جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية

مداخلة من

السيد مانويل كافيرو

أمين عام مجلس الشيوخ، إسبانيا

حول

نطاق مراقبة الحكومة من قبل مجلس الشيوخ في إسبانيا: مشاركة الرئيس في الجلسة العامة

دورة الدوحة

نيسان/أبريل 2019

1. حالة محددة

حدث غير مسبوق ولم يسمع به في مجلس الشيوخ الإسباني بتاريخ 24 كانون الثاني/يناير 2019: تم استدعاء مجلس الشيوخ لعقد جلسة عامة، وكانت هذه الجلسة استثنائية وذلك لأنه لم تُعقد أي جلسات عادية في كانون الثاني/يناير، حيث تم استدعاء الرئيس الإسباني لإعلام المجلس بشأن "مطالب رئيس حكومة كتالونيا الإقليمية المذكورة في الوثيقة التي تم تسليمها إلى الرئيس خلال الاجتماع الثنائي الذي عقد في 20 كانون الأول/ ديسمبر 2018، وكذلك أي اتفاقات تم التوصل إليها أو أي تنازلات تم تقديمها". وستكون هناك مناقشة مع أعضاء مجلس الشيوخ بعد تدخل الرئيس.

وطلب الاستدعاء هذا قدمه أعضاء مجلس الشيوخ من المجموعة البرلمانية الشعبية، في المعارضة.

وتم افتتاح الجلسة إلا أن الرئيس لم يمثل أمام الجلسة العامة، وكذلك لم يفعل أي وزير من الوزراء. وعلاوة على ذلك، لم تقدم الحكومة أي تفسير رسمي لمجلس الشيوخ، باستثناء البيانات التي أدلى بها المتحدث الرسمي باسم الحكومة في مؤتمر صحافي عقد قبل ثلاثة أيام من الاجتماع بشأن الأسباب وراء عدم حضور الرئيس للجلسة العامة لمجلس الشيوخ.

2. الأسس القانونية

وفقاً للخدمات القانونية في مجلس الشيوخ، فإن واجب أي عضو في الحكومة، بما في ذلك الرئيس، المثول أمام الجلسة العامة للمجلس عندما يوافق مجلس الشيوخ على ذلك ليكون موضع التدقيق في ظل نقاش عام ومتناقض، وهذا واضح من منظور القانون الدستوري الإسباني. ويعتمد هذا البيان على البراهين التالية:

وتخوّل المادة 66.2 من الدستور الإسباني كلاً من مجلس النواب ومجلس الشيوخ تأدية دور مسيطر في الإجراء الذي اتخذته الحكومة.

ويتم تحديد هذا الدور المسيطر العام من خلال العديد من الأدوات. وفي هذا الصدد، تنص المادة 110.1 من الدستور على أنه "يجوز للغرف ولجانها طلب حضور أعضاء الحكومة."

وبالنظر إلى هذا الأساس الدستوري الصريح، قد يوافق كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ على إبلاغ أعضاء الحكومة، إما في جلسة عامة أو في أي جلسة من جلسات لجانهما، وهناك واجب دستوري يفرض على الحكومة المثول أمام الجلسة البرلمانية التي ينطبق عليها هذا.

تحدد الأوامر الدائمة للمجلس النواب، بوضوح، هذا النوع من جلسات الاستماع من قبل الحكومة (وبالتالي الرئيس) قبل الجلسة العامة. ولا تحدد الأوامر الدائمة لمجلس الشيوخ هذا؛ ومع ذلك، لم يكن الأمر عقبة أمام أعضاء الحكومة – الرئيس أو الوزير – ليكونوا موضوع جلسة استماع في جلسة عامة لمجلس الشيوخ بشأن عدد محدود لكن مهم من المناسبات، وبالتالي ممارسة سلطة ممنوحة للمجلس مباشرة وبوضوح بموجب الدستور.

وتصلح هذه السوابق لتحديد نطاق السيطرة الذي يمارسه مجلس الشيوخ على الحكومة على شكل جلسات استماع قبل الجلسة العامة: وهي لا تتعارض مع أي قاعدة خطية وتتوافق تماماً مع الدستور.

