

# چارچوب مفهومی توسعه نهادهای پارلمانی

این گزارش ترجمه‌ای است از:

*Franck Boulin, "A Conceptual Framework for the Development of Parliamentary Institutions", Parliamentary Studies Paper, No.6, 2009.*

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با هدف آشنایی با تجربیات جهانی بدون آنکه محتوای این گزارش و یا امکان اجرای آن را در تمامی کشورها به‌ویژه با ساختارهای سیاست - اجتماعی و مذهبی آنها - ارزیابی و تأیید کند مبادرت به انتشار آن نموده است.

کد موضوعی: ۲۶۰

شماره مسلسل: ۱۲۱۱۴

آذرماه ۱۳۹۰

دفتر: مطالعات سیاسی

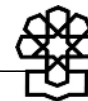
## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده	۱
۱	مقدمه	۱
۳	سازماندهی گزارش	۳
۵	۱. توسعه پارلمانی چیست؟	۵
۶	۱-۱. طراحی پارلمان‌ها	۶
۷	۱-۲. آموزش اعضای پارلمان	۷
۸	۱-۳. نهادینه کردن پارلمان	۸
۹	۲. حوزه‌های اولویت‌دار برای ارائه کمک	۹
۹	۲-۱. کمک به ایجاد یک پارلمان	۹
۱۰	۲-۱-۱. پارلمان‌ها به عنوان حامیان گفتگوی مسالمت‌آمیز و آشتی ملی	۱۰
۱۱	۲-۱-۲. تأثیر طرح انتخاباتی بر پارلمان‌ها	۱۱
۱۶	۲-۱-۳. پارلمان‌ها و نظارت بر بخش امنیت	۱۶
۱۶	۲-۱-۴. مشروعیت پارلمانی، انتظارات عمومی و نیاز به ایجاد فرهنگ پارلمانی	۱۶
۱۷	۲-۱-۵. چالش‌های نظارت بر اقدامات بخش اجرایی	۱۷
۱۸	۲-۲. بهبود سیستم‌های پارلمانی	۱۸
۲۱	۲-۳. تقویت مهارت‌های تخصصی نمایندگان	۲۱
۲۲	۲-۴. کمک به نمایندگان پارلمان برای افزایش ظرفیت قانونگذاری‌شان	۲۲
۲۲	۲-۴-۱. توسعه ظرفیت قانونگذاری نمایندگان	۲۲
۲۳	۲-۴-۲. حمایت از بررسی لوایح دولتی قبل از طرح در پارلمان	۲۳
۲۴	۲-۴-۳. کمک به توسعه قوانین مربوط به حکمرانی خوب	۲۴
۲۵	۲-۴-۴. مزایا و مخاطرات کار در مورد پیش‌نویس قوانین	۲۵
۲۶	۲-۴-۵. هدف یک قانون جدید است یا تقویت نقش پارلمان؟	۲۶
۲۶	۲-۴-۶. کمک به نمایندگان خاص در مورد طرح‌هایشان	۲۶
۲۶	۲-۴-۷. سؤالاتی که باید هنگام ایفای وظیفه قانونگذاری پرسیده شوند	۲۶
۲۷	۲-۵. تقویت دپارتمان پارلمان	۲۷
۲۷	۲-۵-۱. چرا همکاری با کارکنان پارلمان؟	۲۷

- ۲-۵-۲. کمک سازمانی برای آموزش کارکنان..... ۲۷
- ۲-۵-۳. هنگام آموزش کارکنان چه چیزی باید مد نظر باشد..... ۲۸
- ۲-۵-۴. ارزیابی سیستم نیروی انسانی (برنامه‌های توسعه منابع انسانی)..... ۳۱
- ۲-۵-۵. سؤالاتی که باید هنگام آموزش کارکنان پرسیده شوند..... ۳۲
- ۲-۵-۶. کتابخانه‌ها، انتشارات و شفافیت..... ۳۲
- ۲-۵-۷. درس‌های توسعه کتابخانه و تحقیق و ارجاع..... ۳۴
- ۲-۵-۸. تقویت انتشار اسناد..... ۳۵
- ۲-۵-۹. سؤالاتی که هنگام تنظیم فعالیت‌های پروژه در مورد کتابخانه‌ها و نشریات باید پرسیده شوند..... ۳۵
- ۲-۵-۱۰. کمک سازمانی در زمینه فناوری اطلاعات..... ۳۶
- ۲-۵-۱۱. سؤالاتی که باید در مورد پروژه‌های مربوط به فناوری اطلاعات پرسیده شوند..... ۳۸
۲. تنظیم و مدیریت برنامه‌های توسعه پارلمانی..... ۳۸
- ۳-۱. انجام یک ارزیابی جامع از نیازهای پارلمانی..... ۳۸
- ۳-۲. منطق توسعه استراتژی حمایت..... ۳۹
- ۳-۳. یک چارچوب استراتژیک - نگاه مخصوص به خود پارلمان..... ۴۰
- ۳-۳-۱. روال راهنما برای بسط یک چارچوب استراتژیک..... ۴۱
- ۳-۳-۲. اهمیت یک نگرش داخلی..... ۴۲
- ۳-۴. یک برنامه عمل متوالی..... ۴۲
- ۳-۵. اصول مدیریت برای یک برنامه برخوردار از چندین اعطاکننده..... ۴۳
- ۳-۵-۱. اعطاهای مستقیم..... ۴۳
- ۳-۵-۲. تأمین سرمایه متوازن..... ۴۴
- ۳-۵-۳. حمایت غیرپولی و همکاری میان پارلمانی..... ۴۴
- ۳-۵-۴. ترتیبات مدیریت و گزارش‌دهی..... ۴۴
- ۳-۵-۵. منابع انسانی (بین‌المللی)..... ۴۴
- ۳-۵-۶. بسیج منابع..... ۴۵
- ۳-۶. خطر و مدیریت خطر..... ۴۵
- ۳-۷. هوشمندان‌تر فکر کنید..... ۴۶
- جمع‌بندی - رهیافتی کامل به توسعه پارلمانی..... ۴۶
- پی‌نوشت‌ها..... ۴۹





## چارچوب مفهومی توسعه نهادهای پارلمانی

### چکیده

پارلمان‌های ملی یکی از ارکان مهم در نظام‌های سیاسی مدرن هستند. وجود یک پارلمان قوی برای بهبود روند قانونگذاری و نظارت بر اقدامات قوه مجریه در هر کشور اهمیت محوری دارد. از این رو تمهید ترتیبات لازم برای تقویت پارلمان و نهادهای پارلمانی موضوعی حائز اهمیت محسوب می‌شود. کمک به روند تقویت نهاد پارلمان به‌ویژه در نظام‌های در حال گذار و در کشورهایی که مناقشه و منازعه در آنها به تازگی پایان یافته است، ضرورت بالایی دارد. این کمک می‌تواند در قالب تقویت مهارت‌های تخصصی نمایندگان، آموزش پرسنل پارلمان، توسعه کتابخانه، حمایت از پژوهش در پارلمان و ارائه کمک در زمینه فناوری اطلاعات و مواردی از این قبیل به انجام برسد.

### مقدمه

پس از جنگ جهانی دوم، هنگامی که جامعه بین‌المللی نیاز به داشتن سندی مدون برای حمایت از حقوق بشر را به رسمیت شناخت، سازمان ملل متحد تصمیم گرفت تا اعلامیه جهانی حقوق بشر را تدوین کند. این بیانیه در ۱۰ دسامبر ۱۹۴۸ به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل رسید. این اعلامیه نتیجه یک فرآیند دوساله تهیه پیش‌نویس توسط نمایندگان استرالیا، شیلی، چین، فرانسه، لبنان، اتحاد جماهیر شوروی، انگلستان و آمریکا بود. این اولین سندی بود که به تفصیل حقوق بشر و آزادی‌های اساسی انسان در جهان را تبیین می‌کرد و نیز نخستین اصول جهانی مورد حمایتی بود که به تصویب یک سازمان بین‌المللی می‌رسید.

مقدمه اعلامیه جهانی حقوق بشر اعلام می‌دارد که:

[...] با در نظر داشتن همیشگی این اعلامیه، (همه مردم و تمام ملت‌ها)

باید بکوشند که به یاری آموزش و پرورش رعایت این حقوق و آزادی‌ها

را گسترش دهند و با اقدامات مستمر ملی و بین‌المللی شناسایی و اجرای

جهانی مؤثر آنها را [...] تأمین کنند.

ماده (۲۱) تصریح می‌کند:

هر شخصی حق دارد که در اداره امور عمومی کشور خود، مستقیماً یا به وساطت نمایندگان که آزادانه انتخاب شده باشند شرکت جوید و اینکه اراده مردم باید مبنای اقتدار حکومت باشد.

وجود و محتوای اعلامیه جهانی حقوق بشر تأکید دارد که علیرغم خصوصیات فرهنگی، تاریخی و سیاسی منحصر به فرد هر کشور، مسیر توسعه دموکراتیک یک مسیر مشترک است که در آن کشورهای مختلف اشتراکات زیادی دارند. اتحادیه بین‌المجالس<sup>(۱)</sup> در اعلامیه جهانی خود در مورد دموکراسی<sup>۲</sup> که در سال ۱۹۹۷<sup>(۲)</sup> به تصویب رسید مجدداً تأکید کرد که دموکراسی: [...] هم یک آرمانی است که باید پیگیری شود و هم یک سبک حکومت است که باید مطابق با شرایطی که بازتاب تنوع تجارب و خصوصیات فرهنگی باشد، بدون عدول از اصول، هنجارها و استانداردهای شناخته شده بین‌المللی به‌کار گرفته شود (بخش ۱، ماده (۲)).

دموکراسی با اتکا بر پیش‌شرط پاسخگویی عمومی بر حق هر کس برای مشارکت در مدیریت امور عمومی دلالت دارد. پاسخگویی عمومی برای تمام کسانی که از اقتدار عام برخوردارند، اعم از منتخب یا غیرمنتخب، به‌کار می‌رود. اعلامیه اتحادیه بین‌المجالس تأکید می‌کند که نهادهای دموکراتیک:

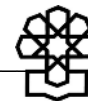
به‌وجود پارلمانی [نیاز دارند] که در آن تمام اجزای جامعه حضور دارند و این پارلمان از اختیارات و ابزارهای لازم برای ابراز اراده مردم از طریق قانونگذاری و نظارت بر اعمال حکومت برخوردار است (بخش ۱، ماده (۲)).

در راستای اجلاس هزاره سازمان ملل در سال ۲۰۰۰، اتحادیه بین‌المجالس کنفرانسی از رؤسای پارلمان‌های ملی را ترتیب داد. این نشست از ۳۰ آگوست تا ۱ سپتامبر ۲۰۰۰ در سالن مجمع عمومی سازمان ملل برگزار شد. در این نشست اعلامیه‌ای تحت عنوان «نگاه پارلمانی برای همکاری بین‌المللی در آغاز هزاره سوم»<sup>۳</sup> با اجماع به تصویب رسید. این اعلامیه چالش‌های اصلی فراروی جامعه جهانی و سازمان ملل را در قرن ۲۱ مورد تأکید قرار داد و تغییرات حادث در روابط بین‌الملل را توصیف و ابعاد پارلمانی همکاری بین‌المللی در سطوح ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی را

1. Inter-Parliamentary Union (IPU)

2. Universal Declaration on Democracy

3. Parliamentary Vision for International Cooperation At the Dawn of the Third Millennium



ترسیم کرد. کنفرانس رؤسای مجالس در ارتباط با مورد آخر، مجدداً تعهد پارلمان‌ها و اعضای آنها را به قبول مسئولیت بیشتر در روابط بین‌الملل، ایفای یک نقش فعال‌تر در سطوح ملی، منطقه‌ای و جهانی و عموماً به تقویت دیپلماسی پارلمانی<sup>۱</sup> مورد تأیید قرار داد.

از زمان پایان جنگ سرد، تعداد دمکراسی‌های جدید در جهان افزایش یافته است. همان‌طور که در «گزارش توسعه انسانی»<sup>۲</sup> منتشر شده توسط برنامه توسعه سازمان ملل<sup>۳</sup> اعلام شده است:

دو دهه پایانی قرن بیستم شاهد یک تغییر تاریخی در توسعه جهانی دمکراسی بوده است. حدود ۸۱ کشور، ۲۹ کشور در منطقه زیر صحرای آفریقا، ۲۳ کشور در اروپا، ۱۴ کشور، در آمریکای لاتین، ۱۰ کشور در آسیا و ۵ کشور عرب اقداماتی را به سوی دمکراتیزه شدن برداشتند.

امروزه بیش از دوسوم مردم جهان درگیر ساختن جوامع دمکراتیک هستند که بسیاری از آنها به نتایج مؤثری رسیده‌اند.

### سازماندهی گزارش

با ظهور نهادهای دمکراتیک طی دو دهه گذشته، تعداد درخواست‌ها برای مساعدت بین‌المللی جهت تقویت حکمرانی دمکراتیک افزایش یافته است. البته، نتایج این فرآیند گذار دمکراتیک، پیچیده و ناهمگون بوده است. بسیاری از کشورهایی که پیش‌تر دمکراسی را پذیرفتند از تناقض‌هایی رنج می‌برند و این درحالی است که شاهد گسترش ناراحت‌کننده دمکراسی‌های اقتدارگرا<sup>۴</sup> نیز هستیم. این نوع دمکراسی‌ها در جاهایی پدیدار می‌شوند که حکومت‌های منتخب همانند رژیم‌های سابقشان عمل می‌کنند و حد و حدود قانونی اعمال قدرت را نادیده گرفته و به جای حاکمیت قانون، نظام‌های قیمومیتی برپا می‌کنند. در برخی کشورها هم که دمکراسی از ریشه‌های قوی‌تری برخوردار است، موفقیت در نیل به اهداف اجتماعی نظیر کاهش فقر، آموزش ابتدایی عمومی، بهداشت باروری مناسب، حق تغذیه و دستاوردهای اقتصادی ناامیدکننده بوده است.

این مسئله درک شده است که پیوند میان دمکراسی و توسعه انسانی اصلاً غیرارادی و ناخودآگاه نیست. در هر کشوری، از دمکراسی‌های جدیداً درحال ظهور گرفته تا دمکراسی‌های تثبیت شده، توسعه دمکراسی و حمایت از استقرار اصول دمکراتیک امری درحال پیشرفت است.

---

1. Parliamentary Diplomacy  
2. Human Development Report  
3. United Nations Development Program (UNDP)  
4. Sub-Saharan Africa  
5. Authoritarian Democracies

به‌طور همزمان، نهادهای دموکراتیک توانمند و تقویت سیاست‌های دموکراتیک به‌عنوان بهترین شیوه غلبه بر کمبودها و کاستی‌های دموکراتیک و برقراری ارتباط میان دموکراسی و توسعه انسانی قلمداد می‌شود.

برنامه‌هایی که درصدد تقویت حکمرانی دموکراتیک هستند شامل کمک به نهادهای حاکمیتی نظیر پارلمان‌ها، قوای قضایی و مجموعه‌های منتخب می‌شوند. در کشورهای دموکراتیک، پارلمان‌ها مجامع سیاسی کلیدی هستند که علایق مردم از طریق آنها ابراز می‌شود و منافعشان مطرح شده و مورد وساطت قرار می‌گیرد.

همان‌طور که در اعلامیه جهانی دموکراسی مورد تأکید قرار گرفته است:

این وظیفه نهادهای دموکراتیک است که [...] در راستای افزایش انسجام و همبستگی اجتماعی، تنش‌ها را میانجیگری کنند و تعادل میان مطالبات رقیب در مورد تنوع و یکنواختی را حفظ کنند (بخش ۲، ماده (۱۰)).

بدین‌ترتیب توسعه پارلمانی<sup>۱</sup> باید جزء لاینفک ظرفیت‌سازی برای حکمرانی دموکراتیک قلمداد شود. نهادهای پارلمانی قوی برای برقراری و تحکیم دموکراسی اهمیت بسیار زیادی دارند، زیرا آنها به توانمندسازی مردم عادی جهت مشارکت در سیاست‌هایی می‌پردازند که به زندگی‌شان شکل می‌دهد. مجالس ملی در برقراری حاکمیت قانون،<sup>۲</sup> حمایت از حقوق بشر، نظارت بر فرآیندهای حکمرانی شفاف و انجام تعهدات ملی مطابق با تعهدات بین‌المللی نقشی اساسی ایفا می‌کنند. تلاش‌های مربوط به توسعه پارلمانی، فعالیت‌هایی را دربرمی‌گیرد که هدف از آنها تقویت ظرفیت نمایندگی، قانونگذاری یا نظارت نهادهای نمایندگی در فرآیند حکمرانی است. چنین فعالیت‌هایی ممکن است کوتاه یا بلندمدت باشد و می‌تواند نقاط ورودی مختلفی داشته باشد. حمایت از پارلمان‌ها یک حوزه حمایتی نسبتاً جدید اما سریعاً درحال رشدی است که ازسوی آژانس‌های توسعه دوجانبه و بین‌المللی (نظیر برنامه توسعه سازمان ملل، آژانس استرالیایی توسعه بین‌المللی،<sup>۳</sup> دپارتمان توسعه بین‌المللی انگلستان،<sup>۴</sup> آژانس مساعدت توسعه کمیسیون اروپا<sup>۵</sup> یا آژانس توسعه بین‌المللی آمریکا)،<sup>۶</sup> توسط سازمان‌های بین‌المجالس (نظیر اتحادیه بین‌المجالس، انجمن پارلمانی مشترک‌المنافع)<sup>۷</sup> یا میان مجالس ملی از طریق «مهندسی دموکراسی»<sup>۸</sup> و یا برنامه‌های مشابه ارائه

- 
1. Parliamentary Development
  2. Rule of Law
  3. Australian Agency for International Development
  4. United Kingdom's Department for International Development
  5. European Commission's Development Assistance
  6. United States Agency for International Development
  7. The Commonwealth Parliamentary Association
  8. Democracy Engineering





می‌شود. برای مثال، طی پانزده سال گذشته نقش برنامه توسعه سازمان ملل در توسعه پارلمانی به‌طور قابل توجهی افزایش یافته است. درحالی که در سال‌های ۱۹۹۴-۱۹۹۵ تنها ۶ پروژه این نهاد، مستقیماً تقویت پارلمان‌ها را مورد حمایت قرار می‌داد، براساس گزارش سالیانه برنامه توسعه سازمان ملل، در سال ۲۰۰۱ این برنامه پارلمان‌های ۴۰ کشور را مورد حمایت خود قرار داد. هم‌اکنون این تعداد افزایش پیدا کرده به‌گونه‌ای که برنامه توسعه سازمان ملل در فرآیند توسعه پارلمانی بیش از ۵۰ کشور دنیا فعال است.

این گزارش ابتدا به این بحث می‌پردازد که توسعه پارلمانی چیست؟. بعد از آن، حوزه‌های اولویت‌داری که توسعه پارلمانی می‌باید مورد توجه قرار دهد را به تفصیل شرح خواهد داد. سپس جنبه‌های مختلف تنظیم و مدیریت برنامه‌های توسعه پارلمانی مورد توجه قرار می‌گیرد. پیوست ۱ فهرست کوتاهی از سازمان‌های بین‌المجالس و کمک‌کنندگان به برنامه‌های توسعه پارلمانی را ارائه می‌دهد.

### ۱. توسعه پارلمانی چیست؟

توسعه مجالس ملی و قوای مقننه عمدتاً تلاش دارد که این مجالس را در دموکراسی‌های درحال ظهور به‌ویژه در محیط‌هایی که مناقشه را پشت سر گذاشته‌اند طراحی کند، اعضای پارلمان را در مورد چگونگی انجام وظایف خود آموزش دهد و به نهادینه شدن قانونگذاری کمک کند.

#### چرا باید حمایت ویژه‌ای از پارلمان‌ها انجام شود؟

پارلمان نهادی است که تا وقتی که در دسترس، در معرض دید و پاسخگویی رأی‌دهندگان است، برای حکومت دموکراتیک اهمیت محوری دارد.

از آنجایی که پارلمان گستره وسیعی از افکار سیاسی کشور را در خود منعکس می‌سازد باید محل اصلی مباحثه در مورد مسائل مربوط به سیاست عمومی و مکانی برای مصالحه و ایجاد اجماع باشد. مردمی که تحت حکومت یک رژیم اقتدارگرا زندگی می‌کنند برای اطمینان از این امر که قوه مجریه به‌طور مطلق حکمرانی نخواهد کرد و اینکه صدای منتخبان مردم شنیده می‌شود چشم به قوه مقننه دارند. همچنین، پارلمانی که دربرگیرنده نیروهای مختلفی است که موافق رسیدن به یک توافق سیاسی هستند به جناح‌های قبلی اجازه می‌دهد که به احزاب سیاسی روی بیاورند و اجازه می‌دهد که دیدگاه‌ها و علایق آنها بیشتر از طریق رویه پارلمانی تثبیت شده و آزاد به چالش کشیده شود تا از طریق جنگ داخلی و مناقشه مسلحانه. از این‌رو مجالس قانونگذاری اغلب نهادهای اصلی در دموکراسی‌های درحال ظهور و در محیط پس از مناقشه به‌شمار می‌آیند.

