

صناعة القرار في الاتحاد الأوروبي: دراسة الأطر الهيكلية والمؤسسية

Decision-making in the European Union: Study of structural and institutional frameworks

د/ رتيبة برد*

جامعة مولود معمري- تيزي وزو

ber_ratiba@hotmail.com

تاريخ النشر: 2021/10/01

تاريخ القبول للنشر: 2021/09/08

تاريخ الاستلام: 2021/06/24

ملخص:

تتناول الورقة البحثية موضوع صنع القرار في الاتحاد الأوروبي، بالتركيز على الهيكلية التي تشكل الأطر الأساسية لهذه العملية. كذلك التركز على أهم مؤسسات الاتحاد الأوروبي التي تتدخل في عملية صنع واتخاذ القرار، والتعريف بها وبصلاحياتها. أهمية الورقة والموضوع المعالج ترتبط بأهمية القرار الأوروبي نفسه الذي يرتبط ارتباط وثيق بالسياسة الخارجية للاتحاد التي يجب التعمق في فهمها لأجل فهم التوجهات والتحركات الأوروبية إزاء الأطراف الإقليمية والدولية. تهدف الورقة إلى تحليل كيفية صنع القرار السياسي الأوروبي في إطار المؤسسات الأوروبية، مع الإشارة إلى الأطر القانونية المنظمة للعملية في معاهدة ماستريخت وما تلاها من تعديلات قانونية، كرسست لعملية قرارية دقيقة وملزمة.

الكلمات المفتاحية: الإتحاد الأوروبي، صناعة القرار، الأطر، الهيكلية، المؤسسات

Abstract:

The paper addresses decision-making in the European Union, focusing on the structure that constitutes the basic frameworks for this process. It also focuses on the most important institutions of the European Union that intervenes in the decision-making and decision-making process and makes them known and their terms of reference. The importance of the paper and the issue addressed is linked to the importance of the European decision itself, which is closely linked to the foreign policy of the Union, which must be further understood in order to understand European trends and movements' vis-à-vis regional and international actors. The paper aims to analyse how European political decision-making within the framework of European institutions, with reference to the legal frameworks governing the process in the Maastricht Treaty and subsequent legal amendments, devoted to a delicate and binding decision process.

Keywords: European Union, decision-making, frameworks, structure and institutions.

* المؤلف المراسل

مقدمة:

الاتحاد الأوروبي هو الاسم الرسمي الذي يطلق على الجماعة الاقتصادية الأوروبية أو السوق الأوروبية المشتركة بدء من نوفمبر 1993 تاريخ دخول معاهدة ماستريخت حيز التنفيذ، والدلالة على دخول حركة الوحدة الأوروبية مرحلة جديدة لا تقتصر على الإندماج الاقتصادي وفقط بل الاتجاه نحو تحقيق الوحدة السياسية أيضا، ويعتبر الاتحاد الأوروبي أكبر قوة اقتصادية في العالم، من خلال حجم التعاملات والعلاقات التي تربطه بالخارج إذ يتنافس مع القوى الاقتصادية العظمى على الأسواق العالمية، فالتجربة الأوروبية أكبر تجارب التكامل والإندماج الإقليمي نجاحا، إذ أنه عبارة عن شراكة سياسية واقتصادية فريدة من نوعها تجمع بين 27 دولة أوروبية، ولقضية القرار أهمية كبرى في تحديد التحركات والتوجهات الأوروبية.

