

جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية

مساهمة (ورقة عمل)

من

الأستاذ الدكتور أولريتش شولر
نائب أمين عام البرلمان الاتحادي الألماني (البوندستاغ)

إلى المناقشة العامة حول

"الموافقة البرلمانية كشرط مسبق للإجراءات الحكومية المختارة"

دورة جنيف

تشرين الأول/ أكتوبر 2018



نشر القوات المسلحة

1.1. حالة الدفاع

وفقاً للدستور الألماني، القانون الأساسي (GG)، تجد الدولة نفسها في حالة دفاع عندما "تتعرض الأراضي الاتحادية للهجوم من قبل القوة المسلحة أو تكون مهددة بالتهديد الوشيك يمثل هذا الهجوم" (المادة 115 أ من القانون الأساسي).

في حالة الدفاع، تنتقل سلطة قيادة القوات المسلحة من وزير الدفاع إلى المستشار الاتحادي (راجع المادتين 65 أو 115 ب - القانون الأساسي). قد يفرض الاتحاد أيضاً صلاحيات واسعة على الولايات.

وبسبب أهمية المسألة، ينيط القانون الأساسي بالبرلمان دوراً مركزياً: تحديد حالة الدفاع من قبل البرلمان الاتحادي بموافقة مجلس الولايات الاتحادي، وهو الهيئة الدستورية التي تشارك من خلالها الولايات الألمانية في تشريعات وإدارة الاتحاد (الحكم الأول من المادة 115 أ (1) القانون الأساسي). يتطلب تحديد حالة الدفاع أغلبية ثلثي الأصوات المدلى بها، والتي يجب أن تشمل على الأقل أغلبية أعضاء البرلمان الاتحادي (الحكم الثاني من المادة 115 أ (1) القانون الأساسي). لا يمكن للبرلمان تحديد حالة الدفاع دون مساهمة من السلطة التنفيذية: يتطلب الأمر 'طلب من الحكومة الاتحادية' (الحكم الثاني من المادة 115 أ (1) القانون الأساسي).

في الحالات الطارئة، يتم اتخاذ مثل هذا القرار من قبل اللجنة المشتركة في مجلس الولايات الاتحادي و البرلمان الاتحادي (المادة 115 أ (2) القانون الأساسي). ويضم 'برلمان الطوارئ' هذا ثمانية وأربعين عضواً، ثلثاهم أعضاء في البرلمان الاتحادي وثلث أعضاء في مجلس الولايات الاتحادي (المادة 53 أ من القانون الأساسي).

إذا لم يكن من الممكن أن تجتمع اللجنة المشتركة في الوقت المناسب، فإن القانون الأساسي ينص على 'اعتبار' أنّ حالة الدفاع قد تمّ تحديدها (المادة 115 أ (4) القانون الأساسي)، وهو افتراض قانوني يسري بأثر رجعي إلى المرحلة التي بدأ فيها الهجوم على الأراضي الاتحادية. هذا الافتراض القانوني لا رجعة فيها. ولذلك قد تجد مجالاً للتطبيق في حالات استثنائية شديدة، على سبيل المثال في حالة نشوب حرب نووية.

التصريحات التي يدلي بها الرئيس الاتحادي بموجب القانون الدولي عندما يجد البلد نفسه في حالة دفاع تتطلب أيضاً موافقة البرلمان الاتحادي (المادة 115 أ (5) القانون الأساسي). ويشمل هذا الحكم، على سبيل المثال، التزام الحكومة



الاتحادية بإبلاغ الأمين العام لمجلس أوروبا إذا كان الاختيار ينتقص من الحريات الأساسية المنصوص عليها في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (ECHR).

يمكن للبرلمان الاتحادي أن يعلن إنهاء حالة الدفاع في أي وقت بموافقة مجلس الولايات الاتحادي. يصدر هذا القرار من قبل الرئيس الاتحادي (الحكم الأول من المادة 115 أ (2) القانون الأساسي).

1.2. حالة التوتر

كمرحلة تسبق حالة الدفاع، قد يحدد البرلمان الاتحادي بموجب المادة 80 أ من القانون الأساسي أن البلد يجد نفسه في حالة من التوتر. وتعرف الأديبات القانونية ذلك على أنه وضع يتسم بصراعات سياسية دولية متصاعدة تزداد فيها احتمالات نشوء هذه الصراعات مما يؤدي إلى هجوم مسلح على الأراضي الاتحادية لألمانيا. في هذه الحالة، تقوم الدولة بتوسيع سلطاتها لتتعدى المصالح المحمية لكل من المواطنين والشركات الخاصة. والقصد من ذلك هو أن هذا سيعمل على تعزيز الاستعداد الدفاعي للبلاد.