## ۱-۱. طراحی پارلمان‌ها

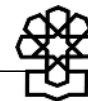
در بیشتر دموکراسی‌های درحال ظهور، اعم از اینکه در چارچوب ترتیبات نهادی قبلی رسماً یک مجلس مطیع ایجاد شده باشد یا نشده باشد، فقدان یک فرهنگ پارلمانی واقعی و معتبر مانع اصلی ایجاد پارلمانی است که کاملاً نسبت به نقش و توانایی خود برای انجام مسئولیت‌های قانونی خویش آگاه باشد. بنابراین، در مرحله اول در کشورهایی که برای مدتی طولانی دارای رژیم‌های اقتدارگرا بوده‌اند، حمایت از توسعه پارلمانی از سوی اعطاکنندگان بین‌المللی و تبادل و تسهیم دانش با پارلمان‌های باتجربه خارجی شرط لازم به حساب می‌آید. فعالیت‌هایی که برای رسیدن به این هدف، به منظور کمک به استقرار و یا تقویت نقش پارلمان انجام می‌شوند می‌توانند مدخل‌های ورودی مختلفی داشته باشند که باید به‌دقت انتخاب شوند.

هدف اصلی این کمک افزایش ظرفیت نمایندگی، قانونگذاری و نظارتی پارلمان است. در کشورهای درحال توسعه و کمتر توسعه‌یافته این کمک همچنین به معنای تقویت توسعه انسانی، سیاست‌های حمایت‌گرایانه نسبت به طبقه فقیر، رشد اقتصادی و کاهش فقر است. همان‌طور که در اعلامیه جهانی دموکراسی ابراز شده است: «هدف دموکراسی اساساً [...] دستیابی به عدالت اجتماعی» [و] تقویت توسعه اقتصادی و اجتماعی جامعه است (بخش ۱، ماده (۳)).

تلاش‌های اولیه مربوط به توسعه پارلمانی همچنین باید وابستگی متقابل پارلمان‌ها و فرآیندهای انتخاباتی را مد نظر قرار دهد، زیرا پارلمان‌ها مشروعیت خود را از اعتبار و صحت فرآیندهای رأی‌گیری کسب می‌کنند که به آنها شکل و معنا می‌دهند. اعلامیه جهانی دموکراسی (بخش ۲، ماده (۱۲))، به برگزاری انتخابات آزاد و عادلانه در فواصل زمانی معین به‌عنوان عنصر کلیدی اجرای دموکراسی که امکان ابراز اراده مردم را فراهم می‌کند اشاره دارد. نظام انتخاباتی، ماهیت نظام قانونگذاری و نمایندگی، نقش احزاب سیاسی و نظایر آن را تعیین می‌کند.

پارلمان‌های قوی نیازمند رویه‌های انتخاباتی شفاف، عادلانه و جامع هستند، از این‌رو، توسعه پارلمانی نمی‌تواند جدای از حمایت از انتخابات مورد توجه قرار گیرد.

برنامه‌های توسعه قوه مقننه در پی ترویج توسعه مجالس ملی کارآمد، مسئول، شفاف و پاسخگو هستند. اینها اهداف بلندپروازانه‌ای هستند و تجربه نشان می‌دهد که در کوتاه‌مدت به‌دست نمی‌آیند. برنامه‌های جامعی که در یک فرهنگ پارلمانی دموکراتیک پایدار ریشه دارند معمولاً در بلندمدت ثمر می‌دهند. البته، دیگر ابتکارات کوتاه‌مدت در حوزه‌هایی مشخص نیز ممکن است به هدف جهانی تقویت پارلمان در یک کشور یا یک منطقه کمک کنند، این فعالیت‌ها در راستای



برنامه‌های استراتژی توسعه جهانی انجام می‌شوند.

## ۱-۲. آموزش اعضای پارلمان

مجلس یک نهاد سیاسی است. در بیشتر کشورها، احزاب سیاسی همچون بنیان سازمان مجلس هستند. استثنای قابل توجه در این زمینه مربوط به برخی پارلمان‌های درحال تکوین در منطقه خاورمیانه است. در عوض، مجلس امکانی را برای احزاب سیاسی فراهم می‌کند تا به بحث درباره سیاست عمومی بپردازند. ماهیت سیاسی نهاد قانونگذاری به این معناست که کار توسعه پارلمانی شامل کمک به اعضای پارلمان در ایفای نقششان به‌عنوان سیاستمدار است. این امر شامل همکاری با هم‌فراکسیونی‌های آنها، نظارت بر قوه مجریه و دخیل کردن رأی‌دهندگان در فرآیندهای سیاسی می‌شود.

فعالیت‌های مربوط به حمایت از نیروهای سیاسی که در پارلمان حضور دارند یا تلاش برای به‌دست آوردن سهمی از عضویت در پارلمان، باید اساساً بر ساختار و سازمان سیاسی قوه مقننه متمرکز باشد. این امر از طریق ارائه مشورت به اعضای پارلمان در مورد فعالیت فراکسیون‌ها و کمیته‌های حزبی، روابط حوزه انتخابیه و نظارت بر ارگان‌های قوه مجریه صورت می‌گیرد. بسیاری از این جوانب بدون توجه به هرگونه تغییر در عضویت در هر انتخاباتی ادامه خواهد یافت، بنابراین مساعدت در این زمینه ممکن است شامل توسعه قواعد مؤثر و عادلانه یا توسعه یک سیستم برای تسهیل دسترسی عمومی به قوه مقننه باشد.

کمک به توسعه پارلمانی شامل ارائه اطلاعات مقایسه‌ای درباره بنیان‌های فرآیند دموکراتیک برای نوشتن قانون، از جمله چارچوب‌های قانون اساسی، قوانین انتخاباتی، قوانین حکومت محلی و قواعد و مقررات مبارزه با فساد می‌شود. این امر همچنین به‌معنای تلاش برای افزایش توانایی اعضای پارلمان جهت برخورد معنادار با مسائل در بخش‌های خارج از حوزه تخصص شخصی آنهاست. دموکراسی بر این امر دلالت دارد که کسانی که انتخاب می‌شوند نه به‌خاطر دانش فنی یا تخصصی حرفه‌ای‌شان بلکه به این علت توسط شهروندان برگزیده می‌شوند که آنها را منتخب‌ترین فرد تلقی می‌کنند. به‌علاوه، نمایندگان پارلمان همچون وزرا به‌طور اجتناب‌ناپذیری در همه حوزه‌های تحت مسئولیتشان متخصص نیستند. تنها در صورتی می‌توان از قوای مقننه انتظار داشت که نقش مهمی در نهادهای یک کشور ایفا کنند که دانش نسبی در مورد موضوعات مهم از طریق خلاصه گزارش‌ها، سمینارها و نکات آموزشی به آسانی در اختیار نمایندگان مجلس باشد. برنامه‌های مربوط به توسعه پارلمانی به‌طور فزاینده‌ای مایل به ارائه کمک در این زمینه هستند.

### ۳-۱. نهادینه کردن پارلمان

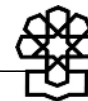
برنامه‌های مربوط به ظرفیت‌سازی برای قانونگذاری به‌طور چشمگیری درگیر تأسیس و توسعه اداره قوه مقننه و دیگر حوزه‌های مرتبط با توسعه سازمانی می‌شوند. این امر با هدف مرتبط‌تر ساختن این نهاد با حکومت کشور و آگاه‌تر ساختن عموم مردم نسبت به آن صورت می‌گیرد.

برنامه اول از این نوع شامل بهبود مدیریت فرآیندهای این نهاد و امکانات پارلمان است. کمک به پارلمان برای اتخاذ قواعد عملکرد مؤثرتر جهت کار در جلسات عمومی و جلسات کمیته‌ها و برای برقراری رابطه پایدارتر و کارآتر با کابینه و وزارتخانه‌های مربوطه بدون شک توانایی مجلس برای تقویت نقش خود در میان نهادهای کشور را افزایش خواهد داد. با این وجود، این پیشرفت‌ها تکمیل خواهند شد مگر آنکه نیروها و کارکنان برخوردار از ساختار و آموزش مناسب برای کمک به مجالس، کمیته‌ها و اعضای پارلمان در دسترس باشند. برنامه‌های توسعه نهادی همچنین ممکن است از طریق کمک به نهاد پارلمان برای طراحی ادارات کارآتر و مؤثرتر و از طریق تقویت سیاست توسعه منابع انسانی و نیز از طریق بازنگری در مدیریت خدمات و نظایر آن، برای اصلاح و بهبود مدیریت خدمات پارلمانی<sup>۱</sup> تلاش کنند.

جنبه‌های متعددی از نهاد مجلس نیازمند توجه هستند، از جمله منابع اطلاعات (نظیر کتابخانه یا سرویس تحقیقاتی)، توسعه منابع انسانی (از لحاظ مشاوران سیاسی، مشاوران قانونگذاری و حقوقی، متخصصان در مسائل خاص، کارمندان پارلمان، پرسنل دبیرخانه‌ها و کارکنان بخش تعمیر و نگهداری) و زیرساخت‌ها (از فضای اداره و اتاق‌های جلسه گرفته تا تلفن‌ها، کامپیوترها و دسترسی به اینترنت). بهبود وضعیت کتابخانه پارلمان و جریان درون‌سازمانی اطلاعات به نمایندگان مجلس اجازه خواهد داد تا دسترسی به اطلاعات داشته باشند و ارائه کمک‌های رایانه‌ای به نهاد مجلس کمک خواهد کرد تا به‌طور مؤثرتر به فعالیت بپردازد.

تقویت مهارت کارکنان پارلمان نیز حائز اهمیت است. کارکنانی که از آموزش خوبی برخوردارند می‌توانند اطلاعات مورد نیاز را به نمایندگان ارائه دهند و کمک کنند که پارلمان به‌طور روان‌تری اداره شود. برنامه‌ها در این زمینه می‌تواند شامل آموزش نیروهای پژوهشی درخصوص چگونگی یافتن و ارائه اطلاعات یا آموزش کارکنان شاغل در کمیته‌های مجلس در زمینه چگونگی آماده ساختن دستور کارها و حفظ اسناد صورتجلسات باشد.

برنامه‌های کمک‌نهادی نباید جایگزین کار مستقیم با نمایندگان جهت توانمند ساختن آنها برای انجام وظایفشان شود.



### کدام مجالس؟

سه سؤال ابتدایی برای تصمیم به اجرای یک برنامه توسعه قانونگذاری اهمیت محوری دارند:

- آیا مجلس یک نهاد قانونی همراه با احزاب سیاسی متعدد است؟ (باید به خاطر داشت که بسیاری از پارلمان‌های مؤثر و کارآمد تحت یک سیستم تک‌حزبی<sup>۱</sup> کار می‌کنند و ترتیبات نهادی ممکن است مستلزم یک سیستم مبتنی بر اجماع<sup>۲</sup> باشد تا پارلمانی با یک اکثریت و اپوزیسیون مشخص).

- آیا فضای سیاسی برای توسعه یک مجلس دمکراتیک مناسب است؟

- آیا نمایندگان اراده‌ای برای تحقق این هدف دارند؟

مجالس چندحزبی جدیدی که از انتخابات نظام‌های درحال گذار ظاهر می‌شوند اغلب از نهادهای مطیع و غیردمکراتیک برپا می‌شوند. نمایندگانی که به تازگی انتخاب شده‌اند ممکن است با نقش یک مجلس دمکراتیک ناآشنا باشند و ممکن است قوه مجریه نسبت به تسهیم قدرت با پارلمان محتاط باشد. در همین حال، حوزه انتخابیه هم ممکن است انتظارات غیرواقع‌بینانه‌ای از مجلس داشته باشد.

از این رو، پروژه‌های توسعه قانونگذاری باید بر همکاری با خود نمایندگان متمرکز باشد و توانایی این سیاستمداران را برای انجام نقش جدیدشان در یک سیستم سیاسی متکثرتر افزایش دهد.

## ۲. حوزه‌های اولویت‌دار برای ارائه کمک<sup>(۳)</sup>

### ۲-۱. کمک به ایجاد یک پارلمان

کمک به ایجاد یک پارلمان باید موضوع کلیدی در تأسیس کلی نهادهای جدید قلمداد شوند. نقش محوری پارلمان در ترتیبات دمکراتیک همیشه به‌طور مناسب خارج از حوزه نمایندگان و کارشناسان پارلمان مورد ارزیابی قرار نمی‌گیرد و همین‌طور عموماً این مسئله درک نمی‌شود که مجالس ملی درست نظیر وزارتخانه‌ها و ادارات وزارتی به تشکیلات و ساختار نیاز دارند. کمک به تعریف صلاحیت‌های قانونی پارلمان، تعریف روابط آن با قوه مجریه، قوه قضائیه، حکومت‌های محلی و نظایر آن، باید بخشی از حمایت کلی از توسعه حکمرانی باشد.

نهادهای پارلمانی می‌توانند نقش مهمی را در برقراری صلح و ثبات در جوامعی که مناقشات در آنها پایان یافته ایفا کنند. این نقش هم از طریق کمک به خاتمه مناقشه با اتکا به مذاکرات و توافقات بر روی طراحی نهادها و هم - زمانی که میزانی از صلح برقرار شود - از طریق کمک به روند مصالحه میان تفاوت‌ها و اختلافات اجتماعی با انجام مؤثر وظایف صورت می‌گیرد. به‌خاطر همین نقش مهم است که فرآیندها و مذاکرات صلح به‌طور ثابتی امکان تشکیل برخی انواع مجالس درحال گذار را فراهم می‌کنند.

نهادهای پارلمانی که از طراحی خوبی برخوردارند همچنین نقشی اساسی در دیگر

1. Single-Party System  
2. Consensus-based System

دمکراسی‌های شکننده در حال ظهور بازی می‌کنند.

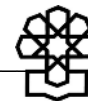
### ۱-۲. پارلمان‌ها به عنوان حامیان گفتگوی مسالمت‌آمیز و آشتی ملی

پارلمان‌ها می‌توانند در تقویت صلح و توسعه دمکراتیک نقش خطیری ایفا نمایند، اما آنها برای انجام چنین اقداماتی به کمک نیاز دارند. اگرچه در روند دخالت جامعه بین‌المللی در تلاش‌های مربوط به کمک به پارلمان‌های جدیدی که تحت چنین شرایطی قرار دارند پیشرفت‌هایی مشاهده شده، اما اغلب این تلاش‌ها هنوز به‌طور خاص محتاطانه هستند. جالب اینکه بودجه‌های اختصاص‌یافته برای حمایت از مجالس بسیار کمتر از کمک‌های ارائه شده به برنامه‌های حکومت که هدفشان قوه مجریه است، می‌باشد. تلاش‌ها در این زمینه باید سریع‌تر، با مداومت بیشتر همراه با دانش بالاتر و تأکید بیشتری بر عامل زمان به انجام برسند.

این مسئله بارها هشدار داده شده است که جامعه بین‌المللی هنگام برخورد با دمکراسی‌های جدیداً اعلام شده و مواجهه با وضعیت‌های صلح، آشتی و شرایط پس از بحران فاقد درک کافی از چگونگی کارکرد سیاست در سطح ملی است، در نتیجه بسیاری از مدل‌ها و راه‌حل‌هایی که از طریق توافقات صلح یا کمک فوری تحمیل شده‌اند، شتابزده هستند و بدون مقدمه طرح می‌شوند. شرایط و زمینه‌های فرهنگی همیشه مورد ارزیابی صحیح قرار نمی‌گیرند به‌ویژه زمانی که پارلمان‌های در حال تأسیس در وضعیت‌های پس از بحران و انتخابات، ممکن است بدون انجام مذاکرات مناسب و ترتیبات صحیح توزیع قدرت، شتابزده باشند. به‌علاوه همه کشورها لزوماً خواهان یک «سیستم غربی» مبتنی بر وجود اکثریت حاکم و یک اقلیت مخالف یا «کابینه سایه»<sup>۱</sup> نیستند، بلکه ممکن است اجرای یک سیستم مبتنی بر اجماع بیشتر را مورد نظر قرار دهند. این مسئله به‌ویژه در مورد دمکراسی‌های تازه تثبیت شده در کشورهایی که کمتر توسعه‌یافته‌اند و در مناطقی که مناقشات در آنجا پایان یافته موضوعیت دارد.

دلایل این وضعیت مجموعه‌ای از عوامل، از ساختار سنتی کمک بین‌المللی، که در آغاز برای کمک‌های اضطراری و جبران خسارات شکل گرفته بود و برای حمایت از بخش حکومتی کاملاً نامناسب است، تا بی‌اعتنایی مرسوم به پارلمان‌ها در ترتیبات سازمانی، تا اهمیتی که اعطاکنندگان برای رجوع سریع به فعالیتشان و چشم‌انداز کمکشان قائلند را شامل می‌شود. رهیافت توسعه مداوم ممکن است پایداری بیشتری داشته باشد و بازیگران بین‌المللی باید به دنبال متوازن ساختن حمایت از دولت با حمایت از دیگر نیروهای سیاسی در کشور باشند.

طی مرحله اول ایجاد نهادهای جدید یا در جریان مذاکرات صلح، شرایط عضویت در پارلمان



می‌تواند طوری تنظیم شود که برخورداری گروه‌های سیاسی مهم از داشتن نماینده در پارلمان را تضمین نماید. سابقه تاریخی نشان می‌دهد که تدابیر و تمهیدات زیادی برای ساختن چنین ترتیباتی وجود دارد که شامل تصمیمات مربوط به تعداد مجالس، سیستم انتصاب، ترتیبات انتخاباتی و سهم گروه‌های سیاسی می‌شود. از آنجایی که طراحی پارلمان تابع چنین تغییراتی است، شگفت‌آور نیست که ترکیب مجالس نمایندگی به دستیابی به تعدادی از توافقات کمک کرده است.

## ۲-۱-۲. تأثیر طرح انتخاباتی بر پارلمان‌ها

مسئله بسیار مهمی که حمایت پارلمانی می‌تواند در مورد آن به کمک آید، انتخاب یک سیستم تک‌مجلسی<sup>۱</sup> یا یک سیستم دو‌مجلسی<sup>۲</sup> برای حکومت است. یک سیستم دو‌مجلسی مکانیسمی است که به اقلیت‌ها و دیگر گروه‌ها اجازه نماینده شدن را می‌دهد، موضوعی که ممکن است از طریق سیستم انتخاباتی تک‌مجلسی معمول امکانپذیر نباشد. مجلس دوم همچنین ممکن است به‌عنوان ابزاری برای میانجیگری و گزینه جدی جهت فراهم ساختن نظام نمایندگی عادلانه برای جوامع و گروه‌های قومی از طریق نمایندگی سرزمینی و منطقه‌ای، بدون سوءتعبیر از اصل دمکراتیک اساسی «نمایندگی برابر شهروندان»<sup>۳</sup> قلمداد شود. هرچند سیستم دو‌مجلسی اغلب هزینه‌های بیشتری را ایجاد کرده و ممکن است فرآیند قانونگذاری را کند نماید، اما این سیستم یک فرآیند پارلمانی مشورتی‌تر را به‌وجود می‌آورد. از این‌رو ترکیب و رویه انتصاب اعضا و ظرفیت‌های قانونی در یک سیستم دو‌مجلسی باید به‌دقت مورد توجه قرار گیرد.

با وجود این، مسئله عموماً مورد تأکید قرار گرفته است که سیستم‌های دو‌مجلسی همیشه آن‌طور که مورد نظر است کار نمی‌کنند. مثال اردن در این زمینه قابل توجه است چند سال قبل، اشخاص بسیار صاحب صلاحیت (دیپلمات‌ها، دانشگاهیان و دیگران) برای عضویت در مجلس علیا منصوب شدند که نتیجه آن این بود که مجلس سفلی که مجلسی انتخابی بود بعضی مواقع دچار ضعف و به‌هم‌ریختگی می‌شد.<sup>۴</sup> در فرانسه به‌عنوان یک نظام دمکراسی قدیمی‌تر، مجلس سنا در سال ۱۹۵۸ تأسیس شد تا به قوه مجریه امکان کنترل بیشتر پارلمان را بدهد، اما در عوض سنا به نهادی برای حفظ حقوق فردی تبدیل شد و دولت‌ها در فرانسه غالباً ناتوان از کنترل آن بوده‌اند.

پارلمان‌ها تنها پس از توافقاتی که با وعده حضور و سهم داشتن در حکومت به انجام رسیدند با چالش تحقق و اجرای ظرفیت خود مواجه شدند. درحالی که پارلمان‌ها ممکن است به‌منظور منعکس ساختن تفاوت‌های اجتماعی تشکیل شده باشند. در توان آنهاست که به اندازه کافی میان اختلاف‌ها

1. Unicameral System

2. Bicameral System

3. Equal Representation of Citizens

۴. احتمالاً این امر به‌دلیل حضور افراد برجسته صرفاً در مجلس علیا و عدم حضور آنها در مجلس سفلی بود (مترجم).

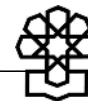
آشتی برقرار کنند. در این نقطه پارلمان‌ها از پتانسیل فراهم آوردن محلی برای گروه‌های مختلف جهت ارائه دیدگاه‌های متضاد و گفتگو در مورد آنها برخوردارند و از این رو به وساطت میان مناقشات خشونت‌آمیز و پیشگیری از وقوع آنها کمک می‌کنند. مشروعیت مجالس مختلف یک منبع قوی است. ترکیب این مجالس به آنها حق صحبت به‌جای جامعه را می‌دهد. به‌علاوه، این امر به رسمیت شناخته شده است که پارلمان‌ها نقش مهمی در تأمین صلح و آشتی پایدار دارند و این نقش را از طریق تعیین یک چارچوب حقوقی جدید برای جامعه که به جلوگیری از مناقشه آینده کمک می‌کند ایفا می‌کنند. برای مثال این نقش از طریق تصویب قوانین مربوط به حقوق بشر، حقوق اقلیت‌ها و ملیت، از طریق نظارت بر سازوکارهای موقت دادرسی و قرار دادن بخش امنیت تحت کنترل جامعه مدنی و از طریق اجرای اقدامات اعتمادساز و تقاضا برای خویشتنداری به انجام می‌رسد.

