

## الاتحاد الأوروبي: دراسة في النشأة والتوسع، وتطور نظام ومؤسسات اتخاذ القرارات

صادق عبدالحميد المالكي

أستاذ مشارك، قسم العلوم السياسية، كلية الاقتصاد والإدارة، جامعة الملك عبدالعزيز

(قدم للنشر في ٢٤/٣/١٤٣٧هـ؛ وقبل للنشر في ٢٥/١٢/١٤٣٧هـ)

ملخص البحث. بعد حربين عالميتين بين الدول الأوروبية في أقل من ٤٠ سنة، وفي ظل الخوف من اجتياح شيوعي وشيك لأوروبا في نهاية الحرب العالمية الثانية وأمام أزمة اقتصادية خانقة، يشرح الكاتب كيف ظهرت فكرة توثيق التعاون بين الدول الأوروبية على أساس وظيفي كمخرج محتمل للواقع الأوروبي من حرب أخرى<sup>(١)</sup>، حيث كانت البداية المتواضعة للاتحاد الأوروبي عام ١٩٥١م بستة دول جمعتها اتفاقية تنظم وظيفتي إدارة الصلب والفحم الحجري عن طريق هيئة مستقلة عن الدول المنضوية، ثم وفي ضوء الثقة التي تم بناؤها على هذه الاتفاقية في الإدارة المشتركة، ومع نجاح مشروع مارشال الأمريكي (١٩٤٨-١٩٥١م) في توفير قاعدة للتنسيق الاقتصادي بدأت مفاوضات لتوحيد مجالات جديدة كما تم ضم دول أوروبية أخرى، وتم حتى الآن توقيع ثمانية اتفاقيات لتوحيد وظائف أخرى، ووصل عدد الدول المنضوية للاتحاد حتى الآن إلى ٢٨ دولة.

يسعى الباحث هنا إلى توضيح العوامل الاقتصادية والسياسية والثقافية التي ساعدت في قيام الاتحاد، في ظل اختلاف الشعوب الأوروبية في اللغة والعرق والدين، وكيف احتاج هذا التنوع المتعدد الأبعاد إلى تطوير تصميم مؤسساتي معقد يختلف في كثير من جوانبه وطريقة عمله (كما سنوضح) على ما هو معروف في مجال العلوم السياسية، وبالذات في طريقة اتخاذ القرارات.

(١) تجدر الإشارة إلى أنه وقبل ذلك ظهرت بوادر لفكرة الوحدة الوظيفية، انظر مثلاً:

- Atature, Suha. The Historical Roots of European Union: Integration, Characteristics, and Responsibilities for the 21<sup>st</sup> Century. European Journal of Social Sciences - volume 7, 2 (2008), p. 18.

كذلك سيقوم الباحث بتوضيح شبكة العلاقات والقوى خارج إطار المثلث الأساسي للقرار الأوروبي في بروكسل (مجلس الوزراء الأوروبي والبرلمان الأوروبي والمفوضية الأوروبية) التي تشارك في صنع القرار الأوروبي، والدور الذي تلعبه أجهزة التنفيذ والتشريع في داخل الدول الأعضاء في عمليات اتخاذ القرار على مستوى الاتحاد ضمن إطار الاتفاقيات التأسيسية للاتحاد، وكذلك إمكانيات اتخاذ القرار في الحالات الطارئة خارج إطار مواضيع الاتفاقيات.

لكن ورغم هذا التبرير للتشكيل التنظيمي المعقد في طريقة اتخاذ القرار، فإن هنالك ثمة ثمن تدفعه أوروبا اليوم على المستويين الشعبي والمؤسسي، فأما الثمن على المستوى الشعبي فيرتبط بضعف معرفة الأوروبيين أنفسهم عدا عن غيرهم على طريقة عمل الاتحاد إلى حد أن هنالك اليوم عشرات المعاهد التي أصبحت مهمتها الأساسية هي شرح طريقة عمل الاتحاد لموظفي الدول الأوروبية وغير الأوروبية، وذلك بسبب اختلافها عما هو متعارف عليه عالمياً في عمل الأنظمة السياسية، فأصبح فهم الاتحاد يكاد يكون محصوراً في النخب السياسية وأصحاب الاختصاص والمثقفين من الأوروبيين بدلاً من أن يكون متاحاً للسواد الأعظم من الأوروبيين<sup>(٣)</sup>.

أما على مستوى مؤسسات الاتحاد فقد حذر نائب رئيس الوزراء والمسؤول السابق عن الإصلاح المؤسسي في مملكة بلجيكا من مقر الاتحاد في بروكسل في خطاب له عام ٢٠١٢م بأن مشكلة الاتحاد الأوروبي تكمن في بقاء اتخاذ القرار، لدرجة أن هنالك نظرة للاتحاد الأوروبي على أنه لا يحقق ما هو متوقع منه بسبب استمرار النقاشات الداخلية بين الدول خلال نفس الأحداث فتأتي قراراته كردود فعل متأخرة وليست ذات جدوى بسبب تعارض المصالح بين الدول من جهة وبين مصالح الاتحاد الكلية من جهة أخرى<sup>(٣)</sup>.

بطبيعة الحال فإن التجربة الأوروبية في الانتقال بالبيئة في أوروبا من بيئة صراع واقتتال إلى بيئة انفتاح وتعاون هو في حد ذاته مدعاة لتحديد معالم التجربة الأوروبية والاستفادة منها، كما سوف يقوم الكاتب بتوضيح بعض الجوانب المتعلقة بإمكانيات التأثير في القرار الأوروبي.

(٢) انظر: دايفيد ريني مندوب مجلة الإيكونوميست البريطانية في بروكسل (The Economist) أوروبا: مشروع جيد لكن العيب في الناخبين:

يفسد تصويت تلو الآخر الأجندة الأوروبية من كتاب الإيكونوميست السنوي العدد ٢٣، ٢٠٠٩م، ص ٢٤ (النسخة العربية).

(3) Anackere, Steven V. Europe in the World: Contemporary Challenges and Opportunities for Improvement. Global Governance Institute, Brussels May, 2012, p. 4.

## مقدمة

(European External Action Service) حيث أصبح للاتحاد الأوروبي في مجال العلاقات الدولية كياناً اعتبارياً يعمل على التنسيق بين السياسات الخارجية لدول الاتحاد<sup>(٧)</sup>.

يجمع ما يسمى اليوم بالاتحاد الأوروبي بين ٢٨ دولة مستقلة، مشكلاً مظلة سياسية واقتصادية كبرى تمارس عمليات التعاون والتطوير المشترك لسياسات الدول الأعضاء وفق نسق جديد بطريقة تتيح للاتحاد أن يلعب دوراً أكبر بكثير من دولة منفردة في العديد من قضايا التعاون الدولي. تمتد دول هذا الاتحاد من المحيط الأطلسي إلى البحر الأسود ويبلغ تعداد سكانه أكثر من ٥٠٠ مليون نسمة<sup>(٤)</sup>. كما ينتج هذا التجمع المفتوح على بعضه اقتصادياً حوالي ٣٠٪ من صافي الإنتاج العالمي<sup>(٥)</sup>.

(٧) بالرغم من أن دول الاتحاد الأوروبي لم تتخلَّ حتى الآن عن حقها في الاستقلال في سياساتها الخارجية والأمنية، لكن وفي اتفاقية لشبونة التي وقعت عام ٢٠٠٧م تم الاتفاق على إنشاء الهيئة الأوروبية للعمل الخارجي بهدف تجربة إمكانيات التنسيق بين السياسات، وقد نجحت هذه الهيئة في غضون سنوات محدودة في تطوير موقف أوروبي موحد في العديد من القضايا الدولية وكان آخرها موقف الاتحاد من السلاح النووي الإيراني. هنا لابد من أن نشير إلى أن التجربة الأوروبية في مجال تنسيق السياسات الخارجية للدول الأعضاء تخضع بصفة مستمرة للتمحيص المستمر من قبل البرلمان الأوروبي (لجنة العلاقات الخارجية وبعثات البرلمان للخارج) والمؤسسات العلمية في دول الاتحاد، وقد حضر الكاتب في بروكسل أول جلسة استماع في لجنة العلاقات الدولية في البرلمان الأوروبي خلال عام ٢٠١٢م (أي بعد ثلاث سنوات من تاريخ بدء تطبيق اتفاقية لشبونة سنة ٢٠٠٩م) لتقييم عمل الهيئة الأوروبية للعمل الخارجي، وتم خلال الاجتماع الاستماع إلى بحوث التقييم التي صدرت عن عدد من مؤسسات البحث العلمي وكذلك الرأي الخاص لمجموعات من الدول الأوروبية، وكان النسق العام لهذه البحوث يدور حول تحديد الإيجابيات والسلبيات أولاً ثم الكشف عما يجب أن يكون عليه العمل في الهيئة لتصبح أكثر قدرة على أداء مهمتها في التنسيق. انظر أهم هذه البحوث:

- Rosa Balfour, Alyson Bailes and Megan Kenna. **European External Action Service at work: How to improve EU foreign policy**, Brussels: European Policy Center, Issue Paper No. 67, January 2012.

- Staffan Hemra, Thomas Raines and Richard Whitman. **A Diplomatic Entrepreneur: Making the Most of the European External Action Service**. A Chatham House Report, December 2011.

- Stephan Keukeleire (University of Leuven/College of Europe) and Arnout Justaert (University of Leuven). **EU Foreign Policy and the Challenges of Structural Diplomacy: Comprehensiveness, Coordination, Alignment and Learning**. DSEU Policy Paper 12 February 2012.

- Stefan Lehne. **More Action, Better Service: How to Strengthen the European External Action Service**, Carnegie Endowment for International Peace, December 16, 2011.

بالرغم من أن هذا الاتحاد حديث العهد نسبياً، إذ كانت بدايته الأولية قبل حوالي أقل من ٦٥ عاماً فقط، كما أنه بدأ على أساس وظيفي بعيداً عن أي شكل من أشكال الوحدة السياسية، لكنه أضحي اليوم أكثر تماسكاً وأكبر حجماً مما يجعل دراسته والتعرف على كيفية اتخاذ القرار داخل مؤسساته الرئيسية والطريقة التي تختلف بها عن الأشكال التقليدية المتعارف عليها للتنظيم السياسي أمراً يحتاجه كل من يعمل في مجال العلاقات الدولية<sup>(٦)</sup>. خاصة بعد اتفاقية لشبونة التي نشأت بموجبها الهيئة الأوروبية للعمل الخارجي

(4) Fule, Stefan. Understanding Enlargement, 2011. European Commission. Dir. General for Enlargement, p. 2.

(5) The EU Made Simple (with Lisbon Treaty Updates), 2010. American Chamber of Commerce to the EU, Belgium, p. 3.

(٦) في مجال الدور الدولي المتزايد للاتحاد الأوروبي انظر على سبيل

المثال:

- A World Player: The European Union's External Relations. European Commission Directorate General. Belgium. Can be reviewed online at: [www.europa.eu.int/comm](http://www.europa.eu.int/comm)

### أهمية البحث

بالإضافة إلى أهمية التعريف بطريقة عمل المؤسسات السياسية في الاتحاد الأوروبي وأساليب اتخاذ القرار ومدى تداخل المستويين القومي والاتحادي، لدارسي العلوم السياسية فإن التجربة الأوروبية في التقارب تقدم منهجاً لإمكانيات الانفتاح الاقتصادي والتنسيق السياسي بين الدول في مختلف مناطق العالم، حيث يمكن لمجلس التعاون الخليجي وجامعة الدول العربية أن تستفيد من التجربة الأوروبية في إثراء مجالات وأساليب ومؤسسات العمل المشترك من خلال الاستقراء والمقارنة لاستخلاص المنطلقات الداعية للتقارب والأدوات المؤسسية والتقنية اللازمة لزيادتها<sup>(٨)</sup>.

### الهدف من البحث

من خلال التعريف بمؤسسات الاتحاد الأوروبي وطريقة تشكيلها فإن هدف الباحث هو الكشف عن معالم اختلاف مؤسسات الاتحاد الأوروبي وبالذات مجلس الوزراء والمفوضية الأوروبية والبرلمان الأوروبي عما هو معروف في مجال مسميات ودور أجهزة التنظيم السياسي في الدولة الحديثة، وذلك لتمكين الدارسين من تحديد الفوارق والتعرف على إمكانيات التأثير في هذه المؤسسات، وذلك نظراً لنقص المعلومات في المجال باللغة العربية ولحاجة العاملين في المجال الدبلوماسي لفهم أداء مؤسسات الاتحاد مقارنة بما هو معروف في مجال بناء المؤسسات السياسية التقليدية.

كذلك سوف تكون من أهداف البحث الكشف عن معالم ابتعاد عمليات اتخاذ القرار في نطاق المؤسسات الأساسية للاتحاد عن بعض مبادئ اتفاقية وستفاليا (١٦٤٨م) التي تم على أساسها وضع أسس العلاقات الدولية خلال فترة الثلاث القرون الماضية.

إضافة لما سبق فإن من أهداف البحث توضيح التداخل بين المستوى الاتحادي ومستوى الدولة وكذلك الأساليب المؤسسية التي طورها الاتحاد في مجال التقاط آراء وتطلعات قوى مؤسسات المجتمعات الأوروبية لتشارك من بروكسل في صناعة القرار الأوروبي، والدور الذي تلعبه أجهزة التنفيذ والتشريع

(٨) هذا التوجه للاستفادة من التجربة الأوروبية ليس قضية نظرية بحتة، فبناء على تصريح للملك عبدالله رحمه الله عام ٢٠١١م حول النجاح الذي حققه الاتحاد الأوروبي في الوحدة، وخلال عمل كاتب هذا المقال في مدينة بروكسل كرئيس لقسم الاتحاد الأوروبي في السفارة السعودية في بروكسل أوكلت له مهمة اختيار مستشار أوروبي متخصص ليساعد جهاز الأمانة العامة لمجلس التعاون الخليجي في الرياض في مجال تطوير أساليب التعاون والتنسيق بين دول مجلس التعاون الخليجي من خلال الاستفادة من التجربة الأوروبية في حل العقبات الإدارية والاختلافات بين رغبات الدول، وبالفعل تم توقيع عقد مع خبير متخصص حيث كانت مهمته التعاون مع السفارة للرد على الأسئلة التي ترد من الأمانة العامة لمجلس التعاون الخليجي حول الجوانب العملية للتنظيم الاتحادي.

## البعد النظري:

### دراسة الاتحاد والتغير في مفهوم السيادة

يصعب حصر الكتب والبحوث في حقل دراسة الاتحاد الأوروبي كظاهرة جديدة في تصميم المؤسسات السياسية (Institutional design)<sup>(٩)</sup> تتعامل بشيء من المرونة مع مفهوم السيادة المطلقة للدولة القومية<sup>(١٠)</sup>،

(٩) دراسة تنظيم المؤسسات السياسية بهدف الحد من احتمالات إساءة استعمال السلطة بدأت فكرياً في العصر الحديث مع كتابات جون لوك وتوماس هوبز في القرن السادس عشر حول الأساس التعاقدية لعمل الحاكم، لكن تشارلز مونتسكيو في كتابه روح القوانين (١٧٤٨م) استطاع أن يضع تصوراً أدق للعلاقة بين مدى الفصل بين السلطات (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في التعيين والترقية والإقالة وبين احتمالات تطور الاستبداد السياسي في النظام القائم، ووصلت مواضع أهمية دراسة طريقة تنظيم العلاقة بين المؤسسات السياسية إلى مرحلة تسميتها بعلم دراسة التصميم المؤسساتي (Institutional design). للمزيد في هذا الشأن انظر:

- Nicholas Baldwin (editor) Executive Leadership and Legislative Assemblies. (Oxon, UK): Psychology Press, New York: Routledge Press, 2006.

(١٠) يرتبط مفهوم السيادة بمدى الهيمنة المتوقعة من حكومة الدولة على أراضيها وعلى من يسكن فيها، وللمفهوم بعد خارجي هو الأكثر أهمية يرتبط بمدى استقلال الدولة وسيطرة حكومتها على حقوق اتخاذ القرار وأنها السلطة العليا في النطاق الجغرافي للدولة. هنا لا بد من أن نشير إلى أن سيادة الدولة ومدى سيطرتها على القرار داخلياً وخارجياً هي قضية نسبية تختلف من دولة إلى أخرى ومن وقت إلى آخر، مع الأخذ بعين الاعتبار أن تطور هذا المفهوم جاء كجزء من عمليات التحول الأوروبي في نهاية فترة الفوضى والحروب في القرون الوسطى وظهر نظام الدولة القومية في العصر الحديث ابتداء من اتفاقية وستفاليا سنة ١٦٤٨م، حيث كان تأكدت السيطرة الكلية للعاهل الملكي (في ذلك الوقت) على قوى نبلاء الأقطاع والسلطة البابوية. انظر مثلاً تعريف المفهوم في:

- Iain McLean. Oxford Concise Dictionary of Politics. Oxford: Oxford University Press. 1996, p. 464.

داخل الدول في عمليات إنفاذ القرار الذي تم تقريره على مستوى الاتحاد ضمن إطار الاتفاقيات، وكذلك إمكانيات اتخاذ القرار في الحالات الطارئة خارج إطار الاتفاقيات.

## منهج البحث

في ضوء الاستقراء التاريخي يقوم الباحث بتحديد العوامل التي أدت إلى قيام الاتحاد الأوروبي رغم الاختلاف في الأصل العرقي واللغة والدين بين شعوب دول الاتحاد، ومن ثم يدرس السلوكيات الثقافية غير المرئية التي تجمع دول الاتحاد وتساعد على استمراره في ظل تناقض المصالح.

بعد ذلك يعالج الكاتب من منظور مؤسسي كيف يختلف مثلث القرار في بروكسل (مجلس الوزراء والبرلمان والمفوضية الأوروبية) في طريقة التنظيم عن الأشكال التي نعرفها في النظم السياسية، بما في ذلك الاختلاف في الوظائف والمسئوليات، كما يعالج الكاتب التغير في نظام اتخاذ القرار بناء على اتفاقية لشبونة سنة ٢٠٠٧م والتي تم فيها تطوير طريقة جديدة للتصويت تربط بين عدد سكان كل دولة وبين قوة صوت الدولة في مجلس الوزراء الأوروبي، حيث كان نظام التصويت قبل ذلك يستلزم الإجماع علماً بأن هنالك عدد محدود من القضايا التي لا تزال خاضعة لنظام الإجماع.

ففي ظل تنظيم الاتحاد الأوروبي نجد دولاً كبرى مثل إيطاليا وفرنسا وألمانيا تعمل وفق أنظمة وقواعد يجري صنعها في مؤسسات خارج نطاق المؤسسات القومية للدولة في بروكسل عاصمة الاتحاد الأوروبي، وإن دور حكومة الدولة أخذ يتحول تدريجياً إلى شريك مفاوض من بين عدد من الدول بدلاً من أن تكون الدولة سيادة قرارها، وبالذات بعد أن تم تطوير أنظمة للتصويت (كما سنوضح) بعيداً عن نظام الإجماع (الذي يضمن استقلال قرار الدولة) إلى نظام يفعل دور الأغلبية من دول الاتحاد ليكون القرار الاتحادي فوق قرار الدولة (Supranational) بصورة متزايدة، مما يجعل الدولة ملزمة في كثير من الأحيان على تطبيق قرارات قد لا تكون في مصلحتها خاصة بالنسبة للدول الصغيرة في الاتحاد (بسبب ضعف قوة صوتها في مجلس الوزراء ومحدودية عدد ممثليها في البرلمان الأوروبي).

وفي حالة بريطانيا بالذات فإن هنالك اعتراف بأن حق مجلس الوزراء الأوروبي والبرلمان الأوروبي الذي يتألف من شعوب تختلف في التاريخ واللغة والتركيب العرقي عن المملكة المتحدة في سن القوانين هو أمر ليس من السهل أن يقبله الشعب البريطاني، لكن الحكومة البريطانية على الأقل فيما مضى (قبل البدء بتطبيق اتفاقية لشبونة عام ٢٠٠٩م التي كانت قد وقعت عام ٢٠٠٧م) كانت تشعر بأن الفوائد أكثر من

وذلك منذ تاريخ اول اتفاقية اتحادية عام ١٩٥١م بسبب تعدد اللغات التي يكتب بها عن الموضوع وتنوع القضايا، حيث تحولت ظاهرة نمو الاتحاد الأوروبي في محيط من الكتل القومية التي خرجت لتوها من حربين عالميتين إلى ظاهرة عالمية تدرس عبر أقسام العلوم السياسية في جامعات العالم<sup>(١١)</sup>، لكن من أهم الدراسات والبحوث في مجال نمو الاتحاد الأوروبي تلك التي كشفت عن التغير في طريقة تنظيم مؤسسات اتخاذ القرار في الاتحاد الأوروبي بعيداً عما جاءت به اتفاقية وستفاليا عام ١٦٤٨م<sup>(١٢)</sup>، حيث نلاحظ تزايد مظاهر دور مؤسسات الاتحاد الأوروبي، وبالذات ما يعرف بمثلث القرار الأوروبي كمؤسسات قادرة على اتخاذ قرارات فوق الدولة (Supranational).

(١١) في أغلب أقسام العلوم السياسية في العالم اليوم تدرس على الأقل مادة واحدة عن نشأة وتطور الاتحاد الأوروبي كظاهرة جديدة في العلاقات الدولية، والكاتب هو المسؤول عن تدريس المادة في قسم العلوم السياسية بجامعة الملك عبدالعزيز، مستفيداً من خبرته العملية في مدينة بروكسل كرئيس لقسم الاتحاد الأوروبي في السفارة السعودية في بلجيكا.

(١٢) وهي الاتفاقية التي وضعت أسس العلاقات الدولية كما نعرفها في العصر الحديث على أساس قواعد خرجت بها الاتفاقية لإنهاء حرب الثلاثين عاماً بين الدول الأوروبية في ذلك الوقت، وأصبحت مبادئ أساسية في العلاقات بين الدول، وأهمها مبدأ السيادة المطلقة لقرارات الدولة على أراضيها وعلى من يسكن فيها، ومبدأ الولاء القومي، ومبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدولة صاحبة السلطة على الإقليم الجغرافي. انظر:

لوجود بناء مؤسسي للقرار يعلو فوق قرارات الدول (على عكس ما ترغب بريطانيا بالذات) حتى يكون لدى الاتحاد فرصة للنجاح، حيث نلاحظ أنه وفي نفس فترة إنشاء السوق الأوروبية المشتركة (European Economic Community) حسب الاتفاقية الثانية للاتحاد وكانت في روما عام ١٩٥٧م (في ذلك الوقت كان عدد دول الاتحاد ستة دول هي فرنسا وألمانيا وبلجيكا وهولندا وإيطاليا ولوكسمبورج)، فقد تم إنشاء تجمع اقتصادي آخر منافس داخل أوروبا عام ١٩٦٠م يتألف من سبعة دول هي المملكة المتحدة والدانمارك وسويسرا والنرويج والبرتغال والنمسا والسويد، وعرف في حينه بمسمى الهيئة الأوروبية للتجارة الحرة (European Free Trade Association)، لكن هذا التجمع فشل رغم التشابه في الهدف مع السوق الأوروبية المشتركة لعدد من الأسباب أهمها عدم وجود هيكل علوي لاتخاذ القرارات (supranational) قادر على فرض قراراته على الدول المشاركة، ونجد توضيح لهذا الفارق الهام الذي يرتبط بمنهج اتخاذ القرار في كتاب تبسيط الاتحاد الأوروبي:

“As a rival to the European Economic Community (EEC), seven European countries (UK, Norway, Sweden, Portugal, Switzerland, Austria and Denmark) founded the European Free Trade Association (EFTA). Like the EEC, the aim of this organization was to promote free trade, but EFTA had no supranational institutions”, which led, at a later stage, into its failure.<sup>(14)</sup>

(١٤) The EU Made Simple, 2010, p. 5، مرجع سابق.

المساوي. في هذا الشأن فقد أعلن توني بلير رئيس حزب العمال البريطاني صراحة عام ١٩٩٨م:

“لقد دفعنا راغبين ثمن المشاركة في السيادة المشتركة فيما يتعلق بالدفاع، نظير الحصول على الجائزة الكبرى التي تتمثل في الأمن الجماعي عبر منظمة حلف شمال الأطلسي "الناتو"، بل ولا بد أن نكون على استعداد لدفع ثمن مماثل في الاتحاد الأوروبي من أجل الحصول على جوائز الأمن السياسي والاستقرار، والأسواق المفتوحة، والدخول المرتفعة، والمزيد من فرص العمل، فلقد جرت العادة أن ينتج الأمن عن الاعتماد على الذات وتحصين الدفاعات، أما اليوم فالأمن يتولد عن الانفتاح وإزالة الحواجز”<sup>(١٣)</sup>.

(لكن لا بد أن نشير هنا إلى أن الوضع قد تأزم مؤخراً مع بداية تطبيق اتفاقية لشبونة في عام ٢٠٠٩م (التي قامت على تغيير نظام التصويت من الإجماع إلى نظام الأغلبية في أغلب المجالات)، حيث نلاحظ أن هنالك عودة للميول السيادية فقد وعد رئيس الوزراء الحالي ديفيد كامرون الشعب البريطاني بإجراء استفتاء شامل على خروج أو بقاء بريطانيا في الاتحاد في عام ٢٠١٧م).

في نفس الوقت فمن الضروري أن نشير إلى أن التجربة الأوروبية المعاصرة تظهر الأهمية الخاصة

(١٣) انظر: فيليب ألييندينجر ومايكل تشابمان، التخطيط في الألفية الجديدة في كتاب التخطيط بعد عام ٢٠٠٠م. تحرير فيليب ألييندينجر ومايكل تشابمان، وترجمة عبدالإله بن محمد المعيوف، الرياض: النشر العلمي والمطابع، ١٤٣٣هـ/٢٠١٢م، ص ١٣.

ترجمة الكاتب للعبارة السابقة:

كمنافس للسوق الأوروبية المشتركة (EEC) فقد قامت سبع دول أوروبية (المملكة المتحدة والنرويج والسويد والبرتغال وسويسرا والنمسا والدانمارك) بإنشاء تجمع اقتصادي آخر يهدف إلى تنشيط التجارة الحرة وسمي بالهيئة الأوروبية للتجارة الحرة (EFTA) ولكن هذا التجمع فشل لأن مؤسساته لم تكن تملك حق تقرير سياسات فوق الدولة.

إن ما يظهر الأهمية الخاصة لهذا التحول بعيداً عن المفاهيم الأساسية للدولة القومية وانحسار قاعدة الاستقلال المطلق قبل الاتحاد إلى الاستقلال النسبي بعده، يتضح لنا جلياً في حقيقة أن أكثر من ٦٠٪ من التشريعات التي يجري وضعها في دول الاتحاد حالياً هي قوانين وأنظمة تم وضع مبادئها من قبل مؤسسات الاتحاد الأوروبي في بروكسل عاصمة الاتحاد الأوروبي<sup>(١٥)</sup>.

لكن أهم ما يميز النظام الأوروبي لمؤسسات اتخاذ القرار "فوق الدولة" (supranational) هو أنه لم يجر بناء هذه المؤسسات على أساس إلغاء دور الدولة القومية، وإنما تم بناؤها من خلال تجميع سيادات

(١٥) سنوياً وبناء على اتفاقيات الاتحاد الأوروبي فإن هنالك مئات القرارات والتنظيمات التي تصدر عن الاتحاد الأوروبي وهي تؤثر بدون شك على الدول الأعضاء وعلى حياة المواطنين عبر دول الاتحاد انظر:

- Borchardt, Klaus-Dieter. The ABC of the European Union Law. Luxembourg: Publication Office of the EU, 2010, p. 7.

الدول في آلة مؤسساتية (ليونارد ٢٠٠٩، ص ٢٢)، أو نظام مؤسساتي للتفاعل يتألف من ثلاث أطراف وهي مجلس الوزراء الأوروبي ويمثل مصالح الدول، حيث تستطيع كل دولة أن تعبر عن مدى عمق ما تراه من مصالحها القومية شارحة المنطق والأسباب، والبرلمان الأوروبي حيث نجد ممثلي الشعوب الأوروبية (التي تختلف في أحيان كثيرة عن مصالح الدول) الذين تم انتخابهم لتمثيل رغبات ومطامح الشعوب في تكتلات حزبية للرأي عبر أوروبا، والطرف الأخير من هذه الآلة المؤسساتية هو المفوضية الأوروبية التي تم إنشاؤها بهدف تمثيل مصلحة أوروبا (سوف يتم شرحها بالتفصيل لاحقاً) من خلال وضع مشاريع القوانين والأنظمة المشتركة التي تحقق مصلحة أوروبا وفي نفس الوقت يفترض أن تمثل الحد الأعلى الممكن من مصالح الدول ورغبات الشعوب.