أما فيما يتعلق بالسابقة الأخيرة، فقد مثل الرئيس، الذي لم يحضر يوم 24 كانون الثاني/يناير 2019، أمام الجلسة العامة لمجلس الشيوخ في 18 كانون الأول/ديسمبر 2018؛ أي قبل أكثر من شهر واحد بقليل.

وعلى الرغم من وجود أساس واضح في الدستور، إلا أن إصلاح الأوامر الدائمة لمجلس الشيوخ سيكون ملائماً لإدراج تنظيم مباشر للإجراءات لممارسة هذا النوع من سيطرة الحكومة: أي من يمكنه طلب مثل هذه الجلسة، وأي هيئة ينبغي أن توافق عليها.

ومع ذلك، وعلى أي حال، عندما يطالب المجلس بعقد جلسة، فإن على الحكومة واجب دستوري في الحضور. ولا توجد عقوبة قانونية لعدم الامتثال لمثل هذا الواجب، على الرغم من أن هناك مجالاً واضحاً للتأنيب السياسي والمؤسساتي.

3. القضية السياسية

إن ما يكمن وراء هذا الوضع، الذي تضر عواقبه بمجلس الشيوخ كمؤسسة، هو صراع سياسي: فمجموعة الأغلبية البرلمانية في مجلس الشيوخ (وهي المجموعة البرلمانية الشعبية في مجلس الشيوخ، التي تضم عدداً من أعضاء مجلس الشيوخ يتجاوز الأغلبية المطلقة للغرفة) وهي تعارض الحكومة الاشتراكية التي تشكلت بعد تصويت حجب الثقة من قبل مجلس النواب في حزيران/يونيو 2018.

إن المبادرات التي اتخذتها المجموعة المذكورة أعلاه للاستماع إلى الرئيس قبل الجلسة العامة لمجلس الشيوخ كانت قائمة منذ صيف عام 2018. ولم تكن المفاوضات بين الأشخاص المعنيين من دون توتر، وكانت نتائجها في الاجتماع المذكور أعلاه في 18 كانون الأول/ديسمبر 2018، عندما حضر الرئيس لإعلام الجلسة العامة لمجلس الشيوخ، وليكون، نتيجة لذلك، موضوع نقاش يستلزم التدقيق البرلماني للحكومة من قبل المجموعات السياسية المختلفة الممثلة في مجلس الشيوخ.

أما رسمياً، فقد تناول المثول (الذي حدث في جلسة واحدة مع مناقشة مشتركة) قضيتين اثنتين:

- الاطلاع على الخطوط العامة لنشاط الحكومة، بناءً على طلب الحكومة نفسها.
- الإبلاغ عن أزمة الهجرة التي تعاني منها إسبانيا، بناء على طلب المجموعة البرلمانية الشعبية.

ووفقاً للبيانات التي تم الإدلاء بها في محادثات غير رسمية، فقد تم التوصل إلى اتفاق بين المجموعة البرلمانية الشعبية في مجلس الشيوخ والحكومة، حيث يجوز للرئيس وفقاً لهذا الاتفاق أن يمثل أمام الجلسة العامة مرة واحدة كحد أقصى كل نصف سنة. وكانت الجلسة التي عُقدت في 18 كانون الأول/ديسمبر هي النتيجة الأولى لهذا الاتفاق.

وعلى الرغم من ذلك، وقبل مرور شهر على جلسة الاستماع هذه، طلبت المجموعة البرلمانية الشعبية في مجلس الشيوخ عقد جلسة جديدة من قبل الرئيس قبل الجلسة العامة لمجلس الشيوخ لإعلامهم، كما ذكر في البداية، "بالمطالب التي قدمها رئيس حكومة كتالونيا الإقليمية في الوثيقة التي سلمت إلى الرئيس خلال الاجتماع الثنائي الذي عقد في 20 كانون الأول/ديسمبر 2018، وكذلك أي اتفاقات أو تنازلات تم التوصل إليها". وبعد قيام الجمعية بتوجيه الدعوة للحضور، لم يحضر أي أحد.

