

## جمعية الأمناء العاميين للبرلمانات الوطنية

### مساهمة (ورقة عمل)

من

السيد خوسيه مانويل أراجو

نائب الأمين العام للجمعية الوطنية للبرتغال

إلى المناقشة العامة حول

" تشريع جديد: الإجراءات القانونية والإدارية "

دورة جنيف

تشرين الأول/ أكتوبر 2018

في عام 2018 أُجريت انتخابات عامة في 21 دولة على الأقل في العالم، وهو ما يعني أن عددًا كبيراً جداً منهم كان عليه تنظيم العمليات الانتخابية وكان على البرلمانات أن تحضّر لتشريع جديد، من عدد من الولايات المسندة ووجهات النظر القانونية، فضلاً عن انتخابات الهيئات البرلمانية، وكذلك بالنسبة لكل الإجراءات الإدارية اللازمة لممارسة الولايات من قبل نواب البرلمان.

كمساهمة في المناقشة العامة التي ستعقد في اجتماع رابطة الأمان العامين للبرلمانات، تهدف هذه الوثيقة إلى تقديم بعض خطوط المناقشة حول الموضوعات المحددة المختارة، وذكر أهم الأنشطة التي يجب على برلماننا تنفيذها، وفي الوقت نفسه، المخاوف الرئيسية التي تواجه الإدارات البرلمانية في بداية كل هيئة تشريعية جديدة.

في الآونة الأخيرة، في نهاية شهر أيار/ مايو، في إطار المركز الأوروبي للبحوث والتوثيق البرلماني (ECPRD)، نظم البرلمان الاتحادي الألماني مؤتمراً حول هذه المسألة بالتحديد، حيث تمت مناقشة المواضيع التالية:

1. دور الإدارة البرلمانية وإنشاء مجموعات برلمانية
2. الجلسة الدستورية للبرلمان: الجلسة العامة الأولى لكل هيئة تشريعية
3. إنشاء لجان برلمانية وهيئات أخرى
4. تحضير النواب للهيئة التشريعية الجديدة: الإجراءات البرلمانية وأنشطة أعضاء البرلمان؛ طرق تقديم المعلومات إلى النواب؛ البنية التحتية والمعدات

يشبه هذا النهج إلى حد كبير هدفنا في هذا الاجتماع، ولذلك من المهم الإشارة إلى هذه المنظمة، وقد يقدم زملاؤنا في البرلمان الاتحادي الألماني معلومات إضافية حول هذا المؤتمر.

فيما يتعلق بهذه المناقشة العامة، تم اتخاذ قرار بتقسيمها إلى أربعة مواضيع منفصلة، وهي:

1. الترحيب بالنواب الجدد
2. تدريب النواب الجدد
3. توزيع الوظائف الرئيسية
4. لوجستيات



## 1. الترحيب بالنواب الجدد

تتبع البرلمان نماذج مختلفة عند الترحيب بالنواب، لكن معظمها يركز على الأيام القريبة من بداية الهيئة التشريعية، واغتنام اللحظة لتحديد وجمع البيانات للأغراض الإدارية ولتوفير الموارد اللوجستية الأكثر إلحاحاً، مثل بطاقة النائب، موارد تكنولوجيا المعلومات الأساسية أو، أيضاً، بعض المعلومات ذات الصلة بشكل وقي (كتيب).

بالاستعانة بمثال البرتغال، يتم إنشاء منطقة في قاعة الشرف في قصر ساو بينتو لأعضاء البرلمان للدخول (في حال كانوا جدد) أو التأكد (في جميع الحالات الأخرى) من بياناتهم الشخصية، والحصول على عضويتهم في الجمعية العامة للبطاقة الجمهورية، بالإضافة إلى مجموعة من المعلومات حول القواعد الإجرائية، أو تسجيل الاهتمامات أو استخدام معدات تكنولوجيا المعلومات.



