المؤتمر العالمي الخامس لرؤساء البرلمانات

اجتماع افتراضي، 19 –20 آب/أغسطس 2020

مؤتمر بالحضور الشخصي، 2021 في فيينا

تقرير المؤتمر

الديمقراطية وتغير دور البرلمان في القرن الحادي والعشرين

المقدمة

إن الدور الأساسي للبرلمان منصوص عليه في دستور جميع البلدان تقريباً. عملياً في كل سياق، يستند على العوامل الرئيسية للتمثيل، وسن القوانين، ومساءلة الحكومة، ودورة الموازنة. لقد تطورت هذه العوامل الرئيسية العالمية عبر العقود مع النمو التاريخي للبرلمانات. ومع ذلك، لم يكن من الممكن فهم دور البرلمان من هذا المنظور وحده.

وتتغير المجتمعات؛ تفضي تطورات التكنولوجيا إلى تعديلات بعيدة المدى في ميدان العمل وفي مكانة الفرد في المجتمع؛ أصبحت آلية الحكومة أكثر تعقيداً؛ وتسبب التحديات الجديدة الناشئة أمام المجتمع الدولي ظهور أشكال جديدة من التعاون الدولي.

وتستند البرلمانات اليوم، في عدة طرق، على النموذج الذي كان مقنناً في كثير من الأحيان في القرن التاسع عشر. ولكن هذا النموذج ليس ثابتاً؛ بل كان يتطور. باعتبار البرلمان المؤسسة الأكثر استجابة لإرادة الشعب، يتغير بشكل مستمر، في مهامه المجتمعية وفي الطرق التي يضطلع فيها بولايته.

وتتخذ البرلمانات على نحو متزايد بعض الأدوار التي لم تكن تاريخياً ضمن نطاق عملها. على سبيل المثال، إنها تتفاعل مع الجمهور والإعلام والتعليم، أو تؤدي دوراً في الساحة السياسة الدولية بشكل مكثف أكثر من السابق.

ويحدد هذا التقرير بعض التغييرات في دور البرلمان في الديمقراطية– تغيرات حصلت، أو تحصل أو قد تحصل. إنه كورقة معلومات أساسية للمؤتمر العالمي الخامس لرؤساء البرلمانات.

البرلمانات والديمقراطية

لا تزال الديمقراطية حتى الآن الشكل المفضل للحكومة في جميع القارات[1]، وهي أساس الحوكمة الجيدة. إن مبادئ الديمقراطية كما نص عليها الإعلان العالمي للديمقراطية[2] للاتحاد البرلماني الدولي في العام 1997 والذي أعاد الاتحاد البرلماني الدولي التأكيد عليه بشدة في العام 2017 خلال الجمعية العامة الـ 137 في سانت بطرسبرغ[3].

وتهدف الديمقراطية إلى حماية وتعزيز كرامة الفرد وحقوقه الأساسية وغرس العدالة الاجتماعية، والنهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وتفترض مسبقاً شراكة حقيقية بين الرجال والنساء في إدارة شؤون المجتمع. كشكل من أشكال الحكم، تعتبر الديمقراطية الطريقة الأمثل لتحقيق هذه الأهداف؛ وهي أيضاً النظام السياسي الوحيد الذي يمتلك القدرة على التصحيح الذاتي.

وفي العام 2006، حدد الاتحاد البرلماني الدولي 5 أهداف أساسية للبرلمان الديمقراطي: أن يكون تمثيلياً، منفتحاً وشفافاً، ومتاحاً وخاضعاً للمساءلة وفعالاً على الصعيدين الوطني والدولي.[4] وقد تم تدوين هذه الأهداف بشكل حرفي تقريباً في العام 2015 في المقصدين 16.6 و16.7[5] من أهداف التنمية المستدامة، والتي تقر بأن المؤسسات الفعالة هي أساسية لإحراز التقدم في جميع جوانب التنمية المستدامة.

---

[1] المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، *حالة الديمقراطية العالمية 2019: معالجة العلل، إحياء الوعد* (ستوكهولم، 2019): https://www.idea.int/publications/catalogue/global-state-of-democracy-2019

[2] الاتحاد البرلماني الدولي، *الإعلان العالمي للديمقراطية* (1997): https://www.ipu.org/our-impact/strong-parliaments/setting-standards/universal-declaration-democracy

[3] قرار الاتحاد البرلماني الدولي، *مشاركة تنوعنا: الذكرى السنوية العشرون للإعلان العالمي للديمقراطية (الجمعية العامة الـ 137، 2017)*.

[4] الاتحاد البرلماني الدولي، *البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين: دليل للممارسات الجيدة* (2006).

[5] الأمم المتحدة (2015): https://sustainabledevelopment.un.org/sdg16

لكن، يبدو أن النهج المتبع في الديمقراطية وممارستها أنهما يؤديان أحياناً إلى الإحباط، وخيبة الأمل. وفي جميع أنحاء العالم، ترتفع نسبة المواطنين غير الراضين عن أداء ديمقراطياتهم – من 47.9 % في منتصف التسعينيات إلى 57.5 % في العام 2019.[6]ويعتقد نصف سكان العالم فقط الذين شملهم الاستطلاع أن بلدهم ديمقراطي حالياً، ويتراوح بين نسبة 78% في سويسرا و20% في فنزويلا.[7]في الاتحاد الأوروبي، تتفق أغلبية واضحة من المواطنين على أن "صوتهم يحسب في الاتحاد الأوروبي" (56٪)، ومع ذلك فإن الثلث فقط (34٪) يثق بالبرلمانات الوطنية.[8]

وفي الزمن الحاضر، "عندما تدعى الديمقراطيات إلى مواجهة القوى التي تبدو في كثير من الأحيان خارجة عن سيطرتها، وتؤثر على أمنها واقتصاداتها وعلى سبل عيش مواطنيها ورفاههم"[9]، يتوقع من البرلمانات أن تعالج الأسباب الرئيسية لخيبة الأمل العامة في أداء الديمقراطية والمؤسسات العامة.

