

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

الاتحاد البرلماني الدولي

جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية

مساهمة (ورقة عمل)

من

السيدة أغنيزكا كاكزمارسكا

الأمينة العامة لمجلس النواب في بولندا

في المناقشة العامة حول

"أهمية اللجان البرلمانية في سن القوانين"

دورة مدريد

تشرين الثاني / نوفمبر 2021



مساهمة الأمانة العامة لمجلس النواب في بولندا، السيدة أغنيزكا كازمارسكا، في مناقشة: "أهمية اللجان البرلمانية في سن القوانين"

تشكل اللجان البرلمانية في بولندا عنصراً تقليدياً وإلزامياً من عناصر التنظيم الداخلي للمجالس البرلمانية. وتتجلى أهميتها في كونها، بموجب أحكام الأنظمة الداخلية، تُسمّى صراحة بوصفها هيئات تابعة لمجلس النواب وتدرج في الأحكام الدستورية؛ وبعبارة أخرى، فهي هيئات تابعة لمجلس النواب ذات رتبة دستورية.

ويضم مجلس النواب في جمهورية بولندا 29 لجنة دائمة. وعلاوة على ذلك، يجوز لمجلس النواب، عملاً بالأوامر الدائمة الصادرة عنه، أن ينشئ ويحل لجاناً استثنائية ولجان تحقيق، مع تحديد الغرض منها ومبادئها وأساليب عملها. وينبغي أن يكون تشكيل اللجنة متناسباً مع تشكيل الدائرة حتى تكون نتائجها مناسبة لكل المجلس. وبما أن مجلس النواب، باعتباره التمثيل السياسي للشعب، يجب أن يعكس بالتناسب الآراء القائمة بين الناخبين (وهذا مطلوب أيضاً بموجب المبدأ الدستوري لتناسب الانتخابات البرلمانية) وينبغي إنشاء اللجنة، بوصفها هيئة ذات صلة رئيسية بعمل مجلس النواب، وفقاً لقواعد التناسب لكي تعكس تشكيلها طائفة واسعة من الآراء السياسية والأمزجة داخل المجتمع.

ففي الأساس، تتجه أعمال اللجان البرلمانية نحو أداء وظائف برلمانية محددة، والمهمة التشريعية هي مثال ذلك. إن المنطق وراء العملية التشريعية يشير إلى أن الجلسات العامة للجنة تركز على مناقشة الافتراضات المتعلقة بمشاريع القوانين ذات الصلة، والجوانب الرئيسية للتشريعات المطروحة، وأخيراً التصويت على اعتماد (إحالة مشروع القانون إلى اللجنة) أو رفض مشروع القانون. وسيجري العمل الموضوعي المفصل، بما في ذلك مناقشة الحلول البديلة ودراسة آراء الخبراء في اللجان التي تركز بوضوح على مشروع القانون بدلاً من المناقشات التي تعزز أساساً لإبراز التباين في الآراء بين الأغلبية الحكومية والمعارضة. وفي سياق أعمال اللجنة، تقترح اللجان تعديلات على مشروع القانون وتُنظر فيها بعد ذلك. فضلاً عن ذلك، ستعمل اللجان أيضاً على إصدار التقرير عن مشروع القانون بطلب من أي منهما: (1) الموافقة على مشروع القانون من دون تعديلات؛ (2) الموافقة على مشروع القانون مع إدخال تعديلات محددة عليه في شكل نص موحد؛ أو (3) رفض مشروع القانون.

وفي الواقع تؤدي لجان مجلس النواب في جمهورية بولندا دوراً قيماً في أداء مهمتها التشريعية. وقد تشارك اللجان في العملية التشريعية بدرجات مختلفة، في مراحلها المختلفة، وقد يتباين أثرها على مشروع القانون قيد المناقشة أيضاً. ومع ذلك، فهي دائماً مفيدة لاعتماد مشروع القانون ولتشكيل محتواه وصيغته النهائيين. وتعتبر أهمية اللجان بوصفها من الجهات المعنية في العملية التشريعية واضحة للعيان بالفعل في مرحلة بدء مشاريع القوانين. وبموجب الأحكام الملزمة من دستور جمهورية بولندا، يمنح الحق في المبادرة التشريعية لأعضاء البرلمان؛ وقد تم تفصيل ذلك في النظام الداخلي، مثل أن لجان مجلس النواب لها الحق في الشروع في العملية التشريعية ويمكنها أن تفعل ذلك بتقديم مشروع قانون إلى مجلس النواب. وتجدر الإشارة إلى أن هذا الحل راسخ بالفعل في بولندا ولم يطعن فيه قط.

