جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية

مراسلة

من

بيتر فينيغان، الكاتب مجلس النواب والأمين العام،في البرلمان الإيرلندي، في جمهورية إيرلندا

حول

" تأثير خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي على برلمانات أخرى في الاتحاد الأوروبي"

دورة جنيف، آذار/ مارس 2018

الموقف:

في إيرلندا، يعتبر خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي أكبر تحدٍ للسياسة الخارجية منذ إنشاء الدولة (الايرلندية)؛
يلعب البرلمان الوطني دوراً رئيسياً في الاستجابة لهذا التحدي السياسي؛
وقد هيمن هذا التحدي السياسي على جدول الأعمال البرلماني وما زال.

السياق:

لماذا يهيمن خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي على جدول الأعمال إلى هذا الحد؟ ثمة أسباب كثيرة، وعندما يتم النظر إليها من زوايا معينة، تصبح طبيعة ومدى التحدي السياسي أكثر وضوحاً.

على الصعيد السياسي، لم تكن العلاقات البريطانية – الايرلندية أفضل في السنوات الأخيرة. لقد وضعت مفاوضات خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي ضغوطاً على هذه العلاقات ، لأن إعادة ترسيم الحدود بين إيرلندا وإيرلندا الشمالية، بالنسبة للعديد من الشعب الإيرلندي، أمر لا يمكن تصوره ويعتبرونه تفكيك للكثير من التقدم المحرز في السنوات العشرين الماضية في ظل اتفاق الجمعة العظيمة (Good Friday Agreement). فقد تم تحقيق السلام في إيرلندا الشمالية بشكل صعب ويعتبره كثيرون أمراً بالغ الأهمية.

على الصعيد الاقتصادي، فإن كثافة التجارة مع المملكة المتحدة تجعل إيرلندا أكثر تأثرًا بخروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي. إذ أن 15٪ من صادرات السلع والخدمات الايرلندية تتّجه إلى المملكة المتحدة، في حين أن الدول الأعضاء الأكبر مثل ألمانيا وفرنسا تعاني نصف هذا التأثير فقط.

على الصعيد الجغرافي، تقع إيرلندا على أطراف أوروبا. تشارك إيرلندا مع المملكة المتحدة الحدود البرية التي تبلغ مساحتها 500 كم مع أكثر من 200 نقطة عبور حدودية. وبالنظر إلى أنه من المقدر أن يعبر 18000 عامل و5200 طالب كل يوم ، فإن أي قيود على حرية الحركة التي يتمتعون بها في الوقت الحالي تعتبر غير عملية وغير مقبولة بالنسبة للكثيرين. بالإضافة إلى ذلك، فإن الجسر البري في المملكة المتحدة هو مفتاح التجارة الإيرلندية باتجاه بقية الاتحاد الأوروبي، وباتجاه أنحاء العالم. ونعني بهذا أنه يتم نقل كمية كبيرة من الصادرات الايرلندية، كشحن، عبر المملكة المتحدة وحتى إلى وجهتها النهائية. في حين تعتبر إيرلندا نفسها في قلب أوروبا، فهي في الواقع تقع على الأطراف وتمت إزالتها جغرافياً من قلب أوروبا.

على الصعيد المجتمعي والثقافي، هناك اهتمام كبير جداً بخروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي، وبالنسبة لجميع الفئات العمرية. لدى الشعب الايرلندي علاقة شخصية وعاطفية مع المملكة المتحدة، حيث أن كل شخص في إيرلندا لديه عائلة أو أصدقاء، أو كلاهما يعيشان في المملكة المتحدة. وهذا يعني أيضًا أن ما يقدر بـ 6.7 مليون