يقصد بصنع القرار، الكيفية التي يمكن من خلالها التوصل إلى صيغة عمل معقولة من بين عدة بدائل متنافسة، والقرارات ترمي إلى تحقيق أهداف معينة، أو تستهدف تجنب حدوث نتائج غير مرغوب فيها.⁽¹⁾ من ناحية أخرى يعد اختيار القرار مرتبطا في أساسه بوجود معايير ترشيدية يمكن الاستناد إليها وتحكمها في عمليات التقييم والموازنة والترجيح والمفاضلة النهائية بين مختلف البدائل التي يطرحها الموقف، حيث أن الاستقرار على اختيار قرار معين لا بد وأن يتأتى نتيجة اقتناع منطقي بكل ما يمثله مضمون القرار وما يرمز إليه، وفي إطار التصور العام لما يمكن أن يترتب على الأخذ به من مخاطر، أو لما يمكن أن يحققه في النهاية من نتائج.⁽²⁾

الإشكالية هي كالتالي: ما هو تأثير الهيكلية المؤسسية على بلورة القرار الأوروبي وتوجهاته الأساسية، وما هي الأطر القانونية والآليات المعتمدة لاتخاذ القرار داخل الاتحاد الأوروبي؟

المبحث الأول:

الهيكلية المؤسسية للاتحاد الأوروبي

الاتحاد الأوروبي ليس دولة اتحادية ولا منظمة دولية تعمل الحكومات فيها بشكل مشترك على حل المشاكل المشتركة على المستوى الأوروبي بشكل ديمقراطي ولهذا الغرض قامت الدول الأعضاء بتأسيس الهيئات والمؤسسات ومنحتها حق اتخاذ القرار بالنيابة عنها كما اتفقت الدول على رد مشترك لمواجهة التحديات من خلال المؤتمرات فيما بينها على وضع و تعديل الاتفاقيات التي يستند إليها الاتحاد.⁽³⁾

المطلب الأول: المؤسسات الأساسية

الفرع الأول: البرلمان الأوروبي

يعتبر البرلمان الأوروبي⁽⁴⁾ جهاز رقابي واستشاري، يراقب عمل المفوضية الأوروبية ويوافق على أعضائها، ينتخب البرلمان الأوروبي كل خمس سنوات من قبل شعوب الإتحاد الأوروبي لتمثيل مصالحهم والحفاظ عليها، وظيفة البرلمان الأوروبي الرئيسية هي تمرير القوانين الأوروبية على أساس المقترحات التي قدمتها المفوضية الأوروبية، يتشارك البرلمان الأوروبي المسؤولية مع مجلس الإتحاد الأوروبي، كما ويتشارك البرلمان والمجلس سلطة مشتركة للموافقة على الميزانية السنوية للإتحاد الأوروبي،⁽⁵⁾ وتنفذ الإجتماعات الرئيسية للبرلمان مرة في كل سنة،⁽⁶⁾ من الضروري الإشارة إلى أن التشريعات الوطنية للدول الأعضاء لا تعلق فوق البرلمان الأوروبي فهو الذي يضع مسودات القوانين في الدول الأعضاء وفقا لما يسمى "ما بعد السيادة" *post souveraineté*، يحق للبرلمان الحصول على معلومات وبيانات من الأجهزة الأخرى، كما يلعب دور إستشاري إذ يترتب على رئاسة الإتحاد أن تستشير فيما يتعلق بالخبرات الإستراتيجية العامة المراد اعتمادها ويحق له مناقشة المجلس بصفة دورية، وقد تزايدت صلاحيات وحقوق البرلمان الأوروبي تدريجيا مع تطور الاتفاقات والمعاهدات وتنامت بالتالي سلطة وأهمية السياسة شأنه في ذلك شأن البرلمان الوطنية، ثلاث مهمات أساسية وهي حقوق سن القوانين، وإقرار الموازنة والرقابة، وأخيرا فإن البرلمان يناقش دور تطوير السياسة الخارجية والأمنية الأوروبية.⁽⁷⁾