این پتانسیل با مخاطرات قابل توجهی همراه است. نمایندگان مجلس در کشور برون‌دی در پایان جنگ داخلی با خطرات شخصی جدی مواجه شدند، زیرا آنها یک مرکز جایگزین قدرت را به‌جای ارتش ایجاد کردند. در زیمبابوه حتی با وجودی که اپوزیسیون در انتخابات پارلمانی سال ۲۰۰۸ به پیروزی رسید، اما دولت جدید چندی پیش از آن تشکیل شده بود و زندگی سیاستمداران کماکان در معرض خطر بود. ناآرامی‌هایی که پس از انتخابات اخیر در کنیا به‌وجود آمد نیز تلفات زیادی داشت. اتحادیه بین‌المجالس برای بررسی و پیگیری حقوق نمایندگان مجلس در جریان مناقشات یک کمیته مراقبت تأسیس کرده است.

همچنین یک ریسک کمتر اما رایج‌تر برای نهادهایی که نمایندگی مردم را در جوامع به شدت متفرق برعهده دارند وجود دارد، جایی که این نهادها برای انجام یک اقدام عادی دچار دردسر زیادی می‌شوند. در عوض، ناتوانی از انجام اقدام سازنده ممکن است پارلمان‌ها را تشویق کند که به نهادهایی تبدیل شوند که تنها بر ضد دولت کنونی به تحرک و تلاطم می‌افتند و از ارائه پیشنهادهای سازنده ناتوان هستند.

پتانسیل پارلمان‌ها و اعضای آنها برای کمک کردن و موانع جدی که آنها با آن مواجه هستند اهمیت کمک به پارلمان‌ها را از سوی جامعه بین‌المللی در جریان انجام مذاکرات صلح و پس از انجام این مذاکرات روشن می‌کند. در این مراحل است که نهادهای پارلمانی برای انجام مؤثر وظیفه خود به کمک نیاز دارند. البته اغلب، این کمک آماده ارائه نیست و جامعه بین‌المللی توجه بیش از اندازه‌ای را به سازماندهی انتخابات معطوف می‌دارد و به حفظ نهادهایی که از دل این انتخابات متولد می‌شوند توجه کافی نمی‌کند. با وجود نقش هدایتی محوری که پارلمان‌ها در تقویت صلح و فرآیند آشتی ایفا می‌کنند، غالباً جامعه بین‌المللی که در دوره پس از مناقشه به‌جای پارلمان به قوه مجریه و





دیگر نهادها توجه دارد بسیار دیر این نقش را به رسمیت می‌شناسد.

همان‌طور که مورد اشاره قرار گرفت، طراحی نظام انتخابات برای پارلمان‌ها یک شیوه مهم برای به‌دست آوردن رضایت و تعهد طرف‌های مناقشه جهت توافقات اولیه و معاهدات صلح است، اما ظهور تنوع و تفاوت با هزینه همراه است. سیستم‌هایی که با هدف حفظ تنوع و گوناگونی طراحی شده‌اند چنانچه کار خود را همان‌طور که مورد نظر بوده است انجام دهند ممکن است در برخی موارد شانس اقدام جمعی را کاهش دهند. به‌علاوه نیازها و شرایط ملی متفاوت هستند و خصوصیات یک طرح مشابه به‌طور قابل اعتمادی در همه کشورها نتایج قابل انتظار را به بار نمی‌آورد.

با در نظر داشتن ترکیب پارلمان، چارچوب حقوقی و تأثیر طراحی انتخابات در موقعیت‌های مختلف، نسبت به این مسئله آگاهی ایجاد شده است که جامعه بین‌المللی نیازمند توجه عمیق‌تر به تأثیرات بلندمدت و عملی بنیادهای قانونی پارلمان به‌ویژه در کشورهایی است که به‌لحاظ قومی دچار تقسیم‌بندی و اختلاف هستند. در نهادهای موقتی ایجاد شده توسط سازمان ملل در کوزوو در سال ۲۰۰۱ که توسط خودشان اداره می‌شوند، نمایندگی کامل رأی‌دهندگان، از طریق فهرست‌های محرمانه و یک حوزه انتخاباتی واحد در سراسر کوزوو، کارکرد دمکراتیک واقعی احزاب سیاسی را مختل کرد، اختلافات قومی در پارلمان را تقویت کرد و به جدایی میان نمایندگان مجلس و مردم منجر شد و مشروعیت پارلمان را تضعیف کرد. سایر تمهیدات نظیر نظام‌های مبتنی بر فهرست احزاب، ممکن است به قدرت گرفتن ناخواسته رهبران احزاب خارجی که به شهروندان پاسخگو نیستند منجر شود. همچنین سهمیه اختصاص داده شده برای نمایندگی زنان باید به نحوی شایسته مورد استفاده قرار گیرد تا مسئله افزایش تعداد نمایندگان زن در پارلمان را به‌طور مؤثری تشویق کند.

ترتیبات انتخاباتی نظیر کالج‌های انتخاباتی یا احزاب سیاسی مبتنی بر قومیت می‌توانند پیش‌شرط تأیید یک توافق اولیه صلح باشند. با وجود این نباید اجازه داد که اختلاف سیاسی نشئت گرفته از جنگ یا ناآرامی داخلی گرامی داشته شود و نیز نباید اجرا و تکمیل یک نظام سیاسی مبتنی بر اصول «یک فرد، یک رأی»<sup>۱</sup> و «وحدت داخلی» متوقف گردد. بنابراین یک سیستم هماهنگ ابتدایی نمایندگی الکترال می‌باید در مرحله اول برای همه گروه‌های سیاسی درخواست شود، این نظام سیاسی باید رهیافت مورد انتظار برای ایجاد یا احیای وحدت ملی در بلندمدت را در خود نخیله داشته باشد.

مشکل دیگر برای تأمین تنوع در پارلمان مربوط به محفوظ ماندن در برابر نتایج ناخواسته سیاست‌های خیرخواهانه<sup>۲</sup> است. برای مثال، در اوگاندا، یا رواندا و اتیوپی، محدودیت‌های

1. One Person, One Vote

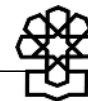
2. Well – Meaning Policies

یکنواخت‌کننده‌ای چون عدم وابستگی حزبی یا «محدودیت بحث در مورد برخی موضوعات» در طول زمان به سوءاستفاده توسط حزب حاکم منجر شده است. در چنین نظام‌هایی، در حالی که پارلمان‌ها ممکن است به‌طور صوری نمایندگی مردم را داشته باشند اما آزادی نمایندگان برای فعالیت یا برای اقدام هماهنگ جهت ابراز اختلافات مشروع محدود می‌شود.

سرانجام، مزایای ناشی از ساختارهای حکمرانی غیرمتمرکز به‌عنوان سازوکارهایی برای تقویت مشارکت و اعمال نمایندگی و نیاز به مرتبط ساختن پارلمان‌های ملی با هم‌تایان محلی‌شان (مجموعه‌های قانونگذاری فرومی) باید در مواقع کمک به شکل‌گیری پارلمان‌ها به‌ویژه در مناطقی که مناقشه در آنها به پایان رسیده به‌طور جدی مورد توجه قرار گیرد. البته تمرکززدایی بیش از حد به‌ویژه زمانی که مسئولیت‌ها به‌طور مشخص شرح داده نشده است ممکن است در آینده به دشواری‌هایی در امر حکمرانی منجر گردد. مثال‌های پاکستان و اندونزی نمونه‌هایی از مناقشات مکرر میان مجالس مرکزی و محلی بر سر حوزه اختیارات هستند.

#### جدول مدخل‌های اصلی برای برنامه‌های توسعه پارلمانی

نوع	توضیح
اصلاحات قانونی و حمایت از چارچوب‌های سازمانی	کمک فنی به نهادهای نمایندگی در پیش‌نویس، اصلاح یا ایجاد قوانینی که قانون اساسی یک کشور و اختیارات پارلمان را تعیین می‌کنند. این امر شامل حمایت از پیش‌نویس قوانین اساسی یا تجدیدنظر در قواعد عملکرد می‌شود. در بسیاری از کشورها این مسئله اولین حوزه‌ای است که در آن از پارلمان حمایت می‌شود و اغلب به یک برنامه بزرگ‌تر توسعه پارلمانی منجر می‌گردد. برای مثال، در تیمور شرقی برنامه توسعه سازمان ملل از فرآیند مجلس قانونگذار حمایت کرد در حالی که به این مجلس در مورد مدل‌های قانونی دیگر نیز مشورت می‌داد. متعاقباً برنامه‌ای برای حمایت از توسعه بلندمدت‌تر ظرفیت پارلمانی آغاز شد. فرآیند مشابهی در کوزوو به انجام رسید که در ابتدا زیر نظر هیئت سازمان ملل در امور کوزوو بود و بعداً با حمایت اتحادیه اروپا پیگیری شد
ظرفیت‌سازی برای نمایندگان و کارکنان مجلس	آموزش نمایندگان پارلمان و یا کارکنان در موضوعات مرتبط با وظایف، نقش‌ها و مسئولیت‌هایشان و نیز توسعه مهارت‌های حرفه‌ای و مهارت‌های بخشی*
توسعه سازمانی	تقویت سازمان داخلی یک پارلمان از طریق مدرنیزه کردن نهادها، سیستم‌ها و فرآیندها. این امر می‌تواند شامل توسعه فرآیندهای قانونگذاری، بهبود کتابخانه‌های پارلمانی یا حرفه‌ای کردن سرویس مدنی قوه مقننه باشد. این نوع از برنامه‌ها می‌تواند شامل سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها از جمله در تکنولوژی‌های اطلاعاتی و ارتباطی باشد
توسعه ظرفیت‌های نمایندگی اعضای پارلمان	حمایت از اعضای پارلمان برای ایجاد و توسعه نقش نمایندگی‌شان در سطح ملی و در سطح حوزه انتخابیه، این امر می‌تواند به معنای کمک به یک نماینده برای گشایش دفتر در حوزه انتخابیه خود یا کمک به مجلس برای توسعه دفتر خود در سطح محلی باشد (موارد کامیوج و لائوس)
کمیته‌های دادخواهی	حق دادخواهی از پارلمان یکی از حقوق شهروندان است. غالباً این حق تنها راهی است که در آن یک فرد می‌تواند به‌طور مستقیم شکایت خود را به پارلمان ببرد. ارتقای ظرفیت پارلمان برای دریافت و مرور عرض حال‌ها به ایجاد روابط نزدیک‌تر میان نمایندگان مجلس و عموم مردم و تقویت نقش جامعه مدنی در مسائل عمومی کمک می‌کند. برای مثال در لائوس برنامه توسعه سازمان ملل درحال تشویق این کشور به ارتقای اداره عرضحال در داخل پارلمان به یک کمیته است که دارای توانایی‌های یک دادستان باشد



نوع	توضیح
ابتکارات جنسیتی	فعالیت‌هایی که در آن هدف اصلی عبارت است از تأثیرگذاری بر توازن جنسیتی رهبری سیاسی و یا نقش پارلمان در توسعه، بازنگری و یا تصویب قوانینی که از حساسیت در حوزه جنسیت برخوردارند. با توجه به اینکه هنوز سطح مشارکت سیاسی زنان پایین است، این مسئله در کانون اصلی تمرکز بسیاری از ابتکارات قرار دارد. آموزش زنان می‌تواند به مهارت‌های مبارزات انتخاباتی آنها (لائوس)، آموزش اعضای زن پارلمان در حوزه لابیگری، سخنرانی عمومی و برقراری ارتباط با دیگران (مالاوی) و نظایر آن مربوط شود
همکاری با جامعه مدنی و رسانه‌ها	فعالیت‌هایی که روی بازیگران خارج از پارلمان (یعنی سازمان‌های جامعه مدنی و رسانه‌ها) تمرکز دارد. این بازیگران ممکن است به‌طور مستقیم با پارلمان در فعل و انفعال بوده و بر پارلمان و فرآیند پارلمانی تأثیرگذار باشند. توانایی یک پارلمان برای انجام نقش نمایندگی خود نهایتاً بستگی به توانایی کسانی که نمایندگی می‌شوند برای دفاع مؤثر از دیدگاه‌ها و نیازهایشان دارد. برنامه توسعه سازمان ملل، مؤسسه ملی دمکراتیک <sup>۱</sup> و دیگر کمک‌کنندگان به این فرآیند در حال افزایش همکاری‌شان با بازیگران خارج از حوزه نهادهای پارلمانی و تسهیل تعامل میان این نهادها و جامعه مدنی هستند. برای مثال در اندونزی، برنامه توسعه سازمان ملل از ایجاد یک مرکز رسانه‌ای در داخل مجلس ملی حمایت کرد و به روزنامه‌نگاران و سیاستمداران کمک کرد تا مجموعه قوانینی را برای تعامل ایجاد نمایند
تقویت احزاب سیاسی	فعالیت‌هایی که مستقیماً در ارتباط با اعضا و رهبران احزاب انجام می‌شود که بر تقویت ساختارها و فرآیندهای داخلی احزاب، ادغام دیدگاه‌ها، افزایش نقش نمایندگانی که از نفوذ کمتری برخوردارند و نظایر آن تمرکز دارد و در راستای افزایش شفافیت و کارآمدی پارلمان به انجام می‌رسند. یک جنبه سودمند همکاری با انجمن‌های حزبی در مجلس تقویت انجمن‌های چندحزبی زنان در مجلس است جایی که فرصت‌ها برای اجماع بر سر مسائل جنسیتی و سایر مسائل می‌تواند افزایش یابد
توسعه سیاستگذاری	کمک به پارلمان‌ها در شکل دادن به اولویت‌ها و قانونگذاری. اطمینان از این امر حائز اهمیت است که پیشرفت‌ها در کیفیت دمکراسی به نتایج بهتری در حوزه توسعه انسانی منجر می‌شود. برای مثال، در مغولستان برنامه توسعه سازمان ملل به آماده ساختن قانون مبارزه با فساد کمک کرد و یک قانون جدید کار با مشارکت اتحادیه‌های تجاری مهیا گردید. هدف از برنامه‌های توسعه پارلمانی افزایش دخالت پارلمان در توسعه استراتژی‌های مربوط به کاهش فقر است
آموزش مدنی	فعالیت‌هایی که هدف کلیدی آنها افزایش آگاهی عمومی در مورد نقش پارلمان و حقوق و وظایف شهروندان در یک دمکراسی است. این فعالیت‌ها شامل آموزش رأی‌دهندگان شده اما از آن فراتر می‌روند، برای مثال ارائه خدمات و مشاوره در حوزه تقنینی، ادغام آموزش مدنی در برنامه آموزشی مدارس عمومی، اطلاع‌رسانی در مورد اینکه شهروندان چگونه می‌توانند با نمایندگان پارلمان ارتباط برقرار کنند و یا شکایات خود را ارائه دهند

\* برنامه‌های مربوط به یک بخش و موضوع مشخص به‌طور فزاینده‌ای نیازمند توجه به نقش پارلمان در فرآیندهای حکمرانی ملی هستند. برای مثال برنامه‌هایی که به دنبال اصلاح سیاست حکومت در مورد بیماری ایدز هستند یا در پی دخالت دادن جامعه مدنی در تنظیم استراتژی‌های کاهش فقر می‌باشند، نیازمند درگیر کردن پارلمان به عنوان یک جزء جدایی‌ناپذیر، در این برنامه‌ها هستند، دخالت پارلمان در این فرآیندها، به بقا و دوام نهادها و سیاست‌ها در دمکراسی‌های در حال ظهور کمک می‌کند و آگاهی‌های عمومی را در مورد اهمیت پارلمان افزایش می‌دهد. برای مثال برنامه‌های بخشی‌نگر در حوزه سلامت، باید فعالانه کمیته‌های بهداشت مجلس را به عنوان ابزاری برای تقویت یا وضع سیاست ملی در مورد بیماری ایدز درگیر نماید.

یکی از نتایج تبدیل کمک‌های بخشی‌نگر به یک روند کلی، به وجود آمدن پارلمانی قدرتمند است که برای بازنگری در قوانین

مهم و پاسخگو نگه داشتن قوه مجریه به مردم در مورد مسائل سیاسی مهم از توانایی بیشتری برخوردار است.

Source: UNDP, Parliamentary Development: Parctice Note, April 2003, P.6 Available at [www.undp.org/governance/docs/ParlPN- ENGLISH.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/ParlPN- ENGLISH.pdf)

### ۳-۱-۲. پارلمان‌ها و نظارت بر بخش امنیت

برقراری مجدد انحصار دولت بر خشونت مشروع و تمهید شیوه‌های کنترل استفاده دولت از چنین قدرتی موضوعات مهم و محوری فراروی دموکراسی‌های جدید و جوامعی که مناقشات در آنها پایان یافته هستند. در یک چنین مناطقی، ترتیبات مربوط به نظارت بر بخش امنیت جهت ایجاد اطمینان و اعتماد بسیار مهم و اساسی هستند. با وجود این، غالباً این مسئله در مذاکرات صلح و در برنامه‌های حمایت از توسعه بلندمدت‌تر پارلمانی به اندازه کافی مورد تأکید و توجه قرار نمی‌گیرد. (در این میان) نظارت پارلمانی می‌تواند در حل و فصل مسائل امنیتی ایفای نقش نماید.

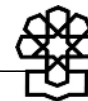
در صورتی‌که پارلمان‌ها برای برخورد مؤثر با مسائل امنیتی ساختاربندی شده باشند می‌توانند نقش تأثیرگذارتری در نظارت بر بخش امنیت ایفا کنند. برای مثال، توجه به سطح سیاسی، ساختار و ترکیب یک کمیته دفاعی در پارلمان که جناح‌های جنگجو را پس از مناقشه داخلی متحد می‌کند و حوزه امنیت را تحت نظارت مدنی قرار می‌دهد از اهمیت برخوردار است. فشار بین‌المللی نیز می‌تواند به‌عنوان یک سیاست «چماق و هویج» برای وادار کردن احزاب مخالف به مصالحه در مورد اصلاح بخش امنیت مورد استفاده قرار گیرد. برای مثال، ارائه کمک نظامی خارجی می‌تواند به نظارت پارلمانی مشروط شود.

جنبه دیگر کنترل قدرت دولت به اختیارات پارلمان در حوزه انتصاب و تأیید مربوط می‌شود. در این زمینه دخالت پارلمان‌ها در فرآیند انتصاب مقامات قضایی بسیار ضروری است.

### ۴-۱-۲. مشروعیت پارلمانی، انتظارات عمومی و نیاز به ایجاد فرهنگ پارلمانی

هرچند برخوردار بودن از موقعیت نمایندگی براساس نظام انتخابات به پارلمان‌ها امکان می‌دهد که ادعای مشروعیت داشته باشند، اما در کنار مردم بودن آنها منوط به برآورده ساختن انتظارات است. بدون اعتماد عمومی هیچ نهادی نمی‌تواند برای مدتی طولانی مشروع قلمداد شود.

در بسیاری از جوامعی که مناقشات در آنها پایان یافته، دستیابی به اعتماد عمومی و حفظ آن به واسطه انتظارات غیرواقعی دشوار و پیچیده می‌شود. این موضوع خاطر نشان شده است که در بسیاری از کشورهای که از سنت‌های دموکراتیک محدودی برخوردارند، مردم از نقش پارلمان‌ها در یک نظام دموکراسی انتظارات نادرستی دارند، برای مثال، انتظار دارند که پارلمان‌ها و نمایندگان پارلمان به ارائه خدمات عمومی، ایجاد شغل و سایر خدمات پردازند. از این رو این نیاز وجود دارد که آموزش مدنی بخش بلندمدت هرگونه استراتژی بازسازی در دوره پس از بحران باشد به‌گونه‌ای که مردم نسبت به نقش پارلمان در فرآیند حکمرانی آگاهی پیدا کنند و اعتقاد خود را به فرآیند دموکراتیک از دست ندهند.



همچنین این مسئله برای پارلمان‌ها اهمیت دارد که واقعاً به‌طور مؤثری به ایفای وظایف خود بپردازند. برای مثال، اگر پارلمان‌ها قادر باشند که سریعاً در زمینه وضع قوانینی اقدام کنند که حقوق بشر و حقوق آوارگان را ترویج می‌کند، یا با دیگر مسائل مبرم سروکار دارد، آنگاه اعتماد مردم به فرآیند دموکراتیک افزایش پیدا خواهد کرد. یک مثال خاص در این زمینه به استفاده پارلمان از اختیارات خود برای نظارت بر اجرای یافته‌های کمیسیون‌های آشتی و حقیقت‌یاب مربوط می‌شود.

پارلمان‌ها برای آنکه مؤثر باشند نیازمند آن هستند که منابع کافی را در اختیار خود داشته باشند. استقلال مالی و اجرایی پارلمان و دسترسی مستقیم به تخصص مناسب و مربوطه از اهمیت برخوردار است. پارلمان بدون ابزارهای لازم برای فعالیت نهادی ناکارآمد و نامربوط تلقی خواهد شد. پارلمان‌هایی که در دوره پس از مناقشه تشکیل می‌شوند اغلب با محدودیت‌های تجهیزاتی شدیدی مواجهند که لازم است در برنامه‌های مربوط به کمک اعطا شده توسط جامعه بین‌المللی مورد توجه قرار گیرند.

