2020

دور البرلمانات في دعم التطور الديمقراطي في الديمقراطيات الناشئة: الدروس المستفادة لمجلس النواب المصري (2015-2020)

د. كريم السيد أحمد عبد الرازق

مدرس العلوم السياسية

كلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية – جامعة الإسكندرية

ملخص

يشهد العالم مزيداً من التحولات نحو قدر أكبر من الديمقراطية وجدل أوسع حول آليات التحول الديمقراطي ومقوماته، ولقد تركز اهتمام غالبية الباحثين على العوامل الكلية وأثر العوامل الخارجية والثقافية في ترسيخ التحول الديمقراطي، ولم يعطوا الأثر الهام لتطور دور البرلمان في هذا التحول، سواء من ناحية قدرة البرلمان على ممارسة مهامه التشريعية والرقابية أو من حيث الإطار الدستوري والقانوني واللائحي المنظم لصلاحياته أو من حيث الإرادة السياسية لتفعيل دوره، أو من حيث تغيير الصورة الذهنية النمطية عنه لدي الرأي العام، وأخيراً من حيث العوامل المساعدة للأعضاء في ممارسة تلك المهام.

تتمثل المشكلة البحثية في التعرف على إلى أي مدي تساهم البرلمانات في عملية دعم التحول والتطور الديمقراطي في الديمقراطيات الناشئة؟، وذلك بهدف رصد أبرز الأدوار والدروس المستفادة وأفضل التجارب منها، كما تسعي الدراسة إلى تقديم تصور حول إلى أي مدى يمكن الاستفادة من هذه التجارب في تفعيل دور مجلس النواب المصري (2015-2020) في عملية التحول الديمقراطي في مصر.

تنقسم الدراسة إلى ثلاثة أقسام، تناول أولها التعريفات، واتجاهات دراسة دور البرلمانات صعوداً وهبوطاً، وأدبيات دراسة البرلمان في السياق العربي، بالإضافة إلى دور البرلمان في تعزيز ودعم التطور الديمقراطي في التجارب المقارنة، واستعرض الثاني مقومات البرلمان الديمقراطي وفقاً للتجارب المعاصرة. أما الثالث فتناول الدروس المستفادة والتحديات التي تواجه تفعيل دور مجلس النواب في دعم التطور الديمقراطي في مصر، مع تحليل لتركيبة عضوية المجلس. وجاءت الخاتمة لتعرض أهم النتائج والتوصيات لتفعيل دور البرلمان في التحول الديمقراطي.

الكلمات المفتاحية:

البرلمانات – التحول الديمقراطي – الديمقراطيات الناشئة – مجلس النواب – البرلمان الديمقراطي

Abstract

The world is witnessing more changes toward broader democracy and more extensive debate about the mechanisms and the components of the democratic transformation. The attention of most researchers has focused on macro factors and the impact of external and cultural factors on the consolidation of the democratic transformation and have not given the important impact of the evolution of the role of Parliament in this transformation. Whether, in terms of the ability of Parliament to exercise its legislative and regulatory functions, in terms of the constitutional, legal and regulatory framework governing its powers, the political will to activate its role, or in terms of changing the stereotypical image of it among the public, and finally in terms of factors assisting members in the exercise of those functions.

The research problem is to figure out how many parliaments contribute to the process of supporting democratic transformation and development in emerging democracies? To monitor the most prominent roles, lessons learned and best Practices; the study also seeks to present a perception of how useful these experiences can be in activating the role of the Egyptian Parliament (2015-2020) in the democratic transition.

The study is divided into three sections: First is to deal with definitions, trends of studying the role of parliaments in the upturn and decline, and the literature of the parliamentary study in the Arab context, in addition to the role of parliament in promoting and supporting democratic development in comparative experiments. Second reviewed the components of a democratic parliament in accordance with contemporary experiences. Third deals with the lessons learned and challenges facing activating the Egyptian Parliament role in supporting the democratic development, with an analysis of the Council membership structure. The conclusion presented the most meaningful conclusions and recommendations for activating the role of the parliament in the democratic change.

Key Words:

Parliaments- Democratic Transformation- Emerging Democracies- House of Representatives- Democratic Parliament

مقدمة

إذا كان الحديث عن أدوار البرلمانات وصلاحياتها، سواء التقليدية منها –التشريع والرقابة والدور السياسي والدور المالي والدبلوماسية البرلمانية، أو غير التقليدية –ومنها إعادة بناء الدول، وعلاج النزاعات والصراعات، ودورها في التنمية المستدامة، ومعالجة قضايا التغيير المناخي– قد يعد أمرًا يسيرًا، فإن استعراض دور البرلمان في دعم التطور الديمقراطي بمثابة السهل الممتنع، وذلك بالنظر إلى ذيوع صيت البرلمانات ووفرة المعلومات عنها من جهة، وضآلة التراكم المعرفي والعلمي ومحدودية النظريات والمناهج التي تساعد في تحليل أدائها وتقييمه من جهة أخرى. وإذا كانت دراسة دور البرلمانات في دعم التطور الديمقراطي ذات أهمية كبيرة، فهي في الوقت نفسه ذات صعوبة كبيرة، وذلك بالنظر إلى حداثة تجارب التطور الديمقراطي وبناء المؤسسات السياسية والتعددية الحزبية في العالم العربي من ناحية، وضرورة تفعيل دور البرلمان في عملية التحول الديمقراطي كفاعل رئيس من ناحية أخرى.

يشهد العالم مزيدًا من التحولات نحو قدر أكبر من الديمقراطية، وجدلًا أوسع حول آليات التحول الديمقراطي ومقوماته. ولقد تركز اهتمام غالبية الباحثين على العوامل الكلية وأثر العوامل الخارجية والثقافية في ترسيخ التحول الديمقراطي، ولم يعطوا الأثر الهام لتطور دور البرلمان في هذا التحول أي اهتمام، سواء من ناحية قدرة البرلمان على ممارسة مهامه التشريعية والرقابية أو من حيث الإطار الدستوري والقانوني واللائحي المنظم لصلاحياته أو من حيث الإرادة السياسية لتفعيل دوره، أو من حيث تغيير الصورة الذهنية النمطية عنه لدى الرأي العام، وأخيراً من حيث العوامل المساعدة للأعضاء في ممارسة تلك المهام.

المشكلة البحثية

تتمثل المشكلة البحثية في الإجابة عن تساؤل رئيسي قوامه: إلى أي مدى تساهم البرلمانات في عملية دعم التحول والتطور الديمقراطي في الديمقراطيات الناشئة؟. وذلك بهدف رصد أبرز الأدوار والدروس المستفادة وأفضل التجارب منها، كما تسعى الدراسة إلى تقديم تصور حول كيفية الاستفادة من هذه التجارب في تفعيل دور مجلس النواب المصري (2016–2020) في عملية التحول والتطور الديمقراطي في مصر.

ويثير هذا التساؤل الرئيسي مجموعة من التساؤلات الفرعية، وهي:

1) ما دور البرلمانات في عملية التحول الديمقراطي في التجارب المعاصرة؟
2) ما الصعوبات التي تواجه عمل البرلمانات في عملية التحول الديمقراطي، وما هو موقعها من عملية التحول والتطور الديمقراطي؟
3) ما سمات البرلمانات ومقوماتها المعززة للديمقراطية والتحول الديمقراطي؟
4) ما الإطار الدستوري والقانوني المنظم لاختصاصات البرلمان وصلاحياته، وما تأثيره على دوره في عملية التحول الديمقراطي؟
5) ما الخبرات والدروس المستفادة من التجارب المعاصرة لتعزيز دور البرلمانات في عملية التحول الديمقراطي؟

أهداف الدراسة

تتناول الدراسة موضوعاً من الموضوعات ذات الأهمية في عملية التحول الديمقراطي، خاصة في الدول العربية في مرحلة ما بعد الحراك العربي أو ما يطلق عليه "الربيع العربي" عام 2011، وهي علاقة البرلمان بعملية التحول الديمقراطي من ناحية، ودوره في دعم التطور الديمقراطي من ناحية أخرى، وتهدف الدراسة إلى الآتي:

1) التعرف على تطور دور البرلمانات في عملية التحول الديمقراطي، والدروس المستفادة من الخبرات الدولية.
2) استعراض مقومات البرلمان الديمقراطي من خلال التجارب المعاصرة، وآلية كون البرلمان معززاً للديمقراطية.
3) دراسة تجربة مجلس النواب المصري، ومقترحات تعزيز دوره في التطور الديمقراطي، من خلال الدروس المستفادة من الخبرات والتجارب المعاصرة.

فرضيات الدراسة

تقوم الدراسة على مجموعة من الافتراضات للإجابة عن تساؤلات المشكلة البحثية، ويمكن عرضها على النحو التالي:

- هناك علاقة طردية إيجابية بين الإطار الدستوري لصلاحيات البرلمانات واختصاصاتها، وفاعلية البرلمانات ودورها في التحول الديمقراطي، مع الأخذ في الاعتبار القيود التي تفرضها السلطة التنفيذية على فعالية البرلمان.
- هناك علاقة طردية بين طبيعة الترتيبات المؤسسية للبرلمان، ومدى قدرته على ممارسة الدور المسموح به دستوريًا وسياسيًا، ومن الترتيبات المؤسسية: حجم الموارد البشرية ونوعيتها، مصادر المعلومات، الخبرة البرلمانية للأعضاء وقدراتهم التشريعية. وأيضاً تأثير طبيعة القيادة السياسية للبرلمان على فعاليته.
- على الرغم من أن العلاقة بين هذه القيود الداخلية والخارجية معقدة، فإنه يمكن القول بأنه كلما قلت القيود السياسية كلما زادت قدرة البرلمان على مواجهة القيود المؤسسية والتنظيمية.

مناهج البحث وأدواته

اعتمدت الدراسة على كل من:

- المنهج المقارن ودراسات الحالة لرصد مجالات عمل البرلمانات وأدوارها في عمليات التحول الديمقراطي، والتعرف على مقومات البرلمان الديمقراطي.
- أثر المدرسة القانونية والمؤسسية في أدوار البرلمانات، والتطور في ظل المدرسة السلوكية، وما بعد السلوكية، وإعادة إحياء الاهتمام بالدراسات البرلمانية.
- الرصد الواقعي والملاحظة من خلال المعايشة الفعلية لدور مجلس النواب المصري خلال الفصل التشريعي الأول (2015–2020).
- تحليل المضمون القانوني لاختصاصات مجلس النواب المصري وفقا لدستور 2014، والتعديلات التي أدخلت عليه في 2019.

الإطار العام وتقسيم الدراسة

وبناءً على ما سبق، تنقسم الدراسة إلى ثلاثة أقسام، على النحو التالي:

- القسم الأول، ويتناول التعريفات، واتجاهات دراسة دور البرلمانات صعوداً وهبوطاً، وأدبيات دراسة البرلمان في السياق العربي، بالإضافة إلى دور البرلمان في تعزيز التطور الديمقراطي ودعمه في التجارب المقارنة.

- القسم الثاني، ويستعرض مقومات البرلمان الديمقراطي وفقا للتجارب المعاصرة، والمحاور الخمسة لتعزيز دور البرلمان في بناء دولة المؤسسات الديمقراطية.
- أما القسم الثالث، فيتناول الدروس المستفادة والتحديات التي تواجه تفعيل دور مجلس النواب في دعم التطور الديمقراطي في مصر، مع تحليل لتركيبة عضوية المجلس، وتقييم مدى نجاحه في إنجاز بعض متطلبات التحول الديمقراطي.
- وأخيراً، الخاتمة، وتتناول أهم النتائج والتوصيات لتفعيل دور البرلمان في التحول الديمقراطي.

القسم الأول: البرلمان والتحول الديمقراطي:

التعريفات واتجاهات الدراسات البرلمانية

أولًا: التعريفات

لعله من المفيد البدء بتعريف بعض المفاهيم المرتبطة بالانتقال والتحول الديمقراطي، والتي يمكن استعراضها على النحو الآتي:

1- الديمقراطية (Democracy)، وفقا للمفهوم الليبرالي، هي "نظام الحكم الذي يشترك فيه الشعب عن طريق ممثلين أو عن طريق الاستفتاء، ويعرف بالديمقراطية النيابية، أما في المفهوم الماركسي: "هي أداة لتحرر الطبقة العاملة نفسها من استغلال الطبقة الرأسمالية، ثم إقامة حكم ديمقراطي يمثل مصالح الأغلبية من الطبقات الكادحة، وذلك في إطار التحول من الرأسمالية إلى الاشتراكية ثم الديمقراطية الكاملة (عطية، 1981، 751-752)، أما تعريف الديمقراطية في دول العالم الثالث: "فهي مفهوم انتقالي، يجمع بين المذهبين- الليبرالي والماركسي- ويأخذ منهما ما يتفق مع ظروف كل دولة، ويؤكد على الوحدة والتماسك بما يعكس الظروف الخاصة لتلك المجتمعات (Pinkney, 1996, 10-11). وتعريف آخر: "هي نظام للحكم ومذهب سياسي، يهدف إلى تدبير أمور المجتمع، بطريقة تحفظ كرامة الإنسان، وحريته، وحقوقه، وتسمح بالمشاركة السياسية بأكبر درجة ممكنة دون الوقوع في الفوضى والاستهتار"(حريق، 1998، 9).

2- الانتقال الديمقراطي Democratic Transition، تناوله العديد من الباحثين من منظورات مختلفة، فيرى "صموئيل هنتنجتون" أن "الانتقال هو اختزال الممر بين مرحلتين: مرحلة

الاستبداد، ومرحلة تأسيس السلطة الديمقراطية، وأن عملية الانتقال إلى تأسيس سلطة ديمقراطية تفرض على الحكام أن يتخذوا نماذج مختلفة من الحواجز والعوائق التي تحول دون التحرك نحوها (Huntington, 1993, 3)، ويقصد به انتقال السلطة من الحكم المطلق إلى حكم ديمقراطي، عن طريق اختيار السلطة (الحكومة بمفهومها الواسع)، في العادة ما يتحقق الانتقال بعد انهيار وسقوط النظام القديم، وحدوث نوع من التوافق بين القوى السياسية على شكل نظام الحكم الجديد، ومؤسساته، وضماناته (Whitehead, 2002, 26-27). وتظهر الانتخابات كوسيلة لإنشاء البرلمان وتقسيم السلطات وتحقيق التوازن بينها، وفي هذه الحالة، قد تلعب البرلمانات دوراً في إعادة بناء الدولة، أو تحقيق المصالحات الوطنية، أو المساهمة في وضع قواعد البناء الديمقراطي للمؤسسات.

