جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية

مداخلة من

السيد بدرو بودنار

نائب أول للأمين العام، في المجلس الأعلى لأوكرانيا

حول

المنصة الرقمية لتبادل الآراء حول مواضيع المبادرة التشريعية:

الرئيس، مجلس الوزراء، وأعضاء البرلمان في أوكرانيا.

دورة الدوحة

نيسان/أبريل 2019

ترجمة الأمانة العامة للاتحاد البرلماني العربي

إنه لشرف عظيم لي أن أقدم النتائج الأولى للإصلاح المؤسسي الداخلي للبرلمان الأوكراني، إلى هذه الجمعية العامة الكريمة. وأود أن أشارككم تجربة التوصل إلى حلول مبتكرة وتنفيذها، تحوّل بدورها العملية التشريعية والبرلمان بأكمله إلى مؤسسة تكنولوجية، ومنفتحة، وخاضعة للمساءلة أمام ناخبيها.

وأود أن أبدأ بتقديم فكرة موجزة عن التشريع الوطني.

فكما هو معروف، استناداً إلى دستور أوكرانيا (المادة الثالثة والتسعون (93)) "يحق لرئيس أوكرانيا، وأعضاء برلمان أوكرانيا، ومجلس وزراء أوكرانيا في اتخاذ المبادرة التشريعية، في المجلس الأعلى لأوكرانيا."

واستناداً إلى قانون أوكرانيا، حول "النظام الداخلي للمجلس الأعلى لأوكرانيا" (المادة التاسعة والثمانون (89)) "ينفذ الحق في اتخاذ المبادرة التشريعية من خلال تقديم مشاريع قوانين وقرارات، ومشاريع نصوص لقوانين تابعة للمجلس الأعلى لأوكرانيا، ومقترحات لمشاريع قوانين وتعديلات عليها للمجلس الأعلى لأوكرانيا."

وينبغي تقديم مشروع القانون، ومسودة قانون آخر من أجل التسجيل، مع مشروع قرار مقترح اعتماده من قبل المجلس الأعلى لأوكرانيا، بالاستناد إلى نقاشه، وقائمة بمعدي مشروع القانون، ومقترح ترشيح مقرر في الجلسة العامة، ومذكرة تفسيرية.

ويتم تقديم المستندات المذكورة خطياً للتسجيل إلى الأمانة العامة للمجلس الأعلى لأوكرانيا، مع ملفاتها الإلكترونية.

وخلال السنوات الأربع لعمل المجلس الأعلى لأوكرانيا في دعوته الثامنة (اعتباراً من بداية شهر آذار/مارس 2019)، تم تسجيل ثلاثة عشر ألف ومئة واثنين مشروع قانون. وتم اعتماد ألفين وستة مئة وتسعة وتسعين من مشاريع القوانين هذه بأكملها، وتم سحب ورفض أربعة آلاف وتسعة مئة واثنين وثمانين من مشاريع القوانين *(تبين الشريحة رقم واحد جدولاً إحصائياً حول مشاريع القوانين المسجلة)*. وتعرف هذه الظاهرة "بالسبام التشريعي" من البعثة الخاصة للبرلمان الأوروبي الخاصة لتقييم الاحتياجات للمجلس الأعلى لأوكرانيا، برئاسة بات كوكس. وتشكل هذه واحدة من أهم التحديات الحالية في تنظيم عمل البرلمان الفعال.

تحديات رئيسية أخرى ***(كيف هي لهذا اليوم)***:

النماذج الورقية لمشاريع القوانين (مليونان وخمس مئة ألف صفحة بنسخة A4 فقط في العام 2018 – ما يعني عشرة أطنان على الأقل من الورق!)؛

وتبدأ الدورة العمرية لمشاريع القوانين والوثائق الثبوتية فقط من لحظة تسجيلها؛ إن تقديم عرض لمراحل إقرار مشاريع القوانين ضمن اللجان والاستعداد للنظر فيها من المجلس الأعلى لأوكرانيا غير كامل على الموقع الإلكتروني للبرلمان *(تبين الشريحة رقم اثنين صورة عن الصفحة الرئيسية للموقع الإلكتروني مع قسم مشاريع القوانين، تظهر أي وثائق ثبوتية يتم نشرها)*؛

