المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية

أفضل الممارسات للأحزاب الفعّالة:

ثلاث وحدات تدريبيّة للأحزاب السياسيّة

Best Practices of Effective Parties:

Three Training Modules for Political Parties

المحرّران: إريكا بريث وجوليان كويبيل

Erica Breth and Julian Quibell, Editors

يستند هذا الدّليل إلى خبرات موظفي المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ الذي يعمل مع هيئات تشريعيّة نامية في كلّ أرجاء العالم. وكانت هذه الهيئات تعقد اجتماعات للتّداول بشأن التطبيق الفعّال لمشاريع تنمية الهيئات التشريعيّة. نتوجّه بخالص الشّكر إلى جيم شانون، العضو الأسبق في الكونغرس، وستان باتش، الخبير في مركز الأبحاث التّابع للكونغرس، وأصدقاء المعهد الذي قاموا بتيسير المحادثات في القدس. وندين بالشّكر أيضاً إلى موظّفين عملوا لفترة طويلة لدى المعهد، وهم: ديريك باتلر، وإيرين مارتين، ومريام مونتايغ، الذين تولّوا، جميعاً، مهامّ مستشارين مقيمين لمشاريع تنمية الهيئات التشريعيّة في أكثر من دولة، وراجعوا بعناية مسودّة الدّليل مقدّمين تعليقات واقتراحات مفيدة. فضلاً عن أنّ كينيث وولاك، رئيس المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ، وتوماس ميليا، نائب الرّئيس القيّم على البرامج، قد أغنيا مسودّة الوثيقة بوسع مداركهم.

أعدّ الدّليل كلّ من سوزان باندا، مديرة البرامج المتعلّقة بشؤون الحكم في المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ، وألان غرين، مستشار في مجال تنمية الهيئات التشريعيّة، الذي حظي بمساعدة تقنيّة من ليزا كلارك، المسؤولة عن البرامج المتعلّقة بشؤون الحكم.

وفّرت الوكالة الأميركيّة للتنمية الدوليّة United States Agency for International Development (USAID) التّمويل اللاّزم لإعداد هذا الدّليل ونشره. يودّ المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ أن يتقدّم بالشّكر أيضاً من بات إسمان فان بيار، وستيفان براغر ودانا بيترسن العاملين لدى مركز الديمقراطيّة والحكم التّابع للوكالة السّالفة الذّكر لدعمهم المساعي المبذولة على هذا الصّعيد.

لمزيد من المعلومات حول برامج المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ المتعلّقة بشؤون الحكم، الرّجاء الاتّصال بليزا كلارك، على العنوان التّالي:

المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ للشؤون الدوليّة

٢٠٣٠ شارع م، شمال غرب

الطابق الخامس

واشنطن العاصمة، ٢٠٠٣٦

تلفون: ٥٥٠٠ ٧٢٨ ٢٠٢

فاكس: ٥٥٢٠ ٧٢٨ ٢٠٢

الموقع الالكترونيّ: www.ndi.org

National Democratic Institute

for International Affairs

2030 M Street, 5th Floor, NW

Washington, DC 20036

tel: (202) 728-5500

fax: (202) 728-5520

website: www.ndi.org

المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ للشؤون الدوليّة هو منظمّة لا تتوخّى الرّبح، تعمل على توطيد الديمقراطيّة ونشرها على نطاق واسع في العالم. ويوفّر المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ المساعدة العمليّة للقادة المدنيّين والسياسيّين، العاملين من أجل تطوير القيم والممارسات والمؤسسات الديمقراطيّة، مستعيناً بشبكة دوليّة من الخبراء المتطوّعين. كما يتعاون المعهد مع ديمقراطيّين يناضلون باستبسال في سبيل تعزيز إصلاحات سياسيّة بطرق سلميّة. من هذا المنطلق، يعقد المعهد شراكات مع قادة سياسيّين قد باشروا تنفيذ مهمّة شاقّة ألا وهي بناء مؤسّسات تعدديّة تنعم بالاستقرار والارتقاء بمستوى عيش المواطنين.

جميع حقوق الطبع محفوظة © للمعهد الديمقراطيّ الوطنيّ للشؤون الدوليّة (NDI) ٢٠٠٠.

ترجمة ناتالي سليمان، تصميم طباعي مارك رشدان – تاريخ20/11/2007. المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ للشؤون الدوليّة، بيروت–لبنان. طبع في لبنان.

الرّجاء الامتناع عن ترجمة النصّ العربيّ إلى لغات أخرى، أمّا نسخ مقتطفات منه لأهداف غير تجاريّة فجائزٌ، شرط ذكر المعهد مصدراً للمادة المنشورة.