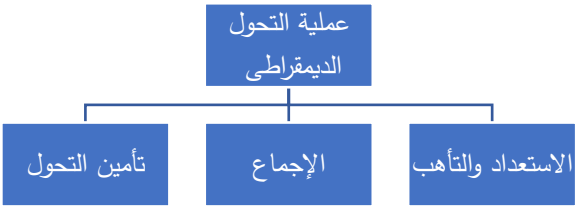
3- التحول الديمقراطي Democratic Transformation، وتتعدد تعريفاته، ويمكن الإشارة إلى ثلاث اتجاهات وهي:

- الاتجاه القيمي أو المعياري، الذي ينظر إلى الديمقراطية كأيديولوجية، ويبرز أهمية الحرية والمساواة، ويعلي من الجانب الخاص بحقوق الإنسان ودور المجتمع المدني.
- الاتجاه القانوني أو الموضوعي: يركز في تناوله على نظام حكم، ونظريات الفصل بين السلطات وتحقيق التوازن بينها، ومشروعية تشكيل كل سلطة ومدى استقلاليتها.
- الاتجاه العملي أو الإجرائي: والذي يولي اهتمامه بالتفاعلات والتفاوض، حيث يَعُد الديمقراطية عملية مستمرة تتكون من مجموعة من التفاعلات التي تجسد فكرتي اقتسام القوة وتداول السلطة، والتوصل إلى الحلول الوسط.

وبإيجاز، يرتبط التحول والانتقال الديمقراطي بالحركة من النظم غير الديمقراطية، الشمولية والتسلطية، إلى نظم ديمقراطية، ويختلف مسار هذا التحول من حالة إلى أخرى (Linz & Stepan, 1996, 55-57).

فالتحول الديمقراطي هو عملية مستمرة، لها ثلاث مراحل:

رسم توضيحي (1): عملية التحول الديمقراطي



- من إعداد الباحث

- أولها، الاستعداد، حيث تزداد حدة الصراع بدرجة تهدد استمرار سيطرة نظام الحكم وبقائه.
- ثانيها، ظهور إجماع حول ضرورة التغيير، وتحديد مطالبه ومجالاته ومنها تفعيل دور البرلمان.
- ثالثها، تأمين التحول الديمقراطي من خلال إرساء القواعد والممارسات التي تدعم تماسك المؤسسات، وتنمى ثقافة الديمقراطية . (Sorensen, 1993 and Linz & Stepan, 1996).

وتختلف عملية التحول الديمقراطي وترسيخ الديمقراطية عن استقرار النظام السياسي. فقد يستقر النظام دون أن يتم ترسيخ الديمقراطية، كما في جورجيا، أوكرانيا، وفنزويلا؛ نظراً لعدم توافر البنية التحتية والمؤسسية للديمقراطية (Evans, 2011, 40-51). وقد لا يقترن ترسيخ الديمقراطية بالاستقرار السياسي، فقد يقوم نظام ديمقراطي على استبعاد بعض الأقليات مثل جنوب أفريقيا إبان الحكم العنصري (Mady, McHenry, 2006, 242-250).

ثانيًا: دور البرلمانات في عملية التحول الديمقراطي: مرحلتا الإهمال وإعادة الإحياء

تشير الديمقراطية في أغلب تعريفاتها إلى ممارسة السلطة والحكم، أو إلى بنية النظام السياسي، وعلاقات القوة التي تحكم العملية السياسية في المجتمع، وترتبط الديمقراطية تاريخياً بانتقال المجتمعات من حالة إلى أخرى، بينما نظام الحكم الديمقراطي هو المرتكز على فكرة التمثيل والنيابة عن المواطنين، وتبدأ أنظمة الحكم الديمقراطية بالصورة الأولي المتمثلة في الديمقراطية المباشرة والحكومات التمثيلية ثم الانتقال إلى الديمقراطية النيابية أو التمثيلية، بما يسمح للمواطنين بالمشاركة في صنع السياسات العامة من خلال ممثليهم، وانتقلت الممارسة الحديثة للديمقراطية إلى الديمقراطية التفاعلية (Interactive Democracy) والتي طورت منهجيات عملها ووسائل تطبيقها ومعايير قياس جودتها، وآليات تعزيزها في المجتمعات وتمكينها من الانتقال إلى هذه الديمقراطية الحديثة، وذلك عبر

وسائل مبتكرة لإعادة صياغة مشاركة المواطنين في الحكم وتحديد الأولويات للسياسات العامة، كعامل مساعد لتكامل المشاركة مع العملية الانتخابية والديمقراطية التمثيلية (الصاوي، 2011، 5–6). وبعد مرحلة الازدهار للديمقراطية بأشكالها المباشرة وغير المباشرة، بدأت موجة من الإحباط تسود جراء أداء البرلمانات وقدرتها على تمثيل المواطنين تمثيلا فعالًا، وظهر أن الديمقراطية غير المباشرة ما هي إلا ديمقراطية نخبوية (Halevy, 1993, 32-45)، وتراجع دور البرلمانات وأصبح دورها مساند وداعم للحكومات.

وجاءت المدرسة السلوكية لتعزز هذا التصور وما يحيطه من عدم اقتناع بأداء المؤسسات البرلمانية، خصوصا في ظل النظم السلطوية الفاشية والنازية، وظهور أشكال جديدة من النظم الشمولية يندر فيها الاهتمام بالسياسات العامة وصنعها ودور المؤسسات بها وطبيعة التمثيل. ويزداد الأمر صعوبة في الديمقراطيات الناشئة في الدول النامية، حيث تتميز هذه الديمقراطيات بغياب البرلمانات المنتخبة، أو انحصارها في كونها أدوات مساندة للنخبة للسيطرة على زمام الحكم، إلى الحد الذي أوجد قناعة بأن "تدعيم البرلمانات قد يعوق التنمية ولا يساهم في تحقيقها" (Packenham, 1970, 580).

وفي الوقت ذاته، قدمت المدرسة السلوكية أجندة جديدة لا تحظى فيها الدراسات البرلمانية والبرلمانات بمكانتها التقليدية، وكان تركيزها في التحليل على المستوى الجزئي، من حيث الاهتمام بالسلوك الفردي، وأثر العوامل الاقتصادية، والخلفية الاجتماعية لهذا السلوك، ونظرت إلى التحليل المؤسسي باعتباره شكلياً غير مجدٍ.

ولم يتطور استخدام المناهج البحثية في دراسة البرلمانات، والتي كانت خاضعة للدراسة وفقاً لمناهج البحث التقليدية، وخاصة المناهج القانونية والتنظيمية، ولكن مع تراجع المناهج التقليدية وفي ظل صعود المنهج العلمي التجريبي بأدواته ومفاهيمه المتعددة، وبروز الاقترابات والمداخل، ومنها الجماعة والنخبة والنسق والوظيفة، تطورت الدراسات المعنية بالمؤسسات البرلمانية ودورها في بناء المؤسسات وترسيخ الديمقراطية كثقافة (Isaak, 1994, 3-12).

ومنذ الخمسينيات، وفي ظل بروز المدرسة السلوكية وأجندتها البحثية، زاد الإهمال والتجاهل للبرلمانات، وتكرست مقولة ضعف أو انحسار البرلمانات وغيابها (Decline of Parliaments). وقد أشارت بعض الدراسات في هذه الفترة إلى ضعف دور البرلمانات كمؤسسات ذات فاعلية وحيوية وتأخره في ظل ثورة تكنولوجيا المعلومات، حيث تراجع العصر الذهبي للبرلمانات، وأصبح من الصعب

استعادة مكانتها في ظل وجود السلطة التنفيذية والأحزاب السياسية وجماعات الضغط والمصالح، ومواقع التواصل الاجتماعي، وقد تمت الإشارة إلى أن هذه البرلمانات لم تحتفظ بسلطاتها الأساسية والمتعلقة بسن التشريعات المستجيبة لمطالب الناخبين، وتراجعت مؤشرات الثقة في المؤسسات البرلمانية.

ويتضح أن توجهات المدرسة السلوكية جاءت كرد فعل للمنهج المؤسسي ومقولاته، حيث رأت هذه المدرسة أن التركيز على دراسة المؤسسات عرقل تطور علم السياسة، وأنه يقتصر على مجرد الوصف لمؤسسات الحكم، وأغفل العوامل والتفاعلات المختلفة داخل أنظمة الحكم والمؤثرة في الحياة السياسية، وأكدوا على أن "بناء علم سياسة حقيقي" (A True Political science) يجب أن يعتمد على وضع مجموعة من النظريات والاقترابات التي تسمح بدراسة السلوك بدلاً من وصف هيكل الحكم. وساهمت تلك المقترحات في إحداث تغير واضح، حيث انتقل التركيز إلى الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للعملية السياسية، بدلا من التركيز على دراسة الدساتير والمؤسسات. وحدث ذات التطور في الدراسات بالشرق الأوسط، حيث ركزت على مجالات جديدة مثل التحديث وآثاره، ودور العسكريين والجيش، والنخب، وأثر الثقافة السياسية" (Baaklini, Denoeux and Springborg, 1996, 25-36).

ولم تكن الحالة العربية استثناءً في تناول دور البرلمانات، بل كانت تعد من دراسات الحالة لإثبات تراجع دور البرلمانات، فكانت فترة الخمسينيات والستينيات تعبيراً عن تراجع عصر البرلمانات، وبروز نظم حكم لا تثق في البرلمانات، وقد ترفضها، خاصة في الدول التي شهدت ثورات على نظم الحكم بها وأصبحت النخب الجديدة معادية للسابقة، وما تمثله من هيمنة "النخب التقليدية"، بل وأعلنت أجندة سياسية بديلة على المستويات الاقتصادية والاجتماعية مع إرجاء التحديث السياسي، وربما صنعت تجربة "النمور الآسيوية" واقعًا جديدًا في التفكير بإمكانية النجاح في التحديث على الصعيد التكنولوجي والاقتصادي والاجتماعي مع تأجيل الإصلاح السياسي.

ثم ظهرت كتابات المدرسة ما بعد السلوكية، لتعيد التأكيد على أهمية دراسة المؤسسات السياسية ومنها البرلمانات، ووفقاً لتعبير بعض الكتاب الأبرز في المدرسة ما بعد السلوكية (Loewenberg and Patterson, 1998, 263-283) أصبح السؤال الأساسي في دراسة النظم السياسية هو" "إلى أي مدى تؤثر البرلمانات في العملية والحياة السياسية؟".

وبرغم شيوع هذه النظرة النقدية لجدوى وأهمية دراسة الدور المتنامي للبرلمان خاصة في الدول النامية، فإن مشاهدة الواقع تشير إلى أن الاتجاه المعاصر في دراسات نظم الحكم والسياسة المقارنة أخذ يبرز أهمية تلك الجوانب المؤسسية لمؤسسة البرلمان في التطور الديمقراطي، ويقدمها ويدرسها كأحد المحددات الهامة للتفرقة بين النظام الديمقراطي وغيره، بل ويدعو إلى ما يسمى "الاستثمار في البرلمان" Investment in Parliaments. وتكشف سلسلة المؤتمرات والندوات وورش العمل السنوية التي تعقدها الجمعية الدولية للعلوم السياسية (IPSA) عن هذا الاتجاه، ولقد تم تأسيس لجنة خاصة من الباحثين المتخصصين في الدراسات التشريعية (Research Committee of Legislative Specialists-RCLS)، عقدت مؤتمرات متخصصة وورش عمل، كما قدمت إصدارات مهمة في هذا المجال، حول:

- "البرلمانات كوكلاء للتغيير" (Parliaments as Agents and Subjects of Change)،
- "الرقابة البرلمانية والحكم المعاصر: المنظورات والتحديات وردود الفعل" (Parliamentary Control and Contemporary Governance: Challenges, Reactions and Perspectives)،
- "بناء القدرات والتنمية البرلمانية" (Capacity Building and Professional Development)،
- "استدامة المساعدات التشريعية" (Legislative Assistance: Triage to Sustainability)،
- "البرلمانيون والتحول للعالم الرقمي" (Legislators in a Changing Digital World)

ثالثاً: أدبيات دراسة البرلمان والتحول الديمقراطي في الواقع العربي

اتخذ الإحياء البرلماني في العالم العربي مظهرين:

- الأول: استعادة البرلمانات العربية لقوتها وإعادة ترسيم أدوارها الجديدة في نظام الحكم الديمقراطي.
- الثاني: بروز الديمقراطيات الصاعدة عبر أنحاء العالم، في أمريكا اللاتينية وشرق ووسط أوروبا، وانتقالها في العالم العربي إلى تشريعية جديدة أو إعادة تنشيط المجالس القديمة بعد فترة طويلة من الحكم السلطوي (Baaklini, Denoeux and Springborg, 1996, 25-36).

"هناك ندرة في الأدبيات والدراسات المقارنة حول البرلمانات العربية، وهذا ما يصعب من القدرة على فهم الدور المتزايد للبرلمانات في الحياة السياسة وتحديده، فتكاد تغيب الدراسات العلمية والأكاديمية التي تتناول وتحلل أداء البرلمانات، وتناقش هياكلها التنظيمية الداخلية، وإجراءات عملها، ودورها في التأثير على التطور السياسي والديمقراطي. بالإضافة إلى أن هناك بعض العقبات التي صعبت من

دراسة البرلمانات في الدول العربية" (Baaklini, Denoeux and Springborg, 1996, 25-36)، تتمحور أهمها في إمكانية الوصول Access إلى البرلمانات، فأصبح من الأيسر النأي عن دراستها أو الاكتفاء بنقد أدائها، ناهيك عن التهوين من شأن دراستها ومحاولات إصلاحها.

وحتى في ظل النشاط المتنامي لبعض منظمات المجتمع المدني في الشأن السياسي، فإنه يتركز أكثر في الجوانب الثقافية والسلوكية مثل قضايا حقوق الإنسان، والشفافية، والمساءلة، والحوكمة، ومكافحة الفساد، بل إن القليل منها يهتم بالبرلمانات، وهذا الاهتمام لا يزيد عن دور المراقب والراصد لدورها وانتقادها وليس لتقديم الدعم والمساندة.

