



شعوب متمكنة.
أمم صامدة.



الاتحاد البرلماني الدولي
من أجل الديمقراطية، من أجل الجميع.

التقرير البرلماني العالمي لعام ٢٠١٧

الرقابة البرلمانية:
قدرة البرلمان على مساءلة الحكومة



يمكن تحميل التقرير الكامل على الموقعين التاليين: www.ipu.org/oversight و <http://www.undp.org/content/undp/en/home/library/>

© حقوق الطبع والنشر الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٧
يجوز نسخ هذا المصنف كلياً أو جزئياً لأغراض الاستخدام الشخصي وغير التجاري شريطة نسخ بيانات حقوق الطبع والنشر والمصدر دون تغيير. ويرجى إبلاغ الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي باستخدام محتويات المصنف. ويعدّ هذا المنشور نتاج شراكة بين الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. والآراء الواردة فيه لا يجب بالضرورة إسنادها إلى الأمم المتحدة أو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو الاتحاد البرلماني الدولي.

Back cover: © Adobe Stock/EtiAmmos

978-92-9142-714-7

التصميم وال قالب: Simplecom

طُبِعَ في فرنسا، مطبعة Courand et Associés

قائمة المحتويات

تصدير

٨

مقدمة

١٠

الفصل الأول: الرقابة البرلمانية

١٣

١-١ تعريف الرقابة البرلمانية

١٣

٢-١ أثر الرقابة الفعالة

١٤

٣-١ إقامة الصلة بين الرقابة والوظائف الأساسية الأخرى للبرلمان

١٦

٤-١ إقامة الصلة بين الرقابة وأولويات السياسات الشاملة

١٨

٥-١ سياسة الرقابة

٢٠

٦-١ التحديات التي تواجه الرقابة

٢٥

٧-١ الاستنتاجات

٢٨

الفصل الثاني: جعل الرقابة فعالة

٢٩

١-٢ ولاية الرقابة وصلاحياتها

٢٩

٢-٢ القدرة البرلمانية

٣٢

٣-٢ مشاركون مستعدون وملتزمون

٣٧

٤-٢ إنشاء ثقافة الرقابة

٣٩

٥-٢ مساءلة البرلمان نفسه

٤٤

٦-٢ الاستنتاجات

٤٧

الفصل الثالث: أدوات وعمليات الرقابة البرلمانية

٤٨

١-٣ فرص للمعارضة

٤٨

٢-٣ الرقابة في اللجان

٤٨

٣-٣ الرقابة في الجلسة العامة

٥٩

٤-٣ الرقابة على الميزانية

٦٤

٥-٣ الاستنتاجات

٧١

الفصل الرابع: حالات محددة للرقابة

٧٢

١-٤ القطاع الأمني

٧٢

٢-٤ الالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان

٧٣

٣-٤ أهداف التنمية المستدامة وخطة عام ٢٠٣٠

٧٧

٤-٤ الاستنتاجات

٨١

٨٢ الفصل الخامس: شبكة العلاقات الرقابية

- ٨٢ ١-٥ الأساليب الرقابية الرسمية والأساليب غير الرسمية
- ٨٣ ٢-٥ المؤسسات الرقابية الخارجية
- ٨٨ ٣-٥ إقامة علاقات مع أصحاب المصلحة الآخرين
- ٩٣ ٤-٥ التجمعات البرلمانية وغيرها من أساليب المراقبة غير الرسمية
- ٩٦ ٥-٥ الاستنتاجات

٩٧ الفصل السادس: الرقابة وعضو البرلمان

- ٩٧ ١-٦ حوافز للمشاركة في الرقابة
- ٩٩ ٢-٦ جعل الحكومة تأخذ البرلمان على محمل الجد
- ١٠١ ٣-٦ حشد الدعم الشعبي
- ١٠٣ ٤-٦ إلى البرلمانين الراغبين، لم القرار بالمشاركة؟
- ١٠٤ ٥-٦ الاستنتاجات

١٠٥ الخاتمة والاستنتاجات والتوصيات الرئيسية

١١٤ المرفقات

الإطارات

١٦	الإطار ١: الديمقراطية دون رقابة؟
٢٠	الإطار ٢: ترقية الدور الرئيسي للبرلمانات في تحقيق أهداف التنمية المستدامة
٢٢	الإطار ٣: الرقابة البرلمانية في الديمقراطية الانتقالية في تونس
٢٤	الإطار ٤: الثقة في الديمقراطية
٢٤	الإطار ٥: بناء ثقة الشعب في البرلمان في صربيا
٢٩	الإطار ٦: حق البرلمان في تلقي المعلومات في فنلندا
٣٤	الإطار ٧: القدرة على الرقابة في جمهورية مولدوفا
٣٦	الإطار ٨: القدرة على التحليل الجنساني
٣٧	الإطار ٩: انفتاح أعمال البرلمان للسكان في شيلي
٤٠	الإطار ١٠: العمل المشترك بين الأحزاب بشأن التغيرات المناخية في المغرب
٤٠	الإطار ١١: أمثلة عن الإصلاح البرلماني لتعزيز الرقابة
٤١	الإطار ١٢: تطوير ثقافة الرقابة في ميامار
٤٤	الإطار ١٣: نموذج الرقابة والمساءلة في جنوب أفريقيا
٤٤	الإطار ١٤: أسئلة التقييم الذاتي لقدرات الرقابة
٤٥	الإطار ١٥: عمل منظمات المجتمع المدني لزيادة الشفافية والمساءلة البرلمانية في الأرجنتين والمكسيك
٤٦	الإطار ١٦: إطار تقييم أثر التدقيق البرلماني
٥٥	الإطار ١٧: رصد قانون مكافحة العنف الجنساني في إسبانيا
٥٨	الإطار ١٨: اللجنة البرلمانية المشتركة الكينية المعنية بالمسائل المتصلة باللجنة المستقلة المعنية بالانتخابات والحدود
٥٨	الإطار ١٩: اللجان المعنية بضمانات الحكومة في غانا والهند
٦١	الإطار ٢٠: وقت الأسئلة الشفوية في الجمعية التشريعية لتونغا
٦٤	الإطار ٢١: الأسئلة والاستجابات في الأردن والكويت
٦٦	الإطار ٢٢: الرقابة البرلمانية على الميزانية في جنوب أفريقيا
٦٨	الإطار ٢٣: عوامل فعالية لجان الحسابات العامة
٦٩	الإطار ٢٤: سلامة البيانات
٧٠	الإطار ٢٥: تحليل الأثر الجنساني في مشروع الميزانية في السويد
٧٢	الإطار ٢٦: إدارة القطاع الأمني

٧٢	الإطار ٢٧: اللجنة البرلمانية النرويجية المعنية بمراقبة الاستخبارات
٧٣	الإطار ٢٨: حدود تقديم التقارير في مجال الأمن والاستخبارات في المملكة المتحدة
	الإطار ٢٩: هيئات حقوق الإنسان التسع الأساسية
٧٤	القائمة على معاهدات
	الإطار ٣٠: مشاركة البرلمان المكسيكي (كونغرس الاتحاد)
٧٥	في عملية الاستعراض الدوري الشامل
٧٨	الإطار ٣١: تعميم أهداف التنمية المستدامة في برلمان فيجي
	الإطار ٣٢: الدروس المستفادة من مشاركة البرلمان
٧٨	في إنجاز الأهداف الإنمائية للألفية
٧٩	الإطار ٣٣: أسئلة لتقييم مشاركة البرلمان في إنجاز أهداف التنمية المستدامة
	الإطار ٣٤: الغايات المندرجة في إطار أهداف التنمية المستدامة
٨٠	المتعلقة مباشرة بمؤسسة البرلمان
٨٠	الإطار ٣٥: أمثلة على مشاركة البرلمانات في تحقيق أهداف التنمية المستدامة
٨٢	الإطار ٣٦: التفاعلات الرسمية وغير الرسمية في شبكة الجهات الفاعلة الرقابية
	الإطار ٣٧: التعاون بين البرلمان والمؤسسات العليا
٨٤	لمراجعة الحسابات في البلدان الناطقة بالبرتغالية
	الإطار ٣٨: علاقة الإبلاغ بين البرلمانات
٨٥	والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان
	الإطار ٣٩: التعاون بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان
٨٦	والبرلمان في جمهورية كوريا وفي كوستاريكا
٩٤	الإطار ٤٠: استخدام الضغط عبر الأحزاب لتعزيز سياسة الطاقة المستدامة في بنغلاديش
٩٧	الإطار ٤١: خمسة مناظير لتقييم أداء الحكومة
١٠٥	الإطار ٤٢: المبادئ الأساسية للرقابة البرلمانية

الرسم البياني

٢٦	الرسم البياني ١: انتهاكات حقوق الإنسان للبرلمانيين - ٢٠١٦
٢٦	الرسم البياني ٢: تصورات النواب حول تحديثات الرقابة
٢٨	الرسم البياني ٣: تصورات النواب حول مشاركة الحكومة في الرقابة البرلمانية
٢٩	الرسم البياني ٤: مصادر ولاية الرقابة البرلمانية
٢٩	الرسم البياني ٥: تصورات النواب بشأن الصلاحيات الدستورية أو القانونية للرقابة
٣٢	الرسم البياني ٦: تصورات أعضاء البرلمان بشأن موارد الرقابة
٣٣	الرسم البياني ٧: السيطرة على ميزانية البرلمان
٣٣	الرسم البياني ٨: التحكم في توظيف الموظفين البرلمانين
٣٥	الرسم البياني ٩: التقارير السنوية التي تُقدّم للبرلمانات
٣٥	الرسم البياني ١٠: خدمات المعلومات والبحث التي يقدمها البرلمان
٣٧	الرسم البياني ١١: "الرقابة مسؤولية جميع النواب"
٣٨	الرسم البياني ١٢: "نواب المعارضة هم الذين يقومون بالرقابة أساساً"
٤٤	الرسم البياني ١٣: الرصد البرلماني لأداء الرقابة
٤٩	الرسم البياني ١٤: من الذي يعين رئيس اللجنة؟
٥٠	الرسم البياني ١٥: اللجان التي ترأسها نساء
٥١	الرسم البياني ١٦: من الذي يعين أعضاء اللجان؟
٥٤	الرسم البياني ١٧: من يشارك في جلسات استماع اللجان؟
٥٦	الرسم البياني ١٨: هل يوجد لدى البرلمان نظام لتتبع توصيات اللجان والالتزامات؟
٦٢	الرسم البياني ١٩: عدد الأسئلة الخطية في عام ٢٠١٥
	الرسم البياني ٢٠: عدد الأسئلة الخطية المطروحة في عام ٢٠١٥، عينة إقليمية للبرلمانات
٦٢	الرسم البياني ٢١: عدد الأسئلة الخطية المطروحة في عام ٢٠١٥، أعلى عشرة بلدان
٦٢	الرسم البياني ٢٢: هل يُحدّد موعدٌ نهائيّ للحكومة للرد على الأسئلة الخطية؟
٦٦	الرسم البياني ٢٣: الفرص المتاحة للبرلمان للمشاركة في الرقابة على الميزانية
٧٤	الرسم البياني ٢٤: هل يملك البرلمان نظاماً للامتثال مع الالتزامات التالية؟
	الرسم البياني ٢٥: دور البرلمان في تحقيق الهدف ٣ من أهداف التنمية المستدامة: الصحة الجيدة والرفاه
٧٧	

٨٣	الرسم البياني ٢٦: تعامل البرلمان مع المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات
٨٤	الرسم البياني ٢٧: عدد التقارير الواردة من المؤسسات الرقابية العليا في عام ٢٠١٥
٨٦	الرسم البياني ٢٨: تعامل البرلمان مع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان
٨٧	الرسم البياني ٢٩: تعامل البرلمانات مع أمناء المظالم
٨٩	الرسم البياني ٣٠: التماس آراء منظمات المجتمع المدني

نصائح لأعضاء البرلمان

١٩	نصائح لأعضاء البرلمان: تعميم المساواة بين الجنسين في أنشطة الرقابة
٥٣	نصائح لأعضاء البرلمان: المشاركة في اللجان
٥٤	نصائح لأعضاء البرلمان: جلسات استماع اللجان
٥٧	نصائح لأعضاء البرلمان: التقرير عن نتائج اللجان
٦٠	نصائح لأعضاء البرلمان: المناقشات
٦٣	نصائح لأعضاء البرلمان: الأسئلة
٦٥	نصائح لأعضاء البرلمان: الرقابة على الميزانية
٧٦	نصائح لأعضاء البرلمان: مراقبة معايير ونواميس حقوق الإنسان الدولية
٩٠	نصائح لأعضاء البرلمان: إشراك المواطنين
٩٢	نصائح لأعضاء البرلمان: استخدام وسائل التواصل الاجتماعي لأغراض الرقابة
٩٥	نصائح لأعضاء البرلمان: التجمعات النسوية للأحزاب المتعددة

الاتحاد البرلماني الدولي

الرقابة البرلمانية هي إحدى الوظائف الأساسية الثلاث للبرلمانات. هدفها يتمثل في مساءلة الحكومة نيابة عن الشعب. وهي جزء حيوي من نظام الضوابط والتوازنات الذي يمنع أي أحد من ممارسة السلطة المطلقة في نظام ديمقراطي.

يقدم هذا التقرير البرلماني العالمي الثاني، الذي يشترك في نشره الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بحثاً وتحليلاً متعمقين عن حالة الرقابة البرلمانية الراهنة وسبل تعزيزها في وقت أصبحت فيه الديمقراطية كأسلوب للحكم والبرلمان كمؤسسة رئيسية لها موضع شك. وهو أحدث إصدار من مجموعة مؤلفات للاتحاد البرلماني الدولي تسهم في وضع معايير دولية للبرلمانات الديمقراطية. وقد ساهم أكثر من ١٥٠ برلماناً في هذه الطبعة، مؤكدين على الأهمية التي يولونها لمهامهم الرقابية.

وكما يبين التقرير، قد تشكل الرقابة تحدياً عملياً. فالعوامل السياسية، والوصول إلى المعلومات، والموارد البشرية والمالية، والحوافز المتنوعة التي يحظى بها أعضاء البرلمان، تتضافر جميعها لتهيئة بيئة مواتية نوعاً ما للرقابة والمساءلة. ومع ذلك، كما يتضح من أمثلة عديدة في شتى أجزاء التقرير، تتصدى البرلمانات ويتصدى البرلمانيون لهذه التحديات. ويدركون بشكل متزايد أن الرقابة مهمة لتحقيق الأهداف الشخصية فضلاً عن الفوائد الجماعية للمجتمع.

يقدم التقرير جملة من التوصيات للهيئات التشريعية وأعضاء البرلمان بغية تعزيز الرقابة البرلمانية، ولهذه التوصيات أهمية مماثلة بالنسبة إلى الأحزاب السياسية، سواء أكانت في الحكومة أو في المعارضة، وكذلك منظمات المجتمع المدني. إنني أدعو جميع الأطراف المعنية إلى دراسة التوصيات الواردة في هذا التقرير بعناية واتخاذ الإجراءات اللازمة في سياقها. وسيواصل الاتحاد البرلماني الدولي القيام بدوره من خلال عمله مع البرلمانات والشركاء لوضع المعايير وبناء القدرات.

ومن الملائم أن يُنشر هذا التقرير الثاني بمناسبة الذكرى العشرين لاعتماد الإعلان العالمي بشأن الديمقراطية من قبل الاتحاد البرلماني الدولي في عام ١٩٩٧. يحدد الإعلان العالمي المبادئ والعناصر الجوهرية للديمقراطية، باعتبارها مثلاً أعلى وأسلوباً للحكم. ومنذ ذلك الحين، استرشدنا في عملنا بسؤال بسيط: كيف نستطيع أن نساعد على وضع هذه المبادئ موضع التنفيذ، حتى يتسنى للجميع المشاركة في القرارات التي تؤثر عليهم؟

فكل من يؤمن بالديمقراطية ينبغي عليه المشاركة في الجهود الرامية إلى ترسيخ ثقافة الرقابة والمساءلة. فالرقابة الفعالة تعزز أهمية البرلمان في العالم الحديث ومساهمته الشاملة في رفاه الشعوب. إن تعزيز نظام الرقابة يقوي المؤسسة البرلمانية، ويجعلها بالتالي تحظى بقدر أكبر من الشرعية.



مارتن تشونغونغ

الأمين العام

الاتحاد البرلماني الدولي

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

في سبتمبر ٢٠١٥، اجتمع قادة العالم في الأمم المتحدة في نيويورك لاعتماد خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ وأهداف التنمية المستدامة. تُقر خطة عام ٢٠٣٠ "بالدور الأساسي للبرلمانات الوطنية من خلال سن التشريعات واعتماد الميزانيات ودورها في ضمان المساءلة عن التنفيذ الفعال لأهداف التنمية المستدامة".

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو أكبر جهة تنفيذية لبرامج تعزيز البرلمانات في العالم، إذ يساعد البرلمانات في جميع أنحاء العالم على بناء قدراتها للمساعدة في تحقيق خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، وبالتالي المساهمة في بناء مجتمعات سلمية وشاملة من أجل التنمية المستدامة. بصفته المنظمة العالمية للبرلمانيين، كان الاتحاد البرلماني الدولي ولا يزال شريكاً رئيسياً في هذا العمل.

في عام ٢٠١٢، عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والاتحاد البرلماني الدولي معاً على إصدار التقرير البرلماني العالمي الأول، الذي ركز على الطبيعة المتغيرة للتمثيل البرلماني. وقد أعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والاتحاد البرلماني الدولي هذا العام التقرير البرلماني العالمي الثاني، الذي يركز على الرقابة البرلمانية وسلطة البرلمان لمحاسبة الحكومة. ويسرّ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أنه قد أسهم في الموارد والخبرات والدروس المستفادة من برامج الدعم البرلمانية عبر شبكته العالمية المتألفة من المكاتب القطرية، وذلك في كل من التقريرين. كما أنه استفاد من مراكز السياسات العالمية ومراكزها ومكاتبها الإقليمية فضلاً عن مكتب السياسات الكائن في مقره.

إن الرقابة الحكومية ووظيفة أساسية للبرلمان. ومن الضروري بناء مؤسسات فعالة، وقابلة للمساءلة وشاملة، على النحو الذي تم تحديده في هدف التنمية المستدامة السادس عشر (السلام والعدل والمؤسسات القوية). إن مهمة الرقابة البرلمانية أمر بالغ الأهمية لضمان حصول الناس على الخدمات الأساسية، ومن ثم فهي حاسمة لبناء المساءلة. فإن البرلمان، من خلال ولايته التمثيلية، هو الكيان المناسب الذي ينبغي من خلاله قيادة عملية الرقابة.

يعرب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن امتنانه للدعم السخي الذي قدمه شركاؤنا في التنمية للمساعدة على بناء وإدامة البنية التحتية التي يحتاجها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من أجل إعداد هذا التقرير مع الاتحاد البرلماني الدولي، بالإضافة إلى منتجات المعرفة العالمية الرئيسية الأخرى. ولم يكن من الممكن إعداد هذا التقرير دون التزام البرلمانيين وموظفي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عبر العالم الذين يعملون على دفع التنمية البشرية المستدامة إلى الأمام، بما في ذلك من خلال تحسين الحوكمة.

وأنا على ثقة من أن هذا التقرير سيسهم إسهاماً كبيراً في تحقيق التنمية البشرية المستدامة، على النحو المتوخى في خطة عام ٢٠٣٠، وأرجو أن تبحث البرلمانات في جميع أنحاء العالم بجدية نتائج التقرير وتوصياته.



أخيم شتاينر

مدير

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

مقدمة

التحديات التي تجعل الرقابة صعبة كما يعبر عن ذلك أعضاء البرلمان أنفسهم. ويشكل تحليل هذه التحديات وكيفية التغلب عليها العمود الفقري لهذا التقرير.

يركز *الفصل الثاني* على أسس الرقابة الفعالة. العنصر الأساسي يتمثل في الولاية البرلمانية القوية التي تضمن كون الرقابة متأصلة بشكل آمن في الهياكل الأساسية للدولة والدستور والقوانين والقواعد الإجرائية للبرلمان. يجب أن تكون أدوار البرلمانيين المشاركين في الرقابة - كرئيس البرلمان، والمعارضة، وأعضاء البرلمان - واضحة لهم وللفاعلين الخارجيين الرئيسيين، على سبيل المثال، الحكومة، والمجتمع المدني، ووسائل الإعلام. فالتعاون الحكومي ضروري لعمل الرقابة. ويجب أن يكون لدى البرلمان موارد مالية وبشرية كافية للرقابة، وأن يمارس السيطرة المستقلة على هذه الموارد التي تمنحها الحكومة. ونظرا لأهمية الرقابة، من الملائم أن يتمكن البرلمان من فرض عقوبات لضمان أداء السلطات العامة بمسؤولياتها.

يتناول *الفصل الثالث* ممارسة الرقابة حسب تقارير البرلمانات والبرلمانيون. تتم هذه الممارسة في البرلمان أساسا عن طريق عمل اللجان وأنشطتها في الجلسات العامة، ولكن المجال المخصص للرقابة داخل البرلمان والفرص المتاحة للمعارضة للمشاركة بشكل هادف هي شروط مسبقة هامة وتشمل كلا المجالين. يركز البرلمانيون على العمل في *اللجان* بشكل رئيسي ويجري هذا العمل في طائفة واسعة من المجالات القطاعية والشاملة التي تخطر فيها الحكومة. تتم مناقشة التركيبة والصلاحيات والموارد اللازمة والمتاحة للجان حتى تقوم بعملها بنجاح، وكذلك العلاقة بين عمل اللجان والبرلمان نفسه. وفي نطاق *الجلسة العامة* تتم الرقابة من خلال مجموعة من الإجراءات، ولا سيما الاقتراحات والأسئلة والاستجوابات، والرقابة المالية بما في ذلك الرقابة على الميزانية السنوية. يعتبر التدقيق في ميزانية الدولة أولوية قصوى بالنسبة إلى البرلمانات، وتتم مناقشة إمكانية تدخل البرلمان في المراحل المختلفة، مثل الصياغة والفحص والتعديل والتنفيذ. بإمكان الرقابة البرلمانية أن تؤدي دور المحرك في دفع التحسينات النوعية على الميزانيات، مثل تعميم مراعاة المنظور الجنساني، وللبرلمان أيضا مسؤولية هامة في ضمان صحة البيانات الرئيسية التي تستند إليها افتراضات الميزانية الحكومية.

يفحص *الفصل الرابع* بدقة عمليات الرقابة البرلمانية في ثلاثة مجالات ذات أهمية خاصة، ألا وهي الرقابة على قطاع الأمن، التي تطرح تحديات خاصة من حيث الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالأمن القومي؛ والرقابة على الالتزامات التي تتعهد بها الدول بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان؛ والرقابة على الجهود الوطنية الرامية إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة التي قررتها الأمم المتحدة.

يعرض *الفصل الخامس* الطرق التي تعمل بها البرلمانات ضمن بيئتها الأوسع نطاقا، بما في ذلك علاقاتها مع هيئات الرقابة الأخرى، مثل المكاتب

يتناول *التقرير البرلماني العالمي الثاني* موضوع دور البرلمان في الرقابة على الحكومة، وقدرة البرلمان على مساءلة الحكومة عن أفعالها وقراراتها.

الرقابة البرلمانية غير مفهومة بشكل جيد كمجال محدد للنشاط مقارنة بالمهام "الأساسية" الأخرى للبرلمان في مجال صنع القوانين والتمثيل. ولكنها مهمة جدا وتستحق مزيدا من التركيز من البرلمان والحكومة والمواطنين والمجتمع الدولي.

تُحسّن الرقابة البرلمانية نوعية الحكومة. إذ أنها تساعد على مراقبة السلطة التنفيذية، وبالتالي تسهم في تعزيز الديمقراطية. وعلى الصعيد العالمي، من المتوقع أن تدعم الرقابة البرلمانية التقدم الذي تحرزه البلدان نحو تحقيق الأهداف المحددة في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠.

ولذلك، حان الوقت للتطرق إلى جزء متزايد الأهمية من المشهد البرلماني باستخدام نهج منظم وقائم على البحوث.

وقد استندت التحاليل والاستنتاجات والتوصيات الواردة في التقرير إلى عملية بحث واسعة النطاق شملت البرلمانات والبرلمانيين وممارسي التنمية البرلمانية والعديد من المنظمات ذات الصلة والأفراد من جميع أنحاء العالم. ولذلك فإن التقرير يستند إلى الممارسة البرلمانية والخبرة.

يصف هذا التقرير كيفية إجراء الرقابة بالفعل في البرلمانات، حيث أنه يستند في هذا الوصف إلى بيانات من استبيانات أجريت في ١٠٣ غرفة برلمانية في ٨٥ بلدا، وهي دراسة استقصائية لتصورات الرقابة لدى أكثر من ٣٥٠ عضو برلماني في ١٢٨ برلمان ودراسات حالات قطرية ومقابلات مع أكثر من ٨٠ برلمانيا من مختلف أنحاء العالم. ويحلل هذا التقرير العوامل التي تدعم أو تعرقل الرقابة ويقترح سبل تحسين فعالية الرقابة البرلمانية، من أجل تعزيز البرلمانات وتحسين الحوكمة.

ويريد الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يكون هذا التقرير عمليا ومفيدا. ولهذا السبب، يتضمن التقرير العديد من الأمثلة عن كيفية قيام البرلمانات وأعضاء البرلمان بالرقابة في بلدانهم، بالإضافة إلى نصائح لأعضاء البرلمان حول منهج الرقابة. ونأمل أن يحفز هذا التقرير العمل على تعزيز الدور الرقابي للبرلمان. ويتوقف التطور الإيجابي المستقبلي للبرلمانات، إلى حد كبير، على ما يمكن أن توفره الرقابة للشعوب التي تخدمها هذه البرلمانات.

هيكل التقرير

يحدد *الفصل الأول* المشهد بتعريف الرقابة البرلمانية وتقديم بعض أدوات الرقابة الرئيسية المتاحة للبرلمانات والبرلمانيين. ثم يقدم تحليلا للصلة بين الرقابة والتمثيل، وصنع القوانين، والمهام المالية وغيرها من مهام البرلمان، فضلا عن الطابع السياسي للرقابة. ويتم الكشف عن

وتتلخص النتائج الرئيسية للتقرير فيما يلي:

- تعدّ الرقابة البرلمانية نشاطاً سياسياً وستظل كذلك. لا يوجد حيز سياسي للرقابة في كل مكان. من الأهمية بمكان أن تتمكن المعارضة أو أحزاب الأقليات في البرلمان من المشاركة الكاملة في الرقابة على الحكومة.
- يظل نظام الرقابة الفعال طموحاً لكثير من البرلمانات. تتطلب الرقابة الفعالة الجمع بين ولاية قوية، وموارد برلمانية كافية، ومشاركين راغبين وملتزمين. يؤكد أعضاء البرلمان أن قلة الموارد هي أكبر عائق أمام الرقابة الفعالة.
- يعرب النواب عن التزامهم بالرقابة ويعترفون بأنها تمثل جزءاً مهماً من عملهم. لكن في الممارسة العملية، كثيراً ما تشكل مسائل الأولويات والقدرات عائقاً، فضلاً عن الاعتبارات السياسية، لمشاركتهم في أنشطة الرقابة. تتطلب الرقابة الفعالة أكثر من مجرد قواعد ونظم؛ فإنها تعتمد على مشاركين نشطين وراغبين ومستعدين لمنح أنشطة الرقابة مستوى عالٍ من الأولوية والالتزام على مدى فترة طويلة من الزمن. يشير هذا التقرير إلى أن أنشطة الرقابة أساسية لمساعدة النواب على خدمة ناخبهم وتحقيق أهدافهم السياسية وإعطاء دفعة لمسارهم السياسي.
- الرقابة مؤشر رئيسي لأهمية البرلمان في القرن الحادي والعشرين. تساعد الرقابة البرلمانية على تحقيق العديد من النتائج التي يقدرها المواطنون بدرجة عالية، مثل النزاهة في الحياة العامة، والتوزيع العادل للموارد الوطنية، والقيمة مقابل المال في الإنفاق العام، والمساواة بين الجنسين، وفرص متكافئة للتنمية البشرية. ومن خلال محاسبة الحكومة، وتحديد المشاكل، والسعي إلى اتخاذ تدابير تصحيحية في التشريعات ومخصصات الميزانية والسياسات والإدارة، يقدم البرلمان خدمة حيوية للمجتمع.
- تتضمن خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ مجموعة من الأهداف الهامة لجميع البلدان. تمثل خطة عام ٢٠٣٠ تحدياً وفرصة للبرلمانات لتطوير دورها في العمل مع الحكومات لتحسين رفاهية جميع الناس.

يختم التقرير بتقديم توصيات بشأن الإجراءات العملية التي يتعين على البرلمانات والأحزاب السياسية والنواب اتخاذها لتعزيز الرقابة البرلمانية. كما أن التوصيات تكتسي أهمية كبيرة بالنسبة إلى الحكومات والمجتمع المدني والجهات الفاعلة الأخرى التي لها مصلحة في الرقابة الفعالة.

الوطنية لمراجعة الحسابات ومؤسسات حقوق الإنسان وأمناء المظالم. غالباً ما تتوقف قدرة البرلمان على القيام برقابة هادفة على تقديم مقترحات الحكومة للعالم الأوسع، ممّا يجعل طبيعة علاقة البرلمان مع مجموعة من الفاعلين الخارجيين ذات أهمية قصوى. ويحتاج البرلمان إلى رؤى هذه الهيئات الخارجية وخبرتها لاستكمال وإثراء أنشطتها الرقابية واستنتاجاتها.

والآليات الداخلية مهمة أيضاً. تتم مناقشة المجموعات الحزبية والمجموعات المشتركة بين الأحزاب مثل التكتلات النسائية كأدوات يمكن أن تساعد الهدف الشامل المتمثل في تطوير ثقافة برلمانية بناءة سعيًا لإنجاز الرقابة. ويعتمد النواب أيضاً على مبادرتهم الخاصة لجمع المعلومات من المصادر ذات الصلة، بما فيها الحكومة، وخاصة عندما يفتقر البرلمان إلى الموارد؛ كما يمكنهم أيضاً النظر في نشر القضايا عبر وسائل الإعلام. وعندما لا تسمح الإجراءات الرسمية للبرلمان بالقيام بتدقيق ملائم، يأخذ النواب أنفسهم زمام المبادرة ويلجأون إلى الطرق غير الرسمية التي تمكنهم من أداء مهمتهم.

يركز *الفصل السادس* على أعضاء البرلمان (وهو بالفعل موجه لهم مباشرة)، مع مناقشة الدوافع العديدة للبرلمانيين المنخرطين في الرقابة. وتتراوح هذه الدوافع من مساعدة الناخبين، إلى تحقيق أهداف السياسة العامة أو المزيد من الحوافز الشخصية للتنمية المهنية والتقدم. يتم تحديد المعايير التي يستند إليها النواب لتقييم أداء الحكومة، ويتم أيضاً تحديد وتحليل صلاحيات البرلمان لإحداث تأثير على الحكومة في سياق الرقابة، بما في ذلك العقوبات. ويتم التأكيد على أهمية العلاقة المباشرة للبرلمان مع الجمهور في اكتساب النفوذ من أجل الرقابة الناجحة، والأهمية المركزية للتصرف البرلماني الأخلاقي والسمعة لضمان قبول الجمهور لنتائج الرقابة. ويلفت التقرير الانتباه إلى الطريقة التي يتم بها الإبلاغ عن التوصيات والاستنتاجات الناتجة عن التحقيقات المتعلقة بالرقابة. ويختتم الفصل بسيناريو للتغيير يعرض حوافز متعددة من شأنها أن تشجع النواب على القيام بالرقابة، ويقدم مجموعة من المبادئ التوجيهية لمساعدة النواب الذين يقبلون القيام بمهمة الرقابة.

النتائج الرئيسية

تلخص خاتمة التقرير المبادئ الأساسية للرقابة. فالمبدأ الأول، الذي يركز عليه كل شيء آخر، هو أن الرقابة البرلمانية الفعالة عبارة عن عملية صارمة وبناءة، قائمة على الأدلة، تهدف إلى تحسين جميع جوانب المجتمع والحكم الوطني.

ملخص التوصيات

إنشاء الرقابة كأولوية عليا للبرلمان

- ١- الإشارة إلى أن البرلمان ملتزم بوظيفته الرقابية.
- ٢- الجمع بين جميع أصحاب المصلحة لتحديد عملية الرقابة البناء والالتزام بها.
- ٣- تقييم نقاط قوة البرلمان وضعفه فيما يتعلق بوظيفته الرقابية.
- ٤- الالتزام بإجراء استعراض منتظم لكيفية أداء البرلمان لدوره الرقابي والإبلاغ عنه.

تعزيز ولاية الرقابة وقدرتها

- ٥- التأكد من أن السلطات الرسمية للرقابة على الحكومة منصوص عليها بوضوح في القانون والقواعد البرلمانية.
- ٦- ضمان الاستقلالية المالية والإدارية للبرلمان وضمان وجود موظفين محترفين ومتخصصين.
- ٧- تخصيص الوقت في الجلسات العامة للرقابة.
- ٨- التأكد من أن قواعد اللجان وممارساتها تدعم الرقابة.
- ٩- ضمان وجود ولاية واضحة للرقابة على الميزانية وكذا إجراءات وقدرتها.
- ١٠- تعميم مراعاة المنظور الجنساني وحقوق الإنسان في جميع أنشطة الرقابة.
- ١١- تطوير قدرات بحث محددة لدعم الرقابة.
- ١٢- بناء مهارات للرقابة والحد من تأثير تجديد النواب إثر الانتخابات.
- ١٣- التماس المساعدة الخارجية.

القيام بالرقابة مع الشركاء

- ١٤- الاعتراف بأن الرقابة البرلمانية الفعالة مستمدة من جهود أعضاء البرلمان والمجتمع المدني ومؤسسات الرقابة الأخرى، بدعم من عامة الجمهور.
- ١٥- أخذ الأدلة في اللجان من مجموعة واسعة من المصادر.
- ١٦- تعزيز العلاقات مع المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات ومؤسسات الرقابة الأخرى.

الاستفادة من صلاحيات الرقابة التي يتمتع بها البرلمان

- ١٧- جعل الرقابة ذات أهمية من خلال المتابعة.
- ١٨- النظر في سبل تحقيق امتثال الحكومة لمتطلبات الرقابة.

بناء الدعم الشعبي للرقابة

- ١٩- اعتماد قواعد وممارسات أخلاقية لتعزيز الشرعية البرلمانية.
- ٢٠- وضع استراتيجيات للاتصال لترويج أعمال الرقابة في البرلمان.
- ٢١- النظر في أفضل السبل لاستخدام وسائل الإعلام في أنشطة الرقابة.
- ٢٢- إتاحة السجلات البرلمانية للجمهور.
- ٢٣- تعيين البرلمان كرائد في إطار أهداف التنمية المستدامة.

اغتنام الفرص المتاحة أمام النواب لتشكيل بيئة الرقابة

- ٢٤- تحسين الاستفادة من الفرص المتاحة.
- ٢٥- الاستفادة من الفرص.
- ٢٦- إنشاء التحالفات الإصلاحية والانضمام إليها.
- ٢٧- المشاركة في الفرق العاملة الشاملة للأحزاب.
- ٢٨- انتخاب قادة البرلمان الذين يؤيدون الرقابة ودعمهم.

الفصل الأول: الرقابة البرلمانية

هي "عملية المحادثة"^٢ التي تقوم الهيئة الخاضعة للرقابة من خلالها بتبرير خياراتها وأعمالها وقراراتها.^٣ تعتبر الرقابة والمساءلة من العناصر الرئيسية للولايات الديمقراطية التكميلية التي تمنح للحكومة والبرلمان.

ينبغي فهم الأدوار المتميزة والمستقلة للبرلمان والحكومة فهما جيدا. تقدم الحكومة الخدمات للمواطنين؛ ويحاسب البرلمان الحكومة من خلال الاستجواب ومراجعة الإجراءات والسياسات الحكومية وتقديم التوصيات من أجل التغيير.

يمكن القول إن الرقابة والمساءلة تشمل ثلاثة التزامات أساسية متشابكة، ألا وهي:

- التزام السلطات العامة، وبالدرجة الأولى الحكومة، بتقديم معلومات عن قراراتها وأعمالها وتبريرها أمام البرلمان والشعب
- التزام البرلمان بمراجعة قرارات وأعمال الحكومة أو السلطات العامة الأخرى وتقديم توصيات بناءة وملائمة
- التزام المسؤولين بالإجابة بشكل مناسب عن استنتاجات البرلمان حول المسألة قيد التدقيق.

الرقابة البرلمانية هي خلاصة مجموعة واسعة من المصالح. البرلمان ليس هيئة موحدة ومتماسكة، ولذا فإن رقابة البرلمان على الحكومة ليست عملية جامدة. تتأثر الرقابة بالتنافس بين الأحزاب والنواب، وكيفية نظر الجمهور العام إليها وتفاعله معها.^٤

سلطات الرقابة

تنطوي "السلطة" على معان كثيرة في السياق البرلماني: أولا، السلطة بصفتها القدرة، أي امتلاك الولاية القانونية ذات الصلة والموارد المالية والبشرية والتنظيمية للاضطلاع بالمهام الضرورية. ثانيا، السلطة المتمثلة في الاستقلالية: أي، وجود استقلالية كافية إزاء الحكومة لأداء الرقابة عليها بصفة فعالية، وبالتالي الحفاظ على الضوابط والتوازنات الدستورية.

وبهذا الصدد، تكتسي قضايا السلطة العلائقية أهمية واضحة. لا يتعلق ذلك فقط بمسألة السلطات النسبية للبرلمان والحكومة، بل يتعلق أيضا بمسألة توازن القوى بين مختلف الأطراف وداخلها. وبالفعل، فإن تشكيل السلطة الحزبية هو الذي غالبا ما يحدد العلاقة بين البرلمان والحكومة.

لا يزال المقتطف التالي من دليل الاتحاد البرلماني الدولي لعام ٢٠٠٦ المعنون "البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين" صحيحا:^٥

تشكل الرقابة على الحكومة، أي محاسبة السلطة التنفيذية، إحدى المهام الأساسية الثلاث للبرلمان، إلى جانب اعتماد القوانين (لا سيما الميزانية السنوية) وتمثيل الناخبين. وهذه الوظائف الأساسية مترابطة. بينما يتمتع البرلمان والحكومة بصلاحيات مختلفة، فإن الرقابة البرلمانية سمة أساسية لنظام الضوابط والتوازنات في الديمقراطية.

تتمثل الأهداف الأساسية للرقابة البرلمانية في تعزيز الحريات والرفاهية بين الناس وتحسين الحوكمة. تقوم عمليات الرقابة بتقييم أثر الإجراءات الحكومية على المجتمع، والتأكد من توفير الموارد المناسبة لتنفيذ البرامج الحكومية، وتحديد الآثار غير المقصودة أو السلبية لسياسة الحكومة وعملها، ومراقبة تنفيذ الالتزامات الوطنية والدولية.

ولتحقيق هذه الأهداف الصعبة، يجب على البرلمانات الحديثة أن تحاول أن تصبح مؤسسات أكثر تمثيلا وشفافية ومتاحة وخاضعة للمساءلة وفعالة،^١ وأن تصبح أماكن حيث تكون آراء طائفة واسعة من أصحاب المصلحة ليس فقط مرحب بها وإنما أيضا ضرورية.

ومع استمرار تطور البرلمانات ووظائفها الأساسية، تساعد الرقابة البرلمانات على إظهار أهميتها في النقاشات الحيوية للسياسة الوطنية والحكومة. ومن خلال الرقابة، تزيد البرلمانات من قدرتها على الإسهام في تحقيق تقدم اجتماعي واقتصادي مستدام.

تتمتع جميع البرلمانات بقدر معين من السلطة لمساءلة الحكومة. وتختلف الطرق التي تتبعها البرلمانات للقيام بالرقابة بشكل كبير، وتختلف أيضا الأدوات والإجراءات التي يستخدمها كل برلمان، وكذلك مدى التدقيق المطبق. بيد أن الرقابة الصارمة والبناءة القائمة على الأدلة ليست واحدة في كل مكان. وفي بعض السياقات، قد لا يكون هناك مجال سياسي للرقابة. بعض البرلمانات لها الإرادة اللازمة للقيام برقابة أكبر وأفضل، ولكنها تفتقر إلى الموارد البشرية والمالية لتحقيق ذلك. وقد تقتصر الرقابة في بعض الحالات على استجواب متواضع ومناقشة عرضية، أو مجرد أداة حزبية لإلقاء اللوم.

ومع ذلك، أصبحت الرقابة جزءا بارزا من عمل البرلمانات وتسعى لجعلها ذات صلة بعالم اليوم.

١-١ تعريف الرقابة البرلمانية

للبرلمان وظيفة رقابية دستورية فريدة. وهو الفاعل الوحيد الذي يتمتع بولاية سياسية منحها له الشعب لمراقبة إدارة الدولة من قبل الحكومة.

الرقابة البرلمانية هي الوسيلة التي يقوم من خلالها البرلمان والبرلمانيون، نيابة عن الشعب، بمساءلة الحكومة في الفترة ما بين الانتخابات. المساءلة

^٢ Kinyondo, Pelizzo and Umar, 2015.

^٣ لقد كان تعريف الرقابة البرلمانية موضوعا للنقاش منذ فترة طويلة، وهناك العديد من التعريفات المختلفة. انظر، على سبيل المثال: (Rockman (1985).

^٤ Beetham, 2006: 128.

^٥ Beetham, 2006: 115.

^١ Beetham, 2006: 10.

حدود المجتمع. ولا ينبغي استبعاد أي قطاع من الرقابة، حيث أنه على البرلمان ممارسة الرقابة في جميع الأوقات، بما في ذلك في حالات الطوارئ الوطنية.

الجهات الرقابية الأخرى

البرلمان ليس الرقيب الوحيد على عمل الحكومة. تعمل البرلمانات في بيئة مكتظة تحوي هيئات أخرى ذات مصالح وقدرات مختلفة. وكثير من هذه الهيئات لديها الموارد التي تحتاجها البرلمانات لإجراء رقابة فعالة. من مصلحة البرلمان بناء شراكات مفيدة مع الجهات الرقابية الأخرى.

ويمثل أحد التحديات التي تواجه البرلمان في كيفية ملاءمة دوره مع دور المدققين الآخرين. ففي بعض الأحيان، قد يبدو أن البرلمان يتنافس مع مجموعة من أمناء المظالم المستقلين وشبه المستقلين والمفوضين والمنظمين وهيئات مراجعة التدقيق الذين غالبا ما يكون مجال تركيزهم ضيقا وخصوصا بقطاع محدد وتشمل اختصاصاتهم معظم القطاعات التي تغطيها مسؤولية البرلمان. كما يتعين عليه أن يتعامل مع مجموعة متنوعة من المعلقين المستقلين والخاصين، وخاصة المجتمع المدني ووسائل الإعلام. يتناول الفصل الخامس مناقشة العلاقة مع هؤلاء الفاعلين الخارجيين وتأثيرهم على الرقابة البرلمانية.

بايجاز: تعريف الرقابة البرلمانية

تقتضي الرقابة والمساءلة بعض الالتزامات المتشابهة من جانب البرلمان (المراقب) والحكومة (الكيان الخاضع للمساءلة).

يحتاج البرلمان إلى ولاية قانونية للقيام بالرقابة حتى يحق له مساءلة الحكومة، فضلا عن القدرة والاستقلالية لممارسة الرقابة. الرقابة مسؤولية أساسية تقع على عاتق جميع أعضاء البرلمان. ومع ذلك، فهم لا يتحملون هذه المسؤولية وحدهم؛ فالبرلمان واحد من عدة جهات رقابية في المجتمع (وإن كان له دور دستوري فريد). تتطلب الرقابة الفعالة من البرلمان العمل بشكل وثيق مع هذه الهيئات الأخرى، التي تشمل مؤسسات التدقيق، والهيئات الوطنية لحقوق الإنسان وأمناء المظالم، فضلا عن منظمات المجتمع المدني.

٢-١ أثر الرقابة الفعالة

إذن، لماذا نسعى جاهدين وراء الرقابة الفعالة؟ بالنظر إلى جميع متطلباتها وشروطها المسبقة، ما الفائدة من الرقابة البرلمانية الفعالة؟ وأيضاً، كيف يمكننا أن نبلغ الأثر الإيجابي للرقابة إلى أفراد الجمهور وغيرهم من أصحاب المصلحة؟

في غياب الرقابة الفعالة، قد تحدث إشكاليات: تصبح الدول قوية بشكل مفرط، أو تصبح ضعيفة جداً. الأدبيات المتعلقة بقوة الدولة متنوعة،^٧

”بطبيعة الحال، يجب على البرلمانات تحقيق التوازن بين التعاون مع السلطة التنفيذية المنتخبة والرقابة عليها؛ لأن العرقلة المحضة نادرا ما تخدم الجمهور. لكن الخطر الأكثر احتمالا في الفترة المعاصرة هو هيمنة السلطة التنفيذية التي لا مبرر لها، سواء من خلال الافتقار إلى القدرة البرلمانية أو عدم رغبة البرلمانات في ممارسة الصلاحيات التي تتمتع بها“.

أدوات الرقابة وعملياتها

تعكس البنى السياسية والإجرائية داخل البرلمانات وتعزز الهدف الرئيسي المتمثل في محاسبة الحكومة. تتم الرقابة باستخدام إجراءات مثل استجواب الوزراء شفويا وخطيا؛ وبحث المسائل المتصلة بالسياسات والمالية داخل اللجان (بما في ذلك الميزانية) وتقديم توصيات من أجل التغيير؛ والنظر في العرائض التي يقدمها المواطنون؛ وتقييم الأثر الذي تحدثه القوانين على أرض الواقع. يتضمن الفصل الثالث مناقشة مفصلة لوسائل التمحيص الأساسية هذه، وتعرض الأمثلة في كامل أجزاء هذا التقرير.

الدور الرقابي لأعضاء البرلمان

تتألف البرلمانات من أعضاء، وتتوقف الرقابة البرلمانية الفعالة بشكل حاسم على الاستخدام البناء من قبل هؤلاء الأفراد لأدوات التدقيق المتاحة لهم.

إن الالتزام بالمشاركة البناءة في الرقابة هو جزء لا يتجزأ من الولاية الدستورية لتمثيل مختلف مصالح المجتمع. وهو جزء من ”عقد الثقة“ بين النواب والمواطنين. ولذلك تقع مسؤولية الرقابة على عاتق جميع أعضاء البرلمان، سواء أكانوا أعضاء في الحزب السياسي الحاكم أم لا.

إن العضو الفعال في البرلمان هو الذي يناقش الحكومة وغيرها باستمرار ويدقق في عملها. وكما يقول أحد السياسيين:

”النائب الذي لا يحب الاطلاع فهو نائب غريب حقا“.

ميشال أندريه، عضو مجلس الشيوخ، فرنسا

نطاق الرقابة البرلمانية

يمكن اعتبار نطاق الرقابة البرلمانية على أنه: ”مراجعة ومراقبة والإشراف على الهيئات الحكومية والهيئات العامة، بما في ذلك تنفيذ السياسات والتشريعات والميزانيات“^٨. وبعبارة أخرى، المواضيع التي يحق إخضاعها للرقابة البرلمانية ليست فقط السياسات والبرامج وإنفاذ الإدارات الحكومية، بل أيضا تلك المتعلقة بالوكالات الأخرى المسؤولة عن تقديم الخدمات اليومية للمواطنين. وعلاوة على ذلك، من الشائع في بعض البلدان أن تطلب اللجان البرلمانية الأدلة خلال إجراء الرقابة من المجتمع المدني والأوساط الأكاديمية وهيئات القطاع الخاص وغيرها. يدرس البرلمانيون على نحو متزايد أثناء قيامهم بالرقابة البرلمانية أثر التشريعات على المجتمع. وبالتالي فإن النطاق الشرعي للرقابة البرلمانية يتسع باتساع

^٧ انظر مثلا: Francis Fukuyama, 2004, *State-building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, NY: Cornell University Press; Barry Buzan, 1991 (second edition), *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Hemel Hempstead, UK: Harvester Wheatsheaf

تضمن الرقابة أيضا مراجعة السياسات والبرامج الحكومية بغية تحسينها. ففي النمسا، تم تعزيز المساواة بين الجنسين بفضل تحسين عملية الرقابة.

”على مدى السنوات الخمس الماضية، طُلب من كل وزير تقديم تقرير سنوي عن القانون، وكيف أثر تنفيذه على وضع المرأة. عندما يناقش الوزراء ميزانيتهم المقبلة مع وزارة المالية، يطلب منهم تقديم هذا التقرير. وعليهم أن يثبتوا ما قاموا به لتعزيز وضع المرأة. تلك هي سياستنا الجنسانية“.

رينهولد لوباتكا، عضو الجمعية الوطنية، النمسا

التطبيق العالمي لأهداف التنمية المستدامة يعني أيضا أن البرلمانات في جميع أنحاء العالم تنظر في دورها لضمان تحقيق هذه الأهداف من قبل دولها.

”يتعين على كل وزارة أن تتأكد من تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وبصفتي رئيسة للجمعية، أتيح الفرصة لكل وزارة للقدوم إلى البرلمان وشرح استراتيجياتها لتحقيق هذه الأهداف. ثم يصبح الأمر موضوعا للنقاش، فيطرح النواب المزيد من الأسئلة، ويمكنهم المساهمة في استكمال الاستراتيجيات. هناك وقت للإدلاء ببيان وبإمكانهم استغلال ذلك الوقت للتقدم بأفكار جديدة“.

مايا هانومانجي، رئيسة الجمعية الوطنية، موريشيوس

كثيرا ما تعتمد الحكومات على البرلمان لتعزيز مصداقيتها وبقائها، ويجب على الوزراء تقديم ما هو مقبول للبرلمان وإلا تعرضوا للسقوط. في الغالب، التهديد يمثل هذا الإجراء وإمكانية اللجوء إليه في أي وقت هو الذي يأتي بالنتائج.

”أنا لا أوافق على الافتراض بأن البرلمانات لا تستطيع أن تعمل بفعالية إذا كانت الحكومة لا تدعم أنشطتها. بالطبع يمكن للبرلمان أن يتصرف. فالسؤال هو ما إذا كان يريد القيام بذلك وفي أي ظرف من الظروف سيقوم بذلك. فقد العديد من الوزراء مناصبهم قبل نهاية الفترة التشريعية لأنهم لم يتصرفوا بشكل صحيح خلال عمليات الرقابة البرلمانية. لذلك أدت الرقابة البرلمانية إلى قيام المستشار بإجراء تغييرات على مجلس الوزراء لأن العمليات البرلمانية كشفت تصرفات الوزير“.

نوربرت لاميرت، رئيس البوندستاغ، ألمانيا

في نهاية المطاف، البرلمان القوي يجبر الحكومة على أداء أفضل من الذي كانت قد تأديه لو لم يمكن بالإمكان مساءلتها أو مراجعتها أو معاقبتها.

”إذا كان البرلمان قويا والمعارضة قوية ستكون الحكومة أفضل ولا تتجرأ الحكومة على الغطرسة وتقول:”لقد فزنا في الانتخابات، فسنفعل ما نريد“.

ديفيد كارتر، رئيس مجلس النواب، نيوزيلندا

ولكنها أساسا تصف الدول القوية بشكل مفرط على أنها تحكم دون ضوابط. في هذا النوع من الدول، تُتخذ القرارات بصورة سلطوية دون اللجوء إلى الشعب وهي «قمعية». وفي الدول الضعيفة جدا، لا تستطيع المؤسسات بناء توافق سياسي، وتكون عرضة لأشكال مختلفة من البحث عن الريع حيث تسعى النخب الفاسدة إلى الحصول على أكبر قدر من المصالح الخاصة على حساب المصلحة العامة. ففي كلتا الحالتين، تكون الهوة كبيرة بين النخب والشعب، ويتسم صنع القرار بالرداءة.

ومن ناحية أخرى، فإن للرقابة الفعالة نتيجتان إيجابيتان وهما: تحسين العمليات وتحسين السياسات. هناك صلة مباشرة بين الرقابة الفعالة والعملية الديمقراطية: فالرقابة الفعالة تجلب المزيد من الناس إلى صنع القرار وفي هذه الحالة تعكس القرارات مصالح المجتمع ككل على نحو أفضل؛ وتحسن المساءلة والشفافية وتقلل من الفساد؛ وتعزز شرعية البرلمان كمؤسسة جامعة وتمثيلية. وهناك أيضا صلة قوية بين الرقابة الفعالة والتنمية الاقتصادية والبشرية: تصبح السياسات والتشريعات معززة وتصبح الحوكمة أكثر فعالية نتيجة للمراجعة والتعديل.

طُلب من البرلمانيين التعليق على مجموعة من المؤشرات التي تقيس التحسينات في العملية الديمقراطية، وفي نتائج السياسة العامة، نتيجة للرقابة. ويرد تفصيلها أدناه.

تحسين العملية الديمقراطية

يمكن قياس التحسين في العملية الديمقراطية نتيجة للرقابة الفعالة، على سبيل المثال:

- التوصيات التي تقدمها اللجان أو الهيئات البرلمانية الأخرى التي يجري تقييمها على أساس مزاياها، وتقبلها الحكومة أو ترفضها على أساس ردود عقلانية ومعلنة.
- إتاحة معلومات أفضل للبرلمانات تمكّن من المساهمة في المناقشات البرلمانية وإجراء مزيد من التحقيق في مسائل السياسات والتشريعات.
- التقليل من الفساد وسوء الإدارة بين الموظفين العموميين.
- اتخاذ إجراءات تأديبية ضد أعضاء البرلمان الذين يخالفون قواعد السلوك أو المعايير الوزارية.
- تحسين صورة البرلمان لدى الجمهور.

شجعت الرقابة الحكومات على المزيد من شفافية.

”المثير للاهتمام هو أنه، على سبيل المثال، في منشور [الرقابة]، يتم نشر التقرير الصادر عن اللجنة السياسية، ولكن أيضا في كثير من الحالات، التقارير العلمية والتقارير التي تصدرها الهيئات المتخصصة. تنشر الاستنتاجات السياسية والتحليل الأساسية“.

ستيفان روسيني، عضو الجمعية الوطنية، سويسرا

تحسين نتائج السياسات

لعل أكثر مظاهر الرقابة الفعالة وضوحاً تلك التي تتجلى في السياسة أو التشريع الخاضعين للمراجعة. فقد ذكر النواب عدداً من الأمثلة على فعالية الرقابة في التأثير على مخصصات الميزانية وضمان "القيمة مقابل المال".

"عارضت اللجنة مشروع القانون الذي قدمه الوزير بشأن مدخرات التقاعد وقدمت توصيات لتغييره. كانت تلك الحالة الأولى من نوعها، حيث تم إجراء تغييرات على مشروع قانون مالي - لم يحدث ذلك من قبل، لكننا فعلنا ذلك مع [الحزب الحاكم]".

روبرت ألفريد ليس، عضو الجمعية الوطنية، جنوب أفريقيا

"قامت لجنة الميزانية مؤخراً بزيارة هيئة الإيرادات لتقييم أدائها في تحصيل الإيرادات. لقد ثبت لنا أن هناك مصادر للفساد في بلدنا. وأحد القطاعات الهامة هو قطاع الإيرادات. عند جمع الإيرادات من المواطنين يحدث هناك أيضاً الفساد. لذلك في هذا الصدد قمنا بتقييم الهيئة مؤخراً ولاحظنا بعض الجوانب الإيجابية والسلبية في الأداء. هناك بعض الممتلكات التي تضررت، لم يتم ترتيبها بشكل صحيح، وتضررت من المطر والشمس ... فقمنا بالفحص واتخذنا بعض التدابير التصحيحية".

وركو آينيو، عضو مجلس الاتحاد، إثيوبيا

أظهرت المقابلات مع البرلمانيين أمثلة إيجابية عن توصيات مفيدة قدمت إثر أعمال الرقابة، وتم قبولها من جانب الحكومة في وقت لاحق.

"من الأمثلة الجيدة على ذلك لجنة الطاقة. بفضل مهامها الرقابية، تمكنت من التحقيق فيما اعتبرته زيادات غير معقولة في أسعار الطاقة. وأجرت تحقيقاً فعالاً في المرافق العامة المعنية بإنتاج الطاقة ونقلها وتوليدها. اضطر [مزودو الكهرباء] إلى النظر في توصيات اللجنة لخفض الأسعار".

جورجيجي أغاباو، نائب رئيس مجلس النواب، الفلبين

في اليابان، تم تحديد مسألة تتعلق بالخصوصية أثناء المراجعة.

"لقد اكتشفنا مؤخراً أنه بسبب خطأ بشري بسيط، تسربت معلومات المعاش التقاعدي لشخص في اليابان. حاولت مع زملائي في البرلمان النظر في سبب هذه المشكلة، وتحديد الشخص المسؤول، والبحث عن حل".

شينامي نيشيمورا، عضو مجلس النواب، اليابان

تقدم هذه الأمثلة القليلة المختارة إلى النواب صورة عن فوائد الرقابة على العملية الديمقراطية ونتائج السياسات في المجتمع.

الإطار ١: الديمقراطية دون رقابة؟

ماذا سيحدث لو لم تكن الرقابة موجودة؟ تخيل وضعاً افتراضياً حيث لا يستطيع النواب استجواب الوزراء، ولا تستطيع اللجان التحقيق في السياسات الحكومية، ولا يستطيع البرلمان مواجهة الحكومة. هذا ما قد يحدث.

ستكون الحكومة قادرة على اتخاذ القرارات دون أن تخشى الاحتجاج. ولن تحتاج إلى مراعاة مصالح المجتمع المختلفة، لأنها لن تواجه أي تحد. ولن تكون هناك حاجة لإجراء نقاش عام؛ سيضحي التشاور مجرد ممارسة سطحية، إن وجد على الإطلاق.

ستختفي المعلومات الراجعة. ولن يكون للحكومة أي وسيلة لفهم الحقائق على أرض الواقع، أو أثر أعمالها على المواطنين. وستكون النتيجة سياسات غير فعالة وعمليات أقل شفافية وأقل خضوعاً للمساءلة. سيزدهر الفساد في غياب الرقابة. ستحظى القلة بالسلطة على حساب الكثرة.

إذا علم المرء أنه قد يُسأل وقد يجبر على تبرير أعماله فذلك يحدث عقلية مختلفة في أوساط الحكومة وإداراتها. فهذه إحدى أكبر مساهمات الرقابة في الديمقراطية. ليس من قبيل الصدفة أن الإجراء الأول الذي يُتخذ عقب انقلاب غالباً ما يكون حل البرلمان أو تعلقه.

إيجاز: تأثير الرقابة الفعالة

الرقابة الفعالة تضع الشعب واحتياجاته، ومصالحه وتجاربه في لب السياسة. إنها تحسن الأداء الحكومي في جميع مجالات السياسات. هناك أمثلة كثيرة على تغيير السياسات كنتيجة لرقابة يقطعة. تساعد الرقابة البرلمانية أيضاً على دعم التنمية المستدامة واحترام حقوق الإنسان.

الرقابة تعزز العملية الديمقراطية. تشمل فوائد الرقابة زيادة المعرفة وفهم السياسات الحكومية؛ وزيادة إمكانية الحصول على المعلومات والبيانات؛ وزيادة التدقيق في السياسات والميزانيات لضمان "القيمة مقابل المال"؛ ومشاركة أكثر شمولاً من قبل مجموعة متنوعة من أصحاب المصلحة وبالأخص أفراد الشعب.

٣-١ إقامة الصلة بين الرقابة والوظائف الأساسية الأخرى للبرلمان

قد يبدو من المناسب فصل الوظائف البرلمانية الأساسية: التمثيل، وسن القوانين والرقابة، فضلاً عن دور البرلمان فيما يتعلق بالميزانية. ولكن، هناك تفاعلاً كبيراً بين هذه الوظائف في الممارسة العملية.

التمثيل

يقتضي التمثيل الفعال انخراط النواب في حوار مستمر مع المواطنين لفهم آرائهم ووجهات نظرهم، والاستجابة لانشغالاتهم وشكاويهم، والاستفادة من معرفتهم الوثيقة بالمواضيع المحلية، والتأكد من أن عمل البرلمان يعكس سياق حياة الشعوب وواقعها.^٨

الضغط للاستجابة للانشغالات المحلية يعطي حافزا قويا لكثير من النواب للانخراط بقوة في الرقابة على النشاط الحكومي. على سبيل المثال، قد يطرحون الأسئلة البرلمانية ويتأكدون من أن التحقيقات التي تجريها اللجان البرلمانية تهم دوائرهم الانتخابية بصفه خاصة. وينطبق هذا بوجه خاص حينما تكون لمشكلة محلية تداعيات وطنية أوسع نطاقا. وكما لاحظ التقرير البرلماني العالمي الأول، بشأن الطبيعة المتغيرة للتمثيل البرلماني:

”آليات الرقابة هي الأنسب لمعالجة القضايا النظامية. إن التمييز بين المشكلة الفردية التي يمكن حلها والمشكلة التي تتعلق بقضايا أوسع نطاقا أمر مهم. وقد تشمل هذه القضايا الأوسع نطاقا سوء تقديم خدمة ما أو سوء تنفيذ سياسة حكومية أو قانون غير فعال أو خاطئ“.

يستخدم النواب إجراءات رسمية وغير رسمية لجمع المعلومات من الناخبين بشأن كفاءة وفعالية السياسات والبرامج الحكومية، في إطار تقييمهم الخاص.

”يمكن تعريف الرقابة الفعالة بأنها القدرة على التأكد من صحة ما تقوله الحكومة. وتعد مشاركة المواطنين في الإشارة إلى المجالات التي تنطوي على مشاكل أمر بالغ الأهمية. بإمكان أعضاء البرلمان، كلما رأوا أو سمعوا شيئا غير سوي، أن يسألوا الحكومة، ”ماذا يحدث؟“ ماذا تفعلون لحل هذه المشكلة؟ أو ”كيف تستخدمون المال العام؟“

أورفيلينا ليسيلوث أرياس، عضو مجلس النواب، الجمهورية الدومينيكية

من وجهة نظر المواطن، تتيح التحقيقات الرقابية البرلمانية سبيلا للتعبير عن وجهات النظر حول إدارة الحكومة للشؤون العامة. وهذه الشهادة المباشرة للمواطنين وسيلة قيمة لإضفاء الطابع الإنساني على الحكم الوطني.

تقدم التقارير الصادرة عن اللجان البرلمانية في ختام التحقيقات إلى الجمهور مصادر موثوقة للمعلومات واستنتاجات متوازنة حول ما تقوم به الحكومة في القطاع المعني وفي كثير من الأحيان أيضا الأثر المحتمل للإجراءات الحكومية محليا (حسب الموضوع).

غالبا ما ترصد اللجان البرلمانية اليقظة التطورات التي حدثت منذ التحقيقات السابقة للتحقق من وفاء الحكومة بالتزاماتها. ويسمح هذا بسير مهمة التمثيل والرقابة إلى الأمام حسب الاقتضاء.

”خدمة الدوائر الانتخابية تمنح النواب الإرادة السياسية لإجراء الرقابة. يتلقى النواب في موزامبيق طلبات ومطالب من الناخبين بشأن تقديم الخدمات وذلك ما يوفر لهم الحافز السياسي للتحقق من تنفيذ الحكومة للسياسات والميزانية. يضطلع النواب بالرقابة لأن الرقابة تؤدي إلى تمثيل أفضل لمصالح ناخبهم. وعندما لا يكون البرلمان في جلسة، يزور النواب الموزامبيقيون دوائرهم ويتحدثون مع الناخبين. (في المجموع، يخصص ٣٥ يوما مدفوع الأجر سنويا للقيام بالزيارات إلى الدوائر الانتخابية)، ثم يسأل النواب الحكومة ما هي الخدمات التي ستوفرها ومتى وأين ستقوم بذلك ويبلغوا هذه المعلومات لناخبهم“.

د/ كارلوس شينغا، مدير مركز البحوث بشأن الحكم والتنمية، موزامبيق

قد تشمل الرقابة البرلمانية مواضيع في الشؤون الوطنية والدولية تبدو بعيدة كل البعد عن نشاط التمثيل المحلي للأعضاء. ومع ذلك، وكما لوحظ من قبل، يتعين على الأعضاء إبقاء دوائرهم الانتخابية في الاعتبار باستمرار. يقوي النواب البرلمانيون الروابط بين البرلمان والمواطنين الذين يمثلونهم من خلال ترسيخ أنشطة الرقابة في الحياة اليومية للمواطنين وانشغالاتهم.

التشريع

لا يزال التشريع من اختصاصات البرلمان حصرياً في جميع أنحاء العالم تقريبا. هناك عدة نقاط من التداخل بين أنشطة سن القوانين في البرلمان والمهام الرقابية للبرلمان. وكثيرا ما تكشف عملية التحقيق الرقابي التي تقوم بها اللجان عن ثغرات محتملة أو عيوب قد تتطلب اتخاذ إجراءات تشريعية. تتلقى اللجان الأدلة من مجموعة واسعة الخبراء والمؤسسات ويدركون هذه المتطلبات التشريعية تمام الإدراك.

”عندما كنت رئيسة لجنة، دعونا منظمات غير حكومية للحضور والتحدث. واقترح العديد من التشريعات على أساس مقترحات هذه المنظمات أثناء الاجتماعات. مثلا، إدخال تغييرات على قانون العقوبات، والعديد من المواد المتعلقة بحقوق الإنسان، وحقوق المرأة، وحقوق الطفل. وما كنت قادرة على القيام بكل هذه الأشياء دون مساهماتها“.

رولا الفراء، عضو مجلس النواب، الأردن

تشكل مراقبة تنفيذ التشريعات جزءا من عدة أعمال تقوم بها البرلمانات. من خلال التحقق من غرض القانون ونتائجه بإمكان البرلمانات أن تحدد ما إذا كانت النتائج المرجوة قد تحققت، ومعرفة المجالات التي تتطلب إجراءات تصحيحية.

”إننا نحتاج حقا إلى رقابة برلمانية، لأننا لا نستطيع وضع تشريعات فعالة وضمن تنفيذها بصفة فعالة إلا إذا كانت لدينا آليات رقابية“.

آسيا تالبور، عضو الجمعية الوطنية، باكستان

١ - إقامة الصلة بين الرقابة وأولويات السياسات الشاملة

كما هو مبين بمزيد من التفصيل في الفصل الرابع، الرقابة البرلمانية ضرورية لتحقيق الأولويات الشاملة للسياسة العامة، مثل التنمية المستدامة والمساواة بين الجنسين.

التنمية الوطنية وأهداف التنمية المستدامة

تتمثل الأعمال الرئيسية لجميع البرلمانات في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والبيئية للأمة. وهي أساسية لنوعية المجتمع ورفاهية الشعب. الرقابة البرلمانية هي إحدى الوسائل للتأكد من أن السياسات الحكومية تمس جميع قطاعات المجتمع - الرجال والنساء، والمناطق الحضرية والريفية، والشباب والكبار، والفئات الضعيفة والمهمشة - وأن لها آثار مفيدة على حياة الناس.^٩ تكشف الرقابة أوجه القصور وتشجع الحكومة على اتخاذ إجراءات تصحيحية.

اعتمد قادة العالم في سبتمبر ٢٠١٥ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، إدراكا منهم للتفاوتات الهائلة التي لا تزال قائمة في العالم، وتصميما منهم على اتخاذ إجراءات متضافرة للتصدي لها. يتضمن جدول الأعمال مجموعة من الأهداف والمقاصد ("أهداف التنمية المستدامة") التي تتشاطر جميع البلدان، بدءا من القضاء على الفقر المطلق إلى عكس اتجاه التغيرات المناخية، ومرورا بتحقيق المساواة بين الجنسين، وتغيير أنماط الاستهلاك والإنتاج. وقد وضعت بحزم في إطار حقوق الإنسان الدولي القائم وتحمل التزاما قويا بضمان "عدم ترك أي أحد خلف الركب". إن احترام جميع حقوق الإنسان هو المحك لاختبار السياسة السليمة على جميع المستويات.

والأهم من ذلك، أن أهداف التنمية المستدامة تعني أن السلام والعدالة والمؤسسات القوية والمساواة بين الجنسين هي عوامل تمكين رئيسية إذا ما أريد تحقيق جميع الأهداف. ويوضح الهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة، المعروف أيضا باسم "هدف الحكم"، أن الديمقراطية والتنمية المستدامة تسيران جنبا إلى جنب. ويشير الهدف ١٦ إلى العديد من العناصر الرئيسية للديمقراطية، بما في ذلك: تعزيز سيادة القانون والوصول إلى العدالة للجميع (المقصد ٣)؛ وتطوير مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشفافة (المقصد ٦)؛ وضمان اتخاذ القرارات المستجيبة والشاملة والتشاركية والتمثيلية (المقصد ٧)؛ وضمان وصول الجمهور إلى المعلومات وحماية الحريات الأساسية (المقصد ١٠).

لا تحل أهداف التنمية المستدامة محل العمل الذي تقوم به البرلمانات بالفعل دعما للتنمية الوطنية. وإنما توفر إطارا ودافعا متجددا لتركيز الجهود على الصعيدين الوطني والدولي على تحقيق الازدهار والرفاهية للشعوب. يدعى كل بلد إلى إدماج أهداف التنمية المستدامة في التخطيط الإنمائي الخاص به. يؤكد هذا المفهوم على أهمية الملكية المحلية التي

وفي الوقت نفسه، قد تكون الإجراءات المستخدمة في الرقابة (إجراء التحقيق، والحصول على الأدلة، وما إلى ذلك) مماثلة للإجراءات المتبعة في بعض البرلمانات عند التدقيق في مشاريع القوانين. إن قدرة البرلمان على التشاور بنجاح ومراعاة آراء مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة أمر مهم للرقابة البرلمانية والوظيفة التشريعية.

الميزانية

إن أحد الأسباب التاريخية لتأسيس البرلمانات هو توفير الموارد المالية للسلطة التنفيذية. وفي المقابل، يتعين على الحكومة أن تقدم تقريرا إلى البرلمان بشأن استخدام هذه الأموال. وقد أدى ذلك إلى تطوير مهمة الرقابة في البرلمان. لا يزال البرلمان يشارك عن كثب في المسائل المالية بما في ذلك الميزانية الوطنية السنوية، والسياسة النقدية والمالية، والنشاط المصرفي، والضرائب، وتحديد القيمة مقابل المال في الإنفاق العام.

بالنسبة للعديد من البرلمانات، الميزانية هي أهم بند في الجدول الزمني المالي. وتعد الميزانية من أهم وثائق السياسة العامة والإنفاق الحكومية، إذ إنها تحدد الوسائل التي تعتمد من خلالها جمع الموارد وتخصيصها عبر مجموعة من الخدمات والبرامج العامة. الميزانيات الموثوقة ضرورية للحكومة الموثوقة. تسهم الرقابة البرلمانية الفعالة والمستترة على مقترحات الميزانية في جانب أساسي من جوانب السياسة: وهو تخصيص الموارد المالية الشحيحة بدقة. إن عملية إعداد قانون المالية والتصويت عليه ورصد تنفيذه تتيح للبرلمانيين فرص للمشاركة بقوة في تحديد الأولويات الوطنية.

وفي كثير من البلدان يتمثل الدور البرلماني التقليدي في إقرار قانون المالية ثم تقييم النفقات مقابل الميزانية. ولكن عدد متزايد من البرلمانات يتخذ خطوات للمشاركة في وضع الميزانية في أقرب وقت ممكن. ينبغي أن تكون الميزانية وثيقة حية ومقياسا لرقابة البرلمان على الأداء الاقتصادي للحكومة على مدار العام.

"تنتظر كل هذه اللجان أن تتقدم الحكومة نفسها لشرح كيفية استخدام الميزانية المخصصة لها. الآن، ومن خلال لجان التحقيق، نستطيع أن نرى كيفية إنفاق الميزانية. ومع ذلك، أود أن أشير إلى أن المبدأ هو أن تخضع الميزانية للتدقيق المستمر على أساس يومي، وأعتقد أن هذا صحيح".

شريف مومينا سي، رئيس المجلس الوطني الانتقالي، بوركينافاسو

بايجاز: إقامة الصلة بين الرقابة والوظائف الأساسية الأخرى للبرلمان

ينبغي أن تكون وظيفة الرقابة مندمجة تماما في إطار البرلمان الحديث، وأن تتفاعل مع جميع الوظائف الأساسية الأخرى للبرلمان، كالتمثيل، وسن القوانين، والمشاركة في وضع الميزانية.

٩ انظر مثلا، الاتحاد البرلماني الدولي، والأمم المتحدة، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، ٢٠١٤.

نصائح لأعضاء البرلمان: تعميم المساواة بين الجنسين في أنشطة الرقابة

لماذا يجب أن أشارك؟

يقتضي تعميم مراعاة المنظور الجنساني تقييم السياسات والقوانين والبرامج من حيث تأثيرها التفاضلي على الرجال والنساء والفتيان والفتيات. ومن المهم مراعاة ذلك في جميع أعمال الرقابة لتعزيز المساواة بين الجنسين والإدماج الاجتماعي. ومن شأن النظر في القوانين والسياسات القائمة لتحديد ما إذا كانت تمييزية وتحديد مظاهر التمييز أن يسمح للبرلمانيين وضع توصيات لمعالجة تلك المشاكل.

ما الذي أحتاجه؟

- منظور جنساني - يجب دائماً مراقبة احتمال وجود التمييز بين الجنسين عند التحقيق في أي قضية سياسية.
- بيانات عن جميع مجالات السياسات، مصنفة حسب نوع الجنس (وغيرها من المتغيرات المتعلقة بالإدماج الاجتماعي مثل السن والعرق والإعاقة والهوية الجنسية والتوجه الجنسي).
- البحوث وإسهام منظمات المجتمع المدني والوحدات المتخصصة المعنية بالمساواة الجنسانية والجامعات والمراكز الفكرية ومنظمات القطاع الخاص والشركات والروابط التجارية ووسائل الإعلام.

كيف يمكنني المساهمة بفعالية؟

- إجراء تقييم ذاتي لقدرة البرلمان على تعميم مراعاة المنظور الجنساني.
- وضع قائمة مرجعية لتعميم مراعاة المنظور الجنساني واستخدامها بصورة منتظمة:
 - من المستهدف من سياسة أو برنامج أو مشروع مقترح؟ من سيستفيد؟ من الخاسر؟
 - من يتخذ القرارات؟ هل شارك الرجال والنساء في وضع حل لمعالجة هذه المسألة؟
 - كيف يتم توزيع الموارد؟ من الذي يوفر الموارد؟ من يستخدم الموارد؟ كيف يتم الحصول على الموارد؟
 - هل يحافظ التدخل على العلاقات الجنسانية القائمة أو يتحداها؟
- طرح الأسئلة التالية في جلسات اللجان، أو أثناء المناقشات العامة:

- هل تم التشاور مع المدافعين عن المساواة بين الجنسين أثناء عملية وضع السياسة؟
- هل تم إجراء تقييم للأثر الجنساني للسياسة (التي تمت مراجعتها أو تم اقتراحها)؟
- هل تم تصنيف البيانات المستخدمة في تحليل السياسة حسب نوع الجنس؟
- ما هي التكاليف الاجتماعية والاقتصادية على الرجال والنساء للسياسة أو القانون قيد الاستعراض؟
- هل التوصيات المقدمة بشأن السياسة أو القانون تراعي نوع الجنس وهل هي محايدة جنسياً أو لا تفرق بين الرجل والمرأة؟
- الإعلان عن أي حالة تمييز جنساني تم اكتشافها:
 - تحدث مع الوزير المسؤول.
 - العمل على إحداث التغيير داخل حزبك الخاص.
 - اتصل على الشبكات مع أعضاء جميع المجموعات.
 - اطلع القضية على وسائل الإعلام.

موارد مفيدة

الاتحاد البرلماني الدولي، ٢٠١١. البرلمانات المراعية للمنظور الجنساني: استعراض عالمي للممارسات الجيدة (<http://www.ipu.org/pdf/publications/gsp11-e.pdf>)

الاتحاد البرلماني الدولي، ٢٠١٢. خطة عمل للبرلمانات المراعية للمنظور الجنساني (<http://www.ipu.org/pdf/publications/action-gender-e.pdf>)

الاتحاد البرلماني الدولي، ٢٠١٦. تقييم الحساسية الجنسانية في البرلمانات: مجموعة أدوات التقييم الذاتي (<http://www.ipu.org/pdf/publications/gender-toolkit-e.pdf>)

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج العمل العالمي، ٢٠١٧، النهوض بحقوق الإنسان وإدماج المثليين والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين: دليل للبرلمانيين (http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/parliamentary_development/advancing-the-human-rights-and-inclusion-of-lgbt-people--a-hand.html)

تضع على عاتق كل بلد مسؤولية ربط تخطيطه الإنمائي الوطني بالإطار الدولي.^{١٠}

دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة في أيلول / سبتمبر ٢٠١٥ صراحة إلى الاضطلاع بدور برلماني نشط في إطار خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، بما في ذلك ضمان المساءلة عن التنفيذ الفعال لأهداف التنمية المستدامة.

الإطار ٢: ترقية الدور الرئيسي للبرلمانات في تحقيق أهداف التنمية المستدامة

”نعترف أيضاً بالدور الأساسي الذي تقوم به البرلمانات الوطنية من خلال سن التشريعات واعتماد الميزانيات ودورها في ضمان المساءلة عن التنفيذ الفعال للالتزاماتنا. كما ستعمل الحكومات والمؤسسات العامة عن كثب على التنفيذ مع السلطات الإقليمية والمحلية والمؤسسات دون الإقليمية والمؤسسات الدولية والأوساط الجامعية والمنظمات الخيرية ومجموعات المتطوعين وغيرهم“ (الفقرة ٤٥)

المصدر: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة، ٢٠١٥. تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠

تمثل “فترة” أهداف التنمية المستدامة فرصة أخرى للبرلمانات لإثبات أهميتها في حياة المواطنين من خلال المساعدة على تسخير خطة عام ٢٠٣٠ لمتطلبات التنمية الوطنية لشعوبها. وبوصفها المؤسسات الأكثر تمثيلاً للحكومة، تتحمل البرلمانات مسؤولية خاصة في ضمان عدم تخلف أحد عن الركب. بدأت البرلمانات إدماج أهداف التنمية المستدامة في أنشطتها الرقابية وأنشطة سن القوانين، مع مراعاة خصوصيات عملية أهداف التنمية المستدامة. يتناول الفصل الرابع بعض المبادرات التي تتخذها البرلمانات في هذا الصدد.

المساواة بين الجنسين

يستند البرلمان الديمقراطي إلى حق الاقتراع المتساوي، ومن ثم فإنه يتضمن في جوهره شرط المساواة بين الجنسين (وغيرها من أنواع المساواة)، التي تشكل جزءاً من مجموعة أوسع من حقوق الإنسان العالمية، التي يقوم البرلمان، بوصفه المؤسسة الأكثر تمثيلاً، بدور رئيسي في حمايتها وتعزيزها.^{١١}

تعزز البرلمانات المساواة بين الجنسين من خلال تعميم مراعاة المنظور الجنساني في جميع العمليات البرلمانية، بما في ذلك الرقابة على الحكومة. وينطوي تعميم مراعاة المنظور الجنساني في البرلمانات على طرح أسئلة عن تأثير سياسات الحكومة وبرامجها ومخصصات ميزانيتها ونفقاتها على النساء والفتيات وكذلك على الرجال والفتيان. وتحدد ما إذا كانت قد وُضعت افتراضات لا تفرق بين الرجل والمرأة أو متحيزة جنسانياً بشأن المستفيدين من عملية أو سياسة، ومن هم المستهدفون بالعملية أو السياسة، وما إذا كانت جميع المجموعات ستستفيد على نحو منصف.

وبهذه الطريقة، يعتبر تعميم مراعاة المنظور الجنساني أداة رئيسية ليس فقط للنهوض بالمساواة بين الجنسين بل أيضاً من أجل رقابة فعالة يتحمل كل من البرلمانيين والبرلمانيات المسؤولية عنها.

تشمل الرقابة التي تراعي الفوارق بين الجنسين النظر إلى من يقوم بعملية ما أو سياسة ما، وكيفية تنفيذها ولأي غرض، وأخيراً، التأكد من أن جميع هذه الجوانب تعزز المساواة بين الجنسين. وهذا النهج ملائم للرقابة على جميع مجالات السياسة العامة، دون استثناء. بإمكان تعميم مراعاة المنظور الجنساني المساعدة في تحديد المجالات التي تتطلب اتخاذ إجراءات إيجابية أو تدابير أخرى لتصحيح الآثار المستمرة للتمييز القائم على نوع الجنس الذي حدث في الماضي والحاضر.

وفي حين أن مسؤولية الرقابة التي تراعي الفوارق بين الجنسين تقع على عاتق جميع أعضاء البرلمان - رجالاً ونساءً - فمن المهم أن تكون المرأة، بوصفها الجنس الأقل تمثيلاً، قادرة على المشاركة في عمليات الاستعراض هذه، من حيث الأعداد ومناصب السلطة. يكمن هذا الهدف في صميم الاستراتيجيات الرامية إلى زيادة نسبة النساء المنتخبات في البرلمان ونسبة النساء اللواتي يشغلن مناصب قيادية برلمانية (مثل رئيس برلمان ورئيس لجنة ورئيس مجموعة برلمانية). لا يزال التكافؤ بين الجنسين في البرلمان بعيد المنال، إذ إن نسبة النساء في البرلمانات في العالم بلغت ٢٣,٣ في المائة في يونيو ٢٠١٧،^{١٢} يمكن تنفيذ الرقابة المراعية للاعتبارات الجنسانية الآن بدلا من انتظار معالجة هذا العجز. مشاركة المرأة في السياسية أداة يمكن بفضلها زيادة المساواة بين الجنسين في العملية السياسية وفي المجتمع بشكل عام.

بايجاز: الربط بين الرقابة وأولويات السياسات الشاملة

تمكن الرقابة البرلمانات من رصد الأولويات الشاملة للسياسة العامة مثل التنمية المستدامة، بما في ذلك أهداف التنمية المستدامة والمساواة بين الجنسين.

١-٥ سياسة الرقابة

”السياسة“ مصطلح يفهم بطرق مختلفة من قبل أشخاص مختلفين. بينما يرى البعض أن السياسة دعوة نبيلة أو مشرفة، فإن المصطلح غالبا ما يحمل معان سلبية مرتبطة بالتلاعب أو حتى الخداع. وفي الأوساط الأكاديمية، ”السياسة“ هي أيضا مصطلح متنازع عليه، فهناك على الأقل نهجين مختلفين لتعريفه، أحدهما ينظر إلى السياسة باعتبارها ميدان والآخر يرى السياسة باعتبارها عملية. وبمعنى واسع، يمكن فهم السياسة على أنها ”النشاط الذي يقوم الناس من خلاله بوضع القواعد التي يعيرون وفقها ويحافظون عليها ويعدلونها“.^{١٣}

١٢ الاتحاد البرلماني الدولي، المرأة في البرلمانات الوطنية . تم الاطلاع عليه في ٢١ يونيو ٢٠١٧ (<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>).

١٣ Heywood, 2013: 2

١٠ الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٧: ٩.

١١ لمزيد من المعلومات حول دور البرلمان في حماية وتعزيز حقوق الإنسان، انظر الاتحاد البرلماني الدولي ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان لعام ٢٠١٧.

السلطات التشريعية (على سبيل المثال، صياغة التشريعات وممارسة سلطات النقض)، في حين أن البرلمان غالباً ما يتمتع ببعض السيطرة على كيفية إدارة الحكومة (على سبيل المثال، التصديق على التعيينات التنفيذية والنظر في إقالة الموظفين العموميين والبت فيها). إن الترسيم الدقيق للحدود بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية لا يعتمد فقط على تفسير القانون، ولكنه غالباً ما يتحول إلى اختبار للإرادة السياسية بين المؤسسات. وعندما يحدث مثل هذا الاختبار للإرادة، قد تصبح كيفية ممارسة صلاحيات الرقابة مبعثاً كبيراً على الخلاف.

تحدد الأنظمة الانتخابية كيفية انتخاب الدوائر الانتخابية وكيفية حصول النواب على مقاعدهم. إن حجم الدوائر الانتخابية، وكيفية اختيار المرشحين وكيفية تحديد الفائزين عوامل لها أثر على التمثيل والرقابة. ولئن كان هناك تباين كبير بين البلدان، فقد ظهر نمطان شائعان، يستخدمان في عدد متساو تقريباً من البلدان.^{١٥}

النمط الأول فيه دوائر انتخابية جغرافية كبيرة وذات تنوع أكبر، ففي هذا النمط تُوزع المقاعد التشريعية المتعددة على أساس التمثيل النسبي. يقدم كل حزب قائمة مرتبة من المرشحين لكل دائرة انتخابية، والترتيب فيها يحدد من قبل قيادة الحزب. والمرشحون يفوزون حسب ترتيبهم في القائمة بالمقاعد التي يحصل عليها الحزب وفقاً لحصة التصويت. عندما يحدد قادة الأحزاب المرشحين وترتيبهم في القائمة، يمكنهم استخدام هذه السيطرة لفرض تفضيلاتهم وانضباط أعضائهم. هذا النوع من النظام قد يثني أعضاء حزب الأغلبية عن ممارسة الرقابة على الحكومة، ولكن يشجع أعضاء المعارضة على القيام بذلك.

