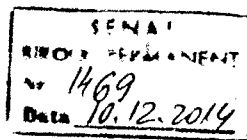


Sedinta B.7. 15.12.2014.

PARLAMENTUL ROMÂNIEI



SENAT



SECRETAR GENERAL

MEMORANDUM INTERN

Către: Biroul Permanent
De la: Domnul Ion VĂRGĂU, Secretarul general al Senatului

Tema: Solicitare de adeziune la *Principiile comune ale asistenței pentru parlamente*, adoptate de Uniunea Interparlamentară (UIP)

Secretarul general al UIP, dl. Martin Chungong, a adresat Președintelui Senatului României, dl. Călin Popescu-Tăriceanu, o scrisoare prin care solicită adeziunea Senatului la *Principiile comune ale asistenței pentru parlamente* și, în cazul unei decizii favorabile, notificarea UIP printr-o scrisoare de adeziune.

Principiile comune ale asistenței pentru parlamente:

- reprezintă un set de orientări generale, care interesează în egală măsură atât parlamentele furnizoare, cât și parlamentele beneficiare de asistență tehnică;
- au rolul de a contribui la creșterea calității activităților de consolidare a instituțiilor parlamentare și la mobilizarea comunității parlamentare pentru o colaborare mai eficientă în acest domeniu;
- au fost elaborate de un grup de parlamente și instituții specializate, sub coordonarea UIP și sintetizează o experiență de peste 40 de ani în domeniul dezvoltării și consolidării instituției parlamentare;
- au fost adoptate de Consiliul Director al UIP, la 16 octombrie a.c., în cadrul sesiunii de toamnă a organizației.

Setul de Principii cuprinde un principiu general și nouă principii specifice, concepute astfel încât să se aplice tuturor activităților de asistență tehnică, să fie relevante pentru toate țările și toate contextele în care este disponibilă asistență pentru consolidarea parlamentelor și să fie aplicabile activităților tuturor furnizorilor de asistență parlamentară.

Principiul general

Parlamentele eficace sunt esențiale pentru democrație, statul de drept, drepturile omului, egalitatea de gen și dezvoltarea economică și socială. Parlamentele au nevoie de asistență tehnică de calitate pentru a performa în aceste domenii

Principiile specifice

1. Partenerii de asistență parlamentară își orientează acțiunea în funcție de nevoile parlamentului
2. Partenerii de asistență parlamentară iau în considerare diversitatea și influențele combinate ale contextelor socio-economice și politice în care funcționează parlamentele
3. Asistența parlamentară urmărește obținerea unor rezultate durabile
4. Asistența acordată parlamentelor trebuie să țină seama de toate orientările politice
5. Asistența acordată parlamentelor trebuie să aibă ca fundament standardele internaționale emergente pentru parlamentele democratice
6. Asistența în sprijinul parlamentelor acordă atenție egală nevoilor și potențialului femeilor și bărbaților în raport cu structura, activitățile, metodele și activitatea parlamentului
7. Asistența acordată parlamentelor utilizează expertiza locală și regională pe care o are la dispoziție
8. Partenerii și parlamentele se angajează să asigure o coordonare și o comunicare de calitate
9. Partenerii de asistență parlamentară acționează în mod etic și responsabil

UIP invită parlamentele membre, dar și organizațiile și donatorii care oferă sprijin parlamentelor, să-și exprime adeziunea față de aceste *Principii comune*. La următoarea sa sesiune (martie 2015), UIP va organiza o ceremonie oficială dedicată *Principiilor comune ale asistenței pentru parlamente*, în cadrul căreia va fi prezentată lista parlamentelor și organizațiilor care și-au exprimat adeziunea la acest document.

Documentul UIP are un caracter declarativ și nu creează drepturi și obligații juridice, oferind un cadru general valabil pentru activitățile de asistență tehnică în sprijinul parlamentelor.

Referitor la cele de mai sus și având în vedere avizul favorabil al Comisiei pentru politică externă, propunem să se dea curs solicitării UIP privind adeziunea Senatului României la *Principiile comune ale asistenței pentru parlamente*.

Anexe: Scrisoarea Secretarului general al UIP
Principiile comune ale asistenței pentru parlamente
Avizul Comisiei pentru politică externă

- Traducere neoficială -

UNIUNEA INTERPARLAMENTARĂ

Dlui. Călin Popescu-Tăriceanu
Președintele Senatului
Senatul, Calea 13 septembrie nr. 1-3,
Intrarea A1, Sector 5, 050711 București
România

Geneva, 28 octombrie 2014

Stimate domnule Președinte,

Am plăcerea să vă informez că organele directoare ale UIP au adoptat oficial *Principiile comune ale asistenței pentru parlamente* la 16 octombrie 2014, cu ocazia celei de-a 131-a Adunări a UIP. Documentul este rezultatul unui proces amplu de consultări, care a implicat numeroase parlamente și în urma căruia s-a ajuns la un rezultat coerent, clar și cuprinzător.

Principiile comune integrează experiența unei activități de peste 40 de ani în domeniul asistenței acordate parlamentelor. Ele evidențiază, printre altele, rolul central al parlamentului în definirea obiectivelor sale strategice și rolul pe care îl poate avea asistența externă în susținerea dezvoltării unor parlamente democratice. *Principiile comune* oferă un cadru solid pentru o viitoare cooperare, mai eficientă, între parlamente și partenerii lor.

UIP invită acum parlamentele, dar și organizațiile și donatorii care oferă sprijin parlamentelor, să adere la aceste *Principii comune*.

Sper că Parlamentul Dvs. va decide să-și exprime adeziunea la *Principiile comune*. În acest caz, Parlamentul Dvs. nu trebuie decât să notifice UIP printr-o scrisoare de adeziune, semnată de autoritățile competente.

Intenționăm să organizăm o ceremonie oficială de adeziune la cea de-a 132-a Adunare a UIP din Hanoi, Vietnam, programată în perioada 28 martie – 1 aprilie 2015. Cu acea ocazie, UIP va publica o listă a parlamentelor și organizațiilor care au aderat la *Principiile comune*. Îmi exprim speranța că Parlamentul Dvs. va dori să se alăture acestui demers și să valorifice *Principiile comune*.

Al Dvs.,

Martin Chungong
Secretar general

cc: Dl. Ion Vărgău, Secretarul general al Senatului
Dna. Cristina Dumitrescu, secretarul GRUI, director DRME

e-mail: grui@senat.ro; cristina.dumitrescu@senat.ro;
drobi@cdep.ro; daniela.georgian@cdep.ro



Inter-Parliamentary Union
For democracy. For everyone.

+41 22 919 41 11
+41 22 919 41 60
postbox@ipu.org
Chemin du Fumier 5
Case postale 330
1218 La Grand-Saconnex
Geneva - Switzerland
www.ipu.org

Office of the
Secretary General

Dear Mr. President,

I am pleased to inform you that the Common Principles for Support to Parliaments were formally adopted by IPU's governing bodies on 16 October 2014 during the IPU's 131st Assembly. The document is the result of an extensive consultation process involving many parliaments, which has produced a coherent, clear and comprehensive outcome.

The Common Principles pull together the experience of more than forty years of external support to parliaments. They underline, among other points, the central role of parliament in defining its strategic objectives, and the role that external assistance can play in supporting the development of democratic parliaments. The Common Principles provide a strong framework for more effective cooperation between parliaments and their partners in the future.

The IPU now invites parliaments, as well as organizations and donors that provide support to parliaments, to endorse the Common Principles.

I hope your parliament will decide to endorse the Common Principles. If so, your parliament can simply notify the IPU by sending a letter of endorsement from the appropriate authorities.

We are planning a formal endorsement ceremony during the 132nd IPU Assembly in Hanoi, Viet Nam, which will take place from 28 March to 1 April 2015. On that occasion, the IPU will publish a list of parliaments and organizations that have endorsed the Common Principles. I hope that your parliament will want to be part of this movement, and to put the Common Principles to good use.

Yours sincerely,

Martin Chungong
Secretary General

cc: Mr. Ion Vărgău, Secretary General of the Senate
Mrs. Cristina Dumitrescu, Secretary of the
Romanian Inter-Parliamentary Group, Director,
External Multilateral Relations Directorate
e-mail: grui@senat.ro; cristina.dumitrescu@senat.ro;
drobi@cdep.ro; daniela.georgian@cdep.ro

Principii comune ale asistenței pentru parlamente

2 octombrie 2014

CUPRINS

Introducere

Principii comune ale asistenței pentru parlamente.....	2
Asistență parlamentară: argumentare și caracteristici.....	3
Principii comune: proces și formă.....	5

Principiu general:

Parlamentele eficace sunt esențiale pentru democrație, statul de drept, drepturile omului, egalitatea de gen și dezvoltarea economică și socială. Parlamentele au nevoie de asistență tehnică de calitate pentru a performa în aceste domenii.....

Principii specifice

1. Partenerii de asistență parlamentară își orientează acțiunea în funcție de nevoile parlamentului.....	7
2. Partenerii de asistență parlamentară iau în considerare diversitatea și influențele combinate ale contextelor socio-economice și politice în care funcționează parlamentele.....	8
3. Asistența parlamentară urmărește obținerea unor rezultate durabile.....	11
4. Asistența acordată parlamentelor trebuie să țină seama de toate orientările politice.....	13
5. Asistența acordată parlamentelor trebuie să aibă ca fundament standardele internaționale emergente pentru parlamentele democratice.....	14
6. Asistența în sprijinul parlamentelor acordă atenție egală nevoilor și potențialului femeilor și bărbaților în raport cu structura, activitățile, metodele și activitatea parlamentului.....	15
7. Asistența acordată parlamentelor utilizează expertiza locală și regională pe care o are la dispoziție.....	18
8. Partenerii și parlamentele se angajează să asigure o coordonare și o comunicare de calitate.....	19
9. Partenerii de asistență parlamentară acționează în mod etic și responsabil	21

Introducere

Principii comune ale asistenței pentru parlamente

Setul de *Principii comune ale asistenței pentru parlamente* prezentat mai jos, cuprinzând un principiu general și nouă principii specifice, vizează realizarea a două obiective principale:

- Să sprijine parlamentele din întreaga lume și partenerii implicați în prima linie a asistenței parlamentare să colaboreze de o manieră mai relevantă, mai inteligentă și mai eficientă.
- Să permită partenerilor și parlamentelor să ajungă la o abordare comună în ceea ce privește conceperea și implementarea asistenței pentru parlamente.

Asistența pentru parlamente a crescut semnificativ în ultimii ani. O serie de organizații și de persoane au realizat parteneriate cu parlamentele, dobândind, prin urmare, o vastă experiență în domeniu. Acest lucru a făcut posibilă stabilirea unor *Principii comune*. Scopul a fost acela de a integra elementele fundamentale ale asistenței parlamentare într-un singur document, accesibil, de care să beneficieze toate parlamentele și partenerii¹ acestora.

Principiile au scopul de a facilita misiunea partenerilor, oferindu-le un cadru general care respectă următoarele condiții:

- Reflectă o abordare eficientă și practică a asistenței pentru parlamente;
- Ia pe deplin în considerare caracterul unic al fiecărei instituții parlamentare, recunoscând, în același timp, urgența unor norme internaționale aplicabile tuturor parlamentelor democratice;
- Pune accent pe controlul realizat de parlament asupra propriului său proces de dezvoltare și de evoluție;
- Promovează o cultură a parteneriatului, încrederii și respectului reciproc.

În particular, aceste principii sunt concepute pentru a promova buna comunicare și cooperare la nivel local, regional și global și pentru a contribui la asigurarea faptului că atribuțiile și responsabilitățile partenerilor în domeniul asistenței parlamentare sunt clar definite, concertate și complementare.

Fără îndoială, aceste principii vor evolua. Evoluția lor viitoare va ține cont, probabil, de experiența și nivelul de dezvoltare ale partenerilor și parlamentelor, asigurând astfel relevanța lor continuă pentru un sprijin parlamentar eficient.

Prin urmare, adoptarea acestor principii de către parlamente și parteneri, ca un cadru general comun pentru asistența parlamentară, ar trebui să creeze condiții pentru ca activitățile de

¹ În acest document, sintagmele interschimbabile "parteneri", "parteneri de asistență parlamentară" și "parteneri parlamentari" sunt utilizate cu referire la entitățile din afara parlamentului, implicate în activitatea de asistență parlamentară. "Parteneriatul" se referă la relația dintre parteneri și parlamente. "Asistența pentru parlamente" și "asistența parlamentară" sunt utilizate ca expresii interschimbabile în cadrul textului.

sprijin să devină, în mod progresiv, mai eficace și mai eficiente. Acest lucru, la rândul său, va crește capacitatea parlamentelor de a-și îndeplini mai bine funcțiile esențiale.

Asistența parlamentară – argumentare și caracteristici

Argumentare

Parlamentele dotate cu structuri și resurse adecvate sunt esențiale pentru vitalitatea democrației, menținerea păcii, respectarea statului de drept și a drepturilor omului, creșterea prosperității economice și consolidarea dreptății sociale. Responsabilitățile crescândă ale parlamentelor în domeniile legislativ, de control și de reprezentare arată că această instituție reprezintă o miză importantă pentru toți cetățenii.

Majoritatea parlamentelor aspiră să aibă la dispoziție mai multe mijloace pentru a răspunde la așteptările crescândă ale cetățenilor care le cer reprezentanților lor eficiență și eficacitate. Responsabilitatea principală revine parlamentelor și parlamentarilor, iar toată activitatea de asistență trebuie să pornească de la această constatare.

Totuși, democrația, în cel mai larg sens al său, reprezintă o comunitate globală, astfel încât este necesar ca parlamentele să poată beneficia de asistență tehnică externă adecvată, de cea mai înaltă calitate; iar comunitatea internațională este și ea interesată ca toate instituțiile democratice să funcționeze bine. Acest obiectiv comun reprezintă fundamentul pentru asistența parlamentară.