الرّجاء إرسال أيّ تعليق أو سؤال حول ترجمة هذا الكتيّب إلى البريد الإلكترونيّ: arabictranslation@ndi.org

فهرس المحتويات TABLE OF CONTENTS

التوطئة ١

المقدّمة ٤

القسم ١ الهدف ٧

القسم ٢ الأغراض والنتائج ١١

دراسة حالة: تقييم المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ للمشروع المعنيّ بوقائع الجلسات العامّة التي يعقدها المجلس التشريعيّ الفلسطينيّ ١٤

دراسة حالة: ورشات عمل المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ حول الاتّصال بالنّاخبين في الإقليم الشماليّ من جنوب أفريقيا ١٨

القسم ٣ أساليب التدريب ٢٢

القسم ٤ الشراكة والمحازبة ٣٢

القسم ٥ تدريب الأعضاء: اللّجان الفعّالة ٣٩

دراسة حالة: دورة تدريبيّة للّجان في غانا ٤٣

القسم ٦ تدريب الأعضاء: المراقبة والعلاقات مع السّلطة التنفيذيّة ٤٧

دراسة حالة: جولة دراسيّة لأعضاء الهيئة التشريعيّة في جورجيا حول شؤون المراقبة ٥٣

القسم ٧ تدريب الأعضاء: كيفيّة التّعامل مع عامّة الشّعب ٥٥

دراسة حالة: دليل النّاخبين لأعضاء الهيئة التشريعيّة في مالاوي ٥٨

دراسة حالة: عقد منتدى إقليميّ عامّ في غانا ٦١

القسم ٨ سنّ القوانين ٦٧

دراسة حالة: وضع مشروع قانون حول آداب العمل في النيبال ٧١

القسم ٩ مساعدة المؤسّسة: تدريب الموظّفين ٧٥

دراسة حالة: إخضاع الموظّفين الناميبيّين لتدريب داخليّ ضمن ثلاث هيئات تشريعيّة في الولايات ٧٨

دراسة حالة: تقدير حاجات التوظيف في مقدونيا ٨٢

القسم ١٠ مساعدة المؤسّسة: المكتبات والمنشورات وتعزيز الشفافية ٨٦

دراسة حالة: مكتبة الهيئة التشريعيّة في غويانا ٨٨

القسم ١١ مساعدة المؤسّسة: تكنولوجيا المعلومات ٩٢

دراسة حالة: مساعدة منطقة أفريقيا الجنوبيّة في مجال الكمبيوتر ٩٤

الخاتمة ٩٦

من الصّعب إدارة برنامج ما بالتّزامن مع إعداد النّقاط المرجعيّة، لأنّ إعدادها يستغرق وقتاً طويلاً. ومن المستحيل أيضاً إنجاز هذه المهمّة فور الوصول إلى البلد، لأنّ طاقم العمل المقيم يحتاج إلى بعض الوقت ليستقرّ في البلد وينظّم نفسه، مع أنّه يجب إتمامها ضمن مهلة أسبوعَيْن أو شهرَيْن ونيف على أبعد تقدير. وخلافاً للتّقييم الأوليّ الذي يزخر بالتّفاصيل، من المفروض ألاّ تفوق وثيقة النّقاط المرجعيّة العشر صفحات، على أن يتمّ إعدادها قبل انعقاد أيّ ورشة عمل أو إعداد برنامج ضخم.

نذكر، على سبيل المثال، أنّ المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ أعدّ نقاطاً مرجعيّة حول القضايا المحوريّة في برنامجه الخاصّ بالمجلس التشريعيّ الفلسطينيّ. ونلفت الانتباه إلى أنّ الدّليل يستعرض، في ما يلي، جزءاً من البرنامج، وهو الذي يرتبط بتقديم المساعدة في إطار تنظيم وقائع الجلسات العامّة *(أنظر دراسة حالة)*.

اختيار المدرّبين. يتوقّف نجاح البرنامج على إيجاد المدرّب المناسب. ولكن، تذكّر أنّ عضو الهيئة التشريعيّة البارع في تمرير مشاريع القوانين الخاصّة به أو أبرز مدير موظّفي الهيئات التشريعيّة قد لا يكون بالضّرورة متحدثا يجيد عرض المعلومات. من هنا، حاجتك إلى البحث عن مدرّب متمرّس في شرح المفاهيم بحيث لن يلقى جمهور المشاركين صعوبة في وضعها موضع تنفيذ.

