جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية

مراسلة

من

السيد مانويل كافيرو

الأمين العام لمجلس الشيوخ في إسبانيا

حول

"المادة 155 من الدستور الإسباني فيما يتعلق بالأحداث في كاتالونيا"

دورة جنيف، آذار/ مارس 2018

ترجمة الأمانة العامة للاتحاد البرلماني العربي

أولاً: مقدمة

تنص المادة 155.1 من الدستور الإسباني على إمكانية قيام الحكومة الوطنية باتخاذ ما قد يلزم من تدابير:

– إلزام جماعة متمتعة بالحكم الذاتي على الامتثال للموجبات المفروضة عليها بموجب الدستور أو التشريع في حالة حدوث خرق، أو

– حماية المصالح العامة لإسبانيا حيثما تتعرض لخطر شديد، من جراء الأعمال المخالفة التي تقوم بها الجماعة المتمتعة بالحكم الذاتي.

وهذا الشرط الإجباري، الذي يستلهم على نحو أوثق من المادة 37 من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية، هو الملاذ الأخير المتاح للدولة لاستخدامه في ظروف استثنائية للدفاع عن القانون والنظام الدستوريين داخل نظام التوزيع الإقليمي لإسبانيا ، والمعروفة باسم دولة أقاليم الحكم الذاتي.

لتطبيقه متطلبين إجرائيين:

– طلب رسمي مسبق من الحكومة لرئيس الجماعة المتمتعة بالحكم الذاتي بأن يتوقف ويكف عن انتهاك الالتزامات، أو الإجراء الذي يتعارض مع المصالح العامة لإسبانيا. وإذا لم يستجب لهذه العريضة،

– إذن مجلس الشيوخ بأغلبية مطلقة لتنفيذ التدابير القسرية.

يعطي هذا المبدأ لمجلس الشيوخ سلطة دستورية هامة جداً، والتي بالإضافة إلى ذلك، يتم ممارستها دون مشاركة من جانب مجلس النواب. وقد تم استخدامه في تشرين الأول / أكتوبر 2017، نتيجة للقرارات التي اتخذتها الحكومة الإقليمية والبرلمان الإقليمي في حكومة كاتالونيا ذات الحكم الذاتي.

وهناك سابقة واحدة فقط لهذه الحالة تعود إلى عام 1989: ففي تلك المناسبة، كان الطلب الرسمي الذي تقدمت به الحكومة إلى الجماعة المتمتعة بالحكم الذاتي بالتوقف عن تصرفاتها كافياً، وبالتالي لم يكن من الضروري أن يتدخل مجلس الشيوخ.

وستقتصر هذه الملاحظات الحالية على إصدار إذن الحكومة من مجلس الشيوخ، دون الدخول في أي تقييم سياسي للقرار.

ثانياً: طلب الحكومة الإسبانية.

في الاجتماع الذي عقدته في 21 تشرين الأول / أكتوبر 2017، قررت الحكومة الإسبانية أن تطلب من مجلس الشيوخ اعتماد مجموعة من التدابير المقترحة في إطار المادة 155 من الدستور.

وتضمنت الوثائق التي قدمتها الحكومة إلى مجلس الشيوخ البنود التالية:

1 – الوثائق اللازمة للتأكيد على أن الحكومة الإسبانية قدمت طلباً رسميا مسبقاً إلى رئيس كاتالونيا وأن هذا الطلب لم يتم الاستجابة له.

2 – وصف الإجراءات التي اتخذها البرلمان الإقليمي وحكومة كاتالونيا المتمتعة بالحكم الذاتي، التي ترى الحكومة أنها تنطوي على انتهاك للالتزامات الدستورية والقانونية، فضلاً عن القيام بإجراءات تتعارض بشكل خطير مع المصالح العامة لإسبانيا. ويمكن تلخيصها على النحو التالي "... تنفيذ عملية لانفصال الجماعة المتمتعة بالحكم الذاتي عن الدولة الإسبانية، مع عصيان ومتمرد منهجي ومتعمد للإعلانات والمتطلبات المتكررة التي أعربت عنها المحكمة الدستورية ..." وهو ما يتنافى بشكل واضح مع القسمين 1.2 و 2 من الدستور، ويؤثر، بالإضافة إلى ذلك، على "... نموذج التعايش الدستوري، وحقوق الإسبان في مجمله ... و" توليد "... ضرر واضح بالفعل بسبب عدم الاستقرار السياسي المتولد، ويقوّض الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية لجميع الكاتالونيين".

3 – ووفقاً للحكومة، فإن الهدف من التدابير المقترحة هو أربعة جوانب: (1) استعادة النظام القانوني بموجب الدستور والنظام الأساسي لكاتالونيا؛ (2) ضمان الحيادية المؤسسية؛ (3) الحفاظ على الرفاه الاجتماعي والنمو الاقتصادي؛ و (4) ضمان حقوق وحريات جميع الكاتالونيين.

4 – التدابير المحددة، خاضعة للتعديل رهناً بحالة الظروف المتغيرة، ويمكن تجميعها في عدد من الفئات، أهمها ما يلي:

أ– التدابير التي تؤثر على الرئيس، نائب الرئيس وأعضاء الحكومة الإقليمية في كاتالونيا: إذن بإقالة جميع أصحاب المكاتب المشار إليهم واستبدالهم من قبل الهيئات أو السلطات التي قد تعينها حكومة إسبانيا. وعلى وجه الخصوص، إسناد رئيس الحكومة الإسبانية صلاحيات رئيس الحكومة الكاتالونية للدعوة إلى إجراء انتخابات للبرلمان في الجماعة المتمتعة بالحكم الذاتي.

ب – التدابير التي تؤثر على إدارة الجماعة المتمتعة بالحكم الذاتي: خضعت هذه الإدارة للمبادئ التوجيهية للهيئات والسلطات التي عينتها حكومة إسبانيا.

ج – تدابير إدارية لمرة واحدة تؤثر، من بين قطاعات أخرى، على قوات الشرطة الإقليمية؛ الإدارة الاقتصادية والضريبية وإدارة الموازنة في المنطقة؛ والاتصالات الإلكترونية، السمعية البصرية، والاتصالات السلكية واللاسلكية. وشمل ذلك بنداً محدداً بشأن الخدمة الإذاعية والتلفزيونية التي يمولها المجتمع المحلي في إطار الحكم الذاتي، حيث

تكفل الهيئات أو السلطات التي تعينها حكومة إسبانيا "نقل معلومات صحيحة وموضوعية ومتوازنة، واحترام التعددية السياسية والاجتماعية والثقافية ، وكذلك التوازن الإقليمي".

د – التدابير التي تمس برلمان كاتالونيا: منعت هذه التدابير البرلمان من التصويت – في رئاسة الجماعة المتمتعة بالحكم الذاتي إلى حين إجراء الانتخابات المذكورة في الجزء (أ) المذكور أعلاه، فضلاً عن منعه من السيطرة سياسيا على أنشطة الهيئات أو السلطات المعينة من قبل حكومة إسبانيا، الذي تم تكليفها بتدقيق سياسي على الهيئة التي يعينها مجلس الشيوخ. كما أنه سيتم وضع نظاماً للرقابة المسبقة، من قبل حكومة إسبانيا، لأي مبادرات من قبل البرلمان الكتالوني قد تكون مخالفة للتدابير المنصوص عليها في الطلب الرسمي.

