



المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة

المشروع: "تعزيز حكم القانون والنزاهة في العالم العربي"

تقرير حول المشاركة والبرلمان
إطار مرجعي/مخطط تفصيلي
- مسودة -

فهرس:

صفحة 2	فصل تمهيدي	.I
صفحة 2	الفصل الأول: الخلفية والسياق	.II
صفحة 3-10	الفصل الثاني: تحليل المبادئ	.III
صفحة 3	1. التمثيل والمشاركة	
صفحة 5	2. استقلالية البرلمان	
صفحة 6	3. الأداء	
صفحة 9	4. النزاهة	
صفحة 10	الفصل الثالث: توصيات السياسات العامة	.IV
صفحة 11	أقسام إضافية ممكنة	.V

I. فصل تمهيدى

سيكتبه المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة
عدد الصفحات: من ٢ إلى ٣ صفحات

1. الأهداف العامة لمشروع تعزيز حكم القانون والنزاهة
2. أهداف التقرير
3. شرح المنهجية

ملاحظة: أدرجت المبادئ التي يقتضي تحليلها في هذا التقرير في أربع فئات عامة: التمثيل والمشاركة والاستقلال والأداء والنزاهة. إن الفئات والمبادئ الملحقة لا تشكل قائمة مكتملة للعناصر الممكن استعمالها لتقدير كل أبعاد وضع البرلمان في بلد محدد، ولكنها تمثل الصفات الأساسية لقطاع برلماني سليم وراسخ وقد تطورت خلال عدة سنوات من الأبحاث والاستشارات مع العلماء و ذوي الاختصاص في العالم. إن المقاربة المتبعة في هذا التقرير لا تنفي وجود مقاربات أخرى لتقدير وضع البرلمان ولكنها تمثل محاولة لخلق إطار يمكن استعماله كأساس لمراقبة مستمرة.

II. الفصل الأول: الخلفية والسياق

سيكتبه الكاتب الرئيسي والكاتب المساعدان وفريق أبحاثه
عدد الصفحات: 5 صفحات
موعد التسليم:

1. وصف تحليلي للبرلمان – لمحة عامة والميزات والصفات الأساسية والتطور التاريخي والدور الوطني الخ...
2. السياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي المناسب
3. لمحة عن قضية الإصلاح- هل النظام البرلماني موضع جدل ويقبل سياسة الإصلاح؟ وكيف ينظر المعنيون بالشأن البرلماني إلى إصلاح هذا النظام؟

III. الفصل الثاني: تحليل المبادئ

سيكتبه الكاتب الرئيسي والكتاب المساعدين وفريق أبحاثه
عدد الصفحات: 30 صفحة
موعد التسليم النهائي:

- سيسعى المؤلف إلى إدخال العناصر التالية في كل مبدأ لتقدير مدى ملاءمتها مع المبدأ المعني:
- أ-مراجعة للقوانين المرعية الإجراء والمراسيم والأحكام والإجراءات الخ...
 - ب- مراجعة لتطبيق القوانين والمراسيم والأحكام والإجراءات المناسبة الخ...
 - ت- مراجعة لتأثير البيئة القانونية والسياسية والتنظيمية.
 - ث- مراجعة لجهود الإصلاح السابقة والحالية التي تخص الإعلام (ما هي الجهود؟ لماذا بذلت؟ ما مدى انتشارها؟ ما تأثيرها؟ ما هي نتائجها؟)
 - ج- المعلومات المستقاة من المقابلات المعمقة وورش العمل والاستطلاعات، الخ.

