الاتحاد البرلماني الدولي

جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية

مداخلة

من قبل

السيد كسوليلي جورج

أمين عام برلمان جنوب إفريقيا

بشأن

"تعزيز الرقابة والمساءلة البرلمانية: دراسة حالة جنوب إفريقيا"

دورة لواندا

تشرين الأول/أكتوبر 2023

مقدمة

أصـــبحت جنوب إفريقيا دولة ديمقراطية منذ ما يقرب من ثلاثة عقود من الزمن حيث اعتمدت الدســـتور النهائي (1996)[1]. طوّر البرلمان أثناء هذه الفترة إجراءاته وممارســـاته بما فيها تلك المتعلّقة بالرقابة على الســلطة التنفيذية ومســاءلتها. تم القيام بهذه الخطوات بشــكل تدريجي في اســتجابة للنكســات واللحظات الحاسمة. ستبحث هذه المساهمة في التقدم المحرز في مجال العمل الرقابي للبرلمان وستعكس التوجه الاستراتيجي للمؤسسة ومستقبلها. وكدراسة حالة، ستركز الدراسة على كيفية تصدّي البرلمان للفساد وتحديداً تجربة "حالة الاستيلاء".

لقد نصّ دستور جنوب إفريقيا على إقامة دولة مسؤولة وشفافة، فضلاً عن إقامة نظام للضوابط والتوازنات للحماية من إســاءة اســتخدام الســلطة. يتم انتخاب الهيئة التشــريعية كإحدى أذرع الدولة من قبل الشــعب لتمثيل مصــالحه وإصــدار التشــريعات والإشــراف على العمل التنفيذي. يتألّف البرلمان من الجمعية الوطنية والمجلس الوطني للأقاليم. يتم انتخاب الجمعية الوطنية عن طريق التمثيل النسبي، وهي مكلّفة بتمثيل الشعب مباشرة، في حين يتألّف المجلس الوطني للأقاليم من وفود من كل اقليم من الأقاليم التسعة.

اهتمّ البرلمان منذ بدء العملية الديمقراطية بتغيير الإطار القانوني لمواءمة القانون مع الدســتور. وشمل ذلك عدة أمور *مثل* قوانين تمكين الأعضــاء، وتنظيم الخدمة العامة والمالية العامة للدولة، وتعزيز المؤســســات المســتقلة الأخرى الداعمة للديمقراطية (ما يســمى بمؤســســات الفصــل التاســع)[2]. كما قام البرلمان بتعديل قواعده الخاصـــة- الجمعية الوطنية في العام 2016 والمجلس الوطني للأقاليم في العام 2021. ويتم حالياً مراجعة القواعد المشتركة للبرلمان. ومع تحول النظام القانوني، تحوّل تركيز البرلمان نحو وظائفه الأخرى مثل الرقابة على السلطة التنفيذية وعُهد إليه بإجراء دراسات مختلفة لتحقيق هذه الغاية.

أصــدر خبراء القانون في العام 1999 تقريراً حول الرقابة والمســاءلة البرلمانية (تقرير كوردر)[3]. واســتناداً إلى نتائج هذه الدراســـة والتحليل اللاحق الذي أجراه البرلمان، تم تطوير نموذج الرقابة والمســـاءلة (نموذج OVAC)[4]. وقد سـلّط هذا النموذج الضـوء على الحاجة إلى زيادة تمكين البرلمان لضـمان بقاء الحكومة مستجيبة وخاضعة للمساءلة.

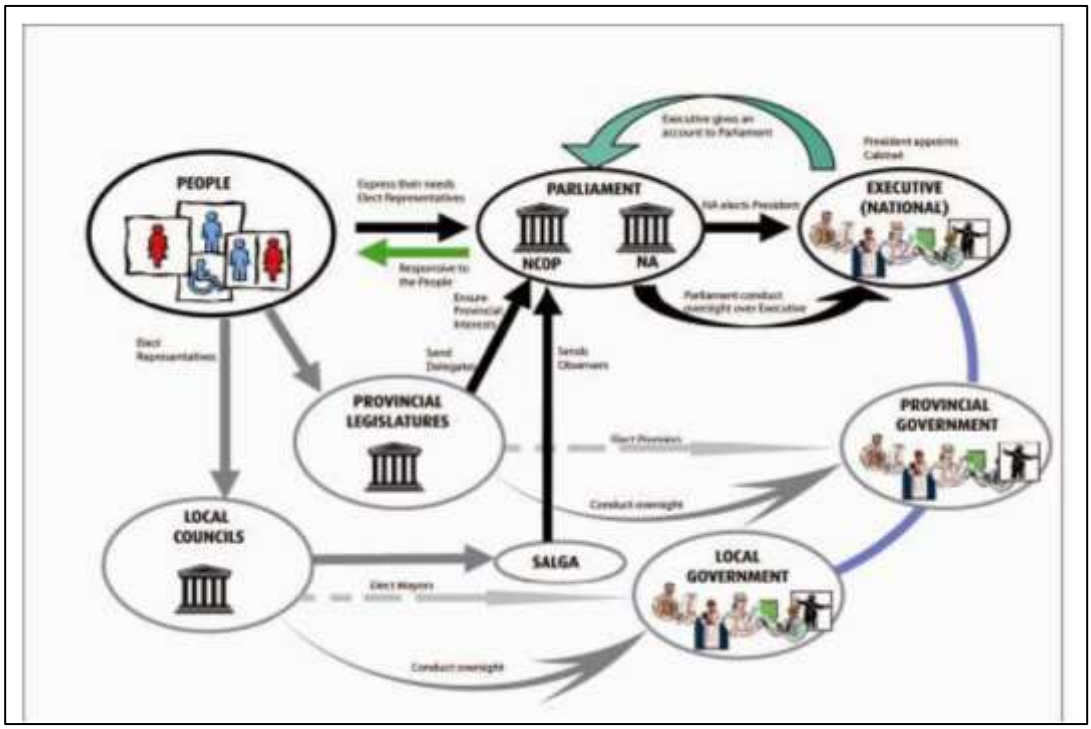
---

[1] دستور جمهورية جنوب إفريقيا (1996).

