النسخة المنقحة

26 أيار/ مايو 2021

تقرير المؤتمر

الديمقراطية والدور المتغير للبرلمان في القرن الحادي والعشرين

مقدمة

إنّ الدور الأساسي للبرلمان منصوص عليه في دستور جميع البلدان تقريباً. وفي كل سياق تقريباً، يقوم على الوظائف الأساسية للتمثيل، وسنّ القوانين، ومساءلة الحكومة، ودورة الموازنة. وقد تطورت هذه الوظائف الأساسية العالمية على مرّ القرون مع التطور التاريخي للبرلمانات. ومع ذلك، لا يمكن فهم دور البرلمان من خلال هذا المنظور وحده.

يتغير المجتمع؛ وتؤدي التطورات التكنولوجية إلى تعديلات بعيدة المدى في دنيا العمل ومكانة الفرد في المجتمع؛ وآلية الحكومة أصبحت أكثر تعقيداً؛ والتحديات الجديدة التي تنشأ أمام المجتمع الدولي تتسبب في ظهور أشكال جديدة من التعاون الدولي.

تستند البرلمانات اليوم في نواح كثيرة على النموذج الذي كان في كثير من الأحيان مقنناً في القرن التاسع عشر. ومع ذلك، إن هذا النموذج ليس ثابتاً; فقد كان يتطور. وباعتباره المؤسسة الأكثر استجابة لإرادة الشعب، يتغير البرلمان باستمرار في كل من مهامه المجتمعية والطرق التي يضطلع من خلالها بولايته.

تتولى البرلمانات وعلى نحو متزايد بعض الأدوار التي لم تكن، من الناحية التاريخية، ضمن نطاق اختصاصها. فعلى سبيل المثال، تتفاعل مع الجمهور، والإعلام والتعليم وتلعب دوراً في الساحة السياسية الدولية بشكل مكثّف أكثر بكثير من ذي قبل.

يحدد هذا التقرير بعض التغييرات في دور البرلمان في الديمقراطية– التغييرات التي حدثت أو تحدث أو التي قد تحدث. أي أنه ورقة معلومات أساسية للمؤتمر العالمي الخامس لرؤساء البرلمانات.

البرلمانات والديمقراطية

لا تزال الديمقراطية وإلى حد بعيد الشكل المفضل للحكومة في جميع القارات،[1]، وهو أساس الحوكمة الجيدة. إنّ مبادئ الديمقراطية التي نص عليها الإعلان العالمي للاتحاد البرلماني الدولي لعام 1997 بشأن الديمقراطية[2] قد أكّد عليها الاتحاد البرلماني الدولي بقوة في عام 2017 في الجمعية العامة الـ 137 في سانت بطرسبرغ.[3]

تهدف الديمقراطية إلى حماية وتعزيز كرامة الفرد وحقوقه الأساسية، وغرس العدالة الاجتماعية، وتعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية. كما تفترض مسبقاً وجود شراكة حقيقية بين الرجال والنساء في إدارة شؤون المجتمع. والديمقراطية، كشكل من أشكال الحكم، هي أفضل طريقة لتحقيق هذه الأهداف؛ كما أنها النظام السياسي الوحيد الذي لديه القدرة على التصحيح الذاتي.

في عام 2006، حدد الاتحاد البرلماني الدولي خمسة أهداف أساسية للبرلمان الديمقراطي: أن يكون تمثيلياً ومنفتحاً وشفافاً ومتاحاً وخاضعاً للمساءلة وفعالاً على الصعيدين الوطني والدولي.[4] تم تدوين هذه الأهداف تقريباً كلمة بكلمة في عام 2015 في الغايتين 16.6 و16.7[5] من أهداف التنمية المستدامة، اللتان تقران بأن المؤسسات الفعالة ضرورية لتحقيق التقدم في جميع جوانب التنمية المستدامة.

غير أن نهج الديمقراطية وممارستها يولدان أحياناً خيبة أمل وإحباط. وفي جميع أنحاء العالم، ترتفع نسبة المواطنين غير الراضين عن أداء ديمقراطياتهم- من 47.9 بالمئة في منتصف التسعينات إلى 57.5 بالمئة في عام 2019.[6] يعتقد نصف سكان العالم الذين شملهم الاستقصاء أن بلدهم ديمقراطي حالياً، ويتراوح بين 78 بالمئة في سويسرا و20 بالمئة

---

[1] المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية، *الحالة العالمية للديمقراطية 2019: معالجة الأمراض وإحياء 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، شاركنا تنوعنا: الذكرى العشرين للإعلان العالمي للديمقراطية (الجمعية العامة الـ137، 2017).

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

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

[6] ر. س. فوا وآخرون، "تقرير الرضا العالمي عن الديمقراطية 2020" (كامبريدج، المملكة المتحدة: مركز مستقبل الديمقراطية، 2020): www.bennettinstitute.cam.ac.uk

في فنزويلا.[7] وفي الاتحاد الأوروبي، تتفق أغلبية واضحة من المواطنين على أن "أصواتهم تحسب في الاتحاد الأوروبي" (56٪)، ومع ذلك فإن ثلثهم فقط (34٪) يثق بالبرلمانات الوطنية.[8]

في العصر الحالي، "عندما تدعى الديمقراطيات لمواجهة قوى تبدو في كثير من الأحيان خارجة عن سيطرتها، وتؤثر على أمنها واقتصاداتها وسبل عيش مواطنيها ورفاههم"،[9] يتوقع أن تقوم البرلمانات بمعالجة الأسباب الرئيسة لخيبة الأمل العامة في أداء الديمقراطية والمؤسسات العامة.

