الجمعية العامّة الـ 141 للاتحاد البرلماني الدولي

بلغراد (صربيا)

13 – 17 تشرين الأول/ أكتوبر 2019

CL/205/12-R. 2
22 آب / أغسطس 2019

المجلس الحاكم
البند 12

تقارير الأعضاء حول الأنشطة ذات الصلة بالاتحاد البرلماني الدولي

تقرير استبياني حول مشاركة البرلمانات مع الأمم المتحدة

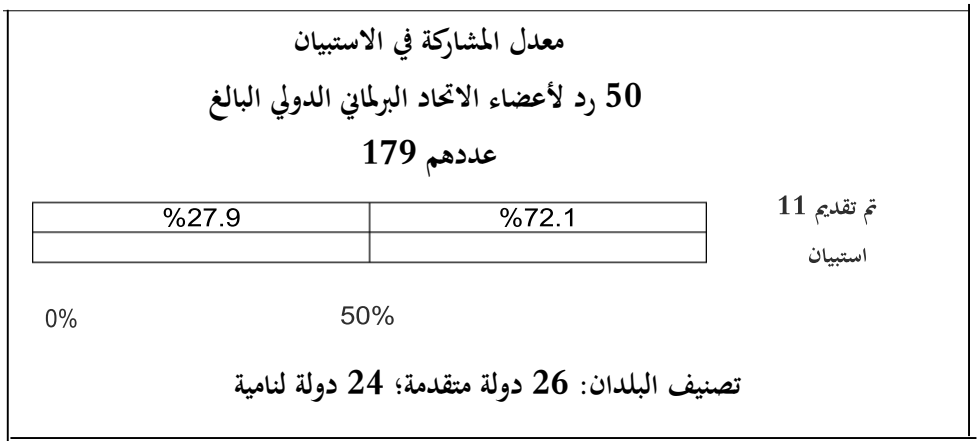
يشرح هذا التقرير نتائج الاستبيان شملت 179 دولة عضو في الاتحاد البرلماني الدولي، وأجريت في الفترة من 1آذار/ مارس إلى 30 حزيران/ يونيو 2019. وقد صمم هذا الاستبيان لتقييم مدى قدرة البرلمانات على تقديم مدخلات في عمليات الأمم المتحدة الرئيسية والإشراف على تفاعل حكوماتهم مع الأمم المتحدة باعتبارها أهم مؤسسة للحكم العالمي. وستساعد النتائج في استنباط تفكير مستمر في الاتحاد البرلماني الدولي بشأن دور البرلمانات في الأمم المتحدة في الفترة التي تسبق المؤتمر العالمي الخامس لرؤساء البرلمان (آب/ أغسطس 2020) والعمليات الأخرى ذات الصلة داخل اللجنة التنفيذية واللجنة الدائمة الخاصة بشؤون الأمم المتحدة . في الاتحاد البرلماني الدولي. وقد تساهم نتائج هذا التقرير أيضاً في إجراء تقييم أوسع للمشروع السياسي للاتحاد البرلماني الدولي في الأمم المتحدة، والذي ستنظر فيه اللجنة التنفيذية في جلستها في الجمعية العامة الـ 141.

تألف الاستبيان من **ثمانية أسئلة**، خمسة منها يجب أن تجيب عليها جميع البرلمانات، والثلاثة الأخيرة فقط تجيب عليها البرلمانات في البلدان التي تتلقى الدعم من مكتب الأمم المتحدة القطري (UNCO). ومع استثناءات قليلة فقط، فإن البلدان التي يوجد فيها مكتب الأمم المتحدة القطري أو يقدم المساعدة لها، تندرج بشكل عام ضمن فئة البلدان النامية.

بعد إرسال عدة رسائل تذكير لأعضاء الاتحاد البرلماني الدولي البالغ عددهم 179، ومنحهم تمديداً للموعد النهائي لمرتين منذ الإطلاق الأولي للاستبيان، لم يكن هناك إلا 50 ردّاً (27.9٪) على عملية الاستبيان. وهذا معدل مشاركة منخفض إلى حد ما عند مقارنته باستطلاعات الاتحاد البرلماني الدولي الأخرى ذات الأهمية المؤسساتية المماثلة[2].

وقد يرجع العدد المنخفض إلى مجموعة متنوعة من العوامل العرضية مثل الانتخابات البرلمانية أو العطلة أو نقص دعم الموظفين. ومع ذلك، لا يمكن لهذه العوامل أن تفسر بشكل كامل المجموعة الكبيرة من غير المستجيبين (129)، مما يشير إلى أن العديد من البرلمانات إما لا تعمل مع الأمم المتحدة بطريقة مهمة أو أنها لا ترى ضرورة لإشراك نفسها في شؤون الأمم المتحدة.

لم يكن هناك اختلاف كبير في المشاركة في الاستبيان بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية[3]. ومع ذلك، بما أن مجموعة البلدان النامية في جميع أنحاء العالم أكبر بثلاثة أضعاف من مجموعة البلدان المتقدمة، فإن معدل الاستجابة المتساوي تقريباً بين المجموعتين يوحي بأن البرلمانات في البلدان النامية أقل مشاركة بشكل كبير في شؤون الأمم المتحدة من البرلمانات في البلدان المتقدمة.

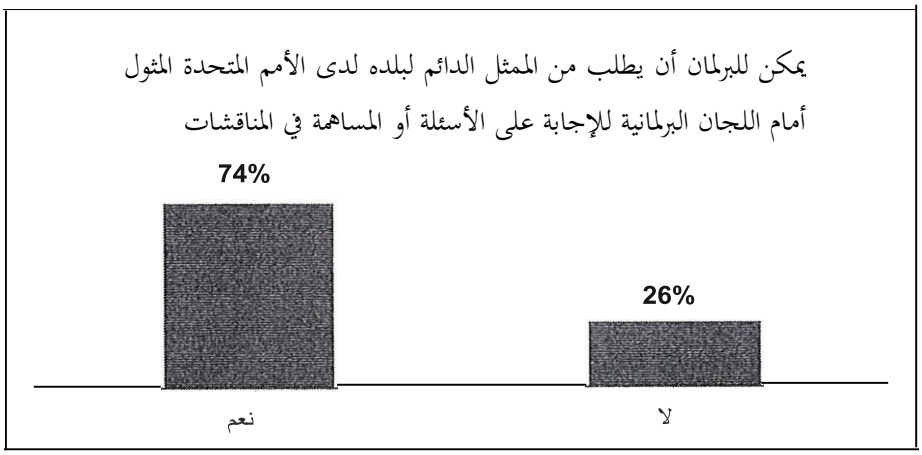


[2] على سبيل المقارنة، كان استطلاع رأي أعضاء الاتحاد البرلماني الدولي بشأن ارتباطهم بأهداف التنمية المستدامة، الذي أجري في عام 2018، بنسبة مشاركة بلغت 50 في المئة (89 برلماناً).

[3] نظراً لعدم وجود قائمة نهائية في البلدان المتقدمة والنامية، ولأغراض هذا الاستبيان، فقد تم استخدام قائمة تضم 36 من أعضاء منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لتصنيف البلدان المتقدمة. وتعتبر أندورا والكويت وليختنشتاين والإمارات العربية المتحدة من الدول المتقدمة رغم أنها ليست أعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

استفسر السؤال الأول من الاستبيان عمّا إذا كان يمكن للبرلمانات أن تطلب من الممثل الدائم لبلدانهم لدى الأمم المتحدة المثول أمام اللجان والإجابة على الأسئلة أو المساهمة في المناقشات. وتطرق هذا السؤال إلى السلطة أو القدرة التي قد يحتاج إليها البرلمان لاستدعاء الممثل الدائم والاستعلام عن موقف البلاد في مفاوضات الأمم المتحدة، أو طلب تقارير عن أنشطة الأمم المتحدة أو مناقشة القرارات التي قد تؤثر على السياسة الوطنية. وفي حين يمكن افتراض أن معظم البرلمانات قادرة على استجواب وزير الخارجية أو رئيس الحكومة فيما يتعلق بعمليات الأمم المتحدة، فإن التفاعل المباشر مع ممثل البلد لدى الأمم المتحدة يشير عموماً إلى وجود قدرات إشرافية أقوى.