[2] تُعرف هذه المؤسسات رسمياً باسم مؤسسات الدولة الداعمة للديمقراطية الدستورية وتندرج تحت الفصل التاسع من الدستور.

[3] تقرير عن الرقابة والمساءلة البرلمانية (كورد، جاجوانث وسولتو) (1999).

[4] نموذج الرقابة والمساءلة، برلمان جمهورية جنوب إفريقيا (1999).



نموذج الرقابة والمساءلة، برلمان جمهورية جنوب إفريقيا

وأجري بعد ذلك في العام 2009[5] تقييم مستقل للبرلمان، وفي العام 2017، أصدرت اللجنة رفيعة المستوى المعنية بتقييم التشريعات الرئيسة وتسريع وتيرة التغيير الأساسي النتائج التي توصلت إليها.[6] كما استرشد البرلمان بالفقه القانوني والسوابق التشريعية وبنى علاقات مع مؤسسات الدولة الأخرى مثل لجنة الخدمة العامة، والمحامي العام، والمدقق العام للحسابات.

وبرغم تطوّر البرلمان، لا يزال مجتمع جنوب إفريقيا يواجه تحديات اجتماعية واقتصادية متواصلة– الفقر والبطالة وعدم المساواة. وقد تفاقمت هذه الأمور بسبب جائحة كوفيد وارتفاع تكاليف المواد الغذائية الأساسية ونقص امدادات الطاقة، والتوسع الحضري وغيرها من الظواهر الناشئة. مما يتعيّن على البرلمان مواصلة دراسة نهجه الاستراتيجي وصقله من ناحية الرقابة والمساءلة على السلطة التنفيذية.

[5] تقرير تقييم اللجنة المستقلة للبرلمان (2009).

[6] تقرير الفريق رفيع المستوى المعني بتقييم التشريعات الرئيسية وتسريع وتيرة التغيير الأساسي (2017).

الرقابة البرلمانية والفساد

تتمثّل إحدى مهام البرلمان في ضمان عدم توجيه الموارد الشحيحة للدولة بشكل خاطئ أو عدم إهدارها أو سرقتها. لذلك شخّص البرلمان الفساد باعتباره خطراً محتملاً، وسنّ عدداً كبيراً من القوانين للحد من انتشاره، مثل قانون الخدمة العامة (1994)، وقانون أخلاقيات الأعضاء التنفيذيين (1998)، وقانون الإدارة المالية العامة (1999)، وقانون الإفصاحات المحمية (2000)، وقانون منع الأنشطة الفاسدة ومكافحتها (2004). كما اعتمد البرلمان مدونة قواعد أخلاق لأعضائه.[7] ورغم ذلك استمر الفساد وأصبح بحلول العام 2016 موضوعاً مهيمناً على الخطاب العام. وقد تأثر ذلك جزئياً بـ "تقرير حالة الاستيلاء" الذي أصدره المحامي العام آنذاك.[8]

يتعلّق تقرير حالة الاستيلاء بشكاوى من السلوك المزعوم آنذاك غير اللائق وغير الأخلاقي من قبل الرئيس وغيره من موظفي الدولة، واعتماد المصالح الخاصة غير المبرر في تعيين وعزل الوزراء ومديري الهيئات المملوكة للدولة. توصّلت المحامية العامة، بالإشارة إلى الشكاوى لأدلة على وجود مخالفات واسعة النطاق. علاوة على ذلك، وجدت أدلة على ممارسة أشخاص من خارج البلد لسلطات غير مطلوبة، خاصة في بعض الشركات المملوكة للدولة. وفي الوقت نفسه، اعترفت المحامية العامة بأن التحقيق الذي أجرته أثبت عدم امتلاك مكتبها للموارد اللازمة للإجابة على جميع التساؤلات المطروحة.[9] ولذلك اقترحت أن يقوم الرئيس "*بتعيين لجنة تحقيق يرأسها قاضٍ يختاره رئيس المحكمة العليا بنفسه ويقدم اسماً واحداً للرئيس*"[10] لمتابعة الادعاءات.[11]

لجنة حالة الاستيلاء

أنشأ الرئيس اللجنة القضائية للتحقيق في مزاعم حالة الاستيلاء والفساد والاحتيال في القطاع العام بما فيه أجهزة الدولة (لجنة حالة الاستيلاء) بالنشر في الجريدة الرسمية الصادرة في 25 كانون الثاني/يناير 2018.[12]

---

[7] مؤخراً، اعتمد البرلمان قانون تمويل الأحزاب السياسية (2018) والحكومة المحلية: مشروع قانون تعديل الأنظمة البلدية (2021).

[8] تقرير حالة الاستيلاء. المحامية العامة لجنوب إفريقيا، 2017. تقارير المحامية العامة متوفرة عبر الإنترنت.

[9] تقرير حالة الاستيلاء. الفقرة 8.1، الصفحة 352.

[10] تقرير حالة الاستيلاء. الفقرة 8.4، الصفحة 353.

[11] توصيات الحامية العامة ملزمة. انظر حكم المحكمة الدستورية [جمهورية جنوب إفريقيا إزاء الحامية العامة لجمهورية جنوب إفريقيا وغيرها (19/41636) [2019].

[12] الجريدة الرسمية، الإعلان رقم 3 للعام 2018 (رقم 41436).

وترأس لجنة حالة الاستيلاء نائب رئيس قضاة جنوب إفريقيا آنذاك، القاضي ريموند زوندو. قدمت لجنة حالة الاستيلاء تقريراً إلى الرئيس الذي أحال التقرير إلى البرلمان في 23 تشرين الأول/أكتوبر 2022- بعد أربع سنوات.[13]

ناقشت لجنة حالة الاستيلاء كجانب من مهمتها تطوّر الرقابة البرلمانية وفشلها الملحوظ في وقف حالة الاستيلاء على الدولة. وتم تحديد عدد من نقاط الضعف في السلطة التشريعية وكيفية علاجها. كبداية، دعت لجنة حالة الاستيلاء إلى اتباع أسلوب أكثر استباقية واتساقاً في التعامل مع الرقابة وفرض ما أسمته تقرير كوردر "المساءلة التعديلية" [14]- والتي تتطلب تصحيح عيوب الحكومة حيثما يتم الكشف عنها.

