

جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية

مداخلة من

السيد مازيبوليلي كزاسو

الأمين العام للجمعية الوطنية في جنوب إفريقيا

حول

الاستعراضات المؤسسية والإصلاحات في برلمان جنوب إفريقيا

دورة الدوحة

نيسان/أبريل 2019

مقدمة

ينظر هذا البحث في بعض الدراسات والإجراءات المتخذة من أجل النهوض بالبرلمان وتحسين كفاءته في أداء ولايته الدستورية. وجرت الانتخابات الديمقراطية الأولى في جنوب إفريقيا في نيسان/أبريل 1994، قبل أربعة وعشرين عاماً. وأتاحت هذه الانتخابات الفرصة لإنشاء نظام دستوري جديد وإنشاء برلمان مؤلف من مجلسين متعدد الأحزاب. ومنذ ذلك الحين، أجريت خمسة انتخابات عامة وسيجري السادس في العام المقبل.

وسعى برلمان جنوب إفريقيا باستمرار للوفاء بولايته الدستورية والاستجابة لاحتياجات الناس. ومع الأخذ في الاعتبار أن برلماننا لا يزال فتياً نسبياً ولا يزال ينمو، فقد أدركت المؤسسة أنه، بالإضافة إلى استنباط الحكمة والأفكار من التجارب الدولية، كان من الضروري التأمل حتى يتسنى لها فهم وتأثير المجتمع تماماً. وتحقيقاً لهذه الغاية، قام برلمان جنوب إفريقيا بتجربة عدد من الدراسات، بعضها مدفوع داخلياً، بينما تم إجراء دراسات أخرى من قبل خبراء خارجيين، ركزوا، في جملة من الأمور، على الإشراف والمشاركة العامة وتأثير المؤسسات الدستورية الداعمة للديمقراطية، وآليات صنع القانون والممارسات المرتبطة بها، وتأثير التشريعات على قطاعات المجتمع المختلفة.

الدستور والبرلمان

إن الدستور النهائي، الذي تم اعتماده وأصبح قانوناً من قبل الرئيس مانديلا في العام 1996، نص على ما يلي:

إن جنوب إفريقيا دولة واحدة، وسيادية، وديمقراطية، قائمة على القيم التالية: كرامة الإنسان، وتحقيق المساواة، والنهوض بحقوق الإنسان والحريات؛ ونبذ العنصرية ونبذ التحيز ضد المرأة؛ وسيادة الدستور والاقتراع العام للراشدين، والانتخابات العادية، والانتخابات العادية، ونظام حكومة متعدد الأطراف¹.

ومن أجل تنفيذ قيمه ومبادئه، وتعزيز حريات الإنسان وصورها، أنشأ الدستور مجموعة من المؤسسات، بما فيها الهيئات التشريعية الوطنية وفي المقاطعات.

¹ دستور جنوب إفريقيا، 1996، الفصل 1، القسم 1.

فعلى الصعيد الوطني، أنشأ الدستور برلمان من مجلسين، يضم الجمعية الوطنية والمجلس الوطني للمقاطعات، ولدى كل واحد مهامه ومسؤولياته. ويتم انتخاب الجمعية الوطنية من خلال نظام انتخابي قائم على التمثيل النسبي من دور ناخب وطني. ويضم 400 عضو، مع ثلاثة عشر حزباً، ممثل حالياً. إن مهام الجمعية، كجماعة، هو :

... كفالة حكم الشعب بواسطة الشعب، بموجب الدستور. ويتم ذلك عبر اختيار الرئيس، وتوفير منتدى وطني للنظر العام في القضايا، وسن القوانين، والتدقيق، ومراقبة العمل التنفيذي.²

ويضم المجلس الوطني للمقاطعات 90 عضواً، 9 مندوباً من كل برلمان مقاطعة، وهو مكلف بـ:

... تمثيل المقاطعات من أجل ضمان أن مصالح المقاطعات متخذة في الاعتبار، في النطاق الوطني للحكومة. ويتحقق ذلك، في الأساس، من خلال المشاركة في عملية التشريع الوطني ومن خلال توفير منبر وطني للنظر العام في القضايا، التي تؤثر على المقاطعات.³

وترد تفاصيل في قواعد البرلمان، المستمدة من الدستور، حول كيفية سير عمل الغرفتين وكيفية وضع الإجراءات والمؤشرات للمناقشة، والحزب، والمشاركة العامة، وصنع القرار. كما تضم القواعد اللجان البرلمانية وهيئات سياسية أخرى.

المراقبة والمساءلة البرلمانية

خلال السنوات الأولى من الديمقراطية، كان برلمان جنوب إفريقيا منشغلاً في صياغة الدستور ووضع الهيكل القانوني الضرورية لمساندته. وبين العامين 1994 و1996، اعتمد البرلمان الأول 90 مشروع قانون، سنوياً. ولكن، بما أنه تم تغيير النظام التشريعي، حوّل البرلمان تركيزه إلى مهام أخرى، بما فيها مراقبة السلطة التنفيذية.

² دستور جنوب إفريقيا، 1996، الفصل 4، القسم 42(3).

³ دستور جنوب إفريقيا، 1996، الفصل 4، القسم 42(4).