تشير الإجابات على هذا السؤال (37 من 50) إلى أن الغالبية العظمى من البرلمانات المشاركة، لا سيما في البلدان المتقدمة، تتمتع بالسلطة أو القدرة على استدعاء كبير دبلوماسييهم إلى الأمم المتحدة. وهذا أساس جيد للإشراف البرلماني القوي على تفاعل الحكومات مع الأمم المتحدة.



إجمالي الردود: 37 نعم/ 13 لا

الدول المتقدمة	الدول النامية
22 نعم	**15 نعم**
4 لا	**9 لا**

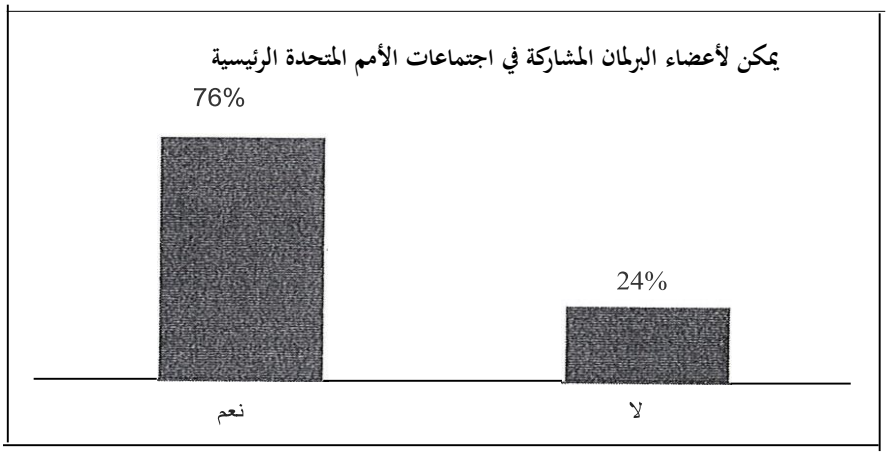
ومع ذلك، بما أن ربع هذه البرلمانات فقط (8 من أصل 37) طلبت بالفعل عقد جلسة استماع مع ممثلها الدائم في عام 2018، فإن هذه الممارسة الرقابة لا يتم استغلالها بشكل كافٍ كما يبدو في الممارسة الفعلية، إمّا لأسباب سياسية أو إجرائية.

البرلمانات التي استدعت ممثلها الدائم في عام 2018
(من بين 37)

8 فقط

سأل سؤال الاستبيان الثاني ما إذا كان أعضاء البرلمان قادرين على المشاركة في اجتماعات الأمم المتحدة الرئيسية كجزء من الوفود الوطنية التي يرأسها وزير أو حتى رئيس الحكومة. وقد دأب الاتحاد البرلماني الدولي على تشجيع أعضاء البرلمان للانضمام إلى وفودهم الوطنية في اجتماعات الأمم المتحدة باعتبارها الطريقة الأكثر فعالية لإبلاغ البرلمانات بالعمليات الرئيسية ومساءلة الحكومات عن الالتزامات التي تعهدوا بها في الأمم المتحدة نتيجة لتلك العمليات.

إن حقيقة أن 38 من أصل 50 (76 ٪) أجاب بنعم على هذا السؤال أمر مشجع. فالعدد المرتفع نسبياً يؤكد الملاحظات التجريبية على مدى السنوات القليلة الماضية. ومع ذلك، وبالنظر إلى العينة الصغيرة من المشاركين في الاستبيان (50)، فربما لا يزال هناك الكثير للقيام به لتوسيع ممارسة البرلمانيين في الانضمام إلى وفودهم الوطنية لتشمل جميع أعضاء الاتحاد البرلماني الدولي البالغ عددهم 179.



إجمالي الردود: 38 نعم/ 12 لا

الدول المتقدمة	الدول النامية
23 نعم	**15 نعم**
3 لا	**9 لا**

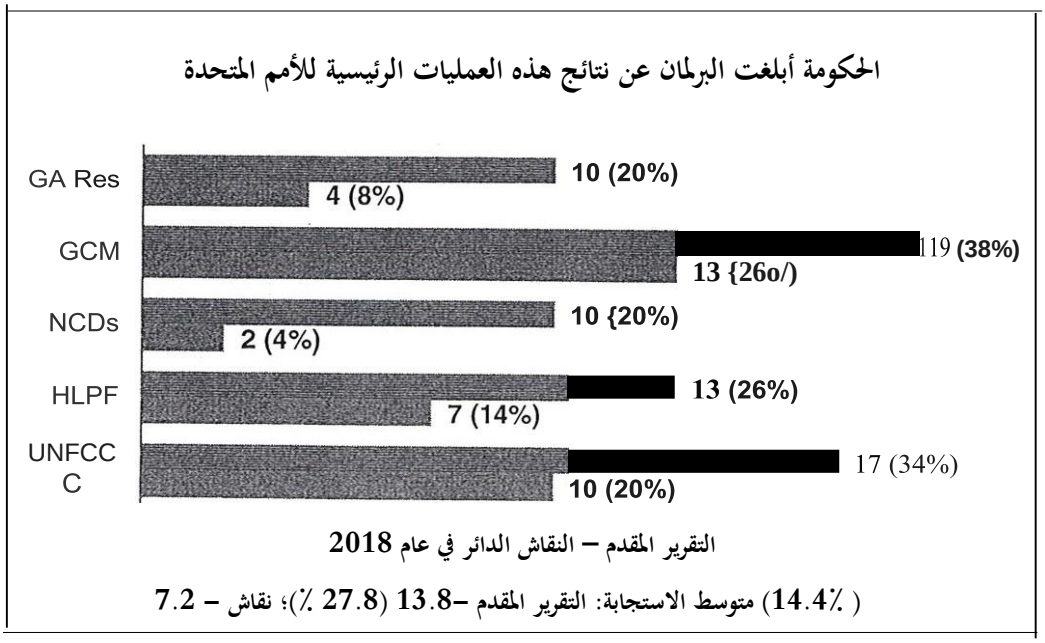
بالنظر إلى الطرق التي يمكن بها لأعضاء البرلمان الانضمام إلى وفودهم الوطنية لدى الأمم المتحدة، فإن معظم البرلمانات الـ 38 التي يمكن لأعضائها المشاركة في اجتماعات الأمم المتحدة (32) تفعل ذلك بدعوة من الحكومة. وقد يشكل هذا مشكلة فيما يتعلق بالتمثيل السياسي داخل الوفود الوطنية (خاصة إذا تم استبعاد أعضاء المعارضة).

من ناحية أخرى، أفاد عدد كبير من البرلمانات (19) أن مشاركتها في اجتماعات الأمم المتحدة تعتمد على توصية من الرئيس أو أي سلطة برلمانية أخرى. وفي عدد من البرلمانات، من المحتمل أن يتم استخدام كلتا العمليتين (دعوة الحكومة وتوصية رئيس البرلمان).

تساءل سؤال الاستبيان الثالث عما إذا كانت الحكومات قد أبلغت البرلمانات بشأن خمس عمليات رئيسية للأمم المتحدة أدت إلى قرارات أو إعلانات رسمية في عام 2018. وكانت العمليات الخمس هي: قرار الجمعية العامة كل سنتين بشأن التفاعل بين الأمم المتحدة والبرلمانات والاتحاد البرلماني الدولي (قرار الجمعية العامة)، والاتفاق العالمي للهجرة(GCM) ، والإعلان السياسي بشأن الأمراض غير المعدية، والإعلان الوزاري في نهاية الدورة السنوية للمنتدى السياسي رفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة(HLPF) ، ونتائج مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ(UNFCCC) .

