

جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية

مساهمة (ورقة عمل)

من

السيد سيرغي ميرونوف،

الأمين العام لمجلس اتحاد الجمعية الاتحادية لروسيا الاتحادية

إلى المناقشة العامة حول

"الشروط اللازمة للحكومة لاستشارة البرلمان قبل تنفيذ بعض الأعمال"

دورة جنيف

تشرين الأول/أكتوبر 2018

1. "الذهاب إلى الحرب"

في هذا الموضوع، لا ينص دستور روسيا ولوائح مجلس الاتحاد على إجراء أي مشاورات لمجلس الاتحاد مع الحكومة. وبموجب الدستور، تشمل صلاحية مجلس الاتحاد الموافقة على مرسوم صادر عن رئيس روسيا بشأن تطبيق الأحكام العرفية¹. ويجوز إدخال قانون الأحكام العرفية إلى أراضي روسيا كلياً أو جزئياً بموجب مرسوم رئاسي. ويجب إخطار مجلس الاتحاد بذلك على الفور.

ويجب على مجلس الاتحاد النظر في الموافقة على مرسوم رئيس الدولة في غضون 48 ساعة. وتبدأ الغرفة بمناقشة الأمر من خلال الاستماع إلى تقرير من الرئيس أو مبعوثه المفوض إلى مجلس الاتحاد. كما يتمتع مجلس الاتحاد بالولاية القضائية حول التصريح باستخدام القوات المسلحة لروسيا الاتحادية خارج أراضي البلد². وتنظر الغرفة في هذه المسألة عند تلقي خطاب رسمي من الرئيس.

يرسل رئيس مجلس الاتحاد هذا الخطاب الرسمي إلى لجنتي الغرفة حول الدفاع والأمن وحول الشؤون الدولية لصياغة استنتاجاتهما. ويجوز دعوة ممثلي السلطات الاتحادية ذات الصلة لحضور اجتماعات تلك اللجان. ويتم دعوة الرئيس ورئيس الوزراء، وكذلك رؤساء السلطات التنفيذية الاتحادية، لحضور جلسة الغرفة المخصصة للنظر في هذه المسألة³.

2. "التعيينات العامة"

لا تتطلب التعيينات التي تقع ضمن صلاحية مجلس الاتحاد بموجب الدستور ولائحة الغرفة إجراء مشاورات مع الحكومة. وعلى وجه الخصوص، يتعلق الأمر بالموافقة على تعيين القضاة في المحاكم العليا⁴، وكذلك المحكمة الاقتصادية لرابطة الدول المستقلة⁵. ويتم تقديم ترشيحاتهم للمنصب لمجلس الاتحاد عن طريق الرئيس أو مبعوث الرئيس المفوض من الرئيس إلى الغرفة بناء على تعليمات الأخير.

ينطبق إجراء الترشيح هذا بحذ ذاته على تعيين المدعي العام ونوابه⁶.

¹ يرد الإجراء الخاص بممارسة هذه السلطة في مجلس الاتحاد في الفصل 19 من الإجراء المنصوص عليه في لائحة مجلس الاتحاد الخاص بالموافقة من مجلس الاتحاد على مرسوم صادر عن رئيس روسيا الاتحادية بشأن تطبيق قانون الأحكام العرفية.

² وفقاً للفصل 21 من لوائح مجلس الاتحاد، "إجراء للنظر من جانب مجلس الاتحاد في مسألة تفويض استخدام القوات المسلحة لروسيا الاتحادية خارج أراضي روسيا الاتحادية".

³ سمح لمجلس الاتحاد مرتين باستخدام القوات المسلحة لروسيا الاتحادية في الخارج: فيما يتعلق بإعادة توحيد روسيا وشبه جزيرة القرم، وللمشاركة في تسوية النزاع في سوريا. قرار مجلس الاتحاد المؤرخ 1 آذار / مارس 2014 رقم SF-48 "بشأن استخدام القوات المسلحة لروسيا الاتحادية في أراضي أوكرانيا". قرار مجلس الاتحاد المؤرخ 30 أيلول / سبتمبر 2015 رقم SF-355 "بشأن استخدام القوات المسلحة لروسيا الاتحادية خارج أراضي روسيا الاتحادية".

⁴ يعني القضاة في المحكمة الدستورية لروسيا الاتحادية والمحكمة العليا في روسيا الاتحادية.

