

مذكرة دراسة بالرأي للشعبة البرلمانية
لدولة الإمارات العربية المتحدة
في شأن مبدأ مشروع
الاتفاقية الدولية الخاصة بإعادة تأسيس
الاتحاد البرلماني الدولي كمنظمة دولية حكومية

الفهرس :

الرقم الترتيبي	الموضوع	المقدمة
5-3		
11-6	أولاً: مبادئ قوانين المنظمات غير الحكومية ذات الطابع الدولي	
12-11	ثانياً: مبدأ الفعالية	
17-12	ثالثاً: الاتحاد الأب الشرعي الأكبر للدبلوماسية البرلمانية ، والتدخل الحكومي يحدد هذه الصفة	
19-17	رابعاً: الادعاء بمبدأ الديمقراطية	
21-19	خامساً: البعد البرلماني للأمم المتحدة	
22 21	سادساً: مبدأ الدعم	
23-22	سابعاً: ممثلو برلمانات في الاتحاد ممثلين للحكومات	
24-23	ثامناً: تعديل أنظمة الاتحاد البرلماني الدولي ، أو لوائحه ، أو إصلاح في أجهزة الاتحاد يجب أن يمر عبر البوابة الحكومية	

مقدمة :

تعتمد مذكرة الدراسة هذه المقدمة من الشعبة البرلمانية لدولة الإمارات العربية المتحدة على المنهجية القانونية المقارنة بين قانون المعاهدات الدولية متعددة الأطراف ، وقوانين المنظمات الدولية غير الحكومية ، والشروحات القانونية في شأنها ، والاتفاقية المقترحة من الاتحاد البرلماني الدولي . كما اعتدت هذه المذكرة بوثيقة الاتحاد البرلماني الدولي " الملحق 1 " كأساس لتقييم المبررات التي صاغها مشروع الاتفاقية .

وفي ضوء ذلك انتهت المذكرة إلى عدد من النتائج الأساسية في شأن مبدأ تغيير الوضع القانوني للاتحاد البرلماني الدولي من منظمة دولية غير حكومية إلى منظمة دولية أبرزها أن ذلك سيترتب عليه انتقاص من دور و مكانة الاتحاد البرلماني الدولي . وأن هذا الاتحاد بصفته الرهنة كمنظمة دولية وحيدة للبرلمانات والبرلمانيين سيشهد تراجعاً في ضوء اقتحام الحكومات لمجالات أنشطته، والتأثير على قراراته ، وإمكانية التدخل في تشكيل الوفود البرلمانية المشاركة في أعمال مؤتمرات الاتحاد.

كما اعتمدت هذه المذكرة على منطلقات أساسية مثل هل الاتحاد البرلماني الدولي في حاجة لأن يكون منظمة دولية منشأ بمعاهدة دولية متعددة الأطراف ؟ وما هي المعايير القانونية التي تحكم سعي المنظمات الدولية غير الحكومية لأن تغير وضعيتها إلى منظمة دولية حكومية ؟ وهل فعالية الاتحاد ترتبط بشخصيته القانونية كمنظمة دولية حكومية و أن الكيان الحالي للاتحاد كمنظمة غير حكومية لا يتواءم مع تطورات الدبلوماسية البرلمانية في عصر بعد العولمة ؟ وكيف يمكن للاتحاد

البرلماني الدولي أن يدافع عن الدبلوماسية البرلمانية باعتباره حامل اللواء الرئيسي لها على الصعيد الدولي في ظل سيطرة الحكومات على عمل الاتحاد ومن ثم طغيان الدبلوماسية الرسمية على الدبلوماسية الشعبية ؟

وانتهت الدراسة إلى رفض مشروع الاتفاقية من حيث المبدأ استناداً إلى عدد من الحقائق أبرزها عدم انطباق شروط قوانين المنظمات الدولية غير الحكومية في شأن سعي هذه المنظمات إلى تغيير وضعيتها القانونية إذا ما واجهتها مشكلات ومصاعب رئيسية خاصة في إطار مبادئ حرية التجمع ، والاستقلال، والكفاءة ، وحرية التعبير ومبدأ التعددية ، والفاعلية من حيث غرض نشاطها الذي ارتبط في الاتحاد بالدبلوماسية البرلمانية بالإضافة إلى أن الاتحاد هو المؤسسة البرلمانية الوحيدة التي يمكن أن ينتظم فيها البرلمانيون على الصعيد الدولي ، في حين أن الحكومات لديها عشرات المنظمات الدولية التي يمكن أن تعبر عنها.

كذلك عدم التناسق القانوني على الصعيد الدولي في أن يكون لأي منظمة شخصيتين في آن واحد ، شخصية دولية حكومية ، وشخصية دولية برلمانية مما يمثل تناقضاً صارخاً لقانون المعاهدات الدولية المتعددة الأطراف.

كما انتهت الدراسة إلى رفض مشروع الاتفاقية إذا كان سياق مبرراتها الرئيسي هدف إلى تشجيع الديمقراطية نظراً لأن الكثير من دول العالم تعاني من التداخل بين الحد الفاصل بين تشجيع الديمقراطية ، ومبدأ التدخل في الشؤون الداخلية للدول ، والاعتداء على خصوصيات الدول الثقافية و التاريخية بمسمى " الديمقراطية " .

ولا تدعى الشعبة البرلمانية الإماراتية أنها بلغت كمال الحقيقية في دراستها ، أو أنها محتكرة للحقيقة في شأن هذه الاتفاقية ، ولكنها سعت إليها بقدر ما آلت إليه جهودها وعزمها .

