

فصلنامه علمی - پژوهشی علوم اجتماعی، دوره ۱۱، ویژه‌نامه پیشگیری از جرم و حقوق، زمستان ۱۳۹۶

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۸/۲۳ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۰/۱۵

صص ۷۴۵ - ۷۳۳

قانونگذاری در جمهوری فدرال آلمان

محمد رحیم بهبهانی^۱، احمد ساجدی^۲

۱- عضو هیأت علمی گروه حقوق، واحد کازرون، دانشگاه آزاد اسلامی، کازرون، ایران.
۲- دانشجوی دکتری تخصصی حقوق عمومی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران.
(نویسنده مسئول: Ahmadsajedi@yahoo.com)

چکیده

مطالعه رویه قانونگذاری در آلمان^۱ ایجاب می‌کند تا در ابتدا به بررسی مختصر ساختار دو مجلس بوندستاگ (مجلس فدرال که نماینده عوام است) و بوندسرات (شورای فدرال - اتاق ایالات فدرال) بپردازیم.

۱. ساختار مجالس

آ. بوندستاگ

بوندستاگ مجلسی پرشمار و شلوغ محسوب می‌شود چرا که از زمان اتحاد، شامل ۶۶۲ نماینده می‌شود.^۲

این مقاله ترجمه می‌باشد.

۱. این مقاله پژوهش م. فرومون را تکمیل و به روز می‌کند: رویه قانونگذاری در جمهوری فدرال آلمان، نشریه (Pouvoirs)، شماره ۱۶، ۱۹۸۱، ص ۱۴۳. علاوه بر جزوه‌های حقوق اساسی و تفسیرات قانون اساسی، ما در این مقاله از منابع زیر بهره برده‌ایم:
Stern, Staatsrecht der BRD, t ۲, ۱۹۸۰ ; Schneider, Gesetzgebung, ۱۹۸۲ ;
Achterberg, Parlamentsrecht, ۱۹۸۴ ;
Isensee/Kirschhoff, Handbuch des Staatsrecht, t ۲, ۱۹۸۷
مقالات ه. کلاین، دلبیو، زه و ر. هرزوغ درباره ساختار و کارکرد مجالس (و) ۱۹۸۸، ۲۳ مقاله ف. اوسنبول درباره رویه قانونگذاری
Schneider/Zeh, Parlamentsrecht Und Parlamentspraxis, ۱۹۸۹ ;
Ipsen, Staatsorganisationsrecht, ۱۹۹۲.

همچنین در این باره مجله‌ای تخصصی نیز وجود دارد:

Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)

۲. توزیع کرسیها پس از انتخابات ۲ دسامبر ۱۹۹۰ بدین شرح است:

اتحاد دموکرات مسیحی آلمان/اتحاد سوسیال مسیحی آلمان: ۳۱۹ کرسی؛ حزب سوسیال دموکرات ۲۳۹ کرسی؛ حزب لیبرال دموکرات: ۷۹ کرسی؛ اتحاد ۹۰/سبز: ۸ کرسی؛ حزب سوسیال دموکرات: ۱۷ کرسی.

گروه‌های پارلمانی - یا فراکسیون‌ها - زندگی پارلمانی آلمان را شکل می‌دهند و هماهنگ می‌کنند.^۱ این گروه‌ها شامل حداقل ۵٪ اعضای مجلس بوندستاگ می‌شوند که عضو یک حزب واحد و یا احزاب مختلفی باشند که در هیچ ایالتی با یکدیگر رقابت انتخاباتی نداشته باشند (ماده ۱۰ آیین‌نامه داخلی بوندستاگ). «اعضای وابسته» نیز به این گروه‌ها افزوده می‌شوند. گروه‌های پارلمانی آزادانه سازماندهی می‌شوند اما اساسنامه آن‌ها^۲ دارای الگویی بسیار مشترک است: رییس فراکسیون که «دبیران پارلمانی» (Parlamentarischen Geschäftsführer) او را یاری می‌کنند. دبیران مذکور از سوی مجمع عمومی گروه مربوطه انتخاب می‌شوند و کارگروه‌هایی به آن‌ها می‌پیوندند. علاوه بر این گروه‌های پارلمانی همکاری را به طور مستقیم به کار می‌گیرند. علاوه بر سهم الزامی اعضای، فراکسیون‌ها منابع مالی خود را اساساً از بودجه عمومی (که همراه با بودجه بوندستاگ تخصیص داده می‌شود) تأمین می‌کنند.^۳ از سال ۱۹۷۷، در محاسبه بودجه عمومی گروه‌های پارلمانی، افزایش بودجه‌ای به نفع گروه‌های پارلمانی اپوزیسیون در نظر گرفته می‌شود. ترکیب ارگان‌های پارلمانی (کمیسیون‌ها، شورای بزرگان، کمیسیون حل اختلاف) و همچنین توزیع مسئولیت‌ها (ریاست و معاونت بوندستاگ؛ ریاست کمیسیون‌ها) به نسبت تعداد اعضای گروه‌ها صورت می‌گیرد (ماده ۱۲ آیین‌نامه داخلی بوندستاگ، که به منزله قانون عمومی در نظر گرفته می‌شود).

این مطلب را اضافه کنیم که فراکسیون‌ها طبق ماده ۹۳ بند ۱،۱ قانون اساسی، نهادهایی هستند «دارای حقوقی مخصوص... که از سوی قوانین داخلی یک ارگان فدرال عالی‌رتبه به آن‌ها اعطاء شده‌اند» و بنابراین آن‌ها مجاز به کنش در مقابل دادگاه فدرال قانون اساسی از طریق «اختلاف بین ارگان‌های قانونگذاری» می‌باشند.^۴

با این حال نمایندگانی که تعداد آن‌ها برای تشکیل یک فراکسیون کفایت نمی‌کند، می‌توانند یک «گروه» (Gruppe) ایجاد کنند (ماده ۱۰ آیین‌نامه داخلی بوندستاگ). این موضوع امروزه در مورد حزب سوسیال دموکرات و اتحاد ۹۰/سبزها صدق می‌کند. دادگاه فدرال قانون اساسی اخیراً توانسته است تصریح کند که یک حزب سیاسی دارای نماینده در بوندستاگ دارای حق اساسی برای تشکیل یک فراکسیون نیست^۵، اما «گروه بندی‌ها» باید در توزیع متناسب صندلی‌های کمیسیون‌ها در نظر گرفته شوند و نمایندگان آن‌ها باید در کمیسیون‌ها دارای حق رای باشند. این اصل درباره اعطای ریاست و معاونت کمیسیون‌ها صدق

۱. وجود و ایفای نقش این گروه‌ها براساس اصل مشارکت احزاب در تشکیل اراده ملت تضمین شده است (ماده ۲۱ قانون اساسی). رجوع کنید به (BVerfGE)، ۱۴۳ (۱۶۰)، مورخ ۷ مارس ۱۹۵۳؛ ۴۰، ۱۰ (۱۴) مورخ ۱۴ ژوئیه ۱۹۵۹؛ ۴۳، ۱۴۲ (۱۴۷) مورخ ۱۴ دسامبر ۱۹۷۶. فراکسیون‌ها به عنوان «تهدادهای ضروری در حیات قانون اساسی» توصیف شده‌اند. بسیار پیش می‌آید که بین مدیران گروه‌ها و اعضای آن‌ها اختلاف پیش آید. در این هنگام با ابتکار عمل، نمایندگان تمام گروه‌ها به منظور حمایت از اصل آزادی فکری اعضای بوندستاگ در مقابل منافع حزبی گرد هم آورده می‌شوند (ورنر، نشریه (Z/Parl)، ۹۰/۳، ص ۴۰۴).

