



Inter-Parliamentary Union

جمعية الأماناء العامين للبرلمانات الوطنية

مداخلة من

السيد فيليب شواب

الأمين العام للجمعية الاتحادية السويسرية

حول

"القانون الدولي غير الملزم ودور البرلمانات"

دورة نوسا دوا

آذار / مارس 2022



1. مقدمة

خلال السنوات القليلة الماضية أثار عدد متزايد من المساعي السياسية الدولية التي تتناول "القانون غير الملزم" مناقشات جدلية خلافية. وقد جرت أكثر هذه المناقشات حدة حتى يومنا هذا خلال مرحلة العمل على إقرار معاهدة الأمم المتحدة العالمية حول الهجرة. فقد قوبلت المعاهدة بانتقادات في بلدان عديدة من ضمنها سويسرا بسبب افتقارها لما يكفي من الدعم السياسي الوطني وعدم المشاركة السياسية والديمقراطية في صياغتها.

وجرت في البرلمان السويسري عدة محاولات لمنع إقرار هذا الميثاق العالمي. وبما أن إدارة الشؤون الخارجية (الاتحادية) لدينا (أي وزارة خارجيتنا) قد أدت دوراً قيادياً في صياغة هذه الوثيقة فقد سلطت هذه المداخلات البرلمانية الضوء على مدى الاختلاف بالرأي بين الحكومة (ممثلة بإدارة الشؤون الخارجية) من جهة والبرلمان من جهة أخرى، والذي يتبنى تقييماً أكثر توجهاً نحو الداخل في قضايا السياسات الخارجية. وقد لا يكون من المفاجئ تماماً أن يكون موضوع مشروع القانون غير الملزم هذا بالذات - وأعني قانون الهجرة - مثيراً للجدل بالنظر إلى أن سياسة الهجرة العالمية هي تقليدياً حقل تتعارض فيه مصالح الدولة ذات السيادة مع الجهود السياسية العالمية.

ومهما يكن من أمر فإن موضوع الهجرة العالمية ليس على الإطلاق الموضوع الوحيد الذي يتناوله القانون الدولي غير الملزم. والحقيقة أنه وفقاً لتقرير صادر عن الحكومة السويسرية فإن مشاريع القوانين غير الملزمة قد تضاعفت خلال السنوات الأخيرة وأصبحت تغطي عدداً وافراً من المواضيع. وتشمل أمثلة ذلك شركات الأمن الخاصة (مثل وثيقة مونترو)، وقانون الضرائب الدولي (مثل الخطوط التوجيهية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حول المساعدة الضريبية وضريبة الشركات)، وغسيل الأموال (مثل توصيات مجموعة العمل المالية حول مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب¹). وتؤدي بعض هذه القوانين والمبادئ التوجيهية دوراً هاماً في القانون الدولي. وينطبق ذلك بصورة خاصة على القانون التجاري الدولي وفق مبادئ المعهد الدولي لتوحيد القانون الخاص (يونيدروا).

2. ما هو القانون غير الملزم؟

إن تعبير "القانون غير الملزم" تعبير متناقض. ذلك أن القانون، بمفهومه الوضعي السائد، هو مجموعة من المعايير القياسية الإلزامية التي لا تترك مجالاً كبيراً للمرونة وعدم الإلزام. ومن هنا فإن القانون غير الملزم هو عبارة تحمل لفظين متناقضين الأمر الذي يحيط بضبابية هذا التعريف ويؤثر بالتالي على تحديد حقول اختصاص البرلمان والحكومة.

¹ تشاور ومشاركة البرلمان في حقل القانون غير الملزم، تقرير المجلس الاتحادي المؤرخ 26 حزيران / يونيو 2019 استجابة للمطالبة رقم

18.4104 لجنة الشؤون الخارجية التابعة لمجلس الولايات، تاريخ 12 تشرين الثاني / نوفمبر 2018

ما هو تعريف القانون غير الملزم؟ إن الممارسة في هذا المجال تتصف بالتقلب وعدم الاستقرار وتجعل عملية الضبط والانتظام عملية شاقة.

ووفقاً لما ورد في التقرير الحكومي، ليس هناك تعريف واضح متفق عليه (الصفحات 6 - 9) والواقع أنه يمكن فقط وصف هذا القانون على أنه حصيلة الاتفاقيات والتشريعات الدولية التي لا تقع تحت عنوان القانون الدولي (الملزم)، ويشمل هذا المصادر القانونية الملزمة من قبيل العرف والمعاهدات الدولية. ومهما يكن من أمر فإنه يبدو أن هناك عنصراً يشكّلان بصورة عامة القانون غير الملزم:

- 1) يتصف القانون غير الملزم بِسمة معيارية، فهو ليس مجرد إعلان نوايا (وهذا هو عنصر القانون فيه)
- 2) لكن القانون غير الملزم ليس ملزماً من الناحية القانونية، ويجوز لهذا السبب عدم فرض المحاكم أو المجتمع الدولي عقوبات في حال انتهاكه (العنصر غير الإلزامي).