لقد أكد الإعلان الذي اعتمد في المؤتمر العالمي لرؤساء البرلمانات لعام 2015 أن "البرلمان هو المؤسسة المركزية للديمقراطية التي يتم التعبير عن إرادة الشعب من خلالها". وفي الوقت نفسه، أكد المشاركون في المؤتمر قلقهم إزاء "التشكيك العام والانفصال عن السياسة" وشددوا على ضرورة تمكين" مختلف مكونات المجتمع من المشاركة في السياسة".

ومع انتقال العالم إلى العقد الثالث من القرن الحادي والعشرين، من الضروري أن تعيد البرلمانات تأكيد نفسها في مواجهة التغيرات المجتمعية العالمية التي تشكل واقعاً دولياً جديداً. ويجري تحدي البرلمانات في مختلف المجالات لإيجاد الاستجابات المناسبة واستعادة ثقة الجمهور. في عالم يتغير بشكل أسرع من أي وقت مضى، ويؤثر على حياة الناس بطرق عديدة، فإن دور البرلمانات سيتغير أيضاً.

لقد سلطت جائحة كوفيد- 19 الضوء على العديد من هذه القضايا الصعبة بشكل خاص. والعديد من البرلمانات لا تعمل أو تعمل بطريقة محدودة جداً، وهذا يؤثر على المساءلة والتمثيل في مرحلة حرجة. بعض الانتخابات كان لا بد من تأجيلها، وبعض المحاكم تعاملت فقط مع القضايا الملحة، وقد تقلصت الحريات الفردية بطرق شتى، واتخذت عدة حكومات تدابير طارئة من أجل إبطاء انتشار فيروس كورونا خلال الجائحة. في مثل هذه الأوقات، أصبح دور الرقابة

---

[7] داليا للأبحاث، "مؤشر تصور الديمقراطية 2019: الحالة العالمية للديمقراطية"(2019): https://daliaresearch.com/blog/global-democracy-overview-2019

[8] المفوضية الأوروبية، "مقياس يوروبارومتر القياسي لربيع 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

في البرلمان أكثر أهمية مرة أخرى للتأكد من أن التدابير المتخذة ضد انتشار فيروس كورونا تستخدم بطريقة مناسبة ومحدودة زمنياً ولا تنتهك الحقوق الأساسية وسيادة القانون.

ويدعو مواطنونا إلى الشفافية والمساءلة، ومن أجل التقيد بهذه المبادئ، من الضروري تعزيز مكافحة الفساد وجهود السيطرة وتحديد أكثر الآليات فعالية لتحقيق هذه الغاية.

وبعد هذه الجائحة، من الضروري أن تعمل البرلمانات مرة أخرى للدفاع عن حريات الشعب وحقوق الإنسان. إذا كانت الديمقراطية مهددة بسبب انعدام ثقة المواطنين، سيكون من الضروري الآن إعادة بناء العلاقة مع المواطنين، دون التلاعب بشواغل الناس، أو منح المزيد من السلطات للحكومات أو تقويض الحريات الديمقراطية.

البرلمانات والشعب

تضطلع البرلمانات بدور رئيس في ضمان المشاركة الكاملة للجميع في عملية صنع القرار العام و في الحياة السياسية. يمنح الشعب أعضاء البرلمان ولايتهم. ومن واجب أعضاء البرلمان التعامل مع ناخبيهم وتعزيز الثقة التي منحوهم إياها.

الفجوة بين الممثِلين والممثَلين– أولئك الذين يَحكُمون وأولئك الذين يُحكمون– باتت تحدياً مشتركاً على نطاق واسع. وتتمثل إحدى النتائج في انخفاض إقبال الناخبين[10]، حيث انخفض عدد الناخبين الذين بلغوا سن 25 عاماً أو أقل،[11] عندما تكون نسبة الناخبين في الانتخابات البرلمانية منخفضة، يمكن التشكيك في شرعية البرلمان وقدرته على تمثيل الشعب واتخاذ قرار نيابة عنه.