درّب عضو أسبق في الكونغرس برلمانيّين بلغاريّين على التّعاطي مع المنظّمات غير الحكوميّة. فلم يصعب عليه أن يستمدّ أمثلة من التّجارب التي عاشها ضمن عمله مع هذه المنظّمات، وما هو أهمّ من ذلك، أنه شاطر البلغاريّين العِبر التي خلُص إليها. *(راجع دراسة حالة عن إحدى تجاربه في القسم ٧).*

يصلح اعتماد الأكاديميّين المحليّين كمدرّبين. مثلاً، كُلّف أستاذٌ جامعيّ بالتمهيد لبرنامج لتدريب موظّفين نامبيّين فوضع تاريخ الدولة التشريعيّ ضمن سياق يتكيّف مع حاجات موظّفي البرلمان الجديد. كما تمت الاستعانة بأساتذة جامعيّين لتدريب موظّفي الهيئات التشريعيّة الوطنيّة والإقليمية في جنوب أفريقيا على أسس البحث.

المدرّبون كفريق موارد. يخرج المدرّبون، بمعظمهم، على أثر المشاركة في برنامج ما، باهتمام متزايد- وتعاطف مع- البلد، وبرلمانه، والبرنامج. لذا، إستمر في الاستعانة بهم على أساس رسميّ أو غير رسميّ.

فبصورة غير رسميّة، يجدر بك الاتّصال بهم لطلب المزيد من المعلومات والمشورة. ولكن، هذا لا يلغي ضرورة تشكيل فريق موارد بشكل رسميّ أكثر. إذ بموجب هذا النّظام، سيوافق المدرّبون على تقديم استشارات إلى البرنامج، فيساعدون على الإجابة عن أسئلة محدّدة يطرحها نوّاب، وتقييم التقدّم الذي يحرزه البرنامج، وتعيين مدرّبين آخرين.

تشكّل فريق موارد بعد أن كانت مجموعة من سبعة أعضاء في برلمان جنوب أفريقيا، وعضوَيْن في هيئات تشريعيّة محليّة من الدّولة ذاتها، وعضو في البرلمان النامبيّ قد شاركت في بعثة إلى إيرلندا والمملكة المتّحدة لدراسة آداب العمل. تحدّثنا عن هذا الفريق بالتّفصيل في القسم ٨ المتعلّق بشؤون سنّ القوانين.

أين يصلح عقد الدورات التدريبيّة؟

ليس من السّهل اختيار موقع لبرنامج تدريبيّ. إذا كانت ورشة العمل معدّة لأعضاء هيئات تشريعيّة هم رؤساء لجان، فمن الأنسب على ما يبدو عقد الدورة في مقرّ البرلمان. غير أنّ الاتّصالات الهاتفيّة، والأعمال الخاصّة، وما عداها من شؤون قد تصرف انتباه أعضاء الهيئة التشريعيّة في حال انعقاد الدّورة في هذا المقرّ، بحيث لا يستحوذ المدرّبون على انتباههم. نذكر، على سبيل المثال، أنّ أحد البرامج في اليمن اتّخذ مقرّاً له في مجلس النوّاب، فاعتبره الأعضاء كاجتماع عاديّ يقرأون فيه، ويتبادلون الأحاديث، ويسرحون ويمرحون على راحتهم. من جهّة أخرى، إذا انعقدت ورشة العمل بعيداً عن العاصمة، قد يمانع مشاركون محتملون تكبّد عناء السّفر. في هذه الحالة، يُستحسن استبدال هذا الموقع بأيّ فندق محليّ.

ركّز على لجان خاصّة تتصدىّ لمشاكل فريدة من نوعها. ركّز برنامج تدريبيّ في بنغلادش على لجنتَيْن: اللّجنة الاستشاريّة لشؤون الأعمال واللّجنة المعنيّة بالقواعد الإجرائيّة. فتلقّى سائر أعضاء اللّجنتَيْن دعوة لحضور البرنامج، وجرى اختيار اللّجنتَيْن وفقاً للموضوع الذي يركّز عليه البرنامج نظراً إلى أنّ الخلافات القائمة حول تركيبة اللّجنة (التي تجسّد التوتّر بين الأحزاب السياسيّة المتمثّلة في البرلمان على نحوٍ يهدّد قدرة المؤسّسة على العمل) افتعلت مأزقاً سياسيّاً حرِجاً.

في أثناء انعقاد ورشة العمل، شكّل البرلمان ١٢ لجنة، واضعاً تصوّراً لإنشاء ما يقارب ٤٧ منها. ومع أنّ أبرز أحزاب المعارضة قاطع اللّجان، بذريعة أنّها لم تضمّ عدداً كافياً من أعضائه، فقد اتّفق الجميع، حتّى المعارضة، على اعتبار اللّجنتَيْن المختارتَيْن لورشة العمل على جانب من الأهميّة.

