

التنظيم الدستوري لعاصمة جمهورية ألمانيا الاتحادية برلين

– دراسة تحليلية

أ.م.د. تارا عمر محمد**

م.د. دلاور عثمان مجيد*

الكلمات المفتاحية: التنظيم الدستوري، العاصمة، برلين، جمهورية ألمانيا الاتحادية
<https://doi.org/10.31271/jopss.10078>

ملخص البحث:

أن العاصمة الفيدرالية هي العمود الفقري في الهيكل السياسي والإداري للدولة الاتحادية. ليس هذا فقط فهي موقع تمركز السلطات الفيدرالية في كثير من الأحيان، ومركز إدارة العمليات السياسية في البلاد، وهي أيضاً أهم مؤسسة سياسية تشكل وتعيد إنتاج هوية الدولة الفيدرالية، ويؤثر في المقام الأول على الهيكل السياسي الإقليمي، ونظاماً لرسم العلاقات بين سياسة الدولة الداخلية من جهة والسياسة الإقليمية والدولية من جهة أخرى. وأحدى هذه العواصم هي برلين التي هي العاصمة الاتحادية والسياسية لألمانيا، وتعد واحدة من أهم المدن في أوروبا والعالم. تم تحديد برلين كعاصمة الاتحاد الألماني بعد وحدة ألمانيا في عام 1990، ومنذ ذلك الحين أصبحت برلين مركزاً للسلطة الاتحادية، الى جانب كونها ولاية اتحادية. وتتميز برلين بأنها تستضيف الكثير من المؤسسات الحكومية والمنظمات التي تعمل على صنع القرار في ألمانيا. بشكل عام، يُعد المركز الدستوري الذي تتبوئه برلين كمدينة وكولاية وعاصمة اتحادية وسياسية لألمانيا مهمة جداً في تحديد المسار القانوني والسياسي للبلاد.

پوخته ی توژیینه وه:

رینکخستنی دهستوری پایتهختی کۆمارای فیدرالی ئەلمانی، بەرلین - لیکۆلینه وه یه کی شیکاری پایتهختی فیدرالی به بربره ی پشته پیکهاته ی سیاسی وکارگێری دهولهتی فیدرالی داده نریت. نهک هه ر ئەوه، به لکو له زۆر حاله تدا شوینی ناوه ندگه رای ده سه لاته فیدرالیه کانه، ههروه ها ناوه ندی به رپۆه بردنی پرۆسه سیاسییه کانی ولاتیشه، ههروه ها گرنگترین دامه زراوه ی سیاسییه که ناسنامه ی دهولهتی فیدرالی پیکده هینیتت و به رهه م ده هینیتت، وه به پله ی یه که م کاریگه ری له سه ر

* قسم العلوم السياسية - كلية العلوم السياسية - جامعة السليمانية dlawar.majed@univsul.edu.iq

** قسم العلوم السياسية - كلية العلوم السياسية - جامعة السليمانية tara.muhammad@univsul.edu.iq

بيكهاتهى سياسى ناوچهى ههيه، وسيسته ميكي شه بو كيشانى په يوه ندى نيوان سياسه تى ناوخويى دهولت له لايهك وه سياسه تى ناوچهى وينوده ولت له لايهكى تر. به كيك له و پايته ختانه شارى بهرلينه كه پايته ختى فيدرالى و سياسى ئەلمانيا به ويه كيكه له شاره گزنگه كانى ئەوروپا وجيهان. بهرلين دواى به كگرتنه وهى ئەلمانيا له سالى ۱۹۹۰ وهك پايته ختى به كيتى ئەلمانيا ده ستينشانكرا وله و كاته وه بهرلين بو وه ته ناوه ندى ده سلاتى فيدرالى، جگه له وهى لاندهر يكي فيدرالييه. بهرلين به وه جيا ده كرتنه وه كه زور يك له دامه زراوه حكوميه كان و پرك خراوه برباره ره كانى ئەلمانيا له خوده گريت. به گشتى پيگه ده ستوورى بهرلين وهك شار ولاندهر و پايته ختى فيدرالى و سياسى ئەلمانيا له ديارى كردنى ره وتى ياسايى و سياسى ولتدا زور گرنه.

Abstract:

The Constitutional Organization of the Capital of the Federal Republic of Germany, Berlin - an analytical study

The Federal Capital is the backbone of the political and administrative structure of the federal state. It is also the most important political institution that forms and reproduces the identity of the federal state, primarily affects the regional political structure, and a system for drawing relationships between internal state policy on the one hand and regional and international policy on the other. One of these capitals is Berlin, which is the federal and political capital of Germany, and is one of the most important cities in Europe and the world. Berlin was designated as the capital of the , and since then ۱۹۹۰ German Confederation after the unification of Germany in Berlin has become the center of federal power, besides being a federal state. Berlin is characterized by the fact that it hosts a lot of government institutions and organizations that work on decision-making in Germany. In general, the constitutional status that Berlin holds as a city, as a state, as a federal and political capital of Germany is very important in determining the legal and political course of .the country

مقدمة

ركزت القليل من الدراسات في مجال الفيدراليات على التنظيم الدستوري لعاصمة الدولة الفيدرالية وأهميتها داخل أطار الدولة. إذ تهتم دراسات الفيدرالية عموماً بمؤسسات الاتحادات والعلاقات بين مستويات السلطة. ومن خلال هذا البحث سيكون نهجنا أكثر تحديداً لأننا سنركز على كيان معين في الدولة الفيدرالية، وهو (العاصمة)، من خلال تقديم المعايير والمبادئ الدستورية المختلفة كأساس لتحليلنا. اعتماداً على التنظيم الدستوري للعاصمة في اطار الدولة الإتحادية (عاصمة فيدرالية - ولاية أو مدينة فدرالية)، ويمكننا دراسة الاستقلالية الدستورية التي تتمتع بها العاصمة الفيدرالية في ممارسة سلطاتها. وإبراز وجود تمثيل العاصمة على المستوى الفيدرالي. وفي الختام سوف نحلل طريقة واسلوب تحقيق التوازن بين المصالح الإتحادية والمحلية داخل العاصمة برلين.

إشكالية البحث:

تواجه دولة جمهورية المانيا الإتحادية مهمة صعبة في تحديد التنظيم الدستوري لعاصمتها الوطنية؛ لأن هناك دائماً تضارباً في الربط بين المصالح الحكومية الإتحادية والحكومة الاقليمية في العاصمة، إذ ترغب الحكومة الإتحادية في السيطرة على العاصمة وتطويرها لصالح الأمة ككل من جهة، بينما يرغب سكان العاصمة برلين بطبيعة الحال في حكم أنفسهم إلى أقصى حد ممكن من الأستقلالية الذاتية من جهة اخرى.

فرضية البحث:

يفترض البحث ان النصوص الواردة في كل من القانون الاساسي الالمانى لعام ١٩٤٩ ودستور ولاية برلين لعام ١٩٩٥ هي التي تعطي برلين القوة السياسية والإدارية والاقتصادية كعاصمة اتحادية من جهة، وبرلين كولاية ومدينة من جهة اخرى.

هدف البحث:

إن الهدف من هذه الدراسة هو محاولة فهم التنظيم الدستوري للعاصمة الفيدرالية الالمانية في إطارها المحلي والاتحادي وفق القانون الاساسي الالمانى عام ١٩٤٩ ودستور برلين عام ١٩٩٥، وكذلك كيفية عمل نظامها السياسي والإداري، وأخذنا برلين كحالة للدراسة لانها تستحق الدراسة حيث إستطاعت أن تكون من العواصم الفيدرالية الأكثر تطوراً في ظروف صعبة إتسمت بالأزمات على مر التاريخ.

أهمية البحث:

إن اختيار دراسة موضوع مركز العاصمة الفيدرالية في النظام الدستوري الالمانى، يكتسي أهمية بالغة في نطاق الدراسات الدستورية المعقدة لإعتبرات عدة منها :
١- أن تحديد المركز الدستوري للعاصمة برلين يبرز بالضرورة الدور الذي خوله المشرع الدستوري

التنظيم الدستوري لعاصمة جمهورية ألمانيا الاتحادية برلين - دراسة تحليلية

- العاصمة في هيكلية الدولة الفيدرالية الألمانية.
- ٢- البحث في مركز العاصمة الفيدرالية يظهر مستويات العلاقات التي تربط العاصمة بباقي الاتحاد، خاصة وإن العاصمة هي في الحقيقة ولاية من ولايات الدولة الألمانية.
- ٣- تسهم في معرفة اختصاصات وصلاحيات حكومة برلين على صعيد الولاية والإتحاد وفقاً للقانون الاساسي الالمانى والدستور المحلى.

منهجية البحث:

يعتمد البحث على المنهج التاريخي الذي يتضمن الجانب التحليلي التفسيري في دراسة تاريخ برلين حيث لا يمكن فهم نظامها الدستوري كولاية ومركزها الدستوري كعاصمة فيدرالية الا في سياقاته التاريخية التي ولد فيها الى جانب إستخدامنا للمنهج التحليلي القانوني والتحليلي النظمي في تحديد الجوانب الدستورية والمؤسسية للمدينة.

تقسيم البحث:

أنظم هذا البحث الموسوم بـ (التنظيم الدستوري لعاصمة جمهورية ألمانيا الاتحادية برلين - دراسة تحليلية) في ثلاث مباحث، فضلاً عن المقدمة، إذ تناولنا في المبحث الاول نبذة عن مدينة برلين، وقد تناولنا في المطلب الأول منه نبذة عن تاريخ وجغرافيا مدينة برلين، أما المطلب الثاني فتناول التركيبة السكانية والدينية لمدينة برلين، في حين حُصِّص المطلب الثالث لدراسة التقسيم الإداري لمدينة برلين، لنختتم بالمطلب الرابع بعنوان تأريخ برلين الدستوري.

أما المبحث الثاني فقد تناولنا فيه التنظيم الدستوري المحلي لولاية برلين، وقسم على مطلبين، تناول المطلب الأول المبادئ الدستورية لولاية برلين، أما المطلب الثاني فتناول السلطات الدستورية لولاية برلين. وتناول المبحث الثالث التنظيم الدستوري الاتحادي ومشاركة ولاية برلين في السلطة التشريعية الاتحادية، وقسم بدوره على ثلاث مطالب أيضاً، تناول المطلب الأول منه التنظيم الدستوري التشريعي الاتحادي، وتناول المطلب الثاني مشاركة نواب ولاية برلين في المؤسسات الاتحادية التشريعية، بينما تناول المطلب الثالث مركز برلين الدستوري كعاصمة اتحادية. ومن ثم انتهت هذه الدراسة بخاتمة تضمنت أهم ما توصلنا إليه من إستنتاجات وتوصيات.