الفرع الثاني: مجلس الإتحاد الأوروبي

يعتبر بمثابة الهيئة القارية العليا، يتألف المجلس من رؤساء دول أو حكومات الدول الأعضاء، إلى جانب رئيس المجلس ورئيس المفوضية، الممثلة العليا للعلاقات الخارجية والسياسية والأمنية في الإتحاد الأوروبي تشارك في أعماله، يقوم المجلس الأوروبي بتحديد الاتجاه السياسي العام وأولويات الإتحاد الأوروبي، إلا أن المجلس لا يمارس وظائف تشريعية، يدعو رئيس المجلس إلى الاجتماع مرتين كل ستة أشهر وإذا تتطلب الأمر، فيعقد الرئيس إجتماعا خاصا، فترة ولاية الرئيس هي سنتان ونصف سنة، قابلة للتجديد مرة واحدة، وعادة ما يجتمع المجلس الأوروبي في بروكسل،⁽⁸⁾ يعد الهيئة الرئيسية للإتحاد الأوروبي لاتخاذ القرارات،⁽⁹⁾ يشارك البرلمان الأوروبي المسؤولية في تمرير قوانين الإتحاد الأوروبي، ويحضر-

الاجتماعات الوزراء المسؤولين عن المواضيع التي ستم مناقشتها. تتولى رئاسة المجلس كل ستة أشهر دولة عضو مختلفة مما يعني أنها تتراأس هذه الاجتماعات وتضع جدول الأعمال السياسي العام، والرئاسة الدورية لا تنطبق على مجلس الشؤون الخارجية، الذي ترأسه الممثلة العليا للعلاقات الخارجية والسياسية والأمنية في الاتحاد الأوروبي.⁽¹⁰⁾ يتم التصويت في المجلس إما بالإجماع أو بالغالبية المؤهلة وذلك حسب المجال الذي ينتمي إليه الموضوع المصوت عليه، تملك كل دولة عضوة في المجلس عدد من الأصوات يتناسب مع عدد سكانها، كما يتم زيادة عدد الأصوات المخصص للدول الصغيرة لخلق نوع من التوازن مع الدول الكبيرة، فالمجلس الأوروبي هو المكلف بوضع الخطوط السياسية العريضة لعمل الاتحاد الأوروبي ويجتمع في المجلس الأوروبي رؤساء الدول والحكومات إضافة إلى رئيس المفوضية الأوروبية مرتين في السنة على الأقل.⁽¹¹⁾

الفرع الثالث: المفوضية الأوروبية

تعد بمثابة الهيئة التنفيذية للاتحاد الأوروبي وتمثل مصالح الاتحاد الأوروبي ككل، تقدم المفوضية مسودات لمقترحات قوانين أوروبية جديدة للبرلمان الأوروبي⁽¹²⁾ والمجلس الأوروبي، وتقوم بتنفيذ سياسات الاتحاد الأوروبي وإدارة تمويلاته وبرامج الاتحاد الأوروبي،⁽¹³⁾ تلعب المفوضية أيضا دور "الوصي على المعاهدات" والتأكد من أن يلتزم الجميع بمعاهدات الاتحاد الأوروبي والقوانين، تستطيع المفوضية العمل ضد كل من يتجاوز القانون، وهي المسؤولة عن حماية الاتفاقيات المبرمة، إذا لزم الأمر الوقوف أمام محكمة العدل الأوروبية، تتألف المفوضية من 27 مفوضين، واحد من كل دولة في الاتحاد الأوروبي، يتم إختيار رئيس المفوضية من قبل الـ 27 حكومات المكونة للاتحاد الأوروبي ويتم المصادقة عليه في البرلمان الأوروبي. يتم ترشيح المفوضين الآخرين من قبل الحكومات الوطنية بالتشاور مع الرئيس المعين الجديد، ويجب أن يصادق عليه البرلمان الأوروبي، يتمتع المفوضون بالاستقلالية ويمثلون مصالح الاتحاد الأوروبي ككل، فلا يجوز لهم تلقي أية أوامر أو توجيهات من الدول الأعضاء فهم لا يمثلون حكومات بلدانهم الأصلية، نجد كل واحد منهم يتحمل المسؤولية عن منطقة سياسية معينة وكلهم يعينون لمدة خمس سنوات. تتمتع المفوضية بصلاحيات غير حصرية في المبادرة وإقتراح القرارات على غرار الدول الأعضاء في المجلس ويخلف وضعها عما هو عليه في الأمور الداخلية للجماعة حيث تتمتع بصلاحيات المبادرة وتقديم الاقتراح مما يعني بأنها الجهة الوحيدة التي يحق لها تقديم المقترحات ومسودات القوانين كما سبق الإشارة،⁽¹⁴⁾ كما أنها المكلفة برفع الشكاوى إلى محكمة العدل

