

تنمية وتعزيز البرلمانات العربية (نحو مقاربة لتعميق الممارسة الديمقراطية)

عشور طارق

* أكاديمي وباحث من الجزائر

* أستاذ مساعد بقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية

جامعة د. الطاهر مولاي - سعيدة - الجزائر

مقدمة

ينطلق موضوع الدراسة من إفرازات الحراك السياسي النوعي الذي تعيشه المجتمعات العربية ككل منذ بداية عام 2011، بدءاً من تونس، ومروراً بمصر واليمن ووصولاً إلى ليبيا وسورية والمغرب وحتى الجزائر وموريتانيا فيما بعد. تحولات ذات أبعاد سياسية عاد فيها الحديث بقوة عن الانتخابات التشريعية وقوة المؤسسة البرلمانية كفاعل أساس في العملية السياسية، وكضامن للمأسسة الديمقراطية كما يشير إلى ذلك البروفيسور ستيفن فيش Steven Fish في مجلة Journal of Democracy، 2006: «إنّ قوة الهيئة التشريعية الوطنية قد تكون هي الأساس المؤسساتي لإرساء الديمقراطية»⁽¹⁾.

1 - UNDP, Benchmarks and Self-Assessment Frameworks for Democratic Legislatures. (UNDP, Democratic Governance Group, Bureau for Development Policy, Global Programme for Parliamentary Strengthening (GPPS), Brussels/New York, March 2010), p. 08.

من هذا الباب، تظهر البرلمانات كواحدة من المؤسسات الرئيسية في الحكم، والأهم من ذلك تعبّر عن المنتدى الرئيس Principal forum للتمثيل والتعبير عن إرادة الجماهير، فهي بذلك تجسد إرادة الشعب لدى الحكومة، وتعبّر عن جميع توقعاته في استجابة الديمقراطية فعلياً لاحتياجاته، وتساعد في حل أكثر مشكلاته اليومية إلحاحاً. وبوصفها الهيئات المنتخبة

كما تضطلع البرلمانات بوصفها الأداة الرئيسة للتشريع بمهمة تطويع قوانين المجتمع وفقاً لاحتياجاته وظروفه المتغيرة، فضلاً عن مسؤوليتها عن ضمان خضوع الحكومات للمساءلة الكاملة أمام الشعب بوصفها الهيئة المكلفة بالرقابة والإشراف عليها

2 - Greg Power. Donor support to parliaments and political parties: An analysis prepared for DANIDA. (Global partners and Associates, March 2008).p.01.

3 - غالباً ما تستخدم عبارتي "الهيئة/السلطة التشريعية" و "Legislature" و "Parliament" على نحو تبادلي. بحيث تشير إلى البرلمانات، المجالس التشريعية، الهيئات التشريعية بالمعنى نفسه. فالهيئات التشريعية تُشَرِّع legislate، إنها تمرر القوانين they pass laws. ففكرة وجود الهيئة التشريعية legislature تظهر بشدة في الرؤية الكلاسيكية للفصل بين السلطات ما بين تنفيذية، وتشريعية، وقضائية (...). أما البرلمان parliament فنجد له أيضاً دوراً في التشريع، ولكن في السياسات المعاصرة contemporary politics هو فاعل أكبر بكثير من كونه مجرد هيئة تشريعية. للتفصيل أكثر في هذا الموضوع انظر:

Laver, Michael. LEGISLATURES AND PARLIAMENTS IN COMPARATIVE CONTEXT. In: Barry Weingast and Donald Wittman. Oxford Handbook of Political Economy. (Oxford: Oxford University Press), p.01. 282011/12.

http://didattica.spbo.unibo.it/adon/files/legs_and_parli_oup.pdf.

4 - Vibeke Wang. The Accountability Function of Parliament in New Democracies. Tanzanian Perspectives. (Norway: Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, 2005) p.02.

5 - ديفيد بيتنام، المرجع السابق، ص. 02.

التي تمثل المجتمع بكل أطيافه، تقع على عاتق البرلمانات مسؤولية فريدة تتمثل في التوفيق بين المصالح والتوقعات المتعارضة للمجموعات المختلفة عبر الوسائل الديمقراطية المتمثلة في الحوار والتسوية. كما تضطلع البرلمانات بوصفها الأداة الرئيسة للتشريع بمهمة تطويع قوانين المجتمع وفقاً لاحتياجاته وظروفه المتغيرة، فضلاً عن مسؤوليتها عن ضمان خضوع الحكومات للمساءلة الكاملة أمام الشعب بوصفها الهيئة المكلفة بالرقابة والإشراف عليها⁽²⁾.

علاوة على ما سبق، يمكن النظر للأداء البرلماني من خلال ثلاثة وظائف مختلفة هي: (1) وظيفة الشرعية، the legitimation، ووظيفة التجنيد، والتدريب والتنشئة الاجتماعية (2) recruitment، socialisation and training، ووظيفة التأثير في اتخاذ القرار. Decisional/influence. وينظر لوظيفتي الشرعية والتأثير في اتخاذ القرار على أنها الجوانب الأكثر أهمية لتقييم قدرة الهيئة التشريعية⁽³⁾ في مساءلة السلطة التنفيذية؛ فالمكون الأكثر أهمية في الوظيفة الأخيرة هو قدرة البرلمان على المشاركة في عملية صنع السياسات policy-Making process، أما الفعالية في صناعة القرار فتتصل بالبنية/ والهيكل الداخلية للهيئة التشريعية وقوة أساليب عملها عندما يتعلق الأمر بالتأثير في نتائج السياسات. وبالتالي، في قدرتها على الاستمرار في مساءلة السلطة التنفيذية، وهذا ما يشكل محور «المأسسة الجديدة New Institutionalism» باعتبار أن السياسات تتشكل من خلال ما تعالجه هذه المؤسسات بواسطة ما تقوم به من عمليات⁽⁴⁾.

وفي أثناء قيامها بدورها على النحو المتقدم، تُلزم البرلمانات نفسها بتغيرات كبيرة بغية التكيف مع التحديات التي تواجهها، وقد شهدت السنوات القليلة الماضية جهوداً عديدة في برلمانات كثيرة لكي تتواصل بشكل أكثر فعالية مع الجمهور وتحسن من طريقة أدائها؛ ولكي تكون كذلك أصدق في تمثيل ناخبها، والتواصل معهم، والمساءلة أمامهم، وأكثر انفتاحاً وشفافية في إجراءاتها واضطلاعاً بأداء مهامها الرئيسة المتصلة بالتشريع والرقابة على نحو فعال⁽⁵⁾.

ضمن هذا السياق، تعتبر عملية ضخ الفاعلية في أداء المجالس التشريعية العربية وإصلاح الحياة البرلمانية فيها عملية معقدة ومتعددة المداخل، فتشتمل على شق دستوري/ قانوني/ سياسي ضروري لتحقيق التوازن المفقود في بيئة الحوكمة the ecology of governance في اتجاه يساعد على تقوية البنية المؤسساتية

والتعبوية (الحزبية والانتخابية، والمجتمع المدني...)، أي بضمان توافر ممارسة ديمقراطية سليمة بوجه عام، وشق في يتعلق بضمان توافر عوامل كفاءة الأداء في العضو البرلماني التي تؤهله للاضطلاع بمهامه الرقابية والتشريعية بفاعلية أكبر، ووجود جهاز إداري في قوِّي ومؤهل وقادر على تلبية الحاجة للمعلومة لأعضاء البرلمان.

على هذا الأساس، تسير هذه الدراسة وفق ثلاثة محاور ضمن بحثها عن استراتيجيات وأدوات بناء برلمانات عربية أكثر كفاءة وفعالية. فتعرض لتصنيفات وفماذج الهيئات التشريعية، حتى نفهم وبشكل كاف في أي تصنيف يمكن وضع البرلمانات العربية. وعليه، ندرك حاجياتها لتعزيز وبناء قدراتها، ثم نتطرق للمشكلات المعاصرة التي تواجهها الهيئات التشريعية؛ خاصة في ظل بيئة حوكمة عربية - وفي البلدان النامية بشكل عام- غير متوازنة، حتى نستوعب ضرورات التطوير البرلماني والحاجة إليه، كما تركز الدراسة على مقاربات واستراتيجيات تعزيز البرلمانية بحيث تعالج موضوع الفواعل المشاركة في التطوير البرلماني، فتشير إلى مداخلها وخبراتها وأنشطتها في هذا المجال.

أولاً: في فهم الحاجة والضرورة للتطوير البرلماني:

سنعالج في هذه الجزئية الخصائص غير المتوازنة في البيئة البرلمانية والتي تحول دون فعاليتها، ولا يمكن فهم هذه الاختلالات دون إدراك واقع ومكانة الهيئات التشريعية ضمن نسق سياسي يفرض عليها الاخرائط في عملية تفاعلية مع فواعل رسمية وغير رسمية، وقد يؤثر ضعف هذه الأخيرة أو قوتها على كفاءة وفعالية الفعل لدى المؤسسة البرلمانية. ومن جهة ثانية، يتم التطرق لنماذج وتصنيفات الهيئات التشريعية وخصائصها لإدراك مكانة البرلمانات العربية وتحديد مدى الحاجة إلى تطويرها.

