جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية

ورقة عمل (مساهمة)

مقدمة من قبل

البروفيسور أولريش شولر،

نائب الأمين العام للبوندستاغ الألماني

للمناقشة العامة

حول

"دور البرلمان في إنشاء الحكومة"

دورة جنيف، آذار/ مارس 2018

يكرّس الدستور الألماني، وهو القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية، نظاماً برلمانياً للحكم. ويؤدي البوندستاغ دوراً رئيسياً ليس فقط في سن التشريعات، بل أيضاً في إنشاء الحكومة. في المبدأ، يقرر البرلمان بشأن منح الثقة للحكومة، وما إذا كان بإمكانها إكمال ولايتها. وتشكّل هذه العلاقة بين الحكومة والأغلبية الحاكمة في البرلمان تداخلاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ويعدّ هذا التداخل في الصلاحيات أمرًا مثاليًا لنظام الحكم البرلماني.

الحكم الدستوري الأساسي المتعلق بإنشاء الحكومة هو المادة 63 من القانون الأساسي، وينصّ على انتخاب المستشار الاتحادي. ومع ذلك، هناك أحكام دستورية أخرى تنظم بشكل مباشر أو غير مباشر تشكيل الحكومة وتأثير البرلمان. وفي هذا السياق، يستند الدستور إلى مبدأين. أولاً، يهدف إلى التأكّد من أن البرلمان يتحمّل مسؤولية إنشاء الحكومة وإمكانية. في الوقت نفسه، يسعى الدستور أيضاً إلى تعزيز الأغلبية السياسية المستقرة. ويمكن رؤية هذين المبدأين في مختلف الأحكام الدستورية المتعلقة بإنشاء الحكومة وعملها. وهي واضحة بشكل خاص في إجراءات انتخاب المستشار الاتحادي المنصوص عليها في المادة 63 من القانون الأساسي، وفي شروط إجراء تصويت لسحب الثقة بموجب المادة 67 من القانون الأساسي. وتنعكس هذه الإجراءات في الأحكام المتعلقة بتعيين الوزراء الاتحاديين في المادة 64 من القانون الأساسي، وفي إمكانية المستشار الاتحادي في طلب التصويت بالثقة بموجب المادة 68 من الدستور.

يؤثر البرلمان تأثيراً مباشراً على انتخاب المستشار الاتحادي وإقالته. وتسلّط أحكام انتخاب المستشار الضوء على نهج الدستور المتمثل في جعل تشكيل الحكومة يعتمد على التكتلات السياسية في البرلمان، وذلك بالإضافة إلى السعي إلى تعزيز الأغلبية المستقرة. وبموجب المادة 63 من القانون الأساسي، تشمل إجراءات انتخاب المستشار عدة مراحل. وبعد انتخابات البوندستاغ، ينعقد البوندستاغ المنتخب في غضون ثلاثين يوماً.
وتنتهي مدة ولاية أعضاء الحكومة الاتحادية المنتهية ولايتها تلقائياً عندما ينعقد البوندستاغ الجديد. وبعد هذه النقطة الزمنية، يبقى أعضاء الحكومة المنتهية ولايتها في مناصبهم فقط لتصريف الأعمال، بناء على طلب من الرئيس الاتحادي. ويطلب من الرئيس الاتحادي الآن من الناحية الدستورية أن يقدم اقتراحاً إلى البوندستاغ لتسمية مرشح لمنصب المستشار الاتحادي خلال فترة زمنية مناسبة. ويمكن للرئيس الاتحادي ممارسة السلطة التقديرية السياسية في اختيار مرشح وتحديد الفترة الزمنية اللازمة لذلك. لا يحدّد الدستور مهلة زمنية محددة، على الرغم من أن اقتراح المرشح لا يجوز تأجيله من دون مبرّر. ويحتاج المرشح الذي اقترحه الرئيس الاتحادي إلى أصوات الأغلبية المطلقة لانتخابه، أو بعبارة أخرى أغلبية أعضاء البوندستاغ، المعروفة أيضا باسم "الأغلبية الحاكمة".

