

مداخلة

السيد كزوليلي جورج

سكرتير برلمان جمهورية جنوب إفريقيا

حول

"الرقابة والمساءلة في برلمان جنوب إفريقيا: تطور الأدوات الدستورية والقانونية والإجرائية"

دورة جنيف

آذار/مارس 2024

مقدمة - أساس المساءلة

توضح هذه الورقة تطور الإجراءات الرامية إلى فرض المساءلة التنفيذية من قبل برلمان جنوب إفريقيا. وبذلك، فهو يصف الأساس الدستوري للعلاقات بين البرلمان والسلطة التنفيذية ويوثق الانتقال إلى هيئة تشريعية مفتوحة وشفافة. وبعد ذلك، يعرض بالتفصيل تطور النظام القانوني وقواعد البرلمان لدعم المساءلة، وأخيراً، يعكس التطورات والفرص الأخيرة. شهدت الانتخابات العامة في جنوب إفريقيا في العام 1994 الانتقال من دولة قمعية إلى دولة ديمقراطية دستورية¹ تقوم على حقوق الإنسان والانفتاح والمساءلة.² وللمرة الأولى، أصبح بوسع أغلبية مواطني جنوب إفريقيا أن يصوتوا لاختيار زعماء قادرين على تحقيق مصالحهم، وتحديد من سيكون مسؤولاً أمامهم. باعتباره الأداة الأساسية للدولة الديمقراطية، أنشأ الدستور برلماناً من مجلسين، يتألف من الجمعية الوطنية والمجلس الوطني للمقاطعات، ولكل منهما وظائف والتزامات محددة. وكانت مهمة الجمعية، كمجموعة، هي:

... ضمان حكم الشعب بموجب الدستور. وهو يفعل ذلك عن طريق اختيار الرئيس، وتوفير منتدى وطني للنظر العام في القضايا، وإصدار التشريعات، وفحص الإجراءات التنفيذية والإشراف عليها³.

وفي الوقت الحاضر، تتألف الجمعية من 400 عضو من مختلف الأحزاب السياسية، يتم انتخابهم كل خمس سنوات وفقاً لنظام التمثيل النسبي. ويوجد حالياً 14 حزباً ممثلاً في الجمعية الوطنية. بمجرد تشكيلها، تنتخب الجمعية الوطنية الرئيس، كرئيس للسلطة التنفيذية الوطنية. ثم يقوم الرئيس بتعيين مجلس الوزراء من بين أعضاء الجمعية الوطنية. وبعد ذلك، يجب على الجمعية الوطنية أن تشرف على الحكومة للتأكد من أنها تعمل لتحقيق الصالح العام. وعلى العكس من ذلك، ينص الدستور⁴ على أن السلطة التنفيذية مسؤولة بشكل جماعي وفردى أمام البرلمان، ويجب أن تقدم للأعضاء تقارير كاملة ومنتظمة.

وعلى الرغم من أن مبدأ المساءلة كان في قلب النظام الدستوري الجديد، إلا أن البرلمان الديمقراطي لم يستفد من الإجراءات أو الخبرة المعمول بها. وبناءً على ذلك، كان عليه أولاً إنشاء إطار قانوني وإجرائي لتسهيل أعماله ومن ثم تطوير المعرفة المؤسسية المطلوبة وأفضل الممارسات.

¹ اعتمد البرلمان الدستور المؤقت في العام 1994 والدستور النهائي في العام 1996.

² المادة 1 من الأحكام التأسيسية للدستور.

³ المادة 42 (3) من الدستور.

⁴ المادة 92 (2) من الدستور.



الإطار المحاسبي

برلمان شفاف ويمكن الوصول إليه

لقد أدرك أولئك الذين صاغوا الدستور أن المساءلة السياسية تتطلب وجود برلمان شفاف ومنفتح حتى يتمكن الناس من متابعة الإجراءات وتقييم عمل ممثليهم. علاوة على ذلك، فقد أدركوا أن السلطة التنفيذية يجب أن تشرح أفعالها مع مراعاة الرأي العام. وفي هذا الصدد، ينص الدستور، في جملة أمور، على أن الجمعية يجب أن:

... يمارس أعماله بطريقة علنية، وتكون جلساته وجلسات لجانه علنية... ولا يجوز للمجلس أن يستبعد الجمهور، بما في ذلك وسائل الإعلام، من جلسة اللجنة إلا إذا كان ذلك معقول ومبرر للقيام بذلك في مجتمع مفتوح وديمقراطي.⁵

ومنذ ذلك الحين، سعى البرلمان بنشاط إلى توسيع نطاق وصول الجمهور ومشاركته في شؤونه. إن الدائرة البرلمانية نفسها مفتوحة، وقد حضرت وسائل الإعلام ومجموعات المصالح الاجتماعات بشكل متكرر⁶. وكانت هناك أيضًا تغطية إعلامية كبيرة للبرلمان على منصات مختلفة. إذ يملك البرلمان نفسه قناة تلفزيونية خاصة به وينشر البيانات والتحديثات بشكل روتيني. وبالإضافة إلى ذلك، كانت هناك جهود مستمرة للتواصل مع المجتمعات المحلية، وذلك لأن العديد من المواطنين لا يملكون الموارد اللازمة للسفر أو الوصول إلى وسائل الإعلام. اتخذ البرلمان أيضًا تدابير لتسهيل وصول الأشخاص ذوي الإعاقة - حيث تستوعب معظم المرافق الكراسي المتحركة، وتتم ترجمة المناقشات في المجلس إلى لغة الإشارة، بالإضافة إلى اللغات الأصلية.

الإطار القانوني لفرض المساءلة

خلال السنوات الأولى للنظام الديمقراطي، نظر البرلمان في عدد من القوانين واللوائح لتعزيز الرقابة والمساءلة. وشملت هذه، في جملة أمور، قوانين لتمكين الأعضاء، وتنظيم الخدمة العامة والمالية العامة للدولة، وتوحيد المؤسسات المستقلة الأخرى لدعم نظام الضوابط والتوازنات مثل لجنة حقوق الإنسان، ولجنة المساواة بين الجنسين، والمدافع العام، والمراجع العام للحسابات (ما يسمى بمؤسسات الفصل التاسع)⁷. كما قام البرلمان بإصلاح قواعده الخاصة لتحقيق هذه الغاية.

⁵ المادة 59 من الدستور. تفصّل قواعد الجمعية 57 و184 إجراءات وصول الجمهور إلى المجلس واللجان على التوالي.

⁶ وفي ما يتعلق بوسائل الإعلام، تكفل المادة 16 من الدستور حرية الصحافة ووسائل الإعلام الأخرى.

⁷ تُعرف هذه المؤسسات المحددة رسميًا باسم مؤسسات الدولة الداعمة للديمقراطية الدستورية ولكنها تندرج تحت الفصل 9 من الدستور.



