

UNION INTERPARLEMENTAIRE



الاتحاد البرلماني الدولي

جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية

مساهمة (ورقة عمل)

من

السيد سيرجي مارتينوف

الأمين العام في المجلس الاتحادي في الجمعية الاتحادية الروسية

في المناقشة العامة حول

كيف نجعل التشريع أفضل؟

دورة الدوحة

نيسان/أبريل 2019

1/4



ترجمة الأمانة العامة للاتحاد البرلماني العربي

## السيدات والسادة!

1. يكتسب كل برلمان تجربة تشريعية فريدة. وهذه التجربة موجودة أيضاً في البرلمان الروسي. إن صيغة

اجتماع اليوم تتيح لنا أن نتشاطر هذه التجربة لتكرار أنجح التطورات.

يبدأ مجلس الاتحاد العمل بالقوانين في مراحل مبكرة جداً من إعدادها. بما في ذلك مرحلة تطوير مفهوم

مشاريع القوانين ومرحلة النظر فيها في إطار القراءات "صفر" والأولى والثانية. وهذا يسمح للمجلس بالموافقة على

القوانين التي وافق عليها مجلس الدوما أو رفضها، استناداً إلى موقف معمل ومثبت.

2. يولي مجلس الاتحاد، بوصفه مجلساً يمثل أقاليم بلدنا، اهتماماً خاصاً للنهوض بالمبادرات التشريعية

للكيانات المكونة للاتحاد الروسي. ولهذا الغرض، أنشئت مجلس المشرعين في الاتحاد الروسي<sup>1</sup>. وهي هيئة استشارية

وتشاورية توحد قيادة غرف الجمعية الاتحادية لروسيا ورؤساء جميع البرلمانات الإقليمية. ومن أهم وظائف مجلس المشرعين

هو تحسين نوعية مشاريع المبادرات التشريعية للبرلمانات الإقليمية<sup>2</sup>. وتجر الإشارة إلى أن الهيئات التشريعية في

المناطق الروسية، التي تخضع لمبادرة تشريعية، لها الحق في تقديم مشاريع قوانين إلى البرلمان الاتحادي.

3. ولتحسين نوعية القوانين، يتفاعل مجلس الاتحاد مع جميع الأشخاص الخاضعين لحق المبادرة التشريعية<sup>3</sup>. وفي

عملية وضع القوانين، يؤخذ الموقف القانوني للمحكمة الدستورية للاتحاد الروسي بالضرورة في الاعتبار.

ولتنسيق أعمال مجالس الجمعية الاتحادية وحكومة الاتحاد الروسي، ترسم<sup>4</sup> البرامج والخطط للنشاط

التشريعي. وتعمل على نحو مستمر اللجنة الحكومية للأنشطة التشريعية<sup>5</sup>. وهي تضم النائب الأول لرئيس مجلس

<sup>1</sup> عقد الاجتماع الأول لمجلس المشرعين في الاتحاد الروسي في إطار الجمعية الاتحادية للاتحاد الروسي في 31 أيار/مايو 2012.

<sup>2</sup> الجزء 5 الأحكام المتعلقة بمجلس المشرعين في الاتحاد الروسي في إطار الجمعية الاتحادية للاتحاد الروسي (وتمت الموافقة عليها بقرار مجلس المشرعين في

الاتحاد الروسي في إطار الجمعية الاتحادية للاتحاد الروسي في 31 أيار/مايو 2012).

<sup>3</sup> وفقاً للجزء 1 من المادة 104 لدستور الاتحاد الروسي، إن الحق في المبادرة التشريعية هو لرئيس الاتحاد الروسي، ومجلس الاتحاد، وأعضاء مجلس الاتحاد،

ونواب الدوما، وحكومة الاتحاد الروسي، الهيئات التشريعية (التمثيلية) للكيانات المكونة للاتحاد الروسي. كما يعود الحق في المبادرة التشريعية أيضاً إلى المحكمة

الدستورية للاتحاد الروسي والمحكمة العليا للاتحاد الروسي في نطاق اختصاصهما.

<sup>4</sup> على وجه الخصوص، برنامج الرصد في مجلس الاتحاد للبرنامج التقريبي للعمل التشريعي للدوما خلال دورة الربيع 2019 بخصوص مشاريع القوانين التي

تخضع للنظر على سبيل الأولوية (التي وافق عليها رئيس مجلس الاتحاد في 29 يناير 2019).

<sup>5</sup> قرار حكومة الاتحاد الروسي رقم 264 الصادر في 2 حزيران/يونيو 2004 بشأن "الموافقة على اللائحة المتعلقة ببلجنة حكومة الاتحاد الروسي بشأن

أنشطة وضع القوانين".