الأوروبية بشأن الانتهاكات التي قد تصدر عن الدول أو المؤسسات المشتركة الأوروبية.⁽¹⁵⁾
تتلخص عموماً بمهام ووظائف المفوضية الأوروبية التي تعد بمثابة الهيئة المركزية للإتحاد الأوروبي
في:⁽¹⁶⁾

- المبادرة باقتراحات خاصة بالتشريع،
- الوصاية على المعاهدات،
- الهيئة التنفيذية لسياسات الإتحاد الأوروبي ولللاقات التجارية،
- تعد المفوضية الأوروبية ممثلاً دبلوماسياً ووظائفياً للإتحاد الأوروبي في جميع أنحاء العالم، من خلال بعثاتها ورؤساء البعثات وطواقمها.

المطلب الثاني: المؤسسات المكملة

تعد الثلاثية المكونة من المفوضية الأوروبية، والبرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي معا الأكثر تأثيراً وبصفة مباشرة على صنع القرار داخل الإتحاد الأوروبي، لكن للهيئات الأخرى دورها في بلورة القرار الموحد كما هو الحال بالنسبة لباقي الهيئات التالية:

الفرع الأول: محكمة العدل الأوروبية:

مقرها في مدينة "لكسمبورغ"، تتكون من 15 قاضياً و 07 محامين تمتد عهدتهم لـ 06 سنوات. توكل للمحكمة وظيفة مهمتها التعامل مع كافة للخلافات المتعلقة بأنظمة الإتحاد، كما لها صلاحية إجبار الحكومات الوطنية على تغيير قراراتها وقوانينها للتماشي مع سياسات الإتحاد الأوروبي. كما تضطلع المحكمة بمهمة إصدار القوانين المشتركة والالتزام بها، وتعد محكمة العدل الأوروبية أعلى محكمة إستئناف بالنسبة لمشاكل الإتحاد وقراراتها تقدم توضيح القضايا القانونية الوطنية الخاصة بالمنازعات حيث يظهر وجود تضارب بين القانون الدولي وقانون الإتحاد.

الفرع الثاني: الأمانة العامة:

تمثل رئاسة الإتحاد الأوروبي في كل ما يتعلق بأمور السياسة الخارجية المشتركة، وكل ما يتعلق بالقضايا الدفاعية (الأمنية) وتشير المادة 08 من معاهدة ماستريخت إلى منح الأمين العام صلاحية تمثيل السياسة الخارجية الأمنية المشتركة على الساحة الدولية.

الفرع الثالث: هيئة الحسابات الأوروبية والبنك الاستثماري الأوروبي

مقره مدينة "لكسمبورغ" ومهمته مراقبة التنفيذ الكامل خطط موازنة الاتحاد الأوروبي، حيث تختص بالرقابة على الحسابات والنشاطات المالية للاتحاد الأوروبي. أما البنك المركزي الأوروبي الذي يقع في مدينة "فرانكفورت"، فيعتبر العنصر الأساسي في نظام اليورو وفي النظام الأوروبي للمصارف المركزية. من صلاحياته تنفيذ السياسة النقدية في منطقة التعامل باليورو.⁽¹⁷⁾