يتطلب تحديد حالة التوتر أغلبية ثلثي الأصوات المدلى بها (الحكم الثاني من المادة 80 أ (1) القانون الأساسي). قد يلغي البرلمان الاتحادي الإجراءات المتخذة على أساس حالة التوتر. يحتفظ البرلمان الاتحادي والحكومة الاتحادية بحق المبادرة في تقرير حالة التوتر، ولكن ليس من قبل مجلس الولايات الاتحادي.

1.3. نشر القوات الألمانية في الخارج

لا ينص القانون الأساسي صراحة على الحالات التي يتم فيها نشر القوات المسلحة الاتحادية الألمانية، في الخارج، في غير حالة الدفاع. ومع ذلك، حكمت المحكمة الدستورية الاتحادية بأن جميع عمليات نشر القوات الألمانية خارج ألمانيا تتطلب موافقة برلمانية. تخلص المحكمة من هذا، ومن بين أمور أخرى، إلى القواعد المماثلة المتعلقة بحالة الدفاع والتقاليد الدستورية الألمانية. وبالتالي فإن الجيش هو جيش برلماني. وقد دفعت أحكام المحكمة إلى اعتماد قانون المشاركة البرلمانية، الذي صدر في عام 2005 ويحكم عملية اتخاذ القرار البرلماني فيما يتعلق بالانتشار خارج ألمانيا. وبشكل خاص، قد يتم إلغاء جميع عمليات النشر هذه من قبل البرلمان في أي وقت (الباب 8 من قانون المشاركة البرلمانية (ParlBG)).

2. تعيين المناصب

ينتخب البرلمان الاتحادي أهم منصب في المكتب التنفيذي، **المستشار الاتحادي** (المادة 63 من القانون الأساسي). ومع ذلك، لا يتمتع البرلمان الاتحادي بأي حقوق للمشاركة في اختيار الوزراء وتعيينهم (المادة 64 من القانون الأساسي).

ينتخب البرلمان الاتحادي المناصب الثلاثة التالية بناء على ترشيح **الحكومة الاتحادية**:

- المفوض الاتحادي **لحماية البيانات** وحرية المعلومات (الباب 11 من قانون حماية البيانات الاتحادي)؛
 - المفوض الاتحادي **لسجلات جهاز أمن الدولة** التابع للجمهورية الديمقراطية الألمانية السابقة (الباب 35 من قانون ملفات Stasi)؛
 - **رئيس المحكمة الاتحادية**، المؤسسة العليا للتدقيق في ألمانيا (المادة 5 من قانون المحكمة الاتحادية).
- وينتخب البرلمان الاتحادي مناصب المكاتب البرلمانية **بمبادرة خاصة منه**. وبصرف النظر عن رئيس البرلمان الاتحادي (الحكم الأول من المادة 40 (1) القانون الأساسي)، وهذا يشمل على وجه الخصوص ما يلي:
- **المفوض البرلماني للقوات المسلحة** (الباب 13 من قانون المفوض البرلماني للقوات المسلحة)؛
 - **الممثل الدائم لفريق الرقابة البرلمانية** (الباب 5 (ب) قانون هيئة الرقابة البرلمانية: يسميه فريق الرقابة البرلمانية، الذي يعينه رئيس البرلمان الاتحادي)؛
 - ممثلو جمهورية ألمانيا الاتحادية في الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا (القانون الخاص بانتخاب الممثلين الألمان في الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا (EuRatWahlG)).
- علاوة على ذلك، يمارس البرلمان الاتحادي دوراً في انتخاب **الرئيس الاتحادي**. ويشكل أعضاء البرلمان الاتحادي، بحكم وضعهم، نصف أعضاء الاتفاقية الاتحادية لانتخاب الرئيس الاتحادي (المادة 54 (3) القانون الأساسي).
- يبلغ عدد مندوبي البرلمان الاتحادي 16 عضواً في **لجنة الوساطة**، والتي تتكون من 16 عضواً آخرين من مجلس الولايات الاتحادي (الحكم الثاني من المادة 77 (2) القانون الأساسي، الباب 1 القواعد الإجرائية المشتركة للبرلمان الاتحادي ومجلس الولايات الاتحادي للجنة بموجب المادة 77 من القانون الأساسي (لجنة الوساطة) (GO-VerMA)).



