

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية

مساهمة (ورقة عمل)

السيد جورج جوس ميلوناكس

الأمين العام للبرلمان اليوناني

في المناقشة العامة حول

"أهمية اللجان البرلمانية في سن القوانين"

دورة مدريد

تشرين الثاني / نوفمبر 2021



أهمية اللجان الدائمة في مسار العملية التشريعية

وفقاً للمادة 26 من الدستور اليوناني يقوم كل من البرلمان ورئيس الجمهورية بمهمة التشريع. وفي هذا السياق ينصبّ الاهتمام الرئيسي لإدارة البرلمان على ترشيد المهمة التشريعية وتعزيز سنّ القوانين المناسبة كشرط مسبق لأداء الدولة لمهامها بصورة عادلة وفعالة، هذا إلى جانب تعزيز ثقة المواطنين بالبرلمانية.

وفيما يخصّ سنّ القوانين فإن القواعد الإجرائية لعمل البرلمان، وكذلك الدستور نفسه، ينصّان على سلسلة من الأنظمة التي تتناول كيفية التوسّع في شرح مشاريع القوانين من قبل اللجان البرلمانية المختصة العاملة في البرلمان، وهي (ست لجان دائمة أساسية تتولى المسؤوليات وفق الوزارات، وكذلك لجان خاصة أخرى يتم تشكيلها لمعالجة مواضيع محددة وفق ما هو مناسب، وذلك لشرح ودراسة مشاريع قوانين أو اقتراحات قوانين محددة).

يتم تشكيل اللجان الدائمة وفقاً لتوزّع المجموعات البرلمانية والأعضاء المستقلين وبشرط ألا تتأثر الأغلبية المطلقة التي تتمتع بها المجموعة البرلمانية التي تملك هذه الأغلبية، وفقاً لمبدأ المساواة النسبية المكرس. وتنظم إطار عمل هذه اللجان سلسلة من إجراءات الوقاية التي تحدد مسار عملية التشريع بحيث لا تأتي متسرّعة أو سطحية أو غير مدروسة. كما يتمتع رئيس البرلمان أيضاً بحق عقد اجتماعات مشتركة بين لجتين أو أكثر عندما يتبين بأن هناك تداخلاً في الاختصاص، أو أن هذا الإجراء يساعد على التوسّع في دراسة مشاريع القوانين بصورة أفضل. ومن الممكن أيضاً، بعد موافقة رئيس البرلمان، أن يتم عقد أربعة أو حتى خمسة اجتماعات في حال كان نطاق وأهمية مشروع القانون المعني يبرر ذلك.

ووفقاً للقواعد الإجرائية التي يعتمدها البرلمان تجري دراسة مشاريع القوانين من قبل اللجان البرلمانية الدائمة إلزامياً على مرحلتين؛ تجري في المرحلة الأولى المناقشة المبدئية وعملية الاستماع بين الحين والآخر لأشخاص من خارج النطاق البرلماني، وعملية التصويت الأولى والمناقشة لمواد مشروع القانون، ومن ثم تأتي المرحلة الثانية حيث تتم القراءة الثانية للمشروع ومناقشته والتصويت عليه لكل مادة على حدة وهكذا، ومن خلال مسار إجرائي اعتيادي يشمل ما مجموعه أربع جلسات، ومن خلال اعتماد مرحلتين لشرح وتفسير مشروع القانون، تتوفر مدة زمنية كافية تتاح خلالها لأعضاء البرلمان فرصة تقديم مقترحات التحسين على المشروع تُقدّم مباشرة إلى الوزراء المعنيين الذين يتولون بأنفسهم خلال القراءة الثانية عملية إدخال التعديلات على القوانين.

تتجلى أهمية القراءة الثانية أيضاً من خلال حقيقة مفادها أنه حتى في حال صياغة مشاريع القوانين العاجلة، إذا تبين بأن الأمر يتطلب مرحلة ثانية، يتم تجهيز هذه المشاريع على مدى أربع جلسات بدلاً من ثلاث ولكن خلال فترة زمنية مدتها يومان.

ومن الأمور الرئيسية التي تؤكد أهمية هذه اللجان (أ) حضور الوزراء المعنيين أثناء مناقشة وإعداد مشاريع القوانين (ب) والاستماع لأشخاص خارج نطاق البرلمان (مسؤولون حكوميون، وموظفون، وممثلون عن الهيئات الحكومية المحلية، ونقابات والهيئات الاجتماعية الأخرى بالإضافة إلى الخبراء) بشأن مشاريع القوانين.

وواقع أن القواعد الإجرائية تنصّ على أنه يجب أن يكون ثلث الهيئات غير البرلمانية من الأقلية الممثلة في اللجنة وهذا يمثل في جوهره امتداداً لقدرة الأقلية على دعوة هيئات من خارج نطاق البرلمان؛ مما يساهم في مسار هذه العملية بمجملها وفي التنظيم السياسي للعلاقة بين وسائل التشريع وغاياتها.

