دليل الممارسة البرلمانية

كتيّب إرشادي

الاتحاد البرلماني الدولي

منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

توطئة

يسر اليونسكو والاتحاد البرلماني الدولي أن يقدما هذا المطبوع الذي يأتي كثمرة من ثمار التطور السريع للتعاون بين المنظمتين وفقا للاتفاق الذي وُقّع لهذا الغرض في عام ١٩٩٧. وقد تمت متابعة هذا الاتفاق من خلال حوار دائم بين المنظمتين بُغية دفع التعاون قُدما في مجال الأولويات المشتركة. ويتضمن هذا التبادل حضور اجتماعات الهيئات الرئاسية لكل من المنظمتين.

يُشكل هذا الكراس دليلا عمليا عن البرلمانات وأساليب عملها، وقد وضع لفائدة العاملين في أمانة اليونسكو بمن فيهم العاملون في شبكة مكاتبها الميدانية السبعة والخمسين، وكذلك للعاملين في اللجان الوطنية لليونسكو البالغ عددها ١٩٠ لجنة تعمل على إيصال أنشطة المنظمة إلى الدول الأعضاء والأعضاء المنتسبين.

وترمي اليونسكو من وراء إشراك البرلمانات والبرلمانيين إلى تعزيز الحوار والتفاعل مع أصحاب القرار في العالم. إذ أن أولويات البرنامج الراهن للمنظمة تعنيهم نظرا لعلاقتها بقيام مجتمعات ديمقراطية متينة، هذه الأوليات هي التعليم للجميع، وقضايا المياه، وأخلاقيات العلم، والتكنولوجيا، والتنوع الثقافي، وتمكين الجميع من الانتفاع بالمعلومات.

وقد استحدث الاتحاد البرلماني الدولي في السنوات الأخيرة أساليب تجديدية لضمان أن يكون البرلمانيون أفضل إطلاعا وتكون قراراتهم ناتجة عن تحليل شامل لتيارات الواقع وحقائقه. لذلك فإن التعاون مع منظمة الأمم المتحدة والوكالات التابعة لها مثل اليونسكو أصبح أمرا لا غنى عنه لفهم القضايا العالمية وحلولها في سياق الأوضاع القطرية. ومن أهم منجزات التعاون بين اليونسكو والاتحاد البرلماني الدولي ما يلي: المؤتمر البرلماني الأول عن التربية والعلوم والثقافة والاتصال على أعتاب القرن الحادي والعشرين (باريس، ٣ - ٦ يونيو/حزيران ١٩٩٦) واجتماع المائدة المستديرة الخاص عن الحوار البرلماني الذي عُقد خلال الدورة الحادية والثلاثين للمؤتمر العام لليونسكو (٢ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠١). وقد أنشأت المنظمتان مؤخرا شبكة برلمانية هي كقناة يستطيع البرلمانيون وبرلماناتهم أن يقدموا من خلالها إسهامات مفيدة لأداء رسالة كل من المنظمتين في شتى أنحاء العالم.

بيد أن ما يدعم هذا التعاون هو فهم البرلمانات وطرق عملها، وهذا أمر يمكن للاتحاد البرلماني الدولي أن يقدمه لأمانة اليونسكو وإلى اللجان الوطنية لليونسكو، التي ستُشتركان عن كثب في هذا الحوار، تأمل اليونسكو والاتحاد البرلماني الدولي في أن يتواصل التعاون بينهما في هذا المجال المهم.

أحمد الصياد،
مساعد المدير العام لليونسكو
للعلاقات الخارجية والتعاون

أندرسن ب.جونسون،
الأمين العام
الاتحاد البرلماني الدولي

المحتويات

ملاحظة تمهيدية: بعض التعاريف ١
- أمانة اليونسكو واللجان الوطنية لليونسكو
- استراتيجية اليونسكو المتوسطة الأجل ٢٠٠٢-٢٠٠٧، بما فيها البرامج ذات الأولوية

أولاً- المقدمة ٢
ما مضمون هذا الدليل ؟ ٢
ما ضرورة وجود مثل هذا الدليل ؟ ٢
دواعي التعاون بين المنظمات الدولية والبرلمانات: اختلاف في الأدوار وتلاقٍ في الأهداف ٧

ثانيا - دور ومسؤوليات البرلمان في نظام ديمقراطي ٤
تقسيم السلطات في الدولة ٤
ما هو البرلمان ؟ ٥
كيف تُشكّل البرلمانات؟ ٥
كيف تُنظَّم البرلمانات ؟ ٦
ما هي وظائف البرلمان؟ ٦
ما هي المستلزمات الأساسية لبرلمان ديمقراطي ؟ ٧

ثالثا - كيف يمكن لأمانة اليونسكو واللجان الوطنية لليونسكو تأمين الدعم البرلماني للبرامج ذات الأولوية ؟ ... ٨
١ - البرلمانات على المستوى الوطني: ٨
(أ) - صياغة القوانين ووضع المعايير ٨
ما الذي يمكن أن تفعله البرلمانات والبرلمانيون في هذا الصدد ؟ ٨
(ب) - المراقبة ٩
ما الذي يمكن أن تفعله البرلمانات والبرلمانيون في هذا الصدد ؟ ١٠
(ج) - تحديد الميزانية ١٠
ما الذي يمكن أن تفعله البرلمانات والبرلمانيون في هذا الصدد؟ ١٠
(د) - التمثيل ١١
ما الذي يمكن أن تفعله البرلمانات والبرلمانيون في هذا الصدد ؟ ١١

٢ - كيف يمكن لأمانة اليونسكو واللجان الوطنية لليونسكو الشروع في إقامة صلات مع البرلمانات وأعضائها ؟ ١٢
احتياجات البرلمانات والبرلمانيون ١٢
مداخل ممكنة: تحديد الهدف ١٣
كيفية التوجه إلى الهدف ١٥
أين يمكن الاتصال بالبرلمانات والبرلمانيين ؟ ١٦

رابعا - البرلمانات والعلاقات الدولية: دور المنظمات البرلمانية الدولية، كالاتحاد البرلماني الدولي، في تطوير جدول أعمال المنظمات الدولية الحكومية ١٦
ما الذي ينبغي أن تفعله أمانة اليونسكو واللجان الوطنية لليونسكو في هذا الصدد ؟ ١٧

خامسا - ملاحظات ختامية ١٨

ملحق ١ : استراتيجية اليونسكو المتوسطة الأجل ٢٠٠٢-٢٠٠٧ ..... ١٩

ملحق ٢ : نموذج مذكرة إعلامية موجزة عن التعليم للجميع، تقدّم إلى نائب برلماني ٢١

ملاحظة تمهيدية: بعض التعاريف

• أمانة اليونسكو واللجان الوطنية لليونسكو

لقد كُتب هذا الدليل لكي يوجه إلى شرائح عدة من الجمهور؛ تُمثل الشريحة الأولى منها، العاملين في أمانة اليونسكو التي تشمل مقر المنظمة بباريس وشبكة مكاتبها السبعة والخمسين المنتشرة في أرجاء العالم. والشريحة الثانية هي جمهور العاملين في شبكة لجان اليونسكو الوطنية البالغ عددها ١٩٠ لجنة وطنية لليونسكو؛ والتي هي هيئات حكومية تُشكل حلقة وصل لبرامج المنظمة وأنشطتها في كل دولة من الدول الأعضاء. أما الشريحة الثالثة من الجمهور، فهي شريحة البرلمانيين الذين يمكن أن يفيدهم هذا الدليل بالإطلاع بشكل أفضل، على الطريقة التي تعمل بها اليونسكو، وعلى الأولويات الحالية لبرامجها وكيفية العمل مع هذه المنظمة لتحقيق أهدافها.

• استراتيجية اليونسكو المتوسطة الأجل ٢٠٠٢-٢٠٠٧، بما فيها البرامج ذات الأولوية

إن الاستراتيجية المتوسطة الأجل للفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٧ (الوثيقة ٣١م/٤) هي الوثيقة الرسمية التي تُخطط برنامج عمل لليونسكو. وقد أُعدت على نحو يُراعي ثلاثة اتجاهات رئيسية هي: تركيز البرنامج، وتأمين انسجامه مع أهداف الألفية التي حددتها الأمم المتحدة، والإسراع في تحقيق اللامركزية التي هي عملية تشمل شبكة المكاتب الميدانية، والتشديد على الشراكات والتحالفات في تصميم البرنامج وتنفيذه.

ويرد فيما يلي عرض موجز لتفاصيل الموضوع الموحِّد للبرنامج، والموضوعين المستعرضين، وأهم التوجهات الاستراتيجية والأهداف. ويركز برنامج كل قطاع على أولوية رئيسية واحدة، وهذه الأولويات هي: التعليم للجميع، المياه العذبة والنظم البيئية المرتبطة بها، أخلاقيات العلم والتكنولوجيا، التنوع الثقافي، وتعزيز الانتفاع بالمعلومات للجميع.