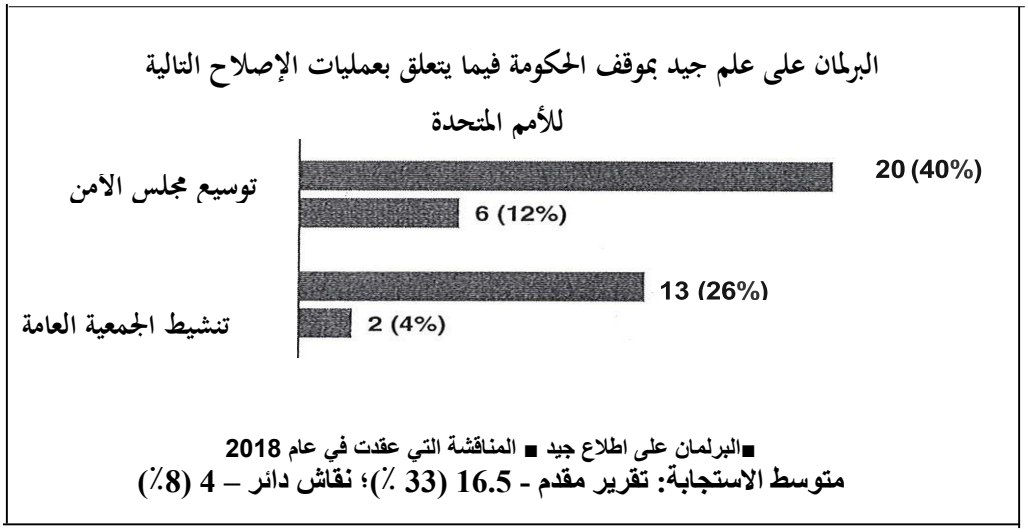
عندما تشعر الحكومة بأنها مضطرة إلى رفع تقرير إلى البرلمان حول العمليات الرئيسية للأمم المتحدة (لدى الإعلان عنها أو في الختام)، ويكون البرلمان قادراً على إجراء نقاش وطرح أسئلة على الحكومة، فإن هذا يدل عادة على إشراف برلماني قوي. وللأسف، فإن الرد على هذا السؤال يُظهر فرصة ضئيلة للغاية لمناقشة عمليات الأمم المتحدة الرئيسية في البرلمانات. وبعدل متوسط، فقد أبلغت الحكومات البرلمانات عن العمليات الخمس الرئيسية في حوالي 13 حالة (أو 27٪) من أصل 50. وقد جرت مناقشات برلمانية حول هذه العمليات نفسها، في حوالي سبعة بلدان في المتوسط.

ومن الأمور ذات الأهمية الخاصة في هذه الصورة قلة عدد البرلمانات التي أطلعتها حكوماتها على قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن التفاعل بين الأمم المتحدة والبرلمانات والاتحاد البرلماني الدولي (10)، وعدد أقل من البلدان التي عقدت فيها البرلمانات مناقشة حول القرار (4). ونظراً لأن هذا القرار يحكم كثيراً من العلاقة بين البرلمانات والأمم المتحدة من خلال الاتحاد البرلماني الدولي، فمن المدهش أن غالبية كبيرة من المجيبين (40 من 50، أو 80 ٪) لم يتم إبلاغهم بهذا القرار من أجل تقديم مدخلات في العملية أو على الأقل تقييم نتائجها النهائية.



نظر سؤال الاستبيان **الرابع** في عمليتي إصلاح رئيسيتين تم تصميمهما بهدف جعل الأمم المتحدة أكثر تمثيلاً وأكثر فعالية كمؤسسة للحكم العالمي: توسيع مجلس الأمن المؤلف من 15 عضواً، وتنشيط الجمعية العامة (أي تعزيز سلطة رئيس الجمعية العامة، وخفض عدد القرارات، وتبسيط جدول الأعمال، وما إلى ذلك).

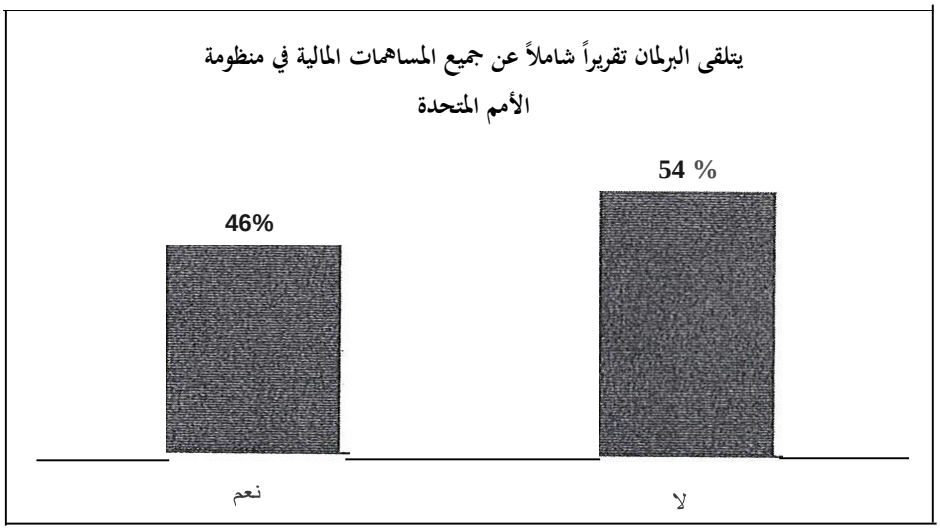
واستمرت كلتا العمليتين لعدة سنوات. وقد سُئلت البرلمانات عمّا إذا كانت على علم بموقف حكوماتهم فيما يتعلق بهذه الإصلاحات، وما إذا كان قد جرى نقاش في هذه الحالة لمناقشة أي من العمليتين في عام 2018. رداً على ذلك، أفاد 20 برلماناً من أصل 50 (40٪) بأنهم على دراية بالمناقشة حول توسيع مجلس الأمن، ومن بين هؤلاء، هناك 6 برلمانات فقط خاضت نوعاً من النقاش (سواء في الجلسة العامة أو في اللجنة). وكانت العملية الأقل شهرة لتنشيط الجمعية العامة قد حصلت على درجة أقل نسبياً لدى 13 برلماناً علموا بهذه العملية، واثنان خاضوا النقاش بهذا الشأن. وفي حين أن هذه الأرقام متواضعة بالنسبة للوزن السياسي وطول العمر التشغيلي للعمليتين المعنيتين، إلا أنهما غير مهمشين تماماً. فهما تشيران على الأقل إلى بعض الاهتمام من جانب البرلمانات لجعل الأمم المتحدة أكثر ديمقراطية وأفضل استعداداً لمواجهة تحديات عصرنا.



تطرق سؤال الاستبيان الخامس إلى "قوة المحفظة" التي تمارسها البرلمانات من خلال عملية الموازنة. واستقصى هذا السؤال عن سلطة البرلمانات في الإشراف على مخصصات الموازنة التي تذهب إلى منظومة الأمم المتحدة ككل (الأمم المتحدة ذاتها، فضلاً عن جميع كيانات الأمم المتحدة مثل البيئة التابعة للأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونسكو، وما إلى ذلك) عن طريق السؤال عما إذا كان يمكن للبرلمانات أن تحدد بوضوح المبلغ الذي يذهب إلى الأمم المتحدة بمساعدة تقرير حكومي شامل.

وقد استُلهم هذا السؤال من النقاش الذي عقدته اللجنة الدائمة للاتحاد البرلماني الدولي المعنية بشؤون الأمم المتحدة في تشرين الأول / أكتوبر 2016 (الجمعية 1351)، والذي كان معظم المشاركين فيه غير مدركين لمخصصات ميزانية

بلدانهم للأمم المتحدة، وبالتالي ليسوا في وضع يمكنّهم من المطالبة بالمساءلة عن الأموال التي تم انفاقها (من حيث النتائج الإجمالية، والقيمة مقابل المال، وما إلى ذلك).. وكانت الإجابة على هذا السؤال مشجعة، لكنها ليست مرضية تماماً: يتلقى عدد لا بأس به من البرلمانات (23) تقريراً عن مخصصات الأمم المتحدة من الحكومة، لكن الأغلبية (27) لا تتلقى ذلك. ومن بين 23 برلمان من الذين أجابوا بنعم على هذا السؤال، كان هناك 14 برلمان منهم من الدول المتقدمة التي من المرجح أن تساهم في منظومة الأمم المتحدة في الاشتراكات المقدرة والتمويل الطوعي بشكل أكبر من معظم البلدان النامية.



