UNION INTERPARLEMENTAIRE

INTER-PARLIAMENTARY UNION

جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية

مساهمة (ورقة عمل)

من

السيّدة أجنييسكا كازمارسكا

رئيس مستشارية مجلس النوّاب البولندي

إلى المناقشة العامّة حول

"هيئة تشريعية جديدة: الإجراءات القانونية والإدارية"

دورة جنيف

تشرين الأول/ أكتوبر 2018

ترجمة الأمانة العامّة للاتحاد البرلماني العربي

مقدّمة

في الإجراءات التشريعية لمجلس النواب البولندي، تتمثّل التحديات الرئيسية التي تواجهها خدمة الدعم الإداري لأعضاء البرلمان في: 1) حلول جديدة في نطاق الإجراءات التشريعية و2) توفير الاستشارات المهنية وقاعدة الخبراء لأعضاء البرلمان والهيكلية الخاصة بمجلس النوّاب، لا سيما لجان مجلس النوّاب.

وتنتج الحلول الجديدة في نطاق الإجراءات التشريعية عن كل من عضوية بولندا في الاتحاد الأوروبي والسعي إلى تحقيق قدر أكبر من العقلانية والديمقراطية في العملية التشريعية. استلزمت مشاركة بولندا في الاتحاد الأوروبي تطوير حلول إجرائية جديدة (فيما يتعلق بتنفيذ التشريعات وإخطار التشريع البولندي إلى هيئات الاتحاد الأوروبي) وإنشاء نظام مؤسساتي جديد يتولى العناية المهنية بالتشريع الأوروبي (على سبيل المثال لجنة شؤون الاتحاد الأوروبي). ومع ذلك، فإن القواعد الجديدة لعمل مجلس النوّاب التشريعي ليست مستوحاة فقط من المتطلبات الأوروبية.

بشكل عام، يسعى المجلس التشريعي البولندي باستمرار إلى زيادة السلامة والفعالية والتأثير الديمقراطي لآلية وضع القوانين البرلمانية. ونقدم حلولاً مبتكرة لهذا الغرض. كما يبسّط إجراءات مجلس النواب ووكالاته مثل اللجان البرلمانية، فضلاً عن عمل خدمات الدعم الفني والثابت. ومن أمثلة الابتكارات التقنية تركيب نظام التصويت الرقمي الجديد في شهر أيلول/ سبتمبر الماضي.

تتضمن مجموعة الآليات الجديدة التي تمّ إدخالها مؤخراً تلك الآليات المصمّمة لزيادة نطاق المشاركة المباشرة للمواطنين وشفافيتها في العمل التشريعي. وبالتالي، من بين أمور أخرى، تم إثراء أحكام النظام الداخلي لمجلس النوّاب بإجراء جلسات الاستماع العامة، والتي تمكّن من مراجعة المقترحات التشريعية المعلّقة من قبل مجموعة واسعة من المعنيين في المجتمع (بما في ذلك المنظمات غير الحكومية) الذين يشعرون أنه يجب عليهم المساهمة في المواضيع المطروحة.

وقد تلقت آلية مشاركة المواطنين دعماً كبيراً من المبادرة التشريعية المدنية، التي أثبتت أنها منتجة تماماً. ويمكّن هذا الإجراء مجموعة من 100000 مواطن على الأقل من تقديم مشروع قانون إلى مجلس النواب، ويُلزم مجلس النوّاب بأخذها في الاعتبار في غضون ستة أشهر من تقديمها على أبعد تقدير. والأهم من ذلك، أنّ القاعدة الأساسية لحل البرلمان لا تنطبق في مثل هذه الحالات. وهذا يعني أنّ أي انقضاء في فترة ولاية مجلس النواب لا يُفسد مشاريع قوانين المواطنين المقدَّمة خلال تلك المدة، ويجب أن يتابع مجلس النوّاب التالي العمل عليها. إنّ شفافية العمل التشريعي مضمونة أيضاً من خلال الحلول القانونية التي تَحكم عملية كسب التأييد، أي إعطاء حشد التأييد الوضع القانوني بدلاً من التعامل معه كمجرد عرف متّبع.