إنطلاقاً من هذه الخلفية، تؤدي اليونسكو مهامها بوصفها مختبرا للأفكار، ومسطراً للمعايير، ومركزا لتبادل المعلومات، وهيئة لبناء القدرات في الدول الأعضاء، وعاملا محفزاً للتعاون الدولي. وضمن هذا الإطار، تُشكل العلاقات مع البرلمانات والبرلمانيين مجالا للشراكة لا ينفك يتزايد من حيث الأهمية والتأثير.

• الاتحاد البرلماني الدولي

الاتحاد البرلماني الدولي هو المنظمة العالمية للبرلمانات ويُعنى بإدارة شؤون التعاون المؤسساتي بين الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، والمشرّعين في العالم.

أولاً– المقدمة

أخذت البرلمانات خلال السنوات الماضية الأخيرة تضطلع بدور أبرز في إدارة الشؤون العامة نتيجة للتوجهات نحو الديمقراطية، وبالتالي نحو أساليب الحكم السليم. إن وجود برلمانات حاليا في زهاء ١٨١ دولة من مجموع قرابة ٢٠٠ دولة في العالم هو دليل على تزايد أهميتها. كما إن الاعتراف بات يتزايد بأن البرلمانات تضطلع بدور حاسم في إدارة شؤون المجتمع؛ وهي تقوم بذلك بالعمل على المستويين الوطني والعالمي.

ما مضمون هذا الدليل ؟

لقد أَعدَّ الاتحاد البرلماني الدولي هذا الدليل لكي تستخدمه أمانة اليونسكو، واللجان الوطنية لليونسكو. فهو يحوي معلومات أساسية عن دور البرلمانات وكيفية عملها، وكيف يمكن إشراكها في الترويج للأنشطة التي تضطلع بها اليونسكو في مجالات اختصاصها. إضافة إلى أن هذا الدليل قد أعُد أيضا لصالح البرلمانيين، لذا فإنه يتضمن معلومات أساسية عن رسالة اليونسكو وأساليب عملها، وكذلك عن مجالات محددة تمكنهم من الإسهام فيها إسهاما جوهريا، المقصود بذلك، هو الإسهام في الاستراتيجية المتوسطة الأجل للفتـــرة الممتدة لسنوات ٢٠٠٢–٢٠٠٧.

ما ضرورة وجود مثل هذا الدليل ؟

لقد كانت المنظمات الدولية، ومن ضمنها المنظمات التابعة لمنظمة الأمم المتحدة حتى وقت قريب، تعمل بصورة حصرية مع ممثلي الجناح التنفيذي للحكومات. وكان يُنظرُ إلى العمل مع البرلمان على أنه نوع من التدخل في الشؤون السياسية الداخلية للبلد المعني، مع كل التعقيدات التي تترتب على ذلك؛ هذا فضلا عن أن عمل برلمانات عديدة كان لا يزال يقتصر على المصادقة الشكلية. إلا أن الوضع قد تغير إلى حد كبير وصارت هناك منظمات دولية عديدة تعمل اليوم مع البرلمانات، وأحد أسباب ذلك هو أن البرلمانات، ولا سيما الموجودة منها في الديمقراطيات الناشئة، قد تعاظم شأنها مع الموجة الديمقراطية التي بدأت في الظهور منذ بداية التسعينات. وبات يتزايد الاعتراف بالبرلمانات والبرلمانيين بوصفهم شركاء متميزين للعمل مع المنظمات الدولية ولا سيما مع المنظمات التي تعمل في مجال التنمية.

ومع ذلك، فإن هذا التعاون المّطّرد لم يكن يقترن دائما بفهم أفضل لدور البرلمانات وأساليب عملها. ذلك أن ليس لدى موظفي المنظمات الدولية الإلمام الدائم والتام بنوعية الموارد المتوافرة داخل البرلمانات والتي يمكن الإستفادة منها، ولا بكيفية الوصول إليها. وقد أدى ذلك إلى كثير من علاقات العمل المحدودة التي أسفرت عن نتائج محدودة. أما البرلمانات والبرلمانيون، فإنهم لا يدركون من جانبهم الفوائد التي يمكن أن تُجنى من إقامة شراكات مع المنظمات الدولية. وحتى عندما يدركون ذلك،

فإنهم لا يعلموا إلى من يتوجهوا داخل هذه المنظمات ولا كيفية القيام بذلك، الأمر الذي يُفضي إلى كثير من التصورات الخاطئة وسوء الفهم.

ولذلك فقد أصبح من المهم أن توجد أداة من شأنها أن تساعد في معالجة هذا النقص وتنظيم الشراكة بين المنظمات الدولية، ممثَّلة هنا في اليونسكو، والبرلمانات وأعضائها. ويهدف هذا الدليل إلى تمكين أمانة اليونسكو واللجان الوطنية لليونسكو من التفاعل مع البرلمانات والبرلمانيين بطريقة أكثر تنظيما وعقلانية بغية تحقيق أفضل النتائج.

دواعي التعاون بين المنظمات الدولية والبرلمانات: اختلاف في الأدوار وتلاقٍ في الأهداف

إن الأدوار الخاصة بكل من البرلمانات والمنظمات الدولية متميزة بشكل واضح. فقد وجدت المنظمات الدولية لمعالجة قضايا ذات أهمية دولية، وتميل إلى النظر إلى الأمور من منظور عالمي. أما البرلمانات، فغالبا ما تكون غائبة عن المحافل العالمية حيث يتم التفاوض بشأن القرارات واعتمادها. وعند انتقال هذه القرارات إلى المستوى الوطني، لا تملك البرلمانات سوى مهلة محدودة جدا للنظر فيها، وغالبا ما توضع أمام الأمر الواقع. ومع ذلك، ونتيجة للعولمة بشكل رئيسي، ليست هناك أية قضية تُعالج وطنيا إلا وتكون لها انعكاسات على الصعيد الدولي (والعكس بالعكس)، وثمة قضايا عديدة اكتسبت بُعدا عالميا. لذلك، ينبغي إشراك البرلمانات بشكل متزايد في عمليات التفاوض بشأن القرارات واعتمادها على الصعيد العالمي، لكي يمكن إسماع صوت الشعب وتيسير تطبيق هذه القرارات على الصعيد الوطني. وإضافة إلى ذلك، فإن البرلمانات أصبحت تُدعى إلى القيام بدور مهم في إدارة السياسة العالمية بغية إضفاء الشرعية الشعبية على العملية الدولية لصُنع القرار. وفي هذا السياق، فإن أكثر المطالبات بضرورة توافر الشفافية والمساءلة في إدارة الشؤون الدولية، بما في ذلك إدارة المنظمات التي أنشئت لهذا الغرض، أصبحت تتضمن الدعوة إلى زيادة مشاركة البرلمانات في العملية الدولية.

إن للمنظمات الدولية مصلحة رئيسية في إشراك البرلمانات في أنشطتها، ويعود ذلك وبشكل رئيسي، إلى أن هذه المنظمات عادة ما تمول من الموارد التي تخصصها البرلمانات أو تأذن بها. والبرلمان في كل دولة مسؤول عن إرساء الهيكل القانوني الذي يمارس المجتمع ضمنه وظائفه. وعليه، فإن من صالح المنظمات الدولية أن تقيم شراكة مع البرلمانات تكفل اتخاذ هذه البرلمانات قرارات بشأن الأمور المالية وغير ذلك من القرارات التشريعية التي تُتيح لهذه المنظمات تنفيذ برامجها. ومن جانب آخر، فإن للبرلمانات مصلحة في العمل مع المنظمات الدولية بالشكل الذي يمكّن هذه المنظمات من الإسهام في تحسين الظروف المعيشية للناس الذين تمثلهم هذه البرلمانات. ولذلك، فإن الفوائد المتبادلة لمثل هذا التحالف هي فوائد سياسية ومادية معا.

