



شعوب متمكنة
أمم صاعدة



برلمانات أفضل
ديمقراطيات أقوى

التقرير البرلماني العالمي

طبيعة التمثيل البرلماني المتغيرة



المؤلف الرئيسي: غريغ باور
مساعدة المؤلف الرئيسي: ريبكا أ. شوت

الترجمة: سيغا ندوي (الفرنسية)، شركة بيريتو ترادوكتوري، س.ث. (الإسبانية)، حورية
قيسي (العربية)

التصميم: كيمبرلي كوزيروفسكي، فيرست كيس كريترف ل ل ث
المبيعات: منشورات الأمم المتحدة

Photo credits: Cover Illustration: James Smith, pg. 9: UN Photo/Albert Gonzalez
Farran, pg. 24: UK Parliament copyright, pg. 42: UNDP/Afghanistan, pg. 58:
Fabián Rivadeneyra, pg. 72: Assemblée nationale 2012

نيسان/أبريل 2012
حقوق الطبع © محفوظة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والاتحاد البرلماني الدولي
جميع الحقوق محفوظة

الاتحاد البرلماني الدولي
5 chemin du Pommier
CH-1218 Le Grand-Saconnex
Geneva, Switzerland

هاتف: +41 919 22 50 41
فاكس: +41 919 22 60 41
البريد الإلكتروني: postbox@mail.ipu.org

www.ipu.org

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
فريق الحكم الديمقراطي
مكتب السياسات الإنمائية
East 45th Street, 10th Floor 304
New York, NY, 10017 USA

الهاتف: +1 (212) 906-5000
فاكس: +1 (212) 906-5001
البريد الإلكتروني: publications.queries@undp.org

www.undp.org



شعوب متمكنة
أمم صامدة



برلمانات أفضل
ديمقراطيات أقوى

التقرير البرلماني العالمي

طبيعة التمثيل البرلماني المتغيرة

المجلس الاستشاري

- السيد حفناوي عمران، الأمين العام لمجلس الأمة الجزائري
- السيد يوسف دالريس كودينا، رئيس المجلس العام لآندورا
- السيد بيير كورنيون، الأمين العام الشرفي للاتحاد البرلماني الدولي
- السيد فرانسوا دولوك، رئيس وحدة التعاون البرلماني، المجلس الوطني الفرنسي
- السيدة فرين جينوالا، رئيسة سابقة للمجلس الوطني في جمهورية جنوب أفريقيا
- السيد سكوت هوبلي، مدير برامج الحوكمة، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية (المعهد الديمقراطي الوطني)
- السيدة ماريا لوغاريتش، عضو سابق في البرلمان الكرواتي
- السيد روبيرت ميتنير، الأمين العام الشرفي في مجلس النواب البلجيكي
- السيد ماتوران ناغو، رئيس المجلس الوطني في بنن
- السيد ريك ستابنهورست، عضو سابق في معهد البنك الدولي
- السيد أندريس زالديفار، عضو مجلس الشيوخ، ورئيس مجلس الشيوخ سابق في شيلي

المؤلف الرئيسي

السيد غريغ باور، هو مدير شركة Global Partners & Associates، وهي شركة ذات أغراض اجتماعية، وأخصائي في الشؤون البرلمانية، عمل في مشاريع لدعم إنشاء مؤسسات تشريعية وأحزاب سياسية في الشرق الأوسط، وأفريقيا ومنطقة البلقان. ولديه مؤلفات منشورة على نطاق واسع في مجال تطوير البرلمانات والأحزاب، وقد شملت هذه المؤلفات مؤخرًا

The Challenges of Political Programming: International Assistance to Parties and Parliaments (2011, International IDEA)

The Politics of Parliamentary Strengthening: Understanding Incentives and Institutional Behaviour in Parliamentary (Support (WFD/GPA, 2011

وقام بتقديم المشورة الاستراتيجية والتحليل وتقييم البرامج لمجموعة من الوكالات بما فيها الوكالة الدانمركية للتنمية الدولية، والاتحاد العالمي للصم، المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية. في الفترة بين عامي 2001 و2005، قام بوظيفة المستشار الخاص للرايت أونرابل روبين كوك النائب البرلماني، ثم للرايت أونرابل بيتر هين النائب البرلماني، بوصف كل منهما رئيسًا لمجلس العموم بالمملكة المتحدة، عن مسائل تتعلق بإصلاح البرلمان والتجديد الديمقراطي على نطاق أوسع. وقبل ذلك شغل منصب مدير برنامج البرلمان والحكومة في جمعية هانسارد. زميل زائر في مركز الدراسات التشريعية التابع لجامعة هول.

تقدير

كان هذا أول تقرير برلماني عالمي من إعداد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالاشتراك مع الاتحاد البرلماني الدولي. ويود كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والاتحاد البرلماني الدولي أن يعرب عن خالص الشكر لمئات البرلمانيين، وموظفي البرلمانات، والعاملين في مجال تطوير البرلمانات الذين تبادلوا ما لهم من خبرات أثناء إعداد هذا التقرير. ونتوجه بالشكر الخاص إلى المجلس الاستشاري الذي قام إسهامه القيم بتوجيه وضع هذا التقرير. ونحن نسلم- أيضا - بالمساهمة الهامة التي قدمتها المكاتب الإقليمية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وجمعية الأمراء العامين للبرلمانات في جميع مراحل العملية.

ويعرب كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والاتحاد البرلماني الدولي عن امتنانه للمؤلف الرئيسي للتقرير، السيد غريغ باور، والسيدة ربيكا شوت، التي قدمت له مساعدتها الشاملة أثناء البحث وصياغة التقرير. ويود المؤلفون - أيضا - أن يقرروا بالدعم الكريم الذي قدمه كل من اللورد نورتن أوف لوث وكريستينا ليستون-بانديرا من مركز الدراسات التشريعية التابع لجامعة هول، والمساعدة التي قدمها كل من جويل بركان، ومارك باسكين، وروب كليمانتس، وروث فوكس، وكريس هينشو، وأندرو ماندلوبوم، وجانيت سيتون. وقدم أوراق المعلومات الأساسية الإقليمية للتقرير كل من ألكسندر هاملتن (أفريقيا)، وإدواردو نونييز فارغاس (أمريكا الوسطى)، وفاطمة أنستازيا وماغنا إنياسيو (أمريكا اللاتينية)، وعلي ساوي (الدول العربية)، ونيال دجونسون وشاهناز كريم (آسيا)، وغابرييل يونسكي (أوروبا الوسطى وأوروبا الشرقية)، وتيم بيكر (أوروبا الوسطى وأوروبا الشرقية)، وكينتون كليمنتس، وديفيد هيغرتي وروبيرت ناكامورا (منطقة المحيط الهادي). وإننا مدينون كثيرا لمن يلي:

- 73 برلمانا التي قدمت إسهامات كتابية، وهي ترد في المراجع؛
 - 129 برلمانا التي زودت المرفق بالبيانات، الواردة في نهاية التقرير؛
 - البرلمانيون البالغ عددهم 69 والذين قاموا بمقابلات مفصلة مع المؤلفين؛
 - البرلمانيون البالغ عددهم 663 الذين شاركوا في الدراسة الاستقصائية للتقرير.
- وتفضل الأشخاص التالية أسماؤهم بالمشاركة في استعراض الأقران الرسمي بشأن مشروع التقرير: السيد

حفناوي عمران، والسيد مارك بوسك، والسيد بيير كورنيون، والسيد يوسف دالريس كودينا، وفرانكلين دوفريز، والسيد سكوت هوبلي، والسيد نبال دجونستون، والسيد حسن كرّيم، والسيد بيتر ليلينفيلد، والسيد روبرت ميتنير، والسيد ماتوران ناغو، والسيد عمر ندوي، والسيدة سونيا بالميري، والسيد ليونارد بريرا، والسيدة كارين ريدل، والسيد محمد أماني، والسيد ريك ستابنهورست، والسيد أندريس زالديفار. وقدم تقييما إضافيا للمشروع كل من تيم بيكر، وسونيا إيسكويردو، وفرانك فولنر، ودجيف غريفيث، وغبريلا غيونسكي، ونتواتا مميتيارو، ومارسيا مونج، وشارمين رودريغز وعلي ساوي. وقدمت البرلمانات التالية أيضا تعليقات بشأن المشروع، بدعم من جمعية الأمراء العامين للبرلمانات: كندا، استونيا، فنلندا، ألمانيا، هنغاريا، اليابان، النرويج، البرتغال، رومانيا، السويد، تايلند، المملكة المتحدة، زمبابوي.

وقد أمكن إعداد التقرير بفضل التمويل الذي قدمه كل من الاتحاد البرلماني الدولي، والوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي، ووزارة الشؤون الخارجية الهولندية، وحكومة بلجيكا (الدائرة العامة للاتحادية للشؤون الخارجية، والتجارة الخارجية والتعاون الإنمائي)، ووزارة الشؤون الخارجية الفرنسية، والوكالة السويسرية للتعاون الإنمائي.

وشُرع في هذا التقرير وتمّ بإدارة السيدة جيرالدين فريزر-موليكيتي، مديرة فريق الحكم الديمقراطي التابع للبرنامج الإنمائي، والسيد آندريس ب. جونسون، الأمين العام للاتحاد البرلماني الدولي. وتعرب المنظمتان عن امتنانهما للدعم الفعال الذي قدمه كل من كيفن دوفو، وسيدريك جورجسن، وفرانكلين دوفريز، وديان شاينبيرغ، وسوفي هالين، وأوليفي بيير لوفو، وساندرا ماكاريا، وماريلين شام وستيفن فان فيكيلن من البرنامج الإنمائي، ومارتن شونغونغ، وأندي ريدشاردسن، وهيروكو ياماغوشي، وأغوستينا نوفيلو، وسونغ جا لي، ولورنس مارزال، وكارين ريدل، ومحمد عماني وغيرهم من موظفي الاتحاد البرلماني الدولي.

رموز وأسماء تركيبيه

AFLI	Africa Leadership Institute
ANC	African National Congress
CDC	Constituency development committees
CDF	Constituency development funds
CSO	Civil society organization
GNI	Gross national income
IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
ICT	Information and communication technology
IPD	Institute for Parliamentary Democracy (Former Yugoslav Republic of Macedonia)
IPU	Inter-Parliamentary Union
LAMP	Legislative Assistance to Members of Parliament programme
LDC	Least Developed Countries
MP	Member of Parliament
MTU	Mobile Training Units
NDI	National Democratic Institute for International Affairs
NGO	Non-governmental organization
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PAC	Public accounts committee
PCS	Parliamentary call system
PILDAT	Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency
PMO	Parliamentary monitoring organization
PPP	Purchasing Power Parity
PR	Proportional representation
STV	Single Transferable Vote
TLC	Thematic legislative communities
UNDP	United Nations Development Programme
USAID	United States Agency for International Development
WBI	World Bank Institute

المحتويات

6	تصدير
8	موجز تنفيذي
13	الفصل الأول الناس والبرلمان
26	الفصل الثاني الإعلام والتأثير
42	الفصل الثالث الاستجابة والمساءلة
56	الفصل الرابع الخدمة وتحقيق النتائج
69	الفصل الخامس خاتمة الإصلاح البرلماني- المرونة والتجديد
76	المراجع
84	المرفق معلومات حول الميزات الرئيسية للبرلمانات

تصدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

تعد البرلمانات القلب النابض للديمقراطية التمثيلية في جميع أنحاء العالم. وأيا كانت قواعدها الداخلية، فهي تضطلع بنفس الدور المتمثل في: تلبية احتياجات السكان وتمكين جميع المواطنين من التأثير في السياسات العامة من خلال ممثليهم. ولا تكفي الانتخابات الحرة والنزيهة لجعل البرلمان تمثيلا وجامعا حقا، فالشفافية والوصول إلى البرلمان وكذلك الحوار المستمر بين البرلمانيين والمجتمع المدني والمواطنين، تمثل عناصر أساسية في تعزيز الحكومة الديمقراطية والفعالية البرلمانية. وإن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فخور بأن يقدم بالاشتراك مع الاتحاد البرلماني الدولي، هذا التقرير البرلماني العالمي الأول من نوعه الذي يركز على هذه العلاقة بين البرلمانات والمواطنين.

ويعد هذا التقرير ثمرة عمل بحث واسع وشراكة مثمرة بين المنظمين. وبما أن البرلمانات - جد - متنوعة تبعا للإرث التاريخي والسياق السياسي، فإن هذا التقرير يستند إلى عدة أوراق لمعلومات أساسية ومقاربات مع البرلمانيين ومساهمات البرلمانيين أنفسهم. ويعرب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن امتنانه لجميع البرلمانيين والموظفين البرلمانيين والخبراء الذين دعموا هذه العملية. لا يمكن للتقرير تقديم كل التنوع الموجود في طريقة اتصال البرلمانيين بالمواطنين، لكننا نأمل أنه يعكس الحالة الراهنة والممارسات الابتكارية والمحركات الرئيسية للتغيير في هذا المجال. حيث إنه يشمل - أيضا - توصيات استراتيجية يمكن استخدامها من لدن البرلمانيين الراغبين في تحسين فعالية عملهم والرقى من خلال تعزيز التواصل مع المواطنين.

ولا يروج التقرير البرلماني العالمي لأي نظام برلماني محدد سلفا، ولكن القصد منه أن يكون أداة لمساعدة البرلمانيين والخبراء والمواطنين على كسب معرفة أكثر بشأن العمل البرلماني في جهات أخرى من العالم وبشأن الممارسات الجيدة التي أثبتت فعاليتها في العديد من البرلمانات. ورغم السياق السياسي الخاص لكل بلد، غالبا ما تواجه البرلمانات نفس التحديات في طريقة إخبار المواطنين ومراعاة أصواتهم. لذلك يعتقد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن هذا التقرير لن يحفز نقاشا بشأن العمل البرلماني فحسب وإنما سيلهم - أيضا - العديد من البرلمانات والبرلمانيين في جميع أنحاء العالم لإحداث إصلاحات برلمانية ستدعم في نهاية المطاف السياسات الإنمائية. وتحسن من سمة الحياة اليومية للجميع.

يهدى هذا التقرير لجميع البرلمانيين وواضعي السياسات والأفراد الذين يدعمون تأمين دور أقوى للبرلمان ومشاركة سياسية أكبر للمواطنين، كجزء من مساهمة مشتركة في تحقيق الحرية والتقدم البشري.

هيلين كلارك

مديرة

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

تصدير الاتحاد البرلماني الدولي

البرلمان جهاز فريد من نوعه. يتكون من رجال ونساء أُنتخبوا لتمثيل الشعب وهم يعتمدون القوانين ويخضعون الحكومة للمساءلة. لذلك يمثل البرلمان المؤسسة المركزية للديمقراطية ويشكل تعبيراً عن سيادة كل أمة. والبرلمان مؤسسة سياسية، حيث إنه مكان للمناقشة السياسية والتي غالباً ما تكون تصادمية، ولكنه - أيضاً - مكان حيث تصنع فيه السياسات في نهاية المطاف، وتحل نزاعات المجتمع فيه من خلال الحوار والتسويات. والبرلمان مؤسسة معقدة يعمل على مستويات مختلفة ويؤثر في عمله العديد من الفاعلين، فأعضاء البرلمان والرئيس والقيادة والأحزاب السياسية والمجموعات والأمناء العامون والكتاب والإدارة، جميعهم يضطلعون بدور في تشكيل عمله. ليس ثمة برلمان مثيل لآخر؛ فالبرلمانات تختلف في الشكل والدور وطريقة العمل. ويحدد شكلها تاريخ وثقافة كل بلد. ومع ذلك تتقاسم نفس الطموح المتمثل في إسماع صوت الناس في طريقة إدارة الشؤون العامة. ويعد البرلمان شأن الاتحاد البرلماني الدولي يجمع الإتحاد البرلماني الدولي جميع برلمانات العالم تقريباً ويكرس الوقت والطاقة والموارد لدراسة المؤسسة البرلمانية، وهو يضع المبادئ والمعايير للبرلمانات الديمقراطية وأدوات تقييم أدائها ويُقومُ بناء قدرات البرلمانات ومساعدتها في تعزيز المؤسسة وتحديثها. يشكل هذا التقرير البرلماني العالمي الأول من نوعه الخطوة المنطقية الموالية في سعي الاتحاد البرلماني الدولي إلى تحقيق قدر أكبر من التركيز والوعي والمناقشة بشأن المؤسسة البرلمانية وهو يركز على التحديات الرئيسية التي تواجهها البرلمانات في عالم اليوم. ويعد هذا التقرير ثمرة جهد مشترك للاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وهو يستمد الإلهام من مساهمات العديد من البرلمانات والبرلمانيين والباحثين والخبراء ويعرب الاتحاد البرلماني الدولي عن امتنانه لهم جميعاً على مساعدتهم المتحمسة ودعمهم في إنتاج هذا المنشور. ويسلط التقرير الضوء على العلاقة المحورية القائمة بين الناس والبرلمان وهو يحلل التغييرات التي تحدث في توقعات المواطنين من البرلمان، ويظهر كيفية استجابة البرلمانات لتلك التغييرات، ويحدد القضايا التي يتعين عليها، ويمنح البرلمانيين أفكاراً وواضعي السياسات والمواطنين أفكاراً جديدة بشأن الكيفية التي يمكن للبرلمان العمل بها بفعالية أكثر. إن البرلمان مؤسسة عريقة. وتعود جذور العديد من البرلمانات إلى قرون عديدة خلت. وتحتاج جميع البرلمانات إلى مسيرة العصر. وذلك هو موضوع هذا التقرير - المساعدة في وضع البرلمان برسوخ في القرن الواحد والعشرين.



أندرس ب. جونسون
الأمين العام
الاتحاد البرلماني الدولي

موجز تنفيذي

الشعب ينبغي أن تكون أساس سلطة الحكومة»².

وتعزز أحداث الربيع العربي منذ مطلع عام 2011 الدور المركزي الذي تقوم به البرلمانات التمثيلية في إطار السعي إلى إسماع الصوت السياسي بقدر أكبر وتحقيق مزيد من الديمقراطية. وفي بلدان مثل مصر وتونس، شكل دور البرلمان وسلطته محور المناقشات التي دارت بشأن شكل دولة ما بعد الثورة. وعلى غرار ذلك، وفي بلدان مثل اليمن، والأردن وعمان، جاء الوعد بإسناد سلطات تشريعية ورقابية حقيقية للبرلمان في إطار إصلاحات رئيسية استجابة لمطالب الجماهير. وتعد البرلمانات عنصراً رئيسياً ورمزاً في آن واحد لقيام دولة تمثيلية.

بيد أن ضغط الجماهير على البرلمانات أكبر من أي وقت مضى. وأدت زيادة حجم الحكومة إلى زيادة مسؤوليات البرلمانات عن التدقيق والمساءلة. وزاد تطور تكنولوجيا الاتصالات إلى جانب التغطية الإعلامية المكثفة لمجال السياسة من شهرة البرلمانات والسياسيين. ومع ارتفاع عدد البرلمانات في جميع أنحاء المعمورة زادت توقعات الجماهير لما يمكن لهذه البرلمانات فعله وما ينبغي لها تحقيقه.

وفي أنحاء عديدة من العالم أسئلة أساسية عن فعالية البرلمانات في مساءلة الحكومات. ذلك أن الدور التمثيلي للأحزاب السياسية - وهو دور مركزي للعمل البرلماني - يعد في بلدان كثيرة ضعيفاً وغير ضارب في المجتمع. لكن مع ازدهار المجتمع المدني وظهور أشكال جديدة من الديمقراطية القائمة على المشاركة، صارت للمواطنين سبل عديدة للتمثيل والانتصاف. وبعدها كانت البرلمانات فيما مضى السبيل الأهم للتعبير عن هموم الجماهير، أضحت الآن في تنافس مع مجموعة من البدائل.

غير أن هذه البرلمانات لم تكن قط أكثر حيوية من الآن. وتظل البرلمانات الهيئات الوحيدة الموجودة خصيصاً لترتيب وتحقيق مصالح الأمة ككل. فهناك أدوار استراتيجية لا تقوم بها سوى البرلمانات، من قبيل سن القوانين وإلغائها، ومساءلة الحكومة. ويعد التحدي الذي تواجهه البرلمانات في جميع أنحاء العالم

يركز هذا التقرير البرلماني العالمي الأول على تطور العلاقة بين المواطنين والبرلمانات¹. والقصد من ذلك تحليل تغير توقعات المواطنين، واستجابة البرلمانات والسياسيين والموظفين البرلمانيين.

هناك ثلاثة ضغوط سائدة تواجهها البرلمانات. ويتجلى كل ضغط بطرق مختلفة وسرعات متباينة في بلدان ومناطق معينة. ولكن هناك مواضيع مشتركة يرغب فيها الجمهور وهي:

- الإعلام والنفوذ في العمل البرلماني
- المساءلة والاستجابة لشواغل المواطنين
- الخدمة وتحقيق النتائج لتلبية احتياجات المواطنين

ويتخذ التقرير من تجربة المؤسسات والأفراد السياسيين وسيلة لإبراز التحديات ومختلف المبادرات الرامية إلى تحسين التمثيل البرلماني في مختلف أنحاء العالم. ويرمي التقرير إلى مساعدة البرلمانات والسياسيين على فهم الضغوط بشكل أفضل، والوقوف على بعض التوترات التي يتعين عليهم تدبير أمرها وإلى إعطاء أمثلة على الممارسة الجيدة التي من شأنها أن تكون عامل تنوير أو إلهام أو اقتداء.

في عام 2012 صارت البرلمانات أكثر انتشاراً من أي وقت مضى. ذلك أن لدى 190 بلداً من أصل 193 شكلاً ما من البرلمان العامل، ويربو عدد الممثلين في هذه المؤسسات على 46 000 ممثل. ولا يعد وجود برلمان مرادفاً للديمقراطية، لكن لا وجود للديمقراطية دون برلمان. ورغم الاختلاف الكبير في السلطة، والنفوذ والمهام، فلكل نظام سياسي - تقريباً - الآن شكل من أشكال الجمعية التمثيلية.

وتشكل البرلمانات صلة وصل بين هموم الشعوب ومن يحكمها. ويعد وجود منتدى عام للتعبير عن هموم المواطنين شرطاً مسبقاً لشرعية الحكومة. وكشف استطلاع عالمي للرأي أجري في 2008 أن 85 في المائة من الناس يعتقدون أن «إرادة

1 ملاحظة: طيلة هذا التقرير، نستخدم مصطلح 'برلمان' مفهوماً عاماً يشمل طائفة من الهيئات التشريعية والتمثيلية الموجودة عبر العالم. بيد أننا ندرك أن هذا المصطلح يضيف الغموض على مجموعة هائلة من الهيئات التي تختلف كثيراً فيما بينها من حيث دورها، وتكوينها، وسلطانها، ووظيفتها.

وبساطة أكثر

يتناول الفصل الثالث الكيفية التي تتجلى بها ضغوط الجمهور في الدور التمثيلي للبرلماني من أجل مزيد من المساءلة. تعود النقاشات بشأن الدور التمثيلي «الصحيح» لعضو البرلمان إلى قرون خلت، لكن قليلة هي الأجوبة القطعية وقليل هو الاتفاق على ذلك في أوساط السياسيين أو المواطنين. فوظيفة السياسي المنتخب تظل من الوظائف القليلة التي ليس لها وصف وظيفي، وثمة دلائل قليلة توضح من ينبغي للسياسي أن يمثل وكيف وماذا يمثل.

إن الحرية السياسية لتقرير أساليب التمثيل مسألة تعد موطن قوة، تجسد المرونة والاستجابة، كما تعد مكن خطر ينتاب فيه الجمهور شك بشأن الأدوار السياسية. ويقف التقرير على ثلاثة اتجاهات منفصلة تميل كلها إلى الحد تدريجياً من الولاية البرلمانية الواسعة في العادة.

(أ) هناك تغير في دور الأحزاب السياسية في مناطق عديدة من العالم. فعبر الفرق البرلمانية، تعد الأحزاب السياسية الهيكل التنظيمي الذي يقوم عليه النشاط البرلماني.

وفعالية أي برلمان هي من فعالية الأحزاب إلى حد كبير. وفي الديمقراطيات القديمة والحديثة، يزداد النظر إلى الأحزاب على أنها تعوق فعالية التمثيل، بدلا من تيسيره. ويتجلى التحدي الذي يواجه الأحزاب والسياسيين في إثبات قدرتهم على الاستجابة لمواقف الجمهور، مع الاحتفاظ بقدر كاف من الانسجام لتحقيق التمثيل الجماعي الذي تقوم عليه البرلمانات. لكن إيجاد توازن بين الاستجابة للجمهور وانسجام الأحزاب هو أمر لا يزال غير موجود في العديد من البرلمانات.

(ب) يحد عدد من التغيرات المؤسسية من النطاق الذي يمكن للسياسيين العمل فيه. ويمكن تصنيف الإصلاحات في ثلاث فئات واسعة ترمي إلى ما يلي:

- **تحديد فترة الولاية البرلمانية،** إما بمنع إعادة الانتخاب أو إخضاع السياسيين لتصويت الثقة أو العزل من جانب الجمهور
- **إزالة المواطن المحتملة لتضارب المصالح** من خلال تقييد الأنشطة الخارجة عن نطاق البرلمان، لا سيما الإيرادات الخارجية، وتحديد حالات التنافي مع الوظيفة العمومية .

- **وضع مدونات قواعد سلوك** ترمي إلى وضع معايير للسلوك البرلماني وتنظم كذلك سلوك أعضاء البرلمان . والقصد من وراء هذه المبادرات هو جعل أعضاء البرلمان مسؤولين أمام مُنتخبهم. وفي العديد من الحالات، تكون هذه المبادرات ردودا شعبية على مشاكل تدني الثقة السياسية.

تحديا متطوراً باستمرار، وهو الحرص على استجابتها بطريقة استراتيجية فعالة للمطالب المتغيرة التي تعرب عنها الجماهير من أجل تمثيلها.

التحليل

1- يعد التأثير الحقيقي للجمهور في المداولات البرلمانية تأثيراً محدوداً. والوعد بمزيد من النفوذ يجب أن يؤدي إلى مزيد من النفوذ.

يتناول الفصل الثاني طائفة واسعة من المبادرات التي تتخذها المؤسسات البرلمانية لتحسين المعلومات، والتفاهم والتعامل مع الجمهور. وتميل هذه التدابير المتخذة إلى كونها من فئتين واسعتين تسعيان إلى التالي:

- تقديم المزيد من المعلومات وتحسين فهم الجمهور للبرلمان .
- التشاور مع الجمهور وإشراكه أكثر في عمل البرلمان .

ويزداد استخدام البرلمانات للتقنيات الابتكارية لإتاحة المزيد من سبل الوصول إلى المعلومات، من قبيل الأيام المفتوحة ومراكز الزوار إلى البث البرلماني وإعداد المواقع الشبكية. ولهذه التقنيات جمهور – حيث يبدو أن الطلب والعرض في زيادة سريعة. ورغم ذلك، قليل حتى الآن هو الشعور بمدى تحسين هذه الاستراتيجيات لصورة البرلمان لدى الجمهور، وزيادة أو تحسين فهمه للنتائج التشريعية.

وحتى لما تسعى البرلمانات إلى تقييم فعاليتها، تكون المشاكل التي تحاول معالجتها (فهم الجمهور، والثقة في البرلمان وتصوراتها) ذات أسباب متعددة. لذا من الأرجح ألا يكون لاستراتيجية برلمانية سوى أثر جزئي كما أن فصل أثر استراتيجية تواصل ناجحة عن جميع الأسباب الأخرى الممكنة أمر صعب. ورغم ذلك، يظل غياب أهداف واضحة قابلة للتحديد تُقيّم على أساسها هذه البرامج مشكلة مستمرة.

أنشأت برلمانات عديدة آليات للتشاور مع الجمهور، مدفوعة في ذلك أساساً من موظفيها الفنيين ومن دائرتها الإدارية (وبدعم متباين من السياسيين). بيد أن الآثار المترتبة على زيادة التشاور آثار سياسية واضحة. وبينما قد يكون تنظيم عملية تشاورية أمراً إدارياً، يظل أثر ذلك التشاور ومدى تأثيره في السياسة العامة قراراً بيد السياسيين في نهاية المطاف.

ويكمن الخطر بالنسبة للعديد من البرلمانات في وعدها بنفوذ أكبر فتزداد بذلك تطلعات الجمهور. ويؤدي إخلاف الوعد، إلى تقويض الثقة في العملية البرلمانية. وخلاصة القول، يجب أن يؤدي الوعد بنفوذ أكبر إلى نفوذ أكبر.

2- السياسيون مضطرون للمساءلة علناً عن أعمالهم بانتظام

- **العمل المتعلق بالمشاريع**، حيث يسعى السياسيون إلى الحصول على الأموال لتطوير المنطقة أو تعزيز الاقتصاد المحلي، حيث يستخدم أعضاء البرلمان منصبتهم لضمان التمويل الحكومي.

ويبدو أن توقعات الناخبين من الخدمة الانتخابية تختلف في البلدان النامية مقارنة بالدول الأكثر ازدهاراً. ففي الحالة الأولى يُتوقع من أعضاء البرلمان التدبير المادي لشؤون ناخبهم والقيام بدور الوكلاء الإنمائيين الرئيسيين للمنطقة، أما في الحالة الثانية، يريد المواطنون عادة من أعضاء البرلمان التوسط في المظالم، وفي بعض الأحيان، للبحث عن أموال حكومية للمنطقة المحلية. وقد تطورت هذه الأدوار التمثيلية استجابةً مباشرةً لاحتياجات المواطنين – وقد علق بعض السياسيين قائلين إنهم يشعرون بواجب القيام بهذه الخدمة لأن الناس لا يجدون ملجأً غيرهم.

بيد أن إقبال الجمهور على الخدمة الانتخابية جزء من المعادلة فقط، إذ زاد العرض أيضاً لسببين رئيسيين هما:

- **استمتاع السياسيين بالعمل**. ذكر العديد من أعضاء البرلمان أن هذا المجال هو الذي يستطيعون فيه أن يؤثروا بشكل ملموس وإيجابي في حياة الناس.

- **لهذا العمل ميزة انتخابية ملحوظة**. فرغم قلة الدليل، يعتقد أعضاء البرلمان أن العمل البرلماني قد يأتي بأصوات كثيرة. وتشير استطلاعات الرأي في جميع أنحاء العالم إلى أن الناخبين يميلون أكثر إلى الحكم على أعضاء البرلمان بالنظر إلى قدرتهم على تحقيق النتائج على الصعيد المحلي من نظرتهم إلى عملهم التشريعي أو الرقابي.

واستجابة لتزايد حجم العمل – ولضغط أعضاء البرلمان- زادت الموارد الرسمية المخصصة لدعم هذه الجهود. وأوضح من ذلك أن عدد البلدان التي لها صناديق لتنمية الدوائر الانتخابية ارتفع بقدر هائل في العقد الأخير، مما يجعل منها أداة محلية لجمع الأموال من أجل دعم المجتمع المحلي وتعزيز التنمية الاقتصادية.

ومن نواحٍ عديدة، تعد هذه الصناديق استجابة واضحة للاحتياجات المحلية وكثيراً ما تسعى تحديداً إلى تمكين عضو البرلمان في ذلك الدور. ومع ذلك، فقد لا تكون هذه الاستجابة الواضحة، في هذا المجال كما في مجالات أخرى، هي بالضرورة أفضل حل في المدى البعيد. فهناك مخاوف بشأن المساءلة المالية وفعالية هذه الصناديق، ومما إذا كانت مجرد تعزيز لشبكات الأعمال الحالية وتشجيع للفساد، وما إذا كانت تضع أعضاء البرلمان في موقع صانعي القرار التنفيذي، وبالتالي يخرجون عن أدوارهم البرلمانية المتمثلة في سن القوانين والرقابة.

ولربما كان من الحتمي أن تجنح هذه الردود إلى مزيد من التنظيم لعمل أعضاء البرلمان أو إلى مزيد من القيود عليه. ورغم أن أعضاء البرلمان مسؤولون أمام الشعب في الانتخابات، يشير صاحب هذه الإصلاحات إلى أن الناخبين ما فتئوا يرون في صندوق الاقتراع آلية غير كافية للمراقبة.

(ج) تؤدي الرغبة في مزيد من مساءلة الجمهور للسياسيين إلى نمو نوع جديد من المراسد البرلمانية. وتوجد هذه المراسد لرصد أداء أعضاء البرلمان داخله وخارجه وتقييمه في كثير من الأحيان. إذ يوجد أكثر من 191 من هذه المراسد في أنحاء العالم، حيث ترصد أنشطة ما يفوق 80 برلماناً وطنياً. ويدل ظهور المراسد البرلمانية ونموها على أن الجمهور يرحب بوجود منظمات وسيطة قادرة على فك رموز ممثلهم السياسيين، وتلخيص عملهم وتقييمه.

بيد أن هذا النزوع إلى مزيد من الانفتاح والشفافية والمصادقة الخارجية المستقلة يتقاطع مع العديد من الأفكار التقليدية المتعلقة بالتمثيل السياسي. فقد تعب العديد من السياسيين من هذه التطورات، لا سيما الدور التعقيبي للجمهور الذي تؤديه المراسد البرلمانية. ولا شك أن هذه التطورات تشكل تحديات لكنها تتيح فرصاً أيضاً إن أدركت البرلمانات إمكانياتها في التعامل مع الجمهور.

3- تعد الخدمة الانتخابية جزءاً مقبولا ومتوقعا من العمل ويبدو أنه يزداد حجماً ومضموناً وتعقيداً

يتناول الفصل الرابع نمو الخدمة الانتخابية، وتوقعات الجمهور لما ينبغي للسياسيين أن ينجزوه للمواطنين وللمنطقتهم المحلية. ويُنظر إلى الخدمة الانتخابية الآن من جانب الجمهور والسياسيين على أنها عامل مركزي لأفكار التمثيل البرلماني. ويتمثل التحدي الذي يواجه البرلمان والسياسيين في الاستجابة لتطلعات الجمهور بطريقة استراتيجية تعزز دورهم في إيجاد حلول جماعية لاهتمام المواطنين.

وتشمل الخدمة الانتخابية طائفة هائلة من النشاط المحتمل، لكن يمكن إجمالها في فئات أربع هي:

- **دعم الأفراد**، ويتراوح ذلك ما بين المساعدة في إيجاد عمل أو فرص، وأنماط سلوك متسمة بزيونة أكثر ترمي إلى شراء الدعم.
- **رفع المظالم**، حيث تكون للمواطنين مشكلة معينة مع دائرة حكومية، أو متعلقة باستحقاق للرعاية أو بيروقراطية ويقوم فيها عضو البرلمان بدور الصديق ذي النفوذ للمساعدة في حل هذه المشاكل
- **الاستجابة السياسية**، حيث يحاول الناخبون التماس رأي عضو البرلمان أو التأثير فيه بشأن قضايا معينة، لا سيما بشأن التصويت في البرلمان.

ويتعين على البرلمانات وأعضاء البرلمان وضع وسائل استراتيجية أكثر للاستجابة لنمو الخدمة الانتخابية. ونظرا إلى مستوى توقعات الجمهور وتشبث السياسيين بهذه الخدمة، لن تختفي الخدمة الانتخابية. فهي عنصر أساسي للتمثيل البرلماني وستظل كذلك. بيد أنه ينبغي أن تكون هذه الخدمة بشكل أفضل، وبطريقة تعزز الأدوار المركزية للبرلمان.

وليس التحدي الذي تواجهه النظم البرلمانية في جميع أنحاء العالم مجرد تقديم لمزيد من الموارد وإنما يتجلى في تنسيق العمل في الدوائر الانتخابية من خلال الانتقال على النحو التالي:

- من الخاص إلى الاستراتيجي: إيجاد حلول سياسية لمشاكل عامة بدلا من التعامل مع كل حالة على حدة .
- من الفردي إلى الجماعي: إيجاد الحلول المفيدة لعدد من الأشخاص بدلا من إفادة الأفراد .
- من المحلي إلى الوطني: إيجاد سبل لجلب خبرة الدوائر الانتخابية إلى العملية البرلمانية والسياسية بطريقة منتظمة أكثر.

استنتاجات

تجسد مرونة البرلمانات قدرتها على التكيف والتطور مع توقعات الجمهور. فالتغير البرلماني – في العادة - مفاجئ وغير متوقع ، ويأتي نتيجة التفاوض والوسطية في المجال السياسي.

وفي حالات عديدة، تصطدم القدرة على تنفيذ التغييرات اللازمة بغياب التنسيق، والاستراتيجية والتنظيم. بدلا من ذلك، يحصل التغير عادة بطريقة خاصة، في شكل سلسلة من التدابير المنفصلة بدلا من أن يجري بتوجيه من مجموعة من الأهداف الشاملة. وقد يكون ذلك حتميا. فقد تجعل المؤسسات البرلمانية بطبيعتها من المحال وضع استراتيجية جامعة شاملة وتنفيذها.

غير أن البرلمانات تحتاج إلى تحليل استراتيجي أكثر لأسباب ومصادر الضغط من أجل التغيير. ورغم أن برلمانات عديدة تعتقد أنها تعمل ما في وسعها لتحسين تنظيمها وتشاورها مع المواطنين، تأتي استجابتها لتوقعات الجمهور أحيانا مكبلة بثغرات في تحليلها للعوامل الدافعة للإصلاح. ولعل إجراء تحليل أكمل من شأنه أن يتيح للبرلمانات فهما أفضل لأسباب الرأي العام وعواقبه. وأهم من ذلك ربما أن هذا التحليل سيشكل تقييما واقعا لما هو قابل للتحقيق من داخل البرلمان، وتحديد المواطن التي تقتضي الدعم الخارجي ووضع مقياس لتقييم النجاح.

ينبغي أن تكون الجهود البرلمانية الرامية إلى تحسين العلاقة مع الناخبين قائمة على فهم للكيفية التي يتغير بها دور الممثل الفرد. فعضو البرلمان هو أهم نقطة اتصال مع البرلمان للأغلبية الساحقة من الناخبين. وتصور الجمهور لدور عضو البرلمان عامل رئيسي لتحديد مواقف الجمهور من البرلمان والسياسيين. وتعزز الإصلاحات المؤسسية بدورها، ومن غير قصد في كثير من الأحيان، ذلك التصور وتشكله. وتدعو الحاجة إلى تحليل استراتيجي أكثر لتسخير بعض من الضغوط المطالبة بالتغيير من أجل إصلاحات تعزز أدوار كل من الممثلين البرلمانيين والبرلمان ذاته في ذهن الجمهور.

وقد تتخذ هذه الحلول الاستراتيجية أشكالاً عديدة، لكن تبرز في هذا التقرير ثلاثة تحديات معينة على النحو التالي:

- **يتعين على الإصلاحات أن تعزز دور الممثل وأن تحسن فهم الجمهور لعمل أعضاء البرلمان، داخل البرلمان وخارجه.** فعلى سبيل المثال، قد يؤدي تقديم المزيد من الموارد إلى أعضاء البرلمان للعمل الانتخابي إلى مجرد زيادة في توقعات الجمهور لما سيعمله أعضاء البرلمان محليا. وقد يستنزف الطلب العرض باستمرار ما لم يصاحب الموارد الإضافية تغيير استراتيجي في النهج المتبع إزاء العمل. ينبغي للحلول أن تسعى إلى تنظيم طريقة العمل الانتخابي، من أجل التخفيف من العبء والتأثير في فهم الجمهور للدور التمثيلي لعضو البرلمان.
- **ينبغي للإصلاحات المعدة لتحسين فهم الجمهور، والمساءلة السياسية أن تعمل على تعزيز دور البرلمان بدلا من النيل منه.** فقد عملت الإصلاحات المتعاقبة تدريجيا على تقييد نطاق الولاية البرلمانية، لأسباب مقبولة في كثير من الأحيان، واستجابة لضغط الجمهور عادة. بيد أن التحدي يتجلى في الموازنة بين الدعوات إلى مزيد من المساءلة والعمل على أن يكون لأعضاء البرلمان ما يكفي من المجال للتفكير، والتداول والتقرير لمصلحة الوطن. ويتطلع الجمهور إلى مساءلة أعضاء البرلمان عن أنشطتهم بانتظام أكثر، لكن أعضاء البرلمان يُنتخبون من أجل العمل باسم الناخبين، وينبغي للإصلاحات أن تعزز هذا التصور للسلطة المفوضة.
- **يتعين على البرلمانات أن تتعاون مع المنظمات الخارجية بشكل أكمل من أجل تعزيز الروابط مع الجمهور.** تكاد تكون العلاقة بين البرلمانات والمواطنين مباشرة وصريحة كما ينبغي لها أن تكون نظريا. وتوجد الآن مجموعة من الهيئات الوسيطة التي توجز وتفسر النشاط البرلماني، وتبث الوقائع البرلمانية وتقيم أداء أعضاء البرلمان. ومجمل القول إن عملية التمثيل البرلماني أكثر تعقيدا وتشابكا مع المنظمات الخارجية من أي وقت

مضى. وتشكل هذه المنظمات حليفا محتملا في تعزيز الأدوار المركزية للبرلمان وتوجيه انتباه جمهور أوسع إلى البرلمان.

مقارنة بالسنوات الخمسين الماضية، تعد البرلمانات أكثر انفتاحا وتواصلًا الآن وأكثر مهنية في الإدارة، وأفضل من حيث الموارد وأكثر تمثيلاً. وذلك أمر حاسم بالنسبة إلى الديمقراطية. بيد أن المواطنين محقون في كونهم أكثر متابعة لتلك المؤسسات، ويتوقعون مستويات عليا من الأمانة، والمساءلة وحسن السلوك أكثر من أي وقت مضى في تاريخ المؤسسات. ورغم أن استطلاعات الرأي تشير إلى أن للناس آراء غامضة في البرلمانات، فإن حجم المراسلات والاتصالات وطلبات المساعدة في ارتفاع لا في انخفاض. فهناك أدوار عديدة لا يقوم بها سوى البرلمان، ويبدو أن الأفراد يدركون أهمية المؤسسة. والبرلمانات أكثر حيوية من أي وقت مضى لعملية التمثيل السياسي.

وتُعزى هذه المرونة من ناحية إلى أن البرلمانات استمرت في التطور والتكيف. فالسياق الذي تعمل فيه حالياً أكثر تعقيداً، وأسرع حركة من أي وقت مضى. والتحدي الآن هو مسايرة الجمهور من خلال الإبانة عن القدرة على الاستجابة والمرونة، والاستمرار في تجديد العلاقة مع المواطنين. فهذه عملية تطور دائمة، لكن البوادر تشير إلى أن معظم البرلمانات مدركة لحجم المهمة.



الناس والبرلمان

1-1 تطور العلاقة بين الناس والبرلمان

دور مركزي للعمل البرلماني- يعد في بلدان كثيرة ضعيفا وغير متجذر في المجتمع. ومن خلال التكنولوجيات الجديدة وأشكال الديمقراطية القائمة على المشاركة، أصبحت هناك لدى المواطنين سبل عديدة للتمثيل والانتصاف. وبعدما كانت البرلمانات فيما مضى السبيل الأهم الوحيد للتعبير عن شواغل الجمهور أصبحت الآن في تنافس مع مجموعة من البدائل. ويتمثل التحدي الذي يواجه تطور البرلمانات في جميع أنحاء العالم في فهم التغييرات وتحديد ما تعنيه بالنسبة للتمثيل البرلماني ورسم سبل التكيف مع ما يبدو أنه وتيرة تغيير متسارعة باستمرار.

ويتجلى كل ضغط من هذه الضغوط بطرق مختلفة وسرعة متباينة في بلدان ومناطق معينة. ولا يدعي التقرير تقديم تقييم نهائي لحالة البرلمانات، وإنما يتخذ من تجربة المؤسسات والأفراد السياسيين وسيلة لإبراز التحديات ومختلف المبادرات الرامية إلى تعزيز التمثيل البرلماني في جميع أنحاء العالم. وتعتمد الفصول الموالية على التحليل وأمثلة وقصص واردة من السياسيين والموظفين البرلمانيين لإبراز بعض التحديات التي تواجهها هذه المؤسسات في الوصول إلى الجمهور وإشراكه. ونركز بشكل خاص على الابتكارات والإصلاحات التي نفذتها البرلمانات والطرق التي أثرت بها توقعات الجمهور في شكل أنشطتها ونشاط الأعضاء البرلمانيين الأفراد. لذلك يتسم الكثير من مضمون

يركز هذا التقرير البرلماني العالمي الأول على تطور العلاقة بين المواطنين والبرلمانات، والقصد منه تسليط الضوء على الخصائص الرئيسية لهذه العلاقة وعلى كيفية تغير توقعات المواطنين واستجابة البرلمانات³ والسياسيين والموظفين البرلمانيين. ويبدو ضغط الجماهير على هذه المؤسسات في مطلع القرن الواحد والعشرين أصبح أكبر من أي وقت مضى، ذلك أن تنامي حجم الحكومة زاد من مسؤوليات البرلمانات فيما يخص التمحيص والمساءلة، وزاد تطور تكنولوجيا الاتصالات إلى التغطية الإعلامية المكثفة لمجال السياسة من شهرة البرلمانات والسياسيين. ويبدو أن ارتفاع عدد البرلمانات في جميع أنحاء العالم رافقته زيادة في توقعات الجمهور بشأن ما يمكن لهذه البرلمانات فعله وما ينبغي لها تحقيقه. وبالإضافة إلى ذلك تثار في أنحاء عديدة من العالم أسئلة أساسية عن فعالية البرلمانات في مساءلة الحكومات. ذلك أن الدور التمثيلي للأحزاب السياسية – وهو

3 يستعمل لفظ «البرلمان» في هذا التقرير كتسمية عامة لتغطية مجموعة من الهيئات التشريعية والتمثيلية الموجودة في العالم. نعتف مع ذلك، أن هذا التعبير يجب مجموعة هائلة من الهيئات تختلف كثيرا عن بعضها البعض من حيث أدوارها، وطابعها، وسلطتها ومهامها.

يوجد حاليا لدى 190 بلدا من أصل 193 شكل ما من أشكال المؤسسة البرلمانية العاملة يزيد عدد الممثلين فيها على 46000

وتكمن جذور برلمانات اليوم في مجموعة متنوعة في السياقات تعكس ميل كافة المجتمعات إلى إنشاء هيئات لمناقشة وتداول وتمثيل مصالح الناس. ويمكن العثور على هذه التجمعات في كل مجتمع، بداية من المجلس على نطاق العالم العربي إلى الباناشيات في الهند. وعبر أفريقيا أخذت التجمعات القبلية مجموعة متنوعة الأشكال والأدوار، وفي أفغانستان استخدمت مجالس الجيرغا لحل النزاعات والاضطلاع بوظيفة قناة للاتصال الواسع النطاق. وتبين هذه الرغبة في التجمع والكلام والتمثيل في الأسماء المؤسسية. فنحو ربع هذه الهيئات تستخدم مصطلح «البرلمان» المشتق من الكلمة الفرنسية parler «تكلم» إما كتسمية عامة للبرلمان أو كاسم لإحدى غرفتيه. والمصطلحات التي تدل على «التجمع» أو الجمعية واسعة الانتشار أيضا مع استخدام أكثر من 40 في المائة من الهيئات التشريعية لتسميات متنوعة من قبيل الكونغرس أو الدايت (اليابان) أو الكنيست (إسرائيل) أو سكوبتينا في عدد من بلدان البلقان أو المجلس في هيئات تشريعية عربية. وفي التقليد الشمالي يمكن ترجمة ريكسداغن (في فنلندا والسويد) باجتماع العالم فيما يمكن ترجمة ألثينغي الآيسلندية، وفولكيتينغ الدانمركية و تورتينغ النرويجية بعبارة «تجمع الشعب» أو «تجمع الجميع».

85 في المائة من الناس يعتقدون أن «إدارة الشعب ينبغي أن تكون أساس سلطة الحكومة» و84 في المائة يشعرون بأن «قادة الحكومة ينبغي انتخابهم بالاقتراع العام»

ولقد أكد استطلاع عالمي للرأي أجري في 2008 أهمية التمثيل بوصفه مبدأ للحكم في جميع أنحاء العالم إذ كشف أن 85 في المائة من الناس يعتقدون أن «إدارة الشعب ينبغي أن تكون أساس سلطة الحكومة» وأن 84 في المائة يشعرون بأن «قادة الحكومة ينبغي انتخابهم بالاقتراع العام».⁶

5 Economist Intelligence Unit 2011
6 World Public Opinion.org 2008

التقرير عمدا بطابع الرؤى، لكننا نأمل أن توضح الأمثلة نقاطا أكثر اتساعا بشأن أداء الهيئات البرلمانية ووضعها.

على الرغم من اختلافها، توجد البرلمانات لتشكل صلة وصل بين الحكومة و الشعب. وتشكل نوعية هذه الصلة مع المواطنين عنصرا مركزيا للتقدير وللכيفية التي تستجيب بها البرلمانات لاحتياجات مجتمع أضحي أكثر فأكثر تطلبا. ويجادل التقرير بأن البرلمانات في حاجة إلى فهم الضغوط بشكل أفضل من أجل تطوير استجابات استراتيجية أكثر للتحديات التي تواجهها. ويسعى إلى تحديد بعض التوترات التي يتعين عليها تدبير أمرها وإعطاء أمثلة على الممارسة الجيدة التي من شأنها أن تشكل مصدر تنوير أو إلهام أو اقتداء. وبهذه الطريقة يطور التقرير تحليل معايير البرلمانات الديمقراطية المنصوص عليها في منشور البرلمان والديمقراطية في القرن الواحد والعشرين لعام 2006 أن تكون تمثيلية و شفافة وفي المتناول، وخاضعة للمساءلة، وفعالة.⁴

ويبحث هذا الفصل الأول الطريقة التي تطورت بها البرلمانات من تجمعات تقليدية إلى المؤسسات الراهنة، ويسلط الضوء على القضايا الرئيسية التي تواجه هذا التطور المستمر وقيم مواقف الجمهور إزاء البرلمانات ويوحى بأن هذه المؤسسات تواجه تحديات مستمرة في إقناع الجمهور بفعاليتها وقدرتها على أداء أدوار مستقلة، ويجادل الفصل في اختتامه بأنه على الرغم من تزايد فرص التمثيل البديلة، فإن البرلمانات تقوم بأداء أدوار أكثر حيوية من أي وقت مضى في تاريخها.

1-1-1 السعي إلى إسماع الصوت: شعبية التمثيل البرلماني

خلال النصف الثاني من القرن العشرين، ارتفع عدد البرلمانات ارتفاعا هائلا في جميع أنحاء العالم. فحسب الاتحاد البرلماني الدولي، يوجد حاليا لدى 190 بلدا - من أصل 193 - شكل ما من أشكال المؤسسة البرلمانية العاملة يزيد عدد الممثلين فيها على 46 000 ممثلا. غير أنه في أحدث تقييم للإيكونوميست انتليجنس يونت (وحدة المعلومات التابعة لمجموعة الإيكونوميست) نحو 45 في المائة فقط من بلدان العالم وصفت بأنها أنظمة ديمقراطية «كاملة» أو «ناقصة»، إضافة إلى 20 في المائة،⁵ نُعتت بأنها أنظمة «هجيئة» وبعبارة أخرى، لا يعد وجود برلمان مرادفا للديمقراطية ويعني ذلك أن هذه البرلمانات تختلف في الأهمية وفقا للسياقات السياسية، ومع ذلك يبدو وجودها ضروري لفكرة شرعية الدولة وقدرتها على تمثيل المصلحة العامة. وفي جميع هذه السياقات، تشكل المؤسسات صلة وصل بين الجماهير و الحاكمين، وتباین البرلمانات تباينا هائلا من حيث سلطتها ونفوذها ووظيفتها. ولكن وجود منتدى عام للتعبير عن تلك الشواغل يبدو أنه شرط لازم لشرعية الحكومة.

4 الاتحاد البرلماني الدولي 2006: 11-10.

وإذا كانت هذه المشاعر في حاجة إلى تعزيز، فقد أبرزت أحداث الربيع العربي في مطلع عام 2011 المكانة المركزية التي تحتلها البرلمانات التمثيلية في إطار السعي إلى إسماع الصوت السياسي وإلى مزيد من الديمقراطية. وفي بلدان مثل مصر وتونس يشكل البرلمان وسلطته محور المناقشات الدائرة بشأن شكل دولة ما بعد الثورة. وعلى غرار ذلك، في بلدان مثل اليمن، والأردن وعمان جاء الوعد بإسناد سلطات تشريعية ورقابية حقيقية للبرلمان في إطار إصلاحات رئيسية وضعت استجابة لمطالب الجماهير. وإجمالاً، يبدو أن البرلمانات تشكل في آن واحد رمزا وعنصرا رئيسيا لقيام دولة تمثيلية.

2-1-1 الهياكل المؤسسية: الشكل يتبع الوظيفة

وإن كان كل مجتمع يعكس الدور المركزي للتمثيل بوصفه مبدأ منظماً، فإن جذور هياكل المؤسسات البرلمانية الأوروبية، تعود لعصر القرون الوسطى. وقد أنتجت القرون الثمانية أو التسعة التي انصرمت منذ ذلك التجسيد الأول تنوعاً هائلاً من المؤسسات، لها جميعاً نفس الأنواع ولكنها تتسم بميزات جليلة تفصلها عن بعضها البعض.

ترجع نشأة البرلمان الآيسلندي ألتينغي، الذي يعتبره العديد أول برلمان وطني، إلى عام 930 م، عندما شكل لأول مرة منتدى لاجتماع القادة المحليين. ويعود أصل مجلس العموم البريطاني (في الأصل مجلس الجماعات) إلى القرن الثالث عشر عندما كان دوره يتمثل في جمع النبلاء لمناقشة حالة الأمة والموافقة على قيام المجتمعات المحلية بمدد الملك بالمال.⁷ ولقد اتسمت المؤسسات التي تطورت عبر أوروبا خلال ذلك الوقت، بثلاث سمات متشابهة، وهي: أولاً، منح الموافقة للملك أو حجمها عنه، ثانياً، تمثيل مختلف الجماعات الموجودة داخل الأمة، وثالثاً، استخدام سلطة المال للتفاوض مع الملك والمطالبة بإنصاف تظلمات الأفراد.

وتمّ تصدير هذه المؤسسات إلى مختلف أنحاء العالم بواسطة القوى الاستعمارية الأوروبية. وبدأ أول تحويل لمؤسسة القرون الوسطى إلى مؤسسة ديمقراطية في الولايات المتحدة الأمريكية خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر. فقد سعى الآباء المؤسسون الذين شكّلوا جمعيات في كل من المستعمرات الثلاث عشرة، إلى تمييز أنفسهم عن التجربة البريطانية، وكانوا مع حلول الاستقلال يديرون هيئات تشريعية ولائية مستقلة عن الهيئة التنفيذية، بدرجات متباينة، فرضت سلطاتها الخاصة في مجال سن القوانين. ومع الوقت سيكون لهذا الشكل من التطور المؤسسي أثر مهم عن الكيفية التي تطورت بها المؤسسات في أمريكا الوسطى والجنوبية بشكل طاع على شاكلة نموذج الكونغرس.

أما في أوروبا، فقد تطورت البرلمانات جنباً إلى جنب مع

الحكومة وكانت سلطاتها تحدّد على نحو خاص بالنسبة للملك. وكثيراً ما كانت النتيجة عبارة عن انصهار معقد للسلطات التنفيذية والتشريعية داخل المؤسسة البرلمانية حيث رُبطت السلطة السياسية تدريجياً بتطور الأحزاب السياسية عقب توسع حق التصويت. وقد تحكم هذا النموذج في تطور المؤسسات التمثيلية في جميع أنحاء إمبراطوريات الأمم الأوروبية في أفريقيا وآسيا والشرق الأوسط.

ولا يزال هذا الإرث التاريخي يلمس في كافة العالم وفي برلمانات جميع العصور. فعلى سبيل المثال، كانت برلمانات دول أوروبا الشرقية الشيوعية سابقاً، خلال تسعينيات القرن العشرين، خليطاً من تاريخها الطويل الخاص (مثلاً، كان البرلمان البولندي يتمتع بسلطات هامة حتى نهاية القرن الثامن عشر) والإرث المؤسسي السوفييتي، ولكنها تأثرت أيضاً بشكل قوي بالنموذج الألماني الذي كان آنذاك مثلاً محلياً وحديث العهد نسبياً للانتقال من الديكتاتورية إلى الديمقراطية.

تحكّم الإرث الاستعماري (ولا يزال إلى حد ما) في تحديد شكل برلمانات أفريقيا وشبه القارة الهندية. فلم يكن القصد من الممارسة البريطانية المتمثلة في إنشاء مجلس تشريعي في مستعمراتها لذلك الوقت منح سلطة تشريعية بل كان الغرض منه إحداث هيئة معيّنة توفر آلية تقديم التعقيبات للإدارة البريطانية. ورغم أن المجلس التشريعي الكيني أنشئ سنة 1906، فلم يتم تعيين أول مندوب كيني إفريقي فيه إلا سنة 1944. ومع ذلك شكلت هذه المؤسسات الأساس الذي أنشئت بناء عليه هيئات برلمانية بعد الاستقلال في عدة دول أفريقية. ورغم أن بعض المستعمرات البريطانية السابقة اعتمدت أنظمة رئاسية، أنشأت أيضاً أنظمة برلمانية على طريقة وستمنستر، استخدمت نظام الفائز بأكثر الأصوات، وحدث من تأثير البرلمان على السياسات والميزانية وامتلكت نظام لجان ضعيف.⁸

وبطريقة مماثلة تحكّم الإرث الاستعماري في شكل برلمانات أستراليا وكندا ونيوزيلندا التي قدمت إنجازاتها في مجال الحكم المسؤول نماذج في أماكن أخرى في العالم. وأنتج تقليد الدولة الممركزة هيئات تشريعية في الحقبة الاستعمارية أقل تطوراً في أفريقيا الناطقة بالفرنسية وأفريقيا الناطقة بالبرتغالية. ولكن تلك الدول استعارت هي أيضاً من ممارسة التقاليد الفرنسية والبلجيكية والبرتغالية.

ولقد نمت الأدوار التقليدية لهذه المؤسسات وتطورت مع مرور الزمن استجابة لمطالب المجتمعات التي وجدت لتمثيلها. فالبرلمانات التي بدأت بمثابة هيئات استشارية محضة أخذت تؤكد سلطاتها التشريعية واضطلعت على نحو متزايد بدور في حكم بلدانها. وباكتسابها المتزايد للطابع المؤسسي طور أعضاؤها سُبُلًا لاستخدام سلطتهم الموجودة لامتلاك أدوار إضافية وسلطة أكبر. وأثر هذا بدوره في تشكيلها، وسلطتها

وظائفها ونظمها الداخلية.

يشكل تمثيل الناس ومصالحهم أساس جميع الأنظمة البرلمانية. والبرلمانات توفر على نحو عام منتدى للتعبير عن الرأي العام (...).

يشكل تمثيل الناس ومصالحهم أساس الأنظمة البرلمانية. وتوفر البرلمانات على نحو عام منتدى للتعبير عن الرأي العام، وآلية لنقل التعقيبات إلى الهيئة التنفيذية بشأن السياسات العامة ووسيلة يمكن للحكومة بواسطتها تفسير أعمالها والتعريف بها، وهي بذلك تعد أهم مؤسسة تمثيلية في الحكم وتستند بالتالي جزءا كبيرا من شرعيتها العامة من ثقة الجمهور في قدرتها على أداء بعض الوظائف الرئيسية. ويبحث الفرع التالي مواقف الجمهور إزاء البرلمانات في مختلف أنحاء العالم وتحديات التطور والتكيف باستمرار مع توقعات الجمهور.

2-1 المشهد المتغير للتمثيل السياسي

1-2-1 الرأي العام والبرلمانات

تميل التحليلات الأخيرة المتعلقة بالبرلمانات عبر العالم إلى إبراز واقع أنها كثيرا ما ترد ضمن المؤسسات الوطنية الأقل شعبية مع تسجيل الأحزاب السياسية فقط لمستويات ثقة شعبية أخفض. فالبرلمانات، مثلما قال محلل برلماني مرموق، « لا شعبية على نحو محير»⁹ وقد حدث تكاثرها في وقت لم يسبق أن واجهت أدوارها التقليدية عددا أكبر من التحديات في تأمين الشرعية العامة والتنافس مع مجموعة من أشكال تمثيل جديدة وأكثر مباشرة. وأظهرت أرقام الاستقصاء التي جمعها المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية وأعيد نشرها لاحقا في منشور الإتحاد البرلماني الدولي - البرلمان والديمقراطية في القرن الواحد والعشرين - أن البرلمانات في شتى أنحاء العالم حازت على ثقة أقل من المؤسسات الحكومية الأخرى.

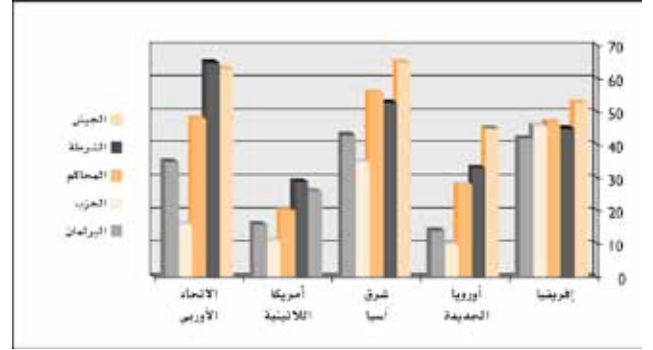
ومع أنها قد تتقاسم جميعها نفس الجذور المشتركة، إلا أن الأشكال البرلمانية تتسم ، في مطلع القرن الواحد والعشرين بأنها، في ذات الوقت كلية الحضور وبالغة التنوع في الحجم والسلطات والوظيفة. فعلى سبيل المثال يعد المؤتمر الوطني الشعبي الصيني بـ 3000 عضوا الأكبر في العالم، يليه برلمان المملكة المتحدة بأكثر من 1400 عضو في الغرفتين معا. وتباين نسبة عدد السكان بالنسبة إلى الممثل الواحد أيضا. ففي الطرف هناك الهند بـ 5,1 مليون نسمة لكل برلماني والولايات المتحدة بنحو 590 000 وبنغلاديش بما يساوي 470 000. وفي الطرف الآخر يضم برلمان توفالو 15 عضوا برلمانيا فقط يمثل كل واحد منهم نحو 667 فرداً، وفي سان مارينو يمثل كل عضو برلماني 517 فرداً.

ومن حيث السلطة والنفوذ، تشمل الأشكال البرلمانية هيئات استشارية محضة من قبيل مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية الذي أنشئ في عام 1993 بصفته مؤسسة استشارية لجميع أعضاؤها معينون، وسلطاتها التشريعية أو الرقابية ضئيلة أو منعدمة، ويوجد فعليا لإسداء المشورة للملك ويمكن حله في أية لحظة. وتشمل الأشكال البرلمانية أيضا أنظمة ذات النمط السوفيتي من قبيل الجمعية الوطنية في فيتنام، التي تجمع في دورتين عامتين في السنة فقط تدوم كل واحدة منهما شهران وحيث ينحدر معظم السلطة والتشريع والموظفين من الحزب الشيوعي. وفي أماكن أخرى اكتسبت المؤسسات البرلمانية ملامح فريدة. فعلى سبيل المثال، في الكونغرس المكسيكي، لا يمكن للأعضاء الخدمة إلا لولاية واحدة ولا يمكن إعادة انتخابهم ما يقلص فورا قدرة المؤسسة. وفي الطرف الآخر من الطيف، تشمل هيئات من قبيل البندستاغ الألماني والكونغرس الأمريكي اللذين، بفعل قدراتهما وسلطاتهما الهائلتين يشكلان مركز الحياة السياسية لكلتا الأمتين. وتملك الولايات المتحدة أيضا أكبر ميزانية برلمانية على الإطلاق ، (5.12 بليون دولار)، تليها ميزانيتها اليابان (1.71 بليون دولار) وفرنسا (1.17 بليون دولار).⁹

لا يمكن لتقرير بهذا الحجم تقديم تحليل مفصل وتام لهذا التنوع الهائل أو إعطاء تقييم نهائي لحالة البرلمانات على النطاق العالمي (نأمل أن تقدم التقارير البرلمانية العالمية اللاحقة هذا التفصيل). فالتقرير بالأحرى، ينبني حول الموضوع المركزي المتمثل في الكيفية التي يتم فيها تغير وتطور العلاقة بين البرلمانات والمواطنين.

9 ملحوظة: إذا حُسب من حيث تعادل القوة الشرائية بالدولار، تعد الميزانيات الثلاث الأكبر ميزانية البرلمان في الولايات المتحدة (5.12 مليارات دولار) ، وميزانية البرلمان في نيجيريا (2.04) وميزانية البرلمان الياباني (1.35 مليار دولار).

الثقة في المؤسسات الوطنية: المؤشرات على المستوى الإقليمي



المصدر: الاتحاد البرلماني الدولي (2006)، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين: دليل الممارسة الجيدة، الصفحة 131..

المائة من معدل الموافقة المسجل عام 1997 غير أنه معدل مرتفع عن نسبة 17 في المائة من معدل الموافقة المسجل عام 2003. ورغم أن التقدير الحالي مرتفع بصورة هامشية عن مستوى الثقة في السلطة القضائية (32 في المائة) وهو مستوى أحسن بشكل مهم من الثقة الممنوحة للأحزاب السياسية (23 في المائة)، إذ إن الثقة في البرلمان تأخرت دائماً وراء الثقة في الكنيسة والتلفزيون والحكومة والشركات الخاصة والقوات المسلحة من خلال استطلاعات الرأي المتتالية التي أجراها مقياس الرأي العام في أمريكا اللاتينية. وهذا يخفي بوضوح مرة أخرى الفوارق الوطنية، حيث تحتل أوروغواي القمة وتتمتع بمستوى موافقة يبلغ 62 في المائة وتقع بيرو في أسفل الترتيب بنسبة 14 في المائة. ورغم ذلك، فبصفة عامة من الإنصاف القول بأن البرلمان يسجل في كل بلد من هذه البلدان، نسبة أضعف من المؤسسات الحكومية الأخرى¹⁵.

وفي العالم العربي وشرق آسيا، وفي العديد من البلدان التي لم تترسخ فيها الديمقراطية بصورة جيدة، تسجل البرلمانات مرة أخرى نسبة ضعيفة بالمقارنة مع المؤسسات الأخرى - وهو واقع، ونحن نكتب هذا التقرير، لم يتحسن مع أحداث الربيع العربي. وفي الكويت ولبنان، على سبيل المثال، لا يبدي أكثر من نصف السكان إلا ثقة قليلة أو لا يبديون أي ثقة بالبرلمان. وفي كوريا الجنوبية، يحتل البرلمان أسفل الترتيب فيما يتعلق بالثقة الممنوحة للمؤسسات الوطنية، إلى جانب الأحزاب السياسية التي تحصل على ثقة قليلة¹⁶.

وفي أفريقيا، تسجل استطلاعات مقياس الرأي العام لأفريقيا مستوى عالٍ للثقة بالبرلمان يبلغ حوالي 56 في المائة في القارة، كما تسجل أيضاً مستويات عالية من الثقة بمؤسسات حكومية أخرى، ويمكن أن يحجب هذا المتوسط فوارق إقليمية كبيرة. وعلى سبيل المثال، تبلغ نسبة الثقة في البرلمان التنزاني حوالي 84 في المائة، بينما تبلغ نسبة الثقة في نيجيريا 34.5 في المائة، وتعد نسبة الثقة في معظم الحالات (ولكن ليس كلها) منخفضة عن المؤسسات الحكومية الأخرى بما في ذلك الرئيس واللجنة الانتخابية والمحاكم¹⁷.

تعتمد البرلمانات على دعم الجمهور. (...) ومن المهم أن يكون لدى الناس إيمان بالعملية الانتخابية.

