

النظام السياسي للاتحاد الاوروبي (دراسة تحليلية)

م.د. كوثر طه ياسين

استاذ في فرع النظم السياسية /كلية العلوم السياسية /جامعة بغداد

Kawther.taha@copolicy.uobaghdad.edu.iq

الملخص

الاتحاد الاوروبي : هو جمعية دولية للدول الاوروبية يضم (٢٨) دولة واخرهم كانت كرواتيا التي انضمت في ١ يوليو ٢٠١٣ ، تأسس بناءا على اتفاقية معروفة باسم معاهدة ماستريخت الموقعة في عام ١٩٩٢ ، ولكن العديد من افكاره موجودة في خمسينيات القرن الماضي .

يعتبر الاتحاد الاوروبي من حيث التشريعات فيه ومن حيث المبدأ تلغي تشريعات الاتحاد الاوروبي القوانين واللوائح الوطنية ، ويتعامل مع كل الموضوعات التي قررت الدول الاعضاء اتخاذ الاجراءات حيالها على مستوى الاتحاد الاوروبي اكثر فاعلية او كفاءة من اتخاذها على المستوى الوطني .

كلمات مفتاحية :الاتحاد الاوروبي؛ ماستريخت؛ الدستور ؛ القومية ؛ الاستثمار

The political system of the European Union

(An analytical study)

Assi Dr. Kawthar Taha Yassin

**Professor in the Political Systems Branch / College of Political
Science / University of Baghdad**

Abstract

It is noted that the political system of the European Union differs from the political system of states from multiple angles, so if the principle of separation of powers and the balance between the three powers, executive, legislative and judicial, can be considered the standard for the democratic nature of political systems in general, then we will find that this criterion is not completely clear in The political system of the European Union, as it seems as if this system includes, for the first time, a clear separation of powers. There is an executive authority (represented by the Council and the Commission), a legislative authority (represented

by Parliament), and a judicial authority (represented by the European Court of Justice). This separation is still largely formal, or at least in its embryonic stages, because this confusion and overlap between the nature and powers of the existing authorities, in particular between the executive and legislative branches, seems to the point where it is impossible to say that the European Union is a political system based on real separation and balance Between the authorities.

Keywords: **European** Union; Maastricht; the Constitution ; Nationalism;

المقدمة

خلال نصف قرن، تطور الاتحاد الأوروبي من نظام تحكم بإنتاج الفحم والصلب وسوق مشتركة إلى نظام سياسي على مستوى القارة، يتمتع بسلطات تنفيذية وتشريعية وقضائية واسعة النطاق. ففي أوائل القرن العشرين، عانت أوروبا من أكثر الحروب تدميراً في تاريخ البشرية، كانت نتاج قرون من المنافسات السياسية والاقتصادية المريرة بين دول أوروبا. وفي بداية القرن الحادي والعشرين، على النقيض من ذلك، فإن دول أوروبا الشرقية والغربية باتت متحدة في نظام سياسي متكامل بعض الشيء على مستوى القارة، حيث يتم مشاركة بعض السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية بشكل جماعي على المستوى الأوروبي، واضحت خيارات الحكام الوطنيين مقيدة بشدة بقواعد وقرارات ذلك النظام (الاتحاد الأوروبي). إلا أن هذا لا ينفي وجود بعض المشاكل في هذا النظام، لعل أبرزها صعوبة اتخاذ القرارات بين سبع وعشرين دولة، علاوة على ذلك مشكلة توزيع المقاعد على الدول الأعضاء داخل المنظومة الأوروبية. لكن مع ذلك، يعد الاتحاد الأوروبي أحد أبرز الإنجازات السياسية في العصر الحديث، إذ تضمن السوق الموحدة للاتحاد الأوروبي الازدهار الاقتصادي لما يقرب من نصف مليار شخص، ويتمتع معظم مواطني الاتحاد الأوروبي بفرص ممتازة على مستوى الاستثمار والتعليم والسفر وأسلوب الحياة السائد، ولأول مرة في تاريخ البشرية، فإن الحرب بين الدول الكبرى في أوروبا يكاد يكون من المستحيل تخيلها بفضل هذا النظام السياسي للاتحاد الأوروبي.

وباعتباره أول نظام سياسي فوق وطني حقاً، فإن العديد من جوانب النظام السياسي للاتحاد الأوروبي فريدة من نوعها. فمن وجهة نظر السياسة المقارنة، هناك العديد من الأمور التي يتشاركها الاتحاد الأوروبي مع الأنظمة السياسية الأخرى. فعلى سبيل المثال، يُحدد داخل الاتحاد تقسيم السلطات بين المستويات الدنيا (الوطنية) والمستويات الأعلى (الأوروبية). علاوة على ذلك، وعلى المستوى الأوروبي، يحدد جدول الأعمال وصلاحيات النقض عملية صنع القرار الأوروبي الموحد من قبل القوى الفاعلة داخل النظام، والتي من المفترض أن تؤمن السياسات التي يفضلونها.

مشكلة البحث

هناك جدل في العلاقات الدولية حول عملية التكامل بين الدول ونشوء وحدة سياسية فوق قومية، إذ يرى البعض بأن النظام السياسي للدولة القومية لا يلائم الوحدات السياسية ما فوق القومية، لأن هناك معايير ومقاييس خاصة في الدولة القومية لا تنطبق على الوحدات السياسية فوق القومية، بينما يرى فريق آخر أن عملية التكامل قد تصل بالوحدة ما فوق القومية إلى أقرب ما تكون من نظام سياسي يشبه النظام السياسي للدولة القومية. وفي هذا الإطار يحاول البحث الإجابة عن السؤال التالي: هل استطاعت الدول الأوروبية إنشاء وحدة سياسية فوق قومية بمؤسسات ترقى لمستوى مؤسسات الدولة القومية وتقاربها من حيث الأداء والفعالية؟.

فرضية البحث

ينطلق هذا البحث من الفرضية التالية: أن تجربة الاتحاد الأوروبي بما أنتجت من مؤسسات تشكل نظاماً سياسياً يقارب إلى حد ما مؤسسات الدولة القومية، ويساهم في دفع الجدل الأكاديمي بشكل جدي إلى مستويات متقدمة تساهم في فهم مسألة التكامل بشكل أفضل.