التنظيم الدستوري لعاصمة جمهورية ألمانيا الاتحادية برلين - دراسة تحليلية

بأكملها وتم توحيد ادارة شقي المدينة معاً ومُدّ البنية الديمقراطية إلى جميع أنحاء المدينة^(١). وقد عبر المستشار السابق لألمانيا عن عظمة هذا الانتقال بقوله: " في ألمانيا الموحدة، وفي أوروبا التي تنمو معاً، يجب أن يجلس البرلمان والحكومة في مكانهما التاريخيتين، إذ كان الخط الفاصل بين الشرق والغرب، بين الحرية والديكتاتورية، حيث كان جرح الانفصال في وسط بلادنا وأوروبا مؤلماً"^(٢).

وفي عام ١٩٩٥، إقترحت حكومتا (برلين) و(براندنبورغ) دمج الولايتين من أجل تشكيل ولاية جديدة باسم (برلين - براندنبورغ) تكون عاصمتها مدينة (بوتسدام)، وتم رفض الإندماج في إستفتاء أقيم عام ١٩٩٦ وحينها صوت سكان غرب برلين لصالح الإندماج، بينما صوت سكان برلين الشرقية وبراندنبورغ ضده^(٣). وكان سبب رفض سكان براندنبورغ الاندماج هو تخوفهم من الهيمنة السكانية (الحضرية) لبرلين، والتي لم تكن متوازنة في ذلك الوقت (برلين ٣,٤ مليون نسمة و براندنبورغ ٢,٥ مليون نسمة)، اضافة الى المشاكل المالية التي كانت تعاني منها ولاية برلين في ذلك الوقت. كما كانوا يتخوفون من أنه في حالة الاندماج، يمكن أن تحول مناطقهم الى مناطق نائية مهمشة نسبة الى برلين، وضور هويتها كمدينة المانية عريقة^(٤). أما سبب قبول سكان برلين الاندماج فهو لاعتقادهم بأنه سيحقق مزايا مالية جيدة لمدينتهم كولاية؛ وذلك بسبب انخفاض التكاليف الإدارية. فضلاً عن انتفاعهم من نظام المساواة المالية للولايات الفيدرالية^(٥).

المطلب الثاني : التركيبة السكانية والدينية لمدينة برلين

تطوّرت برلين سريعاً منذ تأسيسها. فعلى مدار القرن التاسع عشر، تضاعف عدد سكانها خمس مرات. وبحلول عام ١٨٨٠ أصبحت برلين مدينة المليون نسمة. وفي العشرينيات، أصبحت برلين مدينة عالمية، وحتى بداية الحرب ١٩١٤؛ كان يقطن بها أكثر من أربعة ملايين نسمة (أي أكثر من عدد سكانها اليوم). وتراجع عدد سكانها بشدة أثناء الحرب، وفي عام ١٩٤٥ نجا قرابة ثلاثة ملايين نسمة من سكان المدينة^(٦).

وحتى إعادة التوحيد، كان يقطن برلين الغربية قرابة مليوني نسمة، في حين كان يقطن برلين

(١) د.محمد علي الكحلوت، إعادة الإعمار في ألمانيا بعد الحرب العالمية الثانية تجربة مدينة برلين، بحث منشور في المؤتمر الدولي الثالث للهندسة وإعمار غزة، الجامعة الإسلامية، فلسطين، ٢٠١٠، ص٦.

(٢) horst Zimmermann, Ibid , P105.

(٣) كانت نتيجة الاستفتاء كالتالي: في برلين (نعم: ٥٣,٦٪ - لا: ٤٥,٥٨٪ - نسبة المشاركة: ٥٧,٨٪)، اما في براندنبورغ (نعم: ٣٦,٥٧٪ لا: ٦٢,٧٢٪ - نسبة المشاركة: ٦٦,٣٨٪)، للمزيد من المعلومات ينظر:

Joanna McKay, Berlin-Brandenburg?Nein danke! The Referendum on the Proposed Länderfusion, German Politics, Volume 5, Issue 3m, 2007, P 485-502.

(٤) Ibid, P502.

(٥) Joanna McKay, Op.cit , P502.

(٦) Tanja Binder ,Demokratisches BerlinBerlin, Berliner Landeszentrale für politische Bildung, Hardenbergstraße 22-24, 10623 Berlin , 2014, P6.

الشرقية المليون نسمة. وبعد توحيد شطري المدينة، ازداد عدد سكان برلين من جديد^(١). وتحتل اليوم مدينة برلين المرتبة الثانية ألمانيا وأوروبا من حيث عدد السكان، ويبلغ عدد سكانها نحو (٣,٨) ملايين نسمة، وهو ما يعادل عدد سكان مدينتي (هامبورغ وميونخ) معاً، ويزيد عدد الأجانب فيها على نصف مليون نسمة تعود أصولهم إلى ١٨٥ دولة^(٢). وتشير إحصائية أصدرها الجهاز المركزي الألماني للإحصاء عام ٢٠٢٣ أن عدد الأجانب والألمان ذوي الأصول الأجنبية في برلين يزيد على تسع مائة ألف نسمة، مما يجعلها من أكبر المدن الألمانية المتعددة الثقافات^(٣).

أما بالنسبة للتركيبة الدينية للمدينة فإن أكثر من ٦٠% من سكان برلين ليس لديهم انتماء ديني مسجل. فبحسب الإحصائيات الرسمية لعام ٢٠٢٣ فإن نسبة ٣٠% فقط من السكان ينتمون إلى شكل من أشكال المسيحية (١٨,٧% بروتستانت، ٩,١% كاثوليك و ٢,٢% من الطوائف المسيحية الأخرى)، بينما ينتمي نسبة ٧٠% من السكان إلى ديانات أخرى أو غير متدينين^(٤).

المطلب الثالث : التقسيم الإداري لمدينة برلين

منذ عام ٢٠٠١، تم تقسيم برلين على اثنتي عشرة مقاطعة (شارلوتن بورغ - فيلمرز دورف، فريدرشس هاين - كرويتزبرغ، ليشتنبرغ، مارتسان، مته، نويكولن، بانكو، راينكن دورف، شبانداو، شتيغلتر- تسلين دورف، تيمبلهوف- شونايرغ، تريبتو كوبينك)، والتي تتولى سلطات خاصة بالمقاطعة والبلدة، على مسؤوليتها الخاصة^(٥). وبسبب عدد السكان والمساحة الشاسعة، تُعد جميع المقاطعات مُدناً كبرى لها شخصيتها الخاصة. فبعضها عصري، وبعضها يتسم بالهدوء نوعاً ما. حيث تجمع كل مقاطعة بطريقتها الخاصة بين الأجواء الحضريّة والواحات الخضراء. وتوجد المساحة الأكبر في منطقة (تريبوتوف- كوبينيك). وهي أكبر المقاطعات مساحةً، حيث تبلغ حوالي (١٦٨ كيلو متراً مربعاً). أما (فريدرششاين-كرويتسبيرغ) هي المقاطعة الأقل مساحة حيث يعيش أكثر من ٢٥٠٠٠٠ نسمة على مساحة ٢٠ كيلو متراً مربعاً. وبذلك تكون هذه المقاطعة هي الأعلى كثافة سكانية^(٦).

المطلب الرابع : تأريخ برلين الدستوري

أسفرت الحرب العالمية الثانية عن انهيار ألمانيا في أيار ١٩٤٥ واستسلامها، بلا قيد أو شرط، لقوات الحلفاء التي احتلتها. وكان معظم الألمان يعتقدون أن بلادهم سوف تستمر، ككيان سياسي موحد،

(١) Ibid, P6.

(٢) برلين، عواصم ومدن، الجزيرة نت، مصدر سبق ذكره.

(3) Statistischer Bericht, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, AI5-hj1/ 23, Berlin, 30Juni 2023,P22.

(4) Ibid,P37.

(5) Dr.Esther Kramer, Economic, Social and Territorial Situation of Berlin, Germany, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, BERLIN, GERMANY, 2013, P30.

(٦) Dr.Esther Kramer, Op.cit ,P31.

التنظيم الدستوري لعاصمة جمهورية ألمانيا الاتحادية برلين - دراسة تحليلية

وفقاً للقانون الدولي، لأن الاستسلام الذي تم على يد الجيش الألماني يومي ٧ و ٨ أيار ١٩٤٥، كان عملاً عسكرياً لا يؤدي إلى زوال الوضع القانوني لألمانيا ككيان سياسي^(١).

واجهت الدول الحليفة المنتصرة التي تحتل ألمانيا مشكلات سياسية وإقتصادية معقدة، أهمها إقامة نظام حكم ألماني، واختلفت آراء الحلفاء أيضاً حول الحكومة الألمانية المقبلة، ففرنسا كانت تريد إدارة ألمانية لامركزية مؤلفة من اثنتي عشرة ولاية (Laender) وحكومة فيدرالية ضعيفة، بينما كان الإتحاد السوفيياتي يريد دولة ألمانية مركزية قوية، وطالب بالمشاركة في الإشراف على منطقة (الرور) الصناعية. أما الأمريكيون والبريطانيون فأرادوا حكومة ألمانية فيدرالية قوية تدير الشؤون الخارجية والجمارك والمصارف والنقد والنقل^(٢).

أما فيما يخص الوضع في برلين، فقد أمرت السلطات العسكرية السوفيتية بعد استسلام النازية مباشرة بإنشاء إدارة ألمانية جديدة لبرلين. وفي ١٧ أيار ١٩٤٥ أصدر القيادة السوفيتية قراراً بتعيين مجلس تنفيذي (MAGISTRAT) لحكم المدينة مكون من ستة عشر عضواً ومعهم عدد مماثل من النواب. وعلى الرغم من أنه كان هناك أعضاء غير حزبيين فإن السلطة الحقيقية ظلت في أيدي الشيوعيين الألمان. فلما وصلت السلطات العسكرية الغربية إلى المدينة في شهر تموز، أيدت إجراءات التي كانت السوفيت قد اتخذوها من قبل، وبذلك اعترفت بحكومة المدينة التي عينها السوفيت^(٣).

أولاً: الدستور المؤقت لعام ١٩٤٦

بدأ المجلس التنفيذي منذ خريف عام ١٩٤٥ يضع دستوراً مؤقتاً لبرلين، وأقر هذا الدستور في شهر كانون الثاني عام ١٩٤٦، ثم أحيل إلى القيادة المتحالفة للموافقة عليها وقد أعتزت القيادة على هذا الدستور بدعوى أنه لا يستهدف إلا الأبقاء على المجلس التنفيذي القائم، ومن ثم يؤخر موعد إجراء انتخابات عامة في المدينة. وردت القيادة مشروع الدستور إلى المجلس التنفيذي في شهر آذار سنة ١٩٤٦ مشفوعاً بتعليماتها بإعداد مشروع قانون دستوري على أساس دستور برلين أو ميثاق برلين لعام ١٩٢٠ المعدل في سنة ١٩٣١. وقام المجلس بالتعاون الوثيق مع لجنة الحكم المحلي في القيادة بإعداد الدستور المؤقت لبرلين، الذي وافق عليه القادة يوم ٩ آب ونفذ في اليوم التالي لإجراء الانتخابات العامة في المدينة. وقد كان محدداً لإجرائها يوم ٢٠ أكتوبر سنة ١٩٤٦، وهكذا أعيد النظام الدستوري إلى برلين انتظاراً لإقرار ممثلي الشعب المنتخبين لدستور أكثر استقراراً ودواماً^(٤).

