الأمم المتحدة

A/65/289

الجمعية العامة

Distr.: General
16 August 2010
Arabic
Original: English

الدورة الخامسة والستون

البند ١٢٤ (م) من جدول الأعمال المؤقت*

التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والمنظمات الأخرى: التعاون بين الأمم المتحدة والبرلمانات الوطنية والاتحاد البرلماني الدولي

رسالة مؤرخة ١٠ آب/أغسطس ٢٠١٠ موجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم لناميبيا لدى الأمم المتحدة

أتشرف بأن أحيل إليكم، باسم الرئاسة الناميبية للاتحاد البرلماني الدولي نصوص الوثائق الأربع التالية التي اعتمدها المؤتمر العالمي الثالث لرؤساء البرلمانات، الذي عقد في جنيف في ٢١ تموز/يوليه ٢٠١٠:

إعلان اعتمده المؤتمر (المرفق الأول)؛

تقرير عن كيفية تنظيم البرلمانات عملها مع الأمم المتحدة (المرفق الثاني)؛

تقرير عن تعزيز الاتحاد البرلماني الدولي وعلاقته بالأمم المتحدة (المرفق الثالث)؛

تقرير عن وضع معايير عالمية من أجل برلمانات ديمقراطية (المرفق الرابع).

وأرجو ممتناً أن تعملوا على تعميم هذه الرسالة ومرفقاتها بوصفها وثيقة من وثائق الدورة الخامسة والستين للجمعية العامة، في إطار البند ١٢٤ (م) من جدول الأعمال المؤقت.

(توقيع) كير م. **مبويندي**
الممثل الدائم

* A/65/150.

140910 140910 10-48664 (A)

الرجاء إعادة الاستعمال

مرفقات الرسالة المؤرخة ١٠ آب/أغسطس ٢٠١٠ الموجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم لناميبيا لدى الأمم المتحدة

المرفق الأول

المؤتمر العالمي الثالث لرؤساء البرلمانات

الأمم المتحدة، جنيف، ١٩-٢١ تموز/يوليه ٢٠١٠

٢١ تموز/يوليه ٢٠١٠

إعلان اعتمده المؤتمر

ضمان المساءلة الديمقراطية على الصعيد العالمي من أجل الصالح العام

١ - تندرج المساءلة والتمثيل في صلب الديمقراطية. فالبرلمان هو المؤسسة المركزية لأي نظام ديمقراطي التي يُعبر من خلالها عن إرادة الشعب، وتسن القوانين، وتساءل الحكومة. ونحن، رؤساء برلمانات العالم، قد اجتمعنا في مكتب الأمم المتحدة في جنيف، لمناقشة الطرق التي يمكن أن تسهم بها برلماناتنا في ضمان المساءلة الديمقراطية في العالم قاطبة من أجل الصالح العام.

٢ - وقد شهد العالم، منذ مؤتمر قمتنا الأخير المعقود في عام ٢٠٠٠، تغيرات معقدة وعميقة. فنحن نعيش في عالم أقطابه آخذة في التعدد ويتسم بتعمق العولمة الاقتصادية وما يقترن بها من تغيرات جذرية في العلاقات الاقتصادية الدولية وفي توازن القوى. ونشهد أيضا ازدياد الدعم الذي تحظى به التعددية وتشجيع الأخذ بالديمقراطية في العلاقات الدولية.

٣ - وتعثرت مسيرة النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية، منذ عام ٢٠٠٥، بسبب اندلاع أزمة مالية واقتصادية. فعلى الرغم من ظهور بوادر الانتعاش على الاقتصاد العالمي اليوم، لا تزال الأسس الاقتصادية ضعيفة، حيث لم تجد بعدُ المشاكل الهيكلية المتجذرة طريقها إلى الحل. وشهدت عدة دول تفاقم العجز العام لديها في أعقاب مبادرات اتخذت في القطاع المصرفي والمالي. ولا تزال الفجوة الإنمائية على الصعيد العالمي آخذة في الاتساع. واستفحلت الأزمة الاقتصادية بفعل التحديات التي يطرحها تغير المناخ، والأمن الغذائي وأمن الطاقة، والاتجار بالأشخاص، والهجرة، والصحة العامة، وهي تحديات لا يزال حلها بعيد المنال. وباتت الكوارث الطبيعية المدمرة أكثر استشراءً وزادت التهديدات غير التقليدية

المحدقة بالأمن مثل الإرهاب وانتشار الأسلحة وتهريب المخدرات والقرصنة، وغير ذلك من أشكال الجريمة المنظمة زيادة كبيرة.

٤ - ولا يزال الإرهاب، الذي يقوض السلام والديمقراطية والاستقرار، يمثل أحد أخطر التهديدات التي تواجه البشرية جمعاء. وإننا نتحمل مسؤولية كبيرة عن تيسير الجهود التي تبذلها حكوماتنا من أجل مكافحة الإرهاب من خلال وضع جميع ما يتصل بذلك من قرارات الأمم المتحدة والاتفاقيات والاتفاقات الدولية موضع التنفيذ. ونشجع الدول على إبداء روح التضامن واتخاذ إجراءات جماعية على الصعيد العالمي لمكافحة الإرهاب وذلك بأن تقوم، على نحو عاجل ودونما إبطاء، باعتماد اتفاقية شاملة لمكافحة جميع أشكال الإرهاب.

٥ - ونحن مقتنعون أكثر من ذي قبل بأن لا سبيل إلى إحراز النجاح في التصدي لتلك التحديات العالمية وغيرها من التحديات، وإلى إيجاد عالم أفضل للناس كافة، إلا بالعمل الجماعي. ولئن كنا نختلف بشأن السياسيات التي يتعين اتباعها والإجراءات التي ينبغي اتخاذها، فإننا مُجمعون في الاعتقاد بأن على جميع البلدان، كبيرها وصغيرها، غنيها وفقيرها، أن تعمل سويا، وأن تسعى إلى إيجاد الحلول، بوسائل منها القنوات المتعددة الأطراف، التي تتبوأ الأمم المتحدة مركزها، ضامنة المساواة بين الدول في السيادة. ونعيد التأكيد على التزام برلماناتنا بأن تشارك مشاركة كاملة في دعم هذا المسعى.

ألف - البرلمانات والديمقراطية

٦ - إن برلماناتنا مؤسسات وطنية يطبعها تاريخ كل بلد من بلداننا وتراثه الثقافي. فنحن فخورون بحصولنا على الاستقلال في السيادة التي يعد الدفاع عنها من حقنا وواجبا علينا وفي صميم إرادتنا.

٧ - ونسلّم بأن تحقيق الديمقراطية عملية متواصلة بالنسبة لجميع البرلمانات وأنه يتعين أن تُعزز الممارسات الديمقراطية السليمة داخل برلماناتنا، أكانت حديثة النشأة أم مضت قرون على وجودها. ونحن ملتزمون بمساعدة بعضنا البعض على بذل هذه الجهود، حيث تهبّ أقوى المؤسسات لتقديم المساعدة إلى نظيراتها الأضعف منها، فيزداد تعميم الممارسات السليمة بما ينفع الجميع على نطاق أوسع، مع ما يرافق ذلك من حرص متواصل على المشاركة على الوجه الأكمل من مواطنينا في الحوكمة على الصعيدين الوطني والعالمي تحقيقا للصالح العام.

٨ - وإننا في الاتحاد البرلماني الدولي، باعتباره هيئة جماعية تضم برلمانات العالم، نعتمد على ما لأعضائنا فيه من خبرة وحكمة جماعية. ونتعهد، مجتمعين، بأن نجعل برلماناتنا أكثر

تمثيلا وشفافية، وقابلية لأن يصل إليها الناس، ومساءلة، وفعالية، بما يمكّن مختلف مكونات المجتمع من المشاركة في الحياة السياسية. وسنعمل أيضا على تعزيز معايير نزاهة البرلمانات وأعضائها، مسلّمين بأن عضوية البرلمان هي أولا وقبل كل شيء خدمة عامة، وسندافع عن أعلى المعايير الأخلاقية ومعايير النزاهة في الحياة العامة.

٩ - والديمقراطية تقوم على سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان التي تستند إلى مبدأ ضرورة صيانة الكرامة الإنسانية من أن يمسها شيء. ونعيد التأكيد على ضرورة كفالة المساواة في الحقوق والفرص بين الرجل والمرأة، بما يعزز من ثم إقامة شراكة حقيقية بينهما في جميع المجالات. ونتعهد بالإسهام في تعزيز إشاعة مناخ من التسامح وبالحفاظ على التنوع والتعددية والحق في الاختلاف، مما يعني أيضا حماية حقوق الأشخاص المنتمين إلى فئات الأقليات والشعوب الأصلية.

١٠ - ونعلن بشكل قاطع أن نسبة النساء في البرلمان اليوم ليست كافية، ونتعهد بأن نضاعف جهودنا في سبيل تحقيق الهدف المتفق عليه دوليا المتمثل في أن تبلغ نسبة تمثيل النساء في البرلمانات، كمتوسط عالمي، ٣٠ في المائة بحلول عام ٢٠١٥. ونتعهد بمكافحة جميع أشكال التمييز ضد المرأة التي تمنعها من تحقيق تطلعاتها بالمشاركة على نطاق أكبر في الحياة العامة.

١١ - ونؤكد على أهمية تشجيع شبابنا على أن يستثمر طاقاته وحماسه وإبداعاته في النهوض بمجتمعاتنا وتعزيز التفاهم فيما بينها. ونحث برلماناتنا على أن تعالج شواغل الشباب وتطلعاته، وأن تشجعه على الانخراط في الحياة العامة.

١٢ - ويساورنا الانشغال إزاء شيوع الإحساس على نطاق واسع بأن الحياة السياسية فضاء منغلق على ذاته لا يتسع للتعبير عن الآراء المخالفة ومراعاة ما يطرح من خيارات سياسية بديلة. وسنبذل كل ما في وسعنا لضمان أن تُكفل جميع حقوق البرلمانيين؛ فيجب أن يكونوا أحرارا في أن يقولوا آراءهم دون أي توجس من التعرض للمضايقة أو المعاقبة، حتى وإن نأوا بأنفسهم عن خطى أحزابهم. وبالمثل، نحن ملتزمون بتشجيع التسامح السياسي بين المواطنين والزعماء السياسيين من خلال التثقيف والتواصل.

١٣ - ويعني الدفاع عن برلماناتنا أيضا أن نجهر بالإدانة عندما يُحل برلمان من البرلمانات في انتهاك للدستور الوطني أو عندما يُجرّد أعضاؤه بشكل تعسفي من صلاحياتهم أو تُنتهك حقوقهم الإنسانية بخلاف ذلك. ولقد شهدنا عددا من تلك الحالات في الآونة الأخيرة. فنحن ندين اغتصاب السلطة السياسية بالقوة وممارسة الاضطهاد ضد ممثلي الشعب المنتخبين.

باء – البرلمانات في الساحة الدولية

١٤ – نعتقد أن الأزمات التي تواجه العالم والتي من شأنها أن تشكل تحديات جسيمة للنظام السائد سوف تستمر، في جميع الاحتمالات. بيد أن هذه الأزمات، إذا أُديرت بصورة ديمقراطية، يمكن أن تمثل منطلقا لإحداث تغيير أساسي وخلاق.

١٥ – ويساورنا القلق إزاء عدم تحقق ذلك عموما في الوقت الحاضر. فالثغرة الديمقراطية لا تزال قائمة. بل إن كثيرين يقولون إنها آخذة في الاتساع. وأولئك الذين لم يدلوا بدلوهم قط في الشؤون الداخلية أو العالمية ما زالوا مهمشين أو مستبعدين.

١٦ – ولئن كانت الاضطرابات الأخيرة التي بدأت بأزمة مالية، آخذة في التناقص، فإن هناك ملايين لا يزالون يعانون من صدماتها اللاحقة. فقد اشتدت التحديات التي تواجهها أعداد لا حصر لها من الناس، لا سيما في البلدان النامية، للحفاظ على بقائهم اليومي. وستطول معاناتهم، وإذا لم يتدخل أحد لتخفيف وطأتها، سيطولهم التجاهل أو اللامبالاة إلى حد كبير. وما زلنا مقتنعين بأن إحدى الطرق البالغة الأهمية لسد الثغرة المتزايدة في الاتساع بين مَن يملك أسباب العيش الرغيد ومَن حُرموا كليا منها، تتمثل في إضفاء المزيد من طابع الديمقراطية والتمثيل على المؤسسات المتعددة الأطراف، وإرساء ممارسات تقوم على زيادة المشاركة على الصعيد الدولي.

١٧ – ولقد آن الأوان لكي نراهن على المستقبل. ذلك أنه ينبغي أن تولي اليوم النظم المتعددة الأطراف المزيد من الاعتبار لأفكار ومشاعر وتطلعات الناس أينما كانوا، أي أولئك الذين لا تجد أصواتهم آذانا صاغية.

١٨ – ومن ثم، فإننا ندعو مرة أخرى إلى توسيع نطاق مشاركة البرلمانات في تعزيز التعاون الدولي، ونكرر التأكيد على التوصيات التي قدمناها في مؤتمرَينا السابقَين. ونشدد على ضرورة أن تضطلع برلماناتنا بدور أكثر نشاطا في إدارة الشؤون الدولية من خلال المساهمة في المفاوضات الدولية ورصدها، وبمراقبة تنفيذ الاتفاقات التي أبرمتها الحكومات، وبصورة أعم، من خلال ضمان الامتثال على الصعيد الوطني للمعايير الدولية وسيادة القانون.

١٩ – ولا يتأتى حشد الإرادة السياسية ودعم الجماهير وكفالة السيطرة الوطنية فيما يتعلق بالتقيد بالاتفاقات الدولية وتنفيذها تنفيذا فعالا إلا إذا كانت البرلمانات وأعضاؤها على بينة من ذلك، ومنخرطة في المشاركة بنشاط، على الصعيدين الوطني والدولي، في مختلف مراحل عملية التشاور والتفاوض. وإننا عازمون على تعزيز قدرتنا على الاضطلاع بذلك الدور، دون المساس بمبدأ الفصل بين السلطات، وندعو حكوماتنا إلى أن تعمل معنا

من أجل تحقيق ذلك. ونعتزم، مهما استطعنا إلى ذلك سبيلا، أن نكفل انضمام البرلمانيين إلى الوفود الوطنية المشاركة في الاجتماعات الرئيسية التي تعقدها الأمم المتحدة ومحافل المفاوضات المتعددة الأطراف.

٢٠ - ويتعين أن تكون مشاركتنا في التعاون الدولي متجذرة في العمل اليومي المنوط ببرلماناتنا، الذي يتصل في كثير منه بضمان المساءلة. ولذا من الضروري أن تؤدي برلماناتنا دورا هاما في مراقبة تنفيذ البرامج الحكومية من أجل التصدي للتحديات الكبرى، مثل الفقر والحصول على الموارد المائية وتغير المناخ والأمن الغذائي وأمن الطاقة.

٢١ - وإننا نسلّم بازدياد أهمية البرلمانات الإقليمية ودون الإقليمية وإسهامها في التعاون الدولي. ونكرر تأكيد نداءاتنا السابقة الداعية إلى توثيق تعاون الاتحاد البرلماني الدولي مع تلك المؤسسات بغية تعزيز اتساق التعاون البرلماني العالمي والأقاليمي وزيادة فعاليته.