۲. سبزه‌ها همیشه از تجهیز فراکسیون‌های خود به آیین‌نامه سرباز زده‌اند.

۳. دادگاه قانون اساسی فدرال مشروعیت و قانونی بودن این روند را تأیید کرده است: حکم مورخ ۱۹ ژوئیه ۱۹۶۶، (BVerfGE)، ۲۰، ۵۶ (۱۰۴).

۴. حکم مورخ ۷ مارس ۱۹۵۳، (BVerfGE)، ۲، ۱۴۳ (۱۶۰).

۵. حکم مورخ ۱۶ ژوئیه ۱۹۹۱، (BVerfGE)، ۸۴، ۳۰۴ (۳۲۵). یادداشتها: مورلاک، (Europäische Grundrechte Zeitschrift)، ۱۹۹۱، ص ۳۸۶. بوهم، نشریه (Z/Parl)، ۱۹۹۲/۵، ص ۲۳۱. اگر زمانی که ماده ۱۰ آیین‌نامه داخلی بوندستاگ اصلاح شد، ۵٪ ضروری برای تشکیل گروه به طور آگاهانه با حد ۵٪ در سطح فدرال نظام انتخاباتی هماهنگ شد، این باعث نمی‌شود که تغییر سطح انتخاباتی باید بطور خودکار موجب انطباق مقررات شکل دهنده گروه‌ها شود. در پی حکم دادگاه قانون اساسی فدرال مورخ ۲۹ سپتامبر ۱۹۹۰ (رجوع کنید به: ژوانژان، نشریه فرانسوی حقوق اساسی، ۸، ۱۹۹۱، ص ۶۶۹) که خواستار منطقی‌ای کردن سطح ۵٪ (غرب/شرق) در مورد اولین انتخابات آلمان متحد شده بود، حزب دموکرات سوسیال در شرق موفق به پشت سر گذاشتن سطح ۵٪ شده بود بدون آن که تعداد نمایندگان آن به عدد لازم برای تشکیل یک گروه پارلمانی رسیده باشند.

نمی‌کند. سرانجام اگر دادگاه مذکور حق برخورداری از بودجه عمومی را برای «گروه‌ها» قائل می‌شود، در نتیجه روش‌های محاسبه بودجه‌ای را نیز می‌پذیرد که از سوی بوندستاگ پیش‌بینی شده و در مقایسه با «فراکسیون‌ها» نامطلوب‌تر است.

دادگاه قانون اساسی همچنین در مورد یک نماینده تنها، حق عضویت در یکی از فراکسیون‌های بوندستاگ را به رسمیت شناخت بدون آنکه برای او در کمیسیون مربوطه حق رای قائل شود.^۱ ریاست بوندستاگ برای مدت یک دوره مجلس (۵ سال) از طریق رای مخفی انتخاب می‌شود. طبق عرف رییس بوندستاگ از میان مهمترین گروه پارلمانی انتخاب می‌شود. انتخاب معاونین نیز به همین طریق انجام می‌گیرد اما دبیران براساس پیشنهاد مشترک فراکسیون‌ها انتخاب می‌شوند. هیات ریسه (Prasidium)، رییس بوندستاگ و جانشینان او را قبل از هر جلسه شورای بزرگان گرد هم می‌آورد. شورای بزرگان علاوه بر رییس و جانشینان او، ۲۵ نماینده را که به نسبت تعداد اعضای هر گروه انتصاب شده‌اند در بر می‌گیرد و ارگان اصلی مشورت و تصمیم‌گیری بین فراکسیون‌ها بمنظور سازماندهی فعالیت‌های پارلمانی است. در بطن این ارگان بویژه «برنامه کاری» بوندستاگ تعیین می‌شود که هم شامل برنامه‌ریزی کلی برای یک سال و هم شامل دستور جلسات هفتگی می‌شود. تعیین این برنامه کاری موضوع یک تصمیم‌گیری حداکثری نیست. در این مورد باید توافق مشترک حاصل شود که این امر موجب حمایت از موقعیت اپوزیسیون می‌شود. همچنین توزیع ریاست کمیسیون‌های مختلف و انتصاب اعضای آن‌ها به نسبت تعداد اعضای گروه‌ها در بطن شورای بزرگان انجام می‌گیرد.

تعداد کمیسیون‌های دائم در قانون اساسی تعیین نشده است. بعد از افزایش شدید تعداد کمیسیون‌ها در آغاز تاسیس جمهوری فدرال (تا ۵۰ کمیسیون در طول دو دوره اول بوندستاگ)، تعداد کمیسیون‌ها دقیقاً برابر با تعداد وزارتخانه‌هایی (در دولت) است که با آن دارای زمینه فعالیت مشترک می‌باشند. این کمیسیون‌ها می‌توانند درون خود «زیر-کمیسیون»هایی تشکیل دهند که در این صورت قانون نسبت گروه‌ها باید مراعات شود. به این کمیسیون‌های تخصصی، کمیسیون‌های دائم که موضوع آن‌ها خاص است (کمیسیون دادخواست‌ها، کمیسیون نظارت بر انتخابات، کمیسیون مصونیت قضایی نمایندگان و آیین‌نامه داخلی...) و همچنین کمیسیون تحقیق و نظارت افزوده می‌شوند.

ب. بوندسرات^۲

مطابق با ماده ۵۱ قانون اساسی، «بوندسرات از اعضای دولت‌های ایالات مختلف تشکیل می‌شود که آن‌ها را منصوب و خلع می‌کنند». تعداد نمایندگان مناطق مختلف یکسان نیست و تعداد آرای که یک ایالت در اختیار دارد، بر حسب جمعیت آن بین ۳ تا ۶ رای متغیر است.^۱ بنابراین هر دولت منطقه‌ای به تعداد

۱. حکم مورخ ۱۳ ژوئن ۱۹۸۹، (BVerfGE)، ۸۰، ۱۸۸ (با مخالفت قاضی مارونهلز و کریوس).

۲. در این باره بویژه رجوع کنید به:

Knies, Der Bundesrat, Zusammensetzung und Aufgaben, DOV, ۱۹۷۷, p. ۵۷۵;

H. H. Klein, Der Bundesrat der BRD – die zweite Kammer, AoR, ۱۹۸۳, p. ۳۲۹;

Pfitzer/Reuter, Der Bundesrat, ۱۹۸۷;

Herzog, in Isensee/Kirshhof, op. cit., t. ۲, p. ۴۶۷et s;

Wydukel, Der Bundesrat als zweite Kammer – Zur verfassungsrechtlichen Stellung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren, DOV, ۱۹۸۹, p. ۱۸۱.

۱. ماده ۵۱، بند ۲ قانون اساسی که این نوع تقسیم‌بندی را تعیین کرده بود، با توافقنامه اتحادیه مورخ ۳۱ اوت ۱۹۹۰ دستخوش تغییر شده است؛ این توافقنامه از طریق اعطای یک رای دیگر به ایالات دارای بیش از ۷ میلیون نفر جمعیت، تعداد نمایندگان مناطق پرجمعیت‌تر را افزایش می‌دهد. چهار ایالت که منحصراً در غرب واقع شده‌اند، بدین ترتیب دارای ۶ رای هستند.