ثانياً: دستور عام ١٩٤٨

حين أرسل الحلفاء دستور عام ١٩٤٦ إلى العمدة، أكدوا ضرورة أن تبدأ الجمعية التأسيسية على الفور في إعداد مشروع دستور أوسع نطاقاً وأكثر دواماً، وطالبوا أن تدور مناقشات جمعية المدينة في

(1) Konrad Adenauer, Erinnerungen, 1945-1953, Stuttgart, Hamburg, Deutscher Buecherbund, 1965, S78-80.

(2) J.-B. Duroselle, Histoire diplomatique de 1919 à nos jours, Paris, Dalloz, 7ème édition, 1978, pp 473-474.

(٣) المر بليشكة، حكومة ألمانيا المعاصرة، مصدر سبق ذكره، ص ٣١٣.

(٤) المصدر نفسه، ص ٣١٣.

هذا الموضوع في جلسات علنية وأن يقدم المشروع الى سلطات الحلفاء للموافقة عليه في موعد غايته يوم اول آيار سنة ١٩٤٨. وفي ٥ من كانون الاول سنة ١٩٤٦ شكلت الجمعية المنتخبة للمدينة لجنة دستورية مكونة من ١٨ عضواً يمثلون الاحزاب السياسية في المدينة وفقاً لقوة كل منها. وكانت مهمة هذه اللجنة جديدة تماماً بالنسبة لبرلين؛ وذلك لان الدساتير أو المواثيق السابقة كانت تفرض من أعلى باعتبارها قوانين ولاية بروسية. وكانت هذه أول مرة تتاح الفرصة فيها للشعب ممثلاً في نوابه ليضع دستوره بنفسه^(١).

وتم الاتفاق بسرعة في البداية على بعض المبادئ الاساسية، وهي على وجه التحديد: أن برلين تعتبر مدينة وولاية في وقت واحد، وأنه يجب أن تنشأ فيها هيئة تشريعية من مجلس واحد، وأن يحدد الفصل بين السلطات الإدارية المركزية والادارة في العناصر التابعة. وفي الوقت نفسه أعدت ثلاثة من الاحزاب هي (الحزب الاشتراكي الديمقراطي والحزب الديمقراطي المسيحي، وحزب الوحدة الاشتراكي) كل على حدة مشاريع يمثل كل منها المفاهيم السياسية للحزب الذي وضعه. وأحرزت اللجنة تقدماً كبيراً فيما بين شهري أيلول وتشرين الاول عام ١٩٤٧، في حل كثير من نقاط الخلاف الصغرى بين مشاريع الاحزاب، وفي تحديد نقاط الخلاف التي لا يمكن التوفيق بينها. وفي يوم ١٢ آذار سنة ١٩٤٨ أتمت لجنة الدستور المشروع، وذلك بعد نقاشات مطولة استغرقت خمسين جلسة، وقرئ المشروع للمرة الاخيرة ووافقت عليه الجمعية يوم ٢٢ نيسان ١٩٤٨. وبينما كان الدستور موضع بحث القيادة المتحالفة للتصديق عليه، كان واضحاً أن ممثلي بريطانيا وفرنسا والولايات المتحدة على استعداد للموافقة عليه، في حين كان ممثل الإتحاد السوفيتي يعارضه ويطالب بمشروع آخر مقبول لدى السوفيت. وكان السوفيت يفضلون الاستفتاء على الانتخابات، وأدى الخلاف إلى انسحاب السوفيت من القيادة المتحالفة في أثناء نظر مشروع الدستور. وهكذا لم يحظ دستور عام ١٩٤٨ بموافقة جميع سلطات الاحتلال^(٢).

ثالثاً: دستور عام ١٩٥٠

بعد تقسيم برلين عام ١٩٤٨، أنتظر أعضاء الجمعية التشريعية في برلين الغربية مدة سنتين إنتظاراً لحصول تقارب بين سلطات الحلفاء السوفيتية والغربية، الى أن اصدرت أمرها إلى لجنة الدستور يوم ٢٠ تموز سنة ١٩٥٠ بأن تجتمع وتبحث العلاقة بين مشروع دستور عام ١٩٤٨ والقانون الاساسي لألمانيا الغربية، وأن تتقدم بتوصياتها في هذا الشأن في أقرب وقت ممكن. وكان الجمعية تستهدف إيجاد الأساس الدستوري الملائم للانتخابات المقبلة التي تقرر إجرائها يوم ٣ من كانون الاول، وكانت المشكلة الرئيسية في أثناء المداولات هي ما إذا كانت برلين ستعتبر جزءاً لا يتجزأ من جمهورية ألمانيا الغربية الإتحادية؛ فقد حلت مشكلة العلاقات مع الحلفاء في برلين بإصدار بيان المباءء، وفي ٤ من آب وافقت الجمعية التشريعية لبرلين الغربية بالإجماع على مشروع الدستور المعدل الذي وافقت عليها القيادة المتحالفة أيضاً يوم ٢٣ آب، وأصبح سارياً يوم أول من تشرين الاول سنة ١٩٥٠^(٣).

(١) المر بليشكة، حكومة ألمانيا المعاصرة، مصدر سبق ذكره، ص ٣١٤-٣١٥.

(٢) المصدر نفسه، ص ٣١٥.

(٣) المصدر نفسه، ص ٣١٧-٣١٨.

المبحث الثاني: التنظيم الدستوري المحلي لولاية برلين

لا يزال دستور ولاية برلين الصادر في ٢٣ تشرين الثاني ١٩٩٥ هو الدستور النافذ في الولاية، وفي عام ١٩٩٥ تم إنشاء لجنة دستورية تتمثل مهمتها في تقديم اقتراحات استجابة للمسائل الناشئة عن توحيد شطري برلين. وقد وافق برلمان الولاية على مسودة مشروع الدستور في ٨ تموز ١٩٩٥ وصدق عليه في استفتاء ٢٢ تشرين الاول بنسبة (٧٥,١٪) من الأصوات المقترعين وحل محل دستور عام ١٩٥٠ الذي كان نافذا في ظل وجود سلطة برلين الغربية^(١). ويحدد الدستور الإطار السياسي لعمل وتنظيم الولاية بموجب القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل من جهة، وبموجب القوانين المحلية الذي يخضع له تنظيم الولاية، من جهة أخرى.

المطلب الاول: المبادئ الدستورية لولاية برلين

حدد دستور برلين (Verfassung von Berlin) لعام ١٩٩٥ المعدل، وضع العاصمة (برلين) كولاية (Länder) ألمانية ضمن الإتحاد الألماني، وتعد المبادئ الرئيسية الموجودة في القانون الأساسي لعام ١٩٤٩ الناظم لسلطات الإتحاد والولايات ونذكر منها مبدأ الديمقراطية، ومبدأ الدولة الاتحادية، ومبدأ سيادة القانون^(٢).

اولاً: مبدأ الدولة الاتحادية

تشير المادة ٢٠ من القانون الأساسي الألماني الى المبادئ البنوية للإتحاد والولايات، وتنص في فقرتها الاولى على أن: "جمهورية ألمانيا الاتحادية هي دولة فيدرالية وديمقراطية واجتماعية"^(٣). فيقر بذلك المشرع الدستوري صراحة بتبنيه لمبدأ الدولة الاتحادية على مستوى الإتحاد والولايات. وتبعاً لذلك تتمتع الولايات المكونة للدولة الاتحادية إزاء السلطة الاتحادية ومقابل بعضها البعض، بالقدرة على ممارسة السلطة السيادية داخل أراضيها بواسطة أجهزتها ومؤسساتها الخاصة في إطار ما يسمح به القانون الأساسي. وقد أكد المشرع الألماني تمتع الولايات بالسيادة في الجملة الثانية من ديباجة القانون الأساسي التي تنص على: "أن الألمان في الولايات وبمحض حقهم في تقرير مصيرهم بحرية قد أقرروا إتمام وحدة ألمانيا بحرية، لذلك فإن هذا القانون الأساسي ساري المفعول لكافة الشعب الألماني"^(٤). وهنا نرى أن هذه إشارة واضحة من المشرع الدستوري بتمتع الولايات ومنها برلين بالسيادة في نطاق حدودهم القانوني.

(١) Michael Zöpel-Brochwitz, VERFASSUNG VON BERLIN mit einer Einführung GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, Berliner Landeszentrale für politische Bildung, Berlin, im September 2021, S13.

(2) Siehe den Text des ersten Artikels der Verfassung des Landes Berlin, Gero Pfennig, Manfred J. Neumann, Verfassung von Berlin, Walter de Gruyter GmbH & Co-KG, Berlin, 2000, S3.

(٣) المادة ٢٠ من القانون الأساسي الألماني ١٩٤٩، دساتير العالم، ترجمة أماني فهمي، المركز القومي للترجمة، المجلد ١، ط١، ٢٠٠٧، ص ١٠٨.

(٤) المصدر نفسه، ص ٩٥.

ثانياً: مبدأ الديمقراطية

إن الدستور الديمقراطي وحده لن يخلق الديمقراطية. فالمواطنون هم المسؤولون أولاً عن تحقيق الديمقراطية من خلال الحياة، التي يشاركون بها ويتعاونون ويقررون فيها معاً. ومن أهم الحقوق الديمقراطية، المشاركة في الانتخابات والتصويت. فضلاً عن ذلك، هناك الكثير من الإمكانيات الأخرى المتأاحة لأهل برلين، لتحقيق المشاركة السياسية سواءً بالانخراط الدائم أو المساهمة العابرة، وسواءً بشكل محدد أو بأشكال بديلة للمشاركة^(١).

ثالثاً: مبدأ سيادة القانون

يُعدّ مبدأ سيادة القانون أحد المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدولة الدستورية، ويقتضي تقييد سلطة الدولة وإخضاعها للقانون، ولذلك، صار مبدأ دولة القانون عنصراً أساسياً في تعريف الدولة الحديثة في القانون الدستوري. غير أن عملية صنع القانون، على الرغم من طابعها الإجرائي الذي يقوم على احترام أشكال وإجراءات معيّنة ومحددة سلفاً، ليست مستقلة عن الجوانب الاجتماعية والسياسية؛ إذ إن طريقة وضع القاعدة القانونية يجب أن تكون أكثر أهمية من محتوى القاعدة نفسها، ومما يجب أن يعكسه هذا المحتوى من مبادئ وقيم مشتركة في مجتمع ما، حتى يتحقق الخضوع للدولة وقانونها.

