" دور التجمعات البرلمانية الإفريقية في التكامل الإقليمي"

د/كريم سيد عبد الرازق

(♣) مدرس بقسم العلوم السياسية، كلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية، جامعة الإسكندرية، جمهورية مصر العربية

دور التجمعات البرلمانية الإفريقية في التكامل الإقليمي

الملخص:

تتزايد أهمية الاتحادات البرلمانية والبرلمانات الإقليمية في الواقع الدولي والإقليمي، قياساً إلى عددها وتأثيرها وحضورها السياسي، وزاد اهتمامَ الباحثين بالبرلمانات الإقليمية وقيمتها ودورها في بناء الدول وترسيخ الديمقراطية وتحقيق التنمية، بالإضافة إلى تحقيق التكامل الإقليمي، وخاصةً في أفريقيا، وعليه، تتمثل المشكلة البحثية في التعرف على: إلى أي مدى تعد التجمعات البرلمانية الإفريقية حاضرة وفاعلة في تحقيق التكامل الإقليمي الإفريقي؟، وما اتجاهات تعزيز دورها في ضوء الاستفادة من الخبرات والتجارب المعاصرة للبرلمانات الإقليمية؟

تقوم الدراسة على افتراض رئيس هو إن التجمعات البرلمانية الإفريقية والبرلمانين لا يتم دمجهم بشكل كافٍ في عملية التكامل الإقليمي والتنمية، خاصة في ضوء "أن السلطة التنفيذية تقوم بتأكيد هيمنتها القومية من خلال وضع وإقرار أجندة التكامل الإقليمي وتنفذها بمشاركة ضئيلة من أصحاب المصالح الآخرين بما فيهم البرلمانات والتجمعات البرلمانية الإقليمية".

وتناولت الدراسة ثلاثة نقاط أساسية وهي: نظرة عامة على التجمعات البرلمانية الإفريقية، والحلقة المفقودة: إقصاء التجمعات البرلمانية الإقليمية من التكامل الإقليمي، وأخيراً اتجاهات دور البرلمانات الإقليمية في التكامل الإقليمين من واقع التجارب المعاصرة.

وخلصت الدراسة إلى أنه: إذ لم تستطع التجمعات البرلمانية الإقليمية حاليًا أن تقود مسار التكامل الإقليمي، فبإمكانها الدعم باعتبارها عوامل محفزة ومعجّلة، بشرط أن تكون عازمةً على مواجهة التحدي والقيام بهذا الدور، والاستفادة من عملية التكامل في التجارب المعاصرة.

الكلمات المفتاحية:

البرلمانات الإقليمية، التجمعات البرلمانية الإقليمية، التكامل الإقليمي، البرلمانات، التجارب والخبرات المعاصرة.

The role of African Regional Parliaments in Regional Integration

Abstract:

In the context of the growing role of national or regional parliaments in the international political reality, measured by their number, influence or political presence. Researchers have increased the interest in national and regional parliaments and their value and role in democracy and development its endeavors could be added to regional integration, particularly in Africa.

Accordingly, the research problem is represented by a fundamental question consisting of: How far are African Regional Parliaments present and effective in achieving African regional integration, by bringing closer perspectives and giving impetus to African agreements and their entry into force? What are the trends in strengthening their role in the light of the contemporary experiences and experiences of regional parliaments?

The study is based on the main premise that African Regional Parliaments and parliaments are not adequately integrated into the process of regional integration and development, Especially in view of “the executive confirms its national dominance by setting and approving the regional integration agenda and implementing it with the participation of a

small number of other stakeholders, including parliaments and regional parliamentary groupings".

The study addressed three main points: an overview of African Regional Parliaments, the missing link: Overview of African Regional Parliaments, missing link: Exclusion of regional parliamentary groupings from regional integration, and finally Lessons learned from contemporary experiences in regional integration.

The study concluded that: As regional parliaments are not currently able to lead the path of regional integration, they can support as catalysts and accelerators, if they are determined to meet the challenge and play these role, and benefit from the integration process in contemporary experiences.

Key words: Regional Parliaments, Regional Parliamentary Groupings, Regional Integration, Contemporary Experiences

مقدمة:

أثمرت موجة التكامل الإقليمي التي انطلقت منذ تسعينيات القرن الماضي في تأسيسَ مجموعة من مؤسسات التكامل الإقليمي بما فيها التجمعات البرلمانية الإقليمية وترسيخها، بأشكالها وصلاحياتها المختلفة، لتكون هيئات داعمة لتحقيق الاستقرار في المجتمعات والأقاليم المختلفة، و"العمل كمنبر أخلاقي من ناحية؛ والضغط على الحكومات والبرلمانات الوطنية لاعتماد سياسات محددة أو التصديق على الصكوك الدولية والإقليمية من ناحية ثانية؛ وللمساهمة من ناحية ثالثة في تحقيق الحكم الرشيد والمساءلة والشفافية، وإبراز الحوار والحد من النزاعات والصراعات خاصة الداخلية من ناحية رابعة، وأخيراً تزويد المؤسسات الديمقراطية ببناء القدرات والتقنية وبرامج المساعدة"[1].

وعلى الرغم مما ساد لدى الباحثين في مجال الدراسات البرلمانية أطروحة "التراجع البرلماني"، والتي تقدم البرلمان كخاسر في ظل سياسات وإجراءات العولمة على مستوى العالم. وكانت الحجة التي تسوقها أغلب الدراسات هو أنه في ظل تصاعد الحوكمة العالمية ودور المؤسسات الدولية، مثل منظمة التجارة العالمية وغيرها، فالدول في حاجة إلى مساعدتها في الاستجابة السريعة والجماعية لمواجهة صعوبات التحول في مجالات الاقتصاد والتجارة والبيئة وتحدياتها، ويحد هذا بشكل كبير من استقلالية الدول في صنع السياسات الوطنية لصالح السياسات والإجراءات العالمية، وبالتالي يؤدي ذلك إلى إضعاف آليات المساءلة الديمقراطية التقليدية ودور البرلمانات الوطنية والتجمعات البرلمانية الإقليمية[2]. وعلى الرغم من أن هذا الزعم ليس خاطئاً في مجمله، ولكن هذه الأطروحة غير مكتملة، لأنها لم تراع التطور في أداء المؤسسات الديمقراطية في التكيف والاستجابة للسياسات الدولية وحفاظها على عدم تراجعها سلطاتها[3].

وعلى العكس تماماً من هذا الاتجاه، فقد ظهرت دراسات تؤكد على دور البرلمانات الإقليمية والدولية في السياسات والعلاقات الدولية[4]، وذلك من خلال ثلاث آليات وهي:

أ. تعزيز الدور الرقابي في مجال السياسات الخارجية في مواجهة النفوذ الحكومي والتنفيذي في هذا المجال[5].

ب. تفعيل آليات الدبلوماسية البرلمانية، من خلال بناء العلاقات الثنائية ومتعددة الأطراف.

ج. إنشاء وتمكين البرلمانات الإقليمية والقارية والدولية، وتنامي سعي المنظمات الدولية الرسمية في تكوين جناح برلماني لها؛ لإضفاء الطابع التكاملي، وتعزيز المشاركة الشعبية، وتؤكد ذلك التجارب التاريخية، ومنها:

- تصل تجارب التكامل الاقتصادي الناجحة إلى ذروتها بإنشاء كيان برلماني، مثل انتقال جماعة الفحم والصلب إلى الاتحاد الأوروبى.
- تصل تجارب التكامل الاستراتيجي ذروتها بإنشاء جناح برلمانى، مثل المنظمة البرلمانية لحلف شمال الأطلنطى، والاتحاد البرلمانى لدول أمريكا الشمالية.
- تعد المظلة البرلمانية هدفاً أساسياً ومحورياً للتعاون الإقليمي، مثل مجلس التعاون الخليجي، التجمعات الإفريقية الثمانية المعترف بها من قبل الاتحاد الأفريقي، والتجمعات في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي.

المشكلة البحثية:

في إطار الدور المتنامي للبرلمانات الوطنية أو الإقليمية في الواقع السياسي الدولي، قياساً إلى عددها وتأثيرها أو حضورها السياسي[6]، والاهتمام المتنامي بنشر الحوكمة وآلياتها من الشفافية والمحاسبة والمساءلة، ما أدى إلى زيادة الإهتمامَ من قبل الباحثين بالبرلمانات الوطنية والإقليمية وقيمتها ودورها في الديمقراطية والتنمية، ويمكن إضافة مساعيها إلى تحقيق التكامل الإقليمي، وخاصةً في أفريقيا، ويقتضي ذلك دراسة البرلمانات الإقليمية الأفريقية كقوة فاعلة في عمليات

التكامل الإقليمي الإفريقي على غرار ما باتت عليه برلمانات إقليمية مثل البرلمان الأوروبي وبرلمان أمريكا اللاتينية.