جيم - الأمم المتحدة

٢٢ - الأمم المتحدة هي أكثر المنظمات الدولية شمولا وتمثيلا ومرجعية لدول ذات سيادة، وهي تؤدي دورا لا غنى عنه في الشؤون الدولية. ونحن نتعهد بدعمها، وسنواصل توثيق تعاوننا معها امتثالا لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها المنصوص عليها في ميثاقها.

٢٣ - ونحيط علما بالإصلاحات التي أجرتها الأمم المتحدة حتى الآن. فقد أنشأت هيئات جديدة بدأت تثبت جدواها، وهي تعمل على إضفاء المزيد من التماسك المنطقي على عملياتها على الصعيد القطري. بيد أنه ما زال يتعين إدخال المزيد من الإصلاحات من أجل تعزيز شرعيتها وفعاليتها وذلك بجعلها أكثر ديمقراطية وتمثيلا. ونشجع الأمم المتحدة على مواصلة هذه الممارسة، وخاصة عن طريق تنشيط الجمعية العامة للأمم المتحدة وإصلاح مجلس الأمن لكي تُؤخذ حقائق اليوم في الحسبان. ونعتقد أيضا أن على الدول الأعضاء أن تزيد من استثمارها في مجالات التنمية، والسلام والأمن العالميين، وحقوق الإنسان وفي إدماج مبدأ المساواة بين الجنسين في جميع برامج الأمم المتحدة وأنشطتها.

٢٤ - ونؤيد الجهود الدؤوبة التي تبذلها الأمم المتحدة سعيا إلى تحقيق السلام والأمن في العالم. ونشيد بتجدد التركيز على الدبلوماسية الوقائية وبناء السلام، وما زلنا مقتنعين اقتناعاً راسخا بأن إرساء برلمانات ديمقراطية وقوية وفعالة يتسم بأهمية بالغة لتحقيق السلام الدائم. ونثني على الأمين العام للأمم المتحدة على اقتراحه المؤلف من خمس نقاط المتعلق بنزع السلاح النووي، ونتعهد بمواصلة بذل الجهود نحو إقامة عالم خال من الأسلحة النووية.

٢٥ - ونشيد بقيام الأمم المتحدة بتجسيد الأهداف الإنمائية للعالم في الأهداف الإنمائية للألفية. ونؤيد تلك الأهداف والغايات الإحدى والعشرين التي تعد ترجمة لها. فقد بُذل الكثير من الجهود لتحقيق تلك الغايات، إلا أن عددا هائلا منها قد لا يتحقق إن استمرت الاتجاهات الراهنة على ما هي عليه. لذا يتعين على الحكومات، ولا سيما حكومات البلدان الصناعية، أن تحترم التعهدات التي قطعتها على نفسها بتمويل تلك الأنشطة مهما كانت الصعوبات الناجمة عن الأزمة المالية والاقتصادية.

٢٦ - وإن لنا جميعا في هذا المجال، شأنه شأن غيره من مجالات أخرى كثيرة، مصلحة في إقامة علاقة أوثق وأمتن بين البرلمانات والأمم المتحدة. ولن تجد الأهداف الإنمائية للألفية طريقها إلى التحقق ما لم تقترن هذه الجهود كافة بشعور قوي بالمساءلة. فالديمقراطية والأمن والتنمية وحقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين ترتبط فيما بينها ارتباطا لا يقبل الانفصام. ويمكن لبرلماناتنا أن تقوم بالمزيد مما تبذله من جهود لضمان أن تُراعى الأهداف الإنمائية في أعمالنا اليومية وأن تُترجم إلى برامج وقوانين وطنية. وسيرا على هذا المنوال، نشجع برلماناتنا، عندما قيامها ببحث مشاريع الميزانية ومشاريع القوانين، أن تقيّم ما قد يكون لتلك المشاريع من آثار على تحقيق تلك الأهداف. ونتعهد بدعم هذه الجهود، وبأن نرصد عن كثب أي تقدم يُحرز وبأن نقوم بدورنا من أجل تحقيق هذه الغايات بحلول عام ٢٠١٥.

٢٧ - وندرك أن الأمم المتحدة قد حققت الكثير من ذلك بالفعل. فإذا ألقينا نظرة على مؤتمر قمتنا الأول الذي عقد في عام ٢٠٠٠، يتضح لنا أن تقدما مشجعا قد أُحرز على مدى السنوات العشر الماضية. فقد استفادت برلماناتنا من حدوث صحوة في أوساط الأمم المتحدة إزاء الدور الحاسم الأهمية الذي تؤديه برلماناتنا في تهيئة الأسس التشريعية المواتية للتنمية وفي تعزيز سيادة القانون التي تعد ضرورية لتحقيق التنمية. وقد أقر ذلك في الوثائق الختامية لمؤتمرات القمة الأخيرة، وبخاصة في مجال المعونة الإنمائية. وبدأت الأمم المتحدة أيضا تدرك ضرورة تقديم الدعم إلى البرلمانات الضعيفة في إطار أنشطتها الرامية إلى إعادة بناء الدول الخارجة من النزاعات. وأبدت الأمم المتحدة أيضا اهتماما جديدا بإبقاء البرلمانات، حسب الأصول، على اطلاع ببرامجها وأنشطتها.

٢٨ - ولكن لا يزال يتعين بذل المزيد من الجهود؛ ونحن نتطلع إلى أن يسهم الاتحاد البرلماني الدولي في إقامة علاقة عمل أوثق وأكثر فعالية بين الأمم المتحدة وبرلماناتنا.

دال – الاتحاد البرلماني الدولي

٢٩ – إننا نفخر بالاتحاد البرلماني الدولي وإنجازاته العديدة التي تمتد على مدى ثلاثة قرون. فقد أسهم أسلافنا، الذين أسسوا تلك المنظمة منذ أكثر من مائة وعشرين عاما، وخلفاؤهم، في وضع أساس متين للتعاون الدولي والتعددية السياسيين.

٣٠ – واليوم، فإن الاتحاد البرلماني الدولي هو المنظمة العالمية للبرلمانات. فهو ييسّر النقاش والحوار والتعاون في المجال السياسي داخل البرلمانات وفيما بينها. ويشجع الديمقراطية ويدافع عنها. ويضع المعايير ويعمم الممارسات السليمة، ويقدم دعما ملموسا لعملية بناء برلمانات ديمقراطية. ويعمل على بناء قدرة برلماناتنا على دعم الأمن والسلام والتنمية. ويدافع عن الحقوق الإنسانية لأعضاء البرلمانات ويعزز احترام المعايير والمبادئ العالمية لحقوق الإنسان. ويعمل على ما يدعم المساواة بين الجنسين ومشاركة المرأة في الحياة السياسية والعامة. ويساعد برلماناتنا على التعامل مع جدول أعمال دولي متعاظم وعلى إعطاء بعد برلماني لأعمال الأمم المتحدة.

٣١ – وإننا ندعو الاتحاد البرلماني الدولي إلى تعزيز برامجه وترشيدها بما يدعم برلماناتنا، وإلى تيسير مشاريع التعاون فيما بين البرلمانات. وننظر إلى هذه المنظمة باعتبارها مركزا للامتياز فيما يتعلق بالبرلمانات والديمقراطية، ونود أن نشهد مواصلة الاتحاد البرلماني الدولي تطوير عمله ذاك. وبإمكان الاتحاد البرلماني الدولي أيضا بذل المزيد من الجهود لمساعدة برلماناتنا على معالجة الأهداف الإنمائية للألفية وعلى مواجهة بعض أهم التحديات المطروحة اليوم على الصعيد العالمي.

٣٢ – ونؤكد أن الاتحاد البرلماني الدولي هو أنسب هيئة دولية للمساعدة في تعزيز العلاقة بين البرلمانات والأمم المتحدة. فالاتحاد، بصفته مراقبا لدى الأمم المتحدة منذ عام ٢٠٠٢، يضطلع بهذا الدور على نحو متزايد التأثير. وندعو الاتحاد البرلماني الدولي والأمم المتحدة إلى توسيع نطاق تعاونهما وإرسائه على أساس أمتن.

٣٣ – وتمشيا مع التوصيات الصادرة عن المؤتمرين الأولين لرؤساء البرلمانات بسد الثغرة الديمقراطية في العلاقات الدولية، نشجع أيضا الاتحاد البرلماني الدولي على تعزيز تحقيق المزيد من المساءلة والشفافية لدى مؤسسات بريتون وودز. فبإمكان الاتحاد البرلماني الدولي أن ينجز ذلك بتيسير زيادة التفاعل المباشر بين البرلمانات ومؤسسات بريتون وودز، وبالإسهام في تعزيز قدرات البرلمانات على ممارسة دورها في مجال وضع الميزانية واتخاذ القرارات الاقتصادية عموما.

٣٤ - ونرحب بالمناقشة التي بُدئت في أوساط الاتحاد البرلماني الدولي من أجل تعزيز مهامه، وزيادة كفاءته، وتطوير تعاونه مع الأمم المتحدة ومؤسساتها.

٣٥ - ونختتم مداولاتنا بشعور من التفاؤل الحذر. فالعالم يواجه أزمات متعددة على نطاق لم يسبق مثيل لضخامتها. بيد أن ثمة فهما مشتركا، لم يحدث قط من قبل، بأن لا سبيل إلى التصدي لهذه التحديات ما لم نعمل سويا، ونحن، بصفتنا الهيئة التي منحتها الشعوب تفويضا شعبيا بتمثيلها، سنكون جديرين بهذا التفويض. ونحن نستطيع، في إطار برلماناتنا، الاضطلاع بما يُناط بنا من مهام وسنقوم بذلك لضمان تحقيق المساءلة الديمقراطية على الصعيد العالمي من أجل الصالح العام للبشرية جمعاء.

المرفق الثاني

المؤتمر العالمي الثالث لرؤساء البرلمانات

الأمم المتحدة، جنيف، ١٩-٢١ تموز/يوليه ٢٠١٠

البند ٢

SP-CONF/2010/2-R.1

١ تموز/يوليه ٢٠١٠

تقرير عن كيفية تنظيم البرلمانات عملها مع الأمم المتحدة

المقرر: السيد د. أستوري، رئيس مجلس الشيوخ في أوروغواي

في عام ٢٠٠٧، أنشأت مجالس إدارة الاتحاد البرلماني الدولي لجنة معنية بشؤون الأمم المتحدة من أجل الاستجابة بشكل أفضل للتعاون المتزايد بين الاتحاد والبرلمانات الأعضاء والأمم المتحدة. وتجتمع اللجنة في جلسة عامة مرة واحدة في السنة، وتُكلف بدراسة كيفية قيام البرلمانات والاتحاد البرلماني الدولي بتنظيم أعمالها مع الأمم المتحدة، وعقد جلسات استماع مع كبار مسؤولي الأمم المتحدة، ودراسة العمل الشامل للأمم المتحدة وإصلاحها، وتقييم التقدم المحرز في التعاون القائم بين الاتحاد البرلماني الدولي والأمم المتحدة، واقتراح استراتيجيات لاتخاذ مزيد من الإجراءات.

وقد قررت اللجنة، في إطار عملية التقييم التي تقوم بها، الاستفادة من تجارب البرلمانات الوطنية في التعامل مع الأمم المتحدة: أي احتياجاتها وتوقعاتها، والممارسات الجيدة التي وضعتها، والتحديات، والفرص المتاحة للتحسين. وبتوجيه من اللجنة، أجريت دراسة استقصائية وقُدمت إلى البرلمانات للرد عليها.

وشارك ستة وتسعون برلمانا في الدراسة الاستقصائية، التي درست كيفية اتصال البرلمانات بالأمم المتحدة والجمعية العامة، وكيفية تفاعلها مع اجتماعات الأمم المتحدة الاستثنائية وعمليات التفاوض الرئيسية التي تفضي إلى إبرام الاتفاقيات والاتفاقات الدولية، وكيفية عملها مع المكاتب القطرية للأمم المتحدة، وما الذي يمكن أن يفعله الاتحاد البرلماني الدولي لتحقيق مزيد من التفاعل بين البرلمانات والأمم المتحدة. وتُعرض النتائج الرئيسية للدراسة الاستقصائية أدناه.

كيف تتصل البرلمانات بالأمم المتحدة والجمعية العامة؟

تعالج القضايا المتصلة بالأمم المتحدة، إلى حد كبير، في الجلسات العامة أو في لجنة العلاقات الخارجية/الشؤون الدولية. وفي عدد قليل من البلدان، تُعالج قضايا الأمم المتحدة في اللجان البرلمانية الأخرى (الدائمة أو المحددة)، رهنا بطبيعة الموضوع. وهذا هو الحال بالنسبة للجان التي تُعنى بحقوق الإنسان في قبرص، وبالموارد البشرية والتنمية الاجتماعية وتنمية المجتمع المحلي في ناميبيا، وببناء القدرات في البحرين، وبالصحة في كينيا. ولدى عدد قليل من البرلمانات، مثل تلك التي في ألمانيا وبنغلاديش والسودان، لجان أو لجان فرعية مكرسة للأمم المتحدة.

وفي كثير من البلدان، يقل التفاعل المباشر بين البرلمانات والسفراء/الممثلين الدائمين لبلدانهم لدى الأمم المتحدة أو لا يوجد تفاعل بينهم. ويبدو أن نقل المعلومات والإجابات على الأسئلة التي يثيرها النواب تنقل عموما من خلال وزارة الخارجية. ولا تُعالج التعليمات أو الولايات الوطنية التي تُمنح للسفير لدى الأمم المتحدة إلا لماما في البرلمان من خلال المناقشة أو طرح الأسئلة. وتشير الغالبية العظمى من البرلمانات إلى أن التعليمات التي تصدر بشأن قضايا الأمم المتحدة نادرا ما تتطلب موافقتها.

ويورد أكثر من ٧٠ في المائة من المجيبين أن النواب يُضمون إلى الوفود الوطنية إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة، حيث يتم ذلك بنسبة ٤٦ في المائة دائما أو غالبا. وتعد أستراليا وباكستان وبنغلاديش وجورجيا والدانمرك والسنغال وغابون وفرنسا والمملكة المتحدة والنرويج والهند من بين البلدان التي تضم النواب دائما إلى وفودها الوطنية إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة. وفي معظم البلدان، تميل هذه الممارسة إلى أن تكون متباعدة وذات طابع مخصص. ويشير حوالي ثلث المجيبين إلى أن النواب لا يُضمون أبدا إلى وفود بلدانهم إلى الجمعية العامة.

وفي حين أن النواب في معظم الحالات لا يبقون أكثر من أسبوع، على سبيل المثال، أثناء افتتاح الجمعية العامة، يبقى نواب من أستراليا وكينيا والمغرب وهنغاريا وهولندا طوال الدورة الخريفية للجمعية العامة.