تقوم هذه الأجهزة من منطلقاتها القومية (الدولة) والشعبية (الأحزاب السياسية) والأوروبية (المفوضية الأوروبية) بعمليات التفاوض المستمر حول طريقة تقنين ما تم الاتفاق على توحيد في الاتفاقيات الدولية التأسيسية.

وفي حالة المفاوضات داخل مجلس الوزراء الأوروبي بالذات (الذي يمثل مصالح الدول المباشرة) حول اقتراح قانون تقدمت به المفوضية (التي لها الحق في المبادرة التشريعية حيث تقوم بإرسالها لمجلس الوزراء

الممكن من مصالح كل دولة مع ما هو من مصلحة أوروبا حسب ما تراه المفوضية الأوروبية. هنا لا بد أن نشير إلى أن هذه المفاوضات بين الدول، التي تجري في مجالات مختلفة في آن واحد، تجد سندها القانوني التأسيسي الذي يجعلها تتجه نحو الإنجاز في أن هنالك التزام من حيث المبدأ تم الاتفاق عليه في الاتفاقيات التأسيسية التي وقعت عليها الدولة بمحض إرادتها وتم الحصول على الموافقة الشعبية على الاتفاقية في لحظة سابقة للمفاوضات التي تجري بقيادة المبادرات التشريعية للمفوضية الأوروبية. هذا السند القانوني يجعل الدولة غير قادرة على التراجع لأنها التزمت بتوحيد المجال قيد التفاوض حسب الاتفاقيات في المجالات المختلفة.

ومع ذلك فإن هنالك سعي دؤوب في الاتحاد لإرضاء الدول نجده فيما أضافته اتفاقية لشبونة كقيد آخر على عمليات التقنين التي قد تقوم بها المفوضية وهو معيار الكفاية، ويعني في أبسط صورة أن ما تقترحه المفوضية من قوانين مشتركة في ضوء الاتفاقيات يجب ألا تكون تكلفة تطبيقه أعلى من تكلفة فيما لو ترك الموضوع كجزء من اختصاص الدولة. إثبات الوفر أو الكفاية العملية في حال المبادرات التشريعية هو من المهام الملقاة على عاتق المفوضية، وفي حال عدم قدرتها على إثبات ذلك يلغى مشروع القانون.

والبرلمان الأوروبي في آن واحد) فإن التفاوض يبدأ داخل مجلس الوزراء الأوروبي عادة بين لجان ذات اختصاص من كل دولة عند أدنى مستوى ممكن بين من يمثلون مصالح كل دولة المتواجدين حسب متطلبات كل دولة فيما يعرف ببعثات الدول<sup>(١٦)</sup>، وتنتقل القضايا التي لم يتم التوافق عليها إلى مستوى أعلى بين نفس البعثات ليجري حل جزء آخر من قضايا الخلاف حول المبادرة القانونية المقترحة من المفوضية، وفي حال استمرار وجود بعض الخلافات فإنها تترك لاجتماع مجلس الوزراء الأوروبي كل في اختصاصه (مثلاً اجتماع مجلس وزراء الزراعة لمعالجة قضايا الخلاف المتبقية من مفاوضات اللجان في مجال الزراعة). حسب هذا النظام المتدرج في التفاوض وفي حالات نادرة يجري نقل القضايا العالقة إلى اجتماعات مجلس أوروبا بين رؤساء الدول الذي يعقد في الأوقات العادية مرة كل ثلاثة أشهر.

فالمطلوب هنا في هذه الآلية التفاوضية متعددة المستويات ليس تحطيم المصالح القومية للدول بقدر ما هو العمل على تحقيق مجاورة صعبة بين الحد الأعلى

(١٦) يتواجد بعثة لكل دولة من دول الاتحاد في نفس مدينة بروكسل، وهذه البعثة على اتصال مباشر مع حكومة الدولة، ويمكنها في ذلك التواصل مع كافة الأجهزة المعنية داخل الدولة لتحديد وجهة نظر الدولة بدقة خلال المفاوضات. يتولى إدارة هذه البعثات سفيرين بمهام مختلفة من أقدار موظفي كل دولة حيث يقومون بالإشراف على لجان المفاوضات لدولهم والاستعلام من الدولة الأم عن أولويات الدولة ومجال التفاوض المتاح.

الستار، لكن هذا التستر بالذات أدى إلى نجاح تجربة سياسية فريدة من نوعها"<sup>(١٧)</sup>.

لقد سمي الكاتب مارك ليونارد قدرة الاتحاد على تقنين ما يراه مناسباً لأوروبا عن طريق نفس أجهزة الدولة القومية "بالنظام السياسي الخفي" حيث تزيد نسبة القوانين الأوروبية الخاضعة للقواعد الاتحادية الصادرة عن بروكسل على أكثر من ٦٠٪ من قوانين دول الاتحاد، مما يظهر مدى تأثير هذا النظام الخفي.

هذا التحول يكشف لنا أن الدراسة النظرية للتوجهات الاتحادية في العالم بصفة عامة وللاتحاد الأوروبي بصفة خاصة تبدأ في الواقع من دراسة مدى الابتعاد عما هو قومي وخاضع لسيادة الدولة المطلقة، وما هو اتحادي وخاضع لعمليات التشريع الاتحادي في عمليات صناعة القرار، وأن استيعاب دور الطرفين (القومي والاتحادي) ككقيضين في العملية السياسية هو في الواقع أساس تحديد مدى النجاح أو الفشل في استمرار التوجهات الاتحادية.

مع كل ما سبق فلا بد أن نشير هنا إلى أن إشكالية التناقض بين ما هو للدولة وخاضع لسيادتها الأحادية، وما هو للاتحاد وخاضع للتنظيم المشترك على مستقبل الاتحاد الأوروبي، لا يزال يظهر بين فينة وأخرى حينما تصل بعض الدول إلى حالة من الرفض

بعد المفاوضات وفي حال الاتفاق على مشروع قانون وصدوره كقانون منبثق من مثلث القرار في بروكسل آنف الذكر (قد يستغرق الأمر ثلاث سنوات)، فإن عملية توفير الغطاء التشريعي اللازم داخل كل دولة، وكذلك عمليات التنفيذ الفعلي للقانون أو القاعدة التي تم الاتفاق عليها تصبح من اختصاص كل دولة على حده (كما سنوضح بالرسم لاحقاً)، حيث تصبح مهمة الدولة قولبة القانون الصادر من بروكسل وإعطائه الشرعية المحلية من خلال تجهزتها المختصة بالتشريع والتنفيذ، مع الأخذ بعين الاعتبار أن للمفوضية الحق في التأكد من تطبيق القانون بطريقة متشابهة عبر دول الاتحاد وكذلك حقها في إصدار غرامات ضد الدول المخالفة، مع إمكانية نقل الموضوع إلى محكمة العدل الأوروبية في حال استمرار مخالفة القانون الصادر عن الاتحاد.

فعبّر هذه الآلة المؤسساتية أو ما يسمى بمثلث القرار الأوروبي، وبناء على الاتفاقيات التأسيسية (ثمانية اتفاقيات حتى الآن) التي تمثل رؤية مشتركة لما يجب إدارته بطريقة مشتركة "تمكنت أوروبا من التمدد تقريباً في حياة الأوروبيين بلا معارضة، وذلك بانسيابها في بنية الحياة الوطنية، محولة بذلك المؤسسات الوطنية من الداخل دون أن تمسها من الخارج. إن "أوربة" الحياة السياسية قد تمت إلى حد كبير من خلف

(١٧) مارك ليونارد، لماذا سيكون القرن ٢١ قرناً أوروبياً. ترجمة أحمد

عجاج، السعودية: شركة مكتبة العبيكان، ٢٠٠٩م، ص ٢٢.

من هذا المنطلق التحليلي للتناقض أنف الذكر فإن الباحث سوف يقوم أيضاً باستعراض النظم والأساليب التي استطاع الاتحاد الأوروبي تطويرها لربط العمل على المستوى الاتحادي مع عمل الحكومات على المستوى القومي بهدف إشعارها بأن الاتحاد لم يأت ليكون بديلاً عنها، ليس فقط في وظيفة الدولة التنفيذية (كمنفذ لما يتم الاتفاق عليه على المستوى الاتحادي)، بل وأيضاً دور البرلمان القومي في عمليات تقنين أو رفض تقنين ما يجري دراسة إقراره على المستوى الاتحادي، على أساس أن شعور مؤسسات الدولة القومية بالخطر من التطورات الاتحادية قد يشكل خطر على مستقبل الاتحاد ككل.

### أسلوب تقسيم الدراسة

بناء على ما سبق فإن دراستنا لنشأة الاتحاد الأوروبي وتطور مؤسسات القرار فيه سوف تتدرج كالتالي:

- أولاً: المنطلقات الفكرية للقادة الأوائل للاتحاد الأوروبي.
- ثانياً: الأسس القانونية للاتحاد: الاتفاقيات الدولية كأساس لتزايد الاختصاصات الاتحادية.
- ثالثاً: دور محكمة العدل الأوروبية في الاستفادة من اتفاقيات الاتحاد لتثبيت دور الاتفاقيات في داخل الدول الأعضاء.

لنتائج العمل الاتحادي خوفاً على استقلالها السياسي<sup>(١٨)</sup> أو إرثها الثقافي<sup>(١٩)</sup> أو حتى ظهور الرغبة في الانعتاق من الاتحاد ككل<sup>(٢٠)</sup>.

(١٨) هنالك شرح دقيق للطريقة التي فوض بها الرفض الفرنسي والرفض الهولندي مشروع الدستور الأوروبي إلى حد إلغاءه بالكامل في عبدالعزيز البحيوي، "معنى اللالفرنسية/الهولندية للدستور الأوروبي". مجلة حوار العرب، العدد ٨، يوليو ٢٠٠٥م، ص ٩٨-١٠٤.

(١٩) جاك راكوف، آباء أوروبا المتعثرون، مجلة فورن بوليسي (Foreign Policy)، ص ١٩. انظر أيضاً النسخة العربية عدد أكتوبر-سبتمبر ٢٠٠٣م.

(٢٠) على سبيل المثال نجد نموذج السلوك البريطاني مؤخراً كمثال للتطرف في عودة التوجهات القومية وسلوك الدولة لحماية مصالحها الذاتية بغض النظر عن مصالح الدول الأخرى كأساس لوجودها في سدة الحكم، حيث أعلن رئيس وزراء بريطانيا دافيد كامرون بناء على ضغوط شعبية الأسس الجديدة للتفاوض لبقاء بريطانيا ضمن الاتحاد، التي يمكن اختصارها في أربعة قضايا هي: "التعهد بإبقاء بريطانيا خارج أي مخطط لدولة أوروبية موحدة"، "وحماية العملة البريطانية"، واشتراط "إعطاء المؤسسات الوطنية صلاحية تجاوز قوانين الاتحاد الأوروبي"، والنظر في "إعادة تنظيم الاتحاد". (سوف يتم التصويت من قبل الشعب البريطاني في ضوء نتائج التفاوض مع الاتحاد الأوروبي على هذه الأسس خلال عام ٢٠١٧م). انظر: "أربعة شروط لبقاء بريطانيا في الاتحاد الأوروبي"، جريدة الشرق الأوسط، ١٢/١٠/٢٠١٥م. ما يجب أن نعرفه هنا هو أن دافيد كامرون نفسه هو مع البقاء في الاتحاد، ولكن بريطانيا هدف تحقيق فوائد من التفاوض مرة أخرى، علماً بأن بريطانيا من حيث التناسب مع عدد سكانها تتحمل أقل نسبة من تكاليف العمل الاتحادي، حيث كانت قد نجحت في مفاوضات سابقة بقيادة مارجريت تاتشر في خفض تكاليف انضمامها للاتحاد.

آلت إلى حروب أوروبية<sup>(٢٢)</sup>، ولذلك جاءت الأطراف التي انهكتها الحرب الأخيرة إلى طاولة مفاوضات في بادئ الأمر لتنظيم الأدوات الأساسية للحرب كحد أدنى لتحقيق شيء من السلام وهما الحديد والفحم الحجري (الحديد الذي تصنع منه الطائرات والدبابات والفحم الحجري كان مصدر الطاقة الأساسي في ذلك الوقت)، على أمل أن يجد التنظيم الوظيفي المشترك (توحيد الوظيفة في إدارة مجال بعينه دون الدخول في ملابسات الوحدة السياسية) في هذا المجال من احتمالات استخدامها في حرب أخرى<sup>(٢٣)</sup>.

هنا نلاحظ أن القلق الذي كان يحرك الستة دول الأولى التي شاركت في المفاوضات الأولية كان يختلف من دولة إلى أخرى، لكن العامل المشترك كان بوضوح هو الحد ما أمكن من احتمالات قيام حروب جديدة بين الأوروبيين، فالهاجس الفرنسي كان يرتبط بالخوف من أن تصبح فرنسا مرة أخرى مسرحاً للصراع بين جارتها الكبيرتين ألمانيا وبريطانيا، أما بالنسبة لألمانيا التي خرجت مقسمة مع نهاية الحرب فقد كانت ترغب في العودة إلى حظيرة أوروبا بعد أن تسببت في الحربين الأولى والثانية ووجدت نفسها مستعمرة من جهة أربع دول (روسيا وبريطانيا وفرنسا وأمريكا)، أما بلجيكا وهولندا

(٢٢) انظر:

- Attila Marjan, The Middle of the Map: Geopolitics of Perception. London: John Harper Publishing, 2011, p. 9.

(٢٣) مارك ليونارد، لماذا سيكون القرن ٢١ قرناً أوروبياً، ترجمة أحمد

عجاج، الرياض: العبيكان، ٢٠٠٩م، ص ٢٠.

- رابعاً: قواعد البناء الثقافي لأوروبا في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية.
- خامساً: توسع الاتحاد الأوروبي: تطوير منهج لاتخاذ القرار فيما يتعلق بانضمام دول أوروبية جديدة للاتحاد.
- سادساً: مؤسسات اتخاذ القرار في الاتحاد الأوروبي: إشكالية قيام مؤسسات جديدة بمسميات قديمة.

### أولاً: المنطلقات الفكرية للقادة الأوائل للاتحاد الأوروبي

ولدت الفكرة الأساسية للاتحاد في ظل شبح مآسي الحربين العالميتين الأولى والثانية بين الدول الأوروبية على يد عدد محدود من التكنوقراط وهم وزير الخارجية الفرنسي روبرت شومان (عاش من ١٨٨٦-١٩٦٣م) ووزير الخارجية الألماني والتر هالستين (من ١٩٠١-١٩٨٢م) والشخصية البارزة بينهم هو الفرنسي جان مونت (من ١٨٨٨-١٩٧٩م) الذي اقترح الفكرة الأساسية في أن تضع فرنسا وألمانيا مقدراتها في مجال الحديد والفحم الحجري تحت مظلة إدارة واحدة مستقلة عن حكومتي الطرفين<sup>(٢٤)</sup>.

فمع نهاية الحربين العالميتين ظهر هاجس الخوف من العودة لمنطق توازنات القوى في أوروبا التي طالما

(٢٤) The EU Made Simple, 2010, p. 9، مرجع سابق.

مؤسسات العمل الاتحادي، ونلاحظ هنا الطبيعة التدرجية في مجالات التعاون والتعاقد على أساس وظيفي بين عدد محدود من الدول الأوروبية ابتداء من عام ١٩٥١م بالاتفاقية المحدودة المعروفة باتفاقية باريس<sup>(٢٧)</sup>.

هدف هذه الاتفاقيات هو في الواقع الحصول على تحويل قانوني ابتدائي من كل دولة على حق قيام مؤسسات مشتركة بوضع قواعد مشتركة لتنظيم المجالات المنصوص عليها، ولا يعني التوقيع على الاتفاقية إطلاق يد الاتحاد في التنظيم وإصدار التشريعات في المجال، وإنما تكون كل اتفاقية بداية لمفاوضات شاقة بين الدول الموقعة داخل نفس مؤسسات الاتحاد (التي تتمثل فيها كل دولة) لتقنين نظم جديدة (حسب ما سيجري شرحه) كحلول توافقية لتحقيق مصالح مشتركة في المجال الذي نصت الاتفاقية على تنظيمه.

ولعل الاتفاقية الأكثر أهمية في مرحلة نشأة الاتحاد هي اتفاقية روما عام ١٩٥٧م، حيث تبلور فيها المشروع الاقتصادي الأوروبي المشترك في ضوء نجاح تجارب

ولوكسمبرج وإيطاليا فهي تشترك في حدود مع الجارتين الكبيرتين مما يجعل أراضي دولهم محل الصراع والقتال دون أن يكون لديهم القدرة على إيقاف الدولتين من احتلال أراضيهم بسبب صغر الحجم وبالذات بالنسبة للكسمبورج وهولندا وبلجيكا<sup>(٢٨)</sup>.

لكن وحتى في ذلك الوقت المبكر من عمر الاتحاد في أوائل الخمسينات من القرن الماضي فقد كان الهدف المعلن أكثر من مجرد اتفاقية واحدة الى هدف أكبر وهو:

"كان الأمل هو أن جمع قدرات دول أوروبا الغربية عن طريق قواعد عمل مشتركة قد يجعل نشوء الحرب بين هذه الدول غير ممكن من الناحية اللوجستية والعملية"<sup>(٢٩)</sup>.

ثانياً: الأسس القانونية للاتحاد: الاتفاقيات الدولية<sup>(٣٠)</sup>  
كأساس لتزايد الاختصاصات الاتحادية  
تشكل الاتفاقيات الدولية الموقعة بين دول الاتحاد الأساس القانوني لتزايد اختصاصات ودور

(٢٤) مارك ليونارد، ٢٠٠٩م، مرجع سابق، ص ٢١.

(٢٥) The EU Made Simple, 2010, p 5، مرجع سابق:

"It was hoped that by pooling these resources war between Western European countries would become logistically impossible".

(٢٦) تعريف المعاهدة أو الاتفاقية الدولية: عرفت معاهدة فيينا المعاهدة في المادة الثانية منها بأنها "اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر في شكل مكتوب، ويخضع للقانون الدولي، سواء كان هذا الاتفاق في وثيقة واحدة أو أكثر، وأياً كانت التسمية".  
انظر: عبدالكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي. عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر، ١٩٩٧م، ص ٢٥٩.

(٢٧) هذه الاتفاقية كانت في الواقع البذرة التي بنا على أساسها الاتحاد لأنها تعاملت مع موضوع التعاون على أساس العمل على جمع الدول الأوروبية على أساس وظيفي تنظيمي وليس على أساس سياسي، حيث تظهر فوائد التخطيط والتنسيق المشترك على المستوى الجزئي للأعمال دون إقحام قضايا السلطة والسيادة.

(European Economic Community) وكذلك الهيئة الأوروبية للطاقة الذرية، حيث وضعت خطة للبدء في تنظيم العمل بين الدول الموقعة على أساس فتح الدول الستة لحرية حركة انتقال البضائع والأشخاص والخدمات ورأس المال بين الدول الأعضاء وكذلك الإعداد لإنشاء نظام موحد للجمارك.

أما في الجانب التنظيمي الإشرافي فقد استكملت الاتفاقية فكرة المفوضية الأوروبية (The European Commission) وصلاحياتها المستقلة لتمثل مصلحة أوروبا ككل، لتشرف على الجوانب التنفيذية، ومجلس الوزراء (Council of Ministers) للاتفاق على السياسات العليا، وكذلك تم الاتفاق على إنشاء برلمان من مختلف مواطني الدول الأعضاء (European Parliament)، ولكن له صلاحيات استشارية فقط وليس تشريعية (تغير الحال عام ٢٠٠٧م في اتفاقية لشبونة كما سنوضح).

تحت هذه المظلة الإدارية الابتدائية تابع تطبيق بنود اتفاقية روما وكان أهمها إلغاء كافة القيود الجمركية بين الدول الأعضاء بنهاية عام ١٩٦٨م، ووضع نظام جمركي موحد لدخول البضائع إلى الدول الستة، وذلك بعد استكمال توحيد الجوانب الاجرائية في كل دولة.

خاصية أخرى نلاحظها في هذه الاتفاقيات هي خاصية وضع الآمال الكبيرة (لمزيد من الوحدة) في خطوات تفصيلية ومحسوبة بدقة عبر فترات طويلة، فقد

التعاون الاقتصادي تحت مظلة المشروع الأمريكي لإنقاذ اقتصاديات أوروبا والمعروف باسم مشروع مارشال (١٩٤٨-١٩٥٢م)<sup>(٢٨)</sup>، فشكلت اتفاقية روما اللبنة الأولى للوحدة الاقتصادية بالتعاون على أساس وظيفي (توحيد أداء الوظائف تحت مظلة مؤسسة مشتركة، دون البحث عن وحدة القرار السياسي) في نطاق أوسع من مجالي الصلب والفحم، وهو السوق الأوروبية المشتركة

(٢٨) ينظر لمشروع مارشال في الفترة من ١٩٤٨-١٩٥٢م على أنه بداية عمليات التعاون والتنسيق الاقتصادي عبر دول أوروبا الغربية، حيث أنفقت الولايات المتحدة خلال هذه الفترة مبلغ ١٢,٥ بليون دولار على مشاريع إنشاء وتحديث الصناعات والبنية التحتية ووسائل النقل عبر أوروبا (كان صافي الدخل القومي للولايات المتحدة في تلك الفترة في حدود ٢٥٨ بليون دولار وذلك لعام ١٩٤٨م). كذلك كان للمشروع دور هام في إثراء التجربة الأوروبية في حقل إنشاء وتطوير هيئات التنظيم والتنسيق عبر أوروبا للقيام بتوزيع وإدارة المشاريع، ليس على أساس مصلحي قومي ولكن على أساس جدولة للأولويات والحاجات الأوروبية ومن ثم توفير التمويل على أساس قرار توافقي بين الدول. انظر موقع جامعة برنستون والنص على هذا الأثر الذي تركه مشروع مارشال الأمريكي:

The Marshall Plan was one of the first elements of European integration, as it erased trade barriers and set up institutions to coordinate the economy on a continental level—that is, it stimulated the total political reconstruction of western Europe.  
[https://www.princeton.edu/~achaney/tmve/wiki100k/docs/Marshall\\_Plan.html](https://www.princeton.edu/~achaney/tmve/wiki100k/docs/Marshall_Plan.html)

من الناحية السياسية فقد كان هدف هذا المشروع الضخم هو النهوض بالاقتصاد الأوروبي ليقف في وجه الاتحاد السوفيتي والمد الشيوعي الذي سيطر على دول أوروبا الشرقية، وكان على وشك استكمال السيطرة على باقي أوروبا لولا التدخل العسكري والاقتصادي الأمريكي.

القضايا الخلافية من خلال تجزئتها إلى قضايا أصغر، لأنه من الأسهل الوصول إلى اتفاقية بشأن الصلب والحديد من الوصول إلى اتفاقية بشأن السلام والحرب، وهكذا وعندما تنخرط حكومتا فرنسا وألمانيا في سلسلة لا تنتهي من المفاوضات فإن الذهاب إلى الحرب يصبح أقل احتمالاً<sup>(٢٩)</sup>.

هنا نلاحظ أيضاً ان البداية الصغيرة بعدد محدود من الدول (٦ دول) في الفترة الأولى من عمر الاتحاد ساعد في جعل المفاوضات أسهل وأسرع إذا ما قورن الامر بعدد دول الاتحاد اليوم (٢٨ دولة).

#### الخطوط العامة التي تشترك فيها الاتفاقيات التأسيسية

##### كأدوات لتحقيق المزيد من الوحدة والتنسيق

منذ اتفاقية باريس عام ١٩٥١م وحتى اليوم تم توقيع ثمانية اتفاقيات دولية تأسيسية، حيث تشترك هذه الاتفاقيات في عدد من الخطوط العريضة الهامة لفهم تطور الاتحاد الأوروبي، وأهم هذه الخطوط هي:

١ - تنظم هذه الاتفاقيات التي تعتبر معاهدات دولية بين دول مستقلة كما أشرنا، طريقة إنشاء وأداء مؤسسات الاتحاد وأنظمة التصويت عبر الأجهزة والمجالات التي يمكن أن يجري تنظيمها بقرارات من قبل مؤسسات الاتحاد علماً بأن هذه الاتفاقيات لا تصبح سارية المفعول في كل دولة إلا بعد حصولها على موافقة شعوب الدول.

تم وضع تصور للأمل في أوروبا منفتحة على نفسها ابتداء من عام ١٩٥٧م، لكن هذا الأمل لم يكن مجرد أوراق يتم التوقيع عليها أو تصريحات شعبية، وإنما يعقب كل اتفاقية جلسات تفاوضية بقيادة المفوضية لوضع لبننة البناء المؤسساتي القادر على تحمل تبعات تنظيم العمل المشترك، حيث يشير الكاتب مارك ليونارد إلى هذا التوجه في منهج الرجل الذي وعى تجربة الفشل في عصبة الأمم في حفظ السلام وقاد المفاوضات الأولى للاتحاد وهو الفرنسي جان مونت:

"كان المبدأ الأول الذي يلتزم به مونت هو أن يتجنب مسودات الخطط الكبيرة، بإعلان شومان الذي وقعه الفرنسيون والألمان لإطلاق المشروع الأوروبي في عام ١٩٥٠م جعل من غياب الخطط مبدأ أساسياً، فأوروبا لن تبني دفعة واحدة أو على أسس خطة واحدة كبرى، بل تبني من خلال إنجازات ملموسة من شأنها أن تخلق أولاً تضامناً موجوداً على الأرض. لقد عمل مونت في عصبة الأمم المتحدة التي كانت كارثية بعد الحرب العالمية الأولى، ووعى الحاجة إلى أنواع ملموسة من التعاون بدلاً من الاتكاء على فكرة الأسرة الدولية الوهمية. لقد حاول أن يربط فرنسا وألمانيا من خلال توحيد إنتاج الحديد والصلب، نفس الصناعات التي صنعت سلاح الحرب تضع أسس بناء السلام. كان التكتيك الذي ينفذه مونت دائماً ينحو للتركيز على التفاصيل التقنية بدلاً من أسئلة سياسية كبرى تلفت الانتباه. لقد حاول أن يعالج

(٢٩) مارك ليونارد، مرجع سابق، ص ١٨.

(حتى الآن) إلا إنها منضوية في اتفاقية الشنجن (الاتفاقية الخاصة بفتح الحدود بين الدول الموقعة وتوحيد أنظمة تأشيرات الدخول والخروج بين الدول الموقعة على الاتفاقية)<sup>(٣٠)</sup>.

٦- من الناحية العملية فإن بعض الدول الموقعة على اتفاقية بعينها قد تكون غير جاهزة لتنفيذ بنود الاتفاقية رغم رغبتهم في الانضمام لتلك الاتفاقية، حيث تشمل الاتفاقيات عادة اشتراطات خاصة يمكن للدولة بعد تحقيقها الانضمام للاتفاقية، وعادة ما يجري الاستماع إلى تقارير دورية داخل البرلمان الأوروبي بالذات من الدولة صاحبة الشأن ومن مؤسسات الاتحاد الأوروبي المتخصصة في المجال ومن مؤسسات المجتمع المدني عن مدى قيام الدولة باستكمال الاشتراطات من عدمها<sup>(٣١)</sup>، ويتم النظر في هذه

٢- في كل اتفاقية من هذه الاتفاقيات يجري عادة وضع نظام مؤسسي دقيق (عادة ما يكون تابعاً للمفوضية الأوروبية لأنها الجهة المخولة بالدفاع على الاتفاقيات بالتعاون مع محكمة العدل الأوروبية كما سوف نوضح) يتولى متابعة تطبيق ما تم الاتفاق عليه على ضرورة أساس التساوي بين الدول الموقعة في طريقة الالتزام بما نصت عليه الاتفاقية مع إطار زمني محدد وآليات للتطبيق والمتابعة.

٣- هذه الاتفاقيات لا تضيف ما هو جديد في نطاق الوحدة فقط، بل وقد تعدل على الاتفاقيات السابقة (استخدمت التعديلات التي جاءت بها اتفاقية لشبونة ٢٠٠٧م أدناه لتكون مثلاً توضيحياً لهذا الجانب بالذات)، ولذلك فمن المهم معرفة التعديلات والإضافات التي تجميء مع كل اتفاقية جديدة مما يزيد من صعوبة دراسة الاتحاد الأوروبي بسبب استمرار الزيادات والتعديلات من اتفاقية لأخرى.