إزاء ذلك كان مقترحها بتشكيل مجموعات عمل فنية لدراسة مشروع الاتفاقية من حيث المبدأ فقط ودون التطرق بالدراسة إلى مواد مشروع الاتفاقية ، وبعد ذلك يمكن الشروع في مرحلة ثانية من الدراسة إما في شأن مواد الاتفاقية ، أو مصادرة ذلك .

نأمل أن يمثل ذلك الجهد منهلاً ننهل منه لبناء تصورنا النهائي ، و زاداً نبتغيه في التوصل إلى الرأي النهائي.

رئيس الشعبة البرلمانية
لدولة الإمارات العربية المتحدة
عبدالعزیز عبدالله الغریر

طرح موضوع تعديل الشكل القانوني الحالي للاتحاد البرلماني الدولي في اجتماع اللجنة التنفيذية في جنيف أكتوبر 2009 . وبهدف التقرير إلى جعل الاتحاد البرلماني الدولي منظمة دولية عوضاً عن وضعه الحالي كمنظمة غير حكومية دولية.

وفي هذا الشأن فإن الشعبة البرلمانية الإماراتية تدارست الأهداف التي يسعى الشكل القانوني الجديد للاتحاد - منظمة دولية - من تحقيقها وهل هناك إشكالات و عوائق فعليه برزت أمام دور البرلمانين في الاتحاد البرلماني الدولي بالوضعية الحالية . مما يؤدي إلى التفكير في هذه الوضعية الجديدة.

واسترجعت الشعبة البرلمانية المبررات التي ساققتها وثيقة الاتحاد البرلماني الدولي " الملحق 1 " في شأن الأساس المنطقي للاتفاقية الدولية بشأن الاتحاد البرلماني الدولي كما تدارست مواد الاتفاقية في ضوء قانون المعاهدات الدولية متعددة الأطراف ، وقوانين المنظمات غير الحكومية ذات الطابع الدوري و ارتأت أن هذه المبررات أو ما يطلق عليه الأساس المنطقي للاتفاقية غير كافي للقبول بتعديل الشكل القانوني للاتحاد. وذلك وفقاً للاعتبارات التالية :

أولاً :

(مبادئ قوانين المنظمات غير الحكومية ذات الطابع الدولي)

هل من الضروري أن يعمل الاتحاد البرلماني الدولي وفق قانون المعاهدات متعددة الأطراف و من

ثم يتمتع بصفة المنظمة الدولية ؟

تري الشعبة البرلمانية الإماراتية أنه ليس من الضروري أن يعمل الاتحاد البرلماني الدولي في إطار وضعية المنظمة الدولية اتساقاً مع قانون المعاهدات المتعددة الأطراف . لأن الوضعية الحالية للاتحاد " منظمة دولية غير حكومية " أصبحت تحظى بالاعتراف القانوني الفعلي في المواثيق والقرارات الدولية . فالمادة " 71 " من ميثاق الأمم المتحدة تؤكد على إجراء المشاورات مع المنظمات غير الحكومية خاصة في المسائل الاقتصادية والاجتماعية التي تدخل ضمن اختصاص المجلس الاقتصادي والاجتماعي و هي ذات المسائل التي يركز عليها كثيراً عمل الاتحاد البرلماني الدولي . كما أن قرار الأمم المتحدة رقم 1296 المؤرخ في 25 / مايو / 1968 م منح المنظمات غير الحكومية اعترافاً رسمياً ومن ثم فإن الاتحاد بوضعية المنظمات غير الحكومية يمكنه أن يؤدي العديد من الأدوار المرتبطة بطبيعة أهدافه . بل نرى أن الاتحاد البرلماني الدولي نجح وتفوق على الوضعية القانونية المجردة للمنظمات غير الحكومية ولهذا صنفه قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بأنه منظمة ذات طابع مشترك بين الدول . أي أن الجمعية العامة للأمم المتحدة أعطته أفضلية على وضع المنظمات غير الحكومية ، وبالتالي حصل على صفة مراقب في الأمم المتحدة منذ عام 2002 م . من جانب آخر اعترفت بعض الدول مثل سويسرا ، والولايات المتحدة بالاتحاد البرلماني الدولي كمنظمة دولية وهذا يعود إلى نشاطه الدولي المهم ، وعضويته المميزة التي تجمع برلمانات العالم .

كما راجعت الشعبة البرلمانية لدولة الإمارات العربية المتحدة قوانين المنظمات الغير حكومية خاصة ما يتعلق منها بالأسباب التي تدفع لتعديل قوانين المنظمات الغير حكومية ذات الطابع الدولي أو بعبارة أخرى المبررات حول انتقالها من وضعية قانونية إلى أخرى و ارتأت أن هذه المبررات تكمن في الآتي :

1- إذا كانت المنظمة غير قادرة على تطبيق مبدأ حرية التجمع و بما يعني التدخلات الحكومية في إسباغ الوضع القانوني الرسمي على اجتماعاتها بما يحد من حرية المنظمة .