يرجى ملاحظة أن هناك تيار مستمر من الحلول البولندية المصمّمة لجعل الإجراءات البرلمانية أكثر فعالية وأكثر ديمقراطية وأكثر عقلانية. ويشمل ذلك القواعد التي تحدّد الإيقاع المنتظم لعمل البرلمان. أحد هذه الحلول الجديدة التي تمّ تقديمها مؤخراً يميّز تمييزاً واضحاً بين عمل البرلمان في المجلس، وعمل هيئات مجلس النواب، وخاصة اللجان، وأعضاء البرلمان الفرديين. وبموجب هذه القاعدة، يكون لدى أعضاء البرلمان أسبوع واحد للعمل الفردي على أرض الواقع، أي في مكاتب دوائرهم الانتخابية، أسبوع واحد للعمل في لجنة فرع/ قطاع لمجلس النوّاب وأسبوع واحد للعمل خلال جلسات الدورة العامّة لمجلس النواب. إنّ هذا التقسيم الواضح في العمل لأعضاء البرلمان الذي يقومون به مع ناخبيهم، ومساهماتهم الأساسية في لجان مجلس النواب ومشاركتهم في الجلسات العامّة بشكّل إضافة إلى تلاؤم وتماسك عمل مجلس النوّاب بأكمله.

الاستشارات في عملية سن القوانين

من التحديات الخطيرة جداً للعمل التشريعي المنجز في مجلس النوّاب البولندي هو الاستشارات ودعم الخبرة لكل من أعضاء البرلمان وكل هيئات مجلس النوّاب، ولا سيما لجان مجلس النوّاب. في مجلس النوّاب البولندي، يتم إيلاء اهتمام كبير لمسألة التعامل المهني مع العملية التشريعية. لذلك، في إطار العمل الاستشاري لمجلس النوّاب، لدينا مكتب استشاري متخصص للبحوث يتألف طاقمه من 90 موظفاً من خبراء في القانون والعلوم السياسية والاقتصاد والاجتماع. وجميعهم تقريباً يحملون درجات و/ أو ألقاب أكاديمية.

سنوياً، يُعِدّ مكتب بحوث مجلس النوّاب حوالي 3500 رأي ومواد أخرى مطلوبة في العمل البرلماني. كما يشارك خبراء المكتب في اجتماعات لجان مجلس النوّاب وغيرها من هيئات مجلس النوّاب. يتم مساعدة موظفي المكتب من قبل مجموعة قوية من الخبراء الخارجيين/ المستقلين الذين يقدّمون، بناءً على طلب من مجلس النوّاب وهيئاته، تحليلات وآراء. إنّ توظيف خبراء مستقلين من خارج مكتب بحوث مجلس النوّاب يتبع نمطاً تعددياً لصياغة الرأي، مع الاحترام الواجب لحقوق نواب المعارضة. قد يتم تكليف رأي من قبل كل هيئة تنظيمية في مجلس النوّاب وكل عضو برلماني. وتتعلق الآراء المتعمقة بجميع أنواع العمل البرلماني، بما في ذلك على وجه الخصوص، مشاريع القرارات ومشروعات القوانين، واختصاص اللجنة ووثائقها التي وضعتها مؤسسات الاتحاد الأوروبي.

وعلى نفس القدر من الأهمية في مجلس النوّاب البولندي هو ممارسة الاستفادة من المستشارين المحترفين. إن العملية التشريعية هي أيضاً عملية تعامل مع المعلومات، بمعنى عملية جمع المعلومات واختيارها والتحقق منها. ومن هنا تبرز الحاجة إلى الخدمات التي يقدمها مكتب بحوث مجلس النوّاب الذي يقوم، إلى جانب صياغة الآراء، بتنفيذ مجموعة من

المهام الأخرى. وهي بين أمور أخرى، نصوص مكتوبة واسعة النطاق رداً على أسئلة النواب حول جميع مناحي الحياة وقواعد اللعبة البرلمانية، ونشر المجلات المتخصصة، سواء الدورية أو العرضية، التي تهدف إلى تقديم المشورة للنوّاب حول مختلف الجوانب القانونية والسياسية والعملية حول أدوارهم التمثيلية (أمثلة:"المجلات القانونية لمكتب بحوث مجلس النواب"، ‘‘دراسة مجلس النواب البولندي"، "دراسات مكتب بحوث مجلس النواب، ""القضايا الاجتماعية–الاقتصادية"، ‘‘النشرة الأوروبية لمكتب بحوث مجلس النواب") بالإضافة إلى ذلك، يقوم خبراء المكتب بإجراء دورات تدريبية لأعضاء البرلمان والمواد الدراسية المنشورة فيها بعنوان "كتيبات إرشادية للنواب" لإبقاء أعضاء البرلمان على اطّلاع على قضايا مثل: وضع نظام مجلس النوّاب في النظام السياسي الاجتماعي البولندي، والوضع القانوني للبرلمانيين، المبادئ التوجيهية الإجرائية للعملية التشريعية. تتكرّر الدورات التدريبية من هذا النوع في بداية كل فترة برلمانية. وفي الوقت الذي تعمل فيه ولاية مجلس النواب، يتمتّع أعضاء البرلمان بفرص غير محدودة لاستخدام مشورة الخبراء – الشفوية والمكتوبة – في مكتب الاستشارة الدائمة لمكتب مجلس النوّاب للبحوث.

