جامعة القاهرة
كلية الإقتصاد والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية

دور البـرلـمـان العـربـي المـُوحـَّد في تفـعيل العمل العربي المشترك

رسالة مقدمة للحصول على درجة الماجستير
في العلوم السياسية

إعداد

إيهاب أحمد يحيى إبراهيم

إشراف
أ.د / محمد شوقي عبدالعال
أستاذ بقسم العلوم السياسية
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية
جامعة القاهرة

2010

الإجـــازة

أجازت لجنة المناقشة هذه الرسالة للحصول على درجة الماجستير في العلوم السياسية بتقدير جيد جداً بتاريخ 2010/4/20 بعد استيفاء جميع المتطلبات.

اللجنـة

الاسم	الدرجة العلمية	التوقيع
أ.د احمد حسن الرشيدي	الأستاذ بقسم العلوم السياسية بالكلية	
أ.د محمد شوقي عبدالعال	الأستاذ بقسم العلوم السياسية بالكلية	
السفير طلعت حامد السيد	الأمين العام المساعد لشئون البرلمان العربي	

بسم الله الرحمن الرحيم

إن أريد إلا الإصلاح ما استطعت

وما توفيقي إلا بالله عليه توكلت وإليه أنيب

٨

سورة هود: الآية (88)

(شكر و تقدير)

أتوجه بخالص الشكر وعظيم التقدير إلى الأستاذ الدكتور

محمد شوقـي عبدالعال

أستاذ العلوم السياسية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة
لتفضله بالإشراف على هذه الرسالة، والجهد الكبير الذي قام به من خلال
توجيه الباحث، و إرشاد اته القيمة، فعظيم الشكر وعظيم الامتنان، فله
بعد الله سبحانه وتعالى الفضل الكبير في خروج العمل بهذا الشكل،،،

كما أتوجه بخالص الشكر وعظيم التقدير إلى الأستاذ الدكتور

أحمـد حسـن الرشـيـدي

أستاذ العلوم السياسية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة
لتفضله بمناقشة هذه الرسالة، والجهد الكبير الذي قام به
من خلال توجيه الباحث، و إرشاداته القيمة التي لولاها ما كان لهذا العمل أن يخرج بهذا الشكل
فله جزيل الشكر وعـظـيـم الامتنـــان،،،

وأتوجه بالشكر كذلك إلى سعادة السفير

طلعـت حامـد السيد

الأمين العام المساعد للبرلمان العربي
لتفضله بقبول مناقشة هذه الرسالة، ولِما قدمه للباحث من مراجع ومعلومات
وإرشادات كان لها دور كبير في توجيه الباحث أثناء إعداد هذه الرسالة فله عظيم الشكر
والامتنان،،،
وأتوجه بالشكر أيضا إلى الدكتور علي جلال معوض المدرس المساعد بكلية الاقتصاد والعلوم
السياسية، والدكتور أشرف عبد العزيز الباحث بمجلس الشعب، والأستاذ أحمد مصباح ،
الباحث بمجلس الشعب، لما قدموه للباحث من مساعدات كبيرة أثناء إعداد هذا العمل،،،
وأتوجه بالشكر وأكن عظيم التقدير لكل العاملين بمكتبة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ومعهد
البحوث والدراسات العربية، ومكتبة جامعة الدول العربيةِ، فلهم أسمى آيات الشكر والتقدير،،،

وأسأل الله تعالى أن يجزي الجميع خير الجزاء لخدمتهم العلم وطلابه،،

الإهداء

أهـــدي هـــذا العـمل إلـــــى
والدي الحبيب ووالدتي الحبيبة
وأخـــوتـــي، الـذيـــن ساندوني
ولـم يـبـخـلوا عليّ بـأي شـيء
فـي سبيل إعداد هذا العمل
والانتهاء منـه في أحسن صورة
ووفروا كل الظروف اللازمة لذلك
وكان لتشجيعهم الدائم الفضل
الأكـبر فـي إنجـاز هـذا العمل...