آرایی که در اختیار دارد، نماینده منصوب می‌کند. این آراء باید بصورت کلی و همزمان اعلام شوند: یک ایالت قادر نیست آراء خود را تقسیم کند. از سوی دیگر اعضای بوندسرات به هنگام اعلام رای نسبت به دستورالعمل‌های دولت‌های متبوعشان متعهد هستند. علاوه بر این «اعضای عادی»، هر عضوی از دولت یک ایالت به لحاظ قانونی «عضو جانشین» بوندسرات محسوب می‌شود (ماده ۵۱، بند ۱ قانون اساسی). نخست وزیران ایالات مختلف نمی‌توانند از نظر قانون عضو بوندسرات باشند اما در عمل آن‌ها به عنوان عضو عادی در بوندسرات شرکت می‌کنند. بنابراین ملاحظه می‌کنیم که با توجه به ترکیب آن، بوندسرات از نظر ساختاری به قوه مجریه منطقه‌ای وابسته است. همچنین ماهیت غیر نمایندگی اعضا، آن را از مجلس پارلمانی به معنای واقعی متمایز می‌کند.

از نظر کارکردی، اگر بوندسرات در کارکردهای پارلمانی کلاسیک شرکت می‌کند (قانونگذاری، بودجه، نظارت بر دولت فدرال)، ویژگی منحصر به فرد آن به مشارکت مستقیم آن در کارکرد اجرایی فدرال مربوط می‌شود. بدون ورود به جزئیات باید بگوییم که به منظور هدایت و نظارت بر اجرای قوانین فدرال از سوی دولت‌های ایالتی - بطور مثال در چارچوب اعمال الزامات و محدودیت‌های فدرال نسبت به ایالات مختلف (ماده ۳۷ قانون اساسی) - بوندسرات بویژه نسبت به تایید و ابلاغ برخی مقررات فدرال اقدام می‌نماید (ماده ۸۰ بند ۲ و ماده ۱۰۹ بند ۴ قانون اساسی) که به تدابیر گوناگون اتخاذ شده از سوی دولت فدرال به موجب مواد ۸۴ و ۸۵ قانون اساسی مربوط می‌شوند (بخشنامه‌های اداری عمومی و بویژه دستورالعمل‌های خاص).

این ارتباط ساختاری و کارکردی بین بوندسرات و قوه مجریه تردیدهایی را توجیه می‌کنند که در مورد کیفیت آن به عنوان یک مجلس پارلمانی و همچنین به عنوان پارلمان دوم در یک نظام دارای پارلمان دوگانه مطرح می‌شوند. رد راه‌حل ایجاد یک مجلس سنا - مانند مجلس سنای آمریکا - به سنت آلمان مربوط می‌شد (بوندسرات امپراطوری ۱۸۷۱ و رایکلیسرات جمهوری وایمار)، اما این امر بویژه به نخست وزیران ایالات مختلف - که به طور قابل توجهی بر فعالیت‌های شورای پارلمانی مسئول تهیه قانون اساسی اعمال نفوذ می‌کردند - اجازه می‌داد تا جایگاهی استراتژیک در بطن دستگاه دولتی فدرال برای خود فراهم نمایند.^۲ همچنین باید بگوییم که منافع منطقه‌ای بدون شک در آلمان با چنین مجلسی بهتر از «یک سنا» تامین خواهد شد: برخلاف احزاب سیاسی آمریکا، احزاب آلمان بسیار متمرکز هستند و یک مجلس سنا در کنار بوندسرات به پایگاهی دیگر برای دستگاه‌های حزبی متمرکز در بطن دولت فدرال تبدیل خواهد شد. اگر چه بوندسرات نیز قطعاً از منطقه‌ای حزبی مصون نیست، با این حال جزء گرای‌های منطقه‌ای (**Particularisme régionaux**) مکانی برای ابراز خود پیدا می‌کنند.

هیات ریسه (**Prasidium**) از یک رییس و سه معاون که برای یک دوره یکساله انتخاب می‌شوند، تشکیل می‌گردد. اعطای سمت‌های مذکور موضوع توافق کینینگشتاین ۳۰ اوت ۱۹۵۰ بین ایالات مختلف می‌باشد که به تناسب اهمیت جمعیت شناختی هر منطقه، به هر ایالت اجازه می‌دهد تا به نوبه خود ریاست «هیات ریسه» را بر عهده بگیرد. اعطای سمت معاونت نیز پیرو مقررات مشخصی است (معاون اول الزاماً

(Rhénanie du Nord-Westphalie, Bavière, Bade-Wurtemberg, Basse-Saxe) این سیستم یک نسبت واقعی جمعیت - رای را ایجاد نمی‌کند: کافی است یادآوری کنیم که تعداد آرای دو ایالت کوچک (Sarre و Brême) که در مجموع ۱,۷ میلیون جمعیت دارند، برابر تعداد آراء پرجمعیت‌ترین ایالت است (Rhénanie de Nord-Westphalie) که جمعیت آن ۱۷ میلیون نفر است.

۲. درباره موضوع بوندسرات در بطن مباحث شورای پارلمانی رجوع کنید به:

Morsey, in *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft. Beiträge zum ۲۵ jährigen Bestehen des Bundesrates*, éd. Par le Bundesrat, ۱۹۷۴, p. ۶۳.

ریاست سال بعد را بر عهده خواهد داشت). ریاست بوندسرات نقش جایگزین ریاست فدرال را در صورت بروز مشکل و یا در زمان تعطیلات بر عهده دارد. در عمل ریاست و معاونت از سوی نخست وزیران ایالات انجام می‌شود.

شورای دائم (Standiger Beirat) که از نمایندگان ایالات مختلف در فدراسیون تشکیل می‌شود، از یکسو عملکردهای مشابه با عملکردهای شورای بزرگان در بوندستاگ را برعهده دارد و از سوی دیگر، ارتباط بین بوندسرات و دولت فدرال را تضمین می‌کند. بدین منظور دولت فدرال نمایندگان در جلسات هفتگی شورای دائم دارد.

کمیسیون‌های دائم به ازاء هر ایالت دارای حق رای، دارای یک عضو می‌باشند. لازم است این ویژگی یادآوری شود که براساس ماده ۵۲ بند ۴ قانون اساسی، ایالات می‌توانند کارمندان دولتی را به عنوان نمایندگان خود در کمیسیون‌ها منصوب نمایند. در عمل نیز همین قاعده اجرا می‌شود. این موضوع روشن می‌کند که جریان امور در بوندسرات بسیار تکنوکراتیک و بوروکراتیک است: در واقع جلسات بوندسرات بسیار کوتاه هستند و از اینرو فراهم آوردن مقدمات در کمیسیون‌ها نقش بسیار تعیین کننده‌ای دارد.

دعوت به جلسات عمومی (جلساتی که تمام اعضاء در آن شرکت دارند) از سوی رییس بوندسرات صورت می‌گیرد و در صورتی که تشکیل جلسه از سوی دولت یا یک ایالت درخواست شده باشد^۱، این دعوت الزامی می‌شود. جلسات که در روزهای جمعه برگزار می‌شوند، اغلب با بحث مقدماتی مختصری در صبح روز برگزاری جلسه همراه‌اند و در صورت درخواست یک دولت محلی، این بحث مقدماتی می‌تواند در اتاق شماره ۱۳ - یعنی در اتاق کنفرانس مدیر بوندسرات تمدید شود. در این بحث مقدماتی، تصمیمات نهایی به صورت محرمانه و پیش از جلسه عمومی علنی اتخاذ می‌شوند. مانند جلسات بوندستاگ، نماینده دولت فدرال نیز در جلسات بوندسرات شرکت می‌کند و در صورت درخواست، سخنان او نیز استماع می‌شود (ماده ۵۳ قانون اساسی).