⁵ وفقاً للفصل 24 من لوائح مجلس الاتحاد.

⁶ وفقاً للفصل 25 من لوائح مجلس الاتحاد.



بناء على ترشيح من قبل الرئيس، ينظر مجلس الاتحاد في المرشحين لمنصب نائب رئيس دائرة التدقيق ونصف مراجعي الحسابات فيها⁷.

إلى جانب ذلك، يعين مجلس الاتحاد خمسة أعضاء في اللجنة المركزية للانتخابات⁸ وعشرة أعضاء من هيئة المؤهلات الأعلى للقضاة الذين يمثلون الجمهور⁹. ويعين مجلس الاتحاد أعضاء اللجنة المركزية للانتخابات بناءً على ترشيحات من الهيئات التشريعية الإقليمية وكبار المسؤولين التنفيذيين لمواضيع روسيا الاتحادية. وتقوم جميع الاتحادات العامة في روسيا بترشيح أعضاء من هيئة المؤهلات الأعلى للقضاة لكي ينظر فيها مجلس الاتحاد.

وفي الوقت نفسه، يقوم الرئيس بتعيين واستدعاء الممثلين الدبلوماسيين لروسيا إلى الدول الأجنبية والمنظمات الدولية بعد التشاور مع اللجان ذات الصلة في غرفتي الجمعية الاتحادية¹⁰. وتشارك لجنة مجلس الاتحاد للشؤون الدولية في مشاورات بشأن تعيينات الممثلين الدبلوماسيين واستدعاءهم من قبل الرئيس بناء على ترشيح من وزارة الخارجية.

3. "التغييرات الدستورية"

بموجب دستور روسيا¹¹، يجب على مجلس الاتحاد النظر في مشاريع القوانين بشأن التعديلات الدستورية التي وافق عليها مجلس الدوما¹².

وتلخص لجنة مجلس الاتحاد الفيدرالي المعنية بالقانون الدستوري وبناء الدولة المقترحات حول مشروع القانون الذي وضعته لجان الغرفة وتعمل على صياغة مسودة استنتاجات.

وبمجرد موافقة الغرفة على قانون التعديل الدستوري، يرسل رئيس مجلس الاتحاد الموافقة إلى الهيئات التشريعية الإقليمية. و فقط بعد موافقة الهيئات التشريعية بنسبة الثلثين على الأقل لمواضيع روسيا الاتحادية، يُحال القانون إلى مكتب الرئيس للتوقيع والنشر الرسمي.

ولا يتم التشاور الخاص بشأن التعديلات الدستورية مع الحكومة.

7 وفقا للفصل 26 من لوائح مجلس الاتحاد.

8 وفقا للفصل 27 من لوائح مجلس الاتحاد.

9 وفقا للفصل 28 من لوائح مجلس الاتحاد.

10 وفقا للفصل 29 من لوائح مجلس الاتحاد.

11 المادتان 108 و136 من دستور روسيا الاتحادية

12 وفقا للفصل 16 من لوائح مجلس الاتحاد، "الإجراء المتخذ للنظر من جانب مجلس الاتحاد للشؤون المتعلقة بتبني القرارات وبدء نفاذ قانون روسيا الاتحادية بشأن التعديلات على دستور روسيا الاتحادية."



وحتى الآن، وافق مجلس الاتحاد على أربعة قوانين بشأن التعديلات على الدستور¹³. وهي تتعلق بمجموعة من الأمور، مثل التغييرات في فترة الولاية في منصب الرئيس ومجلس الدوما؛ وتعزيز سلطات مجلس الدوما للسيطرة على الحكومة؛ ودمج المحكمة العليا ومحكمة التحكيم العليا؛ وتغيير إجراءات تشكيل مجلس الاتحاد.

4. "الاستجابات لحالات الطوارئ الوطنية"

لا ينص دستور روسيا ولوائح مجلس الاتحاد على أي تدخل مباشر من جانب الحكومة في نظر مجلس الاتحاد للموافقة على مراسيم الرئيس بشأن إعلان حالة الطوارئ¹⁴.