كما يشارك البرلمان الاتحادي في انتخاب القضاة. يُنتخب نصف أعضاء المحكمة الدستورية الاتحادية من قبل البرلمان الاتحادي، والنصف الآخر من قبل مجلس الولايات الاتحادي (الحكم الثاني من المادة 94 (1) القانون الأساسي). وبخلاف ذلك، يؤمن البرلمان الاتحادي نصف أعضاء لجنة انتخاب القضاة. جنباً إلى جنب مع الوزير المختص، فهي مسؤولة عن تعيين القضاة في أرفع المحاكم الاتحادية (المادة 95 (2) القانون الأساسي).

3. التعديلات الدستورية

التعديلات على القانون الأساسي يجب أن ' ينقلها ثلثا أعضاء البرلمان الاتحادي وثلثا أصوات مجلس الولايات الاتحادي، (المادة 79 (2) القانون الأساسي).

هناك خصوصية واحدة فيما يتعلق باندماج ألمانيا في الاتحاد الأوروبي. من وجهة نظر القانون الأساسي، يعتبر 'تأسيس الاتحاد الأوروبي' بمثابة تعديل للدستور الألماني. وينطبق الشيء نفسه على 'التغييرات في أسس معاهدة الاتحاد الأوروبي واللوائح المماثلة التي تعدل أو تكمل هذا القانون الأساسي، أو تجعل هذه التعديلات أو الإضافات ممكنة' (الحكم الثالث من المادة 23 (1) القانون الأساسي).

4. حالة الطوارئ

1.4. حالة الطوارئ التشريعية

تنشأ حالة الطوارئ التشريعية عندما تكون الحكومة الاتحادية غير قادرة على التصرف السياسي (المادة 81 (1) القانون الأساسي). إذا تمّ حجب الثقة، على سبيل المثال، فإنه يقع ضمن تقدير الرئيس الاتحادي تقرير ما إذا كان سيتم حلّ البرلمان الاتحادي (المادة 68 من القانون الأساسي) أم لا. إذا امتنع الرئيس الفدرالي عن حلّ البرلمان الاتحادي، فقد لا تتمكن الحكومة، في ظل ظروف معينة، من الحصول على أغلبية تدعمها في البرلمان. قد يتم حظر مشاريع القوانين ولن تكون الحكومة الاتحادية قادرة على تنفيذ سياساتها.

في حالة من هذا النوع، تستطيع الحكومة الاتحادية إعلان مشروع قانون عاجل بعد أن يصوّت عليه البرلمان الاتحادي. واستجابة لهذا، يجوز للرئيس الاتحادي أن يعلن حالة الطوارئ التشريعية. إذا صوّت البرلمان الاتحادي على مشروع القانون مرة أخرى، فقد يتم تمريره بمجرد موافقة مجلس الولايات الاتحادي.

2.4. حالة الطوارئ الداخلية

تواجه حالة طوارئ داخلية إذا لم تكن إحدى الولايات أو الاتحاد في موقف يسمح له بمكافحة خطر محدد على وجوده أو على النظام الأساسي الديمقراطي الحرّ (المادة 91 (1) القانون الأساسي). من بين أمور أخرى، فقد تقوم الحكومة الاتحادية بوضع شرطة الولاية، وعند الضرورة، حكومات الولايات نفسها تحت أوامرها، وتنشر الشرطة الاتحادية. يمكن إلغاء كل هذه الأوامر في أي وقت من قبل مجلس الولايات الاتحادي، ولكن ليس من قبل البرلمان الاتحادي.

عندما يتم استيفاء الشروط المسبقة لحالة طوارئ داخلية، يجوز للحكومة الاتحادية أيضاً نشر القوات المسلحة إذا لزم الأمر (الحكم الأول من المادة 87 أ (4) القانون الأساسي). ربما تتم معارضة مثل هذا النشر في أي وقت من قبل البرلمان الاتحادي أو مجلس الولايات الاتحادي (الحكم الثاني من المادة 87 أ (4) القانون الأساسي). في هذه الحالة، سيتم إيقاف النشر.