وتشكل مشاريع القوانين التي تقدمها اللجان مصدراً هاماً لصياغة التشريعات بصورة مهنية ودراستها جيداً وبعناية. ولهذا السبب، فإنها تحصل عادة على دعم متعدد الأحزاب. والأكثر من ذلك أن اللجان، بالنسبة لأي مشاريع قوانين تقدمها، ستبقى عادة في نطاق نشاطها، مما يعني أن سيكون لدى أعضائها معرفة مهنية بموضوع الاهتمام وأن مشروع القانون سيقدم عادة لتلبية احتياجات محددة أو لسد الثغرات المحددة في التشريعات الحالية. ونتيجة لذلك، لن تثير المشاريع التي تقدمها اللجان، كقاعدة عامة، أي اعتراضات. وأخيراً، قد تعتمد اللجان على الدعم المهني من خبراء اللجان أو تطلب مساعدة وحدات المنظمات المتخصصة في مستشارية مجلس النواب، وخاصة مكتب أبحاث مجلس النواب.

ويجب التأكيد على أن دور اللجان البرلمانية لا يقتصر فحسب على تقديم مشاريع القوانين الخاصة بها. في الواقع، تنشط في الأعمال الموضوعية على أي قوانين، بغض النظر عن مصدرها. تشكل لجان مجلس النواب المشاركة في الإجراءات التشريعية في مجلس النواب، مما يعني أنها تنظر في كل مشروع قانون يوجه انتباهها وتعالجه في المجلس، اعتماداً على نطاق اختصاصها. ستشارك اللجان في الأعمال التشريعية وفقاً للدورة المقررة دستورياً والمؤلفة من ثلاث قراءات. والواقع أن إجراء القراءة يتبع النمط العالمي الذي يمكن وصفه بإيجاز بأنه "من العام إلى المحدد". ونتيجة لذلك، فإن لجان مجلس النواب هي الهيئات الرئيسية للمجلس المعنية بأداء مهمتها التشريعية.

ولعدة سنوات، كان مجلس النواب يستخدم في أغلب الأحيان تقييم الأثر التنظيمي كوسيلة لتنظيم عملية صنع القانون بهدف جعلها معقولة ومبسطة. ويسلط تقييم الأثر التنظيمي الضوء أيضاً على أنه يتعين على المشرع أن يأخذ في الاعتبار مختلف نتائج التشريعات المنفذة. وقد ظل تقييم الأثر التنظيمي، الذي يُفهم على أنه عملية تحليلية معقدة مصممة لتحديد الأهداف التي يمكن تحقيقها في أنشطة وضع القوانين المقررة، منذ سنوات عديدة عنصراً هاماً من عناصر السياسة التنظيمية في البلدان المتقدمة النمو، وكذلك في الاتحاد الأوروبي في وظيفته كمشرع. ويمتد الشكل الحالي لتقييم الأثر التنظيمي إلى حد كبير إلى الوقت الذي يستغرقه تقييم التشريع. وبالتالي، وبغض النظر عن تقييم الأثر التنظيمي السابق (التقييم قبل تشريع القانون)، الذي يتم في مرحلة إعداد مشروع القانون وتبنيه، فإن تقييم الأثر التنظيمي التالي (التقييم بعد تشريع القانون) يتم استخدامه عند الضرورة.

وتعتبر المشاورات العامة، التي تعقد في مرحلة صياغة مشروع القانون وجلسات الاستماع العلنية التي تعقد بمبادرة من اللجان، هي بعض العناصر الأخرى للوظيفة التشريعية. وبموجب التدبير الأخير، يجوز لممثلي منظمات مختلف الفئات الاجتماعية والمهنية المعنية بمضمون مشروع القانون الذي تنظر فيه اللجنة أن يعرضوا موقفهم أو يقدموا مقترحاتهم لإدراجها في محتويات مشروع القانون. وتسهم المشاورات العامة وجلسات الاستماع العامة في زيادة مشاركة الجمهور في عملية وضع القوانين.