ولإحداث التحول، استعان البرلمان الثاني، الذي انعقد في العام 1999، بالخدمات الاستشارية من أجل:
(1) تحديد المجالات التي يجب على البرلمان ممارسة الرقابة عليها؛ (2) تقييم الآليات البرلمانية والإجراءات القائمة؛ (3) إصدار التوصيات من أجل تحسين فعالية المراقبة البرلمانية وكفاءتها.
وأخذت الدراسة في الاعتبار أن الدستور يمنح البرلمان مسؤوليات مراقبة محددة على السلطة التنفيذية. وفي سياق القسم 42 (3)، يجب على الجمعية الوطنية أن تدقق في عمل السلطة التنفيذية وتشرف عليه. وكذلك، ينص القسم 55 (2) على أن الجمعية الوطنية ملزمة على توفير الآليات لضمان أن هيئات الدولة التنفيذية في النطاق الوطني للحكومة هي مسؤولة أمامها، ويجب أن تتابع الإشراف على ممارسة السلطة التنفيذية الوطنية، بالنسبة إلى أي هيئة دولة. وفي الوقت الذي تم فيه إنشاء البرلمان الثاني، لم يكن للبرلمان الآليات والإجراءات الكافية من أجل تأدية مهامها الرقابية وإخضاع الإدارات الحكومية وأجهزة الدولة للرقابة، تماشياً مع الأحكام الدستورية. وبعد تقديم تقرير المستشار في تموز/يوليو 1999، عين البرلمان لجنة متخصصة مشتركة للعمل على التقرير. وعقدت اللجنة المتخصصة مجموعة من الاجتماعات وقابلت جهات فاعلة برلمانية رئيسية، قبل تقديم تقريرها النهائي إلى لجنة القواعد المشتركة، في 3 أيلول/سبتمبر 2002. وبعد ذلك، وافقت لجنة القواعد المشتركة على توصيات اللجنة المتخصصة المشتركة وأخذت قرار بالنظر في تنفيذ خطة، فيما يتعلق بالتوصيات الواردة في تقرير اللجنة المتخصصة.

واستناداً إلى النتائج التي خلصت إليها الدراسة والتحليل الذي أجراه البرلمان بعدها، تم وضع نموذج عن المراقبة والمحاسبة. ومن بين جملة من الأمور، سلط النموذج الضوء على الحاجة إلى زيادة تمكين البرلمان من أجل ضمان أن تبقى الحكومة مستجيبة ومحاسبة، واقترح عدداً من الإصلاحات لتحقيق ذلك. وأشار النموذج إلى أهمية برامج تطوير بناء القدرات والمهارات للأعضاء والموظفين. بالإضافة إلى ذلك، أقر النموذج أنه ينبغي بذل المزيد من الجهود لتسهيل المشاركة العامة في العمليات البرلمانية واقترح أن تتم دراسة منفصلة حول هذا الموضوع.

وبعد فترة وجيزة من اعتماد النموذج من قبل الجمعية العامة والمجلس، في 17 شباط/فبراير 2009، و 19 آذار/مارس 2009، شرع البرلمان في تفعيل التوصيات. وخصص المزيد من الموارد للجان ووظف مستشارون مضامين متخصصة لكل حقيبة وزارية. بالإضافة إلى ذلك، وضع البرلمان أنظمة من أجل رصد الضمانات الحكومية والامتثال لقرارات الغرفتين. وحالياً، يجري تحسين هذه الأنظمة.

واستناداً إلى الحاجة لتمكين الأعضاء، إن البرلمانات التي تعمل أحياناً مع الهيئات التشريعية في المقاطعات، وبالشراكة مع مؤسسات التعليم العالي، طورت برامج تدريبية معتمدة وأصدرت مجموعة من مواد التدريب الأولى وكتيبات الإجراءات.⁴ وبالرغم من الجهود لبناء القدرات، تظل مواصلة الدعم للأعضاء أمراً حتمياً وهناك حالياً مقترح، مذكور في مشروع قانون، من أجل إنشاء معهد برلماني، بهدف تدريب المرشحين على المستويين الوطني والإقليمي، وذلك ضمن جملة من الأمور الأخرى.

وعلى وجه الخصوص، يطالب مشروع القانون بتوثيق التعاون في القطاع التشريعي، بشكل عام، ويقترح إضفاء الطابع الرسمي على العلاقات بين المؤسسات التشريعية العشر. وفي الحاضر، تتبادل مختلف المؤسسات التشريعية الخبرات وتقوم بتنسيق أنشطة مشتركة من خلال هياكل متعددة، بما فيها منتدى رؤساء البرلمانات الذي تأسس في العام 2010، ومنتدى مائدة الموظفين، بحيث يتشارك الموظفون خبراتهم من خلالها.

وإن المبادرة الأخرى التي انبثقت من نموذج المراقبة هي سن التشريعات، المسمى إجراء التعديلات على القوانين المالية وقانون المسائل ذات الصلة، التي مكنت البرلمان لتدقيق موازنات الحكومة وتعديلها. وحدد هذا القانون أن التعديلات على مشاريع الموازنة يجب ألا تتم بشكل مخصص، لكن يجب الإعلام عنها من مساعي البرلمان في المراقبة. وبسبب ضرورة الخبرة التقنية والمشورة المتعلقة بسياسة الموازنة والإدارة المالية، خصص القانون اعتمادات لمكتب الموازنة البرلمانية، الذي تم تأسيسه من حينها. وكان مكتب الموازنة البرلمانية يوسع خدماته ونطاق وجوده بصورة مطردة في القارة الإفريقية ودولياً.

فريق التقييم المستقل للبرلمان

خلال البرلمان الثالث (2004-2009)، كلف رئيس مجلس النواب ورئيس المجلس فريقاً من الخبراء ونواب سابقين لتقييم أداء البرلمان منذ نشأة الديمقراطية في العام 1994. وصاغ الفريق، الذي يترأسه برلمانياً سابقاً ورئيس لجنة، اختصاصاته، التي تشمل ما يلي :

استقصاء وإبلاغ وتقديم توصيات بشأن مدى تطور البرلمان لتلبية التوقعات المحددة في الدستور ولتقييم تجربة البرلمان ودوره في تعزيز الديمقراطية وترسيخها⁵.

⁴ يشمل ذلك دليل الإجراءات للجمعية الوطنية، 2004.

⁵ تقرير فريق التقييم المستقل للبرلمان، 2009، الصفحة 4.