وتعود أصول مفهوم سيادة القانون إلى النظام القانوني في ألمانيا، وتعرّف بالريشتات Rechtsstaat ويُعتبر الفقيه القانوني روبرت فون مول (Robert von Mohl) 1875-1799، أول من استعمل هذا المصطلح، حيث أشار في مؤلف له نُشر في عام ١٨٣١ إلى دولة القانون بوصفها شكلاً من أشكال الدولة العقلانية Verstandesstaat التي يكون أساسها ضمان حريات المواطنين وحقوقهم في مواجهة محاولات تقييدها من مؤسسات الدولة^(٢).

ومن المهم الإشارة إلى أن فكرة دولة القانون، كما تمت صياغتها في الفقه الدستوري الألماني في أواخر القرن التاسع عشر، كانت ضمن سياق محاولات بناء ملكية دستورية في ألمانيا، بُرعى فيها ضمان حرية أكبر للمواطنين، وتتولى مؤسسات القانون كفالة هذه الحرية، وذلك من خلال التقييد الدستوري لمجال سلطة الدولة، كما ارتبط مفهوم دولة القانون في تلك الفترة بفكرة الدولة الدستورية العقلانية، والقانون العقلاني الذي يجب أن يكون مجرداً وعمماً، وهي الأفكار التي أسس لها، الفيلسوف الألماني (إيمانويل كانط) ونُوّجت بصدور دستور فرانكفورت لعام 1849، عقب ثورة آذار 1848^(٣).

وباستقراء النظام الدستوري لولاية برلين نجد أنه لم ينص صراحة على مبدأ سيادة القانون، ولكنه

(1) Artikel 3 Absatz 1 der Berliner Verfassung 1995, Carsten K. Fischer und Julia Hasse, Berliner Landeszentrale für politische Bildung, Spree Druck Berlin GmbH, Berlin, September 2018, S44.

(٢) Carlos-Miguel Herrera, "Quelques remarques à propos de la notion d'Etat de droit," L'Homme et la société, no. 113 (Juillet 1994), P91.

(3) Rainer Grote, "Rule of Law, Rechtsstaat and Etat de Droit," in: Christian Starck (ed.), Constitutionalism, Universalism and Democracy: A Comparative Analysis (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999), P270.

- أكد على ضرورة الالتزام بهذا المبدأ ضمناً من خلال عدة نقاط منها:
- ١- الشعب مصدر السلطات جميعاً؛ وذلك تطبيقاً لنظرية سيادة الشعب، والتي تجعل السلطة بيد الشعب الحقيقي، وتأكيد حقه في مباشرة حقوقه السياسية من: انتخاب، واقتراع، وسن القوانين من خلال مجلس النواب المنتخب^(١).
 - ٢- مبدأ سيادة القانون: بمعنى سيادة حكم القانون في ظل الدولة القانونية، أي أن تكون تصرفات الإدارة في حدود القانون، وخضوع الدولة للقانون^(٢).
 - ٣- استقلال القضاء: وبالتالي يختص القضاء بالفصل في الخصومات وتطبيق القانون، ولا يحق لأي جهة التدخل بأعمال السلطة القضائية^(٣).

المطلب الثاني: السلطات الدستورية المحلية لولاية برلين

تُحكم ولاية برلين بطريقة ديمقراطية. ويعني ذلك أن البرلمان والحكومة المحليتين يتشكّلان من خلال إنتخابات دستورية دورية^(٤). وهنا سنبحث البنية المؤسساتية الدستورية للولاية من خلال ثلاثة فروع.

أولاً: مجلس الولاية

يُمثل البرلمان في ولاية برلين بمجلس الولاية (Abgeordnetenhaus)^(٥)، والذي يتكون من (١٣٠)* عضواً كحد ادنى، ويطلق عليهم اسم (MDA) ويتم اختيارهم من مواطني المدن الأعضاء في الولاية ويمثلون شعب الولاية بأكمله، وأما بشأن طريقة اختيارهم فقد نظم قانون انتخابات الولاية رقم (GVBl. S. 2370) آلية انتخابهم^(٦)، بحيث يتم انتخاب ٧٨ نائباً بالانتخاب الأولي كمرشحين مباشرين. ويتم انتخاب المرشح الحاصل على أغلبية الأصوات الأولية في الدائرة الانتخابية إلى مجلس النواب مباشرة. ويطلق عليه اسم (نائب مباشر). في حين يتم تحديد بقية النواب من خلال القوائم الحزبية ونسبتهم في الأصوات الثانية. ويحدد عدد الأصوات الثانية، عدد المقاعد التي يحصل عليها الحزب

(1) Artikel ٢ Absatz 1 der Berliner Verfassung 1995, Ibid, S44.

(2) Artikel ١&10, Ibid, S1&3.

(3) Artikel 79, Op. cit, S22.

(٤) Artikel 3, Ibid, S2.

(5) Peter Massing, "Berlin," in Esche and Hartmann, Handbuch der deutschen Bundesländer, P.134, and: Karsten Sommer, "Die Berliner Verwaltung nach Vereinigung, Hauptstadtbeschluss, und Verwaltungsreform," Juristische Rundschau, no.10 (October 1995), P397.

* يبلغ عدد اعضاء الدورة الحالية ١٤٧ نائباً موزعين على الاحزاب التالية (36:SPD، 30:CDU، LINKE، 12:FDP، 13.24:AfD)، للمزيد من المعلومات يرجى زيارة الموقع الرسمي لبرلمان ولاية برلين على الرابط التالي : <https://www.parlament-berlin.de/das-parlament/fraktionen>

(6) Artikel 38 Absatz 2, Ibid, S8.

بشكل إجمالي في مجلس النواب^(١).

وقد اشترط الدستور جملة من الشروط التي ينبغي توافرها في المرشح لعضوية هذا المجلس، ومنها ان يكون من مواطني ألمانيا وان يكون مقيماً في الولاية لمدة لا تقل عن ثلاثة اشهر وان لا يقل سنه عن ثمانية عشر سنة عند اختياره^(٢)، علماً أن مدة العضوية فيه خمس سنوات تبدأ من تأريخ اول اجتماع له^(٣).

ويتولى المجلس المذكور عقد جلساته وبصورة علنية في مقر عاصمة الولاية* وتكتمل نصاب جلساته بحضور اغلبية أعضائه^(٤)، وفيما يتعلق بأختصاصاته فإنها يمكن ان تتوزع على ثلاث مجالات رئيسية (المجال التشريعي والمجال الرقابي والمجال المالي)، فأما اختصاص المجلس في المجال التشريعي فإنها ينحصر بمناقشة مشروعات القوانين المتعلقة بشؤون الولاية، واما اختصاص المجلس في المجال الرقابي فإنه يمكن ان يتمثل بتوجيه الأسئلة والأستفسارات لأعضاء حكومة الولاية، واخيراً اختصاص المجلس في المجال المالي والذي يتجسد بمناقشة مشروع الميزانية والحساب الختامي وابداء الملاحظات بشأنهما^(٥).

ومن أهم مصادر الدخل المالي للولاية هي^(٦):

١. الضرائب على الأراضي، مثل ضريبة نقل ملكية العقار.
٢. الضرائب أو الرسوم أو الغرامات المالية.
٣. الممتلكات والمبيعات، وإسهامات الشركات في الولاية، مثل شركة مياه برلين.
٤. كما وتحصل ولاية برلين على نسبة من الضرائب على مستوى ألمانيا، مثل ضريبة الأجور، وضريبة الدخل، والدخل المعاد توزيعه من الولايات الاتحادية الأغنى على الولايات الاتحادية الأكثر فقراً. كما تتلقى برلين تمويلاً من الاتحاد، مقابل المهام التي تنجزها له. ويضم ذلك على سبيل المثال معظم الخدمات الاجتماعية.

ثانياً: حكومة الولاية (مجلس المستشارين)

يشكل رئيس الولاية (الحاكم) مع عشرة مستشارين آخرين حكومة برلين والتي تسمى (مجلس

(1) § 7 des geänderten Gesetzlichen Wahlgesetzes im Land Berlin von 1987, GVBl. 2370, S7.

(2) § ١ des geänderten Gesetzlichen Wahlgesetzes im Land Berlin, Ibid ,S٣.

(3) Artikel 54, Ibid, S14.

* يتكون مجلس النواب في ولاية برلين من عدة مباني متجاورة، تم بناؤه في نهاية القرن التاسع عشر على طراز هندسة عصر النهضة الإيطالية، وتم تشييد المبنى بين عامي ١٨٩٢ و ١٨٩٩ وفقاً لخريطة المهندس المعماري (فريدريش شولتز) على ما كان يُعرف آنذاك بـ (Prinz-Albrecht-Strasse). في عام ١٨٩٩ تم افتتاحه لاجل اقامة اجتماعات الغرفة الثانية لبرلمان الدولة البروسي آنذاك، وسمي المبنى باسم "برلمان الدولة البروسية "Preußischer Landtag". ينظر:

Volker Wagner, Regierungsbauten in Berlin: Geschichte, Politik, Architektur, Be.bra, 2001, S139.

(٤) Artikel 43 Absatz 1, Ibid,S10.

(5) Tanja Binder, Demokratisches Berlin, op.cit, P34.

(6) Ibid, P42.

المستشارين) ويقوم مجلس النواب بانتخاب رئيس الولاية (الحاكم)⁽¹⁾ وعادة يتم اختيار مرشح الحزب الفائز الاول في الانتخابات⁽²⁾ وينتخب الحاكم بأغلبية أصوات أعضاء البرلمان، وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني⁽³⁾. ويتم تعيين المستشارين العشرة (الوزراء) من قبل الحاكم، ولا يلزم الحصول على موافقة مجلس النواب⁽⁴⁾. ويرتبط عمل مجلس المستشارين بالقوانين، أذ يحتاج إلى موافقة أغلبية النواب من أجل مشروعاته وقراراته السياسية⁽⁵⁾.

يُعد مجلس المستشارين مسؤولاً عن شؤون الولاية، والتي تعد ذات أهمية للمدينة بأكملها. ويحدد رئيس البلدية الأهداف الأساسية للسياسة (منهاج الحكومة). ويقوم أعضاء مجلس المستشارين بتقسيم العمل عليهم وفقاً لتخصصاتهم، أو ما يطلق عليه (مجال العمل). وتدار هذه المهام بشكل مستقل ومنفصل. ومنها أيضاً إدارة مجلس المستشارين بهيئته، ودوائره، وموظفيه. وهناك يقدم الموظفون الحكوميون والعاملون بالخدمات العامة، الخدمات وعروض المعلومات للمواطنين والشركات. وتشمل إدارة مجلس المستشارين في برلين وموظفيها البالغ عددهم 90000 موظفاً تقريباً، الكثير من المنشآت على سبيل المثال: هيئات الشرطة والإطفاء، من مكتب الثروة السمكية حتى مركز برلين للتربية المدنية ومصحة الأحوال المدنية، أو مكاتب الضرائب العامة والمسارح والمتاحف والنيابات العمومية. فضلاً عن ذلك، تتحمل الولاية أيضاً مسؤولية الكليات أو الشركات التابعة للولاية، مثل شركات الحمامات في برلين، أو شركات تنظيف المدينة (BSR) أو الشركات المرورية في برلين (BVG) أو شركات المياه في برلين⁽⁶⁾.