وإن الإعلان الذي تم اعتماده في المؤتمر العالمي لرؤساء البرلمانات للعام 2015، أعاد تأكيد أن "البرلمان هو المؤسسة الأساسية للديمقراطية والتي من خلالها يتم التعبير عن إرادة لشعب"، في الوقت عينه، أكد المشاركون في المؤتمر مخاوفهم فيما يتعلق بـ "التشكيك العام والانقطاع عن السياسة"وشددوا على ضرورة تمكين "مختلف مكونات المجتمع للمشاركة في السياسة".

ومع دخول العالم في العقد الثالث من القرن الحادي والعشرين، يتحتم على البرلمانات أن تعيد تأكيد مكانتها إزاء التغيرات المجتمعية العالمية التي تشكل واقعاً دولياً جديداً. ويجري تحدي البرلمانات في مجالات مختلفة لإيجاد استجابات مناسبة واستعادة ثقة الجمهور. وفي عالم يتغير بسرعة أكبر من أي وقت مضى، مؤثراً على حياة الناس بطرق عديدة، يتغير دور البرلمانات أيضاً.

---

[6]روبيرتو ستيفان فوا وآخرون، *الرضا العالمي بتقرير الديمقراطية للعام 2020* (كامبريدج، المملكة المتحدة: مركز مستقبل الديمقراطية، 2020): www.bennettinstitute.cam.ac.uk

[7]مؤسسة داليا للأبحاث، "مؤشر قياس الديمقراطية للعام 2019: حالة الديمقراطية العالمية" (2019): https://daliaresearch.com/blog/global-democracy-overview-2019

[8]المفوضية الأوروبية، "مقياس يورو بارومتر لربيع العام 2019" (آب/أغسطس 2019): https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_4969

[9]الاتحاد البرلماني الدولي، *البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين:دليل للممارسات الجيدة (2006)*: https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-07/parliament-and-democracy-in-twenty-first-century-guide-good-practice

وتم تسليط الضوء على العديد من هذه القضايا بشكل خاص مع انتشار وباء كورونا.فالعديد من البرلمانات لا تعمل أو تعمل بطريقة محدودة جداً، وهذا يؤثر على المساءلة والتمثيل في مرحلة حرجة. إذ كان لا بد من تأجيل بعض الانتخابات، وبعض المحاكم لم تنظر إلا في القضايا العاجلة، والحريات الفردية تقلصت بطرق عديدة، واتخذت عدة حكومات إجراءات طارقة من أجل تخفيف انتشار فيروس كورونا في فترة الوباء. في أوقات كهذه، يصبح دور الرقابة البرلمانية أكثر أهمية مجدداً للتأكد من أن الإجراءات المتخذة لمواجهة فيروس كورونا تُستخدم بطريقة مناسبة ولمدة زمنية محددة وأنها لا تنتهك الحقوق الأساسية وسيادة القانون.

ويدعو مواطنونا للشفافية والمساءلة، ومن أجل الالتزام بهذه المبادئ، من الضروري تعزيز مكافحة الفساد والسيطرة على الجهود وتعريف الآليات الأكثر فعالية لهذه الغاية.

وبعد الوباء، من الضروري أن تعمل البرلمانات من جديد للدفاع عن حرية الشعب وحقوق الإنسان. إذا كانت الديمقراطية مهددة أساساً بغياب ثقة المواطن، ستصبح الآن ضرورية لإعادة بناء العلاقة مع المواطنين، من دون التلاعب بمخاوف الشعب، وإعطاء نفوذ أكبر للحكومات أو تقويض الحريات الديمقراطية.

البرلمانات والشعب

تؤدي البرلمانات دوراً رئيسياً في تأمين المشاركة الكاملة للجميع في عملية صنع القرار وفي الحياة السياسية. يمنح الشعب أعضاء البرلمان تفويضاً لهم. ومن واجب أعضاء البرلمان أن يعملوا مع ناخبيهم وأن يعززوا الثقة التي أعطوها لهم.

وإن الفجوة بين الممثِّلين والممثَلين – الذين يحكمون والذين يُحكمون – تصبح تحدياً مشتركاً على نطاق واسع. ومن بين النتائج المترتبة على ذلك انخفاض نسبة المشاركة في الانتخابات مع انخفاض نسبة الإقبال على التصويت[10] بشكل

[10] ووفقاً لتقرير البنك الدولي عن التنمية في العالم للعام 2017، فإن الإقبال على الانتخابات ينخفض في جميع أنحاء العالم. وعلى مدى السنوات الـ 25 الماضية، انخفض متوسط معدل مشاركة الناخبين في العالم بأكثر من 10%.
(راجع: ttps://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017)

ملحوظ للأشخاص الذين تبلغ أعمارهم 25 عاماً أو أقل[11]. عندما تكون نسبة الإقبال على التصويت منخفضة، يمكن التشكيك في شرعية البرلمان وقدرته على تمثيل الشعب واتخاذ القرار نيابة عنه.

ويجب أن يسعى البرلمان الديمقراطي القوي إلى تعزيز مجتمع مدني حيوي وإلى عمل عن كثب معه لإيجاد حلول لمشاكل الشعب واحتياجاته. أظهرت دراسة جديدة أنه " يبدو أن ارتفاع مستويات البرلمان الفعال ومشاركة المجتمع المدني يحول بشكل فعال دون بدء عملية التراجع، ويقلص احتمال التراجع المستمر ويقلل من نطاق التراجع."[12]

وهناك حاجة ملحة لبذل جهود أكبر لتقريب البرلمان أكثر من الشعب، خاصة للشباب والنساء، وهو أمر حاسم لتحقيق ديمقراطية حقيقية. يجب على البرلمانات أن تنفتح أكثر للجمهور، يجب أن يشرحوا السمات الأساسية للديمقراطية وتعزيز فهم صناعة القرار الديمقراطية والعملية التشريعية.