وتم في البداية وضع تقييم للبرلمان من قبل لجنة مستقلة كجزء من مشاركة البرلمان في عملية الآلية الإفريقية لاستعراض الأقران. ويشمل الاستبيان للآلية الإفريقية لاستعراض الأقران، حول الديمقراطية والحوكمة السياسية الرشيدة، قسماً تتطلب تقييماً للبرلمان. وبينما اعتبر برلمان جنوب إفريقيا أنه من الملائم أن يتم تقييماً كهذا من قبل فريق مستقل، نظراً لضيق الوقت، إن هذا التقييم غير ممكن بغرض عملية الآلية الإفريقية لاستعراض الأقران في البرلمان. وبعد ذلك، بدأ التقييم مع تعيين فريق مستقل في كانون الأول/ديسمبر 2006.

وفي إطار تحدياته، أخذ الفريق بمشورة الأعضاء العاملين، والناس، والإدارة البرلمانية. وتم طرح الأسئلة التالية على الفريق: هل يعبر البرلمان حقيقة عن رؤيته المتمثلة "ببرلمان الشعب"، وما يعني هذا الإطار على الصعيد العملي؟ إلى أي مدى يؤدي أعضاء البرلمان دورهم بفعالية، بصفتهم ممثلين منتخبين، يمثلون مخاوف الناس؟ هل يعزز البرلمان المبادئ الديمقراطية الرئيسية ويرسخها، كالمحاسبة، والاستجابة، والانفتاح، داخل هيئات الدولة الأخرى، وداخل الهيئة نفسها؟ وبدلاً من أن يتحدث الفريق، بصورة عامة، عن دور البرلمانات الذي يؤديه في بنيات الحوكمة، اختار الفريق أن يركز على النقاش حول المسألة الخاصة لجنوب إفريقيا، ضمن السياق التاريخي والاجتماعي-الاقتصادي.

وأعد الفريق تقريراً عن استنتاجاته في العام 2009. وبالمختصر، استنتج التقييم أنه ما زالت هناك تحديات كبيرة تحول دون كفاءة البرلمان. ومن بين أمور أخرى، سلط الفريق الضوء مرة أخرى على أن البرلمان ينبغي أن يكون صارماً أكثر في أنشطة الرقابة وينبغي أن يضمن أن تبقى اللجنة التنفيذية خاضعة للمساءلة.

وأثار التقييم أيضاً القلق حول الصلة بين ممثلي الجمهور والمواطنين، وانعدام ثقة ملحوظ في البرلمان ناجم عن بعض حالات السلوك اللاأخلاقي من الأعضاء. وإدراكاً لهذه المخاوف، نظر البرلمان في مدونة قواعد السلوك للأعضاء، التي تم نشرها فيما بعد، في العام 2004. وإلى جانب الاشتراط أن يفصح الأعضاء عن مصالحهم المالية، حددت المدونة المنقحة أيضاً، وللمرة الأولى، المعايير العامة للسلوك.

النظر في مؤسسات تدعم الديمقراطية الدستورية

ينص الفصل التاسع من دستور جنوب إفريقيا على إنشاء مجموعة من مؤسسات الدولة تدعم الديمقراطية الدستورية. وهي: المدافع العام، ولجنة حقوق الإنسان، واللجنة للمساواة الجندرية، والمراجع العام للحسابات، واللجنة الانتخابية، واللجنة لتعزيز وحماية حقوق الجماعات الثقافية، والدينية، واللغوية. إن هذه المؤسسات

مستقلة، ولا تخضع إلا للدستور والقانون، ويجب أن تكون محايدة، وأن تمارس سلطتها وتؤدي مهامها، من دون خوف، أو محاباة، أو تحيز. ويجب على هيئات الدولة الأخرى، كالبرلمان، مساعدة هذه المؤسسات، وحمایتها، من أجل ضمان استقلاليتها، وعدم تحيزها، وكرامتها، وفعاليتها. وفي سياق الدستور، تخضع هذه المؤسسات للمساءلة أمام الجمعية الوطنية، ويجب أن تقدم تقريراً عن أنشطتها وعن أداء مهامها، إلى الجمعية، مرة في السنة على الأقل.

وفي 21 أيلول/سبتمبر 2006، أسست الجمعية لجنة متخصصة للنظر في المؤسسات الدستورية المذكورة أعلاه، ولجنة الخدمة العامة، التي يتناولها الفصل العشر من الدستور. ويتمثل اختصاص اللجنة المتخصصة بالتركيز على دور هذه المؤسسات ومهامها، وعلاقتها مع الأجهزة الأخرى، والحوكمة المؤسسية، وتفاعلها مع الناس، وشؤونها المالية، والمسائل الأخرى المتعلقة بالموارد. وخلال مناقشة اختصاصات اللجنة، أضافت اللجنة المتخصصة مؤسسات دستورية أخرى لمراجعتها، لا سيما هيئة الاتصالات المستقلة لجنوب إفريقيا، واللجنة الوطنية للشباب، ومجلس اللغات لعموم جنوب إفريقيا، واللجنة المالية والضريبية، كأجهزة الدولة المشتركة ذات الصلة بعملية الاستعراض. ودعت اللجنة إلى إبداء تعليقات من الناس حول خبراتهم مع هذه المؤسسات وتلقت عروضاً من معاهد البحوث والمنظمات غير الحكومية التي تجري بحثاً أو تنوي إجرائها حول هذه المؤسسات الدستورية. بالإضافة إلى ذلك، دعت اللجنة إلى إبداء تعليقات من قبل الوزراء، والمدراء العامين، واللجان البرلمانية، حول خبراتهم مع هذه المؤسسات. وأعدت اللجنة استبياناً من 25 سؤالاً، مستمدة من اختصاصاتها، وتم إرساله إلى 11 مؤسسة، يتم النظر فيها. وشكلت الإجابات الخطية على الاستبيان والوثائق الأخرى الأساس لالتزام اللجنة مع المؤسسات.