ولهذا فقد نشأت العديد من التجمعات البرلمانية في القارة الإفريقية –بغض النظر عن مدى نشاطها،– سيتم استعراضها بالتفصيل، ومنها: الجمعية التشريعية لشرق أفريقيا (EALA)، وبرلمان الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (ECOWAS–P)، والاتحاد البرلماني لأعضاء الهيئة الحكومية للتنمية (IPU–IGAD)، وبرلمان الجماعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا (REPAC)، وبرلمان عموم أفريقيا، والمنتدى البرلماني للجماعة التنموية الجنوب أفريقية (SADC–PF)، ومجلس الشورى لاتحاد المغرب العربي، وبرلمان الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا.

وعليه، تتمثل المشكلة البحثية فى سؤال جوهري قوامه: إلى أي مدى تعد التجمعات البرلمانية الإفريقية حاضرة وفاعلة في تحقيق التكامل الإقليمي الإفريقي، من خلال تقريب وجهات النظر وإعطاء قوة دفع للاتفاقيات الإفريقية ودخولها حيز النفاذ؟، وما اتجاهات تعزيز دورها في ضوء التجارب والخبرات المعاصرة للبرلمانات الإقليمية؟

ويتفرع عن هذا التساؤل عدة تساؤلات فرعية:

1) ما هي التحديات التي تواجه التجمعات البرلمانية الإفريقية للمساهمة في إنجاز آليات ومتطلبات التكامل الإقليمي؟

2) ما الدروس المستفادة من تجارب البرلمانات الإقليمية الفاعلة في تحقيق التكامل الإقليمي الافريقي؟

3) ما هي متطلبات فاعلية التجمعات البرلمانية الإقليمية الافريقية لتحقيق التكامل الإقليمي؟

فرضية الدراسة:

تقوم الدراسة على افتراض رئيس وهو إن التجمعات البرلمانية الإفريقية لا يتم دمجهم بشكل كافٍ في عملية التكامل الإقليمي والتنمية، خاصة في ضوء "أن السلطة التنفيذية تقوم بتأكيد هيمنتها القومية من خلال وضع وإقرار أجندة التكامل الإقليمي وتنفذها بمشاركة ضئيلة من أصحاب المصالح الآخرين بما فيهم البرلمانات والتجمعات البرلمانية الإقليمية[7]. على الرغم من الدور الهام للبرلمانيين في طرح وجهات نظر شعوبهم من خلال التجمعات البرلمانية الإقليمية والدولية، ومحاولة الضغط لإعطاء الأولوية إلى قضايا التعاون والتعايش المشترك. علاوةً على ما تتيحه التجمعات البرلمانية من فرصة للحوار لحل قضايا ونزاعات لا يتاح تناولها من خلال القنوات الرسمية، كما تسهم في بلورة رأي عام إقليمي ودولي حول مختلف القضايا التي تهم المجتمع[8].

أهمية الدراسة:

- هناك اتجاه متنامي لأهمية البرلمانات الإقليمية ودورها في التكامل الإقليمي، وتغير مواقعها على نحو سريع، الأمر الذي يتطلب ضرورة دراستها بمنهج علمى، والتعرف على الدروس المستفادة للتجمعات البرلمانية الإفريقية.
- التعرف على بعض التجمعات البرلمانية الإفريقية الرئيسة، والمساهمة فى تقديم مقترحات عملية من أفضل التجارب المعاصرة لتطويرها وتفعيل أدائها ومساهماتها في التكامل الإقليمي الإفريقي.
- الإسهام النظرى فى التعريف بالتجمعات الإقليمية الإفريقية وأهم التحديات التي تواجهها، وسبل تطورها.

منهج الدراسة:

اعتمدت الدراسة على كل من:

- المنهج المقارن ودراسة الحالة لرصد مجالات وأدوار البرلمانات الإقليمية في عمليات التكامل الإقليمي والقارى، والتعرف على المتطلبات الرئيسة لفاعليتها في ذلك.
- أثر المدرسة المؤسسية على أدوار البرلمانات الإقليمية وتصاعد أدوارها، وإعادة إحياء الاهتمام بالدراسات البرلمانية بصفة عامة، والدبلوماسية البرلمانية ومجالات عملها والبرلمانات الإقليمية بصفة خاصة.

تقسيم الدراسة:

وبناء على ما سبق، تنقسم الدراسة إلى ثلاثة أقسام أساسية وهي:

1- التجمعات البرلمانية الإفريقية: استعراض مقارن.

2- التجمعات البرلمانية الإقليمية والتكامل الإقليمي الافريقي: الحلقة المفقودة.

3- اتجاهات ودور البرلمانات الإقليمية في التكامل الإقليمي: التحديات والخبرات المقارنة من التجارب المعاصرة.

ثم الخاتمة، وتتضمن النتائج والتوصيات.

القسم الأول:

التجمعات البرلمانية الإفريقية: نظرة عامة، واستعراض مقارن:

تعد البرلمانات والتجمعات البرلمانية الإقليمية أحد أوجه تطور الدبلوماسية البرلمانية، و**يمكن الإشارة إلى شكلين متمايزين لهما، وهما:**

الأول: برلمانات تكونت على هيئة اتحاد برلماني فيدرالي، بما يعني التنازل عن جزء من السيادة لإنشاء كيان موحد، مثل دول الاتحاد الأوروبي، ويمثلها برلمانياً البرلمان الأوروبي، باعتباره برلمان (Supra-National). وهو الحالة الفريدة فى العالم المعاصر. وتسعي أغلب التجارب البرلمانية الإقليمية الوصول إلى هذا الشكل وخاصة برلمان عموم أفريقيا، ويتميز هذا الشكل بتمثيل المواطنين من خلال انتخابات مباشرة، ويتشكل على أساس جغرافي وسكاني، حيث يختلف عدد مقاعد كل دولة وفقاً لعدد السكان.

الثانى: تجمعات برلمانية كونفدرالية، بمعني تمثيل الأعضاء للبرلمانات الوطنية، من خلال اتحاد برلماني عبر وطني، (Inter-Parliamentary Union)، ومن أمثلتها:

- الاتحاد البرلماني الدولى. (Inter-Parliamentary Union)
- الاتحاد البرلماني العربي (Arab Inter-Parliamentary Union)
- البرلمان العربي (Arab Parliament)
- برلمان عموم إفريقيا (Pan Africa)

وهناك بعض التجمعات البرلمانية تضم برلمانات لدول متحالفة على أساس سياسي، مثل اتحاد برلمانات الدول الأمريكية، أو أساس استراتيجي، مثل الجمعية البرلمانية لدول حلف شمال الأطلنطى التابعة لحلف الأطلنطي، أو على أساس اقتصادي مثل المنتدى البرلماني المتوسطي. وتعد التجمعات البرلمانية الإقليمية الإفريقية ثمرة المؤسسات الاقتصادية والإقليمية التي تم تأسيسها لتمهيد التكامل الإفريقي، وتمثل الهدف الرئيس لإنشاء هذه التجمعات سواء الاقتصادية

أو البرلمانية للمساهمة في تهيئة الأجواء وإزالة التحديات والعقبات التي تواجه تحقيق الوحدة والتكامل الإفريقي، وقد تضمن القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي[9] في مادته الثالثة ضرورة تنسيق السياسات بين التجمعات الاقتصادية، بما تتضمنه من تجمعات برلمانية، القائمة أو المزمع إقامتها لتحقيق أهداف التكامل الإفريقي.

ويوضح الجدول التالي التجمعات البرلمانية الإقليمية في القارة الإفريقية:

جدول (1): التجمعات البرلمانية الإقليمية في القارة الإفريقية:

م	التجمعات الإقليمية الاقتصادية	التجمعات البرلمانية	الدول الأعضاء	تاريخ الإنشاء[1]
1	**اتحاد المغرب العربي (AMU)**	**مجلس الشورى لاتحاد المغرب العربي[10]**	المغرب، الجزائر، تونس، ليبيا، موريتانيا	1989
2	**جماعة شرق أفريقيا (EAC)[11]**	**الجمعية التشريعية لشرق أفريقيا[12]**	بورندي، كينيا، روندا، تنزانيا، أوغندا، (جنوب السودان 2016)	1967، ثم 2001
3	**الجماعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا[13] (ECCAS)**	**الشبكة البرلمانية لوسط أفريقيا**	أنجولا، بورندي، الكاميرون، جمهورية أفريقيا الوسطي، تشاد، جمهورية الكونغو الشعبية، الكونغو الديمقراطية، غينيا الاستوائية–ساوتومي وبرينسيت–روندا– الجابون	1983، ثم 2010
4	**الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا[14]**	**برلمان الجماعة الاقتصادية لدول**	بنين، بوركينا فاسو، الرأس الأخضر، ساحل العاج، جامبيا، غانا، غينيا، غينيا بيساو،	1975، ثم 2000

* تاريخ الإنشاء هو البداية الأولي إنشاء التجمع الإقليمي، وغالبية هذه التجمعات تم تطويرها وإعادة إنشائها أو تطويرها، وبالتالي يوجد تاريخ آخر لتفعيلها ودخولها حيز النفاذ.