ويمكن لإقامة صلات أوثق مع الأوساط العلمية والأوساط الأكاديمية ورواد البحث والابتكار أن توفر برلمانات ذات معرفة وخبرات في مختلف المجالات، وهو أمر له قيمة خاصة بالنسبة للبرلمانات ذات الموارد المحدودة.

وتُعتبر الإجراءات البرلمانية العادلة والشاملة أمراً حاسماً في هذا المسعى. ويتطلب تعزيز علاقة تفاعلية مع الجمهور أن تقدم البرلمانات مبادرات تشجع الديمقراطية القائمة على المشاركة وتعزز التعددية.

وينبغي النظر في هذه المبادرات في ضوء التكنولوجيات الرقمية الجديدة التي لها تأثير تحويلي على المجتمع.

[11] المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، اتجاهات إقبال الناخبين حول العالم (ستوكهولم، 2016): https://www.idea.int/sites/default/files/publications/voter-turnout-trends-around-the-world.pdf

[12] المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، *حالة الديمقراطية العالمية 2019: معالجة العلل، إحياء الوعد* (ستوكهولم، 2019): https://www.idea.int/publications/catalogue/global-state-of-democracy-2019

البرلمانات وبيئة التكنولوجيا الجديدة

تتيح تكنولوجيا المعلومات الجديدة فرصاً هائلة للتواصل والتعاون بين البرلمانات والشعب. إن ثلثين (66.77%)[13] من البشر لديهم هاتف خليوي. يتصل أكثر من 50 % من سكان العالم الآن بالإنترنت؛[14]ويتصل حوالى مليون شخص إضافي يومياً بالإنترنت[15]. ومن جهة أخرى، يعني ذلك أيضاً أن حوالى نصف سكان العالم لا يتصلون بالإنترنت؛ في البلدان الأقل نمواً، يتصل 19% فقط من السكان بالإنترنت. في جميع أنحاء العالم، يستخدم الرجال الإنترنت أكثر من النساء.

وتمكن التكنولوجيا العالم أن يكونوا على اطلاع أكثر من أي وقت مضى. ويطالبون أن يتم سماع صوتهم واحترامه، ولن يقبلوا بعد الآن بدورهم في عصر "ما قبل الرقمية" – ألا يُطلب منهم سوى التصويت مرة واحدة كل أربع أو خمس سنوات. إنهم لا يريدون أن ينتظروا أن تتاح الفرصة للانتخابات البرلمانية المقبلة ليقولوا، مرة أخرى، ما يفكرون ويحتاجون إليه. ويطلب الناس الآن إجابات فورية ويرغبون في المشاركة في صنع القرار العام.

وتؤثر الإنترنت على الديمقراطية بعدة طرق. تشمل الآثار الإيجابية عدة أمور مثل تعزيز الوصول إلى المعلومات، قنوات جديدة لحرية التعبير وتشكيل الجمعيات، أشكال جديدة من المشاركة السياسية، تواصل مباشر أكثر بين الشعب وممثليه. لم يسبق لمجموع المعرفة الإنسانية مثيل، ويمكن الوصول إليه في غضون بضع نقرات، مما يضاعف إمكانيات التعليم.

ولقد أدى وباء كورونا الذي ظهر بسرعة فائقة في أوائل العام 2020 إلى إبراز الدور الأساسي للدولة في حماية صحة السكان، والدور الذي لا يقل أهمية للبرلمانات في مساءلة الحكومة وضمان عدم تقويض حقوق الإنسان في أوقات الأزمات. وفي حين أن وصول الوباء قد شكل تحديات هائلة أمام عمل البرلمان، فقد سارعت البرلمانات، كما كل

---

[13] Ash Turner، "كم عدد الهواتف الذكية في العالم؟" (Bankmycell، 2019):
https://www.bankmycell.com/blog/how-many-phones-are-in-the-world

[14] الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية، قياس التطور الرقمي: حقائق وأرقام 2019 (جنيف، 2019): https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/FactsFigures2019.pdf

[15] سيمون كيمب، "الرقمية 2019: نظرة عامة على الرقمية العالمية"، (مدخل البيانات، 2019):https://datareportal.com/reports/digital-2019-global-digital-overview

المؤسسات، إلى الاستجابة. وفي 21 نيسان/أبريل 2020، أعلن أكثر من نصف البرلمانات الـ 55 التي قدمت بيانات إلى الاتحاد البرلماني الدولي أنها قادرة على الاجتماع، إما شخصياً بالطريقة المناسبة، أو عن بعد.

وكانت السرعة التي تمكنت بها البرلمانات مثل إسبانيا وأوكرانيا والبرازيل وشيلي وفنلندا وملديف من وضع حلول للعمل عن بعد مذهلة، وهي دليل على الإرادة السياسية لإيجاد حلول. ومن الجدير بالذكر أن العديد من البرلمانات تمكنت من الانتقال بسرعة أكبر إلى عقد اجتماعات اللجان عن بعد أكثر من الجلسات العامة. ومع ذلك، تجدر الإشارة أيضاً إلى أن بعض البرلمانات، لا سيما في البلدان الفقيرة، تكافح من أجل التقيد بالمبادئ التوجيهية لمنظمة الصحة العالمية بشأن التباعد الاجتماعي، حيث أن اعتماد برلمانات افتراضية لتيسير أعمال البرلمان تترتب عليه آثار مالية وآثار على القدرات قد تتطلب تمويلاً خارجياً طارئاً. وسنعرف مع الوقت ما إذا كان الناس يتوقعون أو يطالبون بالمرونة الجديدة التي تتيحها هذه الممارسات الإلكترونية لإدراجها في أساليب العمل العادية للبرلمانات بمجرد السيطرة على الوباء.