مواطن بريطاني لا يحملون جوازًا ايرلنديا، يحق لهم بالفعل الحصول على جواز سفر. في هذا السياق، يبلغ عدد سكان إيرلندا 4.8 مليون نسمة فقط. وفي السياق المحلي، في المناطق الحدودية، يتم تحديد الوصول إلى الخدمات الصحية والتعليم وغيرها – ليس عن طريق الجنسية – ولكن عن طريق الاختيار الشخصي والقرب. على سبيل المثال، ليس من غير المألوف على الإطلاق أن يذهب الأطفال في إيرلندا إلى المدرسة في إيرلندا الشمالية والعكس صحيح. على الرغم من هذه الروابط الثقافية القوية وفي تناقض مباشر مع الموقف في المملكة المتحدة، هناك القليل من الأدلة التي تشير إلى وجود أي علامة على وجود مشاعر التشكيك الأوروبي في إيرلندا.

على الصعيد التشريعي – قد لا يكون من المستحيل تفكيك الترتيبات الحالية للجزيرة كلها، وقد لا يتحقق ذلك أبداً. وبينما قد يتم ضمان التوصل إلى اتفاق سياسي، إلا أنه سيكون هناك حاجة إلى إطار تشريعي بديل لضمان استمرارية الخدمة. وبالمثل ، فإن العلاقة الجديدة مع المملكة المتحدة، بعد خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي، سوف تتطلب دعماً تشريعياً.

من الإنصاف القول إن كل هذه القضايا خلقت حالة من عدم اليقين، وبين بعض فئات المواطنين، شعور بالخوف والقلق. وقد تم توصيل هذا الخوف والقلق بشكل واضح إلى أعضاء البرلمان الوطني بوصفهم برلمانيين، مشرعين، وممثلين للشعب.

دور البرلمان الوطني والتحدي الذي تواجهه الخدمة البرلمانية من وجهة نظري الشخصية، كأمين عام، يمثل تحدياً أمام البرلمان وتحدياً للخدمة البرلمانية، وكيفية استجابة الخدمة البرلمانية لهذا التحدي سيكون مقياساً رئيسياً للنجاح في السنوات القادمة.

يتمثّل الدور التشريعي للبرلمان في توفير الترتيبات الحالية والعلاقات المستقبلية التي ستستغرق وقتاً وفي تأمين الموارد لضمان اكتمال الأساس التشريعي وقوته.

ومن خلال مساءلة الحكومة، انصب التركيز على الأعمال التحضيرية لبدء عملية التفاوض والإبلاغ عن قضايا السياسات المتوقعة، من خلال لجان السياسات والمناقشات العامة، إلى الحكومة. وفي هذا الصدد، قامت جميع لجان السياسات في البرلمان وليس فقط لجنة الشؤون الأوروبية بدور نشط في النظر في بعض المسائل المتعلقة بالسياسات التي تدخل في نطاق اختصاصها.

عند التفكير في التأثير على إيرلندا، حافظ البرلمان الوطني أيضاً على تركيز خارجي قوي. ازداد النشاط البرلماني الدولي مع الزيارات الثنائية التي تضمنت بشكل واضح الرؤساء، وبرزت في عمل جميع اللجان. وعلاوة على ذلك، فإن المفوضين الأوروبيين والشخصيات البارزة مثل ميشيل بارنييه وغاي فرهوفشتات، عضو البرلمان

الأوروبي، قد استغلوا الوقت لزيارة إيرلندا وللتعامل مع مجلس النواب ولجانه. وقد لقي هذا الأمر بالتأكيد ترحيباً كبيراً من قبل الأعضاء وكانت المشاركة بناءة وموجهة نحو النتائج.

ومن الواضح أن التحدي الذي يواجه الأعضاء، المجلس ولجانه سيكون له تأثيراً مباشراً على تقديم الخدمات البرلمانية، وأنا أتحدث إليكم اليوم كأمين عام. لن يكون من المستغرب أن نسمع أن هدفنا على المدى القصير هو توفير جميع الخدمات والدعم اللازمين لأعضائنا للسماح لهم بالانتقال بسلاسة بين مختلف مجالات النشاط البرلماني المطلوب منهم بما في ذلك:

- كممثلين للشعب (يعبّرون عن مخاوف الأشخاص الذين يمثلونهم).
- كمدققين لعملية التفاوض (ودور الحكومة في هذه العملية) والاستعدادات لنتائج العملية.
- كمشرعين يؤثرون على الواقع الجديد (أياً كان الشكل الذي يستغرقه).
- كمؤثرين ومروجين لإيرلندا لإعادة ضبط العلاقات القائمة وتعزيز العلاقات الأحدث.