مستويات تحليل كل مبدأ

يجري الاسترشاد في تحليل كل مبدأ بالإجابة عن الأسئلة الآتية:

- 1) هل تضمن النصوص القانونية، بما فيها الدستور والقوانين الوضعية والمراسيم التطبيقية والأحكام والإجراءات، احترام هذا المبدأ؟
- 2) هل تطبق النصوص القانونية، بما فيها الدستور والقوانين الوضعية والمراسيم التطبيقية والأحكام والإجراءات، على الجميع بطريقة تؤمن الاحترام العادل لهذا المبدأ؟
- 3) ما هي العوامل الهامشية (أي غير القانونية/ غير الرسمية) التي تؤثر على احترام هذا المبدأ؟
- 4) ما هي نظرة الإعلام والمجتمع إلى مدى احترام هذا المبدأ؟

1. التمثيل والمشاركة

1.1 تمثيل صحيح وعادل

عناصر التحليل (المبادئ الثانوية):

- 1.1.1 انعكاس التنوع في تركيبة المجتمع على تركيبة البرلمان
 - 1.1.1.1 على مستوى الجماعات الدينية والطائفية والاثنية والقومية، الخ...
 - 1.1.1.2 على مستوى القوى السياسية والأحزاب،
 - 1.1.1.3 على مستوى الجنس (رجال/نساء)
 - 1.1.1.4 على مستوى والمناطق الجغرافية، والفئات الاجتماعية، والفئات العمرية
- 1.1.2 تمثيل مختلف القوى السياسية بعدد من البرلمانيين يوازي حجمها الفعلي
- 1.1.3 نسبة مشاركة كبيرة في الانتخابات
- 1.1.4 نسبة المقترعين الممثلين عملياً في البرلمان مرتفعة قياساً إلى مجموع المشاركين في الانتخابات

1.2 تكافؤ الفرص بين المرشحين

عناصر التحليل (المبادئ الثانوية):

- 1.2.1 تنظيم الإعلام الانتخابي بما يضمن استخدام وسائل الإعلام بالتساوي
- 1.2.2 تنظيم الإعلان الانتخابي بما يضمن المساواة بين المرشحين في الإعلان
- 1.2.3 تحديد سقف التبرع بالمال للحملات الانتخابية
- 1.2.4 تحديد سقف الإنفاق على الحملة الانتخابية

1.3 انتخابات حرة ونزيهة

عناصر التحليل (المبادئ الثانوية):

1.3.1 مطابقة إدارة العملية الانتخابية للمعايير الدولية (في مرحلة ما قبل الاقتراع وأثناء الاقتراع، وعند فرز الأوراق وإعلان النتائج)

1.3.2 إشراف جهة حيادية وموثوقة على الانتخابات

1.3.3 جهة/آليات فعالة وحيادية للنظر بالطعون النيابية

1.4 المحاسبة في الانتخابات

عناصر التحليل (المبادئ الثانوية):

1.4.1 عدم تحكم العصبية في خيار المقترعين

1.4.2 عدم تحكم العلاقات الشخصية في خيار المقترعين

1.4.3 عدم تحكم العلاقات الزبائنية بسلوك الناخب

1.4.4 تؤدي الانتخابات إلى تغييرات في تركيبة البرلمان تعكس فعلياً مدى رضى المواطن عن أداء البرلمان

1.4.5 توفر ثقافة المحاسبة

1.5 المشاركة

عناصر التحليل (المبادئ الثانوية):

1.5.1 تواصل النائب الدوري بالناخبين [استمرارية التواصل، وطبيعته (سياسي/اجتماعي/الاثنين معاً...)]

1.5.2 تواصل مع/استشارة هيئات المجتمع المدني والخبراء

1.5.3 جلسات استماع دورية، للمعنيين في المجتمع المدني، في اللجان والجلسات العمومية في البرلمان

2. استقلالية البرلمان

2.1 استقلالية البرلمان كمؤسسة

عناصر التحليل (المبادئ الثانوية):

- 2.1.1 ضمانة الدستور لاستقلالية البرلمان
- 2.1.2 انفراد البرلمان في إدارة نفسه، ميزانيته وموظفيه
 - 2.1.2.1 وضع نظامه الداخلي
 - 2.1.2.2 انفراد البرلمان في وضع موازنته وإنفاقها
 - 2.1.2.3 انفراد المجلس في تعيين الموظفين في البرلمان، وتحديد أجورهم، والإشراف عليهم، وترقيتهم، الخ...
 - 2.1.2.4 تولي المجلس ضبط أمنه من خلال قوى أمنية (شرطة) تابعة له
- 2.1.3 تحديد دورات انعقاد المجلس في الدستور [عدم إمكانية إرجاؤها من قبل جهات أخرى]
- 2.1.4 تحديد ولاية البرلمان في الدستور
- 2.1.5 وجود شروط واضحة لحل أو تقصير ولاية مجلس النواب