ينبغي أن يسعى البرلمان الديمقراطي القوي إلى تعزيز مجتمع مدني نابض بالحياة والعمل معه عن كثب لإيجاد حلول لمشاكل الناس واحتياجاتهم. وتبين دراسة حديثة أن " ارتفاع مستوى مشاركة البرلمان الفعال ومشاركة المجتمع المدني تحول فيما يبدو دون بدء عملية التراجع، وتقلص احتمال التراجع المستمر،كما تقلل من نطاق التراجع". [12]

---

[10] وفقاً لتقرير البنك الدولي عن التنمية في العالم لعام 2017، فإن نسبة المشاركة في الانتخابات آخذة في الانخفاض في جميع أنحاء العالم. على مدى السنوات الخمس والعشرين الماضية، انخفض متوسط معدل إقبال الناخبين العالمي بأكثر من 10 بالمئة (انظر: https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017

[11] المؤسسة الدولية للديمقراطية والمساعدة الانتخابية، *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 والمساعدة الانتخابية، *الحالة العالمية للديمقراطية 2019: معالجة الأمراض وإحياء الوعد* (ستوكهولم، 2019): https://www.idea.int/publications/catalogue/global-state-of-democracy-2019

إن هناك حاجة ماسة لبذل جهود أكبر لتقريب البرلمان من الشعب أكثر، ولا سيما الشباب والنساء، وهو أمر بالغ الأهمية لتحقيق ديمقراطية حقيقية. ويتعين على البرلمانات أن تكون أكثر انفتاحاً على الجمهور، وأن تشرح السمات الأساسية للديمقراطية وأن تعزز فهم عملية صنع القرار الديمقراطي والعملية التشريعية.

ويمكن لإقامة روابط أوثق مع الأوساط العلمية والأوساط الأكاديمية ورواد الأبحاث والابتكارات أن تزود البرلمانات بالمعرفة والخبرة في مختلف المجالات، وهو أمر ذو قيمة خاصة بالنسبة للبرلمانات ذات الموارد المحدودة.

تعد الإجراءات البرلمانية العادلة والشاملة حاسمة في هذا المسعى. ويتطلب تعزيز العلاقة التفاعلية مع الجمهور من البرلمانات أن تقدم مبادرات تشجع الديمقراطية القائمة على المشاركة وتعزز التعددية.

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

البرلمانات والبيئة التكنولوجية الجديدة

تتيح تكنولوجيات المعلومات الجديدة فرصاً هائلة للتواصل والتعاون بين البرلمانات والشعب. ثلثي البشرية (66.77٪) لديهم هاتف محمول.[13] أكثر من 50 بالمئة من سكان العالم متصلين الآن على شبكة الإنترنت؛[14] ما يقرب من مليون شخص آخرين ينضمون إلى الإنترنت كل يوم.[15] ومن ناحية أخرى، هذا يعني أيضاً أن ما يقرب من نصف سكان العالم ليسوا متصلين بالإنترنت؛ وفي البلدان الأقل نمواً، لا يوجد سوى 19 بالمئة من السكان على الإنترنت. في جميع مناطق العالم يتم الوصول إلى الإنترنت من قبل الرجال أكثر من النساء.

تمكن التكنولوجيا الناس من أن يكونوا أكثر اطلاعاً من أي وقت مضى. ويطالبون بأن يسمع صوتهم وأن يحترموا، ولن يقبلوا بعد الآن دورهم في عصر "ما قبل الرقمية"– بأن يطلب إليهم التصويت مرة واحدة فقط كل أربع أو خمس سنوات. إنهم لا يريدون الانتظار حتى تتاح لهم الفرصة للانتخابات البرلمانية المقبلة ليقولوا، مرة أخرى، ما يفكرون فيه ويحتاجونه. ويطلب الناس الآن إجابات فورية ويرغبون في المشاركة في صنع القرار العام.

---

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

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

[15] سايمون كيمب، "رقمي 2019: نظرة عامة رقمية عالمية" (داتاريبورتال، 2019):
https://datareportal.com/reports/digital-2019-global-digital-overview

يؤثر الإنترنت على الديمقراطية بطرق متعددة. وتشمل العبارات الإيجابية أشياء مثل تعزيز الوصول إلى المعلومات، والقنوات الجديدة لحرية التعبير وتكوين الجمعيات، والأشكال الجديدة للمشاركة السياسية، والتواصل المباشر بين الشعب وممثليه. لم يسبق لمجموع المعرفة البشرية مثيل، ويمكن الوصول إليها في غضون نقرات قليلة، مما يضاعف إمكانيات التعليم.

وقد ساعدت جائحة كوفيد- 19 التي ظهرت بسرعة مذهلة في أوائل عام 2020 في التأكيد على الدور الأساسي للدولة في حماية صحة السكان، والدور المهم بنفس القدر للبرلمانات في مساءلة الحكومة وضمان عدم تقويض حقوق الإنسان في أوقات الأزمات. وفي حين أن وصول الجائحة خلق تحديات هائلة لعمل البرلمان، كما هو الحال بالنسبة لجميع المؤسسات، فإن البرلمانات سارعت 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 وإما عن بعد.

لقد كانت السرعة التي تمكنت بها برلمانات مثل البرازيل وتشيلي وفنلندا ومالديف وإسبانيا وأوكرانيا من إيجاد حلول عمل مذهلة عن بعد، وهي دليل على الإرادة السياسية لإيجاد حلول. وتجدر الإشارة إلى أن العديد من البرلمانات قد تمكنت من التحرك 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 بالتباعد الاجتماعي لأن اعتماد برلمانات افتراضية لتيسير أعمال البرلمان له آثار مالية وأخرى على القدرات قد تتطلب تمويلاً خارجياً طارئاً. وسنعلم مع الوقت ما إذا كان الناس يتوقعون أو يطالبون بالمرونة الجديدة التي توفرها هذه الممارسات الإلكترونية التي يتعين إدراجها في أساليب العمل العادية للبرلمانات بمجرد السيطرة على الجائحة.

