

ments any rule or order made by the House of Assembly under section *fifty-eight* of the South Africa Act, 1909, for the order and conduct of its business and proceedings, or any rule made by the Chief Justice of South Africa and the Judges of the Supreme Court under section *one hundred and seven or one hundred and eight* of the said Act for the conduct of the proceedings of the Appellate Division or of the several provincial or local divisions of the Supreme Court.

10. This Act shall be called the High Court of Parliament Act, 1952.

## REPUBLIK URUGUAY

### Das kollegiale Staatshaupt in der Verfassung der Republik Uruguay vom 26. Oktober 1951

Durch Verfassungsgesetz vom 26. Oktober 1951<sup>1)</sup>, »ratifiziert« durch Volksabstimmung am 16. Dezember 1951, wurde die Verfassung der Republik Uruguay von 1934<sup>2)</sup>, in der Fassung vom 29. 11. 1942<sup>3)</sup>, durch eine neue von 332 Artikeln ersetzt. Die wichtigste Neuerung ist die Abschaffung des Amtes des Staatspräsidenten: Die Funktionen des Staatshaupts und der obersten Exekutive wurden in die Hände eines aus neun Mitgliedern bestehenden Kollegiums, des Consejo Nacional de Gobierno gelegt.

<sup>1)</sup> Ley Constitucional sancionada el 26 de octubre de 1951, sometida a plebiscito de ratificación el 16 de diciembre de 1951, Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Tomo 185, Núm. 13 505 (27. 11. 1951), p. 237 A–254 A; berichtigte erneute Bekanntmachung: a. a. O. Núm. 13 511 (4. 12. 1951), p. 281 A–298 A; durch den Präsidenten der Asamblea Nacional am 25. 1. 1952 verkündete Fassung im Diario Oficial, Tomo 186 Núm. 13 586 (7. 3. 1952) p. 253 A–271 A. Hierzu und zur Verfassungsgeschichte von Uruguay vgl. Ollero, Uruguay – La reforma constitucional de 16 de diciembre de 1951: el ejecutivo «colegiado», Revista de Estudios Políticos, Año XII (1952) Vol. XLII, Núm. 62, p. 139–155; de Galíndez, Poder ejecutivo colegiado en el Uruguay, Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo II, Núm. 6 (Abril-Junio 1952), p. 141–147; Pendle, Uruguay, South Americas first welfare state, Royal Institute of International Affairs 1952, p. 17–25.

<sup>2)</sup> Das Verfassungsgesetz vom 24. 3. 1934, »ratifiziert« durch Volksabstimmung vom 19. 4. 1934, umfaßte 282 Artikel.

<sup>3)</sup> Englische Übersetzung, mit Vorbemerkung zur Verfassungsgeschichte, bei Fitzgibbon, The Constitutions of the Americas (as of January 1, 1948), p. 713 ff.; englische Übersetzung und Bibliographie bei Peaslee, Constitutions of Nations, Vol. III, p. 391 ff.

Für Südamerika, wo durchweg Präsidentialverfassungen üblich sind, d. h. wo das Staatshaupt gleichzeitig Regierungschef ist, ist dieses Verfassungsschema, bei dem man an den Bundesrat der Schweiz denken kann, neu. Daß es gerade in Uruguay auftritt, erklärt sich wohl daraus, daß dieses Land immer als besonders demokratisch gegolten hat, weil in ihm die Abneigung gegen die sonst in den lateinamerikanischen Republiken nicht eben seltenen Diktatoren (Caudillos) besonders groß ist.

