جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية

مذكرة

من قبل

السيد آدم نيمكزيفسكي
الأمين العام لمجلس الشيوخ في بولندا

بشأن

"المشاركة الاجتماعية في عمل مجلس الشيوخ"

دورة المنامة
آذار/مارس 2023

قسم التحليلات والدراسات الموضوعية
ul. ويجسكا 8/6، 00-902 وارسو، الهاتف: 32 94 694 22، البريد الإلكتروني: badk.daot@senat.gov.pl

مسودة كلمة رئيس مستشارية مجلس الشيوخ السيد آدم نيمتشفسكي، "المشاركة الاجتماعية في عمل مجلس الشيوخ" في دورة الاتحاد البرلماني الدولي التي تعقد في المنامة (مملكة البحرين) في الفترة 11–15 آذار/مارس 2023.

السيدات والسادة،

ما هي المشاركة الاجتماعية؟ يعتمد مجلس الشيوخ في جمهورية بولندا تعريفه الواسع، ويفهمها على أنها تشمل جميع الأنشطة التي تهدف إلى إشراك المواطنين والمنظمات المدنية في الحياة العامة وفي وضع السياسات العامة وفي عمليات صنع القرار وسن القوانين، وعلاوة على ذلك، حيث أبدى المواطنون اهتمامهم في جوهر عمل مجلس النواب ومجلس الشيوخ. في ضوء التعاريف الواردة في العلوم الاجتماعية، يمكن أن تتم المشاركة على المستوى المحلي وعلى المستوى الوطني. تتجذر المشاركة الاجتماعية المتزايدة في بولندا بشكل رئيسي في:

- الانتقال السياسي بعد العام 1989 واعتماد الممارسات الجيدة من الدول الغربية؛
- تحويل تشريعات الاتحاد الأوروبي إلى قانون وطني؛
- تنمية المجتمع المدني.

ولا شك أنه في دولة ديمقراطية تحكمها سيادة القانون، ينبغي أن تكون عملية سن القوانين شفافة وأن تمنح المشاركين فيها إمكانية تشكيل مضمون القواعد القانونية. يسعى مجلس الشيوخ بصفته مجلس للتفكير والمناقشة المفتوحة إلى جعل المشاركة الاجتماعية ذات مغزى حقاً.

ويسعى مجلس الشيوخ اليوم لأن يكون الأساس المؤسساتي للديمقراطية في بولندا والدعامة الأساسية للتبادل الحر للأفكار، كما يلتزم بضمان أن تتميز العملية التشريعية في مجلس الشيوخ بالشفافية الكاملة وبأوسع مشاركة ممكنة للفاعلين الاجتماعيين. ويتم استخدام أدوات ومشاريع وإجراءات مختلفة لهذا الغرض.

أولاً، تعد **المشاورات العامة** لمجلس الشيوخ أداة مهمة للمشاركة الاجتماعية. فهي توفر فرصة للتعلم المباشر من المواطنين والمنظمات الممثلة لهم حول التصورات العامة المحتملة للتعديلات المقترحة، وغالباً ما تزود أعضاء مجلس الشيوخ ببعض المعرفة الواقعية الإضافية، التي لا تتوفر دائماً لمروجي مشروع القانون والخدمات التشريعية في مجلس الشيوخ.

قسم التحليلات والدراسات الموضوعية
ul. وبجسكا 8/6، 00-902 وارسو، الهاتف: 32 94 694 22، البريد الإلكتروني: badk.daot@senat.gov.pl

ويُستمد الحق في المشاورات العامة مباشرةً من المادة 4 من دستور بولندا، وبالتالي فهي تتمتع بأعلى سلطة في مصادر القانون.

وبالنظر إلى مرحلة سير العملية التشريعية في مجلس الشيوخ، تعد المشاورات حول المبادرات التشريعية لمجلس الشيوخ ذات أهمية رئيسية. تم تعريفها في الأحكام التالية من المادة 79(أ) من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ:

"1. يطلب رئيس لجنة التشريع من المؤسسات أو المنظمات ذات الصلة تقديم آراء حول مشروع قانون إذا كان شرط الحصول على مثل هذه الآراء مستمداً من أحكام القانون الأساسي أو قانون الاتحاد الأوروبي.