و هذا ما لم تلحظه الشعبة البرلمانية الإماراتية في أي اجتماعات عقدها الاتحاد البرلماني الدولي في أي دولة من العالم حيث أن مختلف البلدان التي انعقدت على أرضها اجتماعاته لم تتدخل الحكومات من قريب أو بعيد في جداول أعماله أو طبيعة قراراته أو أنشطته أو مدة هذه الاجتماعات و من ثم فإن حرية التجمع وما يعقبها من حرية الأنشطة مكفولة في الاتحاد البرلماني الدولي وفق القسانون الدولي ، والمواثيق الإقليمية الدولية مثل : الميثاق الأوروبي في عام 1950 والإعلان الأمريكي للحقوق وواجبات الإنسان في عام 1948م .

2- لعل الذي يدفع إلى تعديل قوانين أو وضعية المنظمات الحكومية ذات الطابع الدولي الحد من حرية التعبير التي تعني التأثير والتدخل في قرارات هذه المنظمات فتلجأ إلى تغيير وضعيتها القانونية حتى يتاح لها قدراً من حرية التعبير .

وهذا أيضاً ما لم تلحظه الشعبة البرلمانية الإماراتية في أعمال و أنشطة و قرارات الاتحاد البرلماني الدولي حيث أن مختلف البلدان التي انعقدت فيها مؤتمرات لم تتدخل للتأثير على مجرى أعماله وسير أنشطته أو الحد من محتويات قراراته للميل في اتجاه دون آخر بل أننا نؤكد الحماية الدستورية الداخلية ، وحماية القانون الدولي لحرية التعبير ظلت مكفلة لاجتماعات الاتحاد البرلماني الدولي. ولم تتدخل البلدان التي انعقدت فيها اجتماعات الاتحاد في كلمات الوفود البرلمانية ، أو الاحتجاج عليها ، وحافظ أعضاء الاتحاد على حرياتهم في التعبير عن كل ما يجول في خواطرهم و آرائهم ، كما لم تستطع مجموعة بعينها أن تفرض إرادتها على قرارات الاتحاد.

3- تؤكد قوانين المنظمات الدولية ذات الطابع الدولي على أنه يمكن تعديل قوانين أو وضعية هذه المنظمات في حالة عدم تنظيم مبدأ التعددية و من ثم بروز عدم التطبيق الديمقراطي في قرارات المنظمة وهذا أيضاً لم تلحظه الشعبة البرلمانية الإماراتية في عمل الاتحاد البرلماني الدولي كمنظمة حكومية بل نؤكد أن قوانين الاتحاد نجحت في ترسيخ التعددية كأصل للديمقراطية في نتائج قرارات أعمال الاتحاد فالتعددية التي برزت من خلال أنشطة مختلف المجموعات (العربية ، الأفريقية ، اللاتينية) كرسست مبدأ التعاون بين هذه المجموعات الجغرافية من أجل الوصول إلى نتائج تعبر عن الرأي العالمي لمختلف شعوب العالم و قد وضح ذلك في البنود الطارئة وقراراتها بالإضافة إلى قرارات ونتائج أعمال لجان الاتحاد و من ثم فإن اختلال مبدأ الديمقراطية أو عدم توازنه نظراً لإشكالات أحاطت بالتعددية القائمة في داخل الاتحاد ليس قائماً.

4- قد تسعى المنظمات الغير الحكومية ذات الطابع الدولي إلى تعديل قوانينها أو تغيير وضعيتها إذا ما ارتبط ذلك بمبدأ الكفاءة والتي نعني بعدم كفاءة المنظمة القائمة على تحقيق أهدافها ومن ثم تعطيل الكثير من اختصاصاتها وبالتالي فشل المنظمة في التعبير عن الغرض الذي أنشأت من أجله .

وهذا أيضاً ما لم تلحظه الشعبة البرلمانية الإماراتية في عمل الاتحاد البرلماني الدولي الذي نجح منذ عام 1889 (منذ نشأته) حتى الآن في أن تكون المنظمة البرلمانية الأم التي ينطوي تحت لواءها كل برلماني العالم والدليل الذي نستند إليه ينطلق مما يلي :-

أ - أنه على مدار هذا التاريخ الطويل في الاتحاد البرلماني الدولي لم تنشأ منظمة أخرى برلمانية تتازع الاتحاد في اختصاصاته و تدعي أنها ستقوم باختصاصات و أهداف تكافئ و تتماثل مع دور الاتحاد و من ثم ظل الاتحاد على امتداد هذه المسيرة الصوت الوحيد المعبر عن الرؤية البرلمانية الدولية.

ب- هذه الكفاءة لعمل منظومة الاتحاد البرلماني الدولي هي التي أدت إلى سعي مختلف برلمانات العالم على كافة انتماءاتها واتجاهاتها إلى الانضمام للاتحاد والتمتع بعضويته و لم يسجل الاتحاد انسحابات متزايدة من هذه العضوية حتى بلغ عدد برلمانات الدول المنظمة حتى الآن " 153 برلماناً" .

ج - أن الكفاءة التي تتحدث عنها قوانين المنظمات الغير الحكومية ذات الطابع الدولي تسم تلمس نتائجها جيداً في الاتحاد البرلماني الدولي مما أهله لأن تعترف به الجمعية العامة للأمم المتحدة بأنه منظمة ذات طابع مشترك بين الدول ، كما أن هذه الكفاءة هي التي جعلت بعض دول العالم تعطي له صفة المنظمة الدولية كما وردت بتفاصيلها القانونية في قانون المعاهدات المتعدد الأطراف مثل سويسرا و الولايات المتحدة ومن ثم فإن الاتحاد ليس بحاجة لأن يثبت معيار كفاءته.

