

جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية

مساهمة (ورقة عمل)

من

الدكتور ريمكو نهميلمان
الأمين العام لمجلس الشيوخ في هولندا

في المناقشة العامة حول

كيف نجعل التشريع أفضل؟

دورة الدوحة

نيسان / أبريل 2019

زملائي الأعضاء،

أود أن أقول بعض الكلمات عن ظاهرة لجان الدول. إن لجان الدولة تتمتع بتاريخ طويل في هولندا وتشجعها الحكومة في هولندا إن كانت هناك حاجة ماسة لإجراء تغييرات في الشؤون القانونية وغالباً ما تكون دستورية. ففي كانون الأول / ديسمبر 2018، قدمت لجنة الدولة الهولندية المعنية بالنظام البرلماني في هولندا تقريرها النهائي. وتم تكليف لجنة الدولة هذه قبل عامين لتقديم المشورة لحكومتنا وخاصة لمجلسي البرلمان في هولندا حول ما إذا كان النظام البرلماني لهولندا هو "دليل عن المستقبل". ولأنه مثل أي أمر آخر يحتاج إلى التحديث، فإن ديمقراطيتنا البرلمانية بحاجة أيضاً إلى حماية دورية.

وقد توصلت لجنة الدولة إلى استنتاج مفاده أنه على الرغم من أن نظامنا الديمقراطي البرلماني ناجح للغاية ويمكنه الاعتماد على دعم شعبي كبير، إلا أن القيام ببعض التعديلات قد يكون أمراً ضرورياً. فليس من المستغرب أن التغييرات المجتمعية والتكنولوجية الكبيرة في العقود الماضية تجعل قواعد نظامنا البرلماني وممارساته بحاجة أيضاً إلى صيانة.

لذلك، صاغت لجنة الدولة بعض التوصيات المثيرة للاهتمام فيما يتعلق بنظامنا البرلماني. فعلى سبيل المثال، أوصت اللجنة بمنح مجلس الشيوخ الحق في إرسال مشاريع القوانين، في ظل ظروف معينة، إلى المجلس الأدنى لتعزيز العلاقة بين عمل مجلسي البرلمان. لكن لا يوجد لدينا قانون لحل النزاع بين مجلسي البرلمان. وعلاوة على ذلك، أوصت لجنة الدولة بإجراء استفتاء تصحيحي ملزم في بلدنا، لإعطاء الناخبين فرصة نهائية لعكس التشريعات التي لا تتوافق مع آراء غالبية الناس، وأوصت بتأسيس محكمة دستورية في هولندا لتعزيز سيادة القانون.

وخلصت اللجنة أيضاً إلى أن إعادة تعزيز مكانة التاريخ والعلوم السياسية والدراسات الاجتماعية في نظامنا التعليمي أمر ضروري، بالإضافة إلى أهمية وجود قانون منفصل للأحزاب السياسية لوضع قواعد وطنية بشأن الشفافية والتمويل وتعظيم الهبات واستخدام الأدوات الرقمية في حملات الأحزاب السياسية. كما وجدت اللجنة أن نظامنا للتمثيل النسبي يحتاج إلى مراجعة ودعت إلى دور أكبر لأفضليات الناخبين للمرشحين الأفراد من أجل زيادة العامل الإقليمي في ديمقراطيتنا.

ووفقاً للجنة الدولة، فإن هذه التوصيات وغيرها يجب أن تجعل ديمقراطيتنا "دليلاً عن المستقبل" وتحسن عملية سن القوانين. ومع ذلك، فإن السؤال الكبير في هذه اللحظة هو: هل ستصبح هذه التوصيات حقيقة؟ وهل ستعمل حكومتنا وبرلماننا على تغيير نظامنا البرلماني وفقاً للتقرير النهائي للجنة الدولة؟



إنه من الصعب للغاية اعتماد التوصيات الرئيسية بسبب الحاجة لإجراء قوي لتعديل دستورنا. ففي هولندا، تم تعديل الدستور في مناقشتين برلمائيتين، حيث كانت المناقشة الثانية تتطلب موافقة أغلبية الثلثين في مجلسي النواب والشيوخ. وغني عن القول، إن العديد من توصيات لجنة الدولة تتطلب تغييرات هائلة في تشريعاتنا الحالية وحتى تغيير دستورنا في كثير من الأحيان.

زملائي الأعزاء،

بالنظر إلى التاريخ، نرى أن لجان الدولة تم تثبيتها من قبل الحكومات الهولندية منذ العام 1814 لتقديم مشورة الخبراء والبحث والوساطة في العديد من الموضوعات ذات الاهتمام العام، وقد أسهمت لجنة الدولة، على هذا النحو، مساهمة كبيرة في تشكيل الحكومة والخدمة العامة في هولندا على مدى الـ200 عام الماضية.

ولقد تم إنشاء أول دستور هولندي للعام 1814 من خلال قبول المسودة التي قدمها فان هوجيندورب من لجنة الدولة، وهو سياسي هولندي بارز في عصره. وفي العقود التالية، تم تحقيق كل من الإصلاحات الدستورية الأساسية لعامي 1848 و1887 من خلال تنفيذ مقترحات لجنة الدولة. كما أدت لجنة الدولة للعام 1917 بشأن تمويل التعليم والإصلاح الانتخابي إلى إحداث تغييرات دستورية. وكان أغلب أعضاء لجان الدولة الناجحة هذه تضم سياسيين نشطين مثل أعضاء البرلمان ووزراء (المستقبليين).

