

Assessing Multilateral Parliamentarism in Eurasian Regional Integration

Sayed Davood Aghaee¹

Professor, Regional Studies Department, Faculty of Law & Political Science, University of Tehran

Gholamreza Khademi

Ph.D. Candidate, Regional Studies Department, Faculty of Law & Political Science, University of Tehran

(Date received: 10 April 2021- Date approved: 11 March 2022)

Abstract

Introduction: The ups and downs of regional integration and the factors affecting it in the field of the Commonwealth of Independent States (CIS) countries, like any other region of the world, have been considered by regional and trans-regional researchers. However, in the 1990s, the CIS project failed to meet expectations and generated widespread cooperation. Despite this situation, the leaders of the CIS, inspired by the existing mechanisms of regional integration in other parts of the world, have followed their own integration trend. Accordingly, the focus of the present article is to analyze the extent to which multilateral parliamentarism is being mapped within the framework of the Inter-Parliamentary Assembly in the Eurasian regional integration process. In this regard, by stating the background and background of the research, the place of multilateral parliamentarism in the process of regional convergence, the relationship between the political system and multilateral parliamentarism, one of the special functions of the Interparliamentary Assembly of the CIS is to formulate model laws to facilitate the regional convergence process of the CIS is described. In addition, the lack of a parliamentary mechanism in the Eurasian Economic Union is explained.

1. E-mail: sdaghaee@ut.ac.ir (Corresponding author)

Research Question: Accordingly, the question arises that what effect does multilateral parliamentarism in the CIS have on regional integration in the region?

Research Hypothesis: In this context, using the method of comparative analysis and using library and documentary data, it is argued in the field of Eurasia that if regional integration mechanisms such as multilateral parliamentarism in addition to greater economic prosperity in the region, to ensure the political stability of the member states, is supported by the CIS to facilitate regional integration.

Methodology (and Theoretical Framework if there are): Therefore, the study of the functions of the inter-parliamentary organizations of the CIS as a complex issue requires the use of comparative methods and analysis using library and documentary data. Comparison is a useful way to identify the distinct functions of multilateral parliamentarism in regional integration in independent states, given the characteristics of political systems and the experiences of different regions of the world. In the context of the cognition obtained from this comparison, the expectations of multilateral parliamentarism in regional integration in different regions are adjusted or limited.

Results and discussion: According to what was said, although the CIS utilizes all regional mechanisms -such as the Inter-Parliamentary Assembly- to consolidate its political systems, however, the process of influencing the inter-parliamentary assembly in the framework of multilateral parliamentarism on regional convergence is a positive but weak facilitator. Because the process of regional integration within the framework of the CIS and the Eurasian Economic Union has taken shape in different circumstances from regional integration in Europe as follows:

-Regional integration in Europe has evolved on the pervasive idea of interdependence, while in the CIS it is limited to individuals based on the economic and political interests of its members.

-The democratic component of political systems, which creates and develops regional integration in Europe, is a key factor. On the other hand, prioritizing the preservation of national sovereignty in the ruling presidential and authoritarian political systems in Eurasia undermines any mechanisms arising from regional integration, such as the Inter-Parliamentary Assembly.

-The success of regional integration is almost entirely possible in almost equal countries. In Eurasia, evidence suggests that repulsive power has acted as a slowing factor in advancing the regional

integration process compared to the gravitational pull of the powerful Russian state in its interaction with other countries in the region.

-In addition, part of the manifestations of regional convergence, such as economic interactions seen in the CIS, are left over from the Soviet Union.

-Under these conditions, the modeling of Eurasia from Europe in the framework of the formation of various institutions has remained less effective in terms of form and more in terms of content and performance.

-Accordingly, to pursue a policy of balance based on the facts prevailing in Eurasia on the basis of institutionalism is a logical choice not only for those who agree, but also for those who oppose skepticism in the CIS.

Conclusion: Of course, the facts governing the institutional mechanisms of the CIS, including the Inter-Parliamentary Assembly, do not preclude some collective benefits for its members. They maintain a certain level of symbolic unity in the post-Soviet space, which has a significant psychological impact on the elites of each country. One of the main goals of the mentioned inter-parliamentary assemblies is the integration of the member states through the creation of a single legal space. The set of interactions is assessed by the development of model laws by the Inter-Parliamentary Assembly of the CIS facilitating regional integration in the form of a common legal framework for economic activity, which ultimately contributed to the formation of the Eurasian Economic Union.

Keywords: Commonwealth of Independent States (CIS), Inter-Parliamentary Assembly, Model laws, Political system, Regional integration.

ارزیابی پارلمان‌گرایی چندجانبه در همگرایی منطقه‌ای اوراسیا

سید داوود آقایی*

استاد، گروه مطالعات منطقه‌ای، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران

غلامرضا خادمی

دانشجوی دکتری، گروه مطالعات منطقه‌ای، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۱/۲۱ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۲/۲۰)

چکیده

فرازوفرودهای همگرایی منطقه‌ای و عوامل مؤثر بر آن در حوزه کشورهای مستقل هم‌سود مانند هر منطقه دیگر از جهان مورد توجه پژوهشگران منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای بوده است. اگرچه در دهه ۱۹۹۰ طرح کشورهای مستقل هم‌سود نتوانست انتظارات را برآورده کند و حجم گسترده‌ای از همکاری پدید آورد. با وجود این وضعیت رهبران کشورهای مستقل هم‌سود با الهام از سازوکارهای موجود همگرایی منطقه‌ای در مناطق دیگر جهان روند همگرایی خاص خود را دنبال کرده‌اند. بر این اساس، کانون تمرکز مقاله پیش رو، واکاوی میزان نقش‌آفرینی پارلمان‌گرایی چندجانبه در چارچوب مجمع بین-پارلمانی در فرایند همگرایی منطقه‌ای اوراسیا است. در این زمینه، با بیان زمینه و پیشینه پژوهش، جایگاه پارلمان‌گرایی چندجانبه در فرایند همگرایی منطقه‌ای، رابطه بین نظام سیاسی و پارلمان‌گرایی چندجانبه، یکی از کارکردهای ویژه مجمع میان‌پارلمانی کشورهای مستقل هم‌سود یعنی تدوین قوانین نمونه در تسهیل فرایند همگرایی منطقه‌ای کشورهای مستقل هم‌سود توضیح داده می‌شود. افزون بر این، تشکیل‌نشدن سازوکار پارلمانی در اتحادیه اقتصادی اوراسیا علت کاوی می‌شود. بدین ترتیب، این پرسش مطرح می‌شود که پارلمان‌گرایی چندجانبه در کشورهای مستقل هم‌سود چه تأثیری بر همگرایی منطقه‌ای در این منطقه دارد؟ برای پاسخ به این پرسش از روش تحلیل مقایسه‌ای با بهره‌گیری از داده‌های کتابخانه‌ای و اسنادی استفاده می‌کنیم. بر این اساس، استدلال می‌شود در حوزه اوراسیا، چنانچه سازوکارهای همگرایی منطقه‌ای همچون پارلمان‌گرایی چندجانبه، علاوه بر رونق اقتصادی بیشتر در منطقه، ثبات سیاسی کشورهای عضو را تضمین کنند، از سوی کشورهای مستقل هم‌سود در جهت تسهیل همگرایی منطقه‌ای مورد حمایت قرار می‌گیرند.

واژگان اصلی

قوانین نمونه، کشورهای مستقل هم‌سود، مجمع میان‌پارلمانی، نظام سیاسی، همگرایی منطقه‌ای.