1,1. سياق بيئة الحوكمة والمشاكل المعاصرة التي تواجهها الهيئات التشريعية:

يفشل شركاء التطوير أحياناً في تقدير أنّ البرلمانات هي منظمات سياسية، وعلى هذا النحو لا يمكن أن تقترب منها كما لو كانت مجرد مؤسسات للتسيير والإدارة، بحيث تتأثر الوظائف البيروقراطية في البرلمانات بشدة من خلال حقيقة أنّها تعبر عن بيئات سياسية political environments توفر فضاءً لمناورة الأفراد والجماعات لتحقيق

6 - Africa All
PartyParliamentary Group.
Strengtheningparliaments
in Africa:Improving support.
(London: House of Commons,
March 2008).pp.4344-

أقصى قدر من السلطة والموارد. فالبرلمانات بطبيعتها مكان سياسي يعبر عمّا يحدث على مختلف مستويات السياسة، فلا شيء يمكن أن يحل محلّها لفهم السياق السياسي.⁽⁶⁾

من هذا الباب، لا ينبغي أن ننظر لعملية التطوير البرلماني وفق المقاربة الدستورية أو القانونية فقط، وإنما يجب دراستها في إطار أشمل يتضمن أبعاداً قيمة ثقافية لا بد على بيئة الحوكمة التي يعمل في إطارها البرلمان أن تحتضنها، مما ينعكس على فعالية القدرة التشريعية والرقابية لهذا الأخير.

فعدم توازن بيئة الحوكمة The Ecology of Governance⁽⁷⁾ في اتجاه يعزز ويقوي من سلطة الحكومات ويضعف من سلطة

البرلمانات، بل ويهمشها، يؤدي حتماً إلى عجزها وافلاسها سياسياً. وعموماً تتميز هذه البيئة بالخصائص التالية:⁽⁸⁾

1 - **دولة مركزية:** تسيطر فيها السلطة التنفيذية (كما هو موضح في الشكل 01)، وتظهر فيها مؤسسات الدولة أكبر وأقوى في علاقتها مع المجتمع المدني والمعارضة السياسية؛ فهما - المعارضة السياسية والمجتمع المدني - مهمشان، وأصغر حجماً داخل الدولة، في حين تسيطر السلطة التنفيذية على كل من السلطة التشريعية والقضائية، بينما تتحكم المؤسسات المركزية في كل من المؤسسات الإقليمية والمحلية للحكم.

2 - **حوكمة مغلقة ومحصورة:** تُعرف بخطوط ضبابية قائمة ومبهمة بين الدولة والمجتمع المدني والمعارضة السياسية، هذا النموذج غير المتوازن يتصف بانغلاقه وهو غير شفاف وغير تشاركي؛ المعلومات فيه مراقبة (انتقائية) والمشاركة غير مشجعة وغير مرحب بها. أما بالنسبة للسلطة التنفيذية فهي التي تعلم وتنفذ بصورة واسعة إذا ما قورنت بالمؤسسات الأخرى وبالمواطنين.

3 - **برلمان مهمش:** ويحتاج للعديد من الوسائل منها (المعلومات، الموظفين والفنيين) حتى يستطيع أو يسمح له بتأدية دور مؤثر وفعال في الحكم، بدل أن تخوض الحكومة والمعارضة معارك شكلية داخله، ويؤدي أعضاء البرلمان وظيفة أعضاء المجالس المحلية محدودة السلطة التي ينفق فيها العضو وقته في البحث عن فوائد ومصالح شخصية.

4 - **الافتقار لاستقلالية القضاء:** فالعديد من البرلمانيين ينظرون للسلطة

لا بد على بيئة الحوكمة التي
يعمل في إطارها البرلمان أن
تحتضنها

7 - وضع هذا المصطلح- " بيئة الحوكمة"the Ecology of Governance- من طرف المركز البرلماني الكندي Parliamentary centre. فمصطلح البيئة Ecology يؤكد على حقيقة أن الحكم ينطوي على شبكة معقدة، أو شبكة من المنظمات المتراصة والتي تتمحور حول مواطنين نشطين active citizens. فبيئة الحوكمة توجه اهتمامنا إلى العلاقات بين المنظمات وبيئاتها السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية. والبرلمان يجب أن يكون بمثابة جسر بين الدولة والمجتمع، من خلال تسهيل مشاركة المواطنين في حكوماتهم.. وتساعدنا بيئة الحوكمة أيضا في التعرف على الروابط التي تكون بين هياكل الحكم والمبادئ الأساسية مثل: المساءلة، والشفافية، والمشاركة. لمزيد من التفصيل انظر:

-Robert Miller, " the ecology of Governance and parliamentary Accountability". in: parliamentary Accountability and Good Governance. (world Bankinstitute/Parliamentary Centre, D D), p.11.

8 - Ibid, pp. 11- 13

القضائية على أنها من بين نقاط الضعف الكثيرة التي تحدث خللاً أو شرخاً لنظام الحكم داخل الدولة بدلاً من استقلالية القضاء هناك تبعية في الوظيفة القانونية القضائية لجهة السلطة التنفيذية، فجل المحاكم تقع تحت الوصاية المباشرة للسلطة التنفيذية وهي في كثير من الأحيان عرضة للارتشاء، الأمر الذي ينعكس على جانب الثقة - ثقة المواطن في هذه المحاكم - ويخلق مجالاً من الفوضى وعدم حكم القانون ويوسع من ظاهرة الفساد. أكثر من ذلك، فهي تؤثر بالسلب على الاستقرار الاجتماعي ككل.

فجل المحاكم تقع تحت الوصاية المباشرة للسلطة التنفيذية وهي في كثير من الأحيان عرضة للارتشاء

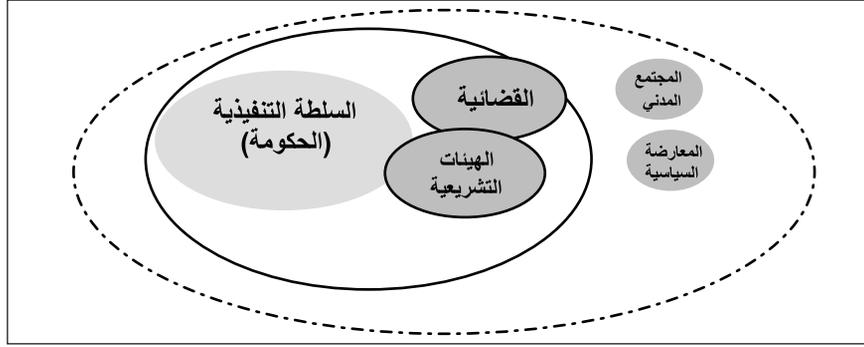
5 - **مركزية الحكم**: تسيطر السلطة التنفيذية على مجال التعبير عن نفسها من خلال طريقتين. الأولى، في علاقتها مع الفروع الأخرى للحكم وبالخصوص مع السلطة التشريعية والقضائية، والثانية في علاقتها مع الحكومة المركزية والمستويات الأخرى للحكم وخاصة في المستوى المحلي، فالعديد من البرلمانين يرون أنه من الأهمية بمكان تحويل أو نقل السلطة والموارد نحو الخارج (خارج المركز) وإلى أسفل، مع أنهم يقرون أنها تعمل على تفشي وازدياد الفساد على المدى القصير في ظل وجود ضعف في أنظمة المساءلة المحلية.

6 - **قمة وقاعدة الأحزاب السياسية**: هناك العديد من الدلائل التي توضح تفرد القيادة بالسيطرة على الأحزاب السياسية، والتي تعمل على تحطيم معايير المساءلة والشفافية والمشاركة في العمليات الخاصة بها. أما الانتخابات ومجالات التنافس السياسي بين الأحزاب داخل البرلمان فهي عادة ما تكون مركزة في اتجاه الفوز أو الحصول على المناصب والوظائف عكس الكفاح والتنافس المفتوح على الأجندة السياسية. فتظهر الانتخابات في كثير من الأحيان على أنها «سلع Goods، أو أسلحة Guns، أو عملة Gold».

فتظهر الانتخابات في كثير من الأحيان على أنها «سلع Goods، أو أسلحة Guns، أو عملة Gold»

7 - **ضعف المجتمع المدني والإعلام**: فالضعف في مؤسسات الدولة مركب من ضعف المجتمع المدني والمعارضة السياسية، فبدل تقوية وتوسيع مجالات التأثير القادرة على التمسك بمحاسبة الحكومة، فإن منظمات المجتمع المدني في كثير من الأحيان تكون تابعة أو حليفاً دائماً لها - للحكومة - كما يبدو الإعلام هو الآخر، في كثير من الأحيان تابعاً للسلطة التنفيذية حتى وإن لم يكن تحت الرقابة المباشرة لها.