إجمالي الردود: **23 نعم** **27 لا**

الدول المتقدمة

14 نعم

12 لا

الدول النامية

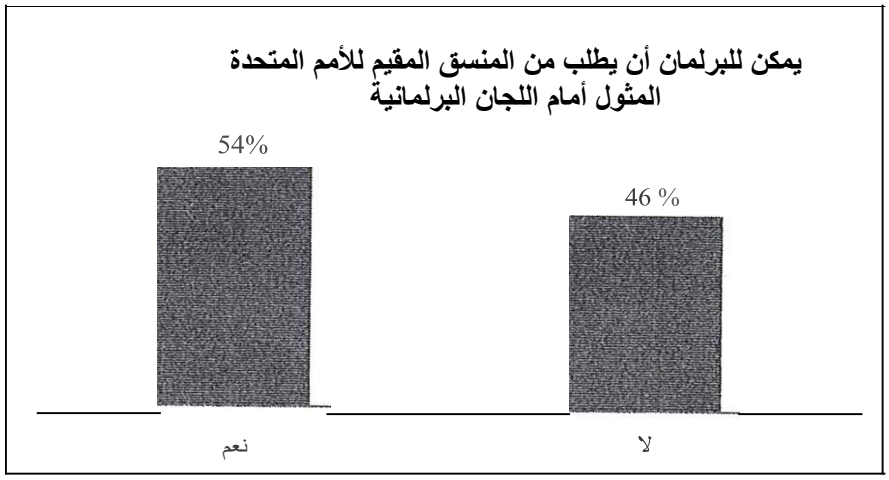
9 نعم

15 لا

كما ذُكر في بداية هذا التقرير، فإن الأسئلة الثلاثة الأخيرة من الاستبيان (6 و7 و8) تنطبق فقط على البرلمانات في البلدان النامية (في معظمها) التي تتلقى دعم الأمم المتحدة أو بوجود الأمم المتحدة عبر مكتب الأمم المتحدة القطري (UNCO). ومن بين المشاركين البالغ عددهم 50 مشاركاً، شارك 28 برلمانًا في هذه الفئة وقدموا إجابات على الأسئلة الثلاثة.

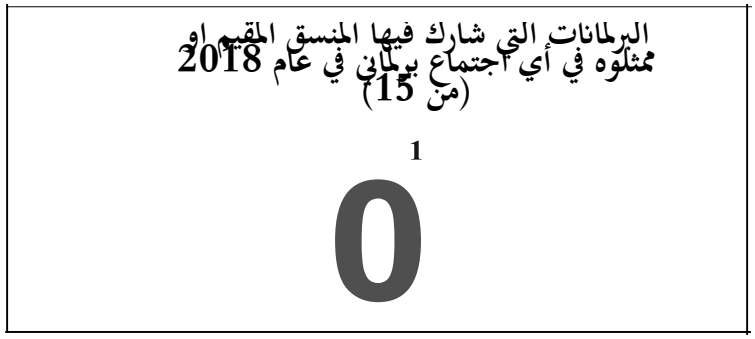
المنسق المقيم هو أهم شخصية للأمم المتحدة في كل بلد، وهو مسؤول عن مكتب الأمم المتحدة القطري حيث يعمل ممثلو مختلف وكالات الأمم المتحدة وبرامجها كفريق واحد. وعلى هذا النحو، يكون المنسق المقيم على اتصال دائم مع الحكومة المضيفة وهو مسؤول عن جميع أنشطة الأمم المتحدة في البلاد، بما في ذلك المشاريع والخطط والميزانيات.

استقصى سؤال الاستبيان السادس السلطة البرلمانية لممارسة الرقابة المباشرة على أنشطة الأمم المتحدة في هذا المجال. وتساءل عمّا إذا كان يمكن للبرلمان أن يطلب من المنسق المقيم في البلاد المثول أمام اللجان البرلمانية للإجابة على الأسئلة أو المساهمة في المناقشات. وكانت الإجابات على السؤال متساوية تقريباً، حيث قالت أغلبية بسيطة من المجيبين (15 من 28) نعم، وأقلية بسيطة (13) قالت لا. وفي حين أن هذه النتيجة ليست الأمثل، إلا أنها تُظهر أن العلاقة بين الوجود القطري للأمم المتحدة، من خلال المنسق المقيم، والحكومة، تخضع من حيث المبدأ للتدقيق البرلماني.



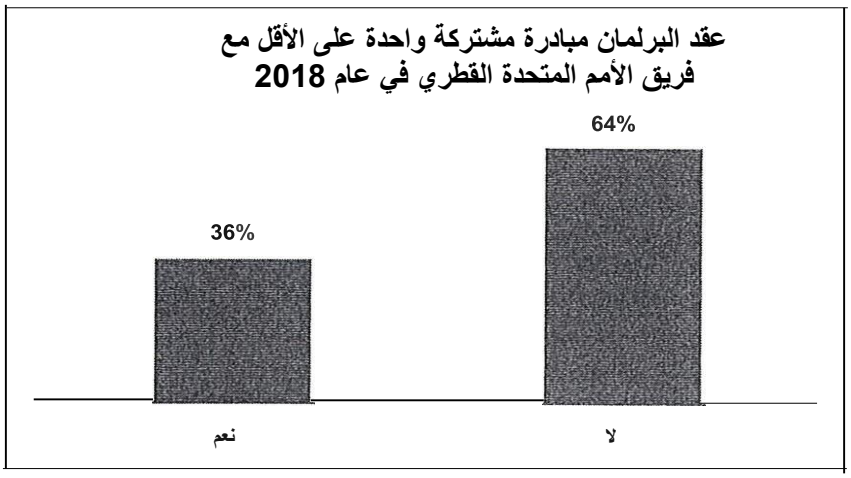
إجمالي الردود: نعم: 15 لا: 13

ومع ذلك، فمن بين البرلمانات الخمسة عشر التي زعمت أنها تتمتع بسلطة استدعاء المنسق المقيم إلى مناقشة أو



جلسة استماع، لم يفعل ذلك سوى برلمان واحد في الواقع خلال عام 2018. وبينما قد يكون هناك العديد من الأسباب العرضية لهذا العدد المنخفض للغاية، إلا أنه يشير عموماً إلى أن العلاقة بين البرلمانات والمنسقين المقيمين ضعيفة إلى حد ما. وقد يؤدي ذلك إلى فشل البرلمانات في الإشراف على أنشطة الأمم المتحدة في الميدان، أو تقديم مدخلات في الخطط والمشاريع.

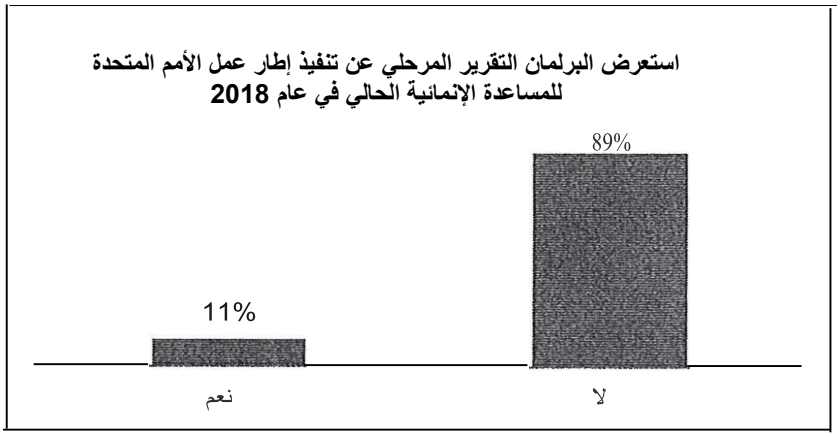
وكان الغرض من سؤال الاستبيان السابع هو توضيح مدى مشاركة البرلمانات مع مكتب الأمم المتحدة القطري كمتلقين للدعم. وقد استقصى السؤال بشكل أكثر تحديداً حول ما إذا كانت البرلمانات قد عقدت مبادرة مشتركة واحدة على الأقل (مثل ورشة عمل موضوعية، أو مشروع لبناء القدرات، وما إلى ذلك) في عام 2018. ويظهر الرد على هذا السؤال أن أغلبية قوية (18 من أصل 28 مجيباً) لا تمتلك التفاعل مع الأمم المتحدة على هذا المستوى التشغيلي. وبالنظر إلى أن الأمم المتحدة ليست الجهة الفاعلة الإنمائية الوحيدة على أرض الواقع، فإن حقيقة أن معظم البرلمانات في هذه العينة الصغيرة من المجيبين لا تعمل مع الأمم المتحدة ليس بالأمر السيئ بحدّ ذاته. ومع ذلك، تشير النتيجة إلى أن احتمال مساعدة الأمم المتحدة للبرلمانات من المحتمل أن تكون غير مستغلة.



إجمالي الردود: نعم: 10 لا: 18

يتعلق السؤال الثامن والأخير من الاستبيان بإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية – (UNDAF) خطة العمل، كما هي، التي اعتمدتها الأمم المتحدة في كل بلد بالتشاور الوثيق مع الحكومة. ويحدد إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية ما ستفعله منظومة الأمم المتحدة خلال فترة زمنية (أربع أو خمس سنوات) لمساعدة أي بلد على تحقيق أهدافه الإنمائية الخاصة.