ثالثاً: مقاطعات برلين

تؤدي مقاطعات برلين جميع المهام الإدارية وتتخذ بنفسها القرارات السياسية المتعلقة بالأعمال المحلية. ولا يتحمل مجلس النواب ومجلس المستشارين المسؤولية، إلا إذا كان هناك عمل مدني ذو أهمية لبرلين بأكملها. أما بالنسبة لجميع المهام المدنية الأخرى، فيكون المسؤول عن ذلك المقاطعات ومكاتب المقاطعات ومجلس نواب المقاطعة (BVV)، ونظراً لأن برلين (مدينة ولاية)، فإن مقاطعاتها ليست بلديات مستقلة مثل قريناتها الأخرى في ألمانيا. إلا أنه يحق لهم رفع الضرائب والرسوم وإصدار القوانين المحلية (اللوائح) ومع ذلك تكون المقاطعة مسؤولة عن العديد من المهام، والتي تشكل الحياة اليومية لأهل برلين في مقاطعتهم مثل: (١- إنشاء خطط التنمية وتخطيطات المناظر الطبيعية والمساحات الخضراء الخاصة بالمقاطعة والطرق المرورية أو بناء الشقق، ٢- المخزون، والصيانة

(1) Artikel 55 ,Op.cit,S14.

(2) Marcel Solar, Regieren im Schatten der Volksrechte -Direkte Demokratie in Berlin und Hamburg, Springer Fachmedien Wiesbaden, 2016, S138.

(3) Artikel 56 Absatz 1,Ibid,S١٥.

(4) Artikel 56 Absatz 2&3, Ibid,S١٥.

(5) Artikel 58&59, Ibid,S15-16.

(6) Tanja Binder, Demokratisches Berlin, op.cit, P44.

والتجهيزات الخاصة بجميع المدارس، ٣- إسناد المهام إلى مقدمي الخدمات المستقلين، مثل المنشآت الشبائية، ٤- شراء أو بيع الحصص أو الأراضي العقارية الخاصة بالمقاطعة، ٥- تعزيز اقتصاد المقاطعة وتقديم الاستشارات إلى الشركات والشركات الناشئة وإنشاء شركات جديدة، ٦- المرافق الثقافية والتعليمية المحلية، مثل مدارس تعليم البالغين ومعاهد تعليم الموسيقى أو مكتبات الأحياء، ٧- تنظيم المكاتب المدنية والإدارية، ٨- تنظيم مكاتب رعاية الشباب وإعانتهم، ٩- تنظيم مصالح الشؤون الاجتماعية والبرامج الاستشارية للأشخاص المحتاجين للمساعدة وطلبات الإعانات الاجتماعية، مثل المساعدة لتأمين سبل العيش أو مساعدة السكن^(١).

المبحث الثالث: التنظيم الدستوري الاتحادي ومشاركة ولاية برلين في السلطة

التشريعية الاتحادية

تنقسم الحالة الدستورية في برلين التي هي عاصمة الدولة الألمانية على أوجه عدة، فالوجه الأول هو الوجه الولاياتي (المحلي) والذي يبناه في المبحث السابق، والوجه الثاني هو الوجه الاتحادي والذي نحن بصدد بحثه في هذا المبحث. إضافة إلى هذين الوجهين، تخضع برلين للإطار القانوني للاتحاد الأوروبي. ومن هذا المنطلق، سنقوم في هذا المبحث بالتطرق إلى التنظيم الدستوري الاتحادي في الجانب التشريعي.

المطلب الأول: التنظيم الدستوري التشريعي الاتحادي

إن توزيع الصلاحيات الفيدرالية بين الأقاليم والإتحاد يشير إلى الطريقة التي يتم بها تقسيم السلطات والصلاحيات بين الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية في بلد ما. يعد هذا النظام من أهم مبادئ الحكم الفيدرالي، ويتيح للإقليم الحكم الذاتي في بعض القضايا دون تدخل الحكومة الفيدرالية، في حين يحتفظ الإتحاد بصلاحيات محددة تتعلق بالشؤون الوطنية والمشاركة. وعند إستقراءنا لنصوص الباب السابع من القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ والمتعلقة بموضوعة السلطات التشريعية للاتحاد، يدل بوضوح على أن هذا القانون قد أعتنق أحد الأساليب العامة السائدة في الدساتير الاتحادية والذي يقضي بتحديد اختصاصات دولة الإتحاد على سبيل الحصر، وترك ماعداها لسلطات الولايات والأقاليم ومنها برلين. وتتضح معالم هذا الأسلوب بصورة جلية في نصوص المواد الدستورية ذات الصلة والتي ننبين منها أن القانون الأساسي الألماني يميز بين نوعين من الاختصاصات (المشاركة، والحصرية)^(٢).

وتأسيساً على ما تقدم، فإننا سوف نبحث في التنظيم الدستوري لتوزيع الاختصاصات في نقطتين:

(1) Friedrich-Ebert-Stiftung, Kommunalpolitik verstehen im Land Berlin, Druckerei Brandt, Bonn, 2. Auflage, November 2010, S10-18.

(٢) المواد ٧٠-٨٢ من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية، يحيى الجمل، دساتير العالم، المركز القومي لترجمة، مجلد ١، ط ١، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٣٢-١٤٤.

أولاً: التشريع الانفرادي

ينفرد الإتحاد بهذا النمط من التشريعات فيقوم بتشريع القوانين في مجالات معينة، فلقد نصت المادة (٧٣) من القانون الأساسي على أن الحكومة الاتحادية يناط بها: الشؤون الخارجية والدفاع الوطني، ورعوية الاتحاد، وإصدار جوازات السفر وشؤون الهجرة والإبعاد من البلاد، وصك العملة، وحدة المناطق التجارية، العلاقة القانونية للمستخدمين في الإتحاد والجمارك والتجارة الخارجية، وسكك الحديد ورقابة الحدود والنقل الجوي والبريد والمواصلات والقطارات التابعة للإتحاد والموظفون الاتحاديون وحقوق النشر والتعاون بين الإتحاد والولايات في ميدان الشرطة الجنائي وفي المسائل الخاصة بصيانة الدستور ومنع الجريمة ومكافحتها دولياً، الوقاية ضد الماطماع داخل مناطق الإتحاد من خلال استعمال العنف، الإحصاء لأغراض الإتحاد^(١).

ثانياً: التشريع التنافسي

وفقاً لنص المادة (٧٢) من القانون الأساسي للولايات الحق في تشريع قوانين خاصة بها، مادام أن الإتحاد لم يلجأ إلى الصلاحية المخولة له بسن القوانين، فالإتحاد لا يمكن أن يمارس هذه الصلاحية إلا إذا كان ذلك لغرض توفير ظروف معيشية متكافئة أو من أجل الحفاظ على وحدة القانون والاقتصاد وفي سبيل الصالح العام للدولة^(٢).

وبالرجوع إلى المادة (٧٤) من القانون الأساسي نجد بأنها نظمت مسائل مشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الولايات وتشمل كلا من القانون الجنائي وشؤون اللاجئين وحقوق الأجانب وتعويضات الحرب ورعوية الولايات والقوانين الخاصة بالاقتصاد والقوانين الخاصة بالعقارات وقانون العمل والموارد الطبيعية والإنتاج الزراعي وإنتاج الغابات ومكافحة الأوبئة وكذلك في ميدان النقل والمواصلات مثل قوانين الشحن البحري والساحلي، والنقل الداخلي والأرصدة الجوية والمرور والنقل بالسيارات والسكك الاتحادية وغير الاتحادية، الجمعيات والتجمع، الأسلحة والمتفجرات، الاستيطان وإقامة الأجانب. وأما ما يتعلق بالرواتب والمكافآت بالخدمة العامة فإنه يدخل ضمن نطاق التشريع التنافسي إلا أنه يحتاج إلى موافقة المجلس الاتحادي عليها^(٣).

وهكذا نرى بأن الأولوية في التشريع التنافسي يكون للحكومة الاتحادية سلطة التشريع ولكن عندها تكون مقيدة بنص المادة (٢/٧٢) من القانون الأساسي التي تنص على أن الإتحاد لا يتمتع بهذه السلطة التشريعية إلا في حالة قيام الحاجة إلى إيجاد ظروف حياتية متكافئة أو يجعل الحفاظ على الوحدة القانونية والاقتصادية في مصلحة شمولية للدولة، فإن تعذرت معالجة التشريع الصادر من إحدى الولايات نتيجة لإلحاق الضرر بمصالح الولايات الأخرى، أو مصالح المجتمع بوجه عام أو أن تقتضي المحافظة على وحدة ظروف المعيشة فيما هو خارج حدود الولاية فعندئذ تقوم السلطة الاتحادية بإصدار التشريع^(٤).

(١) المادة ٧٣ من القانون الاساسي، المصدر نفسه، ص ١٣٣-١٣٤.

(٢) المادة ٧٢ من القانون الاساسي، المصدر نفسه، ص ١٣٢-١٣٣.

(٣) المادة ٧٤ من القانون الاساسي، المصدر نفسه، ص ١٣٤-١٣٨.

(٤) المادة ٧٢ من القانون الاساسي، المصدر نفسه، ص ١٣٢-١٣٣.

ونرى بأن نص المادة (١٠٥) من القانون الأساسي المتمثل في إدارة الشؤون المالية العامة والجهاز تكون سلطة التشريع فيه للحكومة المركزية فيما يتعلق بالعوائد الجمركية والاحتكارات المالية، مع إبقاء صلاحية الولايات في سن القوانين في مجال ضرائب الاستهلاك والنفقات المحلية مثل رسم الإنتاج وضريبة الدخل وضرائب الممتلكات والعقارات والمهن، وضرائب الاستهلاك والنفقات المحلية^(١). وهناك سلسلة من المهام غير الإقليمية ذات توجه مستقبلي تشمل المجتمع بأسره وتكون إسهام الإتحاد ضرورية لتحسين الظروف الحياتية ونص عليها القانون الأساسي في المادة (٩١/أ) ويقوم الإتحاد في الوقت الحالي بالتخطيط لها وتنظيمها قانونياً بالتعاون مع الولايات، بوصفها (مهاماً مشتركة) وتتعلق ببناء الجامعات والمعاهد العليا وتحسين البنية الاقتصادية الإقليمية وتحسين البنية الزراعية وحماية السواحل^(٢).

وبذلك نرى أن تطور الإتحاد الألماني على الصعيد الدستوري، جعل منها دولة (مركزية) إلى حد كبير في المجال التشريعي، ودولة (فيدرالية) إلى حد كبير في المجال الإداري.