في هيكلية مستشارية مجلس النوّاب هناك أيضاً وحدات تنظيمية أخرى، بالإضافة إلى مكتب بحوث مجلس النوّاب، التي تقدم الدعم المتخصص في مجالات محددة. يقود هؤلاء المكتب التشريعي، الذي يجري تحليلات مفصّلة لجميع القرارات والمشروعات المعلّقة، مع التركيز على هيكلية الصياغة والامتثال "للقواعد التقنية للتشريع" على النحو الذي تحدّده المعايير القانونية السائدة. يدعم خبراء المكتب التشريعي العمليات التشريعية يوماً بعد يوم، حيث يتم الكشف عنها خلال اجتماعات لجنة مجلس النواب على سبيل المثال. ولدى مستشارية مجلس النوّاب أيضاً في هيئتها مكتب الشؤون الدولية، المسؤول عن العلاقات الخارجية لمجلس النواب، بما في ذلك العلاقات مع الاتحاد الأوروبي.

تُولي مستشارية مجلس النواب أهمية كبيرة ليس فقط في تزويد النوّاب بالدعم الفني الكافي، ولكن أيضاً لتقييم اختصاصات موظفي المستشارية. ولتحقيق هذه الغاية، تقوم المستشارية بترتيب دورات تدريبية دورية لموظفيها (على سبيل المثال في مهارات اللغة الأجنبية أو المعرفة بإجراءات وضع القوانين وقانون الاتحاد الأوروبي)، ولكن أهم سلسلة من هذه التعليمات هي تدريب متدرّج يسمى قانون التدريب المهني للمسؤولين في مجلس النوّاب، التي أجريت بشكل أساسي من قبل المتخصصين في فلسفة التشريع المستقل. إنّ إتمام هذا التدريب بنجاح هو شرط لا غنى عنه لمعظم المناصب الخبيرة في مستشارية مجلس النوّاب.

UNION INTERPARLEMENTAIRE

INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association of Secretaries General of Parliaments

CONTRIBUTION

from

Ms Agnieszka KACZMARSKA
Head of the Sejm Chancellery of Poland

To the general debate on

"A new legislature: legal and administrative procedures"

Geneva Session
October 2018

Introduction

In the Polish Sejm's legislative proceedings, the key challenges being faced by the administrative support service for the MPs are: 1) new solutions in the scope of legislative procedures and 2) provision of a professional consultancy and expert base for the MPs and the Sejm's structural bodies, in particular for the Sejm Committees.

New solutions in the scope of legislative procedures result from both Poland's membership in the European Union and the drive to achieve greater rationality and democratism of the legislative process. Poland's participation in the EU has necessitated the development of new procedural solutions (in respect of implementing the acquis and notifying Polish legislation to the EU bodies) and the creation of a new institutional system that would take professional care of the EU legislation (to mention the European Union Affairs Committee). However, the new rules of the Sejm's legislative work are not only inspired by the European (EU) exigencies.

In general, the Polish legislature is consistently striving to increase the soundness, adequacy and democratic sway of the parliamentary law-making mechanism. And we introduce innovative solutions to this effect. They streamline the proceedings of the Sejm and its agencies such as parliamentary committees, as well as the work of the technical and substantive support services. An example of technical innovations is the installation last September of a brand-new digital voting system.

An array of recently introduced novel mechanisms includes those designed to increase the scope of citizens' direct participation and transparency of the legislative work. Hence, among other things, the provisions of the Sejm's Rules of Procedure have been enriched with a procedure of public hearing, which enables a review of pending legislative proposals by a broad range of society's stakeholders (including non-governmental organizations) who feel they must contribute to the matters at hand.