ولاتزال النظرة النقدية لأداء البرلمانات العربية وجدواها، هي الغالبة على أولويات البحث، فمن مراجعة بعض الأدبيات المتعلقة بالمؤسسة التشريعية في العالم العربي، ومراجعة دورها بعد أحداث 2011 في العديد من الدول العربية، وكيف كانت مفعولاً به وليست فاعلاً أو لاعباً أساسيا في قيادة التغيير والتحول الديمقراطي، يمكن رصد مجموعة من الإشكاليات المستمرة، وهي:

- النشأة الفوقية لغالبية المجالس العربية، ومن خلال قرارات الحاكم، وتحديد أدوارها. (آخرها بعد 2011 التعديلات الدستورية في البحرين، المغرب ومنح سلطات للبرلمانات)
- استمرار غياب الأحزاب السياسية الفاعلة، وضعف دور المعارضة، خاصة في ضوء حظر الأحزاب السياسية رسميا أو فعليا في بعض الدول العربية.
- محدودية حجم المبادرات التشريعية للنواب وفعاليتها، بل واتجاه بعض البرلمانات للتنازل عن الدور التشريعي إلى صالح الحكومات. (تتولي السلطة التنفيذية وضع مقترحات الأعضاء في صورة مشروعات قوانين، وبالتالي التحكم في أولوياتها)
- ضبابية النظرة إلى آلية الانتخاب للبرلمان والغرض منها، فضلا عن إشكاليات العملية الانتخابية وبروز العصبية والقبلية.
- محدودية الموارد المتاحة للأعضاء، وغياب الاستثمار في البرلمان.
- ضعف الدعم الفني للأعضاء.

وبرغم الانتقادات السابقة ووجاهتها، إلا أن السؤال لم يعد يتعلق بجدوى وجود البرلمانات، وإنما كيفية إصلاحها وتفعيلها، وغير ذلك مما يهدد الفكرة النيابية، وجدوى الديمقراطية. فإن "مجرد

وجود مجالس وبرلمانات، وفقا لابالومبارا، قد أصبح مظهرا للتحديث ومتطلبا لشرعية نظم الحكم". (Bill and Springborg, 1994, 278).

رابعاً: البرلمان ودعم التطور الديمقراطي وتعزيزه

اتضح مما سبق، أن عملية التحول الديمقراطي في حاجة إلى تعزيز المأسسة، وإيلاء الاهتمام بالمؤسسات السياسية ودورها، وعاد الاهتمام مرة أخرى بدور البرلمانات في الحياة السياسية، إلى درجة أن اتجه بعض المتخصصين في حقل السياسة المقارنة والدراسات البرلمانية إلى القول بأننا "نعيش عصر البرلمانات" (Copeland and Patterson, 1994).

فإن الجمع بين التحليل السلوكي والتحليل المؤسسي أمر لازم لفهم عملية التحول الديمقراطي، فإذا كان البرلمان دون شرعية لا يعد برلمانًا، كما أن برلمانًا شرعيًا دون قدرة على اتخاذ القرارات لا يعد برلمانًا، وبالتالي فإن هناك علاقة طردية بين قوة البرلمان وعملية التحول الديمقراطي، بعبارة أخرى، فإن تطوير البرلمانات وإصلاحها أمر أساسي للتحول الديمقراطي، وهو ما شهدت عليه تجارب دول شرق أوروبا وشرقي آسيا (Carothers, 1997, 111-117).

وفي هذا الإطار، بدأت موجة من الأدبيات الحديثة تتناول مجالاً جديدًا للدراسات المقارنة وهو التطوير المؤسسي البرلماني Legislative Institutional Development [1]، وهذا ما يستدعي الاهتمام بفهم أعمق لقواعد البرلمانات ووظائفها وأدوارها وقدراتها.

إن هناك مجالين متكاملين لرصد التطور في دور البرلمانات لتعزيز التحول الديمقراطي، الأول: يوضح القيود التي تحد من فعالية البرلمانات، والثاني: يكشف عن مجالات البحث من أجل تقوية البنية المؤسسية وتفعيل دور البرلمان في الحياة العامة والسياسية.

---

[1] لمزيد من التفاصيل، أنظر مثلا:

- Gary W. Copelond and Samuel.C. Patterson, Parliaments in the Modern World: Changing Institutions (World (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1994).
- Edwin Rekosh (ed.), In the Public Eye (Washington, D.C.: International Human Rights Law Group, 1995).
- Lawrence D.Longley and Drago Zajc (eds.), The New Democratic Parliaments: The First Years (Appleton: RCLS, 1998).
- Philip Cowley (ed.), Consience and Parliament (London: Frank Cass, 1998).
- Philip Norton (ed.), Parliaments in Western Europe (London: Frank Cass, 1996).

1- التحديات

هناك بعض القيود (Constraints) التي تؤثر في فعالية البرلمانات ودورها في تعزيز الديمقراطية، بعضها خارجي، والآخر داخلي وتنظيمي. فإذا كانت القيود الخارجية تحدد ما هو مسموح للبرلمانات، فإن القيود الداخلية توضح ما يستطيع القيام به فعلا.

فبالنسبة للقيود الخارجية، فبعضها ذو طابع قانوني، ينصرف إلى الإطار الدستوري، مثل تحديد شكل البرلمان، وسلطاته واختصاصاته وفقا للدستور، والبعض الآخر له طابع واقعي، مثل القيود التي تفرضها السلطة التنفيذية على فعالية وقدرات البرلمان. أي أن تلك القيود تؤثر في بنية البرلمان وفاعليته ككل.

أما القيود الداخلية والمؤسسية، فأهمها طبيعة الترتيبات المؤسسية والتنظيمية للبرلمان، والتي تحدد ما إذا كان قادراً على ممارسة دوره دستوريًا وسياسيًا أم لا، ومن أهم مؤشرات تحديد دور البرلمان وفاعليته: حجم الموارد البشرية والتنظيمية ونوعياتهما ومصادر المعلومات المتوفرة للبرلمان، ومدى الخبرة البرلمانية للأعضاء وقدراتهم التشريعية (Sawi and Crane, 1998, 4-7).

فضلاً عن القيود التنظيمية، التي تنصرف إلى توزيع الموارد بين الأحزاب السياسية، والعلاقة بين خطوط السلطة في البرلمان، وطبيعة امتيازات القيادة البرلمانية، ونوعية قواعد صنع القرار وإجراءاته، وهو ما يتأثر أيضا بطبيعة التركيبة السياسية للبرلمان. وما من شك أن العلاقة بين هذه القيود الداخلية والخارجية معقدة بدرجة كبيرة، وتكشف أنه كلما قلت القيود السياسية كلما زادت قدرة البرلمان على مواجهة القيود المؤسسية والتنظيمية.

2- الفرص

كشفت الأدبيات البرلمانية أن هناك تغيرات كبيرة تحيط بالبرلمانات منذ التسعينيات خاصة في مراحل التحول الديمقراطي، ومنها تنامى دور جماعات المصالح والضغط، وتزايد الروابط بين النواب والمواطنين، والضعف النسبي للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، وانهيار نظم الحكم السلطوي، بالإضافة إلى تغيرات داخلية وهيكلية مثل الجدل حول نظام المجلس الواحد والمجلسين، وآليات تطوير قواعد العمل البرلماني، ودور اللجان وأشكالها وأدوارها، ودراسة الأداء البرلماني للأحزاب السياسية، وتحليل دور القيادة السياسية والإدارية في البرلمان.

بعبارة أخرى، فقد اتضح أنه من الضروري لفهم التحول الديمقراطي، لابد من فهم دور البرلمانات، كفاعل وكعامل مساعد للتغيير في الحياة السياسية. لذا، فقد برزت فترة إحياء وابتكار وتطوير في دور البرلمانات. ولهذا، فإن موضوع التطوير المؤسسي يسعى لتناول سؤال أساس، فحواه: "لماذا، وكيف يتغير البرلمان؟ بمعنى تغير الهدف الذي يسعى إلى تحقيقه أو تغير قدرته وإنجازه" (Copelond and Patterson, op.cit).

وقد، طرحت هذه الأدبيات البرلمانية مجالات دراسية خصبة وقائمة على مجموعة من الأسئلة الجديدة للبحث، منها: (Olson, 1994 and Lijphart, Waisman, 1996):

- تركيبة البرلمانات وتأثيرها على أدائها.
- الهياكل المؤسسية البرلمانية، ما بين الاستمرارية والتغيير والتطوير.
- أدوات وآليات التغيير البرلماني.
- تنظيم البرلمانات وعملياتها الديناميكية.
- طبيعة التمثيل: الروابط بين النواب والمواطنين، ودرجة تأثير جماعات المصالح والأحزاب على عمل البرلمانات.
- كيف يضفي البرلمان الشرعية على نظام الحكم ويؤثر في استقراره.
- العوامل المحلية والإقليمية والعالمية المؤثرة على أداء البرلمانات: المحددات والعوامل وتقليل المخاطر.
- كيف تعمل البرلمانات؟ وكيف يمكن قياس أدائها، وفقاً لمؤشرات الأداء؟
- نحو صياغة استراتيجية للتطوير المؤسسي التشريعي.

القسم الثاني: مقومات البرلمان الديمقراطي، ومحاور تعزيز دور البرلمان في التحول الديمقراطي

تحتاج البرلمانات إلى توافر شروط ملائمة، والالتزام بمبادئ تحكم عملها، لكي تتمكن من القيام بالمهام المنوطة بها. وتكاد تتفق الأدبيات بشأن التطوير البرلماني على أنه جزء من منظومة لبناء وتفعيل مؤسسات الديمقراطية والحكم الجيد، بما تتضمن من نظام سياسي قوى ومستقل، وتعزيز

حكم القانون، واستقلال القضاء، وجهاز إداري قادر وكفء، مع العمل في إطار مجتمع اقتصادي مؤسسي، وآليات المجتمع المدني الحر.

أي أن الديمقراطية "المتماسكة" تتكون من خمس مجالات أساسية ومتداخلة، ويتوقف كل منها على نجاح الآخر. فهي نظام متفاعل، وليس فقط النظام السياسي أو نظام الحكم، ولا يمكن لمجال بمفرده أن يؤدى وظائفه بكفاءة دون دعم من المجالات الأخرى. فعلى سبيل المثال يحتاج النظام السياسي إلى دستور وقوانين أساسية توضح الإطار التنظيمي للمجتمع، ويحتاج المجتمع المدني إلى الدعم من حكم القانون، وكلاهما مرتكز جوهري في بناء المجتمع الديمقراطي.

وفي الدراسات العربية بصفة عامة، فإن بؤرة الجدل حول دور البرلمان تتمثل في درجة استقلاليته وطابعه التمثيلي وصلاحياته. وأصبحت البرلمانات محل اهتمام واسع، باعتبار أنها آلية لتحقيق وتوسيع نطاق المشاركة بطريقة مؤسسية ومستدامة.

ومما سبق، فإن نقطة الأساس في عملية التطوير البرلماني: "الوصول إلى اتفاق عام حول دور البرلمان في عملية الإصلاح والتحول الديمقراطي"، وخاصة في جوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

أولاً: محاولات بناء معايير البرلمان الديمقراطي

في إطار مراجعة إسهامات بعض مشروعات دعم تطور الديمقراطية، وتطوير القدرات المؤسسية والتنظيمية للبرلمان (Carothers, 1997, 111-117)، يتضح أن غالبية هذه البرامج المعنية بالتطوير البرلماني وقعت في إشكالية نمطية، متعلقة بالمعطيات الوطنية والمحلية لمفهوم التطوير البرلماني وآلياته، كما أن نظرتها للبرلمان كمؤسسة منعزلة عن البيئة المحيطة تعد قاصرة، فنجدها نظرت إلى أعراض الخلل في الأداء المؤسسي، ولم تبحث في أسباب هذا الخلل، وكيفية معالجته وضمان عدم ظهور أي من تحدياته مرة أخرى (Hubli and Schmidt, 2005). لهذا فإن التطوير البرلماني عملية مركبة، سياسية، اجتماعية، اقتصادية، ثقافية، تتضمن أهدافها الكلية (تحقيق الديمقراطية والحكم الجيد)، وإطارها التنظيمي (الاستقلالية)، وأدوات عملها (المساءلة والشفافية في إطار الحوكمة)، وتتأثر بالأهداف السياسية المرحلية للفاعلين في العمل البرلماني (الحكومة، الأحزاب، النخبة، الإعلام، المجتمع المدني)، بحيث يكون من الصعب إحداث تطوير برلماني بمعزل عن دراسة

الأولويات والقدرات لهذه الأطراف والقوى الداخلية والخارجية المؤثرة على أداء البرلمان، التشريعي والرقابي، والتمثيلي والسياسي.

ومع مرور الوقت، ظهر نوع من التوافق الدولي حول مجموعة من المعايير في مجالي حقوق الإنسان والانتخابات (ذلك على الرغم من التنوّع في الأنظمة الانتخابية)، كما كانت هناك بعض المبادرات في سبيل الوصول إلى معايير واضحة حول البرلمانات الديمقراطية. وتعتبر مجموعة من المنظمات البرلمانية والدولية أن تطوير مثل هذه المعايير من شأنه أن يسهم في جهود البرلمانات في مجال التقييم والتطوير والإصلاح، إلى جانب إرشاد المهتمين بمجال التطوير البرلماني والمانحين لتصميم برامج دعم أكثر ملاءمة.

يعد عام 2004، بداية لبعض المبادرات الأكثر تنظيماً على الجانب الدولي؛ لمحاولة تطوير قائمة مرجعية لمعايير البرلمانات الديمقراطية، وقدم معهد البنك الدولي والرابطة البرلمانية لدول الكومنولث مقترحاً حول "المعايير البرلمانية للتشريعات الديمقراطية". ثم توالت المحاولات عبر الحلقات الدراسية وورش العمل والمؤتمرات لوضع معايير البرلمان الديمقراطي، ويعد المؤتمر الدولي المعني بمعايير البرلمانات الديمقراطية وأطر تقييمها الذاتي المنعقد عام 2010، خطوة مهمة في هذا المجال[2].

ولقد تم إعداد مجموعة من الدراسات المرجعية أدّت إلى وضع مبادئ عدة لقت الإشادة والدعم من المنظمات البرلمانية الدولية والإقليمية، مثل الاتحاد البرلماني الدولي، الجمعية البرلمانية للفرنكوفونية، والرابطة البرلمانية لدول الكومنولث، والمنتدى البرلماني لمجموعة الجنوب الأفريقي للتنمية؛ لتقديم المعايير أو الخصائص المصممة لمساعدة البرلمانات، وتمثلت مناطق الاهتمام في: الوظيفة التمثيلية، واستقلالية وفعالية ومساءلة البرلمان، والإجراءات البرلمانية، والخدمات البرلمانية، والبرلمان ووسائل الإعلام.

ويمكن استعراض اتجاهات ومقترحات وضع معايير تقييم أداء البرلمان الديمقراطي، من خلال التجارب الدولية التالية: (الصاوي، 2017، ص 10-15).