قد يتخلل هذه الأيام أيضاً جولات سياحية أو معلومات تتعلق بالاستخدام الأول لنظام التصويت الإلكتروني. تلعب المجموعات البرلمانية دوراً مهماً في هذا الصدد، حيث أنه من مصلحتها أيضاً أن يقوم نوابها بأداء واجباتهم على أكمل وجه في أقرب وقت ممكن.

أخيراً، وبناءً على معرفتهم السابقة بالأوضاع البرلمانية، قد يكون هناك تمييز بين أعضاء البرلمان الجدد والقدامى، مما يسمح بتخصيص الموارد بشكل أكثر فعالية ورشداً.

## 2. تدريب النواب الجدد

هذه مسألة حساسة للغاية، تمّ تناولها في اجتماعات جمعية الأمناء العامين للبرلمانات السابقة وتختلف بوضوح حسب تقاليد كل بلد أو برلمان.

إذا كان التدريب، في بعض الحالات، إلزامياً ويؤدي في نهاية المطاف إلى مؤهلات تمكّن من الممارسة الكاملة للولاية، وفي حالات أخرى (محددة بوضوح على أنها الأغلبية)، فإن هذا التدريب اختياري ويهدف إلى تزويد أعضاء البرلمان بالأدوات القانونية لمساعدتهم على ممارسة مهمتهم بشكل كامل.

هناك العديد من الأمثلة على رفض أعضاء البرلمان حضور أنشطة التدريب، بناءً على تجربتهم الخاصة، ولكن هناك أيضاً طلبات صريحة تقدمت بها مجموعات برلمانية أو نواب فرديين يطلبون بعض التدريب على الإجراءات البرلمانية.

عندما يكون متاحاً، سواء أكان إلزامياً أم اختياريًا، يركّز التدريب بشكل خاص على الإجراء التشريعي البرلماني وعلى تنفيذ القواعد الإجرائية، وكذلك على استخدام أدوات تكنولوجيا المعلومات الداخلية للبرلمان، مثل الوصول إلى التطبيقات المستخدمة أثناء فترة ولايتهم.

## 3. توزيع الوظائف الرئيسية

من الممارسات الشائعة في برلماننا انتخاب رئيس في أول جلسة عامة لهيئة تشريعية جديدة، تليها انتخابات لمناصب برلمانية رئيسية أخرى، مثل هيئة المكتب أو مجلس الإدارة أو الوفود الدائمة إلى المنظمات البرلمانية الدولية، حسب الاقتضاء.

إن تشكيل مجموعات برلمانية، بشكل سابق لمعظم الانتخابات، يمكن التنظيم الداخلي للبرلمانيين داخل أحزابهم، بالإضافة إلى تنظيم الطلبات إلى عدة هيئات.

عادة ما يتم تعيين رئاسة اللجان البرلمانية من خلال نظام التناوب التناسبي ويتم انتخابها في اللجان، ولكن هذا النظام يعتمد بشكل طبيعي على القواعد الإجرائية الفردية.



وبطبيعة الحال، تنص القواعد الإجرائية على حالات مختلفة في كل برلمان، لكن انتخاب الهيئات عادة ما يكون الجزء الأهم في الأيام الأولى من الهيئة التشريعية الجديدة، الأمر الذي سيجعل البرلمان يعمل بشكل كامل.

#### 4. لوجستيات

قبل ثلاثين عاماً، كانت الموارد المقدّمة إلى أعضاء البرلمان مجرد كتب ووثائق، مثل الدستور، أو لائحة الإجراءات الخاصة بالبرلمان، أو مجموعة التشريعات البرلمانية.