غير أن الأرقام تحجب تبايناً هائلاً داخل الأقاليم وبينها. ففي الأنظمة الديمقراطية الراسخة في أوروبا وأمريكا الشمالية، أخذ دعم الهيئات التشريعية الوطنية يتضاءل منذ فترة من الزمن. ففي داخل الاتحاد الأوروبي تقف الثقة في البرلمانات الآن عند أقل من الثلث، بينما في الولايات المتحدة سجلت الثقة في الكونغرس نقطتها الأدنى في تاريخها في شهر تشرين الثاني/نوفمبر 2011 حيث بلغت 9 في المائة فقط متراجعة من 11 في المائة المسجلة شهريين قبل ذلك وهي «المرّة الأولى التي تسجل فيها نسب الموافقة أرقاماً أحادية منذ أن شرعت قناة سي بي إس نيوز وجريدة نيويورك تايمز في طرح السؤال منذ أكثر من ثلاثة عقود خلت»¹¹ وفي الديمقراطيات الجديدة بأوروبا الشرقية ثمة أيضاً مستويات ثقة منخفضة - ففي لاتفيا وليتوانيا وقفت نسبة الثقة في البرلمان في عام 2009، و 11 و 8 في المائة على التوالي¹². غير أن نسبة الموافقة، تلك تتراوح في أوروبا الغربية، بين 46 في المائة في ألمانيا و 21 في المائة في إسبانيا مع ظهور علامات على أن الأزمة المالية الأخيرة زادت في إضعاف الثقة في البرلمانات وليس الحكومات في حد ذاتها¹³. ومن أصل البلدان المرشحة للانضمام للاتحاد الأوروبي آنذاك التي شملها استقصاء اليورومتر والباروميتري في عام 2004، سجلت الثقة في البرلمان أدنى مستوياتها في بولندا وبلغاريا حيث بلغ أكثر من 91 و 86 في المائة و قبرص (79 في المائة) وتركيا (75 في المائة)¹⁴.

وفي أمريكا اللاتينية، يشير التقرير بشأن مقياس الرأي العام في أمريكا اللاتينية لعام 2010، إلى أن النسبة المئوية للسكان الذين يعترفون بثقتهم في البرلمانات تبلغ 34 في المائة في المنطقة. وهو معدل منخفض عن نسبة 36 في

Latinobarometro 2010 15

16 استقصاء القيم العالمية، الموجة 5.

17 المقياس الأفريقي، الجولة 4.

Social Capital Blog 2011 11

European Commission 2011 12

13 المرجع نفسه.

European Commission 2004 14

الرقابة والتحقيق. وغالباً ما تعد البرلمانات كبش فداء السلطة التنفيذية وتعرض لغضب الجمهور ووسائل الإعلام في حالة الإخفاقات الحكومية. ولكن هذه البرلمانات لا تسعف نفسها، لأنها غالباً ما تلزم الصمت بشأن أكثر القضايا أهمية في هذه المجتمعات مثل البطالة والفساد.

ولا يمر هذا العجز دون أن يلفت الأنظار وقبيل الجمهور، بوجه عام، في المشاركة فيما يشبه التمثيل البرلماني الممنوح لهم. وتعزز هذا الإحساس بعدم الجدوى من خلال الثقافة التراثية التقليدية والقبلية وتفشي الأمية وندرة المعلومات الموثوقة بشأن تكوين وأداء الأنشطة البرلمانية اليومية في المنطقة. وزادت هذه العوامل من سوء الفهم وولدت الشكوك لدى الجمهور العريض. وليس واضحاً، في مستهل عام 2012، كيف ستتطور الثورات والانتخابات البرلمانية اللاحقة في المنطقة. بيد أنه نظراً لأن النداءات التي دعت إلى وضع برلمان قوي وفعال كانت في صميم الحركات الإصلاحية، سيكون هناك ضغط شديد على هذه المؤسسات للوفاء بتطلعات الجماهير.

في المنطقة (العربية)، (...) كانت النداءات من أجل وضع برلمان قوي وفعال في صميم الحركات الإصلاحية (في عام 2011).

وكذلك في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، لم تحقق البرلمانات - عادة - الأهداف المنشودة. ويشير جويل باركان في دراسة شاملة لتطور النظام التشريعي في أفريقيا إلى أن الوضعية آخذة في التغير حيث لم تعد البرلمانات تقوم بدور تركيز قرارات السلطة التنفيذية بل أصبحت أكثر فعالية بصفتها هيئات للمراقبة ولصنع القرار وللممثل¹⁹. وأبدت البرلمانات ذاتها قدرة في الإصلاح والمشاركة على نحو كامل مع الناخبين خلال السنوات الأخيرة. ووسع البرلمان الكيني - على سبيل المثال - نطاق دوره ليقوم بمراقبة الحكومة وتدقيق حسابات الميزانية وتقوية نظام لجنتها. واستطاع البرلمان التنزاني إصلاح نظامه الداخلي وتأمين استقلال مؤسساتي أكبر عن السلطة التنفيذية. في حين، سنّ البرلمان في زامبيا برنامجاً من الإصلاحات لتحسين أداء العمليات التشريعية وإقامة مكاتب الدوائر الانتخابية وزيادة الفرص أمام أعضاء البرلمان لاستحداث تشريعات. وبوجه عام، يبدو أن البرلمانات تحسن استخدام السلطات الدستورية التي تتمتع بها غير أن استنتاج باركان بأنها «ما زالت ضعيفة ولكن ذات أهمية متزايدة» يؤكد معاً الإمكانيات والصعوبات المستمرة التي تواجهها²⁰.

ويمكن جزئياً تفسير الأسباب الكامنة وراء المستويات المنخفضة نسبياً للثقة في البرلمانات بالدور الذي تضطلع به وبفهم الجمهور لهذا الدور. ولكن هذا لا ينتقص من حقيقة أن البرلمانات تعتمد على الدعم الشعبي من أجل الحفاظ على شرعيتها والدور المركزي للعملية السياسية. وحتى ولو لم يرضوا بما تفعله البرلمانات فالناس بحاجة إلى وضع الثقة في العملية البرلمانية. وتطورت الأدوار التي تضطلع بها البرلمانات خلال عقود، وفي بعض الحالات، خلال قرون كي تبقى مناسبة لمطالب الناخبين الذين تمثلهم. وتغيرت وظائف البرلمانات وشكلها وسلطاتها وتواصل هذا التغير. وعلاوة على ذلك، يبدو أن المشهد السياسي الذي تعمل في إطاره البرلمانات تغير تغيراً مهماً خلال العقود الأخيرة.

وتنظر الأقسام الثلاثة التالية في الاتجاهات المنفصلة التي يمكن أن تضعف مصادر الشرعية التقليدية للبرلمان. فأولاً، توجد في عدة أنحاء من العالم مسائل أساسية بشأن فعالية البرلمانات في مساءلة الحكومة. وثانياً، يعد التمثيل البرلماني عملية جماعية ويعتمد على دور الأحزاب السياسية، بيد أن الأحزاب ضعيفة الترسخ أو تواجه تراجعاً في شعبيتها في عدة أنحاء من العالم. وثالثاً، هناك الآن مجموعة من الطرق للتمثيل أتت استجابة لاحتياجات السكان الأكثر وعياً ومطالبة. وبينما كانت البرلمانات سابقاً الوسيلة الوحيدة والأكثر أهمية لتحديد شواغل الجمهور، فقد صارت تتنافس الآن مع مجموعة متنوعة من الحلول البديلة بما في ذلك أشكال الديمقراطية المباشرة والمشاورات والتنظيم.

2-2-1 الأداء البرلماني- «أداء متزايد في الأهمية»؟

ولقد أكدت الاضطرابات التي شهدتها المنطقة العربية منذ بداية عام 2011 عجز التمثيل البرلماني التقليدي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا - وهي المنطقة التي تميزت لمدة طويلة بضعف نظمها البرلمانية. وحملت الثورات العربية مزيداً من التطلعات والتفاؤل بشأن مستقبل هذه الهيئات. وفي حين تفاخرت دول جامعة الدول العربية البالغ عددها 22 دولة بتوفرها على هيئات تشريعية قبل عام 2011 (بما في ذلك السلطة الفلسطينية التي لم تتوطد بعد)، فإن معظم هذه الهيئات تخضع للسلطة التنفيذية المسيطرة - وهي حقيقة ليست خاصة بالعالم العربي، غير أنها أكثر وضوحاً هناك من أي منطقة أخرى. وحتى وقوع الأحداث الأخيرة، يشير علي الصاوي في إطار التحليل الجغرافي الذي أجراه بتكليف من هذا التقرير، إلى أن «أي برلمان عربي لم ينجح في رفع الأمل بين الجماهير العربية بصفته المصدر الأولي للسلطة الحاكمة أو كعنصر أساسي في الساحة السياسية المحلية»¹⁸. وحتى البرلمان الكويتي، الذي قيل عنه أنه من أكثر البرلمانات حيوية ونقاشاً في المنطقة، كافح ليكون له تأثير أكبر من ناحية

Barkan 2009 19
20 المرجع نفسه، 2.

Sawi 2011 18

وفي كل برلمان في أرجاء العالم تقريباً، هناك تفاوت بين السلطات التي يحاسب بموجبها البرلمان السلطة التنفيذية والإرادة أو قدرة رجال السياسة على استخدامها.

برلمانية في كل أرجاء العالم تقريباً، ينبغي النظر إلى ذلك داخل سياق تاريخي واسع. وبالمقارنة مع 50 سنة خلت، يظل عالم الهيئات البرلمانية تقريباً غير معروف. بيد أن النزعة التي تزعم أنه سبق أن وجد «عصر ذهبي» للديمقراطية البرلمانية تكذبها الوقائع. والواقع أنه بلا شك يمكن أن تفعل البرلمانات الكثير لتصبح أكثر شفافية وانفتاحاً وفعالية، غير أنها، على نفس المنوال، لم تخضع قط لتحقيق وسائل الإعلام والجمهور. وغالباً ما يتم إغفال أن العملية التنظيمية والإدارية لكل برلمان تقريباً هي الآن أكثر احترافية عما كانت عليه في الستينات. وأجرت أقدم المؤسسات مثل البرلمانين البريطاني والفرنسي والكونغرس الأمريكي إصلاحاً على إجراءاتها الداخلية وميزانياتها وآليات رقابتها خلال العقود الأخيرة. وهناك بلا شك أوجه ضعف في البرلمانات التي أنشئت خلال الموجتين الثانية والثالثة من عملية إرساء الديمقراطية، بيد أن هذه البرلمانات عموماً قامت بتحسين تنظيمها وإجراءاتها الداخلية وتحديد أدوارها. وخلال السنوات الخمسين الماضية، قامت عدة برلمانات بسنّ إصلاحات وضعت لتحسين المراقبة التشريعية والرقابة التنفيذية ورسخت استقلاليتها المالية والقانونية عن الحكومات. وبايجاز، هناك الكثير مما ينبغي القيام به، وإذا نظرنا على المدى الطويل، نجد بوجه عام أن البرلمانات أصبحت أكثر توفراً على الموارد وأكثر احترافية وأكثر تمثيلاً من أي وقت مضى. غير أن الحفاظ على الدعم والشرعية يتوقف على كيفية سعي البرلمانات لتلبية (أو تدبير) تطلعات الجمهور خلال العقود المقبلة.

1-2-3 الأحزاب السياسية والمواطنون- التمثيل الجماعي والفردى

يكن أحد العوامل الرئيسية التي تحدد الأداء البرلماني في كل بلد في نوعية التمثيل وفعالية أحزابه السياسية. وتضطلع الأحزاب السياسية بوظائف حيوية في أي ديمقراطية تمثيلية، وتتيح الوسائل الأساسية لتمثيل مصالح المواطنين وصياغة خيارات سياسية خلال الانتخابات ووضع الأساس لتشكيل حكومة. ورغم أن الديمقراطية تواصل تطورها فمن الصعب تصور ديمقراطية تتوفر على تمثيل واسع النطاق لمصالح مواطنيها دون وجود أحزاب سياسية أو منظمات مماثلة لها تماماً.²⁵

ورغم هذه التغيرات، يواصل كل برلمان من البرلمانات تأكيد سلطته على حكومته ويواصل رجال السياسة في عدة أجزاء من أفريقيا النضال من أجل توليد الثقة لدى الجمهور. وفي كل بلد من بلدان المنطقة باستثناء بلد واحد (الرأس الأخضر)، أجاب 15 في المائة على الأقل من المجيبين على الاستقصاء بأن «أغلب أعضاء البرلمان فاسدون»²¹. وشهد عدد كبير من المجيبين على آخر استقصاء لبارومتر أفريقيا (41.5 في المائة) بأن «بعض أعضاء البرلمان فاسدون ويعكس هذا بوضوح السجل المرقع للتمثيل البرلماني في القارة الذي لم تقنع فوائده التعدد الحزبي الديمقراطي العديد من الناخبين. وبايجاز، فشلت البرلمانات في الوفاء بالتطلعات التي رافقت الانتقال إلى الديمقراطية وتحقيق تحسينات ملموسة في الظروف الاجتماعية والاقتصادية»²².

وتوجد سمات مماثلة في منطقة المحيط الهادئ التي رغم ترسخ الديمقراطية البرلمانية فيها بصورة جيدة وقبولها على نطاق واسع، يبدو أن البرلمانات نفسها بدأت تضعف بدلاً من أن تقوى. وكما أشار إلى ذلك نكامورا وآخرون «بدل أن تصبح مؤسسات حقيقية تتمتع بسلطة موازية، حدث العكس. أصبحت البرلمانات في منطقة المحيط الهادئ مهمشة بصفاتها جهات مؤسسية فاعلة في حين استفاد الأعضاء كأفراد»²³. وعلى الصعيد المؤسسي، تستمد البرلمانات الدعم والشرعية من كونها محور تطلعات لإنشاء دولة فعالة وديمقراطية، غير أن التغير الكبير للنواب البرلمانيين في كل انتخاب والضغط على النواب البرلمانيين لتسليم السلع والخدمات للناخبين زاد من نزعة تفضيل المصالح الآنية وعدم الاستقرار. ويؤكد كاتيو التقرير المشكل الخاص بميلانيزيا التي كانت البرلمانات فيها مقيدة بثلاثة مشاكل مترابطة ومعززة لبعضها البعض: «نظام سياسي بالغ المرونة وغير مستقر يتجلى في ضعف الأحزاب وسياسات شخصية ومنافسة شديدة وسيطرة مهيمنة للسلطة التنفيذية على البرلمان وإدراك واسع لتفشي الفساد»²⁴.

ولا تقتصر هذه المشاكل على المناطق الثلاث المذكورة آنفاً. وما زالت عدة برلمانات تفتقر إلى السلطة الرسمية اللازمة لتفحص التشريع ومساءلة الحكومة. وحتى عندما تتوفر البرلمانات على سلطات رسمية مهمة، فيمكن أن تؤدي وظائفها على نحو أفضل. وفي كل برلمان في أرجاء العالم تقريباً، هناك تفاوت بين السلطات التي يحاسب بموجبها البرلمان السلطة التنفيذية والإدارة أو قدرة رجال السياسة على استخدامها. ويؤكد الرأي العام بشأن أقدم البرلمانات في أمريكا الشمالية وأوروبا الغربية الاعتقاد السائد بأن هذه الهيئات ليست فعالة بما فيه الكفاية ويبدو أن الجمهور لديه خيبة أمل في قدرة البرلمانات في تحقيق إمكاناتها. ومع ذلك، برغم وجود أوجه ضعف متأصلة في عدة هيئات

21 المقياس الأفريقي، 94.

22 Hamilton and Stapenhurst 2011

23 Nakamura, Clements and Hegarty 2011:823

24 المرجع نفسه.

Carothers 2006:1025

معرفة ووعياً. وقد تيسر هذا النمو المعرفي، بدوره، عن طريق توسع نطاق وسائط الإعلام التي توفر حجماً وتنوعاً أوفر في المعلومات المتاحة بواسطة الإنترنت وتكنولوجيات الاتصالات الأخرى كما أنه زاد من سرعة تبادل المعلومات وأتاح فرص جديدة للحوار والاتصال بين الأفراد. وتستجيب هذه الابتكارات للرغبة في الاستقلال والاعتماد على النفس في عدة نواحي من حياة الناس.

يتزايد اعتبار الأحزاب السياسية (...) أنها تعيق التمثيل الفعال بدلاً من تسهيله.

وربما يعزى تراجع مستويات انخراط الناس في الأحزاب السياسية في العديد من النظم الديمقراطية الراسخة إلى هذه الأسباب. وتطورت الأحزاب السياسية وتوسع نطاقها حيث كان ينظر إليها باعتبارها آلية فعالة لتمثيل مصالح الجمهور. غير أنه تزايد النظر إليها في النظم الديمقراطية القديمة والحديثة على أنها بالأحرى تعيق التمثيل الفعال بدلاً من تسهيله. ويبدو ببساطة أن الناس لا يعرفون أنفسهم بنفس الطريقة التي تسعى بها العديد من الأحزاب السياسية إلى تمثيلهم. ويترتب على هذا آثار مهمة بشأن كيفية نظر الأفراد إلى التمثيل البرلماني وخصوصاً بعد أن تطورت أشكال جديدة للمشاركة والرقابة وهو ما يعني أن البرلمانات تواجه الآن منافسة أكبر بكثير في تلك الأدوار التمثيلية.

4-2-1 السبل البديلة للتمثيل والجبر

يتمثل الاتجاه الرئيسي الثالث في نمو أشكال جديدة للتمثيل والتنظيم والجبر. وهي أشكال تحاكي أو تعترض على بعض الأدوار التقليدية للبرلمان. ويأتي هذا جزئياً نتيجة لوجود فئات من المواطنين أكثر وعياً، كما يأتي كاستجابة لاتساع وتزايد تعقد وظائف الحكومة في الدولة القومية. وهناك جانبان في هذا الاتجاه: أولاً، يمكن للمواطنين إسماع أصواتهم بوضوح والترويج لمصالحهم بواسطة توسع نطاق المجتمع المدني والمجموعات التي تعنى بمسألة واحدة فضلاً عن تطوير آليات لتعزيز الديمقراطية التشاركية؛ وثانياً، تزايد عدد هيئات التنظيم والمراجعة لرصد أنشطة الحكومة في كل مجال تقريباً.

ويتجلى تزايد عدد المنظمات داخل المجتمع التي تسعى إلى تمثيل مصالح خاصة بوضوح في البلدان المتقدمة والنامية. ويعد ترويج عدة وكالات مانحة في البلدان النامية لسياسة «العلنية والمساءلة» اعترافاً بحقيقة أن ازدهار مجتمع مدني عنصر رئيسي لإرساء نظام ديمقراطي سليم. وتتيح منظمات

وتضطلع الأحزاب السياسية أيضاً بأدوار أساسية في التمثيل البرلماني. فهي عادة تتيح أولاً للنواب البرلمانيين السبيل الأساسي لإعادة انتخابهم والوسائل لتحقيق مسار سياسي. ويتوجه النواب البرلمانيون بشكل أولي إلى أحزابهم السياسية بغية الحصول على المشورة والتوجيه بشأن كيفية تصرفهم داخل البرلمان أو كيفية تصويتهم أو مصادر الحصول على الدعم. وتوفر الأحزاب - ربما على نحو أكثر أهمية - من خلال المجموعات البرلمانية الأساس لتنظيم العمل البرلماني. وفي حين تنص الأوامر الدائمة واللوائح البرلمانية على قواعد اللعبة، تحدد المجموعات البرلمانية قوانين اللعبة ضمن القواعد إذ تتيح الوسائل من أجل التفاوض بين الحكومة والمعارضة بشأن التشريع والأعمال البرلمانية. وبإيجاز، تكفل الأحزاب السياسية حسن سير أعمال البرلمان، أو سوءه. وليس الغرض الأساسي من هذا التقرير تقديم تحليل مفصل عن وضع الأحزاب السياسية ولكن يعني أن دورها المركزي في سير العملية البرلمانية لا يمكن تجاهله. وبوجه عام، تواجه الأحزاب السياسية مجموعتين من المشاكل تقوض الأدوار التي تقوم بها والمتعلقة بنوعيتها وقدرتها على تمثيل المواطنين.

أولاً، تميل نظم الأحزاب في عدة بلدان وبالخصوص في البلدان النامية إلى وصفها بسيطرة الحزب الواحد أو وجود عدد كبير من الأحزاب المجزأة. وغالباً ما يعني وجود الأحزاب النظامية المسيطرة، كما هو الشأن في بعض الدول الأفريقية وفي دول شرق آسيا، أن البرلمان يخضع تماماً لسيطرة الحكومة. وفي ظل هذه الظروف، يصبح البرلمان مؤسسة عديمة الجدوى، وبالخصوص في البلدان التي تمر بمرحلة أوضاع ما بعد الصراع التي تواصل فيها الأحزاب المكونة من عناصر الحركات المتمردة بسط التنظيم الصارم للمنظمات شبه العسكرية السابقة. وعلى الطرف الآخر، تجعل تعددية الأحزاب التي ينقصها التنظيم والتماسك الداخلي، كما هو الحال في بعض دول أمريكا اللاتينية، عمل البرلمان أمراً يصعب التنبؤ به وتنظيمه وعندما لا يخضع النواب البرلمانيون لسيطرة الحزب تسعى الهيئة التشريعية جاهدة لتنظيم أعمالها، ناهيك عن اتخاذ قرارات بشأن التشريعات أو سياسة الحكومة. ويمكن أن تتفاقم هذه الوضعية في أوضاع ما بعد الصراع حيث توجد تجربة ديمقراطية محدودة وعدد كبير من الأحزاب وعدم وجود ثقة متبادلة بين مختلف المجموعات. وكثيراً ما تعاني الأحزاب من عدم توطدها في المجتمع على نطاق أوسع وليس لها اتساق إيديولوجي يمكن أن تؤسس عليه سياسات متميزة وغالباً ما تكون قائمة على القيادة الشعبية لشخص واحد.

ثانياً، يتغير الدور التمثيلي الذي تقوم به الأحزاب السياسية. وتأسس البرلمانات والأحزاب السياسية على مبدأ التمثيل الجماعي للمصالح. ومع ذلك، يختلف هذا بشكل متزايد مع الاتجاهات الثقافية والتكنولوجية والسياسية المهمة التي تميل نحو النزعة الفردية خلال الخمسين سنة الماضية. ونجم عن توسيع نطاق التعليم العام شرائح من المواطنين أكثر

المجتمع المدني، بحكم طبيعتها، شكلاً خاصاً من أشكال التمثيل لأنها تنبني غالباً على الدفاع على مسألة واحدة أو موضوع واحد وتبرر وجودها للترويج لمصالح فئوية ضيقة. ورغم ذلك، فهي تشكل بلا شك تحدياً لشكل التمثيل الواسع الذي تقدمه الأحزاب السياسية وربما تعكس مرة أخرى الرغبة في الحصول على أشكال تمثيل فردية.

ولم ينبثق الاهتمام بإيجاد أشكال مباشرة للديمقراطية - فقط - من حركات المواطنين التي تسعى إلى ممارسة تأثير أكبر على أساليب صياغة السياسات وتنفيذها، بل أيضاً من الحكومات التي سعت إلى إيجاد أساليب جديدة لفهم الرأي العام واختبار مقترحاته. وخلال العقود الأخيرة، كان هناك عدد هائل من الابتكارات لهذا الغرض في أرجاء مختلفة من العالم، غير أنه يمكن تصنيفها في أربع مجالات عامة²⁶. أولاً، هناك استعمال متزايد لممارسات التشاور مثل استطلاعات الرأي والاجتماعات العامة ومجموعات التركيز والمنتديات الدائمة. وثانياً، استعمال «المنتديات التشاورية» التي تتيح مجالاً للنقاش والمناقشة بما في ذلك مؤتمرات توافق الآراء وهيئات المحلفين واستطلاعات الرأي التشاورية. وثالثاً، وضع مبادرات الحوكمة المشتركة التي تشرك مباشرة الجمهور في عملية صنع القرار من قبيل إقامة منتديات محلية لوضع الميزانية. ورابعاً، وضع آليات الديمقراطية المباشرة بما في ذلك إجراء الاستفتاءات والمبادرات التي يقوم بها المواطنون وعملية الإقالة التي تسمح للناخبين بتعليق فترة ولاية ممثلهم بانتظار التصويت بالموافقة. ويقصد من وراء هذه المبادرات تعزيز التواصل بين الجمهور وصنع الجمهور للقرار وهو ما يسمح بشكل مباشر بمساهمة الجمهور.

وعلى النقيض، يدين نمو الهيئات التنظيمية إلى تزايد تعقيد آليات الحكومة ويمنح المواطنين سبلاً متعددة للجبر عندما تسوء الأمور. ويعد مكتب أمين المظالم أقدم هذه المكاتب وأكثرها شيوعاً للجبر والانتصاف المتاحة أمام الجمهور والتي يرجع تاريخ أول تجسيد لها بالسويد في عام 1809. ورغم أنه لم يكن هناك إلا 20 أميناً للمظالم على الصعيد الوطني في منتصف الثمانينات، عند بداية القرن 21، فقد أصبح المكتب موجوداً في 120 بلداً من بلدان العالم تحت مسميات مختلفة مثل المدافع العام ووسيط الجمهورية²⁷ والمدافع المدني. وفي كل حالة، يتمثل الدور الذي يضطلع به أمين المظالم في حماية الناس من انتهاكات الحقوق وسوء استعمال السلطة والإدارة السيئة وإخضاع الحكومة وموظفيها للمساءلة.

والعدد المتزايد لأمناء المظالم هو جزئياً تجسيد لعدد البلدان التي أخذت بالديمقراطية على مدى تلك الفترة. ولكن في الوقت نفسه، نشأت مجموعة من الهيئات التنظيمية ومؤسسات التدقيق والمفتشيات في معظم الدول لتُقدّم

26 Smith 2005; Beetham 2006

27 عقب تنقيح الدستور الفرنسي في 2008، حل عبارة 'Défenseur des droits' محل عبارة 'Mediateur de la République' السابقة في 2011، مع اختصاصات أوسع.

إشرافاً إضافياً على الإدارة العامة. وخلال القرن العشرين، لما وسعت الحكومات مسؤوليتها عن رفاه المواطنين عن طريق تقديم خدمات وإعانات إضافية، كان أيضاً ثمة نمو في المكاتب التي سعت إلى ضمان جودة الخدمة وتوفير الدعم للمواطنين. وقد تمخض تعقيد الدولة المتزايد عن آليات متعددة للمواطنين من أجل السعي إلى رفع الظلم.

وتمثل هذه التطورات تحدياً أمام البرلمانات من حيث أنها تُتيح أشكالاً بديلة من التمثيل والمساءلة والانتصاف. ففي المقام الأول، يواجه الدور التمثيلي الجماعي للأطراف والبرلمان المنافسة لأنه بات الآن بإمكان المواطنين أن يلتمسوا التمثيل بطرق عديدة من خلال منظمات شتى في المجتمع المدني. وثانياً، لقد صار الآن الدور التقليدي للبرلمان باعتباره السبيل إلى رفع الظلم مطعوناً فيه من جانب الوكالات القانونية والأفراد، بما في ذلك أمناء المظالم وجهات المراقبة ووكالات التدقيق. وكلّ قد جرى تصميمه تحدياً لمعالجة مظاهر سوء الإدارة وهو مزود بقدر من الموارد والخبرة لمعالجة قضايا كهذه يفوق بكثير ما قد يكون متاحاً من خلال البرلمان. وثالثاً، يعني أيضاً وجود تلك الوكالات أن الحكومات تخضع لمساءلة العديد من الهيئات، بما فيها المفتشيات الرسمية والمنظمون الذين تكمن مهمتهم في الطعن في سوء إدارة الحكومة، وغير ذلك من أشكال المساءلة خارج البرلمان كوسائل الإعلام والمحاكم وفرق التفكير والمجتمع المدني، وهذا ما أدى ببعض إلى التصريح بأننا نمتلك الآن شكلاً من أشكال «السياسات ما بعد البرلمانية»²⁸.

3-1: مرونة التمثيل البرلماني

رغم أن الاتجاهات الثلاثة الواردة أعلاه تطرح جملة من التحديات أمام البرلمانات، قد يكون الحديث عن السياسات ما بعد البرلمانية في الأوساط الأكاديمية والإعلامية مضللاً أحياناً. وقد يتشكك الجمهور في أداء البرلمان وقد تجتذبه أشكال أخرى من التمثيل، غير أن الشعوب والحكومات على حد سواء تُقر بالحاجة إلى البرلمان. ووضع آليات بديلة للتمثيل والتنظيم يمنح المواطنين المزيد من الاختيار ويقدم للبرلمانات مزيداً من المنافسة. بيد أنها لا تلغي الحاجة إلى التمثيل البرلماني ولا تجعلها زائدة عن اللزوم. والبرلمانات توفر حلقة وصل حيوية بين الجمهور ونظام الحكومة، وهي بمثابة منتدى رئيسي لعرض القضايا التي تهم الجمهور كما أنها تواصل أداء الوظائف التي لا يمكن لأية مؤسسة أخرى أن تضطلع بها. أما توسع الآليات البديلة فهو يُعزى في جزء منه إلى تزايد متطلبات المواطنين، وفي جزء آخر إلى كون المهمة المنوطة بالبرلمانات، والتي تقتضي طلب مساءلة الحكومات، أكبر وأشد تعقيداً بكثير مما كانت عليه منذ 100 سنة. ولكن هذه التطورات تشدد بأي حال على دور البرلمانات المركزي. وعلى خلاف أية مؤسسة أو منظمة أخرى، تستمد البرلمانات شرعيتها من كونها تُنتخب بناء على ولاية الشعب

الديمقراطية التشاورية، على سبيل المثال، ليست متاحة إلا أمام نسبة ضئيلة من السكان غالباً، وهي بطبيعتها بالذات إجراءات مكلفة وشاقة. وتشير الشواهد على استخدام الديمقراطية المباشرة - أيضاً - إلى أنها تميل إلى منح القدر الأكبر من التأثير إلى أكثر الحملات نشاطاً وأفضلها تمويلًا ويمكنها ببساطة أن تُسند المزيد من النفوذ إلى من هم يتمتعون أصلاً بتأثير كبير.

ولا يمكن لأشكال من الديمقراطية المباشرة أكثر أن تحاكي العملية البرلمانية أو أن تعوضها. غير أنها حيثما وُضعت لتفادي العملية التمثيلية، قد تكون ذات وقع سلبي ضخم. ففي ولاية كاليفورنيا الأمريكية على سبيل المثال، أُصيبت عملية صنع القرار بالشلل من جراء مزيج جمع بين تحديد مدد عمل المشرعين ولزوم التصويت بالأغلبية العظمى في المسائل المتعلقة بالميزانية وفي الاستفتاءات المتعددة، ولا حول ولا قوة للهيئة التشريعية في تعديل نتائج هذه الأشكال من الديمقراطية. وقد جرى تصميم جميع هذه الابتكارات بقصد تحسين قدرة المسؤولين السياسيين في الولاية على الاستجابة للناخبين وزيادة مساءلة الحكومة أمام مواطنيها. أما عملياً فقد أدت إلى عكس ذلك.

وبما أن الناخبين لم يضعوا ثقتهم في المشرعين، فإنهم سرعان ما سلبوا السلطة من صناع القوانين وطلبوا منهم على نحو متزايد أن يتخذوا القرارات إزاء القضايا بموجب توافق الآراء بالأغلبية العظمى أو بموجب قوانين تُفرض بناءً على مبادرة. ولما صار المشرعون مُقيدين، فقد لاقوا قدرًا أقل من النجاح في اتخاذ إجراءات حاسمة بشأن القضايا الصعبة، لا سيما القرارات الضريبية التي كان يتطلب اتخاذها تصويتاً بأغلبية الثلثين. وقدّموا، أكثر فأكثر، حلولاً وسطى مشوشة لم تُرضِ الناخبين في أي من الطرفين إزاء المسائل المثيرة للجدل، أو لجؤوا إلى الحيل والافتراض. أما الناخبون فإذ غضبوا لذلك، اعتمدوا المزيد من المبادرات وتولوا المزيد من المسائل بأيديهم، مما أدى إلى تعميق الثغرة الضريبية للولاية.²⁹

ولتلخيص ما ورد ذكره: أنه قد أدت الهيئة التشريعية دوراً مفيداً حيث كانت فيه كبش فداء، غير أن الناخبين لم يُقروا باحتمال كونهم مسؤولين بأنفسهم عن ما يعتبرهم من شقاء.

وربما تكون تجربة الهيئة التشريعية في ولاية كاليفورنيا أقصى مثال على تأثير الديمقراطية المباشرة. وثمة بلدان أخرى كسويسرا نجحت فيها أشكال بديلة من التمثيل والديمقراطية التشاركية في العمل مع النظام البرلماني. ولكن مرتبط الفرس يكمن في أنه حيثما نجحت أشكال جديدة من المشاركة على النحو الأشد فعالية في شتى أنحاء العالم، فهي تستكمل العملية التمثيلية وتعززها بدلاً من تفاديها. وعن طريق جلب الناخبين مباشرة إلى عملية صنع

توفر البرلمانات حلقة وصل بين الجمهور ونظام الحكومة، وهي بمثابة منتدى رئيسي لعرض القضايا التي تهتمّ الجمهور كما (...) أنها تواصل أداء الوظائف التي لا يمكن أن تحاكيها أية مؤسسة أخرى.

تحديداً لكي تجسد وتُمثل مصالح الأمة برمتها. وتعدّد أشكال التمثيل داخل المجتمع المعاصر وتعقيده يجعلان من هذا الدور دوراً متزايد الأهمية في ربط المواطنين بالحكومة.

1-3-1: الأدوار الفريدة التي تقوم بها البرلمانات

لا تزال ثمة مهام لا يستطيع أداءها سوى البرلمان وحده، ولا يمكن أن تحاكيها مؤسسات أخرى. أولاً، يحدث وضع القانون وتعديله والموافقة عليه من خلال الهيئة التشريعية أساساً. ورغم وجود آليات استشارية مختلفة من أجل تحويل ما يشغل المواطن إلى إجراءات سياسية وتنفيذية، فالبرلمان هو الذي يتيح في نهاية المطاف آلية مصادقة القانون.

ثانياً، توجد البرلمانات لتطلب مساءلة الحكومة. فينبغي عليها أن توفر منتدى تجري فيه مساءلة الوزراء والمسؤولين الحكوميين أمام الناس على سياساتهم وإجراءاتهم.

ثالثاً، يُعدّ البرلمان المؤسسة التمثيلية الوحيدة الأكثر أهمية. ويجب عليه أن يلمّ الرأي العام وأن يتخذ القرارات السياسية على أساس ما هو أفضل بالنسبة للسكان كافة.

ويتناقض هذا تناقضاً صارخاً مع أشكال أخرى من الديمقراطية التشاركية، لها محاسن واضحة بالنسبة للحكومة والشعب ولكن تعتبرها أيضاً أوجه قصور موثقة توثيقاً جيداً. فأشكال

لا يمكن لأشكال من الديمقراطية المباشرة أكثر أن تحاكي العملية البرلمانية أو أن تعوضها. وحيثما نجحت أشكال جديدة من المشاركة على النحو الأشد فعالية، فهي تستكمل العملية التمثيلية وتعززها بدلاً من تفاديها.

القرار، تسمح لهم آليات كهذه تداول بعض القرارات الصعبة وتوازنات مع ممثلهم المنتخبين، مما يوسع الفهم العام لطبيعة التمثيل السياسي.

ورغم أن العديد من المنظمين والمدققين يراقبون الآن نشاط الحكومة، فإن ذلك لا يلغي الحاجة إلى البرلمان؛ بل يعززها بأي حال. وقد أدار فريق التفكير المستقل «جمعية هانسارد» لجنة تعنى بالنظر في مواطن قوة ومكامن ضعف المساءلة البرلمانية في المملكة المتحدة سنة 2001. وفيما لاحظ زيادة التنظيم، أشار إلى أن ذلك قد عزز بالأحرى قدرة البرلمان بدلاً من تقويضها. وقد أفادت اللجنة أن البرلمان لوحده لا يسعُه أن يضمن المساءلة، نظراً إلى تعقيد الحكومة العصرية. فالسياسيون لا يتمتعون بما يلزم من وقت أو موارد أو خبرة ليراقبوا عن كثب منظومة بهذا القدر من الكبر والتجزؤ والتعقيد كالحكومة العصرية. ولكن طائفة هيئات التحقيق والتنظيم قد زودت البرلمان بالعتاد لكي يطلب مساءلة الوزراء ويضمن عدم تكرار الأخطاء. وفي إطار هذا النموذج، سيكون البرلمان في طليعة نظام من المساءلة مستنداً إلى تقارير وتحقيقات ونتائج مختلف الهيئات القائمة. فوظيفة البرلمان هي وظيفة سياسية. وباختصار، «يُكمّن دور البرلمان في فصل المسائل السياسية الرئيسية عن التدقيق التقني، وتفسير أهميتها واستخدام ذلك كأساس تقوم عليه مساءلة الحكومة».³⁰

1-3-2: توقعات الجمهور إزاء البرلمان

يبدو أن الرأي العام حول البرلمانات يُقر بمدى تعقيد التمثيل وبالادوار الحيوية التي تواصل البرلمانات أدائها. بيد أنه يشير كذلك إلى تغير بؤر التركيز على صعيد رغبة الجمهور في التمثيل. ففي المقام الأول، وكما ورد في مستهل هذا الفصل، أكدت أحداث الربيع العربي التي جرت أوائل عام 2011 على دور البرلمانات التمثيلية المركزي في السعي إلى الإدلاء بالصوت السياسي وتحقيق المزيد من الديمقراطية. ورغم هذه الاتجاهات الموصوفة أعلاه، ركزت طلبات التمثيل السياسي في دول ما بعد الثورة على إنشاء أحزاب سياسية واسعة النطاق وبرلمان ذي فعالية. وفي مثل هذه الظروف، لا يزال الشعب يعتقد أن انتخاب برلمان ذي دور دستوري مهم انتخاباً ديمقراطياً هو أفضل كفيل لمساءلة الحكومة. وحسب «مشروع بيو للمواقف العالمية»، ارتفعت نسبة المجيبين المصريين الذين يتفقون مع التصريح الذي مفاده أن «الديمقراطية تُفضّل على أي نظام آخر من أنظمة الحكومة»، من 60 في المائة سنة 2010 إلى 71 في المائة سنة 2011.³¹

وثانياً، ربما ينبغي أن يكون من البديهي أن يميل الناس إلى الرد بالإيجاب متى سُئِلوا عما إذا كانت البرلمانات عنصراً أساسياً في سير عمل الديمقراطية التمثيلية. وعلى سبيل المثال، أظهر «لاتينوباروميتر» 2010 أن الغالبية العظمى

من الناس في مختلف أرجاء المنطقة تعتقد باستحالة الديمقراطية في غياب البرلمان، وبلغ متوسط معدل الموافقة نسبة 59 في المائة. ولكن ربما قد يكون من الأهم ما توصلت إليه دراسة عالمية أُجريت سنة 2006 إذ أشارت إلى أن سلطة البرلمان وقوته «من مفاتيح تحقيق الديمقراطية أو بالأحرى هما مفتاحه».³² ووقّر تحلي البرلمانات بمزيد من القوة ضماناً أفضل للمساءلة، وقد عملت على موازنة نفوذ الرؤساء وشجّعت الناس والأحزاب بالتالي على الاستثمار فيها مما من شأنه أن يزيد من تعزيز هذه المؤسسات.

وثالثاً، رغم أن المؤسسات البرلمانية تبدو على العموم صوب مرتبة سفلى من استطلاعات الرأي بشأن الثقة، فالسلوك إزاء السياسيين فرادى ولا سيما الممثلين المحليين يأتي عامةً في مراتب أعلى بكثير. ففي المملكة المتحدة على سبيل المثال، أظهر استطلاع للرأي أُجري سنة 2010 أنه فيما كانت نسبة 5 في المائة من الناس - أكثر - غير راضية عن أداء البرلمان بدلاً من رضاها عنه ونسبة 15 في المائة - أكثر - غير راضية عن السياسيين بصفة عامة، كانت نسبة 22 في المائة من الناس - أكثر - راضية عن أداء أعضائها المحليين في البرلمان.³³ وكشفت دراسة استقصائية في الولايات المتحدة أن نسبة 64 في المائة من الناس الذين كانوا قد التمسوا المساعدة من ممثلهم قد غادروا وهم راضون عن النتيجة.³⁴

وفي الوقت ذاته، يبدو أن السياسيين أكثر انشغالاً من أي وقت مضى. ويبدو بأي حال أن توقعات الجمهور إزاء الممثلين هي في تزايد وليست في تراجع. أما من حيث مستويات التواصل، فتبلغ البرلمانات، في شتى أنحاء العالم إلى جانب فرادى السياسيين، عن مزيد من التواصل مع المواطنين، لا سيما عن طريق البريد الإلكتروني. ويبدو أن هذا الاتجاه يعكس رغبة حقيقية، في صفوف المواطنين، في المشاركة مع ممثلهم السياسيين ويجسد توقعاً بأنهم لن يستجيبوا لهم فحسب، بل سيتطرقون أيضاً بنشاط إلى أي مشكلة أو مسألة يطرحها الفرد. ولقد أظهرت دراسة استقصائية عالمية عن السياسيين أجراها الاتحاد البرلماني الدولي من أجل هذا التقرير أنه عندما سُئِل السياسيون عما يراه المواطنون، في نظرهم، أهم دور للسياسيين، أشار ثلثهم تقريباً إلى «حل مشاكل أفراد الدوائر الانتخابية» على أنها المسألة الوحيدة الأكثر أهمية. وقد كشفت الدراسة الاستقصائية أيضاً عن حيز الوقت الذي يستغرقه العمل في إطار الدائرة الانتخابية؛ وقد صرح خمس السياسيين بأنهم يكرسون أكثر من 40 ساعة في الأسبوع لمساعدة أفراد الدائرة الانتخابية فقط، بينما أفاد ثلث آخر من أعضاء البرلمان بأنهم يخصصون لذلك ما بين 21 و40 ساعة من وقتهم في كل أسبوع. ورغم أنه ربما لا ينبغي علينا أن نمحص النتيجة، فإن ثلثهم تقريباً كانوا يعتقدون أن العلاقات بين البرلمانات والشعوب تسير نحو الأفضل بدل الأسوأ. (انظر المرفق).

Fish 2006:18 32

Hansard Society 2010 33

Mezey 2008:92 34

Hansard Society Commission on Parliamentary Scrutiny 2001:11 30

Pew Global Attitudes Project 2011 31

والإقرار به ثانياً.

4-1 نبذة عن التقرير

يهدف البحث في هذا التقرير إلى التعرف على كيفية استجابة البرلمانيين والسياسيين والموظفين البرلمانيين لهذه التحديات. وعلى الرغم من الأهمية التي تكتسبها هذه الموضوعات، فإن هناك ندرة في المعلومات الموثقة حول ممارسات التمثيل السياسي في العديد من بقاع العالم. ويكاد يغيب التحليل العميق لعمل أعضاء البرلمان ولكيفية تفاعلهم مع الناخبين ورؤيتهم لدورهم وكيف يدير البرلمانيون الحالات الفردية أو يقاربون عملية التمثيل عامة، مع بعض الاستثناءات الملحوظة (التي أكد عليها التقرير). ولكن تتوفر المعلومات أكثر حول النهج المؤسسية للبرلمانات في التفاعل مع المواطنين، ولا سيما في الخطط الإستراتيجية البرلمانية المتزايدة في عددها. ولكن هذه النهج غالباً ما ينقصها - أيضاً - أي تحليل استراتيجي للأسباب والمشاكل التي تواجهها البرلمانات لتحسين جودة التمثيل. وقد استحال التقصي الكامل لهذه العوامل في هذا التقرير بحكم الوقت والموارد. كما لا يقدم التقرير تحليلاً نهائياً لحالة البرلمانات في العالم أجمع إذ يكمن الهدف بالأحرى في تقديم رؤية حول بعض القضايا الرئيسية في مجال الطبيعة المتغيرة للتمثيل السياسي والحلول البرلمانية الرئيسية لها.

وبغية تحقيق ذلك، يقوم التحليل جزئياً على شريحة عريضة من المصادر الثانوية ولكنه يستند أكثر إلى استطلاعات الرأي والمقابلات الفردية مع السياسيين والبرلمانيين. كما اضطلع الاتحاد البرلماني الدولي بنشر الإجابات عن استطلاعين للرأي أعدا خصيصاً لهذا التقرير موازناً بين مختلف الإجابات. فبالنسبة لاستطلاع الرأي الأول، فقد احتوى على تسعة أسئلة لتحسس وجهات نظر أعضاء البرلمان حول العلاقة بين المواطنين والبرلمان. وقد شارك 663 برلمانياً اختبروا عشوائياً في هذا الاستطلاع وأجري من خلال مقابلات وجهاً لوجه سواء داخل البرلمان أو في المؤتمرات البرلمانية.

أما بالنسبة لاستطلاع الرأي الثاني، فقد توجه بالسؤال إلى البرلمانات حول رؤية المواطنين للبرلمان وردود الأفعال تجاه هذه الرؤية. وتلقى القائمون عليه مساهمات كتابية من 73 برلماناً. كما أولكنا إعداد سلسلة من الأوراق الإقليمية إلى الخبراء في مختلف أنحاء العالم لتقديم استعراض عام عن الاتجاهات البرلمانية الرئيسية والتطورات في تلك المناطق. وقد تمت الإشارة إليها في مختلف أجزاء التقرير. فضلاً عن ذلك، فقد قمنا بتكوين ثلاث مجموعات تركيز مع السياسيين وأجريناً أكثر من 30 لقاءً مع أعضاء البرلمان والموظفين البرلمانيين من حوالي 25 دولة. وقد جمعنا البيانات من لجنة التنمية البرلمانية عبر النقاش الإلكتروني على البوابة الإلكترونية (www.agora-parl.org) كما نظمنا «مائدتين مستديرتين افتراضيتين» لرواد (org). كما نظمنا «مائدتين مستديرتين افتراضيتين» لرواد وأخيراً، اعتمدنا على الموظفين ومكاتب البلدان واتصالات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والاتحاد البرلماني الدولي للتعرف على

ويتجلى مرتبط الفرس في أن أعضاء البرلمان يؤدون وظيفة تمثيلية تحظى بتقدير الغالبية العظمى من أفراد دوائرهم الانتخابية. ورغم أن استطلاعات الرأي تشير إلى أن البرلمانات قد لا تتمتع بنفس القدر من الشعبية الذي تتمتع به مؤسسات أخرى من مؤسسات الحكومة، فإن هذا قد يعزى إلى طبيعة البرلمانات في حد ذاتها. وبما أن البرلمانات قائمة أساساً لغرضي التداول والمناقشة بينما تقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ القرارات، فإن ذلك قد يعني أن الحكومات تميل لتتمتع بقدر من الشعبية يفوق ما تحظى به البرلمانات. وبإيجاز، تختلف الآراء لا محالة حول مؤسسة يتمثل دورها في تجسيد اختلاف الآراء. وكما أفاد مؤلفان، قد يكمن الأمر في أن البرلمانات يلزمها أن «تقوم بتثقيف المواطنين تثقيفاً أفضل بشأن الحاجة إلى السماح بالنزاع في ظل نظام سياسي ديمقراطي حديث ومعقد ومتنوع للغاية. عندها فقط سيدرك الناس بشكل أفضل منفعة الترتيبات المؤسسية التي تحاول تجميع الحلول بالإصغاء إلى عدة أصوات.»³⁵

3-3-1 الاستجابة البرلمانية لتطلعات الجمهور

يكمن التحدي المائل أمام البرلمانات في الحاجة إلى الإقرار بهذه الضغوط الدافعة للتغيير وفهمها وتطويرها بهدف تعزيز الأدوار التمثيلية للبرلمانات. وهذا التحدي هو أحد المواضيع الرئيسية لهذا التقرير. وتستمد البرلمانات سلطاتها من الجمهور. ويستلزم الحفاظ على هذه السلطات من البرلمانات أن تتطور باستمرار وأن تساير تطلعات الجمهور. وكما أشار هيرناندو دي سوتو في فكره الاقتصادي الرائد، عندما تتوارى المؤسسات السياسية وراء سرعة التغيير الاقتصادي المستمر، تفقد هذه المؤسسات في

تستمد البرلمانات سلطاتها من الجمهور. ويستلزم الحفاظ على هذه السلطات من البرلمانات أن تتطور باستمرار وأن تساير تطلعات الجمهور.

البداية من جدواها مع الاستخفاف بالقوانين على نحو روتيني ثم على نحو متكرر في الوقت الذي يتكشف فيه للجمهور بدائل تعكس احتياجاتهم و«تتماشى مع كيفية إدارتهم لشؤونهم الحياتية»³⁶. ولئن كان من المستبعد أن تقع البرلمانات نفسها فريسة للتكرار، فإن نظرة الناس لجدواها تعتمد في المقام الأول على الفاعلية التي يتسم بها أداؤها في المجالات التي تهم الجماهير أولاً، ثم على ضمان فهم الجماهير لعمل البرلمان

Hibbing and Theiss-Morse 2002:162 35

.De Soto 2001:112 36

أمثلة الابتكار والتجارب في مختلف البرلمانات حول العالم داعين إلى المساهمات الكتابية والقيام بلقاءات المتابعة. ونظراً لعدد المواضيع المثارة، سيكون للتقرير أطياف مختلفة من القراء المحتملين. ولكن تتجه النية الأساسية إلى تقديم الإرشاد للسياسيين والموظفين البرلمانيين والممارسين والأكاديميين حول الممارسات المتغيرة للتمثيل البرلماني. ولا يمكن لهذا المنشور أن يعطي خريطة شاملة لكافة البرلمانات في عالم اليوم، ولا تستطيع أن تختزل الشريحة العريضة للمواطنين التي تمثلها هذه المؤسسات. فالناخبون ليسوا كتلة متجانسة، وبعض المجموعات كالنساء والأقليات والشباب وقاطني المناطق الريفية - على سبيل المثال لا الحصر - ستواجه تحديات خاصة ومتفردة في التفاعل مع القادة المنتخبين ومع البرلمان كمؤسسة. وتستحق تجارب هذه المجموعات تحليلاً كاملاً وعميقاً وينبغي أن تؤخذ بعين الاعتبار في التقارير البرلمانية العالمية المستقبلية، وهو ما يتجاوز حدود هذا التقرير. ولقد طُلب من السياسيين والموظفين البرلمانيين الذين استطلعنا آراءهم والتقىنا بهم تعريف التحديات الرئيسية للعلاقة بين البرلمانات والمواطنين. وقد استخدمنا الأمثلة والقصص الطريفة في التقرير للتعبير عن هذه التليات وركزنا على الإصلاحات التي توفر الحلول العملية لمشاكل بعينها والتي تعزز الأدوار الرئيسية الرمزية والإستراتيجية للبرلمان في تمثيل مصالح الشعب أيضاً. ونعتمد كثيراً على أصوات السياسيين والموظفين البرلمانيين لرواية تجاربهم لأن روايتهم تنطوي في الغالب على عدد كبير من المواضيع. كل برلمان تقريباً يقر بالحاجة إلى تحسين فهم الجمهور وانطباعاته عن عمل البرلمان وأن الأغلبية الكاسحة من البرلمانات تسعى تطبيق الإصلاحات لهذا الغرض.

كل برلمان تقريباً يقر بالحاجة إلى تحسين فهم الجمهور وانطباعاته عن عمل البرلمان وأن الأغلبية الكاسحة من البرلمانات تسعى تطبيق الإصلاحات لهذا الغرض.

وقد بُني هذا التقرير بناءً على هذه الرؤى. وينظر الفصل الثاني في ردود الأفعال المؤسسية المختلفة للبرلمانات تجاه تطلعات الجمهور المتعلقة بالوصول إلى البرلمان والوصول على المعلومات عنه في المقام الأول ثم تجاه مطالب الجمهور بزيادة تأثيرهم في السياسات في المقام الثاني. أما الفصلان الثالث والرابع فيقيمان كيف يستجيب السياسيون والبرلمانات لمطالب زيادة الشفافية والاستجابة السريعة وخدمة جمهور الناخبين. وأخيراً، يحاول الفصل الأخير المعنون «الإصلاح البرلماني- المرونة والتجديد» أن يستخلص الدروس الأساسية من التقرير.



المعلومات والتأثير

«الديمقراطيون الخارجيون»، والشباب) وسعت إلى ضمان أن يكون للمواطنين، بحلول 2011، فهما أفضل للبرلمان وأن ينظرون إليه على أنه يرحب بمصالح المواطنين ويلبّيها ويعمل من أجلها. ويتحقق باعتماد نهج ثلاثي الأبعاد يرمي إلى إشراك الناس بواسطة الإنترنت وغيرها من وسائل الإعلام، وزيارات البرلمان والبرامج المحلية مع المجتمعات الإقليمية في أرجاء المملكة المتحدة.

وقد كانت النتائج ممتازة. ولم تكن تستند إعادة تصميم الموقع على الإنترنت على عدد الأشخاص الذين زاروا الموقع، وإنما على مدى السهولة والسرعة التي يمكنهم بها العثور على المعلومات التي يرغبون فيها. ويعرض البرلمان اليوم الأخبار في الصفحة الأولى لإبراز المسائل الحالية، ويستعمل يوتيوب ليتمكن الناس من الوصول إلى أسئلة رئيس الوزراء بطريقة أسهل، وينتج ألعاب تفاعلية للصغار. وقد صاغ البرلمان أيضا صفحة على الفيس بوك وعلى تويتر، موفرا بذلك المستجديات فيما يخص أنشطة البرلمان. ويعد البرلمان اليوم المنظمة العمومية الثانية على تويتر في المملكة المتحدة بأزيد من 53 000 من المتابعين (وهي الثانية بعد مكتب رئيس الوزراء).

وقد أدى التركيز المتزايد على إشراك الناس في البرلمان إلى

1-2 تجديد التوعية فيما يخص وستمنستر

بعد شهر من تعيين جون بولينجر مديرا عاما لإدارة الإعلام التابعة لمجلس النواب في 2005، ناقش مجلس النواب البريطاني واعتمد تقريرا بعنوان «الربط بين البرلمان والناس». وقامت لجنة مشتركة بين الأحزاب بتقديم مجموعة من التوصيات لتحسين الطريقة التي يروج بها البرلمان لأعماله ويفسرها لجمهور كبير، وصرحت بأنه «في كثير من الأحيان يبدو مجلس النواب وكأنه نادي خاص، يعمل لفائدة أعضائه»³⁷. وفي ظل إدارة بولينجر وبمساعدة لجنة التحديث، وضعت استراتيجية خماسية من أجل إعادة كاملة لصياغة الطريقة التي يتعامل بها البرلمان مع الناس.

بدأت الاستراتيجية بتحديد خمس مجموعات كانت تستعمل - أو ربما قد تستخدم - المعلومات الموجودة على موقع البرلمان على الإنترنت (من قبيل السياسيين، الأشخاص الذين يعملون في مجال السياسة، والمواطنين النشطين،

Select Committee on Modernisation of the House of Commons 37
2004:10, paragraph 9

تزايد العدد السنوي للشباب الذين يقومون بزيارات مدرسية من 11 000 في 2006 إلى ما يناهز 40 000 في 2010، وزاد عدد الزيارات التي شهدها عام 2008 على المليون، وهي زيادة تقارب خمسة أضعاف في ثلاث سنوات. وعُيّن فريق للتوعية في مجال البرلمان للعمل في مختلف أرجاء المملكة المتحدة من أجل توفير المعلومات للمجتمعات المحلية والاضطلاع بالأنشطة مع المنظمات الأخرى من قبيل المجموعات المحلية ومنظمات القطاع التطوعي، وكذلك المتاحف والمكتبات.

وقد وصلت هذه الاستراتيجية في نهاية شهر تشرين الأول/أكتوبر 2011، بتدشين «أسبوع البرلمان»، الذي شمل مجموعة من الأحداث والأنشطة، بما في ذلك برامج تلفزيونية وإذاعية، واجتماع برلمان الشباب في المملكة المتحدة، ومنافسة في مجال الصور، وكليات يوتيوب تصور «قصص من الديمقراطية» وكذلك مجموعة من الأحداث المحلية التي تدور حول موضوع الديمقراطية البرلمانية. وفي مبادرة غير مسبقة، دعت ويستمنستر «المتسولين» إلى الإنترنت إلى استكشاف البيانات البرلمانية، والتلاعب به، واختبار مهارات بعضهم البعض للعثور على طرق جديدة لعرضها. وكان من الجهود الناجحة وضع تطبيقات برمجية للآيفون تسمح

يُمكن التحدي في «توسيع نطاق الوصول من عشرات الآلاف المتحفزين للاتصال بالبرلمان إلى عشرات الملايين غير المتحفزين لذلك».

للمستخدمين بمتابعة مصالحهم السياسية المحددة كلما ظهرت في البرلمان ونوقشت.

لكن، كما أشار بولينجر، يكمن التحدي في «توسيع نطاق الوصول من عشرات الآلاف المتحفزين للاتصال بالبرلمان إلى عشرات الملايين غير المتحفزين لذلك». ويتوقف حدوث هذا على إمكانية البرلمان في إيجاد سبل جديدة للاتصال بالجمهور. فالابتعاد عن استراتيجية تستجيب فقط لطلبات المعلومات إلى استراتيجية تسعى إلى الوصول بالفعل إلى العموم، يعني التجربة والابتكار. أو كما قال بولينجر «جرب أولا، واطلب المسامحة بعد ذلك»، لأن في نهاية المطاف «لا يمكن للنجاح أن يُحدد إلا بواسطة نظرة الجمهور».

2-2 مقدمة: الاستجابات المؤسسية واستراتيجيات المشاركة

يعكس مجلس العموم البريطاني اتجاهها أوسع بكثير ضمن البرلمانات على الصعيد العالمي. في الاستطلاع الذي قام

به الاتحاد البرلماني الدولي من أجل هذا التقرير، أشارت جميع المؤسسات التي استجابت، وقد بلغ عددها 73، على أنها خلال مدة عشر سنوات الماضية، قد قامت بسن تدابير صيغت لإيجاد سبل جديدة للوصول إلى الناخبين، بتوفير المزيد من المعلومات المتعلقة بالأنشطة البرلمانية وإشراكهم بصورة مباشرة في العملية البرلمانية. وقد انعكس هذا - كذلك - في الخطط الاستراتيجية لمختلف البرلمانات، التي تُستخدم أكثر فأكثر في رسم مخطط التطور المؤسسي، وتحسين الإدارة الداخلية، وتعزيز دور البرلمانات بصفة عامة. ففي ملاوي مثلا، يتمثل أحد الأهداف الاستراتيجية الرئيسية في «الزيادة من عمليات التوعية التواصلية من أجل تقريب البرلمان من الناس». وتشكل أهداف مماثلة جزءا من مخطط جزر سليمان لتطوير التعليم وعمليات التوعية والتواصل لتعزيز الدور التمثيلي الذي يقوم به نواب المجلس، وعزم غامبيا على تحسين الاتصال لكي يفهم العموم فهما أحسن لأدوار نواب البرلمان. فالمبدأ العام الذي تقوم عليه جميع هذه المبادرات، كما عبّر عن ذلك البرلمان النيوزيلندي هو أن «البرلمانات تتطلب مشاركة الجمهور لكي تكون فعالة» ولكي تتمكن، كما ينص على ذلك المخطط الاستراتيجي لجنوب أفريقيا، «مواصلة بناء برلمان للشعب يستجيب لحاجيات جميع شعب جنوب أفريقيا، بزيادة مستوى مشاركة العموم والتزامهم، ويكون الناس محوره».³⁸

وإن كانت البرلمانات تعمل في سياقات - جد - مختلفة وتواجه مجموعة من المشاكل المختلفة، فإن الرغبة في إشراك العموم تبدو مسألة جوهرية. وتدخل هذه التدابير في فئتين واسعتين: تلك التي تسعى إلى توفير المزيد من المعلومات وتحسين فهم الجمهور للبرلمان، وتلك التي تسعى إلى الاستشارة وإشراك الجمهور أكثر في أعمال البرلمان. إلا أن مدى فعالية تحقيق هذه الاستراتيجيات لأهدافها في كلا المجالين تظل مسألة غير واضحة. في المقام الأول، يبدو أن قليلا من البرلمانات لديها نظرة واضحة عن المشاكل المحددة التي صيغت هذه الاستراتيجيات لمعالجتها. فيفترض أن إشراك العموم أمر جيد في حد ذاته، وقد يكون الأمر كذلك، لكن التأثير - جد - ضئيل في مدى تحسين هذه الاستراتيجيات لنظرة الجمهور للبرلمان، وزيادة تعزيز فهمه له، أو تحسين النتائج التشريعية. وقد تكون هذه المسائل في غير متناول أي استراتيجية برلمانية في حد ذاتها، لكنها تبرز بعض الضغوط والمصاعب التي تواجهها المؤسسات التي تحاول أن تستجيب لضغط العموم.

ويبحث هذا الفصل، في أبواب رئيسية أربعة، مختلف الطرق التي تحاول بها البرلمانات إعلام وإشراك جمهورها والتحديات التي تواجهها. ينظر النصف الأول من الفصل الباب 2-3 إلى محاولات تحسين إعلام الجمهور بواسطة مبادرات من قبيل

38 ملاوي: المجلس الوطني في ملاوي 2010:22؛ جزر سليمان: برلمان جزر سليمان 2011؛ غامبيا: المجلس الوطني لجمهورية غامبيا 2009؛ نيوزيلندا: إدارة البرلمان 2011:14؛ جنوب أفريقيا: برلمان جمهورية جنوب أفريقيا 2004:6.

غير أنه في السنوات العشر الماضية، بنى الكونغرس الأمريكي مركزاً جدياً للزوار كاد يجعل جميع المراكز الأخرى تبدو صغيرة أمامه. بخمسة وخمسين ألف متر مربع، فهو يصل تقريباً إلى ثلاثة أرباع مساحة الكابيتول نفسه ويشمل رواقاً للعرض، وقاعتين سينما يُرض فيهما أفلاماً عن الكابيتول وعن غرفتي الكونغرس، ومطعماً، ومحل هدايا، وحتى مكتب البريد الخاص به. وتمكن الجولات الهاتفية الزوار من التمتع بجولة سماعية لرواق العرض باستخدام هواتفهم النقالة. وفي الفترة ما بين شهر آذار/مارس وشهر نيسان/أبريل 2009 وحدها، زار الكونغرس ما يعادل 15 500 زائراً يومياً، برقم قياسي وصل 19 000 زائر في يوم واحد. وبعد الافتتاح في نهاية 2008، استضاف المركز ما مجموعه 3 و2 مليون شخصاً في عامه الأول - ضعف عدد الأشخاص الذين زاروا الكابيتول في العام السابق.³⁹ لكن حتى للمراكز الأصغر تخلف أثراً كبيراً: فقد فسر سايبما من لاتفيا، في رده على الاستطلاع، كيف تضاعف عدد الزوار بعامل 22، في الفترة بين إنشاء المركز عام 2005، وعام 2010.

في حين أن معظم المؤسسات تتمتع بقوانين بشأن الزوار على مدار السنة، فإن القيود المتعلقة بالمكان وقوائم الانتظار الطويلة من شأنها أن تردع المواطنين حتى لما تكون الجلسات العامة، (وفي بعض الأحيان اجتماعات اللجان) مفتوحة للعموم. لذا، فإن البرلمانات في مختلف البلدان تقوم بتنظيم أحداث خاصة لجلب الناس. ففي جنوب كوريا مثلاً، يقوم «مهرجان إزهار الكرز» بربط الأحداث الثقافية، من قبيل عرض الأفلام، والحفلات الموسيقية، بمناقشات الطلبة، وزيارات البرلمان. ويفسر الموظفون الهدف الأوسع وراء هذا البرنامج باستعمال خليط من الثقافة والسياسة: «يسعى المجلس الوطني في جمهورية كوريا إلى أن يكون برلماناً مفتوحاً، وتواصل، ويتخذ تدابير مباشرة على الموقع من أجل تحقيق القيم الأساسية للديمقراطية التمثيلية [و] يكسب ثقة الشعب الكوري». وكجزء من مجهود أكبر يبذل من أجل تمجيد التنوع والإدماج، نظم فولكنغيت الدانمركي (Folketinget) يوماً سنوياً بعنوان «يوم المواطنة» منذ عام 2006، تتم فيه دعوة جميع المواطنين الذين حصلوا على الجنسية مؤخراً. وكما يقول أحد الموظفين الإداريين: «إن الغرض من هذا الحدث هو استقبال المواطنين الذين حصلوا على الجنسية مؤخراً بوصفهم مشاركين مشاركة تامة في الحياة السياسية في الدانمرك وتبيين إمكانية الوصول إلى البرلمان بصفته مؤسسة ديمقراطية. ويجلب هذا الحدث عادة حوالي 800 ضيف».

منذ إقرار اليوم الدولي للديمقراطية⁴⁰ من طرف الأمم المتحدة عام 2008، استعمل أزيد من 70 برلماناً هذه الفرصة

مراكز الزوار، والأنشطة وبرلمانات الشباب، ثم ينظر (الباب 2-4) في السبل التي تسعى بها البرلمانات إلى الوصول إلى جمهور أوسع بواسطة البث التلفزيوني والإذاعي. ويقيم النصف الثاني من الفصل الطرق التي تستشير بها المواطنين وتُشركهم. ويبحث الباب 2-5 في استخدام مختلف تقنيات الاستشارة، في حين ينظر الباب 2-6 في كيفية استغلال الإمكانيات التي توفرها التكنولوجيا من أجل إقامة حوار مستمر بين الناس والبرلمان. وفي الختام، ينص الفصل على أنه بالرغم من أنه يمكن القول أن البرلمانات قد أصبحت أكثر استجابة مما كانت عليه من قبل، فإنها تواجه تحديات متواصلة في تنفيذ استراتيجياتها الإنمائية، وتحديد ما هو النجاح، وتدبير الضغط بين الوعود المؤسسية بتأثير أكبر بسبب المزيد من التشاور، والانعكاسات السياسية الناتجة عن إعطاء المواطنين المزيد من التحكم.

3-2 الاتصال: الإعلام، والمشاركة والتعليم

1-3-2 مراكز الزوار، والأيام المفتوحة والأحداث

ولقد سعت معظم البرلمانات إلى تحسين اتصالها بمجرد تقديم معلومات أساسية، خاصة بواسطة إنشاء مراكز للزوار، وتنظيم أياماً مفتوحة وأحداثاً - تستند إلى فكرة أنه، لكي يهتم الناس بالبرلمان، فلا بد من الوصول الفعلي إليه. فكانت مرافق الزوار عادة في جميع البرلمانات توفر المعلومات بشأن بناية البرلمان وأعماله في شكل سهل للفهم. وكانت تلك المواد تشمل الأدلة المتعلقة بإجراءات البرلمان ودوره في الحكومة وجدول الأعمال التشريعي. لكن هذه المعلومات أصبحت أوفى وأكثر تفاعلاً.

منذ عام 2002، استقبل دايت الياباني (مجلس النواب) ضيوفاً في «رواق الزوار»، حيث يُدعون لمشاهدة أفلام على شاشات كبيرة، واستخدام الحواسيب ومشاهدة مجموعة كبيرة من المعارض. كما قد حظي المتحف البرلماني الهندي، الذي فتح أبوابه عام 2006، بجزيل الثناء من الزوار. وحسب مديري البرلمان، «صُمم ليكون متحفاً من يستند إلى التكنولوجيا العالية ويروي القصص، ويصور استمرارية روح الديمقراطية والتطور المؤسسي في الهند». وفي النمسا، يشمل المركز البرلماني محطات وسائط الإعلام التفاعلية في مجموعة من القاعات «تُبين بأمثلة فعلية، كيف تصاغ القوانين» وتشمل أسئلة لكي يختبر المواطنون معرفتهم الشخصية. ويُعد ربط ماضي البرلمان وحاضره «دليل الشخصيات»، الذي يوفر السيرة الذاتية للأعضاء الحاليين والسابقين، إلى جانب التصنيف الديمغرافي لتشكيل البرلمان على مر الزمن. ويستعمل «برلمان كلوز آب» (البرلمان عن قرب) تكنولوجيا المعلومات والاتصال لتسليط الضوء على تاريخ وعمران الرايختراتغنبود، (Reichsratsgebäude)، موفراً عمليات محاكاة استكشاف لأجزاء من البناية، مثل مكتبة البرلمان، التي لا يمكن الوصول إليها في الزيارات المصحوبة بالمرشدين.

40 انظر الاتحاد البرلماني الدولي 2001 ب للمزيد من المعلومات عن اليوم الدولي للديمقراطية.
Hansard Society 2010a:3639

لأن لا يبقوا متشائمين لهذا الحدّ، وللقيام بزيارة للبرلمان، قد تفيد في زيادة التوقعات وتقديم طلب أو اثنين إلى قادتنا أثناء الزيارة.⁴³

2-3-2 البرامج البرلمانية المعنية بالشباب

تمثل رغبة إشراك الشباب جزءاً أساسياً من العديد من المبادرات البرلمانية. تشير جميع البرلمانات المشمولة بالدراسة الاستقصائية التي أعدت لهذا التقرير تقريباً إلى أنها تقوم بتنظيم برامج تعليمية للشباب في مجال دور البرلمان وأهدافه، وعدة إعلانات عن مشاريع لتوسيع نطاق الأنشطة التي تستهدف الشباب أو تعزيزها في الشهور القادمة. وقد أصبح العديد من برلمانات الشباب، مثل الفولكيتينغيت الذي يجتمع مرتين في السنة في الدانمرك - والذي يحتذي به في مينيتينغ النرويجي، وسلائينغ الآيسلندي، وحلقة العمل الديمقراطية السويدية - «يعمل على الإنترنت» بعناصر تفاعلية صيغت لكي تثير عقول الشباب بشأن العملية

إذا أمكن المواطنين المشاركة
في سنّ مبكر فإنه من المحتمل
أن يظلوا منخرطين.