المطلب الأول: الاتحاد الأوروبي نظام سياسي وليس دولة

كانت النظرة السائدة للعلوم الاجتماعية الحديثة في بداية القرن العشرين، هي أن الحكومة الديمقراطية والفعالة لا يمكنها العمل إلا داخل الدولة، وهو ما فهمه ماكس فيبر وآخرون على أنه تنظيم هرمي، حيث تتركز السلطة في المركز، ويمكن للسلطات المركزية استخدام "قوى العنف" (الشرطة والجيش) لفرض القانون والحفاظ على الاستقرار السياسي. ومع ذلك، فإن هذا النوع المثالي من التنظيم السياسي كان موجوداً بالفعل في عدد قليل نسبياً من البلدان (مثل فرنسا وبريطانيا والسويد) وفي فترة قصيرة نسبياً من تاريخ البشرية (من القرن السابع عشر إلى منتصف القرن العشرين). وبالنسبة للعديد من المجتمعات في أوروبا وفي جميع أنحاء العالم، فقد تم تقسيم السلطة بين العديد من الجهات الفاعلة المختلفة ووفق مستويات الحكومة المختلفة (١).

ومع انتشار اللامركزية في السلطة للحكومات المحلية والإقليمية والمنظمات غير الحكومية، ومع تفويض السلطات إلى الهيئات فوق الوطنية مثل الاتحاد الأوروبي ومنظمة التجارة العالمية (WTO)، فإن السلطة السياسية اضحت مشتتة أو "مشتركة" في أماكن متعددة وبين أطراف مختلفة، إلا أن هذا لا يعني أن "الدولة" كما هو مفهوم تقليدياً غير موجودة، على العكس من ذلك، إذ هذا الأمر يعني أن السياسة والحكومة وصنع السياسة موجودة وحاضرة ضمن العديد من السياقات ووفق مختلف المستويات، سواء خارج أو داخل الدولة بمفهومها الكلاسيكي (٢).

هذا هو بالضبط الوضع مع أوروبا، حيث أنتجت العملية التدريجية للتكامل الاقتصادي والسياسي تخصيصاً معقداً من السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية لصنع السياسة على مستويات متعددة على المستوى الوطني (سلطة الدولة)، وعلى

المستوى فوق الوطني (الاتحاد الأوروبي). ومن المؤكد أن الاتحاد الأوروبي هو أول "نظام حكم فوق وطني" حقيقي موجود في تاريخ الأنظمة السياسية، وهو بالتأكيد فريد من نوعه. ومع ذلك، فإن جميع الأنظمة السياسية فريدة إلى حد ما وفق ظروفها السياسية وبينتها المحلية المرتبطة بها. إذ تمتلك الولايات المتحدة نموذجاً فريداً للفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وفرنسا لديها نموذج حكم شبه رئاسي فريد من نوعه، وألمانيا لديها نموذج فريد من الفيدرالية المتشابكة، وغيرها من الأنظمة السياسية الأخرى. وما هو أكثر أهمية من وجهة نظر التحليل النظامي السياسي المقارن، هو أن جميع الأنظمة السياسية تواجه مجموعة مشتركة من القضايا، مثل ما هي الصلاحيات المخصصة للمؤسسات المركزية بالنسبة إلى المؤسسات الأدنى، وكيف يجب أن تدار عملية صنع القرار في المؤسسات المركزية المختلفة (٣).

لقد كانت هذه الرؤية، للأنظمة السياسية، متفق عليها بين مختصي وباحثي النظم السياسية المقارنة في الخمسينيات من القرن الماضي، الذين حاولوا تطوير إطار مشترك لتحديد وتحليل مجموعة معقدة من النظم السياسية الموجودة في جميع أنحاء العالم. وفي المحصلة النهائية، حددوا أربع خصائص أساسية لجميع الأنظمة السياسية الديمقراطية (٤):

١. هناك مجموعة محددة بوضوح من مؤسسات صنع القرار الجماعي، ومجموعة من القواعد التي تحكم العلاقات بين وداخل هذه المؤسسات.
٢. يسعى المواطنون لتحقيق رغباتهم وطموحاتهم السياسية من خلال النظام السياسي، إما مباشرة أو من خلال منظمات وسيطة مثل مجموعات المصالح والأحزاب السياسية.
٣. للقرارات الجماعية في النظام السياسي تأثير على توزيع الموارد الاقتصادية وتخصيص القيم الاجتماعية والسياسية عبر النظام بأكمله.
٤. هناك تفاعل مستمر بين هذه المخرجات السياسية، ومطالب جديدة على النظام، وقرارات جديدة تتخض عن ذلك التفاعل.

وفي الحديث عن النظام السياسي للاتحاد الأوروبي، فإنه يمتلك كل هذه الخصائص سابقة الذكر. إذ أن مستوى التطور المؤسسي والتعقيد في النظام السياسي للاتحاد الأوروبي أكبر بكثير من أي منظمة تكامل دولية أو إقليمية أخرى. فمن الواضح إن الاتحاد الأوروبي يمتلك مجموعة قواعد اتخاذ القرار الأكثر رسمية وتعقيداً من أي نظام سياسي في العالم. كذلك، يشارك عدد كبير من المجموعات العامة والخاصة في صنع القرار داخل المنظومة الأوروبية، من حكومات الدول، والشركات متعددة الجنسيات، والمنظمات الإقليمية الأوروبية، وصولاً إلى مواطني تلك الدول. علاوة على ذلك، فإن نتائج سياسات الاتحاد الأوروبي مهمة للغاية، ويمكن الشعور بها في جميع أنحاء الاتحاد الأوروبي، إذ إن قدرة الاتحاد الأوروبي على إعادة التوزيع المباشر للدخل صغيرة

بالفعل، حيث إن ميزانية الاتحاد الأوروبي لا تمثل سوى ١% من إجمالي الناتج المحلي للاتحاد الأوروبي (٥). ومع ذلك، فإن السوق الموحدة، واللوائح الاجتماعية والبيئية الأوروبية، والعملية الموحدة، وسياسات العدل والشؤون الداخلية، وعدد لا يحصى من مخرجات السياسة الأخرى لنظام الاتحاد الأوروبي، لها تأثير غير مباشر هائل على تخصيص الموارد والعلاقات الاجتماعية في أوروبا. إضافة لما تقدم، يعد النظام السياسي للاتحاد الأوروبي سمة دائمة للحياة السياسية في أوروبا. فقد تكون الاجتماعات الفصلية لرؤساء حكومات الدول الأعضاء في المجلس الأوروبي هي الميزة الوحيدة التي يلاحظها العديد من المواطنين ووسائل الإعلام، إلا أن سياسة الاتحاد الأوروبي هي عملية مستمرة، تتسم بالديمومة داخل وبين مؤسسات الاتحاد الأوروبي في بروكسل، ومع الحكومات الوطنية، وداخل الإدارات العامة الوطنية، ومع المصالح الخاصة والمسؤولين الحكوميين، وبين المجموعات الخاصة المعنية في شؤون الاتحاد الأوروبي على المستويين الوطني والأوروبي (٦).