المطلب الثاني: مشاركة نواب ولاية برلين في المؤسسات الاتحادية التشريعية

ان ميزة النظام الفيدرالي هي انه نظام يوفق بين متطلبات الإتحاد التي تقتضي حفظ المصالح العامة لجميع الولايات الأعضاء، ومتطلبات الاستقلال الذاتي التي تقتضي حفظ المصالح الذاتية لهذه الولايات، ومن ثم يتوقف نجاح هذا النظام واستمراره على حفظ التوازن بين هاتين الحثيتين. وهو امر لا يتحقق فقط من خلال التنسيق الدستوري بين متطلبات الإتحاد ومتطلبات الاستقلال، والذي يستلزم منح هيئات السلطة الاتحادية كل ما يمكنها من إدارة المصالح العامة، ومنح الولايات أيضاً ما يمكنها من حفظ كياناتها الذاتية وإدارة مصالحها المحلية. إنما يحتاج بشكل كبير إلى مشاركة الولايات المكونة للإتحاد في ممارسة السلطة مع الهيئات الاتحادية.

وتتسع اهمية تلك المشاركة التي تعرف بـ (مبدأ المشاركة) للنظام الاتحادي ككل سواء بالنسبة للولايات الأعضاء او بالنسبة لهيئات السلطة الاتحادية. فبالنسبة للولايات تبدو اهمية المشاركة في انها ضمانة لاستقلالها الذاتي اذ تجعلها مطمأن بان السلطة التي تنازلت عنها لمصلحة الاتحاد، سوف لن تمارس منفردة من قبل الحكومة الاتحادية وبما يضر بمصلحتها او ينتقص من استقلالها. اما اهمية المشاركة لهيئات السلطة الاتحادية فلأنها توفر لها الثقة في ان تشريعاتها وقراراتها المتخذة بمساهمة الولايات الأعضاء ستكون أكثر تقبلاً لدى الأخيرة مما لو كانت غريبة عنها ولم تساهم في اتخاذها^(٣). ان مشاركة الولايات الاعضاء تتخذ صوراً متعددة، الا ان أبرزها تلك التي تتعلق بالمشاركة في تكوين الهيئات الفيدرالية واتخاذ قراراتها. وسنعرض هذه النقطة وفق القانون الاساسي الألماني ووفقاً للاتي:

(١) المادة ١٠٥ من القانون الاساسي، المصدر نفسه، ص ١٦٤.

(٢) المادة ٩١/أ من القانون الاساسي، المصدر نفسه، ص ١٥٤.

(٣) د. خالد قباني، الامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، بيروت، ط١، ١٩٨١، ص ١٤٨-١٤٩. وأيضاً د. لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية، مكتبة السنهوري، بغداد، ط١، ٢٠١١، ص ١٣.

أولاً : نواب ولاية برلين في المجلس الوطني الاتحادي (البوندستاغ)

على الرغم من أن القانون الاساسي نص على أعضاء البرلمان يمثلون الشعب بأكمله^(١) إلا أن عضو البرلمان لا يستطيع أن يعيش بقطع النظر عن هذه الصفة ضمن معطيات حياته في أنه ينتمي لمدينة أو لجهة معينة؛ لأنه مرشح بالدرجة الأولى للدائرة أو الجهة التي وجد فيها وقد قام بحملته الانتخابية بين أرجاءها وتم انتخابه من طرف مواطنيها أي أنه مر قبل الوصول إلى صفة العضو أو النائب "الأمّة جمعاء" بتزكية سكان دائرته الانتخابية^(٢). بعبارة أخرى إن العلاقة بين أبناء الدائرة الانتخابية (الناخب) والمنتخب ليست علاقة قانونية بحتة بل أنها متعددة الجوانب، إذ أنها علاقة سياسية من حيث الجوهر، وكذلك اجتماعية تظهر فيها مشاعر الانتماء الجغرافي؛ لذا تتدخل فيها قوى وأطراف كثيرة مثل الأحزاب السياسية وجمعيات المجتمع المدني والإدارة العمومية وغيرها.

ويعتبر (البوندستاغ) 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 إلى البرلمان ويحدد المواطنون كل أربع سنوات في انتخابات عامة من يمثل مصالحهم^(٣).

وتسترد سلطة الدولة في ألمانيا بالفصل التقليدي بين السلطات الثلاث، السلطة التشريعية والسلطة القضائية والسلطة التنفيذية، التي تراقب كلٌ منها الأخرى^(٤). وفي إطار هذا التناغم يضطلع البوندستاغ بمهمة التشريع، فهو الذي يحق له، على المستوى الاتحادي، أن يشرع القوانين الملزمة لجميع سكان ألمانيا. بذلك فإن البرلمان يتحمل مسؤولية كبرى، فهو الذي يقود التطورات السياسية والمجتمعية^(٥).

إن مجلس البوندستاغ لا يشرع القوانين فحسب، إنه ينتخب أيضاً المستشار الاتحادي الذي يتقلد قمة السلطة التنفيذية، أي الحكومة الاتحادية^(٦). فرئيس الحكومة يأتي إذاً من قلب البرلمان مباشرةً. ويوضح ذلك مدى تداخل الهيئات الدستورية على الرغم من فصل السلطات. كما أن لأصوات البرلمانين وزناً كبيراً في عملية انتخاب رئيس الجمهورية الاتحادي، إذ يتشكل نصف الجمعية الاتحادية التي تنتخب رئيس الدولة من نواب البرلمان، يوازهم العدد نفسه من ممثلي الولايات الاتحادية^(٧). كما

(١) الفقرة ١ من المادة ٣٨ من القانون الاساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية، مصدر سبق ذكره، ص ١١٨.

(٢) الأمين شريط، علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري، مجلة الوسيط، عدد ٨، وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائري، ٢٠١٠، ص ٤١.

(٣) المادة ٢٠ من القانون الاساسي، مصدر سبق ذكره، ص ١٣٤-١٣٨.

(٤) عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ١، بيروت، لبنان، ٢٠١٠، ص ٢٠١-٢٠٢.

(٥) فراس وليد يوسف، أثر اللامركزية السياسية على وحدة الدولة وتماسكها: جمهورية ألمانيا الاتحادية، الولايات المتحدة الأمريكية، الإمارات العربية المتحدة، اطروحة دكتوراه غير منشورة مقدمة الى كلية الدراسات القانونية العليا بجامعة عمان العربية للدراسات العليا، الاردن، ٢٠٠٦، ص ٩٥-٩٦.

(٦) المادة ٦٣ من القانون الاساسي، المصدر نفسه، ص ١٢٩.

(٧) المادة ٥٤ من القانون الاساسي، المصدر نفسه، ص ١٢٥.

يشارك البوندستاغ في تعيين أصحاب مناصب مهمة أخرى، فهو ينتخب، على سبيل المثال، نصف عدد قضاة المحكمة الدستورية الاتحادية^(١)، ورئيس جهاز المحاسبة الاتحادي ونائبه^(٢)، ومفوض حماية البيانات وحرية المعلومات الاتحادي^(٣). ويضطلع البوندستاغ بوظيفة مهمة تجاه الحكومة الاتحادية، ألا وهي الرقابة عليها. ولا يستطيع مستشار أو وزير أن يتصل من رقابة البرلمان عليه، كما يحتاج المستشار الاتحادي إلى ثقة البرلمان خلال التصويت على خطط الحكومة. فإذا لم تتمكن حكومة ما من إقناع النواب، فلن تتمكن بالتالي من تحقيق أهدافها السياسية^(٤). ولكي يستطيع النواب ممارسة مهمتهم الرقابية، يجب أن يتمكنوا من الحصول على معلومات حول عمل الحكومة ومخططاتها، ولذلك فإن لديهم عدداً من الحقوق والأدوات التي يستندون عليها في عملهم، مثل المسائلة والاستجواب^(٥). إلى ذلك يشكل البوندستاغ لجناً دائماً، مهمتها الأساسية المشاركة في العملية التشريعية^(٦)، كما يشكل هيئات خاصة مثل لجان تقصي الحقائق التي تُستخدم في أغلبيتها للرقابة على الحكومة^(٧).

وفيما يخص عدد نواب برلين المنتخبين من قبل ساكني المدينة (الولاية) في مجلس البوندستاغ، فيتم تحديده وفق قانون الانتخابات التشريعية الاتحادية، فوفق نتائج الانتخابات الفيدرالية لعام ٢٠٢١، بلغ عدد سكان برلين حوالي ٣,٨ مليون شخص، مما منحهم ٢٩ مقعداً في البوندستاغ^(٨).

ونستنتج من ذلك أن نواب ولاية برلين والذين يشكلون نسبة (٤%) من إجمالي أعضاء المجلس البالغ عددهم (٧٣٦) عضواً، يراعون العمل في البوندستاغ وفي الدائرة الانتخابية المحلية بصرف النظر عما إذا كانوا قد انتخبوا انتخاباً مباشراً أو حصلوا على مقعدهم في البوندستاغ بناءً على انتخاب قائمة الحزب، فالمواطنون في الولاية، هم من يحاسبونهم في النهاية.

(١) المادة ٩٤ من القانون الاساسي، المصدر نفسه، ص ١٥٧.

(٢) قانون ديوان المحاسبة الاتحادية الالمانية رقم ٦٣-٢٠٠٩، والمعدل في ٢٠٠٩، نص القانون منشور على الموقع الالكتروني للقوانين الاتحادية الالمانية على الرابط الاتي: <https://lsgesetze.de/brhg/>، تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١٢/١٢.

(٣) المادة ١١ من قانون حماية البيانات الفيدرالية الالمانية رقم ٢٠٠٤-٤ والمعدل في ٢٠١٧، نص القانون منشور على الموقع الالكتروني للقوانين الاتحادية الالمانية على الرابط الاتي: <https://www.buzer.de/s/g=BDSG&a=1>، تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٢/٢٥.

(٤) نبيل عبدالرحمن حياوي، السلطة التشريعية في الدول الاتحادية الفيدرالية، ج ٥، ط ٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٩٢-٩٣.

(5) Anlage 4&7 aus Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses, Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit, Berlin, Mai 2023, S109&126.

(٦) المادة ٤٥ من القانون الاساسي، مصدر سبق ذكره، ص ١٣٤-١٣٨.

(٧) أحسان عبدالهادي سلمان، النظام السياسي الالمانى، اكااديمية التوعية وتاهيل الكوادر، السليمانية، ٢٠٠٤، ص ٣٦.

(٨) النتائج النهائية لانتخابات البوندستاغ ٢٠٢١ منشور على الموقع الرسمي لبرلمان ألمانيا على الرابط الاتي: <https://www.bundeswahlleiterin.de/en/bundestagswahlen/2021/ergebnisse/bund-99/land-11.html>، تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٤/٨.