البرلمانية.⁴⁴ وقد حصلت الأغنية الموضوعية لآخر برلمان الشباب في باكستان، بصوت النجمة الشعبية والمغني البنجابي أبرار الحق، على أكثر من 14 000 زيارة على يوتيوب.⁴⁵ يتمثل الأساس المنطقي وراء جميع هذه المبادرات جزئياً في التسليم بأنه إذا أمكن المواطنين المشاركة في سنّ مبكر فإنهم سوف يظلون منخرطين. ففي بعض أنحاء العالم، تعدّ مشاركة الشباب رداً على نقص المشاركة في الانتخابات، في حين في أنحاء أخرى، تمثل هذه المشاركة محاولة للتشجيع على الاندماج في المجتمعات التي تسودها النزاعات. وإجمالاً، هناك تسليم بأن مشاركة الشباب تعد مسألة حيوية بالنسبة لإحلال الديمقراطية. وتصور صفحة الفيسبوك لبرلمان الشباب الصومالي هذا الشعور، إذ تشير إلى أن:

يتعين على الصومال تعزيز مؤسساتها الديمقراطية وغرس الثقافة الديمقراطية في المجتمع. ينبغي ردع الاتجاهات المتطرفة وعدم التسامح مع العقائد والآراء الأخرى وتعزيز سيادة القانون. [...] وينبغي للمجتمع أن ينشئ أدوات، وآليات ونظم يمكنها أن تسهّل عرض نظام ديمقراطي على مواطنيه في سنّ

لإقامة روابط مع المواطنين، خاصة مع الشباب. وتتفاوت نطاق المبادرات بقدر كبير، من المشاركة المتواضعة إلى مشاركة التلاميذ على الصعيد الوطني في أقسام خاصة عن الديمقراطية، كما شوهد ذلك في أوروغواي، ومنغوليا، واليونان. ويتمثل القاسم المشترك في رغبة البرلمانات في إيصال الشباب إلى المؤسسة. وبالنسبة للعديد من البرلمانات تتمّ هذه الأنشطة على طول السنة، غير أنه يبدو أن اليوم الدولي للديمقراطية يعطي لهذه الأحداث معنى أهم وتركيزاً أكبر.

ويعني الأثر الذي يتوقع أن تمارسه الأيام المفتوحة أنه يبدو أنها تتمتع بالمزيد من الشعبية وأنها اليوم تظهر في جميع المناطق تقريباً. فرواندا مثلاً، نظمت أول يوم مفتوح في 2010، وقد «جلب المئات من الأشخاص من مختلف مناحي الحياة»، حسب أحد المراكز الإعلامية المحلية. وأشار مدير الاتصالات البرلمانية إلى أن هذه المبادرة جاءت من رغبة البرلمانيين في «دعوة الجمهور وإحاطته بكيفية ومكان عملهم».⁴¹ وبرز الأثر على تصورات الشعوب الأصلية عن هذه المبادرات من خلال موقع الإنترنت مزالاندو الكيني، الذي يتابع أداء البرلمان الكيني. وفي مدونة إلكترونية بعنوان «ما هو المواطن الكيني الذي يزور البرلمان؟» يلاحظ أحد المواطنين:

[قبل] شهر آب/أغسطس 2010، كان يسمى هذا الشخص غريباً، لا يمكنه الدخول إلّا بإذن من رئيس المجلس. وفي 27 آب/أغسطس 2010، دخلت البرلمان بوصفي مشاركا: مواطناً يمكنه الدخول إلى البرلمان والمشاركة في أعماله. فُتحت أبواب البرلمان بهدف البرلمان إلى «تسهيل مشاركة العموم وانخراطهم في أعمال البرلمان». [...] كان الشعور السائد شعوراً احتفالياً لكن مركزاً. [...] لقد مثل الدستور الجديد تحوّلاً كبيراً، من كون الأفراد جزءاً من حشد يُخاطبون من على المنصة، إلى أفراد يشاركون في المؤسسات. اتخذت خطوة صغيرة في البحث عن هذه الأجوبة بالذهاب إلى البرلمان، وغادرته مقتنعة بأنه علي أن أرفض لفظ «غريب» وبأنه ينبغي أن أعتنق لفظ «مواطن» كلما دخلت أبوابه.⁴²

وصورت مساهمة أخرى في الموقع تأثير فتح البرلمان على توقعاتها بشأن المؤسسة في نصّها المعنون «عن زيارة (لدهشتنا) مفيدة إلى البرلمان... ولماذا يجب تجربتها:» كانت لدي توقعات متدنية أساساً بسبب الصورة الرديئة التي تقدمها وسائط الإعلام عن قادتنا. لكنني أدركت أن بعض البرلمانيين يكافحون حقاً على مصلحة ناخبهم بشجاعة. وبالنسبة للأشخاص الذين كانت لهم توقعات متدنية في أي وقت من الأوقات من أعضاء برلماننا، قد يكون الوقت قد حان

44 من أجل مقارنة تحليلية لهذه المشاريع الاسكندنافية، المرجو الرجوع إلى «Lessons from Abroad» لجمعية هانسارد.

45 <http://www.youtube.com/watch?v=12CHjEcY9qk>

46 <http://www.facebook.com/group.php?gid=10442857959615446>

Musoni 2011 41

Majiwa 2010 42

43 المرجع نفسه.

مبكر. [...] لا يمكن إقامة ديمقراطية مستدامة وإنشاء مؤسسات ديمقراطية في الصومال من دون مشاركة الشباب في العملية الديمقراطية والسياسية.⁴⁶

أو كما يعبر عن ذلك بصورة بسيطة المعهد الباكستاني لوضع القوانين والشفافية، الذي يقوم بتنظيم برلمان الشباب، «لا يمكن إقامة ديمقراطية مستدامة واستدامة المؤسسات الديمقراطية في باكستان من دون مشاركة الشباب [...] وإن كانت مشاركتهم بوصفهم مواطنين أو ناخبين لا غير.»⁴⁷

في جزر سليمان، عقد البرلمان «حلقة دراسية بشأن القيادة لتلاميذ الثانوي» تهدف إلى تشجيع الشباب على تعلم مفاهيم القيادة، وقيمها وممارساتها. ومنحت هذه الحلقة الدراسية التلاميذ الواعدين فرصة لقاء رؤساء الوزراء السابقين، والمحافظين العامين السابقين، والسياسيين الحاليين، الذين حكوا لهم تجاربهم الخاصة في مجال القيادة، والاستفادة من هذا اللقاء. وكما لخص أحد البرلمانين المشاركين نهج الهيئة التشريعية، «إن معظم سكاننا لا يعرف إلا القليل عن البرلمان - لاسيما الأطفال ولكن الكبار أيضا. أظن إنه من المهم السماح لهذا البرنامج في مجال التربية الوطنية بالمضي قدما وإعلام جمهورنا وسكان الأرياف بدور برلماننا والسماح لهم بالتفاعل مع موظفي برلماننا.»

في كندا، يوفر معهد المعلمين المعني بالديمقراطية البرلمانية فرصة للتطور المهني للمعلمين في مجال الحكومة والتربية الوطنية. جمع معهد المعلمين 70 من المعلمين المتفوقين من أنحاء البلد لمدة أسبوع من أجل رأي مطلع على كيفية عمل البرلمان. ومن خلال دورات نُظمت مع خبراء في المجال السياسي، والبيداغوجي، والإجرائي، يعمل المشاركون معاً لوضع استراتيجيات للتعليم في مجال البرلمان، والديمقراطية والحكومة والمواطنة.

وتتمثل بعض الجاذبية التي يكتسبها برلمان الشباب في كونه غالبا ما يمنح الشباب إحساسا بالتأثير. فمُنذ 1994، يقوم قصر البوربون في باريس في شهر حزيران/يونيو من كل سنة باستضافة «الممثلين الصغار» في السنة الأخيرة من التعليم الابتدائي. وفي الأشهر الأولى من السنة التقويمية، يتعاون التلاميذ لصياغة مشروع قانون، وسؤالين، واحد موجه لوزير التربية الوطنية، والثاني لرئيس المجلس الوطني. وإضافة على كونها تشمل عمل التلاميذ الأصلي، يجب أن «يعكس تفكير مواطني المستقبل بشأن مشاكل المجتمع [وأن] تستجيب للإجراءات الحقيقية التي يجب اتخاذها أو أن تطابق قانونا يمكن سنه.» ويُطلب من الأقسام التي قدمت أحسن عرض، حسب لجنة تحكيم مكونة من الخبراء، أن تنتخب ممثلا لشغل مقعد ممثلهم في الدائرة الانتخابية. وعمل الوفود، البالغ عددهم 577 وفداً في البرلمان السنوي السابع عشر، معاً لإقرار قانون يطلب من الجمعيات الرياضية مكافحة التمييز على أساس الأصل، أو نوع الجنس، أو العرق أو

الأصل الإثني.⁴⁸

باختصار، تقوم البرلمانات في جميع أرجاء العالم ببذل جهود كبيرة من أجل جلب الناس إلى المؤسسة، بالجمع بين توفير المزيد من المعلومات مع عرضها بآليات صيغت للترفيه وللإعلام في نفس الوقت. وتشير ردود البرلمانات إلى أن هذه المبادرات تتمتع بشعبية متزايدة لدى الجمهور، وقد أبلغ العديد من البرلمانات عن زيادة في عدد الزوار والمنشورات. لكن، وإذا تركنا جانبا هذه الأرقام، يبدو أنه لا يوفر إلا عدد قليل من البرلمانات تقييما نوعيا كبيرا لهذه المبادرات أو تحليلها لتأثيرها على المدى الطويل على فهم الجمهور أو تصوراتهم. وقد يتجاوز مثل هذا التقييم نطاق استراتيجيات البرلمان الخاصة في مجال الاتصال، لكن انعدامه - أيضا - يعكس جزئيا أنه لا يحدد إلا القليل من البرلمانات أهدافا واضحة في هذه المجالات. ويتم التطرق إلى هذه المواضيع أدناه.

4-2 البث البرلماني: تغيير لهجة النقاش

بما أن الاتصال البرلماني لن يمس أبدا إلا نسبة ضئيلة من السكان، فإن العنصر الرئيسي الثاني في مجال استراتيجيات المشاركة يتمثل في البث الواسع النطاق للإجراءات البرلمانية بواسطة الإذاعة والتلفزيون، وهو ما يوسع بشكل كبير نطاق الجمهور المحتمل. يشير التقرير العالمي للبرلمانات الإلكترونية إلى أن ثلث البرلمانات اليوم تبث برامج تلفزيونية بواسطة قنواتها الخاصة، ويتعاون ثلث آخر مع قنوات تلفزيونية أخرى لبث البرامج السياسية.⁴⁹ ففي الهند، لكل من مجلس الشيوخ (راجيا صابها) ومجلس النواب (لوک صابها) محطات التلفزيون الخاصة لبث أعمال الهيئة التشريعية عندما تعقد دورتها، وعرض أعمال اللجنة خارج اجتماع البرلمان. وإذ يلاحظ أهمية ذلك بالنسبة للناخبين، يقول أحد البرلمانين «تعد محطة البرلمان التلفزيونية أمرا بلغ الأهمية. فهي تبيّن للناس ما نقوم به من أعمال في الواقع. فهي تمثل جانب البرلمان الذي يراه الناس». وعلاوة على ذلك، تبين هذه القناة أيضا برامج لإبراز المناسبات الثقافية وتحليل التطورات السياسية في أنحاء العالم، ويمكن القول أنها توفر فرجة ترفيهية أكثر من مجرد عرض أعمال البرلمان. ومع ذلك، فقد زاد معدل عدد المشاهدين من 1.4 مليون إلى 1.6 مليون مشاهد منذ 2006، وأثناء أكثر الأوقات إثارة، يمكن أن تكون النسبة أعلى بكثير. وأثناء مناقشات بشأن الثقة في 2008، جلبت المحطة 6.4 مليون مشاهد.⁵⁰ وفي جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، قد تصل نسبة المشاهدين الذين يشاهدون تلفزيون البرلمان حتى 17 في المائة، حسب أحد البرلمانين، وهو يقول إن البرمجة تستفيد من ثقافة «مسيّة». وأوضح أنه «في مجتمعنا، يناقش الناس السياسة في جميع الأوقات - في الشوارع، وفي الحفلات. وقناة البرلمان هي المكان الذي يمكنهم أن يرونا ونحن نعمل، ونتداول، ونناقش.»

49 المركز العالمي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في البرلمان، 2010.
Hansard Society 2010a:2450

47 المعهد الباكستاني لوضع القوانين والشفافية 2010.
48 دائرة الشؤون الأوروبية، المجلس الوطني 2011.

الفلسطينيين حتى من هم أعضاء البرلمان. وكونهم صوّروا في التلفزيون كان أمراً جدّ مثيراً بالنسبة لنا، وعكس ما كنا نسمع دوماً: أن البرلمان جدّ مملّ.⁵⁶ وإن البث على نطاق واسع قد يحدث تأثيراً إيجابياً، ثمة أيضاً العديد من الأمثلة على أنه يقوي التصورات السلبية بشأن البرلمان. ويتحسر أحد البرلمانيين الأستراليين قائلاً: «في أستراليا، ما يعرف البرلمان بالنسبة لمعظم الأستراليين هو وقت طرح الأسئلة. فهم لا يعرفون أي شيء عما يجري من أعمال اللجان، والاجتهاد، والأعمال المشتركة بين الأحزاب.» وغالباً ما تسعى وسائط الإعلام من جهتها إلى التركيز على أسوأ عناصر السلوك السياسي، في كثير من الأحيان من أجل زيادة عدد المشاهدين أو القراء. وكما أشير إلى ذلك في الإصدار المعنون البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين، يبدو أن الثقة تنعدم بين السياسيين والصحفيين في العديد من أنحاء العالم.⁵⁷ وتكون النتيجة غالباً انطبعا سيئاً ومشوهاً فيما يخص السياسيين، وحتى بين الطامحين إلى العضوية البرلمانية. وكما علّق أحد السياسيين التايلنديين، «إن الناس يحبونني حقيقة، وحتى كنت أنتقد جميع هؤلاء

يتمثل لبّ معضلة البث البرلماني في كون النزاع أهم بكثير وترفيهي أكثر من توافق الآراء.

السياسيين، لكن مرة قرّرت أن أنخرط في الميدان، واكتشفت في الواقع أن هناك العديد من السياسيين الجيدين لا تذكرهم وسائط الإعلام إطلاقاً.» يتمثل لبّ معضلة البث البرلماني في كون النزاع أهم بكثير وترفيهي أكثر من توافق الآراء. فتحصل المناقشات العامة بصفة عامة على نسبة أعلى من المشاهدين لأن الجلسات تميل على تشجيع استقطاب الآراء. وتتميز المناقشات العامة بكون السياسيين يسعون إلى تمييز أحزابهم أو أنفسهم عن الغير، بالزيادة في بلاغة أسلوبهم والتركيز على التقسيم. وتبقى عمليات التدقيق البطيئة التي تقوم بها اللجان - بالمقارنة - أقلّ جاذبية بكثير.

وكان الجمهور أحياناً يؤنب البرلمانيين، كما وقع ذلك في بنن، حيث علّق أحد أعضاء البرلمان، «وقعت نزاعات عنيفة بين الأغلبية والمعارضة، واستُعملت ألفاظ فظة. ولما رجعنا إلى دوائرنا، كانت ردود فعل المواطنين عنيفة. فكان الناس يقولون أنهم لم يرسلونا إلى البرلمان لستم بعضنا البعض، وإنما لاستعراض التشريعات والتصويت عليها. وكان سبب ردّ فعل الناس هو الصور التي شاهدوها على شاشة التلفزيون عن المناقشات البرلمانية، وأعطونا درساً في الأخلاق.»

لكن، يظل البث الإذاعي المصدر الرئيسي للإعلام في العديد من أرجاء العالم، ويستعمله فعلاً العديد من البرلمانات، على الأخص في أفريقيا، وجزر المحيط الهادي وأماكن في آسيا الوسطى. إذ تشير «الديمقراطيات المستنيرة» التابعة لليونيسكو إلى أن «الإذاعة غالباً ما تظل الوسيلة الوحيدة المتاحة للغالبية العظمى التي تعيش في المناطق الريفية حيث تكون نسبة معرفة الكتابة والقراءة غالباً جدّ منخفضة.»⁵¹ و تؤثر إذاعة البرلمان تأثيراً كبيراً في منطقة المحيط الهادي مثلاً، حيث تكون المسافات بين الجزر مسافات بعيدة والاتصال معقّد بسبب «نقص العبارات أو انعدامها، والمياه التي لا يمكن التنبؤ بها، واختلاف اللغات والفقر.»⁵² وكما لاحظ كل من ناكامورا، وكليمينتس وهيغرتي في ساموا، يتوقف الجميع أثناء وجبة الغذاء عن العمل ويجتمعون حول أجهزة المذياع المحمولة للاستماع لمناقشات البرلمان.

علمت أن العاملين في المحكمة العليا ليسوا وحدهم من يستمع لأعمال البرلمان [بواسطة المذياع]، وإنما في جميع أنحاء مدينة آبيا بل وفي جميع أرجاء جزر ساموا، كان الآلاف من الناس يستمعون إلى البث. ولم يكونوا يكتفون بالسماع إلى أصوات ممثلهم، بل كانوا يعلقون على الخطابات، ويجادلون بعضهم البعض، ويناقشون المسائل التي تثار أثناء اليوم. وقيل لي أنه ممارسة عادية في جميع أنحاء البلد. وفي كل قرية، كان الناس يستمعون باهتمام، في انتظار خطاب ممثلهم، آملين ألا يجعل من نفسه أضحوكة، وألا يعاقب نواب المناطق الأخرى ممثلهم.⁵³

في منطقة البحر الكاريبي، عاشت عدة أمم نفس التجارب، لأن طلبات المستهلك هائلة في أنحاء المنطقة فيما يخص التغطية الإذاعية والتلفزيونية للإجراءات البرلمانية. فهذه الإذاعة في جزر البهاما لا تبث الإجراءات البرلمانية طوال اليوم فحسب - ما يناهز سبع ساعات - أثناء دورات البرلمان، وإنما تبثها من جديد أثناء العطل. وفي دومينيكا وسانت فنسنت وجزر غرينادين، يبدأ البث مع الدورة وينتهي بانتهاؤها، وتُبث البرامج العادية فيما بين الدورات.⁵⁴ وفي كاستريس، يجتمع المواطنون في الساحة المواجهة لبرلمان سانت لوسيا لسماع الخطاب عن الميزانية على أجهزتهم المحمولة. وكما يقول روبيرت ناكامورا والمؤلفان اللذان شاركوه في الكتابة، «تعدّ السياسات البرلمانية التي تولّد هذا الإعراب عن الاهتمام - كيفما كانت المشاكل الأخرى - سياسات تؤدي بعضاً من وظائفها كوسيلة تصل الناس بحكوماتهم.»⁵⁵ لقد كان لعرض أعمال المجلس التشريعي الفلسطيني على التلفزيون تأثير إيجابي ملحوظ حسب أحد الصحفيين: «لم يكن يعرف معظم

Raine and Bresnahan 2003:24 51

Gross 2011 52

Nakamura, Clements and Hegarty 2011:30 53

Raine and Bresnahan 2003:14 54

Nakamura, Clements and Hegarty 2011:30 55

56 جمعية الأمم العاملين للبرلمانات، الاتحاد البرلماني الدولي، اتحاد الإذاعات الأوروبية.

57 الاتحاد البرلماني الدولي 2006.

إن المستمعين وجدوا أنفسهم منخرطين في صياغة الأسئلة وتعيين ممثلين محليين للمشاركة في المناقشة. أسفرت شعبية البرنامج على عِدّة طلبات من المستمعين - الذين كانوا يدّعون أنهم لم يُمنحوا مثل هذه الفرصة - بشأن برامج مماثلة إضافية. وكما أشار، «في زمن تُعدّ فيه ثقة المواطنين في ممثليهم وفي المؤسسات الديمقراطية أمراً أساسياً بالنسبة للاستقرار، كلما زاد الاتصال بينهم كلما كان ذلك أفضل».⁶¹

ويتمثل الموضوع المشترك في المثالين السابقين في السعي إلى جعل العملية البرلمانية متاحة لمجموعة أكبر من النخب بالتركيز على المشاكل. وتوجد مبادرات مماثلة في أنحاء أخرى من أفريقيا؛ فالبرامج الإذاعية التي يتم فيها الاتصال بالهاتف بعد مداولات البرلمان قد حظيت بالإطراء العام في النيجر وزمبابوي، في حين جمع مشروع تدريب عابر للحدود بين الممثلين البرلمانيين من غانا، وليبيريا وسيراليون لتحسين اتصالهم بالنخبين بواسطة تلك البرامج. فهيلن كيكي آهولو، رئيسة اللجنة الدائمة المعنية بالتشريع في المجلس الوطني في بنن، تتحدث عن تأثير محطة البرلمان الإذاعية:

بصفتنا أعضاء البرلمان، لاحظنا أن الناس يطرحون أسئلة أكثر إفادة للقوانين التي نستعرضها، لأنهم أصبحوا يدركون جدول أعمال البرلمان. [...] بل وقد طلب البعض إنشاء آلية استشارية تسمح لهم بالتعبير عن آرائهم قبل اعتماد القوانين. وبما أن 80 في المائة من السكان أميين، ينبغي لنا اتخاذ تدابير معينة لإخبارهم بطريقة ملائمة. وقد اقترح البعض بث أسئلة قصيرة في القرى لإعلام السكان الأميين بشأن هذه المسائل.

وبالمثل، يقول أحد الأعضاء البرلمانيين في مالي المجاور، «يكون الأمر صعباً عندما تكون الدائرة بعيدة وعلى المرء أن يبلغ الناس في جميع بلديات الدائرة. [ولذا] نحن ننظم نقاشات مباشرة مع المواطنين تَبَثُّ إذاعياً».

لقد أدّت الزيادة في البث البرلماني إلى جلب جمهور أوسع لمتابعة الإجراءات من أي وقت مضى. ولا شك أن هذا الجمهور الكبير ينشئ إمكانيات لفهم البرلمان والتمثيل فهما أفضل، لكن هذا ليس مضموناً. ويبدو أن الاستراتيجيات الأكثر فعالية هي تلك التي تسعى على البث من أجل هدف وتُشرك المواطنين في مضمون النقاش. ويمثل هذا المبدأ - ضرورة إشراك المواطنين بدلاً من مجرد إخبارهم - موضوع النصف الثاني من هذا الفصل.

5-2 وعود الإشراف والتأثير: التشاور مع الجمهور

رغم أن الأغلبية الساحقة لبرامج التوعية تميل إلى التأكيد على

وبشكل عام مع ذلك، يتعين على الاستراتيجيات البرلمانية أن تعترف بأن ثمة توتراً أساسياً بين حجم الجمهور وفهمه - وهو أمر لم يعالجه بعد والعدد غير القليل من البرلمانات معالجة كاملة في خطتها المتعلقة بالاتصال. ففي تعليقاتها على تأثير البث التلفزيوني لأنشطتها، ذكرت معظم البرلمانات الزيادات في عدد المشاهدين، غالباً في غياب أي مؤشر آخر من مؤشرات النجاح. وكما ذكر الأمين العام السابق للبرلمان السويدي، أندرس فورسيبرغ، «عندما يتم الاتصال بجمهور أوسع، علينا أن ندرك أن ذلك لن يؤدي بالضرورة إلى فهم أحسن للسياسة لدى الجمهور، أو مزيداً من الاهتمام لديه».⁵⁸

على الاستراتيجيات البرلمانية أن تعترف بأن ثمة توتراً أساسياً بين حجم الجمهور وفهمه

هناك مع ذلك أمثلة على استراتيجيات للبث التي تنطوي على أهداف أكثر تحديداً من مجرد الزيادة في عدد المشاهدين. فمثلاً، تمّ استعمال الإذاعة للترويج للحوار والمناقشة في حالات ما بعد النزاع كما الحال في أنغولا، حيث كانت سلسلة البرامج الإذاعية المعنونة «أنا والبرلمان» تسعى بالتحديد إلى سدّ الفجوة بين النخبين والسياسيين. ويهدف البرنامج إلى تعليم المواطنين بشأن دور البرلمان و«تشجيع المواطنين على ربط المسائل التي تشغلهم مع مناصرة المجلس الوطني. كما إنه يوفر هدفاً، وعرضاً متوازناً للمسائل التي يعالجها البرلمان».⁵⁹ ففي كل حلقة يسأل المضيف ممثل برلماني واحد، ويعطى - أيضاً - فرصة الردّ على أسئلة النخبين المسجلة مسبقاً، وتفسير أعماله اليومية ومناقشة المسائل ذات الأولوية. وحسب أحد المعلقين المحليين، «يعجب هذا الشكل الممثلين البرلمانيين، لأنه يوفر لهم منصة نادرة للتحدث عن عملهم وأنشطتهم. ويعجب المستمعين لأنه يمنحهم نافذة على أعمال قادتهم المنتخبين».⁶⁰

وفي أفغانستان، حاول مشروع مماثل أن يحسّن الاتصال مع النخبين في الأثناء النائية التي لا تصلها وسائط الإعلام الأخرى. ومن الواضح أن انعدام الأمن في البلد يجعل من الصعب إقامة مثل هذا الاتصال، وبالتالي تعزيز شعور المواطنين بالملكية تجاه العملية السياسية من خلال ممثليهم - واستجابة أعضاء البرلمان لنخبهم - حاولت محطة إذاعية ريادية، بواسطة سلسلة من الموائد المستديرة، تسهيل الحوار بين البرلمانيين في استوديوهات كابل والمواطنين في المحافظات الأخرى. ويقول مدير إذاعة صاباوون هلمند

58 جمعية الأبناء العامين للبرلمانات، الاتحاد البرلماني الدولي، اتحاد الإذاعات الأوروبية.

59 NDI201059 - المعهد الوطني الديمقراطي

60 المرجع نفسه.

القوانين يتم «توجيهها للجان البرلمانية المناسبة وفرادى النواب البرلمانيين، وتقدم الإجابات تقريباً في الوقت الحقيقي»⁶⁴ وكانت الفعاليات، بوجه خاص، غاصة بعدد كبير من المواطنين المتحمسين وقد لاقى استخدام الحافلات الإعلامية والمقصورات والقوافل الإعلامية نجاحاً مهماً في بلدان مختلفة مثل ألمانيا والسويد وترينيداد وتوباغو. وفي حين تعد هذه الابتكارات مفيدة وتلقى إقبالاً كبيراً، يركز هذا القسم من الفصل على المساعي التي بذلتها البرلمانات كي تجعل التشاور عملية تجري بانتظام وبصورة اعتيادية بواسطة إدماج تقنيات تشاركية في العملية البرلمانية.

1-5-2 اللجان والتشاور

كانت المشاورة لبعض الوقت جزءاً اعتيادياً في التحقيقات والمداولات التي تقوم بها معظم اللجان البرلمانية. غير أن اللجان ذاتها تحملت حجماً أكبر من العمل والتأثير في عدة برلمانات خلال العقود الأخيرة. وهو اعتراف - إلى حد ما - بأنه في حين تكتسي الجلسة العامة أهمية أكبر لتوضيح أهم القضايا السياسية الحالية والبارزة، فإن اللجان «هي الأنسب لسنّ التشريع وصياغته وممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وتسهيل الإنتاجية التشريعية إجمالاً وزيادة خبرتها السياسية وتعزيز التعاون الحزبي»⁶⁵ ويبدو أنها تزيد من استخدام التشاور مع الجمهور عما هو معتاد في الجلسات العامة، باعتبارها الآلية الأساسية للتحليل المفصل. وعلى سبيل المثال، ففي الولايات المتحدة الأمريكية، تعد اللجان «أكثر المحافل انتشاراً التي تتيح مشاركة الجمهور، والتي تستخدم على جميع المستويات ولأغراض مختلفة»⁶⁶ وتزايد استخدام جلسات الاستماع العامة تزايداً هائلاً في فرنسا خلال العقد الأخير، في حين كانت لجان الاستماع سابقاً غير مفتوحة أمام الجمهور إلا نادراً. وفي الواقع، تضاعف، داخل المجلس الوطني الفرنسي، عدد الأشخاص (الوزراء أو ممثلو المجتمع المدني أو الخبراء) المشاركين في جلسات الاستماع العامة هذه بناء على طلب اللجان عشرة أضعاف ما بين دورتي 2002 - 2003 و 2009 - 2010 وتضاعف تقريباً ما بين دورتي 2008 - 2009 و 2009 - 2010. ويجمع البرلمان البرتغالي المساهمات الإلكترونية خلال العملية التشريعية وهو ما يساعد النواب البرلمانيين على رؤية ما هي مواد مشروع القانون التي تطرح أسئلة أكثر بشأنها أو تعدّ أكثر إثارة للجدل.

وتستهدف مشاورات اللجان الحصول على آراء الخبراء والجمهور بوجه عام على حد سواء، غير أن كليهما في تزايد. وأشار البرلمان الفنلندي، على سبيل المثال، إلى أن «أهم التغيرات قد تتعلق بجلسات الاستماع للخبراء»، والتي تعد عموماً بداية مداولات اللجنة، حيث يمكن في بعض الحالات استدعاء شاهد واحد، غير أنه في أغلب المشاريع التشريعية،

تقديم المعلومات بصورة جيدة، فثمة اعتراف واسع النطاق بين البرلمانات بأن ذلك غير كاف لتلبية احتياجات الجمهور. وحسبما أشارت لجنة الإصلاح البرلماني في المملكة المتحدة عام 2009، «يجب أن يتحول الآن محور تركيز البرنامج العام لمجلس العموم المتعلق بالمشاركة مع الجمهور من مجرد تقديم المعلومات نحو المساعدة الفعالة لتحقيق قدر أكبر من مشاركة الجمهور»⁶² ويحدث هذا التحول في التأكيد في عدة برلمانات، جزئياً بالاعتراف برغبة الجمهور في مشاركة وتأثير أكبر على القضايا السياسية الرئيسية، كما يعكس الشعور الذي يساور السياسيين والموظفين البرلمانيين بقيمة إشراك الرأي العام في عملية التشريع والرقابة. وقد أدركت الخطة الاستراتيجية للبرلمان الأوغندي مغزى ومضمون العديد من هذه المبادرات بتقديم مزيد من التمويل لعقد جلسات استماع اللجنة خارج محيط البرلمان ذلك أن النواب البرلمانيين «أعربوا عن رغبة كبيرة في تقريب البرلمان، عن طريق لجانه، من السكان في إطار زيارات للموقع وعقد جلسات استماع عامة بشأن مشاريع التشريعات المثيرة للجدل خارج البرلمان»⁶³

وقامت البرلمانات باستحداث عدة ابتكارات وضعت خصيصاً لتقريب الجمهور أكثر بعقد جلسات في مختلف أنحاء البلد وفتح مكاتب للاتصال بل وإتاحة وحدات برلمانية متنقلة لتقديم المعلومات. وتتضمن الحملة البرلمانية السنوية المسماة «تقريب البرلمان من الناس» في ناميبيا، على سبيل المثال، عدداً من المكونات، بما في ذلك إطلاق مواقع إلكترونية تفاعلية ووضع منصات إعلامية في إطار المعارض التجارية الإقليمية وعقد جلسات استماع عامة. وخلال عطلة مجلس النواب، ينضم رئيس البرلمان ونائبه أو نائبته إلى نخبة من النواب البرلمانيين والموظفين من جميع الأحزاب لزيارة المناطق الريفية للقاء لجان تنمية الدوائر الانتخابية وقادة الجماعات والمواطنين. ورغم ذلك، يتمثل الجزء اللافت للنظر من المبادرة في وحدات التدريب المتنقلة - لاسيما الحافلات المجهزة التي تجول في أنحاء البلد وتمكن المواطنين من استخدام الحواسيب المحمولة على متنها لتصفح الموقع الإلكتروني للبرلمان وتقديم آراء له. والتعليقات بشأن

«يجب أن يتحوّل الآن محور التركيز [...] المتعلق بالتعاون مع الجمهور من مجرد تقديم المعلومات إلى المساعدة الفعالة لتحقيق قدر أكبر من مشاركة الجمهور.»

62 اللجنة المختارة المعنية بإصلاح مجلس العموم 2009.

63 برلمان أوغندا 19.61:2007.

64 Manda 2010.

Khmelko, Wise and Brown 2010:7665.

Williams and Fung 2005:3166.

والتي تُعدُّ من أبرز البرامج التلفزيونية في بلدنا.⁷¹ ويوافق أعضاء البرلمان تقريباً بالإجماع على عمل اللجنة التي تقودها المعارضة، وتعتقد نسبة 94 في المائة من أعضاء البرلمان أنها «تؤدي عملاً جيداً».⁷² وأدت بالإضافة إلى ذلك إلى

ينبغي للبرلمانات أن تكون
قادرة على أن تبين أن المبادرات
الاستشارية تحقق نتائج؛ وإلا
فسيكون انطباع الجمهور أن ذلك
مجرد تمويه.

تحول في الرأي العام بشأن المؤسسة، كما يلاحظ ذلك أكاديميان: «لقد أشارت أنشطة لجنة الحسابات العامة إلى استعادة ثقة الجمهور في البرلمان كمؤسسة [...] وتطورت بشكل ثابت لترقى إلى وضعها الحالي حيث يمكن الحديث عن انتعاش اهتمام الجمهور بقضيتي الفساد وإساءة استغلال الوظيفة».⁷³

فيما يُعدُّ تزايد الاتجاه نحو المشاورة أمراً إيجابياً، يمكن اختبار مثل هذه التدابير في مدى غُدُّها أجزاءً اعتيادية من العملية البرلمانية، مدمجة في عمل اللجان ومتبوعة بإجراءات ملموسة. كما أشار أحد المنقّذين بشأن تجربة كوسوفو قائلاً: «المسألة المطروحة ليست عدد جلسات الاستماع العامة، فقد تزايد عددها بشكل كبير. وإنما تكمن المسألة في مدى بُعْد أجل إعلان تلك الجلسات مسبقاً وفي نوعية المدعوين والمتابعة». وبعبارة أخرى، سوف يرفع الوعد بالمزيد من المشاورة توقعات الجمهور. وينبغي للبرلمانات أن تكون قادرة على أن تُبين أن مثل هذه المبادرات تحقق نتائج؛ وإلا فسيكون انطباع الجمهور بأن ذلك مجرد تمويه. وفي بلد من بلدان جنوب شرق آسيا على سبيل المثال، ذكّر مؤلفان أن «جلسات الاستماع العامة هي مجرد عادة متكررة. فهي تبدو وكأن الناس يتمتعون بحق المشاركة لكن إسهاماتهم في الواقع ضمن المشاركة المحدودة لا تُعتبر مسألة ذات وقع في عملية صنع القرار».⁷⁴

ولكن ثمة أمثلة لبرلمانات تلتزم التزاماً اعتيادياً ومنظماً بمثل هذه المشاورة. وفي كندا، صارت المشاورة العامة جزءاً لا يتجزأ من دورة الميزانية. ففي كل عام، «تتلقى لجنة المالية التابعة لمجلس العموم بلاغات من الكنديين بشأن الميزانية الفيدرالية، وتُعقد جلسات استماع في شتى أنحاء البلد، كما

من الشائع أن تستمع اللجنة لعشرات الخبراء. وتزايد تكرار هذه المشاورات من معدل سنوي بلغ تقريباً 2000 خبيراً خلال الثمانينات إلى 5000 خبيراً اليوم. وأبلغ البرلمان الفنلندي أودوسكونتا بأن العديد من اللجان تعقد اجتماعات مفتوحة لجمع المعلومات من خلال حلقات دراسية وزيارات في عين المكان. وفي هذا الصدد، كانت اللجنة الفنلندية المعنية بالمستقبل التي أُشيد بها كثيراً في الطليعة ويُقتدى بها الآن في مختلف البرلمانات على الصعيدين الوطني والإقليمي، بما في ذلك شيلي واسكتلندا. وعُيّنت هذه اللجنة عام 1993 في خضم أزمة اجتماعية واقتصادية حادة كوسيلة لمعالجة القضايا المتوقعة على المدى الطويل و«القضايا المركزية المتصلة بالمستقبل»⁶⁷، وكانت آنذاك «اللجنة البرلمانية الوحيدة في العالم» «وبدأت تسترعي انتباه البلدان الأخرى» وتلهم بإنشاء هيئات مماثلة في أماكن أخرى. وأنشأت اللجنة - رغم اعتمادها على ميزانية صغيرة نسبياً - هيئة استشارية تتألف من 60 عضواً من الأكاديميين والعلماء لمساعدتها في أعمالها سُميت «منتدى ذوي الخبرة والحكمة».⁶⁸ ويزعم كيوستي كرجولا، وهو نائب برلماني نشط في اللجنة أن اللجنة المعنية بالمستقبل اضطلعت بدور رائع في الديمقراطية التمثيلية حتى قياساً بالمعايير الدولية.⁶⁹

وفي بلدان أخرى، كانت ثمة مبادرات وجبهة قادتها لجان محددة لإشراك الجمهور بنشاط على نطاق أوسع. ففي غانا على سبيل المثال، غيّر الرئيس الأول للجنة الحسابات العامة استراتيجية اللجنة، المتعلقة بمعدل الاستجابة المنخفض لدعوات الحصول على أدلة، بفتح أبواب أعمالها للعموم والسعي حثيثاً إلى مشاركة الجمهور. وفي سنة 2007، عقدت اللجنة أولى جلسات استماعها العامة التي ترمي حسب تصريحه:

[إلى] زيادة الشفافية وتقوية عملية المساءلة وتعزيز ثقة الجمهور في البرلمان ودعمه له. وقد كانت أيضاً فرصة أمام الجمهور لتزويد لجنة الحسابات العامة بالمعلومات عن كيفية إدارة بعض مشاريع الحكومة أو نفقاتها. وقد دُعِيَ عامة الجمهور والمجتمع المدني إلى جلسة الاستماع من خلال الإعلانات في الصحف والتلفزيون ومنابر المناقشة. وكنا قد طلبنا بواسطة وسائل الإعلام الإلكترونية والمكتوبة على حد سواء مشاركة أي شخص لديه معلومات عن المسائل الواردة في جدول الأعمال، مع جعل إمكانية الإدلاء بالشهادات علناً متاحة أمام الناس متى رغبوا في ذلك.⁷⁰

وقد لفتت جلسة الاستماع انتباه الجمهور إلى قضيتي الفساد والإنفاق الحكومي الرئيسيتين وواصل رئيس اللجنة اللاحق تلك الممارسة، مُعلناً أن «النشاط الرئيسي يتمثل في جلسة الاستماع العامة التي تُنقل الآن عبر التلفزيون

71 المركز البرلماني 2009.

Brierley 2010 72.

73 المركز البرلماني 2009: 32.

Siroros and Haller 2000: 157 74.

75 منظمة مواطنون من أجل العدالة العامة 2010.

Eduskunta 2011 67.

Hansard Society 2010a 68.

Groombridge 2006 69.

Sallas-Mensah 2010 70.

من المشاركة حول المواضيع التي تحرك وعي الجمهور. كما أن البرلمانات في العديد من البلدان تسعى إلى إيجاد سبل لاشتراك المواطنين في عملية وضع سياسات للاستجابة للمواضيع السياسية المتنازعة.

ويُمنح المواطنون أكثر فأكثر فرصة تحديد المسائل ذات الأولوية بالنسبة لهم. وتسمح مبادرات المواطنون، واستدعاءاتهم، واستفتاءاتهم للجهات الفاعلة غير البرلمانية بتحديد جدول الأعمال التشريعي جزئياً. وتهدف هذه الآليات إلى توفير قناة للمسائل ذات المصلحة الوطنية الأساسية، وتزويد البرلمانيين بنظرة في هذه المسائل. ويبدو أن هذه الآليات في تزايد. ففي 2003، تم تسجيل ما يناهز 10 000 استفتاء في مجتمعات الولايات المتحدة الأمريكية وحدها⁷⁷. وعبر 53 بلدا التي شملتها الدراسة الاستطلاعية العالمية للتقييم لعام 2008، صرح 41 في المائة من الذين تم استطلاع آرائهم، وهي نسبة تمثل تعددية واضحة، بأن قدرة المواطنين على تغيير القوانين بواسطة الاستفتاءات تمثل ميزة رئيسية من ميزات الديمقراطية⁷⁸. وفي ثمانين بلداً تجاوز هذا العدد 60 في المائة⁷⁹، ولم يظل هذا العدد تحت نسبة 20 في المائة إلا في ماليزيا، وهولندا، وتايلند، والمملكة المتحدة⁸⁰. لكن شعبيتهم لا ينبغي أن تغطي على كون أدوات الديمقراطية المباشرة تعمل بصورة أحسن عندما تكمل العملية التمثيلية، بدلا من أن تحل محلها. أو كما يشير دليل المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية في هذا الموضوع: «يمكن لآليات الديمقراطية المباشرة، وآليات الديمقراطية المباشرة أن تكمل بعضها البعض وتثري بعضها البعض، بدلا من أن ينظر إليها كأنها متعارضة»⁸¹.

في المقام الأول، تعد مشاركة العموم في هذه التقنيات صورية في أحسن الأحوال. ففي أوروبا الشرقية وأوروبا الوسطى، تبين التجربة أن معظم الاستفتاءات تبدأ من داخل البرلمان، ولا يكون إلا القليل منها بمبادرة من المواطنين. ولا تكاد الاستفتاءات بطلب من المواطنين - غالبا - أن تصل العتبة المطلوبة، وتهدف غالبا، في الواقع، إلى نقص القرارات التي يتخذها الجهاز التشريعي. ويقول ليونسكي أنه من ضمن المبادرات السبع التي قدمت إلى البرلمان في منطقة البلطيق منذ عام 2000، لم تصبح منها مشروع قانون إلا واحدة. وفي إحدى الهيئات التنفيذية الأخرى في أوروبا الشرقية، لم ينجح 49 من أصل 55 مشروع قانون في الفترة بين 1999 و2005 في الوفاء بالمتطلبات التقنية. ولا تخدم هذه المبادرات في الغالب إلا «مصالح صفوة الأحزاب» ويسوء استعمالها، بل وتستعمل بإفراط، كما هو الحال في أحد البرلمانات، حيث قابلت الزيادة المفاجئة في الالتماسات

تدلي بتقرير يعرض التوصيات بالنسبة للميزانية الفيدرالية القادمة⁷⁵. أما في أمريكا اللاتينية، فقد وُصفت شيلي بأنها «مثال نموذجي لبرلمان تربطه بالمواطنين صلات مؤسسية». فلمرتتين في كل دورة تشريعية، تعقد كل لجنة دائمة، خلال ما يسمى بالأيام المواضيعية، جلسات مفتوحة يُدعى فيها المواطنون إلى مناقشة أفكارهم مع المشرع⁷⁶. ويُشير المؤلفان إلى أنه لم تنجح أي هيئة تشريعية أخرى في المنطقة في جعل لجانها متاحة بما يكفي للمواطنين، بيد أن البرلمانات في أجزاء أخرى من المنطقة تسعى إلى دمج المشاورة العامة في نشاطها الأساسي. واللجان الدائمة مخصصة حصرياً لاستلام المقترحات من أفراد الدوائر الانتخابية ومجموعات المواطنين في هيئات تشريعية عديدة في أمريكا اللاتينية، بما فيها البرازيل وبوليفيا وإكوادور. وفي بوليفيا تنص القواعد الإجرائية البرلمانية على أنه على كل لجنة أن تُكرّس إحدى جلساتها الأسبوعية لجلسات الاستماع العامة. وحيثما لم يُعتبر مشروع من مشاريع القانون «عاجلاً» أو «ذا أهمية قصوى»، تكون اللجنة مُلزمة بإجراء جلسة واحدة على الأقل تدوم ساعة من الزمن على الأقل بغية تلقي الإسهامات. وأمانات اللجان مُلزمة هي الأخرى بإعلان جداول أعمال جلسات الاستماع العامة على الموقع الإلكتروني للبرلمان وعلى محطة التلفزيون.

بيد أنه يبدو أن اللجان تبذل جهوداً أكبر بكثير في سبيل استشارة الجمهور خلال مداولاتها، فإن الأجوبة المتأتية من الدراسة الاستقصائية للبرلمانات ومن المقابلات مع أعضاء البرلمان تُفيد بأنها تواجه مشاكل مستمرة تتعلق بالوعي العام والشعور بالتأثير. فعلى سبيل المثال، أبلغت إحدى الهيئات التشريعية أن «أبرز تغيير تشريعي» في فتح أبواب البرلمان أمام المواطنين قد تمثل في اعتماد قانون أدخل ممارسة جلسات الاستماع العامة من بين إصلاحات أخرى. ولكن ذلك البرلمان يفيد بأنه في ظرف خمس سنوات منذ اعتماد القانون، «يُعدّ تقييم أثر مؤسسة الجلسات العامة غامضاً». وحسب مؤيدي الجلسات العامة، تُستخدم المؤسسة نادراً جداً ولا تُستغل بالكامل من أجل تحسين جودة القانون. وتُنشر محاضر الجلسات على الموقع الإلكتروني [للبرلمان] لكن ليس ثمة أي تحليل أو تلخيص لما يدور من نقاش. وتُقيم مؤسسة الجلسات الاستماع العامة عملياً [بأنها] مبهرجة. وتتم إعادة التطرق إلى هذه المواضيع في الاستنتاج، غير أن القسم التالي ينظر في كيفية استخدام بعض البرلمانات لمزيد من التقنيات التشاركية كوسيلة بديلة عن إشراك المواطنين.

2-5-2 المسائل التي تعتبر نقطة انطلاق: استخدام التقنيات التشاركية

ما يحفز الناس - مثلهم مثل السياسيين - هي المشاكل وليست العمليات. وبالتالي، فلا عجب أن هناك مستويات أكبر

77 المرجع نفسه.

78 World Values Survey, 5th Wave

79 أندورا، الأرجنتين، بوركينا فاسو، مصر، جورجيا، ألمانيا، سويسرا، فيت نام.

80 World Values Survey, 5th Wave

81 المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية 2008.

Ilonzski 2011 82

Arnold 2012 76 (ينشر قريباً).

والعشرين؟ - اذهب إلى حيث الناس - أي على الانترنت.⁸⁵

تتمثل النقطة الرئيسية في المثل الأيسلندي في مدى تعزيز هذه الممارسة لدور البرلمان الرئيسية، وقد استخدمت بلدان أخرى أدوات المشاركة الديمقراطية داخل العملية البرلمانية بصورة فعالة. فقد شارك مؤتمر الأرجنتين مثلًا، مع منظمة ديريكثيرو ليجزلاتيفو، وهي منظمة للرصد البرلماني، أسست عام 1999، لاستعمال الحوار «من أجل تعزيز الفرع التشريعي في الحكومة و توطيد النظام الديمقراطي». وسوف يتم التطرق إلى زيادة منظمات الرصد البرلماني بمزيد من الاستضافة في الفصل التالي، لكن يجدر الذكر أن نهج المرصد جاء لسد الفجوة بين البرلمان والمجتمع المدني لإنشاء «مكان آمن» للحوار حول بعض المسائل الراهنة الأكثر إثارة للنزاع. وخاصة، أنشأت «وحدة بشأن بناء توافق التراء»، «لجعل المؤتمر الوطني أرض سبل للنقاشات الاجتماعية في الأرجنتين». وكذلك إدارة البرامج بشأن الطاقة المتجددة وتغير المناخ، وتهدف أقدم المبادرات إلى بناء توافق التراء حول القطاع الزراعي والصناعي الأرجنتينيين المشحون، الذي مثل لزمان طويل مصدر عدا.

بدأت التوترات بشأن القيود المفروضة على التصدير في عام 2008، لما اجتاحت البلد سلسلة من إضرابات المزارعين من حجم لم يسبق له مثيل، أدت على مشاهد بمتظاهرين يفرغون ناقلات الحليب في الشارع، واشتباكات عنيفة متفرقة بين المتظاهرين والسلطات، ومئات حواجز الطرق وأرُففت المتاجر الفارغة. وأدت هذه المسألة إلى تنازع بين اللوبي الزراعي القوي والحكومة، وعلى مدى السنوات الفاصلة، تمددت لتصبح فترات طويلة من الاضطراب. ولما وصلت الأزمة إلى ذروتها في 2009، أطلقت المنظمة برنامجًا متعدد المراحل للمشاورات، يشمل العمل الميداني، والمناقشات العامة وسلسلة من المحاضرات المشتركة بين القطاعات تُعقد في فترات منتظمة. فوزعت منظمة الدليل التشريعي Directorio Legislativo في مرحلة أولى «وثيقة بتوافق الآراء» تتضمن عشر وصايا ومبادئ توجيهية، تمّ التوصل إليها بالعمل مع مجموعة مختلفة من الجهات الفاعلة في المجتمع، من أجل مختلف عناصر السياسات الزراعية والصناعية.⁸⁶ وإذ وقعت أزيد من 500 منظمة من منظمات المجتمع المدني، فقد زوّدت هذه الوثيقة السياسيين بنظرة واقعية إلى وجهات نظر المجتمع وكانت بمثابة أساس لمناقشة مستنيرة. ومنذ ذلك الحين ظلت المنظمة تستعمل صلاحيات عقد الاجتماعات المنوطة بها وشراكتها الوثيقة بالكونغرس لتنظيم سلسلة من المناقشات في أنحاء البلاد، تؤدي كل منها إلى اتفاق مكتوب يتمّ عرضه بعد ذلك على اللجنة من أجل تسهيل المناقشات التشريعية.

في جميع هذه العمليات، يبدو أن مفتاح النجاح يتوقف بدرجة أقل على الآلية الدقيقة المستخدمة، منه على اعتقاد

أدنى مستوى نزاعات المناصرين وفي العرقلة، وتستعمل المعارضة هذه الأداة للعرقلة.⁸²

يُلاحظ في هذا الاتجاه - بالخصوص - في ردود البرلمانات والبرلمانيين، الحماس بشأن اللتماسات البرلمانية بوصفها مخرجًا لشواغل الجمهور. وفي عدد من البرلمانات في أنحاء العالم، منها برلمان أستراليا، وبنغلاديش، وبلغاريا، والجمهورية التشيكية، وألمانيا، والهند وسلوفينيا، وجنوب أفريقيا، توجد لجان برلمانية مكرّسة لتلقي التماس العموم، واستعراضها ومتابعتها. لكن مستوى استعمال وتأثير هذه اللتماسات يتفاوت حسب البرلمانات. ويقول البوندستاغ إن استعماله للأداة الكترونية لتقديم الطلبات قد أدى إلى زيادة كبيرة في عدد اللتماسات المقدمة. غير أنه في أوروبا الوسطى وأوروبا الشرقية، يقول أيونسكي من جديد أنه «حسب المصادرة البرلمانية لم يُستجَب إلا للقليل من اللتماسات في تلك الفترة [منذ 2001]، مما يعكس بوضوح الطابع المثير للجدل الذي تتميز به اللتماسات - أنه لا يمكن التحكّم في نتائجها».⁸³

وسعت برلمانات أخرى إلى استعمال تقنيات تشاركية كجزء من ممارسة استشارية أوسع. فمثلًا، في أعقاب الانهيار الاقتصادي في أيسلندا في 2008، أدّى عدد من الاحتجاجات إلى استقالة الحكومة. وفي شهر تشرين الثاني/نوفمبر 2009 قامت مجموعة من أفرقة التفكير الشعبي، يُطلق عليها «كثيب النمال»، بجمع 5,0 في المائة من مجموع سكان البلاد في مؤتمر وطني عن مسار البلاد في المستقبل. وفي تلك الأثناء، «كان اهتمام الجمهور يتجه إلى أن أيسلندا لم يكن لها أبدا خطاب ديمقراطي حقيقي بشأن دستورها».⁸⁴ واستجابة لهذا الحدث، اتخذت آلتينغي خطوة غير مسبقة بإقرار مشروع قرار يفوض لجنة دستورية بسبعة أعضاء، تبلغ البرلمان باستنتاجاتها.

وشارك 950 مواطنا ثم اختارهم عشوائيا (من بين 320 نسمة) في هذا المنتدى. وقد شكّل هذا الأساس عملية استشارية أوسع: فقد قام مجلس الدستوري بإدخال المستجديات أسبوعيا في موقعه على الانترنت بنشر مشاريع بنود جديدة يمكن للمواطنين التعليق عليها. وللزيادة في التفاعل مع المجلس، يمكن للعموم أيضا المشاركة في المناقشات على صفحة المجلس، في الفيسبوك (وقد حصلت على 1300 «أحبها») أو الوصول إلى مقابلات أعضاء المجلس وتسجيلاتهم على تويتر، ويوتيوب، وفليكر. وفي أحد مجتمعات العالم الأكثر الماما بالكمبيوتر، حيث يوجد ثلثا السكان على صفحة الفيسبوك، تخاطب هذه المبادرة المواطنين بلغتهم. أو كما يعبر عن ذلك أحد الصحفيين المحليين: «كيف يكتب دستور جديد في القرن الواحد

83 المرجع نفسه.

Sigmundsdottir 2011 84

Siddique 2011 85

غير الحكومية (الحكومة) يشكل إرسال النصوص خدمة البيانات الأولى الأكثر استخداما في العالم ب 6,1 تريليون رسالة نصية بعثت على النطاق العالمي في 2010. وفي البلدان النامية يملك فردان من أصل ثلاثة اشتراكات في الهاتف المحمول، ويملك 48 مليون شخصا على النطاق العالمي هواتف خلوية ولكن ليس لديهم كهرباء [و] مع نهاية 2012 سيكون 1,7 بليون شخص مالكن لهواتف دون أن يكون لهم حسابا بنكيا».⁹⁰

لُقيت الزيادة في استخدام الهاتف المحمول في جزر المحيط الهادي «الثورة الرقمية الخلوية» التي بجمعها مع المحطات الإذاعية الحوارية، غيرت لهجة النقاش السياسي. ومثلما يلاحظ مؤلفو الورقة الإقليمية الذين كلفوا بإنجازها لفائدة هذا التقرير، أنه بعد أن أخذت أصوات الناس العاديين تصير أكثر علوا من خلال هذه الأدوات، «أضحى السياسيون، اللذين تعودوا على مركز معين كقادة يسارعون للتعامل مع هذه الظاهرة. أن هذه الثورة الرقمية الخلوية، [...] ستغير النظام السياسي على الأمد الطويل. إن هذا النوع من الاتصال يمكن الجماعات في مقارنة مصائرهم، وتبادل أفكارها، ورؤية ما يقدم في العاصمة ولكن لا يقدم في جزيرتهم، والتركيز سهولة أكبر على محتهم المشتركة»⁹¹.

في أوغندا، حيث لا يمثل استخدام الإنترنت سوى 8 في المائة بالنسبة للبلد برتمته، يسعى مشروع رائد إلى استخدام التكنولوجيا المتنقلة لتمكين المواطنين من الاتصال مباشرة بممثلهم ويمكن نظام «الاتصال الهاتفي البرلماني» المواطنين من بعث رسائل عبر خدمة الرسائل القصيرة أو البريد الصوتي إلى ممثليهم البرلمانيين. ويمكن الأعضاء البرلمانيين بعد ذلك ولوج نظام تعقب عن الانترنت لفحص طلبات المواطنين ومتابعتها. ورغم أن المشروع لازال في مرحلة مبكرة يبدو أن البرلمانيين يرحبون بمزيد من التفاعل وخلال الفترة التجريبية قال 88 في المائة من المشاركين أنهم سيستخدمون النظام مرة أخرى.⁹²

على الرغم من أن استخدام الإنترنت والتكنولوجيا الشبكية منتشر بشكل أكبر اتساعا في البلدان الغنية يعني الانتشار السريع لهذه التكنولوجيا وتوقع البرلمانات لاستخدام أكبر بكثير للانترنت في السنوات القادمة. ولذلك تميل الأمثلة الواردة في هذا الفرع إلى التركيز على مناطق محددة ولكن لتجاربها والمبادئ الكامنة وراءها صدى أوسع بكثير.

استجابة للدراسة الاستقصائية التي أنجزها الإتحاد البرلماني العالمي لغرض هذا التقرير، أبرزت جميع البرلمانات تقريبا أنه جرى، أو تجرى تجديد حضورها على الانترنت في السنوات الأخيرة لزيادة تيسير وصول الناخبين إلى المواد. ويتحقق

الجمهور بأن ثمة بعض المزايا في المشاركة، وأن الموضوع مهم وأن لهم فرصة حقيقة للتأثير في جميع القرارات التي قد تنتج عن ذلك. ولا شك في أنه يمكن للبرلمانات المزيد من الاستفادة من تقنيات المشاركة بطرق تعزز المهام الرئيسية للبرلمان. وإضافة إلى ذلك، فإن بلد مثل الأرجنتين يبرز الأدوار المهمة التي يمكن أن تقوم بها المنظمات الخارجية بإقامة الشراكة مع البرلمان وتعزيز تمثيلته. لكن حتى هنا، مدى استجابة البرلمانات لتوقعات الناخبين وتطلعاتهم يظل غير واضح. ويبحث الفصل التالي في كيفية استعمال – أو إمكانية استعمالها – لإقامة المزيد من الحوار الدائم بين المواطنين والبرلمانات.

6-2 إمكانية حوار دائم: البرلمانات وتكنولوجيا الاتصالات

استخدم قدر كبير من إمكانيات تكنولوجيا الاتصالات لإقامة حوار حقيقي بين الناخبين والمنتخبين. فقد أشار البروفيسور ستيفن كولمان عام 2005 وهو أحد أكبر المعلقين تبصرا ووزانة في هذا المجال، إلى أن الإنترنت منحت فرصة الانتقال من ما يسمى بسياسة «مكبر الصوت» حيث يخاطب الناس إلى سياسة قائمة على الاتصال والنقاش الثنائي الاتجاه.⁸⁷ غير أن الأدلة توحي بأن البرلمانات بعيدة جدا عن تحقيق إمكانيات التكنولوجيا تحقيقا كاملا. ولا تكفي القيود المادية، رغم صعوبتها البالغة في بعض البلدان الأقل نموا، لتفسير هذه الوضعية الواسعة الانتشار. وإذ لاحظ التقرير العالمي بشأن البرلمان الإلكتروني أن 97 في المائة من البرلمانات لها حضور نشيط على الإنترنت فإنه أعرب عن أسفه على واقع أن البرلمانات كانت أفضل في استخدام الإنترنت لتقديم المعلومات منه في تلقيها.⁸⁸ فبينما استخدم 91 في المائة من اللجان المواقع الشبكية لإبلاغ معلومات، فإن 2 في المائة فقط هي التي استخدمتها لطلب مساهمات. وورد ضمن الابتكارات التكنولوجية الأقل استعمالا: الاستشارة الإلكترونية بشأن التشريع (16 في المائة) والاستشارة السياسية (15 في المائة) والنقاش على الإنترنت (10 في المائة). وكانت الأعداد المتعلقة باستخدام أدوات الوسائط الاجتماعية من قبيل تويتر (12 في المائة) وفيسبوك (13 في المائة) ضعيفة أيضا.⁸⁹

وتجدر الإشارة إلى أنه ثمة - أيضا - فوارق مستمرة ضمن نسب استفادة البرلمانات من مدى وثاقة مساهمة حضور البرلمانات على الإنترنت للدخل القوي الأعمال الفردي لكل منها. ولا غرابة في أن البلدان الأقل نموا تميل إلى الاعتماد بشكل أكبر على الإذاعة والتلفزيون، لبث المداولات البرلمانية، غير أنه تكون تغطية الإنترنت ضعيفة، وتأثي الابتكارات الأكثر إثارة للاهتمام من استخدام الهواتف المحمولة.. وتفيد المنظمة

Nakamura, Clements and Hegarty 2011 90
Sacramone-Lutz, Grossman and Humphreys 2010:591
92 المرجع نفسه: 3-31.

Coleman 2005 87
88 المركز العالمي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في البرلمان.
Gov2U.org Blog 2011 89

المستوى دون الإقليمي، أنشأ برلمان كاتالونيا بوابة إلكترونية شاملة، توصف بـ «المركز الجامع» تشمل أبواب من قبل «مجلسي» لتتبع التعقيبات والاشتراكات، و الرئيس يجيب» لتقاسم الأسئلة والأفكار مع رئيس البرلمان، وأسئلة من المواطنين لتناول قضايا الوظائف البرلمانية فضلا عن روابط الصفحات الأعضاء الحوارية وتعقيبات تويتر وخدمات تثقيفية.⁹⁴

ويبدو أن أكبر عدد من الابتكارات يحدث في أمريكا اللاتينية، ففي بوليفيا يمكن موقع صوت على ممتلك البرلمان المواطنين من تقييم أداء البرلمانيين بينما في بيرو يقدم موقع البرلمان الافتراضي البيروفي المعلومات التشريعية ويعزز النقاش بشأن القوانين قيد النظر وبشكل يوفر منفذا للمواطنين للتعبير عن آرائهم؛ وبشكل مماثل يوفر موقع السيناتور الافتراضي بالشيلي لزوار الصفحة الشبكية البرلمانية فضاء للتصويت على القوانين قيد النظر وطرح مقترحات على أنظار اللجان، وفي كوستاريكا صارت مكاتب مبادرة الشعب» تعمل على الانترنت ممكنة بذلك المواطنين من طرح مقترحات تشريعية من خلال شبكة الإنترنت.

ويمكن الموقع الشبكي لمجلس النواب البرازيلي المواطنين من «التتبع» التلقائي للأعضاء البرلمانيين من خلال باب «مرافقة النائب البرلماني والتلقي التلقائي لنشرات شأن أنشطتهم». يقول أحد مستعملي الموقع «لتقييم هذه الأداة، اشتركت فيها يوم 11 أيار/مايو 2010 واخترت بطريقة عشوائية تتبع النائب وسرعان ما توصلت بثلاثة نشرات عبر البريد الإلكتروني بشأن العمل التشريعي للسيد (م). والتي كانت كل واحدة منها تتسم بالتفصيل وجود التنظيم وعدم التحيز وقدمت كل نشرة تصويبات السيد م العلنية وقائمة بخطاباته مع روابط لنصوصها المستنسخة وروابط للمقاطع الإذاعية والتلفزيونية ذات الصلة (ونصوصها المستنسخة)⁹⁵

مثلا كتب كرسيتيانو فاريا بشأن منتدى الديمقراطية الشخصية يمكن أن يكون لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات نفس أثر المنشطات، تمكنا من نفخ الأصوات الفردية وتنمية تفاعل أعظم وأكبر مباشرة بين المجتمع والبرلمانات. ويتمثل أحد أمثلة هذا النوع من الفيتامين التشاركي في مجال التكنولوجيا العالية في مشروع الديمقراطية الإلكترونية e_demscacia في البرازيل⁹⁶ ويتمثل الهدف الرئيسي للمشروع في تسهيل الوصول إلى كواليس السلطة للأفراد بمن فيهم الشباب وأعضاء مجموعات الأقليات الذين ليسوا منخرطين في مجموعات المصالح القوية التي تخص عادة بإمكانية الوصول إلى مركز السلطة في برازيليا « وجذبت بوابة فيريليجيس، (ويكي التشريعية) عددا متنوعا كبيرا من الأصوات بما فيها حالة ملحوظة لزعيم شاب لقبيلة أصلية في أدغال الأمازون،

العديد من هذه التحسينات في إمكانية البحث في البيانات البرلمانية، مثلما هو الشأن بالنسبة للبرلمان الياباني diet الذي تعود قاعدة بيانات وثائقه المستنسخة إلى 1947. وركزت مؤسسات أبحاث من قبيل البرلمان السويدي riksdag ومجلس الشيوخ الهندي rayya sabha المعلومات على مواقعها الشبكية قابلة للاستعمال ويسهل الوصول إليها. فقد أعيد تصميم البرلمان السويدي في عام 2006 ليشمل خدمات من قبيل موجز للخلاصات البرلمانية وأقسام في لغة سويدية سهلة (محررة بأسلوب غير رسمي بدرجة أكبر) وأفلام بشأن دور البرلمان ووظائفه. ويستقبل الموقع الآن زيارات بمعدل 3,5 مليون زيارة في السنة مقارنة مع 400.000 قبل أن يعيد بناؤه.

وزادت تلك التكنولوجيا أيضا من قدرة البرلمانات على بث أشغالها بقدر أكبر بكثير مما كان ممكنا بواسطة التلفزيون والإذاعة. ويبدو البث الشبكي المجال الأكبر لنمو المواقع الشبكية البرلمانية، وعلى الرغم من أن نحو 43 في المائة من المواقع الشبكية تنقل حاليا الجلسات العامة و 20 في المائة تبث جلسات استماع اللجان، فإن هذان الرقمان مرشحان للارتفاع إلى 70 في المائة و 50 في المائة على التوالي خلال السنوات القليلة القادمة.⁹³ وقد يمكن جزء من الجواب في أشكال البث المستهدف للمعلومات والأعمال قد صارت ممكنة بواسطة الانترنت وبينما يعدم التلفزيون البث الواسع، وتزدهر المواقع الشبكية اعتمادا على «البث الضيق».

وتتمثل قيمة الانترنت بالنسبة للبرلمانات جزئيا في حجم المعلومات التي يمكن للبرلمانات إبلاغها حاليا وكذلك في القدرة على استهداف تلك المعلومات بالاستجابة لاهتمام جمهور معين من خلال تقديم معلومات وتحليلات وتغطية مفصلة. على أن المشكل الذي يلوح في الأفق بالنسبة للبرلمانات، لا يتمثل في مجرد توفير المعلومات بل في اتخاذ القرار بشأن كيفية اختيار تلك المعلومات، وتجهيزها و تقييمها. فالبرلمانات تخوض منافسة مع عدد هائل من مصادر معلومات أخرى. ويمكن للأفراد أن يتوجهوا بسهولة إلى مصدر آخر إذا لم يتمكنوا من العثور على ما يحتاجونه على الموقع الشبكي للبرلمان. ومع ذلك يطرح تنظيم جميع تلك المعلومات أو توفير الموجزات أو إبراز المواد المثيرة للاهتمام مشاكل للموظفين البرلمانيين. ومثلما عبر موظف في المملكة المتحدة عن ذلك «من يقرر في البرلمان بشأن ما يستحق أن يشكل مادة إخبارية؟» إن هذا يستلزم فورا ترتيبا للأهمية ينقلنا إلى داخل حقل السياسة».

غير أن البرلمانات أخذت على نحو متزايد في إيجاد سبل استخدام التكنولوجيا لتمكين الناخبين أنفسهم من اتخاذ القرار بشأن القضايا التي يودون متابعتها. ويتصدي بعض البرلمانيين لهذا التحدي على نحو أفضل من آخرين. فعلى

Arnold 201294 (ينشر قريبا).
Faria 201095
96 المرجع نفسه.

مايبرز إمكانات وصول التكنولوجيا إلى أقصى الأماكن.

وبعد أقل من سنة على إنشائها في حزيران/يونيو 2009، توسعت بوابة لتشمل خمسة مجموعات مواضيعية برلمانية، وفي 23 منتدى افتراضي، و 106 موضوع و 624 مساهمة و 3151 مشارك مسجل، وهكذا اضطلع موقع الديمقراطية الإلكترونية . دو المحرك لأربع قوانين شملت التشريع بشأن التغييرات المناخية واستكشاف الفضاء والسياسات المتعلقة بالشباب، وروح المجلس للموقع من خلال وسائط الإعلام التقليدية ، ولكن تواصلت أيضا مع نشأة ديمغرافية مستهدفة من خلال الصفحات الحوارية الموضوعاتية ومواقع التواصل الاجتماعي بما فيها فيسبوك و تويتر والمنصة البرازيلية أوركوت. ويمكن تمييز موقع الديمقراطية الإلكترونية عن غيره من المبادرات المماثلة في ربطه بين إسهامات المواطنين والناتج التشريعي، «وتتمثل إحدى المسائل المهمة التي تنسب عادة في فشل المشاركة الرقمية في انعدام الربط بين مساهمات الناس والطريقة التي تصاغ بها القوانين فعليا. وتنطوي كتابة النصوص القانونية على تعقد تقني كبير. وقلل موقع الديمقراطية الإلكترونية من هذا المشكل من خلال الاستعانة بمستشارين تشريعيين قاموا أساسا بدور « مترجمين تقنيين» خلال العملية التشاركية برمتها»⁹⁷

في جنوب شرق أوروبا، عرضت تجربة الجمعية الوطنية لجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة بوصفها مثلا يقتدي به في المؤتمر العالمي للبرلمانات الإلكترونية لعام 2009. وأوضع جاني مكرادوني، نائب رئيس الجمعية وأحد عرابي البرنامج أن إستراتيجية البرلمان في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات « تشمل العملية برمتها. بما في ذلك: أئمة عمل رئيس الجمعية، والأمين العام، والأعضاء البرلمانيين والمجموعات واللجان البرلمانية، والدورات البرلمانية وأسئلة الأعضاء البرلمانيين. ويشمل نظام البرلمان الإلكتروني أيضا بوابة شبكية مفتوحة للجمهور ومحطة برلمانية للبث التلفزيوني على الإنترنت، وسجلات تقييم الأداء ومؤشرات الأداء الرئيسية.»