ومن وجهة نظر رقابية، من المهم أن تقوم البرلمانات بتقييم نتائج عمل الأمم المتحدة في بلدانها. ولتقييم مدى ذلك، سأل السؤال في الاستطلاع عما إذا كانت البرلمانات قد استعرضت التقرير المرحلي حول تنفيذ إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية في بلدهم في عام 2018. وكان الرد على السؤال سلبياً بالكامل تقريباً، مع ما مجموعه 25 برلماناً (من أصل 28) لم يقوموا بأية مراجعة. وعلى الرغم من أن هذا قد يعزى جزئياً إلى حلقات مختلفة للإبلاغ، إلا أن النتيجة السيئة عموماً تبيّن أن البرلمان في كثير من البلدان لا يعلم بخطة عمل الأمم المتحدة ونتائجها.



إجمالي الردود: نعم: 3 لا: 25

خاتمة

عموماً، يكشف هذا التقرير الاستبياني العديد من الفجوات في الطريقة التي تتعامل بها البرلمانات مع الأمم المتحدة على الصعيدين الوطني والعالمي. فهناك بعض علامات الحيوية في العلاقة، لكن هناك أيضاً العديد من علامات الشغب في البرلمانات باستخدام الإمكانات الكاملة لإشرافهم على الأمم المتحدة أو في مدى إسهامهم في عمليات الأمم المتحدة. ويشير انخفاض معدل المشاركة في الاستبيان إلى أنه لا يزال هناك طريق طويل يتعين على معظم البرلمانات المشاركة فيه بشكل مناسب في عمليات الأمم المتحدة إما مباشرة (ولا سيما في الميدان) أو من خلال حكوماتهم.

في كثير من الحالات، هناك فجوة واضحة بين السلطة التي يجب من خلالها على البرلمانات الإشراف على شؤون الأمم المتحدة وقدرتها أو إرادتها السياسية لممارسة سلطتها بالفعل. والجزء الأكبر من البرلمانات غير معتاد على مفاوضات الأمم المتحدة الرئيسية وعمليات الإصلاح. وقد تكون مشاركة البرلمانات في اجتماعات الأمم المتحدة أقل فعالية مما كان متوقعاً لأنها قد تخضع لسيطرة الحكومة. ويبدو أن العديد من البرلمانات غير قادرة على الإشراف على مخصصات ميزانية بلدانهم لمنظومة الأمم المتحدة. والعلاقة بين البرلمانات ومنظومة الأمم المتحدة في الميدان ضعيفة بشكل عام.

بناءً على هذا الخط الأساسي الأول، يوصى بإجراء متابعة كل سنتين إلى ثلاث سنوات لتتبع التقدم المحرز وإثراء النقاش حول الطرق والوسائل العملية لتحسين التفاعل في المستقبل بين البرلمانات والأمم المتحدة من خلال الاتحاد البرلماني الدولي. وتُشجَّع اللجنة التنفيذية للاتحاد البرلماني الدولي واللجنة الدائمة المعنية بشؤون الأمم المتحدة على استعراض نتائج هذا التقرير وتقديم التوجيه بشأن المضي قدماً.

الملحق

قائمة المشاركين في الاستطلاع

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
أندورا
الأرجنتين
أستراليا
النمسا
مملكة البحرين
بلجيكا
بليز (غير عضو)
بوتان
البوسنة والهرسك
كندا
تشيلي
ساحل العاج (الجمعية الوطنية)
كرواتيا
قبرص
جمهورية التشيك
الدنمارك
فيجي
فرنسا (الجمعية الوطنية)
فرنسا (مجلس الشيوخ)
دولة الكويت
لاتفيا
ليختنشتاين
لوكسمبورغ
ماليزيا
جزر المالديف
المكسيك
الجبل الأسود
ناميبيا (الجمعية الوطنية)
هولندا
نيوزيلندا
باكستان (مجلس الشيوخ)
صربيا
سلوفينيا
إسبانيا
سويسرا
السويد
الجمهورية العربية السورية
تايلند
الجمهورية التونسية

ألمانيا	اوكرانيا
غيانا	الإمارات العربية المتحدة
المجر	المملكة المتحدة
إسرائيل	أوروغواي
كينيا	زامبيا

141st IPU Assembly

Belgrade (Serbia)
13-17 October 2019

Governing Council
Item 12

CL/205/12-R.2
22 August 2019

Reporting by Members on IPU-related activities

Survey report on the engagement of parliaments with the United Nations

The present report elaborates on the results of a survey of IPU Members (179) conducted between 1 March and 30 June 2019. The survey was designed to assess the extent to which parliaments are able to provide input on key UN processes and oversee their governments' interaction with the United Nations as the most important institution of global governance. The results will help inform an ongoing reflection at the IPU on the role of parliaments at the United Nations in the lead-up to the Fifth World Conference of Speakers of Parliament (August 2020) and other relevant processes within the Executive Committee and the IPU Standing Committee on United Nations Affairs. The findings of this report may also contribute to a broader evaluation of the IPU's political project at the United Nations, which the Executive Committee will consider at its session at the 141st Assembly.

The survey consisted of **eight questions**, of which the first five were to be answered by all parliaments and the last three only by parliaments in countries receiving the support of a UN Country Office (UNCO). With only a few exceptions, countries in which a UNCO is located or provides assistance generally fall into the category of developing countries.

After several reminders sent and two deadline extensions granted to the 179 IPU Members since the initial launch, there were only 50 responses[1] (27.9 %) to the survey exercise. This is a fairly low participation rate when compared to other IPU surveys of similar institutional relevance.[2] The low number may be due to a variety of incidental factors such as parliamentary elections, recess, or lack of staff support. However, such factors cannot fully account for the large group of non-respondents (129), which suggests that many parliaments are either not engaged with the United Nations in a significant way or do not see the need to involve themselves in UN affairs.

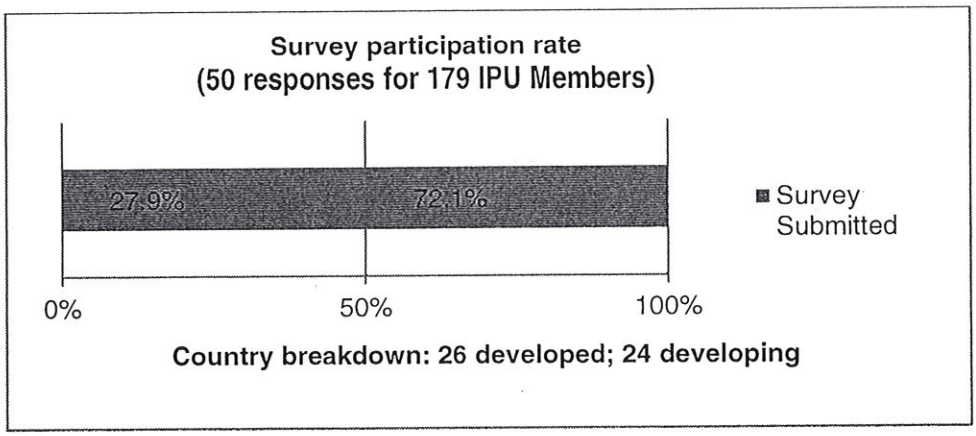
There was no significant difference in survey participation between developed and developing countries.[3] However, as the group of developing countries worldwide is roughly three times as large as the group of developed countries, the almost equal response rate between the two groups suggests that parliaments in developing countries are considerably less involved in UN affairs than parliaments in developed countries.