كما يسهل تحديد التأثيرات السلبية وتتراوح بين تسهيل انتشار المعلومات المضللة، وتوفير ناقلات جديدة لخطاب الكراهية، وإضعاف نوعية المناقشات السياسية. وعلى وجه الخصوص، تشجع وسائل التواصل الاجتماعي وتكافئ الآراء التي يتم التعبير عنها بصوت عال وبقوة مثل الكلمات الرنانة والجدل التي تستحوذ على جمهور أوسع من المناقشات المنطقية. ونتيجة لذلك، فإن القدرة على الاستماع إلى وجهات النظر المختلفة مهددة. ويزداد الاستقطاب، وتقل الرغبة في السعي إلى التوصل إلى حل وسط. وهذا يضر بالعملية السياسية والديمقراطية عموماً.

وعلاوة على ذلك، يجب توسيع نطاق الديمقراطية كمفهوم ليشمل حق المواطنين بالتواصل مع المؤسسات والحكومات. وخلال هذا الوباء، جرى التواصل بشكل رئيسي عبر الإنترنت. ومن الضروري الآن وضع الآليات اللازمة لحماية هذا الحق وتعزيزه. وفيما يُثار القلق بشأن التكنولوجيا الحديثة، من حيث الوصول إلى المعلومات ونشرها، يجب معالجة المسائل المتعلقة بالمراقبة والأخبار المزيفة وتنظيم وسائل الإعلام. وفي الوقت نفسه، من الضروري تشجيع الديمقراطية الإلكترونية وتنفيذها. وتتيح أزمة الأوبئة هذه فرصة للبرلمانات والمؤسسات والحكومات لتحديث نهجها في التعامل مع التكنولوجيا.

ويمكن إنشاء مواقع إلكترونية محددة من أجل إتاحة الفرصة للمواطنين للتعبير عن آرائهم ومواقفهم بشأن القضايا التي تهم المجتمع ككل. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن إقامة اتصال منتظم مع الأطراف والمجموعات المهتمة بالأمر، عن طريق

التشاور الإلكتروني، لمناقشة مسائل محددة. وتتخذ البرلمانات أساساً مبادرات في هذا الاتجاه، مثل مشاريع البرلمان الموازي ومشروع "مجلس المواطنين" التي أنشأها مجلس النواب في قبرص.

ولقد غيرت وسائل التواصل الاجتماعي طريقة التواصل وتبادل الأفكار والبيانات لدى الناس والبرلمانات والبرلمانيين. يزيد التواصل الاجتماعي المطالب العامة، بشكل خاص مطالب الشباب. وأكد البرلمانيون في المؤتمر الإلكتروني العالمي للبرلمانات للعام 2018[16] أن وسائل التواصل الاجتماعي تقرّب البرلمانات والبرلمانيين أكثر من الشعب، وتساعدهم على الاطلاع، والمشاركة والاستماع. مع ذلك، تؤدي هذه الوسائل إلى آثار معاكسة، مثل المعلومات المغلوطة، "الأخبار المزيفة"، والتصرف العدائي، التي تتحدى البرلمانات لإيجاد الحلول المناسبة.

البرلمانات والمشاركة العامة

إن العصر الذي نعيشه يتطلب أيضاً إنشاء قنوات دائمة للحوار والتواصل مع الجمهور. ويتعين على البرلمانات أن تكون أكثر انفتاحاً على الجمهور، وأن تشرح السمات الأساسية للديمقراطية وأن تعزز فهم عملية صنع القرار الديمقراطي والعمليات التشريعية، باستخدام الاتصال المباشر وكذلك عبر وسائل الإعلام وغيرها من القنوات.

وأصبحت البرلمانات في جميع أنحاء العالم مؤسسات أكثر شفافية، وسهلة الوصول، ومرئية. وتقوم العديد من البرلمانات بتزويد الجمهور بأدوات وآليات مختلفة تدعمها التكنولوجيات الجديدة، مثل البرلمان الموازي في قبرص، وأسبوع البرلمان المفتوح الذي تُعقد فيه دورة للمواطنين في أوغندا، والأيام البرلمانية المفتوحة، وبرلمانات الشباب والأطفال في العديد من البلدان. إن تعزيز ثقافة الشفافية والمساءلة، فضلاً عن تعزيز المشاركة العامة، أمران حاسمان لكسب ثقة الناخبين.

لكن، تتطلب إقامة روابط حقيقية وهادفة بين الشعب والبرلمانات نهجاً استراتيجياً، مع أهداف محددة بوضوح من شأنها أن تؤدي في نهاية المطاف إلى قوانين وسياسات تكون أكثر ملاءمة للناس وتعزز ثقة الجمهور في البرلمانات.

[16] الاتحاد البرلماني الدولي، المؤتمر العالمي للبرلمان الإلكتروني (2018): https://www.ipu.org/event/world-e-parliament-conference-2018

ويمكن تحديد أشكال مختلفة من مشاركة الجمهور[17] ومشاركة المواطنين لجعل عملية صنع القرار التشاركية ممكنة وفعالة. ويمكن تكييفها وفقاً لمختلف السياقات والفئات المستهدفة، وتقديمها من خلال قنوات وأدوات مختلفة. وينبغي ألا تهدف الديمقراطية المشاركة والتداولية إلى تجاوز أو تقويض البرلمان والعمليات السياسية، بل تعزيزها.

وإن الهدف من تعزيز علاقة تفاعلية مع الجمهور تشير إلى حاجة البرلمانات إلى تقديم مبادرات تشجع الديمقراطية التشاركية وتدعم التعددية. يمكن تحسين هذه المبادرات عبر استخدام تكنولوجيا رقمية جديدة، بما في ذلك تكنولوجيا قواعد البيانات المتسلسلة، الذكاء الاصطناعي وأدوات مبتكرة وتحويلية.