يبدو أن تكامل المعلومات مع جمعة بالاستجابة يمثل القيمة الحقيقية لمثل هذه المبادرات، واقترح مكرادوني أن جميع قواعد البيانات تتبع الخدمات المتعلقة بشكاوى والتماسات الناخبين في الدوائر الانتخابية ل75 يتعين ربطها مركزيا لكفالة النظر فيها ومعالجتها بشكل فعال. ويعتبر تحقيق مزامنة قواعد بيانات الخدمات المتعلقة بشكاوى والتماسات الناخبين مع جدول الأعمال التشريعية ونسخها. كي يتمكن المواطنون من معرفة متى وكيف تم النظر في المساهمات التي قدموها للأعضاء البرلمانيين في مقاطعاتهم. وهو نظام سيربط مباشرة دائرة البرلمانيين الانتخابية بعملهم التشريعي وبفضل هذه المبادرة ، سيتمكن الأعضاء البرلمانيون في

عام 2012 من الدخول عن بعد إلى قواعد بيانات الخدمات المتعلقة بشكاوى والتماسات ناخبهم بواسطة أي جهاز مزود بخدمة الانترنت، والوصول بالتالي إلى آراء المواطنين وشواغلهم سواء انطلقا من منازلهم، أو وهم على سفر أو حتى من على منبر البرلمان.⁹⁸

يمكن الموقع الشبكي للبرلمان - أيضا - من إجراء عمليات تصويت محاكية أو ضد النصوص التشريعية وبشأن المنطق المتحكم في هذا البرنامج الواسع، يوضح مكرادولي:

يمكن نظام البرلمان الإلكتروني حاليا المواطنين من المشاركة في الديمقراطية التمثيلية ويُمكّن الحل الناخبين من الاتصال بالممثلين المنتخبين لأجل التصويت على القوانين والمقررات قيد النظر. وفي ذات الوقت يمكن للمواطنين والأعضاء البرلمانيين والمسؤولين الحكوميين تتبع التصويت الجاري على الانترنت ، وبالمقابل مع التصويت الحقيقي نظم معلومات تيسر الوصول إلى المعلومات في أي مكان وعلى أي جهاز . يمكن جعل عملية صنع القرار أسرع والبيروقراطية أخفض.⁹⁹

تقدم إمكانات استخدام التكنولوجيا لاشتراك المواطنين في النشاط البرلماني الوعد بتحقيق حوار دائم

في الختام يقدم إمكانات استخدام التكنولوجيا لإشراك المواطنين في النشاط البرلماني الوعد بتحقيق حوار دائم. بيد أنه هنا من محلات التواصل الأخرى يظل من الصعب التوصل إلى استنتاجات أكيدة - جزئيا - لأن العديد من الابتكارات لازالت في طور التجريب، وجزئيا لأن الأهداف الإستراتيجية لهذه المبادرات غالبا ما تتسم بالغموض ، وجزئيا لأنه يصعب إيجاد تقييمات نوعية. وثمة - دون شك - أمثلة تمنح المواطنين نفوذا أكبر مثلما هو مشار إليه أعلاه ولكنها تظل نادرة.

يبدو أن البرلمانات تواجه ثلاثة تحديات رئيسية في مجال استخدام التكنولوجيا الجديدة لأجل اشتراك الجمهور. أولا، مثلما شرح ذلك أعلاه صارت المعلومات المتعلقة بالبرلمانات متاحة للجمهور بشكل أكبر من أي وقت مضى بفضل المواقع الشبكية البرلمانية ، غير أن مسألة كيفية تنظيم تلك

Arnold 2012 98 (ينشر قريبا).
Breuer 2011 99

97 حتى صياغة التقرير، توجد هذه الميزة قيد التطوير في معهد التطوير البرلماني.

التي تتخذها البرلمانات لتحسين إعلام الجمهور وفهمه وإشراكه. انه لا محالة، - فقط - لامس سطح الجهود العديدة المبذولة. ولكن، على العموم يبدو أن البرلمانات أخذت تستجيب لمطالبة الجمهور بقدر أكبر من الوصول إليها والمزيد في المعلومات، من خلال اعتماد طائفة من الآليات ترمي إلى جر عدد أكبر من الناس للاتصال بهذه المؤسسات. فمن الأيام المفتوحة ومراكز الزوار إلى البث البرلماني والمواقع الشبكية أخذت هذه التقنيات تصير ابتكاره أكثر فأكثر. وهي تجد جمهوراً يُقِلُّ عليها، إذ يبدو إن الطلب والعرض يعرفان معا تزايداً مُضطرباً، وحجم المعلومات المعروفة مذهل. ومثلما لاحظ ديفيس مارشال، الأمين العام السابق للجمعية البرلمانية للكومنويلث «من الممكن، - احتمالاً - رصد البرلمان في حالة انعقاد، 24 ساعة في اليوم تقريباً»¹⁰³ والفرق حتى خلال السنوات العشر الأخيرة لافلت للنظر. ويقول جون كليرك، نائب الأمين العام للبرلمان السويسري، بخصوص بلده: تغير اهتمام الجمهور بالبرلمان مع مرور الزمن، فالبرلمان السويسري لم يُنشر أي سجلات لمناقشاته قبل 1891 خوفاً من أن يجلس الناس في المقاهي ويقرؤونها. واليوم كل ذلك متاح على الإنترنت».¹⁰⁴

توحي الأدلة الواردة في استقصاء الاتحاد البرلماني الدولي بشأن البرلمانات، وتحليل الخطط الإستراتيجية البرلمانية المتعددة. واستجابات موظفين برلمانيين وسياسيين بحصول تحول نوعي في كيفية مفاتحة المؤسسات البرلمانية للجمهور. ومثلما لاحظت جمعية هانسارد سوسييتي البريطانية بوجاهة في دراسة استقصائية عالمية بشأن استراتيجيات التواصل:

على مدى العقد الأخير، صار مفروضاً على البرلمانات التي كانت في السابق - جد - منكفئة على ذاتها و تركز فقط على تقديم الخدمات إلى أعضائها ودعم عملية التشريع والتدقيق، مجابهة تحديات سياسية أوسع. فتنامي العزوف عن الشأن السياسي وتفشي قنوات المساءلة، وتزايد التعقد التشريعي والسياسات وتضاؤل تغطية وسائط الإعلام التقليدية للنشطة البرلمانات، هذه ساهمت جميعها في الإحساس بوجود عجز ديمقراطي وفجوة إعلامية بشأن عمل المؤسسات البرلمانية. لذلك صار بنحو متزايد مفروضاً على هذه المؤسسات التحول في كونها مُقدّمة خدمات داخل المؤسسة إلى مقدمة خدمات خارجياً للجمهور. وأصبحت مروجية لقيم وعمل الديمقراطية البرلمانية، وهذا ما أنتج تحولا ثقافيا وموقفيا داخل كل مؤسسة استناداً إلى الاعتراف بأن الجمهور يشكل أصحاب مصلحتها الرئيسيين بذات قدر الأعضاء المنتخبين إن لم يكن أكبر منه.¹⁰⁵

ويجعل انعدام وجود بيانات وتحاليل ثابتة في هذا المجال من الصعب القيام باستنتاجات نهائية. وبصرف النظر عن الجانب

المعلومات وتدقيقها المستمر تجر الموظفين البرلمانيين إلى داخل حقل سياسي صعب. ويمكن لمنظمات الرصد البرلماني أن تضطلع في بعض الحالات بدور تكميلي، (مثلما هو مشار إليه في الفصل التالي) لتفسير هذه المعلومات للبرلمانات.

ثانياً، تظل نسب الاستعمال منخفضة. ففي أمريكا اللاتينية، مع جميع الابتكارات والنوايا الحسنة تظل درجة المعرفة بوجود هذه المبادرات واستخدامها متدنية نسبياً. وكما يلاحظ أحد الأكاديميين، فيما تطبل وتزمر عدة هيئات تشريعية للفرص المتاحة للمواطنين لتقديم مقترحات تشريعية على مواقعها الشبكية، « لا علم للعديد من المواطنين بوجودها»¹⁰⁰ ولأن كانت ست برلمانات أمريكية لاتينية تتوفر على أحكام تنص على إمكانية تقديم المواطنين لمبادرات تشريعية، فلم تسجل ولو حالة واحدة في هذا المجال خلال الفترة الممتدة بين 1980 و 2008 وفق دراسة وصلت إلى اكتشاف أنه من أصل 31 حدث ديمقراطي مباشر نظم على الصعيد الوطني في أمريكا اللاتينية خلال تلك الفترة، كانت جميعها باستثناء تسعة، عبارة عن استفتاءات إلزامية متعلقة بقضايا حددت سلفاً بموجب الدستور. أو « تم إطلاقها بتحريك من الفرع التنفيذي للحكومة»¹⁰¹ علاوة على ذلك، ووفقاً للمقياس اللاتيني لعام 2008 أبلغت أغلبية المواطنين في جميع بلدان المنطقة باستثناء البرازيل « أنهم لن يتصلوا أبداً بعضو برلماني لغرض حل مشاكل تمس مجتمعهم»¹⁰² وعلى نحو مماثل سارع عضو سابق في منظمة رصد برلماني إلى القول عن موقع السيناتور الافتراضي عندما استجوب لغرض هذا التقرير، « إنها فكرة عظيمة ولكن على مدى سنة من رصد خطابات الأعضاء البرلمانيين في البرلمان، لم يحل أي أحد إلى مساهمات المواطنين الممجة من خلال الموقع.»

ثالثاً، رغم أن تكنولوجيات الاتصالات الجديدة توسع بشكل هائل إمكانيات الاستشارة والحوار مع المواطنين فهي تظل وسيلة لتحقيق غاية في حد ذاتها، وهي إنها توفر في نفس الوقت الآن القدرة على الوصول إلى طائفة أوسع بكثير من الناس وفرصة تطوير نظم تنطوي على حوار حقيقي ومستمر بين البرلمان والمواطنين، ولكن يتعين توفر الإدارة السياسية لتحقيق ذلك. ويرجح أن يحقق استخدام التكنولوجيا أكبر قدر من النجاح عندما يشكل جزءاً من التزام أكبر بكثير من جانب البرلمانات باشتراك الجمهور في عملية وضع السياسات وتعبير آخر لا تمثل هذه الآليات بديلاً لأشكال التشاور الأخرى، بل يتعين إدماجها داخل استراتيجية إشراك أوسع.

7-2 خاتمة: ما هو النجاح؟

سعا هذا الفصل إلى تناول المجموعة الواسعة من المبادرات

100 Latinobarometro 2008

101 Raine and Bresnahan 2003:5

102 جمعية الأئمة العاميين للبرلمانات، الاتحاد البرلماني الدولي، اتحاد الإذاعات الأوروبية.

Hansard Society 2010a:68 103

Arnold 2012 104 (ينشر قريباً).

Africa Leadership Institute 2007 105

عدم تحقيق أي شيء، ما لم يجعل منها الأعضاء البرلمانيون أولوية. وحدها لأوروغواي عرفت حقاً تشريعياً منبثقاً من القاعدة.¹⁰⁶

والأرجح أن مستقبل التمثيل البرلماني سيطبعه مزيد من الحوار بين الشعوب والبرلمانات. وتوحي فحوى هذا الفصل أن الاتجاه العام يسير نحو مزيد من الاشتراك من جانب المؤسسات البرلمانية وتزايد استجابة السياسيين الأفراد لناخبهم، ومثلما هو مبين في الفصلين المواليين: ويرجع هذا جزئياً، إلى تزايد التوقعات، والحوافز الانتخابية، وانتشار تكنولوجيا الاتصالات وتقنياتها. بيد أن انجاز هذا الحوار يتطلب إعادة النظر في جوهر كيفية تنظيم البرلمانات. وسيقتضي تعزيز الأدوار المركزية للبرلمان واشتراك الجمهور في تدبير الأولويات المؤسسية والسياسية المتنافسة أحياناً حول قضايا التمثيل. ويجري بحث حول ذلك بتفصيل أكثر في الفصلين التاليين.

الاستشاري لعملية الاشتراك فلا تملك برلمانات عديدة سوى قدر ضئيل جداً من الإحساس بأهمية الاستراتيجية وعدد قليل جداً من المؤشرات. وبالتالي قدرة لا تذكر على إدراك ما يشكل النجاح في التواصل البرلماني. وتُشير معظم البرلمانات - عندما تُسأل - إلى تزايد عدد بوصفه دليلاً على أن استراتيجياتها تشغل جيداً ومثلها أجاب أحد البرلمانات في استقصاء الاتحاد البرلماني الدولي بشأن البرلمانات، «لم يكن ثمة أي بحث أو دراسة بشأن تأثير هذه الاستشارات، بيد أنه يمكنك من خلال النظر إلى الإحصاءات، القول إن الأداء في مجال التواصل طيب جداً.» ويُعد هذا الجواب نموذجياً إلى حد ما رغم أن برلمانات أخرى كانت أقل صراحة في الاعتراف بأنها لم تُقيّم نجاح مبادراتها. ومع ذلك، وحتى تسعى البرلمانات إلى تقييم فعاليتها، فالمشاكل التي تحاول معالجتها (فهم وتصورات الجمهور للبرلمان وثقته فيه) أسباب متعددة. وهذا يعني، من الناحية الواقعية، أنه من المرجح أن تكون للاستراتيجية البرلمانية تأثير جزئي - فقط - على تلك النتائج، ومن الصعب فصل أثر إستراتيجية تواصلية ناجحة عن جميع الأسباب الأخرى الممكنة. بيد أن غياب أهداف واضحة وقابلة للتحديد - يمكن تقييم تلك البرامج استناداً إليها - يظل إشكالاً مستمراً.

وربما تتمثل القضية الأكثر صعوبة في دمج الاستجابات المؤسسية والسياسية في استشارة الجمهور. ومع أنه من الصعب العثور على أي سياسي يقف ضد مزايا استشارة أكبر، وإنه التحدي الذي يواجه البرلمانات يتمثل في تنفيذ ذلك المبدأ كي يتم حقاً اشتراك الجمهور في شراكة لوضع السياسات. ويحتاج الوعد بمزيد في التشاور إلى أن يُدعم إحساس بالتأثير الملموس. وليس ثمة أدنى شك في أن البرلمانات تعمل الآن أكثر في أي وقت مضى من أجل استشارة الجمهور وإشراكه. غير أن ثمة توتر مستمر بين الحوافز المؤسسية والسياسية. ومثلما أشار إلى ذلك هذا الفصل، يتوقف مفتاح تصور الجمهور للمشورة أكثر على القضايا المطروحة، ومقدار الوقت والمعلومات المكرسة للعملية ومتابعة السياسيين لها. وهنا يتسم الأداء بالالتباس في أفضل الأحوال.

ثمة - دون شك - أمثلة على فعالية استشارة ومشاركة المواطنين في مختلف أنحاء العالم. ولكنها أظهرت حالات لا تنجح إلا عندما يوجد وراءها زخم سياسي كبير. إما من السياسيين أو بفعل احتجاجات الجماهير. وعلاوة على ذلك، يمكن للخطر بالنسبة للعديد من البرلمانات في وعدها بنفوذ أكبر يرفع من تطلعات الجمهور التي لا يتم تلبيتها، مما يؤدي إلى تقويض الثقة في العملية البرلمانية. ويبرز التناقض في أمريكا اللاتينية حيث وضع مثل هذا التشديد على اشتراك المواطن. ومثلما لاحظ أحد المؤلفين، «يبدو أن أمريكا اللاتينية قطعت خطوات جبارة في اتجاه تحقيق مراقبة المواطنين على العمل التشريعي، على مدى العقد الماضي. وفي بعض الحالات تسند الدساتير بشكل محدد للمواطنين قدراً غير معتاد في سلطة وضع جدول الأعمال في البرلمان. ومع ذلك، تميل «مبادرات الشعب» إلى



الاستجابة والمساءلة

3-1 كيف كان أداء ممثلي البرلمان؟ سجلات الأداء البرلماني

نُشر 'سجل الأداء البرلماني' الأوغندي لأول مرة في عام 2006. وقدم المنشور في صيغته الأولى الصادرة عن المنظمة غير الحكومية 'مبادرة الريادة الأفريقية' معلومات وقائية عن تشكيلة البرلمان وأعضائه، وسعى فضلا عن ذلك لتقييم أداء كل برلماني على حدة، فذكر عدد المرات التي شارك فيها كل برلماني في 17 نشاطا برلمانيا مختلفا، مثل عدد الأسئلة المطروحة، وعدد اللتماسات أو القوانين المقدمة، وعدد البيانات المدلى بها. وحُسب مجموع المساهمات في أسفل الجدول ومُنح كل برلماني درجة تتراوح بين 'ألف' (للبرلمانيين الذين قدموا أكثر من 16 إسهاما) و'واو' (للبرلمانيين الذين لم يقدموا أي إسهام على الإطلاق). وكشفت النتائج عن وضع مقلق للغاية. فلم يمنح التقرير درجة 'ألف' إلا لسبعة برلمانيين، بينما أُعطي 65 منهم (21 في المائة) الدرجة 'واو'. وخلص التقرير إلى أن 237 برلمانيا من أصل 305 (77 في المائة) قدموا أقل من ستة إسهامات في المجموع.¹⁰⁷ وأبدى السياسيون الخاضعون لذلك التحقيق للمرة الأولى رد

فعل عدائي كما كان متوقعا، بحيث شكك البرلمانيون من جميع الأقطاب في دوافع التقرير ومنهجيته وحق منظمة غير حكومية في تقييم برلمانيين مسؤولين مباشرة أمام ناخبهم. ومع ذلك، واصلت مبادرة الريادة الأفريقية في سنوات متتالية نشر تقارير سنوية عن أداء البرلمانيين وأصبحت تشكل، أكثر فأكثر، جزءا من المشهد السياسي في أوغندا.

ويبدو أن ذلك الحضور المتواصل يعزى إلى ثلاثة عوامل. فأولها أن رئيس المبادرة، ديفيد بولكول، كان بنفسه برلمانيا سابقا ووزيرا، ولكنه كان -أيضا- باعتباره رئيس منظمة الأمن الخارجي، وهي وكالة المخابرات الحكومية، 'كبير جواسيس' الدولة. وتمكّن بفضل الفترة التي قضاها في البرلمان من فهم التحديات الخاصة التي تواجهه وردّ الفعل الذي يُرجّح أن يصدر عن البرلمانيين. ولكنه ليس رجلا يمكن ترويجه بسهولة ولا يبدي أي استعداد للاعتذار عن المبادرة، فيصف تعميم سجلات الأداء «كأن يرمي الشخص شيئا في خلية النحل، فيخرج النحل كله ليلسه». ويرى أن الشيء الإيجابي في هذه الحالة هو أن الهجمات الشخصية تصدر عن البرلمانيين من جميع الأحزاب، «وعندما يأتي النقد من الجهتين معا، فهذا يعني أننا على صواب»¹⁰⁸ وثانيا، رغم أن مبادرة الريادة الأفريقية عازمة على مواجهة

108 دستور رواندا، المادة 64.

107 دستور ناميبيا، المادة 45.

2-3 مقدمة: التمثيل والاستجابة

إن الطلب العام على زيادة مساءلة السياسيين يدخل في صميم النقاش الجاري بشأن التمثيل السياسي. ويتعلق الأمر بكيفية تفاعل السياسيين، فرادى ومجموعين، مع طلبات ناخبهم واستجابتهم لها. ومع ذلك، فالحجج المتعلقة بطبيعة التمثيل البرلماني سبقت بوقت طويل أيا من الاتجاهات السائدة المحددة في هذا التقرير. فقد قال الفيلسوف السياسي الإنكليزي وعضو البرلمان إدموند بورك، في معرض الحديث إلى الناخبين في بريستول في عام 1774، إنه غير ملزم بآراء ناخبه، بل هو منتخب لاتخاذ القرارات بنفسه وتجسيد المصلحة الوطنية. وأدت ملاحظاته إلى بدء نقاش لم تنبثق عنه نتيجة نهائية بعد. ويعطي السياسيون والأكاديميون في مختلف أنحاء العالم مجموعة من الإجابات بشأن ما إذا كان 'الدور السليم للمندوب' هو تجسيد رأي الناخبين أم أنه شخص 'يتعهد' المصلحة الوطنية - وتقع معظم الإجابات بين المنزلتين.

وشهد القرنان اللذان تليا خطاب بورك تطورات أخرى زادت الغموض في التمييز الذي قدمه، من بينها تطور الأحزاب السياسية الجماهيرية في معظم الأنظمة البرلمانية. وفي العقود الأخيرة، أدت عوامل مجتمعة تتمثل في تنامي النزعة الفردية وسيادة وسائل الإعلام الإخبارية وسرعة الوصول إلى تكنولوجيات الاتصالات الجديدة إلى زيادة تغيير الفهم العام للتمثيل السياسي. ويتمثل الأساس المنطقي الكامل للتطور التكنولوجي واتجاهه في تمكين الأفراد من التحكم في قدر أكبر بأنفسهم. وفي الوقت ذاته، وجد المواطنون طرقا عديدة للتعبير عن آرائهم السياسية، تتراوح بين عضوية منظمات الحملات الدعائية وأشكال جديدة من الديمقراطية المباشرة، وشراء السلع من محلات أو شركات صناعية بعينها - فقط - بناء على ما تتبعه من ممارسات إنتاجية وإدارية. وفي هذا العصر، ما فتئت الأفكار المتعلقة بالتمثيل غير المباشر - حيث ينتخب المرء شخصا ينوب عنه في التعبير عن آرائه - تزداد غرابة.

وتمثل الأثر التراكمي الناتج عن هذه الاتجاهات في طلب عام على مساءلة البرلمانيين واستجابتهم بقدر أكبر. ويبدو أن الناخبين أقل استعدادا للثقة في البرلمانيين ويرغبون في زيادة توضيح عمل المشرعين والمصادقة عليه. ويبحث هذا الفصل أربعة جوانب من هذه التغيرات. فيبدأ القسم الأول بدراسة الولاية البرلمانية على صعيدي النظرية والممارسة، وينظر في التحديات التي تواجه دور الأحزاب السياسية - ومراقبتها للبرلمانيين في البرلمان - من جراء الرأي العام وأداء الأحزاب ذاتها. ويسلط القسم الثاني الضوء على مدى تقييد الولاية البرلمانية نفسها بسبب الضغط العام - الإصلاحات التي تحدد ما يمكن للبرلمانيين فعله وما لا يمكنهم فعله، مثل تقييد فترات الولاية، وحالات التعارض، ومدونات السلوك. ويدرس القسم الثالث نشأة المنظمات التي ترصد

منتقديها- فهي تستمع إليهم أيضا- فقد تواصل تطوير المنهجية المتبعة في سجل الأداء استجابة لتعليقات البرلمانيين والصحفيين والأكاديميين وعامة الناس. ولدى المبادرة رغبة شديدة في جعل السجل منصفا وشفافا، وما فتئت تعمل مع جامعتي كولمبيا وستانفورد في الولايات المتحدة لتحسين المنهجية. فبعد أن كان سجل الأداء بسيطا في التقرير الأول، فربما أنه قد أصبح الآن واحدا من أكثر تحليلات النشاط البرلماني تطورا. ففضلا عن تقديم معلومات أساسية عن كل برلماني (الدائرة الانتخابية والحزب واللجنة، إلخ)، يتعقب السجل حاليا عمل البرلمانيين في الجلسات العامة وفي اللجنة والدائرة الانتخابية. وعلوة على ذلك، لا يُقِيم العمل المضطلع به في الجلسات العامة بناء على عدد الأسئلة أو الخطب فحسب، بل بناء - أيضا - على تأثير تلك التدخلات ومتابعتها. وخطى السجل خطوة تتسم بذكاء ثاقب إذ أصبح يتضمن تقييما يجريه النظراء، بحيث يُقِيم البرلمانيون من زملائهم - مما يشير إلى أن العديد من البرلمانيين باتوا يشاركون في هذا المسعى.

وثالثا، حظي سجل الأداء بقبول لدى الجمهور الواسع، لأنه يحاول تحسين نوعية المعلومات المقدمة لهذا الجمهور. وكما ورد في تمهيد التقرير الأول الصادر عن المبادرة، يتطلب ازدهار الديمقراطية حصول الناخبين على معلومات موثوقة عن برلمانيهم، لم تكن متاحة أو كان من الصعب الحصول عليها. وتعتقد المبادرة أنها بعملها هذا تسد ثغرة، مما يستجيب لشواغل واسعة النطاق بشأن مساءلة السياسيين. ومن ثم يسعى سجل الأداء لتلخيص المعلومات وتجميعها بطريقة تسهل استعمالها لتشجيع الناخبين على اتخاذ قرارات مستنيرة. وتعمل المبادرة حاليا على تطبيق هذا المبدأ على صعيد الممارسة من خلال وضع برنامج تواصل، وتنظيم حلقات عمل في الدوائر الانتخابية بشأن مواضيع ومحتويات سجلات الأداء نفسها مستفيدة في معظم الأحيان بدعم نشط من البرلمانيين المحليين.

وتكمن أهمية تجربة المبادرة في كونها مؤشرا على اتجاه أعم جدا. فتوجد حاليا أكثر من 190 منظمة لرصد العمل البرلماني في بلدان عبر جميع أنحاء العالم، تعمل على سد الفجوة الملحوظة بين البرلمانيين والأشخاص. وتقدم دائما معلومات عن الأداء البرلماني وتقييما له. وأضحت هذه المنظمات تجد - أيضا - جمهورا لها من بين عامة الناس وبشكل متزايد بين البرلمانيين أنفسهم. ويعكس نموها في جزء منه حقيقة مفادها أن رغبة الناس في الحصول من السياسيين على قدر أكبر من المعلومات والردود تُغيّر على ما يبدو هيكل المساءلة السياسية في جميع أنحاء العالم. وفي حين أن الفصل الثاني وثّق الجهود الطوعية التي يبذلها البرلمانيون لإخبار الناس وإشراكهم، يبحث الفصلان الثالث والرابع في كيفية تغيير ممارسة التمثيل البرلماني من جراء التوقعات العامة.

برلماني يمثل الأمة برمتها ولا يمثل الأشخاص الذين انتخبوه أو عينوه فحسب أو التنظيم السياسي الذي ترشح باسمه للانتخابات. وكل ولاية إلزامية لاغية وباطلة».¹¹⁰

ويجسد التركيز على تمثيل الأمة برمتها تجسيدا جزئيا تاريخ الفترة الانقسامية الأخيرة التي مرت بها رواندا، غير أن بلداناً أخرى، ومنها ألمانيا، لديها بنوداً مماثلة. فعملاً بالدستور، يتصرف أعضاء البرلمان الألماني بما يمليه عليهم ضميرهم وليسوا ملزمين بأي أمر أو تعاليم. وثمة أحكاماً مماثلة - أيضا - في إسبانيا وبلغاريا وجمهورية كوريا والدانمرك وكرواتيا.

والغرض من ذلك هو الحفاظ على استقلالية البرلمانيين وضمان عدم دخولهم في أي اتفاق لتمثيل مصالح خاصة. وفي إطار هذا المفهوم، لا يُلزم الممثلون المنتخبون بدعم حزبهم أو تأييد القرارات التي يتخذها فريقهم في البرلمان. ويعني ذلك - أيضا - أن الولاية لا يمكن إنهاؤها قبل الأوان، بإجراء استفتاء لنقضها مثلاً¹¹¹. وعلى صعيد الممارسة، تحيد الأغلبية العظمى من البلدان - شيئا ما - عن هذه النظرية. وما انفكت الإصلاحات المصممة لزيادة مساءلة السياسيين تحد بشكل متزايد نطاق تلك 'الولاية التمثيلية الحرة'.

ويتمثل جزء من المشكلة في كون الولاية البرلمانية في أغلب الأحيان - بحكم طبيعتها - مصدرا ضعيفا لتوجيه البرلمانيين إلى الطريقة التي ينبغي لهم اتباعها لأداء وظيفتهم التمثيلية. وتستند هذه الولاية إلى افتراض مفاده أن البرلمانيين ينبغي أن يقيموا بأنفسهم النهج 'السليم'. غير أن ذلك يعني أن البرلمانيين - حتى داخل البرلمان الواحد - يحددون دورهم بطرق مختلفة جدا. ويبن استقصاء حديث العهد للسياسيين السابقين في كندا أجرته سامارا، وهي منظمة غير حكومية، أن هناك قدرا كبيرا من سوء التفاهم وعدم الاتفاق بين السياسيين بشأن الأشخاص الذين ينبغي لأولئك السياسيين تمثيلهم، وبشأن الطريقة التي ينبغي لهم اتباعها للقيام بذلك. وحدد التقرير سمات أساليب مختلفة من البرلمانيين - فمنهم 'الجغرافيون' الذين يعتبرون محور عملهم هو تمثيل المنطقة المحلية، و'المناصرون' الذين يرون أنفسهم بالأساس ممثلين للحزب، و'الفلاسفة' الذين يعتبرون أنفسهم، أولا وقبل كل شيء، ممثلين للمصلحة الوطنية¹¹².

وتعتبر مهنة السياسي المنتخب إحدى المهن القليلة التي ليس لها وصف وظيفي، ويكاد يتجسد هذا التنوع في الآراء وعدم الاتفاق بشأن دور البرلمانيين في كل برلمانات العالم. وتبرز البحوث التي أجراها مشروع الهيئات التشريعية الأفريقية اختلافات مماثلة في الآراء داخل البرلمانات في بلدان القارة الأفريقية. ففي ناميبيا، يعتقد أكثر من نصف البرلمانيين أن

العمل البرلماني، مثل مبادرة الريادة الأفريقية التي ترصد عمل السياسيين وتضطلع بدور الحكم الخارجي. وينظر القسم الأخير بإيجاز في السبل التي تجعل تكنولوجيات الاتصالات توفر للجمهور أشكالاً جديدة من التفسير والمساءلة.

يضطر البرلمانيون على نحو متزايد لتبرير أفعالهم لناخبين مشككين. ولهذا الأمر بعدان إيجابي وسلبي، بحيث يشجع على قدر أكبر من المساءلة، غير أنه يمكن أن يقيد نطاق التمثيل.

وتتوجه هذه الإصلاحات توجهها شاملا نحو تنظيم أكبر للبرلمانيين. فيجري تحديد الولاية البرلمانية وإلزام البرلمانيين بتقديم قدر أكبر من التفسير والوصف لعملهم. وباختصار، يضطر البرلمانيون على نحو متزايد لتبرير أفعالهم لناخبين مشككين. ولهذا الأمر بعدان إيجابي وسلبي، بحيث يشجع على قدر أكبر من المساءلة، غير أنه يمكن أن يقيد نطاق التمثيل. ويشير القسم الأخير إلى أن الإصلاحات ربما تغير الأفكار التقليدية بشأن التمثيل البرلماني، ومع ذلك فالمزج بين التنظيم والتفسير يتيح فرصة لتعزيز موقف البرلمان والسياسيين في الحياة العامة، شريطة أن تكون البرلمانات على استعداد للاستفادة من هذه التطورات.

1-2-3 الولاية البرلمانية على صعيد الممارسة

تعتبر العلاقة بين الناخبين وممثلهم المنتخبين محورية لأي نظام من أنظمة الديمقراطية البرلمانية. غير أن تعاريف الجهة التي يمثلها البرلمانيون وما ينبغي لهم تمثيله تختلف من برلمان إلى آخر. ففي الحالات التي يبن فيها الدستور الولاية البرلمانية، تنحو تلك التعاريف إلى تجسيد مفاهيم عامة تتعلق بتمثيل الأمة؛ فدستور ناميبيا - مثلا - ينص على أن يكون أعضاء الجمعية الوطنية «ممثلين للشعب بأكمله وأن يسترشدوا، خلال أداء مهامهم بأهداف هذا الدستور والمصلحة العامة وبضمايرهم».¹⁰⁹

ويُنتخب السياسيون، في بعض نُظم الانتخاب القائم على الدوائر، لتمثيل منطقة بعينها، غير أن هذا الشكل التمثيلي ليس إلزاميا. فثمة عدد من الدساتير لا يسمح بفكرة الولاية 'الإلزامية' - حيث يكون البرلمانيون خاضعين مباشرة لناخبين بعينهم ومساءلين أمامهم. ويشكل دستور رواندا أحد هذه الدساتير التي لا تسمح بالولاية الإلزامية وينص على أن «كل

Samara 2010 110

19-Barkan et al., 2010:17 111

Afrobarometer Briefing Paper No. 59 112

Van Der Hulst 2000:9 109

محور تركيزهم هو المصلحة الوطنية - غير أن هذا هو البلد الوحيد الذي يبدي فيه أغلبية البرلمانيين موقفاً واحداً. وفي ملاوي، يعتقد نصف البرلمانيين تقريباً أن الناخبين أكثر أهمية، غير أن زهاء 30 في المائة منهم يعتبرون الحزب مصدر التمثيل الرئيسي. أما في كينيا، فالآراء تتوزع توزيعاً متساوياً بقدر أكبر إذ يرى 40 في المائة من البرلمانيين أن المصلحة الوطنية هي محور التركيز، بينما يعتبر 35 في المائة الناخبين أهم.¹¹³

وعلى صعيد الممارسة، قلّما يمكن تصنيف البرلمانيين تصنيفاً دقيقاً في فئة أو في أخرى، غير أنهم يدركون أن دورهم هو تمثيل مصالح شتى. وتتجلى بعض أوجه التضارب تلك في هذا الرد الذي قدمه سياسي جزائري عندما طُلب منه تحديد الجهة التي يشعر أنه يخضع للمساءلة أمامها أكثر من غيرها، إذ قال:

يتعلق الأمر عموماً بالمواطنين وبمناطقتي وبالبلد برمته. [...] فثمة مشاريع كبيرة تمثل البلد بأكمله - فالجزائر تكاد تكون قارة لوحدها، إذ هي أكبر بلد في أفريقيا. وأمثل المنطقة أيضاً لأن الناخبين فيها هم من انتخبوني، وأمثل حزبي السياسي. ولكن الأشخاص يأتون في المرتبة الأولى في معظم الأحيان.

وعدم وجود رد نهائي بشأن الجهة التي يمثلها البرلمانيون أمر متوقع، بل يمكن القول إنه أمر مفيد في ديمقراطية حديثة. فمهمة البرلماني هي الجمع بين الآراء العامة وتجسيد المصلحة الوطنية. ومن ثم، يمكن انتخاب فرادى أعضاء البرلمان لتمثيل مصالح محددة، مثل حزب سياسي أو طبقة اجتماعية أو فصيلة عرقية أو منطقة، غير أنهم ملزمون أيضاً بتحقيق توازن بين مصالح كل فئة من تلك الفئات التي يمثلونها والمصلحة العامة ككل. وتنطوي هذه العملية على تقويم متواصل يجريه الممثل. وباختصار، فالمرونة والقدرة على تقييم المسائل الناشئة والتفكير فيها واتخاذ قرارات بشأنها جزء لا يتجزأ من الديمقراطية البرلمانية.

والحجة المضادة لهذا القول هي أن انعدام تركيز محدد فيما يتعلق بالتمثيل يمكن أن يُفسّر أيضاً باعتباره لبساً خطيراً. فكما يشير إليه تقرير سامارا، مثلما يختلف السياسيون أنفسهم بشأن دورهم الصحيح، فليس غريباً ألا يكون لدى عامة الناس في الغالب رأي واضح بشأن ذلك الدور. وقد يكون افتقار عامة الناس لذلك الفهم متصلًا بتعريف دور البرلماني أو غير متصل به - فقد كشف استطلاع آراء أجري مؤخراً أن 69 في المائة من الناخبين التنزانيين يعتقدون أن أهم عمل يضطلع به البرلماني هو 'التمثيل' بدلاً من 'تقديم الخدمات' والتشريع والمراقبة، غير أن فهم هؤلاء المجيبين لما ينطوي عليه 'التمثيل' أمر غير واضح.¹¹⁴

ويبدو أن الإصلاحات الجارية في مختلف أنحاء العالم موجهة

نحو تحديد أدق لعمل البرلمانيين ومن ثم تقييد نطاق نشاطهم. وفي البلدان التي تتدنى فيها بالفعل مستويات الثقة في البرلمانيين، تُقدم الأمثلة على الفساد أو على السلوك غير المشروع مراراً للإشارة إلى ضرورة إخضاع السياسيين إلى مزيد من المساءلة أمام الأشخاص الذين ينتخبونهم وإلى ضرورة إخضاع تصرفاتهم لضوابط أكثر صرامة. غير أن قلق الجمهور، بوجه أعم، يزيد على ما يبدو من ضرورة مساءلة البرلمانيين عن أفعالهم بطرق متعددة. وتبحث الفروع الثلاثة التالية (1) كيفية تجلي هذه الحجج في البرلمانات عبر أنحاء العالم من خلال تغير أدوار الأحزاب السياسية، (2) الإصلاحات المصممة تصميمياً مباشراً لزيادة مساءلة البرلمانيين، (3) نمو منظمات رصد العمل البرلماني.

2-2-3 التمثيل الجماعي مقابل التمثيل الفردي: دور الأحزاب السياسية

يكن أوضح مصدر من مصادر التضارب لدى معظم أعضاء البرلمان في الفرق بين سياسات الحزب الذي يمثلونه والمصالح الأخرى المحلية والوطنية. وقد نحت معظم الدراسات الأكاديمية التي سعت لتحديد ما إذا كان السياسيون يمثلون الناخبين تمثيلاً سليماً إلى التركيز على سجلات التصويت لدى البرلمانيين (وينطبق هذا الأمر تحديداً على العلوم السياسية في الولايات المتحدة) وعلى مدى مطابقة تلك السجلات لأفضليات السياسة العامة لدى ناخبهم. ويستند هذا التحليل إلى افتراض التمثيل الفردي - أي مدى تجسيد فرادى السياسيين لآراء الناخبين. وعلى صعيد الممارسة بالطبع، تُنتخب غالبية السياسيين في معظم البلدان باعتبارهم أعضاء حزب سياسي لتعزيز سياسات بعينها، ثم يقيّمهم الناخبون بناءً على قدرتهم على تنفيذ برنامج الحزب - وهو ما يسمى، بعبارة أخرى، نظام التمثيل الجماعي. غير أن التوقعات المتعلقة بالمساءلة الفردية قد تتعارض في كثير من الأحيان مع التوقعات المتعلقة بالمساءلة الجماعية بالنظر إلى تنوع مجموعة المطالب التي يُطلب من البرلمانيين التفكير فيها.

وتزداد حدة هذا التوتر لأن الأحزاب السياسية تواجه مشاكل تتعلق بأهميتها ومشروعيتها في جميع أنحاء العالم. ولا يقدم هذا التقرير تحليلاً مفصلاً لحالة الأحزاب السياسية، ويعزى ذلك في جزء منه إلى اختلاف هذه الأحزاب اختلافاً كبيراً من منطقة إلى أخرى. غير أن سماتها تنحو - بوجه عام - إلى مطابقة مجموعة من بين ثلاث مجموعات من المشاكل التي تعترى الديمقراطيات الحديثة الناشئة. فأولاً، يتسم نظام الحزب السياسي، في بعض المناطق بشدة التقلب، بحيث تظهر أحزاب مجزأة كثيرة وتختفي بسرعة نسبياً، وليست لديها جذور راسخة بين الناخبين. وتشكل بلدان من قبيل بابوا غينيا الجديدة وبولندا وبيرو وتايلند وفانواتو والفلبين نموذجاً لهذا الاتجاه. وثانياً، هناك في المقابل بلدان تتسم بسيادة حزب واحد ويسيطر عليها حزب سياسي مركزي محكم التنظيم يحول دون دخول أي حزب جديد إلى النظام. وينطبق هذا النموذج

113 Carothers 2006

114 World Values Survey, Four-wave aggregate of Values Studies

دراسة للديمقراطيات الناشئة منذ عام 1945 إلى أن الانضباط الحزبي شديد عموماً، رغم وجود تباين داخل البلد الواحد وبين البلدان¹¹⁹. غير أن دراسات قطرية محددة، مثل تحليلات أجريت أخيراً في المملكة المتحدة، تشير إلى أن احتمال تمرد البرلمانيين لم يكن شديداً قط في أي وقت كان¹²⁰. ويتجلى ذلك التنوع أيضاً في الديمقراطيات الأحدث عهداً، كما تُبرزه البيانات المستقاة من مشروع التشريعات الأفريقية. فمن جهة، أفاد 91 في المائة من البرلمانيين الكينيين بأنهم يتحدّون الحزب إذا عارض نخبوهم على سياسة عامة أو إذا تعارضت تلك السياسة مع مصالح نخبوهم. ومن جهة أخرى، أفاد 88 في المائة من البرلمانيين الموزمبيقيين بأنهم يصوتون مع الحزب - رغم أن ذلك يُفسّر عموماً بكون موزامبيق تستخدم نظام قوائم التمثيل النسبي، الذي يجعل إعادة انتخاب البرلمانيين ترتبط برأي زعماء الأحزاب أكثر من ارتباطها بالنخبين. ومع ذلك، تختلف الآراء حتى داخل الأنظمة الانتخابية نفسها. ففي ملاوي، يصل الاختلاف إلى حد بحث يدعم 31 في المائة الحزب ويؤيد 49 في المائة النخبين، بينما تتساوى الأرقام في زامبيا بحث تبلغ نسبة البرلمانيين 40 في المائة في كل طرف من طرفي المسألة¹²¹. وتحدّث برلماني مقدوني استُجوب في إطار إعداد هذا التقرير عن تجربة شخصية غريبة ذلك أنه ترشح في ظل نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي على حد سواء. وفي معرض الحديث عن تأثير كل من النظامين على تصرفاته، قال «لقد كنا خدام المواطنين، في إطار نظام الأغلبية. أما الآن فنحن عبيد الحزب. فلم أصوت ضد حزبي إلا ثلاث مرات [في عقد من الخدمة]. وأعرف أن هذا الرقم لا يساوي شيئاً. لقد أصبحنا مجرد آلات تصويت: فتضغط الحكومة على الزر الأحمر، بينما تضغط المعارضة على الزر الأخضر».

أما الاتجاه الآخر الموازي فيما يتعلق بتمثيل الأحزاب السياسية، فهو ظاهرة تغيير البرلمانيين انتماءهم الحزبي. ورغم أن هذه الظاهرة نادرة نسبياً في الديمقراطيات العريقة، فقد ظلت سائدة في بلدان مثل إكوادور وإندونيسيا والبرازيل وكولومبيا واليابان، وبعض بلدان أوروبا الوسطى والشرقية وكثير من بلدان منطقة جزر المحيط الهادئ¹²². وقد اعتمد عدد متزايد من الدول، يقدر بنحو 40 دولة، قوانين تمنع الانشقاق الحزبي، بما في ذلك بنود دستورية تعاقب أعضاء البرلمان الذين يغادرون حزبهم البرلماني¹²³.

وتهدف تلك القوانين إلى فرض قدر من الانضباط والتماسك الداخليين ويوجد معظمها حيث يكون النظام الحزبي هشاً. وتشكل في الغالب رد فعل إزاء كثرة انتقال البرلمانيين من حزب إلى آخر سعياً للحصول على الرعاية أو النفوذ أو المنصب؛ فقد خلصت دراسة أجريت في البرازيل - مثلاً - إلى

على كثير من البلدان في أمريكا الجنوبية وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى والاتحاد السوفياتي سابقاً. وثالثاً، وهذه حالة يشترك فيها النموذجان المذكوران آنفاً، تخضع أحزاب كثيرة لقائد مركزي وتُفرض فيها القرارات من القمة، وتُبتغى فيها المصلحة الذاتية، ولا تتضح معالم نخبها أو إيديولوجيتها أو برنامجها الحزبي¹¹⁵.

وفي كثير من أنحاء العالم، ولا سيما في الديمقراطيات العريقة، أصبح تدني مستويات الثقة والانخراط في النشاط السياسي وتراجع إمكانية تحديد هوية النخبين من أعراض مجموعة أخرى من المشاكل التي تواجهها الأحزاب السياسية باعتبارها وسائل تمثيلية. فعندما بلغت مستويات الانتماء الحزبي في المملكة المتحدة ذروتها في مطلع الخمسينات، ذكر حزب المحافظين وحزب العمال أن أعضاءهما يناهزون 3 ملايين شخص ومليون شخص على التوالي. أما في عام 2010، فقد بلغ العدداً المذكوران تبعاً 250000 عضو و166000 عضو تقريباً. وبُيّنت رابطة استقصاء القيم العالمية أن نسبة الأشخاص الذين ليست لهم ثقة في الأحزاب أو يثقون فيها قليلاً ارتفعت من 51 في المائة في عام 1990 إلى أكثر من 72 في المائة في عام 2008¹¹⁶. ولا تتجلى هذه الاتجاهات في بلدان أخرى لديها برلمانات عريقة فحسب، بل تميز مناطق أخرى أيضاً. ففي المغرب الذي يتميز بنظامه الحزبي الأكثر تطوراً في العالم العربي، مثلاً، كشف استطلاع آراء أجري في عام 2001 أن 8.7 في المائة فقط من عامة الناس يتعاطفون مع حزب سياسي¹¹⁷.

وقد تطورت الأحزاب السياسية وتوسعت لأنها اعتُبرت آلية فعالة لتمثيل المصلحة العامة وتنظيم الحوار السياسي. غير أنها ما فتئت تُعتبر، في الديمقراطيات العريقة والحديثة على السواء، أداة تعوق التمثيل الفعال بدلاً من تيسيره. ويظهر ببساطة أن الأشخاص لا ينظرون إلى أنفسهم بالطريقة ذاتها التي تسعى أحزاب سياسية كثيرة لتمثيلهم بها داخل البرلمان. فيبدو تحديداً أن عامة الناس يعتقدون أن الأحزاب تقيد حرية السياسيين في تمثيل مصالحهم. وبُيّن التقرير المتعلق بالرأي العام العالمي بشأن التسامح السياسي (World Public Opinion on Political Tolerance) الصادر في عام 2009 أن الجمهور يعتقد، في 20 بلداً من أصل 23 بلداً خضع للاستطلاع، أن البرلمانيين غير قادرين على الخروج عن نهج الحزب السياسي. وبُيّن التقرير أن هناك بلداً واحداً (هو شيلي) حيث يعتقد أغلبية المستطلعين أن البرلمانيين يتمتعون بالحرية في التعبير عن آرائهم¹¹⁸.

وعلى صعيد الممارسة، يختلف استعداد السياسيين للخروج عن نهج حزبهم اختلافاً كبيراً من بلد إلى آخر. فقد خلصت

.Barkan et al. 2010:17 119

.Owens 2003 120

.Nikolenyi 2011; Janda 2009 121

.Janda 2009:9 122

.IANS/ India eNews 2009 123

.Carothers 2006:40 115

.World Public Opinion.org and IPU 2009 116

.78-Sieberer 2006:150 117

118 انظر أعمال Philip Cowley على الموقع الشبكي التالي: www.revolts.co.uk

وانظر تحديداً Cowley and Stuart

برلمانات عديدة بعد في تحقيق التوازن بين الولاء للحزب والاستجابة للناخبين.

3-3 تشديد الولاية البرلمانية

يبدو أن الاتجاه الرئيسي الثاني المتمثل في الرغبة العامة الظاهرة في زيادة مساءلة السياسيين قد ركز على نطاق الولاية نفسها. فكما ورد في مستهل هذا الفصل، لا تتيح اللوائح البرلمانية والأحكام الدستورية توجيهاً يُذكر بشأن نطاق وظيفة التمثيل أو بشأن الأشخاص الذين ينبغي أن يمثلهم البرلمانيون وسبل فعل ذلك. وقد استغل أعضاء البرلمان هذا الأمر وأصبحوا يضطلعون الآن بطائفة من الأنشطة في إطار خانة التمثيل العامة. غير أن تراجع الثقة في السياسيين والأحزاب والبرلمانات، إلى جانب التصور العام لاستشراء الفساد (لأسباب وجيهة في أغلب الأحيان)، أدباً إلى تشديد تلك الولاية.

وقد زاد القائمون بالإصلاح الضغط على أعضاء البرلمان لمساءلتهم عن عملهم، من خلال إصلاحات تنحو إلى أن تكون ضمن ثلاث فئات عامة. فالفئة الأولى من الإصلاحات تهدف إلى الحد من مدة الولاية البرلمانية، إما بمنع إعادة الانتخاب أو إخضاع السياسيين لتصويت عام لإبداء الثقة أو للنقض. أما الفئة الثانية من الإصلاحات فترمي إلى إزالة احتمال تضارب المصالح بتقييد الأنشطة المضطع بها خارج البرلمان، ولا سيما العائدات الخارجية، وتحديد أوجه التعارض مع الوظيفة العامة. وأما الفئة الثالثة من الإصلاحات فتتألف من عدد متزايد من البرلمانات التي تضع مدونات للسلوك تهدف إلى تنظيم تصرفات البرلمان وأعضائه. غير أن ذلك كله يغير طبيعة الولاية ويمكن أن يحد من قدرة البرلمانات وأعضائها على العمل.

3-3-1 استفتاء النقض وتحديد الولاية

سلط الفصل التمهيدي من التقرير الضوء على حقيقة مفادها أن أشكال الديمقراطية المباشرة أصبحت تجتذب بشكل متزايد المواطنين والمنظمات غير الحكومية. وربما ذهبت هذه الحركة إلى مدى أبعد فيما يتصل بالهيئات التشريعية على مستوى الولايات في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث أدى عدد متزايد من الإصلاحات إلى جعل السياسيين أكثر عرضة للنزوات الشعبية. ونتيجة لذلك، أصبح الآن بإمكان 19 ولاية وضع حد للمدة التشريعية بإجراء استفتاء للنقض بشأن أداء المشرع، وأضحت 15 ولاية تفرض حدوداً لمدة ولاية المشرعين فيها. والغرض من هذه الإصلاحات هو إبقاء السياسيين على اهتمام باحتياجات ناخبهم ومنع ظهور طبقة متفرغة من السياسيين. غير أن نجاح هذه الجهود يظل نسبياً في أفضل الأحوال.

وفي أماكن أخرى، تفرض برلمانات قليلة نسبياً تلك الحدود

أن السبب الرئيسي الذي يدفع المشرعين إلى تغيير الأحزاب هو الحصول منها على المساعدة في «البحث عن المنافع المادية على الصعيد الوطني وعلى صعيد المقاطعات»¹²⁴. وفي الهند، اعتمد قانون لمكافحة الانشقاق لردع «تفشي حالات تغيير الولاء الحزبي [...] من برلمانيين» يجذبهم أفق الحصول على منصب أو غير ذلك من الإغراءات¹²⁵، بعد أن انهارت 32 حكومة من جراء تغيير الولاء الحزبي ومنح 212 منسفاً مناصب وزارية¹²⁶. وفي جنوب أفريقيا، ألغي في عام 2002 الحكم الدستوري الذي كان يمنع الانشقاق، وسمح بحالات الانتقال في مهلتين زمنيتين تدوم الواحدة منهما 15 يوماً، غير أن دراسة أجريت خلصت إلى أن ذلك لم يؤد سوى إلى تعزيز سيادة حزب المؤتمر الوطني الأفريقي الحاكم¹²⁷.

وفي كثير من الديمقراطيات الناشئة، هناك حاجة إلى تعزيز تماسك الأحزاب، غير أن هناك شواغل - أيضاً - في هذه البلدان بالذات، إزاء مدى تقييد استقلالية البرلمانيين السياسية من جراء قوانين منع الانشقاق. وتحظر الغالبية العظمى من الدول حظراً صريحاً فكرة الولاية الإلزامية، وهناك ستة بلدان فقط حيث يعاقب الدستور على الانشقاق والتصويت ضد نهج الحزب¹²⁸. وبعبارة أخرى، ما زال بإمكان البرلمانيين، من الناحية النظرية، التمتع بحقهم في التصويت الحر. غير أن وجود قوانين تمنع الانشقاق يقوي بدون شك زعماء الأحزاب ويجعل الخروج عن نهج الحزب - فعلاً - قد يكلف الكثير.

ولا بد من وجود أحزاب سياسية فعالة ليكون أداء البرلمان سليماً. فالأحزاب هي الأساس الذي يركز عليه تنظيم العمل البرلماني. وتحدد المفاوضات بين الأحزاب الأولويات التشريعية، وتشكيلة اللجان، كما تحدد في الغالب الموارد البرلمانية. وعندما يكون البرلمان شديد التجزؤ ويضم عدداً كبيراً من الأحزاب ويعاني من ضعف الانضباط داخل الحزب، يصعب التوصل حتى إلى أبسط الاتفاقات. غير أن البرلمان الذي يسود فيه حزب واحد وتنعدم فيه المعارضة يرجح أن يعاني من مشكلة معاكسة بحيث لا يكاد يتيح أية رقابة على الحكومة أو على الجهاز التشريعي.

وتتمثل النقطة الرئيسية في ضرورة أن يبين كل من الأحزاب والسياسيين أن كلاهما يستجيب للمواقف العامة، بيد أنهما في حاجة - أيضاً - إلى قدر من التماسك لتوفير شكل من أشكال التمثيل الجماعي. وما زالت بلدان كثيرة تواجه تصوراً مفاده أن البرلمانيين مقيدون بأحزابهم وتعاني من عدم الثقة في الأحزاب بوجه عام. وثمة على ما يبدو إجابات قليلة سعت للتخلص من ذلك الانطباع. وفي المقابل عكف الرد المؤسسي على التركيز أكثر على عدم الانضباط الحزبي وسعى لزيادة إخضاع السياسيين لمراقبة الحزب. ولم تنجح

PRs blog 2011 124

Masemola 2007 125

Nikolenyi 2011:13 126

Coleman 2011; Twomey 2011 127

Fish & Kroenig 2009:13 128

مكسيكية قائلة إن الحاجة إلى إعادة الانتخاب تجعلها مسؤولة أكثر كما أن «إمكانية إعادة الانتخاب تعطي المواطنين سلطة أكبر».

غير أن تحديد مدة الولاية يؤدي إلى أضرار مماثلة بحيث يقيد ذاكرة البرلمان المؤسسية. وعندما لا تكون هناك إمكانية لإعادة الانتخاب، يشغل المبتدئون مناصب كل كونغرس جديد. وبسبب قلة التسلسل الهرمي في المؤسسات وافتقار أعضاء البرلمان للخبرة البرلمانية، يفتقر أعضاء البرلمان في الغالب إلى المهارات اللازمة لمعارضة الرئيس وفحص التشريعات فحفا سليما وتمثيل ناخبهم. وفي كثير من البرلمانات الجديدة، يرتفع معدل دوران الأعضاء، مما يضر بأداء المؤسسة. وتجدر الإشارة إلى أن كتيب الهيئات التشريعية الوطنية (Handbook of National Legislatures)، الذي صدر في عام 2009 وسعى لتحديد مواطن القوة والضعف النسبية في البرلمانات عبر أنحاء العالم، تضمن من بين معايير إعادة انتخاب ما يكفي من البرلمانيين لكفالة وجود مؤسسة لها تجربة. ويقول الكاتبان «إن مجموع الخبرات المتاحة في الجمعية بشأن أمور السياسة العامة والإجراءات التشريعية وسبل مقاومة تأثير الهيئة التنفيذية الشديد يرتبط جزئيا بما للأعضاء من خبرة».¹³⁰

2-3-3 تقييد المصالح الخارجية

يبدو أن القلق العام إزاء استقامة السياسيين ونزاهتهم يتجلى في تزايد عدد القيود المفروضة على ما يمكن لهؤلاء السياسيين فعله خارج نطاق عملهم البرلماني، ولا سيما سعيًا لمكافحة الفساد. وتهدف تلك القيود إلى إزالة أي تضارب ممكن في المصالح، أي الحالات التي يمكن أن تتعارض فيها مصالح السياسيين الخاصة مع المصالح العامة للأشخاص الذين انتُخب أولئك السياسيون لتمثيلهم. ونتيجة لذلك، لدى معظم البرلمانات أحكام تتعلق بحالات التعارض تمنع أعضاء البرلمان من شغل مناصب أو وظائف أخرى بموازاة عملهم البرلماني. وتشمل هذه المناصب أو الوظائف عادة العمل في مهن حساسة مثل القوات المسلحة أو أجهزة الأمن أو الخدمة المدنية أو القضاء، حيث يكون التضارب واضحا.

وفي السنوات الأخيرة، يبدو أن نطاق حالات التعارض هذه أصبح يتسع بحجة المساءلة العامة. وتشمل هذه الحالات في الغالب الوظائف في أي شركة قد تستفيد من العقود الحكومية أو غير ذلك من المدفوعات الحكومية. غير أن هناك حالات أخرى تنطوي على حظر صارم لأي شكل آخر من الوظائف عندما يكون الشخص ممثلاً منتخباً. فالدستور العراقي مثلا ينص على أنه «لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي عمل أو منصب رسمي آخر»¹³¹. وبالمثل، يُلزم أعضاء مجلس الشيوخ الرواندي بالتخلي عن جميع الوظائف خلال ولايتهم لفترة واحدة تدوم سبع سنوات، كما تُفرض قيود شديدة على

الزمنية على سياسيينها. فأشهر الأمثلة على البلدان التي تستخدم النقض تشمل فنزويلا وكيريباس والفلبين وستة كانتونات من أصل 26 كانتونا في سويسرا ومقاطعة كولومبيا البريطانية في كندا. وتوجد بدائل لأحكام النقض - أيضا - في بلدان أخرى منها الأرجنتين وأوغندا وبوليفيا وكوريا الجنوبية¹²⁹. وقد أثّرت مقترحات بشأن النقض - أيضا - في إطار شبكة الحركة العالمية من أجل الديمقراطية ودُرست في بلدان مثل الهند والمملكة المتحدة. ففي الهند، ظهر هذا المقترح كرد مباشر على القلق العام إزاء مستويات الفساد داخل الحكومة، ويتطلب تقديم عريضة تضم ما بين 100000 و500000 توقيع لفرض انتخابات جديدة.

وتحقيقا للغاية ذاتها، تضع بلدان أخرى حدودا لمدة ولاية السياسيين. ويشكل المكسيك أوضح مثال على ذلك حيث لا يجوز لجميع الموظفين المنتخبين على جميع مستويات

يؤدي تحديد مدة الولاية إلى تقييد ذاكرة البرلمان المؤسسية. وعندما لا تكون هناك إمكانية لإعادة الانتخاب، يشغل المبتدئون مناصب كل كونغرس جديد...، ويفتقر أعضاء البرلمان في الغالب إلى المهارات اللازمة لمعارضة الرئيس وفحص التشريعات فحفا سليما وتمثيل ناخبهم.

الحكومة أن يشغلوا منصبهم إلا لفترة واحدة. وأريد من هذه القيود، التي اعتمدت في البداية في عام 1932، إضعاف المراقبة التي تمارسها الأحزاب السياسية وجعل السياسيين أكثر تمثيلا لعامة الناس. أما على صعيد الممارسة، فقد كان للإصلاح أثر عكسي تماما. فلما كان يتعذر على السياسيين السعي إلى إعادة انتخابهم، لم يصبح لديهم أي حافز يدفعهم إلى إيلاء الاهتمام لمطالب الناخبين وتطلعاتهم. وباختصار، ليست أمام المواطنين أي فرصة لمعاقبة المشرعين سيئي الأداء بإجراء انتخابات لعزلهم. وفي المقابل، أدى الإصلاح إلى تعزيز التسلسل القيادي في الأحزاب السياسية. وتوحيّا لاتباع حياة مهنية في الميدان السياسي، يتنقل السياسيون بين المناصب الحكومية، فيعتمدون - من ثم - على قادة الحزب لتعيينهم في المناصب المختلفة. وقد علقّت سياسية

Swissinfo 2004 130
Debono 2011 131

129 دستور العراق، المادة 49-6.

إما في دوائرهم الانتخابية أو عن طريق عملهم في اللجان، لفهم تأثير سياسات الحكومة على السكان. ويشير أنصار هذا الرأي إلى أنه في الحالات التي يشغل فيها البرلمانيون وظائف أخرى بالفعل، فنادرا ما تُدفع مقابل هذه الوظائف أجور زهيدة، وقد تعطي البرلمانيون فكرة عن 'الواقع'، غير أنها ترتبط على ما يبدو ارتباطا مباشرا بالبرلمان (مثل تقديم المشورة إلى الشركات الكبرى بشأن الاستراتيجية السياسية والشؤون العامة)، أو قد تكون مهنياً من قبيل القانون أو الصحافة.

بيد أن البرلمانيين أنفسهم منقسمون في هذا الصدد. فقد شرحت إحدى أعضاء مجلس الشيوخ الرواندي معضلة التخلي عن ممارسة مهنة القانون خلال ولايتها لفترة واحدة تدوم سبع سنوات وصعوبة محاولة الرجوع إلى المهنة بعد انقضاء فترة الولاية. وقالت إن ذلك كان بمثابة دفعها نحو محاولة بناء حياة عملية في المجال السياسي على المدى الطويل كبديل لمهنتها. وتأسف برلماني آخر من أوروبا الشرقية لوظيفته 'المجمدة' وأعرب عن تطلعه إلى 'تحسن' يسمح له بالعمل لبعض الوقت على الأقل. وفي بلدان أخرى، يشير البرلمانيون إلى أن مصالحهم الخاصة تساعد على دفع بعض تكاليف الخدمات التي يقدمونها إلى الناخبين. ففي بلدان أفريقية وعربية - مثلا - وصف عدة برلمانيين كيفية استغلالهم لأماكن عملهم القانوني كمكاتب يستقبلون فيها الناخبين، بحيث يستعينون في الغالب بموظفين قانونيين للاستماع لاحتياجات الناخبين.

ومن الصعب التفكير في وظيفة، غير العمل السياسي، عندما يُعتبر وصف الشخص بكونه 'موظفا' إهانة غير مباشرة. وربما تحتاج البرلمانات إلى أن توضح بما لا يدع مجالا للبس أن عهد 'المواطن-السياسي' قد ولى في معظم البلدان حيث يعني عبء العمل البرلماني ومطالب الناخبين أن عضوية البرلمان تقتضي حتما تفرغا تاما. ويبدو أن الجمهور يود أن يكون السياسيون ممثلين حقيقيين 'ومن عامة الناس'، غير أنه يريد - أيضا - في الظاهر، أن يتفرغ الموظفون المنتخبون لعملهم التمثيلي تفرغا كاملا. وتبدو النتيجة عبارة عن عدد متزايد من القيود المفروضة على قدرة السياسيين على اتخاذ قراراتهم بأنفسهم.

3-3-3 مدونات السلوك

يتمثل الاتجاه الأخير نحو زيادة مراقبة أنشطة السياسيين في ظهور مدونات السلوك البرلمانية في جميع أنحاء العالم. ويتزايد عدد البرلمانات التي تعتمد مدونات سلوك تزايدا مطردا. وتُدرج تلك المدونات فكريتي التعارض وتضارب المصالح في نظام يشمل عادة مجموعة من المعايير التي تحدد السلوك البرلماني وإطارا تنظيميا لإنفاذ تلك المعايير. وفي كل البرلمانات تقريبا، يتوقع من السياسيين الامتثال لمبادئ معينة تسبق دائما أي مدونة للسلوك. وترد هذه

غير أن تحديد النطاق الذي ينبغي في إطاره منع أعضاء البرلمان من أن تكون لديهم أية 'مصالح خارجية' يسلط الضوء على نقاش دائر في بلدان كثيرة بشأن طبيعة التمثيل السياسي وما إذا كان ينبغي أن تكون وظيفة سياسي وظيفة حصرية. وفي معظم البرلمانات القائمة منذ مدة طويلة، تطور العمل

إن تحديد النطاق الذي ينبغي في إطاره منع أعضاء البرلمان من أن تكون لديهم أية 'مصالح خارجية' يسلط الضوء على نقاش دائر في بلدان كثيرة بشأن طبيعة التمثيل السياسي وما إذا كان ينبغي أن تكون وظيفة سياسي وظيفة حصرية.

السياسي كوظيفة لبعض الوقت، بحيث يكسب الأعضاء دخلهم من خلال المهنة التي يختارونها ولكنهم يشتغلون بالسياسة في وقت الفراغ. وما زالت هناك بعض البلدان، مثل سويسرا ومالطة، حيث لا تزال عضوية البرلمان نشاطا يُضطلع به لبعض الوقت، غير أن هذه الممارسة أصبحت نادرة أكثر فأكثر. وأشار تقرير أعد أخيرا في سويسرا إلى أن الوظائف الخارجية التي يشغلها بعض السياسيين أصبحت تتصل اتصالا متزايدا بوظيفة السياسي في المقام الأول، ومن بينها وظائف الشؤون العامة، مما قد ينشأ عنه تضارب مباشر في المصالح¹³². وفي مالطة، أفاد رئيس المجلس مؤخرا بأنه لا مناص من تحول العمل السياسي إلى وظيفة على أساس التفرغ بسبب زيادة عبء العمل، وذكر أن دفع 'أجر مستقل' للسياسيين سيكون الهدف منه جعلهم أقل تأثرا بجماعات الضغط¹³³.

ووظيفة السياسي في معظم البلدان هي وظيفة على أساس التفرغ. ويبدو أن الآراء تتباين في هذا المقام. فهناك من يرى خطرا في ظهور سلاسل من 'السياسيين المهنيين' تضم برلمانيين عملوا فقط في السياسة ولا يضيفون إلى عملهم تجربة خارجية تذكر. ووفقا لهذه الحجة، يمكن للبرلمانيين الذين يزاولون مهنة أخرى أن يظلوا على اتصال بـ'الواقع' خارج البرلمان. أما الحجة المضادة فمفادها أن أداء البرلمانيين عملهم أداء سليما يقتضي منهم اتصالا منتظما بالمواطنين،

ما فتئت البرلمانات تنظر إلى نظم الأخلاقيات والسلوك باعتبارها طريقة لتعزيز ما يرتبط بالبرلمان من إجراءات وبروتوكولات وآداب سلوك في عمل المجلس واللجان وحتى في إطار التفاعل مع الناخبين.

يعتقدون أن البرلمانين يلتزمون بمعايير عالية من الأمانة والمعايير الأخلاقية¹³⁵. وفي تلك الظروف، يكون الغرض الأساسي من نظم الأخلاقيات والسلوك هو محاولة إعادة بناء الثقة العامة في السياسيين.

وثالثا، رغم أن العادة جرت على اعتماد نظم الأخلاقيات والسلوك لمكافحة الفساد والتصرفات المنافية للأخلاق، ما فتئ نطاق تلك النظم يتسع ليشمل أشكالاً أخرى من سوء السلوك التي تعوق عمل البرلمان. وتهتم الديمقراطيات الناشئة اهتماما خاصا بمدى إمكانية استخدام نظم الأخلاقيات والسلوك لإرساء سلطة القواعد - وسلطة رئيس المجلس - في مؤسسة برلمانية جديدة. وفي السنوات الأولى من تكوين هيئة تشريعية، لا يكون هناك في الغالب قبول عام أو فهم مشترك لكيفية تفسير النظام الداخلي. بل إن البرلمانين يعترضون اعتراضا شديدا على النظام الداخلي بحيث يصعب ضبط النقاش ويُسكك في سلطة الرئيس. ويتمحور النزاع حول نوع المؤسسة التي يرغب الأعضاء في إنشائها - وهذا سؤال ينطوي على مصلحة مباشرة لدى جميع الأعضاء. ويؤدي ارتفاع معدل دوران البرلمانين في كل عملية انتخابية إلى تمديد عملية الاعتراض تلك. وما فتئت البرلمانات تنظر إلى نظم الأخلاقيات والسلوك باعتبارها طريقة لتعزيز ما يرتبط بالبرلمان من إجراءات وبروتوكولات وآداب سلوك في عمل المجلس واللجان وحتى في إطار التفاعل مع الناخبين.