۲. فرآیند قانونگذاری

الف. ابتکار قانونگذاری

براساس ماده ۷۶ بند ۱ قانون اساسی، لوایح قانونی از سوی دولت فدرال، «از بطن بوندستاگ» (Aus) مطرح شده در ماده ۲۹ بند ۴ قانون اساسی (بازنگری ساختار سرزمینی فدراسیون)، ابتکار مردمی به شکل پیش‌بینی شده در ماده ۷۳ قانون اساسی و ایماز دیگر وجود ندارد.^۲ با این حال ابتکار عمومی در قانون اساسی بسیاری از مناطق پیش‌بینی شده است.

ابتکاری که از بطن بوندستاگ مطرح می‌شود: ماده ۷۶ آیین‌نامه داخلی بوندستاگ تصریح می‌کند که هر پیشنهادی - بجز اختیارات ویژه تعیین شده در مقررات داخلی، باید از سوی گروه‌های پارلمانی یا حداقل ۵٪ اعضای بوندستاگ ارائه شود. در مورد طرح‌های مربوط به قانون پارلمانی نیز مقررات به همین‌گونه است. در این جا نیز با نقش مقدم «فراکسیون‌ها» مواجه می‌شویم. بنابراین یک نماینده تنها حق ابتکار (برای پیشنهاد قانون) را ندارد. با این حال به منظور در نظر گرفتن شرایط استثنایی ناشی از اولین انتخابات در آلمان متحد، حق ابتکار پیشنهاد قانون برای «گروه‌های پارلمانی» در دوره کنونی (دوره دوازدهم) نیز به رسمیت شناخته شده است. دادگاه قانون اساسی فدرال پاسخ این مسئله را بوضوح تعیین نکرده که آیا این

۱. ماده ۵۲ قانون اساسی علاوه بر درخواست دولت، در مورد درخواستی که از طرف دو ایالت نیز انجام می‌شود، صدق می‌کند. اما ماده ۱۵ آیین‌نامه داخلی بوندسرات، ارسال دعوت‌نامه در مورد درخواست ارائه شده از سوی تنها یک ایالت را نیز الزامی می‌کند.

۲. ابتکار عمومی در زمان جمهوری وایمار در هفت مورد به کار گرفته شد که در تمامی موارد با شکست مواجه شد.

حق به رسمیت شناخته شده از سوی قانون اساسی وضع شده است.^۱ فراکسیون‌های اتحاد دولتی در عمل از سوی سرویس‌های وزارتخانه‌های دارای صلاحیت در زمینه نگارش طرح‌ها یاری خواهند شد. این کمک و یاری همچنین می‌تواند با موافقت وزیر به گروه‌های اپوزیسیون نیز ارائه شود. طرح که الزاماً با خلاصه‌ای از دلایل پیشنهاد آن همراه است، چاپ می‌شود و فرآیند تصویب می‌تواند با توجه به دستور جلسه حداقل سه روز پس از توزیع آن آغاز شود.

ابتکار دولتی: روند آماده سازی لوایح در دولت خود تابع «آیین‌نامه داخلی دولت فدرال» و «آیین‌نامه مشترک وزارتخانه‌های فدرال» است که با تدابیر دولتی ۱۱ دسامبر ۱۹۸۴ تکمیل شده‌اند. این متون بویژه مشاوره‌های مقدماتی و اجباری (ایالات، نمایندگان نواحی و سازمان‌های خصوصی) را پیش‌بینی می‌کنند. چنین مشاوره‌هایی می‌توانند از مقررات مربوط به قانونگذاری نیز نشأت بگیرند.^۲ با این حال دانستن این نکته دشوار است که عواقب عدم مشاوره برای یک قانون تصویب شده چه خواهد بود.^۳ جالب است بدانیم که شورای جامعه زبان آلمانی نظر خود را در مورد نحوه نگارش لوایح بیان می‌کند. اما بویژه مانند سوییس لایحه خطاب به وزیر دادگستری نوشته می‌شود که مسئول بررسی صحت حقوقی و مناسبت آن است. در این زمان تصویب آن در کابینه بر عهده دولت است. خاطر نشان می‌کنیم که برخلاف رویه هیات وزیران در فرانسه، در جلسه هیات دولت آلمان رای گیری انجام می‌شود: بنابراین یک لایحه باید اکثریت آراء را کسب کند تا بتواند تصویب شود.

هنگامی که لایحه از سوی دولت پیشنهاد می‌شود، در ابتدا باید به منظور «بررسی مقدماتی» به بوندسرات ارائه شود؛ بوندسرات شش هفته زمان دارد تا درباره لایحه پیشنهادی «تصمیم‌گیری» کند. دولت می‌تواند «استثنائاً» با اعلام فوریت، لایحه خود را سه هفته پس از ارائه آن به بوندسرات، به بوندستاگ بفرستد، بی آنکه بوندسرات هنوز نظر خود را اعلام کرده باشد. موضع اتخاذ شده از سوی بوندسرات باید بلافاصله پس از تعیین به بوندستاگ اعلام شود. باید اضافه کنیم که موضع بوندسرات با پاسخی از سوی دولت همراه خواهد شد که در جلسه هیات دولت تعیین و به بوندستاگ ارائه می‌شود. با این حال، این حق پاسخگویی از جانب دولت امکان تغییر و اصلاح لایحه ابتدایی را برای او فراهم نمی‌کند. در صورت تغییر در لایحه مذکور، لایحه‌ای جدید محسوب می‌شود که باید مجدداً مورد بررسی مقدماتی بوندسرات قرار بگیرد.

«بررسی ابتدایی» لایحه در بوندسرات این امکان را برای مجلس مذکور که از نمایندگان قوای مجریه مناطق مختلف تشکیل شده است، فراهم می‌کند تا بویژه توجه دیگران را به مشکلات احتمالی اجرای لایحه مورد نظر - که عموماً بر عهده ایالات است - جلب کنند. اتخاذ موضع بوندسرات در جلسات عمومی آن و پس از بحث و مشورت در کمیسیون‌ها صورت می‌گیرد. این «بررسی ابتدایی» در مورد تمام لوایح ارائه شده از سوی دولت الزامی است، خواه به قوانینی که نیازمند تایید بوندسرات هستند مربوط باشد یا نباشد. بسیار پیش می‌آید که به منظور مواجه نشدن با بررسی مقدماتی بوندسرات، دولت لوایحی را که در واقع خود آماده کرده، به منظور ارائه به گروه‌های پارلمانی بسپارد.

ابتکار بوندسرات: در این مورد پیشنهاد از سوی بوندسرات به عنوان یک نهاد و نه از سوی یکی از اعضای آن ارائه می‌شود. بنابراین پیشنهاد مذکور دارای ماهیت یک تصمیم از سوی مجلس است که با

۱. حکم ۱۶ ژوئیه ۱۹۹۱، قبلاً نقل شده، ص ۳۲۸ و پس از آن.

۲. بطور مثال مطابق با ماده ۹۴ قانون فدرال درباره مشاغل عمومی، مشورت با سازمان‌های صنفی در مورد هر لایحه‌ای که جایگاه و موقعیت پرسنل را تحت تاثیر قرار می‌دهد.