وأشار تقرير اللجنة إلى عدد من الاستنتاجات وقدمت توصيات حول السبل التي من خلالها يمكن تحسين المؤسسات من أجل تعزيز الأداء والمشاركة المحدية مع البرلمان. وفي 21 تشرين الثاني/نوفمبر 2008، وافقت الجمعية الوطنية على اعتماد التوصيات المذكورة في التقرير، المتعلقة بإنشاء وحدة للمؤسسات الدستورية وهيئات تشريعية أخرى. وعلاوة على ذلك، وافقت الجمعية على أن يتم إيلاء الاهتمام إلى تنفيذ التوصيات المتعلقة بموازنات المؤسسات التي يتم النظر فيها والمذكورة في برنامج منفصل، في تصويت البرلمان للموازنة. وحالياً، إن موازنات هذه المؤسسات مدرجة كجزء من الإدارات الحكومية التي تقدم التقارير إليها، بالنسبة إلى مسائلها التنفيذية. ومن ناحية قرار الجمعية، تم الاتفاق أيضاً إلى أن بقية تقرير اللجنة بقي معلقاً، من أجل السماح

للبرلمان الرابع (2009-2014) بالنظر فيه، على النحو المناسب. وحتى الآن، لم تنظر الجمعية في التوصيات الأخرى المذكورة في تقرير اللجنة.

وتأسست الوحدة حول المؤسسات الداعمة للديمقراطية في مكتب رئيس مجلس النواب، في أيلول/سبتمبر 2010. ومنذ تأسيسها، قدمت الوحدة دعماً قيماً للرؤساء، واللجان الوزارية، والمؤسسات التي تدعم الديمقراطية الدستورية. بالإضافة إلى ذلك، لاحظنا تحسناً في العلاقات بين البرلمان والمؤسسات. ومن المتوقع أن إنشاء الوحدة بالمساهمة المثمرة، من أجل توطيد الديمقراطية، وحقوق الإنسان، والمساواة الجندرية، والحرية في جنوب إفريقيا.

المشاركة العامة

يلزم الدستور البرلمان تسهيل المشاركة العامة في مسائله التشريعية والمسائل الأخرى وإجراء عمله، بطريقة شفافة⁶. ولطالما كان من المفهوم أن هذا الالتزام هو أساسي في إطار تاريخ جنوب إفريقيا الإقصاء في ظل الاستعمار وحكم الفصل العنصري.

ومن أجل الامتثال بهذا الإلزام، أضفى برلمان جنوب إفريقيا الطابع المؤسسي على العديد من الوسائل من أجل إتاحة الإمكانية للناس للتأثير على صنع القرار. وشملت هذه المشاورات المنتظمة، وذلك عبر الدعوة إلى تقديم الوثائق وإجراء جلسات استماع من قبل اللجان البرلمانية، ولكن أيضاً حملات خاصة وفعاليات يكون الغرض منها الوصول إلى الجماعات وإعلامها بعمل البرلمان، مثلاً عبر مجلس الشعب، وأخذ البرلمان إلى الشعب، وبرلمان النساء، وبرلمان الشباب. وتم السماح للناس ووسائل الإعلام بالاطلاع على جميع الإجراءات البرلمانية وبث الفعاليات المهمة على مختلف المنصات. لكن، في الوقت نفسه، إن مختلف الدراسات، بما فيها المراقبة والمحاسبة، وفريق التقييم المستقل للبرلمان، وكذلك عدد من الأحكام الصادرة من المحكمة، سلطت الضوء على أوجه النقص الحالية مع المشاركة العامة، في العمليات البرلمانية.

وفي هذا الصدد، بدأ البرلمان بعملية من أجل توطيد التوعية العامة وعمليات المشاركة، وتعزيزها؛ وهو نشاط أفضى إلى نموذج المشاركة العامة، الصيغة النهائية التي يتم حالياً النظر فيها.

⁶ دستور جنوب إفريقيا، 1996، الفصل 4، القسم 59 و72.

وفي الأساس، يحدد هذا النموذج المشاركة العامة بحيث يرسخ الفهم المشترك والتطبيق الموحد؛ ويفصل السبل للبرلمان للوصول إلى آراء الناس والتماسها؛ ويوضح الإجراءات اللازمة والتدخلات المؤسسية. وبالفعل، إن بعض المقترحات الموجودة في النموذج تتلقى انتباهاً، بينما ستنفذ إصلاحات أخرى بصورة تدريجية، من أجل تحقيق إنجازات محددة سابقاً.

سن القوانين وتأثير التشريعات

على مدار أربع وعشرين سنة، عدّل البرلمان آلاف القوانين ووافق عليها. وبينما كانت النواتج التشريعية مرتفعة نسبياً، كانت بعض التحديات قائمة مع إقرار مشاريع القوانين. وأدى ذلك إلى مبادرة للنظر في الإجراءات والعمليات التشريعية، وتوثيق أفضل الممارسات. وتجري حالياً هذه المراجعة.

وكما تمت الإشارة سابقاً، هناك مخاوف حول تنفيذ بعض القوانين، وكذلك إمكانية البرلمان للإشراف على عمل الهيئة التنفيذية. ومن أجل توجيه الهيئات التشريعية، وتوفير وجهة نظر جديدة حول تأثير التشريع، أنشأت الهيئة الرئاسية المؤلفة من عشرة مشرعين، من خلال منتدى رؤساء البرلمانات، فريق رفيع المستوى مستقل، في العام 2015. وتم تكليف هذا الفريق، برئاسة الرئيس السابق لجمهورية جنوب إفريقيا، السيد ك موتلانث، بالنظر في القوانين القائمة وتنفيذها، بغية تحديد أوجه النقص وإصدار التوصيات للبرلمان والهيئات التشريعية في المقاطعات. وبصورة عامة، سأل الفريق ما –

...إذا كانت النواتج التشريعية للدولة بعد مرحلة الفصل العنصري متساوية مع التحديات مترسخة في المجتمع⁷.