م	التجمعات الإقليمية الاقتصادية	التجمعات البرلمانية	الدول الأعضاء	تاريخ الإنشاء [1]
	(ECOWAS)	**غرب أفريقيا**	ليبريا، مالي، النيجر، نيجيريا، السنغال، سيراليون، توجو، (موريتانيا خرجت)	
5	**الهيئة الحكومية للتنمية[15] (IGAD)**	**الاتحاد البرلماني لأعضاء الهيئة الحكومية للتنمية**	جيبوتي، إريتريا، إثيوبيا، كينيا، الصومال، السودان، أوغندا، (جنوب السودان 2011)	1986
6	**جماعة التنمية للجنوب الإفريقي[16] (SADC)**	**المنتدى البرلماني لجماعة التنمية للجنوب الإفريقي**	أنجولا، بتسوانا، ليسوتو، مالاوي، موزمبيق، سوازيلاند، تنزانيا، زامبيا، زيمبابوي، جنوب أفريقيا، موريشيوس، مدغشقر، سيشل، جمهورية الكونغو الديمقراطية، ناميبيا.	1980، ثم 2001
7	**الجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط أفريقيا[17] (CEMAC)**	**برلمان الجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط أفريقيا**	الكاميرون، الجابون، جمهورية أفريقيا الوسطى، تشاد، جمهورية الكونغو الديمقراطية، غينيا الاستوائية.	1994
8	**الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا**	**برلمان الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا**	بنين، بوركينا فاسو، ساحل العاج، غينيا بيساو، مالي، النيجر، السنغال، توجو	1962، ثم 1994
9	**الاتحاد الإفريقي**	**برلمان عموم أفريقيا**	جميع دول الاتحاد الأفريقي (تم إعادة المغرب في 2017).	2004

- تجميع الباحث بالاعتماد على المواقع الالكترونية للمنظمات وبعض المصادر[18].

وبملاحظة التجمعات البرلمانية المنشئة في إطار التجمعات الإقليمية الإفريقية، يمكن الإشارة بصدد ذلك إلى ما يلي:

- هناك تجمعين من التجمعات المعترف بها من قبل الاتحاد الأفريقي، ليس لهما جناح برلماني وهما: السوق المشتركة للشرق والجنوب الإفريقي (COMESA) ويبلغ عدد الدول المنضمة إليها 23 دولة، وتجمع دول الساحل والصحراء (CEN–SAD) ويبلغ عدد الدول المنضمة إليها 28 دولة.
- يضم الجدول السابق، تجمعين من التجمعات الفرعية، غير المعترف بها من قبل الاتحاد الأفريقي كآليات للتكامل الإقليمي، وهما الجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط أفريقيا، الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا.
- يعد "برلمان عموم أفريقيا" أحد الأجهزة الرئيسة للاتحاد الأفريقي، والهدف منه الانتقال من جهة استشارية إلى هيئة تشريعية، وأن يصبح منبراً جامعاً لشعوب القارة الإفريقية يعبر عن إرادتها ويروج لقضاياها، وهو التجمع الوحيد الذي يضم كافة الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي[19].
- تكتسب التجمعات البرلمانية الإقليمية شرعيتها الشعبية من خلال طريقة التمثيل بها، أي آلية الانتخاب أو التعيين. وكافة التجمعات الإقليمية الإفريقية يتم اختيار أو تعيين أعضائها عبر البرلمانات الوطنية وفقا لنظام كل دولة، أما الجمعية التشريعية لشرق أفريقيا فيتم تسمية أعضائها عبر الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمانات الوطنية، وعلى الرغم من أن هذه الطريقة قد توسّع من الفضاء السياسي والفاعلين، إلا أنها قد تؤدي إلى انقسام بين الجمعية التشريعية والبرلمان الوطني في تحقيق الأجندة الإقليمية[20]. وعند التمثيل تشترط الأنظمة الداخلية للتجمعات البرلمانية الإقليمية من البرلمانات أن تضمن تمثيلاً سياسيًا وحزبياً، ومراعاة النوع الاجتماعي عند تسمية ممثليها.
- من التحديات التي ستواجه التجمعات البرلمانية في سبيلها الانتقال إلى الانتخاب المباشر معضلة التمثيل النسبي في مقابل تمثيل الدول الأعضاء وتساوى المقاعد. فعلي

سبيل المثال برلمان الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (ECOWAS) هو التجمع الوحيد الذي يطبّق قاعدة التمثيل النسبي، إذ تشغل نيجيريا (35) مقعدًا من بين (126) مقعدًا، نظرًا لحجم سكانها، وبقية المقاعد مقسمةٌ بين الدول الأخرى بالتساوي تقريبًا. وتساهم نيجيريا بشكل أكبر بكثير في ميزانية البرلمان.

- باستثناء الجمعية التشريعية لشرق أفريقيا، لا تمتلك بقية التجمعات البرلمانية الإقليمية إلا أدوات استشارية فقط، وتنص أنظمتها إلى أن صلاحياتها استشارية، وبالتالي لا تقوم بدور الرقابة على الأجهزة التنفيذية الإقليمية، وليس لها أية صلاحيات تشريعية. بل عندما يُمارَس هذا الدور الاستشاري، لا تكون الأجهزة التنفيذية الإقليمية مُلزَمةً بالأخذ به. وفي مقابل ذلك هناك أدوار أكثر فاعلية حيث تستطيع الجمعية التشريعية لشرق أفريقيا أن تطلب من المجلس التنفيذي تقديم مشروعات حول أمور تهم الجمعية. ويستطيع كل من الجمعية التشريعية لشرق أفريقيا وبرلمان عموم أفريقيا طلب شخصياتٍ معينة للمثول أمامها، إلا أنه في حالة الرفض لا تملك حق الاستدعاء كما في حالة البرلمانات الوطنية.
- تملك الجمعية التشريعية لشرق أفريقيا سلطة سن أو تشريع القوانين، إلا أنها مقيدةً بشدة لأنها "يمكنها فقط تقديم مشروعات قوانين والتصويت عليها إن كانت هذه القوانين لا تحمل أي تكاليف على صندوق الجماعة الشرق أفريقية"[21]. ولا تصبح مشروعات القوانين التي أقرتها الجمعية قوانينَ إلا إذا صدّق عليها رؤساء الدول الثلاثة؛ كينيا وأوغندا وتنزانيا، وإن لم يتم التصديق على مشروع القانون مرتين متتاليتين، يصبح المشروع لاغياً؛ مما قد يعني أن السلطة التنفيذية في جماعة دول شرق أفريقيا لها حق الفيتو على قرارات الجمعية التشريعية.
- لا تمتلك التجمعات البرلمانية الإقليمية سلطات واسعة في إقرار الموازنات والرقابة عليها، فحتى الجمعية التشريعية لشرق أفريقيا وبرلمان عموم أفريقيا لا يملكان إلا سلطةً

رقابية محدودة جدا، ولا يملكان سلطة تعديلها بل فقط مراجعتها، مما يجعل من التجمعات البرلمانية الإقليمية مجرد "مؤسسات إقرار" للموازنات. ويلاحظ أن غالبية التجمعات البرلمانية مثل الجمعية التشريعية لشرق أفريقيا، برلمان عموم أفريقيا، برلمان الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، تتحدد موازناتها وتستلمها من سلطاتهم الإقليمية التنفيذية، مما يعني ضمنًا درجةً عاليةً من الاعتماد على التنفيذيين الإقليميين والحكومات، مما يقدح في استقلاليتهم بشكل كبير أو مؤثر، والتجربة المختلفة هو المنتدى البرلماني لجماعة التنمية للجنوب الإفريقي، حيث يحصل على موازنته من البرلمانات الوطنية مباشرةً في شكل مساهمات من الأعضاء ومساهمات في مبادرات بناء القدرات، وتسمح هذه الترتيبات والمساهمات بدرجةٍ ما من الاعتماد على الذات والاستقلالية عن السلطات التنفيذية الإقليمية والمانحين.