ويتم وضع مشاريع القوانين المقدمة للتسجيل من دون الامتثال لمقتضيات المادتين تسعين وواحد وتسعين من النظام الداخلي، المسجلة من الأمانة العامة للمجلس الأعلى لأوكرانيا يوم تقديمها؛

وإن جميع أنواع الوثائق المقدمة كمبادرة تشريعية، التي يتم إعدادها في عملية الصياغة، والنظر فيها، والتنقيح، وإقرار مشروع القانون ذات الصلة من المجلس الأعلى لأوكرانيا، وكذلك الوثائق التي أعدتها هيئات المجلس الأعلى لأوكرانيا، والهيئات الحكومية، والمؤسسات، والمنظمات، يتم جمعها من الأمانة العامة للمجلس الأعلى لأوكرانيا واللجنة الرئيسية التي تستخدم أيضاً تقنيات الورق التقليدية، وذلك بطلب من المجلس الأعلى لأوكرانيا.

الحلول لمواجهة التحديات ***(كيف ستبدو غداً)***:

وبحسب التوصية رقم واحد من تقرير وخريطة الطريق للإصلاح الداخلي وتعزيز القدرات للمجلس الأعلى لأوكرانيا، الذي أعدته البعثة البرلمانية الأوروبية، برئاسة بات كوكس، "يجب اعتماد مبدأ العملية التشريعية "المتواصلة"، استناداً إلى تنسيق معزز بين منشئي المقترحات التشريعية في مجلس الوزراء، والإدارة الرئاسية، والمجلس الأعلى لأوكرانيا" *(تبين الشريحة رقم ثلاثة غلاف "خريطة الطريق للإصلاح الداخلي")*.

ما تم تحقيقه:

وتم إنشاء نظام مشروع قانون إلكتروني جديد للصيغة الرقمية لمشاريع القوانين. ومن الوضح أنه خلال المرحلة الانتقالية، سيتضمن ملف مشروع القانون المرسل إلى الأرشيف النسخ الأصلية للنصوص المطبوعة، والوثائق الأصلية مع ختم وتوقيعات شخصية؛

وتبدأ الدورة العمرية لمشاريع القوانين والوثائق الثبوتية الآن من لحظة التخطيط لها وصياغتها، بحسب الصيغ والنماذج الموحدة، مع تحقق إلزامي للنوعية، وفقاً للمادتين التسعين، والواحدة وتسعين من النظام الداخلي، واعتدالها، وعندها تسجيلها (*تبين الشريحة رقم أربعة صورة عن الصفحة الرئيسية لنظام مشروع القانون الإلكتروني. إنها بطاقة مشروع القانون*).

وسيكون عرض مراحل مشاريع القوانين ضمن اللجان واستعدادها (في اللجنة الرئيسية) كي ينظر فيها المجلس الأعلى لأوكرانيا كاملاً بقدر الإمكان: ستنشر المجموعات ذات الصلة من البيانات على الموقع الإلكتروني للبرلمان تلقائياً ضمن الأحكام المنصوص عليها في النظام الداخلي، بالإضافة إلى صيغة البيانات المفتوحة (*تبين الشريحة رقم خمسة صورة عن الصفحة الرئيسية لقسم مشاريع القوانين على الموقع الإلكتروني الرسمي*)؛

إن جميع الأطراف الذين يتحلون بحق المبادرة التشريعية وهم رئيس أوكرانيا، وأعضاء برلمان أوكرانيا، ومجلس وزراء أوكرانيا، يعملون في منصة رقمية موحدة – إنه الحل الموحد الوحيد، الذي يسمح لكم بالتخطيط، وصياغة جميع أنواع الوثائق المعنية، والرصد بفعالية إقرارها ضمن اللجان وكذلك التواصل مع بعضكم البعض. وينبغي أن يكون ذلك لكل وزارة خاصة من كل طرف للمبادرة التشريعية، ومجموعة من النماذج المناسبة، وصيغة موحدة، ووثيقة طرق التوثيق الموحدة (وهي عبارة عن توقيع رقمي إلكتروني)، ورسائل فورية، وأدوات لورش العمل المخطط لها، والاجتماعات، والأدوات لتنظيم عمل الفريق لصياغة مشاريع القوانين، وصيغ تتبع الوثائق، إلخ. (*تبين الشريحة رقم ستة صورة عن الصفحة الرئيسية لكل وزارة خاصة لأطراف المبادرة التشريعية*).