ويبدو أن المدونات تركز على جعل مصالح البرلمانين أكثر شفافية، ولا سيما بكشف ذمتهم المالية، ومواصلة تحديد حالات التعارض، وحظر بعض الأنشطة والمهن الخارجية. وتشمل تلك المدونات أيضا إطارا تنظيميا ونظاما للإنفاذ، إما عن طريق لجنة برلمانية أو مفوض مستقل، أو - في حالات قليلة - عن طريق لجنة قضائية. وفي حالات كثيرة، ثمة حاجة أشد إلى تلك المدونات من أجل مكافحة الفساد أو مفهوم الفساد. ومع ذلك، هناك قلق إزاء مدى توسع رقعة تلك المدونات وما إذا كانت تحقق أهدافها. ويرى البعض أن مستويات الشفافية تتجاوز حاليا ما يمكن توقعه في أي مهنة أخرى، وربما تؤدي بالفعل إلى الحد من عدد الأشخاص الذين يرغبون في الترشح للانتخابات.

المبادئ أحيانا في الدستور أو في اللوائح البرلمانية. فـدستور **بليز** مثلا ينص على ما يلي:
لا ينبغي أن يتصرف المشرعون على نحو يمكن أن يؤدي إلى ما يلي:

- تقويض الممارسة العادلة لواجباتهم العامة أو الرسمية .
- المساس بولايتهم أو وظيفتهم .
- إمكانية التشكيك في نزاهتهم .
- تهديد أو تقليل احترام نزاهة الحكومة أو الثقة فيها .

وفي كندا، يجب على البرلمانين الموافقة على «الاعتراف بأن الخدمة في البرلمان هي بمثابة وقف عام» و«الحفاظ على الثقة العامة في نزاهة البرلمانين» و«طمأنة الجمهور بأن البرلمانين [...] يضعون المصلحة العامة قبل مصالحهم الخاصة». وفي إثيوبيا، تنص أوامر البرلمان الدائمة على إلزام العضو البرلماني بأن يكون «خادما وفيما ومخلصا وكذلك مثالا جيدا للشعب الإثيوبي [...] بحيث يحمي المصالح الوطنية والعامة ويحترمها»¹³⁴.

غير أن القلق العام إزاء سوء السلوك وتدني مستويات الثقة قد أدّى إلى اعتماد مدونات سلوك لتشديد الولاية البرلمانية وتحديد معالمها تحديدا أفضل. ويبدو عموما أن ظهور تلك المدونات يُعزى إلى واحد من ثلاثة أسباب. فأولا، اعتمدت بعض البلدان نظاما جديدة كنتيجة مباشرة لمخالفة البرلمانين القواعد القائمة. فقد شهدت المملكة المتحدة مثلا فترتين تميزتا بمخالفة السياسيين للقواعد منذ منتصف التسعينات. ففي الحالة الأولى، تبين أن عدة برلمانيين تلقوا مبالغ لتمثيل المصالح الخاصة في البرلمان، مما شكّل انتهاكا للقرارات البرلمانية السابقة وأبرز مواطن ضعف الإطار القائم على التنظيم الذاتي. وتتعلق الحالة الثانية التي شهدها عام 2009، بكيفية تفسير البرلمانين لصلاحيتهم في المطالبة بنفقات برلمانية، وسلطت الحالة الضوء على بعض قضايا العمل الإجرامي والاحتيال. وفي كلتا المناسبتين، اعتمد إطار تنظيمي جديد وأُشمل يشدد ويعزز القواعد التي تنظم السلوك الأخلاقي، وذلك استجابة للقلق السياسي العام والإعلامي.

وثانيا، أُثيرت الحاجة إلى نظام جديد للأخلاقيات والسلوك استجابة لقلق أكبر أبداه عامة الناس إزاء معايير وسلوك السياسيين. وقد ينتج ذلك في الغالب عن قضايا محددة تنطوي على برلمانيين يستخدمون المناصب العامة للحصول على مكاسب خاصة، غير أن نظام الأخلاقيات والسلوك يُعتبر طريقة للتشديد على المعايير العامة في مختلف القطاعات. ففي أستراليا - مثلا - جاء النقاش المتعلق بالحاجة إلى مدونة سلوك نتيجة سيل من القصص بشأن سوء استخدام الأموال العامة وتدني مستويات الثقة العامة في السياسيين. ففي فترة من الفترات، كان 7 في المائة فقط من الأستراليين

Legislative Assembly for the Australian Capital Territory 2001:3289 134
23-Mandelbaum 2011:18 135

4-3-3 تحقيق التوازن بين القيود والاستجابة

تعكس الاتجاهات الثلاثة المعروضة أعلاه الردود المؤسسية السائدة على رغبة الجمهور في زيادة استجابة البرلمانيين له. والسبب وراء مبادرات من قبيل تحديد مدة الولاية، وأوجه التعارض، ومدونات السلوك، هو إخضاع البرلمانيين لمزيد من المساءلة أمام منتخبيهم، وتعتبر هذه الردود، في كثير من الحالات، ردودا شعبية على قضايا تدني مستويات الثقة في المجال السياسي. وقد يكون حتما أن تنطوي تلك الردود في الظاهر، باعتبارها مؤسسية، على قدر أكبر من التنظيم، أو التقييد لعمل البرلمانيين. ورغم أن البرلمانيين مسؤولون أمام الناخبين أثناء الانتخابات، فإن نطاق هذه الإصلاحات يشير إلى أن الجمهور ينظر بشكل متزايد إلى صندوق الاقتراع كآلية رقابية غير كافية. ولخص غاري هامفريس، عضو مجلس الشيوخ الأسترالي، هذا الشعور قائلا، «لقد وصلنا إلى مرحلة نحتاج فيها إلى مساءلة الفكرة، الموروثة منذ عدة مئات من السنين، ومفادها أننا ننتخب الممثلين ونرسلهم إلى مكان معين، هو البرلمان، ولا يمكن للمواطنين مساءلتهم حتى تحل فترة الاختيار المقبلة بعد ثلاث سنوات، أو - حيثما أمكن - عندما تُجرى انتخابات جديدة لأولئك الممثلين. [...] وبعد 50 عاما أو 70 عاما أو 100 عام من الآن، سينظر الناس إلى هذا العصر الذي تسوده برلمانات لا تخضع للمساءلة بين الفترات الانتخابية باعتباره عصرا قديما وعفا عليه الزمن»¹³⁶. ومن ثم تسعى الإصلاحات لمنح الناخبين سلطة أكبر لتقييد فترة ولاية البرلمانيين (مثل النقض وتحديد مدة الولاية) أو إلزامهم بالخضوع بين الفترات الانتخابية، لمساءلة تامة عن عملهم (مثل تضارب المصالح، ومدونات السلوك).

غير أن مدى نجاح تلك الإصلاحات في تحسين الثقة العامة في السياسيين ما زال محل جدل. فلا تزال هناك تساؤلات بشأن ما إذا كان النقض وتحديد فترة الولاية يعوقان قدرة البرلمانيين على القيام بعملهم على نحو سليم، كما أن الآراء البرلمانية منقسمة بشأن الجدوى من زيادة التنظيم. ورغم أن بلدانا عديدة قد اعتمدت مدونات السلوك، فسيحتج البرلمانيون كثيرا بأن هذه المدونات تعزز الانطباع بوجود سلوك غير قانوني. وتلك هي الحالة في الغالب مع المدونات التي تنفّذ استجابة للقلق العام إزاء المعايير المتبعة داخل البرلمان. وتلك الإصلاحات ضرورية في معظم الأحيان لمنع تكرار حدوث الجنب أو لمواجهة الفساد. غير أنها تتطلب في الغالب بعض الوقت لتنفيذها وتنطوي على مداولات علنية مطولة. وقد لا تؤدي تغطية وسائل الإعلام لهذه العملية تغطية متكررة إلى زيادة الشعور العام بوجود مشكلة في البرلمان ينبغي معالجتها فحسب، بل قد تعطي انطباعا - أيضا - بأن المشكلة متفشية بين السياسيين.

وتتمثل المهمة التي تواجهها برلمانات كثيرة في إيجاد السبل الكفيلة بتحقيق التوازن بين زيادة القيود وإجراء إصلاحات

تعزز دور البرلمانيين التمثيلي. وأشار برلماني من نيوزيلندا إلى مسألة رئيسية مفادها أنه يستحيل وضع نظام يقضي على جميع أوجه التضارب الممكنة في المصالح. ولا مناص للسياسيين من تضارب المصالح - فيطلب من البرلمانيين باستمرار إيجاد حل وسط بين مختلف المصالح، مثل المنطقة والعرق ونوع الجنس والدين والحزب السياسي. غير أن وجود تضارب في المصالح ليس مثل إتيان سلوك فاسد أو غير أخلاقي. فينبغي أن يتسنى للسياسيين إدراك الفرق واتخاذ القرار السليم. ويحتمل أن تتحسن صحة الديمقراطية البرلمانية بالتوعية بهذا التمييز أكثر من تحسينها من محاولة وضع تشريع لإلغائه. وباختصار، قد تكون زيادة التنظيم ضرورية، غير أن الثقافة السياسية التي يقترن بها تنفيذ تلك القواعد أهم في أغلب الأحيان.

وليست القيود المؤسسية النهج الوحيد المتبع لبلورة تلك الثقافة السياسية. فثمة تطوران آخران يؤثران على الأدوار التمثيلية، هما تنامي منظمات رصد العمل البرلماني وتأثير تكنولوجيات الاتصالات الجديدة، وهذه يتناولهما القسم التالي.

4-3 نشأة منظمات رصد العمل البرلماني

شكل تزايد عدد منظمات رصد العمل البرلماني أحد أهم التطورات الأخيرة في المطالب المتعلقة باستجابة البرلمانات وكل عضو من أعضائها. وقد حدد تقرير صدر عن معهد تعزيز الديمقراطية الوطنية ومعهد البنك الدولي في أواخر عام 2011 أكثر من 191 من تلك المنظمات عبر العالم ترصد أنشطة أكثر من 80 برلمانا وطنيا، وتوجد أغلبية تلك المنظمات في أمريكا اللاتينية (42) وأوروبا الوسطى والشرقية (28)¹³⁷.

ورغم أن من المشكوك فيه أن تكون تلك المنظمات نتيجة مباشرة لطلب عام على وجودها، فمن المؤكد أنها، حال إنشائها، تستفيد من رغبة كامنة لدى عامة الناس (رغبة شعبية) في إخضاع السياسيين للمساءلة. وتنتظر وسائل الإعلام دائما إلى تلك المنظمات باعتبارها 'شيئا جيدا'، ومرد ذلك في جزء منه إلى أنها توفر للصحفيين مصدرا منتظما لقصصهم، ولكن هناك سببا آخر يتمثل في اعتبارها منظمات تقدم تعليقات مستقلة وغير حزبية على السياسيين بمختلف انتماءاتهم السياسية. وتلك المنظمات مواطن قوة وضعف، غير أنها تنشئ على ما يبدو، وهذا هو الأهم، شكلا جديدا من المصادقة الخارجية على التمثيل البرلماني. وعلاوة على ذلك، فرغم أن البرلمانيين قد يقاومون ذلك التقييم، يبدو من غير المرجح أن تختفي تلك المنظمات؛ بل قد تؤدي إلى تعزيز مركز البرلمانات في الرأي العام.

وتشمل عبارة 'منظمة رصد العمل البرلماني' طائفة واسعة من الهيئات التي تتعقب العمل البرلماني من أجل زيادة وعي

وقد أبرز مثال مبادرة الريادة الأفريقية المقدم في مستهل هذا الفصل التجربة الأوغندية، غير أن هناك أمثلة موازية في بلدان كثيرة أخرى. فالعناوين الكبرى من قبيل 'قادة الاتحاد البوسني يُنعتون بالكسالى'¹⁴²، و'السياسيون الهنديون الذين لا يكدّون إلا قليلا'¹⁴³، و'البرلمانيون يعملون بجد ثلاث مرات أقل من عامة المواطنين'¹⁴⁴، ترد بشكل معتاد وتبرز أن هذا الجانب من عملهم هو الذي يجتذب أكبر قدر من الدعاية. ومثلما هو الحال مع جميع التصنيفات من هذا القبيل، تُشوّه هذه التقارير أحيانا لمصلحة الحزب السياسي أو عن طريق صحفيين عديمي الضمير وقد تكون النتائج أحيانا مضللة. غير أن معظم المنظمات تؤكد رغبتها في أن تكون عادلة ومنفتحة في تقييمها وتشدد على أن رصد البرلمانيين وتقييمهم هو جزء واحد فقط من عملها، الذي ينبغي أن يُفهم في سياق غرضها الأوسع الرامي إلى النهوض بالبرلمان ودعمه.

ومن المفيد في هذا الصدد النظر إلى تطور منظمة خدمات البحوث البرلمانية المعنية بالبحوث التشريعية في الهند (PRS Legislative Research) لأن جمعها بين الأنشطة أدى إلى تحسين الأداء البرلماني والإبلاغ البرلماني. ولم يكن الغرض الأساسي من إنشاء هذه المنظمة في عام 2005 هو رصد البرلمان، بل توفير بحوث موثوقة ومستقلة وعالية الجودة لأعضاء مجلس الشعب (لوك سابها). وكان إنشاء المنظمة من بنات أفكار مستثمرتين مصرفيين سابقين كانا منشغلين بنوعية المناقشات الجارية داخل البرلمان فأرادا زيادة مشاركة المواطنين. ويتمثل النهج المحوري الذي اتبعته المنظمة في تقديم إحاطات مقتضبة يتراوح عدد صفحاتها بين أربع صفحات وست صفحات بشأن التشريعات، تسلط الضوء على النقاط الرئيسية في القوانين وخلفياتها.

ورغم أن السياسيين تعاملوا معها بحذر في البداية، تقدم المنظمة الآن إحاطات مباشرة إلى جميع أعضاء البرلمان البالغ عددهم 790 عضواً، وأصبح نحو 300 من هؤلاء يعودون إليها بانتظام للاطلاع على ورقات بحثية محددة. واتسع نطاق عملها أيضاً ليشمل برنامج تقديم المساعدة التشريعية إلى أعضاء البرلمان، الذي يضع الخريجين الجدد كزملاء باحثين في مكاتب البرلمانيين، وتدريب 800 صحفي على سبل تعقب عمل البرلمانيين، والعمل المتواصل مع منظمات المجتمع المدني في جميع أنحاء الهند لمساعدتها على الانخراط في العملية البرلمانية.

وانبثق رصد البرلمانيين وتقييمهم من هذا المنطلق - أي من الرغبة في تقديم مزيد من المعلومات إلى عامة الناس عما يفعله برلمانهم. ووفقاً لأحد كبار موظفي المنظمة، بدلا من التصدي لنشر تلك التقييمات، يبدو أن البرلمانيين

الجمهور وفهمه للبرلمانات. وتشمل هذه الهيئات مؤسسة الدليل التشريعي الأرجنتينية (Argentinian Fundacion Directorio Legislativo)، ومركز القدس للدراسات السياسية في الأردن، وفريق الرصد البرلماني في جنوب أفريقيا. وتركز منظمات أخرى من قبيل المنظمة الفرنسية Regards Citoyens وشبكة البيانات المفتوحة في ألمانيا (Open data Network) على جمع البيانات المتاحة ونشرها بطريقة مبتكرة، لتقديم آفاق جديدة بشأن التطورات السياسية¹³⁸.

وبصرف النظر عن التّهج المحددة التي تتبعها كل مجموعة من تلك المجموعات، يبدو أن أنشطتها تندرج ضمن ثلاث فئات عامة. فأولا، يقدم بعضها بحوثاً وتحليلات لدعم عمل البرلمان في مجال الرقابة والتدقيق التشريعي. فيشير تقرير معهد تعزيز الديمقراطية الوطنية ومعهد البنك الدولي إلى أن 48 في المائة من تلك المنظمات توفر بحوثاً وتحليلات خاصة بها، تمدها بها عادة إدارة للبحوث في البرلمانات القائمة منذ مدة طويلة¹³⁹.

وثانياً، تضطلع هذه المنظمات، في كثير من البلدان، بدور في تثقيف الجمهور، وإشراك المواطنين، والنهوض بالبرلمان بوجه أعم. وعلى أبسط المستويات، ينطوي ذلك على جمع المعلومات عن العمل البرلماني وعن السياسيين ونشرها. فنصف المنظمات تقريباً ينشر بيانات عن كل عضو برلماني، و41 في المائة منها ينشر ملخصات بأنشطة البرلمان في الدورة أو السنة. ووفقاً لاستقصاء معهد تعزيز الديمقراطية الوطنية ومعهد البنك الدولي، ترى 56 في المائة من منظمات رصد العمل البرلماني أن نشر المعلومات وظيفة هامة¹⁴⁰. غير أن هناك منظمات كثيرة تسعى أيضاً لإشراك الناخبين في العملية البرلمانية، بحيث يضطلع أكثر من ثلثها بأنشطة تواصلية، وتتيح منظمات أخرى للناخبين وسائل للتعليق على التشريعات أو تقديم آرائهم بشأن السياسيين.

غير أن الفئة الثالثة - التي تعنى بتقييم أداء البرلمانيين - هي التي تحظى بأكثر قدر من الأهمية ويبدو أنها هي السمة السائدة في هذه المنظمات. فأكثر من نصف منظمات رصد العمل البرلماني (56 في المائة) ترى أن التقييم هو وظيفة من وظائفها الرئيسية، إذ ينشر ثلثها تقييمات للأداء البرلماني وترصد 86 في المائة منها أداء كل عضو من أعضاء البرلمان¹⁴¹. ويرتبط هذا النشاط في الغالب برغبة في جعل كل سياسي مسؤولاً مباشرة عن أعماله، ورغم أن السياسيين قد يترددون أول الأمر في الاعتراف بصحة تلك التقييمات، فإنه نادراً ما يستعهم تجاهلها. ويبدو أن ذلك التصنيف للبرلمانيين يجتذب تغطية إعلامية مكثفة، ومع أن السياسيين قد يعترضون على المنهجية أو التقييم، فغالبا ما يجدون أنفسهم مضطرين لشرحها للناخبين.

138 المرجع نفسه.

139 المرجع نفسه.

140 Balkan Insight 2008 140.

141 تقرير الهند لعام 2011.

Index.hr 2010 142

143

144

رحبوا بها عموماً. «ويدعونا البرلمانيون للسؤال عن طريقة أدائهم - وقد يكون ذلك شيئاً يفتخر به الجيدون منهم وقت الانتخابات».

ويمكن رؤية أوضح أثر من آثار ذلك العمل على مستويين، وفقاً لموظف المنظمة. فأولاً، تحسنت التغطية الإعلامية للبرلمان تحسناً كبيراً، بحيث انتقلت من القيل والقال إلى قضايا جوهرية. ولما كانت الإحاطات البرلمانية تُرسل إلى الصحفيين وإلى السياسيين، لم تعد القصص الإعلامية أكثر اطلاعاً فحسب، بل غيّر الصحفيون أيضاً طريقة تعاملهم مع السياسيين بشأن قضايا السياسة العامة.

وثانياً، لقد تغيرت مواقف البرلمانيين أنفسهم بشأن كيفية قضاء وقتهم في البرلمان. فمثلاً هو الحال في كثير من البلدان الأخرى، ولا سيما حيث ترتفع مستويات الفقر، يهتم الناخبون «بالمشاكل اليومية المتعلقة بندرة الماء والطاقة، وخلق فرص العمل للشباب، والجريمة» أكثر من اهتمامهم بأي شيء آخر. وفي هذا السياق، ونظراً إلى عدم وجود موظفين متفرغين للمساعدة في بحث مشاريع النصوص القانونية وتحليلها، كان معظم السياسيين يعتبرون التشريع عملاً «ترفيهيًا»، أي شيئاً ثانوياً لدورهم الرئيسي المتمثل في تقديم الخدمات إلى الناخبين. غير أن الجمع بين خدمات البحوث ونشر الإسهامات التشريعية التي يقدمها البرلمانيون دفعا معظم البرلمانيين - حالياً - إلى مراعاة هذا الجزء من دورهم بجدية أكبر.

ويشير تقرير معهد تعزيز الديمقراطية الوطنية إلى أن منظمات رصد العمل البرلماني قد بشرت بالخير في تدعيم كثير من عناصر الحوكمة الديمقراطية، وحفز المطالب الشعبية على برلمانات أكثر فعالية، وتنشيط مشاركة المواطنين، وزيادة مساءلة البرلمانات أمام الناخبين. غير أن نوعية المنهجيات التي تتبعها تلك المنظمات ما زالت متفاوتة، وثمة إقرار بأنها قد تؤدي، في بعض الحالات، إلى زيادة الشك العام. وتتمثل النقطة الرئيسية في أن منظمات رصد العمل البرلماني تسد - على ما يبدو - فجوة ملحوظة في طريقة مساءلة السياسيين عن عملهم. وبالإضافة إلى ذلك، يبين نموها مدى تغير التوقعات العامة من الممثلين.

وعندما تظل مستويات الثقة في السياسيين والبرلمانيين والأحزاب متدنية، يمكن أن يكون وجود منظمة مستقلة تبرز مواطن قوة وضعف البرلمان أمراً مفيداً. ويبدو أن منظمات رصد العمل البرلماني يمكن أن تعزز موقف البرلمان وأعضائه في أذهان الناس. فقد أشار أحد المستجوبين من منظمة خدمات البحوث البرلمانية المعنية بالبحوث التشريعية إلى أن البرلمانيين بدؤوا يرون مزايا رصدتهم، وأفاد بأن «بوسعهم القول إن وكالة شهيرة وخارجية وغير منازرة أبلغت بأنهم قدموا إسهامات إيجابية في البرلمان».

ورغم أن هذا الشكل من أشكال المصادقة الخارجية على أعمال البرلمانات والبرلمانيين يتجاوز كثيراً من المفاهيم التقليدية بشأن التمثيل السياسي، فهو يرتبط ارتباطاً واضحاً بأوجه القلق العام. فظهور تلك التصنيفات ونموها يشيران إلى أنها تعكس رغبة أوسع في الحصول من السياسيين على معلومات أكثر ومساءلتهم بقدر أكبر. وقد تكون نشأة تلك المنظمات علامة أخرى تدل على كيفية تغير التمثيل البرلماني والمساءلة البرلمانية. وبالنظر إلى ما يتسم به التمثيل السياسي من تعقيدات - أبرزت في هذا التقرير - يبدو أن الجمهور يرحب بوجود منظمات وسيطة يمكن أن تفك ألغاز ممثلي السياسيين وتلخص أعمالهم وتقيّمهم. ورغم أن كثيراً من البرلمانيين سيعارضون في البداية أي محاولة خارجية لتنقيط عملهم، يمكن أن تشكل منظمات رصد العمل البرلماني حليفاً ثميناً في عملية تعزيز البرلمان والنهوض بأدائه.

5-3 التمثيل بالتمثيل؟

إن آخر بعد من أبعاد الطبيعة المتغيرة للاستجابة والمساءلة هو انتشار أشكال جديدة من تكنولوجيا الاتصالات. فيبدو أن البرلمانيين هم من يتأثر بمعظم الاتجاهات المعروضة أعلاه، دون رغبة منهم أحياناً. ومع ذلك، فقد شرعوا بحماس في استخدام وسائل جديدة للاتصال بالناخبين، وهذه ظاهرة أوضحت على ما يبدو تغير لهجة التواصل السياسي ومحتواه. وقد كشفت البحوث التي أجريت لإعداد التقرير والمقابلات مع البرلمانيين مدى استخدام السياسيين لتكنولوجيات جديدة للاتصال مباشرة بناخبهم وتفسير مواقفهم بشأن مختلف قضايا السياسة العامة. ويبدو أن هذا الشكل من أشكال التفسير يسد الفجوة القائمة بين التمثيل الفردي والتمثيل الجماعي، بحيث يسمح بإخضاع البرلمانيين للمساءلة على عملهم باستخدام مواقع الربط الشبكي الاجتماعي والبريد الإلكتروني لإعطاء طابع شخصي لبلاباتهم لدى فئة واسعة من الناخبين.

وتؤكد معظم البحوث أن البريد الإلكتروني، بوجه خاص، قد أدى إلى زيادة كبيرة في حجم المراسلات التي يتداولها البرلمانيون. وأشار التقرير العالمي للبرلمان الإلكتروني عن عام 2010 إلى أن 85 في المائة من البرلمانات ذكرت أن الاتصال قد زاد نتيجة للتكنولوجيات الجديدة، بحيث يستخدم 78 في المائة من البرلمانيين في العالم البريد الإلكتروني ويستخدم أكثر من النصف حالياً المواقع الشبكية¹⁴⁵. وأشار التقرير أيضاً إلى أن هذه الممارسة تتأثر وفقاً لمستوى دخل كل بلد، بحيث تبلغ البلدان المرتفعة الدخل عن معدل استخدام أعلى بكثير لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وأبرز استقصاء مستقل للبرلمانيين في أوروبا هذا الاتجاه المتصاعد، بحيث حاولوا تحليل الأغراض التي تدفع البرلمانيين إلى استخدام

145 المركز العالمي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في البرلمان، 2010.

سياسية». غير أن كثيرا من البرلمانيين يبذلون الجهود اللازمة للرد، كما فسر برلماني فرنسي قائلا:

«لقد بذل الأشخاص جهودا على مدى عقود للرد. وعندما تأخذ الوقت الكافي لقراءة البريد وأخذته على محمل الجد، تُوجه رسالة هامة للغاية. وأستخدم في الغالب موضوع بريدي للتأثير في الإجراءات التشريعية - فكتيرا ما يضع المواطنون أصبعهم بدقة على الآثار الناتجة عن عيوب القانون»¹⁴⁷.

وقد أدى استخدام البرلمانيين لوسائل الاتصال الاجتماعي إلى زيادة أدوات الاتصال بناخبيهم، غير أنه أدى أيضا إلى زيادة الضغط على البرلمانيين. فكما ذكر لنا برلماني عراقي، «علي أن ألج إلى موقع 'فيسبوك' الليلة. فإذا لم أنشر أي شيء طوال أكثر من يومين، يصلني كم هائل من الرسائل تسأل عن مكان وجودي وعما أفعله». وتتمثل فائدة تلك التطورات التكنولوجية في كونها تتيح للسياسيين إمكانية الوصول مباشرة إلى الناخبين. فقد أخبرتنا سياسية سويدية بأنها تواجه ضغطا شديدا لأن عليها أن تلج كل يوم إلى موقعي 'فيسبوك' و'تويتر'، غير أن

وسائل الاتصال الاجتماعي طريقة جيدة لتصحيح المعلومات غير الدقيقة. فقد كنت في عرض تلفزيوني الأسبوع الماضي، وحُزرت ردودي عن قصد بطريقة مختلفة. فكتبت عن الموضوع في مدونتي الإلكترونية - شارحة السؤال والجواب. وأنداك تلقيت تعليقات كثيرة تثني علي نشر هذه المعلومة. وباستخدام 'فيسبوك' و'تويتر'، أقدم دائما تعليقات على ما أفعله. وهكذا أصبح الأشخاص يدركون جيدا أننا مشغولون كثيرا. فهم يرون عدد الاجتماعات التي أحضرها، والملمتسات التي أكتبها، والمناقشات التي أجريها. [...] ويمكنهم الاطلاع على الكثير مما أفعله. وهذا ما لم يكونوا على علم به من قبل.

وأخبرنا سياسيون آخرون بقصص مماثلة بشأن تفسير مواقفهم السياسية والسبب الذي يدفعهم إلى اتخاذ موقف معين بشأن عمليات التصويت داخل البرلمان. وفي هذا النطاق، يبدو أن استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ولا سيما وسائل الاتصال الاجتماعي، يؤدي إلى ظهور شكل جديد من أشكال المساءلة. فتلج التكنولوجيا تتيح لكل سياسي إمكانية الاتصال المباشر بمجموعة أوسع من الناخبين ليخضع للمساءلة عن مواقفه السياسية وعن تصويته داخل البرلمان، رغم أن البرلمانيين في جميع أنحاء العالم ما زالوا، على ما يبدو، في المراحل الأولى من تعلم كيفية استخدام تلك التكنولوجيا¹⁴⁸.

تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والتحديات التي تواجههم. وعلق أحد أعضاء البرلمان الدانمركي قائلا «إن العيب الرئيسي هو عبء العمل. فالأمور تتجاوز الحد أحيانا- إذ لا يمكن للمرء أن يلبي جميع هذه الاتصالات، ويرد على كل الأسئلة، ويُنفذ كل الواجبات التي ينبغي له القيام بها»، بينما قال نائب برلماني ألماني «إن النقطة السلبية الرئيسية هي أن أمام المرء وقت محدود جدا للرد على جميع الرسائل الإلكترونية، والقيام بعمله، وتحديث الموقع الشبكي، وإخبار الناس بكل ما يفعله». أو كما قال برلماني نمساوي، «البريد الإلكتروني وعد يُخلف عندما يبدأ كل شخص في استخدامه»¹⁴⁶.

وتبين المناقشات التي أجريناها مع البرلمانيين أن أفرقة الحملات تستخدم البريد الإلكتروني استخداما مكثفا. فقد أبلغ برلماني أسترالي بأنه كثيرا ما يأتي إلى مكتبه بعد نهاية الأسبوع فيجد 12000 رسالة إلكترونية في انتظاره. ولكن لما تصل الأمور إلى هذا المستوى، فلا يبقى أمام البرلمانيين شيء يمكن فعله للرد على الجميع. «فقد تكون هناك أحيانا خمس حملات أو ست حملات في الوقت ذاته، فأكون ملزما بإعداد رد آلي على النحو التالي: 'شكرا على اتصالكم، إذا كان موضوع مسألتكم هو تغير المناخ أو الزواج المثلي أو القتل الرحيم، إلخ، [...] يمكنكم تصفح موقعي الشبكي للاطلاع على موقفنا'». وفي الولايات المتحدة، يبدو أن أعضاء مجلس الشيوخ لا يجيبون على العرائض الإلكترونية إلا إذا بلغ عددها عدة آلاف. هذا إذن هو النمو الحاصل في الحملات الإلكترونية.

ومع ذلك، يميز البرلمانيون بين الرسائل الإلكترونية المنظمة الواردة من أفرقة الحملات وطلبات فرادى الناخبين. والمشكلة هي أن البريد الإلكتروني أدى إلى ظهور توقعات بشأن الرد الفوري، أي أن البرلمانيين لا يقدمون ردا موضوعيا فحسب، بل ردا يكاد يكون آتيا. ويُطلب من البرلمانيين، حسب

«علي أن ألج إلى موقع 'فيسبوك' الليلة. فإذا لم أنشر أي شيء طوال أكثر من يومين، يصلني كم هائل من الرسائل تسأل عن مكان وجودي وعما أفعله».

إفاداتهم، أن يجيبوا على طائفة متنوعة من المواضيع «لأن البريد الإلكتروني أمر يسير»: «فيطلب مني الأشخاص أن أقوم بأشياء ترتبط ارتباطا وثيقا بحياتهم - وليست مسائل

148 انظر، على سبيل المثال: Golbeck et al. 2010; Jackson and Lilleker. 2009.

147 المرجع نفسه: 17.

146 Coleman and Nathanson 2005:13

الدعاية من خلال إبراز الممارسة السيئة، فهي تضطلع - أيضا - بوظيفة قيّمة بتعزيز عمل البرلمانات وفرداى أعضائها.

ولم يتضح بعد ما إذا كانت التغييرات ستؤثر تأثيرا ملحوظا في الرأي العام والثقة السياسية. فقد يكون من مصير البرلمانات - كما ورد في الفصل الافتتاحي - أن تعاني من تدني مستويات الثقة فيها بسبب طبيعة عملها بالذات. فالبرلمانات موجودة لتعكس التقسيم ويُحتمل - من ثم - أن تنقسم الآراء بشأنها. ومن دواعي السخرية أن مستويات الثقة في البرلمانات أصبحت تثير على ما يبدو قلقا عاما أكبر من أي وقت مضى، ومع ذلك لم تخضع البرلمانات ولا أعضاؤها قط لمثل ما تخضع له الآن من هذا التدقيق الشديد. فقد أصبح البرلمانيون أكثر مساءلة واستجابة لناخبهم من ذي قبل. وعلاوة على ذلك، يبين تنفيذ التغييرات المعروضة في هذا الفصل أن هناك مراعاة شديدة للرأي العام لدى معظم البرلمانيين والبرلمانات. وتعني التغييرات أن حساسية البرلمانيين ستزداد لا محالة. ويتيح استحداث تكنولوجيا الاتصالات الجديدة، على وجه الخصوص، فرصا لظهور أشكال جديدة من التمثيل تنطوي على علاقة مباشرة وأوثق بين الممثلين والممثلين. ويرتبط استغلال تلك الفرص بقدرة السياسيين والبرلمانيين على الاعتراف بها وتسخيرها في استراتيجيات تعزز الأدوار المركزية التي يضطلع بها البرلمان. وترد مناقشة هذه المواضيع في الفصل الأخير.

تبرز التطورات المعروضة في هذا الفصل كيفية تبلور دور السياسيين التمثيلي من جراء الضغط العام. وتشكل جميع الآراء المدروسة في هذا الصدد ردا على القلق العام، وتدني مستويات الثقة، والتوقعات الشعبية بشأن المساءلة السياسية. ويبدو أن الجمهور أصبح يفترض على نحو متزايد أن الممثلين السياسيين ينبغي أن يخضعوا بانتظام وبشكل اعتيادي للمساءلة العلنية عن أعمالهم بين كل فترتين انتخابيتين. ويشكل ذلك انتقالا كبيرا من الأفكار التقليدية عن 'الولاية التمثيلية الحرة'، أعطى البرلماني - من الناحية النظرية - مرونة في أن يقرر بنفسه بشأن الأشخاص الذين يمثلهم وما يمثله وكيفية فعل ذلك، وجعل أداءه يخضع لتقييم الناخبين في صناديق الاقتراع. أما على صعيد الممارسة، فقد كان البرلمانيون - بالطبع - دوما أكثر استجابة. فكما أشار إليه مستطلع الآراء الأمريكي، ديك موريس، لم تعد الانتخابات التي تجرى مرة كل أربع أو خمس سنوات كافية لإتاحة حرية العمل للحكومات والبرلمانات والسياسيين، بسبب الطابع الذي ميز الخطاب السياسي في العقود الأخيرة، إلى جانب القنوات الإخبارية التي تبث على مدار الساعة، وانتشار تكنولوجيا الاتصالات. بل يحتاج السياسيون إلى تجديد ولايتهم بوتيرة أسرع بشكل متزايد - وأحيانا يوميا - من خلال التفاعل مع الجمهور وإشراكه والحصول على دعمه¹⁴⁹.

وبالنسبة إلى أعضاء البرلمان، تتسم التغييرات المصممة لتحسين طريقة مساءلتهم عن أعمالهم بثلاث سمات رئيسية. فأولا، تعزز بعض الإصلاحات زيادة الانفتاح والشفافية، ولا سيما فيما يتعلق بمصالح البرلمانيين السياسية والخاصة. وثانيا، ثمة تركيز متزايد على المصادقة الخارجية على عمل البرلمانيين من خلال أنشطة منظمات رصد العمل البرلماني، وأشكال أخرى من التنظيم أو النقض. وثالثا، هناك توقعات بأن يقوم البرلمانيون، بوتيرة أكبر - وربما باستمرار - بشرح مواقفهم للناخبين، إما طوعا عن طريق بلاغاتهم أو لأنهم ملزمون بذلك بموجب لوائح من قبيل مدونات السلوك.

وفي كل بلد، يجابه بعض السياسيين هذه الاتجاهات، ويقاومون بالأساس ميلا نحو قدر أكبر من التنظيم. ومع ذلك، يبدو من المستبعد تماما أن تُعكس تلك التطورات. بل يُتوقع أن يتزايد الضغط على البرلمانيين لزيادة المساءلة والتنظيم والتفسير. ويتيح ذلك للبرلمانيين فرصا لتعزيز دورهم التمثيلي في أذهان الناس. ويشكل تطور منظمات رصد العمل البرلماني مثالا على ذلك. فرغم أن هذه المنظمات كانت تعتبر في البداية، في أغلب الأحيان، تهديدا لسلطة البرلمانيين والبرلمانات، أصبح البرلمانيون لا يقبلونها فقط، بل يرحبون أيضا بالمصادقة الخارجية التي تمنحها منظمات مستقلة. ومع أن منظمات رصد العمل البرلماني تؤدي إلى



الخدمة وتحقيق النتائج

1-4 من طلب المساعدة إلى تقديمها: تغيير النهج إزاء العمل في الدائرة الانتخابية

مساعدة أنفسهم. وكانت الفكرة الجديدة الرئيسية هي وضع نظام للتمويل المتناهي الصغر عبر مكتبه الانتخابي، فكانت تعاونية صغار المدخرين التي أنشأها لسان دانا ويبلغ عدد أفرادها الآن حوالي 25 000 عضو، يتلقى كل واحد منهم قسماً مشجعاً من الفائدة على مدخراته. ثم تستثمر تلك المدخرات، بتمويل القروض للأناس لهم أفكار تجارية صغيرة سيواجهون صعوبة في اقتراض الأموال لو أنهم توجهوا إلى مصرف تقليدي. والتعاونية مؤسسة يملكها الناس ولها مجلس إدارة يقرر مجالات منح القروض. وفي 2001، مُنح 20 000 قرضاً لمساعدة الناس على إقامة أعمال تجارية تتراوح ما بين متجر متنقل لبيع الشاي وتصنيع ألبسة الصاري.

بالنسبة إلى شودري، المزايا واضحة. "عندما يأتيك الناس طلباً لمساعدتك، لا يمكنك منحهم شيئاً إلا مرة واحدة. لكن بهذه الطريقة يتعين عليهم استخدام صناعتهم ومؤسستهم التجارية. فأنت تنشئ سلالة من منظمي المشاريع الاجتماعية، مما يحقق مزايا أكبر للمجتمع المحلي." لكن لهذا النهج المتبع إزاء العمل في الدائرة الانتخابية مزايا أخرى. فهو يرفع من صورة عضو البرلمان ويغير من دينامية العلاقة القائمة بين السياسي والناس. "التحدي الأساسي لعضو البرلمان في منطقة آهلة بالسكان مثل دانا هو كيفية الوصول إلى الناس، وكيف يصل الناس إليك وكيف تتواصل؟ بهذه الطريقة من

صابر شودري عضو في البرلمان نائب عن جزء من العاصمة البنغلاديشية دانا، في دائرة يناهز ناخبوها حوالي 400 000 ناخب وتشمل حوالي مليون نسمة في المجموع. وعلى غرار العديد من السياسيين الممثلين عن المجتمعات المحلية الفقيرة، لا يتطلع ناخبوه إليه لكي يقودهم ويمثل مصالحهم في البرلمان فحسب، بل لكي يساعدهم مادياً أيضاً. يقول: "يرى الناس فيك - أساساً - القائم على التنمية، لا المشروع، ويتوقعون منك المساعدة. ويريدون المساعدة في إيجاد فرص العمل، وفي تعليم أبنائهم، وكذلك في إصلاح هواتفهم أو السهر على إصلاح الطريق." وفي بنغلاديش، كما في العديد من البلدان، المفترض في عضو البرلمان أن يجد الأموال من جيبه لمساعدة ناخبيه. وهذا أمل قليل ممن يستطيع تحقيقه. وفي بعض أنحاء العالم، يكون أعضاء البرلمان - نتيجة لذلك - عرضةً إلى الفساد حيث يسعون إلى إيجاد الموارد لتحقيق شيء لمنطقتهم المحلية.

بيد أنه بدلاً من معالجة كل حالة على حدة، يسعى شودري إلى إيجاد حلول جماعية، وذلك من خلال مساعدة الناس على

العمل، أنت تؤثر في حياة الناس وتحولها.”

واستخدم هذا السياسي نموذجاً شبيهاً لإحداث رعاية طبية متدنية التكلفة لناخبيه وبرنامج تثقيفي بشأن تكنولوجيا المعلومات لشباب دائرته الانتخابية. وفي كلتا الحالتين، يدفع الأفراد رسماً مرة واحدة ويدفعون مبالغ متدنية مقابل أي تشخيص أو درس يحصلون عليه. وما يزال شوردي يواجه الاستفسارات الروتينية في دائرته الانتخابية ويعقد جلسات انتخابية ليوم كامل مرة في الأسبوع حيث يمكن لأي شخص أن يأتي ويسأل عضو البرلمان مساعدته. (حتى في أثناء السفر، يجلس أمام حاسوبه المحمول متحدثاً إلى ناخبيه عبر سكايب، ويقول: “هناك شيء ما ينقصهم إذا شعروا أنهم لم يروا وجهك.”) بيد أن شوردي يميز بين المشاكل ‘الفردية’ والمشاكل ‘المجمعية’. «المسألة الرئيسية هي كيف تؤثر أقصى ما يمكن؟ أردت بالخصوص أن أساعد فقراء المدينة في مجتمعنا المحلي، الذين كثيراً ما يُهملون. وكثير من المشاكل التي يواجهها الناس متشابهة جداً. وبقدر ما تسنى لك إيجاد حلول جماعية، كانت فعاليتك أكبر.”

2-4 مقدمة: نمو العمل في الدائرة الانتخابية

في كل منطقة من العالم، يبدو أن السياسيين يصارعون من أجل تحقيق تطلعات ناخبهم التي ما فتئت تتوسع. وتُظهر الأدلة التي جمعت من بلدان في مختلف أنحاء العالم أن السياسيين لا يسألون أساساً عن عملهم التشريعي المدقق أو الرقيب على الجهاز التنفيذي، إنما يسألون عن المزايا الملموسة التي يمكنهم تقديمها إلى الناخبين. ورغم أن مصطلح «العمل في الدائرة الانتخابية» هو المصطلح المطلق على هذا العمل عموماً، فيبدو أن أشكالاً من هذا النشاط تقع – أيضاً – في النظم الانتخابية التي تعمل باللائحة، وأنه أخذ في الازدياد في كل مكان. وتبرز المناقشات الجارية مع السياسيين الحدود القصوى لقدرتهم على تحقيق النتائج وأن ذلك قد يُبعدهم عن واجباتهم الانتخابية. وتظهر نتائج الدراسة الاستقصائية للبرلمانيين في هذا التقرير أن هذا الأمر هو السمة الأكثر استفاداً للوقت في عملهم. ومع ذلك فمن الواضح أن هذه الوظيفة مهمة للغاية لكل من المواطنين والسياسيين - بل إن ذلك جزء مقبول ومتوقع من العمل. وتشير استطلاعات رأي عديدة في مختلف أنحاء العالم إلى أن الجمهور يعتقد أن أشكال الخدمة في الدائرة الانتخابية هي أهم جزء من دور عضو البرلمان، بينما يرى البرلمانيون أنفسهم ولا شك أن ميزة تلبية احتياجات الناخبين - لأسباب عديدة - ليست بالأمر الهين لأن من شأنها أن تعزز حظوظهم في إعادة انتخابهم.

وإجمالاً، يبدو أن أعضاء البرلمان في كل أنحاء العالم يواجهون المشاكل ذاتها التي تقلق صابر شوردي. فتوقعات الناخبين كبيرة وتبدو أنها في ازدياد. وقدرة أعضاء البرلمان على الاستجابة لهذه القضايا تواجه تحدي الحجم والتنوع في هذه القضايا ومستوى الدعم (المالي في كثير من الأحيان) الذي

يطلبه المواطنون. ويتناول هذا الفصل تجليات هذا التحدي في العالم وكيفية تصدي السياسيين له. ويبدأ الفصل بدراسة مستويات توقعات الجمهور، والتنوع الشديد للنشاط المتوقع أن يقوم به أعضاء البرلمان داخل مناطقهم المحلية وأسباب ازدياد العمل في الدائرة الانتخابية. ويدعى الفصل أن ذلك ليس راجعاً إلى الاستجابة لمطالب الناخبين فقط، وإنما يعد - أيضاً - نتيجة سعي السياسيين إلى القيام بهذا النشاط محاولة منهم لتحسين مكانتهم وصورتهم لدى الجمهور. وينظر الجزء الثاني من الفصل في كيفية تصدي البرلمانات والسياسيين لهذه الزيادة في حجم الأعمال، لا سيما فيما يتعلق بالموارد التي تخصص لأعضاء البرلمان، ويبحث طورين اثنين حصلوا مؤخراً وهما ازدياد استخدام صناديق تنمية الدوائر الانتخابية وظهور مكاتب التواصل البرلماني. ويختم هذا الفصل بالإشارة إلى أن تحدي العمل في الدائرة الانتخابية لا يمكن لأعضاء البرلمان مواجهته إلا إذا غيروا نهجهم. ذلك أن الناخبين وأعضاء البرلمان على السواء يرون في العمل في الدائرة الانتخابية عاملاً حيوياً، وأن هذا العمل لن يختفي لحسن الحظ أو لسوءه. بيد أنه يتعين على أعضاء البرلمان إيجاد حلول جماعية وتسخير الخبرة التي يطورونها داخل الدائرة الانتخابية في العملية البرلمانية.

1-2-4 الجناز، والتنمية و‘سياسة المحسوبية’ – ما يريده الناخبون من نوابهم

أظهرت الدراسة الاستقصائية للسياسيين التي أجراها الاتحاد البرلماني الدولي لهذا التقرير أن ثلث هؤلاء - تقريباً - لما سئلوا عما يظنه المواطنون أهم دور للسياسيين قالوا ‘حل مشاكل الدائرة الانتخابية’. وكشفت الدراسة الاستقصائية - أيضاً - حجم الوقت الذي يستغرقه العمل في الدائرة الانتخابية؛ إذ أفاد خمس السياسيين بأنهم يخصصون أزيد من 40 ساعة في كل أسبوع لمساعدة ناخبهم، بينما يمضي ثلث آخر ما بين 21 و40 ساعة لمساعدتهم في كل أسبوع. ولما سئلوا عن المشاكل التي حالت دون أن يكونوا برلمانيين فعالين، كانت أكثر الشكاوى تردداً لدى ما يناهز 36 في المائة من الذين ردوا على الأسئلة، هو عدم وجود الموارد للقيام بالعمل في الدائرة الانتخابية، بما في ذلك الأموال لتسيير المكاتب الانتخابية، والموظفون من أجل العمل في المكاتب والقدرة على السفر.

وأكدت هذه الدراسة والمناقشات التي جرت مع بعض السياسيين مدى سيطرة العمل في الدائرة الانتخابية على الحياة العملية للعديد من أعضاء البرلمان. ورغم أن البحث في هذا المجال محدود نسبياً، إلا أنه يبدو أن توقعات الناخبين والعمل في الدائرة الانتخابية في البلدان النامية مختلف عما هو عليه الحال في البرلمانات العريقة. ففي الحالة الأولى يتوقع الناخبون من البرلمانيين أن يتكفلوا مادياً بناخبهم وأن يتصرفوا بصفة الفائمين الرئيسيين على التنمية في المنطقة، بينما في الحالة الثانية يميل الناخبون إلى أن

يتوسط أعضاء البرلمان في الشكاوى ، وفي بعض البلدان أن يجدوا أموالا حكومية للمنطقة المحلية.

يطلب المواطنون «إلى أعضاء البرلمان العناية بطرقاتهم، أو مدارسهم أو جنائزهم، وإن لم يكن ذلك جزءا من سلطات البرلمان.»

يشهد أعضاء البرلمان من بلدان نامية عديدة أن الناخبين كثيرا ما يطلبون منهم الأساسيات. وكما ذكر لنا أحد أعضاء البرلمان من الغابون، يطلب المواطنون «من أعضاء البرلمان العناية بطرقاتهم، أو مدارسهم أو جنائزهم، وإن لم يكن ذلك جزءا من سلطات البرلمان. وكل يوم يموت فيه الناس فيطلب إلى أعضاء البرلمان المساهمة ماليا وماديا في الجنائز. ويأتي آخرون إلى أعضاء البرلمان لعجزهم عن الحصول على أي طعام.» وكثيرا ما يُتوقع أن يجد أعضاء البرلمان وسيلة لدفع تكاليف هذه الأمور من جيبيهم. فعلى سبيل المثال، علق أحد أعضاء البرلمان المالديوي قائلا: «يريد الناخبون أن نساعدهم في الجنائز، ومصادر المياه النقية. [...] وندفع من جيبننا المال لشراء التوابيت أو تسديد تكاليف النقل. وكثيرا ما ندفع رسوم المدارس. وليس ذلك من عملنا ولكن علينا أن نفعل ذلك لأسباب إنسانية ولكي نكسب عطف الناخبين.» ومثل ذلك علق عضو في برلمان بابوا غينيا الجديدة قائلا: «يظنون أننا نحن البرلمانيون ذوو مال كثير والواقع أنني كنت أغنى بكثير لما كنت أعمل طبيباً. والآن وقد أصبحت عضوا في البرلمان، حتى وإن كنت أكسب أكثر بعض الشيء مما كنت أكسبه في الماضي - فليس هناك أي فرق لأن راتبي ليس ملك أسرتي - لأنه أصبح ملك أي ناخب في الدائرة الانتخابية.»

وأكدت البرلمانات في العديد من البلدان - أيضا - مدى استئثار النشاط الانتخابي بكل جانب - تقريبا - من جوانب حياة الأعضاء ، وأن الناخبين يريدون الاتصال بهم في جميع الأوقات. وفي أثناء مناقشة مع أعضاء البرلمان في البحرين، ظلت الهواتف المحمولة للأعضاء تهتز باستمرار لأن الناخبين يهاتفونهم متوقعين الحديث إليهم مباشرة بشأن مشاكلهم. وبالتالي، كان الأعضاء يحملون هاتفين وأحيانا ثلاثة لتحديد المكالمات الشخصية. وذكر عضو في برلمان تايلند أنه أجرى 33 اجتماعا منفصلا مع الناخبين في يوم واحد. ويشير آخرون إلى أن المواطنين يفترضون بكل بساطة أن باستطاعتهم الذهاب إلى منازل الأعضاء. وذكر لنا عضو في برلمان الغابون قائلا:

الناس ملحاحون لدرجة أنني لا أجد في كثير من الأحيان وقتا للأكل: حيث ينتظر المواطنون أمام باب شقتي،

دون موعد. ويمكنني لقاءهم إما في الجمعية الوطنية أو في مكتب محدد، لكن 80 في المائة من الاجتماعات مع الناخبين تجري في بيتي. وفي أفريقيا لا يميز الناس بين الحياة المهنية والمشاعر الشخصية، وبين حياة البرلماني وحياة الشخص. وبالتالي لا غرو أن تجد أحدا ينتظر لساعات أمام بيتك، أو أن ترى شخصا ينتظر - فعلا - في مدخل البيت عندما تستيقظ وتفتح الستائر.

وفي البلدان التي أنشئت فيها النظم البرلمانية لمدة أطول، يبدو أن الخدمة في الدائرة الانتخابية تستأثر بقدر كبير من وقت السياسيين. إذ تشير الدراسات الاستقصائية التي جرت في المملكة المتحدة إلى أنه في 1996، كانت هناك نسبة كبيرة تبلغ - أصلا - 40 في المائة من وقت البرلمانيين تنفق في العمل في الدائرة الانتخابية، لكن بحلول 2006، حصر الأعضاء الجدد هذا العدد في نسبة 49 في المائة.¹⁵⁰ وفي كندا، يستأثر العمل في الدائرة الانتخابية بوقت أكثر من أي نشاط آخر ، ويرفع البرلمان جلساته كل أسبوع رابع أو خامس لتمكين أعضاء البرلمان من قضاء وقت أكبر مع ناخبهم.¹⁵¹

وتشير دراسات تحليلية عديدة إلى أن معظم العمل يكون في نظم التصويت ذات الدوائر الانتخابية التي يمثلها عضو واحد (أو نظم التصويت التفضيلية المتعددة الأعضاء، مثل نظام الصوت الواحد القابل للنقل، المعمول به في آيرلندا). بيد أنه حتى في نظم التمثيل النسبي باللائحة، يبدو أن هناك اهتماما متزايدا بهذا النوع من النشاط. ففي تركيا - على سبيل المثال - ورد أن البرلمانيين يقضون حوالي نصف وقتهم في الاستماع إلى مطالب ناخبهم.¹⁵² وفي أوروبا الوسطى والشرقية، كثيرا ما يُطلب إلى أعضاء البرلمان التوسط وتقديم المساعدة للناخبين، حيث يوجد في ليتوانيا أعلى معدل من هذا النشاط في المنطقة.¹⁵³ وأظهرت دراسة للكونغرس في هندوراس أن ربع أعضاء البرلمان يقضون وقتا مع الناخبين ويشارك أزيد من الربع في تقديم خدمات «خاصة» إلى الناخبين. وحتى في هولندا - حيث يمثل أعضاء البرلمان إلى تحديد تركيزهم في دورهم التمثيلي على الحزب لا على الناخبين - يُقضى أزيد من ثلث الأسبوع في اجتماعات خارجية، وزادت الاتصالات بالمواطنين ما بين 2001 و2006.

ويزداد لجوء الناخبين في جميع أنحاء العالم إلى ممثليهم طلبا للمساعدة مع ازدياد تنوع المشاكل، بصرف النظر عما إذا كانت متصلة بالبرلمان بشكل خاص. والافتراض في ذلك هو أن لعضو البرلمان سبيل إلى السلطة والنفوذ والموارد وبالتالي باستطاعته حل أي مشكلة تقريبا. فقد روى عضو في البرلمان السويدي قصة رجل بصدد الطلاق طلب إلى

Norton 2012 (ينشر قريبا).

Franks 2007, cited in Arter 2011:148 151

Hazama, Genckaya في 1984 152 و Kim et al. 2005، ورد ذكره في

and Genckaya 2007:246

9-Ilonszki 2011:6 153

عضو البرلمان أن يساعده في رد زوجته، بينما تذكر عضو في البرلمان البريطاني أن ناخبا اتصل به لأن جامعي القمامة تركوا صندوق القمامة وسط الممر المخصص لسيارته أمام بيته. وعندما سئل الشخص عن سبب اتصاله بعضو البرلمان هاتفيا، ردا قائلًا إنه اتصل قبل ذلك بمكتب رئيس الوزراء الذي طلب إليه الاتصال بعضو البرلمان.¹⁵⁴

ورغم أن الخدمة في الدائرة الانتخابية تشمل طائفة هائلة من النشاط المحتمل، فإنه يمكن تصنيف هذه الخدمة بشكل عام إلى أربعة عناوين: أولا، يتراوح دعم الأفراد من المساعدة المشروعة في إيجاد عمل أو فرص عمل، إلى أنماط من السلوك المتسمة بزبونية أكبر، الهدف الواضح هو منها شراء دعم هؤلاء الأفراد. ثانيا، رفع المظالم، عندما تكون للمواطنين مشكلة معينة مع دائرة حكومية، أو استحقاق للرعاية أو مسألة بيروقراطية. فيتصرف عضو البرلمان بصفة صديق ذي نفوذ للمساعدة في حل هذه المشاكل، حتى وإن لم يكن لعضو البرلمان اختصاص رسمي في العديد من هذه القضايا. ثالثا، القدرة على الاستجابة للسياسة العامة، عندما يحاول الناخبون التماس رأي عضو البرلمان في قضايا معينة، لاسيما بشأن التصويت في البرلمان، أو التأثير في هذا الرأي. ورغم أن ذلك لا يتطلب عملا كثيرا محددًا، فإن الإنصات لآراء الفئات الرئيسية داخل الدائرة الانتخابية سيتطلب عقد اجتماعات وأحداث عامة. وختاما، يقتضي العمل المتعلق بالمشاريع أن يسعى السياسيون إلى الحصول على الأموال من أجل التنمية المفضلة للمنطقة أو ترويج الاقتصاد المحلي، أو شراء الدعم، حيث يستغل أعضاء البرلمان منصبهم لضمان الحصول على نفقات الحكومة.

«عندما يطلب الناس فتح طريق جديد أو مد قرية بالكهرباء، يتعين علي أن أضغط على الحكومة حتى أتيقن من وصول الرسالة، وتخصيص الميزانية واتخاذ الإجراءات.»

ويبدو أن مضمون المساعدة يتباين بين البرلمانات العريقة، حيث يتوقع الناخبون المساعدة في مجال الخدمات الحكومية، والبرلمانات الجديدة وفي كثير من الأحيان البلدان الفقيرة، حيث يفترض المواطنون أن على عضو البرلمان أن يقدم هذه الخدمات شخصيا. والقاسم المشترك بينهما هو البحث عن 'شراء الدعم' أو مال الحكومة لدعم الدائرة المحلية. ولربما كان كونغرس الولايات المتحدة أوضح مثال على هذا الاتجاه، حيث

بإمكان المشرعين إدخال أحكام في قوانين قائمة تخصص جزءا من المنح الاتحادية لفائدة مشاريع داخل دوائر انتخابية لأعضاء معينين في الكونغرس. وقد ازداد عملية هذه 'المخصصات' بقدر هائل في العقود الأخيرة. فعلى سبيل المثال، تضمن قانون الكونغرس المتعلق بتمويل الطرق السيارة مخصصات لثلاثة مشاريع محددة في 1970. وبحلول 1987، ازداد العدد ليبلغ 155 مشروعا وفي 2005، كان هناك 371 6 مشروعا بقيمة 23 مليار دولار.¹⁵⁵ (في السنوات الأخيرة، بُذلت جهوداً كبيرة لتقييد هذه الأحكام وإصلاحها.) ويمكن الوقوف على اتجاهات مماثلة في العديد من البلدان الأخرى. ففي هندوراس، أزيد من نصف السياسيين يشاركون بشكل مباشر في إيجاد مخصصات لمناطقهم، وهناك أنماط مماثلة واضحة في البرازيل، والمكسيك والأرجنتين. وفي أفريقيا، أشار العديد من أعضاء البرلمان إلى أن الناس يرون فيهم «القائمين على التنمية» الذين سيفقّمون حسب مدى تحسينهم للهياكل الأساسية والاقتصاد على الصعيد المحلي. وكما قال عضو في برلمان بنن:

عندما يطلب الناس فتح طريق جديد أو مد قرية بالكهرباء، يتعين علي أن أضغط على الحكومة حتى أتيقن من وصول الرسالة، وتخصيص الميزانية واتخاذ الإجراءات. إن المسألة مثل سباق - حيث يريد المواطنون نفس الرعاية الصحية المتعلقة بالولادة الموجودة في القرية المجاورة، وتعلمون أن هذا الأمر بالنسبة إلى عضو البرلمان هو عبارة عن ممر من العقبات يستغرق ما بين أربع وثمانين سنوات .

3-4 العوامل الدافعة للعمل الانتخابي: الرضا، والفائدة الانتخابية، وتوقع الناخبين

يبدو أن ازدياد هذا الجانب من حجم أعمال البرلمانيين مدفوع - من ناحية على الأقل - ازدادات بطلب الناخبين. ومع الأسف فإنها قليلة هي الدراسات التحليلية نسبيًا التي تناولت مدى ازدياد الطلب من الناخبين، وكيف ازدادت. والواضح أن الناخبين يتوقعون من أعضاء البرلمان تزويدهم بخدمات حكومية في المجالات التي تكون فيها قليلة إن كانت موجودة أصلا. وكما لوحظ أعلاه أن المتوقع من عضو البرلمان في أفريقيا أن يقدم السلع والخدمات إلى الناس. ولكن هذا هو الحال أيضا في مناطق أخرى. ففي العالم العربي، وضعت الحركات الإسلامية استراتيجية انتخابية فعالة تقوم على تقديمهم للخدمات - إلى الأفراد والجماعات - في المجالات التي لا توجد فيها أي خدمات.¹⁵⁶ وتشير أدلة طريفة من أعضاء البرلمان في معظم البلدان إلى أن مطالب الناخبين في تزايد. وقد قدر أحد الموظفين العاملين في مكتب عضو في البرلمان الشيلي أن حوالي 95 في المائة من المراسلات الواردة من الناخبين متعلقة بطلبات من أجل الحصول على

مزايا شخصية أو أموال لدعم مشاريع محلية.¹⁵⁷

[...] ففي كثير من الأحيان يكفي مجرد الحصول على رد يفسر ما وقع. ولكن ذلك شيء ما كان للناخب أن يحصل عليه بطريقة أخرى.» وتؤكد استطلاعات رأي متنوعة هذا الأمر. ففي هندوراس، على سبيل المثال، 75 في المائة من أعضاء البرلمان ذكروا اللارتياح الشخصي بوصفه عنصراً رئيسياً في القيام بهذا العمل.¹⁵⁸ وعلى غرار ذلك، ذكر أعضاء البرلمان في كينيا بنسبة 69 في المائة، أن ذلك هو أهم دور، وفي دول أفريقية أخرى، ذكر أزيد من نصف جميع أعضاء البرلمان أن ذلك العمل هو الأكثر إثارة للارتياح في عملهم. (وكان الاستثناء في ناميبيا، حيث ذكر 41 في المائة أن ذلك هو الجزء الأكثر إثارة للارتياح في عملهم - وهو معدل أعلى بكثير مع ذلك من ثاني أهم دور مثير للارتياح وهو التمثيل بنسبة 24 في المائة).¹⁵⁹

2-3-4 الواسطة الانتخابية

وليس القصد أن أعضاء البرلمان يتابعون القضايا لمجرد أنهم يحبون ذلك من صميم الفؤاد. ذلك أن النشاط الانتخابي - لاسيما الذي يحسن من صورة عضو البرلمان - يعد مكسباً انتخابياً. ويبدو أن ذلك سلاح ذو حدين. فمعظم هذا النشاط لا يأتي بدافع الحصول على مزايا فحسب، وإنما السبب وراءه - أيضاً - هو الخوف من العقاب يوم الاقتراع إن لم يُنجز العمل. ويرى آخرون أن النشاط الانتخابي سيجلب قدراً كبيراً من أصوات الناخبين. ولذلك السبب، يحرص معظم السياسيين المشاركين في العمل في الدائرة الانتخابية - أيضاً - على إطلاع الجمهور عما يقومون به عبر الرسائل الإخبارية، والرسائل الجماعية، والمواقع الشبكية والاجتماعات العمومية. وعادة ما يكون لهذه الأنشطة غرضان: إبراز مواطن نجاح عضو البرلمان وطلب المزيد من القضايا من خلال إشهار الخدمات الانتخابية المتاحة. ورغم أن الأكاديميين يشككون في مدى قدرة أعضاء البرلمان على إيجاد هذا الحجم من أصوات الناخبين، فمن الواضح أن أعضاء البرلمان يعتقدون أن هذه الطريقة ناجعة. ففي حالة عضو في البرلمان الكندي انتُخب بفارق 39 صوتاً فقط في 1997، لكنه زاد هذا الفارق ليتجاوز 16 000 صوت عام 2008، عزي نجاحه إلى الطريقة التي ساعد بها ناخبه. وشبه نهجه في العمل في الدائرة الانتخابية بعملية تجارية، فعلق قائلاً إن له موظفين متفانين «يعرفون جيداً أنهم يتقاضون مقابلًا مثلما هو حال الموظفين في مجال الأعمال التجارية. ونعامل ناخبينا معاملة الزبائن - وإذا لم نعاملهم جيداً، ذهبوا إلى مكان آخر».

وحتى في نظام القوائم، يسود الاعتقاد في أوساط أعضاء البرلمان أن العمل في الدائرة الانتخابية قد يساعدهم. ففي تركيا، على سبيل المثال، كشفت دراسة أن أعضاء البرلمان يعتقدون أن ضمان الاستثمار في المنطقة المحلية وتلبية مطالب الناخبين هما ثاني وثالث المتغيرات المهمة، بعد

ولقد أبرز الفصل السابق مدى مساهمة تكنولوجيات الاتصالات في زيادة التواصل. بيد أن طلب المساعدة ليس إلا جزءاً من المعادلة- إذ من الواضح أن العرض زاد أيضاً- ذلك أن أعضاء البرلمان لم يُبينوا عن رغبتهم في تحمل هذه المسؤوليات فحسب، بل سعوا - أيضاً - سعياً حثيثاً إلى طلب هذه الأعمال من الناخبين عبر اجتماعات عمومية واجتماعات انتخابية ومشاورات عامة. كل هذا النشاط يهدف إلى إبلاغ الناخبين وتشجيعهم على الإتيان إلى أعضاء البرلمان بمشاكلهم. ويكشف الحديث إلى أعضاء في البرلمان - على انفراد - عن وجود طائفة من الردود المفسرة لهذه المسألة، لكن هذه الردود تميل إلى الوقوع ضمن ثلاث فئات. أولاً، يبدو أن أعضاء البرلمان يجدون أن هذا العمل مجزي؛ وثانياً، يعتقدون أن فيه فائدة انتخابية؛ وثالثاً، يعتقد أعضاء البرلمان أن عليهم الظهور بمظهر النشيط في الساحة المحلية نظراً لضغط توقعات الناخبين.

1-3-4 الرضا والجزاء

ورغم أن العديد من أعضاء البرلمان يشكون من بعض القضايا المعروضة عليهم، فيبدو للعديد منهم أن ذلك هو أفضل جزء مثمر من العمل. ويأتي قسط من الجزاء من كون هذا العمل مختلفاً تماماً عن العمل داخل البرلمان. فداخل الدائرة الانتخابية، يتوقع من أعضاء البرلمان القيام بدور معين؛ ويُنظر إليهم على أنهم أعيان محليون مهمون، يعاملون باحترام ويقعدون ذوي سلطة كبيرة. وعلى النقيض من ذلك يعدون داخل البرلمان مجرد أعضاء من بين آخرين عديدين، بنفوذ فردي محدود للتأثير في التشريع أو الحكومة.

وفي بعض البلدان، قد يكون جزء من تركيز الدوائر الانتخابية منصبا على التعامل مع السلطة المحدودة نسبياً للبرلمان. ونتيجة لذلك، يكون لأعضاء البرلمان نفوذ محدود في القرارات الرئيسية. ففي كل برلمان، تكون فرص الحديث في المناقشات محدودة. وبالنسبة للغالبية العظمى من أعضاء البرلمان، يترتب على العمل البرلماني - بطبيعته الجوهرية - إحساس لديهم بأنهم نادراً ما يحققون شيئاً ملموساً.

وعلى العكس من ذلك، يتكون لدى السياسيين لدى التعامل بشكل مباشر مع مشكلة متعلقة بالسكن، أو التعليم، أو الرعاية إحساس بوجود هدف وتحقيق نتيجة. وحتى العمل العادي قد يعطي للذات قيمة. فكثيراً ما يحاول الناخبون فقط التأكد من نظر السلطات في قضيتهم فيستطيع عضو البرلمان بسهولة أن يطمئنهم على ذلك. وكما علق أحد أعضاء البرلمان البريطاني، «هذا هو الشيء الملموس الذي تتحكم فيه بعض الشيء والذي تخرج منه ببعض اللارتياح الشخصي.

.Taylor-Robinson 2011 158
.Barkan et al. 2010 159

.Ottaway and Hamzawy 2009 156
.Mezey 2008:113 157

تقديم الدعم إلى الحزب.¹⁶⁰ وفي جنوب أفريقيا، حيث التمثيل البرلماني بواسطة القوائم الوطنية، يخصص حزب المؤتمر الوطني الأفريقي دوائر انتخابية لكل عضو من أعضائه لتقديم الخدمات في فترة ما بين الانتخابات. وتشير الأدلة إلى أن آراء الناشطين والناخبين المحليين في أداء الأعضاء محليا قد يؤثر في موضع اسم العضو البرلماني على القائمة الانتخابية في الانتخابات المقبلة.