٤- تسمح الاتفاقيات في مرحلة التوقيع بوجود استثناءات خاصة حسب تحفظات كل دولة، بل وقد ترفض دولة من دول الاتحاد خلال المفاوضات الانضمام إلى اتفاقية بأكملها.

٥- يمكن أن يتاح للدول الأوروبية خارج الاتحاد الانضمام إلى اتفاقيات بعينها، فمثلاً سويسرا والنرويج وآيسلندا وهي دول خارج الاتحاد

(٣٠) تم توقيع اتفاقية الشنجن وهو اسم قرية في لوكسمبورج عام ١٩٨٥م، وبدأ العمل بها عملياً في ٢٦/٣/١٩٩٥م وأصبح عدد الدول التي استكملت الاشتراطات وتعمل بالاتفاقية ٢٥ دولة. انظر:

- The Schengen Area, Brussels: European Commission Publication, 2010, p. 4.

انظر أيضاً الموقع: <https://ar.5starseurope.com>.

(٣١) على سبيل المثال فدولة المجر كانت خارج اتفاقية الشنجن (التي كانت قد وقعت عام ١٩٨٥م) حتى عام ٢٠٠٧م وتم خلال هذه الفترة استكمال اشتراطات تنظيمية ترتبط بالقدرة على الإشراف على عمليات الدخول والخروج عبر حدود الدولة وذلك بالتعاون مع البوليس الأوروبي المشترك. انظر

مرجع سابق: The Schengen Area.

- التقارير دون أن أي تسييس للقضايا المطروحة أو نقد للدولة المعنية، وإنما ينظر فيها من وجهة نظر تقنية، كما يجري عادة في مثل هذه الجلسات تقديم اقتراحات بأي معونات مالية لمساعدة الدولة على الانتهاء من استكمال الاشتراطات المطلوبة.
- موجز للاتفاقيات الدولية المبرمة حتى اليوم بين دول الاتحاد الأوروبي بعد اتفاقيتي باريس (معاهدة الجماعة الأوروبية للفحم والصلب) Treaty of Paris واتفاقية روما Treaty of Rome 1957، اللتان تم فيهما وضع حجر الأساس للوحدة بها وفرته كل من هاتين الاتفاقيتين من تأطير مؤسسي وتداخل وظيفي مع نظام لتمثيل كل دولة، حيث جرى في ضوء هذا النجاح توقيع اتفاقيات أخرى من أجل إضافة مجالات أخرى للتفاوض حول طرق التنسيق فيها بين سياسات الدول أو توحيدها، وهذه الاتفاقيات التي لا مجال لشرحها هنا هي باختصار:
  - اتفاقية بروكسل ١٩٦٥م، وتعرف أيضاً بمعاهدة الاندماج Brussels: The Merger Treaty.
  - اتفاقية لوكسمبورغ ١٩٨٦م، وهي اتفاقية ما يعرف بالقانون الأوروبي الموحد (SEA) وجاءت لتوحيد أنظمة عمل السوق الداخلية لدول الاتحاد Luxembourg: The Single European Act
- اتفاقية ماسترخت ١٩٩٢م، وتعرف أيضاً بمعاهدة إعلان الاتحاد الأوروبي Maastricht: The Treaty on European Union. وهذه الاتفاقية تم فيها إعلان الاتحاد الأوروبي ليكون أكثر من مجرد وحدة اقتصادية الى وحدة تسعى لتحقيق الانفتاح والتكامل الاجتماعي.
- اتفاقية أمستردام ١٩٩٧م Amsterdam: في ضوء اتفاق رؤساء دول الاتحاد عام ١٩٩٣م على تحديد شروط أكثر دقة لانضمام دول جديدة للاتحاد فيما سمي بمعايير كوبنهاجن، تم التوقيع على هذه الاتفاقية لإعداد الإطار المؤسسي للزيادة المتوقعة في الدول الأعضاء.
- اتفاقية نيس ٢٠٠٣م Nice وتعلق هذه الاتفاقية بتحسين أداء مؤسسات الاتحاد لتعمل بطريقة أسرع.
- أما آخر هذه الاتفاقيات فهي اتفاقية لشبونة ٢٠٠٧م Lisbon: وقعت هذه الاتفاقية في ١٣ ديسمبر ٢٠٠٧م وأصبحت سارية المفعول في شهر يناير ٢٠٠٩م بعد أن تم التصديق عليها من جميع دول الاتحاد<sup>(٣٢)</sup>، وقد استحدثت هذه الاتفاقية تعديلات

(٣٢) تم الوصول إلى بنود هذه الاتفاقية بعد مفاوضات دامت ٩ سنوات، وتحتوي بنودها تعديلات جوهرية على اتفاقية روما واتفاقية ماسترخت. لمزيد من التفصيل انظر:

- وإضافات هامة نوردها هنا بشيء من التفصيل كمثال على دور الاتفاقيات في إنشاء مؤسسات ومناصب جديدة أو تعديل اتفاقيات سابقة:
- التخلي عن مبدأ الإجماع (unanimity) في قرارات مجلس الوزراء الأوروبي باستثناء المجال الأمني ودخول عضو جديد للاتحاد، حيث تم إدخال مفهوم "الأغلبية المؤهلة" (qualified majority) - التي سيتم شرحها في دراسة طريقة اتخاذ القرار في مجلس الوزراء الأوروبي.
- إنشاء منصب الرئيس لمجلس أوروبا الذي يعتبر رئيس الاتحاد الأوروبي.
- حسب اتفاقية لشبونة فقد تحول دور البرلمان الأوروبي من مجرد مجلس استشاري (حسب اتفاقية روما) إلى دور "المشرع الشريك" (Co-legislature) وذلك في ٤٠ مجالاً فقط من مجالات الاتفاقيات الموقعة بها في ذلك مجال مكافحة الإرهاب، والتعاون القضائي، وتنظيم حركة الهجرة.
- توسيع دور البرلمان في تقرير ميزانية الاتحاد.
- إنشاء وتوسيع دور الهيئة الأوروبية للعمل الخارجي European External Action Service للعمل كجهاز للتنسيق بين السياسات الخارجية والأمنية لدول الاتحاد، مع إعطاء الجهاز حق الإشراف على السلك الدبلوماسي للاتحاد.
- التخلي عن نظام الإجماع في قرارات مجلس أوروبا وتوسيع إطار استخدام الأغلبية الخاصة (سيجري شرحها) في اتخاذ القرار في مجلس وزراء الاتحاد. وضع نظام لإتاحة فرصة للاسترشاد برأي برلمانات الدول في نظام اتخاذ القرارات في الاتحاد فيما يعرف الآن بحق البرلمانات الوطنية في التأكد من الكفاية العملية فيما قد يقرره مثلث اتخاذ القرار في الاتحاد الأوروبي (المفوضية الأوروبية ومجلس الوزراء الأوروبي والبرلمان الأوروبي).
- إعطاء دور أكبر لمواطني الشعوب الأوروبية في تحريك المبادرات القانونية (الحصول على مليون توقيع من مواطني دول الاتحاد الأوروبي لإلزام مثلث اتخاذ القرار بمبادرة قانونية من نوع أو آخر).
- إنشاء شخصية قانونية اعتبارية للاتحاد الأوروبي بما يتيح للاتحاد حق التواجد في المنظمات والمتدييات الدولية.
- وفق الاتفاقية تم وضع وثيقة الحقوق والقيم الأوروبية كوثيقة قانونية ملزمة لدول الاتحاد مما يعني أن الإعلان العالمي للحقوق الأساسية للإنسان أصبح ملزماً لكافة دول الاتحاد مع وجود استثناءات خاصة لبريطانيا وجمهورية التشيك وبولندا نصت عليها الاتفاقية بناء على طلب هذه الدول قبل التوقيع.

بين دول الاتحاد<sup>(٣٤)</sup>. بخصوص هذه القضايا فإن كل دولة تقوم بتعديل تشريعاتها بما يتوافق مع ما تم الاتفاق عليه في بروكسل.

ثانياً: قضايا مشتركة بين مثلث القرار الأوروبي في بروكسل والدول الأعضاء: هنا نجد أغلب القضايا وتشمل تنظيم السوق الداخلية والسياسات الاجتماعية وسياسات تحقيق التكامل الاقتصادي عبر أوروبا والسياسات الزراعية وسياسات البنية التحتية للنقل عبر أوروبا وسياسات التطوير التكنولوجي والقدرة على التنافسية وسياسات المساعدات الاقتصادية الخارجية وقضايا الفضاء والطاقة.

ثالثاً: قضايا ومجالات من اختصاص الدول وحدها، مع إمكانية انشاء جهاز للتنسيق بين سياسات الدول، مثل سياسات التأمين الطبي وقضايا الصناعة والسياحة والثقافة والتعليم والتدريب وقضايا العلاقات الخارجية والأمن، ويكون دور أجهزة الاتحاد قاصر على توفير إطار

• الحفاظ على نظام مفوض واحد لكل دولة في تنظيم عمل المفوضية الأوروبية<sup>(٣٥)</sup>.

• كيفية التغير في نطاق اختصاص الدولة كنتيجة للاتفاقيات

لقد كان من نتائج دخول الدور الاتحادي على وظائف الدول الأعضاء في الاتحاد أن ظهر تقسيم جديد للاختصاص السيادي على القرار في الدول الموقعة على الاتفاقيات، وخرجت بعض القضايا طواعية من اختصاص الدولة إلى اختصاص التنظيم الاتحادي، وتطور الأمر إلى ظهور تقسيم للقضايا يستند إلى الاتفاقيات (انظر الشكل رقم ١)، على الأساس التالي:

• أولاً: قضايا أصبحت من اختصاص مثلث القرار الاتحادي في بروكسل، وذلك وفقاً للاتفاقيات، وللإتحاد وحده حق وضع الأنظمة والتشريعات فيما يتعلق بهذه القضايا، وتشمل قضايا الوحدة الجمركية، وسياسة التجارة الدولية، وسياسة حماية المصادر البحرية، والسياسة النقدية بالنسبة للدول الموقعة على اتفاقية اليورو وسياسات التطوير الاقتصادي بالذات في المناطق المتجاورة

(٣٤) الاهتمام بالتطوير الاقتصادي في المناطق البيئية (مناطق الحدود

بين الدول) كجزء من سياسات الاتحاد هدفه تحقيق التكامل الاقتصادي في هذه المناطق الحدودية لمنع أي تراجع في سياسات الوحدة الاقتصادية. لشرح هذا التوجه لدى انظر:

- Blueprints for a Macro-Region. SWP Research Paper. German Institute for International and Security Affairs. Berlin, September 2011, p. 5.

- Anackere, Steven V. Europe in the World: Contemporary Challenges and Opportunities for Improvement. Global Governance Institute, Brussels May, 2012.

(٣٣) لمزيد من التفاصيل عن هذه الاتفاقية التي تعتبر التفاف على

رفض فرنسا وهولندا لوثيقة الدستور انظر:

- Daniel Gueguen, The New Practical Guide to the EU Labyrinth. Brussels: EUROPOLITICS, 2008, pp. 18-21.



الشكل رقم (١). التقسيم الجديد للاختصاصات بين ما هو للاتحاد وما هو للدولة العضو. جزء من عرض للدكتور أتيليا مارجن بعنوان نظرة شاملة لوظائف الاتحاد الأوروبي، وقدم العرض في مقر معهد التدريب الأوروبي بمدينة بروكسل بحضور الكاتب (Marjan, Attila. 2012 power point presentation titled: An Overview of the Functioning of the EU).

في الواقع انحسار سلطة الدولة القومية من منظور اتفاقية وستفاليا (١٦٤٨م) بالذات<sup>(٣٥)</sup>.

(٣٥) جزء من عرض للدكتور أتيليا مارجن الذي كان قد قاد مفاوضات انضمام دولة المجر للاتحاد الأوروبي، وله عدد من الكتب في المجال، وقدم العرض في مقر معهد التدريب الأوروبي بمدينة بروكسل لموظفي وزارة الخارجية السعودية بحضور الكاتب.

Marjan, Attila. 2012 power point presentation titled: An Overview of the Functioning of the EU.

لتنسيق بين الدول الراغبة لعمل مشترك من نوع أو آخر (على سبيل المثال فإن الدول غير ملزمة بتنفيذ قرارات الهيئة الأوروبية للعمل الخارجي وهذا ما ظهر لنا في أزمة ليبيا حيث شاركت دول من الاتحاد في الغارات الجوية بينما أدانتها دول أخرى).

علينا أن نشير هنا إلى أن هذا التقسيم للاختصاصات بين الاتحاد من جهة وبين الدولة يعني

وهذا التعاضد بين الاتفاقيات وما أعطته من صلاحيات أولية للاتحاد لإصدار "تنظيمات وتوجيهات وقرارات وتوصيات الرأي" وبين أحكام محكمة العدل الأوروبية أدى إلى ترجيح كفة القوانين الصادرة عن المفوضية (بعد إقرارها من مجلس الوزراء والبرلمان الأوروبيين) لتكون فوق قوانين الدولة، هو من الأسباب الأساسية في إضعاف قاعدة سيادة الدولة القومية<sup>(٣٨)</sup> بمعانيها المطلقة كما جاءت في اتفاقية وستفاليا ١٦٤٨م. لتوضيح هذا الدور التأسيسي للمحكمة في تقوية دور الاتحاد نجد تبرير محكمة العدل الأوروبية في رأيها الملزم بأنه: ما دامت الدول الأعضاء قد أقرت الدخول في الاتحاد فإن أي ممارسات من جانب واحد من قبل الدولة سوف تكون متناقضة مع مفهوم قوانين الاتحاد الأوروبي، لأنها كانت قد تخلت بقبولها الدخول في الاتحاد عن جزء من حقوقها السيادية:

"The member states have definitively transferred sovereign rights to a community created by them and subsequent unilateral measures would be inconsistent with the concept of EU law" (Rukaj, 2015, p. 306)

بطبيعة الحال فقد زاد التغير في أسلوب اتخاذ القرار داخل مجلس الوزراء الأوروبي من نظام يعمل على أساس ضرورة الإجماع لصدور القرار في مجلس الوزراء إلى نظام يعمل على أساس الأغلبية المؤهلة (تم التعديل في اتفاقية لشبونة ٢٠٠٧م) من تفوق القرار الأوروبي على حساب

(٣٨) انظر:

- Klaus-Dieter Borchardt. The ABC of the European Union Law. Luxembourg: Publication Office of the EU, 2010, p. 121.

ثالثاً: دور محكمة العدل الأوروبية في الاستفادة من اتفاقيات الاتحاد لتثبيت دور الاتفاقيات في داخل الدول الأعضاء

جانب قانوني آخر من الضروري الإشارة إليه لاستيعاب التزايد في قوة دور مؤسسات الاتحاد الأوروبي لتكون فوق مؤسسات الدولة (supranational) في المجالات التي تشملها الاتفاقيات، لم يكن فقط نتيجة للمعاهدات الدولية التي وقعتها الدول الأوروبية بإقرار دور خاص للمفوضية كمشرف على تنظيم مجالات بعينها، بل يرجع الأمر أيضاً إلى دور محكمة العدل الأوروبية<sup>(٣٩)</sup> التي عملت على ترجيح كفة الاتفاقيات الأوروبية والقوانين الصادرة عن مؤسسات الاتحاد على كفة القوانين الصادرة عن الدولة العضو في الاتحاد، حتى في داخل الدولة نفسها عبر أحكامها التي قضت فيها لصالح إعلاء القوانين الصادرة عن الاتحاد على قوانين الدولة القومية في العديد من القضايا، كما يشير إلى ذلك الكاتب غياث ناصر في بحثه عام ٢٠٠٧م<sup>(٣٧)</sup>.

(٣٦) تم إنشاء المحكمة عام ١٩٥٢م وهي الفرع القضائي للاتحاد ومهمتها الأساسية هي العمل على الدفاع على الاتفاقيات الموقعة، وسوف يجري شرحها لاحقاً.

(٣٧) غياث ناصر، قانون الاتحاد الأوروبي: التأثير المباشر وغير المباشر لقانون الاتحاد الأوروبي، بحث صادر عن مكتب القانوني غياث نصر، القدس، ١٠ يونيو ٢٠٠٧م، ص ٢١ (بالإمكان طباعة كامل البحث من الموقع: [www.nasserlaw.net](http://www.nasserlaw.net)).

بأهمية الديمقراطية ورأي الأغلبية من الناس كمخرج لحل الاختلافات، ساعد في ترسيخ عدد من القواعد الأدبية والعملية التي تسري كثقافة تنأى عن أي ردود فعل عاطفية أو أحكام متسرعة، كما تسعى من حيث المبدأ إلى فتح قنوات الحوار مع الإيمان بضرورة إتاحة فرصة لمختلف القوى السياسية والاجتماعية للمشاركة في صناعة القرار عبر قنوات وأساليب مؤسساتية، فالاتفاقيات السابقة تمثل الجانب الشكلي لظهور وتطور الاتحاد ولكنها في الواقع لا تعكس كما هو متوقع مما نعرفه اليوم في مجال علم النظم السياسية المقارنة<sup>(٣٩)</sup>، الجوانب الاجتماعية التفاعلية وحضارة الممارسات التي يتشكل منها الواقع السياسي الأكثر تعقيداً من الشكليات القانونية (رغم اعترافنا بدور هذه الاتفاقيات في توثيق ما وصل إليه التفاهم بين أطراف المفاوضات في المجال السياسي).

من هذا المنطلق العملي الهادئ ظهرت عدد من القواعد والأدبيات ذات النزعة الإنسانية عبر أوروبا ترفض الحرب من حيث المبدأ كأداة لحل المنازعات، وفي نفس الوقت تؤكد على عدد من الأسس العامة للحفاظ على استمرارية الاتحاد ودعم الشعوب له ويمكن إيجاز هذه القواعد التي جمعها الكاتب جزئياً

(٤٠) انظر:

- David Apter, Comparative Politics, Old and New. In Handbook of Political Science, Goodin and Klingemann (Eds.), Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 374.

الدولة القومية وبالذات بالنسبة للدول الصغيرة في الاتحاد مثل مالطا واليونان وبلجيكا ذات الوزن المحدود داخل مجلس الوزراء والبرلمان الأوروبيين، وهو ما سيجري توضيحه في جدول مستقل خلال شرح تطور طريقة التصويت داخل مجلس الوزراء والبرلمان.

#### رابعاً: قواعد البناء الثقافي لأوروبا في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية

تشكل الاتفاقيات التأسيسية التي استعرضناها آنفاً باختصار، المظهر الخارجي/ القانوني للاتحاد، لكن النجاح في توسع واستمرار الاتحاد يكمن في الواقع في عدد من الالتزامات الدبلوماسية والثقافية ذات الصبغة الأدبية التي تشكلت من محصلة التجربة التاريخية والمؤسساتية للدول التي أسست الاتحاد، فالفشل في تجارب الوحدة بقوة السلاح عبر التاريخ الأوروبي من جهة، ودور القيادات القومية العاطفية في (القيادات مثل نابليون وهتلر وموسليني) في إثارة الحروب في تاريخ أوروبا الحديث<sup>(٣٩)</sup> وتراكم الوعي

(٣٩) يشير الكاتب مارك ليونارد في كتابه لماذا سيكون القرن الواحد والعشرون قرناً أوروبياً: "في البداية لم يكن لأوروبا ثمة مستقبل، ولم يبدأ مستقبلها إلا في الماضي القريب، فأوروبا كانت مشبعة بالدماء والمجازر منتشرة في كل أركانها ... مئة وأربعون ألف قتيل في الحرب الفرنسية البروسية، وثمانية ملايين في الحرب العالمية الأولى، وأربعون مليوناً في الحرب العالمية الثانية: لقد قضت الخطط الكبرى والشخصيات الشعبية تقريباً على القارة، لقد احتاجت أوروبا معجزة لتتعافى، لكن أوروبا لم تعد تؤمن ثانية بالقيادات العاطفية" (انظر مارك ليونارد، مرجع سابق، ص ١٧).

كانت أول اتفاقية لحماية حقوق الإنسان في أوروبا هي الاتفاقية التي تم توقيعها في مرحلة مبكرة في نوفمبر عام ١٩٥٠م ضمن إطار مجلس أوروبا قبل إنشاء الاتحاد (مجلس أوروبا أنشئ في عام ١٩٤٩م في أعقاب الحرب الثانية ويتألف من ٤٧ دولة أوروبية ومقره مدينة ستراسبورغ الفرنسية ولا علاقة لهذا المجلس بالاتحاد الأوروبي) لتأكيد أهمية احترام الحقوق كأساس لقيام مجتمعات ليس فقط ديموقراطية (سيطرة الأغلبية على القرار) بل أن تكون عادلة بين مواطنيها<sup>(٤٣)</sup>.

قاعدة ضرورة التأسيس على موافقة الشعوب على كل اتفاقية جديدة

رغم أن التفاوض على بنود كل اتفاقية يكون بين حكومات منتخبة من حيث المبدأ، فإن كل اتفاقية جديدة بما تحويه من بنود لابد من أن يتم المصادقة

من خلال معاشته للواقع السياسي<sup>(٤١)</sup> في عاصمة الاتحاد الأوروبي بروكسل فيما يلي:

قاعدة الالتزام بالمبادئ الأساسية لحقوق الانسان كأساس مشترك يتفق حوله الجميع

حيث إن ما يفرق الشعوب الأوروبية هو أكثر بكثير مما يجمعها، فأوروبا هي قارة تتألف من شعوب وأعراق متنوعة وتنطق بلغات مختلفة، كما أن الاختلاف الديني بين الكاثوليك والطوائف المختلفة من البروتستانت كان مصدراً لعشرات الحروب، لذلك فقد كان للإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي صدر في نهاية الحرب العالمية الثانية عام ١٩٤٨م دور تأسيسي في إيجاد صيغة لحد أدنى مشترك بين دول أوروبا وشعوبها، يمكن البناء عليه في وضع قواعد مقبولة من الجميع<sup>(٤٢)</sup>. في ضوء هذا الحد الأدنى فقد

(٤١) الزيارة اليومية تقريباً للبرلمان الأوروبي خلال الفترة من ٢٠١١م إلى بداية ٢٠١٣م حيث عمل الكاتب كرئيس لقسم الاتحاد الأوروبي في سفارة المملكة العربية السعودية في بروكسل برتبة وزير مفوض أعطت الكاتب فرصة نادرة في مشاهدة كيف يتفاعل ممثلي الدول في البرلمان الأوروبي وفي مجلس الوزراء والمفوضية الأوروبية بطريقة تتجنب أي مشاحنات رغم الاختلاف، مع احترام لرأي الأغلبية في كل دولة وتقدير ممثلها من البرلمانين بالذات.

(٤٢) انظر الموقع الرسمي للاتحاد الأوروبي: "تمثل حقوق الإنسان والديموقراطية وسيادة القانون القيم الرئيسية للاتحاد الأوروبي حيث يسعى الاتحاد الأوروبي إلى ضمان احترام كافة حقوق =

= الإنسان - سواءً أكانت هذه الحقوق مدنية أو سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية - في كل مكان، كما هو منصوص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وأعيد تأكيده في المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان عام ١٩٩٣م". للمزيد حول دور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام ١٩٤٨م في تشكيل نظرة الاتحاد لشعوبه ولشعوب العالم انظر باللغة العربية الموقع الرسمي للاتحاد:

[http://www.eeas.europa.eu/delegations/morocco/key\\_eu\\_policies/human\\_rights/index\\_ar.htm](http://www.eeas.europa.eu/delegations/morocco/key_eu_policies/human_rights/index_ar.htm)

(٤٣) لكامل نص الاتفاقية انظر:

<http://www1.umn.edu/humanrts/arab/euhrcom.htm>

"بل إن عمل الاتحاد يجري قصداً بلا ضوضاء، لأن بناء الاتحاد يركزون على جعل السياسات المتخذة فاعلة ولا يسعون إلى قرعة سياسية تلفت الأنظار"<sup>(٤٥)</sup>.

### المظهر الثاني

احترام التنوع في انتفاءات وثقافات ولغات الشعوب الأوروبية: الاستفادة من التنوع كروافد ثقافية لا بد من مراعاتها حتى لا يشعر أي طرف أنه سوف يخسر ثقافته أو لغته بسبب الاتحاد<sup>(٤٦)</sup>، ويظهر لنا هذا التنوع بالذات في عاصمة الاتحاد الأوروبي بروكسل فهي كما يقول الكاتب مارك ليونارد بلاد بلا هوية، فأكثر من ثلث سكانها من غير الأوروبيين، بل ويبلغ عدد المسلمين فيها أكثر من ٢٥٪، رغم أنها عاصمة أوروبية بجدارة حيث:

"تمثل التاريخ الأوروبي وتجسده فكل اجتياح ومشروع سياسي تقريباً، بدءاً من الإمبراطورية الرومانية، مروراً بنابليون، وانتهاء بالرايخ الثالث مر بها واستوعبته"<sup>(٤٧)</sup>.

وتظهر لنا هذه القاعدة أيضاً في مشروع تنظيم الاحتفاء بعاصمة أوروبا الثقافية التي يتم اختيارها من بين المدن في أوروبا لمدة سنة كاملة بدعم المدينة مالياً والتعريف بثقافتها عبر أجهزة الاتحاد الأوروبي نفسها<sup>(٤٨)</sup>.

عليها من قبل شعوب كل دولة من الدول الأعضاء أو عن طريق استفتاءات شعبية مباشرة أو من قبل برلمانات منتخبة من الشعب<sup>(٤٩)</sup> (على سبيل المثال فقد تم التوقيع على اتفاقية لشبونة عام ٢٠٠٧م واستغرق التصديق من شعوب وبرلمانات الدول أكثر من الستين، ثم تم العمل بها عام ٢٠٠٩م).

قاعدة ان المشروع الأوروبي لا يهدف الى اذابة الهويات الوطنية او تدميرها، بل يسعى لتعزيز الهويات الوطنية ويتجلى ذلك في مظهرين عامين

### المظهر الأول

السعي إلى تقليل ظهور أثر التشريعات الأوروبية على الواقع الأوروبي للحد من احتمالات إثارة المشاعر الوطنية،

"فأوروبا بحفاظها على ظهور متواضع في البلدان الأعضاء وعملها من خلال المؤسسات الوطنية للدول الأعضاء استطاعت في الواقع أن تفرد جناحها من دون أن تثير الكثير من العداوة"

لأن الحكومات الوطنية وليس مؤسسات الاتحاد الأوروبي (كما سيتضح لنا في دراسة أسلوب تطبيق القرارات الصادرة عن الاتحاد) هي التي تمارس عمليات أغلب تطبيق القوانين الأوروبية،

(٤٥) انظر: مارك ليونارد، مرجع سابق، ص ٢٤-٢٥.

(٤٦) انظر: مرجع سابق، p. 22، Borchardt, Klaus-Dieter, 2010.

(٤٧) انظر مارك ليونارد، مرجع سابق، ص ٢٤

(٤٨) مرجع سابق، p. 164، The EU Made Simple, 2010.

(٤٩) انظر: جاك راکوف، آباء أوروبا المتعثرون، مجلة فورن بوليسي

(Foreign Policy) النسخة العربية، عدد أكتوبر-سبتمبر

٢٠٠٣م، ص ٢٧.

الدول الأعضاء، وإعطاء كل أوروبي الحق في حمل جواز سفر يصدره الاتحاد الأوروبي بالإضافة إلى حقه في حمل جواز سفر وطنه الأم، وكذلك في برنامج دعم انتقال الطلاب عبر أوروبا من خلال برنامج (The Erasmus program) ويسعى إلى توفير منح دراسية للطلبة الأوروبيين (وغير الأوروبيين) الراغبين في الدراسة أو التدريب خارج نطاق بلدهم<sup>(٥٠)</sup>، وغير ذلك من البرامج لزيادة الانتماء الشعبي لأوروبا.

قاعدة مقاومة التراجع لما تم الاتفاق عليه مع القبول بمنطق إمكانية الإصلاح والتعديل

بعد التوقيع على أي اتفاقية ومناقشة أي استثناءات تريدها الدول ومن ثم المصادقة الشعبية في دول الاتحاد على ما تم الاتفاق عليه حسب نظام كل دولة، فإن التراجع على ما تم الاتفاق عليه غير مرحب به، وأي تعديل لا يكون إلا من خلال اتفاقية جديدة تشارك فيها باقي دول الاتحاد، وهذا ما تمت ملاحظته

(٥٠) انظر لمزيد من المعلومات: [http://eacea.cc.europa.eu/erasmus-plus\\_en](http://eacea.cc.europa.eu/erasmus-plus_en)، علماً بأن إمكانية الاستفادة من منح البرنامج غير قاصرة على الأوروبيين، حيث تبلغ ميزانية برنامج إراسموس للفترة من ٢٠١٤-٢٠٢٠م ١٤ مليار يورو لأولئك الذين سيستفيدون من البرنامج بالدراسة خارج بلادهم، كما تقدر أعداد المستفيدين بأربعة ملايين فرد (انظر: لقاء مع الوزيرة الاتحادية يوهانا فانكا في مجلة ألمانيا (Magazin Deutschland) باللغة العربية العدد: 3A/2014 ص ٤١).