وفي حالة اليونسكو، فإن ميثاقها التأسيسي يمنحها تفويضا واضحا للعمل بعزم من أجل تحسين الظروف المعيشية لشعوب العالم في الميادين المحددة بالتربية والعلم والثقافة والاتصال. وفي سعي اليونسكو إلى القيام بذلك، فإنها تعمل من أجل تعزيز

المُثل العليا العالمية للسلام والحوار والتسامح والديمقراطية. وعلاوة على ذلك، فإن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان يعترف بالتعليم كحق أساسي من هذه الحقوق. وهذه هي المُثل عينها التي تسعى البرلمانات، باعتبارها المؤسسة الممثلة للشعب في كل دولة، إلى نشرها. كما إنها، في أدائها لوظائفها المتنوعة، تهدف دائما إلى تعزيز حقوق الإنسان للناس الذين تمثلهم. وبعبارة أخرى، فإن اليونسكو والبرلمانات تعملان من أجل تنفيذ جدول أعمال مشترك يتطلب إقامة شراكة استراتيجية بينهما على الصعيدين الوطني والعالمي. وهذا يعني أن أمانة اليونسكو واللجان الوطنية لليونسكو ينبغي أن تكون قادرة على العمل مع البرلمانات بشكل فردي وأيضا مع المنظمات المسؤولة على الصعيد الدولي عن توجيه وتنسيق الإسهامات البرلمانية في إدارة الشؤون الدولية. وتتمثل إحدى وظائف اللجان الوطنية لليونسكو في أن تكون جسرا يربط، على المستوى الوطني بين اليونسكو، والبُنى الحكومية للدول الأعضاء، والمجتمع المدني. وباعتبار البرلمانات وأعضائها يشكلون الممثلين المنتخبين من جانب الشعب، فإنهم يشكلون حلقة وصل منظّمة مهمة بين المجتمع المدني والحكومة. فالبرلمانات تحرص على أن يتم تجسيد آراء المجتمع ومصالحه في سياسات تخدم المصلحة العامة. وبالتالي، فإن من الطبيعي أن تسعى اللجان الوطنية لليونسكو إلى التعاون مع البرلمانات وأعضائها في تنفيذ أنشطتها وفقا للأحكام الخاصة بمجالات عمل اللجان الوطنية والمنصوص عليها في القرار ٣٠م/٨٣ الذي اعتمده المؤتمر العام لليونسكو في دورته الثلاثين. وفي هذا السعي، ينبغي أن يفهم المسؤولون في هذه اللجان أن البرلمانات والبرلمانيين يشكلون حلقة وصل مهمة مع المجتمع المدني، وأنهم يمثلون هذا المجمع المدني، إلا أنهم ينبغي أن لا يخطئوا فيعتبروا أن هؤلاء البرلمانيين هم المجتمع المدني نفسه. باختصار، فإن البرلمان هو طرف حكومي وثمرة من ثمار المجتمع المدني في آن واحد.

ثانيا – دور ومسؤوليات البرلمان في نظام ديمقراطي

تقسيم السلطات في الدولة

تمارس السلطة في الدولة تقليديا ثلاث مؤسسات منفصلة يجب أن تكون مستقلة إحداها عن الأخريين. والقصد من هذا التقسيم هو تحاشي التجاوزات التي قد تحدث عندما تكون جميع السلطات مركّزه في أيدي شخص واحد أو مؤسسة واحدة.

- فالسلطة التشريعية يمارسها البرلمان الذي يناقش السياسات ويساعد من ثم في صوغها، ويعتمد القوانين ويزود السلطة التنفيذية بالموارد اللازمة لتطبيقها ثم يراقب هذا التطبيق.
- والسلطة التنفيذية يمارسها رئيس الدولة الذي تساعده في ذلك حكومة مسؤولة عن رسم السياسات وتطبيقها وتنفيذها بما يخدم المصلحة العامة للمجتمع.

• والسلطة القضائية تمارسها المحاكم المسؤولة عن تأمين التطبيق السليم للقوانين، وإنزال العقاب المناسب بأي مسيء.

ما هو البرلمان ؟

البرلمان مصطلح عام يدل على هيئة تمثيلية مكونة من أفراد فوضهم الشعب مسؤولية تمثيله لإرساء الإطار القانوني العام الذي يحكم المجتمع، والحرص على أن يطبق الجهاز التنفيذي هذه الشروط القانونية بأسلوب مسؤول. ويحمل البرلمان تسميات مختلفة في بلدان مختلفة.

ففي الولايات المتحدة يسمى الكونغرس، وفي اليابان الدايت، وفي الكامرون الجمعية الوطنية، وفي الصين مؤتمر الشعب الوطني، وفي إسرائيل الكنيست الخ...

أما فيما يتعلق ببنية البرلمان، فبعض البرلمانات تتكون من مجلس واحد (كما هو الحال في تنزانيا وزمبابوي وزامبيا والسويد والدنمارك وفيتنام، الخ)، وبعضها من مجلسين كما في الغابون (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ)، ونيجيريا (مجلس النواب ومجلس الشيوخ)، والاتحاد الروسي (مجلس الدوما ومجلس الاتحاد)، وجنوب افريقيا (الجمعية الوطنية والمجلس الوطني للمحافظات)، والمملكة المتحدة (مجلس العموم ومجلس اللوردات)، والولايات المتحدة (مجلس النواب ومجلس الشيوخ). ومن بين البرلمانات القائمة في عام ٢٠٠٣ والبالغ عددها ١٨١ برلمانا هناك فقط ٦٦ برلمانا يتكون من مجلسين.

وفي بعض البلدان، وهي عموما بلدان ذات بنية اتحادية، هناك برلمان وطني توجد إلى جانبه برلمانات إقليمية تؤدي أساسا نفس الوظائف، غير أن البرلمان الوطني يركز على القضايا الكبرى ذات الشأن الوطني بينما تمارس البرلمانات الإقليمية سلطة لامركزية للتشريع في مناطق ذات أهمية محلية أو إقليمية. وتُشير لفظة البرلمان في هذا "الدليل" إلى كلا النوعين من البرلمانات.

كيف تُشكَّل البرلمانات؟

تُنتخب أغلب البرلمانات عموما في انتخابات تُجرى إلى حد ما بوتائر منظمة وعلى أساس الاستفتاء العام. وفي بعض الأنظمة، ولا سيما الأنظمة ذات المجلسين، قد يتم تشكيل أحدهما على أساس التعيين؛ ويُستخدم هذا الأسلوب في العادة لتأمين تمثيل قطاعات معينة من المجتمع قد لا تحظى من دون ذلك، بالتمثيل في البرلمان. وفي حالات أخرى كما في البلدان التي تشهد حربا أهلية أو تكون خارجة للتو منها ويتعذر فيها إجراء الانتخابات، فإن كل أعضاء البرلمان أو بعضهم يُعيَّنون بدون أن يقلل ذلك من أهمية الدور الذي يمكن ويجب أن يؤديه.

ومعظم البرلمانات في العالم برلمانات متعددة الأحزاب، أي أن هناك من جهة حزبا أو مجموعة أحزاب تؤلف الأكثرية الحاكمة وتؤيد الحكومة القائمة؛ وهناك من جهة

أخرى حزب أو مجموعة أحزاب تؤلف المعارضة التي تتمثل مهمتها الرئيسية في مراقبة الحكومة والتأكد من أنها تتصرف بمسؤولية وتخضع للمساءلة. وتقوم المعارضة أيضا بدور الحكومة المنتظرة المستعدة لتولي زمام السلطة إذا ما أخفقت الحكومة القائمة أو لم تنجح في الانتخابات.

كيف تُنظَّم البرلمانات ؟

تتكون البنية الإدارية للبرلمانات عموما من جهازين:

- هناك الجهاز السياسي (المكتب، لجنة الشؤون العامة، اللجنة التنفيذية، الرئاسة الخ) الذي يكون مسؤولا عن اتخاذ القرارات المتعلقة بالقضايا السياسية المطروحة أمام البرلمان. ويجسد تكوين هذه الهيئات في العادة التشكيلة السياسية للبرلمان المعني، أي إنها تضم الممثلين عن الأحزاب الحاكمة وأحزاب المعارضة. ويرأس هذه الهيئة اعتياديا ناطق باسم البرلمان أو رئيس.

- وهناك الجهاز الإداري الذي يدعم عملية صُنع القرار السياسي. وتؤدي هذه الوظيفة عموما أمانة يرأسها أمين عام أو كاتب يعمل تحت مسؤولية الناطق الرسمي أو الرئاسة، ويقدم هذا الجهاز خدمات إدارية وغير ذلك من خدمات الدعم لأعضاء البرلمان. ويعمل في الأمانة في العادة أشخاص يتولى البرلمان تعيينهم ودفع أجورهم ويكونون مستقلين عن السلطات السياسية وتتمثل مهمتهم في توفير الخدمات للأعضاء بغض النظر عن الانتماءات السياسية لهؤلاء الأعضاء. وللعديد من البرلمانات سلك برلماني للخدمة المدنية يختلف عن السلك الإداري المدني.

وتقوم البرلمانات بأعمالها بصورة رئيسية من خلال أنواع متعددة من اللجان (دائمة، وزارية، متخصصة، خاصة)، يكلّف كلٌ منها بمسؤولية الاهتمام بقطاع معين من شؤون الدولة وتعكس تشكيلة كل لجنة وعدد أعضائها طبيعة التشكيلة السياسية للبرلمان.