الفرع الرابع: المجلس الاقتصادي والاجتماعي

يتكون من 225 عضو يجتمع كل سنة لتقديم حصة عن الوضع الاقتصادي والاجتماعي الخاص بمواطني الاتحاد، مما يعني معالجة وإيجاد حلول لمشاكل الاتحاد الأوروبي السياسية في مسائل الأمن الفردي، ومسألة تفاوت الدول الأوروبية في تقبلها لعناصر فوق قومية في الاتحاد. لعل الإشكالية التي يعاني منها الاتحاد الأوروبي ما يتعلق بعدد الهياكل المؤسسية وتعددتها، مما خلق بدوره تعددية صنع القرار المؤسسي، بذلك تداخل مراكز صنع القرار الأوروبي قد أضعف إلى حد كبير من إمكانية الحصول على قرار أوروبي موحد وصارم. وللوقوف في وجه هذه المعضلة يعمل الاتحاد الأوروبي من خلال إجراء تعديلات هيكلية⁽¹⁸⁾ - كلما لزم الأمر ذلك- لأجل إضفاء نوع من الاستقلالية على القرارات الخاصة بالدول الأعضاء وكذا من إجراء تغييرات عميقة في صنع القرار.

المبحث الثاني:

آليات صنع القرار في الاتحاد الأوروبي

تتعدد آليات صنع القرار على مستوى الاتحاد الأوروبي، وهي تختلف باختلاف طبيعة التشريع أو القرار المراد إتخاذه ومن أبرز هذه الآليات المعتمدة نشير إلى:

المطلب الأول: الآلية الأساسية في صنع القرار

تتعلق هذه الآلية بالتشريعات العامة والمركزية مثل التعليمات والتوجيهات، ويتم صنع القرار فيها وفقا لخطوات أساسية هي:⁽¹⁹⁾

الفرع الأول: الإعداد:

هذه الخطوة مرتبطة بالمفوضية الأوروبية التي تقوم بإعداد التشريع، ويعرض المشروع بعد إعداده على المفوضية بكامل هيئتها، وتكفي في هذه الحالة أغلبية بسيطة للموافقة عليه، ويحمل

إسم "الإقتراح" المقدم من طرف المفوضية، ويذهب بعدها المشروع إلى المجلس الوزاري الذي ينظر فيه.

الفرع الثاني: الإستشارة :

يقوم المجلس الوزاري بعد إستلامه مقترح المشروع بالبحث في ما إذا كان عليه إستشارة مؤسسات معينة أم لا قبل اتخاذ قرار بشأنه، يتم بعد ذلك إرسال المشروع إلى البرلمان الأوروبي، واللجنة الإقتصادية والإجتماعية لتقديم رأيها فيه ولكن المجلس غير ملزم برأيها

الفرع الثالث: الإقرار:

بعد مشورة البرلمان واللجنة الإقتصادية والإجتماعية فان المشروع يرجع إلى المجلس الوزاري حيث يتم مناقشته في لجنة الممثلين الدائمين، فإذا حدث إتفاق على المشروع فانه يعرض في جدول أعمال المجلس الوزاري على أنه موضوع من درجة أولى من الأهمية (أ) وفي هذه الحالة فإن المجلس الوزاري يقوم بإقراره من دون المزيد من المناقشات، أما إذا لم يحدث إتفاق في اللجنة فانه يعرض في جدول الأعمال على أنه موضوع من درجة ثانية من حيث الأهمية (ب) ويعني ذلك أن الموضوع يحتاج إلى مناقشة أكبر من الوزراء المعنيين، وإن الوزراء تكون لهم الكلمة الأخيرة في هذا المشروع، بهذا الصدد عادة ما يتم اللجوء إلى إعتماد الأغلبية الموصوفة للتصويت على المشروع، فإذا ما تمت الموافقة عليه فإنه يصبح قانونيا، وينشر في الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي.