2. يخضع مشروع القانون للمشاورات العامة عبر الموقع الإلكتروني لمجلس الشيوخ.

3. كجزء من المشاورات العامة، يحدد رئيس لجنة التشريع موعداً نهائياً لتقديم الآراء المشار إليها في الفقرة 1، بالإضافة إلى التعليقات، وينبغي أن يقوم بذلك لضمان إمكانية أخذها في الاعتبار عند القراءة الأولية لمشروع القانون".

ووفقاً للفقرة 2 من المادة 79(أ) المذكورة أعلاه من اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ، تنص القاعدة على إجراء مشاورات عامة تكون مفتوحة لأي من الجهات المعنية، عبر الموقع الإلكتروني لمجلس الشيوخ. يتم ذلك من خلال استمارة استشارة عبر الإنترنت يتم نشرها على الموقع الإلكتروني لمجلس الشيوخ مع كل مشروع قانون لمجلس الشيوخ. بفضل استخدام الأدوات الحديثة للاتصال والطرق التفاعلية للتشاور، لقد أصبحت العملية مبسطة وأقل رسمية وتمنح فرصة إبداء تعليقات على مشروع القانون لأكبر مجموعة ممكنة من الجهات المعنية.

وتجدر الإشارة إلى أن إجراء المشاورات الاجتماعية بشكل سليم حول مشاريع قوانين مجلس الشيوخ له أهمية كبيرة في ضوء صيغة المادة 34، الفقرة 3 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب؛ التي وفق أحكامها، تحتاج المذكرة التفسيرية لمشروع القانون المقدم إلى مجلس النواب إلى تفصيل نتائج المشاورات والإبلاغ عن أي متغيرات وآراء معروضة، لا سيما عندما ينبع طلب الحصول على مثل هذه الآراء من أحكام النظام الأساسي. في ما يتعلق بمشاريع القوانين التي يقدمها مجلس الشيوخ والرئيس ومجلس الوزراء، يجوز لرئيس مجلس النواب إعادة مشروع القانون إلى مقدم الطلب إذا كانت مذكرته التفسيرية لا تمتثل للمتطلبات القانونية المذكورة. لقد سعى مجلس الشيوخ دائماً إلى ضمان أن يخضع كل مشروع من مشاريع القوانين لأوسع مشاورات ممكنة- وهي الخطوة التي غالباً ما يتم تجاهلها للأسف في كثير من الأحيان ف يما يتعلق بمشاريع القوانين الحكومية التي يتم تناولها في مجلس النواب.

قسم التحليلات والدراسات الموضوعية

ul. وبجسكا 8/6، 00-902 وارسو، الهاتف: 32 94 694 22، البريد الإلكتروني: badk.daot@senat.gov.pl

جلسات الاستماع العامة هي شكل آخر مهم بالقدر نفسه من أشكال المشاركة الاجتماعية في العملية التشريعية التي تجري في مجلس الشيوخ.

ووفقاً لقواعد إجراءات مجلس الشيوخ، يجوز للجان التي تدرس مشاريع القوانين اعتماد قرار لعقد جلسة استماع علنية بشأن التشريع الذي تدرسه. يتم نشر تفاصيل شاملة عن سير جلسة الاستماع العامة على الموقع الإلكتروني لمجلس الشيوخ. يُمنح الحق في المشاركة في جلسة استماع عامة لأي شخص يقوم بإبلاغ اللجنة المعنية برغبته في المشاركة وذلك قبل 7 أيام على الأقل من موعد انعقادها، مع تحديد، من جملة أمور، المصلحة التي يسعون إلى حمايتها في ما يتعلق بلائحة معينة أو تسوية قانونية يرغبون في إدراجها في التشريع (هي في الغالب منظمات اجتماعية–منظمات غير حكومية).

وبعد جلسة الاستماع، يتم نشر جدول مع ملخص التعليقات من جلسة الاستماع العامة على الموقع الإلكتروني لمجلس الشيوخ مع قائمة المشاركين وتعليقاتهم والموقف الذي اتخذته اللجنة ذات الصلة بشأن ذلك.