ثانياً :

(مبدأ الفعالية)

ورد في وثيقة الاتحاد البرلماني الدولي الملحق ° 1 " بأن تغيير وضعية الاتحاد من كونه منظمة غير حكومية إلى منظمة دولية وفق الاتفاقية الدولية يعني القضاء على الحالة المتناقضة للاتحاد لكونه منظمة فاعلة معترف بها على الساحة الدولية ، وكونه منظمة غير دولية .

وترى الشعبة البرلمانية الإماراتية أن هذا المبرر ربط فعالية الاتحاد البرلماني الدولي بحصوله على صفة المنظمة الدولية وهذا ما لم توافق عليه الشعبة البرلمانية لدولة الإمارات العربية المتحدة حيث أن هناك الكثير من المنظمات الدولية أثبتت الأحداث والتطورات السياسية المعاصرة عدم فعاليتها و عدم قدرتها على تحقيق أهدافها أو ما أنيط بها من اختصاصات فالفعالية لا تقترن بكون المنظمة دولية أو غير حكومية فالعالم الآن منقسم حول مدى فعالية منظمة الأمم المتحدة وقدرتها تحقيق السلم والأمن الدوليين كما أن هناك العديد من الآراء المتباينة حول مدى عدالة قرارات هذه المنظمة

الدولية وتعبيرها عن العدالة الدولية الواجبة بالإضافة إلى ذلك هناك العديد من المنظمات التي تحمل الصفة الدولية مثل اليونسكو وغيرها والتي تصدر قرارات ذات طابع إلزامي إلا أن قراراتها تظل مفتقدة للتنفيذ والتأثير في الدول المعنية و من ثم فإننا نرى أن الفعالية لأي منظمة سواء كانت حكومية أو دولية إنما يرتبط بالأساس بقدرة المنظمة على تحقيق أهدافها وتمكينها من إيجاد الآليات المناسبة لتنفيذ هذه الأهداف على أرض الواقع فإذا كانت هناك العديد من المنظمات الغير الحكومية والتي تعمل في مجال الإغاثة الإنسانية أثبتت نجاحها وقدرتها على قيامها بهذا النوع من الأعمال و بكفاءة فاقت في الكثير من الأحيان عمل منظمات دولية فإن الاتحاد البرلماني الدولي استطاع أن يمحور فعاليته حول التزام أعضائه بقراراته ، وحرص مختلف برلمانات العالم على المشاركة في مؤتمراته ، وإلقاء بياناتهم و كلماتهم بل أصبحت قراراته مرجعاً للعديد من القرارات التي تصدرها منظمات دولية مما يؤكد على قدرة الاتحاد على تجاوز مفهوم الفعالية الذي يشير إليه المبدأ الثاني في وثيقة الاتحاد البرلماني الدولي.

ثالثاً :

(الاتحاد الأب الشرعي الأكبر للدبلوماسية البرلمانية ، والتدخل الحكومي يهدد هذه الصفة)
وفق وثيقة الاتحاد البرلماني الدولي " الملحق 1 " فإن الهدف من هذه الاتفاقية هو أن الحكومات لا تعد أطرافاً في الاتحاد البرلماني الدولي ، و أن الاتحاد منذ نشأته يعمل على تيسير التعاون بين

البرلمانيين ويتصرف كمنتدى للدبلوماسية البرلمانية ، و أن محاور عمله الرئيسية تتركز على البرلمانات والبرلمانيين . وأنه من الضروري إشراك الحكومات في عمل الاتحاد.

وترى الشعبة البرلمانية الإماراتية أن هذا الأساس أو المبرر الذي توردته الوثيقة في هذا الشأن إنما يحمل دليلاً على عدم تغيير وضعية الاتحاد البرلماني الدولي إلى منظمة دولية حكومية وذلك استناداً إلى الآتي :

1- أن الاتحاد البرلماني الدولي يتصرف كمنتدى رئيسي للدبلوماسية البرلمانية التي شهدت تطوراً هاماً في الألفية الجديدة . و أصبحت توازي في أهميتها الدبلوماسية الرسمية في بعض الأحيان . فإذا كانت الوثيقة ترى أن اشتراك الحكومات كأطراف في الاتحاد البرلماني الدولي يعد ميزة ، فإننا نعتبره مطلب من مطالب عمل هذه المنظمة في وضعها الجديد إذ أن ذلك يعني القضاء على دور الاتحاد البرلماني الدولي كمنتدى للدبلوماسية البرلمانية ، ومن ثم فإن الإنجازات أو الإسهامات التي حققتها الدبلوماسية البرلمانية في السنوات القليلة الماضية ستراجع في ظل سيطرة الحكومات على عمل الاتحاد البرلماني الدولي ، ومن ثم فإن الحكومات ستضفي طابع الدبلوماسية الرسمية على عمل هذه المنظمة التي تعد المحفل الرئيسي في العالم للدبلوماسية البرلمانية.

2- أن من حق برلماني العالم أن يكون لهم منظمة خاصة بهم تتحدث عن أفكارهم و آرائهم وطموحاتهم وأمانهم لمستقبل الإنسانية والتحديات التي تواجهها . فإذا كانت البرلمانات على

الأصعدة الوطنية والإقليمية حققت العديد من المكتسبات الجوهرية وتخطت بوعيها و ثمار أعمالها الحدود الدستورية التقليدية في العديد من برلمانات العالم فإن هذا الوعي البرلماني الذي ازداد قوة بدور المنظمات البرلمانية الإقليمية لابد و أن يتضاعف على المستوى الدولي من خلال الاتحاد البرلماني الدولي الذي يعد الصوت الدولي الوحيد لبرلماني العالم أما الحكومات فقد شيدت العديد من المنظمات الدولية التي اتخذت من منابرها أصواتاً للتعبير عن رأي الحكومات و في مقدمة هذه المنظمات الأمم المتحدة .