Die Besorgnis, daß ein Staatspräsident mit den üblichen Befugnissen sich leicht zu einem Caudillo entwickeln könne, hatte in der Verfassung von 1917<sup>4)</sup> dazu geführt, die Exekutive in zwei Teile zu spalten, nämlich neben dem Präsidenten einen Teil der obersten Exekutive einem *Consejo de Administración* zu übertragen (Art. 70), in dem nur die beiden stärksten Parteien mit sechs und drei Sitzen vertreten waren (Art. 82). Dem Präsidenten wurden unterstellt die Ministerien für Auswärtiges, Krieg, Marine und Inneres (Art. 79, 4), dem Consejo vier ständige Ausschüsse für Finanzen, öffentliche Arbeiten, Unterrichtswesen, Handel und Gewerbe (Art. 27 der Geschäftsordnung des Consejo vom 6. 3. 1919 / 20. 5. 1925 zu Art. 95 der Verfassung von 1917).

Diese etwas komplizierte Konstruktion hatte sich nicht bewährt und bald Reformbestrebungen hervorgerufen. Sie fanden ihren Niederschlag in der Verfassung vom 24. März 1934, durch die der Consejo de Administración abgeschafft und damit die Zweiteilung der Exekutive beseitigt wurde. Das demokratische Prinzip wurde nach den Artikeln 9 und 72 darin gesehen, daß keine Behörde des Staates irgend einen Adelstitel oder erbliche Ehren und Auszeichnungen verleihen könne. Von größerer praktischer Bedeutung war es, daß der Präsident so stark an einen Ministerrat gebunden wurde, daß man auch von dieser Regierungsform Reibungen und Schwierigkeiten erwarten mußte. Der aus direkter Volkswahl hervorgegangene Präsident konnte zwar sein Kabinett selbst bilden, mußte aber dabei streng auf die parteimäßige Zusammensetzung des Parlaments Rücksicht nehmen und war nur bezüglich der Auswahl eines einzigen Ministers von im ganzen neun frei. Er war in diesem Kabinett kaum mehr als ein *primus inter pares*, dessen Stimme nur bei Stimmgleichheit den Ausschlag gab; dazu kam, daß jeder Minister bei jeder Gelegenheit, in der er anderer Ansicht war als der Präsident, eine Entscheidung des Ministerrats erzwingen konnte, bei der stets die

<sup>4)</sup> Laut Mirkine-Guetzévich, *Constitutions des Nations Américaines*, Paris 1932, p. 423 ff., vom Präsidenten unterzeichnet am 15. 10., »ratifiziert« durch Volksabstimmung vom 25. 11. 1917, verkündet am 3. 1. 1918. Laut Daresté, *Les Constitutions Modernes, Amérique*, Vol. IV: *Amérique Latine*, 4<sup>e</sup> éd. 1932, p. 310, «votée par l'Assemblée constituante le 15 octobre 1917... entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1919». Beide Werke enthalten französische Übersetzungen des Verfassungstextes von 1917.

Möglichkeit nahe lag, daß der Präsident überstimmt und der Regierungsapparat auf diese Weise gestört wurde<sup>5)</sup>.

Die Verfassung von 1951 beseitigt das Amt des Staatspräsidenten nun vollständig und legt die oberste Exekutive ausschließlich in die Hand des eingangs erwähnten Consejo Nacional de Gobierno (Art. 149)<sup>6)</sup>. Neben ihm oder vielmehr unter ihm stehen aber die von ihm nach der jeweiligen Parteikonstellation zu ernennenden Minister, so daß das Oberste Exekutivorgan mit der unmittelbaren Verwaltung der einzelnen Fachressorts nichts zu tun hat.