كذلك تتجلى لنا هذه القاعدة في النظام المتبع في أجهزة الاتحاد الأوروبي بالزامية ترجمة كافة اجتماعات ومطبوعات الاتحاد الأوروبي الى الأربع وعشرين لغة رسمية المعتمدة في دول الاتحاد (عدد دول الاتحاد حالياً هو ٢٨ دولة ولكن هنالك دول تشارك في اللغة مثل المملكة المتحدة وإيرلندا)، ولهذا كان بند الترجمة هو أكبر بند في ميزانية إدارة الاتحاد الأوروبي ففي عام ٢٠١٤م كانت أكبر دائرة في إدارة الاتحاد الأوروبي هي هيئة الترجمة وبها ٢٤٠٠ مترجم عدا عن المترجمين بعقود مؤقتة<sup>(٤٩)</sup>.

قاعدة العمل على زيادة التقارب بين الشعوب الأوروبية

رغم التوجهات السابقة التي تؤكد على حق شعوب الاتحاد في الحفاظ على لغاتهم وثقافتهم، فإن سياسات الاتحاد الأوروبي تعمل في نفس الوقت على بناء التقارب بين الشعوب الأوروبية، من خلال وضع سياسات تساعد في تشكيل الانتماء لأوروبا الموحدة، عن طريق إحياء رموز مشتركة، وتحقيق التقارب بين جيل شباب أوروبا بالذات، ومن ذلك تقرير ضرورة رفع علم أوروبا الأزرق بنجومه الاثنا عشر (ليس لها معنى محدد) بجانب علم كل دولة من

(٤٩) انظر: كلارا غورتس، مجلة ألمانيا: منتدى للسياسة والثقافة والاقتصاد (Magazin Deutschland مترجمة إلى اللغة العربية)،

في ردود الفعل على السلوك البريطاني نحو إعادة النظر في اتفاقيات وقوانين الاتحاد<sup>(٥١)</sup>.

قاعدة موازنة الرغبة في التضامن مع مبدأ العدالة الفكرة الأساسية للاتحاد قامت في بادئ الامر على أساس التعاون بين دول أوروبا من اجل درء خطر قيام حرب جديده، لكن هذا التوجه نحو التضامن لم يكن بغض النظر عن مصالح الدول التي يتألف منها الاتحاد ولكن هنالك قاعدة أساسية تقوم على ضرورة موازنة الرغبة في التضامن مع مبدأ تحقيق العدالة في توزيع العوائد والتكاليف، بان يكون العبء موزعاً بين دول الاتحاد بعدالة وذلك بربط العبء ليكون حسب دخل كل الدولة<sup>(٥٢)</sup>، وكذلك الامر بالنسبة للرفاه فان القاعدة هي ان يسعى الاتحاد لنشر الرفاه عبر دول الاتحاد عن طريق العمل على تحقيق تنمية متوازنة في كافة مناطق الاتحاد من خلال برامج التنمية حيث يوجد قاعدة يجري تطبيقها بدقة وهي ان يتم عقد مؤتمرات ومعارض الاتحاد الأوروبي في اقل مناطق أوروبا نموأ<sup>(٥٣)</sup>.

### قاعدة عدم التوقف عن الزيادة في الوحدة

في مقابلة رسمية خلال عام ٢٠١٢م مع رئيس الاتحاد الأوروبي فان رومبي مع السفير السعودي فوق

(٥٢) مرجع سابق، McCormick, John. 2005, p. 123. ويشير الكاتب جون ماكورميك إلى أن الصراع على الميزانية الأوروبية ومجالات إنفاقها يفوق بمراحل حجم الميزانية من اقتصاديات دول الاتحاد (أقل بنسبة ٣, ١٪ من صافي الدخل القومي).

(٥٣) مرجع سابق، Borchard, Klaus-Diete. p. 23.

(٥١) هنالك رفض عام لدى دول الاتحاد للتراجع عن المكتسبات في مجال توحيد السياسات المتفق عليها في الاتفاقيات وما صدر بخصوص تطبيقها من مؤسسات مثلت القرار في بروكسل، ولكن تبقى بريطانيا كمعضلة استثنائية في هذا الشأن، حيث إن هنالك توجه عام لدى الحكومة البريطانية نحو الانتقائية بمعنى أنها تريد أن تتخلى على ما تم الاتفاق عليه ما دام لا يخدم مصلحة بريطانيا رغم أنها تستفيد من العديد من المزايا الاقتصادية وسياسات الدعم الاجتماعي الأوروبي في مجال التنافسية والبحث العلمي، وقد حاولت الدول الأوروبية الأخرى في الاتحاد تجاهل هذا الصراع الخفي الذي تقف فيه بريطانيا وحيدة تقريباً إلى أن كشفت الأزمة المالية ابتداءً من ٢٠٠٨م أهمية تنظيم مجال السياسة النقدية الأمر الذي رفضته بريطانيا لسنوات لحماية المركز المالي في لندن، رغم أنها خارج منطقة اليورو، ثم جاءت قضية اختيار رئيس المفوضية الأوروبية الجديد لتخرج قضية الصراع مع بريطانيا إلى العلن، ولم تنجح معارضة كامبرون رئيس وزراء بريطانيا الحادة لانتخاب جان كلود يونكر (رئيس وزراء لوكسمبورج السابق) كرئيس للمفوضية لفترة خمس سنوات، وهو الرجل الذي وصف صراحة (قبل ترشيحه كرئيس للمفوضية) معارضته للسلوك البريطاني المناهض للاتحاد واعتبره سلوكاً خبيثاً. في نفس الوقت نلاحظ أن بريطانيا هي الأكثر انتقاداً لمعاهدات الاتحاد وأعلنت مراراً على لسان بعض البرلمانيين رغبتها في إعادة النظر في المعاهدات السابقة (انظر المقال: سيناريو خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي يتعزز، جريدة الشرق الأوسط ٢٩/٦/٢٠١٤م ص ١٥)، وحتى في مجال الميزانية فإن بريطانيا هي أقل الدول في دعم الاتحاد بسبب الضغوط التي مارسها مارجريت تاتشر خلال ولايتها في الثمانينات من القرن الماضي. انظر:

McCormick, John. Understanding the European Union: A Concise Introduction (3rd edition). New York: Palgrave Macmillan, 2005, pp. 121-124.

أن أغلب الدول أيدت الوثيقة التي تم التوصل إليها بعد مفاوضات زادت عن ستين وتم في نهايتها إعلان النص النهائي في احتفال عام شارك فيه رؤساء حكومات دول الاتحاد ومؤسسات المجتمع المدني<sup>(٥٤)</sup>، إلا أن الرفض الفرنسي والهولندي الذي جاء في مرحلة التصديق النهائية عند مرحلة التصويت الشعبي على الوثيقة<sup>(٥٥)</sup> التي تم نشرها بكافة اللغات الأوروبية، أدى فقط إلى سقوط مشروع الوثيقة الدستورية، ولم يؤدَّ إلى سقوط الاتحاد أو إلغاء أي اتفاقية من اتفاقياته أو حتى اتهام فرنسا أو هولندا أنها كانتا وراء إسقاط حلم الدستور، بل تم إقفال ملف الدستور مع إحجام مؤسسات الاتحاد عن أي تسييس للقضية.

العادة بلجيكا ولوكسمبورج والاتحاد الأوروبي وحلف الناتو فيصل طراد، بوجود كاتب هذا البحث كرئيس لقسم الاتحاد الأوروبي بالسفارة، فقد وضع الرئيس الأوروبي فان رومبي خلال اللقاء بأنه لا بد أن تعمل دول الاتحاد على زيادة أواصر الوحدة ومجالاتها في ضوء الحاجات المستمرة لتنظيم العمل المشترك، لأن التوقف عن تطوير أواصر الوحدة يجعلها تشمل مجالات جديدة هو من وجهة نظره بداية للتراجع عن المكتسبات التضامنية التي لاحظ الأوروبيون ثمرتها.

قاعدة حق الدول في كل اتفاقية جديدة على عدم التوقيع أو الحصول على استثناءات خاصة خلال المفاوضات قبل الانتقال إلى مرحلة التصديق الشعبي في كل دولة

خلال مراحل التفاوض على أي اتفاقية جديدة فإن أي دولة من دول الاتحاد تستطيع الحصول على استثناءات خاصة سواء في طريقة تطبيق الاتفاقية أو في طلب استثناءها من الاتفاقية ككل.

قاعدة عدم السماح لما يفشل من تجارب الاتحاد الأوروبي للتحويل إلى انتكاسة تؤثر على الاتحاد ككل أو على ما سبق من اتفاقيات

في هذا الشأن نلاحظ مثلاً التجربة في مجال محاولة إصدار وثيقة الدستور الأوروبي، فبالرغم من

(٥٤) في نهاية مفاوضات الستين افترض الجميع أن وثيقة الدستور أصبحت إحدى إنجازات الاتحاد وصدرت عشرات الكتب عن الوثيقة حتى أن جاي ملتون وجاكوز نولت وهما من موظفي الاتحاد الأوروبي اعتبرا أن الأمر قد حسم وكتبا في غلاف كتابها ما افترضوا أنه نجاح محسوم:

"After two years of hard-fought negotiation, agreement on the European Constitution was finally reached in June 2004. It was an extraordinary achievement which is unlikely to be matched in foreseeable future.....".

انظر:

Guy Milton and Jacques Keller-Noellet, The European Constitution: Its Origins, Negotiation and Meaning. (London: Harper Publishing, 2005).

(٥٥) عبدالعزيز اليحيوي، "معنى اللافرنسية/ الهولندية للدستور الأوروبي". مجلة حوار العرب، العدد ٨ يوليو ٢٠٠٥م، ص

ص ٩٨-١٠٤.

قاعدة حق أي دولة من دول الاتحاد في الانسحاب متى شاءت ذلك

لم يكن هذا الأمر واضحاً من قبل لكن نصت اتفاقية لشبونة (٢٠٠٧م) على حق أي دولة من دول الاتحاد في الانسحاب من الاتحاد إن هي شاءت ذلك، سواء على أساس اتفاقية يتم توقيعها بين الدولة وبين الاتحاد لتحديد طريقة الانسحاب وخروج الدولة من أجهزة الاتحاد، أو بمجرد قيام الدولة بإعلام الاتحاد برغبتها في الانسحاب ومرور فترة سنتين على ذلك البلاغ<sup>(٥٦)</sup>.

هذه القواعد ذات الأبعاد والتأثيرات<sup>(٥٧)</sup> المختلفة التي رسي عليها العمل الأوروبي شكلت في مجملها ما جعل الاتحاد يبدو أكثر قرباً إلى قلوب الناس، وأقل تأثيراً في ظاهره على مصالح الدولة القومية، حيث نلاحظ أن الدول الكبيرة في الاتحاد لم تعتمد إلى استغلال قوتها النسبية لفرض رأيها على باقي دول الاتحاد، وإنما يترك الأمر للتفاوض والأخذ والرد في ظل مؤسسات الاتحاد التي تتمثل فيها جميع الدول مع الاعتراف بالحالة الخاصة لبريطانيا.

خامساً: توسع الاتحاد الأوروبي: تطوير منهج لاتخاذ القرار فيما يتعلق بانضمام دول أوروبية جديدة للاتحاد في ضوء الهدوء السياسي وتراكم التجربة القانونية والمؤسسية بين الدول الستة الأولى للاتحاد،

ومع تزايد العوائد الاقتصادية بالذات بسبب الانفتاح في نقل البضائع والخدمات والأموال والأشخاص حسب نظام المجتمع الاقتصادي الأوروبي الذي تطور اقتصادياً إلى السوق الأوروبية المشتركة (EEC)، وفي نفس الوقت استمرار الالتزام بنهج التفاوض على خطوات صغيرة تحت مظلة المفوضية الأوروبية المستقلة عن الدول القومية تزايدت جاذبية الاتحاد للدول الأوروبية خارجه، وبدأت خلال السبعينيات المفاوضات لضم المزيد من الدول الأوروبية وكانت البداية مع الدانمارك وإيرلندا والمملكة المتحدة.

في هذه المرحلة كان الشرط الأساسي لقبول هذه الدول هو أن تكون دولاً أوروبية ديموقراطية وضرورة موافقة شعوبها، ثم شهدت الثمانينيات مفاوضات انضمام قبرص والبرتغال وإسبانيا، ثم كانت اتفاقية ماسترخت المفصلية عام ١٩٩٢م التي تم فيها إعلان الاتحاد الأوروبي بصيغته الحالية، ولم يعد مجرد تجمع اقتصادي، وإنما أيضاً تجمع ذي أهداف اجتماعية وسياسية.

لكن الاتحاد لم يتوقف عند حدود دول أوروبا الغربية إذ شكل مناخ سقوط حائط برلين عام ١٩٨٩م وسقوط المعسكر الشرقي بقيادة الاتحاد السوفيتي، فرصة مواتية لدول أوروبا الشرقية المتعطشة للحرية، واعتبر أمر انضمام دول أوروبا الشرقية للاتحاد على أنه إعادة لوحدة أوروبا بعد الحرب الباردة التي انقسمت

(٥٦) مرجع سابق، p. 18، Borchardt, Klaus-Dieter.

- ٥- انحسار التدخل الحكومي وخفض الدين العام.
- ٦- أن الدول المتقدمة للاتحاد تقبل من حيث المبدأ كافة الاتفاقيات والقوانين الأوروبية السابقة.
- ٧- أن تلتزم الدولة المتقدمة بالتعاون مع أجهزة الاتحاد الأوروبي على تطبيق القوانين الأوروبية وتكون منفتحة على لجان المتابعة من المفوضية والبرلمان<sup>(٥٨)</sup>.
- بناءً على هذه الشروط تمت الموافقة على عضوية ثمانية من دول من أوروبا الشرقية بنهاية عام ٢٠٠٤م بالإضافة إلى قبرص ومالطا بعد ثبوت استكمالهم للشروط المطلوبة، وتأخر قبول دولتي بلغاريا ورومانيا إلى عام ٢٠٠٧م إلى أن استكملتا ما كان ناقصاً في أنظمتهم وسياساتهم الداخلية، ويبلغ عدد دول الاتحاد اليوم ٢٨ دولة علماً بأن هنالك ٩ دول أوروبية أخرى تنتظر الحصول على الموافقة، في ضوء قدرتها على استكمال اشتراطات الانضمام، حيث يتم توقيع اتفاقية مبدئية تسمى اتفاقية الشراكة والاستقرار<sup>(٥٩)</sup> بعد قيام

(٥٨) مرجع سابق، 74 p. McCormick, John. 2005.

(٥٩) يطلق على الاتفاقيات الأولية نحو الانضمام بين الاتحاد وبين الدول الأوروبية التي قامت بتعبئة استمارة الانضمام مسمى "اتفاقية الشراكة والاستقرار"، لكنها لا تعني قبول الدولة في الاتحاد وإنما ترمز هذه الاتفاقية إلى استعداد الدولة بالبداية في فتح ملفات لتعديل أوضاعها السياسية والاقتصادية والقانونية (تختلف ملفات كل دولة عن الدولة الأخرى بحسب مدى بعدها أو قربها من مبادئ الاتحاد والقوانين الصادرة عنه) لتصبح جاهزة للانضمام (انظر: محمد الأرنؤوط، جريدة الحياة، ٢٤ فبراير/ شباط ٢٠١٤م).

فيها أوروبا إلى معسكرين<sup>(٦٠)</sup>، حيث تقدمت ١٠ دول للانضمام للاتحاد دفعة واحدة خلال الفترة من ١٩٩٣-١٩٩٦م، ولذلك فقد احتاجت دول الاتحاد لتطوير أسس جديدة لاتخاذ القرار بشأن انضمام هذه الدول، فتم عقد اجتماع لدراسة الموضوع في مدينة كوبنهاجن عام ١٩٩٣م، وخرج المجتمعون بما يعرف اليوم بمعايير أو شروط كوبنهاجن للاتحاد، وأصبح على الدول الأوروبية المتقدمة للاتحاد أن تفاوض على أساس قبول القواعد التالية:

- ١- أن تكون لديها مؤسسات ديموقراطية خاضعة للمساءلة الشعبية الدورية.
- ٢- أن يكون جهازها الإداري والقضائي قادر على تطبيق مبدأ المساواة أمام القانون.
- ٣- الالتزام بمعايير الاتحاد في قضايا حقوق الإنسان وحماية حقوق الأقليات من التفرقة العنصرية.
- ٤- من الناحية الاقتصادية فإن معايير كوبنهاجن تشمل ضرورة تطوير الاقتصاد على أساس حرية السوق وأن يكون سوق الدولة قادر على مواجهة ضغوط التنافس في ظل الانفتاح التام على الأسواق الأوروبية.

(٥٧) تقدمت هذه الدول بطلب الانضمام للاتحاد بمجرد انعتاقها من سيطرة النظام الشيوعي خلال الفترة من ١٩٩٣-١٩٩٦م، ولم يجري قبول عضويتهم إلا عام ٢٠٠٤م، حيث تم خلال هذه الفترة استحداث معايير وتطبيق نظام ما يعرف بشروط كوبنهاجن كشرط للانضمام (مرجع سابق، 72-73 p. McCormick, John. 2005).

للمؤسسات السياسية الرئيسية في الاتحاد بطريقة تخالف ما درج عليه علم النظم السياسية المقارنة عالمياً لعشرات السنين، وتسبب ذلك في خلط للمفاهيم وزيادة في درجة التعقيد في عمل مؤسسات الاتحاد.

لتوضيح مدى الإشكالية فسوف يقوم الباحث فيما يلي بشرح هذا الفارق في التسمية عما هو معروف والدور الفعلي لكل مؤسسة من مؤسسات مثلث اتخاذ القرار في الاتحاد التي هي مجلس الوزراء والبرلمان الأوروبي والمفوضية الأوروبية، بالإضافة إلى الأطراف الأخرى التي تشارك في عملية صنع القرار، بهدف رسم صورة لمدى التعقيد في أسلوب اتخاذ القرار والابتعاد التدريجي عن أساسيات اتفاقية وستفاليا (١٦٤٨م) التي أسست لفكرة استقلال الدولة المعاصرة، ليظهر لنا الاتحاد الأوروبي كهيئة مختلفة فوق الدولة القومية داخل أوروبا (للتوسع في هذا الشأن: انظر صادق المالكي، علاقة الإنسان بالمكان: اتفاقية وستفاليا وخرق التوازن بين المجتمعات، مجلة كلية الاقتصاد والإدارة، جامعة الملك عبدالعزيز، ٢٠١٥م، بحث قيد النشر).

#### (١) المجلس أو مجلس الوزراء Council of Ministers

تم إنشاء مجلس الوزراء الأوروبي عام ١٩٥٨م حسب اتفاقية روما، ومقره بروكسل وفيه يجري تمثيل المصالح الخاصة لكل دولة من الدول الأوروبية المنضوية

الدولة بتعبئة استمارة الرغبة في الانضمام (يختلف الأمر من دولة لأخرى في تفاصيل ما هو مطلوب إصلاحه، ومن الدول التي ترغب في الانضمام تركيا<sup>(٦٠)</sup> حيث كانت قد تقدمت بطلب العضوية عام ١٩٨٧م ودول أخرى منها آيسلندا والبوسنة وصربيا وألبانيا).

#### سادساً: مؤسسات اتخاذ القرار في الاتحاد الأوروبي:

إشكالية قيام مؤسسات جديدة بمسميات قديمة كما سنوضح في الصفحات التالية فإن جزءاً من إشكالية فهم الاتحاد الأوروبي وطريقة اتخاذ القرار داخل مؤسساته هو أنه تم استخدام مسميات

(٦٠) قامت تركيا بتعبئة استمارة الانضمام منذ عام ١٩٨٧م، وتم فتح ٣٥ ملفاً للمفاوضات بينها وبين المفوضية الأوروبية، وبدأت تركيا فعلاً في تنفيذ عدد من الاشتراطات التي تم الاتفاق عليها ومن ذلك تنظيم انتخابات نزيهة وعملية إخراج الجيش من العملية السياسية برمتها وكذلك شروط منح الأقلية الكردية حقوق الاستقلال في إدارة شؤونهم وحقوقهم في الحفاظ على لغتهم وهويتهم الكردية، وحققت تركيا الكثير من ذلك فعلاً بوصول حزب العدالة والتنمية الذي يقوده رجب الدين أردوغان إلى سدة الحكم، وبقي الرفض الفرنسي لانضمام تركيا المانع الأساسي حتى الآن من انضمام تركيا للاتحاد (انضمام أي دولة يستلزم الإجماع)، ولا تزال تركيا تسعى لاستيفاء باقي اشتراطات الاتحاد الأوروبي وهناك تقارير حول الموضوع من قبل البرلمان والمفوضية الأوروبية وكذلك مؤسسات المجتمع المدني بالتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني في تركيا التي تطالب بالمزيد من الحريات من خلال اجتماعات مستقلة تتم بين هذه المؤسسات ونظيرتها في بروكسل (لمزيد من المعلومات انظر: مرجع سابق، pp. 11-12, EU Made Simple, 2010).

بنفس الوزراء وكل منهم يمثل وزارته المعنية، ولكن في مجلس الوزراء الأوروبي فالأمر مختلف تماماً إذ يتكون مجلس الوزراء الأوروبي من الوزراء أصحاب الاختصاص في دول الاتحاد الأوروبي في مجال معين فقط، فمثلاً قد ينعقد مجلس وزراء الاتحاد للزراعة حيث يحضر فيه جميع وزراء الزراعة في دول الاتحاد، أو مجلس وزراء النقل والاتصالات حيث يحضر وزراء النقل والاتصالات فقط من مختلف دول الاتحاد، وهكذا دواليك.

قضية اختلاف أخرى ترتبط بمن هو رئيس مجلس الوزراء وما هي مهامه، والأمر هنا يزداد تعقيداً إذا ما قورن بما نعرفه عن مجالس الوزراء في العالم إذ لا يوجد رئيس ثابت للوزراء كما هو الحال في باقي دول العالم، وإنما يتم تولي رئاسة مجلس الوزراء بصورة دورية بالتناوب لمدة ستة أشهر وفقاً لإطار زمني محدد سلفاً (من شهر يناير حتى شهر يونيو ومن شهر يوليو حتى شهر ديسمبر)، فمثلاً الدولة التي ترأست مجلس الوزراء الأوروبي من يناير حتى يونيو ٢٠١٤م كانت اليونان<sup>(٦١)</sup> وهي المرة الخامسة لها ثم جاء دور إيطاليا من يونيو حتى ديسمبر، ثم دولة لاتفيا، وترأس المجلس حالياً إلى نهاية السنة دولة لوكسمبورج.

(٦٢) حول رئاسة بعثة اليونان لمجلس الوزراء الأوروبي انظر جريدة

أخبار أوروبا باللغة العربية، ويمكن مراجعة العدد على الموقع:

<http://arabic.eurnews.com/2014/01/09/revolutionary-political-reform-needed-as-european-union-faces-crucial-year>

في الاتحاد، لذلك تتواجد لكل دولة من دول الاتحاد بعثة أو ممثليه في بروكسل<sup>(٦٢)</sup> تتولى مساعدة وزرائها خلال الاجتماعات وبعدها في عمليات تمثيل رأي الدولة في الموضوع المطروح خلال عملية صناعة سياسات الاتحاد وإقناعهم بوجهة نظر الدولة، قبل أن تجد نفسها ملزمة (حسب نتائج التصويت في مجلس الوزراء والبرلمان) على تطبيق سياسات قد لا ترضى عنها.

## الاختلاف عن التشكيل التقليدي لمجالس الوزراء في العالم

ما نعرفه في الشكل التقليدي لمجالس الوزراء هو أن مجلس الوزراء يتولى فيه كل وزير حقيبة وزارية بعينها، فيكون لدينا على سبيل المثال وزير للزراعة وآخر للتجارة وثالث للصناعة، ويجتمع المجلس دورياً

(٦١) خلال الدورات التي عقدت لتعريف موظفي وزارة الخارجية السعودية بمؤسسات الاتحاد الأوروبي (٢٠١٢-٢٠١٤م) قام الكاتب بتنظيم زيارة البعثات الخاصة لبريطانيا وفرنسا وإيرلندا ودولة المجر في بروكسل عاصمة الاتحاد الأوروبي، وهذه البعثات هي أشبه ما يكون بالسفارات في تنظيمها الداخلي الخاضع لقوانين الدولة الأم، ولكن يحق لموظفي البعثة التواصل المباشر مع باقي مؤسسات دولتهم والمسؤولين فيها دون المرور بوزارة خارجية تلك الدولة أو دولة المقر (بلجيكا)، وذلك لتحديد وجهة نظرهم في مقترحات القوانين والسياسات المطروحة من قبل المفوضية، كما يمكن بطبيعة الحال حضور المتخصصين من الدولة للتباحث وتحقيق أقصى تمثيل لمصالحها خلال المفاوضات.

الاتحاد الأوروبي فإن المهمة الأساسية المناطة بمجلس الوزراء الأوروبي هي مهمة تشريعية في أساسها وليس لها أي علاقة بقضايا التنفيذ، حيث ترتبط بمناقشة المبادرات التشريعية التي تضعها المفوضية الأوروبية، بل كان المجلس يقوم وحده بهذه المهمة التشريعية مع دور استشاري للبرلمان الأوروبي فقط حتى تم تطبيق اتفاقية لشبونة، التي وقعت عام ٢٠٠٧م وجرى تطبيقها عام ٢٠٠٩م، وجعلت البرلمان الأوروبي

عملية اختيار شخصية رئيس مجلس الوزراء (لمدة الستة أشهر) هي اختصاص الدولة صاحبة الدور، علماً بأن مهامه شكلية على عكس ما نعرفه من أهمية دور رئيس مجلس الوزراء، حيث يتولى التأكد من سير العمل الإداري ورئاسة اجتماعات المجلس وإدارة الحوار وكذلك التواصل مع باقي الأجهزة في الاتحاد الأوروبي، مع ملاحظة أن رئاسة المجلس من قبل دولة بعينها يعني قيام موظفين منها أيضاً برئاسة باقي المجالس واللجان التابعة لمجلس الوزراء الأوروبي<sup>(٦٣)</sup>.

= وتشارلز مونتسكيو (Montesquieu) (١٦٨٩-١٧٥٥م) انظر على سبيل المثال:

David Robertson, Dictionary of Politics. (Middlesex: Penguin Books, 1985, pp. 300-301.

وانتقل الفكر إلى النطاق التطبيقي بصورة جلية في المراحل الأولى لصياغة الدستور الأمريكي (تم الانتهاء من الدستور الأمريكي عام ١٧٨٧م) وبالذات على يد جيمس ماديسون (James Madison) أحد أهم منظري الفيدرالية الأمريكية في النص المباشر على أن جمع السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية في يد واحدة سواء كانت من القلة أو بالوراثة أو حتى منتخبة سوف تؤول لا محالة إلى الاستبداد، وفي الحالتين الأوروبية والأمريكية كما هو الأمر في أغلب باقي الدول التي تعمل وفق النظام الديمقراطي، فإن مجلس الوزراء هو صاحب اختصاص تنفيذي، ويشارك بطريقة غير مباشرة في العملية التشريعية، أما الاختصاص الأصيل للحق في التشريع فهو لمجلس نواب الأمة تحت مظلة مسميات مختلفة وهي البرلمان في بريطانيا والعديد من الدول الديمقراطية، والدايت في اليابان والكونغرس في الولايات المتحدة الأمريكية، والبندستاج في ألمانيا، والجمعية الوطنية في فرنسا، والرايدستاج في السويد، والدوما في روسيا على سبيل المثال لا الحصر.

فرق آخر عن مجالس الوزراء كما نعرفها في العالم يرتبط بالوظيفة الأساسية التي يقوم بها المجلس مقارنة بما هو معروف في النظم السياسية فما نعرفه في مجال العلوم السياسية هو أن مجلس الوزراء يعتبر الهيئة التنفيذية التي تتولى مهمة تنفيذ القرارات والسياسات التي يضعها البرلمان وهو السلطة التشريعية وذلك في أغلب الديمقراطيات في العالم<sup>(٦٤)</sup>، لكن في ظل تنظيم

(٦٣) لمساعدة الدول الصغيرة التي انضمت حديثاً للاتحاد على زيادة قدرتها على القيام بالمهام الإدارية المناطة بالرئاسة فقد قرر مجلس الاتحاد الأوروبي عام ٢٠٠٧م أن تعمل الدول في شكل مجموعة من ثلاث دول تتناوب الرئاسة كل ٦ أشهر على قدم المساواة ولكن يكون لديها برنامج مشترك تتفق عليه وتعمل على تنفيذه خلال فترة السنة وثمانية أشهر الخاصة بالثلاث دول.