وتعتبر اللجان أيضاً هيئات داخلية مساعدة تابعة لمجلس النواب، يتم تعيينها لأداء وظيفة التدقيق. وللجان البرلمانية، كجزء من دورها في التدقيق، الحق في طلب معلومات تعتقد أنها ضرورية لتقييمها المستقل للحالة الفعلية. ولذلك يجوز للجان أن تطلب من أعضاء الحكومة وكذلك من مسؤولي الهيئات والمؤسسات الحكومية الأخرى تقديم تقارير عن أنشطتها، وتقديم المعلومات، والمشاركة في اجتماع للجنة. بالإضافة إلى ذلك، يحق للجان أن تطلب عقد جلسة استماع. ويجوز للجنة أن ترفع توصيتها، أي قرارها مع الاقتراح المتعلق بهذه المسألة، إلى مجلس الوزراء ورئيس الوزراء والوزراء الفرديين، وكذلك رئيس المكتب الأعلى لمراجعة الحسابات، والمدعي العام، وكبير مفتشي العمل. ويطلب من المستفيدين من الطلبات الرد خطياً على مضمون هذا الطلب. وعلاوة على ذلك، يمكن للجنة أن تتوصل إلى رأي، في شكل قرار، يبين بالتفصيل موقفها من مسألة ذات صلة.

وعملاً بالدستور، يمكن إنشاء لجنة تحقيق كوسيلة للتحقيق في حالة معينة. ويجوز للجنة التحقيق التابعة لمجلس النواب أن تتناول أي مسألة هامة ذات صلة بالرأي العام. وستعتمد لجنة التحقيق في إجراءاتها على أحكام قانون الإجراءات الجنائية؛ وينطبق ذلك مثلاً على حقها في استدعاء الشهود الذين يُطلب منهم حينئذ الإدلاء بشهادتهم، أو الحق في تعيين خبراء. بالإضافة ذلك، يحق للجنة التحقيق أن تطلب تفسيرات خطبة أو وثائق أو ملفات قضية تجهزها السلطات العامة. وفي نهاية عملها، تقدم اللجنة تقريراً يمكن أن يتضمن نتائج واستنتاجات، بما في ذلك الاقتراح الأولي للمساءلة القانونية لأشخاص محددین.

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association of Secretaries General of Parliaments

CONTRIBUTION

by

Mrs Agnieszka KACZMARSKA
Secretary General of the Sejm of Poland

To the General Debate on

“The relevance of Parliamentary Committees to law making”

Madrid Session
November 2021

Contribution by the Secretary General of the Sejm of the Republic of Poland, Mrs. Agnieszka Kaczmarska, for the debate: "The importance of parliamentary committees in the law-making process"

In Poland, parliamentary committees are a traditional and mandatory element of the internal organization of parliamentary chambers. Their significance is showcased by the fact that, under the provisions of the internal regulations, they are explicitly named as bodies of the Sejm and included in the constitutional provisions; in other words, they are Sejm bodies of constitutional rank.

There are 29 standing committees in the Sejm of the Republic of Poland. Moreover, pursuant to its Standing Orders, the Sejm may establish and dissolve extraordinary and investigative committees, while specifying their purpose, principles, and modalities of operation. The committee composition should be proportional to the composition of the chamber in order for its outcomes to be suitable for the whole house. Since the Sejm, as the political representation of the people, is to proportionally reflect the views existing among voters (this is also required under the constitutional principle of proportionality of parliamentary elections), the committee, as a body of key relevance for the work of the Sejm, should be established following the proportionality rules in order for its composition to reflect a wide range of political views and moods within the society.

In essence, the works of parliamentary committees are oriented towards the performance of specific parliamentary functions, and the legislative function is the case in point. The logic behind the legislative process suggests that committee plenary sessions focus on debating the assumptions to the relevant bills, the key aspects of the legislation at hand and finally on the vote to adopt (refer the bill to the committee) or reject the bill. Detailed, substantive work, including the discussion of alternative solutions and examination of expert opinions would take place in those committees which clearly focus on the bill rather than on discussions nurtured principally to highlight the discrepancy of views between the government majority and the opposition. In the course of committee works, amendments to the bill are proposed and next examined by the committees. Moreover, committees will also produce the report on the bill with the request to either: 1) approve the bill without amendments; 2) approve the bill with specific amendments in the form of a consolidated text; or 3) reject the bill.