تحسبًا لهذه الزيادة في الطلب على الخدمات، قمت بتأمين موارد إضافية للوظائف الرئيسية مثل:

- الاتصالات
- الخدمات القانونية
- البحث
- الخدمات البرلمانية الدولية.

لا شك في أن هذا الأمر يتطرق إلى البعد الأكثر غموضاً في خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي وتأثيره على البرلمان الإيرلندي، لكن تمكين الأعضاء من تسليم ولايتهم، قد تطلب مني، في المقابل، بناء قدرات وخبرات إضافية بسرعة داخل الخدمة البرلمانية.

التحديات، المخاطر والمنافع

بغض النظر عن القضايا المتعلقة بالقدرات والانتقال إلى المزيد من القضايا المفاهيمية، لاحظنا بعض التطورات المثيرة للاهتمام الناشئة عن النقاش والدراسة، لا سيما من جانب اللجان البرلمانية. وكما ذكرنا من قبل، فإن جميع اللجان تدرس بفعالية تأثير خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي، وهناك بعض المخاطر أو المساوئ لهذا النهج. ويمكن أن يكون هناك بعض التداخل وعدم الكفاءة. ومع ذلك، في الجانب الإيجابي للمعادلة، هناك قدر أكبر من التعاون والملكية المشتركة لكل من التحديات والحلول المحتملة.

بالإضافة إلى ذلك، جرت مفاوضات خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي والتحضيرات للواقع الجديد في الوقت المناسب، لأنها تزامنت بشكل جيد للغاية مع النقاش حول مستقبل الاتحاد الأوروبي.

كما قال تاوسيتش، ليو فارادكار، في خطابه أمام البرلمان الأوروبي في كانون الثاني/ يناير:

إن قيم التضامن، الشراكة والتعاون، التي هي جوهر المشروع الأوروبي، حوّلت إيرلندا من مركز كونها إحدى أقل الدول الأعضاء نمواً عندما انضمت إلينا، إلى واحدة من أكثر الدول ازدهاراً اليوم.
بالنسبة لنا، ساهمت أوروبا في تحولنا من كوننا دولة على الأطراف، إلى جزيرة في مركز العالم، في قلب البيت الأوروبي المشترك الذي ساعدنا في بنائه.

وأدّى وعد أوروبا إلى منح إيرلندا إمكانات. وسمح لنا أن نأخذ مكاننا بين دول العالم.

لذا، جنباً إلى جنب مع الدول الأعضاء الأخرى التي استفادت الكثير من الاتحاد الأوروبي، لدينا مسؤولية خاصة الآن لقيادة النقاش حول مستقبل أوروبا. لدينا الكثير لنقدمه والمزيد من العطاء لنحققه .... بثبات في تلك المسؤولية واستغلال هذه الفرصة.

داخل البرلمان، في السابق، كان هناك اتجاه (في إيرلندا) للاعتراف بالنقاش حول مستقبل الاتحاد الأوروبي بوصفه حكرا على لجنة شؤون الاتحاد الأوروبي. ومع ذلك، في هذه المناسبة ومع نشر المفوضية الأوروبية أبحاث التأملات، كان هناك نقاش في جميع أنحاء اللجان، وفي الواقع، عبر المجتمع المدني في إيرلندا حول مستقبل الاتحاد الأوروبي ودور إيرلندا في صياغة ذلك المستقبل.