إن تصور الاتحاد الأوروبي كنظام سياسي بدلاً من كونه مثال فريد للتكامل الإقليمي مكن علماء السياسة (مثل: ماكاي، ستريك، شميتر، ماجون، فاندريجك .. الخ) في أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات من البدء في تطبيق الأدوات والأساليب من الدراسة المقارنة للأنظمة السياسية إلى الاتحاد الأوروبي. وقد ساعدت هذه الأدوات في تقديم إجابات على مجموعة جديدة من الأسئلة القابلة للتعميم، مثل أي الجهات الفاعلة هي الأكثر تأثيراً في العملية التشريعية للاتحاد الأوروبي؟، وما مدى استقلالية محكمة العدل الأوروبية عن السيطرة السياسية؟، ولماذا يدعم بعض المواطنين الاتحاد الأوروبي بينما يعارضه الآخرون؟ (٧).

المطلب الثاني: البنية الدستورية للاتحاد الأوروبي

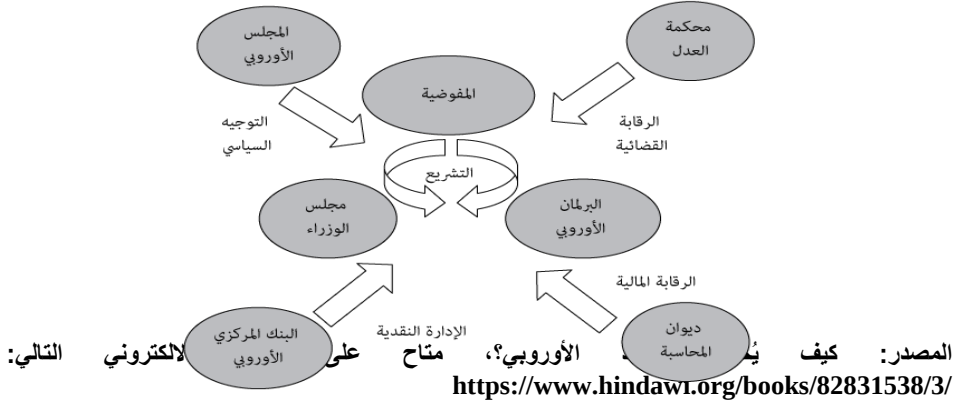
المعاهدة المنشئة للدستور الأوروبي (دستور الاتحاد)، والتي وقعتها الدول الأعضاء في تشرين الأول ٢٠٠٤ وأعيد التفاوض بشأنها في يونيو ٢٠٠٧، هي محاولة لتبسيط وتدوين القواعد الحالية التي تحكم توزيع الاختصاصات بين الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء وضبط آلية عمل مؤسسات الاتحاد الأوروبي. ومع ذلك، وحتى قبل هذه المعاهدة، كان للاتحاد الأوروبي بالفعل "بنية دستورية" أساسية لأنه يوجد تقسيم راسخ للاختصاصات السياسية والسلطات المؤسسية التي تنتج عن المعاهدات القائمة، وكيف تم تفسير هذه المعاهدات على مر السنين (٨).

ومن الملاحظ هنا، أنه لم يتم تحديد "الاختصاصات" في أي معاهدة من المعاهدات الحالية الموجودة، إلا أن هذا الأمر له تبرير وتفسير مقبول على نطاق واسع من قبل علماء النظم السياسية، مفاده أهمية بلورة وتشكيل الإطار السياسي الأساسي في الاتحاد الأوروبي. إذ يتحمل النظام السياسي للاتحاد الأوروبي المسؤولية الحصرية عن إنشاء وتنظيم السوق الموحدة، وإدارة المنافسة الخارجية، وتبني السياسات التجارية المختلفة.

كذلك، فإن النظام السياسي في الاتحاد الأوروبي مسؤول أيضاً عن رسم السياسات الأمنية والنقدية والزراعية المشتركة للدول الأعضاء. وفي هذه المجالات، لم تعد حكومات الاتحاد الأوروبي تتمتع بأي سلطة لصنع السياسة على المستوى الوطني(9). إضافة لما تقدم، يتم "تقاسم" مجموعة واسعة من الاختصاصات والصلاحيات السياسية بين الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء، وفي هذه المجالات، يتم وضع السياسات على المستويين الوطني والأوروبي، وعادة ما تهدف السياسات على المستوى الأوروبي إلى استكمال السياسات الحالية أو الجارية على المستوى الوطني (في مجالات تنظيم سوق العمل، والإنفاق الإقليمي، والهجرة واللجوء)، ويمكن وصف المجال الثالث من السياسات (الهجرة واللجوء) بأنه من ضمن "الاختصاصات المنسقة"، حيث أن هذه السياسات لا يزال العمل فيها يتم في المقام الأول على مستوى الدول الأعضاء، وقد أدركت حكومات الدول الأعضاء ضرورة تنسيق سياساتها المحلية بشكل جماعي على المستوى الأوروبي بسبب وجود آثار كبيرة لهذه الظاهرة على بعضها البعض. أيضاً، هناك حاجة لتنسيق سياسات الاقتصاد الكلي الخاصة بها، وتنظيم حرية تنقل الأشخاص داخل الاتحاد الأوروبي، كذلك هناك حاجة لتنسيق بعض سياسات الشرطة والعدالة الجنائية. أخيراً، تظل جميع المجالات الرئيسية للضرائب والإنفاق العام، مثل التعليم والرعاية الصحية والنقل والإسكان وتوفير الرفاهية والمعاشات التقاعدية، حكراً حصرياً على الدول الأعضاء، مع تدخل الاتحاد الأوروبي قليلاً في كيفية إدارة وتنظيم هذه السياسات(10).