ويتناول الباحث في القسم التالي واقع التجمعات البرلمانية الإقليمية من عمليات التكامل الإقليمي، وإلى أي مدى هناك دمج او إقصاء لدورها.

القسم الثاني:

التجمعات البرلمانية الإقليمية وعمليات التكامل الإقليمي: الحلقة المفقودة

منذ استقلال العديد من الدول الإفريقية، لم تلعب البرلمانات دورًا نشطًا وفاعلاً في التنمية والتكامل الإقليمي، إذ كان ذلك مقصورًا على السلطة التنفيذية، وكانت البرلمانات تهتم بالشؤون التشريعية الداخلية، ولذلك أصبحت مؤسسة البرلمان مجرد مؤسسة إقرار أو "لختم القرارات" "Rubber-stamping" بما في ذلك المعاهدات الإقليمية والدولية والبروتوكولات، دون أي مناقشة برلمانية، ولا زالت هذه الممارسة مستمرة في بعض البرلمانات الإفريقية، إذ إن بعض البرلمانات ليس لها الحق الدستوري في التصديق على الآليات المؤسسية الدولية والإقليمية أو لأن المناورات التنفيذية تجعل هذه الآليات لا تخضع للرقابة البرلمانية، وبالتالي يظل تمرير الآليات الإقليمية والدولية عبر البرلمانات بدلاً من إقرارها، وأصبحت القدرة على الرقابة والإدماج الداخلي لهذه الآليات تحديًا تشريعيًا لأن البرلمانات لا تعد جزءًا من هذه العملية، مما يؤدي إلى عمليات تكامل بطيئة في القارة الإفريقية، وبالتالي لا يشارك المواطنون في التنمية والتكامل الإقليمي ولا ينتفعون به.

يعود التنبيه إلى دور البرلمانات المهم إلى حد ما إلى شركاء التعاون الخارجيين والمانحين الذين يدعون إلى الحكم الرشيد والمساءلة والشفافية والتعبير عن الحاجة إلى تأسيس جمعيات برلمانية إقليمية، فقد اشترطت اتفاقية كوتونو[22] إنشاء الجمعية البرلمانية المشتركة لدول أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادئ والاتحاد الأوروبي (JPA-ACP-EU)، وتقوية قدرات البرلمانات الوطنية فيما يخص شئون التكامل الإقليمي[23]، وكذلك شددت خطة عمل مجموعة الثمانية[24] على المشاركة البرلمانية الفاعلة في عمليات صنع القرار السياسي، ورغم التشديد القوي على الحكم الرشيد الموجود في خطة الشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا (NEPAD)، لم يتم تحديد آلية المشاركة البرلمانية.

و"تتمثل الأهداف العامة والإجمالية من إنشاء كافة التجمعات البرلمانية الإقليمية الإفريقية في مجالين أساسين، هما:

1) المجالات السياسية والاجتماعية: من خلال السعي إلى تعزيز مبادئ حقوق الإنسان والديمقراطية؛ وتشجيع الحكم الرشيد، وتعزيز الشفافية والمساءلة، والتعبير عن أولويات الشعوب الإفريقية وإدماجهم في صياغة ووضع أهداف وسياسات التكامل الإقليمي داخل إطار الاتحاد الأفريقي؛ وتعزيز السلام والأمن والاستقرار بين الدول الإفريقية؛ وتعزيز التضامن في القارة الإفريقية وتسهيل التعاون بين الاقتصادي الإقليمي بين التجمعات الاقتصادية والبرلمانية.

2) المجالات الاقتصادية: من خلال المساهمة في بناء مستقبل أكثر ازدهاراً للشعوب الأفريقية؛ من خلال تعزيز الاعتماد على الإمكانيات والقدرات والموارد الذاتية الإفريقية، وتسهيل التعاون والتنمية في كافة أرجاء القارة"[25].

وبسبب الطبيعة السياسية لمهام واختصاصات التجمعات البرلمانية الإقليمية وأهدافها السياسية، فمن الواضح أنها تفوق أهدافها الاقتصادية من حيث المبدأ والممارسة، فبينما نجد التجمعات البرلمانية نشطة في مجالات تعزيز حقوق الإنسان والديمقراطية والحكم الرشيد والحفاظ على السلام والأمن، إلا أن مساهمتها أقل وأضعف في مجالات تعزيز الاعتماد الجماعي على الذات والانتعاش الاقتصادي، وتسهيل التعاون والتنمية، حيث أن الواقع الاقتصادي يقوض قدرتهم لتحقيق أهدافهم في المجالات كافة، ودورها كهيئات استشارية، وافتقارها إلى الاختصاصات التشريعية والرقابية، هو قيد آخر يرهق ويقوض دورها في التكامل الإقليمي.

وعلى الرغم من أن البرلمانات والتجمعات البرلمانية الإقليمية من المقرر لها أن تقوم بالمهام التقليدية للبرلمانات المتمثلة في التشريع والرقابة والدور المالي، على منظمات وعمليات التكامل الإقليمي على المدى الطويل، إلا أنها لا زالت حتى الآن في مراحلها البدائية للتطور التنظيمي

وأبعد ما تكون عن القيام بالأدوار التي تلعبها البرلمانات الوطنية في التجارب الديمقراطية[26].

ويمكن إرجاع ذلك إلى أسباب عدة، منها:

1) إن دور البرلمان يُضعفه الإطار الدستوري والتشريعي الذي يعطي الأولوية للسلطة التنفيذية: ففي العديد من الدول الافريقية، تمتلك السلطة التنفيذية هيمنة تسمح لها بسلطة تقديرية أكبر، وتكون البرلمانات خاضعة لها[27]، مما يؤدي إلى أن تكون ممارسة البرلمان لصلاحياته التشريعية والرقابية في حدها الأدنى.

2) في حالات عدة، يتم تجاوز البرلمانات في عملية وضع السياسات، وتتحول إلى مؤسسات إقرارٍ فقط، أو يتم استشارتها في موضوعات محدودة فقط.

3) إن احد أهم العقبات التي تواجه فاعلية البرلمانات الوطنية والمنظمات الإقليمية الإفريقية والتجمعات البرلمانية الإقليمية هو عدم وضع أسس الديمقراطية والحكم الرشيد وسيادة القانون باعتبارها اللبنات التي ينبغي أن يكون عليها التكامل الإقليمي الأفريقي، وخاصة وضع أسس الانتخابات الدورية والنزيهة ووقف العنف الانتخابي وتقييد طموح بعض القادة الأفارقة الذين تنافسوا على الحكم مدى الحياة، مما زاد من الأعباء على التكامل الاقتصادي الإقليمي الأفريقي ودور البرلمانات والتجمعات البرلمانية الإقليمية، ولم يكن هذا بعيداً عن تفكير مهندسي التكامل الإقليمي الأفريقي، فقد تم تطوير بعض الآليات الإقليمية لإدارة المنازعات الانتخابية، ومنها اعتماد رؤساء دول وحكومات القارة في قمة ديربان بجنوب إفريقيا عام 2002م، مبادئ إرشادية لبعثات مراقبة ورصد الانتخابات، والتي أكدت على أن الانتخابات الديمقراطية هي أساس سلطة أيّ حكومة، تساهم الحكومات المنتخبة في إرساء الديمقراطية، وبالتالي فهي عناصر رئيسة للحكم الرشيد، وسيادة القانون، وتعزيز السلام والأمن والاستقرار، وتساعد الانتخابات في منع الصراعات وإدارتها وحلّها، لذا يجب إجرائها وفقاً لمعايير الحرية والنزاهة والشفافية (Guidelines for African Union Electoral Observations and Monitoring

Missions). كما اعتمد الاتحاد الإفريقي عام 2007م، في أديس أبابا بإثيوبيا، "الميثاق الإفريقي حول الديمقراطية والانتخابات والحكم الرشيد"[28]، والذي يتكوّن من 53 مادة، توضح آليات تنظم التداول السلمي للسلطة، ودعم وإرساء الديمقراطية في القارة الإفريقية، وحماية حقوق الإنسان، ومعايير استقلال السلطة القضائية[29].

4) لم تتضمن الاتفاقيات الإقليمية والدولية الرامية إلى التعاون والتكامل الإقليمي دورًا واضحًا للبرلمانيين، وهذا الإقصاء يشكك في قدرة الوصول إلى أهداف التكامل ومتطلباته وعوائده على المواطنين، كما يكون أحد عناصر تأخر التصديق على العديد من الاتفاقيات الدولية والإقليمية.