وكجزء من خطوات تمكين الأعضاء، اعتمد البرلمان قانون صلاحيات وامتيازات وحصانات البرلمان والمجالس التشريعية الإقليمية لعام 2004 (القانون رقم 4 لعام 2004)⁸. وقد عزز هذا القانون الحق الدستوري للأعضاء في التحدث بحرية في البرلمان دون خوف من الملاحقة القضائية. كما وضع إجراءات تسمح للبرلمان باستدعاء أي شخص أو منظمة للحضور أو الإدلاء بشهادته، واعتبار رفض الاستدعاء أو الإدلاء بشهادته أو تضليل البرلمان عن طيب خاطر جريمة. وكانت هذه السلطات ضرورية لضمان عدم تمكن الحكومة من الإفلات من التدقيق.

في العام 1999، اعتمد البرلمان قانون إدارة المالية العامة، 1999 (القانون رقم 1 لسنة 1999)⁹. يفصل هذا القانون الالتزامات المحاسبية للسلطة التنفيذية، ويحدد، من بين أمور أخرى، أنه يجب على كل وزير تقديم خطط الموازنة والخطط التشغيلية سنويًا بالإضافة إلى التقارير المدققة إلى الهيئة التشريعية. وبعد فترة وجيزة، أصدر البرلمان قانون التدقيق العام لعام 2004 (القانون رقم 25 لعام 2004) لتنظيم عمليات المراجع العام للحسابات - ينقل المراجع العام للحسابات بشكل روتيني عمليات التدقيق الخاصة به إلى الجمعية الوطنية¹⁰.

القواعد والأنظمة

وينص الدستور على أن البرلمان، باعتباره ذراعًا مستقلًا للدولة وهيئة رقابية، يمكنه تحديد ترتيباته الداخلية ومراقبتها، ووضع القواعد والأوامر المتعلقة بأعماله مع المراعاة الواجبة للديمقراطية التمثيلية والمساءلة والشفافية والمشاركة العامة.¹¹ ومع ذلك، يجب على الجمعية الوطنية أيضًا توفير آليات لضمان أن تكون جميع الأجهزة التنفيذية للدولة في المجال الوطني للحكومة مسؤولة أمامها والحفاظ على الرقابة على ممارسة السلطة التنفيذية الوطنية¹².

ونظرًا للضرورات الدستورية، كان على برلمان ما بعد العام 1994 أن يتبنى قواعد جديدة. وكإحدى طرق تعزيز المساءلة، ضمنت القواعد المنقحة إمكانية التعبير عن المسائل ذات الاهتمام العام في الجمعية الوطنية والمجلس الوطني للمقاطعات. وعلى هذا النحو، فقد أتاحت إجراء مناقشات حول المبادرات التشريعية وتقارير اللجان والاقتراحات. علاوة على ذلك، مكّنت القواعد الأعضاء الأفراد من اقتراح موضوعات لتنظر فيها الجمعية الوطنية.

⁸ قانون صلاحيات وامتيازات وحصانات البرلمان والمجالس التشريعية الإقليمية (القانون رقم 4 لسنة 2004) (بصيغته المعدلة).

⁹ قانون إدارة المالية العامة (القانون رقم 1 لسنة 1999) (وتعديلاته).

¹⁰ يمكن للجمعية الوطنية أيضًا إجراء عمليات تدقيق الأداء ويمكنه الآن اتخاذ إجراءات علاجية ضد الإدارات الخاطئة.

¹¹ المادتان 57 و70 من الدستور.

¹² المادة 55 (2) من الدستور.



وعادةً ما يشارك في المناقشات البرلمانية وزراء. كما أنشأت الجمعية الوطنية مجموعة من اللجان الدائمة للإشراف على كل إدارة وطنية. وبينما تحدد هذه اللجان جداول أعمالها الخاصة، يجب عليها مراقبة ملفات كل منها وإشراك السلطة التنفيذية عندما تكون هناك حاجة لذلك. كما أنشأت الجمعية الوطنية لجاناً دائمة للشؤون المالية والاعتمادات والحسابات العامة - ويرأس هذه الأخيرة تقليدياً أحد أعضاء المعارضة. وقد عززت اللجان الدائمة الاستمرارية، فضلاً عن تشجيع التخصص في الموضوع بين الأعضاء. وكان تغيير العضوية، وخاصة من فترة ولاية إلى أخرى، يمثل مشكلة في السعي لتحقيق المساواة.

وبالإضافة إلى اللجان، تمنح القواعد الأعضاء الحق في طرح أسئلة على السلطة التنفيذية - سواء للرد خطياً أو شفهيًا¹³. وفي الجمعية الوطنية، يمكن لكل عضو طرح ما يصل إلى سؤالين للرد شفهيًا في كل يوم سؤال، وما يصل إلى ثلاثة للرد خطياً كل أسبوع. هناك أسئلة منفصلة للرئيس - الذي يجب أن يجيب عليها في مجلس النواب أربع مرات على الأقل في السنة - ونائب الرئيس والوزراء المعنيين. ويجب المسؤول التنفيذي على الأسئلة الشفهية في الجمعية الوطنية كل يوم أربعاء - أيام الأسئلة - خلال الجلسة. لقد أصبحت الأسئلة أداة رئيسية يستخدمها الأفراد للحصول على المعلومات من الحكومة والضغط من أجل اتخاذ إجراءات.

إصلاحات لتعزيز المساواة

نموذج الرقابة والمساءلة

وكان هناك تصور بأن برلمان جنوب إفريقيا لم يمارس دائماً، مع مرور الوقت، الرقابة ولم يحاسب الحكومة، وهو الوضع الذي أدى بدوره إلى تعريض الدولة للخطر. وقد أثبتت مثل هذه الانتقادات على منصات مختلفة. في العام 2009، على سبيل المثال، كلف رئيس البرلمان بإجراء مراجعة خارجية للبرلمان¹⁴، والتي وجدت أن البرلمان يجب أن يكون أكثر صرامة في أنشطته الرقابية. وفي الآونة الأخيرة، دعا تقييم آخر لتنفيذ القوانين القائمة وتنفيذها، نُشر في العام 2017، إلى "برلمان أكثر نشاطاً، يضمن التنفيذ الصارم (أو، في حالة عدم وجوده، يفرض) عقوبات على ضعف أداء السلطة

¹³ قواعد الجمعية الوطنية 134-146

¹⁴ تقرير تقييم اللجنة المستقلة للبرلمان، 2009.



التنفيذية "15. وتُعزى أوجه القصور هذه إلى عوامل مختلفة بما في ذلك النظام الانتخابي والديناميات السياسية ونقص الخبرة.

