UNION INTERPARLEMENTAIRE INTER-PARLIAMENTARY UNION

# جمعية الأمناء العاميّن للبرلمانات الوطنية

## مساهمة

من

السيّد مانوهار براساد بهاتاراي

الأمين العام لبرلمان نيبال

حول

## " الجدل العام عن المعارضة"

دورة سانت بطرسبرغ

تشرين الأول / اكتوبر 2017

*ترجمة الأمانة العامة للاتحاد البرلماني العربي*

## مقدمة

إنّ وجود حزب المعارضة في البرلمان هو عنصر أساسي في أي ديموقراطية ليبرالية. اسمحوا لي أن أقتبس من إيان سابيرو الذي قال وبشكل رائع أن "الديموقراطية هي أيديولوجية المعارضة بقدر ما هي من الحكومة".

وفقاً لما قاله إيان، إنّ للمعارضة ثلاثة أدوار. الدور الأول وظيفي كبديل محتمل للحزب الحاكم. والدور الثاني للمعارضة هو إضفاء الشرعية على النظام السياسي الديموقراطي. والدور الثالث للمعارضة هو ضمان وجود نقاش سياسي صحي. يبدو الأمر منطقياً، حيث أن المهمة المركزية للديموقراطية هي تمكين الناس من إدارة علاقات قوية من أجل التقليل من هيمنة أي طرف معين أو مجموعة مصالح. والمعارضة هي التي يمكنها أن تلعب دوراً هاماً في تحقيق التوازن.

في مجتمع ديموقراطي، سيكون هناك دائما خلافات في الرأي، و دائما تمييز بين الأغلبية و واحد أو أكثر من الأقليات المعارضة. والبرلمان هو جمعية تمثيلية، حيث يمكن مناقشة هذه الاختلافات والتحاور فيها وجعلها منطقية. إن آليات تخويل الأغلبية باتخاذ القرارات والتوقع بأن تقوم الأقلية بفحص وتدقيق مثل هذه القرارات يجعل المجتمع أكثر أمناً.

عادة ما تكون المعارضة أقليّة، والأقليّة كقاعدة عامة لا تملك صلاحية اتخاذ القرارات. تتمثل مهمة المعارضة في تقديم بدائل سياسية، وتعزيز مصالح الناخبين، وتحسين عملية اتخاذ القرارات البرلمانية، والشروع في مناقشة عامة بشأن القضايا التي تهم المصلحة الوطنية أو المصلحة ذات الاهتمام العام الأوسع، والأهم من ذلك الرقابة والإشراف على وظيفة الحكومة وتعزيز الشرعية والمساءلة والشفافية في العملية السياسية.

يمكن النظر إلى درجة نضج الديموقراطية البرلمانية من خلال المدى الذي يسمح فيه للمعارضة القيام فعلياً بهذه المهام أو مدى المعارضة في تمكينها من القيام بهذا الدور. إذا لم يتم الوفاء بأيّ منها، فإن ذلك سيكون علامة على وجود ديموقراطية مختلة وظيفياً.

يؤيد الدستور الجديد وجود معارضة مستقلة وفعالة، موالية للنظام الدستوري، باعتبارها ضرورية لتقوية جمهورية نيبال الديموقراطية الاتحادية والحفاظ عليها.

يوجد في نيبال 122 حزباً سياسياً مدرجاً في لجنة الانتخابات لغرض الانتخابات الأخيرة للجمعية التأسيسية ، لكنّ هناك 22 حزباً فقط في البرلمان التشريعي. وهناك أربعة أحزاب سياسية رئيسية في نيبال – الكونغرس النيبالي، والحزب الشيوعي النيبالي (الموحد الماركسي – اللينيني)، والحزب الشيوعي النيبالي (الماوي)، وحزب راستريا جاناتا (توحيد أحزاب ماديسي الخمسة التي تتخذ من تيراي مقراً لها). وتلعب هذه الأحزاب الأربعة الرئيسة دوراً رئيسياً في الحكومة وفي المعارضة.

ومن المثير للاهتمام أن جميع هذه الأحزاب قد لعبت دور الحكومة والمعارضة بشكل روتيني، كونه لا يوجد حزب واحد يحقق أغلبية مريحة في البرلمان.

## دور المعارضة في البرلمان

تمّ الاعتراف أولا بدور الأحزاب السياسية في نيبال بعد أول دستور ديموقراطي معلن في عام 1960، ومع ذلك، فإن الديموقراطية لم تستمر لفترة طويلة ودفنت فكرة الحزب المعارض دون أن يتم استكشافها بشكل سليم.