فإن كان من حق الحكومات أن تكون لها المنظمات الدولية المعبرة عن أفكارها وقراراتها ، فلماذا لا يكون للبرلمانيين على الأقل منظمة دولية وحيدة تعبر عن أفكارهم و آرائهم . و لماذا نسمح نحن البرلمانيين للحكومات بأن تقتحم عمل هذه المنظمة البرلمانية الدولية الوحيدة ، في حين أن الحكومات ذاتها ترفض إنشاء الجمعية البرلمانية للأمم المتحدة كذراع برلماني للأمم المتحدة و هو مقترح يعود إلى الأربعينات من القرن الماضي و اصطدم برفض عنيف من حكومات العالم لأن يكون للأمم المتحدة ذراع برلمانية لها ، و أن غاية ما تحصل في العلاقة بين البرلمانيين والحكوميين على المستوى الدولي هو مذكرة التفاهم الموقعة بين الاتحاد البرلماني الدولي والأمم المتحدة . ولا يعني ذلك أن الشعبة البرلمانية الإماراتية تناصب الأمم المتحدة عداءً أو رفضاً ، بل أنها من أشد المؤيدين لتطور التعاون وأنماط العلاقات القائمة بين الاتحاد البرلماني الدولي ، والأمم المتحدة .

3- أن اشترك الحكومات في الاتحاد البرلماني الدولي يعني من وجهة نظرنا أن القرارات

الصادرة عن الاتحاد يجب أن تكون معبرة عن رأي الحكومات لا رأي البرلمانيين الممثلين

الأصلين والمنشئين لهذه المنظمة لأنه إذا ما اصطدمت قرارات الاتحاد البرلماني الدولي بأي حكومة في العالم ، فإن هذه الحكومة ستعلن انسحابها من الاتفاقية الدولية المقترحة و إذا ما ارتأت الاتفاقية أن انسحاب الحكومة من الاتفاقية لا يعني انسحاب برلمانها فذاك وضع غير مقبول في قانون الاتفاقيات الدولية المتعددة الأطراف . فكيف يمكن لبرلمان أن يستمر في عضوية هذه المنظمة التي ستشأ باتفاقية دولية موقعة مع الحكومات في ظل انسحاب حكومة هذا البرلمان من الاتحاد . ألا يثير ذلك اضطراباً وتازماً في العلاقات بين البرلمان الذي يتمسك بالاستمرار في عضوية الاتحاد ، وبين الحكومة التي قررت الانسحاب على الصعيد الوطني للدول . ألا يثير ذلك عدم استقرار سياسي داخل هذا النوع من البلدان ، أليس من حق الحكومة أن تعلن حل برلمانها و تدعو إلى تشكيل برلمان جديد ؟ ألا يعيق ذلك ممارسة البرلمان لدوره كمنظومة للاستقرار الوطني في داخل الدول باعتباره ممثلاً عن شعب دولة بمختلف أطيافها السياسية . أم أن هذه دعوة لأن تناصب الحكومات العداء للبرلمانات ، وتتربص البرلمانات بالحكومات ؟

والتساؤل الثاني كيف يستقيم الوضع في هذه الاتفاقية بين برلمان عضو في الاتحاد البرلماني الدولية بمقتضى اتفاقية دولية ، و عضو آخر بصفته البرلمانية ، هل سيؤدي ذلك إلى تمايز في حقوق وواجبات الأعضاء المنضمون باتفاقية دولية ، والأعضاء الآخرين المنضمين بصفاتهم البرلمانية .

وهل سيلتزم البرلمان الأخير بقرارات المنظمة أو الاتحاد في حين أن حكومته المنسحبة لا يعنيهها تنفيذ تلك القرارات . فمثل هذه المسائل لم نجد لها صدى في قانون المعاهدات الدولية المتعددة الأطراف. و لكن باستقراء هذا القانون والعديد من الآراء القانونية التفسيرية الشارحة له فإن واضعي هذه الاتفاقية سيكونوا أمام حالة متناقضة لكيان وشخصية الاتحاد البرلماني الدولي .

الكيان القائم حالياً باعتباره منظمة دولية غير حكومية و هذا يشمل برلمانات الدول التي لا توافق حكوماتها ، أو انسحبت حكوماتها من الاتفاقية الدولية .وكيان جديد باعتبار أن الاتحاد منظمة دولية حكومية وهذا يشمل برلمانات الدول التي وافقت حكوماتها على الانضمام للاتفاقية ومن ثم فإن الاتحاد في صفته الدولية سيكون له شخصيتين لذات المنظمة . وبالتالي إذا كان مشروع الاتفاقية يرى أن هذه الاتفاقية ستعطي للاتحاد البرلماني الدولي الامتيازات والحصانات الدبلوماسية للعاملين في الاتحاد أسوة بالعاملين في المنظمات الدولية أو أن تلك الاتفاقية ستلزم الحكومات بضمان منح التأشيرات لجميع الوفود التي تحضر الاجتماعات التي ينظمها الاتحاد البرلماني الدولي فإن هذا المبتغى الذي يسعى إليه مشروع الاتفاقية لن يتحقق لأن قانون المعاهدات الدولية يؤكد أنه لا يمكن إلزام المستقل عن المعاهدة أو الاتفاقية بأي حكم ورد فيها . فإذا ما انعقدت أنشطة ومؤتمرات الاتحاد في دولة لا تعترف ، أو انسحبت الحكومة من الاتفاقية ، فإن هذه الدولة ستتعامل مع الاتحاد البرلماني على أنه منظمة دولية غير حكومية وليست منظمة دولية . وهذا التناقض الذي أوجده المشروع غير قائم في أي من المنظمات الدولية المعاصرة .