5) لقد أدى تدفق العولمة إلى خلل ديمقراطي دولي إذ بدأت المؤسسات الدولية والإقليمية غير المنتخبة في توجيه السياسات الوطنية نحو إقصاء البرلمانات وممثلي الشعب المنتخبين. فأصبح السياق الوطني يزداد تأثره تدريجيًا وخاصةً في الدول الحساسة بالفاعلين الخارجيين بمن فيهم الشركات متعددة الجنسيات ، ومن ناحية أخرى، تتمثل المعضلة في أنه بينما يتعولم موضوع السياسة بسرعة كبيرة (التجارة والبيئة والإرهاب ... إلخ) تظل إجراءاتها محلية ومتجذرة في المستوى الوطنى إلى حد كبير (البرلمانات والانتخابات والأحزاب السياسية ... إلخ)[30]. وبما أن البرلمان هو تجسيد الديمقراطية التشاركية، والمؤسسة الوحيدة المخولة لتمثيل المواطنين ووضع القوانين والرقابة على العمل التنفيذي، يستتبع ذلك إذن ضرورة تحقيق هذا الدور الثلاثي على المستويات القومية والإقليمية والقارية والدولية على حد سواء، لأجل تحقيق عملية عولمة شاملة، وسيؤدي إدماج البرلمانيين في عملية التكامل الإقليمي إلى نتائج أفضل في تنفيذ الآليات الإقليمية والدولية ومراقبتها بالإضافة إلى تقويم دائم من المجتمعات على آثار هذه الآليات.

وتكشف تجربة التجمعات البرلمانية الإقليمية الأفريقية أسوة ببعض التجارب المعاصرة، إلى نشأتها ضمن منظمات إقليمية أغلبها ذي أغراض اقتصادية وآلية مصغرة تستهدف تحقيق

التكامل على المستوى الإقليمي الأكبر أو المستوى القاري، وهناك سبعة تحديات عامة تواجهها، وهي:

1- غياب الإرادة السياسية لتكوين برلمانات أو تجمعات برلمانية إقليمية فوق قومية، خاصة في ضوء تمسك الدول بمبدأ السيادة الوطنية من ناحية، وعدم قابلية أو قبول المنظمات الإقليمية المنشئة للبرلمانات والتجمعات البرلمانية الإقليمية إلى الخضوع للرقابة أو التقييد المالي من خلال الموازنة ومتابعة الإنفاق، أو دعم السلطات والاختصاصات التشريعية لها من ناحية أخرى.

2- تقييد الصلاحيات والاختصاصات البرلمانية في البرلمانات والتجمعات البرلمانية الإقليمية، فمن خلال تحليل أنظمتها الأساسية أو المعاهدات الخاصة بإنشائها، نلاحظ أنها إما أن تكون دون صلاحيات برلمانية كالمتعارف عليها خاصة التشريع والرقابة والدور المالي، أو أن تشير إلى اختصاصات استشارية بحتة أو الإشارة إلى أنها تساعد في بناء القدرات وتبادل الخبرات، والغالبية تشير إلى النهج التقليدي في الانتقال بالسلطات والصلاحيات البرلمانية ولكنها تتأخر في التنفيذ.[31]

3- يرتبط بالتحدي السابق، سبل تجنيد أعضاء البرلمانات والتجمعات البرلمانية الإقليمية، حيث تعاني غالبيتها من عدم تفرغ أعضائها من ناحية، حيث أنهم يكونوا أعضاء في البرلمانات الوطنية التي ترشحهم، أو تخضع إلى توازنات سياسية وحزبية وطنية من ناحية ثانية، وبالتالي فالولاء الحزبي الوطني أهم للأعضاء من صلاحيات التجمعات الإقليمية واختصاصاتها، ومن ناحية ثالثة طبيعة إزدواج الولاء حيث أن العضو لا ينتمي إلى البرلمانات والتجمعات الإقليمية فقط وإنما إلى برلمانه الوطني الذى يستطيع تعيينه وتغييره، ومن ناحية رابعة اختيار الكفاءات القادرة على الاستفادة من الصلاحيات والاختصاصات وتفعيلها، وتفعيل الممارسات البرلمانية على المستوي الإقليمي.

4- إن غياب الانتخاب المباشر لاختيار أعضاء البرلمانات والتجمعات البرلمانية الإقليمية أحد العوامل التي تضعف منها، والدليل أن إنطلاقة البرلمان الأوروبي بما يملك من صلاحيات تشريعية ورقابية كانت مرتبطة بانتقاله إلى الانتخاب المباشر، وتهدف غالبية التجمعات البرلمانية الإقليمية إلى تبني آلية الانتخاب المباشر في اختيار أعضائها، لكن تواجهها تحديات مثل تحديد وترسيم الدوائر الانتخابية، ونظام الانتخاب، وإدارة العملية الانتخابية، وعدد المقاعد المخصصة للدولة وهل يكون وفقاً للتمثيل النسبي لعدد السكان أم المساحة، وهنا يرتبط بالتمثيل النسبي وفقاً لعدد السكان، تخوفات من بعض الدول من هيمنة الدول ذات الكثافة السكانية على الإجراءات وتحديد الأولويات للمنظمة، وبالتالي فإن الدول الأكبر ستكون لها اليد الطولي في السيطرة على التجمع البرلماني الإقليمي.

5- مشكلة التمويل، حيث أن غالبية البرلمانات والتجمعات البرلمانية الإقليمية تعتمد على الأجهزة التنفيذية الإقليمية في توفير التمويل والموازنة، كما أن بعضها تعتمد على المانحين في توفير تمويل مناسب للتجمعات البرلمانية مما قد يؤثر على استقلاليتها، ونظرة الرأي العام لها، ومن ناحية أخرى، فهناك تحدي في تحديد الحصص التي تتحملها الدول أو البرلمانات الوطنية في التجمعات البرلمانية الإقليمية فهل تكون بالتساوي أم وفقاً للمستوى الاقتصادي أم وفقاً للتمثيل أم عدد السكان.

6- انشغلت المنظمات الإقليمية والتجمعات البرلمانية الإفريقية في أوقات عدة بإدارة صراعات طويلة الأمد مثل الصراعات في: (أنغولا، بوروندي، تشاد، جمهورية الكونغو الديمقراطية، ليبيريا، موزمبيق، سيراليون، الصومال) وكانت إما جزءًا من عملية السلام والتوافق بين الأطراف المتصارعة أو أحد القنوات التي اشتعلت بها تلك الصراعات، وأدت هذه النزاعات والصراعات إلى إضعاف وتقييد دور المنظمات الإقليمية الأفريقية. وعلى جانب آخر، فلقد "أدت هذه الصراعات وطول أمدها إلى ترسيخ ضرورة التعاون الأمني والعسكري بين الدول الأفريقية، وأدى

ذلك الاحتياج إلى النجاح في تكوين هياكل عسكرية إقليمية أفريقية، ومنها قوة أفريقية احتياطية لحفظ السلام، ونظام الإنذار المبكر لكشف ومنع الصراعات المحتملة ولضمان الإغاثة الإنسانية السريعة أثناء الكوارث، حيث تم التوصل إلى كل من "الإعلان الرسمي حول السياسة الأفريقية المشتركة للدفاع والأمن" في القمة الاستثنائية للاتحاد الأفريقي في مدينة سرت الليبية فبراير 2004 م، كما اعتمد الاتحاد الأفريقي "ميثاق عدم الاعتداء والدفاع المشترك" في مؤتمر القمة الأفريقية في العاصمة النيجيرية أبوجا يناير 2005 م، ودخل حيز النفاذ في نوفمبر 2009م[32].

7-بصفة عامة، ومع وجود بعض الاستثناءات، تعاني البرلمانات والتجمعات البرلمانية الإقليمية من التسويق لأنشطتها، ويمكن القول أنها تعاني من ضعف الشفافية والإفصاح عن نشاطها والقدرة على إيصاله إلى الرأي العام وكسب التأييد والدعم، فالعديد من البرلمانات والتجمعات الإقليمية لا توفر القدرة على الوصول إلى المعلومات والوثائق الخاصة بنشأتها ووظائفها وخصائصها، واجتماعاتها وجلساتها ومضابط الجلسات وتقارير اللجان ونتائج التصويت، سواء من خلال المواقع الإلكترونية أو مواقع التواصل الاجتماعي أو من خلال المراسلات لطلبها أو أية وسائل أخرى. ويمثل هذه التحدي أحد أهم الصعوبات التي تواجه الباحثين لإخضاع هذه البرلمانات والتجمعات البرلمانية للدراسة العلمية المتأنية وتقديم الاقتراحات العملية لتفعيل دورها وحشد الرأي العام لمساندتها ودعمها، حيث أن المعلومات التي تتوافر حولها إما من الإعلام أو بعض التقارير الدولية حولها أو من بعض المنتمين إليها.