ويختلف دور النواب في الوفود إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة. وهم يأتون، عموما، لحضور أنشطة الأمم المتحدة وعملياتها والاستماع إليها ومراقبتها والتعرف عليها. ولا يضطلع النواب بدور أكثر نشاطا إلا في حالات قليلة، وهي إيطاليا وجمهورية إيران الإسلامية وبنغلاديش والسويد وناميبيا والنمسا، من خلال المشاركة في عمل لجان الأمم المتحدة وتقديم البيانات والتداول وتقديم منظور برلماني لأعمال الأمم المتحدة.

وفي معظم البلدان، تقدم الحكومة معلومات للبرلمان عن مساهمة البلد المالية المقدمة للأمم المتحدة (الميزانية العامة، حفظ السلام، الخ)، ووكالاتها وبرامجها. ومع ذلك، عادة ما يتم هذا بشكل غير مباشر، إذ أن المساهمات المقدمة للأمم المتحدة تُدرج في إطار الميزانية التي تنفذها وزارة الخارجية، التي تُعرض على البرلمان كل عام للموافقة عليها واعتمادها. وعندما لا تتوفر مثل هذه المعلومات عن الميزانية عن طريق القنوات العادية، يمكن إتاحتها عند الطلب أو من خلال استجواب رسمي في البرلمان.

كيف تتفاعل البرلمانات مع الاجتماعات الاستثنائية وعمليات التفاوض الرئيسية في الأمم المتحدة؟

ليست هناك أدلة كافية على مشاركة برلمانية منهجية في إعداد الاجتماعات الاستثنائية للأمم المتحدة ومتابعتها. ويشير حوالي ربع البرلمانات المستجيبة فقط إلى أن النواب يُضمون بشكل متكرر أو بانتظام في الوفود الوطنية إلى هذه الاجتماعات الاستثنائية. وينظم حتى عدد أقل، ١٢ في المائة، مناقشات وجلسات استماع تنظيما منهجيا للتحضير لمتابعة نتائج اجتماعات الأمم المتحدة. ولا يفعل ستة وعشرون في المائة من البلدان ذلك أبدا، ولا يفعل حوالي ٦٠ في المائة منها ذلك إلا لماما.

ولا يرصد معظم البرلمانات بانتظام عمليات المفاوضات الدولية الكبرى التي تجري في الأمم المتحدة. ولا تعقد بانتظام جلسات استماع مع الوزير الذي يشارك في المفاوضات، ولا تقدم إرشادات أو تمنح ولايات. وعادة لا تتم مشاركة البرلمانات في المفاوضات المفضية إلى إبرام تعهدات ملزمة قانونا من جانب الدول سوى قرب نهاية العملية. وعند هذه المرحلة، تُبلغ البرلمانات بنتائج المفاوضات. وفي أغلب الأحيان، يُبلغ الوزراء البرلمان بذلك لا أكثر. ويُدعى البرلمان، في مرحلة ما، للتصديق على الاتفاق.

وفي عدد قليل من البلدان فقط يُعد البرلمان جزءا لا يتجزأ من عملية الإبلاغ عن تنفيذ الاتفاقات الدولية. وقد وضعت البرلمانات في أيرلندا وتونس وجورجيا وغابون وناميبيا والنمسا إجراءات يتم بموجبها تقديم التقارير القطرية عن تنفيذ اتفاقيات الأمم المتحدة إلى البرلمان. وينظم البرلمان مناقشات وجلسات استماع بشأن هذه التقارير. ويُعد أعضاء البرلمان من هذه البلدان جزءا من الوفد الذي يحضر الاستعراض الدوري الذي تقوم به لجنة الرصد التابعة للأمم المتحدة (حيث تتم مناقشة التقرير القطري). وتحال التوصيات الصادرة في وقت لاحق عن لجنة الرصد التابعة للأمم المتحدة وتُناقش ويجري متابعتها في البرلمان. وفي معظم هذه الحالات، يتم تكليف لجنة برلمانية خاصة بتقديم المشورة ورصد التقدم المحرز في تنفيذ هذه الاتفاقات.

وحتى عندما لا يشارك المشرعون مباشرة في هذه العملية، فإنهم يظلون في وضع يمكنهم من الحصول على معلومات من خلال تقارير وزارات الخارجية واللجان البرلمانية والمكتبات البرلمانية والاتحاد البرلماني الدولي واجتماعات الأمم المتحدة ووسائط الإعلام. وفي العديد من البلدان، فإن الممارسة القياسية للبرلمان هي تنظيم مناقشات بشأن القضايا أو الأحداث الدولية الرئيسية، أو عقد جلسات منتظمة للأسئلة والأجوبة مع المسؤولين الحكوميين.

كيف تعمل البرلمانات مع المكاتب القطرية للأمم المتحدة؟

لدى عدد قليل جدا من البرلمانات (١٢ في المائة تقريبا) تفاعل منتظم ومنهجي مع المكاتب القطرية للأمم المتحدة. وعندما يتم هذا التفاعل فإنه يكون مخصصا على وجه العموم، أو يتم بمناسبة ذكرى خاصة (أيام دولية وتوزيع تقارير ومنشورات الأمم المتحدة والتقارير والمنشورات القطرية، الخ). وفي كثير من الحالات، تبدأ الأمم المتحدة التعاون مع البرلمانات أو تضطلع بأنشطة مشتركة فيها، رغم أن البرلمانات في البلدان النامية تطلب عقد حلقات دراسية وتدريب. ويقدم العديد من البرلمانات تقارير عن الأنشطة، بما في ذلك المساعدة التقنية، التي يبدأها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وغيره من هيئات الأمم المتحدة مثل برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز ومكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة الصحة العالمية.

وتتلقى برلمانات البلدان النامية دعما من الأمم المتحدة في شكل بناء القدرات والمساعدة التقنية وبرامج التنمية. وعلى سبيل المثال، تتلقى إثيوبيا المساعدة من الأمم المتحدة لتدريب الموظفين البرلمانيين وتحسين مرافقها والحصول على أجهزة كمبيوتر وكتب ووسائل نقل واستشاريين. وتتلقى ناميبيا تمويل الأمم المتحدة الذي يسهل البعثات الميدانية التي يقوم بها النواب لأداء مهام الرقابة البرلمانية، بينما يدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في باكستان برنامج تطوير برلمانيا.

وتتلقي برلمانات عديدة التدريب والمساعدة التقنية من الأمم المتحدة في مجالات من قبيل صياغة التشريعات والمشتريات والموارد البشرية وتحسين المرافق. ويتحكم العرض أكثر من الطلب في هذا الدعم. وهناك عموما نقص في التخطيط الاستراتيجي والمشاركة من قبل البرلمانات في تحديد الأولويات ووضع مشاريع المساعدة.

ويتم أيضا تحليل مسألة كيفية عمل البرلمانات مع المكاتب القطرية للأمم المتحدة في سياق برنامج عمل لجنة الاتحاد البرلماني الدولي المعنية بشؤون الأمم المتحدة والفريق

الاستشاري للجنة. وقام الفريق الاستشاري ببعثات ميدانية إلى تنزانيا (أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨) وفييت نام (شباط/فبراير ٢٠٠٩) للنظر في عملية إصلاح ”وحدة العمل في الأمم المتحدة“، التي تهدف إلى بناء مزيد من الاتساق في تقديم المساعدة الإنمائية الدولية.

وفي كلتا الحالتين، أكدت النتائج التي توصلت إليها البعثات الميدانية على أن المشاركة البرلمانية في المساعدة الإنمائية الشاملة المقدمة للبلد تظل غير كافية، وأنه يلزم بذل جهود كبيرة لتصحيح هذا الوضع. ومن أجل تعزيز دور البرلمان في وضع وتنفيذ استراتيجيات التنمية الوطنية، التزمت القيادة البرلمانية في البلدين الرائدين باستعراض الآليات الخاصة بها للالتحام مع الأمم المتحدة من خلال استخدام أكثر دينامية للآليات القائمة وتطبيق آليات جديدة وتحسين تدفق المعلومات وإقامة روابط أكثر وظيفية مع الأمم المتحدة على مستوى لجان برلمانية محددة ومكتب رئيس المجلس.

الممارسات الجيدة

دعت الدراسة الاستقصائية البرلمانات إلى تقديم أمثلة على كيفية تنظيم عملها مع الأمم المتحدة. وقد قُدمت الأمثلة التالية:

- أبلغت كندا أن وثائق الأمم المتحدة متاحة من خلال مكتبتها ومنشوراتها البرلمانية.
- وفي الجزائر وكينيا يقوم النواب بدور نشط عن طريق طرح أسئلة في البرلمان بشأن قضايا الأمم المتحدة.
- وفي البرازيل وبوتسوانا وتونس وهنغاريا، يشارك البرلمان بشكل منهجي في المناقشات والاستعراضات لتحديد موقف البلد بشأن قضايا الأمم المتحدة، وذلك بعدة طرق منها التعاون المنتظم مع المكاتب القطرية للأمم المتحدة.
- وتنظم برلمانات إسبانيا والبوسنة والهرسك وجنوب أفريقيا وفرنسا مناقشات وجلسات استماع حول المفاوضات الدولية الجارية أو المقبلة والأحداث الرئيسية للأمم المتحدة أو القضايا العالمية الملحة.
- ويُضم أعضاء البرلمان في تونس وجورجيا والدانمرك وغابون والمملكة المتحدة وناميبيا والنمسا في الوفود الوطنية المشاركة في الجمعية العامة للأمم المتحدة والاجتماعات الاستثنائية للأمم المتحدة ويتم تشجيعهم على المشاركة بشكل كامل كأعضاء وفود.

- وتدعو برلمانات إيطاليا وتترانيا والصين المكاتب المحلية للأمم المتحدة لحضور معارض الزائرين خلال الدورات أو لحضور اجتماعات كمبعوثين.
- وأنشأت ألمانيا وبنغلاديش والسودان لجنة برلمانية مخصصة أو هيئة أخرى معنية بشؤون الأمم المتحدة لكي تبقى على علم بقضايا الأمم المتحدة وإجراءاتها وعملياتها وتشارك فيها.

ماذا يمكن أن يفعل الاتحاد البرلماني الدولي لتعزيز تفاعل أقوى بين البرلمانات والأمم المتحدة؟

تكشف الدراسة الاستقصائية العديد من التحديات والمعوقات أمام البرلمانات التي ترغب في إقامة تفاعل وثيق مع الأمم المتحدة.

ويتمثل أحدها في أن العديد من البرلمانات لا تزال في مرحلة مبكرة من التطوير المؤسسي. ولا يتوفر لها العلم أو الموارد التي تحتاجها لتكون قادرة على التعامل مع التنوع الهائل في القضايا المدرجة على جدول أعمال الأمم المتحدة والحجم الهائل من الوثائق والمعلومات التي يلزم استيعابها. واللغة عائق كبير أيضا نظرا لأن الكثير من المواد قد لا تكون متاحة باللغات الوطنية.

ويشكل الوقت عائقا كبيرا. ويقسم النواب وقتهم باستمرار بين مختلف المصالح والالتزامات، وتتوفر لهم فرص محدودة لمعالجة القضايا التي تتجاوز دائرة القضايا المحلية والانتخابية.

وفي بعض البلدان، تقع الشؤون الدولية بصورة تقليدية في نطاق الاختصاص الحصري للسلطة التنفيذية. وفي بلدان أخرى، يمارس البرلمان سلطة محدودة على السلطة التنفيذية مما يعيق، من ثم قدرته على إشراك الأمم المتحدة.

وأعضاء البرلمان ليسوا معتادين على بيروقراطية الأمم المتحدة المعقدة. وهم ينظرون إلى عدم وجود مركز رسمي للبرلمانات داخل منظومة الأمم المتحدة بأنه يشكل عائقا خطيرا أمام مشاركة النواب.

ويشير الكثير من المجيبين إلى رغبتهم في بناء قدراتهم لزيادة مشاركتهم في عمليات الأمم المتحدة. ويشيرون إلى أنه يلزم الاتحاد البرلماني الدولي أن يسعى إلى تيسير تبادل أكثر انتظاما للمعلومات بين البرلمانات ومنظومة الأمم المتحدة. وينبغي أن ينظم المزيد من الحلقات الدراسية والدورات التدريبية لكل من النواب والموظفين بشأن إصلاح الأمم المتحدة

والقضايا العالمية والالتزامات الدولية. وينبغي أن يضع أيضا أدوات معلومات محددة من قبيل الكتيبات والمذكرات التوجيهية للبرلمانيين.

وينبغي للاتحاد البرلماني الدولي مواصلة توعية النواب بأهمية مشاركتهم في الأنشطة والعمليات ذات الصلة بالأمم المتحدة. ومن أجل المساعدة في سد الفجوة في تنفيذ الالتزامات الدولية، هناك حاجة إلى كفالة إطلاع المشرعين على نحو جيد ومشاركتهم النشطة. ويشدد الكثير من المجيبين على أنه ينبغي للاتحاد البرلماني الدولي أن يأخذ بزمام المبادرة في البدء في مناقشة برلمانية حول القضايا الساخنة من قبيل الأزمات الاقتصادية والمالية والغذائية العالمية.

وهناك أيضا قيمة كبيرة في مشاركة الاتحاد البرلماني الدولي مع لجان برلمانية محددة ونواب أفراد بشأن قضايا محددة تتعلق بجدول الأعمال العالمي. ويساعد هذا على تحسين تعميم جدول الأعمال العالمي في عمل البرلمانات الوطنية. ويعمل أيضا لإضافة بعد برلماني لعمل الأمم المتحدة، ويساعد من ثم، على سد الفجوة الديمقراطية في العلاقات الدولية.

وينبغي للاتحاد البرلماني الدولي والأمم المتحدة مواصلة تعاونهما في تعزيز قدرات البرلمانات على وضع السياسات الوطنية ورقابتها وتنفيذها. ولا يزال كثير من البرلمانات تطلب المساعدة في وضع آليات لتحسين رصد تنفيذ الالتزامات الدولية.

ويشير عدد من المجيبين إلى أن الاتحاد البرلماني الدولي ينبغي أن يزيد اهتمامه بالتعاون من أجل التنمية وفعالية المعونة، بعدة طرق منها تنظيم المزيد من بعثات تقييم الاحتياجات وتقصي الحقائق. ويجب إدماج البرلمانات في هياكل صنع القرار التي تنشأ بين الأمم المتحدة والجهات المانحة والسلطة التنفيذية على الصعيد القطري؛ ولذلك يلزم زيادة فرص الحصول على معلومات عن تدفقات المعونة وطرائقها؛ ويجب تعزيز قدرة البرلمان على تحليل الموازنات السنوية والتشريعات الأخرى ذات الصلة. ومن هذا المنظور، يجري التأكيد على أهمية الشفافية والمساءلة في إدارة المساعدات الدولية، وليس أقلها عن طريق التأكد من أن الأموال الواردة تنعكس في الميزانية الوطنية ومن ثم تكون خاضعة للتدقيق البرلماني.

والاتحاد البرلماني الدولي مدعو لمساعدة البرلمانات في المشاركة بشكل أكثر موضوعية مع الأمم المتحدة على المستوى القطري. وينبغي للاتحاد البرلماني الدولي أيضا تشجيع اتباع نهج أكثر اتساقا ومنهجية لكيفية اتصال الأمم المتحدة نفسها بالبرلمانات الوطنية بوصفها مؤسسات رئيسية للحكم الديمقراطي. وينبغي الاعتراف بتعزيز مؤسسة البرلمان وتوفير بناء القدرات والمساعدة التقنية ذات الصلة كأولوية بالنسبة للمجتمع الدولي ككل.