2.2 حماية البرلمانيين

عناصر التحليل (المبادئ الثانوية):

- 2.2.1 تكريس الدستور للحصانة النيابية
 - 2.2.1.1 تقليص إمكانية رفع الحصانة النيابية في بعض الحالات
 - 2.2.1.2 آليات واضحة لرفع الحصانة عن البرلماني
- [يكون من المفيد مناقشة إلى من يعود قرار رفع الحصانة: هل إلى السلطة القضائية أم السلطة الإجرائية أم إلى مجلس النواب نفسه؟ وقد يكون مؤشر جيد دراسة عدد حالات رفع الحصانة والتحقق من وجود أو عدم وجود تمادي في رفع الحصانة]
- 2.2.2 ضمان دستوري لحرية المشتري في التعبير
- 2.2.3 الأمن الجسدي
- (عدم تهديد البرلمانيين بسبب مواقفهم، وعدم تعرض البرلمانيين لضغوط الأجهزة الأمنية والعسكرية)
- 2.2.4 تعويضات مالية ملائمة للبرلمانيين (الأمن المالي)
- 2.2.5 عدم تعرض البرلمانيون لضغوط غير مشروعة من أجل اتخاذ قرارات معينة

2.3 استقلالية البرلمان في ممارسة مهامه

عناصر التحليل (المبادئ الثانوية):

- 2.3.1 حصر صلاحية التشريع في البرلمان
- 2.3.2 صلاحية تشريع واسعة
 - 2.3.2.1 أمثلة لنطاق التشريع:
 - 2.3.2.1.1 تنظيم الحريات العامة من خلال إطار قوانيني يضعه البرلمان
 - 2.3.2.1.2 اقتراح إعلان حالة الطوارئ بموافقة البرلمان
 - 2.3.2.1.3 حصر حق فرض الضرائب والرسوم بالبرلمان
 - 2.3.2.1.4 اقتراح إنفاق المال العام بموافقة البرلمان
 - 2.3.2.1.5 اقتراح اقتراض المال من قبل الدولة بموافقة البرلمان
 - 2.3.3 غياب ضغوطات غير شرعية على البرلمان من قبل السلطة التشريعية أو جهات نافذة أخرى

3. الأداء

3.1 الفاعلية في التشريع

عناصر التحليل (المبادئ الثانوية):

- 3.1.1 بت البرلمان بمشاريع واقتراحات القوانين ضمن دورة انعقاده
- 3.1.2 دراسة ومناقشة مشاريع القوانين واقتراحات القوانين بشكل جدي قبل إقرارها
- 3.1.3 فاعلية البرلمان في المشاركة في رسم السياسات العامة
 - 3.1.3.1 وضع البرلمان قوانين – برامج، ترسم الإطار للخطط التي تنفذها الحكومة
 - 3.1.3.2 اعتماد خطط للنهوض والإصلاح في مختلف القطاعات، في قوانين يقرها البرلمان
 - 3.1.3.3 تعاون البرلمان مع الحكومة وتنسيق عملهما من أجل رسم إستراتيجية سياسية شاملة
- 3.1.4 مشاركة المعنيين من هيئات المجتمع المدني في دراسات اقتراحات ومشاريع القوانين
- 3.1.5 الاستعانة بخبراء في دراسات اقتراحات ومشاريع القوانين (الرجاء تحديد مدى الأخذ بعين الاعتبار والاستفادة من آرائهم)

3.2 فاعلية السهر على المال العام

عناصر التحليل (المبادئ الثانوية):