”تظهر المقابلات أن النواب لا يعملون ولا يتخذون القرارات بشكل مستقل، ولكن كقاعدة عامة، تتشكل آرائهم على أساس قرارات وسياسات الحزب. والسبب الرئيسي في ذلك هو أن اختيارهم يعتمد على الحزب. يتم اختيار أعضاء البرلمان من قوائم الحزب وتقرر الأجهزة الحزبية مرتبتهم على القائمة وبالتالي فرصهم في انتخابهم للبرلمان“.

مركز البحوث والشفافية والمساءلة، صربيا

النمط الثاني تكون فيه الدوائر الانتخابية أصغر حجماً جغرافياً يمثلها عضو واحد وتكون أكثر تميزاً. يُنتخب الممثلون إما بأغلبية بسيطة (نظام الفائز الأول) أو عن طريق جولة ثانية بين كبار المرشحين. تتسم نظم بعض الدوائر ذات العضو الواحد بسمّة أخرى وهي الانتخابات الأولية لتحديد من سيكون مرشحاً لكل حزب. ويمكن هذا النوع من النظم توزيع النفوذ على نطاق أوسع ويعطي النواب والطامحين مجالاً أكبر للاختلاف مع قيادة الحزب.

في السنوات الأخيرة، غيرت بعض البلدان دستورهما أو نظامها الانتخابي. فعلى سبيل المثال، انتقلت كينيا من نظام رئاسي برلماني مختلط إلى نظام

تنطوي الرقابة، باعتبارها نشاط سياسي، على التذبذب المستمر بين الاتفاق والاختلاف والتعاون والصراع. ويمكن رؤية هذا التوازن في التفاوض المستمر على السلطة بين البرلمان والحكومة؛ ومعاملة أحزاب المعارضة في الاضطلاع بالرقابة؛ والتحديات الناشئة عن الدور المزدوج للبرلمانيين كبرلمانيين وساسة أحزاب؛ والتوترات الأساسية بين البرلمان والحكومة الناشئة عن أدوارها الدستورية المتناقضة. إن تنوع الآراء الراسخة والمصالح بين الأحزاب والنواب يُعد سمة جوهرية للبرلمان والرقابة البرلمانية.

يتم إنشاء ”الفضاء السياسي“ للرقابة من خلال التصميم المؤسسي للنظم السياسية والانتخابية والحزبية، من بين أمور أخرى. ويشغل هذا الفضاء ويشكله كل من يشارك في الحكم: الأحزاب السياسية والحكومة والوزارات والوكالات المستقلة وشبه الحكومية وكثير من المجموعات الخارجية، بما فيها منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام والناخبين وعامة الجمهور. وفي الرقابة، كما هي الحال في مسائل أخرى، تشكل ميول وموارد وتفضيلات كل هذه المجموعات ما تقوم به البرلمانات والبرلمانيون من أعمال - وفرص نجاحها.

التصميم المؤسسي

تضع الدساتير والقوانين الإطار الأساسي للنظم السياسية. وبما أن الرقابة البرلمانية تركز على النشاط الحكومي، فإن الكيفية التي يحدد بها الدستور العلاقة بين البرلمان والحكومة تؤثر على كيفية القيام بالرقابة. وعند النظر في التغيير الدستوري أو الانتخابي، ينبغي إيلاء الاهتمام الواجب بالتأثير على الرقابة.

تختلف النظم السياسية اختلافاً كبيراً، ويؤثر هذا بشكل مباشر على درجة وطبيعة الرقابة البرلمانية. يؤثر تصميم النظام السياسي تأثيراً كبيراً على العلاقات بين البرلمان والحكومة. ففي النظام البرلماني للحكم (مثل ”نظام وستمنستر“)، البرلمان هو الساحة التي تتم فيها مساءلة الحكومة والوزراء من قبل النواب نيابة عن الشعب. وتتم فيه معاقبة الحكومة على أداؤها، وفيه أيضاً تفوز المقترحات بالشرعية النهائية. وفي النظام الرئاسي حيث لا تجلس السلطة التنفيذية في البرلمان، قد يتمتع البرلمان أيضاً بسلطات رقابة كبيرة جداً.

”في النظام الرئاسي، في الحالات التي تكون فيها الهيئة التشريعية تحت سيطرة حزب غير حزب الرئيس، تكون الرقابة البرلمانية صارمة عادة وقد تتحول المنافسة الحزبية بسهولة إلى عرقلة واختناق. في النظام البرلماني، وفي النظام الرئاسي حيث يسيطر الحزب نفسه على كلتا السلطتين، هناك اتجاه معاكس: قد تضعف الرقابة بسبب الطريقة التي تمارس بها السلطة داخل الحزب الحاكم أو الائتلاف، أو لأن المنافسة بين الأحزاب تثبط المعارضة الداخلية عن إبداء الرأي المخالف“.^{١٤}

تتطلب الرقابة قدراً من الاستقلال المؤسسي للبرلمان ونصيباً من السلطات الرسمية. في معظم النظم، بما فيها النظم البرلمانية، للحكومة بعض

١٥ قاعدة بيانات الاتحاد البرلماني الدولي على الإنترنت بشأن البرلمانات الوطنية. هناك مجموعة أخرى من حوالي ٣٥ بلداً تستخدم نظاماً مختلطاً يجمع بين عناصر التمثيل النسبي ونظام الفائز الأول (www.ipu.org/parline).

الأحزاب السياسية

الأحزاب السياسية ضرورية للديمقراطية. فهي مؤسسات تجمع التفضيلات الشعبية وتعبئ الجمهور وتبسط خيارات التصويت وتوحد الحكومة وتوفر وسيلة لإسناد المسؤولية الجماعية. في كثير من الأحيان، تشترك الأحزاب التي تفوز بالمقاعد البرلمانية في خصائص إضافية: فهي تريد الاحتفاظ بالحكم أو الوصول إليه، وتشكيل السياسة الحكومية وتعبئة أعضائها من خلال ممارسة قدر معين من الانضباط الحزبي. التنافس بين الأحزاب السياسية جزء من البيئة البرلمانية. فهو يوفر عناصر المسابقة السياسية التي عادة ما تكون السمة المميزة للديمقراطية الحديثة.

تختلف الأحزاب فيما بينها على نطاق واسع من حيث أصلها وتوجهها ومصلحتها الأساسية. ويساعد نوع الحزب المتواجد في السلطة على تحديد قدرة البرلمان على الاضطلاع بأعماله الأساسية. على سبيل المثال، غالبا ما تحتاج الحركات الثورية إلى السرية وتتطلب الوحدة للنجاح. إن الانتقال من حركة ثورية إلى حزب سياسي لا يحدث غالبا بسلاسة، لا سيما في الحالات التي كان فيها الحزب الحاكم يقود في السابق النضال من أجل الاستقلال أو الثورة، فإن انتقاده ينظر إليه أحيانا على أنه شكل من أشكال الفشل الشديد للدولة نفسها.

كثيرا ما توفر الأحزاب لأعضاء البرلمان فرصا لمسارهم السياسي فتعمل كـ "حارسة"، حيث أنها تحدد من يصل إلى السلطة ومن لا يصل إليها. ومنع وصول مجموعات معينة، كالنساء والشباب والأقليات، أو تيسير وصولها، على سبيل المثال، تؤثر الأحزاب على مدى ممارسة الرقابة نيابة عن تلك المجموعات.

في بعض الأحيان، يجد البرلمانيون أنفسهم مضطرين للاختيار بين الولاء للبرلمان والولاء لحزبهم السياسي. وهذا الاختيار ليس بالسهل، لا سيما عندما ينتمي هؤلاء الأعضاء إلى الحزب الحاكم.

الرقابة والحكومة

يتمتع كل من الحكومة والبرلمان عادة بسلطات تكميلية. تنشأ الرقابة في سياق التفاعل بين هاتين السلطتين والمسؤوليتين، وهي تعبير عن ذلك. ويساعد إدراك ذلك على تعزيز التفاهم المتبادل ووحدة الهدف بين الحكومة والبرلمان، حتى في ساحة المعارك السياسية.

فالحكومات التي تفوز في الانتخابات تتمتع بتفويض ديمقراطي للحكم، ولكن بمراعاة الأحكام الدستورية المحددة للبرلمان وسيادة القانون. وفي نهاية المطاف، تشكل الحكومة والبرلمان جزءا من كيان حكم واحد يتقاسم عددا من السلطات.

قد تساعد الرقابة جميع الجهات المعنية في العملية: النائب، وحزب الأغلبية والمجتمع ككل. ومع أن الرقابة غالبا ما تكون غير مريحة للحكومة، فهناك مصلحة دستورية واضحة في المشاركة البناءة بين الحكومة والبرلمان. من المهم أن تتعاون الحكومة مع الرقابة البرلمانية، وذلك مثلا بتوفير المعلومات والنظر في التوصيات البرلمانية على أساس

يقترّب من النموذج الرئاسي. ومن ناحية أخرى، جربت العديد من البلدان، لا سيما البلدان الواقعة في مناطق ما بعد الصراع، نظم تشييت السلطة (من خلال النظام الفيدرالي أو اللامركزية أو نقل السلطة) أو إنشاء غرفة ثانية. أنشأت بوليفيا نوعا جديدا من الدوائر الانتخابية لتكميل نظام التمثيل النسبي التقليدي بهدف تحسين تمثيل المصالح المحلية. وإذا كانت هذه التغييرات تستند إلى مجموعة من العوامل، فإنها تؤثر بالضرورة على نظام الضوابط والتوازنات المؤسسي.

الإطار ٣: الرقابة البرلمانية في الديمقراطية الانتقالية في تونس

يمر النظام السياسي التونسي بمرحلة انتقالية منذ عام ٢٠١١ عندما أزاحت انتفاضة شعبية الحكومة السابقة من السلطة. ولا تزال حدود السلطة بين مختلف السلطات تتغير حيث تتصارع جميع الهيئات السياسية لتنفيذ الدستور الجديد الذي اعتمد عام ٢٠١٤.

يمنح الدستور البرلمان ولاية واضحة للرقابة على الحكومة. لكن يجمع البرلمانيون من جميع المجموعات الحزبية على أن البرلمان إلى حد الآن لا يقوم بدوره الرقابي بفعالية. ينبغي أن يؤدي القانون الأساسي للميزانية - الذي ما زال قيد النظر في البرلمان - إلى تحسين المعلومات عن أهداف السياسة العامة ومؤشرات أفضل لقياس الأداء الحكومي.

بعض التحديات خاصة بتونس في حالتها الانتقالية الحالية: عدم وجود تقاليد ممارسة الرقابة، واختلاف الرأي حول هذا المفهوم، والغموض بشأن تفويض اللجان البرلمانية للقيام بالرقابة. وهناك تحديات أخرى كما هو شائع بين العديد من البرلمانات: مقاومة الإدارة، وصعوبة الحصول على معلومات محددة من الحكومة في الوقت المناسب، ومحدودية قدرة الإدارة البرلمانية على دعم الرقابة.

أشار المشاركون في مجموعة التركيز التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى رغبتهم في أن يكون للبرلمان تفويضا أقوى لمراقبة تطبيق القوانين التي سنّها والمراسيم التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية لمرافقتها. وأعرب البرلمانيون عن اعتقادهم القوي بأن التشريع والرقابة لا يختلفان نوعا ما؛ فلا بد أن يكون هناك انسجاما بين التشريع والرقابة.

"من الحكمة التوقف عن التمييز بين التشريع والرقابة. يجب أن تمتد الرقابة لتشمل تطبيق القانون. وإلا، فمن الذي يضمن التطبيق السليم للقانون؟ وما الذي يجب فعله في حال فشل القانون بسبب عدم تطبيقه بشكل جيد؟"

نذير بن عمو، نائب حزب النهضة

وافق المشاركون في مجموعة التركيز على ١٠ توصيات لتعزيز الرقابة. على سبيل المثال، من شأن ضمان الاستقلال المالي والإداري توسيع الحيز السياسي للرقابة؛ ومن شأن مطالبة الحكومة بأن ترفق مشاريع القوانين بوصف مفصل لرؤيتها وأهدافها تيسير المداولات البرلمانية وإعانة البرلمان على تقييم مدى تحقيق القانون لأهدافه.

المصدر: مجموعة التركيز التي يسهها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تونس، ٢٠١٦. انظر: الرابط إلى تقرير مجموعة التركيز.

تتطلب المعارضة المنظمة بعض الحماية إذا ما أريد لها أن تقوم بعملها بفعالية في البرلمان. يمكن فرض هذه الحماية في الأنظمة أو الاتفاق عليها ضمناً أو كلتا الحالتين. وعلى أية حال، يجب على جميع النواب أن يفهموا أن للمعارضة حق في الحصول على فرص في الجدول البرلماني والهياكل البرلمانية للقيام بدور رقابي.

كثيراً ما يُعترض على تخصيص الوقت ضمن الجدول الزمني للبرلمان، وتحرص الحكومات بشدة على سيطرتها الفعلية عليه. ومع ذلك، يجب أن تتاح للمعارضة الفرصة لطرح الأسئلة والتحدي والسعي إلى تعديل البرنامج الحكومي. تتباين الترتيبات تبانياً كبيراً. ففي بعض البلدان، تتاح للمعارضة فرصة كبيرة للإدلاء بآرائها ضمن العملية التشريعية.

ومع ذلك، قد يتقلص التعاون بشدة إذا رفضت الحكومة السماح للمعارضة بالتأثير على صنع القرار بالقدر الكافي. وفي بعض البلدان، فإن الجمود والمواجهة شائعان. وقد تجد المعارضة، إذا كانت قيادتها أو مواردها ضعيفة، أنه من السهل مواجهة سياسات الحكومة بالرفض الشامل بدلا من العمل بشكل بناء من خلال الميزانيات والتشريعات واقتراح التعديلات. وإذا اختارت المعارضة استخدام الفرص المتاحة لها في البرلمان لمقاومة البرنامج الحكومي بأي ثمن، فقد يسبب ذلك مشاكل حادة لعمل البرلمان والحكومة.

”في العديد من البلدان، هناك الكثير من المناورات السياسية الرخيصة. يُنتخب الأشخاص، ويقضون فترة ولايتهم مدة خمس سنوات في المناورات السياسية، والجدال، دون تقديم أي حلول. تعرض الميزانية، ويسمح للمعارضة بتقديم الحلول، فما تسمع منها إلا أن كل شيء لا يصلح“.

غريغور موند، عضو الجمعية الوطنية، زامبيا

وقد تفضي العلاقات بين الحكومة والمعارضة إلى مزيد من التدهور. ففي بعض الظروف، قد تخرج المعارضة ببساطة من البرلمان عندما تشعر بأنها غير قادرة أن تحصل على قدر من التعاون من الحكومة من خلال المشاركة البرلمانية العادية. وبالفعل، فإن الأحزاب الحاكمة قد تدفع المعارضة ضمناً في بعض الأحيان على مقاطعة البرلمان عن طريق العرقلة المتعمدة.

”في الجلسة العامة، تطرح المعارضة أسئلة، فإن لم توافق على مسألة، انتهجت سياسة الكرسي الفارغ“.

نائب من بوروندي

إن مقاطعة البرلمان لها تاريخ طويل وكثيراً ما استخدمت لغرض رمزي للفت الانتباه إلى مشكلة معينة. ومع ذلك، عندما يغيب النواب عن البرلمان لفترات طويلة، فإنهم يفقدون القدرة على المشاركة في الأعمال البرلمانية. واعتماداً على قواعد النصاب القانوني، قد يمكن ذلك الحكومة من استخدام البرلمان كختم مطاطي بدون منازع. كما يمكن أن يساعد في تشويه سمعة المؤسسة لدى الجمهور.

يجب على جميع الجهات الفاعلة السياسية أن تضمن بأن يعمل البرلمان على النحو الصحيح، لا سيما من خلال المشاركة النشطة للمعارضة. ويتعين

موضوعيتها. لو اعتبرت الأسئلة والتحديات من البرلمان مجرد ”نيران عدو“ ستفقد الفرصة لتحسين الأداء الحكومي. ومن المرجح أن تغطي فوائد الرقابة من حيث تحسين السياسات والنتائج باستحسان الناخبين حين يصل موعد الانتخابات.

تساعد الرقابة البرلمانية على إبقاء الوزراء يقظين. وحتى قبل إجراء الرقابة في البرلمان، فإن احتمال القيام بها أو التهديد بها يدفع الوزراء إلى التأكد من أن إداراتهم تعمل بشكل صحيح، لكيلا يضطروا إلى شرح الأخطاء أمام اللجنة البرلمانية.

”المهم هو وضع الحكومة تحت الضغط. حتى وإن كان حزبك هو الحزب الحاكم“.

البارونة غلوريا هوبر، عضو مجلس اللوردات، المملكة المتحدة

وفي حالة إخفاق الحكومة في التعاون بشكل مناسب في الرقابة البرلمانية، يجب على البرلمان السعي إلى اتخاذ إجراءات تصحيحية بسرعة، لا سيما، في الحالات القصوى، إمكانية فرض عقوبات (انظر الفصل الثاني).

ولأعضاء الحزب أو الأحزاب التي تتواجد في السلطة مصلحة مشتركة وقوية في البقاء في الحكم. بالنسبة لنواب حزب الأغلبية، غالباً ما تثير عملية الرقابة تضارباً بين كونهم ينتمون إلى الحزب الحاكم وأداء دورهم المستقل كممثلين للشعب.

وكما يفعل الناس عموماً عندما يواجهون مقتضيات متضاربة، فإن أغلبية الأعضاء يسعون في كثير من الأحيان إلى تحقيق التوازن. في العديد من النظم، يكون الوزراء أيضاً ممثلين منتخبين وزملاء برلمانيين. وبالتالي فإن الرغبة في الحفاظ على العلاقات وتطويرها أو رضا الأقوياء قد تشيهم على طرح الأسئلة الصعبة أو القيام بأشكال أخرى من الرقابة. فليس من المستغرب أن تؤدي هذه الحالة إلى ثقافة الرقابة الذاتية بين أعضاء الحزب الحاكم.

مع الاعتراف بحقيقة العمل في بيئة سياسية، بوسع أعضاء الحزب الحاكم استعمال طرق متعددة للاضطلاع بدورهم الرقابي. بإمكانهم مثلاً انتهاز أسلوب أقل حدة أو أقل عدوانية من الأسلوب الذي يستعمله نواب المعارضة في استجواب الوزراء، ومع ذلك يستطيعون إثارة قضايا بناءة ومستندة إلى الأدلة. قد يرى النواب البسطاء الذين ينتمون إلى الحكومة أن التأثير غير الرسمي على الوزراء بديل أكثر حذراً من الإحراجات التي قد تسببها الرقابة الرسمية. وقد يتخذ هذا النهج أشكالاً مختلفة، بما في ذلك كتابة رسالة، أو طلب عقد لقاء، أو طرح سؤال في لجنة.

الرقابة والمعارضة

تتجلى الطبيعة السياسية للرقابة في الفرص المتاحة (أو غير المتاحة) للمعارضة أو لأحزاب الأقلية لاستخدام أدوات الرقابة. في الغالب، لدى نواب المعارضة اهتمام خاص باستخدام الرقابة للفت الانتباه إلى أوجه القصور في الحكومة واقتراح حلول بديلة، ويشعرون بالمسؤولية عن هذه المهمة. تقوم المعارضة البرلمانية المنظمة بهذا الدور الخاص لأنها غالباً ما تعتبر نفسها الحكومة القادمة.

على جميع الأطراف أن تقارن بين فوائد الحوكمة وديمقراطية المقاطعة وبين الأضرار التي تلحق بالنظام بسبب عدم القيام بالمهام البرلمانية، بما في ذلك التدقيق التشريعي والرقابة.

ثقة الجمهور

تمكن السلطات الرقابية الكبيرة البرلمانات من المساعدة في تطوير المجتمع وتحسين حياة الأفراد والحكم الوطني. ومع ذلك، كل هذه الصلاحيات لها ثمن. فالبرلمانيون أنفسهم يخضعون للتمحيص كما لم يحدث من قبل من مجموعة من الهيئات خاصة وسائل الإعلام الاجتماعية والمجتمع المدني. ينظر الناس إلى برلماناتهم لتبرير أنفسهم من خلال متابعة السلوك الأخلاقي في السياسة باستمرار وبنشاط ومن خلال أداء أدوارهم الدستورية بفعالية.

تتمثل الرسالة المركزية لمذهب الحكومة التمثيلية في أن جميع سلطات الحكومة مستمدة من الشعب، وتنتمي إليه في نهاية المطاف، ولا يجوز ممارستها إلا نيابة عن الشعب. ويترتب على ذلك أن الوظيفة العامة هي "أمانة عامة" وأن الموظفين العموميين "أمناء".^{١٦} وهذا بالفعل "عقد ثقة" بين البرلمان والشعب. ولتنفيذ واجباتهم الخاصة بالولاء للشعب، يجب على أعضاء البرلمان أداء وظائفهم بنزاهة مثالية.

ومع ذلك، فإن ثقة الجمهور في المؤسسات السياسية، لا سيما البرلمانات، تضررت في العقود الأخيرة بفعل فضائح بارزة، وادعاءات بالفساد، وغيرها من الانتهاكات السلوكية من قبل المسؤولين المنتخبين في جميع أنحاء العالم. تؤثر مستويات الثقة المنخفضة تأثيراً سلبياً على قدرة البرلمان على تمثيل الشعب ومساءلة الحكومة نيابة عن الشعب.

الإطار ٤: الثقة في الديمقراطية

في السنوات الأخيرة، دلت المؤشرات والدراسات الاستقصائية العالمية، فضلاً عن الاستفسارات العلمية، إلى انخفاض ثقة الناس عموماً بالديمقراطية ومؤسساتها:^١

- يدل مؤشر وحدة الاستخبارات الاقتصادية لعام ٢٠١٦ إلى أن الديمقراطية قد ركبت أو تراجعت بين ٢٠٠٦ و٢٠١٦. وسجلت ما يقرب من نصف البلدان الـ ١٧٦ التي تناولها مؤشر الديمقراطية انخفاضاً عاماً؛
- أكد تقرير فريدم هاوس (*Freedom House*) حول الحرية في العالم لعام ٢٠١٧ أن الحرية عبر العالم تراجعت للعام الحادي عشر على التوالي في ٢٠١٦؛
- سجل مقياس الثقة إديلمان (*Edelman*) لعام ٢٠١٧ أن الثقة في مؤسسات الأعمال والإعلام والحكومة والمجتمع المدني قد انخفضت على الصعيد العالمي. ويعتقد ٥٣ في المائة من المسيحيين أن النظام لا يعمل لصالحهم، وأن القادة لن يحلوا المشاكل.

- باستخدام بيانات من المسح العالمي للقيم، وجد هولمبرغ (Holmberg) وليندبرج (Lindberg) وسفانسون (Svensson) مستوى أدنى من الثقة في البرلمان في الديمقراطيات الجديدة والراسخة على حد سواء مما كان يتوقعه تفسير حدسي للنظرية المعيارية.

هناك فروق دقيقة هامة في هذه الصورة. فعلى سبيل المثال، أشار دليل إبراهيم لشؤون الحكم في أفريقيا إلى تحسن طفيف من متوسط ٥٠,٠ في عام ٢٠٠٥ إلى ٥١,٠ في عام ٢٠١٦. وفي الوقت نفسه، يذهب البعض إلى أن معظم البحوث التجريبية بشأن الثقة السياسية والثقة تميل إلى التغاضي عن أهمية التشكيك واستعداد الناس والمؤسسات لمساءلة الحكومة.

ولذلك، من المهم أن تتخذ البرلمانات خطوات لإعادة بناء مستويات عالية من ثقة الجمهور فيها والحفاظ على هذه الثقة. كيف يمكن القيام بذلك؟ تشمل النهج المثمرة مراجعة الممارسات البرلمانية وقواعد الإجراءات بشكل منتظم لضمان الحفاظ على أهميتها لتعجيل العمل البرلماني الأساسي، ومن ضمنه الرقابة؛ وتعزيز المشاركة المدنية الكبيرة مع جميع قطاعات المجتمع وخاصة الشباب - بما في ذلك من خلال التقييم المستمر واعتماد التكنولوجيات الجديدة المناسبة - وممارسة الرقابة البناءة والمبدعة في مجالات الحياة التي من شأنها أن تعود بفائدة أكبر على الناخبين.

الإطار ٥: بناء ثقة الشعب في البرلمان في صربيا

صربيا ديمقراطية فتية، لا تزال في مرحلة انتقالية. تقوم البلاد منذ عشرين سنة بإصلاح مؤسساتها السياسية بينما تسعى في الوقت نفسه إلى تعزيز المشاركة العامة وبناء ثقة الجمهور في البيئة السياسية الجديدة والمتطورة.

ولتطوير الرقابة البرلمانية، احتاجت صربيا أولاً إلى تحقيق الشفافية والمساءلة في البرلمان نفسه، وقد برز هذا الهدف بإصدار القانون الأول للبرلمان والقواعد الإجرائية الجديدة في عام ٢٠١١. وبحلول عام ٢٠١٢، اتضح أن الجمعية الوطنية قد حققت مستوى عال من الشفافية والمشاركة مع المجتمع المدني.

ويطالب البرلمانيون الآن بنفس الشفافية والمساءلة من جانب السلطة التنفيذية. فمنذ عام ٢٠١١، كثرت المجموعات المشتركة بين الأحزاب وجلسات استماع اللجان العامة. تسمح القواعد الإجرائية الجديدة بتنظيم جلسات استماع علنية من أجل الحصول على معلومات أو آراء الخبراء بشأن التشريعات المقترحة أو الموافق عليها، ولجان رصد تنفيذ التشريعات وإنفاذها.

وبدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، يقوم البرلمان الصربي أيضاً بتجريب جلسات اللجنة المتنقلة، ما يمكن ممارسة أعمال الرقابة البرلمانية في جميع أنحاء البلد. وقد ساعد ذلك على إقامة اتصالات

”لا يستطيع البرلمان أداء دوره إلا إذا تمتع أعضاؤه بالحق في حرية التعبير حتى يتمكنوا من التحدث باسم الشعب الذي يمثلونه. يجب أن يكون أعضاء البرلمان أحرارا في التماس المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها دون خوف من الانتقام. وبالتالي فإنهم يتمتعون عادة بوضع خاص يمنحهم الاستقلال المطلوب: فهم يتمتعون بالامتيازات البرلمانية أو الحصانة البرلمانية فيما يتعلق بحرية التعبير أثناء العمل في البرلمان“.^{١٧}

ليس من النادر أن يتعرض أعضاء البرلمان الصريحين لانتهاكات حقوق الإنسان تتراوح بين الاعتقال التعسفي والإجراءات القانونية ذات الدوافع السياسية، التي تصل في الحالات القصوى إلى القتل. في بعض الحالات، مُنع برلمانيون، وأحيانا مُنعت المعارضة بأكملها، من ممارسة صلاحياتهم. تشمل الأساليب المستخدمة التعليق غير المبرر للولاية البرلمانية، وإجراءات الإفلاس ذات الدوافع السياسية، وإلغاء جنسية عضو البرلمان.

من أجل حماية البرلمانيين من التجاوزات والدفاع عن المؤسسة البرلمانية، أنشأ الاتحاد البرلماني الدولي في ١٩٧٦ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان للبرلمانيين، التي درست منذ ذلك الحين قضايا في أكثر من ١٠٠ بلد، وساعدت في كثير من الحالات على توفير الحماية أو التعويض للبرلمانيين المعرضين للخطر. وفي عام ٢٠١٦، درست اللجنة المعنية بحقوق الإنسان للبرلمانيين التابعة للاتحاد البرلماني الدولي ٤٥٩ قضية تخص البرلمانيين في ٤٢ بلدا. وتعلقت أغلبية كبيرة من هذه القضايا ببرلمانيين من المعارضة، مما يشير إلى التحديات التي تواجه قدرة المعارضة على المشاركة بحرية في أنشطة الرقابة.

تصورات النواب حول تحديات الرقابة

في إطار الدراسة الاستقصائية بشأن البرلمانيين التي أجريت من أجل هذا التقرير، دعي النواب إلى تحديد ثلاثة تحديات رئيسية تواجهها الرقابة الفعالة، باستخدام كلماتهم الخاصة. حدد ثلاثمائة وخمسون نائبا (٣٥٠) من أكثر من مائة وعشرين (١٢٠) برلمانا خمسمائة وسبعة وخمسين (٥٥٧) تحديا. وقد تم تقسيم التحديات إلى أربع فئات: البيئة السياسية، وسلطة البرلمان في القيام بالرقابة، وموارده للقيام بذلك، والإرادة السياسية لتنفيذ الرقابة. من المهم ملاحظة أن فئات التحديات غالبا ما تكون مترابطة. وحيثما تكون الموارد البرلمانية منخفضة، فللبرلمان أقل سلطة على إجبار الحكومة على اتخاذ إجراءات بشأن التوصيات البرلمانية. وعندما تكون البيئة السياسية العامة غير داعمة، فمن غير المرجح أن تكون الرغبة للرقابة على الحكومة مرتفعة.

تبين أن القضايا المتعلقة بموارد البرلمان للقيام بالرقابة أكبر أنواع التحديات التي أعرب عنها النواب. تصنف الرسوم البيانية التالية التحديات (ملاحظة: على أساس المستجيبين الذين حددوا جنسهم وانتماهم السياسي).

وتوسيع العلاقات بين البرلمانيين والجمهور، وأسفر عن معالجة القضايا المحلية والوطنية بفعالية أكبر. وساعدت هذه الابتكارات القائمة على المشاركة العامة على زيادة مستوى الدعم للبرلمان الذي تجلى في استطلاعات الرأي العام.

يتمثل أبرز إنجاز لتعزيز الرقابة في تطوير بوابة رصد نفقات الميزانية العامة، مما أدى إلى تحول نموذجي في الرقابة المالية العامة في صربيا. تنشر البوابة معلومات عن نفقات الميزانية من إدارة الخزانة بوزارة المالية كل شهر، وعن إنفاق الأموال المتاحة للنواب. ومع أنها موجهة أساسا إلى أعضاء لجنة المالية وميزانية الدولة ومراقبة الإنفاق العام، فإنها تفيد أيضا جميع البرلمانيين. ويخطط البرلمان أيضا لجعل البوابة متاحة لعامة الناس.

المصدر: مجموعة التركيز التي يسهها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، صربيا، ٢٠١٦. انظر: الرابط إلى تقرير مجموعة التركيز.

بايجاز: سياسة الرقابة

تعرف العلاقة الدستورية بين البرلمان والحكومة على أنها ”الفضاء السياسي“ المتاح للرقابة. وبغض النظر عن النظام السياسي، فإن الأحزاب السياسية ضرورية للديمقراطية ولها دور حاسم في ضمان فعالية الرقابة البرلماني. يجب على النواب، خاصة الذين ينتمون إلى الحزب الحاكم، تحقيق التوازن بين ولاءهم الحزبي والهدف المشترك المتمثل في الرقابة. للمعارضة دور خاص. وينبغي أن تنص القواعد البرلمانية بوضوح على حماية حقوق المعارضة. إن التعصب الحزبي المفرط يعرقل الرقابة القائمة على الأدلة. وفي سياق انخفاض ثقة الجمهور في المؤسسات السياسية بشكل يثير القلق حول العالم، فإن الرقابة البرلمانية قد تساعد على استعادة ثقة الجمهور في البرلمان والحكومة، وهو أمر ضروري لمدى سلامة الديمقراطية.

١-٦ التحديات التي تواجه الرقابة

تواجه الرقابة تحديات مختلفة. قد يكون الفضاء السياسي الذي يحتاج إليه النواب للقيام بالرقابة محدودا أو غير موجود أصلا. إن مسألة الفضاء السياسي للرقابة تتعلق هنا بحرية أعضاء البرلمان في التعبير. ما هي التحديات الرئيسية التي يواجهها النواب عند القيام بالرقابة في نظرهم؟ هل هناك اختلاف بين وجهات نظر النواب في الحكومة والمعارضة، أو بين النواب والنوابات؟

حرية التعبير

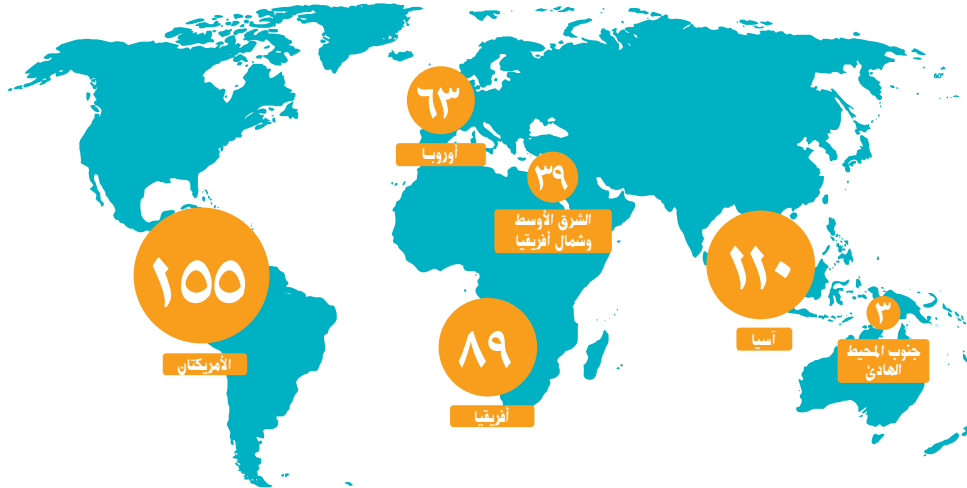
إن قدرة النواب على التحدث بحرية لدى القيام بواجباتهم من العناصر الحاسمة في المجال السياسي للرقابة، وقد تمثل تحديا خاصا في بعض السياقات، ذلك أن حماية حرية البرلمانيين في التعبير عامل أساسي يمكنهم من القيام بأنشطة الرقابة.

الرسم البياني ١: انتهاكات حقوق الإنسان للبرلمانيين - ٢٠١٦

عدد الحالات التي نظرت فيها لجنة حقوق الإنسان للبرلمانيين التابعة للاتحاد البرلماني الدولي

٤٥٩ نائباً

في ٤٢ بلداً



أكثر الانتهاكات شيوعاً

- ١ غياب المحاكمة العادلة والإجراءات غير العادلة الأخرى
- ٢ التعليق غير المبرر وإسقاط الولاية البرلمانية
- ٣ انتهاك حرية التعبير
- ٤ الاحتجاز التعسفي للولاية البرلمانية

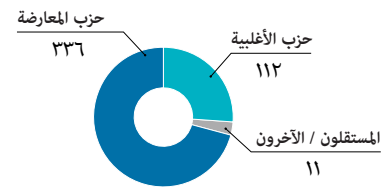


ولا ديمقراطية من دون احترام حقوق الإنسان الأساسية مثل حرية الفكر والتعبير. والحق في الحياة والحرية والمساواة والمشاركة في الحكومة.

ويتعاون الاتحاد الدولي مع البرلمانات لضمان وفائها بمسؤولياتها في مجال حقوق الإنسان.

لجنة الاتحاد المعنية بحقوق الإنسان للبرلمانيين مصدر فريد لحماية وإنصاف النواب المقتولين أو المهاجمين أو المهددين أو المسجونين بسبب آرائهم أو اختلافهم السياسي.

وإذا لم يتمكن النواب من أداء عملهم بأمن وسلام ومن دون خوف. فلا يمكن ضمان أداء البرلمان دوره في حماية حقوق الإنسان والحريات السياسية للمجتمع ككل.



المصدر: الاتحاد البرلماني الدولي، ٢٠١٧. انتهاكات حقوق الإنسان للبرلمانيين - ٢٠١٦.

٣١٠ تحدياً حدده النواب من الأحزاب في الحكومة، ١٥٤ تحدياً حدده أعضاء المعارضة؛ ٣٥٤ تحدياً حدده ٢١٥ من البرلمانيين الذكور، ١٧٥ تحدياً حدده ١٣٥ برلمانيات)

الملاحظ العامة للتحديات المتصورة مشابهة لدى جميع أعضاء البرلمان الذين شاركوا في الدراسة الاستقصائية لهذا التقرير. يميل النواب إلى تحديد التحديات بطريقة مماثلة، بغض النظر عن جنسهم أو عضويتهم في الحكومة أو في المعارضة.

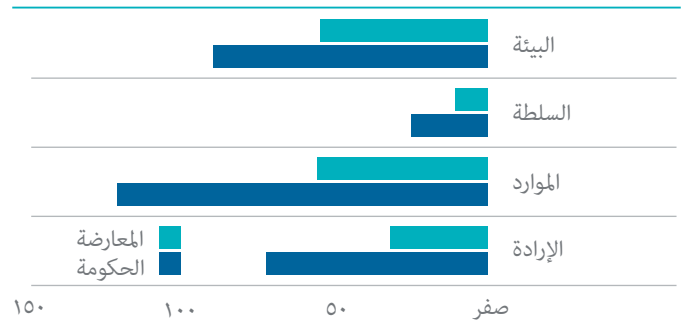
من الجدير بالذكر أن أعضاء البرلمان الذين ينتمون إلى الأحزاب الحاكمة لا يجدون صعوبة في تحديد التحديات التي تواجه الرقابة.

تقدم التحديات التي يعرب عنها النواب عرضاً متماسكاً لأسباب صعوبة الرقابة على البرلمانيين. وتشير الأمثلة أيضاً إلى أن أعضاء البرلمان قد يواجهون تحديات مماثلة في جميع البرلمانات، ولكن السياق السياسي والاجتماعي والاقتصادي لكل بلد يجعل المشاكل مختلفة اختلافاً كبيراً من سياق إلى آخر.

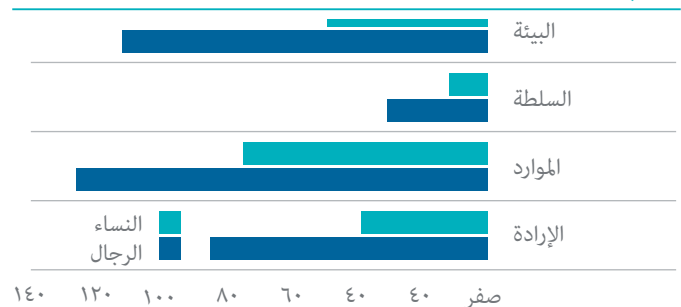
وفي بعض الحالات، تكون البيئة السياسية العامة معادية لأي محاولة لإخضاع الحكومة للمساءلة. من المرجح أن يعرب نواب المعارضة عن أحكام تتسم بأكثر قسوة من أقرانهم في الأحزاب الحاكمة:

الرسم البياني ٢: تصورات النواب حول تحديات الرقابة

حسب الانتماء إلى الحكومة / إلى المعارضة



حسب الجنس



المصدر: دراسة استقصائية بشأن البرلمانيين، أجراها الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، السؤال ٦، ٢٠١٦ (أساس السؤال):

”في بعض الأحيان، تفتقر إلى الوقت الكافي لأن أنشطتنا التشريعية تأخذ الجزء الأكبر من الوقت“ (نائب من الحزب الحاكم في جورجيا)

على النواب أيضا أن يظهروا الإرادة والالتزام للاستعداد لطرح الأسئلة وتحدي الحكومة، حتى وإن كان ذلك تحديا سياسيا. هناك حاجة إلى:

”التزام النواب بتنفيذ الرقابة من الأعلى إلى الأسفل إلى غاية التنفيذ وظهور الأثر في مجتمعنا“ (نائب من المعارضة في إندونيسيا)

”حرية وشجاعة البرلمانيين“ (نائب من المعارضة في بلجيكا)

على الرغم من أن البرلمان قد يتمتع بسلطات رسمية لمحاسبة الحكومة، إلا أن تنفيذ هذه السلطات نادرا ما يكون واضحا. يأتي هذا التحدي في صلب حوافز النواب لتنفيذ الرقابة، ويرتبط ارتباطا وثيقا بمسائل الموارد والمهارات والإرادة:

”الطابع غير الملزم وغير المنهجي للتوصيات“ (نائب من الحزب الحاكم في بنن)

”عدم تنفيذ الحكومة لتوصيات اللجان الدائمة“ (نائب من الحزب الحاكم في باكستان)

”القوة المضادة لمواجهة الحكومة غير كافية“ (نائب من المعارضة في هولندا)

تأثر كل هذه العوامل تأثيرا جماعيا على رغبة النواب في المشاركة في الرقابة. هذه علاقة دينامية: إذا كانت للنواب إرادة، يمكنهم العمل بشكل جماعي لتشكيل بيئة سياسية نشطة، وبناء القدرة على الرقابة، وزيادة سلطة البرلمان لمساءلة الحكومة. وعلى العكس من ذلك، إذا كانت هناك مقاومة نظامية للدور الرقابي للبرلمان، فإن جهود البرلمانيين لبناء البرلمان وصقل عمليات الرقابة لا تحدث أثرا كبيرا:

تلك هي المواضيع - البيئة السياسية، والقدرة على ممارسة الرقابة، وقدرة البرلمان على الرقابة، والإرادة لتنفيذ الرقابة - التي سيتم بحثها في هذا التقرير. في نهاية المطاف، نائب من أوروغواي يلخص بيت القصيد: ”احترام البرلمان“.

تصورات النواب حول مشاركة الحكومة في الرقابة البرلمانية

عندما سئل أعضاء المعارضة بالتحديد عن رأيهم في تعاون الحكومة بشأن الرقابة البرلمانية، بشكل غير مفاجئ، انتقدوا التعاون والمعلومات التي قدمها وزراء الحكومة لغرض الرقابة، كما انتقدوا استجابة الحكومة للرقابة (انظر الرسم البياني ٣) وما يثير الاهتمام أن حوالي ٤٠ في المائة من أعضاء الحكومة إما أعربوا عن عدم رضاهم عن تعاون الحكومة مع الرقابة أو ظلوا محايدين، مما يشير إلى أن الشواغل المتعلقة بعمل الرقابة مشتركة بين النواب في جميع أطراف البرلمان.

”ثقافة قديمة لنظام الحزب الواحد تخلد سمة البرلمان الشكلي“ (نائب من المعارضة في كمبوديا)

”حكومة غير متعاونة لا تتسامح مع المعارضة“ (نائبة من المعارضة في غينيا)

”تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية“ (نائب من المعارضة في هايتي)

بطبيعة الحال، السياسة الحزبية لها تأثير كبير على بيئة الرقابة. يواجه أعضاء الحزب الحاكم، إذا كانوا برلمانيين، تحديات خاصة:

”يتعين على الأغلبية السياسية دعم الحكومة بأي ثمن، لذا فإن الرقابة البرلمانية محدودة بسبب قاعدة الأغلبية“ (نائب من الحزب الحاكم في بلجيكا)

”الخوف من إحراج الحكومة“ (نائب من الحزب الحاكم في موريشيوس)

”دعم الحكومة = لا يمكنك أن تكون عضوا في الحزب الحاكم وتنتقد، وتراقب دون عقاب“ (نائب من الحزب الحاكم في تشاد)

التحديات المتعلقة بالموارد كانت أكثر فئة ذُكرت على نطاق واسع، ولا سيما بين البرلمانيين الأفارقة. لكن النواب من كل مكان يشعرون أنه لا يوجد ما يكفي من المال للرقابة، حتى وإن كانت هذه المشكلة بدرجات مختلفة في سياقات مختلفة. هناك شعور بالقيود المالية على مستوى البرلمان والنائب:

”لا يوجد ما يكفي من المال لتشغيل البرلمان“ (نائب من الحزب الحاكم في بوروندي)

”نقص التمويل للجان“ (نائب من المعارض في آيرلندا)

”قدرة البرلمان المحدودة على إجراء البحوث“ (نائب من الحزب الحاكم في سورينام)

”موارد النواب - من الصعب العمل بدون ميزانية“ (نائب من الحزب الحاكم في كرواتيا)

وبالنظر إلى الضغوط المتعددة على الوقت المتاح للنواب في كل مكان، السؤال المطروح هو كم من الوقت يجب تخصيصه للرقابة؟ خاصة عندما يتوقع الناخبون أن يركز ممثلوهم على القضايا المحلية، أو أنهم غير ملمين بالرقابة:

”قضايا الناخبين مقابل القضايا الوطنية. في كثير من الأحيان، لا تحظى قضايا الناخبين بالأهمية على القضايا الوطنية“ (نائب من بوتان)

”ليس للمواطنين وعي كبير حول مسألة الرقابة البرلمانية، حيث أن الجزء الأكبر من العمل البرلماني يتمثل في وضع القوانين“ (نائب من فرنسا)

بايجاز: التحديات التي تواجه الرقابة

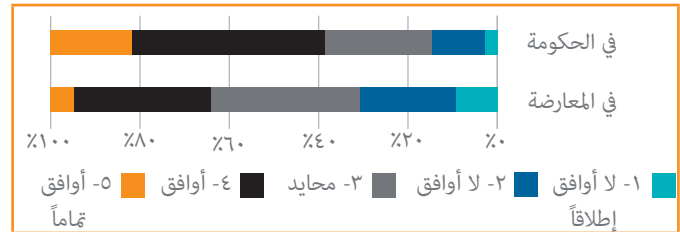
هناك العديد من العوامل التي يمكن أن تعرقل الرقابة. وتختلف هذه العوامل من برلمان إلى آخر ومن نائب إلى آخر. وتتراوح من مقاومة الحكومة للرقابة ومحدودية حرية أعضاء البرلمان في التعبير إلى شعور أعضاء البرلمان بأنهم يفتقرون إلى الموارد اللازمة لأداء هذا الدور بفعالية.

٧-١ الاستنتاجات

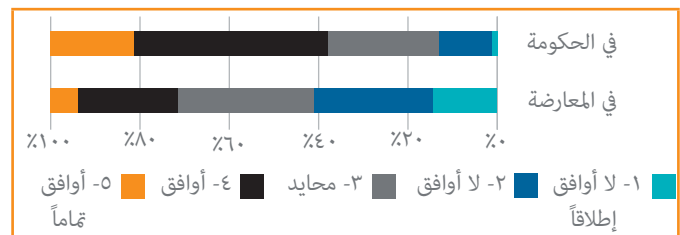
إن الرقابة البرلمانية ضرورية للحكم الرشيد ولضمان تلبية عمل الحكومة لاحتياجات الشعب. توضح الرقابة طريقة تعامل الحكومة مع شواغل الجمهور، ويمكن أفراد الجمهور من تقييم حكمة صانعي القرار السياسي وأمانتهم ونزاتهم. وتوفر فرصة لتصحيح السياسة التي لا تؤدي إلى نتائج. وبهذه الطرق، تعيد الرقابة بناء ثقة الناس في البرلمان والبرلمانيين، فضلاً عن تعزيز قدرة البرلمان على التغيير وتعزيز مؤهلاته القيادية. ومن ناحية أخرى، إذا غابت ثقافة الرقابة القوية، سيفقد البرلمان جزءاً كبيراً من غرضه الأساسي.

الرسم البياني ٣: تصورات النواب حول مشاركة الحكومة في الرقابة البرلمانية

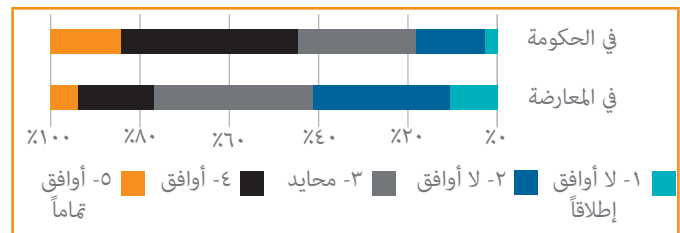
“وزراء الحكومة يتعاونون بما فيه الكفاية”



“توفر الحكومة معلومات كافية”



“تستجيب الحكومة لنتائج الرقابة”



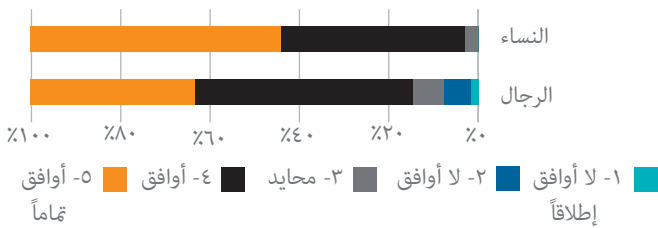
المصدر: دراسة استقصائية بشأن البرلمانين، أجراها الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، السؤال ٢، ٢٠١٦ (الأساس: ٢٨٠ نائباً - ١٨٥ في الحكومة، ٩٥ في المعارضة)

الفصل الثاني: جعل الرقابة فعالة

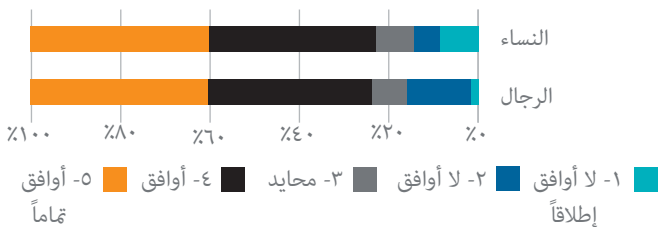
الرسم البياني ٥: تصورات النواب بشأن الصلاحيات الدستورية أو القانونية للرقابة

”للبرلمان صلاحيات دستورية أو قانونية كافية للرقابة“

حسب الجنس والعضوية في الحكومة / في المعارضة في الحكومة (النساء، الرجال)



في المعارضة (النساء، الرجال)



المصدر: دراسة استقصائية بشأن البرلمانين، أجراها الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، السؤال ٢، ٢٠١٦ (الأساس: ٢٨٣ نائباً، منهم ١٨٥ عضواً في الحكومة- ١١٧ رجلاً و٦٨ امرأة؛ و٩٨ عضواً في المعارضة - ٦٣ رجلاً و٣٥ امرأة)

كيف يمكن للولاية أن تجعل الرقابة فعالة؟

تحدد الولاية، سواء أكانت مكتوبة أو تم تطويرها من خلال الممارسة، صلاحيات البرلمان وكيفية استخدامها. وهي تحدد نطاق الرقابة البرلمانية في سياق العلاقات بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. على سبيل المثال، ينص هذا المقتطف من دستور فنلندا المعدل لعام ١٩٩٩ على حق البرلمان في الحصول على معلومات من الحكومة (انظر الإطار ٦).

الإطار ٦: حق البرلمان في تلقي المعلومات في فنلندا

يحق للبرلمان أن يتلقى من الحكومة المعلومات التي يحتاجها للنظر في المسائل. يكفل الوزير المختص أن تتلقى اللجان وغيرها من الأجهزة البرلمانية دون إبطاء الوثائق اللازمة وغيرها من المعلومات الموجودة في حوزة السلطات.

وللجنة الحق في تلقي معلومات من الحكومة أو الوزارة المختصة بشأن مسألة تدخل في نطاق اختصاصها. ويجوز للجنة إصدار بيان إلى الحكومة أو الوزارة بناء على المعلومات.

يكن أساس الرقابة البرلمانية الفعالة في قدرة البرلمان على الحصول على صلاحيات واسعة للوصول إلى المعلومات والناس والدفاع عنها بقوة، بالإضافة إلى رغبة النواب في استخدام هذه الصلاحيات في الممارسة العملية سعياً وراء أداء ولايتهم الرقابية.

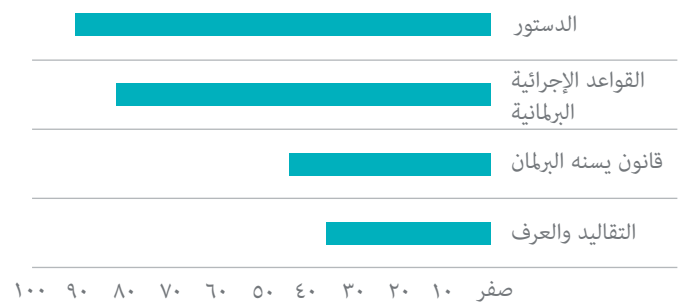
استناداً إلى الأدبيات المتعلقة بالرقابة، بالإضافة إلى بيانات استقصائية من النواب والبرلمانات، يركز هذا الفصل على التحديات الرئيسية التي تواجه الرقابة المحددة في الفصل الأول، ويعرض عدداً من الشروط الهامة للمراقبة الفعالة.

١-٢ ولاية الرقابة وصلاحياتها

تستطيع البرلمانات إجراء الرقابة الفعالة عندما تتوفر القوانين والقواعد التي تقوم عليها الرقابة لتحقيق ذلك. الولاية، أو السلطة القانونية، لنشاط الرقابة البرلمانية مستمدة غالباً من الدستور. وتضع مصادر تشريعية أخرى، مثل القواعد الإجرائية أو الممارسة البرلمانية، آليات ممارسة الولاية.

بالنسبة إلى البرلمانات التي شملتها الدراسة الاستقصائية، كان الدستور والقواعد الإجرائية المصدران الأكثر شيوعاً (انظر الرسم البياني ٤). ينطبق هذا بصفة خاصة على البرلمانات في أوروبا وأفريقيا والأمريكتين. ذكرت أيضاً التشريعات الصادرة عن البرلمان والتقاليد والممارسات، ولكن بنسبة أقل.

الرسم البياني ٤: مصادر ولاية الرقابة البرلمانية



المصدر: استبيان البرلمانات الذي أعده الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، السؤال ١، ٢٠١٦ (أساس السؤال: ١٠٣ غرفة برلمانية)

أفاد النواب من الجنسين بأنهم راضون عن مستوى سلطات الرقابة في برلمانهم (انظر الرسم البياني ٥).

وللممثل الحق في المعلومات التي في حوزة السلطات والتي تعتبر ضرورية لأداء واجبات الممثل، شريطة ألا تكون المعلومات سرية أو تتعلق باقتراح ميزانية الدولة قيد الإعداد.

بالإضافة إلى ذلك، فإن حق البرلمان في الحصول على معلومات عن الشؤون الدولية تحكمه الأحكام الواردة في مكان آخر من هذا الدستور.

المصدر: دستور فنلندا، ١١ يونيو ١٩٩٩ (المادة ٤٧ - حق البرلمان في تلقي المعلومات).

كما تحدد الولاية دور المعارضة في الرقابة. وقد يكون ذلك مكسرا في الدستور أو، في أغلب الأحيان، في القواعد الإجرائية. على سبيل المثال، في بعض لجان الرقابة أو كلها، يجوز تخصيص منصب الرئيس لأعضاء المعارضة. ويمكن أن تنص القواعد والممارسات أن البرلمان هو أول هيئة تطلع على أي إعلان حكومي هام، وأن يطلع المتحدث باسم المعارضة المعني على نص بيان وزاري قبل عرضه في الجلسة العامة. ويتعين على البرلمان، غالبا من خلال رئيسه، ضمان تنفيذ القواعد.

”أكثر السبل فعالية هي وجود إطار تنظيمي معياري واضح ودقيق ومحدد. ينبغي أن تكون للجمعيات التشريعية قواعد إجرائية. ينبغي الاعتراف بحقوق المعارضة والأغلبية في الجمعيات التشريعية، بما في ذلك فرص التعبير“.

فيليب ماهوكس، عضو مجلس الشيوخ، بلجيكا

تحدد الولاية الفرص المتاحة للرقابة. فعلى سبيل المثال، في هولندا ثالث يوم الأربعاء من شهر مايو هو يوم المساءلة، حيث يجب على جميع الوزراء تقديم تقرير مفصل إلى البرلمان حول كيفية إدارة مخصصاتهم من ميزانية العامين السابقين. ويمكن للسلطة القانونية أيضا أن تنص على إنشاء نظام لجان برلمانية بهدف إجراء الرقابة.

وأخيرا، توفر الولاية القدرة على مبادرة اقتراح قوانين وقواعد وأحكام جديدة وإصدارها لزيادة الرقابة. على سبيل المثال، سمح قانون الميزانية الذي أصدره البرلمان الأوغندي لعام ٢٠١١ للبرلمانيين الوصول إلى المعلومات التي استخدمتها الحكومة لصياغة الميزانية الرسمية. ففي السابق، كانت الحكومة تبقي هذه المعلومات سرية. وفي تركيا، منح قانون الإدارة المالية العامة البرلمانيين أدوارا واضحة المعالم في تخطيط الميزانية الوطنية.

تفسير الولاية واتخاذ القرارات

في كثير من البلدان، الولاية القانونية للرقابة البرلمانية قائمة منذ أمد طويل، ونطاقها محدد عموما ويقبلها الجميع. ومع ذلك، فقد يكون مدى صلاحيات البرلمان والحكومة محل أسئلة، كما بين ذلك قرار المحكمة العليا في المملكة المتحدة الصادر في يناير ٢٠١٧ بشأن ضرورة قيام الحكومة بالتشاور مع البرلمان قبل بدء الإجراءات الرسمية لخروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي.

وقد يكون نطاق ولاية الرقابة البرلمانية أقل وضوحا إذا كان البرلمان مؤسسة حديثة نسبيا، أو إذا كانت الترتيبات الدستورية محل نزاع، على

سبيل المثال في البلدان الخارجة من الصراع. ففي مثل هذه الحالات، قد تكون الثقافة السياسية غير مؤاتية للرقابة البرلمانية حسب الفكرة القائلة إن الحزب أو الشخص الذي فاز في الانتخابات له الحق أن يفعل ما يريد دون عائق.

وقد يكون الدور الصحيح للبرلمان مسألة نقاش جاري، كما يلاحظ في حالة تونس (انظر الإطار ٣). وفي بعض الحالات، تُعرض النزاعات بين البرلمان والحكومة أمام المحاكم للفصل فيها، أو يحسمها البرلمان نفسه بتحديد اختصاصاته.

وعادة تُحدد تفاصيل عمليات الرقابة في القواعد الإجرائية البرلمانية وفي الممارسة العملية. في الغلب، يوجه رئيس البرلمان كيفية فهم القواعد التي تحكم سير أشغال البرلمان على أساس يومي.

”القواعد الإجرائية البرلمانية مهمة. وبما أن الإجراءات القضائية مهمة لتصنيف المسائل وتجنب الوقوع في قانون الغاب، فإن الإجراءات البرلمانية تحدد حقوق الجميع والتزاماتهم في النقاش البرلماني بالمعنى الواسع“.

كريستين ديفريني، رئيسة مجلس الشيوخ، بلجيكا

كثيرا ما يلاحظ البرلمانيون أن دور رئيس البرلمان يؤثر تأثيرا كبيرا على النهج المؤسسي للبرلمان في الرقابة، إذ أن لهم سلطة تفسير وتطبيق القواعد البرلمانية. وباختصار، فإن الأشخاص الذين يفسرون قواعد الرقابة الهامة لا تقل أهميتهم عن القواعد نفسها.

القدرة على ضمان الامتثال

مثل أي قانون، تتطلب الولاية عقوبة ما لعدم الامتثال للرقابة البرلمانية. وأقصى عقوبة تأتي يوم الانتخابات عندما تتاح للناخبين فرصة تغيير الحزب الحاكم (أو الأحزاب الحاكمة). ومع ذلك، لدى أعضاء البرلمان وسائل أقرب لدفع الوزراء أو الحكومات نحو الامتثال أو الضغط عليهم. على سبيل المثال، قد يسعون إلى كشف نقائص الحكومة، أو تمرير تشريعات تصحيحية، أو التأثير على مخصصات الميزانية، أو إصدار عقوبة رسمية تتراوح بين اللوم الرسمي وإجراءات الإقالة أو التصويت على عدم الثقة.

مع أن العديد من الحكومات تولي اهتماما وثيقا بتقارير لجان الرقابة ونتائج المناقشات العامة، وتسعى بنشاط إلى الحصول على آراء البرلمانات، لا ينطبق هذا في كل مكان.

الكشف

قد تكون القدرة على الكشف هي المتاحة بأكثر سهولة لأعضاء البرلمان واللجان. عندما تكشف الرقابة أوجه القصور الخطيرة في الأداء الحكومي، فإنها تستطيع جلب الدعاية السلبية للحكومة. إن إمكانية الكشف العلني وحدها تعطي الحكومة حافزا قويا لإيلاء الاهتمام لنتائج الرقابة. عندما يتم تضخيمه في وسائل الإعلام والمجتمع المدني، قد يكون الكشف فعالا جدا في زيادة ضغط الرأي العام على الحكومة حتى تستجيب.

لا تملك كل البرلمانات سيطرة واسعة النطاق على الميزانية بموجب القانون أو في الواقع السياسي. وفي بعض الأحيان، يقيد القانون التغييرات التي يمكن للبرلمان أن يقوم بها، وكثيرا ما يمكن للبرلمان أن يخفض أو يعيد التخصيص ولكنه لا يستطيع إضافة نفقات جديدة. بالإضافة إلى ذلك، توجد قيود سياسية حقيقية في الأنظمة البرلمانية: ففي بعض البلدان، الفشل في تمرير الميزانية يسقط الحكومة، وبالتالي فإن حزب الأغلبية يضمن مرور الميزانية.

وعندما يكون للبرلمان تأثير على الميزانية، فإن لديه أداة محتملة لجعل الحكومة تولي اهتماما لشواغلها. وقد يشعر الوزراء بالتهديد من احتمال تخفيض ميزانيتهم وبالتالي قد يولون اهتماما لما تركز عليه اللجان. وعلى العكس من ذلك، قد تزيد السلطة التشريعية التمويل إن لاحظت، من خلال الرقابة، أن مبالغ الأموال أو السيطرة المخصصة غير كافية.

ما مدى السلطة التي يملكها البرلمان فعلا على الموارد المالية؟ وكيف يمكنه استخدامها كعقوبة؟ الفرق الكبير في سلطات الرقابة التي تملكها البرلمانات يكمن فيما إذا كانت لها سلطة سلبية فقط - أي، الحق في رفض الميزانية فقط (كما في جمهورية سيشيل) - أو إذا كانت تستطيع أن تؤثر بشكل إيجابي في كيفية إنفاق المال. ذكر العديد من الذين أجريت معهم مقابلات أن برلمانهم يستطيع أن يقدم مقترحات لتغيير السياسات وكيفية إنفاق الأموال (على سبيل المثال في سويسرا وألمانيا وأوغندا).

في الحالات التي يتمتع فيها البرلمان بسلطة على الميزانية وحرية حقيقية للتصرف، يمكنه استخدامها لزيادة وضوح وفعالية نتائج الرقابة. في البوسنة والهرسك، حيث تندمج وظائف لجنة الميزانية في مجلس النواب مع وظائف لجنة الحسابات العامة، استخدمت اللجنة السلطة على الميزانية لإرسال رسالة هادئة وإن كانت فعالة. كشفت مراجعة حسابات الوزارات أن عددا كبيرا منها لم يلتزم بالمعايير الدولية التي وضعتها المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات في إدارتها للنفقات.^٢ خفضت لجنة الميزانية والمالية المتعددة الأحزاب ميزانيات الوزارات المخالفة بمبالغ رمزية صغيرة (في مجالات مثل السفر). ولكن تم الإبلاغ عن النتائج أيضا في الجرائد، وتم تضخيمها من قبل دعاة المجتمع المدني من أجل الشفافية. فأدى ذلك إلى تحسينات في السنوات اللاحقة في أداء مراجعة الحسابات للوزارات الأصغر حجما والأكثر ضعفا من الناحية السياسية.

في كينيا، حيث حول دستور عام ٢٠١٠ البلد من نظام برلماني إلى نظام رئاسي - تشريعي، تم نقل سلطة صياغة الميزانية النهائية واعتمادها إلى السلطة التشريعية. والآن إذا رأى البرلمان شيئا ضروريا ووافق عليه، فإنه يملك القدرة على الاعتراف به من خلال زيادة الاعتمادات.

الجزاءات

وأخيرا، قد يملك البرلمان سلطة جزاء الحكومة بطرق مختلفة.

خلال حلقة نقاش في الجمعية ١٣٣ للاتحاد البرلماني الدولي، ميز الأمين العام لمجلس الشيوخ الكندي بين آليات الرقابة التي لها عواقب سياسية على

يشكل الكشف أداة أكثر حدة في أيدي أعضاء اللجان، الذين يمكنهم متابعة التحقيقات بطريقة منهجية، مدعومة بأدلة واقعية. توفر جلسات الاستماع التي تعدها اللجان منتدى عاما، وتكون تقارير اللجان بمثابة منافذ رسمية لاستنتاجات وتوصيات التحقيق.

ومع ذلك، بإمكان النائب استخدام الكشف لإحداث أثر جيد. وخلافا لمعظم العقوبات الرسمية، ففي كثير من الأحيان، لا يتطلب أغلبية أو مجموعة كبيرة لإثارته، ولا يمكن صدّه بسهولة من قبل الأغلبية السياسية التي تدعم الحكومة.

التشريع

إن أقصر طريق لتغيير سلوك الحكومة وأجهزتها هي من خلال القانون الذي ينظم هذا السلوك. بإمكان الرقابة البرلمانية أن تؤثر على طريقة تنفيذ القانون. تحد صياغة القوانين بدقة من نطاق السلطة التنفيذية لإعادة تفسير ما تمرره الهيئة التشريعية. وبعد ذلك، يمكن للبرلمان عقد جلسات لمراقبة مدى دقة تنفيذ الحكومة للقوانين. وفي نهاية المطاف، فيإمكانه تغيير القانون لمواجهة أي نقص تكشفه الرقابة.

توفر كل خطوة من هذه الخطوات فرصا للبرلمانيين. فبإمكانهم تركيز اهتمام الجمهور على ضرورة جعل القوانين أدوات أفضل لتشكيل السلوك الحكومي والحكم عليه؛ ويمكنهم المشاركة في جلسات المراقبة والإعراب عن تفضيلاتهم؛ ويمكنهم العمل على بناء أغلبية لدعم التشريعات.

ومع ذلك، عندما تريد سن التشريعات بمزيد من الدقة والوضوح، تواجه البرلمانات مشاكل عديدة. فالبرلمان الذي له معلومات وخبرة محدودة لا يكون متيقنا بما يمكنه وينبغي عليه إجبار الحكومة على القيام به، وسيحتاج إلى جمع الأغلبية، على الرغم من أن البرلمانيين غالبا ما ينقسمون حول التفاصيل.^١

إن عقد جلسات الرقابة واقتراح التعديلات على القانون يوفر مسارا أكثر عملية. هذه أداة محتملة وقوية لجعل الحكومة تولي اهتماما، ولكن هذا المسار صعب أيضا لأنه يتطلب القدرة والإرادة السياسية والسلطة. أولا، لا بد من أغلبية لتعديل القوانين، والحكومة والحزب الحاكم قد يدافعان عن مقدار السلطة التنفيذية الحالية. ثانيا، يجب أن يكون لدى السلطة التشريعية القدرة - الخبرة، والقدرة على الصياغة، وغير ذلك من أشكال الدعم - على التشريع بمزيد من الدقة. ثالثا، تنفذ الحكومة تغييرات في القانون، لذلك يجب أن يكون لدى السلطة التشريعية الوسائل اللازمة لمراقبة امتثال الحكومة وإنفاذ نواياها وفرض عقوبات في حالة عدم الامتثال. لذا، فإن درجة الامتثال التي تم التوصل إليها قد تكون اختبارا للقوة بين البرلمان والحكومة.

التأثير على الميزانية

لمعظم البرلمانات كلمتها في الميزانية الوطنية. تتراوح سلطاتها بين الموافقة الرمزية على القرارات المتخذة في أماكن أخرى، وتعبئة الأغلبية من أجل التصويت بنعم، وامتلاك القدرة واستخدامها على صياغة الميزانية والموافقة عليها.

٢-٢ القدرة البرلمانية

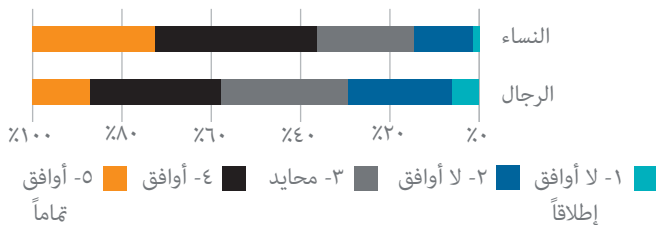
حتى وإن دعمتها التدابير الرسمية لضمان الامتثال، فإن الولاية للرقابة تكون منعقدة المعنى ما لم يمتلك البرلمان أيضاً الموارد اللازمة لتنفيذها. العناصر الرئيسية للقدرة البرلمانية هي مصدر تمويل مستقل بوضوح عن الحكومة، ودعم الأمانة المهنية والمحايدة والقادرة، فضلاً عن الوصول غير المقيد وفي الوقت المناسب إلى المعلومات والتحليلات الجيدة. جل البرلمانات التي مارست الرقابة بشكل أكثر حزماً في الآونة الأخيرة فعلت ذلك أساساً بتطوير قدرات أكبر للرقابة بدلاً من زيادة سلطاتها الرسمية.

وفي حين أن النواب الذين شملهم الاستطلاع راضون عموماً عن ولاية البرلمان للرقابة، إلا أنهم كانوا أقل اقتناعاً بأن البرلمان يمتلك الموارد الكافية لتنفيذ هذا العمل.

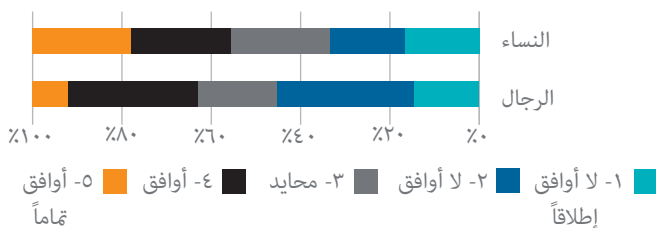
الرسم البياني ٦: تصورات أعضاء البرلمان بشأن موارد الرقابة

”للبرلمان موارد كافية (الموظفون والميزانية) لتحليل المعلومات التي يتلقاها من أجل الرقابة“

حسب الجنس والعضوية في الحكومة / في المعارضة في الحكومة (النساء، الرجال)



في المعارضة (النساء، الرجال)



المصدر: دراسة استقصائية بشأن البرلمانين، أجراها الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، السؤال ٢، ٢٠١٦ (الأساس: ٢٨٣ نائباً، منهم ١٨٥ عضواً في الحكومة - ١١٧ رجلاً و ٦٨ امرأة؛ و ٩٨ عضواً في المعارضة - ٦٣ رجلاً و ٣٥ امرأة)

الاستقلال المالي عن الحكومة

تتطلب الرقابة أن يكون البرلمان قادراً على التصرف بشكل مستقل عن الحكومة، مما يعني أن تكون له ميزانية خاصة وموظفين ومقر. يمكن للحكومات أن تحبط الرقابة البرلمانية وغيرها من المهام الأساسية عن طريق حرمان البرلمانات من الموارد الأساسية.

الحكومة والآليات التي لا تترتب عليها عواقب^٣ في كندا، تشمل آليات الرقابة التي لها عواقب سياسية على الحكومة النقاش الذي يلي خطاب العرش المحدد لبرنامج الحكومة، ومناقشة الميزانية والاقتراحات بعدم الثقة. إن صوت البرلمان ضد الحكومة في أي من هذه الحالات، فقد يسقط الحكومة.

بالنسبة لآليات الرقابة التي لا تترتب عليها عواقب سياسية مباشرة، وضعت البرلمانات مجموعة من العقوبات ”الخفيفة“، التي لا يمكن أن تسقط الحكومة ولكنها تكتسي أهمية سياسية. يمكن تحديد هذه العقوبات في القواعد البرلمانية، وتشمل تدابير مثل إجبار وزراء الحكومة على المجيء للإجابة على سؤال في الغرفة إذا لم يجيبوا عليه بصورة مرضية، أو إصدار توبيخ، أو السماح بالأسئلة أو المناقشات العاجلة. في كثير من الحالات، رئيس الهيئة التشريعية هو الذي يحدد استخدام مثل هذه العقوبات.

وغالباً ما تمكن الدساتير والقوانين البرلمان من تحديد ما إذا كانت الحكومة تعمل بشكل سليم أم لا. فالقدرة على إقالة وزير، أو حجب الثقة عن وزير أو حكومة، تمنح البرلمان سلطات احتياطية كبيرة.

في إكوادور، تتمتع لجنة الرقابة والتحقق السياسي بسلطة إقالة الرئيس عن منصبه إذا لم يمثل لولايته، الأمر الذي يؤدي إلى حل البرلمان وانتخابات جديدة. يتمثل أحد أسس إقالة الرئيس الأمريكي في عدم ضمان ”تنفيذ القوانين بأمانة“.

وفي بعض الأحيان قد تكون هذه الصلاحيات العقابية كبيرة جداً. إن قوة التصويت بحجب الثقة لإسقاط الحكومة هي أقرب إلى ”خيار نووي“، لذلك فهي مخيفة لدرجة أن الأغلبية البرلمانية عادة ما تحجم عن استخدامها. قلة من البرلمانيين مستعدون لإسقاط حكومة لمعاقبة وزير غير متعاون. وإذا كان البرلمان قادراً على إقالة الوزير، فإن الإفراط في استخدام هذه السلطة قد يجعل الحكم أكثر صعوبة بدلاً من تحسين النتائج.

بايجاز: ولاية الرقابة وصلاحياتها

تستند الرقابة البرلمانية الفعالة إلى ولاية واضحة ومقررة قانوناً توفر للبرلمان سلطة الرقابة على جميع مجالات الحكومة في جميع الأوقات. ولكن، مثل هذه الولاية، شأنها في ذلك شأن جميع مجموعات القواعد، تتطلب أيضاً وجود محكمين قوين يدافعون عن حقوق جميع الأعضاء للاضطلاع بالرقابة. إن حياد رؤساء البرلمانات أمر أساسي، ومن شأن إجراءاتهم دعم حق البرلمان في مساءلة الحكومة.

وإذا أريد للرقابة البرلمانية أن تكون فعالة، يجب على الحكومة أن تولي اهتماماً لها. الوضع المثالي هو أن تعمل الحكومة والبرلمان جنباً إلى جنب من أجل الصالح العام. ومع ذلك، حينما تقصر العلاقات عن ذلك، فللبرلمان مجموعة من الخيارات القوية لضمان إسماع صوته إلى الحكومة. تشمل هذه الوسائل التعريف بالقضية، والتشريع لتصحيح النقائص، والتأثير على الميزانية، وفي الظروف القصوى، الإقالة واقتراح حجب الثقة. يجب أن يكون البرلمان والنواب مستعدين لاستخدام هذه الصلاحيات عند الاقتضاء.

موظفون برلمانيون محترفون ومستقلون

قد يكون الوصول إلى موظفين برلمانيين محترفين ومستقلين الموارد الأكثر قيمة الذي يمكن أن يحصل عليه النائب. هؤلاء قادرون على تفسير قواعد الرقابة وتطبيقها، ومعالجة المعلومات الناتجة عن تحقيقات الرقابة وتحليلها، والمساعدة في صياغة التشريعات التصحيحية. ينبغي أن يكونوا موظفين في البرلمان، يُختارون لخبراتهم ومهاراتهم ويحصلون على أجور مناسبة. يساعد النظام الأساسي للموظفين البرلمانيين على ضمان الطابع المحايد وغير المتحيز للإدارة، وحماية الموظفين من الضغوط السياسية داخل البرلمان.

تشير المبادئ المتعلقة بتوظيف الموظفين البرلمانيين وإدارتهم الوظيفية التي اعتمدها رابطة الأمناء العاميين للبرلمانات في أكتوبر ٢٠١٣ إلى ما يلي:

“السلطة التنفيذية كصاحب عمل لديها الكثير من القواسم المشتركة مع البرلمان، وغالباً ما تبحث عن موظفين ذوي صفات مماثلة. لكن ستكون هناك وجهات نظر مختلفة في البرلمان ولا تتقاسمها السلطة التنفيذية. كما أن للبرلمان والسلطة التنفيذية أدواراً دستورية مختلفة. هناك احتمال لتضارب المصالح بين السلطتين”.

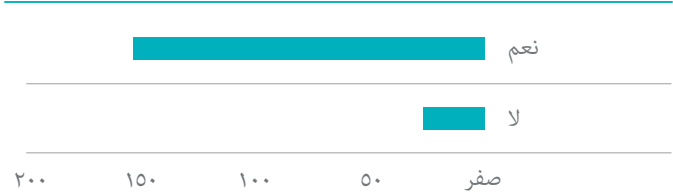
تؤكد الوثيقة أيضاً مبدأ الرقابة البرلمانية على تعيين الموظفين:

“ينبغي أن يكون للبرلمان سيطرة على عمليات التوظيف والترقية، ولا ينبغي للسلطة التنفيذية على وجه الخصوص أن يكون لها أي تأثير على نتائج هذه العمليات. ومع ذلك، فإن نظام إدارة إغارة الموظفين بين البرلمان والسلطة التنفيذية قد يكون ذا قيمة، لأغراض إدارة الحياة الوظيفية”.

تشير الغالبية العظمى من البرلمانات إلى أن لديها سيطرة على تعيين موظفيها، مع أن ذلك لا ينص عليه القانون دائماً. غير أن عدداً من البرلمانات يفتقر إلى هذا المورد الحيوي. فعلى سبيل المثال، يعين الموظفون في بعض البرلمانات مؤقتاً من الخدمة المدنية العامة، وغالباً ما يكونون مدراء غير متخصصين. فليس من المستغرب أن يرى بعضهم مستقبلهم في السلطة التنفيذية، التي جاءوا منها والتي قد يعودون إليها.

الرسم البياني ٨: التحكم في توظيف الموظفين البرلمانيين

“هل يتحكم البرلمان في توظيف الموظفين البرلمانيين؟”



المصدر: قاعدة بيانات الاتحاد البرلماني الدولي على الإنترنت الخاصة بالبرلمانات الوطنية (أساس السؤال: ١٨١ غرفة برلمانية)

٤ رابطة الأمناء العاميين للبرلمانات، ٢٠١٣.

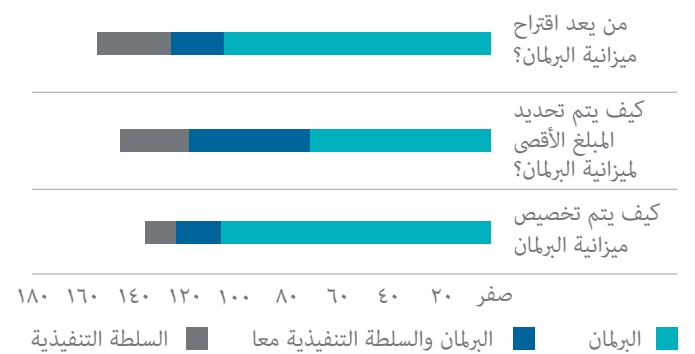
على وجه الخصوص، لضمان الاستقلالية عن الحكومة، يجب أن تعمل اللجان بموارد مستقلة، بدلاً من الاعتماد على ميزانية الوزارات المعنية.

“يجب أن تكون للبرلمان ميزانية للرقابة، ولكن في كثير من الأحيان لا يوجد ما يكفي من الأموال لجميع اللجان - لدينا الكثير من اللجان في البرلمان. لذلك، إذا رغب قادة اللجان في القيام بوظيفتهم الرقابية، عليهم أن يلتمسوا الدعم من أشخاص آخرين، أو دوائر أخرى، أو وزارات أخرى. على سبيل المثال، أنا نائب رئيس لجنة الرعاية الاجتماعية. لم نحصل قط على تمويل لمراقبة ما تقوم به الوزارة. فإذا أردنا القيام بالرقابة، لا بد أن نلتمس تمويلنا الخاص، ربما من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو هيئة الأمم المتحدة للمرأة. علينا أن نذهب إليهم ونطلب التمويل أو ربما الوزارة سوف تمويلنا. لا يمكننا القيام بعملك بفعالية [بدون موارد].”

أبي كالوكو وريجينيا تيانج مرج، أعضاء البرلمان، سيراليون

تشير البيانات إلى أن غالبية البرلمانات تتمتع بدرجة كبيرة من السيطرة على ميزانياتها: إعدادها وتخصيصها وحتى المبلغ الإجمالي. ومع ذلك، يتعين على ١٩ غرفة من الغرف البرلمانية التي شملتها الدراسة الاستقصائية لفائدة قاعدة بيانات بارلين التابعة للاتحاد البرلماني الدولي أن تعمل بالاشتراك مع الحكومة لتقرر كيفية تخصيص ميزانياتها، وفي ١٠ حالات تُحدد مخصصات الميزانية من قبل الحكومة فقط.

الرسم البياني ٧: السيطرة على ميزانية البرلمان



المصدر: قاعدة بيانات الاتحاد البرلماني الدولي على الإنترنت الخاصة بالبرلمانات الوطنية (أساس السؤال: ١٥٧ غرفة برلمانية)

عادة، الخطوة الحاسمة التي يجب على البرلمان أن يقوم بها لإقامة استقلاليتها الضرورية لدعم الرقابة وغيرها من المهام هي السيطرة الرسمية على ميزانيته.

“لقد أسسنا صندوق الجمعية الوطنية. وقد خصصت الحكومة الأموال لهذا الصندوق. الآن لا نضطر للذهاب إلى الحكومة ونقول: “نريد أن نراقب [كم]، اعطونا المال”. كانوا في السابق [يقررون]. والآن لجنة الخدمة البرلمانية هي التي تقرر كيفية إنفاق المال”.

آن ماكيندا، رئيسة الجمعية الوطنية، جمهورية تنزانيا المتحدة

خلال مطالبة الحكومة بنشر المعلومات التي تستند إليها لاتخاذ قرارات سياستها. وهذا يساعد على خلق بيئة يكون فيها الانفتاح هو القاعدة وتكون فيها المساءلة متوقعة.

باعتبارها المزود الرئيسي بالمعلومات الضرورية للرقابة البرلمانية، تؤدي الحكومة دورا حاسما في قدرة البرلمانيين على التدقيق في الحكومة. وعندما يتعذر على أعضاء البرلمان الوصول إلى هذه المعلومات، تتأثر الرقابة.

في بعض البرلمانات، يجد أعضاء أحزاب المعارضة صعوبة أكبر في الحصول على معلومات حكومية مما هو الأمر بالنسبة للمعلومات التي يقدمها الحزب الحاكم (أو الأحزاب الحاكمة). ويجوز لأعضاء الحزب الحاكم الاطلاع على البحوث والتحليلات التي تجريها الإدارات الحكومية إما بطلبها مباشرة أو من زملائهم الوزاريين. ومن جهة أخرى، في حين يستطيع أعضاء أحزاب المعارضة طرح أسئلة شفوية وخطية على وزير ما، لا يُسمح لهم دائما الوصول إلى الأدلة التي تستند إليها الحكومة لاتخاذ قراراتها. حتما، يحدث توترا حينما تقدم الحكومة معلومات غير كافية.

”من المغالطة الاعتقاد بأن المسؤولين الحكوميين أكثر ذكاء من البرلمانيين. كل ما في الأمر أن لهم [الحكومة] جيشا من الخبراء وليس لدينا شيئا من ذلك. نحن بحاجة إلى المزيد من الموارد ولكنها ليست متاحة بسهولة. نحن بحاجة إلى تعزيز قدرات البرلمان لجعله أكثر فعالية، والأهم من ذلك أن هناك حاجة إلى إجراء تغييرات دستورية لضمان تصرف الحكومة بطريقة معقولة في مجتمع ديمقراطي“.

باتريك هيرميني، رئيس الجمعية الوطنية، سيشيل

إن سن التشريعات وسيلة لضمان وصول البرلمان إلى المعلومات الحكومية. لسويسرا وإسرائيل قواعد من هذا القبيل.

”لدي الحق في الحصول على أي معلومة من الحكومة تتعلق بعمل كنيست في البرلمان. وإذا لم يريدوا إعطائي هذه المعلومة، يجب عليهم شرح السبب“.

أندريا كاروني، عضو مجلس الولايات، سويسرا

”يقتضي قانون البرلمان المعدل لعام ٢٠٠٨ من الهيئات الخاضعة للتدقيق، بما فيها الوزارات الحكومية، نقل المعلومات إلى مركز البحوث والإعلام في الكنيست ”دون إبطاء“. وهذا التعديل يمثل خطوة أخرى إلى الأمام لأعضاء البرلمان في تعزيز قدراتهم الرقابية“.

مستندات خطية، الكنيست، إسرائيل

يمكن أيضا أن توفر التقارير الواردة من منظمات دولية موثوقة، مثل الهيئات المنشأة بموجب معاهدات الأمم المتحدة والإجراءات الخاصة، مصدرا قيما للمعلومات ومنظورا مقارنا يمكن أن يستفيد منه النواب.

