

نحو تطوير المعايير الدوليّة للهيئات التشريعيّة الديمقراطيّة

TOWARD THE DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL STANDARDS FOR DEMOCRATIC LEGISLATURES

وثيقة للمناقشة تراجعها الهيئات التشريعية والجهات المانحة
والمنظمات الدوليّة المعنيّة

A Discussion Document for Review by Interested Legislatures,
Donors and International Organizations

كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧

January 2007



نحو تطوير المعايير الدوليّة
للهيئات التشريعيّة الديمقراطيّة

TOWARD THE DEVELOPMENT
OF INTERNATIONAL STANDARDS
FOR DEMOCRATIC LEGISLATURES

وثيقة للمناقشة تراجعها الهيئات التشريعية والجهات المانحة
والمنظمات الدوليّة المعنيّة

A Discussion Document for Review by Interested Legislatures,
Donors and International Organizations

كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧

January 2007

حقوق النشر © المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية ٢٠٠٧. كل الحقوق محفوظة. يمكن أن يعاد إنتاج و/أو ترجمة أجزاء من هذا الكتاب لأهداف غير تجارية، شرط أن يعترف القائم بالعمل بأن المعهد الديمقراطي الوطني هو مصدر المادة المنشورة، ويرسل إليه نسخاً عن أية ترجمة.

المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية هو منظمة غير ربحية، تعمل في سبيل توطيد الديمقراطية ونشرها على نطاق واسع في العالم. ويوفر المعهد الديمقراطي الوطني المساعدة العملية للقادة المدنيين والسياسيين، من أجل تطوير القيم والممارسات والمؤسسات الديمقراطية، مستعيناً بشبكة عالمية من الخبراء المتطوعين. ويتعاون المعهد أيضاً مع الديمقراطيين في كل أنحاء العالم، بهدف بناء المنظمات السياسية والمدنية، وصون نزاهة الانتخابات، بالإضافة إلى تشجيع مشاركة المواطنين، وتعزيز الانفتاح والمساءلة في الحكم.

لمزيد من المعلومات، يُرجى الاتصال بـ:

National Democratic Institute

for International Affairs

2030 M Street, 5th Floor, NW

Washington, DC 20036

tel: (202) 728-5500

fax: (202) 728-5520

website: www.ndi.org

المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية

٢٠٣٠ شارع إم، شمال غرب، الطابق الخامس،

واشنطن العاصمة ٢٠٠٣٦

هاتف: ٥٥٠٠-٧٢٨-٢٠٢

فاكس: ٥٥٢٠-٧٢٨-٢٠٢

الموقع الإلكتروني: www.ndi.org

ترجمة نور الأسعد، تصميم طباعي مارك رشان.

© جميع حقوق النسخة العربية محفوظة للمعهد الديمقراطي الوطني، بيروت – لبنان، كانون الأول/ديسمبر، ٢٠٠٧. طُبِعَ في لبنان.

الرجاء الإمتناع عن ترجمة النص العربي إلى لغات أخرى، أما نسخ مقتطفات منه لأهداف غير تجارية فجائز، شرط ذكر المعهد مصدراً للمادة المنشورة.

الرجاء إرسال أي تعليق أو سؤال حول ترجمة هذا الكتاب إلى البريد الإلكتروني: arabictranslation@ndi.org

المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية هو منظمة لا تتوخى الربح، تعمل من أجل توطيد الديمقراطية، ونشرها عبر العالم. ويقدم المعهد الديمقراطي الوطني، عن طريق شبكة دولية من الخبراء المتطوعين، مساعدة عملية للقادة المدنيين والسياسيين الذين يسعون إلى تنمية القيم والممارسات والمؤسسات الديمقراطية. ويعمل المعهد مع الديمقراطيين في مناطق العالم كلها على بناء منظمات سياسية ومدنية، وضمان قيام انتخابات، وتعزيز مشاركة المواطنين، والتشجيع على اعتماد الشفافية والمساءلة في الحكم.

يعتمد نمط الحكم الديمقراطي على وجود هيئة تشريعية تمثل المواطنين وتراقب السلطة التنفيذية، وعلى سلطة قضائية مستقلة تصون حكم القانون، وعلى أحزاب سياسية منفتحة ومسؤولة، وعلى انتخابات تسمح للتأخرين باختيار ممثليهم بكل حرية. وللقيام بدور المحفز على تنمية الديمقراطية، يدعم المعهد المؤسسات والعمليات التي تساعد على إشاعة الديمقراطية.

بناء المنظمات السياسية والمدنية: يُساعد المعهد الديمقراطي الوطني على بناء مؤسسات راسخة على قاعدة واسعة وتتمتع بتنظيم جيد لتشكل أساس ثقافة مدنية قوية. إن الديمقراطية مرهونة بقيام هذه المؤسسات التي تقوم بدور الوسيط وتكون بمثابة صوت المواطنين الواعين وتربط بينهم وبين الدولة عبر توفير سبل المشاركة في السياسة العامة.

ضمان نزاهة الانتخابات: يعمل المعهد الديمقراطي الوطني أيضاً على إقامة انتخابات شفافة وديموقراطية. في هذا المضمار، طلبت أحزاب سياسية وحكومات من المعهد دراسة القوانين الانتخابية وتقديم توصيات بغرض تحسينها. كما يوفر المعهد المساعدة التقنية للأحزاب السياسية وللهيئات المدنية للقيام بحملات تثقيف الناخبين وتنظيم برامج لمراقبة العمليات الانتخابية. ويعد المعهد رائداً على المستوى الدولي في مجال مراقبة الانتخابات حيث سبق له أن سهر على تنظيم بعثات دولية للقيام بعمليات مراقبة الانتخابات في العشرات من الدول والمساعدة على أن تعكس نتائج الانتخابات إرادة الشعب.

إشاعة الشفافية والمساءلة: يستجيب المعهد لطلبات الحكومات والبرلمانات والأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني التي تسعى للحصول على نصائح في مختلف المجالات من قضايا الإجراءات التشريعية لخدمة سكان الدوائر الانتخابية أو كيفية إحداث هذا التوازن في العلاقات المدنية العسكرية في ظل النظام الديمقراطي. ويسعى المعهد أيضاً إلى بناء هيئات تشريعية ومؤسسات حكم محلي احترامية، ومسؤولة، وشفافة وقادرة على الاستجابة لمواطنيها.

يشكل التعاون الدولي عاملاً أساسياً لتوطيد أسس الديمقراطية بشكل فعلي وفعال. كما يعطي إشارة عميقة للديمقراطيات الجديدة والناشئة على إمكانية اعتمادها على حلفاء دوليين وعلى سند فعال في الوقت الذي تبقى فيه الأنظمة الاستبدادية معزولة تخشى العالم الخارجي. يقع المقر الرئيس للمعهد الديمقراطي الوطني في العاصمة واشنطن ولديه مكاتب محلية في مناطق العالم كلها، وبالإضافة إلى قدرات موظفيه، يستعين المعهد بخبراء متطوعين من مختلف أنحاء العالم يعتبر العديد منهم من الممارسين المحنكين للنضال الديمقراطي في بلدانهم ولهم آراء وجهية مشتركة في مجال التنمية الديمقراطية.

شكر وتقدير

مقدمة

١

الجزء الأول: انتخاب أعضاء الهيئة التشريعية ووضعهم القانوني

٣

١- انتخاب أعضاء الهيئة التشريعية ووضعهم القانوني

٣

١-١ انتخاب أعضاء الهيئة التشريعية

٣

٢-١ أهلية المرشحين

٥

٣-١ شغل مناصب متعارضة

٨

٤-١ الحصانة

١٠

٥-١ الأجور والفوائد

١٣

٦-١ الاستقالة

١٤

الجزء الثاني: تنظيم الهيئة التشريعية

١٦

٢- الإجراءات

١٦

١-٢ القواعد الإجرائية

١٦

٢-٢ الجلسات

١٧

٣-٢ برنامج عمل الجلسة العامة

١٨

٤-٢ نقاش الجلسة العامة

٢١

٥-٢ تصويت الجلسة العامة

٢٢

٦-٢ رؤساء الجلسات

٢٤

٢- اللجان

٢٥

١-٣ التنظيم

٢٥

٢-٣ الصّلاحيات

٢٨

٤- الأحزاب السياسية والمجموعات الحزبية، والكتل الحزبية لأصحاب المصالح

٣٠

١-٤ الأحزاب السياسية

٣٠

٢-٤ المجموعات الحزبية

٣٢

٣-٤ الكتل الحزبية لأصحاب المصالح

٣٤

٣٥	٥- الموظفون البرلمانيون
٣٥	١-٥ السلطة
٣٦	٢-٥ التوظيف والترقية
٣٨	٣-٥ التنظيم والإدارة
٣٩	٤-٥ وظيفة الإعلام

٤٢ الجزء الثالث: وظائف الهيئة التشريعية

٤٢	٦- الوظيفة التشريعية
٤٢	١-٦ بشكل عام
٤٣	٢-٦ الإجراءات التشريعية
٤٤	٣-٦ سلطات الشؤون المالية والموازنة
٤٦	٤-٦ تفويض السلطة التشريعية
٤٨	٥-٦ التعديلات الدستورية

٤٨	٧- وظيفة الإشراف
٤٨	١-٧ بشكل عام
٥٢	٢-٧ لجان التحقيق
٥٣	٣-٧ أمين المظالم التشريعي (وسيط الجمهورية)
٥٤	٤-٧ لجان الحسابات العامة أو لجان المراجعة
٥٦	٥-٧ حجب الثقة عن المسؤولين والطعن بجدارتهم
٥٧	٦-٧ العلاقة بين الهيئتين التشريعية والقضائية

٥٨	٨- الوظيفة التمثيلية
٥٨	١-٨ الطبيعة التمثيلية للهيئة التشريعية
٥٩	٢-٨ العلاقات مع الناخبين
٦٠	٣-٨ التمثيل الدولي

٦٢ الجزء الرابع: قيم الهيئة التشريعية

٦٢	٩- إمكانية الوصول
٦٢	١-٩ المواطنون والصحافة
٦٣	٢-٩ اللغات والإعاقات

٦٤	١٠- الشفافية والنزاهة
٦٤	١-١٠ الشفافية والنزاهة
٦٨	٢-١٠ مجموعات الضغوط والجهات الصاغطة
٦٩	١١- الاستشارات والمشاركة العامة
٦٩	١-١١ مشاركة المواطنين
٧١	ثبت المراجع
٧٦	ملحق: لائحة موجزة بالمعايير الدنيا

ترمي هذه الوثيقة إلى إثارة نقاشٍ بدأ يأخذ مجراه ضمن المجتمع الدولي. وما كان هذا الكتاب ليُبصر النور، لو لم يكن من مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة الدولية التي أقرت بأهميّة بناء إجماعٍ دوليٍّ حول النواحي الأساسيّة من الحكم الديمقراطيّ، كما أقدمت على خطواتٍ أوليّة مهمّة لتحديد معايير الهيئات التشريعيّة الديمقراطيّة. ومع أنّ عمل المنظّمات الأخرى موثّقٌ بشكلٍ مكثّفٍ في الحواشي، على امتداد هذه الصّفحات، إلا أنّ القليل منها بصورة خاصة يستحقّ اهتماماً خاصاً. في هذا الإطار، يواصل الاتحاد البرلماني الدولي الذي تأسّس عام ١٨٨٩ أداء دور مَرَكزٍ للحوار البرلمانيّ الدوليّ. فقد لعب مؤخرًا دورًا أساسيًا في جمع أفضل الممارسات الدوليّة للبرلمانات، مع الإشارة إلى أنّ انخراط المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ في مجموعة الخبراء التي أنشأها الاتحاد قد سهّل من جمع المعلومات المدرجة في وثيقة المناقشة هذه. نسجًا على المنوال نفسه، من ضمن المصادر المهمّة للمعلومات حول الممارسات العالميّة، لا بدّ من ذكر جمعيّة أمناء البرلمان، والدراسات التي نشرتها في دوريتها "المعلومات الدستوريّة والبرلمانيّة".

بدورها، احتلّت الرابطة البرلمانيّة للكونغرس واجهة الجهود المبذولة في هذا المجال، لا سيّما مع اعتماد منشورها "مبادئ الكونغرس حول فصل سلطات الحكومة الثلاث"، إلى جانب اعتماد مجموعة من الوثائق الأخرى التي تقدّم توصياتٍ حول سلسلة من الممارسات البرلمانيّة. وسعيًا من الجمعيّة إلى المضيّ قدمًا بعملية إرساء معايير الممارسات البرلمانيّة، فقد قامت بتنظيم مجموعة دراسة برلمانيّة حول النّقاط المرجعيّة للهيئات التشريعيّة الديمقراطيّة التي اجتمعت في برمودا، بين ٣٠ تشرين الأوّل/أكتوبر و٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦. وتجدر الإشارة إلى أنّ مجموعة الدراسة استفادت من نسخة ملخّصة عن هذه الوثيقة كبحثٍ للمناقشة. وقد ترأس مجموعة الدّراسة أمين عام الرابطة البرلمانيّة للكونغرس، السيّد دنيس مارشال الموقر، بينما أشرف على تنشيطها مدير التنمية والتخطيط في الرابطة، نيال جونستون، وقد توصلت بالتوافق إلى وضع مجموعته الخاصّة بالنّقاط المرجعيّة الموصى بها للهيئات التشريعيّة الديمقراطيّة. في هذا الإطار، لا بدّ من الإشارة إلى أنّ هذه النّقاط المرجعيّة الصّادرة عن الرّابطة البرلمانيّة للكونغرس قد تضمّنت عددًا من المعايير التي تتوسّع فيها هذه الوثيقة، إلى جانب معايير أخرى قامت بتعزيزها. وقد أقدمت الرابطة، منذ ذلك الحين، على نشر هذه النّقاط المرجعيّة التي يمكن الاطلاع عليها في موقعها الإلكترونيّ: www.cpahq.org

بالإضافة إلى ذلك، لا يمكن أن ننسى مجموعةً من المنظّمات الإقليميّة الأخرى التي ساهمت بتعزيز الحوار الدوليّ حول هذه القضايا، ومنها مكتب المؤسّسات الديمقراطيّة وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ومنظمة الدّول الأميركيّة، والمنتدى البرلماني للجماعة الإنمائيّة للجنوب الأفريقيّ.

إلى جانب المنظمات التي سهّلت من تنظيم هذه المناقشة، لا بدّ من ذكر عدد من الأفراد، اعترافًا بمساهماتهم في البحث، وجمع المعايير ومراجعتها. لذا أودّ أن أتوجّه بشكرٍ خاصّ، ضمن المعهد الديمقراطي الوطني، إلى ك. سكوت هابلي، المدير السابق لبرامج الحكم، وصاحب فكرة صياغة هذه المعايير. فقد أشرف السيّد هابلي على تطوير هذه المعايير بنفسه، إلى أن انتقل ليصبح مستشار التنمية البرلمانية في فريق الحكم الديمقراطيّ التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائيّ. كما أقدمّ جزيل الشكر إلى باري دريسكول الذي أنفق ساعاتٍ كثيرة في إجراء الأبحاث، وصياغة مسودّاتٍ عن هذه الوثيقة، إلى جانب مات روجانسكي، ونيكولاس أولمستيد، وآرلين سيبرو، وأبي وود، الذين ساعدوا في إعداد الأبحاث لهذا المشروع. كما عمل السيّد دريسكول كأحد موظّفي الموارد اللذين فوّضهما المعهد الديمقراطي الوطني العملَ ضمن فريق الدّراسة في برمودا؛ فحدّث المجموعة الأصليّة للمعايير إثر مداوات الفريق. أما السيّد دايفيد أولسن، رئيس لجنة الأبحاث المؤلّفة من الخبراء التشريعيّين في الرابطة الدوليّة للعلوم السياسيّة، فقد راجع هذه المسوّدة، مزودًا إيّانا بتعليقاته الثمينة. من جهته، تولّى السيّد جويل د. باركان، المستشار الأعلى المؤقت لشؤون الحكم في المعهد الديمقراطي الوطني، المضىّ بالمشروع قدمًا، من خلال إضافة تعليقاته الخاصّة، وتمثيل المعهد في مجموعة الدراسة التابعة للرابطة البرلمانية للكومنولث، في برمودا. أخيرًا، لم يكن بالإمكان إصدار هذا المنشور لو لم يكن من منحةٍ قدّمها صندوق المنح الوطنيّة من أجل الديمقراطية، ونحن ممتنون لهذا الدعم.

— كينيث وولاك

رئيس المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ

تفرض الديمقراطية أن يتمتع الفائزون في الانتخابات النزيهة بسلطة أداء مسؤولياتهم الدستورية بشكل فعال. فيسود اعترافٌ متزايد، في هذه الأوساط، بأنّ الانتخابات لا يمكن أن تكون هادفة في حال لم تكن الهيئة التشريعية الديمقراطية، المنبثقة عن الانتخابات، تسيّر أعمالها بشكل ديمقراطيّ، أو في حال كانت هذه الهيئة تفتقر إلى السلطة اللازمة لتمثيل المواطنين تمثيلاً فعالاً. في هذا السياق، يشير البروفسور م. ستيفن فيش في مجلّة الديمقراطية، العدد كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦: "لعلّ قوّة الهيئة التشريعية الوطنية تكمن في أنّها إحدى الوسائل المؤسّساتية الأساسيّة، إن لم نقل الوسيلة الأساسيّة الوحيدة، للانتقال نحو الديمقراطية."

صحيحٌ أنّ المبادرات الدولية لتحديد الطّابع الديمقراطيّ للانتخابات، ومراقبته، كانت وافرة، إلا أنّ الجهود المبذولة للتعريف بمعايير المؤسّسات، الناتجة عن العملية الانتخابية الديمقراطية، كانت أقل من ذلك. فبينما تؤمّن الانتخابات أساس حكم الشعب، تراها لا تضمن تمثيل المواطنين بفعاليّة. وكما يشير فيش: "... إذا عجز رجال السياسة عن إنشاء هيئة تشريعية وطنية بسلطات واسعة، فسرعان ما سيوجد الشعب نفسه في دولة لا تُحتسب فيها الأصوات (أو لا تحتسب بشكل مناسب)، ولا يصغي فيها أحدٌ إلى آرائهم." من هنا، من شأن الهيئات التشريعية التي تفشل في أداء وظيفتها التمثيلية والإشرافية أن تتسبّب بمزاجٍ من التهكم العام، وتؤدي في نهاية المطاف إلى إضعاف الدعم الشعبي للنظام الديمقراطيّ نفسه.

من هنا، ترمي هذه الوثيقة التي أعدّها المعهد الديمقراطي الوطني إلى تشكيل قاعدةٍ للتّقاش ضمن المجتمع الدوليّ، في ما يتعلّق بمعايير تسيير عمل الهيئات التشريعية الديمقراطيّة. لكن ما من حكمٍ يستطيع أن يؤكّد، بمفرده، إن كانت الهيئة التشريعية تعمل بشكل مناسب أم لا، تمامًا كما أنّه ليس بمقدور هيئة دولية واحدة أن تشهد على الطّبيعة الديمقراطيّة لعملية انتخابية معيّنة. رغم ذلك، يبقى الأمل بأن ينبثق عن مناقشة هذه المعايير إجماعٌ دوليٌّ حول عمل الهيئات التشريعية الديمقراطيّة، ممّا يساعد هذه الهيئات على التمتع بمزيد من الانفتاح، والاستقلالية، والمساءلة، والقدرة على الاستجابة.

لا تمثّل المعايير المحدّدة في وثيقة المناقشة، هذه، عناصر الهيئة التشريعية الديمقراطيّة كلّها. في الوقت عينه، كي تعتبر الهيئة التشريعية ديمقراطية، يجب أن تثبت التزامها بالمعايير الموزعة على كامل مراحل الحياة التشريعية، لا سيّما في ما يتعلّق بتنظيم الهيئة التشريعية، وإجراءاتها، ووظائفها، وقيمها، كما هي محدّدة في هذه الوثيقة. فالالتزام الانتقائيّ، أو اختيار المعايير حسب المزاج الشخصي، لا يضمن انبثاق هيئة تشريعية ديمقراطية، لا بل قد يشكّل في الواقع واجهةً أو غطاءً للممارسات غير الديمقراطيّة. بطبيعة الحال، ما من صيغةٍ تشريعية لإنشاء هيئة تشريعية، عاملة وديمقراطية، بسحر ساحر. لذا تطوّر مختلف الدّول هيئاتها وممارساتها التشريعية بطرائق متنوّعة، وما من شكلٍ مؤسّساتي واحد يمكن أن يستجيب للمعايير المعروضة في هذا التقرير. في الواقع، يكمن القياس الحقيقي للهيئة التشريعية بمدى كفاءتها في اتّخاذ السياسات العامة بالنيابة عن المواطنين الممثلين من خلال أعضائها، بالإضافة إلى نوعية إشرافها على الهيئة التنفيذية.

رغم ذلك، لا مفرّ من ظهور بعض الأسئلة عن اختيار المصطلحات في عمل كهذا. لدواعي التوضيح استعملت الكلمات الرئيسيّة الأساسيّة بشكلٍ موحدٍ على امتداد صفحات هذه الوثيقة؛ ولعلّ أهمّها هو مصطلح "الهيئة التشريعيّة". فقد تمّ اعتماده هنا كمصطلحٍ عامٍ للهيئة التنفيذيّة الوطنيّة والمنتخبّة. كما اختير كمصطلحٍ أكثر شموليّة من "البرلمان" الذي، رغم شيوع استعماله، يرتبط عادةً بالأنظمة البرلمانيّة. فضلاً عن ذلك، لعلّ الأنسب أن يعكس المصطلح المفضّل الوظيفة التشريعيّة للهيئة التشريعيّة، وهي سلطة جوهريّة كما تبينّه هذه الوثيقة بالإجمال. من هنا، يُقصد بالمعايير المحدّدة في هذه الوثيقة أن تُطبّق على كافة الهيئات التشريعيّة الوطنيّة، سواء كانت معروفة بالبرلمان، أو الكونغرس، أو الجمعية الوطنيّة.

ثانيًا، تعتمد هذه الوثيقة مصطلح "السلطة التنفيذيّة"، عوضًا عن "الحكومة". والهدف هنا هو ترسيخ المفهوم القائل إنّ هذه المعايير ستُطبّق على كافة أشكال الحكومة التمثيليّة، لا الأنظمة البرلمانيّة وحسب. صحيحٌ أن لا لبس في استخدام مصطلح "السلطة التنفيذيّة" في الأنظمة الرئاسية أو الأنظمة المختلطة ضمن الحكومة، إلا أنّ الأمر قد يبعث على الحيرة عند الإشارة إلى نظام برلمانيّ. من هنا، ستعتمد هذه الوثيقة مصطلح "الحكومة" في بعض الحالات، عند الإشارة إلى نظام برلمانيّ بالتّحديد. أخيرًا، وقع الاختيار على مصطلح "رئيس المجلس" للإشارة إلى السلطة التي تُوجّه الهيئة التشريعيّة؛ وهو يعرف في حالاتٍ أخرى باسم "الرئيس"، أو "رئيس الهيئة التشريعيّة". فتكون هذه السلطة الموجهة مسؤولةً عادةً عن إدارة الجدالات بطريقةٍ متجرّدة، ومراقبة الالتزام بالقواعد الإجرائيّة، كما تؤدّي إجمالاً دورًا في تنظيم جدول الأعمال التشريعيّ. في العديد من الدّول، تستفيد السلطة الموجهة من مساعدة هيئةٍ جماعيّة تتقاسم هذه المسؤوليات، وتُعرف عامة باسم المكتب أو اللّجنة التنفيذيّة الدائمة، على رأسها رئيس الجلسة (الرئيس)، رئيس الهيئة التشريعيّة، رئيس المجلس إلخ.). ولسوف تشير هذه الوثيقة إلى تلك الهيئة، عندما تدعو الحاجة إلى ذلك، باسم "الهيئة المشتركة". تجدر الإشارة أيضًا إلى أنّ رئيس المجلس والهيئة المشتركة يختلفان، في كلّ الأحوال، عن الكاتب أو الأمين العام الذي يرأس عادةً قطاع الموظّفين المحايدين في الهيئة التشريعيّة.

أخيرًا، تنبغي قراءة هذه الوثيقة "كبحثٍ في طور الإنشاء"، أي على أنّها مجموعة مكدّسة من المعايير المطبّقة، ووثيقة مخصصة كمُدخلاتٍ إلى مناقشةٍ موسّعة، والمزيد من التّعديل والتّفصيل. وقد تأتّى عن المناقشات المستمرّة حول هذه الوثيقة، سواء ضمن المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ أو في المنتديات الخارجة عن المعهد بشكلٍ خاصّ، اقتراحات تدعو إلى إعادة صياغة بعض المعايير المبينة في هذه الوثيقة، أو دراستها. قد تدعو الحاجة أيضًا إلى فحص معايير إضافيّة ترعى الممارسات التي أصبحت، شيئًا فشيئًا، القاعدة المتّبعة في بعض الهيئات التشريعيّة، في العديد من الأنظمة الديمقراطيّة الجديدة. من هذه المعايير حقّ الهيئة التشريعيّة بالمصادقة على المعاهدات، واتّفاقات التجارة، والقروض التي تفاوض عليها السلطة التنفيذيّة. من هنا، كانت نيّة المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ بتحديث لائحة المعايير هذه، بشكلٍ منتظم، كما برّرت المناقشات والاتّفاقات عبر المجتمع الدوليّ، لا سيّما من جانب أعضاء الهيئات التشريعيّة في الأنظمة الديمقراطيّة الناشئة. بانتظار ذلك الوقت، نأمل أن تشكّل هذه الوثيقة نقطة انطلاقٍ مفيدة. ونذكّر بأننا نشجّع على نسخ هذا التّقرير، وتوزيعه، و"استعارته"، طالما يتمّ الاعتراف بالمعهد الديمقراطيّ الوطنيّ كمصدرٍ لهذه المادّة.

Part 1: Election and Status

of Legislators

1. Election and Status

of Legislators

الجزء الأول: انتخاب أعضاء الهيئة

التشريعية ووضعهم القانوني

١- انتخاب أعضاء الهيئة التشريعية ووضعهم القانوني

١-١ انتخاب أعضاء الهيئة التشريعية

١-١-١ يُنتخب أعضاء المجلس الواحد، أو المنتخب شعبياً، مباشرة عن طريق الاقتراع العام المتساوي خلال عملية تصويت حرة وسريّة.

يعتبر الانتخاب المباشر والشعبي لعضو الهيئة التشريعية ركيزة أساسية من ركائز النظام التمثيلي الديمقراطي، وهو يعزّز من شرعية الهيئة التشريعية. صحيح أن أعضاء الهيئة التشريعية العليا قد يفوزون بمقاعدهم، بين الحين والآخر، عن طريق أساليب متنوّعة كالتعيين أو الاختيار، إلا أنه من المتوافق، كما يتبيّن في الفقرتين ٦-١-٣ و ٧-٥-٢، أن عمل هذه الهيئة لن يتمتع بالأهمية التشريعية المطلوبة، وأن المجلس المنتخب شعبياً هو الذي يمثّل المواطنين عادة، وبالتالي يُحوّل تشريع القوانين بالثبابة عنهم. وقد لاقى هذا المبدأ الأساسي صدىً في إعلان وارسو، الصادر عام ٢٠٠٠، الذي وقّعت عليه أكثر من مائة دولة: "تكون إرادة الشعب أساساً لسلطة الحكومة، وفق ما يتبيّن من ممارسة المواطنين لحقوقهم وواجباتهم المدنية، من خلال اختيار ممثليهم في إطار انتخابات منتظمة، وحرّة، وعادلة، على أساس اقتراع عام متساوٍ".^٣ بالفعل، يعتبر الانتخاب المباشر لأعضاء الهيئة التشريعية من الأهمية بالنسبة للديمقراطية التمثيلية، ما يجعله حقاً من الحقوق المدنية الأساسية، لا مجرد مبدأ من مبادئ الحكم وحسب. وقد نصّ إعلان ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي على هذا الأمر بشكل واضح، حيث أكد على ضرورة انتخاب أعضاء البرلمان الأوروبي "من خلال اقتراع عام مباشر حرّ وسري".^٣

ولعل الاعتراف العالمي بحقّ المواطنين في انتخاب ممثليهم، مباشرة، ينعكس من خلال إقدام الأغلبية الساحقة من الدول، وعددها ١٩٩ على الأقل، بما فيها العديد من الأنظمة غير الديمقراطية التي تهيمن عليها سلطة تنفيذية قوية، على تطبيق نظام انتخاب أعضاء الهيئة التشريعية مباشرة. ويبدو أن الأنظمة مستمرة في سلوك هذا الاتجاه. فلعلّ تجربة أندونيسيا، في هذا المنظر، أبرز دليل على ذلك، لا سيّما مع توجّهها في العام ٢٠٠٤ نحو تعديل الدستور وإلغاء المقاعد التشريعية المخصصة للعسكريين. وهكذا، أصبحت الهيئة التشريعية الأندونيسية (Dewan Perwakilan Rakyat)، المؤلفة من ٥٥٠ عضواً، تُنتخب اليوم مباشرة. بالإضافة إلى ذلك، قد تقرّر بعض الهيئات التشريعية سنّ قوانين تمييزية، للحدّ من إقصاء المرأة أو الإثنيات المهمّشة عن المشاركة السياسية. فلا تعتبر هذه التّحركات مخالفةً للديمقراطية، طالما أنّها تتوافق مع موجبات الدولة التي ينصّ عليها القانون الدولي، وتهدف بالضبط إلى تحقيق الأهداف المحددة على نطاق ضيق، كما هو مبين في الفقرة ١-٢-٢.

٢ مجتمع الديمقراطيات. إعلان وارسو النهائي: نحو مجتمع الديمقراطيات. أنظر أيضاً الإعلان العالمي للديمقراطية الصادر عن الاتحاد البرلماني الدولي: "... يجب أن تُنظّم الانتخابات على أساس عام، ومتساوٍ، وسري، كي يتمكن كافة الناخبين من اختيار ممثليهم في أجواء من المساواة والانفتاح والشفافية..." المادة ١٢.

European Union [hereinafter, "EU"]. Charter of Fundamental Rights of the European Union, Art. 39

١-٢-١ تراعي الانتخابات التشريعية المعايير الدولية لضمان انتخاباتٍ نزيهة وشفافة.

لا يمكن أن تتمتع الهيئة التشريعية بالشرعية الديمقراطية المطلوبة، إلا إن انبثقت عن عملية انتخابات تلتزم بالمعايير الدولية الخاصة بانتخابات نزيهة وشفافة. وقد أقدمت الحكومات، والمنظمات الحكومية الدولية، والمنظمات الدولية، على تحديد هذه المعايير والموافقة عليها، على صعيدٍ عالميٍّ وإقليميٍّ، ومنها منظمة الدول الأمريكية^٤، والمجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، والاتحاد البرلماني الدولي^٥، والأمم المتحدة^٦، والمنتدى البرلماني للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي^٧. وتجدر الإشارة إلى أن الحق في انتخابات نزيهة وشفافة قد لاقى، مؤخرًا، مزيدًا من الدعم، من قبل مجموعة واسعة من الهيئات الحكومية وغير الحكومية، المشاركة في إعلان مبادئ المراقبة الدولية للانتخابات، كالاتحاد الأفريقي، والمفوضية الأوروبية، والاتحاد البرلماني الدولي، ومنظمة الدول الأمريكية، والأمم المتحدة، وغيرها كثير^٨.

١-٣-١ تعكس مدة ولاية أعضاء المجلس الشعبي الحاجة إلى المساءلة من خلال انتخاباتٍ تشريعية منتظمة ودورية.

تُحدّد مدة الولاية في المجلس الشعبي بطريقةٍ تتيح إجراء الانتخابات المتكررة، أملًا في أن تعكس الهيئة التشريعية آراء الجمهور الانتخابي؛ رغم أنها لا تُكرّر بما فيه الكفاية لتطرح عراقيل، سياسية كانت أم إجرائية، في وجه التشريعات الفعالة. فتقدّم الهيئات الحكومية وغير الحكومية دعمًا كبيرًا، على صعيدٍ عالميٍّ، من أجل تنظيم انتخابات منتظمة ودورية، كما هو مبين في الفقرة ١-١-٢.

تتضح ملامح العلاقة المتوترة بين حاجة المشرع إلى التشريع، وحقّ المواطن في تغيير ممثليه بشكل منتظم، من خلال اختلاف الولايات البرلمانية بين هيئةٍ وأخرى، في مختلف الدول. فمن المجالس الشعبية ما يدوم لعامين لا غير، كمجلس النواب في الولايات المتحدة، ومجلس "سكوبستينا" (Skupstina) في صربيا والجبل الأسود، والمجلس الوطني الاتحادي في الإمارات العربية المتحدة، ومنها ما يستمرّ لست سنواتٍ كاملة، كمجلس النواب في اليمن، والهيئة التشريعية في سريلنكا؛ إلا أن الاتجاه السائد يقضي باستمرار ولاية المجالس الشعبية لأربع أو خمس سنوات. فيبدو أن هذه المدة الزمنية كافية لمنح عضو الهيئة التشريعية فرصة التآلف مع نمط العمل في هذه الهيئة، فالاستغراق في معالجة القضايا الأساسية، مع منح المواطن، في الوقت عينه، مجالاً مقبولاً لتقييم أداء الممثل الذي انتخبه.

٤ "تتضمن العناصر الأساسية للديمقراطية التمثيلية، من ضمن أمور أخرى، احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية، والوصول إلى السلطة وممارستها وفقاً لحكم القانون، وإجراء الانتخابات الدورية والنزيهة والحرّة، استناداً إلى الاقتراع العام والسريّ، كتعبير عن سيادة الشعب." Organization of American States [hereinafter, "OAS"]. Inter-American

Democratic Charter, Art. 3

٥ "لا يمكن الوصول إلى السلطة إلا بانتخابات حرة ونزيهة وشفافة." Economic Community of West African States [hereinafter "ECOWAS"]. Protocol A/SP1/12/01 on Democracy and Good Governance. Supplementary to the Protocol relating to the Mechanism For Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security, Art. 1 (a).

٦ "لا يمكن أن تُستمد سلطة الحكومة، في أي دولة، إلا من إرادة الشعب، كما تعبّر عن ذلك الانتخابات الحرّة، والنزيهة، والعادلة، التي تُنظّم بشكل منتظم على أساس الاقتراع العام، والمتساوي، والسريّ." Inter-Parliamentary Union [hereinafter, "IPU"]. Declaration on Criteria for Free and Fair Elections, Art. 1.

٧ "يملك كل مواطن الحقّ والفرصة، دون أيّ من التمييزات المذكورة في المادة ٢، ودون موانع غير منطقية... في التصويت والترشح في انتخابات دورية نزيهة، تتمّ باقتراع عام متساو، وفي ظلّ تصويت سريّ، بما يضمن حرية التعبير عن إرادة الناخبين." International Covenant of Civil and Political Rights [hereinafter, "ICCPR"], Art. 25

٨ Southern African Development Community (SADC) Parliamentary Forum. Norms and Standards for Elections in the SADC Region.

٩ Declaration of Principles for International Election Observation. Commemorated October 27, 2005, at the United Nations, New York.

٢-١ أهلية المرشحين^{١٠}

١-٢-١ لا تستند القيود المفروضة على أهلية المرشحين إلى الدين، أو النوع الاجتماعي، أو الإثنية، أو العرق، أو القدرة الجسدية.

إلتزامًا بمبادئ المساواة وعدم التمييز، بصفاتها ركييزةً أساسيةً من ركائز أيّ دولةٍ ديمقراطيةٍ، لا يخضع الترشح لمناصب الهيئة التشريعية لأيّ قيودٍ مفروضة على أساس الدين، أو النوع الاجتماعي، أو الإثنية، أو العرق، أو القدرة الجسدية. لا بل إن المبدأ الأساسي الذي يرمى الترشح لمناصب الهيئة التشريعية، بموجب المادة ٢٥ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، ينصّ على أهلية كلّ ناخب لخوض الانتخابات.^{١١} من هنا، باستثناء بعض الحالات القليلة المذكورة أدناه، لا يمكن لمعايير الأهلية الخاصة بالمرشحين أن تميّز ضدّ أيّ مواطن يكون، في حالاتٍ أخرى، مؤهلاً للإدلاء بصوته.^{١٢} ويلخص إعلان وارسو الخاصّ بمجتمع الديمقراطيات من جهته هذا المبدأ "كحقّ كلّ شخص بالوصول المتساوي إلى الخدمات العامة والمساهمة في إدارة الشؤون العامة، إمّا مباشرةً وإمّا من خلال الممثلين المنتخبين بحرية." ^{١٣} نسجًا على المنوال نفسه، أعلن الاتحاد الأفريقيّ أنّه "يحقّ لكلّ مواطن أن يشارك بحرية في حكومة بلاده، إمّا مباشرةً وإمّا من خلال الممثلين المنتخبين بحرية وفقاً لأحكام القانون." ^{١٤} أمّا بالنسبة للاتحاد الأوروبيّ، فيعني ذلك أنّه "يحقّ لكلّ مواطن في الاتحاد أن يقترح ويترشّح للانتخابات البرلمان الأوروبي في الدولة العضو التي يقطن فيها، بموجب الشروط نفسها التي تحكم مواطني تلك الدولة." ^{١٥}

غير أنّ عملية الترشح تخضع، مرارًا وتكرارًا، لبعض القيود الأساسية التي لا تعتبر مثيرةً للجدل بشكلٍ عام؛ ومنها القيود المرتبطة بالسنّ، أو الإقامة، أو الجنسية. فوفقاً لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، "لا يجوز فرض شروط كفاءة إضافية، بخلاف تلك التي تُطبّق على الناخبين، باستثناء ما يخصّ بعض المناصب، وهي تلك المتعلقة بالسنّ ومدة الجنسية و/أو الإقامة." ^{١٦} وتفرض الشروط المفروضة على السنّ حدًّا أدنى يبلغ ١٨ عامًا حتّى ٢٥ عامًا بالنسبة إلى الهيئة التشريعية الدنيا، أو حدًّا أقصى يبلغ ٣٠ عامًا بالنسبة إلى الهيئة التشريعية العليا.^{١٧} ففي ناميبيا، على سبيل المثال، يصبح كلّ مواطن فوق سنّ الحادية والعشرين مؤهلاً للترشح إلى الهيئة التشريعية، باستثناء المجرمين المدانين، أو الموظّفين في القطاع العامّ المأجور، أو من يعتبر "غير سليم عقلياً".^{١٨} وبالإجمال، يذكر تسعون مجلسًا تشريعيًا في ٨٢ بلدًا "الجنون" كأساس لانعدام الأهلية.^{١٩} فيصِف القانون البلغاريّ هؤلاء الأفراد "كمجانين، أو غير كفؤين، أو غير مسؤولين." في مثل هذه الحالات، من الضروريّ أن تكون المعايير المعتمدة لتحديد العجز العقليّ متوافقةً مع المبادئ الدولية لحقوق الإنسان،

^{١٠} تعتبر معايير الأهلية مميّزة عن معايير عدم المطابقة المبينة في الفقرة ٣.١.

^{١١} "بصرف النظر عن أيّ من التمييزات المبينة في المادة ٢، وأيّ من القيود غير المنطقية، يملك كلّ مواطن الحقّ والفرصة لـ: (أ) المساهمة في أداء الشؤون العامة، إمّا مباشرةً وإمّا من خلال الممثلين المنتخبين بحرية؛ (ب) والتصويت والانتخاب في انتخابات دورية نزيهة وفق اقتراح عام متساو، وبموجب تصويت سري، يضمن حرية التعبير عن إرادة الناخبين." العهد الدولي الخاصّ بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢٥. أنظر أيضًا اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة؛ "يجب أن تتخذ الدول الأعضاء جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في الحياة السياسية والعامة في الدولة، كما يجب أن تضمن، بشكل خاصّ، حقّ المرأة في التصويت، على قدم المساواة مع الرجل، في كافة العمليات الانتخابية والاستفتاءات العامة، وحقّها للترشح للانتخابات في كافة الهيئات المنتخبة بصفة عامة." المادة ٧ (أ) ١٨. كانون الأوّل/ديسمبر ١٩٧٩.

^{١٢} Universal Declaration on Human Rights [hereinafter, "UDHR"], Art. 21; IPU, Universal Declaration on Democracy, Art. 12.

^{١٣} Community of Democracies. Final Warsaw Declaration: Toward a Community of Democracies.

^{١٤} African Union [hereinafter, "AU"]. African (Banjul) Charter on Human and Peoples' Rights, Art. 13.

^{١٥} EU. Charter of Fundamental Rights of the European Union, Art. 39.

^{١٦} Organization for Security and Co-operation in Europe [hereinafter, "OSCE"], Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States, Art. 6.3.

^{١٧} سنّ الثلاثين هي الحد الأدنى للترشح إلى مجلس الشيوخ الأمريكيّ. دستور الولايات المتحدة الأمريكية، المادة ١ الفقرة ٣.

^{١٨} "The parliamentary system of Namibia," Constitutional and Parliamentary Information, No. 176, 2nd Half-year, 1998, p.142.

^{١٩} الموقع الإلكترونيّ للاتحاد البرلمانيّ الدوليّ: United Nations General Assembly. Principles for the protection of persons with mental illness and the improvement of mental health care, 17 December 1991, Principle 4.

المقبولة على نطاق واسع؛ وأن يحق لكل مواطن، مُنع من الترشح للانتخابات، أن يستأنف هذا القرار أمام هيئة قضائية مستقلة أو لجنة انتخابية.^{٢٠}

قد تُفرض قيود الأهلية أيضًا على المواطنين القابعين داخل السجن في الوقت الراهن. فيُطبق هذا النوع من القيود مثلاً في المملكة المتحدة، وتركيا، والهند (لعقوبات تمتد لعامين أو أكثر)، إلى جانب الولايات المتحدة، وناميبيا، كما هو مبين أعلاه. أمّا في كندا، فيُحظر على المواطنين الترشح إذا سبق وأدينوا بتهمة الاحتيال أو الفساد أو الممارسات غير القانونية المرتبطة بالانتخابات (خمسة أعوام)، أو إذا امتنعوا عن تقديم التقارير المالية الانتخابية الخاصة بترشحهم للدورة الماضية. وينطبق الأمر نفسه في الفيليبين كذلك.

أخيراً، ليس غريباً أن تقرّ الدول الديمقراطية بعدم أهلية ترشيح الأشخاص الذين يدافعون، إمّا مباشرةً أو من خلال عضويتهم أو انتمائهم إلى مجموعة، عن اللجوء إلى العنف، أو استخدام العنف كأداةٍ سياسية. فتُطبق هذه الممارسة بشكل خاص في الدول التي خبرت شرخاً اجتماعياً، أو تمييزاً عرقياً عنيفاً، أو نزاعاً إثنياً. بالفعل، يتوافق ذلك بشكل واسع مع فحوى المادة ٢٠، الفقرة ٢، من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.^{٢١} رغم ذلك، ينبغي أن يترافق حظر مرشح أو حزب، دائماً وأبداً، مع أقصى درجات من التقييد. فيجب إحالة الطلب بحظر مرشح إلى هيئة قضائية مستقلة مختصة، تصدر قرارها بشأن دستورية الحظر، كما هو مبين في الفقرة ٤-١-٢.

٢-٢-١ تحدّد، على نطاق ضيق، تدابير التمييز الإيجابي لتشجيع المجموعات المهمّشة على المشاركة السياسية، بهدف تحقيق الأهداف المحددة بوضوح.

بالنظر إلى تاريخ انعدام المساواة بين الجنسين في المجتمعات حول العالم، قد تحتاج الدول الديمقراطية إلى تشجيع المرأة، تشجيعاً ناشطاً، على المشاركة في العملية السياسية، عسى هيئاتها التشريعية تكون خير ممثل عن الشعب. فتقدّم الهيئات الحكومية والدولية عبر العالم دعماً ناشطاً لضمان فرص مشاركة المرأة السياسية، ومن هذه الهيئات المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا^{٢٢}، ومنظمة الدول الأمريكية^{٢٣}، ورابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي^{٢٤}، والاتحاد الأوروبي.^{٢٥} أمّا القيود المفروضة على الترشح استناداً إلى النوع الاجتماعي، فتصبح، أكثر فأكثر، جزءاً من الماضي، مع إجازة كل دولة تقريباً مشاركة الرجال والنساء على حدّ سواء في الانتخابات التشريعية. وقد توسّع هذا الاتجاه مؤخراً، مع نيل المرأة حقّ التصويت والترشيح في البحرين، والأردن، والكويت، وقطر.

United Nations General Assembly. Principles for the protection of persons with mental illness and the improvement of mental health care, 29 17 December 1991, Principle 4.

٢١ "يحظر القانون أيّ مدافعة عن الكره الوطني، أو العرقي، أو الديني، الذي يحفز على التمييز أو العداوة أو العنف." العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢٠، الفقرة ٢.

٢٢ "تتخذ الدول الأعضاء كل التدابير المناسبة لضمان تمتع المرأة بحقوق متساوية مع الرجل، من حيث التصويت والترشح في الانتخابات، والمشاركة في صياغة السياسات الحكومية وتطبيقها، وشغل المناصب العامة، وأداء الوظائف الرسمية على مستويات الحكم كلّها."

ECOWAS. Protocol A/SP1/12/01 on Democracy and Good Governance Supplementary to the Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security, Art. 2.

٢٣ "يجب أن تضمن الدول المشاركة الكاملة والمساوية للمرأة في البنى السياسية لدولها كعنصر أساسي في تعزيز الثقافة الديمقراطية وممارستها."

OAS. Inter-American Democratic Charter, Art. 28.

٢٤ "تعزز السياسات والبرامج التي تحسّن من مشاركة المرأة كشريك متساوٍ، وتضمنها، في كافة دوائر الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما تحسّن من وصولها إلى كافة الموارد المطلوبة للتمتع بحريّاتها الأساسية وغيرها من الحقوق بشكل كامل."

South Asian Association for Regional Cooperation [hereinafter "SAARC"]. Social Charter, Art. II (2xxi).

٢٥ "يجب ضمان المساواة بين المرأة والرجل في الميادين كافة... فلا يحول مبدأ المساواة دون اعتماد إجراءات تؤمّن امتيازات محددة لصالح النوع الجنسي غير الممثل بشكل كافٍ."

EU. Charter of Fundamental Rights of the European Union, Art. 23.

ولما كانت المرأة في معظم بلدان العالم قد عانت من الاستبعاد تاريخاً طويلاً، فقد تكون بعض الخطوات ضرورية للتشجيع على مشاركة المرأة، وضمان مساهمتها في الهيئة التشريعية. في هذا الإطار، تطبّق ٤١ دولة على الأقل نظام الكوتا على مشاركة المرأة في الهيئة التشريعية. وبينما يُطبّق ذلك في عدّة دول من خلال استخدام أنظمة الكوتا الدستورية، كما في أفغانستان، والأرجنتين، وبنغلادش، وفرنسا، وغويانا، والعراق، وكينيا، والنيبال، والفيليبين، ورواندا، وتايوان، وتنزانيا، وأوغندا، تعتمد ٣٧ دولة على الأقل قوانين انتخابية متنوعة أثناء تطبيقها الكوتا.^{٢٦} ولعلّ الطريقة المفضلة لتشجيع مشاركة المرأة هو اعتماد نظام الكوتا على طريقة "الزمام"، أي توزيع الرجال والنساء مناصفةً على اللوائح الحزبية. فُتطبّق هذه الأنظمة، طوعاً، في الأحزاب السياسية ضمن النمسا، وبلجيكا، والدانمارك، وفنلندا، وألمانيا، وإيسلندا، ومولدوفا، والموزمبيق، وهولندا، والنرويج، والسويد، وجنوب أفريقيا. نتيجةً لذلك، بلغت مشاركة المرأة، في هذه الدول كافة، ٣٠٪ أو أكثر بفضل الاعتماد على أنظمة الكوتا على طريقة "الزمام". ففي السويد مثلاً، نجحت الأحزاب، بفضل الاعتماد على هذا النوع من أنظمة الكوتا، في ضمان تشكيل المرأة لما يفوق ٤٠٪ من الهيئة التشريعية، وبالتالي تعبير النساء عن آرائهن بشكل أفضل في الحياة الوطنية.^{٢٧} تجدر الإشارة إلى أنّ القانون يكلف تطبيق هذه الأنظمة رسمياً؛ وبالتالي، قد تتعرّض الأحزاب للعقوبات في حال لم تلتزم بها، كما هي الحال في الأرجنتين، وبلجيكا، ورواندا. فقد تمكّنت هذه الدول من تحقيق ٣٠٪ على الأقل، كمشاركة للمرأة في الحياة التشريعية من خلال الاعتماد على أنظمة الكوتا.