وعلى الصعيد الدولي، يُشجع الاتحاد البرلماني الدولي على كفالة تنفيذ قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة ذات الصلة، ولا سيما تلك المتعلقة بالتعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد البرلماني الدولي وتلك التي تدعو إلى مشاركة أكثر انتظاما من جانب المشرعين في الوفود الوطنية المشاركة في الأحداث الرئيسية للأمم المتحدة. ويلزم تدعيم لجنة الاتحاد البرلماني الدولي المعنية بشؤون الأمم المتحدة وفريقها الاستشاري والاستفادة منهما على نحو أفضل. وبشكل عام، يشعر المجيبون بأن هناك مجالا لزيادة تعزيز علاقة الأمم المتحدة والاتحاد البرلماني الدولي وإضافة الطابع المؤسسي عليها بصورة رسمية. وأخيرا، فإن الاتحاد البرلماني الدولي يؤدي دورا خاصا في المساعدة على تعزيز التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات البرلمانية الإقليمية.

ملاحظات ختامية

يعرب الاتحاد البرلماني الدولي واللجنة المعنية بشؤون الأمم المتحدة عن تقديرهما لجميع البرلمانات التي استجابت لهذه الدراسة الاستقصائية. فقد كانت المدخلات المتلقاة مفيدة جدا في تحقيق فهم أفضل للحقائق على أرض الواقع، ولاحتياجات وتطلعات البرلمانات، وهي تسعى إلى أداء دور أكثر نشاطا في معالجة القضايا العالمية والتعامل مع منظومة الأمم المتحدة. وستوفر الاستنتاجات والتوصيات التي وضعها المشاركون في الدراسة الاستقصائية أساسا هاما لعمل اللجنة المعنية بشؤون الأمم المتحدة في المستقبل، بما في ذلك استراتيجيات للعمل في المستقبل.

قائمة بالبلدان التي ردت على الدراسة الاستقصائية (في ١ حزيران/يونيه ٢٠١٠) إثيوبيا والأرجنتين والأردن وأرمينيا وإسبانيا وأستراليا وإستونيا وإكوادور وألبانيا وألمانيا والإمارات العربية المتحدة وأندورا وإندونيسيا وأنغولا وأوروغواي وأوغندا وأوكرانيا وأيرلندا وأيسلندا وإيطاليا وباراغواي وباكستان وبالاو والبحرين والبرازيل والبرتغال وبلجيكا وبلغاريا وبنغلاديش وبنما وبنن وبوتسوانا والبوسنة والهرسك وبولندا وتايلند وتركيا وتنزانيا وتوغو وتونس والجزائر والجمهورية التشيكية وجمهورية كوريا وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة وجنوب أفريقيا وجورجيا والدانمرك ورواندا ورومانيا وساموا وسلوفاكيا وسلوفينيا والسنغال والسودان والسويد وسويسرا وشيلي وصربيا والصين وغابون وفرنسا والفلبين وفنلندا وفييت نام وقبرص والكاميرون وكرواتيا وكمبوديا وكندا وكوبا وكوستاريكا والكونغو والكويت وكينيا ولاتفيا ولكسمبرغ وليتوانيا وليختنشتاين وماليزيا والمغرب والمكسيك والمملكة العربية السعودية والمملكة المتحدة ومنغوليا وموناكو وناميبيا والنرويج والنمسا ونيجيريا ونيوزيلندا والهند وهنغاريا وهولندا واليابان واليونان.

المرفق الثالث

المؤتمر العالمي الثالث لرؤساء البرلمانات

الأمم المتحدة، جنيف، ١٩-٢١ تموز/يوليه ٢٠١٠

البند ٣ SP-CONF/2010/3(c)-R.1

١ تموز/يوليه ٢٠١٠

تقديم تقارير عن التقدم المحرز منذ مؤتمر ٢٠٠٥ لرؤساء البرلمانات

(ج) تعزيز الاتحاد البرلماني الدولي وعلاقته مع الأمم المتحدة

المقرر: السيد غيرت فيرسنيك، نائب رئيس الاتحاد البرلماني الدولي

مقدمة

أتاحت المؤتمرات العالمية لرؤساء البرلمانات، منذ بدئها في عام ٢٠٠٠، فرصا لرؤساء البرلمانات لمناقشة التحديات الكبرى التي تواجهها البشرية، والحاجة إلى أمم متحدة أقوى للتعامل معها، ودور البرلمانات والاتحاد البرلماني الدولي، من وجهة نظرهم، في دعم التعاون الدولي.

وأفضى المؤتمر الأول إلى التزام من رؤساء الدول والحكومات، أُعرب عنه في إعلان الألفية، بمواصلة تعزيز التعاون بين الأمم المتحدة والبرلمانات عبر منظمتهم العالمية، الاتحاد البرلماني الدولي. وتقرر تحقيق ذلك في مجالات شتى، بما فيها السلام والأمن، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والقانون الدولي وحقوق الإنسان، والديمقراطية والمسائل الجنسانية.

ويقدم هذا التقرير لمحة عامة عن التقدم المحرز في تنفيذ هذا الالتزام عبر تعزيز الاتحاد البرلماني الدولي وعلاقاته مع الأمم المتحدة. ويذكّر الجزء الأول من التقرير بالتوصيات التي اتخذت في مؤتمري رؤساء البرلمانات المعقودين في عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٥. ويصف الجزء الثاني الخطوات التي اتخذت لتنفيذها. ويُختتم التقرير باستشراف سبل السير قدما، مع بعض الاستنتاجات.

مؤتمران عالميان لرؤساء البرلمانات

كان مؤتمر الرؤساء الذي عقد في عام ٢٠٠٠ أول محفل على الإطلاق يلتقي فيه رؤساء البرلمانات من جميع أنحاء العالم في غرفة واحدة لمناقشة دورهم على الساحة الدولية. ومع احتفال العالم بالألفية، اجتمع رؤساء البرلمانات في الأمم المتحدة في نيويورك ليعلنوا عن اهتمامهم بالتعاون الدولي والتزامهم به.

ونظرا لأن التعددية كانت في ذلك الوقت تُعتبر مهددة، جاء تركيز المؤتمر الأول على تقديم دعم سياسي للأمم المتحدة بوصفها الأداة الرئيسية للتعاون الدولي. وأعلن رؤساء البرلمانات، من خلال التشديد على الحاجة إلى وجود علاقة قوية بين البرلمانات والأمم المتحدة، أن طموحهم هو أن يضفوا على عملية صنع القرار الدولي والتعاون الدولي بعدا ديمقراطيا أكثر وضوحا.

وانعكس هذا الطموح في الإعلان الذي اعتمده رؤساء البرلمانات في نهاية المناقشة. وتضمن الإعلان وصفا لأهم التحديات التي تواجهها البشرية في مطلع الألفية الجديدة من وجهة نظر البرلمانات. وأكد مجددا الدور المركزي للأمم المتحدة في مواجهة تلك التحديات، والتزم بتوفير الدعم البرلماني لإصلاح الأمم المتحدة، وبيّن الخطوط العريضة للتطور البالغ الأهمية في العلاقات الدولية، وأوضح أن لا بد للبرلمانات والاتحاد البرلماني الدولي من إضفاء بعد برلماني على التعاون الدولي، ووصف المقترحات التي قدموها لتحقيق هذا الهدف.

وبعد خمس سنوات، اجتمع رؤساء البرلمانات في نيويورك لعقد مؤتمرهم الدولي الثاني. وبينما اجتمع رؤساء الدول والحكومات في نيويورك، فإن قسما كبير من نقاش رؤساء البرلمانات الذي دار في مقر الأمم المتحدة تركّز على مجموعة مقترحات لإصلاح الأمم المتحدة كان الأمين العام قد طرحها على مائدة النقاش. وأتيح للمندوبين أيضا أول فرصة لتقييم الأهداف الإنمائية للألفية الجديدة التي كانت قد اعتمدت قبل خمس سنوات.

واستعرض رؤساء البرلمانات التقدم المحرز في تنفيذ الإعلان الذي اعتمدوه في عام ٢٠٠٠، وناقشوا التحديات المتزايدة التي يواجهها العالم. ووجهوا في إعلانهم الختامي نداء قويا إلى العمل على أساس متعدد الأطراف من أجل حل المشاكل العالمية، وتعهدوا بتقديم الدعم. وطلبوا تزويد الأمم المتحدة بالهياكل والموارد اللازمة لمعالجة مشاكل التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ودعوا الدول إلى الوفاء بالتزاماتها بتقديم المساعدة الإنمائية. وطلبوا بذل المزيد من الجهود لمعالجة قضايا الأمن العالمي، ومكافحة الإرهاب، والدفاع عن حقوق الإنسان وتعزيز الديمقراطية والحوكمة الرشيدة.

ولكن، فوق كل شيء، وجه رؤساء البرلمانات الانتباه إلى ما اعتبروه فجوة ديمقراطية في العلاقات الدولية، ووجهوا نداء من أجل تحقيق مزيد من الديمقراطية في الأمم المتحدة. ورغم الإعراب عن تقديرهم للتقدم الذي أحرز على صعيد إيجاد تعاون أوثق وأجدى بين البرلمانات والاتحاد البرلماني الدولي والأمم المتحدة، فقد أكد رؤساء البرلمانات أنهم يرغبون في أن يكون التفاعل بين الأمم المتحدة والعالم البرلماني متسما ببعد استراتيجي أعمق وأن يحقق قدرا أكبر من المنفعة المتبادلة. وأعرب رؤساء البرلمانات أيضا عن تصميمهم على العمل بشكل أوثق على الدوام مع الاتحاد البرلماني الدولي، وهو النظير البرلماني العالمي الوحيد للأمم المتحدة.

الاتحاد البرلماني الدولي وعلاقته بالأمم المتحدة منذ عشر سنوات

شهد الاتحاد البرلماني الدولي تغيرات كبيرة طوال العقد الماضي. فبعد مؤتمر قمة الألفية، أجرى الاتحاد البرلماني الدولي استعراضا شاملا لنقاط قوته وضعفه، وقيّم أهدافه وهياكله وأساليب عمله. واعتمد برنامج إصلاح واسع النطاق اقترن بمراجعة شاملة لنظامه الأساسي وقواعده.

ومن الواضح أن الاتحاد البرلماني الدولي المحدّث أضحى منظمة برلمانات تسعى جاهدة لمساعدة البرلمان في عمله وتُحاسب أمام البرلمانات. فلا يختلف هيكله وأساليب عمله عن هيكل البرلمانات وأساليب عملها. وعلى غرار البرلمانات، يعقد الاتحاد البرلماني الدولي المناقشات في اجتماعات عامة وينفذ معظم عمله عبر لجان دائمة أو مختارة. وبرامجه مصممة لمساعدة البرلمانات في مجموعة واسعة من المجالات مع التركيز بشكل خاص على القضايا المتعلقة بالديمقراطية.

ومثلما طُلب في إعلان الألفية، ييسر الاتحاد البرلماني الدولي تفاعل البرلمانات مع الأمم المتحدة بشأن المسائل التي تقع بشكل عام ضمن مجالات السلام والتنمية والديمقراطية. ويحشد الاتحاد الخبرات البرلمانية حول القضايا ذات الأولوية في جدول أعمال الأمم المتحدة، وييسر منظورا برلمانيا يستمد عناصره مباشرة من وجهات نظر الناخبين. وعلى مدار العام، يتيح الاتحاد البرلماني الدولي لأعضاء البرلمان فرصا لمناقشة هذه المواضيع وصياغة توصيات كي تعمل بها البرلمانات والحكومات والأمم المتحدة.

وقد أنشأ الاتحاد البرلماني الدولي لجنة لشؤون الأمم المتحدة تنظر في السبل التي يمكن عبرها للمنظمة أن تساعد على تعزيز التعاون بين الأمم المتحدة والبرلمانات. وفي عام ٢٠٠٧، طرحت اللجنة ورقة سياسات بشأن طبيعة العلاقة بين الأمم المتحدة والأوساط البرلمانية، واعتمدتها الهيئات الحاكمة للاتحاد البرلماني الدولي وقدمتها إلى الأمم المتحدة (الملحق).

وتؤكد الورقة نقطة أساسية مفادها أنه يجب على البرلمان في عالم الغد أن يكون جزءا من الجهود الدولية الرامية إلى معالجة المشاكل والتحديات العالمية، وأن الاتحاد البرلماني الدولي عنصر حاسم في هذه المعادلة. ولكل برلمان السيادة في تحديد نهجه إزاء التعاون الدولي، وليس الاتحاد البرلماني الدولي بديلا عن عمل البرلمانات. فهو ليس برلمانا عالميا، ولا ينبغي له أن يصبح كذلك. إلا أنه مفيد للبرلمانات. فهو يشجع البرلمانات على التحرك، ويعمل كمحفز، عبر تيسير التفاعل مع عالم الأمم المتحدة، وبشكل أعم، يساعد على كفالة أن تُسمع آراء المجتمع البرلماني في الأمم المتحدة.

وكان على الاتحاد البرلماني الدولي أن يوطد علاقته الشخصية بالأمم المتحدة ليكون قادرا على القيام بهذه الأمور. وقد اتخذت خطوة أولى في عام ٢٠٠٢، عندما حصل الاتحاد البرلماني الدولي على مركز مراقب دائم لدى الجمعية العامة للأمم المتحدة، الأمر الذي منح ممثلي الاتحاد البرلماني الدولي الحق في التحدث في اجتماعات الجمعية العامة وهيئاتها الفرعية. وأتاح هذا المركز أيضا توزيع وثائق رسمية من الاتحاد البرلماني الدولي في الجمعية العامة. ودعيت الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة إلى اعتماد طرائق مماثلة للتعاون مع الاتحاد البرلماني الدولي. وللمرة الأولى، رحبت الجمعية العامة بالجهود التي يبذلها الاتحاد البرلماني الدولي بهدف تقديم مساهمة برلمانية أكبر للأمم المتحدة.

وبذل الاتحاد البرلماني الدولي أيضا جهدا أكبر لتشجيع المشرعين على الانضمام إلى الوفود الوطنية وحضور الجلسات البرلمانية التي يعقدها الاتحاد البرلماني الدولي في المؤتمرات الرئيسية للأمم المتحدة، ومنها على سبيل المثال: مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة (جوهانسبورغ ٢٠٠٢)، ومؤتمر القمة العالمية لمجتمع المعلومات (جنيف ٢٠٠٣ – تونس ٢٠٠٥)، والمؤتمر العالمي المعني بتمويل التنمية (مونتيري ٢٠٠٢ – الدوحة ٢٠٠٨)، والمنتدى العالمي بشأن الاتجار بالبشر (فيينا ٢٠٠٨)، والاجتماعات الوزارية التي يعقدها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (ساو باولو ٢٠٠٤ – أكرا ٢٠٠٨).