ثانياً : نواب ولاية برلين في المجلس الاتحادي (بوندرسات)

لقد أعطى جميع الأشكال الحديثة للديمقراطية موقعاً محورياً للمجالس الوطنية، الذي يتم اختيار أعضائه بالاقتراع العام من خلال انتخابات حرة وعادلة ومنظمة. إلا أن ثمة مخاوف حول قدرة مجلس منتخب واحد على تمثيل مجتمع متنوع. إن وجود مجلس تشريعي ثانٍ يمكن أن يحقق تمثيلاً أكثر دقة واكتمالاً للمجتمع، مع تمثيل أكبر لسكان الولايات والطوائف المحلية وغيرها. كما أن ثمة مخاوف من آثار تركيز السلطة في مجلس منتخب واحد، حيث يمكن لغياب الضوابط والتوازنات في مجلس واحد أن يؤدي إلى قرارات متسرعة لم تتم دراستها بشكل كاف، وإلى تشريعات تشوبها الأخطاء التقنية، أو إلى سن تشريعات مفرطة في الحزبية لا تستوعب الآراء التي تتمسك بها الأقليات بقوة. ولهذه الأسباب، فإن لدى العديد من البلدان مجلساً تشريعياً ثانياً، يكون في معظم الأحيان ذا تركيبة ووظائف وصلاحيات مختلفة بغية تحقيق التكامل والتوازن مع مجلس النواب.

وفي النموذج الألماني نرى إن مجلس ممثلي الولايات (بوندرسات) الجهاز الدستوري الاتحادي الذي يتم من خلاله ضمان مراعاة مصالح الولايات الألمانية. وهو يمثل الغرفة الثانية للبرلمان، والذي يتكون من أعضاء في حكومات المقاطعات الاتحادية، وهذه الحكومات هي التي تتولى تعيينهم وسحب عضويتهم، كما يمكن لأعضاء آخرين أن ينوبوا عنهم بموافقة تلك الحكومات، لذلك تسيطر حكومات الولايات على هذا المجلس، علماً بأن أعضاء المجلس خاضعون للتوصيات والأوامر التي توجه إليهم من قبل حكوماتهم، ومن خلال ذلك وعبر الأدوار التي يقوم بها المجلس الاتحادي تشارك الولايات في العملية التشريعية الاتحادية وفي صنع القرار الاتحادي^(١).

وتجدر الإشارة إلى أن هناك خاصية يكاد أن ينفرد بها النظام السياسي الألماني في تمثيل الولايات داخل المجلس المذكور، وهي أن لأعضاء المجلس صفة تشريعية وتنفيذية في ذات الوقت، إذ أنهم يشاركون كأعضاء في المجلس المذكور وذلك بوضع القوانين الاتحادية هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى وبصفتهم أعضاء (وزراء) في حكومات الولايات فإنهم يقومون بتنفيذ القوانين الاتحادية^(٢)، لذا فإن هذه المعادلة يمكن أن تترجم مبدأ المشاركة والتعاون ما بين الولايات والسلطات الاتحادية في ألمانيا.

وحول تمثيل الولايات الألمانية البالغة (١٦) ولاية، فإنها تمثل في المجلس الاتحادي حسب الوزن السكاني لكل منها، على أن يكون لكل ولاية ثلاثة أعضاء في الأقل مهما كان عدد سكانها، وتكون للولايات التي يزيد عدد سكانها عن مليوني نسمة أربعة أعضاء، أما الولايات التي يزيد عدد سكانها عن ستة ملايين نسمة يكون لها خمسة أعضاء، وأما الولايات التي يزيد سكانها عن سبعة ملايين نسمة تكون ممثلة بستة أعضاء، الأ أنه لكل ولاية صوت واحد مهما تعدد ممثلوها في المجلس^(٣).

(١) د. كونرات روتر، المجلس الاتحادي (المجلس الاتحادي لجمهورية ألمانيا الاتحادية)، ترجمة مريم حسن، ط ١، دون مكان طبع، ٢٠٠٩، ص ١٦ و٣٨.

(٢) ألبر بليشكة، حكومة ألمانيا المعاصرة، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٢.

(٣) الولايات التي لديها ثلاثة مقاعد هي: سارلاند، مكلنبورغ-فوربومرن، هامبورغ، برلين. والولايات التي لديها أربعة مقاعد هي: براندنبورغ، برلين، تورينغن، شلسفيغ-هولشتاين، ساكسونيا-أنهالت، ساكسونيا، راينلند-بالاتينات. والولاية الوحيدة التي لديها خمسة مقاعد هي: هس. أما الولايات التي لديها ستة مقاعد هي كل من: بادن-فورتمبيرغ، بافاريا،

هذا وللمجلس نظاماً داخلياً خاصاً به لغرض تنظيم أموره، وينتخب رئيسه لمدة عام واحد، والذي يتولى بدوره دعوة المجلس للإجتماع، أما من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب الحكومة الاتحادية أو ممثلو ولايتين في الأقل، علماً بأن المجلس يصدر قراراته بأغلبية عدد أصوات أعضائه على الأقل، ويدي جميع ممثلي الولاية داخل المجلس بأصواتهم بصورة جماعية وموحدة. لذلك لا يستطيع الأعضاء التصويت فرادى للمشروع المقترح بل يجب ان يصوت ممثلو الولاية بشكل جماعي^(١).

وهنا يستطيع المجلس ان يشكل لجناً لغرض تسيير عملية التشريع الأساسي، علماً انه يوجد في المجلس نحو اثنتي عشرة لجنة دائمية على انه يصار بين الحين والآخر إلى تشكيل لجناً خاصة لموضوعات معينة ولكل ولاية ممثل واحد في كل لجنة من اللجان الدائمة^(٢)، كما يمكن ان تضم هذه اللجان أعضاء آخرين من حكومات الولايات أو أعضاء مكلفين من قبلها^(٣).

ومن الجدير بالذكر إن المجلس الإتحادي يكون في حالة إجتماع دائم، لأنه ليس له دورة برلمانية، ولم يحدد له القانون الأساسي فترة محددة لإعادة إنتخاب أعضائه من جديد، بل ان بداية تكوينه ونهايته محكومة بالإنتخابات التشريعية التي تجرى في الولاية وبتشكيل وزارة جديدة، وهذه الوزارة تتولى إنتخاب أعضائها الممثلين في المجلس بعد أخذ رأي المجلس التشريعي في الولاية^(٤).

ومما تقدم نستنتج بان دور نواب برلين (الاربعة) في مجلس بوندسرات مهمة جدا في صنع القرار في البلاد، حيث يقوم النواب في هذا السياق بتمثيل ولايتهم ويشاركون في صياغة وتعديل القوانين والسياسات التي تؤثر على ولايتهم من جهة والبلاد كاتحاد فيدرالي من جهة أخرى.

المطلب الثالث: مركز برلين الدستوري كعاصمة اتحادية

يعتمد التنظيم الدستوري للعاصمة على النظام السياسي والقانوني للبلد الذي تتبعه العاصمة. في العادة، تتمتع العواصم بمكانة خاصة في الدستور والقوانين، حيث يتم تحديد مهامها وسلطاتها وفقاً للأهداف التي تسعى إليها الحكومة الوطنية. وفي حالة برلين التي هي موضع دراستنا، اشار القانون الاساسي الالماني اليها في الفقرة ١ من المادة ٢٢ واكدت على أن مدينة برلين هي عاصمة جمهورية ألمانيا الإتحادية وتمثل الدولة بكاملها في مهام الاتحاد، تاركا تنظيماتها الدقيقة لقانون أتحادي^(٥). ومن أجل

سكسونيا السفلى، شمال الراين-وستفاليا. ينظر : الفقرة (٢) من المادة (٥١) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الإتحادية، وكذلك ينظر:

Konrad Reuter, The Bundesrat and the Federal System The Bundesrat of the Federal Republic of Germany, Bundesrat, Press and Communication, 10th edition, Berlin, 2020, P2.

(١) الفقرات (١)، (٢)، (٣) من المادة (٥٢) من القانون الأساسي، مصدر سبق ذكره، ص١٢٤.

(٢) ألمر بليشكة ، حكومة ألمانيا المعاصرة، مصدر سبق ذكره، ص١٢٤.

(٣) د. كونرات روتر، المجلس الاتحادي (المجلس الاتحادي لجمهورية ألمانيا الاتحادية)، مصدر سبق ذكره، ص٢٩—٣١.

(٤) روسل جيه. دالتون، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، السياسة في ألمانيا، ترجمة هشام عبد الله ، ط١ ، الدار الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٨، ص٤٣٣.

(٥) المادة (٢٢) من القانون الأساسي، المصدر نفسه، ص١٢٤.

التنظيم الدستوري لعاصمة جمهورية ألمانيا الإتحادية برلين - دراسة تحليلية

استكمال الاطار القانوني للعاصمة كما هو مشار اليه في الشق الاخير في الفقرة المذكورة من المادة، قام البرلمان الالماني الاتحادي في ٢٦ أبريل ١٩٩٤ بسن قانون (برلين-بون) والذي تم فيه، وضع أحكام بشأن موقع المباني والمؤسسات الحكومية الرئيسية في المدينة (مقر البرلمان والمستشارية الفيدرالية ومكاتب الوزارات) والتعويضات المالية والمسؤوليات الدقيقة للحكومة الإتحادية فيما يتعلق بإدارة شؤون العاصمة وتوفير الخدمات العامة للمواطنين^(١). وساعد تشريع هذا القانون على ضمان الادارة الفعالة والمنظمة للعاصمة باعتبارها منطقة برلمانية وحكومية اتحادية.

ولقد ازدادت أهمية وضع العاصمة برلين من الناحية الدستورية بعد أقرار قانون اتفاقية التمويل المالي التي وقعتها الحكومة الفيدرالية ومجلس الولايات في ٣٠ يونيو ١٩٩٤ لتضاف إلى قانون (برلين-بون) حيث أتاحت الحكومة الفيدرالية بموجبها ما مجموعه ١,٣ مليار مارك ألماني لصالح العاصمة الفيدرالية (١ مليار مارك ألماني لثلاثة مشاريع نقل رئيسية ، و٢٤٠ مليون مارك ألماني للتمويل الثقافي و٦٠ مليون مارك ألماني للرسوم الخاصة على العاصمة) وعليه، فإنّ وضع الأساس للقانون المالي للعاصمة كان له فائدة عملية كبيرة إذ ينجر عن توظيف هذا الأساس وتطبيقه معرفة القدرة الاقتصادية والمالية للعاصمة^(٢).

من كل ما تقدم نستنتج بان الدور الذي تلعبه مدينة برلين كعاصمة الإتحادية والسياسية لألمانيا مهماً جداً في تحديد مسار البلاد وصنع القرارات الحكومية الهامة، ويعكس أيضاً أهمية برلين في الإتحاد ودورها الدستوري كمدينة وكولاية وكعاصمة في الوقت ذاته.

(1) Helena Falke, Alexandra Leibova, Berlin und Bonn im Spannungsfeld des geteilten Regierungssitzes s –Problematiken und Aussichten einer nachhaltigen Kooperation, BRJ ,Universität Bonn, Sonderausgabe ,٢٠١٨/٠١,٣٣.