النتيجة المتوقعة: تكنولوجيات لا تعتمد على الورق، من أجل تخطيط مشاريع القوانين، وصياغتها، والتحقق من نوعيتها، والنظر فيها في اللجان وخلال الجلسات العامة.

النظام التدريجي **للعقلنة**: استخدام الخدمات المعرفية (ترجمة آلية لمشاريع القوانين إلى اللغة الإنجليزية)، والتحقق من المصطلحات لمشاريع القوانين، امتثالاً مع تشريعات الاتحاد الأوروبي (مع مساعدة من الصيغة الأوكرانية من منصة المصطلحات القانونية للاتحاد الأوروبي EuroVoc Thesaurus) (*تبين الشريحة رقم سبعة وثمانية صورة عن الصفحة الرئيسية لEuroVoc Theasurus*)، والنشر المباشر لمشاريع القوانين في صيغ البيانات المفتوحة، في اللغة الإنجليزية.

إن اتساع المشاركة للخبراء من البرلمان الأوروبي، ومؤسسات الاتحاد الأوروبي، والبرلمانات الوطنية للدول الأعضاء للاتحاد الأوروبي، من أجل تدقيق الخبراء لمشاريع القوانين المترجمة إلى اللغة الإنجليزية والتي تم نشرها في صيغ البيانات المفتوحة، وبالتالي تحسين نوعية مشاريع القوانين.

واليوم، يتم وضع الصيغة النهائية للنظام بشكل فعال، وإدماجها مع أنظمة إدارة الوثائق الإلكترونية، واجتماع اللجنة الإلكتروني، والمجلس التوفيقي الإلكتروني، وجدول أعمال الجلسة العامة الإلكتروني، مع التفاعل الإلكتروني لنظام الهيئات الحكومية، والعناوين الإلكترونية لأعضاء البرلمانات، والطلبات، والمدخل للمناقشة العامة لمشاريع القوانين.

وسنبدأ بعمل كامل النطاق مع البرلمان الجديد في دعوته التاسعة!

شكراً على حسن انتباهكم!

UNION INTERPARLEMENTAIRE

INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association of Secretaries General of Parliaments

COMMUNICATION

from

Mr Pedro BODNAR
First Deputy Secretary General of the Verkhovna Rada of Ukraine

on

Digital platform for the interaction of legal subjects of legislative initiative: the President, the Cabinet of Ministers and Members of Parliament of Ukraine

Doha Session
April 2019

It is a great honour for me to present the first results of the internal institutional reform of the Ukrainian Parliament to such an honourable assembly. I want to share with you the experience of creating and implementing innovative solutions that transform legislative process and the entire Parliament into a modern technological institution, open and accountable to its voters.

I would like to start with a brief insight into our national legislation.

As it's known, according to the Constitution of Ukraine (Article ninety-three (93) "The right of legislative initiative in the Verkhovna Rada of Ukraine belongs to the President of Ukraine, Members of Parliament of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine".

According to the Law of Ukraine "On the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine" (Article eighty-nine (89) "The right of legislative initiative is executed through submitting the draft laws and resolutions, draft versions of other acts of the Verkhovna Rada, proposals for bills and amendments to the bills to the Verkhovna Rada".

The draft law, a draft version of another act shall be submitted for registration together with a draft resolution proposed to be adopted by the Verkhovna Rada based on its discussion, a list of the bill's authors, a nomination proposal of a rapporteur at a plenary meeting and an explanatory memorandum.

The indicated documents are submitted for registration to the Secretariat of the Verkhovna Rada of Ukraine in writing together with their electronic file.

During the four years of functioning of the Verkhovna Rada of Ukraine of the eighth convocation (as of the beginning of March two thousand nineteen) thirteen thousand one hundred and two bills have been registered. Two thousand six hundred seventy-nine of those bills have been adopted as a whole and four thousand nine hundred eighty-two bills have been rejected and withdrawn *(slide number one demonstrates a statistical table on registered bills)*. This phenomenon was defined as a "legislative spam" by the Special European Parliament Needs Assessment Mission to the Verkhovna Rada of Ukraine led by Pat Cox. This is one of the main present challenges in organizing the effective functioning of the Parliament.