كما يسهل تحديد التأثيرات السلبية وتتراوح بين تسهيل نشر المعلومات المضللة، وتوفير نواقل جديدة لخطاب الكراهية، وإضعاف نوعية المناقشات السياسية. على وجه الخصوص ، تشجع وسائل التواصل الاجتماعي وتكافئ الآراء التي يتم التعبير عنها بصوت عال وقوي مثل الكلمات الطنانة والجدل الذي يستحوذ على جمهور أوسع من النقاش المنطقي. ونتيجة لذلك، فإن القدرة على الاستماع إلى وجهات النظر المختلفة مهددة. ويزداد الاستقطاب، وينخفض الاستعداد للسعي إلى التوصل لحلّ وسط. مما يضر بالعملية السياسية والديمقراطية بشكل عام.

وعلاوة على ذلك، يجب توسيع نطاق الديمقراطية كمفهوم ليشمل حق المواطنين في التواصل مع المؤسسات

والحكومات. خلال الجائحة، تم تحقيق هذا التواصل بشكل رئيس عبر الإنترنت. ومن الضروري الآن وضع الآليات اللازمة لصون هذا الحق وتعزيزه. وفيما تثار شواغل بشأن التكنولوجيا الحديثة، من حيث الوصول إلى المعلومات ونشرها، يجب معالجة المسائل المتعلقة بالمراقبة والأخبار المزيفة وتنظيم وسائل الإعلام. وفي الوقت نفسه، فإنه من الضروري تشجيع الديمقراطية الإلكترونية وتنفيذها. وتتيح أزمة الجائحة هذه فرصة للبرلمانات والمؤسسات والحكومات لتحديث نهجها إزاء التكنولوجيا.

كما يمكن إنشاء مواقع إلكترونية محددة على شبكة الإنترنت لإتاحة الفرصة للمواطنين للتعبير عن آرائهم ومواقفهم بشأن القضايا التي تهم المجتمع ككل. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن إقامة اتصال منتظم مع الأطراف والمجموعات المهتمة، عن طريق التشاور الإلكتروني، لمناقشة مسائل محددة. وتتخذ البرلمانات بالفعل مبادرات في هذا الاتجاه، مثل البرلمان الموازي ومشاريع "مجلس المواطنين" التي أنشئت في مجلس النواب القبرصي.

لقد غيرت وسائل التواصل الاجتماعي الطريقة التي يتواصل بها الناس والبرلمانات والبرلمانيون ويتبادلون الأفكار ويتبادلون البيانات. وتضخم الشبكات الاجتماعية المطالب العامة، ولا سيما مطالب الشباب. وقد أكد البرلمانيون في المؤتمر العالمي للبرلمان الإلكتروني 2018[16] أن أدوات وسائل التواصل الاجتماعي تقرب البرلمانات والبرلمانيين من الشعب أكثر، وتساعدهم على الاطلاع والمشاركة والاستماع. ومع ذلك، فإن نفس الأدوات تولد أيضاً آثاراً سلبية، مثل التضليل الإعلامي و"الأخبار المزيفة" والسلوك المسيء، التي تتحدى البرلمانات لإيجاد استجابات مناسبة.

البرلمانات والمشاركة العامة

إن الأوقات التي نعيشها تتطلب إنشاء قنوات دائمة للحوار والتواصل مع الجمهور. وينبغي للبرلمانات أن تكون أكثر انفتاحا على الجمهور، وأن تشرح السمات الأساسية للديمقراطية وأن تعزز فهم عملية صنع القرار الديمقراطي والعمليات التشريعية، باستخدام الاتصالات المباشرة وكذلك عن طريق وسائل الإعلام وغيرها من القنوات.

لقد أصبحت البرلمانات في جميع أنحاء العالم مؤسسات أكثر شفافية ونفاذاً ووضوحاً. العديد من البرلمانات تزود الجمهور بمختلف الأدوات والآليات المدعومة بتقنيات جديدة، مثل البرلمان الموازي في قبرص، وأسبوع البرلمان المفتوح

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

للمواطنين في أوغندا، والأيام البرلمانية المفتوحة، وبرلمانات الشباب والأطفال في العديد من البلدان. إن رعاية ثقافة الشفافية والمساءلة، فضلاً عن تعزيز المشاركة العامة، أمران حاسمان لكسب ثقة الناخبين واطمئنانهم.

ومع ذلك، فإن إقامة روابط حقيقية وذات مغزى بين الشعب والبرلمانات يتطلب نهجاً استراتيجياً، مع أهداف محددة بوضوح من شأنها أن تؤدي في نهاية المطاف إلى قوانين وسياسات قد تكون أكثر ملاءمة للناس وتعزز ثقة الجمهور في البرلمانات.

ولجعل عملية صنع القرار التشاركية ممكنة وفعالة، يمكن تحديد أشكال مختلفة من المشاركة العامة[17] ومشاركة المواطنين. ويمكن تكييفها مع سياقات مختلفة ومجموعات مستهدفة وتوفيرها من خلال قنوات وأدوات مختلفة. وينبغي ألا تهدف الديمقراطية التشاركية والتداولية إلى تجاوز أو تقويض عمليات البرلمان والعمليات السياسة، وإنما تعزيزها.