وعُقدت جلسة الاستماع العامة الأولى في مجلس الشيوخ في 8 تشرين الأول/أكتوبر 2013 وكانت تتعلق بمشروع قانون الالتماسات– مما يمثل خطوة مهمة أخرى في توسيع الخيارات المتاحة للمواطنين للمشاركة في عملية سن القوانين.

وعلاوة على ذلك، تمنح أحكام المادة 63 من دستور جمهورية بولندا المواطنين حق المشاركة مباشرة في عملية الحوكمة عن طريق **الالتماسات**. يجوز للمواطنين بموجب ذلك إما بشكل فردي أو بشكل جماعي تقديم افتراضات أو اقتراحات أو مقترحات لتعديلات قانونية (بما في ذلك مشاريع القوانين الجاهزة)، وعرض الأمور والقضايا ذات الصلة بالحياة العامة أو الاقتصادية أو الاجتماعية.

ومع ذلك، لم يتم تنظيم هذا الحق الدستوري لفترة طويلة من خلال أي قانون مفصّل. لذلك، في 20 تشرين الثاني/نوفمبر 2008، قام مجلس الشيوخ في مسعى لتمكين المواطنين من ممارسة حقهم في تقديم الالتماسات، بتعديل نظامه الداخلي ووضع الأساس لفحص الالتماسات المقدمة إلى مجلس الشيوخ. تم تمرير قانون الالتماسات فحسب في تموز/يوليو 2014، ودخل حيز التنفيذ في 6 أيلول/سبتمبر 2015.

قسم التحليلات والدراسات الموضوعية

ul. وبجسكا 8/6، 00–902 وارسو، الهاتف: 32 94 694 22، البريد الإلكتروني: badk.daot@senat.gov.pl

ويتم فحص الالتماسات المقدمة إلى مجلس الشيوخ من قبل لجنة حقوق الإنسان وسيادة القانون والالتماسات. بعد فحص الاقتراح، تقرر اللجنة ما إذا كان ينبغي تقديم اقتراح إلى مجلس الشيوخ لاتخاذ مبادرة تشريعية ذات صلة. كما يجوز للجنة أن تقرر إحالة الالتماس إلى المؤسسة المختصة أو رفضه مع بيان أسباب الرفض. يتم إبلاغ مقدمي الالتماسات دائماً بأي خطوات متابعة. في العام 2022، نظرت اللجنة في 91 التماساً، ونظرت هذا العام في 16 التماساً بالفعل.

وتقدم لجنة حقوق الإنسان وسيادة القانون والالتماسات تقريراً سنوياً إلى مجلس الشيوخ حول الالتماسات التي تم فحصها. ويتم نشر التقرير وقائمة الالتماسات جنباً إلى جنب مع الوثائق الإضافية على الموقع الإلكتروني لمجلس الشيوخ.

ونظراً لأن المواطنين البولنديين قد تعلموا بسرعة كيفية ممارسة هذا الحق وهم على استعداد تام للقيام بذلك، فقد تم إنشاء وحدة تنظيمية خاصة للتعامل مع معالجة الالتماسات في مستشارية مجلس الشيوخ، في مكتب التحليل والتوثيق والمراسلات، أي قسم الالتماسات والمراسلات.

وعلاوة على ذلك، ينبغي التأكيد على أنه وفقاً لدستور جمهورية بولندا (راجع المادة 125)، يؤدي مجلس الشيوخ دوراً رئيسياً في عملية إصدار أمر بإجراء **استفتاء** على مستوى الدولة –وهو مؤسسة تخدم بشكل أفضل المشاركة المباشرة للناس في عملية سن القوانين، وفي أي قرارات ذات أهمية خاصة للدولة بأكملها.

وبموجب المادة 125، الفقرة 2 من دستور جمهورية بولندا، يحق لمجلس الشيوخ الموافقة على أمر رئيس جمهورية بولندا بإجراء استفتاء على مستوى الدولة بشأن مسألة ذات أهمية خاصة للدولة. يتم اعتماد القرار ذي الصلة من قبل مجلس الشيوخ بالأغلبية المطلقة للأصوات بحضور ما لا يقل عن نصف النصاب القانوني لأعضاء مجلس الشيوخ. لا يجوز للرئيس ممارسة حقهم إلا بالتعاون مع مجلس الشيوخ، الذي يتخذ قرارات مشتركة بشأن ترتيب الاستفتاء. وفي غياب موافقة مجلس الشيوخ، تصبح مبادرة استفتاء الرئيس غير فعالة.