الشكل 1: بيئة الحوكمة غير المتوازنة



(بتصرف) S source: Parliamentary Accountability and good governance، P.12.

علاوة على ما سبق، تواجه جميع الهيئات التشريعية - حتى الفعالة والقوية منها- صعوبات في أداء بعض وظائفها، خصوصاً الهيئات الناشئة حديثاً، ويحدد الخبير البرلماني John k. Johnson هذه الصعوبات كما يلي:⁽⁹⁾

• غياب الإرادة السياسية والوعي المؤسسي: ففي العديد من الهيئات التشريعية تفوق الولاءات للأحزاب السياسية أو القادة Leaders بكثير الاهتمامات الموجهة أو التي تنظر للهيئات التشريعية كمؤسسة. فالوعي المؤسسي Institutional consciousness قد يكون ضعيفاً أو غير موجود تماماً. إِمَّا لَأَنَّ الأعضاء/ النواب يفتقرون إلى الرؤية أو الحرص على تطوير وتقوية هيئاتهم التشريعية، أو لعدم وجود هذا الاهتمام على الأقل من طرف الفاعلين الرئيسيين في البرلمان بشأن تعزيز سلطة التشريع Legislative power، أو النظر للبرلمان كمؤسسة. ومن شأن غياب الإرادة السياسية والوعي المؤسسي أن يؤثر على فعالية أداء البرلمان، بل وعلى جهود الإصلاح ككل.⁽¹⁰⁾

• ضعف تصورات المجتمع وفق الإحساس بالتفاعل مع المجتمع المدني: الأفراد والجماعات في المجتمع المدني لا يدركون طريقة أو كيفية العمل مع البرلمان، وغالباً لا تحسن مثل هذه المنظمات نقل وتحديد احتياجاتها للهيئة التشريعية. ففي كثير من الأنظمة نادراً ما يتفاعل المشرعون والناخبون مع بعضهم البعض، كما أن الضعف المؤسسي Institutional Weaknesses يجعل من الصعب على المشرعين الاستجابة لاحتياجات المواطن حتى عند فهمها، فالهيئات التشريعية التي لا تستجيب لاحتياجات الناخبين تميل إلى فقدانها أو افتقارها لدعم وتأييد الرأي العام.⁽¹¹⁾

10 - من هذا الباب، وطبقاً لخبرات الإصلاح البرلماني الدولي، فإن جهود الإصلاح تكمل بالنجاح في حالة إذا ما كانت هناك إرادة سياسية على أعلى مستوى في القيام بعملية الإصلاح. انظر: علي الصاوي، "ماذا الإصلاح البرلماني" (ورقة بحث قدمت في المؤتمر السنوي الثاني حول الإصلاح البرلماني، القاهرة، مصر، 15-17 يوليو 2003)، ص.146.

11 - هذا ما ظهر جلياً في "المؤشر العربي 2011" حول اتجاهات الرأي العام بخصوص ثقتهم بمجالسهم التمثيلية. يشير إلى أن 36% من المواطنين يعتقدون أن مجالسهم التشريعية تقوم بدورها في مراقبة الحكومة، مقابل نصف المواطنين الذين لا يرون أنها تقوم بدورها، بل إن الفروقات بين المستجيبين في الدول المختلفة محدود جداً، ويكاد يظهر شبه توافق على تخلف هذه المجالس عن القيام بدورها في الرقابة. وفي السياق نفسه، رأى 35% من المستجيبين أن مجالسهم التمثيلية تعبر عن مشكلات المواطنين مقابل أكثرية 52% رأيت أنها لا تعبر عنها. انظر في هذا الصدد: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، مشروع قياس الرأي العام العربي: المؤشر العربي 2011. (الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2011)، ص.ص. 47-53.

• **ضعف استخدام القوانين الرسمية وسلطة الرقابة:** تفتقر الهيئات التشريعية في بعض الأحيان إلى السلطة الدستورية والقانونية للاضطلاع بدورها الهام في التشريع والرقابة، أو قد يكون هناك ضعف في إحدى جوانب هذه السلطة. فالهيئات التشريعية في كل النظم كثيراً ما تفتقر إلى القدرات البشرية والمادية اللازمة لاستخدام أو الاستفادة من الصلاحيات التي تمتلكها.

• **عدم كفاية فرص الحصول على المعلومة:** في أيّ نظام سياسي ديمقراطي للهيئات التشريعية بعض المسؤولية في رقابة الحكومة، وفي تحليل وتعديل أو على الأقل التعليق commenting على التشريعات والميزانيات التي تُمرر. فالكثير من المعلومات المطلوبة تأتي من السلطة التنفيذية، وبعض المصادر من خارج الحكومة أو حتى من خارج البلاد. فالعديد من الهيئات التشريعية لا تستطيع الوصول للمعلومات المطلوبة من طرفها لتحليل مقترحات الحكومة بشكل دقيق وكاف.

• **ضعف في إعداد المشرّعين:** حتى الآن، قليل من الهيئات التشريعية توفر فرص تدريب كافية للمشرّعين/ الأعضاء الجدد أو العائدين حول النطاق أو المجال الكامل لمسؤولياتهم، والفرص المتاحة لهم. فغالباً ما يجهلون سلطاتهم وطريقة التنظيم الأفضل لوقتهم وإدارة شؤونهم، أو كيفية التواصل الفعّال مع المواطنين أو الصحافة.

البداءة السياسية: تظهر حينما يترك العضو حزبه طواعية أو يغيّره في أثناء مدة عضويته

• **ضعف العاملين وعدم كفاية إعدادهم وتدريبهم:** كما ينمو الطلب على المجالس التشريعية، كذلك الحاجة للموظفين الفنيين Professional staff، فكثير من الدول النامية تفتقر لفنيّة الموظفين التشريعيين، وحتى تلك التي تتوفر عليهم تعاني من عدم كفاية عدد المؤهلين منهم، فمعدلات الدوران rates of turnover لديهم تؤثر على الوقت الكافي لتطوير الخبرة التي يحتاجون إليها.

• **عجز التنظيم وبساطة تجهيزه:** العديد من الهيئات التشريعية في الدول النامية تعاني من عدم كفاية المرافق والمعدّات (قاعات الاجتماعات Meeting rooms، آلات النسخ المكاتب...)، وكلها تميل إلى أقل مما هو مطلوب لهذه المؤسسة للعمل بفعالية.

12 - ديفيد بينثام، المرجع السابق، ص.47.

13 - طوّرت هذه النماذج من خلال التصنيفات التي نُقلت بشكل علمي منضبط عن ميشال مرّاي Michael Nelson بولسباي Mezey Polisy، روبرت باكنهام Robert Pakenham، فيليب نورتن Philip Norton، وجون بلونديل Jean Blondel. حيث ركز التصنيفيون الأخيرين على الوظيفة التشريعية، في حين ركزت الثلاث الأخيرة على وضع إطار أشمل لتحليل النشاط البرلماني:

1. تصنيف ميشال مرّاي Michael Mezey's classification

يعد هذا التصنيف الأكثر استخداماً في الأدبيات البرلمانية، ويعرّفه مرّاي من خلال خمسة أنواع مختلفة من الهيئات التشريعية: الضعيفة vulnerable، الهامشية marginal، النشطة active، وبرلمانات رد الفعل والحد الأدنى reactive and minimal. وتنبع نتائج هذا التصنيف من مزج اثنين من الأبعاد المختلفة وهي صنع السياسات والدعم policy-making and support.

2. نموذج بولسباي Polisy's model

ينتج هذا التصنيف (Transformative versus Arena type legislatures) من تقييم البرلمان على أساس متغيرة الاستقلالية إلى تقييمه انطلاقاً من مستوى التأثير الخارجي للسلطة التشريعية بحيث تتفاوت درجة الاستقلالية في سلسلة متصلة من درجة أقل Arena إلى أعلى درجة transformative. هنا يصبح البرلمان يعبر عن هيئة تحويلية transformative. فمجلس العموم البريطاني يعد مثلاً نموذجياً على الحالة الأولى، في حين يمثل الحالة الأخيرة الهندستاج الألماني.

3. باكنهام وتحليل الوظائف Pakenham's analysis of functions

في دراسته للكونغرس البرازيلي، يبيّن باكنهام أنّ البرلمانات تؤدي دوراً أوسع من الوظيفة التشريعية، حيث لاحظ الباحث أنّ وظائف البرلمان تتحدد من خلال نتائجها (تبعاتها، انعكاساتها فوائدها...) على النظام السياسي، ويحدد باكنهام مجموعة من أحد عشر وظيفة مختلفة يمكن أن تؤدي من طرف البرلمان: توفير الشرعية الكاملة للنظام السياسي.