تجدر الإشارة إلى أن لجنة حالة الاستيلاء اعتمدت على الأدلة التي قدمها البرلمان من خلال تحقيقين، أحدهما في العام 2016 عندما تم إنشاء اللجنة المخصصة التابعة لهيئة الإذاعة في جنوب إفريقيا (SABC) وتوصلت إلى نتائج حاسمة، بما في ذلك أن هيئة الإذاعة العامة كانت مخترقة بسبب فشل الحوكمة وعدم قيام المجلس بواجباته الائتمانية. تم إجراء التحقيق الثاني في العام 2017 عندما أجرت اللجنة المعنية بالمؤسسات العامة تحقيقها الخاص في شركة Eskom Hld المحدودة المسؤولية (المرفق العام للكهرباء) وتوصلت إلى نتائج مهمة حول دور الرئيس التنفيذي السابق والمنافع التي حصل عليها.

وقد وصفها القاضي زوندو بأنها "مثال على الرقابة البرلمانية المناسبة وتظهر أنه حيثما توجد الإرادة يوجد الأسلوب".[15]

يمكن تصنيف توصيات لجنة حالة الاستيلاء للبرلمان إلى أربعة أنواع. أولاً، دعت إلى القيام بتعديلات قانونية من بينها تغييرات في النظام الانتخابي وزيادة الامتيازات للأعضاء والحماية الممنوحة لهم حتى يتمكنوا من ممارسة واجباتهم دون خوف من عواقب ضارة من قبل أحزابهم السياسية. كما أيدت على صعيد قواعد البرلمان، تشكيل لجنة للإشراف على الرئاسة وإضفاء الطابع المؤسساتي على نظام تتبّع القرارات البرلمانية ومتابعتها. كما طالبت لجنة حالة الاستيلاء بتوفير قدرات إضافية وسبل انتصاف للبرلمانيين. وتتعلّق الفئة الأخيرة والأكثر شمولاً من التوصيات بأوجه القصور في الإدارات والهيئات الحكومية. وقد شملت عدة أمور منها:

---

[13] تقرير اللجنة القضائية للتحقيق في مزاعم حالة الاستيلاء والفساد والاحتيال في القطاع العام بما في ذلك أجهزة الدولة (2022).

[14] تقرير عن الرقابة والمساءلة البرلمانية (كورد، جاجوانث وسولتو) (1999).

[15] https://www.iol.co.za/capetimes/news/politics/zondo-makes-damning-findings-against-parliament-on-oversight-role-to-hold-executive-accountable-28a785ad-62f5-4f73-8032-9d56011a9b74

- إخفاق الإدارة في الإدارات والشركات المملوكة للدولة.
- نقاط ضعف في المشتريات والمحاسبة عبر جميع أنحاء الدولة.
- تنفيذ القوانين الأخلاقية وقواعد السلوك لأصحاب المناصب العامة وللمسؤولين. و
- فعالية الأدوات الحاليّة لمكافحة الفساد.

إصلاحات لتعزيز الرقابة البرلمانية والمساءلة

كما ذكر أنفاً، انشغل البرلمان بالجهود الرامية إلى تحسين ممارساته الرقابية وتعزيز المساءلة لبعض الوقت. أقر البرلمان في أعقاب تقرير كوردر ونموذج OVAC، قانون مشاريع القوانين المالية والمسائل ذات الصلة (2009)[16]، والذي مدّ الهيئة التشريعية بالوسائل اللازمة لتعديل موازنات إدارات الدولة. كما أنشأ القانون مكتب الموازنة البرلمانية (PBO) لتقديم المشورة والتحليلات المستقلّة والموضوعية والمهنية إلى البرلمان بشأن المسائل المتعلقة بالموازنة وغيرها من مشاريع القوانين المالية. اعتمدت الجمعية الوطنية في وقت لاحق قواعد لتنظيم اقتراحات سحب الثقة من الرئيس وعزله. وقد تم تفعيل هذه القواعد في عدة مناسبات، حيث تم إجراء بعض عمليات التصويت عن طريق الاقتراع السري. في ما يتعلّق بالإدارة، تم تعيين مستشاري محتوى أو خبراء في كل لجنة رقابية لتوجيه اللجان بشكل استراتيجي حيال الملفات التي تشرف عليها. كما تم في الآونة الأخيرة، إنشاء معهد برلماني لتعزيز أفضل الممارسات ونشرها عبر القطاع التشريعي[17] ودعم التطوير المستمر لكل من الأعضاء والموظفين.

رداً على تقرير لجنة حالة الاستيلاء، بدأ البرلمان تقييماً لكيفية تنفيذ التوصيات. ولتسليط الضوء على بعض نتائج هذه العملية، أكّد البرلمان من جديد أن التعديلات الأخيرة لقانون الانتخابات[18] نصت على السماح للمرشحين المستقلّين بخوض الانتخابات وأنه سيكون لذلك تأثير على العلاقات بين الأحزاب السياسية والبرلمانيين.

وفي ما يتعلق بمسألة قرارات المجلس، أقرّت لجنة قواعد الجمعية الوطنية منذ ذلك الحين قواعد جديدة تنص على أن جميع القرارات المعروضة على المجلس ينبغي أن تكون مدعومة بالأدلة وتتضمن أطر زمنية للرد.

[16] قانون الفواتير المالية والمسائل ذات الصلة (القانون رقم 9 للعام 2009) (بصيغته المعدلة).

[17] يتكون القطاع التشريعي من البرلمان الوطني وتسعة مجالس تشريعية إقليمية.

[18] قانون تعديل الانتخابات (قانون رقم 1 للعام 2023).

سيساعد ذلك في تتبع الامتثال التنفيذي. بالإضافة إلى ذلك، سيحتفظ الرئيس الآن بسجلّ للقرارات، وسيتواصل مع الحكومة في حالة التأخير.

وفي ما يتعلق بإشراف اللجنة على الرئاسة، أجرت لجنة القواعد دراسة مقارنة تضمنت زيارة مرجعية إلى مجلس العموم في المملكة المتحدة لفهم الأدوات التي تستخدمها البرلمانات الأخرى لهذا الغرض. وفي حالة التوصيات الخاصة الصادرة عن لجنة حالة الاستيلاء، تم تكليف لجان الرقابة ذات الصلة بمتابعة هذه التوصيات مع الإدارات والهيئات المعنية وتقديم تقارير ربع سنوية عنها.