Indeed, committees of the Sejm of the Republic of Poland play an invaluable role in the performance of its legislative function. Committees may be involved in the legislative process to various degrees, at its different stages, and their impact on the bill under discussion may vary as well. However, they are always instrumental for the adoption of the bill and for shaping its final content and wording. The importance of commissions as stakeholders of the legislative process is clearly visible already at the stage of bill initiation. Under the binding provisions of the Constitution of the Republic of Poland, the right of legislative initiative is granted to members of parliament; this has been further detailed in the Internal Regulations, e.g. Sejm committees have the right to initiate the legislative process and can do so by submitting a bill to the Sejm. It should be noted that this solution is already well established in Poland and has never been challenged.

Bills submitted by committees are an important source of professionally crafted, well thought-out, and carefully examined pieces of legislation. For this reason, they would be usually get a multi-partisan support. What's more, for any bills of their submissions, committees would usually stay within their area of activity, which means that their members would have professional knowledge on the topic of interest and that the bill would be usually put forward to respond to specific needs or to fill in the gaps identified in current legislation. As a result, projects submitted by committees, would as a rule, raise no objections. Finally, committees may rely on the professional support of committee experts or request the assistance of specialized organization units of the Sejm Chancellery, in particular the Sejm Bureau of Research (BAS).

It should stressed that the role of parliamentary committees is not only limited to the submission of their own bills; indeed, they are active in the works of substance on any bills, whatever their originator. Sejm committees are the participants to the legislative proceedings in the Sejm, which means that they examine each bill brought to their attention and processed in the Chamber, depending on their scope of specialty (remit). Commissions would participate in legislative works according to the constitutionally determined cycle of three readings. As a matter of fact, the reading procedure follows the universal pattern which can be succinctly described as "from the general to the specific". As a result, Sejm committees are the key bodies of the Sejm involved in the performance of its legislative function.

For several years already, the Sejm has been more and more often using the Regulatory Impact Assessment (RIA) as a means to organize the law-making process

with a view of making it reasonable and streamlined. The Regulatory Impact Assessment also highlights that the legislator has to take into account various consequences of the implemented legislation. The Regulatory Impact Assessment, understood as a complex, analytical process devised to precisely identify the deliverables of the planned law-making activities, has been, for many years, an important element of the regulatory policy in developed countries, as well as in the European Union in its function as a legislator. The current form of the RIA extends considerably the time spent on the evaluation of the legislation. Hence, apart from the key *ex ante* RIA (assessment prior to enactment), carried out at the stage of bill preparation and adoption, an *ex post* RIA (assessment after enactment) is used where necessary.

Public consultations, held at the bill drafting stage and public hearings held at the initiative of committees, are some other components to the legislative function. Under the latter measure representatives of organizations of various social and professional groups concerned with the substance of the bill examined by the committee may present their position or submit their proposals to be included in the contents of the bill. Public consultations and public hearings contribute to a larger public involvement in the law-making process.

Committees are also internal, auxiliary bodies of the Sejm, appointed to perform the scrutiny function. As part of their scrutiny role, parliamentary committees have the right to request information which in their belief is necessary for their independent assessment of the actual state of affairs. Therefore, committees may request members of the government as well as officials of other state bodies and institutions to make reports on their activities, to provide information, and to participate in a committee meeting. Moreover, committees have the right to request a hearing to be held. The committee may file its desideratum, i.e. its resolution with the the proposal on the matter at hand, for the attention of the Council of Ministers, the Prime Minister and individual ministers, as well as the President of the Supreme Audit Office, the Public Prosecutor General and the Chief Labor Inspector. Request recipients are required to respond in writing to the substance of such request. Moreover, the committee may come up with an opinion, in the form of a resolution, detailing its position on a relevant matter.

Pursuant to the Constitution, an investigative commission may be established as a means of inquire into a specific case. The Sejm investigative committee may deal

with any important matter of relevance for the public opinion. In its proceedings, the investigative committee would rely on the provisions of the Code of Criminal Procedure; this applies for instance to its right to call witnesses who are then required to testify, or the right to appoint experts. Moreover, the investigative committee has the right to request written explanations, documents or files of a case processed by public authorities. At the end of its work, the committee submits a report which may include findings and conclusions, including the preliminary motion for legal accountability of specific persons.