وبذلك تستنتج الحكومة السويسرية أن القانون غير الملزم ينبغي أن يُفهم على أنه مجموعة من الصكوك المتميزة التي تستخدم لصياغة شكل العلاقات الدولية (الصفحة 9). وضمن بيئة تزداد فيها صعوبة التوصل إلى اتفاقيات ملزمة متعددة الأطراف، يمكن للقانون غير الملزم لهذا السبب أن يكون وسيلة لتعزيز الحوار. إذ يفترض ضمناً هنا أن الدول ستكون أكثر استعداداً وقابلية لمناقشة مسائل القانون الدولي غير الملزم غير الإلزامية من استعدادها لمناقشة الاتفاقيات الإلزامية متعددة الأطراف وفضلاً عن ذلك فإنه من الأسهل إبرام اتفاقيات قانونية غير ملزمة بدل المعاهدات التي تتطلب مراحل طويلة ومعقدة للتفاوض والتصديق.

ومهما يكن من أمر فإن الحكومة تسلط الضوء أيضاً على عدد من التحديات التي يمكن مواجهتها في صياغة القانون غير الملزم (الصفحة 6). أولاً، ونظراً للطبيعة غير الملزمة لهذا القانون هناك خطر أكبر لإمكانية تطبيقه بصورة متناقضة في الولايات المختلفة. ثانياً، إن المفاوضات التي تجري حول القانون غير الملزم أكثر عرضة لأن تتأثر بمصالح القوى الكبرى مما هو حال الإجراءات ذات الصلة الرسمية الخاصة بصياغة المعاهدات الدولية. أخيراً، والأهم من كل هذا في سياق العمل البرلماني، نجد أن المفاوضات الخاصة بالقانون غير الملزم تحد من هامش السياسات الداخلية. ذلك أنه في بعض الحالات لا تتم الاستفادة بصورة كاملة من عملية تشكيل الرأي السياسي في سياق وضع القانون غير الملزم، وهذا يعني أن مدى استغلال الفرصة المتاحة لإجراء مناقشات سياسية موسعة عند دراسة القانون غير الملزم هي أقل من تلك الفرصة التي تتاح لذلك خلال عملية التشريع وعند إقرار المعاهدات الدولية.

وفي سويسرا جرت مناقشة هذه القضايا في البرلمان. وقد أدت المناقشات إلى إثارة أسئلة عن الكيفية التي يمكن فيها أن تؤخذ بالحسبان حقوق البرلمان في حقل السياسات الخارجية بصورة أفضل فيما يخص صكوك القوانين غير الملزمة. وبصورة عامة ما هو الدور الذي يمكن للبرلمانات أن تؤديه في صياغة القانون الدولي غير الملزم؟

3. مشاركة البرلمان السويسري في السياسات الخارجية عموماً: الوضع القانوني وتحديات الممارسة

لقد تطورت حقوق البرلمان (وكذلك حقوق الكانتونات) للمشاركة في سياسات سويسرا الخارجية مع الزمن. وقد تم النص على هذه الحقوق بصورة صريحة في الدستور الاتحادي للعام 1999² ، وبذلك تم إضفاء الصفة الرسمية على علاقة التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في ما يخص السياسات الخارجية. وبموجب هذه العلاقة يبقى للحكومة موقع الريادة المتقدم الاستراتيجي والتنفيذي في ما يخص السياسات الخارجية؛ ويبقى في وسع البرلمان على كل حال أن يشارك في الصياغة العامة للسياسات الخارجية وأن يسهم في وضع تصور للآراء الخاصة بالسياسات الخارجية عند اتخاذ قرارات جوهرية هامة. وتبقى الفكرة الأساسية التي ينطوي عليها الأمر هي أن السياسات الخارجية ينبغي أن تتمتع بقدر أكبر من الديمقراطية والدعم على المستوى الاتحادي، وأنه ينبغي أن تكون هناك صلة وصل أقوى بين السياسات الداخلية والخارجية.

وينص قانون البرلمان بالتحديد على واجب التشاور. إذ يطلب من الحكومة التشاور مع لجان الشؤون الخارجية حول " الخطط الهامة" وكذلك " الخطوط التوجيهية والتعليمات المتصلة بالتفويض في حالات المفاوضات الدولية الهامة" (قبل الفصل فيها أو تعديلها)³. وفي الوقت نفسه يتوجب على الحكومة تقديم معلومات حول وضع تنفيذ هذه المشاريع والمفاوضات. لكن معايير تحديد " الأهمية" هنا أمر أساسي حيث أنه يصعب تقييمه عملياً، ومن شأنه أن يترك مساحة للتفسيرات المتعارضة المختلفة.

ولم يكن الميثاق العالمي للهجرة أول المعاهدات التي تؤدي إلى مناقشات حامية حول حقوق مشاركة البرلمان ولن تكون الأخيرة. إذ أنه خلال السنوات الأخيرة من القرن المنصرم أراد البرلمان أن يكون له رأي أكثر تأثيراً في الاتفاقيات المصرفية الدولية. وواجهت تشريعات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية التي أقرتها الحكومة لاحقاً انتقادات من قبل بعض المجموعات داخل البرلمان لكونها تتعارض مع القانون المحلي. ومنذ مدة أقرب أدى قرار الحكومة بالتخلي عن المفاوضات حول الاتفاقية التأسيسية مع الاتحاد الأوروبي إلى إثارة التساؤل عما إذا كانت حقوق البرلمان (أو حقوق الشعب

² راجع المادة 166 / الفقرة 1 من الدستور الاتحادي

³ راجع المادة 152 / الفقرة 3 من قانون البرلمان



بالاستفتاء العام) قد تعرضت للانتهاك في مجال يتصف بالأهمية القصوى على المستوى الوطني. ومن المسلم به أن الاتفاقية التأسيسية مع الاتحاد الأوروبي لا تندرج تحت فئة القانون غير الملزم، لكنها مثال يبرز السؤال الأوسع حول حقوق مشاركة البرلمان في السياسات الخارجية.