وكما هي الحال في مكافحة التمييز بين الجنسين، قد تدعو الحاجة في بعض الحالات إلى وضع قوانين وإجراءات، تهدف لحماية مشاركة أعضاء الأقليات الدينية والإثنية والعرقية في الحياة السياسية الوطنية وتشجيعهم عليها. في هذا السياق، تطرّق الاتحاد البرلماني الدولي إلى الحاجة "لإجراءات خاصة تضمن التنوع الجنسي وتمثيل المجموعات المهمشة والمستبعدة".^{٢٨} من هنا، تعتبر الإجراءات التفضيلية السياسية التي تستهدف الإثنيات مقبولة، لا بل ضرورية، عندما يكون هدفها الأساسي منصباً على ضمان المساواة بين جميع الأشخاص والمجموعات أمام القانون، من خلال المشاركة الكاملة والنسبية للمجموعات كافة في النظام السياسي.

يمكن صياغة الأحكام الشريطية، بين الحين والآخر، لضمان تمثيل الأقليات الإثنية أو الدينية من خلال "تخصيص" بعض المقاعد في الهيئة التشريعية. غير أنّ الحاجة تدعو إلى مراجعة هذه الأحكام الشريطية بشكل دوري. ففي لبنان، على سبيل المثال، تُقسّم المقاعد في مجلس النواب المؤلف من ١٢٨ عضواً إلى أحد عشر قسماً. من جهتها، تخصّص الهند ٧٩ مقعداً، من أصل مقاعدها الخمسمائة والثلاثة والأربعين، في مجلس "لوك سبها" التشريعي (Lok Sabha) للطبقات المغلقة المحددة، و٤١ مقعداً للقبائل المحددة. أمّا الدستور الباكستاني، فيدعو إلى تخصيص عشرة مقاعد إلى غير المسلمين. أمّا الهيئة التشريعية السلوفينية (Drzavni Zbor)، فتخصّص مقاعد لأعضاء من الإثنية الإيطالية والمجرية، بينما تحدّد جمعية كوسوفو المركزية عشرين من أصل مقاعدها المائة والعشرين، للأقليات. صحيحٌ أنّ بعض الأحكام الشريطية قد تضمن دمجاً سياسياً أكبر، لا سيما في بيئة ما بعد النزاعات، أو البيئة حيث لا تتمتع حقوق الأقليات بالحماية الكافية، أو تعتبر مشاركتها السياسية ضعيفة تاريخياً، إلا أنّ هذه الإمكانيات لا تُطبّق إجمالاً إلا بمقدار سعيها إلى التعويض عن المظالم الماضية أو الراهنة. بالتالي، تعتبر "مستندة إلى الحاجات" مقابل "الاستناد إلى الحقوق"، وتجدر مراجعتها لضمان ارتباطها المستمر بالموضوع، لا سيما على ضوء التغييرات الديمغرافية.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Global Database of Quotas for Women.

<http://www.quotaproject.org/system.cfm#constnational>. Accessed 9/15/05.

The Legislator, 2001/Iss. 4, p. 342.

Inter-Parliamentary Union. The Contribution of Parliament to Democracy: A Framework. IPU, p. 2.

١-٢-٣ لا يفرض على أي عضو منتخب أداء قسم ديني يخالف مبادئه كشرط لنيل مقعده في الهيئة التشريعية.

يُفتح باب المشاركة السياسية بشكل متساوٍ أمام أعضاء المجموعات الدينية كلها، حتى عندما تكون الدولة قد اعتمدت ديانة رسمية واحدة فقط. كنتيجة طبيعية، يعني إلزام المشرع بالتخلي عن دينه – أو أداء قسم يخالف مبادئه بأي طريقة أخرى – ربطاً بالمشاركة في الهيئة التشريعية بشرط التخلي عن الحريات المدنية الأساسية. يتوافق ذلك مع دعوة المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا إلى "حياد الدولة في كافة المسائل المرتبطة بالدين"^{٢٩}، ومع المادة ٢٥ من العهد الدولي المعني بالحقوق المدنية والسياسية.^{٣٠} كما يتوافق أيضاً مع الدعوة الصريحة التي أطلقتها الرابطة البرلمانية للكومنولث التي صادقت على هذا المعيار بالذات.^{٣١} وتجدر الإشارة إلى أن الحكم الديمقراطي يتطلب حماية المشاركة السياسية وكامل الحريات المدنية في آن. من هنا، فإن تجربة اليونان، ونيوزلندا، والمملكة المتحدة كانت غنية في هذا المجال. أما إذا كانت الهيئة التشريعية تعتمد أداء قسم أمام مرجعية دينية، يحق لعضو الهيئة التشريعية إما إهمال الأمر أو استبداله بتقديمه الولاء إلى هيئة سياسية.^{٣٢}

١-٣-٢ شغل مناصب متعارضة

١-٣-١ لا يجوز أن يكون عضو الهيئة التشريعية، في هيئة ذات مجلسين، عضواً في كلا المجلسين.

يعتبر فصل السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية ركيزة أساسية من ركائز الديمقراطية التمثيلية. لذا سعياً لتسيير أعمال المؤسسات ضمن كل فرع، كما هو مطلوب، يجب أن تتبع الهيئات التي يقصد فصلها قوانين محددة بوضوح، من شأنها أن تسبغ مدلولاً معيناً على هذا الفصل. نتيجة لذلك، لا يجوز للمرء حيابة عضوية مزدوجة في هيئة ذات مجلسين تشريعيين. وتجدر الإشارة إلى أن هذا النوع من التعارض مميّز عن معايير الأهلية المفصلة في الفقرة ١-٢، بما أنه لا يؤثر على صلاحية نتائج الانتخابات. فتنشأ القضايا المتعلقة بالتعارض بعد نجاح المرشح في انتخابات الهيئة التشريعية، ويمكن أن تجد طريقها إلى الحل عبر استقالته من أحد المنصبين المتضارين. كما يمكن معالجة هذه القضايا من خلال عددٍ من المدونات القانونية، كالقانون الانتخابي في النمسا، وبلجيكا، وكرواتيا، وجمهورية تشيكيا، وإيرلندا، واليابان، وكازاخستان، ورومانيا، وإسبانيا. غير أن الحد الأدنى من المعايير، هذا، لا ينطبق إلا على أعضاء الهيئة التشريعية المنضمين إلى مجلسي الهيئة التشريعية نفسها؛ أي أنه، بعبارة أخرى، لا ينطبق على عضوية المجالس في هيئات تشريعية مختلفة. على سبيل المثال، بإمكان عضو في البرلمان الاسكتلندي أن ينضم أيضاً إلى مجلس اللوردات البريطاني. فلا يحول المعيار الأدنى دون ممارسة مماثلة.

٢٩ ECOWAS. Protocol A/SP1/12/01 on Democracy and Good Governance Supplementary to the Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security, Art. 1(f).

٣٠ "يملك كل مواطن الحق والفرصة، دون أي من التمييزات المذكورة في المادة ٢، ودون مواع غير منطقية: (أ) في المشاركة في أداء الشؤون العامة، إما مباشرة أو من خلال ممثلين منتخبين بحرية." International Covenant of Civil and Political Rights [hereinafter, "ICCPR"], Art. 25

٣١ "لا يلزم أي عضو منتخب بأداء قسم ديني يخالف ضميره بهدف الحصول على مقعد في الهيئة التشريعية."

Commonwealth Parliamentary Association [hereinafter "CPA"] Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures, § 1.3.1.

٣٢ United Kingdom, Oaths Act 1978; Greece, The Constitution of Greece, Art. 59; New Zealand: Oaths and Declarations Act 1957, § 4 (1).

١-٣-٢ لا يجوز أن يكون عضو الهيئة التشريعية موظفًا في السلطة القضائية، أو موظفًا مدنيًا في السلطة التنفيذية، باستثناء حالات محدودة تتضمن التأمين الأساسي للخدمات العامة.

يهدف ضمان استقلالية السلطة التشريعية ونزاهتها، من الضروري أن يقع اختيار أعضاء الهيئة التشريعية على واحد من المناصب التي قد تتضارب في ما بينها، قبل شغل مقعدهم في الهيئة التشريعية. في هذا السياق، قدمت الرابطة البرلمانية للكومنولث دعمها الصريح لحظر توظيف أعضاء الهيئة التشريعية في الفرع القضائي أو الخدمة المدنية.^{٣٣}

تماشيًا مع الحاجة إلى رسم واضح للحدود بين السلطة القضائية والهيئة التشريعية،^{٣٤} كما هو مقبول عالميًا، فقد منعت أغلبية الدول المرء من شغل منصب قضائي ومقعد تشريعي في الوقت عينه. ففي فنلندا على سبيل المثال، لا يحقّ لا لمستشار العدل ولا لقاضٍ من قضاة المحكمة العليا شغل مقعد تشريعي. ويمتدّ هذا التقييد غالبًا ليطال المحافظة على الفصل بين الهيئة التشريعية وهيئات دستورية أخرى، كمراقب الحسابات أو المدقق العام، كما هي الحال في إيرلندا^{٣٥}، أو كالرئيس ونائب رئيس مكتب التدقيق العام، كما في النمسا.^{٣٦}

إلى جانب القيود المفروضة على المناصب القضائية، لا يجوز أن يحتفظ عضو الهيئة التشريعية بأيّ وظيفة من وظائف الدولة. ففي دولٍ متنوعة كالأرجنتين، وأستراليا، وكوستاريكا، وفيدجي، وألمانيا (البندشتاغ)، واليابان، والكويت، والمكسيك، ونيوزلندا، والمملكة المتحدة، لا يجوز لأعضاء الهيئة التشريعية أن يشغلوا منصبًا في قطاع الدولة خلال عضويتهم في المجلس التشريعي. تلك هي حال المسؤولين الفدراليين في سويسرا والولايات المتحدة أيضًا. ولا يخفى على أحد أن الأمر ينطوي غالبًا على قيودٍ تتعلق بالعمل في الهيئة التشريعية والقطاع الأمني كذلك. وليس هذا وحسب، بل تُطبّق عدّة دولٍ محظورات صريحة حول العمل المتزامن في الهيئة التشريعية والقوات المسلحة، كتركيا، واليونان، والمكسيك، وإسبانيا، وهولندا، وكولومبيا، واليونان، واللوكسمبورغ، والمجر، وإستونيا، والهندوراس، وسلوفاكيا، وغواتيمالا. ومن الدول ما يُحظر أعضاء الهيئة التشريعية من العمل ضمن قوّات الشرطة بشكلٍ خاصّ، مثل إسبانيا، والمكسيك، والمجر، وبولندا، وسلوفاكيا. وقد يمتدّ معيار التعارض هذا ليشمل التوظيف في الشركات المملوكة من الدولة. فتطبّق القيود المندرجة في هذا المجال على موظفي الإدارة في الكاميرون، ومصر، وفرنسا، وعلى موظفي الشركات شبه المملوكة من الدولة مثلًا في اليابان، وجمهورية كوريا، وتونس.^{٣٧}

لا يخلو الأمر من استثناءاتٍ محدودة لهذا المعيار، في ما يتعلق "بالتأمين الأساسي للخدمات العامة"، لا سيّما في الدول حيث لا تفتح الهيئات التشريعية أبوابها بدوامٍ كامل. ففي هذه الدول، قد لا تدعو الحاجة إلى منع عضو الهيئة التشريعية، الذي يعمل بدوامٍ جزئيّ، من ممارسة وظيفته كطبيبٍ أو مدرّسٍ في مؤسسة حكومية مثلًا. من هنا، يشكّل المدرّسون استثناءً لقاعدة التعارض في تشيلي، وألمانيا والسنغال.^{٣٨} بالإضافة إلى ذلك، يعتبر النائب العام، في بعض الدول التي تتبّع تقليد القانون العام، عضوًا في الهيئة التشريعية بحكم المنصب. وتلك هي الحال في كينيا على سبيل المثال. غير أن تعيين عضو

٣٣ الرابطة البرلمانية للكومنولث. "لا يجوز لعضو الهيئة التشريعية أن يخدم بشكل متزامن كموظف في السلطة القضائية، وكموظف حكومي في السلطة التنفيذية".

Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures, §1.3.3.

Community of Democracies. Final Warsaw Declaration: Toward a Community of Democracies.

٣٤

٣٥ دستور جمهورية إيرلندا، المادة ٣٣.

٣٦ دستور النمسا، المادة ١٢١

Inter-Parliamentary Union. The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study, Geneva, 2000, pp. 45-47.

٣٨ المرجع نفسه.

الهيئة التشريعية دون عملية انتخابية، وارتباطه الوثيق بالهيئة التنفيذية، قد يبدو ممارسة غير ديمقراطية فاضحة. رغم ذلك، لا يعتبر النائب العام في الدول التي تعتمد هذه الممارسات عضواً في الهيئة التشريعية بكل ما للكلمة من معنى، بما أنه يُحرم من حق التصويت. فهذا هو القانون المعمول به في باكستان، حيث يحق للنائب العام الإدلاء برأيه والمشاركة في الإجراءات البرلمانية، إلا أنه لا يحق له التصويت.^{٣٩} في مثل هذه الحالات، يجب ألا يعتبر تعيين نائب عام بحكم المنصب ممارسة غير ديمقراطية.

١-٤ الحصانة

١-٤-١ يتمتع أعضاء الهيئات التشريعية بالحصانة لإدلاء الخطابات أثناء ممارسة واجباتهم؛ ولا يكون الأعضاء السابقون، في أي وقت من الأوقات، مساءلين عن الخطابات التي أدلوا بها أثناء ممارسة واجباتهم كأعضاء في الهيئة التشريعية.^{٤٠}

من الضروري أن تتمتع المشاركة السياسية والحريات المدنية، في أي نظام ديمقراطي، بالحماية الكاملة والمتساوية. فبحلول هذا الوقت، لم يعد من الممكن الطعن بحرمة الحق في حرية التعبير، مع الإشارة إلى أن هذا الأخير يجد أصدق تعبير عنه في العهد الدولي المعني بالحقوق المدنية والسياسية.^{٤١} ورغم أن الحق العام بحرية التعبير مؤهل غالباً لحماية الأشخاص من الافتراء أو القذف، إلا أن حرية التعبير التي يتمتع بها أعضاء الهيئة التشريعية تعتبر من الأهمية ما يجعلهم يحصلون على الحصانة، غالباً، لكل الخطابات التي يدلون بها أثناء ممارسة واجباتهم. فمن شأن الدستور أو القوانين الأساسية الأخرى، على الأقل، أن تنص على حماية أعضاء الهيئة التشريعية من المساءلة عن أي خطاب أدلوا به في جمعية وطنية أو لجنة، أو أي مسودة قرار أو مشروع قانون يتقدم به عضو خاص، أو خلال عمليات التصويت، أو الأسئلة الشفهية أو الخطية، أو غيرها من الخطابات المحددة بوضوح ضمن نطاق سلطة أعضاء الهيئة التشريعية. ومن أدنى المعايير المطبقة، أيضاً، عدم جواز مساءلة عضو سابق في الهيئة التشريعية على الخطابات الشفهية أو الخطية التي أدلى بها خلال ممارسة واجباته. وتجدر الإشارة إلى أن هذا المعيار الأدنى قد لقي دعماً صريحاً من الرابطة البرلمانية للكومنولث، في ما يلي: "يستمر عضو الهيئة التشريعية السابق في التمتع بالحماية للمدة التي قضاها في منصبه."^{٤٢}

لعل أهمية الحصانة البرلمانية تتضح من خلال الدعم المحدد الذي تحظى به على صعيد عالمي. فقد قرّر الاتحاد البرلماني الدولي، على سبيل المثال، أن "حماية حقوق أعضاء البرلمان هو الشرط المسبق اللازم لتمكينهم من حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، كل في بلده؛ فضلاً عن ذلك، ترتبط الطبيعة التمثيلية للبرلمان، ارتباطاً وثيقاً، باحترام حقوق أعضاء هذا البرلمان نفسه."^{٤٣}

٣٩ دستور باكستان، المادة ٥٧

٤٠ يشار إلى حرية التعبير هذه، بين الحين والآخر، باسم "الحصانة البرلمانية" أو "الامتياز البرلماني". رغم ذلك، قد يشمل هذان المصطلحان غالباً، على نطاق أوسع، كافة الامتيازات التي يتمتع بها عضو الهيئة التشريعية، لا حرية التعبير وحسب. ولعل حرية التعبير هي المثال الأهم على هذه الحصانة البرلمانية. أنظر:

Kenneth Bradshaw and David Pring, Parliament and Congress: 2nd edition. Quartet Books, London, 1981, pp. 83-97.

٤١ "يحق لكل امرئ التمتع بالحق في حرية التعبير؛ ويشمل هذا الحق حرية البحث عن المعلومات والأفكار مهما كان نوعها، وتلقيها، ونقلها، بغض النظر عن الحدود، إما شفهيًا وإما خطيًا، سواء بشكل طبايعي أو فني أو أي وسيلة أخرى يختارها بنفسه." العهد الدولي المعني بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٩ (٢).

CPA. Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures, § 1.4.2

IPU Council Resolution. Mexico City, 1976.

لقد نصّت الدساتير أصلاً في الأغلبية الساحقة من البرلمانات، على مبدأ الامتياز البرلماني المرتبط بحرية التعبير.^{٤٤} فتجيز ٧٢ جمعية وطنية، في ٥٨ دولة على الأقل، حرية التعبير، عندما يتعلق الأمر بالخطابات المدلى بها من منبر البرلمان، أو الجمعية الوطنية، أو اللجنة.^{٤٥} في هذا الإطار، تحدّد دولٌ عدّة من هذا الامتياز، ليُطبّق على الخطابات الملفوظة ضمن المبنى نفسه فقط، رغم الإشارة إلى أنّ هذه الدول تشكّل أقلية على صعيد عالمي. فيمكن مصادفة هذا التعريف الضيق للحصانة البرلمانية في دولٍ لظالما تمتعت بتنوع تاريخي وجغرافي، على غرار ألمانيا، وبنغلادش، وقبرص، ومصر، وإستونيا، وفنلندا، والهند، وكينيا، وماليزيا، وناميبيا، والنرويج، والفلبين، والمملكة المتحدة، وزامبيا.^{٤٦} لكن الامتياز يتمتع بتعريفٍ أوسع نطاقاً في دولٍ أخرى، فيطال حماية عضو الهيئة التشريعية الذي يكرّر، أمام الصحافة أو خطياً، التصريحات التي أدلى بها في الجمعية الوطنية. من الدول التي تُطبّق هذا الحكم الشرطيّ النمسا، وبوركينا فاسو، وكرواتيا، واليونان، وغينيا، والمجر، وإيطاليا، ومالي، والموزمبيق، والبرتغال، ورومانيا، وسلوفينيا، والأوروغواي.^{٤٧} تلك هي الحال أيضاً في معظم الدول، حيث يستمرّ الأعضاء السابقون في الهيئة التشريعية بالاستفادة من الحصانة، في ما يتعلق بكلّ خطاباتهم الشفهية أو الخطية، وبتصويتهم أيام كانوا يزاولون عملهم كمشرّعين، كما في بلجيكا، وإيرلندا، والبرتغال، والمملكة المتحدة.

غير أنّ شرط الحصانة المفروضة على الخطابات كافة لا يخلو من استثناءات، كما في حالة التلبس بالجرم المشهود، أي حين يُضبط عضو الهيئة التشريعية متلبساً بارتكاب أفعالٍ غير قانونية. في مثل هذه الحالات النادرة، يمكن اعتماد الخطاب كدليلٍ ضدّ النائب المتهم، رغم كونه غير موجب، بحدّ ذاته، لإقامة دعوى.^{٤٨}

١-٤-٢ لا يمكن استغلال الحصانة البرلمانية لجعل أعضاء الهيئة التشريعية فوق القانون وتوسيعها لتتخطى مدة ولايتهم، مع أنّ العضو السابق في الهيئة التشريعية يستمرّ في التمتع بالحماية لمدة ولايته.

تعتبر مساواة جميع المواطنين أمام القانون حرية مدنيّة لا يمكن انتهاك حرمتها، تصبّ في صميم المشاركة الديمقراطية. فوفق ما ينصّ عليه العهد الدوليّ المعنيّ بالحقوق المدنيّة والسياسيّة، "جميع الأشخاص متساوون أمام القانون، ويحقّ لهم الاستفادة، دون أيّ تمييز، من الحماية المتساوية التي يؤمّنها القانون."^{٤٩} لكن قد تدعو الحاجة إلى منح أعضاء الهيئة التشريعية حمايةً إضافيةً ضدّ الملاحقات القضائية المستندة إلى بواعث سياسية. رغم ذلك، من الضروريّ إرساء توازنٍ دقيق بين الحاجة إلى حماية الأعضاء من هذه الملاحقات القضائية من جهة، والحاجة إلى عدم استغلال امتياز الحصانة البرلمانية، وتساوي جميع المواطنين أمام القانون في نهاية الأمر، من جهةٍ أخرى. فوفق ما يعلنه الاتحاد الأفريقي، "يجب ألا تكون الحصانة الممنوحة إلى مسؤولي القطاع العام عائقاً أمام التّحقيق في الادّعاءات المرفوعة ضدّهم، وملاحقتهم قضائياً جرّاء ذلك".^{٥٠} من هنا، لا يمكن أن يستمرّ عضو الهيئة التشريعية في التمتع بهذه الحصانة حتّى ما بعد انقضاء ولايته في المجلس التشريعي، كما لا يمكن أن تكون هذه الحصانة من الشّمولية ما يجعل هذا العضو فوق القانون.^{٥١} رغم ذلك، يمكن

٤٤ "The immunities of members of parliament", Constitutional and Parliamentary Information, No. 175, 1st Half-year, 1998, p. 102.

٤٥ المرجع نفسه، ص. ١٠٨.

٤٦ المرجع نفسه، ص. ١٠٧.

٤٧ المرجع نفسه.

٤٨ لا تحول الحصانة ضدّ الملاحقة القضائية دون انتقاد أعضاء الهيئة التشريعية، بموجب قوانين البرلمان، جرّاء استعمالهم لغّة لا تليق بالبرلمان، أو انتهاكهم الحدود الزمنيّة المفروضة، أو غيرها من

القيود الإجرائيّة التي ترعى النقاشات. أنظر الفقرة ١٠.١٣.

٤٩ العهد الدوليّ المعنيّ بالحقوق المدنيّة والسياسيّة، المادة ٢٦.

AU. Convention on Preventing and Combating Corruption, Art. 7.

Kenneth Bradshaw and David Pring, Parliament and Congress: 2nd edition. Quartet Books. London, 1981, pp. 97-102.

للعضو السابق في الهيئة التشريعية أن يستمر في التمتع بالحصانة عن المدّة التي كان يشغل فيها منصبه. تجدر الإشارة إلى أن هذه الناحية من الحصانة تؤدي وظيفة هامة في أيّ هيئة تشريعية ديمقراطية، بما أن الخشية من الملاحقة القضائية المحتملة، بعد انقضاء ولاية المنصب، قد تخلف تأثيراً ملطفاً على أفعال الأعضاء الحاليين. ولا يخفى على أحد أن ذلك يتوافق مع رأي الرابطة البرلمانية للكومنولث الذي يقول "بعدم جواز تطبيق الحصانة البرلمانية على الفترة التي تلي ولاية المنصب؛ مع الإشارة إلى أن العضو السابق يستمر في الاستفادة من الحصانة عن فترة ولايته في المنصب وحسب."^{٥٢}

يتمتع الأعضاء، في معظم الهيئات التشريعية، بدرجة معينة من الحماية ضدّ الدعاوى القضائية الجنائية أو المدنية، ومحورها الأفعال المقترفة خارج نطاق وظيفتهم البرلمانية، باستثناء حالة ضبطهم متلبسين بالجرائم المشهود. لكنّ الحصانة تقف عادةً عند حدود معينة، في ما خلا حالات نادرة.^{٥٣} رغم ذلك، تجدر الإشارة إلى أن التعبير عن الحصانة يختلف اختلافاً واسعاً عبر الهيئات التشريعية المتنوعة.^{٥٤} ففي جنوب أفريقيا، وكندا، ونيوزلندا، على سبيل المثال، تُعفي الحصانة عضو الهيئة التشريعية من المثل كشاهد في قضية مدنية، مع أن الحصانة تتعدى إجمالاً هذه الميزة.^{٥٥} أمّا في كينيا وتايلندا، فلا يستفيد أعضاء الهيئة التشريعية المتهمون بارتكاب جرائم معينة من الحصانة البرلمانية؛ بينما لا يستفيد نظراؤهم في مصر، واليونان، والبرتغال، ورومانيا، من حماية الحصانة البرلمانية، في حال كانوا موضوع التحقيق في قضية مدنية.^{٥٦} ومن الدّول ما يقوم بالتمييز على أساس عدد سنوات عقوبة الجرم الذي يُسجن النّائب بسببه. بالتالي، لا يستفيد عضو الهيئة التشريعية في الفيليبين من الحماية إذا كانت عقوبة الجرم الذي ارتكبه تفوق السّنوات الستّ، بينما تقتصر هذه المدّة في السويد على أقل من سنتين.

رغم أن اللّجوء إلى الحصانة البرلمانية شائع، وقد يؤدي دوراً جلياً في نظام الديمقراطية التمثيلية، إلا أن الاتجاه العالمي يميل بوضوح إلى تنقيح هذا المفهوم. فقد ظهرت بعض المخاوف من استغلال الحصانة البرلمانية؛ لا بل إن بعض الأفراد، في الدّول التي تمنح القدر الأكبر من الحصانة، قد لجأ إلى الترشح لمنصب تشريعيّ، بناءً على دوافع فاسدة، لا لشيء إلا للاحتماء من الاتّهامات الإجرامية عن طريق الحصانة. فمن شأن هذا أن يجعله، بالفعل، فوق القانون. غير أن القانون العاديّ يعتبر، في بعض الدّول، كهولندا وماليزيا، مناسباً بما فيه الكفاية لحماية كافة المواطنين، بمن فيهم أعضاء الهيئة التشريعية، وبالتالي لإبطال الحاجة إلى الأحكام الشّرطية الخاصّة. من هنا، تميل الاتّجاهات إلى تأمين الحصانة النسبية، غير المطلقة، إلى أعضاء الهيئة التشريعية.^{٥٧}

١-٤-٣ لا يمكن رفع الامتياز البرلماني والحصانة عن عضو الهيئة التشريعية إلا بقانون أو تصويت من الهيئة التشريعية. ولا تملك الهيئة التنفيذية أيّ حقّ أو سلطة لرفع الحصانة عن عضو الهيئة التشريعية.

يُقصد بفصل الوظائف في السلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، في أيّ ديمقراطية تمثيلية ضمان استقلالية كلّ مؤسسة، والحرص على عدم احتكار فرع واحد للسلطة السياسية. يتبع ذلك ضرورة بسط الهيئة التشريعية لسيطرة هادفة على أعضائها، وتطبيق آلياتها الخاصّة لحماية الامتيازات البرلمانية، كالحصانة. وبما أن الحصانة البرلمانية ليست حقاً بالفعل،

٥٢ CPA. Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures, § 1.4.2.

٥٣ تشير حالة التلبس بالجرائم المشهود إلى أيّ جرم خلال عملية ارتكابه، أو الجرم الذي لم يمض على ارتكابه وقتاً طويلاً.

٥٤ "The immunities of members of parliament," Constitutional and Parliamentary Information, No. 175, 1st Half-year, 1998, p. 116.

٥٥ المرجع نفسه، ص. ١١٦-٧.

٥٦ المرجع نفسه، ص. ١٢٣.

African Union, Convention on Preventing and Combating Corruption, Art. 7

٥٧ المرجع نفسه، ص. ١١٦. أنظر أيضاً:

(لا تشكل الحصانة الممنوحة إلى المسؤولين في القطاع العام عائقاً أمام التحقيق في الأخطاء الموجهة ضدهم، أو ملاحقتهم قضائياً، بموجب الأحكام الشّرطية الخاصّة بالتشريع الداخلي)

بل هي امتياز ينبغي تحديده، كما هو مفصّل في الفقرة ١-٤-٢، فإنّ آليات رفع هذا الامتياز موجودة؛ على أن تكون هذه السّلطة محفوظة للهيئة التشريعية بشكلٍ حصريّ. وتجدر الإشارة إلى أنّ هذا الحدّ الأدنى من المعايير سبق وتلقّى دعمًا دوليًا من الهيئات البرلمانية الدولية.^{٥٨}

تلتزم أغلبية الهيئات التشريعية اليوم بهذا الحدّ الأدنى من المعايير. ومع أنّ الاختلافات بين هيئةٍ تشريعيةٍ وأخرى موجودة، إلا أنّها ترتبط بالإجراءات في الأساس؛ كعدد أعضاء الهيئة التشريعية المطلوب لرفع الحصانة. ففي فنلندا مثلاً، لا يجوز رفع دعوى قضائية على عضوٍ معيّن إلا في حال توافر أغلبية خمسة أسداس الهيئة التشريعية، رغم أنّ هذا الامتياز لا ينطبق على الدعاوى المدنية؛ بينما يجوز رفع الدعاوى ضدّ أحد الأعضاء المتهمين بارتكاب جرمٍ أو مخالفة مدنيّة في سويسرا، في حال موافقة الهيئة التشريعية الفدرالية، عبر احتساب تصويت الأغلبية البسيطة.^{٥٩} أمّا في بعض الهيئات التشريعية الأخرى، فلا يمكن رفع الدعاوى القضائية إلا بإذنٍ صريح من الجمعية التشريعية. تلك هي الحال في دولٍ مثل الدانمارك، ومصر، واليونان، والموزمبيق، وإسبانيا، وجمهورية تشيكيا، والمجر.

١-٤-٤ لا يحقّ للهيئة التشريعية، بعد تصويتها على رفع الحصانة عن أحد أعضائها، أن تفوض بإجراء تغييرات، أو تؤثر، في حالاتٍ أخرى، على الدعاوى القضائية ضدّ أحد أعضائها أمام فروع حكوميةٍ أخرى.

من المبادئ الأساسية في أيّ ديمقراطية تمثيلية تساوي جميع المواطنين أمام القانون. من هذا المنطلق، وحدها الهيئة التشريعية المخوّلة، دون غيرها، منح امتياز الحصانة، تستطيع، دون غيرها أيضًا، رفع هذا الامتياز. في تلك الحالة، يخسر عضو الهيئة التشريعية المعنيّ الامتيازات القانونية التي تقدّمها الهيئة، ويعود إلى التمتع بالحقوق الإنسانية، والمدنيّة، والسياسيّة، والاجتماعيّة نفسها التي يتمتع بها بقيّة المواطنين. من هنا، ما إن تُرفع الحصانة البرلمانية حتّى يسري مفعول مبدأ فصل السّلطات، فتكتسب السّلطة القضائية صفة الاستقلالية نفسها أثناء تعاطيها مع عضو الهيئة التشريعية، كما تفعل مع أيّ مواطنٍ آخر.^{٦٠} يتوافق ذلك مع المادة ٧ من الإعلان العالميّ لحقوق الإنسان،^{٦١} فضلاً عن إعلان العهد الدوليّ المعنيّ بالحقوق المدنية والسياسيّة، اللذين ينصّان على التّوالي: "كلّ الأشخاص متساوون أمام المحاكم"، و"كلّ الناس سواسية أمام القانون ولهم الحق في التمتع بحماية متكافئة عنه دون أية تفرقة."^{٦٢} إلى جانب ذلك، من المتعارف عليه دوليًا ألا تملك السّلطة التشريعية، حتّى في الدّول حيث لا يعتبر مبدأ فصل السّلطات راسخًا، أي قدرة على التفويض بإجراء تغييرات، أو التأثير، في حالاتٍ أخرى، على الدعاوى القضائية ضدّ أحد أعضائها أمام فروع حكوميةٍ أخرى.

١-٥ الأجرور والفوائد

١-٥-١ يجب أن تقدّم الهيئة التشريعية إلى كافة أعضائها أجرًا عادلًا وبنى محتوية مادية مناسبة، وتوزّع كافة أشكال الأجرور والبنى التحتية على أساسٍ غير محازب.

يتمتع أعضاء الهيئة التشريعية أيضًا، بصفتهم عمالًا، بكافة الحقوق التي يستفيد منها العمّال، إن على صعيدٍ وطنيٍّ

CPA. Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures. See § 1.4.3.

"The immunities of members of parliament," Constitutional and Parliamentary Information, No. 175, 1st Half-year, 1998, p. 113.

IPU. The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study. Inter-Parliamentary Union. Geneva, 2000, p.92.

٦١ "كلّ الناس سواسية أمام القانون ولهم الحق في التمتع بحماية متكافئة عنه دون أية تفرقة." الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة ٧.

ICCPR, Art.s 14 (1), 26.

٥٨

٥٩

٦٠

٦١

٦٢

أو عالمي، بموجب اتفاقيات الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية، والمعاهدات ذات الصلة.^{٦٣} وعلى غرار أي موظف حكومي آخر، يتلقى أعضاء الهيئة التشريعية أجرًا عادلاً لقاء خدماتهم، فتوزع كافة أشكال الأجر على أساس غير محازب. كما يستفيد أعضاء الهيئة التشريعية من البنى التحتية المادية المناسبة للعمل. وتجدر الإشارة إلى أن الأجر العادل والبنى التحتية المناسبة ضرورة، من وجهة نظر الحكم الديمقراطي، لفتح المشاركة السياسية أمام شرائح المجتمع كافة. فإذا كان أعضاء الهيئة التشريعية عاجزين عن تأمين مصدر رزقهم، أو إعالة أسرهم برواتبهم، فإن من يملك ثروة مستقلة، أو يستفيد من تمويل مصالح ثرية، سيتمكن، دون غيره، من تحمّل كلفة المشاركة في الحياة السياسية الوطنية. ويتبع كذلك، من وجهة نظر فصل السلطات، أن الرواتب والأجور في السلطتين التشريعية والتنفيذية ينبغي أن تُحدّد عند مستويات معينة، تجنبًا لإضعاف إحدى السلطتين بغير داعٍ.

يتخذ الأجر في معظم الهيئات التشريعية شكل راتب منتظم، بهدف تسهيل دخول الهيئة التشريعية على أي فرد من الشعب، بغض النظر عن الوسيلة. وفي معظم الدول، يقارب أجر عضو الهيئة التشريعية غالباً راتب موظف حكومي رفيع المستوى. ففي الجزائر، ولاتفيا، وجمهورية تشيكيا، ومالي، على سبيل المثال، يتلقى أعضاء الهيئة التشريعية أجورهم على أساس أعلى مؤثّر في سلم الرواتب الذي يستفيد منه كبار المسؤولين في الدولة.^{٦٤} وفي تركيا، لا يتجاوز راتب العضو الشهريّ ذاك الذي يتلقاه الموظف الحكومي الرفيع المستوى؛ لا بل إن هذا المبدأ من الأهمية ما يجعله منصوصاً عليه في الدستور.^{٦٥} بدورها، تلتزم فنلندا، والسّنغال، وفرنسا، بهذا الرّبط بين راتب عضو الهيئة التشريعية والموظف الحكومي بشكل عام. ومن الضروري أن يكتمل الراتب بعلاوات كافية لإيفاء الأعضاء بمسؤولياتهم خارج نطاق الهيئة التشريعية، كالسفر إلى دوائهم الانتخابية ومنها، كما هو مبين في الفقرة ٨-٢-١.

تستفيد أغلبية الهيئات التشريعية اليوم من فوائد التقاعد التي ترتبط غالباً بمدة الخدمة. ففي دول متعدّدة، كأستراليا، وكندا، وكرواتيا، والدانمارك، وفيدجي، وفرنسا، والهند، وإسرائيل، والسّنغال، والمملكة المتحدة، لكلّ عضو برنامج الخاص بالتقاعد، استناداً إلى المبادئ المطبّقة قانوناً.^{٦٦}

١-٦-١ الاستقالة

١-٦-١ يحق لأعضاء الهيئة التشريعية الاستقالة من مناصبهم.

بما أن الخدمة في الهيئة التشريعية تبدأ عند اتخاذ المواطن، طوعاً، قرار الترشح للانتخابات، فإن العضو المنتخب يتمتع، كموظف، بحق الاستقالة من منصبه كذلك. وتتضمّن العديد من آليات القانون الدولي قيوداً على حقوق العمّال، مرتبطة بالخدمة المدنية الإلزامية، كاتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٢٩ التي صادقت عليها ١٦٩ دولة.^{٦٧} لكن بما أن الخدمة في الهيئة التشريعية مبنية على أساس مشاركة المواطن الحرّة في الجمعية العامة، وليست واجباً مدنياً إلزامياً، فإن ذلك يعني أن أعضاء الهيئة التشريعية يملكون حق الاستقالة من مناصبهم.

٦٣ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة ٢٣(٣)

أنظر أيضاً: International Labour Organization, C131 Minimum Wage Fixing Convention 1970

٦٤ Inter-Parliamentary Union. The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study. Inter-Parliamentary Union. Geneva, 2000, p. 30.

٦٥ دستور جمهورية تركيا، المادة ٨٦

٦٦ Inter-Parliamentary Union. The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study. Inter-Parliamentary Union. Geneva, 2000, p. 36.

٦٧ "رغم ذلك، ولأهداف خاصة بهذه الاتفاقية، لن يشمل مصطلح العمل الإلزامي أو الإلزامي... (ب) أي عمل أو خدمة تشكل جزءاً من الواجبات المدنية العادية لمواطني دولة ذات حكم ذاتي شامل." International Labour Organization [hereinafter, "ILO"], ILO Convention No. 29, Convention Concerning Forced Labour, Art. 2 (2).

تمنح الأغلبية الساحقة من الهيئات التشريعية أعضائها حق الاستقالة من مناصبهم. في أغلب الحالات، ما على العضو إلا إعلام رئيس الهيئة التشريعية بنيته في الاستقالة، فيقبلها هذا الأخير تلقائياً بالتبابة عن المجلس. وفي بعض الدول، على غرار سريلنكا، لا يُفرض إلا تقديم رسالة استقالة وحسب. أمّا في حالاتٍ أخرى، كما في اليونان، والهند، وإسرائيل، ومالي، والفيليبين، فترفع الاستقالات إلى رئيس المجلس التشريعي شخصياً.^{٦٨} حتّى في المملكة المتحدة، حيث لا يجوز لعضو الهيئة التشريعية أن يستقيل، بإمكانه أن يقدم طلباً لشغل أحد المناصب الاسميّة المحفوظة لأهداف الاستقالة. فمن شأن تعيين أحد أعضاء البرلمان في "منصب مأجور تابع للملكة" أن يجردّه تلقائياً من حق الاحتفاظ بمنصبه.

Part 2: Organization of the Legislature

الجزء الثاني: تنظيم الهيئة التشريعية

2. Procedure

٢- الإجراءات

١-٢ القواعد الإجرائية^{٦٩}

١-٢-١ وحدها الهيئة التشريعية محولة اعتماد القواعد الإجرائية الخاصة بها وتعديلها.

تعتبر السلطة التي تبسطها الهيئات التشريعية، والقضائية، والتنفيذية، على موظفيها وإجراءاتها الخاصة ركيزة أساسية من ركائز الديمقراطية التمثيلية. فمن بالغ الأهمية أن تنفرد الهيئة التشريعية بصياغة القواعد الإجرائية التي تضبط عملها، وترسيها، وتنفيذها، وتعديلها. بالفعل، إن هذه السلطة التي تتمتع بها الهيئة التشريعية في ضبط قواعدها الإجرائية الخاصة هي إحدى الأدوات التي تضيف دلالة على استقلاليتها؛ لا بل إنها "المبدأ الأساسي" للحكم الديمقراطي، وفق تعريف منظمة الأمن والتعاون في أوروبا.^{٧٠} فضلاً عن ذلك، لقد وافقت الرابطة البرلمانية للكومنولث، بشكل صريح، على هذا المعيار الأدنى.^{٧١} ومن شأن هذه السلطة الحصرية أن تتوسع لتطال موظفي الهيئة التشريعية وموازنتها، كما هو مفصّل في الفقرتين ١-١-٥ و ١-١-٦ و ٣-٣ على التوالي.

بدأ يتضح، في معظم الهيئات التشريعية اليوم، إعداد هذه الهيئات لقواعدها الإجرائية وتعديلها لها بشكل مستقل. وترتبط الاختلافات بين هيئة وأخرى، إلى حد كبير، بطريقة تعديل الإجراءات. ففي إيطاليا وتونس على سبيل المثال، يمكن للهيئة التشريعية أن تعدّل القواعد الإجرائية بواسطة الأكثرية المطلقة، بينما يتطلب الأمر أكثرية الثلثين في النمسا وكوستاريكا. لكن في معظم الدول الأخرى، لا يحتاج الأمر إلا إلى الأكثرية البسيطة. إلى جانب ذلك، تنصّ دساتير قلة من الدول، بشكل صريح، على هذه الاستقلالية في تناول الإجراءات، كما في أستراليا^{٧٢}، وقبرص^{٧٣}، وألمانيا^{٧٤}، وهولندا^{٧٥}، والهند^{٧٦}، والفيليبين^{٧٧}، وزامبيا^{٧٨}، وإسبانيا^{٧٩}. في غضون ذلك الوقت، يمنح مجلس النواب الأميركي أعضاءه فرصة المحافظة على اتصال قواعده الإجرائية بالمواضيع المناسبة، من خلال إعادة اعتمادها عند تشكيل كل كونغرس جديد. وفي فرنسا، تتضح مركزية القواعد بالنسبة للحياة التشريعية من خلال المجلس الدستوري الملزم بالموافقة على تعديلات القوانين، بعد أن يصوّت عليها كلا المجلسين في الجمعية الوطنية.^{٨٠}

^{٦٩} تعرف أيضا باسم الأنظمة الداخلية.

^{٧٠} OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. OSCE Dimension Seminar on Democratic Institutions and Democratic Governance, Warsaw, 12-14 May, 2004.

^{٧١} CPA. "Only the legislature may adopt and amend its rules of procedure." Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures, § 2.1.1.

^{٧٢} دستور كومنولث أستراليا، المادة ٥٠.

^{٧٣} دستور جمهورية قبرص، المادة ٧٣.

^{٧٤} دستور جمهورية ألمانيا الفدرالية، المادة ٤٠ (١).

^{٧٥} دستور مملكة هولندا، المادة ٧٢.

^{٧٦} دستور جمهورية الهند، المادة ١١٨.

^{٧٧} دستور جمهورية الفلبين، الفصل السادس، الفقرة ١٥ (٣).

^{٧٨} دستور زامبيا، المادة ٨٦.

^{٧٩} دستور مملكة إسبانيا، المادة ٧٢ (١).

^{٨٠} دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، الباب السابع، المادة ٦٣.

٢-٢-١ مجتمع الهيئة التشريعية بشكل منتظم، خلال فترات فاصلة كافية للإيفاء بمسؤولياتها.

يعتبر عبء العمل الملقى على عاتق عضو الهيئة التشريعية، في الديمقراطية التمثيلية، مثقلاً حتماً بتوطيد العلاقات مع جمهور الناخبين، ودرس مشاريع القوانين وصياغتها، والإشراف على السلطة التنفيذية. من هنا، يجب على الجمعية التشريعية، سعياً منها لإفساح الوقت الكافي لتنفيذ هذه المهام، أن تجتمع بشكل منتظم، ولمدة زمنية كافية لإتمام المسؤوليات، على يد كل عضو وكل وحدة تنظيمية في الهيئة التشريعية. في الوقت نفسه، ينبغي الحرص على عدم المبالغة في مدة الجلسات، تفادياً لإطالة العملية التشريعية بغير داعٍ.

تقرّ جهات متعددة في شتى أنحاء العالم بضرورة اجتماع الهيئة التشريعية بشكل منتظم، لا سيما الرابطة البرلمانية للكومنولث.^{٨١} بالإضافة إلى ذلك، يعتبر انعقاد الجلسة التشريعية تكليفاً ينصّ عليه الدستور، مما يلزم الهيئة التشريعية، والتنفيذية حكماً، على العمل بنشاط. ففي اليابان على سبيل المثال، يلزم مجلس الدائيت، دستورياً، بعقد جلسة عادية واحدة في بداية كانون الثاني/يناير، ولمدة مائة وخمسين يوماً،^{٨٢} بينما يدعو الدستور في باكستان إلى عقد ثلاث جلسات سنوياً، على ألا تزيد المدة الفاصلة بينها عن مائة وعشرين يوماً.^{٨٣} أمّا في الأنظمة التي تعرف أحياناً بأنظمة "الجمعية الدائمة"، كما في جمهورية تشيكيا، وإيطاليا، وهولندا، وسلوفاكيا، وروسيا، فلا ينصّ القانون على عقد أيّ جلسة. عوضاً عن ذلك، تتطابق مدة الهيئة التشريعية مع مدة الولاية التي انتخبت لأجلها هذه الهيئة. فهذا النظام إذا ما أدى عمله على خير ما يرام، يجيز للهيئة التشريعية أن تكرر قدر ما تشاء من الوقت لأداء واجباتها بشكل فعال، وضمان استقلاليتها عن السلطة التنفيذية في الوقت نفسه. لكن في حال لم تحدّد الهيئة التشريعية زمن جلساتها الخاصة، فإن ذلك قد يؤدي إلى ولاية تشريعية غير منتجة. فيجدر بالهيئة التشريعية، في أفضل الأحوال، الانعقاد لفترة تراوح بين مائة ومائتي يوم في السنة، لتشجيع عمليات التشريع النشط والسريع، وإفساح المجال أمام مزاولة اللجان أعمالها وتوطيد علاقاتها مع الدوائر الانتخابية.^{٨٤} من جهتها، تجتمع الهيئات التشريعية الديكتاتورية وغير النشطة لما يقبل عن خمسين يوماً في السنة.^{٨٥}

٢-٢-٢ تطبّق الهيئة التشريعية إجراءات خاصة بدعوة نفسها إلى عقد جلسة استثنائية أو خاصة.

إلتزاماً بمبدأ فصل السلطات في ديمقراطية تمثيلية، يجب أن تتمتع السلطات التشريعية، والقضائية، والتنفيذية، بأعلى درجات الاستقلالية عند تحديد إجراءاتها الداخلية وموظفيها. من هذا المنطلق، يجب أن تتمتع الهيئة التشريعية بحق دعوة نفسها إلى عقد جلسة استثنائية أو خاصة. فتصبح مؤهلة للاستفادة من هذا الحق، عن طريق قانون، أو تصويت خمس الأعضاء على الأقل، أو ثلثيهم كحدّ أقصى. غير أنّ هذا الحق لا يحول، بالضرورة، دون دعوة السلطة التنفيذية، أو رئيس الدولة، إلى عقد جلسة خاصة.

^{٨١} "Parliament must sit regularly." Roundtable on Managing Parliament-Executive Interface in the Commonwealth.

أنظر أيضاً:

^{٨٢} "The legislature shall meet regularly, at intervals sufficient to fulfill its responsibilities." Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures, §2.2.1.

^{٨٣} دستور اليابان، المادة ٥٢.

^{٨٤} دستور الاتحاد الفدرالي الباكستاني، ٥٤ (٢).

^{٨٥} يأخذ هذا الهامش المقترح بعين الاعتبار معدل عدد أيام انعقاد الجلسات في معظم الهيئات التشريعية الديمقراطية، وتسمح بانحراف بسيط عن هذا المعيار. على سبيل المثال، انعقد مجلس الشيوخ الأمريكي لـ ١٣٢ يوماً عام ٢٠٠٤. ويجتمع مجلس العموم البريطاني لحوالي ١٥٠ يوماً في السنة، دون احتساب سنوات العمليات الانتخابية.

^{٨٥} Jan Blondel, Comparative Legislatures, Prentice-Hall, New Jersey, 1973, p. 59 and pp. 156-157.

تمتعت هيئات تشريعية متعددة، منذ البداية، بهذه الصيغة من الاستقلالية التشريعية. ولعل الاختلاف بين هيئة وأخرى إجرائي في الغالب. ففي الجمعية الوطنية الفرنسية مثلاً، لا تنعقد جلسة خاصة إلا بعد الحصول على الأثرية المطلقة، بينما الشرط هو موافقة ثلثي الأعضاء في الكاميرون وموناكو، والخمسين في الدانمارك، والربع في اليابان.^{٨٦} أما في الولايات المتحدة، فيتمتع بهذا الحق كل من الرئيس والكونغرس. فيجيز الدستور لقادة الكونغرس دعوة مجلسيه إلى الانعقاد، في حال سمح قراراً بذلك.^{٨٧}

٢-٢-٣ يجب تحديد الأحكام الشرطية التي تجيز للسلطة التنفيذية دعوة الهيئة التشريعية إلى عقد جلسة خاصة.