ومع ذلك، عند النظر إلى النتائج الملموسة في العقود الأخيرة، فإننا نرى انخفاضاً كبيراً في نجاح لجان الدولة فيما يتعلق بتنفيذ توصياتها. إن لجنة الدولة كالس/دونير Cals/Donner التي عملت من العام 1967 إلى العام 1971، والتي كانت تضم العديد من الأعضاء من خارج الحكومة أو البرلمان، اعتبرت ناجحة.

إن الميل إلى عدم ضم السياسيين الوطنيين النشطين كأعضاء في لجان الدولة يمكن الاعتراف به خلال العقود الأخيرة من القرن العشرين كونهم لن يكونوا مناسبين لتقديم المشورة بشكل مستقل بشأن سياسة الحكومة. ونحن نرى ذلك أيضاً في لجنة الدولة الأخيرة للنظام البرلماني. ومع ذلك، يقول البعض إن إنشاء هذه المسافة بين المسؤولين الذين يتحملون المسؤولية والجهاز الاستشاري يحدّ من فعالية الجهاز واستنتاجاته، لأن المسؤولين قد لا يشعرون بأنهم مضطرون لاتخاذ هذه التوصيات.

وربما يكون هذا هو الحال أيضاً مع لجنة الدولة الأخيرة حول النظام البرلماني، ومع ذلك لا يزال من المبكر للغاية استخلاص النتائج. وما أقصده هو: كيف يمكننا التأكد من أن لجنة الدولة أو أي هيئة استشارية مهمة أخرى هي هيئة مستقلة من جهة، لكنها فعالة أيضاً من جهة أخرى؟

زملائي الاعزاء،

لقد رغبت بمشاركة أفكاري معكم حول هذا الموضوع، وسأكون سعيداً بالاستماع إلى أفكاركم وخبراتكم فيما يتعلق بهذا الموضوع.



UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association of Secretaries General of Parliaments

CONTRIBUTION

from

Dr Remco NEHMELMAN

Secretary General of the Senate of the Netherlands

To the General Debate on

How do we make better legislation?

Doha Session

April 2019

Dear colleagues,

I would like to say some words about the phenomenon of State Commissions. State Commissions have a long tradition in the Netherlands and are instigated by the Dutch government if there is a possible need for changes in legal and often constitutional affairs. In December 2018, the Dutch State Commission on the parliamentary system in the Netherlands presented its final report. This State Commission was assigned two years earlier to advise our government and especially the two Chambers of Dutch parliament on whether the parliamentary system of the Netherlands is 'future-proof'. Because just like anything else, also our parliamentary democracy needs periodical maintenance.

The State Commission has come to the conclusion that although our parliamentary democratic system is quite successful and can count on great popular support, some adaptations might be necessary. Not surprisingly, the large societal and technological changes of the past decades make that the rules and practices of our parliamentary system also need maintenance.

Therefore, the State Commission drafted some interesting recommendations with regard to our parliamentary system. For example, it recommended to give the Senate the right to send bills, under certain conditions, back to the Lower House to enhance the correlation between the work of both our parliamentary houses. We do not have a rule of conflict between both Chambers of parliament. The State Commission furthermore recommended to introduce a binding corrective referendum in our country, to give voters an ultimate opportunity to reverse legislation that does not correspond with the views of the majority of the people. And it recommended to establish a Constitutional Court in the Netherlands to strengthen the rule of law.

The Commission also concluded that a reinforcement of the position of history, political science and social studies in our educational system is necessary, as well as a separate Political Parties Act to establish national rules on transparency, financing, maximising gifts and the use of digital instruments in the campaigns of political parties. Also, the Commission found that our system of proportional representation needs review and advocated a bigger role for voter preference for individual candidates to increase the regional factor in our democracy.

These and other recommendations should, according to the State Commission, make our democracy 'future proof' and improve the process of lawmaking. However, at this moment the big question is: will these recommendations become reality? Will our government and our parliament act and change our parliamentary system according to the final report of the State Commission?

It is very hard to adopt the major recommendations due to the strong procedure to amend our constitution. In the Netherlands, the Constitution is amended in two parliamentary readings, from which the second reading requires a two-third majority in both the House of Representatives and the Senate. It goes without saying that many of the recommendations of the State Commission require huge changes in our current legislation and often even a change of our Constitution.

Dear colleagues,

Looking at the history, we see that State Commissions have been installed by Dutch governments since 1814 to provide expert advice, research and mediation on numerous topics of public interest. State Commissions have, as such, contributed greatly to the formation of government and public service in the Netherlands over the past 200 years.

The first Dutch Constitution of 1814 was created through accepting the draft made by State Commission Van Hogendorp, a prominent Dutch politician in his age. In the decades following, both the fundamental Constitutional reforms of 1848 and 1887 were realized through implementation of State Commission proposals. Also the 1917 State Commission on the financing of education and electoral reform led to constitutional changes. The majority of members of these successful State Commissions consisted of active politicians such as members of parliament and (future) ministers.

However, when looking at concrete results in more recent decades we see a strong decrease in successfulness of State Commissions with regard to the implementation of their recommendations. Only the State Commission Cals/Donner, in function from 1967 to 1971, which had many members from outside government or parliament, is being regarded as successful.

The tendency to no longer include active national politicians as members of State Commissions can be recognized in the last decades of the 20th century, as they would not be suited to independently advise on government policy. We do also see this in the recent State Commission on the parliamentary system. However, some say that the creation of this distance between the responsible officials and the advisory organ limits the effectiveness of the organ and its conclusions, as officials may not feel obliged to take on these recommendations.

This might also be the case with the recent State Commission on the parliamentary system, however it is of course still far too early to draw conclusions. My point here is: how can we make sure that a State Commission or any other important advisory organ is independent on the one hand, but also effective on the other hand?

Dear colleagues,

I wanted to share my thoughts with you on this topic, and would be happy to hear your thoughts and experience with regard to this topic.