3.4. الكوارث

يجوز للحكومة الاتحادية إصدار الأوامر ونشر الشرطة الاتحادية والقوات المسلحة وذلك بموجب المادة 91 من القانون الأساسي في حالة وقوع كارثة طبيعية أو حادث يهدد أراضي أكثر من ولاية واحدة (الحكم الأول من المادة 35 (3) القانون الأساسي). قد يطلب مجلس الولايات الاتحادي إلغاء هذه الاجراءات في أي وقت.

Association of Secretaries General of Parliaments

CONTRIBUTION

from

Prof Dr Ulrich SCHÖLER
Deputy Secretary General of the Bundestag

To the general debate on

“Parliamentary approval as a precondition for selected actions of government”

Geneva Session

October 2018

Deployment of the armed forces

1.1. State of defence

According to the German constitution, the Basic Law (GG), the country finds itself in a **state of defence** when 'the federal territory is under attack by armed force or imminently threatened with such an attack' (Article 115a GG).

In a state of defence, the **power of command** over the armed forces passes from the Defence Minister to the Federal Chancellor (cf. Articles 65a and 115b GG). The **Federation** may also assume extensive powers over the **Länder**.

On account of the significance of the matter, the Basic Law assigns Parliament a central role: the **determination** of a state of defence 'shall be made by the Bundestag with the consent of the Bundesrat', the constitutional body through which Germany's Länder participate in the legislation and administration of the Federation (first sentence of Article 115a(1) GG). The determination of a state of defence requires 'a **two-thirds majority** of the votes cast, which shall include at least a majority of the Members of the Bundestag' (second sentence of Article 115a(1) GG). Parliament cannot determine a state of defence without input from the executive: an '**application of the Federal Government**' is required (second sentence of Article 115a(1) GG).

In **urgent cases**, such a decision is taken by the **Joint Committee of the Bundesrat and Bundestag** (Article 115a(2) GG). This 'emergency parliament' has forty-eight members, two-thirds of whom are Members of the Bundestag and one-third Members of the Bundesrat (Article 53a GG).

If it is not possible for the Joint Committee to convene in good time, the Basic Law provides for it to be '**deemed**' that a state of defence has been determined (Article 115a(4) GG), a legal fiction that applies retrospectively back to the point in time at which the attack on federal territory began. This legal fiction is irrevocable. It may therefore only find application in extreme, exceptional situations, for instance if a nuclear war has broken out.

Declarations made by the **Federal President** under international law when the country finds itself in a state of defence also require the consent of the Bundestag (Article 115a(5) GG). This provision covers, for example, the Federal Government's obligation to inform the Secretary General of the Council of Europe if it chooses to derogate from fundamental freedoms provided for by the European Convention on Human Rights (**ECHR**).

The **Bundestag** may declare a state of defence **terminated** at any time with the consent of the Bundesrat. This decision is to be promulgated by the Federal President (first sentence of Article 115l(2) GG).

1.2. State of tension

As a **stage prior to** the state of defence, the Bundestag may determine under Article 80a of the Basic Law that the country finds itself in a state of tension. The legal literature defines this as a situation characterised by heightened international political **conflicts** in which there is an increased **probability** of these conflicts resulting in an armed attack on

Germany's federal territory. In this case, the state has **expanded powers to infringe** the protected interests of both citizens and private businesses. The intention is that this will serve to enhance the country's defence preparedness.

The determination of a state of tension requires a **majority** of two-thirds of the votes cast (second sentence of Article 80a(1) GG). Measures taken on the grounds of a state of tension may be revoked by the Bundestag. The **right to initiate** the determination of a state of tension is held by the Bundestag and the Federal Government, but not by the Bundesrat.

1.3. Bundeswehr deployments abroad

The Basic Law does not expressly regulate cases in which the Bundeswehr, Germany's federal armed forces, are deployed abroad other than during a state of defence. However, the **Federal Constitutional Court** has ruled that all Bundeswehr deployments outside Germany require parliamentary consent. The Court infers this from, among other things, the comparable norms concerning the state of defence and Germany's constitutional tradition. The Bundeswehr is accordingly a **parliamentary army**. The Court's judgements prompted the adoption of the Parliamentary Participation Act, which was passed in 2005 and governs parliamentary decision-making in relation to deployments outside Germany. In particular, all such deployments may be **revoked** by Parliament at any time (Section 8 Parliamentary Participation Act (ParlBG)).

2. Appointment of office holders

The Bundestag elects the most important office holder in the executive, the **Federal Chancellor** (Article 63 GG). However, the Bundestag does not have any rights to participate in the selection and appointment of **ministers** (Article 64 GG).