ويتناول الباحث في القسم الثالث استعراض مقارن لاتجاهات ودور البرلمانات الإقليمية في تحقيق التكامل الإقليمي، بالإضافة إلى الدروس التي يمكن استخلاصها من التجارب المعاصرة، خاصة تجربة البرلمان الأوروبي باعتباره من أفضل الممارسات.

القسم الثالث:

اتجاهات ودور البرلمانات الإقليمية في التكامل الإقليمي: الدروس المستفادة من بعض التجارب المعاصرة:

لقد أصبح الدور البرلماني في الشئون الإقليمية دورًا حتميًا نتيجة أن التمييز بين الدولي والوطني يصبح أكثر ضبابيةً يومًا بعد يوم، ولذلك، يجب على البرلمانات أن تتجاوز الاستئثار التنفيذي التقليدي بالشئون الخارجية والعلاقات الدولية، وتُخضِع الحكومات لنفس درجة الرقابة التي تفرضها في مساحات السياسات الداخلية[33]، وارتباطاً بذلك قرر القائمون على البرلمانات في المؤتمر الأول لرؤساء البرلمانات الوطنية مع الأمم المتحدة عام 2000 م تفعيل ذلك عبر:

1) التأثير على السياسات الوطنية في الأمور التي يُنظر فيها في الأمم المتحدة والمجالس التحاورية الدولية الأخرى.

2) التواصل بشأن تطور ومُخرجات هذه المفاوضات، والتي تجريها الأمم المتحدة في كافة المجالات.

3) اتخاذ قرارات التصديق على النصوص والمعاهدات التي توقّعها الحكومات.

4) المساهمة بفاعلية في عملية التنفيذ اللاحقة، من خلال المتابعة والرقابة على التنفيذ وأولوياته واتساقه مع السياق الوطني.

إلا أن هناك متطلبات سابقة لتقوية دور البرلمانات والتجمعات البرلمانية على المستوى الإقليمي والدولي مثل:[34]

1) تقنين آليات ومجالات التدخل البرلماني، ومجالاته، وأسسه وأدواته.

2) الحصول على معلومات كافية عن سياسات الحكومات والمواقع التفاوضية حول السياسات.

3) العمل على إيجاد التنظيم والموارد الضرورية لتناول القضايا، بما في ذلك الخبرة الكافية لدى البرلمانيين العاملين في اللجان المتخصصة.

4) الحصول على فرصة مساءلة الوزراء والمفاوضين، وبالتالي القدرة على التعبير عن رؤاه السياسية، وغير الملزمة قانونياً.

تجربة البرلمان الأوروبي: نظرة عامة والدروس المستفادة:

لقد تطور البرلمان الأوروبي –الذي يُنظر إليه عالميًا باعتباره مثالاً للديمقراطية العابرة للحدود– عبر السنين من مجرد ورقة توت إلى مجلس تشريعي تعاوني، فقد كان حتى عام 1979م منتدى تتم استشارته في مشروعات قوانين قليلة قبل إقرارها من المجلس الأوروبي، لكن على الرغم من ذلك كان للبرلمان سلطة عزل المفوضية بأغلبية الثلثين، لكن كان نظام البرلمان الأوروبي الذي يعطي الحق للوزراء وحدهم الحق في إقرار التشريعات نظامًا معيبًا من الناحية الديمقراطية، ووجب على البرلمان أن يكافح للحصول على سلطاته، وهو ما استطاع تحقيقه بنجاح كبير[35].

لقد تطور البرلمان الأوروبي عبر العقود الماضية في عمله وسلطاته، ليصبح مجلسًا تشريعيًا ذا غرفتين إلى جانب المجلس الأوروبي، وكان من المفترض أن يقوّي دستور الاتحاد الأوروبي من هذا الدور، إلا أنه يواجه صعوبات في إقراره بعد رفضه في استفتاءات الدول الأوروبية المهمة.

علاوة على ما سبق، فقد نتج عن تطور سلطات البرلمان الأوروبي إلى أن أصبح مجلسًا تشريعيًا ذا غرفتين، إذ يمثل المجلسُ الأوروبي الدول ويمثل البرلمانُ الأوروبي المواطنين، ولقد لعب البرلمان الأوروبي تدريجيًا دورًا مركزيًا في تشكيل التكامل الأوروبي والتأكيد على دوره ووظيفته على المستوى القاري. ففي عام 1999، أثبت البرلمان الأوروبي أيضًا سلطته الرقابية بما فيها عزل المفوضية، والذي كان حتى ذلك الوقت أمرًا نظريًا فقط، فقد شكّل البرلمان الأوروبي لجنة مستقلة من الخبراء للتحقيق مع مفوضية سانتر (Santer Commission)، وثبت أن التصويت بسحب الثقة كان أمرًا ضروريًا، وبالفعل تقدمت المفوضية باستقالتها. وفي خريف 2004، لاحظ الرئيس المنتخب باروسو (Barroso)، ليس بمقدوره الحصول على

الموافقة الضرورية من البرلمان الأوروبي، ما لم يغير طاقمه، الأمر الذي كانت نتيجته أن عاد بعد ثلاثة أشهر بطاقم جديد.

ويوضح الجدول التالي التسلسل الزمني لتطور أدوار واختصاصات وصلاحيات البرلمان الأوروبي، والتي جاءت في ضوء التوازنات السياسية مع المجلس الأوروبي، وجاءت على نحو تدريجي، ومن المسائل الضيقة إلى المسائل والقضايا الأعم والأشمل.

جدول (2): التسلسل الزمني لتطور البرلمان الأوروبي[36]:

العام	التطور	محاور التطوير
1970-1975	المعاهدة الخاصة بالدور في الموازنة	توزعت سلطة إقرار الموازنة بين كل من المجلس الأوروبي والبرلمان الأوروبي معا، وفي هذه الحالة يمكن أن يمارس البرلمان الأوروبي التصويت النهائي على مشروع الموازنة سواء باعتماده أو رفضه
1975	الإجراءات التوافقية	جاء التفكير في بعض الإجراءات والآليات التوافقية بين المجلس والبرلمان الأوروبي في مجال تنظيم الاختصاصات والسلطات التشريعية، وإقرار الموازنة، ففي حال الخلاف بين المجلس والبرلمان، يُحال الخلاف إلى لجنة التوفيق مكونة عدد متساو من أعضاء المجلس الأوروبي وأعضاء البرلمان الأوروبي للتواصل إلى التوافق بينهما. وعلى الرغم من ذلك يظل الرأي النهائي في اعتماد التشريع في سلطة المجلس الأوروبي.
1979	انتخاب أعضاء البرلمان الأوروبي مباشرة من المواطنين	وتعد السابقة العالمية الأولي في الانتخاب المباشر من المواطنين لأحد التجمعات البرلمانية الإقليمية، وأعطت الانتخابات للبرلمان الأوروبي شرعية ديمقراطية معززة لدوره ولدعم الرأي العام، وإضافة المزيد من النقاش العام حول القضايا الأوروبية. وانتقل الأمر إلى التفرغ التام لأعضاء البرلمان الأوروبي لعضويتهم الإقليمية.
1980	حكم محكمة العدل	تم إلغاء التشريع محل النزاع بسبب إقرار المجلس الأوروبي التشريع دون

العام	التطور	محاور التطوير
	الأوروبية[37]	تمكين البرلمان الأوروبي من التعبير عن رأيه، واتخاذ الإجراءات التوافقية حال الخلاف، وجاء الحكم بإلغاء التشريع ليعزز سلطة البرلمان الأوروبي وليرسخ التساوى في السلطات والاختصاصات التشريعية بين المجلس والبرلمان الأوروبي، وعدم استطاعة أحدهما تجاهل الآخر.
1987	تبني الإجراءات الأوروبية الموحدة للتعاون والشراكة[38]	تنظيم إجراءات التعاون، وإجراءات التشاور بين كل من المجلس والبرلمان الأوروبي، وذلك من خلال: 1- يحيل المجلس الأوروبي اتفاقيات ومعاهدات الشراكة إلى البرلمان الأوروبي لإبداء الرأى خلال ثلاثة أشهر، سواء بالموافقة أو الرفض. 2- يتساوى كل من المجلس والبرلمان الأوروبي فى الحقوق للتصديق على الاتفاقيات والمعاهدات لتعزيز الشراكة الأوروبية، أو الإنضمام إلى اتفاقيات شراكة مع منظمات دولية أو إقليمية.
1993	معاهدة ماستريخت[39] **(Treaty of Maastricht),**	وسعت معاهدة ماستريخت من صلاحيات واختصاصات البرلمان الأوروبي، وإضافة له بعض الصلاحيات من أهمها التصويت لاختيار كل من: 1. رئيس المفوضية الأوروبية. 2. رئيس البنك الأوروبي. 3. الأمبودسمان (أمين الشكاوى) الأوروبي. وتم تحديد مدة ولاية جميع هذه المناصب بمدة خمس سنوات تماشيا مع ولاية البرلمان الأوروبي.
1999	معاهدة أمستردام[40] **(Treaty of Amsterdam**	وسعت معاهدة أمستردام أيضا من نطاق صلاحية البرلمان الأوروبي خاصة في مجال التشريعات غير الزراعية والتي أصبح له السلطة الأعلى. كما تم التأكيد على إلزامية تصويت وإقرار البرلمان الأوروبي لاختيار رئيس المفوضية الأوروبية.
2003	معاهدة نيس[41]	وسعت معاهدة نيس من صلاحيات اتخاذ القرارات للبرلمان الأوروبي تجاه

العام	التطور	محاور التطوير
	(Treaty of Nice),	مزيد من المشاركة في القرارات مع المحكمة الأوروبية. كما تم زيادة عدد أعضاء البرلمان الأوروبي ليتجاوز (700) عضو.