وقد أضاف خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي زخماً للنقاش، وهناك بعض التآزر بين القضايا الناشئة في النقاش حول خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي والنقاش حول مستقبل الاتحاد الأوروبي. وهذا يعكس إلى حد كبير القضايا السياسية، الاقتصادية والجغرافية المذكورة أعلاه. ومع ذلك، وباختصار، إذا كانت القضايا الأمنية محورية في جدول أعمال الدول الأعضاء في شرق الاتحاد الأوروبي، وأزمات الهجرة واللاجئين هي محور جدول أعمال الدول الأعضاء في جنوب الاتحاد الأوروبي، فمن الإنصاف القول إن النقاش في البرلمان الإيرلندي يعكس موقف إيرلندا كدولة عضو صغيرة جداً، مفتوحة للغاية ومحايدة على الحافة الغربية جداً للاتحاد الأوروبي.

UNION INTERPARLEMENTAIRE

INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association of Secretaries General of Parliaments

COMMUNICATION

from

Mr Peter FINNEGAN
Clerk of the Dáil and Secretary General, Houses of Oireachtas Service, Republic of Ireland

on

"The impact of Brexit as felt by other parliaments in the European Union"

Geneva Session
March 2018

The position:

Within Ireland, Brexit is regarded as the biggest foreign policy challenge since the creation of the (Irish) State;
the National Parliament has a key role in responding to this policy challenge;
the Parliamentary Agenda has been and will continue to be dominated by this policy challenge.

The context:

Why is Brexit dominating the Agenda to this extent? There are any number of reasons and when viewed through certain lenses the nature and the extent of the policy challenge becomes clearer.

Politically- in recent years, British- Irish relations have never been better. Brexit negotiations have placed a strain on these relations not least, because the re-instatement of a border between Ireland and Northern Ireland is, for many Irish people, unthinkable and regarded as dismantling much of the progress made in the last 20 years under the Good Friday Agreement. Peace in Northern Ireland has been hard won and is regarded by many as paramount.

Economically- the high intensity of trade with the UK makes Ireland uniquely exposed to Brexit. 15% of Ireland's goods and services exports are to the UK while larger member states such as Germany and France only have half this exposure.

Geographically- Ireland is on the periphery of Europe. Ireland shares a land Border with the UK which is 500 km long with over 200 border crossings. Given that 18,000 workers and 5,200 students are estimated to cross every day, any restriction on the free movement enjoyed at present is viewed as impractical and, for many, unacceptable. Additionally, the UK Landbridge is key for Irish trade with the rest of the EU and, indeed, the rest of the world. By this we mean that a significant level of Irish exports are transported, as freight, through the UK and onward to their final destination. While Ireland regards itself as very much at the heart of Europe, it is physically very much on the periphery and geographically removed from that heart of Europe.

Societally and culturally- there is intense interest in Brexit across Ireland and across all age groups. Irish people have a personal and emotional connection with the UK as everyone in Ireland has family or friends -or both-living in the UK. This also means that an estimated 6.7 million UK citizens who do not already hold an Irish passport may well be entitled to one. In context, the population of Ireland is only 4.8 million. More locally, in the Border Regions access to health, education and other services is determined -not by citizenship- but by personal choice and proximity. By way of example, it is not at all unusual for children in Ireland to attend school in Northern Ireland and vice versa. Notwithstanding these strong cultural connections and in direct contrast to the position in the UK, there is little evidence to suggest that there is any sign of Eurosceptic sentiment taking hold in Ireland.

Legislative- dismantling existing all-island arrangements may well be unthinkable and may never come to pass. While a political agreement may well be secured, an alternative legislative framework will, nevertheless, be required to ensure continuity

of service. Equally, the new relationship with the UK, post-Brexit, will require legislative underpinning.

It is fair to say that all of these issues have created uncertainty and, among certain cohorts of citizens, a sense of fear and anxiety. This fear and anxiety has been clearly communicated to the members of the national parliament who, as parliamentarians are legislators, scrutineers and public representatives.

The role of the National Parliament and the challenge for the Parliamentary Service
From my own perspective, as Secretary General, a challenge for Parliament is a challenge for the Parliamentary Service and how the Parliamentary Service responds to this challenge will be a key measure of success in the coming years.