Wie das Parlament so wird auch der Consejo Nacional de Gobierno nach dem Proportionalssystem unmittelbar vom Volke jeweils für vier Jahre gewählt<sup>7)</sup>, wofür eine ziemlich komplizierte Regelung der Verteilung der Ratssitze vorgesehen ist. Die Wahl erfolgt nach Listen, wobei die Möglichkeit besteht und es sogar die Regel zu sein scheint, daß innerhalb einer Partei mehrere von einander unterschiedene Listen verwendet werden. Die Liste einer Partei wird als *lema*, die des Teils einer Partei als *sublema* bezeichnet. Die Stimmen werden nach Parteilisten zusammengerechnet, Teillisten daneben nicht besonders berücksichtigt (Art. 150 Satz 2). Nach dem schon in der Verfassung von 1917 vorgesehenen Schlüssel entfallen auf die Parteiliste, die die meisten Stimmen erhalten hat, sechs Ratssitze, auf die nächstfolgende drei. Steht diese in ihrer Gesamthaltung der Mehrheitspartei nahe, so ist die Folge ein normales Koalitionskabinett; ist es jedoch die Oppositionspartei, so ist der Präsident gezwungen, drei ihrer Spitzenkandidaten in sein Kabinett hineinzunehmen, das dadurch nach unserem Sprachgebrauch den Charakter einer »großen Koalition« erhält. Sind innerhalb der Mehrheitspartei Teillisten verwendet worden und hat neben derjenigen, die die meisten Stimmen erhalten hat, eine zweite mehr als ein Sechstel der für die Partei abgegebenen Stimmen auf sich vereinigt, so gebührt ihr einer der sechs Ratssitze der Mehrheit. Auch die drei Sitze der Minderheit müssen auf etwaige Teillisten ver-

<sup>5)</sup> Art. 176: Der Ministerrat stand »bajo la presidencia del Presidente de la República, quien tendrá voz en las deliberaciones y voto en las resoluciones, que será decisivo para los casos de empate«.

<sup>6)</sup> Auszug der Abschnitte IX («Del Poder Ejecutivo») und X («De los Ministros de Estado») der Verfassung von 1951 (Art. 149–174) in französischer Übersetzung in: Union parlementaire – Informations constitutionnelles et parlementaires, 3<sup>e</sup> série no. 11, p. 140–144. Art. 149 lautet im spanischen Urtext: «El Poder Ejecutivo será ejercido por el Consejo Nacional de Gobierno».

<sup>7)</sup> Art. 150: El Consejo Nacional de Gobierno estará integrado por nueve miembros elegidos directamente por el pueblo, conjuntamente con doble número de suplentes, por el término de cuatro años, con las garantías y conforme a las normas que para el sufragio se establece en la Sección III, considerándose la República como una sola circunscripción electoral. Para la elección de Consejeros Nacionales, se acumularán los votos por lema, quedando prohibida la acumulación por sub-lema.

hältnismäßig verteilt werden<sup>8)</sup>). Der Vorsitz im Consejo wechselt jährlich unter den auf der Mehrheitsliste gewählten Consejeros<sup>9)</sup>). Mitglieder der Opposition sind also vom Vorsitz ausgeschlossen.

Der Consejo Nacional repräsentiert den Staat nach innen und außen<sup>10)</sup>. Im übrigen entsprechen seine Befugnisse (Art. 168) ziemlich genau denen des früheren Staatspräsidenten, wie sie schon in Art. 79 der Verfassung von 1917 festgelegt waren. Der Rat hat seine Entscheidungen im Benehmen mit den für die Angelegenheit jeweils zuständigen Ministern zu treffen, deren es neun gibt, denen jedoch jetzt nicht mehr der Einfluß zukommt, den sie in der Verfassung von 1934 gegenüber dem Präsidenten hatten. Sie werden regelmäßig vom Consejo Nacional ernannt und entlassen<sup>11)</sup>. Ihre Amtsfüh-

<sup>8)</sup> Art. 151: Correspondarán al lema más votado seis cargos de Consejeros y tres al que le siga en número de votos.

Los seis cargos de la mayoría se adjudicarán a la lista más votada dentro del lema. Pero en el caso de que dentro del lema de la mayoría, otra lista, diferenciada por un sub-lema propio y permanente, distinto al de la lista que obtuvo la mayoría y cuyo uso no dependa de la autoridad administradora del lema respectivo, o por uno de los lemas a que alude el artículo 79, supere la sexta parte de los votos emitidos por el lema, o por la acumulación de lemas en el caso del artículo 79, se adjudicará cinco de los cargos de la mayoría a la lista más votada, y uno a la que le siga en número de votos y llene las demás condiciones establecidas en este inciso.