هـ – أخيراً، ينبغي الإشارة إلى المدة المقررة للتدقيق والتدابير التي يتعين اعتمادها، فضلاً عن المساءلة المتعلقة بها:
– ستنتهي مدة التدابير في اليوم الذي تتولى فيه الحكومة الجديدة للجماعة المتمتعة بالحكم الذاتي السلطة. وعلى الرغم مما سبق، ستتمكن الحكومة من تعليق تطبيق التدابير إذا زالت الأسباب التي أدت إلى اعتمادها.
– في الحالات الاستثنائية التي أصبح فيها ذلك ضرورياً أو حتمياً، يمكن أن تقترح الحكومة الإسبانية على مجلس الشيوخ تعديلات أو تحديثات للتدابير التي أذن بها في البداية.
– ستقدم الحكومة الإسبانية تقريراً إلى مجلس الشيوخ عن حالة تطبيق وإنفاذ التدابير الواردة في القرار كل شهرين.
– يبدأ سريان التدابير التي أذن بها مجلس الشيوخ منذ تاريخ نشر اعتماد القرار في الجريدة الرسمية للدولة.
وقد أُبلغ مجلس الشيوخ بهذا القرار في نفس التاريخ الذي أُعتمد فيه، أي في 21 تشرين الأول / أكتوبر 2017.

ثالثاً: الأحكام المنصوص عليها في اللوائح الداخلية لمجلس الشيوخ لتطبيق المادة 155 من الدستور.
إن المادة 189 من اللوائح الداخلية لمجلس الشيوخ (SSO) هي القاعدة الوحيدة التي تنظم مباشرة تطبيق المادة 155 من الدستور الإسباني. ويتضمن هذا القسم إشارات صريحة أو ضمنية إلى قواعد أخرى واردة في النظام الأساسي.

ويمكن القول إن هذا التنظيم محدود للغاية من أجل مواكبة وظيفة دستورية هامة مثل تطبيق المادة 155 من الدستور الإسباني. ولهذا السبب، من الضروري أن يقوم مكتب مجلس الشيوخ بوضع تلك الأحكام مع اعتماد قرارات بشأن الإجراءات.

وتنص المادة 189 على ما يلي:

1 – يجب على الحكومة، في الحالات المنصوص عليها في المادة 155.1 من الدستور، أن تطلب موافقة مجلس الشيوخ على اعتماد التدابير المشار إليها فيها، بتقديم مذكرة إلى رئيس مجلس النواب تحدد مضمون ونطاق التدابير المقترحة ، فضلاً عن الأدلة التي تثبت أن الطلب الرسمي المقابل قد صدر إلى رئيس الجماعة المتمتعة بالحكم الذاتي وأن هذا الأخير لم يمتثل.

2 – يرسل مكتب مجلس الشيوخ هذه المذكرة وأية وثائق مرفقة إلى المكتب المعني بالمجتمعات المحلية المتمتعة بالحكم الذاتي، وإلا سيشرع في إنشاء لجنة مشتركة وفقاً للشروط المنصوص عليها في المادة 58 من النظام الأساسي الحالي.

3 – دون المساس بالأحكام الواردة في المادة 67، ستقدم اللجنة، من خلال رئيس مجلس الشيوخ، طلباً رسمياً إلى رئيس الجماعة المتمتعة بالحكم الذاتي للحصول على جميع المعلومات، البيانات، والحجج الأساسية التي تعتبر ذات صلة بالموضوع في غضون المهلة المحددة، وأن يعين، إذا رأى ذلك ملائماً، شخصاً يتمتع بسلطات التمثيل لهذه الأغراض.

4 – ستقدم اللجنة اقتراحاً معقولاً بشأن ما إذا كان من المناسب منح الموافقة التي تطلبها الحكومة، مع وجود قيود أو تعديلات، قد تكون ذات صلة بالموضوع في كل حالة فيما يتعلق بالتدابير المقترحة.

5 – تناقش الجلسة العامة في المجلس الاقتراح المذكور، مع متكلمين مؤيدين ومتكلمين معارضين مقابل 20 دقيقة لكل منهما، بالإضافة إلى كلمات المتحدثين باسم المجموعات البرلمانية التي تطلب الكلمة، وكذلك للمدة نفسها. وبمجرد انتهاء المناقشة، سيشرع مجلس الشيوخ في التصويت على الاقتراح المقدم، ومن أجل الموافقة على القرار، سيكون من الضروري الحصول على الأصوات لصالح الأغلبية المطلقة من أعضاء مجلس الشيوخ.

رابعاً: إجراءات مجلس الشيوخ بشأن القرار الذي اتخذته الحكومة.

4.1. القرارات التي اعتمدها مجلس الشيوخ.

اجتمع مكتب مجلس الشيوخ في نفس اليوم، 21 تشرين الأول / أكتوبر ، من أجل إجراء تقييم قانوني والموافقة للنظر في قرار الحكومة، فضلاً عن اعتماد سلسلة من القرارات اللازمة للإجراءات.

وإذ يضع المكتب في اعتباره أن المادة 155 من دستور إسبانيا (SC) و189 من اللوائح الداخلية لمجلس الشيوخ (SSO) يشكلان التنظيم الوحيد للحالة استثنائية، وأنه لا توجد سابقة لتطبيقها، اعتمد المكتب، عملاً بالمادة 36.1 (ج) من اللوائح الداخلية لمجلس الشيوخ (SSO)، عدداً من القرارات (1) التي طبقت فيها المفاهيم السالفة الذكر بشروطها الخاصة، ولكن مع إدراج آليات متأصلة في الإجراءات البرلمانية الأخرى، (2)

ومن ثم وضع إجراء يكمل القواعد الشحيحة الواردة في اللوائح الداخلية لمجلس النواب، (3) مع توفير ضمانات كاملة للإجراءات التي تتخذها جميع الأطراف المعنية: الحكومة الإسبانية، حكومة الجماعة المتمتعة بالحكم الذاتي المتضررة،، ومن الواضح، أعضاء مجلس الشيوخ.

1.1.4. تحقق المكتب من الوفاء بالمتطلبات المطلوبة في الجزء 1 من المادة 189 من اللوائح الداخلية لمجلس الشيوخ (SSO): التحقق الرسمي من أن القرار المقدم من حكومة إسبانيا يتضمن (1) نطاق ومحتويات التدابير التي طلب من مجلس الشيوخ الإذن بها، وكذلك (2) الأدلة التي تثبت أن الطلب الرسمي قد قُدم إلى الجماعة المتمتعة بالحكم الذاتي، والافتقار إلى رد مناسب.

2.1.4. أمر المكتب بإنشاء لجنة مشتركة تتألف من اللجنة العامة للمجتمعات المحلية المتمتعة بالحكم الذاتي واللجنة الدستورية. وعلى الرغم من أن نص المادة 189 من اللوائح الداخلية لمجلس الشيوخ (SSO)، بوصفه القرار الأكثر طبيعية، يبدو أنه يؤدي إلى إسناد الصلاحيات من أجل إعداد قرار المجلس إلى اللجنة العامة المعنية بالمجتمعات المتمتعة بالحكم الذاتي، فقد قرر المكتب، في ممارسته لسلطته التقديرية، إنشاء لجنة مشتركة.

وكان لهذا القرار أيضاً نتيجة هامة: إذ أن اللجنة المشتركة هي هيئة مختلفة عن اللجنة العامة للمجتمعات المحلية المتمتعة بالحكم الذاتي، لن يكون من الممكن أن تنطبق على اللجنة المشتركة القواعد الخاصة المنصوص عليها في اللوائح الداخلية لمجلس الشيوخ لتلك اللجنة، وهي المواد 56 و 56 مكرراً 1، 56 مكرراً 4، 56 مكرراً 5، و56 مكرراً 9.