ما هي وظائف البرلمان؟

البرلمان في كل دولة هو المؤسسة التمثيلية الأساسية، وبالتالي فإنه مسؤول عن تمثيل مصالح جميع قطاعات المجتمع، ويُعبر عن هذه المصالح بسياسات ملائمة يحرص على أن يتم تطبيقها على نحو فعّال. كما إنه مسؤول عموما عن حماية وتعزيز حقوق الإنسان للشعب الذي يمثّله.

وبصرف النظر عن طبيعة البرلمانات وبُناها، فإنها تؤدي ثلاث وظائف رئيسية هي:

- **سنّ القوانين** التي تحكم المجتمع بصورة منظمة.

- **مراقبة أداء السلطة التنفيذية** بغية التأكد من أنه يتم بشكل مسؤول وقابل للمساءلة ويصب بالتالي في خدمة المجتمع عموما.

• **تخصيص الموارد المالية لهيئات السلطة التنفيذية**، إذ أن البرلمانات، ومن خلال إقرارها للميزانية، تناط إليها مسؤولية الموافقة وتحديد العائدات المخصصة لأجهزة السلطة التنفيذية كي تطبق السياسات التي سبق وصاغها البرلمان، وتراقب بالإضافة إلى ذلك، الإنفاق الحكومي.

وعلاوة على هذه الوظائف، فإن البرلمانات في نظام الكومنولث، تضطلع بمهمة تشكيل الحكومة. وعادة ما يكون رئيس الوزراء هو الزعيم البرلماني للحزب أو لإئتلاف الأحزاب الذي يملك أكثرية المقاعد في البرلمان، وبالتالي، فإن حزب الأكثرية هذا يُعتبر بمثابة الحكومة، ويجب أن يكون جميع الوزراء أعضاء في البرلمان.

ما هي المستلزمات الأساسية لبرلمان ديمقراطي ؟

ينبغي أن تتوفر في البرلمان الشروط الأساسية التالية لكي يؤدي وظائفه بشكل فعّال ومشروع.

• **ينبغي أن تكون صلاحياته في التشريع والمراقبة منصوصا عليها ومكفولة في الدستور.**

• **ينبغي أن يكون مؤلفا على نحو يمثل جميع قطاعات المجتمع على اختلاف اتجاهاتها** السياسية واعتبارات الجنس والعرق والاعتبارات الإثنية والأقليات وغير ذلك. وفي هذا السياق، ينبغي أن يتم اختيار البرلمان من قبل شعب يتمتع بالسيادة ويقوم بانتخابات حرة وعادلة تجري عن طريق الاستفتاء العام القائم على التكافؤ.

• **ينبغي أن يكون مستقلا** عن السلطة التنفيذية، إذ يجب أن تكون له موارده الخاصة (من حيث الميزانية والموارد الإدارية).

• **ينبغي أن يسمح بتعددية الآراء**، إذ ينبغي أن يكون جميع أعضائه أحرارا في التعبير عن آرائهم دون ضغط أو إكراه.

ثالثا – كيف يمكن لأمانة اليونسكو واللجان الوطنية لليونسكو تأمين الدعم البرلماني للبرامج ذات الأولوية؟

١ – البرلمانات على المستوى الوطني:

من المهم عند السعي إلى العمل مع البرلمانات، أن يجري التوجه نحو إقامة علاقات قائمة على نظام مؤسساتي مع البرلمان المعني.

إذ أن القرارات التي تتخذ ضمن هذا الإطار تكون أوفر حظا من حيث متابعتها. كما أنه من الضروري التوجه إلى أعضاء البرلمان بصورة فردية.

(أ) صياغة القوانين ووضع المعايير

تمتلك الحكومة في أقطار عديدة زمام معظم المبادرات التشريعية، ولا سيما في الديمقراطيات الناشئة، حيث لا تملك البرلمانات إمكانات كافية في مجال الصياغة التشريعية، وتأتي صياغة معظم القوانين من أجهزة السلطة التنفيذية.

ويتمثل دور البرلمان في فحص مشروعات هذه القوانين وتأمين مطابقتها للمعايير الدولية واحترامها لمقتضيات رفاهية الشعب.

وتمنح أغلب الدساتير البرلمان الحق في رفض أو تعديل مشروعات القوانين التي لا تراعي هذه المقتضيات.

ما الذي يمكن أن تفعله البرلمانات والبرلمانيون في هذا الصدد ؟

• المصادقة علىالاتفاقيات الدولية: ففيما تقع مسؤولية التفاوض بشأن الاتفاقيات الدولية واعتمادها على عاتق الحكومة، فإن الالتزام بهذه الاتفاقيات كثيرا ما يتطلب مصادقة البرلمان. وثمة بلدان تتولى فيها الحكومة عملية المصادقة استنادا إلى تخويل مسبق من البرلمان بذلك. وعليه، فإن بإمكان البرلمانيين أن يضطلعوا بدور هام في هذا الشأن بتأمين المصادقة على المعاهدات الدولية

◆ ◆ ◆

ذات الصلة بمهام اليونسكو أو بالأمور التي تندرج ضمن اختصاصات المنظمة. وفي هذا السياق، فإن بإمكانهم طلب معلومات من السلطة التنفيذية بشأن ما تعتزم اتخاذه للمصادقة على الاتفاقيات الدولية المعنية ولتطبيقها. وإذا تطلبت المصادقة على أي صك دولي موافقة مسبقة من البرلمان، فإن بإمكان البرلمان أن يحث السلطة التنفيذية على عرض الصك المعني عليه كي يصادق على نصه. وبذلك، فإن بإمكان البرلمان أن يُعجّل في تأمين المصادقة على الصكوك التقنينية ودخولها حيز النفاذ.

• تأمين التجانس بين التشريعات الوطنية والقانون الدولي: بعد أن تتم المصادقة على الاتفاقيات التقنينية الدولية ينبغي إدراج أحكامها في مجموعة القوانين الوطنية بغية تطبيقها. ويتعين في بعض الحالات إصدار تشريع جديد، بينما توجد حالات أخرى يحتاج فيها القانون الساري إلى إعادة النظر فيه وتعديله. وتندرج مسؤولية ضمان القيام بذلك في نطاق مهام البرلمان بشكل مباشر. وعليه، فإن بإمكان البرلمانيين الضغط على الحكومة من أجل أن تعرض عليهم قوانين تتماشى مع المعايير الدولية. كما ينبغي تشجيع البرلمانيين على استخدام سلطاتهم الدستورية في المبادرة التشريعية كي يقترحوا لوائح قانونية صادرة عنهم بصورة فردية ويعرضوها على البرلمان لدراستها واعتمادها.

• المساعدة في وضع خطط العمل الوطنية: إن البرلمانيين، بوصفهم ممثلين للشعب ونتاجا منبثقا عن المجتمع المدني، يشغلون موقعا جيدا لتنظيم مصالح الشعب. ونظرا لاتصالهم عن كثب بالناس والناخبين، مما يجعلهم يعون جيدا مشكلات هؤلاء وقضاياهم، فإن بإمكانهم أن يضطلعوا بدور مفيد في المشاركة في إعداد خطط العمل الرامية إلى الوفاء بالتزامات البلد وفقا للقانون الدولي والوطني، لكي يمكن من ثم لهذه الخطط أن تُعبر على النحو الملائم عن الاحتياجات والاهتمامات الحقيقية للناس.

• المساعدة في الوفاء بالتزامات تقديم التقارير الوطنية: ثمة معاهدات أو اتفاقيات دولية عديدة تقتضي من السلطات الوطنية أن تقدم تقارير دورية عما تتخذه من إجراءات لتنفيذ الالتزامات التي تعهدت بها. وهنا أيضا، فإن بإمكان البرلمانيين بوصفهم ممثلين للشعب أن يشاركوا في إعداد هذه التقارير، وذلك بالنظر لتواجدهم الميداني ومشاركتهم في كثير من الأحيان في تنفيذ هذه الإجراءات على الصعيد العملي، وهذا ما يجعلهم في موقع جيد لتقدير مدى تأثير هذه الإجراءات.

(ب) المراقبة البرلمانية

إن البرلمان كما هو مذكور أعلاه، مسؤول عن مساءلة السلطة التنفيذية من خلال مراقبته لعملها والتأكد من أنها لا تخلّ بحقوق المواطنين ولا تُبذِّر موارد الدولة ولا تحيد عن خدمة المصلحة العامة. ويؤدي البرلمان دوره في المراقبة بطرق عدة، منها استلام تقارير منتظمة من السلطة التنفيذية عن أنشطتها، وطرح الأسئلة والاستفسارات على أعضاء السلطة التنفيذية، وتشكيل لجان خاصة والقيام بزيارات ميدانية للوقوف على أسلوب عمل السلطة التنفيذية، واقتراح إجراءات لمعالجة الأمور وغير ذلك.