الباحث

المحتويات

الـمـوضـــــــــــــوع	رقم الصفحة
المقدمـــــــة وخطـة الدراسـة	1
الفصل الأول: **البرلمانات فوق القومية**: **نشأتها**؛ **أهدافها ودورها في تفعيل الدبلوماسية البرلمانية**	13
المبحث الأول: الدبلوماسية البرلمانية "النشأة والتطبيق"	15
المطلب الأول: الدبلوماسية البرلمانية وتطور دورها	16
المطلب الثاني: الممارسة الدولية للدبلوماسية البرلمانية وتطبيقها دولياً وإقليمياً	28
المبحث الثاني: البرلمانات فوق القومية؛ تعريفها، نشأتها وأهدافها	34
المطلب الأول: التعريف، النشأة	35
المطلب الثاني: الأهداف والمهام	40
المبحث الثالث: علاقة البرلمانات فوق القومية بالبرلمانات الوطنية	51
المطلب الأول: المشاركة في صنع القرار	51
المطلب الثاني: طبيعة العلاقة بين البرلمانات فوق القومية و البرلمانات الوطنية	59
الفصل الثاني: **البرلمان العربي الموحد ... النشأة والإختصاصات**	65
المبحث الأول: نشأة البرلمان العربي الموحد	66
المطلب الأول: فكرة البرلمان العربي الموحد من منظور تاريخي ودواعي إنشائه	67
المطلب الثاني: إشكاليات نشأة البرلمان العربي	91
المبحث الثاني: تكوين البرلمان العربي واختصاصاته	104
المطلب الأول: أهداف البرلمان العربي واختصاصاته واحكام العضوية فيه	104

المطلب الثاني: أجهزة البرلمان العربي 109

المبحث الثالث: تنظيم عمل البرلمان وعلاقته بالبرلمانات الوطنية والدولية 132

المطلب الأول: تنظيم عمل البرلمان 132

المطلب الثاني: علاقة البرلمان بالبرلمانات الوطنية والدولية 140

الفصل الثالث: البرلمان العربي ودوره في تفعيل العمل العربي المشترك 149

المبحث الأول: تاريخ العمل العربي المشترك 150

المطلب الأول: العمل العربي المشترك ومراحله 151

المطلب الثاني: آليات تفعيل العمل العربي المشترك 160

المبحث الثاني: مجالات دور البرلمان العربي في تفعيل العمل العربي المشترك 168

المطلب الأول: المجالان السياسي والأمني 169

المطلب الثاني: المجالان الاقتصادي والتعليمي 186

المبحث الثالث: تقييم دور البرلمان العربي في تفعيل العمل العربي المشترك 193

المطلب الأول: معوقات دور البرلمان العربي في تفعيل العمل العربي المشترك 193

المطلب الثاني: متطلبات دور البرلمان العربي في تفعيل العمل العربي المشترك 206

الخاتمة (النتائج والتوصيات) 215

قائمـــة المراجـع 225

ملاحـق الدراســـة 237

﴿ خطة الدراسة ﴾

مقدمة:

ثمة أحداث أخيرة شهدتها منطقة الشرق الأوسط دفعت الدول العربية إلى التفكير بصورة جدية في تطوير الجامعة العربية التي عجزت عبر العقدين الاخيرين من عمرها عن حسم العديد من الخلافات والنزاعات، كما شهدت الكثير من الإنقسامات الداخلية بين أعضائها.

فمن الثابت، أن جامعة الدول العربية بمثابة إطار مؤسسي يضم الدول العربية التي تسعى لاستغلال هذا الإطار للتعبير عن نفسها ومواقفها العالمية وللتعاون بين أعضائها أملاً في تحقيق الإزدهار والتقدم للأعضاء كافة.