1. طور الاتحاد البرلماني الدولي IPU: مجموعة أدوات لتقييم أداء البرلمان (Evaluating Parliament, 2008)، عام 2008 وفقاً لأفضل التجارب، وتضمّ مجموعة أدوات لتقييم أداء

---

[2] لمزيد من التفاصيل حول البرلمان والديمقراطية، انظر:

- David Beetham, Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice (Inter-Parliamentary Union, 2006),

البرلمان، ومجموعة من المبادئ والقيم التي يجب أن تتوفر في البرلمان الديمقراطي، وقدم 6 فئات للبرلمان الديمقراطي، وهي:

- الإتاحة للجميع، بمعني إمكانية الوصول إلى البرلمان (Access to Parliament)، من خلال الوسائل المتاحة سواء التقليدية أو الحديثة والإلكترونية، ومحاولة استطلاع رأى المواطنين والمخاطبين بالتشريعات، وأيضا إمكانية الوصول إلى الأعضاء (Access to Parliamentarian)، من خلال مكاتبهم سواء في البرلمان أو الدوائر الانتخابية.
- الخضوع للمساءلة: بمعني أن يكون البرلمان وأعضاؤه خاضعين للمساءلة أمام الرأي العام، وأمام الناخبين، وذلك لضمان نزاهة الأداء واتباع قواعد السلوك البرلماني وعدم إساءة استخدام السلطات والصلاحيات والحصانة البرلمانية.
- أن يكون معبراً وممثلاً عن المواطنين وفئات المجتمع: وذلك من خلال انتخابات حرة ونزيهة ودورية، متكافئة الفرص بين الجميع، بالإضافة إلى تهيئة البيئة المناسبة لتشجيع المشاركة السياسية.
- شفافية البرلمان، والانفتاح على المواطنين: بمعني أن يكون برلماناً مفتوحاً أمام المواطنين، وشفافاً في أعماله، مثل علنية الجلسات العامة وإذاعتها، وإتاحة الوثائق، وإتاحة مصادر المعرفة من خلال وسائل الإعلام والاتصال التقليدية والحديثة.
- فاعلية القدرات التشريعية والرقابية: لتمكين البرلمان وأعضائه من الأداء الفعال لوظائف التشريع والرقابة، وهو ما يتطلب: اتباع منهجية لمساءلة الحكومة، وتزويد اللجان بالصلاحيات والموارد المناسبة، تعزيز قدرات الأعضاء، ووضع آليات للمشاورات المنتظمة.
- دور فاعل للدبلوماسية البرلمانية: من خلال اتباع إجراءات تكفل الإحاطة والمشاركة في مراحل المفاوضات وعقد الاتفاقيات الدولية والإقليمية، فضلاً عن التشاور حول المواقف التي تتبناها الحكومة.

2. نشر معهد البنك الدولي (WBI) عام 2008: دراسة عن "رقابة السلطة التشريعية والميزانيات"، تضمنت محاولة اقتراح مقاييس لتقييم مدى فعالية البرلمان (Olson, Trapp, 2008)، ووضعت الدراسة عدة أدوات للوصول إلى البرلمان الديمقراطي، وهي:

- اللجان البرلمانية: باعتبارها همزة وصل بين البرلمان والحكومة. وتعمل اللجان الدائمة كلجان تقصى حقائق حين تكلف بذلك، كما أنها أحد أدوات التشاور المجتمعي والتعرف على آراء المواطنين بالنسبة للتشريعات أو القضايا محل الاهتمام في البرلمان.
- الأدوات الرقابية: وهي عبارة عن استفسارات وإرشادات، يطرحها الأعضاء مكتوبة أو شفوية، على أعضاء الحكومة للاستفسار أو بقصد لفت النظر إلى أمر من الأمور، أو إيضاح سياسة أو إجراء معين للكشف عن حقيقة أمر معين، ويمكن أن يكون لإحاطة الرأي العام به.
- آلية جلسات الاستماع: كوسيلة تستهدف إجراء طرح موضوع هام للمناقشة المتعمقة، بهدف تبادل الرأي، أو الرقابة الموضوعية على أداء الحكومة، أو استطلاع معلومات حول موضوع ما واستيضاحها.
- الدور المالي، والموازنة العامة: يقوم البرلمان بإقرار الموازنة العامة السنوية، والإشراف على الإنفاق ومتابعته، من خلال المراجعات السابقة واللاحقة للموازنة والحساب الختامي، ويضطلع بمساءلة الحكومة عن استخدام الأموال العامة، بما يساهم في تمكين البرلمان من الناحية المالية لإعادة ترتيب أولويات الحكومة وفقاً لاحتياجات المواطنين وتطلعاتهم.
- الشفافية في صنع القرار: حيث يمتلك البرلمان الأدوات والآليات للاستفسار عن كيفية اتخاذ القرارات الحكومية وتوقيتها؛ وذلك لضمان قدر أكبر من المداولة والنقاش، وإضفاء مزيد من الشفافية على عملية صنع السياسات (Legislative Oversight and Budgeting, 2008).
- تفعيل الأداء التشريعي، لدعم الإصلاح والتنمية: بما يجعل القوانين أكثر تعبيرًا عن مصالح المجتمع.
- تعزيز الدبلوماسية البرلمانية وإنشاء روابط أوسع مع البرلمانات الوطنية والإقليمية والدولية: من أجل تبادل المعلومات والتعلم من التجارب الأكثر تطورًا.

3. يركز البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP)، على عدة مجالات لتحسين أداء البرلمان، ومنها:

- الإصلاح الدستوري ودعم أطر العمل: ويعد هذا المجال الأول لتطوير أداء البرلمان في العديد من الدول خاصة الديمقراطيات الناشئة، مما يؤدى –بالضرورة– إلى جعل البرلمان أكثر ديمقراطية.
- بناء القدرات للأعضاء والأمانات العامة.

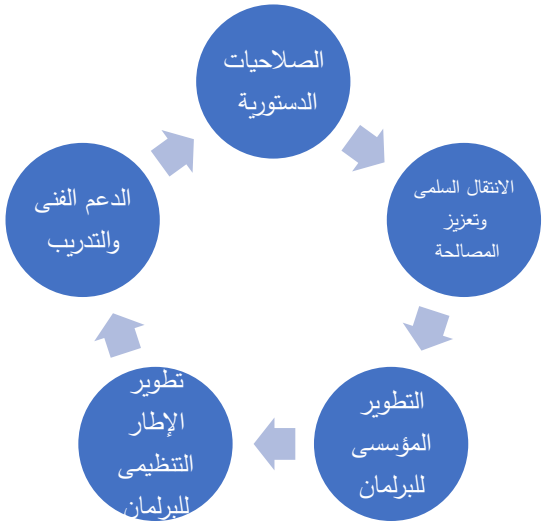
- التطوير المؤسسي لهياكل البرلمان التنظيمية.
- المبادرات المتعلقة بالنوع الاجتماعي والتشريعات المستجيبة للنوع الاجتماعي خاصة الموازنات.
- دعم الأحزاب السياسية وتعزيزها وتقويتها.
- تطوير السياسات، وتقديم المساعدة للبرلمانات في تحديد الأولويات والتشريعات.

4. وضعت الرابطة البرلمانية لدول الكومنولث، معايير لديمقراطية المؤسسة التشريعية، وضمت هياكل المؤسسة التنظيمية، والمهام، واستعراض إجراءات العمل البرلماني (Benchmarks for Democratic Legislatures, 2006).
5. وضع المركز البرلماني الكندي Parliamentary Centre مؤشرات للأداء في مناقشة وإقرار الموازنة، وتم تحديد عدد (37) مؤشرًا حول أداء البرلمان في عملية الموازنة.
6. مقياس الإدارة البرلمانية (Duncan, 2004): من خلال محاولات وضع مقياس للأداء بصفة عامة في كافة المؤسسات الرسمية، والتأكيد على ضرورة أن يبنى مقياس لإدارة البرلمان.

ثانياً: المحاور الخمسة لتعزيز دور البرلمان في بناء دولة المؤسسات الديمقراطية

1- الصلاحيات الدستورية:

رسم توضيحي (2): محاور تعزيز دور البرلمان الديمقراطي



- من إعداد الباحث

ترتبط فعّالية البرلمانات بالصلاحيات الدستورية الممنوحة لها، وعلاقتها بالمؤسسة التنفيذية. فكلما كانت البرلمانات قوية كلما كان النظام الديمقراطي قويًا. ولعل أهم آليات تفعيل البرلمان في هذا الصدد هو تفعيل المحاسبة الأفقية، من خلال توفير كافة الآليات والتدابير لضمان قانونية أعمال المسئولين، ورقابة أعمالهم وسياساتهم باعتبارهم مسئولين أمام البرلمان، ليس أمام الناخبين فقط كما في المحاسبة الرأسية (Schedler, Diamond, and Plattner, 1999, 29).

ومن آليات التوازن في الصلاحيات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لضمان فاعليتهما، تعزيز حكم القانون، تقيد الجميع بالدستور والقانون، والمساواة أمام القانون. هذه الأولويات هي أساس دولة المؤسسات الديمقراطية. كما يتطلب الأمر التأكيد في الدساتير على عدم خضوع المؤسسات المنتخبة إلى أي مؤسسة أو جهة غير منتخبة كالمؤسسات الدينية أو العسكرية والأمنية أو القضائية، ووضع كافة الآليات لضمان ذلك" (ماضي، 2015، 47-48).

2- مشاركة البرلمان في الانتقال للسلم، وتعزيز المصالحة:

تلعب البرلمانات دوراً في الانتقال إلى تعزيز المصالحات الوطنية وتقليل النزاعات والصراعات والانتقال للسلم في سياقين مختلفين:

- الأول: التحولات الانتقالية من الحكم الاستبدادي السلطوي إلى الحكم الديمقراطي.
- الثاني: التحول الانتقالي من النزاعات والصراعات الداخلية والأهلية إلى السلم، وتعزيز المصالحات.

فمع سلسلة التحولات الانتقالية نحو الديمقراطية عبر العالم منذ أوائل السبعينيات، "حدث ذلك بشكل رئيسي في جنوب أوروبا في السبعينيات، وفي أمريكا اللاتينية في الثمانينيات، وفي أفريقيا وشرق أوروبا في التسعينيات. وفي أثناء تلك الفترة شهد العالم أيضا العديد من الحروب الأهلية التي خاضتها بعض الدول" (Bloomfi, (eds), 2003).

وفي بعض الحالات، كانت العودة إلى آليات الديمقراطية ومبادئها وحالة السلم سريعة ودون عوائق، كما في حالة عودة اليونان إلى نظام الحكم الديمقراطي في السبعينيات، بعد فقد الحكام العسكريين ثقة الشعب في هذا الوقت، وجاءت الحكومة تتضمن بعض القيادات القادرة على إدارة الحكم الديمقراطي وبخلفيات متنوعة قادرة على تعزيز هذا الانتقال. في حين كانت أمثلة أخرى أبطأ في التحول نحو الديمقراطية في فترة ما بعد الصراعات كما في التسعينيات، أبان العودة لنظام الحكم الديمقراطي في شيلي، وانتخاب رئيس مدني، ولكن دون المساس بالنظام العسكري القوى، ولا بالجنرال "أوجستو بينوشيه" (Augusto Pinochet)، الذي قاد الدولة أثناء فترة الحكم غير الديمقراطي.

وغالباً ما يكون إيقاع التحول الانتقالي سبباً في ذلك التحول ونوعه، فقد يتحقق التحول الانتقالي عن طريق التفاوض بمشاركة رسمية من جانب هيئات دولية مثل الأمم المتحدة كما حدث في جواتيمالا، أو دون مشاركتها، كما حدث في غانا. وفي حالات أخري، كما في سيراليون كان

السبب وراء التحول الانتقالي هو منح العفو الشامل، أو دون منح العفو مثلما حدث في البرتغال، وكذلك كان الحافز في إحداث التحولات الانتقالية أو الإسراع بها عوامل متعددة منها التمرد المسلح في جنوب أفريقيا، أو إجراء الاستفتاء في شيلي، أو الفضائح في بيرو، أو الانتخابات في جمهورية الصرب والجبل الأسود.

ومن الخطأ إطلاق التعميمات حول التحول والانتقال الديمقراطي، فكما أن لكل دولة خصوصيتها، فإن لكل تحول انتقالي أيضاً خصوصيته، ويحدد إيقاعه سواء نتيجة للتدخل الخارجي والوساطة أو المفاوضات أو التمرد المسلح- بدرجة كبيرة- إمكانية تعزيز الديمقراطية أو السلام، ومن ثم تقدم مسيرة المصالحة.

على الرغم من الاختلافات بين الحكومات التي تتولى الحكم والتي سبقتها، غالبا ما تواجه الحكومات الجديدة في المرحلة الانتقالية نحو الديمقراطية، وفي فترة ما بعد الصراعات، عددًا من التحديات القانونية والسياسية والأخلاقية المتشابهة. ومن أهم تلك التحديات، القدرة على محو آثار الماضي، خاصة في ظل المعاناة والانتهاكات الحادثة، وإزاء هذا الوضع نشأ مفهوم العدالة الانتقالية، والذي يتضمن: العدالة الجنائية – التعويضية – الاجتماعية – الاقتصادية (Kritz, 1995, 42).

ومن الناحية النظرية والعملية، تركز العدالة الانتقالية على أربع أدوات رئيسية هي: المحاكمات، أجهزة تقصي الحقائق، دفع التعويضات، إصلاحات العدالة بالإضافة إلى محاربة الفساد، ونزع السلاح وتحقيق المصالحة الوطنية. وتؤكد الدروس المستفادة من الخبرات المعاصرة، أنه غالبا ما يحقق السعي لإنجاز العدالة الانتقالية فائدة شديدة في إطار الديمقراطية، وفترة ما بعد الصراعات، ومن أبرز الأمثلة على ذلك، الأرجنتين، شيلي، ألمانيا، اليونان، بيرو، جنوب أفريقيا.

3- التطوير المؤسسي للبرلمان:

والمقصود به تلك العمليات التي تهدف إلى تأسيس الهياكل التنظيمية والبنية الداخلية للبرلمان وتطويرها، وربطه بالبيئة المحيطة الخارجية، ويتضمن مجموعة من الأنشطة والخصائص التي يتصف بها البرلمان الحديث، أبرزها (Copeland and Patterson, 1994, 4-6): التقنين وإضفاء الطابع الرسمي على القواعد والإجراءات كإصدار النظام الداخلي، والاتساق والانتظام في أساليب العمل مثل قواعد التشريع والرقابة، و التأطير والتخصص والتعقد التنظيمي من خلال تقسيم العمل في اللجان والإدارات المتخصصة، والتواصل مع الدوائر الانتخابية من خلال مكاتب النواب في دوائرهم.

