

مداخلة

الدكتور خوسيه بيدرو مونتيرو

نائب الأمين العام لمجلس الشيوخ في الأوروغواي

حول

"الرقابة على السلطة التنفيذية من قبل البرلمان"

دورة جنيف

آذار/مارس 2024

1/4

## الرقابة على السلطة التنفيذية من قبل البرلمان

### اختصاصات السلطة التشريعية في المسائل الإدارية والإشراف

لقد تم تحديد أحد التصنيفات التقليدية لاختصاصات السلطة التشريعية على أنها وظائف تشريعية من جهة ووظائف رقابية من جهة أخرى. تاريخياً، يمكن حتى مناقشة أي من هذه الأنشطة جاء أولاً في نشأة البرلمانات، ولكن مع مراقبة البرلمانات بعد توطيد النظام الدستوري الحديث، يمكننا القول إن التشريع هو نشاطها الرئيسي، ووظيفتها السائدة.

ولم يبدو النشاط الرقابي هو الوظيفة الغالبة للسلطة التشريعية، ومن الناحية النظرية تبقى الوظيفة التشريعية هي الغالبة. تؤدي الرقابة دوراً نشطاً لضمان فعالية نظام "الضوابط والتوازنات" ضمن نظام فصل السلطات.

نجد في النظام الدستوري في الأوروغواي ثلاثة مؤسسات تهدف إلى ممارسة رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وأجهزة الدولة الأخرى. وهي: طلب البيانات أو التقارير، واستدعاء وزراء الدولة إلى المجلس، وتعيين لجان التحقيق النيابية.

وسنشير في هذه الحالة إلى استدعاء وزراء الدولة، المعروف أيضاً بـ "الاستجواب".

### الاستدعاء إلى المجلس أو "الاستجواب"

تشير الممارسة البرلمانية في كثير من الأحيان إلى إمكانية استجواب الوزير من قبل مجلس النواب أو مجلس الشيوخ. إذا اكتملت العملية ولم يحصل الوزير على تصريح إيجابي، فيقال إنه يتم توجيه اللوم إلى الوزير. ومن الجيد توضيح المفاهيم لكي نفهم بالضبط متى نواجه استجواباً أو استدعاءً إلى المجلس ومتى يكون هناك لوماً برلمانياً.

لا تشير أي مادة في دستور الجمهورية إلى الاستجواب؛ وبدلاً من ذلك، يتحدث عن "استدعاء وزراء الدولة إلى المجلس".



وتنص المادة 119 على ما يلي: "لكل مجلس من المجلسين، بقرار من ثلث أصوات مجموع أعضائه، استدعاء وزراء الدولة إلى المجلس لطلب وتلقي التقارير التي يراها مناسبة، إما لأغراض تشريعية أو للتفتيش أو الرقابة." وفي حين يشير دستور الأوروغواي إلى "استدعاء وزراء الدولة إلى المجلس"، يمكن القول إنه مرادف لـ "الاستجواب" أو "التحقيق" في الأنظمة البرلمانية. ويُعتبر حق أو سلطة ممنوحة للبرلمان، وخاصة للأقليات، حتى يتمكنوا من الرقابة على النشاط السياسي والحكومي للسلطة التنفيذية.

ولهذا النظام غرضان، هما: أ) تشريعي، لتنوير الهيئة في وضع القوانين، و ب) التفتيش أو الرقابة، أي رقابة السلطة التشريعية على النشاط الحكومي للسلطة التنفيذية وتوابعها.

عادةً ما يؤدي الاستدعاء إلى المجلس أو الاستجواب إلى جلسة مطولة للمجلس المعني. تنص اللوائح البرلمانية على وجود عضواً مستجوباً، لا تقتصر أقواله على طول الكلام المعتاد الذي ينطبق عندما يتحدث البرلمان في مناسبات أخرى. وينطبق الأمر نفسه على ردود الوزير. ولا يتوفر لأعضاء الهيئة الآخرين سوى وقت محدود للتعبير عن أنفسهم بعد مداخلات العضو المستجوب والوزير. ويتم تنسيق تاريخ ووقت الجلسة المعنية مع رئيس المجلس المختص بالتشاور مع الوزير المستجوب وعضو التحقيق.

وينتهي الاستدعاء إلى المجلس بأحد التصريحات المشار إليها في المادة 121. ويجوز أن تنص هذه التصريحات على أن المجلس "يعتبر إيضاحات الوزير مرضية" أو "أن المجلس يعتبر الإيضاحات غير مرضية أو غير كافية".

في اللغة الشعبية، عندما يكون البيان المعتمد "غير موافق" للوزير، غالباً ما يُقال إنهم "وجهوا اللوم" إليه. إن اللوم، من الناحية الفنية، مُدرج في المادتين 147 و 148 من الدستور ويجب أن يصدر عن الجمعية العامة (وليس عن طريق مجلس واحد). وله في الأساس أثر قانوني يتمثل في مطالبة الوزير بالاستقالة.

إذا خلصت أغلبية أعضاء المجلس، نتيجة لاستدعاء وزير الدولة إلى المجلس، إلى أن الوزير مسؤول سياسياً عن أعمالهم الإدارية أو الحكومية، سواء كانت غير شرعية أو غير ملائمة أو في غير وقتها، فُتتبع الإجراء المنصوص عليه في المادتين 147 و 148.