ولا شك أن الحديث عن تطوير جامعة الدول العربية، وما يتصل بها من دراسات وكتابات قد برزت بشكل مكثف مع مطلع الالفية الثالثة نظرا لتزايد وتيرة الأحداث وتصاعد آثار التغيرات الدولية والإقليمية على العالم العربي، وكثيرة هي القضايا والإشكاليات التي تناولها الباحثون لتطوير جامعة الدول العربية لاسيما المبادرات والمقترحات المطروحة من قبل الدول العربية لإصلاح الجامعة وهذا لعدة اعتبارات:

- تداعيات الحادي عشر من سبتمبر.
- احتلال العراق.
- التدخل في العالم العربي واقتراح مبادرات من الخارج لإصلاحه.
- الضعف و الخضوع العربي حول ما يجري على أرضه.
- تهميش دور الجامعة في حل القضايا العربية.

واتفاقاً مع ما سبق، فقد اقترحت العديد من المبادرات التي دعت الى تعديل الميثاق و إعادة هيكلة أجهزة الجامعة و إنشاء عدد من المؤسسات لتدعيم الجامعة وهي محكمة عدل عربية، مجلس أمن عربي، آلية للتصويت، آلية لمتابعة القرارات وبرلمان عربي.

ويرى المؤيدون أن البرلمان العربي له هدفاًن: سياسي وتنموي، وأن من شأنه أن يكون خطوة أساسية لتعزيز الديمقراطية. ويمثل عملاً جليلاً ونقلة نوعية ستدشن مرحلة جديدة

متميزة من مراحل العمل العربي المشترك وستنعكس إيجابياً على أوضاع البلدان العربية إقليمياً ودولياً.

ويرى المنتقدون أن هذه الفكرة تتضمن قدراً عالياً من المثالية وربما الخيال باعتبار أن العديد من الدول العربية نفسها ليس لديها برلمان في بلادها، وحتى العديد من البرلمانات الموجودة فيها تقوم على الأغلب بدور شكلي في الحياة الداخلية لبلدانها، وأن إقامة برلمان عربي لن يكون على الأرجح سوى إضافة مؤسسة بيروقراطية أخرى لمؤسسات الجامعة العربية بلا أي عائد حقيقي فضلا عما تستهلكه من مصاريف إضافية في الوقت الذي تشكو الجامعة من قلة الموارد ومن عدم تسديد الدول الأعضاء لإلتزاماتها المالية.

ويرى الباحث أن هذا البرلمان إن تحقق القصد من وراء إقامته وتذللت له كافة السبل لتحقيق الأهداف المرجوة من إنشائه فيمكن توقع نجاح البرلمان في تحقيق ما يصبو إليه على أن تساعده البيئة المحيطة في ذلك.

وبناء على ذلك، سوف يعمد البحث إلى دراسة الدور المتوقع للبرلما ن العربي الموحد في تفعيل العمل العربي المشترك من خلال تناول دواعي إنشاء البرلما ن العربي بداية ثم المهام والمسئوليات الملقاة على عاتقه مع مقارنته بالبرلمانات فوق القومية الأخرى من حيث الوظائف البرلمانية كالرقابة والتشريع وطرح القضايا السياسية والإقتصادية وإيجاد حلولٍ لها وأخيرا تقييم فكرة البرلمان العربي الموحد ودوره في المستقبل.

<u>المشكلة البحثية وتساؤلات الدراسة:</u>

إدراكاً لأهمية تطوير مؤسسات الجامعة العربية وأساليب العمل فيها، وضرورة وجود برلمان عربي موحد كجهاز له طابع شعبي في إطار منظومة العمل العربي المشترك، تم إنشاء "البرلمان العربي الموحد" ليتخذ مكانه ضمن المؤسسات العاملة في إطار الجامعة العربية، وليكون منبراً تستطيع شريحة أساسية من القوى السياسية المختلفة في العالم العربي التعبير عن رأيها من خلاله.