۳. در این باره رجوع کنید به:

اکثریت آراء تصویب شده است. همچنین این پیشنهاد می‌تواند به قوانینی مربوط شود که تایید بوندسرات در مورد آن الزامی است و یا در زمینه قوانینی باشد که بوندسرات تنها دارای حق رای «تعلیق کننده» نسبت به آن‌هاست. متن پیشنهادی به دولت فدرال فرستاده می‌شود که سه ماه فرصت دارد تا آن را به همراه نظر خود به بوندستاگ منتقل کند. طبیعتاً این انتقال ضروری است.

ابتکار از سوی دولت دارای بیشترین وزن و درجه اهمیت می‌باشد و نرخ موفقیت آن بسیار بالاست. اگر بوندسرات نقشی غیرقابل حذف را در زمینه ابتکارات قانونگذاری ایفا می‌کند، رقم بالای قوانین تصویب شده بر پایه پیشنهادات بوندستاگ، تا حد زیادی با توجه به فرآیندی که در بالا تشریح شد، قابل توجیه است (ارائه لوایحی که در واقع دولتی هستند، از جانب گروه‌های پارلمانی). ارقام مربوطه در آوریل ۱۹۹۲ که از سال ۱۹۴۹ جمع‌آوری و محاسبه شده‌اند، به شرح زیر می‌باشند:^۱

بوندسرات	بوندستاگ	دولت	
۴۳۴	۲۳۰۹	۳۹۸۳	لوايح
۱۲۶	۸۰۵	۳۳۳۸	رای گیری شده ها
%۲۹,۰۳	%۳۴,۸۶	%۸۳,۸۱	نرخ موفقیت
%۲,۹۱	%۱۸,۵۹	%۷۷,۷۰	% قانونگذاری ^۲

ب. بحث مقابل بوندستاگ

ماده ۷۷ قانون اساسی تصریح می‌کند که: «قوانین فدرال از سوی بوندستاگ تصویب می‌شوند». تصویب قوانین در طی سه مرحله «ارائه» انجام می‌گیرد (ماده ۷۳ آیین‌نامه داخلی بوندستاگ). تعداد «ارائه‌ها» در قانون اساسی تعیین نشده است و اگر چه این امر بطور سنتی در آلمان اجرا می‌شود^۳، اما از نظر حقوق قانون اساسی رایج یک قاعده محسوب نمی‌شود.^۴

جز در صورت توصیه از سوی شورای بزرگان یا درخواست یک فراکسیون یا ۵٪ از نمایندگان اولین «ارائه» موجب آغاز بحث و تبادل نظر نمی‌شود. ارائه اول با ارجاع لایحه به کمیسیون دارای صلاحیت به پایان می‌رسد مگر اینکه به ابتکار یکی از کمیسیون‌ها یا ۵٪ نمایندگان، مجلس با اکثریت آراء - دو سوم نمایندگان حاضر -^۵ تصمیم به آغاز «ارائه» دوم بدون ارجاع به کمیسیون بگیرد (ماده ۸۰ بند ۲ آیین‌نامه داخلی بوندستاگ). در اغلب موارد یکی از کمیسیون‌های دائم نیز می‌تواند در این مورد یک «زیر-کمیسیون» به منظور بررسی لایحه تشکیل دهند (ماده ۵۰ آیین‌نامه داخلی بوندستاگ). ارجاع به یک کمیسیون تخصصی (که بدین منظور تشکیل شده) نیز امکانپذیر است. از سوی دیگر امکان دارد چندین کمیسیون «در موارد خاص» درگیر (بررسی لایحه) شوند. در این صورت یکی از کمیسیون‌ها که کاملاً درگیر (**federführender Ausschuss**) بررسی لایحه مورد نظر است (ماده ۷۹ آیین‌نامه داخلی بوندستاگ)، به تنهایی مجاز به تهیه گزارش است. جلسات کمیسیون‌ها علنی نیست. مسئول تهیه گزارش از سوی ریاست

۱. منبع:

Ipsen, Staatsorganisationsrecht, ۴۰. éd, ۱۹۹۲, p. ۸۵.

۲. خاستگاه ۱,۴۳٪ قوانین فدرال باقی مانده ذکر نشده است.

۳. Jekewitz, Ein rationalisierter Irrtum. Zur Herkunft, Ausgestaltung und Nottwendigkeit von drei Lesungen im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren, Der Staat, ۱۵, ۱۹۷۶, p. ۵۳۷.

۴. (BVerfGE), ۱, ۱۴۴ (۱۵۱), مورخ ۶ مارس ۱۹۵۲: ۲۹, ۲۲۱ (۲۳۴), مورخ ۱۴ اکتبر ۱۹۷۰. با این حال در قانون اساسی چندین ایالت تعداد «ارائه‌ها» در مقابل لندتاگ (مجلس ایالتی) تعیین شده است.

۵. اکثریت دو سومی نمایندگان می‌تواند در موارد خاص از اعمال مقررات آیین‌نامه داخلی معاف شود، مشروط بر این که این معافیت مخالف با مقررات قانون اساسی نباشد (ماده ۱۲۶ آیین‌نامه داخلی بوندستاگ).

کمیسیون تعیین می‌شود (ماده ۶۵ آیین‌نامه داخلی بوندستاگ). گزارش باید علاوه بر توصیه‌های موجه کمیسیون، اظهارنظرهای اقلیت و مواضع اتخاذ شده در کمیسیون - که به عنوان نظر کمیسیون مطرح می‌شوند- را نیز در برگیرد (ماده ۶۶ آیین‌نامه داخلی بوندستاگ). فراکسیون‌های پارلمانی کارگروه‌هایی را ایجاد می‌کنند که بدل کمیسیون‌ها هستند و در آن‌ها خط مشی نمایندگان تعیین می‌شود که در فعالیت کمیسیون‌ها مشارکت دارند.

دومین «ارائه» لایحه تنها دو روز پس از توزیع گزارش و بر پایه متن کمیسیون می‌تواند انجام شود مگر اینکه بوندستاگ با اکثریت آراء (دو سوم آراء) و به درخواست یکی از گروه‌های پارلمانی یا ۵٪ نمایندگان، تصمیم به پیش انداختن بحث و تبادل نظر بگیرد. این «ارائه» با ارائه گزارش آغاز می‌شود و تنها در صورت درخواست از سوی شورای بزرگان، یک فراکسیون یا ۵٪ از نمایندگان، با بحث و تبادل نظر عمومی دنبال می‌شود. خواه دومین «ارائه» با بحث عمومی همراه باشد یا خیر، بررسی لایحه به صورت ماده به ماده آغاز می‌شود. در پایان بحث درباره هر ماده، رای‌گیری انجام می‌شود. ترتیب و توالی مواد، ادغام برخی مواد و تقسیم برخی دیگر تنها بر پایه تصمیم بوندستاگ ممکن است (ماده ۸۱ آیین‌نامه داخلی بوندستاگ). اصلاحیه‌ها می‌توانند تا زمانی که موضوع مربوطه به رای‌گیری گذاشته نشده، پیشنهاد شوند. اقتدار و نفوذ گروه‌های پارلمانی در این مرحله کاهش یافته و یک یا چند نماینده نیز می‌توانند برای پیشنهاد اصلاحات، ابتکار عمل را بدست بگیرند (ماده ۸۲ آیین‌نامه داخلی بوندستاگ). تصمیم به ارجاع تمام یا بخشی از متن به یک کمیسیون دیگر می‌تواند تا زمانی که بررسی ماده به ماده آن به پایان نرسیده باشد، تصویب شود. ارجاع لایحه به یک کمیسیون دیگر بسیار کم پیش می‌آید، اما با این حال می‌تواند بطور مثال در زمانی روی دهد که تصمیم دادگاه قانون اساسی که در میانه راه مداخله کرده، بر متن مورد بحث نتایجی داشته باشد.