مقدمه

تحولات پسا اتحاد شوروی در چارچوب گرایش گریز از مرکز جمهوری‌های تشکیل‌دهنده آن و افزایش گرایش‌های استقلال‌طلبانه آن‌ها، گسستگی آن‌ها را تشدید کرد. در مجموع در دهه ۱۹۹۰ هرگونه طرح ارائه‌شده برای بازگشت همبستگی کشورهای مستقل هم‌سود در برآورده کردن انتظارات و شکل‌دهی به همکاری‌ها دستاوردهای لازم را نداشتند. باوجود این پس از چندی رهبران کشورهای مستقل هم‌سود تحکیم روابط خود را مورد توجه قرار دادند (Koolae, 2004: 33-34). در این زمینه، واقعیت‌های سیاسی حاکم بر این کشورها از جمله نوع نظام سیاسی، تجربه سیاسی، نفوذ سیاسی و البته رابطه سیاسی با روسیه و ویژگی منحصر به فردی به هرگونه اقدام در دستور کار این کشورها در مورد هماهنگی، همکاری و همگرایی منطقه‌ای بخشیده است، به طوری که درک دقیق این اقدام‌ها مستلزم پژوهش با ملاحظه ویژگی‌های خاص آن است. بررسی عوامل تأثیرگذار بر فرایند همگرایی منطقه‌ای در کشورهای مستقل هم‌سود از این قاعده جدا نیست. کشورهای این منطقه در سه دهه گذشته با الهام از تجربه‌ها و سازوکارهای موجود در اروپا همچون پارلمان اروپا، تلاش کرده‌اند در مسیر همگرایی منطقه‌ای گام بردارند. بر این اساس، یکی از اقدام‌های کشورهای مستقل هم‌سود تأسیس مجمع بین-پارلمانی برای تقویت فرایند همگرایی منطقه‌ای بوده است. با توجه به این توضیح‌ها، در این مقاله تأثیرگذاری پارلمان‌گرایی چندجانبه بر همگرایی منطقه‌ای در چارچوب مجمع بین-پارلمانی کشورهای مستقل هم‌سود بررسی می‌شود، در پاسخ به این پرسش که پارلمان‌گرایی چندجانبه در کشورهای مستقل هم‌سود چه تأثیری بر همگرایی منطقه‌ای در کشورهای مستقل هم‌سود دارد، استدلال می‌شود اگرچه پارلمان‌گرایی چندجانبه در کشورهای مستقل هم‌سود در چارچوب مجمع میان پارلمانی عاملی تسهیل‌کننده در فرایند همگرایی منطقه‌ای کشورهای مستقل هم‌سود به شمار می‌رود، اما رهبران کشورهای مستقل هم‌سود از همه این سازوکارها برای تحکیم ثبات سیاسی بهره‌برداری می‌کنند؛ بنابراین باوجود این که همگرایی منطقه‌ای در کشورهای مستقل هم‌سود دستاوردهای لازم در بعد اقتصادی را آن‌طور که باید نداشته است، مانع تنوع در شکل‌گیری سازوکارهای منطقه‌ای به دلیل کارکردهای سیاسی آن‌ها نشده است. بر این اساس در این مقاله به موازات اینکه تأثیر پارلمان‌گرایی چندجانبه بر همگرایی منطقه‌ای اقتصادی در کشورهای مستقل هم‌سود به‌عنوان عاملی تسهیل‌کننده بررسی می‌شود، بر بهره‌برداری رهبران کشورهای مستقل هم‌سود از همه سازوکارهای منطقه‌ای از جمله پارلمان‌گرایی چندجانبه برای ثبات سیاسی تأکید می‌شود؛ بنابراین یک نوع همگرایی منطقه‌ای سیاسی به‌واسطه شکل‌دهی به سازوکارهای متنوع مانند مجمع بین‌پارلمانی در منطقه قابل دیدن است. بدین ترتیب واکاوی رابطه بین پارلمان‌گرایی چندجانبه به‌عنوان متغیر مستقل و همگرایی منطقه‌ای در کشورهای مستقل هم‌سود به‌عنوان متغیر وابسته در چارچوب نوعی نهادگرایی

انتخاب منطقی توضیح داده می‌شود. در این چارچوب، اگر همگرایی منطقه‌ای سبب رونق اقتصادی بیشتر در منطقه شود و امنیت را تضمین کند، در جهت تسهیل همگرایی منطقه‌ای مورد حمایت قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر همگرایی منطقه‌ای تا زمانی که تأمین‌کننده منافع ملی از جمله حفاظت از حاکمیت ملی اعضا باشد، تداوم، توسعه و تعمیق خواهد یافت (Dehghani, 2014: 112-113). از این رو، مطالعه کارکردهای سازمان‌های میان پارلمانی کشورهای مستقل هم‌سود به عنوان یک مسئله پیچیده، استفاده از روش و تحلیل مقایسه‌ای را با بهره‌گیری از داده‌های کتابخانه‌ای و اسنادی ضروری می‌کند. مقایسه روشی مفید برای شناسایی کارکردهای جداگانه پارلمان‌گرایی چندجانبه در همگرایی منطقه‌ای در کشورهای مستقل هم‌سود با توجه به ویژگی‌های نظام‌های سیاسی و تجربه‌های مختلف مناطق گوناگون در جهان است. در چارچوب شناخت به دست آمده از این مقایسه، انتظارات از پارلمان‌گرایی چندجانبه در همگرایی منطقه‌ای در مناطق مختلف تعدیل یا محدود می‌شود. برای تبیین دقیق موضوع ابتدا توضیح زمینه و پیشینه پژوهش ضروری است.

پیشینه پژوهش

اگرچه آثاری در قالب کتاب و مقاله در مورد همگرایی منطقه‌ای در کشورهای مستقل هم‌سود با توجه به شکل‌گیری سازوکارهای متعدد همکاری‌های چندجانبه در حوزه اتحاد شوروی نگاشته شده است، ولی بررسی رابطه پارلمان‌گرایی چندجانبه و همگرایی منطقه‌ای در این منطقه از سوی صاحب‌نظران و پژوهشگران در آغاز راه قرار دارد. یکی از نخستین آثار، رساله دکتری ایوانونا (۲۰۰۲) با عنوان مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل هم‌سود به مثابه یک نهاد بین‌المللی تحکیم سیاسی است که در سال ۲۰۰۲ نوشته شده است. در این پایان‌نامه مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل هم‌سود به عنوان یک عنصر جدایی‌ناپذیر جامعه منطقه‌ای نوین در اوراسیا برای تقویت ثبات سیاسی کشورهای مستقل هم‌سود از یک‌سو و با هدف درک توسعه نظری درباره فرایندهای همگرایی منطقه‌ای از سوی دیگر مورد بررسی قرار گرفته است. دومین اثر در این زمینه، رساله دکتری مورزاکولووا (۲۰۱۰) با عنوان توسعه نهادهای همکاری بین‌پارلمانی کشورهای مستقل هم‌سود در چارچوب تحول پسا شوروی در سال ۲۰۱۰ است. در این پژوهش تأکید بر این است که نهادهای همکاری بین‌پارلمانی کشورهای مستقل هم‌سود به عنوان کانال اصلی دیپلماسی پارلمانی در فضای پسا شوروی در چارچوب فرایندهای بین‌المللی توسعه ناشناخته باقی مانده‌اند. به عبارت دیگر، همکاری‌های بین‌پارلمانی برای درک سرعت و چشم‌انداز توسعه کشورهای مستقل هم‌سود به اندازه کافی مورد مطالعه قرار نگرفته و کمتر موضوع تجزیه و تحلیل تحقیقاتی جداگانه بوده‌اند. بر این اساس، نویسنده به بررسی

تکامل نهادی مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل هم‌سود در فضای پسا شوروی در چارچوب توصیف نهادهای میان‌پارلمانی و تعیین وظایف آن‌ها در روابط بین‌الملل نوین، تعیین نقش و جایگاه نهادهای همکاری میان‌پارلمانی در روند همگرایی کشورهای مستقل هم‌سود و ترسیم چشم‌انداز توسعه نهادهای میان‌پارلمانی در فضای پسا شوروی می‌پردازد. از آن زمان تاکنون پژوهش مستقلی همچون دو اثر یادشده به موضوع کارکرد پارلمان‌گرایی چندجانبه در قالب همگرایی کشورهای مستقل هم‌سود به‌جز چند مقاله پرداخته نشده است. به‌عنوان نمونه واسیلیویچ و ولادیمیریچ (۲۰۱۲) در مقاله مسئله همگرایی سیاسی در اتحاد شوروی در مورد ایجاد پارلمان اوراسیا بر این باور هستند که مجامع بین‌پارلمانی در اوراسیا در مورد پیشبرد فرایند همگرایی با توسعه مبانی قانون‌گذاری نقش دارند. سرگئی (۲۰۱۷) در مقاله‌ای با عنوان مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل هم‌سود به‌عنوان ابزاری برای تقویت همکاری همگرایان بر این موضوع تأکید دارد که مجمع همه تلاش خود را برای ایجاد و بهبود شرایط همگرایی همه‌جانبه ملل و دولت‌ها در فضای کشورهای مستقل هم‌سود انجام داده است. لمون و آنتونوف (۲۰۲۰) در مقاله هماهنگ‌سازی حقوقی اقتدارگرایانه در فضای پسا شوروی به بررسی نقش مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل هم‌سود به‌عنوان نهاد مسئول هماهنگی حقوقی در اتحاد شوروی که به نظر آن‌ها تاکنون توسط پژوهشگران نادیده گرفته شده است، می‌پردازند. مورزاکولوا (۲۰۱۴) در مقاله‌ای با عنوان کسب مشروعیت: تأثیر نهادهای میان‌پارلمانی کشورهای مستقل هم‌سود بر پارلمان‌گرایی پسا شوروی استدلال می‌کند مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل هم‌سود در جهت استانداردهای پارلمان‌گرایی سازگار در کشورهای عضو خود تلاش می‌کند. به‌عبارت‌دیگر مجمع میان‌پارلمانی مسیری مهم برای گسترش ارزش‌های پارلمان‌گرایی سازگار و فناوری کنترل سیاسی است. افزون بر این، پروخورنکو (۲۰۲۰) در کتاب نهادهای میان‌پارلمانی در سیاست جهانی که در مورد دیپلماسی پارلمانی و سازمان‌های بین‌المللی پارلمانی است، بخشی از آن به معرفی اشکال نهادهای پارلمانی سازمان‌های بین‌المللی در فضای پسا شوروی اختصاص یافته است (Prokhorenko, 2020: 258-287). بنابراین، آنچه مشخص است پژوهش‌های انگشت‌شماری در مورد رابطه بین پارلمان‌گرایی چندجانبه و همگرایی کشورهای مستقل هم‌سود انجام شده است، اما تاکنون موضوع مورد اشاره، کانون علاقه‌مندی پژوهشگران ایرانی نبوده است؛ بنابراین انجام این پژوهش می‌تواند به‌عنوان نقطه شروع، تشویق‌کننده پژوهشگران از زاویه تکمیل کاستی‌های این کار جهت استفاده کاربردی سیاست‌گذاران پارلمانی جمهوری اسلامی ایران به‌ویژه در سطح منطقه‌ای باشد، زیرا تبیین شکل‌ها و روش‌های همکاری‌های بین‌پارلمانی، تعمیم و تنوع بخشیدن به آن‌ها (Seryogin, 2017: 49) زمینه امیدوارکننده‌ای برای پژوهش‌های بیشتر در قالب توضیح جایگاه پارلمان‌گرایی چندجانبه در فرایند همگرایی منطقه‌ای خواهد بود.