3.1.4. اعتمد المكتب مقررات إضافية أخرى لتجهيز القرار، فضلاً عن جدول زمني، يمكن أن يضع بمزيد من التفصيل الإجراء الواجب اتباعه، أي:

(أ) أنشأ هيئة للإبلاغ داخل اللجنة المشتركة، غير متوقعة في الأوامر الدائمة، التي يتعين عليها أن تقدم نص الاقتراح (مع تعليله) من اللجنة المشتركة إلى الجلسة العامة، المنصوص عليها في المادة 189.4 من اللوائح الداخلية لمجلس الشيوخ (SSO)، وستقوم هيئة الإبلاغ بإعداد مشروع اقتراح بشأن الطلب الرسمي المقدم من الحكومة، حيث أن مجلس الشيوخ (1) يجب أن يقدم الأساس المنطقي وراء قراره (بالتالي يجب أن يرافق الاقتراح منطقه) و(2) بالإضافة إلى ذلك، فإنه لا يمكن أن يقتصر على قبول أو رفض الطلب الرسمي الذي تقدمه الحكومة، حيث أن لديها صلاحية إدخال نفس "القيود أو التعديلات التي قد تكون ذات صلة بالموضوع في كل

حالة فيما يتعلق بالتدابير المقترحة"، على النحو المتوخى في المادة 189.4 من اللوائح الداخلية لمجلس الشيوخ (SSO).

(ب) فتح الباب أمام إمكانية تعديل اللجنة المشتركة لمشروع المقترح المقدم من هيئة الإبلاغ، ويمكن تعديل اقتراح اللجنة المشتركة بدوره من جانب الجلسة العامة، وهي جوانب لم تكن متوقعة في النظام الأساسي. لتحقيق هذا الهدف، (1) اعتبر أن هيئة الإبلاغ، كما يحدث في العملية التشريعية لمجلس الشيوخ، ستظل "حية" خلال المناقشة التي تجري في اللجنة، وأنه يجوز لهذه الهيئة أن تعدل اقتراحها، الذي صوتت عليه اللجنة، وهو جانب قرره لاحقاً مكتب اللجنة المشتركة. و (2) أنشأ إمكانية أن يقدم أعضاء مجلس الشيوخ والمجموعات البرلمانية آراء مخالفة للاقتراح الذي وافقت عليه اللجنة المشتركة مع إدراج تعديلات أو قيود تحول هذا الاقتراح. واختتم الموعد النهائي الأولي المتوقع عرضه قبل بدء الجلسة العامة، ولكن مكتب مجلس الشيوخ قام بعد ذلك بتمديد ذلك إلى اللحظة التي سبقت التصويت على الاقتراح المقدم في الجلسة العامة لمجلس النواب، وذلك لضمان أن تتخذ الجلسة العامة قراراً بشأن الطلب الرسمي بجميع العناصر اللازمة للحكم النهائي، بما في ذلك الأحداث التي تجري في نفس الوقت في مجتمع كاتالونيا المتمتع بالحكم الذاتي.

وبهذا القرار الثاني، يواجه ضرورة أن تشرع الجلسة العامة "في التصويت على الاقتراح المقدم" على النحو المبين في المادة 189.5 من اللوائح الداخلية لمجلس الشيوخ (SSO)، مما يعني، إذا طبقت حرفياً، أن اقتراح اللجنة المشتركة لا يمكن تعديله في الجلسة العامة، ويختار المكتب تفسيراً أوسع نطاقاً لتوسيع نطاق الحقوق البرلمانية لمجلس الشيوخ والاعتراف بقدرات أكبر للهيئة الرئيسية في مجلس النواب. وتحقيقاً لهذه الغاية، تم قبول تقديم ما يعادل التعديلات الجزئية (أي التعديلات التي أدخلت على المواد) المتأصلة في الإجراء التشريعي ولكنه لم يسمح بمقترحات لرفض الاقتراح برمته.

وهذا هو الجانب الذي أثار الجدل الأكبر في المعالجة اللاحقة للقرار، حيث أصرت عدة مجموعات برلمانية، شفوياً وفي شكل طعون إلى مكتب رئيس مجلس الشيوخ، للسماح لها بأن تقدم طلبات للرفض العالمي لطلب الحكومة الرسمي من أجل طرحها للتصويت، كما فعلت في الواقع، على الرغم من أنه لم يتم قبول للنظر في هذه الطعون. وترى هذه المجموعات أن هذا القرار يحدُّ من حقها في التمثيل السياسي.

ويكمن السبب وراء هذا القرار من جانب المكتب، في تجنب القرارات المتناقضة المحتملة من جانب الجلسة العامة لمجلس الشيوخ. وبما أن موافقة مجلس الشيوخ على طلب الحكومة تتطلب الأغلبية المطلقة من أعضاء مجلس الشيوخ، فإن استخدام الفرص للتحدث ضد الإذن والتصويت ضده هو الطريقة الدستورية والبرلمانية لإظهار الاعتراض التام. وقد تكون هناك أصوات أخرى غير متوقعة يمكن أن تؤدي إلى نتيجة تتعارض مع التصويت

الذي تقتضيه القواعد المذكورة، إلى جانب الأصوات التي يطالب بها الدستور والنظام الأساسي، هي السبب الذي دفع المكتب إلى رفضه النظر في طلبات فصل المقترح بأكمله.

ج) وضع جدول زمني شمل جميع عمليات المعالجة في فترة قصيرة جداً من الزمن: أقل من أسبوع واحد. ويبدو أن الحالة الاستثنائية التي ينطوي عليها تطبيق المادة 155 من الدستور، تطالب باتخاذ خطوات فوراً. ودون الإخلال بذلك، يغطي الجدول الزمني بشكل كامل الضمانات المتعلقة بمشاركة جميع الأطراف المنخرطة في الإجراء: أعضاء مجلس الشيوخ من مختلف القوى السياسية، الجماعة المتمتعة بالحكم الذاتي وحكومة الولاية.

2.4. مراحل هيئة الإبلاغ، اللجنة والجلسة العامة.

1.2.4. قبل تحليل الجلسات التي عقدتها الهيئات التي اضطرت إلى اتخاذ القرار النهائي بشأن طلب الحكومة، من المناسب هنا أن نبرز، نظراً لأهميتها البالغة، القرارات المستقلة التي اتخذتها لجنة المتحدثين باسم مجلس الشيوخ ومكتب اللجنة المشتركة، لإعطاء الكلمة لرئيس الجماعة المتمتعة بالحكم الذاتي في مناقشات اللجنة والجلسة العامة. وهذه مسألة لم تكن متوخاة في القسم 189 من اللوائح الداخلية لمجلس الشيوخ (SSO)، ولكنها تضمن، إلى جانب الحجج الخطية المقدمة، أفضل دفاع عن موقف الجماعة المتمتعة بالحكم الذاتي من جانب الشخص الذي يتحمل المسؤولية القصوى عن أفعاله، وفي الوقت نفسه، يسمح بأكبر قدر ممكن من المعلومات التي ستتاح لمجلس الشيوخ الذي سيعتمد القرار.

ولم يستفد رئيس الجماعة المتمتعة بالحكم الذاتي من هذه الإمكانية، التي تم إبلاغها رسمياً من قبل رئيس مجلس الشيوخ. واستبعدَ مكتب اللجنة المشتركة الفرصة للممثل الذي عينه رئيس الجماعة المتمتعة بالحكم الذاتي لأغراض الأحكام الواردة في القسم 189.3 من اللوائح الداخلية لمجلس الشيوخ (SSO)، (وهو المندوب الحكومي للجماعة المتمتعة بالحكم الذاتي في مدريد) للتحدث في جلسات اللجنة، وهو أمر لم يكن متوقعاً أيضاً في النظام الداخلي.