- الاعتماد على الموقع الإلكتروني للبرلمان الأوروبي، ومصادر أخرى.

وعليه، فقد أصبح البرلمان الأوروبي يمثل المصالح السياسية المتنوعة بما في ذلك أحزاب المعارضة والمجتمع المدني، ومن المميز فيه أن أعضائه لا يصطفون فقط بالشكل التقليدي كأحزاب حاكمة في مقابل أحزاب معارضة، بل أيضًا يصطفون بناءً على الجماعات السياسية كالديمقراطيين المسيحيين والخضر وتحالف الليبراليين والديمقراطيين لأجل أوروبا والمستقلين أو الديمقراطيين والجماعات غير المنتسبة لتيار بعينه، ويكفل الدوام الكامل لأعضاء البرلمان الأوروبي القدرة على تمضية الوقت في بروكسل موضع صنع القرار، وأيضًا طرح الأسئلة وطرق الأبواب والحوار مع بعضهم البعض والرد على دوائرهم الانتخابية، مما يجعل نظام الاتحاد الأوروبي أكثر انفتاحًا وشفافيةً وديمقراطية عن أي نظام آخر، وباختصار أصبح البرلمان الأوروبي يحقق التعددية ويجلب قيمة مضافة لرقابة الاتحاد الأوروبي"[42].

ومما سبق، فلقد استطاع البرلمان الأوروبي تطوير شخصية فوق وطنية، ورسخ تواجده كمؤسسة تمثيلية قوية وفاعلة في المجتمعات الأوروبية، عكس التجمعات والبرلمانات الإقليمية الأخرى عبر العالم بسبب تميزه في عدة نواحي، من أهمها الإرادة القوية والداعمة خاصة في النشأة، والثقافة السياسية الأوروبية القائمة على الآليات الديمقراطية والمساءلة والمحاسبة، بالإضافة إلى الهيكل التنظيمي، والاختصاصات، والوظائف، والتدرجية في اكتساب الصلاحيات والاختصاصات، وتوافر التمويل والاستقلالية في العمل.

وبصدد تجربة البرلمان الأوروبي يلاحظ أن هناك عدداً من الدروس المستفادة، تتمثل في الآتي:[43]

1) الوقت المبكر لتجربة التكامل الإقليمي، والإرادة السياسية التي ساهمت في سرعة نضج مؤسسات التكامل وتطورها.

2) تم إنشاء الهيكل الحالي للاتحاد الأوروبي وفقًا لـ"Monnet-method"، القائمة على تعدد احتمالات المخاطر للأنشطة والأشكال المؤسسية ومحاكاتها بدرجة عالية من الدقة، على خلاف التجارب الإقليمية الأخرى التي لا زالت تحاول تخطي مراحل الإعجاب بنتائج العملية الأوروبية.

3) هناك تفاوت واسع فيما يتعلق بمستوى التكامل، والتدرجية في الأهداف ووسائل تحقيقها، وإنشاء المؤسسات القادرة على إنجاز هذه الأهداف، ثم تطوير المؤسسة وهيكلتها وفقاً للأهداف الجديدة، مثل مراحل التكامل الاقتصادي (المنطقة الحرة-الاتحاد الجمركي-السوق المشتركة-الاتحاد الاقتصادي-الاتحاد النقدي).

4) القدرة والإرادة لإنشاء المؤسسات الإقليمية على درجة كبيرة من الفاعلية أسوة بالمؤسسات والسلطات الوطنية.

5) وجود أنظمة برلمانية أو شبه برلمانية، في حين أن التجارب الأخرى سواء الإفريقية أو أمريكا اللاتينية أو العربية أو الآسيوية فغالبيتها رئاسية، أو لا تطبق التقاليد البرلمانية الراسخة خاصة في جانب محورية دور البرلمان واهتمام الرأي العام والمشاركة في العملية الانتخابية[44].

6) بصرف النظر عن الوظائف الكلاسيكية للتجمعات البرلمانية الإقليمية، يمكنها المساعدة في تحقيق أهداف تكميلية ومُهيئة لبيئة التكامل الإقليمي، ومنها ترسيخ الهوية الإقليمية للقارة أو الإقليم، تقوية رمزية حضور المنظمة الإقليمية في أذهان الرأي العام، تسهيل التواصل بين دول الأقاليم، وتعزيز علاقات التعاون خاصة في المجالات الاقتصادية.

الخاتمة:

انتهت الدراسة إلى أن السلطات المحدودة للتجمعات البرلمانية الإقليمية تعد مؤشرًا على التوجه الأعم الذي تتخذه الحكومات تجاه التكامل الإقليمي، والذي يقضي بأن عملية التكامل هي بالأساس تكامل بين حكومات وليست عابرةً للحدود والتشديد المستمر على حفظ السيادة الوطنية في نطاق التنفيذ والتشريع يعكس ما يشار إليه اليوم باعتباره "تكاملاً"، أي أنه مجرد صورة منظمة من التعاون بين الحكومات.

كما خلصت الدراسة إلى أن البرلمانات لا يمكنها وحدها تخطيط عملية التكامل الإقليمي، لكن بالطبع لها دور تلعبه، ومع ذلك، هناك علاقة ارتباطية بين مستوى التكامل الأعمق والدور الذي يمكن للبرلمان لعبه، وإن تم إدماج البرلمانيين، لضمنوا أن يتم دمج هذه الاتفاقيات محليًا وتصبح مطلوبةً شعبيًا ويتم إدخالها إلى الميزانية وعمليات التخطيط، ولضمنوا أن تتم مراقبة عملية التنفيذ عبر المناقشة البرلمانية. ولذلك، لا يمكن الاستغناء عن دور البرلمان في التنمية والتكامل الإقليميين، وعندما يتم استبعاده –كما في هذه الحالة–يصبح هو الحلقة المفقودة في الوصول إلى التكامل الإقليمي.

وكذا يجب فهم النزاع القائم حول تأسيس وتقوية التجمعات البرلمانية الإقليمية باعتباره امتدادًا للنزاعات الداخلية بين السلطات التنفيذية والبرلمانات حول الفضاء والتأثير السياسيين، فإلى حد ما، أدى تأسيس وتقوية التجمعات البرلمانية الإقليمية إلى تنافس داخل البرلمانات الوطنية بين التشريع الوطني والتشريع الإقليمي، وخاصةً بين أعضاء كلا المستويين ممن لديهم سلطات متنافسة، يجب أن يتم تجاوز هذا التنافس، ويجب التشديد على تكاملية هذين الكيانين حيث يمكن بذلك للبرلمانات الوطنية أن تقوّي التوافق البرلماني الإقليمي، ويمكن للتجمعات البرلمانية الإقليمية أن تكون منصة لبناء هذا التوافق، وللتشاور حول الشئون الإقليمية المهمة، ويمكن

لبرلمان عموم أفريقيا –على الرغم من عدم امتلاكه أي سلطات تشريعية– أن يكون مفيدًا في تقوية التناغم بين العمل البرلماني في المستويات الوطنية والإقليمية.