كما يحق لمجلس الشيوخ أن يتقدم بطلب إلى رئيس مجلس النواب لإجراء استفتاء على مستوى الدولة، وعرض مقترحات لتساؤلات أو أنواع مختلفة من التسويات بشأن المسألة التي سيتم البت فيها عبر هذه الوسائل.

وعلاوة على ذلك، تعد **الآراء وتقارير الخبراء** المكلَّفة من خبراء خارجيين أداة مهمة للحصول على معلومات متخصصة حول المسائل التي تغطيها العملية التشريعية، كما أنها تتلاءم مع فكرة المشاركة الاجتماعية.

قسم التحليلات والدراسات الموضوعية

ul. ويجسكا 8/6، 00-902 وارسو، الهاتف: 32 94 694 22، البريد الإلكتروني: badk.daot@senat.gov.pl

وفي الوقت الراهن، عندما تكون المعلومات الموثوقة التي يمكن الاعتماد عليها والمتخصصة ذات أهمية رئيسية وعندما تتعرض عملية صنع القرار للتحدي بسبب أي فائض أو نقص في المعلومات، وبسبب الأخبار المزيفة الخطيرة بشكل متزايد، تصبح المعرفة المتخصصة أداة ذات مغزى بشكل خاص.

والأهم من ذلك، أن اقتراحات الخبراء بشأن المسائل التشريعية ذات الصلة مفيدة للغاية في عمل أعضاء مجلس الشيوخ، وغالباً ما تؤخذ في الاعتبار كأساس لمزيد من التعديلات على أي نصوص قانونية معلّقة.

وعلاوة على ذلك، يتم نشر الآراء وتقارير الخبراء الصادرة عن خبراء خارجيين وموظفي مستشارية مجلس الشيوخ على الموقع الإلكتروني لمجلس الشيوخ، الذي يوفر للجهات المعنية الاجتماعية بعض المعرفة الإضافية حول العمل الجاري في المجلس، ويمكن للمواطنين الوصول إلى معلومات الخبراء بشكل متكافئ تقريباً مع أعضاء مجلس الشيوخ.

كما تأخذ المشاركة الاجتماعية في مجلس الشيوخ شكل **مؤتمرات (ندوات) ومناقشات**–الأدوات ذات الطبيعة الأقل رسمية.

وتُعقد المؤتمرات (الندوات) والمناقشات إما بمبادرة من قبل هيئة مجلس الشيوخ أو من قبل أعضاء مجلس الشيوخ، أو بناءً على طلب هيئة معينة (مجموعة تمثيلية) من خارج البرلمان. يرجى ملاحظة أن مجلس الشيوخ هو منصة ذات سمعة لعرض الأفكار والآراء والمواقف الحالية من قبل المجموعات التمثيلية، على سبيل المثال هيئات الحكم الذاتي للمهن التي تحظى بالثقة أو مجتمعات البحث أو ممثلي الحكومة المحلية. في محاولة لإيجاد موقع لهم في الخطاب العام للتعبير عن أفكار جيدة أو للتنبيه بشأن القضايا القائمة، غالباً ما تأتي هذه المجموعات بمبادرتها الخاصة لتنظيم الفعالية، وكان عدد هذه الاجتماعات يتزايد. هذا مجرد مظهر واحد من مظاهر الاتجاه الحالي (ليس فحسب في بولندا) لـ"افتتاح البرلمانات". منذ بداية الدورة الـ10 (12 تشرين الثاني/نوفمبر 2019)، تم عقد 104 من المؤتمرات والمناقشات والندوات في مجلس الشيوخ.

قسم التحليلات والدراسات الموضوعية
ul. وبجسكا 8/6، 00-902 وارسو، الهاتف: 32 94 694 22، البريد الإلكتروني: badk.daot@senat.gov.pl

UNION INTERPARLEMENTAIRE

INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association of Secretaries General of Parliaments

NOTE

by

Mr Adam NIEMCZEWSKI
Secretary General of the Polish Senate

on

"Social participation in the work of the Senate"

Manama Session
March 2023

Department of Analyses and Thematic Studies
ul. Wiejska 6/8, 00-902 Warsaw, phone: 22 694 94 32, e-mail: badk.daot@senat.gov.pl

Draft speech by the Head of the Chancellery of the Senate, Mr. Adam Niemczewski, "Social participation in the work of the Parliament (the Senate)" at the session of the Inter-Parliamentary Union held in Manama (Bahrain) on 11-15 March 2023.