وشهد التعاون الفني مع الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة نموا متسارعاً، ولا سيما مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واليونيسيف، ومنظمة العمل الدولية، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، واليونسكو. وشملت الأنشطة حلقات دراسية، وحلقات عمل، ومشاورات بشأن الممارسات الجيدة والتشريعات النموذجية، ومنشورات مشتركة، ومساعدة تقنية للبرلمانات، ولا سيما في البلدان التي تسعى إلى إعادة بناء مؤسساتها في أعقاب الحرب.

وعمل الاتحاد البرلماني الدولي مع هيئات ووكالات مختلفة تابعة للأمم المتحدة على إصدار أدلة وكتيبات للبرلمانيين. وقد تم حتى الآن إصدار ما يقرب من ١٦ كتيبا، ووزعت على البرلمانات. وتغطي المنشورات عددا كبيرا من المجالات من بينها: القانون الإنساني، وحماية اللاجئين، وحقوق الطفل، والإشراف على القطاع الأمني، والأسلحة الصغيرة، والعنف ضد المرأة، والميزنة الجنسانية، والمعوقون، والاتجار بالبشر، وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وما شابه ذلك. وقد تمت ترجمة العديد منها إلى لغات الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

وساعد الاتحاد البرلماني الدولي البرلمانات على زيادة نفوذها في الاستعراض الوطني للالتزامات الدولية في الهيئات المنشأة بموجب معاهدات الأمم المتحدة، وآليات الاستعراض الخاصة بها. ولعل النجاح الأكبر الذي سُجّل حتى الآن يتعلق باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. ويعمل الاتحاد البرلماني الدولي مع برلمانات البلدان التي يجري استعراضها من أجل أن يتسنى لها المشاركة في عملية الاستعراض، وتقديم مساهمة تُدرج في التقرير الوطني، وحضور دورة اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، وتلقي استنتاجات الأمم المتحدة لينظر فيها البرلمان ويتخذ إجراءات بموجبها. وتبذل الجهود حاليا لاستحداث آلية مماثلة من أجل مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة وآلية الاستعراض الدوري الشامل التابعة له.

وتسنى أيضا للاتحاد البرلماني الدولي، من خلال مركزه الجديد في الأمم المتحدة، أن يؤثر في عمليات الأمم المتحدة وقراراتها، ولا سيما في الهيئات الجديدة التابعة للأمم المتحدة، التي أنشئت بعد مؤتمر القمة الذي عقدته الأمم المتحدة في عام ٢٠٠٥، وهي: لجنة بناء السلام، ومنتدى التعاون الإنمائي التابع للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ومجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة. ويعترف قرار اتخذته الجمعية العامة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨ بمساهمة الاتحاد البرلماني الدولي في صياغة جدول أعمال منتدى التعاون الإنمائي وعمله، مع تشجيع لجنة بناء السلام التابعة للأمم المتحدة على العمل بشكل وثيق مع الاتحاد البرلماني الدولي.

وقد أضحت الجلسة البرلمانية السنوية في الأمم المتحدة الآن رسميا حدثا مشتركا بين الأمم المتحدة والاتحاد البرلماني الدولي، وهي تعقد بدعوة من رئيس الاتحاد البرلماني الدولي ورئيس الجمعية العامة للأمم المتحدة. والتقرير الموجز لتلك الجلسة هو وثيقة رسمية من وثائق كل من الاتحاد البرلماني الدولي والجمعية العامة. وتتيح الجلسة إيصال وجهات نظر البرلمانيين بصورة مباشرة إلى الأمم المتحدة وتوفر أساسا لتحسين الرقابة البرلمانية على عمليات

الأمم المتحدة. وتعقد خلال السنة اجتماعات برلمانية متخصصة أخرى في الأمم المتحدة في نيويورك، مثل الاجتماع الذي يُعقد خلال الدورة السنوية للجنة وضع المرأة التابعة للأمم المتحدة.

ويأخذ التدقيق البرلماني لعمليات الأمم المتحدة أشكالا أخرى أيضا. فمثلما ذُكر أعلاه، شكّل الاتحاد البرلماني الدولي مؤخرا لجنة لشؤون الأمم المتحدة، وهي تجتمع سنويا خلال الجمعية السنوية التي يعقدها الاتحاد البرلماني الدولي في تشرين الأول/أكتوبر. وتستعرض اللجنة التعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد البرلماني الدولي، وترصد التقدم المحرز على طريق تحقيق الإصلاح المؤسسي لمنظومة الأمم المتحدة، وتحدد مجالات جديدة للعمل. وقد كُلِّفت المجموعة الاستشارية لتلك اللجنة، في جملة أمور، بإيفاد بعثات ميدانية إلى البلدان الأعضاء في الأمم المتحدة التي تقوم بدور ريادي في تنفيذ برنامج الإصلاح المعنون ''أمم متحدة واحدة''. وزارت بعثتان حتى الآن بلدين من البلدان الرائدة الثمانية وهي تنزانيا وفييت نام. وفي كلتا الحالتين، أدت البعثات إلى مشاركة كل من البرلمانين بصورة أفضل في استراتيجيات التنمية الوطنية ورصد المساعدات الدولية. وتعمل المكاتب المحلية للأمم المتحدة مع البرلمان بصورة متزايدة.

وتسير الأمم المتحدة تدريجيا نحو التغلب على التحفظات الأولية إزاء إشراك البرلمانيين في عمل الأمم المتحدة. فعلى سبيل المثال، يظهر النواب في كثير من الأحيان بصفة متحدثين رئيسيين في المناقشات المواضيعية للجمعية العامة. فالأمم المتحدة تقر بالممارسة المتمثلة في مشاركة النواب البرلمانيين، بوصفهم أعضاء في الوفود الوطنية، إلى الاجتماعات والأحداث الرئيسية التي تنظمها الأمم المتحدة، وقد دُعيت الدول الأعضاء إلى اتباع تلك الممارسة بمزيد من الانتظام. وتولي البعثات الدائمة الاجتماعات البرلمانية المعقودة في الأمم المتحدة مزيدا من الاهتمام.

وجوهر الموضوع هو أن خطة عمل واسعة النطاق قد وُضعت بين المنظمتين. ويشهد على ذلك التقرير السنتاني للأمين العام للأمم المتحدة بشأن التعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد البرلماني الدولي. ورغم ذلك، تقتضي الحاجة إجراء مشاورات تتسم بمزيد من الانتظام. ولذلك، فقد تقرر عقد لقاء تبادلي منتظم سنويا بين مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق في منظومة الأمم المتحدة وكبار مسؤولي الاتحاد البرلماني الدولي.

وعلاوة على ذلك، قررت الجمعية العامة للأمم المتحدة أن يتضمن جدول أعمال دورتها في عام ٢٠١٠ بندا بعنوان ''التعاون بين الأمم المتحدة والبرلمانات الوطنية والاتحاد

البرلماني الدولي". وسيتيح ذلك للدول الأعضاء فرصة جديدة لمناقشة هذه العلاقة الثلاثية الأطراف، بهدف مواصلة تعزيز التفاعل بين الأمم المتحدة وعالم البرلمانات.

استشراف المستقبل

أُحرز قدر كبير من التقدم منذ عام ٢٠٠٠ على طريق تحديث وتعزيز الاتحاد البرلماني الدولي وبناء المنظمة لكي تكون النظير البرلماني للأمم المتحدة على المستوى العالمي. وأصبح الاتحاد قادرا بصورة متزايدة على إذكاء الوعي في البرلمانات بشأن المسائل التي تُطرح وتعالج في الأمم المتحدة، وعلى مساعدتها على إضفاء بعد برلماني على عمل الأمم المتحدة.

وتحتاج هذه الجهود إلى متابعة فعلية في السنوات المقبلة.

ويجري إضفاء البعد البرلماني عن طريق البرلمانات نفسها. والأسلوب الذي تتبعه لتحقيق ذلك يعتمد دائما على النظام البرلماني السائد في أي بلد محدد من البلدان وعلى السلطات الممنوحة للدوائر البرلمانية بموجب الدستور أو القانون الأساسي. فلكل برلمان السيادة في تحديد نهجه. ولكنها تشترك جميعا في الجهد المبذول للإحاطة بأعمال الأمم المتحدة ودمجها على نحو أفضل في عملها التشريعي والرقابي.

والاتحاد البرلماني الدولي عنصر حاسم في هذه المعادلة. ويدعو إعلان الألفية إلى تعاون أوثق بين الأمم المتحدة والبرلمانات، من خلال منظمتها العالمية، الاتحاد البرلماني الدولي. ويقوم الاتحاد البرلماني الدولي بدور المحفز. فهو ميسر، وليس بديلا. وهو ينتمي إلى البرلمانات، ويفهمها ويدافع عن مصالحها. إنه منظمة برلمانية دولية، وعلاقته مع الأمم المتحدة مهمة.

وينبغي للأمم المتحدة والدول الأعضاء فيها أن تفهم بشكل أفضل دور الاتحاد البرلماني الدولي في المساعدة على توفير بعد برلماني لعمل الأمم المتحدة. فالاتحاد البرلماني الدولي لا يسعى إلى أداء عمل الأمم المتحدة؛ ومن المهم أيضا ألا تؤدي الأمم المتحدة عمل الاتحاد البرلماني الدولي. وينبغي أن يجري التعاون بين الأمم المتحدة والبرلمانات على نحو يحترم التوازن والفصل بين السلطات ما بين الحكومة والبرلمان. وينبغي للعلاقة التي تنمّيها الأمم المتحدة مع الاتحاد البرلماني الدولي أن تعكس هذا المبدأ.

وهذا هو الأساس الذي يلزم أن يبني عليه الاتحاد البرلماني الدولي والأمم المتحدة شراكة استراتيجية. ويفترض ذلك، بدوره، أنه ينبغي الاعتراف على نحو أوضح بالاتحاد البرلماني الدولي نفسه بوصفه منظمة دولية كاملة. ويجب أن يكون الاتحاد البرلماني الدولي قادرا على الاعتماد على المزيد من الدعم السياسي والدبلوماسي وأن يعزز قدرته على النهوض بالديمقراطية. وهو بحاجة إلى الوقوف على قدم المساواة مع سائر المنظمات الدولية

الرئيسية من أجل تيسير التعاون مع هذه المنظمات. ويجب أن يكون قادرا على العمل مع الضمانات اللازمة في جميع البلدان.

وهناك اليوم اعتراف دولي متزايد بأهمية أن توجد في جميع البلدان برلمانات ديمقراطية يمكنها أن تضطلع على نحو كامل بدورها الدستوري على الصعيد الوطني وأن تضفي بعدا برلمانيا على التعاون الدولي. ولتحقيق التقدم، يحتاج الاتحاد البرلماني الدولي إلى رؤية واضحة وتركيز بشأن توجهه في المستقبل، وإلى أن يكون بوسعه الاعتماد على دعم الدول. وهذه هي الخلفية التي يسعى الاتحاد البرلماني الدولي الآن في إطارها إلى وضع استراتيجية شاملة لمواصلة تطويره في السنوات الخمس المقبلة.

تذييل

حول طبيعة العلاقة بين الأمم المتحدة والبرلمانات في العالم

ورقة بشأن السياسات[1] مقدمة من السيد غيرت فيرسنيك، عضو البرلمان (بلجيكا)، وعضو الفريق الاستشاري للجنة الاتحاد البرلماني الدولي لشؤون الأمم المتحدة

أقرها الاتحاد البرلماني الدولي في جلسته ١١٧

(جنيف، ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧)

مقدمة

١ - إننا نعيش في عالم متكافل لم يعد ينطبق عليه التمييز الذي كان واضحا بالأمس بين الشؤون الوطنية والشؤون الدولية، وبين ما يشكل السياسة المحلية وما يشكل سياسة خارجية. فغالبا ما يكون للأحداث التي تقع في أحد البلدان آثار عميقة في الدول الأخرى وفي العلاقات الدولية بوجه عام، مما يساعد، بالتالي، في وضع جدول الأعمال المحلي في البلدان في جميع أنحاء العالم في حلقة لا تنتهي أبدا.

٢ - ومع تطور هذا العالم، يتطور عالم المنظمات الدولية. فقبل مائة عام كان هناك عدد قليل من الكيانات التي أنشئت بوجه خاص لإدارة التعاون الدولي أو التعاون المتعدد الأطراف. أما اليوم، فتعد هذه الكيانات بالآلاف، وتعمل على الصعد العالمية والإقليمية ودون الإقليمية، وتشمل معظم جوانب النشاط الإنساني. وفي طليعة المنظمات العالمية تأتي الأمم المتحدة ومنظومة وكالاتها المتخصصة.

٣ - فالأمم المتحدة منبر دائم للتعاون الحكومي الدولي. وفي الأمم المتحدة، تتفاوض الحكومات وتتفق بشأن الاتفاقيات الدولية والمبادئ التوجيهية وبشأن العمليات الكبرى، كبناء السلام والأمن في الحالات التي يسودها النزاع. بيد أن الأمم المتحدة هي أيضا جهة مقدمة للخدمات، وفي هذا تشبه كثيرا وكالة حكومية أو إدارة حكومية. فهي تقوم بتنفيذ

(١) وُضعت هذه الورقة بناء على طلب الفريق الاستشاري للجنة الاتحاد البرلماني الدولي لشؤون الأمم المتحدة، وهي تبين فحوى المناقشات التي دارت في الاجتماع الأول للفريق يومي ١٢ و ١٣ تموز/يوليه ٢٠٠٧. وهي أيضا تستعين كثيرا بعدد من الوثائق والتقارير والورقات المقدمة من البرلمانات ومن الاتحاد البرلماني الدولي على مدى سنوات عديدة، بما في ذلك التقارير والوثائق الختامية للمؤتمرين العالميين الأولين لرؤساء البرلمانات، اللذين نظمهما الاتحاد البرلماني الدولي في مقر الأمم المتحدة في نيويورك في عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٥ (تقارير ووثيقة الاتحاد البرلماني الدولي رقم ٣٩ ووثيقة الأمم المتحدة A/60/398).

البرامج، ولا سيما لدعم التنمية، في كل بلد في العالم تقريبا، ودائما بالتعاون مع الحكومات، ومنظمات المجتمع المدني، وغيرها.

٤ - والأمم المتحدة منظمة دولية نموذجية؛ وأعضاؤها دول، تمثلها السلطة التنفيذية في الحكومة وتتفاوض وتتخذ القرارات باسمها. وبموجب ميثاق الأمم المتحدة، ليس هناك من مكان للبرلمانات في هيكل الأمم المتحدة. فعبارة ''نحن شعوب الأمم المتحدة''، تمثلها الحكومات لا ممثلي الشعوب المنتخبين.

٥ - بيد أن الأمم المتحدة ليست ساكنة والتغيير جار فيها. فالهياكل وأساليب العمل، والسياسات والبرامج كلها خاضعة للتمحيص، ويجري فعل الكثير لتحويل الأمم المتحدة إلى منظمة أكثر فعالية وأكثر قدرة على تلبية الطلبات الراهنة.

٦ - وإزاء هذه الخلفية، ما هي المسؤوليات التي تقع على عاتق البرلمانات في مجال التعاون الدولي؟ وما هي علاقة البرلمانات بالمنظمات المتعددة الأطراف كالأمم المتحدة؟ وما هو الدور الذي تقوم به البرلمانات في الأمم المتحدة؟ وما هي الآليات الموضوعة تحت تصرفها؟ هذه هي بعض الأسئلة التي ستعالجها هذه الورقة.