ويجب أن تكون المشاركة العامة شاملة، من دون إغفال أحد. إذا تم استثناء أي مجموعة من الناس، ولم يتسن لها الفرصة للانخراط والمشاركة، تصبح القيم هذه العمليات ونتائجها مثيرة للشكوك.

ولا يقتصر إشراك الجمهور على توفير أدوات وآليات مختلفة للناس للمشاركة في العمل البرلماني. بل إن الأمر يتعلق أكثر ببناء علاقة طويلة المدى بين البرلمانات والشعب. ويتعلق الأمر بالاستماع إلى الجمهور وشواغله والاستجابة له، من خلال اتخاذ إجراءات برلمانية. ويهدف البرلمان المستجيب إلى جعل العمليات السياسية أكثر شمولاً ومساءلة وتشاركية.

البرلمانات والسياسات الدولية

تشق البرلمانات، بشكل متزايد، طريقها نحو المشهد السياسي الدولي، مكتسبة نفوذ ملحوظ في المجال الذي تمت السيطرة عليه تقليدياً من قبل المجلس التنفيذي.

ومن المتوقع أن تؤدي البرلمانات دوراً رئيسياً في معالجة السياسة الخارجية المعقدة الناشئة والقضايا الدولية التي تؤثر على كل جانب من جوانب حياة الناس، كما هو مشمول في خطة التنمية المستدامة للعام 2030.

[17] إن موضوع التقرير البرلماني العالمي القادم "مشاركة الجمهور في عمل البرلمان". ويجري الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العام 2020 بحوثاً بشأن التقرير، بهدف نشره في العام 2021.

وقد وجدت دراسة استقصائية أجراها الاتحاد البرلماني الدولي في العام 2019[18] أن أكثر من نصف البرلمانات الـ 89 التي تم تحليلها قد أنشأت آليات داخل البرلمانات مخصصة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة. كما أظهرت الدراسة أن العديد من البرلمانات تناقش أهداف التنمية المستدامة بانتظام. وخصص آخرون موازنات محددة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة بشكل عام أو أهداف محددة، مثل التعليم أو الصحة. ولكن، كانت الرقابة على الإجراءات الحكومية ومخصصات الموازنة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة أقل منهجية، على الرغم من أن العديد من البرلمانات قد دعت حكوماتها إلى المساءلة حول تنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

ومن الأمور الحاسمة في هذا الاتجاه وجود نظام متعدد الأطراف يتسم بالكفاءة ويقوم على قواعد أكثر صلابة ومتفقاً عليها، كما تقتضي سيادة القانون والشرعية الدولية، ومحوره الأمم المتحدة. ويتعين على البرلمانات أن تشارك وتدعم مبادرة الأمين العام للأمم المتحدة والذكرى الـ75 للأمم المتحدة – التي ستشجع الناس على المشاركة في أكبر حوار عالمي – وأن تحدد كيف يمكن للتعاون الدولي المعزز أن يساعد على جعل العالم مكاناً أفضل، بما في ذلك من خلال تحقيق أهداف التنمية المستدامة الـ 17. وثمة حاجة إلى أن تكون لجان الاتحاد البرلماني الدولي ومجموعات العمل مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالأمم المتحدة؛ وأن يكون هناك تعاون وثيق بين البرلمانات الوطنية والأمم المتحدة؛ ولكي تؤدي البرلمانات دوراً فعالاً في تنفيذ القرارات العالمية.

ولقد أظهر فيروس كورونا أهمية التضامن والوحدة بين بلدان العالم، وقيمة التعاون بين الأمم عند الاستجابة لوباء عالمي.

الخاتمة

[18] الاتحاد البرلماني الدولي، "ترسيخ أهداف التنمية المستدامة في عمل البرلمانات" (2019): https://www.ipu.org/file/7639/download

ومن منظور واحد، فإن دور البرلمان ثابت. إن التفويضات الدستورية للبرلمان بجعل القانون ومحاسبة الحكومة مؤسسة فريدة من نوعها لها مكانة محددة في نظام الحكم الديمقراطي. وينبغي أن تسترشد جميع البرلمانات بالمبادئ الواردة في الإعلان العالمي للديمقراطية – من حيث صلتها بسيادة القانون وحقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين.

وفي الوقت نفسه، يستمر تطور دور البرلمان استجابة للتغيرات التي طرأت على المجتمع. ويميل هذا الدور إلى التوسع؛ فعلى سبيل المثال، من خلال الطرق التي تعمل بها البرلمانات، تجسد بشكل متزايد المبادئ الديمقراطية الأساسية التي حددها الاتحاد البرلماني الدولي وأهداف التنمية المستدامة.

وتشكل الأحداث غير المتوقعة، مثل وباء كورونا، تحديات جديدة للبرلمانات والديمقراطيات في جميع أنحاء العالم. ويجري تهميش البرلمانات في بعض البلدان. ومن المهم أكثر من أي وقت مضى أن تكون البرلمانات جزءاً من عملية صنع القرار، وأن توفر رقابة فعالة، وأن تكفل ألا تؤدي المناقشات الضرورية إلى تدمير التماسك داخل مجتمعاتها. وبعد انحسار الأزمة، سيكون من المهم أن تواصل البرلمانات تعزيز الديمقراطية من خلال مراجعة أو تقليص تدابير الطوارئ التي تم اتخاذها لمعالجة أزمة كورونا الصحية. ويتعين على البرلمانيين أن يفهموا أن الناس يتوقعون منهم تلبية الاحتياجات الاقتصادية القوية الناجمة عن الأزمة، وسيكون من الضروري وضع آليات للاستماع، وإدماج آراء الناس في عمليات صنع القرار، وتصميم وتنفيذ الحلول.

وعند استقصاء بعض التغييرات الجارية، تؤكد هذه الورقة على العلاقة الأساسية بين البرلمانات والشعب، التي هي في صميم نظام الحكم الديمقراطي، والتي يجب رعايتها وتطويرها باستمرار.