وبالانتقال إلى المؤسسات الأخرى للاتحاد الأوروبي، نجد أن السلطات التنفيذية على المستوى الأوروبي مشتركة بين المجلس والمفوضية (انظر جدول رقم ١). وبينما يضع المجلس الأجندة السياسية على المدى المتوسط والطويل (بواسطة رؤساء الدول والحكومات في المجلس الأوروبي)، فإن المفوضية تحتكر رسمياً المبادرة التشريعية. أيضاً، تتحمل المفوضية والدول الأعضاء مسؤولية مشتركة عن تنفيذ سياسات الاتحاد الأوروبي. كما يتم تقاسم السلطة التشريعية بين مؤسستين: المجلس الأوروبي والبرلمان الأوروبي. ويتمتع البرلمان الأوروبي بسلطة متساوية مع المجلس بموجب الإجراء التشريعي الرئيسي، أو ما يسمى بإجراء القرار المشترك. ومع ذلك، فإن بعض مجالات السياسة الحساسة للغاية، مثل التنسيق الضريبي، يتم تمريرها دون إجراء التشاور، والتي بموجبها يُطلب من المجلس فقط استشارة البرلمان الأوروبي قبل تمرير التشريع. أخيراً، يتم تقاسم السلطة القضائية في الاتحاد الأوروبي بين محكمة العدل الأوروبية والمحكمة الوطنية للدول الأعضاء، المسؤولة بشكل أساسي عن إنفاذ قانون الاتحاد الأوروبي (كجزء من القانون المحلي) وإحالة القضايا إلى محكمة العدل الأوروبية إذا ما تعارضت قضية محلية مع قانون الاتحاد الأوروبي(11).

جدول رقم (١) : هيكل العمل المؤسسي للاتحاد الأوروبي



المطلب الثالث: السياسات الداخلية والعلاقات الخارجية للاتحاد الأوروبي

على الرغم من أن الهدف الأساسي المهيمن للاتحاد الأوروبي هو إنشاء وتنظيم سوق على نطاق قاري، وأن السياسات البيئية والاجتماعية للاتحاد الأوروبي الأخرى، والعملية الموحدة، وسياسات الميزانية، وحتى سياسات العدالة والشؤون الداخلية هي في كثير من النواحي سياسات "مرافقة" لهذا الهدف السياسي المهيمن، إلا أن هناك مجالان رئيسيان لصنع السياسة في الاتحاد الأوروبي لا يرتبطان ارتباطاً وثيقاً بالسياسات الاقتصادية الرئيسية للاتحاد الأوروبي، وهما (12):

١. مجموعة سياسات العدل والشؤون الداخلية، والتي تشمل الهجرة واللجوء والسياسات الأخرى المتعلقة بحرية حركة الأشخاص، وكذلك التعاون بين الشرطة والقضاء.

٢. سياسات العلاقات الخارجية للاتحاد الأوروبي، والتي تشمل السياسات التجارية والمساعدة الإنمائية والإنسانية، والسياسة الخارجية والأمنية المشتركة (CFSP)، والتعاون الأوروبي في مجال الأمن والدفاع (ESDP).

وفي الوقت الذي يبدو فيه أن الاتحاد الأوروبي من الناحية الاقتصادية هو "دولة نظامية" أكثر من كونه "دولة رفاهية"، عند رسم وصياغة أطر العلاقات الداخلية والخارجية للاتحاد الأوروبي، فإن الاتحاد الأوروبي يطور بعض عناصر "الدولة الأمنية"، بالشكل الذي تؤثر هذه السياسات على كيفية إدارة الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي الحقوق والمسؤوليات والأمن الداخلي والخارجي لمواطنيها.

فعلى الصعيد الداخلي، أنشأت معاهدة ماستريخت ركيزة العدل والشؤون الداخلية في الاتحاد الأوروبي، والتي أدخلت في الإطار القانوني للاتحاد الأوروبي عددًا من ترتيبات التعاون الحكومي الدولي القائمة بين وزارات الداخلية في الدول الأعضاء في

الاتحاد الأوروبي. وقد غطت هذه الأحكام إزالة الضوابط الحدودية بين الدول الأعضاء، وسياسات الهجرة واللجوء والسياسات المشتركة تجاه "رعايا الدول الثالثة" الأخرى، ونظمت أطر التعاون بين الشرطة والقضاء لمكافحة الاتجار بالمخدرات والأنشطة الإرهابية والجرائم العابرة للحدود والهجرة غير الشرعية. وفي البداية، تم صياغة سياسات الاتحاد الأوروبي في هذه المجالات من خلال إجراءات صنع القرار "الحكومية الدولية"، فقد كان على الحكومات في المجلس الموافقة بالإجماع، واخذت المفوضية حق المبادرة التشريعية مع الدول الأعضاء، ولم يكن للبرلمان الأوروبي رأي يذكر في هذا المجال، ولم تكن هناك مراجعة قضائية من قبل محكمة العدل الأوروبية لهذا الأمر(13).

وقد تم إصلاح هذا النموذج بعد ذلك في معاهدة أمستردام، والتي فصلت السياسات التي تغطي حركة الأشخاص (الهجرة، اللجوء، الحدود الداخلية والخارجية، إلخ) عن سياسات التعاون الأمني والقضائي. وتم وضع سياسات حرية الحركة في الجسم الرئيسي لمعاهدة الاتحاد الأوروبي في إطار "مجال جديد من الحرية والأمن والعدالة"، حيث تحتكر المفوضية الآن المبادرة التشريعية في هذا الصدد. علاوة على ذلك، تم تبني بعض السياسات الأخرى في المجلس بواسطة التصويت بالأغلبية، وكان للبرلمان الأوروبي بعض السلطة التشريعية في هذا المجال، ومارست محكمة العدل الأوروبية المراجعة القضائية لهذه الإجراءات. ومنذ معاهدة أمستردام، اعتمد الاتحاد الأوروبي عددًا كبيرًا من القوانين التشريعية في هذا المجال التي تغطي، من بين أمور أخرى، القواعد المشتركة للمواطنين من خارج الاتحاد الأوروبي الذين يعملون في الاتحاد الأوروبي، وحق مواطني الدول الثالثة في لم شمل الأسرة، وقبول رعايا الدول الثالثة كطلاب أو متدربين مهنيين أو متطوعين(14).