البرلمانات والتعاون الدولي

٧ - رغم أن النظم الدستورية تتباين من بلد إلى آخر، فإن البرلمانات في كل مكان هي المؤسسات المركزية للديمقراطية. وهي التي تجسد إرادة الشعوب وأملها بأن تستجيب الديمقراطية لاحتياجاتها وأن تحل أكثر المشاكل التي تواجهها إلحاحا.

٨ - ويتحمل البرلمان، بوصفه هيئة منتخبة تمثل المجتمع بجميع أطيافه، مسؤولية فريدة عن التوفيق بين المصالح والمطامح المتضاربة لمختلف الجماعات والمجتمعات المحلية وذلك من خلال الجهاز الديمقراطي المتمثل في الحوار والتوصل إلى الحلول الوسط. تقع على عاتق البرلمان، بوصفه الجهاز التشريعي الرئيسي، مهمة تكييف القوانين مع احتياجات المجتمع المتغيرة باستمرار. ويتحمل البرلمان، بوصفه الهيئة المكلفة بمراقبة الحكومة، المسؤولية عن ضمان أن تكون الحكومات مسؤولة تماما أمام الشعب.

٩ - ومع بعض الاستثناءات، فقد كانت مشاركة البرلمانات في الشؤون الدولية ضئيلة. وليس في هذا ما يدهش في تلك الأيام التي كانت تدار فيها الشؤون الدولية إلى حد كبير من

خلال العلاقات الثنائية بين الدول. أما عالم اليوم فيقدم صورة مختلفة، فقد أخذت البرلمانات في كل مكان تتعرض للشؤون الدولية، ومن ثم للأمم المتحدة، بعدد من الطرق[٢].

١٠ - ومن المفروغ منه أن لدى البرلمانات الكثير مما تستطيع أن تسهم به في الأمم المتحدة. فأعضاء البرلمان يمتلكون فهما فريدا للشعب بجميع أطيافه وهم في وضع أفضل من كثيرين كي يعبروا عن مطامح الشعب ويوضحوا ما يهمه حقا. وهم أيضا صناع آراء أقوياء، وفي وسعهم، من خلال عملهم في البرلمان والأحزاب والحركات السياسية، وفي دوائرهم الانتخابية، أن ينهضوا بالوعي العام ويولدوا دعما شعبيا للإجراءات الدولية المتخذة في الأمم المتحدة. ولذلك فإن دعوتهم إلى المساهمة في أعمال الأمم المتحدة هي عين الصواب.

١١ - وبالطبع، فإن دور البرلمان لا يقتصر على تنفيذ الاتفاقات الدولية التي سبق الاتفاق بشأنها. وبدون أن تسعى البرلمانات إلى أخذ مكان السلطة التنفيذية في الحكومة في التفاوض بشأن الاتفاقات الدولية في الأمم المتحدة، فهي تُصر باطراد على إخضاع هذه المفاوضات لرقابة برلمانية ديمقراطية أكثر صرامة. ومن الناحية العملية، هذا يعني أنه ينبغي للبرلمان أن يقوم بما يلي:

- أن يُخطر مسبقا بشكل كاف بالمفاوضات التي ستجري في الأمم المتحدة،
- أن تتوفر لديه معلومات دقيقة عن المسائل التي هي موضوع البحث عن السياسات والمواقف التفاوضية التي ستكون قيد النظر؛
- أن يكون قادرا على طرح الأسئلة على الوزراء والمفاوضين، وأن يعرب عن وجهات نظره السياسية أمام الحكومة؛
- في الحالات التي يسمح فيها النظام بذلك، أن يزود الحكومة بولاية تفاوض واضحة أو أن تكون لديه سلطة التأثير في هذا التفاوض؛
- أن يكون مزودا بالهياكل والإجراءات والموارد الضرورية التي تمكنه من رصد المفاوضات وتطوراتها، وتحقيقا لهذه الغاية؛
- أن يكون ممثلا، بالطبع، في الوفود الوطنية التي ضد هذه المفاوضات.

١٢ - وهذا صحيح بوجه خاص من حيث أن الاتفاقات التي يتم التوصل إليها في الأمم المتحدة سيكون أثرها ضئيلا من الناحية العملية إن لم تتخذ البرلمانات الإجراءات لتنفيذ

(٢) انظر أيضا البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين: دليل للممارسات الجيدة (الاتحاد البرلماني الدولي، ٢٠٠٦)، وهو دليل يقدم نظرة عامة وافية عن مشاركة البرلمان في الشؤون الدولية.

أحكامها. وتحقيقا لهذه الغاية، تضطلع البرلمانات بشكل مطرد ببعض الإجراءات التالية أو كلها:

- تكفل أن تكون على اطلاع كامل بمضمون الاتفاق الدولي كي يتسنى لها أن تصادق أو توافق، حسب مقتضى الحال، على انضمام البلد المعني إلى الاتفاق؛
- تستعرض وتكيف القوانين القائمة، أو تعتمد قوانين جديدة، لتنفيذ أحكام الاتفاق؛
- تصوت على رصد الموارد المالية لتمويل تنفيذ البرامج، بصورة عامة في إطار الميزانية السنوية، ترصد النفقات والتنفيذ من خلال الحسابات السنوية المراجعة؛
- تطلب من الحكومة أن تقدم تقريرا إلى البرلمان بشكل دوري عن تنفيذ اتفاق دولي معين؛
- وفي الحالات التي توجد فيها آليات دولية لرصد تنفيذ هذه الاتفاقات، تناقش التقارير الدورية المقدمة لهذه الآليات وتقدم مدخلات فيها، وتحضر، ضمن الوفد الحكومي، الجلسات التي تناقش فيها التقارير، وتستعرض توصيات المتابعة الناجمة عن ذلك.

١٣ - والأمم المتحدة، كما ذُكر أعلاه، هي مقدمة خدمات بكل معنى الكلمة، فهي تدير البرامج في مجموعة واسعة من المجالات، ولا سيما التنمية. وهي التي وضعت الأهداف الإنمائية للألفية وتساعد البلدان في تحقيقها، إلى جانب الأهداف الإنمائية الأخرى، عن طريق تقديم الدعم للحكومات في تنفيذ خطط التنمية الوطنية المقابلة لها. وهنا أيضا، تضطلع البرلمانات بشكل متزايد بدور أكثر إيجابية لضمان أن توضع البرامج وتنفذ بطريقة شفافة تقوم على المشاركة وأن تلبي هذه البرامج احتياجات الشعب. ومن الأعمال التي يقوم بها البرلمان ما يلي:

- المشاركة في وضع برامج استراتيجية الحد من الفقر، مثلا عن طريق عقد جلسات استماع عامة، وتكليف الخبراء بتقديم تقارير ومقترحات، واستجواب الوزراء والمسؤولين المعنيين، ووضع مقترحات للسياسات؛
- اعتماد تشريعات وميزانيات قادرة على تنفيذ هذه البرامج وما يتصل بها من البرامج إنمائية؛
- استعراض برامج المعونة الأجنبية التي تتفاوض بشأنها السلطة التنفيذية في الحكومة مع الأمم المتحدة وإقرارها حسب الاقتضاء، بما في ذلك مع المؤسسات المالية الدولية، مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، ومع الجهات المانحة الثنائية؛

- رصد تنفيذ هذه البرامج لا لمجرد سلامتها من الناحية المالية ولكن بوجه خاص من أجل فعاليتها في تحقيق التنمية للشعب.

١٤ - وغالبا ما تقوم منظومة الأمم المتحدة بتنفيذ برامج تمس سياسات الدولة مباشرة. والطريقة المثلى هي أن يُعرض كل برنامج من هذه البرامج على البرلمان من أجل إمكانية استعراضه في إطار ما يمارسه من رقابة على سياسة الحكومة[٣]. وتشكل الأمم المتحدة أيضا قاعدة معارف هائلة بالنسبة للبلدان في كل مكان. وبإمكان البرلمانات أن تكسب كثيرا، ويمكنها إحداث فرق ملحوظ بالنسبة للرفاه العام إذا ما تصرفت بشأن بعض الأبحاث التي تضطلع بها الأمم المتحدة[٤].

١٥ - وتموّل الدول منظومة الأمم المتحدة إلى حد كبير من خلال الميزانية الوطنية التي يعتمدها البرلمان. وكما يقوم البرلمان برصد أداء الكيانات الوطنية الممولة من ميزانية الدولة، فينبغي أن يقوم أيضا باستعراض أداء المنظمات الدولية التي تتلقى التمويل. وتحقيقا لهذه الغاية، تُبدي البرلمانات اهتماما متزايدا بما يلي:

- الاضطلاع ببعض أشكال الاستعراض الدوري لعمل هذه المنظمات وللسياسات التي تتبعها الحكومة إزاءها؛
- استعراض السياسات الرئيسية التي تطبقها هذه المنظمات، بشأن التعاون الإنمائي، مثلا.

البرلمانات في الوطن وفي الخارج

١٦ - لوحظ أن مضمون السياسة أصبح يتخذ طابعا عالميا باطراد، لكن العملية السياسية لم تصبح كذلك. إذ ما برحت المؤسسات السياسية الأساسية - الانتخابات، والأحزاب

(٣) لذكر بعض الأمثلة على سبيل الحصر، فإن برامج منظمة الصحة العالمية تتعلق بالسياسات الصحة الوطنية، وتمس برامج الحماية والمساعدة التي تضطلع بها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بشكل مباشر التزامات البلد المتعلقة بحقوق الإنسان وسكانه وسياسة الهجرة لديه، وتعنى برامج اليونيسيف بشكل مباشر بإطار حماية الطفل في البلد وبتنفيذ اتفاقية حقوق الطفل.

(٤) على سبيل المثال، تُبين دراسة أجرتها الأمم المتحدة مؤخرا أن العنف الموجه ضد الأطفال يحدث على نطاق واسع وفي مجموعة من الظروف المختلفة بحيث يصبح ما يبلغ عنه في كثير من الأحيان، أقل من المفروض وأنه يمكن أن يكون له أثر مدمر في الأطفال. وفي وسع البرلمانات أن تكون وسيلة هامة في كبح العنف الموجه ضد الأطفال عن طريق إثارة دراسة الأمم المتحدة في البرلمان، وقياس سياسات الدولة وبرامجها إزاء النتائج التي توصلت إليها الدراسة، وسن تدابير تصحيحية حيث يلزم.

السياسية، والبرلمانات – راسخة جذورها على المستويين المحلي والوطني[٥]. وهذا هو المتوقع لا غير. فالأمة – الدولة لا تزال تشكل الأساس لهيكل التعاون الدولي، والبرلمانات هي مؤسسات وطنية تجسد سيادة تلك الدول.

١٧ – فالمنطقي إذن، هو أن تعالج البرلمانات المسائل الدولية، بما فيها أعمال الأمم المتحدة، في عِقر دارها. فبإدخال البرلمانات الوطنية شؤون الأمم المتحدة بنجاح في جداول أعمالها وإجراءاتها، تستطيع هذه البرلمانات أن تقدم بُعداً برلمانيا لأعمال الأمم المتحدة وأن تساعد بالتالي في سد الثغرة الديمقراطية القائمة في العلاقات الدولية.

١٨ – وهذا لا يعني أن البرلمانات غير موجودة في أعمال الأمم المتحدة؛ بل العكس من ذلك، فقد أصبح وجود البرلمانات في الأمم المتحدة أوسع نطاقا وأكثر تنوعاً، بطرق منها ما يلي:

- بعثات يقوم بها أعضاء اللجان البرلمانية والوفود البرلمانية الأخرى لمختلف المكاتب في منظومة الأمم المتحدة وذلك لتبادل وجهات النظر بشأن أعمالها وبشأن الاتفاقيات الدولية التي يجري تنفيذها أو التي سيتم تنفيذها؛
- بعثات برلمانية لدراسة أعمال الأمم المتحدة الميدانية، مثلاً في عمليات بناء السلام؛
- المشاركة البرلمانية في الوفود الوطنية الرسمية إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة وغيرها من الاجتماعات الرئيسية التي تعقدها أجهزة الأمم المتحدة؛
- الدعم البرلماني للعديد من عمليات الأمم المتحدة عن طريق الاشتراك مثلاً في الأنشطة الدبلوماسية البرلمانية، والمشاركة في بعثات مراقبي الانتخابات، وتوفير الخبراء في المشاريع المتصلة بالإدارة؛
- المشاركة في أعداد متزايدة من جلسات الاستماع، وحلقات النقاش، والمؤتمرات التي تُنظم بالتزامن مع الاجتماعات الرئيسية للأمم المتحدة.

١٩ – وفي إطار هذه المساعي المختلفة، تُبذل أيضا جهود مدروسة لتعبئة الخبرات الموجودة في اللجان البرلمانية الدائمة والخاصة للتواصل مع مختلف هيئات الأمم المتحدة التي تتناول مسائل محددة ضمن اختصاصاتها. وبهذه الطريقة تصبح البرلمانات في وضع أفضل يمكنها من

(٥) انظر تقرير فريق الشخصيات البارزة المعني بالعلاقات بين الأمم المتحدة والمجتمع المدني، بما في ذلك البرلمانيون والقطاع الخاص (تقرير كاردوزو، وثيقة الأمم المتحدة A/58/817).

التفاعل مع الأمم المتحدة لا بالإسهام موضوعيا في المناقشات الدائرة في الأمم المتحدة فحسب، بل أيضا بكفالة متابعة المسائل في البرلمان ذاته.

٢٠ - وخلاصة القول، فإن أساس تفاعل البرلمانات مع الأمم المتحدة هو الأعمال التي تضطلع بها البرلمانات على المستوى المحلي، تُكمله مشاركة أكبر وأكثر منهجية من قِبل البرلمانات على المستوى الدولي. ولدفع هذه العملية إلى الأمام، تلتزم البرلمانات بالاستفادة على نحو أفضل من الجمعيات الإقليمية القائمة ومن منظمتهم العالمية بدلاً من إنشاء هياكل أو جمعيات برلمانية دولية جديدة[٦].

دور الاتحاد البرلماني الدولي

٢١ - ولذلك فإن للاتحاد البرلماني الدولي دوراً مركزياً يتعين عليه القيام به لإنجاح هذه الاستراتيجية. فهو المنظمة العالمية للبرلمانات؛ وهو الذي يُسهل الحوار السياسي بين أعضاء البرلمانات ويُعبئ التعاون والعمل البرلماني بشأن مجموعة واسعة من المواضيع التي تحتل مكان الصدارة في جدول الأعمال الدولي[٧]. والاتحاد البرلماني الدولي يوفر جسراً هاماً يصل بين البرلمانات الوطنية والأمم المتحدة؛ ويقوم بتوعية البرلمانات بشأن الأمم المتحدة وأعمالها، ويعبئ الأعمال البرلمانية بشأن المسائل التي تحتل مكان الصدارة في جدول الأعمال الدولي، ويشجع وييسر تفاعلها مع الكيانات ذات الصلة في منظومة الأمم المتحدة.