توجه استراتيجي جديد

تعتبر الإجراءات المرتبطة بلجنة حالة الاستيلاء مثالاً على الديناميات المتطوّرة باستمرار والتي تتطلّب برلماناً تحويلياً سريع الاستجابة. وبالاعتماد على تصنيف بولسبي للبرلمانات،[19] استند برلمان جنوب إفريقيا إلى الدروس المستفادة على مدى العقدين الأخيرين من التحول الدستوري لمراجعة نهجه تجاه المهام الأساسية للمؤسسة.

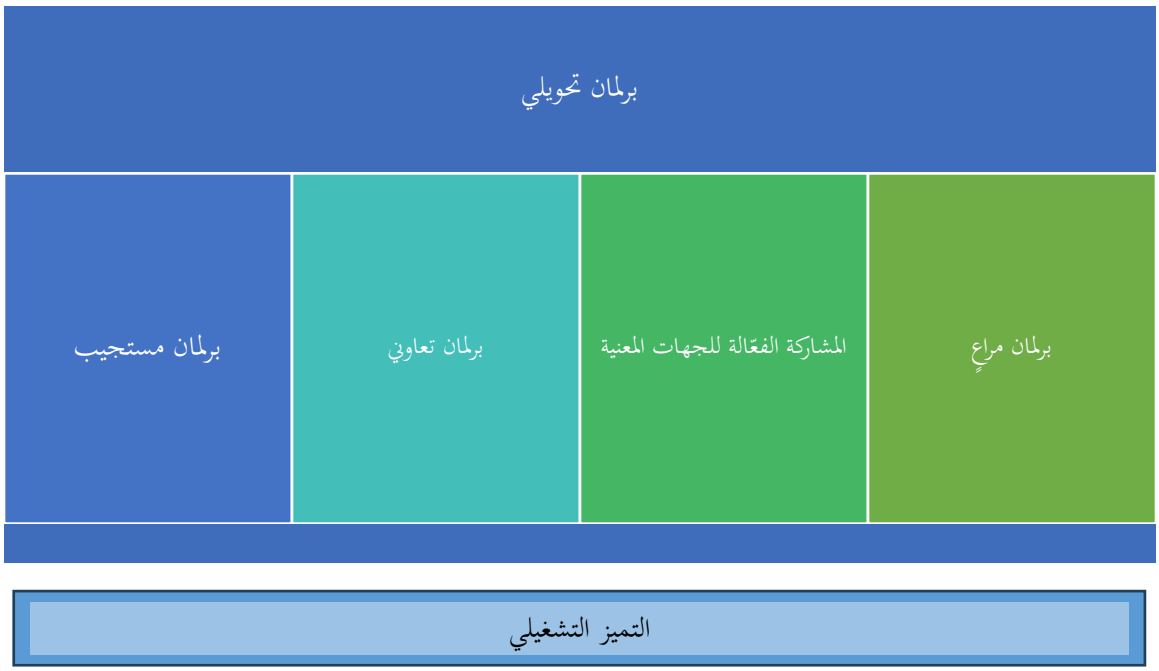
تعديل تصنيف البرلمانات بناءً على نيلسون بولسبي المصدر جرينشتاين وبولسبي 1975 المذكور في INASP (2017:25)

[19] الصورة: آي زكاريا، جيه توماس، آر بيغ وسي بلازر، تكييف تصنيف البرلمانات (استناداً إلى نيلسون بولسبي (جرينشتاين وبولسبي، 1975 مذكور في INASP، 2017:25) في استخدام الأدلة البرلمانية في التمثيل، 185:2021.

يعتبر تحسين ثقة الجمهور في المؤسسة واعتبار البرلمان ممثلاً للشعب أمراً بالغ الأهمية.

يقوم البرلمان بتقييم عملياته وأهدافه كل عام لكي يضمن قدرته على الاستجابة للتغيير، كما يعدّ خطة أداء وموازنة سنويتين.[20] وقد استندت الخطة الأخيرة إلى عملية تشاورية واعتراف بأن الظروف السائدة في الأمة والمؤسسة نفسها، تتطلب من البرلمان الشروع في اتباع مسار استراتيجي جديد.

ومن خلال القيام بذلك، كان هناك اعتراف بضرورة ابتعاد الهيئة التشريعية عن الرقابة رفيعة المستوى نحو التدخلات النوعية التي تحدث التأثير مع التركيز على النتائج الملموسة وتقديم الخدمات. ولتحقيق ذلك، تتوخى خطة الأداء السنوية تطوير مجموعة من المؤشرات الشاملة التي تمكّن من قياس التقدم. وتشمل استخدام التكنولوجيا لتطوير لوحات معلومات اللجنة، ولوحات معلومات المؤشرات القطرية، وتتبع التقدم المحرز في توصيات لجنة حالة الاستيلاء.



الإطار الكلّي للبرلمان السابع

وكرد فعل جزئي على ملاحظات لجنة حالة الاستيلاء بشأن قيود محدودية القدرات، أجرت الهيئة التشريعية أيضاً تحليلاً لموازنتها، وخاصة المتطلبات المالية للجان، وعملت مع الخزانة الوطنية لإيجاد وسائل يمكن من

[20] برلمان جنوب إفريقيا، خطة الأداء السنوية 2023.

خلالها معالجة أوجه القصـــور. كما كان ذلك ضـــرورياً جرّاء الحريق الذي دمّر قاعة الجمعية الوطنية العام الماضـي مما اقتضـى إعادة ترتيب أولويات التمويل. كما يلتزم البرلمان بتوسـيع الخدمات المقدمة للأعضـاء. وستكون للخدمات البحثية والقانونية الأولوية. علاوة على ذلك، تعتزم المؤسسة تكثيف برامج بناء القدرات والتدريب لصـــقل مهارات أعضـــائها التحليلية والتقنية. وســـيقترن ذلك بأنظمة جديدة لدعم النمذجة الاقتصادية وتحليل البيانات وتخطيط السيناريوهات من أجل تسهيل عملية الرقابة النوعية. وسيكون إضفاء الطابع الرسمي على الشراكات مع الجهات المعنية أمراً أساسياً أيضاً، حيث يتم تسخير مواطن القوة المشتركة للقطاع التشـــريعي- البرلمان الوطني، والمجالس التشـــريعية الإقليمية، وجمعية الحكومة المحلية لجنوب إفريقيا (SALGA). وستسمح هذه المبادرة للقطاع بالعمل معاً لتسهيل الرقابة الفعّالة على الأولويات الرئيسية.