«ارائه» دوم می‌تواند به رد تمام لایحه منتهی شود که در این صورت فرآیند بطور قطعی پایان می‌یابد. اگر متن کمیسیون بدون تغییر تصویب شود، «ارائه» سوم بلافاصله آغاز می‌شود و به تصویب نهایی متن پس از بحث و تبادل نظر عمومی محدود می‌شود - البته در صورتی که چنین بحثی در آغاز «ارائه» دوم روی نداده باشد و در شرایط مشابه با «ارائه» قبل درخواست شده باشد. اگر اصلاحاتی تصویب شده باشد، «ارائه» سوم تنها دو روز پس از توزیع متن اصلاح شده آغاز می‌شود، مگر اینکه با شرایطی که قبلاً ذکر شد، تعجیل صورت بگیرد. هیچ اصلاحیه‌ای در طی خواندن متن جدید قابل پذیرش نیست مگر اینکه به تغییر اصلاحیه‌ای مربوط باشد که در طی «ارائه» دوم تصویب شده باشد و از سوی یک گروه پارلمانی یا ۵٪ نمایندگان درخواست شود. در عمل این اصلاحات با شکست مواجه می‌شوند و تنها هدف آن‌ها یادآوری عمومی مخالفت گروه‌های اقلیت با تمام یا بخشی از متن است. تا زمانی که رای جمعی اعلان نشده باشد، امکان ارجاع به کمیسیون وجود دارد. اگر کمیسیون محل ارجاع اصلاحاتی را در مورد متنی پیشنهاد بدهد که پس از «ارائه» دوم تصویب شده، فرآیند «ارائه» دوم دوباره از ابتدا براساس متن اصلاح شده آغاز می‌شود. اگر متن حاصل از «ارائه» دوم با اصلاحیه مواجه نشده باشد، «ارائه» سوم بلافاصله با رای‌گیری عمومی دنبال می‌شود. در غیر این صورت، رای‌گیری نهایی می‌تواند با درخواست یک گروه یا ۵٪ نمایندگان به بعد از توزیع متن اصلاح شده موکول شود (مواد ۸۴ تا ۸۶ آیین‌نامه داخلی بوندستاگ).

رای نهایی که بجز موارد استثنایی (بازنگری قانون اساسی، برداشتن وتوی بوندسرات) مستلزم اکثریت رای‌دهندگان است، معمولاً با شمارش افراد نشست و ایستاده صورت می‌گیرد. حضور حداقل نیمی از اعضای مجلس بواسطه ماده ۴۵ آیین‌نامه داخلی بوندستاگ الزامی است. یک گروه پارلمانی یا ۵٪ نمایندگان می‌توانند خواهان بررسی این موضوع شوند که شرط حضور حداقلی نمایندگان رعایت نشده است. در این صورت آراء براساس فرآیند رای‌گیری از طریق ورودی‌های جداگانه (شمارش رای دهندگان) صورت

می‌گیرد. اگر حضور حداقلی رعایت نشده باشد، ریاست مجلس باید جلسه را مختومه اعلام کند. اگر این درخواست پیش از انجام رای‌گیری اعلام نشود (موردی که البته بسیار کم پیش می‌آید)، فرض بر این خواهد بود که شرط حضور حداقلی برآورده شده است. در این صورت تصویب قانون انجام شده و غیرقابل اعتراض خواهد بود، حتی اگر در واقعیت تعداد اعضای حاضر از نصف تعداد نمایندگان کمتر باشد. این مقررات آیین‌نامه داخلی از سوی دادگاه قانون اساسی فدرال نیز تایید شده که شکایتی مبنی بر عدم رعایت شرط حضور حداقلی را رد کرده است، به این دلیل که هیچ درخواستی برای بررسی شرط حضور حداقلی قبل از انجام رای‌گیری نهایی صورت نگرفته بود.^۱

ج. نقش بوندسرات و کمیسیون حل اختلاف

متنی که به ترتیب بالا تصویب شده است، «بلافاصله» از سوی ریاست بوندستاگ به بوندسرات ارسال می‌شود (ماده ۷۷ قانون اساسی). در این زمان بر اساس صلاحیتی که بوندسرات از آن برخوردار است باید موارد زیر را تشخیص دهد: در صورتی که قانون اساسی با صراحت پیش‌بینی کرده باشد (*Zustimmungsgesetze*)، متن مصوب باید به تایید بوندسرات برسد؛ در دیگر موارد مجلس ایالات تنها دارای حق رای «تعلیق‌کننده» (*Einspruchsgesetze*) می‌باشد. اگر از دیدگاه حقوقی، تایید استثناء باشد و رای تعلیق‌کننده قانون باشد، در عمل تعداد قوانینی که نیازمند تایید بوندسرات هستند، بیشتر از سایر قوانین‌اند:^۲

-۱۹۶۹	-۱۹۶۵	-۱۹۶۱	-۱۹۵۷	-۱۹۵۳	-۱۹۴۹	
۱۹۷۲	۱۹۶۹	۱۹۶۵	۱۹۶۱	۱۹۵۷	۱۹۵۳	
۵۱,۷	۴۹,۴	۵۳,۴	۵۵,۷	۴۹,۸	۴۱,۸	تایید
۴۸,۳	۵۰,۶	۴۶,۶	۴۴,۳	۵۰,۲	۵۸,۲	وتو

-۱۹۸۷	-۱۹۸۳	-۱۹۸۰	-۱۹۷۶	-۱۹۷۲	
۱۹۹۰	۱۹۸۷	۱۹۸۳	۱۹۸۰	۱۹۷۶	
۵۵,۲	۶۰,۶	۵۲,۲	۵۳,۷	۵۳,۲	تایید
۴۴,۸	۳۹,۴	۴۷,۸	۴۶,۳	۴۶,۸	وتو

بدون ورود به جزئیات باید بگوییم که علاوه بر قوانین مربوط به بازنگری قانون اساسی، قوانین مربوط به ساختار اداری ایالات و روابط مالی بین دولت فدرال و مناطق از جمله قوانینی هستند که تابع تایید بوندسرات می‌باشند. جا دارد تصریح کنیم که تایید بوندسرات برای تمام یک قانون انجام می‌شود، حتی اگر تنها بخشی از مقررات آن با توجه به محتوای خود مستلزم دریافت تایید از سوی بوندسرات باشد. از دیدگاه قانونگذاری، قانون یک واحد منسجم را شکل می‌دهد.^۱ این تفسیر که به کمک آن دادگاه قانون اساسی فدرال فعالیت بوندسرات را تایید کرده است، همچنین باعث می‌شود تا یک قانون که قانون مصوب پیشین را اصلاح می‌کند، نیازمند تایید دوباره بوندسرات نباشد، مشروط بر اینکه هیچ یک از مقرراتی که از نظر مادی تایید بوندسرات را در مورد قانون قبلی ضروری می‌ساختند، بواسطه قانون جدید دستخوش تغییر نشوند.

۱. در مورد قانون تجارت اسلحه که تنها با حضور ۳۶ نماینده تصویب شده بود. حکم مورخ ۱۰ می ۱۹۷۷، (BVerfGE)، ۳۰۸، ۴۴. (۳۲۰).

۲. منبع: ۱۱۲، Ipsen, op. cit., p. ۱۱۲، ارقام برای هر دوره مجلس به صورت درصد بیان شده‌اند.