ويؤيد استطلاع الرأي في أفريقيا هذا الانطباع. ففي مجموعة مختارة من ستة بلدان أفريقية (كينيا، ومالاوي، وزامبيا، وجنوب أفريقيا، وناميبيا، وموزامبيق)، دأب الناخبون باستمرار على جعل الخدمة في الدائرة الانتخابية والتمثيل أهم جزأين من عمل عضو البرلمان.¹⁶¹ وفي تنزانيا، أظهر استطلاع مستقل للرأي أن 64 في المائة من الناخبين يصوتون للمرشح الذي يستطيع تقديم السلع والخدمات إلى المجتمع المحلي.¹⁶² والواقع أن الأدلة تشير في العديد من البلدان إلى تدني مستوى وعي الناخبين للنشاط البرلماني. ذلك أن 'سن القوانين' لم يعد أهم دور إلا من ربع الناخبين أو أقل، بينما لم تستأثر الرقابة على الحكومة بأكثر من 10 في المائة في أي بلد.¹⁶³ وقليل من أعضاء البرلمان - إن وُجدوا - يعتقدون أنهم يُسألون من الناخبين عن نشاطهم التشريعي أو الرقابي؛ فقد ذكر أعضاء البرلمان من غانا، على سبيل المثال، أن ضغوط الناخبين وراء نشاطهم الانتخابي، لكن لا أحد منهم أفاد بأن الضغط هو ما يدفعهم إلى القيام بالعمل البرلماني، ما لم يكن مرتبطا بالدائرة الانتخابية.¹⁶⁴

3-3-4 توقعات الناخبين - تدبير ما لا يُدبر؟

في العديد من المناطق، يشهد أعضاء البرلمان أن توقعات الناخبين تفوق بكثير قدرة الأعضاء على تلبيةها. ففي مقابلات وردود على استبيانات الدراسة الاستقصائية التي أعدت لهذا التقرير، نبه أعضاء البرلمان في جميع المناطق إلى الفجوة الفاصلة بين دورهم الرسمي وتوقعات الناخبين من ذلك الدور. وكما قال لنا أحد أعضاء البرلمان في الغابون، عندما لا تكون لأعضاء البرلمان أموال لدعم المشاريع، ينفقون من راتبهم الشخصي، وإن لم يكن ذلك "متفقا مع الدور المؤسسي للبرلماني" بل ينبغي أن تلقى المسؤولية على الحكومة. ورغم ذلك يقوم أعضاء البرلمان بهذا العمل - ولا ينحصر هذا الاتجاه في النظم البرلمانية الجديدة. إذ تشير الدراسة التحليلية الواردة من المملكة المتحدة إلى أن الغالبية العظمى من الحالات التي يتلقاها أعضاء البرلمان تقع خارج اختصاصهم الرسمي.¹⁶⁵ ورغم ازدياد النشاط الانتخابي،

لا تؤدي معظم الرسائل الواردة من أعضاء البرلمان إلى تغيير

في القرار أو في إيجار مسار جديد للإجراءات المتبعة. [...] فالمسؤولون يعدون الرسائل على أساس مبادئ توجيهية واضحة أو سابقة ثابتة؛ وفي بعض الحالات لا يكون للوزير أي مجال لاستخدام سلطته التقديرية. وقدّر عضو في البرلمان أن خمسة في المائة فقط من الحالات هي التي تؤدي إلى تغيير القرارات.¹⁶⁶

وتكمن الصعوبة بالنسبة إلى العديد من أعضاء البرلمان في كونهم سيُحكم عليهم من خلال أدائهم في مجالات يقل فيها نفوذهم نسبياً. وكما قال عضو في البرلمان الكيني، يلجأ الناخبون إلى أعضاء البرلمان في كل شيء، «من الكهرباء إلى الاستشفاء». [...] وفي معظم الحالات عندما لا يتحقق شيء، يقع اللوم كله على عضو البرلمان، وإن كانت تلك مسؤولية الجهاز التنفيذي». وعلى غرار ذلك، علق أحد النواب السنغاليين قائلاً:

يكمن التحدي الرئيسي في كون طلبات المواطنين تقع في كثير من الأحيان ضمن اختصاص الجهاز التنفيذي وبالتالي تحول أعضاء البرلمان إلى وسطاء إن لم يكونوا 'شحاذين'. [...] وعليه يجد أعضاء البرلمان أنفسهم في موقف لا يُحسدون عليه إذ لا يُعترف لهم بما يستطيعون فعله، لكن يُطلب إليهم التصرف بالوكالة عن جهات أخرى في الحكومة ليست لهم فيها أي سيطرة مباشرة - ويُحكم عليهم من خلال قدرتهم على تحقيق أي شيء في ذلك المجال.

وهذا الخلط في الأدوار ناتج - من ناحية - عن الجمع بين دور عضو البرلمان والأدوار التقليدية للقائد المحلي، وذلك وضع ينتهي الأمر بالقائد في جميع الأحوال إلى تقديم الدعم المادي لسكان هذه المنطقة. وفي كينيا، يتعزز هذا التصور بممارسة الحملات (harambees) أو جمع التبرعات لتلبية الاحتياجات الأساسية للفئات المعوزة في المجتمع المحلي. وفي غانا، وصف كاتب كيف أن الدور التقليدي الذي يقوم به 'رب الأسرة' نُقل إلى دور عضو البرلمان، مما «يضع ضغوطاً هائلة على أصحاب الولاية لكي يستجيبوا لاحتياجات الناخبين وأولوياتهم».¹⁶⁷

وعلى غرار ذلك، يميل أعضاء البرلمان في منطقة المحيط الهادئ إلى وصف أنفسهم بالقادة بدلا من الممثلين. ففي الورقة المقدمة من أجل هذا التقرير، يشير ناكامورا وكليمانتس وهيغرتي إلى أن الأمر راجع إلى مجموعة من التصورات التقليدية للقيادة، ولكن - أيضا - إلى التشديد على وصف أعضاء البرلمان بالقائمين على تحقيق التنمية. وكما علق سياسي من ساموا على المؤلفين، «تتحدد مواقف الناخبين من برلمانهم من خلال قيم وممارسات تقليدية تقضي بأن أي شخص يتطلع إلى القيادة عليه أن يكون قادرا

Hazama, Genckaya and Genckaya 2007:11 160

Barkan et al. 2007:5 161

Afrobarometer Briefing Paper No. 59:3 162

Barkan et al. 2007:5 163

Lindberg 2010:137 164

Hall 1999:8 165

50-Norton & Wood 1993 49 166

يكون على حساب الوقت الذي يقضيه عضو البرلمان داخل البرلمان للتدقيق في التشريعات ومساءلة الحكومة. وتنطوي المهمة التي يواجهها العديد من أعضاء البرلمان على إدارة توقعات الناخبين، وإدارة حجم عملهم والموازنة بين مختلف الأدوار داخل البرلمان وخارجه. ويتناول النصف الأخير من هذا الفصل بعض الإجراءات المؤسسية للتصدي لهذا التحدي

تنطوي المهمة التي يواجهها العديد من أعضاء البرلمان على إدارة توقعات الناخبين، وإدارة حجم عملهم والموازنة بين مختلف الأدوار داخل البرلمان وخارجه.

في شكل صناديق لتنمية الدوائر الانتخابية ومكاتب للتواصل مع الدوائر الانتخابية. وتشير بقية هذا الباب بإيجاز إلى أن حجم الدائرة الانتخابية وتنوعها قد يدفع بأعضاء البرلمان إلى اتجاهين ناشئين هما: (1) محاولة صرف توقعات الناخبين عن المصلحة الفردية لفائدة إيجاد حلول جماعية و(2) محاولة نقل تجربة الدائرة الانتخابية إلى العملية البرلمانية.

1-4-4 العمل الجماعي على مستوى الدائرة الانتخابية

من أكبر التحديات التي يواجهها السياسيون في العديد من المجتمعات، لا سيما المجتمعات التي تسود فيها التبعية والزبونية، تغيير توقعات الناخبين بشأن ما يمكن وما ينبغي لأعضاء البرلمان تحقيقه. فالأغلبية الساحقة من العمل في الدائرة الانتخابية لا تزال تجري حسب كل حالة على حدة، حيث يقدم أعضاء البرلمان خدمات خاصة إلى الأفراد. ففي مجال السياسة القائمة على الراعي والزبون، هناك وعد بنيل مصلحة واضحة وفورية عند التصويت لفائدة مرشح معين، بينما في حالة الحلول الجماعية، كثيراً ما تكون المزايا أقل تجلياً وأكثر انتشاراً. ورغم ذلك، كما لوحظ ذلك في مثال صابر شودري في بداية هذا الفصل، يبدو - فعلاً - أنه في بعض البلدان يحاول أعضاء البرلمان تحويل محور عملهم إلى إيجاد حلول جماعية.

وفي غانا - على سبيل المثال - يشير مؤلف ستافان ليندبرغ إلى أنه رغم تفشي الزبونية وتوقع الناخبين في كثير من الأحيان الحصول على دعم شخصي من نائبيهم في البرلمان، تدل شدة هذا الضغط على أن النهج التقليدي في حالات عديدة غير مستدام ويدفع أعضاء البرلمان إلى إيجاد حلول جماعية. وكما يقول المؤلف: «الضغوط الواسعة من أجل

على دفع ثمنها»¹⁶⁸ وأيد هذه النقطة عضو في برلمان بابوا غينيا الجديدة تحدثنا إليه. فأوضح قائلاً: «لما أصبحنا أعضاء في البرلمان كان التقليد هو أن يتكفل الأعضاء بسكانهم. والآن من الصعب الخروج على الناس والقول إن بعض الأشياء فقط هي ما يمكنهم التكفل به لكم، أما الباقي فعليك العمل من أجله.»

ورغم أن الدينامية مختلفة جداً في النظم البرلمانية القديمة، فإن الرسالة الضمنية الآتية من السياسيين تفيد بأن العمل في الدائرة الانتخابية قد بلغ بحجمه وتنوعه درجة يستحيل معها على عضو البرلمان التغلب عليه. ورغم ذلك قليلة هي الإشارات التي تدل على أن باستطاعتهم قول لا. فقد ذكر أحد أعضاء البرلمان أنه وجد من الصعب صرف الناخبين، مهما كانت طلباتهم غريبة. «يأتونني باستمارات استرداد الضرائب. ولكنني قليل المعرفة بالموضوع. فأبتسم وأصغي إليهم متعاطفاً، وأحيلهم على شخص باستطاعته المساعدة.» أو كما قال عضو في برلمان بابوا غينيا الجديدة، رغم أنه لا يستطيع قول لا للناخبين، كما أنه لا يستطيع أن يقول نعم: «الناس يتوقعون مني دفع الرسوم المدرسية، ونفقات الجنائز، ومصاريق النقل. [...] أعلم أنني لا أستطيع منحهم ما يريدون لأن ذلك ليس من العمل البرلماني. ولكن ما العمل؟ إن قلت لا صار مقامي بالبرلمان مهدداً.»

بيد أن هذا الوضع - كما ذكر - هو نتاج أعضاء البرلمان أنفسهم من ناحية. فقد خلقوا مجموعة من الوحوش التي يتعين عليهم مواجهتها. «علينا أن نواجه الناس وأن نبين لهم الصحيح من الخطأ بصفتنا قادة. أما إذا اكتفينا بالفرار، فستكبر الوحوش. علينا أن نثقف الناس بشأن دورنا ودور البرلمان.» ويبدو أن هذا التحدي يواجهه أعضاء البرلمان في جميع المناطق. فمن الصعب الموازنة بين رغبة الأعضاء في منح الناخبين تصورات واقعية لما يمكنهم فعله ورغبتهم في ضمان إعادة الانتخاب، وإن ثبت في بعض الحالات أن أعضاء البرلمان ينجحون بعض الشيء في ذلك.

4-4 مستقبل العمل في الدائرة الانتخابية: العمل القليل، والأفضل؟

رغم أن الخدمة في الدائرة الانتخابية تبدو طاغية على السياسيين في العديد من البلدان، فمن غير الوارد أن تختفي أو حتى أن تنقص في المستقبل القريب. فهي أساسية للجمهور ليعرب عما يتوقعه من ممثليه ولأعضاء البرلمان لتكون لهم صورة عن دورهم. والأهم من ذلك ربما أن أعضاء البرلمان يستمتعون بهذا الجانب من عملهم ويعتقدون أن فيه فائدة انتخابية. غير أنه بصرف النظر عما إذا كان أعضاء البرلمان يصارعون من أجل تحقيق توقعات الناخبين، فثمة قلق من أن تزايد حجم الوقت المخصص للدائرة الانتخابية

Lindberg 2010:136 167
168 المرجع نفسه الصفحة 23.

تسديد فواتير الاستشفاء الأفراد تصبح خطة وطنية للتأمين الصحي، واستمرار طلبات دفع الرسوم المدرسية يصبح خطا لدفع للمنح وما إلى ذلك.¹⁶⁹ وبعبارة أخرى، يضطر أعضاء البرلمان بسبب عجزهم عن تلبية المطالب الفردية إلى البحث عن حلول استراتيجية ذات فائدة أوسع.

وتشير الأدلة من جهات أخرى إلى احتمال وجود اعتراف في صفوف أعضاء البرلمان بأن هذا هو أنسب طريق إلى الأمام. ففي مبادرة شبيهة بمبادرة شودري، وصفت برلمانية من إندونيسيا جهودها من أجل تمكين المواطنين محليا. فقالت إن مبادرتها تركز أصلا على تدريب الأفراد الذين يرغبون في إقامة مشاريعهم الصغيرة، ثم تطورت المبادرة إلى برنامج للتمويل المتناهي الصغر يقدم أموالا لبدء المشاريع. وأتاح برنامج التمويل المتناهي الصغر لها - أيضا - أن توجد مشروعا للسلع المخفضة لفائدة الناخبين المعوزين. وفي إطار هذه الخطة، تعطى لأفقر الناس سندات يستبدلون بها محليا الأطعمة الأساسية من قبيل الأرز والزيت بأسعار مخفضة جداً.

ويبدو أن الدراسات تظهر أن الناخبين يعترفون بوضوح بدور أعضاء البرلمان في تقديم مزايا جماعية للدائرة الانتخابية، وإن كانوا قد يتوقعون الحصول على سلع شخصية من نوابهم في البرلمان. ففي أوغندا، يبدو أن الناخبين يستندون في تقييمهم للبرلمانيين إلى مساهمات هؤلاء في مشاريع المجتمع المحلي بدلا من تعاملهم مع ناخبين أفراد فقط.¹⁷⁰ وتشير دراسة لكينيا وزامبيا إلى أن الناخبين يهتمون أكثر بالسلع الجماعية التي يقدمها البرلمانيون ويميلون أكثر إلى التصويت للبرلماني على ذلك الأساس.¹⁷¹

ويرى البرلمانيون أنفسهم المزايا الواضحة للتحرك في هذا الاتجاه ويشددون على الدور الذي قد تقوم به صناديق تنمية الدوائر الانتخابية في تيسير هذا الأمر. وعلق عضو في برلمان الغابون قائلا إن إحداث صندوق لتنمية الدوائر الانتخابية - هناك - سيجلب للبرلمانيين دعم السكان بفعالية أكثر عبر مشاريع أكبر على الصعيد المحلي، مما سيعطي بدوره «المزيد من الأهمية لدور البرلماني، ويقلل من احتمال اضطراب البرلمانيين إلى إنفاق الأموال في عدد كبير من الأنشطة الصغيرة، مثل شراء الأدوية أو التوايبت للجناز». و ليس واضحا ما إذا كانت هذه الانطلاقة بداية اتجاه أوسع، لكن ذلك يوحي فعلا بأن البرلمانيين أصبحوا مدركين لضرورة قيامهم بالبحث عن البدائل عن خدمة الأفراد في الدوائر الانتخابية.

2-4-4 الدائرة الانتخابية بوصفها موردا للسياسة العامة

يتمثل البعد الآخر في النشاط داخل الدائرة الانتخابية في الحرص على أن توجه التجربة المحلية عملية وضع السياسة الوطنية. فمن خلال تفاعل البرلمانيين المحليين مع الناخبين، يكتسب هؤلاء البرلمانيون خبرة هائلة بشأن أثر القرارات السياسية والتشريعات على الصعيد المحلي. وكثيرا ما تكون تلك التجربة المباشرة أكبر بكثير من تجربة الموظفين في الخدمة المدنية والوزراء المسؤولين عن صياغة التشريعات وتنفيذها، لكن نادرا ما يستخدم البرلمانيون هذه الخبرة بأي طريقة منتظمة بهدف تشكيل التشريعات. و بدلا من ذلك - في أغلب الأحيان - تكون المبادرة الفردية للسياسيين هي التي وراء استخدام تجربة المواطنين بوصفها موردا للسياسة العامة. فعلى سبيل المثال، ذكر لنا عدد من البرلمانيين في أفريقيا كيف أن القصص المروعة للنساء داخل دوائرهم الانتخابية جعلتهم ينظمون حملة لإنهاء تشويه الأعضاء التناسلية للإناث مستغلين في ذلك البرلمان للدفع بسن قانون لذلك الغرض. وفي المكسيك، ذكرت لنا برلمانية كيف أنها تبنت، عقب زيارة امرأة قلقلة لمكتبها في دائرتها الانتخابية، حالة طفل موهوب، فدافعت عن إجراء تغييرات في السياسة التعليمية تتيح للأطفال الموهوبين الإسراع في الانتقال عبر المستويات الدراسية استنادا إلى قدراتهم بدلا من البقاء ضمن فئاتهم العمرية. وتحدثت برلمانية تايلندية عن عملها من أجل حماية الشباب المثليين والمتحولين جنسيا من الاضطهاد من لدن الجيش وكيف أنها نجحت في تغيير القانون المتعلق بأهليتهم للخدمة في الجيش. وتعاونت برلمانية إندونيسية كان معدل وفيات الأمهات مرتفعا في دائرتها الانتخابية مع المسؤولين في قطاع الصحة وزملاء برلمانيين من أجل وضع برنامج وطني للرعاية.

وذكر لنا برلمانيون آخرون كيف أنهم كانوا يعقدون اجتماعات محلية منتظمة يسألون فيها الناس عن أولوياتهم السياسية وعن أفكارهم لسن قوانين جديدة. ومن البرلمانيين الذين تحدثنا إليهم، يبدو أن هناك شهية كبيرة لدى الجمهور فيما يخص هذه الأحداث. وعادة ما يدعو البرلماني ما بين 20 ناخبا محليا و100 إلى الاجتماع ومناقشة الأفكار المتعلقة بالسياسة العامة. وقد تشمل هذه الأفكار مبادرات محلية لتحسين الهياكل الأساسية المحلية أو السكن، لكنها تنطوي في كثير من الأحيان أيضا على طرح البرلماني للقانون على الصعيد الوطني. وأوضح برلمانية من الغابون كيف أنها سئلت في أحد هذه الاجتماعات أن تقترح تشريعا لزيادة نسبة البنات في التعليم الثانوي وتحسين فرص عملهن. وعلى غرار ذلك أوضح برلمانية من كينيا كيف أن هذه الاجتماعات أثمرت مجموعة من الأهداف المحلية تقوم على الأهداف الإنمائية للألفية وتركز على المدارس والرعاية الصحية ورعاية الأطفال.

ورغم طائفة الأمثلة المتعلقة بالتجربة المحلية التي هي وراء المبادرات السياسية، حاولنا جاهدين أن نجد أمثلة عن البرلمانات التي تسعى بجد لجلب خبرة البرلمانيين المكتسبة في الدائرة الانتخابية إلى عملية صنع القرار. صحيح أن للعديد

Lindberg, 2010:137 169

.Africa Leadership Institute 2007:31 170

.Young 2009:8 171

هذا الإجراء وفقاً لأعداد هؤلاء الموظفين في كل برلمان بوجود الولايات المتحدة - في طرف أقصى - بموظفين قوامهم 16 000 موظف، تليها اليابان وإندونيسيا بحوالي 4 000 موظف، ثم هناك بلدان مثل جيبوتي وموريتانيا ومالطة تستخدم حوالي 50 موظفاً أو أقل. غير أنه بصرف النظر عن عدد الموظفين، يبدو أن البرلمانات ستعتقد دائماً أن بإمكانها استخدام المزيد من الموظفين.

وهناك تطور آخران جديران بالتقييم وهما استخدام صناديق تنمية الدوائر الانتخابية وإحداث البرلمان لمكاتب التواصل داخل الدوائر الانتخابية على أساس غير حزبي. وتمنح كلتا المبادرتين دعماً مؤسسياً للنشاط داخل الدوائر البرلمانية، مما يشجع على مزيد من التفاعل بين البرلمانيين وناخبهم. ورغم ذلك تشكل كلتا المبادرتين ذلك النشاط وبالتالي لها مواطن قوة ومكان ضعف.

4-5-1 صناديق تنمية الدوائر الانتخابية

كان توسع صناديق تنمية الدوائر الانتخابية هائلاً على مدى العقدين الماضيين. فحسب دراسة تحليلية، زاد عدد هذه الصناديق من ثلاثة عام 1990 إلى 19 صندوقاً بحلول عام 2010 في بلدان متنوعة مثل بوتان، والهند، وجامايكا، وغانا، وبابوا غينيا الجديدة، والفلبين.¹⁷⁴ والغرض من الصناديق جذاب من حيث إنها تتيح مبالغ مالية يمكن دفعها على الصعيد المحلي لتعزيز التنمية الاقتصادية، ومعالجة مشاكل الهياكل الأساسية، والتعامل مع الجماعات والأفراد المحليين. والقصد من عدم مركزية اتخاذ القرار بشأن هذه المشاريع أن صناديق تنمية الدوائر الانتخابية ينبغي أن تكون أكثر تلبية للاحتياجات المحلية من المشاريع المشابهة التي تديرها الحكومة المركزية مباشرة. وعليه، تسد هذه الصناديق فجوة إنمائية كانت ستوسع لولا الصناديق لا سيما في البلدان الفقيرة.

بيد أن هذه الأموال تعد مثار جدل لأسباب متنوعة. إذ توجد مخاوف بشأن المسؤولية عنها وفعاليتها، وما إذا كانت مجرد تعزيز لشبكات المحسوبية القائمة وما إذا كانت تجعل من البرلمانيين مسؤولين تنفيذيين يتخذون القرارات وبالتالي يخرجون عن الدور البرلماني للنائب المتمثل في الرقابة والمساءلة. ويتمحور العديد من هذه المخاوف حول الدور الذي يؤديه البرلمانيون ومدى سيطرة البرلمانيين بشكل مباشر على تخصيص النفقات أو تأثيرهم في ذلك.

ورغم أن الأموال تختلف في هيكلها بالضبط، فإنها تنشأ غرضاً مشابهاً بشكل عام وهو تعزيز التنمية. فعلى سبيل المثال، أنشئ صندوق تنمية الدوائر الانتخابية في جامايكا من أجل «تعزيز التنمية البشرية وتطوير الهياكل الأساسية على صعيد المجتمع المحلي وصعيد الدوائر الانتخابية» مع اعتراف الحكومة بأن الصندوق «جزء هام من شبكة سلامتنا الاجتماعية».¹⁷⁵ وأنشئ صندوق تنمية الدوائر الانتخابية في

من البرلمانات أحكام متعلقة بالعرائض، والنقاشات التي يطلقها البرلمانيون، والأسئلة والملتزمات التي كثيراً ما تبرز الشواغل المحلية، غير أن هذه تميل إلى الانسجام بضيق الأفق شكلاً ومضموناً، وكثيراً ما تثير قضايا بشأن الدوائر الانتخابية، لكن لها صلة مباشرة ضعيفة بالدور الوطني للبرلمان في إيجاد حلول جماعية عبر التشريع أو مراقبة الحكومة. باستطاعة البرلمانات فعل الكثير جداً من أجل إيصال القضايا المثيرة للقلق على نطاق واسع داخل الدوائر الانتخابية إلى البرلمان من أجل إيجاد حلول استراتيجية لمشاكل عامة. ويبدو أن الأمثلة عن الفكر المبدع عبارة عن حالات خاصة، تتعلق بمبادرة من برلمانيين بصفة فردية بدلا من كونها آتية من البرلمان ذاته، وبما أن هذا هو المفروض. وكما هو الشأن في الأمثلة الأخرى عن الإصلاح البرلماني، فكثيراً ما تكون الفعالية الواضحة للبرلمانيين حافزاً لآخرين على نقل أساليب هؤلاء البرلمانيين، وبالتالي تدفع المؤسسة إلى الاستجابة. ويتناول الباب التالي مثالين حديثين عن رد المؤسسة إزاء زيادة العمل في الدوائر الانتخابية وفي خاتمة الفصل، نتأمل متسائلين إلى أي حد يمكن لهذه التطورات أن تشكل دور الدائرة الانتخابية في المستقبل.

4-5-2 ردود المؤسسات إزاء نمو العمل في الدوائر الانتخابية

أوضح أثر للعمل في الدوائر الانتخابية هو في حجم أعمال البرلمانيين وبالتالي في الموارد التي يحتاجونها لذلك العمل. ومن الصعب إثبات أن الضغوط المتزايدة للدوائر الانتخابية أدت إلى تخصيص موارد إضافية للبرلمانيين. لكن في السنوات الأخيرة، بدأ البرلمانيون في بلدان عديدة في الضغط من أجل رواتب أعلى ومزيد من الدعم من أجل القيام بعملهم، وأبرز حالة هي كينيا، حيث زادت الرواتب من 10 000 شلن كيني في 2002 إلى 200 000 شلن كيني عام 2009¹⁷² وزادت بدلات الدوائر الانتخابية من 5 200 شلن كيني في 2002 إلى 50 000 شلن كيني في 2007.¹⁷³

أما النقطة الأخرى - الجديرة بالملاحظة بشكل عابر - فتتعلق بمدى جعل البرلمانيين للموظفين البرلمانيين كمهنيين في العقود الأخيرة. فقد أبرزت الدراسة الاستقصائية التي أجريت لغرض هذا التقرير مدى تصدي البرلمانات لازدياد حجم عمل السياسيين من خلال إضفاء الطابع المهني لكل من خدماتها الداخلية وللإجراءات البرلمانية. فقد سعى الموظفون البرلمانيون والسياسيون إلى تحسين الإجراءات الداخلية وتدريب الموظفين حتى يتسنى لهم دعم البرلمانيين في جميع جوانب عملهم. غير أن هناك تنوع هائل في مستوى

172 زيادة من حوالي 126 دولار من دولارات الولايات المتحدة في 2002 إلى 500 دولار من دولارات الولايات المتحدة في 2009، حسب الموقع: www.oanda.com

173 زيادة من حوالي 66 دولاراً من دولارات الولايات المتحدة في 2002 إلى 740 دولاراً من دولارات الولايات المتحدة في 2009، حسب الموقع: www.oanda.com

كينيا من أجل «ضمان تخصيص جزء معين من الميزانية السنوية الوطنية لفائدة الدوائر الانتخابية لأغراض التنمية ولاسيما في مكافحة الفقر على مستوى الدوائر الانتخابية».¹⁷⁶

وعليه فإن مبدأ مكافحة الفقر وتعزيز التنمية عامل أساسي لجميع هذه الصناديق، لكن نموها يعزى من ناحية - على الأقل - لرغبة البرلمانيين في زيادة الموارد المتاحة لهم. فعلى سبيل المثال، في أوغندا، كان صندوق تنمية الدوائر الانتخابية

ثمة تحفظات كبيرة على المغزى من صناديق تنمية الدوائر الانتخابية وتسييرها. وتؤكد توقعات الناخبين بأن التنمية جزء لا يتجزأ من عمل البرلماني وأن هذه هي الطريقة التي ينبغي الحكم عليهم بها.

- من ناحية - تعهدا قطعه الرئيس يويري موسوفيني لكي يزود البرلمانيين بالأموال من أجل المساعدة في تنمية الدوائر الانتخابية، ولكن أيضا «من أجل تجنب إغراق الناخبين للبرلمانيين بمطالب مشاريع التنمية، مما يضطر البرلمانيين إلى وضع اليد في جيوبهم الخاصة، فيصبحون فقراء وفاسدين من أجل تلبية الرغبات».¹⁷⁷ وجرى دراسة تحليلية مشابهة لصندوق تنمية الدوائر الانتخابية في كينيا حيث إن السبب الرئيسي الذي دفع البرلمانيين إلى تأييد مشروع القانون في 2003 «لم يكن جبههم لدوائره الانتخابية أكثر. [...] فقد أيدوا المشروع مخافة خمس سنوات أخرى من الحملات التي لا تنتهي من أجل مشاريع إنمائية لا تنتهي داخل دوائره الانتخابية».¹⁷⁸ وفي بعض الحالات، وضعت صناديق تنمية الدوائر الانتخابية بشكل صريح من أجل تعزيز موقف عضو البرلمان. ففي جامايكا، سعت المبادرة إلى «تمكين أعضاء البرلمان من تلبية احتياجات ناخبهم وأولوياتهم».¹⁷⁹

من بين السياسيين والأكاديميين، ثمة تحفظات كبيرة على المغزى من صناديق تنمية الدوائر الانتخابية وتسييرها. أولا فهي لا تؤكد توقعات الناخبين بأن التنمية جزء لا يتجزأ من عمل البرلماني، وأن هذه هي الطريقة التي ينبغي الحكم عليهم بها من قبل الناخبين فحسب، بل إنها تعزز أيضا متلازمة 'الرجل الكبير'. وكما لوحظ أعلاه، عادة ما تكون آفاق إعادة انتخاب البرلمانيين في بلدان عديدة متوقفة على قدرة البرلمانيين على تحقيق النتائج محليا أكثر ما هي متوقفة على

دورهم التشريعي أو الرقابي. وخلصت دراسة تحليلية أجراها معهد القيادة الأفريقي لصندوق تنمية الدوائر الانتخابية في أوغندا إلى أن الناخبين يستندون في تقييمهم للبرلمانيين إلى مساهمات البرلمانيين في مشاريع المجتمعات المحلية والمزايا المادية، مستنتجة أن «من الواضح أن الدور التشريعي للبرلماني لا يُعترف به جيدا، أو يعطى الأهمية التي يستحقها».¹⁸⁰ ويحتاج النقاد بأن منح البرلمانيين المحليين سلطة اتخاذ القرارات المالية يطمس معالم التمييز الأساسي بين دور البرلماني بوصفه مسؤولا عن مراقبة الحكومة ومساءلتها والدور التنفيذي للوزراء والمسؤولين.

وثمة مخاوف - أيضا - من مدى استعمال صناديق تنمية الدوائر الانتخابية لأغراض الحملة الانتخابية وتعزيز الأفكار العامة التقليدية بشأن القيادة. ففي إحدى الحالات، في جزر سليمان، لم يسمح برلماني بالشرب من بئر أمر بحفرها إلا لمن أيدوه.¹⁸¹ وعلى غرار ذلك، ذكر لنا برلماني في بابوا غينيا الجديدة - بكل صراحة - أن هدفه الرئيسي هو إعادة انتخابه أو الأموال ساعدته في ذلك. لكن الأدهى من ذلك أن الأموال التي تعزز انطباع الجمهور بشأن البرلماني بوصفه قائدا قادرا على تحقيق النتائج.

هل نستهدف خدمة الناس أم المظهر البرلماني؟ بالنسبة إلي سأسأهتهدف خدمة الناس طالما سأحصل على مقابل سياسي - ولن أضيع وقتي في إنفاق المال في منطقة لي فيها خصم قوي. وسأضع المال - بالأحرى - في إحدى معاقلي، وبالتالي يمكنني تعزيز صورتي. هذه هي الممارسة، أحببنا أم كرهنا. هذه هي السياسة في بابوا غينيا الجديدة.

وعزز برلماني آخر من بابوا غينيا الجديدة هذا التحليل، حيث أرجع إنشاء صناديق تنمية الدوائر الانتخابية مباشرة إلى الثقافة السياسية السائدة. فقال:

لبابوا غينيا الجديدة نكهتها السياسية الخاصة بها، التي لن يفهمها الأجانب أبداً، فيما يخص الأسباب التي تجعل قادتنا المنتخبين يعملون ويتصرفون كما يفعلون. [...] فبسبب توقعات الناس من سياسيينا بوصفهم 'رجالا كبارا'، أنشأت الحكومات المتعاقبة عبر الميزانية السنوية مخصصات يشار إليها عادة بعبارة «صناديق رشوة البرلمانيين» أو «الصناديق التقديرية» يستخدمها البرلمانيون لتلبية احتياجات الناخبين.

أدت هذه الأشكال من التصورات إلى انتقاد العديد من صناديق تنمية الدوائر الانتخابية. وتشير الأدلة من بلدان

Africa Leadership Institute 2007:8 177

.Okungu 2006 178

OPM. Ministry Paper: Constituency Development Fund, cited in 179

.Baskin 2010:15

.Africa Leadership Institute 2007:32 180

.Nakamura, Clements and Hegarty 2011:14 181

.Jamaica Labour Party 2008, cited in Baskin 2010:15 175

176 قانون صندوق تنمية الدوائر الانتخابية، مذكور في Baskin 2010:22

تكون المسؤولية عن اختيار أفكار المشاريع وترتيبها - حسب الأولوية - من أفكار الناخبين لا البرلمانيين.¹⁸⁷ وتقدم خطة السنوات الخمس وأفكار المشاريع إلى وحدة صناديق تنمية الدوائر الانتخابية في مكتب رئيس الوزراء ثم تحال إلى لجنة مكونة من الأحزاب في البرلمان من أجل الموافقة النهائية عليها. ويجري الرصد والتقييم عبر الوكالات المنفذة، ولجنة الرقابة على مشاريع الدوائر الانتخابية، واللجنة البرلمانية والبرلمانيين أنفسهم. وبفضل هذا الجمع بين التخطيط الاستراتيجي لخمس سنوات وتدابير المساءلة الصارمة، حقق صندوق تنمية الدوائر الانتخابية نتائج ملموسة، من قبيل إنشاء مراكز مجتمعية، وتدريب العاطلين وتحسين الطرق.

وإجمالاً، يعد استحداث صناديق تنمية الدوائر الانتخابية ابتكاراً كبيراً وشكل طريقة تعامل السياسيين مع ناخبهم، لاسيما في البلدان النامية. ورغم شدة تضارب الآراء بشأن صناديق تنمية الدوائر الانتخابية، تعد هذه الصناديق ذات شعبية واسعة لدى البرلمانيين والجمهور. وتعد إدارتها أمراً رئيسياً لنجاحها، وفي بعض البلدان، تُصلح الصناديق وتُشدد إجراءاتها، وكينيا مثال على ذلك، حيث ستخضع الصناديق في 2012 إلى ضوابط أشد في إطار مبادرة واسعة النطاق في مجال اللامركزية. غير أن الصناديق تحظى بالترحيب لأنها أداة لمكافحة الفقر. غير أنه من الصعب الوقوف على استنتاجات قاطعة أخرى، وذلك راجع من ناحية إلى انقسام الآراء بشأن صناديق تنمية الدوائر الانتخابية. وأفضل موز ما قدمه روبرت ناكامورا، حيث يشير إلى أربعة نقاط هي: (1) لأنها تحظى بدعم في أوساط البرلمانيين، من غير الوارد أن تلغى هذه الصناديق تماماً؛ (2) عدد صناديق تنمية الدوائر الانتخابية أخذ في الازدياد وهذا النموذج يصعد الانتشار؛ (3) نشأت تباينات كبيرة في تصميمها وفي الظروف التي تؤثر في تنفيذها؛ (4) «نتج أنشطة إيجابية وسلبية في عواقيها».¹⁸⁸

4-5-2 مكاتب الدوائر الانتخابية

التطور الثاني هو إحداث مكاتب الدوائر الانتخابية. وكثيراً ما حظيت هذه المبادرات بدعم من المانحين الدوليين والوكالات الدولية من أجل تشجيع المزيد من التعامل بين السياسيين والناخبين (لاسيما في إطار نظام القوائم النسبية) وتعزيز دور داعم غير حزبي، لاسيما في حالات ما بعد النزاع. وعليه جُربت هذه المكاتب في أماكن مثل البلقان، والعراق، وبشكل مغاير في إندونيسيا.

وتعد حالة جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة مثالا جيداً على ذلك. فبعدما بدأت التجربة في 2003 في شكل برنامج تجريبي صغير، توسعت مبادرة مكاتب الدوائر الانتخابية في البلد لتقدم 75 مكتب دائرة انتخابية تشكل المنبر الرئيسي

متنوعة إلى أن العامل الرئيسي في تحديد ما إذا كان صندوق تنمية الدوائر الانتخابية يحقق أهدافه مرتبط بالهيكل المعدة لتسييره. أي، أن «آليات الحوكمة التي تعمل ضمنها صناديق تنمية الدوائر الانتخابية هي العامل الحاسم لتحديد ما إذا كانت هذه الصناديق تعزز في نهاية المطاف التنمية المحلية، أم أنها أصبحت غير فعالة، أو في أسوأ الأحوال صارت وسيلة لجلب الربح وسياسة المحسوبية».¹⁸²

ويبدو أن نموذجاً وصفه ناكامورا بالنموذج «السياسي المحلي» هو الأشد تأثيراً بالمشاكل الموصوفة أعلاه، لأنه يتسم بهيكل حوكمة فضفاض جداً، يعطي سلطة تقديرية هائلة للبرلماني المحلي ويتطلب مساءلة قليلة نسبياً عن الإنفاق.¹⁸³ ويدخل صندوق تنمية الدوائر الانتخابية الأوغندي ضمن هذا النموذج الأول، وهذا ربما جزء من السبب الذي جعل الصندوق يعرف هذه المشاكل وقيل إنه توقف في أثناء عام 2011 (رغم أن شائعات تفيد بأن صندوقاً جديداً لتنمية الدوائر الانتخابية في طور التأسيس). ويقول أنصار الصندوق إن عيبه الرئيسي هو أن المال لم يكن كافياً قط لتلبية توقعات الناخبين وكان غير كاف لمعالجة عدة مشاكل محلية عويصة. وفي هذا القول جانب من الصواب، من حيث إن الصندوق لم يقدم سوى 5 000 دولار لكل برلماني سنوياً وكان أصغر صندوق لتنمية الدوائر الانتخابية إلى حد بعيد، مقارنة بما يزيد على 20 000 دولار في مالوي، و420 000 دولار في الهند، وحوالي 800 000 دولار في كينيا وما يزيد على 4 ملايين دولار بقليل في الفلبين.¹⁸⁴

ورغم ذلك، كان صندوق تنمية الدوائر الانتخابية الأوغندي مهماً - أيضاً - لأن الأموال كانت تدفع مباشرة في الحسابات المصرفية للبرلمانيين التي كانت - حسب معظم التحليلات - تخضع لقليل جداً من أعمال المراقبة والضبط. وقد وقف معهد القيادة الأفريقي في تقييمه للصندوق على سوء إدارة متفشية في استخدام الأموال لعدم وجود أي جهات مستقلة موقعة على الحساب، مما خول للبرلمانيين سلطة تقديرية مطلقة. وبالتالي كان العامل الرئيسي في سوء تدبير الأموال هو أن الصناديق أنشئت بموجب «مبادئ توجيهية مؤقتة، وقوانين تأسيسية، وبروتوكولات مساءلة ضعيفة»¹⁸⁵ وأنه «لم تبد هناك أية قوانين أو أنظمة تحكم إدارة الصندوق».¹⁸⁶

وعلى الطرف الآخر - من الطيف - يقع صندوق تنمية الدوائر الانتخابية الجامايكي ضمن نموذج أكثر شكلية ومهنية. فالصندوق يخصص حوالي 230 000 دولار لكل برلماني، حيث يضطر البرلماني إلى وضع خطة إنمائية من خمس سنوات. وفي أثناء هذه العملية، يجبر البرلمانيون على التشاور مع الجماعات المحلية، والأفراد والمنظمات غير الحكومية حتى

AFLI 2007:9 185

Baskin 2010:28 186

Baskin 2010:17 187

Baskin and Draman 2011:116 182

Nakamura 2011 183

Baskin et al. 2011 184

ويُنظر إليها على أنها أداة قيّمة لتعزيز الاندماج الاجتماعي، بعدما أصبح العمل في الدوائر الانتخابية راسخاً الآن في القانون المتعلق بالبرلمان.

وتُنفذت مبادرات شبيهة في أماكن أخرى. فعلى سبيل المثال، أنشأ مشروع في زامبيا مكاتب في جميع الدوائر الانتخابية البالغ عددها 150 دائرة، وعلى أساس غير حزبي أيضاً، ويعمل بهذه الدوائر موظفون متدربون في مجال العمل الانتخابي. وتكشف دراسة تحليلية محلية – أيضاً - عن ارتفاع معدل القضايا المعروضة، حيث أفادت دائرة انتخابية بتلقي 300 زيارة في غضون شهر. وفي إندونيسيا، جرى العمل لبعض الوقت من أجل إحداث دار التطلعات الإقليمية (Rumah Aspirasi).¹⁹⁰ وكان القصد إنشاء مكاتب إقليمية تسجل تطلعات المواطنين، التي توجه بدورها المقترحات السياسية التي يقدمها الممثلون. وكان الأمل بالتالي هو إيجاد سبيل لربط تجربة الدائرة الانتخابية بعملية وضع السياسة العامة. غير أن المشروع تعثر بسبب مخاوف الجمهور بشأن حجم الأموال المصروفة على المكاتب؛ ورغم أن المكاتب ما تزال تقدم خدماتها لأعضاء الغرفة الإقليمية العليا للبرلمان، يعد تحليل أداء الأعضاء محدوداً.

ويبدو أن إحداث مكاتب الدوائر الانتخابية رد على التحديات القائمة في سياقات سياسية معينة. ففي البلدان التي يستأثر فيها النشاط في الدائرة الانتخابية بمعظم وقت البرلمانيين أصلاً، قد تكون الحاجة إلى إحداث هذه المكاتب أقل. بيد أن المبادئ التي قامت عليها هذه المكاتب – الطبيعة غير الحزبية لهذا الدعم، وتأكيد الحلول الاستراتيجية بدلا من تقديم المساعدة إلى الأفراد وإتاحة موظفين مدربين بشكل صحيح – مبادئ قوية ويمكن تطبيقها على كل بيئة سياسية تقريباً.

4-6 الخاتمة: نهج استراتيجي إزاء إدارة الطلب والعرض

رغم أن الخدمة في الدائرة الانتخابية تبدو متزايدة في العالم بأسره وأن الغالبية العظمى للبرلمانيين تبدو شاكية من عجزها عن تلبية تطلعات الناخبين، فلا يبدو أن البرلمانيين ولا الجمهور مستعدين للتخلي عنها. فبالنسبة إلى البرلمانيين، تشكل الخدمة في الدائرة الانتخابية عنصراً مجزياً ومرضياً في عملهم، لاسيما في النظم التي قد لا يكون فيها للبرلمان سلطة رسمية كافية لمساءلة الحكومة. ويعتقد البرلمانيون - أيضاً - أنهم يستمدون من هذا النشاط فائدة انتخابية وأنهم يلبون حاجة حقيقية إلى هذه الاجتماعات في أوساط الناخبين. أما من جانب المواطنين، فيتوقعون من البرلمانيين أن يراعوا احتياجاتهم، معتبرين الخدمة في الدائرة الانتخابية جزءاً لا يتجزأ من عمل البرلمانيين، بل أهم جانب من عمل البرلمانيين في

الذي يتواصل عبره البرلمانيون مع ناخبهم. وسعى النموذج إلى إنشاء مكاتب في المباني البلدية من أجل التشديد على الطبيعة غير الحزبية للخدمة في الدائرة الانتخابية. وبالإضافة إلى ذلك، تعمل المكاتب الآن بموظفين مساعدين معينين عبر امتحان تنافسي مفتوح، ويخضع هؤلاء المساعدون - أيضاً - إلى برنامج تدريبي لضمان معرفتهم لكيفية التعامل مع الحالات المعروضة عليهم وامتلاكهم للأدوات الكافية لدعم البرلمانيين.¹⁸⁹

وحسب محللين محليين، كان الأثر كبيراً في فهم الجمهور لما يفعله البرلمانيون ولاستجابة البرلمانيين لمطالب الناخبين. ففي البداية كان الناخبون يفترضون أن لقاء البرلماني فرصة للحصول على دعم مباشر وفردى، مثل الحصول على عرض عمل. لكن النظام تطور وأبان المواطنون عن كيفية استخدام النظام بأقصى فعالية. والآن، تصنف القضايا ضمن ثلاثة مجالات رئيسية. أولاً، تعرض المكاتب على الناس المساعدة في التنقل عبر البيروقراطية الحكومية والحصول على مزايا من قبيل المعاشات التقاعدية أو غيرها من استحقاقات الرعاية. ثانياً، هناك مشاريع لهياكل أساسية، مثل الطرق والسكك الحديدية، تسلط فيها منظمات المجتمع المدني أو جماعات من الأفراد الضوء على مشاكل محلية معينة، ويتوقع فيها من البرلمانيين أن يسرعوا - عبر الاتصال بالوزراء في الحكومة - عملية إيجاد تمويل حكومي لهذه المشاريع. ثالثاً، بالنسبة للقضايا التي تشمل خدمات عمومية، مثل الصحة والتعليم، يعمل البرلمانيون مع السلطات المحلية والزملاء في البرلمان من أجل حل المشاكل.

وتكمن قيمة النظام في مساعدته الأفراد على التعامل مع الدولة؛ وبالتالي، لم يعد النظام دون وجه. ويجعل النظام الناس - أيضاً - أكثر اطلاعاً على البرلمان والسياسيين. ولأن المكاتب قريبة جداً بحيث لا يوجد مواطن بعيداً منها بأكثر من 30 كيلومتراً، ومعظمهم يوجد على مسافة 5 كيلومترات منها، تبلغ نسبة علم الناخبين بالمكاتب 60 في المائة.

وعلاوة على ذلك، أثرت المكاتب - أيضاً - في الثقافة السياسية وموقف البرلمانيين من هذا العمل. وتتجسد الأهمية التي يوليها البرلمانيون للمكاتب في اعتبار يوم الجمعة الآن يوماً للدائرة الانتخابية، حيث لا يجتمع فيه البرلمان. وبالإضافة إلى ذلك، يزداد استخدام النشاط في الدائرة الانتخابية بوصفه مورداً داخل البرلمان، حيث يتخذ البرلمانيون مخاوف الناخبين أساساً لتوجيه أسئلة إلى الوزراء في البرلمان. وأخيراً - وربما الأهم - تشدد المكاتب على الطابع غير الحزبي لهذا العمل

188 Nakamura, Clements and Hegarty 2011:3

189 تسنى إطلاق البرنامج في البداية بدعم من وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية ومساعدة تقنية من الحكومة الكندية وتُنفذ البرنامج بشراكة مع المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية. ثم توسع البرنامج، بفضل دعم آخر من الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون من ناحية، وينفذ حالياً بمساعدة تقنية من معهد الديمقراطية البرلمانية، المنظمة الخلف المحلية للمعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية.

190 أحدث برنامج دار التطلعات في البداية بتمويل من البنك الدولي.

العالم مجرد تقديم لمزيد من الموارد وإنما يتجلى في تنسيق العمل في الدوائر الانتخابية بطرق ثلاث هي:

(أ) الانتقال من الخاص إلى الاستراتيجي لإيجاد حلول سياسية لمشاكل عامة بدلا من التعامل مع كل حالة على حدة .

(ب) الانتقال من الفردي إلى الجماعي - أي إيجاد الحلول المفيدة لعدد من الأشخاص محليا بدلا من إفادة الأفراد.

(ج) الانتقال من المحلي إلى الوطني - أي إيجاد سبل لجلب خبرة الدوائر الانتخابية إلى العملية البرلمانية والسياسية بطريقة منتظمة أكثر.

وتقدم الأمثلة الواردة في هذا الفصل بعض التوضيحات بشأن كيفية تحقيق ذلك، غير أن تطبيق هذه الدروس على نطاق أوسع يتوقف على أعضاء البرلمان، والموظفين البرلمانيين والبرلمانات الذين يعتمدون هذه المبادرات ويطبقونها على نطاق أوسع.

كثير من الأحيان. وفي العديد من البلدان، تتأثر أفضليات الناخبين بوضوح بمساهمات البرلمانيين المحلية بدلا من عملهم الوطني.

وقد ركز معظم التحليل على الآثار السلبية لحجم العمل في الدوائر الانتخابية، أي على مدى إبعاد البرلمانيين عن أدوارهم في البرلمان، وتشجيع المحسوبية المحلية (وربما الفساد) والاستنزاف المفرط للموارد. ومع ذلك، فقليلة هي الردود المؤسسية على هذه التطورات. والردود التي وردت بدت مدفوعة بالحاجة إلى مزيد من الموارد للتغلب على ازدياد التوقعات. وبينما من الصعب الخروج باستنتاج قاطع بشأن مزايا صناديق تنمية الدوائر الانتخابية، أصبحت شعبية في أوساط البرلمانيين لأنها تقدم أموالا إضافية إلى سياسيين مستترفين. وبالطبع يتوقف مدى استخدام السياسيين لهذه الصناديق لأغراض حزبية أو لتنمية حقيقية على طبيعة النظام القائم؛ لكن في كلتا الحالتين، يحب البرلمانيون في معظمهم هذه الصناديق ويريدون توسيع نطاقها.

كما قال عضو البرلمان من بابوا غينيا الجديدة، الخطر في مجرد «إطعام الوحش». فقد تؤدي الموارد الإضافية المقدمة - فقط - إلى زيادة توقعات الناخبين للحصول على مساعدة فردية. وفي العديد من المناطق، تتيح الخدمة في الدائرة الانتخابية بوضوح حلا فرديا ومحددا للمشاكل الشخصية للناخبين. وفي هذه الحالات، قد تكون الخدمة في الدائرة الانتخابية ردا واضحا على توقعات الجمهور المتغيرة من التمثيل السياسي، مما يؤكد الجانب الفردي لا الجماعي. ورغم ذلك ثمة بوادر تشير إلى أن الزيادة الشديدة في العمل حجما وتنوعا بصدد تحويل نهج البرلمانيين إلى الدائرة الانتخابية.

وتشير الأمثلة الواردة من أفريقيا ومناطق أخرى إلى أن الضغط من أجل الحصول على دعم شخصي يدفع البرلمانيين إلى إيجاد حلول جماعية واستراتيجية. والأهم من ذلك، أن استطلاع الرأي بدأ يشير إلى أن الناخبين يحكمون على البرلمانيين من خلال ما يحققونه للمنطقة كما للأفراد. وفي أوروبا الوسطى والشرقية، أظهر إنشاء مكاتب الدوائر الانتخابية أن الناخبين يتعلمون في نهاية المطاف كيفية استخدام النظام على أفضل وجه. ورغم أن الناخبين قد يطلبون في البداية امتيازات، يساعد النظام على وضع تلك التوقعات في إطار دعم معمم أكثر.

بيد أنه في معظم الأحيان، يظهر هذا النمط في شكل مخصص وعلى نحو متقطع. فالأفكار النيرة للبرلمانيين المتبصرين من أمثال صابر شودري كثيرا ما تحدث ردود فعل مهمة. ولا يوجد تقريبا أي تحديد للممارسة الجيدة، كما أن الأدلة قليلة فيما يخص الدروس المستفادة داخل البلدان، فما بالك بينها.

ليس التحدي الذي تواجهه النظم البرلمانية في جميع أنحاء



الإصلاح البرلماني - المرونة والتجديد

1-5 مقدمة الاستجابة

البرلمانية وتوقعات الجمهور

كان الغرض من هذا التقرير استكشاف العلاقة القائمة بين المواطنين والبرلمانات، مع تسليط الضوء على سبل استجابة البرلمانات لتوقعات الجمهور. فركز الفصل الثاني على الاستجابة المؤسسية، باحثاً في الجهود التي بذلتها البرلمانات لتحسين سبل الوصول إليه والحصول على معلوماته وإشراك الجمهور في عملية التشريع والرقابة. أما الفصلان الثالث والرابع فتناولوا ضغط الجمهور وتأثيره في عمل كل فرد من أعضاء البرلمان فيما يخص دورهم التمثيلي واستجابتهم لهموم الناخبين.

ويبدو أن البرلمانات في معظم أنحاء العالم تدرك ضرورة إيجاد السبل الكفيلة بتحسين صورة المؤسسة لدى الجمهور وتقوم بطائفة من المبادرات المعدة لتحسين العلاقة بين البرلمانات والناخبين. ومن خصائص هذه المبادرات الرغبة في جعل المؤسسات مفتوحة، وشفافة جامعة للرأي العام معززة - في الآن ذاته - لفهم الجمهور وتقديره لدور البرلمان. وقد جاء التأكيد المتزايد لمشاركة الجمهور لعدد من الأسباب. ففي العديد من الحالات، كان ذلك كرد فعل إزاء أزمة سياسية، أو

تدني مستوى ثقة الجمهور، أو تحول في السلطة السياسية داخل البرلمان. ولعل السياسيين أنفسهم، الذين كانوا دائماً حساسين إزاء الرأي العام، سعوا - أيضاً - إلى إيجاد سبل لتحسين التواصل مع الناخبين والتجاوب معهم. لكن هذا التحول يجسد في خفاياه المشهد السياسي المتغير الذي تعمل فيه البرلمانات. وكما عرض الفصل الافتتاحي لذلك، اضمحل العديد من المصادر التقليدية للشرعية في العقود الأخيرة وصارت البرلمانات تتنافس مع طائفة من الطرق الأخرى المؤدية إلى التمثيل. وما تزال البرلمانات تواجه تحديات عديدة في إقناع الجمهور بدورها وفعاليتها وتأثيرها.

بيد أن مرونة التمثيل البرلماني تجسد قدرة هذه المؤسسات على التكيف والتطور حسب توقعات الجمهور من أجل تجديد شرعيتها. وتبين استجابة البرلمانات والسياسيين لهذا التقرير إدراكهم للضغط. غير أن القدرة على تنفيذ التغييرات اللازمة في العديد من البرلمانات - وربما في معظمها - يحول دونها عدم التنسيق، وغياب الاستراتيجية والتنظيم. بدلا من ذلك عادة ما يأتي التغيير على نحو مخصص، وفي شكل سلسلة من التدابير المتنافرة، بدلا من الاسترشاد بمجموعة من الأهداف الشاملة. وقد يكون ذلك أمرا حتميا. وهكذا يأتي التغير البرلماني بطريقة فجائية لا يمكن التنبؤ بها، ونتيجة التفاوض والتوافق، مما يجسد طبيعة البرلمانات نفسها.

لتنمية الدوائر الانتخابية ووضع رقابة أشد على السلوك في البرلمان من أجل تحسين السلوك البرلماني. لكن هذه التدابير شملت - أيضا - سمات أعم تتعلق بالتواصل الخارجي البرلماني، بما في ذلك تحسين الموقع الشبكي للبرلمان، والبت التلفزيوني لوقائع جلسات البرلمان وحفظ السجلات البرلمانية في شكل رقمي.

وعلى غرار ذلك، عززت المستويات المتدنية لتأييد الجمهور في بلغاريا - بالأساس - إلى سلوك أعضاء البرلمان وخاصة انتشار حالات الغياب عن البرلمان أو التصويت نيابة عن زملاء متغيبين. وأشارت الورقة المقدمة بإيجاز إلى أن بعض أعضاء البرلمان «يتغيبون باستمرار عن الجلسات العامة من دون سبب معقول، ولا خوف من التعرض لعقوبات مالية أو تشهيرية». ووقفت الورقة - أيضا - على ضعف التشريع وعدم كفاية الاتصال بين أعضاء البرلمان والناخبين بوصف ذلك أسبابا إضافية، غير أن الورقة أردفت أن «المهام والأعمال الأساسية للمؤسسة تظل غير واضحة وغير مفهومة لدى الجمهور قاطبة» وأن الناس عادة ما يلومون البرلمان على مجموعة متنوعة من المشاكل الشخصية، تتراوح بين البطالة والحفر في الطرقات.

ولاحظت برلمانات أخرى ضرورة تغيير الرأي العام بشأن المؤسسة البرلمانية لأن البلد قد انتقل إلى الديمقراطية. فعلى سبيل المثال، أبرزت ورقة مقدمة من إندونيسيا أن على البرلمان أن يتصدى للصورة التقليدية التي كونها الجمهور عن البرلمان من حيث إنه «ختم مطاطي» وُجد لإعطاء قرارات الحكومة قوة القانون. وعلى البرلمان أن يحارب فكرة أن «البرلمان لم يؤيد بالكامل إنفاذ الحكم الرشيد، لا سيما فيما يخص القضاء على الفساد» وبالتالي يظل التحدي الرئيسي الذي يواجهه متمثلا في بناء الثقة من خلال تحسين الرقابة والتشريع وتشجيع الحكومة على مكافحة ممارسة الفساد.

وفي كينيا، تجسدت الحملة البرلمانية لتحسين العلاقات مع الجمهور في إحداث تغيير دستوري أوسع. ومرة أخرى مع إبراز عدم فهم الجمهور - بوصفه عاملا - سعى التواصل البرلماني إلى تبديد الغموض المحيط بالمؤسسة، بجعل سبل الوصول إليها أيسر، وبث الوقائع، وفتح اللجان في وجه الجمهور وإحداث مكاتب للدوائر الانتخابية لكل عضو في البرلمان. وذكرت الورقة المقدمة أن هذه التدابير كانت استجابة لزيادة اهتمام الجمهور، لكن هذا الاهتمام الزائد للجمهور هو بدوره نتيجة ازدياد حرية المواطن، وحرية التعبير، ووعي الجمهور «الحقوق الأساسية» ووجود مجتمع مدني نشيط.

وتبرز هذه الأمثلة نقطتين تبرزان كيف أن السياق السياسي يحدد النهج البرلمانية من أجل تحسين علاقة البرلمانات بالمواطنين.

أولا، عندما توجد مواطن قصور سياسي واضحة، يتعين على

يوجز هذا الفصل الأخير بعض الدروس والمبادئ التي دعمت عملية التغيير البرلماني وتنقسم إلى ثلاثة أقسام. يتناول القسم الأول العوامل التي تدفع بالبرلمانات إلى مزيد من الاستجابة إلى الجمهور والقيود التي تحد من استجابة المؤسسات. أما القسم الثاني فيبحث في كيفية استخدام البرلمانات لبعض أفكارها بشكل أفضل لتوجيه الاستراتيجيات وتخفيف الضغط من أجل القيام بالإصلاح. ويقف القسم الثالث على خصائص البرامج الإصلاحية الناجحة، وكيف أنه ينبغي لمقترحات التغيير أن تشمل الحوافز لمختلف الفئات داخل البرلمان وخارجه.

1-1-5 فهم استجابة المؤسسات

كان محور هذا التقرير طريقة استجابة البرلمانات لضغط الجمهور من أجل التغيير. وفي الممارسة، يتخذ ذلك المطلب الشعبي أشكالا مختلفة عديدة في بلدان مختلفة. وقد أبرزت ردود البرلمانات على الدراسة الاستقصائية التي أجراها الاتحاد البرلماني الدولي لإعداد هذا التقرير الصعوبة القائمة في تحديد الاستجابة لتحدي تصورات الجمهور، نظرا لتعدد القضايا التي قد تكون لدى الرأي العام، والاعتراف بأن العديد من العوامل المساهمة قد تكون بكل بساطة في غير متناول البرلمانات نفسها. بيد أن فصول التقرير جسدت الردود البرلمانية الممكنة وأبرزت الجانب الابتكاري فيها ومواطن التشابه بينها. فقد ذكر جميع البرلمانات والسياسيين اتخاذ تدابير لتحسين مواقعهم الشبكية، وبث الوقائع، وتوسيع نطاق التشاور، والتشجيع على المزيد من المساءلة السياسية وتخصيص المزيد من الموارد لدعم مشاركة الدوائر الانتخابية.

غير أن الطريقة التي تفسّر بها أسباب قلق الجمهور والردود التي استنداعها هذا القلق كثيرا ما تجسد العوامل السياسية الكامنة والموقف النسبي الذي يقفه البرلمان داخل نظام الحكم. فعلى سبيل المثال، في عدة بلدان، هناك اعتراف صارخ بأن ثقة الجمهور مدنية بسبب قصور البرلمانات وأن أي محاولة للتواصل مع الخارج يتعين البدء فيها انطلاقا من تحسين البرلمان لأدائه. ففي الهند، جاء في مذكرة من مجلس الولايات (راجيا سبها) أن تصورات الجمهور جزء من قلق عالمي إزاء «المعايير المتدنية في الحياة العامة، وفساد الموظفين العموميين، واستخدام المال وسلطة القوة في انتخابات الهيئات التشريعية وما إلى ذلك»، إلى جانب قضايا خاصة بالبرلمان، بما فيها «معايير النقاش، ومشاركة الأعضاء في وقائع اجتماعات المجلس، وجودة التشريع، وصلة وقائع الجلسات بالحياة العامة، وانخفاض عدد الحاضرين في المجلس، وصورة البرلمان [...] وحالات متعلقة بسوء سلوك الأعضاء وانشغالهم».

وفي ذلك السياق، شملت التدابير الرامية إلى تحسين ثقة الجمهور تعزيز نظام اللجان من أجل تعزيز الرقابة التشريعية، وإنشاء لجنة معنية بالملتزمات العامة، وإحداث صندوق

غالب الأحيان، قُلت الأدلة على وجود جهد منسق لتناول عدة أبعاد من مشكلة الرأي العام بشكل متزامن. وعلى ما لاحظته الدراسة الاستقصائية التصورية التي أجرتها جمعية هانسارد للتواصل البرلماني، «المشكلة في مشاركة الجمهور هي أنها منتشرة بطبيعتها وتشمل جوانب عديدة تتجاوز بالضرورة الحدود التنظيمية الداخلية.» ويقتضي ذلك تعاوناً على صعيد الإدارات وقيادة استراتيجية، ولكن، في معظم الحالات، «ليس ذلك بالواقع المؤسسي السائد في البرلمان».¹⁹³

وقد تجعل طبيعة المؤسسات البرلمانية من المستحيل وضع وتنفيذ استراتيجية جامعة، غير أن ذلك ينبغي ألا يمنعها من محاولة إجراء تحليل استراتيجي أكثر لأسباب ومصادر الضغط من أجل التغيير. ورغم أن برلمانات عديدة تعتقد أنها تفعل كل ما تستطيع، فإن استجابتها تصطدم في بعض الأحيان بتحليلها وتقييمها للعوامل المنادية بالإصلاح. ومن شأن تحليل أكمل أن يعطي للبرلمانات فهماً أفضل لأسباب الرأي العام وعواقبه. غير أن الأهم من ذلك، أنه سيتيح تقييماً واقعياً لما يمكن تحقيقه من داخل البرلمان، وسيحدد المواطن التي تتطلب الدعم الخارجي وسيحدث تدبيراً يمكن من خلاله تقييم النجاح. ويُعرض لهذه المواضيع في القسم التالي.

2-5 تحويل الضغط من أجل التغيير إلى استراتيجيات للإصلاح

لم يناقش الجزء الرئيسي من هذا التقرير كيفية استجابة البرلمانات لضغوط الجمهور فحسب، بل أشار - أيضاً - إلى أن هذه البرلمانات تكون في الغالب للرأي العام حساسة ولمطالب التغيير مستجيبة. لكن التقرير جسد - أيضاً - من خلال هيكله هذه الاستجابة في بعدين على الأقل. وقد ركز الفصل الثاني على الاستجابة المؤسسية، أي على التدابير التي يمكن للبرلمانات أن تنفذها مباشرة من خلال تغيير هيكلها أو عملياتها لتشجيع المواطنين وإشراكهم كلياً.

وعلى النقيض من ذلك، تناول الفصلان الثالث والرابع الكيفية التي يتأثر بها دور كل عضو في البرلمان نتيجة تغير توقعات الجمهور لما ينبغي لعضو البرلمان القيام به وازديادها في كثير من الأحيان. ويعد ذلك من ناحية نتيجة الإصلاحات الإجرائية المعدة لجعل أعضاء البرلمان أكثر مساءلة (من قبيل مدونات قواعد السلوك) أو التدقيق الخارجي الإضافي (عبر نمو المراسد البرلمانية، على سبيل المثال). لكن الدور آخذ في التغيير أيضاً، لأن أعضاء البرلمان أنفسهم يستجيبون لضغط الجمهور مباشرة، كما يتجسد ذلك في توسع العمل في الدائرة الانتخابية أو في ازدياد التواصل بين أعضاء البرلمان والمواطنين بفضل تكنولوجيات الاتصالات الجديدة. واستلزم هذا الحجم المتزايد من العمل بدوره مزيداً من استجابة المؤسسات، حيث تستجيب البرلمانات لضغوط

البرلمانات أن تجري إصلاحات لتحسين مساءلة الحكومة، وتعزيز تدقيق القوانين وأن تثبت للجمهور أن البرلمان أكثر فعالية. وعلى نحو ما قاله ديفيد بيثام، «إذا كانت المشكلة هي أن البرلمانات ليست لها القدرة أو الإرادة لمساءلة القائمين على الجهاز التنفيذي عند الضرورة، فبالكاد ستستعيد ثقة الجمهور في جدواها من خلال إيصال المعلومات المتعلقة بأعمالها بشكل أكثر فعالية».¹⁹¹ والواقع أن ذلك قد يحدث العكس في الأجل القصير: فبينما يعد التشديد على زيادة التواصل، والانفتاح والشفافية أمراً جيداً دون شك، فإن من شأن زيادة الوعي بوقائع الجلسات البرلمانية - أيضاً - أن يزيد من توقعات الناخبين. ويذكر عضو في البرلمان الترنزاني أنه منذ أن بدأ البرلمان في البث الحي لوقائع النقاش البرلماني، «أصبح الشعب الترنزاني أكثر تعبيراً ومطالبة من السابق. [...] وصار الناخبون يتصلون بنا بعد نقاش صعب ليقولوا لنا كيف كان أداؤنا».¹⁹²

ثانياً، ينبغي أن يراعى تنفيذ الإصلاحات لتحسين أداء البرلمان في جميع الجهود المبذولة لدى الالتزام، لكن نادراً ما يكون نهج البرلمانات استراتيجياً أو منسقاً للغاية. وفي جميع الحالات، تميل تحاليل البرلمانات إلى إعطاء مصداقية أكثر إلى تلك العوامل التي كانت البرلمانات حريصة على تناولها. وقد يبدو ذلك بديهياً، غير أن الطريقة التي تُطرح بها المشكلة ستحدد نوعية ومدى استجابة المؤسسة. وعلاوة على ذلك، ورغم أن العديد من الورقات المقدمة تضمنت تحليلاً دقيقاً للتحديات التي تواجهها البرلمانات، فإنه نادراً ما جرت متابعة هذه الورقات في إطار برامج استراتيجية.

بدلاً من ذلك، درج العديد من البرلمانات على تحديد المشكلة من حيث إنها ملائمة لاستجابة المؤسسة. ورغم أن العديد من البرلمانات تدرك الأسباب المتعددة، ففي غالب الأحيان - وربما كان ذلك مفهوماً - فإنها تصف التحديات التي يمكن أن تواجهها - من خلال تدابير تنفذها فعلاً - من قبيل استراتيجيات التواصل، ومدونة قواعد السلوك لأعضاء البرلمان وزيادة موارد الدوائر الانتخابية. وبالإضافة إلى ذلك، وفي محاولة لتحسين علاقات البرلمانات مع المواطنين، أوردت البرلمانات جميعها عدة مبادرات اتخذتها على مدى سنوات، تتناول في كثير من الأحيان جوانب مختلفة من شواغل الجمهور. بيد أن هذه الشواغل لا تُتناول إلا بشكل بعدي بوصفها جوانب من مشكلة واحدة. وفي الممارسة، وُجدت مبادرات عديدة بوصفها محاولات معزولة للتصدي لمشاكل محددة بدلاً من كونها تدابير تكميلية تشكل جزءاً من الاستجابة على نطاق أوسع.

وختاماً، أظهرت البرلمانات قدرة محدودة على وضع استراتيجية شاملة للجمع بين تلك التدابير. وكانت هناك حالات استثنائية ملحوظة جرى فيها تحسين التواصل من خلال الاسترشاد ببرنامج مؤسسية طويل الأجل. بيد أنه في

.Beetham 2011:132 191

.Stapenhurst et al. 2011:93 192

.Hansard Society 2010a:69 193

الإضافية تغيير استراتيجي في نهج العمل. وقد وصف الفصل الرابع كيف أن العديد من أعضاء البرلمان يسعون إلى إيجاد حلول جماعية لطلبات فردية للمساعدة وكيف أن حكم الناخبين على السياسيين يزداد استناداً إلى ما يفعلونه للمجتمع المحلي بدلاً من الأفراد، رغم طغيان الزبونية في بعض البلدان. وعلى غرار ذلك، يبدو أن صناديق تنمية الدوائر الانتخابية تكون أكثر فعالية لما تشجع على الحل الجماعي والمساعدة الذاتية بدلاً من العمل في شكل إعانات.

وإجمالاً، قد لا تكون الاستجابة الواضحة لمطالب أعضاء البرلمان من أجل الحصول على مزيد من الموارد أفضل حل في الأجل الطويل لعلاقات البرلمان مع المواطنين. وينبغي لأي استجابة أن تسعى - أيضاً - إلى التأثير في كيفية العمل، حتى تحد من عبء العمل في الدائرة الانتخابية وتشكل فهم الجمهور للدور التمثيلي الذي يقوم به عضو البرلمان.

ثانياً، ينبغي للإصلاحات المعدة لتحسين مشاركة الجمهور والمساءلة السياسية أن تعمل على تعزيزها لدور البرلمان بدلاً من تقويضه. وقد وصف الفصل الثالث كيف أن الإصلاحات المتعاقبة عملت على تقليص الولاية البرلمانية تدريجياً، لأسباب جيدة جداً في كثير من الأحيان واستجابة لضغط الجمهور دائماً. بيد أن التحدي كامن في الموازنة بين الدعوة إلى مزيد من المساءلة وضرورة العمل على أن يكون لأعضاء البرلمان ما يكفي من المجال للتفكير، والنقاش والتقرير للصالح العام. والجمهور يتوقع من أعضاء البرلمان أن يُسألوا أكثر عن أنشطتهم، لكن أعضاء البرلمان يُنتخبون للعمل باسم الناخبين ويتعين على الإصلاحات أن تعزز ذلك الإحساس بالسلطة المفوّضة.