Ladies and Gentlemen,

What is social participation? The Senate of the Republic of Poland adopts its broad definition, and understands it as encompassing all activities intended to engage citizens and civic organizations in public life, in the development of public policies, in decision-making and law-making processes, and furthermore, as the interest expressed by citizens in the substance of work of the House and senators. In the light of definitions from social sciences, participation can take place on a local and on a national level. In Poland, an increased social participation takes its roots mainly in:

- post-1989 political transition and the adoption of good practices from Western countries;
- transposition of the EU legislation into national law;
- development of civil society.

There is no doubt that in a democratic state governed by the rule of law, law-making process needs to be transparent and should give its participants the possibility of shaping the contents of legal norms. As a Chamber of reflection and of open debate, the Senate seeks to make social participation truly meaningful.

Today, the Upper House strives to be the institutional foundation of democracy in Poland and the mainstay of free exchange of ideas, and is committed to ensuring that the legislative process at the Senate is characterized by full transparency and the widest possible participation of social actors. Various tools, projects and procedures are used to this end.

First, **public consultations** are for the Senate an important instrument of social participation. They provide an opportunity to learn directly from citizens and their representative organizations about possible public perceptions of proposed amendments, and would often provide senators with some additional practical knowledge, which is not always available to promoters of the bill and the Senate's legislative services.

In Poland, the right to public consultation is derived directly from Article 4 of its Constitution, and therefore has the highest authority in the sources of law

Considering the stage of the legislative process at the Senate, consultations on the Senate's legislative initiatives are of key importance. They have been defined in the following provisions of Article 79a of the Senate's Rules of Procedure:

"1. The Chair of the Legislation Committee shall request the relevant institutions or organizations to submit opinions on a bill if the requirement to obtain such opinions is derived from the provisions of the statute or the European Union law.
2. The bill shall be subject to public consultations via the Senate's Website.
3. As part of public consultations, the Chair of the Legislation Committee shall set a deadline for submitting the opinions referred to in paragraph 1, as well as comments, and shall do so to ensure that they could be taken into account during the first reading of the bill."

According to paragraph 2 of the aforesaid Article 79a of the Senate's Rules of Procedure, the rule is to conduct public consultations which are open to any stakeholders, by means of the Senate's Website. This is done via an on-line consultation form posted on the Senate's Website with each Senate bill. Thanks to the use of modern communication tools and interactive modalities of consultation, the process is simplified and less formal, and the chance to make comments on the bill is given to the widest possible group of stakeholders.

It needs to be noted that the proper conduct of social consultations on Senate bills is of significant importance in view of the wording of Article 34, paragraph 3 of the Rules of Procedure of the Sejm; in line with its provisions, the explanatory memorandum to a bill submitted to the Sejm needs to detail the outcomes of consultations and inform about any presented variants and opinions, in particular when the requirement to seek such opinions stems from the provisions of the statute. With regard to bills which are introduced by the Senate, the President and the Council of Ministers, the Marshal of the Sejm may refer the bill back to the applicant if its explanatory memorandum does not comply with the said statutory requirement. The Senate has always strived to ensure that each of its bills be subject to the widest possible consultations – the step which, unfortunately, is more and more often overlooked in respect of government bills processed at the Sejm.

Public hearing is another, equally important form of social participation in the legislative process practiced at the Senate.

Pursuant to the Rules of Procedure of the Senate, committees which examine bills may adopt a resolution to hold a public hearing on the piece of legislation which they examine. Comprehensive details on the conduct of the public hearing are published on the Senate's Website. The right to participate in a public hearing is vested in anyone who notifies the relevant committee of their willingness to participate, at least 7 days ahead of its date, specifying, inter alia, the interest that they seek to protect in relation to a specific regulation, or a legal solution that they wish to introduce into the legislation (these are most often social organizations – NGOs).