- 3.2.1 دراسة ومناقشة كاملتان للموازنة
 - 3.2.1.1 شفافية في تحديد أرقام الموازنة
 - 3.2.1.2 التأكد من صحة هذه الأرقام
 - 3.2.1.3 التأكد من انعكاسات الموازنة على الأوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية
 - 3.2.1.4 الاستعانة بخبراء في الشؤون المالية والاقتصادية لدراسة الموازنة وإقرارها
 - 3.2.1.5 دراسة البرلمان لقطع الحساب (الحساب النهائي) الذي يبين الأرقام الفعلية للجباية والإنفاق
- 3.2.2 تصويت شفاف على الموازنة
- 3.2.3 مراقبة شاملة للموازنة
 - 3.2.3.1 ممارسة البرلمان رقابة فعلية وفاعلة على تنفيذ الموازنة (مراقبة الإنفاق والجباية الفعليين)
 - 3.2.3.2 استعانة البرلمان بديوان المحاسبة لضبط إنفاق المال العام

3.3 فاعلية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها

عناصر التحليل (المبادئ الثانوية):

- 3.3.1 وجود معارضة منظمة وفاعلة في البرلمان
- 3.3.2 مسائلة فعالة للحكومة (مدى تقدم النواب بأسئلة إلى الحكومة/إجابة الحكومة عليها/تحول الأسئلة إلى استجابات/مدى تأدية الاستجاب إلى طرح الثقة بالحكومة. تأدية الأسئلة والاستجابات إلى ترشيد أداء الحكومة عمليا)
- 3.3.3 فعالية صلاحية البرلمان في طرح الثقة بالحكومة (مدى استعمال هذه الصلاحية)
- 3.3.4 فاعلية البرلمان في السهر على التزام الحكومة بالاتفاقات الدولية
 - 3.3.4.1 توجيه أسئلة واستجابات للحكومة بشأن احترام الاتفاقيات الدولية
 - 3.3.4.2 متابعة اللجنة البرلمانية للشؤون الخارجية الحكومة بشأن احترام الاتفاقيات الدولية
 - 3.3.4.3 متابعة اللجنة البرلمانية لحقوق الإنسان الحكومة بشأن التزامها بالاتفاقيات الدولية التي التزمت بها الدولة بشأن حقوق الإنسان والحريات العامة
- 3.3.5 صلاحية دستورية للبرلمان في اتهام الوزراء ورئيس الوزراء ورئيس الدولة (خاصة بما يتعلق بالفساد أو بإخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم)
 - 3.3.5.1 سهولة ووضوح الآلية المعتمدة في الاتهام
 - 3.3.5.2 عدد حالات الاتهام
- 3.3.6 صلاحية دستورية للبرلمان في المشاركة في محاكمة الوزراء أو الرؤساء المتهمين
 - 3.3.6.1 سهولة ووضوح الآلية المعتمدة في المحاكمة
 - 3.3.6.2 عدد حالات المحاكمة

3.4 فاعلية اللجان البرلمانية

عناصر التحليل (المبادئ الثانوية):

- 3.4.1 وجود عدد كاف من اللجان الدائمة والمؤقتة ولجان مخصصة لمهمة محددة ad hoc، ولجان تحقيق عند الضرورة في البرلمان
- 3.4.2 دور فاعل وشفاف للجان في مجال التشريع
- 3.4.3 دور فاعل وشفاف للجان في مجال الرقابة
- 3.4.4 دور فاعل وشفاف للجان في مجال التحقيق
- 3.4.5 مشاركة الهيئات المعنية من هيئات المجتمع المدني في اجتماعات اللجان
- 3.4.6 استعانة اللجان بخبرات الخبراء المشهود لهم

3.5 ملائمة النظام الداخلي للأداء البرلماني

عناصر التحليل (المبادئ الثانوية):

- 3.5.1 ضمانات النظام الداخلي تنوع الاتجاهات والانتماءات داخل البرلمان
- 3.5.2 ضمانات النظام الداخلي حرية التعبير والنقاش لجميع الأعضاء
- 3.5.3 ضمانات النظام الداخلي حق النواب على اختلاف انتماءاتهم بالمشاركة في اللجان
- 3.5.4 تسهيل النظام الداخلي عمل البرلمان لتحقيق المهام المنوطة به
- 3.5.5 وضوح النظام الداخلي (بحيث يستطيع عضو البرلمان فهم آليات عمل البرلمان بسهولة)

3.6 فاعلية الكتل (الفرق) البرلمانية

عناصر التحليل (المبادئ الثانوية):