على الصعيد الخارجي، ومنذ إنشاء السوق المشتركة، كان لدى الاتحاد الأوروبي سياسة تجارية خارجية موحدة، حيث مثلت مفوضية الاتحاد الأوروبي في منظمة التجارة العالمية (WTO)، وفي المفاوضات التجارية الثنائية والمتعددة الأطراف. وقد طور الاتحاد الأوروبي أيضًا مجموعة من أدوات السياسة الاقتصادية الخارجية التي يستخدمها لإبراز "قوته الناعمة" على المسرح العالمي، والتي شملت المساعدات الإنسانية والاقتصادية المباشرة، بالإضافة إلى العديد من اتفاقيات التجارة التفضيلية، مثل المنطقة الاقتصادية الأوروبية (EEA)، واتفاقيات الشراكة، واتفاقيات التجارة الحرة، واتفاقيات الشراكة (على سبيل المثال، مع المستعمرات السابقة للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في إفريقيا، الكاريبي، والمحيط الهادئ)، واتفاقيات الشراكة بين الأقاليم مع التكتلات التجارية الإقليمية الأخرى، واتفاقيات الاعتراف المتبادل (بشكل رئيسي مع الولايات المتحدة) (15).

اما فيما يخص سياسات الأمن والدفاع الخارجية، فقد تم تطويرها بشكل أبطأ. فقد كان التعاون الدفاعي يُدار بشكل أساسي من خلال الناتو بدلاً من الاتحاد الأوروبي. ومع ذلك، بدأ التعاون في السياسة الخارجية بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي يتضح في عقد السبعينيات من القرن الماضي، وأنشأت معاهدة ماستريخت رسمياً دعامة CFSP للاتحاد الأوروبي في هذا المجال، والتي أضافت إليها معاهدة نيس خطة الأمن والدفاع الأوروبية، باعتبارها "الركيزة الأوروبية" لتحالف الناتو الدفاعي عبر الأطلسي. وبموجب CFSP، تبنت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي "استراتيجيات ومواقف مشتركة" بالإجماع، والتي حددت موقف الاتحاد الأوروبي بشأن قضايا السياسة الخارجية الرئيسية. وقد سمح هذا المزيج للدول الاعضاء في الاتحاد الأوروبي بالعمل ضمن مجموعة متنوعة من المجالات المهمة. على سبيل المثال، اعتمد الاتحاد الأوروبي استراتيجية مشتركة تجاه روسيا في عام ١٩٩٩ ومنطقة البحر الأبيض المتوسط في عام ٢٠٠٠، وقام الاتحاد الأوروبي بدور جماعي نشط في الصراع في يوغوسلافيا السابقة، وفي عام ٢٠٠٣ اعتمد الاتحاد الأوروبي استراتيجية أمنية أوروبية مشتركة، تحدد اوجه الاختلاف في السياسات الأمنية للاتحاد الأوروبي عن عقيدة "الضربة الوقائية" للإدارة الأمريكية آنذاك. ومع ذلك، فإن السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي "المشتركة" حقاً تعوقها حتماً تفضيلات الأمن والسياسات الخارجية المتضاربة للدول الرئيسية الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، كما ظهر بوضوح في الخلاف الداخلي في الاتحاد الأوروبي بشأن ما إذا كان سيتم دعم الولايات المتحدة في حربها على العراق عام ٢٠٠٣ (16).

المطلب الرابع: الية عمل النظام السياسي للمنظومة الأوروبية

في الانظمة السياسية المتعارف عليها، يتمثل المحدد الرئيسي لكيفية وضع السياسات من قبل المؤسسات المركزية في النظام السياسي في مدى تركيز سلطة وضع جدول الأعمال وسلطة نقض القرارات في جهة فاعلة واحدة أو توزيعها بين جهات فاعلة متعددة. كما يمكن للعديد من الجهات الفاعلة أن تستخدم حق النقض ضد أي تغيير في السياسات القائمة، لاسيما عندما تكون هناك حكومة ائتلافية بين عدة أحزاب سياسية أو حيث يوجد فصل بين السلطات التنفيذية (الرئيس) والهيئة التشريعية. اما في الاتحاد الأوروبي، فيتم تقسيم سلطات وضع جدول الأعمال بين المجلس والبرلمان، ولدى العديد من الجهات الفاعلة القدرة على عمل تغييرات السياسة في العملية التشريعية للاتحاد الأوروبي. نتيجة لذلك، يتمتع الاتحاد الأوروبي بنظام سياسي توافقي للغاية (17).

وإذا ما اردنا فهم الية عمل النظام السياسي للمنظومة الأوروبية، لا بد لنا من التطرق الى أبرز مفصل عمل تلك المنظومة، والتي تتمثل بـ:-

أولاً: السياسة التنفيذية

بادئ ذي بدء، يتم تقسيم السلطة على وضع جدول الأعمال - من حيث من يحدد جدول أعمال السياسة العامة للاتحاد الأوروبي - بين رؤساء الحكومات في المجلس الأوروبي والمفوضية، ويقرر رؤساء الحكومات، المجتمعين في المجلس الأوروبي، إصلاح المعاهدات، التي تحدد توزيع السلطات بين مؤسسات الاتحاد الأوروبي، ويتم وضع الأجندة السياسية متوسطة الأجل، من خلال دعوة المفوضية لبدء التشريع في مجال سياسي معين. في غضون ذلك، تحتكر المفوضية الأوروبية رسمياً مبادرة معظم تشريعات الاتحاد الأوروبي(18).

وفي المجلس الأوروبي، يتم التناوب على القيادة السياسية، عبر ترأس المجلس، كل ستة أشهر بين الدول الأعضاء. ومن الواضح أن بعض الدول الأعضاء في إدارة رئاسة المجلس أفضل من غيرها. فعلى سبيل المثال، تتمتع الدول الأعضاء الأكبر عموماً بقدرة إدارية أكبر لإدارة أعمال الاتحاد الأوروبي. ومع ذلك، تميل الدول الأعضاء الأكبر أيضاً إلى محاولة وضع قضاياها السياسية المحلية على جدول أعمال الاتحاد الأوروبي، وهي أقل اهتماماً بتنسيق أجندة السياسات العامة مع المفوضية والدول الأعضاء الأخرى. علاوة على ذلك، فإن صلاحيات رئاسة المجلس في الواقع محدودة للغاية. وذلك لأن الرئاسة لا يمكنها الشروع في تشريع معين، ويجب أن تتعامل مع التشريعات التي سبق وأن شرعت بها اللجنة، والتي ربما مرت بالفعل بعدة مراحل من المفاوضات. بالرغم من ذلك، تحاول كل دولة عضو إحراز تقدم في العديد من القضايا الرئيسية خلال فترة رئاستها، وبالتالي تحاول تنسيق أفكارها السياسية مع المفوضية قبل تولي زمام القيادة في المجلس(19).