المطلب الثاني: الآلية التعاونية في صنع القرار

تستخدم هذه الآلية في صنع السياسات المتعلقة بالسوق الموحدة والسياسة الإجتماعية والتجانس الإقتصادي والإجتماعي وسياسات البحث والتنمية، من بين خطوات هذه الآلية⁽²⁰⁾ : نجد إعداد مشروع الإقتراح ومن ثم إرساله إلى المجلس الوزاري والبرلمان الأوروبي حيث يقوم بقراءة أولى للإقتراح ثم يرسل رأيه إلى المجلس الوزاري، وكذا بناء على مشروع المفوضية ورأي البرلمان يقوم المجلس الوزاري باتخاذ موقف مشترك ويذهب للبرلمان لقراءة ثانية. وتجدر الإشارة إلى أنه يمكن للمجلس أن لا يتخذ أي قرار بشأن تعديلات البرلمان وموافقة المفوضية عليها وفي هذه الحالة يموت المشروع.

المطلب الثالث: الآلية المشاركة في صنع القرار

تعطي هذه الآلية دور أكبر للبرلمان وتستخدم في عدد من المسائل المتعلقة بالسوق الأوروبية ومن خطوات هذه الآلية⁽²¹⁾ نجد تقديم المفوضية لمشروع الإقتراح الذي ترسله إلى المجلس الوزاري والبرلمان ويقوم البرلمان بالقراءة الأولى ويرسل رأيه إلى المجلس، بناء على اقتراح ورأي البرلمان بإدخال تعديلات على الموقف المشترك للمجلس وفي هذه الحالة تتكون لجنة توفيق تضم ممثلين من المجلس والبرلمان لتوصل إلى حل وسط فإذا تم التوصل إلى حل يتم تبني المشروع بإقرار مشترك بينهما، ويمكن للبرلمان أن يقوم برفض موقف المجلس وهنا يكون الحق للمجلس أن يدعو إلى تشكيل لجنة توفيق كما في الحالة السابقة.

المبحث الثالث:

الإطار القانوني للقرار في الاتحاد الأوروبي

المعاهدات التي تأسس للتوجهات والسياسات الموحدة تؤهل في الآن ذاته مؤسسات وهيئات الاتحاد الأوروبي لتبني إجراءات قانونية مشروطة لكافة الأعضاء، وتنقسم إلى ثلاثة أنواع:⁽²²⁾

* تنظيمية: ذات مفعول عام، وهي إجبارية ومباشرة التطبيق بكافة جوانبها منذ يوم نشرها في الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي أي أنها تدخل ضمن نظام كل دولة دون ضرورة إقرارها من مختلف البرلمانات الأوروبية.

* إرشادية: ذات مفعول عام تقيد الدول الأعضاء من حيث نتائج التنفيذ، تاركة لها استقلالية ذاتية من حيث تحديد الأساليب، وتحتاج كل قاعدة إلى الإقرار من قبل البرلمانات ضمن موعد محدد أي ليس هناك أوتوماتيكية.

* قرارية: هي إجراءات إجبارية في جميع جوانبها.

المطلب الأول: اتخاذ القرار وفق معاهدة ماستريخت (Traité de Maastricht)

معاهدة ماستريخت (1992/04/07) لم تحدد صراحة آلية إتخاذ القرار داخل المجلس الأوروبي. حيث يتم إتخاذ القرار وفقا للمادة 8 بالإجماع، هذه الآلية تقف عائقا حسب البعض أمام إستمرارية أي قرار فعال. فعملية التصويت تتعقد كلما توسعت دائرة عدد أعضاء الاتحاد الأوروبي، كما تعتبر القواعد الإجرائية المنصوص عليها مصدر ضعف القرار المشترك ومصدرا لشلله أحيانا، بحيث يكفي أن تعترض الدولة الواحدة حتى يكون الانعكاس واضحا في الرؤية

بين الأعضاء إذ أن اعتراض هذه الدولة على قرار يتخذ بالأغلبية الموصوفة من شأنه أن يعلق التصويت، وأن يؤدي إلى إحالة القضية من جديد إلى المجلس الأوروبي، وهذا ما يعني أن التصويت بالأغلبية مشروط بعدم إعتراض أي دولة منت دول الاتحاد مهما صغر حجمها.⁽²³⁾

المطلب الثاني: اتخاذ القرار وفق معاهدة نيس (Traité de Nice)