جایگاه پارلمان‌گرایی چندجانبه در فرایند همگرایی منطقه‌ای

پارلمان‌گرایی چندجانبه که به‌طور درخور توجهی در نیمه دوم قرن بیستم تکامل یافته است (Stavridis, 2017: 5)، به‌طور گسترده‌ای برای ارتقای گفت‌وگو، درک متقابل و اعتمادسازی در تلاش‌های بین‌المللی برای رسیدگی به طیف گسترده‌ای از چالش‌ها و مسائل جهانی شناخته شده است. ارزش پارلمان‌گرایی چندجانبه در ارتقای صلح و توسعه جهانی نیز توسط سازمان‌های بین‌المللی مانند سازمان ملل به رسمیت شناخته شده و از آن حمایت می‌شود. از آنجاکه پارلمان‌گرایی چندجانبه فضای بیشتری برای شفافیت و همکاری فراهم می‌کند، برای کشورها ضروری است که نقش پارلمان‌ها را در تصمیم‌گیری در سیاست خارجی برای نظارت بر فعالیت‌های خارجی دولت افزایش دهند.

یک مجمع میان‌پارلمانی می‌تواند حرکت به سوی اعتمادسازی منطقه‌ای منتهی به امنیت مشترک را ارتقا دهد. این برای مرحله شروع مهم است. همچنین یک مجمع بین‌پارلمانی می‌تواند موضوع‌های جدیدی را وارد دستور کار منطقه‌ای کند و بر شیوه تنظیم آن تأثیر گذارد. به عبارت دیگر، این موضوع موجب تشویق ارائه نظر می‌شود. این برای مرحله تداوم بسیار مهم است. سرانجام یک نهاد قانون‌گذاری قادر است نه تنها از رخ دادن برخی اتفاق‌ها پیشگیری کند، بلکه می‌تواند اتفاق‌هایی را نیز رقم بزند، بدین ترتیب نه فقط ارائه نظر را تشویق می‌کند، بلکه موجب وفاداری می‌شود. این نیز برای موفقیت در مرحله گسترش ضروری است؛ بنابراین کارکرد پارلمان‌گرایی چندجانبه در سطح مجمع، ارتقای امنیت مشترک است. در این زمینه نمونه اروپا آموزنده است. آشکار است حوزه‌های مسئولیت کافی در جامعه جهانی پیچیده برای توجیه افزایش سازمان‌های همگرایی با عضویت‌های هم‌پوشان و نهادهای بین‌پارلمانی وجود دارد. هم‌اکنون مواردی دیده می‌شود که نهادهای پارلمانی منطقه‌ای مشاوره بین‌منطقه‌ای را هماهنگ کرده و همکاری بین‌منطقه‌ای را تحکیم می‌بخشند. البته فقط نهادهای پارلمانی فراملی که کارکردهای داخلی نخستین را با موفقیت انجام می‌دهند، این فرصت را دارند که به سراغ کارکردهای بعدی بروند. از نظر تاریخی آن‌ها نخست باید کارکردهای داخلی را تکامل بخشند تا برای روابط نهادی باثبات مؤثر باشند. سپس آن‌ها می‌توانند در محیط منطقه‌ای و بین‌المللی در قالب مجامع میان‌پارلمانی تعامل کنند (Culter, 2001: 218-225). این موضوع می‌تواند به بهبود درک آن‌ها از چالش‌ها و تهدیدهای مشترک فراروی واحدهای سیاسی آن‌ها کمک کند و جستجو برای راه‌حل‌های سیاسی مطلوب را تسهیل کند. همچنین احتمال این‌که واحدهای سیاسی به قانون‌گذاری یکدیگر احترام بگذارند، توافقاتی متقابل را رعایت کنند و از مناقشه‌های سیاسی یا حقوقی خودداری کنند را افزایش می‌دهد (Jancic, 2015: 216).

از این رو، افزایش نقش پارلمان‌ها در روابط بین‌الملل و رشد توجه به پارلمان‌گرایی چندجانبه پدیده‌ای قابل‌دیدن در سراسر جهان است. نمایندگان پارلمان علاقه‌مندتر و متعهدتر در امور خارجی می‌شوند، قلمرویی که به‌طور ویژه به قوای مجریه ملی و دیپلماسی سنتی اختصاص داشته است. پارلمان‌گرایی چندجانبه نه فقط کانال‌های دیپلماتیک موجود را تکمیل می‌کند، بلکه ویژگی‌های خاصی را به نمایش می‌گذارد که از خصوصیات ترکیب پارلمانی و سازمانی آن، به معنای افزایش و گسترش گفتگو بین نمایندگان و گروه‌های سیاسی با نظر و خوانش مشابه است (Sanchez, 2014: 7). بر این اساس، یک توافق کلی وجود دارد که کارکرد پارلمان‌گرایی چندجانبه وابسته به مؤلفه‌هایی چون نظام سیاسی است.

نظام سیاسی و پارلمان‌گرایی چندجانبه

گرچه عوامل چندی چون قدرت، موقعیت جغرافیایی، روابط اقتصادی، جهانی‌شدن و فرهنگ بر توسعه پارلمان‌گرایی چندجانبه تأثیرگذار هستند، ولی رابطه ویژه‌ای میان نظام سیاسی و پارلمان‌گرایی چندجانبه وجود دارد (Chaitep, 2013: 48-57). یک رابطه مشخص که ذاتاً با پرسش‌های زمان و مکان و توسعه، سطح نهادینه‌شدن و سطح پارلمان‌گرایی چندجانبه مربوط است. به عبارت دیگر یک متغیر منطقه-ویژه در توسعه پارلمان‌گرایی چندجانبه وجود دارد که با ساختار و تأثیر آن‌ها بر همگرایی منطقه‌ای مربوط است. این واقعیت توضیح می‌دهد که چرا پارلمان‌گرایی چندجانبه در اروپا به‌ویژه در اتحادیه اروپا بسیار زیاد نهادینه‌شده، توسعه‌یافته و قدرتمند است. این در حالی است که باوجود تلاش‌های فراوان در آمریکای جنوبی و مرکزی و همچنین آفریقا تاکنون هیچ تجربه مشابهی با پارلمان اروپا وجود نداشته است. علاوه بر این، ابتکارهای متأثر از پارلمان اروپا چندان موفقیت‌آمیز نبوده‌اند (Costa, 2013: 232). با وجود تحقق نیافتن تجربه مشابه اروپا در مورد پارلمان‌گرایی چندجانبه در مناطق دیگر، پارلمان‌های منطقه‌ای می‌توانند به تحقق اهداف دیگری از جمله پرورش هویت مشترک منطقه‌ای در میان نخبگان سیاسی، تقویت حضور نمادین سازمان منطقه‌ای در ذهن مردم، کشورهای دیگر و تسهیل ارتباطات درون منطقه‌ای کمک کنند. همچنین آن‌ها ممکن است سبب تسری‌های غیرمنتظره شوند (Malamud, 2006: 114) و همچنین کارکردهای خاص داشته باشند.