بعد حركة الشعب الأولى في عام 1990، اعتمدنا نظامين من دعائم الحكومة – الديموقراطية التعددية والملكية الدستورية – مع جميع مكونات الديموقراطية الحديثة. وفي ظل هذا التنظيم السياسي، أجريت انتخابات في عام 1991 لانتخاب البرلمان الجديد. وحصل حزب المؤتمر النيبالي على 110 مقاعد، الحزب الشيوعي النيبالي الماركسي اللينيني الموحّد 69 مقعداً، والحزب الديموقراطي الوطني / تشاند / 3 مقاعد، والحزب الوطني المتحد (ثابا) مقعد واحد، والجبهة الشعبية المتحدة 9 مقاعد، وحزب نيبال سادبهافانا 6 مقاعد، والحزب الشيوعي الديموقراطي (ديموقراطية) مقعدين، وحزب العمال والفلاحين النيباليين مقعدين في البرلمان.

كان الكونغرس النيبالي قد حقق أغلبية مريحة في البرلمان وشكّل حكومة في عام 1991. ومع ذلك، فإنّ الحكومة، التي تتمتع بالأغلبية في البرلمان، قد تجاهلت دور المعارضة. رئيس الوزراء السيّد جيريجا براساد كويرالا لم يستبعد الأحزاب المعارضة فقط بما في ذلك المعارض الرئيسي الحزب الشيوعي النيبالي الماركسي اللينيني الموحّد، بل اتخذ قرارات بخصوص القضايا ذات المصلحة الوطنية وسط تهميش لدور أعضاء البرلمان في مثل هذه القرارات. وقد رسم هذا خطاً بين الأغلبية والأقلية يتجاوز مفهوم دور الأغلبية والأقلية في الديموقراطية البرلمانية.

هناك قول شعبي مفاده أنّ طغيان الأغلبية غالباً ما يؤدي إلى معارضة غير مسؤولة. وقد اتضح ذلك أيضاً في المرحلة الأولية من العمل الديموقراطي في نيبال. وبسبب هذا، فقد واجهت الحكومة الجديدة بعد الانتخابات الأولى للبرلمان في عام 1991، معارضة غير مسبوقة من حزب المعارضة الرئيسي. ولم تستخدم حركة المعارضة التي قادتها الحزب الشيوعي النيبالي الماركسي اللينيني الموحّد امتيازاتها البرلمانية لطرح جميع القضايا التي تهمها في البرلمان، بل حشدت منظماتها الشقيقة للإطاحة بحكومة الأغلبية. ونتيجة لذلك، قام موظفو الخدمة المدنية بالإضراب لمدة شهرين مطالبين بتحسين ظروف عملهم وأمنهم الوظيفي. ثم شرعوا في تنظيم مظاهرات مستمرة كل يوم – لمفاقمة المشاكل. وقد أدى ذلك في نهاية المطاف إلى إضعاف النشاط البرلماني وخلق قوة برلمانية إضافية تؤدي إلى تشوّه مفهوم الديموقراطية البرلمانية ذاته.

لو قام الكونغرس بإقناع الحزب الشيوعي النيبالي الماركسي اللينيني الموحّد وحاول حل المشكلة من خلال الحوار البرلماني والمناقشة، لما كانت الأمور قد ذهبت إلى حد بعيد.

يبدو أن العمل البرلماني في نيبال، ولا سيما في إطار دستور عام 1990، قد فشل في إجراء حوارات ومناقشات في البرلمان وإيجاد حلول مرضية للمشاكل. وقد شجّع ذلك الفصيل الماوي على إعلان "حرب الشعوب" التي تحولت لاحقاً إلى "حرب أهلية" وحشية. إن الفشل في مناقشة القضية في البرلمان وعدم احترام المعارضة من قبل الأغلبية هو المسؤول الأول عن الفصيل الماوي الذي يشن الحرب ضدّ مواطنيه. ومع ذلك، فإنّ اتفاق السلام عام 2006 أنهى الحرب الأهلية، تمّ إلغاء النظام الملكي، وأعلن الدستور الآن، كما في نموذج ويستمنستر البريطاني للحكومة الديموقراطية مع عدد قليل جداً من التغييرات في هيكل الدولة والمؤسسات.

استمرّت حالة عدم التعاون في البرلمان بين الحكومة والمعارضة حتى بعد توقيع اتفاق السلام الشامل لعام 2006 واعتماد الدستور المؤقّت في عام 2007. وحصل الحزب الماوي على مكانة أكبر في الجمعية التأسيسية ولكنه لم يحظى بالأغلبية المريحة لتشكيل حكومة. كان الكونغرس النيبالي ثاني أكبر حزب و أصبح الحزب الشيوعي النيبالي الماركسي اللينيني الموحّد في المرتبة الثالثة.