٢٢ - وفي الآونة الأخيرة، اضطلع الاتحاد البرلماني الدولي بعدة إصلاحات وكيّف سياساته وهياكله وأساليب عمله مع متطلبات القرن الحادي والعشرين. ويشمل هذا ما يلي:

- الاهتمام بشكل أكبر في سياسات الاتحاد البرلماني الدولي وبرامجه، على تعزيز تعاون أوثق بين البرلمانات والأمم المتحدة؛

---

(٦) انظر مثلاً الإعلانين الختاميين للمؤتمرين العالميين لرؤساء البرلمانات (وثيقتا الأمم المتحدة A/55/409 و A/60/398) وبيان الاتحاد البرلماني الدولي أمام الاجتماع العام الرفيع المستوى للجمعية العامة للأمم المتحدة لعام ٢٠٠٥ (http://www.ipu.org/Un-e/sp-unga160905.pdf).

(٧) يفيد بيان مهام أوفى بأن هدف الاتحاد البرلماني الدولي هو ''كفالة قيام البرلمانات وأعضائها بالعمل الذي انتُخبوا من أجله بحرية وسلامة وفعالية: أي التعبير عن إرادة الشعب، واعتماد القوانين، واعتبار الحكومات مسؤولة عن أعمالها. ويقوم الاتحاد البرلماني الدولي بتنفيذ برامج لتعزيز البرلمانات بوصفها مؤسسات ديمقراطية. ويقوم بمراجعة حسابات البرلمانات، ويقدم المساعدة التقنية والمشورة، ويجري أبحاثا، ويضع معايير ومبادئ توجيهية. وهو يؤكد، بشكل خاص، على تعزيز حقوق الإنسان والدفاع عنها، وتسهيل مشاركة المرأة في السياسة'' (IPU, Handbook for Parliamentarians, No. 14, 2007).

- رصد عملية الإصلاح الجارية في الأمم المتحدة والمساهمة فيها، وتعبئة البرلمانات للعمل مع هيئات الأمم المتحدة المنشأة حديثا؛
- القيام، على نحو أعم بحشد الخبرات المتوافرة في البرلمانات، وذلك بشأن الكثير من المسائل الرئيسية التي يواجهها المجتمع الدولي اليوم والاستفادة منها في المداولات الجارية في الأمم المتحدة؛
- التوسع كثيرا من حيث العدد والمضمون في جلسات الاستماع والاجتماعات والأفرقة البرلمانية التي تُنظمها كل سنة بالتزامن مع انعقاد الجمعية العامة للأمم المتحدة والاجتماعات الرئيسية للأمم المتحدة؛
- توعية البرلمانات من خلال أنشطة التدريب، والحلقات الدراسية، والحملات العالمية بشأن المسائل الرئيسية التي تتطلب اتخاذ إجراءات سياسية عاجلة من قبل البرلمانات وأعضائها؛
- وضع كتب دليل برلمانية وغيرها من الأدوات العملية لتسهيل العمل في البرلمان فيما يتصل بالتصديق على الاتفاقيات الدولية التي يتم التفاوض بشأنها في الأمم المتحدة وتنفيذها ورصدها؛
- العمل بشكل وثيق مع الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها لتصميم برامج وأنشطة مشتركة وتنفيذها، ولا سيما لتعزيز الديمقراطية والحكم الرشيد من منظور عريض.

٢٣ - ورغم إحراز أوجه التقدم هذه، فإن البرلمانات الأعضاء في الاتحاد البرلماني الدولي تطالب بإقامة علاقة عمل أكثر موضوعية وإنصافا بين الأمم المتحدة ومنظمتها. وقد أنشأ الاتحاد لجنة شؤون الأمم المتحدة لرصد الامتثال لمجموعة التوصيات التي وضعت في السنوات الأخيرة من أجل تعزيز التعاون بين الأمم المتحدة والبرلمانات، والنظر في كيفية تحقيقها عمليا، وتقديم اقتراحات بشأن ما ينبغي القيام به لجعل تنفيذها أكثر فعالية.

٢٤ - إن الاتحاد البرلماني الدولي يقوم بكل هذا بناء على طلب البرلمانات. بيد أن الحكومات طلبت أيضا في السنوات الأخيرة من الاتحاد البرلماني الدولي أن يشجع على القيام بمزيد من التعاون بين الأمم المتحدة والبرلمانات[٨]. ومنحت الحكومات الاتحاد البرلماني الدولي مركز مراقب خاص لدى الجمعية العامة للأمم المتحدة[٩]. وتستخدم الاستعراض الذي تجريه

(٨) الإعلان بشأن الألفية الذي اعتمده رؤساء الدول والحكومات في ٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، وثيقة الأمم المتحدة A/RES/55/2.

(٩) انظر قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة A/RES/57/32.

كل سنتين للتعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد البرلماني الدولي لتقديم توصيات من أجل تعزيز التفاعل بين الأمم المتحدة، والاتحاد البرلماني الدولي، والبرلمانات[١٠]. أما الدليل على هذا الطلب المتزايد من قبل السلطة التنفيذية في الحكومات على تقوية العلاقة بين الأطراف المعنية، فيتجلى في آخر قرار للجمعية العامة، الذي يركّز على خمسة مجالات محددة مترابطة، هي ما يلي:

- تعزيز مساهمة الاتحاد البرلماني الدولي في أعمال الجمعية العامة للأمم المتحدة، بما في ذلك تنشيطها، وفي أعمال الهيئات الجديدة كمجلس حقوق الإنسان ولجنة بناء السلام؛

- بناء دور نشيط للاتحاد البرلماني الدولي في دعم المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ولا سيما بالنسبة إلى اجتماع قمته السنوي الرفيع المستوى والمنتدى الجديد للتعاون الإنمائي؛

- زيادة التعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد البرلماني الدولي في مجال الديمقراطية والحكم الرشيد، بوسائل منها اتفاق الشراكة المبرم بين صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية والاتحاد البرلماني الدولي؛

- المضي في تطوير جلسات الاستماع البرلمانية السنوية في الأمم المتحدة والاجتماعات البرلمانية المتخصصة الأخرى، في سياق الاجتماعات الرئيسية للأمم المتحدة باعتبارها مناسبات مشتركة بين الأمم المتحدة والاتحاد؛

- كفالة مشاركة الاتحاد البرلماني الدولي بشكل أوثق في وضع استراتيجيات على نطاق المنظومة لتنظر فيها منظومة الأمم المتحدة ومجلس رؤسائها التنفيذيين المعني بالتنسيق، بغية كفالة تقديم دعم أكبر وأكثر اتساقا من البرلمانات لأعمال الأمم المتحدة.

الاستنتاجات

٢٥ - ما هي قيمة أكثر مؤسسات الدولة ديمقراطية إذا كانت قرارات كثيرة تهم حياة المواطنين في البلد، بما في ذلك أمنهم، تتخذ وراء الحدود الوطنية ومن قبل مؤسسات دولية لا تخضع لرقابة أو مساءلة ديمقراطية؟ فهذه الثغرة القائمة بين المستوى الوطني، الذي تقع فيه

(١٠) انظر أحدث تقرير للأمين العام للأمم المتحدة عن الموضوع الوارد في A/61/256 وقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة المقابل له A/RES/61/6.

مؤسسات ديمقراطية كالبرلمانات، والمستوى العالمي الذي يُتخذ فيه الكثير من القرارات اليوم، هي مصدر رئيسي لما يُسمى الآن ''العجز الديمقراطي الدولي''.

٢٦ - في وسع البرلمانات اتخاذ إجراءات لمعالجة هذه المشكلة، وهي تفعل ذلك باطراد. وكما توحي به هذه الورقة، فإن أعمال البرلمانات تتوقف بالضرورة على النظام البرلماني السائد في أي بلد من البلدان، وعلى السلطات الممنوحة لمجلسي البرلمان بموجب الدستور أو القانون الأساسي. بيد أن هذا يستتبع في جميع البلدان استخدام هياكل برلمانية وأساليب عمل وعادات وجداول أعمال على صعيد البرلمان، وتكييفها وتحديثها حيث يكون ذلك ضروريا، كي يتسنى لكل مؤسسة أن تتناول أعمال الأمم المتحدة والمؤسسات المتصلة بها.

٢٧ - لكل برلمان السيادة في ما يتبعه من نهج إزاء هذا العمل، بما يتفق والعدد الوفير من الثقافات البرلمانية في العالم. غير أنها تشترك جميعا في بذل جهود ترمي إلى دمج أعمال الأمم المتحدة في الأعمال التشريعية والرقابية اليومية للبرلمان. وفيما تتزايد قوة هذه الجهود ويتسع نطاقها، تسعى البرلمانات دوما إلى زيادة الوقوف على أعمال الأمم المتحدة والمشاركة بطرق تزداد تنوعا في أنشطتها.

٢٨ - والاتحاد البرلماني الدولي عنصر بالغ الأهمية في هذه المعادلة. فهو يعزز أعمال البرلمانات، ويقوم بدور العامل المساعد، ويُسهّل التفاعل مع عالم الأمم المتحدة، وبشكل أعم، يساعد في كفالة سماع آراء المجتمع البرلماني في الأمم المتحدة. وكلما قويت الصلة بين البرلمانات والاتحاد البرلماني الدولي، تحسنت فرصة الوصول إلى الكتلة الحرجة المطلوبة لإحداث تأثير دائم في الأمم المتحدة.

٢٩ - إن التحدي الماثل حسب تعبير آخر قرار للجمعية العامة للأمم المتحدة هو وضع استراتيجية مشتركة لكفالة ''تقديم دعم أكبر وأكثر اتساقا من البرلمانات لأعمال الأمم المتحدة''. ويتطلع الاتحاد البرلماني الدولي إلى أن توفر لجنة شؤون الأمم المتحدة التابعة له العناصر الأساسية لهذه السياسة.

المرفق الرابع

المؤتمر العالمي الثالث لرؤساء البرلمانات

الأمم المتحدة، جنيف، ١٩-٢١ تموز/يوليه ٢٠١٠

البند ٣ SP-CONF-2010/3(b)-R.1

١ تموز/يوليه ٢٠١٠

عرض التقارير المتعلقة بالتقدم المحرز منذ مؤتمر الرؤساء المعقود في عام ٢٠٠٥

(ب) وضع معايير عالمية للبرلمانات الديمقراطية

المقرر: السيدة روز موكانتبانا، رئيسة مجلس النواب في رواندا

مقدمة

قدم المؤتمران العالميان لرؤساء البرلمانات اللذان عقدا في عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٥ دعماً قوياً لعمل الاتحاد البرلماني الدولي من أجل تعزيز الديمقراطية على نطاق العالم. وأكدا من جديد الدور الرئيسي الذي يقوم به البرلمان في توطيد الديمقراطية على الصعيدين الوطني والدولي، وأكدا أن البرلمان هو التجسيد الحقيقي للديمقراطية وهو المؤسسة الرئيسية التي يمكن من خلالها التعبير عن الإرادة الشعبية وسن القوانين ومساءلة الحكومات. وتعهد الرؤساء بتعزيز الاتحاد البرلماني الدولي بوصفه الأداة الرئيسية لتقوية البرلمانات على نطاق العالم ومن ثم توطيد الديمقراطية.

يتبع الاتحاد البرلماني الدولي نهجاً ذا شقين لتعزيز الديمقراطية: فهو يقوم بوضع المعايير ويبني القدرات في البرلمانات. وهذا العمل مكرس بشكل ثابت في النظام الأساسي للمنظمة الذي يعطي دوراً رئيسياً للاتحاد في تعزيز الديمقراطية عن طريق البرلمانات.

شهدت فترة العقد ونصف العقد الماضية تطورات كبيرة في عمل الاتحاد البرلماني الدولي في مجال الديمقراطية ولا سيما في مجال وضع المعايير. ويستعرض هذا التقرير التقدم الذي أحرزه الاتحاد البرلماني الدولي في هذا المجال منذ مؤتمر الرؤساء المعقود في عام ٢٠٠٥.

ويحدد أيضاً الخطوات القادمة التي يستطيع الاتحاد من خلالها المضي قدماً بتلك العملية والاحتفاظ بدوره الرائد في وضع وتعزيز معايير وقيم الديمقراطية.

نهج الاتحاد البرلماني الدولي في وضع المعايير

إن وضع المعايير غالباً ما يجلب إلى الذهن حالة يقوم فيها شخص أو مجموعة أشخاص بوضع مجموعة من القواعد والمعايير التي يمكن بموجبها ''الحكم'' على الآخرين دون مساهمة ممن يتم الحكم عليهم أو بمساهمة ضئيلة منهم. وتشمل العملية وضع مؤشرات تقوم على أساسها أطراف خارجية في كثير من الأحيان بإصدار أحكام نوعية/قيمية مستخدمة مقاييس كمية. وتتيح هذه العملية مجالاً واسعاً للاعتبارات الذاتية وقد لا تحقق قدراً كبيراً من الناحية الموضوعية. بل ربما تؤدي إلى وضع جداول تصنيفية لا تبدو أنها تحقق غرضاً سوى مكافأة ''الطلاب النجباء''، ومن ثم إسعادهم، في حين تثير الامتعاض لدى الموجودين في أسفل الجدول.

لقد اتبع الاتحاد البرلماني الدولي نهجاً مختلفاً وهو يأمل أن يكون نهجاً أكثر عطاء وهو نهج غير إلزامي. وهو نهج تشاوري شامل يقوم على المشاركة. ومن العوامل الحاسمة في نجاح هذه العملية أن تعود ملكيتها وقبولها إلى أولئك الذين يتم تقييمهم.

أشرك الاتحاد البرلماني الدولي البرلمانيين في وضع المعايير في اعتقاد ثابت منه بأن المبادئ الديمقراطية لا يمكن تحقيقها دون وجود المؤسسات والممارسات السياسية الملائمة، وأن هذه المؤسسات لا يمكن اعتبارها ديمقراطية إلا إذا جسدت هذه المبادئ أو ساعدت على تنفيذها. وتشارك البرلمانات على نحو مستمر في حوار يتيح لها على نحو جماعي تحديد ما يحقق المساهمة الفعالة في تحقيق الديمقراطية مع العلم بأنه يتعين عليها أن تجسد المبادئ والقيم الديمقراطية إذا أرادت تحقيق هذا الهدف.

المعالم الرئيسية الأخيرة في مجال وضع المعايير على الصعيد العالمي

الإعلان العالمي بشأن الديمقراطية لعام ١٩٩٧

ينبغي أن ينظر إلى استعراض عمل الاتحاد الدولي، فيما يتعلق بوضع المعايير، في إطار الإعلان العالمي بشأن الديمقراطية، الذي اعتمده الاتحاد البرلماني الدولي في عام ١٩٩٧. فقد كان هذا الإعلان الخطوة الأولى من جانب المجتمع الدولي ليدون في وثيقة واحدة المبادئ الأساسية والعناصر التأسيسية للديمقراطية على الصعيدين الوطني والدولي.

وتم الاعتراف بالإعلان بوصفه معيارا يمكن على أساسه قياس الديمقراطية وبأنه يشكل أساساً للعمل الذي نفذه الاتحاد البرلماني الدولي مؤخراً في وضع المعايير. أما المقرر الذي اتخذته الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ٢٠٠٧، بإعلان ١٥ أيلول/سبتمبر يوماً دولياً للديمقراطية، فإنه يشكل في جانب منه إحياء للذكرى السنوية العاشرة لاعتماد الإعلان العالمي بشأن الديمقراطية.