يشير هدف تعزيز العلاقة التفاعلية مع الجمهور إلى ضرورة أن تقوم البرلمانات بمبادرات تشجع الديمقراطية التشاركية وتعزز التعددية. ويمكن أن تكون هذه المبادرات من خلال استخدام التقنيات الرقمية الجديدة، بما في ذلك تكنولوجيا قواعد البيانات المتسلسلة والذكاء الاصطناعي وغيرها من الأدوات المبتكرة والتحويلية.

ينبغي أن تكون المشاركة العامة شاملة للجميع، دون إغفال أحد. وإذا استبعدت أية مجموعة من الناس، ولم تسنح الفرصة للمشاركة والانخراط، تصبح القيم والنتائج الديمقراطية لهذه العملية موضع شك.

إن إشراك الجمهور لا يتعلق فقط بتوفير أدوات وآليات مختلفة للناس للمشاركة في العمل البرلماني. بل يتعلق الأمر أكثر ببناء علاقة طويلة الأمد بين البرلمانات والشعب. كما يتعلق الأمر بالاستماع إلى الجمهور وشواغله والاستجابة لها، من خلال اتخاذ إجراءات برلمانية. ويهدف البرلمان المتجاوب إلى جعل العمليات السياسية أكثر شمولاً ومساءلة وتشاركية.

البرلمانات والسياسة الدولية

تشق البرلمانات طريقها، على نحو متزايد، إلى الساحة السياسية الدولية، وتكتسب نفوذاً كبيراً في المجال التي كانت تهيمن عليها السلطة التنفيذية تقليدياً.

ومن المتوقع أن تؤدي البرلمانات دوراً رئيساً في تناول السياسات الخارجية المعقدة الناشئة والقضايا الدولية التي تؤثر على

[17] "المشاركة العامة في عمل البرلمان" سيكون موضوع التقرير البرلماني العالمي المقبل. يجري الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي البحث الخاص بالتقرير في عام 2020 ، بهدف نشره في عام 2021.

كل جانب من جوانب حياة الناس، على النحو الذي تشمله خطة التنمية المستدامة لعام 2030.

وجدت دراسة استقصائية أجراها الاتحاد البرلماني الدولي في عام 2019[18] أن أكثر من نصف البرلمانات الـ 89 التي تم تحليلها أنشأت آليات داخل البرلمانات مخصصة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة. كما أظهرت الدراسة أن العديد من البرلمانات تناقش بانتظام أهداف التنمية المستدامة. كما خصصت بلدان أخرى موازنات محددة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة بوجه عام أو أهداف محددة، مثل التعليم أو الصحة. ومع ذلك، 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 عن تنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

ومن الأمور الحاسمة في هذا الاتجاه وجود نظام متعدد الأطراف يتسم بالكفاءة ويستند إلى قواعد أكثر صلابة اتفقت عليها الأطراف، كما تقتضي سيادة القانون والشرعية الدولية، وفي صميمه أمم متحدة قوية. ويتعين على البرلمانات إشراك ودعم مبادرة الأمين العام للأمم المتحدة والذكرى الـ75 للأمم المتحدة– التي ستشجع الناس على المشاركة في أضخم حوار عالمي– وتحدد كيف يمكن للتعاون الدولي المعزز أن يساعد في جعل العالم مكاناً أفضل، بما في ذلك من خلال تحقيق أهداف التنمية المستدامة الـ17. كما أنّ هناك حاجة إلى ربط لجان الاتحاد وأفرقة العمل ارتباطا أوثق بالأمم المتحدة؛ وإقامة روابط أقوى بين البرلمانات الوطنية والأمم المتحدة؛ وأن تلعب البرلمانات دوراً نشطاً في تنفيذ القرارات العالمية.

كما أظهرت أزمة فيروس كورونا أهمية التضامن والوحدة بين بلدان العالم، وقيمة التعاون بين الأمم عند التصدي لجائحة عالمية.

الخاتمة

من منظور واحد ، فإن دور البرلمان راسخ. إن الولايات الدستورية للبرلمان لوضع القانون ومحاسبة الحكومة تجعل منه مؤسسة فريدة 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 الرجال والنساء (الجندرية).

وفي الوقت نفسه، يستمر دور البرلمان في التطور استجابة للتغيرات في المجتمع. ويميل هذا الدور إلى التوسع؛ على سبيل

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

المثال، تجسد الطرق التي تعمل بها البرلمانات بشكل متزايد المبادئ الديمقراطية الأساسية التي حددها الاتحاد البرلماني الدولي وأهداف التنمية المستدامة.

تشكل الأحداث غير المتوقعة، مثل جائحة كورونا، تحديات جديدة للبرلمانات والديمقراطيات في جميع أنحاء العالم. ويجري تهميش البرلمانات في بعض البلدان. ومن الأهمية الأساسية أكثر من أي وقت مضى أن تكون البرلمانات جزءاً من عملية صنع القرار، وأن توفر رقابة فعالة، وأن تضمن ألا تدمر المناقشات اللازمة التماسك داخل مجتمعاتها. وبعد أن تهدأ الأزمة، سيكون من الأهمية بمكان أن تواصل البرلمانات تعزيز الديمقراطية من خلال مراجعة أو تقليص تدابير الطوارئ التي تم اتخاذها لمعالجة الأزمة الصحية لكوفيد- 19. 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.