يجب على مجلس الاتحاد النظر في الموافقة على المراسيم الرئاسية في غضون 72 ساعة. وتستمع الجلسة العامة للغرفة إلى تقرير من الرئيس أو مبعوثه المفوض إلى مجلس الاتحاد في هذا الشأن. وبعد ذلك يتم الإعلان عن الاستنتاجات التي توصلت إليها اللجان المختصة في الغرفة¹⁵. ويتم فوراً إرسال القرار الذي تم اعتماده نتيجةً للمداولات إلى الرئيس وإلى السلطة الفيدرالية المسؤولة عن الشؤون الخارجية.

¹³ القوانين الخاصة بتعديلات دستور روسيا الاتحادية: بتاريخ 30 كانون الأول / ديسمبر 2008 رقم FKZ-6 بشأن التغييرات في فترة الولاية الرئاسية لرئيس روسيا الاتحادية ومجلس الدوما؛ بتاريخ 30 كانون الأول / ديسمبر 2008 رقم FKZ-7 بشأن صلاحيات مراقبة مجلس الدوما فيما يتعلق بحكومة روسيا الاتحادية؛ بتاريخ 5 شباط / فبراير 2014 رقم FKZ-2 بشأن المحكمة العليا لروسيا الاتحادية ومكتب المدعي العام لروسيا الاتحادية؛ وفي 21 تموز / يوليو 2014، رقم FKZ-11 - "بشأن مجلس الاتحاد التابع للجمعية الاتحادية لروسيا الاتحادية."

¹⁴ وفقاً للفصل 20 من لوائح مجلس الاتحاد، "إجراء موافقة مجلس الاتحاد على مرسوم صادر من رئيس روسيا الاتحادية بشأن إعلان حالة الطوارئ."

¹⁵ لجنة مجلس الاتحاد حول الدفاع والأمن ولجنة مجلس الاتحاد حول تشكيل الاتحاد، والسياسة الإقليمية، والحكم الذاتي المحلي، وشؤون الشمال.



UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association of Secretaries General of Parliaments

CONTRIBUTION

from

Mr Sergey MARTYNOV

**Secretary General of the Council of the Federation of the Federal Assembly of the
Russian Federation**

To the general debate on

**“The Requirement for Government to Consult Parliament before Carrying Out Certain
Acts”**

Geneva Session

October 2018

1. “Going to war”.

On this subject, Russia’s Constitution and The Federation Council Regulations **stipulate no consultations of the Federation Council with the Government.**

Under the Constitution, the purview of the Federation Council includes **approval of a decree of the President of Russia on introduction of martial law**¹. Martial law may be introduced in Russia’s territory in whole or in part by a presidential decree. The Federation Council must be immediately notified of that.

The Federation Council must consider approving the head of state’s decree **within 48 hours**. The chamber begins discussing the matter by hearing a report by the President or by his plenipotentiary envoy to the Federation Council.

The Federation Council also has jurisdiction over authorizing the use of **the Armed Forces of the Russian Federation outside the nation’s territory**². The chamber will look into this matter upon receiving an **address from the President**.

The Chairperson of the Federation Council will send this address to **the chamber’s Committees on Defense and Security and on International Affairs** to draft their conclusions. Representatives of the relevant federal authorities may be invited to attend meetings of those committees. The President and the Prime Minister, as well as heads of federal executive authorities, are invited to a sitting of the chamber dedicated to consideration of this matter³.

2. “Public appointments”.

Appointments falling within the purview of the Federation Council under the Constitution and the chamber’s Regulations **do not require consultations with the Government.**

In particular, this concerns confirmation of judges on the **highest courts**⁴, as well

¹ The procedure for exercising this authority of the Federation Council is stipulated in Chapter 19 of The Federation Council Regulations Procedure for Approval by the Federation Council of a Decree of the President of the Russian Federation on Introduction of Martial Law”.

² In accordance with Chapter 21 of The Federation Council Regulations, “Procedure for Consideration by the Federation Council of the Matter of Authorization of the Use of the Armed Forces of the Russian Federation Outside the Territory of the Russian Federation”.

³ The Federation Council has twice authorized the use of the Armed Forces of the Russian Federation abroad: in connection of the reunification of Russia and Crimea, and for participation in the settlement of the conflict in Syria. Resolution of the Federation Council of 1 March 2014 No. 48-SF “On the Use of the Armed Forces of the Russian Federation in the Territory of Ukraine”. Resolution of the Federation Council of 30 September 2015 No. 355-SF “On the Use of the Armed Forces of the Russian Federation Outside the Territory of the Russian Federation”.