در هر صورت، نقش پارلمان در نظام سیاست خارجی یک کشور بیشتر به نظام سیاسی بستگی دارد. شکل نظام سیاسی به صورت دموکراتیک، فدرال یا اقتدارگرا بر چگونگی پیشبرد پارلمان‌گرایی چندجانبه توسط یک دولت تأثیرگذار است. توضیح این‌که ماهیت پارلمان‌گرایی چندجانبه باید هماهنگ با ماهیت دولت باشد تا تضمین کند که هیچ‌گونه‌ای از تعارض منافع در میان پارلمان ملی و دولت ملی از قبل پارلمان‌گرایی چندجانبه شکل نخواهد گرفت (Wachira, 2017: 24). در نظام‌های اقتدارگرا، فعالیت سیاسی خارجی نهاد نمایندگی اختیاری

(از بالا به پایین) است و کمتر تحت تأثیر واکنش‌های داخلی است. در حالی که در جوامع دموکراتیک، نهاد قانون‌گذار به دلیل فشار عمومی داخلی، لزوم شفافیت و تأثیرگذاری رسانه، از قدرت زیادی در شکل دادن و هدایت امور خارجی کشور برخوردار است (Sayfullaev, 2016: 5891). بر این اساس، نمی‌توان انتظاراتی که از نقش‌آفرینی پارلمان اروپا در کمک به همگرایی منطقه‌ای در اروپا داشته است، از مجامع پارلمانی دیگر در مناطق دیگر جهان مانند آمریکای لاتین، آفریقا و آسیای جنوب شرقی داشت. حتی بنیان‌گذاران آن‌ها نیز چنین انتظاراتی ندارند. اگر در اروپا پارلمان به‌عنوان نهادی عالی تصور شود که هم می‌تواند دولت را به قدرت رسانده و هم از قدرت ساقط کند، در کشورهای مستقل هم‌سود و حتی آمریکای لاتین این‌گونه نیست. در انتخابات کشورهای مستقل هم‌سود و آمریکای لاتین اقتدار و بقای دولت مستقل از اراده پارلمان است. غیرمنطقی است اگر تصور کنیم که مدیران ارشد نظام‌های اقتدارگرا و ریاستی ویژگی‌های خود در سطح داخلی را در سطح منطقه‌ای تکرار نمی‌کنند (Malamud, 2007: 98).

شکل‌گیری نهادهای پارلمانی منطقه‌ای در کشورهای مستقل هم‌سود از این قاعده جدا نیست. ولی می‌توان انتظار داشت مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل هم‌سود کارکردهای خاص خود را نیز داشته باشد. بر این اساس، مجمع در پرتو شرایط خاص حاکم بر منطقه علاوه بر تسهیل‌کنندگی فرایند همگرایی منطقه‌ای، به‌عنوان تثبیت‌کننده نظام‌های سیاسی عمل کند، در غیر این صورت از توسعه آن جلوگیری می‌شود. با توجه به این توضیحات، ارزیابی نقش‌آفرینی مجمع بین‌پارلمانی در کشورهای مستقل هم‌سود در چارچوب رابطه بین-پارلمان‌گرایی چندجانبه و همگرایی منطقه‌ای آموزنده است.

پارلمان‌گرایی چندجانبه و همگرایی منطقه‌ای در کشورهای مستقل هم‌سود

در عمل در کشورهای مستقل هم‌سود و دیگر سازمان‌های منطقه‌ای در فضای پساشوروی، ساده‌ترین شکل یک نهاد پارلمانی یعنی یک مجموعه همکاری میان‌پارلمانی متداول شده است. این نهادها با جایگاه میانه‌ای که در سازوکار تصمیم‌گیری سازمان‌های منطقه‌ای جای دارند، مشخص می‌شوند. ترکیب آن‌ها تنها از نمایندگی پارلمان‌های ملی شکل می‌گیرد و تصمیم‌هایی که می‌گیرند، بیشتر ماهیتی مشورتی دارند (Evgenievich, 2012: 11). البته سازمان‌های منطقه‌ای در اوراسیا همچون پیمان امنیت جمعی و جامعه اقتصادی اوراسیایی از مجمع بین‌پارلمانی برخوردار بوده، ولی اتحادیه اقتصادی اوراسیا به‌عنوان جایگزین جامعه اقتصادی اوراسیایی نهاد پارلمانی ندارد. باوجود این همه روابط بین‌پارلمانی اوراسیایی در چارچوب مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل هم‌سود هماهنگ و اجرایی می‌شود. بر این اساس با اشاره به همه

فعالیت‌های پارلمانی اوراسیایی، نقطه تمرکز تحلیل در متن مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل هم‌سود هست.

مجمع میان‌پارلمانی سازمان پیمان امنیت جمعی

چارچوب نهادی سازمان پیمان امنیت جمعی همچنین شامل یک مجمع پارلمانی است که وظایف نمایندگی را انجام می‌دهد و با پیش‌نویس قوانین چارچوب و قوانین نمونه به هماهنگی قوانین ملی در کشورهای عضو می‌پردازد. با انجام این کار، مجمع پارلمانی سازمان پیمان امنیت جمعی توصیه‌هایی را برای اطمینان از سازگاری قوانین ملی کشورهای عضو با موافقت‌نامه‌های بین‌المللی تصویب شده در چارچوب سازمان پیمان امنیت جمعی ارائه می‌دهد. در این رابطه، شایان یادآوری است که منشور سازمان پیمان امنیت جمعی خواستار توسعه سیاست‌های مشترک در زمینه‌هایی مانند ایجاد یک پیمان امنیت جمعی مؤثر، مبارزه با تروریسم و افراط‌گرایی بین‌المللی، قاچاق اسلحه و مواد مخدر، جنایت‌های فراملی سازمان‌یافته، مهاجرت غیرقانونی و تهدیدهای دیگر علیه امنیت کشورهای عضو و همچنین هماهنگی سیاست‌های خارجی اعضا در مورد مسائل امنیتی جهانی و منطقه‌ای هست.

مجمع میان‌پارلمانی اتحادیه اقتصادی اوراسیایی

در ساختار اتحادیه اقتصادی اوراسیایی مجمع میان‌پارلمانی نیز وجود داشت. هدف اصلی آن دستیابی به حدودی از هماهنگی قوانین اقتصادی ملی در زمینه‌هایی مانند تجارت خارجی، حمل‌ونقل، رقابت، مالیات و رفاه اجتماعی بود. نتایج این کار شامل بیش از ۲۰۰ قانون نمونه و توصیه است که بسیاری از آن‌ها به استانداردهای مشترک در گروه همگرایی اوراسیایی تبدیل شده است. این الگوها و توصیه‌ها- مانند مواردی که توسط مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل هم‌سود تصویب شده است- هم تجربه قانون‌گذاران ملی کشورهای اوراسیا و هم بهترین تجربه‌های حقوق بین‌الملل و اروپا را در نظر گرفته است (Kembayev, 2016: 190).

مجمع میان‌پارلمانی کشورهای مستقل هم‌سود

مجمع میان‌پارلمانی نهاد بین‌دولتی از کشورهای مستقل هم‌سود به‌طور رسمی در ۲۷ مارس ۱۹۹۲ به‌عنوان یک نهاد مشورتی برای بحث در مورد مسائل و بررسی پیش‌نویس اسناد با منافع مشترک تأسیس شد. این توافق‌نامه در ابتدا توسط هفت کشور هم‌سود، ارمنستان، روسیه سفید، قزاقستان، قرقیزستان، روسیه، تاجیکستان و ازبکستان امضا شد. در سال‌های ۱۹۹۵-۱۹۹۳، جمهوری آذربایجان، گرجستان و مولداوی و اوکراین به مجمع بین‌پارلمانی پیوستند. منشور کشورهای مستقل هم‌سود جایگاه مجمع بین‌پارلمانی را به‌عنوان مکانی برای انجام مشاوره‌های

بین‌پارلمانی در مورد بررسی زمینه‌های همکاری و ارائه پیشنهادهاى مربوط تأیید کرده است. مجمع متشکل از هیئت‌های پارلمانی دولتی است که نمایندگان عضو آن طبق مقررات و رویه‌های داخلی هر پارلمان انتخاب یا منصوب می‌شوند. نشست‌های منظم مجمع بین‌پارلمانی دو بار در سال برگزار می‌شود. تصمیم‌ها فقط بر اساس اجماع هیئت‌های پارلمانی که هر کدام یک رأی دارند به صورت بیانیه‌ها، توصیه‌ها، پیشنهادها و تفاهم‌نامه‌ها تصویب می‌شود. در مورد مسائل رویه‌ای، مجمع بین‌پارلمانی همچنین می‌تواند قطعنامه‌هایی را تصویب کند.

فعالیت‌های مجمع میان‌پارلمانی با نظارت شورای مجمع متشکل از روسای هیئت‌های پارلمانی است. شورا رئیس خود را با اکثریت ساده از بین اعضای خود برای مدت یک سال انتخاب می‌کند که می‌تواند دوباره انتخاب شود، اما این موضوع بیش از سه بار متوالی امکان‌پذیر نیست. شورا همچنین دبیرخانه مخصوص خود دارد. یک نهاد اداری دائمی که به مجمع بین‌پارلمانی کمک فنی ارائه می‌کند و از امتیازهای مجمع بین‌پارلمانی که به آن اجازه می‌دهد پیمان‌های بین‌المللی را در حدود صلاحیت خود تأیید کند، استفاده می‌کند. علاوه بر این، مجمع از حقوق یک نهاد حقوقی در سرزمین‌های کشورهای عضو برخوردار است (Kembayev, 2009: 56).