و بإيجاز القول و دون الاستطراد في العديد من المبررات الأخرى التي تراها الشعبة البرلمانية الإماراتية فإن مشرع هذه الاتفاقية جانبه الصواب بشأن التأكيد على أهمية دور الحكومات في عمل الاتحاد البرلماني الدولي لأن ذلك سيثير الكثير من الإشكاليات العملية الوطنية ، بل أن هناك عدداً كبيراً من برلمانات العالم خاصة برلمانات الدول النامية لن تستطيع أن توافق على أي قرار أو نشاط للاتحاد البرلماني الدولي دون الحصول على موافقة حكوماتها ، بل أن الحكومات ستكون صاحبة الكلمة والسيطرة في تشكيل وفد برلمانها المشارك في أعمال الاتحاد البرلماني الدولي باعتبارها طرفاً منشئاً لهذا الاتحاد . ألا يمثل ذلك تراجعاً كبيراً في دور البرلمانين والبرلمانات على الصعيد الدولي . ألا تمثل تلك الاتفاقية عهداً جديداً يكرس تبعية الدبلوماسية البرلمانية للدبلوماسية الرسمية ؟ ومن ثم الإيدان بأن يفقد الاتحاد البرلماني الدولي صفته كأب شرعي أكبر للدبلوماسية البرلمانية .

رابعاً :

(الادعاء بمبدأ الديمقراطية)

تسوق وثيقة الاتحاد البرلماني الدولي " الملحق 1 " مبرراتها بشأن هذه الاتفاقية بحاجة الاتحاد البرلماني الدولي لأن يزيد من توسيع أنشطته في مجال الديمقراطية ، وتيسير مشاركة البرلمانات في الشؤون الدولية. و هذا ما أشارت إليه المادة الثانية من الاتفاقية المقترحة بمساعدة البرلمانات على أن تصبح مؤسسات ذات صفة تمثيلية حقيقية ، وذات شفافية ، و ذات فعالية .

وتتساءل الشعبة البرلمانية الإماراتية هل نجحت كل المنظمات الدولية القائمة حالياً في العالم وعلى رأسها الأمم المتحدة في توسيع أنشطة الديمقراطية داخل مختلف بلدان العالم ؟ و ما هو الدور الجديد الذي سيقوم به الاتحاد إضافة إلى المنظمات الدولية القائمة حالياً والتي تتفق جميعها على مبدأ نشر الديمقراطية ؟ هل أصبح مبدأ الديمقراطية في العالم له معايير محددة يمكن أن تنطبق على جميع دول العالم بلا استثناء ؟ أن ذلك المبرر الذي يسوقه مشرع الاتفاقية قد يكون مدخلاً خطيراً للتدخل في الشؤون الداخلية للدول ، وعدم احترام خصوصيات هذه الدول الثقافية والتاريخية بادعاء نشر الديمقراطية . ألم يسجل التاريخ القريب تدخلات العديد من الأطراف الدولية في بعض بلدان العالم النامي بادعاء نشر الديمقراطية وما أدى إليه ذلك من وبال وخراب على تنمية و استقرار العديد من شعوب العالم كما كان باعثاً للعديد من النزاعات الأثنية والعرقية في عدد غير قليل من دول العالم . و تتساءل الشعبة الإماراتية عن الحد الفاصل بين التدخل في الشؤون الداخلية للدول ، وعدم احترام خصوصياتها ، وبين مبدأ الديمقراطية ؟

بالإضافة إلى ذلك فإنه إذا كان غرض هذه الاتفاقية تشجيع مشاركة البرلمانات في الشؤون الدولية وتعزيز أدوارها السياسية فإن الأمر ليس متماثلاً في كل برلمانات دول العالم لأن الاختصاص السياسي للبرلمانات لم يتم إقراره في العديد من دساتير العالم كاختصاص أصيل للبرلمانات في حين أن كل دساتير العالم اتفقت على أن الاختصاصات الأصلية للبرلمانات هي اختصاصات تشريعية ، ورقابية . ولذا فإن الاختصاص السياسي لأي برلمان إنما هو مكتسب لهذا البرلمان ويمثل إنجازاً عملياً يضاف إلى إنجازاته المقررة دستورياً (التشريعية والرقابية) ومن ثم فإن ما يتحقق حالياً من

زيادة تأثير الدبلوماسية البرلمانية خاصة في إطار عقد المؤتمرات البرلمانية الدولية والإقليمية المتخصصة، أو المساهمة في أنشطة الأمم المتحدة ، أو في التعبير عن التعاون البرلماني بين شعوب العالم من خلال دور لجان الصداقة البرلمانية فهذه الإنجازات المتحققة لم يدع البرلمانيون بشأن أنهم في يستطيعون أن يمارسوا أدوراً في الدبلوماسية البرلمانية تلغي أدوار الدبلوماسية الرسمية التي ما زالت تمثل الصك الرئيسي للشؤون الدولية.