وعند استكشاف هذا السؤال، ركز الفريق، في جملة من الأمور، على القوانين التي تهدف إلى مواجهة التحديات التي يشكلها الفقر، والبطالة، وعدم المساواة، وإصلاح الأراضي، والتماسك الاجتماعي. وبعد إنشاء الفريق، أجرى مشاورات موسعة مع المعنيين، على الصعيد الوطني وداخل كل محافظة، واستناداً إلى المدخلات والمداولات، حدد مجموعة متنوعة من القوانين التي ينبغي على البرلمان إعادة النظر فيها أو إعطاءها الأولوية للمضي قدماً. وخلص الفريق إلى أنه:

⁷ تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بتقييم التشريعات الرئيسية والإسراع في التغيير الجذري، 2017، الصفحة 31.

... في بعض المجالات، يبدو أن المجتمع "يدرك تدريجياً" الرؤية الشاملة للدستور، بينما هناك حاجة في بعض المجالات إلى التسريع في التغيير الجذري...⁸

وقدم الفريق تقريراً بحلول نهاية العام 2017. وفي 28 آذار/مارس 2018، أنشأت لجنة القواعد المشتركة لجنة فرعية مشتركة للتعامل مع تقرير الفريق ولتقديم توصيات بشأن معالجة النتائج الرئيسية للتقرير. وتناول التقرير قضايا بعيدة المدى ومتداخلة وقدم أكثر من 100 توصية إلى البرلمان والمجالس التشريعية الإقليمية التسع. وحدد التقرير المبادرات التي يمكن تحديدها في أولوياتها في أربعة مجالات رئيسية من أجل التسريع في التغيير الجذري. وتبني هذه المجالات القدرات البشرية لتمكين المشاركة الاقتصادية، والتماسك الاجتماعي، والمواطنين المشاركين؛ وتسارع النمو الاقتصادي؛ وإصلاح الأراضي والاعتراف بحقوق الملكية للفقرءاء/المحرومين سابقاً؛ والإشراف الفعال من قبل البرلمان لتحسين التشريعات والتنفيذ. وقدمت اللجنة الفرعية المشتركة تقريرها في 15 أيار/مايو 2018. واقترحت تصنيف النتائج الرئيسية لتقرير الفريق كقصيرة ومتوسطة وطويلة الأمد. ويمكن معالجة التوصيات قصيرة الأمد من قبل البرلمان الخامس. ويمكن وضع اللمسات الأخيرة على التوصيات متوسطة الأمد بحلول العام الثالث من البرلمان السادس، بينما تستغرق التوصيات طويلة الأمد ما بين ثلاث إلى خمس سنوات. وورد تصنيف توصيات الفريق في مرفقين بتقرير اللجنة الفرعية، تم إحالتهما إلى اللجان البرلمانية المعنية لمعالجتها. وكان على اللجان أن تقدم تقريراً عن معالجة توصيات الفريق على النحو الذي صنفته اللجنة الفرعية في 28 أيلول/سبتمبر 2018. وستكون متابعة عمل الفريق والدراسات الأخرى التي تمت مناقشتها أعلاه واحدة من مهام البرلمان الخامس في الأشهر الستة الأخيرة أو على نحو ذلك، ومهام البرلمان السادس الذي سيتأسس في العام 2019.

الملاحظات الختامية

لقد استعرض هذا البحث وعكس بعض الدراسات والمشاريع التي تعهد بها البرلمان لتعزيز فعاليته في تنفيذ ولايته الدستورية. ولقد أثبتت المبادرات، بكل المقاييس، أنها مفيدة وعملت على إعلام سلسلة من الإصلاحات المؤسسية والإدارية التي يتمثل هدفها العام في تعميق الممارسات الديمقراطية وتحقيق رؤية دستور جنوب إفريقيا.

⁸ تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بتقييم التشريعات الرئيسية والإسراع في التغيير الجذري، 2017، الصفحة 31.

إن الاستنتاج الذي لا مفر منه هو أن الممارسات البرلمانية لجنوب إفريقيا قطعت شوطاً طويلاً في السنوات الأربع والعشرين الماضية. وأدى البرلمان، من جانبه، دوراً محورياً في إحداث التغيير الاجتماعي. وفي حين تم تحقيق الكثير في بناء دولة عادلة ومزدهرة، لا يزال هناك الكثير ينبغي عمله. ولا يزال البرلمان يتعلم ويتكيف مع ذلك.

المراجع

1. دستور جمهورية جنوب إفريقيا (القانون رقم 108 للعام 1996).
2. مدونة قواعد السلوك الأخلاقي وكشف اهتمام الأعضاء بالجمعية وأعضاء المجلس الدائمين، برلمان جمهورية جنوب إفريقيا، 2017.
3. نموذج المشاركة العامة، برلمان جمهورية جنوب إفريقيا، 2017.
4. نموذج المراقبة والمحاسبة، برلمان جمهورية جنوب إفريقيا.
5. تقرير حول المراقبة والمحاسبة البرلمانية: كورد، جاغوانث وسولتو. جامعة كيب تاون، 1999.
6. تقرير تقييم الفريق المستقل للبرلمان، 2009.
7. تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بتقييم التشريعات الرئيسية والإسراع في التغيير الجذري، 2017.
8. التطورات الإجرائية في الجمعية الوطنية: العدد 8، تموز/يوليو – كانون الأول/ديسمبر 2003، برلمان جمهورية جنوب إفريقيا.
9. التطورات الإجرائية في الجمعية الوطنية: العدد 12، كانون الثاني/يناير – كانون الأول/ديسمبر 2006، برلمان جمهورية جنوب إفريقيا.