Caracteristici

Parlamentele sunt organizații complexe, cu funcții politice, procedurale și administrative distincte, iar această complexitate aduce provocări semnificative în conceperea unei asistențe externe eficace.

Parlamentele sunt alcătuite din politicieni aleși, asistați de funcționari specializați pe chestiuni de procedură și de alți funcționari. În general, aceștia au obiectivul comun de a se asigura că parlamentul poate să gestioneze priorități sociale, unele mai presante decât altele, să adopte legi solide, să tragă la răspundere guvernul și să ofere parlamentarilor resurse pentru a-și reprezenta alegătorii. În timp ce aceste roluri sunt interconectate, cerințele de competență sunt, adesea, foarte diferite. Un sprijin parlamentar extern eficace trebuie să fie suficient de evaluat și de reactiv pentru a reflecta corespunzător aceste cerințe complexe.

Pentru a veni în întâmpinarea nevoilor crescândă de asistență parlamentară, în ultimele două sau trei decenii au apărut o serie de parteneri. Parlamentele cu tradiție solidă au acordat asistență parlamentelor nou înființate. În plus, organizații internaționale specializate, institute de formare, donatori, grupuri ale societății civile și firme de consultanță au pregătit oferte de resurse de specialitate. Asistența parlamentară a apărut ca un domeniu de expertiză recunoscut, iar resursele alocate au crescut, în timp ce potențialul parlamentelor de a promova o guvernare sănătoasă, incluziune politică, prosperitate economică și dreptate socială a devenit mult mai apreciat.

Asistența parlamentară trebuie să se sprijine atât pe resurse locale, cât și pe resurse internaționale. Așa cum din ce în ce mai mulți actori internaționali recunosc importanța unor parlamente puternice și eficace pentru asigurarea dezvoltării democratice, așa și organizații ale

societății civile din multe țări ale lumii au recunoscut importanța fundamentală a parlamentelor pentru sănătatea propriilor democrații și se implică, din ce în ce mai mult, în monitorizarea performanței parlamentare și în susținerea demersurilor legate de dezvoltarea și reforma parlamentară. Angajarea actorilor naționali în dezvoltarea parlamentară este adesea vitală pentru succesul activității de asistență parlamentară.

Obiectivul fundamental al asistenței parlamentare este acela de a sprijini parlamentele să-și dezvolte la maxim capacitatea de a-și îndeplini sarcinile în materie de legislație, control și reprezentare. Acest sprijin trebuie să aibă în vedere și potențialul parlamentelor de a reuni contribuțiile individuale ale cetățenilor, ale organizațiilor societății civile și de a-și subordona organisme de guvernare și control, cum sunt parlamentele regionale și principalele municipalități (acolo unde este cazul). Totodată, asistența trebuie să țină cont și de potențialul parlamentelor de a prelua gestionarea, la nivel național, a promovării statului de drept, drepturilor omului (inclusiv a drepturilor femeilor și protecției copilului) și democrației și de a se consacra, ca instituții naționale credibile, soluționării pașnice a conflictelor.

Dificultățile inerente acestor funcții ale parlamentului și complexitatea instituțiilor parlamentare pun numeroase probleme celor care doresc să furnizeze o asistență parlamentară eficace. Acestea se referă inclusiv la necesitatea de a evalua corect contextul socio-politic național, de a înțelege mediul general în care funcționează parlamentul, instituțional și de guvernare, și de a încuraja un sprijin local solid. Înțelegerea modului în care se poate lucra eficient în parlament și depășirea provocărilor sus-menționate sunt posibile doar printr-un sprijin puternic în plan național, în special din partea parlamentului însuși, la toate nivelurile.

Pentru ca o misiune de asistență pentru parlamente să fie încununată de succes, ea trebuie să își aibă originea în priorități clar definite de parlament și să fie condusă ferm și de o manieră concertată, cu participarea tuturor actorilor din zona parlamentului, parlamentari și funcționari. Colaborarea strânsă și concertată a parlamentului cu partenerii din exterior însărcinați să îi acorde sprijin va permite o mai bună identificare a acestor priorități și, în plus, un acces prompt la normele internaționale relevante cărora ar trebui să li se conformeze parlamentele democratice în secolul XXI.

Ultimii douăzeci de ani arată că simplii cetățeni au cerințe crescândă de la parlamente și parlamentari. Această presiune asupra parlamentelor de a se ridica la nivelul locului central pe care îl au în structura instituțională a țărilor lor, prin manifestarea unei eficiențe îmbunătățite în activitate și, în mod progresiv, prin standarde superioare de onestitate personală din partea parlamentarilor, este posibil să crească în viitor. Asistența parlamentară oferă parlamentelor ajutor și pentru întâmpinarea acestor provocări.

Parlamentele se află în centrul evenimentelor politice, iar activitățile de sprijin parlamentar au loc și se dezvoltă adesea ca rezultat al priorităților politice în schimbare și al dinamicii alianțelor. Prin urmare, seria mecanismelor de sprijin tehnic trebuie să fie proiectată progresiv, cu mai multă imaginație și în mod adecvat, pentru a genera un rezultat pozitiv în cadrul parlamentelor.

Susținerea politică multipartinică, atât pentru substanța, cât și pentru forma sprijinului parlamentar, va fi întotdeauna esențială pentru un rezultat pozitiv. Finalmente, este puțin probabil ca intervențiile de succes să fie concludente dacă nu sunt proiectate pe termen lung și dacă nu au o structură suficient de evoluată pentru a răspunde complexității parlamentelor.

Principii comune - proces și formă

Proces

Principiile au fost elaborate în cadrul unui proces consultativ. Un grup de lucru format din cinci membri², convocat de UIP, a coordonat procesul, cu sprijin din partea unui consultant independent. Parlamentele au oferit contribuții în timpul procesului prin intermediul Asociației Secretarilor Generali de Parlamente și al organismelor de conducere ale UIP. Partenerii pentru asistență parlamentară au făcut observații pe variante succesive ale textului.

Principiile sunt concepute astfel încât să se aplice tuturor activităților care au drept scop consolidarea parlamentului. În plus, se dorește ca principiile să fie relevante pentru toate țările și toate contextele în care este disponibilă asistență pentru consolidarea parlamentelor și să fie aplicabile activităților tuturor partenerilor pentru asistență parlamentară.

Formă

Conștienți de provocările în domeniul asistenței parlamentare, un număr de parlamente și parteneri pentru asistență parlamentară s-au întâlnit la Geneva, în octombrie 2013, și au stabilit că este momentul să vadă dacă este posibilă elaborarea unui set de principii comune.

Documentul de mai jos este rezultatul acelei inițiative și cuprinde un principiu general și nouă principii specifice, consacrate, fiecare, unui aspect comun activităților de asistență parlamentară. Principiul general oferă justificarea asistenței parlamentare. Fiecare principiu este însoțit de un comentariu. Parlamentele și partenerii pentru asistență parlamentară vor dori, fără îndoială, să interpreteze principiile în funcție de contextul în care își desfășoară activitatea.

Principiul general al asistenței pentru parlamente

Parlamentele eficace sunt esențiale pentru democrație, statul de drept, drepturile omului, egalitatea de gen și dezvoltarea economică și socială. Parlamentele au nevoie de asistență tehnică de calitate pentru a performa în aceste domenii.

Parlamentele și democrația

Democrația se prezintă sub numeroase forme, dar, în general, este definită prin separarea efectivă a puterilor (legislativă, executivă și judecătorească), care evită concentrarea puterii și menține echilibrul sistemului instituțional. Această organizare presupune un parlament democratic, puternic înrădăcinat în societate și cu structuri interne suficient de complexe și de credibile pentru a-i permite îndeplinirea atribuțiilor.

Parlamentele îndeplinesc funcții esențiale (legislativă, de control și de reprezentare) care sunt elemente indispensabile pentru calitatea guvernării generale a unei țări, în măsura în care aduc plusvaloare politicilor guvernamentale, contribuie la legitimarea acțiunilor și activităților guvernamentale, inițiază politici în mod independent față de guvern și adoptă legi care permit politicilor să se transforme în realități sociale.

Prin susținerea acestor funcții și oferirea unui reper pentru procesul decizional, un parlament democratic asigură preeminența statului de drept, apără respectarea drepturilor omului, reglementează economia în scopul promovării creșterii, oferă resurse pentru apărare și reacționează la schimbările din societate care impun dezvoltare și modernizare socială. Deși o parte dintre activitățile în aceste domenii sunt împărțite cu executivul și cu puterea judecătorească, în absența unui parlament puternic, eficient și democratic, statul își va pierde din legitimitate.

De asemenea, parlamentele democratice oferă tuturor sectoarelor societății posibilitatea de a se face auzite prin intermediul reprezentanților lor, reprezintă locul în care au loc dispute și divergențe privind orientările de politică, în care se dezbate chestiuni de importanță națională și în care se caută soluții pașnice, în deplin respect al statului de drept.

Asistența oferită parlamentelor de către parteneri

Numeroase parlamente solicită asistență externă în vederea îndeplinirii sarcinilor complexe care le revin. Asistența externă, în formă bilaterală sau prin programe multilaterale, trebuie: a) să răspundă în totalitate cerințelor parlamentului; b) să fie de înaltă calitate, pe măsura importanței pe care o are parlamentul în organizarea politică a țării.

Asistența oferită parlamentarilor și funcționarilor trebuie să fie, prin urmare, disponibilă în toate domeniile de activitate parlamentară, atât din resurse interne și locale, cât și din partea altor parlamente și a comunității internaționale. Aceste legături internaționale ar trebui stabilite astfel încât să evidențieze integritatea și independența de care depinde succesul oricărei instituții parlamentare. Uneori, acest tip de sprijin va fi furnizat în cadrul unor reuniuni, manifestări și demersuri instituționale și, alteori, prin intermediul contactelor informale.

Și, ca ultim considerent, asistența parlamentară trebuie să reflecte realitatea, indiferent de „vârsta” parlamentului. Toate parlamentele, înființate recent sau cu vechime, au ce învăța unele de la altele. Dincolo de rolul vital pe care partenerii îl au în îndeplinirea cerințelor de sprijin pe probleme punctuale ale parlamentelor, împărtășirea experiențelor între parlamentari și personalul parlamentar este de neprețuit pentru dezvoltarea democrației parlamentare la nivel global și ar trebui să fie puternic încurajată.

PRINCIPII SPECIFICE ALE ASISTENȚEI PENTRU PARLAMENTE

PRINCIPIUL 1: Partenerii de asistență parlamentară își orientează acțiunea în funcție de nevoile parlamentului

O precondiție a succesului asistenței parlamentare este relația bazată pe încredere, deschidere și egalitate între parlament și partenerii de asistență. Această încredere trebuie să se reflecte în modalitățile practice de implementare a asistenței, spre exemplu printr-o gestionare incluzivă și deschisă a activităților.

Asistența acordată unui anumit parlament trebuie să răspundă pe deplin nevoilor sale particulare și cea mai bună metodă este un proces incluziv, care să exprime diversitatea așteptărilor, a partidelor politice și a funcționarilor care formează parlamentul. Parlamentul însuși se află în cea mai bună poziție pentru a-și articula nevoile, pentru a defini obiective strategice

² Uniunea Interparlamentară, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, Adunarea Națională a Franței, Parlamentul European, Institutul Național Democritic.

generale și pentru a decide abordările tactice pentru activitățile specifice – cu toate că partenerii externi pot fi, adesea, de mare ajutor în facilitarea unui proces de planificare strategică.

Parlamentele nu sunt instituții de sine stătătoare ci, mai degrabă, părți intrinseci ale unor cadre instituționale și contexte mai largi. Prin urmare, interesul privind dezvoltarea parlamentului și viitorul sprijin extern depășește cu mult sfera parlamentară. În aceste condiții, sunt relevante și opiniile instituțiilor și organismelor externe, inclusiv ale executivului.

Buna guvernare națională depinde de cooperarea între principalele instituții ale statului. În timp ce, conform principiului separației puterilor în stat, ar fi nepotrivit ca executivul să participe direct la activitățile de sprijin pentru parlament, dezvoltarea unor relații constructive între executiv și legislativ reprezintă un aspect important al asistenței parlamentare. Consultări cu executivul pot fi utilizate pentru susținerea eforturilor de dezvoltare parlamentară.

Activitatea este intensă în cadrul parlamentelor și, adesea, sarcinile zilnice sunt numeroase și presante, în special atunci când se lucrează în plen, astfel încât asistența parlamentară trebuie să se poată adapta regimului impus de activitățile instituției.

Într-adevăr, asistența parlamentară pe termen lung poate fi abordată cel mai bine prin înscrierea sa într-un plan strategic general al parlamentului, elaborat printr-un proces participativ. Un astfel de plan ar putea acoperi toate domeniile activității unui parlament și ar putea identifica, în mod util, domeniile prioritare de intervenție, interesele membrilor și funcționarilor parlamentului și cele mai bune puncte de pornire pentru asistență (înșuși elaborarea unui astfel de plan strategic ar putea face parte din asistența externă).

Recunoscând faptul că asistența parlamentară trebuie să răspundă nevoilor parlamentului, relația dintre parlament și parteneri ar trebui să contribuie, de asemenea, la asigurarea faptului că expertiza partenerilor este bine utilizată și apreciată la adekvatata sa valoare și sfaturile oferite sunt luate în considerare cu atenție. Partenerii de sprijin parlamentar dețin adesea cunoștințe temeinice și au o experiență vastă în ceea ce privește parlamentele. Prin urmare, este, în mod evident, în interesul activității generale de dezvoltare a parlamentului ca o astfel de expertiză să fie utilizată la capacitate maximă.