هناك عدة أطروحات لتطوير وإصلاح البرلمانات وتفعيل دورها وزيادة قدرتها التنافسية، يمكن استعراضها على النحو الآتي:

- احترام الدستور، والعلاقات التنظيمية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.
- بناء الاتفاق المجتمعي على جدوى التطور المؤسسي، من خلال إصلاح البرلمان وتفعيل دوره.
- إعادة هيكلية البرلمان؛ ليصبح مؤسسة لتدفق المعلومات، وتقديم خدمات الدعم الفني والتقني، بدءًا من إنشاء مكتبة برلمانية إلى دعم البحوث البرلمانية، وإنشاء مواقع إلكترونية وأخرى للتواصل الاجتماعي، وإعادة صياغة التنظيم الإداري للعمل.
- وضع القوانين المنظمة للعمل السياسي ومنها قوانين الانتخابات وتنظيم المشاركة السياسية، وتشكيل ونشاط الأحزاب السياسية.
- بلورة دور الإعلام، وتنظيم العلاقة بين البرلمان والإعلام، بما يساعد في رسم صورة ذهنية غير نمطية عن البرلمان.

4- تطوير الإطار التنظيمي للبرلمان

تواجه البرلمانات في أغلب الديمقراطيات الناشئة تحديًا رئيسًا متعلقا بنظرة الرأي العام والمواطنين به، ومدى الثقة في المؤسسة البرلمانية، وهي مسألة مصيرية، فالبيئة الاجتماعية والثقافية والسياسية تفرض أعباءً إضافية على البرلمان وأعضائه، من حيث التنوع في الاتجاهات والتوجهات السياسية والانتماءات الحزبية مما يجعل التوصل إلى "الإجماع" مسألة معقدة، فضلاً عن التسيس الزائد، مما يجعل البرلمانات وأدائها تحت المجهر الشعبي بشكل دائم، ويتعرض للمساءلة الاجتماعية (Social Accountability).

في هذا الإطار، تأتي أهمية التطوير التنظيمي للبرلمانات؛ لكي تصبح قادرة على تجسير الفجوة مع المواطنين والرأي العام، وتلجأ البرلمانات المعاصرة إلى ذلك من خلال مسارين متكاملين:

- الأول: تقوية البناء المؤسسي للبرلمان من خلال أنشطة، أهمها: إعادة الهيكلة، تدوير المعلومات، التنسيق الدوري والتنظيم الداخلي، سواء على مستوى الإدارات الفنية، أو على مستوى أجهزة البرلمان.

- الثاني: الاهتمام بالإعلام البرلماني (Parliamentary Media)، بمختلف وسائله التقليدية والحديثة، خاصة بعد بروز دور مواقع التواصل الاجتماعي وتأثيرها، والتوجه إلى البرلمان الإلكتروني.

5- الدعم الفني وتنمية القدرات:

أ. دعم عمل الأعضاء، وتنمية قدراتهم:

تحتاج البرلمانات إلى تنمية القدرات لأعضائها من خلال تشجيع فرص الاحتكاك المستمر وتيسيرها من خلال التجارب والنماذج البرلمانية المقارنة، وتقديم مجموعة من الكتيبات الاسترشادية وأدلة العمل (Manuals) في المجالات التشريعية والرقابية وأمور الموازنة العامة، وتنظيم برامج وورش عمل ولقاءات مع المتخصصين والبرلمانيين.

ولعل دعم المبادرات التشريعية للأعضاء يحتاج إلى عناية خاصة من البرلمانات في الديمقراطيات الناشئة، حيث يعد ذلك مؤشراً على مدى فعالية البرلمان بوجه عام، لاسيما في ظل توغل السلطة التنفيذية في العملية التشريعية. وهناك طريقان تسلكهما البرلمانات المعاصرة من أجل دعم العضو في القيام بالمهام التشريعية: (Olson, Norton, 1996 and Baaklini, Desfosses, 1997)

- الأسلوب الأفقي أو اللامركزي، من خلال توفير معاونين متخصصين للأعضاء، سواء من خلال البرلمان، أو تمويل نفقاتهم من مصادر البرلمان، واختيارهم عن طريق العضو.
- الأسلوب المركزي لتنظيم عمل المعاونين البرلمانيين داخل الأمانة العامة للبرلمان، وهو الأسلوب الأكثر شيوعًا في البرلمانات العربية.

من ناحية أخرى، فإن دعم عمل الأعضاء يصبح مكملاً لخطوات تفعيل دور البرلمانات في عملية التحول الديمقراطي من خلال الاهتمام بالأمور التالية:

- دراسة الموازنة العامة وتقييمها، كوسيلة لتقييم السياسات العامة، وارتباطها بالمواطنين وأولوياتهم.
- تفعيل الدور السياسي من خلال مناقشة برامج الحكومة وسياساتها المعلنة، وتقييمها من حيث تأثيرها واستجابتها لأولويات المواطنين.
- بلورة آليات جديدة واستخدام التكنولوجيا الحديثة لدعم قدرات الأعضاء في صنع السياسات العامة وتقييمها، ومنها: آلية الاستماع للمواطنين، والخبراء، والمخاطبين بالتشريع.

ب. تنمية قدرات الأمانات العامة والباحثين:

تعد تنمية قدرات الباحثين بالأمانات العامة مطلبًا مهمًا لتفعيل دور البرلمان في التحول الديمقراطي. لاسيما في مجالات استخدام نظم المعلومات والتكنولوجيا الحديثة، والاطلاع على الخبرات والممارسات والتجارب البرلمانية الناجحة.

القسم الثالث: مجلس النواب المصري ودعم التطور الديمقراطي

نستعرض في هذه الجزئية من الدراسة ثلاث نقاط أساسية، وهي:

1- تركيبة مجلس النواب، والتغييرات بها، ومدى مساهمتها في دعم التطور الديمقراطي وتعزيزه في مصر.

2- الإطار الدستوري المنظم لدور مجلس النواب في دستور 2014 وصلاحياته واختصاصاته، والتعديلات التي أدخلت عليه في 2019، فقد حدثت نقلة نوعية في دور مجلس النواب (الشعب سابقًا) عن كل من دستور 2012، ودستور 1971، وأصبح مشاركاً فاعلًا في الحياة السياسية، حيث زادت الصلاحيات والاختصاصات خاصة التشريعية والرقابية، وأضيفت له أدوار جديدة خاصة في مواجهة رئيس الجمهورية. كما استحدث دستور 2014، نصوصاً بشأن تنظيم عمل مجلس النواب، تستهدف ضمان استقامة الأداء التشريعي واستقلالية أعضائه، في مسعى لتوفير بيئة مواتية تعين المجلس على الاضطلاع بدوره في هذه اللحظة الفارقة من عمر الوطن، على صعيد إعادة بناء النظام القانوني بما يتواءم مع نصوص الدستور وروحه، ويخلق قوة دفع تسهم في تحقيق حلم المصريين بدولة ديمقراطية حديثة.

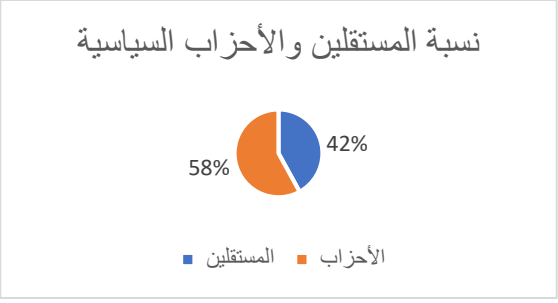
3- استعراض القضايا المتعلقة بتعزيز دور مجلس النواب في عملية التحول الديمقراطي وفقًا للخبرات والتجارب المقارنة.

4- مشاهدات وتقييمات لأداء مجلس النواب خلال أربعة أدوار انعقاد، ودوره في التحول الديمقراطي.

أولاً: استعراض التركيبة الجديدة لمجلس النواب

1- التركيبة السياسية:

شكل بياني (1): نسبة المستقلين والحزبين



- من إعداد الباحث اعتماداً على نتائج الانتخابات الرسمية

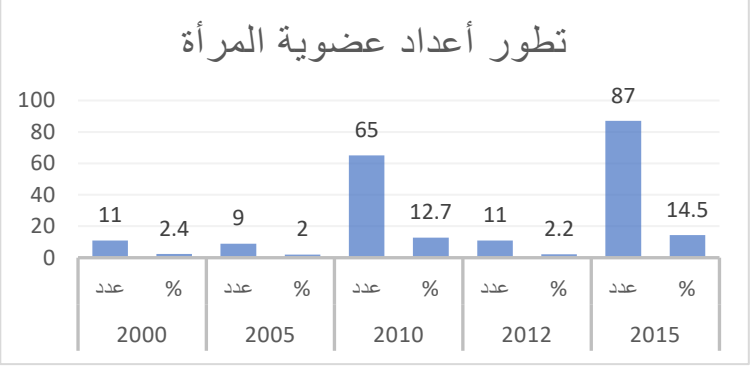
بلغ عدد الأعضاء المستقلين (348) عضواً يمثلون نسبة (58.6%)، أما عدد الأعضاء المنتمين للأحزاب السياسية فعددهم (245) عضواً يمثلون نسبة (41.4%) وموزعين على عدد (19) حزبًا سياسيًا.

2- نسبة الأعضاء الجدد:

بلغت نسبة الأعضاء الجدد في مجلس النواب لعام 2015، ما يقرب من (58%)، وعلى الرغم من أنها ليست الأكبر مقارنة بالمجالس السابقة، إلا أن غالبية الأعضاء الجدد من حديثي العهد بالعمل السياسي والبرلماني، وشهد هذا المجلس انخفاض سن العضوية إلى (25) سنة لأول مرة في البرلمان المصري.

3- تطور عضوية المرأة (النسبة الأعلى في تاريخ الحياة البرلمانية):

شكل بياني (2): تطور نسبة عضوية المرأة في البرلمان



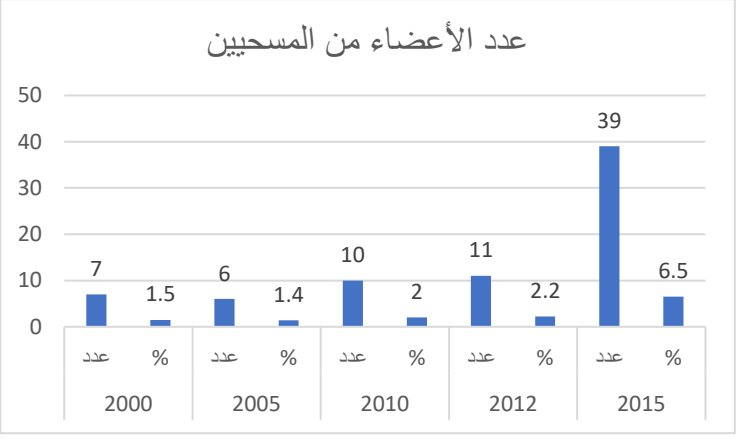
- من إعداد الباحث اعتماداً على نتائج الانتخابات الرسمية

تعد نسبة تمثيل المرأة في مجلس 2015، هي النسبة الأكبر في تمثيل المرأة في الحياة البرلمانية في مصر، حيث وصلت النسبة إلى (15%)، وجاء تمثيل المرأة في مجلس النواب وتخصيص كوتا لها؛ تقديرًا لدورها في مشاركتها بكافة الاستحقاقات الدستورية، ونتيجة لنجاحها في إبراز دورها كبرلمانية، شهدت التعديلات الدستورية

تخصيص نسبة (25%) للمرأة في مجلس النواب، وهي ستكون النسبة الأكبر لمشاركة المرأة في البرلمانات المصرية.

4- تطور عضوية المسيحيين (النسبة الأعلى في تاريخ الحياة البرلمانية):

شكل بياني (3): تطور نسبة عضوية المسحيين في البرلمان

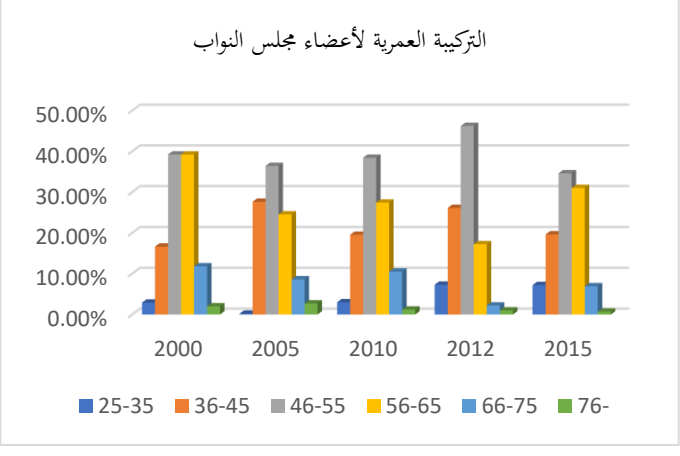


- من إعداد الباحث اعتماداً على نتائج الانتخابات الرسمية

تعد نسبة التمثيل لأعضاء من المسيحيين في مجلس النواب لعام 2015، هي الأعلى أيضًا في تاريخ الحياة البرلمانية المصرية، مما يعد تأكيدًا على المساواة بين المواطنين في مصر، وعدم التمييز بينهم بسبب الدين، وتعزيزًا للوحدة الوطنية.

5- التوزيع العمري للأعضاء:

شكل بياني (4): التركيبة العمرية لأعضاء البرلمان

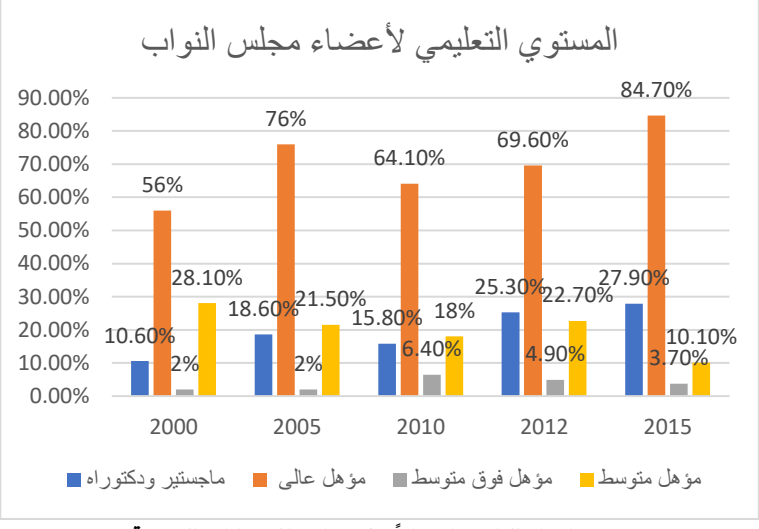


- من إعداد الباحث اعتماداً على نتائج الانتخابات الرسمية

بالإضافة إلى العضوية الجديدة بمجلس النواب 2015، فهناك نوع من التغير في التركيبة العمرية لأعضاء المجلس، فهناك تطور وانخفاض في سن الأعضاء، ليس التغير بعد تخفيض السن فقط، ولكن في إجماليات الفئات العمرية نجد أن مجلس 2015، من أكثر المجالس شبابا، كما أن هناك نوعًا من التنوع في الخبرات.

