

## جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية

مذكرة

من قبل

السيدة أغنيسزكا كاكزمارسكا  
رئيسة مستشارية مجلس النواب في جمهورية بولندا

بشأن

"مشاركة المواطنين في عمل البرلمان"

دورة المناامة  
آذار/مارس 2023

أصبحت مشاركة المواطنين في البرلمان أمراً معتاداً اليوم. إلى جانب تطبيق العملية الانتخابية لمبادئ الانتخابات الحرة، يعدّ انفتاح البرلمان على المواطنين مقدمة أساسية لإظهار البرلمانات كأكثر الهيئات الدستورية ديمقراطية وشفافية.

وإنّ الركيزة الدستورية لترسيخ أشكال مختلفة من مشاركة المواطنين في عمل البرلمان هي مبدأ انفتاح العمل البرلماني. يفرض جانبها الخارجي أن يتم تنظيم عمل الجمعية التمثيلية بطريقة تجعلها متاحة للعامة وجميع الأطراف المعنية.

ويمكن النظر إلى مشاركة المواطنين في البرلمان على نطاق واسع (بالمعنى الواسع) وعلى نطاق ضيق (بالمعنى الضيق). بمفهومها الواسع، تشمل المشاركة عملية انتخابية شاملة وديمقراطية وشفافة أو استخدام المبادرة التشريعية للمواطنين، أي قدرة المواطنين أنفسهم على طرح مشاريع القوانين. من ناحية أخرى، تشمل الأشكال الضيقة للمشاركة من بين أمور أخرى إنشاء الائتماسات أو جلسات الاستماع للمواطنين. ويعتبر شكل من أشكال مشاركة المواطنين في العمل النيابي هو أيضاً الفرصة للمشاركة في عمل اللجان النيابية. هذه المشاركة ليست مجرد حضور غير فعال-يكتمل بمبدأ انفتاح العمل البرلماني-وكذلك فرصة للقيام بدور نشط، على سبيل المثال، من خلال فرصة التحدث.

ومن المظاهر الخاصة لمشاركة المواطنين في عمل البرلمان ممارسة كسب التأييد المنظم والمنتظم، والقواعد البرلمانية المنصوص عليها في قانون 7 تموز/يوليو 2005 بشأن أنشطة كسب التأييد في عملية سن القانون.

### انفتاح البرلمان وشفافية عمله

يعتبر انفتاح البرلمان السمة المميزة له. وبذلك فإن انفتاح عمل البرلمان هو أحد مبادئه الأساسية التي يقوم عليها منطق عمل البرلمان كتعبير عن الإرادة الشعبية. يعدّ انفتاح العمل البرلماني بموجب الدستور البولندي مبدأً دستورياً تم التعبير عنه صراحةً في المادة 113 الفقرة 1 من الدستور، والتي تنص على أن "اجتماعات مجلس النواب مفتوحة للعموم". إن الرأي المتفق عليه هو أن هذا المبدأ يعمل على إضفاء الطابع الديمقراطي على البرلمان بشكل كبير، ويفتح عمله لجميع الأطراف المهتمة التي - في إشارة إلى المادة 113 من الدستور- لديها الفرصة للحصول على المعرفة والمعلومات الكاملة حول التقدم المحرز في عمل مجلس النواب ومجلس الشيوخ. تشير القواعد القانونية إلى أن مبدأ الانفتاح يتكون من عنصرين أساسيين، أي عنصر خارجي وآخر داخلي. إنّ العنصر الخارجي جوهرى لانفتاح العمل البرلماني ويتلخص في الإتاحة الكاملة لهذا العمل للأطراف الخارجية. تشمل مظاهره عمليات بث لوقائع مجلس النواب وهيئاته (على سبيل المثال، اللجان)، وإتاحة جلسات المراقبة