تتطلب تنمية قدرات الموظفين القادرين على دعم الولاية الرقابة البرلمانية التمويل والتدريب. وتشمل المهارات الهامة التي يحتاجها موظفو اللجنة القدرة على تجميع وتقديم الأدلة، لا سيما من منظور جنساني، وصياغة توصيات اللجنة ومشاريع التقارير. ويحتاج الموظفون أيضا إلى معرفة كيفية التعامل مع أعضاء البرلمان وكيفية تطبيق الممارسة الإجرائية. إن أكثر الطرق فعالية لتطوير هذه المهارات لدى الموظفين الجدد تتمثل في التدريب بالممارسة تحت توجيه أحد أقدم الموظفين البارزين في الأمانة. كما يمكن للموظفين من جميع مستويات الأقدمية الاستفادة من زيارة البرلمانات في الخارج وحضور دورات متخصصة يمكن أن تثري ممارستهم اليومية من خلال التعرض لوجهات نظر ونهج جديدة.

الإطار ٧: القدرة على الرقابة في جمهورية مولدوفا

تواجه جميع لجان البرلمان المولدوفي تحديات كبيرة في الوفاء بمسؤولياتها الرقابية. الموارد المتاحة لهذه المهمة محدودة ولا توجد ممارسة موحدة لتخصيص الموظفين والوقت والموارد لوظائف المراقبة. يشعر البرلمانيون والموظفون على حد سواء بالضغط.

اعترافا بأن البرلمان يفتقر إلى الموارد اللازمة لتوسيع نطاق الأمانة، فإن المشاركين في مجموعة التركيز يركزون بدلا من ذلك على تطوير تدريب متخصص لتحقيق أقصى استفادة من الموظفين الحاليين. وتشمل الاستراتيجيات الممكنة الأخرى لاستخدام الموارد من الموظفين بمزيد من الفعالية تعزيز التنسيق بين موظفي اللجنة وقسم البحوث في البرلمان، وإرساء ممارسات مهنية متسقة. ولتحسين الاستمرارية، من الأفضل أن يعين لكل لجنة موظف مختص له خبرة في وظيفة المراقبة التي تضطلع بها تلك اللجنة.

على سبيل المثال، ردا على المخاوف من أن قانون التعليم لعام ٢٠١٤ يهدد حقوق الأقليات اللغوية، عقدت لجنة حقوق الإنسان والعلاقات العرقية سلسلة من جلسات استماع مع وزير التعليم، وأمين المظالم، وممثلي الأقليات القومية، ومنظمات المجتمع المدني ومدراء المدارس. وأسفر تقرير اللجنة عن مراجعة كبيرة لقانون التعليم ووضع خطة وطنية لتحسين نوعية تعلم اللغات، ولا سيما تعليم لغات الأقليات. اقترح التقرير أيضا زيادة مشاركة الجمهور، وبالأخص مصالح الأقليات، في سياسة التعليم وتطوير المناهج الدراسية.

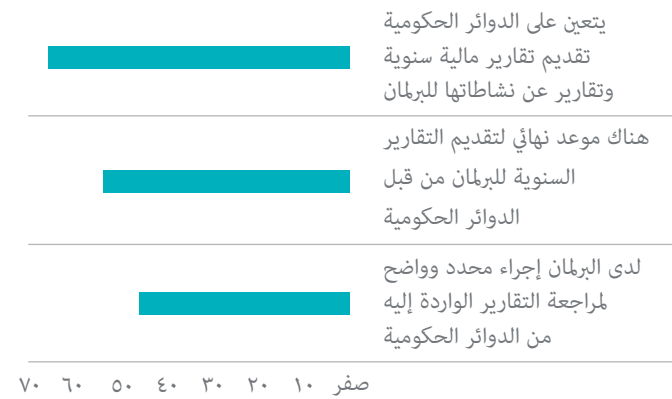
يمكن تحقيق الكثير باستخدام الموارد الموجودة وغير البرلمانية لتحسين القدرة ومن ثم مساعدة جميع اللجان على ممارسة مهامها الرقابية بفعالية.

المصدر: مجموعة التركيز التي يسهها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، جمهورية مولدوفا، ٢٠١٦. انظر: الرابط إلى تقرير مجموعة التركيز.

الوصول إلى المعلومات

الانفتاح والشفافية هما النظيران الضروريان للمساءلة. يضطلع البرلمان بدور هام في وضع معايير الانفتاح في الحكومة، على سبيل المثال من

الرسم البياني ٩: التقارير السنوية التي تُقدّم للبرلمانات



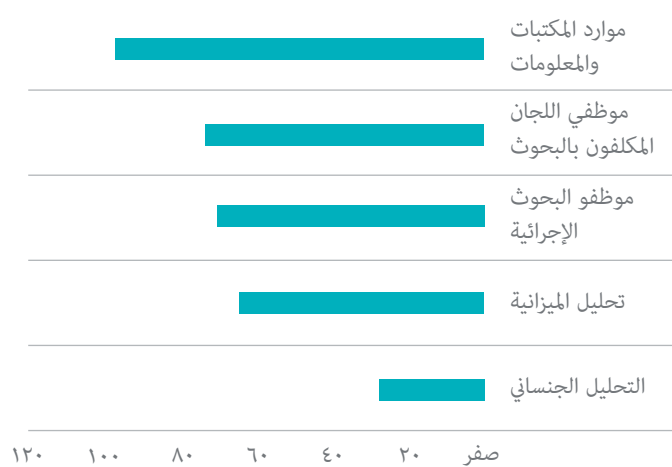
المصدر: استبيان البرلمانات الذي أعده الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، السؤال ١٣، ٢٠١٦ (أساس السؤال: ١٠٣ غرفة برلمانية)

خدمات البحوث لتزويد البرلمانيين بتحليل مستقلة

تشكل خدمات البحوث ذات الموارد الجيدة عنصراً أساسياً من عناصر القدرة البرلمانية على الرقابة.^٥ ينبغي أن يكون البرلمان قادراً على تزويد النواب برؤية وتحليل مستقلة ومحيدة وغير حزبية بدلا من الاعتماد حصراً على تحليلات الحكومة.

تبين الردود على استبيان البرلمانات أن جل البرلمانات توفر الخدمات المكتبية والمعلوماتية، ولدى الأغلبية أيضاً موظفين قادرين على إجراء بحوث إجرائية وبحوث اللجان وتحليل الميزانية. عدد أقل من البرلمانات يوفر الموظفين الذين لديهم القدرة على تحليل التشريعات من منظور جنساني، وهي مهارة يتزايد الطلب عليها.

الرسم البياني ١٠: خدمات المعلومات والبحث التي يقدمها البرلمان



استبيان البرلمانات الذي أعده الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، السؤال ٣٤، ٢٠١٦ (أساس السؤال: ١٠٣ غرفة برلمانية)

وفي حين أن الحكومات قد تسهل الرقابة بإتاحة المعلومات على وجه السرعة وفي شكل سهل الاستعمال، فمن الممكن أيضاً أن تعرقل العملية بتقديم معلومات ناقصة أو تأخر تسليمها. وقد تنشأ هذه العوائق عن تصور بين الوزراء والمسؤولين الحكوميين بأن عمليات الرقابة البرلمانية تعرقل تنفيذ سياسة الحكومة، ولكن قد تكون ناتجة عن عدم فعالية الحكومة أو نقص الموارد.

قد يجد البرلمانيون أنه من الأسهل الحصول على المعلومات التي يحتاجون إليها باستثمار الوقت في بناء العلاقات داخل الإدارة الحكومية التي تهمهم والسعي إلى فهم القضايا والتحديات الرئيسية التي تواجهها.

وفي الوقت نفسه، يجب أن يسمح التشريع وتسمح القواعد الإجرائية بالوصول إلى المعلومات وإجبار الوزراء على التعاون، بصرف النظر عن الدينامية بين البرلمان والحكومة. فعلى سبيل المثال، يعقد البرلمان السنغالي جلسة شهرية مدتها ساعتان، عنوانها "الأسئلة الحالية إلى الحكومة". وتقتضي القواعد الإجرائية حضور جميع أعضاء الحكومة من أجل الرد على أسئلة لا يطلعون عليها مسبقاً.

التقارير السنوية التي تقدمها الدوائر الحكومية للبرلمان

التقرير السنوي الذي تقدمه كل إدارة حكومية هو أحد مصادر المعلومات التي تقدمها الحكومة عادة للبرلمان. أشارت نحو ٦٥ في المائة من البرلمانات التي ردت على الاستبيان أنها تتلقى هذه التقارير. يميل التقرير السنوي إلى تقديم تقييم مالي وتقييم أداء الإدارة وأنشطتها. وفي بعض البرلمانات، يعد استعراض التقرير السنوي مصدراً رئيسياً للمعلومات يُمكّن اللجنة من وضع جدول أعمالها والشروع في إجراء تحقيق. في هذه الحالات، يتم إحالة التقارير السنوية تلقائياً إلى اللجنة، ومن ثم تتمكن اللجنة من التحقيق في مجال عمل الإدارة.

أشارت ثلاثة أرباع البرلمانات التي ردت على هذا السؤال إلى أن هناك موعداً نهائياً لتقديم تقارير الإدارات. وأشارت نحو ٧٠ في المائة من البرلمانات التي تتلقى تقارير سنوية إلى وجود إجراء محدد بوضوح لاستعراض التقارير.

وأشارت البرلمانات إلى عدد من المشاكل التي تواجهها فيما يخص التقارير السنوية التي تقدمها الإدارات الحكومية. ولاحظ البعض أنه إذا كانت التقارير موجودة على الإطلاق، فإنها في الغالب تُقدم متأخرة بسنوات. وإذا قُدمت في الوقت المحدد، وكانت كاملة، فإنها في الغالب سطحية فيصعب محاسبة الإدارات على أساسها أو يكون ذلك مستحيلاً. وتميل التقارير إلى كونها مطولة وتستعمل لغة مخصصة للغاية فلا تكون مفيدة حقاً لأعضاء البرلمان. ومن شأن تفسير القضايا بلغة أكثر ملاءمة أن يسهل فهمها ليس فقط للنواب وإنما أيضاً للمواطنين. ومن شأن توفير بيانات مفصلة حسب نوع الجنس أن يتيح للبرلمانيين تحديد أثر السياسة على الرجال والنساء. لا يزال هناك الكثير الذي ينبغي عمله بغية ضمان تقديم التقارير الحكومية في الوقت المناسب وجعلها ملائمة للغرض المنشود منها.

٥ الاتحاد البرلماني الدولي واتحاد جمعيات ومؤسسات المكتبات، ٢٠١٥.

الإطار ٨: القدرة على التحليل الجنساني

يؤدي تحليل السياسات لضمان تلبية احتياجات النساء والرجال والفتيات والفتيان دون تمييز يؤدي إلى تعزيز عملية الرقابة البرلمانية. وينطوي ذلك عادة على معاينة البيانات البارزة المصنفة حسب نوع الجنس واستشارة خبراء المساواة بين الجنسين، ومنظمات المجتمع المدني المتخصصة والأساتذة الجامعيين. فعلى سبيل المثال، قد تقوم اللجنة التي تنظر في توفير السكن بتحليل عدد الأسر المعيشية التي يرأسها رجال ونساء (وعدد وأعمار المعالين في تلك الأسر)؛ ودخل رب الأسرة المعيشية ووضعه من حيث العمالة، موزعة حسب نوع الجنس. وقد تتعمق اللجنة أيضا في تجارب النساء اللواتي يرأسن أسرا معيشية، وتطلع على الدراسات التي يجريها الباحثون ومنظمات المجتمع المدني بشأن الأسر المعيشية التي ترأسها نساء.

لا شك في أن مساهمة خبراء المساواة بين الجنسين قيمة. ومع ذلك، لكي يكون التحليل الجنساني أكثر فعالية، يحتاج النواب أنفسهم وموظفو الدعم إلى تطوير خبراتهم الخاصة في هذا المجال. ففي كندا، قدمت اللجنة الدائمة المعنية بوضع المرأة تقريرا في البرلمان تعرض فيه الدورة التدريبية على الإنترنت "مقدمة في التحليل القائم على نوع الجنس + (GBA+)". وعلى نفس المنوال، طور برلمان فيجي، وهو أحد القلة القليلة التي تقتضي بالفعل من اللجان إدراج منظور جنساني في التحقيقات التي تجريها، مجموعة أدوات بالاشتراك مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تدعى "التدقيق في التشريعات من منظور جنساني".^٦

الانفتاح والشفافية في الحكومة

تعمل العديد من الحكومات بالفعل بموجب ما يسمى قوانين "الشمس المشرقة" والاجتماع المفتوح، التي تتطلب إجراء جزء من عملية صنع القرار الحكومية علنا. وهناك قوانين مماثلة مدرجة على جدول الأعمال التشريعي في البلدان التي تفتقر إليها، كما أن الجهود القانونية في العديد من الأماكن تسير إلى أبعد من ذلك.

خلال العقد الماضي، شجعت بعض المنظمات الدولية الاعتماد الإلزامي لنظم الإدارة المالية التي تنطوي على بعض المتطلبات، بما في ذلك التركيز بشكل أفضل على وضع أهداف السياسات القابلة للقياس وتحقيقها ونظم محاسبة مالية أكثر صرامة وشفافية ونظم الإبلاغ القائمة على البيانات. وكثير من هذه التدابير (بما في ذلك اشتراط إصدار معلومات عن العمليات الحكومية) يجري استخدامها بالفعل في البلدان الأكثر تقدما ويجري الترويج لها بنشاط في أماكن أخرى. وبمجرد تنفيذها، بإمكان هذه التدابير تقليل التباين في المعلومات بين الحكومة والبرلمان الذي لا يساعد على إجراء رقابة أكثر نشاطا في العديد من الأماكن.

تتعرض الحكومات لضغوط من أجل إنشاء وتشغيل نظم أكثر شفافية.^٧ وقد أبدت العديد من الحكومات في البلدان النامية تعاونها لأن اعتماد

هذه النظم هو المفتاح لتحقيق أهداف أخرى. من شأن الامتثال لمتطلبات ورقة استراتيجية الحد من الفقر الصادرة عن البنك الدولي وصندوق النقد الدولي أن يثير بعض الإعفاء من الديون والإفراج عن المساعدات الأخرى. اعتمدت ملاوي وزامبيا منذ عقد من الزمن قوانين، وتنظر الصومال حاليا في مشاريع قوانين (بشأن المراجعة العامة، والمالية العامة والمشتريات العامة) لكي يتم تصنيفها على أنها متوافقة مع صندوق النقد الدولي وفتح التمويل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. تتضمن آلية الأمم المتحدة للنهج المنسق للتحويلات النقدية لتحويل الأموال إلى الشركاء الوطنيين الحكوميين وغير الحكوميين تتضمن حافزا مشابها، حيث يتم الإفراج عن الأموال عند اعتمادها.^٨

وفي بعض دول أوروبا، ينبع الحافز للتحرك نحو أنظمة أكثر شفافية من الرغبة في الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي. وقد استفادت جهود الاتحاد الأوروبي الرامية إلى تعزيز نظم الإدارة المالية العامة السليمة - التي كثيرا ما تقوم على إدماج أفضل للتخطيط، وميزنة البرامج، ورصد التنفيذ، ومراجعة الحسابات والرقابة - من إدراج هذه النظم في اتفاقات التنسيق الخاصة بوضع البلد المرشح للاتحاد الأوروبي. قامت تركيا وجمهورية مولدوفا، على سبيل المثال، بإدراج هذه النظم في تشريعاتها.

ومن النتائج الثانوية لهذه الجهود فرض التزامات حكومية بالإبلاغ عن الأنشطة ووضع هيكل مسؤول عن جمع ومعالجة البيانات اللازمة. ومع وجود مشاكل، في كثير من الأحيان، في تنفيذ هذه التدابير من الناحية العملية، فهي تشكل خطوة إيجابية لإثراء البيئة الإعلامية للرقابة البرلمانية على الحكومة.

عندما تعمل، تنتج هذه النظم معلومات مفيدة لممارسة الرقابة، على سبيل المثال كفاءة الحكومة وفعاليتها في تحقيق أهداف مثل الحد من الفقر والوفاء بالإجراءات المالية (إنشاء واستخدام هيئات مراجعة الحسابات) والنزاهة في مجال المشتريات وما إلى ذلك. وعندما لا تعمل، فقد تكون محور جلسات استماع الرقابة للوفاء بمتطلبات القانون.

الانفتاح والشفافية في البرلمان

الانفتاح والشفافية هما أيضا قيمتان أساسيتان للبرلمانات الديمقراطية.^٩ البرلمانات تعرض نفسها للمساءلة عن طريق نشر قدر كبير من المعلومات عن عملها، التي تستخدم أساسا لتقييم أداء المؤسسة وأعضاء البرلمان. هناك اتجاه واضح نحو مزيد من الانفتاح والشفافية في العمليات والنواتج البرلمانية في السنوات الأخيرة، وهو ما يتجلى في الزيادات الكبيرة في نشر الوثائق البرلمانية، على النحو المبين في *التقرير العالمي للبرلمانات الإلكترونية*.^{١٠}

٨ نهج الأمم المتحدة المنسق لإطار التحويلات النقدية <https://undg.org/wp-content/uploads/2016/09/HACT-2014-UNDG-Framework-EN.pdf>

٩ Beetham, 2006

١٠ IPU, 2016 (iii)

٦ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٧.

٧ انظر، مثلا، شراكة الحكومات المنفتحة <http://www.opengovpartnership.org>

٣-٢ مشاركون مستعدون وملتمزمون

لا يوجد أي "وصف وظيفي" للنواب كما هي الحال بالنسبة للعديد من المهنيين الأخرى، مما يعكس طبيعة دورهم الفريدة^{١١}. يضع هذا الوضع مسؤولية كبيرة على عاتق النواب لتحديد كيفية ممارسة ولايتهم. كثيراً ما يكون هناك ضيق في الوقت الذي يخصصه النواب لأنشطة الرقابة مقارنة بالجوانب الأخرى لعملهم. أشار التقرير البرلماني العالمي الأول إلى تزايد توقعات المواطنين بأن يعطي النواب الأولوية لدورهم في الدوائر الانتخابية^{١٢}.

غير أن الرقابة مسؤولية مشتركة. يجب أن ينظر أعضاء البرلمان إلى الرقابة على أنها نشاط مهم يتعين عليهم المشاركة فيه، ويجب على الأحزاب السياسية - بما فيها أحزاب الأغلبية / الحكومة - السماح لأعضائها بالمشاركة البناءة في الرقابة.

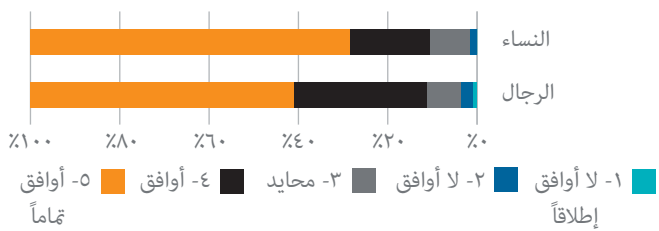
تشجيع الشعور المشترك بالمسؤولية

تظهر بيانات الدراسة الاستقصائية أن غالبية النواب - سواء أكانوا ينتمون إلى الحكومة أو المعارضة - يعتقدون اعتقاداً راسخاً أن الرقابة مسؤولية جميع النواب.

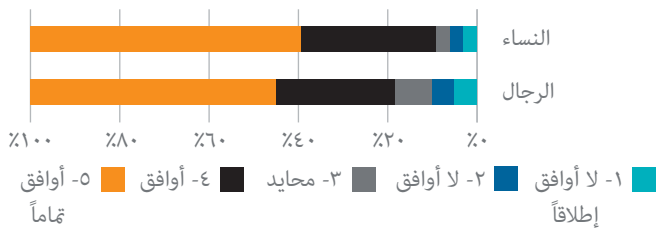
كانت هناك اختلافات دقيقة بين أعضاء البرلمان من الرجال والنساء الذين شملتهم الدراسة الاستقصائية، من الأحزاب الحاكمة ومن المعارضة (انظر الرسم البياني ١١). فالنساء، بغض النظر عن الانتماء الحزبي، يتفقن بشدة أكثر من زملائهن الذكور أن الرقابة مسؤولية جميع أعضاء البرلمان.

الرسم البياني ١١: "الرقابة مسؤولية جميع النواب"

حسب الجنس والعضوية في الحكومة / في المعارضة
في الحكومة (النساء، الرجال)



في المعارضة (النساء، الرجال)



المصدر: دراسة استقصائية بشأن البرلمانيين، أجراها الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٦

١١ Rolef, 2015

١٢ الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٢.

تتيح البرلمانات على نحو متزايد بيانات عن مشاركة أعضاء البرلمان - الخطب، والأسئلة، والمقترحات التشريعية، والمشاركة في الجلسات العامة واللجان، وسجلات التصويت - على الرغم من أن عدداً قليلاً فقط من البرلمانات ينشر هذه البيانات باستخدام معايير الوثائق المفتوحة التي تجعل من السهل على الأطراف الثالثة إعادة استخدامها وتحليلها.

الإطار ٩: انفتاح أعمال البرلمان للسكان في شيلي

أصبح الكونغرس الوطني في شيلي أحد أول البرلمانات التي اعتمدت خطة عمل الانفتاح التشريعي في إطار شراكة الحكومات المفتوحة، بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. تتضمن خطة العمل ١٠ التزامات مقسمة إلى ثلاثة مجالات وهي: تحسين الخدمات العامة (استخدام التكنولوجيا لإعلام المواطنين بأعمال الكونغرس)؛ وزيادة ثقة الجمهور (تعزيز مدونات السلوك لأعضاء الكونغرس)؛ وزيادة المسؤولية المؤسسية (وضع سياسات في مجالي الشفافية والنزاهة). علاوة على اعتماد الخطة، وافق الكونغرس على هيكل ومضمون جديدين لمواقفه المؤسسية، اعتمد بعد التشاور مع الجمهور، ومدونات سلوك جديدة لأعضائه، وأنشأ مكتباً مخصصاً للأخلاقيات مكلفاً بضمان الامتثال لهذه قواعد. كما كلف بإجراء دراسات بشأن عدة قضايا تتعلق بالحكومة المفتوحة، بما في ذلك آليات التشاور ومشاركة المواطنين في العملية التشريعية.

المصدر: UNDP Chile, 2015

بايجاز: القدرة البرلمانية

وإن كانت سلطات الرقابة الرسمية معتبرة فإنها لا تفيد شيئاً إذا لم يكن للبرلمان أيضاً القدرة على ممارستها. قبل كل شيء، يحتاج البرلمان إلى الاستقلالية من الحكومة. إذا كان للبرلمان مصدر تمويل مستقل ومستدام فسيتمكن من تحديد مساره الخاص دون تدخل من الحكومة.

وعلى نفس المنوال، فإن البرلمان الذي يتوفر على موظفين متخصصين ومهنيين قادرين على تحليل التشريعات والسياسات المقترحة من قبل الحكومة، لا سيما من منظور جنساني، لا يحتاج إلى الاعتماد فقط على تفسيرات الحكومة وتحليلاتها.

ويحتاج البرلمان أيضاً إلى الحصول على المعلومات والبيانات من الحكومة في الوقت المناسب، كما ينبغي له أن ينظم عملية استعراض تلك المعلومات. وينبغي أن يكون وصول البرلمان إلى المعلومات منصوباً عليه بوضوح في القانون وفي القواعد البرلمانية. ومع ذلك، لا ينبغي للبرلمان أن يحتاج إلى الاعتماد على القواعد إذا استطاع أن يهيئ بيئة مبنية على الانفتاح والشفافية.

غالبا ما يكون عمل الرقابة غير برّاق ولا مرئي، وقد يكون من المهرق متابعة القضايا بالتفصيل على المدى الطويل. يتطلب ذلك قدرا كبيرا من الاهتمام بالتفاصيل والاستعداد للتحقيق على مدى فترة طويلة، وغالبا ما يكون ذلك خارج دائرة الإعلام. ومع ذلك، فإن الالتزام بالرقابة والجهود الرامية إلى تعزيز الاتصالات وفهم التعقيدات وتطوير الخبرات في مجال معين يجلب نتائج مع مرور الوقت سواء من حيث تحسين الحوكمة أو تعزيز السمعة الشخصية.

من خلال التزامهم الشخصي والسياسي، قد يقرر النواب أيضا الدفاع على قضايا محددة.

”لقد باشرت لعدة سنوات أعمال الرقابة على إدارة المحافظات، أي الإدارة العامة للدولة. كان ذلك مشرا لأن العمل يغطي العديد من المستويات. لقد قمت بأعمال مكثفة في مجال القياسات الحيوية عندما كنا نضع جوازات السفر البيومترية. لقد اكتسبت خبرة في هذا المجال بسرعة كبيرة لأن عليك التحرك بسرعة على الأقل لمتابعة ما تقوله الشركات الكبيرة عن القياسات الحيوية، وتضمن أنك إذا ذهبت إلى المطار يمكنك أن ترى أن ما قيل لك يعمل بشكل جيد. عليك أن تولي اهتماما دقيقا جدا لجميع التفاصيل، وليس فقط الصورة الكبيرة. هذا هو ما يضمن الجودة (...) ستحظى بالاحترام بمجرد إجراء الرقابة بهدف تحسين كيفية أداء العمل. تحدد العوامل التي تمنع الأمور من العمل بسلاسة ثم يمكنك الذهاب إلى الوزير وتقول له إنه قد يكون من الأفضل لو كانت الأمور قد تمت بشكل مختلف قليلا. حينئذ يمكنك القول إن العمل قد تم بشكل جيد“.

ميشال أندريه، عضو مجلس الشيوخ، فرنسا

تطوير مهارات الرقابة

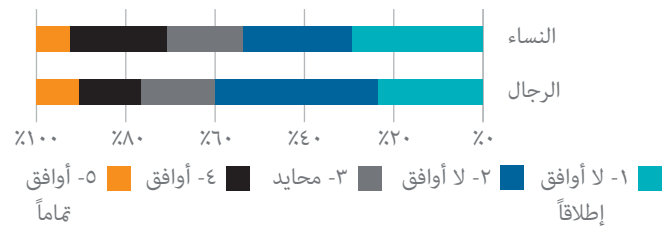
تتطلب أنشطة الرقابة مجموعة من المهارات التي يمكن تعلمها. يحتاج النواب إلى الوقت لاستيعاب القواعد وكيفية الاستفادة منها بفعالية. لكن الاستثمار ضروري وسوف يأتي بالثمار من حيث القدرة على تحقيق النتائج.

تثبت البيانات الواردة من ١٧٥ غرفة برلمانية أن متوسط تجديد النواب في الانتخابات تبلغ ٥١ في المائة^{١٣}. وللتداول آثار إيجابية وسلبية على الرقابة البرلمانية. يأتي النواب الجدد بوجهات نظر و طاقة جديدة. ومع ذلك، لا محالة، فإن البرلمان يخسر الخبرة التي كان النواب المغادرون قد اكتسبوها، وهو أمر ينطوي على إشكالية خاصة عندما يكون هناك معدل تجديد مرتفع.

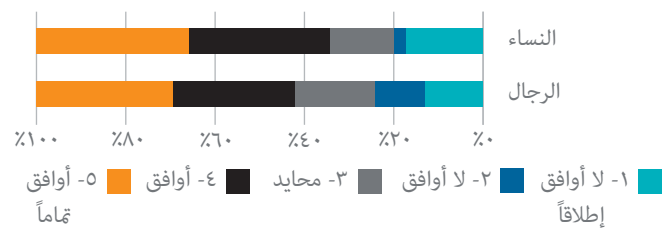
ومع ذلك، إذا مررنا إلى مسألة من يقوم بالرقابة، انقسمت الإجابات وفق الخطوط الحزبية. عدد نواب الحكومة الذين لا يوافقون على أن الرقابة هي في الأساس مهمة أعضاء المعارضة (٥٦ في المائة) يوازي تقريبا عدد نواب المعارضة الذين يوافقون على هذه الفكرة (٥٩ في المائة).

الرسم البياني ١٢: ”نواب المعارضة هم الذين يقومون بالرقابة أساسا“

حسب الجنس والعضوية في الحكومة / في المعارضة
في الحكومة (النساء، الرجال)



في المعارضة (النساء، الرجال)



المصدر: دراسة استقصائية بشأن البرلمانيين، أجراها الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٦

ربما كان من المشجع أن نواب المعارضة ونواب الحكومة يختلفون بهذا القدر على مسألة من يقوم بمعظم أعمال الرقابة، حيث يظهر أن كل جانب يرى نفسه مفيدا.

وللقيام بدورهم الرقابي بفعالية، على النواب استخدام الأدوات الأكثر قيمة وهي المهارات التحليلية الجيدة والشبكات الجيدة للمعلومات، مثل خبراء المجتمع المدني. وهم في معظم الحالات عموميين يعملون في العديد من مجالات السياسة العامة؛ فليس دورهم تقديم نفس المعارف المتخصصة التي تملكها الإدارة العامة.

”الرقابة الفعالة تكمن في قيام النائب بدوره بشكل مستقل وبجرأة وشجاعة. يجب عليهم أن يقوموا بهذا الدور بذكاء ويعرفوا المصلحة العامة والوقت المناسب ومتى ينخرطون. إذا كانت هناك الكثير من القضايا قيد النظر في وقت ما، يمكن للنائب أن يؤجل قضية معينة حتى اليوم التالي. عليك أن تستثمر بشكل جيد في وسائل الإعلام، كي تكون المسألة التي تهتمك جذابة أيضا للجمهور.“

كاباندو وا كاباندو، عضو الجمعية الوطنية، كينيا

^{١٣} قاعدة بيانات الاتحاد البرلماني الدولي على الإنترنت الخاصة بالبرلمانات الوطنية: www.ipu.org/parline

بايجاز: مشاركون مستعدون وملتزمون

الرقابة مسؤولية جميع أعضاء البرلمان، بصرف النظر عن الحزب أو الجنس أو الأقدمية أو السن أو مدة الخدمة. وهي تستلزم الاستعداد والالتزام بإجراء رقابة فعالة، مما يستدعي اتباع نهج منظم ومستمر قائم على الأدلة.

تستلزم الرقابة الفعالة مهارة وخبرة. وتعدّ أفضل طريقة يتعلّم بها أعضاء البرلمان المهارات هي بالعمل. وفي المقام الأول، من خلال التوجيه والحديث مع برلمانيين لهم خبرة أكبر. تقع على عاتق البرلمانات مسؤولية ضمان قدرة موظفي اللجان على دعم الأعضاء من خلال الحفاظ على المعرفة المؤسسية مع مرور الدورات الانتخابية.

٢-٤ إنشاء ثقافة الرقابة

في هذا القسم، ندرس طبيعة ثقافة الرقابة البناءة التي يشعر فيها جميع المشاركين بحرية التعبير عن وجهات نظر مختلفة ونظر فيها. تعزز هذه الثقافة الأداء الحكومي، وتعطي شرعية إضافية للبرلمان والحكومة، وتعود بالفائدة على الجمهور.

الاعتراف بفوائد الرقابة

لتعزيز ثقافة الرقابة، يجب على البرلمان أن يضمن أن جميع أصحاب المصلحة - السكان عموماً، والحكومة، والمعارضة، وما إلى ذلك - يفهمون ويقبلون الغرض من الرقابة وفائدتها. يمكن للرقابة أن تزدهر عندما يعترف الجميع بأنها تحسن نوعية الحوكمة بالنسبة للمواطنين، وتتيح للحكومة خيارات يتم بحثها بشكل أكمل، وتتماشى بشكل وثيق مع المتطلبات، وتقدم قيمة أفضل مقابل المال مما لو لم يكن هناك مثل هذا التدقيق.

ونتيجة لعملية الرقابة، يستفيد جميع أصحاب المصلحة. وفي نهاية المطاف، تكون سياسة الحكومة أقوى من الناحية السياسية والتقنية. يضطلع البرلمان بواجبه الدستوري المتمثل في محاسبة الحكومة. ويكسب أعضاء البرلمان معرفة أفضل في طائفة من القطاعات. وفي نهاية المطاف، الهدف هو أن يلاحظ المواطنون أن المشاكل قد عولجت وأن ظروفهم قد تحسنت.

فالرقابة الفعالة توسع وتعمق دائرة أصحاب المصلحة الذين يساهمون في عمل الحكومة، مما يعطي نتائج السياسة العامة مزيداً من الشرعية الوطنية. والرقابة تزيد من الشفافية مما قد يؤدي أيضاً إلى إحساس أقوى بالملكية العامة في البرلمان والحكومة والثقة فيهما، وهي نتائج مطلوبة بشكل عاجل.

وللبرلمان دور ومسؤولية في أن يكون شريكاً فعالاً للحكومة، وفي هذا الصدد، يجب أن يكون مستعداً لاتباع خط مستقل إذا استدعت الأدلة ذلك.

يمكن للبرلمانات أن تخفف من حدة هذه المخاطر باتخاذ تدابير مثل: وجود أمانة لجان ذات موارد جيدة لتوفير الاستمرارية؛ وحفظ سجلات إجراءات اللجان؛ وإحاطة أعضاء اللجان الجدد؛ والتأكد من أن القضايا المتعلقة تعرض على اللجان عند المرور من هيئة تشريعية إلى أخرى. تستطيع اللجان ضمان استمرارية جيدة بين البرلمانات من خلال إعداد تقرير إرث يلخص العمل الذي قام به البرلمان لإبلاغ اللجنة البرلمانية المقبلة.

أكد عدد من رؤساء البرلمانات الحاجة إلى مساعدة النواب الجدد على اكتساب المهارات اللازمة لهذه المهمة:

”في البرلمان الجديد، أول شيء [علينا القيام به] هو تدريب نوابنا. سيكون هناك العديد من البرلمانيين الجدد والشباب. يجب تدريبهم جميعاً لأن لجان القطاعات تنظر أيضاً في ميزانية وزاراتها قبل أن تقدم تقاريرها. تحدد لجان القطاعات القضايا المركزية التي ينبغي أن يوجّه انتباه البرلمان بأسرها إليها“.

آن ماكيندا، رئيسة الجمعية الوطنية، جمهورية تنزانيا المتحدة

الدورات التمهيدية الأولية للنواب الجدد مفيدة، ولكن لأسباب عملية ليست قادرة على تغطية المواضيع بعمق كبير. ومع ذلك، فإن التطوير المهني المستمر يسمح بفهم أعمق لخصائص عمل اللجان: كيفية التعامل مع الشهود؛ وكيفية قراءة واستخلاص الأدلة التي يتم تلقيها من خلال جلسة استماع؛ وكيفية التعامل مع سياسة قضية ما. وأحسن من يستطيع تلقين كثيراً من هذه المهارات على أفضل وجه هم البرلمانيون الأكثر خبرة، سواء أكانوا نواباً حاليين أو سابقين من الوطن أو من بلدان أخرى.

وتوفير التدريب الموسع في مجال الانضباط هو طريقة أخرى يمكن للبرلمانات من خلالها تشجيع البرلمانيين على الالتزام بالرقابة. ولكن من الصعوبة بمكان ضمان مشاركة النواب في الدورات التدريبية، بالنظر إلى الضغوط المتعددة على وقتهم. يلاحظ مجلس النواب البلجيكي ما يلي:

”ينظم مجلس النواب جلسات إحاطة كلما فاز نواب جدد بمقاعد. قليل من النواب المنتخبين الجدد يحضرون هذه الإحاطات الإعلامية؛ في كثير من الأحيان، يحضر عوضهم الموظفون الذين يعملون معهم. علاوة على ذلك، تنظم المجموعات نفسها تدريباً لأعضائها“.

الطريقة الأكثر فعالية والأكثر عملية للبرلمانيين الجدد لتعلم تقنيات الرقابة هي «أثناء العمل» - بالجلوس جنباً إلى جنب مع الزملاء من ذوي الخبرة في الجلسة العامة وخاصة في لجان الرقابة، ومراقبة التقنيات التي يستخدمها كبار الزملاء، وملاحظة توجيهات رئيس المجلس ورؤساء اللجان، وإجراء أكبر قدر ممكن من الرقابة «على المباشر». ينبغي للبرلمانات والأحزاب أن تكفل للأعضاء المنتخبين الجدد فرص بناء هذه التجربة بسرعة. يمكن بالطبع تنويع هذا النهج بتدريب وتطوير رفيعي المستوى يتم تقديمهما في البرلمان وفي أماكن أخرى من قبل هيئات خارجية بالاشتراك مع الأمانة.

الإطار ١٠ : العمل المشترك بين الأحزاب بشأن التغيرات المناخية في المغرب

يملك المغرب موارد هيدروكربونية محدودة ويتمتع بإشعاع شمسي عال لذا فإنه من رواد السباق في مجال الطاقة المتجددة. وقد حدد البلد هدفا يتمثل في توليد ٤٢ في المائة من طاقته من مصادر متجددة بحلول عام ٢٠٢٠، ووضع إطارا قانونيا وسياسيا قويا يفضي إلى استثمارات القطاع الخاص. وقد تم إدخال هذه المبادرات في استراتيجية الطاقة الوطنية لعام ٢٠٠٩.

وبما أن مكافحة التغيرات المناخية أصبحت أولوية سياسية بارزة على نحو متزايد في المغرب منذ ما يقرب من عقد من الزمن، نظمت مجموعة متعددة الأحزاب تضم أعضاء من البرلمان جلسة استماع مع خبراء لمناقشة سياسة الحكومة بشأن الطاقة المتجددة. واتفق هذا الاجتماع على أهداف معينة، مثلا زيادة التمويل الحكومي لمصادر الطاقة المتجددة وتخفيض رسوم الاستيراد على معدات الطاقة الشمسية الضوئية.

ولتحقيق هذه الأهداف، قام أعضاء البرلمان بصياغة ٢٥ سؤالا برلمانيا قدمها ١٣ عضوا برلمانيا في جلسات عامة للجمعية الوطنية وفي جلسات اللجان. وركزت الأسئلة على عدة مجالات - وبالأخص قدرة الحكومة المغربية على تحقيق هدفها المتمثل في نسبة ٤٢ في المائة من مصادر الطاقة المتجددة في مزيج الطاقة بحلول عام ٢٠٢٠. وشملت المواضيع الأخرى تحقيق التقدم في إنجاز محطة الطاقة الشمسية المركزة في ورزازات (مرفق الطاقة المتجددة المغربي الرائد)، ومخصصات الميزانية المستقبلية للطاقة المتجددة، والجهود المبذولة لجعل الوكالة المغربية للطاقة المتجددة أكثر استباقية. وقد أجاب وزير الطاقة والمناجم والمياه والبيئة على بعض الأسئلة مباشرة خلال الجلسات العامة.

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرلمان المناخ، ٢٠١٤. دليل إرشاد: الطاقة المتجددة للبرلمانيين (<http://agora-parl.org/resources/library/renewable-energy-parliamentarians-how-guide-o>)

إصلاح القواعد والإجراءات البرلمانية

تبحث جميع الديمقراطيات، سواء أكانت متقدمة أو نامية، عن سبل تحسين الرقابة عن طريق إصلاح القواعد والإجراءات البرلمانية.

الإطار ١١ : أمثلة عن الإصلاح البرلماني لتعزيز الرقابة

”في الوقت الحالي، يقترح برلماننا، في مشروع اقتراح إصلاح دستوري قدمناه للحكومة، تعديل توازن القوى. وفي حين أن نظامنا ليس نظاما برلمانيا من حيث عقيدته، فإننا نقترح أن يكون للبرلمان رقابة على جميع الأنشطة الحكومية. على سبيل المثال، لا يمكن لرئيس الحكومة أو الشخص الذي سيصبح رئيسا للحكومة أو الرئيس تعيين وزراء

”نحن بحاجة إلى تذكير الحكومة بقوة بأن البرلمان منفصل عن الحكومة. انطباعي هو أن هناك عدم تفاهم بين الوزراء حول ما هو البرلمان. ... إذا لم تستطع من حين إلى آخر أن تقول ’لا‘ للحكومة، فالأحسن لك ترك كل شيء والمغادرة“.

البارونة فرانسيس دسوزا، رئيسة مجلس اللوردات، المملكة المتحدة

تعزيز التعاون

السلوك السياسي التنافسي جزء لا يتجزأ من البرلمان. لقد تمت الإشارة فيما مضى إلى أهمية المعارضة القوية. ومع ذلك، هناك بعض المجالات الموضوعية للسياسات - غالبا ما تتعلق بالاهتمام الوطني الأوسع المتفق عليه والمسائل التقنية المتعلقة بسير البرلمان - حيث يكون النهج الأكثر تعاونا مناسبا في كثير من الأحيان.

فالبرلمان الذي يقدر أعضاؤه التعاون ويعززونه في الميادين المناسبة يكون أكثر قدرة على تطوير ثقافة الرقابة المستدامة. وتوفر هذه البيئة التمكينية حافزا لجميع الأعضاء للاضطلاع بدورهم الرقابي. وتشجعهم على طرح الأسئلة لفائدة الصالح العام؛ وتقييد الدافع نحو السلوكيات الحزبية.

”أترأس اللجنة الدائمة المشتركة المعنية بالهجرة، ونحن ندرس الآن برنامج العمال الموسمين. وهذا تحقيق حول الأشخاص الذين يأتون من المحيط الهادئ للعمل في الزراعة والبستنة في منطقتنا. إنها لجنة مشتركة تضم أعضاء من مجلس الشيوخ ومجلس النواب ومن جميع الأطراف السياسية. وهكذا، فإننا نطرح سويا أسئلة حول هذه السياسة بالذات. هل هي تعمل؟ هل هناك تحديات؟ كيف يمكننا تحسينها؟ وكيف يمكننا أن نجعل وصول المرأة إليها أكثر سهولة، على سبيل المثال؟ ... نحن من كل الأحزاب نعمل بشكل جيد معا. أنا أنتمي إلى هذه اللجنة منذ ١١ عاما وأعمل مع نائب الرئيس، الذي كان هو الرئيس عندما كان جانبه السياسي في الحكومة، ونحاول التوصل إلى توافق في الآراء حيثما كان ذلك ممكنا. في بعض الأحيان نختلف، ولكن هناك طرق للتعامل مع ذلك“.

لويز ماركوس، عضو مجلس النواب، أستراليا

التجمع بين الأحزاب يشكل هيكلا آخر يجمع الأعضاء حسب الخطوط الحزبية للتعاون بشأن القضايا ذات الاهتمام المشترك (انظر الفصل الخامس).

ومن شأن النهج متعدد الأحزاب إزاء الرقابة أن يمنح فوائد واضحة. أولا، يمكن أن يقلل من احتمال الهجمات الحزبية البحتة على الحكومة التي قد يتمكن النقاد رفضها بسهولة أكبر. ثانيا، إذا كان فعالا، فإنه قد يعطي حوافز للانخراط في إجراءات علاجية مشتركة، وبالتالي يزيد من فرص اعتماد هذه التدابير في الجلسة العامة. ثالثا، قد يكون للمسعى متعدد الأحزاب فرصة أفضل لاعتباره عادلا، وبالتالي ستأخذ نتائجها على محمل الجد من قبل الجمهور والقيادة.

- تعامل الحكومة مع البرلمان كشريك حقيقي في الحوكمة
- يتحمل النواب مسؤولية جعل الرقابة جانبا أساسيا من الحياة البرلمانية
- استيعاب الرقابة في الجدول الزمني البرلماني من خلال الإجراءات المناسبة في الأوامر الدائمة، أو بموجب اتفاقية
- فرض وتيرة مستدامة للتغيير تحترم الظروف الوطنية (على النحو المنصوص عليه في المبادئ المشتركة لدعم البرلمانات)^{١٤}
- الاعتراف باللجان البرلمانية باعتبارها أداة الرقابة الأكثر مرونة.

الإطار ١٢: تطوير ثقافة الرقابة في ميانمار

الخلفية

بقيت ميانمار بدون برلمان يعمل بحرية منذ استيلاء الجيش على الحكومة في عام ١٩٦٢. وبوضع الأسس لمستقبل ديمقراطي، أنشأ دستور عام ٢٠٠٨ برلمانا وطنيا جديدا يسمى جمعية الاتحاد يتألف من غرفتين: مجلس النواب ومجلس القوميات.

أنشأت الهيئة التشريعية الأولى (٢٠١١ - ٢٠١٦) لجنتين من لجان القوانين، كان لهما حجم عمل ثقيل، وكان هناك قدر من التدقيق في الميزانية. ولكن في مجالات السياسة العامة والإدارة كانت الرقابة ضئيلة جدا. وكما أشار أحد النواب في نهاية فترة الهيئة التشريعية الأولى:

”اللجان غير فعالة، لقد حضرت فقط ثلاث اجتماعات للجنة حتى الآن.“

ومع ذلك، خلال فترة الهيئة التشريعية الثانية (التي بدأت في فبراير ٢٠١٦)، كان هناك وعي أكبر بالدور الرقابي للجان. وفي تدريب تعريفى للأعضاء المنتخبين الجدد، أكد رئيس البرلمان، ماهن وين خينغ ثان، ما يلي:

”الرقابة مسؤولية يجب على النائب القيام بها بشكل جيد كجزء من وظائف الجمعية.“

ومع وجود تحديات عملية وإجرائية يتعين التغلب عليها، فإن هذا التقدم السريع يمثل إنجازا رائعا بالنسبة للبرلمان الحديث العهد.

الخطوات المتخذة لتحسين ثقافة الرقابة

تعزيز التفاهم

أثناء فترة الهيئة التشريعية الأولى، اعترف عدد من الأعضاء المنتخبين وموظفي البرلمان بأنهم لا يفهمون جيدا الكيفية التي يمكن أن تساهم بها الهيئات التشريعية على أفضل وجه في نظام حكم فعال. ولكن من خلال الجمع بين التعلم أثناء العمل وبرامج التدريب

دون موافقة الجمعية؛ خلافا لما يجري حاليا. لا يمكن لأي شخص أو أشخاص معينين لأداء مهام رئيسية داخل مؤسسات الدولة أن يفعلوا ذلك دون موافقة الجمعية العامة.“

شريف مومينا سي، رئيس المجلس الوطني الانتقالي، بوركينا فاسو

”في الآونة الأخيرة غير البرلمان النمساوي قواعده الإجرائية للسماح بإقامة لجنة تحقيق من قبل [المعارضة والأحزاب الصغيرة]. لطالما كان ذلك مطلباً لجماعات المعارضة لكن الحكومة رفضته. وبعد سلسلة من الفضائح والضغط من خارج البرلمان عن طريق جمع التوقيعات والأحزاب الجديدة، تم تغيير القواعد. كانت إحدى الحجج المؤيدة للتغيير أن السلطة التنفيذية لا ينبغي أن تكون في وضع يسمح لها بمنع إجراء تحقيق في عملها لأنها لن تكون راغبة في التعرض لكشف المخالفات المالية. عدد التحقيقات التي يمكن إجراؤها في وقت واحد محدود لمنع التعسفات من قبل المعارضة أو مجموعة أقلية.“

ميلاني سولي، مديرة، جو-جوفرنانس (Go-Governance)، النمسا

”كان التعديل الدستوري لعام ٢٠١١ نقطة تحول في تاريخ الإجراءات البرلمانية. هل تعلم أن دستور ٢٠١١ يحتوي على فصل كامل عن حقوق المعارضة؟ المعارضة مكروسة الآن في الدستور. ... الابتكار فيما يتعلق بالرقابة البرلمانية هو أن يقدم رئيس الحكومة إلى البرلمان تقريراً مرحليا عن النشاط البرلماني. يمكن تقديم التقرير المرحلي بمبادرة من رئيس الحكومة أو ثلث أعضاء مجلس النواب أو أغلبية أعضاء مجلس المستشارين.“

شفيق رشادي، نائب رئيس مجلس النواب، المغرب

”لقد تم قبول توصية للتو مفادها أن خلال فترة الأسئلة يُسمح للنواب طرح الأسئلة نيابة عن ناخبهم. على مدى السنوات القليلة الماضية لم يكن الأمر كذلك؛ إذ كانت الحكومة والمعارضة تقرران أي أسئلة ستطرح فيما بينهما. الآن سيُخصص وقت للنواب لطرح الأسئلة، وأعتقد أن هذا سيعزز الرقابة الجيدة في أستراليا. أعتقد أن هذا شيء مهم.“

لويز ماركوس، عضو مجلس النواب، أستراليا

يحقق البرلمان عموما إصلاحا دائما عن طريق تغيير أوامره الدائمة، ولكن من الممكن أيضا إدخال تغييرات تحت عنوان ”العرف والممارسة“ (اتفاقية). وهذا مفيد، على سبيل المثال، عند تجريب إصلاح تتم مراجعته لاحقا من قبل لجنة الإجراءات، أو عندما لا يكون الجو السياسي مواتيا لتحقيق توافق في الآراء حول تغييرات رسمية هامة في الأوامر الدائمة.

يوضح التحليل التالي لكيفية تعامل جمعية الاتحاد في ميانمار مع بناء ثقافة الرقابة (انظر الإطار ١٢) في إطار الانتقال من الحكم الاستبدادي إلى الحكم الديمقراطي العديد من القضايا التي أثرت في هذا التقرير. مثلا:

- فهم ماهية الرقابة البرلمانية والظروف التي من المرجح أن تزدهر فيها

١٤ الاتحاد البرلماني الدولي، ٢٠١٤.

١٥ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٦.

ومع ذلك، فإن بعض اللجان في الجمعية الأولى أدخلت بصفة تجريبية ممارسات جديدة لاختبار مدى سلطتها. شملت هذه الممارسات ما يلي:

- إجراء زيارات ميدانية وتفتيش
- جمع المعلومات من أصحاب المصلحة غير الحكوميين (بما فيهم ممثلي المجتمع المدني) في الاجتماعات، مع دعوة ممثلي وسائل الإعلام إلى مراقبة افتتاح المشاورات.

وكإشارة إلى التقدم المحرز، يناقش أعضاء اللجان وموظفوها الآن عددا من الإصلاحات الإجرائية الممكنة، بما في ذلك:

- السماح للجان بالاجتماع متى وأين تريد، في الأماكن العامة والخاصة
- إخبار الناس على احترام الدعوات إلى اجتماعات اللجان وطلب تقديم الأوراق والسجلات
- الإذن بنشر المعلومات التي يتم جمعها في الجلسات العامة
- التأكد من أن واجبات وسلطات كل اللجان معبر عنها بشكل متسق.

من شأن هذه التغييرات أن تعزز اتساع ونوعية المعلومات المتاحة للجان بصفة معتبرة، وزيادة وعي المجتمعات المحلية بأعمال اللجان والوصول إليها، وتحسين قدرة اللجان على الإسهام بفعالية في أعمال الجمعية.

توفير موظفي الدعم /المُهلين

يشكل ضمان حصول موظفي اللجان على المعارف والمهارات اللازمة لتقديم دعم رفيع المستوى لأعضاء اللجان تحديا مستمرا في جميع الإدارات البرلمانية.

في أول فترة للهيئة التشريعية، بدأ كبار المسؤولين تطوير ثقافة الخدمة البرلمانية بين مسؤولي الجمعية، الذين عيّنوا في مهامهم من مختلف الوكالات الحكومية والجيش. وعلى الرغم من أن هذا المشروع طموح، وسيستغرق سنوات عديدة لكي يتحقق بالكامل، وقد تم إحراز التقدم بالفعل. وصفت الخطة الاستراتيجية الأولية رؤية الخدمة البرلمانية، وحدد بيان خدمات دعم اللجان أولويات الخدمة. وقد تم تحقيق إحدى الأولويات في عام ٢٠١٥ مع افتتاح مركز الجمعية للتعليم، الذي يدرّب الموظفين على مجموعة واسعة من المواضيع.

وأصبح موظفو اللجان الآن أكثر إدراكا لأفضل الممارسات البرلمانية الدولية وبدأوا يكتسبون المزيد من الثقة في تقديم الخدمات الإجرائية والبحثية والتحريرية والاستشارية بدلا من مجرد خدمات الدعم الإداري.

وعلى الرغم من أن الجمعية قد أحرزت تقدما كبيرا في هذا المجال، فإنها ستحتاج أيضا إلى توفير مستويات مناسبة من الموارد المالية والرقابة على اللجان. في الوقت الراهن، تمويل اللجان نادر ويخصص وفقا لتقدير رئيس الجمعية.

والتعرض للممارسة البرلمانية الدولية، ارتفعت مستويات المعرفة والمهارات في أمانة لجان الجمعية بشكل كبير. قدم برنامج الدعم البرلماني المشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والاتحاد البرلماني الدولي مساعدة تقنية ومالية قيمة بدعم إضافي من حكومات أستراليا والدايفر وفنلندا والسويد والمملكة المتحدة. كان التقدم المحرز واضحا بصفة خاصة في البرنامج التعريفي الذي قُدّم للأعضاء الجدد في بداية فترة الهيئة التشريعية الثانية.

ومع ذلك، فمن الواضح أن فهم الحكومة للرقابة متأخر. بدأ الوزراء يشاركون بفعالية أكبر في الجلسات العامة للجمعية، مع أن تفاعلهم مع اللجان لا يزال محدودا. غالبا ما يشكو أعضاء اللجان من صعوبة الحصول على معلومات من الوزارات أو إقناع الوزراء المعنيين بحضور جلسات الاستماع. وكثيرا ما يكون المسؤولون الذين يستجيبون لدعوات اللجان ليسوا من المجالات البرنامجية ذات الصلة أو رتبهم لا تسمح لهم بالإجابة على الأسئلة بشكل كامل.

هناك أدلة كثيرة على أن النظم الحكومية لم تتكيف بعد مع الواقع الدستوري لسلطة تشريعية مستقلة مسؤولة عن التحقق من الإجراءات التنفيذية وموازنتها. مثلا:

- ترفع تقارير الهيئة العليا لمراجعة الحسابات إلى رئيس السلطة التنفيذية، بدلا من السلطة التشريعية، ولا يتم نشرها.
- لا ينشر الوزراء بشكل روتيني (أو يقدمون إلى الهيئة التشريعية) بيانات يشرعون فيها الأساس المنطقي للسياسات التي تتخذها الحكومة.
- لا تقدم الوزارات تقارير سنوية عن الإنفاق العام الإدارة إلى الهيئة التشريعية.
- أنظمة التعامل مع المراسلات والاستجابة لها من اللجان غير شفافة وغير فعالة.

هناك حاجة إلى مزيد من العمل للوصول إلى فهم آمن ومتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بشأن توقعات المساءلة والالتزامات إذا كان لهذا العنصر الحاسم في نظام الحكم في ميانمار أن يعمل بفعالية.

تعزيز الإجراءات

تحد القواعد والممارسات الحالية من قدرة اللجان على تحقيق قدراتها. خاصة:

- تُفسّر بعض القواعد على أنها تعني أن اللجان لا يمكن أن تعمل إلا في جلسات خاصة، بدلا من أن تعمل بشكل علني وشفاف.
- لا يُسمح للجان الجمعية الوصول إلى عدد من سلطات التحقيق التي تستطيع عادة لجان البرلمانات الوطنية الأخرى الوصول إليها.

تكييف الرقابة لتلائم الثقافة المحلية

في الوقت الذي تتخذ فيه الجمعية خطوات نحو زيادة الرقابة على عمل السلطة التنفيذية، بدأ كبار المسؤولين في المؤسسة النظر في كيفية تكييف أفضل الممارسات الدولية لتلائم الظروف الثقافية والديمقراطية في ميانمار. قد لا يكون من المناسب في ميانمار انتهاج أسلوب المناقشة الخصومية، على غرار المناقشات في معظم البرلمانات الدولية، حيث أن الثقافة الوطنية تميل إلى السعي نحو توافق الآراء واحترام وتجنب الإحراج العام.

وفي هذا السياق، أكدت داو أونغ سان سو كي، زعيمة حزب الرابطة الوطنية من أجل الديمقراطية، خلال حصة تدريبية للنواب الجدد ما يلي: *”يجب على النائب أن يبحث عن مصلحة الشعب عند القيام بالرقابة على السلطة التنفيذية“*.

علاوة على ذلك، فإن الدور الدستوري الذي يضطلع به جيش ميانمار في القيادة السياسية للبلد يتطلب مفاوضات دقيقة وشاملة بين جميع الأطراف السياسية الفاعلة.

وهناك أيضا شعور بأن الخطوات نحو المزيد من الرقابة ينبغي أن تسير بوتيرة تتسق مع الانتقال الشامل لميانمار إلى الديمقراطية، مع قدرة السلطة التنفيذية على المشاركة والاستجابة، ومع الخبرة السياسية والبرلمانية لأعضاء الجمعية.

أمثلة على سير الرقابة

أنشأ مجلسي الجمعية لجان تدقيق الضمانات والالتزامات والتعهدات الحكومية المكلفة دستوريا. تجتمع هذه اللجان بانتظام مع مسؤولي الوزارات لرصد تنفيذ التزامات المشاريع. وفي الغالب، تقوم اللجان بالتحقيق في إدارة وتنفيذ مشاريع معينة على مستوى المجتمع المحلي. وعلى غرار جميع اللجان، يتعين عليها تقديم تقارير عن أنشطتها إلى رئيس الجمعية، على الرغم من أنها لم تصدر بعد تقارير تستند إلى الأدلة وتوصيات إلى الحكومة. وهذا يقيد قدرة الجلسة العامة على تقييم عملياتها ويحد بشدة من الفائدة التي يمكن أن يستمد منها النواب والسلطة التنفيذية من عملها.

تقوم هذه اللجان بأعمال كثيرة، ولأنها مغمورة في التفاصيل، يصعب عليها التفكير على نحو أكثر شمولية في فعالية سياسة الحكومة وإدارتها أو في أداء الوكالات. ومع ذلك، فإن اللجان تقوم ببعض الرقابة على مستوى المشاريع، ويقدر النواب الذين يعملون في هذه اللجان الفرص المتاحة لهم للتحقق من التعهدات التي تقدمها الحكومة.

توصيات

يتطلب التغلب على التحديات التي تواجه الرقابة الفعالة مزيجا من الاستجابات: بعضها يتعلق بالمؤسسات وبعضها يتعلق بالعلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

تشمل الاستجابات المؤسسية ما يلي:

- مواصلة تطوير قدرات وثقة موظفي الجمعية لتوفير كامل الخدمات المتوقعة من الأمانة البرلمانية
- إنشاء آليات يقودها النواب لإصلاح قواعد وممارسات اللجان
- اختبار عدد صغير من أنشطة الرقابة التي تضطلع بها اللجان، من أجل إظهار عملية الرقابة وقيمتها
- ضمان حصول اللجان على الموارد المالية لتطوير أساليب عمل مفتوحة وشاملة.

تشمل ردود العلاقات التشريعية والتنفيذية ما يلي:

- العمل مع كبار القادة السياسيين والرسميين في السلطة التنفيذية لتوفير المعلومات والمشورة لمسؤولي الوزارات حول كيفية العمل مع السلطة التشريعية - تسليط الضوء على المنفعة المتبادلة وإمكانات التحسينات على مستوى الحكومة بأكملها.

يشعر بعض المراقبين بالقلق من أن المناهج المتبعة في الرقابة التي انتهجت حتى الآن قد تحد من تطور الجمعية. ولكن الخطوات الإيجابية التي يتخذها كبار المسؤولين في الجمعية ينبغي أن تعطي الثقة بأن التقدم سيستمر. وكما أشار رئيس جمعية الاتحاد، يو وين مينت، في فبراير ٢٠١٦ خلال البرنامج التعريفي:

”يجب على الجمعية أن تراقب الحكومة، حتى يمكن تسميتها بالديمقراطية الحقيقية“.

ومن الجدير بالذكر أيضا أن نظم وعمليات الرقابة في جميع البرلمانات قد تطورت على مدى سنوات عديدة، وأن التقدم كان أحيانا بطيئا ولا يحظى بالقبول السياسي، وأنه يجري تنقيح الممارسات باستمرار لتعكس الظروف المحلية والفرص الناشئة.

المصدر: فريق التركيز الذي يسيّر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ميانمار، ٢٠١٦.

بايجاز: إنشاء ثقافة الرقابة

بإمكان البرلمان تطوير ثقافة رقابة بناءة أولا بالفهم الجيد للفوائد التي تعود على المجتمع ككل من الرقابة الجيدة. وثانيا، فإنه يستطيع تهيئة بيئة تعاونية تعمل فيها الآليات المشتركة بين الأحزاب مثل اللجان والتكتلات على نحو فعال. وأخيرا، ينبغي للبرلمان أن يبحث باستمرار عن سبل تحسين ثقافة الرقابة عن طريق إجراء إصلاحات في قواعده الإجرائية.

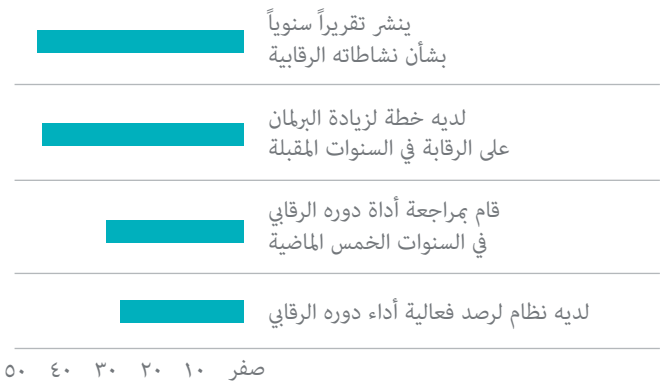
٢-٥ مساءلة البرلمان نفسه

البرلمان وأعضاء البرلمان مسؤولون مباشرة أمام المواطنين الذين يمثلونهم عن الطريقة التي يؤدون بها دورهم الرقابي. ومن المهم أن تفي عمليات مراقبة ومساءلة البرلمان وأعضاء البرلمان بنفس المعايير التي يتبعها البرلمان في مراقبة الحكومة. فهذه العمليات ينبغي أن تكون مستمرة وبناءة وصارمة ومستندة إلى الأدلة.

جهود البرلمان لرصد أدائه الرقابي

ربما كان من المستغرب أن عددا قليلا نسبيا من البرلمانات ترصد الطريقة التي تؤدي بها الرقابة. في الاستبيان الخاص بالبرلمانات، ما يقرب من ٦٠ في المائة من البرلمانات التي ردت على الأسئلة ذات الصلة ذكرت أنها تعتزم زيادة قدرتها الرقابية في السنوات المقبلة. وعلى النقيض من ذلك، أفاد أقل من ٤٠ في المائة من البرلمانات التي شملتها الدراسة بأن لديها نظاما لرصد فعالية الرقابة عليها (انظر الرسم البياني ١٣). وأفاد ٤١ في المائة فقط بأنها استعرضت أداءها الرقابي في السنوات الخمس الماضية.

الرسم البياني ١٣: الرصد البرلماني لأداء الرقابة



المصدر: استبيان البرلمانات الذي أعده الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، السؤال ٢، ٢٠١٦ (أساس السؤال: ١٠٣ غرفة برلمانية)

وقد اضطلع عدد من البرلمانات بتمارين هامة لتحديد كيفية قيامها بالرقابة. وتتيح هذه الطريقة المنهجية للبرلمان تحديد مجالات الإشكال وأولويات الإصلاح. وقد وضع برلمان جنوب أفريقيا إطارا متقدما بشكل خاص يسمى نموذج الرقابة والمساءلة (انظر الإطار ١٣)، الذي يحدد مهام وإجراءات الرقابة ويحدد كيفية أداء البرلمان لوظيفته الرقابية. وفي إطار العملية المؤدية إلى اعتماد هذا النموذج، وضع البرلمان سلسلة من التوصيات لتعزيز الرقابة.

الإطار ١٣: نموذج الرقابة والمساءلة في جنوب أفريقيا

ثمة عاملان حاسمان لضمان نجاح هذا النموذج وهما: أولا، الحاجة إلى دمج وظيفة المشاركة العامة للبرلمان في إطار آليته الرقابية الشاملة، وثانيا، توفير القدرات المناسبة، لا سيما الموارد البشرية، للجان والأعضاء لتنفيذها. من الضروري أن تصبح جميع عمليات المشاركة العامة مدخلا في عمل اللجان المناسبة.

ونظرا للطبيعة المعقدة لأنشطة البرلمان والبيئة الدينامية التي يعمل فيها، ينبغي للبرلمان أن يعتمد سياسة تتطلب من كل برلمان جديد أن يقيّم ويستعرض قدراته الرقابية، بما في ذلك نموذج الرقابي، مرة واحدة على الأقل خلال فترته التي تدوم خمس سنوات.

ومن أجل تنفيذ النموذج المقترح، لا بد من اتخاذ قرارات بشأن الجوانب التالية:

- الحاجة الفورية إلى زيادة قدرات اللجان في مجال البحث (والتخصص في مجال المحتوى)، وهي حاليا قيد التنفيذ
 - تنفيذ نظم التقاط المعلومات وإدارتها داخل اللجان
 - وضع نموذج للمشاركة العامة لضمان توجيه المدخلات الواردة من خلال أنشطة المشاركة العامة إلى اللجان المناسبة
 - تغيير السياسات / القواعد البرلمانية لاستيعاب إنشاء قسم استشاري للرقابة يتمتع بالاختصاصات الموصى بها
 - التطوير المستمر لأعضاء البرلمان وموظفي دعم اللجان في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وممارسات الميزة والمهارات الأخرى المطلوبة لتعزيز قدراتهم الرقابية (...)
 - اعتماد إجراءات الامتثال التنفيذي
 - [توفير] غرف مخصصة للجان ... عندما يوسع البرلمان بنيته التحتية. يمكن للبرلمان أن ينظر في مرحلة لاحقة في وضع المزيد من التشريعات المتعلقة بالرقابة، التي تشمل لجان أخرى تنظمها حاليا القواعد المتعلقة بالرقابة كما هي الحال بالنسبة إلى اللجنة الدائمة المشتركة المعنية بالاستخبارات واللجنة الدائمة المشتركة المعنية بالدفاع.
- المصدر: برلمان جمهورية جنوب أفريقيا، ٢٠٠٩. نموذج الرقابة والمساءلة

في الوقت الحاضر هناك مجموعة من الأدوات لمساعدة البرلمانات على تقييم أدائها أو قياسه، على أساس التقييم الذاتي الطوعي. يتألف المثال التالي (انظر الإطار ١٤) من سلسلة من الأسئلة ينبغي أن ينظر فيها أعضاء البرلمان والموظفون الدائمون جماعيا من أجل تحديد نقاط القوة والضعف وأولويات الإصلاح.

الإطار ١٤: أسئلة التقييم الذاتي لقدرات الرقابة

ثمة عاملان حاسمان لضمان نجاح هذا النموذج وهما: أولا، الحاجة إلى دمج وظيفة المشاركة العامة للبرلمان في إطار آليته الرقابية الشاملة، وثانيا، توفير القدرات المناسبة، لا سيما الموارد البشرية، للجان والأعضاء لتنفيذها. من الضروري أن تصبح جميع عمليات المشاركة العامة مدخلا في عمل اللجان المناسبة.

١- ما هي الإجراءات الصارمة والمنهجية التي تمكن النواب من مساءلة السلطة التنفيذية والحصول على المعلومات الكافية منها؟

التي تركز على بعض الإجراءات القابلة للقياس - على سبيل المثال عدد الأسئلة المطروحة - قد تحظى باهتمام كبير من جانب وسائل الإعلام، ولكنها غالباً ما تفشل في التعرف على الجوانب المختلفة للدور البرلماني. وقد تحرف النتائج بتحفيز النواب على طرح عدد كبير من الأسئلة لمجرد تحسين ترتيبهم في التقارير العامة. ومن شأن هذا النهج أن يولد إحباطاً ويعزز التصورات العامة السلبية.

من المستحسن اتباع نهج يتسم بأكثر مرونة لرصد أداء البرلمان، وهو ما يجري تطويره من قبل العديد من المنظمات مثل سمارة في كندا. يؤكد تقرير "الديمقراطية ٣٦٠" لعام ٢٠١٧ (360 Democracy) على أهمية تمكين النواب من العمل كممثلين، لا سيما في أعمالهم الرقابية في اللجان: "إن تحقيق التوازن السليم للسلطة بين الأحزاب وقادة الأحزاب والنواب هو في صميم البرلمان الهادف والفعال. يحتاج النواب إلى الوقت والاستقلالية لدراسة التشريعات ومساءلة الحكومة، وينبغي تمكين اللجان المشتركة بين الأحزاب واحترامها".^{٢٠}

كثيراً ما تحت المنظمات المجتمع المدني البرلمانات على أن تكون أكثر انفتاحاً وشفافية وخضوعاً للمساءلة. وفي حين أن بعض البرلمانات لديها مواقع واضحة جداً وسهلة الاستخدام تسهل العثور على معلومات محدثة عن جداول الأعمال وتفاصيل خطط العمل ونتائج الاجتماعات وما إلى ذلك، وفي برلمانات أخرى قد يصعب العثور على معلومات أساسية، مثل متى وأين وما سيتم مناقشته في الاجتماعات البرلمانية. إن نشر سجلات كاملة في الوقت المناسب في أشكال يسهل الوصول إليها جزء هام من شفافية البرلمان ومساءلته.

الإطار ١٥ : عمل منظمات المجتمع المدني لزيادة الشفافية والمساءلة البرلمانية في الأرجنتين والمكسيك

الأرجنتين

في عام ٢٠١٤، قدمت ثلاث منظمات من منظمات المجتمع المدني الأرجنتينية شكوى ضد الكونغرس الوطني لعدم استجابته لطلبات المواطنين للحصول على معلومات عامة لم تنشر على موقعه على الإنترنت.

واستمر البت في الشكوى لمدة سنتين، قدم خلالها الكونغرس القضية أمام عدد من السلطات القضائية المختلفة بأن المعلومات المطلوبة لا ينبغي الإعلان عنها. وتمثلت الحجج الرئيسية في أن المعلومات المعنية تتضمن بيانات شخصية ينبغي حمايتها، وأن المسألة ليست قابلة للمقاضاة.

غير أن المحكمة قررت أن رفض إتاحة المعلومات يشكل عملاً تعسفياً وغير ديمقراطي يعيق بدرجة خطيرة حقوق أصحاب الشكوى. وأمرت الكونغرس ليس فقط بتقديم المعلومات على النحو المطلوب، ولكن أيضاً نشرها بشكل استباقي على موقعه.

٢- ما مدى فعالية اللجان المتخصصة في القيام بوظيفتها الرقابية؟

٣- ما مدى قدرة البرلمان على التأثير في الميزانية الوطنية وتمحيصها، في جميع مراحلها؟

٤- ما مدى قدرة البرلمان على التدقيق في التعيينات في المناصب التنفيذية، وإخضاع شاغليها للمساءلة؟

٥- ما مدى قدرة البرلمان على محاسبة الهيئات العامة غير المنتخبة؟

٦- ما مدى استقلالية البرلمان من الناحية العملية عن السلطة التنفيذية، على سبيل المثال، من خلال السيطرة على ميزانيتها الخاصة، وجدول أعمالها، والجدول الزمني، والموظفين، وما إلى ذلك؟

٧- ما مدى كفاية أعداد وخبرة الموظفين الفنيين لدعم للنواب، فردياً وجماعياً، في أداء واجباتهم بفعالية؟

٨- ما مدى كفاية البحوث والمعلومات والمرافق الأخرى المتاحة لجميع النواب ومجموعاتهم؟

المصدر: الاتحاد البرلماني الدولي، ٢٠٠٨. تقييم البرلمان: مجموعة أدوات للتقييم الذاتي للبرلمانات.

دور المجتمع المدني

تقوم العديد من منظمات المجتمع المدني - المعروفة أيضاً بمنظمات الرصد البرلماني - برصد الأداء البرلماني عن كثب والإبلاغ عنه، مما يمكن من توجيه الانتباه إلى التحديات ويساعد على إحداث زخم لتعزيز البرلمان. يحتوي موقع openingparliament.org على عدد من دراسات الحالة التي تتناول عمل منظمات الرصد البرلماني في بلدان مختلفة، ويشمل العديد منها رصد أداء الرقابة البرلمانية.^{١٧}

تختلف العلاقات بين البرلمانات ومنظمات الرصد البرلماني من حيث القرب والتعاون. في دراسة استقصائية أجريت في عام ٢٠١٦ شملت ٣٣ منظمة للرصد البرلماني، أفاد ٤٢ في المائة منها بأن لها علاقة رسمية مع البرلمان، وأن ٤٩ في المائة منها أن لها علاقة غير رسمية مع البرلمان. "يشير هذا إلى أن كلا الطرفين يستفيد من العمل معاً، وتبادل البيانات، وتعزيز الشفافية والوعي وتشجيع مشاركة المواطنين في عمل البرلمانات".^{١٨} تصف ثلثا منظمات الرصد البرلماني مستوى تعاونها مع البرلمان على أنه كاف أو أفضل، وهو ما يمثل نتيجة إيجابية. وقد بدأت تظهر أمثلة ملموسة للتعاون بين البرلمان ومنظمات الرصد البرلماني، مثل اعتماد الكونغرس الغواتيمالي في يناير ٢٠١٧ خطة عمل برلمانية مفتوحة، وضعت في إطار عملية تشاركية مع منظمات المجتمع المدني الغواتيمالية.^{١٩}

أحد التحديات التي تواجهها منظمات الرصد البرلماني التي ترغب في الرقابة على البرلمان هو كيفية تطوير مؤشرات أداء النواب ذات معنى. والمؤشرات

^{١٧} <https://openingparliament.org/casestudies/> (Openingparliament.org).

^{١٨} الاتحاد البرلماني الدولي، ٢٠١٦، ٧٦.

^{١٩} انظر <http://blog.openingparliament.org/post/158475605370/guatemalan-congress-passes-open-parliament-action>

المكسيك

كانت حملة ٣ من أصل ٣، التي أطلقت في المكسيك في عام ٢٠١٥ من قبل مجموعة من منظمات المجتمع المدني رد فعل شعبي على ما لوحظ من فساد بين الموظفين العموميين في البلاد. ويشير الشعار "٣ من أصل ٣" إلى طموح الحملة بأن ينشر المسؤولون ثلاثة إعلانات منفصلة مشفوعة بالقسم: أصولهم وشؤونهم الضريبية وتضارب المصالح المحتمل.

في غضون أشهر، جمعت الحملة أكثر من ٦٠٠ ٠٠٠ توقيع. وردا على هذا الاستعراض الواضح للرأي العام، نشر ٤٢ من أصحاب المناصب الذين وصلوا إلى السلطة إثر انتخابات عام ٢٠١٦ و٧٤٣ مسؤولا وأشخاصا من ذوي المصلحة العامة طوعا الإعلانات الثلاثة اعتبارا من ٢١ أكتوبر ٢٠١٦.

تحمسا لهذا الاهتمام الشعبي الضخم بحملتهم، قرر المنظمون المضي قدما، وقدموا اقتراح قانون "٣ من أصل ٣" التي يجبر جميع الموظفين العموميين على نشر الإعلانات الثلاثة. وفي وقت كتابة هذا التقرير، مشروع القانون في طريقه إلى الاعتماد من قبل البرلمان، بعد أن أقره مجلس الشيوخ ومجلس النواب بتعديلات.

المصدر: Directorio Legislativo, 2016

قياس أثر الرقابة

إن ضمان أداء إجراءات الرقابة بطريقة مثلى يشكل جانبا هاما من جوانب رصد أداء الرقابة. والجانب الهام الآخر هو تقييم أثر الرقابة البرلمانية. لكن كيف يمكن قياس ذلك؟

من المؤكد أن تحديد الإسهام الدقيق للرقابة البرلمانية في قرارات السياسة العامة ليس بالمهمة السهلة. غير أن معهد الحكومة (Institute of Government) في المملكة المتحدة وضع إطارا نوعيا مفيدا (انظر الإطار ١٦) لتقييم أثر الرقابة البرلمانية (أو "التدقيق"، كما هو معروف في المملكة المتحدة). يوفر الإطار مجموعة مفيدة من الأسئلة التي يمكن للبرلمانات الأخرى تكيفها مع سياقها. وكما هي الحال مع مثال التقييم الذاتي السابق، يقتضي الأمر عملية شاملة واستثمار الوقت من قبل أعضاء البرلمان والموظفين للحصول على أكبر فائدة من مثل هذه العملية.

الإطار ١٦: إطار تقييم أثر التدقيق البرلماني

الأثر	أسئلة من أجل التقييم النوعي
الأدلة	هل التدقيق ...
	• يستلهم من أي بحث أصلي؟
	• ساهم في الأدلة التي استندت إليها السياسة الحكومية (على سبيل المثال من خلال سماع أصوات جديدة ذات صلة)؟
	• دفع الحكومة إلى جمع أدلة مختلفة / أكثر حداثة؟

التحليل	هل التدقيق ...
	• سلط الضوء على اتجاهات غير معترف بها سابقا للأدلة؟
	• أبرز أهمية قضايا معينة؟
	• سلط الضوء على ثقل الرأي على الأدلة، الذي لم تكن الحكومة على دراية به؟
	• غير وجهة نظر صناع القرار الرئيسيين في الحكومة بشأن قضية ما؟
الانفتاح	هل التدقيق ...
	• حسن جودة المعلومات التي تقدمها الحكومة؟
	• زاد كمية / اتساع المعلومات التي تقدمها الحكومة؟
التعلم	هل التدقيق ...
	• جعل الحكومة تراجع أفعالها أو سياساتها أو تعيد النظر فيها؟
	• بين الدروس التي يمكن أن تساعد في تحسين السياسات وكيفية تنفيذها؟
	• هيأ بيئة إيجابية تمكن من تعلم الدروس؟
العمليات	هل التدقيق ...
	• غير نهج الحكومة في صنع السياسات أو التخطيط لتنفيذ السياسات؟
	• غير قدرة الحكومة على تحمل المخاطر؟
	• جعل الحكومة أكثر انفتاحا على نحو استباقي؟
	• جعل الوزراء والموظفين يعطون الأولوية لفعالياتهم؟
السياق	هل التدقيق ...
	• جعل الجهات الفاعلة الأخرى على بينة من قضية كانت غير معترف بها في السابق؟
	• غير تقييم الجهات الفاعلة الأخرى للمسألة؟
	• ساعد في بناء علاقات أو تحالفات لدعم وجهات نظر معينة بشأن قضية ما؟
	• أثر على الثقة في الحكومة؟
الديمقراطية	هل التدقيق ...
	• أثر على مستويات الثقة العامة في النظام السياسي؟
الأدلة النوعية المحتملة	يمكن استخدام تحليل المصادر الوثائقية أو مجموعات التركيز أو ورش العمل أو المقابلات للتعرف على آراء:
	• أولئك الذين يخضعون للتدقيق
	• أولئك الذين يقومون بالتدقيق
	• أطراف ثالثة في عملية التدقيق.

بايجاز: مساءلة البرلمان نفسه

مثلما يرصد البرلمان الأداء الحكومي لتحديد أوجه القصور ومجالات التحسين، فعليه أيضا أن يرصد أدائه في ممارسة الرقابة. ولكن عدد قليل نسبيا من البرلمانات يفعل ذلك. يتخذ التقييم الذاتي شكلين رئيسيين: تقييم القدرة على الرقابة وقياس أثر الرقابة. تقييم القدرة على الرقابة أسهل من قياس أثر الرقابة، ولكن هناك أدوات تساعد على تنفيذ كل ذلك. تضطلع منظمات المجتمع المدني بدور نشط في رصد الأداء البرلماني، وقد بدأت تظهر بعض الأمثلة على التعاون البناء.

٦-٢ الاستنتاجات

تستند الرقابة الفعالة إلى ولاية تحدد بصورة قانونية المسؤوليات الحكومية والسلطات البرلمانية على السواء. ومجرد حصول البرلمان على ولاية للرقابة، يحتاج بعد ذلك إلى الموارد اللازمة لتنفيذها: أي، ميزانية مستقلة ومستدامة؛ وموظفي دعم مدربين تدريباً جيداً، فضلاً عن الوصول غير المقيد وفي الوقت المناسب إلى المعلومات والتحليلات الجيدة. يحتاج البرلمان إلى إرساء ثقافة إيجابية للرقابة تعترف بقيمة الرقابة بالنسبة إلى المجتمع والحكومة. يجب أن ينظر أعضاء البرلمان إلى الرقابة على أنها نشاط مهم يتعين عليهم المشاركة فيه، ويجب على الأحزاب السياسية السماح لأعضائها بالمشاركة البناءة في الرقابة. إذا وضع البرلمان هذه العناصر في مكانها، فمن الناحية النظرية يمكنه توفير رقابة فعالة، ولكنه لا يستطيع التأكد من ذلك ما لم يرصد أدائه الرقابي.

الأدلة الكمية
الممكنة

- عدد / نسبة توصيات التقرير المقبولة
 - أدلة على إجراء بحوث جديدة
 - وفورات مالية قابلة للقياس الكمي ناتجة عن التوصيات
 - فوائد أو اتجاهات غير مالية قابلة للقياس الكمي، مثل التخفيضات في عدد الأسئلة البرلمانية أو طلبات بموجب حرية تداول المعلومات
 - عدد المراجع إلى التدقيق البرلماني في الوثائق الحكومية، ووسائل الإعلام، والإجراءات البرلمانية، والإجراءات القضائية، وتقارير فرق التفكير، وما إلى ذلك.
 - تقييمات مستقلة للأثر، على سبيل المثال، استطلاعات الرأي حول كفاية الإجابات على الأسئلة البرلمانية (TheyWorkForYou polls)
 - المسوحات الكمية للأطراف المعنية
- المصدر: *Hannah White, 2009*. التدقيق البرلماني حول الحكومة، معهد الحكومة

الفصل الثالث: أدوات وعمليات الرقابة البرلمانية

إن مجموعة الأدوات الرسمية المتاحة للمعارضة ممتدة على مستوى الجلسات العامة واللجان. وكما سيتبين في هذا الفصل، يواجه أعضاء المعارضة تحديات في استخدام هذه الأدوات بفعالية. ولعله من المهم أن نلاحظ أن التقرير السنوي "تنوعات الديمقراطية" (V-Dem) لعام ٢٠١٧ عن حالة الديمقراطية يحدد اتجاه سلبي في قدرة المعارضة على إجراء الرقابة على الحكومة:

"يسجل المؤشر الذي يقيس ما إذا كانت أحزاب المعارضة في السلطة التشريعية قادرة على ممارسة مهام الرقابة والتحقيق ضد رغبة الحزب الحاكم أو الائتلاف، انخفاضاً كبيراً في ما يقرب من ٢٠ بلداً وتقدماً في أقل من ١٥ بلداً".^٢

بايجاز: فرص للمعارضة

ينبغي أن تكون فرص الرقابة متاحة بالتساوي لجميع أعضاء البرلمان، ولكن الأمر ليس كذلك دائماً في الممارسة العملية. من المهم احترام حق أحزاب المعارضة في الوصول إلى مجموعة كاملة من أدوات الرقابة.

٢-٣ الرقابة في اللجان

في شكلها المعاصر، ربما تكون اللجنة الأداة الأكثر وضوحاً والأكثر مرونة في الرقابة البرلمانية. وفي كثير من الأحيان، قد تكون اللجنة التي تدار بشكل جيد وسيلة فعالة للغاية لمساءلة الحكومة؛ فهي غالباً ما تكون قادرة على التركيز على إدارة حكومية معينة (حيثما تسمح الموارد بذلك)، ولها صلاحيات واسعة جداً للتحقيق في سياسة إدارية والأمور المالية والإدارية. وهي تجتمع بانتظام، وعادة ما تكون عضويتها مستقرة على طول الفترة التشريعية، وتتعامل مع طائفة واسعة من الهيئات الحكومية والخارجية والمجتمع المدني والجمهور، ويخدمها كادر دائم من الموظفين المتخصصين في الإجراءات والمواضيع. كل هذه الميزات ضرورية لفعالية اللجنة.

وهناك عدة أنواع مختلفة من اللجان البرلمانية. يركز هذا الفصل حصرياً على اللجان التي تكون الرقابة على الحكومة جزءاً من صلاحياتها أو مجملها. لا يعالج هذا الفصل اللجان الداخلية، مثل لجان الأعمال والإدارة. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن هذه الأخيرة قد تكون مهمة لتيسير الرقابة، مثلاً من خلال تخصيص الوقت للمعارضة أو النواب البسطاء الذين ينتمون إلى الحكومة من أجل إجراء مناقشات رقابية.

الهدف العام من الرقابة البرلمانية في اللجان هو تعزيز نوعية الحكومة من خلال الأدلة التي يتم الحصول عليها من التحقيقات التي يتم استخلاص الاستنتاجات والتوصيات المناسبة منها وعرضها على البرلمان وعلى الحكومة والجمهور.

يعالج هذا الفصل الممارسة الفعلية للرقابة في البرلمان واستخدام الأدوات والعمليات الرسمية للرقابة. وقد أثبتت البحوث السابقة أن البرلمانيين لديهم في المتوسط ما بين ست وثمانين أدوات رسمية للرقابة تحت تصرفهم، ووصفت توزيعها بشيء من التفصيل.^١ ومن بين أهم الأدوات الرسمية اللجان والنقاشات والأسئلة البرلمانية. ولكل من أدوات الرقابة الرئيسية هذه غرض مميز، وتتم مناقشتها بالتفصيل في هذا الفصل، الذي يلفت الانتباه أيضاً إلى بعض القضايا الحاسمة في تصميم الأدوات والعمليات ويقدم نصائح عملية لاستخدامها الفعال من قبل أعضاء البرلمان. يناقش الفصل الخامس تفاعلات البرلمان مع مؤسسات الرقابة الخارجية فضلاً عن بعض ممارسات الرقابة غير الرسمية التي يستخدمها النواب.