يمكن عقد جلسة خاصة في حال استجد أي حدث يستحق اهتمام ممثلي المواطنين، بينما لا تكون الهيئة التشريعية منعقدة. كما يمكن أن تتمتع كل من الهيئة التشريعية والسلطة التنفيذية، في الوقت عينه، بحق الدعوة إلى عقد جلسة مماثلة، كما هو مبين في الفقرة ٢-٢-٢. فليس من المتعارض مع مبادئ الديمقراطية التمثيلية أن تصاغ أحكاماً شرطية خاصة، تجيز للسلطة التنفيذية الدعوة إلى عقد جلسة خاصة، بما أن مبدأ الاستقلالية التشريعية لا يتأثر عند عقد جلسة الهيئة التشريعية. بالإضافة إلى ذلك، لعل مكانة السلطة التنفيذية هي الأقوى في ما يتعلق بالرد على الأحداث المفاجئة، بالنظر إلى المجموعة الأكبر من الموارد التقنية والبشرية التي تتمتع بها كمنفذ للسياسة العامة. من هنا، من أدنى المعايير أن تكون الأحكام الشرطية التي تخول السلطة التنفيذية الدعوة إلى عقد جلسة خاصة للهيئة التشريعية محددة بشكل واضح.

بالفعل، في معظم الدول حيث تجيز الأحكام الشرطية الدعوة إلى عقد الجلسات الخاصة، غالباً ما يكون رئيس الدولة أو السلطة التنفيذية محولاً الدعوة إلى هذه الجلسة. ففي الولايات المتحدة، يجيز الدستور للرئيس، صراحةً، أن يدعو مجلسي الكونغرس كلاهما، أو أحدهما، إلى الانعقاد عن طريق بلاغ رئاسي.^{٨٨} في غضون ذلك، يمكن لرئيس المجلس التشريعي في المملكة المتحدة أن يقدم إشعاراً بوجوب انعقاد جلسة مبكرة، في حال جادل أحد الوزراء بأن هذه الجلسة ستصب في المصلحة العامة. وفي كلتا الحالتين.^{٨٩} يتم تحديد الحق ووسائل التنفيذ الخاصة بذلك، بشكل واضح.

٢-٢ برنامج عمل الجلسة العامة

٢-٣-١ يحق لأعضاء الهيئة التشريعية التصويت لتعديل برنامج العمل المقترح للنقاش.

كي تكون عملية فصل السلطات التنفيذية، والقضائية، والتشريعية فعالة وأكيدة، يجب أن تتمتع كل منها بدرجة كبيرة من الاستقلالية في ما يتعلق بتسيير أعمالها الداخلية. ولعل هذه السيادة المستندة إلى مبادئ معينة ضرورية جداً في تنظيم العملية التشريعية، لا سيما إعداد برنامج العمل الخاص بالنقاش، وتعديله. وتجدر الإشارة إلى أن السلطة التنفيذية تقوم، في دول متعددة، بتحديد برنامج العمل بأمر الواقع، إن لم يحصل بحكم القانون. فلا تعتبر هذه الممارسة غير ديمقراطية بالكامل، بما أن السلطة التنفيذية، كما هو مفهوم، جزء أساسي من العملية التشريعية. رغم ذلك، يجب ألا تلمي السلطة التنفيذية على الهيئة التشريعية تحركاتها؛ كما تدعو الحاجة إلى تحقيق التوازن بين مشاركة السلطة

٨٦ Inter-Parliamentary Union. Presiding Officers of National Parliamentary Assemblies, Geneva, 1997, p. 60.

٨٧ "... يمكنه، في حالات استثنائية، دعوة كلا المجلسين التشريعيين إلى الاجتماع، أو أحدهما..." دستور الولايات المتحدة، المادة ٢، الفقرة ٣.

٨٨ المرجع نفسه.

٨٩ "كلما غلقت الجلسات التشريعية، ووضح وزراء الملكة لرئيس المجلس التشريعي أن المصلحة العامة تقتضي انعقاد المجلس قبل تعليق الجلسات، فإن رئيس المجلس قد يعطي، في حال اقتنع بأن المصلحة العامة تقتضي ذلك، إشعاراً بأنه مقتنع، فيعين وقتاً لانعقاد المجلس، وبالتالي يجتمع المجلس وفقاً لذلك في الوقت المحدد في ذلك الإشعار." النظام الداخلي رقم ١٣ (١)

التنفيذية في برنامج العمل، وحقّ الهيئة التشريعية في تعديل البرنامج المقترح. بالتالي، يحقّ للهيئة التشريعية، بالتوافق مع إعلان الرابطة البرلمانية للكومنولث، أن تعدّل برنامجها الخاص، سواء أعدته السلطة التنفيذية بنفسها أم هيئة تشريعية داخلية.^{٩٠}

تتنوّع ممارسة إعداد برنامج العمل المقترح تنوعاً عظيماً في شتّى أنحاء العالم. ففي معظم الدول، يُعدّ برنامج العمل على يد رئيس المجلس التشريعيّ وأعضاء هيئة جماعية، يرأسها عادةً رئيس المجلس، وتضمّ زعماء مجموعات حزبية، إلى جانب رئيس الجمعية التشريعية ونائبه. تعرف هذه الهيئة أحياناً باسم المكتب، كما في أستراليا وبلجيكا، أو اللّجنة التنفيذية الدائمة، كما في التّروج وأوكرانيا. فيوكل إلى رئيس المجلس التشريعيّ، رغم كونه قائداً حزبياً في أغلب الأحيان، مهمة العمل بحياد؛ فيصبح بالتالي الشخص الأنسب لرئاسة عملية إعداد برنامج العمل، مع أنّه قد يسبغ أهمية إضافية إلى الطّلبات التي تطرحها السلطة التنفيذية.^{٩١} غير أنّ تخصيص أهمية خاصّة لمصالح السلطة التنفيذية قد يصبّ في مصلحة الفعالية التشريعية، بما أنّ كافة التشاريح تتطلب موافقة السلّطين التنفيذية والتشريعية. كما أنّ الأمر يكاد لا يثير الجدل نسبياً، بما أنّ الحزب في السلطة التنفيذية يميل إلى عكس التركيبة الحزبية للهيئة التشريعية. في هذا الإطار، تستخدم هذه الآليات الداخلية لإعداد برامج العمل في الجزائر، وإستونيا، ولبنان، والتّروج، وبولندا، وإسبانيا، وأوكرانيا على سبيل المثال لا الحصر. لكن تجدر الإشارة إلى إمكانية تعديل برنامج العمل لاحقاً، في حال كان مقترحاً من جانب عددٍ صغير ومحدّد من أعضاء الهيئة التشريعية. تلك هي الحال في بلجيكا مثلاً، حيث يمكن لثلاثة عشر عضواً أن يقترحوا عملية تصويتٍ من أجل تعديل برنامج العمل، وفي جمهورية كوريا، حيث يمكن إضافة بند بطلبٍ من عشرين عضواً.

في دولٍ أخرى، تقوم لجنة خاصة بتحديد برنامج العمل. ففي مجلس النواب الأميركيّ مثلاً، تقترح لجنة القواعد السياق الذي يناقش فيه المجلس مشاريع القوانين المهمة، ويصوّت عليها، والإجراءات التي يتبناها خلال ذلك. من جهته، لا يعتمد قطعاً المجلس رسمياً خطةً تشريعيةً أو برنامجاً لفترة أيام، أو أسابيع، أو أشهر. ويتولّى رئيس المجلس التشريعيّ ضبط دراسة مشاريع القوانين غير المثيرة للجدل نسبياً، على أن يحصل على موافقة مسبقة من ثلثي الهيئة التشريعية. كما يقرّر المجلس دراسة أهمّ مشاريع القوانين، وأكثرها إثارة للجدل، خلال قبوله لمقترحات اللّجنة أو رفضه لها. فتقترح هذه اللّجنة، بصفتها وكيلاً عن حزب الأكثرية، قراراً يوصي بطرح مشروع قانون معيّن، ومناقشته، والتصويت عليه بموجب قواعد معينة. فيتولّى المجلس المناقشة ثمّ يقبل كلّ قرار أو يرفضه بموجب تصويت الأكثرية.^{٩٢} كما يحدّد رئيس المجلس التشريعي وزعيم الأكثرية عادةً الأيام والإطار المناسب لدراسة مشاريع القوانين.

٢-٣-٢ يحقّ لأعضاء الهيئة التشريعية الدنيا أو المنتخبة على مستوى الشعب أن يباشروا بوضع التشريعات وعرض التعديلات على التشريعات المقترحة.

يحقّ لكلّ مواطن أن يعبّر عن آرائه ويقدم اقتراحاته حول أيّ مسألة يرغب في التّطرق إليها. ففي ديمقراطية تمثيلية، يصبح

^{٩٠} قد تُعرف هذه الهيئة الداخلية أو الجماعية بأسماء متنوّعة كـ"اللجنة التنفيذية الدائمة"، أو "المكتب"، أو "مؤتمر الرؤساء". في هذا السياق، أعلنت مجموعة دراسة منبثقة عن الرابطة البرلمانية للكومنولث عن حقّ أعضاء الهيئة التشريعية "في التصويت لتعديل برنامج العمل المقترح للتّشاور".

Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures. § 2.4.1

Inter-Parliamentary Union. Presiding Officers of National Parliamentary Assemblies, Geneva, 1997, p. 62.

^{٩١} Makram Ouais, Chrissy Mataya, Susan Benda, "Legislative Scheduling" in Lawrence D. Longley, Attila Agh and Drago Zajc (eds.) Working Papers on Comparative Legislative Studies IV: Parliamentary Members and Leaders, The Delicate Balance. Research Committee of Legislative Specialists, International Political Science Association, 2000, p. 458.

من حقّ كلّ عضوٍ في الهيئة التشريعية أن يقترح تشريعاتٍ وي طرح مشاريع قوانين، بغضّ النظر عن حال الأثريّة أو الأقلية. وسواء كلّل التشريع المقترح بالقبول أو مني بالرفض، فإنّ كلّ تشريع يعبر عن شعور مجموعة من المواطنين، سواء كانت مجموعة جغرافية، أو اجتماعية، أو قائمة على مصلحة عامة أخرى. إلى جانب ذلك، يمكن تعريف حقّ المشرّع بطرح التشريعات، ضمن القواعد التي تدير أعباء العمل الملقاة على عاتق الهيئة التشريعية. ويحظى هذا المعيار الأدنى بدعمٍ دولي من الهيئات البرلمانية الدولية، كالرابطة البرلمانية للكومنولث.^{٩٣}

من المعايير المتبعة في الهيئات التشريعية اليوم أن يتمتع الأعضاء، في المجالس التشريعية المنتخبة على مستوى الشعب، بحقّ التمهيد لتعديل التشريعات، فطرح هذه التعديلات.^{٩٤} ففي نيجيريا على سبيل المثال، يمكن لأيّ عضوٍ أن يقدّم مشاريع القوانين في كلتا مجلسي الجمعية الوطنية، بما في ذلك بالنيابة عن مجموعات المجتمع المدني.^{٩٥} بالإضافة إلى ذلك، يمكن للسلطة التنفيذية، في العديد من الدول، أن تطرح مشاريع قوانين أيضاً. انطلاقاً من هذا الإجراء المؤسّساتي، وحدهم المشرّعون في الكونغرس الأميركيّ محوّلون طرح مشاريع القوانين. ورغم أنّ السلطة التنفيذية ترسل مسودات القوانين إلى الهيئة التشريعية، بشكلٍ منتظم وبصيغة رسمية، إلا أنّ استقلالية الهيئة التشريعية في الولايات المتحدة تبقى مضمونة من خلال فرض الرعاية التشريعية على مشاريع القوانين.^{٩٦}

٢-٣-٣ تقديم الهيئة التشريعية إلى أعضائها والمواطنين إشعاراً مسبقاً مناسباً ينذر بانعقاد الجلسات وبرنامج عمل الاجتماعات.

في الهيئات التشريعية الناشطة، حيث عجلة الأعمال تدور على أتمّ حال، يجد النواب أنفسهم أمام عبء أعمالٍ مثقلٍ بتحليل مشاريع القوانين وصياغتها، وتنفيذ النشاطات الهادفة إلى توطيد العلاقات مع الناخبين، والإشراف على السلطة التنفيذية. من هنا، يجب أن يتمتع عضو الهيئة التشريعية بوسائل وآليات كافية، كما هي محدّدة في الفقرة ٧.١.١، ليتمكن من إتمام مسؤولياته الدستورية بشكلٍ كامل. كما يجب أن يتلقّى عضو الهيئة التشريعية إشعاراً مسبقاً بعقد الجلسات، وبرنامج عمل كلّ جلسة، وفقاً لتصريح الرابطة البرلمانية للكومنولث، وفيه: "يجب أن يخضع التشريع المقترح لدراسة برلمانية مناسبة".^{٩٧} فتجدد الإشارة إلى ضرورة إعلام المواطنين والموظّفين في الهيئة التشريعية بموعد عقد الجلسات، في أقرب وقتٍ ممكن، وبفحوى جدول الأعمال، لضمان استعدادهم، وحرصاً على فعالية أعضاء الهيئة التشريعية في خضم أعباء العمل الملقاة على عاتقهم. فضلاً عن ذلك، لا يخفى على أحدٍ أنّ هذا الحقّ الذي يتمتع به عضو الهيئة التشريعية مهمٌّ بالنسبة لأعضاء المعارضة بشكلٍ خاصّ.

من المعايير المتبعة في هيئاتٍ تشريعية متعدّدة، الإعلان عن برنامج عمل الأسبوع اللاحق في نهاية الأسبوع التشريعيّ. ففي اليوم الأخير من الأسبوع التشريعيّ في مجلس النواب الأميركي، على سبيل المثال، يسعى أحد نواب قيادة الأقلية إلى

٩٣ CPA. "Legislators in the lower or only house shall have the right to initiate legislation and to offer amendments to proposed legislation." Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures.

٩٤ "Roles of Government and Parliament/backbenchers in the introduction and passage of legislation," Constitutional and Parliamentary Information, No. 170, 2nd Half-year, 1995, pp. 114-5.

٩٥ "Appropriation Procedure- An aspect of the budgetary process in a parliamentary democracy: the experience of the National Assembly of Nigeria," Constitutional and Parliamentary Information, No. 182, 2nd Half-year, 2001, p. 279.

٩٦ عملياً، تحظى مشاريع القوانين التي يقدمها الرئيس، في الحالات كافة، برعاية أعضاء الهيئة التشريعية المنضوين في الأحزاب التي يدعمها هذا الرئيس. وتهدف الخطوة الإضافية، رغم كونها أمراً شكلياً، إلى تعزيز فصل السلطات في الولايات المتحدة.

٩٧ CPA. Commonwealth Principles on the Accountability of and the Relationship Between the Three Branches of Government, Principle VIII.

الحصول على الإجماع من أجل الخروج عن النظام، ومخاطبة المجلس لدقيقة واحدة، بهدف سؤال زعيم الأقلية عن البرنامج التشريعي للأسبوع القادم. إثر هذا الإعلان، يرسل حامل السوط "مذكرةً سوطية" للأسبوع القادم، يعدد فيها مشاريع القوانين المحددة الواجب دراستها. كما يتلقى الأعضاء نسخاً عن التشريعات المقرر دراستها، إلى جانب منشورات حزبية من أحزاب الأقلية والأقلية، توردها فيها تلخيصاً عن التشريعات القادمة.^{٩٨}

٢-٤ نقاش الجلسة العامة

٢-٤-١ تضع الهيئة التشريعية وتتبع إجراءات واضحة لتنظيم النقاش وتحديد نظام أسبقية الاقتراحات التي يدرجها الأعضاء على جدول الأعمال.

تماشياً مع مبدأ الاستقلالية في تسيير الأعمال داخل الهيئات التنفيذية، والقضائية، والتشريعية، تبسط الهيئة التشريعية سيطرة كاملة على تنظيم النقاشات بين أعضائها، وترتيب الاقتراحات حسب أسبقيتها. وتتولى القواعد الإجرائية شرح عناصر هذه السلطة الحصرية، مع الإشارة إلى بقائها دوماً ضمن نطاق الهيئة التشريعية، كما هو مبين في الفقرة ٢-١-١. ومن حق أعضاء الأقلية والأقلية أن يستفيدوا من فرصة التعبير عن آرائهم حول كل القضايا التي تطرح على الهيئة التشريعية. ولما كانت الحاجة تدعو إلى حماية هذا الحق، لا سيما عند ارتباطه بأعضاء الأقلية، فمن الضروري أن تكون الإجراءات التي تنظم النقاش مبيّنة بشكل واضح، ومطبقة بطريقة حيادية.

يتولى رئيس الجلسة^{٩٩} عادةً، في مختلف الهيئات التشريعية، مهمة إدارة النقاشات بأكبر قدر ممكن من الحيادية، والحرص على التزام جميع الأطراف بالقواعد الإجرائية. ففي بعض الدول، يجوز إعداد لائحة بالمتكلمين مسبقاً، كما في أستراليا، وفرنسا، وألمانيا، وفي حالة النقاشات المنظمة أيضاً، كما في كندا، والهند، وإيطاليا، واليابان، وروسيا، وجنوب أفريقيا.^{١٠٠} وتجدر الإشارة إلى أن رئيس الجلسة يستند إلى القواعد الإجرائية عند تحديد التفاصيل العملية لكل نقاش، كاحتساب مدة الخطاب. تلك هي الحال في كندا، وكولومبيا، والصين، والمجر، ونيوزلندا، وإسبانيا مثلاً. وفي الهند، يجب أن يحرص رئيس الجلسة على توزيع وقت الخطابات بين المجموعات السياسية، بشكل يتناسب مع عدد مقاعدها. كما يمكن أن تفرض هذه المهمة على اللجنة الجماعية، كما هي الحال في الوقت الراهن في فرنسا، وإيطاليا، ولبنان، وبولندا، والسنغال.^{١٠١}

٢-٤-٢ تؤمن الهيئة التشريعية فرصاً هامة تخول أعضاء الهيئة التشريعية مناقشة مشاريع القوانين بشكل علني قبل التصويت عليها.

يحق للمواطنين جميعاً التعبير عن آرائهم والتأثير على عملية صياغة القوانين. ولما كانت الجمعية العامة هي تجسيداً للمواطنين في أي ديمقراطية تمثيلية، يمكن القول إنه يحق لكل عضو في الهيئة التشريعية أن يطرح أفكاره بشكل علني، حول مشاريع القوانين الخاضعة للدرس. فيُحفظ هذا الحق لكل عضو، على أساس غير حزبي. نتيجة لذلك، وبموجب إعلان

Floor Procedure in the U.S. House of Representatives.

http://www.rules.house.gov/archives/floor_man.htm#lc. Accessed 11/14/05.

٩٩ المصطلح الأكثر شيوعاً لرئيس الجلسة هو "رئيس المجلس" أو "الرئيس".

١٠٠ Stanley Bach, "The Office of Speaker in Comparative Perspective," in Lawrence D. Longley, Attila Agh, and Drago Zajc (eds.), Working Papers on Comparative Legislative Studies IV: Parliamentary Members and Leaders. The Delicate Balance. Research Committee of Legislative Specialists, International Political Science Association, 2000, p. 341.

١٠١ Inter-Parliamentary Union. Presiding Officers of National Parliamentary Assemblies, Geneva, 1997, pp. 67-68.

الرابطة البرلمانية للكومنولث الذي يفيد بأن الهيئة التشريعية "ملزمة بتقديم الفرصة المناسبة لأعضائها لمناقشة مشاريع القوانين"١٠٢ تتوافر المعلومات والفرص المتعلقة بالتقاشات قبل عملية التصويت بوقت كافٍ. كما تُحدّد فرص النقاش العام خلال العملية التشريعية بشكل واضح، فتلتزم بها الجهات المعنية التزاماً صارماً.

تلتئم الهيئات التشريعية بشكل عام مرة أو مرتين، أو ثلاث كما في حالة الدانمارك، وفنلندا، وإسرائيل، والولايات المتحدة، لمناقشة التشريع بشكل علني. وتتيح هذه العملية، التي تُعرف أيضاً "بالمطالعات" وتتألف من فترات فاصلة مكررة بانتظام، قراءة مشاريع القوانين بتمعن، وتنقيحها، كما تفسح المجال أمام المواطنين المعنيين والمتضررين بتقديم اقتراحاتهم، وفق ما هو مبين في الفقرة ١١-١. ففي المملكة المتحدة على سبيل المثال، تنصّ المطالعة الأولى على تقديم مشروع القانون والأمر بطباعته، دون أن تتم مناقشته. خلال المطالعة الثانية، تُحدّد المبادئ العامة لمشروع القانون، قبل مباشرة أيّ لجنة بالعمل. أمّا في المرحلة التالية، فتتم مناقشة مشروع القانون على مستوى اللجنة. تلي ذلك مرحلة إعداد التقارير في المجلس التشريعي نفسه، حيث يجري هذا الأخير التغييرات اللازمة التي وافقت عليها الحكومة مبدئياً، ضمن نطاق اللجان، ثمّ تتم مناقشة نقاط جديدة. وخلال هذه المرحلة عينها أيضاً، يمكن التصويت على التعديلات، على حدة. بعدئذ، يحين موعد المطالعة الثالثة، حيث تتم مناقشة مشروع القانون بعد صدوره عن اللجنة واجتيازه مرحلة التقارير بسلام، مع اقتصار النقاش على محتويات مشروع القانون.١٠٣ هذا من جهة. أمّا من جهة أخرى، فتخضع مشاريع القوانين الفرنسية لمطالعتين. تنصّ المطالعة الأولى بشكل عام على نقاش عام حول مبادئ مشروع القانون، بينما تتألف الثانية من دراسة مفصلة للبنود، وتعديلاتٍ تقترحها اللجنة المعنية. لكن بما أنّ إرادة الأَكثريّة تكون عادةً منعكسةً في محتوى مشروع القانون، فإنّ الحاجة تدعو، في أفضل الأحوال، إلى اتّخاذ خطواتٍ إلزاميّة لضمان سماع آراء المعارضة. من هنا، خصّصت إيطاليا، مثلاً، مجموعات المعارضة بوقتٍ أكبر من وقت نواب الأَكثريّة، لاعتلاء المنبر عند طرح الحكومة لمشروع قانون.

٢-٥ تصويت الجلسة العامة

٢-٥-١ من المسلّمات أن يكون التصويت في الهيئة التشريعية علنياً؛ ومن واجب الهيئة التشريعية أن تنظم أي استثناء لهذه المسلّمة، وتقدّم إشعاراً مسبقاً قبل إجراء أيّ تصويت غير علنيّ.

تعتبر الهيئة التشريعية، في أيّ ديمقراطية تمثيلية، تجسيداً للمواطنين. ومن الضروري أن تكون نشاطات هذه الهيئة شفافة على الدوام، كي يتمكنّ المواطنون من مراقبة أداء ممثليهم، والاقتران بأنّ أعضاء الهيئة التشريعية يعملون لمصلحتهم، وبالتالي يعزّزون ثقتهم في مؤسسات نظامهم الديمقراطيّ. من شأن ذلك أن يفترض إجراء عمليات التصويت بشكل علنيّ، بالتوافق مع إعلان وارسو الخاصّ بمجتمع الديمقراطيات، والمعترف به على نطاق واسع: "تُنْتَخَب الهيئة التشريعية في حينه، وتكون شفافة ومسألة أمام الشعب."١٠٤ يتوافق هذا أيضاً مع الآراء التي تعبّر عنها الرابطة البرلمانية للكومنولث بشكل أكثر صراحة، فتفتقر بأن "تتوافر سجلات الحضور والتصويت"، وأن يكون التصويت في الجلسات العامة علنياً.١٠٥

CPA. Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures, §2.5.2. ١٠٢

انظر أيضاً: Commonwealth Principles on the Accountability of and the Relationship Between the Three Branches of Government, Principle VIII. ١٠٣

Inter-Parliamentary Union. Parliaments of the World: A Comparative Reference Compendium. Volume II. Second Edition. Inter-Parliamentary Union, 1986, pp. 922-923. ١٠٤

Community of Democracies. Final Warsaw Declaration: Toward a Community of Democracies. ١٠٥

CPA. Recommended for an Informed Democracy: Conclusions of a CPA Study Group on Parliament and the Media, paragraph 8.4; ١٠٥

CPA. Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures, §2.6.1

يفترض أحد المعايير المعمول بها، والمتفق عليها على نطاق واسع، بأن يكون التصويت علنياً. رغم ذلك، لا يعني هذا الشرط، بالضرورة، أن تكون كافة عمليات التصويت مسجلة، لا سيما وأن العديد من الهيئات التشريعية اليوم تعتمد آليات غير رسمية لإجرائها، كالتصويت الشفهي، كما في الهند، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة.^{١٠٦} رغم ذلك، من أدنى الشروط المطبقة في هذه الدول أن تكون عمليات التصويت علنية على الأقل (فلا تكون الجلسة مغلقة مثلاً). فإذا تمّ التصويت في إطار جلسة مغلقة، من الضروري تسجيل كل صوت، ونسبه إلى العضو الذي أدلى به، ثمّ نشر هذه المعلومات على العلن. أمّا في حالة استخدام موظفين، كالمستشارين في اللجان، فيجوز عقد جلسات سرية لمناقشة مدى أهلية المرشحين للتصويت، إلا أنه من الضروري تسجيل تصويت كل عضو في الهيئة التشريعية، ونشره على العلن، في حال لم تكن عملية التصويت الأخيرة علنية. لكن تجدر الإشارة إلى أن انتخاب رئيس الجلسات بشكل إجمالي استثناءً لهذه القاعدة.^{١٠٧} ومع أن بعض الهيئات التشريعية، كما في اسكتلندا، تختار رئيس المجلس التشريعي عن طريق تصويت سري، إلا أن هذه العملية تبقى عامة في دول عديدة اليوم، كما في الهند، وإيرلندا، وإسرائيل، ونيوزلندا، والمملكة المتحدة، ومجلس النواب في الولايات المتحدة.^{١٠٨}

٢-٥-٢ تضع الهيئة التشريعية وتتبع إجراءات كمي تتمكن الأقلية من أعضاء الهيئة التشريعية من المطالبة باعتماد وسيلة مسجلة للتصويت.

لا شك في أن التوتّر سينشأ لا محالة، في أي هيئة تشريعية ناجحة، بين الحاجة إلى معالجة قضايا الساعة على وجه السرعة، لا سيما تلك التي لا تثير جدالاً كبيراً، والأهمية القصوى التي يحتلها الالتزام بمبادئ الحكم الديمقراطي. في ما يتعلق بالتصويت، تعتبر الهيئة التشريعية أن الطريقة الأكثر فعالية هي اعتماد الوسائل غير الخطية أثناء التصويت. غير أن تفضيل هذه الوسيلة سيدعو دائماً إلى الموازنة بينها وبين الشفافية والمساءلة اللتين يجب أن تعتمدهما الهيئة التشريعية في نشاطاتها، وفق ما يثبته إعلان وارسو الذي حمل توقيع أكثر من مائة دولة: "تنتخب الهيئة التشريعية في حينه، وتكون شفافة ومساءلة أمام الشعب."^{١٠٩} من هنا، تلزم الهيئة التشريعية بوضع واتّباع إجراءات محدّدة، تخوّل الأقلية من أعضاء الهيئة التشريعية المطالبة باعتماد طريقة مسجلة للتصويت. وتجدر الإشارة إلى أن هذا المعيار الأدنى يلقي دعماً من الرابطة البرلمانية للكومنولث في ما يلي: "يمكن لأعضاء الأقلية في عملية تصويت أن يطالبوا بتسجيل تفاصيل التصويت."^{١١٠} ولا تتطلب مناشدة تطبيق هذه الطريقة المسجلة من التصويت أكثر من خمس الأعضاء المشرّعين الحاضرين.

لطالما جمعت الهيئات التشريعية كلها تقريباً، في شتى أنحاء العالم، بين الوسائل المسجلة وغير المسجلة في التصويت. ويُعتبر عدد الأعضاء المطلوب لفرض تسجيل عملية تصويت منخفضاً بالمقارنة مع غيره. على سبيل المثال، يركّز دستور الولايات المتحدة على ضرورة إجراء تصويت بمناداة الأسماء في مجلس الشيوخ، في حال طلب ذلك خمس أعضاء النصاب. أمّا في إسرائيل، فالمطلوب هو أقل من خمس الأعضاء.

١٠٦ Thomas Saalfeld, "On Dogs and Whips: Recorded Votes," in Herbert Doering (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Campus Verlag/St. Martin's Press, Frankfurt and New York, 1995.

١٠٧ يعرف أيضاً باسم "رئيس المجلس التشريعي" أو "الرئيس".

١٠٨ Inter-Parliamentary Union. *Presiding Officers of National Parliamentary Assemblies*. Geneva, 1997, p.21.

١٠٩ Community of Democracies. *Final Warsaw Declaration: Toward a Community of Democracies*.

١١٠ CPA. *Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures*, §2.6.2.

يتم تسجيل عمليات التصويت عادةً وفقاً لأحد الأشكال الأربعة التالية: تقسيم الأعضاء، والمناداة بالأسماء، والتصويت الإلكتروني، والتصويت بورقة اقتراع. فيتم اللجوء إلى "تقسيم الأعضاء" في حال اعتراض الأعضاء، في المملكة المتحدة كما في دول أخرى تتبع الأصول الإجرائية، على التصويت الشفهي. فيجتمع الأعضاء، بكل ما للكلمة من معنى، في كلا جانبي القاعة، حسب تصويتهم، ثم يدون الكاتب أسماءهم. أما "المناداة بالأسماء"، فتعتبر إحدى أكثر وسائل التصويت المسجلة شيوعاً. وبموجبها، يرّد عضو الهيئة التشريعية "بنعم" أو "كلا" عند مناداة اسمه، فيتم تسجيل خياره وفقاً لذلك. تلك هي الحال في بلجيكا، وكندا، واليونان، وإسرائيل، وإيطاليا، وسويسرا، وإسبانيا، والولايات المتحدة. يكتسب التصويت الإلكتروني، من جهته، شعبيةً متزايدة، بما أنه يؤمن السرعة والدقة على حدّ سواء. فيعتمد في مصر والهند، إلى جانب دول أخرى. أخيراً، يتيح التصويت بورقة اقتراع أن يكتب كل عضو اسمه على ورقة، ويدلي بها في صندوق الاقتراع. ورغم أن كلاً من هذه الأمثلة الأربعة يؤمن مستوى مختلفاً من السرعة والفعالية، إلا أن المبدأ التأسيسي يبقى هو نفسه: في ما يتعلق بالقضايا المهمة كإقرار التشريعات، لا يمكن للحاجة إلى إنجاز الأعمال بسرعة أن تغطي، في أي حال من الأحوال، على الحاجة إلى الشفافية.

٢-٥-٣ يحق لأعضاء الهيئة التشريعية وحدهم التصويت على القضايا أمام الهيئة التشريعية.

من المعايير المتبعة في هيئة تشريعية مثقلة بالأعمال تفويض النواب المنتخبين بعضاً من سلطاتهم لموظفين معينين، كما هي الحال بالنسبة إلى طاقم العمل في الهيئة التشريعية على سبيل المثال. لكن لا بدّ دائماً من رسم خطّ فاصل وواضح في كافة الهيئات التشريعية الديمقراطية: فلا يمكن ممارسة وظائف الهيئة التشريعية وصلاحياتها إلا على يد الأعضاء أنفسهم. صحيح أن الموظفين المساعدين، أو مجموعات المجتمع المدني، أو الهيئة التنفيذية، قد يُعينون عضو الهيئة التشريعية في عمله، إلا أنهم لن يكتسبوا، في أي حال من الأحوال، سلطاته التشريعية وأهمها القدرة على التصويت. فوحدهم أعضاء الهيئة التشريعية يحقّ لهم التصويت على القضايا أمام الهيئة التشريعية. لا بل حتى لو كان يحقّ لأحد الأعضاء التصويت بالوكالة، كما في البندسرات الألماني، فإنّ الصوت يبقى محسوباً على عضو الهيئة التشريعية المعني. وتجدر الإشارة إلى أن هذا الحد الأدنى من المعايير لا يقبل أي جدال، وتلتزم به الهيئات التشريعية الديمقراطية في كافة أنحاء العالم.

٢-٦ رؤساء الجلسات

٢-٦-١ تنتخب الهيئة التشريعية رؤساء الجلسات وأعضاء هيئة التوجيه وفقاً للمعايير والإجراءات المحددة بوضوح في القواعد الإجرائية.

يعتبر عمل رئيس الجلسة وهيئة التوجيه التابعة له بالغ الأهمية ضمن الهيئة التشريعية. فهما يؤدبان، معاً، دوراً مسيئاً إلى درجة كبيرة، من خلال تنظيم البرنامج التشريعي، وتنظيم النقاش وإدارته، وتحديد أسبقية الطلبات التي يطرحها الأعضاء. وتجدر الإشارة إلى أن مصالح الهيئة التنفيذية و/أو الأحزاب السياسية، والخطط التشريعية، تؤخذ عادةً بعين الاعتبار عند تنفيذ هذه الأعمال. من هنا، بالنظر إلى دورهم "كحراس" للنشاطات التشريعية، من الضروري أن يتم اختيارهم، هم والإجراءات الخاصة بهم، بناءً على معايير محدّدة بوضوح في القواعد الإجرائية.

تقع على عاتق رئيس الجلسات الذي تختاره الهيئة التشريعية مهامٌ عدّة، كإدارة النقاشات بأكبر قدرٍ ممكن من الحيادية، ومراقبة مدى الالتزام بالقواعد الإجرائية، وتنظيم برنامج الأعمال التشريعي.^{١١١} إلا أنه غالباً ما يلقي مساعدةً من هيئةٍ جماعية، تشاطره عبء العمل هذا.^{١١٢} وتختلف الممارسات العالمية المتعلقة باختيار رئيس المجلس التشريعي اختلافاً واسعاً، باستثناء أن أعضاء الهيئة التشريعية مدعوون في جميع الأحوال إلى الموافقة على التعيين. فحتى في البرلمان التي تتبع تقليد ويستمنستر، حيث لا يتم التصويت على رئيس المجلس التشريعي، لا يخلو الأمر من استثناءات. ففي البرلمان الهندي (Lok Sabha) مثلاً، من الضروري تنظيم انتخاباتٍ رسمية حتى عندما يقتصر عدد المرشحين على واحد. صحيحٌ أن أدقّ الإجراءات قد تختلف بين الدول، إلا أن قيام الهيئة التشريعية باختيار رئيس الجلسة وأعضاء هيئة التوجيه، بناءً على المعايير والإجراءات المحددة بوضوح في القواعد الإجرائية، يبقى من المعايير الدنيا.

3. Committees

٣- اللجان

١-٢ التنظيم

٣-١-١ يحق للهيئة التشريعية أن تشكل لجاناً دائمة ومؤقتة.

سيواجه أعضاء الهيئة التشريعية، في أي ديمقراطية تمثيلية، العديد من الواجبات الملحة والمسؤوليات المتزامنة، تتراوح بين تنظيم النشاطات المرتبطة بالعلاقات مع الجمهور الانتخابي، وإجراء التحاليل التشريعية. ولعلهم يرتأون تنظيم نشاطاتهم كمجموعات عمل من خلال اللجان، سعياً منهم لإدارة عبء العمل هذا. من هنا، تماشياً مع السلطة التي تتمتع بها الهيئة التشريعية، والسيطرة التي تبسطها على أعمالها الداخلية، بمقدورها تشكيل اللجان على أساس دائم ومؤقت. فتمتص هذه اللجان في التركيبة الحزبية للهيئة التشريعية، كما هو مبين في الفقرة ٣-١-٢، وتقدم الفرص لإجراء تحليل مفصل لمشاريع القوانين، فصياغتها ومناقشتها على مستوى عام، إلى جانب الإشراف على الهيئة التنفيذية، كما ورد في الفقرة ٣-٢. في هذا السياق، من شأن اللجان أن تخفف من العبء الملقى على الهيئة التشريعية ككل، مع الإشارة إلى أن نطاق سلطتها يجب ألا يكون واسعاً بحيث يشكل بديلاً عن الهيئة التشريعية. بالتالي، فإن عدد هذه اللجان ونطاق سلطتها امتيازٌ مرهونٌ بأمر الهيئة التشريعية.

يعتبر حق الهيئة التشريعية بتخصيص الأعمال إلى اللجان مبدأً راسخاً من مبادئ الحكم الديمقراطي. فرغم أن سلطة هذه اللجان قد تتنوع بين دولةٍ وأخرى، إلا أنها مقبولة كطريقة عملية لإدارة عبء العمل الملقى على عاتق الهيئة التشريعية، من خلال تأمين بيئة عمل مكثفة لا يمكن لجمعية كبيرة أن تؤمنها خلال جلسة عامة. ولعلّ اللجان تسفر عن فائدها هذه، بشكلٍ خاص، عند الإشراف على الهيئة التنفيذية. ففي حالة أوغندا مثلاً، اعتُمدت اللجان المختارة بين عامي ١٩٩٧ و١٩٩٩، لإجراء تسعة تحقيقات رفيعة المستوى مع مسؤولين في السلطة التنفيذية، متهمين بالفساد، منهم تحقيقان أسفرا عن توجيه تعنيفٍ رسميٍّ إلى أحد وزراء الدولة، وإجبار آخر على الاستقالة. بالإضافة إلى ذلك، إثر التحقيق في نشاطات نائبة الرئيس، حول دورها الثاني كوزيرة للزراعة، اضطر الرئيس إلى صرفها من منصبها الوزاري، وإعادة توزيع المناصب الوزارية.^{١١٣}

١١١ المصطلحات الأكثر شيوعاً لرؤساء الجلسات هي "رئيس المجلس التشريعي" و"الرئيس".

١١٢ تعرف عادةً باسم "المكتب"، أو "اللجنة"، أو "مؤتمر الرؤساء".

١١٣ Southern African Development Community [hereinafter, "SADC"] Parliamentary Forum. Legislators Orientation Handbook: Professional Performance and Development for Legislators, p. 42.

٣-١-٢ يعكس تخصيص الهيئة التشريعية لمقاعد اللجان تركيبة الأحزاب السياسية في الهيئة التشريعية ويشمل أعضاء من أحزاب الأثريّة والأقليّة على حدّ سواء.

تتمتع الهيئة التشريعية بامتياز الاعتماد على نظام من اللجان الدائمة والموقّعة، لتسهيل تنفيذ أعمالها بطريقة فعّالة، كما هو مبين في الفقرة ٣-١-١. ويجب أن ينعكس تركيب الأحزاب في الهيئة التشريعية في طريقة تخصيص مقاعد اللجان، فيشغلها أعضاء من الأثريّة والأقليّة على حدّ سواء. بعبارة أخرى، لا يجوز أن يقصي حزب الأثريّة الأقليّة عن اللجان، والعكس صحيح. وقد كان توزيع المقاعد القائم على هذه المبادئ، وفقاً لنسب الأحزاب في الهيئة التشريعية، توصية نصّت عليها، صراحةً، الطاولة المستديرة الخاصة بالرابطة البرلمانية للكومنولث: "يجب أن يعكس توزيع أعضاء اللجان التوازن في الهيئة التشريعية، كما يحقّ لأعضاء المعارضة أن يرفعوا تقريراً خاصاً بالأقليّات."^{١١٤}

يُطبّق هذا المبدأ، منذ البداية، على توزيع مقاعد اللجان في عدّة هيئات تشريعية اليوم. على سبيل المثال، تتوازي اللجان في البندشتاغ الألماني، بأكثر قدر من الدقة، مع القوّة التي تمثّلها المجموعات الحزبية في الهيئة التشريعية، مع الإشارة إلى أنّ حزب الأثريّة أو أحزاب الائتلاف الحكوميّ تبسط سلطتها على كافة لجان البندشتاغ. كما تضبط هذه القاعدة أيضاً التّعيينات الخاصة باللجان، في دول كبلغاريا، وكندا، وفرنسا، وألمانيا، والمجر، والمملكة المتّحدة، والولايات المتّحدة.^{١١٥} ويحدث أيضاً أن تسمح عدّة دول بطرح تقارير خاصة بالأقليّات؛ وهي عبارة عن الآراء الخطيئة التي تعبّر عنها الأقليّة من أعضاء اللجان، وترفق بتقرير اللجنة الشامل بشكل عام. فيشكّل ذلك وسيلة مفيدة لضمان نوعية تقارير اللجان عبر الأحزاب المختلفة، كما يضمن تحفيز أعضاء اللجان من الأقليّة على الاستمرار في استثمار وقتهم في هذه اللجان. ومن الدّول حيث تعتبر تقارير الأقليّات شائعة التّمس، وفنلندا، وألمانيا، وإيطاليا، والثّروج، والسويد، وسويسرا.^{١١٦}

٣-١-٣ تحدّد الهيئة التشريعية وتلتزم طريقة شفافة لانتخاب رؤساء اللجان أو اختيارهم.

تتمتع الهيئات التشريعية كلّها بالقدرة على تفويض مجموعة من أعضاء الهيئة التشريعية أعمالها، على شكل لجان، كما هو مبين في الفقرة ٣-١-١. وينتخب هؤلاء الأعضاء غالباً رئيس اللجنة بشكل رسمي، مع الإشارة إلى أنّ اختيار هذا الرّئيس يكون امتيازاً من حقّ الهيئة التشريعية، لا التّنفيذية. أخيراً، يجب أن تكون عملية الاختيار على يد أعضاء الهيئة التشريعية شفافة، وممثّلة للقواعد الإجرائية.

وسواء قامت اللجنة نفسها باختيار رئيسها، أو تمّ ذلك عن طريق هيئة أخرى في الهيئة التشريعية، فمن الأرجح أن يكون الرّئيس عضواً في حزب الأثريّة الحاكم. رغم ذلك، لا يجوز حظر أعضاء المعارضة أو الأقليّة من رئاسة اللجان، وذلك لضمان حقّ الأقليّات ضمن اللجان. في هذا السياق، يُلاحظ أنّ بعض الهيئات التشريعية تعتمد، منذ البداية، مبدأ تخصيص رئاسة اللجنة لأعضاء من أحزاب الأقليّات، كما في ألمانيا، والبرتغال، ورومانيا مثلاً، بينما تذهب لجان الحسابات العامة في

CPA. Governance Structures and the Democratic Process: Roundtable on Managing Parliament-Executive Interface in the Commonwealth. ١١٤

أنظر: ملخص التوصيات.

National Democratic Institute. Committees in Legislatures: A Division of Labor. National Democratic Institute, 1996, p. 16.

١١٥

أنظر أيضاً:

William E. Crowther and David M. Olson, "Committee Systems in New Democratic Parliaments," in David M. Olson and William E. Crowther (eds). Committees in Post-Communist Democratic Parliaments. Ohio State University Press, Ohio, 2002.

Kaare Strom, "Parliamentary Committees in European Democracies," in The Journal of Legislative Studies, Vol. 4, Spring 1998, No. 1, pp. 45-46. ١١٦

كندا، والهند، والمملكة المتحدة، حدّ حفظ الرّئاسة للمعارضة حكراً، نظراً إلى أنّها تراجع الأداء الماليّ للهيئة التنفيذيّة، وتؤدّي وظيفة التّدقيق في الحسابات.

٣-١-٤ من المسلّمات أن تكون جلسات الاستماع الخاصّة باللّجان مفتوحة أمام الجمهور العام؛ وسوف تنظّم الهيئة التشريعيّة، بشكلٍ علنيّ، أيّ استثناءاتٍ على هذه المسلّمات، وتقدّم إشعاراً مسبقاً في حال عقد اللّجنة اجتماعاً مغلقاً.

التزاماً بمبادئ حرية المعلومات، والمساءلة والحكم التشاركيّين، من الضّروريّ أن يتمكّن الشعب من الاطّلاع على السّير اليوميّ للأعمال في الهيئة التشريعيّة. ونظراً إلى أهميّة اللّجان بالنسبة إلى الهيئة التشريعيّة، يسلم جدلاً أنّ جلسات الاستماع الخاصّة باللجان ستكون مفتوحة أمام العامة. من شأن هذا أن يتوافق مع الدّعوات إلى الشفافية، المطروحة في إعلان وارسو الصّادر عن مجتمع الديمقراطيّات، والسرعة الاجتماعيّة الثابتة للاتفاقيّة الإقليميّة لرابطة جنوب آسيا.^{١١٧} بالإضافة إلى ذلك، كانت الرّابطة البرلمانيّة للكومنولث صريحة في إعلانها أنّ جلسات الاستماع التي تعقدها اللّجان يجب أن تكون عامة.^{١١٨} من شأن ذلك أن يكشف عن أهميّته، بشكلٍ خاصّ، في حالة اللّجان المعنيّة بالضرائب والشؤون الماليّة، وغيرها من القضايا التي تهّم المواطنين والمكلّفين بالضريبة إلى حدّ بعيد. ويستتبع هذا المعيار الأدنى أيضاً تزويد العامة ووسائل الإعلام ببرامج العمل الدّقيقة.

يشهد الاتّجاه في مختلف الهيئات التشريعيّة على حقّ المواطنين في حضور جلسات الاستماع التي تعقدها اللّجان. بالفعل، أصبحت هذه اللّجان نفسها تفتح أبواب اجتماعاتها، أكثر فأكثر، أمام العامة. ومع أنّ دولاّ عدّة تجمع حالياً بين الاجتماعات العامّة والخاصّة في آن، إلا أنّها قد بدأت تخطو نحو منح وصول أكبر للعامة إلى تلك الاجتماعات. في العام ١٩٩٠ مثلاً، أجازت فرنسا لرؤساء لجانها فتح اجتماعاتهم أمام وسائل الإعلام الرّسميّة، بما فيها آلات التّصوير التّلفزيونيّة. بعد ذلك، إثر إقرار القانون المتخصّص عام ١٩٩٧، نُشرت اجتماعات لجان التّحقيق على العلن بعد أن كانت مغلقة لوقتٍ طويل.^{١١٩} وفي مجلس النّواب الأستراليّ، يعيّن مستشار إعلاميّ لمساعدة اللّجان في تطوير استراتيجيّات الاتّصال والإعلام المعتمدة في جلسات التّحقيق العامّة، وإحاطة نشاطاتها بالحدّ الأقصى من التّغطية الإعلاميّة. أمّا الجمعيّة الوطنيّة في ساحل العاج، فقد أجازت مشاركة الإعلام وتغطيته لاجتماعات لجانها منذ العام ٢٠٠١.

غير أنّ هذا الحقّ بالوصول العام إلى جلسات الاستماع يتعرّض، مراراً وتكراراً، للتقييد؛ لأسبابٍ تُعزى إجمالاً إلى حماية الأمن القوميّ أو حفاظاً للخصوصيّة أثناء توظيف المستخدمين أو صرفهم من الخدمة. ومع أنّ جلسات استماع اللّجان تُنظّم، بين الحين والآخر، بشكلٍ سريّ لأسبابٍ مبرّرة، إلا أنّه من الضّروريّ مساءلة المعنيّين عن ذلك بشكلٍ علنيّ. في هذا السياق، كانت الرّابطة البرلمانيّة للكومنولث صريحةً في دعوتها إلى جعل اجتماعات اللّجان نفسها علنيّة: "من المسلّم به أن تكون اجتماعات اللّجان مفتوحة أمام العامة، بحيث تكون الاجتماعات المغلقة الاستثناء عوضاً عن كونها القاعدة. أمّا حين تدعو الحاجة إلى عقد اجتماع، أو جزءٍ منه، بشكلٍ سريّ، فيجب اتّخاذ قرارٍ بهذا الشّأن علنيّة، وتحديد الأسباب التي

^{١١٧} "تنتخب الهيئة التشريعيّة وفق الأصول، وتكون مساءلة وشفافة أمام الشعب."

Community of Democracies. Final Warsaw Declaration: Toward a Community of Democracies

"توافق الدّول الأطراف على [...] التّشديد على أهميّة الأداء الشفاف والمساءلة للحكومة في المؤسسات [...] العامّة."

CPA. Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures, § 3.1.4.

١١٨

"Parliament and television," Constitutional and Parliamentary Information, No. 172, 2nd Half-year, 1996, p. 105.

١١٩

دعت إلى اتخاذه. ١٢٠ من جهتها، تقدّم جنوب أفريقيا نموذجاً يوازن، بشكلٍ مقبول، بين الإجراءات العامة والخاصة. فتعتبر كافة اللجان في جنوب أفريقيا مفتوحة أمام العامة، إلا في حال أغلقت بموجب قرار صادر عن اللجنة. رغم ذلك، لا يمنع هذا من الاستمرار في نشر محاضر هذه الاجتماعات والوثائق المرفقة بها.