العامة للأطراف المعنية، والتي تنطوي على إمكانية دخول ما يسمى بـ "المحافل" في قاعة الجلسات العامة بمجلس النواب، أو على سبيل المثال، خيار عرض التقارير المختزلة عن عمل مجلس النواب. في المقابل، يتلخص العنصر الداخلي لمبدأ الانفتاح الدستوري في الإتاحة الكاملة لجميع المواد البرلمانية لجميع النواب (وأعضاء مجلس الشيوخ). وبالتالي، فإن وثائق مجلس النواب وآرائه والمواد الأخرى متاحة للجميع بغض النظر عن انتمائهم لفريق أو قسم، وهو أمر ضروري لأي برلمان بين النواب المؤيدين للحكومة وأولئك الذين يشكلون ما يسمى بالمعارضة. عند القيام بذلك، يُشار إلى أن الانفتاح في جانبه الداخلي هو عامل حاسم في ضمان التنفيذ الفعال للتفويض البرلماني الذي يتميز بطابعه التمثيلي.

وإنّ انفتاح العمل البرلماني لا يضر بحد ذاته بمشاركة المواطنين في عمل البرلمان. ومع ذلك، فهو شرط أساسي لإضفاء الديمقراطية على البرلمان واستكمال مشاركة المواطنين في عمل مجلس النواب (الشيوخ).

### مشاركة المواطنين بالمعنى الواسع (انتخابات، مبادرة تشريعية للمواطنين)

يمكن النظر إلى مشاركة المواطنين في عمل الجمعية التداولية الرسمية بطريقتين. يشمل المعنى الواسع جميع أنشطة المواطنين (الناخبين) في الإجراءات التي تحدد تشكيل البرلمان. لذلك، فإن العملية الأساسية لضمان مشاركة المواطنين في عمل البرلمان بالمعنى الواسع هي الانتخابات التي تتيح الفرصة لأقصى حد، أي المشاركة الشعبية للمواطنين في اختيار التشكيل الشخصي والسياسي للبرلمان. ويشير الفقه إلى أن الفعل الانتخابي يصوغ بشكل عام عمل البرلمان من خلال انتخاب الأغلبية الحاكمة التي تحدد خطة العمل البرلماني، والتي بدورها، بدرجة أكبر أو أقل، هي: إحدى وظائف البرنامج الانتخابي التي يتم تقييمها من خلال التصويت الشعبي. تتميز الانتخابات في مجلس النواب البولندي دستورياً بأنها عامة ومتساوية ومباشرة ومناسبة ويتم إجراؤها بالاقتراع السري (المادة 96، الفقرة 2). وتجدر الإشارة إلى أنه في النظام السياسي البولندي، يتم انتخاب مجلس النواب على أساس أوسع قائمة للصفات الانتخابية (مبادئ القانون الانتخابي)؛ ومن ثم، يُفترض أن تكون الأكثر جدية، أي أقوى شرعية ديمقراطية. من الأدوات الأخرى لمشاركة المواطنين الواسعة في العمل البرلماني إجراء استفتاء وطني. ويشير الفقه إلى أن الاستفتاء حول مسائل ذات أهمية خاصة (المادة 125 من الدستور) له أهمية قصوى. وذلك لأن الاستفتاء حول المسائل ذات الاهتمام الخاص ليس تأسيسياً (نهائياً)، مما يعني أن المواطنين الذين يدافعون عن حلول معينة بحكم القانون، يختارون اتجاهات لتنفيذ سياسات محددة، والتي ينبغي تحويلها بعد ذلك إلى قرارات تشريعية (قوانين)، والذي هو مجال البرلمان. ينبغي الاهتمام بالاستفتاءات حول المسائل ذات الأهمية الخاصة للدولة لأنها أداة دستورية لمشاركة المواطنين في عمل البرلمان بمعناها الواسع. أخيراً، تعدّ المبادرة التشريعية للمواطنين أداة مهمة للمواطنين للتأثير على عمل البرلمان. كما أنّها



أداة ذات مكانة دستورية تسمح لمجموعة من 100000 مواطن على الأقل بالحق في انتخاب مجلس النواب لتقديم مشروع قانون.