وعلى غرار ذلك، أشار الفصل الثالث إلى وجود قلق كبير من أن حجم العمل في الدائرة الانتخابية قد يُبعد أعضاء البرلمان عن واجباتهم البرلمانية. غير أنه نظراً للحواجز المخصصة لأعضاء البرلمان وللمزايا الواضحة للناخبين، سيكون من المستحيل (وغير المرغوب فيه) التخلي عن هذا الجانب من دورهم، ومن غير الوارد أن يتقلص هذا الدور في السنوات المقبلة. وإلى جانب تشجيع أعضاء البرلمان على اتباع نهج استراتيجي أكثر في عملهم، ينبغي للبرلمانات أن تسعى إلى إيجاد سبل لربط الدوائر الانتخابية بالبرلمان. وانطلاقاً من عمل الأعضاء على الحالات في الدوائر الانتخابية، يفهمون بشكل مباشر كيفية تأثير التشريع والسياسة العامة في الأفراد والمجتمعات المحلية. وقد لا تقدر هذه الخبرة بثمن عند الوزراء والمسؤولين لتوجيه عملية وضع السياسة العامة. ومع ذلك، قليلة هي الأمثلة عن البرلمانات التي تسعى سعياً حثيثاً إلى البناء على تجربة الدوائر الانتخابية عبر تنظيم نقاشات خاصة، وجلسات للجان أو فترات لتوجيه الأسئلة. وينبغي للإصلاحات أن تسعى إلى تشجيع أعضاء البرلمان على تسخير معرفتهم في إيجاد الحلول السياسية داخل البرلمان وتعزيز فهم الجمهور لكيفية استجابة البرلمان لشواغل الأفراد.

لا ينبغي أن تقوم جهود البرلمان في تحسين العلاقة مع الناخبين على ما يمكن للمؤسسة عمله لتحسين ثقة الجمهور فحسب، وإنما ينبغي أن تستند - أيضاً - إلى فهم للكيفية التي يتغير بها دور الممثل الفرد.

أعضائها من أجل الحصول على مزيد من الموارد والدعم، وفي بعض الأحيان من أجل إحداث تغييرات في جدول أعمال البرلمان (كأن يخصص وقت للعمل في الدوائر الانتخابية على سبيل المثال).

لا ينبغي أن تقوم جهود البرلمان لتحسين العلاقة مع الناخبين على ما يمكن للمؤسسة عمله لتحسين ثقة الجمهور فحسب، وإنما ينبغي أن تستند - أيضاً - إلى فهم للكيفية التي يتغير بها دور الممثل الفرد. فعوضاً البرلمان هو أهم جهة اتصال بالبرلمان لمعظم الناخبين. وعلى أساس تصور الجمهور لدور عضو البرلمان يتحدد بقدر كبير موقف الجمهور من البرلمان والسياسيين. وكثيراً ما تعمل الإصلاحات المؤسسية - عن غير قصد - على تعزيز ذلك التصور أو تشكيله. فعلى سبيل المثال، رغم أن العديد من البرلمانات أعدت مدونات لقواعد السلوك، فكثيراً ما تكون هذه المدونات رد فعل دفاعي إزاء صرخة الجمهور بدلاً من أن تكون تدبيراً استراتيجياً معداً لتحسين الثقة. وقد تكون هناك مدونات لقواعد سلوك منفذة في إطار استراتيجية أوسع لتحسين المشاركة، لكننا لم نعثر على أي منها. وفي هذا الصدد، تدعو الحاجة إلى تحليل استراتيجي أكثر لتسخير بعض الضغوط من أجل التغيير، حتى يعزز الإصلاح دور أعضاء البرلمان والبرلمان نفسه في ذهن الجمهور. وقد تتخذ الردود الاستراتيجية أشكالاً عديدة، ولكن انطلاقاً من هذا التقرير، تظهر ثلاثة تحديات خاصة.

أولاً، يتعين أن تعزز الإصلاحات دور الممثل وأن تحسن فهم الجمهور لعمل عضو البرلمان، داخل البرلمان وخارجه. فعلى سبيل المثال، عادة ما تكون استجابة المؤسسة لشكاوى أعضاء البرلمان من عدم امتلاكهم لما يكفي من الموارد للعمل في الدوائر الانتخابية هي تزويدهم بمزيد من الموارد، عبر إحداث مكاتب انتخابية، وتطوير صناديق تنمية الدوائر الانتخابية أو الزيادة في علاوات أعضاء البرلمان.

وبينما قد تشكل هذه التدابير استجابة واضحة لتطلعات الناخبين، ثمة خطر أن يؤدي تقديم المزيد من الموارد إلى مجرد زيادة في توقعات الجمهور مما يقوم به عضو البرلمان محلياً. وسيستنزف الطلب دائماً الموارد ما لم يصاحب الموارد

استراتيجيات لإشراك الجمهور، تغفل أحيانا أن من الأرجح أن يكون لما يجري خارج نطاق هذا 'التواصل' أثر طويل الأجل على مستوى ثقة الجمهور في البرلمان. ذلك أن تغير ما يتوقعه الجمهور من ممثليهم يتيح فرصة كبرى لتعزيز دور البرلمان في الحياة العامة، لكن يتعين على البرلمانات أن تكون حساسة إزاء هذه التغيرات.

3-5 خصائص الإصلاحات الناجحة

يتمثل الجزء الأخير من الإصلاح المتعدد الجوانب في فهم كيفية وقوع التغيير داخل البرلمانات. فمن المهم طبعا إدراك الضغوط من أجل التغيير ووضع استراتيجية لضبط هذه الضغوط، لكن أصعب مرحلة هي إيجاد سبل تنفيذ هذه الأفكار. غير أن البرلمانات تختلف عن معظم المنظمات الأخرى في ثلاثة أمور تجعل من التغيير الاستراتيجي أمرا غاية في التحدي.

أولا، من أبرز المشاكل القائمة في فهم كيفية تسيير البرلمان أن المسؤول عن التسيير لا يكون شخصا واحدا أبدا. فهناك شخصيات مؤسسية وسياسية متنوعة تسيير جوانب مختلفة من العمل البرلماني. ولذلك، رغم أن مناصب من قبيل رئيس المجلس أو رئيس اللجنة تكون مسؤولية رسمية عن سير الإجراءات وحفظ النظام، فإنها تتنافس في النفوذ مع قادة الأحزاب السياسية، والشخصيات الإدارية مثل الأمين العام، وكبار مسؤولي اللجان أو غيرهم من كبار السياسيين من ذوي قواعد بديلة للسلطة. وبينما يكون الشخص الموجود على رأس معظم المنظمات هو من يقود الاستراتيجية على أساس رؤية المنظمات للتغيير، إلا أن الأمر يختلف داخل البرلمان.

ثانيا، نادرا ما تعمل البرلمانات بوصفها مؤسسات جماعية. فبخلاف المنظمات الأخرى التي تحكمها رؤية ومهمة واضحتان، فلا توجد أية ظروف - تقريبا - ينشد فيها كل عضو في البرلمان الأهداف ذاتها. وبدلا من ذلك، كثيرا ما تكون البرلمانات (لا سيما المنشأة حديثا) في حالة من المد، وعبرة عن مجموعات من المصالح المتضاربة، والمتحولة الساعية إلى تشكيل الكيفية التي تُدار بها المؤسسة والكيفية التي تتخذ بها القرارات (أو يُنفّذ اتخاذها). لذا ينبغي فهم البرلمانات على هذا النحو، أي أنها عبارة عن مجموعات من الأفراد المتنوعة - كثيرا مصالحهم - الذين يجتمعون في سلسلة من التحالفات المتغيرة، حسب قضايا معينة ووفقا للحوافز القائمة.

ثالثا، يعني هذا أنه من أجل حشد الدعم لبرنامج تغيير، فإنه يقتضي الأمر الإسراع - في كثير من الأحيان - بتدبير تحالف للمصالح داخل البرلمان وخارجه. وتكون للعديد من هذه المصالح أسباب مختلفة لدعم التغيير، فتأتي بذلك عملية الإصلاح البرلماني معقدة وفوضوية ومتقلبة في كثير من الأحيان. وقد أشار أحد الأكاديميين في الولايات المتحدة

انطلاقا من عمل الأعضاء على الحالات في الدوائر الانتخابية، يفهمون بشكل مباشر كيفية تأثير التشريع والسياسة العامة في الأفراد والمجتمعات المحلية. وينبغي للإصلاحات أن تسعى إلى تشجيع أعضاء البرلمان على تسخير معرفتهم في إيجاد الحلول السياسية داخل البرلمان.

ثالثا، يتعين على البرلمانات أن تقبل المنظمات الخارجية وأن تتعاون معها على نحو أكمل من أجل تعزيز الروابط مع الجمهور. وقد وصف التقرير في أنحاء متنوعة كيف أن أطرافا ثالثة تشكل رأي الجمهور في السياسيين والبرلمانات. إذ لم تعد العلاقة بين البرلمانيين والمواطنين مباشرة وصريحة (إن كانت كذلك أصلا). ذلك أن هناك العديد من الهيئات الوسيطة التي توجز وتفسر النشاط البرلماني، وتبث وقائع الجلسات البرلمانية وتقيم أداء أعضاء البرلمان داخل البرلمان وخارجه. وإجمالا، تعد عملية التمثيل البرلماني أكثر تعقيدا وتشابكا مع المنظمات الخارجية من أي وقت مضى.

وعادة ما كان رد الفعل إزاء هذا 'التدخل' الواضح في العملية البرلمانية عدائيا، في المرحلة الأولى على الأقل. وعلاوة على ذلك قد تزيد المراسد البرلمانية من انتقاد الجمهور إن هي قدمت نتائجها بطريقة تصادية أو ركزت - فقط - على الجوانب السلبية للبرلمان. بيد أن نمو هذه الهيئات يبين أنها تفهم شواغل الجمهور على نطاق أوسع فيما يخص البرلمان والسياسيين والتمثيل بشكل أعم. ونظرا لدعم الجمهور لهذه المبادرات، فإنها تتيح سبلا جديدة للبرلمان من أجل التعامل مع الناخبين وتعزيز فهم أفضل لدورها وعملها. ومن المهم أنه في العديد من البلدان، يرى أعضاء البرلمان في المراسد البرلمانية حلفاء، مدركين قيمة وجود جهة خارجية مستقلة لتقييم نشاطهم، مما يعزز إدعاءهم التمثيلي لدى الناخبين.

ويتيح التعاون مع المنظمات الأخرى - أيضا - المجال للوصول إلى الناس أكثر من أي وسيلة أخرى. فهناك العديد من البرلمانات بصدد إقامة شراكة مع مؤسسات البث التلفزيوني من أجل نقل وقائع الجلسات البرلمانية واستخدام يوتيوب ومواقع الشبكات الاجتماعية لزيادة إمكانية الوصول إلى هذه البرلمانات. وتساعد الأحداث المعقودة بالارتباط مع منظمات أخرى البرلمانات على الوصول إلى جماهير جديدة أيضا.

وإجمالا، بينما تبدو البرلمانات جيدة نسبيا في وضع

تشديد النظام الذي يعمل في إطاره البرلمان.

ثالثاً، وراء الزخم الداخلي الداعي للتغيير تتضافر مجموعة متنوعة من المصالح، وبالتالي يكون الزخم أفضل لما يتناول عدة قضايا مرة واحدة. وقد أشار جويل بركان في مؤلفه عن التغيير البرلماني في أفريقيا إلى أن تعزيز البرلمان بشكل ناجح يحتاج إلى بناء تحالف من أجل التغيير يجمع بين 'والمصلحين' و'الانتهازيين' - أي بين من يؤمنون حقاً بالحاجة إلى برلمان أقوى وأكثر استجابة ومن يمكن كسب دعمهم عبر إثارة مصلحتهم الشخصية (أي غير مزيد من الموارد، والرواتب والموظفين). ومن هذا المنطلق، تجمع البرامج الإصلاحية الناجحة بين عدة تغييرات مرة واحدة بدلا من تغيير واحد كل مرة، حتى تستقطب مجموعة التدابير أوسع طائفة ممكنة من أعضاء البرلمان.

رابعاً، أنجع الإصلاحات تلك التي تغير السلوك لا - مجرد - الهيكل المؤسسي. والغرض من جميع المبادرة التي بحثها هذا التقرير هو تغيير كيفية تعامل الجمهور مع البرلمان - مما يقتضي تغيير سلوك الجمهور والسياسيين. قد يكون ذلك أمراً بديهياً، لكن كثيرة هي الإصلاحات البرلمانية التي تركز على العملية بدلا من التركيز على النتائج المرغوبة. فالإقتصار على إيجاد الفرص لزيادة مشاركة الجمهور في العملية البرلمانية، وإتاحة المزيد من المعلومات أو إقامة مكاتب للدوائر الانتخابية أمر غير ذي جدوى، ما لم يغتنم الجمهور هذه الفرص. وبالتالي سيقضي الأمر أن تستجيب الاستراتيجيات لاتجاهات توقعات الناخبين، وللطبيعة المتغيرة للتمثيل البرلماني وتنامي الهيئات الخارجية التي تساهم بتعليقات عامة على دور البرلمان وعمله. وأخيراً، ستتوقف العلاقة الطويلة الأجل بين البرلمانات والمواطنين بقدر أقل على الإصلاح المؤسسي ومبادرات التواصل، وبقدر أكبر على كيفية وضع الأنماط الجديدة للسلوك داخل البرلمان وخارجه.

4-5 مستقبل البرلمانات: القدرة على الاستجابة، والمرونة والتجديد

في بداية التقرير، أكدنا أن الهدف من هذا التحليل ليس محاولة الخروج باستنتاجات نهائية بشأن حالة البرلمانات في العالم. إنما كان القصد دراسة كيفية تغير العلاقة القائمة بين البرلمانات والمواطنين، وإظهار كيفية استجابة البرلمانات والسياسيين لضغط الجمهور من أجل الحصول على معلومات أكثر، وزيادة المشاركة، والمساءلة والخدمات. وركزنا على أمثلة وابتكارات وتجارب في كل هذه المجالات لإبراز مظاهر الضغوط وكيفية تطور التمثيل البرلماني.

وحتى في هذا المجال الضيق من التحقيق، هناك تنوع هائل في التجربة البرلمانية. ونذكر - أيضا - أن البرلمانات في العديد من البلدان تواجه مشاكل كبيرة. وكما لاحظنا في هذا الفصل، فإن مهمة إقناع الجمهور - باستمرار دور

إلى أن على دعاة الإصلاح أن يحشدوا الدعم من خلال حصر المشكلة بطريقة تجلب الأعضاء المهتمين بالأشياء لا بالدوافع الأولى الكامنة وراء التغيير. وبالتالي، يقع التغيير في شكل تراكم للأفكار الجديدة التي هي من وحي دوافع متنافسة. وتوضع هياكل جديدة فوق ترتيبات قديمة بكل بساطة لأنه من الصعب إلغاء الهياكل القائمة كلياً. وكثيراً ما تحدث الإصلاحات رد فعل مناقض من المعارضين يؤدي إلى إصلاحات أخرى متناقضة. ونتيجة لذلك، يعد التطور المؤسسي «عملية مستمرة مفتوحة». ذلك أن تفاعل التحالفات المروجة لأهداف متناقضة ينتج مؤسسات في شكل معتركات متوترة بدلا من كونها حلولاً مستقرة ومتماسكة.¹⁹⁴

ومن هذا المنطلق، تشير الأدلة الواردة في التقرير إلى وجود أربعة عوامل تميز الإصلاحات الناجحة المعدة لتحسين المشاركة البرلمانية.

العامل الأول - والأكثر منطقية - هو أن الإصلاحات التي تنجح هي التي لها فائدة ملموسة للجمهور وأعضاء البرلمان. وأوضح مثال في التقرير على ذلك إحداث صناديق تنمية الدوائر الانتخابية في مختلف البلدان. فالجمهور ينجذب وضع صندوق خاص بتعزيز النمو والتنمية محلياً، لأن هذا الصندوق يتيح له من ناحية إمكانية الحصول على فائدة مباشرة ومادية. بينما تتيح صناديق تنمية الدوائر الانتخابية لأعضاء البرلمان مورداً إضافياً، يمنح لهم مزيداً من السلطة والنفوذ محلياً. وكما ذكر في الفصل الرابع، كان المغزى الذي برر بعض صناديق تنمية الدوائر الانتخابية متمثلاً بشكل خاص في ' وتمكين عضو البرلمان محلياً ' من خلال إعطائه سلطة أكبر لاتخاذ القرار من أجل تلبية احتياجات المجتمعات المحلية. غير أن هذه الصناديق تجلب اهتمام أعضاء البرلمان على المستوى الحزبي لأنها تستخدم لأغراض إعادة الانتخاب، ولهذه الأسباب وأسباب أخرى تظل الصناديق موضع خلاف. ومن الواضح أيضاً أن المبادرات المعدة لجلب المواطنين إلى البرلمان، وبث وقائع الجلسات البرلمانية، لتحسين التشاور وزيادة مساءلة أعضاء البرلمان تعمل بشكل أفضل عندما يكون أعضاء البرلمان والمواطنون مقتنعين بجدوى هذه التدابير.

ثانياً، لما يجتمع الضغط الداخلي والخارجي من أجل التغيير، يزداد احتمال القيام بالإصلاحات. وكما نقول، أظهرت البرلمانات على أنها تستجيب لضغط الجمهور عموماً. غير أنه في بعض الحالات، تظهر الإصلاحات نتيجة أزمة سياسية أو فقدان ثقة الجمهور، بوصفها الحل المقبول لمشكلة مفهومة لدى العموم، بدءاً من تنامي الضغط خارج البرلمان ثم تولي أعضاء البرلمان أنفسهم مهمة ممارسته والدفاع عنه. ويجسد هذا الاتجاه تزايد عدد مدونات قواعد السلوك في البرلمانات. وفي معظم الحالات، تعد هذه المدونات إما نتيجة حالة فساد أو بناء زخم وراء قلق الجمهور إزاء انزلاق عام في المعايير السياسية. لذا في أغلب الأحيان تؤدي ضرورة 'فعل شيء' إلى تركيز كل من البرلمانات والجمهور على

أخذ في الازدياد بدلا من النقصان. ولعل تعدد طرق التمثيل المعروضة الآن على المواطنين يعني أن البرلمانات تتنافس على حيز في مجال عام ما فتئ يزدحم. ورغم ذلك تبين مرونة المؤسسات أن هناك أدوارا لا أحد يقوم بها سوى البرلمان وحده وأن الأفراد ما يزالون مدركين لأهمية المؤسسة.

لكن في الختام، تعزى المرونة - من ناحية - إلى أن البرلمانات استمرت في التطور والتكيف مع الظروف والتوقعات المتغيرة. فالواقع الذي تعمل فيه حاليا أكثر تعقيدا وأسرع وتيرة من أي وقت مضى، والمصادر التقليدية التي كانت البرلمانات تستند إليها في شرعيتها تددت. وأضحى ضمان الشرعية المستمدة من الجمهور يتطلب استمرار التكيف مع السياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي الذي تعمل في إطاره. هذه عملية تجديد دائمة، غير أن البوادر تشير إلى أن معظم البرلمانات مدرك لحجم تلك المهمة.

ليست الصعوبة في تحسين طريقة تواصل البرلمانات مع الناخبين فحسب، بل هي في إقناع الناخبين بأن التمثيل البرلماني أكثر الوسائل شرعية وفعالية لضمان إسماع صوتهم وحماية مصالحهم.

ووجهة البرلمانات - أمر يتجاوز نطاق استراتيجية تواصل فعالة ويرتبط في نهاية المطاف بفعالية البرلمانات في تحدي الحكومة وتشكيل قراراتها. وليست الصعوبة في تحسين طريقة تواصل البرلمانات مع الناخبين فحسب، بل هي في تمييز الوظيفة الفريدة للبرلمانات عن مجموعة من الطرق البديلة للمشاركة والتصحيح - ثم في إقناع الناخبين بأن التمثيل البرلماني أكثر الوسائل شرعية وفعالية لضمان إسماع صوتهم وحماية مصالحهم.

ورغم تلك التحديات، ينبغي ألا نغفل أن البرلمانات أكثر انفتاحا وقابلية للوصول إليها، وتدار بمهنية أكبر، وذات موارد أفضل وفعالية أكبر، مقارنة بالسنوات الخمسين الماضية. وعينا - أيضا - أن ندرك أن المواطنين يطالبون حقا هذه المؤسسات بالمزيد، ويتوقعون ردودا معقولة من البرلمان على مشاكلهم وينتظرون معايير أعلى من الأمانة والمساءلة والسلوك مقارنة بتاريخ المؤسسات. ويتمثل التحدي في مسaire الجمهور من خلال الإبانة عن قدرة الاستجابة والمرونة ، وفي التجديد المستمر لتلك العلاقة مع المواطنين.

والواضح أن التقرير يشير إلى أن البرلمانات تستجيب للرأي العام. فقد ذكرت كل الورقات المقدمة في إطار الدراسة الاستقصائية للاتحاد البرلماني الدولي أن المؤسسات حساسة لتصورات الجمهور لعملها وأنها تحدث تغييرات لتحسين فهم الجمهور ومشاركته. ورغم تباين جودة التحليلات التي قدمتها الجهات التي ردت وتباين تفاصيل النهج التي اتبعتها، هناك تحول كبير في طريقة تواصل البرلمانات مع المواطنين. إذ أضحت البرلمانات تدرك الآن أن من المهم - إن لم يكن أكثر - أن المؤسسة تلبى احتياجات الجمهور كما تلبى احتياجات الأعضاء المنتخبين.¹⁹⁵

ثانيا، يبين التقرير أن البرلمانات ما تزال أساسية للعملية التمثيلية رغم الشواغل المعرب عنها والتحديات القائمة. ورغم أن استطلاعات الرأي توحى بأن للناس آراء غامضة في البرلمانات، فإن حجم التواصل، والاتصال وطلبات المساعدة

المراجع

البرلمانات التي ساهمت في التقرير

أفغانستان (مجلس الكبار)
الجزائر (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة)
أندورا (المجلس العام)
الأرجنتين (مجلس النواب)
أستراليا (مجلس النواب ومجلس الشيوخ)
النمسا (المجلس الوطني)
بيلاروس (مجلس النواب ومجلس الجمهورية)
بلجيكا (مجلس النواب ومجلس الشيوخ)
بلغاريا (الجمعية الوطنية)
بوركينافاسو (الجمعية الوطنية)
بوروندي (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ)
الكاميرون (الجمعية الوطنية)
كندا (مجلس العموم ومجلس الشيوخ)
شيلي (مجلس النواب)
كولومبيا (مجلس الشيوخ)
الكونغو (الجمعية الوطنية)
كوستاريكا (الجمعية التشريعية)
كرواتيا (البرلمان الكرواتي)
قبرص (مجلس النواب)
الجمهورية التشيكية (مجلس النواب ومجلس الشيوخ)
الدانمرك (البرلمان)
الجمهورية الدومينيكية (مجلس النواب)
إستونيا (البرلمان)
فنلندا (البرلمان)
فرنسا (الجمعية الوطنية)
جورجيا (البرلمان)
ألمانيا (البوندستاغ)
غانا (البرلمان)
اليونان (البرلمان الهيليني)
هنغاريا (الجمعية الوطنية)
الهند (مجلس الشعب ومجلس الولايات)
إندونيسيا (مجلس النواب)
إسرائيل (البرلمان)
إيطاليا (مجلس النواب)
جامايكا (مجلس النواب)

اليابان (مجلس النواب ومجلس المستشارين)
كينيا (الجمعية الوطنية)
لاتفيا (البرلمان)
ليتوانيا (البرلمان)
لكسمبرغ (مجلس النواب)
مالاوي (الجمعية الوطنية)
ماليزيا (مجلس النواب)
ملديف (مجلس الشعب)
مالي (الجمعية الوطنية)
مالطا (مجلس النواب)
موريشيوس (الجمعية الوطنية)
المكسيك (مجلس النواب ومجلس الشيوخ)
ناميبيا (الجمعية الوطنية)
هولندا (مجلس النواب)
نيكاراغوا (الجمعية الوطنية)
نيجيريا (مجلس النواب ومجلس الشيوخ)
النرويج (البرلمان)
باكستان (مجلس الشيوخ)
بولندا (مجلس النواب (Sejm))
البرتغال (جمعية الجمهورية)
جمهورية كوريا (الجمعية الوطنية)
رومانيا (مجلس النواب ومجلس الشيوخ)
الاتحاد الروسي (مجلس الاتحاد)
رواندا (مجلس النواب)
سلوفاكيا (المجلس الوطني)
سلوفينيا (المجلس الوطني)
جنوب أفريقيا (الجمعية الوطنية)
إسبانيا (مجلس النواب ومجلس الشيوخ)
سورينام (الجمعية الوطنية)
السويد (البرلمان)
سويسرا (المجلس الوطني ومجلس الولايات)
تايلند (مجلس النواب)
جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة (جمعية الجمهورية)
توغو (الجمعية الوطنية)
ترينيداد وتوباغو (مجلس النواب)
المملكة المتحدة (مجلس العموم)
الولايات المتحدة الأمريكية (مجلس النواب ومجلس الشيوخ)
زامبيا (الجمعية الوطنية)

Baskin, Mark, 2010. Constituency Development Funds (CDFs) as a Tool of Decentralized Development; SUNY/CID Overview Paper
متاح على الموقع التالي:
<http://www.cid.suny.edu/publications1/CDF%20-%20CPA%20Background%20Paper.pdf>

Baskin, M. & Draman, R., 2011. Providing Services to the Community- Constituency Development Funds. In: F. Stapenhurst , et al. eds. African Parliamentary Reform. London: Routledge

Baskin, M., Gumpfer, P., Li, H. & Pampinella, S., 2011. Can Pork Be Kosher? A Comparative Assessment of Constituency Development Funds. S.I.:SUNY/CID presentation

Beetham, D., 2011. Do Parliaments Have a Future?. In: S. Alonso, J. Keane & W. Merkel, eds. The Future of Representative Democracy. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 124

متاح على الموقع التالي:
<http://socialcapital.wordpress.com/2011/09/11/trustapproval-of-federal-government-hits-all-time-low/>

[تاريخ الدخول: كانون الأول/ديسمبر 2011]

Breuer, A., 2011. Obstacles to Citizen Participation by Direct Democracy in Latin America: A Comparative Regional Analysis of Legal Frameworks and Evidence (from the Costa Rican Case. Democratization, 18(1)

Brierly, S., 2010. Ghana Country Report. Center for Social Science Research

Carothers, T., 2006. Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies. Washington, DC: Carnegie Endowment

Church, C. H., 2004. The Politics and Government of Switzerland. Basingstoke: Palgrave Macmillan

Citizens for Public Justice, 2010 [نسخة إلكترونية]

Coleman, C., 2011. Recall Elections [نسخة إلكترونية]
متاح على الموقع التالي:
<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-05089.pdf>

[تاريخ الدخول: تشرين الثاني/نوفمبر 2011]

Coleman, S., 2005. New mediation and direct representation: reconceptualizing representation in the (digital age. New Media Society, 7(1)

Coleman, S. & Nathanson, B., 2005. Learning to Live

Africa Leadership Institute, 2007. Development or Politics of Patronage?, Kampala: Africa Leadership Institute

Africa Leadership Institute, 2007. Parliamentary Assessing the Performance of :2007-Scorecard 2006 Uganda's Legislators, Kampala: AFLI

Afrobarometer, 2005. Afrobarometer, 2006-Afrobarometer, 2005 Round 4). Afrobarometer, 2005

[نسخة إلكترونية] متاح على الموقع التالي: <http://www.afrobarometer.org>

Afrobarometer, 2008. Afrobarometer Working Paper 94, s.l.: s.n

Afrobarometer, 2009. Afrobarometer Briefing Paper No. 59, s.l.: s.n

Anastasia, F. & Inácio, M., 2011. Background Paper - South American Countries, Geneva: Inter-Parliamentary Union

Arnold, 2012 (Forthcoming). Parliaments and Citizens in Latin America. Journal of Legislative Studies

Arter, D., 2011. The Michael Marsh Question: How do Finns do Constituency Service. Parliamentary Affairs, 152-64(1), pp. 129

Association of Secretaries General of Parliaments, Inter-Parliamentary Union and European Broadcasting Union , 2006. The Challenge of Broadcasting Parliamentary Proceedings, Geneva: EBU

Baker, T., 2011. IPU Global Parliamentary Development Report: The Balkans, Geneva: Inter-Parliamentary Union

Balkan Insight, 2008. Bosnia Federation Leaders Panned As Lazy [نسخة إلكترونية].
متاح على الموقع التالي: <http://www.balkaninsight.com/en/article/bosnia-federation-leaders-panned-as-lazy>

[تاريخ الدخول: أيلول/سبتمبر 2011]

Barkan, J. D. ed., 2009. Legislative Power in Emerging African Democracies. Boulder: Lynne Rienner Publishers

Barkan, J., Mattes, R., Mozaffar, S. & Smiddy, K., 2010. The African Legislatures Project: First Findings; CSSR Working Paper 277 [نسخة إلكترونية]
متاح على الموقع التالي: <http://www.cssr.uct.ac.za/277/publications/working-paper/2010>

[تاريخ الدخول: تشرين الأول/أكتوبر 2011]

- [تاريخ الدخول: 2011].
European Commission, 2004. Candidate Countries Eurobarometer. [نسخة إلكترونية].
متاح على الموقع التالي:
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/cceb2_en.htm
- [تاريخ الدخول: 2011].
Faria, C. F., 2010. Can People Help Legislators Make Better Laws? [نسخة إلكترونية].
متاح على الموقع التالي:
http://www.ictparliament.org/sites/default/files/legislative_e-democracy_in_brazil-cristianofaria_techpres.pdf
- [تاريخ الدخول: 2011].
Fish, S., 2006. Stronger Legislatures, Stronger 20-Democracies. *Journal of Democracy*, 17(1), pp. 5
Fish, S. & Koenig, M., 2009. *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*. Cambridge: Cambridge University Press
Fundacion Directorio Legislativo, 2010. Consenso Agroindustrial. [نسخة إلكترونية].
متاح على الموقع التالي:
http://www.unprimerpaso.org/Consenso_agroindustrial.pdf
- [تاريخ الدخول: 2011].
Global Centre for ICT in Parliament, 2010. *World e-Parliament Report 2010*. Rome: United Nations and Inter-Parliamentary Union
- Golbeck, J., Grimes, J. M. & Rogers, A., 2010. Twitter Use by the US Congress. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 61(8), 1621-pp. 1612
Gov2U, 2011. *Government To You*. [نسخة إلكترونية].
متاح على الموقع التالي:
<http://gov2u.org>
- [تاريخ الدخول: 2011].
Groombridge, B., 2006. *Parliament and the Future: Learning from Finland*. *The Political Quarterly*, 77(2), 280-pp. 273
Hall, W., 1999. *Rethinking Representation: MPs as Civic Entrepreneurs*. London: Institute for Public Policy with the Internet: How European Parliamentarians are Adapting to the Digital Age. EPRI Knowledge project (prepared by Polpit Ltd) [نسخة إلكترونية].
متاح على الموقع التالي:
<http://www.epri.org/epriknowledge/contents/Home.php>
- Cowley, P. & Stuart, M., 2010. *A Coalition with Wobbly Wings: Backbench Dissent since May 2010* [نسخة إلكترونية].
متاح على الموقع التالي:
<http://www.revolt.co.uk/Wobbly%20Wings.pdf>
- Crouch, C., 2004. *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press
De Soto, H., 2001. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. London: Random House
Debono, J., 2011. *Defending the honour of the House: Michael Frendo; Malta Today* [نسخة إلكترونية].
متاح على الموقع التالي:
<http://maltatoday.com.mt/en/newsdetails/news/interview/Defending-the-honour-of-the-House-Michael-Frendo>
- [تاريخ الدخول: 2011].
Economist Intelligence Unit, 2011. *Democracy Index* [نسخة إلكترونية].
متاح على الموقع التالي:
http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2011
- [تاريخ الدخول: تشرين الثاني/نوفمبر 2011].
Eduskunta, 2011. *Parliament of Finland: Committee for the Future*.
متاح على الموقع التالي:
<http://www.eduskunta.fi/efakta/vk/tuv/tuvesite.htm>
- [تاريخ الدخول: 2011].
Etyonline.com, 2011. [نسخة إلكترونية].
متاح على الموقع التالي:
<http://www.etymonline.com>
- [تاريخ الدخول: تشرين الثاني/نوفمبر 2011].
European Commission, 2011. *Standard Eurobarometer 75: Public Opinion in the European Union* [نسخة إلكترونية].
متاح على الموقع التالي:
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb75/eb75_anx_en.pdf

متاح على الموقع التالي: <http://onlineindiareport.indian-politicians-who-hardly-/10/blogspot.com/2011-work-hard.html>
[تاريخ الدخول: أيلول/سبتمبر 2011].

International IDEA, 2008. Direct Democracy: The International IDEA Handbook, Stockholm: International IDEA.

Inter-Parliamentary Union, 2006. Parliament and democracy in the twenty-first century: A guide to good practice. Geneva: Inter-Parliamentary Union
Inter-Parliamentary Union, 2011a. IPU PARLINE Database on National Parliaments. [نسخة إلكترونية].
متاح على الموقع التالي:

<http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>

[تاريخ الدخول: تشرين الأول/أكتوبر 2011].
Inter-Parliamentary Union, 2011b. International Day of Democracy. [نسخة إلكترونية].
متاح على الموقع التالي:

<http://www.ipu.org/dem-e/idd/overview.htm>

[تاريخ الدخول: تشرين الأول/أكتوبر 2011].
Jackson, N. A. & Lilleker, D. G., 2009. Building an Architecture of Participation? Political Parties and Web 2.0 in Britain. Journal of Information Technology & Politics, 6(3), pp. 232 – 250.

Janda, K., 2009. Laws Against Party Switching, Defecting, or Floor-Crossing in National Parliaments; The Legal Regulation of Political Parties – Working Paper 2. [نسخة إلكترونية].

متاح على الموقع التالي:
<http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0209.pdf>

Jones, K. & Gleaner, J., 2009. s.l.: s.n.
Karpowitz, C., 2005. Context Matters: A Theory of Local Public Talk and Deliberative Reform. Washington, D.C., Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association.

Keane, J., 2009. The Life and Death of Democracy. London: Simon & Schuster.

Khmelko, I. S., Wise, C. R. & Brown, T. L., 2010. Committees and Legislative Strengthening: The Growing Influence of Committees in Ukraine's Legislative Process. 95-The Journal of Legislative Studies, 1(16), pp. 73

.Research

Hamilton, A. & Stapenhurst, F., 2011. The State of Parliaments in Sub-Saharan Africa, Geneva: Inter-Parliamentary Union
Hansard Society Commission on Parliamentary Scrutiny, 2001. The Challenge for Parliament: Making Government Accountable, London: Vacher Dod Publishing Ltd.

Hansard Society, 2010a. Lessons From Abroad: How Parliaments Around The World Engage With Their Public. [نسخة إلكترونية].
متاح على الموقع التالي:
<http://www.ipu.org/splz-e/asgp10/UK.pdf>
[تاريخ الدخول: 2011].

Hansard Society, 2010. Audit of Political Engagement 7. [نسخة إلكترونية].
متاح على الموقع التالي:
http://www.hansardsociety.org.uk/blogs/parliament_audit-of-political-/02/03/and_government/archive/2010-engagement-7.aspx
[تاريخ الدخول: 2011].

Hazama, Y., Genckaya, O. F. & Genckaya, S., 2007. Parliamentary Questions in Turkey. The Journal of Legislative Studies, 13(4), p. 539–557.
Hibbing, J. R. & Theiss-Morse, E., 2002. Stealth Democracy: Americans' Beliefs About How Government Should Work. Cambridge: Cambridge University Press
IANS / India eNews, 2009. Does Anti-Defection Law 'Stifle' MPs? [نسخة إلكترونية].
متاح على الموقع التالي:

http://www.thaindian.com/newsportal/politics/does-anti-defection-law-stifle-mps_100286642.html
[تاريخ الدخول: تشرين الأول/أكتوبر 2011].

Ilonszki, G., 2011. Parliaments and Citizens. Report on East Central Europe. Geneva: Inter-Parliamentary Union
Index.hr, 2010. Saborski Zastupnici Rade Tri Puta Manje od Ostalih Gradjana. [نسخة إلكترونية].
متاح على الموقع التالي:

<http://www.index.hr/vijesti/clanak/saborski-zastupnici-rade-tri-puta-manje-od-ostalih-gradjana/528734.aspx>
[تاريخ الدخول: أيلول/سبتمبر 2011].

India Report, 2011. Indian Politicians Who Hardly Work Hard. [نسخة إلكترونية].

- [تاريخ الدخول: 2011]
- Mandelbaum, A., 2011. Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information: A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organisations. Washington DC; National Democratic Institute and World Bank Institute
- Martin, J. E., 2011. Parliament – Parliament and the Public. [نسخة إلكترونية]. متاح على الموقع التالي: <http://www.TeAra.govt.nz/en/parliament/5> [تاريخ الدخول: 2011]
- Masemola, N. P. K., 2007. Floor Crossing and its Political Consequences in South Africa. EISA Occasional Paper, Johannesburg: EISA
- Mathews, J. & Paul, M., 2010. California Crackup: How Reform Broke the Golden State and How We Can Fix It. Berkeley: University of California Press
- Mezey, M. L., 2008. Representative Democracy: Legislators and Their Constituents. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield
- Morris, D., 2001. Direct Democracy and the Internet. Loyola of Los Angeles Law Review, Volume 34, pp. 1053-1033
- Musoni, E., 2011. Parliament to hold Open Day; The New Times. [نسخة إلكترونية]. متاح على الموقع التالي: <http://mail.newtimes.co.rw/index.php?issue=14767&article=45801> [تاريخ الدخول: 2011]
- Nakamura, R., 2011. The Implementation of Constituency Development Funds in Emerging Democracies. For delivery at the Midwest Political Science Association Meeting 31/11/4/3-11/3
- Nakamura, R., Clements, Q. & Hegarty, D., 2011. Parliaments and Representation in the Pacific Region, Geneva: Inter-Parliamentary Union
- National Assembly of the Republic of Gambia, 2009. Strategic Development and Investment Plan of the 2014-National Assembly 2009
- National Democratic Institute, 2010. In Angola, Radio 'Program Connects 'Parliament and Me' [نسخة إلكترونية]. متاح على الموقع التالي:
- Kisangala, O., 2009. The Independent. [نسخة إلكترونية]. متاح على الموقع التالي: <http://www.independent.co.ug/column/interview/961-scorecard-is-bitter-pill-for-mps-to-take-pulkol> [تاريخ الدخول: تشرين الأول/أكتوبر 2011].
- Latinbarometro, 2010. Annual Report. [نسخة إلكترونية]. متاح على الموقع التالي: <http://www.latinobarometro.org> [تاريخ الدخول: 2011].
- Latinbarometro, 2008. Latinobarometro Survey [نسخة إلكترونية]. متاح على الموقع التالي: <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp> [تاريخ الدخول: 2011].
- Legislative Assembly for the Australian Capital Territory, 2001. Debates. [نسخة إلكترونية]. متاح على الموقع التالي: <http://www.hansard.act.gov.au/hansard/2001/pdfs/20010823.pdf> [تاريخ الدخول: 2011].
- Lindberg, S. I., 2010. What Accountability Pressures do MPs in Africa Face and How Do They Respond? Evidence from Ghana. Journal of Modern African Studies, 48(1), 142-pp. 117
- Loewenberg, G., 2010. On Legislatures: The Puzzle of Representation. Boulder: Paradigm Publishers
- Majiwa, M., 2010. Mzalendo-Eye on Parliament. Strangers no more – the new constitution and citizen access to Parliament. [نسخة إلكترونية]. متاح على الموقع التالي: <http://www.mzalendo.com/tag/kenya-parliament> [تاريخ الدخول: 2011].
- Malawi National Asembly, 2010. Parliament of Malawi 2015-Strategic Plan 2010. [نسخة إلكترونية]. متاح على الموقع التالي: <http://www.parliament.gov.mw/pubs.php> [تاريخ الدخول: 2011]
- Manda, L.Z. (2010) "Communication and Development: Taking Parliament Back to the People". Knol: A Unit of Knowledge. Available at: <http://knol.google.com/k/communication-and-development-1-taking-parliament-back-to-the-people>

- Parliament of Solomon Islands, 2011. National 2016-Parliament of Solomon – Strategic Plan 2012 [نسخة إلكترونية]. متاح على الموقع التالي: <http://www.parliament.gov.sb/files/Parliament%20Strategy/National%20Parliament%20Strategic%202016-Plan%202012.pdf>. [تاريخ الدخول: 2011].
- Parliament of the Republic of South Africa, 2004. 2014-Strategic Plan 2009 [نسخة إلكترونية]. متاح على الموقع التالي: <http://www.parliament.gov.za/content/Strat%2020June%202011.swf%20Final%2020%Plan%20V1.1>. [تاريخ الدخول: 2011].
- Parliament of Uganda, 2007. Parliamentary Strategic 2012-Investment and Development Plan 2007 [نسخة إلكترونية]. متاح على الموقع التالي: <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/Parliamentary%20Strategic%20Plan,%20Uganda%202012-2007.pdf>.
- Parliamentary Centre, 2009. The Public Accounts Committee of the Parliament of Ghana, Accra: Parliamentary Centre.
- Pew Research Center, 2011. Pew Global Attitudes Project [نسخة إلكترونية]. متاح على الموقع التالي: <http://www.pewglobal.org/wp-content/themes/pew-global/indicators-database/database/?indicator=38&group=6>. [تاريخ الدخول: 2011].
- Power, G., 2009. Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct: A Guide for Parliamentarians. London: GOPAC-WFD.
- PRS blog, 2011. Politics of Defection [نسخة إلكترونية]. متاح على الموقع التالي: <http://www.prsindia.org/theprsblog/2011/01/03/http://www.prsindia.org/theprsblog/2011/politics-of-defection>. [تاريخ الدخول: تشرين الأول/أكتوبر 2011].
- Roy Morgan Research, 1998. Politicians Fall To Low Levels Of Honesty and Ethics – Only Car Salesmen Rate Lower [نسخة إلكترونية]. متاح على الموقع التالي: <http://www.ndi.org/node/16428>. [تاريخ الدخول: 2011].
- New Zealand Parliament, 2011. Parliamentary Service [نسخة إلكترونية]. متاح على الموقع التالي: <http://www.parliament.nz/en-NZ/ParlSupport/Agencies/PS/CorpDocs>. [تاريخ الدخول: 2011].
- Newport, F., 2009. Americans' Trust in Legislative Branch at Record Low. متاح على الموقع التالي: <http://www.gallup.com/poll/122897/americans-trust-legislative-branch-record-low.aspx>. [Accessed 6 December 2011].
- Nikolenyi, C., 2011. Constitutional Sources of Party Cohesion: Anti-Defection Laws Around the World; Paper prepared for Oslo-Rome Workshop on Democracy. متاح على الموقع التالي: <http://www.uio.no/english/research/interfaculty-research-areas/democracy/news-and-events/events/seminars/2011/papers-roma-2011/Rome-Nikolenyi.pdf>.
- Norton, P., 2005. Parliament in British Politics. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Norton, P., 2012 (Forthcoming). Parliament and Citizens in the United Kingdom.
- Norton, P. & Wood, D. M., 1993. Back from Westminster: British Members of Parliament and Their Constituents. Lexington: University Press of Kentucky.
- Núñez Vargas, E., 2011. Synthetic Review of Regional Parliamentary Trends: Central America, Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- Okungu, J., 2006. The Beauty and Shame of Kenya's Constituency Development Fund [نسخة إلكترونية]. متاح على الموقع التالي: <http://www.afroarticles.com/article-dashboard/Article/The-Beauty-and-Shame-of-Kenya-s-Constituency-Development-Fund---CDF/6337>. [تاريخ الدخول: تشرين الثاني/نوفمبر 2011].
- Ottaway, M. & Hamzawy, A., 2007. Getting to Pluralism: Political Actors in the Arab World. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Owens, J. E., 2003. Part 1: Cohesion. The Journal of 40-Legislative Studies, 9(4), pp. 12.

- [تاريخ الدخول: 2011].
- Sieberer, U., 2006. Party Unity in Parliamentary Democracies: A Comparative Analysis. *Journal of Legislative Studies*, 12(2), pp. 150-178.
- Sigmundsdottir, A., 2011. Tech-savvy Iceland online for new constitution. [نسخة إلكترونية]. متاح على الموقع التالي: [http://www.usatoday.com/money/world/2011-06-12-Iceland-constitution-online_n.htm](http://www.usatoday.com/money/world/2011-06-12/Iceland-constitution-online_n.htm) [تاريخ الدخول: 2011].
- Siroros, P. & Haller, K. J., 2000. Thai Public Hearings: Smokescreen or Ceremony?. *Thammasat Review*, 5(1), pp. 147-164.
- Smith, D. A. & Garrett, E., 2005. Election Law Journal. *American Politics Research*, 4(4), pp. 295-328.
- Social Capital Blog, 2011. Trust/Approval of Federal Government Hits All-time Low. [نسخة إلكترونية]. متاح على الموقع التالي: <http://socialcapital.wordpress.com/2011/11/09/trustapproval-of-federal-government-hits-all-time-low/> [Accessed December 2011].
- Stapenhurst, F. et al., 2011. African Parliamentary Reform. London: Routledge.
- Swissinfo.ch, 2004. Swiss politicians provide good value for money. [نسخة إلكترونية]. متاح على الموقع التالي: http://www.swissinfo.ch/eng/Home/Archive/Swiss_politicians_provide_good_value_for_money.html?cid=4068866 [تاريخ الدخول: 2011].
- Taylor-Robinson, M. M., 2000. How Deputy Roles Affect Legislative and Constituency Service Behavior in Nascent Democracies: The Case of the Honduran Congress. [نسخة إلكترونية]. متاح على الموقع التالي: <http://www.uh.edu/democracy/taylor-robinsonp.pdf> [تاريخ الدخول: 2011].
- Twomey, A., 2011. Second Thoughts – Recall Elections for Members of Parliament. [نسخة إلكترونية]. متاح على الموقع التالي: http://sydney.edu.au/law/cru/documents/2011/Recall_Report.pdf USAID, 2011. s.l.: s.n.
- /3088/http://www.roymorgan.com/news/polls/1998 [تاريخ الدخول: 2011].
- Sacramone-Lutz, Grossman & Humphreys, 2010. Report on the Pilot of the Ugandan Parliamentary Call System. [نسخة إلكترونية]. متاح على الموقع التالي: <http://guygrossman.com/wp-content/uploads/2011/02/Columbia-PCS-Pilot-Report-FINAL.pdf> [تاريخ الدخول: 2011].
- Sallas-Mensah, S., 2010. Transparency in Public Financial Management in Developing Countries; Discussion Paper Presented at International Consortium on Governmental Financial Management Conference in Miami, May 2008. [نسخة إلكترونية]. متاح على الموقع التالي: <http://www.scribd.com/doc/3167441/Day-1-Theme-1b-Hon-SallasMensah-Presentation>
- Samara, 2010. Welcome to Parliament: A Job with no Description. S.l.: s.n.
- Sawi, A., 2011. State of Parliaments in the Arab States, Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- Schickler, n.d. 2001, s.l.: s.n.
- Searing, D. D., 1978. Measuring politicians' values: Administration and Assessment of a Ranking Technique in the British House of Commons. *American Political Science Review*, Volume 72, pp. 65-79.
- Select Committee on Modernisation of the House of Commons, 2004. Connecting Parliament with the Public. [نسخة إلكترونية]. متاح على الموقع التالي: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmmodern/368/cmselect/cmmodern/368.pdf> [تاريخ الدخول: 2011].
- Select Committee on Reform of the House of Commons, 2009. Rebuilding the House. HC 1117, London: The Stationery Office Limited.
- Services des Affaires Europeennes, Assemble Nationale, 2011. s.l.: s.n.
- Siddique, H., 2011. Mob rule: Iceland crowdsources its next constitution; The Guardian. [نسخة إلكترونية]. متاح على الموقع التالي: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jun/09/iceland-crowdsourcing-constitution-facebook>

- Van Der Hulst, M., 2000. The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study. Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- Williamson, A. & Fung, A., 2005. Mapping public deliberation, A report for the William and Flora Hewlett Foundation: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- World Public Opinion.org & Inter-Parliamentary Union, 2009. World Public Opinion on Political Tolerance, Washington, DC: World Public Opinion.org.
- World Public Opinion.org, 2008. World Publics Say Governments Should Be More Responsive to the Will of the People. [نسخة إلكترونية]. متاح على الموقع التالي: http://worldpublicopinion.org/pipa/articles/governance_bt/482.php?lb=btgov&pnt=482&nid=&id [تاريخ الدخول: 2011].
- World Values Survey, 2011. Online Data Analysis. [نسخة إلكترونية]. متاح على الموقع التالي: <http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSAanalyzeStudy.jsp> [تاريخ الدخول: تشرين الثاني/نوفمبر 2011].
- Young, D. J., 2009. Is Clientelism at Work in African Elections? A Study of Voting Behavior in Kenya and Zambia; Afrobarometer Working Paper No. 106. [نسخة إلكترونية]. متاح على الموقع التالي: www.afrobarometer.org
- Zuboff, S. & Maxmin, J., 2004. The Support Economy: Why Corporations are Failing Individuals and the Next Episode of Capitalism. New York: Penguin Books.

مرفق التقرير البرلماني العالمي

بشأن المرفق	85
بيانات أساسية بشأن برلمانات العالم	86
1- من السائد: البرلمانات ذات المجلس الواحد أم ذات المجلسين؟	86
2- كم عدد البرلمانيين في العالم؟	88
3- ما هي نسبة النساء من البرلمانيين؟	90
4- كم عدد السكان الذين يمثلهم كل برلماني؟	92
5- ما هي ميزانية البرلمان؟	94
6- كم عدد الموظفين لكل برلمان؟	97
7- كم عدد المرات التي يجتمع فيها البرلمان في جلسة عامة؟	100
8- كم عدد اللجان داخل كل برلمان؟	102
9- ما هو معدل سن البرلمانيين؟	103
10- ما هي الخلفية المهنية للبرلمانيين؟	105
دراسة استقصائية للبرلمانيين بشأن العلاقة بين المواطنين والبرلمان	106
11- بشأن الدراسة الاستقصائية	106
12- ما مدى فعالية البرلمان في إيصال أنشطته إلى الجمهور؟	106
13- كيف يرى البرلمانيون دورهم؟ كيف يظنون أن المواطنين يرونه؟	107
14- ما هو أهم دور للبرلمانيين؟	108
15- ما هي العقبات التي تعترض الفعالية؟	109
التجمعات الإقليمية	110

بشأن المرفق

يتضمن المرفق بيانات، ورسوماً بيانية وأرقاماً توضح بعض أهم الخصائص المميزة للبرلمانات والبرلمانيين. والقصد منها تعزيز معرفة مواطن التشابه والاختلاف في برلمانات العالم.

جمع معظم البيانات من البرلمانات مباشرة. ولهذا السبب، يتباين عدد البرلمانات المتناولة في كل باب. ويشير كل رسم بياني إلى حجم العينة ومصدر البيانات. ويُعتقد أن البيانات صحيحة في 30 أيلول/سبتمبر 2011 ما لم يذكر خلاف ذلك.

وقدم 129 برلماناً بيانات بشأن خصائصها الأساسية، أي ما يعادل 68 في المائة من مجموع البرلمانات في العالم. وترد في نهاية هذا المرفق قائمة البرلمانات التي قدمت بيانات والمجموعات الإقليمية. وتجاوز معدل الرد في كل منطقة 50 في المائة، باستثناء الدول العربية (39 في المائة). وتشمل البيانات 166 مجلساً برلمانياً (62 في المائة من مجموع 267 مجلس برلماني في العالم). وقدم بعض البرلمانات المكونة من مجلسين بيانات لكلا المجلسين، واكتفت أخرى ببيانات لمجلس واحد.

ملاحظة بشأن البرلمانات المكونة من مجلسين: تجمع الخرائط والرسوم البيانية الواردة في الأبواب 1-6 البيانات المتعلقة بالمجلسين من أجل الحصول على رقم واحد للبرلمان. وفي حالة غياب بيانات أحد المجلسين، يُستبعد البرلمان من التحليل. ولا تشمل الخرائط والرسوم البيانية في الأبواب 7-9 سوى البرلمانات ذات المجلس الواحد ومجالس النواب.

وشارك 663 برلماناً في دراسة استقصائية لآرائهم في العلاقات القائمة بين المواطنين والبرلمانات في إطار البحث الذي أجري لهذا التقرير. ويرد موجز للنتائج الرئيسية المنبثقة من الدراسة الاستقصائية في الأبواب 10-15 من المرفق.

ولا يقدم المرفق سوى مجموعة مختارة من البيانات المجمعة للتقرير. أما البيانات الكاملة فيمكن الاطلاع عليها وتنزيلها إلكترونياً من الموقع www.ipu.org/gpr، ومن الموقع www.undp.org/governance، والموقع www.agora-parl.org/، ويمكن الحصول على مزيد من البيانات في قاعدة بيانات الاتحاد البرلماني الدولي بشأن البرلمانات الوطنية globalparliamentaryreport.

لبدء التعليقات والتصويبات والاقتراحات، الرجاء الاتصال بالعنوان التالي:

الاتحاد البرلماني الدولي: البريد الإلكتروني: postbox@mail.ipu.org الهاتف: +41 919 22 41 50

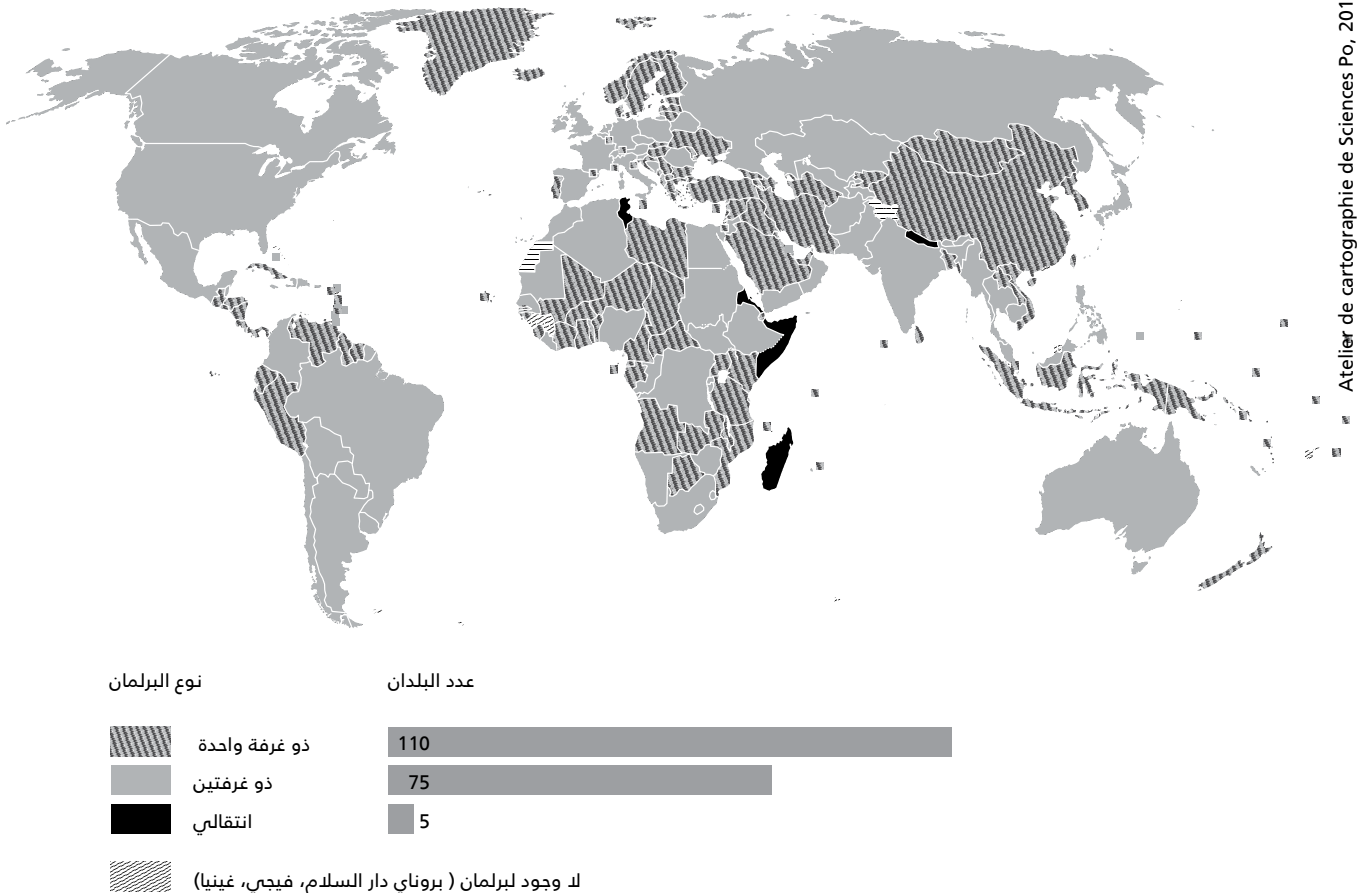
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: البريد الإلكتروني: cedric.jurgensen@undp.org الهاتف: +1 646 781 4346

بيانات أساسية بشأن برلمانات العالم

من السائد: برلمانات المجلس الواحد أو المجلسين؟

110	برلمانات بمجلس واحد في العالم
75	برلمانا بمجلسين
5	برلمانات في فترة انتقالية (إريتريا، ومدغشقر، ونيبال، والصومال، وتونس)
3	بلدان بدون برلمان (بروني دار السلام، وفيجي، وغينيا)

يدرج الرسم البياني 'نوع البرلمان' هنا



تبين هذه الخريطة أي البرلمانات بمجلس واحد وأيها بمجلسين
حجم العينة: 190 برلمانا (100 في المائة)

مصدر البيانات: قاعدة بيانات البرلمانات الوطنية، بيانات سكانية من الأمم المتحدة

ملايين نسمة و50 فمقسمة مناصفة ما بين العمل ببرلمان
بمجلس واحد وآخر بمجلسين.
وعادة ما تكون البرلمانات ذات المجلس الواحد أصغر من
البرلمانات ذات المجلسين. إذ تعد 69,2 في المائة من
البرلمانات التي لها أقل من 245 عضواً ذات مجلس واحد.

حجم السكان مهم. تعد البلدان ذات السكان القليلين أميل إلى
البرلمان بمجلس واحد. إذ هناك 75 في المائة من البرلمانات
الموجودة في البلدان التي يقل عدد سكانها عن 1 مليون
نسمة بمجلس واحد، بينما 76 في المائة من البرلمانات
الموجودة في البلدان التي يفوق عدد سكانها 50 مليون
بمجلسين. أما البلدان التي يتراوح عدد سكانها ما بين 10

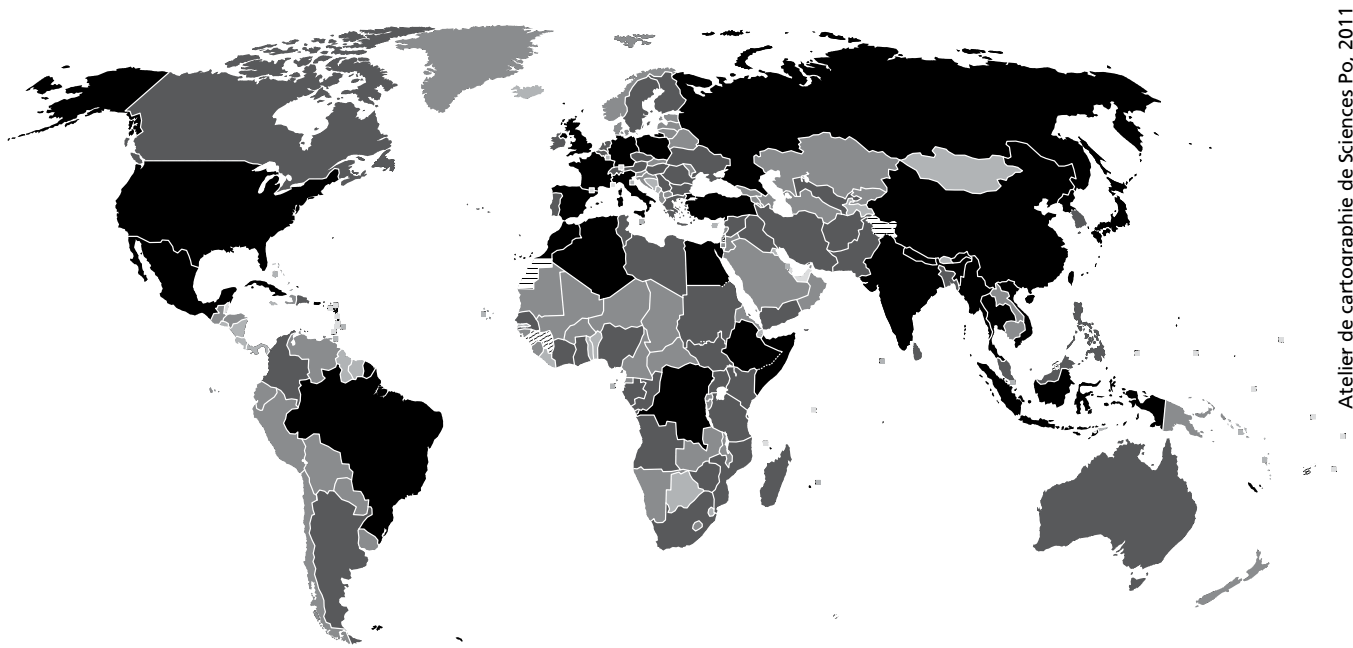
نوع البرلمان حسب حجم السكان

السكان	مجلس واحد	النسبة المئوية	مجلسان	النسبة المئوية	المرحلة الانتقالية	النسبة المئوية	المجموع
دون 1 مليون	30	75.00%	10	25.00	.	0.00	40
1-5 ملايين	26	66.67%	13	33.33	.	0.00	39
5-10 ملايين	20	64.52%	9	29.03	2	6.45	31
10-50 مليون	28	50.91%	24	43.64	3	5.45	55
فوق 50 مليون	6	24.00%	19	76.00	.	0.00	25
المجموع	110		75		5		190

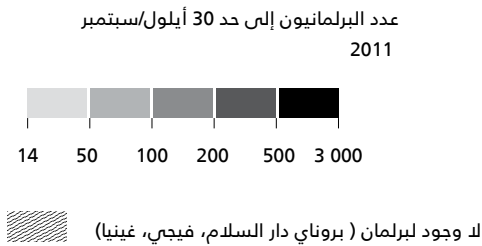
كم عدد البرلمانيين في العالم؟

46,552	العدد الرسمي للبرلمانيين في العالم
3,000	أعضاء أكبر برلمان في العالم، مجلس الشعب الوطني الصيني
14	أعضاء أصغر برلمان في العالم، كونغرس ولايات ميكرونيزيا الموحدة

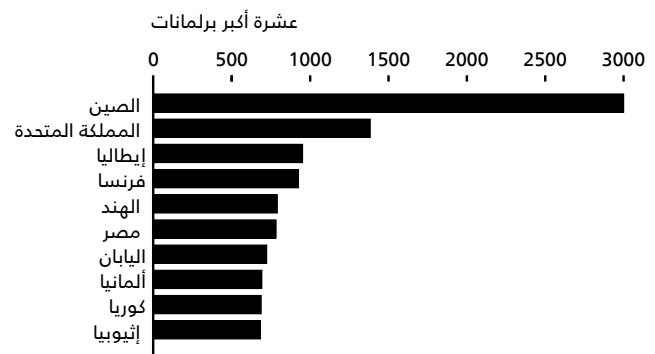
يُدرج هنا الرسم البياني 'عدد البرلمانات حسب البلد'



Atelier de cartographie de Sciences Po, 2011



المصدر: الإتحاد البرلماني، 30 أيلول/سبتمبر 2011



تبين هذه الخريطة حجم البرلمانات في العالم
حجم العينة: 190 برلماناً (100 في المائة)
مصدر البيانات: قاعدة بيانات البرلمانات الوطنية

ملاحظات:

في البلدان التي لها برلمانات بمجلسين، يُجمع عدد البرلمانيين في المجلسين في عدد واحد. تمثل الأرقام العدد الرسمي للبرلمانيين المنصوص عليه في الدستور أو في القوانين التأسيسية الأخرى. قد يكون العدد الحالي للبرلمانيين أدنى من العدد الرسمي. على سبيل المثال، ظل 24 مقعداً مخصصاً لطائفة الأتراك في قبرص فارغاً منذ 1974 لأسباب سياسية.

وهناك ثمانية برلمانات من أصل البرلمانات العشرة الكبرى بمجلسين. والحالتان الاستثنائيتان هما الصين وجمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية.

يبلغ المعدل العالمي للبرلمانيين حسب البلد 245 عضوا. ولبرلمانات 130 بلدا (68,42 في المائة) أعضاء أقل من المعدل العالمي. وفي 22 برلمانا (11,58 في المائة) أقل من 50 عضوا.

عدد البرلمانات حسب العدد الرسمي للأعضاء

العدد الرسمي	عدد البرلمانات	النسبة المئوية
دون 50	22	11.58
50 - 99	37	19.47
100 - 199	54	28.42
200 - 499	50	26.32
فوق 500	27	14.21

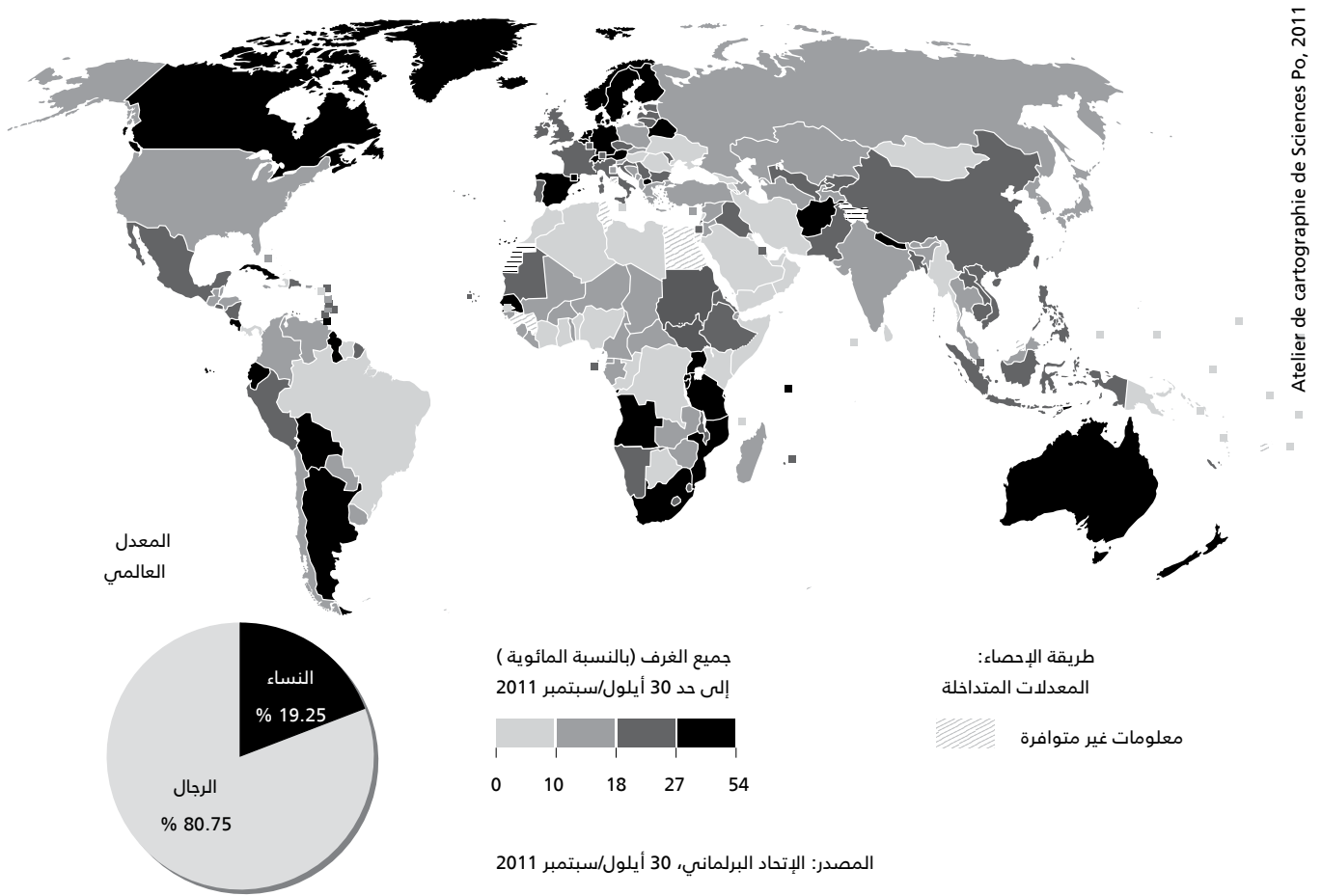
عدد البرلمانيين حسب المنطقة

المنطقة	المعدل	مجموع العدد الرسمي
أفريقيا	206	9,462
الأمريكتان	169	5,902
الدول العربية	270	4,867
آسيا والمحيط الهادئ	325	12,338
أوروبا	264	13,983
العالم	245	46,552

ما نسبة النساء في البرلمان؟

8,716	البرلمانيات في العالم
19.25	النسبة المئوية للبرلمانيات في العالم
17.05	النسبة المئوية للمجالس التي تزيد النسبة المئوية للنساء فيها على 30 في المائة

يدرج هنا الرسم البياني 'النسبة المئوية للبرلمانيات'



تبين هذه الخريطة النسبة المئوية للبرلمانيات في كل بلد
حجم العينة: 190 برلمانا (100 في المائة)
مصدر البيانات: قاعدة بيانات البرلمانات الوطنية

ملاحظات:

في البلدان التي لها برلمانات بمجلسين، يُجمع عدد البرلمانيات في المجلسين في عدد واحد.
تاريخ البيانات 30 أيلول/سبتمبر 2011. وينشر الاتحاد البرلماني الدولي آخر مستجدات عدد البرلمانيات في العالم على الموقع
التالي: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

الأعضاء. وهناك 20,45 في المائة من المجالس تشمل أقل من 10 في المائة من النساء. تعد النسبة المئوية للنساء في البرلمانات ذات المجلس الواحد (19,57 في المائة) ومجالس البرلمان (19,30 في المائة) أعلى مما هي عليه في مجالس الشيوخ بالبرلمانات ذات المجلسين (17,83 في المائة).