في الوقت الحاضر، تُمنح الموارد التكنولوجية أولوية خاصة ويقود تطورها نحو متطلبات يجب أن تحترمها الإدارات البرلمانية. وبالتالي، يمكن الإشارة إلى مجموعة من الموارد التي يتم توفيرها عادةً:

(أ) مكاتب العمل

(ب) موظفي المكتب، مع أنظمة متنوعة للغاية، من مساعد برلماني إلى الدعم الشامل لكل مجموعة برلمانية

(ج) أجهزة الكمبيوتر المكتبية و / أو المحمولة

(د) الهواتف الذكية مع سهولة الوصول إلى الشبكات الداخلية للبرلمانات

(هـ) قاعات الاجتماعات

(و) الاستحقاقات الاجتماعية، مثل الرعاية اليومية وصالة الألعاب الرياضية، وما إلى ذلك.

إنّ توافر هذه الموارد يتبع أنظمة مختلفة، مع درجة أعلى أو أقل من مشاركة الميزانية البرلمانية في النفقات، ولكن هذه الحالات لن يتم عكسها فيما يتعلق بـ "الحد الأدنى من الخدمات" الذي يجب على البرلمان توفيره لنوابه.

#### خلاصة

برلمان أم متاهة؟

من أجل فتح المناقشة، لا يوجد مثل تخيل متاهة، توضح لغالبية كبيرة من النواب كيفية وصولهم إلى البرلمان.







أدت "المتاهة البرلمانية" إلى قيام الإدارات بالبحث عن حلول أفضل، لأن هذه الجهود المستمرة للتطوير تثير مجموعة من التحديات والتأملات التي نأمل أن يتم مناقشتها خلال اجتماع جمعية الأمناء العامين للبرلمانات.

## تحديات / انعكاسات

- تحديد موعد الجلسة العامة الأولى التي تنص على مجموعة من الإجراءات الداخلية للترحيب بالنواب
- سهولة التواصل مع النواب المنتخبين
- العدد الكبير للنواب الجدد يمثل تحدياً متزايداً للإدارة
- توزيع المكاتب لكل مجموعة برلمانية بعد تشكيل البرلمان الجديد
- التمثيل النسبي في مختلف الهيئات البرلمانية
- تدريب النواب الجدد بخصوص الإجراءات وفيما يتعلق بتطبيقات تكنولوجيا المعلومات المتاحة
- تدريب النواب الجدد والقدامى
- تنسيق مختلف الخدمات التي يشملها الأمين العام

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

**Association of Secretaries General of Parliaments**

**CONTRIBUTION**

from

**Mr José Manuel ARAÚJO**  
**Deputy Secretary General of the National Assembly of Portugal**

To the general debate on

**“A new legislature: legal and administrative procedures”**

**Geneva Session**  
**October 2018**

In 2018 there were general elections in, at least, 21 countries in the world, which means that a very significant number of them had to organise electoral processes and Parliaments had to prepare for a new legislature, from a count of mandates and legal point of view, as well as for the elections for parliamentary bodies, and for every administrative procedure necessary to the exercise of the mandates by MPs.

As a contribution to the General Debate which will be held at the ASGP Meeting, this document aims to offer some lines of debate on the specific themes chosen, and to mention the most relevant activities our Parliaments must carry out and, at the same time, the main concerns facing parliamentary administrations at the start of each new legislature.

Recently, at the end of May, within the framework of ECPRD, the German *Bundestag* organised a conference on this specific issue, where the following topics were debated:

1. The role of the parliamentary administration and the establishment of parliamentary groups
2. The Parliament's constitutive sitting: the first plenary sitting of each legislature
3. The establishment of parliamentary committees and other bodies
4. Preparing the MPs for the new legislature: parliamentary procedures and MP activities; ways of providing information to MPs; infrastructure and equipment

This approach is very similar to what our aim is with this Meeting and, as such, it is important to mention this organisation, and our *Bundestag* Colleagues may offer additional information on this conference.

Regarding this General Debate, a decision was made to split it into 4 separate themes, namely:

1. Welcoming new MPs
2. Training of new MPs
3. The distribution of key posts
4. Logistics

## **1. Welcoming new MPs**

Parliaments follow various models when welcoming MPs, but most of them focus on the days close to the beginning of the legislature, seizing the moment to identify and collect data for administrative purposes and to provide the most urgent logistical resources, such as the MP card, basic IT resources or, also, some relevant information in paper format (handbook).