Condițiile de bază identificate mai sus sunt importante atât pentru asigurarea succesului activităților de asistență parlamentară, cât și pentru identificarea aranjamentelor practice necesare pentru obținerea acestui succes. Aranjamentele practice pentru implementarea cu succes „pe teren” includ:

- Instituirea unei bune gestionări a activităților (inclusiv financiară și administrativă), cu asigurarea reprezentării corespunzătoare a diversității punctelor de vedere din parlament. Astfel de structuri de management ar trebui dimensionate la minimul necesar și ar trebui integrate, pe cât se poate, în structura administrației parlamentare deja existente.
- Reflectarea, în totalitate, a structurii parlamentului (structura unicamerală / bicamerală) în conceperea programului și implicarea secretariatului general în acordarea sprijinului parlamentar.

- Încurajarea implicării practice a parlamentului, acolo unde este posibil, în activitățile de sprijin, incluzând participarea periodică a personalului la activități, împărțirea costurilor și atragerea unor contribuții non financiare.
- Asigurarea faptului că activitățile de sprijin sunt armonizate cu activitatea zilnică a parlamentului, a membrilor și personalului parlamentar, element determinant pentru stabilirea programului. În general, acest lucru va presupune, de exemplu, implicarea activă a președintelui și secretarului general sau a reprezentanților acestora, chiar dacă contribuția altor membri ai parlamentului este, de asemenea, esențială.
- Derularea activităților de sprijin într-un ritm cu care toți partenerii și parlamentul sunt de acord și evitarea obiectivelor și termenelor prea ambițioase.
- Reevaluarea frecvență a obiectivelor strategice și a abordărilor tactice adoptate, pentru a asigura îmbunătățirea progresivă a rezultatelor.
- Realizarea unor evaluări finale ale intervențiilor specifice, pentru a le estima impactul și eficiența resurselor investite și pentru a utiliza experiența acumulată în acțiuni viitoare de asistență.

PRINCIPIUL 2: Partenerii de asistență parlamentară iau în considerare diversitatea și influențele combinate ale contextelor socio-economice și politice în care funcționează parlamentele

Oricât de complexe ar apărea parlamentele, rațiunea lor fundamentală de a fi rămâne aceea de a transpune aspirațiile politice, economice și sociale ale cetățenilor în ordinea juridică și socială a țării, prin activitatea de legiferare și exercitarea atribuțiilor de control și reprezentare.

Cu cât mai ancorat este un parlament în structura societății și cu cât este mai sensibil la multiplele ei ipostaze, cu atât va fi mai mare capacitatea sa de a contribui cu soluții pașnice și acceptabile din punct de vedere politic, la provocările urgente ale țării.

Unul dintre rolurile partenerilor de asistență parlamentară este acela de a sprijini parlamentele să-și creeze o imagine pozitivă în societate și de a le încuraja să câștige importanță pentru toți cetățenii.

Prin urmare, activitățile de asistență parlamentară de succes iau îndeaproape în considerare nu doar structura constituțională, instituțională și procedura internă a parlamentului, ci și diversele contexte externe, sociale și politice, în care se situează parlamentele și care influențează în fiecare zi parlamentul și pe membrii săi. O asistență eficientă trebuie să sprijine parlamentul în eforturile sale de deschidere și de comunicare cu toate mediile sociale și politice.

Există un rol important al activității de *deschidere a parlamentului* și anume, acela de a oferi oportunități pentru a demonstra relevanța parlamentelor pentru cetățeni. În particular, partenerii au nevoie de o evaluare aprofundată a situației politico-economice a unei țări, inclusiv a naturii și rolului partidelor politice, în plus față de înțelegerea contextului constituțional național.

Deschiderea parlamentelor către cetățeni - țara drept cadru de referință: Implicarea cetățenilor

Parlamentele care își îndeplinesc cel mai bine funcțiile sunt cele care reprezintă centre naționale extrem de accesibile, unde pot fi dezbătute și soluționate chestiuni de interes

național și, adesea, individual, pentru cetățeni, indiferent de sex, origine etnică, statut social sau convingeri politice.

Acest lucru este puțin probabil în absența unor programe de popularizare substanțiale, conduse de parlament, prin care cetățenii și organizații ale societății civile să fie puternic încurajați să interacționeze cu parlamentul lor și prin care se așteaptă ca parlamentele și parlamentarii să fie deschiși față de lumea exterioară și conștienți de responsabilitățile lor față de electorat și față de interesul național general.

Deși pentru multe parlamente (inclusiv pentru cele cu tradiție) necesitatea deschiderii parlamentului este un aspect relativ nou, aceasta este acum considerată ca o componentă normală a vieții instituționale. Eforturile în acest sens pot lua forme multiple, pornind de la simple schimburi instituționale la angajarea în probleme politice complexe.

Va fi întotdeauna important să privim deschiderea parlamentului prin prisma problematicei relațiilor de gen și a provocărilor specifice pentru femei și tineri și să ne gândim cu atenție la modalitățile prin care am putea contribui la schimbarea stării de fapt. Participarea femeilor ar putea fi încurajată prin implicarea sistematică a organizațiilor pentru apărarea drepturilor femeilor, a femeilor influente din comunitate, a institutelor de cercetare și a laboratoarelor de idei privind problematica de gen.

La fel de importantă este și deschiderea către tineri. Tinerii pot fi atrași să ia parte la viața instituției inclusiv prin organizarea unor stagii de practică parlamentară destinate studenților din universități și colegii naționale, ca mijloace de promovare a deschiderii, cooperării și învățării, precum și prin crearea unor parlamente ale tinerilor.

Parlamentele au, de asemenea, responsabilitatea specială de a se asigura că vocea minorităților și a celor marginalizați este auzită, iar activitățile de asistență ar trebui să țină cont, într-o mare măsură, de cerința de a se adresa acestor grupuri vulnerabile. Acolo unde țările au o așezare geografică dificilă, un sistem de transport fragil sau au multe zone îndepărtate și grupuri etnice distincte între care nu există o mare coeziune, activitățile pe teren destinate promovării contactului cu populația vor avea o importanță deosebită.

Există o multitudine de metode practice pentru a gestiona și susține deschiderea parlamentelor, iar prioritățile stabilite vor depinde, în mare măsură, de mijloacele de comunicare naționale și regionale utilizate în mod obișnuit: radio, televiziune, canale media parlamentare, un website parlamentar bine conceput, buletine informative în limbile relevante, vizitarea parlamentelor de către cetățeni, de parlamentarii locali și cei din alte țări, respectiv seminarii și conferințe.

Oricare ar fi forma potrivită pentru fiecare caz, partenerii de asistență parlamentară ar trebui să aibă în vedere, în mod constant, ca prioritate principală de acțiune, capacitatea unui parlament de a se deschide către cetățeni.

Activitățile de sprijin pentru popularizare ar trebui:

- Să promoveze un spirit puternic de incluziune parlamentară și să consolideze legăturile cu cetățenii.
- Să asigure faptul că participarea la activitățile de sprijin reflectă diversitatea națională.

- Să includă o instruire de specialitate pentru abordarea, în parlament, a problematicei diversității, acolo unde este cazul.
- Să asiste parlamentele și parlamentarii în conștientizarea și promovarea oportunităților egale și în lupta împotriva tuturor formelor de discriminare, la nivelul activității legislative, de supraveghere și reprezentare și în administrarea secretariatului.

Cadrul constituțional și politico-economic

Parlamentele fac parte și acționează într-un cadru formal, constituțional și instituțional. În același timp, parlamentele evoluează într-un cadru politico-economic mai puțin transparent și mult mai extins.

Partenerii de asistență trebuie să aibă mereu în vedere atât cadrul constituțional/instituțional la vedere, cât și pe cel politico-economic. Această abordare este absolut necesară pentru conceperea unor activități care să sprijine parlamentele în elaborarea unor programe de asistență adecvate.

Prin urmare, partenerii de asistență parlamentară au obligația de a se informa cu privire la istoria instituțională a țării și ar trebui, de asemenea, să înțeleagă mediul politic general al țării (sistemul electoral, partidele politice, prevederile relevante ale constituției, situația drepturilor omului, egalitatea de gen, experiențe recente de conflict), situația bugetară și fiscală, mediul economic și planurile de dezvoltare națională.

Partenerii de asistență parlamentară trebuie să aibă în vedere și anumite chestiuni (comerț, relații regionale politice, economice, culturale) și divergențe, internaționale și regionale, precum și obligațiile internaționale și regionale ale țării, toate acestea putând influența interesele și preocupările parlamentului.

Partidele politice permit realizarea legăturii dintre opiniile politice structurate și instituțiile statului, în special parlamentul. Parlamentul este locul de reprezentare a curentelor politice naționale majore, în conformitate cu legea electorală a țării, iar partidele politice sunt actori vitali în viața economică și politică a unei țări.

Capacitatea unui parlament de a funcționa bine depinde, în bună parte, de buna concepere a regulilor de procedură, dar și, într-o mare măsură, de stabilitatea, disciplina și capacitatea partidelor, grupurilor și alianțelor politice. Acolo unde partidele sunt slabe sau nu există, este puțin probabil ca parlamentul să-și poată reprezenta eficient cetățenii. Prin urmare, partidele politice, ca actori esențiali în viața națională democratică și în democrația parlamentară, reprezintă un factor suplimentar de context, cu rol esențial, și o axă majoră de interes pentru asistență. Va fi important pentru parteneri să cunoască tradiția politică și istoria principalelor partide reprezentate în parlament.

PRINCIPIUL 3: Asistența parlamentară urmărește obținerea unor rezultate durabile

Durabilitatea asistenței parlamentare înseamnă că beneficiile asistenței externe continuă să se multiplice în cadrul instituției și după încetarea asistenței. Acest lucru înseamnă că parlamentele își dezvoltă capacitatea de a gestiona procese de schimbare și înnoire.

Asistența parlamentară ar trebui să pună accentul pe instrumentele de susținere a dezvoltării asistenței și pe instituționalizarea unui proces de dezvoltare instituțională continuă. Aceste instrumente includ: (1) o abordare strategică a dezvoltării; (2) o eficiență mai mare a personalului parlamentar.

Planificare strategică pentru rezultate durabile

Cu certitudine, parlamentele au funcții care le sunt proprii dar, în multe privințe, se aseamănă cu alte instituții, în special prin faptul că evoluează, fie planificat, fie neplanificat.

Prin urmare, parlamentele ar trebui permanent încurajate să adopte tehnici de management și de organizare strategică pentru a-și controla propria evoluție prin: prioritizarea activităților, gestionarea asistenței externe și, în contextul obiectivelor instituționale de ansamblu, prin reluarea și revizuirea inițiativelor și reformelor anterioare, cu asigurarea administrării resurselor într-o manieră eficientă, responsabilă, și transparentă.

Astfel de tehnici oferă, de asemenea, parlamentelor oportunitatea de a arăta cetățenilor progresele făcute în îndeplinirea obiectivelor instituționale ale țării și, astfel, de a-și îmbunătăți treptat imaginea.

Planificarea strategică reprezintă principalul instrument de care dispune parlamentul pentru gestionarea unei schimbări raționale și durabile, aceasta favorizând stabilirea unui consens în jurul obiectivelor strategice și o planificare financiară și operațională anuală.

Dacă nu există nici o practică a planificării, partenerii de asistență ar trebui să încurajeze parlamentele să aibă în vedere o planificare a acțiunilor lor și să le fie alături în procesul îndelungat al adoptării unei abordări strategice de perspectivă. Acolo unde există o strategie de planificare, prioritatea va fi aceea de a o revizui și de a o actualiza, în funcție de necesități.

Personalul și continuitatea instituției

Instituțiile parlamentare există pentru a permite membrilor lor să își exercite mandatul democratic. Parlamentarilor le este imposibil să se achite cu eficacitate de această misiune în absența unui personal cu încadrare permanentă. Principala resursă potențială pentru continuitate și reformă durabilă într-un parlament este secretariatul permanent, în timp ce numeroși alți actori, precum președintele parlamentului, președinții partidelor și parlamentarii, în special cei realesi, joacă, de asemenea, roluri foarte importante.

Pentru ca un parlament să fie puternic trebuie să poată conta pe un personal imparțial, de un înalt profesionalism și cu înaltă calificare, care este loial instituției. Activitățile de asistență acordată parlamentelor pot favoriza realizarea acestui obiectiv prin promovarea selecției personalului și a organizării carierelor pe criterii de merit și prin asigurarea protecției cuvenite, garantată de contractele de muncă sau de dispozițiile legale aplicabile. Prin sprijinul acordat parlamentelor pot fi susținute măsurile care să încurajeze promovarea femeii în poziții de conducere în cadrul secretariatului.

Pentru orice parlament, memoria instituțională reprezintă o resursă inestimabilă; ori, această memorie rezidă, în principal, în personal și, în special, în cei care ocupă poziții de rang superior

în structurile de specialitate. Asta nu înseamnă neapărat că toți funcționarii trebuie să își petreacă întreaga viață activă în cadrul secretariatului. Împinsă la extrem, această logică ar putea conduce la sclerozarea instituției, la stagnarea evoluției acesteia. De aceea, în ceea ce privește personalul parlamentar, este necesară găsirea unui echilibru între continuitate și schimbare.

Asistența acordată sub forma unor activități de formare continuă și a schimburilor de experiență pentru personalul de specialitate, crearea, eventual, a unui centru de pregătire și cercetare la Parlament, elaborarea unor ghiduri sau facilitarea accesului parlamentelor la expertiză independentă și calificată, reprezintă inițiative care pot veni în completarea asistenței acordate parlamentarilor.