2.2.4. اجتمعت هيئة الإبلاغ في نهاية صباح يوم 26 تشرين الأول/ أكتوبر وأقرت، بأغلبية الأصوات، اقتراح، بعد التحقق من (1) "الخطورة غير العادية لانتهاكات الالتزامات الدستورية، وتنفيذ الإجراءات التي تتعارض بشكل صارخ مع المصلحة العامة لمؤسسات الحكومة الإقليمية في كاتالونيا"، وكذلك (2) "أن رئيس الوزراء قد قدم طلباً رسمياً إلى رئيس الحكومة الإقليمية في كاتالونيا للمضي قدماً في الوفاء بالتزاماته الدستورية، ووقف الأعمال المخالفة بشدة للمصلحة العامة، وأن الطلبات الرسمية المذكورة تم تجاهلها من قبل رئيس الحكومة الإقليمية في كاتالونيا "، وأعلن أهلية الموافقة على التدابير الواردة في القرار الذي اعتمده مجلس الوزراء في 21

تشرين الأول/ أكتوبر 2017، على الرغم من أنه أدخل بعض القيود والتعديلات على هذه التدابير: بالإضافة إلى بعض التوضيحات التقنية الواردة في الأجزاء (أ) هـ -1 (E1 (a)) بشأن استعراض الولاية القضائية للقانون والأحكام التي يعتمدها الوفد في ممارسة الصلاحيات؛ (ب) هـ-4 (E4 (b))، بشأن ممارسة مهام الحكومة الإقليمية في كاتالونيا؛ و (ج) هـ - 8 (E8 (c)) بشأن ممارسة السلطات لفرض تدابير تأديبية، كان أهم إدراج هو إضافة الفقرة التالية: (د) "مع عدم الإخلال بالأحكام المنصوص عليها في المادة 66.2 من الدستور، فإن سلطات رصد التدابير الواردة في القرار والإشراف عليها، تعزى إلى اللجنة المشتركة للجنة العامة للمجتمعات المحلية المتمتعة بالحكم الذاتي واللجنة الدستورية".

3.2.4. عقد اجتماع اللجنة المشتركة بعد ظهر يوم 26 تشرين الأول/ أكتوبر برئاسة رئيس مجلس الشيوخ.

وبعد عرض الاقتراح المقدم من هيئة الإبلاغ، أخذ نائب الرئيس ووزير مكتب مجلس الوزراء والإدارات العامة الكلمة. وأعقب ذلك جولة متراكمة واحدة من الخطابات المؤيدة، تليها جولة أخرى متراكمة أيضاً معارضة، وخطابات لاحقة أدلى بها المتحدثون باسم المجموعات البرلمانية.

بعد عرض الاقتراح المقدم من هيئة الإبلاغ، أخذ نائب الرئيس ووزير مكتب مجلس الوزراء والإدارات العامة الكلمة. وأعقب ذلك جولة متراكمة واحدة من الخطابات المؤيدة، تلتها جولة واحدة متراكمة أخرى معارضة، وخطابات لاحقة أدلى بها المتحدثون باسم المجموعات البرلمانية.

وأرجئ الاجتماع مؤقتاً قبل التصويت، بحيث يتسنى لهيئة الإبلاغ (التي لا تزال "حية" كما كان متوقعاً) أن تجتمع وتعدل اقتراحها لإدراج قسم (هـ) على النحو التالي:

"فيما يتعلق بالجزء هـ – 9، فترة التدابير واستعراضها. يتناول هذا الجزء إمكانية طرح تعديلات على التدابير أو تحديثها، فضلاً عن تقديم موعد انتهائها إذا زالت أسباب تنفيذها. بالإضافة إلى ذلك، فإن الحكومة، إذ تضع في اعتبارها كيفية تطور الأحداث وخطورة الحالة، ستستخدم التدابير التي يوافق عليها مجلس الشيوخ التدابير استخداما متناسباً ومسؤولاً، وتعدّل تطبيقها إذا ما طرأت تغيرات على الحالة أو في ظروف أخرى تجعل ذلك مستصوباً".

وفي اللجنة المشتركة، تم التصويت على دعوة عامة للأعضاء، وتمت الموافقة على الاقتراح بأغلبية 22 صوتاً مقابل 5 أصوات، مع عدم امتناع أي عضو عن التصويت.

4.2.4. الجلسة العامة التي عُقدت في صباح يوم 27 تشرين الأول/ أكتوبر.

ألقيت الخطب بطريقة مماثلة لما حدث في اللجنة، بالرغم من أن المتكلم باسم حكومة إسبانيا هو الرئيس، وكان هناك أيضاً خطاب من ممثل المجموعة الإقليمية الكاتالونية من خلال مجموعة "أونيدوس بوديموس Unidos Podemos" البرلمانية.

وبنفس الطريقة، كانت هناك خطابات مؤيدة ومعارضة، بما في ذلك الآراء التسعة المخالفة الموافق عليها للنظر فيها. وقبل ذلك، أُعلن أن خمسة آراء مخالفة أخرى قدمت غير مقبولة، لأنها تمثل معارضة عالمية للمقترح الذي وافقت عليه اللجنة المشتركة، وليس تعديلاً أو قيداً على ذلك، مما يشكل انتهاكاً للأحكام الواردة في الاتفاقات التي اعتمدها المكتب من مجلس الشيوخ.

وفي الجلسة العامة، أدى التصويت إلى الموافقة بأغلبية بسيطة من ثلاثة آراء مخالفة: جزئياً، واحدة من قبل المجموعة البرلمانية الوطنية (بمبادرة من أعضاء مجلس الشيوخ من تحالف جزر الكناري) جنبا إلى جنب مع آراء المجموعات البرلمانية الاشتراكية والشعبية. وبعد إدراجها بهذه الطريقة في الاقتراح الذي قدمته اللجنة المشتركة، طُرح هذا الاقتراح على التصويت وأُعتمد بأغلبية 214 صوتا مقابل 47 صوتاً، وامتناع عضو واحد عن التصويت. وكان أربعة من أعضاء مجلس الشيوخ غائبين. أما الأغلبية المطلقة فهي 134 عضواً في مجلس الشيوخ (من أصل 266 عضواً)، فقد استوفى الشرط المحدد في القسم 155.1 من الدستور.

5 – القرار النهائي الذي اتخذه مجلس الشيوخ.

كان النص الذي وافق عليه مجلس الشيوخ أخيراً هو الجمع بين الاقتراح الأولي الذي قدمته هيئة الإبلاغ بالإضافة إلى التعديلات التي أُضيفت في مرحلة اللجنة وفي الجلسة العامة، كما هو موضح أعلاه. وهو متاح (باللغة الإسبانية) على العنوان التالي:

http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_12_166_1382.PDF

وقد أذن مجلس الشيوخ بالتدابير التي اقترحتها الحكومة، رغم أنه أدخل تعديلات أو قيود، من بينها ما يلي:

– إلغاء الأحكام المتعلقة بممارسة حكومة إسبانيا لسلطات الحكومة الإقليمية في كاتالونيا في مجال خدمات الاتصالات السمعية والبصرية الإقليمية المملوكة ملكية عامة.

– إلغاء الإحالة إلى سلطة حكومية على مستوى الدولة للمبادرات التي اتخذها البرلمان الإقليمي في كاتالونيا والتي قد تكون مخالفة للدستور.