في مجلس النواب الرواندي أعلى نسبة مئوية للنساء في العالم (56,25 في المائة). ويليه المجلس العام لآندورا (57,53 في المائة).

ويتألف 45 مجلسا برلمانيا (17,05 في المائة) من أصل 264 مجلسا في العالم من أزيد من 30 في المائة من النساء

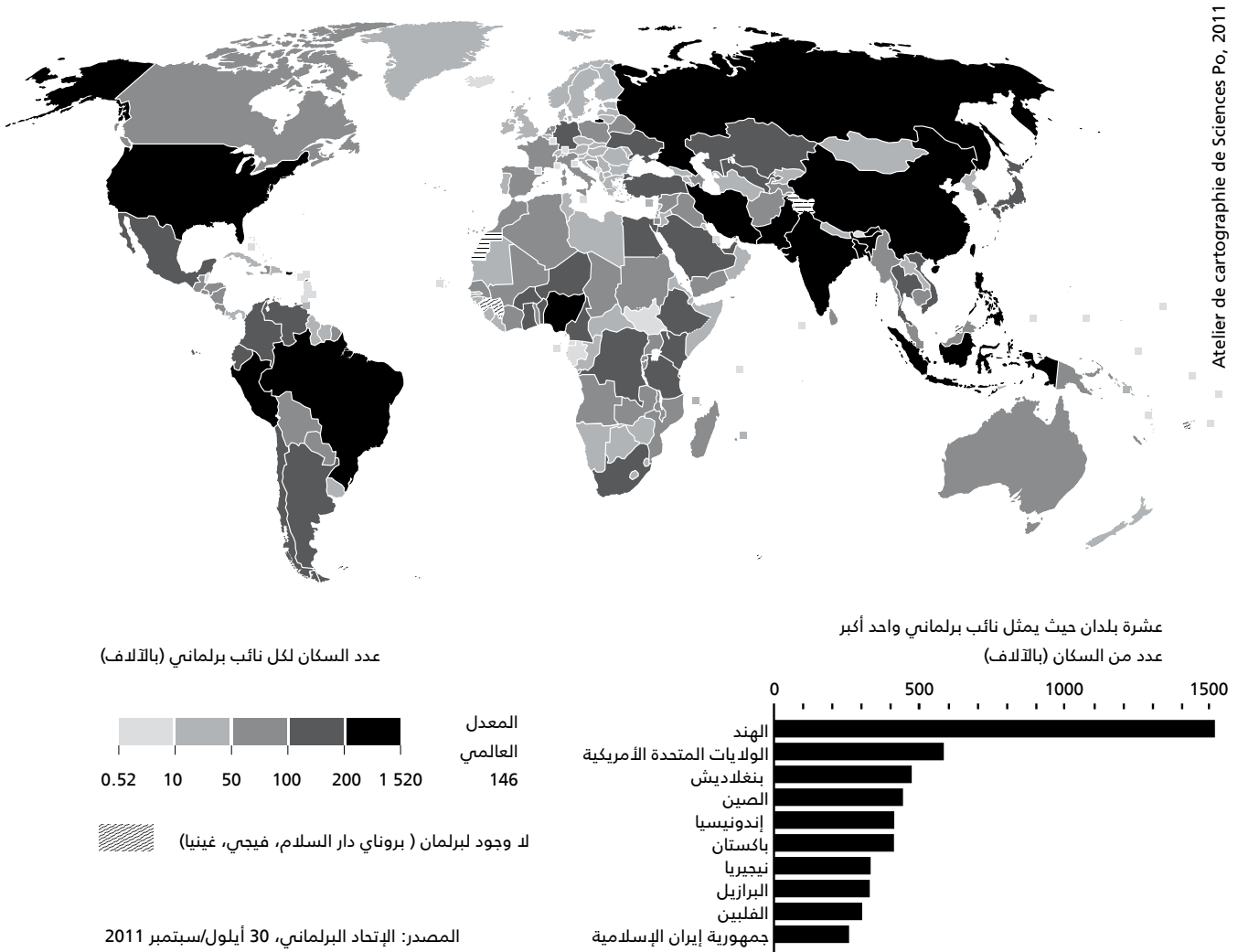
النسبة المئوية للبرلمانيات حسب نوع المجلس

النسبة المئوية للنساء	مجلس واحد	مجلس النواب	مجلس الشيوخ	جميع المجالس
صفر	4.46%	3.95%	0.00%	3.03%
صفر - 10	27.68%	11.84%	18.42%	20.45%
10 - 20	33.93%	40.79%	36.84%	36.74%
20 - 30	17.86%	31.58%	21.05%	22.73%
فوق 30	16.07%	11.84%	23.68%	17.05%
المجموع	19.57%	19.30%	17.83%	19.25%

كم عدد السكان لكل برلماني؟

146,000	المعدل العالمي للسكان لكل برلماني
	معدل السكان لكل برلماني في الهند
517	معدل السكان لكل برلماني في سان مارينو

يُدرج هنا الرسم البياني 'عدد السكان لكل برلماني'



تبين هذه الخريطة معدل السكان لكل برلماني
حجم العينة: 190 برلمانا (100 في المائة)

مصدر البيانات: قاعدة بيانات البرلمانات الوطنية، بيانات سكانية من الأمم المتحدة
ملاحظات: في البلدان التي لها برلمانات بمجلسين، يُجمع عدد البرلمانيين في المجلسين في عدد واحد.

يبلغ المعدل العالمي حوالي 146,000 نسمة لكل برلماني. ويشمل هذا الرقم مجموعة متنوعة كبيرة من الحالات. وتعد الهند إلى حد بعيد الحالة الأكثر تطرفاً، حيث هناك عضو واحد في البرلمان الوطني لكل 1,5 مليون نسمة.

وفي الطرف الآخر من السلم، كل عضو من الأعضاء الستين في برلمان سان مارينو - بلد من 31000 نسمة - يمثل 517 نسمة. وهذا العدد أقل بكثير من العدد الذي يمثله نظراؤهم في ميكرونيزيا، حيث يمثل كل منهم 7929 نسمة.

معدل السكان لكل برلماني حسب المنطقة

المنطقة	مجموع أعضاء البرلمان	عدد السكان لكل عضو (بالآلاف)
أفريقيا	9,462	83.43
الأمريكتان	5,902	156.73
الدول العربية	4,867	67.28
آسيا والمحيط الهادئ	12,338	313.25
أوروبا	13,983	63.25
العالم	46,552	145.88

ما هي ميزانية البرلمان؟

أكبر ميزانية برلمانية، مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية	5,120,000,000 دولارات الولايات المتحدة
متوسط النسبة المئوية العامة من ميزانية الدولة المخصصة للبرلمان	0.49 في المائة
متوسط كلفة البرلمان لكل شخص في العالم (بدولارات معادلة القوة الشرائية)	5.77 دولارات معادلة القوة الشرائية

يدرج هنا الرسم البياني 'ميزانية البرلمان'

إشارة: الدرجات الأفقية تماثل المستخدمة في الرسومات البيانية للصفحة السابقة.

النسبة من ميزانية الدولة (بالنسبة المئوية)	حسب الفرد (تعاثلت القوة الشرائية-بملايين الدولارات)	المبلغ (تعاثلت القوة الشرائية-بملايين الدولارات)
---	---	---

البلدان التي يناهز عدد سكانها 5 ملايين نسمة

0.10	22.1	النرويج	106
0.53	13.7	كوستاريكا	63
0.31	8.6	الإمارات العربية المتحدة	39
0.12	8.6	كرواتيا	38
0.05	7.1	سنغافورة	33

البلدان التي يناهز عدد سكانها 10 ملايين نسمة

1.30	24.3	الجمهورية الدومينيكية	246
0.10	12.5	هنغاريا	124
0.14	11.1	الجمهورية التشيكية	115
0.82	3.1	رواندا	30
0.08	3.0	بيلاروس	29

البلدان التي يناهز عدد سكانها 50 مليون نسمة

0.25	12.9	جمهورية كوريا	625
0.29	6.8	كولومبيا	310
0.27	5.6	أوكرانيا	258
0.07	4.6	إسبانيا	204
0.60	3.5	جمهورية تنزانيا المتحدة	155

البلدان التي يناهز عدد سكانها 90 مليون نسمة

0.15	10.6	اليابان	1 345
0.25	10.2	المكسيك	1 117
0.75	3.4	الفلبين	311
0.08	0.4	باكستان	79
0.09	0.3	بنغلاديش	43

المصدر: الإتحاد البرلماني، 2011

Atelier de cartographie de Sciences Po, 2011

تقارن هذه الرسوم البيانية ميزانية البرلمان في مجموعات مختارة من البلدان. وتستند الرسوم والجداول جميعها إلى بيانات وردت من البرلمانات. حجم العينة: 110 برلمانات (58 في المائة) مصادر البيانات: البرلمانات، البنك الدولي

ملاحظات:

في البلدان التي لها برلمانات بمجلسين، تُجمع ميزانيتا المجلسين في ميزانية واحدة. ولما ترد البيانات من مجلس واحد فقط لبرلمان بمجلسين، لا يدرج البرلمان في التحليل. كل الأرقام بدولارات معادلة القوة الشرائية حتى تتسنى المقارنة على الصعيد الدولي. وقدمت البرلمانات الأرقام بالعملة المحلية ثم حولت إلى دولارات معادلة القوة الشرائية باستخدام جداول التحويل في البنك الدولي. الأرقام هي لميزانية البرلمانات في 2010. وتشمل الأرقام رواتب البرلمانيين وموظفي البرلمان.

المائة من ميزانية الدولة) أدنى بقليل من تكلفة البرلمانات ذات المجلس الواحد (0,52 في المائة). وتبلغ تكلفة البرلمانات في المتوسط 5,77 دولارات معادلة القوة الشرائية لكل نسمة. وتوجد في الهند أدنى نسبة لنصيب الفرد من هذه التكلفة (0,25 دولار معادلة القوة الشرائية). ويشمل رقم أندورا (219,12 دولار معادلة القوة الشرائية) الأموال المخصصة للمبنى البرلماني الجديد، ولكن سيظل أعلى رقم إذا استبعد هذا الاستثمار. وتنفق ستة بلدان أقل من دولار واحد معادلة القوة الشرائية على البرلمان، بينما يبلغ نصيب الفرد من نفقات البرلمان في أربعة بلدان أكثر من 50 دولارا معادلة القوة الشرائية.

عادة ما تكون الميزانية العامة للبرلمان أعلى في أكثر البلدان كثافة في السكان، بينما يكون نصيب الفرد من نفقات البرلمان أعلى في البلدان الصغيرة. وتعد ميزانية كونغرس الولايات المتحدة ضعف ميزانية ثاني بلد بأكبر ميزانية. ويخصص 17 بلداً أكثر من 1 في المائة من ميزانية الدولة للبرلمان. وهذه النسبة أقل من 0,5 في المائة في 67 برلمانا (63,81 في المائة) من البرلمانات التي قدمت بيانات، وأدنى من 0,1 في المائة في 9 بلدان. وتعد أفريقيا المنطقة التي تخصص أكبر نسبة مئوية من ميزانية الدولة للبرلمان، بنسبة 0,77 في المائة. ويعد متوسط تكلفة البرلمانات ذات المجلسين (0,44 في

ميزانية البرلمان حسب السكان

النسبة المئوية من ميزانية الدولة	نصيب الفرد من الميزانية	متوسط الميزانية بدولارات معادلة القوة الشرائية	السكان
0.650	31.69	11,243,339	أدنى من 1 مليون
0.418	14.35	43,833,819	1 – 5 ملايين
0.452	9.98	75,814,937	5 – 10 ملايين
0.568	7.05	174,536,804	10 – 50 مليون
0.233	4.89	1,019,255,241	فوق 50 مليون

نصيب الفرد من الميزانية: الخمسة الأدنى والخمسة الأعلى

البلد	نصيب الفرد من الميزانية (بدولار معادلة القوة الشرائية)
الهند	0.25
بنغلاديش	0.26
إثيوبيا	0.28
باكستان	0.44
جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	0.97
آيسلندا	49.47
ملديف	52.82
لكسمبرغ	64.28
ليختنشتاين	83.80
أندورا	219.12

الميزانية بدولارات معادلة القوة الشرائية: الخمس الكبرى والخمس الصغرى

البلد	الميزانية بدولارات معادلة القوة الشرائية
الولايات المتحدة الأمريكية	5,120,000,000
نيجيريا	2,043,739,537
اليابان	1,345,138,700
المكسيك	1,116,543,848
فرنسا	998,863,436
ميكرونيزيا (ولايات المتحدة)	4,234,737
سيشيل	3,035,667
ليختنشتاين	3,016,975
توغا	2,596,322
سانت فينسنت وجزر غرينادين	1,816,299

الميزانية حسب المنطقة

المنطقة	النسبة المئوية من ميزانية الدولة	نصيب الفرد من الميزانية (بدولارات معادلة القوة الشرائية)
أفريقيا	0.77	3.71
الأمريكتان	0.57	13.89
آسيا والمحيط الهادئ	0.53	1.91
العربية	0.38	4.45
أوروبا	0.28	10.93

النسبة المئوية من ميزانية الدولة

النسبة المئوية من ميزانية الدولة	عدد البلدان	النسبة المئوية للبلدان
أقل من 0.25	33	31.43
0.25 - 0.5	34	32.38
0.5 - 1.0	21	20.00
أكثر من 1.0	17	16.19

متوسط ميزانية البرلمان في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بدولارات معادلة القوة الشرائية	478,710,629 دولار
متوسط ميزانية البرلمان في أقل البلدان نموا بدولارات معادلة القوة الشرائية	44,091,077 دولار
النسبة المئوية من ميزانية الدولة المخصصة للبرلمان في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وأقل البلدان نموا على التوالي	0.22 مقابل 0.89

الرسم البياني

ملاحظة: الدرجات الأفقية تماثل تلك المستخدمة في الرسوم البيانية في الصفحة التالية.

عدد الموظفين حسب البلد

عدد الموظفين البرلمانيين حسب النائب البرلماني الواحد

بلدان منظمة التعاون والتنمية بأوروبا (البلدان الأقل تقدما)

الولايات المتحدة الأمريكية	29.7	الولايات المتحدة الأمريكية	15 907
تركيا	4.9	تركيا	2 696
فرنسا	2.6	فرنسا	2 381
جمهورية كوريا	4.9	جمهورية كوريا	1 454
إسبانيا	1.4	إسبانيا	844
هنغاريا	1.6	هنغاريا	603

البلدان الأقل نموا

كمبوديا	9.2	كمبوديا	1 692
بنغلاديش	2.2	بنغلاديش	766
بنين	3.6	بنين	300
ملاوي	0.8	ملاوي	151
رواندا	1.1	رواندا	115
تيمور ليشتي	1.4	تيمور ليشتي	91

Atelier de cartographie de Sciences Po, 2011

يُدرج هنا الرسم البياني 'ميزانية البرلمان في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي / أقل البلدان نموا'

تقارن هذه الرسوم البيانية ميزانية البرلمان في بلدان مختارة من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وأقل البلدان نموا. وتستند الرسوم البيانية والجداول جميعها إلى بيانات واردة من البرلمانات. يبلغ متوسط تكلفة البرلمان لكل نسمة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي 13,06 دولارا لمعادلة القوة الشرائية، مقارنة بـ 2,07 دولار معادلة القوة الشرائية في أقل البلدان نمواً. ويتباين الرقم داخل كل مجموعة، رغم ذلك. ومن بين بلدان منظمة التعاون والتنمية في

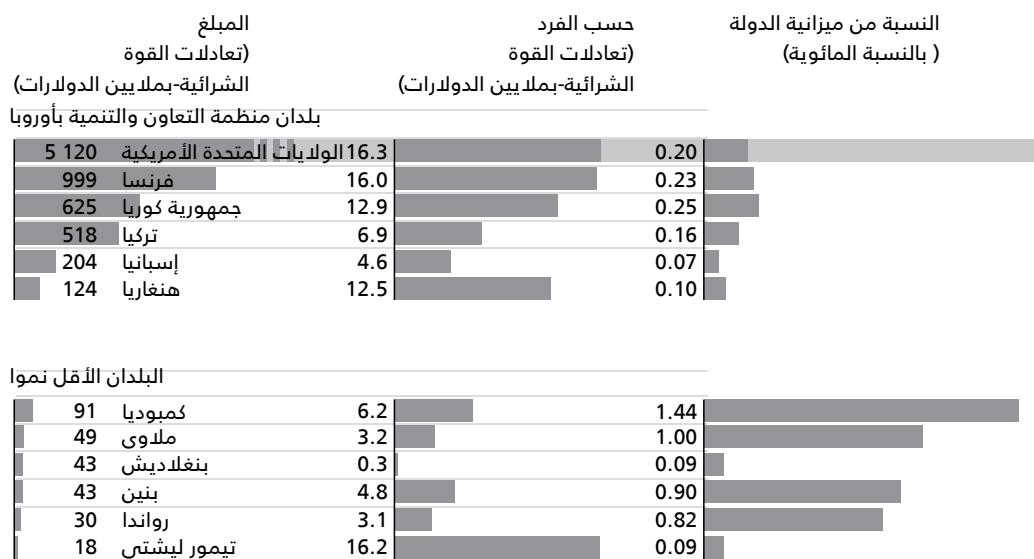
الميدان الاقتصادي، تنفق المكسيك أكثر بمبلغ 64,28 دولارا لمعادلة القوة الشرائية، أي 14 ضعفا لما تنفقه إسبانيا (4,55 دولارات معادلة القوة الشرائية). ومن أقل البلدان نموًا، توجد سان تومي وبرينسيبي على رأس القائمة، بمبلغ 27,65 دولارا لمعادلة القوة الشرائية، أو 106 أضعاف لما تنفقه بنغلاديش (0,26 دولار معادلة القوة الشرائية)

كم عدد الموظفين في كل برلمان؟

862	المعدل العام لموظفي البرلمان في كل بلد
3.76	معدل موظفي البرلمان لكل برلماني
15,097	عدد الموظفين في كونغرس الولايات المتحدة

يُدرج هنا الرسم البياني 'موظفو البرلمان (2)'

ملاحظة: الدرجات الأفقية تماثل تلك المستخدمة في الرسوم البيانية في الصفحة التالية.



Atelier de cartographie de Sciences Po, 2011

المصدر: الإتحاد البرلماني، 2011.

تقارن هذه الرسوم البيانية عدد موظفي البرلمان في البلدان المتشابهة في حجم السكان. حجم العينة: 112 برلمانا (59 في المائة) المصدر: البرلمانات

ملاحظات:

في البلدان التي لها برلمانات بمجلسين، يُجمع عدد الموظفين في المجلسين في عدد واحد. وتشير الأرقام إلى عدد الوظائف الخاصة بالموظفين بدوام كامل المملوءة حاليا في إدارة البرلمان. ولا تشمل الموظفين الشخصيين للبرلمانيين. وتُستبعد الأرقام موظفي المكتبات في البلدان التي تقوم فيها المكتبة أيضا بدور المكتبة الوطنية التي تخدم الجمهور (اليابان، وجمهورية كوريا والولايات المتحدة) والموظفين العاملين لدى أمين المظالم البرلماني في فنلندا.

أزيد من 60 في المائة من البرلمانات توظف أقل من 500 موظف. توظف البرلمانات العشرة ذات أكبر ميزانية 4 268 موظفا دائما في المتوسط وتوظف البرلمانات العشرة ذات أصغر ميزانية 70 موظفا في المتوسط.

عدد البرلمانات حسب حجم موظفي البرلمان

النسبة المئوية	العدد	
11.61	13	أقل من 50
11.61	13	51 - 100
10.71	12	101 - 200
26.79	30	201 - 500
19.64	22	501 - 1000
8.04	9	1001 - 2000
11.61	13	فوق 2000
	112	المجموع

عدد الموظفين حسب المنطقة

عدد الموظفين لكل برلماني	عدد الموظفين	
1.60	242	أفريقيا
9.55	2,120	الأمريكتان
2.59	517	الدول العربية
4.70	1,136	آسيا والمحيط الهادئ
3.26	665	أوروبا

عدد الموظفين حسب حجم السكان

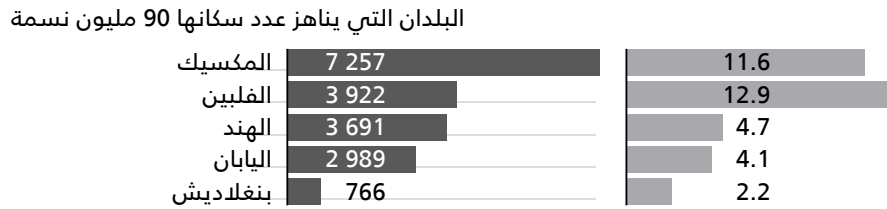
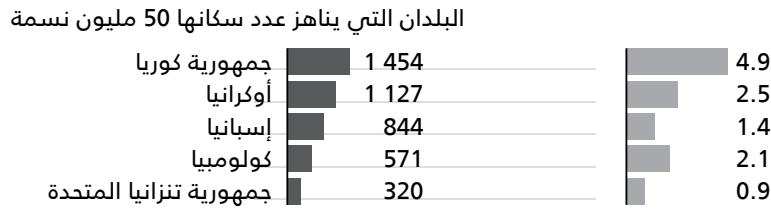
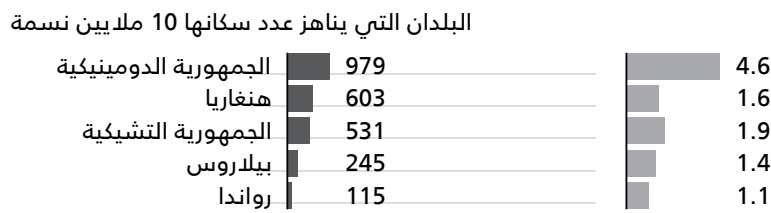
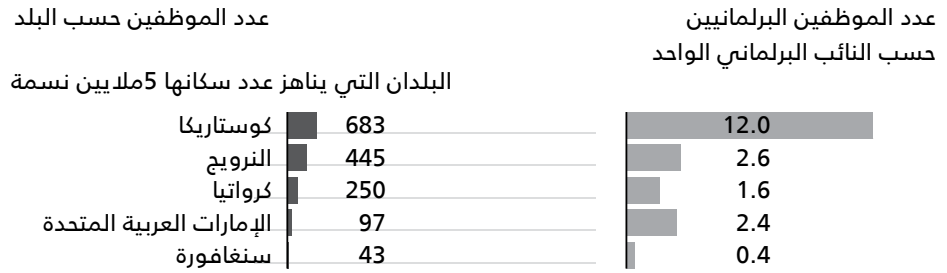
عدد الموظفين لكل برلماني	عدد الموظفين	السكان
1.05	50	أدنى من 1 مليون
3.48	378	1 - 5 ملايين
2.25	399	5 - 10 ملايين
2.64	802	10 - 50 مليون
5.92	3,995	فوق 50 مليون
3.76	862	جميع الفئات

عدد الموظفين: الخمسة الأدنى والخمسة الأعلى

البلد	مجموع الموظفين	عدد الموظفين لكل برلماني
توفالو	5	0.33
ليختنشتاين	7	0.28
سانت فينسنت وجزر غرينادين	8	0.38
أندورا	15	0.54
ناورو	18	1.00
الهند	3,691	4.67
إندونيسيا	3,734	6.67
الفلبين	3,922	12.90
المكسيك	7,257	11.56
الولايات المتحدة الأمريكية	15,907	29.73
المعدل العام	862	3.76

إقليميا، لدى الأمريكتين أعلى معدل لعدد الموظفين في البرلمان. وبحرف هذا المعدل كونغرس الولايات المتحدة، الذي يبلغ عدد موظفيه ضعفي عدد ثاني أكبر برلمان. وفي الآن ذاته، سجلت كوبا أدنى نسبة للموظفين لكل برلماني (0,20 في المائة).

إشارة: الدرجات الألفية تماثل المستخدمة في الرسوم البيانية للصفحة السابقة.



Atelier de cartographie de Sciences Po, 2011

تقارن هذه الرسوم البيانية عدد موظفي البرلمان في بلدان مختارة من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وأقل البلدان نمواً.

لا غرابة أن يكون لبرلمانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي موارد بشرية أكثر من نظرائها في أقل البلدان نمواً، من حيث عدد الموظفين ونسبة الموظفين لكل برلماني على حد سواء. ذلك أن لأعضاء المنظمة ضعف المعدل العام من الموظفين (استناداً إلى البيانات المتاحة). ويناهز معدل موظفي البرلمان في أقل البلدان نمواً 34 في المائة من المعدل العام.

معدل عدد الموظفين حسب الفئة الاقتصادية

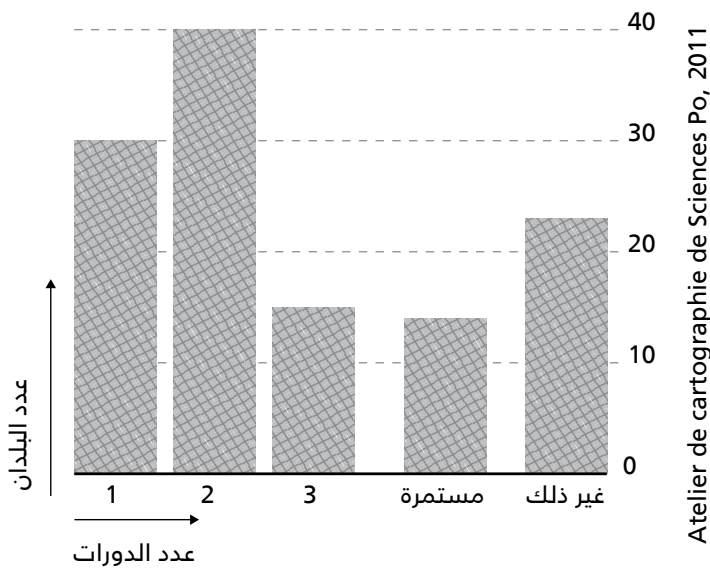
مجموع الموظفين	عدد الموظفين لكل برلماني	
1,734	4.78	منظمة التعاون والتنمية
291	1.63	أقل البلدان نمواً
862	3.76	المعدل العام

كم مرة يجتمع البرلمان في جلسة عامة؟

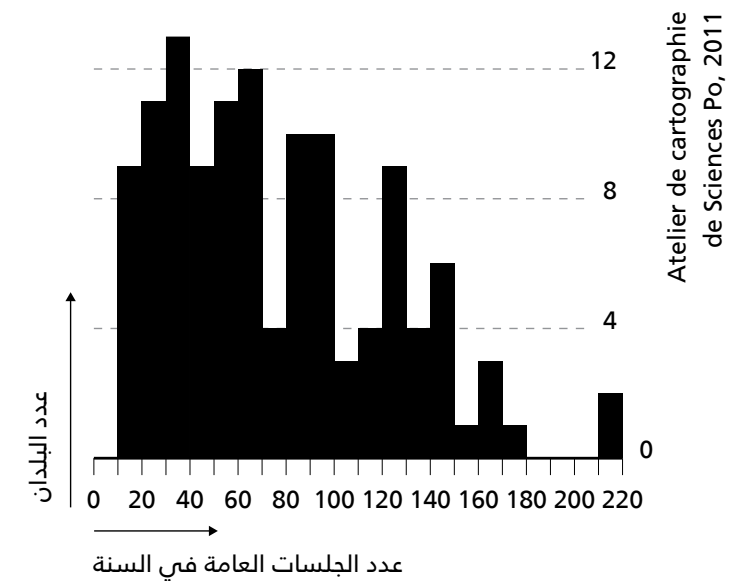
النسبة المئوية للبرلمانات ذات المجلس الواحد ومجالس النواب التي تعقد دورتين في السنة	32.79
معدل أيام الجلسات العامة للبرلمانات ذات المجلس الواحد ومجالس النواب في 2010	75.52
معدل أيام الجلسات العامة لمجالس الشيوخ في 2010	58.20

يدرج هنا الرسم البياني 'الدورات البرلمانية' و'الجلسات العامة للبرلمان'

عدد البلدان وفق عدد الدورات البرلمانية المعقودة في السنة.
في الغرفة السفلى وفي البرلمانات ذات الغرفة الواحدة



عدد البلدان وفق عدد الجلسات العامة المعقودة في السنة في الغرفة السفلى وفي البرلمانات ذات الغرفة الواحدة



تبين هذه الرسوم البيانية عدد الدورات البرلمانية وأيام الجلسات العامة للبرلمانات ذات المجلس الواحد ومجالس النواب. ولأغراض المقارنة، لا تشمل الرسوم مجالس الشيوخ في البرلمانات ذات المجلسين.
حجم العينة: 163 مجلس برلماني (61 في المائة)
المصدر: البرلمانات

ملاحظات:

لا تشمل الأرقام الأيام التي لا يجتمع فيها البرلمان في جلسة عامة، ولكن تنعقد جلسات اللجان.

الدورات البرلمانية حسب المجلس

نوع الدورة	برلمان المجلس الواحد ومجالس النواب	مجالس الشيوخ
واحدة	24.59 المائة في	29.27 في المائة
دورتان	32.79 المائة في	31.71 في المائة
ثلاث دورات	12.30 المائة في	9.76 في المائة
مستمرة	11.48 المائة في	12.20 في المائة
أخرى	18.85 المائة في	17.07 في المائة

الأنواع الشائعة للدورات 'الأخرى' هي عقد دورات في تواريخ ثابتة (إما أسبوعية أو شهرية) وعقد أربع دورات أو خمس في السنة. وفي عدة برلمانات، تدوم الدورة طيلة الفترة التشريعية.

أيام الجلسات العامة في 2010

أيام الجلسات	برلمان المجلس الواحد ومجالس النواب	مجالس الشيوخ
دون 20	7.38	24.39
21 - 40	22.95	21.95
41 - 60	13.93	19.51
61 - 80	14.75	9.76
81 - 100	14.75	7.32
101 - 150	20.49	12.20
فوق 151	5.74	4.88

دورتان في السنة هما النموذج الأكثر شيوعا في جميع أنواع البرلمانات.

ويعقد برلمان من أصل خمسة تقريبا جلساته 'باستمرار'، أي بدون انقطاع رسمي في الوقائع البرلمانية.

وتجتمع البرلمانات ذات المجلس الواحد ومجالس النواب (75,52 يوما في 2010) في جلسة علنية بوتيرة أكبر من وتيرة مجالس الشيوخ (58,20 يوما). ويقارن هذا الرقم بالمعدل على مدى الفترة 2000 - 2010.

ويتراوح عدد أيام الاجتماع من ثمانية أيام في كمبوديا (مجلس الشيوخ) إلى 217 يوما في البرازيل (مجلس الشيوخ).

كم لجنة في البرلمان؟

معدل اللجان في كل مجلس	17.17
النسبة المئوية للمجالس التي لها أقل من 20 لجنة	70.24
عدد اللجان في مجلس النواب بنيجيريا	84

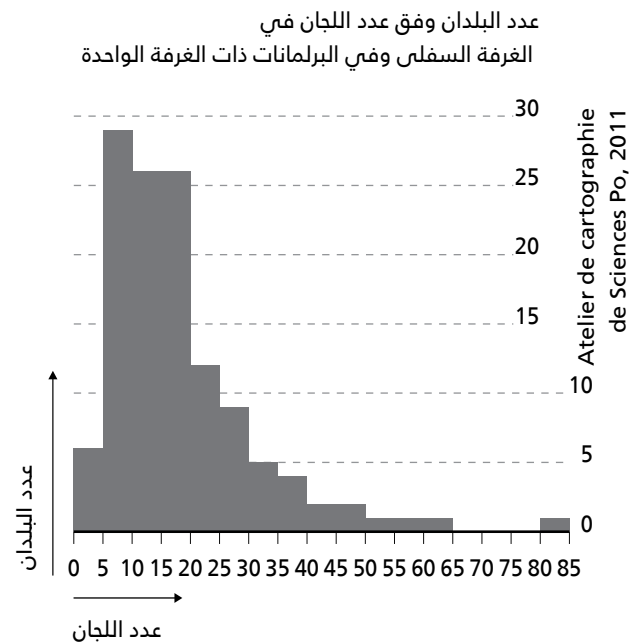
يُدرج هنا الرسم البياني 'اللجان الدائمة البرلمانية'

يبين هذا الرسم البياني عدد اللجان الدائمة في البرلمانات ذات المجلس الواحد وفي مجالس النواب. ولأغراض المقارنة، لا يشمل الرسم مجالس الشيوخ. ويستثني اللجان المشتركة في البرلمانات ذات المجلسين. حجم العينة: 168 برلمانا (63 في المائة). المصدر: البرلمانات

ملاحظات:

تشير الأرقام إلى اللجان الدائمة، المنشأة لطيلة الفترة التشريعية. الأغلبية العظمى للمجالس لها ما بين خمس لجان و20. وعادة ما يكون لمجالس الشيوخ في البرلمانات ذات المجلسين لجان أقل من البرلمانات ذات المجلس الواحد ومجالس النواب. ولدى 41,86 في المائة من مجالس الشيوخ أقل من 10 لجان، مقارنة بنسبة 28 في المائة من المجالس ذات المجلس الواحد ومجالس النواب.

وعلى طرفي النقيض، هناك سانت فنسنت وجزر غرينادين التي ليس لديها سوى لجنتين برلمائيتين، بينما لمجلس النواب في نيجيريا 84 لجنة. ولمجالس الشيوخ في المكسيك ونيجيريا وباكستان 59 و57 و42 لجنة على التوالي.



الدورات البرلمانية حسب المجلس

جميع المجالس		مجالس الشيوخ		مجالس النواب والشيوخ		
النسبة %	العدد	النسبة %	العدد	النسبة %	العدد	
31.55	53	41.86	18	28.00	35	أقل من 10
38.69	65	30.23	13	41.60	52	10-19
17.26	29	18.60	8	16.80	21	20-29
5.95	10	2.33	1	7.20	9	30-39
6.55	11	6.98	3	6.40	8	40-49
100.00	168	100.00	43	100.00	125	المجموع
	17.17		16.52		17.52	المعدل

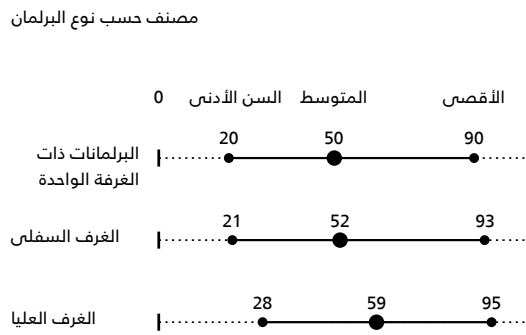
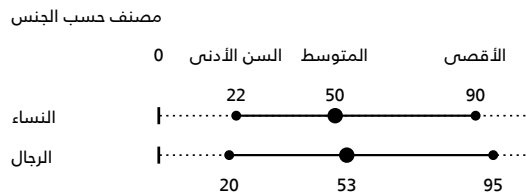
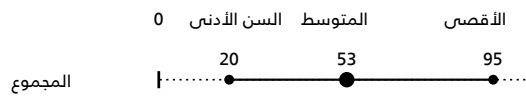
المعدل الإقليمي للجان

الدول العربية	أفريقيا	أوروبا	الأمريكتان	آسيا والمحيط الهادئ
10.80	15.50	16.63	19.73	20.16

ما هو متوسط عمر البرلمانيين؟

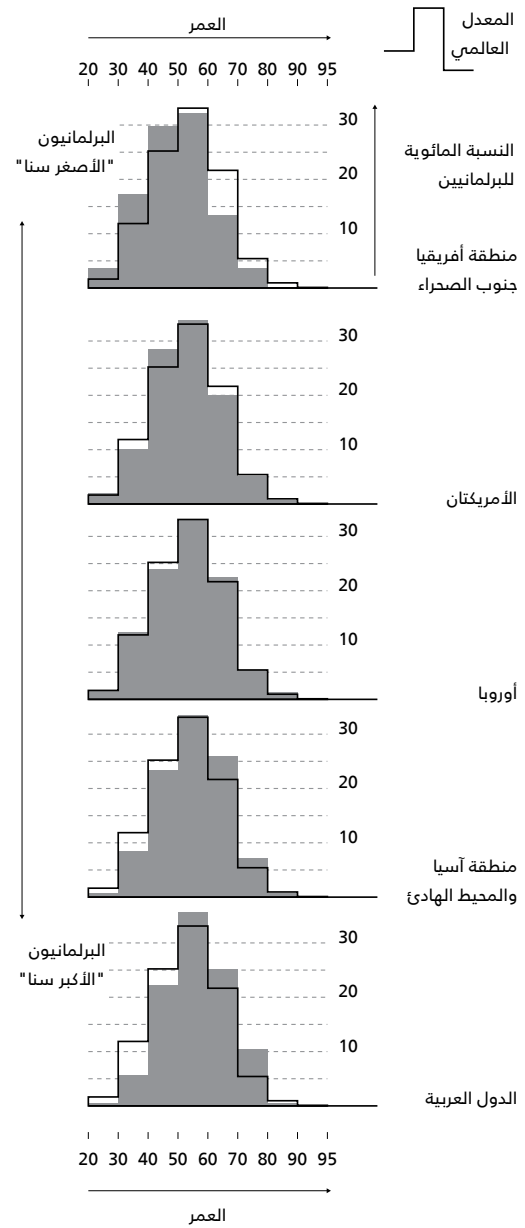
متوسط عمر البرلمانيين عالميا	53
متوسط عمر البرلمانيات	50
متوسط عمر البرلمانيين في أفريقيا جنوب الصحراء	49

يدرج هنا الرسمان البيانيان 'عمر البرلمانيين' و'عمر البرلمانيات حسب المنطقة'



المصدر: الإتحاد البرلماني، 2011

Atelier de cartographie de Sciences Po, 2011



المصدر: الإتحاد البرلماني، 2011

Atelier de cartographie de Sciences Po, 2011

تبين هذه الرسوم البيانية السن الدنيا والعليا والمتوسطة للبرلمانيين في أنحاء العالم
حجم العينة: 19 782 برلمانيا (42,5 في المائة)
المصدر: البرلمانات

يبلغ متوسط عمر البرلمانيين في العالم 53 سنة. وأزيد من 80 في المائة من البرلمانيين يتراوحون ما بين 40 و60 من العمر. وعلى النقيض من ذلك، بلغ متوسط عمر السكان في العالم عام 2009 28,4 سنة.

وتعد البرلمانيات في المتوسط أصغر سنا من نظرائهن البرلمانيين.

ويعد أعضاء مجلس الشيوخ في المتوسط أكبر سنا بسبع سنين من نظرائهم في مجالس النواب والبرلمانات ذات المجلس الواحد.

ولأفريقيا جنوب الصحراء أصغر البرلمانيين سنا. وللدول العربية أكبر البرلمانات سنا، استنادا إلى بيانات 2011.

عدد البرلمانيين حسب الفئة العمرية

الفئة العمرية	العدد	النسبة المئوية
العشرينيات	326	1.65
الثلاثينيات	2,348	11.87
الأربعينيات	4,990	25.22
الخمسينيات	6,552	33.12
الستينيات	4,286	21.67
السبعينيات	1,071	5.41
الثمانينيات	188	0.95
التسعينيات	21	0.11
المجموع	19,782	100.00

متوسط عمر البرلماني حسب المنطقة

أفريقيا	الأمريكتان	أوروبا	آسيا والمحيط الهادئ	الدول العربية
49.22	52.31	52.94	54.51	55.37

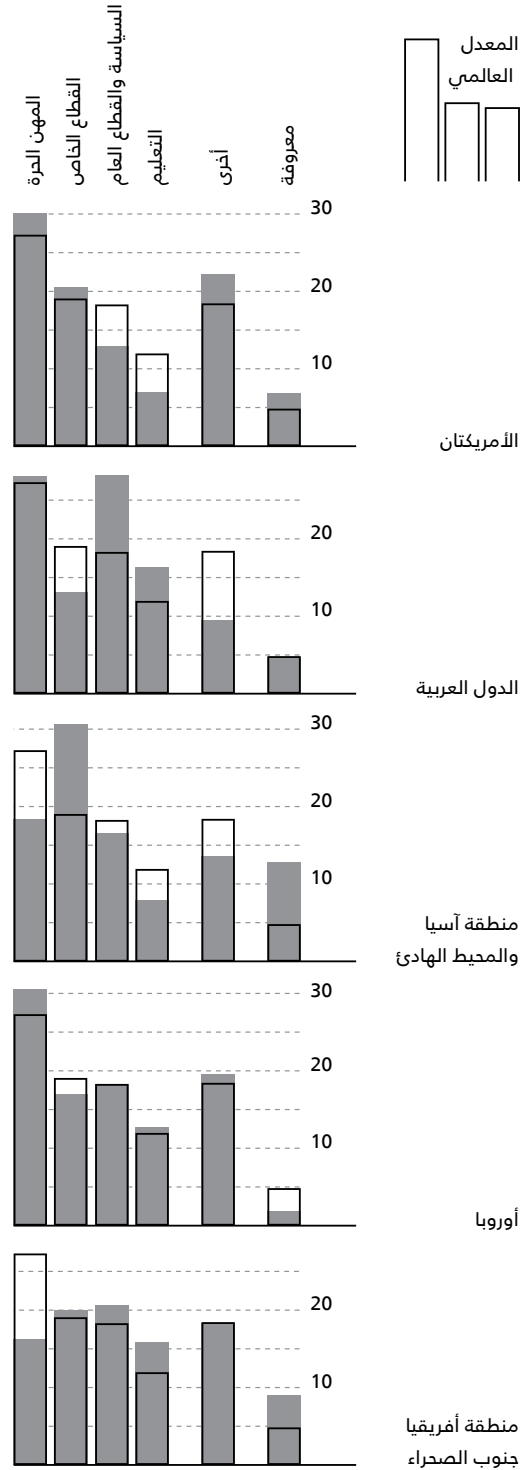
يعد التحليل المقارن للخلفيات المهنية للبرلمانيين صعبا للغاية. ومن التحديات القائمة التنوع الهائل في الفئات المهنية التي يستخدمها كل برلمان عند الإبلاغ عن مهن البرلمانيين، وإبلاغ البرلماني عن مهن متعددة. وقليلة جدا هي البرلمانات التي تعمل بآخر مهنة للبرلماني قبل الدخول إلى البرلمان. ولأغراض هذا التقرير، وُضعت أربع فئات مهنية واسعة، تشمل كليا 77 في المائة من برلمانيي العالم. وتقدم صورة تقريبية عن الخلفية المهنية لبرلمانيي العالم استنادا إلى البيانات المتاحة.

عدد البرلمانيين حسب الفئة العمرية

الخلفيات المهنية لبرلمانيي العالم، المعدل العالمي		
النسبة المئوية	العدد	الفئة
28	4,223	المهن الحرة
19	2,949	القطاع الخاص
18	2,830	السياسة والقطاع العام
12	1,851	التعليم
18	2,852	فئات أخرى
5	750	فئات مجهولة

في الدول العربية، تعد فئة 'السياسة والقطاع العام' مفرطة التمثيل على حساب القطاع الخاص. وفي آسيا والمحيط الهادئ وأفريقيا جنوب الصحراء، تعد المهن الحرة دون المعدل العام. وفي أفريقيا جنوب الصحراء والدول العربية، تعد فئة 'التعليم' فوق المعدل العام. ومن ناحية أخرى، في الأمريكتين، لا يعلن سوى 7 في المائة من البرلمانيين عن خلفية مهنية في التعليم.

الخلفيات المهنية لبرلمانيي العالم



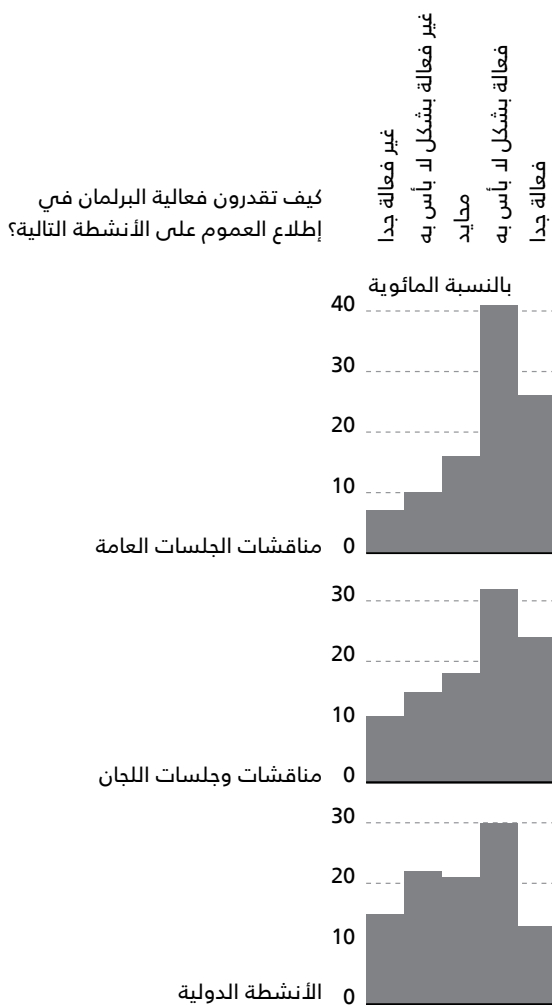
المصدر: الإتحاد البرلماني، 2011

تبين هذه الرسوم البيانية الخلفيات المهنية للبرلمانيين حسب المنطقة. حجم العينة: بيانات تشمل 96 برلمانا في 82 بلداً. ويمثل ذلك 15 455 برلمانيا، أو حوالي 33 في المائة من المجموع العالمي. المصدر: البرلمانات، قاعدة بيانات البرلمانات الوطنية.

الدراسة الاستقصائية للبرلمانيين عن العلاقات بين المواطنين والبرلمان

بشأن الدراسة الاستقصائية

ما مدى فعالية البرلمان في إيصال أنشطته إلى الجمهور؟



Atelier de cartographie de Sciences Po, 2011

استقصيت آراء 663 برلمانيا اختيروا عرضاً ما بين كانون الثاني/يناير ونيسان/أبريل 2011 في إطار بحث أعد للتقرير البرلماني العالمي. وجرى الدراسة الاستقصائية في شكل مقابلات وجها لوجه في البرلمانات والمؤتمرات البرلمانية. ومن الذين ردوا على الأسئلة 183 امرأة (27,6 في المائة). وكان 385 برلمانيا (58,1 في المائة) من مؤيدي الحكومة و228 في المعارضة. ودخل 505 من الذين ردوا (76,2 في المائة) البرلمان لأول مرة بعد 2000 وذكر 449 عضوا (67,8 في المائة) أنهم يعتزمون الترشح من جديد في الانتخابات المقبلة.

واشتملت الدراسة الاستقصائية على تسعة أسئلة أعدت لتوضيح آراء البرلمانيين في العلاقات بين المواطنين والبرلمان. ويعرض المرفق موجز النتائج الرئيسية. سئل البرلمانيون عن فعالية البرلمان في إيصال أنشطته إلى الجمهور. وكانت الردود ذات تصور إيجابي عموماً لقدرة البرلمان على التواصل بفعالية. فقد ذكر 67,6 في المائة من البرلمانيين أن البرلمانات فعالة جداً أو نوعاً ما في التواصل بشأن النقاشات العامة، مقارنة بنسبة 56 في المائة بشأن أعمال اللجان و42,9 في المائة بشأن الأنشطة الدولية للبرلمان.

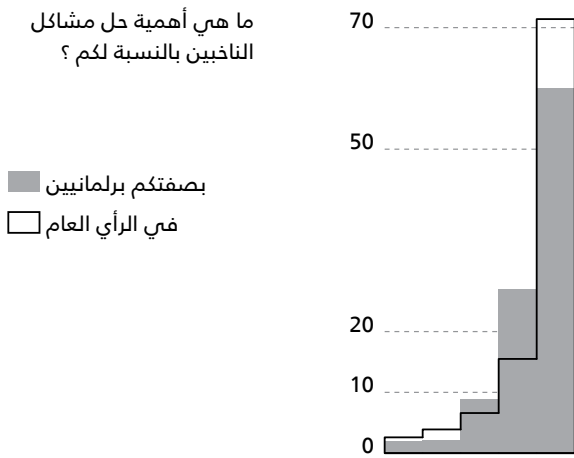
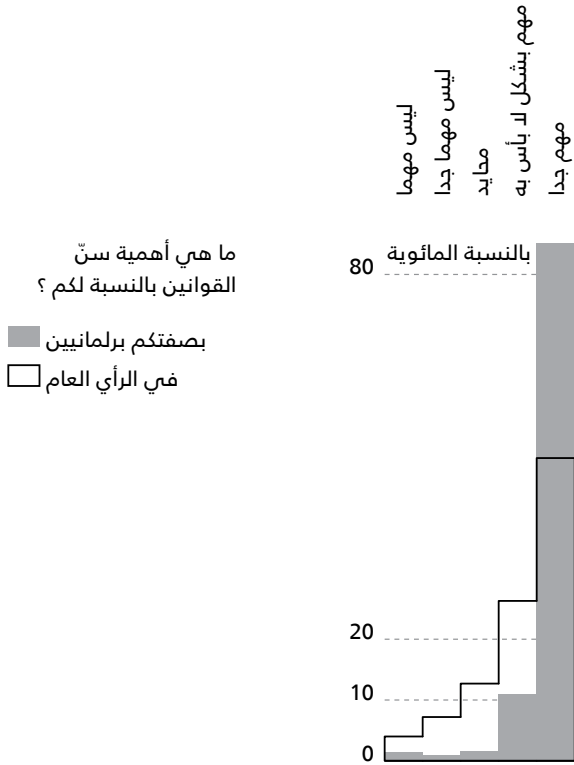
المصدر: الإتحاد البرلماني، 2011

كيف يرى البرلمانيون دورهم؟ وكيف يظنون المواطنون يرونه؟

سئل البرلمانيون عن أهمية الأدوار السبعة في الجدول أدناه: (1) من منظورهم بصفتهم برلمانيا و(2) في رأي الجمهور. وكان الدور الذي سجل أكبر فجوة هو وضع القوانين. فبينما رد 85,2 في المائة بأن وضع القوانين مهم جداً لهم، لم ير سوى 49,8 أن هذا الدور مهم جداً في نظر المواطنين. ورأى 60 في المائة من البرلمانيين في 'حل مشاكل الناخبين' أمراً مهماً جداً، بينما يرى 71,3 في المائة أن المواطنون يرون هذا الدور مهماً جداً.

وتضع هذه الفجوة في التصور البرلمانيين أمام تناقض عليهم أن يحلوه كل يوم. فمن خلال تركيز جهودهم على ما يرونه دورهم الرئيسي (وضع القوانين)، فإنهم قد يهملون أولويات الناس الذين صوتوا لهم (تقديم الحلول لمشاكل الناخبين)، وعكس ذلك، لذا فإن عمل البرلمان عبارة عن قفز دائم بين هذه المصالح والأولويات المتضاربة

دراسة استقصائية للبرلمانيين(2)



Atelier de cartographie de Sciences Po, 2011

المصدر: الإتحاد البرلماني، 2011

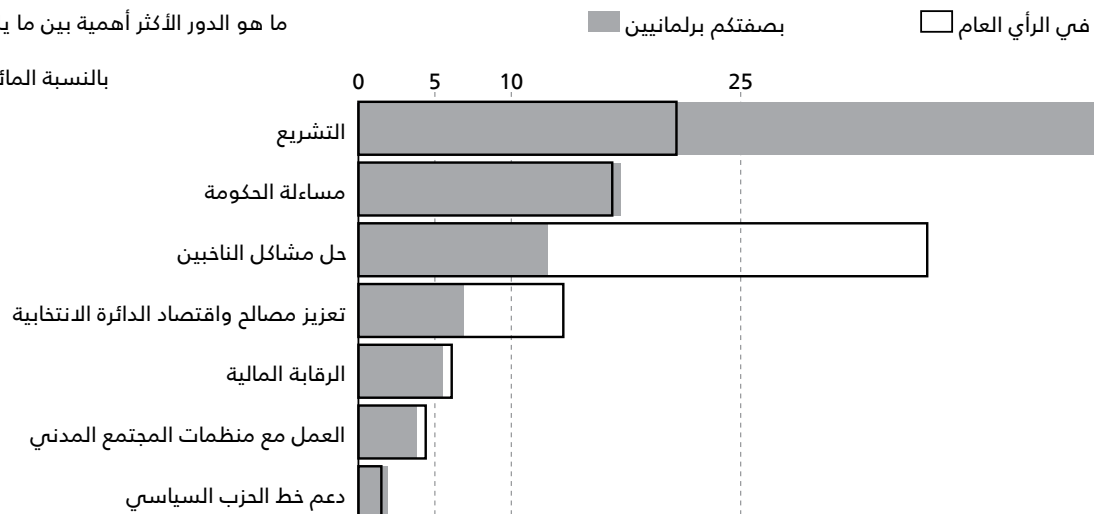
الجدول: ما مدى أهمية الأدوار التالية؟

الدور	بصفة برلماني	بصفة برلماني	بصفة برلماني	بصفة برلماني	الفرق بين %
	مهم جدا (1)	مهم نوعا ما	مهم جدا (2)	مهم نوعا ما	(1) - (2)
وضع القوانين	85.2 في المائة	11.0 في المائة	49.8 في المائة	26.3 في المائة	35.4
مساءلة الحكومة	71.3 في المائة	22.1 في المائة	52.8 في المائة	28.1 في المائة	18.5
الرقابة المالية	66.8 في المائة	23.3 في المائة	48.1 في المائة	27.7 في المائة	18.7
دعم السياسي للحزب	41.4 في المائة	37.0 في المائة	25.5 في المائة	27.1 في المائة	15.9
حل مشاكل الناخبين	60.0 في المائة	27.0 في المائة	71.4 في المائة	15.5 في المائة	-11.4
تعزيز واقترصاد الانتخابية	49.8 في المائة	31.2 في المائة	56.9 في المائة	27.6 في المائة	-7.1
العمل مع منظمات المجتمع المدني	47.0 في المائة	36.1 في المائة	33.2 في المائة	28.4 في المائة	13.8

ما أهم دور للبرلمانيين؟

ما هو الدور الأكثر أهمية بين ما يلي:

بالنسبة المئوية



أثر النظم الانتخابية

تظهر نتائج الدراسة الاستقصائية أن نموذج التعيين - نظام الأغلبية أو نظام التمثيل التناسبي له أثر في الكيفية التي يرى بها البرلمانيون دورهم. فالبرلمانيون المنتخبون ضمن نظام الأغلبية وضعوا 'تعزيز مصالح واقتصاد الانتخابية' و'حل مشاكل الناخبين' في مكانة أعلى من التي اختارها أقرانهم المنتخبون ضمن نظام التمثيل التناسبي. ويرى الكثير من المنتخبين ضمن نظام التمثيل التناسبي في «العمل مع منظمات المجتمع المدني» أمرا مهما في رأي المواطنين. ملاحظة: يستبعد هذا التحليل البلدان التي تعمل بنظام انتخابي مختلط أو أساليب أخرى للتعيين..

يظهر الرسم البياني الفرق بين ما يظنه البرلمانيون أهم دور لهم وما يظنون أنه أهم دور في أعين المواطنين. فهم يرون في وضع القوانين أهم دور لهم بكثير (52,2 في المائة من الردود)، يليها مساءلة الحكومة (17,2 في المائة) وحل مشاكل الناخبين (12,4 في المائة). بيد أنهم لما سئلوا عما يظنونه أهم دور لهم في رأي المواطنين قالوا بقبول آخر. إذ يعتقدون أن حل مشاكل الناخبين هي في أعين المواطنين أهم دور للبرلمانيين (37,2 في المائة)، يليها وضع القوانين (20,8 في المائة)، ثم مساءلة الحكومة (16,6 في المائة) فتعزيز مصالح واقتصاد الدائرة الانتخابية (13,4 في المائة).

ما هي العقبات التي تعترض الفعالية؟

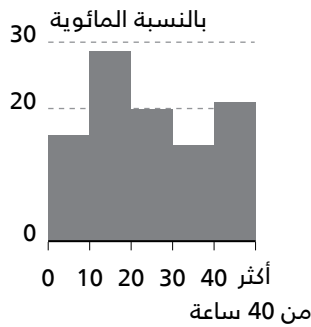
لما يُسأل البرلمانيون عن تحديد العقبات التي تعترض فعاليتهم، يرون في نقص الموارد للقيام بعملهم في الدائرة الانتخابية أخطر تحد - بصرف النظر عن نموذج تعيينهم. ويرى الكثير من البرلمانيين المنتخبين ضمن نظام الأغلبية في «رواتب البرلمانيين

إلى أي مدى تمنع المشاكل التالية البرلمانيين من الفعالية؟

جدا ونوعا ما (نسبة مئوية)	نوعا ما (نسبة مئوية)	جدا (نسبة مئوية)	
65.1	27.9	37.2	الموارد المتاحة للعمل في الدائرة الانتخابية
61.8	31.7	30.1	الموارد والموظفون الخاصون بفرادى البرلمانيين
59.7	28.7	31.0	الموارد والموظفون في البرلمان
55.6	30.2	25.4	نقص الخبرة البرلمانية أو المعرفة التقنية
53.0	30.5	22.5	نقص الوقت للأنشطة الرقابية
51.9	21.2	30.7	عدم وجود سلطة دستورية أو برلمانية
48.3	28.4	19.9	نظام الحزب السياسي للفريق البرلماني
46.8	26.1	20.7	عدم كفاية تنظيم العملية التشريعية
39.3	22.5	16.8	رواتب فرادى البرلمانيين

دراسة استقصائية للبرلمانيين(4)

كم عدد الساعات التي تقضونها في الأسبوع في العمل مع المواطنين (مثلا الاجتماع بالناس، متابعة القضايا التي يطرحها المواطنون الخ)؟



وتترتب على الموارد المتاحة للعمل في الدوائر الانتخابية آثار في قدرة البرلمانيين على الاستجابة لتوقعات المواطنين، التي تقتضي منهم تخصيص قسط كبير من وقتهم وطاقاتهم لمسائل الدوائر الانتخابية وللتمويل الذي تخصصه الدول لفعالية سير البرلمان.

مقارنة مع بداية مساركم البرلماني، هل العلاقات بين البرلمان والمواطنين أخذت في التحسن أم التدهور؟



ينفق البرلمانيون وقتا هائلا في العمل المباشر مع المواطنين. إذ يقضي 28,7 في المائة منهم ما بين 11 و20 ساعة في الأسبوع في بحث قضايا المواطنين، بينما يقضي 21 في المائة منهم أكثر من 40 ساعة في الأسبوع، وهو حجم هائل بالنظر إلى العديد من مسؤولياتهم.

التجمعات الإقليمية

ترد البرلمانات التي قدمت بيانات في المرفق بخط عريض. وبالنسبة إلى بعض البرلمانات ذات المجلسين، لم ترد البيانات إلا من مجلس واحد.

الأمريكتان

الأرجنتين، إكوادور، أنتيغوا وبربودا، أوروغواي، باراغواي، البرازيل، بربادوس، بليز، بنما، بوليفيا (دولة - المتعددة القوميات)، بيرو، ترينيداد وتوباغو، جامايكا، جزر البهاما، الجمهورية الدومينيكية، دومينيكا، سانت فنسنت وجزر غرينادين، سانت كيتس ونيفس، سانت لوسيا، السلفادور، سورينام، شيلي، غرينادا، غواتيمالا، غيانا، فنزويلا، كندا، كوبا، كوستاريكا، كولومبيا، المكسيك، نيكاراغوا، هايتي، هندوراس، الولايات المتحدة الأمريكية

الدول العربية

الأردن، الإمارات العربية المتحدة، البحرين، تونس، الجزائر، الجمهورية العربية السورية، جيبوتي، السودان، العراق، عمان، قطر، الكويت، لبنان، ليبيا، مصر، المغرب، المملكة العربية السعودية، اليمن

آسيا والمحيط الهادئ

أستراليا، إسرائيل، أفغانستان، إندونيسيا، إيران (جمهورية - الإسلامية)، بابوا غينيا الجديدة، باكستان، بالاو، بنغلاديش، بوتان، تايلند، توفالو، تونغا، تيمور - ليشتي، جزر سليمان، جزر مارشال، جمهورية كوريا، جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، ساموا، سرى لانكا، سنغافورة، الصين، فانواتو، الفلبين، فييت نام، كمبوديا، كيريباس، ماليزيا، ملديف، منغوليا، ميانمار، ميكرونيزيا (ولايات - الموحدة)، ناورو، نيبال، نيوزيلندا، الهند، اليابان

أوروبا

الاتحاد الروسي، أذربيجان، أرمينيا، إسبانيا، إستونيا، ألبانيا، ألمانيا، أندورا، أوزبكستان، أوكرانيا، أيرلندا، آيسلندا، إيطاليا، البرتغال، بلجيكا، بلغاريا، البوسنة والهرسك، بولندا، بيلاروس، تركمانستان، تركيا، الجبل الأسود، الجمهورية التشيكية، جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، جمهورية مولدوفا، جورجيا، الدانمرك، رومانيا، سان مارينو، سلوفاكيا، سلوفينيا، السويد، سويسرا، صربيا، طاجيكستان، فرنسا، فنلندا، قبرص، قيرغيزستان، كازاخستان، كرواتيا، لاتفيا، لكسمبرغ، ليتوانيا، ليختنشتاين، مالطة، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، موناكو، النرويج، النمسا، هنغاريا، هولندا، اليونان

أفريقيا جنوب الصحراء

إثيوبيا، إريتريا، أنغولا، أوغندا، بنن، بوتسوانا، بوركينا فاسو، بروندي، تشاد، توغو، جزر القمر، جمهورية أفريقيا الوسطى، جمهورية تنزانيا المتحدة، جمهورية الكونغو الديمقراطية، جنوب أفريقيا، جنوب السودان، جيبوتي، الرأس الأخضر، رواندا، زامبيا، زمبابوي، سان تومي وبرينسيبي، السنغال، سوازيلند، سيراليون، سيشيل، الصومال، غابون، غامبيا، غانا، غينيا الاستوائية، غينيا - بيساو، الكاميرون، كوت ديفوار، الكونغو، كينيا، ليبيريا، ليسوتو، مالي، مدغشقر، ملاوي، موريتانيا، موريشيوس، موزامبيق، ناميبيا، النيجر، نيجيريا

1 قاعدة بيانات البرلمانات الوطنية www.ipu.org/parline.

2 شعبة السكان في إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العام للأمم المتحدة (2009). التوقعات السكانية في العالم: تنقيح 2008. الملامح الرئيسية، نيويورك: الأمم المتحدة. http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2008/wpp2008_text_tables.pdf

3 تنبيه: أعداد السكان بالنسبة للسودان وجنوب السودان. استخدمت لهذين البلدين بيانات غير رسمية أولية لم تنشرها الأمم المتحدة و/أو لم تؤيدها.

4 حتى تتسنى المقارنة على الصعيد الدولي. حُولت ميزانيات البرلمانات من العملة المحلية إلى دولارات معادلة القوة الشرائية باستخدام جداول التحويل في البنك الدولي <http://data.worldbank.org/indicator/PA.NUS.PPP> لمزيد من المعلومات بشأن تعادلات القوة الشرائية، أنظر <http://go.worldbank.org/A3R6KFYSR0>. وحسب البنك الدولي، «يمكن استخدام تعادلات القوة الشرائية بدلا من أسعار الصرف في الأسواق لتحويل العملات من مقارنة نواتج الاقتصادات ورفاه سكانها بالأرقام الحقيقية (أي مراقبة الفوارق في مستويات الأسعار).»

5 في غياب عامل التحويل بمعادلة القوة الشرائية لعام 2010، يُستخدم عامل التحويل لعام 2009. وُطبق عامل التحويل الخاص بإسبانيا على أندورا على سبيل القياس وُطبق عامل سويسرا على ليختنشتاين.

6 أكبر الميزانيات البرلمانية، استنادا إلى البيانات الواردة هي: الولايات المتحدة، واليابان، والمكسيك، وفرنسا، وألمانيا، وجمهورية كوريا وتايلند، وتركيا، وكندا، وبولندا.

7 أصغر الميزانيات البرلمانية، استنادا إلى البيانات الواردة هي: سنت فينسنت وجزر غرينادين، وتونغا، وليختنشتاين، وسيشيل، وميكرونيزيا (ولايات - الموحدة)، وغامبيا، وسان تومي وبرينسيبي، ومالطة، وجمهورية لادو الديمقراطية الشعبية، وجيبوتي.

8 انظر

CIA World Factbook <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/xx.html>

9 الفئات المستخدمة في وصف الخلفية المهنية للبرلمانيين هي: 'المهن الحرة'، وتشمل المحامين، والأطباء، والمهندسين، والمهندسين المعماريين، ورجال الاقتصاد وما إلى ذلك. 'القطاع الخاص' ويشمل الوظائف في مجال الأعمال التجارية، والمالية، والإدارة، ومنظمي المشاريع، والتجار، وكذا المزارعين والعاملين في القطاع الزراعي. 'السياسة والقطاع العام' وتشمل مسؤولي الأحزاب السياسية وموظفي الخدمة المدنية وكذا المناصب في الشركات المملوكة للدولة.

'التعليم' ويشمل المؤسسات الأكاديمية، والباحثين والمدرسين في جميع المستويات التعليمية. ورغم أن هذه الوظائف قد تنتمي إلى القطاع العام، أُحدثت فئة مستقلة بسبب النسبة المهمة من البرلمانيين الذين لديهم هذه الخلفية المهنية. 'فئات أخرى' وتشمل جميع المهن والأنشطة الأخرى من قبيل الصيدليين، والكتاب، والفنانين، والأخصائيين الاجتماعيين، وناشطي المجتمع المدني، ومسؤولي النقابات، والمهن الكنسية/الدينية، وأخصائيي التكنولوجيا، ومشيدي المباني، ومقدمي الرعاية، والطلاب، والعاطلين.

وأبلغت برلمانات عديدة عن عدة أنشطة مهنية ووظائف لكل عضو في البرلمان. وفي هذه الحالة، لا يُؤخذ إلا بالمهنة الأولى



برلمانات أفضل
ديمقراطيات أقوى

الاتحاد البرلماني الدولي
5 chemin du Pommier
CH-1218 Le Grand-Saconnex
Geneva, Switzerland

هاتف: +41 919 22 50 41
فاكس: +41 919 22 60 41
البريد الإلكتروني: postbox@mail.ipu.org

www.ipu.org



شعوب متمكنة
أمم صاعدة

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
فريق الحكم الديمقراطي
مكتب السياسات الإنمائية
East 45th Street, 10th Floor 304
New York, NY, 10017 USA

الهاتف: +1 (212) 906-5000
فاكس: +1 (212) 906-5001
البريد الإلكتروني: publications.queries@undp.org

www.undp.org

USD \$25
ISBN 978-92-9142-535-8