٢-٣ الصلاحيات

١-٢-٣ من المسلمات أن تحيل الهيئة التشريعية التشريع إلى لجنة، وأن يكون أي استثناء شفافاً، ومحدداً على نطاق ضيق، واستثنائياً بطبيعته.

سعيًا لضمان دراسة التشريعات كما ينبغي، على ضوء أعباء العمل الثقيلة الملقاة على عاتق كل عضو في الهيئة التشريعية، يجب أن يحال التشريع إلى لجنة، كمسألة مبدأ. من شأن هذا أن يقدم إلى أعضاء الأقلية والأكثرية، ظاهرياً، فرصة تحليل التشريعات بشكلٍ متعمق. فتصبح مرحلة اللجان خطوةً منظّمة في العملية التشريعية، مما يتيح لأعضاء الهيئة التشريعية مناقشة مشاريع القوانين، علانيةً، بموجب الفقرة ٢-٤-٢. بين الفينة والأخرى، قد يتم إهمال مرحلة اللجان عند إقرار تشريع بسيط، لا يثير الجدل، أو في حالة طارئة. في هذه الحالة الأخيرة بشكلٍ خاص، يجب تحديد الظروف بشكلٍ واضح وتقييدها بدقة، كما ورد في الفقرة ٦-٤-١. ويمكن أن تلجأ اللجان إلى هذه المرحلة أيضاً، خلال العملية التشريعية، لاستجاء الآراء العامة من المجموعات المعنية، كما ورد في الفقرة ١١-١. وقد لاقى هذا الشرط موافقةً صريحة في توصية تقدمت بها الرابطة البرلمانية للكومنولث، ومفادها أنه "من المسلمات إحالة الهيئة التشريعية للتشريع إلى إحدى اللجان". ١٢١

في العديد من الهيئات التشريعية اليوم، تعتبر مرحلة اللجان خطوةً روتينية في العملية التشريعية. مثلاً، في الهيئات التشريعية في الأرجنتين، وكندا، وفرنسا، والمجر، وإيرلندا، واليابان، والبرتغال، ورومانيا، وروسيا، والسويد، تحال مشاريع القوانين تلقائياً إلى اللجان. بالإضافة إلى ذلك، يعقد مجلس النواب في نيوزلندا، دوماً، جلسات استماع لدراسة مسودات التشريعات، وبذل كل الجهود الممكنة، بهدف استدرار مساهمة العامة سواء خطياً أم شفهيًا. ١٢٢

٢-٢-٣ تتمتع اللجان كافة بالقدرة على تعديل التشريعات.

يجب أن تتمكن الهيئة التشريعية من تفويض أعمالها التشريعية إلى لجانها الخاصة، في حال أرادت تنفيذ أعمالها بفعالية وأداء مهامها وفق ما يقتضيه الدستور. في هذا الإطار، تُسند مهمة دراسة التشريعات وإعادة صياغتها إلى اللجان بشكلٍ أساسي، بما أن الجمعيات التشريعية غير مؤهلة، بالنظر إلى حجمها، للتوسع في تفاصيل مشاريع القوانين. ١٢٣ نتيجةً لذلك، كان لا بد أن تتمتع اللجان كلها بسلطة تعديل التشريعات، إلى جانب القدرة على استدعاء الشهود، بمن فيهم أعضاء الهيئة التنفيذية، كما هو مبين في الفقرة ٣-٢-٤. وتماشياً مع الاستقلالية التي تتمتع بها الهيئة التشريعية في إدارة أعمالها الداخلية، يعتبر تمكين اللجان من تعديل التشريعات امتيازاً من حق الهيئة التشريعية. بعبارة أخرى، ليس للهيئة التنفيذية أي قدرة على التأثير في هذه السلطة.

CPA. Recommended Benchmarks for Transparent Governance, Recommendation 14.3 ١٢٠

CPA. Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures, § 3.2.1. ١٢١

Organization Economic Co-operation and Development [hereinafter, "OECD"], OECD Report on Parliamentary Procedures and Relations. ١٢٢ PUMA/LEG (2000)/2/REV1, p. 14.

Kaare Strom, "Parliamentary Committees in European Democracies," The Journal of Legislative Studies. Vol. 4, Spring 1998, No. 1, p. 48. ١٢٣

تتمتع العديد من الهيئات التشريعية بالقدرة على تمكين اللجان من تعديل التشريعات، أو إعادة صياغتها، وأهمها الهيئات التشريعية في بلجيكا، وفنلندا، وألمانيا، وإيسلندا، وإيطاليا، والنرويج، وإسبانيا، والسويد، وسويسرا، والولايات المتحدة. في هذا الإطار، صحيح أن سلطة تعديل التشريعات هي أحد المعايير الدنيا، إلا أن اللجان تتمتع، في أفضل الأحوال، بسلطة طرح التشريعات أيضاً، شرط أن يرضى أحد أعضاء الهيئة التشريعية ذلك. وتجدر الإشارة إلى أن اللجان في النمسا، وإيسلندا، والسويد، تتمتع، منذ البداية، بهذه السلطة.

٣-٢-٣ تتمتع اللجان كافة بحق استشارة الخبراء و/أو توظيفهم.

لا يخفى على أحد أن أعضاء الهيئة التشريعية، في أي ديمقراطية تمثيلية تدير عجلة أعمالها بنجاح، سيواجهون عدداً كبيراً من القضايا التي تتطلب خبرات محددة، من مراجعة التشريعات المعقدة إلى الإشراف على الهيئة التنفيذية. من هنا، يمكن للهيئة التشريعية، سعياً لإدارة أعباء القضايا الثقيلة الملقاة على كاهلها، أن تنشئ نظاماً من اللجان، يتمكن، بدوره، من دراسة توصيات الخبراء المنتدبين من خارج الهيئة التشريعية. لكن ينبغي التمييز بين حق اللجان هذا، والحق في استدعاء الشهود، كما هو مبين في الفقرة ٣-٢-٤. من هذا المنطلق، تضع الهيئة التشريعية في متناول كل لجنة الآليات القانونية، والوسائل المالية، التي تلتزم بها عند استشارة الخبراء و/أو توظيفهم. وتجدر الإشارة إلى أن هذا الحق هو، في الواقع، سلطة تتمتع بها اللجان في العديد من الهيئات التشريعية اليوم، كأغلبية الدول المنضمة إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.^{١٢٤}

٣-٢-٤ تتمتع اللجان بسلطة إصدار تكاليف الحضور لفحص الأشخاص، والوثائق، والسجلات، كاستدعاء الشهود والأدلة من الهيئة التنفيذية.^{١٢٥}

يمكن حل مشكلة أعباء العمل الثقيلة والمتنوعة، الملقاة على عاتق الهيئة التشريعية، عن طريق الاعتماد على نظام من اللجان، وظيفتها تسهيل عمل الهيئة التشريعية، من دون أن تحل محلها بأي شكل من الأشكال. ومن هنا، سعياً لأداء هذه الوظيفة، تُمنح اللجان سلطة إصدار تكاليف الحضور، لاستجواب الشهود وفحص الأدلة، بمن فيهم الشهود من الهيئة التنفيذية. بالفعل، تعتبر هذه الخطوة إحدى أهم الأدوات التي تسبغ مدلولاً هاماً على مفهوم الاستقلالية التشريعية، وحق الهيئة التشريعية، وقدرتها على تنفيذ مسؤولياتها الدستورية، لا سيما الإشراف على الهيئة التنفيذية، وفق ما ينص عليه الاتحاد البرلماني الدولي، صراحةً، في إعلانه حول الديمقراطية.^{١٢٦} وقد كان هذا الأمر قد لاقى صدها في المبادئ التي اتفقت عليها الحكومات الأعضاء في الرابطة البرلمانية للكومنولث، وبالتحديد: "يجب أن تتمتع اللجان بالسلطة التي تخولها إصدار تكاليف الحضور، بحق الأشخاص، والوثائق، والسجلات، على أن تمتد هذه السلطة لتطال الشهود والأدلة من الهيئة التنفيذية، بمن فيهم المسؤولون.^{١٢٧} فإذا لم تكن اللجان الدائمة تتمتع بهذه السلطة، يجب أن تتمتع بها اللجان الموقته على الأقل.

OECD. OECD Report on Parliamentary Procedures and Relations, PUMA/LEG (2000)/2/REV1, P 19.

١٢٤

في بعض الحالات، يعتبر هذا الحق الذي تتمتع به اللجان "حقاً في سبيل تحقيق وسيلة". بما أن بعض اللجان مضطر إلى الحصول على موافقة رئيس الجلسة أو الهيئة الجماعية في المقام الأول. تلك هي الحال في اسكتلندا، حيث ينص القانون ١٢٠٧ من الأنظمة الداخلية على "موافقة المكتب البرلماني" قبل توظيف الخبراء. غير أن هذا لا يعتبر مشيراً للجدل، بما أنه من غير المرجح أن يعرقل المكتب البرلماني هذا الأمر.

١٢٥ لا تميز بعض الدول بين مصطلح "تكاليف الحضور" و"الاستدعاء". وسوف تعتمد هذه الوثيقة مصطلح "تكاليف الحضور" في كلتا الحالتين.

١٢٦ "تتركز الديمقراطية على حق الجميع في المشاركة في إدارة الشؤون العامة؛ فنشترط بالتالي وجود مؤسسات تمثيلية على الأصعدة كافة، وبشكل خاص توافر برلمان يمثل عناصر المجتمع كلها، ويتمتع بالسلطات والوسائل المطلوبة للتعبير عن إرادة الشعب، من خلال وضع التشريعات والإشراف على عمل الحكومة."

IPU. Universal Declaration on Democracy. Art. 11.

CPA. Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures, § 3.2.4.

١٢٧

أنظر أيضاً:

Commonwealth Principles on the Accountability of and the Relationship Between the Three Branches of Government, Principle VII (a).

تعتبر اللجان في الأغلبية الساحقة من الهيئات التشريعية اليوم محولة، قانوناً، إصدار تكاليف الحضور بحق الشهود، بمن فيهم مسؤولو الهيئة التنفيذية، والمطالبة بالوثائق. من الدول المدرجة على هذه اللائحة أستراليا، وجمهورية تشيكيا، وجورجيا، والهند، ورومانيا، وجنوب أفريقيا. أما في سويسرا، فتتص المادة ١٦٩ من الدستور نفسه على أن الأسرار الرسمية لا تشكل سبباً كافياً للإحجام عن تقديم الأدلة إلى إحدى لجان التحقيق. عوضاً عن ذلك، تعطي سويسرا أهمية كبرى للحق في المساءلة العامة، بالمقارنة مع الحق في السرية الرسمية. من شأن هذا البند أن يرفع الحماية التي يتمتع بها المسؤول بموجب السرية الرسمية، ويساهم بالتالي في تحقيق الهدف المزدوج: أي تمكين الهيئة التشريعية من تنفيذ مسؤولياتها الدستورية، وفي الوقت نفسه حلّ مسؤولي الهيئة التنفيذية رسمياً من أي تضارب في المصالح.^{١٢٨} فإذا لم تشمل هذه السلطة اللجان الموقّعة، لا بد أن تطبق على اللجان الدائمة، كما هي الحال في المملكة المتحدة.

٣-٢-٥ وحدهم أعضاء الهيئة التشريعية المعيّنون في اللجنة يحقّ لهم التصويت في هذه اللجنة.

يعتبر فصل وظائف السلطات التنفيذية، والتشريعية، والقضائية، ركيزة أساسية من ركائز الديمقراطية التمثيلية، لا بل إنه شرط أساسي لتنظيم أعمال الهيئة التشريعية بطريقة ديمقراطية. رغم ذلك، يمكن لأعضاء الهيئة التشريعية وأفراد الشعب أن يستفيدوا من اشتراك أشخاص، من خارج الهيئة التشريعية، في اللجان، كمسؤولين في الهيئة التنفيذية أو خبراء في السياسات. ومع أن مساهماتهم في عمل اللجان لن تتسم بطابع غير ديمقراطي، إلا أنهم لن يملكوا حق التصويت على القضايا أمام اللجان، ولن يؤدّوا أي دور في توزيع موارد اللجان، كما لن يتمتعوا بأي سلطة في تنظيم جدول أعمالها. لكن تجدر الإشارة إلى أن هذا المعيار الأدنى يتوافق مع مبدأ فصل السلطات.^{١٢٩} فلو كان بإمكان هؤلاء أن يقترحوا، ما كانوا ليكتفوا بتهديد استقلالية الهيئة التشريعية، بل لأضعفوا أيضاً من ثقة المواطنين بالمؤسسات التي تولّف عماد نظامهم الديمقراطي، من خلال تمويه الحدود بين سلطات الحكم الديمقراطي. تجدر الإشارة إلى أن الاستثناءات الخاصة بهذا المعيار الأدنى نادرة في أنحاء العالم كافة، وتنطبق مراراً على الهيئة التشريعية العليا.^{١٣٠}

4. Political Parties, Party Groups and Interest Caucuses

٤- الأحزاب السياسية، والمجموعات الحزبية، والكتل الحزبية لأصحاب المصالح^{١٣١}

٤-١ الأحزاب السياسية

٤-١-١ يتمتع أعضاء الهيئة التشريعية، كما الشعب بأكمله، بالحق في حرية التجمع.

يعتبر الحق في حرية التجمع أحد حقوق الإنسان التي لا يمكن انتهاكها؛ وهو مضمون بموجب الإعلان العالمي لحقوق الإنسان،

^{١٢٨} "The New Swiss Constitution," Constitutional and Parliamentary Information, No. 179, 1st Half-year 2000, p. 11.

^{١٢٩} في كندا، يشارك أمراء السر البرلمانيين، التابعين لوزراء الحكومة، في اللجان.

^{١٣٠} National Democratic Institute. Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relations, 2000, p. 40.

تجدر الإشارة إلى أن التصويت بالوكالة، أو اعتماد شخص بديل، موجود في بعض الهيئات التشريعية. غير أن هذه الممارسة لا تعتبر خارجة عن إطار الديمقراطية، حين يسمي عضو الهيئة التشريعية، بكامل وعيه، بديلاً عنه للإدلاء بصوته. في تلك الحالة، يبقى الصوت صوت عضو الهيئة التشريعية الأصلي.

^{١٣١} بالنظر إلى الخبرة المحتملة التي قد تصيب المرء عند محاولة فهم الاختلافات بين مصطلحات "الأحزاب السياسية، والمجموعات الحزبية، والكتل الحزبية لأصحاب المصلحة"، لا بد من التوضيح. يجب التمييز بين "الأحزاب السياسية" و"الأحزاب البرلمانية/المجموعات الحزبية". فمن جهة، تشير الأولى إلى المنظمات التي تنشأ خارج إطار الهيئة التشريعية، وتعمل بشكل مستقل عنها، كما الحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي في الولايات المتحدة. أما من جهة أخرى، فيفيد المصطلح الآخر تجميع أعضاء الأحزاب السياسية، أو أعضاء الأحزاب المماثلة التي تنشأ ضمن الهيئة التشريعية، كالحزب البرلماني الديمقراطي الليبيرالي في المملكة المتحدة. من هنا، فإن المعايير المرتبطة بالأحزاب السياسية، في هذا القسم، مميزة عن تلك المرتبطة بالمجموعات الحزبية والكتل الحزبية لأصحاب المصلحة، بما أن الأحزاب السياسية خارجة عن الهيئة التشريعية، بينما الكيانان الآخران ينشأن ضمنها.

والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.^{١٣٢} ويعني أيضاً الحرية في الانضمام إلى حزب سياسي. لعلّ هذا الحقّ يجد أصدق تعبير عنه في إعلان وارسو، الخاصّ بمجتمع الديمقراطيات، الذي يتطرق إلى: "حقّ كلّ شخص في حرية التّجمع بشكل سلمي، بما في ذلك تأسيس حزبه الخاصّ أو الانضمام إلى حزب معيّن".^{١٣٣} كما يعبرّ الاتحاد البرلمانيّ الدوليّ عن ذلك، في إعلانه حول الديمقراطية، الذي ينصّ على ضرورة تمتّع الجميع "بحقّ تنظيم الأحزاب السياسية وتنفيذ النّشاطات السياسية".^{١٣٤}

٤-١-٢ يجب تحديد أيّ قيود مفروضة على شرعية الأحزاب السياسية بشكل دقيق ضمن القانون، كما يجب أن يتوافق ذلك مع العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

تعتبر الأحزاب السياسية، في أغلب الأحيان، المحفّز على العمليات الديمقراطية التنافسية. فهي تزوّد المواطنين الأفراد بفرصة جمع الموارد، والتنافس بين مجموعات المصلحة. من جهته، يحفظ الإعلان العالميّ لحقوق الإنسان حرية كلّ شخص في تشكيل حزب سياسي، أو الانضمام إليه، أو الانتساب له؛ وقد تمّت الموافقة عليه على صعيد عالمي. ونسجاً على المنوال نفسه، يحفظ العهد الدوليّ للحقوق المدنية والسياسية هذا الحقّ؛ غير أنّه لا يتوقّف عند هذا الحدّ، بل يوضّح ضرورة التّحديد الدقيق لأيّ قيود مفروضة على هذا الحقّ الأساسي: "لا يجوز فرض أيّ قيد على ممارسة هذا الحقّ، باستثناء تلك التي ينصّ عليها القانون، وتلك التي تعتبر ضرورية في أيّ مجتمع ديمقراطي، تأميناً لمصالح الأمن القوميّ أو السلامة العامة، والنظام العام، وحماية الصّحة العامة أو الأخلاقيات، أو حماية حقوق الآخرين وحرّياتهم".^{١٣٥} ويتولّى الإعلان بشأن معايير الانتخابات الحرّة والنزيهة، الصّادر عن الاتحاد البرلمانيّ الدوليّ، شرح تفاصيل الطبيعة الاستثنائية للقيود المفروضة على الأحزاب السياسية:

"لا يجوز أن تخضع الحقوق المذكورة أعلاه إلا لقيود ذات طبيعة استثنائية، على أن تتوافق مع القانون، وتعتبر ضرورية، إلى حدّ مقبول، بالنسبة إلى أيّ مجتمع ديمقراطي، أي بما يخدم مصالح الأمن القوميّ أو النظام العام، وحماية الصّحة العامة أو الأخلاقيات، أو حماية حقوق الآخرين وحرّياتهم، وشرط ألا تتعارض مع موجبات الدّول حسب القانون الدولي. أمّا القيود الجائزة على عملية التّرشيح، وتأسيس الأحزاب السياسية، وتنفيذ نشاطاتها، وتنظيم الحملات، فلا تطبّق تجنّباً لانتهاك مبدأ عدم التمييز على أساس العرق، أو اللّون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدّين، أو الآراء السياسية أو غيرها، أو الأصل الوطنيّ أو الاجتماعيّ، أو الملكية، أو الولادة، أو أيّ وضع آخر."

بالإضافة إلى ذلك، يتابع الإعلان: "يحقّ لكلّ فرد أو حزب سياسي، جرّد من حقّ التّرشيح أو تنظيم الحملات أو من حقوقه الحزبية، سواء بالكامل أو جزئياً، أن يستأنف الحكم أمام سلطة مختصة لمراجعة هذه القرارات، وتصحيح الأخطاء بشكل سريع وفعال".^{١٣٦} من هنا، ينصّ أحد المعايير الدّنيا في الهيئات التشريعية الديمقراطية على ضرورة التّحديد الدقيق للقيود المفروضة على شرعية الأحزاب السياسية في القانون، إلى جانب ضرورة توافق هذه القيود مع العهد الدوليّ للحقوق المدنية والسياسية.

^{١٣٢} "يحقّ لكلّ فرد أن يتمتع بحرية التّجمع بشكل سلمي. الإعلان العالميّ لحقوق الإنسان، المادة (١١)٢٠
"يحقّ لكلّ فرد أن يتمتع بحرية التّجمع مع البقية، بما في ذلك الحقّ في إنشاء النقابات العمالية والانضمام إليها، لحماية مصالحه"

ICCPR, Art. 22.

^{١٣٣} "حقّ كلّ شخص بحرية التّجمع السلمي، بما في ذلك إنشاء حزبه السياسي الخاصّ أو الانضمام إلى حزب معيّن [...] مع الضمانات القانونية الضرورية للسّماح له بالعمل بشكل حرّ على أساس المعالجة المتساوية أمام القانون."

Community of Democracies. Final Warsaw Declaration: Toward a Community of Democracies.

IPU, Art. 12.

١٣٤

ICCPR, Art. 22(2).

١٣٥

IPU, Declaration of Criteria for Free and Fair Elections. Art.s 7, 8.

١٣٦

وليس من الغريب في الأنظمة الديمقراطية الراسخة أن تُمنع الأحزاب العنيفة أو العنصرية من الترشح للانتخابات، كما هو مبين في الفقرة ١-٢-١. فيجوز أن تُمنع الأحزاب السياسية التي تدافع عن استخدام العنف كأداة سياسية، أو تستخدمه فعلاً، من المشاركة في الانتخابات التشريعية، في حال وافقت على هذا المنع هيئة قضائية مستقلة ومختصة. في هذا الإطار، يعتبر حلّ حزبٍ معيّن أو حظره امتيازاً حصرياً من امتيازات المحكمة الدستورية، في كلٍّ من كرواتيا، والبرتغال، وسلوفينيا، وتركيا. ١٣٧ أمّا في فرنسا، فيمكن حلّ حزبٍ سياسيٍّ عن طريق مرسوم يصدره رئيس الجمهورية، عند الاجتماع بمجلس الوزراء، مع إمكانية استئناف هذا الحكم. ١٣٨

٤-٢ المجموعات الحزبية^{١٣٩}

٤-٢-١ تنصّ القواعد الإجرائية، بشكل واضح، على معايير تشكيل المجموعات الحزبية البرلمانية وحقوقها ومسؤولياتها في الهيئة التشريعية.

تعتبر المجموعات الحزبية البرلمانية أداة أساسية لإحالة سياسات الأحزاب السياسية، والوعود التي تطلقها الحملات، إلى واقعٍ تشريعيٍّ. فبفضل المجموعات الحزبية، يصبح بمقدور بعض المواطنين المحافظة على تنظيمهم ونشاطهم، بعد انتخابهم في الهيئة التشريعية. في هذا الإطار، يركز السبب المبرر لإنشاء المجموعات الحزبية، عادةً، على مقدّمة منطقية من اثنتين: إمّا أنّ أعضاء الهيئة التشريعية، في النظام الانتخابي غير القائم على اللوائح الحزبية، أحرار في ممارسة حقوقهم الأساسية، كحرية التجمّع والانضمام إلى جمعية، أو عدم الانضمام إليها (أو مجموعة حزبية في هذا السياق)؛ وإمّا أنّ الأحزاب السياسية، في نظام قائم على اللوائح الحزبية، ملزمة بتنفيذ سياساتها، وتفعيلها ضمن الهيئة التشريعية. وتجدر الإشارة إلى أنّ هذه المجموعات الحزبية تؤدي دوراً أساسياً في الهيئة التشريعية. فإلى جانب اتخاذ مبادراتٍ تشريعية، تراها مفيدةً إجمالاً في تعيين أعضاء الهيئة التشريعية ضمن اللجان، وتنظيم جدول زمنيٍّ للمناقشات. من خلال ذلك، تؤدي المجموعات الحزبية وظيفةً أساسيةً في الحياة السياسية الوطنية. أمّا الانتساب إلى عضوية هذه المجموعات، فقد يكون إلزامياً أو غير إلزاميٍّ؛ وتشكيل المجموعة قد يتطلب شخصاً واحداً أو عشرة أشخاص؛ والمجموعة قد تقبل أعضاء من حزبٍ واحد فقط أو أحزابٍ متعدّدة. غير أنّ المعيار الأدنى يقضي بتحديد معايير تشكيل المجموعات الحزبية البرلمانية، وحقوقها ومسؤولياتها، تحديداً واضحاً، في القواعد الخاصة بالهيئة التشريعية. وكانت الرابطة البرلمانية للكومنولث قد دعت، صراحةً، إلى اعتماد هذا المعيار الأدنى في الهيئات التشريعية الديمقراطية. ١٤٠

لعلّ المعيار المتّبع على صعيدٍ عالميٍّ هو اعتماد المجموعات الحزبية ضمن الهيئة التشريعية. ففي بعض الدّول، تنصّ قوانين المجلس التشريعية نفسها، صراحةً، على تأسيس هذه المجموعات. تلك هي الحال في اليونان، والنرويج، والبرازيل أيضاً. ١٤١ أمّا عدد أعضاء الهيئة التشريعية المطلوب لتشكيل مجموعة، فيختلف بين دولةٍ وأخرى؛ حيث يتراوح بين صفر في اليابان، وهولندا، والمملكة المتّحدة، وخمسة في بلجيكا والبرازيل، ليلبلغ عشرين في مجلس النواب الهندي (لوك سبها).

١٣٧ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures. Adopted by the Venice Commission at its 41st plenary session. Venice, 10-11 December, 1999.

Loc cit.

١٣٨

١٣٩ تعرف المجموعة الحزبية أحياناً باسم مجموعة الحزب السياسي، أو الحزب البرلماني، أو الكتلة الحزبية. أنظر المحاشية في بداية القسم الرابع.

١٤٠ "يجب تحديد معايير تشكيل المجموعات الحزبية البرلمانية، وحقوقها ومسؤولياتها في الهيئة التشريعية، بشكل واضح في القوانين."

CPA. Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures, § 4.2.1.

"The Status of Parliamentary Groups," Constitutional and Parliamentary Information, No. 172, 1996, pp. 199-200.

١٤١

وقد تتألف المجموعات الحزبية من أعضاء منتسبين إلى حزب واحد فقط، كما في الهند والفيليبين، أو من أعضاء منتسبين إلى أكثر من حزب، كما في اليونان، واليابان، وبولندا، والسنغال. أما أكثر ما تشابه المجموعات الحزبية في أدائه، فهو دورها المهم في ترتيب مجريات النقاش. وبفضل مشاركتها في إدارة هيئات المجلس التشريعي، من خلال "مؤتمر الرؤساء"^{١٤٣} في أغلب الأحيان، فإنها تتمكن من ترتيب جدول زمني خاص بالمناقشات؛ وتعتبر بالتالي بالغة الأهمية على الصعيد السياسي. ونظراً إلى هذا الدور المهم، ينص أحد المعايير الدنيا على تحديد معايير تشكيل المجموعات الحزبية، وحقوقها ومسؤولياتها، تحديداً واضحاً، في قوانين الهيئة التشريعية.

٤-٢-٢ في نظام انتخابي غير قائم على اللوائح الحزبية، تكون العضوية في المجموعات الحزبية البرلمانية طوعية؛ ولا يخسر عضو الهيئة التشريعية مقعده في حال ترك مجموعته الحزبية.

يعتبر الحق في حرية التجمع، وفق ما ينص عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان^{١٤٣}، والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية^{١٤٤}، حقاً جوهرياً من حقوق الإنسان، وركيزة أساسية تقوم عليها الديمقراطية التمثيلية. في الوقت عينه، ينص القانون الدولي بشكل صريح على أنه: "لا يمكن إلزام أحد بالانتماء إلى جمعية"^{١٤٥}. كنتيجة منطقية، يمكن القول إن عضو الهيئة التشريعية الذي ينجح في الانتخابات، دون تفويض من جهة معينة، حرٌّ في الانضمام إلى مجموعة حزبية أو عدم الانضمام إليها. أما عندما يُنتخب هذا العضو وفقاً لنظام اللوائح الحزبية، فمن المفترض أن جمهوره الانتخابي هو حزبه نفسه؛ وأنه سيعمل، في المقام الأول، كعضو حزبي في الهيئة التشريعية؛ وسيكون مساءلاً أمام الحزب، وخاضعاً للقوانين التي توجّه أعماله ضمن الهيئة التشريعية. في هذه الأنظمة، ليس من الغريب أن يفقد أعضاء الهيئة التشريعية مقاعدهم، بسبب التصويت بشكل يخالف توجهات الحزب. من هنا، لا يُطبّق هذا المعيار الأدنى المتعلق بحرية التجمع على هذه الأنظمة، غير أنه يُطبّق على الأنظمة الأخرى كافة. وتجدر الإشارة إلى أن دولاً عدّة في شتى أنحاء العالم تعمل بهذا المعيار. فتعتبر الكثير منها أن العضوية في المجموعات الحزبية أمرٌ اختياري، مثل أستراليا، وبلجيكا، وفرنسا، وإيرلندا، واليابان، ومالي، وهولندا، ونيوزلندا، وبولندا، والسنغال، وسويسرا، والمملكة المتحدة، على سبيل المثال لا الحصر.^{١٤٦} بالإضافة إلى ذلك، من المعايير المتبعة في الأنظمة غير القائمة على اللوائح الحزبية، أن عضو الهيئة التشريعية لن يخسر مقعده في حال صوّت بشكل يخالف رغبات المجموعة الحزبية.

٤-٢-٣ تؤمّن الهيئة التشريعية الموارد والتسهيلات المناسبة للمجموعات الحزبية، وفقاً لصيغة واضحة وشفافة، لا تميّز حزب الأكثرية على نحو غير ملائم.

إن الدور المهم الذي تؤديه المجموعات الحزبية، أثناء تنفيذ أعمال الهيئة التشريعية، ليستحقّ كلّ الدعم. لذا ليس من الغريب أن تتلقّى المجموعات الحزبية في الهيئة التشريعية المساعدة، بشكل دعم تقني، أو إداري، أو لوجستي. رغم ذلك، لما كانت الأموال العامة تُنفق لهذه الغاية، فلا بدّ من أن تتبع التّفات صيغة واضحة وشفافة، لا تميّز حزب الأكثرية على نحو غير ملائم، بموجب المادة ١٢ من الإعلان حول الديمقراطية، الصادر عن الاتّحاد البرلماني الدولي: "يجب ضبط تنظيم

^{١٤٣} يتألف مؤتمر الرؤساء عادة من رئيس الجلسات (بصفته السلطة الموجهة للهيئة التشريعية) وقادة المجموعات الحزبية. ويعتبر مصطلح "مؤتمر الرؤساء" شائعاً، كما في الكاميرون، وفرنسا، وإيطاليا، والسويد. أمّا في دول أخرى، فقد يعرف باسم مجلس المشايخ (ألمانيا) أو مؤتمر الممثلين (إسبانيا).

^{١٤٤} الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة ٢٠

^{١٤٥}

^{١٤٦} الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة ٢٠(٢)

ICCPR, Art. 22.

"The Status of Parliamentary Groups," Constitutional and Parliamentary Information, No. 172, 1996, p. 240.

^{١٤٦}

الأحزاب، ونشاطاتها، وشؤونها المالية، وتمويلها، وأخلاقياتها، بشكل مناسب، وبطريقة حيادية، لضمان نزاهة العمليات الديمقراطية.^{١٤٧}

تؤمن الكثير من الهيئات التشريعية، منذ البداية، الموارد والتسهيلات إلى المجموعات الحزبية. ففي بعض الدول، يتم تمويل المجموعات الحزبية بشكل مباشر، منها على سبيل المثال بلجيكا، والدانمارك، وفرنسا، وألمانيا، وإيرلندا، واليابان، ونيوزلندا، وسلوفينيا، وإسبانيا. وفي معظم هذه الحالات، يكون التمويل متناسباً مع التمثيل الحزبي في الهيئة التشريعية، وبالتالي لا يميز حزب الأكثرية على نحو غير ملائم.^{١٤٨} في هذا السياق، يمكن أن تنص آليات مختلفة على القوانين التي تضبط هذا التمويل: كالأحكام الإجرائية كما في إسبانيا؛ وقانون تمويل الأحزاب السياسية كما في اليابان؛ أو عن طريق هيئة جماعية، كما في بولندا وإيطاليا.^{١٤٩} كما قد تختلف الهيئات التشريعية في ما تقدمه من خدمات في هذا المضمار أيضاً؛ فتتلقى المجموعات الحزبية في مجلس الشيوخ الإسباني مكاتب وقاعات للاجتماعات، بينما تستفيد تلك المنضمة إلى الكنيست الإسرائيلي من مبلغ شهري لتغطية تكاليف الموظفين. صحيح أن كل دولة ستحدد خصائص المساعدات وفقاً للحاجات والوسائل، إلا أنه يجب تأمين الموارد والتسهيلات للمجموعات الحزبية وفقاً لصيغة واضحة وشفافة، لا تميز حزب الأكثرية على نحو غير ملائم.

٤-٣ الكتل الحزبية لأصحاب المصالح

٤-٣-١ يحق لأعضاء الهيئة التشريعية تشكيل كتل حزبية لأصحاب المصالح بشأن القضايا ذات الاهتمام المشترك.

لا تقل الحقوق المدنية والسياسية التي يتمتع بها كل مواطن، كما هو مبين في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ومفصل في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، أهمية وثباتاً بالنسبة لممثلي المواطنين أيضاً. ويحق لكل عضو في الهيئة التشريعية، وفق ما هو محدد على امتداد الفقرة ٤-٢، الانضمام أو عدم الانضمام إلى أي تجمع رسمي أو غير رسمي من أعضاء الهيئة التشريعية، تحقيقاً لمصالح مشتركة. ورغم أن هذا الحق يخضع للقيود بشكل عام، في ما يتعلق بالمجموعات الحزبية في أنظمة اللوائح الحزبية، كما هو مبين في الفقرة ٤-٢-٢، إلا أن هذه القيود لا تطبق على الكتل الحزبية لأصحاب المصالح، بما أنها أقل رسمية، وغير مرتبطة بالأحزاب السياسية، وتتمتع بسلطة أقل في الهيئة التشريعية. من هنا، لعلّه من المعايير الدنيا أن يشكل أعضاء الهيئة التشريعية كتلاً حزبية لأصحاب المصالح، بخصوص القضايا ذات الاهتمام المشترك. وكانت مجموعة دراسة، تابعة للرابطة البرلمانية للكومنولث، قد أعلنت عن دعمها لهذا المعيار الأدنى.^{١٥٠} من هذا المنطلق، توصل الأعضاء المعنيون في الكونغرس الأميركي، مثلاً، إلى تشكيل كتلة حزبية تشريعية حول قضايا السود، وأخرى تُعنى بشؤون الإسبان. كما يمكن إيجاد أمثلة كهذه في الهيئات التشريعية المنتشرة في شتى أنحاء العالم.

IPU. Universal Declaration on Democracy, Art. 12.

١٤٧

"The Status of Parliamentary Groups," Constitutional and Parliamentary Information, No. 172, 1996, p. 217-219.

١٤٨

Id., pp. 219-222.

١٤٩

١٥٠ "يحق لأعضاء الهيئة التشريعية تشكيل الكتل الحزبية لأصحاب المصالح، بخصوص القضايا ذات الاهتمام المشترك."

CPA. Recommended Benchmarks for Democratic Legislature, § 4.3.1.

5. Parliamentary Staff

٥- الموظفون البرلمانيون

١-٥ السّلمة

١-١-٥ تتحكّم الهيئة التشريعية، عوضاً عن الهيئة التنفيذية، بطاقم عملها الخاص.

يجب أن تبسط كل من السلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، في أيّ ديمقراطية تمثيلية، سيطرتها الشاملة على أعمالها الداخلية، ضماناً لاستقلاليتها. فتتمتع كل سلطة بالوسائل والآليات الكافية لتنفيذ مسؤولياتها الدستورية، بما في ذلك التحكم بطاقم عملها الخاص. في ما يتعلق بالهيئة التشريعية، يترتب على ذلك تمتعها بالسلطة والموارد اللازمة لاستخدام الموظفين وصرفهم، كما هو مبين في الفقرة ٥-٢. وليس هذا وحسب، بل بإمكانها أيضاً أن تحدّد، دون غيرها، شروط توظيفهم بما يتوافق مع قوانين العمل المطبّقة وموجبات المعاهدات الدولية.^{١٥١} ويتناغم ذلك أيضاً مع رأي الرابطة البرلمانية للكونغرس التي تعتقد أنّ "الهيئة التشريعية، عوضاً عن التنفيذية، ستتحمّل بالخدمات البرلمانية، وتحدّد شروط التوظيف."^{١٥٢} بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تكون العلاقة بين رئيس الجلسة، وموظفي الهيئة التشريعية، ورئيس هؤلاء الموظفين (الأمين العام) واضحة وخالية من أيّ غموض.^{١٥٣} صحيح أنّ منصب رئيس الجلسات يندرج ضمن إطار التعيينات السياسية بشكل عام، إلا أنه من الضروري ألا يكون الأمين العام حزبياً، وأن يتمتع بثقة الهيئة التشريعية بأكملها. كيف لا والأمين العام هو الموظف الأعلى مرتبةً في الهيئة التشريعية، كما هو مبين في الفقرة ٥-٣-١، ويجب أن يكون، في نهاية الأمر، مساءلاً أمام الهيئة التشريعية. كما يجب أن يشغل المسؤول المنصب على أساس الأهلية وحسب، ويتمتع بدرجة معينة من الحصانة للوقاية من الضغط السياسي غير الضروري.^{١٥٤} نتيجة لذلك، يجب أن يخضع الموظفون في الهيئة التشريعية، في أفضل الأحوال، لإدارة هيئة شبه مستقلة ضمن الهيئة التشريعية.

من المعايير المتبعة على نطاق واسع، في معظم الهيئات التشريعية اليوم، ضبط الهيئة التشريعية لشؤون موظفيها بنفسها. غير أنّ الأمر يختلف بين دولة وأخرى، لا سيما في ما يتعلق بإجراءات اختيار الأمين العام. فعادةً ما يشغل الأمين العام منصبه عن طريق تعيينه على يد رئيس الجلسات، أو هيئة جماعية، أو المجلس التشريعي ككل.^{١٥٥} وتستخدم هذه النماذج الثلاثة في دول عدّة.^{١٥٦} بعد ذلك، قد يصبح تعيين المسؤولين للخدمة في الهيئة التشريعية امتيازاً من امتيازات الأمين العام، كما في كندا، والهند، وإسرائيل، واليابان، ونيوزلندا، أو أحد امتيازات الهيئة الجماعية. أمّا دور الهيئة التشريعية في تعيين موظفيها بنفسها، فتضمنه من خلال مشاركتها في الهيئة الجماعية بنفسها، مع الإشارة إلى أنّ تركيبة هذه الأخيرة تعكس بنية الهيئة التشريعية. تلك هي الحال في بلجيكا، والبرازيل، وكونغو، والسويد.^{١٥٧}

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Arts. 7, 8. ١٥١

CPA. Recommended Benchmarks for Democratic Legislature, § 5.1.2. ١٥٢

١٥٣ يعرف رئيس الجلسة أحياناً باسم "رئيس مجلس النواب" أو "الرئيس".

CPA. Study Group on the Administration and Financing of Parliament, Zanzibar, Tanzania, 25-29 May 2005, Key Recommendations. ١٥٤

Inter-Parliamentary Union. Presiding Officers of National Parliamentary Assemblies, Geneva, 1997, p. 49. ١٥٥

١٥٦ اختيار الأمين العام عن طريق رئيس الجلسات: الجزائر، جمهورية تشيكيا، إسرائيل، مالي، المغرب، نيكاراغوا، بولندا، السنغال، الجمهورية العربية السورية، تونس، أوكرانيا، الأوروغواي. التعيين عن طريق هيئة جماعية: الكاميرون، فرنسا، إيطاليا، هولندا، النيجر، روسيا، إسبانيا، توغو. وتجدر الإشارة إلى أنّ رئيس الجلسات يبقى معنياً بما أنّه يرأس الهيئة الكلية. أخيراً، يتمّ

التعيين عن طريق المجلس التشريعي نفسه، إثر اقتراح من رئيس الجلسات في أغلب الأوقات، في رومانيا والولايات المتحدة.

Inter-Parliamentary Union. Presiding Officers of National Parliamentary Assemblies, Geneva, 1997, p. 51. ١٥٧

٥-١-٢ تميّز الهيئة التشريعية تمييزاً واضحاً بين الموظفين الحزبيين وغير الحزبيين، وتحافظ على هذا التمييز.

رغم أنّ الهيئة التشريعية هي المسؤولة الوحيدة عن شؤون موظفيها، من الضروري أن يقوم على تنفيذ الوظائف الإدارية الرّوتينية طاقم عمل حيادي. ففي ما خلا مناصب الأمين العام والموظفين التابعين له، وهي تُعيّن دائماً على أساس غير حزبي، كما ورد في الفقرة ٥-٣-١، يعود إلى كلّ هيئة تشريعية أن تقرّر أيّ المناصب الأخرى في الهيئة التشريعية حزبي، وأيّها غير حزبي (كما في اللجان، والكتل الحزبية، والمجموعات الحزبية، إلخ). فمن شأن الاعتماد على هيئة جماعية، وأمين عام غير حزبي يتولّى ضبط الموظفين وإدارتهم، رغم خضوعه لسلطة الهيئة التشريعية في سائر الأوقات، أن يساعد في التخفيف من حدّة التوتر بين استقلالية الموظفين والسيطرة التشريعية المطلقة عليهم. من هنا، توضيحاً لمواصفات هذه المناصب وغيرها في الهيئة التشريعية، تميّز الهيئة التشريعية تمييزاً واضحاً بين الموظفين الحزبيين وغير الحزبيين، وتحافظ على هذا التمييز.

من المعايير المتبعة في الهيئات التشريعية، اليوم، تمييز طاقم العمل التشريعي، بشكل يمكن إثباته، عن الموظفين الحزبيين، التابعين لأعضاء الهيئة التشريعية الأفراد، وعن المجموعات الحزبية البرلمانية أيضاً. ففي ألمانيا على سبيل المثال، يزود الموظفون أعضاء الهيئة التشريعية بالمساعدة التنظيمية، والتقنية، والمتخصصة. ويُعتبر الموظفون غير حزبيين، بحيث يمكنهم تقديم الاستشارات حول المسائل الإجرائية على سبيل المثال، أو إجراء الأبحاث. ومع أن رئيس البندشتاغ نفسه يدير هؤلاء الموظفين، إلا أن المسؤوليات اليومية تقع على عاتق الأمين العام.^{١٥٨}

٥-٢ التوظيف والترقية

٥-٢-١ تملك الهيئة التشريعية الموارد المناسبة لتوظيف ما يكفي من الموظفين بهدف الإيفاء بمسؤولياتها. توظف الهيئة التشريعية الموظفين غير الحزبيين، وتأمّر بتزويدهم على أساس الأهلية والفرص المتساوية.

لا شكّ في أنّ الهيئة التشريعية، في أيّ ديمقراطية تمثيلية، ستواجه، مراراً وتكراراً، العديد من المهام المتنوعة والمعقدة. فتماماً كما تدعو الحاجة إلى تمتع الهيئتين القضائية والتنفيذية بالوسائل اللازمة لتنفيذ مسؤولياتهما الدستورية، كذلك على الهيئة التشريعية أن تحظى بالوسائل الضرورية لاستخدام ما يكفي من الموظفين، إيفاءً بحاجاتها. تتألف هذه الاستقلالية المبنية على مبادئ معينة من عنصرين على الأقل: ١. تحكّم الهيئة التشريعية باستخدام موظفيها وصرفهم من الخدمة، كما تنصّ عليه الرابطة البرلمانية للكومنولث، وتحدده الفقرة ٥-١: ١٥٩. ٢. وتحكّم الهيئة التشريعية بموازنتها الخاصة، كما هو مبين في الفقرة ٦-٣-٣. فيفترض بهذين العنصرين أن يزودا الهيئة التشريعية بالآليات والوسائل المناسبة للإيفاء بحاجات موظفيها، وتعزيز استقلاليتهم عن الهيئة التنفيذية.

تتفق سائر الدول، في أنحاء العالم كافة، على ضرورة استفادة الهيئة التشريعية من طاقم عمل خاصّ بها. ولعلّ الطاقم الأكثر تأميناً للخدمات هو ذلك التابع لكونغرس الولايات المتحدة، حيث يضمّ حوالي ٢٤ ألف موظف، نصفهم تقريباً من

^{١٥٨} "The parliamentary system of Germany", Constitutional and Parliamentary Information, No. 178, 2nd Half-year, 1999, p. 74.

^{١٥٩} "يتولّى موظفون محترفون تأمين الخدمات في البرلمان، وهم مستقلّون عن دائرة الخدمات العامة المعتادة" Commonwealth Principles on the Accountability of and the Relationship Between the Three Branches of Government. Annex, p. 22.

أنظر أيضاً: "تحكّم الهيئة التشريعية، عوضاً عن التنفيذية، بحقّ التحكم بالخدمات البرلمانية، وتحديد شروط التوظيف." CPA. Recommended Benchmarks for Democratic Legislature, § 5.1.1.

المساعدين الشخصيين لأعضاء الهيئة التشريعية. ويقدم حوالي ٢٥٠٠ موظف المساعدة في إنجاز عمل اللجان، بينما يتولى حوالي ألف منهم العمل في مجال الأبحاث غير الحزبية ومكاتب الموازنة. وفي الدايت الياباني، توظف أمانة سر مجلس النواب (الشوغن) ١٨٠٠ موظف، بينما يوظف مجلس المستشارين (السانغين) ١٣٠٠ تقريباً. كما يضم كل مجلس مكتباً تشريعياً مؤلفاً من ٧٥ عضواً، وهو يستفيد من مكتبة وطنية مشتركة مكونة من ٨٥٠ عضواً، بمن فيهم موظفو خدمة الأبحاث البالغ عددهم ١٦٠ باحثاً.^{١١١} في غضون ذلك، مهد القانون العضوي، الصادر عام ١٩٩٩ عن الهيئة التشريعية المكسيكية، لخدمة مدنية يمتنعها الموظفون المساعدون في الهيئة التشريعية، كما اشترط دمج مكاتب كل مجلس.^{١١٢} ولا بد من ذكر اللجان في الأرجنتين، في معرض مثال إضافي، التي توظف أميناً للسر، وأمين سر إدارياً، ومساعدين مكتبيين. أما في مجلس النواب الأميركي، فيحق لكل من اللجان الدائمة التسع عشرة أن تستخدم ١٨ موظفاً محترفاً و١٢ كاتباً. فينظم هؤلاء الموظفون اجتماعات اللجان، ويجرون الأبحاث، ويساعدون في صياغة التشريعات، ويقدمون الاستشارات كخبراء إلخ. بالإضافة إلى ذلك، يمكن لحزب الأقلية أن يستخدم ثلث الموظفين. فيهدف هذا البند الأخير، نوعاً ما، إلى تجنب سيطرة حزب الأكثرية على حزب الأقلية، على نحو غير ملائم، لا سيما إن كان حزب الأكثرية هو نفسه المسيطر على الهيئة التنفيذية.

٢-٢-٥ لا تميز الهيئة التشريعية بين الموظفين، أثناء عملية التوظيف، على أساس العرق، أو الإثنية، أو الدين، أو النوع الاجتماعي، أو القدرة الجسدية. فضلاً عن ذلك، لا تميز، أثناء انتقاء الموظفين غير الحزبيين، على أساس الانتماء الحزبي.

لا يخفى على أحد أن الديمقراطية التمثيلية، وكل ما يتبعها من مؤسسات الدولة، مؤلفة من المواطنين جميعهم، وتنتمي إليهم. من هنا، ضماناً لحماية الحقوق المدنية لكافة المواطنين، وتأكيداً على تمتع كل شخص بحقوق المواطنة على قدم المساواة، لا يمكن لأي مؤسسة في الدولة أن تميز، بشكل سلبي، على أساس العرق، أو الإثنية، أو الدين، أو النوع الاجتماعي، أو القدرة الجسدية. نتيجة لذلك، لا يمكن التمييز، أثناء انتقاء موظفين للهيئة التشريعية، على أساس أي من المعايير المذكورة سابقاً. يتوافق ذلك مع دعوة الاتحاد الأفريقي إلى الإنصاف في إجراءات التوظيف للخدمة العامة، ومع الإعلان الأكثر صراحة الذي أصدرته المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، ومفاده: "تنتمي الدولة ومؤسساتها كافة إلى المواطنين كافة؛ من هنا، لا تركز أي من قراراتها أو أعمالها على أي شكل من التمييز، سواء كان إثنيًا، أم عرقيًا، أم دينيًا، أم إقليميًا."^{١١٣} ونسجاً على المنوال نفسه، كانت الرابطة البرلمانية للكومنولث قد عبرت، بوضوح، عن رفضها الاستناد إلى "العرق، أو الإثنية، أو الدين، أو النوع الاجتماعي، أو الإعاقة" أثناء استخدام الموظفين.^{١١٤} أما في ما يتعلق بالهيئة التشريعية، فمن الضروري، بشكل خاص، ألا يكون الانتماء الحزبي معياراً من معايير شغل الوظيفة غير الحزبية في الهيئة التشريعية. فيحظر إرغام موظف غير حزبي عتيد على الإعلان عن انتمائه الحزبي أو معتقاداته السياسية، كشرط مسبق من شروط توظيفه. ويعود إلى الهيئة التشريعية أن تقرر أي المناصب حزبية، وأياها غير حزبي، رغم ضرورة انتقاء الأمين العام وموظفيه على أساس غير حزبي في سائر الحالات، كما ورد في الفقرتين ١-٥ و ٢-٥ و ٣-١.