١-٣ فرص للمعارضة

من المهم بالنسبة للعملية الديمقراطية أن يتمتع أعضاء المعارضة بإمكانية الوصول الكامل إلى هذه الأدوات المركزية للرقابة. وقد أنشأت العديد من البرلمانات آليات تسمح للمعارضة بالقيام بدور نشط.

طُلب من السلطات البرلمانية تحديد الفرص المتاحة للمعارضة لإجراء الرقابة. فأشارت عدة برلمانات إلى مجموعة كاملة من عمليات الرقابة البرلمانية، بما في ذلك المشاركة في تحقيقات اللجان؛ واقتراح حجب الثقة أو النقض؛ والتحدث في المناقشات؛ والدعوة إلى التصويت؛ وطرح أسئلة مكتوبة وشفوية. غير أن هناك فرصاً محددة متاحة للمعارضة، تشمل ما يلي:

- ترأس لجنة تجري تحقيقاً في إطار الرقابة
- إرفاق تقرير أقلية أو تقرير مخالف بتقرير اللجنة
- جدولة "مناقشات المعارضة" الخاصة في جدول الأعمال العام
- استخدام "حق الرد" في مناقشة الميزانية أو بيان وزاري آخر.

قد تدعو الحالة السياسية أيضاً إلى اتخاذ تدابير خاصة لضمان وجود معارضة فعالة، كما حدث أثناء الائتلاف الكبير في ألمانيا:

"في بداية ولاية هذه الهيئة التشريعية، أنشئ الائتلاف الكبير بحوالي ٨٠ في المائة من المقاعد. اتفقنا على أنه ينبغي تطبيق حقوق الأقليات المكرسة في قواعداً - حيث يجب أن تشكل الأقليات ٢٥ في المائة من جميع الهيئات البرلمانية - حتى عندما لا يشكل الحزبان الأصغر من مجتمعان ٢٥ في المائة. وهذا يعني أننا نحترم فكرة حماية الأقليات، على الرغم من أن الأرقام لا تبلغ ٢٥ في المائة".

نوربرت لامرت، رئيس البوندستاغ، ألمانيا

إلى حماية اللجنة من السلوك الحزبي الخصومي، أو، على العكس، قد يسمح بتكرار الديناميات السياسية الحزبية (وتعزيزها) في منتدى اللجان. والنواب الذين يعينون في هذا المنصب يمكنهم ممارسة نفوذ كبير.

في حوالي ٧٥ في المائة من البرلمانات التي شملتها الدراسة الاستقصائية يرأس اللجان أعضاء من حزب الأغلبية.^٣ تشير الإجابات الصادرة عن مجلس النواب الأسترالي، وبرلمانات بوروندي وشيلي واليونان وليتوانيا إلى أن جميع رؤساء اللجان البرلمانية ينتمون إلى الحزب الحاكم. في جمهورية مولدوفا وفي الدانمرك، تُسند رئاسة اللجان تناسيبا بين المجموعات السياسية، على الرغم من أن هذا التطور حديث نسبيا في الدانمرك.

”اعتبارا من ٢٠١٥-٢٠١٦ تُسند رئاسة اللجان بالتناسب بين المجموعات البرلمانية وفقا لتغيير أجري في النظام الدائم للبرلمان في عام ٢٠١٥.

معلومات مقدمة من برلمان الدانمرك

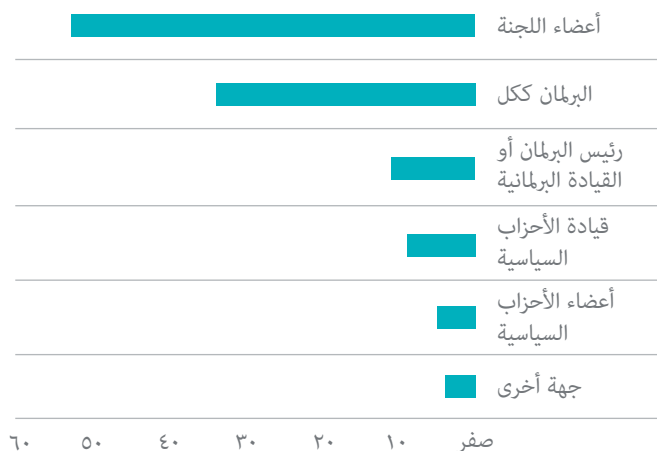
إدراكا منهم بأن للرئيس تأثير محتمل، فإن قادة الأحزاب قد يتوقعون إلى منع أعمال الرقابة من خلال تعيين رؤساء مطاوعين.

”قد تستمر قيادة اللجنة في تأخير أو عرقلة استكمال قضية معينة لمدة سنة أو سنتين مع أنها تتطلب أقل من شهر. كما يمكن إفساد عضوية اللجان. المصالح قد لا ترحم، وقد تكون متقلبة جدا، وقد تحوّل الانتباه بسهولة. لذا يمكن أن تصبح هذه أيضا مشكلة“.

كاباندو وا كاباندو، عضو الجمعية الوطنية، كينيا

استخلص استبيان البرلمانات الذي تم إجراؤه في إطار هذا التقرير أن رئيس اللجنة يختار في الغالب من قبل أعضاء اللجنة، وفي حالات أخرى يختار البرلمان ككل رؤساء اللجان.

الرسم البياني ١٤: من الذي يعين رئيس اللجنة؟



المصدر: استبيان البرلمانات الذي أعده الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، السؤال ١٦، ٢٠١٦ (أساس السؤال: ١٠٢ غرفة برلمانية)

٣ استبيان البرلمانات الذي أعده الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، السؤال ١٥، ٢٠١٦.

لذلك فإن نشاط الرقابة البرلمانية يعتمد إلى حد كبير على الشراكة مع الحكومة. لكن ليس هذا دائما ما يشعر به النواب والموظفين الموجودون في ”الصف الأمامي“ للجان البرلمانية، حيث غالبا ما تكون هناك حالة من التوتر المبدع والخاضع للسيطرة بين التفويض الديمقراطي للحكم الذي يمنح للحكومة وحق اللجنة وواجبها في التحدي.

وقد يظهر هذا التوتر، على سبيل المثال، في تحديات الاستماع إلى الأدلة علنا حيث قد تكون قضايا الأمن والسرية التجارية والسمعة كبيرة؛ أو صعوبة الإبلاغ بطريقة تجعل تقرير اللجنة النهائي مفهوما ومقنعا وجدير بالاهتمام عند التعامل مع الأدلة بشكل حساس؛ أو مسؤولية أعضاء اللجان عن المراعاة الكاملة لموضوع ما واعتماد مواقف مرنة قائمة على الأدلة دون أن تكون مقيدة بشكل غير معقول بمواقف حزبية صارمة. وبطبيعة الحال، فإن تلك الحدود موضع نقاش مستمر، وخلاف أحيانا بين الحكومة واللجان.

تكمّن قيمة اللجان كأداة للرقابة على الحكومة في حجمها وإمكانية الوصول إليها؛ فاللجان تسمح لمجموعة صغيرة من الأعضاء بدراسة مجموعة من المسائل المعقدة بالتفصيل وطوال مدة من الزمن. تسمح اللجان لأعضاء الجمهور ومنظمات المجتمع المدني والخبراء والأكاديميين والقطاع الخاص بتبليغ آرائهم إلى النواب بشأن الموضوعات ذات الاهتمام الوطني وإدراج هذه البيانات في السجل العام.

تكتسي اللجان أهمية كبيرة بالنسبة إلى النواب: فهي تعطيهم الوسائل التي تمكنهم من التحقيق في تفاصيل السياسات والبرامج الحكومية، والحصول على قدر من الخبرة في مجال معين، ويؤمل أن تأثر على السياسة العامة من خلال نشر محاضر الإجراءات والتقارير النهائية. كما يوفر عمل لجان الرقابة المستمر للنواب المشاركين فرصة اكتساب الخبرة في المجالات التي تقع ضمن اختصاص اللجان، وأن يصبحوا مهرة في الإجراءات والتقنيات ذات الصلة بالرقابة.

ويشكل عمل لجان الرقابة مصدرا حيويا للمعلومات التي يستخدمها النواب الذين يتخذون في كثير من الأحيان قرارات صعبة ومعقدة في الجلسة العامة. قد يشكل سير لجان الرقابة الحديثة ونتائجها ”علامة امتياز“ يمكن أن تعزز سمعة البرلمان وأهميته في نظر الجمهور.

يركز هذا القسم على عدد من قضايا التصميم الحاسمة التي تؤثر على فعالية الرقابة التي تجربها اللجان. في معظم الأحيان، ترد هذه القضايا في القواعد الإجرائية التي ينبغي تحديثها من قبل البرلمان لتحسين الفعالية وتلبية الاحتياجات الجديدة.

قيادة اللجان وعضويتها

اختيار الرئيس

دور رئيس اللجنة هام جدا لتحديد اتساع وعمق النشاط الرقابي للجنة. أشارت ٥٠ في المائة من البرلمانات التي شملتها الدراسة الاستقصائية أن للرئيس دور في تقرير جدول أعمال اللجنة. يؤثر الرئيس أيضا على طريقة تفاعل أعضاء اللجنة مع بعضهم البعض. وبإمكانه أن يقود اللجنة نحو الإجماع ويسعى

”لجنة الحسابات العامة قوية جدا وفعالة، ويرأسها زعيم المعارضة. قام البرلمان السابق بتعديل القواعد الإجرائية، حيث أصبح الآن زعيم المعارضة يرأس لجنة الحسابات العامة. أعتقد أن ذلك مهم جدا، لأن ذلك هو شرط وجود رصد فعال ورقابة“.

عصية ناصر، عضو الجمعية الوطنية، باكستان

التنوع في أعضاء اللجان ورؤسائها

ينبغي أن ينعكس التشكيل المتنوع للبرلمان في قيادته، لضمان وجود مجموعة من الأصوات مسموعة في عملية صنع القرار. وهذا التنوع في الأصوات مهم أيضا للرقابة الفعالة لأنه يكشف عن وجهات نظر مختلفة في استعراض ورصد السياسات والتشريعات.

”أنا شابة ولكن هذا لا يعني أنني لا أستطيع المشاركة. لقد اتخذ حزبنا السياسي قرارا بإدراج الشباب في قوائم الحزب. نحن نؤسس لاتجاه جديد في تاريخنا السياسي حيث يكون للشباب صوت ... وإذا كانت هناك مشكلة، فأنا لا أرى تلك المشكلة فقط: أتوجه مباشرة نحو الحل. [الناخبين] لا يتوقعون الشيء نفسه [مني كما يتوقعون من رجل] لأنني امرأة، ويتوقعون أن أتحديث عن النساء - وعلى الأقل الشابات - والأمهات والأطفال“.

سيلفانا أفونسو، عضو الجمعية الوطنية، سورينام

لقد تبين من الدراسة الاستقصائية التي أجراها الاتحاد البرلماني الدولي حول السلطات البرلمانية في عام ٢٠١١ أن النساء يشكلن نحو ٢١ في المائة من رؤساء اللجان في البرلمانات التي شاركت في الدراسة الاستقصائية، وهي نسبة أعلى بقليل من النسبة المئوية للنساء في البرلمان في ذلك الوقت. وقد شغلت النساء عددا أكبر قليلا من مناصب نائب الرئيس (٢٣ في المائة) ومناصب المقرر أيضا. كما أكدت الردود على الدراسة الاستقصائية أن النساء يشغلن بوجه أعم رئاسة اللجان المعنية بقضايا المرأة / القضايا الجنسانية أو السياسة الاجتماعية (انظر الرسم البياني ١٥).^٤ إن ”عزل“ المرأة في مجالات وسياسات معينة في اللجان، وليس غيرها يعني أن مساهمتها ستكون غير متناسبة. ينبغي أن تتاح للمرأة نفس الفرص للانخراط في مجموعة كاملة من مناصب اللجان مثل الرجال.

الرسم البياني ١٥ : اللجان التي ترأسها نساء

٤٢	الشؤون الاجتماعية / الأسرة / الثقافة
٣٩	التشريع / العدل / حقوق الإنسان
٢٨	المرأة / المساواة بين الجنسين
٢٠	الاقتصاد / المالية / الميزانية / الحسابات العامة
٢٠	التعليم
١٨	الشؤون الخارجية / الدفاع
١٨	الصحة
١٥	البيئة
١٤	الشؤون الزراعية / مصائد الأسماك / الغابات / الشؤون الريفية

قد لا تعكس هذه البيانات بشكل كامل الديناميات غير الرسمية التي قد تعطي قيادة الحزب دورا في تعيين رؤساء اللجان. في كثير من الحالات، المجموعات الحزبية هي التي تتحكم عمليا في اختيار قيادة اللجان، وإن كان القرار الرسمي يعود للبرلمان أو أعضاء اللجان.

”ينتخب رئيس كل لجنة دائمة في كل مجلس من بين أعضاء اللجنة (قانون البرلمان، المادة ٢٥). في الممارسة العملية، تُسند رئاسة اللجان إلى المجموعات السياسية التي تضم عددا معينا من الأعضاء، وترشح المجموعات السياسية رؤساءها. يعين رئيس المجلس الرؤساء حسب تعيينات المجموعات السياسية“.

معلومات مقدمة من مجلس النواب في اليابان

يشير برلمان نيوزيلندا إلى أن رؤساء اللجان ”يتم الاتفاق عليهم بشكل عام في تجمع الحزب ويتم انتخابهم من قبل أعضاء اللجان في اجتماعها الأول أو الاجتماع الأول بعد شغور منصب“ بينما يذكر مجلس النواب الهولندي أنه ”بالطبع هناك تفاوض بين (قيادات) الأحزاب السياسية (الفصائل) وراء الستائر حول تقسيم رئاسات اللجان“.

غير أن هذا الوضع قابل للتغيير. في المملكة المتحدة، في عام ٢٠٠٩، أوصت لجنة إصلاح مجلس العموم، من بين تغييرات أخرى في إجراءات مجلس النواب، بانتخاب رؤساء اللجان المختارة بالاقتراع السري للمجلس. وافق مجلس العموم على ذلك في مارس ٢٠١٠، وقد أدى ذلك إلى إعطاء مزيد من السلطة والشرعية والاستقلال لرؤساء اللجان.

”إن تشكيلة اللجان مهمة لأنه يجب أن تكون متوازنة ... وكان اختيار الرئيس، حتى وقت قريب، في مجلس العموم، عن طريق التعيين، وذلك بقرار من رؤساء مختلف الأحزاب. ولكن الآن، أصبح التعيين عن طريق الانتخاب، ومن المثير جدا ملاحظة النتائج ... أعتقد أن هذا يعطي مجالا لتطوير عملية الرقابة“.

البارونة غلوريا هوبر، عضو مجلس اللوردات، المملكة المتحدة

أعضاء المعارضة كرؤساء اللجان

تقتضي القواعد البرلمانية أحيانا تعيين أو انتخاب رؤساء اللجان من المعارضة، وفي حالات أخرى قد تكون تلك ممارسة راسخة. أشارت البرلمانات في ردودها على الاستبيان أن أغلبية رؤساء اللجان من المعارضة في كل من الكونغو، وهولندا، والنرويج، وباكستان (مجلس الشيوخ)، وبيرو، والبرتغال، وترينيداد وتوباغو. في كندا، عادة ما يتأسس عضو في المعارضة اللجان المعنية بوضع المرأة؛ والوصول إلى المعلومات والخصوصية والأخلاقيات؛ والعمليات والتقديرات الحكومية. في تونس، يمنح الدستور المعارضة الحق في رئاسة لجان معينة، مثل لجنة المالية.

ومن المعترف به عموما - ومن الممارسات الجيدة المقبولة - أن رؤساء لجان الحسابات العامة، إن وجدت، ينبغي أن يعينون من صفوف المعارضة. أوضحت المقابلات التي أجريت مع النواب أن وجود عضو معارضة كرئيس للجنة برلمانية يمكن أن يؤثر على فعالية عمل اللجنة الرقابي.

قد يكون مدى قدرة النواب على طلب تعيينهم في لجنة محددة وتحقيق ذلك مؤشرا على الحرية النسبية التي يتمتع بها أعضاء البرلمان، بل الحرية التي تتمتع بها اللجنة نفسها. ومن الناحية العملية، من الأرجح أن يكون أعضاء البرلمان الذين يعملون لفترة طويلة (معظمهم من الرجال) أكثر قدرة على اختيار لجنتهم من أعضاء البرلمان الجدد.

وكثيرا ما يكون للبرلمان ككل دور رسمي في تحديد عضوية اللجان. الأحزاب السياسية - والفصائل داخلها - لديها وسائل عديدة للتأثير على تلك القرارات. تحظى الأحزاب بدور شرعي في عملية الاختيار، حيث أن تشكيلة اللجان تعتمد عادة على عدد المقاعد التي اكتسبها كل حزب في صندوق الاقتراع.

ومع ذلك، إن الأمر ينطوي على مخاطرة يشعر النواب بأنهم مدينون بمكانهم في اللجنة لحزبهم، وعلى وجه الخصوص لقيادة الحزب، فقد يحد ذلك من استقلالية اللجان في تسيير شؤونها، بما في ذلك الرقابة. يتوقف مدى تطبيق هذا القيد إلى حد ما على همة الأفراد.

”هناك حالات لا تتمكن فيها الأحزاب من فرض إرادتها؛ هناك العديد من الحالات حيث نتخذ مواقف مستقلة عن الحزب. وهذا أمر جيد لرعاية الديمقراطية. كما أنه من المهم جدا في الديمقراطيات الناشئة أن يكون هنالك أفراد يبرزون ويتخذون بكل جرأة مواقف لا تتفق مع مصالح القادة في مستويات السلطة، لأن هؤلاء القادة ليسوا دائما في اتصال مع المصلحة العامة. لذا يجب السعي لإيجاد التوازن بعناية، بحيث لا تصبح رهينة أو أسير لآلات الحزب“.

كاباندو وا كاباندو، عضو الجمعية الوطنية، كينيا

وبالتالي، فإن سيطرة الحزب المعقولة وغير المفرطة على عضوية اللجان قد تعني المزيد من الاستقلال الفردي للأعضاء، والمزيد من الفرص للتخصص، والمزيد من الحوافز للاستثمار في التفكير الإبداعي في أعمال الرقابة على اللجان. وعلى النقيض من ذلك، قد يكون أعضاء اللجان الذين يشعرون بأنهم مقيّدون بحزبهم بصفة وثيقة أقل احتمالا للتعاون حسب الخطوط الحزبية لتحقيق في كفاءة سياسة أو برنامج معين. تعالج هذه النقطة بمزيد من التفاصيل في الفصل السادس.

وبطبيعة الحال، لا تمثل الأحزاب العامل الوحيد المحدد لديناميات اللجان وفعالية أعمالها الرقابية. إن قدرة الرئيس على تأكيد اتجاه واضح، وتواتر الفرص المتاحة لأعضاء اللجان للعمل معا بشكل وثيق، ودرجة التزام الأعضاء بالمجموعة وتحقيقاتها تؤدي أدوارا بالغة الأهمية في الممارسة العملية.

أعضاء اللجان من خارج البرلمان

بدأت بعض البرلمانات تخوض تجربة أشكالا من المشاركة المدنية مع اللجان البرلمانية. يوجد مثال مبتكر في صربيا، حيث تستضيف لجنة البيئة ممثلا يشغل ”مقعدا خاصا“ من المجتمع المدني على أساس التناوب. بإمكان هذا الممثل أن يشارك بنشاط في عمل اللجنة، وطرح الأسئلة والمشاركة في

الشؤون الداخلية	٨
الحكومة والإدارة	٧
التجارة / الصناعة	٧

المصدر: الاتحاد البرلماني الدولي، ٢٠١١. برلمانات حساسة للنوع الاجتماعي: الاستعراض العالمي للممارسات الجيدة (أساس السؤال: ٨٩ برلمانا)

عدّلت بعض البرلمانات قواعدها لضمان تمثيل المرأة بأعداد أكبر، وعلى نطاق أوسع من المناصب القيادية.

”عندما أصبحت رئيسة مجلس النواب، رشحت الأحزاب الستة [الرجال] لرئاسة اللجان. سألت: ”ماذا عن النساء؟“ أمرت قائدي الأحزاب للعودة بأسماء جديدة. فعادوا بنفس الأسماء بالضبط، لذلك أعطيتهم أسبوعا آخر ومرة أخرى عادوا بنفس الأسماء. وبالتالي ذهبت إلى لجنة القواعد وقلت هذا لا ينبغي أن يكون مسألة اختيار. والآن لدينا بند ينص على أن ٤٠ في المائة من المقاعد يجب أن تخصص للنساء“.

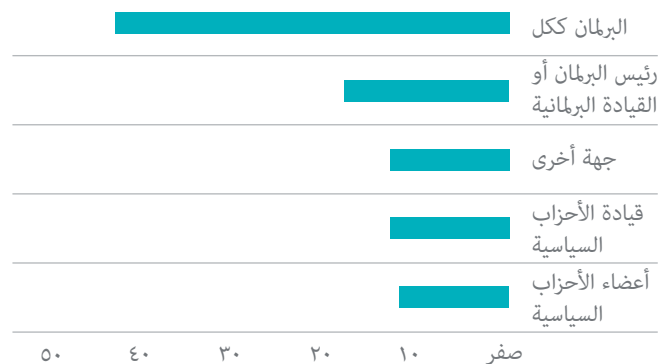
ريببكا كاداجا، رئيسة البرلمان، أوغندا

اختيار أعضاء اللجان

تؤثر تشكيلة اللجان حتما على العمل الذي تقوم به هذه اللجان. وتنعكس التشكيلة السياسية للجان في كثير من الأحيان القوة النسبية للأحزاب في البرلمان. إن ضمان وجود الرجال والنساء في عضوية اللجان من شأنه أن يكون مفيدا أيضا، على الرغم من أن ذلك قد يكون صعبا عندما يوجد عدد قليل من النائبات في البرلمان، وعندما يقترن ذلك بمتطلبات أخرى مثل التمثيل المتناسب للأحزاب.

تختلف البرلمانات في النهج الذي تتبعه في اختيار أعضاء اللجان: أشارت ٤٢ في المائة من الهيئات التشريعية التي ردت على الاستبيان أن البرلمان ككل هو الذي يختار أعضاء اللجان؛ و١٨ في المائة أن رئيس البرلمان أو زعماء البرلمان هم الذين يختارونهم؛ و١٣ في المائة أن قادة الأحزاب هم الذين يختارون أعضاء اللجان؛ و١٢ في المائة أن أعضاء الأحزاب هم الذين يختارونهم (انظر الرسم البياني ١٦).

الرسم البياني ١٦: من الذي يعين أعضاء اللجان؟



المصدر: استبيان البرلمانات الذي أعده الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، السؤال ١٦، ٢٠١٦ (أساس السؤال: ١٠٢ غرفة برلمانية)

جلسات متنقلة وجلسات استماع، وبالتالي توضيح المصالح وإعلام أعضاء البرلمان بشكل أفضل.

في كرواتيا، تضم لجنة البرلمان المعنية بحقوق الإنسان وحقوق الأقليات الوطنية خمسة أعضاء من الكنيسة الكاثوليكية الرومانية، ورابطات حقوق الإنسان، وجماعات المصالح المعنية بقضايا المرأة والشباب.

ومع أن لجنة المعايير في مجلس العموم البريطاني ليست لجنة "رقابة على الحكومة"، فإنها تضم ممثلين "غير رسميين". وصف الأعضاء غير البرلمانيون دورهم بأنه "يتمثل في تقاسم أمثلة لما قد يحدث فيما يتعلق بالمعايير أو القضايا الأخلاقية خارج وستمنستر"، و"ضمان التزام جميع أعضاء البرلمان بقواعد السلوك، ومن خلال ذلك الحفاظ على المعايير التي يتوقعها الجمهور ... من ممثليه".^٥

يبدو أن هذه المبادرات محدودة حاليا، على الرغم من أنها قد تشير إلى التطورات المحتملة في المستقبل. فهي تثير تساؤلات حول المبادئ الديمقراطية والتمثيل التي يستدعي المزيد من الاستكشاف.

مشاركة الوزراء في اللجان

أشار اثنا عشر برلمانا (في جميع البلدان ذات نظام الحكم البرلماني) في الردود على الاستبيان أن الوزراء قد يكونوا أعضاء في اللجنة التي تراقب وزارتهم، شريطة أن يكون هؤلاء الوزراء أيضا نوابا. تسمح بعض البرلمانات لوكلاء الوزارات بالجلوس في اللجان ولكن تمنع الوزراء من ذلك. ومع ذلك، فإن تعيين الوزراء في اللجان قد يقوض استقلالية البرلمان عن الحكومة، ويشوه الأدوار التي يتخذها البرلمانيون عند إجراء الرقابة. لن يستطيع الوزراء أن يشككوا في عمل إدارتهم، وإذا وجدوا أنفسهم في موقف يؤدون دورا في لجنة التدقيق سيواجهون تضاربا في المصالح.

عادة يكون الوزراء أعضاء في اللجان في البرلمانات الصغيرة جدا بحيث لا يكفي عدد نواب الأحزاب لتغطية جميع الوزارات أو عندما تلعب نسبة كبيرة من البرلمانيين دورا في الحكومة. وفقا لقاعدة بيانات الاتحاد البرلماني الدولي على الإنترنت، هناك ٢١ مجلسا برلمانيا يضم أكثر من ٢٥ في المائة من أعضاء البرلمان الذين هم أيضا أعضاء في الحكومة. وكثير منها، وإن لم يكن كلها، موجود في الدول الجزرية الصغيرة النامية. تواجه هذه البرلمانات تحديا خاصا في موازنة موارد البرلمانيين المتاحة مع الأعمال البرلمانية الأساسية، وسيقتضي الأمر تحديد الأولويات بعناية لضمان تغطية الأولويات الرئيسية مع الأعضاء غير الحكوميين المتاحين بغية تجنب تضارب المصالح.

تحديد جدول الأعمال

تعرف القواعد الإجرائية كيفية تحديد اللجنة لبرنامج عملها. وفيما يقرب من ٦٠ في المائة من البرلمانات التي شملتها الدراسة الاستقصائية، تحتاج اللجان إلى إذن من البرلمان لإجراء دراسات أو وضع تقارير أو القيام

^٥ <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/standards/lay-members>

بتحقيقات. وهذا يعني عمليا أن اللجان تحتاج إلى دعم الأغلبية البرلمانية (أو الحكومة) لإجراء التحقيقات، مما يحد من إمكانية سيطرة اللجان على جدول أعمالها، وقدرة المعارضة على تقديم مسائل قد لا تحظى بدعم حكومي لطرحها أمام اللجان.

يمكن إشراك مجموعة من الجهات الفاعلة في وضع جدول أعمال اللجنة، بما في ذلك البرلمان ككل، ورئيس البرلمان أو قادة البرلمان، وقادة الأحزاب السياسية، ورئيس و/أو أعضاء اللجنة. وفي حالات كثيرة جدا، تتمتع القيادة - قيادة البرلمان أو اللجنة - بسلطة كبيرة في تحديد جدول أعمال اللجنة، سواء من خلال البت في البنود التي يجب إدراجها في جدول الأعمال، أو ما ينبغي عدم إدراجه.

ومن الممارسة السليمة أن تقوم اللجان الرقابية البرلمانية، مع كونها حرة للموافقة على النظر في المواضيع التي تقترحها الحكومة وأصحاب المصلحة الآخرين، بتحديد جداول أعمالها بحرية سواء في جلسة سرية أو علنية كما في المثال التالي.

يصف فيما يلي البرلمان الهولندي إجراء شاملا وشفافا بشكل خاص لوضع جدول الأعمال:

"تتخذ اللجان اجتماعات إجرائية كل أسبوعين. وهذه الاجتماعات علنية. جميع البنود التي قدمها الوزير المسؤول إلى البرلمان مدرجة في جدول الأعمال لمناقشة كيفية معالجتها. كما تدرج جميع الرسائل الواردة من المنظمات ومن الجمهور في جدول الأعمال. تتخذ اللجان بعد ذلك قرارات حول جلسات الاستماع، واجتماعات المائدة المستديرة، والمشورة التي تحتاجها اللجان، واجتماعات اللجان مع الوزير لأسباب تتعلق بالرقابة".

معلومات مقدمة من مجلس النواب في هولندا

يتضح من المقابلات التي أجريت مع النواب في إطار هذه الدراسة أن العمل في اللجان القادرة على وضع جدول أعمالها الخاص يمكن أن يحقق ارتياحا كبيرا.

"إذا كانت هناك مشكلة في منطقة معينة تؤثر بشكل أو بآخر على البلد ككل، يمكن لأي شخص أن يقدم اقتراحا لمناقشة هذه المسألة في لجنة معينة. ثم يقرر رئيس اللجنة ما إذا كان سيتم عقد جلسة استماع حول هذا الموضوع. بإمكان الناخبين أو المواطنين أو الجمعيات طرح اقتراح للنقاش فقط؛ ويفسرون سبب أهمية المشكلة ويقدمون الوثائق الداعمة. ومن ثم يتم مناقشتها داخل لجنة معينة ... لقد قدم المواطنون اقتراحا لمناقشة اقتراح تشريعي لم يتم تمريره، وناقشنا الموضوع لما يقرب من خمس ساعات".

جاسنا مورجل، عضو الجمعية الوطنية، سلوفينيا

يؤدي هذا النوع من الاستقلالية إلى مشاركة أكثر التزاما، وشعورا أكبر بملكية عمل اللجنة.

نصائح لأعضاء البرلمان: المشاركة في اللجان

لماذا يجب أن أشارك؟

تعتبر تحقيقات اللجان من أكثر أشكال الرقابة شيوعاً بين النواب، فإنها تتيح فرصة للنظر في القضايا بعمق وبعيدا عن صخب الجلسات العامة. يمكن تحقيق توافق الآراء، ومن الأرجح أن تؤخذ الحكومة على محمل الجد أكثر من التدخلات الحزبية. وعلى وجه الخصوص، قد يكون للتحقيقات أثر كبير على سياسة الحكومة.

ما الذي أحتاجه؟

- البحث الفعال والمشورة من المتخصصين والخبراء
- فهم خطة عمل اللجنة السنوية
- اهتمام بموضوع مجال اللجنة
- أحدث المعارف بمجال اللجنة
- المعلومات ذات الصلة بالقضايا التي تؤثر على الناخبين

كيف أكون فعالاً في وضع جدول أعمال اللجنة؟

- التأكد من أنك مستعداً بشكل كاف لجميع الاجتماعات. عمل اللجان مفصل ويستغرق وقتاً طويلاً جداً وقد يتطلب قراءة قدر كبير من المواد قبل الاجتماعات.
- مواكبة القضايا في مجالك الخاص من خلال المطالعة والبحث الإضافي.
- السعي للعمل كفريق مع جميع أعضاء اللجان لتحقيق توافق في الآراء كلما أمكن ذلك.
- كن مستعداً للمساهمة في المناقشات حول اختيار مواضيع التحقيقات. قد تشمل المواضيع المناسبة: موضوعاً يقع حالياً في دائرة الضوء الإعلامية؛ مجالاً يتعلق بالقانون أو السياسة العامة حيث تم تحديد مشاكل معينة؛ مسألة تثير قلق الرئيس أو أعضاء اللجنة؛ وقضية تتيح فرصة للتأثير على سياسة الحكومة.
- تحدد الاختصاصات المجالات التي يتناولها العمل وستوافق عليها اللجنة. اطلب التوضيح إن كنت غير واثقٍ من نطاق التحقيق، وإن لزم الأمر اقترح إضافات أو تعديلات.

اختصاص اللجنة ومن حيث الإجراءات^٦ أشارت ما يقرب من ٨٠ في المائة من الهيئات البرلمانية التي شملتها الدراسة الاستقصائية أن لها لجان برلمانية أنشئت بهدف الرقابة خصيصاً.

في الغالب، تتمتع اللجان الدائمة بعضوية مستقرة طوال مدة الفترة التشريعية. وإذا كانت تحظى بقيادة جيدة ولها موارد مناسبة وموظفين جيدين قادرين على المساهمة في التخطيط السليم، فمن المرجح أن تقدم نواتج عالية الجودة - منظمة تنظيماً جيداً وذات صلة وعميقة النظر ومستنيرة. وهذا يعني أن استنتاجات وتوصيات التقارير الناشئة عن هذا العمل من المرجح أن تحظى باحترام واسع وستكون مساهمة مفيدة وجوهرية في تحسين الحكومة في مجال عمل اللجنة.

كثيراً ما تقتزن اللجان الدائمة مع الإدارات الحكومية، وهي مكلفة بدراسة كامل نطاق عمل إدارة ما، على الرغم من أن بعض اللجان تدقق في مجالات شاملة تغطي عدة قطاعات. ومن أهم هذه اللجان

”حريتنا مهمة جداً في فرنسا. يمكننا مراقبة جميع القطاعات كما نريد. لدينا صيغة في لجنة المالية نجدها كثيراً، وبموجبها نستطيع القيام بعمليات التحقق الوثائقية والموقعية. وهذا يعني أنه بإمكاننا طلب أي شيء عندما نكون في مكان ما، ويمكننا الذهاب إلى أي مكان للتحقق من شيء ما. وإذا تعلق كان الأمر بمخصصات وزارة الخارجية، يمكننا الذهاب إلى أي سفارة وإلى التحالفات. يمكننا الذهاب إلى جميع المحافظات وجميع المستشفيات. في الواقع، لا شيء خارج الحدود. وربما يكون القيد الوحيد هو الوقت الذي يحتاجه الإنسان للقيام بكل ذلك“.

ميشال أندريه، عضو مجلس الشيوخ، فرنسا

اللجان الدائمة المعنية بالمراقبة

تساهم اللجان الدائمة في وضع إطار للرقابة النظامية بفضل ثبات تركيزها على السياسات، وقدرتها على احتلال مكانة متخصصة في الرأي العام ووسائل الإعلام، والعمل كمجال تدريب للأعضاء من حيث مواضيع

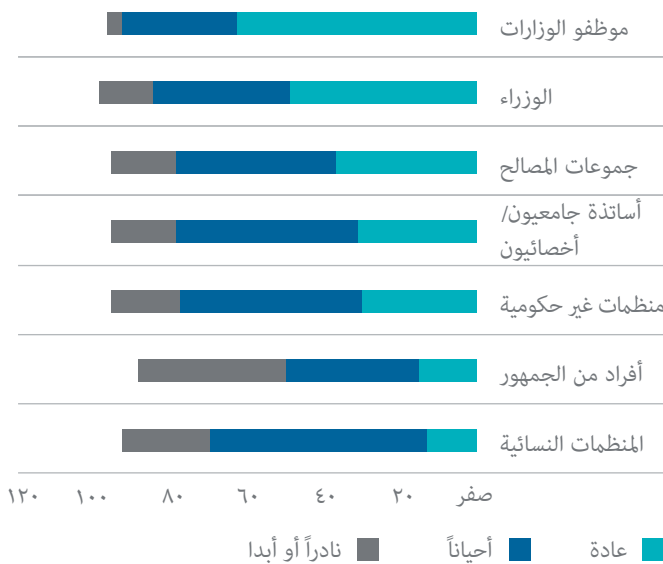
٦ وغالباً ما تعرف باسم ”اللجان الدائمة“.

نصائح لأعضاء البرلمان: جلسات استماع اللجان

كيف أكون فعالاً في جلسات اللجان؟

- يجب دعوة مجموعة واسعة من الناس لتقديم آرائهم إلى اللجنة كتابة. ويستدعى البعض إلى تقديم الأدلة شخصياً. من المهم الاستماع إلى الأشخاص العاديين الذين يتلقون الخدمات وكذلك الخبراء ومقدمي الخدمات. بصفتك عضواً في اللجنة، كن مستعداً لاقتراح استدعاء أشخاص أو منظمات.
- تأكد من مراعاة مختلف تجارب الأشخاص خلال عملية التحقيق - على سبيل المثال، تجارب الرجال والنساء والأطفال والشباب وكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة.
- قبل الجلسة، نسّق مع أعضاء اللجنة الآخرين بحيث تغطي أسئلة كل عضو مجالات مختلفة ولا تتكرر الأسئلة نفسها.

الرسم البياني ١٧: من يشارك في جلسات استماع اللجان؟



المصدر: استبيان البرلمانات الذي أعده الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، السؤال ٢٠، ٢٠١٦ (أساس السؤال: ٩٩ غرفة برلمانية)

يشير ذلك إلى ضرورة التفكير في إقامة حوار بين اللجان البرلمانية والجمهور والمنظمات النسائية وتعزيز هذا الحوار، للأخذ بآراءهم وتجاربهم في عملية صنع السياسات.

تعتبر جلسات الاستماع العامة من بين أقوى الأدوات المتاحة للجان في جهودها الرامية إلى جمع الآراء والمعلومات ذات الصلة. لذلك، يجب على أعضاء اللجان الاستعداد لها بصفة كاملة.

كما أن جلسات الاستماع العلنية مهمة أيضاً في إعطاء المواطنين الذين يحضرون أو يستمعون أو يشاهدون فهماً أوضح لما تقوم به اللجان فعلاً. وهذا يساعد البرلمان ككل على إثبات أهميته وشرعيته لعامة الناس. في الواقع، قد يتحمس بعض أعضاء البرلمان للانضمام إلى لجنة ما لأنها توفر وسيلة للوصول إلى الناخبين والجمهور بشكل عام.

لجنة الحسابات العامة (أو ما يعادلها) التي تتحقق من القيمة مقابل المال في الإنفاق الحكومي^٧ تحقق اللجنة ذلك بعدة طرق، على سبيل المثال باستعراض الأسلوب الذي تحصل به الإدارة الخدمات التي تحتاجها أو كيفية مراقبة المشاريع لضمان احترام المواعيد النهائية والتقييد بالميزانيات.

تشمل مجالات الحوكمة الأخرى (بعضها شامل) التي قد تخضع لتدقيق محدد من جانب اللجان: قوات الأمن والضمانات الحكومية وجهود مكافحة الفساد واحترام حقوق الإنسان (انظر التفاصيل في الفصل الرابع).

جلسات لجان علنية

تقع في صميم المهمة الرقابية للجنة قدرتها على التماس الأدلة من مجموعة واسعة من الأفراد والمنظمات بشأن الموضوع قيد التحقيق. تتيح جلسات الاستماع المشاركة الواسعة ومدخلات الخبراء، مما يؤدي إلى التقييم السليم القائم على الأدلة والتوصيات ذات الصلة. يجب أن تعقد جلسات البرلمان واللجان علناً، لأن ذلك أساسي لطابعها التشاركي والشامل، ما لم تكن هناك ظروف استثنائية.

من بين البرلمانات التي ردت على الاستبيان المتعلق بهذا التقرير، أشار أكثر من ٨٠ في المائة منها إلى أن جلسات اللجان مفتوحة عادة للجمهور، وأشار أكثر من ثلاثة أرباعها إلى أن بعض جلسات الاستماع قد يجري بعيداً عن المبنى البرلماني.

سئلت البرلمانات عمن يشارك في جلسات اللجان. وكما هو مبين في الرسم البياني ١٧، أغلب من يمثل أمام اللجان هم موظفو الوزارات والوزراء، يليهم ممثلون عن جماعات المصالح والأكاديميون أو المتخصصين. وأقل من يشارك، وفقاً للمستجيبين، هم أعضاء الجمهور والمنظمات النسائية.

^٧ توجد لجان الحسابات العامة عادة في البرلمانات التي تتبع نظام وستمنستر، ومع ذلك في أنظمة أخرى تقوم لجان أخرى بأدوار مماثلة، على غرار لجان الميزانية والمالية.

اللجنة المختارة ذات الصلة (أو لجنة مشتركة بين المجلسين)^٨. في الوقت نفسه، أنشأ مجلس النواب الإيطالي إدارة الرقابة البرلمانية، التي ترصد تنفيذ القوانين على أساس البيانات المقدمة من الحكومة وغيرها من المؤسسات ذات الصلة.^٩

من الأمثلة الإيجابية على ذلك استعراض قانون إسبانيا لمكافحة العنف القائم على نوع الجنس الذي أجرته لجنة فرعية تابعة للجنة البرلمانية المعنية بالمساواة (انظر الإطار ١٧).

الإطار ١٧: رصد قانون مكافحة العنف الجنساني في إسبانيا

”تعمل اللجنة الفرعية، التي أنشئت في أكتوبر ٢٠٠٨، منذ عام تقريبا. في معظم هذه الفترة، كان عملها يتمثل في الاستماع إلى الآراء والاقتراحات من عشرات الأطراف ذات الصلة: من محامين؛ وممثلي الجامعات، والرابطات النسائية، والإدارات، ونقابات العمال. كما استمعت إلى خبراء آخرين قدمتهم مجموعات برلمانية مختلفة، فعرضوا بيانات كمية ونوعية عن وجهات نظر مختلفة بشأن تطبيق القانون المتكامل لإسبانيا. كما أبدوا رأيهم بشأن هذا الموضوع، وتبادلوا خبراتهم ومعرفتهم واقتروا تدابير يمكن اتخاذها لتحسين فعالية القانون.

واستنادا إلى المعلومات والوثائق المقدمة من الأطراف، فضلا عن المعلومات التي قدمتها مديرية التوثيق للأمين العام للمؤتمر، أعدت اللجنة الفرعية منذ ذلك الحين تقريرا، نوقش وأقر بالإجماع في لجنة المساواة؛ كما قُدمت بعض الاستنتاجات والتوصيات. هذا التقرير هو دراسة، وليس تفويض للحكومة للمضي قدما وتنفيذ جميع التوصيات التي يحتوي عليها.

ولذلك فهي وثيقة حية تهدف إلى تقديم المدخلات ومساعدة كل مجموعة برلمانية لتحديد المبادرات التي تعتبرها مفيدة لضمان أن الاستنتاجات، أو البعض منها، توفر فعلا تفويضا للحكومة لتنفيذ سياسات محددة وربط أو تعديل النصوص القانونية ذات الصلة.

وأخيرا، أود أن أشير إلى أن عمل اللجنة الفرعية كان مثمرا. على الرغم من أن العمل لم يكن يخلو من الجدل وبرزت اختلافات في الآراء في بعض المجالات، وافقت المجموعات البرلمانية بالإجماع على التقرير لأنها شعرت أنه سيرسل رسالة تضامن ثابت للمجتمع وأن جميع القوى السياسية كانت على نفس الرأي من حيث التصدي للعنف الجنساني، وأن هناك تصميمًا واضحًا على وضع حد لهذه الآفة الاجتماعية.“

مقتطف من خطاب أدلى به ميرسي بيجم، عضو البرلمان، إسبانيا، ٢٠١٠.

”الأسلوب الناجح الآن هو قيام اللجان بزيارة الشعب، والاستماع مباشرة منهم. في نهاية كل أسبوع تقريبا تنتقل اللجنة الدائمة خارج المدينة إلى العديد من الأماكن التي نهتم بها، أو تتوجه إلى المجتمعات التي تدعونا لزيارتها. نحن سعداء جدا بالاستماع مباشرة من [هذه المجتمعات]. لذلك، يمكن للناس الوقوف والتحدث إلينا والشكوى من [أي شيء]“.

الجنرال نيبات ثونغليك، عضو الجمعية التشريعية الوطنية، تايلند

كما تمت مناقشته في التقرير البرلماني العالمي الأول، تقوم البرلمانات أيضا بتجريب تكنولوجيات جديدة لتحسين الاتصال مع ناخبها لضمان تمكن الناس من المشاركة في جلسات اللجان وغيرها من إجراءات الرقابة. فعلى سبيل المثال، أجرت لجنة الشؤون الداخلية في برلمان المملكة المتحدة مشاورة عبر الإنترنت تُمكن ضحايا العنف القائم على نوع الجنس والزواج القسري من تبادل الخبرات دون الكشف عن هويتهم.

يتطلب الحوار مع الجمهور على تنوعه جهودا متضافرة وتحسين الاتصال. وقد أصدرت بعض البرلمانات أدلة للجمهور بشأن كيفية تقديم الأدلة إلى اللجان. فعلى سبيل المثال، ينشر مكتب أمين عام مجلس النواب النيوزيلندي عددا من الأدلة على الإنترنت بشأن عمليات اللجان، ولا سيما كيفية تقديم طلب إلى لجنة برلمانية مختارة؛ وينشر البرلمان الأسترالي على موقعه على الإنترنت: دليل حول المثل كشاهد وكذلك تقديم الطلبات إلى اللجان البرلمانية: دليل تقديم الشهاداة الخطبة أو الشفوية أمام لجنة مختارة لمجلس العموم، وفيديو: كيف تعمل اللجان المختارة؟ لدى عدد متزايد من اللجان مواقع على الإنترنت ووجود في وسائل الإعلام الاجتماعية من خلال تويتر، والفيسبوك و/ أو إنستاجرام. تسهل هذه القنوات على اللجان نشر أعمالها وتسهيل أيضا على أفراد الجمهور إرسال تعليقاتهم واقتراحاتهم.

رصد تنفيذ التشريعات

كثيرا ما تشمل ولايات اللجان الرقابة على تنفيذ السياسات والتشريعات. وقد يؤدي الرصد إلى تقييم مدى كفاية التشريعات، وما إذا كانت المنافع المقصودة قد تحققت، وما إذا كان يلزم إجراء إصلاح قانوني، وما إذا كانت هناك حاجة إلى موارد إضافية.

إن رصد تنفيذ القوانين مجال من مجالات النشاط البرلماني الذي يبدو أنه أصبح أكثر أهمية ويستخدم على نطاق واسع. تشير أكثر من نصف البرلمانات (٥٤ في المائة) التي شملتها الدراسة الاستقصائية إلى أن لديها نظاما لرصد تنفيذ القوانين. غير أن حوالي ١٠ في المائة فقط من البرلمانات تتطلب دائما أو أحيانا من الحكومة أن تبلغها عن تنفيذ التشريعات أو استعراض التنفيذ بعد فترة معينة.

منذ عام ٢٠١٠، حكومة المملكة المتحدة ملزمة بتقديم تقرير إلى البرلمان بشأن تنفيذ القوانين ثلاث إلى خمس سنوات بعد إقرارها، لتنظر فيه

٨ طلب كتابي لهذا التقرير، برلمان المملكة المتحدة.

٩ طلب كتابي لهذا التقرير، مجلس النواب، إيطاليا.

التقارير والتوصيات

عادة ما تقوم اللجان بالتواصل مع الجلسة العامة من خلال تقرير شفوي أو خطي يشرح الاستنتاجات التي تم التوصل إليها إثر عملية التحقيق، وتوصي بطرق تحسين الوضع.

لاحظت نحو ٨٠ في المائة من البرلمانات التي ردت على الاستبيان أن تقارير اللجان تُعتمد عادة بتوافق الآراء. وكان الدافع الذي أعرب عنه البرلمانيون من أحزاب الحكم والمعارضة في سيراليون الرغبة في تقديم جبهة موحدة أمام الحكومة والجمهور:

”نحن نعمل معا كأعضاء في اللجنة. وإن لم نعمل معا، سيعتبرنا الناس غير جديين - خاصة أولئك الذين نسعى لمراقبتهم.

حتى وإن كان هناك أي خلاف، لا نُظهر ذلك علنا. في هذه الحالة، نلاحظ ذلك ثم نناقش بيننا بعد الاجتماع. لا نبين خلافنا صراحة للوزارات والإدارات التي نجتمع معها.

أعتقد أننا في البرلمان نتكلم بصوت واحد، سواء كنا من المعارضة أو من الحكومة. عندما يتعلق الأمر بقضايا هامة، لا بد أن نتكلم بصراحة. لا يمكنك أن تقول لأن هذه حكومتي لا أستطيع التحقيق مع وزراء الحكومة - لا، لا بد أن يرى الناس أنك تقوم بالعمل. لذلك، عليك أن تعمل مع الآخرين كفريق واحد حتى تُدار شؤون البلاد بسلاسة“.

أي كالوكو وريجينيا تيانج مرجح، أعضاء البرلمان، سيراليون

ومع ذلك، في بيئة سياسية قد لا يكون الإجماع ممكنا دائما، أو حتى مرغوبا فيه. اتخذت بعض البرلمانات إجراءات لإضفاء الطابع المؤسسي على قدرة الأعضاء على سماع آراء غير آراء الأغلبية، على سبيل المثال من خلال السماح للجان بتقديم تقرير أقلية، حيث يمكن لأعضاء اللجان المخالفين أيضا التعبير عن آرائهم.

”إن تقديم تقرير الأقلية ليس مقبولا تماما. ولحسن الحظ، لدينا قواعد تسمح [بتضمين تقرير الأقلية] في التقرير الرئيسي. ... هذا الأمر مدوّن في القواعد منذ بداية ديمقراطيتنا الحكومية الجديدة ولكن لم يستخدم كثيرا. في العام الماضي فقط، وفي [لجنة المالية] على وجه الخصوص، بدأنا نقول: ”على رسلكم، يجب أن تتجاوز مجرد كونها رجال طبيين ومحاولة لإيجاد توافق في كل وقت.“ في الحقيقة، لم نحرز تقدما كبيرا، ويجب علينا الآن أن نكون أكثر قوة ونستخدم هذه القاعدة“.

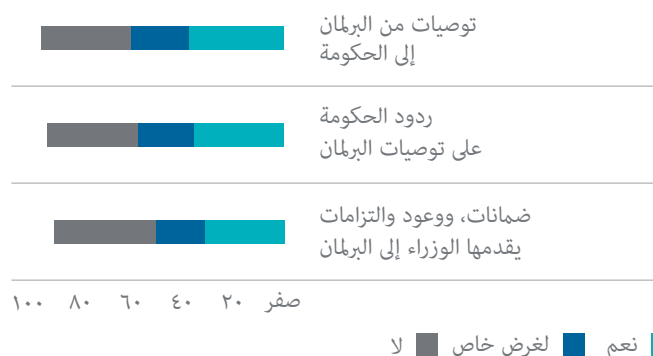
روبرت ألفريد ليس، عضو الجمعية الوطنية، جنوب أفريقيا

تتبع توصيات اللجان

تقدم اللجان تقريبا دائما توصيات بشأن ما ينبغي أن تقوم به الحكومة من إجراءات. وفي حين أنه لا يوجد عموما التزام على الحكومة بتنفيذ

هذه التوصيات، فإنها جزء حيوي من عملية الرقابة التي ينبغي للحكومة النظر فيها والاستجابة لها رسميا وفي الوقت المناسب. حوالي ثلثي (٦٢ في المائة) البرلمانات التي شملتها الدراسة الاستقصائية لديها هذا الشرط الرسمي. ومع ذلك، فإن ٤٠ في المائة فقط من البرلمانات التي شملتها الدراسة الاستقصائية لديها نظام قائم لتتبع التوصيات التي تقدمها إلى الحكومة. وتتبع نسبة مماثلة (٣٩ في المائة) ردود الحكومات على التوصيات البرلمانية، و٣٦ في المائة تتبع الضمانات والوعود والالتزامات التي تعهد بها الوزراء إلى البرلمان.

الرسم البياني ١٨: هل يوجد لدى البرلمان نظام لتتبع توصيات اللجان والالتزامات؟



المصدر: استبيان البرلمانات الذي أعده الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، السؤال ٣٩، ٢٠١٦ (أساس السؤال: ٩٥ غرفة برلمانية).

يساعد تتبع التوصيات التي يقدمها البرلمان، والردود الواردة من الحكومة، على الإشارة إلى أهميتها ويركز على إجراءات المتابعة. ستشعر الحكومة بالالتزام أكبر بالاستجابة للتوصيات البرلمانية إذا كانت تدرك أن عدم الاستجابة سيتم الإعلان عنه. وحيثما تترك المتابعة لمبادرة أعضاء اللجان، فهناك احتمال بأن تغطي المسائل الملحة على الاهتمام.

في دولة الإمارات العربية المتحدة، إذا لم ترد الحكومة على التوصيات البرلمانية في غضون ثلاثة أشهر، يرسل المجلس الوطني الاتحادي رسالة رسمية إلى الحكومة لمتابعة ردها.^{١٠} في الهند، ”لدى اللجان البرلمانية نظام راسخ لتتبع توصياتها عن طريق طلب ”الرد بشأن اتخاذ إجراء“ من الحكومة في غضون ثلاثة أشهر يليه عرض ”الرد بشأن اتخاذ إجراء“ في هذا الشأن ثم عرض ”البيان النهائي بشأن اتخاذ إجراء“ في هذا الشأن أمام البرلمان.^{١١} وفي إسبانيا، تنشر الردود الحكومية على التوصيات البرلمانية في الجريدة الرسمية، ويتم تسجيلها في قاعدة بيانات متاحة لجميع البرلمانيين.^{١٢}

تتبع ربع البرلمانات تقريبا (٢٤ في المائة) التوصيات والردود على أساس مخصص. ولدى البعض هيئات تساعد اللجان على تتبع تعهدات الحكومة.

١٠ مستندات خطية لهذا التقرير، المجلس الوطني الاتحادي، الإمارات العربية المتحدة.

١١ مستندات خطية لهذا التقرير، برلمان الهند.

١٢ مستندات خطية لهذا التقرير، مجلس النواب، إسبانيا.

نصائح لأعضاء البرلمان: التقرير عن نتائج اللجان

كيف أكون فعالاً في صياغة نتائج اللجان وتنفيذها؟

- اقرأ مشروع التقرير عن تحقيق والنظر فيما إذا كنت ترغب في اقتراح أي تعديلات.
- كن مستعداً للتوصل إلى حل وسط بشأن تقرير نهائي من أجل التوصل إلى توافق في الآراء.
- شارك في الترويج للتقرير النهائي من خلال الحضور في أي مؤتمر صحفي ومن خلال استخدامك وسائل الاعلام الاجتماعية.
- انظر في أي رد حكومي على توصيات اللجان.
- كن مستعداً للعودة إلى الموضوع في المستقبل للتحقق من التقدم.

لجان التحقيق الخاصة

وعلى عكس اللجان الدائمة التي تراقب إدارات محددة، يمكن إنشاء لجان تحقيق خاصة أثناء فترة تشريعية أو جلسة برلمانية للتحقيق في مسألة محددة. وعادة ما يكون لديها صلاحيات للتحقيق لا تستطيع استخدامها إلا فيما يتعلق بالمسائل الفورية التي تتعلق بالتحقيق. وبمجرد انتهائها من التحقيق وتقديم تقريرها النهائي إلى البرلمان، يتم حل اللجنة الخاصة.

أفادت ما يزيد قليلاً عن ٩٠ في المائة من البرلمانات التي ردت على الاستبيان الخاص بالبرلمانات أن بإمكانها إنشاء لجان تحقيق خاصة. وبالنظر إلى النتائج على مر الزمن، أفادت البرلمانات المستجيبة عن إنشاء ٨١ لجنة خاصة فيما بينها في عام ٢٠١٣، و٨٤ لجنة في عام ٢٠١٤، و١٠١ لجنة في عام ٢٠١٥، وعقدت مئات الجلسات واستلمت آلاف التقارير. تشمل مواضيع التحقيق طائفة واسعة من المسائل ذات الأهمية الوطنية، مثل التصنت على قاض (رومانيا)، ونقص الموجة العريضة للألياف البصرية (جمهورية الكونغو الديمقراطية)، والعنف ضد نساء الشعوب الأصلية (شيلي).

يتطلب قرار إنشاء لجنة تحقيق خاصة عادة دعم عدد معين من البرلمانيين، وأحياناً الأغلبية. وقد يتسبب هذا في الحد من إمكانية قيام المعارضة بدء تحقيقات خاصة. وضعت بعض البرلمانات أحكاماً خاصة لضمان قدرة أحزاب الأقليات على بدء التحقيقات.

”لأحزاب الأقلية الحق في إنشاء لجنة تحقيق. وإذا أنشئت لجنة التحقيق هذه، يحق لحزب الأقلية أن يقرر من يمكنه الحضور إلى اللجنة، ومن يمكنه التحدث ومن يمكنه تقديم المعلومات. ... يمكن لكل عضو من أعضاء اللجنة تقديم اقتراح، ومن ثم بالطبع، فإن اللجنة تتخذ قرارها بالأغلبية، ولكن في بعض الأحيان يحق لأقلية تتألف من ٢٥ في المائة من الأعضاء إنشاء لجنة تحقيق“.

رينهولد لوباتكا، عضو الجمعية الوطنية، النمسا

أحياناً، قد يفضل حزب ذو أغلبية برلمانية إجراء تحقيقات خاصة في أنشطة حكومة سابقة إذا كانت من حزب مختلف، ويكون أقل حرصاً على إجراء تحقيقات في أعمال الحكومة الحالية.

ففي السويد، على سبيل المثال، تتبع وحدة التقييم والبحوث البرلمانية تنفيذ قرارات البرلمان. يلاحظ البرلمان ما يلي:

”يمكن استخدام أدوات مختلفة للرقابة البرلمانية (مثلاً، الاستجوابات والأسئلة) لمساءلة الحكومة عن عدم الرد – أو على الطريقة التي استجابت بها – بشأن التوصيات التي قدمها البرلمان أو الضمانات والوعود وما إلى ذلك المقدمة إلى البرلمان من قبل الوزراء. بإمكان البرلمان، من خلال إعلان للحكومة، أن يطلب منها اتخاذ قرار معين / تدابير معينة. هذه الإعلانات غير ملزمة قانونياً، ولكن وفقاً للممارسة الدستورية، فإن الحكومة ملزمة بشرح أسبابها للبرلمان إذا لم تكن تنوي الاستجابة للإعلان. وفي رسالة خطية سنوية إلى البرلمان، تقدم الحكومة تقارير عن القرارات / التدابير المتخذة استجابة لإعلانات البرلمان. وتحال الرسالة الخطية إلى لجنة الدستور للإعداد، وتُنظر الغرفة في تقرير اللجنة اللاحق“.

مستندات خطية، البرلمان، السويد

كما تلعب وسائل الإعلام دوراً هاماً في متابعة النتائج التي تتوصل إليها اللجان. ومن خلال التعريف بكيفية استجابة الحكومة لتوصيات اللجان، تضغط وسائل الإعلام على الحكومة لكي تستجيب بشكل إيجابي (انظر أيضاً الفصل الخامس).

تجدر الإشارة إلى أن الاقتراح يمكن أن يظل مؤثراً حتى وإن لم يعتمد فعلاً. قد لا تريد الحكومة أن ينظر إليها على أنها تقبل توصية من المعارضة، ولكن قد تحتفظ بالفكرة وتدرجها في مرحلة لاحقة.^{١٣}

ينبغي للبرلمانات أيضاً أن تنظر في كيفية متابعة اللجان للتوصيات التي قدمت خلال هيئة تشريعية سابقة. وفي حين أن الانتخابات قد تسفر على تغيير في الأغلبية السياسية، فمن المرجح أن تظل بعض القضايا التي بحثتها اللجان ذات أهمية في الهيئة التشريعية الجديدة. ومن المستحسن اتباع نهج بناء للنظر في أعمال الرقابة التي اضطلعت بها الهيئات التشريعية السابقة.

الإطار ١٩: اللجان المعنية بضمانات الحكومة في غانا والهند

غانا

أنشأ البرلمان الغاني لجنة معنية بضمانات الحكومة كلجنة دائمة في عام ١٩٩٨. فريدا بريميه، العضو الحالي في اللجنة المعنية بضمانات الحكومة، هي واحدة من العديد من النواب الذين شككوا في فعالية اللجنة، وذكرت الهند كقدوة للجنة المعنية بضمانات الحكومة (انظر أدناه). يكمن جزء من المشكلة في أن الأوامر الدائمة تتطلب أن اللجنة يرأسها عضو من الحزب الحاكم. وقد أحدث هذا وضعا لا تخضع فيه بعض الضمانات للتدقيق الشديد، خوفا من عدا الحزب الحاكم. وتشمل التحديات الأخرى محدودية الموارد والتصور بأن اللجنة لا تُسمع صوتها أكثر من اللجان الأخرى الأكبر تأثيرا، مثل لجنة الحسابات العامة.

ومع ذلك، ففي السنوات الأخيرة تحسنت سمعة اللجنة. وتمكن بوابة إلكترونية جديدة، تستعمل وسائل الإعلام الاجتماعية والرسائل القصيرة، أفراد الجمهور من تقديم معلومات عن تنفيذ ضمانات محددة. وهناك آمال في أن تتغير الأوامر الدائمة لتتطلب أن يرأس اللجنة أحد أعضاء المعارضة، الأمر الذي سيعطي اللجنة مزيدا من المصداقية.

الهند

أنشأ مجلس النواب في البرلمان الهندي (الذي يتكون من غرفتين) لجنة معنية بضمانات الحكومة منذ عام ١٩٥٣، وحذا مجلس الشيوخ حذوه في عام ١٩٧٢. تتولى هاتان اللجنتان متابعة التقدم المحرز في الضمانات الحكومية بعد ثلاثة أشهر من إصدارها.

تقدم الوزارات بشكل فردي تقارير التنفيذ إلى وزارة الشؤون البرلمانية، التي تعرض على البرلمان بيانات دورية عن ذلك. وبمساعدة الأمانة البرلمانية، تدرس هاتان اللجنتان البيانات لتحديد مدى تنفيذ كل ضمان.

يحفظ مجلس النواب بإحصاءات مفصلة عن تنفيذ الضمانات الحكومية، وهي متاحة للجمهور من خلال موقع البرلمان. واعتبارا من ٢١ نوفمبر ٢٠١٦، سجل مجلس النواب تنفيذ ١٢٦٤ ضمنا حكوميا تنفيذا تاما خلال الفترة التشريعية السادسة عشرة لمجلس النواب (٢٠١٤ إلى الوقت الحاضر)، في حين أن ٣٥٥ ضمنا حكوميا آخر لا يزال قيد الانتظار. وأثناء الفترة التشريعية السابقة (٢٠٠٩ - ٢٠١٤)، تم تنفيذ ٤٥٨٨ ضمنا حكوميا بالكامل، في حين أن ٩٢٢ ضمنا لم يتم الوفاء به.

وكما توضح هاتان الدراستان الإفراديتان، فإن مجرد إصدار ضمان حكومي لا يضمن في حد ذاته المساءلة الفعالة. فالبيئة السياسية وقدرة الموظفين على دعم اللجنة واستخدام النواب لهذه الآلية عوامل تتضافر للتأثير على فعاليته التي يمكن أن تكون كبيرة كما تبين.

المصدر: Tom Mboya, 2016

وقد تثير عملية تحقيق تقوم بها لجنة تحقيق خاصة، وكذلك التوصيات التي تنتج عنها، اهتماما كبيرا لدى الجمهور وزخما سياسيا، كما يظهر المثال التالي من كينيا (انظر الإطار ١٨).

الإطار ١٨: اللجنة البرلمانية المشتركة الكينية المعنية بالمسائل المتصلة باللجنة المستقلة المعنية بالانتخابات والحدود

مع مر الزمن، منذ الانتخابات العامة في كينيا عام ٢٠١٣، أثارت سلسلة من الادعاءات بعدم المصداقية والحياد والنزاهة والاستقلالية ضد اللجنة المستقلة المعنية بالانتخابات والحدود نقاشا عاما هائلا، توجت بسلسلة من الاحتجاجات التي قادها زعماء المعارضة. ونتيجة لذلك، تم الاتفاق في عام ٢٠١٦ على إنشاء لجنة برلمانية مختارة تتألف من الحزبين لبحث سلوك اللجنة المستقلة المعنية بالانتخابات والحدود فيما يتعلق بتلك الادعاءات الخطيرة، وتقديم توصياتها في غضون ٣٠ يوما.

استمعت اللجنة إلى تصريحات مختلف الأطراف المعنية وقدمت طائفة واسعة من التوصيات، بما في ذلك إبعاد المفوضين الحاليين من مناصبهم وإعادة تشكيل اللجنة. وحظيت توصية أخرى باهتمام الرأي العام وكانت محل إجراءات قانونية في الفترة السابقة للانتخابات العامة لعام ٢٠١٧: مفادها أن نتائج الانتخابات الرئاسية المعلنه على مستوى الدوائر الانتخابية يجب أن تكون نهائية، وبالتالي لا يمكن تغييرها من قبل اللجنة أو قيادتها. وكان لذلك تداعيات واسعة النطاق، خاصة بالنظر إلى القضاء على المخالفات الانتخابية، حيث أنها أزالته إمكانية تغيير نتائج الانتخابات الرئاسية بعد انتقالها من مركز فرز الأصوات بالدوائر الانتخابية، أو عند الإعلان عن النتائج. وعند النظر في الطعن الذي قدمته اللجنة، حكمت محكمة الاستئناف أن أي قانون يهدف إلى منح اللجنة أو رئيسها سلطات لإجراء أي تغييرات في نتائج الانتخابات الرئاسية يتناقض مع أحكام الشفافية والدقة.

وقد نشأ هذا الإجراء الحاسم عن يقظة المواطنين، والرقابة الحزبية على اللجنة، التي سعت إلى توضيح نقل نتائج الانتخابات الرئاسية ووفرزها.

المصدر: برلمان كينيا، ٢٠١٦. تقرير اللجنة البرلمانية المشتركة المعنية بالمسائل المتعلقة باللجنة المستقلة للانتخابات والحدود.

مراقبة التزامات الحكومة

يقدم الوزراء التزامات للبرلمان، وبالتالي، للشعب بأكمله. ومع ذلك، لا توجد أمثلة كثيرة عن آليات لرصد الوفاء بهذه الالتزامات. ولمحاولة سد هذه الفجوة تم إنشاء لجان برلمانية معنية بضمانات الحكومة. توجد هذه اللجان في أوغندا وسيشيل وغانا وزامبيا والهند وميانمار وغيرها.

قد تشكل تحدياً لوزير يتعرض للضغط لتبرير موقف سياسة، كما تتيح للبرلمانيين فرصاً للرقابة. عادة ما يكون وضع سياسة حكومية رئيسية وتطويرها مسألة تقرر في إطار خاص بعيداً عن البرلمان، ولكن في نهاية المطاف هذه السياسة تصمد أو تسقط إثر الاختبار الشديد للنقاش البرلماني المفتوح.

تتميز الاقتراحات عن التحقيقات الرقابية في اللجان، على سبيل المثال، بسبب لهجتها الأكثر «إلحاحاً». تلاحظ ألمانيا أن لأعضاء الحق في المطالبة بمناقشة المسائل ذات الأهمية الموضوعية، وأن:

”الرئيس ملزم باستدعاء البرلمان إذا طلب ثلث أعضائه ذلك. وبالنسبة لفترة الانتخابات الأخيرة، تم تخفيض النصاب من أجل تعزيز الأقلية التي لا تحتل ثلث المقاعد“.

مستندات خطية، البوندستاغ، ألمانيا

وعلى نفس المنوال، في اليابان، تتيح المناقشات حول الأحداث الجارية فرصة لمساءلة الحكومة.

”يتم تقديم تقرير وأسئلة بمناسبة وقوع حادث هام – على سبيل المثال، بعد كارثة كبرى، أو حوادث خطيرة، أو زيارة رئيس الوزراء إلى دول أجنبية، أو مشاركة الوزراء في مؤتمرات دولية، وما إلى ذلك“.

مستندات خطية، قانون البرلمان، اليابان

إن المناقشات حول اقتراح حجب عن الحكومة من قبل البرلمان، أو محاولته توجيه اللوم إلى الحكومة أو إلى وزير ما، هي مناورات متعددة لفرض عقوبات سياسية – عادة، الإقالة – استجابة لحالة خاصة.

تشير البيانات إلى أن نسبة ضئيلة فقط من الاقتراحات بحجب الثقة واليوم تُعتمد بالفعل. في عام ٢٠١٤، في ٧٦ غرفة برلمانية، تم التصويت بحجب الثقة ٣٧ مرة في المجموع، لكن نجحت ٦ محاولات منها فقط. وفي عام ٢٠١٤، تم تقديم ١٣٧ اقتراحاً بحجب الثقة، فلم يمر سوى ٨ منها.

وفي حين أنه من غير المرجح أن تُقبل اقتراحات حجب الثقة عندما تحظى الحكومة بدعم الأغلبية البرلمانية، إلا أنها قد تنجح في لفت انتباه الجمهور إلى أوجه القصور التي تعاني منها الحكومة. والواقع أن القصد من هذه الاقتراحات ليس بالضرورة إسقاط الحكومة بل الإعراب عن قلق كبير أمام الجمهور. ولأغراض الرقابة، فإن مجرد إجراء المناقشة يجبر الحكومة على تبرير إجراءاتها وسياساتها لصالح البرلمان والجمهور. تبقى هذه الاقتراحات أداة مفيدة متاحة للنواب، بغض النظر عن نجاحها أو فشلها.

الاقتراحات العاجلة أو الاقتراحات لمناقشة مسألة ذات أهمية عامة لها أكثر احتمالاً للنجاح. وكما يوضح البرلمانيون في كندا وسلوفينيا:

”بموجب الأمر الدائم رقم ٥٢، يجوز للنائب أن يطلب من مجلس النواب مناقشة مسألة يلزم النظر فيها عاجلاً من خلال مناقشة

بايجاز: الرقابة على الحكومة في اللجان

بإمكان اللجان أن تكون أدوات قوية للتدقيق. وتؤثر طرق اختيار أعضاء اللجان على درجة الاستقلال عن الحكومة وعن قيادة الحزب. تتقلص الفعالية عندما يكون الوزراء في عضوية اللجنة. يجب أن تكون الولاية الرقابية لجميع اللجان واضحة، ومن المستحسن أن يتم تحديدها في إطار قانوني. إن تمكين اللجان من وضع القضايا على جداول أعمالها وبدء تحقيقاتها الخاصة يساعد على تعزيز الاستقلالية وثقافة اللجنة.

بإمكان البرلمانات أن تنشئ لجان رقابية محددة (على سبيل المثال، بشأن الحسابات العامة، وحقوق الإنسان، ومكافحة الفساد، والضمانات الحكومية)، وأن تعطي اللجان الدائمة المعنية برقابة الحكومية ولاية للقيام بتحقيقات رقابية تتعلق بمجال عملها، أو إنشاء لجان تحقيق خاصة للتحقيق في القضايا الملحة ذات الاهتمام العام.

تؤثر أساليب عمل اللجنة على قدرتها على إجراء رقابة فعالة. وبغض النظر عن المسألة قيد النظر، فإن اللجان التي تقوم بالرقابة تحتاج إلى إشراك مجموعة واسعة من الشهود في مداولاتها – وهذا لا يعزز عملية جمع الأدلة ويحسن عمليات اللجان فحسب، بل إن المشاركة العامة تساعد على شفافية العمليات البرلمانية وتزيد من ثقة الجمهور. ينبغي أن تتابع اللجان بشكل منهجي التوصيات التي تصدرها واستجابة الحكومة لهذه التوصيات.

٣-٣ الرقابة في الجلسة العامة

الجلسة العامة هي الساحة العامة للمنافسة السياسية والمناقشة. فليس من المستغرب أن تكون المناقشات والتبادلات في هذا المحفل ساخنة وخصومية. ومن وجهة نظر الرقابة، يمتلك الأعضاء عدداً من الأدوات التي يمكنهم استخدامها هناك لرفع مستوى الوعي العام بأفعال الحكومة ونتائج السياسات، بما في ذلك الاقتراحات والأسئلة.

في الديمقراطية، لا بد من وجود مجال للتنافس العام حول الأفكار السياسية. عادة، ليست الجلسة العامة أفضل مكان للنظر في القضايا بالتفصيل، لكنها تلعب دوراً قيماً في القيام بالرقابة ومخاطبة الجمهور – وبالطبع، معاقبة الحكومة إذا تبين أنها ”عاطلة“.

من المهم أن تجرى هذه المناقشة أمام الملأ. تساعد التغطية الإعلامية إقامة الصلة بين البرلمان والجمهور، وهي جزء ضروري من الانفتاح البرلماني. أما الجانب السلبي لاهتمام وسائل الإعلام هو أنه قد يشجع السعي وراء إعجاب الآخرين وتسجيل النقاط.

الاقتراحات والمناقشات

تتيح الاقتراحات والمناقشات وقتاً ثميناً يسمح لأعضاء البرلمان بالتكلم علناً وتعطيهم فرصة جيدة لإجراء رقابة مفصلة. وجتى المناقشة القصيرة

نصائح لأعضاء البرلمان: المناقشات

لماذا يجب أن أشارك؟

تسمح المناقشات للنواب بالتحدث عن القضايا بعمق. وتتيح فرصة ممتازة لمساءلة الحكومة في الحيز العام الذي تمثله الجلسة العامة.

ما الذي أحتاجه؟

- فهم العمليات المستخدمة لتحديد مواضيع المناقشة وما إذا كنت قادرا على التأثير عليها

كيف يمكنني المساهمة بفعالية؟

- إذا أمكن، قدم طلبا لنقاش موضوع من اختيارك.
- عندما يتم نشر الأعمال المستقبلية، راجع البرنامج بانتظام لتكون جاهزا للمشاركة في النقاشات.
- إذا لم يتم تقديم أي إخطار يذكر للمناقشات، قم بصياغة خطاب حول قضية تهتمك وكن لإلقائه في وقت قصير.
- قم ببحوث للتأكد من أن الخطاب يستند إلى معلومات جيدة، وذلك باستخدام خدمة البحوث البرلمانية، والأجوبة على الأسئلة الشفوية والخطية، والمناقشات السابقة وتقارير اللجان.
- تأكد من أن خطابك يركز على عدد قليل من القضايا الرئيسية مع مراعاة أي حد زمني.
- حدد المخاوف باستخدام تقارير وإحصاءات عن تجارب الناخبين؛ اضغط على الحكومة للحصول على معلومات وقدم مطالب واضحة.
- مارس التحدث، تعود على الغرفة البرلمانية، تأكد من أن يكون لديك الوقت لتقديم مطالبك.
- في بعض البرلمانات يمكن للبرلمانيين التدخل لتحدي أو دعم النواب الآخرين الذين يتحدثون. احصل على معلومات مفصلة جاهزة خلال المناقشة لاستخدام هذه الفرص لتسجيل النقاط.

المختصين. يجب أن يصف الطلب أيضا الإجراءات المحددة التي يقترحها النواب على الحكومة؛ وتناقش الجمعية الوطنية المقترحات وتتخذ قرارا بشأنها. كما تسمح القواعد الإجرائية، بالدعوة إلى عقد اجتماع عاجل لهيئة عاملة، يمكن أن يطلبه ثلث أعضاء هذه الهيئة أو كتلة نيابية. يجب استدعاء الاجتماع ١٤ يوما قبل تاريخ انعقاده. ويجب أن يكون طلب عقد اجتماع عاجل مصحوبا بالمواد ذات الصلة والقرارات المقترحة“.

مستندات خطية، الجمعية الوطنية، سلوفينيا

الأسئلة

يشكل الاستجواب في البرلمان الحديث أداة أساسية للرقابة البرلمانية. إن الأسئلة الخطية هي في الممارسة العملية تبادلات مباشرة بين عضو ووزير في العلن. ويمكن الأسئلة الخطية النائب من جمع المعلومات من الحكومة التي لا تتوفر عادة في أماكن أخرى، والتي يمكن استخدامها، على سبيل المثال، لإقامة حجة قوية مبنية على المعلومات للتحدي أو تغيير سياسة الحكومة.

وعلى النقيض من ذلك، فإن استجواب الوزراء في الغرفة استجوابا شفويا عاديا يتيح للبرلمان الفرصة لإثبات وثاقته بالموضوع، واستخلاص الأجوبة

اقترح تأجيل جلسة مجلس النواب، وإذا تم قبول الاقتراح، تجري المناقشة في أقرب فرصة. تم عقد خمس مناقشات طارئة خلال عام ٢٠١٤. بموجب الأمر الدائم رقم ٥٣،١، يجوز لمجلس النواب عقد مناقشات حول مسائل عاجلة أو ذات أهمية عامة، التي تسمح للأعضاء بالتعبير عن آرائهم بشأن قضية، دون اشتراط اتخاذ قرار. فهذه المناقشات تتيح الفرصة للأعضاء بالمشاركة في وضع سياسة الحكومة، والتعريف بوجهات نظرهم قبل أن تتخذ الحكومة موقفا ما“.

مستندات خطية، مجلس العموم، كندا

”إن أداة الرقابة الأكثر استخداما في الممارسة هي طلب عقد دورة استثنائية للجمعية الوطنية أو عقد اجتماع عاجل لهيئة عاملة. وفقا للمادة ٥٨ من القواعد الإجرائية، يجوز عقد دورة استثنائية بناء على طلب ربع النواب على الأقل؛ وفي هذه الحالة، يجب على رئيس الجمعية الوطنية أن يستدعي الدورة في موعد أقصاه ١٥ يوما من تاريخ تقديم الطلب. هذه أداة تستخدم على نطاق واسع، ولا سيما من جانب نواب المعارضة. وعند تقديم الطلب، يجب على النواب أن يصفوا القضية التي تستدعي المناقشة في الجمعية الوطنية، وتتطلب الردود والتوضيحات من قبل الحكومة والوزراء

البارونة ليندزي نورثوفر، عضو مجلس اللوردات، المملكة المتحدة

يُضطلع رؤساء البرلمانات بدور جوهري في طريقة إدارة الأسئلة الشفوية في الجلسة العامة، وبالفعل، في إقامة حوار بناء بين الحكومة والمعارضة، كما يبين ذلك رئيسا برلماني لاتفيا وجورجيا. إن خلق حيز لهذا الحوار يعود بالفائدة على العملية الديمقراطية.

”الوزير ملزم بالإجابة على الأسئلة (شفويا وخطيا). وإذا لم ترض المعارضة، بإمكانها طرح السؤال مرة ثانية وحينئذ ينبغي الإجابة على السؤال في جلسة برلمانية خاصة. بصفتي رئيس البرلمان، أحاول أن أضمن مجيء كل الوزراء ليحيبوا على الأسئلة“.

إينارا مورنييس، رئيسة البرلمان، لاتفيا

”في جورجيا، لا يزال هناك [تصور] أنه إذا طرحت الأغلبية أسئلة فإنها تقوض الحكومة. أقول لزملائي: إذا انتقدنا الحكومة مرة واحدة، سيبدو الأمر وكأننا نريد إسقاط الحكومة. ولكن إذا مارسنا ذلك بانتظام، كل أسبوع، سنؤسس لفهم جديد مفاده أن طرح الأسئلة الصعبة لا يهدف إسقاط الحكومة. الهدف هو مراعاة مقتضيات الدستور. يجب التغلب على هذه الحواجز، والتجربة هي الأداة الأكثر فعالية للتغيير. عندما يسافر البرلمانون ويروا كيف يتم ذلك في البرلمانات الأخرى، يصبحون أكثر قدرة على إحداث التغيير“.

ديفيد أوسوباشفيلي، رئيس البرلمان، جورجيا

الإطار ٢٠: وقت الأسئلة الشفوية في الجمعية التشريعية لتونغا

في عام ٢٠١٦، دعا مكتب الجمعية التشريعية في تونغا فريق التطوير البرلماني التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في منطقة المحيط الهادئ إلى تقديم إحاطة شاملة عن ”نظام وستمنستر“ للأسئلة البرلمانية. وأدى ذلك إلى إجراء مناقشة ميسرة بشأن كيفية تحسين الحالة الراهنة. وقد حددت المناقشة سمة بارزة لنظام وستمنستر: الحرية الممنوحة لرئيس مجلس النواب في تطوير وتعزيز نظام الاستجواب، الذي يُبقي عملية الاستجواب حيّة.

وبعد ذلك بفترة وجيزة، عقدت الجمعية التشريعية جلسة للأسئلة الشفوية، الأولى من نوعها منذ عدة سنوات.

المصدر: أمانة الجمعية التشريعية في تونغا، ٢٠١٦

الأسئلة الخطية

الأسئلة الخطية واحدة من أكثر أشكال التدقيق البرلماني انتشارا: أشار أكثر من ٧٠ في المائة من النواب الذين شملتهم الدراسة الاستقصائية إلى أنهم قدموا أسئلة خطية. فلها دينامية مختلفة عن الأسئلة الشفوية. عادة، تتم الإجابة على الأسئلة الخطية بأكثر تفاصيل من الأسئلة الشفوية (رغم أن ذلك ليس صحيحا دائما). قد يقوم أعضاء البرلمان ”باستخدام تدريجي“ للأسئلة الخطية. أي أنهم قد يطرحون مجموعة من الأسئلة حول الموضوع نفسه للحصول

من الوزراء، ومواكبة تدفق الأخبار بطرق تثبت أهميته للجمهور. وباستخدام الأسئلة الشفوية، يستطيع أعضاء البرلمان تسجيل نقاط سياسية والاستفادة من الاستجابة الفورية. إن الابتكارات مثل الأسئلة العاجلة، التي عادة ما يتم الرد عليها شفويا من قبل الوزير في اليوم الذي تطرح فيه، تزيد من خفة الإجراء وأهميته.

إن إمكانية قيام أعضاء البرلمان بطرح الأسئلة على الحكومة، وإلزام الحكومة على الرد في غضون مهلة معينة كما هي الحال في العديد من البلدان، هي إحدى السمات التي تجعل الرقابة البرلمانية مختلفة عن التدقيق الذي تقوم به الهيئات الأخرى. وفي حين أن الحكومة قد تشعر بالضغط السياسي للرد على الأسئلة المثارة في وسائل الإعلام، فإنه لا يوجد التزام رسمي عليها للقيام بذلك. يختلف الوضع في البرلمان، حيث يمكن معاقبة الحكومة إذا لم تستوف الإلزام القانوني على الرد.

الأسئلة الشفوية

تخصص العديد من البرلمانات وقتا محددا في الجلسة العامة للبرلمانيين لطرح أسئلة على الحكومة وعلى الوزراء. وفي بعض البرلمانات، تسمح القواعد الإجرائية أيضا للنواب بإتباع سؤالهم الشفوي بسؤال آخر أكثر تفصيلا، يطلق عليه عادة ”التكميلي“. وقد يتبع ذلك نقاش (أو فترة استجواب).

وبصفة خاصة حينما تُبث الجلسات العامة مباشرة إلى عامة الناس، قد تكتسي الأسئلة الشفوية طابع المواجهة وتكون مثيرة للجدل. تصرح المعارضة عادة أن الحكومة لم تجب على الأسئلة المطروحة، وتدعي الحكومة أن المعارضة تطرح أسئلة ذات دوافع سياسية في محاولة لإسقاط الحكومة. وفي هذا السياق الحار، لا تحظى الإجابات دائما برضا النواب.

”علينا أن نطرح أسئلتنا الشفوية خطيا قبل أسابيع، ثم يأتي الوزير ويجيب في البرلمان. بعض الإجابات يقدمها الرئيس نفسه – ليس فقط وزراؤه – ولكن بدون جدوى لأن الرد قد لا تكون له صلة بالسؤال. من المفترض أن تكون الأسئلة شكلا رئيسيا من أشكال الرقابة، ولكن يتم التعامل معها بازدراء. إذا كان من المفترض أن تكون هذه الإجابات مصادرا للمعلومات، فالحقيقة أنها مضیعة للوقت“.

روبرت ألفريد ليس، عضو الجمعية الوطنية، جنوب أفريقيا

أشار بعض النواب الذين تم استجوابهم من أجل هذا التقرير إلى أهمية الأسئلة الشفوية في إذكاء الوعي بقضية معينة. على سبيل المثال، أشارت نائبة من المملكة المتحدة إلى سؤال طرحته بشأن قابلية تطبيق أهداف التنمية المستدامة على المملكة المتحدة:

”أعتقد أن مجرد طرح السؤال والحصول على إجابة قد يجعل الناس أكثر وعيا [بالمسألة]. وفي المرة الأخيرة التي طرحت فيها سؤالاً عن ذلك خلال المناقشة حول اليوم العالمي للمرأة، كان الجواب أشمل بكثير من الذي حصلت عليه قبل شهرين. من الواضح أنهم لم يفكروا [آنذاك] في المسألة بعمق“.

يبين الجدول التالي الغرف العشر حيث طُرح أكبر عدد من الأسئلة الخطية، حسب ردود الاستبيان. يتطلب طرح عدد كبير من الأسئلة الخطية من الحكومة تكريس موارد كبيرة للرد على الأسئلة.

الرسم البياني ٢١: عدد الأسئلة الخطية المطروحة في عام ٢٠١٥، أعلى عشرة بلدان

أوروبا	المملكة المتحدة	٣٠٧٨٢
أوروبا	فرنسا	٢٤١٨٠
أوقيانوسيا	نيوزيلندا	١٦١٨٠
أوروبا	إسبانيا	١٥٣٤٢
أوروبا	الدانمرك	١٤٦١٠
آسيا	الهند	١٣٥١٢
أمريكا اللاتينية	شيلي	٨٦٣٧
آسيا	باكستان	٦٦٥٧
أوروبا	بولندا	٦٣٧٠
أوروبا	اليونان	٦٣٤٥

المصدر: استبيان البرلمانات الذي أعده الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، السؤال ١٢، ٢٠١٦.