من ناحية أخرى، كان يُنظر إلى المفوضية الأوروبية تقليدياً على أنها ملتزمة سياسياً ومؤسسياً بعملية التكامل الأوروبي، ولذلك غالباً ما يُفترض أن لديها تفضيلات سياسية أكثر "تكاملية" من معظم الدول الأعضاء. على سبيل المثال، في عملية إنشاء السوق الموحدة، أرادت المفوضية عموماً تشريعات تعزز تكامل السوق بشكل أكبر أو مستوى عالٍ من التنظيم على مستوى الاتحاد الأوروبي. أيضاً، يتم تعيين المفوضين من قبل الحكومات الوطنية، ولدى معظم المفوضين روابط قوية بالأحزاب السياسية التي اختارتهم ويسعون للعودة إلى السياسة الداخلية بعد حياتهم المهنية في المفوضية. ومن ثم، فمن غير المرجح أن يكون المفوضون مؤيدين للاندماج أكثر بكثير من الحكومات التي تعينهم(20).

ثانياً: السياسة التشريعية

كان التغيير الأكثر أهمية، في النظام السياسي للاتحاد الأوروبي، خلال العشرين عاماً الماضية، يتمثل في طريقة عمل مؤسسات الاتحاد الأوروبي، والذي تجلى بصورة واضحة من خلال الزيادة المطردة في سلطات البرلمان الأوروبي. ففي الأصل، هيمنت الحكومات في المجلس على العملية التشريعية، وكان لدى البرلمان الأوروبي حق

محدود في استشارته، لكن بالرغم من ذلك، ومع برنامج إنشاء السوق الموحدة، والذي تطلب اعتماد أكثر من ثلاثمائة تشريع، مُنح البرلمان الأوروبي قراءتين لمعظم التشريعات الرئيسية. ونتيجة لذلك، كان قادراً على التأثير بشكل كبير في كيفية تصميم سوق واحدة. ثم جاءت بعد ذلك معاهدة ماستريخت لإرساء الاجراءات، والتي تم تمديدها وإصلاحها بموجب معاهدة أمستردام. ونتيجة لذلك، بات البرلمان الأوروبي والمجلس يتمتعان اليوم بسلطة متساوية في اعتماد معظم تشريعات الاتحاد الأوروبي (٢١).

ولأجل فهم هذه العملية التشريعية المتداخلة، لا بد من بيان الاجراءات التي تجري ضمن تلك المنظومة. اذ تقوم المفوضية باقتراح التشريعات على البرلمان والمجلس، من ثم يتبنى البرلمان "رأيه" في التشريع، في شكل سلسلة من التعديلات، لاحقاً يتم إعداد هذه التعديلات في إحدى لجان البرلمان، حيث يكون أحد أعضاء البرلمان الأوروبي، وهو عضو في البرلمان الأوروبي ("المقرر")، مسؤولاً عن كتابة تقرير البرلمان حول مشروع القانون ورعاية التشريع من خلال اللجنة والهيئة بكامل اعضائها. وبمجرد اعتماد الجلسة العامة للبرلمان التقرير، يتخذ المجلس "موقفاً مشتركاً" بشأن مشروع القانون. وإذا كانت النصوص المعتمدة من قبل المجلس والبرلمان متطابقة بعد القراءات الأولى، يتم اعتماد التشريع ويصبح قانوناً. اما إذا لم تتطابق النصوص، يُعاد التشريع إلى البرلمان لقراءة ثانية ويعود إلى المجلس لقراءة ثانية أيضاً. وإذا لم تتمكن المؤسسات من الاتفاق، يتم عقد لجنة التوفيق "Conciliation Committee"، والتي تتكون من سبعة وعشرين من أعضاء البرلمان الأوروبي وممثل واحد من كل حكومة من حكومات الاتحاد الأوروبي السبع والعشرين. وإذا توصلت لجنة التوفيق إلى اتفاق حول "نص تشريعي مشترك"، يتم عرض ذلك على البرلمان والمجلس لقراءة ثالثة نهائية. وبالرغم من ان هذا الامر يبدو معقداً، الا ان الإجراء فعال بشكل ملحوظ، حيث يتبنى الاتحاد الأوروبي ما يقرب من ١٠ نصوص تشريعية في السنة الواحدة، على سبيل المثال لا الحصر: (قانون راتب واحد لعمل واحد في عام الذي اقر في عام ٢٠١٨، قانون حماية البيانات الشخصية في عام ٢٠١٨) (٢٢).

اضافة لما تقدم، عند التصويت على تشريع معين، يتصرف المجلس عادةً من خلال نظام التصويت المرجح المعروف باسم تصويت الأغلبية المؤهلة (QMV) (ينظر الجدول رقم ٢). اذ يتم الاحتفاظ بالإجماع على بعض قضايا السياسة الحساسة للغاية، مثل تنسيق الضرائب بين الدول الاعضاء في الاتحاد. وبشكل عام، تتمتع الدول الأكبر حجماً بأصوات أكثر من الدول الأصغر، الأمر الذي يُترجم إلى فرصة أكبر بالنسبة للدول الأكبر. وقد تم إصلاح النظام من خلال معاهدة نيس، حيث تخلت الدول الأعضاء الأكبر عن أحد مفوضيها مقابل مزيد من النفوذ في ظل نظام QMV في المجلس. كما تم رفع عتبة اتخاذ القرار بشكل طفيف، مما زاد من صعوبة الأمر. ونادراً ما يتم

التصويت في المجلس، حيث توجد حوافز قوية للحكومات لاتخاذ القرار "بالإجماع" (٢٣).

