: The German Constitution and its Court– Konrad–Adenauer–Stiftung e.V–Berlin – Germany – 2012.

ب-المقالات العلمية الأجنبية والدوريات

- Anja Seibert-Fohr And Others: Judicial Independence in Transition- Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften-2012.
- Anja Seibert-Fohr: Constitutional Guarantees of Judicial Independence in Germany- Springer, Berlin, Heidelberg- 2006.
- BEATE RUDOLF: Human Rights in Germany – A View from Germany’s National Human Rights Institution. International Journal of Legal Information 44.1, 2016.
- Christine Landfried: Judicial Policy-making in Germany: The federal constitutional court – West European Politics-Vol15, No3-1992.
- DONALD P. KOMMERS- The Federal Constitutional Court in the German Political System- Comparative Political Studies-Vol 26 No 4-1994-Sage publication, Inc.
- Eliseo Aja- The German Bundesrat as an inspiration for the reform of the Spanish Senate- institution of direct public-university of Barcelona-2015.
- GERMANY: HUMAN RIGHTS GUARANTEES UNDERMINED AMNESTY INTERNATIONAL SUBMISSION FOR THE UN

UNIVERSAL PERIODIC REVIEW, 30TH SESSION OF THE
UPR WORKING GROUP, MAY 2018.

– Gordon A. Craig: Forty Years Of Grundgesetz (Basic Law)–
German Historical Institute– Washington, D.C. Occasional Paper
–1990–No. 1.

–Gordon Smith: The resources of a German Chancellor–West
European politics–1991.

–Hans G. Rupp: Federal Constitutional Court in Germany:
Scope of Its Jurisdiction and Procedure– Notre Dame Law
Review– Volum44–1961.

–Heike Klüver :The survival of interest groups: evidence from
Germany–West European Politics–Published online: 18 Oct –
2019.

–Heike Klüver & Mark Pickup: Are they listening? Public opinion,
interest groups and government Responsiveness–West
European Politics–Published online: 24 Oct 2018.

–Hellmut Wollmann: The recent reform of German federalism–
towards more heterogeneity and competition between the
lander– The centralization–decentralization debate revisited–
Istanbul.

–Ludger Helms: Keeping Weimar at Bay: The German Federal Presidency since 1949–German *Politics & Society*–Vol. 16, No. 2 (47) (Summer 1998).

–Ludger Helms: Executive leadership in parliamentary democracies: The British prime minister and the German chancellor Compared–German politics– Routledge–London– 2013.

–Matthias Niedobitek: The German Bundesrat and Executive Federalism–Perspective on federalism – Volume 10–2018.

– Philipp Dann : the gubernative in presidential and parliamentary systems – Max–Planck–Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht–2006.

– Thomas John and Cornelia Koch: The Genesis of the German Constitution – From Total Devastation to the Dawn of a New Era– published in Schriftenreihe Öffentliches und Internationales Recht– Peter Lang Publishing Group, 2010.

–Vanessa MacDonnell and Julia Hughes: The German Abortion Decisions and the Protective Function in German and Canadian Constitutional Law–Osgoode Hall Law Journal–Volume 50, Issue 4–2013.

ج-المقالات الأجنبية على الانترنت

-Greg Taylor: REFUSALS OF ASSENT TO BILLS PASSED BY PARLIAMENT IN GERMANY AND AUSTRALIA-published in classic.austlii.edu.au

-JAMES R. MAXEINER: What America Can Learn from Germany's Justice System- published on www.theatlantic.com- June7-2012

- Jochen Hung- Federalism works in Germany but may not in Britain- article published on www.theguardian.com -22 sept-2014.

-John Henry: German elections 2017: Angela Merkel wins fourth term but AfD makes gains – as it happened- www.theguardian.com-24-sep-2017.

- Maximiliane Koschyk: How independent are German judges- www.dw.com, August 2017.

- Patricia Hogwood :A new president and a chance for Germany to face its demons -theconversation.com

-Prof. Dr. Thomas Schmitz: THE CONSTITUTIONAL REVIEW OF LAWS – GERMAN EXPERIENCES- Article published on <http://www.iuspublicum-thomas-schmitz.uni-goettingen.de/>- 21-5-2014

-Constructive vote of no confidence: en.wikipedia.org.

-Germany's political parties CDU, CSU, SPD, AfD, FDP, Left party, Greens – what you need to know –published on:www.dw.com –7-6-2019.

-Germany's election results in charts and maps. www.ft.com.25-sept-2017

-Schröder loses no confidence vote: www.theguardian.com– 1 Jul 2005

-What is a Confidence Vote? – www.dw.com– 15.11.2001

د-المواقع الأجنبية على شبكة الانترنت والموسوعات الأجنبية

-www.britannica.com الموقع الرسمي للموسوعة البريطانية بريتانكا

-Microsoft Encarta الموسوعة الالكترونية الأميركية .

- www.bundesrat.de الموقع الرسمي للبندسرات

- www.bundesregierung.de الموقع الرسمي للحكومة الفيدرالية الألمانية

-www.bverwg.de . الموقع الرسمي للمحكمة الإدارية الاتحادية

-www.bundesarbeitsgericht.de الموقع الرسمي لمحكمة العمل الاتحادية.

-www.bundesverfassungsgericht.de/ الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية

www.bsg.bund.de الموقع الرسمي للمحكمة الاجتماعية الاتحادية

www.bdigermany.com الموقع الرسمي لاتحاد الصناعات الألمانية

-www.Arbeitgeber.de. الموقع الرسمي لاتحاد أرباب العمل الألماني

-www.constitutionnet.org.

ه-القوانين والمجموعات

-دستور جمهورية فايمار باللغة الانكليزية الصادر عام 1919.

-قانون الانتخاب الاتحادي في ألمانيا باللغة الإنكليزية الصادر عام 1993 مع تعديلاته.

الفهرس

1	مقدمة
7	الفصل الأول
7	أسس النظام السياسي وشكل الحكم في جمهورية ألمانيا الاتحادية
9	تمهيد وتقسيم
11	المبحث الأول
11	أسس النظام السياسي في جمهورية ألمانيا الاتحادية
12	المطلب الأول
12	الشكل الاتحادي للدولة (الفيدرالية)
45	المطلب الثاني
45	دولة القانون في ألمانيا
79	المبحث الثاني
79	شكل الحكم في ألمانيا وفق دستور عام 1949
80	المطلب الأول
80	مفهوم النظام البرلماني
103	المطلب الثاني
103	تطبيقات النظام البرلماني في ألمانيا

137	الفصل الثاني.....
137	المؤسسات القضائية والسياسية في جمهورية ألمانيا الاتحادية.....
139	تمهيد وتقسيم:.....
141	المبحث الأول.....
141	السلطة القضائية في جمهورية ألمانيا الاتحادية.....
141	تمهيد وتقسيم:.....
142	المطلب الأول.....
142	النظام القضائي الألماني.....
168	المطلب الثاني.....
168	المحكمة الدستورية الاتحادية في ألمانيا.....
197	المبحث الثاني.....
197	الأحزاب السياسية وجماعات المصالح في ألمانيا.....
198	المطلب الأول.....
198	الأحزاب السياسية في ألمانيا.....
230	المطلب الثاني.....
230	جماعات المصالح في ألمانيا.....
259	خاتمة.....
262	التوصيات.....
263	المصطلحات العلمية والقانونية.....

267 ----- قائمة المراجع

287 ----- الفهرس