في مناسبة انعقاد ورشة العمل هذه، تمّ استقدام أعضاء من هيئات تشريعيّة من الخارج، شاركوا في لجان مماثلة في البرلمانَيْن الأسترالي والهنديّ، لمناقشة العقبات التي اصطدموا بها في مضمار عملهم لدى لجان شبيهة في بلادهم. فتوزّع المشاركون على فِرَق عمل وساعدهم المدرّبون في التّركيز على مسائل معيّنة كتشكيل اللّجان واقتراح سلسلة توصيات حول الوسائل النّاجعة لتذليل العقبات التي تعترض سبيلهم.

في النيبال ومالاوي، ركّزت الجهود المبذولة على تعزيز قدرات لجان الحسابات العامّة، نظراً لدورها المركزيّ في كفاءة الهيئات التشريعيّة على مستوى الرّقابة. *(أنظر القسم ٦: المراقبة والعلاقات مع السلطة التنفيذية).*

دراسة حالة: وضع مشروع قانون حول آداب العمل في النيبال

النيبال هو من الدّول الأشدّ فقراً في العالم، حيث يتقاضى الموظّف العامّ أجراً متدنّياً وله تاريخ حافل في ضروب الفساد. فيتراوح أجره الشهريّ بين ٦٠ و١٠٠ دولار أميركي فقط، بينما يتقاضى عضو البرلمان بين ١٠٠ و١٥٠ دولاراً أميركياً شهريّاً والوزير ٢٠٠ دولار أميركي.

وما أسهم في تفشّي مظاهر الفساد العامّ هو أنّ الموظّف العامّ كان يجد صعوبةً في تأمين عيشه بمثل هذا الأجر. وبالرّغم من أنّ هذه القضيّة تشغل المجتمع المدنيّ، فليس بيده حيلة، وتشغل كذلك الصّحافة، بينما يعتبر بعضهم أنّها تأخذ طرفاً فيها، كما تسترعي انتباه الوزراء، غير أنّ بعضهم الآخر ضالع فيها.

أطلق المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ مشروعه بمسح أساسيّ للمخبرين، عبر إجراء مقابلات مع ٥٠ شخصاً داخل البرلمان وخارجه، اتّخذت طابعاً خاصّاً، غير رسميّ. فقضت المقاربة بالطّلب من المحاوَرين تحديد القضايا، فتنسحب تحاليلهم واقتراحاتهم على محاوَرين آخرين يجب إجراء مقابلة معهم.

استناداً إلى هذه المعلومات، أجرى المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ بحثاً لصالح الأعضاء – على شكل ملخّص عن قوانين النيبال الخاصّة بآداب العمل خصوصاً. الأمر الذي قاد أعضاء الهيئة التشريعيّة إلى طلب إجراء بحث يتضمّن نماذج عن قوانين محاربة الفساد المعتمَدة في دول أخرى.

وضع المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ، عبر اعتماد مقاربة "إصدار بيان" بخصوص مشاريع القوانين، قائمة بالمشاكل والحلول المحتملَة لها. أمّا في ما يخصّ الخبرات الأجنبيّة، فقد جرت الاستعانة بفريق دوليّ يضمّ أعضاء مرموقين من هيئات تشريعيّة، تميّزوا بعملهم الدؤوب على مسألة آداب العمل، وقدِموا من بريطانيا، وجنوب أفريقيا، والولايات المتّحدة. عقد هذا الفريق سلسلة اجتماعات مغلقة مع مشاركين محليّين أسفرت عن إصدار مجموعة عامّة من التّوصيات.

في اليوم التّالي، رعى المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ ورشة عمل ضمّت نحو ١٥٠ عضواً وممثّلاً عن الحكومة، والمنظّمات غير الحكوميّة، والصّحافة، والوكالات المانحة. وبالرّغم من تخوّف بعضهم من أن يؤدّي إشراك الصّحافة إلى الحؤول دون إجراء حوار صريح، فإنّ وجودها ساهم في تدعيم الإصلاحات.

بفضل المتابعة الحثيثة، تمّ إقرار عدد من التّوصيات أو بات مرجّحاً تطبيقها. فالتأمت اللّجنة البرلمانيّة المعنيّة بشؤون آداب العمل للمرّة الأولى، ثمّ وضع وأقرّ أحد المجلسَيْن مدوّنات قواعد السّلوك للنوّاب والوزراء التي من المتوقّع أن تُستحال قانوناً، وزاد الوعي العامّ حيال آداب العمل في المؤسّسات الحكوميّة.