بنابراین طبیعی است که بسیاری از اسناد آن (از جمله بیانیه‌ها و قوانین نمونه)، توصیه‌ها و دیگر اسناد مصوب مجمع بین‌پارلمانی به‌طور مستقیم به مسائل مربوط کشورهای مستقل هم‌سود اختصاص داشته باشند. به‌ویژه مسائل مربوط به سیاست اجتماعی و حقوق بشر، مسائل دفاعی و امنیتی، فرهنگ، علم، آموزش و اطلاع‌رسانی و سیاست خارجی. همچنین، مجمع از راه گروه‌های حفظ صلح بین‌پارلمانی خود، به‌شدت درگیر امور مربوط به حفظ صلح بوده، با سران کشورهای عضو سازمان ملل، سازمان امنیت و همکاری اروپا در جمهوری آذربایجان (قره‌باغ)، گرجستان (آبخازیا) و تاجیکستان همکاری کرده است. مهم‌تر آن‌که پروتکل بیشکک در ماه مه ۱۹۹۴، تنها سند قانونی تضمین‌کننده آتش‌بس در قره‌باغ، نتیجه تلاش‌های این مجمع بوده است (Cutler, 2006: 88).

مجمع بین‌پارلمانی که تقریباً هم‌زمان با کشورهای مستقل هم‌سود تأسیس شد، از روز اول به یک بستر اصلی همکاری برای نمایندگان پارلمان در یک فضای جدید سیاسی و اقتصادی تبدیل شده است. کشورهای تازه استقلال‌یافته باید اصلاحات اساسی را در نظام‌های حقوقی خود اعمال می‌کردند. فعالیت‌های مشترک در چارچوب مجمع به دستیابی به این اهداف و اطمینان از هماهنگی قوانین هم‌سود کمک کرده است. همسانی نظام‌های حقوقی کشورهای مستقل هم‌سود و ایجاد شرایطی برای همگرایی در چارچوب کشورهای مستقل هم‌سود بر اساس قوانین و توصیه‌های نمونه تصویب‌شده، از وظایف اساسی مجمع بین‌پارلمانی است. این موضوع بی‌تردید به ایجاد چارچوب قانونی فضای مشترک تسهیل‌کننده شکل‌گیری سازمانی

اتحادیه اقتصادی اوراسیائی میان کشورهای مستقل هم‌سود در قالب پارلمان‌گرایی چندجانبه منجر شده است.

قوانین نمونه مجمع میان‌پارلمانی و همگرایی منطقه‌ای در کشورهای مستقل هم‌سود

همان‌طور که اشاره شد، یکی از زمینه‌های اصلی فعالیت مجمع تهیه پیش‌نویس قوانین نمونه است. بیشتر سازمان‌های بین‌پارلمانی جهان کارکرد تدوین و تصویب قوانین نمونه برای کشورهای عضو را که مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل هم‌سود دارد، ندارند. آن‌ها از سوی نمایندگان دولت‌های عضو مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل هم‌سود تنظیم و توسعه می‌یابند. نمایندگان پس از تصویب قوانین نمونه در نشست‌های مجمع برای آن‌ها در پارلمان‌های ملی لابی می‌کنند. بنابر این پس از تصویب توسط مجمع، قوانین نمونه برای استفاده در مراحل تصویب قانون به پارلمان‌های ملی ارسال می‌شود. قوانین نمونه توصیه شده است و به‌عنوان راهنمایی در توسعه و نزدیکی قوانین کشورهای مستقل هم‌سود عمل می‌کند. تاکنون، مجمع حدود ۶۰۰ قانون نمونه و دیگر اسناد را تصویب کرده است که بیش از ۷۰ درصد مجموع مقررات در قوانین کشورهای مستقل هم‌سود اجرا می‌شود و حدود ۱۰ درصد حاوی مقرراتی است که با قوانین داخلی همپوشانی دارد. برخی از قوانین نمونه تصویب‌شده از سوی مجمع در قالب برنامه بلندمدت قانون‌گذاری نمونه و تلفیق قوانین ملی در کشورهای مستقل هم‌سود برای ۲۰۱۵-۲۰۱۱ به شرح زیر عبارت‌اند از:

۱. برنامه بین‌المللی اقدام علیه جرم برای سال‌های ۲۰۱۳-۲۰۱۱،
۲. برنامه همکاری کشورهای مستقل هم‌سود برای مقابله با تروریسم و خشونت مربوط به افراط‌گرایی،
۳. برنامه همکاری مشترک کشورهای مستقل هم‌سود برای مقابله با قاچاق انسان برای سال ۲۰۱۳-۲۰۱۱،
۴. برنامه اقدام کشورهای مستقل هم‌سود برای امنیت اطلاعات برای سال ۲۰۱۰،
۵. برنامه اقدام کشورهای مستقل هم‌سود برای سیاست مرزی مشترک برای ۲۰۱۵-۲۰۱۱،
۶. برنامه همکاری مشترک کشورهای مستقل هم‌سود برای مقابله با مهاجرت‌های غیرقانونی،
۷. برنامه همکاری کشورهای مستقل هم‌سود برای مقابله با مهاجرت غیرقانونی برای سال ۲۰۱۴-۲۰۱۲،
۸. برنامه اقدام برای پیگیری اعلامیه سیاست مشترک مهاجرت کشورهای مستقل هم‌سود،
۹. برنامه اقدام برای راهبرد توسعه اقتصادی کشورهای مستقل هم‌سود،
۱۰. راهبرد توسعه راه‌آهن کشورهای مستقل هم‌سود ۲۰۲۰،

۱۱. برنامه همکاری بلندمدت کشورهای مستقل هم‌سود برای ارتقای جامعه اطلاعاتی تا سال ۲۰۱۵.
۱۲. قانون مشارکت عمومی-خصوصی سال ۲۰۱۴.

قانون مشارکت عمومی-خصوصی

قانون نمونه مشارکت عمومی-خصوصی که بر اساس استانداردهای پذیرفته‌شده بین‌المللی و بهترین شیوه‌ها در چارچوب‌های قانونی در نوامبر ۲۰۱۴ توسط مجمع میان‌پارلمانی کشورهای مستقل هم‌سود تصویب شد، برای یکپارچه‌سازی قوانین ملی کشورهای عضو توصیه شده است. این قانون در ماه مه ۲۰۱۸ توسط پارلمان گرجستان تصویب شد. قانون مشارکت عمومی-خصوصی گرجستان تا حد زیادی از مفاهیم قانون نمونه پیروی می‌کند که به نوبه خود روند اخیر در پیشرفت‌های قانون‌گذاری مشارکت عمومی-خصوصی جدید را پیش می‌برد. در نتیجه، قانون مشارکت عمومی-خصوصی گرجستان شامل همه عناصر مورد نیاز برای تنظیم جامع و مؤثر روابط میان دولت و سرمایه‌گذاران است. بر این اساس، چارچوب قانونی تازه ایجادشده به اندازه کافی نیازهای همه ذینفعان اصلی (دولت، بخش خصوصی و مؤسسه‌های مالی) را برطرف می‌کند و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های گرجستان و بهبود خدمات عمومی را ارتقا می‌بخشد. قانون نمونه همچنین مبنای تصویب اصلاحات قانون مشارکت عمومی-خصوصی جمهوری قرقیزستان بوده است. بررسی قانون مشارکت عمومی-خصوصی قزاقستان نیز رویکردی مشابه را در پیش گرفته و بیشتر بر اساس قانون نمونه است که بهترین استانداردهای شناخته‌شده در مدیریت مشارکت عمومی-خصوصی را باهم ترکیب می‌کند.

اهداف قوانین نمونه

اهداف اصلی قانون نمونه دستیابی به تنظیم یکنواخت و نظام‌مند مشارکت بخش دولتی-خصوصی و انطباق قوانین ملی کشورهای مستقل هم‌سود با بهترین شیوه‌های بین‌المللی و الزام‌های سازمان‌های تأمین مالی به منظور اطمینان از توانایی بانکی پروژه‌های مشارکت عمومی-خصوصی بود. اقدام‌های نظارتی مبتنی بر قانون نمونه باعث تحریک سرمایه‌گذاران خصوصی، از جمله سرمایه‌گذاران خارجی می‌شود که مایل‌اند پول خود را برای اجرای پروژه‌ها در این کشورها سرمایه‌گذاری کنند و بر افزایش تعداد پروژه‌های در حال اجرا تأثیرگذارند. قانون نمونه به‌طور جزئی مسائل مربوط به تخصیص خطر عادلانه در میان دو طرف و پیامدهای فسخ قرارداد مشارکت عمومی-خصوصی به‌ویژه پرداخت خسارت را تنظیم می‌کند (Zverev, 2019: 44).