Vital Statistics on Congress, 1999-2000, Norman Ornstein, Thomas Mann and Michael Malbin. American Enterprise Institute Press, Washington, 1999.

OECD. OECD Report on Parliamentary Procedures and Relations. PUMA/LEG(2000)2/REV1, p. 15.

AU. African Union Convention on Preventing and Combating Corruption, Art. 7; ECOWAS. Protocol Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security, Art. 1.

CPA. Recommended Benchmarks for Democratic Legislature, § 5.2.2.

٣-٥ التنظيم والإدارة

١-٣-٥ تصنف الهيئة التشريعية مسؤوليات الأمين العام غير الحزبي وشبه المستقل. فيصبح هذا الأخير، في نهاية الأمر، مساءلاً أمام الهيئة التشريعية، وتكون ولايته أطول من ولاية الهيئة التشريعية.

يحيط بدور الأمين العام توترًا لا بد منه: فمن جهة، يجب أن يكون المنصب مساءلاً أمام الهيئة التشريعية على الدوام، بما أنها وحدها القادرة على التحكم بموظفيها، كما هو مبين في الفقرة ١-٥ وفي نصوص أخرى. ومن جهة أخرى، يجب أن يتمكن الأمين العام من الانعزال بنفسه عن حزبية الهيئة التشريعية، فيؤدي مهامه بطريقة حيادية. من هنا، ينبغي انتقاء شخصية شبه مستقلة، وغير حزبية، تتمتع بثقة الهيئة التشريعية بأكملها. لتحقيق هذا التوازن، تدعو الحاجة إلى رسم حدود المنصب وصلاحياته بشكل واضح. فضلاً عن ذلك، تصمد ولاية الأمين العام لفترة تتجاوز الولاية المنتظمة للهيئة التشريعية، على أن تحافظ وظائف المنصب ومصالحه على مستواها الاحترافي عوضاً عن السياسي، وتُصان استقلاليته عن الهيئة التنفيذية ومشاكل الأحزاب المباشرة.

يعتبر منصب الأمين العام شبه مستقل، وغير حزبي، في الأغلبية الساحقة من الهيئات التشريعية اليوم؛ وهو مساءل، في نهاية الأمر، أمام الهيئة التشريعية. ومع أن علاقة المساءلة تُعرف بشكل مختلف بين دولة وأخرى، حسب الشروط القانونية والرسمية، إلا أن مبدأ المساءلة يبقى هو نفسه. في بعض الهيئات التشريعية، يساءل الأمين العام على عمله أمام رئيس الجلسات مباشرة، كما في النمسا، والبندشتاغ الألماني، واليونان، وإيسلندا، ومجلس "لوك سبها" الهندي، وإيطاليا، ومالي، وجنوب أفريقيا. أمّا في حالات أخرى، فقد يكون مساءلاً، وإن بدرجات مختلفة، أمام المكتب، كما في ألبانيا، ومجلس النواب البلجيكي، والدانمارك، وإستونيا، والنرويج، أو أمام لجنة خاصة، كما في مجلس الشيوخ الأسترالي، ومجلس العموم البريطاني، والجمعية الوطنية التامبيكية، ومجلس النواب في هولندا والجمعية الفدرالية السويسرية.^{١٦٥}

من المعايير المتبعة عالمياً أيضاً أن تدوم ولاية الأمين العام حتى تقاعده، وألا تدعو الحاجة إلى إعادة التأكيد على ولايته عند بداية كل جلسة جديدة. ففي الدانمارك على سبيل المثال، يحافظ الأمين العام على مقعده إلى أجل غير مسمى، رغم إمكانية صرفه في أي وقت من الأوقات، على يد الهيئة التشريعية. ومن الدول الأخرى التي تسبغ هذه الصلاحية المطلقة على الهيئة التشريعية، بلجيكا وجمهورية تشيكيا.^{١٦٦}

٢-٣-٥ لا يتمتع أي موظف، سواء كان حزبياً أم لا، على غرار الأمين العام، بأي سلطة تشريعية أو إجرائية داخل الهيئة التشريعية، كالتصويت مثلاً.

يهدف حماية مصالح المواطنة العادلة، وللمحافظة على ثقة المواطنين بمؤسسات نظامهم الديمقراطي، يجب أن يعتمد أصحاب السلطة البيروقراطية في الدولة على التجرد، فيبتعدون عن التدخل في الحياة السياسية. كذلك ينبغي أن يكونوا حياديين في النهوض بمسؤولياتهم. فلا توكل أي وظيفة سياسية في الهيئة التشريعية إلى موظف في السلك التشريعي. وليس هذا وحسب، بل لا يجدر بأي موظف، بمن فيهم الأمين العام، أن يصوت إما في الجمعية أو في اللجنة. يتوافق هذا المعيار

"The role of the Secretary General in the Administration of Parliament," Constitutional and Parliamentary Information, No. 180, 2nd Half- ١٦٥ year, 2000, pp. 116-117.

١٦٦ المرجع نفسه.

الأدنى مع الممارسات الدولية الشائعة، حيث تكون وظيفة الأمين العام إدارية تقنية صرف، لا سياسية.

٣-٣-٥ يخضع الموظفون جميعاً لمدونة سلوك.

تورد الفقرات ١-٢-٥؛ ٣-١-٥؛ و ٣-٢-٥ الأهمية القصوى التي تحتلها النزاهة في عمل الموظفين جميعهم، إلى جانب الحيادية والتجرد المتوافرين ضرورةً في عمل الطاقم التشريعي غير الحزبي. لكن سعياً لتوجيه الموظفين في أعمالهم، وتجنباً لانتشار الفوضى في الهيئة التشريعية أو التخفيف من نزاهتها، يجب أن يلتزم الموظفون جميعهم بمدونة سلوك. فتضمن هذه الأخيرة عدم استغلال الموظفين لمناصبهم تحقيقاً للمكاسب الخاصة، إما لمصلحتهم أو لمصلحة غيرهم، بشكل يتجاوز الأجر القانوني الذي يحق لهم تلقيه كموظفين.^{١٦٧} وتجدر الإشارة إلى أن هذه المدونة قد تكون أداة توجيهية لكافة موظفي الدولة، أو تصوغها الهيئة التشريعية مع أخذ موظفيها وحدهم بعين الاعتبار. فلا يعتمد البرلمان الهندي (Rajya Sabha)، على سبيل المثال، مدونة محددة للموظفين التشريعيين. عوضاً عن ذلك، يقوم بتطبيق القانون الخاص بموظفي الحكومة الوطنية. ويكاد الأمر يكون مشابهاً في كولومبيا، وكرواتيا، وإيرلندا، والفلبين. أما في الكويت، فتطبق الهيئة التشريعية مدونة محددة مرتكزة على قانون الخدمة العامة، كما في المملكة المتحدة والأوروغواي وزامبيا تقريباً.^{١٦٨} من هنا، بالنظر إلى الممارسات الشاملة، يصبح خضوع الموظفين كافة لمدونة سلوك أحد المعايير الدنيا.

٤-٥ وظيفة الإعلام

١-٤-٥ يجب أن تتمتع الهيئة التشريعية بهيئة علاقات إعلامية غير حزبية، تمولها الموازنة الإدارية بشكل كافٍ ومتناسك، وتطبق برعاية الأمين العام.

لتمكين المواطنين، والمجتمع المدني، والإعلام، من مراقبة أعضاء الهيئة التشريعية ونشاطاتهم، ينبغي أن تكون المعلومات الصادرة عن الهيئة التشريعية مجردة من أي انحياز سياسي. فتعتمد الهيئة التشريعية هيئة علاقات إعلامية غير حزبية مرتبطة بالعمل البيروقراطي التشريعي. ومن الضروري أن يكون الأمر ممولاً بشكل كافٍ ومتناسك من قبل موازنة الهيئة التشريعية، وأن يكون مساءلاً أيضاً أمام أمين العام غير الحزبي، الذي يساءل بدوره أمام الهيئة التشريعية نفسها، كما ورد في الفقرة ١-٣-٥. قامت مجموعة دراسية، تابعة للرابطة البرلمانية للكونغرس، بالموافقة على هذا المعيار الأدنى.^{١٦٩}

سبق لمعظم الهيئات التشريعية الحالية أن اعتمدت تسهيلات لتوطيد العلاقات مع الإعلام، أو متحدثين معتمدين من قبل الإدارة، ومساءلين مباشرةً أمام الأمين العام. تلك هي الحال في دول كاستونيا، وألمانيا، وإيرلندا، وإسرائيل، وإيطاليا، وناميبيا، وهولندا، وروسيا، وسلوفينيا، وسويسرا، والمملكة المتحدة.^{١٧٠} كما أن بعض الهيئات التشريعية لا يتوقف عند هذا الحد، بل يستخدم موظفين، لتولي الإشراف النشط على نشاطات الهيئة التشريعية. من هنا، يُعين في مجلس النواب الأسترالي، على سبيل المثال، مستشار إعلامي مهمته مساعدة اللجان في تطوير الاتصالات والاستراتيجيات الإعلامية الخاصة بالتحقيقات العامة، وزيادة تغطية النشاطات إلى أقصى حد. لكن سواء كانت الهيئة التشريعية تعالي في إجراءاتها إلى هذا

^{١٦٧} "Codes of conduct for parliamentary staff," Constitutional and Parliamentary Information, No. 175, 1st Half year, 1998, pp. 30-82.

^{١٦٨} المرجع نفسه، ص. ٦٠-٦٦.

^{١٦٩} "تعتمد الهيئة التشريعية هيئة للعلاقات الإعلامية غير الحزبية."

CPA. Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures. § 9.1.3.

^{١٧٠} المرجع نفسه، صفحة ١١٩.

الحدّ أم لا، فإنّ أدنى الشّروط تفرض تأمين معلومات دقيقة وحياديّة عن نشاطات الهيئة التشريعيّة، من خلال هيئة خاصّة بالعلاقات الإعلامية غير الحزبيّة، على أن تُموّل بشكلٍ كافٍ وبتماسكٍ من قبل الموازنة الإداريّة، وتُطبّق برعاية الأمين العام.

٥-٤-٢ محافظ الهيئة التشريعيّة على مستودع مركزيّ لسجلات الإجراءات وعمليات التصويت اليوميّة، يمكن أن يُطلّع عليها أعضاء الهيئة التشريعيّة، والموظفون، والمواطنون.

تعتبر حرية المعلومات ركيزةً أساسيّةً من ركائز الحكم الديمقراطيّ، وضرورةً عمليّةً لضمان المشاركة الكاملة في الديمقراطيّة التمثيليّة. فيتمتّع المواطنون جميعهم، وبالتالي جميع أعضاء الهيئة التشريعيّة، بحقّ الاطّلاع على السّجلات الخطيّة للإجراءات، من أجل مراقبة الأغلبية المسيطرة على الحكم، والإشراف على أداء ممثليهم، بشكلٍ فعّال. فتُحفظ هذه المعلومات في أرشيف، يديره طاقم العمل البرلمانيّ غير الحزبيّ، وتوضع في متناول العامّة في الأوقات كافة. وتجدر الإشارة إلى أنّ حرية المعلومات، الخاصّة بالإجراءات في الهيئة التشريعيّة، تؤدّي دوراً مهمّاً في مراقبة المجتمع المدنيّ للهيئة التشريعيّة، سعياً لاستئصال الفساد وغيرها من الممارسات غير الأخلاقيّة الأخرى. في هذا الإطار، أعلن الاتّحاد الأفريقيّ على سبيل المثال أنّ "الدول الأطراف جميعها ستُطبّق هذه التدابير التشريعيّة وغيرها، لتفعل حقّ الوصول إلى كافة المعلومات المطلوبة، للمساعدة في مكافحة الفساد وغيرها من المخالفات المرتبطة."^{١٧١} أمّا منظمّة الدول الأميركيّة، فقد ارتأت، بشكلٍ أكثر وضوحاً، وضمن اتجاهٍ أكثر تقدّمية من الناحية التقنيّة، أن تشجّع الدول الأطراف على "اتّخاذ التدابير الضّروريّة لتسهيل توافر المعلومات العامة على الشبكة الإلكترونيّة."^{١٧٢} نسجاً على المنوال نفسه، أوصت الرابطة البرلمانيّة للكومنولث، بكلّ صراحةٍ "بضرورة توافر سجلات الحضور والتصويت، ولوائح الأعضاء، إلى جانب غيرها من الوثائق المماثلة"^{١٧٣}، كما أوصت "بمحافظة الهيئة التشريعيّة على سجلات جاهزة بإجراءاتها، ونشرها على العلن."^{١٧٤}

٥-٤-٣ ينشر الموظفون غير المتحيّزين النسخ الأصليّة عن الوثائق، وعمليات التصويت، وجداول الأعمال.

إحقاقاً للحكم الشّفاف، وهو ركيزة أساسيّة من ركائز الديمقراطيّة التمثيليّة، يجب أن يتمتّع المواطنون كافة بحقّ الوصول إلى المعلومات الأساسيّة، وغير المتحيّزة، المتعلقة بمحاضر الجلسات التشريعيّة. ومن هؤلاء أعضاء الهيئة التشريعيّة، والمنخرطون في أحزاب الأقلية بشكلٍ خاصّ، بما أنّ الاطّلاع على التّفصيل غير المتحيّزة، الخاصّة بمحاضر الجلسات، أمرٌ أساسيٌّ للإيفاء بمسؤولياتهم الدّستوريّة. بالتالي، ينشر طاقم العمل، تحت إدارة الأمين العام، النسخ الأصليّة عن الوثائق، وعمليات التصويت، وجداول الأعمال، ويجعلها بمتناول الجميع. في أفضل الأحوال، يمكن للهيئة التشريعيّة أن تنشر المواد على الإنترنت، وتسمح ببثّ محاضر الجلسات التشريعيّة على محطّات التّلفزة والإذاعة الحرّة، والمتوفّرة على نطاق واسع. يتوافق ذلك مع قرار منظمّة الدول الأميركيّة الذي يشجّع الدول الأطراف على "اتّخاذ التدابير الضّروريّة لتسهيل نشر المعلومات العامة على الشاشة الإلكترونيّة."^{١٧٥} أمّا في الحالات الدّنيا، فيجب وضع جدول الأعمال في المتناول عند تأسيس الهيئة التشريعيّة، بينما تُخزّن النسخ الأصليّة عن الوثائق وسجلات التصويت، وغيرها من المواد المرتبطة بالأمر، في

AU. African Union Convention on Preventing and Combating Corruption, Art. 7. ١٧١

OAS. AG/RES. 2057 (XXXIV- O/04). Access to Public Information: Strengthening Democracy, Art. 5. ١٧٢

CPA. Recommendations for an Informed Democracy: Conclusions of a CPA Study Group on Parliament and the Media, paragraph 8.4; ١٧٣

CPA. Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures. § 2.7.1. ١٧٤

١٧٤ المرجع نفسه، الفقرة ٧.٨.

OAS. AG/RES. 1932 (XXXIII- O/03). Access to Public Information: Strengthening Democracy. Resolution 4. ١٧٥

مستودع مركزي، بشكل يتوافق مع التوصية التي تقدّمت بها الرابطة البرلمانية للكومنولث.^{١٧٦}

في معظم الهيئات التشريعية اليوم، يقوم موظفو الهيئة التشريعية بنشر المواد الخاصة بالنشاطات التشريعية، وتخزينها. فضلاً عن ذلك، يشرف موظفو الأبحاث غير الحزبيين على الإيفاء بحاجات الأعضاء الأفراد أو اللجان في الهيئة التشريعية، من خلال جمع البيانات، وتوحيدها، وتحليلها. ففي ناميبيا مثلاً، توظف المكتبة المستقلة الباحثين، وتفتح المجال أمام الاطلاع على موارد الإعلام، وقواعد البيانات، والإنترنت.^{١٧٧} كما تقوم العديد من الدول الأخرى، ومنها معظم الدول المنضمة إلى منظمة الأمن والتعاون في الميدان الاقتصادي، بتزويد الهيئة التشريعية بالخدمات القانونية.^{١٧٨}

تجيز كثير من الدول الاطلاع على المواد التشريعية عبر الإنترنت، وتذهب إلى حدّ بثّ محاضر الجلسات. ففي لاتفيا على سبيل المثال، تحتوي قاعدة بيانات إلكترونية على النّص الكامل لمسودات عن التشريعات، بينما تُبثّ محاضر جلسات الهيئة التشريعية في البرتغال على محطات التلفزيون وفي الشبكة الإلكترونية. أمّا في البيرو، فيتضمّن موقع إلكترونيّ سجلّ المحاضر التشريعية، وخلصات تشريعية، إلى جانب النّص الكامل لمشاريع القوانين المطروحة أمام الهيئة التشريعية. وفي بوتسوانا، تبثّ الإذاعات، عن طريق تغطية مباشرة، الجلسات البرلمانية، والجلسات الصحفية الخاصة ببرنامج العمل، والمقابلات المنتظمة مع الوزراء، حيث يمكن للمستمعين أن يطرحوا الأسئلة مباشرةً. في غضون ذلك، أطلقت الجمعية الوطنية في الجمهورية الكورية محطاتها التلفزيونية الخاصة للشؤون التشريعية، لبثّ محاضر جلسات الجمعية الوطنية.

CPA. Governance Structures and the Democratic Process: Roundtable on Managing Parliament-Executive Interface in the Commonwealth. See summary of recommendations.

١٧٦

"The Parliamentary system of Namibia," Constitutional and Parliamentary Information, No. 176, 2nd Half-year, 1998, p. 149.

١٧٧

OECD. OECD Report on Parliamentary Procedures and Relations. PUMA/LEG (2000)/2/REV1, p 15.

١٧٨

Part 3: Functions of the Legislature

الجزء الثالث: وظائف الهيئة التشريعية

6. Legislative Function

٦- الوظيفية التشريعية

٦-١ بشكل عام

٦-١-١ لا تقر أي من التشريعات، بما فيها الموازنات، إلا بموافقة الهيئة التشريعية.

من المبادئ التأسيسية لأي نظام ديمقراطي عدم إقرار أي تشريع بدون موافقة الشعب. انطلاقاً من ذلك، يفيد الأمر، في أي ديمقراطية تمثيلية حيث تجسد الهيئة التشريعية المواطنين، بعدم تحويل مشاريع القوانين إلى قوانين سارية المفعول، قبل موافقة الهيئة التشريعية. من هنا، يمكن القول إن تلك قد تكون الوظيفة الأساسية للهيئة التشريعية، أي تشكيل مصدرٍ لاستخلاص معظم سلطاتها وصلاحياتها. فضلاً عن ذلك، تلقى هذه السلطة القائمة على مبادئ راسخة موافقة صريحة من الجمعيات البرلمانية الدولية، على غرار الرابطة البرلمانية للكومنولث، التي تشهد على "المسؤولية الأساسية للهيئة التشريعية في سنّ القوانين".^{١٧٩} بالإضافة إلى ذلك، كانت مجموعة دراسية تابعة للرابطة قد أقرت هذا المبدأ المحدد.^{١٨٠} في أفضل الأحوال، يفترض هذا المعيار الأدنى أيضاً الحاجة إلى الموافقة التشريعية على المعاهدات والاتفاقيات الدولية المهمة، واتفاقيات التجارة، بشكل يتوافق مع مبادئ الكومنولث حول مساءلة السلطات الحكومية الثلاث والعلاقات في ما بينها، التي تنصّ على "ضرورة منح البرلمان، حينما يكون الأمر مناسباً، فرصة دراسة الأدوات الدولية أو الاتفاقيات الإقليمية التي توافق عليها الحكومات".^{١٨١}

من المعايير المقبولة والمطبقة دولياً ضرورة موافقة الهيئة التشريعية على التشريعات كافة. بالإضافة إلى ذلك، تمارس معظم الهيئات التشريعية اليوم سلطتها أثناء سنّ القوانين المرتبطة بالاتفاقيات الدولية الملزمة. غير أن دور هذه الهيئة في الاتفاقيات الدولية يعتبر مقيّداً أحياناً ومحصوراً بالمعاهدات التجارية، وبذلك التي تؤثر على حقوق المواطنين (كما في بلجيكا)، أو بالمعاهدات المهمة فقط (كما في كندا)، أو بالاتفاقيات التي ترتبط بفرض ضريبة على الأموال العامة (كما في إيرلندا). رغم ذلك، تجدر الإشارة إلى أن دور الهيئة التشريعية، القائم على مبادئ معينة، يعتبر مقبولاً بشكل عام بين مختلف الدول. والأهم من ذلك، أكدت الكثير من الدول على دور الهيئة التشريعية في تحديد الاتفاقيات التجارية؛ وهو دور ملح بشكل خاص، على ضوء تأثير الاتفاقيات التجارية على السيادة الوطنية. في هذا الإطار، أوجد الكونغرس الأمريكي خطة قانونية صريحة للموافقة على اتفاقيات التجارة الحرة والاتفاقيات المتبادلة، فركز بالتالي على الدور الأساسي الذي تؤديه الهيئة التشريعية في عملية سنّ القوانين بكاملها.^{١٨٢}

CPA. Commonwealth Principles on the Accountability of and the Relationship Between the Three Branches of Government, Principle II (a). ١٧٩

CPA. Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures. § 6.1.1. ١٨٠

Id. at Art. VIII. ١٨١

"Role of parliament in the conduct of foreign relations," Constitutional and Parliamentary Information, No. 173, 1st Half-year, 1997, pp. 58-60. ١٨٢

٦-١-٢ تتمتع الهيئة التشريعية بسلطة سنّ القرارات أو غيرها من أشكال التعبير غير الملزمة عن إرادتها.

تتمتع الهيئة التشريعية، بصفتها تجسيدا للمواطنين، بامتياز مناقشة أيّ موضوع والتعليق عليه، سواء كان محليا أو وطنياً أو دولياً. إحقاقاً لهذا الحق، تتمتع الهيئة التشريعية بالسلطة اللازمة لسنّ القرارات أو غيرها من أشكال التعبير غير الملزمة عن إرادتها. من شأن هذا أن يعني أنه يمكن التعبير عن الآراء الجماعية في الهيئة التشريعية، أو على الأقل آراء الأكثرية، من دون تشعبات قانونية. تلك هي الحال في الكونغرس الأميركي على سبيل المثال، حيث يمكن لأحد المجلسين أن يوافق على قرار يعبر عن رأيه، أو لكلا المجلسين أن يطرحا قرارات مشتركة.

٦-١-٣ لا تتمتع المجالس التشريعية حيث يشغل أكثرية الأعضاء مناصبهم بالتعيين، و/أو يتناقلونها بالوراثة، بأي سلطة أو وسيلة لرفض مشاريع القوانين المالية بشكل دائم.

تستمد الهيئة التشريعية سلطتها من موافقة المواطنين. وهم يعبرون عن ذلك من خلال الانتخاب المباشر للممثلين وفقاً للاقتراع العام والمتساوي، كما ورد في الفقرة ١-١-١. رغم ذلك، ليس من الغريب تماماً أن يتواجد المجلس المنتخب مباشرة مع مجلس آخر يتألف في معظمه من أعضاء معينين تكليفاً و/أو بالوراثة. فهذه المجالس متجذرة ثقافياً في بعض السياقات المحددة، وهي تؤول شيئاً فشيئاً إلى الماضي. كيف لا وتشكيل هيئة تشريعية، حيث يحصل أكثرية الأعضاء على مناصبهم بالتعيين أو بالوراثة، يتعارض طبيعة والنظريات والممارسات الديمقراطية. صحيح أن هذه الهيئات قد تسفر عن فائدها خلال التدقيق في مشاريع القوانين والإشراف على الهيئة التنفيذية، إلا أنه من أدنى المعايير الواجب اتباعها تجريد المجالس، حيث يشغل أكثرية الأعضاء مناصبهم بالتعيين و/أو بالوراثة، من أي سلطة أو وسيلة لرفض مشاريع القوانين المالية بشكل دائم.

يتوافق هذا المعيار الأدنى مع الممارسات الدولية. فعدد هذه المجالس قد انخفض بشكل ملحوظ في أنحاء العالم كافة، على امتداد القرن الأخير؛ كما انخفضت كذلك السلطات التي يتمتع بها ما تبقى من هذه المجالس. ومن القواعد المتبعة في بعض الدول أيضاً أنه في حال وجود مجلس منتخب بأكمله، ومجلس آخر يضم أكثرية من الأعضاء غير المنتخبين بشكل مباشر، فإن هذا الأخير لا يملك أي سلطة أو وسيلة لحل الحكومة، كما ورد في الفقرة ٧-٥-٢. تلك هي الحال في كندا والمملكة المتحدة على سبيل المثال.

٦-٦ الإجراءات التشريعية

٦-٢-١ في هيئة ذات مجلسين تشريعيين، تحدّد الهيئة التشريعية بوضوح دور كل مجلس خلال عملية إقرار التشريعات.

لا يمكن أن تؤدي الهيئة التشريعية وظيفتها بفعالية، كما لا يمكن أن تتعزز ثقة المواطنين بمؤسسات نظامهم الديمقراطي، إلا إن كانت المراحل المتعددة في العملية التشريعية مؤثرة ومنظمة بوضوح. وتصبح هذه الحاجة أكثر إلحاحاً عندما يتم تناقل التشريع بين المجلسين، فتخلق مشاركتها معاً نوعاً من العرقلة المؤسساتية.

لضمان توافق المجلسين التشريعيين حول إقرار تشريع معين ثلاث طرق عامة: العمليات الموكّبة؛ والتشاورات؛ وهيمنة المجلس التشريعي الأقوى. لعلّ الممارسة الأكثر شيوعاً هي العمليات الموكّبة، أو تناقل مشاريع القوانين عن طريق وسيط؛ وبموجبها يدقّق أحد المجلسين في مشروع القانون الذي يقرّه المجلس الآخر، حتّى يوافق كلاهما على النّص الواحد في نهاية الأمر. تتبّع هذه الممارسة كلّ من أستراليا، وبلجيكا، وكندا، وسويسرا. في حالة التشاورات، تجتمع لجنة مشتركة بين المجلسين التشريعيين لتناقش النّص النهائي وتتفق عليه. وعادةً ما يتمّ اللجوء إلى هذه الوسيلة بعد فشل الوسيلة الأولى، كما في كندا وفرنسا وإيرلندا. رغم ذلك، تلجأ بعض الدّول إلى التشاور، بين الفينة والأخرى، عند سعيها إلى الحصول على الإجماع حول قضية معيّنة، كاليابان، وإسبانيا، والولايات المتّحدة. أخيراً، من الدّول ما تعتبر الهيئة التشريعية العليا عاجزةً بالمقارنة مع الهيئة التشريعية الدّنيا. في مثل تلك الحالات، يجوز أن تؤخّر الهيئة العليا عملية إقرار مشروع القانون، من دون أن تعدّله أو تبطله. ولسوف يتمّ العمل برغبات الهيئة التشريعية المهيمنة.

٦-٢-٢ يحقّ للهيئة التشريعية أن تبطل تصويت الهيئة التنفيذية.

من الممارسات المتوافقة تماماً مع مبادئ فصل السّلطات في الديمقراطية التمثيلية أن تؤدّي الهيئة التنفيذية دوراً أساسياً في العملية التشريعية. ففي الأنظمة الرئاسية بشكل خاصّ، تعتبر موافقة الهيئة التنفيذية على كافة التشريعات الوظيفة الأساسية والسّلطة الجوهرية التي تتمتع بها هذه الهيئة. لكن حين يتعلّق الأمر بتمثيل المسؤول التنفيذي لأكثرية المواطنين، فإنّ الهيئة التشريعية تعكس، نظرياً، إرادة الشعب بشكل أصدق. من هنا، تحتفظ الهيئة التشريعية بحقّ إبطال أيّ تصويت تدلي به الهيئة التنفيذية. غير أنّ هذا المعيار الأدنى الذي لقي دعماً صريحاً من مجموعة دراسة، تابعة للرابطة البرلمانية للكومنولث، لا يمنح الهيئة التشريعية مركزاً قوياً كما قد يبدو للوهلة الأولى: فما زالت الهيئة التشريعية ملزمة بالعمل ضمن حدود الدّستور أو القوانين الأساسية.^{١٨٣}

من المعايير المقبولة والمطبّقة على نطاق واسع إذا تمّتع الهيئة التشريعية بحقّ إبطال تصويت الهيئة التنفيذية، لا سيّما بواسطة الأغلبية الساحقة من الأصوات عادةً، مع الإشارة إلى اختلاف هذا النّظام بين الدّول، في ما يتعلّق بالطرق التي يحقّ للهيئة التشريعية تنفيذ ذلك بالإجمال. ففي العديد من الدّول، كالأرجنتين، والبرازيل، وكوستاريكا، وناميبيا، والولايات المتّحدة، المطلوب هو أكثرية الثلثين. أمّا في دول أخرى، فيتمّ اللجوء إلى طرق غير مباشرة لإبطال تصويت الهيئة التنفيذية. ففي فنلندا على سبيل المثال، لا يمكن لمشروع القانون أن يغدو قانوناً في حال رفضته الهيئة التنفيذية، إلا إذا أقرّته الهيئة التشريعية ثانيةً، بالشكل نفسه، إثر انتخابات جديدة. لكنّ مشروع القانون يغدو قانوناً في تلك الحالة بدون موافقة الهيئة التنفيذية. من شأن هذه الأمثلة أن تثبت أن تصويت الهيئة التنفيذية لا يملك، في معظم الهيئات التشريعية، الكلمة الأخيرة.

٦-٢-٣ سلطات الشّؤون المالية والموازنة

٦-٣-١ لا تقرّ الموازنة الوطنية المقترحة إلا بموافقة الهيئة التشريعية، وتمتّع هذه الأخيرة بسلطة تعديل الموازنة

قبل الموافقة عليها.

من المبادئ الأساسية للحكم الديمقراطي أن يقرّر المواطنون مصادر الدّخل وطريقة إنفاقه. من هنا، لعلّ الميزة الأساسية

المتماثلة في أنظمة الديمقراطية التمثيلية هي "تحكم الهيئة التشريعية بالموارد المالية". فإلى جانب السلطة التشريعية ووظيفة الإشراف، تضمن سلطة التحكم بالموارد المالية أهمية الهيئة التشريعية في الحياة العامة. لذا لا يمكن للهيئة التنفيذية أن تتصرف بالتفقات، وفق ما تنصّ عليه الموازنة المقترحة، إلا بموافقة الهيئة التشريعية التي تملك أيضاً حقّ إجراء التعديلات. ووفقاً للفقرة ٣-٢-١، يرمّز التشريع الخاصّ بالموازنة أيضاً عبر مرحلة اللجان، حيث يخضع لتحليل مفصّل ويتأثر بمساهمات العامة.

تتبع أغلبية الدول اليوم مبدأ إقرار الهيئة التشريعية الموازنة، وحقّها بإجراء التعديلات. أمّا الاختلافات بين الدول في هذا المنظور، فمردها في معظمها درجة تأثير الهيئة التشريعية على سياسة الموازنة. فلعلّ الهيئات التشريعية الأقوى بهذا الخصوص هي تلك المخولة وضع الموازنة. تلك هي الحال في الكونغرس الأمريكي، حيث يمكن للهيئة التشريعية أن تصوغ موازنتها الخاصة. في الواقع، تتلقّى الهيئة التشريعية في البداية موازنة مقترحة من الهيئة التنفيذية، لكنها لا تلبث أن تعدّلها كما يناسبها. ويؤدّي الكونغرس البرازيلي دوراً، يصونه الدستور، في مراحل إعداد الموازنة كافة.^{١٨٤} في أيامنا هذه، يتمّ التداول في كافة القضايا المتعلقة بالمخصصات، والضرائب، والدين الوطني، والتصويت عليها في الهيئة التشريعية، بينما تُعتمد التعديلات الخاصة بأعضاء الأثرية والأقلية في الكونغرس، بشكل روتيني.^{١٨٥} وكان للمراجعات الدستورية في البرتغال تأثيراً على توسيع نطاق سلطة الهيئة التشريعية في مجال الموازنة، كي تشمل نقاش الموازنة، وتعديلها، وإقرارها. أمّا اليوم، فتعتبر الهيئة التشريعية البرتغالية ناشطة فعلاً في إعداد الموازنة، وهي تقدّم، بشكل منتظم، أكثر من مائة تعديل على موازنة الحكومة السنوية.^{١٨٦} تجدر الإشارة إلى أنّ العديد من الهيئات التشريعية في آسيا، وأوروبا، وأميركا اللاتينية، والدول الاسكندنافية، توافق على الموازنة بعد إجراء تعديلات بسيطة وحسب. بالفعل، يمكن القول إنّ ثلثي الدول الأعضاء في منظمة الأمن والتعاون في الميدان الاقتصادي، تقريباً، تقرّ الموازنة على نحو منتظم، بعد إجراء تغييرات بسيطة فقط.^{١٨٧}

٦-٣-٢ تستفيد الهيئة التشريعية من فترة معقولة تراجع خلالها الموازنة المقترحة.

تعتبر موازنة الدولة إحدى أهمّ التشريعات التي تُطرح على الهيئة التشريعية. وكما هي الحال مع سائر التشريعات، يحقّ للهيئة التشريعية أن تدرس الموازنة، وتعديلها، وتوافق عليها، كما ورد في الفقرتين ٦-١-١ و ٦-٣-١. من هنا، يعتبر دور الهيئة التشريعية في هذه العملية حاسماً بشكل خاصّ، لا سيّما وأنّ اللجان ستجري، في مرحلة لاحقة، تحليلاً مفصلاً، وتدرس مساهمات العامة، بينما يُفتتح باب النقاش بعدئذٍ في الجلسة العامة. من هذا المنطلق، يجب أن تتمتع الهيئة التشريعية بفترة معقولة من الوقت لمراجعة الموازنة، استعداداً لهذه الجلسة العامة. يتوافق ذلك مع مبادئ الكومنولث التي اتفقت عليها الحكومات الأعضاء في الرابطة البرلمانية لكومنولث، ومفادها: "ضرورة دراسة البرلمان للتشريع المقترح على نحو مناسب."^{١٨٨} من جهتها، أعلنت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، بشكل أكثر صراحةً، أنه: "لا يمكن، في أيّ حالة من الأحوال، طرح الموازنة الوطنية المقترحة على البرلمان خلال أقل من ثلاثة أشهر."^{١٨٩}

١٨٤ دستور جمهورية البرازيل الفدرالية، فقرة ٤٨، ٧٠ و٧٤

١٨٥ National Democratic Institute. Legislature and the Budget Process: An International Survey. National Democratic Institute, 2003, p. 10.

١٨٦ المرجع نفسه.

١٨٧ World Bank. Results of the Survey on Budget Practices and Procedures, <http://ocde.dyndns.org/>. Accessed 9/15/05.

١٨٨ Commonwealth Principles on the Accountability of and the Relationship between the Three Branches of Government, Art. VIII.

أنظر أيضاً: "تتمتع الهيئة التشريعية بفترة معقولة لمراجعة الموازنة المقترحة."

Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures, § 7.2.1.

OECD. OECD Best Practices for Budget Transparency. May 2001.

١٨٩

رغم الاعتراف بأهمية دور الهيئة التشريعية في عملية إعداد الموازنة على نطاق واسع، إلا أن فترة دراسة الموازنة تختلف بين دولة وأخرى.^{١٩٠} فتتسلم الهيئات التشريعية، في معظم الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، الموازنة بين شهرين وأربعة أشهر قبل السنة المالية الجديدة.^{١٩١} ففي أوغندا، يفرض قانون الموازنة، الصادر عام ٢٠٠١، على الحكومة أن ترفع تقارير مسبقة عدة، عن خطط الضرائب والإنفاق الخاصة بها، مما يمنح الهيئة التشريعية فعلياً دوراً في صياغة مشروع الموازنة. فضلاً عن ذلك، من شأن إنشاء مكتب للموازنة، مع موظفين محترفين بدوام كامل وجزئي، أن يزود اللجان وأعضاء الهيئة التشريعية بأدوات لتحليل مقترحات الموازنة، وصياغة أفكارهم الخاصة.^{١٩٢}

٦-٣-٣ وحدها الهيئة التشريعية محولة تحديد موازنة الهيئة التشريعية وإقرارها.

من النتائج الطبيعية المهمة لمبدأ فصل السلطات، تمتع كل هيئة في الحكومة بدرجة هائلة من الاستقلالية في ما يتعلق بتنظيم أعمالها الداخلية، وفق ما تبينه صفحات هذه الوثيقة. ومن العناصر الأساسية التي تميز هذا الأمر الاستقلالية المالية للهيئة التشريعية. فإذا كان لا بد للهيئة التشريعية أن تعمل بشكل مستقل، وتشرف على الهيئة التنفيذية، يجب ألا تعتمد على تلك الأخيرة لتأمين الوسائل المالية اللازمة لأداء هذه الوظيفة. من هنا، لعلّ أضمن وسيلة لإيفاء الهيئة التشريعية بحاجاتها الخاصة تكمن في تحديدها، دون غيرها، موازنة العمل الخاصة بها، بالموافقة عليها. يتوافق ذلك مع المعيار الأدنى الذي يفرض موافقة الهيئة التشريعية على إقرار التشريعات كافة، كما هو مبين في الفقرة ٦-١-١. كما يتوافق أيضاً مع رأي مجموعة الدراسة، التابعة للرابطة البرلمانية للكونغرس، التي تعتمد المعيار نفسه.^{١٩٣}

بعد أن تعدّ الهيئة التشريعية موازنتها المفصلة والشفافة، تدرج الوزارة المعنية المبلغ المطلوب ضمن التقديرات المالية الوطنية، دون التشكيك فيها أو استشارة الهيئة التنفيذية بشأنها. ففي إسرائيل، يكون الكنيست على يقين من أن وزارة المالية ستمنحه موازنته. أمّا في فرنسا، فيعلم المجلسان التشريعيان وزارة المالية بالمبلغ المطلوب، قبل أن تدرجه هذه الأخيرة في موازنة الدولة.^{١٩٤} غير أنّ هذه الموازنات تخضع للمراجعة. ففي حالة فرنسا مثلاً، تعتبر بنى مراجعة الحسابات جزءاً داخلياً من الهيئة التشريعية. أمّا في الولايات المتحدة، فيتولّى مكتب المساءلة الحكومية الخارجي مراجعة موازنة الكونغرس، بشكل مستقل.

٦-٤-٦ تفويض السلطة التشريعية

٦-٤-١ تتمتع الهيئة التشريعية بامتياز تفويض الوظائف التشريعية إلى الهيئة التنفيذية، بموجب معايير راسخة قانوناً، ولمدة محددة من الوقت، لأهداف محددة بشكل دقيق.^{١٩٥}

ليس من المخالف للممارسات الديمقراطية أن تتعاون الهيئتان التشريعية والتنفيذية أحياناً لتسيير شؤون الدولة بشكل ديمقراطي وسليم. لكن لأسباب عملية، يمكن للهيئة التشريعية أن تجيز للتنفيذية منها أن تشرع عوضاً عنها في حالتين

Ricardo Pelizzo, Rick Stapenhurst, David M. Olson (eds). The Role of Parliaments in the Budget Process. World Bank Institute, Washington, DC, 2005.

١٩٠

World Bank. Results of the Survey on Budget Practices and Procedures, <http://ocde.dyn dns.org/>. Accessed 9/15/05.

١٩١

SADC. Parliamentarians Orientation Handbook. SADC Parliamentary Forum. Professional Performance and Development for Legislators, p. 33.

١٩٢

CPA. Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures, § 6.1.2.

١٩٣

"Debate on the Management Role of the Secretary General," Constitutional and Parliamentary Information, No. 185, 1st Half-year, 2003, p. 13.

١٩٤

١٩٥ يُعرف التشريع الناشئ عن هذه الوظيفة أحياناً بالتشريع الثانوي.

اثنتين: لضمان الفعالية الإدارية، وفي الحالات الطارئة الناتجة عن ظروف وطنية أو دولية. وتجدر الإشارة إلى أن امتياز تفويض الوظائف التشريعية إلى الهيئة التنفيذية حتى محصوراً بالهيئة التشريعية. غير أن هذا الامتياز لا يُمارس إلا وفقاً لمعايير راسخة قانوناً، ولأهداف محددة بشكل دقيق، كما يُطبق لمدة محدودة من الوقت. أما وكالات الدولة، فيمكن أن يديرها مسؤولو الهيئة التنفيذية تأميناً لمصالح الفعالية البيروقراطية. رغم ذلك، لا تستطيع هذه الأخيرة أن تفعل ذلك إلا ضمن الحدود القانونية التي توافق عليها الهيئة التشريعية. في هذا الإطار، تعتبر السلطة المفوضة إدارية وتنظيمية، لكن لا يمكنها أن تعادل سلطة سنّ قانون جديد، حيث يعتبر ذلك حقاً حصرياً من حقوق الهيئة التشريعية. من هنا، سعياً لإسباغ صفة متماسكة على هذه الوظيفة، ينبغي التمييز بشكل واضح بين ما يعتبر قانوناً (حكراً على الهيئة التشريعية) وما يعتبر نظاماً (وظيفة الهيئة التنفيذية).

من الممارسات الشائعة والسليمة في أن تفوض الهيئة التشريعية بعضاً من سلطتها إلى الهيئة التنفيذية كي تجيز تسيير أعمال الدولة. ففي الولايات المتحدة على سبيل المثال، أرسى قانون الإجراءات الإدارية، الصادر عام ١٩٤٦، الإجراءات الراسخة والمعايير الموحدة لقيام وكالات الهيئة التنفيذية بصنع القوانين وإصدار الأحكام القضائية، بهدف ضمان العدالة ومراعاة الأصول القانونية في الإجراءات الإدارية. غير أن الأحكام الصادرة عن المكتب التنفيذي تبقى دائماً خاضعة لإشراف الهيئة التشريعية، وجاهزة لأيّ تعديل. ففي أستراليا، يمكن للهيئة التشريعية أن تمنح الهيئة التنفيذية، بموجب القانون، صلاحية محدودة للتشريع في بعض المجالات. بالإضافة إلى ذلك، يمكن تفويض السلطة بهدف الإتاحة للهيئة التنفيذية وضع الأنظمة والقواعد الإجرائية والأنظمة الداخلية. في تلك الحالة وغيرها من الحالات في شتى أنحاء العالم، تجهز الهيئة التشريعية الهيئة التنفيذية لإدارة الدولة بشكل فعال، لكنّها تحتفظ دوماً بالسلطة النهائية للتحكم بسنّ التشريعات.

في الحالة الثانية، يمكن تفويض السلطات التشريعية إلى الهيئة التنفيذية في الحالات الطارئة. فنظراً إلى برنامجها أو حجمها، قد لا تتمكن الهيئة التشريعية من العمل بسرعة، إذا كانت الحاجة إلى التشريع ماسة. في تلك الحالة، قد تفضل الهيئة التشريعية تفويض بعض سلطاتها التشريعية مؤقتاً، بشكل يتجاوز الصلاحيات الإدارية والتنظيمية، لمعالجة أزمة معينة أو ضمان تسيير أعمال الدولة. ففي النظام الرئاسي على سبيل المثال، يمكن تمكين الرئيس من الحكم بموجب مرسوم. مع ذلك، رغم وجود سبب مقنع يبرر اللجوء إلى مثل هذه "الصلاحيات الطارئة"، إلا أن الخطر الذي يهدد الحياة الديمقراطية سيكون استثنائياً في حال استغلت الهيئة التنفيذية هذه الصلاحيات. من هنا، تكون السلطة الموكلة في أيّ حالة طارئة مؤقتة بطبيعتها؛ فيقع على عاتق الهيئة التشريعية التأكيد على طلب التفويض، وتحديد نطاق السلطة، وتعريفها بشكل واضح في القانون الدستوري أو النظامي، بينما تحتفظ الهيئة التشريعية، في كافة الحالات، بالحق بوضع التشريعات في المسائل التي تمّ تفويضها، وبسحب السلطة بعد تفويضها.

تعدّ معظم الدول أحكاماً شرطية خاصة لتفويض السلطة التشريعية في الحالات الطارئة أو عند وقوع الأزمات. فمن شأن السلطة التي تمّ تفويضها في الحالات الطارئة أن تمكن الهيئة التنفيذية من إصدار القوانين. لكن، تماماً كما أن تفويض السلطة التنظيمية يكون دائماً محدداً بشكل صارم، ومعرضاً للإبطال، كذلك يعتبر تفويض السلطة التشريعية في حالة طارئة محدداً على نطاق ضيق، ومحدود الصلاحية، ومقروناً بموافقة الهيئة التشريعية. فإيطاليا توفر حالة تستحق الذكر في هذا الإطار. فبموجب المادة ٧٧ من الدستور الإيطالي، يمكن للهيئة التنفيذية، في الحالات الاستثنائية، أن تعتمد تدابير

موقّنة تتمتع بقوة القانون. غير أنّ هذه التدابير سرعان ما تُمنى بالفشل في حال لم تحوّلها الهيئة التشريعية إلى قوانين خلال ستين يوماً من إصدارها. أمّا دستور إسبانيا، فيجيز للهيئة التنفيذية أن تصدر مراسيم طارئة؛ إلا أنه يشدّد، بشكل واضح، على الحاجة إلى تحديد هذه السلطات، من حيث الوقت ونطاق الصلاحيّة، من خلال إقصاء ميادين أساسية كتلك المتعلقة بمؤسسات الدولة الأساسية، وحقوق المواطنين وواجباتهم.^{١٩٦}

من المعايير التي تتبّعها الهيئة التشريعية أيضاً الاحتفاظ بحق التشريع في المسائل التي فوّضتها، خلال حالة طارئة. بالفعل، لا يفترض تفويض السلطات التشريعية في أيّ حالة طارئة انكفاء الهيئة التشريعية. ففي السويد مثلاً، يمكن لوفد الشؤون الحربية، ويترأسه رئيس مجلس النواب، بعضوية خمسين فرداً تنتخبهم الهيئة التشريعية، أن يحلّ مكان هذه الهيئة في ظلّ ظروف طارئة ومحدّدة. أمّا في حال أوكلت إلى الهيئة التنفيذية صلاحيات خاصة، فإن وفد الشؤون الحربية يتمكن من تقرير متى تستعيد الهيئة التشريعية سلطاتها العادية.^{١٩٧}

٦-٥ التعديلات الدستورية

٦-٥-١ في ظلّ غياب استفتاء عام، لا يمكن إجراء التعديلات الدستورية إلا بموافقة الهيئة التشريعية.

تدرج الديمقراطية التمثيلية ضمن شروطها الأساسية الحقوق المتساوية بين المواطنين، وحكم القانون. فإذا كانت الدولة تودّ إرساء هذه المبادئ التأسيسية ضمن دستور، من بالغ الأهمية أن تتوافر آليات لضبط الدستور بشكل ديمقراطي. إلى جانب ذلك، سعياً لتأمين الاستقرار الاجتماعي، وحماية حقوق الأقليات، من الضروري ألا يكون تغيير الدستور بغاية السهولة، ولا مثقلاً بالصعوبات والعراقيل، بشكل يحول دون إجراء التغييرات مع مرور الوقت. أمّا إذا كان المواطنون يرغبون بتغيير دستورهم، في أيّ ديمقراطية تمثيلية، فإن الأمر يتطلّب استفتاءً و/أو قراراً من الهيئة التشريعية. ويتطلب إجراء التعديلات الدستورية، في ظلّ غياب الاستفتاءات العامة، موافقة الهيئة التشريعية.

يمكن لأكثرية الدول اليوم أن تعدّل دستورها، في حال الحصول على أصوات الأكثرية الخاصة للهيئة التشريعية. فتتطلب الكثير من الدول الحصول على أكثرية الثلثين، كالجائر، وبلجيكا، والبرازيل، وكوستاريكا، وكوبا، وفنلندا، والهند، وملاوي، وماليزيا، والمكسيك، وهولندا، والنرويج، وكوريا، وإسبانيا، وسريلنكا، والولايات المتحدة على سبيل المثال لا الحصر. في تلك الحالات، تعمل الهيئة التشريعية ضمن الدستور، رغم أنه يمكن للمواطنين، من خلال ممثليهم المنتخبين، أن يغيروا دستورهم الخاص.

7. Oversight Function

٧-٧ وظيفة الإشراف

٧-١٦ بشكل عام

٧-١-١ تتمتع الهيئة التشريعية بالوسائل والآليات الكافية لأداء وظيفة الإشراف الموكلة إليها بشكل فعال.