وعليه، تؤكد الدراسة على إن قدرة التجمعات البرلمانية الإقليمية الإفريقية المحدودة على الترويج للتكامل الإقليمي لا ينبغي أن يُساء فهمها بسبب الافتقار إلى مؤسسات حديثة قادرة على المساهمة في التكامل، أو غياب الآليات أو الرؤية أو القيادة، خاصة في ظل هيمنة المصالح الوطنية على المصالح والقضايا الجماعية الإقليمية، والهيمنة التنفيذية على التشريعية؛ وكافة هذه العناصر تتلاقى للحد من قدرات التجمعات البرلمانية الإقليمية لتكون قوة لتعزيز التكامل الإقليمي، ومع ذلك، فقد استطاعت التجمعات البرلمانية الإقليمية الأفريقية أن تزرع بذور التكامل الإقليمي أو حافظت على آماله قائمة، وهي مساهمة هامة على الأقل في الوقت الراهن.

وإذ لم تستطع التجمعات البرلمانية الإقليمية حاليًا أن تقود مسار التكامل الإقليمي، فبإمكانها الدعم باعتبارها عوامل محفزة ومعجّلة، بشرط أن تكون عازمةً على مواجهة التحدي والقيام بهذا الدور، والاستفادة من عملية التكامل الأوروبي وخاصةً التطور التدريجي للبرلماني الأوروبي حتى وصلت صلاحياته للتشريع والرقابة كبرلمان وهذا يعطينا درسًا مفاده أن التكامل عبارة عن صيرورة وعملية متدرجة وليست حدثًا يحدث دفعةً واحدة، فدور البرلمان في عملية التكامل لن يحدث تلقائيًا، بل سيتطلب من البرلمانات والتجمعات البرلمانية الإقليمية تأكيد سلطتها للوصول إلى تكامل أعمق، ويجب أن يتحول التمسك التشريعي والتنفيذي بالسيادة تدريجيًا إلى تجاوز القوميات والحدود، ومواجهة التحديات الخارجية التي تهدد التكامل الأفريقي كاتفاقيات الشراكة الاقتصادية بين دول أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادئ والاتحاد الأوروبي، ويجب أن يسترشد المجتمع الأفريقي بمثال الوحدة والتكامل من أجل مصلحة الشعب الأفريقي.

قائمة المراجع

[1] Cofelice, A. (2012). 'Interregional parliamentary assemblies: a new layer in the multilevel global governance system'. In: L. Bekemans, ed., Intercultural Dialogue and Multi-level Governance in Europe. Human Rights Based Approach. Brussels: P.I.E. Peter Lang. PP 277-209.

[2] Keohane, R. O., Macedo, S. and Moravcsik, A. (2009). 'Democracy-Enhancing Multilateralism'. International Organization, 63(1), PP 1-12.

[3] Winzen, T. (2017). Constitutional preferences and parliamentary reform: Explaining national parliaments' adaptation to European integration. Oxford: Oxford University Press, PP 15-25.

[4] Malamud, A. and Stavridis, S. (2011). 'Parliaments and Parliamentarians as International Actors'. In: B. Reinalda, ed., The Ashgate Research Companion to Non-State Actors. Farnham: Ashgate, PP. 101–115.

[5] Winzen, 2017, Ipid, P.26-39.

[6] Abdo Baaklini, Guilian P. Denoeux and Robert Springborg, (1999), The Resurgence of Parliamentary Politics in the Arab World (London: Lynne Rienner Publishers, 1999), P.16

[7] Matlosa, K.m (2007), The role of political parties in regional integration in the SADC region. In Bösl, A., Breytenbach, W., Hartzenberg, T., McCarthy, C. and Schade, C. (eds.), Monitoring Regional Integration in Southern Africa: Yearbook 2006, Volume 6. Stellenbosch: US Printers, PP. 116-120

[8] الاتحاد البرلمانى الدولى، (2000) دليل تعريفى بالاتحاد البرلمانى الدولى، الأمانة العامة للاتحاد البرلمانى الدولى، ص 156.

[9] القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي، نسخة موثقة، متاح على الرابط:

- (https://au.int/ar/constitutive-act)

[10] الموقع الإلكتروني لمجلس الشورى لاتحاد المغرب العربي (https://maghrebarabe.org/مجلس-الشورى/)، تاريخ الدخول 2020/5/4

[11] الموقع الإلكتروني لجماعة شرق أفريقيا، (http://www.eac.int/)، تاريخ الدخول 2020/5/3

[12] الموقع الإلكتروني للجمعية التشريعية لشرق أفريقيا (http://www.eala.org/2016)، تاريخ الدخول 2020/5/3

[13] الموقع الرسمي الجماعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا (http://www.cemac.int/)، تاريخ الدخول 2020/5/3

[14] الموقع الرسمي الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (https://www.ecowas.int/)، تاريخ الدخول 2020/5/3

[15] الموقع الرسمي الهيئة الحكومية للتنمية (https://igad.int/)، تاريخ الدخول 2020/5/3

[16] الموقع الرسمي جماعة التنمية للجنوب الأفريقي (https://www.sadc.int/)، تاريخ الدخول 2020/5/3

[17] الموقع الإلكتروني للجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط أفريقيا، (http://www.cemac.int/)، تاريخ الدخول 2020/5/3

[18] Salih, M. A. Mohamed, (2013), African Regional Parliaments: Legislatures without Legislative Powers, In O. Costa O, Stavridis S and Dri C, Parliamentary Dimensions of Regionalization and Globalization: The Role of Inter-Parliamentary Institutions, Palgrave Macmillan UK, PP. 149-154

[19] Prince Mashele: (2005) "The 3 rd Pan African Parliament Session Utility or Futility?" African Security Review, 14 (2), 2005, PP. 108-110

[20] Terlinden, U. (2005), African Regional Parliaments/Parliamentary Bodies as Engines of Integration: Current State and Challenges. Paper presented to the Roundtable on the Interface between Regional Parliamentary Bodies and the Pan-African Parliament, Lusaka, Zambia, 8-9 August 2005, PP. 5-6

[21] Terlinden, U. (2004), African Regional Parliaments – Engines of Integration and Democratization? Bonn: Friedrich Ebert Stiftung, 2004, PP. 7-8

[22] https://www.consilium.europa.eu/en/policies/cotonou-agreement/ (تاريخ الدخول 2020/4/29)

[23] Terlinden, 2004, Ipid, P.4

[24] http://www.g8.utoronto.ca/summit/2002kananaskis/africaplan.html (تاريخ الدخول 2020/4/29)

[25] Salih, 2013, Ipid, P. 152-153

[26] Terlinden, 2005, Ipid, P.6-9

[27] Policymaking. www.brettonwoodsproject.org/art-42245 (تاريخ الدخول 2020/4/28) .

[28] الميثاق الإفريقي للديمقراطية والانتخابات والحكم، متاح على الرابط:

- http://archive.ipu.org/idd-E/afr_charter.pdf

[29] الموقع الإلكترونى للاتحاد البرلمانى الدولى، (www.ipu.org)

[30] Inter-Parliamentary Union. (2006). Parliament and Democracy in the Twenty-First Century. Switzerland: IPU, PP. 155-182

[31] Hix, S. (2002). 'Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam'. British Journal of Political Science, 32(2), PP. 259-280 .https://archives.au.int/handle/123456789/2060

[32] د. أحمد إبراهيم محمود (2008)، الاتحاد الأفريقي: حصاد السنوات الخمس الأولي، مجلة آفاق أفريقية، (القاهرة: الهيئة العامة للاستعلامات، العدد 28، 2008)، ص 139–140.

[33] Conference of Presiding Officers of National Parliaments, (2000 : UN Headquarters, New York), Geneva : Inter-Parliamentary Union, c2001

[34] IPU, 2006, Ipid, P.155-172

[35] Corbett, R., Jacobs, F. and Shackleton, M. (2005), The European Parliament. London: John Harper Publishing. Sixth edition, 2005, PP.2-4.

[36] Corbett, Jacobs, Shackleton, 2005, Ipid.

[37] Judgment of the Court of 29 October 1980, SA Roquette Frères v Council of the European Communities. Isoglucose - Production quotas.Case 138/79, *European Court Reports 1980 -03333*, ECLI identifier: ECLI:EU:C:1980:249

[38]https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a519205f-924a-4978-96a2%20b9af8a598b85.0004.02/DOC_1&format=PDF(تاريخ الدخول 2020/4/15)

[39]https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf (تاريخ الدخول 2020/4/15)

[40] https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-amsterdam (تاريخ الدخول 2020/4/15)

[41] https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-nice (تاريخ الدخول 2020/4/15)

[43] Andrés Malamud and Luís de Sousa, (2007), Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between Empowerment and Irrelevance, in Andrea Ribeiro Hoffmann and Anna van der Vleuten (eds.), Closing or Widening the Gap?

Legitimacy and Democracy in Regional International Organizations. Aldershot: Ashgate, 2007, PP.85-100

[44] Andrés, 2005, Ipid, PP. 138-162