(٦٤) مفهوم فصل السلطات بصيغته التقليدية المعروفة بوجود السلطة التشريعية وتمثل في البرلمان المنتخب والسلطة التنفيذية التي تقوم على تنفيذ السياسات وتطبيق القانون نجده في التأسيس لها في كتابات جون لوك (John Locke) (١٦٣٢-١٧٠٤م) =

من القضايا (مثل قضية قبول أو عدم قبول أعضاء جدد للاتحاد).

أساس هذا النظام يقوم على تحديد وزن لصوت كل دولة على أساس عدد سكانها<sup>(٦٦)</sup> (انظر الجدول رقم ١)، خلال اجتماعات مجلس الوزراء حيث يبلغ إجمالي عدد أوزان الدول الكلي حالياً ٣٥٢ وزناً، ويتطلب مرور مشروع القرار عند التصويت في أغلب القضايا حصوله على ٥٥٪ من مجموع الأوزان وعدد الدول لا يقل عن ١٦ دولة، وألا يقل مجموع سكان الدول التي صوتت بالموافقة على مشروع القرار عن ٦٥٪ من مجموع سكان دول الاتحاد، وهذا ما يعرف اليوم بالأغلبية المؤهلة (qualified majority).

نظام القرار في مجلس الوزراء والابتعاد عن أسس اتفاقية وستفاليا

هنا نلاحظ أن القبول بهذا الفارق في وزن صوت الدولة عن الدول الأخرى داخل مجلس الوزراء الأوروبي من حيث المبدأ هو على العكس عما نعرفه في مجال مبادئ العلاقات الدولية التي كانت

(٦٦) ملاحظ توضيحية: يختلف وزن صوت الوزير من دولة لأخرى، فمثلاً وزن الوزير الألماني في اجتماعات مجلس الوزراء بغض النظر عن مجال الاجتماع (زراعة أو طاقة أو نقل مثلاً) هو ٢٩، بينما وزن صوت دولة قبرص هو ٤ أصوات ومالطا ٣ أصوات (انظر الجدول رقم ١).

يصبح لأول مرة شريكاً لمجلس الوزراء الأوروبي في عملية التشريع في ٤٠ مجالاً فقط من المجالات المحددة في اتفاقيات الاتحاد الأوروبي<sup>(٦٥)</sup>.

### اختصاصات المجلس

بصفة عامة فإن اختصاصات المجلس تتركز حول التنسيق بين سياسات بين الدول الأعضاء عبر مجالات الاقتصاد والزراعة والنقل ومكافحة الجريمة وغيرها من مجالات عمل الدولة، وذلك في ضوء الاتفاقيات الموقعة وبناءً على المبادرات التشريعية التي تتقدم بها المفوضية الأوروبية، كما أن المجلس يستطيع تدارس أي أمور طارئة في مجال اختصاص الوزراء المجتمعين.

### نظام إصدار القرارات في مجلس الوزراء

حتى تطبيق اتفاقية لشبونة سنة ٢٠٠٩م كان نظام القرار في المجلس يتخذ على أساس الإجماع، الأمر الذي كان يعني أن عدم موافقة أي دولة على القرار المقترح قد يعني إيقاف صدور القرار بأكمله، ولكن تغير الأمر في اتفاقية لشبونة حيث جرى تفعيل نظام جديد ومعقد للأغلبية سمي بنظام "الأغلبية المؤهلة" ليكون هو القاعدة الأساسية لنظام التصويت في المجلس، وتم الاحتفاظ بنظام الإجماع في عدد محدود

(65) Daniel Gueguen, The New Practical Guide to the EU Labyrinth. Brussels: EUROPOLITICS, 2008, pp. 20-21.

الجدول رقم (١). تمثيل دول الاتحاد في مجلس الوزراء والبرلمان الأوروبيين وعلاقة ذلك بعدد السكان في كل دولة.

البلد	عدد المقاعد في البرلمان الأوروبي	قوة (وزن) صوت الدولة في مجلس الوزراء	سنة الانضمام للاتحاد الأوروبي	عدد السكان (~ مليون)	العاصمة
١ ألمانيا DE	٩٩	٢٩	مؤسس	٨٢	برلين
٢ فرنسا FR	٧٤	٢٩	مؤسس	٦٤,١	باريس
٣ إيطاليا IT	٧٣	٢٩	مؤسس	٦٠	روما
٤ المملكة المتحدة <sup>(٦)</sup> UK	٧٣	٢٩	١٩٧٣م	٦١,٧	لندن
٥ بولندا PL	٥١	٢٧	٢٠٠٤م	٣٨,١	وارسو
٦ إسبانيا ES	٥٤	٢٧	١٩٨٦م	٤٥,٨	مدريد
٧ رومانيا RO	٣٣	١٤	٢٠٠٧م	٢١,٥	بوخارست
٨ هولندا NL	٢٦	١٣	مؤسس	١٦,٤	أمستردام
٩ بلجيكا BE	٢٢	١٢	مؤسس	١٠,٧	بروكسل
١٠ جمهورية التشيك CZ	٢٢	١٢	٢٠٠٤م	١٠,٥	براغ
١١ اليونان EL	٢٢	١٢	١٩٨١م	١١,٢	أثينا
١٢ هنغاريا HU	٢٢	١٢	٢٠٠٤م	١٠	بودابست
١٣ البرتغال PT	٢٢	١٢	١٩٨٦م	١٠,٦	لشبونة
١٤ النمسا AT	١٩	١٠	١٩٩٥م	٨,٥	فيينا
١٥ بلغاريا BG	١٨	١٠	٢٠٠٧م	٧,٦	صوفيا
١٦ السويد SE	٢٠	١٠	١٩٩٥م	٩,٢	ستوكهولم
١٧ الدنمارك DK	١٣	٧	١٩٧٣م	٥,٥	كوبنهاجن
١٨ فنلندا FI	١٣	٧	١٩٩٥م	٥,٢	هلسنكي
١٩ إيرلندا IE	١٢	٧	١٩٧٣م	٤,٥	دبلن
٢٠ ليتوانيا LT	١٢	٧	٢٠٠٤م	٣,٣	فيلينوس
٢١ سلوفاكيا SK	١٣	٧	٢٠٠٤م	٥,٤	براتسلافا
٢٢ إستونيا EE	٦	٤	٢٠٠٤م	١,٣	تالين
٢٣ قبرص CY	٦	٤	٢٠٠٤م	٠,٨	نيقوسيا
٢٤ لاتفيا LV	٩	٤	٢٠٠٤م	٢,٣	ريغا
٢٥ لوكسمبورج LU	٦	٤	مؤسس	٠,٨	لوكسمبورغ
٢٦ سلوفينيا SL	٨	٤	٢٠٠٤م	٢	لجوبلاجانا
٢٧ مالطا MT	٦	٣	٢٠٠٤م	٠,٤	فالتا
٢٨ كرواتيا <sup>(٧)</sup> CR	١٢	٧	٢٠١٣م	٤,٠	زغرب

(٦٧) يمكن الاستفادة من انضمام كرواتيا للاتحاد كمثال للكيفية التي تتم بها المفاوضات فقد تقدمت كرواتيا بالرغبة في الانضمام عام ٢٠٠٣م وبدأت المفاوضات فعلاً في ٢٠٠٤م حيث تم فتح ٣٣ ملفاً للتفاوض حولها، واعترضت سلوفينيا كعضو في الاتحاد على انضمام كرواتيا عام ٢٠٠٤م إلى أن تم حل الخلاف الحدودي بين الدولتين عام ٢٠٠٩م. في عام ٢٠١١م تم إقفال كافة الملفات، وفي عام ٢٠١٢م صوت الشعب الكرواتي في استفتاء عام على الرغبة للانضمام من عدمها وكانت الموافقة بنسبة ٦٦٪.

قديماً في تنظيم اتحادها قبلت هذه الدول بخرق مبدأ السيادة المطلقة بأن يكون هنالك تمييز في حقوق اتخاذ القرار بين دول الاتحاد على أساس عدد السكان، فكلما زاد عدد سكان الدولة زاد وزن صوتها في مجلس الوزراء الأوروبي والإقرار بهذا الحق (رغم ما فيه من عدالة) هو في حد ذاته تغير جذري في سلوك الدولة ودليل آخر على مدى اختلاف الاتحاد الأوروبي في تجربته للتقارب بين دول مستقلة عن غيرها من التجارب.

## (٢) البرلمان الأوروبي European Parliament

أنشئ البرلمان الأوروبي عام ١٩٥٨م لتمثيل إرادة الشعوب الأوروبية، وله ثلاثة مقرات في بروكسل وستراسبورغ<sup>(٧٠)</sup> ولوكسمبورج (مقر السكرتارية العامة للبرلمان)، حيث كان البرلمان يعمل كمجلس استشاري فقط في القضايا والمبادرات التشريعية التي تقترحها المفوضية، ولكنه وبناءً على

(٧٠) حتى وقت قريب كان هنالك مقرين أساسيين للبرلمان الأوروبي أحدهما في مدينة بروكسل (بلجيكا) والآخر في مدينة ستراسبورغ (في فرنسا)، حيث كانت الاجتماعات الأولية في ستراسبورغ بفرنسا على بعد حوالي ٤٠٠ كيلو متر عن بروكسل، لكن تكاليف النقل من بروكسل إلى ستراسبورغ وسفر البرلمانين مع مساعديهم إلى ستراسبورغ بالإضافة إلى نقل مئات الأطنان من الأوراق، وصلت تكلفتها السنوية إلى أكثر من ٢٠٠ مليون يورو، ولذلك تم مؤخراً إلغاء المقر في مدينة ستراسبورغ. انظر الموقع:

<http://arabic.euronews.com/2012/09/28/european-parliament-time-to-end-the-costly-travelling-circus/>

بدايتها في أوروبا<sup>(٧١)</sup>، وبالذات فيما يتعلق بالدولة القومية وفكرة السيادة المطلقة وحق الدولة في أن تكون متساوية مع غيرها من الدول، حيث يؤكد أستاذ العلوم السياسية في جامعة إكستر وخريج جامعة أكسفورد البروفسور نزيه الأيوبي في توضيحه للمعنى التقليدي المطلق للسيادة:

"إن الشخصية المعنوية للدولة التي تشرف على شؤون شعب معين يعيش في إقليم معين تقوم على مبدأ "السيادة". ولهذا المبدأ بدوره، تجليات اثنان: أحدهما خارجي ويشير ضمناً إلى الاستقلال الرسمي والمساواة إزاء الدول الأخرى، أما الآخر فهو داخلي ويشير ضمناً إلى سلطة الحاكم أو الحكومة على رعاياها"<sup>(٧٢)</sup>.

لكن الأمر تغير في دول الاتحاد الأوروبي وبالذات بعد اتفاقية لشبونة عام ٢٠٠٧م، فحتى تمضي دول الاتحاد

(٦٨) مرجع سابق، pp. 81-83. The EU Made Simple, 2010. انظر اتفاقية

وستفاليا ودورها في إرساء مبادئ العلاقات الدولية والدولة القومية في: <http://www.startimes.com/f.aspx?t=11460281>. كذلك انظر: قضايا في السياسة العالمية. من تحرير برايان وايت - ريتشارد ليتل - مايكل سميث، دبي: ترجمة ونشر مركز الخليج للأبحاث، ٢٠٠٤م، ص ١٨٥. وتوجد صورة للوثيقة التي جرى توقيعها عام ١٦٤٨م في الكتاب:

Guy Milton and Jacques Keller-Noellet, The European Constitution: Its Origins, Negotiation and Meaning. (London: Harper Publishing, 2005).

(٦٩) نزيه الأيوبي، توضيح الدولة العربية: السياسة والمجتمع في الشرق الأوسط. ترجمة أمجد حسين، بيروت: المنظمة العربية للترجمة، ٢٠١٠م، ص ٤٨.

حيث كان ٧٥٤ قبل انضمام كرواتيا عام ٢٠١٤م، ولكن تم في اتفاقية لشبونة وضع حد أعلى وهو ٧٥١، وقد تم التصويت في البرلمان على ضرورة العودة لهذا الحد في انتخابات ٢٠١٩م مما يعني خسران بعض الدول لعدد من المقاعد، ولكل دولة عدد من مقاعد البرلمان بحسب عدد سكان تلك الدولة (مثلاً لألمانيا وهي الأكبر من حيث عدد السكان ٩٩ مقعداً أما فرنسا فلها ٧٤ مقعداً وإيطاليا ٧٣ مقعداً والسويد ٢٠ مقعداً وهكذا)، ولكن تم إعطاء الدول الصغيرة مثل مالطا وقبرص عدد من المقاعد أكبر من حجمها السكاني نسبياً مراعاة لصغر حجمها (انظر الجدول رقم ١ الذي يحدد عدد المقاعد المخصص لكل دولة في ضوء عدد سكانها).

لكن ورغم هذا التقسيم ذا الأساس القومي في تقسيم المقاعد، فإن هذه الحقيقة لا تؤثر على التنوع في التكتلات داخل البرلمان الأوروبي، فالتكتل السياسي يكون عادة حول القضايا التي تقلق الأوروبيين في حينه، مع ما قد يجيء مع ذلك من تقسيمات على أساس أيديولوجي تجعل دور قومية الدولة ذا أثر محدود على التكتلات داخل البرلمان، فنجد في البرلمان تكتلات اقتصادية وسياسية اشتراكية ومحافظه وشيوعية تضم برلمانيين من جنسيات أوروبية مختلفة، فتقسيم عدد المقاعد في البرلمان على أساس قومي ليس العامل

اتفاقية لشبونة في عام ٢٠٠٧م أصبح يشترك مع مجلس الوزراء في القرار والمفاوضات حول المبادرات التي تتقدم بها المفوضية وفي عمليات تشريع القوانين على مستوى الاتحاد الأوروبي (في ٤٠ مجالاً فقط من المجالات التي حددتها الاتفاقيات).

بصفة عامة وكما هي العادة في برلمانات العالم فإن البرلمان الأوروبي يمثل رغبات وتطلعات الشعوب في عمليات صنع السياسات والقوانين، كما يمارس دوراً رقابياً على أعمال المفوضية وهيئات الاتحاد الأخرى بالإضافة إلى اشتراكه مع مجلس الوزراء الأوروبي في الإشراف على عملية وضع وإنفاق الميزانية السنوية للاتحاد (الجهاز المسؤول التنفيذي عن إنفاق الميزانية هو المفوضية الأوروبية) وكذلك في عمليات تعيين ومحاسبة رئيس المفوضية وباقي أعضاء المفوضية الأوروبية.

رغم ذلك فإن البرلمان الأوروبي على غير ما نعرفه في باقي برلمانات العالم ليس من حقه القيام بالمبادرة التشريعية لأن حق المبادرة التشريعية (تقديم اقتراح قانون)، كما سنوضح الأسباب لاحقاً، هي من اختصاص الجهاز التنفيذي للاتحاد وهو المفوضية الأوروبية.

كيف يتم تمثيل شعوب دول الاتحاد الأوروبي داخل البرلمان

عدد المقاعد في البرلمان الأوروبي هو ٧٦٦ مقعداً (عدد المقاعد في البرلمان الأوروبي غير ثابت

هنا نلاحظ أن البرلمان هو الجهاز الأكثر انفتاحاً على المجتمع الأوروبي وعلى دول العالم لأن من طبيعة عمله في مرحلة صنع القوانين أن يكون منفتحاً على كل من يريد أن يعبر عن رأيه في مقترحات القوانين (التي ترد من المفوضية الأوروبية) وأعمال الاتحاد الأخرى، وذلك لتمثيل كافة القوى والمصالح والجهات، حيث نجد بعض الدول مثل تركيا وكندا وإسرائيل تحتفظ ببعثة دائمة كبيرة في مدينة بروكسل مهمتها شرح وجهة نظر حكوماتها تجاه ما يعرض من مقترحات للبرلمانيين الأوروبيين بالذات، نظراً لسهولة الوصول إليهم مقارنة بالمفوضية الأوروبية وإدارة مجلس الوزراء الأوروبي.

#### طريقة إصدار القرار داخل البرلمان

صدور أي قرار في البرلمان الأوروبي يتطلب الأغلبية المطلقة (٥٠٪) + ١ أو أكثر لأغلب القرارات، ولكن ومع التغير في دور البرلمان من مجلس استشاري إلى شريك تشريعي (مع مجلس الوزراء الأوروبي الذي كان المشرع الوحيد قبل اتفاقية لشبونة (٢٠٠٧م)) فإن هنالك قواعد جديدة تستلزم حضور أعضاء البرلمان لاجتماعات البرلمان، بل إن هنالك عدد من القضايا التي لا يمكن أن تصدر إلا حينما يتم التصويت عليها بحضور كافة أعضاء البرلمان.

الأساسي في طريقة توزيع البرلمانين بين الأحزاب والتكتلات الموجودة داخل البرلمان<sup>(٧١)</sup>.

#### طريقة العمل داخل البرلمان

كما هي العادة في برلمانات العالم ونظراً لاختلاف طبيعة القضايا التي يعالجها البرلمان، فهو جرى تقسيمه إلى عدد من اللجان (٢٠ لجنة) تتخصص كل منها في مجال بعينه مثل لجنة العلاقات الخارجية ولجنة التجارة الخارجية ولجنة الميزانية، كذلك هنالك ٣٥ بعثة (Delegation)، وهي مجموعات برلمانية أصغر من اللجنة تعنى بملفات مجموعات من الدول خارج الاتحاد، فهناك مثلاً لجنة بعثة الجزيرة العربية واليمن، وهي البعثة المعنية بدراسة القضايا المتعلقة بدول وسكان تلك المنطقة والتواصل معهم، مثل قضية التجارة الحرة مع دول الخليج، وقضية حقوق المرأة ومتابعة التطورات السياسية والانتخابات في المنطقة من حيث مدى النزاهة وغيرها<sup>(٧٢)</sup>.

(٧١) مما يستحق دراسة خاصة ما لاحظته الكاتب خلال وجوده في بروكسل من ابتعاد التكتلات داخل البرلمان الأوروبي عن التكتل القومي، بل أن نجد أن أغلب التكتلات داخل البرلمان تكون على أساس الاختلاف الأيدولوجي والاختلاف حول القضايا العامة التي تواجه أوروبا، وقد تساعد دراسة من هذا النوع على كشف إمكانية الحد من التوجهات العرقية والقبلية من خلال فتح الحوار حول القضايا العامة ليكون حراً مما يتيح للناس أساساً آخر للتكتل أكثر منطقية من التكتل القومي الذي يميل لتغليب مصالح الفئة بدلاً من المصلحة العامة.

(٧٢) للتعرف على أسماء اللجان المختلفة والتكتلات الحزبية داخل البرلمان انظر: Klaus-Dieter Borchardt, 2010, Op. Cit. pp. 50-53.

نوضح بأن هذا الفارق في عدد المقاعد المعطاة إذا ما نظرنا إليه من زاوية حقوق السيادة التقليدية في العلاقات الدولية، ساعد على سيطرة أعضاء البرلمان الأوروبي من الدول الكبيرة (ألمانيا وفرنسا وإيطاليا وبريطانيا) على اللجان الأساسية في البرلمان، وكذلك على التكتلات السياسية وتوجهاتها، وذلك مقارنة بالدول الصغيرة (مثل إيرلندا وفنلندا ومالطا وقبرص ولاتفيا)، وفي هذا الأمر خروج عن مبدأ المساواة بين الدول التي خرجت بها أوروبا بعد اتفاقية وستفاليا عام ١٦٤٨م في نهاية حرب الثلاثين عاماً، إذ يعني بطريقة غير مباشرة أن دول الشعوب الصغيرة في الاتحاد، أقرت بحقوق في مجال اتخاذ القرار التشريعي لشعوب لا تنتمي لنفس قوميتها، (للتعرف على حجم الفارق في التمثيل الشعبي يمكن مراجعة الجدول رقم ١ حيث يوجد به تمثيل دول الاتحاد الأوروبي في أجهزة مثلث القرار)<sup>(٧٥)</sup>، بل قد يسري هذا الشعور بالتغير في

تغير آخر هام يرتبط بأن أي قرارات برلمانية لها علاقة بالتشديد على دور المفوضية الأوروبية، فإن القرار البرلماني لا يصدر إلا على أساس حصوله على نسبة الثلثين، منعاً لأن يتحول البرلمان إلى معطل لدور المفوضية الأوروبية الأساسي لحياة الاتحاد<sup>(٧٦)</sup>.

قيد آخر على الدور الجديد للبرلمان الأوروبي كشريك تشريعي مع مجلس الوزراء هو أن هذه الشراكة في عملية التشريع مع مجلس الوزراء الأوروبي ليست مطلقة، وإنما فقط في ٤٠ مجالاً من المجالات التي أقرتها الاتفاقيات الأوروبية، أما في باقي القضايا فإن مجلس الوزراء الأوروبي يلعب الدور التشريعي وحده بالموافقة أو عدم الموافقة على مبادرات المفوضية وقد تم البدء في تطبيق هذه التعديلات ابتداءً من عام ٢٠٠٩م وذلك بعد إقرار اتفاقية لشبونة من كافة دول الاتحاد (استغرق تصديق الاتفاقية من دول الاتحاد ستان تقريباً).

### توزيع المقاعد في البرلمان والتغير في حقوق السيادة المطلقة للدولة

بالرغم من أن التمثيل في البرلمان يقوم على اعتماد العدالة النسبية الكامنة في التنظيم الديمقراطي من حيث دور العدد في تقرير نسبة التمثيل<sup>(٧٧)</sup>، فلا بد أن

(٧٥) المصدر الأساسي لهذا الجدول من كتاب EU Made Simple (ص ٧٠)، وقد قام الكاتب بالترجمة وإضافة عدد السكان والعاصمة لكل دولة بالتعاون مع ثامر القصبي أحد موظفي سفارة المملكة في بروكسل - قسم الاتحاد الأوروبي وذلك خلال الدورات التي عقدت لموظفي وزارة الخارجية السعودية عن الاتحاد، وقد قام الكاتب أيضاً بإضافة كرواتيا التي جرى ضمها للاتحاد خلال عام ٢٠١٤م، وتم بصفة خاصة زيادة عدد المقاعد إلى ٧٦٦، على أن يجري العودة إلى الحد القانوني الذي تم تحديده في اتفاقية لشبونة بألا تزيد عدد مقاعد البرلمان عن ٧٥١، حيث تم التصويت في البرلمان على طريقة تطبيق هذا الحد من خلال إنقاص عدد المقاعد لبعض =

(٧٦) للمزيد من المعلومات على طريقة التصويت والتعديلات التي أحدثتها اتفاقية برشلونه في دور البرلمان الأوروبي انظر:

Klaus-Dieter Borchardt. The ABC of the European Union Law. Luxembourg: Publication Office of the EU, 2010, p. 52. (74) Klaus-Dieter Borchardt 2010. Op. Cit. p. 98.

فلقد جرت العادة أن ينجم الأمن عن الاعتماد على الذات وتحصين الدفاعات، أما اليوم فالأمن يتولد عن الانفتاح وإزالة الحواجز<sup>(٧٦)</sup>.

### (٣) المفوضية الأوروبية European Commission

جهاز تنفيذي بمسمى جديد وله صلاحيات مختلفة عما نعرفه في الاجهزة التقليدية للسلطة

الجهاز الثالث في مثلث اتخاذ القرار في الاتحاد

الأوروبي وهو المفوضية الأوروبية European Commission وأنشئت عام ١٩٥٨م ومقرها بروكسل لكنها تحتفظ بمكاتب لها في العديد من مدن دول الاتحاد.

### المهام والصلاحيات

ضمن إطار تنظيم مؤسسات الاتحاد الأوروبي فإن المفوضية الأوروبية تبدو الأكثر اختلافاً عما هو معروف في مجال العلوم السياسية، فهذا الجهاز الذي يفترض أنه يمثل مصلحة أوروبا ككل، لا يحمل فقط مسمى جديداً في مجال التنظيم السياسي، بل ويقوم بمهام متنوعة في مجالي التشريع والتنفيذ وحتى في مجال تحريك المبادرات القضائية ضد المخالفين للاتفاقيات، فالمفوضية وليس مجلس الوزراء الأوروبي كما نتوقع

حقوق السيادة حتى في حالة دولة كبيرة مثل بريطانيا إذ إن هنالك اعتراف بأن حق الاتحاد الأوروبي ودوله التي تتألف من شعوب تختلف في التاريخ واللغة والتركيب العرقي عن بريطانيا هو أمر ليس من السهل قبوله من قبل الشعب البريطاني، وقد احتاج الأمر من الساسة لشرح قناعات اقتصادية وسياسية جديدة للشعب البريطاني تختلف في تأسيسها عن منطق السيادة المطلقة للدولة. في هذا الشأن فإننا نجد مثلاً عبارات توني بلير رئيس حزب العمال البريطاني التي يحاول فيها شرح العائد على الشعب البريطاني من فرص عمل وأسواق مفتوحة ودخول مرتفعة، على أمل توضيح الهدف من العمل المشترك، وكان ذلك عام ١٩٩٨م:

"لقد دفعنا راغبين ثمن المشاركة في السيادة المشتركة فيما يتعلق بالدفاع، ..... بل ولا بد أن نكون على استعداد لدفع ثمن مماثل في الاتحاد الأوروبي من أجل الحصول على جوائز الأمن السياسي والاستقرار، والأسواق المفتوحة، والدخول المرتفعة، والمزيد من فرص العمل،

= الدول (مثلاً ألمانيا ستخسر ثلاث مقاعد ليصبح لها ٩٦ مقعداً) وذلك بعد قيام حكومات الدول بالتصويت على هذه التعديلات الطفيفة في عدد المقاعد للإعداد للانتخابات البرلمانية لعام ٢٠١٩م. (تم تحديث المعلومات في الجدول لتعكس دخول كرواتيا بناء المعلومات من موقع البرلمان الأوروبي: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu). انظر جدول توزيع المقاعد والتعديلات المتوقعة على أعدادها في المقال: Distribution of MEP Seats among 28 Countries.

(٧٦) انظر: فيليب ألييندينجر ومايكل تشابان، التخطيط في الألفية الجديدة في كتاب التخطيط بعد عام ٢٠٠٠م، تحرير فيليب ألييندينجر ومايكل تشابان، وترجمة عبد الإله بن محمد المعيوف. الرياض: النشر العلمي والمطابع ١٤٣٣هـ/٢٠١٢م، ص ١٣.

وتكون عندها المفوضية مجبرة على وضع نص اقتراح تشريعي وإرساله لمجلس الوزراء وللبرلمان للتصويت عليه).

انطلاقاً من هذا التوجه العام تقوم المفوضية الأوروبية بوضع الصياغة الأولى للمقترحات التشريعية في ضوء الاتفاقيات الموقعة، دون أي إشارة لمصلحة دولة أو أخرى أو حزب أو آخر، ثم يجري إرسال المقترح لكل من البرلمان ومجلس الوزراء، وفي نفس الوقت نشره على الإنترنت في موقع المفوضية على أساس الالتزام التام بمبدأ الشفافية لتبدأ المفاوضات نحو إقراره أو تعديله أو إلغائه، وقد يطول الأمر إلى أكثر من ثلاث سنوات قبل الوصول إلى مرحلة صدور القانون<sup>(٧٨)</sup>.

(٧٨) نظراً لطول الفترة التي قد يستلزمها سن القوانين فإن متابعة العملية التشريعية تجاه القضايا المختلفة قد يستلزم اللجوء إلى بعض شركات المتابعة التي تتولى متابعة اقتراح القانون من قبل المفوضية ومن ثم حركته عبر مجلس الوزراء والبرلمان والتعديلات على الصياغة ومدخلات الجهات المعنية بالمقترح ومؤسسات المجتمع المدني، وكذلك متابعة قراءات النص ما قبل النهائي حيث يمكن أن تتولى مثل هذه الشركات المتخصصة متابعة اقتراح معين وانتقاله عبر أجهزة الاتحاد، ومن أوائل هذه الشركات على الإطلاق شركة EU Issue Tracker، حيث حاول الكاتب خلال عمله في بروكسل أن تقوم السفارة بالاتفاق معها ولكنه لم ينجح، انظر:

1- Attila Marjan: The European Training Institute power point presentation titled An Overview of the Functioning of the EU. European Training institute, Brussels, 2012.  
2- <http://www.euissuetracker.com>, EU Issue Tracker is a regulatory monitoring service for industry and governments.