وفي وقت مبكر من العام 1999، بعد إنشاء البرلمان الديمقراطي الثاني، كلفت المؤسسة بإجراء دراسة حول ولاية وإجراءات وممارسات الرقابة والمساءلة.¹⁶ وأدى ذلك إلى تطوير نموذج الرقابة والمساءلة.¹⁷ ومن بين أمور أخرى، حدد النموذج مفاهيم الرقابة والمساءلة في سياق قانون جنوب إفريقيا، فضلاً عن مسؤوليات الأعضاء في هذا الصدد. وبذلك، أكد أن هذه الوظائف لم تكن بالضرورة عدائية في طبيعتها أو في نطاق اختصاص المعارضة، بل في المؤسسة ككل. علاوة على ذلك، أكد ضرورة تطبيق المساءلة في ما يتعلق بجميع جوانب ولاية الدولة وعملياتها - السياسية والقانونية والاقتصادية والإدارية. ومن الناحية العملية، أشار النموذج إلى الحاجة إلى زيادة تمكين الأعضاء وتعزيز قدراتهم. وبعد ذلك، خصص البرلمان موارد إضافية للجان وقام بتعيين مستشارين متخصصين لكل وزارة. كما قام البرلمان بالتعاون مع المجالس التشريعية الإقليمية، بتطوير برامج تدريبية ونشر مجموعة متنوعة من المواد التعريفية والأدلة الإجرائية للأعضاء والموظفين.

تعديل الموازنات

ومن المبادرات الأخرى التي انبثقت عن النموذج إصدار قانون الفواتير المالية والمسائل ذات الصلة لعام 2009 (القانون رقم 9 لسنة 2009)¹⁸، والذي أعطى الهيئة التشريعية الوسائل اللازمة لتعديل الموازنات. ومن حيث الدستور، كانت هذه السلطة خاضعة للتشريعات التمكينية. ومع ذلك، أكد البرلمان أن مثل هذه السلطة لا غنى عنها لحماية المصلحة العامة. وفي الوقت نفسه، منح القانون السلطة التنفيذية صلاحية صياغة السياسات¹⁹. وفي هذا الصدد، حدد أنه لا ينبغي للبرلمان في العادة تعديل الموازنات إلا بعد عملية التشاور مع الجمهور والحكومة، والتي يجب أن تتضمن تقييمًا

¹⁵ تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بتقييم التشريعات الرئيسية وتسريع التغيير الأساسي، 2017، الصفحة 535.

¹⁶ تقرير عن الرقابة والمساءلة البرلمانية (كورد، جاجوانث وسولتو)، 1999.

¹⁷ نموذج الرقابة والمساءلة، برلمان جمهورية جنوب إفريقيا، 1999.

¹⁸ قانون الفواتير المالية والمسائل ذات الصلة (القانون رقم 9 لسنة 2009) (بصيغته المعدلة).

¹⁹ المادة 85 من الدستور.



سنويًا لأداء الإدارات وإنفاقها - ويتم نقل نتائجه إلى وزير المالية الذي يجب عليه أخذها في الاعتبار عند صياغة الموازنة القادمة. وستتبع التعديلات في حالة فشل السلطة التنفيذية في مراعاة مخاوف البرلمان. أنشأ القانون أيضًا مكتب الموازنة البرلمانية لتقديم المشورة المستقلة للأعضاء. وحتى الآن، لم يطبق البرلمان صلاحياته المتعلقة بالموازنة بشكل كامل.

اقتراحات حجب الثقة

إحدى أهم الأدوات الدستورية التي تستخدمها الجمعية الوطنية للتحقق من السلطة التنفيذية ومحاسبتها هي عن طريق اقتراح بحجب الثقة عن الرئيس، وتتوفر أيضاً أداة أخرى وهي عن طريق اقتراح العزل. في ما يتعلق بطلبات حجب الثقة، يحدد الدستور ما يلي:

إذا وافقت الجمعية الوطنية، بتصويت مدعوم بأغلبية أعضائها، على اقتراح بحجب الثقة عن الحكومة، باستثناء الرئيس، فيجب على الرئيس إعادة تشكيل الحكومة (و) إذا كانت الجمعية الوطنية، عن طريق تصويت مدعوم بأغلبية أعضائه، تقرر اقتراحًا بحجب الثقة عن الرئيس، يجب على الرئيس وأعضاء مجلس الوزراء الآخرين، وأي نواب للوزراء الاستقالة.²⁰ حددت القواعد في البداية أنه من صلاحيات لجنة البرنامج²¹، وهي الهيكل المسؤول عن جدولة الأعمال في الجمعية الوطنية، وضع اقتراح من هذا النوع، بمجرد تقديمه، على جدول أعمال المجلس. وعادة ما تتخذ هذه اللجنة قراراتها بالإجماع، ولكن على أساس أن حزب الأغلبية يقود البنود. ولكن في العام 2012، ووفقًا لأحد الأعضاء الذي قدم اقتراحًا بحجب الثقة عن الرئيس، لم تتمكن اللجنة من الاتفاق على الموعد الذي ينبغي فيه النظر في هذه المسألة. بعد إجراءات المحكمة، تم تعديل القواعد لوضع مسؤولية جدولة هذه الاقتراحات على عاتق رئيس مجلس النواب، الذي يجب أن يمنحها الأولوية الواجبة على الأعمال الأخرى.²²

وفي العام 2017، كان هناك تحدي آخر للإجراءات المرتبطة باقتراحات سحب الثقة، ألا وهو استخدام الاقتراع السري. وخلصت المحاكم²³ إلى أنه ينبغي لرئيس مجلس النواب أن يسمح للأعضاء بالتصويت سرًا في ظروف معينة.

²⁰ المادة 102 من الدستور.

²¹ قواعد الجمعية الوطنية 205-210

²² وتنص القواعد المنقحة أيضًا، بشكل عام، على أنه إذا لم تتمكن لجنة البرنامج من التوصل إلى توافق في الآراء بشأن مسألة معينة، يمكن بعد ذلك لرئيس حزب الأغلبية، بالتوافق مع رئيس البرلمان ومدير أعمال الحكومة (باعتباره عضو السلطة التنفيذية)، أن يقوم باتخاذ القرار.

²³ المحكمة الدستورية في قضية الحركة الديمقراطية المتحدة وآخرين ضد رئيس مجلس النواب وآخرين (CC 89/2017).



ولدى اتخاذ قرار بالسماح بإجراء اقتراح سري، نصت المحاكم على أنه يجب على رئيس مجلس النواب، في جملة أمور، أن يأخذ في الاعتبار الحاجة إلى الشفافية، فضلاً عن حق الأعضاء في اتباع ما يمليه ضميرهم الشخصي. بالإضافة إلى ذلك، يجب على رئيس المجلس تقييم الظروف السائدة في البلاد، وتحديدًا ما إذا كان سيسمح للأعضاء بالتصويت بطريقة لا تعرضهم لمصاعب غير مشروعة. ونظرت الجمعية الوطنية منذ ذلك الحين في عدد من اقتراحات حجب الثقة عن الرئيس، وتم إجراء أحدها بالاقتراح السري.