4. تصنيف فيليب نورتن Philip Norton's typology of policy-making

يعد هذا العمل إعادة تعريف لتصنيف ميشال مرّاي في صنع السياسات (الموضح أعلاه)، حيث يدخل نورتن بعداً

• **البداءة السياسية Political Nomadism**: تظهر حينما يترك العضو حزبه طواعية أو يغيّره في أثناء مدة عضويته. وقد تستهدف هذه الأفعال خدمة مصالح ذاتية بالدرجة الأولى، وقد تسبب أيضاً قدراً كبيراً من عدم الاستقرار داخل البرلمان، فضلاً عن تزييف الإرادة الواضحة للناخبين لهذه الأسباب أدخل عدد من البرلمانات أحكاماً لمكافحة الارتداد من قبل الأعضاء تستلزم من العضو في حالة ارتداده أن يتنازل عن مقعده.⁽¹²⁾

وبالرجوع إلى الهيئات التشريعية العربية ودورها في الاستقرار الديمقراطي مازلنا نجد تفاوتاً كبيراً في المهام، والنفوذ، والتأثير التشريعي للبرلمانات وقد أدى هذا إلى تطوير العديد من الخطط التصنيفية التي تنقسم بموجبها الهيئات التشريعية إلى مجموعات على أساس وظائفها الرئيسة، والقدرة على التأثير في النتائج التشريعية.

2.1. **تصنيف الهيئات التشريعية: نحو مقارنة مقارنة لفهم الحاجة للتطوير**
يساعد تصنيف العلماء للبرلمانات في فهم خصائص كل برلمان على حدى. وتنظر هذه التصنيفات إلى أبعد من الخصائص المؤسسية، بحيث تأخذ بعين الاعتبار الممارسة الفعلية للعمل البرلماني، فهي تتجاوز المؤسسة في حدّ ذاتها من خلال التركيز على علاقتها مع الفواعل الخارجية وبالتالي، فهي لا تبحث في مدخلات العملية البرلمانية فقط، وإمّا تتعداها لتهتم بنتائج ومخرجات هذه العملية.⁽¹³⁾ وباستخدام هذه التصنيفات يمكننا فهم -وبشكل كاف- أي برلمان، كما يمكننا استخدامها كمقاربات للتقييم في إطار الدراسات البرلمانية المقارنة. وقد تمّ من خلال هذه الاجتهادات والبحوث تطوير نماذج للسلطة البرلمانية تتحدد كالآتي:

• البرلمانات التابعة Rubberstamp legislatures:

يقودنا التفكير في السلطة البرلمانية للبحث في مدى استقلاليتها. وعموماً، يمكن التمييز بين الهيئات البرلمانية ضعيفة الاستقلالية في مقابل هيئات أخرى مؤثرة ونشطة جداً، ويطلق على أبسط هذه الهيئات اسم Rubber stamp legislatures. هذا النوع من البرلمانات يعمل فقط كمؤيد للقرارات والسياسات التي تتخذ من قبل الفواعل الأخرى من داخل النظام السياسي، والتي عادة ما تكون مثلة في السلطة التنفيذية.

ويرتبط هذا النوع من البرلمانات بالدول الشيوعية أو الشمولية، حيث تتخذ القرارات من قبل القائد أو الحزب الطائفي، والتي من المتوقع أن تصبح وظيفة البرلمان فيها المصادقة على قراراتهم لا غير، ولأن مكانة البرلمان في هذا النموذج هامشية، فإنه لا يحتاج إلا لهيكل داخلي بسيط، وإلى طاقم من الموظفين ذوي الخبرة، وليس من الضروري عقد جلسات تشريعية مطوّلة.

ويمكن عدّ مجلس الدوما في الاتحاد السوفياتي السابق والكونغرس المكسيكي خلال عقود من هيمنة الحزب الثوري الدستوري كمثال لهذا النموذج. ضمناً، يمكن نعت هذا النموذج بغير الديمقراطي، كما لا تحتاج عملية التشريع فيه إلى حجم كبير من المعلومات، ولا انعقاد فيه لجلسات علنية، ولا تعديل فيه للقوانين أو حتى لاعتمادات الميزانية، كما أنّ احتياجاتها من الموارد تقاس بالقليلة.

• برلمانات النقاش Arenalegislatures:

تعد الأكثر قوّة من الهيئات التشريعية في إطار النموذج السابق (rubber stamp)، وهي تعبّر عن مجالات حقيقية للنقاش وتبادل الآراء ووجهات النظر؛ بيد أنّ السياسات تصنع أو تصاغ من خارج الهيئة التشريعية، وعادة ما تكون السلطة التنفيذية والأحزاب السياسية هي الطرف الفاعل في ذلك.

• البرلمانات التحويلية transformative legislatures:

لا يمثل هذا النوع من الهيئات التشريعية مصالح المجتمع المتنوعة فقط، ولكنه يساهم في صياغة وصنع السياسات والميزانيات، فهي تعدّل في التشريعات والميزانيات القادمة من طرف السلطة التنفيذية، فالهيئات التشريعية التحويلية تغبّر في السياسات والميزانيات المقترحة من طرف الحكومة.

• البرلمانات الصاعدة Emerginglegislatures:

تسمى الأنواع الأربعة للهيئات التشريعية البرلمانات الصاعدة Emerging legislatures هذه الأخيرة التي تعبّر عن عملية التحوّل من نوع إلى آخر. ففي جميع أنحاء العالم تسعى مختلف البرلمانات لممارسة أكبر تأثير على سياسات الحكم، وكذا الاضطلاع بشكل أكثر فعالية بمسؤولياتها الرقابية، حيث يتطلب توسيع صلاحيات البرلمانات تغييراً كبيراً في التشريعات؛ من بينها تعديل في القواعد والإجراءات، بناء لجان أقوى، زيادة في الموظفين الفنيين، تنمية وتطوير نظم معلومات جيّدة وغيرها

إيجابياً في تحديد البرلمانات وقوّتها في صنع السياسات، فالبرلمان ذي السلطة القوية لا يكتفي فقط بتعديل ورفض مشاريع ومقترحات الحكومة، لكن يسعى هو الآخر لعرض سياساته. ويعيد نورتون تعريف التصنيف من خلال الآتي:

• البرلمانات صانعة السياسة policy making legislatures - يمكنها رفض التدابير التي مصدرها السلطة التنفيذية، كما يمكنها صياغة بدائل وسياسات خاصة بها.

• البرلمانات المؤثرة في السياسة policy influencing legislatures - تستطيع تعديل أو رفض التدابير التي مصدرها السلطة التنفيذية، لكنها لا تستطيع تقديم بدائل أو صياغة سياسات خاصة بها.

• البرلمانات قليلة أو منعدمة الفاعلية في السياسة (little or no policy effect) - لا يمكن لهذا النوع من البرلمانات تعديل أو رفض التدابير التي تطرح من قبل السلطة التنفيذية، كما لا تستطيع صياغة سياسات أو ما يقوم مقامها من تلقاء نفسها. وقد أصبح هذا التصنيف يستخدم على نطاق واسع في الدراسات البرلمانية التي تركز على الوظيفة التشريعية.

5. بلوندال ومفهوم اللزوجة' Blondel concept of viscosity

يستخدم هذا المفهوم دائماً لتصنيف سلطة البرلمانات من حيث القدرة على صنع السياسات، وترجع درجة اللزوجة viscosity إلى قدرة البرلمان في تقيد سلطة الحكومة في عملية إصدار التشريعات، فقد يكون للبرلمان القدرة على عرقلة وتأخير التشريع (درجة عالية من اللزوجة)، بينما في حالات أخرى قد تسيطر الحكومة بشكل كامل على عملية التشريع (انخفاض مستوى اللزوجة). انظر:

- Dr.CristinaIeston-bandeiras and Professor lord Philip Norton, Parliamentary Institutions: Basic Concepts.(Ha Noi-Viet Nam: United Nations Development Programme, 2005), pp.0507-.

14 - John k. Jonhson, the role of parliament in government(Washington: the international bank for reconstruction and development/ the world bank institute, 2005),pp.0406-. for more about legislative models See also: John K. Johnson and Robert T. Nakamura, op.cit, pp. 0608-.

ففي جميع أنحاء العالم تسعى مختلف البرلمانات لممارسة أكبر تأثير على سياسات الحكم، وكذا الاضطلاع بشكل أكثر فعالية بمسؤولياتها الرقابية، حيث يتطلب توسيع صلاحيات البرلمانات تغييراً كبيراً في التشريعات، من بينها تعديل في القواعد والإجراءات

من الإجراءات. ضمن هذا الإطار، يمكن اعتبار الكونغرس المكسيكي صورة من هذا النموذج، إضافة لبرلمان كل من كينيا وأوغندا. حيث أنشأت كل من المكسيك وأوغندا في السنوات الأخيرة ما يسمى بمكاتب الميزانية Professional budget offices لمساعدة برلماناتها لأداء دور أكبر في عملية صنع وصياغة الميزانية.