Other major challenges ***(how it is for today):***

Paper format of bills (two million five hundred thousand pages of A four format only in 2018 - this is at least ten tons of paper!);
The life cycle of bills and supporting documents begins only from the moment of their registration; presentation of the stages of bills' passage within the committees and their readiness for consideration by the Verkhovna Rada of Ukraine is incomplete on the Parliament's website *(slide number two demonstrates screenshot of the main website page with the current bills section showing which supporting documents are published)*;

Bills submitted for registration are pretty often drawn up without complying with the requirements of Articles ninety and ninety-one of the Rules of Procedure but are still registered by the Verkhovna Rada's Secretariat on the day of their submission;

Almost all types of documents submitted as a legislative initiative, prepared in the process of drafting, consideration, revision, adoption of the relevant bill by the Verkhovna Rada, as well as documents prepared by the Verkhovna Rada bodies, governmental bodies, institutions and organizations upon request of the Verkhovna Rada are compiled by the Verkhovna Rada's Secretariat and by the main committee using also traditional paper technologies.

Solutions to overcome challenges ***(how it will be tomorrow)***:

According to Recommendation number one of the Report and Roadmap on Internal Reform and Capacity-Building for the Verkhovna Rada of Ukraine prepared by the European Parliamentary Mission led by Pat Cox "The concept of an “end-to-end” legislative process should be adopted, based on greatly enhanced coordination between the originators of legislative proposals in the Cabinet of Ministers, the Presidential Administration and the Verkhovna Rada of Ukraine" *(slide number three demonstrates cover page of the "Road Map on the Internal Reform").*

What has been already achieved:

New Electronic bill system for full digital format of bills has been created. It is clear that during the transition period the bill file transmitted to the archive will include the original copies of the printed texts, the original documents with seals and personal signatures;

The life cycle of bills and supporting documents will now begin from the moment of their ***planning and drafting*** according to uniform formats and templates with mandatory formal quality check for the compliance with the articles ninety, ninety-one of the Rules of Procedure, pre-moderation and only then registration *(slide number four demonstrates screenshot of the Electronic Bill System main page. That is the Bill Card).*

Presentation of the stages of the bills’ passage within the committees and their readiness status (in the main committee) for consideration by the Verkhovna Rada of Ukraine will be as complete as possible: corresponding sets of data will be published on the Parliament's website automatically within the terms defined by the Rules of Procedure, and additionally - in the open data format *(slide number five demonstrates a screenshot of the main page of the new bills section on the official website)*;
All subjects with the right of legislative initiative that is the President of Ukraine, members of Parliament of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine will work in a single digital platform - the only unified portal solution, which allows you to plan, draft all kinds of certain documents, monitor effectively their passage within the committees as well as communicate with each other. This shall be a personal cabinet of each subject of legislative initiative, a set of convenient templates, a uniform format, a uniform document authentication method (that is electronic digital signature), instant messages, tools for planning workshops and meetings, tools for organizing teamwork over bill drafting, tracking documents’ versions, etc. *(slide number six demonstrates screenshot of the personal cabinet of the subjects of legislative initiative main page).*

The expected result: completely paperless technology of bills’ planning, drafting, quality checking, registration, their consideration in committees and during plenary meetings.

Gradual system **intellectualization**: using cognitive services (that is automatic translation of bills into English), verification of bills’ terminology compliance with the EU legislation terminology (with the help of Ukrainian version of the EU legal terminology platform EuroVoc Thesaurus) *(slides number seven and eight demonstrate screenshot of the EuroVoc Thesaurus main page),* automatic publication of bills in open data formats in English.

Wider involvement of experts from the European Parliament, relevant EU institutions and national parliaments of EU member-states for professional scrutiny of registered bills translated into English and published in open data formats thus improving the bills’ quality.

Today this system is being actively finalized, integrating with the systems of electronic document management, electronic committee meeting, electronic Conciliation board, electronic plenary meeting agenda, with the system of electronic government bodies' interaction, electronic MP's addresses and requests and bills' public debate portal.

We'll start a full-scale work with a new Parliament of the ninth convocation!

Thank you for your attention!