اقتراحات العزل

يسمح الدستور، إلى جانب اقتراحات سحب الثقة، للجمعية بعزل الرئيس²⁴ - يجوز للجمعية الوطنية، بقرار يتم اعتماده بأغلبية ثلثي أعضائها على الأقل، عزل الرئيس من منصبه فقط على أساس: انتهاك خطير للدستور أو القانون؛ سوء سلوك خطير؛ أو عدم القدرة على أداء المهام المكتوبة²⁵.
وخلافاً لمقترح حجب الثقة، إذا أقرت الجمعية الوطنية اقتراحًا بإقالة الرئيس، فقد لا يحصل على أي مزايا لذلك المنصب ولا يجوز له العمل في أي منصب عام. وفي العام 2017، أوضحت المحاكم²⁶ أن الجمعية الوطنية يجب أن يكون لديها إجراءات دائمة (بدلاً من إجراءات مخصصة) لتنظيم عملية الإقالة. وقد تناول مجلس النواب بعد ذلك هذه الثغرة. ومن سمات هذه القواعد أنها ألزمت رئيس مجلس النواب، عند تلقي الاقتراح، بتشكيل لجنة من ثلاثة خبراء مستقلين، من قائمة المرشحين التي قدمتها الأحزاب السياسية، لإجراء تقييم أولي حول ما إذا كانت الأدلة، كما هو مقدم في الاقتراح، من شأنه أن يبرر عملية المساءلة. ويجب على الجمعية الوطنية بعد ذلك أن تنظر في النتائج التي توصلت إليها اللجنة وتقرر ما إذا كانت ستواصل التحقيق أم لا. كان الهدف من إدراج اللجنة هو التخفيف من الاعتبارات السياسية المحتملة، والتي قد تجبط بخلاف ذلك قدرة العضو على التحريض على إجراءات الإقالة، وبالتالي مساءلة الرئيس والسلطة التنفيذية.

وبصرف النظر عن الرئيس، تنص قواعد البرلمان أيضًا على إقالة العديد من المسؤولين الدستوريين الآخرين مثل رؤساء مؤسسات الفصل التاسع والهيئات ذات الصلة. تشبه هذه القواعد تلك الخاصة بعزل الرئيس²⁷.

²⁴ لا يستخدم الدستور نفسه كلمة "عزل" لكن المصطلح أصبح منذ ذلك الحين جزءًا من المعجم القانوني لجنوب إفريقيا.

²⁵ المادة 89 (1) من الدستور.

²⁶ المحكمة الدستورية بشأن قضية المناضلين من أجل الحرية الاقتصادية ضد رئيس مجلس النواب وآخرين (17/76/CC).

²⁷ قواعد الجمعية الوطنية AF-129R. ملاحظة: تم اعتماد هذه القواعد بعد الإصدار الأخير من القواعد، وبالتالي سيتم دمجها في الإصدار التالي.



مراقبة قرارات المجلس

بصرف النظر عن وضع القوانين، يتخذ برلمان جنوب إفريقيا أنواعًا مختلفة من القرارات. وينشأ العديد منها من أعمال الرقابة مثل تقارير اللجان وتعمل على تسليط الضوء على إخفاقات الحكومة. وفي حين أن هذه القرارات ليست ملزمة بنفس الطريقة التي تكون بها التشريعات، إلا أنه من المتوقع من السلطة التنفيذية أن تقدم تقريرًا إلى البرلمان بشأن تنفيذها أو غير ذلك. وكان هناك قلق من أن البرلمان لم يقوم حتى الآن برصد الامتثال لهذه القرارات بشكل فعال، الأمر الذي أدى بدوره إلى تقويض المساءلة. ولمعالجة هذه المشكلة، تم إنشاء سجل لمجلس النواب لمتابعة القرارات. وفي هذا الصدد، يرأس رئيس مجلس النواب الوزراء والجهات المعنية الأخرى للمتابعة في حالة التأخير. وتجدر الإشارة إلى أن البرلمان قادر، إذا سمحت الظروف بذلك، على تنفيذ قرارات معينة. وكما هو موضح أعلاه، يمكن أن يتم ذلك عن طريق تعديلات الموازنة. وكما لاذ أخير، يمكن للجمعية أيضًا عزل السلطة التنفيذية.

مراجعة القواعد

وإلى جانب التغييرات الإضافية في القواعد، أجرت الجمعية الوطنية مراجعة شاملة لإجراءاتها في العام 2014؛ وهي عملية استغرقت عامين وبلغت ذروتها باعتماد الإصدار التاسع من القواعد في 26 أيار/ مايو 2016. وتتمثل أحد أهداف هذا المشروع بتعزيز الرقابة والمساءلة. وتضمنت الإصلاحات إنشاء منتديات عامة فرعية خاصة (جلسات عامة مصغرة) لتوفير المزيد من الفرص للمناقشة والمشاركة مع الحكومة. بالإضافة إلى ذلك، قامت القواعد المحدثة بتمديد وقت الوزراء للرد على الأسئلة الشفهية من ساعتين إلى ثلاث ساعات (كل يوم أربعاء). علاوة على ذلك، ألزمت القواعد الجمعية الوطنية بوضع نظام لمراقبة توقيت الردود على الأسئلة المكتوبة. وقد وضع مجلس النواب مؤخرًا مثل هذا النظام،²⁸ الذي ينص، في جملة أمور، على أن رئيس مجلس النواب يمكنه متابعة الوزراء وتوبيخهم علنًا. علاوة على مراجعة القواعد، لا يزال هناك تقدير بأن إجراءات البرلمان ليست ثابتة ولكنها مواد حية يجب تقييمها باستمرار.

التغييرات والاستنتاجات

وكما ذكرنا سابقاً، يتم انتخاب أعضاء الجمعية الوطنية حالياً عن طريق التمثيل النسبي. وفي هذا الصدد، لم تكن الجمعية الوطنية محصنة ضد الظواهر الشائعة في الأنظمة المماثلة - وهي ظاهرة هيمنة الحزب. وقد أدى ذلك إلى استمرار

²⁸ المادة 136 من قانون الجمعية الوطنية



الدعوات لإصلاح النظام الانتخابي. وفي العام 2020، قضت المحاكم²⁹ بعدم دستورية قانون الانتخابات³⁰، لأنه لم يسمح للمرشحين المستقلين بخوض الانتخابات. ونتيجة لذلك، تم تعديل قانون الانتخابات في العام 2023 للسماح للمستقلين بالترشح للمناصب لأول مرة في الانتخابات المقبلة³¹. وهذا يعني أن البرلمان لن يعتمدوا على إملاءات الأحزاب السياسية في المستقبل، مما قد يؤدي إلى تغيير في الديناميكيات السياسية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وكما كان الحال في أماكن أخرى، كان على برلمان جنوب إفريقيا أن يتعامل مع ظهور جائحة فيروس كورونا 2019 (كوفيد 19) والقيود الناجمة عنه. وقد حد هذا من قدرة الأعضاء والجمهور على حضور الإجراءات. ومنذ ذلك الحين استخدمت الجمعية الوطنية النظام المختلط، حيث يمكن لعدد محدود من الأعضاء الحضور في المجلس بينما يشارك آخرون عبر الإنترنت، وتجتمع اللجان افتراضياً في معظمها. وقد شكلت هذه الترتيبات تحديات ولكنها وفرت أيضاً فرصاً جديدة. على سبيل المثال، سهّلت بعض الاجتماعات عبر الإنترنت على المسؤولين تقديم تقاريرهم إلى اللجان. ويُعتبر هذا أمراً مهماً بشكل خاص في جنوب إفريقيا حيث أن مقر البرلمان ومقر الحكومة يقعان في مقاطعات مختلفة - البرلمان يقع في كيب تاون، مقاطعة كيب الغربية، والحكومة في تشواني، مقاطعة غوتنغ. ومع ذلك، يمكن أن تحد الاجتماعات عبر الإنترنت من التبادلات السياسية. كما أدت القيود المفروضة بسبب فيروس كورونا إلى تفاقم الفوارق الاجتماعية وجعلت من الصعب على أولئك الذين لا يملكون الموارد الوصول إلى البرلمان. وأخيراً، لتفاقم هذه المشاكل، اندلع حريق في يناير/كانون الثاني 2022، دمر مبنى الجمعية الوطنية، ولا يزال من الصعب الوصول إلى المجلس نفسه وسيحتاج إلى سنوات لترميمه. ونتيجة لذلك، كان لا بد من انعقاد الجمعية في مكان آخر. وعلى هذا النحو، كان من الصعب استيعاب جميع الجهات المعنية، والتأكد من قدرة الجمعية الوطنية على العمل على النحو المنشود. وسوف تتطلب هذه الحقائق الابتكار المستمر.