وإذا لم ينَل المرشح المقترح أغلبية مطلقة من الأصوات، ينص الدستور على الانتقال إلى المرحلة الثانية التي تستمر أسبوعين، وخلالها يحق للبوندستاغ أن يسمذي مرشحاً. ومرة أخرى، يطلب من المرشح تأمين أغلبية مطلقة من الأصوات. وإذا لم يتم انتخاب أي مرشح ، تجرى جولة أخرى من التصويت، مع نتيجتين محتملتين. أولاً، إذا نال المرشح الأغلبية المطلقة، يتعين على الرئيس الاتحادي أن يعينه كمستشار اتحادي، كما كان الحال في الجولات السابقة. لكنّ الوضع يختلف إذا لم يحصل المرشح حصل على الأغلبية المطلقة من الأصوات. وفي هذه الحالة، يحق للرئيس الاتحادي أن يختار بين تعيين هذا الشخص مستشاراً لحكومة أقلية، أو أن حلّ البوندستاغ وتمهيد الطريق لإجراء انتخابات جديدة. وبعبارة أخرى، فإن الأحكام المتعلقة بانتخاب المستشار تبين أن الدستور يفضل المستشار الذي حصد الأغلبية المطلقة من الأصوات في البوندستاغ.

يهدف الدستور إلى ضمان استقرار الحكومة كما ورد في الأحكام المتعلقة بإقالة المستشار الاتحادي من منصبه. ويمكن أن يتم ذلك من خلال تصويت إيجابيعلى حجب الثقة بموجب المادة 67 من القانون الأساسي. ويمكن للبوندستاغ فقط أن يعبر عن عدم ثقته في المستشار الاتحادي عن طريق انتخاب خلف له بتصويت أغلبية أعضائه. وخلافاً للتصويت "السلبي" على حجب الثقة، فإن هذا لا يتطلب الأغلبية المؤيدة لإقالة المستشار فحسب، بل أغلبية "إيجابية" تدعم مستشاراً جديداً. وتعني هذه العقبة السياسية أن المادة 67 من القانون الأساسي تثبت الحكومة من خلال ضمان عدم تعرض استمراريتها للخطر بسبب أغلبية غير مبالية تؤدي إلى إقالتها. وهذا الأمر يخلق أساساً لأغلبية مستقرة جديدة في حال تم التصويت على إقالة الحكومة.

وعلى العكس، ليس للبرلمان أي تأثير مباشر على اختيار أعضاء الحكومة الآخرين. وتنص المادة 62 من القانون الأساسي على أن الحكومة الاتحادية تتألف من المستشار الاتحادي والوزراء الاتحاديين. وبموجب المادة 64 (1)، يُعيّن الوزراء الاتحاديون من قبل الرئيس الاتحادي بناء على اقتراح المستشار الاتحادي. وفي هذا السياق، يشكل حق المستشار في الاقتراح قراراً فعلياً يحدّد من هو الوزير. ويعتبر التعيين من قبل الرئيس الاتحادي خطوة رسمية بحتة. ولا يحتاج الوزراء الاتحاديون لأي تصويت برلماني آخر لنيل الثقة. كما أنه لا يمكن إقالتهم بشكل فردي من قبل البرلمان أو إجراء تصويت فردي بعدم الثقة. ويمكن للبرلمان أن يعبر عن عدم الثقة في الحكومة فقط من خلال إقالة المستشار الاتحادي من منصبه بتصويت لحجب الثقة. ومن شأن ذلك أيضا أن ينهي فترة ولاية جميع أعضاء الحكومة بموجب المادة 69 (2) من القانون الأساسي. ومرة أخرى، يوضح ذلك الهدف الدستوري للحكومة المستقرة. ولا يستطيع البرلمان إلا إقالة الحكومة ككل، عن طريق التصويت على إقالة مستشار الاتحاد. ولا يمكن إقالة أعضاء الحكومة الأفراد، الأمر الذي سيؤثر على الهيكل السياسي للحكومة الاتحادية ككل. وهذا المبدأ "كل

شيء أو لا شيء" يلعب دوراً رئيسياً في تحقيق الاستقرار في الحكومة، كما يتجلى ذلك بوضوح في العدد القليل من الأصوات البناءة لحجب الثقة، وقد حدث ذلك الأمر مرتين منذ العام 1949.