- وبرلمانات البلدان النامية عموماً- يتضح أنّ هذه الأخيرة تميل إلى النوع الأول من الهيئات التشريعية Rubber stamp legislatures.

فقد لا تشارك البرلمانات العربية بصورة مباشرة أو على نحو فعّال في المجال التشريعي. ومع ذلك، ما يزال لديها دور هام تقوم به داخل النظام السياسي يمكن أن ينقسم إلى فئتين: **الهيئات التشريعية التكاملية Integrative Legislatures**، وهي عادة ما توجد في الديمقراطيات الناشئة. أما الفئة الثانية فتتمثل في **الهيئات**

فالبرلمانات العربية بحاجة إلى استراتيجيات ومداخل عدة لتعزيز دورها وتفعيل أدائها في الفعل السياسي، لا أن تبقى مجرد بنى سياسية لدعم الحوار المدني أو كأداة مُسرّعة

التشريعية المُسرّعة Legitimizing Legislatures التي عادة ما توجد في البلدان غير الديمقراطية وهي في العموم واجهة لإضفاء الطابع الديمقراطي على البنى السياسية الموجودة، فكلما النوعين يبيّن أنّ الهيئات التشريعية ليست دائماً مهمة بالنسبة لتأثيرها المباشر على العملية التشريعية، ولكن قد تكون كذلك بالنسبة لقدرتها في تشجيع الحوار المدني Civic Dialogue، أو في إضفاء الشرعية على النظام.⁽¹⁵⁾ فالبرلمانات العربية بحاجة

إلى استراتيجيات ومداخل عدة لتعزيز دورها وتفعيل أدائها في الفعل السياسي، لا أن تبقى مجرد بنى سياسية لدعم الحوار المدني أو كأداة مُسرّعة، وهذا ما سنعالجه في الآتي:

ثانياً: استراتيجيات وأدوات بناء برلمانات فعّالة:

تسعى برامج التطوير البرلماني إلى تحسين قدرة البرلمانات على أداء وظائفها الأساسية وفق نحو فعّال (الرقابة، التمثيل، والتشريع)، علاوة على جعلها أكثر كفاءة واستجابة وانفتاحاً. بهذا الصدد يقدم معهد البنك الدولي World Bank Institute ثلاث مقاربات لبناء وتعزيز القدرات البرلمانية هي:⁽¹⁶⁾

15 - Without the author. legislatures. P.01.012012/01/.

<http://www.clas.ufl.edu/users/kreppel/legislatures.pdf>.

16 - World Bank Institute. parliamentary strengthening program. (بتصرف) (2011/02/01). <http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupalacqua/wbi/PSP%20Program%20Page.pdf>.

(a) **المقاربة الفردية Individual approach**: وتتضمن تعزيز وتحسين القدرات الفردية لأعضاء البرلمان والموظفين الفنيين Professiona Parliamentary Staff.

(b) **المقاربة المؤسسية Institutional approach**: وتتضمن تعزيز كل ما يشمل المؤسسة الإدارية البرلمانية، تطوير نظام اللجان، خدمات البحوث (توفير المعلومة)...

(c) **مقاربة الشبكة Network approach**: وتتعلم بالاستقطاب المستمر للرؤى والأفكار المشتركة لأعضاء البرلمان، وكذا استخدام اللجان البرلمانية إن كان على المستوى الإقليمي والعالمي للشبكات البرلمانية.

وبناء عليه، طُوّرت استراتيجيات ومداخل مختلفة لبناء وتطوير برلمانات قوية ومؤثرة في الفعل السياسي، والاقتصادي، والاجتماعي، وحتى الثقافي. ونظراً لتعددتها وتنوعها سنعالج أهمها وفق المقاربات المذكورة سابقاً كالآتي:

• تنمية مهارات وأداء البرلمانيين Skills and Performance of Parliamentarians

إضافة إلى تعزيز الوظائف العامة والقدرات البرلمانية بشكل عام، تركز بعض خطط التطوير البرلماني مباشرة على البرلمانيين أنفسهم، وعلى فئات خاصة منهم (الرؤساء قادة اللجان، رؤساء الكتل البرلمانية). وينبع هذا التركيز من فكرة أنّ مدارك النواب ومستواهم العام من المهارات داخل العمل البرلماني بحاجة إلى تحسين، حيث ينبغي التذكير أنّ أساس المؤسسات ومكوّنها الرئيس هم الأفراد؛ فالنواب المنتخبون، وقدراتهم ومهاراتهم، والأداء الفردي لهم يعد أمراً حاسماً ومؤثراً على أداء البرلمانات كمؤسسات Parliaments as Institutions. إضافة إلى الشبكات والزيارات الدراسية Study visits⁽¹⁷⁾، وهنا يجب ملاحظة أن التدريب لا يشمل

أن التدريب لا يشمل أعضاء البرلمان المنتخبين فقط، بل يتعداه إلى تدريب الموظفين والمتخصصين التابعين للبرلمان ومختلف إداراته، من أجل مساعدة ودعم القدرات التشريعية والرقابية للنواب

أعضاء البرلمان المنتخبين فقط، بل يتعداه إلى تدريب الموظفين والمتخصصين التابعين للبرلمان ومختلف إداراته، من أجل مساعدة ودعم القدرات التشريعية والرقابية للنواب⁽¹⁸⁾. فأداء البرلمانيين يتأثر بشكل كبير بالمساعدة الفنية التي يتلقونها من الموظفين الدائمين في المؤسسة، أي موظفو المكاتب والمكاتب، والباحثين وبالتالي هي ملزمة المؤسسة البرلمانية- بأن يشمل الدعم الموظفين في برامج التدريب، على أن تكون مصممة خصيصاً لاحتياجاتهم⁽¹⁹⁾.

17 - Arne Tostensen and Inge Amundsen, op. cit. p.26.

في هذا الإطار، فإن جميع البحوث التي ساهمت بها كل الدول المشاركة في المؤتمر الرابع حول الحكم الراشد في إفريقيا شددت على وجوب تأمين- وبشكل مستعجل- التكوين الجيد للمنتخبين، وهي توصيات تنطبق على الحالة العربية بشكل كلي.

18 - Voir: programme des nations unies pour le développement (PNUD) et commission économique des nations unies pour L'Afrique (CEA). Rapport Final: Quatrième forum sur la Gouvernance en Afrique «FGA».(Kampala «Ouganda»: 1er- 3 Septembre, 2000), p.17.

19 - Arne Tostensen and Inge Amundsen, op. cit. p.27.

20 - Ibid, pp. 26.

ويبقى تدريب البرلمانيين مع ذلك مهمة مستعصية، فتنفيذ البرامج التدريبية باستمرار لن يجد من توليد احتياجات جديدة للمعرفة وزيادة الكفاءة. إضافة إلى أنّ نسبة كبيرة من النواب يغادرون العمل البرلماني ويتم استبدالهم بمبتدئين نتيجة تغيير نتائج الانتخابات التي تكون غالباً بشكل دوري فمعدل الدوران بين البرلمانيين يصل في كثير من الأحيان ما بين 30% إلى 50%، وأحياناً أكثر وهكذا فإنّ جهود التدريب تتجدد وفق هذه المعطيات.⁽²⁰⁾

• عمليات الإصلاح المؤسسي Institutional Reforme Processes:

هذا مثال آخر من المداخل الرامية إلى زيادة قدرات البرلمان لخدمة الأعضاء في أداء مهامهم، وخصوصاً من خلال خلق ثقافة مشتركة ومواتية بين الجهاز الفني والنواب، الأمر الذي يدعم عملية تفعيل دور البرلمان في المجتمع، ويمكن الإشارة إلى مجالات التطوير المؤسسي في عدد من برلمانات العالم المعاصر على النحو التالي:

1 - من ناحية الدور السياسي للبرلمان: حيث تتعلق اتجاهات التطوير المؤسسي للبرلمان بقضية أساسية، وهي «كيفية جعل البرلمان مؤسسة سياسية قوية». ويرتبط هذا المجال بعدة مداخل أهمها الاستقلال البرلماني والرقابة المالية،⁽²¹⁾ طبيعة الترتيبات الانتخابية والعلاقة بين السلطة التشريعية والحكومة، وأثر التحالفات الحاكمة والأحزاب السياسية وجماعات المصالح في فاعلية البرلمان وطبيعة نظم اللجان البرلمانية ونوعية القواعد والإجراءات اللائحة لعمل البرلمان، وكذلك درجة تدفق المعلومة إلى أعضاء البرلمان.⁽²²⁾