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association of Secretaries General of Parliaments

COMMUNICATION

from

Mr Masibulele XASO
Secretary to the National Assembly of South Africa

on

Post-1994 Institutional Reviews and Reforms in the South African Parliament

Doha Session
April 2019

INTRODUCTION

This paper examines some studies and measures taken to advance Parliament and improve its efficacy in the performance of its constitutional mandate. South Africa held its first democratic elections in April 1994, twenty-four years ago. This election ushered in a new constitutional order and the creation of a multi-party, representative bicameral Parliament. Since then, there have been five general elections and the sixth will be held next year.

The South African Parliament has continually strived to fulfil its constitutional mandate and respond to the people's needs. Bearing in mind that our Parliament is still, however, comparatively young and still growing, the institution recognised that, in addition to drawing wisdom and insights from international experiences, it was necessary to introspect so that it could fully understand and refine its societal impact. To this end, the Parliament of South Africa has piloted a number of studies, some internally driven, while others were carried out by external experts, which focused, *inter alia*, on oversight, public participation, the impact of constitutional institutions supporting democracy, law-making mechanisms and associated practices, and the impact of legislation on different sectors of society.

THE CONSTITUTION AND PARLIAMENT

The Final Constitution, adopted and signed into law by President Mandela in 1996, declared that –

South Africa is one, sovereign, democratic state founded on the following values: Human dignity, the achievement of equality and the advancement of human rights and freedoms; non-racialism and non-sexism; the supremacy of the Constitution and universal adult suffrage, regular elections and a multi-party system of government¹.

To give effect to its values and principles, and advance and safeguard human liberties, the Constitution established a range of institutions, including both national and provincial legislatures.

At the national level, the Constitution created a bi-cameral Parliament, comprised of the National Assembly and the National Council of Provinces, each with specific

¹Constitution of South Africa, 1996, Chapter 1, Section 1.

functions and responsibilities. The National Assembly is elected through a proportional representation electoral system from a national voter's role. It has 400 members, with thirteen political parties currently represented. The task of the Assembly, as a collective, is to –

...ensure government by the people under the Constitution. It does this by choosing the President, by providing a national forum for public consideration of issues, by passing legislation and by scrutinising and overseeing executive action.²

The National Council of Provinces has 90 Members, 9 delegates from each provincial Parliament, and is mandated to –

... represent the provinces to ensure that provincial interests are taken into account in the national sphere of government. It does this mainly by participating in the national legislative process and by providing a national forum for the public consideration of issues affecting the provinces.³

Derived from the Constitution, the Rules of Parliament detail the way in which the two Houses conduct their business and set out the procedures and parameters of debate, party and public participation and decision-making. The rules also provide for the parliamentary committees and other political structures.

PARLIAMENTARY OVERSIGHT AND ACCOUNTABILITY

During the first years of democracy, the South African Parliament was occupied with drafting the Constitution and creating the legal architecture necessary to support it. Between 1994 and 1999, the First Parliament passed, on average, 90 Bills every year. As the legal system was transformed, however, Parliament shifted its focus to its other functions including oversight over the Executive.

To enable this shift, the Second Parliament, convened in 1999, engaged the services of a consultant to: (1) identify areas in which Parliament is required to exercise oversight; (2) assess existing parliamentary mechanisms and procedures to hold the Executive accountable; and (3) make recommendations to improve the efficiency and effectiveness of parliamentary oversight.

² Constitution of South Africa, 1996, Chapter 4, Section 42(3).

³ Constitution of South Africa, 1996, Chapter 4, Section 42(4).

The study took into account the fact that the Constitution gives Parliament specific oversight responsibilities over the Executive. In terms of section 42(3), the National Assembly must scrutinise and oversee Executive action. Furthermore, section 55(2) provides that the National Assembly has the obligation to provide for mechanisms to ensure that executive organs of state in the national sphere of government are accountable to it, and to maintain oversight over the exercise of national executive authority in respect of any organ of state. By the time that the Second Parliament had been established, Parliament had not yet put in place sufficient mechanisms and procedures to fulfil its oversight functions and to hold state departments and organs of state accountable, in line with constitutional provisions. Following the submission of the consultant's report in July 1999, Parliament appointed a joint ad hoc committee to engage with the report. The ad hoc committee held a series of meetings and interviewed key parliamentary role-players before submitting its final report to the Joint Rules Committee on 3 September 2002. The Joint Rules Committee subsequently approved the recommendations of the joint ad hoc committee and took a decision that an implementation plan be considered in respect of the recommendations contained in the ad hoc committee's report.

Based on the findings of this study and the subsequent analysis done by Parliament, an Oversight and Accountability Model was developed. Among other things, the Model highlighted the need to further empower Parliament to ensure the Government remained responsive and accountable, and proposed a number of reforms to achieve this. The Model also pointed to a need for capacity-building and skills development programmes for Members and staff. Moreover, the Model recognised that more needed to be done to facilitate public participation in parliamentary processes and proposed that a separate study be carried out on this subject.

Soon after the Assembly and Council adopted the Model on 17 February 2009 and 19 March 2009, respectively, Parliament set about giving effect to its recommendations. It allocated additional resources to the committees and employed specialised content advisors for each portfolio. In addition, Parliament put in place systems to monitor Government assurances and compliance with the resolutions of the respective Houses. These systems are now being refined.

Based on the need to capacitate members, Parliament, working at times with the provincial legislatures and in partnership with institutions of higher learning, developed accredited training programmes and published a variety of induction materials and procedural manuals.⁴ Notwithstanding such capacity building efforts, further support for members remains an imperative and there is currently a proposal, contained in draft legislation, to establish a Parliamentary Institute for the purposes of, *inter alia*, training legislators at both national and provincial levels.

Notably, the draft legislation also calls for closer co-operation across the legislative sector in general, and proposes to formalise relations between the ten legislative institutions. At present, the different legislatures share experiences and co-ordinate joint activities through various structures including the Speakers' Forum established in 2010 and the Table Staff Forum through which procedural staff share their experiences.