من المقرر أن تجري جنوب إفريقيا انتخاباتها الديمقراطية الســـابعة في العام المقبل. وفي حين كان لكل برلمان طابعه الخاص، فقد استمرّت المؤسسة في التعلّم والنمو. وفي حالة الرقابة، تم توسيع الإطار القانوني والإجرائي بشكل كبير لمنح البرلمان الصلاحيات التي يحتاجها لتعزيز المساءلة. لكن لم يتم تطبيق هذه السلطات بشكل متواصل، وفي بعض الحالات، أتاحت الثغرات جمود الخدمات العامة واستمرار الفساد. ولهذه الأسباب، تبنى البرلمان توجهاً استراتيجياً جديداً لتعزيز الرقابة والمساءلة على السلطة التنفيذية.

المراجع

1. دستور جمهورية جنوب إفريقيا (القانون رقم 108 للعام 1996).
2. تقرير حول الرقابة والمساءلة البرلمانية. كوردر وجاجوانث وسولتو. جامعة كيب تاون، 1999.
3. نموذج الرقابة والمساءلة، برلمان جمهورية جنوب إفريقيا، 1999.
4. تقرير لجنة التقييم المستقلة للبرلمان، 2009.
5. تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بتقييم التشريعات الرئيسية وتسريع وتيرة التغيير الأساسي، 2017.
6. تقرير حالة الاستيلاء. المحامية العامة لجنوب إفريقيا، 2017.
7. المحكمة الدستورية [جمهورية جنوب إفريقيا إزاء الحامية العامة لجمهورية جنوب إفريقيا وغيرها (19/41636) [2019]) ZAGPPHC 368 (8 آب/أغسطس 2019).
8. الجريدة الرسمية، الإعلان رقم 3 للعام 2018 (رقم 41436).
9. تقرير اللجنة القضائية للتحقيق في مزاعم حالة الاستيلاء والفساد والاحتيال في القطاع العام بما في ذلك أجهزة الدولة، 2022.
10. قانون صلاحيات وامتيازات وحصانات البرلمان والمجالس التشريعية الإقليمية للعام 2004 (القانون رقم 4 للعام 2004).
11. قانون الفواتير المالية والمسائل المتعلقة بها (القانون رقم 9 للعام 2009).
12. قانون تعديل الانتخابات (قانون رقم 1 للعام 2023).
13. برلمان جنوب إفريقيا، خطة الأداء السنوية، 2023.

ملاحظة: تتوفّر جميع هذه الوثائق المرجعية عبر الإنترنت. بدلاً من ذلك، يمكن الحصول عليها من خلال السيد م. خاسو على العنوان الإلكتروني التالي: mxaso@parliament.gov.za أو من خلال السيد ب. هانديك على العنوان الإلكتروني التالي: 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 the South African Parliament

on

"Strengthening Parliamentary oversight and accountability: A South African case study"

Luanda Session
October 2023

Introduction

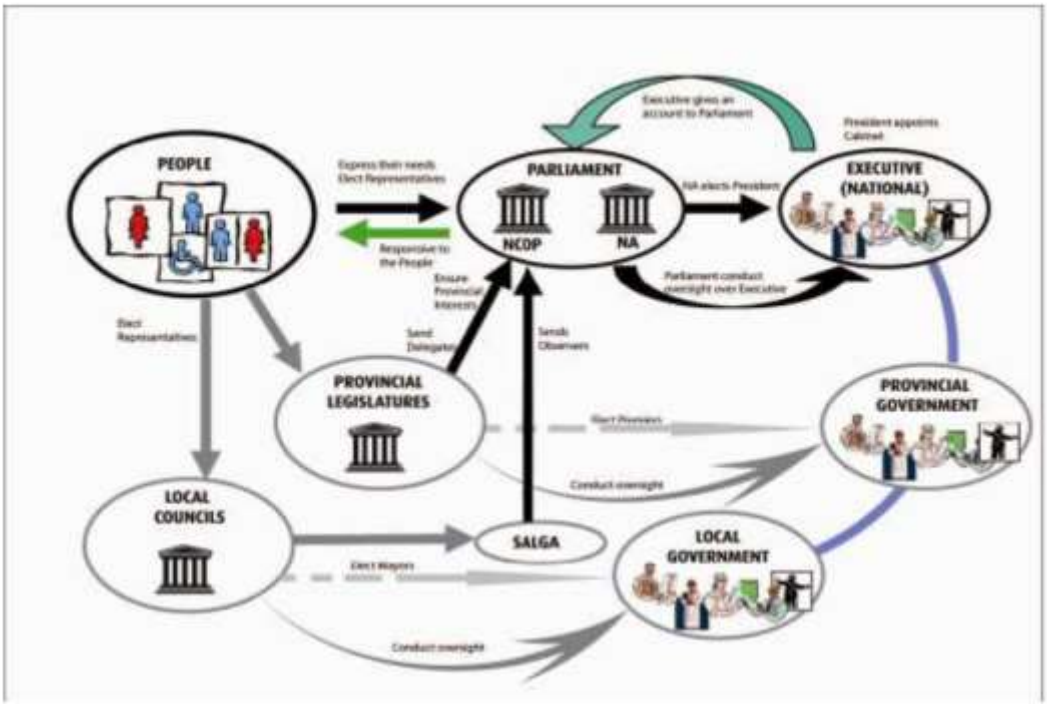
South Africa became a democracy almost three decades ago when it adopted the final Constitution (1996)[1]. Over this period, Parliament has developed its procedures and practices including those associated with oversight and accountability over the executive. These steps have been taken incrementally but also in response to setbacks and seminal moments. The paper will examine progress with Parliament's oversight work and reflect on the strategic orientation and future of the institution. As a case study, the paper will focus on how Parliament has confronted corruption and specifically the experience of "state capture".