في حين أنّ المهمة الرئيسية للجمعية التأسيسية كانت صياغة دستور جديد، ركزت الأحزاب السياسية الرئيسية الثلاثة على تشكيل الحكومة، مما أدى إلى حلّ الجمعية التأسيسية دون صياغة الدستور.

في عام 2013، عقدت انتخابات الجمعية التأسيسية الثانية وأصبح الكونغرس النيبالي أكبر حزب واحد حصد 196 مقعداً، وحصد الحزب الشيوعي الموحّد 175 مقعداً وأصبح الماوي قوة ثالثة في البرلمان من خلال حصوله على 80 مقعداً مما مجموعه 601 عضواً في الجمعية الدستورية.

غيّرت انتخابات الجمعية التأسيسية الثانية بشكل كبير من توازن القوة السياسية في البرلمان. وأظهرت الأحزاب السياسية الرئيسية – في الحكومة والمعارضة على حد سواء – تعلم الأذى الناجم عن الجمعية التأسيسية السابقة، مبدية التزامها بصياغة الدستور. على الرغم من الاختلافات في الأيديولوجية والفلسفة السياسية، فإنّ كل من الأحزاب الحاكمة والمعارضة، قد أظهرت استعداداً للمضيّ قدماً في اعتماد الدستور الجديد. مما يعطي إشارة إيجابية عن ديموقراطية نيبال والعمل البرلماني.

اعتمدت الجمعية التأسيسية الدستور الجديد في ايلول/ سبتمبر 2015. وبعد اعتماد الدستور، تمّ تحويل الجمعية التأسيسية إلى الهيئة التشريعية – البرلمان حتى يتم إجراء الانتخابات المقبلة في شباط / فبراير 2018. إنّ إصدار الدستور الجديد هو خطوة إلى الأمام في رحلة نيبال إلى الديموقراطية. بيد أن إضفاء الطابع المؤسساتي على الديموقراطية البرلمانية لا يزال دون معالجة.

كما ذكر أعلاه فإنّ جمال النظام الديموقراطي هو سلطة الأغلبية لاتخاذ قرار بوجود معارضة للإشراف والرقابة على هذا القرار، مع ذلك، فإنّ جميع الأطراف التي لعبت دور المعارضة في نيبال تقريباً، في كثير من الأحيان لم تتّبع الأساس في التدقيق واعتماد نهج متوازن من شأنه أن يجعل الحكومة مسؤولة أمام الشعب.

ما شهدناه هو أن جميع الأحزاب السياسية في البرلمان متشابكة في مصلحة صغيرة وتناقش القضايا العامة والاقتصادية بكل جدّي على مستوى السياسة التي قد تساعد على تحوّل المجتمع. لقد أصبح اتجاه المعارضة الرئيسية لمعارضة كل ما تكشفه الحكومة، حتى برنامج جديد ربما يكون مناسباً لمعالجة مشاكل شريحة أكبر من السكان. في حين أن بعض أعضاء المعارضة لا يزالون يثيرون قضايا ذات اهتمام عام في البرلمان، فإنهم غالباً ما يجدوا أنهم تركوا القضايا بسبب التفاوض على المستوى السياسي الأعلى بين الحكم والمعارضة. ومثال ذلك اقتراح التعديل المتعلق بعدد من القوانين.

## دور المعارضة في ظل الدستور الجديد

يخلق الدستور الجديد توازنا سليماً بين حكم الأغلبية الديموقراطية والمعارضة المشروعة من خلال اشراك قائد المعارضة في عملية اتخاذ القرارات الرئيسية مثل المجلس الدستوري الذي يعدّ المسؤول الأول عن تعيين رئيس المحكمة العليا، ولجنة الانتخابات واللجنة الوطنية لحقوق الإنسان وغيرها من الهيئات الدستورية والمؤسسات الوطنية. و تُتخذُ هذه القرارات عادة بناءً على توافق الآراء.

يدرك الدستور أهمية الحزب السياسي ودور المعارضة في البرلمان. وتنص المادة 17 (2) (ج) من الدستور على حقّ المواطن في تشكيل حزب سياسي، وتنص المادة 269 و 270 و 271 و 272 من الدستور على مجموعة من الترتيبات المتعلقة بتسجيل الحزب السياسي وتفعيله ودوره. كما يقضي الدستور بأن يتوافق النظام الأساسي للأحزاب السياسية والقواعد والإجراءات مع القيم الأساسية للديموقراطية وأن يضمن التمثيل العادل للجنسيات في الهياكل الحزبية.