The citizens' participation mechanism has also received a major boost from the institution of a civic legislative initiative, which has proved to be quite productive. This measure enables a group of at least 100,000 citizens to submit a bill to the Sejm, and the Sejm is under the obligation to take it on board within six months of its submission at the latest. Importantly, the standard rule of prorogation of parliament does not apply in such cases. It means that any lapse of the Sejm's term of office does not invalidate the citizens' bills submitted during that term and the subsequent Sejm must continue working on them. Transparency of legislative work is also guaranteed by legal

solutions governing lobbying, i.e. giving lobbying a legal status rather than treating it merely as a customary practice.

Please note that there is a steady stream in the Polish Sejm of solutions designed to make parliamentary proceedings more effective, more democratic and more rationalized. This includes the rules that determine the regular rhythm of the parliament's work. One such new solution being recently introduced cuts a clear distinction between the work of the parliament in pleno on one hand, and the work of the House bodies, in particular the committees, and of the individual MPs. Under this rule, the MPs have one week for individual work on the ground, i.e. in their respective constituency offices, one week for work in the Sejm branch/sectoral committees and one week for work during the House plenary proceedings. This explicit division of MPs work into the work that they do together with their electorates, their substantive contributions to the Sejm Committees and their participation in the plenary debates is adding to adequacy and coherence of the entire Sejm's work.

Consultancy in the law-making process

A very serious challenge for legislative work carried out in the Sejm of the Republic of Poland is the consultancy and expert support of individual MPs and all of the Sejm bodies, in particular the Sejm Committees. In the Polish Sejm, considerable attention is paid to the issue of professional handling of the legislative process. Therefore, within the framework of the Chancellery of the Sejm, we have up and running a specialized advisory Bureau of Research (BAS). Its 90-strong staff consists of experts mainly in law, political sciences, economics and sociology. Almost all of them hold academic degrees and/or titles.

Annually, the Sejm's Bureau of Research prepares about 3,500 opinions and other materials needed in parliamentary work. Bureau's experts also take part in meetings of Sejm Committees and other bodies of the Sejm. The Bureau Staff are assisted by a strong group of so-called external/independent experts who, at the request of the Sejm and its agencies, come up with analytics and opinions. The engagement of independent experts from outside of the Sejm's Bureau of Research follows a pluralistic model for opinion drafting, with due respect for the rights of opposition MPs. An opinion may be commissioned by every Sejm organizational body and every individual MP. Elaborated opinions pertain to all types of parliamentary

work, including, in particular, draft resolutions and draft laws, Committee remits and documents developed by the European Union institutions.

Equally important in the Polish Sejm is the practice of benefitting from professional advisers. A legislative process is also an information handling process, i.e. the process of collecting, selecting and verifying information. Hence the need for the services by the Sejm's Bureau of Research (BAS), which, alongside drafting opinions, performs a range of other tasks. They are, among other things, extensive written advisories in response to MPs' questions about all walks of life and parliamentary rules of the game, publication of specialist journals, both serials and occasional, intended to advise MPs on various legal, political and practical aspects of their representative roles (examples: "BAS Legal Journals", "The Sejm Review", "BAS Studies", "Infos. Socio-Economic Issues", "BAS Europe Bulletin"). In addition, the Bureau's experts conduct training courses for MPs and the course materials published therewith are entitled "Guidebooks for MPs" to keep MPs abreast of such issues as: the status of the Sejm in the Polish social-political system, the legal status of parliamentarians, the procedural guidelines for the legislative process. Training courses of this kind are repeated at the beginning of each parliamentary term. And while the Sejm's term of office is running, MPs have unrestricted opportunities to use expert advice - oral and written - at the permanent consultation desk of the Sejm Bureau of Research.

In the structure of the Sejm Chancellery there are also other organizational units, apart from BAS, that extend their specialized support in specific fields. Leading those is the Legislative Bureau, which performs detailed analyses of all pending resolutions and bills, with emphasis on their drafting structure and compliance with "the technical rules for legislation" as determined by the prevailing legal standards. The Legislative Bureau experts support legislative processes day to day as they unfold during, for example, the respective Sejm Committee meetings. The Sejm Chancellery also has in its structure the International Affairs Bureau, which is responsible for the external relations of the Sejm, including relations with the European Union.

The Chancellery of the Sejm attaches great importance not only to providing MPs with adequate substantive support, but also to evaluating the competences of the Chancellery's staff. To this end, the Chancellery arranges ad hoc and periodic training courses for its employees (e.g. in foreign language skills or knowledge of law-making procedures and the EU law), but the most important of such instruction series is a rolling training called the legal apprenticeship for the Sejm officials, conducted mainly

by independent jurisprudence professionals. Successful completion of this training is a sine qua non for most of the expert positions in the Chancellery of the Sejm.