2 - دعم القدرات الإدارية: هي ليست من الوظائف البرلمانية، وإمّا تكمن الغاية منها في الحاجة لأداء الوظائف الأساسية. فمن دون دعم الخدمات الإدارية سيكون النواب مقتئدين بشدة في الوفاء بواجباتهم، وتتطوي هذه الخدمات على دعم السكرتارية، ونظم المعلومات الفعّالة Effective information systems كالأترنت، وخدمات المكتبات...⁽²³⁾

وإذ نركز هنا على دعم القدرات الإدارية للبرلمان، فإننا نشير إلى دور الأمانة العامة التي أصبح يغلب عليها الطابع الفني المتخصص للعاملين فيها في كثير من البرلمانات، إذ تزيد نسبة المتخصصين في علوم القانون والسياسة والاقتصاد على 75%، إضافة إلى نسبة من المتخصصين في التاريخ وعلم الاجتماع، في حين تتضاءل نسبة العمالة غير المتخصصة وعمال الخدمات إلى حد يجعلها غير مرئية تقريباً، كما في برلمان كل من بولندا وتشيكيا.⁽²⁴⁾

21 - إن الهيئات التشريعية هي الأكثر نجاحاً في تعزيز ذاتها، عندما ينخرط القادة والأعضاء -رغم الاختلاف وتعدد انتماءاتهم السياسية- في بناء سلطة تشريعية على أساس مؤسسي انظر:

-John K. Johnson, Parliament and Governance (New York: centre for international Development, the state university of New York, DD), pp.4546-

22 - علي الصاوي، "نحو خطة لتطوير عمل المجالس البرلمانية العربية" (ورقة بحث قدمت في الندوة البرلمانية العربية: نحو تطوير العمل البرلماني العربي، بيروت، 16-17 مايو 2000)، ص ص. 291-292.

23 - Arne Tostensen and Inge Amundsen, op.cit, p.25.

24 - علي الصاوي، المرجع السابق، ص. 293.

25 - المرجع نفسه، ص. 297.

3 - تعزيز عمل اللجان البرلمانية: تتمثل أهمية اللجان البرلمانية بأنها تشكل ما يسمى بـ «المطبخ السياسي Policy Kitchen». فهي تقوم بإخجاز العديد من الوظائف، حيث تمد البرلمان بالطاقة لزيادة فاعليته وخبراته، كما تسمح اللجان للنواب بفحص مشروعات القوانين والإشراف على البرامج الحكومية. ومع تباين عدد اللجان ونوعها وحجمها ووظيفتها من برلمان إلى آخر، تزايد أهميتها كعنصر تنظيمي في فاعلية المجالس التشريعية، إذ تمكّن - وبخاصة في الديمقراطيات الصاعدة - من الاخرط بفاعلية في العمل البرلماني.⁽²⁵⁾ عموماً، يمكن تعزيز قدرات اللجان في المجال الرقابي وحتى التشريعي من خلال:

• محاولة إيجاد صيغة للتفاعل أكثر بين اللجان النوعية/الدائمة⁽²⁶⁾ والقطاعات الحكومية، من خلال علاقة تلزم الوزراء والإدارات العامة التابعة لهم، بتقديم كل التسهيلات والوسائل والمعلومات لأعضاء اللجان.⁽²⁷⁾

• وجوب تنمية وتعزيز قدرات ومهارات العاملين باللجان وتزويد هذه الأخيرة بالفنيين من ذوي الاختصاص والأكاديميين وحتى من قطاعات المجتمع المدني، ما يدعم عنصر النفاذ للمعلومات التي تحتاجها.

• تفعيل عمل اللجان وتطويره من خلال زيادة شفافية أعمالها ومداولها وخاصة بتفعيل آلية لجان الاستماع لما تتمتع به من خصوصية تتمثل تحديداً بعلانية نشاطها.

• تفعيل ديناميكية اجتماعات اللجان من خلال إيجاز أشغالها في إطار من التعاون والجماعية فيما بينها. وهنا، يمكن التركيز على المقاربة السويدية التي تقول إنه من أجل تحسين نوعية مداولات اللجنة وتأثيرها، لا بد أن تعمل هذه الأخيرة في إطار من التعاونية خاصة بارتباط باقي اللجان بلجنة المالية والتعاون معها.

4 . تقوية ودعم خدمات البحوث البرلمانية: يأتي في مقدمتها البحوث التي تقوم بها اللجان وهي عصب العمل التشريعي، إذ تُدعم اللجان (الدائمة، والمؤقتة، والمشاركة) ببحرث بحثية أساسية في مجالات القانون والاقتصاد والسياسة، الأمر الذي يغذيها بالكوادر اللازمة للعمل التشريعي. وثانها، إدارات البحوث، والتي غالباً ما تكون جزءاً من الهيكل التنظيمي للمكتبة البرلمانية (كما في كندا)، أو من المكتبة الوطنية (كما في مكتبة الكونغرس)⁽²⁸⁾، أو تكون عبارة عن إدارات متخصصة وقائمة بذاتها كما في بولندا وتشيكيا. أما النوع الثالث، فيتمثل في

26 - للمزيد حول تطوير اللجان البرلمانية وأنواعها انظر: علي الصاوي، "نحو خطة لتطوير عمل المجالس البرلمانية العربية"، المرجع السابق، ص. 309-297.

27 - دفيد بيثام، المرجع السابق، ص. 154.

28 - فخدمة البحوث للكونغرس الأمريكي (US Congressional Research Service) تزود أعضاء مجلس الشيوخ Senators ونواب البرلمان Members بالتحليلات والاستشارات حول قضايا السياسات Policies والتشريع Legislation والبرامج Programs الرهنة والمستقبلية، بالإضافة إلى عدد من الخدمات الأخرى. بميزانية تقدر بـ 2,28 مليون دولار ما بين 1990-1991، وطاقم مكون من 55 موظفاً، بحيث تحتكم خدمة البحوث للكونغرس على موارد تساعد في أداء مهامها تفوق بكثير تلك الموجودة لدى مراكز الفكر المستقلة. The independent Think Tanks. انظر: John K. - Johnson, op.cit, pp. 48-49.

كلما زاد مستوى الفعل البرلماني تزداد أهمية الحاجة للمعلومة والبحوث

29 - علي الصاوي، نحو خطة
لتطوير عمل المجالس البرلمانية
العربية"، المرجع السابق، ص ص.
293-294.

30 - Robert Miller, (et al),
Parliamentary Libraries,
Institutes and Offices: The
Sources of Parliamentary
Information. (Washington:
The International Bank
for Reconstruction and
Development/The World
Bank, October 2004), pp.
0203-.

المراكز البحثية التابعة للأحزاب (Party Caucus) كما في كندا. والنوع الرابع هو المراكز البحثية غير الحكومية التي تعمل كبيوت خبرة ويجري تمويلها ذاتياً أو بمعاونة الحكومة نفسها كما في الولايات المتحدة وكندا.⁽²⁹⁾ إضافة إلى مجالات أخرى كدعم الخدمات المكتبية، والإعلام البرلماني... إلخ، وكلها ميكانزمات تُسهم في تلبية الحاجة للمعلومة سواء للأعضاء أو للبرلمان ككل. بهذا الصدد، كيف كل من فرانسيس ميكو ووليام روبنسون Miko and William Nelson Polsbay H. Robinson Francis التصنيف المبكر للبرلمانات الذي طُوّر من طرف نلسون بولسباي Nelson Polsbay، من خلال ربط حاجة البرلمان للمعلومة بالمستويات الوظيفية له، وأشار إلى أنه كلما زاد مستوى الفعل البرلماني تزداد أهمية الحاجة للمعلومة والبحوث.⁽³⁰⁾ وهو ما من شأنه دعم القدرات التشريعية والرقابية من جهة، وتعزيز الاستقلالية البرلمانية، أي تقوية الجوانب المؤسسية للهيئة التشريعية من جهة أخرى.

الشكل 2: أدوار الهيئات التشريعية والحاجة للمعلومة

الدور في رسم السياسات Role in Policymaking	البرلمانات التحويلية	الحاجة للمعلومة Need for Information
	برلمانات النقاش	
	البرلمانات الصاعدة	
	البرلمانات التابعة	

Source: Robert Miller, (et al), po. cit, p.03.

من جانب آخر، كثيراً ما تتطلب عملية تعزيز وتطوير العمل البرلماني معلومات وخبرات بحثية/أكاديمية وممارساتية قد يصعب توفيرها من طرف البرلمانات الوطنية/المحلية دون تفاعلها في إطار شبكي مع نظيرتها من البرلمانات الإقليمية والعالمية، أو مع الهيئات والمنظمات التي تنشط في هذا المجال، للاستفادة من تجربتها البرلمانية ونقل خبرتها إلى مستوى النشاط الوطني. وهو ما سنركز عليه في الآتي.