ووجود مقومات وأسس تدعم البرلمان العربي لجامعة الدول العربية أمر لا مفر منه إن أريد له أن ينجح وأن يضطلع بدور أكثر فعالية في حياة الوطن العربي وفي تحقيق أهدافه

وآماله، و تدور المشكلة البحثية لهذه الدراسة **حول تساؤل رئيسي مفاده : "ما هو دور البرلمان العربي الموحد في تفعيل العمل العربي المشترك؟"** و في هذا السياق يمكن فرض عدد من التساؤلات البحثية الرئيسية والفرعية المهمة ذات الصلة بالموضوع و ستحاول الدراسة الإجابة عليها:-

التساؤلات الرئيسية:

- كيف نشأت البرلمانات فوق القومية؟
- ما هي دواعي إنشاء البرلمان العربي؟ وكيف نشأ؟
- هل سيكون هناك دور للبرلمان العربي في تفعيل العمل العربي المشترك؟
- ما مستقبل البرلمان العربي ؟

ومن خلال التساؤل الرئيسي تتفرع عدة تساؤلات سيتم الاجابة عليها في الدراسة:-

التساؤلات الفرعية:

- ما مفهوم الدبلوماسية البرلمانية ونشأتها؟
- ما هي اشكاليات نشأة البرلمان العربي؟
- ماهي اختصاصات البرلمان العربي ؟
- كيف يتم اتخاذ القرارات في البرلمان العربي؟
- كيف يعمل البرلمان العربي وما هي علاقته بالبرلمانات الوطنية والدولية؟
- ما هو دور البرلمان العربي الموحد في المساهمة في تعزيز العمل العربي المشترك وحل القضايا العربية والاقتصادية؟
- ما هي معوقات عمل البرلمان العربي؟
- ماهي متطلبات تفعيل عمل البرلمان العربي؟

النطاق الزمني:

تتناول هذه الدراسة جهازاً موجوداً بالفعل حالياً وقد انقضت خمس سنوات على انشائه، ولكن سيتم وضع خلفية تاريخية لبيان المحاولات والمبادرات التي طالبت بإنشاء البرلمان العربي. وعليه فإنه سيتم ترك الفترة الزمنية للدراسة مفتوحة.

الأهمية العلمية:

ثمة تطورات عالمية وإقليمية حدثت وأنتجت واقعاً يوجب نوعاً من التغيير في مؤسساتنا الإقليمية إذا تصورنا أننا بحق نعيش في عصر التكتلات السياسية والاقتصادية فضلا عن تعرض العالم العربي لحروب جاءت كرد فعل لأحداث الحادي عشر من سبتمبر بعد الحرب على أفغانستا ن ثم العراق ثم التدخل المستمر في المنطقة. واعتماداً على ما سب ق تدافعت الدول العربية في تقديم اقتراحات بصدد تطوير الجامعة منها ما يتعلق بإنشاء البرلمان العربي وتحديد فتر ة زمنية لتحويله من برلمان انتقالي إلى دائم وسنقوم بدراسة المقترحات والأفكار التي طالبت بإنشاء البرلمان ليلعب دوراً حيويا في
توحيد الصف العربي.

ونأمل أن تسهم هذه الدراسة في إلقاء الضوء على البرلمان العربي كجهاز داخل جامعة الدول العربية وإبراز نواحي الضعف والقوة التي ستؤثر عليه في المستقبل.

الأهمية العملية:

يهدف هذا البحث إلى إضافة مزيد من التركيز حول الدور الذي يمكن أن يلعبه البرلمان العربي الوليد في تفعيل العمل العربي المشترك وكيف سيؤثر في العملية السياسية من حيث التشريع والرقابة والمشاركة في صنع القرار بشكل يطبق على أعضاء الجامعة كافة. ومن المأمول أن تقديم مثل هذا العمل سوف يسهم في مساعدة المنوط بهم إحتضان البرلمان العربي كجهاز وليد ضمن أجهزة الجامعة تفعيل دوره، وسوف يدعم عمل الجامعة التي يمثل وجودها أهمية كبرى لنا وللعالم العربي كمنظمة تقوم على خدمة مصالح الدول العربية وتدافع عن حقوقها.