ما الذي يمكن أن تفعله البرلمانات والبرلمانيون في هذا الصدد ؟

• **تأمين امتثال السلطة التنفيذية للمعايير الدولية:** بإمكان البرلمان والبرلمانيين الضغط على السلطة التنفيذية لضمان اتخاذها للإجراءات الكفيلة بالوفاء بالتزامات الدولة تجاه القانون الدولي.

• **الدفع نحو تعيين مفوض برلماني أو أمين مظالم:** يكون هذا الموظف مسؤولا أمام البرلمان ويقوم بالتحقيق في شكاوى المواطنين الذين قد يعتبرون أنفسهم ضحايا للتمييز في مجال معين (كالتعليم مثلا).

• **تشجيع مناقشة القضايا ذات الصلة باليونسكو، في البرلمان:** بإمكان البرلمانيين استخدام صلاحياتهم الدستورية لاستجواب أعضاء السلطة التنفيذية بشأن قضايا ذات أهمية تندرج ضمن مجالات اهتمام اليونسكو، وكذلك حثهم على اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح ما يتعارض مع هذه القضايا، وتأمين انتفاع كل مواطن بالخدمات التعليمية الأساسية.

• **المشاركة في مراجعة وتطوير أداء السلطة التنفيذية في المجالات ذات الصلة باختصاصات اليونسكو، مثل قطاع التعليم، والقيام من خلال ذلك بتشجيع إصلاح السياسات بما يخدم هذه القطاعات.**

(جـ) تحديد الميزانية

تخضع الميزانية الوطنية في معظم البلدان لموافقة البرلمان عليها وهذا ما يمنح البرلمان صلاحية كبيرة في تحديد اعتمادات موارد الدولة.

ما الذي يمكن أن تفعله البرلمانات والبرلمانيون في هذا الصدد؟

• **تأمين موارد مهمة للقطاعات ذات الصلة باختصاصات اليونسكو:** تتمتع البرلمانات عادة بصلاحية اقتراح تعديلات على مشروع الميزانية ضمن حدود المبلغ الإجمالي لهذه الميزانية، وبالتالي، فإن بإمكان البرلمانيين تأمين تخصيص الموارد الكافية لقطاع التعليم بشكل خاص.

• **تأمين تسديد السلطة التنفيذية لاشتراكات الدولة في ميزانية اليونسكو في مواعيدها:** وينبغي أن تخصص الميزانية الوطنية الاعتمادات الكافية لهذا الغرض.

◆ ◆ ◆

• **تشجيع الحكومة على زيادة ميزانيتها المخصصة للمساعدات الإنمائية:** وينطبق هذا بصورة رئيسية على البرلمانات والبرلمانيين في البلدان المتقدمة الغنية. فبإمكانهم الحرص على أن تُخصص حكومتهم موارد سخية لاستحداث ودعم مرافق الخدمات اللازمة في البلدان النامية.

• يتلقى البرلمانيون شخصيا في العديد من البلدان الافريقية (الكامرون والغابون مثلا) اعتمادات يمكنهم استخدامها لتنفيذ مشروعات إنمائية في دوائرهم الانتخابية. وبالتالي فإن بالإمكان تشجيعهم على استثمار جزء هام من هذه الموارد في قطاع محدد (**لبناء المدارس وتجهيزها، فيما يتعلق بقطاع التعليم مثلا**).

(د) التمثيل

إن البرلمانيين هم قبل كل شيء ممثلون للناس الذين ينتخبونهم؛ ولذلك فإنهم يسعون في عملهم دائما إلى تمثيل مصالح هؤلاء الناس. كما إنهم يُعتبرون من قادة الرأي بفضل ما يتمتعون به من نفوذ كبير سواء كبرلمانيين أو كأعضاء في أحزاب سياسية. وكثيرا ما يُطلب منهم في بلدان عديدة، ولا سيما في بلدان نامية، الاضطلاع بالإضافة إلى وظائفهم البرلمانية، بأدوار متنوعة كقادة للمجتمع المحلي أو كعاملين في مجال التنمية، وغير ذلك. كما إنهم يشكلون وسيلة ممتازة لنشر المعلومات داخل المجتمع. وبالتالي فإن بإمكانهم أن يكونوا في هذا الصدد قنوات مفيدة لنقل رسالة اليونسكو إلى الأوساط الشعبية في المجتمعات المحلية.

ما الذي يمكن أن تفعله البرلمانات والبرلمانيون في هذا الصدد ؟

• **استحداث وتنفيذ مشروعات لصالح المجتمع المحلي:** فإنهم، نظرا لاتصالهم بالناس عن كثب، يعرفون جيدا احتياجات هؤلاء الناس ومصالحهم ويستطيعون أن يقدموا المشورة بشأن نوع المشروعات التي ينبغي استحداثها وأن يشاركوا أيضا في تنفيذها على نحو يكفل فعالية التكلفة.

• **تنظيم حملات لتعبئة دعم المجتمعات المحلية للأنشطة ذات الصلة باختصاصات اليونسكو:** إن بإمكان البرلمانيين، ليس فقط نقل رسالة اليونسكو إلى المجتمعات المحلية، وإنما بإمكانهم أيضا نقل احتياجات هذه المجتمعات واهتماماتها إلى علم الهيئات المسؤولة في اليونسكو التي تستطيع بدورها إدراج هذه الاحتياجات والاهتمامات في برامج المنظمة وأنشطتها. فينبغي التأكيد على الدور الترويجي الذي يمكن أن يضطلع به البرلمانيون في هذا الشأن.

◆ ◆ ◆

• **تأمين إدراج قضايا التعليم كمسألة ذات أولوية، في البيانات والوثائق السياسية الأخرى التي تصدر عن الأحزاب السياسية للبرلمانيين:** فمن المؤكد أن بإمكان البرلمانيين الاضطلاع بدور مهم في ضمان إيصال رسالة اليونسكو إلى جميع الأحزاب السياسية.

٢ – كيف يمكن لأمانة اليونسكو واللجان الوطنية لليونسكو الشروع في إقامة صلات مع البرلمانات وأعضائها ؟

ماذا تحتاج البرلمانات والبرلمانيون ؟

يحتاج البرلمانيون، لكي يسنوا القوانين بكفاءة، أن يكونوا على علم كاف بالحقائق التي تُقدَّم على أساسها مشروعا ت هذه القوانين وبالآثار التي يمكن أن تنجم عن اعتماد هذه القوانين. وبالتالي، فإن على أمانة اليونسكو واللجان الوطنية لليونسكو أن تحرص في اتصالاتها بالبرلمانات على ما يلي:

• **توفير الوثائق ذات الصلة،** بما في ذلك نصوص الوثائق التقنينية ذات العلاقة، بالإضافة إلى حقائق وإحصائيات وبيانات وما إلى ذلك.

• **اقتراح تقديم خدمات للمساعدة التقنية/للخبرة الاستشارية** على أساس خال من التحيز وذلك في شكل خبراء وخبراء استشاريين ومذكرات إعلامية موجزة وملخصات عن أبرز القضايا. فبإمكان هؤلاء الأشخاص أن يقدموا المشورة إلى البرلمان ولجانه، أو إلى الهيئات المعنية بإدارة شؤونه، وذلك لمدد محدودة. كما أن بإمكانهم أن يساعدوا في إعداد قوانين أو تعديلات على التشريعات. ومن المهم أن يلتزم هؤلاء الأشخاص في عملهم بحدود المسائل التقنية وأن يتجنبوا التدخل في النقاش السياسي كي لايُفسَّر عملهم على أنه نوع من التدخل في الشؤون الداخلية فيفقدوا بذلك ثقة البرلمانيين، مما يفضي إلى عكس الغاية المرجوة من المساعدة التي يقدمونها.

• **المساعدة في تيسير صياغة مشروعات القوانين أو مشروعات تعديل القوانين التي تعرض على البرلمان.** ففي حالة وجود فراغ قانوني في مجال معين، يمكن لمسؤولين في اليونسكو أن يعرضوا مشروعات قوانين على البرلمان عن طريق السبل الملائمة، مع الاعتراف بأن المبادرة التشريعية إنما تصدر عن البرلمان والبرلمانيين.

• **تنظيم اجتماعات إعلامية** (حلقات تدارس واجتماعات مائدة مستديرة، ومحاضرات، الخ) لأعضاء البرلمان واللجان وغيرهم من

◆ ◆ ◆

المسؤولين البرلمانيين (بمن فيهم العاملون في المجموعات السياسية البرلمانية) بشأن قضايا تتعلق بالقانون المقترح.

• **المشاركة في بناء المرافق البرلمانية للتوثيق والبحث ضمن سياق بناء قدرات البرلمانات:** فهذا الأمر يساعد في تعزيز إحدى مهام اليونسكو وهي تشجيع التدفق الحر للمعلومات والمعرفة والبيانات، والتشجيع على تكوين مضامين متنوعة، وتيسير تعميم الانتفاع بالمعلومات وبوسائل تشاطر المعارف.