التحدي المشترك المرتبط بالأسئلة الخطية هو التوقيت المناسب. الأسئلة الشفوية تتطلب وتتلقى استجابة فورية (وإن لم تكن دائما مرضية)، بينما لا يتم الرد على الأسئلة الخطية غالبا إلا بعد التأخير، كل ذلك على الرغم من أن معظم البرلمانات تحدد موعدا نهائيا للحكومات للرد على الأسئلة الخطية. كشف استبيان البرلمانات أن ٨٣ في المائة من الغرف البرلمانية المستجبه تحدد موعدا نهائيا.

الرسم البياني ٢٢: هل يُحدّد موعد نهائي للحكومة للرد على الأسئلة الخطية؟



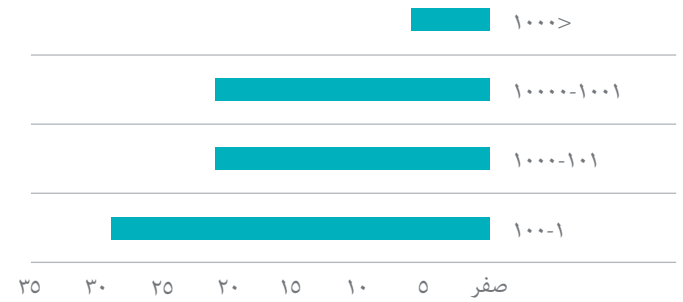
المصدر: استبيان البرلمانات الذي أعده الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، السؤال ١١، ٢٠١٦ (أساس السؤال: ١٠١ غرفة برلماني)

لم تكشف البيانات التي تم جمعها من الاستبيان صورة شاملة عن نسبة الأسئلة التي تم الرد عليها في الوقت. وفي حين أفادت برلمانات كثيرة بأن جميع الأسئلة قد تمت الإجابة عليها في الوقت المناسب، لاحظت برلمانات أخرى أن هناك تباينا كبيرا. فقد أفادت الجمعية الوطنية الباكستانية، على سبيل المثال، بأنه تم الرد على ٦٦٥٧ سؤالاً خطياً في عام ٢٠١٥، ولكن لم يتم الرد إلا على ١٩٨٧ (٣٠ في المائة) سؤالاً في غضون المهلة المحددة. وفي الوقت نفسه، أفاد البرلمان اليوناني أنه تم الرد على ٦٥٤٢ سؤالاً خطياً في عام ٢٠١٥، منها ٤٦٤٢ (٧١ في المائة) سؤالاً تمت الإجابة عليه في غضون الموعد النهائي.

على صورة أوضح للمسألة التي يهتمون بها. ومن خلال الاستمرار في طرح الأسئلة ذات الصلة بموضوع معين، يستطيع النائب جمع كمية كبيرة من المعلومات، شريطة أن يعترف البرلمان بأن الأسئلة «في محلها».

يتفاوت عدد الأسئلة الخطية التي تُطرح كل سنة تفاوتاً كبيراً من برلمان إلى آخر. وتشير بيانات الاستبيان إلى أن الأسئلة الخطية نشاط برلماني أساسي في عدد من البلدان، ولكن في بعض البرلمانات الأخرى لا تستخدم كثيراً أو لا تستخدم على الإطلاق.

الرسم البياني ١٩: عدد الأسئلة الخطية في عام ٢٠١٥



المصدر: استبيان البرلمانات الذي أعده الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، السؤال ١٢، ٢٠١٦ (أساس السؤال: ٨٢ غرفة برلماني)

إن العديد من البرلمانات التي طُرح فيها أقل من ١٠٠ سؤال خطي سنوياً هي من الدول الجزرية الصغيرة النامية (حيث يمكن استخدام وسائل أخرى لجمع معلومات الرقابية) لكن ليس كلها. وفي الوقت نفسه، أعلنت تونس أنه تم طرح سبعة أسئلة خطية فقط في عام ٢٠١٥ (تم الرد على ستة منها).

يظهر تباين كبير في عدد الأسئلة الخطية داخل كل منطقة. يقدم الجدول التالي إشارة على مدى هذا التنوع.

الرسم البياني ٢٠: عدد الأسئلة الخطية المطروحة في عام ٢٠١٥، عينة إقليمية للبرلمانات

أفريقيا	سيراليون	٥
أفريقيا	كينيا	١٣٣
أفريقيا	زامبيا	٨٤٧
آسيا	اليابان	٤٦٤
آسيا	ماليزيا	٦٠٧٥
آسيا	الهند	١٣٥١٢
أوروبا	كرواتيا	٣١٦
أوروبا	النرويج	١٤٨٦
أوروبا	الدانمرك	١٤٦١٠
أمريكا اللاتينية	سورينام	٦
أمريكا اللاتينية	أوروغواي	٤٥٠
أمريكا اللاتينية	شيلي	٨٦٣٧

المصدر: استبيان البرلمانات الذي أعده الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، السؤال ١٢، ٢٠١٦.

وفي عدد من البرلمانات، تتم برمجة مناقشة عندما لا يقتنع النواب برد الوزير على سؤال خطي (أو توقيته المناسب). يعرف هذا الإجراء عادة باسم الاستجواب.

”يمكنني أن أطرح أسئلة خطية على الحكومة ويتعين عليها تقديم الإجابة. إذا لم أكن راضيا عن الإجابة، أضع علامة ”ليست راضيا“، ثم ينظم نقاش حول الاستجواب في الجلسة العامة“.

أندريا كاروني، عضو مجلس الولايات، سويسرا

عندما تتجاهل الحكومة هذه المواعيد النهائية، فإنها تقوض سلطة البرلمان وفعاليته الرقابية. ولذلك، قامت بعض البرلمانات بإصلاح قواعدها الإجرائية بشأن التأخير في الرد على الأسئلة الخطية. على سبيل المثال، في كندا يمكن إحالة رد الوزير أو عدم رده إلى لجنة دائمة، وفي هولندا يمكن تحديد الرد على أنه مسألة ذات أولوية. ويمكن للأعضاء أيضا أن يقدموا إشعارا للتحديث عن موضوع السؤال في وقت لاحق (مثل الوقت المخصص في نهاية يوم الجلسة).

نصائح لأعضاء البرلمان: الأسئلة

لماذا يجب أن أشارك؟

- الأسئلة هي إحدى أكثر أشكال الرقابة استخداما من قبل أعضاء البرلمان. الأسئلة والأجوبة تخبر الجمهور عن العمل في البرلمان وتضع المعلومات في المجال العام. يمكن استخدامها لتسليط الضوء على الإخفاقات أو النجاحات الحكومية والضغط على الحكومة لبذل المزيد من الجهد. تساعد الرقابة الناجحة على بناء صورة لأعضاء البرلمان والأحزاب السياسية. يجب على جميع أعضاء البرلمان أن يثبتوا أنهم يبذلون جهودا حثيثة من أجل ناخبهم.
- الأسئلة الشفوية وسيلة فعالة لرفع قضايا الدوائر الانتخابية، وكسب النقاط السياسية، والسعي للحصول على المعلومات، والضغط من أجل العمل الحكومي، وتسليط الضوء على الحملات أو السعي إلى لقاء مع وزير.
- الأسئلة الخطية مفيدة للحصول على معلومات مفصلة عن العمل الحكومي والخطط والآراء. وبإمكان سؤال خطي مكتوب جيدا تحديد المجالات التي فشلت فيها الحكومة في اتخاذ أي إجراء.
- يمكن لعدد من النواب الذين يتصرفون معا، سواء بشكل رسمي من خلال الأحزاب أو الكتل أو بشكل غير رسمي، استخدام سلسلة من الأسئلة لإنشاء خطاب سياسي أو تسليط الضوء على قضية ما. ويمكن القيام بذلك بمرور الوقت أو من خلال تركيز عدد كبير من الأسئلة في جلسة عامة بشأن مسألة واحدة.

ما الذي أحاجه؟

- القواعد البرلمانية لطرح الأسئلة
- البحوث ذات الصلة حول موضوع السؤال، بما في ذلك معلومات عن السياسات الحكومية والإجراءات والإحصاءات، مصنفة حسب نوع الجنس
- دراسات حالة تتعلق بالناخبين (عند إثارة قضايا الدوائر الانتخابية)

كيف يمكنني المساهمة بفعالية؟

- كن واضحا حول غرض السؤال.
- تجنب طرح الأسئلة التي سبق طرحها.
- قم بالبحوث.
- بالنسبة للأسئلة الشفوية، استخدم الوقت الذي يتاح لك بحكمة. سؤال مركز واحد أكثر فعالية من خطاب مطول. إن طرح أكثر من سؤال في مرة واحدة يسمح للوزير باختيار السؤال الأكثر وضوحا للرد عليه وتجنب السؤال الأكثر صعوبة أو إحراجا.
- حضر الأسئلة التكميلية بعناية لمساعدتك في تحقيق هدفك من طرح السؤال.
- بالنسبة للأسئلة الخطية، كن دقيقا حول المعلومات أو الإجراءات المطلوبة.
- استخدم عبارات في السؤال تتطلب من الوزير تقديم إجابة هامة ومحددة. مثلا: ”ما هي المناقشات التي أجراها الوزير...“؛ ”كم عدد...“؛ ”ما هي الخطط التي أعدها الوزير...“؛ ”ما هو التقييم الذي قام به الوزير...“؛ ”ما هي التقديرات التي قام بها الوزير...“؛ ”ما هي سياسة الوزير فيما يخص...“.

الإطار ٢١: الأسئلة والاستجابات في الأردن والكويت

توضح دراسات الحالة التالية كيف يستخدم برلماني الأردن والكويت الاستجابات لمساءلة الحكومة.

الأردن

في الأردن، إذا لم يكن النائب راض عن الإجابة على سؤال خطي، بإمكانه طرحه مرة أخرى على الوزير في الجلسة العامة. وإذا لم يقتنع النائب مرة أخرى، بإمكانه تحويل السؤال إلى استجواب. إذا لم يرد الوزير على نحو مرض في غضون شهر، يمكن أن يعقب الاستجواب تصويت لحجب الثقة عن الوزير. خلال جلسة عامة واحدة، في ١٥ ديسمبر ٢٠١٥، حوّل خمسة نواب أسئلتهم إلى استجابات بعد أن تلقوا إجابات اعتبروها غير كافية.

خلال الفترة من ٢٠١٣ إلى ٢٠١٦، سأل أعضاء مجلس النواب ٣٢١٩٤ سؤالاً وأقاموا ٧٧ استجواباً وقدموا ٣٥ طلباً للمناقشات العامة. يعتقد أن الاستجواب، كوسيلة لممارسة الضغط المستمر على الحكومة، قد لعب دوراً هاماً في إعطاء دفعة لعدد من الإصلاحات، بما فيها خطة الاستراتيجية الوطنية للطاقة.

”لدينا طريقتان لمساءلة الحكومة. الطريقة الأولى أقل شدة. أولاً تخبر الحكومة بأنك لست راض عن أداؤها وتطلب إجابة. وبالفعل، نحصل على إجابات. تلزم القواعد الإجرائية للبرلمان والدستور الحكومة على الإجابة. ولكن معظم الوقت، لا تكون الإجابات قريبة من الحقيقة. والطريقة الثانية أكثر شدة، ولقد استخدمتها ٣٥ مرة، [وهي الاستجواب]. وبهذه الوسيلة، أستطيع القول إنني غير مقتنع بالإجابات وأدعو إلى حجب الثقة. وقد حدث ذلك قبل شهرين حول قضية رفع أسعار الماء، لأنه تم في سرية دون إخبار الجمهور، ولم يكن تفسيره صادقاً“.

رولا الفراء، عضو مجلس النواب، الأردن

الكويت

في الكويت، يمكن للجمعية الوطنية أن تستخدم الاستجواب للدعوة إلى التصويت بعدم الثقة في الحكومة أو حجب الثقة عن وزير ما، وقد يؤدي ذلك بدوره إلى الاستقالة. وهذا يعزز قدرة النواب على الحصول على المعلومات من الوزراء ومساءلة الحكومة.

وكثيراً ما يتوصل الوزراء الذين يواجهون استجواباً إلى اتفاق مع الجمعية الوطنية لتفادي التصويت على الثقة. وقد حدث هذا في ٨ مارس ٢٠١٦ عندما قبل وزير الشؤون الاجتماعية والعمل ١١ توصية من البرلمان تتعلق بمسائل مثل رعاية الأيتام.

وفي حالات أخرى، يستقبل الوزير قبل إجراء الاستجواب، كما حدث بالنسبة لوزير التجارة والصناعة الذي استقال في ٢٣ مارس ٢٠١٥. ومنذ عام ٢٠١٣، أدت ١٩ جلسة استجواب إلى استقالة ستة وزراء وتصويت لتجديد الثقة في وزير واحد. وفي العديد من الحالات الأخرى، قبل الوزراء توصيات النواب.

المصدر: أحمد جزولي، ٢٠١٦

بايجاز: الرقابة في الجلسة العامة

كمجال عام، تمكن الجلسة العامة النواب من تسليط الضوء على القضايا. وقد تكون دينامية الرقابة في الجلسة العامة مختلفة تماماً عن الرقابة في اللجان وقد يكون لها أثر سياسي أكثر إلحاحاً. ففي حالات نادرة، تستخدم الاقتراحات في محاولة لإقالة حكومة أو أحد وزرائها. غالباً، يتم استخدام الاقتراحات (وإن لم يتم قبولها) لتسليط الضوء على القضايا ذات الأهمية العاجلة والوطنية. إن الأسئلة الخطية والشفوية للوزراء لها أغراض مختلفة، بما في ذلك الحصول على معلومات مفصلة عن السياسات والبرامج الحكومية. لدى بعض البرلمانات آليات مثل الاستجواب الذي يجريه النواب لتدارك الأمور عندما لا يقتنعون بالإجابات التي يتلقونها على أسئلتهم. وكما هي الحال مع اللجان، يجب على البرلمانات أن تمنح الفرصة للمعارضة لإجراء الرقابة في الجلسة العامة.

٣-٤ الرقابة على الميزانية

إن القدرة على جمع الأموال عن طريق فرض الضرائب دور أساسي قامت به العديد من البرلمانات عبر التاريخ ولا تزال تقوم به إلى اليوم. وللبرلمان أيضاً مجموعة من الوظائف الأخرى المتعلقة بالتمويل العام والإنفاق.

في معظم البلدان، تضطلع الحكومة بمسؤولية اقتراح الميزانية على البرلمان. الميزانية الوطنية هي بيان الحكومة عن النوايا المالية والسياسية. كيف تخطط الحكومة لجمع الإيرادات وإنفاقها؟ ما هي أولويات إنفاقها؟ كيف تنوي تلبية مطالب الجمهور من الناحية المالية؟ من جوانب عديدة، تعكس الخيارات المالية المبيّنة في ميزانية الحكومة رؤيتها إزاء المجتمع. ومن ثم، فإن الميزانية الجيدة تتسم بالشمولية والشفافية، ويمكن من التنبؤ.

التدقيق في الميزانية مصدر هام للسلطة البرلمانية. وفي الوقت نفسه، تجدر الإشارة إلى التباين الكبير في دور البرلمانات في عملية وضع الميزانية.^{١٤}

إن مشاركة البرلمان في الإدارة المالية العامة والدورة الميزانية موضوع يستلزم تحقيقاً أعمق. ينظر هذا القسم في مشاركة البرلمان في الرقابة على الميزانية والفرص الحاسمة للبرلمان للقيام بدور بناء وبعض التحديات. ثم ينظر في سبل تعزيز المشاركة البرلمانية في عملية الميزانية.

فرص مراقبة الميزانية

تضع المشاركة البرلمانية الفعالة في عملية وضع الميزانية ضوابط وتوازنات لها أهمية حاسمة للحكومة الشفافة والمسؤولة وتضمن تقديم الخدمات العامة بكفاءة. ومع ذلك، لا تشارك جميع البرلمانات في الدورة الكاملة للميزانية - بدءاً من التشاور ووضع تدابير الميزانية إلى التقييم ومراجعة الحسابات. يقدم الرسم البياني ٢٣ نظرة عامة على مختلف الطرق التي

نصائح لأعضاء البرلمان: الرقابة على الميزانية

لماذا يجب أن أشارك؟

تحدد الحكومة نوايا سياستها وكيف تعتزم توفير الموارد لها من خلال الميزانية السنوية. إن هذه من أهم الوثائق التي تنتجها الحكومة. كما أن الرقابة البرلمانية لها نفس القدر من الأهمية. قلة فقط من البرلمانات تتمتع بسلطة وضع الميزانية، ولكن الكثير منها قادرة على تعديل الميزانية أو رفضها، في حين أن بعض البرلمانات لا تملك أي سلطة على الإطلاق على الميزانية. بإمكان اللجان المواضيعية أيضا مراقبة ميزانية وإنفاق الوزارة المعنية، مما يجلب معارف وخبرات كبيرة للخدمات الخاصة.

ما الذي أحتاجه؟

- فهم عملية وضع الميزانية، بما في ذلك الجداول الزمنية والتواريخ الرئيسية
- فهم المفاهيم الرئيسية:

- الدخل - كيف تجمع الحكومة الأموال
- الإنفاق - كيف تنفق الحكومة الأموال
- الفرق بين الإيرادات والنفقات الرأسمالية
- الفروق بين الميزانيات والنفقات الفعلية
- العجز - الفرق بين النفقات والدخل
- الديون
- الاقتراض
- إدارة النقد

- مشورة وتحاليل الخبراء، حيثما كانت متاحة، بما في ذلك التحليل الجنساني؛ توفر بعض البرلمانات مكاتب للبحث في الميزانية

كيف يمكنني المساهمة بفعالية؟

- النظر في القضايا التي تواجهها الحكومة في السنوات المالية المقبلة والمستقبلية:
- هل هناك مسائل حرجية محددة تحتاج إلى تمويل، مثل التدخل العسكري، أو حالة طوارئ وطنية، أو ديون أو عجز يجب تسديدها؟

- هل تلتزم الحكومة بمستويات معينة من الإنفاق في إطار التزام دولي، مثل العضوية في هيئة إقليمية؟
- ما هي السياسات الجديدة التي يتم إدراجها؟ هل يمكن تمويلها؟ هل تعتزم الحكومة خفض إنفاق آخر لتمويل السياسة الجديدة؟ هل هذا مبرر؟
- ما مدى فعالية الإنفاق حتى الآن؟ ما هي النتائج المتوقعة من النفقات المقترحة؟ هل تم تحقيق القيمة مقابل المال؟
- هناك بعض الأسئلة الأخرى التي يجب بحثها:
- الدخل - كيف ستقوم الحكومة بجمع المال؛ ما هي الضرائب الموجودة؟
- هل ضريبة الدخل تدريجية؟ أي، هل الذين يكسبون أكثر يدفعون أكثر؟
- النظر في الميزانية من منظور جنساني - على سبيل المثال، كيف تؤثر الضرائب على الرجال مقارنة بالنساء؟

موارد مفيدة

الاتحاد البرلماني الدولي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، معهد البنك الدولي، ٢٠٠٤. البرلمان، الميزانية ونوع الجنس (http://www.ipu.org/PDF/publications/budget_en.pdf)

الشركاء العالميون للحكومة، ٢٠١٤. أرني المال: تحسين الرقابة المالية

(<http://www.gpgovernance.net/publication/paper-4-show-me-the-money/>)

تستخدمها البرلمانات التي شملت الدراسة الاستقصائية التي قام به الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لإجراء الرقابة على الميزانية (أو عدم الرقابة عليها).

الرسم البياني ٢٣: الفرص المتاحة للبرلمان للمشاركة في الرقابة على الميزانية

يعقد نقاشاً حول الأولويات والسياسة الجبائية قبل صياغة الميزانية	
يتلقى مشروع الميزانية ثلاثة أشهر على الأقل قبل الموافقة عليه	
ينظر في مشروع الميزانية في لجنة أو أكثر	
لديه نظام لضمان تحليل الأثر الجنساني على مشروع الميزانية	
لديه سلطة غير مقيدة لتعديل الميزانية	
يتلقى تحديثات منتظمة للنفقات والإيرادات أثناء السنة المالية	
يتلقى تقارير مراجعة الحسابات من المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات	
له إجراءات واضحة لمراجعة تقارير المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات	
له القدرة الداخلية للقيام بتحليل الميزانية	

صفر ٢٠ ٤٠ ٦٠ ٨٠ ١٠٠

المصدر: استبيان البرلمانات الذي أعده الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، السؤال ٢٧، ٢٠١٦ (أساس السؤال: ١٠٠ برلمان)

تتمتع بعض البرلمانات بسلطة راسخة لإجراء الرقابة على الميزانية، في حين يضطر البعض الآخر إلى الكفاح من أجل تأكيد سلطته. كان على برلمان جنوب أفريقيا أن ينتظر أكثر من عشرية بعد إقرار الدستور الحالي قبل أن يتمكن من إضفاء الطابع الرسمي على إجراءاته الرقابية (انظر الإطار ٢٢).

الإطار ٢٢: الرقابة البرلمانية على الميزانية في جنوب أفريقيا

ينص دستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦ على أن البرلمان يجب أن يسن قانوناً يضع إجراءً لتعديل مشاريع القوانين المالية أمام البرلمان، إلا أن التشريع اللازم لم يصدر إلا بعد ١٢ عاماً. يعزى هذا التأخير جزئياً إلى الاختلافات في الآراء السياسية بشأن ما إذا كان ينبغي للبرلمان أن يؤدي دوراً في تعديل الميزانية ومدى صلاحياته. شكك البعض في امتلاك البرلمان للخبرة الفنية للمشاركة في الإدارة المالية. وأخيراً، وبعد جهود التعبئة الاجتماعية التي قامت بها حملة الميزانية الشعبية (وهي مجموعة من المنظمات غير الحكومية والنقابات)، تم إقرار قانون إجراءات تعديل القانون المالي والمسائل ذات الصلة في عام ٢٠٠٩.

يعزز هذا القانون بشكل كبير سلطات الرقابة المالية التي يتمتع بها البرلمان من خلال تنفيذ إجراء لفحص دقيق لميزانيات الإدارات الحكومية. وتقوم اللجان في الجمعية الوطنية الآن بإعداد تقارير

سنوية عن استعراض الميزانية وتوصياتها بشأن الوزارات المعنية. تسلط هذه التقارير الضوء على المجالات التي تنطوي على مشاكل في استخدام الوزارة للموارد وتقديم توصيات للتحسين. كما أنها تقارن ما تم وضعه في الخطة الاستراتيجية للإدارة مع ما يجري تحقيقه، وتنتظر في التناقضات بين الأهداف والأداء. على سبيل المثال، عندما أعلنت وزارة العدل والتطور الدستوري عن إنشاء محاكم مخصصة للجرائم الجنسية ولكنها لم تخصص ميزانية للمدعين العامين الإضافيين اللازمين، تمت الإشارة عن ذلك في تقرير استعراض الميزانية والتوصيات بهدف اتخاذ إجراءات.

يتعين على وزير المالية أن يقدم تقريراً إلى البرلمان بشأن كيفية معالجة مشروع قانون شعبة الإيرادات والميزانية الوطنية للتوصيات الواردة في تقارير استعراض الميزانية والتوصيات. وإذا لم يتم اتخاذ التوصيات في الحسبان، يجب على الوزير أن يشرح السبب.

يتيح القانون أيضاً للبرلمان إبداء الرأي حول الإطار المالي العام للحكومة. يجب على وزير المالية أن يقدم بيان سياسة الميزانية متوسطة الأجل قبل ثلاثة أشهر على الأقل من عرض الميزانية في البرلمان. وبالإضافة إلى مراجعة الإنفاق الحكومي الحالي، فإن البيان يعرض أولويات الإنفاق للسنوات الثلاث القادمة، ويتضمن إطاراً مالياً منقحاً متعدد السنوات. يحال بيان سياسة الميزانية متوسطة الأجل إلى اللجان المعنية بالتمويل والاعتمادات لكي تنتظر في آثاره على إمكانيات نمو الاقتصاد في الأجل الطويل وتكفل التوازن المناسب بين الإيرادات والنفقات والاقتراض. وبعد عملية التدقيق هذه، بإمكان البرلمان أن يوصي بتعديل الإطار المالي عند تقديمه مع الميزانية الوطنية.

وبوجه عام، فقد منح القانون للبرلمان القدرة على مراقبة الميزانية. كما فتح المجال أمام المشاركة المدنية من خلال السماح للجان باستشارة الهيئات العامة ذات الصلة أثناء عملية التدقيق. والأهم من ذلك أن التشريع يهدف إلى تحديد مكان الرقابة على الميزانية في سياق الحالة الاقتصادية لجنوب أفريقيا كمجتمع غير متساو بشكل لا يمكن التسامح معه. والآن، بإمكان البرلمان أن يراقب الميزانية بطريقة تيسر الشمولية وتشجع التحول الاجتماعي واسع القاعدة.

المصدر: Joy Watson, 2016

المساهمة في صياغة الميزانية

يمكن للبرلمانات أن تشارك في عملية وضع الميزانية قبل عرض مشروع الميزانية على الغرفة البرلمانية للنظر فيها رسمياً. وتفيد نسبة كبيرة (٤٧ في المائة) من البرلمانات التي شملت الدراسة الاستقصائية بأنها تجري مناقشة بشأن الأولويات والسياسات المالية قبل صياغة الميزانية. وتقوم بعض البرلمانات بإجراء مشاورات قبل وضع الميزانية من خلال لجانها المالية. ويمكن لهذه الجلسات العامة أن تحدد أولويات الجمهور وأن

الإجرائية للبرلمان (نيوزيلندا)، أو في الممارسة والعرف (كندا، المملكة المتحدة)، أو في بعض أو كل مصادر القانون هذه. وفي معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تعرض الميزانية قبل شهرين أو أربعة أشهر من بداية السنة المالية الجديدة. وفي بعض البلدان، يقتضي القانون اعتماد الميزانية السنوية قبل بداية السنة المالية الجديدة.^{١٦}

أفادت ٣٠ في المائة من البرلمانات التي شملتها الدراسة الاستقصائية بأن مشروع الميزانية يقدم إلى البرلمان ثلاثة أشهر على الأقل قبل الموعد النهائي للموافقة. ومع ذلك، في بعض البلدان تأخر الحكومة عرض الميزانية على البرلمان أو يفشل البرلمان في تخصيص وقت كاف لتحليله. وهذا يحد من مقدار الوقت المتاح لجلسات الاستماع العامة والمداخلات المقدمة من منظمات المجتمع المدني المتخصصة والاقتصاديين وغيرهم من الخبراء.

تعديل الميزانية

أشارت أقلية كبيرة (٤٢ في المائة) من البرلمانات التي شملتها الدراسة الاستقصائية إلى أن لديها "سلطة غير مقيدة لتعديل الميزانية"، ومع ذلك لو أخذت عينة كاملة من البرلمانات فقد يتقلص هذا العدد، وعندما لا تكون الخبرة ذات الصلة متاحة للبرلمان فإن هذه السلطة قد تكون حبرا على ورق. يمكن للبرلمانات التي لا تتمتع بسلطة مباشرة للتعديل أن تستخدم سلطتها في الموافقة على الميزانية لتشجيع التعديلات بطريقة غير مباشرة، ولا سيما عندما لا تفي الميزانيات بالأهداف التي حددتها أصلا.

"لقد حددنا الصحة كقضية رئيسية، [وخاصة] وفيات الأهميات. اتخذنا قرارا في تقاريرنا بأن يستهدف هذا القطاع كل ثلاث أو أربع سنوات زيادة الرواتب وتعيين الأطباء وما إلى ذلك. وفي الجلسة الثانية، قلنا إننا لن نوافق على الميزانية حتى يتم التطرق إلى هذه المسألة. كان رئيس اللجنة من الحزب الحاكم، لذلك كان من المزعج جدا للحكومة أن عضوا من حزبها يطالب بهذا التعديل. وفي نهاية المطاف، أذعنت الحكومة".

ريبيكا كاداجا، رئيسة البرلمان، أوغندا

الرقابة على الحسابات العامة

إن الموافقة على قانون الميزانية لا ينهي عمل البرلمان في الإنفاق العام. على العكس من ذلك، فإنها تفتح فصلا جديدا من المسؤوليات عندما يتولي البرلمان زمام المبادرة في رصد الإنفاق الحكومي على مدار العام.

غير أن أقلية كبيرة من البرلمانات التي شملتها الدراسة الاستقصائية (٤٢ في المائة) تدعي أنها لا تتلقى تحديثات منتظمة عن النفقات والإيرادات خلال السنة المالية، مما يصعب إجراء تدقيق مستمر وطرح الأسئلة بشأن الإنفاق وفقا للأهداف المحددة.

تتقترح بنودا للإيرادات والنفقات. ويضطلع المزيد من البرلمانات بدور في مرحلة الصياغة. على سبيل المثال، تستطيع اللجان التدقيق في ميزانيات وخطط الوزارات المعنية ومراجعة تقديراتها الرئيسية. التقديرات الرئيسية هي ما تتوقعه الحكومة من إنفاق في السنة المالية المقبلة، وهي موزعة حسب الإدارات والبرامج. قد يكون استعراض التقديرات راسخا في الخطة السنوية لعمل اللجنة وقد يشمل التدقيق في تخطيط البرامج. مثلا:

- ما هو تأثير البرنامج؟
- ما هو تحليل التكلفة / المنفعة للبرنامج؟
- كيف سيتم رصد الأداء؟
- ما هي الآثار الجنسانية المترتبة على كل من أثر البرنامج والنفقات ذات الصلة؟

تجري بعض البرلمانات مناقشة قبل إعداد الميزانية ستة أشهر قبل السنة المالية الجديدة. تتركز المناقشات عادة حول بيان حكومي للبرلمان عن نوايا سياستها المالية وأهدافها وسقوف الإنفاق للعام المقبل.

دراسة الميزانية المقترحة

حالما تُقدم مشاريع الميزانية، ينتظر من البرلمان التدقيق فيها. وكما يبين الرسم البياني ٢٣، أكدت ٧٧ في المائة من البرلمانات في الردود على الدراسة الاستقصائية بأن مشاريع القوانين ترسل عادة إلى "لجنة أو أكثر" للمراجعة. هناك طرق مختلفة تستخدمها اللجان للرقابة على الميزانية. تطلب بعض البرلمانات من جميع اللجان الدائمة أن تستعرض جوانب الميزانية ذات الصلة وأن تقدم تقاريرها إلى لجنة مركزية للميزانية، في حين أنشأت لجان أخرى لجان مخصصة لاستعراض الميزانية.

"لقد شكلنا لجنة الميزانية التي تبحث في كيفية إنفاق الحكومة في السنوات الأخيرة وما تطلبه للعام القادم. هذه هي ميزانيتنا الثالثة. لجنة الميزانية لها سلطة تعديل مبالغ الإنفاق على بنود معينة. كما أن لديها القدرة على نقل الموارد من مجال إلى آخر، وهي اللجنة الوحيدة التي لديها تلك السلطة. ومن الأمور الجيدة في عملية لجنة الميزانية هذه أنها تشاركية. في بعض الأحيان، لا نتفق فلنجا إلى خبراء استشاريين خارجيين يقدمون مشورتهم. وحتى فيما يخص الضرائب، ندعو الناس إلى إخبارنا عن التأثير".

آن ماكيندا، رئيسة الجمعية الوطنية، جمهورية تنزانيا المتحدة

تشمل الشفافية المالية منح الوقت الكافي للبرلمان للتدقيق في مشروع الميزانية.^{١٧}

إن الفترة الزمنية المخصصة لاستعراض الميزانية قد تكون محددة إلى حد كبير في الدستور (الدانمرك، فنلندا، فرنسا، إسبانيا، جمهورية كوريا)، أو في التشريعات (الولايات المتحدة، ألمانيا، اليابان، السويد)، أو في القواعد

الإطار ٢٣: عوامل فعالية لجان الحسابات العامة

تتخصص لجان الحسابات العامة في الرقابة المالية بعد الإنفاق للتأكد من أن الإدارات الحكومية تنفق الأموال العامة بطريقة نزيهة وقانونية. وغالبا ما تساعد في هذه المهمة مؤسسات مراجعة الحسابات التي قد تكون مستقلة عن الحكومة وتقدم أعمالها مباشرة إلى لجنة الحسابات العامة. وللتأكد على أن عملية المراجعة هذه مهمة برلمانية واضحة، ومستقلة تماما عن الحكومة، فإن لجنة الحسابات العامة يرأسها عادة نائب من أحزاب المعارضة.

تحدد الرابطة البرلمانية للكومنولث ومعهد البنك الدولي مجموعة من العوامل لتحسين فعالية لجان تقييم البرامج:

الحجم: يجب أن تكون لجنة الحسابات العامة صغيرة نسبيا.

السياسة: يجب أن يرأس اللجنة أحد أعضاء المعارضة.

الخبرة: يجب أن يكون رئيس اللجنة من كبار البرلمانيين.

مدة الخدمة: ينبغي تعيين اللجنة لولاية كاملة ومنحها موارد كافية.

القواعد: ينبغي أن تكون مهام اللجنة واختصاصاتها واضحة.

التواتر: يجب أن تجتمع اللجنة بشكل متكرر.

الانفتاح: يجب أن تكون جلسات لجنة الحسابات العامة مفتوحة للجمهور.

العلاقة مع المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات: ينبغي إحالة تقرير المراجع العام تلقائيا إلى لجنة الحسابات العامة، وينبغي أن يجتمع المراجع العام مع اللجنة لمراجعة النقاط الهامة للتقرير.

إعداد التقارير: ينبغي للجنة الحسابات العامة أن تصدر تقارير رسمية وموضوعية إلى البرلمان مرة في السنة الأقل.

الاستدامة: ينبغي للجنة الحسابات العامة أن تضع إجراء مع الحكومة لمتابعة نتائج تقاريرها.

المصدر: الرابطة البرلمانية للكومنولث ومعهد البنك الدولي، ٢٠٠٦. التدقيق المالي البرلماني: دور لجان الحسابات العامة

الموارد اللازمة لتحليل الميزانية

يتطلب تحليل الميزانية مهارة متخصصة. ويحتاج النواب إلى إدراك المفاهيم والأساليب المعنية. ينبغي أن يكون الموظفون البرلمانيون قادرين على تقديم تحليل دقيق لميزانيات الإدارات، لا سيما من منظور المساواة بين الجنسين ومنظور الفئات المهمشة اجتماعيا.

وإمراعاة ذلك، من الأهمية بمكان أن يتلقى الموظفون وأعضاء البرلمان تدريباً مناسباً، لكن، في حين أفادت ٦٥ في المائة من البرلمانات بأن لها القدرة الداخلية على إجراء تحليل الميزانية، فإن أقل من ٥٠ في المائة منها

”من الصعب جدا إجراء الرقابة على التسوية الفعلية للحسابات السنوية، لأن لدينا نفقات سنوية كحكومة ثم يتم إغلاق السجلات. وبالتالي، عندما تخرج الحسابات، يكون الوقت قد مر. لذا، من الصعب جدا إجراء الرقابة على ذلك. والرقابة على الحسابات تخضع لمراقبة الميزانية، مما يزيد من الصعوبة. ولأننا الآن في حزب المعارضة، ليس لدينا الحق في إجراء أي تغيير في الميزانية؛ هذا من صلاحيات الحزب الحاكم. فهذه صعوبة أخرى.“

شينامي نيشيمورا، عضو مجلس النواب، اليابان

عند التدقيق في الميزانية، من السهل أن ننسى أن الأرقام في بيان الميزانية تتعلق بالحياة الحقيقية. وكما يشير النواب من جيوتي، فإن فحص حسابات المستشفى، في هذه الحالة، شيء، ولكن زيارة المستشفى نفسه قد تكون طريقة أفضل لتقييم مدى استخدام الأموال بفعالية:

”لما خططنا للذهاب إلى المستشفى، كان هدفنا تحديد ما إذا تم التقيد بالميزانية المخصصة للمستشفى أو تجاوزها. ... كان الغرض التأكد من تحقيق الهدف. فلاحظنا أنه قد تم التقيد بحدود الميزانية، ولكن الاحتياجات كانت أكبر من التوقعات. كانت عملية المراقبة فعالة لأننا ذهبنا إلى عين المكان. لو لم نفعل لما لاحظنا ذلك.“

ديكا أحمد إلملي، وحسن سعيد غومانه، عضوي الجمعية الوطنية، جيوتي

يتعين على البرلمان والنواب إيلاء اهتماما كبيرا للتركيز في المقام الأول على الآثار والتنفيذ على المستوى الوطني من خلال عملهم الرقابي، وأن يميزوا بعناية بين ذلك ووظائف التمثيل، فقد يكون مفيدا تخصيص بعض الوقت لفحص الآثار ”على أرض الواقع“.

وما يساعد البرلمان بصفة حيوية على التدقيق في المال العام هو الاتصال بالمؤسسة العليا لمراجعة الحسابات، تقوم بهذه المهمة عادة لجنة الحسابات العامة أو ما يعادلها من لجان مراجعة الحسابات، (انظر الإطار ٢٣). العمل مع المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات بصفة وثيقة وسيلة هام جدا، يمكن البرلمان من الاستفادة من الخبرة التقنية الحيوية ومنع سوء الإدارة والفساد (انظر الفصل الخامس). على سبيل المثال:

”يدقق المراجع العام للحسابات في ترينيداد وتوباغو في الحسابات العامة لترينيداد وتوباغو (بما في ذلك حسابات المحكمة) سنويا، فضلا عن الحسابات والميزانيات العمومية والبيانات المالية لجميع مؤسسات الدولة ويقدمها إلى البرلمان. ثم تحال تقارير المراجع العام إلى لجنة الحسابات العامة أو لجنة حسابات المؤسسات العامة. يعمل المراجع العام بشكل وثيق مع لجان الحسابات العامة لمساعدتها عند فحص البيانات المالية المراجعة للهيئات العامة.“

مستندات خطية، البرلمان، ترينيداد وتوباغو

المستقلة تيسر إجراء الرقابة على الميزانية عن طريق تبسيط المعلومات ذات التقنية العالية، وإنتاج تحليل متخصص ورصد امتثال الحكومة للوائح المالية الوطنية والدولية.

”أنشأت الجمعية الوطنية مكتب الميزانية البرلماني لجمهورية صربيا في ١٣ نوفمبر ٢٠١٣ لدعم رقابة البرلمان على الحكومة. يساعد المكتب أعضاء البرلمان أثناء إجراءات الميزانية (من حيث تقديم آراء الخبراء والتحليلات والدراسات الموجزة في مختلف المجالات)، وفي عملية إعداد التقارير عن تنفيذ الميزانية. ويتمثل الهدف في نهاية المطاف في إنشاء خدمة خبراء مستقلة في الجمعية الوطنية توفر تحليلات وتقدم دعم الخبراء بشأن قضايا الميزانية والرقابة المالية، وتقدم المشورة والمعلومات وأنواع أخرى من الدعم إلى النواب“.

سلوبودان فوكادينوفيتش، مدرس مساعد، كلية الحقوق، جامعة الاتحاد، صربيا

أنشأ البرلمان الإيطالي مكتب الميزانية البرلماني في عام ٢٠١٤ لتحليل سياسة الاقتصاد الكلي التي تنتهجها الحكومة ورصدها وتوقعات المالية العامة ورصد الامتثال لقواعد الميزانية المحلية والأوروبية. يعمل المكتب على أساس برنامج عمل سنوي، ويقوم بإعداد التحليلات والتقارير بناء على طلب اللجان البرلمانية المسؤولة عن المالية العامة.^{١٧}

بالإضافة إلى توفير مجموعة كاملة من تحاليل الميزانية، تستطيع مكاتب الميزانية البرلمانية أن توفر التطوير المهني الذي يحتاجه البرلمانيون للاضطلاع بدورهم الرقابي بفعالية. ولكن، قد تجد العديد من البرلمانات الأصغر حجما صعوبة في إنشاء مكتب متخصص بسبب نقص الموارد المالية والبشرية. وفي تلك الحالات، يصبح التعاون الملائم مع المنظمة الوطنية لمراجعة الحسابات هاما بصفة خاصة، وتبرز ضرورة الخبرة الخارجية، حيثما كان ذلك متاحا، لمساعدة البرلمان.

الميزة التي تراعي الفوارق الجنسية

إن ضمان استجابة الميزانية لاحتياجات جميع الناس، بمن فيهم النساء والرجال، جانب هام من جوانب تعميم مراعاة المنظور الجنساني في الرقابة البرلمانية. فلا جدوى من تبسيط الجوانب التقنية لعملية وضع الميزانية إذا كان توزيع الموارد الوطنية غير كاف أو غير عادل. والواقع أن الغرض الأساسي من مشاركة البرلمان في مقترحات ميزانية الحكومة هو التفاوض على تسوية عادلة على الصعيد الوطني. إن تحليل الميزانية من منظور النوع الاجتماعي جزء أساسي من ضمان الإنصاف، من خلال تحديد الاحتياجات والمساهمات التي يقدمها الأفراد للاقتصاد، وقياس آثار سياسة الإنفاق الحكومي على الرجال والنساء، والفتيان والفتيات. وهذا يستدعي الحاجة إلى التدقيق في نتائج الميزانيات، ويسمح بتوزيع الإنفاق العام على نحو أفضل وأكثر كفاءة.^{١٨}

قدمت نوعا من التدريب في هذا الاختصاص (الاستبيان بشأن البرلمانات الذي قام به الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، السؤال ٣٦، ٢٠١٦).

”عندما عرضوا الميزانية، كان كل واحد بإمكانه دراسة الميزانية وطرح الأسئلة، وقد فعلنا ذلك. ثم تلقينا بعض التدريب فتعلمنا كيفية التدقيق في الميزانية وكيفية طرح أسئلة جيدة، وهذا ما نقوم به الآن“.

فيكتورين شيكونغو، عضو المجلس الوطني، ناميبيا

الإطار ٢٤: سلامة البيانات

تتطلب مراقبة جودة الحسابات العامة بيانات ذات نوعية. من المسلم به أن تحديد المشاكل ورصد التقدم المحرز نحو تحقيق الأهداف الإنمائية يتطلبان بيانات ذات نوعية، لذا فإن خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ تتضمن مقصدا محددا لبناء القدرات الإحصائية الوطنية: ”تعزيز تقديم الدعم لبناء قدرات البلدان النامية، بما في ذلك أقل البلدان نموا والدول الجزرية الصغيرة النامية، لتحقيق زيادة كبيرة في توافر بيانات عالية الجودة ومناسبة التوقيت وموثوقة ومفصلة حسب الدخل، ونوع الجنس، والسن، والعرق، والانتماء العرقي، والوضع كمهاجر، والإعاقة، والموقع الجغرافي وغيرها من الخصائص ذات الصلة في السياقات الوطنية، بحلول عام ٢٠٢٠“ (المقصد ١٧،٨).

ولضمان سلامة البيانات، يجب على البرلمان مراقبة صحة البيانات التي يستخدمها والاتصال بالمكتب الإحصائي الوطني لضمان حصول اللجان على البيانات التي تليبي احتياجاتها. تشمل الأسئلة التي يجب وضعها في الاعتبار ما يلي:

- من الذي قدم البيانات؟ هل هو مصدر حسن السمعة وموثوق به؟
- كيف تم جمع البيانات؟ هل تم التحقق من المنهجية بصفة تجريبية من قبل هيئات أخرى (على سبيل المثال مكاتب إحصائية وطنية أخرى أو على مستويات أخرى من الحكومة)؟
- هل البيانات تمثل السكان؟ ما هي تقنيات أخذ العينات المستخدمة؟
- هل البيانات مصنفة حسب الجنس، والفئات العرقية والأقليات، والأشخاص ذوي الإعاقة، والعمر؟
- ما هي تكلفة إنتاج هذه البيانات؟ هل هناك تحديات وكيف يمكن تجاوزها؟

مكاتب الميزانية البرلمانية

في أعقاب الأزمة المالية العالمية لعام ٢٠٠٨، سعت بعض البرلمانات إلى زيادة قدرتها التحليلية بإنشاء مكتب الميزانية البرلماني أو وحدة بحث داخلية. تستطيع الوحدات المتخصصة الداخلية ومكاتب الميزانية البرلمانية

^{١٧} مستندات خطية لهذا التقرير، مجلس النواب، إيطاليا.

^{١٨} Quinn, 2009

بإمكان البرلمانات التي ليست لها ولاية رسمية لتطبيق الميزة المراعية للاعتبارات الجنسانية أن تطبق مبادئها. ولكي يحدث ذلك، يجب الحصول على دعم قادة البرلمان، الذين قد يكونوا قدوة لإحداث تغيير عام في السلوك (انظر أيضا الفصل الخامس). ومع ذلك، قد تستغرق بعض الوقت.

”لقد طالبنا بوضع ميزانية تراعي الفوارق بين الجنسين في البرلمان حتى يتمكن من تقييم هذه البرامج والسياسات، لمعرفة ما إذا كان لها أثر في الواقع وتساعد على تمكين للمرأة. وما حصلنا عليه هو نصف صفحة في الميزانية تقول إن الإنفاق العام على النساء بلغ ٢٠ في المائة، دون أي تفاصيل عن مصدر هذه الأرقام. أريد أن أعرف ما إذا كانت الحكومة تتحدث عن النساء اللاتي يعملن في القطاع العام أو القطاع الخاص، على سبيل المثال؟ وما هو المبلغ الإجمالي الذي أنفق على المرأة [في كل قطاع]؟“.

رولا الفراء، عضو مجلس النواب، الأردن

الإطار ٢٥: تحليل الأثر الجنساني في مشروع الميزانية في السويد

ظهرت فكرة إدماج منظور المساواة بين الجنسين في الميزانية الوطنية (الميزنة الجنسانية) في أواخر الثمانينات في السويد، ولكن لم تنتقل من مرحلة المشروع لتصبح جزءا من العمل العادي حتى عام ٢٠٠٤ عندما اعتمد البرلمان خطة مدتها ست سنوات لتعميم مراعاة المنظور الجنساني في المكاتب الحكومية مع تركيز خاص على العمل المتعلق بالميزانية. وتشمل الميزنة الجنسانية ثلاثة مجالات مختلفة: الإدارة الاقتصادية والرقابة على الوكالات الحكومية، والمواد التي تستند إليها القرارات المتعلقة بالسياسات الاقتصادية، والإحصاءات المصنفة حسب نوع الجنس كأداة هامة في السعي لتحقيق المساواة بين الجنسين. في السنوات الأولى، تركز العمل أولا وقبل كل شيء على جعل منظور المساواة بين الجنسين مرئيا في الإدارة المالية للوكالات العامة، وهو ما ينطوي على زيادة الوعي - من منظور المساواة بين الجنسين - بالصلة بين أهداف العمليات الحكومية وتمويلها، ونتائجها. وتضمنت خطة تعميم مراعاة المنظور الجنساني في عملية الميزنة عددا من المؤشرات الرئيسية التي ينبغي متابعتها سنويا؛ على سبيل المثال، مدى تصنيف الإحصاءات في مشروع الميزانية حسب نوع الجنس (منذ عام ٢٠٠٣، تتضمن ميزانية الدولة مرفقا للمساواة بين الجنسين، يصف على وجه التحديد تخصيص الموارد الاقتصادية بين النساء والرجال)، وكم هدف في سياسات المساواة بين الجنسين تم تحديده في مختلف مجالات السياسة العامة، وكم عدد التحليلات التي أجريت بشأن المساواة بين الجنسين.

المصدر: مستندات خطية لهذا التقرير، برلمان السويد، ٢٠١٥.

وقد عرفت الميزنة المراعية للمنظور الجنساني بأنها: ”نهج يهدف إلى تعميم مراعاة المنظور الجنساني في رسم السياسات الاقتصادية ويسعى إلى تحويل عملية الميزنة برمتها. لا تشير الميزنة الجنسانية إلى النفقات المخصصة للمرأة فحسب، بل تشير أيضا إلى تحليل الميزانية بكاملها من منظور جنساني، بما في ذلك الأمن والصحة والتعليم والأشغال العامة وما إلى ذلك، لضمان استيفاء المخصصات والآثار المترتبة على ذلك لاحتياجات الرجال والنساء.“^{١٩}

نسبة تفوق ٢٠ في المائة بقليل من البرلمانات التي شملتها الدراسة الاستقصائية أفادت بوجود نظام لضمان تحليل الأثر الجنساني لمشروع الميزانية.

”لقد تم إدخال الميزانية المراعية للاعتبارات الجنسانية في ديسمبر. ومن أجل اعتماد أي قانون، علينا أن نقرأه ثلاث مرات. يتم توضيح بيان الأثر الجنساني أثناء القراءة الأولى. ثم ترسل الميزانية إلى جميع الوكالات الحكومية مع توصياتنا التي يتعين عليها تنفيذها قبل القراءة الثانية. فعلى سبيل المثال، أوصينا بدفع أجرة للنساء اللواتي لديهن أطفال معوقون. سيحصلن على راتب وسيحصلن على معاش“.

إينورو ألتيايفا، عضو المجلس الأعلى، قيرغيزستان

”في الآونة الأخيرة، شرعت الحكومة الإسرائيلية في إضافة تحليل جنساني إلى قانون الميزانية نصف السنوي. ويضيف مركز البحوث والإعلام [التابع للكنيست] تحليلا نقديا لهذه البيانات إلى الوثائق التي يعدها لأعضاء البرلمان حول تشريع الميزانية“.

مستندات خطية، الكنيست، إسرائيل

ينبغي للبرلمانيين أن يضغطوا على الحكومات لوضع ميزانيات تراعي الفوارق بين الجنسين، وضمان انسجام مبدأ الميزنة المراعية للاعتبارات الجنسانية في جميع مراحل دورة الميزانية، بدءا من إعداد ميزانيات الإدارات إلى التقييم والاستعراض.

أدرجت بعض البرلمانات الميزنة المراعية للاعتبارات الجنسانية في إطارها القانوني. ففي النمسا، على سبيل المثال، يمنح الدستور الاتحادي للبرلمان ولاية قانونية للميزنة المراعية للاعتبارات الجنسانية، ويلزم الحكومات الاتحادية والولائية والبلدية بمراعاة المساواة بين الجنسين في عملية الميزنة. بالإضافة إلى ذلك، أدخل قانون الميزانية الاتحادي لعام ٢٠١٣ تقييمات إلزامية للآثار الجنسانية في إطار عملية رئيسية لإصلاح عملية الميزنة.

٣-٥ الاستنتاجات

في معظم البرلمانات، توجد آليات وممارسات رقابية عديدة يمكن اختيارها. من الناحية النظرية على الأقل، هذه الأدوات متاحة للجميع. ومن الناحية العملية، قد تتفاوت فرص أعضاء البرلمان للمشاركة في الرقابة وفقا للحزب أو الأقدمية أو الخبرة أو الجنس. يحتاج النواب إلى التعرف على الطرق المختلفة لتنفيذ الرقابة في سياقات مختلفة. وعلى الرغم من أن لهما ميزات مختلفة، فإن الرقابة في الجلسات العامة والرقابة في اللجان غالبا ما تكونان متكاملتان. عادة ما تكون مخرجات لجنة التحقيق متاحة للاستخدام في المناقشة العامة أو كإشارات للسؤال الشفوي أو الخطي. وعلى نفس المنوال، فإن التحقيق الذي تقوم به اللجنة غالبا ما يكون متأصلا في مواضيع المناقشات العامة أو البيانات الوزارية - أو يمكن إحالة مسألة مباشرة إلى لجنة عن طريق الجلسة العامة.

بايجاز: الرقابة على الميزانية

إن اعتماد الميزانية أقدم وأقوى وظيفة برلمانية تشمل الرقابة. يحتاج البرلمان إلى تأكيد حقه في الرقابة على الإنفاق العام في جميع مراحل الدورة، بدءا من صياغة الميزانية، إلى الموافقة، والتنفيذ، والتقييم، والاستيفاء. كما أنه يحتاج إلى وقت كاف وخبرة للقيام باستفسارات مفصلة، وزيارات ميدانية، حيثما كان ذلك ملائما، الأمر الذي يمكنه من فهم الكيفية التي تؤثر بها الميزانيات على حياة الناس. ويمكن لمكاتب الميزانية البرلمانية، حيثما يكون ذلك عمليا، أن تساعد في توفير تحاليل متخصصة للميزانية وتدريب أعضاء البرلمان والموظفين. يطبق عدد متزايد من البرلمانات مبادئ الميزنة المراعية للمنظور الجنساني، غير أن فوائدها والتقنيات المستخدمة في تنفيذها لا تزال بحاجة إلى مزيد من الدراسات الاستقصائية والرصد.

الفصل الرابع: حالات محددة للرقابة

القدرة: هل يملك البرلمان الموارد اللازمة، والموارد البشرية الكافية، وإمكانية الاطلاع على المعلومات المصنفة، والخبرة الفنية في مجال الأمن القومي؟

الموقف: هل لدى أعضاء البرلمان رغبة في مساءلة القطاع الأمني عن أعماله؟

المصدر: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٦

إن الفرضية الأساسية في مجال الأمن والاستخبارات هي أن الإعلان عن عمل الوكالتين في سياق نشاط رقابي برلماني بتفاصيل مماثلة لتلك المتعلقة بوزارة متخصصة أو وكالة عامة سيعرض الأمن القومي للخطر. بيد أن بعض البرلمانات، إدراكاً منها بخصوصية هذا المجال وأهميته، قد أدرجت هذه المسائل ضمن اختصاصها الرقابي الشامل، وشكّلت لجاناً مخصصة للاضطلاع بهذه المهمة.

الإطار ٢٧: اللجنة البرلمانية النرويجية المعنية بمراقبة الاستخبارات

اللجنة البرلمانية النرويجية المعنية بمراقبة الاستخبارات لجنة دائمة تتألف من سبعة أعضاء ينتخبهم البرلمان لمدة خمس سنوات، وهي مسؤولة عن الرقابة على جهاز أمن الشرطة، وجهاز أمن الدفاع، والاستخبارات العسكرية. وتتولى اللجنة مسؤولية الرقابة المستمرة على عمل هذه الأجهزة، وتحقق في الشكاوى. كما تبادر بالبت في مسائلها الخاصة، حسب الاقتضاء. ويتمثل هدف اللجنة الرئيسي في حماية أمن المواطن.

تقدم اللجنة تقارير سنوية إلى البرلمان. ولا يحق لها إصدار أوامر للأجهزة لاتخاذ إجراء محدد بشأن مسألة ما، ولا أن تتخذ قرارات تكون الأجهزة ملزمة بالامتثال لها. ومع ذلك، يجوز لها أن تبدي رأيها بشأن المسائل أو الحالات التي تحقق فيها في إطار واجباتها الرقابية، وأن تقدم توصيات إلى الأجهزة. وعلى سبيل المثال، قد توصي اللجنة بحذف معلومات تتعلق بشخص ما من سجلات الأجهزة، أو أن يُعاد النظر في قضية ما، أو وقف ممارسة أو إجراء. وقد تؤكد اللجنة، في تقاريرها المقدمة إلى البرلمان النرويجي بشأن أنشطة الرقابة، على حالات أو مشاكل مختلفة مرتبطة بخدمات اللجنة البرلمانية النرويجية لمراقبة الاستخبارات تعتبرها ذات صلة أو تستدعي الاهتمام في الوقت الحاضر.

وتزوّد تقارير اللجنة البرلمان النرويجي بالمعلومات الذي يحتاجها ليقر ما إذا كانت التعديلات على التشريعات الحالية، أو التغييرات في الممارسة الحالية ضرورية. وتتوفر أيضاً تقارير خاصة للجنة باللغة الإنكليزية.

المصدر: اللجنة البرلمانية النرويجية لمراقبة الاستخبارات، ٢٠١٦
(https://eos-utvalget.no/english_1/)

يُلقى هذا الفصل نظرة مواضيعية على ثلاثة مجالات تشكل تحديات محددة وتتطلب أنهجاً خاصة من البرلمان لتحقيق فعالية الرقابة. ويشير القطاع الأمني قضايا خاصة تنشأ عن الوصول إلى معلومات حساسة للغاية ومعالجتها بصورة آمنة. وتستدعي الرقابة على الالتزامات بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان نهجاً شاملاً، حتى وإن كانت المسؤولية الرئيسية تقع في الغالب على لجنة واحدة ذات ولاية في مجال حقوق الإنسان. وتستدعي الرقابة على تحقيق أهداف التنمية المستدامة نهجاً للتعميم داخل البرلمان بوصفه إحدى الوسائل لمعالجة قلة الموارد لدى العديد من البرلمانات المتوسطة والصغيرة، ولا سيما عند دعوتها لرصد أهداف متنوعة ومعقدة.

٤-١ القطاع الأمني

في العديد من مجالات السياسة الداخلية والخارجية، تتسم العلاقة بين الولاية الديمقراطية للحكومة وحق اللجنة الرقابية وواجبها في التحدي باستقرار نسبي، بيد أن بعض القطاعات متنازع عليها وتواجه صعوبات كبيرة في التعامل. ويبرز القطاع الأمني في الطرف الآخر من المعادلة تحديات عديدة تواجه الرقابة البرلمانية عموماً.

الإطار ٢٦: إدارة القطاع الأمني

تعد إدارة القطاع الأمني نموذجاً جديداً نسبياً، إذ أنه حقق، منذ إنشائه في التسعينيات، تقدماً استثنائياً في الخطابين السياسي والأكاديمي. وقد عملت على توسيع نطاق العلاقات المدنية - العسكرية الضيق ليشمل القطاع الأمني بأكمله، بما في ذلك القوات المسلحة، والشرطة، وأجهزة الاستخبارات، وأمن الحدود، والشركات الأمنية الخاصة، والمليشيات. وإلى جانب القطاع الأمني نفسه، فقد ازدادت الحاجة أيضاً للمساءلة الديمقراطية، والسيطرة المدنية على القطاع الأمني لتشمل في الوقت الراهن جميع المؤسسات الإدارية والرقابية، مثل السلطات التنفيذية، والتشريعية، والقضائية، وأجهزة الرقابة المستقلة، والمجتمع المدني.

قدرة البرلمان على إدارة القطاع الأمني:

هناك تحديات معينة تواجه البرلمان بشأن الرقابة على القطاع الأمني. وتشمل هذه التحديات الحاجة للتعامل مع المعلومات المصنفة، والنقص المحتمل للخبرة الفنية في المسائل ذات الصلة بإدارة القطاع الأمني. يمكن تقييم قدرة البرلمان على إدارة القطاع الأمني من خلال المعايير الثلاثة التالية:

السلطة: هل يملك البرلمان سلطة قانونية ومجالاً لممارسة الرقابة على القطاع الأمني؟

يتعين على الحكومة الحفاظ على سرية أنشطتها على أساس مسؤوليتها عن الدفاع. وبالمثل، فإن لديها دوافع قوية للتأكد من أن نفاذ اللجنة إلى المعلومات يكون معتبراً. وكما هي الحال في أي قطاع آخر، فإن عمل أي لجنة أمنية مسيرة بشكل جيد من شأنه أن يطمئن الجمهور بأن المصلحة العريضة يجري النظر فيها فيما يُعتقد أنه بالضرورة عالم مغلق إلى حد كبير. وكلما تضاءلت قدرة منظمات التحقيق الأخرى، مثل وسائل الإعلام، في الحصول على المعلومات المصرح بها، كلما ازدادت أهمية حقوق البرلمان في الحصول عليها.

إن النقاش حول فعالية الرقابة المعقولة على لهيئات الأمن والاستخبارات وطبيعتها نقاش مستمر، مع الأخذ في الحسبان وجهات نظر مختلفة بشأن جدواها. ففي أعقاب هجمات الحادي عشر من سبتمبر على الولايات المتحدة، عكفت اللجنة الوطنية المعنية بالهجمات الإرهابية على الولايات المتحدة ("لجنة ٩/١١") على مسألة الرقابة على دائرة الاستخبارات الأمريكية. وخلصت إلى وجود استياء واسع بين المشرعين حول سلطة الرقابة التي يتمتع بها الكونغرس، وأن رقابة الكونغرس على وكالات الاستخبارات كانت "مختلة". ومع أن اللجنة أقرت بوجود صعوبات جمة في تعزيز الرقابة، فإنها اعتبرت أن الاضطلاع بذلك يُعدّ أمراً حيوياً^١.

بايجاز: القطاع الأمني

تشكل الرقابة على القطاع الأمني تحدياً خاصاً يتعلق بإمكانية نفاذ البرلمان إلى المعلومات السرية التي يحتاجها لإجراء تدقيق فعال مع الحفاظ على السرية. وقد أقرّ عدد متزايد من البرلمانات بأن هذا يشكل تحدياً يتعين التصدي له، وتستخدم مجموعة أساليب لضمان اضطلاع البرلمانات بدورها. ويجب أن يكون للجان المكلفة بالرقابة إطلاع كاف بالمسائل الأمنية والاستخباراتية لكي يكون عملها ذا جدوى، ولا سيما أن تنال تقاريرها ثقة الجمهور.

٤-٢ الالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان

يضطلع البرلمان بدور مهم في حماية حقوق الإنسان والدفاع عنها، بما في ذلك من خلال وظيفته الرقابية. وفيما تتولى الحكومات مسؤولية ضمان تمتع جميع الأشخاص بالحقوق التي تكفلها الالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان، تكون البرلمانات مسؤولة عن الرقابة على الحكومات في الوفاء بهذه الالتزامات.

يوجد فرق بين أجهزة الرقابة التي أنشئت بموجب معاهدات حقوق الإنسان الأساسية التسع (انظر الإطار ٢٩)، والهيئات الناشئة بموجب ميثاق الأمم المتحدة، مثل مجلس حقوق الإنسان، والاستعراض الدوري الشامل. تتولى هيئات الخبراء مستقلين مرموقين متخصصين في تشريعات حقوق الإنسان رصد الالتزامات بموجب معاهدات حقوق الإنسان على الصعيد الدولي. كما ترصد الدول الأعضاء في مجلس حقوق الإنسان التابع

ويخضع مدى قدرة هذه اللجان على الخوض في المسائل التشغيلية لقيود، ولكن يجوز لها أن تبدي آرائها، وقد يُسمح لها بتقديم تقارير إلى البرلمان. وبذلك، يكون عمل اللجان الاستخباراتية مشابهاً لعمل لجان التدقيق البرلماني الأخرى.

بيد أن درجة موثوقية هذه التقارير وفائدتها العامة للبرلمان، بوصفها "منتجاً رقابياً"، تعتمد على درجة نفاذ اللجنة إلى الوكالات المعنية، كما تعتمد، في حالة تعامل اللجنة مع مسائل حساسة، على توافق الآراء بين الحكومة واللجنة على مدى كشف المعلومات، وإن كان هذا الأمر صعباً للغاية. وإذا كانت الحدود المتفق عليها للوصول إلى المعلومات مقيدة بشكل مفرط، فإن التقارير التي ستعدها اللجان ستفتقر للمصداقية، ويرجح أن تهتز ثقة الجمهور في العملية الرقابية.

وقد وضع برلمان اليابان إجراءً خاصاً لمراقبة الحالات المحددة حيث تكون معلومة ما معينة بوصفها سرّاً من أسرار الدولة:

"لرصد إدارة الحكومة لنظام حماية الأسرار الخاصة بصفة مستمرة، تُنشأ في كلتا غرفتي البرلمان هيئة للرقابة والاستعراض للأسرار المعنية بصفة خاصة. وتحقق هتان الهيئتان في الظروف التي يتم فيها تصنيف المعلومات كأسرار معينة بصفة خاصة، أو إلغاء مثل هذا التصنيف، أو القيام بعمليات التصريح الأمني. كما تنظر الهيئتان في مدى ملاءمة القرارات التي يتخذها رؤساء الأجهزة الإدارية للاستجابة لطلبات البرلمان المتعلقة بالإفصاح عن الأسرار المعنية بصفة خاصة."

مستندات خطية، البرلمان الياباني

الإطار ٢٨: حدود تقديم التقارير في مجال الأمن والاستخبارات في المملكة المتحدة

"تقدم اللجنة تقريراً سنوياً إلى البرلمان عن أداء مهامها. وقد تصدر اللجنة أيضاً تقارير عن تحقيقات محددة. وقبل أن تنشر اللجنة تقاريرها، تُحذف أية مواد حساسة قد تضر بالأمن القومي. ويشار إلى ذلك في النص بعلامة (***)". وقد تطلب وكالات الاستخبارات والأمن حذف بعض المواد في التقرير إذا كان نشرها سيضر بعملها، مثلاً من خلال الكشف عن أهدافها أو أساليبها، أو مصادرها، أو قدراتها العملية. وتفحص اللجنة هذه الطلبات بدقة. ويتعين على الوكالات أن تبين بوضوح كيف يمكن لنشر هذه المواد المعنية أن يحدث ضرراً، قبل أن توافق اللجنة على حذفها. وتهدف اللجنة ضمان حذف أقل جزء ممكن من نص التقرير. وترى اللجنة أنه من المهم أن يكون البرلمان والجمهور قادرين على تحديد المواضع التي كان يجب حذف المعلومات منها. ويعني ذلك أن التقرير المنشور هو النسخة نفسها المصنفة التي أرسلت إلى رئيس الوزراء (وإن تعرضت للحذف)."

المصدر: اللجنة البرلمانية للاستخبارات والأمن، المملكة المتحدة،

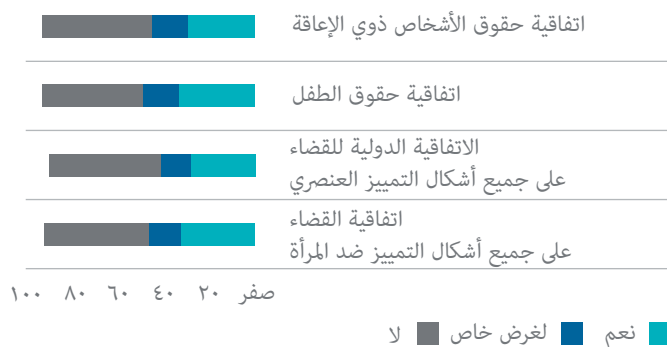
التقرير السنوي ٢٠١٥ - ٢٠١٦

اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة	١٩٨٤	٢٠٠٢	اللجنة الخاصة بالقضاء على التمييز ضد المرأة
اتفاقية حقوق الطفل	١٩٨٩	٢٠٠٠ و ٢٠١١	اللجنة الخاصة بحقوق الطفل
الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال والمهاجرين وأفراد أسرهم	١٩٩٠		اللجنة المعنية بالعمال المهاجرين
اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة	٢٠٠٦	٢٠٠٦	اللجنة الخاصة بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة
الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري	٢٠٠٦		اللجنة الخاصة بالاختفاء القسري

المصدر: مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان

توجد اللجان التي تتعامل صراحة مع حقوق الإنسان فيما لا يقل عن ١٠٨ برلماناً وطنياً. غير أن أقل من نصف الغرف البرلمانية الـ ١٠٣ التي قدمت بيانات من أجل هذا التقرير أشارت إلى وجود أي نوع من نظم رصد الالتزامات التي تم التعهد بها بموجب المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان. ومن بين الغرف البرلمانية التي لها مثل هذا النظام، يوصف النظام بأنه "ظرفي" في نحو ثلث الحالات. وتشير هذه النتائج إلى أنه يمكن للبرلمانات أن تحقق أداء أفضل بكثير في رصد التزامات الحكومات في مجال حقوق الإنسان.

الرسم البياني ٢٤: هل يملك البرلمان نظاماً للامتثال مع الالتزامات التالية؟



المصدر: استبيان البرلمانات الذي أعده الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، السؤال ٣٣، ٢٠١٦ (أساس السؤال: ٩٣ غرفة برلمانية)

للأمم المتحدة الالتزامات بموجب هذا المجلس. وتقدم الحكومات تقارير منتظمة وتمثل أمام آليتي الأمم المتحدة لرصد حقوق الإنسان لمناقشة التقدم المحرز. وتشير المبادئ التوجيهية للإبلاغ التي وضعتها الأمم المتحدة إلى ضرورة إدراج عمل البرلمان في تلك التقارير.^٢

ويوفر دليل البرلمانين إلى حقوق الإنسان^٣ إرشادات بشأن الكيفية التي تمكّن البرلمانين من استخدام أدوات الرقابة لرصد التزام الحكومات بالقواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. ومن بين الإجراءات الأخرى، يمكن للبرلمانين:

- ضمان إدراج أحكام حقوق الإنسان الدولية في القانون الوطني، وإن أمكن، منحها وضعاً دستورياً، وأن جميع القوانين الوطنية تتمثل لهذه الأحكام
- التحقق من أن الحكومات قد وضعت إجراءات مؤسسية، وخصصت ميزانيات كافية وقدرات تقنية ملائمة للوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان
- متابعة استجابات الحكومة لاستنتاجات آليات حقوق الإنسان أو توصياتها
- التحقق من وضع التعاون بين بلدهم وآليات الرصد التابعة للأمم المتحدة من خلال طلب معلومات من حكومتهم (ربما عن طريق الأسئلة البرلمانية)
- ضمان إبقاء البرلمان على اطلاع بآخر المستجدات بشأن عمل آليات الرصد، وإتاحة المعلومات ذات الصلة بصورة منتظمة.

الإطار ٢٩: هيئات حقوق الإنسان التوسع الأساسية القائمة على معاهدات

معاهدة حقوق الإنسان	سنة الاعتماد	سنة البروتوكول الاختياري	هيئة رصد المعاهدة
العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية	١٩٦٦	١٩٦٦ و ١٩٨٩	لجنة حقوق الإنسان
العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية	١٩٦٦	٢٠٠٨	اللجنة الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية
الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري	١٩٦٥		اللجنة الخاصة للقضاء على التمييز العنصري
اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة	١٩٧٩	١٩٩٩	اللجنة الخاصة بالقضاء على التمييز ضد المرأة

٢ الأمم المتحدة، ٢٠٠٩، فقرة ٤٣ (أ).

٣ الاتحاد البرلماني الدولي ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، ٢٠١٧.

٤ قاعدة بيانات الاتحاد البرلماني الدولي بشأن البرلمان الوطنية (www.ipu.org/parline).

المشاركة البرلمانية في الاستعراض الدوري الشامل الذي يقوم به مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة

يضطلع مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، بموجب الاستعراض الدوري الشامل، بتقييم سجل حقوق الإنسان لجميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بهدف تحسين أوضاع حقوق الإنسان على أرض الواقع. ويقدم الاستعراض الدوري الشامل توصيات محددة لكل دولة قيد الاستعراض.

وبهذا المعنى، فإن الاستعراض الدوري الشامل شكلٌ من أشكال الرقابة على الصعيد الدولي. ويجري استعراض كل بلد كل أربع سنوات ونصف على أساس تقرير تقدمه الدولة قيد الاستعراض وتقريرين يشملان معلومات تقدمها المنظمات غير الحكومية وأصحاب المصلحة الآخرين واستنتاجات وتوصيات تقدمها آليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة وهيئاتها.

وفي عام ٢٠١٤، أكد مجلس حقوق الإنسان صراحة على أنه ينبغي للدول، وفقاً لتشريعاتها الوطنية، أن "تعزز مشاركة البرلمان في جميع مراحل عملية الاستعراض الدوري الشامل"، بما في ذلك تنفيذ التوصيات.^٥

الإطار ٣٠: مشاركة البرلمان المكسيكي (كونغرس الاتحاد) في عملية الاستعراض الدوري الشامل

خضعت المكسيك للاستعراض الدوري الشامل في عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٣. وشارك البرلمان المكسيكي في كل مرحلة من مراحل العملية، لا سيما أثناء الاستعراض الثاني.

وخلال دورة الاستعراض الثانية، كان البرلمان جزءاً من الفريق العامل الذي أنشأته وزارة الخارجية لصياغة التقرير الوطني. وأعدت اللجان البرلمانية المعنية بحقوق الإنسان في مجلس الشيوخ المكسيكي ومجلس النواب تقريراً عن الإصلاحات التشريعية لحقوق الإنسان التي نُفذت خلال السنوات الأربع السابقة، وطلب إليها تحديد التحديات الرئيسية والاحتياجات غير الملباة التي تحد من التمتع الكامل بحقوق الإنسان في المكسيك.

وكان البرلمانيون ضمن الوفد الوطني الرسمي الذي قدم التقرير لمجلس حقوق الإنسان في دورتي الاستعراض الدوري الشامل (ثلاثة أعضاء مجلس النواب في الدورة الأولى، وخمسة أعضاء مجلس النواب وستة أعضاء مجلس الشيوخ في الدورة الثانية). وتولت رئاسة لجنة حقوق الإنسان في مجلس الشيوخ، السيناتورة أنجيليكا دي لا بينيا، الرد على الأسئلة التي طرحها الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل بشأن المسائل التشريعية خلال الاستعراض الثاني.

وفي الدورتين، شارك البرلمان في المشاورات لتحديد موقف المكسيك بشأن توصيات الفريق العامل واستنتاجاته. أما الدورة الثانية، فقد جرت في إطار الفريق العامل الذي أنشئ في بادئ الأمر لإعداد التقرير الوطني، بتنسيق من أمانة الداخلية ووزارة الخارجية.

وحققت متابعة توصيات الاستعراض الدوري الشامل تقدماً كبيراً بشأن تشريعات حقوق الإنسان في المكسيك في السنوات الأخيرة، بما في ذلك اعتماد القانون العام بشأن حقوق الأطفال والمراهقين (ديسمبر ٢٠١٤) وإصلاح قانون القضاء العسكري (يونيو ٢٠١٤). وبالإضافة إلى ذلك، يناقش البرلمان قانوناً عاماً بشأن حالات الاختفاء القسري.

المصدر: الاتحاد البرلماني الدولي ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، ٢٠١٧، دليل البرلمانيين إلى حقوق الإنسان (<http://www.ipu.org/PDF/publications/hrights-en.pdf>)

المشاركة البرلمانية في أعمال لجنة الأمم المتحدة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة

تتيح اتفاقية الأمم المتحدة للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة إطاراً شاملاً للنهوض بحقوق الإنسان المكفولة للمرأة والمساواة بين الرجل والمرأة. لذلك فإن هذه الاتفاقية، التي صادق عليها ١٨٩ دولة، تُعد التزاماً عالمياً، وتُعنى بها البرلمانات الوطنية كافة.

وتنص اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة على آلية دورية للإبلاغ أمام هيئة رصد المعاهدات التابعة لها، وهي اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة التي تكفل رقابة دولية على أحكامها التي تُنفذ على الصعيد الوطني. وتوفر آلية الإبلاغ أيضاً فرصة للبرلمان للرقابة على إجراءات الحكومة التي تهدف إلى تعزيز المساواة بين الجنسين.

وقد أدرجت اللجنة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، منذ ٢٠٠٨، فقرة خاصة في ملاحظاتها الختامية تدعو البرلمانات إلى متابعة توصياتها. كما شددت اللجنة بوجه خاص على "أهمية تعزيز الآلية الوطنية المعنية بالمساواة على مستوى البرلمان مثل اللجان المعنية بالمساواة بين الجنسين، والبعثات والمعلومات المتعلقة بالتحقيقات في قضايا العنف ضد المرأة، وتحسين التشريعات المتعلقة بالمساواة بين المرأة والرجل".^٦

وتشرف البرلمانات في بعض البلدان على إعداد تقارير قُطرية بشأن الامتثال لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، ومتابعة استعراض التقارير القُطرية التي تقدمها لجنة القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. وبذلك، يشارك البرلمان في وضع أولويات لتنفيذ الاتفاقية على الصعيد الوطني والرصد المنتظم للخطوات التي تتخذها البلدان لتحقيق المساواة بين الجنسين. ومع ذلك، فإن نحو ثلث البرلمانات فقط تعلن أن لديها إجراءات منهجية لرصد الامتثال لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

ومن الأمثلة عن فعالية أنشطة الرقابة التي يقوم بها، حلقة دراسية عُقدت في مايو ٢٠١٦ بشأن اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة

^٦ بيان حول العلاقة بين لجنة القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة والبرلمانيين، UN Doc E/CN.6/2010/CRP.2, Annex VI, para. 16

بايجاز: التزامات حقوق الإنسان الدولية

هناك العديد من الوسائل المتاحة للبرلمانات للمساهمة في رصد كيفية ترجمة آليات حقوق الإنسان الدولية إلى قوانين وممارسات وطنية، بما في ذلك من خلال الرقابة البرلمانية. فعلى سبيل المثال، توجد لدى العديد من البرلمانات لجان حقوق الإنسان، ولكن هذا لا يعني دائماً أنها تملك الإرادة والقدرة على رصد قيام الحكومة بتنفيذ التزاماتها الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان رسداً منهجياً. وفي حالة عدم القيام بالرصد، من المهم أن يرتقي أعضاء البرلمان إلى مستوى التحدي المتمثل في الرقابة.

وتوصيات الاستعراض الدوري الشامل بشأن حقوق المرأة في ناميبيا، اشترك في تنظيمها الاتحاد البرلماني الدولي والبرلمان الناميبي. وقد نظر المشاركون - الذين كان من بينهم أعضاء في البرلمان، ووزراء الشؤون الجنسانية والعدل، وممثلو المجتمع المدني ومكتب أمين المظالم - مجموعة من التوصيات لمتابعة الملاحظات الختامية للجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة ووافقوا عليها. وأدرجت توصيات الحلقة الدراسية البرلمانية لاحقاً في خطة العمل الوطنية بشأن اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (٢٠١٦-٢٠٢٠) التي وضعتها وزارة الشؤون الجنسانية. ويشارك كبار الموظفين في مجلسي البرلمان في اللجنة الفنية التي تشرف على تنفيذ برنامج العمل.

نصائح لأعضاء البرلمان: مراقبة معايير ونوااميس حقوق الإنسان الدولية

لماذا يجب أن أشارك؟

- مواكبة الجدول الزمني لتقديم التقارير لكل معاهدة مصادق عليها وعملية الاستعراض الدوري الشامل للمجلس.
- السؤال عن خطط الحكومة لتقديم تقريرها التالي:
 - من الذي سيشارك في صياغة التقرير؟
 - من سيستشار وما هي البيانات المستخدمة في تجميع التقرير؟
 - هل صدر التقرير في الوقت المناسب أم أنه تأخر (ولماذا)؟
 - هل تنوي الحكومة إشراك عضو أو أكثر من أعضاء البرلمان، ولا سيما من اللجان البرلمانية المعنية بحقوق الإنسان، للانضمام للوفد الوطني الذي سيقدم تقريراً شفوياً إلى أجهزة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة؟
- بعد مثول الحكومة أمام هيئة منشأة بموجب معاهدة، سل كيف تعتزم الحكومة الرد على الملاحظات الختامية ومعالجة أية توصيات.

موارد مفيدة

مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان
(<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx>)

الأمم المتحدة والاتحاد البرلماني الدولي، ٢٠٠٣. اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة وبرتوكولها الاختياري: كتيب البرلمانيين
(http://www.ipu.org/PDF/publications/cedaw_en.pdf)

مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان. والبرلمانات الوطنية واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة
(<http://ohchr.org/documents/HRBodies/CEDAW/Statements/Parliamentarians.pdf>)

وُثِّعت العديد من الدول على المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان وصدقت عليها. يستطيع أعضاء البرلمان التعرف على ما تقوم به الحكومة للوفاء بالتزاماتها بواسطة الأسئلة، وأعمال اللجان، ونتائج المناقشات. كما يمكن للبرلمانات أن تسأل الحكومات عن الملاحظات الختامية والتوصيات الصادرة عن كل هيئة من هيئات المعاهدات ومجلس حقوق الإنسان لضمان الوفاء بالتزامات أو، على الأقل، استهدافها.

ما الذي أحتاجه؟

- نسخ من معاهدات حقوق الإنسان الأساسية وبرتوكولاتها الاختيارية، فضلاً عن معلومات عن كل هيئة من هيئات المعاهدات، ومجلس حقوق الإنسان
- أحدث تقرير عن الامتثال الحكومي والتقارير ذات الصلة التي أعدت عن بلدكم
- معلومات تكميلية من منظمات حقوق الإنسان والجامعات ومنظمات المجتمع المدني

كيف يمكنني المساهمة بفعالية؟

- التأكد من وجود عملية لمراقبة الامتثال للالتزامات الدولية في البرلمان الذي تنتمي إليه
 - هل هناك لجنة مخصصة (مثل لجنة حقوق الإنسان)؟
 - هل هناك وقت مخصص في الجلسة العامة لمناقشة كل عملية مصادقة محتملة على المعاهدات، بما في ذلك التحفظات المقترحة وامتثالها لموضوع المعاهدة والغرض منها؟
 - هل يتم رصد القوانين المقترحة للتأكد من امتثالها لكل معاهدة لحقوق الإنسان مصادق عليها (على سبيل المثال، من خلال تحليل الأثر؟)

٣-٤ أهداف التنمية المستدامة وخطة عام ٢٠٣٠

”إننا في رحلة، ستكون فيها السلطة التنفيذية هي القوة المحركة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، لكن البرلمان أيضا ينضم إلى هذه الرحلة. لا نريد أخذ الأمور من السلطة التنفيذية، لكننا نريد فقط أن يتفاهم البرلمان والحكومة طوال الرحلة“.

فيليام روجويولو غافوكا، عضو البرلمان، فيجي

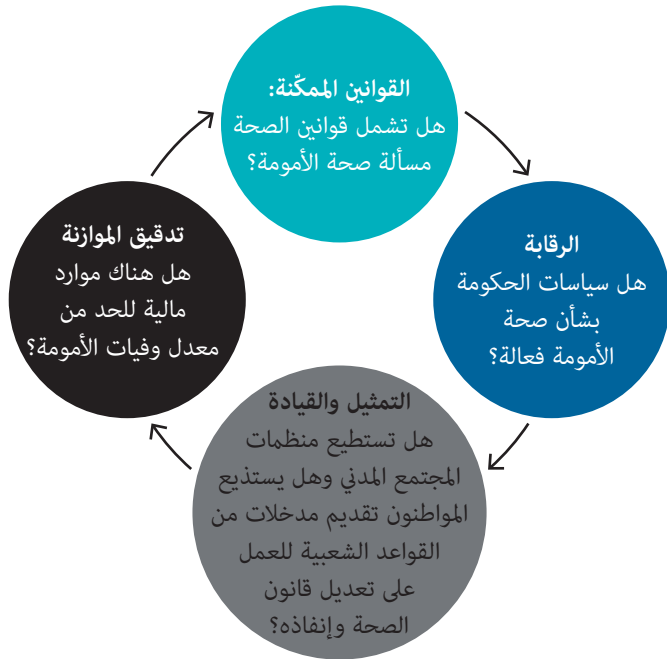
تمثل أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر لبرنامج عمل التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، التي اعتمده زعماء العالم في سبتمبر ٢٠١٥، التزاماً كبيراً قطعه بلدان العالم بالقضاء على الفقر.

تضطلع البرلمانات بدور مركزي في النهوض ببرنامج العمل هذا. ويمكنها أن تحدث تغييراً كبيراً نحو تحقيق التنمية المستدامة من خلال: ترجمة أهداف التنمية المستدامة إلى قوانين وطنية قابلة للإنفاذ تستجيب للأولويات الإنمائية القطرية وتتلاحم مع الأولويات الإنمائية لهذه الأقطار؛ ورصد تنفيذ هذه القوانين؛ والتأكد من أن الحكومة مسؤولة أمام الشعب عن التقدم الذي تحرزه البلاد نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

والنقطة الحاسمة هي أن يُنظر إلى أهداف التنمية المستدامة بوصفها إطاراً يضم مجموعة من الشواغل التي عملت عليها البرلمانات دائماً على الصعيد الوطني. وتمثل الخطوة الأولى في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة في إضفاء طابع محلي على الأهداف وإدماج الأهداف الوطنية في خطة التنمية الوطنية أو استراتيجية أهداف التنمية المستدامة. وتتيح أهداف التنمية المستدامة فرصة سانحة للبرلمانات للمساهمة في تحقيق نتائج إنمائية أفضل لمواطنيها؛ فهي على العكس تماماً من عملية دولية نائية لا علاقة لها بالأولويات، والسياسات الوطنية.