منهاجية الدراسة:

تعتمد الدراسة على المنهج المؤسسي:

حيث يعد الإطار المؤسسي من أقدم المناهج المستخدمة في التحليل السياسي – وتبعا له – ينظر إلى الدراسة السياسية على أنها دراسة للمؤسسات السياسية من حيث التشكيل والاختصاصات.

أهم أسس الإطار المؤسسي:

١ تختلف النظم السياسية من حيث درجة قوة السلطات ففي نظام ما قد يوجد برلمان قوي وسلطة تنفيذية ضعيفة و قد يخضع نظام ثالث لسيطرة العسكريين.

٢ تضم كل مؤسسة عدداً من الأعضاء لكل منهم دور يؤديه، وهذه الأدوار مكملة لبعضها البعض.

٣ تتعرض كافة المؤسسات لعملية تغيير مستمر قد تأخذ صورة تطوير المؤسسة أو دمجها في مؤسسة أخرى أو تغيير اسمها مع استمرار أدائها لنفس الوظيفة

٤ تعتبر الحكومة أقوى مؤسسة في المجتمع الحديث فتأثيرها يمتد إلى شتى مجالات الحياة. ولقياس درجة المؤسسية (Institutionalization) ذكر صامويل هنتنجتو ن عالم السياسة الأمريكي، أربعة معايير ينبغي قياس مدى وجودها في أي شكل مؤسسي لكي يتحول إلى مؤسسة حقيقية وهذه المعايير هي:

أولا: التكيف :Adaptation بمعنى قدرة المؤسسة على التأقلم مع المتغيرات البيئية سواء كانت داخلية أم خارجية، ويتمثل قياسه بالمؤشرات التالية:

أ – **العمر الزمني** :Chronological Age كلما طال عمر المؤسسة الزمني دل ذلك على مقدرة تكييف عالية والعكس صحيح، أي كلما كان عمرها قصير اً دل ذلك على مقدرة تكييف ضعيفة.

ب –**العمر الجيلي** Generational Age: بمعنى هل التغيرات في القيادة العليا للمؤسسة تعبر عن تغير جيلي أي هل انتقلت القيادة سلمياً من جيل إلى جيل أم لا لم تنتقل بطرق عنيفة وعبر خسائر.

جـ- التغير الوظيفي: بمعنى هل غيرت المؤسسة في مهامها الأساسية أو الفرعية لكي تتواءم مع تطورات البيئة أم لا ؟

ثانيا: التعقيد Complexity: بمعنى أن يكون للمؤسسة أكثر من وظيفة وان تضم الكثير من الوحدات الداخلية، وان تترجم في ممارساتها قدراً لا بـأس به من التخصص وهذا التعقيد ضروري لاستمرار المؤسسة فقيام المؤسسة بأداء وظائف عديدة يكفل لها الاستمرار حتى لو حرمتها ظروف ما من مباشرة هذه الوظيفة أو تلك.

ثالثا: الاستقلال الذاتي Autonomy: بمعنى تمتع المؤسسة بالإستقلال الذاتي من خلال قدرتها على ممارسة صلاحياتها ومهامها دون تأثير خارجي وفي حالة البرلمانات فوق القومية نجد أن استقلالها يعني أن تتمتع بالإستقلال في مواجهة الدول والمنظمات الأخرى.