سرانجام، باید به جوانان و سایر گروه‌هایی که ممکن است در ایجاد تغییر و تحول در مناقشه نقش مهمی داشته باشند توجه خاصی شود. اگر نیازهای این گروه‌ها از سوی پارلمان نمایندگی و پیگیری نشود، ممکن است آنها نسبت به فرآیندهای دموکراتیکی که به ایجاد آن کمک کرده‌اند احساس بیگانگی کرده و بار دیگر سلاح به‌دست گیرند.

#### ۵-۱-۲. چالش‌های نظارت بر اقدامات بخش اجرایی

پارلمان‌هایی که پس از بحران شکل می‌گیرند نظیر بسیاری از پارلمان‌ها به‌طور خاص تحت استیلای قوه مجریه هستند. این امر اغلب نتیجه برآیند مبارزه بر سر قدرت، میراث اقتدارگرایی یا فقدان منابع است. در این ارتباط مورد تیمور شرقی با اهمیت است: اگرچه قانون اساسی اختیارات مهمی را به پارلمان اعطا می‌کند، اما پارلمان هنوز نیازمند بهبود بیشتر ظرفیت‌های خود است تا قادر باشد اقتدار خود را به‌طور کامل اعمال نماید. کمک‌های توسعه‌ای و بشردوستانه بین‌المللی به سمت تشدید استیلای قوه مجریه گرایش دارند، زیرا پارلمان‌ها به ندرت درگیر مذاکرات مربوط به اخذ وام‌های بین‌المللی، اعطای وام یا کمک نظامی هستند. پارلمان‌ها بیشتر اوقات مجبور به پذیرش توافقاتی می‌شوند که میان آژانس‌های بین‌المللی و قوه مجریه به‌عمل می‌آید که این امر باعث می‌شود که پارلمان‌ها در یک فرآیند محض صحنه‌گذاری و تبعیت، به تصویب این توافقات بپردازند. جامعه فعالان توسعه پارلمانی درحال انجام تلاش هماهنگی است تا از یک طرف از طریق همکاری با پارلمان‌ها برای تقویت توانایی‌شان در زمینه نظارت بر بودجه و از طرف دیگر از طریق لابیگری

با جامعه بین‌المللی جهت افزایش دخالت پارلمان در همه مذاکرات مربوط به کمک توسعه‌ای، این عدم توازن را حل و فصل کند.

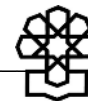
## ۲-۲. بهبود سیستم‌های پارلمانی

در دمکراسی‌های درحال ظهور، نمایندگان مجلس در اجرای وظایفشان اغلب با کمبود شدید دانش در مورد سیستم‌های پارلمانی و نیز فقدان مهارت‌های مربوط به سیاست عمومی مواجه هستند. بیشتر آنها نظیر سایر شهروندان، قبلاً از حکومت جدا بوده‌اند. پیش از تأسیس یک پارلمان نمایندگان جامعه مدنی به ندرت دخالتی در فرآیند نگارش قانون دارند و قوه مجریه اساساً پاسخگوی اقدامات و سیاست خود نیست، بنابراین وضع قانون صرفاً در حوزه مسئولیت قوه مجریه و تشریفات اداری آن است.

در مورد تغییر خشن ماهیت نظم و نظام سیاسی، روشن است که اعضای مخلوع و عزل شده نظام سیاسی ممکن است در قالب یک حزب جدید دوباره متشکل شوند و تعداد قابل توجهی از کرسی‌ها را در پارلمان منتخب به‌دست آورند. در نتیجه، این نمایندگان ممکن است در مراحل اولیه شکل‌گیری سیستم جدید برحسب شرایط و روال سیاسی و سازمانی از یک مزیت نسبی بهره‌مند شوند. در مورد تغییرات نرم‌تری که توسط حزب حاکم به انجام می‌رسد یا مورد توافق قرار می‌گیرد، ممکن است پارلمان عمدتاً، اگر نه منحصراً، از نمایندگان حزب حاکم تشکیل شود.

با این حال، از تجربه توسعه پارلمانی در مرحله اولیه باید دو درس را آموخت، نخست مساعدت به نمایندگان مجلس برای کمک به آنها جهت انجام بهتر وظایفشان، می‌باید شامل همه احزابی شود که در پارلمان نماینده دارند. این فعالیت‌ها باید به‌منظور جذب علاقه همه انجمن‌های حزبی طراحی شود، مشارکت آنها در فعالیت‌های توسعه‌محور باید تصمیم شخصی آنها باشد. استثناها در این زمینه باید به موارد بسیار خاص محدود شود. دوم باید به‌خاطر داشت که نهادهای تقویت شده و مطمئن حداقل تا حدودی از بهبود توانایی اعضا برای انجام مسئولیت‌های قانونی‌شان نشئت می‌گیرند. مسئله اعتبار تبدیل همه احزابی که در پارلمان نماینده دارند به نهادهای تثبیت شده دمکراتیک وابستگی را در این رابطه محدود کرده است.

زمانبندی می‌تواند یک عامل بسیار مهم در انجام تلاش موفقیت‌آمیز در زمینه توسعه پارلمانی باشد. بسیاری از برنامه‌ها پس از افتتاح مجلس جدید آغاز می‌شوند. در دمکراسی‌های درحال شکل‌گیری یا وضعیت‌های پس از مناقشه، یک برنامه می‌تواند از شور و اشتیاق یک ملت برای توسعه دمکراتیک در دوره پس از برگزاری انتخابات بهره‌مند شود. بالعکس، برنامه‌های همراه با



مراحل توسعه که بسیار به درازا می‌کشند با خطر آسیب دیدن از تغییرات حادث در پارلمان مواجه هستند.

زمانبندی به‌ویژه برای پروژه‌هایی که شامل آموزش نمایندگان مجلس می‌شود حائز اهمیت است. آموزش نمایندگانی که به تازگی انتخاب شده‌اند برای اینکه تأثیری در دوره مسئولیت آنها داشته باشد معمولاً باید در اولین سال از دوره مسئولیت نمایندگان ارائه شود. این مسئله به‌ویژه در زمانی اقدام درستی محسوب می‌شود که نمایندگان مجلس هیچ تجربه قبلی ندارند و هیچ حافظه سازمانی از قواعد و رویه‌ها وجود ندارد.

در نظام‌های دوجلسی دو عامل از اهمیت بالقوه درگیر کردن دو مجلس در تلاش مشخص توسعه پارلمانی حکایت دارند. نخست بسیاری از پارلمان‌ها منابع را میان دو مجلس تقسیم می‌کنند یا از تقسیم منابع سود می‌برند، از این رو یک برنامه آموزشی که هدف از آن تقویت سیستم‌های کار کمیته‌ها در مجلس سفلی است می‌تواند به سود کمیته‌های مجلس علیا نیز باشد. دوم، کسانی که کمک‌ها را ارائه می‌دهند، با کمک کردن تنها به یک مجلس ممکن است بر توازن قدرت میان دو مجلس که براساس قانون اساسی با اهمیت یکسانی طراحی شده‌اند تأثیر بگذارند.

نمایندگان مجلس به نحوی متمایز از وزراء، به ندرت در دمکراسی‌های جدیداً توسعه‌یافته از حمایت قوی مشاوره‌ای فنی برخوردار می‌شوند. بیشتر فعالیت آنها متکی بر فهم شخصی‌شان از فرآیند پارلمانی و دانش خودشان خواهد بود.

بنابراین، در آن کشورها تدارک مجموعه‌ای از جلسات در مورد کارکرد و عملکرد پارلمان برای نمایندگان مجلس در هفته‌های اولیه پس از انتخابشان جهت کمک به حفظ سیستم پارلمانی از بیشترین اهمیت برخوردار است.

پس از حمایت از ایجاد یک مجلس، آموزش نمایندگان شاید مهمترین فعالیت مشخص یک برنامه توسعه قانونگذاری برای افزایش ظرفیت قانونگذاری جهت انجام مسئولیت‌هایشان است. فعالیت‌ها می‌تواند شامل کمک به نمایندگان برای استفاده بهتر از نهاد قانونگذاری، برقراری روابط بهتر با قوه مجریه و آگاه ساختن حوزه‌های انتخابیه از فرآیند قانونگذاری باشد.

اولین موضوع برای آموزش نماینده، همکاری با کمیته‌هاست. هدف، تبدیل کمیته‌های پارلمانی به محلی برای مذاکرات جدی در مورد طرح‌ها و لوایح و ارائه فرصت‌های عام برای درگیر شدن در مذاکرات اولیه یا در مرحله یافتن واقعیت است.

این آموزش می‌تواند با برنامه‌هایی که به قانونگذاران سایر کشورها اجازه می‌دهد تا فعالیت کمیته‌های پارلمانی در نظام‌های خود را توضیح دهند به انجام برسد. تلاش‌ها همچنین می‌تواند به‌طور خاص روی رؤسای کمیته‌ای خاص و اعضای علاقمند به جذب کمک با موضوعاتی نظیر

آماده کردن دستور کارها و سازماندهی جلسات استماع تمرکز داشته باشد. موضوع دوم نظارت بر قوه مجریه و روابط با آن است. در اینجا هدف، اطمینان از این موضوع است که قوه مجریه به نحوی کارآمد و مؤثر و مطابق با قانون به اجرای مقررات می‌پردازد. آموزش اعضای یک کمیته نظارت در زمینه بررسی هزینه‌های مالی قوه مجریه نمونه‌ای از کمک نظارتی است که مؤثر بوده است.

موضوع سوم یعنی پاسخگویی به موکلان و رأی‌دهندگان متأسفانه اغلب در دمکراسی‌های درحال توسعه از سوی نمایندگان به‌عنوان یک اولویت در نظر گرفته نمی‌شود، اما نمایندگان می‌توانند از ارتباط با موکلان چیزهای زیادی به‌دست آورند، از جمله کسب اطلاعات و حمایت خارج از پارلمان که آنها برای انجام مؤثر فعالیتشان بدان نیاز دارند.

کمک به پارلمان و اعضای آن برای توسعه پیوندهای محکم با رأی‌دهندگان برای حفظ فرهنگ پارلمانی ضروری است. حق شهروندان برای تنظیم و تسلیم عرضحال به برقراری روابط میان نمایندگان مجلس و عموم مردم کمک می‌کند و از طریق تقویت پاسخگویی نقش جامعه مدنی را در مسائل عمومی ارتقا می‌دهد. در بیشتر دمکراسی‌های جدید، این مرحله به تسریع روند توسعه نهادهای اجتماعی سازمان‌یافته نظیر سازمان‌های غیرحکومتی (ان.جی.اوها)<sup>۱</sup> و انجمن‌های غیرانتفاعی<sup>۲</sup> که به نوبه خود قادر به لابیگری در پارلمان خواهند بود کمک خواهد کرد.

فرصت‌های آموزشی وسیع هستند و اغلب شامل همکاری با احزاب سیاسی می‌شوند. این فرصت‌ها شامل کمک به نمایندگان مجلس برای کار با رسانه‌ها، آماده کردن و مدیریت سالن جلسات شهر و دخالت دادن مردم حوزه‌های انتخابیه در فرآیند قانونگذاری می‌شود. موضوعات اصلی که تحت پوشش قرار می‌گیرند عبارتند از:

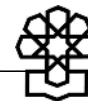
- قواعد عملکرد،
- آموزش‌های پایه در مسیر قانون اساسی،
- کنش و واکنش میان قوه مجریه و مجلس،
- چگونگی پاسخگو ساختن قوه مجریه در برابر مجلس،
- بهترین رویه در کار کمیته پارلمانی،
- اهمیت و شیوه‌های جلسات عمومی و خصوصی استماع در حوزه‌های بررسی لایحه و بررسی عملکرد حکومت،
- کمیته‌های بازرسی و کمیته‌های تحقیق و تفحص،

---

1. Non-Government Organizations (NGOs)

2. Non-Profit Associations





- نقش نمایندگانی که صاحب نفوذ نیستند،
- وفاداری حزبی و نمایندگی عادلانه درخواست‌هایی که از مردم حوزه انتخابیه دریافت می‌شود،
- عضویت در حزب و فعالیت فراکسیون حزبی،
- نقش رئیس فراکسیون حزب در پارلمان،
- نقش نمایندگان دولتی در پارلمان و نمایندگان اپوزیسیون در پارلمان (اگر قابل اطلاق باشد) و نقش اپوزیسیون در عملکرد پارلمان،
- بررسی قانون و پیش‌نویس قانون،
- نقش نمایندگان مجلس در حوزه انتخابیه و در تقویت نقش نمایندگی اعضای پارلمان،
- نقش لابی‌ها در پارلمان،
- اخلاقیات در پارلمان.

### ۲-۳. تقویت مهارت‌های تخصصی نمایندگان

نهادهای دموکراتیک متضمن آن هستند که نمایندگان مجلس منعکس‌کننده ترکیب و تنوع گروه‌های اجتماعی جامعه‌ای باشند که بدان تعلق دارند. برخی کشورها به‌ویژه کشورهایی که نرخ بالای بیسوادی دارند، به‌طور پرسش‌برانگیزی کلام آخری را تعیین کرده‌اند مبنی بر اینکه کاندیداها برای گرفتن مجوز جهت ورود به پارلمان لازم است از حداقل سطحی از آموزش برخوردار باشند. با این وجود، در بیشتر کشورهای درحال توسعه و حتی در بیشتر کشورهای برخوردار از سطح پایین توسعه‌یافتگی که استانداردهای آموزشی اغلب در مخاطره بوده و مناسب نیستند، برخی نمایندگان پارلمان علاقمندند که از آموزش‌های تخصصی بهره‌مند شوند تا دانش خود را در رشته‌های حقوق، اقتصاد، بودجه و امور مالی و دیگر حوزه‌های مرتبط ارتقا دهند.

فراتر از برقراری یک سیستم پارلمانی، آموزش اولیه برای مجالسی که به تازگی ایجاد شده‌اند بیشتر در شکل خلاصه گزارش‌ها برای نمایندگان تازه انتخاب شده در حوزه‌هایی نظیر حکمرانی و حاکمیت قانون، نقش حکومت‌های مرکزی و محلی (شامل اصل عدم دخالت در امور محلی) و اقتصاد (متراکم‌سازی داده‌ها، بودجه، مالیات، گمرک و مالیات، جهانی شدن و نظایر آن) ارائه می‌شوند. خلاصه گزارش‌های تخصصی تضمین می‌کنند که نمایندگان مجلس فهم روشنی از مسائل سیاستی در سطح وزارتخانه از جمله در حوزه آموزش و پرورش، بهداشت و رفاه اجتماعی، امنیت و دفاع، امور خارجی و حقوق بین‌الملل، سیاست حمل‌ونقل، کشاورزی و بازارهای جهانی (دور

دوحه سازمان تجارت جهانی) حفاظت از محیط زیست و مسئله گرم شدن زمین و نظایر آن دارند. بخش‌هایی که در آن برنامه‌های بین‌المللی توسعه پیدا کرده و اجرا می‌شوند شامل قدرت‌یابی زنان و درک مسائل جنسیتی، بهداشت باروری، مبارزه با آیدز، مبارزه با فساد، حق داشتن غذا، کنوانسیون‌های حقوق بشر، حقوق کودکان و زنان و نظایر آن می‌شود. در نهایت باید در مورد نقش کنوانسیون‌ها و معاهدات بین‌المللی به نمایندگان مجلس آگاهی داد.

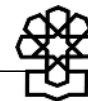
#### ۴-۲. کمک به نمایندگان پارلمان برای افزایش ظرفیت قانونگذاری‌شان

اگرچه در بیشتر کشورهای که دارای نظام پارلمانی هستند قوه مجریه در ایجاد و تغییر قوانین نقش اصلی را دارد، با این وجود، پارلمان‌ها در بررسی دقیق لوایح پیشنهادی نقش مهمی بازی می‌کنند. ممکن است نمایندگان در مطالعه و تحلیل قانون و در افزایش تخصص سیاسی نسبت به این مسائل نیازمند کمک باشند. این کمک می‌تواند شامل تسهیل مذاکرات میان سهام‌داران ذینفع، شرکای اجتماعی - اقتصادی، وزرا، سازمان‌های جامعه مدنی و نمایندگان مجلس باشد. همچنین این کمک می‌تواند به معنای حمایت از فرآیند رسیدگی به لایحه و اتخاذ آن یا در مورد رویه یا در مورد مفاد و محتوای بخش‌های مشخصی از پیش‌نویس قانون باشد. این نوع از کمک می‌تواند تقریباً برای هر پیش‌نویس لایحه‌ای ارائه شود.

کمک به محتوای قانون می‌تواند در مورد لوایحی که با عملکرد دمکراتیک مرتبط هستند نظیر قوانین مرتبط با انتخابات و احزاب سیاسی، اخلاقیات و همبستگی عمومی، دسترسی به اسناد حکومتی، روابط میان‌حکومتی، رسانه‌ها، امتیازات و مصونیت‌های نمایندگان مجلس و ساماندهی آن‌جی.اوها ارائه شود. این کمک، همچنین می‌تواند از پارلمان در تصویب قانونی که به واسطه الحاق کشور به موافقتنامه‌های بین‌المللی لازم می‌گردد (سازمان تجارت جهانی، کنوانسیون‌ها و معاهدات بین‌المللی و نظایر آن) حمایت کند. چنین کمکی می‌تواند شامل ارائه اطلاعات تطبیقی و معرفی قوانین نمونه، فراهم کردن امکان بررسی تخصصی پیش‌نویس قوانین یا دعوت از متخصصان بین‌المللی برای توضیح دقیق استانداردهای دمکراتیک و ارائه مشاوره و بیان تجربه خود باشد.

#### ۴-۲-۱. توسعه ظرفیت قانونگذاری نمایندگان

پارلمان‌های دمکراتیک جدید اغلب فاقد اطلاعات در مورد مسائل سیاسی هستند. تا وقتی که نمایندگان نتوانند چنین تخصصی را افزایش دهند، پارلمان نمی‌تواند سهم خود را در فرآیند قانونگذاری ایفا نماید. کمیته‌های پارلمانی برای توسعه تخصص سیاسی می‌توانند یک نقطه تمرکز



باشند، زیرا آنها به‌طور موضوعی سازماندهی می‌شوند. تا وقتی که کمیته‌ها چنین تخصصی را افزایش ندهند، پیشنهادانشان در مورد پیش‌نویس لوایح، چندان از سوی همکارانشان یا از سوی بخش اجرایی مورد توجه قرار نگرفته و اهمیت داده نمی‌شود.

کارکنان قوه مقننه در زمینه تخصص سیاسی بسیار مهم هستند، اما پارلمان‌های کشورهای درحال توسعه اغلب فاقد کادر پژوهشی باتجربه هستند. ممکن است احزاب سیاسی، کارمندان سیاسی داشته باشند اما تعداد آنها معمولاً اندک است. از آنجایی که نمایندگان به ندرت دارای کارمندان مخصوص به خود هستند و اگر هم داشته باشند معمولاً این کارمندان، متخصصان سیاسی نیستند، از این‌رو نمایندگان در زمینه تخصص باید به قوه مجریه یا منابع خارجی متکی باشند. برای اینکه پارلمان‌ها از یک نهاد قانونگذاری مطیع قوه مجریه فراتر روند باید از پایگاه اطلاعاتی مخصوص به خود برخوردار باشند.

کارکنان خارجی مجری برنامه‌ها در یک کشور می‌توانند نمایندگان را تشویق کنند که از آن‌جا، اوها و از دیگران از جمله دانشگاهیان بخواهند تا برایشان متن سخنرانی تخصصی تهیه نمایند. منطبق کردن متخصصان سیاسی با کمیته‌ها نیز می‌تواند روابط جاری را تقویت نماید. کمک دیگر می‌تواند شامل تهیه نمونه‌هایی از گزارش‌ها و اظهارات دقیق در مورد لوایح (توضیحات مربوط به هدف قانون پیشنهادی) باشد به‌گونه‌ای که اگر نمایندگان می‌خواهند چنین خلاصه نظرهایی را از وزارتخانه پیشنهاددهنده لایحه تقاضا کنند بتوانند در مورد آن تصمیم‌گیری کنند.

یک کمک بزرگ می‌تواند از طریق مساعدت به نمایندگان در مطالعه پیش‌نویس لایحه به انجام برسد. بیشتر نمایندگان در زمینه مطالعه نقادانه لوایح و خطرناک یافتن آن آموزش ندیده‌اند. ممکن است نمایندگان از آموزش در زمینه مطالعه، تحلیل و اصلاح لوایح استقبال نمایند. به‌طور مشابه، کارمندان پارلمان می‌توانند در زمینه مطالعه نقادانه و نوشتن اصلاحات برای لوایح آموزش ببینند به نحوی که نمایندگان نیازی به اتکا به دولت برای اصلاح لوایح نداشته باشند.