Rolul partenerilor în promovarea dezvoltării durabile a instituției parlamentare

Pentru a avea efecte durabile, activitățile de asistență realizate de parteneri trebuie să se înscrie într-un proces stabilit și condus de însuși parlamentul respectiv. O astfel de abordare:

- o Asigură faptul că partenerii de asistență sprijină în mod real viziunea proprie de dezvoltare a parlamentului respectiv și conferă legitimitate asistenței.
- o Permite cea mai strânsă coordonare posibilă între activitățile de asistență și dezvoltarea parlamentului în ansamblul său;
- o Face posibilă o abordare integrată a asistenței parlamentare, prin care toate structurile parlamentului au de câștigat din sprijinul oferit de parteneri. Pentru a produce rezultate durabile, activitățile de asistență acordate parlamentului trebuie să contribuie la întărirea capacităților instituției, în ansamblu, a diferitelor sale componente, a membrilor de parlament și funcționarilor.

În general, aleșii și personalul sunt înclinați, într-o mai mare măsură, să participe voluntar și cu entuziasm la activitățile organizate de partenerii de asistență, să contribuie la succesul lor și să-și însușească rezultatele, dacă aceste activități fac parte dintr-un proces de dezvoltare durabilă, gestionat și coordonat de parlamentul beneficiar.

Totuși, trebuie spus că, frecvent, sunt solicitate activități de asistență fără ca acestea să fi fost prevăzute ca părți ale unei strategii pe termen lung. Nu toate parlamentele au oportunitatea să-și elaboreze un plan de dezvoltare pe termen lung, printr-un proces participativ. Deseori, chiar în situațiile în care acest plan există, apar decalaje de timp între noile alegeri și revizuirea planului de dezvoltare al instituției, iar alternanța politică poate determina, în unele situații, o reevaluare a priorităților. În plus, în multe cazuri, legislativul trebuie să își adapteze calendarul și prioritățile pentru a răspunde unor noi nevoi ale țării și unor noi evenimente politice. Astfel, pentru a fi eficiente, activitățile de asistență trebuie să răspundă noilor necesități exprimate de parlamente și parlamentari, chiar dacă acestea nu se reflectă în documentul de planificare strategică pe termen lung.

Principiul 4 : Asistența acordată parlamentelor trebuie să țină seama de toate orientările politice

Parlamentul este locul în care sunt reprezentate toate orientările politice conform dispozițiilor legii electorale a țării. Partidele politice sunt actori cruciali ai democrației și democrația

parlamentară are rolul de a permite să se facă auzite vocile tuturor grupurilor politice care au un suport electoral important. În timp ce principalul scop al asistenței acordate parlamentelor trebuie să fie funcționarea eficientă a parlamentului în ansamblul său, este important ca partenerii care acordă această asistență să țină cont de istoria și de tradiția politică a principalelor partide reprezentate în parlamentul respectiv.

Această abordare incluzivă implică furnizarea de sprijin, în măsura posibilului, pentru toate grupurile politice reprezentate în parlament, conform practicilor democratice general acceptate, ca de exemplu respectarea statului de drept și a drepturilor și privilegiilor opoziției. Aleșii, fie că fac parte din majoritate sau din opoziție, ar trebui să beneficieze cu toții de activitățile de asistență acordate parlamentelor și nici un grup nu ar trebui să îl împiedice pe celălalt să primească sprijin.

Unele fundații și organizații implicate în acordarea de asistență parlamentară au legături cu anumite partide politice. Chiar dacă asistența „de la partid la partid” sau schimburile de expertiză între partide cu ideologii sau afinități similare pot avea un rol, spiritul de incluziune politică trebuie să se reflecte în conceperea și implementarea activităților de asistență pentru acordată parlamentelor, obiectivul general al asistenței fiind acela de a întări funcționarea democratică a parlamentului, în ansamblul său.

Incluziune nu înseamnă că trebuie oferită tuturor grupurilor politice aceeași asistență, deoarece nevoile și prioritățile lor pot fi foarte diferite, în funcție de rolul pe care îl au în parlament (majoritate, opoziție, membru minoritar al unei coaliții etc.). În anumite situații, pentru o mai bună înțelegere a contextului, partenerii intră în dialog și cu grupurile sau partidele politice importante care nu sunt reprezentate în parlament, fie pentru că nu au trecut pragul electoral, fie pentru că nu au putut participa pe deplin la procesul electoral.

Principiul 5: Asistența acordată parlamentelor trebuie să aibă ca fundament standardele internaționale emergente pentru parlamentele democratice.

Parlamentele naționale democratice sunt unice, fiecare în felul său, fapt determinat de evoluția lor, de locul pe care îl ocupă în structura guvernământului național și de convențiile și procedurile proprii. Unele aspecte ale practicii parlamentare sunt, totuși, universale, ceea ce ne permite să vorbim de o veritabilă comunitate internațională a parlamentelor.

Recunoscând pe deplin caracterul unic al fiecărui parlament, partenerii care acordă asistență caută, totodată, să implementeze acele practici comune care au ca fundament normele internaționale emergente pentru parlamentele democratice. Eforturile laudabile ale UIP³, ale asociațiilor parlamentare precum Asociația Parlamentară a Commonwealth (APC)⁴, ale Adunării Parlamentare ale Francofoniei (APF)⁵, de a dezvolta astfel de standarde internaționale au fost importante și este de dorit să fie continuate.⁶

Orice tendință a partenerilor care acordă asistență de a aborda democrația parlamentară din perspectiva unui model sau sistem unic, riscă să aducă prejudicii. Forța democrației rezidă în capacitatea sa de a uni și de a asocia într-un proces politic comun tradiții diferite din diferite părți ale lumii, care trebuie respectate în întreaga lor diversitate.

Noile norme internaționale aplicabile parlamentelor democratice, produse, în fapt, chiar de parlamente, prin intermediul unor organizații precum UIP, APC, SADAC /SADC⁷ și APF, vor ajuta partenerii să evite orice tendință de a se focaliza pe un singur model de democrație parlamentară, determinându-i ca, dimpotrivă, să își fundamenteze eforturile de asistență pe elemente ale practicii parlamentare comune tuturor sistemelor constituționale.

Obiectivul standardelor internaționale

Standardele internaționale alcătuiesc un limbaj comun care permite comunității parlamentare să găsească piste de acțiune comune pentru dezvoltarea viitoare, care să răspundă nevoilor în continuă schimbare ale popoarelor și să se fundamenteze pe politici democratice reciproc agreeate.

În ultimii ani, mai multe publicații au prezentat analize aprofundate ale parlamentelor și democrației parlamentare având ca scop să suscite interesul pentru o dezbatere mai largă și pentru găsirea unui consens în ceea ce privește normele relevante aplicabile legislaturilor democratice⁸, pentru identificarea unor elemente de referință proprii parlamentelor democratice⁹ și pentru furnizarea unor abordări inovatoare privind responsabilitatea parlamentelor în țările în curs de dezvoltare¹⁰.

Alte lucrări importante le permit parlamentelor să demareze un proces de auto-dezvoltare, propunându-le o abordare rațională și universală a auto-evaluării, ca primă etapă în identificarea nevoilor actuale și viitoare cărora trebuie să le răspundă cu prioritate.¹¹

Aceste lucrări pot constitui surse de inspirație pentru numeroase alte îmbunătățiri în viața unui parlament democratic. Directivele, standardele și cadrele de evaluare internaționale convenite pot, de exemplu, să contribuie la realizarea următoarelor obiective:

- Să permită parlamentelor să-și verifice propriul stadiu de dezvoltare și să înțeleagă clar natura asistenței de care au nevoie;
- Să furnizeze o măsură obiectivă a eficacității unui parlament;
- Să constituie elemente de referință utile pentru evaluări;
- Să ajute la stabilirea unei elemente de comparație pentru parlamente;

³ Comunitatea pentru Dezvoltare a Africii de Sud (SADAC)

⁸ De exemplu, NDI, *Către dezvoltarea unor Standarde Internaționale pentru legislaturile democratice* (2007), la adresa <http://www.agora-parl.org/resources/aoe/standardsfordemocraticparliaments>.

⁹ SADAC, *Elemente de referință pentru legislaturile democratice în Africa de Sud* (2010), la adresa <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/SADC%20%E2%80593520Benchmarks%20for%20Democratic%20Legislatures%20in%20Southern%20Africa.pdf>

¹⁰ OECD, *Responsabilitate și Guvernanță democratică: orientări și principii pentru dezvoltare*, la adresa www.oecd.org_dac_governance-development.pdf

¹¹ UIP, *Evaluarea Parlamentului: un set de instrumente de autoevaluare pentru parlamente* (2008) și UNDP, *Elemente de referință și cadre de autoevaluare pentru parlamentele democratice* (2010), ambele la adresa <http://www.agora-parl.org/resources/aoe/standardsfordemocraticparliaments>

³ www.ipu.org

⁴ www.cpahq.org

⁵ www.apf.francophonie.org

⁶ Accesul la documentație privind standardele internaționale nou apărute pot fi accesate pe site-urile web ale UIP, APC, APF; multe documente utile se găsesc pe site-ul www.agora-parl.org.

- Să contribuie la elaborarea unei foi de parcurs pentru viitoarele activități de asistență;
- Să contribuie la autoevaluarea parlamentelor și a eforturilor lor de reformă.

Actorii asistenței pentru parlamente ar trebui să promoveze noile norme și standarde internaționale pentru parlamente democratice - bazate pe practica parlamentară comună - și să sprijine dezvoltarea lor viitoare.

Principiul 6: Asistența în sprijinul parlamentelor acordă atenție egală nevoilor și potențialului femeilor și bărbaților în raport cu structura, activitățile, metodele și activitatea parlamentului

Argumentare

Eliberarea politică a femeilor a fost una dintre principalele schimbări pe care le-a cunoscut democrația în lumea secolului XX. Asistența continuă să fie necesară pentru a răspunde acestei evoluții, atât în ceea ce privește reprezentarea paritară a femeilor în parlament, cât și pentru a asigura reflectarea egalității de gen în activitatea legislativă și de control a legislativului.

Atunci când contribuțiile femeilor sunt blocate, când oportunitățile de a se instrui și de a lucra le sunt refuzate, când femeile au în față obstacole în ceea ce privește participarea la guvernarea țării sau în organele de decizie, țara însăși se privează de exploatarea potențialului unei jumătăți din populație. Egalitatea de gen reprezintă, deci, un motor esențial al dezvoltării durabile, al creșterii economice și al reducerii sărăciei.

Pentru parlamente, egalitatea de gen are o triplă importanță:

În primul rând, legitimitatea parlamentelor democratice derivă din capacitatea lor de a reprezenta toți cetățenii țării respective. Astfel, dacă rolul femeii este îngrădit, este afectată legitimitatea instituțională în ansamblul ei.

În al doilea rând, un număr mic de femei sau chiar absența femeilor în unele parlamente împiedică instituția parlamentară să țină cont de nevoile și de interesele unei părți importante a populației în exercitarea funcțiilor sale legislative, de control și de reprezentare, fapt care compromite serios inclusiv calitatea activității legislative și performanța de ansamblu a instituției.

În al treilea rând, parlamentul este vitrina prin care o țară se face văzută în lume. Cele mai multe țări caută să arate că respectă și susțin normele internaționale în politicile lor economice și sociale și încearcă să fie parte activă în comunitatea națiunilor. Parlamentele în care bărbații și femeile sunt inegal reprezentați oferă o imagine distorsionată despre țara lor.

Aceste constatări ar trebui să stimuleze autoritățile parlamentare să adopte măsuri pentru a integra dimensiunea de gen, astfel încât instituția să asigure o participare echilibrată a bărbaților și femeilor, să ofere un exemplu în ceea ce privește respectarea egalității de gen și să promoveze dimensiunea de gen în întreaga sa activitate, contribuind la realizarea obiectivelor în domeniu.

Atunci când femeile sunt sub-reprezentate în parlament sau când mijloacele prin care vocile lor s-ar putea face auzite sunt slabe, este esențial ca partenerii de asistență să sprijine

promovarea unor activități care încurajează participarea egală a bărbaților și femeilor la activitatea parlamentului.

Acțiuni

Evaluarea măsurii în care un parlament ține cont de problematica de gen poate constitui un prim pas util în stabilirea stării de fapt și în identificarea acțiunilor vizând încurajarea și îmbunătățirea participării femeilor - atât în calitatea lor de membre alese ale parlamentului, cât și ca membre ale personalului din parlament - și pentru a avea certitudinea că parlamentele acordă atenție egală nevoilor și intereselor bărbaților și femeilor.

Strategia parlamentului ar trebui să fie redactată astfel încât să reflecte preocuparea pentru egalitatea de gen sub toate aspectele sale, precum și acțiunile de întreprins pentru asigurarea acesteia. Strategia în sine trebuie să constituie un exemplu în acest sens. Păstrarea în atenție a acestui obiectiv în timpul redactării proiectului va sprijini considerabil activitățile desfășurate în comun de partenerii care oferă asistență și parlamentele beneficiare în ceea ce privește legitimizarea metodelor de promovare a egalității de gen în toate aspectele vieții și activității parlamentelor și, în special, în realizarea sarcinilor lor esențiale.

Luarea în considerare a problematicii de gen în toate aspectele asistenței acordate parlamentelor și asigurarea că activitățile, implementarea acestora, urmărirea rezultatelor și evaluarea lor sunt concepute astfel încât să pună pe același plan bărbații și femeile, sunt de natură să îmbunătățească eficacitatea programelor, pentru că obiectivele și rezultatele vor lua în calcul și vor satisface atât nevoile femeilor, cât și pe cele ale bărbaților.

Activitățile de asistență acordate parlamentelor ar trebui să țină cont de egalitatea de gen din două perspective diferite, dar complementare. În primul rând, aceste activități ar trebui să caute să sprijine și să satisfacă necesitățile actuale ale femeilor parlamentare, ale personalului feminin și structurilor care, în cadrul parlamentului, desfășoară activități în domeniul egalității/drepturilor femeilor, cum sunt grupurile parlamentare ale femeilor sau comisiile pentru egalitate de gen.

