

جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية

مساهمة (ورقة عمل)

من

السيد آدم نييمكزيويسكي

الأمين العام لمجلس الشيوخ في بولندا

في المناقشة العامة حول

"أهمية اللجان البرلمانية في سن القوانين"

دورة مدريد

تشرين الثاني / نوفمبر 2021

دور لجان مجلس الشيوخ كلمة الأمين العام لمجلس الشيوخ البولندي

تلعب لجان مجلس الشيوخ دورًا أساسيًا في تشكيل مكانة مجلس الشيوخ البولندي في العملية التشريعية. بشكل عام، يتم تكليفها بفحص مشاريع القوانين المقدمة من قبل مجلس النواب (المجلس الأدنى) وإعداد مشاريع القرارات ذات الصلة لمجلس الشيوخ (المجلس الأعلى). يقدم السيناتور-المقرر تقرير اللجنة في الجلسة العامة ويتضمن إما اقتراح اعتماد مشروع القانون من دون تعديلات، أو رفض مشروع القانون، أو إجراء تعديلات عليه، بما في ذلك تلك التي وافقت عليها اللجنة بالأغلبية وكذلك اقتراحات الأقلية. وتتخذ قرارات اللجنة في هذا الصدد بأغلبية الأصوات وبحضور ثلث أعضائها على الأقل.

وتتألف اللجنة عادة من نحو عشرة من أعضاء مجلس الشيوخ. يتم تنظيم عملها وإدارة أنشطتها من قبل رئيسها، الذي ينتخبه مجلس الشيوخ ويستدعيه. يتم انتخاب نواب الرئيس من قبل أعضاء اللجنة من أجل عكس توازن الصلاحيات السياسية في البرلمان، في بداية ولاية جديدة، عن طريق الترتيبات غير الرسمية، يتفق ممثلو الكتل البرلمانية على تقسيم مناصب رؤساء اللجان بين الأحزاب السياسية وعلى تفاصيل أخرى متعلقة بتكوين اللجنة. ويجب أن يعلن أعضاء مجلس الشيوخ عن رغبتهم في الانضمام إلى اللجنة التي يختارونها. وعلى الصعيد العملي، ينضم إلى اللجان أفراد لديهم معرفة مهنية بمسألة نطاقهم ذو الصلة. إذا أعيد انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ بنجاح، فسيظل عدد من أعضاء مجلس الشيوخ أعضاء في اللجنة نفسها كما في ولايتهم السابقة، مما يعزز التخصص. يجوز للجان التداول بشكل مشترك إذا كان الفعل القانوني قيد المناقشة يتطلب نهجًا شاملاً - ثم يترأس الاجتماع رئيس إحداها.

وفي سياق عملها على لجان مشاريع القوانين قد تطلب آراء من المكتب التشريعي لمستشارية مجلس الشيوخ ومن الخبراء والمجموعات والمنظمات المعنية بالموضوع المطروح، وإذا كان مشروع القانون المعني معقدًا بشكل خاص، فيمكنهم الاعتماد على آراء الخبراء الخارجيين بطلب من مكتب التحليلات والتوثيق والمراسلات التابع لمستشارية مجلس الشيوخ. يساعد هذا النهج في تجاوز مصادر المعلومات الحكومية والنظر في وجهات النظر المختلفة. تخضع مناقشة اللجنة لمبادئ العرض المفتوح للمواقف، والحجج الموضوعية والتعاون في تقديم أفضل الحلول، التي تشير عمليًا إلى افتراضات الديمقراطية التداولية.



وإن اجتماعات اللجنة مفتوحة للجمهور، ولكن، بناءً على طلب مجلس الشيوخ أو رئيس اللجنة أو 3 من أعضائها على الأقل، قد تقرر اللجنة إبقاء الاجتماع سرّياً أو عقد جلسة مغلقة. ووفقاً للوائح الداخلية لمجلس الشيوخ، بناءً على طلب إحدى اللجان أو رئيسها في أي مسائل تقع ضمن اختصاصها، يتعين على ممثلي مجلس الوزراء التعاون (تقديم المعلومات والتوضيحات والآراء والمواد، والمشاركة بنشاط في اجتماعات اللجنة). ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أنه على عكس مجلس النواب، لا يمارس مجلس الشيوخ السيطرة على الحكومة.