4. حلول ممكنة

المسألة المطروحة هي إلى أي مدى قد تفرض الغالبية المطلقة من أعضاء مجلس الشيوخ، من دون وقت محدد أو قيود أخرى، جلسة استماع على الرئيس في كل مرة يعتبرون ذلك مناسباً أو ضرورياً.

وينص القانون الإسباني بالفعل على إمكانية ظهور الرئيس وهذا أمر ليس موضع تساؤل. فالقضية هنا هي ما إذا كان ينبغي وضع ضمانات متوازنة للجانبين السياسيين المتأثرين بهذه القضية: أي مجلس الشيوخ والرئيس.

ومن المحتمل أن يكون كافياً التوصل إلى اتفاق سياسي يحترمه كلا الطرفين ويتكرر مع مرور الوقت، وقد يتبلور مثل هذا الاتفاق ليصبح ممارسة برلمانية. ويبدو أن هذا هو الاتفاق الذي تم التوصل إليه في كانون الأول/ديسمبر 2018. ومن المحتمل أن يكون هذا هو الحل الأفضل.

أما البديل عن اتفاق سياسي سليم يحترم القوانين فسيكون عبر تبني قانون، من خلال إصلاح الأوامر الدائمة لمجلس الشيوخ التي لا تحدد فقط مثل هذا النوع من جلسات الاستماع، كما هو مذكور في القسم 2 أعلاه، وإنما تحدد أيضاً تواريخ انعقادها بشكل دوري وظروف تعديل هذه التواريخ بموجب هذا القانون.

5. الخلاصة

على أي حال، وعلى الرغم من عدم معالجة الأبعاد المختلفة لهذه المشكلة، فإن حالة الأمر الواقع في 24 كانون الثاني/يناير 2019 هي حالة سلبية مزدوجة:

- لمجلس الشيوخ، عن طريق الدعوة لحضور جلسة لا تحضرها الحكومة، الأمر الذي يلحق الضرر بصورته كغرفة برلمانية.
- للحكومة، من خلال تجاهل الواجب الدستوري وتشويه توازن القوى في النظام الدستوري الإسباني.

وعلاوة على ذلك، لا يمكن تجاهل تكرار هذه القضية بعد الانتخابات العامة المقررة في 28 نيسان/أبريل 2019.

UNION INTERPARLEMENTAIRE

INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association of Secretaries General of Parliaments

COMMUNICATION

from

Mr Manuel CAVERO
Secretary General of the Senate of Spain

on

The Scope of Control on the Government by the Senate: Appearance by the President in Plenary Meeting

Doha Session
April 2019

1. Specific case

An unprecedented and unheard-of situation took place in the Spanish Senate on 24 January 2019: a plenary meeting of the Senate was called, of an extraordinary nature since no ordinary sessions are held in January, to which the Spanish President was summoned to inform the Chamber about "the demands made by the President of the Regional Government of Catalonia in the document that was handed to the President during the bilateral meeting held on 20 December 2018, as well as any agreements reached or concessions made." A debate with the Senators would take place after the intervention of the President.

The summons was requested by the Senators of the Popular Parliamentary Group, in the opposition.

The sitting was opened but the President did not appear. Neither did any Minister. Furthermore, the Government offered no official explanation to the Senate, except for the statements given by the Government Spokesperson in a press conference held three days prior to the meeting regarding the reasons why the President would not be attending the Plenary Meeting of the Senate.

2. Legal foundations

According to the legal services of the Senate, the duty for any member of Government, including the President, to appear before the Plenary of the Chamber, when so agreed by the Senate, to be the subject of scrutiny under public and contradictory debate, is clear from the perspective of Spanish Constitutional Law. This statement is based on the following arguments.

Article 66.2 of the Spanish Constitution assigns to Congress and the Senate a controlling role of the action taken by the Government.

This general controlling role is specified through several instruments. In this regard, Article 110.1 of the Constitution establishes that "the Chambers and their Committees may request the presence of the members of Government."