عادة هي الجهاز التنفيذي المخول بالقيام بمهمة متابعة تنفيذ القرارات والسياسات والقوانين التي يضعها الاتحاد الأوروبي، وهذا الدور الإشرافي في أساسه يرافقه أيضاً تغير آخر يرتبط بكون المبادرة التشريعية<sup>(٧٩)</sup>، التي تهدف إلى تطبيق بنود ما تم على الاتفاق عليه في الاتفاقيات الموقعة هي أيضاً من مهام المفوضية الأوروبية وليست من مهام البرلمان الأوروبي.

فالبرلمان ومجلس الوزراء لا يستطيعان المبادرة في مهامها التشريعية في مجال سن القوانين ووضع السياسات إلا في ضوء مبادرة تشريعية (اقتراح قانون) تبدأ من المفوضية الأوروبية، لأنها الجهة الوحيدة بين مؤسسات الاتحاد التي فرض عليها كجزء لا يتجزأ من فكرتها ألا تمثل مصالح الدول (كما هو الحال في مجلس الوزراء الأوروبي) أو المصالح السياسية للأحزاب في البرلمان، وإنما مصلحة أوروبا ككل وحماية الاتفاقيات والقوانين التي تم توقيعها ضد التعديلات المحتملة من الدول (لابد من الإشارة هنا إلى أن مجلس الوزراء أو البرلمان يمكن أن يتقدما بالرغبة في مبادرة تشريعية في مجال بذاته، ولكن يجب أن يتم ذلك عن طريق المفوضية، كما يمكن حسب اتفاقية لشبونة أن يطالب ما لا يقل عن مليون مواطن بمبادرة تشريعية محددة

(٧٧) يجدر بنا التأكيد هنا بأن التفويض بحق المفوضية في المبادرة بالتشريع كبديل عن الدولة جاء في الأساس من توقيع كل دولة على الاتفاقيات الدولية التي تحلت فيها الدول عن حقها في تنظيم جانب معين من جوانب اختصاصات الدولة.

وعبر التجربة الاتحادية فقد تزايد دور رئيس المفوضية ولم يعد مجرد واحداً من فريق، فبعد ترشيح اسمه من قبل مجلس الوزراء الأوروبي وحصوله على موافقة الأغلبية في البرلمان، تترك عملية اختيار المفوضين من مختلف دول أوروبا لرئيس المفوضية الجديد كما يقوم بتسمية نوابه السبعة من المفوضين السبعة وعشرون (النائب الأول للرئيس يكون المفوض السامي لشؤون العلاقات الخارجية) وذلك قبل عرض القائمة على البرلمان، كما يمكن للرئيس بعد بداية عمل المفوضية إجبار أي مفوض على الاستقالة، كما أن له الحق في إعادة ترتيب المفوضيات بين المفوضين بتسمية مفوض محل آخر، حيث أصبح من حق الرئيس توجيه دفة العمل وإعطاء التوجيهات الملزمة للمفوضين<sup>(٨٠)</sup>.

#### عمل المفوضية وروح الفريق

من ناحية طريقة قيام المفوضية بعملها فإن أهم ما يميز جهاز المفوضية هو الروح التعاونية القائمة على ضرورة تخلي كل مفوض من المفوضين الثمانية وعشرون (رئيس المفوضية يحسب كمفوض ويأخذ بذلك المقعد لحاملي الجنسية من بلده، حيث لا تزال المفوضية تعمل على أساس أن يتواجد فيها مفوض واحد من كل جنسية من جنسيات دول الاتحاد) عن إبداء أي مشاعر قومية أو توجهات

#### كيفية تشكيل الجهاز الأعلى المخول بحق اتخاذ القرارات في المفوضية

يتم اختيار مجموعة المفوضين أو "كوليج" أو ما يمكن تسميته بمجموعة الرفقة (الاسم الذي أطلق على اجتماع مفوضي الاتحاد الأوروبي كل يوم أربعاء من الأسبوع)<sup>(٧٩)</sup>، كل خمس سنوات وهي في الواقع أشبه ما يكون بمجلس للوزراء، حيث يحمل كل مفوض فيها حقيبة وزارية على مستوى أوروبا، كما يحمل سبعة منهم بالإضافة إلى حقيبته كمفوض مسمى نائب الرئيس (كمثال فإن المفوضة السامية لشؤون العلاقات الخارجية والسياسة الأمنية فريديريكا موغريني، هي أيضاً نائبة رئيس المفوضية وحملت نفس المنصبين قبل ذلك الإنجليزية كاترين آشتون)، وتتوافق فترة انتهاء عمل المفوضية مع فترة الدورة الانتخابية الجديدة للبرلمان.

تبدأ عملية اختيار رئيس جديد للمفوضية من مرحلة قيام حكومات الدول في الاتحاد بترشيح اسم رئيس المفوضية، حيث يعرض اسمه بعد ذلك على البرلمان الجديد (لأن الدورة الانتخابية البرلمانية الجديدة تبدأ قبل فترة قصيرة من نهاية فترة رئيس المفوضية الأوروبية)، ثم تبدأ عمليات التشاور مع البرلمان للحصول على موافقة مبدئية منه على الأسماء المقترحة للعمل كمفوضين، وذلك قبل عرض قائمة الأسماء على البرلمان بصفة رسمية للحصول على الموافقة النهائية.

(80) Klaus-Dieter Borchardt. 2010 Op. Cit. p. 62.

(79) The EU Made Simple, 2010 Op. Cit. p. 146.

ككتلة واحدة تتعاون في خدمة مصالح أوروبا دون النظر لمصالح الدول التي جاؤوا منها<sup>(81)</sup>.

شكل توضيحي يختصر عمل أجهزة مثلت اتخاذ القرار في الاتحاد الأوروبي والوظائف المناطة بكل منها

الشكل التالي (الشكل رقم ٢) ومصدره كتاب تبسيط الاتحاد الأوروبي (The EU Made Simple, 2010) قام الكاتب بترجمته لإظهار كيف تختلف أجهزة مثلت اتخاذ القرار (المفوضية ومجلس الوزراء والبرلمان) كما أسلفنا في المهام والمسئوليات عما درج عليه دراسو العلوم السياسية والنظم السياسية المقارنة، حيث نلاحظ كيف أن مجلس الوزراء الأوروبي والبرلمان يضلعان بمهام التشريع، بينما جرى ابتداء مسمى جديد للجهاز التنفيذي وهو المفوضية الأوروبية التي تمتلك أيضاً حق المبادرة التشريعية (الرسومات بجانب الصور هي للمبنى الرئيسي لكل جهاز من أجهزة مثلت القرار).

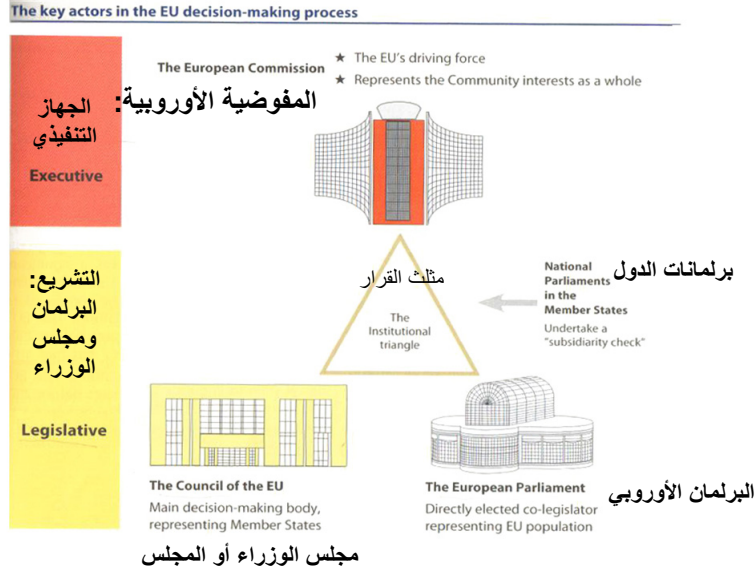
سياسية في خدمة بلده الأم، والتركيز تماماً ضمن إطار عمل "فريق الرفقة" في خدمة مصالح أوروبا. الالتزام بهذا التوجه نجده يسري عبر إرجاء المفوضية حتى أنه يمنع منعاً باتاً في عبارات الحديث داخل المفوضية بين المفوضين أو بين موظفي المفوضية في المستويات الأدنى استخدام العبارات التي تعود إلى وطن الموظف، وإذا لزم الأمر فإن لغة التعبير عن وجهة نظر معينة لموظف المفوضية بناء على تجربته في بلده الأم، تكون بأن يقول مثلاً: في المكان الذي جئت منه فإننا كنا نعمل كذا وكذا، دون أن يذكر اسم بلده، فالروح العامة في المفوضية يجب أن تبقى منصبة على الرغبة في خدمة أوروبا ولا حق لأي موظف فيها أن يعتبر نفسه ممثلاً لبلده، ولو حتى باللفظ.

#### طريقة اتخاذ القرار داخل المفوضية

طريقة اتخاذ القرار داخل المفوضية تكون على أساس صوت واحد لكل مفوض داخل مجموعة "الرفقة" والتصويت يكون على أساس الأغلبية المطلقة داخل المجموعة مع اشتراط وجود ما لا يقل عن ١٤ مفوضاً، ولا يخضع التصويت على القرار داخل مجموعة المفوضين لأي اعتبارات أو صبغة قومية كما أشرنا، فالمفوضية والمفوضين فيها يمثلون مصالح الاتحاد الأوروبي كهيئة تنفيذية تجتمع كل يوم أربعاء

(81) Daniel Gueguen, The New Practical Guide to the EU Labyrinth. Brussels: EUROPOLITICS, 2008, p. 26.

لابد أن نشير هنا إلى أن النظام المعمول به حالياً هو أن يجري اختيار مفوض واحد من كل دولة من دول الاتحاد، وفشلت حتى الآن محاولات تغيير هذا النظام رغم أن هنالك ٩ دول أوروبية أخرى قامت بتعبئة استمارة الانضمام، مما قد يعني التزايد في عدد المفوضين مع قبول دول جديدة وفي نفس الوقت التغير في نسب التصويت، وحتى الآن يجري حل مشكلة التصويت بإيقاف أو تفعيل صوت رئيس المفوضية ليمنع حدوث التساوي في عدد الأصوات.



الشكل رقم (٢). عمل أجهزة مثلث اتخاذ القرار في الاتحاد الأوروبي والوظائف المناطة بكل منها.

المصدر: The EU Made Simple (with Lisbon Treaty Updates), 2010. American Chamber of Commerce to the EU, Belgium, p. 111.

- طبيعة القرار الأوروبي بعد مرحلة صدوره عن مثلث القرار الأوروبي  
لا بد أن نشير هنا إلى أن القرارات الأوروبية التي تصدر عن مثلث القرار والمبنية بطبيعة الحال على الاتفاقيات ليست من طبيعة واحدة، بل نجدها تتنوع من حيث درجة الإلزامية والعمومية وسرعة التطبيق، وهذه القوالب هي:
- أولاً: أنظمة (Regulations): وهي عبارة عن تشريعات موجهة للدول الأعضاء وملزمة لهم، وهي قابلة عملياً للتطبيق على أنظمة الدول الأعضاء مباشرة.
- ثانياً: التوجيهات (Directives): هي توجيهات مباشرة للدول للعمل وفق القرار الصادر عن مثلث القرار في بروكسل ولكن الدول ملزمة فقط بالنتائج وتحقيق الأهداف (تقوم المفوضية بمتابعة دقة الالتزام ومدى تشابه التطبيق عبر الدول)، ولكل دولة الحق في تحديد أساليب التطبيق التي تحقق الأهداف المرغوبة من التوجيه.
- ثالثاً: القرارات (Decisions): وهي تشريعات ملزمة للأطراف المخاطبين بها فقط، وقد تكون موجهة لمجموعة أفراد أو منظمة أو دولة بعينها.

بالأجهزة الثلاثة، وكذلك الدور المتاح للأطراف والأجهزة الأخرى داخل وخارج مدينة بروكسل. الشكل التالي (الشكل رقم ٣) يقدم هذه النظرة الشاملة حيث قام الكاتب بترجمته إلى العربية من مصدره الأساسي<sup>(٨٣)</sup>. ونلاحظ في الشكل أن احتمال التصويت بالموافقة على الصيغة التي تقدمت بها المفوضية (التي لها حق المبادرة باقتراح مشروع القرار) يمكن أن تتم من القراءة الأولى في البرلمان ومجلس الوزراء الأوروبي، فإن كان هنالك تعديلات من أحد المجلسين فإن على المفوضية إبداء الرأي في هذه التعديلات والإعداد للقراءة الثانية، التي يمكن فيها أيضاً أن يتم التصويت بالموافقة على ما قدمته المفوضية من تعديلات، ولكن في حالات نادرة فقد يصل الأمر إلى الحاجة إلى تشكيل لجنة مشتركة (يتم تشكيل هذه اللجنة حسب الحاجة من ٢٨ عضواً من البرلمان و ٢٨ عضواً من مجلس الوزراء) لتحقيق توافق بين آراء البرلمان الأوروبي ومجلس الوزراء حيث يمكن بعد ذلك القيام بالقراءة الثالثة والتصويت بالموافقة أو الرفض النهائي.

- رابعاً: التوصيات (Recommendations): غير ملزمة قانونياً للدولة، ولكن يفضل أن تلتزم بها الدول من باب حسن النية وتحقيق انتظام العمل داخل الاتحاد.
- خامساً: الآراء (Opinions): ويتم استخدامها في القرارات الاتحادية حين يكون هنالك حاجة لتفسير مسألة غامضة وليس لهذه الآراء الزامية قانونية<sup>(٨٤)</sup>.

#### تدرج عملية صناعة القرار عبر مثلث القرار الأوروبي ودور الأطراف الأخرى: منظور كلي

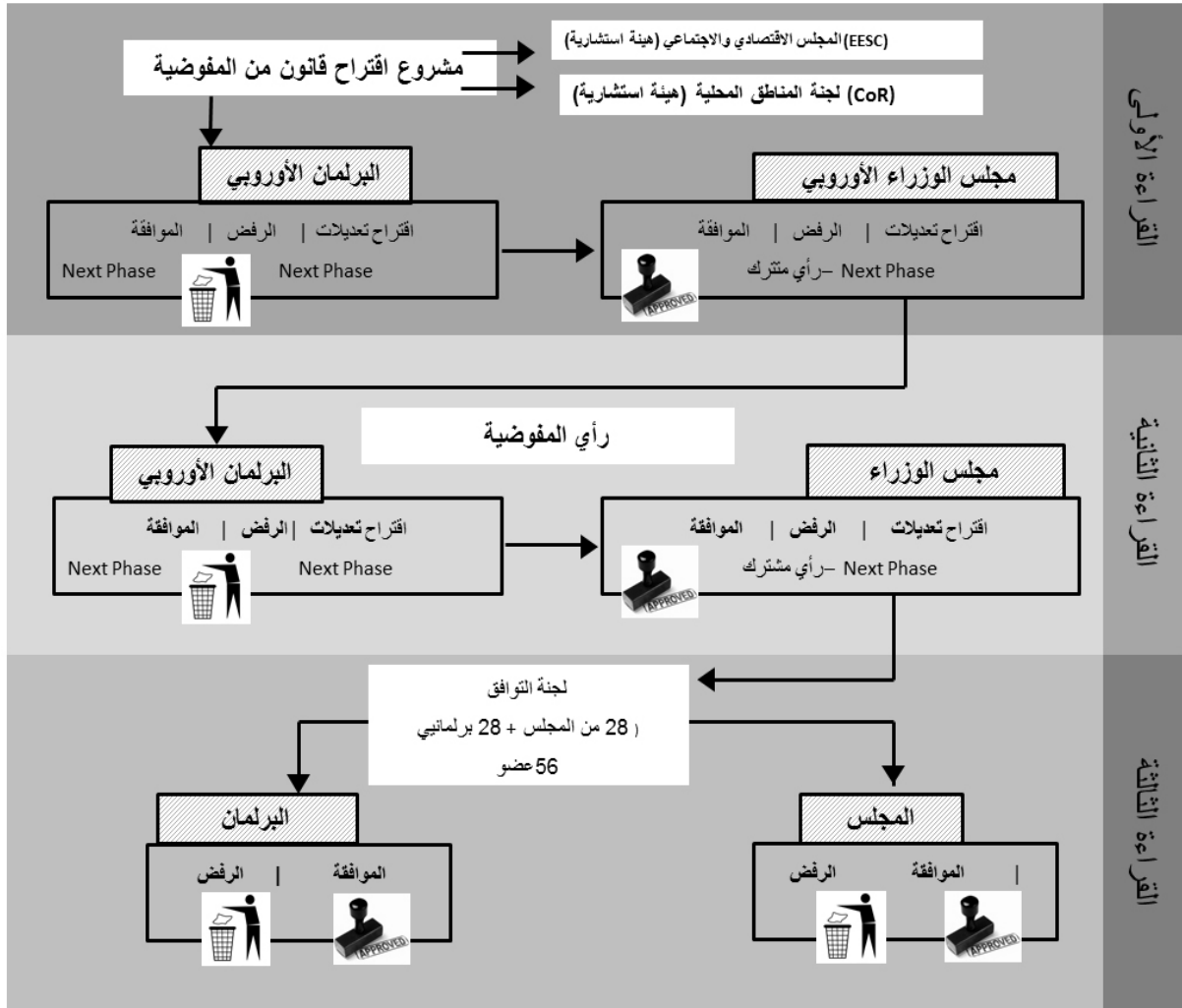
دراستنا لمثلث القرار الأوروبي وطريقة اتخاذ القرار في كل جهاز تبقى قاصرة ما لم يكن لدينا نظرة شاملة لكيف يتدرج مشروع القرار عبر مروره

(82) "Article 249: In order to carry out their task and in accordance with the provisions of this Treaty, the European Parliament acting jointly with the Council, the Council and the Commission shall make regulations and issue directives, take decisions, make recommendations or deliver opinions. A regulation shall have general application. It shall be binding in its entirety and directly applicable in all Member States. A directive shall be binding, as to the result to be achieved, upon each Member State to which it is addressed, but shall leave to the national authorities the choice of form and methods. See: Weiler, J.H.H. and Martina Kocjan. The Law of the European Union: Principles of Constitutional Law: The relationship between the community legal order and the national legal order (2005, NYU and U. of Oxford teaching material), p. 2.

للتوسع في شأن الجانب القانوني باللغة العربية انظر البحث للقانوني غياث ناصر بعنوان التأثير المباشر وغير المباشر للقانون الأوروبي، والبحث بكامله موجود على الموقع:

<http://www.wipo.int/wipolex/ar/outline/eu.htm>

(٨٣) المعهد الأوروبي للتدريب ومقره بروكسل، وأنشئ عام ١٩٩٨م من قبل شركة استثمار أوروبية/ فرنسية لوضع دورات تدريبية للتعريف بطريقة عمل مؤسسات الاتحاد:  
<https://www.linkedin.com/company/european-training-institute>



الشكل رقم (٣). توضيح تدرج خطوات التشريع في الاتحاد الأوروبي. من إعداد المعهد الأوروبي للتدريب European Training Institute بروكسل وترجمة الكاتب.

### إمكانات التأثير في صناعة القرار الأوروبي

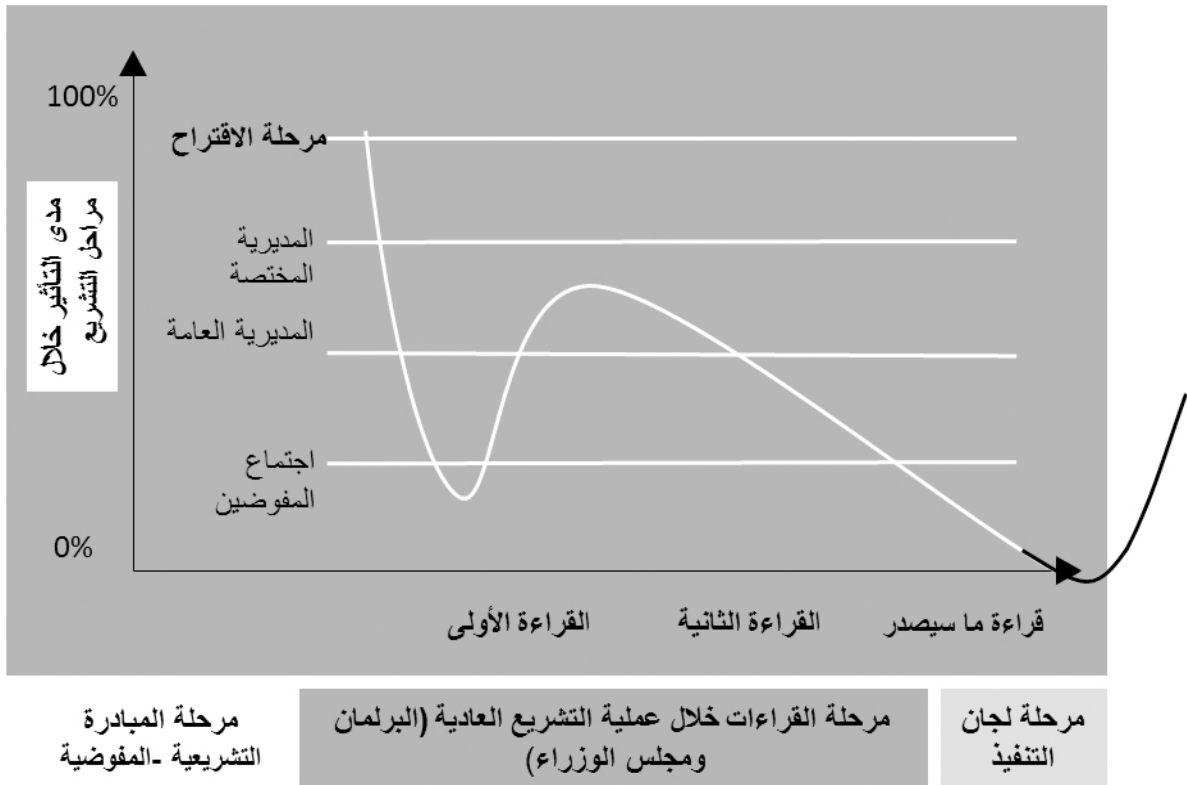
بطبيعة الحال وبسبب حجم الاتحاد فإن أي احتمال لصدور قانون قرار أوروبي سوف يكون له أثره على جهات عدة داخلية وخارجية، ولذلك فإن هنالك دراسات حول جدوى تدخل الجهات المعنية بما قد يصدر للعمل على محاولة

التأثير (Influence) في جهات صنع القرار الأوروبي (المفوضية وهي جهة المبادرة التشريعية تسمى الأجهزة المختصة داخل المفوضية بالمديرية (Directorate))، ومجلس الوزراء والبرلمان الأوروبيين كجهتين للموافقة أو التعديل أو الرفض من خلال التفاوض بين الجهات الثلاث.

الارتفاع (كما يوضح الشكل رقم ٤) خلال الفترة بين القراءة الأولى والثانية (فترة مناقشة التعديلات المقترحة من المفوضية من قبل مجلس الوزراء والبرلمان) لتتخفف بعد ذلك تماماً عند مرحلة لجان التنفيذ (لجان مشتركة من المفوضية ومجلس الوزراء لدراسة كيفية تنفيذ القرار الصادر في داخل دول الاتحاد).

كمثال على مثل هذه الدراسات فقد قام المعهد الأوروبي للتدريب (ETI) بمدينة بروكسل بدراسة مسار مجموعة من التشريعات في الاتحاد الأوروبي (انظر الشكل رقم ٤) واتضح أن أفضل مرحلة للتأثير على مجريات القرار تكون خلال فترة إعداد المبادرة التشريعية والإعلان عنها من قبل المفوضية الأوروبية وذلك قبل القراءة الأولى، كما تعود احتمالات التأثير في

### احتمالات التأثير خلال مراحل القرار التشريعي للاتحاد الأوروبي



الشكل رقم (٤). من إعداد المعهد الأوروبي للتدريب European Training Institute بروكسل (قام الكاتب بالترجمة).

(Court of First Instance) وذلك بناء على قرار من المجلس الأوروبي<sup>(٨٥)</sup>، علماً بأن اتفاقية لشبونة لعام ٢٠٠٧م قد وسعت من نطاق عمل المحكمة حيث أصبح يشمل كافة مجالات عمل الاتحاد باستثناء قضايا العلاقات الخارجية والأمن، وأصبحت قرارات المحكمة حسب هذه الاتفاقية ملزمة ولا مجال للدولة في حال صدورها أن تخالف القرار.

لقد ساعد على نجاح هذا المنهج في التعامل مع المخالفات كون أغلب مؤسسات الاتحاد تقع في دولة بلجيكا صغيرة الحجم، كما أن مركز محكمة العدل الأوروبية تقع في أصغر دول الاتحاد على الإطلاق (لوكسمبورج) كما أن باقي مؤسسات الاتحاد تقع في واحدة من أصغر دول الاتحاد وهي بلجيكا (١٠ ملايين نسمة) فلا مجال لاستغلال دولتي المقر وهما بلجيكا ولوكسمبورج لإمكانيات وصلاحيات مؤسسات الاتحاد، الأمر الذي نلاحظه أحياناً حينها تكون المؤسسات الأساسية للوحدة السياسية موجودة في دولة كبيرة نسبياً من دول الاتحاد المزمع<sup>(٨٦)</sup>.

(85) Daniel Gueguen, Op. Cit. p. 100.

(٨٦) هذا التوجس من حجم دولة المقر ومدى إمكانية سيطرة دولة بعينها من دول الاتحاد على حقوق القرار بسبب مكان المؤسسات ظهر في الفترة الأولى مثلاً لقيام الاتحاد الفيدرالي الأمريكي الذي يعتبر أول تجربة اتحادية في التاريخ الحديث، لذلك كانت المفاوضات في فترة مبكرة من عمر الاتحاد الأمريكي على ضرورة الاتفاق على وضعية خاصة لمقر مؤسسات الاتحاد بوضعها بين عدد من الولايات، وجعلها مستقلة إدارياً فيما يعرف اليوم =

#### (٤) محكمة العدل الأوروبية

(The European Court of Justice)

نشأة المحكمة وطريقة تشكيلها

لما كان احتمال الاختلاف أمر وارد بين الدول التي كانت قد خرجت لتوها من حرب مدمرة قبل نشأة الاتحاد، فقد تم إنشاء هيئة للنظر في اعتراضات الدول منذ اللحظة الأولى لقيام فكرة الاتحاد، فكان إنشاء محكمة العدل الأوروبية ومقرها بروكسل عام ١٩٥٢م، أي بعد سنة تقريباً من اتفاقية باريس سنة ١٩٥١م، على أساس أن يتم اختيار قاضي واحد من كل دولة من دول الاتحاد الستة في ذلك الوقت، ويتم الاختيار بناء على اتفاقية مع حكومة الدولة، وتكون فترة بقاء القاضي في المحكمة لمدة ستة سنوات قابلة للتجديد، وقد استمر نفس التنظيم رغم تزايد عدد الدول وبالتالي فإن عدد القضاة في محكمة العدل الأوروبية اليوم هو ٢٨ قاضياً، وتجدر الإشارة هنا إلى أن القاضي لا يمثل مصالح الدولة التي جاء منها<sup>(٨٤)</sup>.

لكن في الوقت الحالي فإن مجلس المحكمة لم يعد يتعامل مع القضايا المرفوعة أمامه بهذا العدد الكبير من القضاة، وإنما تم تقسيم القضاة إلى "غرف قضائية" تختلف في عدد القضاة المشاركين باختلاف تعقيد القضية، وقد تحوي الغرفة عدد ٣ أو ١٣ أو ١٥ قاضياً. كذلك وللتخفيف من أعباء محكمة العدل الأوروبية، فقد تم عام ١٩٨٨م إنشاء محكمة ابتدائية

(٨٤) انظر: Pascal Fontaine, Europe in Twelve Lessons. EU, 2010, p. 26.

والتفاوض معها حول مدة زمنية يجب على الدولة بعدها أن تلتزم بالقانون، فإن لم يجد ذلك يمكن أن تقوم المفوضية بفرض غرامات مالية على الدولة، فإن استمرت الدولة في عدم تطبيق القانون الصادر من الاتحاد جاز للمفوضية أن ترفع الموضوع لمحكمة العدل الأوروبية، بعد إشعار الدولة بذلك<sup>(٨٧)</sup>.