وما تجدر الإشارة اليه، هو تأثير التوجه السياسي لبرلمان الاتحاد بما إذا كانت تهيمن عليها سياسات اليسار أو اليمين. اذ انقسمت الأصوات في المجلس على أساس الخطوط الأيديولوجية والمصالح الوطنية. ومع ذلك، فقد ظهر "نظام حزبي" حقيقي في البرلمان الأوروبي. فقد كان أعضاء البرلمان الأوروبي سابقاً يجلسون دائماً في مجموعات سياسية عبر وطنية، بدلاً من وطنية، الا انه وعلى مدار العشرين عاماً الماضية، أصبحت هذه المجموعات تدريجياً أكثر قوة وأكثر تنافسية. على سبيل المثال لا الحصر، باتت الأصوات في البرلمان تنقسم بشكل متزايد على طول خطوط اليسار واليمين، واليوم تصوت أكبر مجموعتين ضد بعضهما البعض بقدر ما يصوتان معاً، مما يضع الليبراليين في البرلمان في مواقع قوية، حيث أنهم يحددون ما إذا كانت الأغلبية من اليسار أو اليمين تفوز في تصويت معين (٢٤).

جدول رقم (٢): مقاعد الدول الأعضاء في البرلمان الأوروبي

الدولة	عدد المقاعد
المانيا	٩٩
فرنسا	٧٤
المملكة المتحدة	٧٣
إيطاليا	٧٣
اسبانيا	٥٤
بولندا	٥١
رومانيا	٣٣
هولندا	٢٦
اليونان	٢٢
بلجيكا	٢٢
البرتغال	٢٢
جمهورية الجيك	٢٢
هنغاريا	٢٢
السويد	٢٠
النمسا	١٩
بلغاريا	١٨
الدنمارك	١٣
سلوفاكيا	١٣
فنلندا	١٣
أيرلندا	١٢
لتوانيا	١٢
لاتيفيا	٩
سلوفينيا	٨
استونيا	٦

٦	قبرص
٦	لكسمبورغ
٦	مالطا
٧٥٤	المجموع

Source: The Distribution of MEP seats in the European Parliament between the Member States: both a democratic and diplomatic issue. Available at: <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0071-the-distribution-of-mep-seats-in-the-european-parliament-between-the-member-states-both-a>

ثالثاً: السياسة القضائية

توفر محكمة العدل الأوروبية، جنباً إلى جنب مع المحاكم الوطنية، رقابة قوية على المؤسسات التنفيذية والتشريعية في الاتحاد الأوروبي. وقد لعب محكمة العدل دوراً مهماً في تطوير الأساس القانوني للنظام السياسي للاتحاد الأوروبي، لا سيما من خلال تطوير مذاهب التأثير المباشر على القوانين الداخلية للدول الأعضاء وسيادة قانون الاتحاد الأوروبي (٢٥).

إن محكمة العدل الأوروبية مستقلة عن الحكومات في المجلس، وغالباً ما تدعم المحاكم الوطنية محكمة العدل الأوروبية ضد حكوماتها. على سبيل المثال، ألغت محكمة العدل الأوروبية في عدة مناسبات التشريعات التي اعتمدها المجلس والبرلمان على أساس أن المعاهدات لم تمنح الاتحاد الأوروبي الحق في اعتماد تشريع في مجال معين. ومع ذلك، مثل جميع المحاكم العليا، فإن محكمة العدل الأوروبية ليست معزولة تماماً عن الضغوط الخارجية، لأنها تعلم أنها إذا ابتعدت كثيراً عن معنى المعاهدات، يمكن للحكومات أن تعمل بشكل جماعي لكبح سلطاتها. وتدرك محكمة العدل الأوروبية جيداً أن المحاكم الوطنية، ولا سيما المحكمة الدستورية الألمانية، تحمي حقها في تفسير ما إذا كان قانون الاتحاد الأوروبي ينتهك حقوق الإنسان الأساسية على النحو المنصوص عليه في الدساتير الوطنية (٢٦).

رابعاً: دور جماعات المصالح في النظام السياسي للاتحاد

أحد الجوانب المهمة في السياسة الديمقراطية المتطورة في الاتحاد الأوروبي هو تنظيم مجموعات المصالح والضغط. فمن حيث عدد مجموعات المصالح التي تحاول التأثير على الحكومة الأوروبية وعلى عملية صنع السياسات، فإن بروكسل تشبه العاصمة واشنطن أكثر من أي عاصمة أخرى في أوروبا، وذلك لأن بروكسل إحدى أكثر العواصم التي تحوي على مقرات تابعة للاتحاد الأوروبي، إضافة لكونها مقراً لحلف الشمالي الأطلسي " الناتو " و مجلس الاتحاد الأوروبي (مجلس الوزراء) و اللجنة الاجتماعية و الاقتصادية الأوروبية إضافة للبرلمان الأوروبي و اتحاد البنوك. بالتالي، فإن العديد من مجموعات المصالح لها مصالح في كيفية تنظيم السوق الموحدة، ولديها حافز لمحاولة صياغة تشريعات الاتحاد الأوروبي في الاتجاه الذي يفضلونه.

ويرجع ذلك أيضاً إلى وجود نقاط وصول متعددة في عملية صنع القرار في الاتحاد الأوروبي لمجموعات المصالح، بينما على المستوى الوطني في أوروبا، تميل عملية صنع السياسات إلى أن تهيمن عليها النخب الحكومية والحزبية السياسية، مع وصول محدود فقط لمجموعات المصالح الخاصة (٢٧).

وتوظف هذه المجموعات معاً أكثر من ١٠٠٠٠ شخص لتمثيل مصالحها في دوائر الاتحاد، بعبارة أخرى، هناك العديد من الأشخاص بالخارج في بروكسل يحاولون التأثير على مؤسسات الاتحاد الأوروبي، كما هو الحال في الداخل، إذ تجدهم منخرطين في صياغة سياسات الاتحاد الأوروبي والتفاوض بشأنها. ومع ذلك، فإن الاعتقاد بنفوذ جماعات المصالح لوحدها في التأثير بسياسة الاتحاد يعد امراً مضللاً إلى حد ما، حيث أن العديد من المجموعات التي تمثل "المصالح العامة" في المقابل لها فاعلية أيضاً، مثل اللوبي البيئي، ولوبي المستهلك، والنقابات العمالية، والتي يتم تمويلها جزئياً من ميزانية الاتحاد الأوروبي ولديها أيضاً إمكانية الوصول المباشر إلى العديد من الحكومات والمجموعات الحزبية في البرلمان الأوروبي. وهذا الأمر يعكس بطبيعة الحال ما يتمتع به الاتحاد الأوروبي من مجتمع مدني نابض بالحياة للغاية، مع إمكانية وصول متساوية إلى حد ما لكل مجموعة رئيسية في المجتمع (٢٨).