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

أثر جائحة كوفيد- 19 على البرلمان والديمقراطية (تحديث، أيار/ مايو 2021)

منذ إعداد هذا التقرير في منتصف عام 2020، استمرت جائحة كوفيد- 19 في التأثير بشكل كبير على البرلمان والديمقراطية. يتم توضيح عدد من التطورات الرئيسة في هذا التحديث. وقد بحثت هذه القضايا في *تقرير البرلمان الإلكتروني العالمي* وحللت من قبل اللجنة الدائمة للديمقراطية وحقوق الإنسان التابعة للاتحاد البرلماني الدولي.

حول أساليب العمل عن بعد في البرلمانات

اضطرت البرلمانات إلى الابتكار بسبب هذه الجائحة. وهناك دلائل على أن الجائحة ، على الرغم من التحدي الذي واجهته هذه المرة، تعمل كعامل محفز لأساليب عمل جديدة وتحولية، تستند إلى الممارسات الرقمية. أربع وثلاثون بالمئة من البرلمانيين الذين شملهم الاستقصاء من أجل *تقرير البرلمان الإلكتروني العالمي* عقدوا جلسات عامة عن بعد أو اجتماعات عامة مختلطة في عام 2020؛ وعقد 66 بالمئة منها اجتماعات لجان عن بعد أو مختلطة.

هناك توافق واسع في الآراء بين البرلمانات على أن العديد من الابتكارات القسرية ستبقى، حتى بعد انحسار الجائحة. ومن المرجح أن يؤثر ذلك ليس فقط على عمل البرلمان، ولكن أيضاً على العلاقة بين البرلمان والشعب. ويمكن لجلسات اللجان عن بعد أن تمكن شريحة أوسع بكثير من المنظمات والأشخاص من المشاركة في جلسات الاستماع،

مما يوسع ويعمق الأدلة التي يجمعها البرلمان في الأعمال التشريعية والرقابية. وقد تسمح الجلسات العامة عن بعد للبرلمانيين بزيادة الوقت الذي يقضونه في دوائرهم الانتخابية، أقرب إلى الأشخاص الذين يمثلونهم، لا سيما في المناطق البعيدة عن العاصمة أو التي يصعب فيها السفر.

ويشير *تقرير البرلمان الإلكتروني العالمي* إلى أن "البرلمانات بحاجة إلى مواصلة اغتنام هذه الفرصة لتحديث عملياتها الأساسية، ومراجعة تخطيطها الاستراتيجي وتخطيط استمرارية الأعمال في ضوء تجاربها وتجارب الآخرين". ويوصي بأن تنظر البرلمانات في عدد من السبل للبناء على الابتكارات التي تم ابتكارها وتحقيق مزاياها:

1. **تعديل لوائحها بشكل دائم** أو التشريعات الحاكمة بحيث يمكن للبرلمانات العمل بسلاسة، غير مقيدة في موقع مادي واحد.
2. **مواصلة أو توسيع المشاركة المرنة للأعضاء** وللجمهور، لا سيما في اللجان.
3. **المحافظة على مكاسب الكفاءة بشكل استباقي وتكييفها.**
4. **تناول تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بشكل أكثر شمولية من خلال استراتيجية رقمية على نطاق المؤسسة** تدمج في البنية الأوسع وفي ثقافة البرلمان.
5. **مراجعة وتحديث خطط استمرارية الأعمال** لاستخلاص الدروس المستفادة من العام السابق وتضمينها من خلال تعزيز ممارسات إدارة المعارف.
6. **وضع ترتيبات عمل مرنة للموظفين ومشاركة الأعضاء عن بعد** ، تحدد البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات اللازمة لدعمها.
7. **تعزيز التعاون البرلماني الدولي** لتسريع الابتكار وتوفير الوقت والمال وتبادل الممارسات الجيدة وزيادة الدعم المتبادل بين البرلمانات.

حول دور البرلمان في التصدي للجائحة

تمثل جائحة كوفيد -19 مزيجاً جديداً من التحديات التي تواجه البرلمانات. وكما يحدث في كثير من الأحيان أثناء الأزمات، فإن دور السلطة التنفيذية للحكومات قد فاق إلى حد كبير دور الجهات التي تقوم بها البرلمانات. فوضت العديد من البرلمانات صلاحيات كبيرة للسلطة التنفيذية؛ تم تشويه تحويل التوازن بين فروع الحكومة نحو السلطة التنفيذية. وفي بعض البلدان، أعلنت حالة الطوارئ.

وفي السياق الحالي، فإن السؤال هو كيفية الموازنة بين السلطات الاستثنائية التي تتطلبها الحكومة لمعالجة الطوارئ الصحية والأزمة الاقتصادية، من ناحية، مع ضوابط كافية وفعالة، من ناحية أخرى. وينبغي أن تتأكد المجتمعات من أن القرارات التي تتخذها الحكومات هي في مصلحتها وأن تهدف إلى احتواء الأثر السلبي والانتعاش السريع.