ثالثاً: الفواعل المشاركة في تعزيز البرلمانية: الأنشطة والمداخر

تتأثر التجارب الديمقراطية البرلمانية في البلدان العربية عموماً بالعوامل الخارجية. ومن هذه العوامل المهمة، الجهد الذي تبذله بعض الفواعل الدولية من أجل دعم

التحولات الديمقراطية في المنطقة العربية.⁽³¹⁾ بحيث تشارك مجموعة واسعة من المنظمات الدولية في الأنشطة التي تسهم في تعزيز البرلمانية في البلدان النامية، وتشمل:⁽³²⁾

1- الجهات المانحة الثنائية Bilateral Donors: تمّول العديد من الجهات المانحة الثنائية الأنشطة التي تسعى لتعزيز البرلماني، منها الوكالة الأميركية للتنمية الدولية US Agency for International Development (DIASU) التي تشارك في التقوية التشريعية منذ السبعينات في إطار برنامجها «الديمقراطية والحكومة Democracy and Governance» وهي تواصل نشاطها وبشكل مكثف في إفريقيا، حيث تميل لتقديم الدعم للبرلمان نفسه، وتعزيز علاقاته بالمجتمع المدني، مع التركيز على قضايا الرقابة ومكافحة الفساد. وفضلاً عن توفير الدعم للبرلمانات - غالباً من خلال العمل مع المعهد الديمقراطي للشؤون الدولية، وفي التسعينات انخرط العديد من الجهات المانحة الأخرى في مجال تعزيز البرلمانية كالوكالة الكندية للتنمية (ADIC)⁽³³⁾ والوكالة السويدية للتعاون والتنمية الدولية (Sida)، و(Difid)، والوكالة الألمانية للتعاون التقني GTZ ووكالات التنمية النمساوية والبلجيكية التي أصبحت هي الأخرى تشارك في هذا المجال. وتعتبر DIASU⁽³⁴⁾ جنباً إلى جنب مع Sida الجهات المانحة الأكثر أهمية ونشاطاً في مجال تعزيز البرلمانية.

2 - المنظمات المتعددة الأطراف Multilateral Organisations: تضم هذه المنظمات أكبر الفاعلين في هذا المجال كالبنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية -International IDEA، جنباً إلى جنب مع المنخرطين الجدد في هذا المجال مثل المفوضية الأوروبية The Uropean Commission إضافة إلى المنظمات ذات الاهتمام والتركيز الإقليمي regionally-focused مثل البنك الإفريقي للتنمية African Development Bank، والتي مولت مشاريع تعزيز التشريعية في دول مثل الإكوادور، بيرو، وبوليفيا. فمثلاً معهد البنك الدولي The World Bank -الذي يعتبر في صميم عمل البنك الدولي لدعم وتعزيز البرلمانية- يقوم برنامجه في المجال البرلماني على ثلاثة مكونات: (a) تعزيز قدرات البرلمانات للإشراف على توزيع واستخدام الأصول العامة، (B) مساعدة البرلمانات في التمثيل الأفضل لمصالح الفقراء في عملية صنع السياسات، (c) دعم شبكات التعلم البرلمانية

31 - رغيد الصلح، " الدور الرقابي للمجالس العربية"، (ورقة بحث قدمت في: الندوة البرلمانية العربية: نحو تطوير العمل البرلماني العربي، المرحح السابق، ص. 258.

32 - Alan Hudson, (et al). Parliamentary strengthening in developing countries. (The Overseas Development Institute (ODI), February 2007), pp. 2227-.

33 - تشير الرموز الواردة في هذا الجزء إلى الآتي:

The Canadian International Development Agency(CIDA). The Swedish International Development Cooperation Agency (Sida).Department for International Development (Difid). Deutsche Eesellschaft fur technischczumammenarbeit (German Agency for technical cooperation) GTZ).

34 - حول المزيد من الأنشطة والمداخل التي توظفها برامج USAID في التقوية البرلمانية أنظر:

-Robert D. Bond, (et al). International legislative strengthening: Alternate approaches.

(US Agency for International Development, September 2006), P.07.

35 - للتفصيل أكثر حول هذه الأنشطة ومداخل UNDP في مجال التنمية البرلمانية انظر:

UNDP, parliamentary Development: undp strategy note. (UNDP, May 2009), pp.0713-

36 - نجد أيضاً معهد ميشلسون النرويجي

the Norwegian Chr.Michelsen Institute, المؤسسة الدولية لأنظمة الانتخابية International Foundation for Election Systems, معهد الديمقراطية في جنوب إفريقيا

The Institute for Democracy (in Southern Africa) IDASA, ومعهد جنوب إفريقيا للشؤون الدولية

the South Africa Institute of International Affairs, كما نلاحظ منظمات القطاع الخاص مثل مؤسسة الديمقراطية الدولية Democracy International, ومقرها الولايات المتحدة، والتي تعمل في كثير من الأحيان مع USAID, إضافة إلى العديد من المنظمات غير الحكومية والتي تنشط في البلدان النامية وترتكز على المشاركة المدنية، وبشكل أكبر على العلاقة بين المجتمع المدني والبرلمان CSO-Parliamentary Relations, انظر:

- Alan Hudson, (et al), op.cit. p.26.

بشأن قضايا السياسات ذات العلاقة بالتنمية وتسهيل الأبحاث في مجال الدور البرلماني.⁽³⁵⁾

3 - الشبكات البرلمانية ومؤسسات الحزب السياسي: تتضمن الشبكات البرلمانية مؤسسات عريقة في مجال الخدمة البرلمانية، فجد الاتحاد البرلماني الدولي (UPI) Inter-Parliamentary Union والرابطة البرلمانية لدول الكومنولث (APC) The Commonwealth Parliamentary Association، والمنظمة العالمية لبرلمانيين ضد الفساد (CAPOG) Parliamentarians Against Corruption، يوجد عدد من المؤسسات الحزبية السياسية التي تقدم دعماً للأحزاب السياسية في البلدان النامية، ومقرها الولايات المتحدة؛ فالمعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية (IDN) National Democratic Institute for International Affairs، والذي له صلات بالحزب الديمقراطي، هو فاعل رئيس في التقوية التشريعية في مهمة تهدف إلى تعزيز وتوسيع الديمقراطية في العالم.

4 - معاهد الأبحاث ومراكز الفكر Research Institutes, Think Tanks: سعياً لتحسين فهم دور وعمل البرلمانات تشارك العديد من المؤسسات الأكاديمية، ومعاهد البحوث،⁽³⁶⁾ ومراكز الفكر Think Tanks مثل مركز التنمية الدولية التابع لجامعة ولاية نيويورك Centre for International Development في تعزيز البرلمانية. فجد مثلاً أن المركز البرلماني الكندي The Canadian Parliamentary Centre يعد فاعلاً أساسياً في مجال البحوث وبناء القدرات، مع التركيز بشكل خاص على البرلمانات.

هذا الصدد وبالرجوع إلى الخبرة العربية، نجد أن هناك أمثلة قتيبة عن بعض المراكز الفكرية، التي تنشط في مجال تعميق الوعي العام بدور البرلمان ورفع كفاءة أدائه، وأهمية الثقافة النيابية لإقامة المجتمع الديمقراطي، والتعريف الموضوعي بمجريات العمل البرلماني وطنياً وعالمياً، وإجراء بحوث ودراسات علمية، وبلورة نخبة متخصصة في الشؤون البرلمانية، ودعم تطوّر المجالس النيابية وكفاءتها المؤسسية وقدراتها التنافسية؛ منها برنامج الدراسات البرلمانية The Parliamentary Program التابع لكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، مركز الأردن الجديد للدراسات (UJRC)، مختبر التطوير البرلماني الذي يعتبر إنشائه خطوة أولية نحو تأسيس «معهد التطوير البرلماني» في العراق، إضافة إلى المعهد العربي للتدريب البرلماني والدراسات التشريعية والمتخصص - على مستوى الإدارة البرلمانية العربية.