• **التشجيع على إقامة شبكة محلية من البرلمانيين تعنى بقضايا اليونسكو وتزويدهم بالمعلومات الملائمة،** وتشجيع النقاش بما في ذلك باستخدام الانترنيت. ويمكن أن يؤدي ربط هؤلاء البرلمانيين بالانترنيت إلى تمكينهم من الانتفاع بقدر أكبر من الموارد المتوفرة لدى اليونسكو (مثل قواعد البيانات، والبوابات الشبكية، ومواقع الانترنيت، وغير ذلك).

ومن أجل أن يؤدي البرلمانيون وظائفهم في مجال المراقبة بصورة فعّالة، فإنهم يحتاجون إلى ما يلي:

• **معلومات وقائعية ودقيقة** عن أوضاع قطاع التعليم في البلد المعني.

• **أفكار مفيدة عن القضايا المهمة التي ينبغي تناولها مع الوزراء والمسؤولين الآخرين في الحكومة.**

مداخل ممكنة: تحديد الهدف

من المهم أن تحدَّد مداخل معينة للتعاون مع البرلمان وأعضائه. فهؤلاء يحتاجون إلى أن يفهموا بشكل واضح دور كل طرف وما يمكن أن يقدمه من إسهام في دفع مهمة اليونسكو إلى الأمام. كما إنهم يجب أن يفهموا الفرق بين أمانة اليونسكو واللجان الوطنية لليونسكو. وفيما يلي عرض لبعض أهم المداخل للعمل في هذا المجال:

القيادة البرلمانية:

إن قيادة البرلمان التي تتمثل في رئيسه وفي الأعضاء الآخرين في هيئة المكتب (أو في لجنة الشؤون العامة، أو اللجنة التنفيذية، أو الرئاسة، الخ) هي المسؤولة عموما عن إدارة شؤون البرلمان. فهؤلاء يعتمدون جدول أعمال البرلمان، ويحيلون مختلف القضايا المطروحة على البرلمان إلى اللجان المعنية، ويتولون عموما تنسيق الإجراءات. لذلك فإن من المفيد أن تنشأ قناة للتعاون مع هذه القيادة للحصول على دعم مؤسسي

◆ ◆ ◆

لأنشطة برنامج اليونسكو أولا، وكذلك من أجل أن يتم، على سبيل الأولوية، وضع القضايا المتعلقة باختصاصات اليونسكو على جدول أعمال البرلمان.

اللجان البرلمانية:

• إن معظم العمل البرلماني يتم في إطار أنواع مختلفة من اللجان التي قد تكون دائمة أومؤقته . وعموما، عندما تُحال القضايا إلى الجلسة العامة، فإن القرارات الخاصة بها تكون قد اتُخذت مُسبقا، والاتفاقات قد تمت داخل اللجان ولا يبقى إلا أن يتم تبنيها ومنحها الصفة الرسمية. ويتمثل دور هذه اللجان في دراسة مشروعات القوانين التي تُحال إليها، واقتراح التعديلات اللازمة عليها، وتأمين تجانسها مع المعايير الدولية ومصالح الشعب، وفي فحص أداء الحكومة. ونظرا لأن أغلب البرلمانات تملك لجانا تعالج قضايا تندرج ضمن اختصاصات اليونسكو، فمن المهم أن تُحدد اللجان المعنية وقيادتها في كل برلمان وأن يتم التعاون معها.

البرلمانيون كأفراد:

• لئن كان من المثالي أن يؤيد البرلمان برمته الآراء والأفكار التي تعتنقها اليونسكو، فقد لا يمكن دائما تحقيق هذه الحالة المثالية، وبالتالي، لعل من المفيد أن يتم التوجه إلى البرلمانيين إما فرادى وإما كمجموعات.

المجموعات السياسية الممثلة في البرلمان:

• ينتظم البرلمانيون عادة في مجموعات سياسية أو في ائتلافات لمجموعات سياسية كي يكون لهم أسلوب منسق في معالجة القضايا المطروحة على البرلمان. وتُضفي العديد من البرلمانات اعترافا رسميا على هذه المجموعات التي تمنحها امتيازات وتسهيلات معينة تتناسب مع وزن كل مجموعة من حيث قوتها العددية. ولدى بعضها أماناتها الخاصة ومرافق للبحث. كما إن هذه المجموعات تكون ممثلة في الهيئة الإدارية للبرلمان. ونظرا لأن اليونسكو تتبع نهجا قائما على تعددية الأحزاب في إقامة العلاقات مع البرلمانيين، فإن من المهم أن يتم التعامل مع جميع المجموعات البرلمانية والامتناع عن استهداف بعضها فقط.

تجمعات النساء البرلمانيات

• تضطلع النساء في العديد من البرلمانات بدور متزايد الأهمية، وينتظمن في تجمعات لتشجيع المساواة بين الجنسين وفي العمليات البرلمانية. وتوجد تجمعات من هذا النوع في رواندا وبوروندي وجنوب افريقيا، وتشكل هذه

◆ ◆ ◆

التجمعات مدخلا مهما للتفاعل مع البرلمانات وينبغي بالتالي، إيلاؤها عناية خاصة.

المرافق البرلمانية للمكتبات والبحوث والتوثيق

• تملك البرلمانات عموما مرافق توفير المعلومات التي يحتاجها أعضاء البرلمان لأداء عملهم كمشرِّعين. وتعد هذه المرافق مذكرات ووثائق إعلامية ودراسات عن بيانات أساسية، وتحصل من مصادر مختلفة على مواد مرجعية أخرى تتعلق ببنود القوانين أو بالقضايا المطروحة في جدول أعمال البرلمان المعني. فبهذه الطريقة يستطيع البرلمانيون اتخاذ القرارات على نحو مستنير. ومن المفيد أن تكون هناك صلات مع هذه المرافق وتزويدها بالوثائق الملائمة عن هذه القضايا والقوانين. وينبغي توعية موظفي هذه المرافق بشأن هذه القضايا وأن تتوافر لهم كل الحقائق ذات الصلة.

كيفية التوجه إلى الهدف

• **ينبغي أن يتم في كل لجنة وطنية لليونسكو تحديد جهة اتصال لتبادل المعلومات والتعاون في الشؤون البرلمانية.** ويكون هذا الشخص مسؤولا عن رصد النشاط البرلماني بشكل دائم وعن تحديد المداخل الممكنة للتفاعل مع البرلمان والبرلمانيين.

• **ينبغي تشجيع البرلمان على تعيين جهة اتصال برلمانية للعلاقات مع اليونسكو على الصعيد المحلي.** وينبغي في الحالات المثلى، أن تكون جهات الاتصال هذه جزءا من شبكة الاتحاد البرلماني الدولي واليونسكو لجهات الاتصال المعنية بشؤون اليونسكو. فمن شأن ذلك أن يوفر للعلاقة الدعم المؤسسي من جانب البرلمان.

• **ينبغي تشجيع الاتصالات والمبادلات الرسمية وغير الرسمية مع أعضاء البرلمان من خلال شتى الأطر:** مجموعاتهم السياسية البرلمانية، وأحزابهم السياسية، ومكاتب الدوائر الانتخابية، والتجمعات النسائية. كما ينبغي تنظيم أنشطة يُدعى البرلمانيون إلى المشاركة فيها كالنقاشات التلفزيونية، واحتفالات منح الجوائز، ومناسبات التكليف بتنفيذ المشروعات التي تمولها اليونسكو وغير ذلك. ويمكن أن يشارك البرلمانيون في هذه الأنشطة ليس بوصفهم أطرافا في جهاز الدولة فحسب، بل وبوصفهم ممثلين للمجتمع المدني أيضا. وكثيرا ما يتم إشراكهم عن كثب وبهاتين الصفتين معا، في تنفيذ المشروعات التي تمولها اليونسكو.

• **ينبغي التشجيع على تعيين أعضاء في البرلمان أعضاء في لجان اليونسكو الوطنية.**

◆ ◆ ◆

- **ينبغي تشجيع البرلمانيين على المشاركة في عضوية الهيئات المعنية بإدارة المشروعات التي ترعاها اليونسكو.** فبإمكان البرلمانيين، بوصفهم ممثلين للشعب، أن يؤمنوا استجابة المشروعات للاحتياجات الفعلية للشعب، كما يمكنهم تأمين إدارة مسؤولة ودعم حكومي لبعض المشروعات.