Using the example of Portugal, an area is set up at the Hall of Honour in São Bento Palace for the MPs to enter (in case they are new) or confirm (in all other cases) their personal data, get their Member of the Assembly of the Republic's Card, as well as a set of information on the Rules of Procedure, register of interests or use of IT equipment.



These days may also include tours of the estate or information regarding the first use of the electronic voting system. Parliamentary groups play an important role in this regard, since it is also in their interest to have their MPs fully performing their duties as soon as possible.

Lastly, and depending on their previous knowledge of the parliamentary setting, there may be distinctions between new and old MPs, allowing for a more effective and rational allocation of resources.

## **2. Training of new MPs**

This is a very sensitive issue, which has been addressed in previous ASGP meetings and clearly varies depending on the tradition of each country or Parliament.

If, in some cases, training is mandatory and ultimately leads to credentials which enable the full exercise of the mandate, in other situations (clearly identified as being the majority) this training is optional and aims to provide MPs with legal tools to help them fully exercise their mandate.

There are several examples of MPs refusing to attend training activities, based on their own experience, but there are also explicit requests made by parliamentary groups or individual MPs who request some training on the parliamentary procedures.

When available, whether it is mandatory or optional, training focuses especially on the parliamentary legislative procedure and the implementation of the Rules of Procedure, as well as on the use of the Parliament's internal IT tools, such as access to applications used during their mandate.

### **3. The distribution of key posts**

It is common practice in our Parliaments to elect the Speaker on the first plenary sitting of a new legislature, which is followed by elections for other parliamentary key posts, such as the Bureau, the Board of Administration or standing delegations to international parliamentary organisations, where applicable.

The formation of parliamentary groups, previously to most elections, enables the internal organisation of MPs within their parties, as well as the organisation of applications to several bodies.

Parliamentary committee chairmanships are usually assigned through a proportional rotation system and elected in the committees, but this system naturally depends on individual Rules of Procedure.

Naturally, Rules of Procedure provide for different situations in each Parliament, but the election of bodies usually is the most relevant part of the first days of a new legislature, which will truly make the Parliament fully operational.

### **4. Logistics**

30 years ago, resources provided to MPs were only books and documentation, such as the Constitution, the Parliament's Rules of Procedure or compilations of parliamentary legislation.

Nowadays, technological resources are given special priority and their evolution led to requirements which must be respected by the parliamentary administrations. Thus, it is possible to mention a set of resources which are usually made available:

- a) Work offices
- b) Office staff, with very different systems, from the parliamentary assistant to the comprehensive support per parliamentary group

- c) Desk and/or laptop computers
- d) Smartphones with easy access to the internal networks of Parliaments
- e) Meeting rooms
- f) Social benefits, such as day-care, gym, etc.

The availability of these resources follows different systems, with a higher or lower degree of participation of the parliamentary budget in the expenses, but these situations will not be reversed in what regards the “minimum services” a Parliament must provide its MPs.

## **CONCLUSION**

A Parliament or a maze?

In order to open the debate, there’s nothing like picturing a maze, which for a great majority of MPs illustrates their arrival to the Parliament.



The “parliamentary maze” has led administrations to look for better solutions, since these continuous evolution efforts raise a set of challenges and reflections which we hope will be debated during this ASGP Meeting.

## **Challenges/Reflections**

- Setting the date for the first plenary sitting, which stipulates the set of internal procedures for welcoming MPs
- Easy communication with the elected MPs
- A big number of new MPs is a rising challenge for the administration
- The distribution of offices per parliamentary groups after the new Parliament composition
- Proportional representation in the various parliamentary bodies
- Training of new MPs in terms of procedures and in relation to the available IT applications
- Training for old and new MPs
- Coordination of the various services encompassed by the Secretary General