وفي الأمور ذات الأهمية، تتخذ اللجنة المواقف التي يتم توجيهها بعد ذلك إلى هيئات أو مؤسسات الدولة المختصة. إذا رأى أعضاء مجلس الشيوخ أن هناك حاجة إلى خطوط عمل جديدة، فسوف يتقدمون بمقترحات تشريعية جديدة. يجوز للجان مجلس الشيوخ وضع مشاريع القوانين الخاصة بها (يُنح حق المبادرة التشريعية أيضاً لمجموعة من 10 أعضاء في مجلس الشيوخ). بعد ذلك، يبدأ العمل على التشريع في اللجنة المختصة جنباً إلى جنب مع لجنة الشؤون التشريعية، ويتخذ مجلس الشيوخ بأكمله القرار النهائي بشأن تقديم مشروع القانون إلى مجلس النواب. وتجدر الإشارة إلى أن لجنة الشؤون التشريعية من أكثر لجان مجلس الشيوخ انشغالاً. بصرف النظر عن مبادرات مشاريع القوانين والقرارات الصادرة عن مجلس الشيوخ، تتخذ اللجنة أيضاً تدابير لإنفاذ أحكام المحكمة الدستورية، وتدرس مسائل الاتساق التشريعي والقانوني، وتنظر في التعديلات الدستورية وأحكام قوانين محددة.

وتلعب لجنة الموازنة والمالية العامة دوراً رئيسياً في الأعمال المتعلقة بقانون الموازنة، الذي تم إقراره بموجب الإجراء الخاص. يتم النظر في أجزاء محددة من هذا التشريع من قبل اللجان المختصة في المجالات ذات الصلة، ويتم تقديم آرائهم إلى لجنة الموازنة التي تعتمد عليها لإعداد مشروع قرار مجلس الشيوخ بشأن مشروع قانون الموازنة. يجوز للجنة أن تقترح اعتماد مشروع القانون من دون تعديلات أو إدخال تعديلات عليه.

وتغطي أعمال لجنة حقوق الإنسان وسيادة القانون والالتزامات مجموعة واسعة جداً من المواضيع. وتتناول اللجنة، من بين أمور أخرى، الحقوق والحريات المدنية، وسير عمل القضاء والأمن العام، ومؤسسات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية. تستمع اللجنة إلى معلومات من ممثلي العديد من الهيئات والمؤسسات الحكومية، وتحيط علماً أيضاً بالتقارير الحكومية حول تنفيذ أحكام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. على وجه الخصوص، تدرس اللجنة التماسات المواطنين المقدمة إلى مجلس الشيوخ وهيئاته. هذا العام، تم إطلاق مبادراتها التشريعية بناءً على المقترحات التي انبثقت عن هذه الطلبات، وتضمنت مشروع قانون يحكم طرق الاتصال بين



شخص تم احتجازه مؤقتًا ومحامي الدفاع عن طريق الهاتف، بالإضافة إلى مشروع قانون بشأن استحداث حظر مطلق لاستجواب الممثل القانوني للحزب كشاهد في الإجراءات المدنية.

وفي العام 2004، بعد انضمام بولندا إلى الاتحاد الأوروبي، عين مجلس الشيوخ لجنة شؤون الاتحاد الأوروبي كهيئة مختصة في المسائل المتعلقة بعضوية بولندا في الاتحاد الأوروبي. في الوقت الحاضر، تتمثل إحدى المهام الرئيسية للجنة الشؤون الخارجية والاتحاد الأوروبي في إصدار آراء حول الوثائق التي تتناول المسائل المتعلقة بعضوية بولندا في الاتحاد الأوروبي والتعاون مع اللجان المتخصصة الأخرى في هذا الصدد. علاوة على ذلك، تتعامل اللجنة مع السياسات الخارجية للدولة، والاتصالات البرلمانية، والعلاقات الاقتصادية الدولية. وفي الآونة الأخيرة، تضمنت المواضيع المدرجة في جدول أعمالها انسحاب الولايات المتحدة من أفغانستان وعواقبه على بلدنا، ومسألة تعليق المفاوضات الأوروبية لخطة الإنعاش الوطني البولندي، والوضع الجاري بشأن الحدود بين بولندا وبيلاروسيا.