ويشكل مغاير للاستفتاء الوطني، فإن المبادرة التشريعية للمواطنين هي أداة أكثر واقعية. لا يشير المواطنون الذين بدأوا مشروعاً إلى الاتجاهات الأساسية للحلول المقترحة كثيراً ولكنهم يقدمون إلى مجلس النواب مشروع قانون جاهز تتم معالجته في مجلس النواب ومجلس الشيوخ وفقاً لمبادئ مماثلة للمشاريع الواردة من هيئات أخرى. وتجدر الإشارة إلى أن المبادرة التشريعية للمواطنين تستخدم بشكل متزايد. لدى مجلس النواب التاسع حالياً (شباط/فبراير 2023) 18 مشروع قانون قدمها المواطنون بموجب المادة 118 (الفقرة 2) من الدستور.

### مشاركة المواطنين بمعناها الضيق (الالتماسات، والاستماع العام، وكسب التأييد)

يمكن أيضاً فهم مشاركة المواطنين في البرلمان بشكل ضيق. إن مشاركة المجتمع المدني في أعمال مجلس النواب (ومجلس الشيوخ) البولنديين تتحقق من ضمن عدة أمور، من خلال مؤسسات الالتماسات أو جلسات الاستماع المدنية. يستند الالتماس إلى قانون 11 تموز/يوليو 2014 بشأن الالتماسات. وفقاً لذلك، يمكن تقديم التماس لمصلحة (1) الناس، (2) مقدم الالتماس؛ (3) طرف ثالث بموافقه. قد يكون موضوع الالتماس طلباً، على وجه الخصوص، لتغيير القانون أو اتخاذ قرار أو إجراء آخر بشأن موضوع مقدم الالتماس أو الحياة الجماعية أو القيم التي تتطلب حماية خاصة باسم المصلحة العامة، ضمن نطاق مهام واختصاصات المرسل إليه في الالتماس. يمكن تقديم الالتماس من قبل فرد أو شخص اعتباري أو وحدة تنظيمية ليست شخصية اعتبارية أو مجموعة من هذه الهيئات. ينبغي تقديم الالتماس إما خطياً أو بالوسائل الإلكترونية. ينبغي النظر في الالتماس دون تأخير لا مبرر له ولكن في موعد لا يتجاوز 3 أشهر من تاريخ تقديمه. يتم التعامل مع الالتماسات في مجلس النواب من قبل لجنة دائمة معنية بالالتماسات. وتجدر الإشارة إلى أن تقديم التماس يؤدي إلى سن قانون أو، كما هو شائع في الممارسة، تعديل للتشريعات القائمة. كما تجدر الإشارة إلى أن الالتماسات في بولندا لا تقدم فقط إلى البرلمان. قد يكون المرسل إليه من الالتماس أي سلطة عامة أو منظمة أو مؤسسة اجتماعية، بشرط أن يتم توجيه الالتماس فيما يتعلق بالمهام الموكلة إليها في مجال الإدارة العامة.

وأخيراً، تتم مشاركة المواطنين في أعمال مجلس النواب من خلال مؤسسة جلسات الاستماع العامة. إن المبدأ التوجيهي لجلسة الاستماع العامة هو أنه يمكن لأي شخص المشاركة. الغرض من جلسة الاستماع العامة هو تزويد الهيئة التشريعية بحجج وآراء مختلف الفاعلين حول قضية معينة وتحقيق التوازن بين المصالح المتضاربة للأطراف. إنها آلية لتمثيل مصالح معينة وتعزيزها، فضلاً عن كونها وسيلة للتأثير على قرارات السلطات العامة. إنه إجراء قانوني يسمح لأي طرف مهتم بالتعليق على مشروع قانوني معين. كإجراء رسمي، تستند جلسة الاستماع



العامّة في المقام الأول إلى مبدأ الانفتاح وتهدف إلى الحد من الفساد. بناءً على أحكام قانون الوصول إلى المعلومات العامّة، تكون جميع الوثائق المتعلقة بهذا الإجراء علنيّة ومتاحة على المواقع الإلكترونيّة البرلمانيّة وفي نشرة المعلومات العامّة. هذه "خطب" لأولئك الذين يشاركون في جلسة الاستماع العامّة، وفرصة لـ "تقديم" - في ظل ظروف معيّنة - لمحضر نص خطاب لم يتم إلقاؤه في الاجتماع.