چارچوب و ماهیت غیراجباری محتوای قانون نمونه به دولت‌های کشورهای مستقل هم‌سود اجازه می‌دهد با در نظر گرفتن ویژگی‌های محلی و سرزمینی مناسب‌ترین گزینه را انتخاب کنند. یادآوری این نکته نیز مهم است که قانون نمونه مبنای مفهومی برای اجرای پروژه‌های فراملی مشارکت عمومی-خصوصی در منطقه کشورهای مستقل هم‌سود است. سطح بالای روش تدوین قانون، تفسیر بحث‌برانگیز و مبهم از محتوای قانون نمونه را از بین می‌برد. برخی از محتوای قانون نمونه پیشتر در قوانین ملی با موفقیت اجرا شده است. پس از تصویب قانون نمونه مشارکت عمومی-خصوصی، قوانین ملی مربوط به مشارکت عمومی-خصوصی در کشورهای عضو مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل هم‌سود مانند روسیه سفید و قزاقستان در سال ۲۰۱۵ و سپس در سال ۲۰۱۸ در تعدادی از کشورهای داخل و خارج از کشورهای مستقل هم‌سود مانند چین قانون نمونه را بررسی کرده، بسیاری از مفاهیم آن را برای قانون‌گذاری ملی خود به کار بردند. قوانین مصوب کشورهای عضو برگرفته از محتوای مترقی از قوانین نمونه با هدف تنظیم رژیم ملی برای اشخاص حقوقی خارجی و تضمین حقوق سرمایه‌گذاران خصوصی است از جمله موارد زیر:

-از میان بردن اقدام‌های تبعیض‌آمیز

-حق جبران خسارت‌ها

-اهمیت قائل شدن برای سرمایه‌گذاری‌های خصوصی در هنگام برقراری تعرفه‌ها

-مداخله نکردن نهادهای دولتی و عمومی در فعالیت‌های سرمایه‌گذاران،

-امکان تغییر توافق‌نامه مشارکت عمومی-خصوصی به دلیل تغییر قابل توجه شرایط

(Zverev, 2019: 45-46).

با توجه به این توضیحات مشخص می‌شود که قانون نمونه یک اقدام مهم هماهنگی است. تصویب قانون نمونه و تنظیم قوانین ملی کشورهای عضو مستقل هم‌سود بر این اساس، برای مشارکت‌های عمومی-خصوصی امکان ایجاد یک پایه قانونی محکم برای همکاری سودمند متقابل بلندمدت شریکان دولتی و خصوصی برای دستیابی به اهداف اجتماعی، توسعه اقتصادی و بهبود شرایط در دسترس بودن کیفیت خدمات عمومی را فراهم آورده است. علاوه بر این، همچنین هماهنگی در قوانین کشورهای عضو کشورهای مستقل هم‌سود و از بین بردن خلأ در مقررات قانونی ملی را امکان‌پذیر کرده است. تفسیر قانون نمونه و همچنین مقاله‌های راهنما و توصیه‌های نمونه در مورد جنبه‌های مختلف تهیه و اجرای پروژه‌های مشارکت عمومی-خصوصی که پس از تصویب قانون نمونه توسعه یافته‌اند، نیز از اهمیت عملی زیادی برای تهیه طرح‌های خاص برخوردار هستند. اهمیت این کار نه تنها در ماهیت آموزشی کاربرد این اسناد است، بلکه در این واقعیت است که آن‌ها در تهیه و بحث در مورد طرح‌ها در بخش‌های مختلف و کشورهای مستقل هم‌سود مورد استفاده قرار می‌گیرند. به‌طور خلاصه

فرایند تدوین، تصویب و به‌کارگیری قوانین نمونه در قالب همکاری در حوزه حقوقی شامل پذیرش، هماهنگی، یکسان‌سازی و استانداردسازی جهت تشکیل فضای قانونی همگون هست (Kurbanov, 2016: 103).

چشم‌انداز پارلمان‌گرایی چندجانبه در کشورهای مستقل هم‌سود

چارچوب نهادی همه سازمان‌های منطقه‌ای اوراسیا به‌روشنی ساختارهای قانونی کشورهای عضو آن‌ها را نشان می‌دهد. کشورهایی که نهاد ریاست جمهوری قوی و رژیم‌های سیاسی اقتدارگرا دارند. در نبود سنت‌های دموکراتیک و جدایی مؤثر قوا در کشورهای اوراسیایی، چارچوب نهادی سازمان‌های اوراسیایی حاکی از برتری نهادهای اجرایی مربوطه و تسلط کامل روسای جمهور کشورهای عضو آن است که تقریباً همه تصمیم‌های مهم را می‌گیرند. اگرچه این شرایط ممکن است فرایندهای تصمیم‌گیری را به میزان قابل توجهی تسهیل کند، باوجود این، یک اشکال بزرگ سازمان‌های اوراسیایی است که به اراده افراد معدودی وابسته هستند. در این شرایط، هرچند مجموعه اقدام‌های مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل هم‌سود در چارچوب تدوین و تصویب قوانین نمونه و اجرای بخش بزرگ آن در کشورهای عضو به دنبال تصویب در پارلمان‌های ملی، بی‌تردید به شکل‌گیری فضای حقوقی-قانونی واحد برای فعالیت‌های اقتصادی مشترک و یا فراملی منجر شده است. ولی کارایی موردنظر را در بعد محتوایی به‌عنوان مثال تحکیم وابستگی متقابل اعضا برعکس بعد شکلی نداشته است.

بر این اساس، می‌توان استدلال کرد مجمع پارلمانی کشورهای مستقل هم‌سود با تدوین قوانین نمونه باهدف ایجاد فضای حقوقی-قانونی مشترک و مناسب در ایجاد فضایی مناسب جهت شکل‌گیری اتحادیه اقتصادی اوراسیایی در فرایند همگرایی منطقه‌ای اوراسیایی عاملی تسهیل‌کننده بوده است. ولی با توجه به محدودیت اختیارات رسمی منتقل‌شده به اتحادیه اقتصادی اوراسیایی، اثربخشی آن مورد تردید است (Dragneva, 2020: 14). در عمل نیز میزان مبادله متقابل در اتحادیه اقتصادی اوراسیایی از همان ابتدا محدود بوده است و در سال‌های اخیر افزایش فراوانی نداشته است (Yarashevich, 2020: 3). حتی برخی موارد افزایشی به اتحادیه اقتصادی اوراسیایی منتسب نمی‌شود (Kemme, 2021: 567). وضعیت موجود در اوراسیا ناشی از اهمیت اساسی حاکمیت‌های ملی مستقل در کشورهای مستقل هم‌سود که ذاتی رژیم‌های ریاستی و اقتدارگرای حاکم بر آن‌ها است.

در هر صورت تا هنگامی که کارکردهای مجمع میان‌پارلمانی در مسیر حفظ، تحکیم و توسعه صلاحیت‌های نظام‌های سیاسی حاکم در کشورهای مستقل هم‌سود از قبل سازوکارهای نهادی مانند اتحادیه اقتصادی اوراسیا قرار داشته باشد، مورد حمایت اعضا قرار می‌گیرد. در نقطه

مقابل اگر ارتقای کارکردهای مجمع میان‌پارلمانی مستلزم تحدید صلاحیت‌های نظام‌های سیاسی حاکم باشد، از سوی کشورهای مستقل هم‌سود که برخی از آنها برای نخستین بار طعم استقلال را پس از فروپاشی اتحاد شوروی چشیده‌اند، مورد استقبال واقع نخواهد شد. در این چارچوب، ایجادنشدن سازوکار پارلمانی در قالب اتحادیه اقتصادی اوراسیایی قابل ارزیابی است.

اتحادیه اقتصادی اوراسیایی بدون سازوکار پارلمانی

درمجموع اگرچه نهادهای پارلمانی کشورهای مستقل هم‌سود، سازمان پیمان امنیت جمعی و جامعه اقتصادی اوراسیایی، مجامع پارلمانی منطقه‌ای معمولی هستند (Schimmelfennig, 2020: 2)، باوجود این، اتحادیه اقتصادی اوراسیایی نه‌فقط مجمع میان‌پارلمانی پیشین را منضم نکرد، بلکه نهاد پارلمانی جدیدی را نیز ایجاد نکرد. در آستانه تأسیس اتحادیه اقتصادی اوراسیایی، بحث‌های فشرده‌ای در مورد امکان تبدیل مجمع پارلمانی جامعه اقتصادی اوراسیایی به پارلمان اوراسیایی و گسترش اختیارات آن انجام شد. باوجود این، این ایده با مخالفت شدید رهبران قزاقستان و روسیه سفید مواجه شد. ترس آن‌ها این بود که چنین حرکتی حاکمیت ملی آن‌ها را تضعیف کند. بر این اساس، آن‌ها استدلال می‌کردند که فرایندهای همگرایی پیشرفته در اوراسیا باید تنها ماهیت اقتصادی داشته باشند. رهبران قزاقستان و روسیه سفید با وجود موافقت با ابعاد جدید تعامل متقابل، به‌طور عمیق نگران از دست دادن قدرت سیاسی خود بوده و هستند (Kembayev, 2016: 191). به‌طور اصولی آن‌ها به ایجاد نهادهایی همچون پارلمان تمایل ندارند که به‌طور بالقوه اقتدار داخلی آن‌ها را به چالش کشیده و تضعیف کند، زیرا مفهوم سیاسی، اجتماعی و قوی برای مقام‌های روسیه سفید و قزاقستان داشته است.

با آگاهی از این‌که نهاد پارلمانی منطقه‌ای به‌عنوان پلی به‌سوی اتحادیه سیاسی آینده تصور می‌شد که به‌طور عمده نقش روسیه در آن سنگینی می‌کرد، دو کشور روسیه سفید و قزاقستان را بر آن داشت تا با مخالفت با ابتکار پارلمان منطقه‌ای، موضع محکم خود را در مورد محوریت نظام‌های سیاسی مستقل در روابط اتحادیه اقتصادی اوراسیایی اعلام کنند. به‌عبارت‌دیگر، تشکیل‌نشدن پارلمان اوراسیایی به کشورهای عضو کوچک‌تر کمک می‌کرد تا همچنان حاکمیت‌های مستقل خود را داشته باشند.