## ۲-۴-۲. حمایت از بررسی لوایح دولتی قبل از طرح در پارلمان

در نظام‌های پارلمانی (وست مینیستر یا اروپایی) و مجالسی که در نظام‌های ترکیبی ریاستی - پارلمانی فعالیت دارند، قوه مجریه قانون را پایه‌گذاری کرده و پیش‌نویس می‌کند. اگرچه رسیدگی به لوایح قبل از طرح آنها در پارلمان از سال ۱۹۹۷ یک ویژگی ثابت پارلمان بریتانیا بوده است،<sup>(۴)</sup> اما در بیشتر نظام‌های پارلمانی که به تازگی تثبیت شده‌اند نقش قانونگذاران در فرآیند پیش‌نویس قانون، صرفاً شامل بررسی این پیش‌نویس‌ها و کمک به فهم عمومی از نیاز به وجود قوانین می‌شود. تقویت نقش پارلمان در بسیج شهروندان برای توجه به بخش‌های جدید قانون در ابتکارات مربوط

به توسعه پارلمانی یک اولویت محسوب می‌شود تا حمایت عمومی مردم از نهادهای دموکراتیک افزایش یابد. با این حال، توجه به دخالت بیشتر پارلمان در فرآیند قانونگذاری نیز ضرورت دارد. این امر به‌ویژه هنگام آغاز به‌کار نهادهای جدید اهمیت دارد زمانی که در بسیاری موارد، پارلمان در یک دمکراسی جدید، قانون مبنایی را که با فرآیندها و ساختارهای دموکراتیک مرتبط است مورد بررسی قرار می‌دهد.

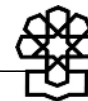
مساعادت می‌تواند شامل کمک به اعضای پارلمان برای یافتن موارد مناسب چنین قوانینی در دیگر کشورها و آموزش نمایندگان برای مطالعه نقادانه و تحلیل پیش‌نویس‌های قوه مجریه باشد. دیگر پروژه‌ها می‌تواند دربرگیرنده مشورت دادن به پارلمان در مورد چگونگی انجام اصلاحات در پیشنهادها، چگونگی آماده کردن پیش‌نویس طرح‌ها از سوی شخص نمایندگان و چگونگی برگزاری جلسات عمومی استماع در مورد قانون پیشنهادی باشد و در مورد قانون مبنای این کمک می‌تواند شامل ارائه اطلاعات اساسی در مورد هنجارهای دموکراتیک مرتبط باشد.

این روزها در این مورد که بررسی لوایح قبل از طرح در پارلمان در اصل اقدام درستی است تقریباً توافقی جهانی وجود دارد و این مسئله تابعی از شرایط و ماهیت قانون است. این امر فرصتی را برای پارلمان به‌طور کلی، برای نمایندگان کم‌نفوذ و برای اپوزیسیون فراهم می‌سازد تا در شکل قانونی که متعاقباً به‌وجود خواهد آمد نظرات واقعی خود را اعمال نمایند و این نه فقط به این خاطر است که وزرا احتمالاً به مراتب بیشتر پذیرای پیشنهادات تغییر یک لایحه قبل از انتشار عملی آن هستند. این امر پارلمان را در معرض کسانی که بیرون از پارلمان هستند و از قانون متأثر خواهند شد قرار می‌دهد.

در همین حال بررسی لایحه قبل از طرح در مجلس می‌تواند واقعاً به نفع حکومت باشد. بیش از همه، این بررسی می‌تواند به تصویب قانون بهتر و کاهش احتمال اصلاح بعدی قانون منجر شود. به‌علاوه، درک روشنی در این مورد وجود دارد که قانونی که بیشتر در مورد آن فکر شده و به درستی مورد بررسی قرار گرفته، نسبت به مزایا، هزینه‌های کمتری به همراه دارد.

### ۳-۴-۲. کمک به توسعه قوانین مربوط به حکمرانی خوب

یک حوزه بسیار مهم حمایت از تقویت حکمرانی خوب، ارائه اطلاعات به نمایندگان است. این امر می‌تواند شامل ارائه اطلاعات در مورد سوابق موضوعاتی باشد که توسط پیش‌نویس یک لایحه مطرح شده یا شامل نمونه‌های قوانین مشابهی شود که در دمکراسی‌های توسعه‌یافته‌تر اتخاذ شده است. ترجمه مجموعه قوانین اجرایی آفریقای جنوبی به زبان گرجستانی که توسط «مؤسسه دمکراتیک ملی» ایالات متحده انجام شد، به نمایندگان پارلمان گرجستان کمک کرد تا به سندی دست



پیدا کنند تا برای رفع نیازهای خود آن را بخوانند و اصلاح نمایند. در کشور غنا نیز مؤسسه دمکراتیک ملی ایالات متحده به نمایندگان مجلس این کشور قوانین دیگر کشورها در مورد آزادی اطلاعات را ارائه داد که منجر به رفع نیاز آنها برای داشتن یک الگو شد.<sup>(۵)</sup>

نمایندگان می‌توانند به نحوی سازنده برای مأموریت‌های مطالعاتی به‌کار گرفته شوند یا بالعکس برنامه‌های توسعه می‌توانند موجب جذب متخصصان شوند. مأموریت‌های مطالعاتی به نمایندگان امکان می‌دهد تا با طیفی از کارشناسان در دیگر کشورها ملاقات کرده و در مورد محتوی، فرآیند و نتایج اصلاحات مربوط به آنها مطالبی را بیاموزند.

از ابتدا گروهی از قانونگذاران و کارکنان ایرلندی و بریتانیایی درگیر در اصلاح اخلاقیات، تیم مرجعی را برای ارائه مشورت و تفسیر از طریق ایمیل در مورد پیش‌نویس‌های مجموعه قوانین آفریقای جنوبی همزمان با توسعه آن تشکیل دادند. این تیم در تمام مدت بررسی‌ها، تماس خود را حفظ کرد. پس از آنکه پارلمان آفریقای جنوبی مجموعه قوانین اخلاقیات و الزامات مربوط به افشای وضع مالی نمایندگان را تصویب کرد، یکی از اعضای این تیم برای کمک به اجرای قوانین به آفریقای جنوبی رفت.

نمایندگان مجلس همچنین ممکن است در روند تصویب لایحه، مورد مساعدت قرار گیرند. مساعدت رویه‌ای می‌تواند حتی ارزشی بیشتر از کمک به یک بخش خاص از قانون را داشته باشد. رهیافت‌های متفاوت در این زمینه همزمان می‌توانند مورد آزمون قرار گیرند.

#### ۴-۲. مزایا و مخاطرات کار در مورد پیش‌نویس قوانین

تحقیق در مورد استانداردهای دمکراتیک و توضیح و تشریح آنها از طریق ارائه کمک اساسی به روند پیش‌نویس قوانین احتمالاً به توسعه بهتر قوانین کمک می‌کند. این امر باید دامنه مناظره را وسعت بخشد و به ایجاد روابط میان قانونگذاران و متخصصان بین‌المللی که در تلاش‌های آینده مفید خواهد بود کمک کند.

خطر این است که ممکن است این مسئله به‌عنوان یک اقدام مداخله‌گرایانه قلمداد شود و در بلندمدت می‌تواند به فقدان مالکیت داخلی سیاستی که در نتیجه این مداخله به‌وجود آمده منجر شود. به‌علاوه، زمانی که خارجی‌ها تحقیق و تحلیل سیاسی برای پیش‌نویس قانون را انجام می‌دهند، قانونگذاران خودشان از طریق انجام این امور آموزشی نمی‌بینند. با این وجود، تحقیق و تحلیلی که توسط خارجی‌ها انجام شده باید نشان دهد که یک چنین کاری چگونه باید انجام شود و به‌عنوان الگویی برای کار آینده توسط قانونگذاران، کارمندان و ان‌جی.او‌های داخلی درآید.

#### ۲-۴-۵. هدف یک قانون جدید است یا تقویت نقش پارلمان؟

کمک به پیش‌نویس طرح‌ها کمک به نمایندگان برای قانونگذاری است. این کمک می‌تواند با اهداف خاصی آغاز شود، اما ارتباطات مداوم با کسانی که در حوزه جامعه مدنی نقش دارند، با انجمن‌های غیردولتی و با قوه مجریه ممکن است مهمتر از تعهد به هر طرح مشخصی باشد. کمک به نوشتن قانون نتایج دوگانه‌ای به بار می‌آورد: این امر کمک می‌کند تا محصول مجلس بهتر شود و کمک می‌کند تا فرآیند پیش‌نویس قانون مؤثرتر شود.

#### ۲-۴-۶. کمک به نمایندگان خاص در مورد طرح‌هایشان

شاید بین نظام‌های ریاست‌جمهوری و پارلمانی هیچ تمایزی چشمگیرتر از نقش یک نماینده در پیشنهاد طرح‌ها نباشد. برای مثال انتظار می‌رود که نمایندگان پارلمان در آمریکا، طرح‌ها را پیشنهاد دهند و غالباً قانونی که در نتیجه آن به‌وجود می‌آید با نام همان نمایندگان شناخته می‌شود. قوه مجریه پیشنهادهای قانونی مهمی را ارائه می‌کند، اما نمایندگان خاص ممکن است با ابتکارات مخصوص به خود به این پیشنهادها پاسخ دهند. در مقابل، در یک نظام پارلمانی، طرح‌های ویژه نمایندگان از اهمیت کمتری برخوردارند یا به ندرت به قانون تبدیل می‌شوند.

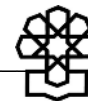
برخی نمایندگان در دمکراسی‌های در حال توسعه به دو دلیل علاقمند به ابتکارات شخصی در حوزه قانونگذاری هستند. اول، طرح‌های شخصی یک نماینده جایگزینی برای پیشنهادهای دولت است و می‌تواند یک بخش مستقل‌تر از دولت را همراه با یک قانون بهتر به بار آورد. دوم، طرح‌های شخصی به احزاب اقلیت فرصت می‌دهند تا به‌جای اینکه صرفاً با دولت مخالفت ورزند آلترناتیوهای مثبتی را ارائه دهند.

زمانی که از طرف نمایندگان علاقمند برای ارائه طرح‌های شخصی تقاضا وجود دارد می‌توان گزینه کمک به این طرح‌ها را مد نظر قرار داد. به‌ویژه در برخی کشورها نظیر نیجریه که نظام‌هایی شبیه به آمریکا دارند، کمک به طرح‌های شخصی یک نماینده می‌تواند مفید باشد. در بیشتر پارلمان‌ها طرح‌های شخصی کمی ارائه می‌شود اما توانایی پیشنهاد این‌گونه طرح‌ها حائز اهمیت است و به قابلیت بررسی و اصلاح پیش‌نویس لوایح دولت کمک می‌کند.

#### ۲-۴-۷. سوالاتی که باید هنگام ایفای وظیفه قانونگذاری پرسیده شوند

- آیا کار با پیش‌نویس قانون به دمکراتیک‌تر ساختن یک نهاد کمک می‌کند یا فعالیت‌های آموزشی باید در دیگر جاها انجام شوند؟

- هدف از پیش‌نویس قانون چیست؟ آیا هدف افزایش آگاهی نمایندگان یا عموم مردم نسبت به یک



موضوع است؟ آیا هدف از آن تصویب یک طرح است؟ آیا وسیله‌ای برای ارائه کمکی دیگر به اصلاح فرآیند قانونگذاری است؟

- آیا نمایندگان مایل به انجام اقدام و ابتکاری در زمینه پیشنهاد قوانین هستند؟

- آیا رهبری جامعه به ظرفیت نوشتن مستقل یک طرح علاقمند است؟

## ۲-۵. تقویت دپارتمان پارلمان

### ۲-۵-۱. چرا همکاری با کارکنان پارلمان؟

کارکنانی که به خوبی آموزش‌دیده باشند توانایی پارلمان را تقریباً برای انجام هر وظیفه‌ای افزایش می‌دهند. کادر پژوهشی پارلمان به نمایندگان اطلاعاتی را ارائه می‌دهند تا بتوانند در حوزه سیاست عمومی تصمیمات آگاهانه‌تری بگیرند.

کارکنان پارلمان این اطمینان را ایجاد می‌کنند که جلسات عمومی بدون اشکال به انجام می‌رسند و اینکه جلسات کمیته‌ها به خوبی سازماندهی و مستند شده‌اند. آنها سلسله‌ای از خدمات حمایتی را به نمایندگان ارائه می‌دهند، از جمله خدمات مشاوره‌های فنی، تعامل با وزارتخانه‌ها در سطح فنی و تخصصی و حمایت اداری و لجستیکی (دعوت به جلسات، انتشار اسناد، خلاصه صورتجلسات).

به‌علاوه، نمایندگان مجلس در نتیجه انتخابات یا انتصاب در دیگر ادارات سیاسی می‌آیند و می‌روند. در تعدادی از دمکراسی‌های جدید یک فهرست عملکرد برای پارلمان‌ها وجود دارد که با تغییرات گسترده در اعضا شرح داده می‌شود. بنابراین کارکنان پارلمان می‌توانند بیشتر ثبات و حافظه نهادی پارلمان را تشکیل دهند و پروژه‌هایی که کارکنان را هدف می‌گیرند می‌توانند از پروژه‌هایی که منحصراً اعضا (نمایندگان) پارلمان را هدف قرار داده‌اند پایدارتر باشند.

سرانجام، کارکنان ممکن است در مقایسه با نمایندگان بیشتر پذیرای برنامه‌های آموزشی باشند. اگر نمایندگان منتخب نسبت به آموزش بی‌علاقه بوده یا بسیار گرفتار باشند، حمایت از کارکنان می‌تواند یک گزینه جدی باشد که به نوبه خود ممکن است توجه نمایندگان مجلس را نیز جلب کند.

نتیجه کار وجود کارکنان کارآمدتر خواهد بود. این مسئله همچنین می‌تواند به شناسایی و استفاده از کارکنان بهتر آموزش‌دیده از سوی نمایندگان و نهایتاً تقویت نهاد قانونگذاری منجر شود.

### ۲-۵-۲. کمک سازمانی برای آموزش کارکنان

علاوه‌بر کمک به قانونگذاران از طریق آموزش آنها و دادن مهارت‌های مختلف به آنها برای انجام

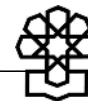
کارهایشان، برنامه‌ها می‌توانند با هدف تقویت خود نهاد پارلمان به انجام برسند به نحوی که این نهاد فراتر از دوره‌های مختلف تصدی نمایندگان خاص، پایدار و باثبات بماند. روش اصلی رسیدن به این هدف کار کردن با کارمندان است. کمک به کارکنان می‌تواند شامل طیف وسیعی از آموزش گروهی برای نیروهای تحقیقاتی یا کارکنان کمیته جهت چگونگی پاسخ به سؤال یک نماینده باشد تا کار نفر به نفر با پرسنل مجلس (مدیر کل) در مورد نحوه سازماندهی مطالب برای جلسات عمومی. در بیشتر دموکراسی‌های در حال توسعه، کارکنان قوه مقننه بی‌طرف هستند؛ آنها اغلب کارکنان غیرنظامی هستند. گاهی اوقات می‌توان معدودی از کارکنان غیرسیاسی را پیدا کرد که با رهبران پارلمان همکاری می‌کنند، توسط فراکسیون‌های حزبی در پارلمان یا گهگاه توسط نمایندگان خاص به کار گرفته می‌شوند. بیشتر برنامه‌های آموزشی کارکنان به نیروهای غیرسیاسی مربوط می‌شود، زیرا آنها به نهاد پارلمان متعهد بوده و دوره کاری و فعالیت بیشتری در پارلمان دارند.

### ۳-۵-۲. هنگام آموزش کارکنان چه چیزی باید مد نظر باشد

در برخی کشورها کارکنان پارلمان‌ها اعضای سرویس مدنی ملی هستند و ممکن است وفاداری کمی به پارلمان داشته باشند. در دیگر کشورها، کارکنان، باقیمانده‌های یک سیستم قانونگذاری اقتدارگرا در گذشته هستند و ممکن است علاقه‌ای به تغییرات دموکراتیک نداشته باشند. در چنین مواردی تلاش‌های آموزشی بی‌نتیجه خواهد بود. در برخی پارلمان‌ها ممکن است کارکنان از آموزش کمی برخوردار بوده و حقوق کمی دریافت نمایند. در دیگر کشورها، کارکنان ممکن است به خوبی آموزش دیده باشند، اما در رشته‌هایی آموزش دیده باشند که ارتباط کمی با فرآیند قانونگذاری دارد. در چنین مواردی، ممکن است این نیاز وجود داشته باشد که فرآیند آموزش با وظایف کاری اساسی نظیر نحوه مراجعه به نمایندگان یا نحوه نوشتن صورت مذاکرات در جلسات آغاز شود.

یکی از مهمترین مشکلاتی که هنگام توجه به بحث آموزش کارکنان باید بر آن غلبه کرد، موضوع جلب موافقت رهبران پارلمان است. در بسیاری کشورها، هم به دلیل پیشینه و هم به دلیل سنت سیاسی، نمایندگان مجلس به نادیده گرفتن نقش کارکنان گرایش داشته‌اند. در برخی کشورها، مشاهده شده است که مفهوم واقعی مشاوران بی‌طرف به آسانی پذیرفته نمی‌شود. البته به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه و کشورهای کمتر توسعه یافته که محدودیت‌های مالی مانع از آن می‌شود که نمایندگان بودجه مشخصی را برای استخدام مشاوران شخصی مخصوص به خود اختصاص دهند، گزینه‌های عملی زیادی بجز توسعه یک اداره تحقیقاتی و مرجع برای کمک به همه نمایندگان بدون توجه به وابستگی سیاسی آنها وجود ندارد. از این رو، ایجاد یک تیم ماهر از مشاوران بی‌طرف





در مجالس تازه شکل گرفته حائز اهمیت است.

در برخی کشورهای دیگر نظیر آمریکا، آلمان و فرانسه، مشاوران سیاسی اعم از اینکه با توجه به وابستگی سیاسی‌شان به‌کار گرفته شده باشند یا اینکه به‌صورت بی‌طرفانه به همه نمایندگان خدمات ارائه دهند، عمیقاً در فرآیند سیاسی دخالت دارند و حتی در مورد استراتژی سیاسی<sup>۱</sup> به نمایندگان مشورت می‌دهند. در مقابل، کارکنان پارلمان ممکن است به یک نقش اداری‌تر یا اطلاعاتی و مرجع بی‌طرف محدود شوند. احتمال دارد که یک پارلمان درحال توسعه هیچ مدلی را در شکل خالص و کامل خود استفاده نکند. مهم است که برنامه‌های توسعه بر مبنای الگوهای مختلف با کشور منطبق شوند.

همچنین این مسئله از اهمیت اساسی برخوردار است که از دور شدن زیاد از دیدگاه رئیس مجلس و دیگر رهبران پارلمان اجتناب شود و از تقویت نقشی که موردپسند آنها نیست برای کارکنان خودداری شود. یکی از کمک‌های یک برنامه می‌تواند کمک به درک بهتر کارکنان پارلمان و نمایندگان از یکدیگر و قدردانی آنها از هم باشد.

گرد هم آوردن کارکنان پارلمان برای آموزش می‌تواند اهداف مختلفی را محقق کند. اول اینکه، آموزش‌دهندگان می‌توانند اطلاعات و تجربه خود را به کل گروه انتقال دهند و بدین ترتیب امر یادگیری را به حداکثر برسانند. دوم، گرد هم آوردن یک گروه می‌تواند ارتباطات و یادگیری مشترک کارکنان را تسریع نمایند. سوم اینکه گروه می‌تواند دستور کاری را در مورد نحوه اجرای آنچه که آموخته‌اند اجرا نماید و نیازهای آموزشی آینده خود را بشناسد.

«مؤسسه دموکراتیک ملی برای امور بین‌الملل»<sup>۲</sup> که یک منبع کلیدی در روند توسعه پارلمانی است گزارش می‌دهد که در یک کارگاه آموزشی که در نامیبیا برای پرسنل بخش تحقیقات و کارکنان کمیته پارلمانی برگزار شد، چهار هدف اولیه ابراز گردید:

۱. تنظیم یک طرح تحقیقاتی،
  ۲. شناسایی و تعیین منابع اطلاعاتی،
  ۳. تفسیر و تحلیل اطلاعات،
  ۴. سازماندهی و ارائه یافته‌های تحقیقات.
- از این اهداف اولیه، سه هدف دیگر هم پدید آمد:
۱. تقویت حرفه‌ای‌گرایی کارکنان،
  ۲. افزایش توانایی کارکنان برای سازماندهی وقت خود،

---

1. Political Strategy

2. National Democratic Institute for International Affairs

## ۳. تقویت کار تیمی بین کارکنان.

برای این کارگاه آموزشی، گروهی که تحت آموزش بودند به دو گروه تقسیم شدند که هر یک موضوعی مشخص داشتند و انتظار می‌رفت که این موضوعات به‌زودی در پارلمان مورد بحث قرار گیرد. به کارمندان در مورد انجام تحقیق (از جمله استفاده از داده‌های آماری) اطلاعات لازم داده شد، آنها برای دیدن منابع قابل دسترس به کتابخانه و آرشیو ملی برده شدند و استفاده از اینترنت را فراگرفتند. هر دو گروه با استفاده از مطالبی که در جریان جلسات آموزشی جمع‌آوری کرده بودند، اولین گزارش‌های تحقیقاتی کارکنان را برای نمایندگان مجلس نوشتند.

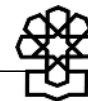
براساس یک برنامه آموزشی دیگر در نامیبیا، سه کارمند قوه مقننه از آمریکا برای آموزش کارمندان محلی در زمینه متدهای تحقیق، رویه‌های کمیته پارلمانی و مدیریت جلسات عمومی به جلسات آمدند. یکی از این جلسات آموزشی در مورد ارتباط برقرار کردن با نمایندگان بود. کسانی که به کارکنان آموزش می‌دادند در نقش یک نماینده ظاهر شدند و تمرینی را برگزار کردند که در آن به کارمندان نشان داده می‌شد که چگونه درخواست‌ها توضیح داده می‌شوند و ضرب‌الاجل‌ها تأیید می‌گردند. با استفاده از تخصص یکی از آموزش‌دهندگان، مدیران ارشد نیز برای یک برنامه مربوط به روش‌شناسی مدیریت خلاقانه گردهم آمدند: نحوه آماده کردن گزارش‌های کامل و رسمی مذاکرات پارلمان حوزه دیگری است که آموزش‌دهندگان به‌طور مرتب در مورد آن با کارکنان کار می‌کنند.