وجلسة الاستماع هي مؤسسة قانونية وتنظيمية تسمح للبرلماني بتقديم طلب إلى اللجنة التي تتعامل مع مشروع قانون لعقد جلسة استماع عامة. تتخذ اللجنة قراراً بعقد جلسة استماع علنية بعد الانتهاء من القراءة الأولى للمشروع وقبل البدء في دراسته التفصيلية. ينبغي على اللجنة عند اعتماد القرار المعني تحديد موعد ووقت عقد جلسة الاستماع العامّة. ينبغي توفير القرار والمعلومات المتعلقة بمكان جلسة الاستماع العامّة في نظام المعلومات الخاص بمجلس النواب قبل 14 يوماً على الأقل من موعد جلسة الاستماع العامّة. الحق بالمشاركة في جلسة الاستماع العامّة بشأن مشروع القانون مفتوح للهيئات التي أخطرت مجلس النواب عن اهتمامها بالعمل على مشروع القانون، وذلك بعد الإعلان عن مشروع القانون خطياً. كما ينطبق الحق بالمشاركة في جلسة الاستماع العامّة على الهيئات التي أعلنت اهتمامها بالعمل على مشروع القانون، وذلك وفق الإجراء المنصوص عليه في قانون 7 تموز/يوليو 2005، بشأن نشاط كسب التأييد في عملية سن القانون. تعقد جلسة الاستماع العامّة في اجتماع واحد للجنة فقط.

وأخيراً، الشكل المفصل لمشاركة المواطنين في العمل البرلماني هو فرصة للمشاركة في عمل اللجان البرلمانيّة (كأجهزة رئيسة للعمل البرلماني). هذه المشاركة ليست مجرد حضور غير نشط - يكتمل بمبدأ انفتاح العمل البرلماني - ولكن أيضاً فرصة لأخذ دور نشط، على سبيل المثال من خلال فرصة التحدّث.

وأخيراً، يتمثل أحد مظاهر مشاركة المواطنين في العمل البرلماني في ممارسة كسب التأييد. ينظمها قانون 7 تموز/يوليو 2005 بشأن نشاط كسب التأييد في عملية سنّ القانون. وفقاً للمادة 2 (الفقرة 1) من قانون نشاط كسب التأييد، فإن كسب التأييد هو أي نشاط يتم إجراؤه باتباع طرق مقبولة قانونياً للتأثير على السلطات العامّة في عملية سن القانون. من ناحية أخرى، تعد ممارسة كسب التأييد الاحترافية نشاطاً لكسب التأييد يدر أرباحاً لصالح أطراف ثالثة من أجل مراعاة مصالح الآخرين في عملية سن القانون. إن التمييز بين نشاط كسب التأييد المهني ضمن المفهوم الأوسع لنشاط كسب التأييد يخلق ازدواجية في ممارسة كسب التأييد، خاصة وأن المزيد من أحكام القانون لا تُخضع سوى نشاط كسب التأييد المهني للتنظيم المفصل. من أجل الكشف عن نشاط كسب التأييد، ينص القانون على الاحتفاظ بمحضر للهيئات المشاركة في أنشطة كسب التأييد المهنيّة وقواعد أدائها.



UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

## **Association of Secretaries General of Parliaments**

**NOTE**

by

**Ms Agnieszka KACZMARSKA**  
**Head of the Chancellery of the Sejm of the Republic of Poland**

on

**“Participation of citizens in the work of the Parliament”**

**Manama Session**  
**March 2023**

Citizen participation in parliament is standard today. Along with the electoral process implementing the principles of free elections, the openness of parliament to citizens is a basic premise for seeing parliaments as the most democratic and transparent constitutional bodies.

The constitutional anchor for establishing various forms of citizen participation in the work of parliament is the principle of openness of parliamentary work. Its external aspect dictates that the work of the representative assembly be organised in such a way that it is accessible to the public and all interested parties.

The citizens' participation in parliament can be viewed broadly (*sensu largo*) and narrowly (*sensu stricto*). Broadly understood, participation includes a universal, democratic and transparent electoral process or the use of the citizens' legislative initiative, i.e., the ability of citizens themselves to initiate bills. Narrow forms of participation, on the other hand, include the institution of petitions or citizen hearings, among others. A form of citizen participation in the parliament work is also the opportunity to participate in the work of parliamentary committees. This participation is not just a passive presence – consummated by the principle of openness of parliamentary work – but also the chance to take an active role, for example, through the opportunity to speak.