- **ينبغي وضع آليات لتقديم تقارير منتظمة إلى البرلمان في كل دولة عضو عن أنشطة لجنتها الوطنية لليونسكو.**

أين يمكن الاتصال بالبرلمانات والبرلمانيين ؟

إضافة إلى إمكانيات الاستعانة بالأدلة المحلية، يمكن الحصول على معلومات للاتصال بالنسبة لكل برلمان، على موقع الانترنيت للاتحاد البرلماني الدولي، وعنوانه هو www.ipu.org. فيقدم هذا الموقع معلومات مفصلة تتضمن أسماء رئيس البرلمان والأمين العام للبرلمان/الكاتب، وأرقام الهاتف والفاكس وعناوين الانترنيت. كما إن لدى معظم البرلمانات اليوم مواقع على الانترنيت تنشر معلومات مفصلة عن بُنى البرلمان المعني وأساليب عمله. ويمكن الوصول إلى هذه المواقع من خلال موقع الاتحاد أيضا.

ويملك البرلمانيون في بلدان عديدة مكاتب في دوائرهم الانتخابية يمكنهم فيها تبادل الآراء مع ناخبيهم وتشكل نقاطا مهمة للاتصال بالبرلمانين، وهذا فضلا عن إمكانية الاتصال بهم من خلال مكاتب أحزابهم السياسية.

رابعا – البرلمانات والعلاقات الدولية: دور المنظمات البرلمانية الدولية، مثل الاتحاد البرلماني الدولي، في تطوير جدول أعمال المنظمات الدولية الحكومية

كانت إدارة الشؤون الدولية تعتبر تقليديا، وقفا على السلطة التنفيذية. غير أن البرلمانات أصبحت تنشط هي أيضا في هذا المجال، فأخذت تمارس، مثلا، دورا أقوى في المصادقة على المعاهدات وفي تأكيد ترشيحات السفراء في إطار السلك الدبلوماسي، كما أخذت تناقش القضايا العالمية بصورة متزايدة وتنشر آراءها بشأنها. وينبغي أن لا يُنظر إلى هذه المشاركة على أنها محاولة للتدخل في مجال عمل السلطة التنفيذية أو للاستحواذ على دورها. بل إن البرلمانات والبرلمانيين، بوصفهم وسائل وأطرافا فاعلة لممارسة الديمقراطية، يسبغون بالأحرى الشرعية على عملية صنع القرار على الصعيد الدولي ويعملون على توافر الشفافية ومقتضيات الخضوع للمساءلة في هذه العمليات وانسجامها مع مصالح الشعب. ولذلك فقد انخرطت

البرلمانات، فرادى أو جماعيا، في العمل في مجال التعاون الدولي، وأُنشئت عدة منظمات للبرلمانات لتنظيم إسهامات هذه البرلمانات في الشؤون الدولية، وتتمثل أبرز أهداف هذه المنظمات في ما يلي:

- تعزيز مشاركة البرلمانات في إدارة القضايا العالمية.

- ضمان أن تحتل مصالح الشعوب مكانا مركزيا على الصعيد الدولي.

- زيادة الشفافية وإمكانيات المساءلة في نشاط المنظمات الدولية من أجل إيجاد مناخ مؤات لتحقيق التنمية البشرية.

ما الذي ينبغي أن تفعله أمانة اليونسكو واللجان الوطنية لليونسكو في هذا الصدد ؟

- **ينبغي إقامة علاقات عمل رسمية مع هذه المنظمات.** فمن المهم أن تقيم اليونسكو مثل هذه العلاقات مع المنظمات التي تحظى عضويتها بدعم مؤسسي من شتى البرلمانات. فالقرارات التي تؤخذ في هذه الهيئات تكون أوفر حظا في أن تتابعها البرلمانات، في حين أن القرارات التي تُتخذ في إطار شبكات للبرلمانين الأفراد قد لا تحظى بدعم كامل من البرلمانات، ولا سيما عندما تتعلق هذه القرارات بقضايا سياسية حساسة.

- **ينبغي تنظيم أنشطة مشتركة مع هذه المنظمات على الصعيد العالمي والإقليمي والمحلي:** كالمؤتمرات والندوات وحلقات التدارس عن قضايا تتعلق باختصاصات اليونسكو.

- **ينبغي التشجيع على قيام تحالف عالمي للبرلمانيين يدعم أهداف اليونسكو.** إن العمل جار على إنشاء هذا التحالف في إطار التعاون بين الاتحاد البرلماني الدولي واليونسكو. وسيجري في هذا الصدد، تحديد جهات الاتصال باليونسكو داخل كل برلمان وسيتم ربطها في شبكة عالمية ستعمل على الترويج لأهداف اليونسكو.

- **ينبغي إقامة شراكات مع هذه المنظمات من أمثال الاتحاد البرلماني الدولي، وذلك لبناء القدرات داخل البرلمانات من أجل أن تؤدي دورها بمزيد من الفعالية.** فثمة برلمانات عديدة في البلدان النامية والديمقراطيات الناشئة، لا تزال تحتاج إلى المساعدة الخارجية من حيث المعدات وتعزيز الموارد البشرية لكي تتمكن من مواكبة التحديات الديمقراطية؛ فالبرلمانات الموفقة في عملها تكون أقدر على الترويج لأهداف اليونسكو. وتتضمن الأنشطة الكفيلة بالمساعدة على بناء هذه القدرات، التدريب، وحلقات التدارس الإعلامية والرامية إلى رفع مستوى الوعي، وحلقات العمل التي ينظمها الاتحاد البرلماني الدولي في إطار مشروعاته الخاصة بالتعاون التقني. وبإمكان اليونسكو أن تشارك

في تحديد موضوعات هذا النوع من حلقات التدارس، وأن توفر الوثائق والخبرة وترعى مشاركة البرلمانيين في البرامج الإقليمية لبناء القدرات.

• **ينبغي تشجيع الحكومات على إشراك برلمانيين في وفودها إلى مؤتمرات اليونسكو** من أجل أن تكتسب أعمال هذه المؤتمرات بُعدا برلمانيا.

• **ينبغي توعية البرلمانات التي تُصّوتُ على الميزانيات الوطنية لإدارات التعليم والثقافة والعلوم**، بأهمية هذه الميادين وذلك بتقديم معلومات عن أنشطة اليونسكو في هذه المجالات.

خامسا - ملاحظات ختامية

تنص استراتيجية اليونسكو المتوسطة الأجل للفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٧، في الفقرة ٣٧ منها، على أن التعاون مع البرلمانيين سيساعد على تكوين جماعة أساسية تناصر اليونسكو من خلال إقامة صلات وصل بين هيئات السلطتين التنفيذية والتشريعية بما يخدم رسالة اليونسكو ومجالات اختصاصها.

وبُغية تحقيق هذا الهدف، ثمة تدابير من المزمع تنفيذها، ولا سيما إنشاء شبكة دولية بمساعدة الاتحاد البرلماني الدولي من أجل التعاون وتشاطر المعلومات والترويج بشأن التشريع في مجالات ذات أولوية ضمن إطار رسالة اليونسكو (انظر الفقرة ١٧٠١٤ من وثيقة البرنامج والميزانية المعتمدين لعامي ٢٠٠٢-٢٠٠٣ (٣١م/٥). ومن المزمع أن تُنشأ هذه الشبكة خلال الدورة الثانية والثلاثين للمؤتمر العام لليونسكو بتاريخ ١٦ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٣. كما سيجري تكثيف العمل خلال، فترة العامين ٢٠٠٤-٢٠٠٥ المقبلة من أجل زيادة الوعي بين صفوف البرلمانيين بشأن اليونسكو وأولويات برنامجها، ومن ثم لتعزيز الالتزام السياسي بتحقيق التقدم في هذه المجالات.

والهدف من هذا الدليل هو مساعدة أمانة اليونسكو واللجان الوطنية لليونسكو على تحقيق هذه الأهداف نظرا لأن نجاح الاستراتيجية المعتمدة سيتوقف إلى حد كبير على مدى العلم بشؤون البرلمانات وإجراءات عملها.

ملحق ١:
استراتيجية اليونسكو المتوسطة الأجل ٢٠٠٢-٢٠٠٧

موضوع موحِّد

• إسهام اليونسكو في تحقيق السلام والتنمية البشرية في عصر العولمة من خلال التربية والعلم والثقافة والاتصال.

موضوعان مستعرضان:

• القضاء على الفقر ولا سيما الفقر المدقع.

• إسهام تكنولوجيات المعلومات والاتصال في تطوير التعليم والعلوم والثقافة، وفي بناء مجتمع المعرفة.

ثلاثة محاور استراتيجية رئيسية

• وضع وترويج مبادئ ومعايير عالمية، تستند إلى قيم مشتركة، بغية الاستجابة للتحديات المستجدة في مجالات التربية والعلم والثقافة والاتصال، وحماية „الصالح العام المشترك„ وتعزيزه.

• تشجيع التعددية من خلال الاعتراف بالتنوع وصونه مع احترام حقوق الإنسان.

• تشجيع التمكين والمشاركة في „مجتمع المعرفة„ الناشئ من خلال تكافؤ فرص الحصول على المعرفة وبناء القدرات وتشاطر المعارف.