The South African Constitution introduced an accountable and transparent State as well as a system of checks and balances to safeguard against the abuse of power. As one arm of the State, the legislature is elected by the people to represent their interests, pass legislation and oversee executive action. Parliament consists of the National Assembly and the National Council of Provinces. The National Assembly is elected by proportional representation and mandated to represent the people directly, whereas the National Council of Provinces is comprised of delegations from each of the nine provinces.

From the inception of democracy, Parliament was concerned with transforming the legal framework to align statute with the Constitution. These included, *inter alia*, laws to empower members, to regulate the public service and state finances, and to consolidate other independent institutions supporting democracy (the so-called Chapter Nine Institutions).[2] Parliament also overhauled its own rules – the National Assembly in 2016 and the National Council of Provinces in 2021. The Joint Rules of Parliament are currently being reviewed. As the legal system was transformed, however, Parliament shifted its focus to its other functions including oversight over the Executive and commissioned various studies to this end.

[1] Constitution of the Republic of South Africa (1996).
[2] These institutions are formally known as the State Institutions supporting Constitutional Democracy and fall under Chapter 9 of the Constitution.

In 1999, law experts issued the Report on Parliamentary Oversight and Accountability (the Corder Report)[3]. Based on the findings of this study and the subsequent analysis done by Parliament, an Oversight and Accountability Model (the OVAC Model) was developed[4]. The Model highlighted the need to further empower Parliament to ensure the Government remained responsive and accountable.



The Oversight and Accountability Model, Parliament of the Republic of South Africa

An independent assessment of Parliament followed in 2009[5] and, in 2017, the High-Level Panel on the Assessment of Key Legislation and the Acceleration of Fundamental Change released its findings.[6] Parliament has also been guided by jurisprudence and precedent and built relations with other institutions of State such as the Public Service Commission, the Public Protector and the Auditor-General.

[3] Report on Parliamentary Oversight and Accountability (Corder, Jagwanth and Soltau) (1999).
[4] The Oversight and Accountability Model, Parliament of the Republic of South Africa (1999).
[5] Report of the Independent Panel Assessment of Parliament (2009).
[6] Report of the High-Level Panel on the Assessment of Key Legislation and the Acceleration of Fundamental Change (2017).

While Parliament has evolved, South African society still faces persistent socio-economic challenges – poverty, unemployment and inequality. These have been exacerbated by the Covid pandemic, rising costs of basic foodstuff, energy shortages, urbanization and other emergent phenomena. This means that Parliament must continue to introspect and refine its strategic approach in respect of oversight and accountability over the Executive.

Parliamentary Oversight and Corruption

One of the tasks of Parliament has been to ensure that scarce State resources have not been misdirected, wasted or stolen. Parliament therefore diagnosed corruption as a potential risk and so passed a plethora of laws to limit its prevalence. These included the Public Service Act (1994), the Executive Members' Ethics Act (1998), the Public Finance Management Act (1999), the Protected Disclosures Act (2000) and the Prevention and Combating of Corrupt Activities Act (2004). Parliament also adopted a Code of Ethics for its own members.[7] Corruption nevertheless persisted and, by 2016, had become a dominant theme in public discourse. This was influenced, in part, by the "State of Capture Report", issued by the then Public Protector.[8]

The State of Capture Report related to complaints of alleged improper and unethical conduct by the then President and other state functionaries, and the undue involvement of private interests in the appointment and removal of ministers and directors of State-Owned Entities (SOEs). The Public Protector found that, with reference to the complaints, there was evidence of wide-scale impropriety. Moreover, there was evidence that certain persons outside of the State had wielded undue power especially in some SOEs. At the same time, the Public Protector acknowledged that her investigation had proven that her office did not have the resources to traverse all the questions raised.*"*[9] She therefore proposed that the President *"appoint a commission of inquiry headed by a*

[7] More recently, Parliament adopted the Political Party Funding Act (2018) and the Local Government: Municipal Systems Amendment Bill (2021).
[8] *State of Capture Report*. Public Protector of South Africa, 2017. The reports of the Public Protector are available online.
[9] *State of Capture Report.* Paragraph 8.1, page 352.

judge solely selected by the Chief Justice who shall provide one name to the President"[10] to pursue the allegations.[11]

The State Capture Commission

The President established the Judicial Commission of Inquiry into Allegations of State Capture, Corruption and Fraud in the Public Sector including Organs of State, (the State Capture Commission) by way of a Proclamation in the Government Gazette on 25 January 2018.[12] The State Capture Commission was chaired by the then Deputy Chief Justice of South Africa, Justice Raymond Zondo. The State Capture Commission reported to the President who tabled the report in Parliament on 23 October 2022 – four years later.[13]

As part of its mandate, the State Capture Commission discussed the evolution of parliamentary oversight and its perceived failure to arrest state capture. It then identified a number of weaknesses in the legislature and how these could be remedied. As a start, the State Capture Commission advocated for a more proactive and consistent approach to oversight and the imposition of what the Corder Report called "*amendatory accountability"*[14] – which requires that, where Government defects have been uncovered, they be corrected.

It should be noted that the State Capture Commission relied on the evidence produced by Parliament through two inquiries, one in 2016 when the ad hoc committee on the South African Broadcasting Commission (SABC) was established and made critical findings, including that the public broadcaster was compromised by lapse of governance and that the board did not discharge its fiduciary duties. The second was conducted in 2017 when the Portfolio Committee on Public Enterprises conducted its own inquiry into Eskom Hld SOC Ltd (electricity public utility) and made critical findings around the former CEO's role and benefits received.

10 State of Capture Report. Paragraph 8.4, page 353.
11 The recommendations of the Public Protector are binding. See the judgment by the Constitutional Court [*Republic of South Africa v Public Protector of the Republic of South Africa and Others (41636/19) [2019]*.
12 Government Gazette, Proclamation 3 of 2018 (No 41436).
13 Report of the Judicial Commission of Inquiry into Allegations of State Capture, Corruption and Fraud in the Public Sector including Organs of State (2022).
14 Report on Parliamentary Oversight and Accountability (Corder, Jagwanth and Soltau) (1999).