6- المستوى التعليمي:

شكل بياني (5): المستوي التعليمي لأعضاء البرلمان



- من إعداد الباحث اعتماداً على نتائج الانتخابات الرسمية

يعد مجلس النواب 2015، هو المجلس الذي يضم أعلى نسبة من الأعضاء الحاصلين على مؤهلات عليا، وجاءت النسبة (84%)، وداخل هذه المؤهلات نسبة كبيرة من خريجي العلوم السياسية والقانون القادرين على التعاطي الإيجابي مع العمل السياسي والتشريعي.

وإجمالاً يمكن استخلاص الملاحظات التالية على تركيبة المجلس:

- من أكثر المجالس المصرية تنوعاً في التركيبة الحزبية والمستقلين، والأكثر في عدد المستقلين.
- الأعلى في المؤهلات التعليمية، (84.7%) مؤهل عالٍ، منهم (27.9%) دراسات عليا.
- الأكثر تمثيلا لكل من المرأة والشباب والمسيحيين، والأول في تمثيل ذوي الاحتياجات الخاصة والمصريين بالخارج.
- أكثر من نصف الأعضاء جدد (58.1%) على الممارسات البرلمانية.

وكلها عوامل إيجابية في تطور تركيبة مجلس النواب ودوره في الحياة السياسية المصرية.

ثانياً: الإطار الدستوري الحاكم لدور المجلس في تعزيز الديمقراطية على النحو التالي:

1- اختيار الحكومة ومنحها الثقة:

منح الدستور مجلس النواب –ظاهرياً– القرار النهائي في اختيار الحكومة وتشكيلها، وذلك من خلال الموافقة على برنامجها[3]، حيث إنه في المرة الأولى يختار رئيس الجمهورية رئيسا للوزراء ويكلفه بتشكيل الحكومة–ولا يشترط في هذه الحالة أن يكون من الحزب الحاصل على الأكثرية في المجلس أي سلطة مطلقة لرئيس الدولة في الاختيار، ويعرض رئيس الوزراء برنامج الحكومة على مجلس النواب، فإذا لم تحصل الحكومة على موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال 30 يوماً على الأكثر، تتقدم باستقالتها.

وفي المرة الثانية، يكلف رئيس الجمهورية رئيسًا لمجلس الوزراء، وبدوره يقوم بالترشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد المجلس، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة المجلس خلال 30 يوماً، يعد المجلس منحلاً، وبهذا يوجد تهديدًا لاستمرارية المجلس، حيث أشار الدستور إلى أنه عُد منحلاً في حالة عدم الموافقة على البرنامج للمرة الثانية، ويدعو رئيس الجمهورية إلى انتخاب مجلس جديد خلال 60 يومًا من تاريخ الحل. وفي حالة الحل يعرض رئيس مجلس الوزراء تشكيل حكومته وبرنامجها على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له (م. 146).

وفي الممارسة، تقدمت الحكومة ببرنامجها في 27 مارس 2016، وناقشه المجلس على مدار تسع جلسات، ووافق على منح الثقة للحكومة بعدد (433) عضوًا يمثلون 90% من إجمالي الحضور البالغ (476) عضوا، ويمثلون 72% من إجمالي أعضاء مجلس النواب، بينما رفض البرنامج عدد (38) عضوًا يمثلون 3.6% من إجمالي الأعضاء.

2- سحب الثقة من الحكومة وحل البرلمان:

يجوز للمجلس سحب الثقة من الحكومة بعد تقديم استجواب، وبناء على اقتراح (57 عضوًا) عُشر أعضاء المجلس على الأقل، ويصدر المجلس قراره بأغلبية أعضائه، "وإذا قرر المجلس سحب

---

(3) وفقا لنص المادة (146) من الدستور، وهي: "يكلف رئيس الجمهورية رئيسًا لمجلس الوزراء، بتشكيل الحكومة وعرض برنامجه على مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر، يكلف رئيس الجمهورية رئيسا لمجلس الوزراء بترشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً، عُد المجلس منحلاً ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يومًا من تاريخ صدور قرار الحل".

الثقة من رئيس الوزراء أو أحد الوزراء وأعلنت الحكومة تضامنها معه قبل التصويت، وجب أن تقدم الحكومة استقالتها".

وفي المقابل، منح الدستور الحكومة الحق في طلب حل البرلمان، كما حصن الدستور المجلس بالنص على أنه "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة وبقرار مسبب، وبعد استفتاء شعبي" (المادتين 131- 137).

3- الصلاحيات التشريعية:

يعد الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في العملية التشريعية من الأمور البارزة والأكثر وضوحًا في الدول العربية على اختلاف أنظمتها، بل الأكثر من ذلك هو غلبة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية -صاحبة الاختصاص الأصيل بالتشريع- في العملية التشريعية، فنجد أن حق التشريع لا يقتصر على أعضاء البرلمان فقط بل تشاركه الحكومة ورئيس الجمهورية، مثل مصر وتونس (رئيس الجمهورية- الحكومة- عضو مجلس النواب).

وجاءت إضافة في دستور 2014، أنه يجوز تقديم مشروعات قوانين من قبل عُشر أعضاء المجلس، وتساوي في هذه الحالة المشروع المقدم من الحكومة ويحال للجان المختصة مباشرة (م. 122).

وأنجز مجلس النواب في أول 15 يومًا له عدد (340) قرارا بقانون أصدرها رئيس الجمهورية في غيبة المجلس بعد صدور الدستور[4]، وهي تعد سابقة في تفعيل دور المجلس التشريعي، حيث إنه لأول مرة رفض المجلس القانون رقم (18) لسنة 2015 والخاص بالخدمة المدنية.

وفي سياق آخر، قيد المجلس سلطاته التشريعية بلائحته الداخلية بعدما أقر بضرورة مراجعة مشروعات القوانين من مجلس الدولة قبل إصدارها، بعدما كان هناك جدل كبير حول هذا الأمر، وانتهى رأى الأغلبية بعرض مشروعات القوانين على مجلس الدولة قبل التصويت النهائي عليها، وحدد مدة (30) ثلاثين يوما لمجلس الدولة لإبداء الرأي.

---

[4] وفقاً لنص المادة (156) من الدستور المصري 2014، والتي تنص على "إذا كان مجلس النواب غير قائم يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوما من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك"

4- الدور الرقابي:

أكد الدستور على الفصل بين السلطات والتوازن بينها وتلازم المسئولية مع السلطة، وأن الشعب هو صاحب السيادة، وهو مصدر السلطات (م. 45). وقد حافظ على أشكال رقابة البرلمان المتعارف عليها على السلطة التنفيذية. فهناك ثلاث صور أساسية للرقابة، يكمل بعضها البعض حتى تستقر الديمقراطية ويتحقق التوازن بين السلطات على نحو يعكس الإرادة الشعبية للمواطنين.

حدد الدستور سبع وسائل لرقابة مجلس النواب على السلطة التنفيذية، وهي السؤال (م129)، والتقدم باستجوابات (م130)، وطلب المناقشة العامة (م132)، وإبداء الرغبات (م 133)، وطلب الإحاطة (م134)، وتشكيل لجان تقصى الحقائق (م135)، وتقديم المواطنين مقترحات لمجلس النواب (م138). وذلك إلى جانب سحب الثقة من الحكومة، وذلك عقب استجواب مقدم لها (م131)، بالإضافة إلى حق الأعضاء في الحصول على المعلومات والبيانات من السلطة التنفيذية (م 135). وبذلك لم يختلف دستور 2014 عن دستور 2012 في كافة تلك الوسائل والآليات، باستثناء الخطوات الإجرائية الخاصة بتلك الآليات، إذ اشترط دستور 2014 مناقشة الاستجوابات المقدمة خلال 60 يومًا من تقديمها بحد أقصى، كما ألزم دستور 2014 الحكومة بالرد على الأسئلة في ذات دور الانعقاد.

5- الدعوة للانتخابات الرئاسية المبكرة:

ابتكر الدستور المصري صيغة جديدة على الدساتير العربية في الدعوة إلى انتخابات رئاسية مبكرة، حيث يجوز لمجلس النواب اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة بناء على طلب مسبب وموقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، وموافقة ثلثي أعضائه، وبمجرد الموافقة على اقتراح سحب الثقة يطرح الأمر في استفتاء عام بدعوة من رئيس مجلس الوزراء، فإذا وافقت الأغلبية على قرار سحب الثقة يُعفي الرئيس من منصبه وتجرى انتخابات رئاسية مبكرة خلال 60 يوماً. أما إذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض، عُد المجلس منحلاً ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس جديد خلال 30 يوماً من تاريخ الحل[5].

[5] المادة (146) من دستور مصر الصادر 2014.

6- عودة الغرفة الثانية للبرلمان المصري:

شهدت التعديلات الدستورية التي وافق عليها الشعب في الاستفتاء عام 2019، على عودة الغرفة الثانية للبرلمان المصري، وجاءت تحت اسم رأي مجلس الشيوخ، نصت المادة المستحدثة بشأن مجلس الشيوخ أن اختصاصاته تتمثل في، أخذ رأيه فيما يأتي:

- الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.
- مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.
- معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة.
- مشروعات القوانين ومشروعات القوانين المكملة للدستور التي تحال إليه من رئيس الجمهورية أو مجلس النواب.
- ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياستها في الشئون العربية أو الخارجية.

ويبلغ المجلس رأيه في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس النواب.

ويتضح مما سبق، أنه لا توجد أية صلاحيات تشريعية أو رقابية لمجلس الشيوخ المستحدث، وإنما هو أقرب إلى المجلس الاستشاري لمجلس النواب.

ثالثاً: القضايا المتعلقة بتعزيز دور مجلس النواب في عملية التحول الديمقراطي:

1- فاعلية تطبيق صلاحياته الدستورية، حيث ترتبط فعالية المؤسسة التشريعية بالصلاحيات الدستورية وبعلاقتها بالمؤسسة التنفيذية، فكلما كان البرلمان قويًا كلما كان النظام الديمقراطي قويًا، ويعد دستور 2014، من أكثر الدساتير المعززة لدور البرلمان المصري، وأعد مجلس النواب لائحة جديدة تترجم الصلاحيات والسلطات والوسائل الدستورية إلى آليات عمل واضحة وشفافة وديمقراطية، تفعل من أداء المجلس، وعالجت اللائحة تقييد صلاحيات البرلمان في مواجهة الحكومة التي كانت في اللائحة السابقة.

وهناك تخوف مشروع من بعض الباحثين في تحقيق التوازن بين مجلس النواب والحكومة حتى لا يصبح المجلس معرقلاً لبعض القوانين أو تأخيرها، كما أن المجلس يواجه تحديًا تشريعيًا يتمثل في كل من التشريعات الواجبة الصدور خلال دور الانعقاد العادي الأول، والتشريعات المكملة للدستور،

ولقد أنجز المجلس غالبية التكليفات التشريعية خلال الفترة المشار إليها بالدستور ما عدا القانون الخاص بالعدالة الانتقالية، وإنشاء مفوضية منع التمييز، وإنجاز قانون جديد للإدارة المحلية.

2- تحقيق العدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية، حيث تستطيع أن تلعب البرلمانات التي تأتي عقب الثورات مع غيرها من المؤسسات دورًا محوريًا في التعامل مع إرث الماضي، وهناك تجارب كثيرة في هذا الشأن كما في سيراليون، جنوب أفريقيا، إسبانيا، السلفادور وغيرها من الدول، ولعل الآلية الأكثر شيوعًا هي آلية العدالة الانتقالية والتي تعنى معالجة انتهاكات الماضي بطريقة تتسم بالشمول والكلية من خلال آليات مختلفة جنائية وقضائية واقتصادية، بجانب ترتيبات محددة لضمان عدم تكرار المخالفات والخروج عن القانون، مع الأخذ في الاعتبار بأن مقتضيات هذه العدالة ليست مطلقة وإنما يجب أن تتوازن مع الحاجة إلى إحلال السلام والتعايش السلمي والديمقراطية وحكم القانون (Freeman, 2005, 8-10).

ويواجه مجلس النواب تحديًا كبيرًا في هذا الشأن حيث إنه ملزم وفقاً للدستور[6] بوضع قانون العدالة الانتقالية، واقتراح أطر المصالحة الوطنية، وهذا خلال دور الانعقاد الأول أيضًا.

3- محاولة بناء توافق وطني، وربما هذه الخطوة تسبق إجراءات المصالحة الوطنية، من خلال تهيئة البنية التشريعية وخاصة المتعلقة بالحقوق والحريات وجعلها تتوافق مع الدستور الجديد من ناحية، وإعادة النظر في القوانين التي قد تكون أحدثت غُصة مع بعض الأحزاب السياسية أو الجماعات وخاصة فئات الشباب. فضلًا عن دور المجلس في سن التشريعات المنظمة لمهنة الإعلام، والعمل على إنشاء الهيئات المشار إليها في الدستور والتي تنظم الإعلام والصحافة، وهي التي أنجزها المجلس خلال دور الانعقاد الثالث.

4- محاربة الفساد وتحقيق النزاهة والشفافية، وقد ألزم الدستور الدولة بمؤسساتها وعلى رأسها مجلس النواب في مادته (218) بمكافحة الفساد والتزام الهيئات الرقابية بالتنسيق فيما بينها في مكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، وضمان حسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام، ووضع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ومتابعة تنفيذها.

---

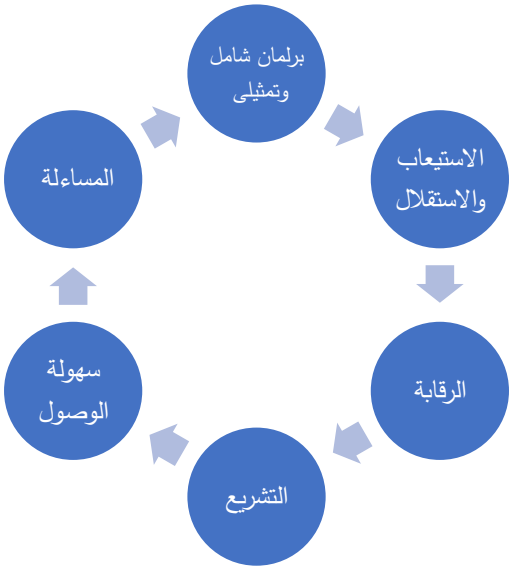
[6] المادة 241 من الدستور تنص على "يلتزم مجلس النواب في أول انعقاد له بعد نفاذ هذا الدستور بإصدار قانون العدالة الانتقالية يكفل كشف الحقيقة والمحاسبة واقتراح أطر المصالحة الوطنية، وتعويض الضحايا، وذلك وفقا للمعايير الدولية.