زمانی که برنامه کاری برای برگزاری یک کارگاه آموزشی مخصوص کارمندان توسعه پیدا می‌کند، توجه به این مسئله اهمیت زیادی دارد که برنامه آموزشی با سؤالاتی از کارمندان به پایان برسد که نشان دهد آنها با اطلاعاتی که فراگرفته‌اند چه کار خواهند کرد. یک برنامه آموزشی موفق می‌تواند به پیشنهادهای نظیر تنظیم برخی صلاحیت‌ها و استانداردها برای کارکنان منجر شود.

کارمندان همچنین می‌توانند به مأموریت‌ها و کارآموزی‌های مطالعاتی<sup>۱</sup> بروند. مأموریت‌های مطالعاتی امکان بررسی سریع یک یا چند قوه مقننه را در مدت زمانی کوتاه فراهم می‌کنند. کارآموزی‌ها که برخی مواقع دوره الحاق و اسکان هم نامیده می‌شوند، فرصت قرار گرفتن در یک مجلس دیگر را برای یک دوره طولانی از چند هفته تا چند ماه فراهم می‌کنند. اخیراً مدیر وبسایت مجلس ملی لائوس به‌طور موفقیت‌آمیزی در اداره «لوک صبهای هند»<sup>۲</sup> (مجلس نمایندگان هند) به کار گرفته شد. کارآموزی‌های کارمندان در مجالس دولتی می‌تواند بسیار مؤثر باشد و یک سرمایه‌گذاری خوب به حساب آید، اما این کارآموزی‌ها زمان زیادی را می‌گیرد و نیازمند تلاش

1. Study Missions and Internships

2. Indian Lok Sabha Department



قابل توجهی برای ترتیب دادن امور است. بنابراین در هر کشور باید یک نفر مسئول تنظیم برنامه‌های کارآموزی باشد. این امر نیازمند تعهد اساسی آن شخص مذکور به انجام این کار است. از مأموریت‌ها و کارآموزی‌های مطالعاتی برای کارکنان درس‌های دیگری به شرح ذیل فرا گرفته می‌شود: اول اینکه کسی نمی‌تواند همیشه کنترل کند که چه کسی برای یک دوره کارآموزی انتخاب می‌شود. شخصی که انتخاب می‌شود ممکن است مناسب‌ترین فرد برای برنامه آموزشی نباشد، اما خودداری از پذیرش انتخاب رهبران یک مشکل حساس را ایجاد خواهد کرد. دوم اینکه حضور کارآموزان در یک جلسه قانونگذاری دولتی بهترین روش برای آنهاست تا بدین طریق بتوانند فرآیند قانونگذاری را مشاهده کنند، اما این مسئله بار خاصی را بر دوش کشور می‌زبان می‌گذارد و سرانجام اینکه، تجمع میان مدت کارآموزان ارزشمند است. این کار علاوه بر آنکه به آنها اجازه تبادل تجربیاتشان را می‌دهد، برای باقیمانده دوره آموزشی، انرژی مضاعفی به آنها می‌بخشد.

#### ۴-۵-۲. ارزیابی سیستم نیروی انسانی (برنامه‌های توسعه منابع انسانی)

سیستم نیروی انسانی در یک دموکراسی در حال توسعه ممکن است تداوم سیستم حکومت قبلی باشد. ممکن است کارمندان با مفهوم بی‌غرضی یا نقش کارکنان بی‌طرف آشنا نباشند و شاید سرپرستان و مدیران گروه‌ها فاقد مهارت‌های لازم برای تحریک کارمندان و تلقین عادت‌های کاری خوب باشند.

ممکن است برخی از این مشکلات ساختاری باشند. در برخی کشورها نظیر نامیبیا و نیجریه، کارکنان شاید در استخدام دولت باشند نه پارلمان. در چنین مواردی، ممکن است کارکنان تعهدی به قوه مقننه نداشته باشند. در موارد دیگر، نوع سازماندهی کارکنان پارلمان ممکن است بر اساس خدمات مورد نیاز صورت نگرفته باشد.

پارلمان‌های دولت‌های یوگسلاوی سابق نمونه‌هایی از مجالسی هستند که در آنها ساختار کارمندان نیاز به بازنگری دارند، در جمهوری مقدونیه، نمایندگان پارلمان عموماً از کارکنان ناراضی بودند و بر نیاز به کارکنان متفاوت، تغییر در مدیریت کارکنان و افزایش مهارت‌ها تأکید می‌کردند. یکی از رهبران پارلمان مقدونیه این‌طور مطرح می‌کند: «ما می‌خواهیم قوانینمان نیاز به بررسی دقیق اتحادیه اروپا را برطرف سازند». «نیازمند کارکنانی هستیم که در این زمینه به ما کمک کنند». در دولت‌های دیگر، نمایندگان مجلس با مفهوم کارکنان بی‌طرف مخالف بودند و استدلال می‌کردند که کارکنان پارلمان باید از طریق انتصاب‌های سیاسی جابجا شوند.

درست‌ترین رویکرد در چنین مواردی آوردن یک مشاور بسیار باتجربه در پارلمان‌هاست. این

مشاور باید مسئول تغییرات پیشنهادی در ساختار کارکنان از جمله مدیریت و مسئول برنامه آموزشی باشد. رهبران پارلمان می‌باید مسئول استخدام این مشاور باشند. باید به آنها نقش کلیدی در مصاحبه‌ها داده شود و تشویق شوند که ارزیابی‌های صادقانه‌ای از ناکامی‌ها و نیازهای خود داشته باشند. این امر کمک می‌کند تا اطمینان حاصل شود که نمایندگان و رهبران پارلمان‌ها تمایل دارند تا پیشنهادهای مشاور را جدی بگیرند. این رویکرد حساب شده به‌طور موفقیت‌آمیزی از طریق پروژه مشترک برنامه توسعه سازمان ملل و اتحادیه اروپا جهت حمایت از مجمع ملی لائوس، با مشارکت مجلس نمایندگان استرالیا به‌کار گرفته شد. مجلس استرالیا در سال ۲۰۰۷ یک کارشناس منابع انسانی را جهت طراحی طرح توسعه منابع انسانی برای مجمع ملی لائوس تعیین کرد.<sup>(۶)</sup> این طرح هم‌اکنون در دست اجراست.

#### ۵-۲. سؤالاتی که باید هنگام آموزش کارکنان پرسیده شوند

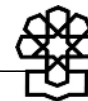
- آموزش کارکنان چقدر با برنامه کلی تناسب دارد؟
- ترکیب کارکنان دائمی، بی‌طرف و کارکنان بخش خدمات مدنی در مقایسه با کارمندان سیاسی که برای نمایندگان خاص یا فراکسیون‌های حزبی کار می‌کنند چگونه است؟
- آیا کارمندی که می‌توانند استفاده خوبی از برنامه‌های آموزشی ببرند شناسایی شده‌اند؟
- آیا برنامه آموزشی شامل راه‌های ایجاد اطمینان از آموزش کارکنان پارلمان می‌شود؟
- آیا آموزش پایدار و ادامه‌دار است؟
- آیا اعضای پارلمان علاقه‌ای به توانایی نوشتن طرح در مجلس دارند و اگر اینچنین است آیا از میان کارکنان شناسایی صورت گرفته است که چه کسی می‌تواند برای نوشتن طرح‌ها آموزش ببیند؟

#### ۶-۵-۲. کتابخانه‌ها، انتشارات و شفافیت

این نوع مساعدت، توسعه تسهیلات و سرویس‌های نهادی را با کمک به موارد زیر مهیا می‌کند:

۱. تأسیس یا تقویت کتابخانه مجلس،
۲. انتشار اسناد و بروشورها،
۳. افزایش شفافیت.

کتابخانه مجلس و برخی انتشارات قوه مقننه همچون کارکنان آموزش‌دیده، عمر بیشتری از نتایج یک انتخابات خاص دارند. از این رو، یک برنامه مرتبط با آن می‌تواند مزایای دیرپایی داشته باشد. دلایل دیگری در این زمینه وجود دارند. کتابخانه باید کانون اطلاعات برای یک پارلمان مستقل



باشد. کتابخانه می‌تواند امکان دسترسی به اطلاعات را فراهم نماید که برای کارکنان آموزش‌دیده بسیار حائز اهمیت است.

زمانی که پارلمان به انتشار اطلاعات در مورد عملکرد خود اقدام می‌کند مثلاً در مورد نحوه تبدیل یک طرح به قانون، جزوهای را منتشر می‌کند یا کتاب راهنمایی را در مورد نمایندگان و اطلاعات مربوط به تماس با آنها ارائه می‌دهد، شفافیت خود را افزایش می‌دهد. مردم با یکپسین کارکرد آموزشی بهتر می‌توانند فرآیند قانونگذاری را بفهمند و نحوه تأثیرگذاری بر این فرآیند را درک نمایند. این نوع از اطلاعات همچنین به مشروع شدن نهاد پارلمان در نظر مردم که ممکن است نسبت به مستقل بودن پارلمان تردید داشته باشند یا کسانی که پارلمان را چندان حائز اهمیت نمی‌دانند کمک کند.

به‌علاوه، اعتماد عمومی به پارلمان از طریق فراهم کردن امکان بررسی اقدامات این نهاد توسط مردم افزایش می‌یابد. شفافیت، لازمه و پیش‌شرط پاسخگویی است، تا زمانی‌که مردم ندانند که پارلمان چه کار می‌کند نمی‌توانند در فرآیند قانونگذاری مشارکت و نمایندگان را پاسخگو کنند.

زمانی که برنامه‌های دیگر به این دلیل که چرخه انتخابات یا دیگر دلایلی که آموزش اعضا را غیرمعقول می‌سازند، قابلیت اجرا ندارند، شاید فعالیت‌های توسعه نهادی پارلمان بهترین نوع استفاده از منابع باشد. با این وجود، چنین فعالیت‌هایی نباید جایگزین برنامه‌های سیاسی شوند چرا که آنها لزوماً به اصلاحات دمکراتیک سرعت نمی‌بخشند و تنها به‌طور غیرمستقیم توان سیاستمداران را برای ساختن یک نهاد بهتر افزایش می‌دهند.

رهبران پارلمان ممکن است برای توسعه یا تقویت تأسیسات این نهاد نظیر کتابخانه نگاهشان به سمت ارگان‌های اهداکننده باشد. اگرچه این پروژه‌ها شامل آموزش می‌شود اما ممکن است تمرکز اولیه روی خرید کتب یا تجهیزات ساختمان یا تعمیر تأسیسات و استخدام کارکنان برای اداره آن باشد. چنین پروژه‌هایی در برخی کشورها برعهده گرفته شده یا در مرحله طراحی هستند.

«مجمع پارلمان‌های کشورهای فرانسوی زبان» به‌طور موفقیت‌آمیز برنامه‌ای را که «نوریا»<sup>۱</sup> نامیده می‌شود در پارلمان‌های کشورهای درحال توسعه فرانسوی زبان اجرا می‌کند. هدف از این برنامه تشویق به توسعه کتابخانه‌ها، مراکز تحقیقاتی و مرجع دپارتمان‌ها از جمله توسعه سیستم‌های فناوری اطلاعات کتابخانه‌هاست.<sup>(۷)</sup>

یک پارلمان مؤثر باید به اطلاعات دسترسی داشته باشد. یکی از راه‌های ایجاد اطمینان از وجود این اطلاعات و اینکه ارائه‌کنندگان اطلاعات به پارلمان پاسخگو هستند می‌تواند این باشد که

پارلمان کتابخانه‌ای داشته باشد که مالکیت و کارکنان آن متعلق به خود پارلمان باشد. با این حال یک کتابخانه ملی یا کتابخانه یک دانشگاه در صورت برقراری روابط مناسب، می‌توانند بیشتر نیازهای پارلمان را تأمین کنند.

با وجود این، نه فقط در کشورهای فرانسوی زبان، برخی کتابخانه‌ها که از کتاب‌ها و تجهیزات برخوردار شده‌اند به اندازه کافی کارمند ندارند. کتابخانه‌های دیگر به کامپیوتر مجهز شده‌اند بدون اینکه از کارکنان دارای تخصص برای به‌کار گرفتن آنها برخوردار باشند. پارلمان ممکن است از دریافت کتب راضی باشد اما هیچ علاقه واقعی به استخدام کارمند برای افزایش توانایی مؤثر در زمینه ارجاع دادن نداشته باشد. بیشترین کاربران کتابخانه مجلس احتمالاً از سرویس تحقیقاتی هستند. بنابراین اینکه اداره تحقیقات از پرسنل کافی برای استفاده صحیح از کتابخانه برخوردار باشد نیز از اهمیت زیادی برخوردار است.

کتابخانه تنها راه ایجاد ظرفیت اطلاعاتی برای مجلس نیست. برای مثال نمایندگان اطلاعات بیشتری را از فرآیند جلسات عمومی به‌دست می‌آورند به‌ویژه زمانی که متخصصان و شهروندان مرتبط با موضوع گرد هم می‌آیند. این امر مزایای مهم بیشتری را از تقویت روابط مجلس با حوزه انتخابیه فراهم می‌کند. از این رو، ممکن است مسیرهای بهتری برای افزایش اطلاعات نسبت به تقویت کتابخانه وجود داشته باشد.

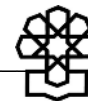
#### ۷-۵-۲. درس‌های توسعه کتابخانه و تحقیق و ارجاع

- ارزیابی از نیازها یک پیش‌شرط است، پیش از آغاز هر پروژه‌ای در این مقیاس از متخصصان کتابخانه و فناوری اطلاعات استفاده شود.

- محقق کردن این امر که همه نمایندگان در پروژه‌هایی نظیر توسعه کتابخانه‌ها، دسترسی برابر و بدون مزاحمتی را به منابع دارند حائز اهمیت است.

- پروژه‌ها باید پایدار باشند. داشتن یک استراتژی برای متعهد کردن مجلس با به‌کارگیری و حفظ کارکنان جهت انجام یک پروژه اهمیت قاطع دارد. اگر یک پروژه شامل تأمین بودجه برای یک متصدی کتابخانه یا کتابدار نباشد و هیچ ظرفیت کامپیوتری در سایت وجود نداشته باشد ممکن است آن پروژه در بلندمدت پایدار نباشد.

- آموزش بسیار مهم است. کارکنان باید برای مؤثر و کارآمد کردن خدمات از آموزش‌های لازم برخوردار باشند.



## ۸-۵-۲. تقویت انتشار اسناد

بیشتر مجالس در کشورهایی که به تازگی دمکراتیک شده‌اند فاقد انتشارات مربوط به فعالیت‌هایشان و جریان مناسب اطلاعات درون‌سازمانی هستند. و رای اطمینان از عملیات یکپارچه پارلمان در کمیته‌های مختلف و دیگر ساختارها، این انتشارات کارکردی حیاتی در آگاه کردن مردم از سازمان و فعالیت‌های قوه مقننه دارند. آگاه کردن مردم اساسی‌ترین گام برای شفاف‌تر کردن مجلس است و به‌طور ضمنی با تعهد مجلس به مردم ارتباط دارد.

بروشورها از یک اهمیت نمادین برخوردارند. در آفریقای جنوبی، نشریات ساده پارلمانی که به تشریح نقش این نهاد می‌پردازند به‌طور میانگین از سوی مردم به‌عنوان چرخش قابل توجه از روزهای قبل از نظام آپارتاید قلمداد می‌شوند، روزهایی که مردم توجه به پارلمان را به‌عنوان موضوعی که از اهمیت زیاد برخوردار است نمی‌دانستند. در لائوس که قوانین از طریق یک روزنامه رسمی به اطلاع عمومی نمی‌رسد، پروژه برنامه توسعه سازمان ملل به پارلمان کمک می‌کند تا برای استفاده مردم، بروشورها و آگهی‌هایی نوشته شود که رئیس کلی قانون اعلام شده را توضیح می‌دهند. این موضوع در هنگام جلسات و دیدارهای نمایندگان با شهروندان در سالن جلسات عمومی به‌طور گسترده مورد استفاده نمایندگان قرار می‌گیرد.

دفترچه‌های راهنمای مربوط به نمایندگان می‌تواند برای رسانه‌های محلی، ان.جی.اوها و عموم مردم مفید باشد. به‌ویژه دفترچه‌هایی که اطلاعاتی را در مورد نمایندگان نظیر نام آنها، سوابق و تصاویرشان را ارائه می‌دهند مفید هستند. این دفترچه‌ها می‌توانند در کنار دفترچه‌های مربوط به ان.جی.اوها و خود پارلمان تهیه شوند.

برخی برنامه‌ها برای پایین نگه داشتن هزینه‌های چاپ، ارائه بروشورها و دفترچه‌های راهنما به روزنامه‌ها را برای انتشار مورد توجه قرار می‌دهند.

## ۹-۵-۲. سوالاتی که هنگام تنظیم فعالیت‌های پروژه در مورد کتابخانه‌ها و نشریات باید

### پرسیده شوند

- چه کسی از کتابخانه و بروشور استفاده خواهد کرد؟ چگونه استفاده او از این منابع مورد ارزیابی قرار می‌گیرد؟

- آیا کتابخانه یا نشریه، مجلس را مستقل‌تر و یا دمکراتیک‌تر می‌سازد؟

- برای تقویت شفافیت مجلس چه می‌توان کرد؟

- چگونه در بلندمدت توسعه سازمانی حفظ خواهد شد؟

### ۱۰-۵-۲. کمک سازمانی در زمینه فناوری اطلاعات

استفاده از کامپیوتر ممکن است به دمکراسی‌های در حال توسعه کمک کند که نهادهای دمکراتیک را تقویت و حفظ نمایند. البته هیچ همبستگی ضروری بین دمکراسی و کارآمدی نیست، اما یک نهاد ناکارآمد و غیرمؤثر نمی‌تواند فرآیند انتقال دمکراتیک را به پیش برد.

پارلمان‌ها می‌توانند فناوری اطلاعات را به منظور تقویت مدیریت اقداماتشان، ایجاد ارتباط با موکلان، تقویت روابط میان‌دولتی و ایجاد امکان دسترسی ساده‌تر نمایندگان و کارکنان به اطلاعات، مورد استفاده قرار دهند. اما برای دوری از خطر وابستگی پارلمان به برنامه و خطر نداشتن طرحی برای اداره و نگهداری سیستم کامپیوتری باید توجه لازم صورت بگیرد.

خدمات فناوری اطلاعات در سه دسته قرار می‌گیرند:

۱. مشاوره و ارزیابی،

۲. آموزش،

۳. برنامه موسوم به توسعه پروژه.

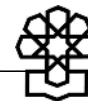
مشاوره و نظارت خدماتی قابل اعتماد هستند. این خدمات شامل آگاه ساختن پارلمان در این مورد هستند که چگونه وقتی نحوه آغاز به کار را نمی‌دانند این کار را انجام دهند. این شیوه راهنمایی بدون هرگونه تعهد یا هزینه بلندمدت ارائه می‌شود. آموزش می‌تواند از نشان دادن چگونگی حرکت یک موس روی میز کامپیوتر به افراد تا آموزش آنها در زمینه استفاده از فناوری اطلاعات جهت افزایش کارایی فرآیند قانونگذاری را شامل شود. آموزش مهارت‌های پایه نظیر تایپ کردن نیز باید ارائه شود.

توسعه پروژه، نظیر توسعه یک شبکه کامپیوتری پارلمانی تعهدی بسیار بزرگ‌تر است. این کار می‌تواند یک ابزار بی‌سابقه را برای نمایندگان پارلمان و کارکنان مشاور جهت مرتبط ماندن با یکدیگر هنگامی که پارلمان در دوره فترت و تعطیلی است یا در کشورهایی که نمایندگان در کل کشور پراکنده هستند فراهم سازد.

اما اگر توسعه پروژه به‌دقت طراحی نشده باشد می‌تواند انتظاری را در زمینه حمایت از برنامه به‌وجود آورد که فراتر از چارچوب زمانی مورد توافق است. ارائه‌کنندگان برنامه قبل از درگیر شدن در کار ایجاد پایگاه‌های اطلاعات و پروژه‌هایی از این قبیل نیازمند رسیدن به یک درک روشن با پارلمان در مورد نقش و مسئولیت این نهاد در تأمین کارکنان و بودجه است.

فناوری اطلاعات می‌تواند نقش مهمی در توسعه دمکراتیک بازی کند. این فناوری به پارلمان کمک می‌کند تا مشکلاتی نظیر چگونگی پردازش مؤثر موضوعات را حل کرده و بدین ترتیب بهتر به





انجام وظیفه بپردازد. برای مثال تلاش برای ماشینی و خودکار کردن تهیه گزارش کامل مذاکرات پارلمان باید منجر به تهیه و توزیع سریع‌تر این سند شود. فناوری اطلاعات همچنین می‌تواند اشاعه اطلاعات را به مردم تقویت کند و بدین ترتیب پارلمان را به نهادی شفاف‌تر تبدیل نماید. این امر برای مثال می‌تواند به مسئولیت تحلیل و بررسی بودجه دولت کمک کند.

