**جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية**

**مساهمة (ورقة عمل)**

**من**

**السيدة سنيهلاتا شريفستافتا**
**الأمين العام لمجلس الشعب (لوك سابها) في الهند**

**في المناقشة العامة حول**

# كيف نجعل التشريع أفضل؟

**دورة الدوحة**
**نيسان/أبريل 2019**

السيد الرئيس، زملائي الأمناء العامين والسيدات والسادة:

- انه لشرف لي أن أقدم لكم وجهات نظرنا بشأن سبل تشكيل قوانين جيدة وكيف نضمن وضع قوانين أفضل لتعزيز مصلحة الأمة وشعبها.

- إن القانون بوصفه أحد أساسيات الحوكمة الرشيدة، يجب أن يمثل ويعكس الإرادة الجماعية للشعب. وبما أن المعيار يتطلب أن تكون القوانين ضرورية وفعالة وواضحة ومتماسكة ومتاحة، فإنه يجب فهم وضع القانون من حيث توجيهات السياسات المناسبة وكذلك عملية وضع القوانين. فالعصر الرقمي اليوم يوفر فرصاً جديدة أيضاً، متمثلة في أدوات وتقنيات للتشخيص والتنبؤ بالطريقة التي ينبغي أن يكون عليها القانون وكيفية استخدام القانون.

- وفي ديمقراطياتنا، يعد القانون في غاية الأهمية لأنه أعلى من الأعمال التي تقوم بها الحكومة والشعب. وفي الهند، فإن الدستور هو الذي تستمد منه جميع مؤسسات ديمقراطيتنا السلطة وكذلك الحكمة أيضاً. إن أي قانون نضعه أو نغيره ينبغي ألا يصاغ بواسطة المستشارين التشريعيين/محرري القوانين القادرين على تحقيق ذلك والفعالين فحسب، بل ينبغي أيضاً أن يكون منسجماً مع أحكام الدستور، ولا سيما الحقوق الأساسية للمواطنين.

- إن مبدأ سيادة القانون، وفقاً لما أفهمه، يفترض مسبقاً أن الأشخاص الذين يتأثرون بالقانون ينبغي أن يتقنوا من معناه وأثره. وبالتالي، فإن أي قانون يتم إنفاذه ينبغي أن يكون بسيطاً ودقيقاً ومجرداً من أي لبس. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يراعي القانون المصاغ أيضاً التشريعات الأخرى ذات الصلة وقت الصياغة.

- اسمحوا لي الآن أن أطلعكم على عملية سن القوانين في الهند التي تتم بشكل منفصل على مستويات مختلفة حيث تقوم حكومة الاتحاد بوضع القوانين للبلد بأكمله فيما تقوم حكومات الولايات بوضع قوانينها الخاصة بالولايات وينطبق الأمر نفسه على لمجالس البلدية المحلية، على صعيد المقاطعات.

- في الهيئات التشريعية لدينا، يمكن لكل من الحكومة وكذلك العضو الخاص الشروع في سن تشريع. ويسمى مشروع القانون الذي بادرت به الحكومة مشروع قانون حكومي، في حين أن مشروع قانون بمبادرة عضو من غير الوزراء، بصرف النظر عن انتمائه الحزبي، يعرف باسم مشروع قانون العضو الخاص. ويمكن طرح مشاريع القوانين عدا مشروع قانون الأموال في أي من مجلسي البرلمان. ولا يمكن تقديم مشروع قانون الأموال إلا في مجلس الشعب (لوك سابها) بناء على توصية من الرئيس.

- في حالة مشروع قانون حكومي، تقدم الوزارة الإدارية أولاً اقتراحاً تشريعياً. وتستشار أيضاً وزارات أخرى (عندما يتعلق الموضوع بها). ويجري النظر في الجوانب القانونية والدستورية بالتشاور مع وزارة القانون والعدل. وبعد موافقة مجلس الوزراء، تقوم الوزارة الإدارية بإعداد بيانات الأهداف والأسباب وترسل مشروع القانون إلى الأمانة العامة للمجلس حيث يقترح طرحه فيه.

- في البرلمان، نتبع عملية شاملة لإقرار القوانين تتألف من ثلاث قراءات لمشاريع القوانين. تبدأ القراءة الأولى لمشروع القانون بطلب إذن من المجلس لتقديم مشروع القانون. وقد يحال مشروع قانون، بعد تقديمه، إلى اللجنة الدائمة المعنية بالإدارات. ولدى برلماننا نظام لجان محكم يضم 24 لجنة دائمة ذات صلة بالإدارات، والتي تنظر من، جملة أمور أخرى، في مشاريع القوانين المتعلقة بالوزارات/الإدارات المعنية على النحو الذي يحيله إليها رئيس مجلس الولايات راجيا سابها أو رئيس مجلس النواب لوك سابها. وتنظر اللجنة في المبادئ والبنود العامة لمشروع القانون المحال إليها وتقدم تقارير عنها، تكون مقنعة واستشارية الطابع. وفي حال قبول الحكومة لأي من توصيات اللجنة، يجوز لها أن تقدم تعديلات رسمية في مرحلة النظر في مشروع القانون.