واكتسب نشاط لجنة الصحة المسؤولة عن مسائل تعزيز الصحة والوقاية وتنظيم نظام الرعاية الصحية والأمن الصحي والتعاون مع الشركاء الأجانب، أهمية كبيرة في سياق الأزمة الصحية الناجمة عن كوفيد-19. ووفقًا لتوثيق الاجتماعات التي عُقدت في الأشهر الأخيرة، ناقشت اللجنة تدابير إدارة الجائحة، على سبيل المثال طرق التعرف إلى أساليب تحول فيروس SARS-CoV-2 والبحث عنه، ومتابعة جائحة كوفيد-19 والإدارة الطبية والإشراف الطبي على سلامة التطعيم وجودته.

وهناك 16 لجنة دائمة في مجلس الشيوخ في ولايته العاشرة، كل منها متخصصة في مجالات محددة، علاوة على ذلك، في تموز/يوليو 2020، عين مجلس الشيوخ في ولايته العاشرة، لجنة الشؤون المناخية الاستثنائية، التي تنظر في مسائل مثل الحياد المناخي، التنوع البيولوجي، الاقتصاد الدائري، الاستراتيجية الصناعية للمناخ، والنقل الذكي والمستدام أو التكيف مع تغير المناخ.

وتظهر بعض الأمثلة المذكورة أعلاه أن اللجان لم تعد تركز فقط على الأعمال التشريعية، بل يتم تنظيم عدد من الندوات والمؤتمرات والاجتماعات الأخرى، وغالبًا ما تكون بمشاركة ضيوف أجانب. لا يتجنب مجلس الشيوخ، بصفته "غرفة تفكير"، النقاشات حول القضايا الصعبة والموضوعية المثيرة للجدل حيث سيبدأ المناقشات وسيسعى جاهدًا للبحث عن إجابات للتحديات الاجتماعية الأساسية.



UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association of Secretaries General of Parliaments

CONTRIBUTION

by

Mr Adam NIEMCZEWSKI
Secretary General of the Senate of Poland

To the General Debate on

“The relevance of Parliamentary Committees to law making”

Madrid Session
November 2021

The role of Senate committees speech by the Secretary General of the Polish Senate

Senate committees have a fundamental role in shaping the position of the Polish Senate in the legislative process. In general, they are tasked with examining the bills submitted by the Sejm (lower house) and with producing relevant draft resolutions of the Senate (upper house). The committee report is presented by the senator-rapporteur at the plenary session and includes either the proposal to adopt the bill without amendments, or to reject the bill or to introduce amendments thereto, including those approved by the committee majority as well as minority motions. Committee decisions in this respect are taken by a majority of votes, in the presence of at least 1/3 of its members.

The committee is usually composed of some to a dozen of senators. Its work is organized and its activities are managed by its chair, elected and recalled by the Senate. Deputy chairs are elected by committee members. In order to reflect the balance of political power in the parliament, at the beginning of a new term, by way of informal arrangements, representatives of parliamentary groups agree on the division of committee chair positions between political parties and on other details regarding committee composition.

Senators should declare their wish to join the committee of their choice. In practice, committees are joined by individuals with professional knowledge of the issue of their relevant scope. If successfully reelected to the Senate, number of senators will remain members of the same committee as in their previous term, which fosters specialization. Committees may deliberate jointly if the legal act under discussion requires a cross-cutting approach – then, the chair of one of them will preside over the meeting.

In the course of their work on bills committees may request the opinions from the Legislative Office of the Senate Chancellery and from experts, groups and organizations concerned with the topic at hand, and, if the bill in question is particularly complex, they may rely on opinions from external experts ordered by the Analyses, Documentation and Correspondence Office of the Senate Chancellery. The approach helps to go beyond government sources of information and to consider different points of view. The commission debate is governed by the principles of open presentation of positions, substantive argumentation and cooperation in the development of best solutions, which in practice refers to the assumptions of deliberative democracy.