ملاحظات ختامية

لقد تطورت الديمقراطية والبرلمان في جنوب إفريقيا ونضجت بشكل ملحوظ منذ أول انتخابات حرة في العام 1994. ومنذ العام 1994، كانت هناك ستة انتخابات وطنية، آخرها في العام 2019، والتي شهدت تعبير المواطنين عن تفضيلاتهم وحظوظهم السياسية بين المد والجزر. وخلال هذه الفترة، عززت الجمعية الوطنية وضعها وإجراءاتها فيما يتعلق بالتزامها بمساءلة الحكومة، وظهرت أمثلة على أفضل الممارسات. ومع ذلك، لا تزال البلاد تعاني، من بين أمور أخرى،

²⁹ المحكمة الدستورية في قضية حركة الأمة الجديدة ضد رئيس جمهورية جنوب إفريقيا وآخرين (CC 110/19).

³⁰ قانون الانتخابات (القانون رقم 73 لسنة 1998).

³¹ ومن المقرر إجراء الانتخابات العامة والمحلية المقبلة في 29 أيار/مايو 2024.



من الفقر المدقع والبطالة وعدم المساواة. وتشكل قدرة الخدمة العامة، بما في ذلك المالية العامة المقيدة، عوائق إضافية أمام التنمية المستدامة. وتشير هذه الحقائق إلى أن الرقابة والمساءلة البرلمانية، إلى حد ما، لم تحقق النتائج المطلوبة، وأن الدولة لم تخضع دائماً للمساءلة والمحاسبة عن أوجه القصور فيها. وقد تمت الإشارة إلى النتائج التي توصلت إليها لجنة التحقيق في الاستيلاء على الدولة كمثال.

وفي المقابل، أنشأ الرئيس لجنة التحقيق في الاستيلاء على الدولة في العام 2018³² بناءً على توصية من المدافع العام من أجل التحقيق في مزاعم الفساد المستشري والتأثير غير السليم للجهات الفاعلة الخاصة في شؤون الدولة - وهي ظاهرة تسمى "الاستيلاء على الدولة". وقدمت اللجنة تقريرها النهائي إلى البرلمان في العام 2022. وكجزء من ولايتها، ناقشت اللجنة تطور الرقابة البرلمانية وفشلها الملحوظ في القبض على الفساد. ثم تم تحديد عدد من نقاط الضعف في السلطة التشريعية وكيفية علاجها. كبادرة، دعت المفوضية إلى اتباع نهج أكثر استباقية واتساقاً في التعامل مع الرقابة، وأيدت مفهوم "المساءلة التعديلية"³³ الذي يتطلب تصحيح العيوب الحكومية حيثما يتم الكشف عنها.

المراجع

1. دستور جمهورية جنوب إفريقيا (القانون رقم 108 لسنة 1996).
2. المحكمة الدستورية في قضية لينديوي مازيبوكو ضد رئيس مجلس النواب وآخرين (CC 115/12).
3. المحكمة الدستورية في قضية المناضلين من أجل الحرية الاقتصادية ضد رئيس مجلس النواب وآخرين (CC 76/17).
4. المحكمة الدستورية في قضية حركة الأمة الجديدة ضد رئيس جمهورية جنوب إفريقيا وآخرين (CC 110/19).
5. المحكمة الدستورية في قضية الحركة الديمقراطية المتحدة وآخرين ضد رئيس مجلس النواب وآخرين (CC 89/2017).
6. قانون الانتخابات (القانون رقم 73 لسنة 1998) (بصيغته المعدلة).
7. راجع مشروع قانون التعديل الانتخابي (بالعام 2022).
8. قانون الفواتير المالية والمسائل المتعلقة بها (القانون رقم 9 لسنة 2009) (بصيغته المعدلة).
9. النظام الداخلي لمجلس الأمة (2016)، (الإصدار التاسع، بصيغته المعدلة).

³² تُعرف رسمياً باسم اللجنة القضائية للتحقيق في مزاعم الاستيلاء على الدولة والفساد والاحتيال في القطاع العام بما في ذلك أجهزة الدولة.

³³ تم عرض هذا المفهوم لأول مرة في تقرير الرقابة والمساءلة البرلمانية (كورد، جاغوانث وسولتو) (1999) - والذي استرشد به فيما بعد نموذج الرقابة والمساءلة البرلمانية.



10. نموذج الرقابة والمساءلة، برلمان جمهورية جنوب إفريقيا، 1999.
11. قانون صلاحيات وامتيازات وحصانات البرلمان والمجالس التشريعية الإقليمية (القانون رقم 4 لسنة 2004) (بصيغته المعدلة).
12. قانون إدارة المالية العامة (القانون رقم 1 لسنة 1999) (وتعديلاته).
13. تقرير لجنة التقييم المستقلة للبرلمان، 2009.
14. تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بتقييم التشريعات الرئيسية وتسريع التغيير الأساسي، 2017.
15. تقرير حول الرقابة والمساءلة البرلمانية. كوردر وجاجوانث وسولتو. جامعة كيب تاون، 1999.
16. تقرير اللجنة القضائية للتحقيق في مزاعم الاستيلاء على الدولة والفساد والاحتيال في القطاع العام بما في ذلك أجهزة الدولة، 2022.

ملاحظة: إن جميع هذه الوثائق المرجعية متاحة على الإنترنت. كما يمكن الحصول عليها من السيد م. كزاسو على

mxaso@parliament.gov.za

أو السيد ب هاهنديك على phahndiek@parliament.gov.za.