– إسناد الصلاحيات المتعلقة برصد ومراقبة التدابير الواردة في القرار إلى اللجنة المشتركة للمكتب المعني بالمجتمعات المحلية المتمتعة بالحكم الذاتي واللجنة الدستورية لمجلس الشيوخ، دون الإخلال بالأحكام الواردة في المادة 66.2 من الدستور.

– وضع التزام من جانب الحكومة، مع مراعاة كيفية تطور الأحداث وخطورة الحالة، والقيام باستعمال متناسب ومسؤول للتدابير التي يوافق عليها مجلس الشيوخ، وتعدّيل تطبيقها إذا ما طرأت تغييرات على ذلك الوضع أو غيرها من الظروف التي تجعل هذا أمر مستصوب.

في نفس التاريخ، 27 تشرين الأول/ أكتوبر 2017، نشرت الجريدة الرسمية للدولة القرارات التالية:

– قرار مؤرخ في 27 تشرين الأول / أكتوبر 2017، من مكتب رئيس مجلس الشيوخ لنشر القرار الذي اعتمده مجلس الشيوخ في الجلسة العامة التي وافق فيها على التدابير التي طلبتها الحكومة عملاً بالمادة 155 من الدستور.

– القرار الوزاري PRA/ 2017/1034، المؤرخ في 27 تشرين الأول/ أكتوبر 2017، لنشر قرار مجلس الوزراء الذي أُعتمد في 21 تشرين الأول/ كتوبر 2017، من خلال تطبيق الأحكام الواردة في المادة 155 من الدستور، وعدم الامتثال للطلب الرسمي الذي قُدّم إلى فخامة رئيس الحكومة الإقليمية في كاتالونيا، من أجل أن تمضي حكومة كاتالونيا الإقليمية قدماً في الوفاء بالتزاماتها الدستورية، ووقف أعمالها التي تتعارض بشكل صارخ مع المصالح العامة، وأن تقدم إلى ومجلس الشيوخ للموافقة على التدابير اللازمة لضمان الوفاء بالالتزامات الدستورية وحماية المصالح العامة المذكورة.

6- الأحداث التي تلت منح الإذن من مجلس الشيوخ.

1.6. في اليوم نفسه الذي وافق فيه مجلس الشيوخ على تفويضه للحكومة، اجتمع مجلس الوزراء واعتمد سلسلة من القرارات التي نُشرت لاحقا في الجريدة الرسمية للدولة في اليوم التالي. وتجدر الإشارة إلى ما يلي:

– المرسوم الملكي رقم 942 المؤرخ في 27 تشرين الأول/ أكتوبر 2017، وفقاً للتدابير المأذون بها في 27 تشرين الأول/ أكتوبر 2017، من قبل الجلسة العامة التي عُقدت في مجلس الشيوخ فيما يتعلق بتطبيق الحكومة الإقليمية في كاتالونيا للمادة 155 من الدستور، وأمر بإقالة فخامة رئيس الحكومة الإقليمية في كاتالونيا، السيد كارلوس بيجمونت.

– المرسوم الملكي رقم 943 المؤرخ في 27 تشرين الأول/ أكتوبر 2017، وفقاً للتدابير المأذون بها في 27 تشرين الأول/ أكتوبر 2017، من قبل الجلسة العامة التي عُقدت في مجلس الشيوخ فيما يتعلق بتطبيق الحكومة الإقليمية في كاتالونيا للمادة 155 من الدستور، وأمر بإقالة نائب رئيس الحكومة الإقليمية في كاتالونيا والمجالس التي تشكل مجلس إدارة الحكومة الإقليمية في كاتالونيا.

– المرسوم الملكي رقم 944 المؤرخ في 27 تشرين الأول/ أكتوبر 2017، المتعلق بتعيين الهيئات والسلطات المكلفة بتنفيذ الإجراءات التي تؤثر على الحكومة وإدارة الحكومة الإقليمية في كاتالونيا، والتي أذن بها قرار تم اعتماده من قبل الجلسة العامة لمجلس الشيوخ في 27 أكتوبر / 2017 بالموافقة على التدابير التي طلبتها الحكومة عملاً بالمادة 155 من الدستور.

– المرسوم الملكي رقم 945 المؤرخ في 27 تشرين الأول/ أكتوبر 2017، وفقاً للتدابير المأذون بها في 27 تشرين الأول/ أكتوبر 2017، من قبل الجلسة العامة التي عُقدت في مجلس الشيوخ فيما يتعلق بتطبيق الحكومة الإقليمية في كاتالونيا المادة 155 من الدستور، وأمر باعتماد مختلف التدابير المتعلقة بتنظيم الحكومة الإقليمية في كاتالونيا، وإقالة مختلف كبار أعضاء الحكومة الإقليمية في كاتالونيا.

– المرسوم الملكي رقم 946 المؤرخ في 27 تشرين الأول/ أكتوبر 2017، الذي يدعو إلى انتخابات البرلمان الإقليمي في كاتالونيا وحله.

وفي وقت لاحق، نشرت أحكام إضافية اعتمدتها حكومة إسبانيا في الجريدة الرسمية الحكومية، لتطبيق تدابير محددة.

2.6. منذ الموافقة على طلب الحكومة في 27 تشرين الأول/ أكتوبر 2017، اجتمعت اللجنة المشتركة في مناسبتين لعقد جلستي استماع للحكومة الإسبانية، واحدة من وزير الدولة للإدارات العامة في الرابع من كانون الأول/ ديسمبر، والأخرى من قبل نائب الرئيس في 18 كانون الأول/ ديسمبر. وكان الغرض من هذه التقارير هو إطلاع اللجنة المشتركة على وضع وإنفاذ التدابير التي وافق عليها مجلس الشيوخ عملاً بالمادة 155 من الدستور.

3.6. ستنظر المحكمة الدستورية في تطبيق المادة 155 من دستور إسبانيا على جماعة كاتالونيا المتمتعة بالحكم الذاتي، كما قبلت للنظر في طعنين، أحدهما قدمه أكثر من خمسين نائباً من المجموعة البرلمانية "أونيدوس بوديموس" والآخر من جانب البرلمان الإقليمي من كاتالونيا كنتيجة لقرار اعتمده نائبها الدائم، على أساس أن التماساً لإعلان عدم الدستورية هو أمر ممكن ضد القرار الذي اتخذه مجلس الشيوخ، لأن هذا القرار يعتبر عرضة للتحقق من دستوريته، وهذا فعل له قوة القانون.

وفيما يتعلق بالإجراء الذي يتبعه مجلس الشيوخ، فإن كلا الطعنين يتحديان نفس الجوانب المحددة:

– أن مكتب مجلس الشيوخ فشل في المقام الأول في رفض طلب الحكومة، على أساس عدم الامتثال للشروط المنصوص عليها في المادة 155.1 من الدستور والمادة 189.1 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ.

– أن مشاركة الممثل الذي عينه رئيس الحكومة الإقليمية في كاتالونيا، وهي المندوب الحكومي للجماعة المتمتعة بالحكم الذاتي في مدريد، لم يسمح له في مخاطبة جلسة اللجنة المشتركة التي عُقدت يوم الخميس 26 تشرين الأول/ أكتوبر.

4.6. اعتباراً من تاريخ اليوم، لا يزال تطبيق القرار الذي اعتمده مجلس الشيوخ ساري المفعول، بوصفه الحدث الذي سيؤدي تطبيقه إلى نهاية، أي أداء الحكومة الإقليمية الجديدة للجماعة المتمتعة بالحكم الذاتي اليمين بعد الانتخابات التي أُجريت في 21 كانون الأول/ ديسمبر 2017، لم تتم بعد.