بل أننا نرى أن تشجيع البرلمانات على ممارسة أدوارها السياسية في الشؤون الدولية قد تركز من خلال اتحادهم البرلماني الدولي ، وأن هذا الدور سيضعف و تتلاشى العديد من أدوات فعاليته إذا ما قررنا السير في اتجاه الاتفاقية الدولية المكرسة لسيطرة الحكومات على عمل وأنشطة وقرارات الاتحاد.

خامساً :

(البعد البرلماني للأمم المتحدة)

أما في شأن ما أوردته الوثيقة بأن هذه الاتفاقية ستضمن توفير البعد البرلماني للأمم المتحدة . فإن الشعبة البرلمانية الإماراتية لا تتوافق مع هذا الرأي انطلاقاً من الآتي :

1- يجب أن نفرص بين الاتحاد البرلماني الدولي كمنظمة برلمانية دولية غير حكومية أنشئت في عام 1889 م بهدف تحقيق التعاون بين مختلف برلمانات العالم ، و بين البعد البرلماني

للأمم المتحدة الذي تم طرحه في عامي 1948 ، 1949 على يد العديد من المفكرين البرلمانيين. فالبعد البرلماني للأمم المتحدة منذ نشأته كفكرة لم يتطرق أصلاً إلى الاتحاد البرلماني الدولي ، و إنما كان محور الفكرة هو أن يكون للبرلمانات ممثلين لها في داخل الأمم المتحدة إلى جانب الحكومات ، و أن هؤلاء البرلمانيين سيشكلون جهازاً برلمانياً لعمل الأمم المتحدة . بحيث يؤدي ذلك إلى تحسين مجالات عمل الأمم المتحدة في إطار اتفاق الحكومات وممثلي البرلمانات . بل أن بعض الأدبيات البرلمانية التي نظرت واستغرقت في تفاصيل هذه الفكرة أكدت على ضرورة الحفاظ على الطابع المستقل للاتحاد البرلماني الدولي كمنظمة برلمانية خالصة .

2- أن الإقرار بذلك يعني أن الاتحاد البرلماني الدولي سيتحول إلى جهاز من أجهزة الأمم المتحدة ، ومن ثم تبعية الاتحاد للأمم المتحدة ، وتبعية البرلمانات للحكومات والقول بعكس المنطوق السابق يتطلب إصلاح عمل أجهزة الأمم المتحدة ، وقضية إصلاح الأمم المتحدة ما زالت قضية حائرة على جدول أعمال الأمم المتحدة منذ أكثر من عشر سنوات و لم يحدث أي تقدم بشأنها خاصة في ظل إصرار الدول الكبرى في النظام الدولي المعاصر على التمسك بامتيازاتها في مجلس الأمن.

و إزاء ذلك نرى أن تستمر برامج توثيق التعاون بين الاتحاد والأمم المتحدة ، أما إذا كان هناك اتجاه لإنشاء نظير برلماني في الأمم المتحدة فإننا نرى أن ذلك يحتاج إلى الكثير من الدراسة التي يجب ألا تقضى في نهايتها إلى إلغاء كيان الاتحاد البرلماني الدولي كمنظمة برلمانية دولية مستقلة

وتحويله إلى مجرد جهاز من أجهزة الأمم المتحدة . فمن الأفضل من وجهة نظر الشعبة البرلمانية الإماراتية أن تظل العلاقة قائمة بين كيانين متساويين أحدهما يمثل حكومات العالم ، و الآخر يمثل برلمانات العالم. ولعل الخبرة البرلمانية الإقليمية تقدم لنا دروساً هامة يجب أن نسترعبها اهتمامنا . فإذا ما أنشئت منظمة برلمانية إقليمية في كيان منظمة حكومية فإن هذا لم يؤدي إلى إلغاء المنظمات البرلمانية الأخرى ذات الاستقلالية ، فالبرلمان العربي التابع لجامعة الدول العربية لم يؤدي إلى إلغاء الاتحاد البرلماني العربي ، والبرلمان الأوروبي المشرع للاتحاد الأوروبي لم يبلغ العديد من المنظمات الإقليمية البرلمانية الأوروبية.

سادساً :

(مبدأ الدعم)

إذا كانت أحد الأغراض التي تسعى إليها الاتفاقية هو الحصول على المزيد من الدعم من الأمم المتحدة ، والحكومات حتى يمارس الاتحاد البرلماني الدولي دوره بفاعلية أكبر . فإن فكرة الحصول على الدعم لا يمكن الاعتماد بها كمبرر لهذه الاتفاقية ، ومن ثم يمكن أن يكون هذا الدعم وسيلة للانزلاق إلى منعطفات خطيرة تؤدي إلى القضاء على دور البرلمانين الدولي وحتى في حال ما إذا كان هذا الدعم ضرورياً و ملحاً لأنشطة الاتحاد فإن البرلمانين الأعضاء في الاتحاد البرلماني الدولي يمكنهم أن يناقشوا ذلك في أجهزة الاتحاد المعنية ، ويمكن للبرلمانات أن تزيد من قيمة اشتراكاتها ، أو الحصول على دعم إضافي لدعم بعض الأنشطة ، وهذا ما حدث في الكثير من

أوجه أنشطة الإتحاد على مدار سنوات عمله . ثم كيف يمكن القول بأهمية الدعم الحكومي لتمويل أنشطة الإتحاد ، وأن الحكومات وحدها القادرة على توفير هذا الدعم . أليس للبرلمانات ميزانيات مستقلة وفق دساتيرها الوطنية ؟ ثم أن دور البرلمانات في إقرار الميزانيات دور حاسم ونهائي في الكثير من بلدان العالم ، وبالتالي فإن البرلمانات هي الأكثر قدرة في توفير الدعم إذا ما أرادت ذلك .