الاتحاد<sup>6</sup>. كما يشارك الممثلون الآخرون للمجلس المكتب التنفيذي أيضاً في أعمال اللجنة. وهذا يضمن سياسة  
تشريعية منسقة للبرلمان والحكومة.

4. تعلق أهمية كبيرة على تقييم الخبراء ومقترحاتهم المتعلقة بمشاريع القرارات التشريعية التي ينظر فيها  
المجلس.

في السنة الماضية 2018، تم التوقيع على اتفاق تعاون بين مجلس الاتحاد والأكاديمية الروسية للعلوم<sup>7</sup>.  
وتم التوصل إلى اتفاق بشأن اجتذاب العلماء إلى رصد التشريعات وإنفاذ القوانين، ودراسة القوانين التنظيمية. وقد  
أبرمت في وقت سابق اتفاقيات التعاون بين مجلس الاتحاد والمؤسسات التعليمية العليا الرائدة في روسيا<sup>8</sup>.

إضافةً إلى ذلك، هناك هيئات استشارية وهيئات خبرة في المجلس<sup>9</sup>، ومنها تحديداً، مجلس الخبراء العلميين  
التابع لرئاسة مجلس الاتحاد، الأمر الذي يساعد البرلمانين على اتخاذ قرارات مستنيرة ومبررة علمياً.

يتم تنظيم جلسات استماع برلمانية وموائد مستديرة ومؤتمرات واجتماعات وفعاليات في الهواء الطلق في  
المناطق، لمناقشة مشاريع القوانين. وتجري مناقشة عامة لمشاريع القوانين القانونية، وكذلك على الموقع الشبكي  
لمجلس الاتحاد على شبكة الإنترنت<sup>10</sup>. وهو ما يسمح بأخذ الراي العام في الاعتبار عند العمل على القوانين.

في إطار "وقت الخبراء"، يدعى العلماء والشخصيات البارزة في الثقافة والفنون والشخصيات العامة المعروفة  
للتحدث عن القضايا الحالية في اجتماعات المجلس. وهناك شكل جديد للعمل بعنوان "حوار مفتوح" مع الوزراء  
وهو الآن في طور الانتشار.

<sup>6</sup> تشكيل لجنة حكومة الاتحاد الروسي المعنية بأنشطة وضع القوانين (في صياغة قرار حكومة الاتحاد الروسي رقم 737 المؤرخ 24 حزيران/يونيو 2017)  
النائب الأول لرئيس مجلس الاتحاد N.V. فيدوروف وفقاً لقرارات رئيس مجلس الاتحاد رقم 211rp بتاريخ 14 تشرين الثاني/نوفمبر 2017، ورقم  
238rp-SF المؤرخ 19 كانون الأول/ديسمبر 2017.

<sup>7</sup> في 8 تشرين الثاني/نوفمبر 2018، أبرم اتفاق التعاون بين مجلس الاتحاد والمؤسسة الاتحادية لميزانية الدولة "الأكاديمية الروسية للعلوم".

<sup>8</sup> جامعة لومونوسوف موسكو الحكومية، الأكاديمية الرئاسية الروسية للاقتصاد الوطني والإدارة العامة.

<sup>9</sup> أنشئت في مجلس الاتحاد الهيئات الاستشارية الدائمة للخبراء والمستشارين: 3 لرئاسة مجلس الاتحاد، و 15 لمجلس الاتحاد.

<sup>10</sup> وهكذا، في الوقت الحاضر، مناقشة مشروع القانون الاتحادي رقم 614271-7 بشأن "تعديلات القانون الاتحادي للاتصالات" وغيرها من القوانين  
التشريعية للاتحاد الروسي، من حيث ضمان حق المواطنين في الحصول على خدمات الاتصالات "مقدم من أعضاء مجلس الاتحاد L.N. بوكوفا، A.A.  
Klisll'sD.F. مزنتسيف، O.V. ميلنيتشينكو في 24 ديسمبر 2018، تم فتح مناقشة في 25 كانون الأول/ديسمبر 2018.



5. ويكلف المكتب التنفيذي لمجلس الاتحاد بمهمة دعم عملية وضع القوانين. ووفقاً للنظام الأساسي للمجلس، تكفل التقسيمات الفرعية للمكتب التنفيذي إجراء المراجعات القانونية والاجتماعية-الاقتصادية ومكافحة الفساد لمشاريع القوانين والقوانين<sup>11</sup>، ويقيّمون آثار تمرير القوانين.

6. وبفضل كل هذا، يتم ضمان جودة عالية للقوانين التي تم تمريرها. ومع ذلك، يجري تحسين النشاط التشريعي بشكل مستمر.