جاءت معاهدة نيس⁽²⁴⁾ التي وقع عليها في 2001 ودخلت حيز التطبيق في 11 فيفري 2003، بتعديلات تمس البنية التنظيمية لمثلث الإدارة الأوروبية⁽²⁵⁾ من خلال إدخال تعديلات على نظام التصويت خاصة بعد عملية التوسيعات المستمرة للإتحاد الأوروبي، إذ حددت المعاهدة أربعة أهداف أساسية متعلقة:⁽²⁶⁾

- تحديد عدد الأصوات لكل دولة، مما يعطينا تفاوت في الأصوات بين الدول، ونلاحظ في الجدول أعلاه كيف صنف القوة التصويتية إلى شرائح، بحيث تحوز الكتلة (ألمانيا، فرنسا، المملكة المتحدة، إيطاليا) على 29 صوت، تأتي بعدها (إسبانيا، بولندا) بـ 27، ثم (بلجيكا، التشيك، اليونان، المجر، البرتغال) بـ 12 صوت، و(النمسا، السويد) بـ 10 أصوات، وباقي الدول بأقل من 10، مما يجعل القرار والتأثير عليه في حوزة الكتلة الغالبة مما يخلق تعددية في المعايير، فعلى سبيل المثال دول الكتلة الأولى رغم تساويها في الأصوات فهي غير متساوية في عدد السكان (لاحظ في الجدول الموالي).

- صياغة مضمون الأغلبية الموصوفة، التي حددتها معاهدة نيس كالتالي: 255 صوتا من مجموع 345 صوتا لسبعة وعشرون دولة عضوة، مما يعطي نظرة على الدور المؤثر للكتلة الأولى أثناء إجراء التصويت، ضف إلى ذلك إمكانية بناء تحالفا عن طريق جذب أصوات الدول الصغرى،⁽²⁷⁾ لكن هذه الأغلبية الموصوفة خلقت إشكاليات عدة من بينها تقليص فرص تحقيق التوافق الأوروبي، من جراء التصنيف التمايزي للأصوات الممنوحة للدول

- تحديد عدد مندوبي الدول بعد التوسيع داخل المفوضية الأوروبية، ولقد إكتفت بمندوب واحد لكل دولة في المفوضية الأوروبية.

- تحديد عدد المقاعد داخل البرلمان لكل دولة بعد عملية التوسيع، إذ حاولت معاهدة نيس إحداث توازن بين قوة مجلس الإتحاد الأوروبي والبرلمان الأوروبي

جدول يوضح نظام التصويت وفقاً لمعاهدة نيس⁽²⁸⁾

الدولة	عدد سكانها	عدد الأصوات داخل مجلس الاتحاد الأوروبي	عدد المقاعد داخل البرلمان الأوروبي
ألمانيا	82,4 مليون ن	29 صوتاً	99 مقعداً
فرنسا	62,6	29	78
المملكة المتحدة	59,6	29	78
إيطاليا	58	29	78
إسبانيا	44	27	54
بولندا	38,6	27	54
هولندا	15,8	13	27
بلجيكا	10,2	12	24
التشيك	10,3	12	24
اليونان	10,6	12	24
المجر	10	12	24
البرتغال	9,9	12	24
السويد	8,9	10	19
النمسا	8,1	10	18
البنارك	5,3 مليون ن	7 أصوات	14 مقعداً
فنلندا	5,2	7	14
سلوفاكيا	5,4	7	14
إيرلندا	4	7	13
ليتوانيا	3,4	7	13
ليتوانيا	2,3	4	9
سلوفينيا	1,9	4	7
قبرص	835 ألف ن	4	6
إستونيا	1,3 مليون ن	4	6
لكسمبورغ	465 ألف ن	4	6
مالطة	402 ألف ن	3 أصوات	5 مقاعد
			732 مقعداً

المصدر: حسن أبو طالب (رئيس)، التقرير الإستراتيجي العربي 2005، 2006،
(القاهرة: مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، 2006)، ص. 131.