Inter-Parliamentary Union
For democracy. For everyone.

UN75 2020 AND BEYOND | SHAPING OUR FUTURE TOGETHER

REPUBLIC OF AUSTRIA
Parliament

Fifth World Conference of Speakers of Parliament

Virtual meeting, 19-20 August 2020
In-person conference, 2021 in Vienna

Conference Report

Democracy and the changing role of parliament in the twenty-first century

Introduction

Parliament's fundamental role is enshrined in the constitution of almost all countries. In practically every context, it is based on the core functions of representation, law-making, holding government to account, and the budget cycle. These universal core functions have evolved over centuries with the historical development of parliaments. Yet, parliament's role cannot be understood through this lens alone.

Society changes; technological evolutions generate far-reaching modifications in the world of work and the individual's place in society; the machinery of government is becoming more complex; the new challenges arising before the international community are causing new forms of international cooperation to emerge.

Today's parliaments are, in many ways, based on the model that was often codified in the nineteenth century. However, this model is not set in stone; it has been evolving. As the institution most responsive to the will of the people, parliament changes constantly, in both its societal functions and the ways in which it carries out its mandate.

Parliaments are increasingly taking on some roles that, historically speaking, had not been within their realm. For example, they are interacting with the public, informing and educating, or are playing a role in the international political arena much more intensively than before.

This report identifies some of the changes in parliament's role in democracy – changes that have taken place, are underway, or may yet occur. It is intended as a background paper to the Fifth World Conference of Speakers of Parliament.

E

Parliaments and democracy

Democracy is still by far the preferred form of government in all continents,[1] and is the basis for good governance. The principles of democracy, as set out in the IPU's 1997 Universal Declaration on Democracy[2] were vigorously reaffirmed in 2017 by the IPU at its 137th Assembly in St. Petersburg.[3]

Democracy aims to protect and promote the dignity and fundamental rights of the individual, instil social justice, and foster economic and social development. It presupposes a genuine partnership between men and women in the conduct of the affairs of society. As a form of government, democracy is the best way of achieving these objectives; it is also the only political system that has the capacity for self-correction.

In 2006, the IPU identified five core objectives of a democratic parliament: to be representative, open and transparent, accessible, accountable and effective at the national and international levels.[4] These objectives were codified almost word-for-word in 2015 in Targets 16.6 and 16.7[5] of the Sustainable Development Goals (SDGs), which recognize that effective institutions are essential for achieving progress in all facets of sustainable development.

However, the approach to and practice of democracy sometimes appear to generate disappointment and disillusion. Across the globe, the share of citizens who are dissatisfied with the performance of their democracies is rising – from 47.9 per cent in the mid-1990s to 57.5 per cent in 2019.[6] Only half of the global population surveyed believes their country is currently democratic, ranging from 78 per cent in Switzerland to 20 per cent in Venezuela.[7] In the European Union, a clear majority of citizens agree that their "voice counts in the EU" (56%), yet only one third (34%) trust national parliaments.[8]

In the present age, "when democracies are called on to grapple with forces that often seem beyond their control, affecting their security, their economies, and the livelihoods and well-being of their citizens",[9] parliaments are expected to address the key reasons for public disillusion in the performance of democracy and public institutions.

The Declaration adopted at the 2015 World Conference of Speakers of Parliament reaffirmed that "Parliament is the central institution of democracy through which the will of the people is expressed". At the same time, the Conference participants underlined their concern regarding "public scepticism and a disconnect with politics" and stressed the need to enable "the diverse components of society to participate in politics".

As the world moves into the third decade of the twenty-first century, it is imperative for parliaments to reassert themselves vis-à-vis the global societal changes that constitute a new international reality. Parliaments are being challenged in various areas to find appropriate responses and regain public trust. In a world that is changing faster than ever, affecting people's lives in so many ways, the role of parliaments is changing too.

Many of these challenging issues have been particularly brought to light by the COVID-19 pandemic. Many parliaments are not functioning or are operating in a very limited way, and this is affecting accountability and representation at a critical moment. Some elections have had to be postponed, some courts have only dealt with urgent cases, individual freedoms have been curtailed in many ways

---

1 International IDEA, *The Global State of Democracy 2019: Addressing the Ills, Reviving the Promise* (Stockholm, 2019): https://www.idea.int/publications/catalogue/global-state-of-democracy-2019

2 IPU, *Universal Declaration on Democracy* (1997): https://www.ipu.org/our-impact/strong-parliaments/setting-standards/universal-declaration-democracy

3 IPU resolution, *Sharing our diversity: The 20th anniversary of the Universal Declaration on Democracy* (137th Assembly, 2017).

4 IPU, *Parliament and democracy in the twenty-first century: A guide to good practice* (2006).

5 United Nations (2015): https://sustainabledevelopment.un.org/sdg16

6 R.S. Foa and others, **"**The Global Satisfaction with Democracy Report 2020**"** (Cambridge, United Kingdom: Centre for the Future of Democracy, 2020): www.bennettinstitute.cam.ac.uk

7 Dalia Research, "Democracy Perception Index 2019: Global State of Democracy" (2019): https://daliaresearch.com/blog/global-democracy-overview-2019

8 European Commission, "Spring 2019 Standard Eurobarometer" (August 2019): https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_4969

9 IPU, *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A guide to good practice* (2006): https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-07/parliament-and-democracy-in-twenty-first-century-guide-good-practice

and several governments have taken emergency measures in order to slow down the spread of the coronavirus during the pandemic. In times like these, parliament's oversight role is becoming more important again to make sure that the measures taken against the spread of the coronavirus are being used in a proportionate and time-limited way and do not infringe fundamental rights and the rule of law.

Our citizens call for transparency and accountability and, in order to abide by these principles, it is necessary to strengthen anti-corruption and control efforts and identify the most effective mechanisms to this end.