(٥) أطراف أخرى خارج نطاق مثلث القرار الأوروبي ومحكمة العدل الأوروبية أصبح لها دور في القرار الأوروبي خارج إطار مثلث القرار الأوروبي (المفوضية ومجلس الوزراء والبرلمان الأوروبي) بالإضافة إلى محكمة العدل الأوروبية، مما يمكن اعتباره الإطار

كيفية تحقيق الالتزام بقوانين الاتحاد: تكامل العمل بين المفوضية الأوروبية ودور محكمة العدل الأوروبية تعديل آخر في طريقة عمل المؤسسات السياسية في الاتحاد الأوروبي نلمسه في الطريقة التي يعالج بها الاتحاد مخالفات الاتفاقيات الأساسية والقوانين الصادرة عن الاتحاد من قبل الدول الأعضاء. فمخالفة دولة للاتفاقيات الموقعة أو إحجامها عن تطبيق قانون صادر عن مثلث القرار الأوروبي في بروكسل لا يقتضي تدخل القضاء الأوروبي، وإنما يبدأ الأمر بقيام المفوضية بإبلاغ الدولة عن مخالفتها وضرورة تعديل وضعها، فإذا لم تنصاع تقوم المفوضية بإبلاغها

= بمقاطعة كولومبيا (District of Columbia) التي تقع فيها مدينة واشنطن العاصمة (Washington, D.C.). ففي ١٣ أكتوبر عام ١٧٩٢م تم وضع حجر الأساس للبيت الأبيض، كأول بناء جديد يتم إنشاؤه في العاصمة الجديدة. وفي ٢٤ أغسطس عام ١٨١٤م أحرقت القوات البريطانية العاصمة الأمريكية، أثناء حرب ١٨١٢م، وذلك رداً على حرق القوات الأمريكية لمدينة يورك (تورونتو حالياً)، وكانت النتيجة فرار الرئيس الأمريكي جيمس ماديسون، واحترق مبنى الكابيتول (الكونغرس)، ومبنى الخزانة، وتم تخريب البيت الأبيض وحرقه، ولم ينبج من هذا الحريق إلا مبنى القوات البحرية وعدد قليل من المباني الحكومية. وفي عام ١٨٦٤م، وافق الكونغرس على طلب ضم مقاطعة ألكساندريا Alexandria إلى ولاية فيرجينيا، وظلت واشنطن مدينة صغيرة تحتوي على عدد قليل من السكان حتى قيام الحرب الأهلية عام ١٨٦١م التي أدت إلى توسيع القاعدة الإدارية للحكومة الفيدرالية ومن ثم زاد عدد السكان في واشنطن العاصمة بشكل ملحوظ. لمزيد من المعلومات انظر مثلاً:

(٨٧) كمثال على دور المفوضية في التحرك القضائي الذي يسبق دور المحكمة، فقد منحت المفوضية الأوروبية دولة المجر مهلة مدتها شهرين لتغيير قانون الخصخصة لديها الذي تعتبره المفوضية متعارضاً مع القواعد الاقتصادية للاتحاد الأوروبي. "وذكرت المفوضية وهي الذراع التنفيذية للاتحاد الأوروبي أن القانون المجري يتضمن قيوداً غير مبررة على حركة رؤوس الأموال وتأسيس الشركات فالقانون الحالي يعطي الدولة حقوقاً خاصة في ٣١ شركة تمت خصصتها منها الأسهم الذهبية وحقوق التصويت في مجلس إدارة هذه الشركات. وقال مسؤولون أوروبيون إنه أمام المجر شهرين لترد على طلب المفوضية...". وكانت دولة المجر قد وافقت أثناء مفاوضات الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي على تعديل قانون الخصخصة لكي يتفق مع القواعد الأوروبية. انظر جريدة اليوم السعودية العدد: ١٢٠٦٨ لشهر ٣٠ يونيو ٢٠٠٦م أو موقع جريدة اليوم الإلكتروني بالرباط <http://www.alyaum.com/article/2400905>

يقوم ببساطة على تنظيم اجتماعات القمة بين دول الاتحاد ليكون عملية دورية يجتمع فيها أعلى سلطة في كل دولة من دول الاتحاد وهم إما رؤساء الدول وإما رؤساء الوزارات (نظراً لاختلاف أعلى سلطة للقرار من دولة أوروبية إلى أخرى)، وذلك في موعد ثابت كل ثلاثة أشهر وفي مكان ثابت أيضاً وعادة ما يكون نفس مبنى مجلس الوزراء الأوروبي في بروكسل، حيث تقوم ممثلات الدول (وهي أشبه بسفارة للدولة تقوم على تمثيل مصالحها من خلال المشاركة المستمرة في المفاوضات) الموجودة في بروكسل على تقديم خدمات إعداد جدول الأعمال وباقي الترتيبات لاجتماعات القمة بطريقة أكثر انتظاماً مقارنة بحالة عقد الاجتماعات خارج مدينة بروكسل. كذلك وبالإضافة للاجتماعات كل ثلاثة أشهر فإنه يمكن الدعوة لعقد اجتماع طارئ للمجلس في بروكسل في حال الحاجة لقرارات قمة أكثر سرعة.

بطبيعة الحال فإن هذا الجهاز ونظراً لأنه يتألف من أعلى سلطة منتخبة في كل دولة من دول الاتحاد، يستطيع التعامل مع المستجدات واتخاذ القرار بسرعة في أغلب القضايا تقريباً، وهو في نفس الوقت قادر على الأمر على المفوضية الأوروبية لاتخاذ موقف محدد تجاه أي قضية طارئة، وتعتبر المفوضية في هذا الشأن الجهاز التنفيذي حيث إن من واجبات رئيس المفوضية الأوروبية وكذلك الممثل السامي للهيئة الأوروبية للعمل الخارجي حضور اجتماعات القمة والعمل وفق قراراتها.

المؤسساتي الفعلي للقرار الأوروبي في الحالات الطبيعية، فإن هنالك أطراف أخرى ذات صلاحيات إضافية أو صفات تمثيلية أو أعمال ذات طبيعة تخصصية توجه وتأثر في القرار الأوروبي في مرحلة التشريع (صنع القاعدة القانونية) أو مرحلة التنفيذ (تطبيق القاعدة) ولا بد من معرفتها للإحاطة باحتمالات القرار الأوروبي ومن يشارك في صنعه وكيفية تطبيقه، وأهم هذه الجهات ما يلي.

جهاز فوق مثلث القرار للتعامل مع القضايا الطارئة:

#### المجلس الأوروبي The European Council

كما أشرنا سابقاً فإن عمليات اتخاذ القرار داخل إطار أجهزة مثلث القرار الأوروبي الأساسية (مجلس الوزراء الأوروبي والبرلمان والمفوضية) تعتمد أساساً على التحويل الوارد في الاتفاقيات الكبرى الموقعة بين دول الاتحاد، ولكن ماذا يمكن أن يحدث في حالة قيام مستجدات أوروبية أو عالمية تستلزم قرارات مشتركة، مثل الأحداث في ليبيا والقضية الأوكرانية أو قضية القرصنة في البحر الأحمر ومنطقة بحر العرب أو قضية الإشكاليات المالية التي واجهت اليونان.

هنا نجد تطوراً إدارياً جديداً بإنشاء إطار تنظيمي ذا صلاحيات عليا أطلق عليه مسمى المجلس الأوروبي عام ١٩٧٢م، ليكون الاتحاد قادراً على اتخاذ قرارات جماعية أكثر سرعة من انتظار اتفاقية جديدة، وهذا الجهاز

الأساسي للاتحاد) وكذلك ما صدر عن جهاز مثلث القرار الأوروبي من قوانين.

هذا التكامل بين عمل المفوضية وعمل أجهزة التشريع والتنفيذ في حكومات الدول الأعضاء هو الجانب الذي لا يظهر للعيان لمن يعيشون خارج إطار مدينة بروكسل، ونظراً لأهميته الخاصة في توضيح الجهة المسؤولة عملياً عن تطبيق الاتفاقيات والقوانين الصادرة من بروكسل، فقد قام الكاتب بإعداد الشكل أدناه (الشكل رقم ٥) ابتداءً من الاتفاقيات التأسيسية (أولاً) التي هي مصدر التحويل القانوني لتوحيد مجال بعينه، ليأتي بعد ذلك دور مثلث القرار الأوروبي (ثانياً)، ليتدرج القانون الصادر (عبر المراحل الموضحة في الشكل رقم ٥) بعد ذلك إلى مرحلة التنفيذ (سادساً) داخل الدول التي كانت قد وقعت على الاتفاقية (لأن الدول التي قد لا تكون قد وقعت على اتفاقية بعينها غير ملزمة بقرارات مثلث القرار في نفس المجال)، ويظهر الشكل أيضاً دور المفوضية في المتابعة والدور القضائي من قبل محكمة العدل الأوروبية.

دور جديد للبرلمانات القومية حسب اتفاقية لشبونة ٢٠٠٧م

أمام حقيقة أن أكثر من ٦٠٪ من قوانين دول الاتحاد أصبحت اليوم خاضعة بطريقة أو بأخرى للقواعد القانونية الصادرة من بروكسل، فقد تزايد

دور حكومات الدول في تطبيق ما تم إقراره من مثلث القرار: العلاقة بين ما يتم إقراره من أجهزة مثلث القرار الأوروبي (مجلس الوزراء والبرلمان والمفوضية) وعمل الحكومات في دول الاتحاد

رغم الصبغة التنفيذية التي تعطى للمفوضية الأوروبية، فإن جهاز المفوضية الذي لا يتجاوز إجمالي عدد موظفيه الأربعين ألفاً ليس لديه القدرة العملية لتنفيذ القرارات التي تصدر عن مثلث القرار على مستوى أوروبا، بل يكاد يعتمد في ذلك بالكامل على قيام الجهاز التنفيذي لكل دولة على حده بتطبيق القوانين الصادرة عنه، كما قد يستلزم الأمر قيام البرلمانات في الدول الأعضاء بتقنين ما صدر عن مثلث القرار الأوروبي في قوالب قانونية تتلاءم مع النظام القانوني للدولة.

ما يبقى للمفوضية في هذا المجال هو في الواقع واجبات إشراقية أكثر منها تنفيذية<sup>(88)</sup>، حيث نلاحظ ذلك في المهام الأساسية للمفوضية التي تشمل مهمة العمل على حماية القانون الاتحادي، وذلك بمتابعة قيام كل دولة بتعديل قوانينها وفق نظامها القانوني ليتماشى مع الاتفاقيات الأوروبية (التي تشكل القانون

(88) Klaus-Dieter Borchardt. 2010, Op. Cit. p. 64. 'The Commission is also the guardian of the Union Law. It monitors the member states' application and implementation of primary and secondary Union legislations, institutes infringement proceedings in event of any violation of Union Law (Article 258 TFEU) and, if necessary, refers the matter to the Court of Justice'.



الشكل رقم (٥). تكامل عمل مؤسسات الاتحاد الأوروبي وعمل حكومات الدول في عملية صناعة القرار.

القوانين التي قد تتقدم بها المفوضية الأوروبية أي في مرحلة المبادرة.

تقوم فكرة إدخال البرلمانات القومية في العملية التشريعية في بروكسل على إحياء هذه القاعدة القديمة التي كان يتم تطبيقها في المراحل الأولى لتطور الاتحاد الأوروبي لإقناع الدول والشعوب الأوروبية بأن أعمال الاتحاد سوف لا تصبح عبئاً على الدول وشعوبها. في هذا الشأن التزم القائمون على وضع الاتفاقيات بمبدأ

الشعور في برلمانات الدول الأوروبية أنها أخذت تفقد دورها التشريعي الذي انتخب من أجله (Time, 2016, p. 11)، وأن بروكسل أصبحت هي المشرع الحقيقي، ولذلك جاءت اتفاقية لشبونة ٢٠٠٧م بحق جديد للبرلمانات القومية بحيث تشارك هذه البرلمانات في تطبيق قاعدة قديمة تعرف بحق الفروع (Subsidiarity Principle) لإعطاء هذه البرلمانات الحق في الرد على مقترحات

الموقف) فإنه يجري إعادة اقتراح القانون للمفوضية لمراجعتها حيث يمكن عندها أن تقوم بسحبه نهائياً أو تعديله أو الحفاظ عليه كما كانت قد أصدرته كمقترح في مبادرتها التشريعية.

في حالة الحفاظ عليه كما هو، فإن على المفوضية الأوروبية تقديم تقرير مضاد توضح فيه كيف أنها لا ترى أن التقرير يخالف مبدأ حق الفروع، ثم يرسل كلا التقريرين (الصادر عن البرلمان القومية ونقيضه الصادر عن المفوضية) إلى مجلس الوزراء الأوروبي وإلى البرلمان الأوروبي، للتصويت على ما فيها، فإذا حصل التقرير المبرر من البرلمان القومية على نسبة ٥٥٪ في مجلس الوزراء الأوروبي أو على أغلبية الأصوات في البرلمان الأوروبي فإنه يتم إيقاف اقتراح القانون ولا يعرض بعد ذلك مرة أخرى<sup>(89)</sup>.

هنا لا بد أن نشير إلى أن هذا التوجه المؤسساتي الجديد نحو إدخال البرلمان القومية في المراحل الأولى لعملية اتخاذ القرار الأوروبي، سوف يفتح الباب لبرلمانات الدول في العمل على كبح جماح تزايد دور مثلث القرار الأوروبي في التقنين، علماً بأنه سوف لا يؤثر على ما تم تقريره في الماضي من قوانين اتحادية، التي تم من خلالها وهدوء تام إخضاع أكثر من ٦٠٪ من القواعد التنظيمية والقوانين لمتطلبات وقوانين تم إصدارها من قبل مثلث القرار الأوروبي في بروكسل (مارك ليونارد، ٢٠٠٩م، ص ٢٢).

أساسي اعتبر كقيد دستوري على عمل مؤسسات الاتحاد وهو مبدأ حق الفروع، وله عدة جوانب لكنه يعني بالذات أن الحق في اتخاذ القرار الاتحادي بالتنظيم في أي مجال قد تقرره الاتفاقيات، يجب أن يحقق نفعاً أكبر مما لو ترك أمر التنظيم على مستوى الدول، وأن يأخذ التنظيم في جميع الحالات بالحد الأدنى القانوني الذي يحقق الهدف، وبالتالي فإن على المفوضية الأوروبية أو أي هيئة أوروبية مسؤولة عن تقرير قواعد جديدة أن تكون قادرة على إثبات أن هنالك حاجة حقيقية لهذه القواعد الجديدة، وأنها في حدها الأدنى أفضل وأقل تكلفة مما لو ترك الأمر للدول نفسها دون تدخل من الاتحاد.

الفحوى العملي لهذا الحق الذي جاء في شكل جديد لصالح برلمانات الدول في نص اتفاقية لشبونة، يقوم على إعطاء هذه البرلمانات من بلدانها، حق إصدار إنذار مبكر في شكل ورقة "إعلان موقف مبرر" (خلال الشاوية أسابيع الأولى من إعلان مبادرة تشريعية أو إعلان مقترح قانون من قبل المفوضية الأوروبية) تثبت فيه أن اقتراح القانون يخالف مبدأ حق الفروع المذكور، فإن حصل هذا التقرير على تأييد ما لا تقل نسبته عن ثلث أصوات البرلمان القومية (يكون الحساب على أساس صوتين لكل برلمان قومي، وفي حال البرلمان ذات المجلسين فيعطى صوت واحد لكل مجلس لأنها قد يختلفان في رأيها ضد أو مع إعلان

(89) Klaus-Dieter Borchardt, 2010 Op. Cit. p. 39 and 41.

بالسوق الأوروبية، وكذلك الحق في تقديم اقتراحات لمبادرات تشريعية للمفوضية الأوروبية، للنظر في إمكانية أن تقوم المفوضية بتقديمها لمجلس الوزراء والبرلمان الأوروبي<sup>(٩٠)</sup>.

#### الجهاز الثاني: هيئة الأقاليم (The Committee of the Regions)

وهو جهاز استشاري آخر يقوم على تمثيل مصالح الهيئات المحلية المنتخبة مثل البلديات وأمانات المدن والحكومات المحلية في مختلف مدن وقرى الاتحاد، وذلك بإعطائها حق إبداء وجهة نظرها في مقترحات القوانين التي تعدها المفوضية قبل إرسالها للبرلمان ومجلس الوزراء الأوروبي، كواجب استرشادي حيث نصت اتفاقية لشبونة على أن المفوضية ملزمة باستشارة الهيئات المحلية عبر هذا الجهاز في مرحلة اقتراح القوانين في أي قضايا تخص الهيئات المحلية والبلديات، وطريقة تشكيل الجهاز

إتاحة الفرصة لكافة الفاعليات والقوى الاجتماعية ذات الصبغة التمثيلية في الدول الأوروبية للمشاركة في صناعة القرار

جانب آخر نلاحظه في عملية اتخاذ القرار في بروكسل هو العمل على إشراك مختلف القوى الاجتماعية في عمليات صناعة القرار لزيادة الشرعية التمثيلية للاتحاد، فلا يقتصر الأمر على الحكومات أو الأحزاب السياسية وإنما أيضاً هنالك التنظيمات الاجتماعية ومؤسسات المجتمع المدني الأخرى التي تتواجد على الساحة في بلدانها بصور مختلفة لكنها تعكس التشابه في التنظيم الاجتماعي الأوروبي على أساس التنظيمات التمثيلية المحلية أو القوى ذات الفاعلية الاقتصادية.

بناء على هذا التوجه العام قامت المفوضية الأوروبية بتوفير المقر في بروكسل لجهازين باختصاصات استشارية.

#### الجهاز الأول: الهيئة الأوروبية الاقتصادية والاجتماعية

##### (European Economic and Social Committee)

وهي هيئة استشارية مقرها بروكسل تم إنشاؤها عام ١٩٥٧م حسب اتفاقية روما تعمل على تمثيل مصالح العمال وأرباب العمل والمزارعين ومؤسسات المجتمع المدني<sup>(٩١)</sup>، وذلك من خلال الحق في تقديم المشورة فيما يعرض من مقترحات فيما يتعلق

(٩١) عدد المقاعد المتاح للمؤسسات الاجتماعية ومؤسسات المجتمع المدني يختلف من دولة إلى أخرى بإدخال عامل عدد السكان على أساس تقريبي، فالمقاعد المتاحة للمؤسسات الاجتماعية في ألمانيا وإيطاليا وفرنسا والمملكة المتحدة هو ٢٤ مقعداً، وينخفض العدد على أساس الأصغر فالأصغر، فمثلاً دولتي لوكسمبورج وقبرص لهما ٦ مقاعد، أما مالطا وهي أصغر دول الاتحاد فلها ٥ مقاعد بعدد إجمالي للمجلس وهو ٣٥٣ مقعداً (انظر: Daniel Gueguen، مرجع سابق، ص ٨٥)، والهدف الأساسي هو إثراء الحوار وتوسيع دائرة دراسة المبادرات التشريعية حتى لا تتبعد النتائج عن الرغبات الشعبية على المستوى المحلي.

(90) <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.about-the-committee>

بالإضافة لهذين الجهازين تتولى المفوضية توفير المساعدات والغطاء المؤسساتي للمئات من مؤسسات المجتمع المدني الأوروبي النشطة على نطاق أوروبا، ونلاحظ بصفة عامة أن هذا التوجه نحو الاحتواء بالتواجد في بروكسل من خلال إتاحة فرصة المشاركة للقوى الاجتماعية خارج إطار مؤسسات مثلث القرار الأوروبي (مجلس الوزراء والبرلمان والمفوضية) يتناقض مع ما نعرفه عن الصراع السياسي الذي يميل عادة إلى منهج الإقصاء السياسي، أو على أقل تقدير استثناء القوى السياسية الأخرى وليس العمل على دعوتها للمشاركة وتوفير المقار لها للتواجد، ولعل هذا يعود إلى الخوف من أن تنظر الشعوب إلى الاتحاد على أنه جاء ليختطف حق الناس في تقرير حياتهم من خلال تنظيماتهم الاجتماعية المنتخبة التي عرفوها قبل نشأة الاتحاد.

#### الأجهزة المتخصصة التي تعمل في مجالات بعينها

بالإضافة إلى هذه الأجهزة ذات الطبيعة التمثيلية في مصادر شرعيتها الأساسية، فإن هنالك العديد من الأجهزة المتخصصة التي تشارك من خلال نشاطها التنسيق في تقريب وجهات النظر والتنظيم المشترك، للاستفادة ما أمكن من الفاعلية التي تنشأ من موقف موحد في المجالات الأكثر تخصصاً مثل البنك المركزي الأوروبي ومقره فرانكفورت ويشرف على السياسة النقدية، وهيئة المراجعين ومهمتها مراجعة

تتشابه من حيث عدد المقاعد المتاح لكل دولة مع طريقة تشكيل جهاز اللجنة الاقتصادية والاجتماعية. لقد أنشئ هذا الجهاز عام ١٩٩٤م لسببين أساسيين الأول (وهو الأهم) يرتبط بحقيقة أن الاتحاد الأوروبي أصبح المشرع الرئيسي في أوروبا، وأن أغلب تشريعاته سوف تطبق على المستوى المحلي في أغلب الحالات، ولذلك كان لابد من إتاحة الفرصة للأجهزة عند ذلك المستوى في المشاركة في عمليات الحوار، خلال مراحل اقتراح التشريعات وقبل صدور القوانين في قالبها النهائي، أما السبب الثاني فيرتبط بملاحظة الفجوة المتزايدة بين من يقوم بوضع السياسات في بروكسل وبين عامة الناس، وجاءت فكرة الجهاز لردم هذه الفجوة ولو جزئياً عن طريق إشراك الأجهزة المحلية المنتخبة التي تمثل عامة الناس عند المستوى المحلي في عمليات صناعة القرار الأوروبي<sup>(٩٢)</sup>.

هنا لابد أن نشير إلى أنه ورغم أن مهمة هذا الجهاز هي تقديم آراء استشارية خلال مراحل الحوار واقتراح التشريعات من قبل أجهزة مثلث القرار الأوروبي، إلا أن اتفاقية لشبونة أعطت لهيئة الأقاليم الحق في رفع القضايا أمام محكمة العدل الأوروبية لتبرير رأيها ضد وجهة نظر مقترح تشريعي اتحادي قد تكون المفوضية تجاهلت فيه رأي هيئة الأقاليم دون تقييم كافي لذلك الرأي.

(92) <http://cor.europa.eu/en/Pages/home.aspx>

## الخلاصة:

نحو منظور كلي لإشكاليات اتخاذ القرار  
في تجربة الاتحاد الأوروبي

التداخل في المسميات والتعقيد في عمليات اتخاذ القرار درجة التعقيد الملحوظة فيما سبق توضيحه في طريقة اتخاذ القرار في الاتحاد الأوروبي واختلاف معاني مسميات الأجهزة الرئيسية عما درجت عليه الدول لعشرات السنين كما وضحنا، والتعديلات التي يتم إجراؤها من اتفاقية إلى أخرى، لا يعود إلى أخطاء بيروقراطية أو فشل في الفكر التنظيمي أو في المعرفة السياسية، وإنما يعود إلى أن الاتحاد الأوروبي وأجهزته المختلفة قام في أساسه على تمثيل مصالح قومية وقوى سياسية واقتصادية واجتماعية متعارضة، كما أن هنالك خوفاً لدى الدول الأعضاء له مبرراته التاريخية والاقتصادية والسياسية من هيمنة دولة على أخرى أو شعب على آخر، مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار التطور الأوروبي السياسي الذي قام على تفعيل دور الأغلبية واستحقاقات العدالة التناسبية بالتخلي عن مبدأ الإجماع<sup>(٩٤)</sup>، كجزء من تعميم قاعدة التناسب

مدى قانونية طريقة جمع وإدارة وإنفاق ميزانية الاتحاد ومقرها لوكسمبورج، والبنك الأوروبي للاستثمار، كما تم في اتفاقية لشبونة عام ٢٠٠٧م إنشاء هيئة متخصصة في العلاقات الدولية لتمثيل الاتحاد في المحافل الدولية وهي الهيئة الأوروبية للعمل الخارجي (The European External Action Service) ومقرها في بروكسل التي تعمل على التنسيق بين السياسات الخارجية للدول الأعضاء مع ملاحظة أن موضوع السياسة الخارجية لا يزال قضية سيادية وخارج نطاق الاختصاص الاتحادي، ولذلك فقرارات الهيئة ليست ملزمة حيث تخضع تجربة العمل الاتحادي في المجال الخارجي لتدقيق مستمر من قبل مؤسسات البحث العلمي ومراكز التفكير في دول الاتحاد، ويتم ذلك سنوياً بدعوة من البرلمان الأوروبي حيث حضر الكاتب في البرلمان الأوروبي مناقشة نتائج أربعة بحوث قامت بدراسة مدى نجاح تجربة الهيئة في مجال العمل الخارجي والإمكانيات المتاحة لتحسين أدائها<sup>(٩٣)</sup>.

(93) - Rosa Balfour, Alyson Bailes and Megan Kenna. **External Action Service at work: How to improve EU foreign policy.** European Policy Center, Issue Paper No. 67, Jan. 2012.

- Staffan Hemra, Thomas Raines and Richard Whitman. **A Diplomatic Entrepreneur: Making the Most of the European External Action Service.** A Chatham House Report, December 2011.

- Stephan Keukeleire (College of Europe / University of Leuven) and Arnout Justaert (University of Leuven). **EU Foreign Policy and the Challenges of Structural Diplomacy: Comprehensiveness, Coordination, Alignment and Learning.** DSEU Policy Paper 12 February 2012.

- Stefan Lehne. **More Action, Better Service: How to Strengthen the European External Action Service.** Carnegie Endowment for International Peace, December 16, 2011.

(٩٤) حول ضرورة التخلي عن قاعدة الإجماع كأساس لإصلاح

مؤسسات الاتحاد الأوروبي انظر مقال وزير مالية مملكة

بلجيكا:

Anackere, Steven V. **Europe in the World: Contemporary Challenges and Opportunities for Improvement.** Global Governance Institute, Brussels May, 2012, p. 12.

لكن ورغم هذا التبرير للتشكيل التنظيمي المعقد في طريقة اتخاذ القرار، فإن هنالك ثمة ثمن تدفعه أوروبا اليوم على المستويين الشعبي والمؤسسي، فأما الثمن على المستوى الشعبي فيرتبط بضعف معرفة الأوروبيين أنفسهم عدا عن غيرهم لكيف يعمل الاتحاد إلى حد أن هنالك اليوم عشرات المعاهد في مدينة بروكسل التي أصبحت مهمتها الأساسية هي شرح طريقة عمل الاتحاد لموظفي الدول الأوروبية وغير الأوروبية<sup>(٩٧)</sup>، وذلك بسبب اختلافها عما هو متعارف عليه عالمياً في عمل الأنظمة السياسية، فأصبح فهم الاتحاد يكاد يكون محصوراً في النخب السياسية وأصحاب الاختصاص والمثقفين من الأوروبيين بدلاً من أن يكون متاحاً للسواد الأعظم من الأوروبيين. في

(٩٧) حتى بالنسبة لموظفي البعثات الدبلوماسية التي تقيم في بروكسل عاصمة الاتحاد الأوروبي فإنها تقوم بعقد دورات وندوات لموظفيها لشرح طريقة عمل الاتحاد ومؤسساته المختلفة، حيث يوجد في المدينة العديد من معاهد التدريب التي تركز على تدريب موظفي الاتحاد وموظفي الدول الأعضاء في الاتحاد بالإضافة إلى موظفي البعثات الدبلوماسية على كيفية عمل مؤسسات القرار في الاتحاد، وقد قام كاتب هذا البحث كمدير سابق لقسم الاتحاد الأوروبي بسفارة المملكة العربية السعودية في بروكسل (٢٠١١-٢٠١٣م) بإعداد برنامج التدريب الخاص بموظفي السلك الدبلوماسي وموظفي وزارة الخارجية السعودية في الرياض لتعقد في بروكسل، وذلك عن طريق عمل مفاضلة بين المعاهد في مدينة بروكسل، ومن ثم تعاقدت السفارة في نهاية الأمر مع المعهد الأوروبي للتدريب (European Training Institute).

العدي الديمقراطي في تاريخ أوروبا الحديث كأساس لعمليات اتخاذ القرار<sup>(٩٨)</sup>. في ضوء هذه الحقائق كان على مفكري أوروبا وسياسيها الذين آمنوا بفكرة الوحدة لتجاوز احتمالات حروب جديدة بين الدول الأوروبية من خلال تحقيق الاندماج الوظيفي كنقطة بداية، أن يقوموا بتحقيق مجاوزة صعبة بين حقوق السيادة الوطنية من جهة وبين حقوق العدالة والتمثيل التناسبي من جهة أخرى، وذلك في أنظمة اتخاذ القرار وأساليبه، مما أخرج لنا نظاماً يعمل ولكنه غريب عما نعرفه في العلوم السياسية بالإضافة إلى التعقيد العملي الذي أضعف الاتحاد في أذهان بعض الأوروبيين وفتح باباً للأحزاب المعادية للاتحاد<sup>(٩٩)</sup>.