The Bundestag elects the following three office holders at the nomination of the **Federal Government**:

- Federal Commissioner for **Data Protection** and Freedom of Information (Section 11 Federal Data Protection Act);
- Federal Commissioner for the **Records** of the **State Security Service** of the former German Democratic Republic (Section 35 Stasi Files Act);
- President of the **Bundesrechnungshof**, Germany's Supreme Audit Institution (Section 5 Bundesrechnungshof Act).

The Bundestag elects parliamentary office holders on **its own initiative**. Apart from the President of the Bundestag (first sentence of Article 40(1) GG), these include in particular:

- **Parliamentary Commissioner for the Armed Forces** (Section 13 Act on the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces);

- **Permanent Representative** of the Parliamentary Oversight Panel (Section 5b Parliamentary Oversight Panel Act: nominated by the Parliamentary Oversight Panel, appointed by the President of the Bundestag);
- representatives of the Federal Republic of Germany to the Parliamentary Assembly of the **Council of Europe** (Act on the Election of German Representatives to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (EuRatWahlG)).

Furthermore, the Bundestag plays a part in the election of the **Federal President**. Ex officio, the Members of the Bundestag constitute half of the members of the Federal Convention that elects the Federal President (Article 54(3) GG).

The Bundestag delegates 16 Members to the **Mediation Committee**, which otherwise consists of a further 16 Members of the Bundesrat (second sentence of Article 77(2) GG, Section 1 Joint Rules of Procedure of the Bundestag and Bundesrat for the Committee under Article 77 of the Basic Law (Mediation Committee) (GO-VermA)).

The Bundestag is also involved in the election of judges. Half the members of the **Federal Constitutional Court** are elected by the Bundestag, and half by the Bundesrat (second sentence of Article 94(1) GG).

Apart from this, the Bundestag provides half the members of the Committee for the Election of Judges. Together with the competent minister, they are responsible for the appointment of judges to the **highest federal courts** (Article 95(2) GG).

3. **Constitutional amendments**

Amendments to the Basic Law have to be ‘carried by **two thirds** of the Members of the Bundestag and two thirds of the votes of the Bundesrat’ (Article 79(2) GG).

There is one peculiarity with regard to Germany’s integration into the **European Union**. From the point of view of the Basic Law, ‘the establishment of the European Union’ is regarded as having amounted to an amendment of the German constitution. The same is true of ‘changes in its [the EU’s] treaty foundations and comparable regulations that amend or supplement this Basic Law, or make such amendments or supplements possible’ (third sentence of Article 23(1) GG).

4. **State of emergency**

4.1. State of legislative emergency

A state of legislative emergency arises when the Federal Government is **unable to act politically** (Article 81(1) GG). If a vote of confidence is lost, for instance, it lies within the discretion of the Federal President to decide whether or not to dissolve the Bundestag (Article 68 GG). Should the Federal President refrain from dissolving the Bundestag, the Government might, under certain circumstances, not have a majority that supports it in Parliament. Bills would possibly be blocked and the Federal Government would not be able to implement its policies.

In a situation of this kind, the Federal Government is able to declare a **bill urgent** after the Bundestag has voted it down. In response to this, the Federal President may declare a state of legislative emergency. Should the Bundestag vote down the bill once again, it may be passed merely with the consent of the Bundesrat.

4.2. Internal emergency

An internal emergency is faced if one of the Länder or the Federation is not in a position to combat an **imminent danger** to its existence or the free democratic basic order (Article 91(1) GG). Among other things, the Federal Government may place the police of the Länder and, where necessary, the Land governments themselves under its orders, and deploy the Federal Police. All such orders may be rescinded at any time by the Bundesrat, but not by the Bundestag.

When the preconditions for an internal emergency are satisfied, the Federal Government may also deploy the **armed forces** if necessary (first sentence of Article 87a(4) GG). Such a deployment may be opposed at any time by either the Bundestag or the Bundesrat (second sentence of Article 87a(4) GG). In this case, the deployment is to be discontinued.

4.3. Disasters

The Federal Government may issue orders and deploy the Federal Police and the armed forces just as under Article 91 of the Basic Law if a **natural disaster** or accident occurs that endangers the territory of more than one Land (first sentence of Article 35(3) GG). The Bundesrat may demand that such measures be rescinded at any time.