These were described by Justice Zondo to serve "as an example of appropriate parliamentary oversight and shows that, where there was a will, there was a way." [15]

The State Capture Commission's recommendations for Parliament can be classified into four types. First, it called for statutory reforms including changes to the electoral system and the augmentation of the privileges and protections afforded to members so that they could exercise their duties without fear of detrimental consequences from their political parties. In terms of Parliament's rules, it supported the establishment of a committee to oversee the Presidency and the institutionalization of a system to track and follow-up with parliamentary resolutions. The State Capture Commission also argued for additional capacity and recourses to be made available to parliamentarians. The last, and most extensive category of proposals concerned shortcomings in Government departments and agencies. These involved, among other things, the –

- Management failures in departments and SOEs;
- Procurement and accounting weaknesses across the State;
- Implementation of ethics laws and codes of conduct for public-office bearers and officials; and the
- Effectiveness of existing anti-corruption instruments.

Reforms to enhance Parliamentary oversight and accountability

As mentioned above, Parliament has been seized with efforts to improve its oversight practices and foster accountability for some time. Following the Corder Report and OVAC Model, Parliament passed the Money Bills and Related Matters Act (2009)[16], which gave the legislature the means to amend budgets of state departments. The Act also set up a Parliamentary Budget Office (PBO) to offer independent, objective and professional advice and analysis to Parliament on matters related to the budget and other money Bills. The National Assembly later adopted rules to regulate motions of no confidence and the impeachment of the President. These rules were invoked on a number of occasions – some votes being conducted by secret ballot. In terms of the

[15] https://www.iol.co.za/capetimes/news/politics/zondo-makes-damning-findings-against-parliament-on-oversight-role-to-hold-executive-accountable-28a785ad-62f5-4f73-8032-9d56011a9b74
[16] Money Bills and Related Matters Act (Act 9 of 2009) (as amended).

administration, content advisors or subject experts were appointed to each oversight committee to strategically guide committees on the portfolios they oversee. More recently, a Parliamentary Institute was created to consolidate and propagate best practices across the legislative sector[17] and support the continuous development of both members and staff.

In response to the report of the State Capture Commission, Parliament commenced an assessment of how the recommendations could be executed. To highlight some of the results of this process, Parliament reiterated that recent reforms to the Electoral Act[18] had made provision for independent candidates to contest elections and that this would have an impact on the bonds between political parties and parliamentarians.

On the question of House resolutions, the National Assembly Rules Committee since passed new rules which stipulate that all resolutions coming before the House must be substantiated and include timeframes for reply. This will assist to track Executive compliance. Additionally, the Speaker will now maintain a record of resolutions and, in the event of delays, liaise with the Government.

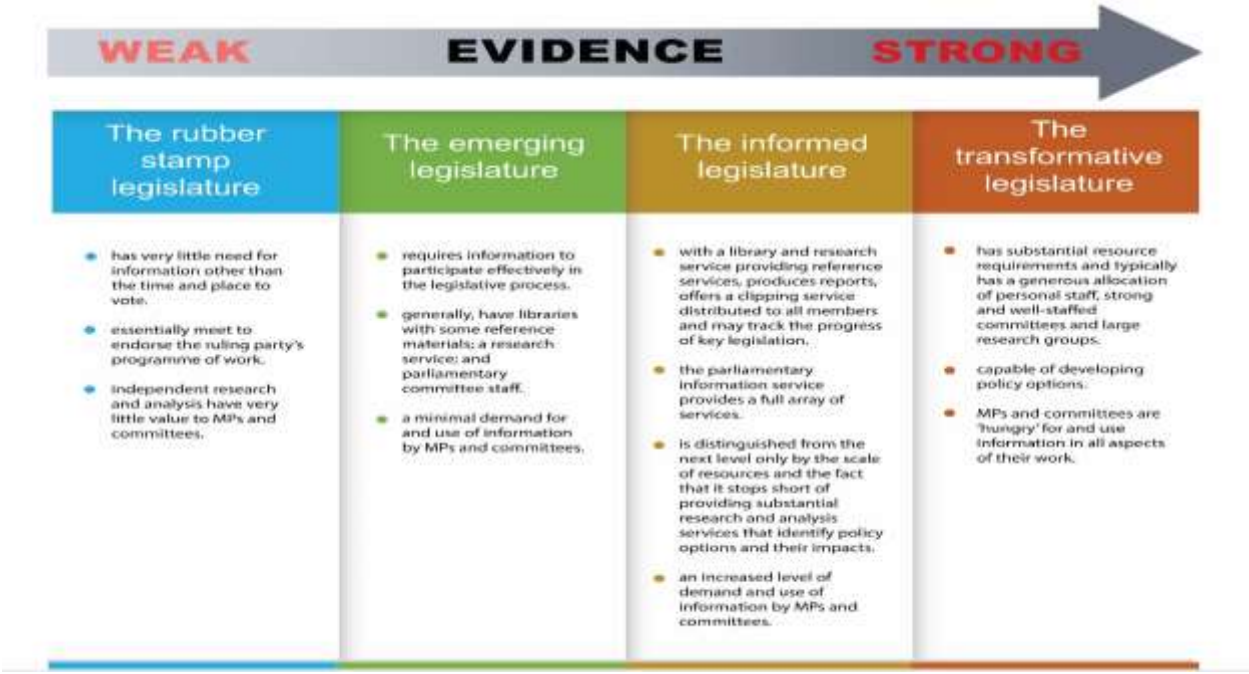
In relation to committee oversight over the Presidency, the Rules Committee instigated a comparative study which included a benchmarking visit to the House of Commons in the United Kingdom to understand the instruments employed by other Parliaments for this purpose. In the case of the portfolio-specific recommendations from the State Capture Commission, the relevant oversight committees were mandated to pursue these with the respective departments and agencies and report thereon on a quarterly basis.

A New Strategic Direction

The proceedings associated with the State Capture Commission are an example of the ever-evolving dynamics which demand a responsive and transformative Parliament. Drawing on

[17] The legislative sector consists of the National Parliament and nine provincial legislatures.
[18] Electoral Amendment Act (Act 1 of 2023).

Polsby's typology of parliaments,[19] the South African Parliament has drawn on the lessons learned over the last two decades of constitutional transformation to review its approach to the core mandates of the institution.