لمَ المشاركة في نشر الوثائق؟

تفتقر معظم الهيئات التّشريعيّة الدّيمقراطيّة الحديثة إلى منشوراتٍ عن عمليّاتها. فيمكن لهذه المنشورات أن تؤدّي وظيفةً حيويّة، تنصّ على إعلام الجمهور بتنظيم الهيئة التّشريعيّة وأنشطتها. فإعلام الجمهور هو من أهمّ الخطوات الأساسيّة التي تتّخذها أيّ هيئةٍ تشريعيّة كي تصبح أكثر شفافيّة، وهو ينقل إلى الجمهور ضمناً التزام الهيئة التّشريعيّة.

تتمتّع المطويّات بأهميّةٍ رمزيّة. ففي جنوب أفريقيا، اعتبر المواطنون العاديّون أنّ المنشورات البرلمانيّة البسيطة التي تفسّر دور المؤسّسة هي انطلاقةٌ ملحوظة من أيّام ما قبل سياسة التّمييز العنصريّ، حين لم يكن الشّعب يعتبر مهمّاً بما فيه الكفاية ليستحقّ الانتباه. ففي مالاوي، يقدّم كتيّب مماثل، صدر بالاشتراك مع البرلمان، معلوماتٍ أساسيّة تفيد بعض المجموعات بشكلٍ خاصّ، كالمنظّمات غير الحكوميّة، أي تلك التي تحاول أن تتّبع العمليّة وتصبح جزءاً منها.

يمكن أن يعود دليل الأعضاء بالفائدة على الإعلام المحلّي، والمنظّمات غير الحكوميّة، وعامّة الشّعب. وتتضمّن تلك التي تتمتّع بأهميّةٍ خاصّة إسم المشرّع، وخلفيّته، وصورته، وغيرها من المعلومات المرتبطة به. ولا مانع من إعدادها بالاشتراك مع المنظّمات غير الحكوميّة، أو البرلمان نفسه. لكن تجدر الإشارة إلى أنّ ناميبيا اعتبرت، انطلاقاً من تجربتها، أنّ إنتاج وثيقةٍ مماثلة، مرفقة بسِيَرٍ وصورٍ متّسقة، يتطلّب عملاً كثيفاً ويستغرق وقتاً طويلاً. لذا، كي تقلّص من كلفة الطّباعة، فكّر في تقديم المطويّات والكتيّبات إلى الصّحف كي تنشرها بنفسها.

ما العمل لتعزيز الشفافية في الهيئات التشريعيّة؟

في السّياق التّشريعيّ، تشير الشّفافية إلى حقّ وصول العامّة إلى البرلمان. فرغم الاعتقاد السّائد بضرورة أن تعمل الهيئة التّشريعيّة على مرأى من عامّة الشّعب، فما من مؤسّسة شفّافة بكلّ معنى الكلمة. على سبيل المثال، يتّبع الكونغرس الأميركيّ موازنةً تُخصّص فيها بعض الأموال لأغراضٍ سريّة، لدواعي الأمن القوميّ. وفي بعض الأنظمة الدّيمقراطيّة، تلتقي اللّجان في اجتماعاتٍ سريّة. رغم ذلك، يبقى المعيار بالنّسبة إلى كلّ هيئة تشريعيّة ديمقراطيّة هو التحلّي بدرجةٍ عاليّة من الانفتاح.

عند العمل مع قيادات المؤسّسة، يمكن إنجاز الكثير لترسيخ الشّفافية في الإجراءات والممارسات. فتخضع بعض القضايا المتعلّقة بالشّفافية، كتسجيل الأصوات، لقوانين الإجراءات؛ فيما يمكن ضبط بعضها الآخر بطريقةٍ غير رسميّة، كوصول الجمهور إلى الجلسات العامّة. وتتضمّن القائمة المرجعيّة[٣] للشّفافية التّشريعيّة أسئلةً كالتّالي ذكرها:

– هل من مصدرٍ رسميّ يجعل مشاريع القوانين بمتناول عامّة النّاس؟

---

٣ يمكن العثور على هذه اللائحة، فضلاً عن رسومٍ بيانيّة مقارنة تتضمّن معلوماتٍ عن الهيئات التّشريعيّة في أوروبا وأميركا الشّماليّة، في:
In the Public Eye: Parliamentary Transparency in Europe and North America, edited by Edwin Rekosh, International Human Rights Law Group (١٩٩٥).

NDI
NATIONAL
DEMOCRATIC
INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

2030 M Street, 5th Floor, NW
Washington, DC 20036-3306
tel: (202) 728-5500
fax: (202) 728-5520
www.ndi.org