چندان از مسائل یک کشور جلوتر نمی‌رویم. در برخی کشورهای درحال توسعه که تنها گروه اقلیتی از جمعیت باسوادند، فناوری پیچیده اطلاعات ممکن است تناسب کمی با شرایط جامعه داشته باشد.

تنها به این خاطر که فرآیندها ماشینی هستند ناکارآمدی‌ها از بین نمی‌روند. بررسی کامل فرآیندها و نیازهای اطلاعاتی باید پیش از پیگیری یک پروژه به انجام برسد. به‌ویژه کشورهای درحال توسعه با این مشکل مواجه می‌شوند که تقاضای زیادی برای کارمندان بخش کامپیوتر به‌وجود می‌آید. بلافاصله پس از اینکه آنها برای پارلمان استخدام شده و آموزش می‌بینند ممکن است جذب دیگر مراکز شوند و آنگاه کارکنان جدیدی باید استخدام شده و آموزش داده شوند. قبل از اینکه یک برنامه آموزشی آغاز شود، پارلمان باید خود را به ایجاد انگیزه برای حفظ کارکنان بخش کامپیوتر که زمانی آموزش دیده‌اند ملزم نماید.

فناوری اطلاعات می‌تواند حوزه‌ای باشد که در آن با ان.جی.اوها و دیگر آژانس‌های خیر و اعطاکننده به‌طور مؤثری همکاری صورت می‌گیرد. آنها می‌توانند تجهیزات و آموزش را ارائه کنند. در عوض، کارکنان نیز می‌توانند در زمینه استفاده مؤثر از فناوری مشاوره و کمک بدهند.

پیش از توسعه یک برنامه مربوط به فناوری اطلاعات مهم است اطمینان حاصل شود که پارلمان به حفظ این پروژه متعهد است. این امر به‌ویژه در مورد پایگاه‌های اطلاعاتی و وبسایت‌ها حائز اهمیت است. پایگاه‌های اطلاعاتی محکوم به شکست هستند مگر آنکه یک برنامه حفظ و نگهداری از آنها وجود داشته باشد. این پایگاه‌ها همچنین اغلب برای یک پروژه خاص بدون توجه به یک فرآیند ایجاد می‌شوند و در نتیجه ممکن است بیش از چند ماه دوام نداشته باشند. چنانچه پارلمان علاقمند به داشتن یک پایگاه اطلاعاتی باشد، ابتدا یک سیستم کاغذی برای مشاهده می‌باید آماده شود و این در صورتی است که کارمندان پارلمان بتوانند آن را به روز نگه دارند و انگیزه و مهارت حفظ آن را داشته باشند.

وبسایت‌ها همچون پایگاه‌های اطلاعاتی، در دسر حفظ و نگهداری دارند. آنها به‌سرعت قدیمی شده و نیازمند روزآمدن کردن هستند. احتمالاً نیروهای محلی باید وبسایت‌ها را توسعه دهند. سخت‌افزارها و نرم‌افزارها نیز باید در داخل خریداری شود. ممکن است در ابتدا این کار هزینه بیشتری دربر داشته باشد اما حمایت داخلی از نگهداری و تعمیرات وبسایت‌ها امری ضروری است.

فناوری اطلاعات تنها مربوط به خرید کامپیوتر نیست. در واقع بسیاری از آژانس‌های توسعه از خرید کامپیوتر اجتناب می‌کنند و برخی از این آژانس‌ها و برنامه‌های دوجانبه صراحتاً مانع از ایجاد یک چنین حمایت‌هایی از پروژه‌هایشان می‌شوند. در عوض، آنها بر ترکیب مناسبی از فناوری اطلاعات و تجربه قانونگذاری نظیر استفاده از دانش منحصر به فرد الزامات سیاسی یک پارلمان و فنون تکنیکی یک متخصص فناوری اطلاعات تأکید می‌کنند.

### ۱۱-۵-۲. سؤالاتی که باید در مورد پروژه‌های مربوط به فناوری اطلاعات پرسیده شوند

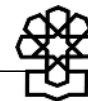
- آیا برنامه شامل شرطی برای یک متخصص فناوری اطلاعات که بتواند ارزیابی کاملی را از نیازهای کامپیوتری پارلمان ارائه دهد می‌شود؟
- آیا نقش تعریف شده و محدودی برای کمک و مساعدت وجود دارد؟
- آیا پارلمان به برنامه فناوری اطلاعات متعهد و ملزم است؟
- آیا پارلمان با ادامه پشتیبانی از برنامه کامپیوتری موافق است؟
- آیا یک استراتژی خروج وجود دارد؟ در صورت نبودن کارکنان خارجی بخش فناوری اطلاعات چه کسی سیستم کامپیوتری را حفظ و روزآمد خواهد کرد؟

## ۳. تنظیم و مدیریت برنامه‌های توسعه پارلمانی

### ۱-۳. انجام یک ارزیابی جامع از نیازهای پارلمانی

ارزیابی‌های جامع از نیازهای پارلمانی عموماً زمانی برعهده گرفته می‌شوند که یک مجموعه اعطاکننده (در مورد برنامه توسعه سازمان ملل: دفتر آن در کشور ذینفع) علاقمند است که به‌طور کلی نسبت به پشتیبانی از تقاضای مربوط به توسعه پارلمانی اقدام کند. چنین ارزیابی‌هایی نیازمند تعهد قابل توجه به زمان و منابع هم از سوی مجموعه اعطاکننده و هم از سوی پارلمان است. از این رو آنها عموماً انتظارات پارلمان را از انجام حمایت پیگیر بالاتر می‌برند. متعاقباً، پیشنهاد می‌شود که آنها به‌عنوان یک ابزار اولیه تشخیص برای ارزیابی علاقه بالقوه مجموعه اهداکننده در پیگیری چنین تقاضایی مورد استفاده قرار نگیرند مگر اینکه درجه نسبتاً بالایی از قطعیت وجود داشته باشد که یک محرک پیرامونی برای انجام حمایت وجود دارد. البته در برخی موارد، بسته به نتیجه این ارزیابی، مجموعه‌های اعطاکننده ممکن است تصمیم بگیرند که نخواهند انجام حمایت را ادامه دهند.

چنین ارزیابی‌هایی از نیازها باید مبنایی را برای تعیین نقشه حمایت از توسعه پارلمانی



به وجود آورد. از این رو دسته‌بندی مأموریت‌های ارزیابی و برنامه‌ریزی در جای مناسب خود امری مفید است. ارزیابی از نیازها باید از شناسایی موانع سازمانی برای تحلیل زمینه سیاسی توسعه پارلمانی و موانع فراروی حکمرانی فراتر رود. این امر شامل تمرکز بر روابط میان بازیگران سیاسی در داخل پارلمان و موانع سیاسی نیل به حکمرانی بهتر از طریق روندهای پارلمانی است. موضوعاتی نظیر توانایی پارلمان برای اتخاذ تصمیمات مستقل، درجه رهبری پارلمان و سطح کارآیی سازمانی برای کسب استقلال بیشتر و برای تقویت پارلمان به عنوان یک نهاد دمکراتیک باید مورد توجه قرار گیرد.

زمانی که هیچ شیوه استانداردی که با آن از نیازهای پارلمانی ارزیابی صورت گیرد یا معیار صریحی برای نوع پرسنل مورد نیاز وجود ندارد، آنگاه ارزیاب‌های مستقلی که از تجربه پارلمانی برخوردارند نشان داده‌اند که متعهد و شایسته برای به‌عهده گرفتن رهبری پارلمانی هستند. برای تقویت روند ارزیابی نیازها، مخاطبین محلی که اطلاعات قوی از شرایط سیاسی داخل پارلمان دارند می‌توانند مفید باشند.

سرانجام استراتژی‌های مربوط به ارزیابی‌های مشارکتی که رهبری پارلمان و دیگر بازیگران سیاسی را درگیر شناخت و تعریف مشکلات می‌کنند نشان داده‌اند که به‌ویژه در ایجاد زمینه برای نقش‌آفرینی اعطاکنندگان جهت پیشرفت در دستیابی به نتایج دمکراتیک، ارزشمند هستند. پس از یک ارزیابی مقدماتی لازم است تا اعطاکنندگان احتمالی در تعیین این مسئله که آیا حمایت از پارلمان به کسب نتایج دمکراتیک منجر خواهد شد یا نه اعمال نظر نمایند. حق نپذیرفتن تقاضاها برای حمایت نمی‌تواند مورد بحث قرار گیرد.

## ۲-۳. منطق توسعه استراتژی حمایت

ایجاد دمکراسی پایدار یک فرآیند بلندمدت است. بنابراین حمایت بین‌المللی باید برای یک دوره زمانی کافی محکم باقی بماند و استراتژی را ارائه دهد که دربرگیرنده یک نگرش بلندمدت باشد. حمایت از توسعه پارلمان قوی مطلقاً یک هدف کم‌هزینه نیست. دستیابی به اهداف قابل توجه، یک فرآیند یکپارچه و ثابت نیست و نشانه‌های کارآیی چنین حمایتی بلافاصله برای اعطاکنندگان و عموم مردم قابل مشاهده نیست. با این وجود، در یک دهه گذشته بسیاری از کمک‌کنندگان اصلی به ترتیبات نهادی، نظیر آژانس‌های همکاری ایالات متحده و اتحادیه اروپا و نیز بانک جهانی، برنامه توسعه سازمان ملل و آژانس‌های توسعه دولتی متعدد، هدایت یا کمک به پروژه‌های توسعه پارلمانی در دمکراسی‌های درحال ظهور اروپای مرکزی و شرقی، آمریکای لاتین و آفریقا و به‌ویژه

در کشورهای نظیر تیمور شرقی که مناقشات در آنها پایان یافته است را امری مهم قلمداد کرده‌اند. این برنامه‌ها اغلب ارزش و سودمندی خود را ثابت کرده‌اند.

نهادهای بین‌المللی اعطاکننده کمک، پولی که در برنامه‌های مربوط به حمایت پارلمان سرمایه‌گذاری می‌کنند را در واقع تضمینی برای پایداری دیگر کمک‌ها جهت حمایت از قوه مجریه به منظور تشویق به ایجاد یا گسترش حاکمیت قانون می‌دانند. یک پارلمان قوی و مؤثر فی‌نفسه به این معناست که حکومت می‌تواند به‌خاطر سیاست‌های خود از سوی موکلانشان پاسخگو نگه‌داشته شود و بدین معناست که درآمدهای عمومی<sup>۱</sup> - از جمله درآمدهای ناشی از کمک‌های بین‌المللی - و تخصیص بودجه به درستی مورد بررسی و ارزیابی قرار خواهد گرفت و اینکه هزینه‌های عمومی<sup>۲</sup> به‌طور شفاف تحت نظارت یک مجموعه سیاسی قرار می‌گیرد.

حمایت از توسعه پارلمانی نه تنها به معنای توجه به رهبران سیاسی احزاب دولت فعلی، بلکه همچنین توجه به رهبران احزاب اپوزیسیون است که ممکن است در دولت بعدی اکثریت را تشکیل دهند.

این مسئله مورد تأیید است که در بسیاری مواقع حتی در پیشرفته‌ترین کشورها قوانین اجرا نمی‌شوند. با ایجاد اطمینان از این امر که پارلمان در تصویب قوانین نقش کلیدی ایفا می‌کند و تصویب قانون ثانویه مناسب (آیین‌نامه‌ها، احکام و دستورالعمل‌های دولتی) را مورد بررسی دقیق قرار می‌دهد، قطعیت بیشتری در مورد کارآیی فرآیند قانونگذاری به‌وجود می‌آید. مباحثات عمومی در مورد لوایح، لااقل آگاهی شهروندان را افزایش می‌دهد و بدین ترتیب قوانین را مؤثرتر، اجرایی‌تر و الزامی‌تر می‌سازد.

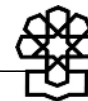
یک پارلمان قوی انتظارات و شکایات مردم را به قوه مجریه منتقل می‌کند. این فرآیند به شهروندان اجازه می‌دهد که با ابزارهای قانونی، نظرات خود را ابراز کنند و این امر آنها را بهتر به نهادهای حکومتی‌شان وفادار می‌سازد. این موضوع همچنین قوه مجریه را به شیوه‌ای ثابت و منظم از نگرانی‌های دولتی آگاه می‌سازد. کمک مجموعه‌های بین‌المللی اعطاکننده برای تقویت پارلمان‌های اثرگذار به‌ویژه در مناطقی که مناقشه در آنها پایان یافته ضامن ثبات چنین نهادهایی است.

### ۳-۳. یک چارچوب استراتژیک - نگاه مخصوص به خود پارلمان

هرچند برخی پروژه‌های مربوط به موضوع توسعه پارلمانی هنوز ارتباط ضعیفی با دیگر

1. Public Revenues

2. Public Expenditures



برنامه‌های حمایت از پارلمان دارند، اما بیانیه ۲۰۰۵ پاریس در مورد اثربخشی کمک<sup>۱</sup> ابزار ممتازی را برای تلاش جهت یک‌دست کردن تمام حمایت‌های اعطایی برای یک پارلمان خاص فراهم می‌کند.<sup>(۸)</sup> قاعده کلی مالکیت ملی<sup>۲</sup> - کشورهای درحال توسعه رهبری قوی و مؤثری را بر سیاست‌ها و استراتژی‌های توسعه‌شان اعمال می‌کنند - برای افزایش چشمگیر تأثیر کمک‌ها بسیار مهم است. این قاعده با ایجاد اهداف تحت نظارت، به تنظیم جریان کمک‌ها، مطابق با اولویت‌های ملی و ضرورت پیش‌بینی‌پذیری کمک‌ها، ایجاد یک چارچوب معطوف به نتایج و پاسخگویی متقابل کمک می‌کند. یکی از ابزارهای اساسی برای یک‌دست کردن همه حمایت‌ها از مجلسی مشخص، تقویت یک استراتژی برای توسعه آن - همراه با پارلمان - است که این استراتژی شامل نگاه خاص پارلمان در این مورد است که مجلس مایل است چه اهدافی را در بلندمدت تعیین کند و چگونه می‌خواهد این اهداف را به‌دست آورد.

اگرچه یک پارلمان به‌لحاظ آرمانی باید خودش استراتژی و اهدافش را در نظر گرفته و طراحی کند، اما در مراحل اولیه تشکیل پارلمان، اغلب افزایش شرکا برای کمک به تنظیم این اهداف امری ضروری است. در چنین مواردی مهمترین مسئله این است که کارشناسان بین‌المللی با ایده‌های از پیش تعیین شده وارد جریان نشوند، بلکه پیش از آنکه طرح‌هایشان را با نیازهای یک پارلمان معین متناسب سازند بیشتر از شرایط و انتظارات آگاه شوند.

### ۱-۳-۳. روال راهنما برای بسط یک چارچوب استراتژیک

ممکن است یک پارلمان از نهاد اعطاکننده کمک بخواهد تا مأموریتی را به انجام برساند که در مورد چگونگی دستیابی دولت به مجموعه‌ای از اهداف توسعه پارلمانی براساس شناخت خود، اطلاعات و دانش لازم را ارائه دهد.

این اهداف ممکن است شامل پیگیری ترتیباتی برای ایجاد چارچوبی متشکل از چندین اعطاکننده باشد و از این رو توانایی پارلمان را برای مالکیت حمایت بین‌المللی که دریافت می‌کند افزایش می‌دهد.

آژانس‌های توسعه بین‌المللی،<sup>۳</sup> اعطاکنندگان دوجانبه و دیگر اعطاکنندگان ویژه می‌باید براساس تجربه خود و پروژه‌های موجود و برپایه گزارش‌های مختلف ارزیابی که برای اعضای مأموریت طراحی قابل دسترس می‌شوند، مجموعه‌ای از جلسات را با بازیگران کلیدی در پارلمان، دولت، احزاب سیاسی دارای نماینده در پارلمان و سازمان‌های غیردولتی خبره در امر حکمرانی سازمان

1. The 2005 Paris Declaration on Aid Effectiveness

2. National Ownership

3. International Development Agencies

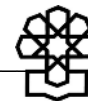
دهند. این امر به آنها فرصت می‌دهد تا از همتایانشان بیاموزند که دستیابی به یک پارلمان پیشرفته در یک دوره ده‌ساله یا بیشتر چه اهمیتی دارد.

### ۲-۳-۳. اهمیت یک نگرش داخلی

هر چند دیدگاه‌های مقامات پارلمان و نمایندگان مجلس تا حدودی با یکدیگر تفاوت دارد (به‌ویژه به واسطه تعلقات حزبی نمایندگان) با این حال این مسئله قابل توجه است که بازیگران پارلمانی در سراسر دنیا به سهیم بودن در یک نگرش مشترک نسبت به نهاد پارلمان گرایش دارند. بدون شک نمایندگان مجلس می‌دانند که وجود یک پارلمان قوی برای موفقیت کشور در همگرایی با جهان اهمیت محوری دارد. آنها همچنین معمولاً نگرش مشترکی در این مورد دارند که پارلمان باید از طریق تقویت حاکمیت قانون و تعهد کشور به اصولی که در معاهدات و کنوانسیون‌های مصوب بین‌المللی آمده ظرفیت خود را برای حفظ رشد اقتصادی بهبود بخشد تا شانس بهتری برای کشور در فرآیند جهانی شدن ایجاد کند. آنها پارلمانی را در نظر می‌گیرند که در تطابق کامل با قانون اساسی، نقش بی‌پرده‌ای در نهادهای دولتی و در همکاری مناسب با قوه مجریه و قوه قضائیه دارد. آنها به اصل تفکیک قوا<sup>۱</sup> وفادارند و هیچ تناقضی بین یک پارلمان قوی و یک قوه مجریه باثبات، قدرتمند و مؤثر نمی‌بینند.

### ۴-۳. یک برنامه عمل متوالی

این درک وجود دارد که نظام پارلمانی مؤثر نیازمند سرمایه‌گذاری رسمی قابل توجه است و به‌ویژه در مناطقی که مناقشات در آن پایان یافته مهم است که سرعت پیشروی برای نهادهای موجود قابل قبول باشد. سرعت پیشرفت‌ها باید با انتظارات نشئت گرفته از مجموعه منابع مطابق باشد و از انتظارات خود مردم کمتر نباشد. این امر بدان معناست که باید یک روند بلندمدت در نظر گرفته شود اما اولویت‌ها می‌بایست هر جا که الزامات فوری به‌عنوان یک مسئله ضروری وجود دارند تنظیم شوند. مجلس که با دانش پارلمانی بین‌المللی که به محض درخواست در اختیار آن قرار می‌گیرد حمایت می‌شود به‌طور غیرقابل انکاری برای شناسایی نیازها و اولویت‌ها بهترین موقعیت را در اختیار دارد. نهادهای اعطاکننده از طریق ارائه یک استراتژی بلندمدت که از جدول زمانی مورد توافق برای پایان کار و استراتژی مورد توافق برای خروج برخوردار باشد، کمک مبنایی را برای ارائه به مجلس و پذیرش مالکیت و مسئولیت کامل این کمک توسط آن فراهم می‌کنند به‌گونه‌ای که در پرتو توانایی‌های به وضوح اثبات شده، زمانی که سطح مناسب اعتماد به‌دست آمد، این فرآیند



بتواند به انجام برسد.

در دمکراسی‌هایی که به تازگی برپا شده‌اند، نیل به نوگرایی نهادی پارلمان ممکن است ده سال وقت ببرد. به علاوه اگر این فرآیند پس از دوره مذکور بدون کمک نهادهای اعطاکننده (یا با کمک اندک آنها) ادامه یابد باید این فرآیند با دقت برنامه‌ریزی شده و حتی با دقت بیشتری اجرا شود. کمک کوتاه‌مدت باید کم و بیش همزمان با توسعه برنامه استراتژی طراحی شود. برنامه‌ریزی میان‌مدت نیز باید مورد توجه قرار گیرد درحالی که برنامه‌ریزی بلندمدت باید شرایط پایان کار را برای انتقال آرام قدرت به پارلمان در نظر گیرد. پایان هر مرحله باید به‌طور مشخص مبتنی بر دستیابی به معیارهای قابل ارزیابی باشد.

بیشتر پارلمان‌ها علاقمندند که در استراتژی‌های کوتاه‌مدت فعالیت‌های زیادی داشته باشند. با این حال، آنها باید آگاه شوند که تعداد فعالیت‌هایی که برای انجام فوری پیشنهاد می‌شوند ممکن است بسیار زیاد باشند تا امکان توجه مناسب به همه آنها فراهم آید. ممکن است تنظیم دوباره اولویت‌ها لازم باشد و تصمیم‌گیری در مورد آن بیشتر پس از مذاکره با مدیران کل مجلس یا مجالس مناسب باشد.

### ۳-۵. اصول مدیریت برای یک برنامه برخوردار از چندین اعطاکننده

ظرفیت محدود اعطاکنندگان برای حمایت از پارلمان‌ها الزاماً حاکی از نیاز به افزایش آگاهی یک اعطاکننده از فرصت‌های همکاری با سایر اعطاکنندگان است. یک برنامه حمایتی که چندین اعطاکننده دارد باید مبتنی بر تعهدات قبلی با یک پارلمان مشخص جهت افزایش هماهنگی و مشارکت برای ارائه کمک باشد. همچنین حائز اهمیت است که کمک‌های ارائه شده توسط اسپانسرها مورد شناسایی قرار گیرند. به نظر می‌رسد که اعطاکنندگان مایلند تا از شیوه‌هایی مطلع شوند که از طریق آنها برنامه‌هایی که مورد حمایت قرار می‌دهند می‌توانند از طریق ابتکارات مورد حمایت اعطاکننده دیگر در رابطه با پارلمان افزایش یابد. مطابق با الگوهای ذیل، مشارکت‌های چندجانبه و دوجانبه می‌تواند به دست آید.