واستجابة لمطالبات برلمانية إجرائية تدعو إلى مشاركة أكبر للبرلمان في هذا الشأن قامت الحكومة في العام 2016 بتعديل القانون المحلي الخاص بتنظيم الحكومة والإدارة بهدف تحديد مفهوم تعبير "الخطط الهامة"⁴. ووفقاً لهذا التعريف تتم استشارة لجان الشؤون الخارجية في البرلمان. ويصح ذلك في حال كان تنفيذ توصيات أو قرارات المنظمات والهيئات الدولية يتطلب سنّ قانون اتحادي أو إدخال تعديل كبير على مثل هذا القانون. بالإضافة إلى ذلك فإنه يشمل الحالات التي تنطوي على خطر وقوع أضرار شديدة أو مواجهة عقوبات أو الإضرار بسمعة سويسرا في حال الامتناع عن القيام بذلك) راجع المادة 5 ب المدرجة حديثاً من القانون المحلي المذكور. إن هذا التعريف لـ "الخطط الهامة" ليس تعريفاً شاملاً؛ إذ أن صكوكاً أخرى، بما في ذلك قضايا القانون غير الملزم التي تتسم بأهميةٍ وصلّةٍ سياسيةٍ مشابهاً بالنسبة لسويسرا، يمكن أن تُصنّف أيضاً تحته (راجع أيضاً الصفحة 15 من التقرير الحكومي الذي ورد الاقتباس منه في الحاشية السفلى رقم 1).

وفي سياق المقارنة على المستوى الدولي تعتبر حقوق مشاركة البرلمان السويسري في السياسات الخارجية حقوقاً موسّعة وهي تشمل بشكل صريح وواضح مشاريع القانون غير الملزم. ومهما يكن من أمر فإن الأمثلة المتعارضة الواردة أعلاه لمعاهدات الهجرة وغير ذلك تشير إلى حقيقة مفادها أنه، على الرغم من الحقوق القانونية الموسّعة، فإن البرلمان لم يكن على الدوام قادراً على المساهمة بصورة مرضية في صياغة السياسات الخارجية عملياً. وقد أدى ذلك إلى إجراء عدد من الأنشطة وحالات التفويض من جانب كل من البرلمان والحكومة.

⁴ القانون المحلي الخاص بتنظيم الحكومة والإدارة، 25 تشرين الثاني / نوفمبر 1998



4. المشاريع الراهنة الهادفة إلى تعزيز دور البرلمان السويسري في مشاريع القوانين غير الملزمة

استجابة للقضية المتعلقة بالميثاق الدولي حول الهجرة والتقارير الحكومي المشار إليه آنفاً قامت لجنة الشؤون الخارجية في غرفتي البرلمان بتشكيل لجنة فرعية كلّفت بمهمة تحليل دور البرلمان في صياغة القانون غير الملزم. وبالإضافة إلى قيامها بتقييم ما إذا كان ينبغي تعديل الأسس القانونية بغية تعزيز دور البرلمان، تركز هذه اللجنة الفرعية بصورة خاصة على حقوق لجنة الشؤون الخارجية في المشاركة وتبادل المعلومات والتشاور. كما يشمل ذلك أيضاً إمعان النظر في إمكانية النص صراحة على ضرورة الحصول على موافقة البرلمان على مشاريع القانون غير الملزم في شروط معينة، أو النظر في فكرة حق البرلمان في الاعتراض.

وكلفت اللجنة الفرعية أيضاً بتقديم رأي قانوني، وإجراء عملية تقييم تتولى القيام بها الرقابة البرلمانية للإدارة (وهي هيئة التقييم التابعة للجمعية الاتحادية)، والتي نظرت في ما إذا كان تقييم "الخطط الهامة" من جانب الإدارة الاتحادية مناسباً ومنتظماً.

وقد صدرت الوثائق المتصلة بذلك مؤخراً⁵ وهي تتوصل إلى النتائج التالية ضمن أمور أخرى:

- إن حقوق البرلمان السويسري في المشاركة هي حقوق موسعة بالمقارنة مع الحال القائم على المستوى الدولي. إذ يحتل البرلمان السويسري موقعاً فريداً وهاماً بموجب المعايير الدولية؛ وهو يتمتع بحقوق مشاركة أكبر من حقوق البرلمانات في معظم البلدان الأخرى.

- إن القوانين الاتحادية التي تحدد حقوق المشاركة تترك مجالاً للتأويل والتفسير. فبعض القوانين تتسم بصياغة غير دقيقة، الأمر الذي يؤدي إلى تقييد حقوق هذه المشاركة أثناء الممارسة.

- تتم معالجة مشاريع القوانين غير الملزمة بصورة متباينة في أقسام الإدارة الاتحادية المختلفة بحيث أنه لا توجد منهجية منظمة أو موحدة لتحديد ما إذا كان يتوجب استشارة البرلمان أو اطلاعه على مشروع معين. كما أن تحديد الوقت المناسب لاستشارة البرلمان يبدو أمراً صعباً بصورة خاصة نظراً إلى أن مشاريع القوانين غير الملزمة تبدو أكثر مرونة وتقلباً من إجراءات صياغة الصكوك القانونية الأكثر رسمية.