Los tres cargos correspondientes a la minoría se distribuirán proporcionalmente entre todas las listas que concurren bajo el lema respectivo o bajo los lemas a que se refiere el inciso segundo del artículo 79.

La Ley, por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá establecer el sistema de la representación proporcional para los cargos de la mayoría entre las listas del lema o de los lemas a que se refiere el inciso segundo del artículo 79. El uso de este sistema será facultativo de las autoridades del lema o de los lemas respectivos.

Art. 152: Para ser Consejero Nacional se requiere: 1° Ciudadanía natural en ejercicio; 2° Treinta y cinco años cumplidos de edad.

<sup>9)</sup> Art. 158: La Presidencia del Consejo Nacional de Gobierno será rotativa, por períodos anuales, entre los miembros electos bajo el lema que haya obtenido la mayoría y por el orden de su colocación en la lista respectiva.

En caso de ausencia, vacancia o impedimento temporal o licencia del Consejero que desempeñe la Presidencia, lo reemplazarán por su orden los titulares que le sigan en dicha lista, los que desempeñarán asimismo la Presidencia durante el año que les corresponda, en virtud de lo dispuesto precedentemente.

En el caso previsto por el último inciso del artículo 151, la Presidencia será desempeñada por los titulares de las listas de la mayoría de acuerdo con el orden de colocación, empezándose por las más votadas.

<sup>10)</sup> Art. 156: El Consejo Nacional de Gobierno tendrá la representación del Estado en el interior y en el exterior.

<sup>11)</sup> Art. 174: Habrá nueve Ministerios que tendrán, cada uno, su denominación propia, y las atribuciones y competencia en razón de materia que les señalare la Ley dictada por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara.

Los Ministros serán designados y cesarán en sus cargos, por resolución del Consejo Nacional de Gobierno, sin perjuicio de lo establecido en la Sección VIII.

La Ley también podrá modificar su número, requiriéndose en cada caso el voto conforme de los dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara.

rung unterliegt aber der Überwachung durch die in gemeinsamer Sitzung als Asamblea General vereinigten beiden Kammern (Senat und Abgeordneten-kammer). Ein mit absoluter Mehrheit abgegebenes Mißtrauensvotum zwingt den oder die betroffenen Minister zum Rücktritt<sup>12)</sup>. Die Minister werden von strafrechtlicher Verantwortung nicht dadurch befreit, daß sie sich auf schriftliche oder mündliche Anordnungen des Consejo Nacional berufen<sup>13)</sup>.

Rein äußerlich ist eine Ähnlichkeit der durch die neue Verfassung eingeführten Konstruktion der Staatsverwaltung mit dem schweizerischen System vielleicht zu bejahen: Kein Staatspräsident als oberstes Exekutivorgan, vielmehr eine Kollegialbehörde (Consejo Nacional – Bundesrat) mit jährlich wechselndem Vorsitz; Zweikammersystem (Abgeordneten-kammer und Senat – Nationalrat und Ständerat) mit der Möglichkeit einer parlamentarischen Gesamtvertretung (Asamblea General – Bundesversammlung) für gewisse Fälle; endlich das Prinzip der Verhältniswahl (in der Schweiz seit 1918), das in Uruguay zu einem höchst verwickelten und in seinen praktischen Auswirkungen schwer zu übersehenden System ausgebaut worden ist.