الخاتمة

تم إنشاء الاتحاد الأوروبي من قبل الدول القومية ذات السيادة في المقام الأول لإنشاء وإدارة السوق على مستوى أوروبا ومعالجة القضايا السياسية والأمنية التي تنشأ على المستويين الأوروبي والوطني، من حرية حركة السلع والخدمات ورأس المال والأشخاص على نطاق قاري. وعلى هذا النحو، يعد الاتحاد الأوروبي إنجازاً رائعاً وفريداً، إذ أن نظامه السياسي، هو النظام الحقيقي الوحيد "فوق الوطني"، والذي كان نتاج عدداً كبيراً من التجارب المتعثرة للحكومات الديمقراطية في أوروبا. وكما هو الحال في الأنظمة السياسية السائدة الأخرى، يتم تقسيم السلطات السياسية داخل النظام السياسي للاتحاد الأوروبي بين المستويين الوطني وما فوق الوطني. كما أن كيفية وضع السياسات من قبل مؤسسات الاتحاد الأوروبي مماثلة للأنظمة السياسية الأخرى التي تفصل بين السلطات التنفيذية والتشريعية، وحيث يلزم وجود تعاون كبير بين المؤسسات المختلفة داخل النظام لتمرير التشريعات. وتضمن الضوابط والتوازنات المتعددة إجمالاً واسعاً، لكنها أيضاً تجعل من الصعب تغيير السياسات. وبالمقارنة مع الأنظمة السياسية الديمقراطية الأخرى، فإن العلاقة بين التفضيلات السياسية للحكومات الوطنية والسياسات المنبثقة عن نظام الاتحاد تبدو مقبولة إلى حد كبير من قبل مجتمعات الدول الاعضاء في الاتحاد. إذ ينتخب المواطنون الحكومات الوطنية والبرلمان الأوروبي، ولكن لا يحق للمواطنين بأي حال من الأحوال اختيار من يحكمهم على المستوى الأوروبي وتحديد ورسم أجندة سياسات وأعمال الاتحاد الأوروبي نفسه.

ومن الواضح إن الـ «بريكست» طرح تساؤلات مهمة حول مستقبل النظام السياسي للاتحاد الأوروبي، كما يطرح تساؤلات حول مستقبل التكتلات الدولية الكبرى بشكل عام، إذ ثمة مخاوف حقيقية من أن خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي سيقود إلى انهيار الاتحاد الأوروبي، وإن لم تكن هناك مؤشرات حالية لحدوث مثل هذا الاحتمال، فبريطانيا لم تكن عضواً عادياً في الاتحاد، ولكنها كانت من الركائز الأساسية له، وستتأثر المنظومة الأوروبية حتماً على المدى القريب بانسحاب بريطانيا منه. علاوة على ذلك، فإن ألمانيا، قد تسلك المسلك البريطاني، وإن كانت خلال المرحلة الحالية من أكثر المدافعين عن الاتحاد، وهي تمثل الركيزة الأساسية له في الوقت الحاضر.

الهوامش

1. Franchino Fabio, The Powers of the Union: Delegation in the EU, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p.9.
2. Milward Alan S., European Rescue of the Nation-State (London: Routledge, 2nd edn., 2000, p.p61-64.
3. Gabel, Mathew J., Interests and Integration: Market Liberalization, Public Opinion, and European Union, Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press, 1998, p.31
٤. أنطونين كوهين، النظام السياسي للاتحاد الأوروبي، ترجمة: جان ماجد جبور، مؤسسة الفكر العربي، بيروت، ٢٠١٥، ص.ص ٧-١١.
5. Greenwood Justin, Interest Representation in the European Union (Basingstoke: Palgrave, 2003, p.12.
6. Hix Simon, The Political System of the European Union (Basingstoke: Palgrave, 2nd edn, 2005, p.p14-18.
٧. محمد مصطفى كمال و فؤاد نهرا ، صنع القرار في الاتحاد الأوروبي والعلاقات العربية - الأوروبية ، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠١، ص.ص ٢٢-٢٩.
8. Hix Simon, op.cit. p.16.
٩. حسن ناعفة، الاتحاد الأوروبي والدروس المستفادة عربياً، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٤٥.
١٠. أنطونين كوهين، مصدر سبق ذكره، ص ١٣.
١١. المصدر نفسه، ص. ١٣.
12. Milward, Alan S., op.cit. p.63.
13. Thomson, Robert, Frans N. Stockman, Christopher H. Achen, and Thomas Konig, The European Union Decides, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p.7
14. Ibid. p.p6-10.
١٥. عماد جاد، الاتحاد الأوروبي: تطور التجربة، مجلة السياسة الدولية، العدد ١٦١، مركز الاهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، يوليو ٢٠٠٥، ص.ص ٢٢٠-٢٢٤.
16. Hayes-Renshaw, Fiona & Helen Wallace, The Council of Ministers Basingstoke: Palgrave, 2nd edn. 2006. p.41.
17. Hooghe Liesbet, The European Commission and the Integration of Europe (Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p.p12-14.

18. Eijk Cees van der, and Mark Franklin, Choosing Europe? The European Electorate and National, Politics in the Face of Union, Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press, 1996, p.71.
19. Thomson Robert, Frans N. Stockman, Christopher H. Achen, & Thomas Konig", op.cit. p.p8-11.
٢٠. عماد ماجد، مصدر سبق ذكره، ص.٢٢٦.
21. Hayes Renshaw, Fiona, & Helen Wallace, op.cit. p.42.
22. Hix, Simon, op.cit. p.16.
23. Ibid. p.p.16-21.
24. Ibid. p.22.
25. Rosamond Ben, Theories of European Integration, Basingstoke: Palgrave, 2000, p.89.
26. Hooghe Liesbet, op.cit. p.15.
27. Ibid. p.p15-18.
28. Rosamond Ben, op.cit. p.91.