۱. (BVerfGE)، ۸، ۲۷۴ (۲۹۴)، مورخ ۱۲ نوامبر ۱۹۵۸؛ ۲۴، ۱۸۴ (۱۹۵)، مورخ ۹ اکتبر ۱۹۶۸. اما می‌توان مقرراتی را که مستلزم تایید هستند، از مقررات دیگر در قالب دو متن متمایز جدا کرد.

قانون آتی نیز در فرآیند قانونگذاری یک واحد منسجم را شکل می‌دهد و الزام به تایید آن، تنها باید در محتوای خود آن جستجو شود. بنابراین دادگاه قانون اساسی استدلال توازی فرآیندها را رد کرده است که براساس آن یک مقررات قانونی تایید شده از سوی بوندسرات - محتوای آن هر چه که باشد - تنها می‌تواند بعد از تایید دوباره آن از سوی بوندسرات اصلاح شود.^۲

در مورد قوانینی که مستلزم تایید بوندسرات نیستند، این مجلس از زمان دریافت متن قانون مصوب در بوندستاگ، سه هفته زمان دارد تا مداخله کمیسیون حل اختلاف را درخواست نماید (ماده ۷۷، بند ۲ قانون اساسی). اگر چنین درخواستی صورت نگیرد، فرض بر این است که بوندسرات از حق مخالفت خود استفاده نکرده و قانون مذکور به طور قطعی تصویب می‌شود. از سوی دیگر بوندسرات نمی‌تواند بلافاصله از حق وتوی خود استفاده کند و ابتدائاً ملزم به درخواست مداخله از سوی کمیسیون حل اختلاف است.

کمیسیون حل اختلاف ساختاری متساوی (با تعداد اعضای مساوی) دارد: ۱۶ عضو از بوندسرات (یک عضو از هر منطقه) و ۱۶ عضو از بوندستاگ (به نسبت گروه‌ها). هدف این کمیسیون در صورت امکان دستیابی به راه حلی مشترک و قابل پذیرش برای دو مجلس بوندستاگ و بوندسرات است و دو قانون برای حمایت از ظرفیت چانه زنی این کمیسیون در نظر گرفته شده‌اند: محرمانه بودن جلسات به شدت تضمین شده است - و دسترسی به گزارشات در طی سه دوره مجلس متوالی ممنوع است؛ اعضای بوندسرات که در این کمیسیون شرکت می‌کنند، نسبت به دستورالعمل‌های (دولت‌های ایالتی) متعهد نیستند، موضوعی که برخلاف اصول حاکم بر مشارکت آن‌ها در فعالیت‌های بوندسرات است. آیین‌نامه داخلی کمیسیون مذکور از سوی بوندستاگ تصویب شده و به تایید بوندسرات رسیده است. نتایج مثبتی که این نهاد به آن‌ها دست یافته، شاهد عملکرد مفید آن می‌باشد.

باید اضافه کرد که اصلاحات پیشنهادی از طرف کمیسیون حل اختلاف نمی‌تواند بدون ارتباط با موضوع متن باشند. این کمیسیون از حق ابتکار عمل برخوردار نیست. تاثیر مفید پیشنهادات کاملاً جدیدی که از سوی کمیسیون مذکور ارائه می‌شود، کوتاه کردن و کنار گذاشتن هر نوع بحث پارلمانی - به دلیل ماهیت ساده فرآیند تصویب متن در بوندستاگ - است که درباره این پیشنهاد تصمیم‌گیری می‌کند (بحث عمومی وجود ندارد و تنها چند مورد «توضیحات» مختصر ارائه می‌شود؛ در کمیسیون مطرح نمی‌شود و حق پیشنهاد اصلاحیه وجود ندارد). بنابراین کمیسیون قانون اساسی فدرال سعی در محدود کردن صلاحیت کمیسیون مذکور نموده است. با این حال، این دادگاه پذیرفته است که کمیسیون در پیشنهاد مشترک خود مقررات لایحه‌ای دیگر را بگنجانند که تنها در مرحله «ارائه» اول مطرح شده باشد و این کمیسیون هنوز بطور رسمی در آن درگیر نشده باشد مشروط بر این که این مقررات با توجه به محتوای خود با متنی در ارتباط باشد که کمیسیون بطور رسمی در آن درگیر شده باشد.^۳

اگر کمیسیون حل اختلاف هیچ تغییر و اصلاحی در مورد متن مصوب بوندستاگ پیشنهاد ندهد، بوندسرات دو هفته زمان دارد تا حق وتوی خود را علیه متن مورد نظر اعمال کند. اگر بوندسرات در طول این مهلت واکنشی نشان ندهد، قانون به طور قطعی تصویب می‌شود. اما اگر کمیسیون اصلاحاتی را پیشنهاد دهد، طبیعتاً ضروری است تا تصمیم جدیدی از سوی بوندستاگ اتخاذ شود. در این صورت، تنها یک مرحله «ارائه» پیش‌بینی می‌شود که در طی آن هرگونه اصلاحیه جدید غیرقابل پذیرش است. بنابراین بوندستاگ تنها می‌تواند متن ابتدایی را تایید کند یا اینکه تغییرات پیشنهادی از سوی کمیسیون را بطور کامل یا جزئی تصویب کند (ماده ۹۰ آیین‌نامه داخلی بوندستاگ و ماده ۱۰ آیین‌نامه داخلی کمیسیون حل اختلاف).

۲. حکم ۲۵ ژوئن ۱۹۷۴، (BVerfGE)، ۳۷، ۳۶۳ (۳۸۰).

۳. (BVerfGE)، ۷۲، ۱۷۵ (۱۸۹) ادامه، مورخ ۱۳ می ۱۹۸۶، ۷۸، ۲۴۹ (۲۷۱)، مورخ ۸ ژوئن ۱۹۸۸.

سپس متن مصوب بلافاصله به بوندسرات فرستاده می‌شود که دو هفته زمان دارد تا مخالفت خود را با اعمال حق و تو اعلام نماید.

رای وتوی بوندسرات تنها خاصیت تعلیق کنندگی دارد. بوندستاگ می‌تواند به شرط فراهم آوردن اکثریت دارای صلاحیت، این رای وتو را باطل کند. اکثریت مذکور در اصل از اکثریت اعضای مجلس تشکیل می‌شود، مگر اینکه وتوی مورد نظر بیش از دو سوم آراء را در بوندسرات کسب کرده باشد که در این صورت، تنها با تصمیمی از سوی بوندستاگ می‌تواند باطل شود که به تصویب دو سوم رای دهندگان برسد بطوری که این تعداد حداقل شامل اکثریت مطلق اعضای بوندستاگ باشد (ماده ۷۷ بند ۴ قانون اساسی).

در مورد قوانینی که تابع تایید بوندسرات هستند: این قوانین برای اینکه به طور قطعی تصویب شوند نیاز به نظر مثبتی از سوی مجلس ایالات دارند که با اکثریت آراء اتخاذ شده باشد. تایید ضمنی وجود ندارد و سکوت مجلس دوم مانع از اجرایی شدن متن تصویب شده از سوی بوندستاگ می‌شود. در واقع بوندسرات می‌تواند سه رویکرد را اتخاذ کند: تایید متن مصوب بوندستاگ، حفظ سکوت و یا اتخاذ تصمیمی که از طریق آن صراحتاً از تایید متن مذکور خودداری کند. در این باره هیچ مهلتی وجود ندارد جز به پایان رسیدن دوره قانونی مجلس بوندستاگ که به منحل شدن تمام فرآیندهای تکمیل نشده منجر می‌شود (اصل عدم پیوستگی^۱): بوندسرات نمی‌تواند متن تصویب شده از سوی مجلسی که دوره قانونی آن به پایان رسیده، را تایید کند.