سابعاً :

(ممثلو البرلمانات في الإتحاد ممثلين للحكومات)

فإذا كان الإتحاد البرلماني الدولي سيحصل على صفة المنظمة الدولية بمقتضى اتفاقية دولية بين الحكومات ، فإن الحكومات تصبح المنشئة للإتحاد في وضعيته الجديدة .

وبالتالي سينطبق على هذا الوضع المبدأ القانوني " المنشئ هو المتصرف والمعقب " فللحكومات أن تتصرف في الإتحاد بالوجه الذي تريده سواء تفويض أعضاء البرلمان بحضورهم ، و اشتراكهم في أنشطة الإتحاد ، أو أن تعطيهم صفة النيابة عن الحكومة في الإتحاد ، أو صفة النيابة الحكومية في الإتحاد ، أو صفة ممثلين الحكومة في الإتحاد فحضور و اشتراك أعضاء البرلمانات في الإتحاد سيكون إما بصفة التفويض ، أو النيابة ، أو التمثيل للحكومة . من جانب آخر الحكومات ستكون هي المعقب على قرارات الإتحاد ، ونتائج أعماله ، ومن ثم فإن على البرلماني المفوض ، أو الممثل ، أو النائب للحكومة عليه أن يلتزم بتوجيهات ورأي الحكومة . ولا يجوز له أن يبد رأياً مستقلاً ، أو متعارضاً مع الاتجاه الحكومي و إلا فإن الحكومة ستخضع عنه صفة التفويض أو التمثيل أو النيابة . بالإضافة إلى ذلك فإن أعضاء البرلمانات سيكون عليهم إلزاماً بأن يقدموا إلى حكوماتهم

تقريراً عن أعمالهم في الاتحاد عقب عودتهم إلى بلدانهم لأنه من حق المنشئ أن يعي ويقدر تصرف مفوضه، أو نائبه ، أو ممثله في الاتحاد .

ولن تستطيع الاتفاقية أن تغير من هذا الوضع القانوني حتى إذا ذكرت صراحة في موادها أن البرلمانات هي الممثل للحكومات في هذه الاتفاقية . وبالتالي فإن هذا الوضع القانوني لا يستقيم معه ن يستمر برلمان ما في عضوية الاتحاد بعد انسحاب حكومته و إلا فإنه سيصبح مفوض متمرّد ، أو ممثل عاصي ، أو نائب أخل بحقوق المنشئ للاتفاقية وهو الحكومات.

ثامناً :

(تعديل أنظمة الاتحاد البرلماني الدولي ، أو لوائحه ، أو إصلاح في أجهزة الاتحاد يجب أن يمر عبر البوابة الحكومية)

فإذا كانت الحكومات هي التي ستوافق على اتفاقية الاتحاد وهي التي ستنشأ الاتحاد في وضعيته القانونية الجديدة كمنظمة دولية ، فإن أي تعديل في أنظمة الاتحاد ، أو بحث إصلاح عمل أجهزته لابد من أن يحظى بالموافقة الحكومية لأنها هي المعقب على الاتفاقية المنشئة. ومن ثم فإذا ما اتفق أعضاء الاتحاد (البرلمانات الممثلة) على أي تعديل في أنظمة الاتحاد ، أو قرارات إصلاحية لأجهزته فإن هذه الموافقة ستكون حبيسة عدم التنفيذ لحين الحصول على موافقة الحكومات.

و إذ تقدم الشعبة البرلمانية الإماراتية مذكرتها بالرأي في هذا الشأن دون أن تستغرق في مواد الاتفاقية وما تضمنته من أوجه أساسية خاصة في شكل هذه الاتفاقية الذي يتعارض مع النظام الأساسي للاتحاد ولائحته التي وافقت عليها برلمانات العالم ، أو في العديد من المواد التي تبدو غير محددة في الالتزامات القانونية ، وهو ما يتعارض مع قانون المعاهدات الدولية متعددة الأطراف.

فإنها ترى آخراً التقدم بالمقترح التالي :

تشكيل مجموعات عمل فنية من مختلف المجموعات الجيوسياسية لتدارس الإجابة على تساؤل محدد

هل من مصلحة الاتحاد البرلماني الدولي أن يغير من وضعيته القانونية القائمة كمنظمة دولية غير حكومية إلى منظمة دولية ؟

وترى الشعبة البرلمانية الإماراتية أهمية الاتفاق من حيث المبدأ - دون الاستغراق في مواد الاتفاقية و ماتضمنته - على تغيير الوضعية القانونية من عدمها.

فإذا ما تم الاتفاق على ذلك يمكن أن ننقل إلى المرحلة الثانية التي قد تتطلب أحد أمرين :

- أما دراسة مواد الاتفاقية باعتبار الاتفاق على مصلحة الاتحاد في أن يكون منظمة دولية.
 - أو عدم دراستها والإبقاء على الوضعية الحالية للاتحاد في كونه منظمة غير حكومية دولية.
- ونأمل أن يتم الموافقة على هذا المقترح و أن ننتهي إلى ما يحقق مصلحة برلمانات العالم ، ومنظمتهم المعبرة عنهم الاتحاد البرلماني الدولي .

2010/06/09 م