UNION INTERPARLEMENTAIRE

INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association of Secretaries General of Parliaments

COMMUNICATION

from

Mr Manuel CAVERO
Secretary General of the Senate of Spain

on

"Article 155 of the Spanish constitution in relation to events in Catalonia"

Geneva Session
March 2018

I. Introduction.

Section 155.1 of the Spanish Constitution establishes the possibility for the national government to adopt such measures as may be necessary:

- to compel a Self-Governing Community to comply with the obligations imposed on it by the Constitution or legislation in the event of a breach, or

- to protect the general interests of Spain where these have been severely compromised by the contrary actions of a Self-Governing Community.

This coercion clause, which is most closely inspired by section 37 of the Basic Law for the Federal Republic of Germany, is a last resort available to the State for use in exceptional circumstances for the defence of constitutional law and order within Spain's territorial power distribution system, known as the State of the Autonomies.

Its application has two procedural requirements:

- a prior formal request by the Government to the president of the Self-Governing Community to cease and desist from the breach of obligations or the action contrary to Spain's general interests. And, if this petition is not heeded,

- the authorization by the Senate, with an absolute majority, for the implementation of coercive measures.

This precept gives the Senate a very significant constitutional power which, in addition, it exercises without any participation by the Congress of Deputies. It was triggered in October, 2017, as a result of the decisions adopted in the Self-Governing Community of Catalonia by its Regional Government and Regional Parliament.

There is only one precedent for this situation, dating back to 1989: on that occasion, the formal request by the Government to the Self-Governing Community to cease in its behaviour was sufficient and, in consequence, it was not necessary for the Senate to intervene.

These present remarks will be limited to the processing of the authorization for the Government by the Senate, without going into any political evaluation of the decision.

II. The request by the Spanish Government.

At its meeting held on October 21st, 2017, the Spanish Government resolved to request the adoption by the Senate of a series of measures proposed within the context of section 155 of the Constitution.

The documentation submitted by the Government to the Senate contained the following items:

1. The documents necessary to confirm that the Spanish Government had made the prior formal request to the President of Catalonia and that this request had not been heeded.

2. The description of the actions taken by the Regional Parliament and Government of the Self-Governing Community of Catalonia that, in the opinion of the Government, implied both a breach of constitutional and legal obligations as well as the performance of actions seriously contrary to Spain's general interests. These can be summed up as follows *"... The implementation of a process for the secession of the said Self-Governing Community from the Spanish State, with rebellious, systematic and deliberate disobedience of the repeated pronouncements and requirements expressed by the Constitutional Court ..."* thus clearly contravening sections 1.2 and 2 of the Constitution and, in addition, it affects *"... The model of constitutional co-existence, the rights of Spaniards as a whole ...," generating "... Harm already visible due to the political instability generated and undermining the economic and social well-being of all Catalans."*

3. According to the Government, the aim of the measures proposed was fourfold: (1) to restore the legal system under the Constitution and the Statute of Catalonia; (2) to ensure institutional neutrality; (3) to maintain social well-being and economic growth; and (4) to ensure the rights and freedoms of all Catalans.

4. The specific measures, subject to adaptation in case of changing circumstances, can be grouped into a number of categories, the most significant of which are as follows:

A. Measures affecting the President, Vice President and members of the Regional Government of Catalonia: these authorized the dismissal of all of the office-holders indicated and their replacement by such bodies or authorities as the Government of Spain may designate. In particular, the President of the Spanish Government was attributed the powers of the President of the Catalan Government for the calling of elections to the Parliament of the Self-Governing Community.

B. Measures affecting the Administration of the Self-Governing Community: this Administration was subjected to the guidelines of the bodies and authorities designated by the Government of Spain.

C. One-off administrative measures affecting, among other sectors, the regional police force; the economic, taxation and budget management of the region; and electronic and audio-visual communications and telecommunications. This included a specific clause on the Self-Governing Community's publicly-funded television and radio service, whereby the bodies or authorities designated by the Government of Spain would guarantee *"the transmission of truthful, objective*

and balanced information, respecting political, social and cultural plurality, and also the territorial balance."

D. Measures affecting the Parliament of Catalonia: these prevented the Parliament from voting-in a President of the Self-Governing Community until the elections mentioned in part A had been held, as well as preventing it from politically controlling the activities of the bodies or authorities designated by the Government of Spain, which political scrutiny was entrusted to the body to be designated by the Senate. It would further establish a system of prior checks, by the Government of Spain, of any initiatives by the Catalan Parliament that might be contrary to the measures foreseen in the formal request.

E. Lastly, reference should be made to the planned duration and the scrutiny of the measures to be adopted, as well as accountability relating to them:

- The term of the measures would conclude on the day that the new Government of the Self-Governing Community assumed power. The foregoing notwithstanding, the Government would be able to suspend application of the measures if the causes that gave rise to their adoption disappeared.

- In extraordinary cases where this became essential or imperative, the Spanish Government could propose to the Senate amendments or updates to the measures initially authorized.

- The Spanish Government would report to the Senate on the status of the application and enforcement of the measures contained in the resolution every two months.

- The measures authorized by the Senate would come into effect from the moment of the publication of the adoption of the resolution in the Official State Gazette.

This resolution by the Government was notified to the Senate on the same date it was adopted, i.e. October 21st, 2017.

III. Provisions foreseen in the Senate Standing Orders for application of section 155 of the Constitution.

Section 189 of the Senate Standing Orders (SSO) is the only rule directly regulating the application of section 155 of the Spanish Constitution (SC). That section contains explicit or implicit references to other rules contained in the Standing Orders.

It can be said that such regulation is too limited in order to cope with a constitutional function as important as the application of section 155 of the SC.

For this reason, it was essential for the Bureau of the Senate to develop that provisions while adopting decisions on the proceedings.

Section 189 provides as follows:

1. Should the Government, in those cases contemplated in section 155.1 of the Constitution, request the Senate's approval to adopt the measures referred to therein, a brief must be submitted to the Speaker of the House setting out the content and scope of the measures proposed, as well as the evidence accrediting that the corresponding formal request has been issued to the President of the Self-Governing Community and that the latter has not complied.

2. The Bureau of the Senate shall send this brief and any attached documentation to the General Committee for Self-Governing Communities, or else will proceed to establish a Joint Committee in accordance with the terms foreseen in section 58 of the present Standing Orders.

3. Without prejudice to the provisions contained in section 67, the Committee, through the Speaker of the Senate, will issue a formal request to the President of the Self-Governing Community for any and all background information, data, and arguments considered pertinent to be sent within the deadline stipulated and to designate, if deemed appropriate, a person to hold powers of representation for these purposes.

4. The Committee will draw up a reasoned proposal on whether or not it is appropriate to grant the approval requested by the Government, with such constraints or modifications as may be pertinent in each case with respect to the proposed measures.

5. The Plenary Sitting of the House will debate the said proposal, with two turns in favour and two against, for 20 minutes each, plus the speeches of the Spokespersons of the Parliamentary Groups requesting the floor, also for the same time. Once the debate is over, the Senate will proceed to vote on the proposal submitted and, for the resolution to be approved, it will be necessary for it to obtain the votes in favour of an absolute majority of Senators.

IV. The Senate's proceedings on the resolution adopted by the Government.

4.1. The resolutions adopted by the Bureau of the Senate.

The Bureau of the Senate met on that same day, October 21st, in order to legally assess and accept for consideration the Government's resolution, as well as to adopt a series of resolutions required for the proceedings.