فرآیند حل اختلاف این بار می‌تواند دوباره به ابتکار بوندسرات و همچنین بوندستاگ (تصمیم با اکثریت آراء به درخواست یک گروه پارلمانی یا ۵٪ از نمایندگان) یا دولت فدرال آغاز شود. نگارش ماده ۷۷ قانون اساسی شفاف نیست. بنابراین تفسیر غالب آن ارائه می‌شود: بوندسرات می‌تواند درخواست مداخله (بمنظور حل اختلاف) بنماید اما باز هم در طی یک مهلت سه هفته‌ای، زیرا متن این شرط را بصورت کلی و بدون ایجاد تمایز بین طبقات مختلف قوانین مطرح می‌کند. امکان درخواست مداخله کمیسیون حل اختلاف از سوی بوندستاگ و دولت فدرال تابع شرط مهلت نیست. این دو ارگان همچنین برای اعمال حق درخواست مداخله کمیسیون، ملزم به انتظار برای دریافت نظر صریح بوندسرات مبنی بر عدم تایید قانون مورد نظر نیستند. برعکس نظر منفی بوندسرات ماهیتاً نمی‌تواند آن‌ها را از امکان درخواست حل اختلاف محروم کند. پاسخ به این سؤال مبهم‌تر است که آیا در صورت ناموفق بودن اولین اقدام به حل اختلاف، امکان تکرار این درخواست وجود دارد یا خیر - موضوعی که در هر صورت در مورد قوانینی که مستلزم تایید بوندسرات هستند، صدق نمی‌کند. برخی صاحب‌نظران معتقدند که هر ارگان می‌تواند بطور متوالی از حق خود برای درخواست حل اختلاف بمنظور بدست آوردن تایید مورد نظر استفاده کند.

واضح است که این بار تساوی قدرت در بین احزاب، فاکتورهای سیاسی چانه زنی را در بطن کمیسیون تغییر می‌دهد: ضرورتاً مطالبات بوندسرات در کفه ترازوی مذاکرات دارای وزن سنگین‌تری هستند. اگر پیشنهاد مشترک کمیسیون حل اختلاف متن مصوب از سوی بوندستاگ را تغییر دهد، ضروری است که مجلس مذکور دوباره نظر خود را اظهار نماید اما واکنش بوندسرات هیچ گاه با هیچ مهلتی محدود نمی‌شود و می‌تواند سکوت خود را حفظ کند، تایید کند و یا اینکه از تایید متن مورد نظر صراحتاً خودداری کند. در صورت عدم تایید یک متن از سوی بوندسرات، مشروط بر این که اقدام مجدد به درخواست حل اختلاف امکانپذیر باشد، متن مورد نظر تا پایان دوره قانونی بوندستاگ منسوخ نمی‌شود.

د. ابلاغ رسمی و انتشار قانون

۱. Jekewitz, Der Grundsatz Diskontinuitat des Parlamentsarbeit, ۱۹۷۷.

ماده ۸۲ قانون اساسی اظهار می‌دارد که: «قوانینی که بطور قطعی مطابق با مقررات این قانون اساسی تصویب شده‌اند، پس از امضای دوم (تایید امضای اصلی اول) در روزنامه رسمی فدرال از سوی ریاست فدراسیون ابلاغ و منتشر می‌شوند». ابلاغ قانون در ابتدا شامل تنظیم متن اصلی قانون می‌شود که باید پس از امضای دوم از سوی وزرای دارای صلاحیت، به امضای رییس فدراسیون برسد. اما ریاست فدراسیون قانونی را ابلاغ می‌کند که «مطابق با مقررات قانون اساسی موجود به تصویب رسیده باشد». این جمله به او اجازه می‌دهد تا مشروعیت قانونی متنی را که باید ابلاغ کند، بررسی نماید^۱ این نوع بررسی و نظارت از سوی ریاست فدراسیون در جمهوری وایمار نیز وجود داشته است (قانون اساسی ۱۱ اوت ۱۹۱۹، ماده ۷۰). این امر که نظارت مذکور بر مشروعیت فرآیند (صلاحیت فدرال، روش مشارکت بوندسرات و فرآیند) اعمال شود، مورد بحث و بررسی قرار نگرفته است. متن ماده ۸۲ قانون اساسی بطور لفظ به لفظ دارای وضوح و قطعیت نیست: ریاست فدراسیون قانونی را ابلاغ می‌کند که مطابق با مقررات قانون اساسی «به طور قطعی به تصویب رسیده باشد» اما در متن آلمانی اصطلاح (**zustande gekommenes Gesetz**) به کار می‌رود که بطور مشخص‌تر روند تهیه متن، یعنی فرآیند را تداعی می‌کند. با این حال به نظر می‌رسد که امروزه عقیده غالب بر این است که رییس فدراسیون همچنین باید نظارتی «درونی» را بر مشروعیت محتوای قانون اعمال نماید.^۲

با نشان دادن ویژگی‌های فرآیند بازنگری و فرآیند تصویب بودجه این بحث را به پایان می‌بریم. قوانین مربوط به بازنگری قانون اساسی براساس فرآیندی تصویب می‌شوند که در مورد قوانین مستلزم تایید بوندسرات قابل اعمال است، تنها با این تفاوت که قوانین مذکور باید با رای مثبت دو سوم اعضای بوندستاگ تصویب و با دو سوم آراء بوندسرات تایید شوند. روند قوانین مربوط به مسائل مالی بسیار متفاوت از روند قوانین «عادی» است (مواد ۱۱۰ و ۱۱۳ قانون اساسی). لایحه این قوانین بطور همزمان به بوندستاگ و بوندسرات ارائه می‌شوند؛ بوندسرات شش هفته فرصت دارد تا در این مورد تصمیمی اتخاذ کند. علاوه بر این حق ارائه اصلاحیه از سوی اعضای پارلمان به ترتیب زیر محدود شده است: کاهش درآمدها یا افزایش هزینه‌ها نیازمند تایید از سوی دولت فدرال است. در این فرض ملاحظه می‌شود که قوه مجریه، قدرتی حقیقی برای مشارکت در تصمیم‌گیری درباره متنی با ماهیت قانونگذاری در اختیار دارد. اما تا جایی که می‌دانیم، این اختیار تا کنون اعمال نشده است. سرانجام بوندسرات در مورد قوانین مالی تنها دارای حق وتو می‌باشد.

خلاصه: این مقاله پس از یادآوری خطوط کلی ساختار دو مجلس قانونگذاری آلمان، در پی توصیف فرآیند پیچیده قانونگذاری همراه با جزییات است. این فرآیند در نهادهای فدرالی آلمان از یکسو تحت تاثیر سنت (نظام ارائه سه گانه)، قدرت و اهمیت گروه‌های پارلمانی (حق ابتکار عمل) و از سوی دیگر جایگاه ویژه «مجلس دوم» - بوندسرات - است.

۱. حکم مورخ ۳۰ ژوئیه ۱۹۵۲، (BVerfGE)، ۱، ۳۹۶ (۴۱۳).

۲. برای ملاحظه چندین مورد که ریاست فدراسیون از ابلاغ قانون سر باز زده است، رجوع کنید به:

Beguin, Le contrôle de la constitutionnalité des lois en RFA
آلمان، p. ۸۲ et s. ۱۹۸۲