على سبيل المثال، عند النظر في طرق معالجة المقصد ٣،٢ من أهداف التنمية المستدامة - العمل على الحد من الوفيات التي يمكن تجنبها بين الأطفال دون سن الخامسة - يجب على البلدان الأعضاء أولاً أن يضمنوا إدراج هذا الهدف ضمن خطة التنمية الوطنية للبلاد. ثم ينبغي أن يتخذوا إجراءات منتظمة ومستمرة بشأن التشريعات، والميزانيات، والرقابة وجبهات التمثيل لترجمة هذا الهدف إلى واقع. وقد ينطوي ذلك على ما يلي: طلب بيانات من المكتب الوطني للإحصاء؛ والتشاور مع منظمات المجتمع المدني بشأن التشريعات أو التعديلات المناسبة؛ وتوفير التمويل اللازم؛ وإجراء رقابة منتظمة على الحكومة، ولا سيما عن طريق الأسئلة البرلمانية، والنقاش، والأعمال التفصيلية التي تضطلع بها اللجان للتدقيق في التقدم المحرز والتحديات. يبين الرسم البياني ٢٥ كيفية تفاعل هذه المهام المختلفة.

الرسم البياني ٢٥: دور البرلمان في تحقيق الهدف ٣ من أهداف التنمية المستدامة: الصحة الجيدة والرفاه



تعميم أهداف التنمية المستدامة في البرلمان

تكمّن قوة أهداف التنمية المستدامة في اعترافها بأن القضايا التي تؤثر على التنمية المستدامة مترابطة، ويجب النظر فيها على نحو شامل. ويشجع ذلك مختلف السلطات على العمل معاً لتحقيق الأهداف التي سيُنفق عليها من خلال عملية تشاورية شاملة على الصعيد الوطني، دون أن يتخلف أحد عن الركب.

وعليه، فمن المأمول أن تخفف أهداف التنمية المستدامة من مشكلة قديمة في عملية صنع السياسات، وهي أن الحكومات والبرلمانات تميل إلى العمل في عزلة. ونجد أن هناك وزارة أو لجنة برلمانية معنية بالاقتصاد، وأخرى بالبيئة، وثالثة بالتجارة، وهكذا، لكن التنسيق بينها ضئيل جداً. ومن الواضح للغاية أنه لن يكون مناسباً تخصيص كل هدف لوزارة ما أو للجنة برلمانية ما، لأن جميع الأهداف مترابطة بشكل أو بآخر. وعلى نفس المنوال، هناك حاجة مستمرة إلى تعزيز الاتساق في السياسات العامة بين مجالات السياسة التي تبدو أن لا علاقة بينها (التجارة، والمالية، والتعاون الإنمائي، والسياسة النقدية، وما إلى ذلك).

تسند بعض البلدان مهام التنسيق الروتينية للوزارات الرئيسية مثل وزارة المالية للعمل من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة في خطط التنمية الوطنية في جميع المجالات. وسيتعين على البرلمانات أن تترجم هذا الأسلوب التنسيق في أي ترتيبات يجري وضعها. على سبيل المثال، سيكون من المهم أن تُشرك لجان الرقابة القطاعية في التدقيق في التقدم الذي تحرزه الحكومة، ولكن في الوقت نفسه، سيتعين على البرلمانات أن تضمن رصد جهود المراقبة الخاصة بأهداف التنمية المستدامة ككل، وتسجيلها والإبلاغ بشأنها. ويمكن للاستراتيجيات البرلمانية أن تهيئ مثل هذا المنبر لهذه العملية.

قدم الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي دعماً للبرلمانات لتقييم الكيفية التي تُعَمَّم بها أهداف التنمية المستدامة ضمن هياكلها الحالية. ويقدم المقتطف التالي (انظر الإطار ٣١) من تقرير بعثة تقييم الاحتياجات إلى فيجي في يوليو ٢٠١٦ تحليلاً وتوصيات.

الإطار ٣١: تعميم أهداف التنمية المستدامة في برلمان فيجي

النتائج

يوفر نظام لجان البرلمان النشاط في فيجي إطاراً مثالياً يُمكِّن الرقابة على إجراءات الحكومة بشأن أهداف التنمية المستدامة. وبما أن وزارة الاقتصاد تتحمل المسؤولية الرئيسية عن تنسيق خطة التنمية الوطنية، ينبغي أن يكون للجنة الدائمة المعنية بالشؤون الاقتصادية دوراً رئيساً في البرلمان للتدقيق بشأن تنفيذ الخطة. ومن الضروري، في الوقت نفسه، أن تنظر جميع اللجان الدائمة في مقاصد أهداف التنمية المستدامة لتقييم أداء القطاعات الحكومية في مجال تخصصها.

التوصيات

ينبغي أن تتولى اللجنة الدائمة للشؤون الاقتصادية المسؤولية الرئيسية عن التدقيق البرلماني في خطة التنمية الوطنية وتنسيقها في سائر القطاعات الحكومية، على أن تعقد اللجنة جلسة استماع مفتوحة مدتها ستة أشهر مع وزارة الاقتصاد في إطار عملية الرقابة. وينبغي أن تنظر هذه الجلسة العامة في مدى تحقيق مقاصد أهداف التنمية المستدامة.

وينبغي على كل لجنة دائمة إجراء مراجعة سنوية للنتائج التي تحققها الحكومات في سائر المجالات القطاعية، والنظر في الأداء مقارنة بأهداف التنمية المستدامة ومقاصدها.

كما ينبغي تشكيل مجموعة تتألف من رؤساء اللجان، ونواب الرؤساء لقيادة العمل البرلماني بشأن أهداف التنمية المستدامة وضمان اتباع أسلوب تنسيقي في البرلمان للرقابة على إجراءات الحكومة المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة. ومن الممكن أن يصبح هذا الفريق التنسيق "مناصراً" برلمانياً لأهداف التنمية المستدامة في المجتمع ككل في إطار أنشطة التوعية البرلمانية.

المصدر: تقرير بعثة الاتحاد البرلماني الدولي لتقييم الاحتياجات، ٢٠١٦

التعلم من الأهداف الإنمائية للألفية

إن الدروس التي استقتها البرلمانات التي شاركت في إنجاز الأهداف الإنمائية للألفية من ٢٠٠٠ إلى ٢٠١٥ (انظر الإطار ٣٢) من شأنها أن تفيد العمل على تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ويتمثل أحد الدروس الرئيسية في أن إنشاء هياكل برلمانية جديدة، مثل لجنة مخصصة، قد يُثني لجان السياسات الأخرى عن المشاركة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة (أو الأهداف الإنمائية للألفية). ومن المهم أن تستخدم البرلمانات موارد كل

اللجان ذات الصلة، لجنة الصحة، ولجنة التعليم، ولجنة البيئة، الخ. وفي الوقت نفسه، ستكون هناك حاجة لآلية تنسيق تعين البرلمان على رصد التقدم العام المحرز نحو تحقيق الأهداف الوطنية وتوفير القيادة والوجهة للأنشطة البرلمانية بشأن أهداف التنمية المستدامة.

الإطار ٣٢: الدروس المستفادة من مشاركة البرلمان في إنجاز الأهداف الإنمائية للألفية

- ينبغي لكل برلمان أن ينظر ملياً في نظام لجانه وقواعدها، وينظر على أساس ظروفه (الوضع السياسي، ومستوى التنمية، والنظام الحزبي، والموارد البرلمانية) فيما إذا كانت هناك حاجة إلى إنشاء مجموعة أو لجنة أو هيئة أو آلية مخصصة تُعنى بالأهداف الإنمائية للألفية.
- يمكن أن تساعد مجموعة برلمانية معنية بالأهداف الإنمائية للألفية على زيادة الوعي بالأهداف الإنمائية للألفية بين أعضاء البرلمان.
- عقب الانتخابات، ينبغي للبرلمانات أن تضمن إلمام أعضاء البرلمان المنتخبين حديثاً بالأهداف الإنمائية للألفية.
- في جميع البلدان، حتى في البلدان التي يوجد فيها هيكل للأهداف الإنمائية للألفية، تضطلع اللجان القطاعية (على سبيل المثال، الصحة والتعليم والميزانية) بدور حاسم. يجب أن يشمل أي برنامج لتعزيز دور البرلمانات فيما يتعلق بالأهداف الإنمائية للألفية هذه اللجان.
- في البلدان التي شملتها الدراسة، والتي تملك هياكل للأهداف الإنمائية للألفية، تكون هذه الهياكل مَدخلاً لمنظمات المجتمع المدني، والوكالات متعددة الأطراف الراغبة في العمل مع البرلمان بشأن الأهداف الإنمائية للألفية.
- يعتقد أعضاء البرلمان من أحزاب المعارضة أن وجود هيكل للأهداف الإنمائية للألفية يساعد على الحصول على المعلومات من السلطة التنفيذية، وذلك غالباً ما يكون مشكلة خاصة بالنسبة لهم.
- أعرب بعض أعضاء البرلمان عن مخاوفهم من أن تشكيل لجنة مخصصة للأهداف الإنمائية للألفية قد يؤدي إلى خلق "غيتو" أهداف إنمائية للألفية، بدلاً من اعتبار الأهداف الإنمائية للألفية قضية يجب أن يتصدى لها مجلس النواب بأكمله.
- تحتاج الهياكل البرلمانية إلى موارد كافية للاضطلاع بمهامها. وإذا رغب برلمان ما في إنشاء لجنة إضافية أو أكثر، يتعين عليه تقييم الموارد المتاحة لهذا الهيكل الجديد. وسيكون من الأهمية بالقدر نفسه تقييم الموارد المتاحة حالياً للجان مثل تلك المتعلقة بالتعليم، أو الصحة.

- كم عدد الأسئلة البرلمانية التي تتضمن إشارة محددة إلى أهداف التنمية المستدامة؟
- كم عدد الاستفسارات التي تم إجراؤها فيما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة؟

الجزء بء: التفكير في أثر جهودكم

إلى أي مدى يوظف البرلمان مراجعة ومناقشة التقارير المرحلية أو غيرها من الوثائق ذات الصلة التي تصدرها الحكومة ويتخذ قرارات بشأنها حول تنفيذ أهداف التنمية المستدامة و/أو خطط التنمية المستدامة الوطنية؟

- هل شارك البرلمان في إعداد أي تقارير مرحلية؟
- هل أُحيلت هذه التقارير إلى لجنة برلمانية لمزيد من النقاش؟
- كيف تُدرج توصيات البرلمان بشأن أهداف التنمية المستدامة و/أو المسائل المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة في إجراءات سياسات الحكومة؟

إلى أي مدى يستطيع البرلمان ضمان متابعة التوصيات المتعلقة بتنفيذ أهداف التنمية المستدامة الصادرة عن الهيئات العالمية، أي المنتدى السياسي الرفيع المستوى؟

- هل تُقدم التقارير إلى آليات الرصد الدولية وتُنقاش في جلسات البرلمان العامة؟
- هل تُحال هذه التقارير إلى لجنة برلمانية (مثل لجنة الشؤون الخارجية، أو اللجان القطاعية ذات الصلة) للنظر فيها بشكل أكثر تفصيلاً؟
- عندما تقدم الهيئات الدولية توصيات إلى الحكومة بشأن تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، هل تُقدم إلى البرلمان لاستعراضها ومناقشتها و/أو اتخاذ إجراء بشأنها؟

إلى أي مدى يمكن للبرلمان أن يشرع في إجراء تحقيقاته الخاصة في القضايا المتعلقة بتنفيذ أهداف التنمية المستدامة؟

- هل تبادر السلطة بالتحقيقات المستخدمة فعلياً لفحص مسائل بشأن تنفيذ الحكومة لبرامج أو سياسات تتعلق بأهداف التنمية المستدامة؟
- هل تُجري هذه التحقيقات البرلمانية علناً مع الجمهور أو مع خبراء خارجيين للاستفادة من ملاحظاتهم بشأن مسائل تنفيذ أهداف التنمية المستدامة على أرض الواقع؟
- هل يتم إعداد تقارير رسمية بعد إتمام هذه التحقيقات؟ إن كان الأمر كذلك، هل هناك حاجة لأن تكون التقارير علنية؟ هل يتم الإعلان عن هذه التقارير في الواقع (على سبيل المثال، في المكتبة البرلمانية، أو على الموقع الإلكتروني للبرلمان)؟

- لم تُقدم تقارير قُطرية عن الأهداف الإنمائية للألفية في البرلمانات التي شملتها الدراسة، ولم تجر مناقشات في هذه البرلمانات بشأن الأهداف التي التزمت بها البلدان. وتُعدّ المساءلة الدولية المتبادلة بشأن الأهداف الإنمائية للألفية بالتأكيد نقطة إضافية، ولكن فقط إذا كانت كل حكومة على حدة تحترم الحاجة إلى المساءلة الوطنية قبل اللجوء إلى الساحة الدولية.

المصدر: الاتحاد البرلماني الدولي، ٢٠١٠. دراسة تحليلية للآليات البرلمانية بشأن الأهداف الإنمائية للألفية (<http://www.ipu.org/splz-e/mdg10/dr-study.pdf>)

تقييم مدى جاهزية البرلمان لأهداف التنمية المستدامة

يطرح ثراء إطار أهداف التنمية المستدامة مسألة كيفية تمكين البرلمانات من تعميم أهداف التنمية المستدامة عبر الهيكل الحالي للجان القطاعية، أو اللجان المواضيعية، بغية مساءلة الحكومة على نحو فعال.

في الغالب، ليست البرلمانات معتادة على النهوض بهذا المستوى الرفيع من التكامل والاتساق. وسيحتاج كل برلمان إلى إجراء تقييم داخلي لجاهزيته للمضي قدماً في تحقيق أهداف التنمية المستدامة ومن هناك تحديد أفضل طريقة للسير للأمام. والمطلوب في المقام الأول هو استعراض هيكل اللجان، وجميع العمليات ذات الصلة، بغية تعميم الأهداف الجديدة بفعالية أكبر.

تتيح مجموعة أدوات التقييم الذاتي للاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والكتيب الذي أعده برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون مع البنك الإسلامي للتنمية والمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، أطراً لتقييم قدرة البرلمانات على التعامل مع أهداف التنمية المستدامة وتقديم رؤى وأمثلة عن الكيفية التي يمكن بها للبرلمانات أداء دورها في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة وتعميمها في عملياتها^٧.

الإطار ٣٣: أسئلة لتقييم مشاركة البرلمان في إنجاز أهداف التنمية المستدامة

الجزء ألف: تحديد خط الأساس

- هل أعدت الدولة تقريراً وطنياً عن التقدم الذي أحرز في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة؟
- هل شاركت الدولة في آليات استعراض المنتدى السياسي الرفيع المستوى وتلقت توصيات دولية بشأن اتخاذ مزيد من الإجراءات حول تنفيذ أهداف التنمية المستدامة؟
- وخلال الاثني عشرة شهراً الماضية:
- كم عدد جلسات الاستماع كرّستها اللجان لأهداف التنمية المستدامة؟

^٧ الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٧: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الإسلامي للتنمية والمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، ٢٠١٧.

الرقابة على التقارير المرحلية الوطنية بشأن أهداف التنمية المستدامة

يمكن أن تكون التقارير الطوعية، التي تُدعى البلدان لتقديمها إلى المنتدى السياسي الرفيع المستوى^٨ المعني بالتنمية المستدامة في الأمم المتحدة، مدخلاً مهماً للبرلمانات لممارسة الرقابة على التقدم الذي تحرزه البلدان بشأن أهداف التنمية المستدامة. وكما هي الحال بالنسبة للاستعراض الدوري الشامل وعمليات الرصد الدولية الأخرى، فمن المهم أن تشارك البرلمانات في إعداد تقارير مرحلية، وأن تكون ضمن الوفد الذي يقدم التقرير إلى المنتدى السياسي الرفيع المستوى لاستجواب الحكومة بشأن الكيفية التي تعتزم الاستجابة بها لمعالجة أي قصور، ومتابعة التوصيات التي تقدم إثر الاستعراض. لا تشير الدلائل الأولية من التقارير التي قدمت إلى المنتدى السياسي الرفيع المستوى حتى الآن إلى مشاركة كبيرة للبرلمان في البلدان المعنية.

أمثلة على مشاركة البرلمانات في تحقيق أهداف التنمية المستدامة

بينما لا تزال أهداف التنمية المستدامة حديثة نسبياً، فقد اتخذت العديد من البرلمانات إجراءات لاعتماد آليات للرقابة.

الإطار ٣٥: أمثلة على مشاركة البرلمانات في تحقيق أهداف التنمية المستدامة

- **باكستان:** في فبراير ٢٠١٦، أنشأ البرلمان أمانة معنية بأهداف التنمية المستدامة لتقديم مساعدة فنية للبرلمانيين لتحقيق رقابة فعالة، ومعالجة الثغرات التشريعية، وضمان حقوق الناخبين.
- **سيراليون:** ربطت أهداف التنمية المستدامة بالركائز الثمانية لخطة البلد من أجل الازدهار، وورقته استراتيجية الحد من الفقر، تماشياً مع كل فئة من فئات الإنفاق في الميزانية الوطنية لعام ٢٠١٦.
- **ترينيداد وتوباغو:** أنشأ البرلمان لجنة مشتركة جديدة تُعنى بالبيئة والتنمية المستدامة.
- **زامبيا:** شكّل أعضاء البرلمان مجموعة معنية بأهداف التنمية المستدامة.

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٦، حقائق سريعة: البرلمانات وأهداف التنمية المستدامة

(http://www.agora-parl.org/sites/default/files/june_2016._fast_facts_-_sdgs_and_parliaments.pdf)

على سبيل المثال، قدّم برلمان جورجيا، في عام ٢٠١٥، بدعم من الاتحاد الأوروبي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أول برنامج عمل لاستراتيجية متعددة السنوات للجان البرلمانية. ومن خلال المشاركة النشطة لأعضاء اللجنة والموظفين وبالتشاور مع ممثلي الحكومة والمجتمع المدني، تيسّر

- ما مدى فعالية البرلمان في الضغط على الحكومة و/ أو جهات التنسيق المعنية بأهداف التنمية المستدامة لمراعاة توصيات هذه التحقيقات؟

إما مدى فعالية الرصد البرلماني للسياسة الإنمائية للحكومة، سواء بوصفها جهات مانحة أو متلقيّة للمساعدة الإنمائية الخارجية؟

- هل تُقدّم إلى البرلمان تقارير سنوية عن مصروفات أو عائدات المساعدة الإنمائية الخارجية للنظر فيها في جلسة عامة أو في اللجان؟

ما مدى فعالية الرصد البرلماني لتفاعلات الحكومة مع الشركاء الإنمائيين الدوليين (مثل المانحين على صعيد ثنائي، والهيئات الإقليمية، والمنظمات المتعددة الأطراف)؟

- هل يتعين على الحكومة تقديم معلومات للبرلمان عن البرامج والمشروعات والأنشطة التي يدعمها الشركاء الإنمائيون الدوليون؟
- هل يُدعى الشركاء الإنمائيون الدوليون لإفادة البرلمان، أو لجانه، على المسائل ذات الصلة بأهداف التنمية المستدامة؟

المصدر: الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٧، البرلمانات وأهداف التنمية المستدامة: مجموعة أدوات التقييم الذاتي (<http://www.ipu.org/pdf/publications/sdg-toolkit-e.pdf>)

كما تمت الإشارة إليه، إن إحدى الخطوات الرئيسية التي اتخذت نحو الأمام في إطار أهداف التنمية المستدامة هي الإقرار بضرورة وجود مؤسسات قوية لتحقيق الأهداف الإنمائية، بغض النظر عن مجالات السياسات العامة. تم تثبيت ذلك في المقصد ١٦,٦ والمقصد ١٦,٧ من أهداف التنمية المستدامة.

الإطار ٣٤: الغايات المندرجة في إطار أهداف التنمية المستدامة المتعلقة مباشرة بمؤسسة البرلمان

الهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة: التشجيع على إقامة مجتمعات مسالمة لا يهزم فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة، وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات.

- الغاية ١٦,٦: إنشاء مؤسسات فعالة وشفافة وخاضعة للمساءلة على جميع المستويات.

- الغاية ١٦,٧: ضمان اتخاذ القرارات على نحو مستجيب للاحتياجات وشامل للجميع وتشاركي وشمولي على جميع المستويات

المصدر: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة، ٢٠١٥. تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠.

٨ الاستعراضات الوطنية الطوعية، المنتدى السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة (<http://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/>).

من أجل تنفيذها يتيجان فرصة سانحة أخرى وهامة للبرلمانات في دورهما الإنمائي الراهن لمقارنة الممارسات العالمية الجيدة، وحيثما كان ذلك ضرورياً لتفعيل جميع إجراءاتها من خلال الاعتماد على هذه الممارسة.

بايجاز: أهداف التنمية المستدامة وخطة عام ٢٠٣٠

تشمل أهداف التنمية المستدامة مقاصد تتصل تقريباً بكل إدارة حكومية. ويجعل هذا من الصعب على البرلمانات أن تراقب تنفيذها بطريقة متكاملة. وسيكون من الضروري رصد الأساليب التي تتخذها البرلمانات لمراقبة تحقيق أهداف التنمية المستدامة، لتحديد الأمثلة الناجحة وتبادلها. وتتناول مقاصد أهداف التنمية المستدامة البرلمانات نفسها في إطار الهدف ١٦ بشأن المؤسسات القوية، مما يتيح فرصة لاستعراض أداء البرلمان وتعزيزه.

٤-٤ الاستنتاجات

إن أهداف الرقابة وآلياتها مواضيع شاملة ومحددة تتطلب تفسيراً خاصاً للمبادئ العامة وتطبيقها. تكشف الحالات الثلاث التي يتناولها هذا الفصل عن تحديات متميزة. والأمر متروك للبرلمانات لإثبات براعتها في تكييف أدوات الرقابة الخاصة بها وتطويرها للتصدي لهذه التحديات.

خطط العمل نهجاً مهيكلًا لعمل اللجان وتحسين فعالية أداء الرقابة على اللجان وكفاءتها. وقد وُسّع نطاق برامج عمل اللجان بحيث تأخذ في الحسبان أهداف التنمية المستدامة. وقد أدرجت اللجان المعنية بالرعاية الصحية والمسائل الاجتماعية، وحماية البيئة والموارد الطبيعية، والزراعة بنداً خاصاً في خطط عملها للدلالة على هدف التنمية المستدامة ذا الصلة في نطاق مسؤولياتها مع مقاصد ومؤشرات وطنية. ويساعد هذا الأسلوب على زيادة الوعي بأهداف التنمية المستدامة بين أعضاء اللجان وموظفيها، كما يضع روابط مع الأولويات الوطنية، ويعزز فهم دور أهداف التنمية المستدامة في دعم الإصلاحات على الصعيد الوطني.

من السابق لأوانه تحديد أي أسلوب - أو مجموعة من الأساليب - من شأنه أن يكون أكثر فعالية. ومع ذلك، يمكن طرح عدد من الملاحظات حتى في هذه المرحلة وبدرجة معقولة من الثقة. أولاً، بات دور البرلمانات في تحقيق الأهداف الإنمائية الآن معروفاً: إذ يقرّ المقصدان ١٦,٦ و ١٦,٧ من أهداف التنمية المستدامة بالحاجة لمؤسسات فعالة، وخاضعة للمساءلة، وشفافة لضمان اتخاذ قرارات مستجيبة وشاملة وتشاركية وتمثيلية. ثانياً، إن إدراج رصد التقدم المحرز نحو تحقيق مقاصد أهداف التنمية المستدامة ضمن الرقابة البرلمانية من المرجح أن يؤدي إلى تحسين التنفيذ العام - لأنه أكثر شفافية، وخضوعاً للمساءلة. وأخيراً، فإن بزوغ أهداف التنمية المستدامة، والحاجة إلى الاضطلاع بدور فعال في الشراكة

الفصل الخامس: شبكة العلاقات الرقابية

من البيئة العامة التي يعمل فيها أعضاء البرلمان. ويمكنها أن تزود أعضاء البرلمان بالمعلومات التي قد يجدونها مفيدة في أعمالهم الرقابية، كما أنها قد تخلق حوافز لأعضاء البرلمان لتناول بعض القضايا في البرلمان.

الإطار ٣٦: التفاعلات الرسمية وغير الرسمية في شبكة الجهات الفاعلة الرقابية

العلاقة الرقابية	أمثلة للتفاعلات الرسمية	أمثلة للتفاعلات غير الرسمية
المؤسسات الرقابية الخارجية	تقديم التقارير وإعداد توصيات، وتقديم أدلة	تقديم إفادات ومعلومات أخرى لأعضاء البرلمان وموظفيه
الحكومة	تقديم التقارير، ورد على الأسئلة، وتقديم الأدلة، الخ.	أعضاء البرلمان "يتواصلون" مع الوزير تبادل المعلومات مع المسؤولين في الإدارة
الإعلام	تقديم التقارير عن الأنشطة البرلمانية	الضغط على أعضاء البرلمان لاتخاذ إجراءات بشأن القضايا تقديم «إقرار» غير رسمي للحكومة في شكل عرض للجمهور
منظمات المجتمع المدني	تقديم بيانات وأدلة عن تحقيقات برلمانية	الضغط على أعضاء البرلمان لاتخاذ إجراءات بشأن القضايا جلب انتباه أعضاء البرلمان إلى المشاكل
المجموعات المهنية	تقديم بيانات وتقديم أدلة عن تحقيقات برلمانية	الضغط على أعضاء البرلمان لاتخاذ إجراءات بشأن القضايا تقديم المعلومات إلى أعضاء البرلمان
وسائل التواصل الاجتماعي		تقديم مساهمات للجنة الاستفسارات، واقتراحات لأسئلة برلمانية تبادل وجهات النظر مع أعضاء البرلمان

بايجاز: الأساليب الرقابية الرسمية وغير الرسمية

يستخدم أعضاء البرلمان عادة مجموعة من الأساليب الرقابية الرسمية وغير الرسمية في تفاعلهم مع شركاء الرقابة الداخليين والخارجيين. ويمكن أن تكون الممارسات غير الرسمية ذات قيمة كبيرة في "إنجاز الأشياء"، بيد أن استخدامها المفرط قد يوحى إلى وجود أوجه قصور في آليات الرقابة الرسمية في البرلمان.

إن للبرلمان دورٌ رقابيٌّ فريد، ولكنه لا يقوم بحاسبة الحكومة بمفرده. ويُعدّ بناء علاقات مع الهيئات الأخرى التي لها مصلحة في الرقابة على الحكومة أحد مفاتيح الرقابة البرلمانية الفاعلة. وتستند هذه العلاقات إلى مجموعة من التفاعلات الرسمية وغير الرسمية.

وتتفاوت الكيفية التي تتعامل بها البرلمانات ويتعامل بها البرلمانيون مع هذه الهيئات بشكل كبير. وعندما تكون الصلات ضعيفة و/أو عدائية، تتضاءل فرص الرقابة الفاعلة. وحيثما تكون العلاقات متينة ويعزز بعضها البعض، فإن شركاء الرقابة هؤلاء يقدمون الموارد والجهود التي يمكن أن تساعد على رفع العديد من التحديات التي دُكرت في الفصول السابقة.

٥-١ الأساليب الرقابية الرسمية وغير الرسمية

من بين النتائج الرئيسة التي توصل إليها البحث الذي أجري في إطار هذا التقرير، اعتماد البرلمانيين، إلى حد كبير، على ممارسات الرقابة غير الرسمية من أجل "إنجاز الأمور". وتشمل الممارسات غير الرسمية طائفة واسعة من الأنشطة التي لا تشكل جزءاً من آليات الرقابة الرسمية المنصوص عليها في النظام الداخلي. والممارسات غير الرسمية لها أغراض مختلفة عديدة بالنسبة لأعضاء البرلمان والبرلمان ذاته، وفي حين أنها لا تركز بأي شكل من الأشكال على الرقابة، إلا أنها قد تتضمن بُعداً رقابياً.

تمكّن الممارسات غير الرسمية البرلمانيين (ولاسيما الذين ينتمون إلى الحزب أو الأحزاب الحاكمة) من إجراء الرقابة دون أن يظهروا للعلن أنهم منتقدين بشكل مفرط. كما أنها تسمح لأعضاء البرلمان بالعمل معاً عبر الخطوط السياسية في القضايا ذات الاهتمام المشترك. وتشير المقابلات التي أجريت في إطار البحث مع البرلمانيات إلى أنهن قد يلجأن إلى الرقابة غير الرسمية عندما يُحرمن من الأدوات الرسمية أو عندما لا يثقن في فعالية الممارسات الرسمية.

وفي بعض السياقات السياسية حيث تكون أدوات الرقابة الرسمية (مثل مساءلة الوزراء، استفسارات اللجان، الخ) التي تنصّ عليها التشريعات والقواعد الإجرائية غير فعالة، قد يكون الخيار غير الرسمي هو الخيار الأفضل، أو حتى الخيار الوحيد. فالممارسات غير الرسمية هي إلى حد ما مجرد حقيقة في الحياة السياسية - يرغب البرلمانيون في استخدام كل الوسائل المتاحة لتحقيق أهدافهم. غير أن استخدام الممارسات غير الرسمية بصورة مكثفة قد يكشف أيضاً عن وجود خلل في عمليات الرقابة الرسمية، مما يدعو البرلمانات إلى النظر في العقوبات التي يمكن تذييلها.

يحدد الإطار ٣٦ الوسائل الرسمية وغير الرسمية التي يتفاعل من خلالها البرلمانيون عادة مع شركاء الرقابة الخارجية. وسوف ننظر بشيء من التفصيل في كل من هذه الأنماط من التنظيم. تشكل هذه التفاعلات جزءاً

٥-٢ المؤسسات الرقابية الخارجية

”نعتزم بدء تعاون مع ديوان المحاسبة لضمان امتداد الرقابة البرلمانية على تنفيذ الميزانية إلى توزيع المشاريع، والطريقة التي تنفذ بها لتحديد أي انحراف، أو تأخير، أو تجاوزات في الميزانية لنتمكن من المضي قدماً في الرقابة على العمل الحكومي“.

محمد الناصر، رئيس البرلمان التونسي

لكل بلد مجموعة من مؤسسات الرقابية المخصصة. أكثر هذه المؤسسات شيوعاً المؤسسات التالية:

- **المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات** هي مؤسسات حكومية تجري عمليات مراجعة خارجية لحسابات الدولة، ويمكنها أيضاً القيام بعمليات مراجعة لأداء للسياسات والبرامج الحكومية.
- **المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان** هي هيئات حكومية ذات ولاية دستورية و/أو تشريعية لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها.
- **أمناء المظالم** هم أفراد مستقلون عن الحكومة يرأسون مؤسسات عامة دستورية أو قانونية ويحققون في الشكاوى التي يقدمها أفراد الجمهور فيما يتعلق بقرارات أو إجراءات، أو خطأ من دائرة حكومية.

تختلف كل من هذه الهيئات عن الأخرى من حيث الأبعاد الهامة بما في ذلك درجة الاستقلال عن السلطة التنفيذية، ونطاق اختصاصها، والموارد البشرية والمالية المتاحة لها، وفي بعض البلدان، تنشأ هذه الهيئات في هيئة مكاتب للبرلمان وتقدم تقاريرها مباشرة إلى البرلمان.

المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات

”لقد بذلنا جهوداً واعية في السنوات الأخيرة لتحسين الرقابة على السلطة التنفيذية. وفعلنا ذلك بطرق عدة. وحددنا مسؤوليات أمين المظالم، والمكتب الوطني لمراجعة الحسابات، وكانت هذه المؤسسات تخضع مباشرة لسيطرة برلمان أيسلندا منذ إنشائها. وقد وضعت قوانين لتعزيز هذا الاستقلال. على سبيل المثال، ينتخب البرلمان مباشرة أمين المظالم ولا يُعيّنه. ويتضمن مشروع القانون الخاص بالمؤسسة الوطنية لمراجعة الحسابات اقتراحاً لانتخاب المراجع أيضاً“.

إينار غودفينسون، رئيس البرلمان الوطني، آيسلندا

إن استقلال المراجعين عن الرقابة الحكومية المباشرة أمر مهم، لأن أعمالهم تتمثل في إصدار أحكام مهنية - بناءً على الممارسات المحاسبية المقبولة عموماً - حول جدوى إنفاق الحكومة للأموال ومدى مساءلتها لهذا الإنفاق. ويتم تحديد درجة استقلالية المراجع عن طريق إجراءات التعيين وطول مدة الولاية. ومن المتوقع عادة أن يكون المراجعون، الذين يتم تعيينهم من قبل البرلمان وحده أو بصفة مشتركة والذين يعملون لفترة طويلة في منصبهم، أكثر استقلالية.

كما يتفاوت عدد الموظفين وكفاءتهم المهنية في المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات. ففي العديد من البلدان النامية، تكون محدودة العدد وغيرها من القيود سبباً في تأخير إعداد تقارير المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات. يشير العرض الذي قدمته المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات في إطار هذا التقرير إلى أن بناء قدرات المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات ”شرط مسبق أساسي“ لتوفير معلومات مستقلة لتعزيز شفافية الإجراءات الحكومية والمساءلة عليها.

وأخيراً، تختلف وكالات مراجعة الحسابات من حيث نطاق مسؤولياتها: إلى أي مدى يستطيع عملها أن يدعم الملاحقات القضائية على المخالفات المالية، وإلى أي مدى انتقلت مسؤوليات مراجعة الحسابات من التدقيق المالي إلى مراجعة البرامج. ومن الجدير بالملاحظة أن مكتب المحاسبة العامة في الولايات المتحدة غير اسمه إلى مكتب المساءلة الحكومية اعترافاً بتحويله من وكالة مراجعة إلى وكالة تظلم أيضاً بتقييم فعالية الأداء الحكومي.

وتختلف أيضاً فائدة العلاقة بين البرلمانات والمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات اختلافاً كبيراً. في بعض الحالات المتطرفة، تتلقى اللجان تقارير مراجعة الحسابات لا تستطيع فهمها، أو قد تكون عديمة الجدوى لأن صلاحيتها انتهت، ولديها وقت محدود جداً ومساعدة محدودة جداً لكي تفهمها، بحيث أن النتائج أصبحت عديمة المنفعة للحكومة. وعلى العكس من ذلك، توجد علاقات مثمرة تقوم فيها مؤسسات المراجعة المرموقة بإبلاغ اللجان بجودة الإدارة المالية في جميع مجالات الحكومة، وتحديد المجالات التي تحتاج إلى الاهتمام، وتقديم الدعم الكافي للجان.

تقع على عاتق البرلمانات مسؤولية استعراض تقارير مراجعي الحسابات والاستفادة منها. ويعرض الرسم البياني ٢٦ ردود البرلمانات بشأن انتظام التقارير الواردة من المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، ووجود إجراءات لاستعراض تلك التقارير.

الرسم البياني ٢٦: تعامل البرلمان مع المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات

يتلقى تقارير من المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات	لديه إجراءات معروفة لمراجعة التقارير المقدمة من المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات
١٠٠	٩٠
٨٠	٧٠
٦٠	٥٠
٤٠	٣٠
٢٠	١٠
٠	٠

المصدر: استبيان البرلمانات الذي أعده الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٦، السؤال ٢٧ (أساس السؤال: ١٠٠ غرفة برلمانية)

وتشير بيانات الاستبيان إلى أن الغالبية العظمى من البرلمانات (٩٠ في المائة) تتلقى تقارير من المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات. بيد أن نسبة مئوية أقل بكثير (٦٦ في المائة) تشير إلى وجود إجراءات واضحة لاستعراض التقارير. ويدل ذلك على وجود مجالاً للتحسين. ويشير الرد على الاستبيان الوارد من تونس إلى أن ذلك قد أخذ بالفعل في الحسبان:

ولعل من الجدير بالذكر أن ٧١ غرفة فقط من بين الغرف البرلمانية الـ ١٠٣ التي ردت على الاستبيان كانت في وضع يمكنها من تقديم بيانات عن عدد التقارير الواردة من المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات في السنوات الأخيرة. بعض البرلمانات لا تجمع هذه البيانات. وفي حالات أخرى، قد تكون البيانات متاحة للجان محددة، ولكن بدون صورة عامة لمستوى التفاعل بين البرلمان والمؤسسة العليا لمراجعة الحسابات. وأشارت الجمعية الوطنية الفرنسية في ردها على الاستبيان:

”ليس لدى الجمعية الوطنية إحصاءات عن الوثائق التي يرسلها ديوان الحسابات إلى الجمعية الوطنية وأجهزتها (الجان والمقررين وغيرهم)، لأن ديوان الحسابات ليس بوسعه التعامل مباشرة مع اللجان الدائمة أو مقرريها“.

وفضلاً عن القدرة على مراجعة المعلومات التي يتلقاها البرلمان، فهناك تحدٍ آخر يتمثل في جعل الحكومة تعمل بالتوصيات الناتجة عن مراجعة الحسابات. وكما لاحظ عضو البرلمان النمساوي:

”قال ديوان الحسابات إن رواتب الرؤساء التنفيذيين في الشركات التي تديرها الدولة مرتفعة للغاية. واتفقنا في البرلمان على أنها مرتفعة للغاية. وماذا في ذلك؟ إذن لديك التقرير، ولديك نقد البرلمان، فأين الفائدة؟ لا يوجد أي تغيير“.

رينهولد لوباتكا، عضو المجلس الوطني، النمسا

إن استخدام جميع الوسائل المتاحة للبرلمان لضمان اتخاذ إجراءات بشأن القضايا التي يثيرها مراجعو الحسابات، بما في ذلك سلطة الكشف، أمر مهم لبناء علاقات إنتاجية وفي نهاية المطاف تعزيز أثر الرقابة البرلمانية.

الإطار ٣٧: التعاون بين البرلمان والمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات في البلدان الناطقة بالبرتغالية

يهدف مشروع تعزيز قدرات المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات في البلدان الأفريقية الناطقة باللغة البرتغالية وتيمور-لشتي^١ وكذا قدرات البرلمانات الوطنية والمجتمع المدني على المشاركة في الرقابة الخارجية للمالية العامة في خمسة بلدان أفريقية ناطقة باللغة البرتغالية وهي: أنغولا، والرأس الأخضر، وغينيا بيساو، وموزامبيق، وساو تومي وبرينسيبي، وكذلك في تيمور-لشتي. ويتيح المشروع فرصة فريدة لتعزيز ومراعاة أوجه التآزر بين الجهات الفاعلة الأساسية في نظم الإدارة المالية العامة في هذه البلدان.

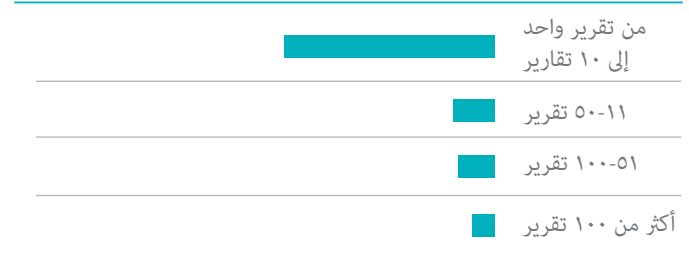
جمعت ندوة عُقدت في غينيا بيساو في فبراير ٢٠١٧ أكثر من ٥٠ ممثلاً للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، والبرلمانات، ووزارات المالية، والمجتمع المدني لتقييم التقدم المحرز في الرقابة الخارجية

”يقدم التقرير السنوي لديوان الحسابات إلى البرلمان دون استعراض مسبق، بيد أن بعض اللجان تفتح نقاشاً يستند إلى المعلومات الواردة في التقرير. فعلى سبيل المثال، تجري حالياً مجموعة متخصصة من مستشارين برلمانيين دراسة بغرض تقديم توصيات لإدراجها في القواعد الإجرائية، تشمل إجراءات لاستعراض تقرير ديوان الحسابات“.

ويتفاوت عدد التقارير التي تتلقاها البرلمانات كل عام من المؤسسات الرقابية العليا اختلافاً كبيراً.

الرسم البياني ٢٧: عدد التقارير الواردة من المؤسسات الرقابية العليا في عام ٢٠١٥

عدد الغرف داخل كل نطاق



المصدر: استبيان البرلمانات الذي أعده الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٦، السؤال ٢٨ (أساس السؤال: ٧١ غرفة برلمانية)

تشير غالبية كبيرة من البرلمانات إلى أنها تتلقى ١٠ تقارير أو أقل سنوياً من المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات؛ أشار ٢٧ برلماناً من أصل ٧١ برلماناً قدم بيانات إلى أنه تلقى تقريراً واحداً فقط في السنة. ويشير ذلك إلى أن أساليب العمل والعلاقات بين البلدان متباينة للغاية. ويعني تلقى عدد كبير من التقارير أن هناك المزيد من المعلومات المتاحة للبرلمان، ولكن ذلك يطرح تحديات واضحة أمام قدرة البرلمان على تحديد موعد لاستعراض التقارير. فعلى سبيل المثال، أشار برلمان آيسلندا إلى أنه تلقى واستعرض ٣٣ تقريراً من تقارير المراجعة العليا في عام ٢٠١٥، في حين تلقت الجمعية الوطنية الكينية ١٠٦ تقرير مراجعة عليا في عام ٢٠١٥، لكنها استعرضت ٤٨ منها فقط. ويشكل حجم التقارير تحديات أمام أعضاء البرلمان والموظفين؛ فإن تراكم العمل الناجم عن ذلك قد يحد من الفائدة التي قد تُجنى من التقارير. وهناك مجال لمزيد من الحوار بين البرلمانات والمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات بشأن طبيعة وشكل ومحتوى تقارير مراجعة الحسابات لتعزيز قابلية استخدامها وأثرها المتوقع.

لا ينبغي أن تكون العلاقة سلبية، أي قناة اتصال تجري في جهة واحدة من المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات إلى البرلمان. يلاحظ الرد الهولندي على الاستبيان أنه يمكن للبرلمان أيضاً أن يطلب إجراء تحقيقات، بدعم من الأغلبية في البرلمان:

”يمكن للبرلمان أن يطلب من المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات التحقيق بشأن تنفيذ سياسة معينة ونفقاتها. ويجب البت في هذا الطلب في جلسة عامة“.

١ مشروع (Pro PALOPTL SAI) لتعزيز قدرات المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات في البلدان الأفريقية الناطقة باللغة البرتغالية وتيمور-لشتي أقامه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتمويل كامل من الاتحاد الأوروبي (www.propaloptil-sai.org).

٢ انظر: <http://www.propaloptil-sai.org/index.php/pt/2015-02-19-12-51-50/noticias/477-as-financas-publicas-nos-palop-e-em-timor-leste>

المصدر: مشروع تعزيز قدرات المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات في البلدان الأفريقية الناطقة باللغة البرتغالية وتيمور- لشتي، ٢٠١٧

المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

تتطلب حماية حقوق الإنسان وتعزيزها جهود وتعاون مختلف أصحاب المصلحة، ومن بينهم البرلمان، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. ويُعدّ التعاون بين هذه المؤسسات أمراً بالغ الأهمية، لأن البرلمانات تضع الإطار القانوني وفقاً للمعايير الدولية والوطنية، في حين ترصد المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بشكل مستقل تنفيذ مثل هذه التشريعات على الصعيد الوطني.

تسترشد المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في أعمالها بمبادئ باريس، وهي مجموعة من المعايير الدولية التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة ١٩٩٣. ويجري تقييم البلدان وفقاً لمدى امتثال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لمبادئ باريس: ويشير الوضع "أ" إلى الامتثال الكامل. واستندت مبادئ بلغراد، التي أُعتمدت في عام ٢٠١٢، إلى مبادئ باريس من خلال تقييم العلاقة بين المؤسسات الوطنية والبرلمانات (انظر الإطار ٣٨).

الإطار ٣٨: علاقة الإبلاغ بين البرلمانات والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

مقتطف من مبادئ بلغراد

١٤- تخضع المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان مباشرةً لسلطة البرلمان.

١٥- ينبغي أن تقدّم المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان تقريراً سنوياً عن أنشطتها إلى البرلمان، إلى جانب تقرير موجز عن حساباتها، وأن تقدم تقريراً عن حالة حقوق الإنسان في البلد وعن أي مسألة أخرى تتعلق بحقوق الإنسان.

١٦- ينبغي أن يتسلّم البرلمان تقارير المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان وأن يستعرضها ويرد عليها كما ينبغي أن يضمن مناقشة أولويات المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان وأن يلتزم الفرص لمناقشة أهم تقارير المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان فوراً.

١٧- وينبغي أن يضع البرلمان إطاراً قائماً على مبادئ محددة، لمناقشة أنشطة المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان يتسق مع صون استقلالها.

١٨- ينبغي أن يعقد البرلمان مناقشات مفتوحة بشأن التوصيات التي تقدمها المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان.

١٩- ينبغي للبرلمان أن يلتزم المعلومات من السلطات العامة المعنية بشأن نطاق نظر السلطات العامة المعنية في توصيات المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان وردها عليها.

المصدر: مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، ٢٠١٢. القسم الأول من مبادئ بلغراد

والرصد الاجتماعي لنظام إدارة المالية العامة في البلدان المعنية. وأظهرت البيانات التي قدمت في الندوة أن التفاعلات بين البرلمان والمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات مجرد علاقة رسمية تحدث مرة واحدة سنوياً حسبما هو منظور في الإطار القانوني.

وتسلط التجربة المستفادة من البلدان المعنية بهذا المشروع الضوء على ثلاث فرص لتعزيز التعاون بين البرلمانات والمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات:

- دورات تعليمية لفائدة مراجعي المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، وأعضاء البرلمان، وموظفي البرلمان من البلدان الأفريقية الناطقة باللغة البرتغالية وتيمور- لشتي والبرازيل والبرتغال. وقد ساعد هذه الدورات على تبادل أفضل الممارسات، وتشجيع الحوار بين الأحزاب. وكانت حاسمة في المساعدة على إصلاح الإطار القانوني لديوان الحسابات في جمهورية الرأس الأخضر.

- تنمية القدرات المستهدفة لفائدة أعضاء البرلمان، وموظفي البرلمان، واللجان التشريعية، وخاصة "لجان المال". وتعزز هذه التنمية الرقابة التشريعية لدورة الميزانية في جمهورية الرأس الأخضر وموزامبيق باستخدام وثائق الميزانية الرئيسية (الميزانية المقترحة للسلطة التنفيذية، والميزانية المعتمدة، وتقارير النفقات في السنة، والتقييم متوسط الأجل، وتقارير نهاية السنة، وتقارير المراجعة). ونتيجة لذلك أصبحت الهيئات التشريعية أكثر ثقة وتطلباً في علاقتها مع الأجهزة العليا للرقابة. يتم طرح الأسئلة عن تقارير المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات بمزيد من التفصيل، وتطلب مراجعة الحسابات بشكل أكثر تكراراً من المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات خلال السنة المالية.

- حلقة تدريبية متخصصة في الرقابة على النفقات العامة المتعلقة بالجنسانية. تتيح هذه الحلقة للسلطة التشريعية التعامل مع السلطة التنفيذية في إطار نقاش قائم على البرامج والمخرجات خلال مرحلة إعداد الميزانية لتحديد العلاقات الجنسانية التي تتماشى مع مقاصد ومؤشرات الهدف ٥ من أهداف التنمية المستدامة التي يجب إدراجها في نظام الإدارة المالية العامة. وتشارك التكتلات النسوية بشكل أكثر فعالية داخل البرلمان ومع الأجهزة العليا للرقابة للدفاع عن عمليات التدقيق في الأداء التي تستهدف الإنفاق العام المرتبط بنوع الجنس. وبدأت هذه الممارسة في جمهورية الرأس الأخضر في عام ٢٠١٦، وهي الآن معتمدة من جميع البلدان الأخرى في البلدان الأفريقية الناطقة باللغة البرتغالية وتيمور- لشتي.

وهذه ثلاثة أمثلة عن كيفية تعامل الهيئات التشريعية مع المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات لتعزيز التحكم في النفقات العامة والرقابة عليها، وتسريع تحقيق الهدفين الخامس، والسادس عشر من أهداف التنمية المستدامة.

الرسم البياني ٢٨: تعامل البرلمان مع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

توجد هيئة وطنية لحقوق الإنسان في بلادكم	
تقدم الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان تقارير بانتظام إلى البرلمان	
للبرلمان إجراءات واضحة لاستعراض التقارير المقدمة من الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان	

صفر ١٠ ٢٠ ٣٠ ٤٠ ٥٠ ٦٠ ٧٠ ٨٠

المصدر: استبيان البرلمانات الذي أعده الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٦، السؤال ٣٣ (أساس السؤال: ١٠٣ مجلس برلماني)

وكما يبين الرسم البياني ٢٨، تماثل الصورة العامة لتعامل البرلمان مع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، إلى حد ما، العلاقة بين البرلمان والمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، لكن بنسبة أقل من التقارير بشكل عام، وهناك عدد أقل من البرلمانات التي لديها إجراءات لمراجعة التقارير. فعلى سبيل المثال، يلاحظ مجلس شيوخ سوازيلند في رده ما يلي:

”المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان منصوص عليها في الدستور ولكن التشريع التمكيني، الذي يحتمل أن ينص على تقديم التقارير إلى البرلمان، لا يزال في طور التجربة“.

أظهرت دراسة أجريت عام ٢٠١٦ شملت ٧٢ بلداً حازت فيه المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان على الدرجة ”أ“ بموجب مبادئ باريس^٣ أن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان تقدم تقريراً سنوياً إلى البرلمان في أكثر من ٩٠ في المائة من البلدان التي شملتها الدراسة، وكذلك تقدم تقارير خاصة في ٧٩ في المائة من البلدان. وفي نصف عدد البرلمانات، تقدم المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بانتظام عرضاً سنوياً لتقريرها، وغالباً ما تتبعه مناقشة برلمانية. ومع ذلك فإن ٥٠ إلى ٦٠ في المائة من البرلمانات تشير إلى أنها لا تتخذ إجراءات متابعة بشأن التقرير.

الإطار ٣٩: التعاون بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والبرلمان في جمهورية كوريا وفي كوستاريكا

جمهورية كوريا

تتقيد علاقة العمل بين اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان في كوريا وبرلمان البلاد بمبادئ بلغراد بشكل جيد، ولا سيما فيما يتعلق بتقديم التقارير وأشكال التعاون. وتقدم اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان تقارير سنوية وتقارير خاصة إلى اللجنة التوجيهية لمجلس النواب في الجمعية الوطنية. وتشمل التقارير معلومات مفصلة عن أوضاع حقوق الإنسان، والتحقيقات في انتهاكات حقوق الإنسان في البلاد، والتوصيات المقدمة إلى الجمعية الوطنية، والخطط الاستراتيجية للسنة التالية.

ويستعرض أعضاء اللجنة التقارير، ويعقدون اجتماعات منتظمة مع ممثلي اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان لمناقشة القضايا الهامة المدرجة في التقارير والنظر في تدابير المتابعة. وبما أن اللجنة تضم نواباً من أحزاب سياسية مختلفة، فقد تباينت آراء الأعضاء بشأن توصيات اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان. ويشكك بعض الأعضاء في التطبيق العملي لتوصيات معينة. ومع ذلك، ولأن للهيئتين صفة رسمية للمناقشة النشطة، فإنهما قادرتان على التعاون لإيجاد حلول عملية.

كوستاريكا

تمثل كوستاريكا لمعظم الأحكام المنصوص عليها في مبادئ بلغراد. وتلتزم المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في البلاد، والتي تسمى هيئة الدفاع عن حقوق الإنسان، قانونياً بتقديم تقرير سنوي إلى الجمعية التشريعية وتقديمه شفويًا. وعلى الرغم من أن أعضاء البرلمان غير ملزمين بموجب القانون، فإنهم ينخراطون في نقاش مع الجمعية الوطنية بعد تقديم التقرير لتوضيح التوصيات وأية مسائل إدارية مثارة. ويتفق البرلمانيون، الذين جرى الالتقاء بهم في إطار الدراسة، على أن التقارير تعكس بدقة الوضع على أرض الواقع، كما أنها تحفز على اتخاذ إجراءات فورية لتحسين حالة حقوق الإنسان في البلاد.

وهناك تعاون وثيق بين هيئة الدفاع عن حقوق الإنسان والجمعية الوطنية، ولا سيما خلال صياغة التشريعات ذات الصلة. وللجنة الدائمة الخاصة لحقوق الإنسان قناة اتصال مفتوحة مع هيئة الدفاع عن حقوق الإنسان، وتلتزم بانتظام رأيها بشأن طائفة واسعة من المواضيع. وعلى الرغم من أن الصلات قوية على صعيد التطبيق، إلا أنها تقوض إلى حد ما بسبب عدم وجود ولاية قانونية. ومع ذلك، هناك خطط لوضع تشريعات لإضفاء طابع رسمي على العلاقة.

المصدر: الاتحاد البرلماني الدولي، والتحالف العالمي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ومعهد الدراسات العليا الدولية والإنمائية، ٢٠١٦

أمناء المظالم

أمين المظالم يُعد آلية واسعة الاستخدام ويتمتع عادة بعلاقة وثيقة مع البرلمان. وعلى الرغم من أن مثل هذه المكاتب قد وجدت على مر التاريخ، فقد شهدت العصور الحديثة إنشاء أول مكتب برلماني لأمانة المظالم في السويد في أوائل القرن التاسع عشر. ويصف البرلمان السويدي اليوم المهمة على النحو التالي:

”استعراض تنفيذ القوانين والأنظمة الأخرى في القطاع العام نيابة عن البرلمان وبصفة مستقلة عن السلطة التنفيذية، وبالتالي ضمان امتثال السلطات العامة وموظفيها للقوانين وغيرها من اللوائح التي تحكم أعمالهم“.

وقد تختلف الولاية المحددة من بلد إلى آخر، ولكن بصفة عامة، يتمثل الدور في التحقيق في الشكاوى المتصلة بالقرارات الإدارية، أو التوصيات

٣ الاتحاد البرلماني الدولي، والتحالف العالمي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ومعهد الدراسات العليا الدولية والإنمائية، ٢٠١٦.

السلطات العامة نفسها للتقليل من أي آثار بيئية ضارة قد تنجم عن أنشطتها“.

وأنشأت النمسا، وليتوانيا، والنرويج، وكرواتيا مكاتب أمناء مظالم لتحقيق أهداف المساواة وعدم التمييز. وفي كرواتيا، بإمكان لجنة المساواة بين الجنسين، التي تعزز وترصد تطبيق مبادئ المساواة بين الجنسين في التشريع، أن تستعين بعمل أمين المظالم المعني بالمساواة بين الجنسين الذي:

”يطلع بدوره على نحو مستقل، ويرصد تنفيذ قانون المساواة بين الجنسين، وغيره من اللوائح المتعلقة بالمساواة بين الجنسين ويقدم تقاريره إلى البرلمان الكرواتي مرة واحدة في السنة على الأقل“.

وفي تقريره السنوي لعام ٢٠١٧ عن حالة الديمقراطية، يشير ”مركز الديمقراطية المتنوعة“ إلى دور بارز متزايد لمؤسسات الرقابة الخارجية. ووفقاً للتقرير، فهناك احتمال متزايد في عدد من البلدان بأنه:

”عندما تنخرط السلطة التنفيذية في نشاط غير دستوري، فإن: (١) السلطة التشريعية أو (٢) هيئات رقابية أخرى، مثل أمين المظالم أو المدعي العام، يشرعون في تحقيق ويصدرون قراراً ليس في صالح السلطة التنفيذية. ويسجل كل من [السيناريوهات] أكثر من ١٥ بلداً حقق تقدماً كبيراً مقابل أقل من ١٠ بلداً سجل تراجعاً“^٥.

تعزير العلاقات مع مؤسسات الرقابة الخارجية

وكما هي الحال مع الأدوات الرقابية البرلمانية، فإن مجرد وجود مؤسسات الرقابة الخارجية لا يكفل رقابة فعالة. علاوة على ذلك، ليس من المسلمات أن تكون للبرلمان علاقة عمل وثيقة مع هذه المؤسسات. ينبغي للبرلمانات والبرلمانيين السعي للاتصال بها والعمل معها والاستفادة من خبراتها.

لا بد من ثلاثة عوامل لإنشاء علاقة مثمرة ومتكاملة، وهي كالتالي:

- أولاً: ينبغي للبرلمان، من خلال تفويض تشريعي إذا لزم الأمر، أن ينشئ مؤسسات الرقابة الخارجية هذه (حيثما لا تكون موجودة بالفعل) وأن يستعرض دورياً التقارير التي تعدها.
- ثانياً: ينبغي للبرلمان ضمان قدرة هذه المؤسسات (من حيث الاستقلال الذاتي، والموارد البشرية، والمالية) للاضطلاع بمهامها. وتقع مسؤولية فعالية عمل مؤسسات الرقابة الخارجية في كثير من الأحيان على عاتق البرلمان.
- ثالثاً: يستطيع البرلمان والمؤسسات الرقابية بناء الثقة المتبادلة بالعمل سوياً، مما يضمن ثقة البرلمان في النتائج التي تتوصل إليها المؤسسات الرقابية الخارجية، وثقة هذه المؤسسات في رغبة البرلمان في أخذ توصياتها بجديّة.

التي تصدر عن الإدارات الحكومية أو الهيئات الحكومية الأخرى. وبذلك، يوفر أمناء المظالم شكلاً مهماً من أشكال الرقابة على الحكومة، مما يساعد على ضمان أداء الحكومة وفقاً للقانون. فهم يتيحون للمواطنين مركز اتصال واضح يمكنهم من تبليغ مآلهم. ويمكن لهيئة أمناء المظالم من خلال هذا المنظور الواسع لأداء الحكومة، أن تقدم إلى البرلمان توصيات مفصلة لمزيد من الرقابة أو الإجراءات التشريعية. وهناك تكامل واضح بين منهج أمين المظالم القائم على القضايا، ومنهج البرلمان القائم على السياسة. واستناداً إلى حالات محددة، يمكن لأمين المظالم أن يلفت انتباه البرلمان إلى المسائل التي تتطلب استجابة سياسية.

وفي أكثر من نصف الحالات التي يوجد فيها أمين مظالم، فإن البرلمان هو الذي يعينه. ويقدم مكتب أمين المظالم تقاريره إلى البرلمان في عدد أكبر من البلدان، حتى وإن لم يعينه البرلمان. ومع ذلك، فإن مكاتب أمناء المظالم لا تقدم تقاريرها دائماً إلى البرلمان: فعلى سبيل المثال، يقول برلمان مدغشقر إن ”أمين المظالم (وسيط الجمهورية) موجود ولكن لا يوجد نص يحدد الصلة بينه وبين البرلمان“.

الرسم البياني ٢٩: تعامل البرلمانات مع أمناء المظالم

يوجد أمين للمظالم في بلادكم	
يعين أمين المظالم من قبل البرلمان	
يقدم أمين المظالم تقارير بانتظام إلى البرلمان	
وضع البرلمان إجراءات معروفة لاستعراض التقارير المقدمة من أمين المظالم	

صفر ٢٠١٠ ٣٠ ٤٠ ٥٠ ٦٠ ٧٠ ٨٠ ٩٠

المصدر: استبيان البرلمانات الذي أعده الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٦، السؤال ٣٣ (أساس السؤال: ١٠٣ مجلس برلماني)

عادة ما يكون التفاعل مع البرلمان على أساس تقرير سنوي. ففي النمسا، هناك فرصة للتبادل بين البرلمان ومكتب أمين المظالم:

”يقدم مكتب أمين المظالم تقارير سنوية إلى المجالس الوطنية والاتحادية، ويحق لأعضائه الثلاثة حضور المداولات بشأن تقارير مكتب أمين المظالم في المجالس الوطنية والاتحادية ولجانها الأساسية والفرعية“.

وقد شهدت السنوات الأخيرة تطور وظيفة أمين المظالم إلى ما هو أبعد من اختصاص الإدارة العامة، مع إحداث مناصب أمناء مظالم لمجالات محددة. فعلى سبيل المثال، أنشأ البرلمان النيوزيلندي في عام ١٩٨٦ منصب مفوض برلماني للبيئة^٤ يؤدي:

”دورا واسع النطاق يتمثل في التحقيق في إجراءات السلطات العامة إذا كان لها أثر بيئي، والتدقيق في الإجراءات التي تضعها

وعلى الرغم من وجود إجراءات معمول بها في هذا الصدد، فإنه من المهم أن تقيم مثل هذه العلاقات، ومن المهم أيضاً لمجلس الوزراء، والسلطة التنفيذية أن تتيح فرصاً لأعضاء البرلمان الذين ربما لا يكون لهم بالضرورة مثل هذه الفرص.

لويز ماركوس، عضو مجلس النواب، أستراليا

وبالإضافة إلى التماس المعلومات حول قضية ما، شدد أعضاء البرلمان أيضاً على ضرورة تطوير العلاقات مع الوزراء من أجل جذب انتباههم، وتشجيع التوصل إلى حل لقضية مثيرة للقلق.

”بصفتي عضواً في لجنة الموارد الطبيعية والأماكن الوطنية والبيئة، فقد أخطرت وزير البيئة بتلويث المياه في منطقتي جراء انسكابات من مزارع تربية المواشي. نظرت اللجنة فيما يقوم به الوزير وممثله المحلي لحل هذه القضية. وفي وقت لاحق، ذهبت برفقة الوزير إلى الموقع، حتى يقف بنفسه على ما يجري في مقاطعتي. ونتيجة لهذه العملية، ازدادت الرقابة على المزارع، وفرضت عقوبات على عدم الامتثال للمعايير البيئية القائمة“.

دينيس باسكال أليندي، عضو مجلس النواب، شيلي

هناك مزايا عديدة متوقعة من التواصل المباشر: فقد يجلب انتباه الوزير إلى المسألة مباشرة (وقد يكون لذلك لاحقاً أثر على إعطاء أولوية للمسألة)؛ وقد ييسر الرد في الوقت المناسب؛ وقد يحذر الوزير مسبقاً عن احتمال تلقيه ”رأية حمراء“.

كما أن الجوانب السلبية المحتملة جلية بالقدر نفسه. فالجانب السلبي الأول هو مسألة الوصول: إن أعضاء الحزب الحاكم يتمتعون بإمكانية أكبر للوصول إلى الوزراء مقارنة بأعضاء المعارضة. أما الجانب السلبي الثاني فيتعلق بالدور الرقابي الذي يضطلع به أعضاء البرلمان: مع قدرتهم على استخدام القنوات غير الرسمية لإبلاغ الوزراء والتأثير عليهم، ففي المقابل لدى أعضاء الحزب الحاكم حافز أقل لاستخدام إجراءات الرقابة الرسمية التي تجري في أماكن عامة وتفيد لتوفير المعلومات للجمهور. والجانب السلبي الثالث هو أن هناك مخاطر وقوع الفساد في عمليات الرقابة التي تفتقر إلى الشفافية.

”يفضل أعضاء البرلمان أحياناً تسوية القضايا أو الحصول على ردود من خلال وسائل غير رسمية، مثل استعمال الهاتف والاتصال بالوزراء مباشرة. وتعتبر مثل هذه الاتصالات غير الرسمية بين البرلمانيين وأعضاء الحكومة أكثر فعالية من دعوة الوزراء لحضور اجتماعات اللجان وطرح الأسئلة عليهم علناً. يأتي ذلك من سوء فهم العمل الجماعي. وكثيراً ما يشعر أعضاء البرلمان من الحزب الحاكم بأنه ليس من الحكمة إجراء استجواب شخص من فريقهم بشكل علني. ويتسم أعضاء المعارضة بنشاط أكبر. أعتقد جازماً أن أعضاء الأغلبية بحاجة أيضاً لمزيد من النشاط،

إيجاز: مؤسسات الرقابة الخارجية

ينبغي للبرلمانات أن تتلقى رسمياً تقارير مؤسسات الرقابة الخارجية وأن تستعرضها بصورة منهجية لأنها في الغالب تقدم معلومات وتحليلات غير متحيزة عن مجموعة من الشواغل المتعلقة بالسياسات التي يمكن استخدامها لطرح الأسئلة عن سياسات الحكومة، والدفع من أجل التغيير عند الاقتضاء. ومثلما تحتاج مؤسسات الرقابة الخارجية إلى موارد لازمة لتقديم التقارير في الوقت المناسب، فإن البرلمانات أيضاً تحتاج إلى الموارد لتفعيل ما تتوصل إليه من نتائج..

٣-٥ إقامة علاقات مع أصحاب المصلحة الآخرين

الحكومة

تعدّ الإدارات الحكومية مصدراً أساسياً للمعلومات والخبرة والمساعدة في الرقابة البرلمانية، وذلك بفضل المعارف الخاصة الناتجة عن تنفيذ السياسات. وعلاوة على ذلك، يمكن للمسؤولين الحكوميين الجادين في عملهم أن يعدوا مساعدة المشرعين كوسيلة لتحسين أداء إدارتهم. وقد يكون المسؤولون حلفاء مهمين، وفي الظروف الاستثنائية، قد يكونوا بمثابة ”مطلق صفارات الإنذار“ أو مخبرين داخليين، عندما يكون الجهاز الإداري غير متعاون بشكل خاص.

بيد أن هناك، بوجه عام، اختلافات هامة في وجهات النظر بين المسؤولين الحكوميين والمشرعين. وتستلزم علاقة الرقابة بين البرلمان والحكومة حوافز للتعاون وكذا الدافع نحو الصراع. فمن ناحية، يمكن للتعاون أن يكون مفيداً للطرفين لأن المشرعين يستطيعون استخدام المعرفة والخبرة الخاصة للبيروقراطيين، والبيروقراطيون لهم مصلحة في كسب دعم الهيئة التشريعية والحفاظ عليه. ومن ناحية أخرى، غالباً ما تركز الرقابة البرلمانية على كشف الأخطاء، أو أوجه القصور في كيفية عمل البيروقراطيين.

”التواصل مع الوزير“

أشار عدد من البرلمانيين، الذين أجريت معهم مقابلات، إلى ممارسة المتابعة الشخصية مع الوزراء كوسيلة لجمع المعلومات والتأثير على السياسات. وقد يتم ذلك من خلال محادثة سريعة في ممرات البرلمان، أو أثناء التصويت، ولا تحتاج بالضرورة إلى تحديد موعد رسمي لعضو البرلمان مع الوزير.

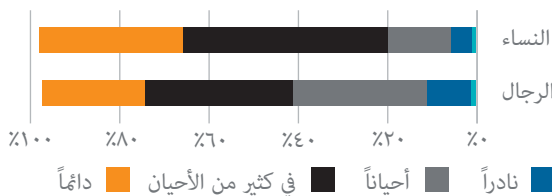
”لا يجوز أبداً، بوصفك عضواً في البرلمان، أن تبالغ في تقدير أهمية بناء علاقة قوية مع وزير، ومع أعضاء مجلس الوزراء، للتأثير حقاً على القرارات وطرح أسئلة - أسئلة صعبة - تحتاج لإجابة. لذلك،

هناك جانب مهم في العلاقة بين منظمات المجتمع المدني والبرلمانات (وأعضاء البرلمان) حيث أن كلا الطرفين يدعي أنه يمثل الجمهور، ويعزز المساءلة. وبالتالي، قد لا تكون العلاقة بين منظمات المجتمع المدني والبرلمان دائماً سهلة. هذا أمر طبيعي؛ فإن لها مهام وأولويات مكملية لبعضها البعض، ولكنها تعمل على أرضية مشتركة.

في الدراسة الاستقصائية التي أعدها الاتحاد البرلماني الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن أعضاء البرلمان، طُلب من الأعضاء أن يعطوا تقديراً لمدى سعيهم للحصول على آراء من منظمات المجتمع المدني. فأشار ما يقل قليلاً عن ٣٠ بالمائة إلى أنهم كانوا يفعلون ذلك دائماً، وأجاب ٣٩ بالمائة بأنهم يفعلون ذلك في كثير من الأحيان، وأشار ٢٤ بالمائة أنهم كانوا يفعلون ذلك في بعض الأحيان. ومن المثير للاهتمام وجود تباين في الإجابات بين النساء والرجال. وفي حين أن عضوية الحزب (الحكومة مقابل المعارضة) لم تؤثر بشكل كبير على الإجابة، كانت البرلمانيات أكثر احتمالاً من الرجال لالتماس آراء منظمات المجتمع المدني بشكل منتظم (انظر الرسم البياني ٣٠). ويوحى ذلك إلى وجود صلة بين قضايا محددة تدعو إليها منظمات المجتمع المدني، وأخرى تدعو إليها البرلمانيات، أو أن البرلمانيات أكثر احتمالاً من نظرائهن البرلمانيين الرجال لالتماس آراء الأشخاص المتأثرين بأي سياسة من السياسات التي يدققن فيها.

الرسم البياني ٣٠: التماس آراء منظمات المجتمع المدني

حسب الجنس



المصدر: استقصاء البرلمانيين الذي أجراهالاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٦، السؤال ١ (أساس السؤال: ٢١٢ نائباً من الذكور و١٣٢ نائبة)

تزخر منظمات المجتمع المدني بإمكانات ضخمة لاستهداف مناصرة أعضاء البرلمان الذين يتوقون لاستخدام المعلومات التي تقدمها المنظمات لصياغة الآراء على شكل إجراءات رقابية رسمية.

”إذن، فإن ما يظلم به كل فرد منا هو بناء شبكتنا الخاصة المؤلفة من العاملين في الوزارات، والمنظمات غير الحكومية، الذين يزودونا بالمعلومات باستمرار. هذه هي الطريقة الوحيدة التي تمكنك من الحصول عليها، لأنه إذا سعت للحصول عليها بطريقة رسمية، فسوف تصطدم بعوائق، سواء من مسؤول أو من الوزير نفسه، أو الرئيس“.

روبرت ألفريد ليس، عضو الجمعية الوطنية، جنوب أفريقيا

وأن محادثاتهم غير الرسمية مع الوزراء لن تؤدي إلى رقابة فعالة ولن تكون مثمرة“.

دايفد أوسوباشفيلي، رئيس البرلمان، جورجيا

من المفهوم أن أعضاء البرلمان الذين هم من جانب الحكومة قد يشعرون بارتياح أكبر إذا أثاروا مخاوفهم (أو مخاوف ناخبهم) بصوت خافت ليجنبوا الحكومة أي حرج سياسي محتمل. وبهذا الصدد، هناك نهج آخر يتمثل في استخدام المراسلات للضغط على الوزراء. فبالنسبة لنواب المعارضة، هناك حافز لطرح الأسئلة التي قد تخرج الحكومة بصورة علنية. ومع ذلك، قد يفضل أعضاء البرلمان من الحزب الحاكم طرح قضية خاصة ضمن رسالة بدلاً من طرحها علناً في استجواب أو في نقاش مفتوح. وعلى الرغم من أن ذلك أمر مفهوم، فإنه يثير السؤال ثانية عن الكيفية التي يجري بها تقاسم مسؤولية الرقابة بين أعضاء البرلمان.

المجتمع المدني

يجب على البرلمانيين التواصل باستمرار مع ناخبهم لبيان ما يجري في البرلمان، وأيضاً للاستماع إلى وجهات النظر حول الأمور التي تسير على ما يرام، والتي لا تسير على ما يرام. وقد يتم هذا التواصل مباشرة من خلال استشارات مع الناخبين، على سبيل المثال، أو بشكل غير مباشر، من خلال لقاءات مع منظمات المجتمع المدني. وتُعدّ الآراء التي يحصل عليها أعضاء البرلمان من أفراد الجمهور ضرورية لعملهم الرقابي في البرلمان. يمكن للبرلمانيين بناء علاقة مع الناخبين من خلال إظهار تجاوبهم لشواغل الجمهور، كما أنهم يستفيدون من تلك العلاقة للحصول على معارف وخبرات قد يستخدمونها في البرلمان، مثلاً لطرح الأسئلة البرلمانية.

”أولاً: لكل نائب وعضو في مجلس الشيوخ يومان في كل شهر للزيارات الميدانية. أين تذهب ... يمكنك الذهاب إلى أي مكان في راوندا لمعالجة المشاكل الموجودة ... فالمشاكل تتعلق دائماً ببرنامج الحكومة، أو مشروع، أو مظالم الشعب. وعندما نعود، نقدم تقريراً لمكتب البرلمان. ثم تجمع التقارير وتُعرض. نستخدم هذه التقارير لتحديد الأشياء التي سنقوم بمراجعتها“.

جان دارك غاكوبا، نائبة رئيس مجلس الشيوخ، راوندا

منظمات المجتمع المدني

يُعدّ وجود مجتمع مدني نشط عنصراً أساسياً في الديمقراطية^٦. يحتشد المواطنون على أساس مصالح مشتركة في منظمات المجتمع المدني. وتضطلع البرلمانات بدور رئيس في وضع الإطار التشريعي الذي يعين منظمات المجتمع المدني على الازدهار. ويتعين على البرلمانات أن تلجأ للحوار مع طائفة واسعة من منظمات المجتمع المدني، والمحافظة عليه بوصفه جزءاً منتظماً في العملية البرلمانية بالتماس مدخلاتها خلال جلسات الاستماع، ودعم قدرتها على المساهمة.

نصائح لأعضاء البرلمان: إشراك المواطنين

لماذا ينبغي أن أشارك؟

يُضطلع أعضاء البرلمان بدور له صلة جوهرية بالرقابة. فمن خلال التواصل مع الناخبين والأفراد الآخرين من الجمهور إنك في وضع فريد من نوعه لفهم حياة الناس العاديين، وأثر السياسات الحكومية. وهذا أمر مهم أيضاً بالنسبة لأعضاء البرلمان الذين يناصرون الحكومة، والذين لديهم مصلحة في ضمان فعالية السياسات، ونواب المعارضة الذين قد يتطلعون للكشف عن إخفاقات الحكومة.

ما الذي أحتاجه؟

- معلومات حول شواغل الناخبين لتحديد المشكلات الشائعة التي تشير إلى مسألة جهازية
- خطة لاستشارة الناخبين والمجموعات والمنظمات الرئيسية (يمكن جدولة اجتماعات بانتظام أو على أساس مخصص للاستجابة لسياسات حكومية محددة وقوانين مقترحة)
- البحث في السياسات والقوانين القائمة، بما في ذلك المعلومات التي ترد من منظمات المجتمع المدني والحالات التي أثار فيها أعضاء البرلمان الآخرون قضية مماثلة

كيف يمكنني المساهمة بفعالية؟

- حدّد القضايا التي ستثار في البرلمان جراء التواصل مع الناخبين.
- استمع إلى المجموعات والمنظمات التي تعكس شواغل عدد من الناس.

على نحو استباقي

- اعقد اجتماعات لتقييم أثر السياسات الحكومية، على سبيل المثال، مع مجموعات من المهنيين، مثل العاملين في مجال الصحة، أو التعليم، أو مع مجموعات سكانية معينة، مثل المسنين، أو الأطفال والشباب.
- زُر مرافق الخدمات في الدائرة الانتخابية الخاصة بك وأعد أسئلة مسبقاً.
- اجمع الناس من منطقة محلية معينة للتعرف على شواغلهم، مثل أولئك الذين يعيشون في منطقة نائية ولا تتوفر فيها الكثير من الخدمات.

في البرلمان

- استخدم أدوات الرقابة المناسبة، مثل طرح أسئلة برلمانية، والمشاركة في المناقشات ذات الصلة أو إثارة النقاش.
- انقل الشواغل إلى لجنة ذات صلة واضغط عليها لإجراء تحقيق.
- اسع إلى تعديل التشريعات أو اقترح تشريعات جديدة، إن أمكن.
- كن مثابراً - قد يستغرق الأمر وقتاً طويلاً حتى تولي الحكومة اهتماماً. اغتنم كل فرصة لإثارة القضايا.
- اسع لكسب الحلفاء - ابحث عن أعضاء البرلمان الآخرين الذين لهم الشواغل نفسها، أو مارس ضغطاً مباشراً على الوزير المعني.

القطاع الخاص

بعينها. وعلى أية حال، يرغب أعضاء البرلمان في التعرف على الكيفية التي قد تؤثر بها الإجراءات الحكومية المحتملة على مجموعات القطاع الخاص.

بالنسبة للمشرعين، فإن فهم هذه المصالح المختلفة ووجهات النظر يساعد على تعميق المعرفة، وبناء وجهة نظر متوازنة، وبدعم الموظفين المهنيين، يستطيع أعضاء البرلمان التمييز بين المعلومات الجيدة والمعلومات الرديئة. ويتيح هذا التعارض في الأفكار فرصة لأعضاء البرلمان للحصول على المعلومات التخصصية التي يحتاجونها لاتخاذ قرار بين المواقف المتباينة.

تنشأ المشاكل عندما تكون أطراف الخلاف غير متوازنة، ويكون لبعض المصالح فقط إمكانية الإدلاء بدلوهم. تقع على عاتق البرلمان مسؤولية التواصل المتوازن مع جميع الفئات، وضمان شفافية التفاعلات وأخلاقيتها. ومن خلال تشجيع مجموعات القطاع الخاص على المساهمة في عمليات

تعتبر المصالح الاقتصادية والمهنية والمنظورات الأيديولوجية من محفزات مجموعات القطاع الخاص على التعامل مع الحكومة. تتخذ الحكومات قرارات ترسم الحقوق السياسية والشخصية وتنظمها. ويمكن لسلطة الدولة أيضاً أن تساعد الناس على كسب المال من خلال تنظيم المنافسة، والتأثير على أسعار السلع من خلال الضرائب والحماية والوسائل الأخرى.

توجد في معظم البلدان جماعات ضغط اقتصادية تمثل أنشطة وقطاعات اقتصادية محددة. وبالإضافة إلى المال، تشمل مواردها الخبرة الفنية، والمعلومات بشأن ما يدور في منطقتها، وكيف تؤثر الحكومة عليها. قد يفترض أن هذه الموارد تستخدم لمصلحتها الذاتية، ولكن قد يكون لها قيمة بالنسبة إلى أعضاء البرلمان الذين يسعون إلى معرفة ما يحدث في منطقة

إعداد التقارير. كما بإمكان التغطية الإعلامية المعمقة تحفيز السياسي لتجاوز الرغبة في البروز في العناوين الرئيسية وتقديم تعاليق توفر مزيداً من المعلومات. لكن للبرلمان ووسائل الإعلام أدوار ومصالح مختلفة، إذ يقدمان إسهامات مختلفة للحكومة الديمقراطية.

وسائل التواصل الاجتماعي

تعمل وسائل التواصل الاجتماعي في جميع أنحاء العالم لإثراء البيئة المعلوماتية للنخب وعامة الناس على حد سواء، ولإعلام جمهور أكبر، وتمكين مجموعة أوسع من المشاركين ليصبحوا مخبرين أنفسهم. تُعدّ وسائل التواصل الاجتماعي ذات أهمية خاصة للشباب الذين يقودون الابتكار في أشكال جديدة من التواصل السياسي. وقد أدى الاستخدام المتزايد لهذه التكنولوجيا إلى تغيير البيئة الموازية للرقابة البرلمانية، أو إمكانية تغييرها.

”لن تكون الرقابة أكثر فعالية إلا إذا أشركت الجمهور. لقد حان الوقت ليستخدّم البرلمان، بوصفه مؤسسة، وسائل التواصل الاجتماعي بشكل أكبر“.

مايكل كارينغتون، رئيس مجلس النواب، بربادوس

تستخدم البرلمانات وسائل التواصل الاجتماعي بنشاط للتواصل مع المواطنين.^٧ وتُجرى تجارب في عدد من البلدان لاستخدام وسائل التواصل الاجتماعي لجمع المدخلات لأغراض الرقابة. ومنذ عام ٢٠١٢، دعت لجنة التعليم في مجلس العموم في المملكة المتحدة الجمهور إلى طرح أسئلة على الوزير عن طريق تويتر، ثم طرحت مجموعة مختارة من تلك الأسئلة خلال جلسة استماع للجنة.^٨

ومع ذلك، لا تزال البرلمانات تقول إن أهدافها الأساسية في التواصل عبر شبكة الإنترنت تتمثل في بيان ما يضطلع به البرلمان وتزويد المواطنين بالمعلومات. وقد بدأ عدد قليل من البرلمانات استخدام وسائل التواصل الاجتماعي لدعوة الجمهور إلى المشاركة في أنشطتها الرقابية.

قد تكون وسائل الإعلام الاجتماعية حليفاً قيماً للبرلمان في معركته ضد اثنين من أعداء الرقابة، ألا وهما قلة الوعي، وعدم الاكتراث لدى الجمهور. وقد استخدم الناس وسائل التواصل الاجتماعي للفت أنظار المشرعين إلى القضايا التي تتطلب الرقابة، مثل الفساد المؤسسي، أو إهمال معايير الصحة والسلامة. ويمكن أيضاً استخدام وسائل التواصل الاجتماعي بشكل فاعل للغاية لحشد الدعم من قطاعات الجمهور التي لا تزال خاملة.

بيد أن انتشار وسائل التواصل الاجتماعي قد نجمت عنه كذلك بعض الآثار السلبية على الرقابة البرلمانية. وفي مناقشة لهذه المسألة في الجمعية الـ ١٣٧ للاتحاد البرلماني الدولي في أبريل ٢٠١٧، أشار أحد أعضاء البرلمان البلجيكي إلى أن الوزراء اتخذوا استخدام وسائل التواصل الاجتماعي

الرقابة الرسمية، مثل تحقيقات اللجان، يمكن للبرلمان أن يساعد على نقل الأنشطة الرقابية للقطاع الخاص إلى المجال العام.

وسائل الإعلام

تفترض حالة الديمقراطية مسبقاً حرية الرأي والتعبير. يشكل الإعلام المفتوح والحر عنصراً أساسياً في المجتمع الديمقراطي، وشريكاً مهماً للبرلمان في دوره الرقابي. توجد علاقة معقدة ودينامية وربما تكاملية بين البرلمان ووسائل الإعلام والرقابة.

يحصل عامة الناس من خلال وسائل الإعلام على الكثير من المعلومات حول ما يجري في الدولة - بما في ذلك الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية. تُعدّ وسائل الإعلام المحررة من القيود على المحتوى، والمزودة بموظفين مهنيين ذوي معرفة، قناة مهمة للوصول الجمهور إلى أنشطة الرقابة البرلمانية. وكما لاحظ العديد من المشاركين في مجموعة التركيز من جميع أنحاء العالم، فإن التغطية الإعلامية تحفّز أيضاً اهتمام المشرعين الآخرين.

تُعدّ الصحافة الاستقصائية عاملاً مهماً في المساءلة. ويمكن أن توفر التقارير الاستقصائية معلومات عن الرقابة البرلمانية، على سبيل المثال، كانت وسائل الإعلام بمثابة القوة الدافعة الأساسية في إصدار أوراق بنما عام ٢٠١٥ وتحليلها، والتي أدت فيما بعد إلى العديد من مبادرات الرقابة البرلمانية في مختلف البلدان.

وفي الوقت نفسه، قد يكون لوسائل الإعلام المذاعة تحديداً نطاقاً واسعاً، ولكنها قد تفتقر أيضاً إلى العمق والمثابرة في تغطية القضايا، مع تحول اهتمام الجمهور. ومن المرجح أن تركز التغطية على الرقابة المثارة بسبب أحداث فاضحة بدلاً من الفحص الفني لعمل الحكومة. وتتيح وسائل الإعلام المكتوبة، ولا سيما أكبرها، مجالاً أوسع للتغطية المتعمقة والمتوازنة والتفصيلية وتتبع المواضيع بمرور الوقت.

وكثيراً ما يتصل الصحفيون بأعضاء البرلمان للحصول على معلومات قد لا تكون في المجال العام. وفي الوقت نفسه، كثيراً ما يشير أعضاء البرلمان إلى مخاوف بشأن تغطية وسائل الإعلام لمداولات البرلمان، حتى وهم يسعون إلى الشهرة التي يمكن أن تقدمها وسائل الإعلام.

لقد لاحظنا أهمية قيام البرلمان بنشر نشاطه الرقابي عبر وسائل الإعلام لحشد جمهور أوسع، والدور الذي تؤديه قوة الكشف في تحفيز الحكومة على الاستجابة للشواغل الرقابية.

”عليك فقط أن تستخدم كل أداة، ثم تتحرك إلى الفضاء الخارجي وتسعى لإشراك الصحافة ووسائل الإعلام ... إنك تحتاج لصحافة ووسائل إعلام مطلعة ومسؤولة للحصول على أفضل النتائج الممكنة“.

البارونة غلوريا هوبر، عضو مجلس اللوردات

هناك منافع وتكاليف لتعزيز التفاهم المتبادل بين البرلمان ووسائل الإعلام. بإمكان المعرفة الراسخة بالإجراءات والممارسات التشريعية تحسين

^٧ الاتحاد البرلماني الدولي، ٢٠١٦، (٣).