Bearing in mind that sections 155 SC and 189 SSO constituted the only regulation for an exceptional situation and that there was no precedent for its application, the Bureau, pursuant to section 36.1.c SSO, adopted a number of resolutions (1) in which it applied the aforesaid precepts on their own terms but with the inclusion of mechanisms inherent to other parliamentary procedures, (2) thus establishing a procedure that complemented the scant rules contained in the House's Standing Orders, (3) with full guarantees for the actions of all parties involved: the Spanish Government, the Government of the Self-Governing Community affected and, obviously, the Senators.

4.1.1. The Bureau checked the fulfilment of the requirements demanded in part 1 of section 189 SSO: the formal verification that the resolution submitted by the Government of Spain included (1) the scope and contents of the measures the Senate was being asked to authorize, as well as (2) the evidence accrediting that the formal request had been made to the Self-Governing Community and the lack of an appropriate response.

4.1.2. The Bureau ordered the creation of a Joint Committee made up of the General Committee for Self-Governing Communities and the Constitutional Committee. Although the text of section 189.2 SSO, as the most natural resolution, seemed to lead the attribution of powers for the preparation of the House's decision to the General Committee for Self-Governing Communities, the Bureau decided, in the exercise of its discretion, to create a Joint Committee.

This decision also had a significant consequence: as the Joint Committee was a different body from the General Committee for Self-Governing Communities, it would not be possible to apply to the Joint Committee the special rules contemplated by the Senate Standing Orders for that Committee, namely sections 56, 56 bis 1, 56 bis 4, 56 bis 5 and 56 bis 9.

4.1.3. The Bureau adopted other supplementary decisions for the processing of the resolution, as well as a calendar, that would enable to draw up in greater detail the procedure to be followed, i.e.:

a) It established the creation of a Reporting Body within the Joint Committee, not foreseen in the Standing Orders, which would have to provide the text of the proposal (with its reasoning) to be submitted by the Joint Committee to the Plenary Sitting, as stated in section 189.4 SSO. The Reporting Body would draw up the draft proposal on the formal request submitted by the Government, since the Senate (1) had to provide the rationale behind its decision (hence the proposal must be accompanied by its reasoning) and (2) in addition, it could not limit itself just to accepting or rejecting the Government's formal request as it had the power to introduce into the same the "constraints or modifications as may be pertinent in each case with respect to the proposed measures," as foreseen in section 189.4 SSO.

b) It opened up the possibility that the draft proposal from the Reporting Body could be amended by the Joint Committee, and the Joint Committee's proposal, in turn, could be amended by the Plenary Sitting, aspects not foreseen by the Standing Orders. To achieve this goal, (1) it considered that, as happens in the legislative process of the Senate, the Reporting Body would remain "alive" during the debate in the Committee and that, as a consequence of this debate, the Reporting Body might amend its proposal before it was voted on by the Committee, an aspect that was subsequently decided by the Bureau of the Joint Committee. And (2) it established the possibility that the Senators and the Parliamentary Groups could present dissenting opinions to the proposal approved by the Joint Committee with the inclusion of amendments or constraints altering the said proposal. The initial deadline foreseen for its presentation concluded before the start of the Plenary Sitting but the Bureau of the Senate subsequently extended this to the moment prior to the voting of the proposal by the Plenary Sitting of the House, in order to guarantee that the Plenary Sitting could adopt a decision on the formal request with all of the elements required for a definitive judgement, including those events that simultaneously were taking place in the Self-Governing Community of Catalonia.

With this second decision, faced with the imperative that the Plenary Sitting *"will proceed to vote on the proposal submitted"* as stated in section 189.5 SSO, which would mean, if applied literally, that the Joint Committee's proposal could not be amended by the Plenary Sitting, the Bureau opted for a wider interpretation so as to extend the parliamentary rights of Senators and to recognize a greater capacity of the House's main body. To this end, it accepted the submission of the equivalent to partial amendments (i.e. amendments to sections) inherent to the legislative procedure but did not allow motions for dismissal of the entire proposal.

This is the aspect that triggered the greatest controversy in the subsequent processing of the resolution, as several Parliamentary Groups insisted, both orally and in the form of appeals to the Bureau and the office of the Speaker of the Senate, that they wanted to be allowed to submit proposals for the global rejection of the Government's formal request in order to have them put to the vote, as in fact they did, although these appeals were not accepted for consideration. In the view of these Groups, that decision was limiting their right to political representation.

The reason for this resolution by the Bureau lay in avoiding potential contradictory decisions by the Plenary Sitting of the Senate. Since the Senate's approval of the Government's request requires an absolute majority of Senators, the use of opportunities to speak against authorization and to vote against the same was the constitutional and parliamentary way to manifesting that total opposition. The possibility that, together with the votes demanded by the

Constitution and the Standing Orders, there might be other unforeseen votes that could give rise to a result contrary to that of the vote required by the said norms is the reason that led the Bureau to refuse consideration of the motions for dismissal of the entire proposal.

c) It set a calendar that included all of the processing in a particularly short period of time: less than one week. The exceptional situation implied by the application of section 155 SC seemed to demand that steps be taken promptly. Without prejudice to this, the calendar fully covered the guarantees for the participation of all parties involved in the procedure: Senators from the various political forces, the Self-Governing Community and the State Government.

4.2. The phases of the Reporting Body, the Committee and the Plenary Sitting.

4.2.1. Prior to an analysis of the sessions that were held by the bodies who had to adopt the final decision on the Government's request, it is appropriate here to highlight, due to its great relevance, the separate decisions taken by the Committee of Spokespersons of the Senate and by the Bureau of the Joint Committee, to give the floor to the President of the Self-Governing Community in the debates of the Committee and the Plenary Sitting. This was a matter not foreseen in section 189 SSO but, together with the written arguments submitted, it guaranteed the best defence of the position of the Self-Governing Community by the person with the maximum responsibility for its actions, at the same time as it allowed the greatest possible amount of information to be made available to the Senators who were to adopt the resolution.

The President of the Self-Governing Community did not make use of this possibility, formally notified by the Speaker of the Senate. And the Bureau of the Joint Committee ruled out the chance for the representative that the President of the Self-Governing Community had designated for the purposes of the provisions contained in section 189.3 SSO (namely the Governmental Delegate of the Self-Governing Community in Madrid) to speak at the Committee's sessions, which was also not foreseen in the Standing Orders.

4.2.2. The Reporting Body met at the end of the morning on October 26th and approved, by a majority vote, a Proposal in which, after verifying (1) *"the extraordinary severity of the breaches of constitutional obligations and the execution of actions severely contrary to the general interest by the Institutions of the Regional Government of Catalonia"* as well as (2) *"that the Prime Minister had lodged a formal request with the President of the Regional Government of Catalonia to proceed with the fulfilment of its constitutional obligations and the cessation of the actions severely contrary to the general interest, and that the said formal requests had been disregarded by the President of the Regional Government of Catalonia,"* it declared the suitability of approving the measures included in the resolution adopted by the Council of Ministers on October 21st, 2017, although it introduced certain constraints and

amendments to these measures: in addition to certain technical clarifications in parts (a) E1, on the jurisdictional review of the act and provisions adopted by delegation in the exercise of powers; (b) E4, on the exercise of the functions of the Regional Government of Catalonia; and (c) E8 on the exercise of the powers to impose disciplinary measures, the most significant inclusion was the addition of the following paragraph: (d) *"Without prejudice to the provisions established in section 66.2 of the Constitution, the powers for monitoring and oversight of the measures contained in the Resolution are attributed to the Joint Committee of the General Committee for Self-Governing Communities and the Constitutional Committee."*

4.2.3. The meeting of the Joint Committee took place on the afternoon of October 26th, chaired by the Speaker of the Senate.