Another initiative, which emanated from the Oversight Model, was the enactment of legislation, called the Money Bills Amendment Procedure and Related Matters Act, which empowered Parliament to scrutinise and amend Government budgets. Significantly, this Act determined that amendments to budget bills should not be done in an *ad hoc* fashion, but should instead be informed by Parliament's oversight endeavours. Owing to the necessity for technical expertise and advice relating to budget policy and financial management, the Act also made provision for a Parliamentary Budget Office (PBO), which has since been established. The PBO has been steadily expanding its services and footprint on the African continent and internationally.

INDEPENDENT PANEL ASSESSMENT OF PARLIAMENT

During the Third Parliament (2004 – 2009), the Speaker and Chairperson of the Council commissioned a Panel of experts and former parliamentarians to assess Parliament's performance since the inception of democracy in 1994. The Panel, chaired by a former parliamentarian and committee chairperson, drafted its own terms of reference, which were -

⁴ This includes the National Assembly Guide to Procedure, 2004.

*To inquire into, report and make recommendations regarding the extent to which Parliament is evolving to meet the expectations outlined in the Constitution and to assess the experience and role of Parliament in promoting and entrenching democracy*⁵.

The assessment of Parliament by an independent Panel was initially conceived as part of Parliament's engagement with South Africa's African Peer Review Mechanism (APRM) process. The APRM questionnaire on democracy and good political governance contained a section, which required an assessment of Parliament. While the South African Parliament considered it appropriate that such an assessment be done by an independent Panel, due to time constraints, this assessment was not possible for the purpose of Parliament's APRM process. The assessment was subsequently initiated with the appointment of the independent Panel in December 2006.

In the course of its labours, the Panel consulted serving members, the public and the parliamentary administration. The Panel grappled with questions such as: Is Parliament truly expressing its vision of being a "people's Parliament", and what does this concept mean in practice? To what extent are Members of Parliament as elected representatives effectively fulfilling the role of representing the concerns of the public? Is Parliament promoting and entrenching key democratic principles such as accountability, responsiveness and openness, both within other organs of state and within the institution itself? Rather than speaking in general terms of the role Parliaments play in governance structures, the Panel opted to focus the discussion on the particular case of South Africa with its unique historical and socio-economic context.

The Panel reported its findings in 2009. In short, the assessment concluded that significant challenges remained which inhibited Parliament's efficacy. Among other things, the Panel again highlighted that Parliament should be more rigorous in its oversight activities and ensure that the Executive remains accountable.

The assessment also raised concerns about the link between public representatives and the citizenry and a perceived lack of confidence in Parliament arising from certain instances of unethical conduct by members. Mindful of such concerns, Parliament reviewed the Members' Code of Conduct, subsequently published in

⁵ Report of the Independent Panel Assessment of Parliament, 2009, page 4.

2014. Together with the requirement that members disclose their financial interests, the revised Code also set out, for the first time, general standards of conduct.

REVIEW OF INSTITUTIONS SUPPORTING CONSTITUTIONAL DEMOCRACY

Chapter Nine of the South African Constitution provides for the establishment of a range of state institutions supporting constitutional democracy. These are the Public Protector, Human Rights Commission, Commission for Gender Equality, Auditor-General, Electoral Commission and Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities. These institutions are independent, and subject only to the Constitution and the law, and they must be impartial and must exercise their powers and perform their functions without fear, favour or prejudice. Other organs of state such as Parliament must assist and protect these institutions to ensure their independence, impartiality, dignity and effectiveness. In terms of the Constitution, these institutions are accountable to the National Assembly, and must report on their activities and the performance of their functions to the Assembly at least once a year.

On 21 September 2006, the Assembly established an ad hoc committee to review the above constitutional institutions and the Public Service Commission, which is covered in chapter ten of the Constitution. The ad hoc committee's remit was to focus on the role and function of these institutions, their relationships with other bodies, institutional governance, their interaction with the public, and their financial and other resource matters. While discussing its terms of reference, the ad hoc committee added other constitutional institutions to its review, namely, the Independent Communications Authority of South Africa, the National Youth Commission, the Pan South African Language Board and the Financial and Fiscal Commission as associated organs of state relevant to the review process. The committee invited public comments on their experiences with these institutions and in the process received presentations from research institutes and NGOs who were conducting or intending to conduct research on these constitutional institutions. In addition, the committee invited comments from relevant Ministers, Directors-General and parliamentary committees on their experiences with the institutions. The committee compiled a questionnaire comprising 25 questions derived from its terms of reference, which was sent to the 11 institutions being reviewed. The written

responses to the questionnaire and other documents formed the basis for the committee's engagement with the institutions.

The committee report outlined a number of findings and made recommendations on ways in which the institutions could be improved to enhance performance and meaningful engagement with Parliament. On 21 November 2008, the National Assembly agreed to adopt the recommendation in the report pertaining to the establishment of a unit on constitutional institutions and other statutory bodies. The Assembly furthermore agreed that consideration be given to the implementation of the recommendation pertaining to the budgets of the institutions reviewed being contained in a separate programme in Parliament's budget vote. Currently, the budgets of these institutions are included as part of the state departments to which they report in respect of their operational matters. In terms of the Assembly resolution, it was also agreed that the rest of the committee's report be held in abeyance with a view to allowing the Fourth Parliament (2009-2014) to consider it in a manner it deemed appropriate. To date, the other recommendations in the committee's report have not been considered by the Assembly.

The Unit on Institutions Supporting Democracy was established in the office of the Speaker in September 2010. Since its establishment, the unit has provided invaluable support to presiding officers, portfolio committees and the institutions supporting constitutional democracy. In addition, we have seen improved relations between Parliament and the institutions. It is envisaged that the establishment of the unit will continue to serve as a meaningful contribution, with a view to consolidating democracy, human rights, gender equality and freedom in South Africa.

PUBLIC PARTICIPATION

The Constitution enjoins Parliament to facilitate public involvement in its legislative and other affairs and conduct its business in a transparent manner⁶. This obligation has always been understood as fundamental in the context of South Africa's history of exclusion under colonialism and apartheid.