RS172.010.1⁵

تقييم الرقابة البرلمانية لعمل الإدارة، شباط / فبراير 2022

ملخص، التقرير الكامل (باللغة الفرنسية فقط)، التحليل القانوني الخارجي (باللغة الألمانية فقط)



- إلى جانب ذلك، وفي داخل البرلمان نفسه، نجد أن مسؤوليات اللجان البرلمانية في ما يخص المشاركة في مسائل السياسات الخارجية ليست مسؤوليات واضحة دائماً.
وبصورة إجمالية يستنتج التقييم بأن الطريقة التي يشارك بها البرلمان في مجال القوانين غير الملزمة هي طريقة ملائمة جزئياً فقط. ولا زال عمل اللجنة البرلمانية الفرعية مستمراً في الوقت الراهن، ويبقى أن ننتظر لنرى كيف سيتم أخذ نتائج هذا التقييم بالحسبان.

وتم تشكيل مجموعة عمل من جانب الحكومة لصياغة دليل للقانون غير الملزم لصالح مكاتب الإدارة الاتحادية، وذلك بهدف تنسيق الإجراءات الخاصة بسن القانون غير الملزم ومشاركة البرلمان في هذه العملية. ومن المؤكد أن هذا الدليل سوف يساعد على ضمان منهجية منتظمة في ما يخص مشاريع القوانين غير الملزمة، ولكن يبقى الواقع العملي أمراً معقداً لكل من الحكومة والبرلمان على السواء.

5. المضامين والأسئلة المتعلقة بالبرلمانات

يُظهر المثال السويسري أنه على الرغم من أن حقوق البرلمان في ما يخص السياسات الخارجية يمكن أن تكون حقوقاً موسّعة فإن ممارسة هذه الحقوق تمثل تحدياً.
وبصورة إجمالية هناك أسئلة متعددة يمكن للبرلمان تناولها:

- بالنظر للزيادة المستمرة في مشاريع السياسات الخارجية، كيف تستطيع البرلمانات تنظيم نفسها بالصورة الأمثل لتضمن قدرتها على المشاركة في صياغة القوانين غير الملزمة بصورة عامة؟ هل ينبغي أن تكون هناك هيئات برلمانية مخصصة لذلك، وفي حال وجود عدة هيئات كهذه كيف يمكن تنسيق عملها بالصورة الأفضل؟

- ما هي الطرق المعينة التي يمكن للبرلمانات من خلالها أن تبقى على اطلاع وإشراف دائمين على مختلف مشاريع السياسات الخارجية؟ ووفقاً لأية معايير وأولويات ينبغي ترتيب هذه المواضيع؟

- كيف يمكن للعاملين في البرلمان المساهمة في هذه الجهود؟ ولكي يشغل البرلمان موقع القيادة في ما يخص تحديد أولويات حقوقه في المشاركة يبدو من المهم أن يتمكن من الاعتماد على عمليات تقييم مستقلة لهذه الأولويات.
من المحتمل أن يلعب القانون غير الملزم دوراً متزايداً في السنوات المقبلة. ولهذا السبب يبدو أنه من الضروري بصورة حاسمة أن تحدد البرلمانات حقوقها ومسؤولياتها كي تتجنب تهميشها من جانب الحكومات، أو حتى حرمانها من التأثير في السياسات الخارجية.

6. المصادر ومزيد من المعلومات

6.1 المصادر القانونية حول حقوق المشاركة البرلمانية في السياسات الخارجية

الدستور الاتحادي للاتحاد السويسري

المادة 166 العلاقات الخارجية والمعاهدات الدولية

- 1- تشارك الجمعية الاتحادية في صياغة السياسات الخارجية وتشرف على المحافظة على العلاقات الخارجية.
- 2- تقوم بإقرار المعاهدات الدولية باستثناء تلك التي يتم إبرامها من قبل المجلس الاتحادي بموجب نص تشريعي أو معاهدة دولية.

المادة 184 العلاقات الخارجية

- 1- يتولى المجلس الاتحادي مسؤولية العلاقات الخارجية، ومع مراعاة حق مشاركة الجمعية الاتحادية، يقوم بتمثيل سويسرا في الخارج.
- 2- يقوم بتوقيع المعاهدات الدولية والمصادقة عليها. يقوم بعرضها على الجمعية الاتحادية للموافقة.
- 3- في الحالات التي تتطلب فيها حماية مصالح البلاد ذلك يجوز للمجلس الاتحادي أن يصدر قوانين وقرارات. ويجب أن تكون القوانين محدودة المدة.

قانون البرلمان، ParIA

المادة 152 المعلومات والتشاور بشأن السياسات الخارجية

- 1- تقوم كل من اللجان المسؤولة عن السياسات الخارجية والمجلس الاتحادي باتصالات منتظمة مع بعضهما البعض بغية تبادل الآراء.
- 2- يُطلع المجلس الاتحادي الكتل المشرفة على المجلسين واللجان المسؤولة عن السياسات الخارجية بصورة منتظمة وشاملة، وفي الوقت المناسب، يُطلعها على التطورات الهامة في حقل السياسات الخارجية. كما تقوم اللجان المسؤولة عن السياسات الخارجية بنقل هذه المعلومات إلى اللجان الأخرى المعنية بقضايا السياسات الخارجية.
- 3- يقوم المجلس الاتحادي بالتشاور مع اللجان المسؤولة عن السياسات الخارجية في ما يخص الخطط الهامة، وكذلك التغييرات المنوي إجراؤها في عدد من الهيئات التمثيلية الدبلوماسية والقنصلية السويسرية في الخارج، وعلى

الخطوط التوجيهية والتعليمات المتصلة بالتفويض الخاص بالمفاوضات الدولية الهامة قبل اتخاذ القرار بشأنها أو إدخال تعديلات عليها. ويقوم المجلس باطلاع هذه اللجان على الحال الراهن لخططه ومدى التقدم الذي يتم إحرازه في المفاوضات.