Following the presentation of the Proposal by the Reporting Body, the Vice President and Minister for the Cabinet Office and Public Administrations took the floor. This was followed by a single accumulated round of speeches in favour, followed by another also accumulated single round against, and the subsequent speeches by the Spokespersons of the Parliamentary Groups.

The meeting was adjourned temporarily prior to the vote, so that the Reporting Body (still "alive" as had been foreseen) could meet and amend its Proposal to include a section (e) in the following terms:

"With respect to part E.9, duration and review of measures. This section contemplates the possibility of putting forward modifications or updates of the measures, as well as bringing forward their cessation if the reasons for their implementation disappear. In addition, the Government, having regard for how events develop and the severity of the situation, will carry out a proportionate and responsible use of the measures approved by the Senate, modulating their application if changes arise in the situation or other circumstances make this advisable."

At the Joint Committee, votes were cast via an individual public call of members and the Proposal was approved by 22 votes in favour and 5 against, with no abstentions.

4.2.4. The Plenary Sitting took place on the morning of October 27th.

The speeches were conducted in a way similar to the Committee, although on this occasion the speaker on behalf of the Government of Spain was the President. There was also a speech by the representative of the Catalan territorial group of the "Unidos Podemos" Parliamentary Group.

In the same way, there were speeches in favour and against including the nine dissenting opinions accepted for consideration. Prior to this, another five dissenting opinions submitted had been declared inadmissible as they

represented a global opposition to the Proposal approved by the Joint Committee and not an amendment or constraint for the same, in breach of the provisions contained in the agreements adopted by the Bureau of the Senate.

At the Plenary Sitting, the voting led to approval by simple majority of three of the dissenting opinions: partially, one by the Nationalist Parliamentary Group (at the initiative of the Senators from Canary Islands Coalition) along with those of the Socialist and Popular Parliamentary Groups. Being included this way in the Proposal submitted by the Joint Committee, this was then put to the vote and approved by 214 votes in favour, 47 against and one abstention. Four Senators were absent. The absolute majority being 134 Senators (out of a total of 266), the requirement established in section 155.1 SC was met.

5. The final resolution adopted by the Senate.

The text finally approved by the Senate was the combination of the initial Proposal from the Reporting Body plus the modifications added at the Committee stage and in the Plenary Sitting as explained above. It is available (in Spanish) at:

http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_12_166_1382.PDF

The Senate authorized the measures suggested by the Government, although it introduced amendments or constraints, among which the following should be highlighted:

- the elimination of the provisions with respect to the exercise by the Government of Spain of the powers of the Regional Government of Catalonia in the area of the regional publicly-owned audio-visual communication services.

- the elimination of the referral to a state-level governmental authority of the initiatives taken by the Regional Parliament of Catalonia that might be contrary to the Constitution.

- the attribution, without prejudice to the provisions contained in section 66.2 of the Constitution, of the powers for monitoring and oversight of the measures contained in the Resolution to the Joint Committee of the General Committee for Self-Governing Communities and the Constitutional Committee of the Senate.

- the establishment of the obligation on the part of the Government, having regard for how events develop and the severity of the situation, to carry out a proportionate and responsible use of the measures approved by the Senate, modulating their application if changes arise in the situation or other circumstances make this advisable.

On that same date, October 27th, 2017, the Official State Gazette published the following resolutions:

- Resolution dated October 27th, 2017, from the office of the Speaker of the Senate for the publication of the resolution adopted by the Senate Plenary Sitting approving the measures requested by the Government pursuant to section 155 of the Constitution.

- Ministerial Order PRA/1034/2017, dated October 27th, 2017, publishing the Resolution of the Council of Ministers adopted on October 21st, 2017, deeming, by application of the provisions contained in section 155 of the Constitution, the failure to comply with the formal request made to the Most Honourable President of the Regional Government of Catalonia for the Regional Government of Catalonia to proceed with the fulfilment of its constitutional obligations and the cessation of its actions severely contrary to general interests, and submitting to the Senate for approval the measures necessary to ensure fulfilment of the constitutional obligations and the protection of the aforesaid general interests.

6. Events subsequent to authorization by the Senate.

6.1. The same day on which the Senate approved its authorization for the Government, the Council of Ministers met and adopted a series of resolutions that were subsequently published in the Official State Gazette the following day. The following are noteworthy:

- Royal Decree 942 dated October 27th, 2017, pursuant to the measures authorized on October 27th, 2017, by the Plenary Sitting of the Senate with respect to the Regional Government of Catalonia in application of section 155 of the Constitution, ordering the removal of the Most Honourable President of the Regional Government of Catalonia, Mr. Carles Puigdemont i Casamajó.

- Royal Decree 943 dated October 27th, 2017, pursuant to the measures authorized on October 27th, 2017, by the Plenary Sitting of the Senate with respect to the Regional Government of Catalonia in application of section 155 of the Constitution, ordering the removal of the Vice President of the Regional Government of Catalonia and the Councillors making up the Governing Council of the Regional Government of Catalonia.

- Royal Decree 944 dated October 27th, 2017, designating the bodies and authorities in charge of fulfilling the measures affecting the Government and the Administration of the Regional Government of Catalonia, authorized by a resolution adopted by the Plenary Sitting of the Senate on October 27th, 2017, approving the measures requested by the Government pursuant to section 155 of the Constitution.

- Royal Decree 945 dated October 27th, 2017, pursuant to the measures authorized on October 27th, 2017, by the Plenary Sitting of the Senate with respect to the Regional Government of Catalonia in application of section 155 of the Constitution, ordering the adoption of various measures regarding the organization of the Regional Government of Catalonia, and the removal of various senior members of the Regional Government of Catalonia.

- Royal Decree 946 dated October 27th, 2017, calling for elections to the Regional Parliament of Catalonia and its dissolution.

Subsequently, additional provisions adopted by the Government of Spain have been published in the Official State Gazette for the application of specific measures.

6.2. Since the approval of the Government's request on October 27th, 2017, the Joint Committee has gathered on two occasions to hold two hearings of the Spanish Government, one from the Secretary of State for the Public Administrations on December 4th and the other by the Vice President on December 18th. The purpose of these reports was to inform the Joint Committee about the development and enforcement of the measures approved by the Senate pursuant to section 155 of the Constitution.

6.3. The Constitutional Court will examine the application of section 155 SC to the Self-Governing Community of Catalonia as it has accepted for consideration two appeals, one lodged by more than fifty Deputies from the "Unidos Podemos" Parliamentary Group and the other by the Regional Parliament of Catalonia as a consequence of a resolution adopted by its Permanent Deputation, in the understanding that a petition for the declaration of unconstitutionality is possible against the resolution adopted by the Senate because this resolution is considered to be susceptible to a check on its constitutionality as it is an act with the force of law.

With regard to the procedure followed by the Senate, both these appeals challenge the same two specific aspects:

- that the Bureau of the Senate failed in the first instance to reject the request by the Government in the understanding that the requirements stipulated in section 155.1 of the Constitution and section 189.1 of the Standing Orders of the Senate had not been complied with.

- that the participation of the representative designated by the President of the Regional Government of Catalonia, namely the Governmental Delegate of the Self-Governing Community in Madrid, was not allowed in the form of an address to the session of the Joint Committee held on Thursday, October 26th.

6.4. As of today's date, the application of the resolution adopted by the Senate continues in force as the event that would bring its application to an end,

namely the swearing-in of the new Regional Government of the Self-Governing Community following the elections held on December 21st, 2017, has not yet taken place.