این موضوع نقطه مقابل آن چیزی بود که سیاست‌گذاران روسی یک پارلمان اوراسیایی را با الگوبرداری از پارلمان اروپا برای اتحادیه اقتصادی اوراسیایی پیشنهاد کرده‌بودند تا پروژه همگرایی اوراسیایی خود را پیش برند، زیرا روسیه به‌عنوان قدرت منطقه‌ای برتر دلایل کمی برای نگرانی در مورد پیامدهای منطقه‌گرایی نوین به رهبری خود داشت، اما شریکان آن نگرانی‌های خاص خود را داشتند (Schimmelfennig, 2020: 28). حتی با این‌که به نظر برخی در

شرایط کنونی، هژمونی مشارکتی (همکاری جو) به جای امپریالیسم با راهبرد روسیه بیشتر همخوانی دارد (Scepanovic, 2020: 17).

در هر صورت، کشورهای مستقل هم‌سود در شرایط ژئوپلیتیک بسیار خاصی پدیدار شدند که تجزیه و تحلیل آن‌ها به درک ایجاد و طراحی نهادی سازمان کمک می‌کند. فروپاشی اتحاد شوروی ترکیبی بی سابقه از فروپاشی دولت، استعمارزدایی، ملت‌سازی و تشکیل یک جامعه فراملی جدید را به نمایش گذاشت. تحولات در این حوزه جغرافیایی از جمله روسیه نشان می‌دهد که اشتباه خواهد بود که مسئله میراث شوروی را نادیده گرفت یا آن را تنها منفی دانست و فضای کمی برای تجزیه و تحلیل واقعی پیامدهای دوران شوروی باقی گذاشت. انقلاب‌ها و تغییر رژیم ممکن است چیزی را درباره آینده تغییر دهند، اما آینده بر اساس گذشته است؛ بنابراین نمی‌توان به راحتی از گذشته جدا شد. این امر در دوران پساشوروی کاملاً آشکار شده است. هیچ جمهوری در قلمرو کشورهای مستقل هم‌سود را نمی‌توان به طور کامل به عنوان یک دولت دموکراتیک توصیف کرد. از سوی دیگر، خاطرات مردم ساکن در این منطقه مهم از هفتادسال حاکمیت کمونیسم هنوز وجود دارد و الزاماً همه آن‌ها بد نیستند (Smith, 2016: 5).

بنابراین درک استقرار مجمع میان‌پارلمانی کشورهای مستقل هم‌سود به عنوان نتیجه مجموعه این شرایط متناقض، دشوار و پیچیده است. سطح بالای وابستگی متقابل ناشی از دوران شوروی، الگوی پذیرفته شده اتحادیه اروپا از همگرایی منطقه‌ای و جستجوی مشروعیت بین‌المللی به سود کشورهای مستقل هم‌سود بسیار همگرا با مجمع میان‌پارلمانی بود، اما تلاش برای استقلال ملی، ترس از تسلط روسیه و وجود نداشتن دموکراسی داخلی به سازمان منطقه‌ای مجمع پارلمانی ضعیفی منجر شد. اگر اتحادیه اقتصادی اوراسیائی در همین مرحله متوقف می‌ماند، با احتمال همچنان سازوکار پارلمانی داشت. اعضای کشورهای مستقل هم‌سود از عناصر نهادی اتحادیه اروپا از جمله مجمع بین‌پارلمانی برای افزایش مشروعیت بین‌المللی کشورهای تازه مستقل و شکننده خود و برای سازمانی که برای حمایت از فرایندهای دولت سازی آن‌ها طراحی شده بود، استفاده کرده و می‌کنند. افزون بر این، در غیاب فشار دموکراتیک از پایین، بهره‌برداری نخبگان سیاسی کشورهای مستقل هم‌سود از این الگوها به ارتقای مشروعیت سیاسی پروژه‌های آن‌ها کمک کرده است (Schimmelfennig, 2020: 12-28).

با توجه به این واقعیت، اگرچه کشورهای مستقل هم‌سود از همه سازوکارهای منطقه‌ای مانند مجمع بین‌پارلمانی در جهت تثبیت نظام‌های سیاسی خود بهره‌برداری می‌کنند، ولی فرایند تأثیرگذاری مجمع بین‌پارلمانی در چارچوب پارلمان‌گرایی چندجانبه بر همگرایی منطقه‌ای به صورت عاملی تسهیل‌کننده مثبت، اما ضعیف است، زیرا فرایند همگرایی منطقه‌ای در

چارچوب کشورهای مستقل هم‌سود و اتحادیه اقتصادی اوراسیایی در شرایطی متفاوت با همگرایی منطقه‌ای در اروپا به شرح زیر شکل گرفته است:

۱- همگرایی منطقه‌ای در اروپا بر اساس ایده فراگیر وابستگی متقابل به تکامل رسیده است، درحالی‌که در کشورهای مستقل هم‌سود مبتنی بر منافع اقتصادی و اعضا محدود مانده است.

۲- مؤلفه دموکراتیک بودن نظام‌های سیاسی به وجود آورنده و توسعه‌دهنده همگرایی منطقه‌ای در اروپا عاملی اساسی برآورد می‌شود. در نقطه مقابل در اولویت قرارگرفتن حفظ حاکمیت‌های ملی در نظام‌های سیاسی ریاستی و اقتدارگرایی حاکم در اوراسیای مرکزی، هرگونه سازوکارهای برآمده از همگرایی منطقه‌ای چون مجمع میان‌پارلمانی را تضعیف می‌کند.

۳- موفقیت همگرایی منطقه‌ای در کشورهای تقریباً برابر امکان‌پذیرتر است. در اوراسیای مرکزی شواهد نشان‌دهنده این است که قدرت دافعه در مقایسه با قدرت جاذبه کشور قدرتمند روسیه، در تعامل با کشورهای دیگر این منطقه در پیشبرد فرایند همگرایی منطقه‌ای به‌صورت عاملی کندکننده عمل کرده است.

۴- علاوه بر این بخشی از نمودهای همگرایی منطقه‌ای مانند تعامل‌های اقتصادی که در کشورهای مستقل هم‌سود دیده می‌شود، از اتحاد شوروی برجای مانده است.

۵- در این شرایط الگوبرداری اوراسیای مرکزی از اروپا در چارچوب تشکیل نهادهای مختلف کمتر از نظر شکلی و بیشتر از نظر محتوایی و عملکردی کم‌اثر مانده است.

۶- بر این اساس، در پیش‌گرفتن سیاست توازن مبتنی بر واقعیت‌ای حاکم در اوراسیای مرکزی بر پایه نهادگرایی انتخاب منطقی نه فقط برای موافقان، بلکه برای مخالفان تردید در کشورهای مستقل هم‌سود در راستای منطقه‌سازی سازنده است.

وضعیت موجود در اوراسیا در رابطه با سازوکارهای منطقه‌ای آن به موجودی می‌ماند که با پاهای کم‌توان قادر به حرکت عادی نیست. باوجود این، کارکرد تسهیل‌کننده مجمع میان‌پارلمانی کشورهای مستقل هم‌سود با تدوین قوانین نمونه در راستای همگرایی منطقه‌ای خاص اوراسیای مرکزی تجربه‌ای در نوع خود روبه‌جلو بوده، به‌عنوان نمونه می‌تواند در زمینه‌های زیر تداوم داشته باشد:

۱- تسهیل همکاری کشورهای منطقه در زمینه برخی مسائل حساس مانند آب (Rakhimov, 2010: 101)

۲- داشتن نقش مؤثر در مدیریت حل، مهار یا کاهش مناقشه‌های مرزی و سرزمینی و

۳- تحکیم ارتباط‌ها با هم‌تایان منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای در چارچوب روابط میان‌منطقه‌ای

مانند سازمان همکاری شانگهای.

نتیجه

کشورهای مستقل هم‌سود از حضور در نهادهای تسهیل‌کننده همگرایی منطقه‌ای همچون مجمع میان‌پارلمانی در منطقه تا زمانی حمایت می‌کنند که به‌طور هم‌زمان به افزایش منافع اقتصادی و تقویت نظام سیاسی آن‌ها بیانجامد. این امر از آسیب‌پذیری آن‌ها کاسته و موقعیت بین‌المللی آن‌ها را با کمترین هزینه ممکن ارتقا خواهد بخشید. در نتیجه، اگر از همگرایی منطقه‌ای و سازوکارهای پیشرفته‌تر آن چون پارلمان اوراسیائی در قالب اتحادیه اوراسیائی استقبال نمی‌کنند، چون متمایل به حفظ نظام‌های سیاسی مستقل تازه به‌دست‌آمده خود هستند و از هضم‌شدن در ساختار برآمده از سازوکارهای اوراسیائی به رهبری روسیه نگرانی شدید دارند.