- 3.6.1 تنظيم الكتل البرلمانية على أساس نظام داخلي لكل منها:
 - 3.6.1.1 الالتزام بنظام الكتل الداخلي
 - 3.6.1.2 المواظبة على حضور اجتماعات دورية

3.6.1.3 المشاركة في أعمالها على أساس جدول أعمال

3.6.2 التزام أعضاء الكتل البرلمانية بقراراتها

3.6.3 تشجيع النظام الداخلي للبرلمان قيام كتل برلمانية منظمة وفاعلة (من طريق تخصيص جزء في موازنة البرلمان للكتل البرلمانية لكي تستطيع إنشاء مكاتب دراسات والاستعانة بالخبرات والكفاءات)

3.7 فاعلية الأجهزة الإدارية والفنية

عناصر التحليل (المبادئ الثانوية):

3.7.1 وجود وحدات فنية متخصصة في البرلمان (تحليل مالي، تحليل اقتصادي، معلوماتية، الخ...)

3.7.1.1 اعتماد المعايير العلمية الموضوعية في تعيين الموظفين في البرلمان

3.7.1.2 عدد كافٍ من الموظفين الكفؤين

3.7.1.3 دورات تدريبية إلزامية لموظفي البرلمان (بهدف تحسين أدائهم وذلك وفق برامج متخصصة)

3.7.1.4 تقاضي الموظفون في البرلمان مرتبات ملائمة

3.7.2 وجود مكتبة متطورة / مركز دراسات وتوثيق / بنك معلومات في البرلمان

3.7.3 وجود المباني والتجهيزات الضرورية والحديثة الواجب توافرها ليستطيع البرلمان أداء مهامه

3.7.4 نشر القوانين التي يقرها البرلمان في نشرة صادرة عنه

3.7.5 نشر التقارير التي تصدر عن البرلمان في نشرة خاصة

3.8 كفاية البرلمانيين

عناصر التحليل (المبادئ الثانوية):

3.8.1 مدى استيعاب البرلمانيين لدورهم بما فيه التالي:

3.8.1.1 النصوص الدستورية والقوانين

3.8.1.2 آليات عمل البرلمان

3.8.1.3 كيفية عمل الأنظمة الديمقراطية

3.8.2 قدرة المشتري للوصول إلى المعلومات المطلوبة لممارسة مهام التشريع والرقابة

3.8.3 إجراء دورات تدريبية للبرلمانيين (دورات إعداد للبرلمانيين الجدد ودورات لتطوير أدائهم، كما مشاركة البرلمانيين في مؤتمرات وندوات وحلقات دراسية لها علاقة بالشؤون البرلمانية؛ وقت كافي يخصصه البرلماني

لممارسة مهامه)

4. النزاهة

4.1 الأخلاقيات البرلمانية

عناصر التحليل (المبادئ الثانوية):

4.1.1 وجود قواعد محددة مكتوبة بشأن سلوك البرلمانيين صادرة عن البرلمان نفسه

4.1.2 تحديد القواعد بشأن سلوك البرلمانيين واجباتهم والمبادئ التي يجب أن تحكم عملهم

4.1.3 وجود مؤسسة، مفوض على سبيل المثال، مناط بها السهر على التزام واحترام مبادئ وقواعد الأخلاقيات البرلمانية

4.1.4 عقوبات واضحة، فعالة ومطبقة

4.1.5 وجود آليات رسمية وغير رسمية لجمع المعلومات بشأن سلوك البرلمانيين

4.1.6 إمكانية وصول المواطن إلى معلومات حول الأخلاقيات البرلمانية

4.2 حسم صراع المصالح

عناصر التحليل (المبادئ الثانوية):

4.2.1 قواعد معتمدة واضحة في موضوع صراع المصالح

4.2.2 اقتران هذه القواعد بعقوبات واضحة، فعالة ومطبقة

- 4.2.3 علنية المعطيات بشأن صراع المصالح وجودها بمتناول الجمهور
4.2.4 متابعة البرلمان تطبيق هذه القواعد بفاعلية
4.2.5 فرض القانون الإعلان الواضح عن المصالح المالية