A special manifestation of citizen participation in the work of parliament is organised and orderly lobbying, the parliamentary rules for which are set forth in the Law of 7 July 2005 on Lobbying Activities in the Law-making Process.

### **The openness of parliament and transparency of its work**

The openness of parliament is its defining feature. Hence, among other things, the openness of parliament's work is one of its fundamental principles on which the logic of parliament's work, as an expression of the popular will, is based. The openness of the parliamentary work is, under the Polish Constitution, a constitutional principle, expressed explicitly in the provision of Article 113 sentence 1 of the Constitution, stipulating that "Meetings of the Sejm shall be open to the public." The consensus opinion is that this principle significantly democratises parliament, opening its work to all interested parties who, referring to the disposition of Article 113 of the Constitution, have the opportunity to obtain full knowledge and information on the progress of the work of the Sejm and Senate. The doctrine indicates that the principle of openness has two basic elements, i.e., an external and an internal element. The

external element is quintessential to the openness of parliamentary work and boils down to the full availability of this work to external parties. Its manifestations include broadcasts of the proceedings of the Sejm and its bodies (e.g., committees), the availability of observing plenary sessions to interested parties, which involves the possibility of entering the so-called "lodges" in the Sejm Plenary Hall, or, for example, the option of viewing stenographic reports on the Sejm's work. In turn, the internal element of the constitutional principle of openness boils down to the full availability of all parliamentary materials to all deputies (and senators). Sejm papers, opinions, and other materials are therefore available to everyone regardless of club affiliation or division, essential for any parliament, between deputies supporting the government and those forming the so-called opposition. In doing so, it is pointed out that openness in its internal aspect is a crucial factor in ensuring that the parliamentary mandate, which is representative in nature, can be effectively carried out.

The openness of parliamentary work, however, does not *per se* prejudice the participation of citizens in the work of parliament. Nevertheless, it is a prerequisite for democratising parliament, complemented by citizen participation in the Sejm (Senate) work.

### **Citizen participation *sensu largo* (elections, citizen legislative initiative)**

Citizen participation in the work of the Diet can be viewed in two ways. *Sensu largo* includes all citizens' (voters') activities in the procedures that constitute the composition of parliament. Therefore, the basic process to ensure citizen participation in the work of parliament, understood broadly, is elections which provide the opportunity for maximum, i.e., popular participation of citizens in the selection of the personal and political composition of parliament. The doctrine points out that the electoral act shapes, in the most general way, the work of parliament through the election of a ruling majority, which determines the agenda for the parliamentary work, which, in turn, to a greater or lesser extent, is a function of the electoral program assessed by the popular vote. In the Polish Sejm, elections are constitutionally characterised as universal, equal, direct, and proportional and are held by secret ballot (Article 96(2)). It should be noted that, in Poland's political order, it is the Sejm that is elected based on the broadest catalogue of electoral adjectives (principles of electoral law); hence it is assumed to have the most serious, i.e. the most robust democratic legitimacy. Another instrument of broad citizen participation in parliamentary work is



the institution of a nationwide referendum. The doctrine points out that the referendum on matters of particular importance (Article 125 of the Constitution) is of primary importance. That is because the referendum on matters of special interest is not constitutive (conclusive), which means that citizens, advocating certain solutions *de jure*, choose directions for the implementation of specific policies, which should then be transformed into legislative decisions (laws), which is the domain of parliament. Referendums on matters of special interest to the state must be seen as important because they are a constitutional tool for citizen participation in the work of parliament *sensu largo*. Finally, an important tool for citizens to influence the work of parliament is the citizens' (people's) legislative initiative. It is also a tool of constitutional stature that allows a group of at least 100,000 citizens with the right to elect the Sejm to bring a bill.

Unlike a nationwide referendum, the citizens' legislative initiative is a more concrete instrument. Citizens who initiate a project indicate not so much the fundamental directions of the suggested solutions but submit to the Sejm a ready-made bill which, on analogous principles to the projects coming from other entities, is processed in the Sejm and the Senate. It should be noted that the citizens' legislative initiative is being used increasingly. The Ninth Sejm currently (February 2023) has 18 bills brought by citizens under Article 118(2) of the Constitution.