ومن ناحية أخرى، فإن التصريح غير الموافى للوزير بموجب المادة 121 لا يلزمهم بالاستقالة؛ بل له تأثير سياسي فقط.

لا شيء يمنع رئيس الجمهورية من إجراء تقييماً سياسياً لمدى إمكانية أو ملاءمة قبول استقالة وزير تلقى بياناً سلبياً من أحد المجلسين، وفقاً للمادة 174 من الدستور، التي تنص على أنه سيتم اتخاذ "الدعم البرلماني" الذي "يضمن استمراره في منصبه" في الاعتبار عند تعيين الوزراء. لكن من الواضح تماماً أن الوزراء ليس عليهم إلزام قانوني بالاستقالة، إلا عندما يتم تفعيل المسؤولية السياسية من خلال إجراء اللوم البرلماني المنصوص عليه في المادتين 147 و148 من الدستور.

زملائي، أشكركم على اهتمامكم. شكراً جزيلاً.



ASSOCIATION DES SECRETAIRES  
GENERAUX DES PARLEMENTS



ASSOCIATION OF SECRETARIES  
GENERAL OF PARLIAMENTS

**COMMUNICATION**

by

**Dr José Pedro MONTERO**  
**Deputy Secretary General of the Senate of Uruguay**

on

**“Control of the Executive Power by Parliament”**

**Geneva Session**  
**March 2024**

## **CONTROL OF THE EXECUTIVE POWER BY PARLIAMENT**

### **Competencies of the legislative power in matters of administration and oversight**

One of the traditional classifications of the competences of the legislative power has been stated as legislative functions on one hand and oversight functions on the other. Historically, it could even be debated which of these activities came first in the origin of parliaments, but observing parliaments after the consolidation of modern constitutionalism, we can say that legislating is their main activity, their predominant function.

The oversight activity did not appear as the predominant function of the legislative power, and in theory, the legislative function remains predominant. The "oversight" operates as an activity so that, in the separation of powers, the system of "checks and balances" works.

In the Uruguayan constitutional system, we find three institutes designed to exercise control by the legislative power over the executive power and other organs of the state. These are: the request for data or reports, the summoning of ministers of state to the chamber, and the appointment of parliamentary investigation commissions.

In this instance, we will refer to the summoning of ministers of state, also known as "interpellation."

### **Summoning to the Chamber or "Interpellation"**

Parliamentary practice often mentions the possibility that a minister may be interpellated by the Chamber of Representatives or Senators. If the

process is completed and the minister does not obtain a favourable pronouncement, then it is said that the minister has been censured. It would be good to clarify concepts in order to understand exactly when we are facing an interpellation or summoning to the chamber and when it is a parliamentary censure.

No article of the Constitution of the Republic refers to interpellation; instead, it speaks of the "summoning to the chamber" of Ministers of State.

Article 119 establishes the following: "Each of the Chambers has the power, by resolution of one-third of the votes of its total members, to summon Ministers of State to the chamber to request and receive the reports it deems convenient, either for legislative, inspection, or oversight purposes."

While the Uruguayan constitution refers to the "summoning to the chamber" of Ministers of State, it can be argued that it is synonymous with "interpellation" or "interrogations" in parliamentary systems. It is a right or power granted to Parliament and, especially, to minorities so that they can control the political and governmental activity of the executive power.

This institute has two purposes, namely: a) legislative, to enlighten the body in the elaboration of laws, and b) inspection or oversight, i.e., the oversight of the legislative power over the governmental activity of the executive power and its dependencies.

A summoning to the chamber or interpellation normally generates an extended session of the respective chamber. Parliamentary regulations provide for an interrogating member, whose statements are not limited by

the common length of speech that applies when parliamentarians speak on other occasions. The same applies to the minister's responses. Other members of the body have limited time to express themselves after the interventions of the interrogating member and the minister. The date and time of the respective session are coordinated with the president of the respective chamber in consultation with the minister being interpellated and the interrogating member.

The summoning to the chamber ends with one of the declarations referred to in Article 121. These declarations may state that the chamber "considers the minister's explanations satisfactory" or that "the chamber considers the explanations unsatisfactory or insufficient."

In popular language, when the approved statement is "unfavorable" to the minister, it is often said that they "censured" them. Censure, technically, is found in articles 147 and 148 of the constitution and must be pronounced by the General Assembly (and not by a single chamber). It essentially has the legal effect of requiring the minister to resign.



If, as a result of summoning a Minister of State to the chamber, the majority of the chamber concludes that the minister is politically responsible for their acts of administration or government, whether illegitimate, inconvenient, or untimely, then the procedure provided for in articles 147 and 148 must be followed.

On the other hand, an unfavourable statement to the minister according to article 121 does not obligate them to resign; it has only a political effect.

Nothing prevents the President of the Republic from making a political assessment of the opportunity or convenience of accepting the resignation of a minister who has received an adverse statement from one of the chambers, in accordance with article 174 of the constitution, which establishes that the "parliamentary support" that "ensures their permanence in office" will be taken into account in the appointment of ministers. However, it is absolutely clear that ministers do not have the legal obligation to resign, except when political responsibility is made effective through the parliamentary censure procedure provided for in articles 147 and 148 of the constitution.

Colleagues, I thank you for your attention. Thank you very much.