4.3 شفافية التمويل السياسي

عناصر التحليل (المبادئ الثانوية):

- 4.3.1 قوانين واضحة لتنظيم التمويل السياسي (أحزاب، حملات انتخابية، الخ...)
4.3.2 فرض قوانين واضحة عن الإعلان عن المداخل والثروات والممتلكات
4.3.3 اعتماد عقوبات رادعة في هذه القوانين وتنفيذها
4.3.4 متابعة البرلمان تنفيذ القوانين والسياسات بشأن التمويل السياسي
4.3.5 إمكانية وصول المواطن إلى معلومات حول التمويل السياسي

4.4 الشفافية في ممارسة المهام

عناصر التحليل (المبادئ الثانوية):

- 4.4.1 آلية شفافة للمناقشة والتصويت
4.4.2 بث جلسات البرلمان في وسائل الإعلام المرئي والمسموع
4.4.3 إتاحة الفرصة أمام المواطنين لحضور جلسات البرلمان ولجانه
4.4.4 نشر محاضر الجلسات والمناقشات
4.4.5 استطاعة من يشاء من المواطنين الاطلاع على محفوظات البرلمان

4.5 عدم التمييز بين المواطنين ومعاملتهم بالمساواة

عناصر التحليل (المبادئ الثانوية):

- 4.5.1 عدم انحياز البرلمان في اتخاذ قراراته لصالح فئة من المواطنين على حساب فئات أخرى
4.5.2 لا تنم القوانين التي يقرها البرلمان عن أي تمييز (عنصري أو ديني أو طائفي أو جنسي أو غير ذلك من أنواع التمييز، اتخاذ البرلمان قرارات، ووضع تشريعات، غير منحازة لمصلحة التكتلات الاقتصادية أو المالية على حساب المصلحة العامة)
4.5.3 تشريعات لمنع التمييز

4.6 الالتزام باحترام الدستور

عناصر التحليل (المبادئ الثانوية):

- 4.6.1 وجود هيئة/آلية مستقلة (محكمة عليا، مجلس دستوري) تنظر في دستورية القوانين (الطريقة المعتمدة للنظر في دستورية القوانين تشكل ضمانة أكيدة لعدم وضع قوانين مخالفة للدستور)
4.6.2 وضع البرلمان قوانين تتوافق مع ما نص عليه الدستور

IV. الفصل الثالث: توصيات السياسات العامة

سيكتبه الكاتب الرئيسي والكتاب المساعدان وفريق أبحاثه
عدد الصفحات: 10 صفحة
موعد التسليم النهائي:

هذا القسم هو الأهم في التقرير، ففيه يعتمد الكاتب إلى وضع سلسلة من التوصيات، وفق أولويات، مستنتجة من التحليل الذي وضعه، ومن الورقة الخلفية، ومن اقتراحات الخبراء والمقابلات ومن نتائج التحقيقات. كما ينبغي الإضاءة على الإصلاحات القديمة التي وضعت وما آلت إليه بغية وضع أسس الإصلاحات الجديدة كي تضمن

نجاحها وتتغلب على التحديات والمعوقات. وبدل أن يسرد الكاتب مجموعة إصلاحات، عليه أن يعتمد إلى وضع أولويات لهذه التوصيات حسب أهميتها وإمكانية تطبيقها وضرورتها الوطنية. وان إستراتيجية التوصيات هذه هي التي ستميز عمل المركز عن سائر المبادرات الأخرى في المنطقة. من هنا كان على هذه التوصيات أن تشمل الآتي:

- أولويات قصيرة وطويلة الأمد.
- اقتراح توصيات محددة.
- تقدير إمكانية تطبيقها.
- استراتيجيات مقترحة لتحقيق الإصلاح (تتضمن مناقشات حول مسائل تدعم أو تعيق بعض الإصلاحات).
- ما هي الأداة الرئيسية لتطبيق الإصلاحات (مؤسسات رسمية أو غير رسمية أو الاثنين معاً).

V. أقسام إضافية ممكنة

1. الدلائل التطبيقية للمراقبة الدائمة وملخص المبادئ
2. تقرير ملخص عن الاستبيانات
3. مصادر المعلومات