ومثلما أنّ هناك تنوعاً كبيراً من المنظمات المشاركة في الأنشطة التي تسهم في تعزيز البرلمانية، هناك أيضاً تنوع كبير في المداخل والأنشطة التي تضطلع بها. فبعض المنظمات وكذا أنشطتها تركز على النواب أنفسهم، ومهاراتهم، وفهمهم لدور البرلمانات والإجراءات البرلمانية وخبراتهم في قضايا محددة؛ مثل الحد من الفقر، حقوق الإنسان قضايا الجندر Gender. أما البعض الآخر من المنظمات ومشاريعها تركز على مؤسسية البرلمان، ومتابعة الإصلاح المؤسسي، أو التركيز على موضوعات أكثر تخصصاً كتعزيز فعالية اللجان مثل لجان الحسابات العامة Public Accounts Committees؛ وما تزال منظمات ومشاريع أخرى تواصل نشاطها في تعزيز البرلمانية كجزء من عملها في تنمية «الحكم الديمقراطي». عموماً يمكن أن نشير إلى أهم الفواعل المشاركة في تعزيز البرلمانية ومقارباتها في الجدول الآتي:

مقاربات لتعزيز البرلمانية

Approaches to Parliamentary Strengthening

	النواب/أعضاء البرلمان MPS		البرلمانات Parliaments		النظم السياسية Political Systems
	المهارات الفنية والمسائل الإجرائية Professional skills/ Procedural issues	مواضيع المعرفة subject knowledge	الإصلاح المؤسسي Institutional Reform	قضايا محددة Subject specific	
البنك الدولي World Bank		X		X	
برنامج الأمم المتحدة الإغاثي UNDP	X	X	X	X	
المركز البرلماني Parliamentary centre	X	X	X	X	X
المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية NDI	X	X	X	X	X
الاتحاد البرلماني الدولي IPU		X	X		

الرابطة البرلمانية لدول الكومنولث CPA	X	X	X	X	X
Stiftungs	x	X	x		x
المعهد الدولي للمساعدة والانتخابية I-IDEA	x				x
معهد الديمقراطية في جنوب إفريقيا IDASA		X	X		X
اتحاد البرلمانين الاوربيين من أجل إفريقيا AWEPA	X	X	X		
مؤسسة ويستمنستر للمساعدة الديمقراطية WED	X	X		X	

Source :Alan Hudson, (et al), Parliamentary strengthening in developing countries. (The Overseas Development Institute (ODI), February 2007), pp. 28.

وتشير كل من:

- **المهارات الفنية والمسائل الإجرائية:** إلى المساعدة في الصياغة التشريعية Drafting Legislatures، الإجراءات البرلمانية، التوجيه، مدونات قواعد السلوك Codes of conduct العلاقة بين الدوائر الانتخابية والعلاقة مع السلطة التنفيذية، والمهارات الناعمة Soft Skills مثل التحدث أمام الجمهور.
- **مواضيع المعرفة:** وتشمل تدقيق الحسابات العامة، وغيرها من أشكال المعرفة محددة المواضيع مثل قضايا الجندر أو حقوق الإنسان.
- **الإصلاح المؤسسي:** ويشمل عموماً دعم اللجان، المكتبات، الخدمة المدنية البرلمانية Parliamentary civil service، النسخ Transcription، القيادة البرلمانية، النظام الداخلي إعادة النظر في التشريعات وقضايا الشفافية وحرية المعلومة.



• **القضايا المحددة:** وتتضمن العمل مع اللجان المعنية، والرقابة، ومسائل الحد من الفقر.

• **النظم السياسية:** وتشمل العلاقة بين المجتمع المدني والبرلمان، وصول الجمهور إلى البرلمان العلاقة مع هياكل خارج البرلمان مثل لجان حقوق الإنسان، أو المؤسسات التي تشكل جزءاً من نظام النزاهة الوطني.

من ناحية ثانية، يجب إشراك الجامعة ودعم العلاقة بينها وبين البرلمان في مجال البحث والتدريب الموجه أساساً للأعضاء، في هذا الشأن يمكن الإشارة إلى الخبرة المالوية (Le Malawi)، التي وجهت جهودها نحو برامج تكوينية للمنتخبين تحضر من طرف كلية «Chancellor» التابعة لجامعة ملاوي، كما يمكن الإشارة إلى خبرتي (البنين وتشاد) اللتان تعملان على تدعيم العلاقة بين الجامعة الوطنية للبلدين والبرلمان فيما يخص مجال البحث والتكوين.

إنّ انخراط هذه الفواعل في عملية تعزيز البرلمانية لن يكون ناجحاً دون العمل في شراكة مع البرلمانات والفواعل الوطنية/ المحلية ضمن مقاربة شبكية تضمن نجاعة جهود التطوير والإصلاح البرلماني، وهذا ما ركزت عليه مبادئ باريس The Paris Principal لتعزيز البرلمانية، وينبغي على عملية التطوير البرلماني أن تكون مملوكة وطنياً Ownership. كما يتعيّن على الجهات المانحة - وفق مبادئ باريس دائماً - أن تنظر بعناية لمزايا العمل مع ومن خلال الشركاء المحليين، والمنظمات ذات الخبرة والخبراء، إضافة إلى فهم السياق المحلي.⁽³⁷⁾

وينبغي على عملية التطوير البرلماني أن تكون مملوكة وطنياً Ownership

37 - Programme des nations unies pour le développement (PNUD) et commission économique des ... (CEA), op.cit. P.17.

وكخلاصة، يمكن النظر إلى جهود التطوير البرلماني على أنّها عملية مستدامة ومعقدة ومتعددة المداخل تنمو بتطور احتياجات المجتمع وتعبده، علاوة على تأثيرات البيئة الدولية وما تفرضه من قضايا متجددة ينبغي على البرلمانيين والبرلمانات فهمها وتحديد أدوات التعامل معها، وعموماً يمكن تحديد بعض المعوقات التي تواجه البرلمانيين وتؤثر على فعالية أداء البرلمان أثناء تأديته لوظائفه، واقتراح بعض النشاطات التي تؤدي إلى تفعيل ودعم هذا الدور. ويمثل الجدول التالي ملخصاً لأهم هذه الصعوبات والحلول المقترحة لها:

النشاط	تحديد المشكل
<ul style="list-style-type: none"> - تأسيس هيئة لتطوير التشريع. - دورة دراسية حول قيادة وإدارة التشريع. - خطط تطوير الصياغة البرلمانية. - إدارة الأسئلة التشريعية وترشيدها دراسة القرار. 	<p>1 - الحاجة لخلق دعم داخلي (قبول) للتطوير التشريعي</p>
<ul style="list-style-type: none"> - المحاولة لتسهيل التشريع وتبسيطه. - تطوير وحدات المعلومات العامة وزيادة مراكز المعلومات. - تطوير ونشر الوسائل المعلوماتية. - إدارة برامج حول العلاقات الرسمية. - تدريب المشرعين على العلاقة مع الإعلام. - التغطية الإعلامية للدورات التشريعية. - تفعيل القدرات والوسائل المؤسسية. - المساعدة على نشر المحاضر التشريعية وإذاعتها. - تطوير وتفعيل موقع الانترنت. - اعداد قيادات منظمات المجتمع المدني - تنمية وزيادة مشاركة الجماعات المهمشة. 	<p>2 - فقر الإحساس بالمجتمع المدني وبإقامة علاقات معه.</p> <p>3 - مساعدة المشرعين على تحسين قدراتهم الاتصالية مع المواطنين</p>
<ul style="list-style-type: none"> - تدريب منظمات المجتمع المدني (CSOs) Civil Society organisation في الشؤون التشريعية وعلاقتها - تدريب صحفيين في الإجراءات والوظائف التشريعية. - برامج تكوينية حول كيفية دعم المصلحة العامة يكون للعامه/ المرشحين 	<p>4 - مساعدة المجتمع في تحسين تفاعله مع المشرعين</p>
<ul style="list-style-type: none"> - الإصلاح الوظيفي والبنوي للمؤسسة. 	<p>5 - ضعف التكوين التشريعي والرقابي.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - دعم الخبرة في إعداد القواعد البيانية Data Bases/الخبرة في إعداد التقارير Expert reports - دعم تقييم الميزانية - الكشف عن حجم الميزانية وعرضها. - دعم الوظائف المتعلقة بإعداد الميزانية. - تقوية المكاتب التشريعية. 	<p>6 - عدم كفاية المعلومات المتحصل عليها</p>



<ul style="list-style-type: none"> - تدريب المشرعين على إعداد السياسات والإجراءات التشريعية، وأعمال اللجان. - تقوية وتدعيم البرامج التوجيهية للأعضاء الجدد. - تدريب المشرعين على تقنيات الرقابة. - إقامة تدريب حول تكافؤ الجنسين والتأسيس لمؤتمرات للمرأة. 	<p>7 - ضعف في إعداد المشرعين.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - إقامة برامج للتدريب للتقنيين من الموظفين. - التزود بالمدرّبين والمساعدين وفتح اجتماعات اللجنة والتدريب على كيفية الإصغاء العام. 	<p>8 - ضعف العاملين وعدم كفاية إعدادهم وتدريبهم.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - تحسين التشريعات وذلك لتبسيطها وتجهيزها. - التخطيط والدعم لبرنامج أنظمة الصياغة. - تنمية وتخطيط البرامج والأنظمة المالية. - التحسين في الوظائف الإدارية والإجراءات. - وضع كتيبات حول الإجراءات التشريعية وخطواتها. 	<p>9 - عجز التنظيم وبساطته</p>

Source : John K. Jonhson and Robert T. Nakamura، op.cit، pp.2122-.