UNION INTERPARLEMENTAIRE

INTER-PARLIAMENTARY UNION

ASSOCIATION DES SECRETAIRES
GENERAUX DES PARLEMENTS



ASSOCIATION OF SECRETARIES
GENERAL OF PARLIAMENTS

COMMUNICATION

by

Mr Xolile GEORGE
Secretary to Parliament of the Republic of South Africa

on

**“Oversight and Accountability in the South African Parliament: the Evolution of
Constitutional, Legal and Procedural Instruments”**

Geneva Session
March 2024

Introduction – the Basis of Accountability

This paper outlines the evolution of procedures intended to enforce Executive accountability by the South African Parliament. In so doing, it describes the constitutional basis for the relations between Parliament and the Executive and documents the transition to an open and transparent Legislature. Next, it details the evolution of the legal system and Parliament's rules to support accountability and, lastly, reflects on recent developments and opportunities.

South Africa's general election in 1994 marked the transition from an oppressive State to a constitutional democracy¹ founded on human rights, openness and accountability². For the first time, the majority of South Africans could vote for leaders to carry forward their interests, and who would be accountable to them. As the primary vehicle of the democratic State, the Constitution created a bi-cameral Parliament, comprised of the National Assembly (NA) and the National Council of Provinces (NCOP), each with specific functions and obligations. The task of the Assembly, as a collective, was to –

...ensure Government by the people under the Constitution. It does this by choosing the President, by providing a national forum for public consideration of issues, by passing legislation and by scrutinizing and overseeing executive action³.

At present, the Assembly is comprised of four hundred members from different political parties, elected every five years in accordance with a system of proportional representation. Currently, 14 parties are represented in the NA. Once constituted, the NA elects the President, as the head of the National Executive. The President then appoints the Cabinet from among the members of the NA. Thereafter, the NA must oversee the Government to ensure that it acts in the public interest. Conversely, the Constitution⁴ states that the Executive is accountable collectively and individually to Parliament, and must provide members with full and regular reports.

¹ Parliament adopted the interim Constitution in 1994 and the Final Constitution in 1996.

² Section 1 of the Founding Provisions of the Constitution.

³ Section 42(3) of the Constitution.

⁴ Section 92(2) of the Constitution.

Even though the principle of accountability was at the heart of the new constitutional dispensation, the democratic Parliament did not have the benefit of established procedures or experience. Accordingly, it first had to construct a legal and procedural framework to facilitate its business and then develop the requisite institutional knowledge and best practice.

The Accounting Framework

A Transparent and Accessible Parliament

Those who drafted the Constitution understood that political accountability necessitated a transparent and open Parliament so that the people could follow proceedings and weigh the work of their representatives. Moreover, they realized that the Executive must explain their actions mindful of public opinion. In this respect, the Constitution prescribed that, *inter alia*, the Assembly must -

...conduct its business in an open manner, and hold its sittings, and those of its committees, in public... (and the) Assembly may not exclude the public, including the media, from a sitting of a committee unless it is reasonable and justifiable to do so in an open and democratic society⁵.

Since then, Parliament has actively sought to expand public access and involvement in its affairs. The parliamentary precinct itself is open and the media and interest groups have frequently attended meetings⁶. There has also been considerable media coverage of Parliament on various platforms. Parliament itself has its own television channel and routinely releases statements and updates. In addition, there have been ongoing efforts to reach out to local communities, owing to the fact that many citizens do not have the resources to travel or access media outlets. Parliament has also taken measures to facilitate access for people living with disabilities – most facilities

⁵ Section 59 of the Constitution. Assembly Rules 57 and 184 detail the procedures for public access to the House and committees respectively.

⁶In terms of the media, Section 16 of the Constitution safeguards freedom of the press and other media.

accommodate wheelchairs, and debates in the House are, in addition to the indigenous languages, translated into sign language.

Statutory Framework to compel Accountability

During the first years of the democratic order, Parliament considered a number of statutes and regulations to foster oversight and accountability. These included, *inter alia*, laws to empower members, to regulate the public service and state finances, and to consolidate other independent institutions to support the system of checks and balances such as the Human Rights Commission, Gender Commission, Public Protector and Auditor General (AG) (the so-called Chapter Nine Institutions)⁷. Parliament also overhauled its own rules to this end.

As part of the steps to empower members, Parliament adopted the Powers, Privileges and Immunities of Parliament and Provincial Legislatures Act, 2004 (Act 4 of 2004)⁸. This Act amplified the constitutional right of members to speak freely in Parliament without fear of prosecution. It also laid down procedures to allow Parliament to summon any person or organization to appear or give evidence, and made it an offense for any person to refuse a summons, refuse to give evidence or willingly mislead Parliament. These powers were essential to ensure that the Government could not escape scrutiny.

In 1999, Parliament adopted the Public Finance Management Act, 1999 (Act 1 of 1999)⁹. This Act detailed the accounting commitments of the Executive and, among other things, determined that every minister must annually submit budgetary and operational plans as well as audited reports to the Legislature. Soon after, Parliament passed the Public Audit Act, 2004 (Act 25 of 2004) to regulate the operations of the AG - the AG routinely conveys its audits to the NA¹⁰.

⁷ These particular institutions are formally known as the State Institutions supporting Constitutional Democracy but fall under Chapter 9 of the Constitution.

⁸ Powers, Privileges and Immunities of Parliament and Provincial Legislatures Act (Act 4 of 2004) (as amended).

⁹ Public Finance Management Act (Act 1 of 1999) (as amended).

¹⁰ The AG can also conduct performance audits and can now take remedial actions against errant departments.

Rules and Orders

The Constitution stipulated that Parliament, as an independent arm of State and an oversight body, could determine and control its own internal arrangements, and make rules and orders concerning its business with due regard to representative democracy, accountability, transparency and public involvement¹¹. The NA, however, must also provide mechanisms to ensure that all executive organs of state in the national sphere of Government are accountable to it and to maintain oversight over the exercise of national executive authority¹².

Given the constitutional imperatives, the post-1994 Parliament had to adopt new rules. As one way to promote accountability, the revised rules ensured that matters of public interest could find expression in the NA and NCOP. As such, they provided for debates – on legislative initiatives, committee reports and motions. Furthermore, the rules empowered individual members to propose subjects for consideration by the NA. Parliamentary debates routinely involve ministers. The NA also put in place an array of permanent committees to oversee each national department. While these committees determine their own agendas, they must monitor their respective portfolios and engage the Executive when there is a need. The NA also established standing committees on finance, appropriations and public accounts – the latter traditionally chaired by a member of the opposition. Permanent committees have fostered continuity, as well as encouraged subject specialization among members. Changing membership, especially from one term to the next, has been a problem in the pursuit of accountability.

In addition to committees, the rules entitle members to pose questions to the Executive – both for written and oral reply¹³. In the NA, each member can put up to two questions for oral reply each question day, and up to three for written reply every week. There are separate questions to the President – who must answer in the House at least four times in a year – the Deputy President and the respective ministers. The Executive answer oral questions in the NA every Wednesday –

¹¹ Sections 57 and 70 of the Constitution.

¹² Section 55(2) of the Constitution.

¹³ National Assembly Rules 134-146

question days – during session. Questions have become a key instrument for individual members to solicit information from the Government and press for action.