Given this explicit constitutional basis, both Congress and the Senate may agree to being informed by members of the Government, either in a Plenary sitting or any of the Committees thereof, and there is a constitutional duty of the Government to appear at the corresponding parliamentary session.

Congress Standing Orders explicitly establish this type of hearing by the Government (and, hence, by the President) before the Plenary. Senate

Standing Orders do not establish this; however, this has not been an obstacle for members of the Government –the President or a Minister- to be the subject of a hearing in a plenary sitting of the Senate on a limited but significant number of occasions, thus exercising a power conferred to it directly and explicitly by the Constitution.

Such precedents are valid for establishing the scope of control exerted by the Senate on the Government in the form of hearings before the Plenary: they do not contradict any written rule and are in full compliance with the Constitution.

In regard to the last precedent, the President who did not appear on 24 January 2019 had appeared before the Plenary of the Senate on 18 December 2018; that is, just over one month prior.

Although a clear basis exists in the Constitution, reforming Senate Standing Orders would be convenient towards including a direct regulation of the procedure to exert this form of Government control: who can request such a hearing and which body should agree to it.

However, in any case, when called by the Chamber, the Government has the constitutional duty to attend. There is no legal penalty for not complying with such duty, though there is clear room for political and institutional reproach.

3. The political issue

What lies behind this situation, the result of which harms the Senate as an institution, is a political struggle: the majority parliamentary group in the Senate (which is the Popular Parliamentary Group in the Senate, comprising a number of Senators which exceeds the absolute majority of the Chamber) is in the opposition to the Socialist government formed after a vote of no confidence by Congress in June 2018.

Initiatives from the abovementioned Group to get the President to be heard before the Plenary of the Senate have been in place since the summer of 2018. Negotiations were not without tension between the persons involved, and the outcome took place in the aforementioned meeting of 18 December 2018, when the President attended to inform the Plenary of the Senate and, as a result, to be subject of a debate which entailed parliamentary scrutiny of the Government by the different political groups represented in the Senate.

Formally, the appearance (which took place in a single session with a joint debate) addressed two issues:

- Informing on the general lines of activity of the Government, at the request of the Government itself.
- Informing on the migration crisis suffered by Spain, at the request of the Popular Parliamentary Group.

According to statements made in informal conversations, an agreement had been reached between the Popular Parliamentary Group in the Senate and the Government whereby the President may appear before the Plenary a maximum of once every semester. The hearing on 18 December was the first result of such agreement.

This notwithstanding, before a month had gone by since this hearing, the Popular Parliamentary Group in the Senate requested a new one by the President before the Plenary of the Senate to inform, as mentioned at the start, on "the demands made by the President of the Regional Government of Catalonia in the document that was handed to the President during the bilateral meeting held on 20 December 2018, as well as any agreements reached or concessions made." With the Assembly called, no appearance was made.

4. Possible solutions

The issue that arises is to what extent may an absolute majority of Senators, without time or other restrictions, force the hearing of the President every time they consider it opportune or necessary.

Spanish Law indeed establishes the possibility for the President to appear: this is not called into question. The issue here is whether balanced guarantees should be set for the two political sides affected by this issue: the Senate and the President.

It would probably be enough to reach a political agreement which, respected by both sides and repeated over time, may crystallise into a parliamentary practice. Such seemed to be the agreement reached in December 2018. This would probably be the best solution.

The alternative to a pure political agreement based on fair play would be to foster a regulation, through the reform of Senate Standing Orders, that not only establishes such type of hearing, as stated in Section 2, but that also establishes its periodicity and the circumstances under which such periodicity may be modified.

5. Conclusion

In any case, while the different dimensions of this issue are not addressed, the *de facto* situation of 24 January 2019 is doubly negative:

- For the Senate, by calling a session not attended by the Government, which damages its image as parliamentary chamber.
- For the Government, by disregarding a constitutional duty and misrepresenting the balance of power of the Spanish constitutional system.

Furthermore, a repeating of this issue after the general elections set for 28 April 2019 cannot be discarded.