لعلّ الإشراف على الهيئة التنفيذية ومساءلتها هي إحدى المسؤوليات الأساسية التي تقع على عاتق الهيئة التشريعية. ويمكن القول إنّ هذه الوظيفة الإشرافية هي المقصودة من البيان الصادر عن إعلان وارسو: "يجب أن تكون المؤسسات

"Roles of Government and Parliament/backbenchers in the introduction and passage of legislation," Constitutional and Parliamentary Information, No. 170, 2nd Half-year, 1995, pp. 114-5.

IPU. Parliaments of the World: A Comparative Reference Compendium. Volume II. Second Edition, 1986, pp. 1273-75.

الحكومية شفافة، وتشاركية، ومساءلة بالكامل أمام المواطنين.^{١٩٨} من شأن هذا أن يعني أن الهيئة التنفيذية، في أي ديمقراطية تمثيلية، تصبح مساءلة في نهاية الأمر أمام الهيئة التشريعية. أما في حالة الحكومات في الأنظمة البرلمانية، حيث تتوقف استمرارية الحكومة على مدى دعم الهيئة التشريعية لها، فمن أدنى الشروط أن تصبح الحكومة، في نهاية الأمر، مسؤولة أمام الهيئة التشريعية، إما جماعياً وإما فردياً، كما ورد في الفقرة ٧-٥-١. في المقابل، في حكومات الأنظمة غير البرلمانية، حيث يمنح مبدأ فصل السلطات الهيئة التنفيذية قدراً أكبر من الاستقلالية، يبقى للهيئة التشريعية الكلمة الأخيرة عند مساءلة مسؤولي الهيئة التنفيذية، من خلال الطعن في جدارتهم، كما ورد في الفقرة ٧-٥-١. وسواء كان النظام برلمانياً أم لا، فإن هذا الشرط الأدنى في الهيئة التشريعية الديمقراطية لن يصبح ساري المفعول، في ظل غياب الوسائل والآليات الكافية لتمكين الهيئة التشريعية من الإشراف بشكل فعال. بالإضافة إلى ذلك، من شأن هذا أن يتوافق مع مبادئ الكومنولث التي تتفق عليها الحكومات الأطراف في الرابطة البرلمانية للكومنولث، وهي تدعو صراحةً إلى "اعتماد الآليات المناسبة للقيام بمساءلة الهيئة التنفيذية أمام البرلمان."^{١٩٩}

تطبق معظم الهيئات التشريعية في العالم اليوم مزيجاً من الآليات التي تجيز الإشراف على الهيئة التنفيذية، بدءاً من قدرتها على استدعاء المسؤولين في النظام غير البرلماني، مروراً بالقدرة على سحب الدعم في النظام البرلماني، إلى الطعن بجدارة مسؤولي السلطة التنفيذية في النظام غير البرلماني. فتتبع أربعون دولة على الأقل مبدأ المسؤولية الجماعية (أي مسؤولية مجلس الوزراء بأكمله)، كالبرازيل، وكندا، وفرنسا، والهند، واليابان، والأردن، وكينيا، وماليزيا، وتايلندا، والمملكة المتحدة. أما المسؤولية الفردية (مسؤولية وزير واحد)، فتتبعها دول كثيرة أيضاً، إلى جانب المسؤولية الجماعية أحياناً. تلك هي الحال في أستراليا، والنمسا، والبرازيل، والدانمارك، وجمهورية كوريا، وهولندا، والنرويج، والسويد، والمملكة المتحدة مثلاً. أما في الأنظمة غير البرلمانية، فتجري العادة أن تتمكن الهيئة التشريعية من الطعن بجدارة مسؤولي الهيئة التنفيذية.

وتشرف الهيئة التشريعية أيضاً على الهيئة التنفيذية، من خلال وسائل أقل مباشرة. فقد أنشأت بعض الدول، على غرار اليونان والسويد، لجاناً للإشراف على السلطات العامة، بينما تجري الجمعية الوطنية في جمهورية كوريا (Kuk Hoe) تدقيقاً سنوياً في إدارة الدولة.^{٢٠٠} وتعتمد الهيئات التشريعية أيضاً على موظفيها لمساعدتها في الإشراف على الهيئة التنفيذية. ولعل أبرز مثال على ذلك هو مكتب الموازنة التشريعية في الولايات المتحدة الذي يضم حوالي ٢٤٥ متدرباً على درجة عالية من الكفاءة. لكن لا يخفى على أحد أن القدرة على إجراء الأبحاث، ضمن نطاق ضيق، تؤدي بدورها دوراً مهماً وداعماً في دول مثل أوغندا، حيث يشغل مكتب الموازنة ثلاثة عشر عالماً في الاقتصاد.^{٢٠١}

٧-١-٢ تتمتع الهيئة التشريعية بالآليات المناسبة للحصول على معلومات من الهيئة التنفيذية، تكفي لممارسة

وظيفة الإشراف بشكل مناسب.^{٢٠٢}

لعل مراقبة أداء الهيئة التنفيذية هو حق ومسؤولية في الهيئة التشريعية، بصفتها تجسيدا للمواطنين أجمعين. من هنا،

Community of Democracies. Final Warsaw Declaration: Toward a Community of Democracies. ١٩٨

CPA. Commonwealth Principles on the Accountability of and the Relationship Between the Three Branches of Government, Principle VII (a). ١٩٩

OECD. OECD Report on Parliamentary Procedures and Relations. PUMA./LEG (2000)/2/REV1, P. 9. ٢٠٠

International Budget Project. <http://www.internationalbudget.org/themes/LEG/index.htm>. Accessed 9/15/05. ٢٠١

٢٠٢ يشمل هذا الحق في الإجابة عن الأسئلة والردود بطريقة تامة وفي الموعد المناسب.

يجب أن تتمتع الهيئة التشريعية بالوسائل والآليات اللازمة للإشراف على الهيئة التنفيذية بشكل فعال، كما ورد في الفقرة ١-١-٧، وعلى حد ما وافقت صراحةً عليه الرابطة البرلمانية للكونغرس. ٢٠٣ فمن شأن تزويد الهيئة التشريعية بالوسائل والآليات الكافية للإشراف على الهيئة التنفيذية، بشكل فعال، أن يسهل من تنفيذ الشرط الذي نص عليه إعلان وارسو: "يجب أن تكون المؤسسات الحكومية شفافة، وتشاركية، ومساءلة تماماً أمام المواطنين." ٢٠٤ في هذا الإطار، يمكن القول إن الآلية الأساسية التي تحتاج إليها الهيئة التشريعية لتنفيذ مهمة الإشراف هي نيل المعلومات من الهيئة التنفيذية. يشمل ذلك القدرة على إصدار تكاليف الحضور بحق مسؤولي الهيئة التنفيذية، كي يمثلوا أمام اللجان، كما هو محدد في الفقرة ٣-٢-٤. تجدر الإشارة إلى أن وظيفة الإشراف هذه تترافق، في نظام الحكم البرلماني، مع سلطة مساءلة الهيئة التشريعية للهيئة التنفيذية، من خلال سحب الدعم الذي تقدمه الأولى للثانية.

تستمد الكثير من الهيئات التشريعية اليوم سلطتها القانونية من الآليات المطلوبة للحصول على معلومات من الهيئة التنفيذية. في جانب سلطة اللجان التي تخولها إصدار تكاليف الحضور بحق المسؤولين، والمطالبة بالوثائق، يحق للعديد من الهيئات التشريعية، في الأنظمة البرلمانية خاصةً، أن تطرح أسئلة منتظمة على الوزراء والوزارات في الجلسات العامة، فضلاً عن الحق في الحصول على جواب عن أسئلتها بطريقة تامة، وفي الموعد المناسب. ففي المغرب على سبيل المثال، ينص الدستور على تخصيص جلسة واحدة على الأقل، أسبوعياً، لأسئلة من جانب أعضاء مجلس النواب، ولأجوبة الحكومة. ٢٠٥ ومن الشائع في دول عدة أن تحصل الهيئة التنفيذية على الأسئلة قبل "موعد طرح الأسئلة"، كما في المجر، وإيرلندا، وجمهورية كوريا، والمملكة المتحدة. ٢٠٦ تجدر الإشارة إلى أن الأسئلة والأجوبة في تلك الحالة غالباً ما تكون محصورة ضمن مدة زمنية معينة. فالهيئة التشريعية في كندا مثلاً تحصر مدة كل سؤال بثلاثين ثانية، مع تخصيص خمس وثلاثين ثانية للجواب. من شأن هذه الحدود الزمنية الصارمة أن تلزم المتحدثين بالتزام الدقة. فالوقت من ذهب حتى في الدول حيث لا تتسلم الهيئة التنفيذية الأسئلة مسبقاً، كما في فنلندا، حيث تنحصر الأسئلة والأجوبة بدقة واحدة. أما في حالة الأسئلة الخطية المطروحة خارج نطاق جلسة عامة "لترج الأسئلة"، فيلزم الوزراء غالباً بالإجابة قبل انقضاء الموعد المناسب، مع الإشارة إلى أن المدة تبلغ ستة أيام في الدانمارك والنرويج مثلاً، وسبعة في اليابان. ٢٠٧

٣-١-٧ تطل سلطة الإشراف التي تتمتع بها الهيئة التشريعية الإشراف الهادف على قوى الأمن والاستخبارات والشركات التي تملكها الدولة.

من الضروري أن تخضع الهيئات والمؤسسات التابعة للدولة كلها، في أي نظام من أنظمة الديمقراطية التمثيلية، لنوع من التدقيق الديمقراطي. فلا يجدر أن تدعي أي مؤسسة أنها تمثل المواطنين، من دون أن تكون مساءلة أمامهم بطريقة من الطرق. من هنا، تطل سلطة الإشراف التي تتمتع بها الهيئة التشريعية الإشراف الهادف على القطاع الأمني والشركات التي تملكها الدولة. في هذا الإطار، يشترط إعلان وارسو، الصادر عن مجتمع الديمقراطيات، "إرساء معايير التدقيق المدني

٢٠٣ "يجب أن تؤمن الإجراءات البرلمانية آليات مناسبة للقيام بمساءلة الهيئة التنفيذية أمام البرلمان."

CPA. Commonwealth Principles on the Accountability of and the Relationship Between the Three Branches of Government, Principle VII (a).

Community of Democracies. Final Warsaw Declaration: Toward a Community of Democracies.

"The Parliamentary System of Morocco," Constitutional and Parliamentary Information, 1st Half-year, 2002, No. 183, p. 13.

OECD. OECD Report on Parliamentary Procedures and Relations. PUMA./LEG (2000)/2/REV1, P. 16.

٢٠٧ المرجع نفسه، صفحة ٨.

والديمقراطي في القطاع العسكري والمحافظة عليها.^{٢٠٨} بالإضافة إلى ذلك، تورد مدونة السلوك حول التواحي السياسية العسكرية للأمن، الصادرة عن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، أن "الدول المشاركة تعتبر التدقيق الديمقراطي السياسي في القوى العسكرية، وشبه العسكرية، وقوى الدّاخلية والأمن، إلى جانب الاستخبارات والشّروطة، عنصراً لا غنى عنه لضمان الاستقرار والأمن".^{٢٠٩} وقد كانت الرّابطة البرلمانية للكومنولث صريحة في هذا الإطار: "تطال سلطة الإشراف التي تتمتع بها الهيئة التشريعية الإشراف الفعّال على قطاعات القوى العسكرية، والأمن، والاستخبارات" إلى جانب "الشركات التي تملكها الدولة".^{٢١٠}

يمكن للهيئة التشريعية أن تمارس وظيفة الإشراف هذه بأساليب عديدة ومتنوعة: إمّا عبر إصدار تكاليف الحضور بحق مسؤولي الهيئة التنفيذية، والمطالبة بالوثائق، وفق ما ورد في الفقرة ٣-٢-٤؛ وإمّا من خلال إقرار القوانين التي تحدّد خدمات أجهزة الأمن وتنظيمها وتحدد صلاحيات الشركات المملوكة من الدولة، كما جاء في الفقرة ٦-١-١ وإمّا بإصدار القرار النهائي حول محصّصات الموازنة، وفق الفقرة ٦-٣-١، وإعلان مدونة السلوك الخاصّة بمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا: "تشرط كلّ دولة من الدول الأطراف موافقة الهيئة التشريعية على النفقات الخاصّة بالدّفاع؛"^{٢١١} من خلال الصّلاحيات التّحقيقية التي يتمتع بها مأمور المظالم (مراقب الدولة/أومبودسمان) كما يتبيّن في الفقرة ٧-٣-١؛ وإمّا أخيراً عبر جعل الحكومة مسؤولة، سواء فردياً أو جماعياً، في أيّ نظام برلمانيّ، وفقاً للفقرة ٧-١-١.

لعلّ إحدى أهمّ الأدوات المستخدمة خلال ممارسة وظيفة الإشراف هي اعتماد بنية متينة للجان. فتتعرّز قدرة الهيئة التشريعية على الإشراف من خلال اعتماد لجان عدة عوضاً عن لجنة واحدة، كتلك الخاصّة بالدّفاع، والخارجية، والموازنة/المالية، والاستخبارات، والصّناعة/التجارة، والعلوم/التكنولوجيا، والدّاخلية.^{٢١٢} بالإضافة إلى ذلك، اعتبر بعض الدول، على غرار السويد، أنّ اللّجوء إلى أمين مظالم شبه مستقل يُعتبر آلية ممتازة للإشراف. فصاحب هذا المنصب في السويد يضمن أنّ موظفي الدولة كافة، بمن فيهم رجال الشّروطة، يلتزمون بالقانون ويحترمون الحقوق والحريات الأساسية التي ينصّ عليها الدّستور. ويمكن لأمين المظالم أيضاً أن يطلب المساعدة من مكتب مراجعة الحسابات، وهو مسؤول عن مراجعة كيفية استعمال وكالات الهيئة التنفيذية للأموال العامّة. فمن شأن هذا أن يؤمّن آلية مهمّة أخرى، يلجأ إليها أمين المظالم لضبط وكالات كالشّروطة، لا سيّما من حيث المساءلة المالية.^{٢١٣} فإذا سجّل أمين المظالم حدوث خلل أو خرق محتمل، يمكن للهيئة التشريعية أن تنشئ لجنة لتولّي التّحقيق، كما يتبيّن في الفقرة ٧-٢-١ أدناه.

٧-١-٤ تتولّى إجراءات حماية المبلّغين عن الأعمال غير القانونيّة حماية المبلّغين والشهود الذين يقدّمون معلومات دقيقة عن الفساد أو النّشاطات غير القانونيّة.

تتمتع الهيئة التشريعية، بصفتها تجسيدا للمواطنين، بامتياز إنشاء لجنة تحقيق في المسائل التي تصبّ في المصلحة العامّة، كما ورد في الفقرة ٧-٢-١. ولعلّ النتيجة الطّبيعية لهذا الحقّ هي تمكّن المبلّغين والشهود، أو "المبلّغين عن الأعمال

Community of Democracies. Final Warsaw Declaration: Toward a Community of Democracies. ٢٠٨

OSCE. Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, Art. 20. ٢٠٩

CPA. Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures, §§ 7.1.2., 7.1.3. ٢١٠

٢١١ المرجع نفسه، المادّة ٢٢.

IPU and Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, ٢١٢

Mechanisms and Practices, Handbook for Legislators No. 5, 2003, p. 87.

National Democratic Institute. Democratic Oversight of Police Forces. Rule of Law Series Paper, 2005, p. 13. ٢١٣

غير القانونية" كما يعرفون بشكل عام، من الإدلاء بالمعلومات الدقيقة، مع الحفاظ على سرية هويتهم، والتأكيد على تجنبهم أي ضرر، سواء شخصي أو مهني، نتيجة لاعتراقاتهم. في هذا الإطار، تدعو اتفاقيات عدة إلى اعتماد هذه الإجراءات بشكل صريح، كاتفاقية البلدان الأميركية لمكافحة الفساد، الصادرة عن منظمة الدول الأميركية، واتفاقية منع ومكافحة الفساد الصادرة عن الاتحاد الأفريقي، واتفاقية القانون الجنائي حول الفساد الصادرة عن الاتحاد الأوروبي.^{٢١٤}

تطبق العديد من الهيئات التشريعية اليوم تشريعاً خاصاً بالمبلغين عن الأعمال غير القانونية؛ وهو اتجاه متزايد في شتى أنحاء العالم. ففي العديد من الدول الأطراف، التابعة لمنظمة الأمن والتنمية في الميدان الاقتصادي مثلاً، يستفيد الموظفون الحكوميون أساساً من الحماية العامة بفضل قانون القطاع العام.^{٢١٥} غير أن نوعية الحماية ونطاقها يختلفان بين دولة وأخرى، بطرق دقيقة ومهمة في آن. ففي المملكة المتحدة على سبيل المثال، تغطي القوانين المعنية بهذا الموضوع الموظفين في القطاع العام والخاص على السواء (باستثناء الشرطة)، وتشترط أنه "يحق لأي عامل ألا يتعرض لأي ضرر جراء عمل معين، أو الامتناع المتعمد عن القيام بعمل معين، على أساس أن العامل قد كشف مخالفة سرية." من هنا، تحمي هذه القوانين حالات واسعة يتم فيها الكشف عن مجموعة متنوعة من المعلومات، رغم أنها تشترط استخدام المبلغين لأقنية محددة بهدف الاستفادة من هذه الحماية. بالتالي، لا يحيد القانون الحالات التي يتم فيها الكشف عن معلومات تتجاوز الحاجة، بهدف إصلاح المخالفة التي تمت الإشارة إليها. هذا من جهة؛ أما من جهة أخرى، فيشجع القانون الموظفين على معالجة مشاكلهم الخاصة بأنفسهم. فيمكن العثور على المقاربة نفسها في التشريع الذي يتطرق إلى هذا الشأن في جنوب أفريقيا ونيوزلندا.^{٢١٦} في غضون ذلك في الولايات المتحدة، يوكل إلى مكتب الاستشارات الخاصة مهمة حماية هؤلاء الأشخاص في قطاع سوق العمل الفدرالي. فيؤمن المكتب وسائل آمنة، يفسح عبرها الموظفون الفدراليون أو أصحاب الطلبات عن المخالفات الرسمية، مع التأكيد على أن هويتهم ستكون محفوظة. أما ما يميز هذا القانون عن القوانين المعتمدة في المملكة المتحدة، وجنوب أفريقيا، ونيوزلندا، فهو عدم اضطرار المبلغ إلى كشف المعلومات بموجب أي قناة معينة، من أجل التمتع بالحماية.^{٢١٧} فمن شأن ذلك أن يضمن حمايته عند إعطاء هذه المعلومات إلى الصحافة. رغم ذلك، تشهد الدول المذكورة أعلاه كلها على التقدير المتنامي، في أنظمتها، لإحاطة المبلغين عن الأعمال غير القانونية بدرجة كبيرة من الحماية.

٧-٢ لجان التحقيق

٧-٢-١ يضمن القانون حق الهيئة التشريعية بإنشاء لجان تحقيق. وتتمتع هذه اللجان بسلطة إرغام مسؤولي السلطة التنفيذية على المثول وتقديم الأدلة بعد أداء القسم.

يجب أن تسهر الهيئة التشريعية على العمل بحرية المعلومات و"حق المواطنين في المعرفة" كأحد المبادئ المدججة في أي

^{٢١٤} "هي الأنظمة الخاصة بحماية الموظفين الحكوميين والمواطنين العاملين في القطاع الخاص الذين يبلغون، بكل حسن نية، عن أعمال فاسدة، وهي تشمل حماية هويتهم وفقاً مع الدستور في كل دولة، والمبادئ الأساسية للأنظمة القانونية المحلية."

OAS. Inter-American Convention Against Corruption, Art. 3

"تتعهد الدول الأطراف [...] باعتماد الإجراءات التشريعية وغيرها، لحماية المبلغين والشهود في الانتهاكات المرتبطة بالفساد وما يماثلها؛ ومن هذه الإجراءات حماية هويتهم أو اعتماد التدابير التي تضمن إبلاغ المواطنين عن حالات الفساد دونما خوف من أعمال انتقامية."

African Union Convention on Preventing and Combating Corruption, Art. 5

"يعتمد كل طرف الإجراءات التي يعتبرها ضرورية لتأمين الحماية الفعالة والملائمة لـ: (أ) من يبلغ عن المخالفات الإجرامية المحددة وفقاً للمواد من ٢ إلى ١٤ أ، في الحالات الأخرى، من يتعاون مع سلطات التحقيق أو الأدعاء؛ (ب) الشاهد الذي يدلي بشهادته بخصوص هذه المخالفات."

Criminal Law Convention on Corruption, Art 22

OECD. Building Public Trust: Ethics measures in OECD Countries. PUMA Public Policy Brief No. 7, September 2000, p. 4.

٢١٥

Elaine Kaplan, "The International Emergence of Legal Protections for Whistleblowers," The Journal of Public Inquiry, Fall/Winter 2001, pp. 38-41.

٢١٦ المرجع نفسه.

ديمقراطية تمثيلية. فلطالما كانت المطالبة بالشفافية في الشؤون العامة امتيازاً من امتيازات المواطنين؛ وهو مبدأ متعارف عليه عالمياً، ومتواتر في الاتفاقيات الدولية، كالميثاق الاجتماعي الصادر عن رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي: "توافق الدول الأطراف على... التشديد على أهمية أداء الحكومة بشكل شفاف ومساءل في المؤسسات... العامة."^{٢١٨} من شأن هذا أن يعني، في أي ديمقراطية تمثيلية، أن الهيئة التشريعية، بصفتها تجسيدا للمواطنين، تتمتع بحق معمم في طرح الأسئلة والمطالبة بالأجوبة. من هنا، يجب أن تتمتع الهيئة التشريعية بحق راسخ في النصوص القانونية، يجيز لها الدعوة إلى إنشاء لجان تحقيق. على أن يعزز هذا الحق بحق الهيئة التشريعية بجلب الشهود، بمن فيهم مسؤولي الهيئة التنفيذية، فالمطالبة بالوثائق، كما ورد في الفقرة ٣-٢-٤. فضلاً عن ذلك، يتوافق هذا المعيار الأدنى مع المبادئ التي اتفقت عليها الحكومات الأطراف في الرابطة البرلمانية للكومنولث.^{٢١٩}

في الكثير من الدول، يخول القانون الهيئات التشريعية إصدار تكاليف الحضور بحق الشهود، بمن فيهم مسؤولون من الهيئة التنفيذية، كما يخولهم المطالبة بالوثائق. وقد جرت العادة أن يُمارَس هذا الحق من خلال اللجان، كما ورد في الفقرة ٣-٢-٤. بالإضافة إلى ذلك، توكل الأغلبية الساحقة من الدول المنتسبة إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، إلى الهيئة التشريعية المباشرة بالتحقيقات. ففي بلجيكا، وإيطاليا، وهولندا مثلاً، يتمتع كلا المجلسين التشريعيين بهذه السلطة، بينما ينحصر الحق بالمجلس التشريعي الأدنى في جمهورية تشيكيا وبولندا. غير أن فتح التحقيقات قد يتطلب الحصول على الأغلبية المؤهلة، كما في المكسيك، أو تقديم طلب على يد عدد بسيط فقط من أعضاء الهيئة التشريعية، كما في اليابان. غير أن الحاجة تدعو، بين الفينة والأخرى، إلى إصدار قانون عن مجلس إدارة الهيئة التشريعية، كما في النمسا وهولندا، أو عن لجنة الإجراءات البرلمانية أحياناً، كما في الدانمارك. أمّا في جمهورية كوريا، فيوافق أعضاء الجلسة العامة في البداية على "خطة تحقيق"، تحدد هدفه، ومحوره، ونطاقه، وأسلوبه، ومدته، وكلفته. كما تجدر الإشارة إلى أن لجان التحقيق تتمتع بصلاحيات واسعة في العديد من البلدان، تشبه في أغلب الحالات صلاحيات قاضي التحقيق أو النائب العام. تتوافر هذه الحالات في دول مثل بلجيكا، وفرنسا، وألمانيا، والمجر، وإيرلندا، وإيطاليا، واليابان، والوكسمبورغ، وهولندا، والبرتغال، وسويسرا.^{٢٢٠}

٧-٣ أمين المظالم التشريعي (وسيط الجمهورية)

٧-٣-١ تعتمد الهيئة التشريعية أمين مظالم حيادياً، أو هيئة حيادية تحقق في الشكاوى المتعلقة بسوء تصرف الهيئة التنفيذية، فتقدم التوصيات وترفع التقارير إلى الهيئة التشريعية مباشرة.

لعل إحدى الوظائف الجوهرية التي تتركز عليها الهيئة التشريعية، في أي ديمقراطية تمثيلية، هي الإشراف على الهيئة التنفيذية. ففي الأنظمة حيث يميل ميزان العلاقة التنفيذية التشريعية إلى كفة الهيئة التنفيذية، تبرز بشكل أكثر وضوحاً، أهمية دور الهيئة التشريعية في الإشراف على الهيئة التنفيذية. غير أن الهيئة التشريعية لن تتمكن من أداء دورها الأساسي كما يجب، ولا إتاحة اطلاع المواطنين على الإشراف التنفيذي، إلا بواسطة أمين مظالم حيادي، أو هيئة حيادية تحقق في الشكاوى المتعلقة بسوء تصرف الحكومة، وترفع التقارير إلى الهيئة التشريعية مباشرة. في هذا الإطار،

SAARC. Social Charter, Art. II.

٢١٨

٢١٩ "من شأن إنشاء هيئات التدقيق وآلياته بهدف الإشراف على الحكومة أن يعزز ثقة العامة... وإمكان الهيئات المستقلة، كلجان الحسابات العامة، وأمناء المظالم، ولجان حقوق الإنسان، والمراجعين العاملين للحسابات، ولجان مكافحة الفساد، والمفوضين المسؤولين عن المعلومات، ومؤسسات الإشراف المماثلة، أن يؤدوا دوراً أساسياً في زيادة الوعي العام تجاه القضايا الخاصة بالحكم السليم وحكم القانون."

CPA. Commonwealth Principles on the Accountability of and the Relationship Between the Three Branches of Government, Principle IX (a).

OECD. OECD Report on Parliamentary Procedures and Relations, PUMA/LEG (2000)/2/REV1, p. 13 § 42.

٢٢٠

يدعو ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي، صراحةً، إلى ما يلي: "يحقّ لأيّ مواطن في الاتحاد... أن يحيل إلى أمين مظالم الاتحاد حالات سوء الإدارة، في نشاطات مؤسسات المجموعة الأوروبية أو هيئاتها، باستثناء محكمة العدل والمحكمة الابتدائية خلال أداء دورهما القضائي".^{٢٢١} من هنا، يجب أن يتمتع أمين المظالم أو الهيئة المماثلة له بثلاث صلاحيات أساسية: التحقيق، وتقديم التوصيات، ورفع التقارير.^{٢٢٢} على أن تُرفع استنتاجات التحقيق، كما يوردها التقرير النهائي إلى الهيئة التشريعية.

لمكتب أمين المظالم تاريخٌ طويل في بعض الدول، وقد أصبح العادة المتبعة في معظم الدول الأخرى، في شتى أنحاء العالم. فقد سبق لهذه الهيئات أن أنشئت في ثلاثة أرباع الدول الأعضاء على الأقل في منظمة الأمن والتعاون في الميدان الاقتصادي.^{٢٢٣} في بلجيكا مثلاً، ينص القانون على استقلالية مكتب أمين المظالم الفدرالي. فيدرس المكتب الشكاوى ضد السلطات الإدارية الفدرالية، ويشير إلى العيوب في التشريعات الحالية، ثمّ يقدم التوصيات المتعلقة بتحسين الإدارة العامة.^{٢٢٤} كما أنّ وضع أمين المظالم، أو الهيئة المشابهة، قد يختلف بين دولة وأخرى، من حيث تمتع صاحب المنصب بالحصانة على سبيل المثال، إلا أنّ المبادئ تبقى هي هي: يحقق أمين مظالم حيادي، أو هيئة حيادية، في الشكاوى المتعلقة بسوء التصرف الحكومي، ثمّ يقدم التوصيات، ويرفع التقارير إلى الهيئة التشريعية مباشرةً.

٧-٤ لجان الحسابات العامة أو لجان المراجعة

٧-٤-١ تضمن الهيئة التشريعية أن تمنح لجنة الحسابات الوطنية أحزاب المعارضة فرصة هادفة للمساهمة في الإشراف على نفقات الهيئة التنفيذية بشكل فعال.

لعلّ الإشراف على الهيئة التنفيذية ونفقاتها المقتطعة من أموال الضرائب لأبرز وظائف الهيئة التشريعية. صحيح أنّ أغلبية أعضاء الهيئة التشريعية يملكون الآليات والوسائل اللازمة لأداء هذه الوظيفة الإشرافية، إلا أنّ أرجحية الإشراف الشامل والدقيق تتراجع عندما تكون الأكثرية في الهيئتين التنفيذية والتشريعية، على السواء، منبثقة من الحزب نفسه، أو من أحزاب ذات خلفية متشابهة. من هذا المنطلق، يجب ألا تستخلص القواعد الإجرائية التي تضبط الهيئة التشريعية بطريقة تمنح السلطة برمتها إلى الأكثرية على حساب الأقلية؛ بل من الضروريّ حماية حقوق الأقلية ضمن الهيئة التشريعية، خلال مراحل العمليات التشريعية، وداخل المجلس وفي اللجان أيضاً. كما أنّ أي ضرر يلحق بحقوق الأقلية سيؤدّي إلى مشكلة كبيرة في حال أبطلت الأكثرية دورها في الإشراف على الهيئة التنفيذية. تنطبق هذه الحالة بشكل خاصّ على أموال الضرائب. من هنا، سعيًا لضمان إشراف الهيئة التشريعية بشكل فعال على شؤون الموازنة والضريبة الخاصة بالهيئة التنفيذية، يجب أن تحظى أحزاب المعارضة بفرصة هادفة للاعتماد على لجان الحسابات العامة، كي تشرف على نفقات الهيئة التنفيذية بصورة فعّالة. في هذا الإطار، تذهب الرابطة الألمانية للكونولث حدّ التوصية "بمنح رئاسة لجنة

EU. Charter of Fundamental Rights of the European Union, Art. 40.

٢٢١

أنظر أيضاً دعوة صريحة مشابهة أطلقتها الرابطة الألمانية للكونولث: "من الخطوات التي يجب اتخاذها لتشجيع مساهمة القطاع العام: (أ) إنشاء هيئات وآليات للمراجعة بهدف الإشراف على الحكومة، وتعزيز ثقة العامة بنزاهة النشاطات الحكومية وقبولها. ويمكن للهيئات المستقلة، كـلجان الحسابات العامة، وأمناء المظالم... أن تؤدّي دوراً أساسياً في زيادة الوعي العام تجاه القضايا المرتبطة بالحكم السليم وحكم القانون."

CPA. Commonwealth Principles on the Accountability of and the Relationship Between the Three Branches of Government, Principle IX.

National Democratic Institute. The Role and Effectiveness of the Ombudsman Institution. National Democratic Institute, 2005, p. 9.

٢٢٢

OECD. OECD Report on Parliamentary Procedures and Relations, PUMA/LEG (2000)/2/REV1, p. 10; OECD. Building Public Trust: Ethics measures in OECD Countries, PUMA Public Policy Brief No. 7, September 2000, p. 4.

٢٢٣

OECD. OECD Report on Parliamentary Procedures and Relations, PUMA/LEG (2000)/2/REV1, p. 10.

٢٢٤

الحسابات العامة عادةً إلى عضوٍ من المعارضة.^{٢٢٥} تلك هي الحال في كندا مثلاً، حيث يرأس اللجنة الدائمة للحسابات العامة أحد نواب المعارضة، بشكلٍ يضمن المزيد من التدقيق في الهيئة التنفيذية ونشاطاتها.

٧-٤-٢ تتمتع لجان الحسابات العامة أو التدقيق بحق الوصول إلى سجلات حسابات الهيئة التنفيذية والوثائق المتعلقة بها، بما يكفي لمراجعة دقة تقارير الهيئة التنفيذية الخاصة بإيراداتها ونفقاتها.^{٢٢٦}

تضع الهيئة التشريعية في تصرفها الوسائل والآليات الكافية لإنجاز مهمتها الإشرافية بشكلٍ فعّال، كما ورد في الفقرة ٧-١-١. وقد ذُكرت بعض الوسائل والآليات على امتداد هذه الصفحات، كالسلطة التي تتمتع بها اللجان لإصدار تكاليف الحضور بحق مسؤولي الهيئة التنفيذية، أو دور الهيئة التشريعية في إقرار الموازنة، أو عمل المكتب الوطني أو الأعلى لمراجعة الحسابات. ولعلّ قدرة الهيئة التشريعية على الإشراف على الهيئة التنفيذية تكشف عن فعاليتها الكبرى عندما تتمكن الهيئة التشريعية من الاعتماد على آليات عدة في الوقت نفسه. تلك هي الحال عند إشراف الهيئة التشريعية على حسابات الهيئة التنفيذية، حيث تعتمد الهيئة التشريعية على نظام اللجان الخاص بها، أو توظف سلطتها عند المطالبة بالوثائق، إلى جانب قدرتها على استخدام الموظفين المتخصصين بمراجعة دقة تقارير الهيئة التنفيذية الخاصة بإيراداتها ونفقاتها. بالإضافة إلى ذلك، يتوافق ذلك مع إعلان الرابطة البرلمانية للكومنولث، ومفاده: "يجب أن تؤمن الإجراءات البرلمانية الآليات المناسبة لمساءلة الهيئة التنفيذية أمام البرلمان"^{٢٢٧}، إلى جانب اتفاقية منع ومكافحة الفساد، الصادرة عن الاتحاد الأفريقي.^{٢٢٨}

٧-٤-٣ يُنشأ مكتب وطني أو أعلى لمراجعة الحسابات، يتسم بالاستقلالية والحيادية، فيراجع الحسابات ويرفع التقارير إلى الهيئة التشريعية في الموعد المناسب.

بالتوافق مع حقّ الهيئة التشريعية في التمتع بالوسائل والآليات الكافية للإشراف بشكلٍ فعّال، تحصل هذه الهيئة على امتياز الاستفادة من موارد مكتبٍ وطنيٍّ أو أعلى لمراجعة الحسابات. لكن يجب أن يكون هذا المكتب مستقلاً وحيادياً، مهمته تمكين الهيئة التشريعية من التدقيق في نفقات الحكومة بشكلٍ أفضل، من خلال مراجعة الحسابات، ورفع التقارير إلى الهيئة التشريعية في الموعد المناسب. وتجدر الإشارة إلى أن سيطرة الهيئة التشريعية على هذا المكتب تخضع لسلطة هذه الهيئة في توظيف رئيس المكتب وصرفه من الخدمة، رغم ضرورة استناد هذا الأمر على معايير حيادية وحسب. ويتوافق ذلك مع رأي الرابطة البرلمانية للكومنولث، ومفاده: "يستفيد المكتب الوطني أو الأعلى لمراجعة الحسابات من الموارد المناسبة والسلطة القانونية لمراجعة الحسابات في الموعد المناسب."^{٢٢٩}

٢٢٥ CPA. Commonwealth Principles on the Accountability of and the Relationship Between the Three Branches of Government, Annex, p. 21.

٢٢٦ تعرف لجان الحسابات العامة أو لجان التدقيق أحياناً باسم لجان المخصصات.

٢٢٧ CPA. Commonwealth Principles on the Accountability of and the Relationship Between the Three Branches of Government, Principle VII (a).

أنظر أيضاً: "تتمتع لجان الإشراف بحق الوصول إلى سجلات حسابات الهيئة التنفيذية، والوثائق المتعلقة بها، بما يكفي لمراجعة دقة تقارير الهيئة التنفيذية الخاصة بإيراداتها ونفقاتها"

٢٢٨ CPA. Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures, § 7.2.3.

"تتعهد الدول الأطراف باعتماد الإجراءات التشريعية، وغيرها من الإجراءات المطلوبة، لتصنيف نشاطات الفساد كجرائم أو إنشاء أنظمة للحسابات والمراجعة والمتابعة، وصيانتها،

وتعزيزها، لا سيما في ما يتعلق بالدخل العام، وعائدات الجمارك والضرائب، والتفقات، وإجراءات التوظيف، وشراء السلع والخدمات، وإدارتها."

African Union Convention on Preventing and Combating Corruption, Art. 5.

٢٢٩ CPA. Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures, § 7.2.5.

أنظر أيضاً الفقرة ٤.٢.٧: "ينم إنشاء مكتب وطني أو أعلى لمراجعة الحسابات، وتدرج تقاريره في جداول الهيئة التشريعية في الموعد المناسب."

تضم ٨٠٪ على الأقل من الدول الأطراف، في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، مكتباً وطنياً أو أعلى لمراجعة الحسابات، يرفع تقاريره إلى الهيئة التشريعية. ٣٠ بالإضافة إلى ذلك، تنفذ حوالي ٩٠٪ من الدول، حيث تم إنشاء مكتب مماثل، مراجعات للحسابات الحكومية، ثم ترفع تقاريرها إلى الهيئة التشريعية، بشكل مستقل عن الهيئة التنفيذية. ومن المعايير المتبعة أيضاً أن تنشر نتائج المراجعة في الهيئة التشريعية، وتناقش على يد لجنة مختصة بالإشراف على الموازنة، أو في الهيئة التشريعية نفسها. وتطلق الدول على هذا المكتب تسميات مختلفة. ففي الولايات المتحدة مثلاً، يُعرف هذا المكتب باسم مكتب مساءلة الحكومة الذي يندقق ببرامج الحكومة الفدرالية ونفقاتها. وهو يخدم بصفته الهيئة التحقيقية الخاصة بالكونغرس، رغم محافظته على استقلاليته وحياديته. كما يقيم البرامج الفدرالية، ويراجع النفقات الفدرالية ويصدر الآراء القانونية. ويعرف مدير المكتب أيضاً باسم المراقب المالي العام. أما رئيس المكتب الوطني للتدقيق في مجلس العموم البريطاني وهو العيئة التي تُعنى بتدقيق النفقات الحكومية فيسمى أيضاً بالمراقب المالي ومراجع الحسابات العام. لكن الوظيفة هي هي: تمكين الهيئة التشريعية من الإشراف على النفقات الحكومية بشكل أفضل، من خلال تأمين خدمة محترفة لمراجعة الحسابات بشكل مستقل وحيادي.

٧-٥ حجب الثقة عن المسؤولين والصلح بجدارتهم

٧-٥-١ تتمتع الهيئة التشريعية بالآليات اللازمة للطعن بجدارة موظفي الهيئة التنفيذية أو انتقادهم، و/أو حجب ثقتها عن الحكومة.

تعتبر مؤسسات الدولة جميعها، في أي ديمقراطية تمثيلية، مؤسسات "من المواطنين، وبواسطتهم، ولأجلهم". ينطبق ذلك بشكل خاص في حالتي الهيئتين التشريعية والتنفيذية. من هنا، يصبح أصحاب المناصب جميعهم مساءلين، في نهاية الأمر، أمام المواطنين. إلا أن مسؤولي الهيئة التنفيذية في النظام الرئاسي، حيث يتم الالتزام الصارم بمبدأ فصل السلطات، غير مسؤولين في جميع الأحوال أمام الهيئة التشريعية، على الصعيد السياسي. رغم ذلك، لا يمكن لأي مواطن، مهما كان مركزه، وسواء شغل منصبه بالانتخاب أو بالتعيين، أن يستغل مبدأ فصل السلطات لتجاوز القانون. فيبقى كل صاحب وظيفة عامة مسؤولاً أمام المواطنين. من هذا المنطلق، تتمتع الهيئة التشريعية، حتى في النظام الرئاسي نفسه، بالآليات المناسبة لحجب الثقة عن مسؤولي الهيئة التنفيذية، أو الطعن بجدارتهم، في حال ارتكبوا أعمالاً مخالفة للدستور. يتفق ذلك مع المبادئ التي عبرت عنها الجمعيات الحكومية الدولية، كمبادئ الكومنولث الزراعية لمساءلة هيئات الحكومة الثلاث والعلاقة في ما بينها^{٣١}، الصادرة عن الرابطة البرلمانية للكومنولث. بالفعل، كانت مجموعة دراسية تابعة للرابطة قد صادقت على هذا المعيار الأدنى بشكل صريح.^{٣٢}

في الأنظمة البرلمانية، حيث ترتبط حياة الحكومة بالدعم الذي تقدمه الهيئة التشريعية، يعدّ التعبير عن حجب الثقة إحدى أهم الآليات التي تفعّل مبدأ مساءلة الحكومة، في نهاية الأمر، أمام الهيئة التشريعية. غير أن المعنيين يلجأون إلى هذه الوسيلة، في أغلب الأوقات، لمجرد التعبير عن استيائهم من أداء الهيئة التنفيذية، لأسباب سياسية مثلاً. في غضون

World Bank. Results of the Survey on Budget Practices and Procedures, <http://ocde.dyn dns.org/>. Accessed 9/15/05. See 4.5.

٣٠

٣١ "يجب أن تؤمن الإجراءات البرلمانية آليات مناسبة لمساءلة الهيئة التنفيذية أمام البرلمان".

CPA. Commonwealth Principles on the Accountability of and the Relationship Between the Three Branches of Government, Principle VII (a).

٣٢ "تتمتع الهيئة التشريعية بالآليات اللازمة لمحاسبة مسؤولي الهيئة التنفيذية أو انتقادهم، أو حجب الثقة عنهم داخل الحكومة".

CPA. Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures, § 7.3.1.

ذلك، بمقدور الهيئة التشريعية في الأنظمة الرئاسية، حيث يتم الالتزام الصارم بمبدأ فصل السلطات، أن توجه انتقاداً رسمياً إلى رئيس السلطة التنفيذية، أو نائب الرئيس، أو المسؤولين، لانتهاكهم صلاحياتهم الدستورية، أو تصرفهم بما يخالف القانون ويتجاوز النشاطات الخاضعة للحماية بموجب امتيازات المنصب. ففي معظم هذه الأنظمة، من الشائع أن يتطلب إنجاز الإجراءات الخاصة بالطعن في الجدارة توافر أكثرية الثلثين. لكن بغض النظر عن نوع النظام، يبقى المبدأ نفسه: الهيئة التشريعية تجسد المواطنين، وبالتالي تخول القيام بالمساءلة النهائية للهيئة التنفيذية، سواء اتخذت شكل حكومة أو نظام رئاسي.

٧-٥-٢ لا تتمتع المجالس التشريعية حيث لا يتم انتخاب أغلبية الأعضاء مباشرةً بسلطة أو وسيلة لحل الحكومة.

تستمد الهيئة التشريعية سلطتها من موافقة المواطنين، من خلال الانتخاب المباشر للنواب عبر اقتراع عام ومتساوٍ، كما ورد في الفقرة ١-١-١. رغم ذلك، ليس من الغريب أن يمارس المجلس، المنتخب مباشرةً وظائفه، إلى جانب مجلس آخر قد لا ينتخب كافة أعضائه مباشرةً، وفقاً للاقتراع العام. ومع أن هذه المجالس متجذرة في سياقات ثقافية محددة، إلا أنها بدأت تصبح، شيئاً فشيئاً، من الماضي. فمن شأن إنشاء هيئة تشريعية حيث أكثرية الأعضاء يُعيّنون من غير انتخاب أن يقف، بطبيعة الحال، في وجه النظرية والممارسة الديمقراطيةين. رغم ذلك، قد تضم بعض الدول الفدرالية، على غرار ألمانيا، مجلساً يُعيّن فيه الأعضاء عن طريق حكومات الولايات. وصحيح أن هذه الهيئات تبلي البلاء الحسن في معاناة مشاريع القوانين والتدقيق في السلطة التنفيذية، إلا أن المعيار الأدنى يقضي بالألا تتمتع المجالس، حيث لا يتم انتخاب الأعضاء مباشرةً، بأي سلطة أو وسيلة لحل الحكومة. وقد وافقت مجموعة دراسية، تابعة للرابطة البرلمانية للكومنولث، على هذا المعيار الأدنى، فأوردت: "في الأنظمة ذات المجلسين التشريعيين، وحده المجلس الذي ينتخبه الشعب يتمتع بالسلطة الكافية لإسقاط الحكومة."^{٢٣٣}

يتوافق هذا المعيار الأدنى مع الممارسة الدولية. لكن عدد المجالس غير المنتخبة حول العالم قد انخفض بشكل ملحوظ على امتداد القرن الماضي؛ وترافق ذلك مع تقلص صلاحيات ما تبقى من هذه المجالس. ومن المعايير المتبعة في الدول حيث يكون أحد المجلسين منتخباً، بينما يضم الآخر أغلبية من الأعضاء غير المنتخبين، ألا يملك هذا الأخير السلطات أو الوسائل لحل الحكومة، وألا يتمكّن من تأجيل النظر في مشاريع القوانين أو إبطالها بشكل دائم. تلك هي الحال في كندا والمملكة المتحدة على سبيل المثال.

٧-٦ العلاقة بين الهيئتين التشريعية والقضائية

٧-٦-١ تعتبر موافقة الهيئة التشريعية ضرورية لتثبيت كبار القضاة، وتملك الهيئة التشريعية الآليات اللازمة لمحاسبة القضاة على الجرائم الخطيرة.

يعتبر فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ركيزة أساسية من ركائز كل نظام ديمقراطي سليم. ومن الضروري، بشكل خاص، أن تتمكّن الهيئة القضائية، بصفتها قيّمة على الدستور، والحقوق المدنية، وحكم القانون، من العمل بشكل مستقل عن التدخلات السياسية. لكن في الوقت نفسه، من المميزات التي تطبع أي ديمقراطية تمثيلية أن تكون المؤسسات كلها "من المواطنين، وبواسطتهم، ولأجلهم". على ضوء ذلك، يجب أن تبقى الهيئة القضائية خاضعة للحكم الديمقراطي.

يتوافق ذلك مع إعلان وارسو الصادر عن مجتمع الديمقراطيات، ومفاده: "تُفرض الحقوق عن طريق هيئة قضائية مختصة، ومستقلة، وحيادية، تكون مفتوحة أمام الشعب، وراسخة ومحمية في النص القانوني".^{٢٣٤} وإذا ما قلنا إن الهيئة القضائية "راسخة" في النص القانوني، فإن ذلك يعني أن الهيئة التشريعية، بصفتها تجسيدا للمواطنين ومسئولة للقوانين، هي التي تمنح الهيئة القضائية شرعيتها، وتضمن الإشراف الديمقراطي. من هنا، ينتج عن ذلك ألا يُثبتت القضاة إلا بموافقة الهيئة التشريعية، وأن تتمتع الهيئة التشريعية بالآليات اللازمة لمحاسبة القضاة على الجرائم الخطيرة. رغم ذلك، لا يمكن لدور الهيئة التشريعية في ضمان الإشراف الديمقراطي على الهيئة القضائية أن يعادل وظيفة هذه الأخيرة: فيبقى تفسير القانون وتطبيقه من مسؤولية الهيئة القضائية، لا التشريعية.

تفرض العديد من أنظمة الديمقراطية التمثيلية موافقة الهيئة التشريعية عند تعيين كبار القضاة. ففي الولايات المتحدة مثلاً، تحتاج المحكمة العليا والقضاة الفدراليون إلى موافقة مجلس الشيوخ.^{٢٣٥} وترتبط الهيئة التشريعية بتعيين قضاة المحكمة العليا في دول كالأرجنتين،^{٢٣٦} والبرازيل،^{٢٣٧} وبلجيكا،^{٢٣٨} والمكسيك.^{٢٣٩} أمّا الكنيست الإسرائيلي، فيسجل مشاركته من خلال تسمية عضوين من أعضائه في لجنة لتعيين القضاة.^{٢٤٠} لا بل من الحالات الأكثر شيوعاً أيضاً أن تُحوّل الهيئة التشريعية محاسبة قاضٍ من المحكمة الأعلى شأناً، أو صرفه من الخدمة. في هذا السياق، تتمتع الهيئات التشريعية في دول كاستراليا،^{٢٤١} والأرجنتين،^{٢٤٢} وكندا،^{٢٤٣} وألمانيا،^{٢٤٤} وإيرلندا،^{٢٤٥} وجمهورية كوريا،^{٢٤٦} والولايات المتحدة بالسلطة لمحاسبة أحد قضاة المحكمة العليا، أو صرفه من الخدمة.^{٢٤٧}

8. Representational Function

٨- الوظيفة التمثيلية

٨-١ الطبيعة التمثيلية للهيئة التشريعية

٨-١-١ لا يجوز أن يكون عدد المقاعد في الهيئة التشريعية منخفضاً جداً، فتكون نسبة المواطنين على أعضاء الهيئة التشريعية بالتالي مرتفعة جداً، بحيث تجعل العلاقات الهادفة مع جمهور الناخبين مستحيلة.