^٨ Michael Gove answers #AskGove Twitter questions (UK Parliament <http://www.parliament.uk/education-committee-askgove-twitter-questions>)

نصائح لأعضاء البرلمان: استخدام وسائل التواصل الاجتماعي لأغراض الرقابة

لماذا يجب أن أشارك؟

- مقالات ذات صلة من وسائل الإعلام
- معلومات من شركائك في الرقابة
- مقتطفات جيدة من فعاليات شاركت فيها
- لا تفصح بشيء على الإنترنت إذا كنت لا تستسيغ مشاهدته منقولاً في نشرات الأخبار ليلاً.
- أوجز: التواصل عبر وسائل التواصل الاجتماعي يستلزم الإيجاز. فعلى سبيل المثال، تمنحك تويتر حيزاً لرسالة لا تتجاوز ١٤٠ حرفاً لنشر رأيك.
- أعد التغريد، مع تعليقك، بنشر رسائل حول الرقابة التي تقوم بها.
- استخدم الهاشتاق (#كلمة):
- استغل الهاشتاقات الموجودة لزيادة نطاق الانتشار (مثل #رقابة، #برلمان #بلدك).
- انشئ هاشتاقات جديدة لحملات وقضايا جديدة (مثل #نسوة مشاركات).
- ضم معالجة وسائل التواصل الاجتماعي لشركائك في الرقابة في رسائلهم.
- انشئ دردشاتك الخاصة على الإنترنت - يمكنك التواصل مع أتباعك شهرياً بشأن مختلف مواضيع الرقابة باستخدام هاشتاق معين (على سبيل المثال، #سل عضو البرلمان).
- تأكد من أنك تستطيع أنت أو مكتبك الرد على الآراء التي تتلقاها عبر وسائل التواصل الاجتماعي.
- تسمح وسائل التواصل الاجتماعي لأعضاء البرلمان بالتواصل مع جمهور واسع، ولا سيما الشباب، وذلك بتكلفة زهيدة. وتزيد هذه الوسائل من بروز عضو البرلمان لدى الجمهور، ولا سيما إذا استخدم عضو البرلمان وسائل التواصل الاجتماعي لترويج أنشطته الرقابية. وتوفر وسائل التواصل الاجتماعي أيضاً للبرلمانيين قناة فعالة يمكن من خلالها مناصرة القضايا التي تستدعي اهتماماً عاجلاً، وزيادة الوعي بها لدى الجمهور، والحصول على المعلومات العامة والآراء.

ما الذي احتاجه؟

- معرفة القواعد ذات الصلة باستخدام وسائل التواصل الاجتماعي، بما في ذلك أي قواعد للسلوك البرلماني.
- الإلمام بمختلف منصات وسائل التواصل الاجتماعي (تويتر، فيسبوك، إنستغرام، واتساب، الخ) بحيث يمكنك تحديد الأنسب لك.

كيف يمكنني المساهمة بفعالية؟

- ابحث في شبكة وسائل التواصل الاجتماعي التي تستعملها: اتبع البرلمان الخاص بك، وشركاء الرقابة، والوكالات الحكومية التي تعنيك بوجه خاص.
- اجمع المحتويات التي تهمك مثل:
 - مقالات من المواقع الإلكترونية البرلمانية أو الحزبية
 - صورك الخاصة أو الصور الصور الايضاحية لمنظمات أخرى (تأكد من ذكر المصدر)

- قد يكون التخاطب غير الرسمي مع وزراء الحكومة مفيداً للبرلمانيين الذين يرغبون في تناول المسائل دون أن يكون هناك انتقاد علني للحكومة. ومع ذلك، قد تقوض هذه التفاعلات الخفية الشفافية والمساءلة. والقاعدة الأساسية لرقابة غير رسمية فعالة هي أنها تسعى لتعزيز الرقابة الرسمية، ولا تفعل شيئاً لعرقلة الإجراءات الرسمية.
- لا يستطيع البرلمانيون تمثيل ناخبهم بشكل فاعل إذا لم يتواصلوا معهم بانتظام لمعرفة أثر السياسات الحكومية على حياتهم. ويمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تساعد في جمع هذا النوع من المعلومات وتوجيهها.

منتدياً رئيساً لمناقشة القضايا. وأضاف أنه يجب إلزام الوزراء على نشر الإعلانات وإحالة القضايا إلى البرلمان أولاً، لسببين أولهما احترام البرلمان، والثاني إمكانية استجواب الوزراء ومن ثم محاسبتهم.

تستدعي إمكانية استخدام وسائل التواصل الاجتماعي لأغراض الرقابة إجراء المزيد من الأبحاث والتحليلات المعمقة.

إيجاز: بناء علاقات مع أصحاب المصلحة الآخرين

تشكل الحكومة، ومجموعات القطاع الخاص، والمجتمع المدني، ووسائل الإعلام، ووسائل التواصل الاجتماعي جزءاً من شبكة رقابية مترابطة ومتكاملة. ويمكن للبرلمان، بل وينبغي له، أن يضع نفسه في صميم عملية الرقابة الوطنية. ويعد كل جزء من الشبكة مهماً، ويجب أن يكون متصلاً بالبرلمان عن طريق نظم وإجراءات واضحة.

في بعض النواحي، عملية التحدي والاستجابة (وربما) التكيف توازي عملية الرقابة الرسمية التي تجري داخل لجان البرلمان. وحيثما يكون هناك مستوى جيد من الديمقراطية الداخلية في الأحزاب، فإن مثل هذه التجمعات توفر حيزاً للبرلمانيين لإثارة قضايا والحصول على الردود والسعي إلى ضبط السياسة.

وقد يعلل البعض أن أعضاء البرلمان يمكنهم إثارة قضايا داخل تجمع الحزب، ولذلك فإنهم يستطيعون التقليل من حافز النواب في المساهمة في الرقابة داخل العمليات البرلمانية الرسمية (والعامة). بيد أنه إذا ركز عضو البرلمان على نتيجة جيدة للمواطن ولحزبه، فإنه سيسعى لتبني أفضل الأساليب في أي حالة معينة. وسيظل أعضاء البرلمان يشاركون في العمليات الرسمية إذا أقرروا بالحاجة إلى أن ينظر إليهم على أنهم يحاسبون الحكومة.

التجمعات المؤلفة من أحزاب متعددة وجماعات المصالح

تشكل التجمعات المؤلفة من أحزاب متعددة، وجماعات المصالح حيزاً مهماً للتآزر بين الأحزاب، وبالتالي فهي تعزز الرقابة البرلمانية، وتدفعها رغبة البرلمانيين في العمل معاً لوضع خطة مشتركة أو هدف مشترك. وكثيراً ما تشمل أنشطتها طيفاً واسعاً، بما في ذلك الدعوة، وإعداد المقترحات التشريعية ورصد أثر السياسة الحكومية.

تختلف التجمعات الحزبية المؤلفة من أحزاب متعددة عن اللجان البرلمانية. وعادة ما يكون هيكلها غير رسمي. ولا تتمتع غالباً بسلطات رقابية رسمية كاللجان، مثل سلطة المطالبة بالتقارير أو استدعاء الشهود. ويرجح أن تكون عضوية التجمعات طوعية، بدلاً من التعيين. ومع ذلك، يمكن للتجمعات المؤلفة من أحزاب متعددة أن تسهم في الرقابة.

تؤكد مجموعة التركيز في صربيا التي اجتمعت من أجل هذا التقرير على ما يلي:

”أعطت التجمعات المؤلفة من أحزاب متعددة نتائج أفضل بكثير من الطرق الرسمية للرقابة، وأتاحت فرصة كبيرة لتوسيع الرقابة على السلطة التنفيذية. والشبكة البرلمانية النسوية، ومنتدى الخضر، والمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، ومنتدى الطاقة، ليست سوى بعض الأمثلة على التجمعات التي تنظمها مجالات وقضايا محددة، مما يوفر أسلوباً مختلفاً لمعالجة القضايا“.

وتشمل العوامل التي تسهم في نجاح التجمعات المؤلفة من أحزاب متعددة رؤية مشتركة وأهدافاً واضحة، وآليات سياسية بناءة وقيادة قوية. ويعتمد نجاح هذه التجمعات كذلك على مدى دعم قادة البرلمان لأعمالها وأساليب عملها. لذلك، فعلى سبيل المثال، يُرجح أن يحظى التجمع الذي يهدف لتعزيز إجماع في الآراء بين الشعب السياسية بدعم من القادة البرلمانيين، وأن يحظى عمله بالقبول، مما يتيح له فرصة أقوى للقيام بمراقبة فاعلة.

في المملكة المتحدة، يعتبر نظام التجمع البرلماني لعموم الأحزاب مثلاً جيداً لآلية متعددة الأحزاب تيسر المناقشات غير الحزبية. التجمعات البرلمانية

- عند التعامل مع المجموعات التي تمثل القطاع الخاص ينبغي على أعضاء البرلمان التأكد من أن التواصل معهم يتسم بالشفافية ويخلو من الضغوط غير اللائقة، على الرغم من أن المعلومات التي بحوزتها غالباً ما تكون مفيدة.
- يستخدم أعضاء البرلمان وسائل الإعلام عادة لنشر أعمالهم الرقابية إلى الجمهور، ولكنهم الآن ينقلون بشكل متزايد رسائلهم مباشرة إلى الناس عبر وسائل التواصل الاجتماعي.

٤-٥ التجمعات البرلمانية وغيرها من أساليب المراقبة غير الرسمية

يستطيع أعضاء البرلمان العمل خارج آلية الرقابة الرسمية (مثل اللجان، والأسئلة، والمناقشات، وتدقيق الميزانية) من خلال مجموعة من الإجراءات غير المقننة عموماً في قواعد البرلمان. ويشمل ذلك تجمعات الحزب الواحد، والتجمعات فيما بين الأحزاب، وجماعات المصالح، والممارسات الرقابية الموازية. وتخدم هذه الإجراءات أغراضاً كثيرة، ولا تكون الرقابة دائماً هي الهدف الرئيس. ومع ذلك، فإنها تشمل جوانب يمكن اعتبارها شكلاً من أشكال الرقابة.

التجمعات المشكلة من حزب واحد

التجمعات المشكلة من حزب واحد عبارة عن اجتماعات لأعضاء الحزب السياسي نفسه الذين يلتقون للبت في مسائل السياسات، والبرامج، ومشاريع القوانين، والقيادة. وهي عادة ما تكون خاصة، إذ تمكن البرلمانيون من مناقشة خلافاتهم بحرية فيما بينهم دون المساس بوحدة الحزب. ومن ثم، فقد توفر فرصة لإثارة شواغل الرقابة، وهو أمر مفيد بشكل خاص لأعضاء الأحزاب الحاكمة الذين قد لا يرغبون في انتقاد زملائهم من الوزراء علناً.

وبما أن أعضاء البرلمان من الحزب الحاكم مسؤولون أمام الناخبين عن سياسة الحكومة، فلديهم اهتمام كبير بالتأثير على الإجراءات الحكومية والرقابة عليها. ومن المهم أيضاً أن نذكر أن أحزاب الحكومة تعتمد على دعم نوابها لتمرير برنامجها التشريعي.

”لقد تحدثنا مع وزيرتنا للتربية بالتفصيل لمدة ساعة بشأن مسألة سياسية عامة. وناقشنا جميع التغييرات اللازمة، وطلبنا كل الوثائق، والأرقام، والمعلومات. وجاءت الوزيرة برفقة عدد من المتخصصين لتقديم جميع المعلومات، لأنها كانت تدرك أن الموضوع كان حساساً للغاية، وناقشناه باستفاضة، حتى أننا اقترحنا بعض التغييرات. لكن هذا النوع من الأمور يحدث داخل الأحزاب السياسية، وليس خارجها أو في اللجنة“.

فيتوتاس غابسيس، عضو البرلمان، ليتوانيا

لعموم الأحزاب تجمعات غير رسمية مؤلفة من برلمانيين يجتمعون لمناقشة قضايا تتعلق بمسألة ما. وهي تتيح فرصاً للبرلمانيين للمشاركة مع منظمات خارجية وأفراد يقاسمونهم اهتمامهم بموضوع التجمع.

في نيجيريا، اجتمع برلمانيون شباب في عام ٢٠١٥ لتشكيل مجموعة مؤلفة من أحزاب متعددة سُميت "منتدى البرلمانيين الشباب". وقد اضطلع هذا المنتدى بدور رقابي شمل العمل كقناة للاستجابة لشواغل القواعد الشعبية للشباب التي يتعين إعطاؤها صدى كبيراً في البرلمان. وفي أكتوبر ٢٠١٦، أدت تعليمات حكومية إلى قصر الفرص المتاحة للخريجين الشباب للانضمام إلى الهيئة الوطنية النيجيرية لخدمة الشباب. واستمع منتدى البرلمانيين الشباب إلى الشواغل التي أعربت عنها المنظمات الطلابية والشبابية، وأثار المسألة في البرلمان. كما شرع في مناقشة في جلسة عامة أسفرت عن اعتماد قرار بالإجماع للتعليمات الذي سيجري التحقيق فيها بمزيد من التفصيل. وقد أسندت هذه المسألة إلى لجنة تطوير الشباب، وجرى استدعاء وزير الشباب والرياضة، والمدير العام للهيئة الوطنية النيجيرية لخدمة الشباب للاستجابة. وفي غضون أيام، تدخل رئيس البلاد لإلغاء هذه التعليمات.

أظهرت دراسة أجراها الاتحاد البرلماني الدولي^٩ عام ٢٠١٢ حول تأثير مختلف أجهزة الهيئات البرلمانية في صنع القرار بشأن فيروس نقص المناعة البشرية ومرض الإيدز أن التجمعات المؤلفة من أحزاب متعددة حققت عموماً نجاحاً في زيادة الوعي، وترجمة العلوم إلى تشريعات، والعمل مع منظمات المجتمع المدني وما إلى ذلك. ولكن، تتوقف فعاليتها تقريباً تماماً على توافر الموظفين لخدمة المجموعة. وأشارت دراسات الحالة إلى أن الموظفين يأتون أحياناً من البرلمان وأحياناً من مصدر خارجي مثل منظمات المجتمع المدني أو النقابات المهنية.

لا يخلو عمل التجمعات المؤلفة من أحزاب متعددة من التحديات. وقد تقيّد بعض الأحزاب السياسية قدرة أعضاء البرلمان على التعاون مع أعضاء الأحزاب الأخرى. وعلى غرار اللجنة، يتعين على التجمعات المؤلفة من أحزاب متعددة أن تنظر في كيفية تنظيمها وإدارتها من حيث القيادة، والعضوية، والقواعد الإجرائية، وخطط العمل، وخطط التنمية الاستراتيجية، ودعم الأمانة، والتمويل. ولا تأتي هذه العوامل دائماً مجتمعة، إذ أن كثيراً من التجمعات الحزبية لا تفعل الكثير لتنفيذ مهامها.

الإطار ٤٠: استخدام الضغط عبر الأحزاب لتعزيز سياسة الطاقة المستدامة في بنغلاديش

وفي عام ٢٠١٢، اعتمد برلمان بنغلاديش قانون هيئة تنمية الطاقة المستدامة والمتجددة لإنشاء هيئة تعمل كمنسق لترويج الطاقة المستدامة وتعزيزها وتطويرها. ومع ذلك، وبعد مرور عام تقريباً، كان إنشاء هذه الهيئة لم يكتمل بعد. ودفع ذلك التأخير كتلة حاسمة من البرلمانيين المعنيين من مختلف الأحزاب لاتخاذ سلسلة من الإجراءات الإيجابية والملموسة.

فقدت المجموعة المؤلفة من أحزاب متعددة اجتماعاً للخبراء في البرلمان بعنوان "تنفيذ قانون هيئة تنمية الطاقة المستدامة والمتجددة" حضره رؤساء اللجان المعنية ومسؤولون من وزارة الكهرباء والطاقة والثروة المعدنية، وخبراء الطاقة المتجددة، وممثلون عن الطاقة، ووسائل الإعلام. وقد أدّى هذا الحدث إلى لفت انتباه المشرعين والمجتمع المدني وأصحاب المصلحة الرئيسيين إلى مسألة تأخير تنفيذ إنشاء الهيئة.

وبعد ذلك، قدّمت المجموعة مذكرات إلى وزير المالية ووزير الكهرباء والطاقة والثروة المعدنية تطالبهما بتنفيذ قانون هيئة تنمية الطاقة المستدامة والمتجددة. كما قدّمت المجموعة مذكرة مماثلة إلى اللجنة البرلمانية الدائمة المعنية بوزارة الكهرباء والطاقة والثروة المعدنية وطلبت تدخلها.

ثم اجتمعت المجموعة بوزير الكهرباء والطاقة والثروة المعدنية لمتابعة المذكرات. ونتيجة لذلك، أوعز الوزير إلى المسؤولين بإعداد خارطة طريق لتنفيذ المبادرة. وأثناء المفاوضات بشأن الميزانية، عقد الفريق اجتماعات أخرى مع وزير الكهرباء والطاقة والثروة المعدنية، وأيضاً مع وزير المالية لتكرار المطالبة بمخصصات الميزانية للهيئة وصناديق الطاقة النظيفة.

وعقب تدخلات أعضاء البرلمان، خصّص وزير المالية عام ٢٠١٤ موارد مالية للهيئة لتكون جاهزة وتعمل بشكل كامل. وبالإضافة إلى ذلك، أحدث صندوق جديد للطاقة المتجددة لدعم قدرات توليد الطاقة المتجددة.

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٦

لمزيد من الأمثلة والنصائح الخاصة بالرقابة البرلمانية وتحديد على سياسات الطاقة المستدامة، انظر الدليل الإرشادي: الطاقة المتجددة للبرلمانيين (<http://agora-parl.org/resources/library/renewable-energy-parliamentarians-how-guide-0>)

التجمعات النسوية للأحزاب المتعددة

كثيراً ما تعرض التجمعات النسوية كنموذجاً لنجاح التعاون بين أحزاب متعددة. ونجد هذه التجمعات فيما لا يقل عن ٨٧ برلماناً في جميع أنحاء العالم،^{١٠} مما يوحي بأن البرلمانيين - ولا سيما البرلمانيات - يجدونها آلية مفيدة. وتتمتع ثلثا التجمعات النسوية بأوضاع رسمية في القواعد الإجرائية للبرلمان، في حين تعمل تجمعات أخرى بصفة غير رسمية. وقد بدأت التجمعات النسوية أيضاً في التعاون عبر البلدان من خلال إنشاء روابط برلمانية نسوية إقليمية. وكما هي الحال مع التجمعات الأخرى للأحزاب المتعددة، فإن الرقابة على سياسة الحكومة مجرد نشاط من أنشطتها، إلى جانب الدعوة، والمناقشات، وغيرها من المهام.

نصائح لأعضاء البرلمان: التجمعات النسوية للأحزاب المتعددة

لماذا ينبغي أن أشارك؟

إن التجمعات النسوية للأحزاب المتعددة (والتجمعات بشأن المساواة بين الجنسين) آليات "تضيف قيمة" لمشاركة المرأة في البرلمان، كما توفر للبرلمانيات وسيلة لتحديد أهداف واستراتيجيات مشتركة في معظم الأحيان بهدف النهوض بالمسائل المتعلقة بالمساواة بين الجنسين في البرلمان. وليست كل التجمعات ماثلة، إذ تختلف الأهداف، وأساليب العمل. وتهدف بعض التجمعات ببساطة إلى تيسير الحوار فيما بين الأطراف وداخلها، وتوفير التدريب والدعم لأعضائها. ويركز البعض الآخر أكثر على التشريعات، كما يهدف إلى التأثير على السياسات، والبرامج التشريعية من خلال التعاون بين الأحزاب. ويمكنها أيضاً تعزيز المنظور الجنساني في الأنشطة الرقابية.

ما الذي أحتاجه؟

- اهتمام حقيقي والتزام وبرلمانيات أخريات راغبات في تشكيل تجمع
- دعم من القيادة البرلمانية وزعماء الأحزاب السياسية
- تقييم واقعي لفرص التعاون بين الأحزاب في البرلمان
- حركة نسوية قوية، أو مجموعات نسوية في المجتمع المدني على استعداد للعمل في شراكة مع التجمع
- دروس مستفادة من أي محاولات سابقة لإنشاء تجمعات (لماذا لم تدم، هل حُلَّت المشاكل التي أدت إلى زوالها؟)

كيف يمكنني المساهمة بفعالية؟

- تحديد أهداف التجمع وأولوياته، مع الأخذ في الحسبان كيفية تعميم الجنسانية، ومناصرة المشاركة السياسية للمرأة، والقيادة من خلال الرقابة والمهام الأساسية الأخرى، والسعي إلى توافق الآراء بشأن القضايا والتعريف بالإنجازات.

- السعي للحصول على اتفاق بين الأعضاء حول هيكل التجمع وطريقة عمله:
- كيف تحدد العضوية؟ كيف تُعَيَّن / تُنتخب قيادة التجمع؟ كيف تتخذ القرارات (بالصوت / الإجماع)؟
- هل يعمل التجمع وفقاً للقواعد الإجرائية البرلمانية؟ هل يضع قواعده الخاصة؟ ما هي الصلاحيات التي ستُمنح للتجمع (مخاطبة الأشخاص، وإرسال الوثائق)؟
- التفاوض على موارد كافية (الموظفين، قاعات الاجتماعات، أموال لتمويل الأنشطة)
- بيان علاقة التجمع بالبرلمان. كيف يقدم التجمع تقاريره لرئيس البرلمان، أو الجلسة العامة، أو اللجنة البرلمانية ذات صلة؟
- إقامة علاقات متينة مع منظمات المجتمع المدني وأنصار النوع الجنساني.
- اعتماد خطط عمل أو استراتيجية، مع وضع أهداف ومؤشرات لرصد التقدم المحرز وتقييمه. وضع خطة اتصالات لزيادة الوعي بأنشطة المؤتمرات.
- التماس الدعم من المنظمات البرلمانية النسوية الإقليمية.

موارد مفيدة

الاتحاد البرلماني الدولي، ٢٠١٣. المبادئ التوجيهية للتجمعات النسوية <http://www.ipu.org/pdf/publications/caucus-e.pdf>

منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، ٢٠١٣. دراسة مقارنة لهياكل البرلمانيات في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا <http://www.osce.org/odihr/105940?download=true>

”قررنا إقامة تجمع [للأحزاب المتعددة] قبل ستة أشهر، ونعكف الآن على إقامة روابط فيما بيننا، وهذا ليس أمراً يسيراً. وقد حصلت على تعهد من الحكومة بدفع ١٥ مليون يورو لمدة ثلاث سنوات لمبادرة موسكوكا، وهو تعهد من مجموعة الثماني في كندا للإنفاق الإضافي على صحة الأطفال والأمهات. وقد دعم التجمع هذه التعديلات وأظهرنا قوة منسقة“.

بيا لوكاتيلي، عضو مجلس النواب، إيطاليا

تستطيع التجمعات النسوية الناجحة رصد التشريعات والسياسات الحكومية بشأن المساواة بين الجنسين، وكذلك تقديم منظور جنساني للتشريعات، وأولويات السياسات العامة والسياسات الحزبية للتأثير عليها إيجابياً. وقد تدعم التجمعات النسوية أيضاً توجيه البرلمانيات المبتدئات، وإتاحة فرص التواصل للنساء، وهي ميزة رئيسة في ظل الهيمنة الذكورية على الشبكات السياسية. وفي العديد من الدوائر الإدارية، فإن الرقابة على المساواة بين الجنسين قد تواجه إهمالاً في ظل غياب هذه المنابر.

إجراء تحقيقات خاصة في القضايا التي اعتبرها مهمة، ونشر النتائج للجمهور. وعلى الرغم من أن هذا الأسلوب لا يتسم "بالأبهة" التلفزيونية لجلسات الاستماع رفيعة المستوى، فإن تقاريرنا حُضيت بموافقة الكونغرس الأمريكي، وكان ذلك مهماً للغاية - غالباً ما يكفي للتأثير الذي يحدث تغييراً ذا مغزى".

هنري واكسمان، عضو سابق في مجلس النواب، الولايات المتحدة ١١

بايجاز: التجمعات البرلمانية وغيرها من أساليب الرقابة غير الرسمية

يجوز للتجمعات البرلمانية، ومجموعات العمل أن تحفز الجهود للمشاركة البرلمانية. وتوفر تجمعات الحزب الواحد محفلاً قيماً لأعضاء الحزب، ولا سيما الحزب الحاكم، لمناقشة السياسة علناً مع بعضهم البعض. وتعزز تجمعات الأحزاب المتعددة التأزر وتوافق الآراء عبر الخطوط الحزبية، ما يعني أن مقترحاتها يرجح أن ينظر إليها على أنها محايدة، وبالتالي تخذها الحكومة ويتخذها الشعب على محمل الجد.

وتستفيد الآليات غير الرسمية لتيسير الرقابة، مثل التجمعات، من وجود مهام وأهداف واضحة. وتشكل التجمعات النسوية مثلاً شائعاً على التعاون بين الأحزاب، إلا أنها تحتاج إلى دعم مؤسسي لضمان قدرتها على الاضطلاع بمهامها.

وهناك أيضاً أمثلة لأعضاء البرلمان، أو المجموعات الصغيرة من أعضاء البرلمان الذين يسعون لتحقيق أهداف رقابية محددة من خلال أساليب مخصصة مستقلة عن الآليات الرسمية.

٥-٥ الاستنتاجات

لجميع أعضاء المجتمع الديمقراطي مصلحة أساسية في تحسين نوعية الحكومة. لذلك، فإن توسيع التعامل بين البرلمان والمجتمع ككل، بما في ذلك المجتمع المدني والجمهور، والجهات الفاعلة العديدة التي تضطلع بالرقابة أو بمهام تتعلق بها، يُعدّ من المسؤوليات السياسية الهامة.

ويستدعي التعامل مع مجموعة واسعة من الشركاء المحتملين في مجال الرقابة طائفة واسعة من المناهج الرسمية وغير الرسمية. وقد تكون المناهج غير الرسمية مكتملة للعمليات الرسمية، أو طرقاً للتعامل وتقويضها حسب كيفية استخدامها. إن إدراك الدافع السياسي لاستخدام الأدوات غير رسمية أمر مهم لتحليل كيفية وسبب استخدامها. ويدعو التقرير إلى التكاملية والشراكة عوضاً عن التنافس أو الخصومة.

لكن، وكما هي الحال بالنسبة للتجمعات الحزبية المتعددة، فإن التجمعات النسوية تواجه تحديات عديدة منها كيفية التغلب على تأثيرات السياسات الحزبية، وهو أمر غير هين. وبالإضافة إلى ذلك، فهناك أمور تعرقل عمل الرقابة مثل النواميس الثقافية، والتباين بين الأجيال، وسوء الفهم للمساواة بين الجنسين، ونقص الموارد أو الاحترام.

أساليب المراقبة غير الرسمية الأخرى

هناك حالات يتخذ فيها الأحزاب أو البرلمانيون أساليب أخرى خارج نطاق العمليات الرسمية للبرلمان (على الأقل في البداية، حيث يمكن استيعابها في نهاية المطاف في قواعد وممارسات البرلمان). وتهدف هذه الأساليب لتحقيق أهداف سياسية لا يتم الوفاء بها، أو لا يمكن تلبيتها من خلال العمليات الرسمية.

يصف أحد أعضاء البرلمان الكينيين تحقيقاً/عدّه ونفّذه على شكل مبادرة شخصية، قبل إدراج النتائج في العملية الرسمية للجنة.

"شرعت في القيام بتحقيق خاص [بشأن استغلال مزارعي البن] مستخدماً في ذلك موارد خاصة. ودعوت أشخاصاً قادرين، وبدأنا عملية توثيق تقرير مستقل قدمته من خلال لجنتي. وقد فعلت ذلك بنفسني، مستخدماً شبكة معارفي الخاصة، حرصاً مني على مساعدة سكان مقاطعتي. إن البن هو المحصول النقدي الوحيد في دائرتي الانتخابية، ولكن لاحظت أن لجنتي لم [تعالج قضية الفساد في صناعة البن]. وشعرت بالعجز، حيث بدأت قوى خارجية الاستثمار في تلك اللجنة. ولم أحضر اجتماعاً واحداً خلال عام كامل عندما كانت اللجنة تناقش قضايا البن، لأنه في كل مرة سيكون هناك تهاون وابتذال. وبدلاً من ذلك، ذهبت وأعددت هذا التقرير بنفسني. والآن أريد أن يكون التقرير مملوكاً/لجنتي ليُعرض على الغرفة البرلمانية. وفي الوقت نفسه، قدمت أيضاً هذا التقرير للرئاسة، ولزعماء سياسيين آخرين. ...أسألك، إذا لم تجد مساراً تمضي فيه، هل تستسلم وتغادر؟ لا تغادر، بل تبقى وتجاهد، وتنشد مساراً بديلاً لإنجاح خطتك".

كاباندو واكاباندو، عضو الجمعية الوطنية، كينيا

وجد عضو سابق في الكونغرس الأمريكي، شارك في العديد من التحقيقات أثناء عمله رئيساً للجنة الرقابة والإصلاح الحكومي، طرقاً موازية لمتابعة هذا العمل بعد أن خسر حزبه السيطرة على اللجنة عقب الانتخابات.

"إن أحد الإحباطات الكبيرة في العيش ضمن أقلية برلمانية هو أن القواعد لا تقدم وسائل عديدة لإحباط التحقيقات التي كانت من اختصاصات [الرئيس الجديد]. كانت سلطة الأغلبية، وخاصة في مجلس النواب، شبه مطلقة. ولكن هذا لا يعني أنه لم يبق أمام أعضاء الحزب الآخر سبل بناءة لإثارة القضايا التي تستحق التحقيق. ... وعلى الرغم من أنني لم أكن مسيطراً، وبالتالي لم أستطع عقد جلسات استماع، فلم يكن هناك شيء يمنعني من

الفصل السادس: الرقابة وعضو البرلمان

سياسة الحكومة نحو تحقيق أهدافهم السياسية الخاصة. أما من منظور أوسع، فإن النشاط الرقابي يحقق أيضاً منافع للمجتمع، ويحسن صورة البرلمان أمام الجمهور.

وأما بالنسبة لعضو البرلمان الفردي، يصبح السؤال كالتالي: "كيف يساعدني (أو يعيّنني) هذا النشاط في متابعة القضايا التي تهمني؟" يقيم أعضاء البرلمان أداء الحكومة من مختلف الزوايا. في حين أن جميع الدوافع شخصية للغاية، ومعقدة وغالباً ما تكون مغمورة جزئياً، فإن وجهات النظر الواردة في الإطار ٤١ التالي، تتفق مع الشواغل الشائعة وتفسر سبب اضطلاع البرلمانيين بالرقابة.

الإطار ٤١: خمسة مناظير لتقييم أداء الحكومة

منظور الرقابة	ما الذي يجري تقييمه
النزاهة	وجود الفساد أو غيابه
الإخلاص	درجة امتثال الحكومة للقانون
الإنصاف	الإنصاف في توزيع التكاليف أو المنافع من قبل الحكومة
الكفاءة	نسبة التكاليف إلى المنافع
الفعالية	مدى تأثير الإجراءات على آثارها المرجوة

النزاهة

الحّد من الفساد: يهتم بعض أعضاء البرلمان أساساً بالحدّ من الفساد كغاية في حد ذاتها - هدفهم تنمية النزاهة. وهناك أعضاء برلمان أفراد يعملون من أجل زيادة النزاهة في منظمات مثل المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد،^١ بينما أتى البعض الآخر من منظمات المجتمع المدني، أو تدفعهم معاناة شخصية سببها الفساد.

مناصرة هدف منشود في مجال السياسات: قد يكون أعضاء برلمان آخرون مهتمين أساساً بأهداف سياسات محددة مثل تطوير التعليم، أو توفير الرعاية الصحية. إن اعتراضهم الرئيسي على الفساد هو أنه يحول الموارد الصحيحة عن نتائج السياسات المرجوة، وهذا ما يدفعهم إلى كشف سوء السلوك. وقد أشار خوان بابلو ليتيليه، عضو مجلس الشيوخ وعضو مجموعة التركيز من تشيلي، إلى أن الجمهور يقدر بشكل خاص نشاط الرقابة الذي يتناول تقديم الخدمات العامة التي تهمهم، مثل الإسكان والتعليم.

تعميق خبرة عضو البرلمان السياسية: يمكن لعضو البرلمان أن يبرز مؤهلاته لمناصب رفيعة من خلال تطوير سمعته كمحارب الفساد. وغالباً ما تكون التحقيقات ضد الفساد ذات طبيعة إعلامية عالية وتركز اهتمام الجمهور

لقد سلّطت الفصول السابقة الضوء على أهمية الرقابة للديمقراطية وفحصت سلطات الرقابة، وقدرات البرلمان التي تمتلك هذه السلطات أو تطورها. ويظل كل ذلك في حيّز الإمكانات، ما لم يشأ أعضاء البرلمان المشاركة في الرقابة.

ويركز هذا الفصل على العوامل التي تحفّز أعضاء البرلمان وتمكّنهم من المشاركة في الرقابة والمزايا التي يمكن أن يجنوها من ذلك، والإجراءات التي يمكنهم اتخاذها لتعزيز الرقابة باعتبارها وظيفة أساسية للبرلمان. وينطلق ذلك من فرضية أن أعضاء البرلمان يشاركون في الرقابة عندما يدركون قوتها وقدرتها لإحداث نفوذ سياسي، ويدركون أن لديهم الشرعية والوسائل لتحقيق النجاح.

١-٦ حوافز للمشاركة في الرقابة

يتعين على البرلمانيين الوقوف على مدى أداء الحكومة. لكن من المرجح ألا يخوض أعضاء البرلمان في الرقابة إلا إذا كانت لديهم الحوافز والقدرة اللازمة للعمل.

ويدرك أعضاء البرلمان الذين شملهم الاستطلاع في إطار هذا التقرير، أن عبء الرقابة يقع على عاتق البرلمانيين كافة. وأفاد العديد من المجيبين بأنهم شاركوا في أنشطة رقابية مثل طرح أسئلة على مسؤولين حكوميين. ولكن الذين شاركوا في أعمال رقابية جوهرية - مثل وضع مجموعة أسئلة مستنيرة وتحقيقية، ومتابعة ردود الوزارات، وإجراء تحقيقات أو تحقيق نتائج مقنعة - كانوا في الغالب جزءاً من أقلية صغيرة لكنها مثابرة داخل برلماناتهم الوطنية.

ليس من الواقعي توقع جميع البرلمانيين بأن يكونوا متساويين في التزامهم بالمشاركة في الرقابة، لا سيما بالنظر إلى تنوع رغباتهم والضغط الشديد على وقتهم. ويجب على عضو البرلمان (ذكراً كان أو أنثى) أن يحدد مقدار الوقت الذي يكرسه للرقابة على حساب أولويات أخرى وكيفية المشاركة.

من الضروري أن تشارك كتلة برلمانية حاسمة من الأعضاء لضمان نظام رقابة برلمانية فاعلة، ولكن لا يتطلب هذا الأمر وجود أغلبية للبدء. وغالباً ما تكون للأفراد قدرة على العمل بمفردهم أو ضمن مجموعات صغيرة. تبدأ الرقابة بخطوات محددة يتخذها أعضاء البرلمان، فرادى وجماعات، مثل قرار طرح سؤال تحقيقي على وزير، أو قرار رئيس لجنة بإجراء تحقيق، أو قرار زعيم برلماني بدعم تحقيق.

وجهات نظر لتقييم الأداء الحكومي

حتماً، في تقييم الأداء الحكومي، تؤثر قيم عضو البرلمان ووجهات نظره وأهدافه الشخصية على النتائج. ومن الحوافز الشخصية الرئيسة التي تدفع أعضاء البرلمان على المشاركة في الرقابة أنها تتيح لهم فرصة لتوجيه

١ انظر أيضاً برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد: أداة التقييم الذاتي للبرلمانيين لمكافحة الفساد.

على أعضاء البرلمان الذين يتولون التحقيقات، مما يعزز رصيدهم السياسي، ويساعدهم على الترقى في حياتهم المهنية. أشار مراسل من البرلمان الكيني يخفي اسمه إلى أن "جميع ادعاءات الفساد المحتمل التي نشرت في الصحف أدت إلى استدعاءات للمثول أمام المشرعين، [مما يدل على] المزايا السياسية التي يمكن أن تُجنَى من التحقيق".

الإخلاص

ضمان التطبيق السليم للقانون: الهدف من هذا النوع من الرقابة تحديد ما إذا كانت الحكومة قد امتثلت للقانون في تنفيذ السياسات. ينبغي أن يكون هذا الهدف شاغلا محوريا للبرلمان، لأن القانون هو وسيلة البرلمان الرئيسة للتأثير على الحكومة. وإذا أخفقت الحكومة في الامتثال للقانون الذي صاغه المشرعون، فإن قدرة البرلمان في التأثير على العالم تتضاءل.

السعي وراء تحقيق هدف منشود في مجال السياسات: يحظى البرلمانيون الذين نجحوا في تمرير تشريع لإحداث إصلاحات في السياسة العامة بحافز خاص للتأكد من أن ما يأملون في تحقيقه يُنفذ فعلاً.

"مهما كانت صياغة القانون جيدة، فإن لم ينفذ القانون، فإن الإصلاح المنشود لن يُكتب له النجاح، ولن يتحقق تمثيل مصالح المواطنين إذا لم تجر مسالة أولئك الذين كلفوا بتنفيذ القانون".

تقرير مجموعة التركيز المعنية بأصحاب المصلحة المتعددين، صربيا

حماية المجموعات المهمشة وتمثيلها: وعلى نفس المنوال، فإن الزعماء البرلمانيين الذين يدافعون عن الفئات المهمشة لهم مصلحة في أن التشريعات الهادفة إلى تلبية احتياجات هؤلاء الناس وتنميتهم تؤدي إلى إجراءات إيجابية من جانب الحكومة. لذا، فإن هؤلاء النواب، فضلاً عن مناصرة الشعب، قد يجدون أنفسهم يؤيدون القانون.

"لذلك، فيحكم أننا أعضاء في البرلمان، وكوننا نسوة، فإننا نضطلع بطبيعة الحال بالدور الأكبر في ضمان تنفيذ شيء على الأقل".

ميشي جمعة خميسي، عضو الجمعية الوطنية، كينيا

تكتسي هذه المهمة الرقابية أهمية خاصة عندما لا تعتبر البيروقراطية إنفاذ القانون أولوية عليا.

الإنصاف

مساعدة الناخبين و/ أو المجتمعات المهمشة: يُعدّ تقييم عدالة البرامج الحكومية أحد أهداف الرقابة. وغالباً ما يكون أعضاء البرلمان الذين يمثلون مصالح جماعات بعينها مهتمين بالرقابة لتحديد ما إذا كانت هذه المجموعات قد نالت حصتها العادلة من المزايا، أو ما إذا كان عليها أن تدفع حصة غير عادلة من التكاليف.

وقد تم إضفاء الطابع المؤسسي على بعض هذه المشاعر في عمل المشرع بموجب القانون. فعلى سبيل المثال، يتوقع أن يرصد أعضاء مجلس الشيوخ

البلجيكي أثر القانون الاتحادي على السلطات الإقليمية، وعلى مختلف المجموعات اللغوية، والنساء، وغيرهم من الناخبين. ويحاول العديد من أعضاء البرلمان الآخرين، وإن لم يطلب منهم ذلك رسمياً، ضمان معاملة عادلة لدوائهم الانتخابية لأسباب انتخابية وأسباب أخرى.

وغالباً ما يتوقع من أعضاء البرلمان أن يناصروا أفراد مجموعة معينة ينتمون إليها سواء كانت ديموغرافية أو غير ذلك. فعلى سبيل المثال، يتوقع وعلى نطاق واسع أن تتولى برلمانيات قيادة عملية مناصرة قضية المساواة بين الجنسين.^٢ أفادت زعيمة نسوية في البرلمان المولدوفي بأنها كثيراً ما تتلقى طلبات من نسوة من خارج دائرتها الانتخابية للنظر في إجراءات حكومية تؤثر عليهن كأفراد، فتمتثل عندما تستطيع ذلك، لإيمانها بأن بروزها كزعيمة يلزمها للعمل نيابة عن أولئك اللائي يتطلعن إليها لمساعدتهن.^٣ في أوغندا، تخصص مقاعد في البرلمان للمجموعات المهمشة (بما فيها الشباب والنساء والأشخاص ذوي الإعاقة وغيرهم) بغية تمثيل هذه الفئات للدفاع عن مصالحها المميزة.

إن الحافز الذي يدفع عضو البرلمان للمشاركة في الرقابة لمناصرة قضايا المساواة للمجموعات المهمشة يجد تعزيزاً وتعظيماً ونشراً من الآخرين، بما في ذلك أطراف من خارج البرلمان. وقد أشار نائب برلماني من زامبيا، في معرض مناقشة الرقابة البرلمانية والإرادة السياسية، إلى أن "الرقابة على التكافؤ بين الجنسين تضطلع به في الغالب برلمانيات تدعمها تجمعات نسائية وناشطون في المجال الجنساني في المجتمع المدني". وفي المناقشة نفسها، وجّه عضو في البرلمان البوتسواني نداءً للبرلمانيين للدفاع عن حقوق المثليات، والمثليين، ومزدوجي الميل الجنسي، ومغايري الهوية الجنسية،^٤ وأيده في ذلك عضو من البرلمان الناميبي.

الكفاءة

تعميق الخبرة السياسية لأعضاء البرلمان: تسعى الرقابة من أجل الكفاءة لتحقيق نسبة مواتية من المزايا مقارنة بالتكاليف. وكثيراً ما يُمارس ذلك على مستوى الدائرة الانتخابية، على سبيل المثال، بوصفها جزءاً من الرقابة على الميزانية. وقد وصف برلماني من جمهورية الدومينيكان الوضع على النحو التالي:

"على الوجه الأمثل، تُعرض الميزانية الفصلية، ويرصد أعضاء البرلمان كيفية سير الأمور. ثم ... وفي جماعتك، في المقاطعة التي تمثلها، يستطيع عضو البرلمان أن يذهب في أي وقت يشاء، عندما تكون هناك مشكلة، ويرى ما يجري، وكيف تُستعمل أموال الشعب... هذا عمل عظيم لنائب جيد".

غراسيلا فارمين، عضو مجلس النواب، الجمهورية الدومينيكية

٢ الاتحاد البرلماني الدولي، ٢٠١٥، (٢).

٣ جرى التقرير خلال مقابلة أجريت في إطار تقييم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المتوسط الأجل لبرنامج الدعم البرلماني لمولدوفيا، ٢٠١٢.

٤ الاتحاد البرلماني الدولي، ٢٠١٥، (١).

وعلى صعيد العلاقة التنفيذية والتشريعية المثالية، ستأخذ الحكومة على محمل الجد أي تقرير رقابي جيد البحث يتضمن استنتاجات وتوصيات ملائمة وواقعية. ومع ذلك، وفي ظل الممارسة العملية، فإن العلاقات لا تسير دائماً على هذا النحو.

يحتمل أن يتمتع البرلمانيون بمجموعة من الصلاحيات لدعم أنشطتهم الرقابية، بما في ذلك كشف نقائص الحكومة، والدعوة إلى إدخال تشريع تصحيحي، وممارسة النفوذ البرلماني على الميزانية، والتحرك من أجل فرض عقوبات مثل اللوم أو الإقالة أو مناقشات حجب الثقة (انظر الفصل الثاني).

يجب على البرلمانيين أن يروا ما إذا كانوا قادرين على إدارة الموارد التي يحتاجون إليها لممارسة هذه الصلاحيات، التي يعتمد الكثير منها على إطار سياسي، ومستويات معينة من القدرات، إذا ما أريد لها أن تكون فعالة - وهي غالباً ما تكون منعدمة. وينبغي استكشاف فرص التعاون مع المجتمع المدني ووسائل الإعلام بوصفهما وسائل رئيسية لتعزيز الأثر.

فجوات الموارد الحرجة

حددت مجموعات التركيز والبحوث الأخرى التي أجريت في إطار هذا التقرير مراراً وتكراراً فجوتين في الموارد. أولاً، الفجوة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والتي غالباً ما تكون في غير صالح البرلمانات. ولأن الوزارات هي التي تدير الحكومة فعلياً، فلديها مصادر أفضل للمعلومات، وخبرات أكبر ودعم إداري أكثر من تلك المتاحة لأعضاء البرلمان.

أما الفجوة الثانية، فهي التي بين البرلمانات الراسخة ذات الموارد الجيدة نسبياً، ونظرائها من البرلمانات الناشئة و/أو الأقل موارد. ومع أن البرلمانات المدعومة جيداً تواجه هي الأخرى تحديات، فإن التحديات التي تواجهها البرلمانات الناشئة غالباً ما تكون أكثر شدة ويصعب التغلب عليها. ولهذا السبب، يتم التركيز فيما يلي على أعضاء البرلمان في البرلمانات الأكثر فقراً من حيث الموارد.

الموارد المالية

تعتمد الرقابة الفعالة على أمور عديدة تتطلب موارد مالية، مثل الرواتب الملائمة، والدعم المهني، والموارد الأخرى المخصصة. وفي الممارسة، تكون الجهات التي تضطلع بالرقابة في الغالب أقل تمويلاً من تلك التي تخضع للرقابة، لا سيما في البلدان ذات الموارد الشحيحة. ففي العديد من البرلمانات، يعمل أعضاء البرلمان بلا دعم الموظفين، وينتمون إلى لجان لا تحظى بالدعم المهني الكافي، وفي بعض الأحيان ليست لها أماكن عادية للاجتماع. ومن الضروري أن تتوفر لدى الحكومة والبرلمان الموارد (المتنوعة) اللازمة لتضطلع بمهامها المنفصلة والمتميزة.

لقد لاحظ هذا التقرير جهود موفقة لتمكين البرلمانات من خلال زيادة تمويلها ومقدار سيطرتها على مواردها المالية. ولكن حتى عندما يعجز البرلمان عن سداد ما يحتاج إليه، فإنه يحصل على الكثير مقابل لا شيء والشئ نفسه ينطبق على البرلمانيين كأفراد، كما هو مبين أدناه.

كثيراً ما يدافع السياسيون على تحقيق الكفاءة - أي الرغبة في الحصول على أعلى قيمة مقابل المال. ويجلب هذا الشكل من الرقابة العديد من الأصدقاء، ولا يجلب كثيراً من الأعداء الذين هم مستعدون للاعتراض علناً وتلطّيح سمعتهم السياسية.

الفعالية

استهداف الاحتياجات: تسعى الرقابة من أجل الفعالية لضمان تحقيق إجراء حكومي للأثر المنشود. وعند تقييم فعالية أي برنامج، ينظر أعضاء البرلمان في مدى نجاحهم في العمل في دوائرهم الانتخابية، لأن السياسات التي تُرسم على الصعيدين القطري والإقليمي لا تلبّي دائماً احتياجات الدوائر الفردية. وفي برلمان ولاية بونتلان في الصومال، أجرى الأعضاء تحقيقاً بشأن الرقابة على اللجان التي تعمل في المناطق المتضررة من الجفاف لتقييم فعالية جهود الإغاثة التي تضطلع بها الحكومة. وكشفت الدروس المستفادة تبايناً كبيراً في احتياجات مختلف المناطق التي تعاني من الجفاف. فبعض المناطق بحاجة إلى الماء والغذاء، والبعض الآخر بحاجة إلى علف للحيوانات، والبعض الآخر بحاجة إلى المال لشراء مختلف الضروريات. ونتيجة لهذا التحقيق الرقابي، عدّلت الحكومة ممارساتها الإغاثية من أجل تحسين استهداف مختلف احتياجات السكان.^٥

بإيجاز: الحوافز للمشاركة في الرقابة

يستطيع البرلمانيون استخدام الرقابة لقياس أداء الحكومة على خمسة مستويات رئيسية، هي: النزاهة، والإخلاص، والإنصاف، والكفاءة، والفعالية، التي تمكّن من إلقاء نظرة ثاقبة على الحوافز الأساسية التي تدفع أعضاء البرلمان على المشاركة في أنشطة الرقابة. كما تسمح الرقابة للبرلمانيين بمساعدة دوائرهم الانتخابية، وتعزيز أهداف السياسات المحددة، وإثراء حياتهم السياسية، وبسط نفوذهم الشخصي.

٢-٦ جعل الحكومة تأخذ البرلمان على محمل الجد

تُرجّح مشاركة أعضاء البرلمان في أعمال الرقابة إذا رأوا أن ذلك سيكون له الأثر المنشود على أداء الحكومة. وكما لاحظ النائب البناني غسان مخيبر، فليس هناك شيء يبغضه عضو البرلمان أكثر من الكلام فيما لا طائل من ورائه، في وقت تتخذ فيه القرارات في مكان آخر.^٦ وتعتمد فرص النجاح إلى حد كبير على: (١) الصلاحيات الرسمية وغير الرسمية المتاحة، و(٢) الموارد المتاحة لاستخدام تلك السلطات بفعالية.

^٥ مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للدعم البرلماني في الصومال http://www.so.undp.org/content/somalia/en/home/operations/projects/poverty_reduction/parliament-support-project

^٦ الاتحاد البرلماني الدولي، ٢٠١٦، (٢).

المعلومات

تُعدّ المعلومات مورداً سياسياً بالغ الأهمية، لأنها قد تُستخدم للتأثير على القرارات، وهي ضرورية للرقابة الفعالة. وتأخذ الفجوات بين البرلمان والحكومة، وبين البرلمانات في بيئات ذات موارد قليلة أو جيدة أشكالاً كثيرة. ولكن أحد المجالات حيث يكون جميع البرلمانيين محرومين هو عدم تماثل المعلومات بين السلطين التنفيذية والتشريعية.

تعتمد الرقابة الجيدة على توفر معلومات جيدة عن ممارسات الحكومة. ولأن السلطة التنفيذية تحكم وتتحمّل مسؤولية إيجاد الكثير من المعلومات ذات الصلة، فإنها بطبيعة الحال تحظى بمعلومات أكثر وأفضل من معظم أعضاء البرلمان حول كيفية عمل الحكومة وسياساتها وإنجازاتها. وتؤدي الفجوة في الموارد إلى تفاقم المشكلة، حيث أن أعضاء البرلمان، بمن فيهم معظم أعضاء البرلمان من الحزب الحاكم، وعادة جميع أعضاء البرلمان من المعارضة، ليس لديهم موارد كافية لتوظيف موظفين يمكنهم المساعدة على سد الفجوة المعرفية.

من حسن الحظ، يمكن للبرلمانيين الحصول على الكثير من المعلومات دون مقابل. فإن البرلمانات لا تعمل في فراغ. وثراء البيئة المعلوماتية التي تحيط بالسياسيين هو الذي يحدد مدى علمه.

إن العنصر الحاسم في التسليح بمعرفة كافية لأغراض الرقابة هو الانفتاح والإلمام التام بمصادر المعلومات وحسن التقدير، والدعم لتقييم موثوقية المعلومات ومعالجتها. وحيثما يكونون موجودين فإن الموظفين التشريعيين يُعتمد عليهم لالتماس المعلومات ومعالجتها. وحتى من دون موظفين، يستطيع البرلمانيون الحصول على معلومات مفيدة بالكشف عن حاجتهم لها عن طريق تنظيم فعاليات تعطيهم الفرصة للحصول على المعلومات.

هناك الكثير من المصادر المحتملة للمعلومات للبرلمانيين المهتمين بالنشطين. تستطيع منظمات المجتمع المدني ووكالات مراجعة الحسابات، ومجموعات المصلحة العامة، ووسائل الإعلام، ويستطيع الإداريون تقديم مجموعة من الموارد، بما في ذلك الروابط الروابط مع قطاعات نشطة من الجمهور، والخبرة في مجال مراجعة الحسابات والسياسات المتخصصة، والبروز، وغيرها من الموارد المفيدة في الرقابة. ويمكن أن تكون أكثر من مجرد مصادر تمرر معلومات مفيدة؛ فقد تصبح شريكا وحليفاً في جهود الرقابة المشتركة.

السلطة تستقطب المخبرين

يستخدم الأشخاص الذين يسعون إلى التأثير على أعضاء البرلمان أو اللجان البرلمانية، معلومات عن مزايا القرارات وتكاليفها، بوصفها وسيلة للإقناع. يجب على أعضاء البرلمان توخي الحذر الشديد لضمان بقاء أي علاقات مع الآخرين ضمن حدود الملاءمة مع مراعاة القواعد الأخلاقية، ومع ذلك، قد تكون مثل هذه العلاقات غنية بالمعلومات.

يملك مناصرو السياسات، وجماعات الضغط، وأعضاء الحكومة وأفراد الشعب من الأسباب ما يدعوهم للتأثير على أعضاء البرلمان. وقد يصبح

الإداريون والودودون مصادر سرية للمعلومات لأعضاء البرلمان الذين يعرفون بأنهم مؤيدون متبادلون لقضايا معينة. وحتى أعضاء البرلمان من الأغلبية يمكن أن يشكلوا مصدراً للمعلومات لأعضاء المعارضة الذين قد يتمتعون بحرية أوسع لاستخدامها. فقد أشار أحد أعضاء البرلمان المعارضين في أحد البلدان إلى أن أعضاء البرلمان من أحزاب الأغلبية في بعض الأحيان سيقدّمون معلومات لا يستطيعون استخدامها أنفسهم علناً لأسباب سياسية.

إن المعلومات التي يُقصد بها التأثير على قرارات تنساب بسهولة أكبر إلى أولئك القادرين على اتخاذ تلك القرارات. وسيجذب كبار المسؤولين والبرلمانيون البارزون بشكل عام معلومات أكثر وأفضل من تلك التي يحصل عليها الأشخاص العاديون.

ومع ذلك يستطيع عضو البرلمان العمل على زيادة تدفق المعلومات إليه وإلى لجانته. كما أن كسب سمعة المناصر لقضية أو المهتم يجذب الاحترام، وبالتالي يجلب المعلومات. ويحصل مكافحو الفساد على معلومات سرية، كما يُخبر المدافعون عن المساواة بحالات التمييز، وتضغط المصالح المدرسية على المدافعين عن التعليم، وما إلى ذلك. وفي مواضع عديدة، يحصل البرلمانيون المنتقدون لعمل الحكومة على وقائع من ناخبين متضررين، وتسريبات من مسؤولين حكوميين ممتعضين على الحكومة. واليوم وبفضل الإنترنت، فقد تيسر أكثر من أي وقت مضى لأفراد الجمهور التعرف على أعضاء البرلمان المهتمين بقضايا محددة والتواصل معهم.

تجذب اللجان الفعالة والنشطة أيضاً أولئك الذين يرغبون في ممارسة نفوذهم على عملية التشريع. فعلى سبيل المثال، يمكن للجان أن تعلن استعدادها لتلقي المعلومات عن طريق تنظيم جلسات استماع عامة. ولهذه الجلسات بدورها أثرٌ مزدوج يتمثل في إعلام أعضاء اللجان والعمل كمنتدى عام لمن يقدم المعلومات، مما يتيح لها الوصول إلى جمهور أكبر.

وعلى الجانب السلبي، قد يحدّ أعضاء البرلمان واللجان أيضاً من نوعية محيطهم المعلوماتي. فعلاقة العداء بين البرلمان ومنظمات المجتمع المدني - التي توجّحها مزاعم متنافسة لتمثيل الجمهور، وتنميط السياسيين على أنهم فاسدون، ومنظمات المجتمع المدني بأنها كائنات ذات مصالح خاصة وعملاء لمموليها - قد تعزل أعضاء البرلمان عن منظمات المجتمع المدني وقد حصل ذلك بالفعل. وقد تخفق اللجان في استشارة المجموعات ذات الصلة (أو تقرر التشاور فقط مع مجموعات معينة)، وتعقد مداولاتها سراً وتضطلع بأمور أخرى تحدّ من انسياب المعلومات إليها من مصادر عمومية.

استخدام الولاية للإجبار على توفير معلومات بانتظام

هناك حيلة أخرى، عند وجود أغلبية برلمانية، وهي أن تُجبر الوزارات والإدارات الحكومية الأخرى على تقديم معلومات ذات صلة. ويكتسي ذلك أهمية خاصة عندما تكون للقوانين التي يجري تنفيذها أهدافاً محددة تهّم أعضاء البرلمان.

يمكن للبرلمانيين اتخاذ إجراءات محددة لحشد الدعم الشعبي من أجل الرقابة وممارسة الضغط على الحكومة، إذا اتضح أنها تستخدم سلطاتها على نحو غير ملائم.

السلوك الشخصي ومدونات الأخلاق والحلول المشتركة بين الحزبين

يفسر المستمعون الرسائل من خلال مجموعة من الأحكام بشأن محتواها ومصدرها. ويرجح أن يتأثر فهم الجمهور للرسائل الصادرة عن نتائج الرقابة البرلمانية استناداً إلى ما يعتقد الجمهور عن الجهة المرسل للرسالة.

غالباً ما يصدق الناس الذين يعتقدون أنهم شرفاء. وإن كان المصدر لا يحظى بالثقة، فهناك فرصة ضئيلة لتصديق محتوى رسالته. وليس مستغرباً أن تكون استجابة أولئك الذين يخضعون للتدقيق الرقابي بالتشكيك في دوافع منتقديهم. وإن عجزوا عن تنفيذ الرسالة، فإنهم قد يهاجمون صاحبها، وبالتالي، تكون لسمعة أعضاء البرلمان، والبرلمانات أهمية حاسمة في تحديد ما إذا كانت نتائج الرقابة ذات بال أم لا.

السلوك الشخصي

وبالتالي، يجب على أعضاء البرلمان، عند انتقاد الآخرين، أن يدركوا بأن دوافعهم الخاصة قد تخضع للتدقيق. وعليهم أن يتحلوا بالمسؤولية والشفافية في سلوكهم. وقد أشار كين كوغهيل، وهو رئيس سابق في برلمان فيكتوريا في أستراليا، إلى أن وضع معيار شخصي رفيع المستوى والتقيّد به لهو "أكبر حماية لعضو البرلمان ضد النيل من كفاءته الأخلاقية". وقد دافع عن وضع مدونة قواعد يعلن بموجبها كل عضو برلماني عن أي مصلحة شخصية أو مالية قد تكون لديه في أي مسألة قيد التدقيق تحمل الآخرين على الاعتقاد الجازم بأنها ستؤثر على طبيعة مشاركته.^٧

سن مدونات الأخلاقيات وإنفاذها

في مجموعات التركيز والمنتديات الأخرى التي شملها هذا التقرير، أوضح برلمانيون بأنهم يدركون السمعة السيئة للسياسيين أمام الرأي العام. ويروا أن هذه التصورات قد تمتد لتشمل الهيئات التشريعية التي ينتمون إليها وتلطخ أعمالهم الرقابية وأعمالهم الأخرى في نظر الجمهور. ويرى كثيرون أن تحسين سمعة البرلمان من خلال وضع مدونات لقواعد السلوك وإنفاذها، وغيرها من التدابير، شرط مهم لتحسين فعالية الرقابة. ولن يتلقى الجمهور رسالة الرقابة على محمل الجد إلا إذا كان تصوره لصاحب الرسالة إيجابياً.

وغالباً ما يكون ردّ البرلمان على فضائح تورط فيها برلمانيون اعتماد مدونة سلوك برلماني وقوانين تمويل الحملات وإجراءات الإقالة. تظهر هذه التدابير أن البرلمان يأخذ الأخلاق بجدية، وكثيراً ما يوضح ما هو مسموح به وما هو غير مسموح به. إن إنفاذ البرلمان للتدابير الأخلاقية يعادل في الأهمية اعتماده لها.

فعلى سبيل المثال، يتعين على وكالات البيئة في الولايات المتحدة الأمريكية أن تقدم تقارير دورية عن مستويات تلوث المياه والهواء في كل منطقة. ويتم وضع قوائم مفصلة لمواقع النفايات الخطرة في كل دائرة انتخابية في الكونغرس. وتشمل هذه التقارير معلومات عن فعالية اللوائح البيئية، فضلاً عن تكاليفها ومزاياها.

بايجاز: جعل الحكومة تأخذ البرلمان على محمل الجد

تعتمد الرقابة البرلمانية الفعالة على الحصول على موارد ضرورية. وأشار أعضاء البرلمان، الذين شملهم الاستطلاع الذي تم القيام به في إطار هذا التقرير، إلى أن ندرة هذه الموارد غالباً ما تقوض جهودهم الرقابية. وفي حين أن الحكومات نفسها قد تعاني نقصاً في الموارد في أجزاء كثيرة من العالم، فإن البرلمان غالباً ما يكون في وضع أكثر هشاشة من حيث الموارد. ومن الأهمية بمكان توفير موارد ومالية وبحثية مخصصة تكفي لتعزيز المسؤوليات الرقابية لأعضاء البرلمان. غير أنه حتى في حالة غياب موارد كافية، يستطيع البرلمانيون إنشاء شبكة غنية تتألف من مقدمي الخدمات - تشمل منظمات المجتمع المدني، والقطاعين الخاص والعام - لجمع معلومات مفيدة.

٣-٦ حشد الدعم الشعبي

لكي تكون للرقابة فرصة واقعية للنجاح، يجب مواجهة القوى الحكومية أو موازنتها من قبل قوى أخرى. ويمكن أن يساعد حشد الدعم الشعبي لأجل الرقابة على تصحيح الخلل في الموارد المتاحة للبرلمان والحكومة.

الجمهور هو الطرف الكبير، الذي غالباً ما لا يستخدم بشكل كاف، في الرقابة البرلمانية. وعلى البرلمانيين أن يوجهوا جهودهم للحد من التفاوت بين نفوذ البرلمان الكامن والفعلي، وأن يعملوا على تطوير الرقابة لتكون وظيفة برلمانية متوقعة وقوية. ويتعين إقناع الجمهور بقيمة الرقابة إذا أريد له أن يدعمها. وكما ذكر آنفاً، من الممكن حشد أقسام من الجمهور وقد جرى ذلك في الماضي.

في الوقت الحاضر، يتسم فهم الجمهور للرقابة البرلمانية ودعمها بأنه دون المستوى المنشود، لأسباب عديدة، منها عدم ثقة الجمهور في البرلمان، وعدم الاكتراث بما يضطلع به، والتصور بأنه بعيد عن حياة الأشخاص العاديين.

إن أقوى ادعاء يستطيع البرلمانيون القيام به بشأن الرقابة هو أنهم يعملون لتحقيق مصالح الجمهور، وليس لمصلحتهم الخاصة، وأن الرقابة ضرورية للناس العاديين، وأن عملهم يؤدي إلى تحسين المستوى المعيشي لمن يمثلونهم. وبشكل ذلك حافظاً قوياً للدعم الشعبي للرقابة البرلمانية، لكن على البرلمان أن يعرض مهامه بمزيد من القوة في المجال العام. ويصدق هذا بصفة خاصة على البلدان التي توجد فيها برلمانات جديدة نسبياً.

المتابعة

يستطيع البرلمانيون كسب تأييد الجمهور للرقابة من خلال تقديم حلول جزئية على الأقل للمشاكل التي يحددها أفراد الجمهور. وقد يحول هذا أعمال الرقابة من تعبير عن الاستياء إلى أداة للتحسين. ويمكن للبرلمان تحقيق ما يلي:

- متابعة الرقابة ورصد سلوك السلطات الحكومية، لضمان تغيير الممارسات نحو الأفضل أو إبقاء الضغط لتغيير الممارسات.
- النظر في الاستجابة للانتهاكات أو المشاكل من خلال اعتماد القوانين. على سبيل المثال، اعتمد برلمان جنوب أفريقيا في سنة ٢٠١٢ قانوناً لمكافحة الفساد رداً على فضائح محلية.
- استخدام القوانين وغيرها من الوسائل لزيادة تزويد المعلومات لمن يقوم بالرقابة. يشكل العاملون في المؤسسات الحكومية (وفي القطاع الخاص) الذين يُطلق عليهم "مُطلقو صافرات الإنذار" أو المخبرين مصدراً مهماً للمعلومات عن الفساد والإساءات الأخرى. في العديد من البلدان توجد قوانين لحماية هؤلاء الأشخاص.

تحديد المستفيدين

يمكن للبرلمانيين زيادة الدعم الشعبي للرقابة بالعمل على إنشاء مزايا ونشرها. ومن المهم أن نأخذ في الحسبان أن السلع العامة أو الجماعية - التي تُقدم للمجتمع ككل - تحظى عادة بتقدير أقل أو اهتمام ضئيل من السلع الانتقائية التي تنتفع بها شريحة معروفة من السكان. الحصول على دعم لحل مشاكل مدرسة أسهل من حشد الشعب لمناصرة نظام تعليمي بأسره، كما أن التبليغ عن جريمة يحظى باهتمام أكبر من التعرف على الأسباب الأصلية للجريمة.

ومع ذلك، يمكن تقديم كل نوع من المزايا بطرق قد يلاحظها المستفيدون ويدعمونها. فعندما يعلن أعضاء البرلمان عن دورهم في تقديم هذه المزايا، فإنهم يعظمون رأسمالهم السياسي مع زيادة الدعم الشعبي للرقابة البرلمانية.

وعادة ما تكون مزايا الرقابة أكثر أثراً على مجموعات بعينها: مثلاً، أولئك الذين يحصلون على خدمات أقل من برامج حكومية معينة، أو تنتهك حقوقهم أو تعاملهم السلطات الحكومية بإحفاف، أو المتضررين من إجراءات حكومية. ينبغي أن تحقق الرقابة من أجل النزاهة فوائد ملموسة للشركات التي تضطر لدفع ضرائب خفية للفساد على معاملاتها مع الحكومة. وتعني الرقابة من أجل الإخلاص أن المستفيدين المستهدفين من القوانين (مثل حماية حقوق النساء، والأطفال، والمجموعات المهمشة) سيعاملون بطريقة أفضل. أما الرقابة من أجل الإنصاف، فتعني أن المستفيدين من التوزيع العادل للخدمات الحكومية سيكونون في وضع أفضل للغاية. وأما الرقابة من أجل الكفاءة والفعالية، فتعني أن يحصل الجمهور على حلولاً قيمة لمشاكلهم مقابل الأموال التي يدفعونها.

ويمكن أيضاً استخدام القواعد الإجرائية لبناء ضمانات أخرى. فعلى سبيل المثال، يملك رئيس برلمان الهند سلطة عزل أعضاء من اللجان بسبب تضارب المصالح.

"يجوز الاعتراض على تعيين عضو في لجنة برلمانية إن كان لهذا العضو مصلحة مالية مباشرة أو مصلحة مباشرة وثيقة من شأنها أن تؤثر سلباً على نظر اللجنة في أي مسألة. وينبغي أن تكون هذه المصلحة مرتبطة بصورة مستقلة بالعضو الذي أُعترض على عضويته في اللجنة، أي أنه لا ينبغي أن تكون مشاعة بين عامة الناس، أو بين أي فئة، أو قسم منها أو تكون مسألة تتعلق بسياسة الدولة".

المادة ٢٥٥، القواعد الإجرائية وتسيير الأعمال في برلمان الهند

تغيير التصورات من خلال التعاون بين الحزبين

يمكن بسهولة استبعاد نتائج الرقابة (وقد تفقد الأفكار الجيدة المحتملة) إن كانت هناك تصورات بأن الذين يتولون الرقابة ينطلقون من منطلق طائفي. فعندما يقدم أحد أعضاء البرلمان المعارضين نتائج الرقابة، يمكن التشكيك في دوافعه أو رفضها بحجة أنها تخدم مصلحة ذاتية. ومن شأن اتباع أسلوب حزبي شامل وشفاف بالكامل للرقابة أن يحقق تحييداً لهذه الردود.

إضفاء طابع إنساني على نتائج الرقابة

الجمهور لا يستجيب لما هو ممل. فلكي تحظى نتائج الرقابة بالاهتمام، يجب أن تتصدر العناوين وتحدث أثراً. مما يعني في كثير من الأحيان ضرورة إضفاء طابع إنساني على القصة (ولكن دون جعلها تافهة أو 'بسيطة'). فعلى سبيل المثال، قد يكون للتقارير الكمية عن جودة المياه أثراً أقل في الصحافة الشعبية من التقارير عن مستويات الرصاص غير الصحية لدى الأطفال في المناطق المتضررة. ولكن لا بد أن تحظى هتتين الحاليتين باهتمام وسائل الإعلام وأن تستند على أدلة لإحداث أثر إيجابي على الحكومة.

في العديد من البلدان، ساعد تسليط الضوء على أمثلة صارخة لإخفاقات الحكومة، الجهود الرامية لمحاسبة الحكومة: مثلاً، كشف أساليب حياة البذخ التي يعيشها المسؤولون الفاسدون في أماكن عديدة، وعدم ملاءمة تعامل الشرطة مع ضحايا الاغتصاب في الهند، وردود الفعل الضعيفة بعد إثر اختطاف طالبات المدارس في نيجيريا، والمحاولات الرسمية لتجاهل قتل الطلاب في المكسيك. توفر هذه الحالات حجة لمواجهة نتائج الرقابة. فهي في الوقت نفسه شخصية ورمزية للغاية، مما يجعلها مفيدة لإشراك الجمهور وطلب الرقابة.

تميل وسائل الإعلام إلى التغطية المثيرة. وفي حين أن هذا يثير مشاكل، فإنه يجعلها أيضاً حليفاً مفيداً في تعظيم الحاجة لنتائج الرقابة.

تحقيق فوائد من الرقابة

إن أقوى الوسائل لزيادة الدعم الشعبي للرقابة البرلمانية يكمن في القيام بأمور تحسّن حياة أفراد الشعب يمكن التعرف عليهم.

المخاطر والتكاليف بالنسبة للبرلمانيين

إن قرارك بالمشاركة في الرقابة له فوائد محتملة كبيرة على ناخبك وعلى المجتمع، ولكن قد يترتب عليه تكاليف ومخاطر. وتستند اثنتان من النقاط التي سبق ذكرها على هذا القرار وهي: (١) المخاطر السياسية التي قد تتكبدها، و(٢) الصعوبات الكبرى التي قد يواجهها أعضاء البرلمان الذين يعتزمون المشاركة في الرقابة في برلمانات نامية.

المصالح الشخصية مقابل مصالح المجتمع

قد يكون هناك "خطر أخلاقي" لأن الشيء الذي ينتفع منه الناخبون أو المجتمع قد تكون له كلفة مهنية بالنسبة لك. ففي الحد الأدنى، هناك تكاليف الفرص لاختيار استعمال وقتك وطاقتك في الرقابة على حساب أمور أخرى ذات قيمة بالنسبة لك، مثل مساعدة المؤيدين المحليين أو العمل على التشريعات المفضلة. وإن كانت مواردك وسلطاتك غير كافية، فإن المشاركة في الرقابة قد تكون محبطة، أو حتى تافهة. وهناك تكاليف أخرى محتملة مثل نفور زعيم الحزب أو الوزراء.

العمل في برلمان قليل الموارد

يواجه أعضاء البرلمان في الديمقراطيات الناشئة والبرلمانات قليلة الموارد عوائق أكثر أو أكبر أمام الرقابة. وقد تكون الموارد المتاحة للبرلمانات وللرقابة محدودة، وقد تكون سلطات الرقابة المؤسسية في طور النمو، أو خاضعة للمناقشة، وقد تكون الثقافة السياسية للقواعد والقيم والسلوكيات فيها أكثر تقييداً مما في البرلمانات العريقة وذات التمويل الجيد.

وفي البلدان حيث تكون الفرص الاقتصادية محدودة للغاية، فإن المنصب السياسي غالباً ما يكون وسيلة واحدة للرقى الاجتماعي. لذلك فإن عضو البرلمان الذي يثير نفور الحكام، يفعل ذلك في بيئة قد تكون فيها فرص العمل خارج السياسة قليلة.

هناك مخاطر. ولكن ما هي احتمالات تعويض المكاسب الناتجة عن المشاركة في الرقابة؟

مخاطرة تستحق الإقدام عليها

إن اختيار المشاركة في الرقابة وسيلة للتعبير عن إيمانك في ذلك، وقد تكون تلك غاية في حد ذاتها. إن احتمال نجاح أنشطة الرقابة في إحداث التغيير سيكون مهماً لتحديد ما إذا كنت مستعداً للإقدام على المخاطر أم لا.

الفرصة الحقيقية للنجاح

وحتى في البيئات الصعبة، حققت مبادرات الرقابة نجاحاً، وفي البيئات المؤيدة أصبحت الرقابة وظيفة مؤسسية يتم القيام بها بانتظام.

وقد نجحت الرقابة في عدد من المواقع غير الواعدة: ففي أوغندا، فُرضت عقوبات على وزراء في فترة الحزب الواحد كان أداؤهم ضعيفاً؛ وفي البوسنة والهرسك، التي تعاني انقساماً حاداً، حقق التعاون متعدد الأحزاب المساواة المالية؛ وقامت هيئة تشريعية ناشئة في بونتلاند الصومالية

بايجاز: حشد الدعم الشعبي

تتطلب الرقابة البرلمانية دعماً قوياً من الجمهور، إذا أريد لها أن تكون فعالة تماماً. يجب على البرلمانيين الراغبين في حشد دعم شعبي للرقابة أن يلتزموا أولاً بمعايير أخلاقي سام وواضح. ويتعين عليهم أيضاً أن يعرضوا بقوة نتائج نشاطهم الرقابي ليوضحوا بجلاء مساهمتهم في المصلحة العامة والرفاه الاجتماعي. كما يجب أن تكون الرقابة وثيقة الصلة بالجمهور، وأن تستجيب للشواغل العامة، وأن تحدد بوضوح الجمهور المستفيد.

٤-٦ إلى البرلمانيين الراغبين، لم القرار بالمشاركة؟

بدأ هذا الفصل بتوكيد بسيط: أن كافة أنشطة الرقابة تبدأ بقرار من كل عضو برلماني للمشاركة فيها. وتعتبر سلطات الرقابة مجرد نظرية، حتى يقرر البرلمانيون استخدامها.

لذا، لم يجب عليك أنت أن تقرر المشاركة في الرقابة؟

السبب الكبير: الحكم الديمقراطي يعتمد على رقابة تفصيلية للبرلمان على الحكومة

الرقابة البرلمانية عملية تهدف إلى تحسين الأداء الحكومي وتأثيره على الناس، والديمقراطية، والتنمية.

يعيش كل شخص مع نتائج الإجراءات الحكومية بوصفه فرداً وعضواً في المجتمع. لذا، فإن لكل فرد مصلحة في الكيفية التي تعمل بها الحكومة. فعندما تجود الحكومة أداها، فإنها تنتج مزايا، وعندما تؤدي وظائفها بشكل سيء، فإنها تنتج مشاكل.

من بين فضائل الديمقراطية أن الحكومة تتلقى ردوداً عن كيفية أداء عملها. وقد تأتي الردود من الناخبين، والجماعات التي تمثل المصالح العامة أو الخاصة، والأهم من ذلك من البرلمان. وعندما لا يكون أداء الحكومة جيداً، فإن تلك الردود تساعد على العودة للمسار الصحيح. لذا، فإن المجتمع وأفراده لديهم مصلحة قوية في قيام البرلمانيين بالرقابة على الحكومة وتقديم الردود.

السبب الشخصي: قد تساعدك الرقابة على تحقيق أهدافك

إن الاضطلاع بما فيه مصلحة للمجتمع قد يساعدك أيضاً على تحقيق أكبر قدر من قدراتك المهنية، وتحقيق أهدافك السياسية، وترقية ما تتمناه. إن المشاركة في الرقابة قد تساعدك على تحقيق أهدافك الشخصية - سواء أكانت مساعدة الناخبين، أو دفع سياساتك المفضلة، أو تطوير مسيرتك السياسية.

عند استحداث رقابة برلمانية أو تعزيزها، من المحتمل أن تحقق الإجراءات الأولية أكبر الفوائد. ويصدق ذلك بوجه خاص في البيئات التي كانت فيها الممارسات الفاسدة، وعدم الكفاءة، وضعف الأداء غير معالجة. ففي كينيا، مع أن التغييرات في ثقافة الإفلات من العقاب على الفساد بطيئة الحدوث، فإن الجهود التي بذلت على مدى السنوات العشر الماضية أدت إلى زيادة تواتر انكشاف الفساد للجماهير، ومكنت من تغيير تلك الثقافة. وفي الجهة الأخرى، يمكن أن يكون لانكشاف الممارسات في منطقة مغمورة نسبياً أثراً تداعيات كبيرة. ففي مجلس العموم البريطاني، ومجلس النواب الأمريكي جرى كشف مخالفات مالية كانت مقبولة على نطاق واسع وتمارس لفترة طويلة، وكانت غير مفحوصة أو مقبولة ضمناً، فتم القضاء عليها بين عشية وضحاها.

بايجاز: إلى البرلمانين المهتمين

– لم القرار باتخاذ إجراء؟

إن السبب الرئيس وراء التزامك، بوصفك برلماناً، بالمشاركة في الرقابة هو أن الحكم الديمقراطي يعتمد على رقابة تفصيلية للبرلمان على الحكومة. وهناك أيضاً أسباب شخصية وراء هذه الرغبة: فالرقابة قد تعينك على تحقيق أهدافك، مثل مساعدة الناخبين، ومناصرة سياساتك المفضلة، وتطوير مستقبلك السياسي.

هناك مخاطر محتملة في أن تصبح معروفاً بممارسة الرقابة: ففي ظروف معينة، قد تقور ناخبك بتكريس وقتك في رقابة طويلة الأجل على حساب قضايا أخرى أكثر إلحاحاً. وقد تفقد تعاطف زعماء الحزب أو الوزراء. بيد أن الفرصة لتحقيق تغيير إيجابي ودائم يجب أن تجعل المشاركة في الرقابة مخاطرة تستحق الخوض فيها.

٥-٦ الاستنتاجات

هناك مجموعة من الأدوات الرقابية المتاحة للبرلمان. ولكن، قد تصبح هذه الأدوات عديمة الجدوى ما لم يضعها أعضاء البرلمان موضع التنفيذ بصورة يومية. وفي حين أن الأعضاء يتعرضون لقدر من المخاطر المهنية باتباعهم "مسار التدقيق" بلا هوادة وحيثما يؤدي هذا المسار، فإن السمة الرفيعة التي يمكن منحها لمثل هذا العمل في المجال العام تتيح فرصاً فريدة لأعضاء البرلمان المثابرين والمجتهدين لتحقيق تطور مهني وسمعة راسخة، فضلاً عن تقديم مساهمة مباشرة لتحسين نوعية حياة الحكومة والشعب.

بتحسين سياسات الحكومة لتنفيذ برامج الإغاثة من الجفاف. ولم يتحقق أي من هذه النجاحات في إطار نظام رقابي يعمل بشكل روتيني وموارد جيدة.

ويمكن تحقيق نجاح أكثر انتظاماً، إذ تشهد العديد من البرلمانات تحولاً إلى نظم رقابية أكثر ملاءمة. ومع مرور الزمن، عزز كل من البرلمانين الكيني والأوغندي قدرتهما على المشاركة في الرقابة بصورة أكثر روتينية عن طريق إنشاء لجان وظيفية، ودعم الموظفين الفنيين في مجالات حيوية مثل الميزانية، والرقابة على الأموال.

وحققت البرلمانات بالفعل مزيداً من التقدم. ففي المملكة المتحدة، سحبت سلطة اختيار رؤساء اللجان من قادة الأحزاب ووُضعت في أيدي أعضاء البرلمان؛ وفي ألمانيا، تحرك الائتلاف الكبير لضمان تمثيل أعضاء أحزاب الأقليات في اللجان.

لذلك قد نجحت الرقابة في ظل مجموعة واسعة من الظروف: في دول الحزب الواحد، وفي المجتمعات التي تعاني إنقساماً عميقاً، وفي البلدان النامية، وفي البرلمانات الناشئة وفي البرلمانات المتقدمة للغاية. وفي حين ظلت أنشطة الرقابة بعيدة كل البعد عن تحقيق أي فعالية على الصعيد العالمي، فإن معظم البرلمانات تنخرط في شكل من أشكال الرقابة على الحكومة، وقد أثبت الكثير منها أن الرقابة الفعالة لها فرصة حقيقية للنجاح.

ثمرة دانية: استخدام المطالبة العامة المكبوتة لتحقيق فوائد غير متناسبة

وحيثما يكون الشروع في الرقابة أمراً شاقاً، غالباً ما تكون هناك مطالبة مكبوتة لما يمكن أن يحققه. وقد تكون ظواهر الفساد، وعدم الكفاءة، وعدم المساواة متفشية في ظل غياب رقابة حقيقية. وفي نهاية المطاف، قد تكون القدرة على استخدام هذا الضغط المكبوت من جانب الجمهور لتلبية توقعات المساءلة الحكومية محركاً أساسياً للتغيير. ولكي يحدث ذلك، فمن المهم أن يكون البرلمان جزءاً من حل أخلاقي دائم، ولا يكون جزءاً من مشكلة.

وفي الحالات التي لم تكن فيها رقابة في الماضي، ربما كانت مطالبة الجمهور لمساءلة الحكومة قد تراكمت لبعض الوقت وتبحث عن متنفسا. وفي مثل هذه البيئة، تكون الرقابة الوظيفية البرلمانية التي لها أكبر إمكانات لإحداث فرق سريع في نوعية الحكم الديمقراطي. لكن، على البرلمان أن يكون للاستعانة بالأدوات الإجرائية والسياسية اللازمة، وراغباً فيها وقادراً عليها.

الخاتمة والاستنتاجات والتوصيات الرئيسية

- أن يكون على استعداد لاستخدام الصلاحيات المتاحة له لمساءلة الحكومة عن الوفاء بالتزاماتها بموجب الالتزامات والقوانين والقواعد القائمة.

غير أن الرقابة غالبا ما تكون صعبة في الممارسة العملية. هناك العديد من التحديات المشتركة، بغض النظر عن النظام السياسي في بلد ما أو مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فيه.

تبين البحوث التي أجريت في إطار هذا التقرير أنه توجد في معظم البلدان قواعد وأنظمة للرقابة، ولكن قد لا يعطي البرلمان أو النواب أو الجمهور الأولوية للرقابة بشكل كامل. تقدم المواد التالية النتائج الرئيسية الواردة في التقرير، وتضع توصيات لبلد المزيد من الجهود من أجل تعزيز الرقابة البرلمانية.

الاستنتاجات الرئيسية

تعد الرقابة البرلمانية نشاط سياسي وستظل كذلك.

- يمارس كل بلد الرقابة وفقا لسياقه السياسي والثقافي والتاريخي. وهناك تنوع كبير بين البلدان في ممارسة الرقابة، وفي المجال السياسي المتاح للرقابة.
- تتباين استجابة الحكومات لأنشطة الرقابة تباينا كبيرا. في بعض السياقات، يكون التزام الحكومة بتوفير المعلومات في الوقت المناسب راسخا، وتكون مشاركة الحكومة في الرقابة جزءا من الثقافة السياسية. وفي بلدان أخرى، لا تطبق القواعد بصورة منهجية (على سبيل المثال، قد يرفض الوزراء المثل أمام البرلمان، وقد لا تكون المعلومات متاحة للبرلمان، وقد لا يتم التقيد بالمواعيد النهائية للإجابة على الأسئلة).
- وفي سياقات أخرى، ينظر إلى الاستجواب البرلماني على أنه تحديا لسلطة الحكومة (وإذا تكلم النواب دون خوف، في الغالب نواب المعارضة، وقد يزج بهم في السجن). إن حماية حرية أعضاء البرلمان في التعبير شرط حاسم للتمكن من تنفيذ الرقابة.
- تلعب السياسات الحزبية دورا رئيسيا في تحديد أنشطة الرقابة. وتتسم الأدوار المحددة جيدا للأحزاب السياسية في الحكومة والمعارضة بمزيج ديناميكي من المواجهة والتعاون.
- وقد تكون المنافسة السياسية حافزا على الرقابة. من المهم أن تكون المعارضة قادرة على استخدام أدوات الرقابة لمساءلة الحكومة وتحديها.
- تتأثر تصورات النواب بشأن استجابة الحكومة للرقابة البرلمانية بما إذا كان حزبهم في الحكومة أو في المعارضة. على سبيل المثال، يبدو

تؤدي الرقابة الصارمة والبناءة القائمة على الأدلة إلى تحسين الحكومة بطرق عديدة. والهدف منها هو التأكد من أن الحكومة تعمل بشكل جيد وتحمي حقوق ورفاه جميع الناس، وتراقب تنفيذ القوانين بشكل فعال، وترصد أثرها على حياة الناس عن كثب، وتوفر وسيلة لتحديد الثغرات أو المشاكل في التشريعات التي تحتاج إلى معالجة، وتكفل صرف الأموال بشكل جيد، وتقيم البرامج الحكومية مقابل النتائج. يصبح من الصعب إخفاء الممارسات الفاسدة في ظل وجود نظم رقابة فعالة.

الرقابة تجعل الديمقراطية أقوى حيث أنها توقر للناس قناة للمشاركة في إدارة الشؤون العامة على أساس يومي بين الانتخابات الدورية، وتضع المعلومات في المجال العام، مما يضمن أن الحكومة تعمل تحت المراقبة العامة. وتشكل الرقابة جزءا رئيسيا من نظام الضوابط والموازين المصمم للحد من انتهاكات السلطة الحكومية، وتوفر آليات سياسية لفرض عقوبات على الحكومة أو الوزراء في حالة القصور.

وبالاستناد إلى التقارير المقدمة من البرلمانات والمقابلات مع النواب والنقاشات المواضيعية مع النواب وكبار الموظفين البرلمانيين، يمكن التأكيد على بعض المبادئ الأساسية للرقابة البرلمانية (انظر الإطار ٤٢).