3 مكررة- يقوم المجلس الاتحادي بالتشاور مع اللجان المسؤولة قبل:

التطبيق المؤقت لمعاهدة دولية يجب إبرامها أو إقرارها من قبل الجمعية الاتحادية، أو الانسحاب بصورة عاجلة من معاهدة دولية في حال كان يتوجب إقرار مثل هذا الانسحاب من قبل الجمعية الاتحادية. 3 مكررة ثانياً- في حال عارضت اللجان في كلا غرفتي البرلمان هذا التطبيق المؤقت أو الانسحاب الفوري يمتنع المجلس الاتحادي عن القيام بذلك.

4- في الحالات العاجلة يقوم المجلس الاتحادي بمشاوره رؤساء اللجان المسؤولة عن السياسات الخارجية. ويقوم رؤساء اللجان باطلاع اللجان دون تأخير.

5- يجوز للجان المسؤولة عن السياسات الخارجية أو اللجان الأخرى ذات الصلة أن تطلب اطلاعها أو مشاورتها من قبل المجلس الاتحادي.

قانون تنظيم الحكومة والإدارة

المادة 5 (ب)

1- تتم مشاوره اللجان المسؤولة عن السياسات الخارجية بشأن الخطط الهامة كما ورد في مفهوم المادة 152، الفقرات 3 و4 من قانون البرلمان المؤرخ 13 كانون الأول / ديسمبر 2002 (قانون البرلمان، ParIA) عندما: (أ) يتطلب تنفيذ توصيات أو قرارات المنظمات الدولية والهيئات متعددة الجنسيات تبني تعديل هام لقانون اتحادي، أو

(ب) في حال كان التخلي عن تنفيذ مثل هذه التوصيات أو القرارات سوف يعرض سويسرا لخطر اقتصادي كبير أو عقوبات أو عزلة بسبب موقفها المتباعد عن مواقف الآخرين، أو تعريض سمعتها للضرر أو غير ذلك من الأضرار الكبيرة

2- تجري مشاوره ضمن مفهوم الفقرة 1 بناء على مشروع تفويض من المجلس الاتحادي. وفي حال وجود ضرورة عاجلة للمشاورات بموجب المادة 152 الفقرة 4 من قانون البرلمان يجوز أن تجري المشاورات حول مواقف مؤقتة تخطط سويسرا لاتخاذها خلال المفاوضات.

6.2 المداخلات البرلمانية (مختارات)

- [18.4104](#) s Po. FAC-CS. التشاور مع البرلمان ومشاركته في حقل القانون غير الملزم
- [18.466.n](#) Pa. Iv. Parl. Group تسمح بإقرار القانون غير الملزم من قبل الجمعية الاتحادية
- [18.4112.n](#) Ip. Group C مشاركة البرلمان في القرارات المتعلقة بالقانون غير الملزم. غياب خط فاصل واضح لدى المجلس الاتحادي
- [18.3378](#) المجلس الوطني. تقارير حول سويسرا وضعتها منظمات دولية. مشاركة البرلمان في إجراءات التشاور
- [14.433](#) n Iv. pa. Aeschi Thomas توصيات وقرارات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وهيئاتها المتخصصة. ضرورة إطلاع اللجنة التشريعية ذات الصلة والتشاور معها
- [14.474](#) n Iv. pa. Romano صيانة اختصاصات البرلمان فيما يخص السياسات الخارجية والتشريع
- [16.456](#) s Iv. pa. CIP-CS الانسحاب من المعاهدات الدولية وتعديلها. تحديد الاختصاصات
- [10.3366](#) n Mo. National Council (CER-NC) المجلس الوطني. مراجعة الأسس القانونية التي تحكم إبرام معاهدة دولية من قبل المجلس الاتحادي
- [09.3361](#) n Mo. National Council (FAC-NC) المجلس الوطني. معاهدات الازدواج الضريبي. مشاوره لجان الشؤون الخارجية
- [08.3677](#) n Mo. Fehr Hans-Jürg دور سويسرا ضمن المنظمات المالية الدولية. مشاوره البرلمان
- [08.3637](#) s Mo. Maury Pasquier دور سويسرا ضمن المنظمات المالية الدولية. مشاوره البرلمان

6.3 الوثائق الحكومية

- التقرير الحكومي استجابة للمطالبة 18.4104، 26 حزيران / يونيو 2019:

<https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/57589.pdf>

- بيان صحافي 26 حزيران / يونيو 2019

<https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-75590.html>

- بيان صحافي 8 تشرين الثاني / نوفمبر 2019

<https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-77005.html>

6.4 اللجنة البرلمانية الفرعية حول حقوق المشاركة في القانون غير الملزم

- لجنة الشؤون الخارجية في مجلس الولايات، بيان صحافي، 14 كانون الثاني / يناير 2020

<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-apk-s-2020-01-14.aspx>

- لجنة الشؤون الخارجية في المجلس الوطني، بيان صحافي، 21 كانون الثاني / يناير 2020