After the hearing, a table with the summary of comments from the public hearing is posted on the Senate's Website, with the list of participants, their comments and the position taken by the relevant committee in respect thereof.

The first public hearing was held in the Senate on 8 October 2013 and concerned the bill on petitions – marking yet another important step in expanding the options available to citizens to participate in the law-making process.

Furthermore, the provisions of Article 63 of the Constitution of the Republic of Poland grant citizens the right to participate directly in the governance process by means of **petitions**. Under this power, citizens may either individually or collectively submit postulates, motions or proposals for legal amendments (including ready-made bills), and present matters and issues of relevance for public, economic or social life.

However, this constitutional right was for long not regulated in any detailed act of law. Therefore, on 20 November 2008, seeking to enable citizens to exercise their right to petition, the Senate amended its Rules of Procedure and established the basis for examining petitions filed to the Upper House. The Act on Petitions was passed only in July 2014 and entered into force on 6 September 2015.

Petitions submitted to the Senate are examined by the Human Rights, Rule of Law and Petitions Committee. After the examination of the proposal, the Committee decides whether a motion should be made to the Senate to take a relevant legislative initiative. The Committee may also decide to forward the petition to the competent institution or to reject it, providing the reasons for the rejection. Petitioners are always informed of any follow-up steps. In 2022, the Committee examined 91 petitions, and this year already 16 petitions.

The Human Rights, Rule of Law and Petitions Committee makes an annual report to the Senate on the petitions which have been examined. The report, and the list of petitions, together with additional documents, are posted on the Senate's Website.

Because Polish citizens have quickly learned how to exercise this right and are very willing to do so, a special organization unit to handle the petition processing was established at the Chancellery of the Senate, in the Office of Analysis, Documentation and Correspondence, i.e. the Department of Petitions and Correspondence.

Moreover, it should be stressed that in accordance with the Constitution of the Republic of Poland (see Article 125), the Senate plays a major role in the procedure for ordering a nationwide **referendum** – an institution which best serves the direct participation of the public in the law-making process and in any decisions of particular importance for the entire state.

Under Article 125, paragraph 2 of the Constitution of the Republic of Poland, the Senate has the right to consent to the President of the Republic of Poland ordering a nationwide referendum on a matter of particular importance to the State. The relevant resolution is adopted by the Senate by an absolute majority of votes in the presence of at least half of the statutory number of senators. The President may exercise their right only in cooperation with the Senate, which co-decides on the ordering of the referendum. In the absence of the Senate's consent the President's referendum initiative is ineffective.

The Senate may also submit a request to the Marshal of the Sejm to hold a nationwide referendum, and present proposals of questions or variants of solutions on the matter to be decided by such means.

Furthermore, **opinions and expert reports** commissioned from external experts are an important tool to get expert information on matters covered by the legislative process, and they also fit into the very idea of social participation.

Nowadays, when reliable, trustworthy and specialized information is of key importance and when the decision-making process may be challenged by any excess or deficit of information, and by increasingly dangerous fake news, expert knowledge becomes a particularly meaningful tool.

More importantly, experts' suggestions on matters of legislative relevance are quite helpful in the work of senators and are often taken into account as the basis for further amendments to any pending normative acts.

Moreover, opinions and expert reports produced by external experts and by the staff of the Chancellery of the Senate are published on the Senate's Website, which provides social stakeholders with some additional knowledge about the work in progress at the House, and citizens get access to expert information nearly on a par with senators.

Social participation at the Senate also takes the form of **conferences (seminars) and debates** – the tools of less formal nature.

Conferences (seminars) and debates are held either on the initiative of the Senate's body or senators, or at the request of a specific entity (representative group) from outside the parliament. Please note that the Senate is a platform of prestige for the presentation of present ideas, opinions and positions by representative groups, e.g. self-governments of professions of trust, communities of research or representatives of local government. Striving to find their place in the public discourse to voice good ideas or alert on existing issues, these groups often come up with their own initiative to organize the event, and the number of such meetings has been on the rise. This is just one manifestation of the existing tendency (not only in Poland) of "the opening of parliaments". Since the beginning of the 10th term (12 November 2019), 104 conferences, debates and seminars have been held at the Senate.