---

1 This total includes a non-member of the IPU (Belize) plus two houses of the same parliament (France).

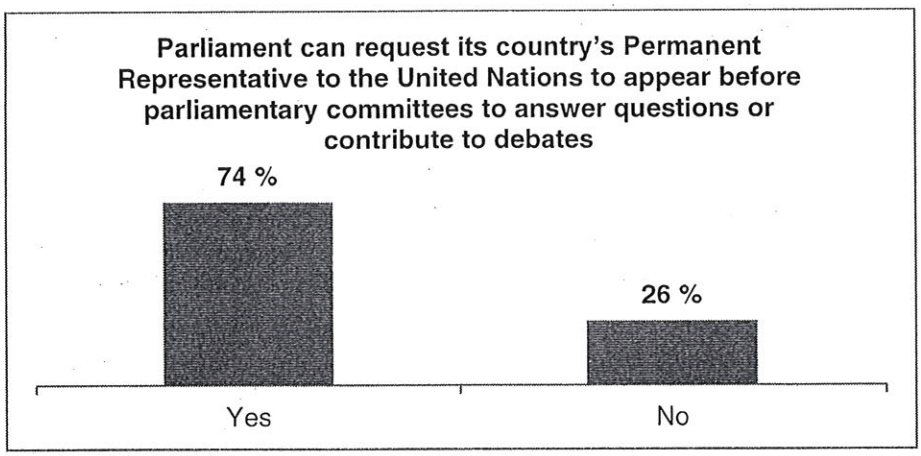
2 By comparison, a survey of IPU Members on their engagement with the Sustainable Development Goals, conducted in 2018, had a 50 per cent participation rate (89 parliaments).

3 As there is no definitive list of developed and developing countries, for the purpose of this survey the list of 36 OECD members was used to classify developed countries. Andorra, Kuwait, Liechtenstein and the United Arab Emirates were considered developed countries even though they are not members of the OECD.



The **first** question of the survey enquired whether parliaments can request their countries' Permanent Representative to the United Nations to appear before committees and answer questions or contribute to debates. This question alluded to the *authority* or the *capacity* that a parliament may have to summon the Permanent Representative and enquire about the country's position in UN negotiations, request reports on UN activities, or discuss decisions that may impact national policy. Whereas most parliaments can be assumed to be able to question the foreign minister or the head of the government with respect to UN processes, direct interaction with the country's representative to the UN generally indicates stronger oversight capacities.

The answers to this question (37 out of 50) indicate that a strong majority of participating parliaments, particularly in developed countries, do have the authority or the capacity to summon their chief diplomat to the United Nations. This is a good foundation for strong parliamentary oversight of governments' interaction with the United Nations.

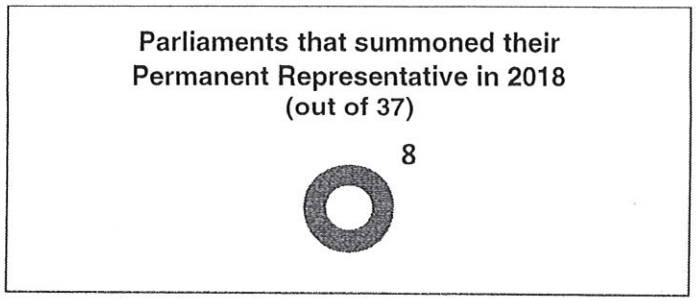


Total responses: Yes: **37** | No: **13**

Developed countries:
Yes: **22**
No: **4**

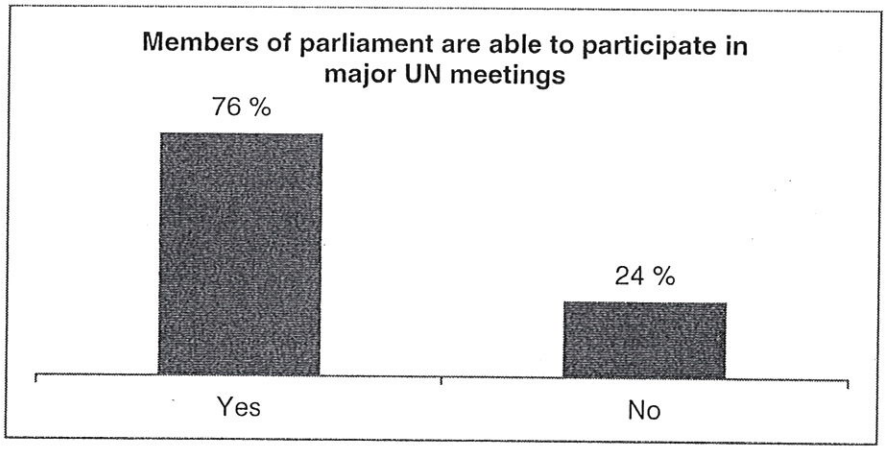
Developing countries:
Yes: **15**
No: **9**

However, as only one quarter of these parliaments (8 out of 37) actually requested a hearing with their Permanent Representative in 2018, it would seem that in actual practice this oversight practice is being underutilized for either political or procedural reasons.



The **second** survey question asked whether members of parliament were able to participate in major UN meetings as part of the national delegations headed by a minister or even the head of government. The IPU has long encouraged members of parliament to join their national delegations to UN meetings as the most effective way for parliaments to be informed of key processes and to hold governments accountable for the commitments they make at the United Nations as a result of those processes.

The fact that 38 out of 50 (76%) responded yes to this question is encouraging. The relatively high number corroborates empirical observations over the past few years. However, given the small sample of survey participants (50) there is probably much further to go to extend the practice of parliamentarians joining their national delegations to all 179 IPU Members.



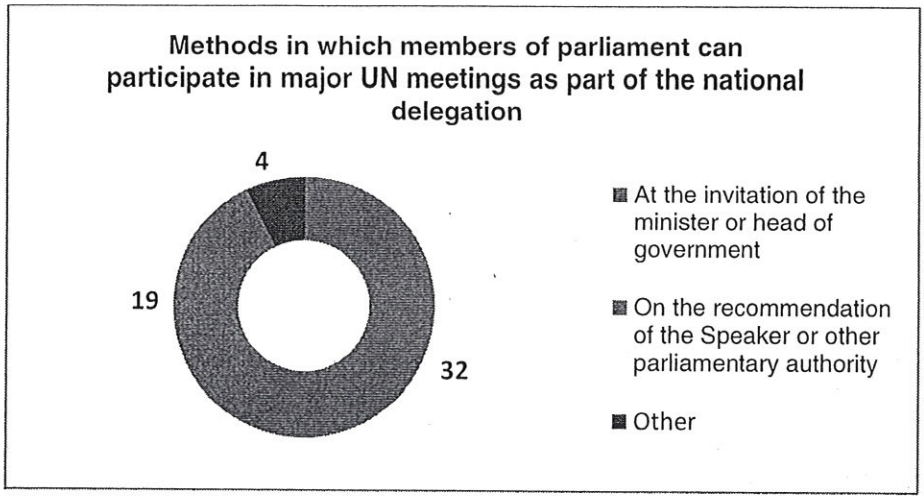
Total responses: Yes: **38** | No: **12**

Developed countries:
Yes: **23**
No: **3**

Developing countries:
Yes: **15**
No: **9**

Looking at the ways in which members of parliament may join their national delegations to the United Nations, most of the 38 parliaments whose members can participate in UN meetings (32) do so at the invitation of the government. This may pose a problem in terms of political representation within national delegations (particularly if opposition members are excluded).

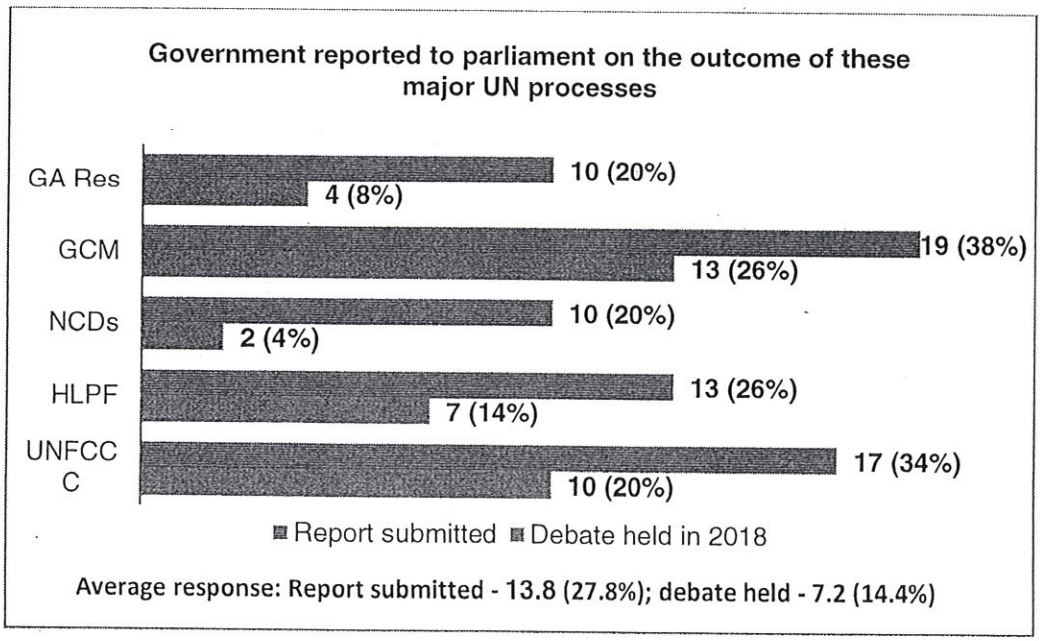
On the other hand, a significant number of parliaments (19) reported that their participation in UN meetings depends on a recommendation of the Speaker or other parliamentary authority. In a number of parliaments, both practices (government invitation and Speaker recommendation) are likely being utilized.