În al doilea rând, activitățile ar trebui să caute să genereze progrese în ceea ce privește egalitatea de gen și drepturile femeii, prin sprijinirea eforturilor femeilor și bărbaților și ale instituției parlamentare, în ansamblul său, de a consolida politicile și cultura organizațională în acest sens. Partenerii de asistență ar trebui să sprijine eforturile parlamentelor de a revizui și de a evalua permanent, din perspectiva egalității de gen, funcționarea proprie, regulamentele interne, precum și procedurile și practicile, în scopul eliminării oricărei discriminări a femeilor.

În activitățile lor, partenerii trebuie să facă eforturi pentru a asigura buna reprezentare a femeilor și bărbaților în toate activitățile de asistență la diferite niveluri, inclusiv în structurile de decizie.

Activitățile de asistență ar trebui să urmărească în mod constant următoarele obiective:

- Să asigure reprezentarea efectivă atât a femeilor, cât și a bărbaților în parlament, la toate nivelurile, atât în rândul parlamentarilor, cât și al serviciilor parlamentului.
- Să crească numărul femeilor parlamentare și să consolideze capacitatea lor de acțiune în cadrul parlamentului.

- Să asigure respectarea egalității de gen la nivelul serviciilor parlamentare, atât pentru cele mai înalte funcții, cât și pentru cele de rang mediu sau de prim nivel.
- Să asigure că structurile de promovare a egalității de gen, precum comisiile sau rețelele parlamentare, au un loc legitim și incluziv în structura instituțională de ansamblu a parlamentului.
- Să asigure că parlamentele doresc și au capacitatea (inclusiv financiară și în materie de resurse umane) de a dezvolta politici publice de combatere a discriminării de gen. De exemplu, ar trebui alocate resurse suficiente activităților care vizează evaluarea, din perspectiva de gen, a impactului proiectelor de lege și bugetelor și a implementării politicilor publice.

Este esențial ca partenerii care acordă asistență parlamentară să sprijine parlamentele în obiectivul lor de a deveni instituții sensibile la dimensiunea de gen, de exemplu instituții care respectă și încorporează principiul egalității de gen în modul lor de funcționare și care promovează această egalitate prin activitatea și performanțele lor. *Planul de acțiune pentru parlamente sensibile la dimensiunea de gen*, adoptat de membrii UIP în 2012, reprezintă un instrument de referință util în acest sens.¹²

Principiul 7 : Asistența acordată parlamentelor utilizează expertiza locală și regională pe care o are la dispoziție.

Argumentare

Asistența externă, oricât de bine informată și specializată ar fi, are nevoie de o orientare și de o susținere practică din mediul în care operează.

Un angajament pe termen lung al partenerilor trebuie să se poată sprijini pe personal recrutat local și pe resurse naționale care vin în completarea experienței internaționale și îmbogățesc cunoștințele personalului internațional cu privire la contextul local. Atragerea expertizei naționale în activitățile sponsorizate de parteneri străini permite, de regulă, o combinație mai complexă a activităților de asistență decât în cazul în care aceasta ar fi furnizată exclusiv de experții internaționali.

Asistența acordată parlamentelor nu poate fi eficientă în absența unui parteneriat veritabil între resursele locale și cele internaționale, care să constituie miezul mecanismului de sprijin, fie că este vorba despre un proiect sau program *ad hoc* sau despre o altă modalitate de intervenție.

Parlamentul ca resursă

În mod evident, parlamentul reprezintă și el o sursă de expertiză locală care ar trebui integrată, în cel mai eficient mod posibil, în activitățile de asistență.

O astfel de expertiză nu ar trebui să provină dintr-o singură sursă din cadrul parlamentului, ci dintr-un evantai cât mai larg de actori administrativi și politici, care vor fi astfel mai înclinați să performeze într-o activitate sau alta.

În ultimă instanță, partenerii de asistență ar trebui, la nevoie, să se poată adresa președintelui parlamentului respectiv, secretarului general și altor oficiali, în scopul de a obține, dacă este cazul, sprijin pentru activități specifice sau de a depăși anumite obstacole.

Surse neparlamentare de expertiză locală

Partenerii ar trebui, totodată, să ajute organizațiile dinamice și independente ale societății civile să colaboreze mai eficace cu parlamentele. Acolo unde astfel de organizații există deja, partenerii ar trebui să lucreze împreună cu ele, având grijă, în primul rând, să înțeleagă bine interacțiunile existente între parlamente și organizațiile societății civile, astfel încât să fie întrunite condiții cât mai propice succesului.

De asemenea, partenerii ar trebui să promoveze contactele între parlament, universitățile din țara respectivă, experții naționali și străini care se află în țara respectivă și grupurile de reflecție, pentru a ajuta parlamentele să beneficieze de expertiza locală.

Lărgind și mai mult cercul, partenerii ar trebui să se străduiască să exploateze expertiza disponibilă nu doar în țara respectivă, ci, în cazurile în care este acceptabil din punct de vedere politic și practic, să promoveze cooperarea regională, în special cu parlamentele din statele vecine, cu organismele parlamentare și de guvernare regionale și cu centrele de excelență specializate în formarea parlamentarilor.

Desigur, trebuie avută multă grijă în ceea ce privește asocierea guvernelor și organelor judiciare naționale în activitățile de asistență parlamentară, dar un astfel de demers corespunde aspirației de a avea guverne așa numite de "concertare națională" și de a promova armonia instituțională care, dacă se realizează, contribuie enorm la ameliorarea guvernării naționale.

Racordarea obiectivelor urmărite de asistența parlamentară furnizată în plan local la programele regionale poate contribui la o mai bună cunoaștere, la nivel național, a dificultăților și provocărilor instituționale cărora trebuie să facă față toate parlamentele.

Personal național

Există nenumărate moduri în care resursele naționale pot fi utilizate și puse în valoare. Partenerii naționali trebuie, deci, încurajați să fie imaginativi și creativi atunci când se angajează în activitatea de consolidare a instituției parlamentare.

Personalul național poate juca mai multe roluri: personal-resursă, mentori, facilitatori și consilieri ai comisiilor. Acolo unde competența funcționarilor naționali lasă de dorit, asistența parlamentară ar trebui să contribuie la dezvoltarea personală și profesională a celor mai buni dintre aceștia.

Există, deseori, o concurență nesănătoasă între parlamente, organizațiile internaționale care acordă asistență și guverne în atragerea serviciilor celor mai calificate și competente persoane. Partenerii ar trebui să dea dovadă de deschidere în abordarea acestei provocări și să fie conștienți că nu este de dorit să "braconeze" talente din instituțiile naționale. Dimpotrivă, este important să facă eforturi pentru a extinde pepiniera de funcționari formați în interesul național, și pentru a se asigura că prin plecarea unora dintre ei, apar oportunități de dezvoltare pentru alții.

¹² Cea de la 127-a Adunare a UIP, Québec, 26 octombrie, <http://www.ipu.org/conf-e/127/res-plan.htm>.

Principiul 8 : Partenerii și parlamentele se angajează să asigure o coordonare și o comunicare de calitate

Buna utilizare a resurselor de asistență reprezintă o prioritate internațională permanentă,¹³ iar asistența acordată parlamentelor nu face excepție. O bună coordonare a eforturilor și o "politică a ușilor deschise" în comunicarea între parteneri oferă avantaje clare în privința creșterii calității rezultatelor.

Este evident că interesele parlamentelor sunt mai bine servite prin cooperare și nu prin competiția între parteneri care provin din diferite organizații. Prin urmare, partenerii ar trebui să colaboreze foarte strâns pentru a evita duplicarea și suprapunerea eforturilor.

Cooperarea pe teren poate fi îmbunătățită prin:

- o Armonizarea activităților și bunelor practici.
- o Promovarea unei abordări complementare a asistenței și activităților furnizate, prin intermediul unor structuri de comunicare formale și informale (organizarea regulată de reuniuni, schimbul de informații, diseminarea lecțiilor învățate, asistența reciprocă și coordonarea activităților).
- o Activități inițiate de parlamentele beneficiare, în care coordonarea între toți partenerii este realizată de parlamentul beneficiar al procesului de parteneriat.

Se constată, totuși, că întâlnirile pe teren între partenerii locali sunt adeseori insuficiente pentru a îmbunătăți activitățile realizate, deoarece, de cele mai multe ori, obiectivele partenerilor sunt stabilite la sediile centrale. Mult prea frecvent, marja de manevră pe care o au la dispoziție diferiții parteneri pentru a-și ajusta activitățile astfel încât rezultatul de ansamblu, pe perioada asistenței, să fie mai bun, este neglijabilă, ceea ce reprezintă o sursă permanentă de ineficiență. De regulă, înseși mecanismele tradiționale de executare a proiectelor și programelor suferă de o anumită rigiditate structurală din punct de vedere al obiectivelor și termenelor de realizare.

Nu există soluții simple la provocarea de a raționaliza utilizarea resurselor de asistență, dar este important ca partenerii să continue să promoveze cooperarea și coordonarea, atât la nivel național, cât și la nivelul conducerii centrale. Partenerii de asistență trebuie să asigure o comunicare permanentă și transparentă între ei și cu parlamentul beneficiar. Întâlnirile regulate sunt importante și partenerii ar trebui încurajați și sprijiniți să le inițieze. Coordonarea este, de asemenea, vitală la sediile centrale, în special atunci când un număr mare de parteneri doresc să colaboreze cu un parlament sau altul.

Discuțiile pe această temă rămân deschise. Cu cât vor fi mai diverse conceptele de gândire ale partenerilor, cu atât mai mari vor fi șansele de a se ajunge la o alocare bine direcționată a resurselor, ceea ce va permite realizarea de activități complementare și diversificate pe teren.

Principiul 9: Partenerii de asistență parlamentară acționează în mod etic și responsabil

Succesul parteneriatelor este condiționat de maniera în care sunt concepute activitățile de asistență și de modul în care este alocat personalul; totuși, o conduită etică a partenerilor în îndeplinirea activităților reprezintă un factor nu mai puțin important.

Parlamentul trebuie să fie un exemplu de integritate, o instituție care respectă cu scrupulozitate un cod de etică cuprinzător și transparent; acest rol reprezintă un element indispensabil scopului democratic al instituției și este mai necesar ca oricând oriunde în lume, acum, când multe țări sunt afectate de corupție.

Monitorizarea parlamentului de către societatea civilă și mass-media face ca aparentele lacune în standardele de etică să contribuie la erodarea încrederii cetățenilor în instituția parlamentară, în ansamblul ei.

Unul dintre principalele obiective în planificarea asistenței acordate parlamentelor este acela de a promova integritatea instituției. În acest scop, se recomandă consultarea documentelor relevante, pentru abordarea eticii parlamentare sub diferitele sale aspecte.¹⁴

Este de la sine înțeles că partenerii trebuie, ei înșiși, să adere la norme de etică și integritate la fel de stricte ca cele pe care le susțin. Parlamentele beneficiare și partenerii de asistență trebuie să respecte cu scrupulozitate normele de etică și să aibă o conduită responsabilă. Pentru parlamente și pentru parteneri, o conduită etică și responsabilă comportă mai multe aspecte.

Iată câteva exemple date cu titlu ilustrativ și fără pretenția exhaustivității:

- o Partenerii de asistență pentru parlamente trebuie să respecte principiile probității financiare, mai cu seamă că unul dintre principalele obiective ale consolidării instituției parlamentare este acela de a ameliora transparența și responsabilitatea financiară a parlamentelor.
- o Activitățile de asistență pentru parlamente nu trebuie utilizate pentru promovarea unor interese comerciale. Actorii mediului de afaceri pot juca un rol în întărirea instituției parlamentare, dar activitățile trebuie limitate în interesul probității și transparenței și ele trebuie să vizeze susținerea parlamentului, și nu să fie determinate de rațiuni comerciale sau de profit.
- o Activitățile de asistență ar trebui să se adreseze tuturor orientărilor politice reprezentate în parlament.
- o Parlamentele beneficiare și partenerii de asistență ar trebuie să fie transparenti în ceea ce privește tipul de sprijin pe care îl primesc și pe care îl oferă. Pentru a asigura eficacitatea și eficiența unui astfel de sprijin, parlamentele trebuie să colaboreze în mod

¹⁴ De exemplu, OSCE, Studiu de ansamblu: Normele profesionale și etice aplicabile parlamentarilor, Varșovia 2012, la adresa următoare: http://www.agora-parl.org/sites/default/files/background_study.pdf și Parlamentul – Birou de promovare a democrației parlamentare, Etica parlamentară: o problemă de încredere (OPPD, 2011) la adresa: http://www.agora-parl.org/sites/default/files/codes_of_conduct_final-enforweb.pdf

¹³ Angajamentele Internaționale pentru Îmbunătățirea Cooperării și Creșterea Eficacității acestora, în special Declarația de la Paris din 2005, privind eficacitatea asistenței pentru dezvoltare, Programul de acțiune de la Accra și Parteneriatul de la Busan pentru o cooperare eficientă în serviciul dezvoltării din 2011, se aplică de asemenea întăririi instituției parlamentare.

corect cu toți factorii implicați, fără să îi utilizeze pe unii împotriva altora și fără să încerce să obțină același tip de asistență de la mai mulți parteneri fără să îi informeze.

- o Partenerii de asistență pentru parlamente trebuie să respecte principiile generale enunțate în codurile de conduită în vigoare ale parlamentelor, abținându-se, spre exemplu, de la orice favoritism sau de la orice practică contrară normelor de conduită stabilite de parlamentele respective.
- o Asistența oferită parlamentului trebuie să promoveze îmbunătățirea durabilă a capacității sale instituționale, ceea ce presupune ca actorii implicați să se abțină de la recrutarea personalului parlamentar existent pentru alte programe de asistență parlamentară.