After the pandemic, it is essential that parliaments work again to defend people's freedoms and human rights. If democracy was already threatened by a lack of citizen trust, it will now be essential to rebuild the relationship with citizens, without playing on people's fears, giving more powers to governments or undermining democratic freedoms.

Parliaments and the people

Parliaments play a major role in ensuring the full participation of everyone in public decision-making and political life. The people give members of parliament their mandate. Members of parliament have a duty to engage with their electorate and uphold the trust placed in them.

The gap between representatives and the represented – those who govern and those who are governed – is becoming a widely shared challenge. One of the consequences is the decreasing voter turnout,[10] with significantly lower voter turnout of people aged 25 or under.[11] When voter turnout in parliamentary elections is low, the legitimacy of parliament and its capacity to represent the people and decide on their behalf can be questioned.

A strong democratic parliament should seek to foster a vibrant civil society and to work closely with it in finding solutions to people's problems and needs. A recent study shows that "higher levels of Effective Parliament and Civil Society Participation appear to effectively prevent the start of a backsliding process, make continued backsliding less probable and reduce the scope of backsliding".[12]

There is a strong need for more robust efforts to bring parliament closer to the people, especially to young people and women, which is crucial to achieve a true democracy. Parliaments need to be more open to the public, they need to explain the essential features of democracy and to promote an understanding of democratic decision-making and the legislative process.

Establishing closer links with the scientific community, academia and pioneers of research and innovation can provide parliaments with knowledge and expertise in various areas, which is particularly valuable for parliaments with limited resources.

Fair and inclusive parliamentary procedures are crucial in this endeavour. Fostering an interactive relationship with the public requires parliaments to introduce initiatives which encourage participatory democracy and bolster pluralism.

Such initiatives have to be considered in the light of new digital technologies, which are having a transformative effect on society.

Parliaments and the new technology environment

New information technologies create tremendous opportunities for communication and collaboration between parliaments and the people. Two thirds (66.77%) of humanity have a mobile device.[13] More than 50 per cent of the world's population is now online;[14] roughly one million more people join the

---

[10] According to the World Bank's 2017 *World Development Report*, election turnout is declining across the world. Over the last 25 years, the average global voter turnout rate dropped by more than 10 per cent (see in: https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017).

[11] International IDEA, *Voter Turnout Trends around the World* (Stockholm, 2016): https://www.idea.int/sites/default/files/publications/voter-turnout-trends-around-the-world.pdf

[12] International IDEA, *The Global State of Democracy 2019: Addressing the Ills, Reviving the Promise* (Stockholm, 2019): https://www.idea.int/publications/catalogue/global-state-of-democracy-2019

[13] Ash Turner, "How Many Smartphones Are in the World?" (Bankmycell, 2019): https://www.bankmycell.com/blog/how-many-phones-are-in-the-world

[14] International Telecommunication Union, *Measuring digital development: Facts and figures 2019* (Geneva, 2019): https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/FactsFigures2019.pdf

internet every day.[15] On the other hand, this also means that almost half of the world's population is not online; in the least developed countries only 19 per cent of the population is online. In all regions of the world internet is accessed more by men than women.

Technology empowers people to be more informed than ever before. They demand that their voice be heard and respected and they no longer accept their "pre-digital" era role – to be called on only to vote once every four or five years. They do not want to wait for next parliamentary elections to have a chance to say, once again, what they think and need. People now ask for immediate answers and wish to take part in public decision-making.

Internet influences democracy in multiple ways. The positive impacts include things such as enhanced access to information, new channels for freedom of expression and association, new forms of political participation, a more direct contact between the people and their representatives. The sum of human knowledge is without precedent, and accessible within a few clicks, thus multiplying the possibilities for education.

The COVID-19 pandemic that emerged with startling speed in early 2020 has served to underline the essential role of the State in protecting the health of the population, and the equally important role of parliaments in holding the government to account and ensuring that human rights are not undermined during times of crisis. While the arrival of the pandemic created enormous challenges for the functioning of parliament, as of all institutions, parliaments were quick to react. As of 21 April 2020, more than half of the 55 parliaments that had reported data to the IPU declared that they were able to meet, either in person in an adapted format, or remotely.

The speed with which parliaments such as Brazil, Chile, Finland, Maldives, Spain and Ukraine were able to establish remote working solutions was astonishing, and is a testament to the political will to find solutions. It is noteworthy that many parliaments were able to move more quickly to holding remote committee meetings than plenary sittings. However, it should also be noted that some parliaments, especially in poorer countries, are struggling to adhere to the WHO guidelines for social distancing as the adoption of virtual parliaments to facilitate the business of parliament has financial and capacity implications which may necessitate emergency external funding. Time will tell whether people will expect or demand the new flexibility provided by these online practices to be incorporated into parliaments' regular working methods once the pandemic has been brought under control.

Negative influences are also easy to identify and range from facilitating the spread of misinformation, providing new vectors for hate speech, to weakening of the quality of political debates. In particular, social media encourage and reward opinions that are expressed loudly and strongly such as buzzwords and polemics which capture a wider audience than reasoned debate. As a result, the ability to listen to different points of view is threatened. Polarization grows, and the willingness to seek compromise is reduced. This is damaging for the political process and for democracy in general.

Moreover, democracy as a concept has to be extended to include citizens' right of communication with institutions and governments. During the pandemic, this communication was conducted mainly online. It is now essential to put in place the necessary mechanisms to safeguard and promote this right. As concerns are being raised regarding modern technology, in terms of access and dissemination of information, questions dealing with surveillance, fake news and media regulation must be addressed. At the same time, it is imperative to encourage and implement e-democracy. This pandemic crisis provides an opportunity for parliaments, institutions and governments to modernize their approach to technology.