Bei näherer Betrachtung ergeben sich indessen wesentliche Unterschiede, die den ersten Eindruck verwischen. Während die Schweiz eine im ganzen konstante Entwicklung zeigt und auch für die Zukunft erwarten läßt, kann man das für Uruguay kaum sagen. Der von der Bundesversammlung gewählte schweizerische Bundesrat ist gleichzeitig Ministerrat, indem seine Mitglieder sämtlich auch Leiter einer obersten Fachbehörde sind, soweit es sich um Bundes- und nicht um Kantonsangelegenheiten handelt. Seine Stellung gegenüber dem Parlament ist ungleich stärker als die des unmittelbar vom Volke gewählten uruguayischen Consejo Nacional de Gobierno. Mitglieder des letzteren unterliegen zwar nicht wie die Minister der ständigen Überwachung durch das Parlament und können nicht durch ein mit einfacher Mehrheit gefaßtes Mißtrauensvotum zum Rücktritt gezwungen werden; wohl aber ist ein Verfahren wegen Amtspflichtverletzung vor dem Senat auf Grund der Art. 93, 172 auch gegen sie jederzeit möglich<sup>14)</sup>. Wird die Erhebung einer Anklage von der Kammer der Abgeordneten mit Zweidrittel-

<sup>12)</sup> Art. 148: La censura, pronunciada por mayoría absoluta de votos del total de componentes de la Asamblea General, determinará la renuncia inmediata de sus cargos del Ministro o de los Ministros afectados por ella.

<sup>13)</sup> Art. 179: Los Ministros no quedarán exentos de responsabilidad por causa de delito, aunque invoquen la orden escrita o verbal del Consejo Nacional de Gobierno.

<sup>14)</sup> Art. 172: Los Consejeros Nacionales no podrán ser acusados sino en la forma que señala el artículo 93, y aún así, sólo durante el ejercicio del cargo o dentro de los seis meses siguientes a la expiración del mismo, durante los cuales estarán sometidos a residencia, salvo autorización para salir del país concedida por mayoría absoluta de votos del total de componentes de la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras.

Cuando la acusación haya reunido los dos tercios de votos del total de componentes de

mehrheit beschlossen, so hat das einstweilige Amtsenthebung des betroffenen Consejero zur Folge. Demgegenüber kann der schweizerische Bundesrat für die Dauer seiner vierjährigen Amtszeit in seinem Bestande von der Bundesversammlung nicht geändert werden.

Ein weiterer Unterschied, der die vergleichsweise geringe Stabilität der uruguayischen Regierung erkennen läßt, liegt darin, daß kein Mitglied des Consejo für die nächste Wahlperiode wiedergewählt werden kann<sup>15)</sup>, während in der Schweiz eine Wiederwahl der Mitglieder des Bundesrats zulässig und durchaus zur Regel geworden ist. Im allgemeinen scheidet sie nur durch den Tod oder freiwillige Abdankung (Demission) aus, so daß die Kontinuität der Geschäftsführung weitgehend gesichert ist.

Läßt sich auch ein Urteil über die Zweckmäßigkeit der in Uruguay getroffenen Regelung zunächst noch nicht abgeben, so liegt darin jedenfalls ein für die weitere Entwicklung der an Problemen reichen Verhältnisse Lateinamerikas interessanter Versuch.

Gesandter a. D. Dr. Erich K r a s k e, Berlin

---

la Cámara de Representantes, el Consejero Nacional quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones.

Art. 93: Compete a la Cámara de Representantes el derecho exclusivo de acusar ante la Cámara de Senadores, a los Consejeros Nacionales y los Ministros de Estado, a los miembros de ambas Cámaras, de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de la Corte Electoral, por violación de la Constitución o de las leyes u otros delitos graves, después de haber conocido sobre ellos a petición de parte o de alguno de sus miembros, y declarado haber lugar a la formación de causa.

<sup>15)</sup> Art. 153: Los Consejeros Nacionales no podrán ser reelectos sin que medie un período entre su cese y la fecha en que deban tomar nuevamente posesión de sus cargos.

Se considerarán incluidos en esa prohibición, los suplentes que hayan ejercido funciones en reemplazo de los titulares, por más de un año, continuo o discontinuo.