<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-apk-n-2020-01-21.aspx>

- لجنة الشؤون الخارجية في المجلس الوطني، بيان صحافي، 1 شباط / فبراير 2022

<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-apk-n-2022-02-01.aspx?lang=1033>

- تقييم الرقابة البرلمانية للإدارة الاتحادية، موجز شباط / فبراير 2022،

https://www.parlament.ch/centers/documents/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=DOCID-1239417530-311

https://www.parlament.ch/centers/documents/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=DOCID-53009006-8757

النص الكامل للتقرير (باللغتين الألمانية والفرنسية فقط)

https://www.parlament.ch/centers/documents/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=DOCID-53009006-8757

https://www.parlament.ch/centers/documents/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=DOCID-1-10739

تحليل قانوني خارجي (باللغة الألمانية فقط)

https://www.parlament.ch/centers/documents/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=DOCID-1-10739



UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association of Secretaries General of Parliaments

COMMUNICATION

from

MR. P. SCHWAB
Secretary General of the Federal Assembly of Switzerland

on

INTERNATIONAL SOFT LAW AND THE ROLE OF PARLIAMENTS

Session
Nusa Dua, 2022

1. Introduction

In recent years, a growing number of international policy endeavours that fall under the heading of 'soft law' have spurred controversial debates. The most heated discussions to date took place in the run-up to the adoption of the United Nations' Global Compact on Migration. In several countries, including Switzerland, the Global Compact was criticised for lacking sufficient national political support and political and democratic participation in its drafting.

In the Swiss parliament, there were several attempts to prevent the adoption of the Global Compact. As our (Federal) Department of Foreign Affairs (i.e. our foreign ministry) played a leading role in drafting the document, these parliamentary interventions highlighted the extent to which the views of the government (represented by the Department of Foreign Affairs) could diverge from Parliament's more inward-looking assessment of foreign policy matters. It is perhaps not entirely surprising that the subject of this particular soft law project - migration - would generate controversy, since international migration policy is traditionally a field in which the interests of the sovereign state clash with global policy efforts.

However, international migration is by no means the only topic addressed by international soft law. In fact, according to a Swiss government report, soft law projects have multiplied in recent years, and cover a multitude of topics. Examples include private security companies (e.g. the Montreux document), international taxation law (e.g. the OECD guidelines on tax assistance and corporate taxation), and money laundering (such as the recommendations of the Financial Action Task Force on combating money laundering and terrorist financing).¹ Some of these codes, or guidelines, play a considerable role in international law. This is particularly the case in terms of international trade law with the Unidroit Principles.

2. What is 'soft law'?

The term 'soft law' is contradictory. Law, in its dominant positivist sense, is a set of mandatory norms, which leaves little room for flexibility or softness. Soft law is an oxymoron, which blurs this definition and consequently the respective fields of competence of Parliament and Government.

What is the definition of soft law? Practice in this area is particularly volatile and makes systematisation difficult.

According to the government report, there is no clear and agreed definition (p. 4-6). In fact, soft law can only be described as the sum of international agreements and regulations that do not fall under international (hard) law, which includes binding legal sources such as international custom or treaties. However, there appear to be two elements that are generally constitutive of soft law:

- 1) Soft law contains a normative character, it is not merely a declaration of intent (the law element);
- 2) However, soft law is not legally binding and may therefore not be sanctioned by the courts or the international community if violated (the soft element).

The Swiss government concludes that soft law should be understood as a distinct category of instruments used to shape international relations (p. 7). In an environment in which binding multilateral agreements are increasingly difficult to obtain, soft law can therefore serve as a means of enhancing dialogue. The underlying assumption is that states will be more willing to discuss non-binding soft law issues than binding multilateral agreements. Moreover, it is easier to conclude soft law agreements than international

¹ Consultation and participation of Parliament in the field of soft law, Federal Council report of 26 June 2019 in response to postulate 18.4104, Foreign Affairs Committee of the Council of States, 12 November 2018

treaties that require long and complicated negotiation and ratification processes.

However, the government also highlights a number of challenges that can be encountered in the drafting of soft law (p. 4). First, given the non-binding nature of soft law, there is a greater risk of inconsistent implementation in the different states. Second, soft law negotiations are more likely to be influenced by the interests of great powers than more formalised procedures of international treaty-making. Finally, and most importantly in the parliamentary context, soft law negotiations challenge domestic politics. In some cases, the political opinion-forming process is not fully exploited in the creation of soft law, which means that the opportunity to conduct extensive political debates that otherwise take place during the legislative process and when approving international treaties is applied to a lesser extent.

In Switzerland, these issues have been debated in Parliament. They have led to questions being raised about how Parliament's rights in foreign policy can be better taken into account with regard to soft law instruments. More generally, what role can parliaments play in the creation of international soft law?

3. The participation of the Swiss parliament in foreign policy in general: legal situation and challenges in practice

The rights of Parliament (and the cantons) to participate in Switzerland's foreign policy have evolved over time. They were explicitly enshrined in the Federal Constitution in 1999², thereby formalising a cooperative relationship between the executive and the legislature on foreign policy. Under this relationship, the government continues to have the strategic and operational lead on foreign policy; however, Parliament is able to participate in the overall shaping of foreign policy and be involved in conceptualising foreign policy opinions in important fundamental decisions. The underlying idea is that foreign policy should enjoy greater democratic and federal support, and that there should be a stronger link between domestic and foreign policy.