The **third** survey question enquired whether governments reported to parliaments on five major UN processes leading up to official resolutions or declarations in 2018. The five processes were: the biennial resolution of the General Assembly on interaction between the United Nations, parliaments and the IPU (GA res), the Global Compact for Migration (GCM), the Political Declaration on Non-Communicable Diseases (NCDs), the Ministerial Declaration at the end of the annual session of the High-level Political Forum on Sustainable Development (HLPF), and the outcome of the Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).

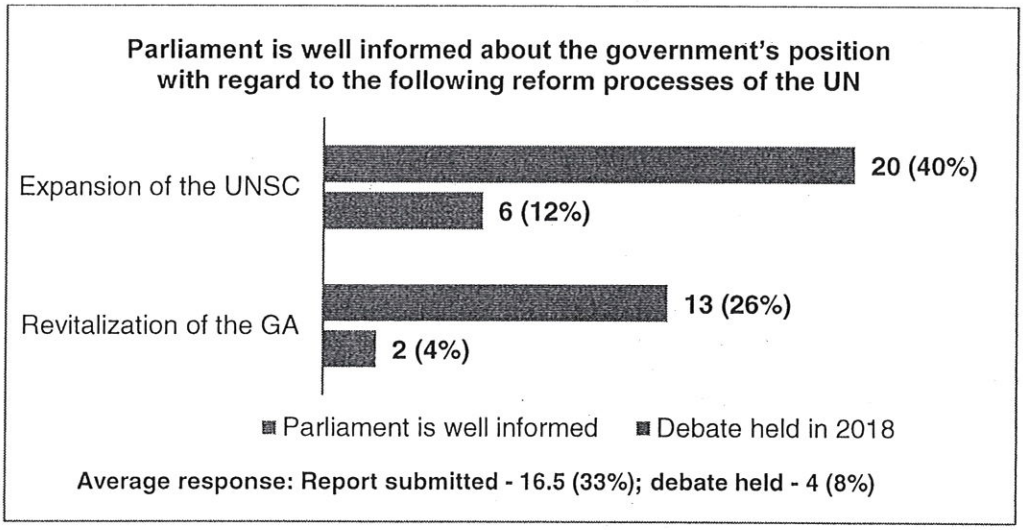
When a government feels obliged to report to parliament on key UN processes (as they are unfolding or at the conclusion), and parliament is able to hold a debate and ask questions of the government, this is usually indicative of strong parliamentary oversight. The response to this question unfortunately shows very little opportunity for discussion of major UN processes in parliaments. On average, governments reported to parliaments on the five major processes in about 13 cases (or 27%) out of 50. Parliamentary debates on these same processes were held in about seven countries on average.

Of particular interest in this picture is the low number of parliaments that were briefed by their governments on the UN General Assembly resolution on interaction between the UN, parliaments and the IPU (10), and the even lower number of countries where parliaments held a debate on the resolution (4). As this resolution governs much of the relationship between parliaments and the United Nations through the IPU, it is surprising that a large majority of respondents (40 out of 50, or 80%) were not informed of it in order to provide input on the process or at least take stock of its final outcome.



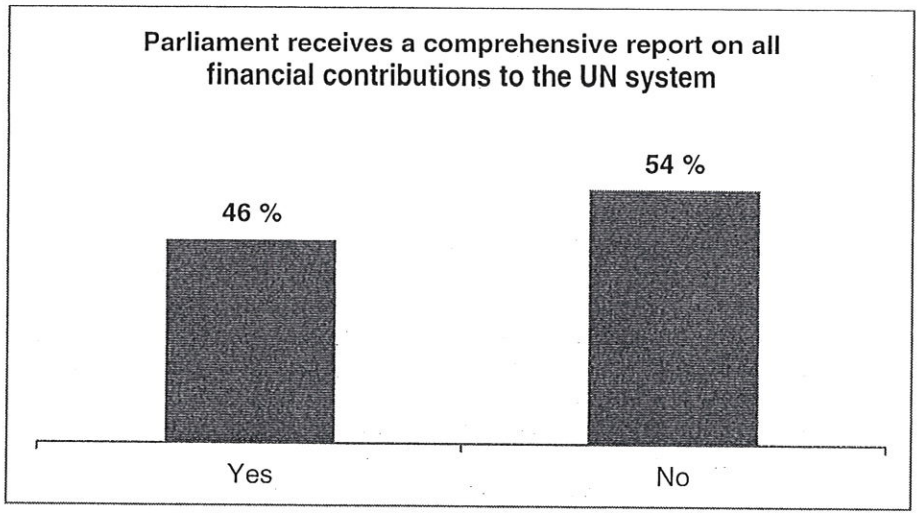
The **fourth** survey question looked into two key reform processes designed to make the United Nations more representative and more effective as an institution of global governance: the expansion of the 15-member Security Council, and the revitalization of the General Assembly (i.e. enhancing the authority of the President of the General Assembly, reducing the number of resolutions, streamlining the agenda, etc.).

Both processes have gone on for several years. Parliaments were asked whether they knew of their governments' position with respect to these reforms and whether, in the event, a debate was held to discuss either process in 2018. In response, 20 parliaments out of 50 (40%) reported being aware of the discussion about the expansion of the Security Council, and, of these, only 6 had some kind of debate (either in plenary or in committee). The lesser-known process for the revitalization of the General Assembly had a comparatively lower score of 13 parliaments being informed and 2 holding a debate. While these numbers are modest relative to the political weight and long lifespan of the two processes in question, they are not entirely negligible. They signal at least some interest by parliaments in making the United Nations more democratic and better prepared to meet the challenges of our time.



The **fifth** survey question touched on "the power of the purse" that parliaments exercise through the budget process. It probed parliaments' authority to oversee the budget allocation that goes to the UN system as a whole (the United Nations proper, as well as all UN entities such as UN Environment, UNDP, UNESCO, etc.) by asking whether parliaments can clearly ascertain what amount goes to the United Nations with the help of a comprehensive government report.

This question was inspired by a debate of the IPU Standing Committee on United Nations Affairs held in October 2016 (135th Assembly), in which most participants were unaware of their countries' budget allocation to the United Nations and therefore not in a position to demand accountability for money spent (in terms of overall results, value for money, etc.). The response to this question is encouraging but not wholly satisfactory: a good number of parliaments (23) receive a report on UN allocations from the government, but the majority (27) does not. Among the 23 who answered yes to this question, 14 were from developed countries that are likely to contribute more to the UN system in assessed contributions and voluntary funding than most developing countries.



Total responses: Yes: **23** | No: **27**

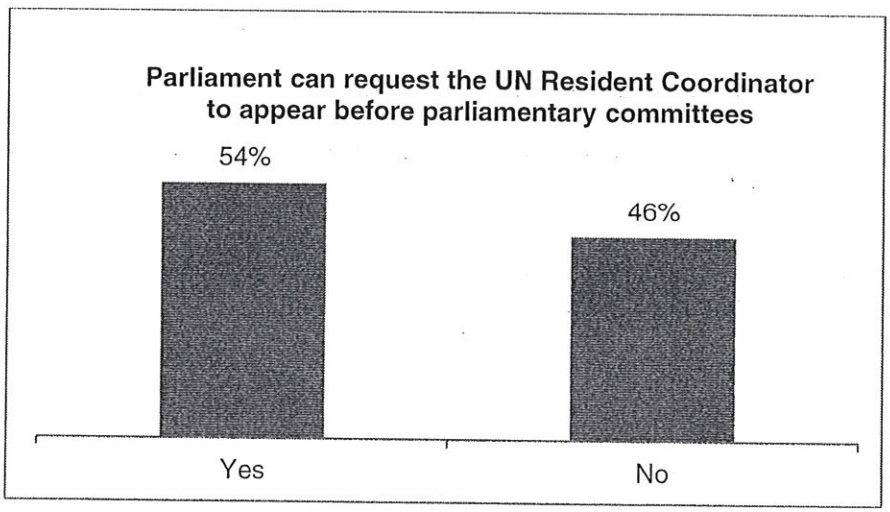
Developed countries:
Yes: **14**
No: **12**

Developing countries:
Yes: **9**
No: **15**

As mentioned at the outset of this report, the last three questions of the survey (6, 7 and 8) applied only to parliaments in developing countries (for the most part) receiving UN support or with UN presence in the form of a UN Country Office (UNCO). Of the 50 survey participants, 28 parliaments fell into this category and provided answers to the three questions.