Elaborarea codurilor de conduită etică pentru parlamentari și asigurarea implementării lor în bune condiții se numără printre elementele cele mai solicitante, dar și cele mai importante, ale asistenței parlamentare.

Acolo unde astfel de coduri de conduită nu există încă, partenerii de asistență ar trebui să încurajeze elaborarea și adoptarea lor, printr-un proces incluziv, condus la nivel local. Acolo unde există un astfel de cod, partenerii ar trebui să sprijine aplicarea lui efectivă și să constituie ei înșiși exemple, respectând cele mai riguroase norme de conduită etică.

Common Principles for Support to Parliament

Draft 5
2 October 2014

Table of Contents

Introduction	
Common Principles for Support to Parliament	4
Parliamentary support: Rationale and Nature	4
Common Principles: Process and Form	6
Principles	
<u>General Principle</u>	
Effective parliaments are essential to democracy, the rule of law, human rights, gender equality, and economic and social development. Parliaments require access to excellent technical support in order to contribute fully in these areas. ...	7
<u>Specific Principles</u>	
1. Parliamentary support partners are guided by the needs of parliament	7
2. Parliamentary support partners are attentive to the multiple, overlapping social, economic, and political contexts in which parliaments operate	9
3. Parliamentary support aims for sustainable outcomes.	10
4. Parliamentary support is inclusive of all political tendencies.	12
5. Parliamentary support is grounded in emerging international democratic parliamentary standards.	12
6. Parliamentary support addresses the needs and potential of women and men equally in the structure, operation, methods and work of parliament	13
7. Parliamentary support utilizes locally and regionally available expertise.	15
8. Parliamentary support partners and parliaments commit to excellent co-ordination and communication.	16
9. Parliamentary support partners act ethically and responsibly.	17

Introduction

Common Principles for Support to Parliaments

The suite of 'Common Principles for Support to Parliaments' set out below, comprising one overarching General Principle and nine further focussed Principles, is designed to achieve two main objectives:

- > Assist partners engaged in the front line of parliamentary support and parliaments worldwide to work together with improved relevance, sensitivity and effectiveness, and,
- > Enable partners and parliaments to work towards sharing a fundamental approach for the design and implementation of parliamentary support.

Support available to parliaments has grown significantly in recent years. As a result, there is now extensive experience in this field shared between a range of organisations and individuals partnering with parliaments. This has made the present distillation of Common Principles possible. The aim has been to capture the fundamentals of parliamentary support for the benefit of all parliaments and their partners¹ in a single, accessible document.

The Principles are intended to provide an inclusive and enabling framework for partners which:

- > Reflects an effective, practical approach to support for parliaments.
- > Takes full account of the uniqueness of each parliamentary institution, while recognizing emerging international standards encompassing all democratic parliaments.
- > Emphasizes inclusive parliamentary ownership over its development and change process.
- > Advances a culture of partnership, trust and mutual respect.

In particular, the Principles are designed to promote good communication and co-operation at local, regional, and global levels and to assist in ensuring that partners' roles and responsibilities in providing parliamentary support are transparent, mutually agreed, and complementary.

The present Principles will undoubtedly evolve. Their likely future evolution will take account of partners' and parliaments' experience and development, thereby ensuring their continuing relevance to effective parliamentary support.

Adoption of these Principles by parliaments and partners as a common framework for parliamentary support should ensure, therefore, that support activities are made progressively more effective and efficient. This, in turn, will increase the capacity of parliaments to fulfil their core functions.

Parliamentary Support – rationale and nature

Rationale
Well-structured and resourced parliaments are essential to a vibrant democracy, maintaining peace, upholding the rule of law and human rights, increasing economic prosperity, and promoting social justice. Parliaments' growing legislative, oversight and representational responsibilities in these areas mean that all citizens have a vital stake in the institution.

There is a strong desire on the part of many parliaments to develop their capacities in response to the pressure to serve their people. The primary responsibility for this rests with parliaments and parliamentarians themselves, and this primacy needs to be acknowledged in all support work.

Democracy in its widest sense however is a world community and it is therefore appropriate that parliaments should be able to draw upon appropriate, excellent, external technical support from an international community with a common interest and stake in the functioning of all key democratic institutions. This common purpose provides the rationale for parliamentary support.

¹ The largely interchangeable terms "Partners", "parliamentary support partners", and "parliamentary partners" are used throughout the document to refer to those external to parliaments who are engaged on parliamentary support work. "Partnership" refers to the relationship between partners and parliaments. "Support to parliaments" and "parliamentary support" are used interchangeably throughout the text.

Nature

Parliaments are complex organisations with distinct political, procedural and administrative aspects, and this complexity presents significant challenges when devising effective external support.

Parliaments comprise elected politicians, assisted by a range of supporting procedural officials and administrators. They often have a shared goal of ensuring that parliament manages competing social priorities, passes sound laws, holds the government to account, and provides members of parliament with resources to represent their constituents. While these roles are interlinking capacity requirements are often very distinct. Effective external parliamentary support needs to be sufficiently sophisticated and responsive to reflect these complex requirements adequately.

To meet the growing requirements for parliamentary support, a range of partners have emerged over the last two or three decades. Established parliaments have provided support to assist their more recent counterparts. In addition, specialized international organizations, training institutes, donors, civil society groups and consultancy firms have come forward to provide niche resources. Parliamentary support has emerged as a recognized field of expertise, and the resources dedicated to it have increased, while the potential of parliaments to promote sound governance, political inclusion, economic prosperity, and social justice has become more widely appreciated.

Parliamentary support requires local, as well as international, input. Just as there has been a growth of international actors recognizing the importance of strong effective parliaments to democratic development, civil society organizations in many countries of the world have also recognized the fundamental importance of parliament to the health of their own democracies, and are increasingly engaged in monitoring parliamentary performance and supporting issues of parliamentary development and reform. Engagement of national actors in parliamentary development is often vital to the success of parliamentary support work.

The fundamental objective of parliamentary support is to assist parliaments to develop to the full, the capacity to perform their basic legislative, oversight and representational roles. This support must also take account of parliaments' potential to aggregate input from individual citizens, civil society organisations, and subordinate oversight and governance bodies such as sub-national legislatures and major municipalities (where those exist). It must also take account of parliament's potential to take the lead nationally in promoting the rule of law, human rights (including women's rights and protection for children) and democracy in their country, and establish themselves as credible national institutions for the peaceful resolution of conflict.

The difficulties inherent in these parliamentary functions, and the complexity of parliamentary institutions, raise many challenges for effective parliamentary support. These include the need to adequately appreciate the national socio-political context, understand the parliament's wider institutional and governance environment, and encourage sound local support. Understanding how to operate effectively within parliaments, and overcoming those challenges, is possible only with strong support from within the country particularly that of parliament itself, at all levels.

Successful parliamentary support journeys therefore need to be led strongly and consensually by the 'family' of stakeholders surrounding a parliament. Internally, this includes both government and opposition parties, leadership and backbenchers, and members and staff. Externally, it also includes citizens and civil society stakeholders that engage with parliament. Whether internal or external, support should be based firmly on parliament's own well defined priorities. A parliament's close and consensual partnership with expert external support partners in this process will help facilitate the full identification of these priorities, and additionally allow ready access to relevant international norms expected of 21st century democratic parliaments.

The last twenty years has seen increasing demands on parliaments and parliamentarians from ordinary citizens. This pressure for parliaments to live up to their central place within the institutional structure of countries, through demonstrating improved business efficiency and progressively higher standards of personal probity on the part of parliamentarians, is likely to increase in future. Parliamentary support also offers parliaments help in meeting those challenges.

Parliaments are at the heart of political events and parliamentary support activities frequently take place and develop as a result of changing political priorities and dynamic alignments. The range of technical support mechanisms must therefore be designed progressively more imaginatively and appropriately if they are to result in a positive outcome within parliaments.

Multi-party political championing for both the substance and form of parliamentary support will always be essential to a positive outcome. Finally, successful interventions are unlikely to be achieved except as a function of support that is both long-term and matched in sophistication by parliaments' own complexities.

Common Principles – process and form*Process*

The Principles were developed through a consultative process. A five-member working group², convened by the Inter-Parliamentary Union (IPU), led the process with support from an independent consultant. Parliaments provided input during the process through the Association of Secretaries General of Parliament and the governing bodies of the IPU. Partners in parliamentary support provided comments on successive drafts.

The Principles are designed to apply to all activities aimed at strengthening parliament. In addition, the Principles are intended to be relevant to all countries and contexts where support is made available to assist parliaments in strengthening themselves, and to be applicable to the work of all parliamentary support partners.

Form

Acknowledging these challenges, a number of parliaments and parliamentary support partners met in Geneva in October 2013 and agreed that it was timely to find out if devising a set of Common Principles to provide a framework for parliamentary support work would be possible.

The document below is the product of that initiative and comprises one over-arching Principle and nine specific Principles, each of which crystallizes one common aspect of parliamentary support. The first Principle provides a rationale for parliamentary support generally. Each Principle is accompanied by a commentary. Parliaments and parliamentary support partners will wish to interpret the Principles in the context of their own work.

² Inter-Parliamentary Union, United Nations Development Programme, National Assembly of France, European Parliament, National Democratic Institute

General Principle of Support to Parliaments

Effective parliaments are essential to democracy, the rule of law, human rights, gender equality, and economic and social development. Parliaments require access to excellent technical support in order to contribute fully in these areas.

Parliaments and democracy

Democracy has many forms but is usually predicated upon an effective separation of powers between executive, judiciary, and parliament in order to spread power and maintain checks and balances. This structure requires a democratic parliament broadly rooted in society, and with internal business structures of sufficient sophistication and credibility to undertake its functions.

The core legislative, oversight and representational functions of parliaments provide an essential contribution to the quality of a country's overall governance by: adding value to government policy in areas of modern state activity, providing additional legitimisation for government actions and activities, initiating policy independently of government, and enabling policy to be translated into social reality by means of laws.

Underpinning these functions, and providing a benchmark for decision making, a democratic parliament ensures that the rule of law predominates, guards the primacy of human rights, regulates the economy to promote growth, provides resources for defence, and is responsive to changes in society requiring social development and modernisation. While aspects of work in these areas are shared with the executive and judiciary, the absence of a strong, effective democratic parliament will deny the state legitimacy.

Democratic parliaments also provide the opportunity for all sections of society to be heard through their representatives, for disputes and disagreements over the direction of policy and issues of national importance to be debated, and for peaceful resolutions to be arrived at and sustained within the rule of law.

Support for parliaments from partners

Many parliaments seek external assistance in helping fulfil the complex role of a parliament. External assistance whether in bilateral form or multilateral programmes must be (a) fully appropriate to the requirements of parliament; and (b) of an excellent quality commensurate with the importance of parliament within national governance.

Support to parliamentarians and parliamentary officials should therefore be available across all areas of parliamentary activity both from internal and local sources, and also from other parliaments and the international parliamentary support community. Such international links should stress the integrity and independence that underpins all successful parliamentary institutions. Such support will be conveyed at times through formal meetings, events and processes, at others by means of informal contacts.

Finally, parliamentary support must reflect the reality that irrespective of how long or short the pedigree of a parliament. All parliaments, whether new or long established, are able to learn from each other. Beyond the vital role parliamentary partners have in fulfilling the specialized requirements for support from individual parliaments, the reciprocal sharing of experience among parliamentarians and parliamentary staff is invaluable to the development of parliamentary democracy throughout the world and should be strongly encouraged.

Specific Principles of Support to Parliaments

PRINCIPLE 1: Parliamentary support partners are guided by the needs of parliament.

A pre-requisite for successful parliamentary support is a trustful, open, and inclusive relationship between parliament and the support partners. This trust must be reflected in the practical implementation arrangements for parliamentary support, for example, the inclusive and open management of activities.

Support to a particular parliament must fully reflect the parliament's needs, and these needs are best articulated through an inclusive process that reflects the diversity of a parliament's members, political parties, parliamentary officials and others. Parliament alone is in the best position to articulate its needs and to define broad strategic objectives, as well as tactical approaches for particular activities – although external partners can often also be helpful in facilitating a strategic planning process.

Parliaments are not stand-alone institutions, but rather intrinsic parts of wider institutional and other contexts. It follows therefore that interest in the development of parliament and future external support normally extends well beyond parliament. In these circumstances, the views of external institutions and bodies are also relevant, including the executive.

Good national governance depends upon the main state-institutions working cooperatively. While it would be inappropriate for the executive to play a direct role in the development of parliamentary support given separation of powers considerations, the development of constructive legislative-executive relations is an important aspect of parliamentary support. Timely consultations with the executive can be helpful in informing parliamentary development efforts.

Parliaments are busy places with often intense and competing daily pressures especially when sitting, and therefore parliamentary support needs to fit well with the demands of a working institution.

Indeed, long term parliamentary support may best be approached through embedding it within an overall parliament 'owned' strategic plan, developed through an inclusive process. Such a plan may cover all areas of a parliament's work and may usefully identify priority areas for intervention, the interests of those in parliament, and the best entry points for support. (The drafting of such a strategic plan might itself be a feature of external support.)

While recognizing that parliamentary support must be driven by the parliament's needs, the relationship between parliament and partners should also help to ensure that the latter's expertise is used well and given full weight and that advice offered is carefully considered. Parliamentary support partners often possess deep knowledge of, and reflect extensive experience with, parliaments. It is therefore clearly in the best interests of the overall work of developing parliament that such expertise is utilized to the maximum degree.