Committee meetings are open to public. However, at the request of the Senate Marshal, the chair of the committee or at least 3 of its members, the committee may decide to keep the meeting secret or to hold a closed session.

Pursuant to the Senate Internal Regulations, at the request of a committee or its chair, in any matters which fall within its remit, representatives of the Council of Ministers are required to cooperate (present information, clarifications, opinions and materials, and actively participate in committee meetings). However, it should be noted that unlike Sejm, the Senate does not exercise control over the government.

In matters of importance, committee take positions which are next addressed to competent State bodies or institutions. If senators believe that new lines of actions are needed, they will come forward with new legislative proposals. Senate committees may produce their own bills (the right of legislative initiative is also granted to a group of 10 senators). Next, works on the legislation is initiated in the competent committee together with the Legislative Affairs Committee, and the final decision on the submission of the bill to the Sejm is taken by the whole Senate. It should be stressed that the Legislative Affairs Committee is one of the busiest Senate committees. Apart from the initiatives of Senate bills and resolutions, the Committee also

triggers measures to enforce the the judgments of the Constitutional Tribunal, examines legislative and legal consistency matters, considers constitutional amendments and provisions of specific Codes.

The Budget and Public Finance Committee plays a key role in works on the Budget Act, which is passed under the special procedure. Specific parts of this legislation are examined by committees competent in relevant areas, their opinions are submitted the Budget Committee which relies on them to produce the Senate draft resolution on the budget bill. The committee may propose to adopt the bill without amendments or to introduce amendments.

The works of the Human Rights, Rule of Law and Petitions Committee cover a very wide range of topics. Among others, the Committee deals with civil rights and freedoms, the functioning of the judiciary and public security, civil society institutions and non-governmental organizations. The Commission hears information from representatives of several state bodies and institutions, and also takes note of government reports on the implementation of judgments of the European Court of Human Rights. In particular, the Committee examines citizens' petitions submitted to the Senate and its bodies. This year, its legislative initiatives launched based on proposals arising out of these petitions, have included the bill to govern the modalities of communication between an individual who has been provisionally detained and their defense lawyer by means of a phone, as well as the bill on the introduction of an absolute prohibition to examine the party's legal representative as a witness in civil proceedings.

In 2004, after Poland's accession to the European Union, the Senate appointed the European Union Affairs Committee as a body competent in matters related to Poland's membership in the EU. At present, one of the main tasks of the Foreign Affairs and the European Union Committee is to issue opinions on documents dealing with matters related to Poland's membership in the EU and to cooperate with other specialized committees in this respect. Moreover, the Committee deals with the state's foreign policy, interparliamentary contacts and international economic relations. More recently, the topics on its agenda have included the withdrawal of the United States from Afghanistan and its consequences for our country, the issue of the suspended European Commission's approval of the Polish National Recovery Plan and the on-going situation on the Polish-Belarusian border.

The activity of the Health Committee, responsible for matters of health promotion, prevention, organization of the healthcare system, health security and cooperation with foreign partners, has gained a significant importance in the context of the health crisis caused by COVID-19. According to the documentation of the meetings which have taken place in recent months, the Committee has discussed epidemic management measures, e.g. the methods of SARS-CoV-2 virus mutation identification and research, COVID-19 epidemic follow up and medical management and medical supervision over the safety and quality of vaccination.

There are 16 standing committees in the Senate of the 10th term, each of them specialized in specific areas. Moreover, in July 2020, the Senate of the 10th term appointed the Extraordinary Climate Affairs Committee which considers such issues as climate neutrality, biodiversity, circular economy, industrial strategy for the climate, smart and sustainable transport or adaptation to climate change.

Some of the above examples show that committees are no longer focused solely on legislative works. A number of seminars, conferences and other meetings are organized, often with the participation of foreign guests. As a "chamber of reflection", the Senate does not avoid discussions on tough, topical and controversial issues; it will initiate debates and will strive to look for answers to vital social challenges.