Reforms to reinforce Accountability

Oversight and Accountability Model

There has been a perception that the South African Parliament has over time not always exercised oversight and held Government to account, a situation that, in turn, has compromised the State. Such criticisms have been raised on various platforms. In 2009, for instance, the Speaker commissioned an external review of Parliament¹⁴, which found that Parliament should be more rigorous in its oversight activities. More recently, another assessment of the implementation of existing laws and their implementation, published in 2017, advocated for a “*more active Parliament, one that ensures the strict enforcement of (or, where lacking, introduces) penalties for lack of performance by the Executive*”¹⁵. Such shortcomings have been attributed to various factors including the electoral system, political dynamics and a lack of experience.

As early as 1999, following the inception of the second democratic Parliament, the institution commissioned a study of its oversight and accountability mandate, procedures and practices¹⁶. This led to the development of an Oversight and Accountability Model¹⁷. Among other things, the Model defined the concepts of oversight and accountability in the context of South African law, as well as members’ responsibilities in this regard. In so doing, it asserted that these functions were not necessarily adversarial in nature or the purview of the opposition but the institution as a collective. Moreover, it averred that accountability should be applied in relation to all aspects of the State’s mandate and operations – political, legal, economic and administrative. From a practical perspective, the Model pointed to a need to further empower and capacitate members. Parliament subsequently allocated additional resources to committees and employed specialised advisors for each portfolio. Parliament, together with the provincial legislatures, also developed training

¹⁴ Report of the Independent Panel Assessment of Parliament, 2009.

¹⁵ Report of the High-Level Panel on the Assessment of Key Legislation and the Acceleration of Fundamental Change, 2017, page 535.

¹⁶ Report on Parliamentary Oversight and Accountability (Corder, Jagwanth and Soltau), 1999.

¹⁷ Oversight and Accountability Model, Parliament of the Republic of South Africa, 1999.

programmes and published a variety of induction materials and procedural manuals for members and staff.

Amending Budgets

Another initiative, which emanated from the Model, was the enactment of the Money Bills and Related Matters Act, 2009 (Act 9 of 2009)¹⁸, which gave the Legislature the means to amend budgets. In terms of the Constitution, this power was subject to enabling legislation. Parliamentarians nevertheless maintained that such power was indispensable to safeguard the public interest. At the same time, the Act accorded with the Executive's prerogative to formulate policy¹⁹. In this respect, it specified that Parliament should ordinarily only amend budgets following a process of consultation with the public and the Government, which must include an annual assessment of departmental performance and spending – the outcomes of which are conveyed to the Minister of Finance who must consider them in formulating the next budget. Amendments would follow in the event the Executive failed to take account of Parliament's concerns. The Act also established a Parliamentary Budget Office (PBO) to offer independent advice to members. To date, Parliament has not fully applied its budget powers.

Motions of no Confidence

One of the most significant constitutional tools for the NA to check and hold the Executive to account is by way of a motion of no confidence in the President. Another is by way of a motion of impeachment. In terms of motions of no confidence, the Constitution determines that –

If the National Assembly, by a vote supported by a majority of its members, passes a motion of no confidence in the Cabinet, excluding the President, the President must reconstitute the Cabinet (and) if the National Assembly, by a vote supported by a majority of its members, passes a motion of no confidence in the President, the President and the other members of the Cabinet and any Deputy Ministers must resign²⁰.

¹⁸ Money Bills and Related Matters Act (Act 9 of 2009) (as amended).

¹⁹ Section 85 of the Constitution.

²⁰ Section 102 of the Constitution.

The rules initially determined that it was the prerogative of the Programme Committee²¹, the structure responsible for scheduling business in the NA, to place a motion of this kind, once tabled, on the agenda of the House. This committee typically took decisions by consensus, albeit with the understanding that the majority party led items. In 2012, however, pursuant to a member tabling a motion of no confidence in the President, the committee could not agree as to when the matter should be considered. Following court proceedings, the rules were amended to place the onus to schedule these motions on the Speaker, who must accord them due priority over other business²².

In 2017, there was a further challenge to procedures associated with motions of no confidence – that of the use of secret ballots. The Courts²³ concluded that the Speaker should allow members to vote in secret in certain circumstances. In making a determination to allow a secret ballot, the Courts prescribed that the Speaker, *inter alia*, must take account of the need for transparency, as well as the right of members to follow the dictates of personal conscience. In addition, the Speaker must evaluate the prevailing circumstances in the country, specifically whether they would allow members to vote in a way that would not expose them to illegitimate hardships. The NA has since considered a number of motions of no confidence in the President, one of which was held by secret ballot.

Motions of Impeachment

Together with motions of no confidence, the Constitution allows the Assembly to impeach the President²⁴ -

The National Assembly, by a resolution adopted with a supporting vote of at least two thirds of its Members, may remove the President from office only on the grounds of - a serious violation of the Constitution or the law; serious misconduct; or inability to perform the

²¹ National Assembly Rules 205-210.

²² The revised rules also provided that, in general terms, if the Programme Committee was not able to reach consensus on a particular matter, the Chief Whip of the Majority Party, acting with the concurrence of the Speaker and the Leader of Government Business (as a member of the Executive), could thereafter decide.

²³ Constitutional Court in the matter of the *United Democratic Movement (UDM) and others vs the Speaker and others* (CC 89/2017).

²⁴ The Constitution itself does not use the word “*impeach*” but the term has since become part of South Africa’s legal lexicon.

*functions of office*²⁵.

As distinct from a motion of no confidence, if the NA passes a motion to remove the President, he or she may not receive any benefits of that office and may not serve in any public office. In 2017, the Courts²⁶ clarified that the NA must have standing (as opposed to *ad hoc*) procedures to regulate the impeachment process. The House subsequently addressed this lacuna. A feature of these rules was that they compelled the Speaker, upon receipt of a motion, to establish a panel of three independent experts, from a list of nominees put forward by political parties, to make a preliminary assessment of whether the evidence, as advanced in the motion, would justify an impeachment process. The NA must then consider the findings of the panel and decide whether to proceed with an inquiry or not. The inclusion of the panel was intended to mitigate against possible political considerations, which may otherwise frustrate the ability of a member to instigate impeachment proceedings, and thereby hold the President and Executive to account.

Aside from the President, Parliament's rules also provide for the removal of various other constitutional office-bearers such as the heads of the Chapter-Nine Institutions and related bodies. These rules are similar to those for the impeachment of the President²⁷.

Monitoring House Resolutions

Apart from law making, the South African Parliament takes various kinds of resolutions. Many of these arise from oversight work such as committee reports and serve to highlight Government failings. While these resolutions are not binding in the same way as legislation, the Executive is nevertheless expected to report to Parliament on the implementation or otherwise thereof. There has been a concern that Parliament has, to date, not effectively monitored compliance with these decisions, which, in turn, has undermined accountability. To address this, a register was set up for the House to track resolutions. In this regard, the Speaker corresponds with ministers and other stakeholders to follow-up in the event of delays. It should be noted that Parliament is, if

²⁵ Section 89(1) of the Constitution.