كل هذه المتطلبات الدستورية تتشكل بالممارسة السياسية بدرجة كبيرة. وعادة تجري مفاوضات التكتّل قبل انتخابات المستشار. وتؤثر هذه العملية السياسية على إجراءات انتخاب المستشار بموجب المادة 63 من القانون الأساسي، على وجه الخصوص، وعلى تكوين الحكومة الاتحادية. فعلى سبيل المثال، يقدم الرئيس الاتحادي اقتراحاً يحتمل قبوله على نحو كاف استنادًا إلى نجاح مفاوضات الائتلاف. ونتيجة لذلك، أُنتخب جميع المستشارين الاتحاديين حتى الآن في الجولة الأولى من التصويت. كما أن إكمال مفاوضات الائتلاف يؤثر على توقيت استخدام الرئيس لحقه في اقتراح مرشح. والممارسة الحالية هي أن ينتظر الرئيس الاتحادي حتى تكتمل مفاوضات الائتلاف. وبالتالي تملي هذه المفاوضات الإطار الزمني لإنشاء الحكومة. ومع ذلك، لا يمكن تمديد هذا الإطار الزمني إلى أجل غير مسمى. من حيث المبدأ، يتطلب الدستور إنشاء حكومة بسرعة بعد انتخابات البرلمان الألماني.

UNION INTERPARLEMENTAIRE

INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association of Secretaries General of Parliaments

CONTRIBUTION

by

Prof Ulrich SCHÖLER
Deputy Secretary General of the German Bundestag

to the General Debate on

"The role of Parliament in the establishment of the government"

Geneva Session
March 2018

The German constitution, the Basic Law of the Federal Republic of Germany, enshrines a parliamentary system of government. The Bundestag is assigned a key role not only in the passage of legislation, but also in the establishment of the government. In principle, Parliament decides whether a government even enters office and, beyond that, whether it can remain in office. This connection between the government and the governing majority in Parliament usually results in a degree of overlap between the legislative and the executive branches. This overlapping of powers is typical of a parliamentary system of government.

The key constitutional provision relating to the establishment of the government is Article 63 of the Basic Law, which deals with the election of the Federal Chancellor. That said, there are other constitutional provisions which also directly or indirectly regulate the formation of the government and Parliament's influence. In this context, the constitution is underpinned by two principles. Firstly, it aims to ensure that Parliament bears responsibility both for establishing the government and for potentially removing it from office. At the same time, however, the constitution also seeks to promote a stable political majority. These two principles can be seen in the various constitutional provisions concerning the establishment and work of the government. They are especially visible in the procedure for electing the Federal Chancellor, set out in Article 63 of the Basic Law, and the requirements relating to a constructive vote of no confidence under Article 67 of the Basic Law. They are also reflected in the provisions on the appointment of the Federal Ministers in Article 64 of the Basic Law and in the possibility for the Federal Chancellor to table a motion for a vote of confidence under Article 68 of the constitution.

Parliament directly influences the election and dismissal of the Federal Chancellor. The provisions on the Chancellor's election highlight the constitution's approach of making the establishment of the government dependent on the political constellations in Parliament, while at the same time seeking to promote a stable majority. Under Article 63 of the Basic Law, the procedure for electing the Chancellor has several stages. Following Bundestag elections, the newly elected Bundestag convenes within thirty days. The tenure of office of the members of the outgoing Federal Government automatically ends when the new Bundestag convenes. After this point in time, the members of the outgoing government remain in office only as caretakers, at the request of the Federal President. The Federal President is now constitutionally required to submit a proposal to the Bundestag nominating a candidate for election as Federal Chancellor within an appropriate period of time. The Federal President can exercise political discretion in selecting a candidate and determining the period of time required for this. The constitution does not set a specific time limit, although the proposal of a candidate may not be delayed unduly. The candidate proposed by the Federal President requires an absolute majority to be elected, or in other words a majority of the Members of the Bundestag, also known as the "chancellor majority". If the proposed candidate does not secure an absolute majority, the constitution provides for a second phase, lasting two weeks, during which the Bundestag has the right to propose a candidate. Once again, the candidate is required to secure an absolute majority. If no candidate is successfully elected, another round of voting takes place, with two possible outcomes. Firstly, if a candidate secures an absolute majority, the Federal President is required to appoint him or her as Federal Chancellor, as in previous rounds. However, the situation is different if a candidate falls short of an absolute majority and merely receives the largest number of votes. In this case, the Federal President has the right to choose whether to appoint this person as Chancellor of a minority government, or to dissolve the Bundestag and thus pave the way for fresh elections. In other words, the provisions relating to the