The basic conditions identified above are important both in determining a successful overall outcome for parliamentary support activities and also in identifying the practical arrangements required to drive that success. Practical arrangements for successful implementation 'on the ground' include:

- Establishing sound management, (including financial and administrative management) for activities, in which the diversity of parliamentary perspectives are appropriately represented. Such structures should be the minimum required and should be streamlined within parliament's existing administrative architecture, to the extent possible.
- Fully reflecting the structure of parliament (e.g., its unicameral or bicameral structure), in program design and engaging the secretariat in the delivery of parliamentary support.
- Encouraging the practical involvement of parliament where possible in support activities including periodic staff participation, sharing costs, or in-kind contributions.
- Ensuring that support activities are coordinated with the daily work of parliament, and the work of members and parliamentary officials who most closely determine parliament's program. This will normally mean, for example, the close involvement of the Speaker and Secretary General or their representatives, though the input of other parliamentary stakeholders is also vital.
- Pacing support activities at a rate with which all partners and parliament are comfortable, and avoiding over-ambitious plans or timetables.
- Frequently reassessing the strategic objectives of support and the tactical approaches adopted to ensure that the quality of outputs is progressively improved.

- Conducting 'final' evaluations of specific interventions to assess value for money and impact and to inform future support work.

PRINCIPLE 2: Parliamentary support partners are attentive to the multiple, overlapping social, economic and political contexts in which parliaments operate.

However complex parliaments may appear their fundamental rationale resides in the role of transforming the political, economic, and social aspirations of citizens into legal and social realities by means of legislation, oversight, and representation.

The more deeply embedded a parliament is in society's fabric, and the more sensitive to its multiple contexts, the greater will be its capacity to contribute peaceful and politically acceptable solutions to the country's urgent challenges.

Parliamentary support partners have a role in assisting parliaments to work towards developing a positive profile within their contextual environments by encouraging a parliament's efforts to deepen its relevance to all citizens.

Therefore, successful parliamentary support operations take close account both of the interior constitutional, institutional, and procedural architecture of parliament, but also the multiple exterior social and political contexts in which parliaments are situated, and which act upon parliament and parliamentarians on a daily basis. Sound support will involve assistance to parliament in its drive to be inclusive and to reach out to and engage within all social and political contexts.

There is an important role for *parliamentary outreach* activity in providing opportunities to demonstrate a parliament's relevance to citizens. In particular, partners require a keen appreciation of a country's *political economy* context, including the nature and role of political parties, in addition to understanding the country's constitutional position.

Parliamentary outreach – the country as context: engaging all citizens

Parliaments functioning optimally are highly accessible national centres where the issues of national and often individual significance for citizens, irrespective of background, social status, or political beliefs, may be debated and resolved.

This is unlikely to be possible in the absence of substantial, vigorous parliament-driven outreach programmes in which citizens and civil society organizations are strongly encouraged to relate to their parliament, and where parliaments and parliamentarians are expected to be outward looking and responsive both to their constituents and the overall national interest.

Parliamentary outreach is relatively new to many parliaments (including some long established) but is now considered a normal part of parliamentary life. Outreach may take a variety of forms, from straightforward reciprocal visits to complex engagement on issues of policy.

It will always be important to consider outreach from the point of view of gender relations and the particular challenges to women and youth, and to reflect carefully on ways in which such development support may be offered. Women's participation may be encouraged by systematically engaging with women's grassroots organizations, women leaders of the community, gender-focused research institutes and think-tanks.

Equally important is youth outreach. Youth may be drawn into a parliamentary environment including the establishment of parliamentary internships for students at national universities and colleges as a means of promoting openness, cooperation and learning, and the creation of youth parliaments.

Parliaments also have a special responsibility to ensure that the voice of minorities and the marginalized are heard, and support activities should take strong account of the requirement to reach out to those vulnerable constituencies. Where a country has a challenging geography, a fragile transport system, or contains far flung and distinct ethnic groups, strong outreach will be of especial importance.

There are a multitude of practical ways in which outreach can be conducted and supported, and the priorities agreed will depend largely on the national and regional modes of communication habitually used: radio, television, dedicated parliamentary media channels, a meaningful parliament

website, newsletters in the relevant range of languages, inward and outward visits by citizens and local and international parliamentarians respectively, seminars, and conferences.

Whatever the exact forms of the outreach engagement appropriate in particular cases, parliamentary support partners should invariably consider a parliament's capacity to engage with its citizenry as a foremost priority for action.

Outreach support activities should:

- Promote a strong spirit of parliamentary inclusiveness, and strengthen links to the citizens.
- Ensure that participation in support activities reflects national diversity.
- Include specific training to address diversity issues in parliament where required.
- Assist parliaments and parliamentarians in promoting an awareness of equal opportunities and tackling discrimination in all forms in its legislative, oversight and representational work, and within its own secretariat administration.

Constitutional and political economy contexts

Parliaments are a part of, and operate within a formal constitutional and institutional context. At the same time, parliaments are a dynamic part of a less transparent, overlapping political economy context extending beyond parliament.

Support partners must always seek to take account of both the surface constitutional/institutional and political economy contexts within which a parliament exists. Appropriately designed activities to assist parliaments to design suitable support programmes will be contingent on such understanding.

Parliamentary support partners have an obligation, therefore, to inform themselves about the country's institutional history; and should also appreciate the country's general political environment (electoral system, political parties, relevant provisions of the constitution, human rights situation, gender equality, recent experience of conflict), the budgetary and fiscal situation, the economic context and national development plans.

Parliamentary support partners also need to consider international and regional issues (trade, political, economic, cultural regional relations) and disputes, and the country's international and regional obligations, all of which are likely to be continuing features of parliament's interest and concern.

The institution of political parties is the bridge between organized political opinion and the institutions of the state, including parliament. Parliament is where major national political tendencies are represented, in line with the country's electoral law, and political parties are vital features of a country's political economy.

The capacity of a parliament to operate well rests partly on well-designed procedural rules, but to a considerable extent upon the stability, disciplines and capacities of the political parties, groupings, and alignments. Where parties are weak or even non-existent, parliament is unlikely to be able to effectively represent its citizens. The political parties, as crucial players in national democratic life and parliamentary democracy, are therefore an additional key context and focus for support. It will be important for partners to be aware of the history and political background of the main parties represented in parliament.

PRINCIPLE 3: Parliamentary support aims for sustainable outcomes.

Sustainability of parliamentary support means that the benefits of external assistance continue to accrue to the institution after the assistance ceases. This implies that parliaments develop the capacity to manage change and renewal processes.

Parliamentary support should focus on tools to sustain development assistance and on institutionalizing a process for continued institutional development. These tools include (1) a strategic approach to development; and (2) deepened effectiveness of parliamentary staff.

Strategic planning for sustainability

While parliaments may be functionally unique, they behave in many ways like other institutions, in particular they demonstrate evolution, whether planned or not.

Parliaments should therefore invariably be encouraged to adopt strategic and corporate management techniques to exert control over their own development by: prioritizing activities, managing external support and, in the context of overall institutional objectives, revisiting and revising previous initiatives and reforms, ensuring resources are used with value for money, accountability and transparency.

Such techniques also provide parliaments with the opportunity to showcase to citizens progress in agreed national institutional targets and objectives, and therefore to develop a progressively more positive public image for parliament.

Strategic planning is the main tool a parliament has for managing rational and sustainable change by establishing consensus over strategic objectives and consequential annualized corporate and operational planning.

Where no parliament strategy exists, therefore, support partners should encourage parliaments to agree to an early assessment of whether it is timely to begin planning for one, and stand ready to assist with the lengthy process of embedding a strategic outlook in Parliament. Where there is a strategy, then a priority will be review and update where required.

Staff and institutional continuity

Parliaments exist to enable members to exercise their democratic mandate. This cannot be carried through effectively in the absence of a cadre of permanent staff. The main potential resource for continuity and sustainable change in a parliament is the permanent secretariat, although many other actors, namely, the Speaker and party leaders, and members (especially those re-elected) also have extremely important roles.

Strong parliaments need impartial, highly professional and qualified staff that are loyal to the parliamentary institution. Parliamentary support activities may help achieve this aim by promoting staff selection and careers based on merit and by ensuring that employment contracts or regulations contain appropriate employee protection guarantees. Parliamentary support may promote measures intended to encourage women's promotion to leadership positions in the secretariat.

Every parliament finds an institutional memory invaluable; that memory invests primarily in the staff, mainly in senior procedural positions. This does not necessarily mean that all individuals will stay in the secretariat for their entire working lives. Indeed, taken to extreme this could result in an institution resistant to evolution. A balance of continuity and change in parliament staff is required.

Assistance in the form of ongoing training and mentoring of procedural staff, possibly the development of a parliament research or training centre, the production of handbooks or facilitating parliament's access to independent qualified expertise are all initiatives in which partners might engage with parliamentary staff, alongside targeted support for members of parliament.

Partners' role in promoting sustainable parliamentary development

To promote sustainability, partner support activities must be a clear part of the development process agreed and driven by parliament itself. Such a position:

- Ensures that partners are genuinely supporting parliament's own development vision and confirms the legitimacy of this support.
- Allows the closest co-ordination between activities and parliament's overall development, and
- Enables a holistic approach to be taken to parliamentary support in which all parts of parliament gain from partners' support. Sustainable parliamentary support activities imply capacity building that benefits the whole institution, its different components, members and staff.

Members and staff are normally substantially more likely to enter willingly and enthusiastically into partner sponsored activities, contribute to their success, and take real ownership of the results if those are part of a process of sustainable development owned and directed locally.

That said, there are often instances where when there may be demands for support activities which might not be foreseen as part of a longer-term planning document. Not all parliaments may have had the opportunity to develop a long-term development plan through an inclusive process. Even where this exists, there are often gaps between an election and the development of a new parliamentary development plan, and institutional development priorities may sometimes with new political leadership. Legislatures are often in the position of adapting their schedule and priorities in response to emerging needs of the country, as well as to new political developments. To be effective, parliamentary support activities must also be responsive to emerging needs expressed by parliament and parliamentarians, even if not reflected during a long-term strategic planning document.

PRINCIPLE 4: Parliamentary support is inclusive of all political tendencies.

Parliament is where all political tendencies are represented, in line with the country's electoral law. Political parties are crucial players in democratic life, and parliamentary democracy is intended to give a voice to all groups with significant electoral support. While the primary focus of parliamentary support must be the effective functioning of parliament as a whole, it is important for parliamentary support partners to be aware of the history and political background of the main parties represented in the parliament in question.

Inclusiveness means providing opportunities, wherever possible, for support and assistance to all political tendencies represented in parliament, to the extent that they abide by generally accepted democratic practice, such as respect for the rule of law and for the rights and privileges of political opponents. Members of the majority and of the opposition should both benefit from parliamentary support activities, and no group should be entitled to veto support for others.

Some foundations and organizations involved in parliamentary support are tied to specific political parties. While there is an appropriate role for party-to-party assistance and exchanges among parties sharing similar ideology or affiliations, political inclusiveness should be reflected in the design and implementation of parliamentary support activities — recognizing that the overall goal of parliamentary support is to strengthen the democratic functioning of parliament as a whole.

Inclusiveness does not require that identical assistance be provided to each political party group, since the needs and priorities of these groups may differ substantially depending on their role in parliament (ruling party, opposition, junior coalition partner, etc.). In some contexts, parliamentary support partners need to have an understanding of and engage with significant political groups or tendencies that are absent from parliament, for example because they did not meet the threshold to sit in parliament or were unable to fully participate in the electoral process.

PRINCIPLE 5: Parliamentary support is grounded in emerging international democratic parliamentary standards.

National democratic parliaments are each unique, made so by their evolution, the place they hold in their national governance structure, and their individual and characteristic conventions and procedures. Nevertheless aspects of parliamentary practice are universal, and it is this that enables us to refer to a genuine international parliamentary community.

Parliamentary support partners recognize the unique character of each parliament but also seek to reinforce these universal practices that are grounded in emerging international standards for democratic parliaments. The commendable efforts of the IPU,³ of parliamentary associations such as the Commonwealth Parliamentary Association (CPA)⁴ and the Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF)⁵ to develop such international standards have been significant and should be expanded.⁶

³ www.ipu.org/

⁴ www.cpa-hq.org

⁵ apf.francophonie.org

⁶ Access to documentation on emerging international standards may be accessed on the IPU, CPA, APF web sites; many helpful documents are brought together on agora-parl.org

Any tendency for parliamentary support partners to approach parliamentary democracy in terms of a single model or system is likely to be harmful. The strength of democracy is its ability to fulfil fundamental aspects of inclusion and engagement within a shared political process while respecting the wide variety of traditions across the world.

The emerging international standards for democratic parliaments, which ultimately come from parliaments themselves facilitated through organizations like the CPA, IPU, SADAC and APF, will help avoid any tendency for parliamentary support to focus on a single model of parliamentary democracy, and instead base support efforts on those elements of parliamentary practice that are universal across constitutional systems.

Purpose of international standards

International standards are a common language that enables the parliamentary community to find common pathways for future development in response to the changing needs of national populations and based on a shared democratic politics.

A number of publications in recent years have provided sophisticated analyses of parliaments and parliamentary democracy with the objective of seeking broad discussion of, and emerging consensus on, relevant standards for democratic legislatures,⁷ identifying benchmarks for democratic legislatures,⁸ providing innovative approaches to parliamentary accountability in developing countries.⁹

Other important work enables parliaments to commence the process of self-development by providing a rational and universal approach to self-assessment, the first, essential stage in identifying the starting point for current and future needs.¹⁰

There are many other enhancements to democratic parliamentary life that may arise from this work. Agreed international guidelines, standards and assessment frameworks can, for example:

- Enable parliaments to check the state of their own development and to provide clarity about the nature of support required.
- Provide an objective measure of the effectiveness of parliament.
- Constitute useful reference points for conducting evaluations.
- Help establish a baseline for support work with a parliament.
- Assist in developing a roadmap for future support.
- Contribute to parliaments' self-evaluation and reform efforts.