Specifically, the Parliament Act provides for a duty to consult. The government is required to consult the foreign affairs committees on 'important plans' as well as on 'guidelines and directives relating to mandates for important international negotiations' (before determining or amending them).³ At the same time, the government must provide information on the state of implementation of these projects and negotiations. However, the criterion of 'importance' is central here, as it is difficult to assess in practice and offers space for different and conflicting interpretations.

The Global Compact on Migration was neither the first nor will it be the last to lead to heated debates on Parliament's participation rights. In the late 2000s, Parliament wanted to have a greater say on international banking agreements. The OECD regulations subsequently adopted by the government were viewed critically by some groups within Parliament for being in conflict with domestic law. More recently, the government's decision to abandon negotiations on an Institutional Agreement with the EU, gave rise to the question of whether Parliament's rights (or the people's referendum rights) – had been violated in a field of utmost national importance. Admittedly, the Institutional Agreement with the EU does not fall under the category of soft law, but its example points to the larger question of Parliament's participation rights in foreign policy.

In response to parliamentary procedural requests calling for greater parliamentary involvement, the government amended the Ordinance on the Organisation of Government and Administration in 2016 to specify the term 'important plans'.⁴ According to this definition, the parliamentary foreign affairs

² See Art. 166 para. 1, Federal Constitution

³ See Art. 152 para. 3, Parliament Act

⁴ Government and Administration Organisation Ordinance, 25 November 1998,

committees are consulted. This is the case if the implementation of recommendations or decisions of international organisations and bodies require the enactment or a significant amendment of a federal law. Further, it includes cases, in which, refraining from doing so, would entail the risk of serious disadvantages or sanctions or damage Switzerland's reputation (see newly inserted Art. 5b of the Ordinance). This definition of "important plans" is not exhaustive; other instruments, including soft law issues that are of comparable political relevance and significance for Switzerland may also be subsumed under it (see also p. 15 of the government report quoted in footnote 1).

In an international comparison, the Swiss parliament's participation rights in foreign policy are extensive and explicitly include soft law projects. However, the abovementioned conflictual examples of the migration pacts *et al.* point to the fact, that despite extensive legal rights, Parliament has not always been able to contribute satisfactorily to the shaping of foreign policy in practice. This has led to a number of activities and mandates on the part of both Parliament and the government.

4. Ongoing projects to strengthen the role of the Swiss parliament in soft law projects

In response to the case regarding the Global Compact on Migration and the abovementioned government report, the foreign affairs committees of both chambers of Parliament set up a sub-committee with the mandate to analyse the role of Parliament in the drafting of soft law. Apart from assessing whether the legal bases should be adapted to strengthen Parliament's role, the sub-committee focuses in particular on the committee's rights regarding participation, information and consultation. This also includes reflections on having Parliament explicitly approve soft law projects under certain conditions, or the idea of parliamentary veto rights.

The sub-committee also commissioned a legal opinion and an evaluation to be carried out by the Parliamentary Control of the Administration (the Federal Assembly's evaluation service), which examined whether the assessment of 'important plans' on the part of the Federal Administration was expedient and systematic.

The respective documents were recently published⁵ and draw the following conclusions, *inter alia*:

- The Swiss parliament's participation rights are extensive in international comparison. The Swiss parliament holds a strong and unique position by international standards; it has greater participation rights than parliaments in most other countries.
- The federal acts defining the participation rights leave space for interpretation. Some legal acts are imprecisely worded, which has the effect of restricting participation rights in practice.
- Soft law projects are handled differently in the various Federal Administration offices, so there is no systematic or uniform approach to deciding whether Parliament must be consulted or informed about a particular project. The right timing for consulting parliament seems to be particularly difficult to assess, as soft law projects tend to be more fluid than processes aimed at creating more formal legal instruments.
- Also within Parliament, the responsibilities of the parliamentary committees with regard to participation on foreign policy are not always clear.

Overall, the evaluation concludes that the way in which Parliament is involved in the field of soft law is only partially appropriate. The parliamentary sub-committee's work is currently ongoing; it remains to be

[RS 172.010.1](#)

⁵ Evaluation by the Parliamentary Control of the Administration, February 2022
[Summary](#), [Full report](#) (only in French), [External legal analysis](#) (only in German)

seen how the results of the evaluation will be taken into account.

On the government's side, a working group has been set up to produce a soft law guide for Federal Administration offices and so as to harmonise procedures on creating soft law and involving Parliament in the process. This guide should certainly help to ensure that a more systematic approach is taken regarding soft law projects, but the practical situation remains complex for both the government and Parliament.

5. Implications and questions for parliaments

The Swiss example shows that while participation rights of parliaments in foreign policy can be extensive, putting them into practice is challenging.

Overall, there are several questions that could be addressed by parliaments:

- In view of the steady rise in foreign policy projects, how can parliaments best organise themselves to ensure they are able to participate in the creation of soft law, and international law in general? Should there be dedicated parliamentary bodies, and if there are several, how can their work best be coordinated?
- What are the particular methods through which parliaments can keep up-to-date and have an overview of the various foreign policy projects? According to which criteria and priorities should topics be ranked?
- How can parliamentary staff contribute to these efforts? In order for Parliament to be in the driving seat in terms of prioritising its own participation rights, it appears to be crucial that it can rely on independent assessments of these priorities.

Soft law is likely to play a growing role in the coming years. It therefore appears to be crucial for parliaments to define their rights and responsibilities, in order to avoid being marginalised by governments, or even deprived of influencing foreign policy.