كما تتجلى أهمية دور اللجان الدائمة أيضاً في عملية عرض ومناقشة ودراسة ميزانية الدولة؛ إذ يعرض مشروع الميزانية بصورة خاصة على اللجنة الدائمة للشؤون الاقتصادية التي تقوم بدراسته خلال ثلاثة اجتماعات. ثم تحال محاضر الاجتماعات إلى وزير المالية الذي يأخذ في الاعتبار ملاحظات اللجنة، ومن ثم يعيد عرض مشروع الميزانية على اللجنة لتنظر فيه، ويجري بعد ذلك التصويت عليه في جلسة عامة للبرلمان.

ويُظهر كل ما ورد أعلاه دور اللجان الدائمة بصفقتها حقلاً هاماً لإعداد مشاريع القوانين والتشاور الفعلي بشأنها قبل وصولها إلى الجلسة العامة. وهذا مسار أساسي وليس مجرد مسار شكلي أو بروتوكولي. وأخيراً، أودّ أن أشير إلى أنه على الرغم من زيادة عبء العمل والصعوبات التي نواجهها في التعامل مع الجائحة فقد بقي عمل اللجان في الواقع مستمراً دون توقف، وذلك من خلال اعتماد المشاركة وجلسات الاستماع عن بُعد لأعضاء البرلمان وللأشخاص المشاركين من خارج نطاقه. وواقع الحال أنه خلال السنتين الماضيتين، من 17 تموز/ يوليو 2019 إلى 1 تشرين الأول/أكتوبر 2021 أقر البرلمان اليوناني مجموع 219 قانوناً اجتمعت اللجان الدائمة لشرحها ومناقشتها بصورة معمقة 701 مرة.

شكراً لكم.

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association of Secretaries General of Parliaments

CONTRIBUTION

by

Mr Georgios MYLONAKIS
Secretary General of the Hellenic Parliament of Greece

to the General Debate on

“The relevance of Parliamentary Committees to law making”

Madrid Session
November 2021

The importance of Standing Parliamentary Committees in the legislative process

The legislative function according to article 26 of the Constitution of Greece, is exercised by the Parliament and the President of the Republic. In this context, the primary concern of the Parliament's administration is the rationalization of the legislative function and the promotion of good law-making as a precondition for the fair and efficient functioning of the State, but also the strengthening of the citizens' trust in parliamentarianism.

As far as good law-making is concerned, the Rules of Procedure of the Parliament and the Constitution itself, contain a series of regulations, with the elaboration of the bills by the competent parliamentary committees of the Parliament being the basic (six standing committees, with responsibilities per Ministries, or other special committees - ad hoc -, set up as appropriate, for the elaboration and examination of specific bills or proposals of laws).

Standing committees are set up according to the distribution of Parliamentary Groups and independents, without the absolute majority of the Parliamentary Group that has the absolute majority in Parliament being challenged, in accordance with the enshrined principle of proportional equality. Their operating framework is governed by a series of safeguards, which delimit the legislative process, so that it is not careless, hasty or superficial.

The President of the Parliament also holds the right to convene joint meetings of two or more Committees, when deemed that there is co-competence or for the better elaboration of bills. Following the approval of the President, it is also possible to hold four or even five meetings, if justified by the particular scope and importance of the bill in question.

According to the Rules of Procedure of the Parliament, bills are obligatorily being examined by the standing parliamentary committees in two stages. The first stage, in which the debate in principle, the occasional hearing of extra-parliamentary persons, the vote in principle and the debate on the articles take place, and then the second stage, where the second reading, debate and vote on each article take place. Thus, in a normal procedure of a total of four sittings and with the institution of the two stages of elaboration, there is a sufficient period of time, during which the MPs have the opportunity to submit improvement proposals, which are forwarded directly to the competent Ministers, who take a position on them at the second reading, even by making amendments to the bills.

The importance of the second reading is also made evident by the fact that even in the case of drafting of urgent bills, if it is deemed that a second stage is required, the bills are processed in four instead of three sessions, but in a total period of two days.

Central issues that reinforce the importance of the committees are (a) the presence of the competent Ministers during the discussion and elaboration of

the bills and (b) the hearing of extra-parliamentary persons (public officials, officials, representatives of local government bodies, trade unions or other social bodies, as well as experts) on bills.

In fact, the Rules of Procedure provide that 1/3 of the extra-parliamentary bodies must obligatorily come from the minority of the committee. It is, in essence, an extension of the minority's ability to invite extra-parliamentary bodies, contributing to the whole process and to the political control of the relationship between legislative means and ends.

The role of the standing committees is also demonstrated by their importance in the submission, discussion and examination of the State Budget. In particular, the draft is submitted to the Standing Committee on Economic Affairs, which examines it in three meetings. The minutes are then forwarded to the Minister of Finance, who takes into account the committee's comments and resubmits the Budget for consideration to the committee and then for a vote by the Plenary Session of the Parliament.

All of the above demonstrate the role of the standing committees as the pre-eminent field for the preparation and actual consultation of bills, before they reach the Plenary Session. A process that is substantial and not just formalistic or formal.

Finally, I would like to note that despite the increased workload and difficulties encountered in dealing with the pandemic, the functioning of the committees has remained virtually unhindered by the institution of remote participation and hearing for their members or extra-parliamentary persons. In fact in the last 2 years, from July 17, 2019 to October 1, 2021, the Greek Parliament passed a total of 219 laws for the substantive elaboration of which the members of the Standing Committees met 701 times.

Thank you.