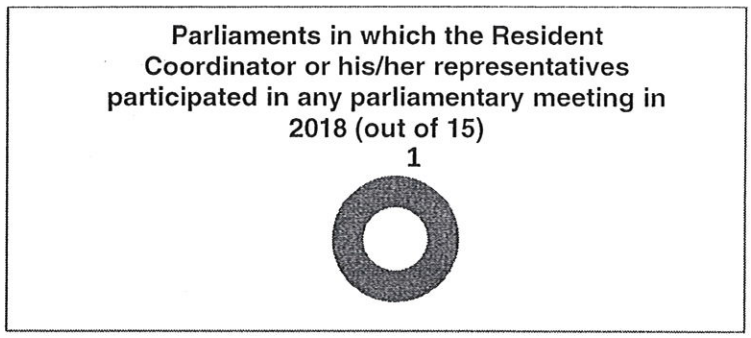
The Resident Coordinator is the most important UN figure in each country and is responsible for the UNCO in which representatives of the various UN agencies and programmes work together as a team. As such, the Resident Coordinator is in constant contact with the host government and is responsible for all UN activities in the country, including projects, plans and budgets.

The **sixth** survey question probed parliamentary authority to exercise direct oversight of UN activities in the field. It asked whether the parliament can request the Resident Coordinator in the country to appear before parliamentary committees to answer questions or contribute to debates. The responses to the question were almost even, with a slight majority of respondents (15 out of 28) saying yes and a slight minority (13) saying no. While not optimal, this result shows that the relationship between the UN country presence, through the Resident Coordinator, and the government is in principle subject to parliamentary scrutiny.

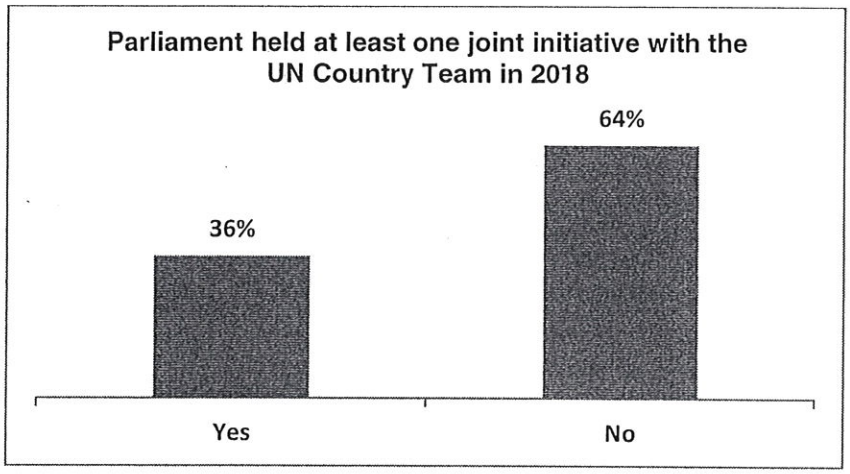


Total responses: Yes: **15** No: **13**

However, of the 15 parliaments that claimed to have the authority to summon the Resident Coordinator to a debate or a hearing, only one actually did so in the course of 2018. While there may be many incidental reasons for this very low number, it generally indicates that the relationship between parliaments and Resident Coordinators is rather weak. This may result in parliaments failing to oversee UN activities in the field or to provide input on plans and projects.



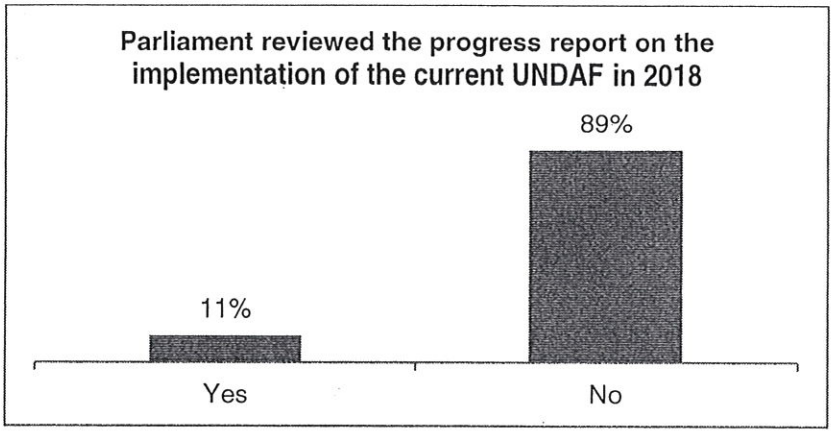
The **seventh** survey question was meant to show the extent to which parliaments may engage with the UNCO as recipients of support. More specifically, the question asked whether parliaments held at least one joint initiative (e.g. a thematic workshop, a capacity-building project, etc.) in 2018. The response to this question shows a strong majority (18 out of 28 respondents) having no interaction with the United Nations at this operational level. Given that the United Nations is not the only development actor on the ground, the fact that most parliaments in this small sample of respondents do not work with the United Nations is not in itself a bad thing. The result, however, suggests that the potential for UN assistance to parliaments is likely underutilized.



Total responses: Yes: **10** No: **18**

The **eighth** and final survey question concerned the UN Development Assistance Framework (UNDAF) – the plan of work, as it were, that the United Nations adopts in each country in close consultation with the government. The UNDAF outlines what the UN system will do over a period of time (four or five years) to help a country achieve its own development objectives.

From an oversight standpoint, it is important that parliaments assess the results of UN work in their countries. To assess the extent of this, the question in the survey asked whether parliaments reviewed the progress report on the implementation of their country's UNDAF in 2018. The response to the question is almost entirely negative, with a total of 25 parliaments (out of 28) conducting no review. While this may be attributed in part to different reporting cycles, generally the poor result shows that in many countries parliament is unaware of the United Nations' work plan and of its results.



Total responses: Yes: **3** No: **25**

Conclusion

All in all, this survey report exposes many gaps in the way parliaments engage with the United Nations at the national and global levels. There are some signs of vitality in the relationship but also many signs of parliaments not using the full potential of their oversight of the United Nations or in the extent of their input on UN processes. The low survey participation rate signals that there is still a long way to go for most parliaments to be appropriately engaged in UN processes either directly (particularly in the field) or through their governments.

In many cases, there is a clear gap between the authority that parliaments have to oversee UN affairs and their capacity or political will to actually exercise their authority. The bulk of parliaments are unfamiliar with key UN negotiations and reform processes. The participation of parliaments in UN meetings may be less effective than expected as it may be subject to government control. Many parliaments appear unable to oversee their countries' budget allocations to the UN system. The relationship between parliaments and the UN system in the field is generally tenuous.

Building on this first baseline, it is recommended that a follow-up survey be performed every two to three years to track progress and inform debate on practical ways and means to improve future interaction between parliaments and the United Nations through the IPU. The IPU Executive Committee and the Standing Committee on United Nations Affairs are encouraged to review the findings of this report and provide guidance on the way forward.

List of survey participants

Algeria
Andorra
Argentina
Australia
Austria
Bahrain
Belgium
Belize (non-member)
Bhutan
Bosnia and Herzegovina
Canada
Chile
Côte d'Ivoire (National Assembly)
Croatia
Cyprus
Czech Republic
Denmark
Fiji
France (National Assembly)
France (Senate)
Germany
Guyana
Hungary
Israel
Kenya
Kuwait
Latvia
Liechtenstein
Luxembourg
Malaysia
Maldives
Mexico
Montenegro
Namibia (National Assembly)
Netherlands
New Zealand
Pakistan (Senate)
Serbia
Slovenia
Spain
Switzerland
Sweden
Syrian Arab Republic
Thailand
Tunisia
Ukraine
United Arab Emirates
United Kingdom
Uruguay
Zambia