Those involved in parliamentary support, led by parliaments themselves, should promote the emerging international norms and standards for democratic parliaments, based on universal parliamentary practice and support their further development.

PRINCIPLE 6: Parliamentary support addresses the needs and potential of women and men equally in the structure, operation, methods and work of parliament.

Rationale

The political enfranchisement of women constituted one of the greatest changes to democracy around the world in the 20th century. Responding to this change continues to require support; both in working towards the goal of gender balance in women's parliamentary representation, and in ensuring that the legislative and oversight work of parliaments reflect the principle of gender equality.

⁷ For example, NDI, *Towards the Development of International Standards for Democratic Legislatures* (2007) at <http://www.agora-parl.org/resources/ace/standardsfordemocraticparliaments>

⁸ SADAC, *Benchmarks for Democratic Legislatures in Southern Africa* (2010) at <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/SADAC%20PF%20E2%80%9320Benchmarks%20for%20Democratic%20Legislatures%20in%20Southern%20Africa.pdf>

⁹ OECD, *Accountability and Democratic Governance: Orientations and principles for development*, at www.oecd.org/dac/governance-development/FORWEBAccountabilityanddemocraticgovernanceOrientationsandprinciplesfordevelopment.pdf

¹⁰ IPU, *Evaluating Parliament: A Self Assessment Tool Kit for Parliament* (2008); and UNDP, *Benchmarks and Self Assessment Frameworks for Democratic Parliaments* (2010) both at <http://www.agora-parl.org/resources/ace/standardsfordemocraticparliaments>

Where women's contributions are blocked, educational and working opportunities denied, or barriers placed to women's participation in governance leadership and decision-making institutions, countries deny themselves the full potential capacities of roughly half the population. Gender equality is therefore a crucial factor in driving sustainable development, economic growth and poverty reduction.

The importance of gender equality for parliaments is threefold:

First, democratic parliaments derive their legitimacy from the ability to represent all the citizens of their country. Therefore where the role of women is constrained overall institutional legitimacy suffers.

Second, the small number, or even absence of women in some parliaments undermines parliaments' institutional ability to take full account of the needs and interests of a major part of the population when undertaking its core legislative, oversight and representational tasks. This seriously degrades the quality of a parliament's legislative and other core output.

Third, parliaments are a country's mirror to the international community. Most countries seek to demonstrate and promote the operation of international norms in social and economic policy and benefit fully from participating actively in the community of nations. Parliaments reflecting gender imbalance present a distorted image of their country

These are powerful incentives for parliamentary authorities to promote measures to transform the institution into a gender-sensitive one, that ensures balanced participation in parliament, sets the example by ensuring respect for gender equality in its functioning and mainstreams gender throughout its work so as to deliver on gender equality goals.

Where women are under-represented in parliaments, or the means for their voices to be heard are weak, as they are in many parliaments, it is essential for parliamentary support partners to seek to assist parliaments in promoting activities to encourage more equal gender participation.

Action

Conducting an assessment of a parliament's gender sensitivity can be a useful first step in establishing the facts and identifying actions to encourage and improve the participation of women – both as members and as parliamentary staff – and to ensure that parliament's outputs address the needs and interests of men and women equally.

Parliament's strategic plans should be written with the objective of mainstreaming gender awareness and equality work throughout all parliamentary objectives. The strategy itself should be an exemplar of the objective of gender equality. Drafting plans in this way will assist enormously partners' work with parliaments in legitimizing tactics to promote a gender balance in all aspects of parliamentary life and work, particularly core parliamentary business outputs.

Mainstreaming gender throughout all aspects of parliamentary support and securing equal participation by men and women in activity design, implementation and results monitoring and evaluation processes results in more effective programmes because objectives and results will take into account and meet the needs of both women and men.

Parliamentary support activities should address gender equality issues from at least two distinct, complementary points of view. First, activities should aim to support and respond to the current specific needs of women parliamentarians, secretariat staff, and specific parliamentary bodies working on gender equality/women's rights issues such as a women's parliamentary caucus or parliamentary committees dedicated to gender equality.

Second, activities should aim to advance gender equality and women's rights into the future by supporting the efforts of both men and women, and the institution of parliament as whole, to develop ever stronger policies and working cultures to that end. Parliamentary support partners should assist all parliaments' efforts to review and assess how they function, their internal rules, as well as their facilities and infrastructure procedures and practices, from a gender perspective, on a regular basis, and to ensure that these are gender-sensitive and non-discriminatory.

In carrying out activities, partners need to work hard to ensure that women and men are well represented in all support activities at equivalent levels, including in project decision-making structures.

Support activities should have as constant objectives the following:

- Ensure that both women and men are effectively represented in parliament at all levels, both as members and parliament secretariat staff.
- To increase the number of women elected to parliament and to strengthen their effectiveness once elected.
- To ensure that parliament's secretariat reflects gender balance at directing as well as in middle and junior ranks.
- Ensure that dedicated gender mainstreaming mechanisms such as committees or caucuses have a legitimate and inclusive role in the overall institutional framework of the parliament.
- Ensure that parliaments are willing and have the capacity (including financial and human resources) to develop public policies tackling gender-based discrimination. For example, activities aiming to promote gender-sensitive/disaggregated statutory impact assessments of bills and budgets, and include a gender approach in the evaluation of public policy implementation, should be adequately resourced.

It is essential that parliamentary support partners assist parliaments in their objective of becoming gender-sensitive institutions, i.e. institutions that respect and embody gender equality in the way they function and that advance gender equality in their work and outputs. The *Plan of Action for Gender-Sensitive Parliaments*, adopted by the IPU's Member Parliaments in 2012, is a useful reference tool.¹¹

PRINCIPLE 7: Parliamentary support utilizes locally and regionally available expertise.

Rationale

External support to any parliament, however well informed and expert, requires guidance and practical assistance from within the immediate operating environment.

Long term partner engagement will require contracted national staff and resources to complement the sharing of international experience and enhance the knowledge of international staff on the local context. National expertise within partner sponsored work normally permits a much richer mix of support than would be available from the international experts alone.

Parliamentary support cannot be effective without a genuine local/international partnership at the heart of the support delivery mechanism whether *ad hoc*, project, programme, or in some other mode.

Parliament as a resource

It goes without saying that parliament is also a source of local expertise which should be effectively integrated into parliamentary support activities, where possible.

Such support should not be confined to one source within parliament but should be widely drawn from amongst administrative and political stakeholders whose 'championing' of activities will be essential to their success.

Ultimately, the doors of the Speaker, Secretary General and others should be open to the partners to seek support for specific activities where required, or to overcome particular challenges.

Non-parliamentary sources of local expertise

Parliamentary partners should also help vibrant and independent civil society organizations to work effectively with parliaments. They should seek to work with and support such organizations where they exist, first taking care to understand the existing dynamics between parliament and such civil society organizations in order to create the best conditions for success.

They should also foster or reinforce strong links between parliament and local universities, national and foreign experts based in the country, and think tanks, to help parliament benefit from local expertise.

Looking further out from parliament, parliamentary support partners should strive to harness the expertise available not only in the country but, where politically and practically acceptable, promote regional cooperation, especially with parliaments of neighbouring countries, relevant regional parliamentary and governance co-operation structures, and parliamentary training centres of excellence.

While great care needs to be taken over the involvement of the national government and national judicial bodies in parliamentary support work, such involvement does reflect the aspiration of 'joined up government' and institutional harmony which, if implemented, help enormously to promote better overall national governance.

Linking local parliamentary support goals to regional programmes may help increase national awareness of the common institutional challenges and weaknesses faced by all parliaments.

National staff

Finally, the ways in which national resources may be utilized and developed is almost infinite and there is an obligation to encourage national partners to adopt exciting and imaginative roles when engaging in parliamentary development.

National staff can act in many roles: resource staff, mentors, facilitators and committee advisors. Where capacity of national staff is limited, parliamentary support should contribute to the personal and professional development of talented national staff.

There is often unhealthy competition between parliaments, international support organizations, and governments for the services of trained and talented staff. Partners need to take a broad view of such challenges recognizing the undesirability of 'hiring away' talent from national institutions. There is also a need to work to expand the general pool of trained individuals in the national interest, and that the departure of one person provides a development opportunity for another.

PRINCIPLE 8: Parliamentary support partners and parliaments commit to excellent co-ordination and communication.

Using aid resources well is a continuing international priority.¹² Aid provided for parliamentary support is no different, and good co-ordination of effort and 'open door' partner communications pays dividends in improving the quality of outputs.

The interests of parliaments are clearly served by co-operation amongst support partners from different organizations, not competition. Parliamentary support partners should, therefore, engage in close co-operation to avoid duplication and cross-purposes.

The mechanisms to provide an opportunity for good 'on the ground' co-operation include:

- Harmonization of activities and best practice.
- Promotion of a complementary approach to support and activity provision through formal and informal communication structures (regular joint meetings, information sharing, dissemination of lessons learned, reciprocal assistance, and co-ordinated activities).

¹² Such international commitments to make development cooperation more effective as, the 2005 Paris Declaration on Aid Effectiveness, the 2008 Accra Agenda for Action, the 2011 Busan Partnership for Effective Development Co-operation, apply equally to parliamentary development activities

¹¹ 127th IPU Assembly in Quebec City, 26 October 2012, at, <http://www.ipu.org/conf-e/127/res-plan.htm>

- Parliament-driven activities with parliament co-ordinating all partners and self-supporting the partnership process effectively.

However, meetings 'on the ground' between local partners are often insufficient to improve the delivery of activities because, too frequently, the objectives of the partners are set in headquarters. Too often, the degree of room for manoeuvre in making adjustments towards enhancing rational delivery between support partners throughout the period of support is frequently unclear, often leading to continuing inefficiencies. Traditional delivery mechanisms, programmes and projects, are themselves normally characterized by structural rigidities of objective and time.

While there are no simple solutions to the challenge of fully rationalizing support resources it is important for partners to continue promote co-operation and co-ordination both at the national and headquarters level. Parliamentary support partners must engage in regular and transparent communication amongst themselves, and with the parliament concerned. Regular meetings are important, and partners should be encouraged and support provided to them when required to take a lead in this. At headquarters level, coordination is also vital, especially where the number of partners interested in working with a particular parliament is high.

The earlier discussions are opened, and the more comprehensive the partner constituency for such discussions, the more likely it is that the opportunity for a well targeted allocation of resources will be possible, and also that the front line supporters will be able to implement complementary and comprehensive activity packages 'on the ground'.

PRINCIPLE 9: Parliamentary support partners act ethically and responsibly.

Just as the design and staffing of parliamentary support activities will have a significant effect upon the success of the partnership, similarly, the ethical position of partners in carrying forward such activities bears significantly on the relative success of their work.

Parliament's role and responsibility as a national exemplar of integrity, an institution adhering to and acting upon a comprehensive and transparent code of ethics, is absolutely fundamental to its democratic purpose and has never been more needed around the world, where many countries suffer the blight of corruption.

Scrutiny of parliament from civil society and media means that apparent lapses in ethical standards are likely to erode public trust in confidence in parliament as a whole.

Parliamentary support programming has as one of its major aims the promotion of parliamentary integrity and reference may be made to relevant documents for comprehensive treatments on parliamentary ethics.¹³

It follows therefore that partners must adhere to and demonstrate the same high standards of ethical behaviour and integrity that they themselves are advocating. Parliaments and partners should be fully in step with each other in maintaining an exemplary standard of ethical and responsible behaviour. There are several aspects to ethical and responsible behaviour on the part of parliaments and parliamentary support partners.

The following examples are intended to be a helpful, though not exhaustive, illustration of the behaviour required of partners:

- Parliamentary support partners must adhere to principles of financial probity, especially since one of the primary purposes of parliamentary support is to improve parliamentary financial accountability and openness.

- Parliamentary support activities should not be used to advance commercial interests. While for-profit players may have a role to play in parliamentary development, their activities should be limited in the interests of probity and transparency and should be driven by the goal of parliamentary support, not by a business or profit motive.
- Parliamentary support activities should be inclusive of all political tendencies in the parliament.
- Parliaments and parliamentary support providers should be transparent about the types of assistance received and provided. The effectiveness and efficiency of such support requires parliaments to deal fairly with all stakeholders, and not to use one against the other or seek similar assistance from multiple partners without disclosure.
- Parliamentary support partners should abide by the general principles embodied in the internal codes of conduct of parliaments, for example by not engaging in nepotism or other practices that are inconsistent with the standards of conduct that parliaments have defined for themselves.
- Parliamentary support partners should promote the sustainable enhancement of parliament's capacities. This implies that they should avoid "hiring away" existing parliamentary staff to work for parliamentary support programmes.

Establishing parliamentary ethical codes of behaviour and ensuring good implementation is one of the most demanding, as well as an important element of parliamentary support.

Where no such parliamentary code presently exists, support partners should encourage the drafting and adoption in an inclusive and locally led process. Where a code is in place, they should consider support for its effective implementation in parliament and support partners should also set an example by adhering to the strictest norms of ethical behaviour.

¹³ For example, OSCE, *Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians* (Warsaw, 2012) at http://www.osce.org/sites/default/files/background_study.pdf and European Parliament - Office for Promotion of Parliamentary Democracy, *Parliamentary Ethics: A Question of Trust* (OPP, 2011) at http://www.osce.org/sites/default/files/codes_of_conduct_final-enforweb.pdf

Aviz

În data de 9 decembrie 2014, membrii Comisiei au dezbătut și avizat *favorabil*, în unanimitate, următoarea acțiune parlamentară de relații externe:

Solicitarea de adeziune la Principiile comune ale asistenței pentru parlamente, adoptate de Uniunea Interparlamentară (UIP).

Senator Petru FILIP