(٩٥) لمراجعة شاملة للتطور الفكري السياسي في أوروبا نحو الفكر الذي يؤمن بدور الأغلبية كحل جزئي للاختلاف للوصول إلى توافقات سياسية مؤقتة ولكن مقبولة في العملية السياسية انظر الكتاب: Democracy, edited by Philip Green. New Jersey: Humanitarian Press Inter. 1993. الكتاب يجمع أهم المقالات التي شرحت مبررات وإشكاليات الحل الديمقراطي في العملية السياسية، بما فيها مقالات كتاب من أسسوا لهذا الفكر مثل جان لوك وجون هوبز وجاك جاك روسو (العقد الاجتماعي) وجون ستيورات مل واليكسي توكفيل وجيمس ماديسون وروبرت دال وجون داوي وغيرهم.

(٩٦) انظر: دايفيد ريني مندوب مجلة الإيكونوميست البريطانية في بروكسل (The Economist) أوروبا: مشروع جيد لكن العيب في الناحيتين: يفسد تصويت تلو الآخر الأجندة الأوروبية من كتاب الإيكونوميست السنوي العدد ٢٣، ٢٠٠٩م، ص ٢٤ (النسخة العربية). للمزيد حول تزايد القوى المحافظة في بريطانيا التي تناهض الاتحاد، انظر: سيناريو خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي يتعزز. جريدة الشرق الأوسط ٢٩/٦/٢٠١٤م.

النقد الموجه لبروكسل ومؤسساتها في أمور اقتصادية وسياسية قد لا يكون لبروكسل علاقة بها<sup>(٩٩)</sup>. أما على مستوى مؤسسات اتخاذ القرار فقد حذر نائب رئيس الوزراء ووزير المالية البلجيكي والمسؤول السابق عن الإصلاح المؤسسي في مملكة بلجيكا في خطاب له عام ٢٠١٢م بأن مشكلة قرار الاتحاد الأوروبي تكمن في بقاء اتخاذ القرار، لدرجة أن هنالك نظرة للاتحاد الأوروبي على أنه لا يحقق ما هو متوقع منه في ظل استمرار النقاشات الداخلية حول كيفية اتخاذ موقف موحد في القضايا المطروحة، ومثال ذلك ما يحدث حول مبادرة السلام في الشرق الأوسط حيث يستمر الاتحاد الأوروبي في الكفاح من أجل الوصول إلى دور فعال وذلك في الأحداث التي تحدث عند بابه:

"The world is not waiting for us and the pace of change is sometimes stunning. The European Union is still perceived by its partners as not living up to its potential. As our difficult internal discussions on how to react with unity to the Middle East Peace Process show, the European Union continues to struggle to find an adequate role in events that unfold at its back door."<sup>(100)</sup>

(٩٩) حول تزايد الفجوة الملحوظة بين عامة الناس في الدول الأوروبية المختلفة وبين ما تضعه بروكسل من تشريعات وأعمال انظر على سبيل المثال مقال: دايفيد ريني، مرجع سابق، ص ٢٤، وكذلك موقع الإنترنت لمجلة "أوروبا" للمقال بعنوان:

"Europea - summaries of EU legislation". EU Europa. Retrieved 12 June 2013.

(100) Anackere, Steven V. Europe in the World: Contemporary Challenges and Opportunities for Improvement. Global Governance Institute, Brussels May, 2012, p. 10.

هذا الشأن وكما يشير الكاتب ديفيد ريني في مقاله عن الاتحاد بعنوان: مشروع جيد لكن العيب في الناخبين: يفسد تصويت تلو الآخر الأجندة الأوروبية، فإن أحد أهم مؤشرات صعوبة فهم الاتحاد للناخب العادي استمرار الانحسار في نسبة الأوروبيين الذين يصوتون في انتخابات البرلمان الأوروبي، فقد انحسر معدل نسبة المشاركة في الانتخابات البرلمانية التي تجري مرة كل خمسة سنوات من ٦٣٪ عام ١٩٧٩م إلى نحو ٤٦٪ عام ٢٠٠٩م، أما في انتخابات البرلمان الأوروبي السنة الماضية (٢٠١٤م) فقد تزايد أيضاً نفوذ الراضين للمشروع الأوروبي ككل في فرنسا والسويد وألمانيا بالإضافة إلى بريطانيا، التي وعد رئيس وزرائها دافيد كاميرون بإجراء استفتاء في عام ٢٠١٦-٢٠١٧م على شروط بقاء بريطانيا في الاتحاد<sup>(٩٨)</sup>، ويستمر خلال ذلك

(٩٨) من النادر أن يطفو الخلاف الأوروبي ليصبح تعبيراً مباشراً في نقد دولة لدولة وبالذات داخل أروقة الاتحاد الأوروبي، ولكن شخصية رئيس المفوضية الجديد جين كلاود يونكر له تاريخ طويل في تعليقاته اللاذعة للموقف البريطاني من اتحاد أوروبي أكثر قوة، فأشار عام ٢٠٠٥م في خطاب له أمام البرلمان الأوروبي إلى "المصالح الخسيسة والدينية" للأسلوب البريطاني في مقاومة مشروع تعزيز البناء الأوروبي (انظر تقرير جامعة الدول العربية في ٣٠/٦/٢٠١٤م بعنوان: "الاتحاد الأوروبي يدخل مرحلة جديدة من العمل السياسي" ويتعلق بظروف اختيار السيد جين كلاود يونكر لمنصب رئيس المفوضية الأوروبية رغم المعارضة البريطانية.

عددهم الأربعون ألفاً<sup>(١٠٢)</sup>، وبميزانيتها المحدودة (أقل من ١٪ من مجموع صافي الدخل القومي للدول الأعضاء في الاتحاد)<sup>(١٠٣)</sup> هي في الواقع أقل من أن تتلقى اللوم على ما يحدث اليوم في أوروبا.

### ملاحظات

(أ) العوامل الثقافية التي قام الكاتب بتوضيحها لا تؤثر فقط على الواقع الداخلي للاتحاد بل من الأهمية بمكان أن نلاحظ أن هذه الميول الثقافية والحضارية التي كانت نتاج المعاناة التاريخية التي عاشتها أوروبا لقرون مع الإمبراطوريات التوسعية والدكتاتوريات القومية المتصارعة لها أثرها أيضاً على الطريقة التي يمارس بها الاتحاد

وهذا بالفعل هو ما كشفت عنه الأحداث في ظل تسارع الأزمة المالية لليونان وأزمة التعامل مع اللاجئين على أبواب أوروبا وبالذات خلال عامي ٢٠١٤م و ٢٠١٥م، حيث وصل الكاتب نيكوس كونستادراس من جريدة نيويورك تايمز - النسخة الدولية (International New York Times) في تحليله لدور الاتحاد في قضيتي أزمة اليونان المالية وأزمة اللاجئين إلى نتيجة مشابهة مفادها أن الجميع هم ضحايا قرارات الاتحاد الأوروبي بسبب أن القرار الأوروبي يأتي "مبعثراً وبعد الحدث ويعوزه الشمولية، وحتى بعد صدور القرار من الاتحاد فإن اختلاف مواقف ومصالح الدول يجعلها في أحيان كثيرة تتجاهل القرار الأوروبي وكأنه لم يصدر"<sup>(١٠٤)</sup>.

إشكالية اختلاف مواقف الدول وأثر ذلك على قدرة الاتحاد في اتخاذ قرارات كافية تظهر لنا بصورة أوضح إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن مؤسسات الاتحاد الأوروبي بالقليل الذي لديها من الموظفين في الجهاز التنفيذي (المفوضية الأوروبية) الذي لا يتجاوز

(١٠٢) يشير الكاتب مارك ليونارد إلى هذه الحقيقة حيث وضح في كتابه أن العديد من المؤسسات البلدية في مدن بعض دول الاتحاد تحوي عدداً أكبر من موظفي المفوضية الأوروبية نفسها (مثلاً: يتجاوز عدد موظفي أمانة مدينة برمنجهام في بريطانيا الخمسة وأربعون ألفاً) وبصفة عامة فإن معدل موظفي الاتحاد إلى عدد سكان الاتحاد هو حوالي نصف موظف لكل عشرة آلاف مواطن أوروبي، بينما المعدل العام لنسبة عدد الموظفين الحكوميين إلى عدد السكان في الدول الأوروبية هو ٣٠٠ موظف لكل عشرة آلاف (انظر مارك ليونارد، ٢٠٠٩م: مرجع سابق، ص ٢٤) وهذا يعني أن المفوضية الأوروبية ليست قادرة من الناحية العملية على القيام وحدها بالمهام التنفيذية المطلوبة، هذا بالإضافة إلى القيود السيادية التي تمنعها من اتخاذ قرارات حاسمة.

(١٠١) انظر إشارة الكاتب نيكوس كونستادراس إلى إشكاليات الضعف في قرارات الاتحاد:

"All are victims to the European Union's scattershot approach to challenges. Lacking a comprehensive policy, the Union adopt measures that are a compromise among vastly different needs and positions, are often inadequate and are immediately ignored." Konstandaras, Nikos. Europe's Dangerous Ambivalence. **International New York Times**, Sept. 19-20, 2015.

الحال فإن هذه السياسة ليست في منأى عن الرغبة الجارحة لدى الدول الأوروبية في الحد من الهجرة إلى دول أوروبا، لكن منطلقاتها الإصلاحية بصفة عامة أفضل بكثير من سياسات الدول الأوروبية في حوض المتوسط (فرنسا وإسبانيا وإيطاليا) مثلاً المعروفة بالنزعة الاستعمارية والرغبة في استغلال مقدرات الشعوب (للتوسع في فهم الفارق بين طريقة تعامل الاتحاد الأوروبي مع جيرانه وطريقة تعامل الدول الأوروبية الاستعمارية، انظر بحث الكاتب: صادق المالكي (٢٠١٣م) تجربة الاتحاد الأوروبي في التعامل مع قضايا الحدود. نشر ضمن مجموعة الأوراق البحثية في مؤتمر: قضايا الحدود السياسية وآثارها الداخلية والدولية. الرياض: الجمعية السعودية للعلوم السياسية، جامعة الملك سعود، ١٤٣٤هـ/٢٠١٣م، ص ص ٢١٣-٢١٩).

(ب) أثر الخروج المتوقع للمملكة المتحدة على الاتحاد

الأوروبي: ملاحظات أولية

أثر خروج المملكة المتحدة بناء على الاستفتاء الشعبي الذي تم إجراؤه في ٢٣ يونيو ٢٠١٦م من الاتحاد الأوروبي تظهر الطبيعة المتغيرة للاتحاد الأوروبي كمنظمة دولية خاضعة

الأوروبي علاقته مع الدول الأخرى، وبالذات مع جيرانه في جنوب وشرق أوروبا. على سبيل المثال لا الحصر فإن ممثلي الاتحاد الأوروبي معنيون أكثر من أي جهة أوروبية بالسؤال عن وضع حقوق الإنسان في الدول الأخرى ممن يرغب في إقامة علاقات متينة مع الاتحاد، وهذا الاهتمام نابع من أن كل دولة من دول الاتحاد الأوروبي نفسه تخضع لمساءلة دورية عن وضع الحقوق في بلادها وبالتالي فليس غريباً أن يسأل موظفي الاتحاد (المفوضية الأوروبية) والبرلمانيين من البرلمان الأوروبي عن وضع حقوق الإنسان في هذه الدولة أو تلك (نوكه، ٢٠٠٨م، ص ص ٥-٧). بل لقد تم تطوير سياسات لجيرة (العلاقات مع دول الجوار الأوروبي) على أساس نسق إصلاحي يتوخى قيم الحقوق والحرية فيما يعرف بسياسة "الزيادة مقابل الزيادة"، فلا تعطى المساعدات الأوروبية لدولة من دول الجوار إلا بعد تقرير عن مدى الزيادة في ملفات الإصلاحات السياسية والاقتصادية الخاصة بتلك دولة التي ترغب في الحصول على مساعدات من الاتحاد (ملفات الإصلاح تشتمل عادة على قضايا مثل وضع التطبيقات الديمقراطية وحرية الصحافة ودور المرأة في الحياة العامة). بطبيعة

الأقاليم والهيئة الأوروبية للعمل الخارجي، فسوف يخرج منها ممثلو المملكة المتحدة.

خروج المملكة المتحدة ومصير الاتحاد الأوروبي خروج المملكة المتحدة بناء على الاستفتاء الشعبي قد يفتح الباب لتفكك الاتحاد الأوروبي حيث سوف تحدد الانتخابات الشعبية في العديد من دول الاتحاد مصير الاتحاد السياسي في ضوء نتائج هذه الانتخابات والنواب الذي سوف يصلون إلى البرلمانات الوطنية، هذا بالإضافة إلى احتمال استفتاءات شعبية مشابهة مع وجود اتجاهات يمينية متطرفة ضد الأجانب بصفة عامة. بل حتى في فرنسا حيث ظهرت الفكرة الأساسية للاتحاد نجد تصريحات معادية للاتحاد فقد أعلنت رئيسة حزب الجبهة القومية من اليمين الفرنسي مارين مارن لابان التي يتقدم حزبا بسرعة في الانتخابات أنها ترى أن الاتحاد الأوروبي سوف يتفكك خلال فترة العشر سنوات القادمة. في هذا الشأن أنظر:

Vivienne Walt, Europe's Crisis of Faith. TIME Magazine, July 11-18, 2016, p. 10.

#### التأثيرات الاقتصادية

يشير مركز الإحصاء البريطاني إلى أن ٤٤٪ من صادرات المملكة المتحدة هي لدول الاتحاد

للمصالح السياسية والأمزجة القومية المتقلبة لشعوب الاتحاد. دراسة أثر الخروج على الاتحاد الأوروبي وعلى بريطانيا نفسها تستلزم بالتأكيد بحث آخر، ولكن الهدف من هذه الملاحظات هو مجرد الإشارة إلى التعديلات المباشرة في مؤسسات اتخاذ القرار وتحديد بعض النقاط الأولية لبحث قادم إن شاء الله.

الأثر على مؤسسات اتخاذ القرار في الاتحاد الأوروبي

الأثر على مؤسسات اتخاذ القرار في الاتحاد الأوروبي يبدأ من خروج ممثلي المملكة المتحدة من جميع مؤسسات الاتحاد بما في ذلك مجلس الوزراء الأوروبي الذي سوف ينقص فيه مجموع أوزان التصويت بمقدار ٢٩ وزناً، والبرلمان الأوروبي الذي سوف ينقص عدد النواب فيه بمقدار ٧٣ نائباً، أما المفوضية الأوروبية التي تحصل فيها كل دولة على مقعد واحد (مفوض) لتشكيل هيئة تمثل مصلحة أوروبا فقد قام المفوض البريطاني فيها بالاستقالة مما يعني أن المفوضية أصبحت تضم الآن ٢٧ مفوضاً بدلاً من ٢٨. كذلك الأمر بالنسبة لباقي مؤسسات ولجان الاتحاد ومنها محكمة العدل الأوروبية والهيئة الأوروبية الاقتصادية والاجتماعية وهيئة

المملكة المتحدة وأولئك البريطانيين الذين انتقلوا إلى دول أوروبية أخرى مستغلين في ذلك سياسة الاتحاد في إلغاء القيود على انتقال البشر عبر دول الاتحاد.

#### فك الارتباط القانوني

كما نعلم أن دخول بريطانيا في اتفاقيات الاتحاد كان يعني أن المملكة المتحدة سوف تقبل القوانين التي يتم صياغتها في بروكسل والخروج البريطاني يعني أنها أصبحت غير ملزمة بهذه القوانين. لهذا الأمر تبعات قانونية على بريطانيا ويلزم على دول الاتحاد حلها.

خروج المملكة المتحدة والتغير في البيئة الدولية أشرنا في مقدمة البحث أن الهدف الأساسي من إنشاء الاتحاد ارتبط بالحد ما أمكن من احتمالات قيام حرب أوروبية أخرى، وخروج المملكة المتحدة سوف يؤدي بالتأكيد إلى تحالفات سياسية جديدة، وبالذات في ضوء ما نعرفه عن علاقة بريطانيا بالولايات المتحدة الأمريكية التي طالما تدخلت لصالح المملكة المتحدة.

وأخيراً فإن علينا أن نتوقع أن المملكة المتحدة سوف تواجه مفاوضات صعبة في عملية تنظيم

الأوروبي، وكل ذلك كان يتم دون دفع أي تعرفة ودون المرور بإجراءات الجمارك، والخروج البريطاني قد يعني عودة مثل هذه القيود. من النتائج الاقتصادية المباشرة كان انخفاض قيمة الجنيه الإنجليزي لأدنى قيمة له أمام العملات العالمية منذ ٣٠ عاماً، بالإضافة الخسائر التي أصابت سوق الأسهم عبر العالم.

التأثيرات السياسية المحتملة على المملكة المتحدة نفسها

كما نعلم فإن المملكة المتحدة تتألف من عدد من القوميات ومنها الإسكتلنديين والإيرلنديين، وكليهما صوتاً ضد الخروج، ويتوقع أن تستجيب حكومتي هاتين المنطقتين بالذات لدعاوي شعوبهما بالبقاء في الاتحاد، مما يعني تفكك المملكة المتحدة. في هذا الشأن فقد أعلنت رئيسة إسكتلندا أنها "ليست على استعداد لجر شعب إسكتلندا خارج الاتحاد الأوروبي ضد رغبته" المرجع السابق من مجلة التايم ص ١١.

الأثر على حركة السكان من الأوروبيين

التساؤل هنا سوف ينصب حول عما سيحدث لمواطني الدول الأوروبية الذين انتقلوا إلى

يونكر لمنصب رئيس المفوضية الأوروبية رغم المعارضة البريطانية.  
 جريدة الشرق الأوسط. سيناريو خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي يتعزز. ٢٩/٦/٢٠١٤م.  
 جريدة اليوم السعودية. العدد: ١٢٠٦٨ لشهر ٣٠ يونيو ٢٠٠٦م أو موقع جريدة اليوم الإلكتروني بالربط:  
<http://www.alyaum.com/article/2400905>  
 راكوف، جاك. آباء أوروبا المتعثرون. مجلة فورن بوليسي (Foreign Policy) النسخة العربية، عدد سبتمبر-أكتوبر ٢٠٠٣م.  
 علوان، عبد الكريم. الوسيط في القانون الدولي. عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر، ١٩٩٧م.

غورتس، كلارا. مجلة ألمانيا: منتدى للسياسة والثقافة والاقتصاد (Magazin Deutschland). مترجمة إلى اللغة العربية، العدد ١٣٨/٢٠١٤.  
 ليونارد، مارك. لماذا سيكون القرن الواحد والعشرون قرناً أوروبياً. ترجمة أحمد عجاج، الرياض: العبيكان، ٢٠٠٩م.  
 المالكي، صادق. تجربة الاتحاد الأوروبي في التعامل مع قضايا الحدود. نشر ضمن مجموعة الأوراق البحثية في مؤتمر: قضايا الحدود السياسية وآثارها الداخلية والدولية. الرياض: الجمعية السعودية للعلوم السياسية، جامعة الملك سعود، ١٤٣٤هـ/٢٠١٣م.

عملية الخروج لأن التساهل مع بريطانيا قد يعني سعي الدول الأوروبية الأخرى لخروج مشابه. في هذا الشأن فقد أعلن رئيس المفوضية البريطانية كلود يونكر المعروف بعذائه للمملكة المتحدة أن على الاتحاد التعامل بقوة مع الانفصال فلا يترك لبريطانيا مجالاً في انتقاء المعاهدات الأوروبية التي ترغب في البقاء فيها وتلك التي تريد الخروج منها (المزيد من المعلومات انظر المرجع السابق من مجلة التايم ص ١١).

## المراجع

### أولاً: المراجع العربية

الأيوبي، نزيه. تضخيم الدولة العربية: السياسة والمجتمع في الشرق الأوسط. ترجمة أمجد حسين، بيروت: المنظمة العربية للترجمة، ٢٠١٠م.  
 بيجمان، جيفري ألين. الدبلوماسية المعاصرة: التمثيل والاتصال في دنيا العولمة. ترجمة محمد صفوت حسن. القاهرة: ٢٠١٤م.  
 جامعة الدول العربية. تقرير جامعة الدول العربية في ٢٠١٤/٦/٣٠م بعنوان: "الاتحاد الأوروبي يدخل مرحلة جديدة من العمل السياسي" ويتعلق بظروف اختيار السيد جين كلاود

- Apter, David.** Comparative Politics: Old and New. In Handbook of Political Science, Goodin and Klingemann (Eds.).
- Baldwin, Nicholas.** "Concluding Observations: Legislative Weakness, Scrutinising Strength?" In Nicholas Baldwin (Ed.) Executive Leadership and Legislative Assemblies. Oxford, UK: Psychology Press, 2006.
- Balfour, Rosa, Alyson Bailes and Megan Kenna.** European External Action Service at Work: How to Improve EU Foreign Policy, Brussels: European Policy Center, Issue Paper No. 67, January 2012.
- Borchardt, Klaus-Dieter.** The ABC of the European Union Law. Luxembourg: Publication Office of the EU, 2010.
- Blueprints for a Macro-Region.** SWP Research Paper. German Institute for International and Security Affairs. Berlin, September 2011.
- Fule, Stefan.** Understanding Enlargement, 2011. European Commission. Dir. General for Enlargement.
- Gueguen, Daniel.** The New Practical Guide to the EU Labyrinth. Brussels: EUROPOLITICS, 2008.
- Hemra, Staffan, Thomas Raines and Richard Whitman.** A Diplomatic Entrepreneur: Making the Most of the European External Action Service. A Chatham House Report, December 2011.
- Keukeleire, Stephan (University of Leuven/College of Europe) and Arnout Justaert (University of Leuven).** EU Foreign Policy and the Challenges of Structural Diplomacy: Comprehensiveness, Coordination, Alignment and Learning. DSEU Policy Paper 12 February 2012.
- Lehne, Stefan.** More Action, Better Service: How to Strengthen the European External Action Service, Carnegie Endowment for International Peace, December 16, 2011.
- Marjan, Attila.** The Middle of the Map: Geopolitics of Perception. London: John Harper Publishing, 2011.
- Marjan, Attila.** The European Training Institute, An Overview of the Functioning of the EU. European Training institute, Brussels, 2012.
- Marjan, Attila.** PowerPoint presentation titled: An Overview of the Functioning of the EU, 2012.
- المالكي، صادق. علاقة الإنسان بالمكان: اتفاقية وستفاليا وخرق التوازن بين المجتمعات. بحث قيد النشر في مجلة كلية الاقتصاد والإدارة بجامعة الملك عبدالعزيز، (٢٠١٥م).
- ناصر، غياث. قانون الاتحاد الأوروبي: التأثير المباشر وغير المباشر لقانون الاتحاد الأوروبي. بحث صادر عن مكتب القانوني غياث نصر، القدس ١٠ يونيو ٢٠٠٧م، ص ٢١ (لطباعة البحث انظر: [www.nasserlaw.net](http://www.nasserlaw.net)).
- نوكه، غونتر. "حوار مع غونتر نوكه مفوض الحكومة الألمانية لحقوق الإنسان". مجلة ألمانيا: منتدى للسياسة والثقافة والاقتصاد (Magazin Deutschland)، مترجمة للغة العربية، عدد الشهر الخامس، ٢٠٠٨م.
- وايت، برايان، وربيتشارد ليتل، ومايكل سميث. قضايا في السياسة العالمية. دبي: ترجمة ونشر مركز الخليج للأبحاث، ٢٠٠٤م.
- اليحياوي، عبدالعزيز. "معنى اللافرنسية/الهولندية للدستور الأوروبي". مجلة حوار العرب، العدد ٨ يوليو ٢٠٠٥م، ص ٩٨-١٠٤.

## ثانياً: المراجع الإنجليزية

- Anackere, Steven V.** Europe in the World: Contemporary Challenges and Opportunities for Improvement. Global Governance Institute, Brussels May, 2012.
- Atature, Suha.** The Historical Roots of European Union: Integration, Characteristics, and Responsibilities for the 21<sup>st</sup> Century. European Journal of Social Sciences, Vol. 7(2), (2008).

ثالثاً: المصادر من الشبكة العالمية للمعلومات (الإنترنت)

- <https://www.linkedin.com/company/european-training-institute>
  - <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/0044c3dd41/EU-fact-sheets.html?tab=theme1>
  - <https://ar.5starseurope.com>
  - [http://www.eeas.europa.eu/delegations/morocco/key\\_eu\\_policies/human\\_rights/index\\_ar.htm](http://www.eeas.europa.eu/delegations/morocco/key_eu_policies/human_rights/index_ar.htm)
  - [https://www.princeton.edu/~achaney/tmve/wiki100k/docs/Marshall\\_Plan.html](https://www.princeton.edu/~achaney/tmve/wiki100k/docs/Marshall_Plan.html)
  - <http://www1.umn.edu/humanrts/arab/euhrcom.htm>
  - <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.about-the-committee>
  - <http://www.wipo.int/wipolex/ar/outline/eu.htm>
  - <http://arabic.euronews.com/2012/09/28/european-parliament-time-to-end-the-costly-travelling-circus/>
  - <http://www.alyaum.com/article/2400905>
  - [http://eacea.ec.europa.eu/erasmus-plus\\_en](http://eacea.ec.europa.eu/erasmus-plus_en)
  - <http://www.startimes.com/f.aspx?t=11460281>
  - [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu) .(Distribution of MEP seats among 28 Countries)
  - <http://www.euissuetracker.com/en/About/Pages/what-is-eu-issue-tracker.aspx>
- McCormick, John.** Understanding the European Union: A Concise Introduction (3rd edition). New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- Mclean, Iain.** Oxford Concise Dictionary of Politics. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Milton, Guy and Jacques Keller-Noellet.** The European Constitution: Its Origins, Negotiation and Meaning. London: Harper Publishing, 2005.
- Nicholas Baldwin.** “Concluding Observations: Legislative Weakness, Scrutinizing Strength?” In Nicholas Baldwin (Ed.), Executive Leadership and Legislative Assemblies (1st edition). UK: Psychology Press, 2006. Oxford: Oxford University Press. 1996.
- Pascal Fontaine.** Europe in Twelve Lessons. European Commission, 2010.
- Rukaj, Merise.** The Relationship between EU Legal Order and Albanian Legal Order. IIPCCL Publishing, July 2015.
- Robertson, David.** Dictionary of Politics. Middlesex: Penguin Books, 1985.
- The Schengen Area.** Brussels: European Commission Publication, 2010.
- Subhash Kashyap.** “50 Years and More of Parliament – Need for Parliamentary Reform.” South Asia Politics (2003).
- TIME Magazine.** Simon Shuster & Vivienne Walt, Europe’s Crisis of Faith, July 11-18, 2016.

## The Foundation of the European Union and the Development of its Decision-making Institutions

**Sadig A. Malki**

*Associate Professor, Political Science Dept.,  
Faculty of Economics and Administration, King Abdulaziz University*

(Received 24/03/1437 H.; accepted for publication 25/12/1437 H.)

**Keywords:** European Union, Decision-making, EU Decision Making Triangle.

**Abstract.** Despite the growing importance of the European Union in world politics today, a few studies have been written in Arabic on how the European Union evolved from a single limited treaty in 1951 or how its decisions and rules, among independent states, are being formulated.

The main goal of this research is to shed light on the issues of institutional design in the construction of the EU. Our focus will be on the chief actors at the union level or the so-called "EU Decision Making Triangle", which consists of the Commission (representing the interest of Europe as a whole), the Council of Ministers (representing the interest of the states), and the European Parliament (representing the people of Europe). We will also look into the complementary procedures developed between the EU Decision Making Triangle at the European level and that at the national (state) level in both the executive and the legislative functions.

Within the EU itself, the relationship between the EU member states and the EU institutions is of a special character due to the gradual, but growing, shift away from the principle of Sovereign State. The investigation here shows that the rather complicated procedures of the EU are the product of trying to balance the sovereign with the practical aspects in the working of the union in an ever-growing global world that requires competitive complementarity rather than national egotism. The historical/political context in which the EU developed and the impact of economic necessities explain its complicated decision making procedures, but the price for such a special institutional configuration makes the EU less understood by the very people who are the most able to protect or derail its future. It is a paradox that still must be resolved for the future of Europe.