5- تفعيل قدرات المواطنين ومقترحاتهم، حيث تهتم الدول حديثة العهد بالديمقراطية بتدعيم قدرات المواطنين أنفسهم وتعزيز ثقتهم في المؤسسات الديمقراطية، وقد أخذ الدستور المصري الجديد بذلك حيث أشار في مادته (138) على أنه "لكل مواطن أن يتقدم بمقترحاته المكتوبة إلى البرلمان بشأن المسائل العامة، وله أن يقدم إلى المجلس شكاوى يحيلها بدوره إلى الوزراء المختصين، وعليهم أن يقدموا الإيضاحات الخاصة بها إذا طلب المجلس ذلك، ويحاط صاحب الشأن بها".

وهذه فرصة من قبل مجلس النواب لتشجيع المواطنين على استخدام حقهم الدستوري، لما له من فوائد، أولها مساعدة المجلس في تأدية إحدى وظائفه الأساسية وهى الرقابة على السلطة التنفيذية، وثانيها تفعيل الرقابة الشعبية ليس فقط على أعمال السلطة التنفيذية ولكن أيضا على أعضاء المجلس أنفسهم، و ثالثها بناء الثقة بين المواطنين والمجلس وتعزيزها، ورابعها تحقيق المشاركة الشعبية – خاصة الفئات الأقل حظًا في الالتحاق بالمجلس– من خلال تقديم المواطنين ومنظمات المجتمع المدني للمقترحات التي يرونها مناسبة لحل المشكلات المجتمعية، أو تقديم مقترحات لتحقيق تنمية مجتمعية في المجالات المختلفة.

6- محاور ديمقراطية مجلس النواب،

رسم توضيحي (3): متطلبات البرلمان الديمقراطي



- إعداد الباحث، اعتماداً على دليل البرلمان والديمقراطية، (IPU)

هناك جهود كبيرة من العديد من المؤسسات الدولية ومنها الاتحادات البرلمانية الدولية لتطوير حزمة من المؤشرات التي تفعِّل من أداء البرلمان وجعله برلمانًا ديمقراطيا، ويمكن الاسترشاد بها في تفعيل دور مجلس النواب القادم، واستكمالا لجهود الاتحاد البرلماني الدولي في الديمقراطية

والبرلمانات في إصداراته البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين وتقييم البرلمان، تم وضع مجموعة من المؤشرات تهدف إلى مساعدة البرلمانات في تخطيطها الاستراتيجي للإصلاح والتنمية والديمقراطية، وهي:

- البرلمان الشامل والتمثيلي، بمعنى تحقيق المساواة بين الجنسين، والاحتواء للأقليات والفئات غير الممثلة، الاحتواء الفعال للآراء السياسية المختلفة، وأخيراً الوصول المتاح للجميع.
- الاستيعاب والاستقلال البرلماني، ويعنى البرلمان المستقل عن السلطة التنفيذية، البرلمان القادر على تنفيذ مهامه بفاعلية.
- المراقبة، بمعنى أن البرلمان المجهز للمراقبة التنفيذية الفعالة، المراقبة الفعالة لعملية الميزانية، المراقبة الفعالة للنفقات العامة.
- التشريع، بمعنى أن تسمح العملية التشريعية بالمبادرة والتدقيق الكافي من جانب البرلمان، والمشاركة البرلمانية الفعالة لمواجهة الالتزامات الدولية للدولة.
- البرلمان المفتوح والذي يمكن الوصول إليه، بمعنى الإجراءات البرلمانية المتاحة للجميع، قنوات متعددة لإخبار المواطنين بأخبار البرلمان، الاستخدام الفعال للقنوات لتوسيع مدارك المواطنين، الإجراءات البرلمانية الخاضعة لتأثير المواطنين، الأعضاء الممكن الوصول إليهم من قبل ناخبيهم.
- المساءلة البرلمانية، بمعنى نظام رقابي فعال للأعضاء، قدرة المواطنين على تقييم أداء أعضاء البرلمان، الفردي والجماعي.

رابعاً: مشاهدات وملاحظات للأداء التشريعي والرقابي لمجلس النواب خلال أدوار الانعقاد الأربعة (2016-2019):

يمكن رصد مجموعة من المشاهدات والملاحظات على النحو الآتي:

1) غلب الطابع التشريعي لمجلس النواب على الجانب الرقابي في أدوار الانعقاد الأربعة.
2) ما زال هناك العديد من التشريعات المؤجلة على أجندة مجلس النواب، وتحتاج إلى إعطائها الأولوية خلال دور الانعقاد الخامس والأخير 2020، وعلى رأسها:

1. قانون الإدارة المحلية. (وفقا لنص المادة 242 والتي تشير إلى تطبيق نظام جديد للإدارة المحلية بعد خمس سنوات من دخول الدستور حيز النفاذ، أي وجوبا خلال عام 2019)
2. قانون قواعد ندب القضاة وأعضاء الهيئات القضائية. (وفقا لنص المادة 239، والتي أعطت مدة خمس سنوات منذ تطبيق الدستور تنتهي في بداية عام 2019)
3. القوانين المتعلقة بالعملية الانتخابية (مجلس النواب–مباشرة الحقوق السياسية–الأحزاب السياسية–تقسيم الدوائر الانتخابية)
4. قانون مفوضية منع التمييز (وفقا لنص المادة 53 من الدستور).
5. قانون إتاحة البيانات والمعلومات. (وفقا لنص المادة 68 من الدستور).
6. تعديلات قانون الإجراءات الجنائية.
7. قانون العمل الموحد.
8. بالإضافة إلى استكمال التعديلات الواجبة على العديد من القوانين السارية تطبيقا لأحكام الدستور.

3) لم يكن الدور الرقابي على الوجه الأكمل بل كان غائبًا إلى حد ما، حيث إن هناك الكثير من الأدوات الرقابية لم تُفعل، كما أن الممارسات أفقدت العديد من الأدوات الرقابية أهميتها، وعلى رأسها البيانات العاجلة والتي أصبحت فرصة للكلام للعديد من النواب وغالبا في عدم وجود الوزير المختص، وكأنها حوار من جانب واحد. ويجب الإشارة إلى انتقاد الأستاذ الدكتور على عبد العال رئيس مجلس النواب حيث نوه إلى تقدم النواب ببيانات عاجلة تفتقر للمعايير البرلمانية، مشيرًا إلى (عندي 338 بيانا عاجلا وطبقا للمعايير البرلمانية ليس فيهم بيان واحد يصلح"، وأن "اقتصاديات الوقت غائبة"، والترشيد في استخدام أدوات الرقابة يقتضي تدريب النواب على ما هو البيان العاجل وما هو طلب الإحاطة).

4) اتجاه الأعضاء إلى استعمال الأسئلة وطلبات الإحاطة كأدوات مألوفة وسهلة لمراقبة العمل الحكومي والتي دائمًا ما تفترض حُسن النوايا دون تفكير في مدى نجاعتها، وما إذا لم يكن بعض النواب يعدونها فرصة للظهور في وسائل الإعلام لإرضاء الرأي العام في عمومه وبشكل أخص في الدائرة الانتخابية نتيجة الوعود التي قطعها النواب على أنفسهم أثناء الحملات

الانتخابية والتي غالباً ما كانت تتميز بالمبالغة وعدم اقترانها بخطة أو آلية تنفيذ، وعلى الرغم من أن مقتضى حسن النية هو الذي يجب أن يسود العلاقات القانونية بشكل عام ومنها العلاقات الدستورية, إلا أن المشروع الدستوري توخى الحذر ورفع الحرج ونأى بالنواب عن أن يكون هناك مصالح خاصة مشتركة مع الحكومة فمنع وفقًا للمادة (109) من الدستور أن يشترى، أو يستأجر، بالذات أو بالواسطة، شيئًا من أموال الدولة، أو أي من أشخاص القانون العام أو شركات القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام، ولا يؤجرها أو يبيعها شيئًا من أمواله، أو يقايضها عليه، ولا يبرم معها عقد التزام، أو توريد، أو مقاولة، أو غيرها، ويقع باطلاً أي من هذه التصرفات، وبالتالي فافتراض حُسن النية شيء مقبول إلا أن الرقابة البرلمانية التي تدخل ضمن مفهوم الرقابة السياسية أو رقابة الديمقراطية التمثيلية تتطلب التحليل والتتبع ومراقبة العمل الحكومي والمؤسسات العمومية، بما في ذلك عملية تطبيق السياسات والتشريعات وكذلك الإجراءات الإدارية اللازمة.

5) أن لجان البرلمان قد تمارس دورًا رقابيًا قد يغفله الكثير، من خلال جلسات الاستماع أو لجان الاستطلاع والمواجهة وتبادل وجهات النظر مع المسؤولين التنفيذيين أو الدور الإخباري أو المعلوماتي الذي تقدمه اللجان في تقاريرها التي تُعرض على الجلسات العامة للمجلس والتي تمد باقي نواب البرلمان من اللجان الأخرى بمعلومات موثقة عن أداء الحكومة في مجال من المجالات وهذا يعد من أهم دعائم العملية الرقابية فلا رقابة بدون تداول للمعلومات، وبالتالي من الصعب وضع حد فاصل بين الرقابة التي تمارسها اللجان البرلمانية، من جهة، والرقابة التي تمارسها كل الأجهزة المكونة لمجلس النواب أو أعضائه سواء بشكل فردي أو جماعي لما تشكله من تكامل فيما بينها من جهة أخرى.

6) تفضيل العديد من النواب لتقديم الطلبات المباشرة للوزراء والمحافظين (فيما اصطلح عليه تسميته نائب الخدمات)، فقد استمرت هذه الظاهرة التاريخية للنواب باعتبارها أقصر الطرق من وجهة نظر العديد من النواب لأداء الخدمات الخاصة بالدوائر الانتخابية، وقد تابعنا في العديد من المناسبات التي وُجِد فيها السادة الوزراء في جلسات البرلمان التفاف العديد من النواب حولهم للحصول على التأشيرات الخاصة بالطلبات والتي يغلب على معظمها الطابع

الفردي وليس المجتمعي، مما دعا رئيس البرلمان إلى الطلب من الوزراء بعدم الاستجابة لطلبات النواب الفردية والتي تعيد للذهن الصورة السابقة للعلاقة بين النائب والمسؤول التنفيذي.

7) أن تركيبة مجلس النواب تفتقد إلى الخبرة النيابية لدى عدد من الوجوه الجديدة على الحياة النيابية والتي تحتاج إلى ثقل الخبرة البرلمانية وإلى وسائل متعددة من الدعم الفني التي تعين النائب على أداء دوره، وهذا يمكن رصده في انخفاض نسبة التقدم باقتراحات بقوانين، وكذلك القدرة على الاستفادة من الأدوات الرقابية.

خاتمة

تمثلت مشكلة الدراسة في التعرف على كيفية مساهمة البرلمانات في عملية دعم التحول والتطور الديمقراطي في الديمقراطيات الناشئة؛ وكيف يمكن الاستفادة من التجارب المعاصرة ومحاولة تطبيقها في السياقين العربي والمصري، وقد عالجت الدراسة السؤال الرئيس من خلال قسمين أساسين أولهما تناول التعريفات المرتبطة بالديمقراطية والانتقال إلى الديمقراطية والتحول الديمقراطي، وتم دراسة الإطار النظري واتجاهات دراسة دور البرلمانات صعودًا وهبوطًا وتأثير المدرسة السلوكية في غياب الدراسات البرلمانية، وتأثير المدرسة ما بعد السلوكية في إعادة إحياء الاهتمام بالدراسات البرلمانية ومنها دور البرلمانات في التحول الديمقراطي، وتم التوصل إلى بعض الممارسات الجيدة في تعزيز دور البرلمانات في عملية التحول الديمقراطي، ومنها: المشاركة في بناء دولة المؤسسات الديمقراطية، وتهيئة البيئة التنظيمية والتشريعية لها، ولضمان تحقيق الحرية وضماناتها، وتعزيز المشاركة السياسية. كما يمكن أن تسهم البرلمانات في معالجة قضايا التحول الديمقراطي، من خلال إعادة تنظيم العلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتقديم الدعم الفني للبرلمان ولأعضائه، وأيضا تنظيم العلاقة مع الإعلام والانفتاح على المواطنين والرأي العام وتعزيز الحوكمة والشفافية والمساءلة.

ومن خلال استعراض الأدبيات التي تناولت عمليات التطوير البرلماني ودوره في التحول الديمقراطي، يمكن التوصل إلى أنه: على الرغم من التطورات التاريخية والمستمرة كمًا، والجوهرية نوعًا، في التجارب البرلمانية المعاصرة، فإنه لم تتبلور نظريات جديدة أو منظور أو اتجاه تحليلي لعودة بروز الاهتمام بالبرلمانات، وإنما لا تزال المدارس الفكرية والنظريات الرئيسة في العلوم السياسية هي الأساس في الدراسات البرلمانية. ويرجع ذلك إلى أنه لم تتطور الدراسات البرلمانية بقدر تطور وتغير الأوضاع والتجارب البرلمانية، وهذا ما يدعو إلى ضرورة مراجعة الأطر النظرية والمدارس

الفكرية ومقولاتها حتى يمكن فهم التحولات ومنطقتها، من أجل وضع البدائل المختلفة للتعاطي معها، ثم محاولات التنبؤ بمساراتها المحتملة. فعلى سبيل المثال، تشهد الديمقراطيات الجديدة أدوارا جديدة وفاعلية أكبر للبرلمانات الإقليمية والدولية، باعتبارها الهيئات التمثيلية أو النيابية داخل النظم السياسية الدولية أو الإقليمية، و"تكمن أهميتها في وجودها؛ لإضفاء الطابع التكاملي أو العلاقات التعاونية، والتجارب التاريخية تؤكد ذلك، حيث تبرز أهمية الطابع النيابي في المنظمات الدولية وتجارب الاندماج الإقليمي، كما يتضح على النحو التالي:

- تجارب التكامل الاقتصادي الناجحة تصل ذروتها بإنشاء كيان برلماني لها، (الانتقال من جماعة الفحم والصلب إلى الاتحاد الأوروبي، وأحد أهم مؤسساته البرلمان الأوروبي.
- تجارب التكامل السياسي الناجحة تصل ذروتها أيضًا بإنشاء جناح برلماني، مثل الاتحاد البرلماني لدول أمريكا الشمالية، وأيضًا المنظمة البرلمانية لحلف شمال الأطلنطي.
- أصبحت المظلة البرلمانية هدفًا أساسيًا ومحوريًا في المنظمات الإقليمية الفاعلة، مثل مجلس التعاون الخليجي، والانتقال من اتحاد البرلمانات الأفريقية إلى "برلمان عموم أفريقيا"، ومحاولات التوصل إلى البرلمان الإسلامي والبرلمان الآسيوي" (عبد الرازق، 2015، 14–15).