وفرضت قيود على حقوق الإنسان الأساسية لم يسبق لها مثيل من حيث نطاقها وطبيعتها. ومن المهم أن يحدد القانون أية قيود معينة ومحددة زمنياً. وفي هذه الحالة المديدة، ينبغي للبرلمان أن يكفل اتخاذ جميع القرارات بما يحقق المصلحة العليا للشعب.

لقد أثرت جائحة كوفيد -19 على العلاقة بين الدولة والمواطنين على الصعيد العالمي. لم يعهد الناس في تاريخنا الحديث بحياتهم وعائلاتهم ومستقبلهم إلى أيدي السلطات، واضعين قيوداً شديدة ويأملون في أن تكون القرارات التي تتخذها حكوماتهم أفضل القرارات الممكنة بالنسبة لهم. ويتعين على البرلمانات أن تقود الناس خلال الأوقات الصعبة هذه بضمان الانفتاح والمشاركة والحوار الهادف.

إن الحوار الثابت مع المجتمع هو الأسلوب الوحيد الذي يضمن شرعية تدابير الاستجابة للأزمة. يخاطب المواطنون البرلمانات بالتماسات تطالب بتخفيف القيود المفروضة على الحجر المرتبط بكوفيد -19 أو تثير الحاجة إلى دعم الأفراد والأسر خلال الأوبئة. وينبغي إيلاء هذه الالتماسات الاهتمام السياسي المناسب.

بعد مرور أكثر من عام على بدء الجائحة، بدأت البرلمانات في تحديد دورها في الاستجابة لكوفيد -19 من منظور جديد. وقد أصبحت سلطات الرقابة التي تتمتع بها البرلمانات أكثر أهمية من أي وقت مضى. لقد حان الوقت لكي تقيّم البرلمانات شرعية واتساق، وربما الأهم من ذلك، فعالية إجراءات استجابة السلطة التنفيذية لكوفيد -19.

ينبغي للبرلمانات أن تحلل الإجراءات السابقة في الاستجابة لكوفيد -19 وأن تسهم في التخطيط لاتخاذ المزيد من الخطوات الضرورية من أجل المناورة بحكمة من خلال هذه القضايا المعقدة والتصدي بفعالية للتحديات العالمية التي تواجهها على جبهات متنوعة، بما في ذلك الحوكمة والتنمية الاقتصادية والرعاية الصحية والتعليم، وما إلى ذلك.

تمتلك البرلمانات الوسائل والإمكانات المؤسساتية للتعمق في جذور القضايا وإجراء تحقيقات عامة من أجل تحديد الأخطاء المحتملة وتوجيه التحسينات في معالجة العواقب الصحية والاقتصادية والاجتماعية لجائحة كوفيد -19. ونظراً لحجم واتساع العواقب المباشرة وغير المباشرة للجائحة على كل جانب من جوانب الحياة الاجتماعية وعلى كل شريحة من المجتمع في أي بلد، ينبغي أن يعطي الهيكل البرلماني بأكمله الأولوية لهذا في عمله.

اللجان البرلمانية مجهزة بالتفويض اللازم وأدوات الرقابة والرصد اللازمة للإشراف على العمليات ذات الصلة للسلطة التنفيذية من أجل الفهم الجيد لنتائج الجائحة. ومن الأهمية بمكان أن تكون هذه التقييمات مستقلة عن التقييمات التي تجريها السلطة التنفيذية لكي تتخذ البرلمانات قرارات متوازنة في مجال السياسات.

ينبغي على البرلمانات أن تأخذ زمام المبادرة بالنظر في سبل الانتصاف المناسبة القصيرة الأجل والطويلة الأجل للتخفيف من أضرار الجائحة. والتحقيقات البرلمانية المواضيعية، والتدقيق بعد التشريع، وجلسات الاستماع، واستدعاء المسؤولين، وغير ذلك من آليات الرقابة، أصبحت الآن حاسمة أكثر من أي وقت مضى.

إن تأثير الفيروس على الصحة العامة، وتأثيره الأوسع نطاقاً على المجتمع سيستمر طويلاً، وللبرلمانات الآن دور حاسم وفرصة لإجراء تحسينات حقيقية في إدارة الأزمات وفي نوعية استعداد الدول لأية خطوات و/ أو أزمات محتملة في المستقبل. ويجب أن تكون الاستجابة والشمول جزءاً هاماً من كل استراتيجية لإدارة الأزمات. ويتعين على البرلمانات أن تتواصل مع الناس، وأن تثبت أنها تستمع إلى ما يقوله الناس، وتعالج القضايا التي تهم الجمهور.

Virtual 2020 Vienna 2021
5th World Conference of Speakers of Parliament
Parliaments for peace, people and planet #5WCSP

Inter-Parliamentary Union

UN75 2020 AND BEYOND

REPUBLIC OF AUSTRIA
Parliament

Revised version

26 May 2021

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 the 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 the 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.

The 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 for 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 a 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.

The impact of the COVID-19 pandemic on parliament and democracy (update, May 2021)

Since this report was prepared in mid-2020, the COVID-19 pandemic has continued to have a significant impact on parliament and democracy. A number of key developments are outlined in this update. These issues have been researched in the *World e-Parliament Report* and analysed in the IPU's Standing Committee on Democracy and Human Rights.