لعلّ الواجب الأساسي لكلّ عضوٍ في الهيئة التشريعية هو تمثيل ناخبيه. فحين تفوّض جماعة، أو عدّة جماعات، أحد مواطنيها لتمثيل آرائها ومصالحها في الهيئة التشريعية الوطنية، يُكلّف النائب المنتخب بمهمة تمثيل آراء ومصالح الشعب بأكمله، ومن ضمنه المواطنون الذين لم يقترعوا لانتخاب هذا النائب بالذات. لكن لا يمكن منح المواطنين فرصة نقل آرائهم، ومصالحهم، وحاجاتهم، على امتداد ولاية الهيئة التشريعية، إلا إذا استفادوا جدياً من فرصة التفاعل مع ممثليهم.

Community of Democracies, Final Warsaw Declaration: Toward a Community of Democracies.

٢٣٤

٢٣٥ دستور الولايات المتحدة، المادة ٢، فقرة ٢

٢٣٦ دستور جمهورية الأرجنتين، فقرة ٩٩(٤)

٢٣٧ دستور جمهورية البرازيل الفدرالية، الباب ٤، الفصل ١، فقرة ٤، المادة ٥٢ (أ٣)

٢٣٨ دستور بلجيكا، المادة ١٥١(٣)

٢٣٩ دستور الولايات المكسيكية المتحدة، الباب ٣، الفصل ٤، المادة ٩٦

٢٤٠

٢٤١ دستور كمنولث أستراليا، الصل ٣، ٧٢، ٢

٢٤٢ دستور جمهورية الأرجنتين، فقرة ٥٣

٢٤٣ كندا، قانون الدستور، ١٨٦٧، المادة ٩٩

٢٤٤ دستور جمهورية ألمانيا الفدرالية، فقرة ٩، المادة ٩٨(٢)

٢٤٥ دستور جمهورية أيرلندا، الفصل ١٠، المادة ٣٥، فقرة ٤.١

٢٤٦ دستور جمهورية كوريا، الفصل ٣، المادة ٦٥(١)

٢٤٧ دستور الولايات المتحدة، المادة ١، ف ٢

State of Israel. Basic Law: The Judiciary, 1984, Art. 4(b).

فمن الضروري أن تتوافر، مثلاً، الموارد الكافية كي يتمكن أعضاء الهيئة التشريعية من السفر بانتظام نحو دوائريهم الانتخابية، بغية الإصغاء إلى آراء ناخبهم، كما ورد في الفقرة ٨-٢-١. لكن كيف يمكن لعضو الهيئة التشريعية أن يصغي إلى آراء ناخبه، إن لم يملك، في المقام الأول، فرصة معقولة للتفاعل معهم؟ من هنا، يجب ألا يكون عدد المقاعد في الهيئة التشريعية منخفضاً جداً، فتكون نسبة المواطنين على أعضاء الهيئة التشريعية بالتالي مرتفعة جداً، بحيث تجعل العلاقات الهادفة مع جمهور الناخبين مستحيلة. لكن في حال ذكر خلاف ذلك، وللتأكيد على أن العلاقات مع الجمهور الانتخابي هادفة فعلاً، يجب أن تكون الدوائر الانتخابية صغيرة بما يكفي للسماح للمواطنين بالاتصال بممثليهم.

لا يمثل أعضاء الهيئة التشريعية، في معظم الدول حيث يقارب عدد السكان الستين مليوناً، أكثر من مائة ألف ناخب كحد أقصى. فتضم المملكة المتحدة مثلاً ٦٤٦ عضواً يمثلون حوالي ٦٠ مليون شخص، أي بمعدل نائب واحد لكل ٩٣ ألف ناخب. وفي ما خلا الدول المكتظة للغاية كالهند والولايات المتحدة، من المألوف أن يُنتخب نائب واحد لكل ٤٠-٨٠ ألف مواطن.^{٢٤٨}

٨-٢ العلاقات مع الناخبين

٨-٢-١ تؤمن الهيئة التشريعية لجميع أعضائها الموارد الكافية لتمكينهم من تنفيذ مسؤولياتهم مع الناخبين، بما في ذلك السفر من الدوائر الانتخابية وإليها.

يعتبر التفاعل مع الناخبين أساسياً كي تؤدي الهيئة التشريعية المسؤولية التمثيلية الملقاة على عاتقها. ينتج عن ذلك ضرورة استفادة أعضاء الهيئة التشريعية من خدمات طاقم عمل، وموارد مالية كافية، لتمثيل ناخبهم بشكل فعال. في هذا المنظور، ينبغي ألا يقدم نظام السداد والعلاوات تمييزات في إجراءاته لصالح الحزب الحاكم. ومن شأن أي اختلافات في العلاوات (كتوزيع علاوات أكبر لرؤساء اللجان) أن يكون مستنداً على أساس متين، راسخ ضمن واجبات هؤلاء الأعضاء، عوضاً عن تمييزه حزب الأكثرية (الذي يحتفظ غالباً بأكثرية المقاعد في اللجنة). ورغم أن الموارد المخصصة لأعضاء الهيئة التشريعية قد تكون محدودة وفقاً لمستوى التنمية الاقتصادية في الدولة، إلا أنه من المهم أن يستفيد هؤلاء الأعضاء مما يكفي من الموارد للإيفاء بمسؤولياتهم الدستورية. تجدر الإشارة إلى أن الموارد تشمل عادةً تجهيزات مكتبية، وموارد للاتصالات كالهاتف وخدمة البريد، وتسديد كلفة التقلبات المنتظمة من الدائرة الانتخابية والعاصمة وإليهما، على الأقل.

لعلّ علاوات (أو تسديد نفقات) السفر من الدائرة الانتخابية وإليها هو أحد مظاهر هذا المعيار الأدنى؛ وتعمل به أكثرية الهيئات التشريعية. ففي بعض الدول، يكرّس الدستور نفسه، أو غيره من القوانين الأساسية تعويضات السفر. تلك هي الحال في بلجيكا،^{٢٤٩} والنرويج،^{٢٥٠} وسويسرا،^{٢٥١} والبرتغال،^{٢٥٢} واليونان،^{٢٥٣} وألمانيا.^{٢٥٤} غير أن الدول قد تختلف في التعويض على أعضاء الهيئة التشريعية، سواء عند سفرهم من وإلى الدائرة الانتخابية، أو ضمن الدائرة الانتخابية نفسها، أو ضمن العاصمة نفسها، مع الإشارة إلى أن تعويضات السفر هي عادةً متبعة على نطاق واسع. ففي الدانمارك مثلاً، يتلقى أعضاء

^{٢٤٨} استمد الرّم من حساب بسيط لنسبة المقاعد التشريعية على المواطنين في الدول التي يقارب عدد سكانها الستين مليوناً.

^{٢٤٩} دستور بلجيكا، الباب ٣، الفصل ١، القسم ١، المادة ٦٦(٢)، والقسم ٢، المادة ٧٢(٣).

^{٢٥٠} دستور مملكة النرويج، القسم ج، المادة ٦٥(١)

^{٢٥١} "يلقى الأعضاء الأفراد مساعدة وفقاً للعلاوات، والمعدات، والموظفين."

Constitutional and Parliamentary Information, No. 173, 1st Half-year 1997, p.75.

Portugal. Law of the Organization and Functioning/Services of the Assembly of the Republic, Chp. VI, § 1, Art. 37(4).

^{٢٥٢} دستور الجمهورية الهلينية، الجزء ٣، القسم ٣، الفصل ٣، المادة ٦٣(٢)

^{٢٥٤} دستور جمهورية ألمانيا الفدرالية، الفصل ٣، المادة ٤٨(٣)

الهيئة التشريعية الذين يعيشون في غرينلاند، أو جزر فايرو، بدلاً عن التفقات يتجاوز، بثلاثة أضعاف، ذاك الذي يتلقاه الأعضاء الذين يعيشون ضمن نطاق ٤٥ كيلومتر من الهيئة التشريعية في كوينهاغن.^{٢٥٥} كما تختلف الدول في صيغ السفر التي تعتمدها، فضلاً عن اختلافها في صيغ تمويل المكاتب، إلا أن المعيار الأدنى يبقى هو نفسه: تزود الهيئة التشريعية أعضاءها كافة بالموارد اللازمة للإيفاء بمسؤولياتهم تجاه ناخبهم، بما في ذلك السفر من وإلى دوائرهم الانتخابية.

٨-٣ التمثيل الدولي

٨-٣-١ يحق للهيئة التشريعية، بمن فيها من أعضاء وموظفين، أن تقدم المساعدات التنموية وتستفيد منها، سواء كانت تقنية أم استشارية بطبيعتها، بغض النظر عن المنشأ أو المقصد.

يجب أن تتمكن الهيئات التشريعية من التأقلم مع مرور الوقت، للإيفاء بحاجات المواطنين المتبدلة. وسواء كان ذلك يعني دمج التقنيات المحسنة، أو تطوير الموارد البشرية، فإن أعضاء الهيئة التشريعية سيستفيدون من تقاسم أفضل الممارسات مع نظرائهم الأجانب، وغيرهم من الخبراء التشريعيين. ويمكن للتواصل بين البرلمان، والتعاون مع المجتمع المدني، في الهيئات التشريعية الناشئة بشكل خاص، أن يشكل وسيلة ممتازة لتخطي المشاكل المشتركة التي تقف في وجه التطور التشريعي. كما يحق لجميع أعضاء الهيئة التشريعية، وطاقم العمل التشريعي، والهيئات التشريعية تقديم المساعدات التنموية، والاستفادة منها، سواء كانت تقنية أم استشارية بطبيعتها، وبغض النظر عن المنشأ أو المقصد. ويلقى هذا الحق صده، قانوناً، في المادتين ١٩ و ٢٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي يوضح الحق في "السعي إلى المعلومات والأفكار، وتلقيها، ونشرها، من خلال أي وسيلة إعلامية، وبغض النظر عن الحدود."^{٢٥٦} نسجاً على المنوال نفسه، صادق ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي،^{٢٥٧} والعهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية،^{٢٥٨} على هذا الحق غير القابل للتحويل، وما يرتبط به من حقوق أعضاء الهيئة التشريعية في السفر واستشارة أي كان. كما تمت المصادقة على هذا المعيار الأدنى، بشكل صريح، في إعلان وارسو، وفيه تتعهد حوالي مائة دولة "بتعزيز المؤسسات والممارسات الديمقراطية ودعم نشر العادات والقيم الديمقراطية، ... [و] العمل مع المؤسسات والمنظمات الدولية المختصة، إلى جانب المجتمع المدني والحكومات، من أجل تنسيق الدعم للمجتمعات الديمقراطية الجديدة والنشئة."^{٢٥٩}

Inter-Parliamentary Union. The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study, Geneva, 2000, p. 35

٢٥٥

٢٥٦ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة ١٩؛

١. "للجميع الحق في حرية التجمع وتشكيل الجمعيات ٢. لا يمكن إلزام أي كان بالانتماء إلى جمعية".^{٢٥٢}

٢٥٧ "للجميع الحق بحرية التعبير. ويشمل هذا الحق حرية الاحتفاظ بالأراء، وتلقي المعلومات والأفكار ونشرها، دون تدخل السلطة العامة، وبغض النظر عن الحدود."

EU. Charter of Fundamental Rights of the European Union, Art. 11, § 1;

"للجميع الحق بحرية التجمع السلمي، وحرية الانخراط في جمعيات على كافة الأصعدة، سواء في النقابات السياسية والعمالية أو في الشؤون المدنية..."

Art. 12, § 1.

٢٥٨ "للجميع الحق بمغادرة أي دولة، بما في ذلك دولته."

UN. ICCPR, Art. 12, § 2.

"للجميع الحق بحرية التعبير؛ يشمل هذا الحق حرية السعي إلى المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها، بغض النظر عن الحدود، مهما كان نوعها، سواء كانت شفوية أم خطبة أم مطبوعة، أو بشكل فني، أو من خلال أي وسيلة إعلامية يختارها المرء."

Art. 19, § 2.

"للجميع الحق بحرية التجمع مع الآخرين، بما في ذلك الحق بتشكيل النقابات العمالية أو الانضمام إليها، لحماية مصالحه."

Art. 19, § 1.

Community of Democracies. Final Warsaw Declaration: Toward a Community of Democracies.

٢٥٩

أنظر أيضاً الدعم الصريح الذي يناله هذا المعيار من مجموعة الدراسة التابعة للرابطة البرلمانية للكونغرس: "حق للهيئة التشريعية تلقي المساعدات التنموية لتعزيز مؤسسة البرلمان" "حق لأعضاء البرلمان وموظفيه تلقي المساعدة التقنية والاستشارية، إلى جانب التشبيك وتبادل الخبرات مع الأفراد من هيئات تشريعية أخرى."

Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures, §§ 8.2.1., 8.2.2.

تعتبر هذه المساعدات التي تعرف، أحياناً، بأحد أشكال الديبلوماسية البرلمانية، الهدف المعلن للعديد من الهيئات البرلمانية والبرلمانية الدولية. على المستوى الدولي، تسهّل عدّة جمعيات برلمانية دولية من تبادل الأفكار والأشخاص بين الهيئات الوطنية. فتشكّل هذه النشاطات سبب وجود بعض المنظمات كالاتحاد البرلماني الدولي،^{٢٦٠} والرّابطة البرلمانية للكومنولث،^{٢٦١} والمنتدى البرلماني الدولي للأميركيتين،^{٢٦٢} والجمعية البرلمانية التابعة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا،^{٢٦٣} والرّابطة البرلمانية لكندا وأوروبا،^{٢٦٤} والجمعية البرلمانية للفرنكوفونية،^{٢٦٥} ورابطة البرلمانيين الأوروبيين للعمل من أجل أفريقيا.^{٢٦٦} أمّا على المستوى الوطني، فقد أنشأت العديد من الأنظمة الديمقراطية الرّاسخة رابطات برلمانية ثنائية الأطراف. فقد وطّدت كندا، على سبيل المثال، العلاقات الثنائية مع الصين، وفرنسا، واليابان، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة. تجدر الإشارة أيضاً إلى مديرية الشؤون الدولية والبرلمانية الدولية، الخاصة بالبرلمان الكندي، التي تقدّم الدّعم إلى أعضاء البرلمان خلال ترويجهم للديمقراطية، والحكم السليم، والنظام البرلماني الكندي على الصّعيد الدولي. نسجاً على المنوال نفسه، يسهّل مكتب الشؤون البرلمانية الدولية، في الكونغرس الأميركي، من عملية استقبال أعضاء الهيئات التشريعية الأجنبيّة. وقد مضت الولايات المتحدة قدماً في تطوير لجنة مساعدة الديمقراطية، التابعة للمجلس التشريعي. فتعمل هذه اللّجنة، التي أنشئت عام ٢٠٠٥ بموجب القرار التشريعيّ ١٣٥، الفقرة ٣، من أجل تعزيز المؤسسات الديمقراطية، من خلال مساعدة البرلمانات في الأنظمة الديمقراطية الناشئة. وهي تقدّم الخبرات التقنية لتعزيز المساءلة، والشفافية، والاستقلالية التشريعية، والإشراف الحكوميّ في الهيئات التشريعية الأجنبيّة.

٢٦٠ "يقوم الاتحاد البرلماني الدولي بـ... (أ) تعزيز الاتصالات، والتنسيق، وتبادل الخبرات بين البرلمانات، وأعضاء البرلمانات في الدول كافة."

Statutes of the IPU, Art. 1, § 2.

٢٦١ يوصى بتطبيق الخطط الاستراتيجية التالية: تسهيل تدابير التوجيه البرلمانية الدولية، والشاملة لعدّة منظمات، والأدوات الملحقه بالأعمال، وغيرها من أشكال التبادل المشترك؛ وتحضير مواد التدريب، والكتيبات حول عقد الاتفاقيات، وغيرها من المواد التدريبية ضمن صيغة مناسبة بالنسبة لأعضاء البرلمان؛ وتطوير الروابط بين الرّابطة البرلمانية للكومنولث من جهة، وغيرها من المنظمات ضمن إطار الكومنولث وخارجه من جهة أخرى، بهدف تنفيذ الأعمال المرتبطة بذلك."

CPA. Enhancing the Role of Parliamentarians in the Debate on Trade and Globalization. Report of a CPA Study Group, pp. 22-23.

٢٦٢ "يرمي المنتدى البرلماني الدولي للأميركيتين إلى تحقيق الأهداف التالية:

(ب) زيادة تفاعل الخبرات، والحوار، والتعاون البرلماني الدولي حول قضايا تصبّ في المصلحة المشتركة للدول الأعضاء."

Inter-Parliamentary Forum of the Americas (FIPA). FIPA Regulations, Chapter 1 Nature and Objectives, 2.

٢٦٣ "تقضي مهمّة الجمعية الأساسية بتسهيل الحوار البرلماني الدولي؛ وهي ناحية تزداد أهميتها من إجمالي الجهود المبذولة لمواجهة تحديات الديمقراطية، على امتداد مبادئ منظمة الأمن والتعاون في أوروبا."

OSCE Parliamentary Assembly. Mission Statement.

٢٦٤ "ترمي الرّابطة إلى تأمين بنى تنظيمية لتبادل الزيارات، والمعلومات، والأفكار، بين أعضاء البرلمان الكندي، والأعضاء من: (أ) البرلمان الأوروبي، (ب) والجمعية البرلمانية للمجلس الأوروبي، (ج) وجمعية اتحاد غرب أوروبا، (د) والمنظمات البرلمانية الأوروبية المماثلة، (هـ) والبرلمانات الفردية في دول أوروبا كافة؛ إلى جانب تأمين الفرص لتحديد الأهداف والمشاكل المشتركة، وبذل الجهود لتحقيق الأهداف وحلّ المشاكل."

Canada-Europe Parliamentary Association. Constitution, Art. II.

٢٦٥ "تلتزم الجمعية البرلمانية للفرنكوفونية بتطبيق الأعمال الهادفة نحو دعم مجالات التنمية البرلمانية الدولية والديمقراطية. كما تهدف هذه الأعمال إلى تعزيز التضامن بين المؤسسات البرلمانية، وتعزيز الديمقراطية وحكم القانون، لا سيّما ضمن المجتمع الناطق باللّغة الفرنسية."

Assemblée parlementaire de la Francophonie [AFP]. Objectifs (author's translation).

٢٦٦ تقوم رابطة البرلمانيين الأوروبيين للعمل من أجل أفريقيا بدعم سير الأعمال في برلمانات أفريقيا، والحرص على إدراج القضايا الأفريقية ضمن برنامج العمل السياسي في أوروبا... يشمل ذلك الاهتمام بـ: تشارط الخبرات البرلمانية على الصّعيد الأفريقي الأوروبي؛ وإنشاء الشبكات البرلمانية على الأصعدة الوطنية، والإقليمية، والأقاليمية، كمنتدى للتفاعل السياسي وغير الحكومي. European Parliamentarians for Africa (AWEPA). Mission Statement.

9. Accessibility

٩- إمكانية الوصول

٩-١ المواصنون والصحافة

٩-١-١ تضمن الهيئة التشريعية سهولة الوصول إلى مباني الهيئة التشريعية بالنسبة إلى المواطنين والصحافة، بشكل لا يخدم إلا السلامة العامة ومستلزمات العمل التي يمكن إثباتها.

يمكن إجراء التدقيق العام في الهيئة التشريعية، بفضل قدرة مجموعات الإعلام والمجتمع المدني على مراقبة النشاطات التشريعية عن كثب. فبدون مشاركة هذه المجموعات، تعتبر شفافية الهيئة التشريعية، القائمة على مبادئ راسخة، مجرد حبر على ورق. وإلى جانب لجان التصويت العام واللجان المفتوحة، من الضروري أن يكون المبنى، حيث يتواجد مجلسا الهيئة التشريعية، مفتوحاً أمام كل المواطنين المهتمين بزيارته، بما في ذلك مجموعات الإعلام والمجتمع المدني. كما يُمنع فرض أي عائق غير مبرر في وجه مراقبة جلسات النقاش العامة، أو اجتماعات اللجان، أو أي خطوة عامة أخرى تقدم عليها الهيئة التشريعية في هذا المنظور. يتوافق ذلك مع إعلان وارسو الصادر عن مجتمع الديمقراطيات الذي ينص على: "حق الصحافة في جمع المعلومات، والأخبار، والآراء، ونقلها، ونشرها، بشكل لا يخضع إلا للقيود الضرورية في مجتمع ديمقراطي، وكما ينص عليه القانون...^{٢٦٧} من جهتها، تعتبر الرابطة البرلمانية للكونغرس أكثر صراحةً من ذلك، خلال دعوتها أعضاء الهيئة التشريعية إلى "الاستعداد لمقابلة المواطنين والجهات الإعلامية، والإجابة عن أسئلتهم، بشكل لا يخدم إلا السلامة العامة ومستلزمات العمل التي يمكن إثباتها."^{٢٦٨} من هنا، تلزم كل ديمقراطية تمثيلية بإرغام هيئتها التشريعية على فتح أبوابها أمام المواطنين والصحافة، بشكل لا يخدم إلا السلامة العامة ومستلزمات العمل التي يمكن إثباتها. بالفعل، تلك هي الحال في كل هيئة تشريعية تقريباً اليوم.

٩-١-٢ لا تستغل الهيئة التشريعية تصاريح دخول الجهات الإعلامية إلى الهيئة التشريعية بهدف التمييز لصالح الحزب الحاكم.

إن القوانين التي ترعى منح الجهات الإعلامية تصاريح الدخول إلى المبنى ترمي، حتماً، إلى خلق أجواء داعمة لحرية تدفق المعلومات. من هنا، لا شك في أن منح تصاريح الدخول، بطريقة انتقائية، ومساهمة في إعداد تقارير إعلامية متحيّزة، ليخالف مبادئ الحكم الديمقراطي في جوهرها. بالفعل، لقد دعت الرابطة البرلمانية للكونغرس، بشكل صريح، الهيئات التشريعية إلى "رفض أو إلغاء التشريعات التي تمنح الترخيص إلى الإعلام، والصحفيين، ووكالات الصحافة"^{٢٦٩} بالتالي، من الشروط الدنيا ألا يُمنح الإعلام تصاريح الدخول بهدف التمييز لمصلحة الحزب الحاكم. لذا، حرصاً على الالتزام بهذا المعيار

Community of Democracies. Final Warsaw Declaration: Toward a Community of Democracies.

٢٦٧

٢٦٨ أنظر أيضاً دعوة الرابطة البرلمانية للكونغرس للهيئات التشريعية إلى "تأمين كافة حقوق الوصول والخدمات الضرورية للإعلام، في إطار الإجراءات الإدارية الروتينية، بهدف تسهيل تغطية محاضر الجلسات."

CPA. Recommendations for an Informed Democracy: Conclusions of a CPA Study Group on Parliament and the Media, paragraph 8.1.

CPA. Parliament and the Media: Principles for an Informed Democracy.

٢٦٩

الديمقراطي الأدنى، من الضروري أن يشرف طاقم عمل محايد، تابع للهيئة التشريعية، على إدارة عملية منح تصاريح الدخول. تلك هي الحال في المملكة المتحدة على سبيل المثال، حيث يكون نائب ضابط النظام، المحايد، مسؤولاً عن منح تصاريح الدخول.

٩-٢ اللغات والإعاقات

٩-٢-١ تسهّل الهيئة التشريعية من اعتماد كافة اللغات المتداولة أثناء العمل، وفق ما ينصّ عليه الدستور أو القواعد الإجرائية، بما في ذلك تأمين الترجمة الفورية في النقاشات ومحاضر الجلسات، وسنّ القوانين باللغات كلها.

من المبادئ الجوهرية للديمقراطية ألا تستند المشاركة في الحياة السياسية على جنس المواطن، أو عرقه، أو إثنيته، أو دينه، أو لغته. من هذا المنطلق، تلزم مؤسسات الدولة بتلقي المعلومات، وإبصالها بكافة اللغات الرسمية المعتمدة. ففي دول تعتمد أكثر من لغة رسمية، من الضروري ألا تشكل هذه اللغات عائقاً أمام المشاركة السياسية الحرة. يلقي هذا المبدأ صداه في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.^{٣٧٠} من هنا، يجب على الهيئة التشريعية أن تسهّل من اعتماد كافة اللغات المتداولة أثناء العمل، وفق ما ينصّ عليه الدستور أو القواعد الإجرائية، بما في ذلك تأمين الترجمة الفورية في النقاشات ومحاضر الجلسات، وسنّ القوانين باللغات كلها.

في الكثير من الدول، يمكن للمرء أن يشهد على حماية المجموعات اللغوية، المعترف بها رسمياً، ودمجها ضمن الحياة التشريعية، كما هو مبين في التشريعات المنصوص عليها في الدساتير، وقانون الأفراد، أو غيرها من القوانين الأساسية. ففي كندا مثلاً، ينصّ ميثاق الحقوق والحريات، بشكل صريح، على نشر النقاشات، وجلسات العمل، والقوانين باللغات الرسمية كلها، وعلى حقّ المواطنين بالتفاعل مع الدولة باللغة الرسمية التي يختارونها.^{٣٧١} من هنا، يمكن الاستفادة من الترجمة الفورية في كلا المجلسين التشريعيين، بما في ذلك مجالس اللجان.

٩-٢-٢ تبذل الهيئة التشريعية كلّ الجهود الممكنة لنشر كافة الوثائق الرسمية ومشاريع القوانين، بكافة لغات العمل التي يعترف بها الدستور أو القوانين الإجرائية.

من الإجراءات المتبعة، بموجب مبدأ الشفافية في الديمقراطية التمثيلية، أن يتمتّع كافة المواطنين بحقّ الوصول إلى المعلومات الدقيقة، وغير المتحيّزة، حول محاضر الجلسات في الهيئة التشريعية، كما هو مبين في الفقرتين ٥-٤ و ١١-١-٢. نتيجةً لهذا الشرط الأدنى، تبذل الهيئة التشريعية كلّ الجهود الممكنة لنشر كافة الوثائق الرسمية ومشاريع القوانين، باللغات الرسمية كافة. بالتالي، تتمكّن المجموعات اللغوية كافة من التدقيق في عمل الهيئة التشريعية. بالفعل، من الإجراءات المتبعة اليوم أن تنشر الأغلبية الساحقة من الدول الناطقة بلغات متعددة سجلات الهيئة التشريعية، بأكثر من لغة واحدة.^{٣٧٢}

^{٣٧٠} صادقت المجموعة الدراسية، التابعة للرابطة البرلمانية للكونغرس، على هذا المعيار الأدنى أيضاً: "عندما ينصّ الدستور أو القوانين البرلمانية على استخدام لغات العمل المتعددة، يجب أن تبذل الهيئة التشريعية كلّ جهودها لتأمين الترجمة الفورية للنقاشات، إلى جانب ترجمة السجلات".

ICCPR, Art. 2 (1). Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures, § 9.2.1.

The Canadian Charter of Rights and Freedoms, 16-22.

٣٧١

Inter-Parliamentary Union. Parliaments of the World: A Comparative Reference Compendium. Volume 1. Second Edition, 1986, pp. 579-586. ٣٧٢

٩-٢-٣ تبذل الهيئة التشريعية كل الجهود الممكنة للتوفيق بين الحاجات الخاصة للأشخاص ذوي الإعاقات، بما في ذلك تأمين ممرات خاصة للمقعدين، وترجمة الوثائق إلى لغة البريل الخاصة بالمكفوفين، واعتماد لغة الصم والبكم في البرامج التلفزيونية.

لا يمكن أن تكون المشاركة الحرّة للمواطنين في الحياة السياسية مشروطة، إطلاقاً، بالقدرة الجسدية، تماماً كما لا يمكن أن تكون مستندة على أيّ أساس تمييزي. من هنا، يجب أن يتمتع الأشخاص ذوو الإعاقات الجسدية بحقّ التصويت والترشح للانتخابات، كما هي الحال بالنسبة لأيّ مواطن، وفق ما ورد في الفقرة ١-٣-١. يتوافق ذلك مع الإعلان الصريح الذي تضمنه الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، الصادر عن الاتحاد الأفريقي، ويقضي بأنه "يحقّ للمسنّين والمعوقين أن يتمتعوا بتدابير حماية خاصة، للاستجابة إلى حاجاتهم الجسدية والمعنوية"^{٢٧٣}، إلى جانب ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي، وينصّ على أنّ الاتحاد الأوروبي "يعترف ويحترم حقّ الأشخاص ذوي العاهات بالاستفادة من التدابير المخصصة لضمان استقلاليتهم... ومشاركتهم في حياة الجماعة."^{٢٧٤} في ما يتعلّق بالهيئة التشريعية، فإنّ ذلك يعني أنّ هذه الأخيرة يجب أن تبذل كلّ الجهود الممكنة للاستجابة إلى الحاجات الخاصة للأشخاص ذوي الإعاقات، بما في ذلك تأمين ممرات خاصة للمقعدين، داخل مباني الهيئة التشريعية، وترجمة الوثائق إلى لغة البريل الخاصة بالمكفوفين، واعتماد لغة الصم والبكم أو الترجمة في البرامج التلفزيونية.

10. Transparency and Integrity

١٠- الشفافية والنزاهة

١٠-١ الشفافية والنزاهة

١٠-١-١ تسنّ الهيئة التشريعية، وتنفّذ، قوانين ترعى مسألة تضارب المصالح، وتعزّز استقلالية أعضائها عن المصالح الخاصة أو الضغوطات السياسية غير المنطقية.

تعتبر الشفافية والنزاهة من المبادئ الجوهرية التي توجّه حياة الهيئة التشريعية في كافة الأحوال. فكي يتمكن أعضاء الهيئة التشريعية من أداء مسؤولياتهم الدستورية، وليعزّز المواطنون ثقتهم بهيئتهم التشريعية، من الضرورة أن يتّسم نشاط كلّ عضو بالشفافية والنزاهة. من هنا، على الهيئة التشريعية أن تسنّ وتنفّذ، قوانين ترعى مسألة تضارب المصالح، وتعزّز استقلالية أعضائها عن المصالح الخاصة أو الضغوطات السياسية غير المنطقية. تجدر الإشارة إلى أنّ هذا المعيار الأدنى يلقي دعماً دولياً، حيث يُعمل به على صعيد عالمي. فتدعو اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، على سبيل المثال، كل دولة إلى "اعتماد الأنظمة التي تشجّع على الشفافية، وتحافظ عليها، وتعزّزها، وتحول دون تضارب المصالح... ويجب على كلّ دولة من الدول الأطراف أن تسعى، ضمن إطار أنظمتها المؤسسية والقانونية الخاصة، إلى تطبيق مدونات السلوك أو معايير السلوك الخاصة بالأداء السليم، والمشرّف، والمناسب، للوظائف العامة."^{٢٧٥} من جهتهما، أطلق الاتحاد الأفريقي^{٢٧٦} ومنظمة الدول الأميركية دعوات صريحة، تندرج في الإطار نفسه، إلى اعتماد مدونات سلوك،

AU. African (Banjul) Charter on Human and Peoples' Rights, Art. 18, ٢٧٣

EU. Charter of Fundamental Rights of the European Union, Art. 26. ٢٧٤

United Nations Convention against Corruption, Art. 7(4), 8(2). ٢٧٥

٢٧٦ "... توافق الدول الأطراف على درس إمكانية تطبيق الإجراءات، ضمن إطار أنظمتها المؤسسية الخاصة، من أجل صياغة البنود التالية، وصيانتها وتعزيزها: ١. معايير السلوك الخاصة بالأداء السليم، والمشرّف، والمناسب، للوظائف العامة. ترمي هذه المعايير إلى الحؤول دون تضارب المصالح، والأمر بالمحافظة السليمة على الموارد الموكلة إلى المسؤولين الحكوميين خلال أداء وظائفهم."

OAS. Inter-American Convention Against Corruption, Art. 2.

"... توافق الدول الأطراف على درس إمكانية تطبيق الإجراءات، ضمن إطار أنظمتها المؤسسية الخاصة، من أجل صياغة البنود التالية، وصيانتها وتعزيزها... ٢. آليات تنفيذ معايير السلوك هذه" Art. 2, § 1, 2.

فضلاً عن أدوات الدّعم اللازمة، لمراقبة الالتزام بهذه المدونات، وتنفيذها.^{٢٧٧} من شأن مدونات السلوك هذه أن تجبر أعضاء الهيئة التشريعية أيضاً على التصريح عن كافة أصولهم ومصالحهم المالية، بشكل كامل، على نحو يتوافق مع المادة ٧ من اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع ومكافحة الفساد،^{٢٧٨} ومبادئ الكومنولث الخاصة بالرابطة البرلمانية للكومنولث، وكما ورد في الفقرة ١٠-٢-٢٧٩.

تعرف الهيئات التشريعية، كل على حدة، بمستويات السلوك والتأثير المقبولة لديها، مع مراعاة البيئة الثقافية؛ غير أن كل هيئة ستستند إلى مدونات السلوك الخاصة بها لتطبيق أعلى مستوى من المعايير الأخلاقية، لا ضماناً لنزاهة المنصب التشريعي والثقة العامة بالجمعية التشريعية وحسب، بل لإفساح هامش من الحرية لأعضائها أثناء ممارسة نشاطاتهم التشريعية أيضاً. تلك هي الحال في اليونان مثلاً، حيث لا يمكن لعضو الهيئة التشريعية أن يكون موظفاً في شركة تجارية؛ كما لا يحق له إبرام اتفاقيات حول تأمين سلع، أو تنفيذ أي نشاط، لصالح مؤسسات رسمية أو بلدية. في غضون ذلك، لا يمكن لعضو الهيئة التشريعية في فرنسا أن يتأسس أي شركة أو يتولى رئاسة مجلسها الإداري؛ كما لا ينبغي أن يدير السلطة المالية لأي شركة أو أي مؤسسة تسعى إلى تحقيق الربح.

تجدر الإشارة إلى نموذجين مؤسستين أساسيين يسعيان إلى تنفيذ مدونة السلوك: النموذج القائم على التنظيم الذاتي والنموذج المستقل. في هذا الإطار، يجب أن تشرف لجنة أخلاقيات على مراقبة الالتزام بهذه المدونات وفرض الالتزام بها عند أدنى حد. ففي الولايات المتحدة مثلاً، يطبق كلا المجلسين في الكونغرس مدونات سلوك مفصلة، ويعتمدان لجان أخلاقيات تعمل بشكل مستقل عن بعضها البعض. في هذا الإطار، تؤمن كل لجنة أحكاماً تفسيرية واستشارية، وتبسط صلاحيتها على الأعضاء والمسؤولين في كل مجلس، كما تحقق في المزاعم عن السلوك غير اللائق، وتصدر العقوبات. تتضمن القواعد والمدونات كماً هائلاً من التفاصيل، على غرار قانون الهدايا الذي اعتمد في ٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥؛ وهو مرفق بمذكرة تفصيلية تمتد لعشر صفحات، وتحدد الحالات العديدة والمميزة التي لا يجوز فيها تقديم الهدايا. أما كتيب أخلاقيات المجلس التشريعي، فهو خلاصة وافية عن القواعد والتوجيهات التفسيرية للأعضاء والمسؤولين في مجلس النواب، ويصل إلى خمسمائة صفحة.

في أفضل الأحوال، تقع مهمة مراقبة التزام الأعضاء بمدونة السلوك على عاتق كيان مستقل أو حيادي، كالمفوض البرلماني المخول تطبيق المعايير في المملكة المتحدة. فتتولى لجنة المعايير والامتيازات تطبيق مدونة السلوك، حيث يتوجب على المفوض أن ينصح اللجنة؛ ويحافظ على مصالح سجل الأعضاء؛ وينصحهم بشكل سري حول الشؤون المتعلقة بالتسجيل؛ ويراقب العمل بالمدونة والسجل؛ ويستقبل شكاوى أعضاء الهيئة التشريعية والمواطنين، لا بل يحقق فيها إذا أمكن. ورغم أن هذا المفوض لا يخول فرض الغرامات، نظراً إلى حصر هذه السلطة باللجنة، إلا أنه يضفي على هذا الدور مستويات أكبر من الحيادية مما لو اعتمدت المراقبة الذاتية التي تؤذيها لجنة الأخلاقيات. بالإضافة إلى ذلك، مع أن اللجنة قد ترفض النتائج التي توصل إليها المفوض، بحجة تحيزها، إلا أنه من المهم على الأقل أن تُنشر القضايا المتعلقة بالسلوك الشائن على العلن.

^{٢٧٧} "يهدف مكافحة الفساد وغيرها من المخالفات في دائرة الخدمات العامة، لتلتزم الدول الأطراف بما يلي: ١. مطالبة كافة مسؤولي القطاع العام أو المعيّنين منهم بالإعلان عن أصولهم عند استلامهم منصبهم، وخلال هذه الفترة وبعد انقضائها. ٢. إنشاء لجنة داخلية أو هيئة مشابهة مكلفة بتأسيس مدونات للسلوك، ومراقبة تطبيقها، وزيادة حساسية المسؤول العام تجاه المسائل المرتبطة بالأخلاقيات، وتدريبه عليها. ٣. تطوير تدابير تأديبية وإجراءات تحقيق في تهم الفساد وغيرها من المخالفات، بهدف اللحاق بركب التطور التقني، وزيادة فعالية المسؤولين في هذا الإطار."

^{٢٧٨} "يهدف مكافحة الفساد وغيرها من المخالفات في دائرة الخدمات العامة، لتلتزم الدول الأطراف بما يلي: ١. مطالبة كافة مسؤولي القطاع العام أو المعيّنين منهم بالإعلان عن أصولهم عند استلامهم منصبهم، وخلال هذه الفترة وبعد انقضائها."

African Union Convention on Preventing and Combating Corruption, Art. 7.

^{٢٧٩} "تفرض التوجيهات ومدونات السلوك الخاصة بتضارب المصالح أن يكشف الوزراء والأعضاء، بشكل كامل، عن مصالحهم المالية والعملية."
Commonwealth Principles on the Accountability of and the Relationship between the Three Branches of Government. See annex, "Latimer House Guidelines for the Commonwealth," V(2a).

١٠-١-٢ تفرض الهيئة التشريعية على أعضائها الكشف الكامل عن أصولهم المالية وأعمالهم التجارية.

وفقاً لمبدأ الشفافية في الديمقراطية التمثيلية، يجب على عضو الهيئة التشريعية أن يتمتع ببعض الامتيازات التي تتعدى تلك التي يتمتع بها المواطنون عادةً، كما هو مبين في الفقرة ١-٥. نسجاً على المنوال نفسه، من المنطقي تماماً أن يُجبر عضو الهيئة التشريعية على اعتماد المزيد من الشفافية تجاه بعض المعلومات الشخصية الخاصة به، أكثر مما كان ليُتوقع عادةً من أي وظيفة أخرى. من هذا المنطلق، تلزم الهيئات التشريعية أعضائها بالكشف الكامل عن أصولهم المالية ومصالحهم التجارية، إلى جانب الالتزام بالقواعد والأحكام المبيّنة في مدونة السلوك. يتوافق ذلك مع اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع ومكافحة الفساد التي تفرض على الدول الأطراف أن تلزم "جميع المسؤولين في القطاع العام، أو المعيّنين منهم، الكشف عن أصولهم عند توليهم منصبهم في القطاع العام، وخلال ذلك، وبعده".^{٢٨٠} وكانت الرابطة البرلمانية للكومنولث قد حدّدت أن "التوجيهات ومدونات السلوك الخاصة بتضارب المصالح ستفرض على الوزراء والأعضاء الكشف الكامل عن أصولهم المالية والتجارية".^{٢٨١}

تفرض العديد من الهيئات التشريعية على أعضائها، اليوم، التصريح عن مصالحهم أو أصولهم، كما يتزايد الاتجاه العالمي في هذا المنظور. على سبيل المثال، يمكن القول إن كل دولة في الاتحاد الأوروبي، تقريباً، تسلك هذا الاتجاه. كما يعمل بهذا الشرط بعض الدول كالجائز، وأستراليا، وبوليفيا، واليابان، والأوروغواي، وفينزويلا.^{٢٨٢} لكن تجدر الإشارة إلى اختلافات وتداخلات ملحوظة بين دولة وأخرى. ففي المملكة المتحدة مثلاً، يتم التشديد، في المقام الأول، على المعارف في الميدان المالي والاقتصادي التي قد تؤثر على استقلالية الأعضاء، بالمقارنة مع التشديد على الإثراء غير المشروع. فيلزم أعضاء الهيئة التشريعية بالكشف عن تضارب المصالح المحتمل في صفقات المجلس التشريعي، إلى جانب إجراء كشف رسمي أكثر شمولية عند بداية ولايتهم. في هذا السياق، يجب أن يشمل الكشف: أي عقود أبرمت لأهداف استشارية، يقبل الأعضاء بموجبها مبالغ مالية أو غيرها من الفوائد، مقابل أداء خدمات أو تقديم استشارة ضمن إمكاناتهم كأعضاء في الهيئة التشريعية؛ وأي مصلحة مالية في الشركات التي تمارس ضغطاً على الهيئة التشريعية؛ فضلاً عن أي مصلحة خاصة أخرى يرغب الأعضاء في الكشف عنها، نظراً إلى أنها تتعلق بمسائل قد تؤثر على نظرة الرأي العام إلى الطريقة التي ينفذون بها واجباتهم.^{٢٨٣}

في غضون ذلك، يجب على أعضاء الهيئة التشريعية الأسترالية أن يكشفوا أيضاً عن مصالح زوجاتهم وأزواجهم، وأولادهم المعتمدين عليهم؛ بينما تطال شروط الكشف هذه موظفي الهيئة التشريعية والمرشحين لمناصبها في الولايات المتحدة. رغم ذلك، لا يتم نشر هذه الأرقام دائماً. فيقضي الاتجاه العام بأنه كلما كانت درجة الكشف أعمق، ازدادت درجة الخصوصية التي يستفيد منها عضو الهيئة التشريعية، كما في فرنسا، وبولندا، ورومانيا، وإسبانيا، والأوروغواي، وفنزويلا. كما تجدر الإشارة إلى حالة إضافية في هذا السياق، وفيها تراقب لجنة الشفافية المالية في السياسة، التابعة للهيئة التشريعية الفرنسية، التغييرات التي تطرأ على أصول أعضاء هذه الهيئة. فتُبقي المكتب على علم بالحالات التي يمتنع فيها أحد الأعضاء عن تقديم ملف بالكشوفات المناسبة، مما قد يؤدي إلى تجريمه من الأهلية. وما يلبث المجلس الدستوري أن يصدر حكمه حول تجريد هذا العضو من الأهلية؛ فيجوز أن يحكم أنه قد استقال كنتيجة تلقائية لامتناعه عن الالتزام بالقوانين.

African Union Convention on Preventing and Combating Corruption, Art. 7.

٢٨٠

Commonwealth Principles on the Accountability of and the Relationship between the Three Branches of Government. See annex, "Latimer House Guidelines for the Commonwealth," V(2a).

Inter-Parliamentary Union. The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study, Geneva, 2000, pp. 52-53.

٢٨٢

Inter-Parliamentary Union. The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study, Geneva, 2000, pp. 52-53.

٢٨٣

١٠-١-٣ حماية لكرامة الهيئة التشريعية، تسن هذه الأخيرة قوانين لضبط سلوك أعضائها، وتتولى تنفيذ هذه القوانين.

في الهيئة التشريعية، حيث يتبارى ممثلو المواطنين من أجل التهوض بمصالح ناخبهم، تدعو الحاجة إلى المحافظة على كرامة الهيئة التشريعية في الحالات كافة. من هنا، تتضمن القوانين، الهادفة إلى ضبط سلوك أعضاء الهيئة التشريعية، إجراءات تحفظ كرامة الهيئة التشريعية. في هذا الإطار، قد تجيز هذه القوانين لرئيس الجلسات التشريعية تأديب أحد الأعضاء، لرفضه الواضح الالتزام بالقواعد الإجرائية، أو لإعاقة عمله في البرلمان على نحو غير مناسب، كأن يتولّى الكلام بدون إذن رئيس الجلسة مثلاً؛ أو لرفضه اختتام خطابه أو النزول عن المنبر؛ أو تجاهله طلباً بمراجعة أصول النظام؛ أو رفضه الإذعان لسلطة رئيس الجلسة؛ أو إدراجه مواد دخيلة في بيان ما. ٢٨٤ لكن "يجب تحديد جرم ازدراء البرلمان بشكل دقيق"، ٢٨٥ وفق ما ورد في مبادئ الكومنولث التي تعتمدها الرابطة البرلمانية للكومنولث.

تعتبر الدعوة إلى مراعاة أصول النظام، في كافة الهيئات التشريعية تقريباً، العقوبة التأديبية الأكثر شيوعاً. وقد جرت العادة أن يلفت رئيس الجلسة التشريعية أحد الأعضاء إلى مراعاة هذه الأصول. أما درجة العقوبة التالية، فتكون عادةً الدعوة إلى مراعاة أصول النظام، مع إدراج مادة متطابقة مع هذا الأمر ضمن السجل. ففي الجمعية الوطنية الفرنسية مثلاً، يمكن أن يفرض الرئيس هذه العقوبة على أي عضو دُعي، في الجلسة نفسها، إلى مراعاة أصول النظام، أو أقدم على إهانة أحد زملائه أو أكثر، أو استفزازهم، أو تهديدهم. وما تلبث العقوبة أن تجرّ، تلقائياً، خصم ٢٥٪ من راتب العضو لشهر واحد. أما في بعض الدول، كالإيونان وسلوفينيا والولايات المتحدة، فقد يحرم الأعضاء الذين سبق أن تلقوا إنذاراً، أو دعوةً إلى مراعاة أصول النظام، من حقّ أخذ الكلام، مؤقتاً، في حال واطبوا على عصيان القواعد. كما يمكن الاكتفاء بتعنيف رسمي في ما يتعدى هذه العقوبة. وهذا ما قد يحدث لأي عضو في الجمعية الوطنية الفرنسية، يمتنع، بعد دعوته إلى مراعاة أصول النظام بواسطة مادة خطيئة في السجل، عن الالتزام بالقانون، أو يسبّب المزيد من الفوضى. لكن بالنظر إلى خطورة هذه العقوبة، فإن المجلس هو الذي يتخذ هذا القرار، بواسطة تصويت دائم، وبدون أي نقاش، بناءً على اقتراح الرئيس. لكن يحقّ للعضو المعنيّ المشول أمام جلسة استماع، أو سؤال زميله بالكلام نيابةً عنه. ٢٨٦

كما يمكن القول إنّ "تسمية" أحد الأعضاء هي أشدّ عقوبة يمكن لرئيس الجلسة أن يفرضها، كما في كندا وكينيا والولايات المتحدة. ففي كندا، قد يُسمّى عضو لعدم احترامه سلطة رئيس مجلس النواب، من خلال الاستمرار في مقاطعة أحد الأعضاء المتكلمين مثلاً. لكن قبل اتّخاذ هذه الخطوة، يوجّه رئيس مجلس النواب إجمالاً عدّة إنذارات إلى العضو المخالف، فيحذّره من العقوبة التي قد يفرضها عليه في حال استمرّ بمخالفة القوانين. في حال قدّم العضو اعتذاره بما يرضي رئيس مجلس النواب، تعتبر المشكلة محلولة عادةً. لكن إذا تمّت تسمية هذا العضو، فقد يأمر رئيس مجلس النواب العضو المخالف إمّا بالانسحاب من المجلس لما تبقى من الجلسة، وإمّا بالانتظار ريثما يتخذ المجلس أيّ إجراءات تأديبية أخرى يراها مناسبة. ٢٨٧ وفي بلدان أخرى، قد يأمر رئيس مجلس النواب العضو المعنيّ بالاعتذار، كما هي الحال في اليابان، وجمهورية كوريا، وسلوفاكيا، والولايات المتحدة. من جهتها، تعتمد الولايات المتحدة أيضاً عقوبة فريدة من نوعها: خسارة الأقدمية من حيث المكانة. فمع أنّ هذه العقوبة تفرض لعدم احترام القوانين الأخلاقية، عوضاً عن استخدامها لأهداف تأديبية صرف، إلا

٢٨٤ المرجع نفسه، ص. ١١٣.

Commonwealth Principles on the Accountability of and the Relationship between the Three Branches of Government, Art. 3(b) ٢٨٥

Inter-Parliamentary Union, The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study, Geneva, 2000, p. 115. ٢٨٦

٢٨٧ المرجع نفسه، ص. ١١٦.