تتضمن المبادئ والقيم المتعلقة بالديمقراطية، الواردة في الإعلان، وجود حاجة إلى المحافظة على الحقوق الأساسية للأفراد وكرامتهم وتعزيزها وتحقيق العدالة الاجتماعية وتعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمعات، ووجوب أن تكون جميع عناصر المجتمع، بما فيها الرجال والنساء قادرة على أن تشارك مشاركة كاملة في إدارة المجتمع؛ وإلى وجود منافسة سياسية حرة وإلى إشراك جميع أفراد المجتمع كوسيلة للوصول إلى السلطة واستخدامها والالتزام بسيادة القانون وتوطيد الصلة بين الديمقراطية والسلم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ولذلك، يؤكد الإعلان أهمية إجراء انتخابات حرة ونزيهة كوسيلة لتمكين الشعوب من التعبير عن إرادتها؛ والحاجة إلى تشكيل حكومة يتسم نشاطها بالفعالية والأمانة والشفافية يتم اختيارها بحرية وتكون مسؤولة عن إدارة الشؤون العامة وإقامة مؤسسات قوية للدولة بما فيها البرلمان الذي يتم فيه تمثيل جميع عناصر المجتمع وتتوفر له السلطات والسبل اللازمة للتعبير عن إرادة الشعب من خلال وضع التشريعات لعمل الحكومة والإشراف عليها.

يؤكد الإعلان أيضاً البعد الدولي للديمقراطية. وهو يشدد على أن المبادئ التي تنطبق على مسألة تحقيق الديمقراطية على الصعيد الوطني، ينبغي أن تنطبق أيضا في إدارة القضايا العالمية على الصعيد الدولي. ولذلك فإن الدول مدعوة إلى أن يكون سلوكها منسجماً مع القانون الدولي وإلى أن تكون المؤسسات والآليات المنشأة لتوجيه الحوكمة على الصعيد العلمي منفتحة وشفافة ومساءَلة.

البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين: دليل لممارسة جيدة: (٢٠٠٦)

تلقى المؤتمر العالمي الثاني لرؤساء البرلمانات، المعقود في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، تقريراً مرحلياً عن العمل الذي كان الاتحاد البرلماني الدولي قد بدأه لوضع المعايير. واستعرض أيضا مشروع دليل بشأن الديمقراطية. وقد أكمل الاتحاد البرلماني الدولي ذلك الدليل ونشره في عام ٢٠٠٦. ويستند هذا الدليل إلى الإعلان العالمي بشأن الديمقراطية. وهو يحدد قيم البرلمان الديمقراطي وأهدافه على النحو التالي: الطابع التمثيلي، الشفافية، القابلية للمساءلة والفعالية

على الصُعد الوطنية والدولية والمحلية. ويحدد الآليات المؤسسية لتحقيق هذه القيم، ويتضمن أمثلة لكيفية تطبيق هذه القيم والأهداف من جانب البرلمانات على نطاق العالم.

وعملاً بالمبادئ التي تقوم عليها أنشطة الاتحاد البرلماني الدولي في وضع المعايير، لا يسعى الدليل إلى ترتيب البرلمانات أو إجراء تقييم لنوعية الديمقراطية في بلدانها. وإنما يعكس بدلاً من ذلك اتفاقا عاما من جانب المجتمع البرلماني على الخصائص التأسيسية للبرلمان الديمقراطي، والقيم التي يقوم عليها، والوسائل المؤسسية اللازمة لتنفيذها. ويشكل الدليل في آن معا عرضاً للنظرية وتجميعاً للممارسات الجيدة التي تقوم بتنفيذها البرلمانات لجعلها أكثر قدرة على إنجاز ولاياتها الدستورية؛ وهي: سن القوانين والإشراف والتمثيل.

ويضع الدليل البرلمانات في صدر برنامج الديمقراطية. وخلافاً للفكرة الشائعة على نطاق واسع بأن البرلمانات لا ترقى إلى مستوى التوقعات، يبين الدليل، من خلال أمثلة ملموسة، ما تقوم به البرلمانات في جميع أنحاء العالم لتبقى مسؤولة أمام ناخبيها. ويتضح من الدليل أن نقاشا صحيا يجري على الصعيد الدولي حاليا بشأن ما هو مطلوب لكي يكون البرلمان ديمقراطيا. ويتضح أن التحديات التي تواجه البرلمانات في القرن الحادي والعشرين هي تحديات مماثلة وأن شعوراً بدأ يترسخ لدى البرلمانات بأن يقتدي بعضها ببعض للتصدي لتلك التحديات.

تقييم البرلمانات: مجموعة أدوات للتقييم الذاتي للبرلمانات (٢٠٠٨)

أدت هذه التغييرات إلى قيام العديد من البرلمانات باستعراض أدائها وطرق عملها وإدخال تحسينات عليها. ولتيسير مهامها، أصدر الاتحاد البرلماني الدولي في عام ٢٠٠٦ مجموعة أدوات للتقييم الذاتي. وكان القصد منها مساعدة البرلمانات وأعضائها على تقييم أدائهم وفقا لمعايير مقبولة عموما في البرلمانات الديمقراطية ولتحديد الأولويات والطرق المطلوب اتباعها لتعزيز البرلمانات. ونظرا لاستناد مجموعة الأدوات إلى قيم ومبادئ ديمقراطية معترف بها عالميا، فإنها تتعلق بجميع البرلمانات مهما كان النظام السياسي الذي تتبعه وبصرف النظر عن درجة تطورها.

ومرة أخرى لا يتمثل الهدف في ترتيب البرلمانات أو إصدار حكم خارجي على برلمان معين. ويتولى عملية التقييم الذاتي البرلمانيون أنفسهم الذين هم الفاعلون الرئيسيون والقضاة. وتوفر مجموعات أدوات التقييم الذاتي إطارا يتألف من مجموعة أسئلة تدعو إلى إصدار أحكام قيمية. وتمثل الأسئلة نقطة انطلاق لبدء حوار عما هو مفيد وعما يحتاج إلى التحسين. وينقسم إطار العمل إلى ستة فروع هي:

- الطابع التمثيلي للبرلمان
- إشراف البرلمان عن الجهاز التنفيذي
- القدرة التشريعية للبرلمان
- شفافية البرلمان وإمكانية الوصول إليه
- مساءلة البرلمان
- مشاركة البرلمان في السياسات الدولية

في حين تبقى البرلمانات حرة في إدارة مجموعة الأدوات بنفسها، ربما يفضل بعضها أن يطلب المساعدة الخارجية لعدة أسباب منها الافتقار إلى القدرة أو المعرفة الفنية. ولذلك قام الاتحاد البرلماني الدولي بإنشاء فريق من الميسرين وتدريبهم، ويمكن دعوتهم لمساعدة البرلمانات في إدارة مجموعة الأدوات. وقد استخدم هذه المجموعة برلمانات في بلدان متقدمة النمو وبلدان نامية؛ على سبيل المثال، في إطار عملية تخطيط استراتيجي أو لتكون إطارا لاستعراض دوري لأنشطة البرلمان. ففي عام ٢٠٠٩، استخدم مجموعة الأدوات برلمانات أستراليا وباكستان وجنوب أفريقيا ورواندا وسيراليون وكمبوديا. وفي رواندا وسيراليون ساهم الاتحاد البرلماني الدولي في تيسير العملية عن طريق خبراء. وقد أبلغ برلمانا البحرين وأيرلندا مؤخرا أنهما يستخدمان مجموعة الأدوات في تقييم أدائهما.

وتستند مجموعة الأدوات إلى مفهوم أن التحول إلى الديمقراطية لا يمثل حدثا منفردا، وإنما هو عملية مستمرة تستدعي التقييم الذاتي المستمر من قبل المؤسسات الديمقراطية، وإدخال تدابير تصحيحية حسب الاقتضاء.

ويسعى الاتحاد البرلماني الدولي إلى إقامة الصلة الضرورية بين وضع المعايير وبناء القدرات للبرلمانات وكلتا العمليتين تعزز إحداهما الأخرى. واستخدمت مجموعة الأدوات لمساعدة البرلمانات في وضع أو تعديل الخطط الاستراتيجية المتعلقة بتطورها في المستقبل. ويمكن استخدام نتائج التقييمات في إجراء دورات تدريبية أو تقديم المشورة أو الخدمات الأخرى التي يقدمها الاتحاد البرلماني الدولي إلى البرلمانات المستفيدة.

المبادرات الأخرى لوضع المعايير

يشارك عدد من المؤسسات الأخرى في وضع معايير ومرجعيات فضلا عن طرق لتقييم الأداء البرلماني، على النحو التالي:

- قامت الرابطة البرلمانية للكومنولث، في عام ٢٠٠٦، بوضع أسس مرجعية للتشريعات الديمقراطية. وتم وضع الأسس المرجعية للرابطة البرلمانية للكومنولث في شكل بيانات بدلا من أسئلة. وشملت ٨٧ أساسا مرجعيا قُسمت إلى أربعة عناوين رئيسية هي: أسس عامة وتنظيم السلطة التشريعية ووظائف السلطة التشريعية وقيم السلطة التشريعية.

- قدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الدعم لإصدار نسخ إقليمية للأسس المرجعية للرابطة البرلمانية للكومنولث. وأدى ذلك إلى اعتماد الجمعية البرلمانية للفرانكفونية مجموعة من معايير السلطة التشريعية الديمقراطية. ويعمل المنتدى البرلماني للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي من أجل إصدار نسخة إقليمية لبرلمانات الجنوب الأفريقي.

- قام المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية بإجراء دراسة استقصائية عن الفجوة بين السلطة البرلمانية والممارسة البرلمانية. ولا تمثل أداة الدراسة للمعهد تقييما في حد ذاتها وإنما هي طريقة لجمع وجهات نظر البرلمانيين وموظفي البرلمانات ومنظمات المجتمع المدني بشأن السلطات المتصورة للبرلمانات وتصوراتهم بشأن استخدام تلك السلطات في واقع الممارسة. وتشمل أداة الاستقصاء التي استخدمها المعهد ٢٥ مسألة كثيرا ما يتم إدراجها في الأسس المرجعية للبرلمانات الديمقراطية أو في أدوات التقييم الذاتي للبرلمانات.

- قررت رابطة الأمانات العامة للبرلمانات إعداد نسخة من مجموعة أدوات التقييم الذاتي للاتحاد البرلماني الدولي لتقديمها إلى الإدارات البرلمانية بصفة خاصة. وقد ضم مؤتمر نظمه الاتحاد البرلماني الدولي ورابطة الأمانات العامة للبرلمانات في ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩ برلمانيين وأمناء عامين وموظفي برلمانات متخصصين ومنظمات برلمانية لمناقشة موضوع تقييم البرلمانات.

ظل الاتحاد البرلماني الدولي نشطا جدا في المجتمعات التي أظهرت رغبة أكيدة في تطوير طرق لتقييم الأداء البرلماني. وقد استطاع تأمين قبول واسع النطاق لمفهوم التقييم الذاتي من حيث كونه وسيلة فعالة لمساعدة البرلمانات في تحسين أدائها.

الخطوات المقبلة

لقي عمل الاتحاد البرلماني الدولي لوضع المعايير قبولا على نطاق واسع. وفي الحقيقة، طلب العديد من البرلمانات إلى الاتحاد بذل المزيد من الجهود لوضع و/أو تحسين الأدوات لقياس ما تحرزه البرلمانات من تقدم في تحقيق المفاهيم الأساسية للديمقراطية.

لا تزال البرلمانات تواجه مسائل الشرعية وعليها أن تقيم روابط أوثق مع قواعدها الانتخابية. وتمثل هذه المسائل التحديات الرئيسية التي يتعين أن تتصدى لها البرلمانات في القرن الحادي والعشرين.

وسوف يناقش المؤتمر العالمي الثالث لرؤساء البرلمانات، في جملة أمور، الوسائل التي تستطيع البرلمانات من خلالها تأمين المساءلة الديمقراطية على نطاق العالم من أجل الفائدة المشتركة في عالم يواجه أزمة. ويتطلب تحقيق هذا الهدف أن تكون البرلمانات وأعضاؤها مثلا يحتذى به في الاجتهاد من أجل أن تكون مسؤولة أمام قواعدها الانتخابية من خلال أقوالها، وفوق ذلك كله، أفعالها.

يحتاج الاتحاد البرلماني الدولي لمواصلة دوره الريادي في مجال وضع المعايير ومساعدة البرلمانات لتقديم مساهمة نشطة في ما يتعلق بالديمقراطية. ويدرك المؤتمر العالمي الثالث لرؤساء البرلمانات هذه الحقيقة ويدعو مشروع وثيقته الختامية الاتحاد البرلماني الدولي إلى تعزيز أنشطته لدعم الديمقراطية.

أيدت اللجنة التحضيرية للمؤتمر الفكرة القائلة بضرورة أن يحرز الاتحاد البرلماني الدولي تقدما في هذه العملية، بإنشاء آلية استعراض طوعية للأداء البرلماني. ومن شأن هذه الآلية أن توفر للبرلمانات فرصة لممارسة المسؤولية الجماعية ومساعدة بعضها بعض في تقييم وتحسين أداء كل منها. وما دامت أن البرلمانات تسعى إلى ممارسة واجباتها في سَن القوانين والإشراف والتمثيل بطريقة أكثر كفاءة، سوف يكون تبادل الخبرات والممارسات الجيدة الناشئة من هذه الآلية مفيدا لجميع البرلمانات.

على غرار الآليات المماثلة التي تم إنشاؤها في الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية، سوف تستند ممارسة اتحاد البرلمان الدولي إلى قيم وقواعد ومعايير متفق عليها. وستكون عملية الاستعراض تشاورية وقائمة على المشاركة وتتسم بالشفافية فضلا عن تجسيدها في الحوار والتفاعل بين أصحاب المصلحة المعنيين الرئيسيين. وسوف تتم على أيدي البرلمانات ذاتها وبعيدة عن أي تدخل سياسي. وستتم المشاركة فيها بشكل طوعي تماما وستتوفر لكل عملية الملكية الوطنية الكاملة.

لا توجد آلية عالمية حاليا تتيح للبرلمانات أن ترصد أدائها جماعيا أو أن تشارك في تقاسم الخبرات أو الاقتداء ببعضها البعض على أساس معيار حددته البرلمانات ذاتها جماعيا.

الختام

تتطلب معالجة مسألة شرعية البرلمانات وتأكيد مزيد من المسؤولية في نظم الحوكمة على الصُعد الوطنية والعالمية، أن تواصل البرلمانات القيام بدورها الرائد في تعزيز الديمقراطية. وعليها أن تبرز دورها القيادي والتزامها في وضع معايير تطبقها على ذاتها. وفي تلك الحالة فقط يمكن أن تصبح في وضع أفضل لكي تطلب مزيدا من المساءلة في مجال الحوكمة على الصعيدين الوطني والعالمي. وفي تلك الحالة فقط أيضا تستطيع أن تشكل أساسا صلبا لتعزيز الديمقراطية.