أما في السياق الوطني، فهناك تعدد وتنوع في الفاعلين السياسيين والانتقال من أدوار الأحزاب السياسية إلى جماعات الضغط والمصالح البارزة، وأيضًا الاعتماد على الديمقراطية التفاعلية–بأدواتها الجديدة– عوضًا عن الديمقراطية التمثيلية. فتطوير الاقترابات النظرية وتحديثها يتطلب مراجعة لعناصرها ومقولاتها السائدة، وذلك بهدف التوصل إلى تطوير أدوات بحثية جديدة.

ربما يتضح من استعراض تجارب التحول الديمقراطي في الديمقراطيات الناشئة، الانتقال من دراسة ضرورة الديمقراطية والإصلاح، كمطلب مبدئي للتنمية، إلى دراسة مأسسة الإصلاح وتقوية المؤسسات، وفي هذا الإطار، تبرز ضرورات أن يكون البرلمان أكثر تمثيلاً، وأوسع سلطة واخصاصًا، وأكثر قدرة على الرقابة والمساءلة، ومشاركة في الحكم وإضفاء الشرعية.

واتضح أن هناك العديد من المحاولات للبرلمانات لأن تصبح أحد اللاعبين الأساسيين لتطوير السياسة ونظم الحكم (Baaklini, Denoeux and Springborg, 1996, 25-36)، التخلص من الصورة الذهنية عن الدور المحدود وسيئ السمعة السائد (Rubber-stamp)، لتصبح أكثر مشاركة وقدرة وتفاعلا مع الرأي العام؛ لترسيخ فكرة أن التقدم نحو الحكم الديمقراطي، يعتمد بالأساس على وجود

برلمان قوى. وظهر أن التحدي الأساس الذي تواجهه الدراسات البرلمانية، وتعزيز دور البرلمانات في عملية التحول الديمقراطي هو الفجوة الشاسعة بين التوقعات المتزايدة حول التطور الذي يجب أن يحدث داخل البرلمان ومن خلاله، وبين ما يستطيع أن يقوم به فعلًا.

كما خلصت الدراسة إلى أن التطوير والإصلاح البرلماني هو عامل مساعد، في تدشين التحول نحو الديمقراطية، وليست التغييرات التنظيمية والهيكلية كافية لمعالجة تحديات المؤسسية البرلمانية في الديمقراطيات الناشئة؛ لأنها غير كافية لتحويل البرلمان الضعيف إلى برلمان قوى، أو الانتقال من البرلمان السيئ إلى برلمان جيد، وربما ما يمكن أن تفعله هذه التغييرات والإصلاحات، هو أنها تجعل البرلمان الضعيف أقوى نسبيًا، والبرلمان السيئ أكثر جودة، أو معالجة بعض انتقاداته.

ومن الأمور التي تحتاج إلى إخضاعها لمزيد من الدراسة والبحث التوصل إلى منظومة قياس لفعالية البرلمانات بصفة عامة ومنظومة تراعي خصوصية البرلمانات العربية، ويجب الاهتمام بقياس نظرة الرأي العام إلى البرلمان، وتفاعل البرلمان مع الرأي العام والاستجابة له، ويمكن إيلاء المزيد من الاهتمام بتطويع تكنولوجيا الاتصال والمعلومات في هذا المجال.

التوصيات

ويمكن تقديم التوصيات من خلال المداخل الرئيسة لأدوار البرلمانات العربية في مرحلة التحول الديمقراطي، وذلك على النحو الآتي[7] :

أولاً، المدخل التاريخي: من خلال التعرف على الأحداث ذات الصلة بالحياة البرلمانية وتتبعها، والبحث عن القواسم المشتركة، حيث إن الأدبيات التي ركزت على "موجات" التحول الديمقراطي و"مراحل" الإصلاح البرلماني تتفق على مجموعة من الملاحظات، وهي:

- الانتقال إلى النظم الديمقراطية والتعددية قد يحدث بسرعة، ولكنه لن يمثل انقطاعا مع التوازنات السياسية السابقة، حيث سيظل للقوى والتيارات السابقة وزن –ولو محدود– في الحياة النيابية والسياسية الجديدة.
- تتمحور التحولات نحو الديمقراطية حول قضايا مثل تصميم شكل البرلمان، ووضع نظم الانتخابات، والاتفاق على قواعد اللعبة السياسية الجديدة.

[7] هذا التصنيف لا يتطابق بدقة مع النظريات العلمية عن هذه المدارس، وإنما هو تصنيف اجتهادي من الباحث.

- تتم التحولات في الغالب بفعل قوى خارج البرلمانات، فلا تزال البرلمانات العربية تحاول بناء صورة إيجابية عنها لدى الرأي العام.

ثانياً، المدخل الدستوري والقانوني: وتشير القدرة المؤسسية للبرلمان إلى صلاحياته القانونية في صياغة السياسات العامة وصنع القرار. تنطلق من خصائص جوهرية للنظام البرلماني، وتعدها أساسًا لتقييم التحولات فيه، وهي: درجة التركيب التنظيمي، والتعقد المؤسسي، ومنظومة من أفضل الممارسات والتقاليد البرلمانية. (Patterson and Gary Copeland, 1994, 151-160).

ثالثاً، المدخل الوظيفي: تتمثل اتجاهات التطوير المؤسسي للبرلمانات، بكيفية جعل البرلمان مؤسسة سياسية قوية. ومن أهم الجوانب: الترتيبات الانتخابية، والعلاقة بين البرلمان والحكومة، وأثر التحالفات والأحزاب السياسية على فعالية البرلمان، وطبيعة نظم اللجان البرلمانية ونوعية القواعد والإجراءات لعمل البرلمان، وكذلك درجة تدفق المعلومات وتأثيرها على دور البرلمان في دعم التحول الديمقراطي (Olson, Norton, 1995).

رابعاً، المدخل الاقتصادي: ويمكن الاستفادة من هذا المدخل في الحالات العربية، كون أن الأحداث ما بعد 2011، لا ترتبط بالأمور السياسية فقط، ولكن هناك تأثير للبيئة الاقتصادية وعدم عدالة توزيع الثروة في المجتمع، وبعض المشاكل الاقتصادية. لذلك فإن البرلمانات العربية مطالبة بضرورة مراجعة المنظومة التشريعية خاصة الاقتصادية منها لتحقيق العدالة الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات العربية، وبالتالي فإن هذا المدخل من أهم المداخل في وضع التصور لدور البرلمان المستقبلي، وتغيير صورته النمطية أمام الرأي العام.

خامساً، المدخل الإمبريقي: ويهتم هذا المدخل بمكون الإصلاح البرلماني في عملية التطور الديمقراطي باعتباره منظومة من المؤشرات، مثل طريقة تشكيل البرلمان، اختصاصاته، ومدى الشفافية في أعماله ولجانه، ولقد استقرت الأدبيات على مجموعة من المواصفات للبرلمان الديمقراطي، ومنها:

- ممثلاً لكل فئات الشعب، سياسيًا واجتماعيًا وعرقياً.
- شفافًا، أي مفتوحًا أمام الشعب وشفافًا في إدارة عمله.
- متاحًا للجميع، يشرك الجمهور، لاسيما منظمات المجتمع المدني في أعماله.
- فعالاً على جميع المستويات: المحلي، الوطني، الدولي، خصوصًا في مجال ممارسة مهمته الرقابية.

قائمة المراجع

باللغة العربية

أولاً: الوثائق:

- الدستور المصري 2014، وتعديلاته في 2019.

ثانياً: الكتب:

- الصاوي، على (2017)، قياس أداء البرلمان في الدول العربية: مقاربة نوعية ومؤشرات كمية، (لاتفيا: دار نور للنشر).
- الكيالي، عبد الوهاب (1981) (محرر)، موسوعة السياسة، ج2، (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر).
- عطية، أحمد (1968)، القاموس السياسي، ط3، (القاهرة: دار النهضة العربية).
- ثالثاً: الدراسات والبحوث وأوراق العمل:
- حريق، إيليا (1998)، "الديمقراطية كأيديولوجية بين القهر والرضا"، أبواب، العدد 15، شتاء 1998، لندن، دار الساقي.
- الصاوي، على، (1999)، "تعزيز عمل المجلس التشريعي الفلسطيني"، قضايا برلمانية، السنة الثالثة، العدد 24، مارس 1999.
- الصاوي، على، (1999)، "معضلات العملية الانتخابية: ملاحظات أولية على الواقع العربي"، بحث مقدم لورشة عمل الدراسات الانتخابية العربية، التي نظمها مركز الأردن الجديد للدراسات، في عمان، بالفترة من 1999/6/2-5/31.
- الصاوي، على، (2011)، نحو ديمقراطية تفاعلية في مصر، أوراق للحوار، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء، الإصدار الثاني، يونيو 2011.
- الصاوي، على، السيد، كريم (2002): النظم الانتخابية في العالم العربي: نظرة مقارنة مؤتمر النظم الانتخابية في العالم، مركز البحوث، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 14- 15 أكتوبر 2002.

- عبد الرازق، كريم (2015)، تقييم فاعلية البرلمانات الإقليمية: دراسة حالة البرلمان العربي وبرلمان عموم أفريقيا، مجلة آفاق أفريقية، الهيئة العامة للاستعلامات، المجلد 12، العدد 42، أبريل 2015.
- ماضي، عبد الفتاح (2007)، "متى تكون الانتخابات ديمقراطية"، المجلة العربية للعلوم السياسية، (بيروت، العدد 16).
- ماضي، عبد الفتاح (2015)، البرلمانات وعملية التحول الديمقراطي، مجلة النهضة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية– جامعة القاهرة، المجلد 16، يناير 2015.

باللغة الإنجليزية

- Attila, Agh and Sandor, Kurtan (eds.), (1995), The First Parliament (Budapest: Hungarian Center for Democracy Studies).
- Baaklini, Abdo and Desfosses Helen (eds.), (1997), Designs for Democratic Stability (N.Y.: M.E.Sharpe).
- Baaklini, Abdo, Denoeux, Guilian P. and Springborg, Robert, (1996) "Legislatures and Transitions to Democracy in the Arab World", **Journal of Arabic, Islamic and Middle Eastern Studies**, Vol. 3, No.1.
- Beetham, David, (2006), Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice (Inter-Parliamentary Union).
- Benchmarks for Democratic Legislatures, (2006), Commonwealth Parliamentary Association.
- Bill, James A. and Springborg, Robert, (1994), Politics in the Middle East (N.Y.: Harper Collins College Publishers, 4th Edition).
- Bloomfi, D., (eds), (2003) Reconciliation After Violent Conflict: A Handbook (Stockholm: International IDEA).
- Carothers, Thomas, (1997) "Democracy Assistance: The Question of Strategy", Democratization, Vol.4, No.3. London: Frank Cass

- Colomer, Joseph M., (2002) Political Institutions in Europe, 2nd edition (New York: Routledge).
- Copeland, Gary W. and Patterson, Samuel C. (eds.), (1994) Parliaments in the Modern World (Ann Arbor: The University of Michigan Press).
- Cowley Philip (ed.), (1998) Consience and Parliament (London: Frank Cass).
- Duncan Tom, (2004) Clerk of the Legislative Assembly for the Australian, Benchmarking and Measuring the Management of Parliament, Capital Territory.
- Evaluating Parliament– (2008), A Self-Assessment Toolkit for Parliaments", Inter-Parliamentary Union.
- Evans Alfred B., (2001),"The failure of democratization in Russia: A comparative perspective," Journal of Eurasian Studies, 2.
- Freeman Mark, (2005) Making Reconciliation Work: The Role of Parliament, (The International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005)
- Halevy Etzioni-, (1993) The Elite Connection: Problems and Potential of Western Democracy Oxford: Polity Press)
- Hubli K.Scot and Schmidt Martin, (2005), Approaches to Parliamentary Strengthening, A Review of (Swedish International Development Cooperation Agency) Sida's Support to Parliaments.
- Huntington Samuel P., (1993) the Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century, (London: University of Oklahoma press).
- Isaak Alam C., (1985), *Scope and Methods of Political Science* (Chicago: the Dorsey Press)

- King Gary, Keohane Robert O. and Verba Sidney, (1994) Designing *Social Inquiry:* **Scientific Inference in Qualitative Research** (Princeton: Princeton University Press).
- Kritz, N. (ed) (1995), Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes (Washington, DC: United States Institute of Peace Press),
- Lijphart Arend and Waisman Carlos H. (eds.), (1996), Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America (Boulder: Westview Press).
- Linz, Junan J. & Stepan, Alfred, (1996), Problems of Democratic Transition and Consolidation (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press)
- Loewenberg Gerhard and Patterson Samuel C., "Legislatures and Political Systems", in: Cantori Louis J. and Ziegler Andrew H., Jr. (eds.), (1998), Comparative Politics in the Post-Behavioral Era (Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1998).
- Longley Lawrence D. and Zajc Drago (eds.), (1998), The New Democratic Parliaments: The First Years (Appleton: RCLS).
- McHenry Dean., Mady Abdel-Fattah, (2006), "A critique of quantitative measures of the degree of democracy in Israel," **Democratization**, Volume: 13, Issue: 2.
- Norton Philip (ed.), (1996), Parliaments in Western Europe (London: Frank Cass).
- Olson, David and Norton, Philip, (1996) The New Parliaments of Central and Eastern Europe (London: Frank Cass).
- Olson, David. M., (1994), Democratic Legislative Institutions: A comparative View (N.Y. and London: M.E.Sharpe).

- Patterson Samuel C. and Copeland Gary (eds.), (1994), Parliaments in the Modern World: Changing Institutions (Ann Arbor: The University of Michigan Press)
- Pelizzo Stapenhurst, Olson R, Trapp von, (2008) Legislative Oversight and Budgeting, A World Perspective, World Bank Institute.
- Pinkney Robert, (1996) Democracy in the Third World, (New York: Lynner Rienner Publisher)
- Rekosh Edwin (ed.), (1995), In the Public Eye (Washington, D.C.: International Human Rights Law Group).
- Sawi Ali and Crane Edgar, (1998) "Dilemmas and Paradoxes of Legislative Leadership", paper presented at the International Conference on Opportunities and Dilemmas of Parliamentary Leadership, Ljubljana, Slovenia, July 6-9, 1998.
- Schedler Andreas, Diamond Larry, Plattner Marc F., (1999), The self-restraining, state: power and accountability in new democracies (Lynne Rienner Pub)
- Sorensen George, (1993), Democracy and Democratization (Boulder: Wesview Press).
- Stapenhurst, Pelizzo, Olson D, Trapp L, (2008), Legislative Oversight and Budgeting– A World Perspective, World Bank Institute.
- Whitehead Laurence, (2002), Democratization: Theory and Experience (Oxford: Oxford University Press) .