ومن الشروط الضرورية لتحسين أنشطة صنع القوانين الواسعة استخدام تكنولوجيا المعلومات<sup>12</sup>. فبمساعدها، سيكون من الممكن تحديد الأعراف المتقدمة وغير العملية، فضلاً عن الأعراف التي تحتاج إلى تحسين. ومن المقرر أيضاً مواصلة تطوير النظم القانونية المرجعية الإلكترونية المستخدمة في البرلمان الروسي. وستكون ثمرة هذا العمل إنشاء نظام مؤتمت لدعم القرارات القانونية المتعلقة التي تعتمد استخدام الذكاء الاصطناعي.

شكراً لاهتمامكم

---

<sup>11</sup> عندما يتسلم مجلس الاتحاد قانوناً اتحادياً يقره برلمان الدولة، فإنه لا يرسل إلى اللجنة المسؤولة فحسب، بل إلى الإدارة القانونية للمكتب التنفيذي للمجلس لتحضير الآراء (الجزء 7 من المادة 103 من النظام التنظيمي لمجلس الاتحاد).

أثناء قيام عضو (أعضاء) مجلس الاتحاد بإعداد مشروع قانون، يمكن إرسال نصه للنظر فيه... على التوالي إلى الإدارة القانونية التابعة للمكتب التنفيذي لمجلس الاتحاد وإلى الإدارة التحليلية التابعة للمكتب التنفيذي لمجلس الاتحاد من أجل المراجعة القانونية والاجتماعية-الاقتصادية (الجزء 3 من المادة 1411 من النظام الأساسي لمجلس الاتحاد).

<sup>12</sup> وافقت حكومة الاتحاد الروسي على خطة عمل لقسم "العمل التنظيمي" من برنامج "الاقتصاد الرقمي للاتحاد الروسي"، الذي ينص على وضع 53 مشروع قانون في 2018-2019. وفي بداية 2019، أعدت حكومة الاتحاد الروسي مشروع قانون بشأن "النظم القانونية التجريبية في مجال الابتكارات الرقمية في الاتحاد الروسي"، قدم للمناقشة العامة (في كانون الثاني/يناير 2019، كما نشر مشروع القانون على بوابة تحسين إدارة الحكومة (www.ar.gov.ru)).



UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

## **Association of Secretaries General of Parliaments**

### **CONTRIBUTION**

from

**Mr Sergey MARTYNOV**  
**Secretary General of the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation**

To the General Debate on

**How do we make better Legislation?**

**Doha Session**  
**April 2019**

## Ladies and gentlemen!

1. Each parliament accumulates a unique legislative experience. This experience is also available in the Russian parliament. The format of today's meeting allows us to share this experience, to replicate the most successful developments.

**The Federation Council starts to work with laws in the very early stages of their preparation.** Including the stage of developing the concept of draft-laws, the stage of considering them in the framework of the “zero”, first and second readings. This allows the Chamber to approve or reject the laws approved by the State Duma, basing on a **reasoned, verified position.**

2. As a chamber representing the regions of our country, the Federation Council pays special attention to the **advancement of legislative initiatives of constituent entities of the Russian Federation.** For this purpose, there has been created a **Council of Legislators of the Russian Federation**<sup>1</sup>. This is an advisory and consultative body that unites the leadership of the chambers of the Federal Assembly of Russia and the chairmen of all regional parliaments. One of the most important functions of the Council of Legislators is **improvement of the quality of draft legislative initiatives of regional parliaments**<sup>2</sup>. It is important to note that the legislative bodies of Russian regions, being subjects of legislative initiative, have the right to submit draft laws to the federal parliament.

3. To improve the quality of laws, the **Federation Council interacts with all subjects of the right of legislative initiative**<sup>3</sup>. In the process of lawmaking, the **legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation** is necessarily taken into account.

To coordinate the work of the chambers of the Federal Assembly and the Government of

---

<sup>1</sup> The first meeting of the Council of Legislators of the Russian Federation under the Federal Assembly of the Russian Federation was held on May 31, 2012.

<sup>2</sup> Part 5 Provisions on the Council of Legislators of the Russian Federation under the Federal Assembly of the Russian Federation (approved by the decision of the Council of Legislators of the Russian Federation under the Federal Assembly of the Russian Federation of May 31, 2012).

<sup>3</sup> In accordance with Part 1 of Art. 104 of the Constitution of the Russian Federation the right of legislative initiative belongs to the President of the Russian Federation, the Federation Council, members of the Federation Council, deputies of the State Duma, the Government of the Russian Federation, legislative (representative) bodies of the constituent entities of the Russian Federation. The right of legislative initiative also belongs to the Constitutional Court of the Russian Federation and the Supreme Court of the Russian Federation within their competence.

the Russian Federation, **programs and plans for legislative activity are drawn up**<sup>4</sup>. On an ongoing basis, there operates a **Government Commission on legislative activity**<sup>5</sup>. It includes the First Deputy Chair of the Federation Council<sup>6</sup>. Other representatives of the Chamber and our Executive Office also take part in the work of the Commission. This ensures a **coordinated legislative policy of the Parliament and the Government**.