Specific websites could be created in order to provide citizens with the opportunity to express their opinions and positions on issues that concern society as a whole. Additionally, regular contact could be established with interested parties and groups, via electronic consultation, to discuss specific issues. Parliaments are already taking initiatives in this direction, such as the Parallel Parliament and the "House of the Citizens" projects established by the House of Representatives of Cyprus.

---

[15] Simon Kemp, "Digital 2019: Global Digital Overview", (Datareportal, 2019): https://datareportal.com/reports/digital-2019-global-digital-overview

Social media have changed the way people, parliaments and parliamentarians communicate, share ideas and share data. Social networks amplify public demands, in particular those of young people. Parliamentarians at the 2018 World e-Parliament Conference[16] confirmed that social media tools are bringing parliaments and parliamentarians closer to the people, and helping them inform, engage and listen. Yet the same tools also generate adverse effects, such as disinformation, "fake news" and abusive behaviour, which challenge parliaments to find appropriate responses.

Parliaments and public engagement

The times we live in also require the establishment of permanent channels of dialogue and communication with the public. Parliaments need to be more open to the public, they need to explain the essential features of democracy and to promote an understanding of democratic decision-making and legislative processes, using direct communication as well as via the media and other channels.

Parliaments all over the world are becoming more transparent, accessible, and visible institutions. Many parliaments are providing the public with various tools and mechanisms supported by new technologies, such as the parallel parliament in Cyprus, the week of open parliament with a citizen session in Uganda, parliamentary open days, and youth and child parliaments in many countries. Nurturing the culture of transparency and accountability, as well as promoting public engagement, are crucial for gaining the confidence and trust of the electorate.

However, creating real and meaningful links between the people and parliaments requires a strategic approach, with clearly defined goals that would ultimately lead to laws and policies that would be better suited to people and reinforce public trust in parliaments.

To make participatory decision-making possible and effective, different forms of public engagement[17] and citizen participation can be defined. These can be adjusted to different contexts and target groups and provided through different channels and tools. Participative and deliberative democracy should not aim to bypass or undermine parliament and political processes but to strengthen them.

The objective of fostering an interactive relationship with the public points to the need for parliaments to introduce initiatives that encourage participatory democracy and bolster pluralism. Such initiatives can be enhanced by the use of new digital technologies, including blockchain technology, artificial intelligence and other innovative and transformative tools.

Public engagement should be inclusive, leaving no one behind. If any group of people is excluded, and does not have the chance to be engaged and participate, the democratic values and outcomes of such process become questionable.

Involving the public is not only about providing different tools and mechanisms for people to get engaged in parliamentary work. It is much more about building a long-lasting relationship between parliaments and people. It is about listening to the public and their concerns and responding to them, by undertaking parliamentary action. A responsive parliament aims to make political processes more inclusive, accountable and participatory.

Parliaments and international politics

Parliaments are, increasingly, making inroads into the international political scene, gaining significant power in the area that was traditionally dominated by the executive.

Parliaments are expected to play a key role in addressing emerging complex foreign policy and international issues that impact every aspect of people's lives, as encompassed in the 2030 Agenda for Sustainable Development.

A survey conducted by the IPU in 2019[18] found that over half of the 89 parliaments analysed had established mechanisms within parliaments dedicated to SDG implementation. The survey also showed that many parliaments regularly discussed the SDGs. Others had set aside specific budgets for implementing the SDGs in general or the specific goals, such as education or health. However,

---

16 IPU, World e-Parliament Conference (2018): https://www.ipu.org/event/world-e-parliament-conference-2018

17 "Public engagement in the work of parliament" will be the theme of the next Global Parliamentary Report. Research for the report is being carried out by the IPU and UNDP in 2020, with a view to publication in 2021.

18 IPU, "Institutionalization of the Sustainable Development Goals in the work of parliaments" (2019): https://www.ipu.org/file/7639/download

oversight of government action and budgetary allocations for delivering on the SDGs were less systematic, although several parliaments had called their governments to account on SDG implementation.

Critical to this direction is an efficient multilateral system based on more solid and mutually agreed rules, as the rule of law and international legality necessitate, with a strong United Nations at its core. Parliaments need to engage and support the initiative of the United Nations Secretary-General and the UN75 – which will encourage people to participate in the biggest global dialogue – and define how enhanced international cooperation can help make the world a better place, including through the achievement of the 17 SDGs. There is a need for IPU committees and working groups to be linked more closely to the United Nations; for stronger linkages between national parliaments and the United Nations; and for parliaments to play an active role in implementing global decisions.

The coronavirus crisis has also shown the importance of solidarity and unity between the countries of the world, and the value of cooperation between nations when responding to a global pandemic.

Conclusion

From one perspective, the role of parliament is constant. Parliament's constitutional mandates to make the law and to hold government to account make it a unique institution with a specific place in a democratic system of government. The principles set out in the Universal Declaration on Democracy – as they relate to the rule of law, human rights, gender equality – should guide the action of all parliaments.

At the same time, the role of parliament continues to evolve in response to changes in society. This role tends to expand; for example, in the ways in which parliaments work increasingly embody the core democratic principles set out by the IPU and the SDGs.

Unexpected events, such as the coronavirus pandemic, pose new challenges for parliaments and democracies around the world. Parliaments in some countries are being marginalized. It is more than ever key for parliaments to be part of the decision-making process, to provide effective oversight and to ensure that the necessary discussions do not destroy the cohesion within their societies. After the crisis subsides, it will be crucial for parliaments to continue to strengthen democracy by reviewing or curtailing emergency measures that were introduced to address the COVID-19 health crisis. Parliamentarians need to understand that people will expect them to address the strong economic needs resulting from the crisis, and it will be essential to develop mechanisms to listen, to integrate people's views into decision-making processes and to design and implement solutions.

In surveying some of the changes that are underway, this paper underlines the fundamental relationship between parliaments and the people which is at the heart of a system of democratic governance, and which has to be constantly nurtured and developed.