رابعا: التماسك Coherence: تعتمد قوة المؤسسة على درجة تماسكها في مواجهة الظروف المحيطة بها وتطبيقاً على البرلمان العربي تبرز هنا الحاجة لتمتع البرلمان بالتماسك ليواجه الظروف الدولية المحيطة وهيكل النظام الدولي فضلا عن تأثيرات الرأي العام الدولي

ثمة عوامل تؤثر على قدرة المؤسسة على التماسك وهي:

١. الحاجة للمنظمة من جانب البيئة المحيطة.
٢. الاستقرار السياسي والأمني للمنظمة.
٣. علاقة المنظمة بالعالم الخارجي و الأطراف الفاعلة في البيئة بالمعنى الأوسع حيث أن التشابكات بين المؤسسات وعد د اكبر من الفاعلين يزيد من قدرتها على التماسك في مواجهة تقلبات فرعية في البيئة المحيطة بها.[١]

وحقيقةً، إن المؤسسات لا يمكن أن تنفصل مادياً عن الأشخاص الذين يعملون بها وبالتالي فإن دراسة المؤسسات باعتبار انه لا وجود للأشخاص يعد تسطيحا للواقع. بمعنى أن أي مؤسسة ماهي إلا أفراداً يعملون وفق إطار معين وعليه فحينما نتحدث عن البرلمان كمؤسسة فإننا نقصد مجموعة من المشرعين المكلفين بأداء وظائف معينة ولا ينفي هذا أن البرلمان له

(١) د.حامد عبد الماجد، مقدمة منهجية في دراسة وطرق البحث الظواهر السياسية، قسم العلوم السياسية كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2000، ص 69 – 71.

ملامح بنائية ووظائف خاصة به. ولكنه يستمد أهميته ومعناه من السلوك التشريعي لأعضائه. إن العلاقة بين المؤسسة والسلوك علاقة تكاملية والفصل بينها يعد تشويها للواقع.

ولا تعدو المؤسسات، في عرف دعاة المنهج القانوني أن تكون مجرد ترتيبات قانونية هدفها تشكيل السلوك، ويتطلب الإصلاح المؤسسي تغييراً في هذه ال ترتيبات وان الأفراد تحكمهم القوانين وتباشر الحكومة مهامها عن طريق مؤسسات تتشكل وتعمل وفقا للدستور أو القانون.[١]

الأدبيات السابقة :

١. د.علي الصاوي، **مستقبل البرلمان في العالم العربي.**[٢]

ناقش الكاتب واقع وآفاق المستقبل بالنسبة لمؤسسة محورية في حياة سائر المجتمعات العربية، وهي البرلمان، وينطلق من قناعة بأننا نعيش عصر البرلمانات، وعلى الرغم من العثرات المتنوعة التي تعترض نمو وازدهار هذه المؤسسات في عالمنا العربي، إلا أن التطورات الهائلة في البيئة الإقليمية والظروف والمعطيات الدولية الإقتصادية، الإستراتيجية والثقافية والسياسية كلها تجعل الإصلاح البرلماني والتطور الديموقراط ي عملية ضرورية في المجتمعات المعاصرة وخصوصاً في الدول العربية، التي تقع على مفترق طرق النفوذ والصراع والتأثر بمجريات العصر.

حاول الباحث الإستفادة من هذا الكتاب في الجوانب المتعلقة بتطبيق الديموقراطية المؤسسية وتطبيقها على مستوى البرلمان فوق القومي.

٢. غادة عبد الحميد، **مصر وتطوير جامعة الدول العربية**[٣]:

تناولت الدراسة علاقة مصر بجامعة الدول العربية و تم تناول مدى ارتباط التوجه العربي لمصر بالمصالح الوطنية المصرية ودور مصر في إنشاء وتطوي جامعة الدول العربية من حيث دراسة الدوافع الكامنة وراء قيام مصر بهذه المبادرة، ومضمون الدور المصري في

---

(١) د. كمال المنوفي، أصول النظم السياسية المقارنة، الطبعة الأولى 1987، شركة الربيعان للنشر والتوزيع.

(٢) د.علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، (دار النهضة العربية)،2000.

(٣) غادة عبد الحميد، "مصر وتطوير جامعة الدول العربية"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2005.