**4. Great importance is attached to the expert assessment and proposals to draft legislative decisions considered by the Chamber.**

In the past year of 2018, a **cooperation agreement was signed between the Federation Council and the Russian Academy of Sciences**<sup>7</sup>. An agreement was reached on attracting scientists to the monitoring of legislation and law enforcement, and to examining regulatory legal acts. Earlier, agreements on cooperation between the Federation Council and leading higher educational institutions of Russia were concluded<sup>8</sup>.

In addition, there are **advisory and expert bodies** in the Chamber<sup>9</sup>. In particular, the **Scientific Expert Council under the Chair of the Federation Council**. This helps parliamentarians to make informed and scientifically justified decisions.

Parliamentary hearings, round tables, conferences and meetings, including outdoor events in the regions, are organized **to discuss the draft laws**. Public discussion of draft legal acts is conducted, also on the **website of the Federation Council** in the Internet<sup>10</sup>. This allows taking into account public opinion when working on laws.

---

<sup>4</sup> In particular, the program of monitoring in the Federation Council of the Approximate Program of the legislative work of the State Duma during the spring session of 2019 in terms of draft-laws that are subject to priority consideration (approved by the Chair of the Federation Council on January 29, 2019).

<sup>5</sup> Resolution of the Government of the Russian Federation No. 264 of June 2, 2004 “On Approval of the Regulation on the Commission of the Government of the Russian Federation on Law-making Activities.”

<sup>6</sup> The composition of the Commission of the Government of the Russian Federation on law-making activity (in the wording of the Resolution of the Government of the Russian Federation No. 737 of June 24, 2017). First Deputy Chair of the Federation Council N.V. Fedorov in accordance with the resolutions of the Chair of the Federation Council No. 211rp-SF of November 14, 2017 and No. 238rp-SF of December 19, 2017.

<sup>7</sup> On November 8, 2018, the Agreement on Cooperation between the Federation Council and the Federal State Budget Institution “Russian Academy of Sciences” was concluded.

<sup>8</sup> Lomonosov Moscow State University, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

<sup>9</sup> Standing expert-advisory and consultative bodies have been established in the Federation Council: 3 under the Chair of the Federation Council, 15 under the Federation Council.

<sup>10</sup> Thus, at present, the discussion of the draft federal law No. 614271-7 “On Amendments to the Federal Law “On Communications” and other legislative acts of the Russian Federation in terms of ensuring the right of citizens to access telecommunication services” (submitted by members of the Federation Council L.N. Bokova, A.A. Klishas, D.F. Mezentsev, O.V. Melnichenko on December 24, 2018), a discussion has been opened on December 25, 2018.

Within the framework of the "**Expert Time**", scientists, prominent figures of culture and arts, well-known public figures are invited to speak on current issues at the Chamber meetings. A new format of work "**Open dialogue**" with ministers is also developing.

**5. The Executive Office of the Federation Council is assigned with the task of supporting the lawmaking process.** In accordance with the Regulations of the Chamber, the subdivisions of the Executive Office ensure **legal, socio-economic and anti-corruption examinations of draft-laws and laws**<sup>11</sup>. They assess **the effects of passing the laws**.

**6.** Thanks to all this, high quality of laws passed is ensured. However, there takes place the ongoing **improvement of the legislative activity**.

A necessary condition for the improvement of lawmaking activities is the wide **use of information technology**<sup>12</sup>. With their help, it will be possible to identify obsolete, non working norms, as well as the norms that need to be improved. Further development of electronic reference legal systems used in the Russian Parliament is also planned. The result of this work will be the creation of **an automated system to support legal decisions on the base of using artificial intelligence**.

Thank you for attention.

---

<sup>11</sup> When a federal law approved by the State Duma is received by the Federation Council, it is sent not only to the responsible committee, but also to the Legal Department of the Executive Office of the Chamber for preparation of opinions (part 7 of Article 103 of the Regulations of the Federation Council). During the preparation by a member (members) of the Federation Council of a draft law, its text may be sent for consideration ... respectively to the Legal Department of the Executive Office of the Federation Council and to the Analytical Department of the Executive Office of the Federation Council for legal and socio-economic examination (part 3 of Article 141<sup>1</sup> of the Regulations of the Federation Council).

<sup>12</sup> The Government of the Russian Federation approved an action plan for the "Regulatory work" section of the program "Digital Economy of the Russian Federation", providing for the development of 53 draft-laws in 2018-2019. At the beginning of 2019, the Government of the Russian Federation prepared a draft law "On experimental legal regimes in the field of digital innovations in the Russian Federation", which was submitted for public discussion (in January 2019, the draft-law was posted on the portal of the government administration improvement ([www.ar.gov.ru](http://www.ar.gov.ru))).