أنها ليست مجرد عقوبة رمزية وحسب، سيّما وأنّ الأقدمية معيارٌ مهمٌّ جدّاً لتعيين العضو في بعض المناصب (كرئيس لجنة مثلاً).^{٢٨٨}

١٠-١-٤ تنشئة الهيئة التشريعية آليات قانونية للوقاية من انخراط أعضاء الهيئة التشريعية وبقية الموظفين في ممارسات فاسدة، وكشفهم، وتقديمهم أمام العدالة.

لعلّ إحدى الجرائم الأكثر شناعةً التي يمكن أن يرتكبها أحد أعضاء الهيئة التشريعية هي "بيع الخدمات". من هنا، يعتبر استلام الرشاوى، سواء عينياً أم نقدياً، خيانةً كبرى بحقّ الثقة التي يضعها المواطنون في عضو الهيئة التشريعية، لا بل أحد أفظع الاعتداءات ضدّ نزاهة الهيئة التشريعية. وقد تمّ الإعلان عن ذلك في كثير من المعاهدات والاتفاقيات الدولية. في هذا السياق، يوضّح الاتحاد الأوروبي مثلاً، من خلال اتفاقية القانون الجنائي لمكافحة الفساد الصادرة عنه، الإجراءات المتخذة بشأن درجة الجرم المرتكب، عند استلام المسؤولين التشريعيين للرشوة المباشرة أو غير المباشرة.^{٢٨٩} فيصف الرشوة الفاعلة على أنّها: "المنح المرجو لأيّ ميزة غير مستحقة، يقدمها أيّ شخص، بشكل مباشر أو غير مباشر، إلى أيّ مسؤول عام، أو إلى نفسه أو أيّ شخص آخر، مقابل العمل أو الامتناع عن العمل عند ممارسة وظائفه." في غضون ذلك، تؤكد اتفاقية الدول الأميركية لمكافحة الفساد على الحاجة إلى "موانع تكبح المسؤولين الحكوميين المحليين والأجانب من ممارسة الرشوة، كآلية تضمن حفظ الشركات العامة وغيرها من الجمعيات للدفاتر والسجلات التي تشرح، ضمن المعقول، وبشكل دقيق، عملية اكتساب الأصول والتصرف بها، كما تملك ما يكفي من ضوابط الحسابات الداخلية لتمكين مسؤوليها من الكشف عن الفساد."^{٢٩٠} من هنا، من المعايير الدنيا التي تلتزم بها كافة الهيئات التشريعية، بلا شكّ، هي الوقاية من انخراط أعضاء الهيئة التشريعية وبقية الموظفين في ممارسات فاسدة، وكشفهم، وتقديمهم أمام العدالة.

١٠-٢-١ مجموعات الضغط والجهات الضاغطة

١٠-٢-١-١ تضع الهيئة التشريعية نظاماً لتسجيل كافة النشاطات، أو الخدمات، أو الهدايا المتبادلة، بين مجموعات الضغط والموظفين التشريعيين/أعضاء الهيئة التشريعية.

يحقّ لكلّ مواطن أن يقدم عريضةً إلى عضو الهيئة التشريعية الذي يمثله، كما يحقّ لكلّ عضو في الهيئة التشريعية أن يستشير أياً كان التماساً للتصحية، وفق ما ورد في الفقرتين ١١-١ و ٣-٢-٣ على التوالي. رغم ذلك، لا يخفى على أحد أنّ مجموعات المصلحة الأكثر ثراءً، لا سيّما مجموعات شركات الأعمال، ستمتّع، في أغلب الأحيان، بحقّ لا يستهان به للوصول إلى الهيئة التشريعية، أي بشكل غير متكافئ مع ذلك الذي تتمتع به مجموعات المصلحة ذات الموارد الأضعف. إلا أنّ ديمقراطية الدولة تتعرّض للتهديد، كلّما عكس عنصر الثروة الماليّة مزيداً من الوصول إلى السلطة السياسيّة. من هنا، سعياً لمكافحة هذا الخطر، والتخفيف من أرجحية الممارسات الفاسدة، تدعو الحاجة إلى نظام يضبط مجموعات الضغط التي تسعى إلى التأثير على الهيئة التشريعية. في هذا الصدد، قد تعتبر الهيئة التشريعية أنّ صياغة مدونة للسلوك قد تشكّل

^{٢٨٨} المرجع نفسه، ص. ١١٧.

^{٢٨٩} المادة ٢- الرّشوة الفاعلة التي يتلقاها المسؤولون في القطاع العام المحلي. يعتمد كلّ طرف هذه التدابير التشريعية وغيرها، وفق ما يراه مناسباً، ليجرّم، بموجب قانونه المحلي، كلّ عطية أو منحة أو وعد، يقدمه شخصٌ عمداً، مباشرةً أو غير مباشرة، بشكل ميزة غير مستحقة، إلى أيّ من المسؤولين في القطاع العام، أو إلى نفسه أو أيّ شخص آخر، مقابل العمل بصورة معينة أو الامتناع عن العمل عند ممارسة وظائفه؛ المادة ٣- الرّشوة غير الفاعلة التي يتلقاها المسؤولون في القطاع العام المحلي؛ يعتمد كلّ طرف هذه التدابير التشريعية وغيرها، وفق ما يراه مناسباً، ليجرّم، بموجب قانونه المحلي، كلّ طلب أو استلام لأيّ ميزة غير مستحقة، يقدم عليه أيّ من المسؤولين في القطاع العام، عمداً، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالحه أم لصالح أيّ كان، أو الموافقة على أيّ عطية أو الوعد بتقديم ميزة مماثلة، مقابل العمل بصورة معينة أو الامتناع عن العمل عند ممارسة وظائفه؛ المادة ٤- رشوة أعضاء الجمعيات العامة المحلية؛ يعتمد كلّ طرف هذه التدابير التشريعية وغيرها، وفق ما يراه مناسباً، ليجرّم، بموجب قانونه المحلي، السلوك المشار إليه في المادتين ٢ و ٣. عندما يتعلق الأمر بأيّ شخص ينتسب إلى أيّ جمعية عامة محلية، تمارس صلاحيات تشريعية أو إدارية.

EU. Criminal Law Convention on Corruption.

Inter-American Convention Against Corruption, Art. III

أداة مفيدة لضبط مجموعات الضغوط.

يتزايد الاعتراف، على صعيد عالمي، بالحاجة إلى ضبط نشاطات مجموعات الضغوط، لا سيما تلك التي تمارس الضغوط بطريقة محترفة. فتعرّف الولايات المتحدة، مثلاً، الجهة الممارسة للضغوط على أنها كل شخص يتلقى تعويضاً لقاء إنفاق أكثر من ٢٠٪ من فترة تستمر لستة أشهر، في الضغوط على المسؤولين التشريعيين؛ مما يؤدي بالتالي إلى تطبيق القيود الخاصة بالضغوط.^{٢٩١} في هذا الإطار، يشترط الكونغرس تسجيلها، فضلاً عن إعداد لائحة بالمبادئ التي يتم الضغوط لأجل تطبيقها، إلى جانب الكشف السنوي عن حجم كافة النفقات المتعلقة بالضغوط.^{٢٩٢} في غضون ذلك، أدرجت كندا مدونة السلوك الخاصة بمجموعات الضغوط، وهي تتضمن بعض المبادئ العامة، فضلاً عن لائحة من القواعد حول الشفافية، والسرية، وتضارب المصالح بالنسبة لكل من يمارس الضغوط لقاء أجر، مع الإشارة إلى ضرورة تسجيله ضمن قانون تسجيل مجموعات الضغوط. من جهته، يطبق البنديشتاغ الألماني مثلاً قواعد محدّدة تنصّ على إدراج المجموعات التي ترغب في التعبير عن مصالحها، أو الدفاع عنها أمام الهيئة التشريعية، ضمن سجل.^{٢٩٣} لكن ينبغي ألا تركز المحاولات لضبط تأثير الجهات الضاغطة على ضبط تحركات المجموعات وحسب. بل يجب أن يقترأ أعضاء الهيئة التشريعية بأعلى المعايير الأخلاقية خلال تعاطيهم مع مجموعات المصلحة الخاصة، كما ورد في الفقرة ١٠-٢٩٤.١

١١- الاستشارات والمشاركة العامة

١١-١ مشاركة المواطنين

١١-١-١ تصوغ الهيئة التشريعية وتطبق آليات لاستقبال وجهات نظر العامة حول التشريعات المقترحة، ودراستها.

من المبادئ الجوهرية للحكم الديمقراطي أن تكون المؤسسات الرسمية كلها شفافة ومفتوحة أمام العامة. ففي الديمقراطية التمثيلية، تعتبر المؤسسات كافة "من" المواطنين، وتعمل "بواسطتهم"، و"لأجلهم". كما تجدر الإشارة إلى أن المكاسب الديمقراطية تزداد، في الهيئة التشريعية التي تمثل المواطنين، عندما تؤخذ آراء المواطنين بعين الاعتبار، عند إصدار القوانين. كل هذا منصوص عليه بشكل صريح في اتفاقيات منظمة الدول الأمريكية، والرابطة البرلمانية للكومنولث، وإعلان وارسو الصادر عن مجتمع الديمقراطيات.^{٢٩٥} بعبارة أخرى، يفترض ذلك من الناحية العملية تطبيق آليات لاستقبال مساهمات العامة حول التشريعات المقترحة، ودراسة وجهات النظر هذه.

Lobbying Disclosure Act, 1995, § 3.

٢٩١

تعرف نشاطات الضغط بأنها: "اتصالات الضغوط، وأي جهود هادفة إلى دعم هذه الاتصالات، بما في ذلك الإعداد للنشاطات أو التخطيط لها، والبحث، وغيرها من الأعمال العامة التي يقصد منها، عند إعدادها، استخدامها لإجراء الاتصالات، والتنسيق مع نشاطات الضغوط وغيرها."

CRS Report for Congress. Lobbying Congress: An Overview of Legal Provisions and Congressional Ethics Rules, 2001, p.2.

٢٩٢

European Parliament, Directorate General for Research. Rule Governing Lobbying in the National Parliaments of the Member States.

٢٩٣

National Parliament Series, 1995.

Justin Greenwood and Clive S. Thomas. "Regulating Lobbying in the Western World," Parliamentary Affairs, Vol. 51, No. 4, Oct. 1998, p.495.

٢٩٤

٢٩٥ "تعزيز الديمقراطية التمثيلية وتزداد عمقاً من خلال المشاركة الدائمة، والأخلاقية، والمسؤولة للمواطنين ضمن هيكلية عمل قانونية، تتوافق مع النظام الدستوري الخاص بها."

OAS. Inter-American Democratic Charter. Art. II

"إن المشاركة في القرارات المتعلقة بتطور المواطنين حق ومسؤولية تقع على عاتقهم. كما إنها شرط ضروري لضمان ممارسة الديمقراطية بشكل كامل وفعال."

Art. VIII

تُسنح الفرصة، كلما كان ذلك مناسباً، لتقديم المساهمات العامة في العملية التشريعية."

CPA. Commonwealth Principles on the Accountability of and Relationship Between the Three Branches of Government, Art. VIII

تعتبر المشاركة الواعية لكافة عناصر المجتمع، رجالاً ونساءً، في الحياة الاقتصادية والسياسية للدولة، من فيهم الأشخاص المنتمون إلى مجموعات الأقليات، شرطاً أساسياً لضمان نظام ديمقراطي حيوي ومستدام. Community of Democracies. Final Warsaw Declaration: Toward a Community of Democracies. Warsaw, Poland. June 27, 2000.

تعمل عدّة هيئات تشريعية اليوم، على نطاقٍ واسع، بهذا المعيار الأدنى. فتجري اللجنة المالية التابعة لمجلس العموم في كندا، على سبيل المثال، استشاراتٍ سنوية عبر البلاد، حول الموازنة الفدرالية.^{٢٩٦} أمّا في المكسيك، فتعمل وحدة تنبيه المواطنين، التابعة لمجلس الشيوخ، كصلة وصل بين المجلس التشريعي والجمعيات المدنية؛ بينما تعزز لجنة مشاركة المواطنين، التابعة لمجلس النواب، الحوار مع المنظّمات غير الحكومية، والتّقابات العمالية، والمجموعات المدنية والمواطنين الأفراد.^{٢٩٧} في غضون ذلك، تحافظ تشيلي على دليل بمنظّمات المجتمع المدنيّ لمساعدة أعضاء الهيئة التشريعية.^{٢٩٨} ولعلّ أبرز مثالٍ هو دستور جنوب أفريقيا الذي يفوض بشكلٍ صريح مشاركة العامة في العملية التشريعية.^{٢٩٩} من جهتها، تعمل مجموعة الضغط البرلمانية الدولية في مقدونيا على تعزيز حقوق الأشخاص ذوي العاهات، فدمجهم ضمن المجتمع بشكلٍ سريع وفعال. من هنا، تبقى الهيئة التشريعية المقدونية مفتوحة على الدوام، وهي تستقبل ممثلين من المنظّمات غير الحكومية، وتجمّعاً من الأشخاص ذوي العاهات المختلفة، ممّن يمكنهم التعبير مباشرة عن مطالبهم وملاحظاتهم بشأن اعتماد التشريع في الميادين التي تهتمهم.^{٣٠٠} أمّا في نيوزلندا، فتنظّم اللجان في مجلس النواب جلسات استماع عامة عند دراسة مسودات التشريع، وتحاول الاستماع إلى كلّ أفراد الشعب الراغبين في المثل أمامها. وتجدر الإشارة إلى أنّ اللجان تتلقّى عادةً كمية كبيرة من مساهمات العامة، بينما يُتوقع من الحكومة أن تصدر تقريراً للتعليق على هذه المساهمات، قبل أن تقرّر اللجنة إمّا تعديل التشريع، وإمّا التوصية بإقراره.^{٣٠١} كما تتيح العديد من الدّول أيضاً إجراء الاستفتاءات، أو المبادرات كما تُعرف كذلك. ففي سلوفينيا، يحقّ لثلث الأعضاء، أو لأربعين ألف مواطن، الدّعوة إلى إجراء استفتاء. وفي مقدونيا، يكفي مائة وخمسون ألف توقيع لإجراء استفتاء، ومجرّد عشرة آلاف لصياغة اقتراح تشريعيّ، تقرّر الهيئة التشريعية ملاحقته أم العدول عن ذلك. كلّ هذه أمثلة تثبت كيف يمكن للهيئة التشريعية أن تعترف بحقّ المواطنين في المشاركة ضمن الوظائف الإشرافية والتشريعية للهيئة التشريعية، ثمّ تفعل هذا الحقّ.

١١-٢-١ يحصل الشعب على المعلومات بطريقة منتظمة حول المسائل التي تدرسها الهيئة التشريعية، بشكلٍ يتيح

للشعب والمجتمع المدني تقديم وجهات النظر حول مسودات التشريع.

تعتبر دراسة مساهمات العامة في العملية التشريعية أحد المعايير الدّنيا التي لقيت موافقةً عالميةً وتطبيقاً على نطاق واسع ضمن الهيئات التشريعية الديمقراطية، كما هو مبين في الفقرة ١١-١-١. كنتيجةٍ منطقيّة لهذا المعيار، من الضروريّ نشر تفاصيل النّشاطات التشريعية، وجعلها بمتناول العامة، بشكلٍ يتيح للمواطنين ومنظّمات المجتمع المدنيّ الوقت الكافي لتكوين آرائهم، وتنظيم عملية الإدلاء بمساهماتهم، والحرص على دراسة الهيئة التشريعية لأفكارهم. في هذا السياق، صرّحت إحدى المجموعات الدراسية التابعة للرابطة البرلمانية للكومنولث: "سوف تُمنح المعلومات إلى العامة بطريقة منتظمة."^{٣٠٢} ومع أنّ اللجان وأعضاء الهيئة التشريعية الأفراد قد يعتبرون أنّهم من المفيد الاتصال بالجهات الفاعلة المعنية في المجتمع المدني، وإبلاغها بضرورة المساهمة في مشروع قانون مقترح، كحدّ أدنى، إلا أنّ الموظفين شبه المستقلين سيهتمون بنشر جدول الأعمال والبرنامج، بشكلٍ منتظم، كما هو مبين في الفقرة ٤-٥.

OECD. OECD Report on Parliamentary Procedures and Relations. PUMA/LEG (2000)/2/REV1, p. 14.

٢٩٦

٢٩٧ المرجع نفسه.

A Concept Paper on Legislatures and Good Governance. UNDP. 1999, P. 17.

٢٩٨

٢٩٩ "يجب على الجمعية الوطنية أن تسهل المشاركة العامة في العملية التشريعية، وما سوى ذلك، للجمعية ولجانها."

دستور جنوب أفريقيا، المادة ٥٩(١)أ)

"Relationship between parliament and civil society," Constitutional and Parliamentary Information, No. 187, 1st Half-year, 2004, p. 39.

٣٠٠

OECD. OECD Report on Parliamentary Procedures and Relations. PUMA/LEG (2000)/2/REV1, p.14.

٣٠١

CPA. Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures, § 6.3.2

٣٠٢

المعاهدات والعهود والاتفاقيات والاتفاقات الدولية

الاتحاد الأفريقي. الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب. نيروبي، ٢٧ حزيران/يونيو ١٩٨١.

— اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع ومكافحة الفساد. مابوتو، ١١ تموز/يوليو ٢٠٠٣.

الرابطة البرلمانية للكومنولث. مبادئ الكومنولث حول المساءلة والعلاقة بين سلطات الحكم الثلاث. أبوجا، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣.

مجتمع الديمقراطيات. إعلان وارسو النهائي: نحو إنشاء مجتمع للديمقراطيات. وارسو، ٢٧ حزيران/يونيو ٢٠٠٠.

المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا. بروتوكول A/SP1/12/01 المتعلق بالديمقراطية والحكم الرشيد، المكمل للبروتوكول المرتبط بالتيه تجتنب النزاعات، وإدارتها، وحلها، وحفظ السلام والأمن. داكار، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١.

المفوضية الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون (لجنة البندقية). توجيهات حول منع الأحزاب السياسية وحلها واعتماد الإجراءات المشابهة. معتمد لدى لجنة البندقية في جلستها العامة الحادية والأربعين. البندقية، ١٠ — ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩.

الاتحاد الأوروبي. ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي. نيس، ٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠.

— اتفاقية القانون الجنائي حول الفساد. ستراسبورغ، ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٩.

منظمة العمل الدولية. اتفاقية رقم ٢٩: الاتفاقية المتعلقة بالعمل الجبري. جنيف، ١ أيار/مايو ١٩٣٢.

الاتحاد البرلماني الدولي. الإعلان المتعلق بمعايير الانتخابات الحرة والنزيهة. باريس، ٢٦ آذار/مارس ١٩٩٤.

— الإعلان العالمي بشأن الديمقراطية. القاهرة، ١٦ أيلول/سبتمبر ١٩٩٧.

منظمة الدول الأمريكية. AG/RES. 2057 (XXXIV-O/04). الوصول إلى المعلومات العامة: توطيد الديمقراطية. كيتو، ٨ حزيران/يونيو ٢٠٠٤.

— اتفاقية الدول الأمريكية لمكافحة الفساد. كاراكاس، ٢٩ آذار/مارس ١٩٩٦.

— الميثاق الديمقراطي للدول الأمريكية. ليما، ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١.

منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. مدونة السلوك المتعلقة بالجوانب السياسية العسكرية للأمن. بودابست، ٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤.

رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي. الميثاق الاجتماعي. إسلام آباد، ٤ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤.

المنتدى البرلماني للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي. القواعد والمعايير الخاصة بالانتخابات في منطقة المجموعة الإنمائية للجنوب الأفريقي. معتمد لدى الجمعية العامة الخاصة بالمنتدى البرلماني للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، في ٢٥ آذار/مارس ٢٠٠١. ويندهوك، ناميبيا.

الأمم المتحدة. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. نيويورك، ١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣.

— العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. نيويورك، ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦.

— الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. نيويورك، ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٨.

الجمعية العامة للأمم المتحدة. مبادئ حماية الأشخاص المصابين بمرض عقلي وتحسين العناية بالصحة العقلية. معتمد لدى الجمعية العامة، وفق القرار ١١٩/٤٦، في ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١.

إعلان مبادئ المراقبة الدولية للانتخابات. احتفل بذكراه في الأمم المتحدة، نيويورك، ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥.

الصحف والمجلات

المعلومات الدستورية والبرلمانية. الاتحاد البرلماني الدولي.

المجلة الفصلية للدراسات التشريعية. مركز الأبحاث التشريعية المقارنة، جامعة أيوا.

الشؤون البرلمانية. منشورات جامعة أكسفورد.

مجلة الدراسات التشريعية. فرانك كاس.

مجلة التحقيق العام. المفتشون العامون في الولايات المتحدة.

عضو البرلمان: مجلة البرلمانات في دول الكومنولث. الرابطة البرلمانية للكومنولث.

الكتب وغيرها من المنشورات

Blondel, Jan. 1973. *Comparative Legislatures*. Prentice-Hall, New Jersey.

Bradshaw, Kenneth and David Pring. 1981. *Parliament and Congress*. 2nd edition Quartet Books, London.

Commonwealth Parliamentary Association. 1999. *Governance Structures and the Democratic Process: Roundtable on Managing Parliament-Executive Interface in the Commonwealth*. Cape Town, South Africa, November 30- December 4, 1998. Commonwealth Parliamentary Association, London.

- 2001. *Parliamentary Oversight of Finance: Ensuring Accountability in Public Expenditure. Report of a Commonwealth Parliamentary Association Workshop, Nairobi, Kenya, 10-14 December 2001*. Commonwealth Parliamentary Association, London.

- 2002. *Principles for an Informed Democracy. Parliament and the Media: Securing an Effective Relationship. 14-18 April 2002, Cape Town, South Africa*. Commonwealth Parliamentary Association, London.

- 2003. *Recommendations for an Informed Democracy. Conclusions of a CPA Study Group on Parliament and the Media held in partnership with the World Bank Institute and The Parliament of Western Australia. Perth, Western Australia, February 17-12, 2003*. Commonwealth Parliamentary Association, London.

- 2003. *Roundtable on Managing Parliament-Executive Interface in the Commonwealth. 49th Commonwealth Parliamentary Association Conference, 4-12 October 2003, Bangladesh*. Commonwealth Parliamentary Association, London.

- 2004. *Recommendations for Transparent Governance. Conclusions of a CPA-WBI Study Group on Access to Information, held in partnership with the Parliament of Ghana. Accra, Ghana, 5-9 July 2004*. Commonwealth Parliamentary Association, London.

- 2005. *Study Group on the Administration and Financing of Parliament, Zanzibar, Tanzania, 25-29 May 2005, Key Recommendations*. Commonwealth Parliamentary Association, London.

- 2006. *Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures. 30 October- 3 November, 2006. Bermuda*. Commonwealth Parliamentary Association, London.

Congressional Research Service. 2001. *Lobbying Congress: An Overview of Legal Provisions and Congressional Ethics Rules*. Congressional Research Service, Washington, DC.

European Parliament, Directorate General for Research. 1995. *Rule Governing Lobbying in the National Parliaments of the Member States*. National Parliament Series. European Parliament.

Inter-Parliamentary Union. 1986. *Parliaments of the World: A Comparative Reference Compendium. Volume 1. Second Edition*. Inter-Parliamentary Union. Geneva.

- 1986. *Parliaments of the World: A Comparative Reference Compendium. Volume II. Second Edition.* Inter-Parliamentary Union, Geneva.
- 1997. *Presiding Officers of National Parliamentary Assemblies.* Inter-Parliamentary Union, Geneva.
- 2000. *The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study.* Inter-Parliamentary Union, Geneva.
- 2001. *Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective. Regional Seminar for English-Speaking African Parliaments. 22-24 May 2000. Nairobi.* Inter-Parliamentary Union, Geneva.

Inter-Parliamentary Union and Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. 2003. *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, mechanisms and practices.* Handbook for Legislators No. 5. IPU/DCAF, Geneva.

Longley, Lawrence D., Attila Agh and Drago Zajc (eds.). 2000. *Working Papers on Comparative Legislative Studies IV: Parliamentary Members and Leaders, The Delicate Balance.* Research Committee of Legislative Specialists, International Political Science Association.

Lukasz, Danuta and Wieslaw Staskiewicz (eds.). 1995. *Rules of Procedure and Parliamentary Practice. The Proceedings of the International Conference on Parliamentary Rules of Procedure and Parliamentary Practice. Pultusk, 8-11 May 1994.* Chancellory of the Sejm of the Republic of Poland, Warsaw.

National Democratic Institute for International Affairs. 1996. *Presiding Officers: Speakers and Presidents of Legislatures.* Legislative Research Series, Paper #1. National Democratic Institute, Washington, DC.

- 1996. *Committees in Legislatures: A Division of Labor.* Legislative Research Series, Paper #2. National Democratic Institute, Washington, DC.

- 1998. *One Chamber or Two? Deciding Between Unicameral and Bicameral Legislature.* Legislative Research Series, Paper #3. National Democratic Institute, Washington, DC.

- 1999. *Legislative Ethics: A Comparative Analysis.* Legislative Research Series, Paper #4. National Democratic Institute, Washington, DC.

- 2000. *Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relations.* National Democratic Institute, Washington, DC.

- 2001. *Strengthening the Representative Capacity of Legislatures: A Guidebook.* National Democratic Institute, Washington, DC.

- 2003. *Legislatures and the Budget Process: An International Survey.* National Democratic Institute, Washington, DC.

- 2004. *Transparent Government: Developing Public Access to Government Information*. National Democratic Institute, Washington, DC.

- 2005. *Democratic Oversight of Police Forces*. Rule of Law Series Paper. National Democratic Institute, Washington, DC.

- 2005. *Parliamentary Human Rights Committees*. National Democratic Institute, Washington, DC.

- 2005. *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives*. National Democratic Institute, Washington, DC.

- 2005. *The Role and Effectiveness of the Ombudsman Institution*. National Democratic Institute, Washington, DC.

Organisation for Economic Cooperation and Development. 2000. *OECD Report on Parliamentary Procedures and Relations*. PUMA/LEG (2000)/2/REV1.

- 2000. *Building Public Trust: Ethics measures in OECD Countries*. PUMA Public Policy Brief No. 7, September 2000. OECD.

- 2001. *OECD Best Practices in Budget Transparency*.

Olson, David. 1994. *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View*. M.E. Sharpe, New York.

Organisation for Security and Cooperation in Europe. 2003. *Exitting Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States*. OSCE/ODIHR, Warsaw.

- 2004. *OSCE Dimension Seminar on Democratic Institutions and Democratic Governance, Warsaw. 12-14 May, 2004*. OSCE/ODIHR.

South African Development Community Parliamentary Forum. *Legislators Orientation Handbook: Professional Performance and Development for Legislators*.

Annex: Summary Listing of
Minimum Standards

ملحق: لائحة موجزة بالمعايير الدنيا

توطئة

فهرس المحتويات

مقدمة

الجزء الأول: إنتخاب أعضاء الهيئة التشريعية ووضعهم القانوني

١- انتخاب أعضاء الهيئة التشريعية ووضعهم القانوني

١-١ انتخاب أعضاء الهيئة التشريعية

١-١-١ يُنتخب أعضاء المجلس الواحد، أو المنتخب شعبياً، مباشرةً عن طريق الاقتراع العام المتساوي خلال عملية تصويت حرّة وسريّة.

٢-١-١ تراعي الانتخابات التشريعية المعايير الدولية لضمان انتخابات نزيهة وشفافة.

٣-١-١ تعكس مدّة ولاية أعضاء المجلس الشعبي الحاجة إلى المساءلة من خلال انتخاباتٍ تشريعية منتظمة ودورية.

٢-١ أهلية المرشحين

١-٢-١ لا تستند القيود المفروضة على أهلية المرشحين إلى الدين، أو النوع الاجتماعي، أو الإثنية، أو العرق، أو القدرة الجسدية.

٢-٢-١ تُحدّد، على نطاق ضيق، تدابير التمييز الإيجابي لتشجيع المجموعات المهمّشة على المشاركة السياسية، بهدف تحقيق الأهداف المحددة بوضوح.

٣-٢-١ لا يفرض على أيّ عضوٍ منتخبٍ أداء قسمٍ دينيٍّ يخالف مبادئه كشرطٍ لنيل مقعده في الهيئة التشريعية.

٣-١ شغل مناصب متعارضة

١-٣-١ لا يجوز أن يكون عضو الهيئة التشريعية، في هيئة ذات مجلسين، عضواً في كلا المجلسين.

٢-٣-١ لا يجوز أن يكون عضو الهيئة التشريعية موظفاً في السلطة القضائية، أو موظفاً مدنياً في السلطة التنفيذية، باستثناء حالات محدودة تتضمن التأمين الأساسي للخدمات العامة.

٤-١ الحصانة

١-٤-١ يتمتع أعضاء الهيئات التشريعية بالحصانة لإدلاء الخطابات أثناء ممارسة واجباتهم؛ لا يكون الأعضاء السابقون، في أيّ وقت من الأوقات، مساءلين عن الخطابات التي أدلوا بها أثناء ممارسة واجباتهم كأعضاء في الهيئة التشريعية.

- ٢-٤-١ لا يمكن استغلال الحصانة البرلمانية لجعل أعضاء الهيئة التشريعية فوق القانون وتوسيعها لتتخطى مدة ولايتهم، مع أن العضو السابق في الهيئة التشريعية يستمر في التمتع بالحماية لمدة ولايته.
- ٣-٤-١ لا يمكن رفع الامتياز البرلماني والحصانة عن عضو الهيئة التشريعية إلا بقانون أو تصويت من الهيئة التشريعية. ولا تملك الهيئة التنفيذية أي حق أو سلطة لرفع الحصانة عن عضو الهيئة التشريعية.
- ٤-٤-١ لا يحق للهيئة التشريعية، بعد تصويتها على رفع الحصانة عن أحد أعضائها، أن تفوض بإجراء تغييرات، أو تؤثر، في حالات أخرى، على الدعاوى القضائية ضد أحد أعضائها أمام فروع حكومية أخرى.

٥-١ الأجور والفوائد

- ١-٥-١ يجب أن تقدم الهيئة التشريعية إلى كافة أعضائها أجراً عادلاً وبنى تحتية مادية مناسبة، وتوزع كافة أشكال الأجور والبنى التحتية على أساس غير محازب.

٦-١ الاستقالة

- ١-٦-١ يحق لأعضاء الهيئة التشريعية الاستقالة من مناصبهم.

الجزء الثاني: تنظيم الهيئة التشريعية

٢- الإجراءات

١-٢ القواعد الإجرائية

- ١-١-٢ وحدها الهيئة التشريعية مخولة اعتماد القواعد الإجرائية الخاصة بها وتعديلها.

٢-٢ الجلسات

- ١-٢-٢ تجتمع الهيئة التشريعية بشكل منتظم، خلال فترات فاصلة كافية للإيفاء بمسؤولياتها.
- ٢-٢-٢ تطبق الهيئة التشريعية إجراءات خاصة بدعوة نفسها إلى عقد جلسة استثنائية أو خاصة.
- ٣-٢-٢ يجب تحديد الأحكام الشريطة التي تجيز للسلطة التنفيذية دعوة الهيئة التشريعية إلى عقد جلسة خاصة.

٣-٢ برنامج عمل الجلسة العامة

- ١-٣-٢ يحق لأعضاء الهيئة التشريعية التصويت لتعديل برنامج العمل المقترح للنقاش.
- ٢-٣-٢ يحق لأعضاء الهيئة التشريعية الدنيا أو المنتخبة على مستوى الشعب أن يباشروا بوضع التشريعات وعرض التعديلات على التشريعات المقترحة.
- ٣-٣-٢ تقدم الهيئة التشريعية إلى أعضائها والمواطنين إشعاراً مسبقاً مناسباً ينذر بانعقاد الجلسات وبرنامج عمل الاجتماعات.

٤-٢ نقاش الجلسة العامة

- ١-٤-٢ تضع الهيئة التشريعية وتتبع إجراءات واضحة لتنظيم النقاش وتحديد نظام أسبقية الاقتراحات التي يدرجها على جدول الأعمال.
- ٢-٤-٢ تؤمن الهيئة التشريعية فرصاً هامّة تخوّل أعضاء الهيئة التشريعية مناقشة مشاريع القوانين بشكل علنيّ قبل التصويت عليها.

٥-٢ تصويت الجلسة العامة

- ١-٥-٢ من المسلّمات أن يكون التصويت في الهيئة التشريعية علنياً؛ ومن واجب الهيئة التشريعية أن تنظّم أيّ استثناء لهذه المسألة، وتقدّم إشعاراً مسبقاً قبل إجراء أيّ تصويت غير علنيّ.
- ٢-٥-٢ تضع الهيئة التشريعية وتتبع إجراءات كي تتمكن الأقلية من أعضاء الهيئة التشريعية من المطالبة باعتماد وسيلة مسجلة للتصويت.
- ٣-٥-٢ يحقّ لأعضاء الهيئة التشريعية وحدهم التصويت على القضايا أمام الهيئة التشريعية.

٦-٢ رؤساء الجلسات

- ١-٦-٢ تنتخب الهيئة التشريعية رؤساء الجلسات وأعضاء هيئة التوجيه وفقاً للمعايير والإجراءات المحددة بوضوح في القواعد الإجرائية.

٣- اللجان

١-٣ التنظيم

- ١-١-٣ يحقّ للهيئة التشريعية أن تشكل لجناً دائمة ومؤقتة.
- ٢-١-٣ يعكس تخصيص الهيئة التشريعية لمقاعد اللجان تركيبة الأحزاب السياسية في الهيئة التشريعية ويشمل أعضاء من أحزاب الأثريّة والأقليّة على حدّ سواء.
- ٣-١-٣ تحدّد الهيئة التشريعية وتلتزم طريقة شفافة لانتخاب رؤساء اللجان أو اختيارهم.
- ٤-١-٣ من المسلّمات أن تكون جلسات الاستماع الخاصة باللجان مفتوحة أمام الجمهور العام؛ وسوف تنظّم الهيئة التشريعية، بشكل علنيّ، أيّ استثناءات على هذه المسلّمات، وتقدّم إشعاراً مسبقاً في حال عقد اللجنة اجتماعاً مغلقاً.

٢-٣ الصلاحيات

- ١-٢-٣ من المسلّمات أن تحيل الهيئة التشريعية التشريع إلى لجنة، وأن يكون أيّ استثناء شفافاً، ومحدداً على نطاق ضيق، واستثنائياً بطبيعته.
- ٢-٢-٣ تتمتع اللجان كافة بالقدرة على تعديل التشريعات.
- ٣-٢-٣ تتمتع اللجان كافة بحقّ استشارة الخبراء و/أو توظيفهم.

- ٤-٢-٣ تتمتع اللجان بسلطة إصدار تكاليف الحضور لفحص الأشخاص، والوثائق، والسجلات، كاستدعاء الشهود والأدلة من الهيئة التنفيذية.
- ٥-٢-٣ وحدهم أعضاء الهيئة التشريعية المعيّنون في اللجنة يحقّ لهم التصويت في هذه اللجنة.

٤- الأحزاب السياسية، والمجموعات الحزبية، والكتل الحزبية لأصحاب المصالح

١-٤ الأحزاب السياسية

- ١-١-٤ يتمتع أعضاء الهيئة التشريعية، كما الشعب بأكمله، بالحق في حرية التجمع.
- ٢-١-٤ يجب تحديد أي قيود مفروضة على شرعية الأحزاب السياسية بشكل دقيق ضمن القانون، كما يجب أن يتوافق ذلك مع العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

٢-٤ المجموعات الحزبية

- ١-٢-٤ تنصّ القواعد الإجرائية، بشكل واضح، على معايير تشكيل المجموعات الحزبية البرلمانية وحقوقها ومسؤولياتها في الهيئة التشريعية.
- ٢-٢-٤ في نظام انتخابي غير قائم على اللوائح الحزبية، تكون العضوية في المجموعات الحزبية البرلمانية طوعية؛ ولا يخسر عضو الهيئة التشريعية مقعده في حال ترك مجموعته الحزبية.
- ٣-٢-٤ تؤمن الهيئة التشريعية الموارد والتسهيلات المناسبة للمجموعات الحزبية، وفقاً لصيغة واضحة وشفافة، لا تميّز حزب الأكثرية على نحو غير ملائم.

٣-٤ الكتل الحزبية لأصحاب المصالح

- ١-٣-٤ يحقّ لأعضاء الهيئة التشريعية تشكيل كتل حزبية لأصحاب المصالح بشأن القضايا ذات الاهتمام المشترك.

٥- الموظفون البرلمانيون

١-٥ السلطة

- ١-١-٥ تتحكّم الهيئة التشريعية، عوضاً عن الهيئة التنفيذية، بطاقم عملها الخاص.
- ٢-١-٥ تميّز الهيئة التشريعية تمييزاً واضحاً بين الموظفين الحزبيين وغير الحزبيين، وتحافظ على هذا التمييز.

٢-٥ التوظيف والترقية

- ١-٢-٥ تملك الهيئة التشريعية الموارد المناسبة لتوظيف ما يكفي من الموظفين بهدف الإيفاء بمسؤولياتها.
- توظف الهيئة التشريعية الموظفين غير الحزبيين، وتأمّر بترقيتهم على أساس الأهلية والفرص المتساوية.

- ٢-٢-٥ لا تميّز الهيئة التشريعية بين الموظفين، أثناء عملية التوظيف، على أساس العرق، أو الإثنية، أو الدين، أو النوع الاجتماعي، أو القدرة الجسدية. فضلاً عن ذلك، لا تميّز، أثناء انتقاء الموظفين غير الحزبيين، على أساس الانتماء الحزبي.

٣-٥ التنظيم والإدارة

- ١-٣-٥ تصنّف الهيئة التشريعية مسؤوليات الأمين العام غير الحزبيّ وشبه المستقل. فيصبح هذا الأخير، في نهاية الأمر، مساءً أمام الهيئة التشريعية، وتكون ولايته أطول من ولاية الهيئة التشريعية.
- ٢-٣-٥ لا يتمتع أيّ موظف، سواء كان حزبيّ أم لا، على غرار الأمين العام، بأيّ سلطةٍ تشريعيةٍ أو إجرائيةٍ داخل الهيئة التشريعية، كالتصويت مثلاً.
- ٣-٣-٥ يخضع الموظفون جميعاً لمدونة سلوك.

٤-٥ وظيفة الإعلام

- ١-٤-٥ يجب أن تتمتع الهيئة التشريعية بهيئة علاقات إعلامية غير حزبية، تمولها الموازنة الإدارية بشكل كافٍ ومتماسك، وتطبق برعاية الأمين العام.
- ٢-٤-٥ تحافظ الهيئة التشريعية على مستودع مركزيّ لسجلات الإجراءات وعمليات التصويت اليومية، يمكن أن يطلع عليها أعضاء الهيئة التشريعية، والموظفون، والمواطنون.
- ٣-٤-٥ ينشر الموظفون غير المتحيزين النسخ الأصلية عن الوثائق، وعمليات التصويت، وجداول الأعمال.

الجزء الثالث: وظائف الهيئة التشريعية

٦- الوظيفة التشريعية

١-٦ بشكل عام

- ١-١-٦ لا تقرّ أيّ من التشريعات، بما فيها الموازنات، إلا بموافقة الهيئة التشريعية.
- ٢-١-٦ تتمتع الهيئة التشريعية بسلطة سنّ القرارات أو غيرها من أشكال التعبير غير الملزمة عن إرادتها.
- ٣-١-٦ لا تتمتع المجالس التشريعية حيث يشغل أكثرية الأعضاء مناصبهم بالتعيين، و/أو يتناقلونها بالوراثة، بأيّ سلطة أو وسيلة لرفض مشاريع القوانين المالية بشكل دائم.

٢-٦ الإجراءات التشريعية

- ١-٢-٦ في هيئة ذات مجلسين تشريعيين، تحدّد الهيئة التشريعية بوضوح دور كلّ مجلس خلال عملية إقرار التشريعات.
- ٢-٢-٦ يحقّ للهيئة التشريعية أن تبطل تصويت الهيئة التنفيذية.

٣-٦ سلطات الشؤون المالية والموازنة

- ١-٣-٦ لا تقرّ الموازنة الوطنية المقترحة إلا بموافقة الهيئة التشريعية، وتتمتع هذه الأخيرة بسلطة تعديل الموازنة قبل الموافقة عليها.
- ٢-٣-٦ تستفيد الهيئة التشريعية من فترة معقولة تراجع خلالها الموازنة المقترحة.
- ٣-٣-٦ وحدها الهيئة التشريعية مخولة تحديد موازنة الهيئة التشريعية وإقرارها.

٤-٦ تفويض السلطة التشريعية

١-٤-٦ تتمتع الهيئة التشريعية بامتياز تفويض الوظائف التشريعية إلى الهيئة التنفيذية، بموجب معايير راسخة قانوناً، ولمدة محدودة من الوقت، لأهداف محددة بشكل دقيق.

٥-٦ التعديلات الدستورية

١-٥-٦ في ظل غياب استفتاء عام، لا يمكن إجراء التعديلات الدستورية إلا بموافقة الهيئة التشريعية.

٧- وظيفه الإشراف

١-٧ بشكل عام

١-١-٧ تتمتع الهيئة التشريعية بالوسائل والآليات الكافية لأداء وظيفة الإشراف الموكلة إليها بشكل فعال.

٢-١-٧ تتمتع الهيئة التشريعية بالآليات المناسبة للحصول على معلومات من الهيئة التنفيذية، تكفي لممارسة وظيفة الإشراف بشكل مناسب.

٣-١-٧ تطل سلطة الإشراف التي تتمتع بها الهيئة التشريعية الإشراف الهادف على قوى الأمن والاستخبارات والشركات التي تملكها الدولة.

٤-١-٧ تتولى إجراءات حماية المبلغين عن الأعمال غير القانونية حماية المبلغين والشهود الذين يقدمون معلومات دقيقة عن الفساد أو النشاطات غير القانونية.

٢-٧ لجان التحقيق

١-٢-٧ يضمن القانون حق الهيئة التشريعية بإنشاء لجان تحقيق. وتتمتع هذه اللجان بسلطة إرغام مسؤولي السلطة التنفيذية على المثول وتقديم الأدلة بعد أداء القسم.

٣-٧ أمين المظالم (وسيط الجمهورية) التشريعي

١-٣-٧ تعتمد الهيئة التشريعية أمين مظالم حيادياً، أو هيئة حيادية تحقق في الشكاوى المتعلقة بسوء تصرف الهيئة التنفيذية، فتقدم التوصيات وترفع التقارير إلى الهيئة التشريعية مباشرة.

٤-٧ لجان الحسابات العامة أو لجان المراجعة

١-٤-٧ تضمن الهيئة التشريعية أن تمنح لجنة الحسابات الوطنية أحزاب المعارضة فرصة هادفة للمساهمة في الإشراف على نفقات الهيئة التنفيذية بشكل فعال.

٢-٤-٧ تتمتع لجان الحسابات العامة أو التدقيق بحق الوصول إلى سجلات حسابات الهيئة التنفيذية والوثائق المتعلقة بها، بما يكفي لمراجعة دقة تقارير الهيئة التنفيذية الخاصة بإيراداتها ونفقاتها.

٣-٤-٧ يُنشأ مكتب وطني أو أعلى لمراجعة الحسابات، يتسم بالاستقلالية والحيادية، فيراجع الحسابات ويرفع التقارير إلى الهيئة التشريعية في الموعد المناسب.

٥-٧ حجب الثقة عن المسؤولين والظعن بجدارتهم

١-٥-٧ تتمتع الهيئة التشريعية بالآليات اللازمة للطعن بجدارة موظفي الهيئة التنفيذية أو انتقادهم، و/أو حجب ثقتها عن الحكومة.

٢-٥-٧ لا تتمتع المجالس التشريعية حيث لا يتم انتخاب أغلبية الأعضاء مباشرةً بسلطة أو وسيلة لحلّ الحكومة.

٦-٧ العلاقة بين الهيئتين التشريعية والقضائية

١-٦-٧ تعتبر موافقة الهيئة التشريعية ضرورية لتثبيت كبار القضاة، وتملك الهيئة التشريعية الآليات اللازمة لمحاسبة القضاة على الجرائم الخطيرة.

٨- الوظيفة التمثيلية

١-٨ الطبيعة التمثيلية للهيئة التشريعية

١-١-٨ لا يجوز أن يكون عدد المقاعد في الهيئة التشريعية منخفضاً جداً، فتكون نسبة المواطنين على أعضاء الهيئة التشريعية بالتالي مرتفعة جداً، بحيث تجعل العلاقات الهادفة مع جمهور الناخبين مستحيلة.

٢-٨ العلاقات مع الناخبين

١-٢-٨ تؤمن الهيئة التشريعية لجميع أعضائها الموارد الكافية لتمكينهم من تنفيذ مسؤولياتهم مع الناخبين، بما في ذلك السفر من الدوائر الانتخابية وإليها.

٣-٨ التمثيل الدولي

١-٣-٨ يحق للهيئة التشريعية، بمن فيها من أعضاء وموظفين، أن تقدّم المساعدات التنموية وتستفيد منها، سواء كانت تقنية أم استشارية بطبيعتها، بغض النظر عن المنشأ أو المقصد.

الجزء الرابع: قيم الهيئة التشريعية

٩- إمكانية الوصول

١-٩ المواطنون والصحافة

١-١-٩ تضمن الهيئة التشريعية سهولة الوصول إلى مباني الهيئة التشريعية بالنسبة إلى المواطنين والصحافة، بشكل لا يخدم إلا السلامة العامة ومستلزمات العمل التي يمكن إثباتها.

٢-١-٩ لا تستغلّ الهيئة التشريعية تصاريح دخول الجهات الإعلامية إلى الهيئة التشريعية بهدف التمييز لصالح الحزب الحاكم.

٩-٢ اللغات والإعاقات

- ١-٢-٩ تسهّل الهيئة التشريعية من اعتماد كافة اللغات المتداولة أثناء العمل، وفق ما ينصّ عليه الدستور أو القواعد الإجرائية، بما في ذلك تأمين الترجمة الفورية المتزامنة في النقاشات ومحاضر الجلسات، وسنّ القوانين باللغات كلّها.
- ٢-٢-٩ تبذل الهيئة التشريعية كلّ الجهود الممكنة لنشر كافة الوثائق الرسمية ومشاريع القوانين، بكافة لغات العمل التي يعترف بها الدستور أو القوانين الإجرائية.
- ٣-٢-٩ تبذل الهيئة التشريعية كلّ الجهود الممكنة للتوفيق بين الحاجات الخاصة للأشخاص ذوي الإعاقات، بما في ذلك تأمين ممّرات خاصّة للمقعدين، وترجمة الوثائق إلى لغة البريل الخاصّة بالمكفوفين، واعتماد لغة الصمّ والبكم في البرامج التلفزيونية.

١٠- الشفافية والنزاهة

١-١٠ الشفافية والنزاهة

- ١-١-١٠ تسنّ الهيئة التشريعية، وتنفّذ، قوانينٍ ترعى مسألة تضارب المصالح، وتعزّز استقلالية أعضائها عن المصالح الخاصّة أو الضغوطات السياسية غير المنطقية.
- ٢-١-١٠ تفرض الهيئة التشريعية على أعضائها الكشف الكامل عن أصولهم المالية وأعمالهم التجارية.
- ٣-١-١٠ حمايةً لكرامة الهيئة التشريعية، تسنّ هذه الأخيرة قوانين لضبط سلوك أعضائها، وتولّي تنفيذ هذه القوانين.
- ٤-١-١٠ تنشئ الهيئة التشريعية آليات قانونية للوقاية من انخراط أعضاء الهيئة التشريعية وبقية الموظفين في ممارسات فاسدة، وكشفهم، وتقديمهم أمام العدالة.

٢-١٠ مجموعات الضغط والجهات الضاغطة

- ١-٢-١٠ تضع الهيئة التشريعية نظاماً لتسجيل كافة النشطات، أو الخدمات، أو الهدايا المتبادلة، بين مجموعات الضغط والموظفين التشريعيين/أعضاء الهيئة التشريعية.

١١- الاستشارات والمشاركة العامة

١-١١ مشاركة المواطنين

- ١-١-١١ تصوغ الهيئة التشريعية وتطبّق آليات لاستقبال وجهات نظر العامة حول التشريعات المقترحة، ودراساتها.
- ٢-١-١١ يحصل الشعب على المعلومات بطريقة منتظمة حول المسائل التي تدرسها الهيئة التشريعية، بشكلٍ يتيح للشعب والمجتمع المدني تقديم وجهات النظر حول مسودات التشريع.

ثبت بالمراجع

ملحق: لائحة موجزة بالمعايير الدنيا



2030 M Street, 5th Floor, NW

Washington, DC 20036-3306

tel: (202) 728-5500

fax: (202) 728-5520

www.ndi.org