- تكون القراءة الثانية أكثر شمولاً وتتألف من النظر في مشروع القانون على مرحلتين –مناقشة مشروع القانون ككل والنظر في كل بند على حدة. وفي المرحلة الأولى من القراءة الثانية، يجوز للبرلمان إحالة مشروع القانون إلى لجنة مختارة من البرلمان أو لجنة مشتركة من المجلسين أو تعميمها بغرض التماس الرأي العام. وفي الحالات التي عمم فيها مشروع قانون لالتماس الرأي وبعد تلقي الآراء وطرحها في المجلس، فإن المقترح التالي المتعلق بمشروع قانون يجب أن يكون بإحالتها إلى لجنة مختارة/مشتركة. وتنظر اللجنة المختارة/المشتركة في فقرات مشروع القانون فقرة بفقرة كما يفعل المجلس. ويمكن لأعضائها نقل التعديلات على البنود المختلفة.

- كما نتلقى أيضاً التماسات من الناس بشأن مشاريع القوانين. وتنظر لجنة الالتماسات الخاصة بالمجلس في هذه التماسات وتعممها بين الأعضاء *بأكملها* أو بشكل موجز بحيث يكون الأعضاء على بينة من ردود فعل الناس على مشروع قانون معين. وتتمثل المرحلة الثانية من القراءة الثانية في النظر في فقرات مشروع القانون في المجلس فقرة بفقرة كما أدرجت أو على النحو الذي رفعته اللجنة المختارة/المشتركة. ويجري النقاش على كل فقرة ويمكن نقل التعديلات في هذه المرحلة. ويطرح كل تعديل وكل فقرة للتصويت في المجلس.

- وبعد ذلك، يمكن للعضو المسؤول أن يقترح إقرار مشروع القانون (أو مشروع القانون بصيغته المعدلة). وتعرف هذه المرحلة بالقراءة الثالثة لمشروع القانون. ويسمح فقط بالتعديلات الشكلية أو اللفظية أو التبعية في هذه المرحلة.

- عندما يتم إقرار مشروع القانون في أحد المجلسين، يحال إلى المجلس الآخر حيث يخضع مشروع القانون للمراحل الثلاث كما هو الحال في المجلس الأصلي.

- بعد إقرار مشروع قانون من كلا المجلسين، وبعد أن يصبح مشروع القانون في حوزتها آخر المطاف تستحصل الأمانة العامة للبرلمان على موافقه الرئيس. ولا يصبح مشروع القانون قانوناً إلا بعد منح الرئيس موافقته.

- زملائي، نحن جميعاً على دراية جيدة بأن القوانين الأفضل تتطلب ليس فقط تحسين عملية الصياغة أو عملية وضع السياسات بل أيضاً سهولة الوصول إلى الناس عن طريق النشر والاتصالات المكثفة، الخ. وفي هذه الحقبة المتقدمة تكنولوجياً، اعتقد أن قاعدة بيانات موحدة، يمكن للجميع الوصول إليها بسهولة، قد تساعد حقاً في تحسين عملية وضع القوانين. كما أن وسائل الإعلام الاجتماعية أيضاً يمكن أن تساهم بدور كبير في نشر مقترحات التشريعات والحصول على الرأي العام في هذا الشأن، وكذلك الآراء حول سهولة الوصول وفعالية ونجاح التشريعات الموجودة.

- وبهذه الكلمات، أشكر الأمانة العامة للاتحاد البرلماني الدولي على عقد هذا الاجتماع. ويحدوني الأمل في الاستفادة من الرؤى والممارسات الفضلى المتبعة في البرلمانات الأخرى أثناء صياغة تشريعات أفضل وتنفيذها. وبما أن الانتخابات في بلدنا لانتخاب حكومة جديدة ستجري قريباً، فإنني متأكدة من أن المناقشات اليوم ستؤهلني بشكل أفضل لاطلاع رئيس البرلمان على السبل والوسائل الجديدة لضمان تحسين التشريعات.

شكراً.