إثنا عشر هدفاً استراتيجياً

التربية

• تعزيز التعليم باعتباره حقاً من الحقوق الأساسية المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛

• تحسين نوعية التعليم من خلال تنويع المضامين والأساليب وتعزيز القيم المشتركة على صعيد العالم؛

• تعزيز التجريب والتجديد ونشر وتشاطر المعلومات وأفضل الممارسات وتشجيع الحوار بشأن السياسات في مجال التعليم.

العلوم

• تعزيز المبادئ والمعايير الأخلاقية التي يسترشد بها في تحقيق التنمية العلمية والتكنولوجية والتحول الاجتماعي؛

• تحسين الأمن البشري من خلال تأمين إدارة أفضل للبيئة والتغيّر الاجتماعي؛

• تحسين القدرات العلمية والتقنية والبشرية على المشاركة في مجتمعات المعرفة الناشئة.

الثقافة

• تشجيع إعداد وتطبيق صكوك تقنينية في المجال الثقافي؛

• صون التنوع الثقافي وتشجيع الحوار بين الثقافات والحضارات؛

• تعزيز الروابط بين الثقافة والتنمية من خلال بناء القدرات وتشاطر المعارف.

المعلومات والاتصال

• تشجيع التداول الحر للأفكار والانتفاع العام بالمعلومات؛

• تشجيع التعبير عن التعددية والتنوع الثقافي في وسائل الإعلام وفي الشبكات العالمية للمعلومات؛

• تأمين فرص الانتفاع بتكنولوجيات المعلومات والاتصال للجميع، لا سيما فيما يتعلق بمواد الملك العام.

ملحق ٢
نموذج مذكرة إعلامية موجزة عن التعليم للجميع، تُقدَّم إلى نائب برلماني

ما هو التعليم للجميع؟

يستند التعليم للجميع إلى مبدأ أن التعليم هو حق أساسي من حقوق الإنسان. فهو يزوّد الأطفال والشباب والكبار بالقدرة على التفكير والاختيار وممارسة حياة أفضل. كما إنه يكسر حلقة الفقر ويشكّل عنصرا أساسيا في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ويضع المؤتمر العالمي للتعليم للجميع، الذي عُقد في جومتيين، بتايلاند في عام ١٩٩٠، التعليم الأساسي في موقع متقدم في جدول أعمال التنمية.

وعلى الرغم من إحراز تقدم كبير في زيادة معدلات الالتحاق بالمدارس بين الأطفال وتحقيق معدلات أعلى في محو أمية الكبار، فإن التعليم للجميع لا يزال يواجه تحديات كبيرة، إذ أن مستويات محو الأمية في العالم لا تزال عالية، ولا سيما في البلدان النامية. وقد زاد وباء الأيدز/السيدا هذا الوضع تعقيدا، وتشكّل الفتيات والنساء الفئة الأكثر عرضة للخطر.

ويحاول إطار عمل داكار الذي اعتمده المنتدى العالمي للتربية في أبريل/نيسان ٢٠٠٠، التصدي لهذه التحديات فيحدد مجموعة أهداف واستراتيجيات بُغية تحقيق التعليم للجميع.

أهداف التعليم للجميع

- توسيع نطاق الرعاية والتعليم في مرحلة الطفولة المبكرة.
- تحقيق التعليم المجاني والإلزامي الجيد بحلول عام ٢٠١٥.
- تعزيز اكتساب المراهقين والشباب للمهارات الحياتية.
- توسيع نطاق محو أُمية الكبار بنسبة ٥٠٪ بحلول عام ٢٠١٥.
- القضاء على التفاوت بين الجنسين في التعليم بحلول عام ٢٠٠٥، وتحقيق المساواة بين الجنسين في التعليم بحول عام ٢٠١٥.
- تعزيز نوعية التعليم.

ما الذي يمكن أن يفعله البرلمانيون لتعزيز تحقيق هذه الأهداف ؟

إن تحقيق الأهداف المذكورة أعلاه يتطلب توافر التزام سياسي متين. وبإمكان البرلمانيين أن يوفروا هذا الزخم باستخدام السلطات البرلمانية في مجالات التشريع والمراقبة وإقرار الميزانيات والتمثيل النيابي، وذلك بالطرق الاستراتيجية التالية:

• تعبئة التزام قوي على الصعيدين الوطني والدولي، والإسهام في إعداد خطط عمل وطنية، وزيادة الاستثمار في مجال التعليم الأساسي.

• تأمين قيام الحكومات بإنشاء شبكة متكاملة من أجل التعليم للجميع تتضمن الاهتمام بالقضاء على الفقر والتنمية.

• إشراك المجتمع المدني في صياغة استراتيجيات إنمائية في مجال التعليم وتنفيذها ومتابعتها.

• تأمين اضطلاع الحكومات بتطبيق نُظم تشاركية تتضمن إمكانيات المساءلة وتكفل الاستجابة للاحتياجات في مجال التعليم.

• الاهتمام بصفة خاصة باحتياجات النظم التعليمية المتضررة من النزاعات والنكبات الطبيعية وانعدام الاستقرار؛ والتأكيد على التفاهم والتسامح كوسائل لدرء العنف والنزاعات.

• تعميم الاهتمام بقضايا الجنسين على صعيد السياسات والبرامج التعليمية.

• الإسهام في مكافحة فيروس/مرض الأيدز (السيدا).

• تأمين تخصيص مزيد من الموارد لتكوين بيئات تعليمية آمنة وصحية وجامعة تتوافر لها الموارد بشكل عادل وتُيسِّر التعلّم على نحو ممتاز. وينبغي، في هذا السياق، تخصيص مزيد من الموارد لبناء المدارس وتجهيزها، وإيجاد بيئة مؤاتية للمعلمين من خلال تعزيز مكانتهم ومعنوياتهم واقتدارهم المهني.

• إقامة آليات لرصد ما يحرز من تقدم نحو تحقيق أهداف واستراتيجيات التعليم للجميع على الصعيد الوطني.

فبإمكان البرلمانيين أن يسهموا في تحقيق هذه الاستراتيجيات من خلال الحرص على وجود الأطر التشريعية الملائمة (كالقوانين واللوائح والمراسيم وخطط العمل وغير ذلك). وبإمكانهم، عند دراسة ميزانية الدولة، أن يُشددوا على تخصيص المزيد من الموارد المالية لقطاع التربية، كما إن بإمكانهم أن يعملوا على أن تقدم الحكومة إلى البرلمان، مرة في السنة على الأقل، تقارير عن أنشطتها في قطاع التربية.

أما على المستوى المحلي، فإن بإمكان البرلمانين أن يستهلوا وينفذوا مشروعات تعليمية تستند إلى المجتمع المحلي، وأن ينظموا حملات لتعبئة دعم المجتمع المحلي للمشروعات المتعلقة بالتعليم.

الموارد المتوافرة لدى اليونسكو ولجانها الوطنية

- التوثيق: الوثائق التقنينية، وبيانات الوقائع، والإحصاءات، والتشريعات النموذجية ذات الصلة.
- الخبرات: خُبراء استشاريون، وخُبراء، وغير ذلك.
- اجتماعات إعلامية.
- أموال أولية لاقامة مشروعات للتعليم الأساسي.

تفاصيل للاتصال بمكاتب اليونسكو المحلية/اللجان الوطنية لليونسكو

- اسم وعنوان جهة الاتصال
- أرقام الهاتف والفاكس والعنوان الإلكتروني
- الموقع الشبكي على الانترنيت.

الاتحاد البرلماني الدولي
ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة

٢٠٠٣

جميع الحقوق محفوظة. وينبغي الحصول مسبقاً على موافقة الاتحاد البرلماني الدولي أو اليونسكو، لإعادة إصدار هذا المطبوع جزئياً أو كلياً، أو لنقله أو خزنه في أي نظام للبحث الوثائقي وذلك بأي شكل أو وسيلة، سواء كانت الكترونية أو آلية، بما في ذلك أشكال الاستنساخ أو التسجيل.

لايجوز توزيع هذا المصنف أو بيعه أو توزيعه مجاناً في أي شكل يختلف عن شكله الأصلي، بدون الحصول مسبقاً على موافقة الناشرين، وشريطة إلزام الناشر التالي بهذا الشرط ذاته.

الترقيم الدولي الموحد للكتب: ISBN 92-9142-174-X

صادر عن:

منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة
7, Place du Hontenoy
75 352 Paris 07 SP
France
Tél. 33 1 45 68 18 67
Fax : 33 1 45 68 58 54
E-mail : ncp.pts@unesco.org
Internet : http:www.unesco.org

الاتحاد البرلماني
C.P. 330
1218 Le Grand Saconnex, Genève
Suisse
Tél. (41 22) 919 4150
Fax : (41 22) 9191 4160
E-mail : postbox@mail.ipu.org
Internet : http://www.ipu.org