²⁶ Constitutional Court on the matter of *The Economic Freedom Fighters vs the Speaker and others* (CC 76/17).

²⁷ National Assembly Rules 129R-AF. To note: these rules were adopted after the latest edition of the Rules, and will therefore be incorporated in the next edition.

circumstances allow and warrant, able to enforce certain resolutions. As described above, this can be by way of budget amendments. As a last resort, the Assembly can also remove the Executive.

Reviewing the Rules

Together with incremental changes to the rules, the NA undertook a comprehensive review of its procedures in 2014; a process which took two years and which culminated in the adoption of the Ninth Edition of the Rules on 26 May 2016. One of the objectives of this undertaking was to reinforce oversight and accountability. Reforms included the introduction of special sub-plenary forums (mini-plenaries) to provide more opportunity for debate and engagement with the Government. In addition, the updated rules extended time of ministers to respond to oral questions from two to three hours (every Wednesday). Further, the rules obliged the NA to put in place a system to monitor the timeliness of responses to written questions. The House has recently put in place such a system,²⁸ which, *inter alia*, specifies that the Speaker can both follow-up and publically reprimand ministers. Over and above the review of the rules, there remains an appreciation that Parliament's procedures are not static but living articles to be continually evaluated.

Changes and Conclusions

As previously mentioned, presently members of the NA are elected by proportional representation. In this regard, the NA has not been immune to the phenomena common in similar dispensations – that of party dominance. This has resulted in ongoing calls for electoral reform. In 2020, the Courts²⁹ ruled that the Electoral Act³⁰ was unconstitutional, as it did not allow independent candidates to contest elections. As a result, the Electoral Act was amended in 2023 to allow independents to run for office for the first time in the next election³¹. This will mean that parliamentarians will potentially not be as dependent on the dictates of political parties in future, which may lead to a change in political dynamics between the Legislature and the Executive.

²⁸ National Assembly Rule 136.

²⁹ Constitutional Court in the matter of the *New Nation Movement vs the President of the Republic of South Africa and others* (CC 110/19).

³⁰ Electoral Act (Act 73 of 1998).

³¹ The next general and provincial elections will be held on 29 May 2024.

As has been the case elsewhere, South Africa's Parliament had to manage the onset of the Covid-19 pandemic and the resultant restrictions. This limited both the ability of members and the public to attend proceedings. The NA has since made use of a hybrid system, where a limited number of members can be present in the House while others participate online. Committees have been meeting virtually for the most part. These arrangements have posed challenges but also provided new opportunities. Some online meetings, for example, have made it easier for officials to report to committees. This is especially pertinent in South Africa as the seat of Parliament and that of Government are in different provinces – Parliament is in Cape Town, Western Cape Province, and the Government is in Tshwane, Gauteng Province. Nevertheless, online meetings can limit political exchanges. Covid-19 restrictions have also exacerbated social disparities and made it more difficult for those without resources to access Parliament.

Lastly, to aggravate these problems, in January 2022 a fire gutted the National Assembly building – the Chamber itself remains inaccessible and will require years to restore. Consequently, the Assembly has had to convene at another venue. As such, it has been difficult to accommodate all stakeholders and ensure the NA can operate as intended. These realities will necessitate continued innovation.

Concluding Remarks

South Africa's democracy and Parliament have evolved and matured markedly since the first free election in 1994. Since 1994, there have been six national elections, the last in 2019, which have seen the citizenry express their preferences and political fortunes ebb and flow. Over this period, the National Assembly has consolidated its status and procedures in respect of its obligation to hold Government to account, and examples of best practice have emerged. Nonetheless, the country remains beset by, among other things, deep poverty, unemployment and inequality. The capacity of the public service including a constrained fiscus are further impediments to sustained development. These realities suggest that, in some measure, parliamentary oversight and accountability have not had the requisite outcomes and that the State has not always been held answerable and accountable for its deficiencies. The findings of the State Capture Commission have been noted as an example.

The State Capture Commission was established in 2018³² by the President on the basis of a recommendation by the Public Protector in order to investigate allegations of widespread corruption and the improper influence of private actors in state affairs – a phenomenon called “*state capture*”. The Commission tabled its final report in Parliament in 2022. As part of its mandate, the Commission discussed the evolution of parliamentary oversight and its perceived failure to arrest corruption. It then identified a number of weaknesses in the legislature and how these could be remedied. As a start, the Commission advocated for a more proactive and consistent approach to oversight and endorsed the concept of “*amendatory accountability*”³³ – which requires that, where Government defects have been uncovered, they be corrected.

In part as a response to the findings of the State Capture Commission, and to complement the procedures that had been put in place, Parliament has attempted to shift to a more outcomes-based approach to oversight, with a focus on qualitative, impact-making interventions and service delivery. To accomplish this, Parliament has, as part of its strategic plan, begun to identify a set of over-arching indicators against which progress can be measured. The evolving regulatory framework together with renewed necessity for change is expected to serve as a firm foundation for enhanced legislative oversight and Executive accountability.

³² Officially known as the Judicial Commission of Inquiry into Allegations of State Capture, Corruption and Fraud in the Public Sector including Organs of State.

³³ This concept was first proffered in the Report on Parliamentary Oversight and Accountability (Corder, Jagwanth and Soltau) (1999) – which later informed Parliament’s Oversight and Accountability Model.

References

1. Constitution of the Republic of South Africa (Act 108 of 1996).
2. Constitutional Court in the matter of Lindiwe Mazibuko vs the Speaker and others (CC 115/12).
3. Constitutional Court in the matter of The Economic Freedom Fighters vs the Speaker and others (CC 76/17).
4. Constitutional Court in the matter of the New Nation Movement vs the President of the Republic of South Africa and others (CC 110/19).
5. Constitutional Court in the matter of the United Democratic Movement (UDM) and others vs the Speaker and others (CC 89/2017).
6. Electoral Act (Act 73 of 1998) (as amended).
7. See Electoral Amendment Bill (B1 of 2022).
8. Money Bills and Related Matters Act (Act 9 of 2009) (as amended).
9. National Assembly Rules of Procedure (2016), (Ninth Edition, as amended).
10. Oversight and Accountability Model, Parliament of the Republic of South Africa, 1999.
11. Powers, Privileges and Immunities of Parliament and Provincial Legislatures Act (Act 4 of 2004) (as amended).
12. Public Finance Management Act (Act 1 of 1999) (as amended).
13. Report of the Independent Panel Assessment of Parliament, 2009.
14. Report of the High-Level Panel on the Assessment of Key Legislation and the Acceleration of Fundamental Change, 2017.
15. Report on Parliamentary Oversight and Accountability. Corder, Jagwanth and Soltau. University of Cape Town, 1999.
16. Report of the Judicial Commission of Inquiry into Allegations of State Capture, Corruption and Fraud in the Public Sector including Organs of State, 2022.

To note: All these reference documents are available online. Alternately, they can be sourced from Mr M Xaso, at mxaso@parliament.gov.za or Mr P Hahndiek at phahndiek@parliament.gov.za.