(٢) الموقع الرسمي لمستشارية مجلس شيوخ ولاية برلين، قسم السياسة ، معلومات منشورة على الرابط التالي:
/ تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٢/٧. <https://www.berlin.de/rbmskzl/politik/hauptstadtvertraege>.

الخاتمة والإستنتاجات

بعد الانتهاء من بحثنا فقد توصلنا الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات:

اولا: الإستنتاجات

١. برلين هي عاصمة ألمانيا وواحدة من ولاياتها الستة عشر، تمتلك كولاية فيدرالية حكومتها الخاصة وتعد كياناً على مستوى الدولة ضمن النظام الفيدرالي الألماني. ومع ذلك، على عكس الولايات الألمانية الأخرى، تتكون برلين من مدينة واحدة فقط. على الرغم من مكانتها كولاية، تحافظ برلين على علاقة فريدة مع الحكومة الفيدرالية. إنه بمثابة المركز السياسي لألمانيا، حيث يستضيف الحكومة الفيدرالية والبرلمان الألماني (البوندستاغ) ومقر إقامة الرئيس الاتحادي.
٢. تم اختيار برلين كعاصمة في عام ١٩٩٠، بعد الوحدة الألمانية ودمج ألمانيا الشرقية والغربية. وتم اختيار برلين كعاصمة بسبب عدة عوامل، منها انها كانت تاريخياً عاصمة ألمانيا في الفترة ما بين الحربين العالميتين، ولكنها تم تقسيمها لاحقاً إلى شطرين، الشرقي تحت النظام الشيوعي والشرقي الغربي تحت النظام الديمقراطي. وبعد الوحدة الألمانية، تم اختيار برلين كعاصمة لألمانيا مرة أخرى، وهذا يرمز إلى الوحدة الوطنية الألمانية.
٣. تمتلك برلين نظام حكم دستوري يتميز بالفدرالية والديمقراطية، ويتم تنظيمها وفقاً للدستور الألماني (الدستور الاتحادي). وتعد برلين ولاية فدرالية ذات حكم ذاتي، وتتمتع بصلاحيات تشريعية وتنفيذية وقضائية خاصة بها. وتضم برلين برلمان وحكومة خاصة بها. وبالإضافة إلى ذلك، يتم تنظيم العديد من الشؤون المحلية في برلين من خلال البلديات والمقاطعات التي تتألف منها المدينة، والتي تتمتع بصلاحيات محددة في التنظيم المحلي للخدمات العامة مثل النقل والتعليم والصحة والإسكان والبيئة والثقافة والرعاية الاجتماعية.
٤. تشارك مدينة برلين في صنع في القرارات الحكومية والتشريعية الهامة على المستوى الإتحادي عن طريق ممثلها في البرلمان الاتحادي بمجلسها مجلس النواب (البوندستاغ Bundestag) ومجلس الإتحاد (البوندسرات Bundesrat) حيث يتم انتخاب ممثلي برلين في مجلس النواب ويتم تمثيل المدينة أيضاً في مجلس الإتحاد عن طريق حكومات الولايات، وبذلك تتمكن برلين من التأثير على السياسات الإتحادية، وتحمل مسؤولية عملية صنع القرارات في البلد.
٥. تُعدُّ برلين حالة دستورية خاصة، فهي مدينة كوحدة ادارية وعاصمة لجمهورية ألمانيا الإتحادية، وتتمتع بمكانة خاصة في النظام السياسي الألماني كعاصمة دستورية. وتشكل برلين أيضاً ولاية فدرالية تتمتع بصلاحيات خاصة بها في النظام الفدرالي. كما وتُعدُّ برلين مقراً للحكومة الإتحادية ومجلس النواب والمحكمة الدستورية الإتحادية والعديد من المؤسسات الحكومية والدبلوماسية الهامة.

ثانياً: التوصيات

نقترح تغيير المركز الدستوري لعاصمة العراق (بغداد) وتعديل المادة ١٢٤ الخاصة بها، وتحويلها أما إلى ولاية مستقلة أو مدينة ذات وضع دستوري خاص، تحمل في جوهرها هوية ألتحاد. ولهذه العملية منافع عديدة منها:

١. تؤكد حيادية العاصمة بغداد بالنسبة للوحدات المكونة للعراق، كما وتمثيل الوحدة الوطنية لها وتعكس هذا التمثيل من خلال تواجد ممثلي الأقاليم والثقافات المتنوعة في الحكومة الاتحادية.
٢. أن أعطاء مركز دستوري خاص للعاصمة بغداد متميزة عن أي وحدة مكونة لالتحاد العراقي، يمثل إشارة واضحة لالتزام السلطة الاتحادية بالامركزية السلطة (مادياً وجغرافياً).
٣. تستطيع العاصمة بغداد أن يتمتع بنظام حكم محلي ذات سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية مستقلة عن السلطات الفيدرالية أو الإقليمية الأخرى.
٤. يستطيع السكان في العاصمة بغداد التمتع بحماية خاصة أو حقوق إضافية بموجب الدستور أو القوانين المحلية، والتي تهدف إلى ضمان استقلالية العاصمة وحماية مكانتها الخاصة كمقر للحكومة الاتحادية.
٥. تستطيع العاصمة بغداد التمتع بسيادة خاصة أو درجة معينة من الاستقلالية في بعض القضايا المحددة، مثل الشؤون الأمنية أو الشؤون الاقتصادية أو الشؤون الثقافية.

قائمة المصادر

أولاً: المصادر العربية:

١. السليفاني, وحيد على عب
PP. 24-77. ٢
- قائمة المصادر
- أولاً: الدساتير والقوانين
١. القانون الاساسي الالماني ١٩٤٩, دساتير العالم, ترجمة امني فهمي, المركز القومي للترجمة, المجلد ١, ط١, ٢٠٠٧.
٢. قانون ديوان المحاسبة الإتحادية الالمانية رقم ٦٣-٢٠.
٣. قانون حماية البيانات الفيدرالية الالمانية رقم ٢٠٤-٤ والمعدل في ٢٠١٧.
٤. قانون حماية البيانات الفيدرالية الالمانية رقم ٢٠٤-٤.

ثانياً: الكتب العربية والمعربة

١. أحسان عبدالهادي سلمان, النظام السياسي الالماني, اكادمية التوعية وتاهيل الكوادر, السليمانية , ٢٠٠٤.
٢. المر بليشكة, حكومة المانيا المعاصرة, ترجمة : محمد حقي, مكتبة الانجلو المصرية, القاهرة, ١٩٧٣.
٣. د. خالد قباني, اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان, منشورات عويدات, بيروت, ط١, ١٩٨١.
٤. د. لقمان عمر حسين , مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية, مكتبة السنهوري, بغداد, ط١, ٢٠١١.
٥. د.كونرات روتر, المجلس الاتحادي (المجلس الاتحادي لجمهورية المانيا الإتحادية), ترجمة مريم حسن , ط١, دون مكان طبع, ٢٠٠٩.
٦. روسل جيه. دالتون, السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر, السياسة في المانيا, ترجمة هشام عبد الله , ط١ , الدار الأهلية للنشر والتوزيع, عمان, ١٩٩٨.
٧. عصام سليمان, الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق- دراسة مقارنة, منشورات الحلبي الحقوقية, ط١, بيروت, لبنان, ٢٠١٠.
٨. نبيل عبدالرحمن حياوي, السلطة التشريعية في الدول الإتحادية الفيدرالية, ج٥, ط٢, المكتبة القانونية, بغداد, ٢٠٠٩.

ثالثاً: الرسائل والاطاريح

١. فراس وليد يوسف, أثر اللامركزية السياسية على وحدة الدولة وتماسكها :جمهورية ألمانيا الإتحادية, الولايات المتحدة الأمريكية, الإمارات العربية المتحدة, اطروحة دكتوراه غير منشورة مقدمة الى كلية الدراسات القانونية العليا بجامعة عمان العربية للدراسات العليا, الاردن, ٢٠٠٦.

رابعاً: المجلات والدوريات

١. الأمين شريط، علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري، مجلة الوسيط، عدد ٨، وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائري، ٢٠١٠.
٢. د.محمد علي الكحلوت، إعادة الإعمار في ألمانيا بعد الحرب العالمية الثانية تجربة مدينة برلين، بحث منشور في المؤتمر الدولي الثالث للهندسة وإعمار غزة، الجامعة الإسلامية، فلسطين، ٢٠١٠.

خامساً: الكتب والمصادر الاجنبية

1. Anlage 4&7 aus Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses, Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit, Berlin, Mai 2023.
2. Berliner Verfassung ١٩٩٥, Carsten K. Fischer und Julia Hasse, Berliner Landeszentrale für politische Bildung, Spree Druck Berlin GmbH, Berlin, September ٢٠١٨.
3. Carlos-Miguel Herrera, "Quelques remarques à propos de la notion d'Etat de droit," L'Homme et la société, no. 113 (Juillet 1994).
4. Dr. Esther Kramer, Economic, Social and Territorial Situation of Berlin, Germany, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, BERLIN, GERMANY, 2013.
5. Friedrich-Ebert-Stiftung, Kommunalpolitik verstehen im Land Berlin, Druckerei Brandt, Bonn, 2. Auflage, November 2010.
6. Gero Pfennig, Manfred J. Neumann, Verfassung von Berlin, Walter de Gruyter GmbH & Co-KG, Berlin, 2000.
7. Geänderten Gesetzlichen Wahlgesetzes im Land Berlin von 1987, GVBl. 2370
8. Helena Falke, Alexandra Leibova, Berlin und Bonn im Spannungsfeld des geteilten Regierungssitzes - Problematiken und Aussichten einer nachhaltigen Kooperation, BRJ, Universität Bonn, Sonderausgabe ٢٠١٨/٠١.
9. Horst Zimmermann, BERLIN: AN ALMOST SYMMETRICAL CASE, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, First edition, October 2013.
10. J.-B. Duroselle, Histoire diplomatique de 1919 à nos jours, Paris, Dalloz, 7ème édition, 1978.

التنظيم الدستوري لعاصمة جمهورية ألمانيا الإتحادية برلين - دراسة تحليلية

11.htm?g=BDSG&a=1https://www.buzer.de/s

4. النتائج النهائية لانتخابات البوندستاغ ٢٠٢١ منشور على الموقع الرسمي لبرلمان ألمانيا على الرابط الآتي:

<https://www.bundeswahlleiterin.de/en/bundestagswahlen/2021/ergebnisse/bund-99/land-11.html>

5. الموقع الرسمي لمستشارية مجلس شيوخ ولاية برلين, قسم السياسة , معلومات منشورة على الرابط التالي: <https://www.berlin.de/rbmskzl/politik/hauptstadtvertraege> .

6. الموقع الرسمي لبرلمان ولاية برلين على الرابط التالي:

<https://www.parlament-berlin.de/das-parlament/fraktionen>