إنّ الدستور وغيره بما في ذلك النظام الداخلي للسلطة التشريعية – البرلمان لا يتناول على وجه التحديد دور حزب المعارضة، ومع ذلك، تسمح القواعد لأي عضو بطرح أسئلة حول أي موضوع عام مهم خلال الدورة، إنّ لتحرك الجمهور في البرلمان أهمية كبيرة. تمكّن الأحكام عضو البرلمان من لفت انتباه الوزير المعني بشأن أيّة مسألة ملحّة ذات أهمية عامة، ويتعين على الوزير المعني الردّ على السؤال في غضون 15 يوماً. وتهدف هذه الأحكام إلى إتاحة الفرصة للأعضاء والأحزاب المعارضة للقيام بدور بنّاء.

وكما شهدنا في دول الأخرى من جنوب آسيا، فإنّ برلماننا تحوّل إلى ساحة قتال في مناسبات عديدة. وهناك أمثلة عديدة على عرقلة البلد من قبل حزب المعارضة في نيبال. السلطة التشريعية – البرلمان غالباً ما تصبح معطلة وظيفياً لمدة شهر أو نحو ذلك بسبب العرقلة من قبل أحزاب المعارضة، مما يعيق النقاش حول القضايا الحاسمة.

وفي حزيران / يونيو 2014، عرقلت أحزاب المعارضة التي يقودها الحزب الشيوعي الأسترالي (الماوي) السلطة التشريعية – البرلمان للمرة السادسة مطالبة بتنفيذ الاتفاق السابق، بما في ذلك تشكيل اللجنة السياسية الرفيعة المستوى.

وفي تشرين الثاني / نوفمبر 2015، عرقل مشرّعو الأحزاب المربكة المبنية على نهج "مادس" إجراءات في مجلس النواب مطالبين الحكومة بمعالجة مخاوفهم. كما أنّ الأحزاب القائمة على أساس "مادس" والتي كانت تلجأ إلى الحصار على الحدود بين نيبال والهند، وتعيق المرور العابر، قد عرقلت البرلمان مبيّنة أنّ احتجاجها في البرلمان سيكمّل تحريضها في الشوارع.

في حزيران / يونيو 2016، عارض حزب المؤتمر النيبالي الرئيسي المعارض اجتماع البرلمان مطالباً الحكومة بتوفير الإغاثة لضحايا الزلزال لإعادة بناء منازلهم.

وفي أيار / مايو 2017، عرقل حزب المعارضة الرئيسي، الحزب الشيوعي النيبالي الموحّد، إجراءات البرلمان مطالباً الحكومة بالتراجع عن قرارها بإضافة 22 مستوى محلي في مقاطعات تاراي وسحب اقتراح الاتهام ضد رئيس المحكمة سوشيلا كاركي.

وبالنظر إلى خطة عمل الإعاقة التي لن يختلف معها أحد، فإن المسائل الرئيسية هنا تتعلق بطريقة طرح وحلّ القضايا.

على المعارضة أن تعبّر عن صوت من لا صوت لهم، ومع ذلك، فإن التجربة النيبالية تشير إلى أنّه سواء كان الحزب الحاكم أو المعارضة، فإن اهتمامها بالناس أقلّ من اهتمامها بشأن تقوية النفوذ. وهي تحمل فقط جداول أعمال تساعدها في الحصول على السلطة.

إنّ العمل البرلماني في جنوب آسيا مسؤول أيضاً عن جعل حالة نيبال من سيئة إلى أسوأ. إن التجربة الهندية والباكستانية والبنغالية والسريلانكية مشابهة تماماً لنا. وبالتالي، فإن هذا هو الوقت المناسب للتفكير في تعزيز النظام البرلماني في جنوب آسيا ككل أكثر منه في نيبال وحدها.

## خاتمة

يستند نظامنا البرلماني إلى مبدأ أن "الأغلبية تقرّر، مع ذلك، فليست الأغلبية هي التي تشكّل البرلمان". يتكوّن البرلمان كمؤسسة من جميع الممثلين، ويحق لهم جميعاً المشاركة في الإجراءات، سواء كانوا في الأغلبية أو بالأقلية. ومع ذلك، فإن تجربتنا تخبرنا بأن الأحزاب السياسية النيبالية لم تدرك بعد أهمية البرلمان ودور المعارضة. غالباً ما تحمل المعارضة صوت الجماعة التي لا صوت لها والمهمشة والضعيفة. كما أن تجاهل صوت المعارضة يعني تجاهل صوت الأقلية. كما أن خبرتنا وتعلمنا أن عدم الاستماع إلى الأقلية يمكن أن يخلق وضعاً مثل النزاع الداخلي المسلح ، حيث التكلفة لا تطاق. لو كنّا قد حضرنا 40 نقطة طلب من ساموكتا جانامورتشا، لكنا قد أنقذنا حياة العديد من المواطنين. ومع ذلك، فإنّنا لم ندرك ذلك بعد.