To comply with this obligation, the South African Parliament institutionalised a variety of means to enable the public to influence decision-making. These have included both regular consultations, most obviously by way of inviting submissions and conducting hearings by parliamentary committees, but also special campaigns

⁶ Constitution of South Africa, 1996, Chapter 4, Sections 59 and 72.

and events intended to reach out to, and inform, communities about the work of Parliament through, for example, the People's Assembly, Taking Parliament to the People, Women's Parliament and Youth Parliament. The public and media were also given access to all parliamentary proceedings and important events broadcast on various platforms. At the same time, however, various studies, including the Oversight and Accountability, and Independent Panel Assessment of Parliament, as well as a number of court judgments, highlighted ongoing shortcomings with public participation in parliamentary processes.

In this regard, Parliament started a process to consolidate and enhance its public outreach and participation processes; an exercise which culminated in the Public Participation Model, the final draft of which is currently under consideration.

In essence, this Model defines public participation so as to entrench a common understanding and uniform application; details the ways for Parliament to reach out to and solicit the views of the public; and elaborates on the requisite procedural and institutional interventions. Some of the proposals contained in the Model are already receiving attention, while other reforms will be incrementally implemented to achieve predetermined milestones.

LAW MAKING AND THE IMPACT OF LEGISLATION

Parliament has, over the course of twenty-four years, amended and passed well over a thousand laws. While the legislative output has been relatively high, there have been some challenges with the passage of bills. This has resulted in an initiative to review legislative procedures and processes, and document best practices. This review is now underway.

As alluded to earlier, there has also been concerns about the implementation of certain laws, as well as the ability of Parliament to oversee Executive action. To guide the legislatures and to provide fresh perspective on the impact of legislation, presiding officers of the ten legislatures, through the Speakers' Forum, established an independent High-Level Panel in 2015. This Panel, chaired by the former President of the Republic of South Africa, Mr K Motlanthe, was mandated to review existing laws and their implementation with a view to identifying shortcomings and making recommendations to Parliament and the provincial legislatures. In general terms the Panel asked whether –

...the legislative output of the post-apartheid State (has) been equal to the challenges entrenched in society⁷.

In exploring this question, the Panel focused, *inter alia*, on statutes intended to address the challenges of poverty, unemployment and inequality, land reform and social cohesion. Once established, the Panel conducted expansive consultations with stakeholders nationally and within each province and, based on inputs and deliberations, identified a variety of laws that Parliament should revisit or prioritise moving forward. The Panel concluded that –

...in some areas society appears to be ‘progressively realising’ the inclusive vision of the Constitution, while in others there is a need to accelerate fundamental change....⁸

The Panel reported towards the end of 2017. On 28 March 2018, the Joint Rules Committee established a joint subcommittee to engage with the Panel’s report and to make recommendations on processing the key findings of the report. The report dealt with far-reaching and crosscutting issues and made over 100 recommendations to Parliament and the nine provincial legislatures. The report identified initiatives that could be prioritised in four key areas in order to accelerate fundamental change. These areas were building human capabilities to enable economic participation, social cohesion, and an engaged citizenry; acceleration of economic growth; land reform and the recognition of property rights of the poor/previously disadvantaged; and effective oversight by Parliament to improve legislation and implementation. The joint subcommittee submitted its report on 15 May 2018. It proposed that the key findings of the Panel’s report be categorised as short, medium and long-term. Short-term recommendations could be dealt with by the Fifth Parliament. Medium-term recommendations could be finalised by year three of the Sixth Parliament while long-term recommendations would take between three to five years. The categorisation of the Panel’s recommendations was contained in two annexures attached to the subcommittee’s report, which were forwarded to the relevant parliamentary committees for processing. Committees had to report back on the processing of the Panel’s recommendations as categorised by the subcommittee on 28 September 2018. Taking forward the work of the Panel and the other studies

⁷ Report of the High-Level Panel on the Assessment of Key Legislation and the Acceleration of Fundamental Change, 2017, page 31.

⁸ Report of the High-Level Panel on the Assessment of Key Legislation and the Acceleration of Fundamental Change, 2017, page 31.

discussed above will be one of the tasks of the Fifth Parliament in its last six months or so, and that of the Sixth Parliament to be inaugurated in 2019.

CONCLUDING REMARKS

This paper has reviewed and reflected on some of the studies and projects Parliament has undertaken to enhance its efficacy in the exercise of its constitutional mandate. The initiatives have, by all accounts, proven instructive and served to inform a series of institutional and administrative reforms whose overall purpose is to deepen democratic practises and fulfil the vision of the South African Constitution.

The inescapable conclusion is that South Africa's parliamentary practices have come a long way in the past twenty-four years. Parliament, for its part, has played a pivotal role in bringing about societal change. While much has been achieved in building a just and prosperous nation, much more work must still be done. Parliament is still learning and adapting, nonetheless.

REFERENCES

1. *Constitution of the Republic of South Africa* (Act 108 of 1996).
2. *The Code of Ethical Conduct and Disclosure of Members' Interest for Assembly and Permanent Council Members*, Parliament of the Republic of South Africa, 2017.
3. *Public Participation Model*, Parliament of the Republic of South Africa, 2017.
4. *Oversight and Accountability Model*, Parliament of the Republic of South Africa.
5. *Report on Parliamentary Oversight and Accountability*: Corder, Jagwanth and Soltau. University of Cape Town, 1999.
6. *Report of the Independent Panel Assessment of Parliament*, 2009.
7. *Report of the High-Level Panel on the Assessment of Key Legislation and the Acceleration of Fundamental Change*, 2017.
8. *Procedural Developments in the National Assembly: Issue 8*, July – December 2003, Parliament of the Republic of South Africa.
9. *Procedural Developments in the National Assembly: Issue 12*, January – December 2006, Parliament of the Republic of South Africa.