⁴ Meaning judges on the Constitution Court of the Russian Federation and the Supreme Court of the Russian Federation.

as on the Economic Court of the Commonwealth of Independent States⁵. Their candidatures are presented to the Federation Council by the President or by the President's plenipotentiary envoy to the chamber on the latter's instructions.

The same nomination procedure applies **to appointment of the Prosecutor General and his/her Deputies**⁶.

On nomination by the President, the Federation Council considers candidates for **Deputy Chairman of the Audit Chamber and for half of its auditors**⁷.

Besides, the Federation Council appoints **five members of the Central Election Commission**⁸ and **10 members of the Highest Qualification Collegium of Judges** that represent the public⁹. The Federation Council appoints members of the Central Election Commission on nominations by regional legislatures and top executives of the subjects of the Russian Federation. All-Russia public associations nominate members of the Highest Qualification Collegium of Judges for consideration by the Federation Council.

At the same time, **appointments and recalls of Russia's diplomatic representatives to foreign states and international organizations** are performed by the President following consultations with the relevant committees of both chambers of the Federal Assembly¹⁰. **The Federation Council Committee on International Affairs** engages in consultations on appointments and recalls of diplomatic representatives by the President on nomination by the **Ministry of Foreign Affairs**.

3. "Constitutional changes".

Under Russia's Constitution¹¹, **the Federation Council must consider draft bills on constitutional amendments** approved by the State Duma¹².

The Federation Council Committee on Constitutional Law and Building of the State summarizes proposals on the bill made by the chamber's committees and drafts a conclusion.

Once the chamber has approved a constitutional amendment law, the Chairperson of the Federation Council will send it to regional legislatures. And only after it is approved by **legislatures of at least two-thirds of the subjects of the Russian Federation**, the

⁵ In accordance with Chapter 24 of The Federation Council Regulations.

⁶ In accordance with Chapter 25 of The Federation Council Regulations.

⁷ In accordance with Chapter 26 of The Federation Council Regulations.

⁸ In accordance with Chapter 27 of The Federation Council Regulations.

⁹ In accordance with Chapter 28 of The Federation Council Regulations.

¹⁰ In accordance with Chapter 29 of The Federation Council Regulations.

¹¹ Articles 108 and 136 of the Constitution of the Russian Federation.

¹² In accordance with Chapter 16 of The Federation Council Regulations, "Procedure for Consideration by the Federation Council of Matters Related to Adoption and Entering into Force of a Law of the Russian Federation on Amendments to the Constitution of the Russian Federation".

law is forwarded to the President's desk for signing and official publication.

No special consultations on constitutional amendments are held with the Government.

To date, the Federation Council has approved **four** laws on amendments to the Constitution¹³. They concern a range of matters, such as changes to terms in office of the President and the State Duma; enhancement of the State Duma's powers of control over the Government; amalgamation of the Supreme Court and the Highest Arbitration Court; and a change to the procedure of formation of the Federation Council.

4. "Responses to national emergencies".

The Constitution of Russia and The Federation Council Regulations stipulate no direct involvement of the Government in consideration by the Federation Council of **approval of decrees of the President on declaration of a state of emergency**¹⁴.

The Federation Council must consider approving such presidential decrees **within 72 hours**.

A plenary sitting of the chamber hears a report by the President or his plenipotentiary envoy to the Federation Council on this matter. Conclusions made by the chamber's relevant committees are then announced¹⁵. A **resolution** adopted as a result of the deliberations is immediately forwarded to the President and to the federal authority in charge of foreign affairs.

¹³ Laws on amendments to the Constitution of the Russian Federation: of 30 December 2008 No. 6-FKZ "On Changes to the Terms in Office of the President of the Russian Federation and the State Duma"; of 30 December 2008 No. 7-FKZ "On Powers of Control of the State Duma with Regard to the Government of the Russian Federation"; of 5 February 2014 No. 2-FKZ "On the Supreme Court of the Russian Federation and the Prosecutor's Office of the Russian Federation"; and of 21 July 2014 No. 11-FKZ "On the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation".

¹⁴ In accordance with Chapter 20 of The Federation Council Regulations, "Procedure for Approval by the Federation Council of a Decree of the President of the Russian Federation on Declaration of a State of Emergency".

¹⁵ Committee of the Federation Council on Defense and Security and the Committee of the Federation Council on Federal Composition, Regional Policy, Local Self-Government, and Affairs of the North.