6. Sources and further information

6.1. *Legal sources on parliamentary participation rights in foreign policy*

Federal Constitution of the Swiss Confederation

Art. 166 Foreign relations and international treaties

¹ The Federal Assembly shall participate in shaping foreign policy and supervise the maintenance of foreign relations.

² It shall approve international treaties, with the exception of those that are concluded by the Federal Council under a statutory provision or an international treaty.

Art. 184 Foreign relations

¹ The Federal Council is responsible for foreign relations, subject to the right of participation of the Federal Assembly; it represents Switzerland abroad.

² It signs and ratifies international treaties. It submits them to the Federal Assembly for approval.

³ Where safeguarding the interests of the country so requires, the Federal Council may issue ordinances and rulings. Ordinances must be of limited duration.

Parliament Act, ParIA

Art. 152 Information and consultation on foreign policy

¹ The committees responsible for foreign policy and the Federal Council shall have regular contact with each other in order to exchange views.

² The Federal Council shall inform the Presiding Colleges of the Councils and the committees responsible for foreign policy regularly, comprehensively and in good time of important foreign policy developments. The committees responsible for foreign policy shall also pass on this information to other committees involved in foreign policy related matters.

³ The Federal Council shall consult the committees responsible for foreign policy on important plans, on planned changes to the number of Switzerland's diplomatic and consular representations abroad, and on the guidelines and directives relating to mandates for important international negotiations before it decides on or amends the same. It shall inform these committees of the status of its plans and of the progress made in negotiations.¹⁵⁰

^{3bis} The Federal Council shall consult the committees responsible before it:

provisionally applies an international treaty that must be concluded or approved by the Federal Assembly; or

urgently withdraws from an international treaty when any withdrawal should be approved by the Federal Assembly.¹⁵¹

^{3ter} If the committees of both chambers are against provisional application or immediate withdrawal, the Federal Council shall refrain therefrom.¹⁵²

⁴ In urgent cases, the Federal Council shall consult the presidents of the committees responsible for foreign policy. The presidents shall inform their committees without delay.

⁵ The committees responsible for foreign policy or other relevant committees may request that they be informed or consulted by the Federal Council.

Government and Administration Organisation Ordinance

Art. 5b

¹ The committees responsible for foreign policy shall be consulted on important plans in the sense of art. 152, para 3 and 4, of the Parliament Act of 13 December 2002 (ParlA)¹¹ when:

- a. the implementation of recommendations or decisions of international organisations or multilateral bodies requires the adoption or significant amendment of a federal act, or if
- b. foregoing the implementation of such recommendations or decisions would expose Switzerland to the risk of significant economic disadvantage, sanctions or isolation due to its divergent position, or to reputational harm, or other serious disadvantages.

² A consultation in the sense of para 1 is conducted based on a draft Federal Council mandate. In the event of urgent consultations under Art. 152, para 4, ParlA, the consultation may take place based on provisional positions that Switzerland plans to take during negotiations.

6.2. *Parliamentary interventions (selection)*

- [18.4104](#) s Po. FAC-CS. Consultation and participation of Parliament in the field of soft law
- [18.466](#) n Pa. Iv. Parl. Group. Allow approval of soft law by the Federal Assembly
- [18.4112](#) n Ip. Group C. Parliamentary participation in decisions concerning soft law. Absence of clear line by Federal Council
- [18.3378](#) n Mo. National Council (FAC-NC). Reports on Switzerland produced by int. organisations. Involvement of Parliament in consultation procedure
- [14.433](#) n Iv. pa. Aeschi Thomas. Recommendations and decisions of the OECD and its special bodies. Obligation to inform and consult the relevant legislative committee
- [14.474](#) n Iv. pa. Romano. Safeguarding the competences of Parliament in terms of foreign policy and legislation
- [16.456](#) s Iv. pa. CIP-CS. Withdrawal from and amendment of international treaties. Allocation of competences
- [10.3366](#) n Mo. National Council (CER-NC). Revision of legal bases governing the conclusion of an international treaty by the Federal Council
- [09.3361](#) n Mo. National Council (FAC-NC). Double Taxation Conventions. Consultation of foreign affairs committees
- [08.3677](#) n Mo. Fehr Hans-Jürg. Switzerland's role within int. financial organisations. Consultation of Parliament
- [08.3637](#) s Mo. Maury Pasquier. Switzerland's role within int. financial organisations. Consultation of Parliament

6.3. Government documentation

- Government report in response to postulate 18.4104, 26 June 2019 : <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/57589.pdf>
- Press release, 26 June 2019: <https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-75590.html>
- Press release, 8 November 2019: <https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-77005.html>

6.4. Parliamentary sub-committee on participation rights in soft law

- Foreign Affairs Committee of the Council of States, press release, 14 January 2020 <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-apk-s-2020-01-14.aspx>
- Foreign Affairs Committee of the National Council, press release, 21 January 2020 <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-apk-n-2020-01-21.aspx>
- Foreign Affairs Committee of the National Council, press release, 1 February 2022 <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-apk-n-2022-02-01.aspx?lang=1033>
- Evaluation by the Parliamentary Control of the Federal Administration, February 2022
Summary, https://www.parlament.ch/centers/documents/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=DOCID-1239417530-311
Full report (only in German and French), https://www.parlament.ch/centers/documents/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=DOCID-53009006-8757
External legal analysis (only in German), https://www.parlament.ch/centers/documents/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=DOCID-1-10739