On remote working methods in parliaments

Parliaments have been forced to innovate by the pandemic. There are signs that, as challenging as this time has been, the pandemic is acting as a catalyst for new and transformational working methods, based on digital practices. Thirty-four per cent of parliaments surveyed for the *World e-Parliament Report* held remote or hybrid plenary meetings in 2020; 66 per cent held remote or hybrid committee meetings.

There is broad consensus among parliaments that many of the enforced innovations will be kept, even after the pandemic subsides. This is likely to impact not only on the functioning of parliament, but also on the relation between parliament and the people. Remote committee sittings have the potential to enable a much wider range of organizations and people to participate in hearings, thus broadening and deepening the evidence gathered by parliament in legislative and oversight work. Remote plenaries may allow parliamentarians to increase the time spent in their constituencies, closer to the people that they represent, especially in regions that are far from the capital or where travel is difficult.

The *World e-Parliament Report* notes that “Parliaments need to continue embracing this opportunity to modernize their core operations, reviewing their strategic and business continuity planning in the light of their experiences and those of others”. It recommends that parliaments consider a number of ways to build on the innovations made and realize their advantages:

1. **Permanently amend their regulations** or governing legislation so that parliaments can function seamlessly, unconfined to a single physical location.
2. **Continue or expand flexible participation for members and the public**, particularly in committees.
3. **Proactively maintain and adapt efficiency gains**.
4. **Approach ICT more holistically through an institution-wide digital strategy** mainstreamed into the wider fabric and culture of parliament.
5. **Review and update business continuity plans** to capture and embed lessons learned the previous year through enhanced knowledge management practices.
6. **Develop flexible work arrangements for staff and remote participation for members,** determining the ICT infrastructure needed to support them.
7. **Promote inter-parliamentary collaboration** to accelerate innovation, save time and money, share good practices and increase mutual support between parliaments.

On the role of parliament in response to the pandemic

The COVID-19 pandemic represents a novel combination of challenges for parliaments. As often happens during a crisis, the role of the executive branch of governments has significantly outweighed the role of parliaments. Many parliaments delegated significant powers to the executive; shifting the balance between the branches of government was distorted towards the executive. In some countries, a state of emergency has been declared.

In the current context, the question is how to balance the extraordinary powers that government requires to tackle the health emergency and economic crisis, on the one hand, with adequate and effective controls, on the other. Societies need to be assured that decisions made by governments are in their best interest and aim at the containment of the negative impact and rapid recovery.

Restrictions on fundamental human rights have been made that are unprecedented in scope and nature. It is important that any restrictions should be defined by law, specific and time-bound. In this prolonged situation, parliament should ensure that all decisions are made in the best interest of the people.

The COVID-19 pandemic has affected the relationship between the State and citizens globally. Never in our recent history have people entrusted their lives, households and future into the hands of the authorities, putting up with heavy restrictions and hoping that the decisions made by their governments are the best possible decisions for them. Parliaments have to lead people through these times of hardship by ensuring openness, engagement and meaningful dialogue.

Having constant dialogue with society is the only way to secure legitimacy of the crisis response measures. Citizens are addressing parliaments with petitions requesting the easing of COVID-19 lockdown restrictions or raising the need of supporting individuals and households during pandemics. Those petitions should be granted proper political attention.

Over one year after the start of the pandemic, parliaments are beginning to define their role in the COVID-19 response from a new perspective. The oversight powers that parliaments enjoy have become more important than ever. It is time that parliaments assess the legality, consistency and, probably most importantly, the effectiveness, of the COVID-19 response actions of the executive.

Parliaments should analyse past actions in response to COVID-19 and contribute to planning further necessary steps in order to manoeuvre wisely through these complex issues and effectively tackle the global challenges faced on diverse fronts, including governance, economic development, healthcare, education, etc.

Parliaments have the means and the institutional potential to dig deep into the roots of the issues and carry out public inquiries in order to identify potential mistakes and guide improvements in tackling the health, economic and social consequences of the COVID-19 pandemic. Given the scale and breadth

of the direct and indirect consequences of the pandemic on every aspect of social life and every segment of the society in any country, the entire parliamentary structure should prioritize this in their work.

Parliamentary committees are equipped with the necessary mandate and oversight and monitoring tools to supervise relevant operations of the executive in order to have a solid understanding of the consequences of the pandemic. It is critical that these assessments are independent from those carried out by the executive in order for parliaments to make balanced policy decisions.

Parliaments should take a lead in considering appropriate short- and long-term remedies to mitigate the damages of the pandemic. Thematic parliamentary inquiries, post-legislative scrutiny, hearings, summoning officials and other oversight mechanisms are now as critical as ever.

The impact of the virus on public health, economy and its broader effect on society will last long and parliaments now have a critical role and the opportunity to make real improvements in crisis management and in the quality of States' preparedness for any future steps and/or potential crisis situations. Responsiveness and inclusiveness must be an important part of every crisis management strategy. Parliaments need to communicate with people, to demonstrate that they are listening to what people have to say and are addressing issues of public concern.