### **Citizen participation *stricto sensu* (petitions, public hearing, lobbying)**

Citizen participation in parliament can also be understood narrowly. *Sensu stricto*, the involvement of civil society in the work of the Polish Sejm (and Senate) is realised through the institutions of petitions or civic hearings, among others. The petition is based on the Law of 11 July 2014, on Petitions. According to it, a petition may be filed in the interest of 1) the public, 2) the petitioner; 3) a third party with its consent. The subject of a petition may be a demand, in particular, to change the law, to take a decision or other action on a matter concerning the petitioner's subject, collective life, or values requiring special protection in the name of the common good, falling within the scope of the tasks and competencies of the addressee of the petition. A petition may be submitted by an individual, a legal person, an organisational unit that is not a legal person, or a group of these entities. A petition shall be submitted either in writing or by electronic means. A petition should be considered without undue delay but no later than 3 months from submission. In the Sejm, petitions are handled

by a standing committee on petitions. It should be pointed out that filing a petition results in an enactment of a law or, as is most common in practice, an amendment of existing legislation. It should be added that in Poland, petitions are not only submitted to the parliament. The addressee of the petition may be any public authority, as well as a social organisation or institution, with the proviso that the petition may be addressed in connection with the tasks commissioned by it in the field of public administration.

Finally, citizen participation in the work of the Sejm is carried out using the institution of public hearings. The guiding principle of a public hearing is that anyone can participate. The purpose of a public hearing is to provide the legislature with the arguments and opinions of various actors on a given issue and to balance the parties' conflicting interests. It is a mechanism for representing and promoting certain interests, as well as a method of influencing the decisions of public authorities. It's a statutory procedure that allows any interested party to comment on a particular legal project. As a formalised procedure, the *public hearing* is based primarily on the principle of openness and aims to reduce corruption. Following the dispositions of the Law on Access to Public Information, all documents related to this procedure are public and made available on parliamentary websites on the Internet and in the Public Information Bulletin. These are "speeches" of those who participate in the public hearing, and an opportunity to "submit" – under certain conditions – to the minutes the text of a speech not made at the meeting.

A hearing is a statutory and regulatory institution that allows a deputy to submit a request for a public hearing to the committee dealing with a bill. A resolution to hold a public hearing is adopted by the committee after the completion of the first reading of the draft and before starting its detailed consideration. In adopting the relevant resolution, the commission shall set the date and time for holding the public hearing. The resolution and information on the location of the public hearing shall be made available in the Information System of the Sejm at least 14 days before the day of the public hearing. The right to participate in the public hearing on the draft law is open to entities that, after the announcement of the draft in print form, have notified the Sejm of their interest in working on the draft law. The right to participate in the public hearing also applies to entities that have declared, under the procedure provided for in the Law of 7 July 2005, on Lobbying Activity in the Law-making Process, their interest in the work on the draft law. The public hearing is held at one committee meeting only.

Finally, a detailed form of citizen participation in parliamentary work is the opportunity to participate in the work of parliamentary committees (as key organs of the parliamentary work). This participation is not just a passive presence – consummated by the principle of openness of parliamentary work – but also the opportunity to take an active role, for example, through the chance to speak.

Finally, a manifestation of citizen participation in parliamentary work is lobbying. It is regulated by the Law of 7 July 2005 on Lobbying Activity in the Law-making Process. According to Article 2(1) of the Law on Lobbying Activity, lobbying is any activity conducted by legally acceptable methods to influence public authorities in the law-making process. Professional lobbying, on the other hand, is a profit-making lobbying activity conducted for the benefit of third parties in order to take into account the interests of others in the law-making process. The distinction of professional lobbying activity within the broader concept of lobbying activity creates a duality of lobbying, especially since further provisions of the law subject only professional lobbying activity to detailed regulation. In order to disclose lobbying activity, the law provides for the maintenance of a register of entities engaged in professional lobbying activities and rules for the performance of professional lobbying activities.