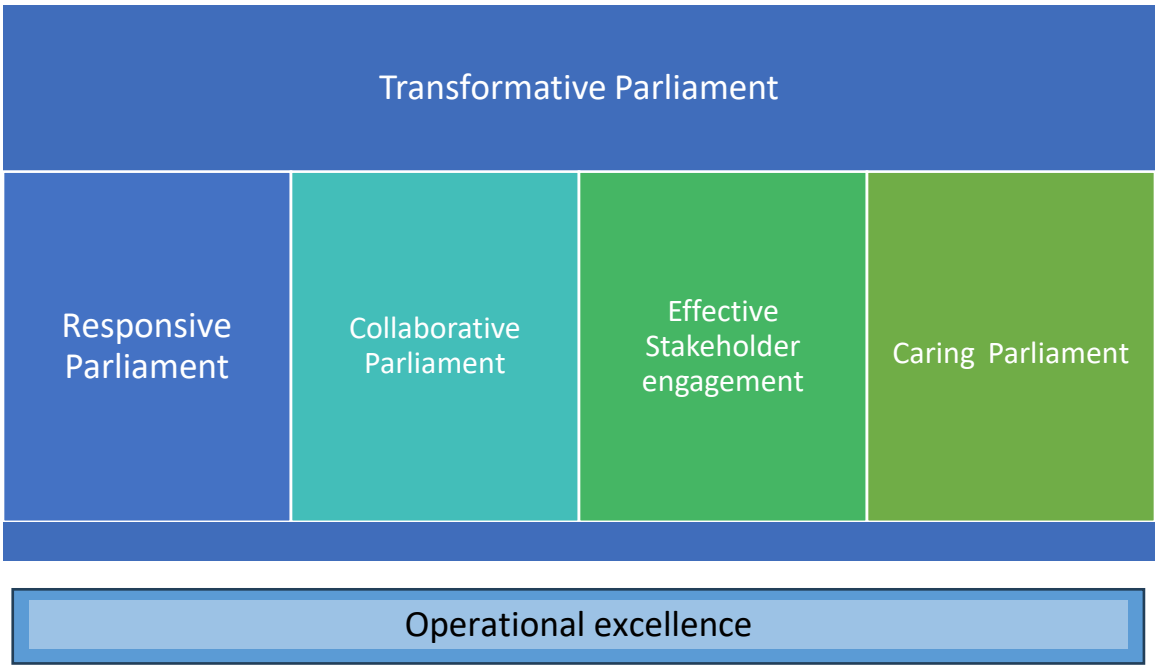
Adaptation of A Typology of parliaments based on Nelson Polsby Source Greenstein & Polsby, 1975 cited in INASP, 2017:25)

Of paramount importance is the need to improve public trust in the institution and for Parliament to be seen to represent the people.

To ensure that it is able to respond to change, Parliament evaluates its operations and targets every year and prepares an annual performance plan and budget.[20] The latest plan was informed by a consultative process and a recognition that the prevailing circumstances, in the nation and institution itself, required Parliament to embark on a new strategic path.

[19] Figure: AI Zackaria, J Thomas, R Begg & C Blaser, Adaptation of A Typology of parliaments (based on Nelson Polsby (Greenstein and Polsby, 1975 cited in INASP, 2017:25) in Parliamentary evidence use in Representation, 2021:185.
[20] Parliament of South Africa, Annual Performance Plan 2023.

In so doing, there was an acknowledgement that the legislature had to move away from high-level oversight towards qualitative, impact-making interventions with a focus on tangible outcomes and service delivery. To accomplish this, the annual performance plan envisages the development of a set of over-arching indicators against which progress can be measured. This will include the use of technology to develop committee dashboards, country indicator dashboards and to track progress with the recommendations of the State Capture Commission.



The macro framework for the Seventh Parliament

In part as a reaction to the State Capture Commission's observations about capacity constraints, the legislature also undertook an analysis of its budget, especially the financial requirements for committees, and has engaged with National Treasury to find ways in which shortfalls can be addressed. This was also necessary because of the fire that destroyed the National Assembly Chamber last year and the concomitant need to reprioritize funds. Parliament is also committed to expanding the services for members. Research and legal services will be a priority. Moreover, the institution intends to ramp up its capacity-building and training programmes to equip members with analytical and technical skills. This will be coupled with new systems to support economic modelling, data analysis, and scenario planning to facilitate qualitative oversight. The

formalisation of stakeholder partnerships will also be key, harnessing the combined strengths of the legislative sector – the national Parliament, provincial legislatures, and South African Local Government Association (SALGA). This initiative will allow the sector to work together to facilitate effective oversight over the key priorities.

South Africa will hold its seventh democratic elections next year. While each Parliament has had its own character, the institution has continued to learn and grow. In the case of oversight, the legal and procedural framework has been significantly expanded to give Parliament the powers it needs to advance accountability. But these powers have not been applied consistently and, in some instances, lapses have allowed public services to stagnate and corruption to endure. It is for these reasons that Parliament has embraced a new strategic direction to strengthen oversight and accountability over the Executive.

References

1. Constitution of the Republic of South Africa (Act 108 of 1996).
2. Report on Parliamentary Oversight and Accountability. Corder, Jagwanth and Soltau. University of Cape Town, 1999.
3. Oversight and Accountability Model, Parliament of the Republic of South Africa, 1999.
4. Report of the Independent Panel Assessment of Parliament, 2009.
5. Report of the High-Level Panel on the Assessment of Key Legislation and the Acceleration of Fundamental Change, 2017.
6. State of Capture Report. Public Protector of South Africa, 2017.
7. Constitutional Court [Republic of South Africa v Public Protector of the Republic of South Africa and Others (41636/19) [2019] ZAGPPHC 368 (8 August 2019).
8. Government Gazette, Proclamation 3 of 2018 (No 41436).
9. Report of the Judicial Commission of Inquiry into Allegations of State Capture, Corruption and Fraud in the Public Sector including Organs of State, 2022.
10. Powers, Privileges and Immunities of Parliament and Provincial Legislatures Act, 2004 (Act 4 of 2004).
11. Money Bills and Related Matters Act (Act 9 of 2009).
12. Electoral Amendment Act (Act 1 of 2023).
13. Parliament of South Africa, Annual Performance Plan, 2023.

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.