#### ۳-۵-۱. اعطاهای مستقیم

موافقتنامه‌های تقسیم هزینه طرف ثالث در ارتباط با یک پروژه مهم، کمک‌های مستقیم کشورها یا سازمان‌های اعطاکننده، به بودجه پروژه هستند. کمک‌های مستقیم می‌توانند به صورت یک اعطای کلی انجام شوند. این کمک‌ها این امکان را برای پروژه توسعه پارلمانی فراهم می‌سازند که در مورد اولویت‌بندی استفاده از سرمایه‌ها انعطاف داشته باشند، یا بتوانند به نتایج، داده‌ها یا فعالیت‌های

خاصی اختصاص یابند که توسط یک اعطاکننده از استراتژی‌های کوتاه، میان یا بلندمدتی که در این گزارش مورد اشاره قرار گرفت یا دیگر استراتژی‌هایی که میان اعطاکنندگان مورد بحث قرار گرفته انتخاب شده باشند.

### ۲-۵-۳. تأمین سرمایه متوازن

مطابق با این الگو، یک اعطاکننده دوجانبه ممکن است فعالیت‌هایی را که در یک گزارش برنامه است برعهده گیرد اما به‌طور جداگانه منابع آن را مدیریت می‌کند. این امر همچنین ممکن است از سوی برخی شرکا به‌عنوان گزینه‌ای برای دستیابی به نتایج «میان‌بُتر» قلمداد شود، هرچند خطر دوباره‌کاری با سایر فعالیت‌ها نیز باید به‌طور جدی مورد توجه قرار گیرد.

### ۳-۵-۳. حمایت غیرپولی و همکاری میان پارلمانی

برای شرکای استراتژیک که ترجیح می‌دهند تا حمایت غیرپولی انجام دهند، چارچوبی استراتژیک که شامل چندین اعطاکننده باشد می‌تواند فضایی را برای حمایت اداری یا تحقیقاتی ارائه دهد. برخی شرکا ممکن است مایل به جابجایی از منابع انسانی برای قرار گرفتن در مناصب مشاوره‌ای باشند.

### ۴-۵-۳. ترتیبات مدیریت و گزارش‌دهی

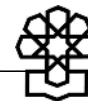
ضروری است که انجمن‌های اعطاکننده به‌طور منظم به‌گونه‌ای برگزار شوند که در آنها اعطاکنندگان به شیوه‌ای که پولشان افزایش یابد اطلاعات کامل را دریافت نمایند.

اگر حمایت از برنامه توسعه پارلمانی افزایش یابد و برخی اعطاکنندگان کلیدی تصمیم بگیرند که به‌طور برابر به دیگران کمک کنند، در این صورت یک گروه تخصصی اجرای برنامه حداقل برای هدایت و هماهنگی فعالیت‌ها باید ایجاد شود. زمانی که چنین گروهی ایجاد شد ساختار کمیته رهبری برنامه مشتمل بر چندین اعطاکننده باید نهادینه شود، پیشرفت فعالیت‌ها باید به رهبری پارلمان از طریق دفتر مجلس گزارش شود. در مورد پارلمان‌های دوجلسی، به‌ویژه باید به رفع صحیح نیازهای خاص هر یک از دو مجلس توجه شود.

### ۵-۵-۳. منابع انسانی (بین‌المللی)

تجربه نشان داده است که برخورداری بلندمدت از مشاورانی که در داخل کشور زندگی می‌کنند امری مطلوب و بهینه است. معمولاً این مشاوران مناصب منتخبی را در اختیار دارند یا به‌عنوان پرسنل پارلمان انجام‌وظیفه کرده و بر یک مبنای مشخص در دسترس مجالس جدید هستند. مسئولیت کلی آنها برای انجام یک برنامه شامل ارائه مشورت به نمایندگان در مورد طیف گسترده‌ای از موضوعات است.





مساعدت در داخل یک کشور معمولاً با مجموعه‌ای از سمینارها، کارگاه‌های آموزشی و میزگردهایی تکمیل می‌شود که غالباً با حضور نمایندگان مجلس از کشورهای مرتبط که در مورد موضوع مورد بحث تخصص دارند برگزار می‌گردد.

این تبادل می‌تواند ابزار مؤثری جهت استفاده از راه‌حل یک پارلمان برای مشکلات پارلمان دیگر باشد. حائز اهمیت است که تجربه یک کشور به تنها مدل برای پارلمان جدید تبدیل نشود. باید به انتقال بهترین رویه در میان نظام‌های مشابه (نظام‌های کنگره‌ای در برابر نهادهای پارلمانی) توجه خاصی صورت گیرد علاوه بر شبکه‌های آزاد و رایگان نمایندگان و سایر متخصصان، زمینه دیگر فعالیت، ایجاد یک کتابخانه اطلاعات (از پارلمان‌ها، دانشگاه‌ها و دیگر نهادها) برای ذینفعان در مورد موضوعات مورد علاقه نمایندگان در دمکراسی‌های تازه تأسیس است. برخی اعطاکنندگان، تحقیقات مرتبط با قانونگذاری نظیر تحقیقات مقایسه‌ای در مورد رؤسای مجالس، کمیته‌ها، ساختار پارلمان، اخلاق نمایندگی و قانونگذاری و نظایر آن ارائه می‌دهند.

### ۳-۵-۶. بسیج منابع<sup>۱</sup>

زمانی که اهداف و فعالیت‌ها به وضوح مشخص شد و مورد توافق قرار گرفت، مجلس ملی ممکن است فعالانه بسیج منابع و تقویت برنامه را با تماس‌ها و روابط خود با دیگر اعطاکنندگان بالقوه از طریق سفارتخانه‌ها، سازمان‌های بین‌المللی، فعالیت میان - پارلمانی و هیئت‌های بین‌المجالس آغاز کند.

### ۳-۶. خطر و مدیریت خطر

مخاطرات فراروی اجرای یک برنامه با شرایط سیاسی و تمایل پارلمان، رهبری و اعضای آن برای انجام فعالیت‌ها به صورت عادلانه و بهنگام مرتبط هستند. خطر دیگر به اجرای خود پروژه مربوط می‌شود. برخی پروژه‌ها به طور غیرعمدی گرایش دارند که به جای عمل کردن به عنوان یک برنامه ظرفیت‌ساز جایگزین سرویس‌های پارلمان شوند.

خطر همچنین از ناکافی بودن اهداف یک برنامه یا بودجه آن ناشی می‌شود. برای کاستن از چنین خطرهایی ضروری است که در هنگام تنظیم یک برنامه حمایتی، سازوکارهای مورد توافق تعبیه شوند تا امکان مطرح کردن موضوع با گروه تخصصی اجرای برنامه توسط پارلمان یا توسط یکی از اعطاکنندگان اصلی فراهم آید و اینکه سطح مناسبی از تصمیم‌سازی برقرار شود.

### ۷-۳. هوشمندانه‌تر فکر کنید

هوش مسئله‌ای مرتبط به قوه حافظه است که در مدیریت پروژه<sup>۱</sup> برای ارزیابی این موضوع که آیا اهداف تعیین شده برای یک پروژه مناسب هستند یا نه به کار می‌رود. یک هدف هوشمندانه هدفی است که مشخص، قابل اندازه‌گیری، قابل دستیابی، متناسب و متناهی باشد. یک هدف هوشمندانه‌تر هدفی است که علاوه بر این موارد، قابل ارزیابی و بازنگری باشد. در سال‌های اخیر واژه‌های هوشمند، هوشمندانه‌تر و نیز واژه «دامب» (قابل انجام، قابل فهم، قابل مدیریت و سودمند)<sup>۲</sup> فراتر از محدوده اصلی مدیریت پروژه به منظور کمک به مدیران برای توافق در مورد اهداف نظام‌های مدیریت ارزیابی و اجرا به کار گرفته شده‌اند. این عنصر مرتبط با قوه حافظه به خوبی با طرح‌های مربوط به توسعه پارلمانی تناسب دارد.

#### جمع‌بندی - رهیافتی کامل به توسعه پارلمانی

توسعه پارلمانی نمی‌تواند بدون توجه به دیگر صور حمایت‌های اساسی از حکمرانی دموکراتیک مورد ملاحظه قرار گیرد و ممکن است مستلزم تقویت دیگر نهادهای ملی و فرآیندهای حکمرانی دموکراتیک باشد. برای مثال تلاش‌ها برای بهبود نظارت پارلمانی نیازمند لحاظ خلق یا تقویت نهادهای مستقل بازرسی یا دفاتر دادستانی است. به‌طور مشابه، برنامه‌هایی که به تلاش‌های مبارزه با فساد یا حمایت از حقوق بشر مربوط می‌شوند اگر قرار است مؤثر باشند نیازمند توجه به توسعه پارلمانی هستند.

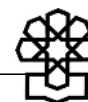
به‌علاوه، توسعه پارلمانی نیازمند تبدیل به یک مؤلفه به شدت ادغام شده در بسته تقویت حکمرانی در فرآیند آشتی در مناقشه و حمایت از برنامه‌های پس از مناقشه است. بنا به تعریف، پارلمان‌های نظام‌های در حال گذار و پارلمان‌های منتخب، مجامعی هستند که فرآیند گفتگوی ملی در آنها به‌وقوع می‌پیوندد. آن دسته از فرآیندهای مرتبط با گفتگوی ملی که نهادهای انتخابی را نادیده می‌گیرند به تشدید کسری دموکراتیکی<sup>۳</sup> که فراروی دموکراسی‌های جدید است کمک می‌کنند.

اعطاکنندگان کمک‌ها در معرض این واقعیت قرار می‌گیرند که توسعه پارلمانی به سختی همچون کمک‌های فوق‌العاده و اورژانسی نتایج سریع و قابل مشاهده‌ای به بار می‌آورد. این موضوع واقعیت دارد که از سوی اعطاکنندگان، بدون برنامه‌های اجرایی یا با وجود برنامه‌های اجرایی ضعیف، تمرکز فزاینده‌ای بر تخصیص منابع مبتنی بر عملکردها صورت می‌گیرد. بدون توجه

1. Project Management

2. DUMB (Doable, Understandable, Manageble and Beneficial)

3. Democratic Deficit



به اینکه علت تا چه اندازه اصیل است، آنها مایلند که اولویت کمتری برای تأمین سرمایه وجود داشته باشد. این قاعده کلی اغلب از طریق مدل‌های مدیریت مبتنی بر نتیجه<sup>۱</sup> تقویت می‌شود.

در حالی که به نظر می‌سد استفاده از سرمایه‌های کمیاب عمومی به لحاظ اقتصادی کارآتر باشد، اما این مسئله ممکن است همیشه با دیگر ارزش‌ها و اصول مرتبط با پیشبرد یک رهیافت مبتنی بر حقوق بشر به توسعه<sup>۲</sup> که اغلب به معنای حمایت از برنامه‌ها با برخی از ضعیف‌ترین ظرفیت‌هاست سازگار نباشد. به علاوه، در نهایت، این رهیافت نیز قادر به تضمین استفاده پایدار از سرمایه‌های توسعه نیست.

حمایت بین‌المللی در حوزه حکمرانی نیازمند زمان است. به احتمال قوی این مسئله درخصوص توسعه پارلمانی که مربوط به تحکیم فرهنگ قانونگذاری خوب، تحقیق و نمایندگی است موضوعیت بیشتری دارد. نتیجه مورد انتظار، ایجاد یک محیط سیاسی باثبات شامل حکومتی است که در برابر اقداماتش پاسخگو می‌باشد. نتایج حاصله همچنین می‌تواند برحسب پیشرفت پایدار در حاکمیت قانون ارزیابی شود که در نهایت از جذب سرمایه‌گذاری خارجی و داخلی حمایت و محیطی که به نفع اقتصاد و توسعه کشور است را تقویت می‌کند.

در نهایت، ظرفیت پارلمانی نیازمند آن است که هنگام طراحی برنامه‌های حمایت از انتخابات توجه بیشتری به آن صورت گیرد. دو دلیل برای این امر وجود دارد: فرآیند انتخابات به پارلمان شکل خواهد داد و وجود یک پارلمان قوی‌تر برای حفظ منافع و مزایای دموکراتیک حاصل از انتخابات آزاد و عادلانه ضروری است. به‌طور فزاینده‌ای، کارها باید معطوف به دسته‌بندی تلاش‌ها برای بسیج منابع جهت حمایت از انتخابات همراه با برنامه‌هایی برای تقویت پارلمان‌های تازه تأسیس باشد.

تمام کشورها در مراحل مختلف توسعه دموکراتیک قرار دارند. برخی از آنها مثلاً کشورهایی که انتخابات در آنها مورد حمایت و تأیید جامعه بین‌المللی بوده است به خوبی نسبت به این موضوع که در مسیر دموکراسی قرار دارند به رسمیت شناخته شده‌اند. سایرین، در مرحله ماقبل گذار<sup>۳</sup> قرار دارند و تلاش می‌کنند تا یک گذار مسالمت‌آمیز را از دیکتاتوری یا مناقشه به دموکراسی داشته باشند.

در مورد اخیر، قضاوت در مورد این موضوع دشوار است که آیا تقاضای حمایت از پارلمان یا مجمع انتقالی، به تقویت یک پارلمان تضعیف شده منجر خواهد شد یا به سادگی به قوه مجریه برای پنهان کردن کنترل خود بر یک پارلمان مطیع و حمایت غیرمستقیم از رویه‌های غیردموکراتیک کمک خواهد کرد.

---

1. Result – Based Management Models

۲. رهیافت مبتنی بر حقوق بشر به توسعه (Rights-Based Approach to Development) چارچوبی است که هنجارها، اصول، استانداردها و اهداف نظام بین‌المللی حقوق بشر را با طرح‌ها و فرآیندهای توسعه ترکیب می‌کند (مترجم).

3. Pre-Transition Stage

موارد ذیل برخی از سؤالاتی هستند که هنگام ارزیابی یک تقاضا برای حمایت پارلمانی باید مورد توجه قرار گیرند:

- چه نوع پارلمانی وجود دارد؟ آیا کشور هیچ تاریخچه و سابقه‌ای از یک پارلمان دموکراتیک دارد؟ آیا پارلمان به سادگی به‌عنوان یک نهاد مطیع قوه مجریه خدمت می‌کند؟

- پارلمان چه اندازه استقلال دارد؟ توازن قدرت حقوقی و سیاسی میان پارلمان و قوه مجریه چگونه است؟ میزان بودجه پارلمان چقدر است و این بودجه با چه رویه‌ای تصویب می‌شود؟

- آیا آژانس توسعه می‌تواند مستقیماً با پارلمان کار کند یا باید از طریق دولت (یعنی شاخه قوه مجریه) کار کند و برای فعالیت‌هایش تأیید دولت را دریافت کند؟

- پرسنل پارلمان تا چه اندازه ثبات دارند؟ آیا پرسنل ازسوی وزارتخانه‌های مربوط تأیید شده و توسط احزاب سیاسی منصوب می‌شوند یا به‌طور مستقل به استخدام درمی‌آیند؟

- آیا از جانب بازیگران مختلفی که تیم حمایتی با آنها کار خواهد کرد اراده سیاسی وجود دارد؟

- آیا مقامات منتخب و اعضای قوه مقننه واقعاً خواستار اصلاح هستند؟ اگر چنین است آیا گامی به‌سوی اصلاح برداشته شده است؟

- منابع اختصاص یافته به پارلمان چه وضعیتی دارند؟

- آیا توازن عادلانه‌ای در منابع انسانی و مالی اختصاص یافته به هر یک از احزاب و جناح‌های سیاسی وجود دارد؟

- آیا رسانه‌های آزاد و یک جامعه مدنی سازمان‌یافته پرتراوت و درحال رشد وجود دارد؟

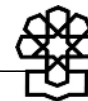
- سازمان‌های جامعه مدنی و رسانه‌ها از اشتیاق دولت برای انجام اصلاحات چه تصویری دارند؟

- آیا آژانس‌ها یا اعطاکنندگان دیگر درحال حاضر مشغول کمک به پارلمان هستند؟ تصور عمومی جامعه بین‌المللی از اصلاحات دموکراتیک در کشور چیست؟

- اگر فساد در کشور یک مشکل است، آیا پارلمان برای وضع قانون یا مجمع‌القوانین افشاگرانه اشتیاقی داشته است؟

بخشی از برنامه‌ریزی برای هر تلاشی باید شامل این ملاحظه باشد که چگونه این تلاش پایدار خواهد بود. تمام برنامه‌های مربوط به تقویت روند قانونگذاری دوره محدودی دارند. ازاین‌رو باید به این مسئله توجه شود که چه کسی برنامه‌ی جهت‌یابی پارلمان را به‌عهده خواهد داشت. یک ارزیابی صحیح نیز مورد نیاز است تا معلوم شود که آیا تلاش برای کمک به فعال شدن یک کمیته منجر به تبدیل آن به یک الگو برای دیگران خواهد شد یا نه.

هدف هر برنامه توسعه پارلمانی کمک به توسعه یک مجلس منتخب، شفاف، لایق و پاسخگوست.



این یک هدف کوتاه‌مدت و بلندمدت است و از طریق تلاش‌های انباشتی در طول زمان حاصل می‌شود. تشویق و دلگرمی به شکل حمایت عملی، واقعی و اخلاقی از اعضای منتخب و پرسنل پارلمان‌ها، بخش حیاتی یکپنین تحولی است.

### پی‌نوشت‌ها

۱. اتحادیه بین‌المجالس یک سازمان بین‌المللی است که پارلمان‌های دولت‌های حاکم را نمایندگی می‌کند. این اتحادیه در سال ۱۸۸۹ به‌عنوان اولین سازمان سیاسی بین‌المللی تأسیس شد. اتحادیه بین‌المجالس مرکز اصلی گفتگوهای پارلمانی در سطح جهان است و به‌منظور صلح و همکاری بین مردم و به‌منظور استقرار نظام دموکراسی مبتنی بر نمایندگی فعالیت می‌کند. برای اطلاعات بیشتر در مورد این اتحادیه به سایت آن نگاه کنید: [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

۲. بیانیه جهانی در مورد دموکراسی در جریان یک‌صدوشصت و یکمین نشست شورای میان‌پارلمانی اتحادیه بین‌المجالس در قاهره در ۱۶ سپتامبر ۱۹۹۷ تصویب شد.

۳. این قسمت برگرفته از مطلب ذیل است:

Inter-Parliamentary Union, Summary of Discussion: 24th March 2004, Geneva. Enhancing the Role of Parliaments in Conflict/Post-conflict Settings, available at [http://www.undp.org/governance/eventsites/PARL\\_geneva04/summdisc.doc](http://www.undp.org/governance/eventsites/PARL_geneva04/summdisc.doc).

همچنین نگاه کنید به:

UNDP, Parliaments, Crisis Prevention and Recovery, Copenhagen, 2006, available at [http://www.parlcrpr.undp.org/docs/GPPS\\_Guidelines.pdf](http://www.parlcrpr.undp.org/docs/GPPS_Guidelines.pdf).

۴. برای مثال نگاه کنید به:

Richard Kelly, Helen Holden and Keith Parry, Pre-legislative Scrutiny, SN/PC/02822, Parliament and Constitution Centre, House of Commons Library, London, available at <http://www.Parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpe-02822.pdf>.

۵. برای اطلاعات بیشتر در مورد فعالیت این مؤسسه نگاه کنید به:

National Democratic Institute, Guidebook for Implementing Legislative Programs, Washington DC, 2000, available at [http://www.accessdemocracy.org/library//22\\_gov-legisprghbk00.pdf](http://www.accessdemocracy.org/library//22_gov-legisprghbk00.pdf).

۶. اسناد و منابع مربوط به سوابق توسعه حکمرانی در لائوس در منبع ذیل موجود می‌باشد.

<http://www.undplao.org/whatwedo/bgresource/bgresdemogov.php>.

۷. برای اطلاعات بیشتر نگاه کنید به:

[http://apf.francophonie.org/spip.php?article 164 & var\\_recherche=noria](http://apf.francophonie.org/spip.php?article 164 & var_recherche=noria).

۸. بیانیه پاریس که در دوم مارس ۲۰۰۵ امضا شد، یک موافقتنامه بین‌المللی است که بیش از یکصد وزیر، سران ارگان‌ها و دیگر مقامات ارشد از آن حمایت کردند. این بیانیه کشورها و سازمان‌های امضاکننده را متعهد می‌کند که تلاش‌هایشان برای هماهنگ ساختن، متحد کردن و مدیریت اهداف کمک‌هایشان را افزایش دهند و مجموعه‌ای از اقدامات و شاخص‌های نظارتی را فراهم سازند. برای اطلاعات بیشتر در مورد تأثیر کمک‌ها و بیانیه پاریس به منبع ذیل نگاه کنید:

[http://www.oecd.org/department/0,3355,en\\_2649\\_3236398\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_3236398_1_1_1_1_1,00.html) and <http://www.oecd.org/dataoecd/57/60/36080258.pdf>



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۱۱۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: چارچوب مفهومی توسعه نهادهای پارلمانی

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: مهدی امیری

ناظر علمی: ناصر جمالزاده

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. پارلمان

۲. توسعه

۳. قانونگذاری

۴. آموزش

۵. مساعدت

۶. اعطا

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۹/۲۲