الإطار ٤٢: المبادئ الأساسية للرقابة البرلمانية

ينبغي للرقابة:

- أن تكون عملية صارمة وبناءة قائمة على الأدلة وتهدف إلى تعزيز رفاه الناس، ورصد تحقيق الأهداف والأولويات الإنمائية، وتحسين الحوكمة
- تغطي جميع مجالات الحكومة، في جميع الأوقات
- أن تكون مسؤولة مشتركة بين جميع البرلمانيين.
- ينبغي للبرلمان:
- أن تكون له ولاية قوية للرقابة منصوص عليها بوضوح في الدستور والقوانين والقواعد الإجرائية البرلمانية
- أن يكون قادرا على الوصول إلى المعلومات المطلوبة للرقابة بصفة كاملة وفي الوقت المناسب
- أن يضمن أن أحزاب المعارضة والأقليات قادرة على المشاركة الكاملة في الرقابة
- أن يزود اللجان بالولاية والوسائل اللازمين للرقابة الفعالة
- أن يطور قدرته على الرقابة لتناسب مع سلطاته الرسمية
- أن يعمم المنظور الجنساني في جميع أنشطة الرقابة ويضمن قدرة المرأة على الاضطلاع بالرقابة في جميع مجالات السياسات والتشريعات

- يعتبر تقييم أثر العمل الحكومي في مجال المساواة بين الجنسين عنصرا أساسيا من عناصر الرقابة ويعزز الفعالية العامة للرقابة. تراقب البرلمانات التقدم في مجال المساواة بين الجنسين بعدة طرق مختلفة. تتولى اللجان المتخصصة والمجموعات المشتركة بين الأحزاب رصد حالة المساواة بين الجنسين في المجتمع، ويمكنها أن تقدم تشريعات لسد الفجوات التي تجدها. توفر الميزة المراعية للمنظور الجنساني للبرلمان أدوات لمراقبة أثر السياسة الحكومية على المرأة والرجل. غير أنه ينبغي للبرلمانات أن تبذل المزيد من الجهود لتعميم مراعاة المنظور الجنساني في جميع أنشطة الرقابة، وذلك مثلا عن طريق بناء قدرة محددة على البحث والتحليل الجنساني.
- لدى غالبية البرلمانات إجراءات للتفاعل المنهجي مع مؤسسات الرقابة العليا. بيد أن التفاعل مع مؤسسات الرقابة الخارجية الأخرى مثل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وأمناء المظالم أقل انتظاما.

- يجب أن تكون البرلمانات مسؤولة أمام الشعب عن الطريقة التي تؤدي بها دورها الرقابي. عدد قليل نسبيا من البرلمانات لديها أنظمة لتتبع التوصيات التي تقدمها إلى الحكومة، وردود هذه الأخيرة. كثير من البرلمانات لا تقوم برصد نوعية أدائها الرقابي وتقييمها. الجهود البرلمانية الرامية إلى جعل نتائج أنشطتها الرقابية مرئية للجمهور محدودة.

يعرب معظم النواب عن التزامهم بالرقابة . ولكن من الناحية العملية، كثيرا ما تقلل مسائل تحديد الأولويات والقدرات من مشاركتهم في أنشطة الرقابة

- هناك توافق واسع في الآراء على أن الرقابة مسؤولية جميع النواب. لكن النواب من أحزاب المعارضة يعتبرون أنهم يتحملون حصة غير متناسبة من العبء. يجب أن يكون النواب مسؤولون أمام المواطنين عن الطريقة التي يؤديون بها دورهم الرقابي.
- يحدد النواب من الأحزاب الحاكمة وأحزاب المعارضة مجموعة من التحديات تعترض دورهم الرقابي. في الغالب يذكر النواب قلة الموارد (على سبيل المثال، الموظفين، والمال، والمعلومات) باعتبارها أكبر تحد للفعالية. والنساء البرلمانيات نادرا ما يتقلدن مناصب قيادية، مثلا رئاسة اللجان، تمكنهم من القيام بأنشطة رقابية على نطاق واسع في مجالات السياسة العامة.
- غالبا ما يعمل النواب في جميع انحاء العالم بموارد محدودة لدعم عملهم. هناك تناقض صارخ بين مستوى الموارد المتاحة للحكومة والموارد الضئيلة نسبيا المتاحة للبرلمان.
- تتوقف درجة مشاركة النواب في الرقابة جزئيا على مصالحهم وتفضيلاتهم الفردية. على سبيل المثال، يبدو أن النواب يستخدمون ممارسات رقابية غير رسمية أكثر من العمليات الرسمية. بالطبع، يخضع النواب من نفس البلد أو نفس الحزب لتأثير البيئة السياسية، والتصميم المؤسسي، والنظم الانتخابية، ونظم الأحزاب. ومع ذلك،

أعضاء الأحزاب الحكومية أكثر تفاؤلا بشأن قدرة البرلمان على الرقابة، في حين يميل أعضاء الأحزاب المعارضة إلى الاعتقاد أن الحكومة أقل استجابة، وأن الرقابة أقل فعالية.

- في الحالات الانتقالية أو ما بعد النزاع، قد تكون الحدود بين سلطات الحكومة والبرلمان غير محددة بوضوح. وقد لا يحظى الدور الرقابي بالأولوية أو الفهم الجيد.
- تواجه البرلمانات الصغيرة تحديات خاصة. يحد حجم البرلمان آليا من عدد اللجان المتخصصة التي لها دور رقابي ومستوى الدعم الذي تستطيع الإدارة البرلمانية تقديمه. في عدد من البلدان، قد يكون الوزراء والوزراء المفوضون أعضاء في اللجان التي من المفترض أن تراقب إدارتهم، مما يحد بشدة من إمكانيات الرقابة التي تتمتع بها اللجنة.

يظل نظام الرقابة الفعال بمثل طموح العديد من البرلمانات

- لدى معظم البلدان قواعد وأنظمة للرقابة. ومع ذلك، فإن وجود مثل هذه القواعد والأنظمة في حد ذاته لا يضمن فعالية الرقابة البرلمانية. يتطلب نظام الرقابة الفعال ما يلي:
 - ولاية قوية ذات صلاحيات محددة بوضوح لمساءلة الحكومة
 - مشاركون ملتزمون وراغبون ومستعدون لاستخدام الصلاحيات المتاحة لهم لمساءلة الحكومة
 - القدرة الكافية في البرلمان لتعزيز هذه الصلاحيات بالأدوات، بما في ذلك المصادر المستقلة للبحث والتحليل، وتكون العقوبات المحتملة على أساس تنازلي.
- ينص الدستور والقانون على ولاية الرقابة في جميع البلدان تقريبا. وتفتقر البرلمانات أحيانا إلى الوسائل أو الإرادة لاستخدام الصلاحيات المتاحة لها لتقييد الحكومة.
- ترتبط قدرة البرلمان على الرقابة ارتباطا وثيقا بقوة البرلمان عموما. ومن المرجح أن تكرس البرلمانات ذات الموارد الكافية الموظفين لدعم اللجان البرلمانية، وتقديم خدمات البحوث وتحليل الميزانية المتخصصة، بما في ذلك التحليل الجنساني.
- كثيرا ما يلاحظ ارتفاع نسبة تجديد النواب بعد الانتخابات ويمكن أن يكون له تأثير على نوعية الرقابة. وفي حين أن معدل تجديد النواب جزء طبيعي ومفيد من الانتخابات البرلمانية، فإن ارتفاع نسبته ينطوي على خطر فقدان الذاكرة المؤسسية، وكسر استمرارية عضوية اللجان من هيئة تشريعية إلى أخرى.
- تتوزع المسؤولية عن الرقابة على نطاق واسع. وللبرلمانات دور محوري، ولكنها بعيدة كل البعد عن كونها الجهات الفاعلة الوحيدة. تساهم الوزارات وهيئات الرقابة المتخصصة مثل المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات والمجتمع المدني ووسائل الإعلام والمجموعات المهنية في إنشاء شبكة رقابة غنية.

التوصيات: سيناريو التغيير

توضح التوصيات التالية سيناريو التغيير المؤسسي نحو زيادة الرقابة. في حين يتعين تحديد الأولويات لتعزيز الرقابة وفقا للسياق الوطني، تعتبر التوصيات صالحة للتطبيق في جميع البلدان.

التوصيات موجهة أساسا إلى البرلمان كمؤسسة؛ وبعضها موجه إلى أعضاء البرلمان.

وتوجه التوصيات أيضا إلى الأحزاب السياسية، التي لها تأثير كبير على صنع القرار البرلماني وسلوك النواب. وهي ذات أهمية مماثلة بالنسبة للحكومات التي تتحمل مسؤولية كبيرة عن إقامة علاقة رقابية بناءة مع البرلمان، ولها أيضا مصلحة قوية في تعزيز شفافية السلطات العامة ومساءلتها عن طريق الرقابة الفعالة. التوصيات مهمة لجميع الناس ومنظمات المجتمع المدني التي ترغب في تحسين نوعية مؤسسات الحكم.

إنشاء الرقابة كأولوية عليا للبرلمان

١- الإشارة إلى أن البرلمان ملتزم بوظيفته الرقابية

إن إنشاء الرقابة كأولوية برلمانية يسمح بتوضيح أهميتها لجميع الجهات الفاعلة. توضح خطابات وتصريحات القيادة البرلمانية، بما في ذلك رئيس المجلس ورؤساء اللجان، للحكومة ووسائل الإعلام والشعب أن البرلمان جاد في دوره الرقابي. تعزز الاقتراحات والقرارات البرلمانية هذه الرسالة. ينبغي أن تكون للبرلمانات خطط استراتيجية تحتل فيها الرقابة مركزا بارزا.

٢- الجمع بين جميع أصحاب المصلحة لتحديد عملية الرقابة البناءة والالتزام بها

بما أن الأحزاب تتنافس على السلطة، فمن المتوقع أن تسعى الأحزاب الحاكمة إلى التقليل من استخدام أدوات الرقابة الهادفة لإحراج الوزراء، في حين أن أحزاب المعارضة ستنتهز كل فرصة للفت الانتباه إلى نقائص الحكومة. هذه هي السياسية، وهذا ما يمنح الجمهور خيارا بين البدائل السياسية. ومع ذلك، لا ينبغي النظر إلى الرقابة على أنها مجرد فرصة لمعارضة سياسية عقيمة، بل أداة حاسمة تقود إلى حماية وتعزيز حقوق الإنسان والتنمية البشرية.

يتعين على جميع الأحزاب السياسية الاعتراف بأن الدستور يفوض البرلمان للقيام بدور الرقابة، وأنه من المناسب والسليم أن يقوم النواب، بما فيهم أعضاء الأحزاب في الحكومة والمعارضة، بدورهم في تنفيذ تلك المهمة. لا تعزز الجهود الرامية إلى الحد من الرقابة البرلمانية أو منع المعارضة من القيام بدورها المشروع الحكم الديمقراطي.

ينبغي للأحزاب أن تتحدث بصراحة عن غرض الرقابة وأهدافها، وأن يكون هناك اتفاق فيما بين أعضاء الأحزاب وبين الأحزاب بشأن أهمية الرقابة بالنسبة لنوعية الحكومة ورفاهية الشعب. ينبغي

يحتفظ كل نائب بالقدرة على التصرف كفرد ويمكنه اتخاذ قرارات بشأن دوره الرقابي.

- تؤدي المطالب العامة المحدودة إلى تخوف النواب من العقاب من ناخبهم إذا ما خصصوا وقتا لما يمكن اعتباره أنشطة رقابة غامضة في البرلمان الوطني، بدلا من معالجة الأولويات التي يحددها الناخبون.
- يتردد النواب في استثمار الوقت والجهد في أنشطة الرقابة إذا شعروا بأن النتائج غير مؤكدة، أو قد تتجاهلها الحكومة.
- هناك أسباب قاهرة لوجوب انخراط النواب في الرقابة بصفة أعمق، أيا كانت انتماءاتهم السياسية. لجميع النواب مصلحة في تحسين نوعية الحكومة. تساعد أدوات الرقابة النواب على خدمة ناخبهم، وتحقيق أهداف سياستهم وتقديم سيرتهم السياسية.

الرقابة مؤشر لأهمية البرلمان في القرن الحادي والعشرين

- البرلمانات مقتنعة بأهمية الرقابة، وكثيرا ما تحدد تعزيز نظم الرقابة كأحد أهداف التنمية البرلمانية.
- يتطلع الجمهور إلى مستويات عالية من النزاهة في الحياة العامة، والتوزيع العادل للموارد بين المناطق والفئات الاجتماعية، والقيمة مقابل المال في الإنفاق العام، وهذه التطلعات راسخة ومتنامية. وتساهم الرقابة البرلمانية في تحقيق جميع هذه الأهداف، وأكثر من ذلك.
- بإمكان البرلمان والنواب التواصل عن أنشطتهم الرقابية بشكل أكثر فعالية، وربط الصلة بين أنشطة الرقابة في البرلمان والتغيرات في حياة الناس على أرض الواقع، وهو ما يؤدي إلى زيادة الفهم العام لكيفية عمل الرقابة ومواصلة بناء مطالب الجمهور.
- قد تبدو "الرقابة" مصطلحا مجردا للكثيرين، لذا فإن الأنشطة البرلمانية مثل "الاستجواب" و"التحدي" و"التدقيق" و"إجراء التحريات" و"تقديم التوصيات" و"محاسبة الحكومة" و"إيجاد الحلول" من المرجح أن تعجب قسما واسعا من الجمهور.
- من خلال تشجيع الجمهور على المطالبة بالشفافية والمساءلة، من المرجح أن يكون الإصلاحيون الملتزمون في وضع يمكنهم من تشكيل البيئة السياسية لصالح المزيد من الرقابة. وقد تنشأ فرص تعزيز الرقابة في أوقات الأزمات، أو في سياق الإصلاحات السياسية الأوسع نطاقا. ومن المهم أن يكون الإصلاحيون مستعدين لاغتنام الفرصة.
- توفر خطة عام ٢٠٣٠ وأهداف التنمية المستدامة، التي تسجل مسؤولية البرلمان عن مساءلة الحكومة عن التزاماتها بالقضاء على الفقر وتحقيق التنمية المستدامة، فرصة للبرلمانات والنواب لزيادة مشاركتهم في المسائل الحاسمة للتنمية الوطنية.
- يعطي هدف التنمية المستدامة رقم ١٦ ومقاصده المتعلقة بالمؤسسات الفعالة والخاضعة للمساءلة والشاملة زخما جديدا للبرلمان والنواب للتعبير عن صوت الشعب والاهتمام بالرقابة على الحكومة.

للأحزاب أن تتفق على أن الرقابة يجب أن تكون منهجية ومستمرة ومستندة إلى الأدلة، وأن تشجع أعضائها على السعي لتحقيق ذلك.

٣- تقييم نقاط قوة البرلمان وضعفه فيما يتعلق بوظيفته الرقابية

التوصيات الواردة في هذا التقرير عبارة عن توصيات عامة. وكل برلمان يحتاج إلى تحليل أدق لنقاط قوته وضعفه، وتوصيات بشأن إجراءات محددة لمواجهة التحديات. ينبغي للبرلمان أن يضع آلية شاملة لتقييم ما إذا كانت شروط الرقابة الفعالة قد استوفيت، ويقترح التحسينات عند الاقتضاء. ينبغي أن يتضمن التقييم ما يلي:

- ما إذا كانت القواعد التي تحكم الرقابة كافية
- ما إذا كان البرلمان يتمتع بالقدرة الكافية على الرقابة
- ما إذا كانت لدى الأحزاب المعارضة والأقليات، والرجال والنساء، فرصا كافية للمشاركة في الرقابة.

تتيح العملية التحضيرية المؤدية إلى اعتماد خطة استراتيجية للبرلمان فرصا لإجراء حوار شامل مع الأحزاب السياسية، ولتقييم ذاتي صارم لنقاط القوة والضعف الحالية في الرقابة البرلمانية.

٤- الالتزام بإجراء استعراض منتظم لكيفية أداء البرلمان لدوره الرقابي والإبلاغ عنه

يساعد الإعلان بأن البرلمان سيقوم برصد أنشطته الرقابية بانتظام والإبلاغ عنها على جعل البرلمان نفسه مسؤولا أمام الجمهور عن أداؤه. واحد من كل ثلاثة برلمانات فقط له نظام لرصد مدى فعاليته في أداء دوره الرقابي. يشير وضع مثل هذا النظام إلى أن الرقابة تشكل جانبا هاما من مؤسسة البرلمان.

تعزيز ولاية وقدرة البرلمانات على الرقابة

٥- التأكد من أن السلطات الرسمية للرقابة على الحكومة منصوص عليها بوضوح في القانون والقواعد البرلمانية

القواعد التي تحكم الرقابة مهمة جدا بحيث لا تترك للعرف؛ فينبغي أن تُحدّد بوضوح في الدستور والقوانين والقواعد الإجرائية البرلمانية. يجب أن تشمل سلطات قوية للحصول على المعلومات والأدلة من المواطنين سعيًا إلى تحقيق رقابة فعالة.

٦- ضمان الاستقلالية المالية والإدارية للبرلمان وموظفين محترفين متخصصين

غالبا ما تتمتع البرلمانات بسلطات رسمية معتبرة ولكنها تفتقر إلى القدرات والوسائل اللازمة لكي تُمارسها بفعالية. لذلك، لكي تكون سلطات الرقابة البرلمانية فعالة وذات أثر، ينبغي تضيق أي فجوة بين السلطات والقدرة أو إزالة مثل هذه الفجوة.

عندما لا يكون للبرلمان سيطرة على ميزانيته وموظفيه، يصبح السعي إلى هذه الجوانب الأساسية من الاستقلال الذاتي البرلماني خطوة أولى هامة. وقد لا تتخلى الحكومة بسهولة عن هذه العناصر التي

تسمح لها بممارسة شكل من أشكال السيطرة على البرلمان. ولكن كثير من البرلمانات تمكنت من تحقيق الاستقلال الرسمي كمثال على الممارسات الجيدة المعترف بها دوليا.

٧- تخصيص الوقت في الجلسات العامة للرقابة

يمكن للبرلمانات أن تقرر بوعي تخصيص وقت في الجدول الزمني البرلماني لأنشطة الرقابة. إن تخصيص الوقت في الجلسة العامة لاستجواب الوزراء أو مناقشة تقارير اللجان أو النظر في توصيات مؤسسات الرقابة الخارجية هو إحدى الطرق المتاحة للبرلمان للإشارة إلى أن هذه أولوية ولإعطاء رؤية لأعمال الرقابة.

ينبغي للبرلمانات أن تبحث الفرص لطرح أسئلة عن الحكومة دون إشعار مسبق بالمسائل العاجلة. ينبغي أن تكون ردود الحكومة على الأسئلة الخطية من أعضاء البرلمان مفصلة وتأتي في حينها. وينبغي أن تكون المعارضة قادرة على المشاركة الكاملة في عمليات الرقابة، لا سيما عن طريق إثارة المناقشات وفتح التحريات. يجذب الاستثمار في إبلاغ نتائج الرقابة للجمهور والقيام بعملية لإثارة التغطية الإعلامية الاهتمام العام ويعزز الطلب العام على الرقابة.

٨- التأكد من أن قواعد اللجان وممارساتها تدعم الرقابة

يمكن زيادة فعالية الرقابة كوظيفة للجنة ورؤيتها من خلال تشجيع اللجان على وضع خطط العمل، وتطوير قدرات الدعم، والإبلاغ عن التقدم المحرز في التحقيقات، ونشر النتائج التي تعكس رأي الأغلبية والأقلية على حد سواء، وعرض توصيات اللجان للمناقشة في الجلسة العامة.

في بعض النظم، تعتبر إجراءات اللجان سرية ويحظر على الجمهور حضورها. تتعارض هذه الممارسات مع الرغبة في القيام بإجراءات رقابية علنا وبطريقة شفافة. يمكن للإصلاحات مثل قوانين "الاجتماعات المفتوحة" أو "الشمس المشرقة" أن تعالج هذا الأمر. من شأن الالتزام بنشر الوثائق البرلمانية، في أشكال مفتوحة لسهولة إعادة استخدامها من قبل الجمهور، أن يبعث رسالة مهمة حول التزام البرلمان بالمساءلة والشفافية.

ينبغي للبرلمانات أن تعتمد إجراءات مفتوحة وشفافة لترشيح رؤساء اللجان وأعضائها. ومن الشائع في بلدان الكمنولث أن يعيّن عضو في المعارضة رئيسا للجنة الحسابات العامة، الأمر الذي يعتقد أنه يعزز الحافز على الرقابة.

تقوم الأحزاب السياسية بدور كبير في الحفاظ على رئاسة اللجان البرلمانية وعضويتها في العديد من البلدان، الأمر الذي قد يؤثر على أنشطة الرقابة التي يقوم بها النواب. وعندما يكون لقادة الأحزاب تأثير مفرط أو غير مقيد على طريقة إجراء الرقابة، يمكن للإصلاحات التي توسع قاعدة العضوية أن تزيد من إمكانات اللجان في الرقابة. وقد تساعد تدابير محددة على التأكد من أن

تُتاح لجميع أعضاء البرلمان، بمن فيهم النساء والشباب، فرصة للانضمام إلى اللجان في جميع مجالات السياسة، لا سيما تلك التي تعتبر أحيانا "ذات اعتبار"، مثل الدفاع، أو الميزانية أو الشؤون الخارجية.

٩- ضمان ولاية واضحة وإجراءات وقدرة للرقابة على الميزانية

ينبغي أن تضمن الرقابة على الميزانية تخصيص أموال الدولة لتلبية احتياجات الشعب كأولوية، وأن تُنفق الأموال بفعالية، وأن تتحقق النتائج المرجوة وأن تُتخذ الإجراءات التصحيحية عند الاقتضاء. ينبغي أن تكون للبرلمانات ولاية وإجراءات واضحة للمشاركة في جميع مراحل دورة الميزانية، بما في ذلك تخطيط الميزانية وصياغتها، والنظر في مشروع الميزانية والموافقة عليه، والرقابة على تنفيذ الميزانية ونفقات مراجعة الحسابات والنتائج.

تحليل الميزانية مهارة خاصة. ينبغي للبرلمانات أيضا أن تتخذ خطوات لضمان حصول النواب على المعارف والمهارات اللازمة للمشاركة بنشاط في عملية الميزنة. التأكد من أن البرلمان له قدرات البحث الكافية لدعم النواب في الرقابة على الميزانية، بما في ذلك من خلال التطبيق المنهجي للميزنة والتحليل المراعي للمنظور الجنساني. ينبغي للبرلمانات أن تنظر في إنشاء مكتب متخصص في الميزانية البرلمانية أو وحدة بحث مماثلة لزيادة القدرة على مراقبة الميزانية عن طريق تأمين الحصول على المعلومات وتبسيط المعلومات التقنية وإنتاج تحاليل متخصصة؛ أو، إذا كان إنشاء مكتب الميزانية البرلماني غير ممكن لعدم توفر الموارد، ينبغي للبرلمانات أن تلتزم بدعم التقني من الخبراء في المراحل الرئيسية من الدورة المالية السنوية.

١٠- تعميم مراعاة المنظور الجنساني وحقوق الإنسان في جميع أنشطة الرقابة

يتطلب التحليل الجنساني وتعميم مراعاة المنظور الجنساني حوارا مستمرا بين الحكومة والبرلمانيين ومنظمات المجتمع المدني والأوساط الأكاديمية. وينبغي للخبراء الداخليين والخارجيين في مجال المساواة بين الجنسين أن يقدموا تحليلا مستقلا للبرلمان. وينبغي أيضا أن تعالج تحقيقات اللجان وتقاريرها بانتظام احتياجات كل من المرأة والرجل.

تلعب لجان المساواة بين الجنسين والتجمعات النسائية دورا خاصا في إبقاء الحكومة مسؤولة عن التقدم نحو تحقيق المساواة بين الجنسين والامتثال للقواعد والمعايير الدولية المتعلقة بالمساواة بين الجنسين. غير أنه لا يكفي ترك الرقابة على المساواة بين الجنسين لهذه الهيئات المتخصصة. ينبغي تعميم المنظور الجنساني على وجه التحديد في عمل جميع اللجان البرلمانية أثناء رصد سياسات الحكومة وتشريعاتها وميزانياتها وتقديم الخدمات. يسهل التأكد من أن الحكومة تلتزم بالميزنة المراعية للمنظور الجنساني للبرلمان رصد الإنصاف والفعالية في استخدام الأموال العامة على أساس نوع الجنس.

وللبرلمان دور هام في حماية حقوق الإنسان والنهوض بها، لا سيما من خلال وظيفته الرقابية. يوفر دليل البرلمانيين إلى حقوق الإنسان إرشادات بشأن الكيفية التي تمكن البرلمانيين من استخدام أدوات الرقابة لرصد التزام الحكومات بالقواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان.^١

١١- تطوير قدرات بحث محددة لدعم الرقابة

على الرغم من أن الموارد المالية للبرلمان تظل في الغالب محدودة، يمكن للبرلمان أن يختار الاستثمار في البنية التحتية اللازمة للرقابة الفعالة. خدمة البحوث غير الحزبية هي أساس قدرة البرلمان على الحصول على المعلومات وتقديم تحليل مستقل ومحيد للجان والنواب. يحتاج البرلمانيون إلى بحوث وتحليلات مستقلة من أجل إجراء تقييم موضوعي لعمل الحكومة. وحيثما تكون الموارد محدودة، ينبغي إيلاء الأولوية لقدرة البرلمان على تطبيق الرقابة القائمة على البحوث في مجالات الحكومة الأكثر ملاءمة للسياق الوطني. البدء بتطوير خدمات البحوث العامة حول المسائل القانونية والاقتصادية، والقيام تدريجيا ببناء المهارات المتخصصة في تحليل الميزانية والجنسانية ومجالات السياسة الرئيسية.

١٢- بناء مهارات الرقابة والحد من تأثير تجديد النواب بعد الانتخابات

تتطلب الرقابة مهارات يمكن تعلمها، مثل كيفية بناء نهج استراتيجي أو كيفية طرح أسئلة فعالة على الوزراء. الخبرة لها أهمية؛ إن الإمكانية المتاحة للنواب لتطوير الخبرات في مجالات محددة من خلال العمل في نفس اللجنة في الهيئات التشريعية المتعاقبة أمر بالغ الأهمية للفرد واللجنة والبرلمان ككل. وحيثما يكون معدل تجديد النواب إثر الانتخابات مرتفعا، فإن دور موظفي اللجان في تسجيل أعمال اللجان السابقة ونقل الذاكرة المؤسسية من هيئة تشريعية إلى أخرى، على سبيل المثال في شكل تقرير الإرث، له أهمية خاصة. يُمكن تدريب النواب الجدد والموظفين البرلمانيين من التركيز على الرقابة وجعل جميع الفاعلين يشعرون بثقة عالية تجاه دورهم الرقابي. غالبا ما يكون التدريب والتطوير أكثر نجاحا عندما يتم "أثناء العمل" ويكون تحت إشراف الأقران أو المرشدين مثل النواب السابقين.

١٣- التماس المساعدة الخارجية

دعاة الرقابة ليسوا وحدهم. لقد تطورت القدرة الرقابية الإضافية والرغبة في المشاركة في الرقابة أيضا كمنتج ثانوي لحركة التنمية البرلمانية. توفر العديد من المنظمات المساعدة التقنية وغيرها من المساعدات، مثل: الاتحاد البرلماني الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والرابطة البرلمانية للكمونولث، والبنك الدولي، والمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، وغيرها. وتتوفر مساعدات أكثر استهدافا لبلدان معينة أو مجالات مواضيعية محددة من خلال برامج دعم الحكم الديمقراطي وبرامج التنمية.

شارك في القيام بالرقابة مع الشركاء

١٤- سلم بأن الرقابة البرلمانية الفعالة فعل تشترك فيه جهود أعضاء البرلمان والمجتمع المدني ومؤسسات الرقابة الأخرى، بدعم من عامة الجمهور

الرقابة البرلمانية مهمة اجتماعية هامة لا تؤديها البرلمانات وحدها. ينبغي للبرلمانات أن تعترف بمحدودية سلطتها ومواردها وأن تعمل بنشاط على إقامة علاقات تعاونية مع الشركاء خارج البرلمان.

تتطلب الرقابة البرلمانية الفعالة مجموعة متنوعة من الموارد التي يمكن أن تأتي من خارج البرلمان. وفي حين أن أعضاء البرلمان يتمتعون بوظائف رسمية، وغالبا ما تكون لهم صلاحيات دستورية وقانونية للتحقيق والعمل، فقد يفتقرون إلى المعرفة المتعمقة بمجالات السياسة التي تمتلكها منظمات المجتمع المدني أو الخبرات الخاصة والمهارات التي تمتلكها مؤسسات الرقابة الخارجية. يقتضي إقناع هذه الجماعات بالمشاركة التزاما وعملا لبناء الثقة، وتحديد القضايا ذات الاهتمام المشترك، وتحديد السبل المفيدة للطرفين للعمل معا.

تنشأ أفضل الشراكات في الرقابة وأكثرها دواما عندما تجد هذه المجموعات المتفاوتة أحيانا سببا مشتركا وتقيم علاقات مفيدة للطرفين. هناك عدد متزايد من النواب كانوا في السابق ينتمون إلى منظمات المجتمع المدني، ويمكنهم في كثير من الأحيان ربط الصلة بين البرلمان والجمهور. وكثيرا ما يرحب النواب الذين لهم خلفيات مهنية متخصصة (مثل مراجعي الحسابات والمسؤولون الحكوميون والأساتذة الجامعيون) بفرصة المساعدة في تحسين تقديم الخدمات الحكومية.

إذا كنت ترغب في القيام بدورك الرقابي بشكل أفضل، مد يدك وابن علاقات تعاونية مع الأفراد والمؤسسات الذين يمكنهم الإسهام بموارد مفيدة في هذا الجهد. ينبغي أيضا أن يزداد حافزهم على التعاون والمساهمة مع ازدياد وضوح جهود الرقابة وتحقيق نتائج إيجابية. ولجميعهم مصلحة في رقابة برلمانية أفضل ويستطيع الجميع المساهمة فيها.

١٥- خذ الأدلة في اللجنة من مجموعة واسعة من المصادر

ينبغي للجان أن توضح أنها ترحب، وتحتاج إلى مساهمات من جهات نظر متنوعة، بما في ذلك المنظمات المدنية. وعلى الوجه الأمثل، ينبغي أن يقوم موظفو اللجان بتجميع قوائم المنظمات التي لها مصلحة في مجالهم، بما في ذلك المجموعات النسائية والشباب والحفاظ عليها. قم بدعوة الجمهور إلى المساهمة في تحقيقات اللجان، نظم جلسات استماع علنية، وبرهن للجمهور أن التعامل مع البرلمان جدير بالاهتمام، وأن مساهماتهم ستؤخذ في الاعتبار. يمكن للبرلمانات، على سبيل المثال، أن تعمل على معالجة الثغرات أو أوجه القصور في التشريعات التي يتم تحديدها من خلال

الاستفسارات. جرب أدوات ومناهج جديدة للتشاور مع المجتمع المدني والمجموعات المهنية والشباب وغيرهم من أصحاب المصلحة خلال أنشطة الرقابة، مثل المشاورات عبر الإنترنت، أو حتى إشراك أشخاص من خارج البرلمان كأعضاء في اللجان البرلمانية.

١٦- تعزيز العلاقات مع مؤسسات الرقابة العليا ومؤسسات الرقابة الأخرى

ينبغي للبرلمان أن يتأكد من أن مؤسسات الرقابة الخارجية، مثل مؤسسات الرقابة العليا والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وأمناء المظالم، لها القدرة على الاضطلاع بولايتها (من حيث الاستقلالية والموارد البشرية والمالية). تقع مسؤولية فعالية عمل هيئات الرقابة الخارجية في كثير من الأحيان على عاتق البرلمان.

ينبغي للبرلمان ومؤسسات الرقابة بناء الثقة المتبادلة بالعمل معا على أساس منتظم، لا سيما، على سبيل المثال لا الحصر، تقديم التقارير السنوية. وبهذه الطريقة يتقن البرلمان في النتائج التي تتوصل إليها الهيئات الخارجية، ويتأكد من أن الهيئات الخارجية واثقة من رغبة البرلمان في اتخاذ توصياتها بجدية. ينبغي للبرلمان أن يضع آليات لاستعراض تقارير مؤسسات الرقابة الخارجية في الوقت المناسب وبطريقة منهجية وأن يتخذ إجراءات متابعة نشطة حيثما كان ذلك ملائما. وينبغي للبرلمانات ومؤسسات مراجعة الحسابات أن تقيم حوارا بشأن مضمون وشكل تقارير مراجعة الحسابات، لضمان أن تشمل هذه التقارير المعلومات التي تحتاجها البرلمانات، مثل تحليل نوع الجنس.

استفد من صلاحيات الرقابة التي يتمتع بها البرلمان

١٧- اجعل الرقابة ذات أهمية من خلال المتابعة

من المهم جدا متابعة الالتزامات التي تتعهد بها الحكومة. يجب الوزراء أو المسؤولون الحكوميون أحيانا على أسئلة في الجلسة العامة أو في اللجان، ويتعهدون باتخاذ بعض الإجراءات. فبدون الرصد السليم قد تُفقد الالتزامات - يمكن نسيانها أو فقدانها أو تخفيف أولويتها. وعندما يحدث ذلك تصبح صلاحية طرح الأسئلة غير كافية.

ينبغي للبرلمانات أيضا أن تكفل وجود نظم لتتبع التوصيات البرلمانية المقدمة إلى الحكومة، والتي غالبا ما يتم وضعها من خلال تحقيقات اللجان، فضلا عن متابعة ردود الحكومة على هذه التوصيات. ولكن متابعة توصيات الرقابة البرلمانية مسؤولية مشتركة مع الحكومة. ينبغي الاتفاق مع الحكومة على وضع نظام يلزم هذه الأخيرة على تقديم أجوبة رسمية ومسجلة على توصيات لجان الرقابة البرلمانية وهيئاتها ضمن نطاق زمني محدد؛ عندما يكون هذا النظام قائما ينبغي المحافظة عليه بعناية. إن ترك متابعة التوصيات لمبادرة النواب ليس كافيا؛ يساعد انتهاج نهج أكثر انتظاما على تركيز اهتمام الحكومة واللجنة على التوصيات البرلمانية.

١٨- النظر في سبل تحقيق امتثال الحكومة لمتطلبات الرقابة

حيثما تنص القوانين والقواعد على التزامات معينة على الحكومة، مثل الاستجابة للتوصيات البرلمانية، ينبغي للبرلمان أن يكفل قيامها بذلك في الوقت المناسب وبطريقة مناسبة. يضطلع رئيس البرلمان بدور هام في ضمان احترام كرامة البرلمان وأهميته على هذا النحو. عندما تكون هناك مواعيد نهائية للإجابة عن الأسئلة أو تقديم التقارير، ينبغي للبرلمان أن يتتبع مدى امتثال الحكومة ويلفت الانتباه إلى أوجه القصور. وعندما يقدم الوزراء ضمانات للبرلمان، ينبغي للبرلمان أن يتأكد من أن هذه الضمانات تنفذ فعلا. وحيثما تطلب اللجان الوصول إلى الوزراء أو المعلومات التي تحتفظ بها الحكومة، يُتوقع تلبية الطلبات في الوقت المناسب. وإذا لم يحدث ذلك، قد يكون اهتمام الجمهور وسيلة قوية للضغط على الحكومة للاستجابة لرغبات البرلمان.

إن الكشف أمام الجمهور هو أكثر أشكال العقوبة سهولة، وقد يكون كافيا في كثير من الأحيان للحصول على جواب. وفي الحالات التي لا يتم الحصول فيها على الاستجابة، يتمتع البرلمان بسلطات كبيرة لاعتماد قوانين تقتضي من الحكومة اتخاذ إجراءات محددة، مثل إضافة بيان واضح للنتائج المقصودة إلى مشاريع القوانين، أو تقديم تقارير منتظمة عن تنفيذ التشريعات. كما يتمتع البرلمان بصلاحيّة الإشراف على الإنفاق، بدرجات مختلفة وبطرق مختلفة، وقد يكون التهديد بحجب الأموال حافزا قويا للامتثال لطلبات البرلمان.

فالجزاء الرسمية، مثل اقتراحات حجب الثقة أو رفض الميزانية، أدوات قوية يتيحها الدستور لكثير من البرلمانات، وإن كانت تستخدم فقط في ظروف سياسية محددة.

بناء الدعم الشعبي للرقابة

١٩- اعتماد قواعد وممارسات أخلاقية لتعزيز الشرعية البرلمانية

ما يعتقده الجمهور حول البرلمان يحدد مدى اهتمامه بنتائج الرقابة البرلمانية. وبالتالي، فإن النظرة الإيجابية للبرلمان هي أحد أهم العوامل لضمان تأثير الرقابة البرلمانية بصفة إيجابية على حياة الناس. ولكي يكون البرلمان فعالا في الرقابة، يجب أن يحظى باهتمام كبير. ولا بد من اعتباره مراقبا ذا مصداقية وحارسا يراقب سلطة الحكومة وسلوكها. إذا كانت سمعة البرلمان لدى الجمهور ضعيفة، فأى شيء تكشفه أنشطة الرقابة سيتم رفضه على أنه يخدم البرلمانيين أنفسهم بدلا من الناس العاديين، أو بشكل عام، المصلحة العامة.

ولذلك من المهم جدا أن تتخذ البرلمانات تدابير لتعزيز مصداقيتها مع الجمهور، بما في ذلك اعتماد مدونات قواعد السلوك، وضمان الرصد المستقل والتحقيق ومعاينة التجاوزات من قبل الأعضاء، والعمل بطرق يمكن للجمهور أن يرى أنها سليمة.

٢٠- وضع استراتيجيات الاتصال لترويج أعمال الرقابة البرلمانية

ينبغي للبرلمانات تمكين التغطية الإعلامية على جميع أنشطة الرقابة وتعزيزها. من الأفضل إجراء الرقابة "في العلن"، ففي غياب استراتيجية إعلامية ممولة تمويلًا جيدا وقوية وواضحة لن يتمكن الناس من ملاحظة نجاحات الرقابة البرلمانية. على سبيل المثال، ينبغي أن يكون للجان الرقابة استراتيجية للتواصل والمساعدة المهنية للإعلان عن عملها وإشراك الجمهور من خلال وسائل الإعلام، بما في ذلك وسائل التواصل الاجتماعي. يمكن بناء ثقة الجمهور في البرلمان كمؤسسة من خلال تسليط الضوء على أمثلة لكيفية أداء الرقابة البرلمانية الفعالة وتحسين حياة المواطنين نتيجة لعمل اللجنة. يجب أن يتم تقييم الطرق المبتكرة لا سيما استخدام وسائل التواصل الاجتماعي لتحسين الحوار مع المواطنين.

٢١- النظر في أفضل السبل لاستخدام وسائل الإعلام في أنشطة الرقابة

يجلب استخدام وسائل الإعلام، وبالأخص وسائل التواصل الاجتماعي، بطريقة ذكية اهتمام الحكومة والاستجابة لأنشطة الرقابة. بالنسبة للنواب، ووسائل الإعلام والمجتمع المدني أدوات فعالة لزيادة ضغط الرأي العام على الحكومة وجعلها أكثر استجابة. وبإمكانها مساعدة الناهبين على رؤية قيمة أنشطة الرقابة التي يقوم بها النواب، وبناء روابط مع الشباب.

٢٢- إتاحة السجلات البرلمانية للجمهور

وإذا كان للبرلمان أن يعزز الشفافية والمساءلة في الحكومة، فينبغي له أيضا أن يلتزم بالشفافية والمساءلة في البرلمان. ينبغي أن تكون جميع جلسات اللجان مفتوحة للجمهور إلا في ظروف محدودة ومحددة بصفة جيدة، وأن تسجل جلساتها تسجيلًا كاملا وإتاحتها مجانا في الوقت المناسب. ينبغي أن تكون السجلات البرلمانية متاحة للجمهور بما يتماشى مع معايير الانفتاح والشفافية البرلمانية.

٢٣- تعيين البرلمان كرائد في إطار أهداف التنمية المستدامة

تتيح أهداف التنمية المستدامة فرصة متجددة للبرلمانات لفرض نفسها كمؤسسات فعالة تسهم في نوعية الحكومة ونوعية حياة الجمهور وصحة الكوكب. يضطلع البرلمان بأدوار هامة وعديدة فيما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة، بما في ذلك الموافقة على الخطط والمقاصد الوطنية في إطار الأهداف الإنمائية، وسن التشريعات وتوفير التمويل لتحقيق المقاصد. ومع ذلك، فإن الدور الأهم للبرلمان هو أن يكون جهاز مراقبة نيابة عن الشعب، ورصد التقدم والنكسات نحو تحقيق هذه المقاصد ومساءلة الحكومة عن الالتزامات التي اتخذتها دوليا ومحليا.

إن البرلمان القادر على تنظيم نفسه بفعالية لمساءلة الحكومات ومراجعتها بشأن جهودها لتحقيق مجموعة واسعة من الأهداف، بما في ذلك الحد من الفقر والتغيرات المناخية والتعليم والصحة، مع ضمان عدم تخلف أحد عن الركب، يستطيع أن يطالب بدوره

المشروع كممثل للشعب. ينبغي للبرلمانات أن تنظر في كيفية تنظيم عملها فيما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة.

وينبغي للبرلمانات أن تعمل على وجه الخصوص بالتعاون الوثيق مع الحكومة وأصحاب المصلحة الآخرين لوضع مقاصد وطنية مبكرة وخطة عمل لتحقيق مقاصد أهداف التنمية المستدامة التي تتصل مباشرة بفعالية مؤسسات الحكومة، وهي المقصد ١٦,٦ ("إنشاء مؤسسات فعالة وشفافة وخاضعة للمساءلة على جميع المستويات") والمقصد ١٦,٧ ("ضمان اتخاذ القرارات على نحو مستجيب للاحتياجات وشامل للجميع وتشاركي وتمثيلي على جميع المستويات"). يمكن إحراز تقدم كبيراً في تحقيق أهداف التنمية المستدامة ككل على أساس الحكم السليم.

اغتنام الفرص المتاحة أمام النواب لتشكيل بيئة الرقابة

٢٤- تحسين الاستفادة من الفرص المتاحة

ابدأ بشيء صغير - حتى ولو بقليل من الحلفاء وموارد محدودة - واتخذ خطوات معينة على الفور لتحقيق بعض الأهداف. ابدأ بالعوامل التي تتحكم فيها، وبما أن النجاح يولد النجاح، امض قدماً لكسب الدعم وتغيير العوامل التي لا يمكنك في البداية التحكم فيها مباشرة.

بعض الأدوات في متناول معظم النواب حتى في البيئات البرلمانية المقيدة نسبياً. ويتاح للعديد منها الفرصة لطرح الأسئلة على الوزراء في الجلسة العامة أو في اللجان. يمكن إهدار هذه الفرص بعدم الاستعداد أو بعدم امتلاك معلومات جيدة. اتخذ خيارات جيدة حول القضايا التي ترغب التخصص فيها، واكتسب المعرفة الكافية للقيام بعمليات ناجحة، وتابع الردود التي تتلقاها. هذه الإجراءات وغيرها قد تجعلك ووعيك - في أعين زملائك ووسائل الإعلام والمجتمع المدني - تبدو كناشط محتمل في الرقابة وقد تصبح وشيكاً جزءاً من شبكة من الإصلاحيين.

٢٥- الاستفادة من الفرص

في السياسة، التوقيت مهم. كثيراً ما يكتب تاريخ التطور البرلماني مجموعات صغيرة من النواب المتحمسين الذين يعملون بشكل متضافر ويستفيدون من الظروف المواتية. وقد حدثت عبر العالم تغييرات بفعل الرقابة وكانت الشرارة المحدثة لها ناجمة عن فضائح أو أزمات أو تطورات أقل إثارة بكثير. ونتجت عن القيادة الحازمة وبناء التحالف والعمل في الوقت المناسب آثار إيجابية على السياسات. وفي بعض الأحيان، الأحداث التي تركز اهتمام الجمهور والحكومة على مواضيع محتملة للرقابة تهيئ الأجواء المناسبة للتحقيقات الرقابية.

يجب على النواب تحديد المواقف المتاحة التي تنطوي على إمكانيات واستخدامها. تتيح لجان الرقابة غير النشطة ميزة وجود السلطة الشرعية للتحقيق حتى وإن كانت تعاني من نقص في القيادة والموارد. يمكن تغيير هذا الوضع.

٢٦- إنشاء التحالفات الإصلاحية والانضمام إليها

العديد من الجهود الرقابية لا تتطلب سوى عدداً قليلاً من النواب المتفانون لبدئه وتحقيق النجاح. ولكن بعض الإجراءات تتطلب الأغلبية لتغيير البيئة البرلمانية على نطاق واسع أو بشكل دائم لصالح الرقابة. يمكن التأثير على احتمال حدوث تغيير حقيقي بإظهار قيمة الرقابة من خلال إجراءات محدودة وتعيين حلفاء لرفع أولوية الإصلاحات المؤسسية المطلوبة لتعزيز الرقابة.

وقد دعمت أغلبية أعضاء البرلمان تطوير مزيد من الموارد المؤسسية والصلاحيات، لمجموعة متنوعة من الدوافع. وقد يعتبر النواب المتفانون الهيئة التشريعية كمؤسسة تمثيلية قادرة على التعبير عن مجموعة متنوعة من التفضيلات الشعبية ولكنها تحتاج إلى مزيد من القوة والقدرة على التأثير على الحكومة. أما الذين لهم دوافع أكثر تركيزاً على الذات فقد يرغبون ببساطة في الحصول على رواتب أكبر، ومزيداً من الموارد التقديرية وغيرها من الفوائد. وأياً كانت الدوافع، فإن العديد من عناصر الحركة البرلمانية الدولية للتنمية عززوا قدرة وإرادة البرلمانات على الإشراف.

٢٧- المشاركة في الفرق العاملة الشاملة للأحزاب

في الغالب يميل تعصب أحزاب الأغلبية إلى الحد من الرقابة، في حين أن هذا التعصب غالباً ما يعزى إلى دوافع الرغبة في السلطة فقط. ولهذه الأسباب وغيرها، ذكر البرلمانيون والمساهمون الآخرون في هذا التقرير في كثير من الأحيان المزيد من النهج القائمة على التعاون بين الحزبين أو الأحزاب فيما يتعلق بالرقابة، التي يعتبرون أن الجمهور ينظر إليها على أنها مشروعة.

وقد يختار النواب المشاركة في أنشطة الرقابة من خلال التجمعات الحزبية. ومن الأمثلة على ذلك التجمعات النسائية التي كثيراً ما تقوم بالرقابة للنهوض بالمساواة بين الجنسين، والتجمعات المناهضة للفساد، ومجموعات النواب الشباب والمجموعات الإقليمية التي ترصد فعالية السياسات المتعلقة بالدوائر الانتخابية المماثلة.

تتيح التجمعات التي تضم حزباً واحداً أيضاً فرصاً لأعضاء الحزب لمساءلة قيادتهم وتحديدها بعيداً عن أنظار الجمهور. وهذا أيضاً شكل من أشكال الرقابة. ينبغي للأحزاب أن ترحب بهذا الحوار وأن توفر مستوى من الديمقراطية الداخلية يسمح للجميع بالتعبير عن آرائهم بحرية. ولكن الرقابة داخل تجمع الحزب ليست كافية بحد ذاتها؛ يجب أيضاً أن يكون النواب، خاصة من الأحزاب الحاكمة،

قادرين على المشاركة الكاملة في عمليات الرقابة المؤسسية والعامّة التي تجري داخل البرلمان.

٢٨- انتخاب قادة البرلمان الذين يؤيدون الرقابة ودعمهم

يُعتبر رؤساء البرلمان غالبا عناصر فعالة حاسمة في تسهيل أو منع الرقابة. وكثيرا ما تكون لهم سلطة واسعة لتفسير القواعد والتحكم في النقاش واتخاذ قرارات أخرى تؤثر في قدرة البرلمان على مراقبة الحكومة. لذلك، عند تقييم صفات المرشحين لمنصب رئيس البرلمان، يجب على أعضاء البرلمان الانتباه إلى مواقف كل مرشح تجاه الرقابة والقيم المرتبطة بها، مثل احترام امتيازات النواب المشروعة بغض النظر عن انتمائهم الحزبي.

إن دور رئيس البرلمان، كحارس محايد لمؤسسة البرلمان ومعزز لأهميتها وتطويرها، بدلا من أداة لحزب الأغلبية، هام جدا بالنسبة للرقابة. تعزز

سمعة رئيس البرلمان في الحياد والدعوة للصلاحيات المؤسسية مصداقية البرلمان في الرقابة على الأنشطة الحكومية. كما يضطلع رئيس البرلمان بدور حاسم في بناء ثقافة برلمانية تؤدي إلى الرقابة على الحكومة من خلال احترام حقوق جميع النواب وأحزاب الأقلية. ولأن رئيس البرلمان ينتخب بالأغلبية في البرلمان، فهو عادة ما يكون مجهزا بشكل جيد لبناء جسر مع الحكومة.

ويؤثر قادة الأحزاب أيضا تأثيرا كبيرا على مدى تمكين النواب من المشاركة في الرقابة. وقد يتسامحون مع الاستقلال بين أعضائهم أو يدعمونه. فهم يؤثرون تأثيرا كبيرا، أو حتى يحددون، كيفية تصويت الحزب وأي قضايا يقررها أعضاء الحزب. لذلك، عند النظر في المرشحين لقيادة الحزب في البرلمان، يجب على النائب المهتم بالرقابة أن يأخذ في عين الاعتبار ما مدى الحرية التي سيسمح بها قائد محتمل لأعضاء البرلمان لممارسة اجتهادهم بشأن القضايا التي سوف تذهب للتصويت.

المرفقات

المراجع المذكورة

Association of Secretaries General of Parliaments (ASGP), 2013. *Principles for the Recruitment and Career Management of Parliamentary Staff*. [Online] Available at: <http://asgp.co/sites/default/files/Recruitment%20principles%20Geneva%202013.doc>

Beetham, D., 2006. *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice*. Geneva: IPU. [Online] Available at: http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf

Coghill, K. et al, 2015. 'Parliamentary Codes of Conduct and the Accountability of Parliamentarians', 12th Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians, 25–26 July 2015, Wroxton College, UK.

Coghill, K. and J. Thornton, 2015. 'Trust, Legislatures and Codes', presented at the 2015 International Congress of the International Institute of Administrative Sciences (IIAS), 22–26 June 2015, Rio de Janeiro.

Commonwealth Parliamentary Association (CPA), 2005. *Administration and Financing of Parliament*.

Commonwealth Parliamentary Association (CPA) et al., 2004. *Commonwealth (Latimer House) Principles on the Accountability and Relationship between the Three Branches of Government*. [Online] Available at: <http://www.cpahq.org/cpahq/cpadocs/Latimer%20House%20Principles.pdf>

Commonwealth Parliamentary Association (CPA) and the World Bank Institute (WBI), 2006. *Parliamentary Financial Scrutiny: The Role of the Public Accounts Committees*.

Democracy Reporting International (DRI), 2015. *Global Mapping and Analysis of Parliamentary Strengthening*. [Online] Available at: <http://www.agora-parl.org/interact/blog/new-study-global-mapping-and-analysis-parliamentary-strengthening>

Economist Intelligence Unit (EIU), 2016. *Democracy Index 2016: 'Revenge of the "Deplorables"'*. [Online] Available at: http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2016

Edelman, 2017, *2017 Edelman Trust Barometer*. [Online] Available at: <http://www.edelman.com/trust2017/>

Freedom House, 2017, *Freedom in the World 2017*. [Online] Available at: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world->

ملاحظات بشأن المصطلحات

تستخدم البرلمانات مجموعة واسعة من المصطلحات للإشارة إلى أنشطة الرقابة، وقد تحمل هذه المصطلحات مدلولات تختلف اختلافاً دقيقاً فيما بينها وفقاً للثقافة واللغة. وتعدد المعاني يشكل مصدر نقاش وارتباك محتمل. لذلك يحدد الفصل الأول من هذا التقرير المفهوم بوضوح، من خلال وصف الصلاحيات والعمليات المرتبطة بالرقابة.

- في البلدان الناطقة بالإنكليزية، كثيراً ما تُستخدم مصطلحات (oversight) و (scrutiny) و (checks and balances)، وهي تشترك في بعض الخصائص. عموماً، مصطلح (scrutiny) له نطاق أوسع، إذ يشمل دراسة مشاريع القوانين، فضلاً عن الرقابة على سياسة الحكومة.

- في البلدان الناطقة بالفرنسية، كثيراً ما يستخدم مصطلحا (contrôle) و (évaluation).

- في البلدان الناطقة بالإسبانية، غالباً ما يستخدم مصطلح (contralor).
- أما اللغات الأخرى، فلها مصطلحاتها الخاصة المتعلقة بالرقابة. وفي بعض اللغات، قد لا توجد كلمة واحدة تشمل هذه المفاهيم.

وعلى نفس المنوال، يمكن أيضاً التعبير عن مفهوم "المساءلة" بطرق مختلفة بلغات مختلفة. فاللغة الفرنسية، على سبيل المثال، ليس لها مصطلح واحد، ولكنها تستخدم تعابير مثل (rendre des comptes) أو (redevable) وفقاً للسياق النحوي.

وتوخياً للوضوح والبساطة، اخترنا مصطلحي "الرقابة" و "المساءلة" في هذا التقرير. وقد استخدمنا مصطلح "النائب" أو "النواب" كمصطلح عام للإشارة إلى أعضاء البرلمان، مع إدراكنا أن في العديد من السياقات الوطنية تُستخدم مصطلحات مختلفة للإشارة إلى البرلمانيين، بما في ذلك أعضاء الغرف العليا في البرلمانات ذات المجلسين.

إن كلمة "الحكومة" (government) في اللغة الإنكليزية عندما تُستخدم دون أداة التعريف (the) تدل على مجموعة مؤسسات الدولة التي تحكم عمل المجتمع، وعندما تُستخدم مع أداة التعريف (the government) فالمقصود منها السلطة التنفيذية. ولقد استخدمنا مصطلحي "الحكومة" و "السلطة التنفيذية" بصورة متبادلة. وينطبق الشيء نفسه على مصطلحي "البرلمان" و "الهيئة التشريعية".

IPU, 2013. *Guidelines for Women's Caucuses*. [Online] Available at: <http://www.ipu.org/pdf/publications/caucus-e.pdf>

IPU, 2014. *Common Principles for Support to Parliaments*. [Online] Available at: http://www.ipu.org/pdf/publications/principles_en.pdf

IPU, 2015 (i). Report on the Panel Discussion on Powerful Parliaments: Building Capacity for Effective Parliamentary Oversight.

IPU, 2015 (ii). Report on the Parity Debate on Parliamentary Oversight and Political Will. [Online] Available at: <http://www.ipu.org/conf-e/133/wmn-parity.pdf>

IPU, 2016 (i). *Evaluating the Gender Sensitivity of Parliaments: A Self-Assessment Toolkit*. [Online] Available at: <http://www.ipu.org/pdf/publications/gender-toolkit-e.pdf>

IPU, 2016 (ii). Report of the Second Expert Meeting for the *Global Parliamentary Report*. [Online] Available at: <http://www.ipu.org/dem-e/gpr2/report5-02-2016.pdf>

IPU, 2016 (iii). *World e-Parliament Report*. [Online] Available at: <http://wepc2016.org/en/wepr2016>

IPU, 2017. *Violations of the Human Rights of MPs – 2016*. [Online] Available at: <http://www.ipu.org/pdf/publications/violations-e.pdf>

IPU, Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), and Graduate Institute of International and Development Studies (GIIDS), 2016. *Cooperation between National Human Rights Institutions and Parliaments*.

IPU and International Federation of Library Associations and Institutions (IFLA), 2015. *Guidelines for Parliamentary Research Services*. [Online] Available at: <http://www.ipu.org/pdf/publications/research-en.pdf>

IPU and UNDP, 2012. *Global Parliamentary Report: The Changing Nature of Representation*. [Online] Available at: <http://www.ipu.org/dem-e/gpr.htm>

IPU and UNDP, 2017. *Parliaments and the Sustainable Development Goals: A Self-Assessment Toolkit*. [Online] Available at: <http://www.ipu.org/pdf/publications/sdg-toolkit-e.pdf>

IPU and UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 2017. *Human Rights: Handbook for Parliamentarians*. [Online] Available at: <http://www.ipu.org/PDF/publications/hrights-en.pdf>

IPU, UN, UNOHCHR, UNDP and IFAD, 2014. *Implementing the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Handbook for Parliamentarians*.

2017?gclid=EAlaIqobChMI-I725e2n1QIVD0sNCh3UDA7FEAAAYASAAEgJ3qvD_BwE

Gay, O. and M. Rush, 2004. 'Introduction' in O. Gay (with P. Leopold) (eds.) *Conduct Unbecoming: The Regulation of Parliamentary Behaviour*. London: Politico's.

Global Partners Governance (GPG), 2014. *Show Me the Money: Improving Financial Oversight*. [Online] Available at: <http://www.gpgovernance.net/publication/paper-4-show-me-the-money/>

Hansard Society, 2001. *The Challenge for Parliament: Making Government Accountable – Report of the Hansard Society Commission on Parliamentary Scrutiny*. London: Vacher Dod Publishing.

Heywood, A., 2013 (fourth edition). *Politics*. London: Palgrave Macmillan.

Holmberg, S., S. Lindberg and R. Svensson, 2017, 'Trust in parliament'. *Journal of Public Affairs*. 2017;17:e1647. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pa.1647/full>

House of Commons, 2016. *Intelligence and Security Committee of Parliament, Annual Report 2015–2016*. [Online] Available at: http://isc.independent.gov.uk/files/2015-2016_ISC_AR.pdf

IMF, 2007. *Manual on Fiscal Transparency*. [Online] Available at: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual.htm>

IPU, 1997. *Universal Declaration on Democracy*. [Online] Available at: <http://www.ipu.org/cnl-e/161-dem.htm>

IPU, 2004. *Parliament, the Budget and Gender*. [Online] Available at: http://www.ipu.org/PDF/publications/budget_en.pdf

IPU, 2008. *Evaluating Parliament: A Self-Assessment Toolkit for Parliaments*. [Online] Available at: <http://www.ipu.org/PDF/publications/self-e.pdf>

IPU, 2010. *Analytical Study of Parliamentary Mechanisms for MDGs*. [Online] Available at: <http://www.ipu.org/splz-e/mdg10/dr-study.pdf>

IPU, 2011. *Gender-Sensitive Parliaments: A Global Review of Good Practice*. [Online] Available at: <http://www.ipu.org/pdf/publications/gsp11-e.pdf>

IPU, 2012 (i). *Plan of Action for Gender-Sensitive Parliaments*. [Online] Available at: <http://www.ipu.org/pdf/publications/action-gender-e.pdf>

IPU, 2012 (ii). *Raising the Profile of HIV and AIDS in Your Parliament*. [Online] Available at: <http://www.ipu.org/PDF/publications/hiv-aids-guide-e.pdf>

- Pelizzo, R. and F. Staphenurst, 2012. *Parliamentary Oversight Tools: A Comparative Analysis*. London: Routledge.
- Pelizzo, R., F. Staphenurst and D. Olson (eds.), 2005. *The Role of Parliaments in the Budget Process*. Washington, DC: World Bank Institute. [Online] Available at: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/TheRoleofParliamentsintheBudgetProcess.pdf>
- Pierre, J. and B. G. Peters, 2000. *Governance, Politics and the State*. London: Palgrave Macmillan.
- Quinn, S., 2009. *Gender Budgeting: Practical Implementation Handbook*. Strasbourg: Council of Europe. [Online] Available at: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680599885>
- Rolef, S., 2015. 'Describing, Delimiting and Defining the Job of the MP', 12th Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians, 25–26 July 2015, Wroxton College, UK. [Online] Available at: https://www.researchgate.net/profile/Susan_Rolef/publication/306077422_Describing_Delimiting_and_Defining_the_Job_of_the_MP/links/57add6ec08ae95f9d8ecca90/Describing-Delimiting-and-Defining-the-Job-of-the-MP.pdf
- Russell, M. and M. Benton, 2012. 'Assessing the impact of parliamentary oversight committees: The select committees in the British House of Commons'. *Parliamentary Affairs* January 2012. [Online] Available at: <https://doi.org/10.1093/pa/gss009>
- Samara Canada, 2017. *Democracy 360*. [Online] Available at: <http://www.samaracanada.com/research/2017-democracy-360>
- UN Economic and Social Council (ECOSOC), 1997. Report of Economic and Social Council, agreed conclusions 1997/2. [Online] Available at: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/ECOSOCAC1997.2.PDF>
- UNDP, 2013. *Issue Brief: Parliament's Role in Defining and Promoting the Post-2015 Development Agenda*. [Online] Available at: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/DGG%20Issue%20Briefs%20-%20Post-2015/Issue%20Brief%20-%20Parliaments%20and%20the%20post-2015%20Development%20Agenda_2013_EN.pdf
- UNDP, 2016 (i). *Survey of Myanmar Members of Parliament: Reflections from the First Hluttaw*. [Online] Available at: http://www.mm.undp.org/content/myanmar/en/home/library/democratic_governance/survey-of-myanmar-members-of-parliament-reflections-from-the-f.html
- UNDP, 2016 (ii). *Fast Facts: Parliaments & SDGs*. [Online] Available at: http://www.agora-parl.org/sites/default/files/june_2016._fast_facts_-_sdgs_and_parliaments.pdf
- [Online] Available at: <http://www.ipu.org/PDF/publications/indigenous-en.pdf>
- Kinyondo, A., R. Pelizzo and A. Umar, 2015. 'A functionalist theory of oversight'. *African Politics and Policy*, November 2015. [Online] Available at <http://www.africanpoliticsandpolicy.com/?p=845>
- Leston-Bandeira, C., 2014. 'Seven reasons why parliaments struggle with digital'. *Political Insight*, March 2014. [Online] Available at: psa.ac.uk/insight-plus/blog/seven-reasons-why-parliaments-struggle-digital
- Lienert, I., 2010. *Role of the Legislature in Budget Processes*. Washington, DC: IMF. [Online] Available at: <http://blog-pfm.imf.org/files/fad-technical-manual-9.pdf>
- Lusty, D., 2014. 'Revival of the common law offence of misconduct in public office'. *Criminal Law Journal* 38, November 2014: 337–363.
- Meer, T.W.G., 2017, *Political Trust and the "Crisis of Democracy"*. Oxford Research Encyclopedia of Politics [Online]. Available at: <http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-77?print=pdf>
- Nakamura, R. and F. Smallwood, 1980. *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martins.
- National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, 2004. *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*. New York and London: Norton
- O'Brien, M., R. Staphenurst and L. von Trapp (eds.), 2016. *Benchmarking and Self-Assessment for Parliaments*. Washington, DC: World Bank Group. [Online] Available at: <https://issuu.com/world.bank.publications/docs/9781464803277>
- Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), 2013. *A Comparative Study of Structures for Women MPs in the OSCE Region*. [Online] Available at: <http://www.osce.org/odihr/105940?download=true>
- Palmieri, S., 1998. 'Cooperation or consideration? An analysis of the Main Committee in the Australian House of Representatives'. *Legislative Studies* 13(1), Spring 1998: 64–78.
- Parliament of Australia, 2015. *House of Representatives Hansard*, 20 October 2015.
- Parliament of Kenya, 2016. Report of the Joint Parliamentary Select Committee on Matters Relating to the Independent Electoral and Boundaries Commission.

Yamamoto, H., 2007. *Tools for parliamentary oversight: A Comparative Study of 88 National Parliaments*. Geneva: IPU. [Online] Available at: <http://www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf>

أعمال مفيدة أخرى

Buzan, B., 1991 (second edition). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Hemel Hempstead, UK: Harvester Wheatsheaf.

Crowther, W. and D. Olson (eds.), 2002. *Committees in Post-Communist Democratic Parliaments: Comparative Institutionalization*. Columbus, OH: Ohio State University Press.

Fukuyama, F., 2004. *State-building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Norton, P. and N. Ahmed (eds.), 1999. *Legislatures in Developmental Perspective*. London: Frank Cass.

Ogul, M. S., 1976. *Congress Oversees the Bureaucracy: Studies in Legislative Supervision*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Olson, D. and M. Mezey, 1991. *Legislatures in the Policy Process: Dilemmas of Economic Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Olson, D. and P. Norton (eds.), 1996. *The New Parliaments of Central and Eastern Europe*. London: Frank Cass.

Pelizzo, R. and R. Staphenurst, 2004. *Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation*. Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper. [Online] Available at: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ToolsforLegislativeOversight.pdf>

Pelizzo, R. and R. Staphenurst, 2014. *Government Accountability and Legislative Oversight*, London: Routledge.

Rockman, B., 1985. 'Legislative-executive relations and legislative oversight', in G. Loewenberg, S. Patterson and M. Jewell (eds) *Handbook of Legislative Research*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Staphenurst, R., R. Pelizzo, D. Olson and L. von Trapp (eds.), 2008. *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*. Washington, DC: The World Bank.

UNDP, 2017. *Scrutinising Legislation from a Gender Perspective: A Practical Toolkit*. [Online] Available at: <http://www.pacific.undp.org/content/dam/fiji/docs/UNDP%20PO%20Scrutinising%20Legislation%20From%20A%20Gender%20Perspective.pdf?download>

UNDP and Climate Parliament, 2014. *How-To Guide: Renewable Energy for Parliamentarians*. [Online] Available at: <http://agora-parl.org/resources/library/renewable-energy-parliamentarians-how-guide-0>

UNDP, Islamic Development Bank (IDB) and Global Organization of Parliamentarians against Corruption (GOPAC), 2017. *A Parliamentary Handbook: The Role of Parliaments in Implementing the SDGs*.

UN Department of Economic and Social Affairs (UN DESA), 2015. *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. [Online] Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

United Nations, 2009. Compilation of guidelines on the form and content of reports to be submitted by States Parties to the international human rights treaties. Report of the Secretary-General. HRI/GEN/2/Rev.6.

United Nations and IPU, 2003. *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol: Handbook for Parliamentarians*. [Online] Available at http://www.ipu.org/PDF/publications/cedaw_en.pdf

UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). *National Parliaments and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. [Online] Available at <http://ohchr.org/documents/HRBodies/CEDAW/Statements/Parliamentarians.pdf>

Van Hulten, M., M. Bentinck and ECPRD correspondents, 2011. *Parliamentary Ethics: A Question of Trust*. Office for Promotion of Parliamentary Democracy, European Parliament. [Online] Available at: http://www.agora-parl.org/sites/default/files/codes_of_conduct_final-enforweb.pdf

V-Dem, 2017. *V-Dem Annual Report 2017: Democracy at Dusk?* [Online] Available at: <https://www.v-dem.net/en/news-publications/annual-report/>

Waxman, H., 2009. *The Waxman Report: How Congress Really Works*. New York: Twelve Books.

White, H., 2009. *Parliamentary Scrutiny of Government*. London: Institute for Government. [Online] Available at: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/node/1769>

المنهجية

يستند التقرير البرلماني العالمي الثاني، بتركيزه على الرقابة البرلمانية، على تجربة البرلمانات في جميع أنحاء العالم. ويعتمد على بيانات أصلية تم جمعها من البرلمانات والبرلمانيين وأصحاب المصلحة الآخرين، بالإضافة إلى مجموعة من الأدبيات حول الرقابة البرلمانية. وقد استخدمت أمثلة في التقرير لتوضيح الممارسات الجيدة والتحديات التي تواجهها البرلمانات، ووقائع من البرلمانات في مجموعة من السياقات.

وتم اختيار محور تركيز التقرير بعد عملية تشاور واسعة النطاق. وقُدِّم أكثر من ٣٠ مقترحاً بشأن الموضوع، ونوقشت قائمة مختصرة في أماكن مختلفة أثناء جمعية الاتحاد البرلماني الدولي في مارس ٢٠١٥ وفي إطار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. واستناداً إلى ردود الفعل من البرلمانات وممارسي التنمية البرلمانية، اتخذ في مايو ٢٠١٥ قرار التركيز على الرقابة البرلمانية وسلطة البرلمان لمساءلة الحكومة.

اجتمع فريق من الخبراء في جنيف في يونيو ٢٠١٥ لتقديم المشورة بشأن المواضيع الرئيسية التي ينبغي التحقيق فيها في إطار إعداد التقرير. وشمل الفريق نواب وموظفين برلمانيين وأساتذة جامعيين وممارسين في مجال التنمية البرلمانية. قدم أعضاء فريق الخبراء مجموعة واسعة من الخبرات ووجهات النظر، من حيث نوع الجنس والمنطقة الجغرافية والنظام السياسي. ونشر تقرير اجتماع فريق الخبراء الأول على موقع الإنترنت المخصص للتقرير البرلماني العالمي الثاني (www.ipu.org/gpr2). وتمت إضافة وثائق المشروع ذات الصلة إلى صفحة الويب هذه مع تقدم المشروع.

وتم تطوير مجموعة من أدوات البحث استناداً إلى الاستنتاجات التي تم التوصل إليها في اجتماع فريق الخبراء. وتم إجراء الجزء الرئيسي من البحث من سبتمبر ٢٠١٥ إلى أبريل ٢٠١٦.

يعرض الجدول التالي أدوات البحوث الرئيسية ونتائجها.

أداة البحث	النتائج
استبيان البرلمانات	ردود من ١٠٣ مجلس برلماني في ٨٥ بلداً
الدراسة الاستقصائية للبرلمانيين	ردود من ٣٧٢ نائب (٦٢ في المائة من الرجال و٣٨ في المائة من النساء) من ١٢٨ بلداً
مقابلات مع النواب	مقابلات مع ٨٢ نائباً (٥٠ في المائة من الرجال و٥٠ في المائة من النساء) من ٥٨ بلداً
مستندات خطية	٦٣ مستنداً، ٣٤ منها واردة من البرلمانات و٢٩ من المنظمات الدولية وغير الحكومية والخبراء
مناقشات مواضيعية	عقدت أربع مناقشات مواضيعية، من بينها مشاورة واحدة عبر الإنترنت وثلاثة اجتماعات وجها لوجه، أثناء جمعية الاتحاد البرلماني الدولي والمؤتمر العالمي الرابع لرؤساء البرلمانات
مجموعات التركيز الوطنية	ست مجموعات التركيز الوطنية ضمت ممثلين عن البرلمانات والحكومات والمجتمع المدني ووسائل الإعلام

بُذلت، طوال البحث، جهود لجمع المدخلات من النواب والنائبات. وركزت المناقشات المواضيعية على الرقابة بشأن المساواة بين الجنسين. وتم السعي لتحقيق التوازن بين الجنسين في مجموعات التركيز الوطنية.

تم الشروع في تحليل نتائج البحوث في يناير ٢٠١٦. وعقد اجتماع ثان لفريق الخبراء في فبراير ٢٠١٦ لتقديم مزيد من المشورة بشأن هيكل التقرير ومضمونه ووسائله، وتمت الاستفادة من تحليل أولي للبحوث التي أجريت إلى ذلك التاريخ.

واستناداً إلى مزيد من تحاليل البحوث والمشورة التي قدمها فريق الخبراء، أعد مخطط للتقرير في يونيو ٢٠١٦. وقد استخدم هذا المخطط كأساس لصياغة التقرير.

البرلمانات المشاركة

ساهم ما مجموعه ١٥٠ برلماناً وطنياً بطريقة أو بأخرى في إعداد هذا التقرير البرلماني العالمي. يبين الجدول التالي مشاركة البرلمانات في استبيان البرلمانات، والدراسة الاستقصائية للبرلمانيين، والمقابلات مع النواب.

عندما تذكر مقابلة مع نائب ما في التقرير، يشار إلى صفة النائب وقت المقابلة (رئيس البرلمان، عضو الجمعية الوطنية، وما إلى ذلك). وقد تكون صفة بعض النواب قد تغيرت أو ربما قد انتهت ولايتهم منذ إجراء المقابلة.

البلد	استبيان البرلمانات (الغرفة)	الدراسة الاستقصائية للبرلمانيين	المقابلات
أفغانستان	الغرفة العليا	x	
ألبانيا			
الجزائر		x	x
أندورا	غرفة واحدة	x	
أنغولا		x	
أنتيغوا وبربودا			
الأرجنتين	الغرفة السفلى	x	
أرمينيا			
أستراليا	الغرفة العليا والغرفة السفلى	x	x
النمسا	الغرفة العليا والغرفة السفلى	x	x
أذربيجان			
البهاما		x	
البحرين	الغرفة العليا والغرفة السفلى	x	
بنغلاديش		x	x
بربادوس			x

المقابلات	الدراسة الاستقصائية للبرلمانيين	استبيان البرلمانات (الغرفة)	البلد
	x	غرفة واحدة	الدانمرك
x	x		جيبوتي
			دومينيكا
x	x		الجمهورية الدومينيكية
	x		إكوادور
			مصر
			السلفادور
	x		غينيا الاستوائية
			أريتريا
	x	غرفة واحدة	استونيا
x	x		إثيوبيا
x	x	غرفة واحدة	فيجي
	x	غرفة واحدة	فنلندا
x	x	الغرفة العليا والغرفة السفلى	فرنسا
	x	الغرفة العليا والغرفة السفلى	غابون
x		غرفة واحدة	غامبيا
x	x		جورجيا
x	x	الغرفة العليا والغرفة السفلى	ألمانيا
	x	غرفة واحدة	غانا
x		غرفة واحدة	اليونان
			غرينادا
			غواتيمالا
x	x		غينيا
			غينيا - بيساو
			غيانا
	x		هايتي
			هندوراس
	x	غرفة واحدة	هنغاريا
x	x	غرفة واحدة	آيسلندا
	x	الغرفة السفلى	الهند
	x		إندونيسيا
	x		إيران (جمهورية - الإسلامية)
	x		العراق
x	x		أيرلندا

المقابلات	الدراسة الاستقصائية للبرلمانيين	استبيان البرلمانات (الغرفة)	البلد
			بيلاروس
x	x	الغرفة السفلى	بلجيكا
			بليز
	x		بنن
	x	الغرفة السفلى	بوتان
	x		بوليفيا (دولة - المتعددة القوميات)
	x		البوسنة والهرسك
x	x		بوتسوانا
	x		البرازيل
			بروني دار السلام
			بلغاريا
x	x		بورкина فاسو
	x	الغرفة العليا والغرفة السفلى	بوروندي
	x	غرفة واحدة	الرأس الأخضر
x	x	الغرفة العليا	كمبوديا
	x	الغرفة السفلى	الكاميرون
	x	الغرفة العليا والغرفة السفلى	كندا
			جمهورية أفريقيا الوسطى
x	x		تشاد
x	x	الغرفة السفلى	الشيلي
	x		الصين
			كولومبيا
			جزر القمر
		الغرفة العليا	الكونغو
	x		كوستاريكا
	x		كوت ديفوار
	x	غرفة واحدة	كرواتيا
	x		كوبا
	x	غرفة واحدة	قبرص
	x	الغرفة العليا والغرفة السفلى	الجمهورية التشيكية
			جمهورية كوريا الشعبية
			الديمقراطية
	x	الغرفة السفلى	جمهورية الكونغو الديمقراطية

المقابلات	الدراسة الاستقصائية للبرلمانيين	استبيان البرلمانات (الغرفة)	البلد
		غرفة واحدة	موزامبيق
	x	الغرفة العليا	ميانمار
x	x	الغرفة العليا	ناميبيا
			ناورو
			نيبال
	x	الغرفة العليا والغرفة السفلى	هولندا
x	x	غرفة واحدة	نيوزيلندا
	x		نيكاراغوا
	x		النيجر
x	x		نيجيريا
	x	غرفة واحدة	النرويج
			عمان
x	x	الغرفة العليا والغرفة السفلى	باكستان
			بالاو
	x		بنما
	x		بابوا غينيا الجديدة
		الغرفة العليا	باراغواي
	x	غرفة واحدة	بيرو
x	x		الفلبين
x	x	الغرفة العليا والغرفة السفلى	بولندا
	x	غرفة واحدة	البرتغال
	x		قطر
		غرفة واحدة	جمهورية كوريا
	x	غرفة واحدة	جمهورية مولدوفا
x	x	الغرفة العليا	رومانيا
	x		الاتحاد الروسي
x	x		رواندا
		غرفة واحدة	سانت كيتس ونيفيس
			سانت لوسيا
			سانت فنسنت وجزر غرينادين
			ساموا
	x		سان مارينو
	x	غرفة واحدة	سان تومي وبرينسيبي

المقابلات	الدراسة الاستقصائية للبرلمانيين	استبيان البرلمانات (الغرفة)	البلد
		غرفة واحدة	إسرائيل
x	x	الغرفة العليا والغرفة السفلى	إيطاليا
x		الغرفة العليا والغرفة السفلى	جامايكا
x	x	الغرفة العليا والغرفة السفلى	اليابان
x	x		الأردن
			كازاخستان
x	x	الغرفة العليا	كينيا
	x		كيريباس
			الكويت
x			قيرغيزستان
	x		جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية
x	x	غرفة واحدة	لاتفيا
		غرفة واحدة	لبنان
	x		ليسوتو
	x		ليبيريا
			ليبيا
	x		لختنشتاين
x	x	غرفة واحدة	ليتوانيا
		غرفة واحدة	لكسمبرغ
x	x	الغرفة السفلى	مدغشقر
	x		ملاوي
	x	الغرفة السفلى	ماليزيا
			ملديف
	x		مالي
			مالطة
			جزر مارشال
	x		موريتانيا
x	x		موريشيوس
	x		المكسيك
	x		ميكرونيزيا (ولايات - الموحدة)
	x		موناكو
			منغوليا
		غرفة واحدة	الجبل الأسود
x	x		المغرب

المقابلات	الدراسة الاستقصائية للبرلمانيين	استبيان البرلمانات (الغرفة)	البلد
	x	غرفة واحدة	الإمارات العربية المتحدة
x	x	الغرفة العليا والغرفة السفلى	المملكة المتحدة
x			جمهورية تنزانيا المتحدة
			الولايات المتحدة الأمريكية
	x	الغرفة العليا والغرفة السفلى	أوروغواي
			أوزبكستان
			فانواتو
x	x		فنزويلا (جمهورية - البوليفارية)
	x		فييت نام
			اليمن
x	x	غرفة واحدة	زامبيا
x	x	الغرفة العليا والغرفة السفلى	زيمبابوي

شكر وتقدير

تم إعداد هذا التقرير من قبل الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بمساهمة العديد من موظفي المنظمين. وقد اضطلع أندي ريتشاردسون وكارين جبري في الاتحاد البرلماني الدولي، وسوكي بيفرز ومادس هوف في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بأدوار هامة في إدارة المشروع تحت إشراف تشارلز تشوفيل. وعملت جيني راوز كمحرر إداري طوال مراحل البحث ومراحل الصياغة الأولية.

واستفاد التقرير من رؤى ٢٠ عضوا من فريق الخبراء بصفتهم نوابا وموظفين برلمانيين وممارسين في مجال التنمية البرلمانية، وقدموا مشورة قيمة في البداية وفي المرحلة المتوسطة من إعداد المشروع.

وساهم مئات النواب والموظفون البرلمانيون وممثلو المجتمع المدني بسخاء في المقابلات والمناقشات ومجموعات التركيز التي نظمت خلال المؤتمر العالمي لرؤساء البرلمانات في عام ٢٠١٥، وجمعية الاتحاد البرلماني الدولي، واجتماعات رابطة الأمناء العامين للبرلمانات، فضلا عن اجتماعات مجموعات التركيز الوطنية التي عقدها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في جورجيا وصربيا وجمهورية مولدوفا وباكستان وتونس وميانمار. واستضاف موقع iKNOWpolitics.com مناقشة عبر الإنترنت حول الرقابة بشأن المساواة بين الجنسين. وقدم موظفو البرلمانات كميات كبيرة من البيانات ردا على استبيان البرلمانات، وقدم أكثر من ٦٠ برلمانا ومنظمة دولية

المقابلات	الدراسة الاستقصائية للبرلمانيين	استبيان البرلمانات (الغرفة)	البلد
	x		المملكة العربية السعودية
x	x	غرفة واحدة	السنگال
	x	غرفة واحدة	صربيا
x		غرفة واحدة	سيشيل
x	x	غرفة واحدة	سيراليون
	x		سنغافورة
		غرفة واحدة	سلوفاكيا
x	x		سلوفينيا
			جزر سليمان
		غرفة واحدة	الصومال
x	x		جنوب أفريقيا
	x		جنوب السودان
	x	الغرفة السفلى	إسبانيا
	x		سري لانكا
	x	الغرفة السفلى	السودان
x	x	غرفة واحدة	سورينام
		الغرفة العليا والغرفة السفلى	سوازيلند
	x	غرفة واحدة	السويد
x	x	الغرفة العليا والغرفة السفلى	سويسرا
	x		الجمهورية العربية السورية
			طاجيكستان
x	x	غرفة واحدة	تابلند
		غرفة واحدة	جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة
	x	غرفة واحدة	تيمور - ليشتي
	x	غرفة واحدة	توغو
		غرفة واحدة	تونغا
		الغرفة العليا والغرفة السفلى	ترينيداد وتوباغو
x	x	غرفة واحدة	تونس
x	x		تركيا
			تركمانستان
			توفالو
x	x		أوغندا
	x	غرفة واحدة	أوكرانيا

وقام بإجراء عملية استعراض الأقران لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي المطلوبة في إطار عملية ضمان الجودة، كل من معالي الدكتور جون جيكو لوفيني، رئيس برلمان جمهورية فيجي، وجوناثان مورفي، ودوينا غيميتشي، وجون هايد.

وقمت مراجعة التقرير من قبل جيمس هودجسون.

يعرب الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن امتنانهما للسيدات والسادة المذكورين أعلاه وللأشخاص الكثيرين الذين لم تُذكر أَسْمَاؤُهُمْ هنا والذين شاركوا في إعداد التقرير البرلماني العالمي الثاني.

وقد وفرت الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي تمويلا سخيا لإنجاز التقرير. وأيد البرنامج العالمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للفترة ٢٠١٤-٢٠١٧، والشركاء الإنمائيون الذين يدعمون المبادرات الرامية إلى تعزيز البرلمانات التي أطلقها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في البلدان المذكورة أعلاه، شراكة البرنامج الإنمائي في إطار إنجاز التقرير.

١ Economist Intelligence Unit, 2016; Freedom House, 2016; Edelman Trust Barometer, 2017; Holmberg, Lindberg and Svensson, 2017; Meer, 2017

٢ مشروع (Pro PALOP-TL SAI) لتعزيز قدرات المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات في البلدان الأفريقية الناطقة باللغة البرتغالية وتيمور- لشتي أقامه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتمويل كامل من الاتحاد الأوروبي (www.propaloptil-sai.org).

٣ انظر: <http://www.propaloptil-sai.org/index.php/pt/2015-02-19-12-51-50/noticias/> 477-as-financas-publicas-nos-palop-e-em-timor-leste

وأستاذة جامعيون ومجموعات من المجتمع المدني مساهمات خطية لإفادة التقرير.

عمل ريك ستابينهورست، وأنثني ستادون، ورشيد درمان، وسونيا بالميري، وكارين ريدل، ومارلين شام، ودوريس نيراجير نيريري وجيوون جانغ في البحوث والتحليل التي أعدت في إطار هذا التقرير.

وقامت سونيا بالميري، وكذا جون باترسون، وروبرت ناكامورا بصياغة فصول التقرير مع مساهمات إضافية من أندي ريتشاردسون، وتوم مبويا، وجوي واتسون، وأحمد جازولي، وميخ مان، وماريا بارون من المديرية التشريعية، وهانس بورن من مركز جنيف للرقابة الديمقراطية التابع للقوات المسلحة، وأوليفر بينيت نيابة عن مشروع هلوتاو لمجلس العموم بالمملكة المتحدة، وجوليا كيوتجن، وريك ستابينهورست، وستيف لي، وسارميت بولت، وموظفي مكاتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العديد من البلدان.

وقام بمراجعة مسودات التقرير كل ماريا بارون، وألكساندرا بلاغوفيتش، وألفارو كابريرا، وروجيه هيزنغا، وأندرس جونسون، ودايفان جونز، السيدة كارول كيدو، ودوينا غيميتشي، وصمويل مبوزو، وأليساندرو موتار، وإلوا برادو، وهانا بيكر، وهرنان فالس، وجايك فوغان، وجيسون غلوك، وجون باترسون، وجوناثان مورفي، وجوليا كيوتجن، وميخ مان، ومويرا فرايزر، ومورمبا ورونغا، وأوليفيه بيبير - لوفو، وريا بيدرسين، وروبرت ناكامورا، وسونيا بالميري.



شعوب متمكنة.
أمم صامدة.



الاتحاد البرلماني الدولي
من أجل الديمقراطية. من أجل الجميع.

+41 22 919 41 50
+41 22 919 41 60
postbox@ipu.org

Chemin du Pommier 5
Case postale 330
1218 Le Grand-Saconnex
Geneva – Switzerland
www.ipu.org