البته، واقعیت‌های حاکم بر سازوکارهای نهادی کشورهای مستقل هم‌سود از جمله مجمع میان‌پارلمانی مانع رسیدن به برخی مزایای جمعی برای اعضای آن نمی‌شود. آن‌ها سطح مشخصی از وحدت نمادین در فضای پسا شوروی را حفظ می‌کنند که تأثیر روانی مهمی بر نخبگان هر کشور دارد. یکی از اهداف اصلی مجمع میان‌پارلمانی یادشده همگرایی کشورهای عضو از راه ایجاد فضای حقوقی واحد است. مجموعه این تعامل‌ها با تدوین قوانین نمونه از سوی مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل هم‌سود تسهیل‌کننده همگرایی منطقه‌ای در قالب ایجاد چارچوب مشترک قانونی برای فعالیت اقتصادی ارزیابی می‌شود که سرانجام شکل‌گیری اتحادیه اقتصادی اوراسیائی کمک کرده است.

بر این اساس می‌توان گفت نوع و چگونگی فعالیت مجمع میان‌پارلمانی کشورهای مستقل هم‌سود به‌گونه‌ای بوده است که بدون پیگیری هدف‌های بلندپروازانه در جهت همگرایی منطقه‌ای به شکل محدود تسهیل‌گر بوده است. به‌طور اصولی، ایجاد چنین نهادی انگیزه لازم را به فرایند همگرایی به‌ویژه از نظر تقویت مبانی حقوقی و افزایش مشروعیت آن بخشیده و همچنین به تقویت مفهوم سازوکار سازمانی و قانونی همگرایی اوراسیای مرکزی کمک کرده است؛ بنابراین برای این‌که مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل هم‌سود به نقش‌آفرینی خود در همگرایی منطقه‌ای ادامه دهد، تمرکز بر فعالیت در حوزه‌هایی ضروری است که زمینه‌های ثبات‌سازی در دو عرصه سیاسی و اقتصادی داشته باشند.

References

- Chaitep, Wannapat (2013), **Theorising Parliamentary Diplomacy: A Case Study on the Thai Senate as a Diplomatic Actor**, University of Surrey, UK: Faculty of Arts and Human Sciences (FAHS), A Thesis Submitted as a Fulfillment of the Requirements for The Doctor of Philosophy (PhD).

- Costa, Oliver, Dri, Clarissa and Stavridis, Stelios (2013), **Parliamentary Dimensions of Regionalization and Globalization**, New York: Palgrave Macmillan.
- Cutler, Robert M. (2001), The Emergence of International Parliamentary Institutions: New Networks of Influence in World Society, in Gordon S. Smith and Daniel Wolfish (2001), **Who Is Afraid of the State?** Canada in a World of Multiple Centres of Power, Toronto: University of Toronto Press.
- Czerewacz-Filipowicz, Katarzyna and Konopelko, Agnieszka (2017), **Regional Integration Processes in the Commonwealth of Independent States**, Cham: Springer.
- Dehghani Firoozabadi, Seyed Jalal (2014), **Theories of Regional Integration and International Regimes**, Tehran: Mokhatab. [in Persian].
- Dragneva, Rilka and Hartwell, Christopher A. (2020), “The Eurasian Economic Union: Integration without Liberalisation?”, **Post-Communist Economies**, Vol. 33, No. 2-3, pp. 1-22. <https://doi.org/10.1080/14631377.2020.1793586>
- Evgenievich, Narishkin Sergey (2012), “Towards a new parliamentary dimension of Eurasian integration”, **Journal of Russian Law**, Vol. 8, No.188, pp. 5-15.
- Ivanovna, Balakireva Vera (2002), **Interparliamentary Assembly of the CIS as an International Institution of Political Consolidation**, St. Petersburg: University of St. Petersburg.
- Jancic, Davor (2015), “Globalizing Representative Democracy: The Emergence of Multilayered International Parliamentarism”, **Hastings International and Comparative Law Review**, Vol. 38, No. 2, pp. 197-242.
- Kembayev, Zhenis (2016), “Regional Integration in Eurasia: The Legal and Political Framework”, **Review of Central and East European Law**, Vol. 41, No. 2, pp. 157-194.
- Kemme, David M., Akhmetzaki, Yerkezhan and Mukhamediyev, Bulat M. (2021), “The Effects of the Eurasian Economic Union on Regional Foreign Direct Investment and Implications for Growth”, **The Journal of International Trade & Economic Development**, Vol. 30, No. 5, pp. 643–660. <https://doi.org/10.1080/09638199.2021.1896769>.
- Koolae, Elaheh (2004) **The New Great Game in Central Asia: Grounds and Perspectives**, Tehran: The Institute of Political and International Studies. [in Persian].
- Lemon, Edward and Antonov, Oleg (2020), “Authoritarian Legal Harmonization in the Post Soviet Space”, **Democratization**, Vol. 27, No. 7, pp. 1-19. <https://doi.org/10.1080/13510347.2020.1778671>.
- Malamud, Andrés and De Sousa, Luis (2007), Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between Empowerment and Irrelevance in: Andrea Ribeiro Hoffmann and Anna van der Vleuten (eds.), **Closing or Closing or Widening the Gap? Legitimacy and Democracy in Regional International Organizations**. Aldershot: Ashgate.

- Malamud, Andrés and Stavridis, Stelios (2006), *Parliaments and Parliamentarians as International Actors*, in: Reinalda, Bob **The Ashgate Research Companion to Non-State Actors**, Farnham: Ashgate.
- Murzakulova, Asel (2014), "Acquiring Legitimacy: The Impact of CIS Interparliamentary Institutions on Post-Soviet Parliamentarism", **Central Asia and the Caucasus**, Vol. 15, No. 3, pp. 145-152.
- Murzakulova, Asel Japarkulovna (2010), **Development of Institutions of Inter-Parliamentary Cooperation of the CIS in the Context of Post-Soviet Transformation**, Bishkek: Kyrgyz-Russian Slavic University.
- Prokhorenko, I.L. (2020), **Interparliamentary institutions in World Politics**, Moscow: Imemo Ran.
- Rakhimov, Mirzokhid (2010), "Internal and external dynamics of regional cooperation in Central Asia", **Journal of Eurasian Studies**, Vol.1, No. 2, pp. 95-101, <https://doi.org/10.1016/j.euras.2010.04.002>
- Sayfullaev, Durbek (2016), "Parliamentary Diplomacy in Making of Foreign Policy", **International Journal of Development Research**, Vol. 6, No. 7, July, PP. 8590-8592, doi:10.15550/ASJ.2016.01.052
- Scepanovic, Janko (2020), Institutions, "Cooperation, and Hegemony: a Comparative Analysis of Russia's Cooperative Hegemonic Strategy in Central Asia's Key Institutional Frameworks", **Asian Security**, <https://doi.org/10.1080/14799855.2020.1784877>.
- Sanches de Dios, Manuel (2014), Different Comparative Approaches in the Study of Parliaments, **Paper prepared for the First Annual Conference of the Erasmus Academic Network on Parliamentary Democracin Europe (PADEMIA)**. Brussels 12-13 June.
- Schimmelfennig, Frank and Lenz, Tobias (2020), The Commonwealth of Independent States and the Eurasian Economic Union in Frank Schimmelfennig and Tobias Lenz, **The Rise of International Parliaments**, Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198864974.001.0001>.
- Sergeev, Alexey (2017), "IPA CIS as a Tool of Strengthening Integration Cooperation", **Dialogue: Politics, Law, Economics**, Vol. 1, No 4, PP. 12-25.
- Seryogin, V. O (2017), "Interparliamentary Cooperation: Concepts, Signs, Principles", **Bulletin of VN Karazin Kharkiv National University Series Law**, Vol. 0, No. 23, pp. 46-50.
- Smith, Hanna (2016), "Statecraft and Post-Imperial Attractiveness: Eurasian Integration and Russia as a Great Power", **Problems of Post-Communism**, Vol. 63, No. 3, pp. 1-12. <https://doi.org/10.1080/10758216.2016.1145063>.
- Stavridis, Stelios and Jancic, Davor (2017), Introduction: The Rise of Parliamentary Diplomacy in International Politics in: Stavridis, Stelios and Jancic, Davor (2017), **Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance**, Leiden: Koninklijke Brill NV.
- Vasilyevich, Kosov Yury and Vladimirovich, Toropygin Andrey (2012), "The Problem of Political Integration in the Former Soviet Union: on the

Creation of Eurasian Parliamentary", **Administrative Consulting**, Vol. 0, No. 3, pp. 132-139.

Yarashevich, Viachaslau (2020), "The Eurasian Economic Union as a Regional Development Project: Expectations and Realities", **Area Development and Policy**, Vol. 6, No. 1, pp. 82-105. <https://doi.org/10.1080/23792949.2020.1756362>.

Wachira, Serah C.W. (2017), **Parliamentary Diplomacy and Regional Integration: A Case Study of the East African Legislative Assembly**, University of Nairobi Institute of Diplomacy and International studies.

Zverev, Alexei (2019), "CIS Model Public-Private Partnership: Developing Practical Guidelines", **Law in Transitional Journal**, Available at: www.ebrd.com > law-in-transition-2019-cis-model.