UNION INTERPARLEMENTAIRE

INTER-PARLIAMENTARY UNION

# Association of Secretaries General of Parliaments

## CONTRIBUTION

**from**

**Ms Snehlata SHRIVASTAVA**

**Secretary General of the Lok Sabha of India**

**To the General Debate on**

## How do we make better Legislation?

**Doha Session**

**April 2019**

Mr Chairman, Fellow Secretaries-General and Ladies and Gentlemen:

- It is a matter of privilege for me to present before you our views on what constitute good laws and how we can ensure that better laws are made to further the good of the nation and its people.
- Law being one of the fundamentals of good governance, ought to represent and reflect the collective will of the people. As the standard requires laws to be necessary, effective, clear, coherent and accessible, law-making must be understood both in terms of appropriate policy directives as well as process of law-making. Today's digital age offer new opportunities as well, in the form of tools and techniques for diagnosing and predicting how a law should be and how a law is used.
- In our democracies, a law is paramount as it is supreme over the acts of the Government and the people. In India, it is the Constitution, from which all the institutions of our democracy derive authority as also wisdom. Any law which we make or change, should, therefore, not only be drafted by able and efficient Legislative Counsels/draftspersons but should also be in consonance with the provisions of the Constitution, particularly the fundamental rights of the citizens.
- The principle of the Rule of Law, as per my understanding, presupposes that those who are affected by a law should be able to ascertain its meaning and effect. Thus, any law which is enforced, should be simple, precise and bereft of any ambiguity. Further, the drafted law should also take cognizance of other relevant legislations at the time of drafting.
- Let me now apprise you about the law-making process in India, where laws are made separately at different levels, by the Union Government for the whole country and by the State Governments for their respective States as well as by local municipal councils at district level.
- In our Legislatures, both the Government as well as the private member can initiate a legislation. A bill initiated by the Government is called Government Bill, whereas a bill initiated by a member other than Ministers, irrespective of his/her party affiliation is known as Private Member's Bill. Bills other than the Money

Bill can be introduced in either House of Parliament. A Money Bill can be introduced only in the Lok Sabha on the recommendation of the President.

- In the case of a Government Bill, the administrative Ministry first brings a legislative proposal. Other Ministries (in case the matter pertains to them) are also consulted. The legal and constitutional aspects are examined in consultation with the Ministry of Law and Justice. After the Cabinet approval, the administrative Ministry prepares the Statements of Objects and Reasons and sends the bill to the Secretariat of the House in which it is proposed to be introduced.
- In Parliament, we follow a comprehensive process to pass laws comprising of three readings to the Bills. The First Reading of Bill commences with the asking of leave of the House to introduce the Bill. A bill, after introduction, may be referred to the concerned Departmentally Related Standing Committee. Our Parliament has a strong Committee System which include 24 Departmentally Related Standing Committees (DRSC), which *inter alia* examines such Bills pertaining to the Ministries/Departments concerned as are referred to them by the Chairman, Rajya Sabha or the Speaker, Lok Sabha. The Committee considers the general principles and clauses of the Bill referred to them and makes reports thereon, which are persuasive and advisory in nature. In case the Government accepts any of the recommendations of the Committee, it may bring forward official amendments at the consideration stage of the bill.
- The Second Reading is more comprehensive and consists of considering the Bill in two stages – discussion on the Bill as a whole and clause-by-clause consideration. At the first stage of the Second Reading, the House may refer the Bill to a Select Committee of the House or a Joint Committee of the two Houses or for circulation for the purpose of eliciting public opinion. Where a Bill has been circulated for eliciting opinion and opinions have been received and laid on the Table of the House, the next motion in regard to a bill must be for its reference to a Select/Joint Committee. The Select/Joint Committee considers the Bill clause by clause as the House does. Its members can move amendments to the various clauses.

- We also receive petitions from the public on Bills. The Petitions Committee of the House examines these petitions and circulates them among the members *in extenso* or in summary form so that members would be aware of the feedback of the public on a particular Bill. The second stage of the Second Reading consists of clause-by-clause consideration of the Bill in the House as introduced or as reported by the Select/Joint Committee. Discussion takes place on each clause and amendments can be moved at this stage. Each amendment and each clause is put to the vote of the House.
- Thereafter, the member-in-charge can move that the Bill (or the Bill, as amended) be passed. This stage is known as the Third Reading of the Bill. Only formal, verbal or consequential amendments are allowed at this stage.
- When the Bill is passed in one House, the same is transmitted to the other House where the Bill undergoes the three stages as in the Originating House.
- After a Bill has been passed by both the Houses, the Secretariat of the House which is last in possession of the Bill obtains the assent of the President. The Bill becomes an Act only after the President's assent has been given.
- Friends, we all are well versed with the fact that better laws require not only improving the drafting process or policy development process but also easy accessibility to the public by means of vigorous publishing, communication, etc. In the technologically advanced era, a consolidated database, one that is easily accessible by all, I believe, can truly aid in improving the law-making process**.** The social media too, can play a substantial role in disseminating legislation proposals and getting public opinion thereon and also views on the ease of access, efficacy and success of extant legislations**.**
- With these words, I thank the IPU Secretariat for holding this Meeting. I hope to gain from insights and best practices being pursued in other Parliaments while formulating and implementing better legislations. With elections in our country to elect a new Government about to take place soon, I am sure that the discussions today would equip me better to apprise the Hon'ble Speaker on the new ways and means for ensuring better legislations.

Thank you.