The legislative role for parliament is clear- making provision for existing arrangements and future relationships will take time and resources to ensure the legislative underpinning is complete and robust.

In holding Government to account, the focus has been on preparations for the commencement of the negotiation process and communicating anticipated policy issues, through the policy Committees and Plenary debates, to the Government. In this regard, all policy Committees of the Parliament and not just the Committee on European Affairs, have taken an active role in considering, in some detail, the policy issues within their remit.

In reflecting on the impact in Ireland, the national Parliament has also maintained a strong external focus. Inter-parliamentary activity has increased with bilateral visits featuring prominently for the Speakers and in the work of all Committees. Moreover, European Commissioners and key figures such as Michel Barnier and Guy Verhofstadt, MEP, have taken the time to visit Ireland and to address the Houses and their Committees. This has certainly been well-received by the members and engagement has been constructive and outcome orientated.

The challenge for members, the Houses and their Committees have, obviously, a direct impact on service provision for the Parliamentary Service and I do speak to you today as a Secretary General. It will not be surprising to hear that our shorter-term objective is to provide all the necessary services and supports to our members to allow them move seamlessly between the different spheres of parliamentary activity required of them including-

- as public representatives (communicating concerns of the people they represent)
- as scrutineers of the negotiation process (and the role of Government in that process) and preparations for outcome of the process
- as legislators giving effect to the new reality (whatever shape it takes)
- as influencers and promoters of Ireland recalibrating existing relationships and strengthening newer relationships.

In anticipation of this increase in demand for services, I have secured additional resources for key functions such as-

- Communciations
- Legal Services
- Research and
- Inter-parliamentary Services.

There is no doubt that this speaks to the more prosaic dimension of Brexit and its impact on the Irish Parliament but enabling members to deliver on their mandate has, in turn, required me to quickly build additional capacity and expertise within the Parliamentary Service.

Challenges, Risks and Benefits

Setting aside capacity issues and moving to more conceptual issues, we have observed some interesting developments arising from debate and consideration, in particular, by parliamentary Committees. As mentioned earlier, all Committees are actively considering the impact of Brexit and there have been some risks or disadvantages to this approach. There can be some overlap and inefficiency. However, on the plus side of the equation, there is greater collaboration and shared ownership of both the challenges and the potential solutions.

In addition, the Brexit negotiations and preparations for the new reality have been timely as they have coincided very neatly with the debate on the Future of the European Union.

As An Taoiseach, Leo Varadkar, TD, stated in his address to the European Parliament in January-

The values of solidarity, partnership, cooperation, which are central to the European project, have brought Ireland from a position of being one of the least developed Member States when we joined, to one of the most prosperous today.
For us, Europe enabled our transformation from being a country on the periphery, to an island at the centre of the world, at the heart of the common European home that we helped to build.

The promise of Europe unlocked the potential of Ireland. It allowed us to take our place among the nations of the World.

So, along with other member states who have benefitted so much from the EU, we have a particular responsibility now to lead on the future of Europe debate. We have much to offer and much to give and….believe firmly in that responsibility and relish the opportunity.

Within Parliament, previously, there has been a tendency (in Ireland) to recognise the debate on the Future of the European Union as the preserve of the Committee on European Union Affairs. However, on this occasion and with the publication by the European Commission of the Reflection Papers, there has been debate across the Committees and, indeed, across Civil Society in Ireland on the Future of the EU and Ireland's role in shaping that future.

Brexit has added impetus to the debate and there is some synergy between issues emerging in the debate on Brexit and the debate on the Future of the European Union. These largely reflect the political, economic and geographic issues enumerated earlier. However, in summary, if security issues are central to the agenda for Member States to the East of the European Union and migration and refugee crises are central to the agenda for Member States to the South of the European Union, it is fair to say that debate in the Irish Parliament reflects Ireland's position as a very small, very open and neutral Member State on the very western fringe of the European Union.