المطلب الثالث: اتخاذ القرار وفق معاهدة الدستور الأوروبي (Traité de la constitution)

جاءت معاهدة الدستور الأوروبي⁽²⁹⁾ بعد معاهدة نيس، بعد أن أدرك الإتحاد الأوروبي أنه وضع نفسه بعد تجسد فكرة التوسع التي طالما راودته نحو جملة الدول الأوروبية الشرقية في مأزق مؤسسيا كبيرا، حيث أن المؤسسات القرارية الأوروبية (المجلس، البرلمان والمفوضية) أصبحت آلياتها ضعيفة ويتعذر عليها إتخاذ القرار داخل الإتحاد الجديد، بعد أن مر الإتحاد الأوروبي من ستة دول نواة إلى خمسة وعشرين ثم إلى 27 عضوا، إذ مع نمو الإتحاد الأوروبي تعقد القضايا، والملفات والوظائف، مما يستوجب العمل على مراجعة الآليات القرارية لتتلاءم مع الوضع المستجد، كهدف أساسي ضف إلى ذلك المطالبة بتطبيق "الأغلبية المضاعفة" بدل الأغلبية الموصوفة التي إعتمدتها معاهدة نيس، ومفادها ضرورة توفر أغليتين لإقرار قانون أو إستصدار وتقرير قرار معين، تمثل الأغلبية الأولى في موافقة 55٪ من الدول الأعضاء بواقع 15 دولة من الإتحاد الأوروبي، والأغلبية الثانية تكمن في أن يمثل عدد الموافقين الممثلين للأغلبية الأولى 65٪ من سكان الإتحاد الأوروبي، مما يحقق معادلة عدد دول الأعضاء وعدد السكان، بشكل يخرج الإتحاد من إشكاليات معاهدة نيس، إذ تمكن معاهدة الدستور من تحقيق التوافق بسهولة وسرعة خاصة إذا ما كان القرارات متعلقة بقضايا التعاون المشترك والسياسة الخارجية في إطار أكبر توافق ممكن.⁽³⁰⁾

قوبلت هذه المعاهدة بالرفض من طرف كل من فرنسا في 29 ماي 2005، رغم أن فرنسا الرسمية⁽³¹⁾ تسعى من خلال تمرير المعاهدة لتحقيق زيادة معتبرة في قوتها التصويتية داخل الإتحاد من 9٪ إلى 13,4٪، كما أن الموافقة على المعاهدة كانت ستحقق للدول الستة المؤسسة معا حوالي نصف القوة التصويتية (كما يوضح الجدول الذي يلي)، جاء الرفض الهولندي بدوره في 1 يونيو 2005، مما جعل من عملية إتخاذ القرار تسري وفق معاهدة نيس. لعل من بين أسباب الرفض المزدوج الفرنسي الهولندي ما يتعلق بالمادة الرابعة من معاهدة الدستور حيث يرى في أن هذا الدستور معادي للمواطنة الأوروبية،⁽³²⁾ رغم أن نص الدستور يؤيد المواطنة الأوروبية، بفعل مطالبته بالتوازن بين مجلس الإتحاد الأوروبي والبرلمان الأوروبي (هيئة التمثيل النيابي للمواطنة الأوروبية)،⁽³³⁾ بشكل يعطي صلاحيات كافية للبرلمان لمواجهة مجلس الإتحاد الأوروبي، كما أنه بإمكانه حل المفوضية عن طريق إقتراع سحب الثقة، ومن بين الأسباب كذلك المتعلقة بالمادة نفسها، تهديد الواقع اليومي والمعاشي للمواطن الأوروبي، إذ أن مكاسب

الإشترائية الأوروبية ستختفي تحت رحمة "توجيه بولشتاين" (Directive de Bolkestein)،⁽³⁴⁾ نسبة إلى "فريتس بولشتاين"⁽³⁵⁾ الذي يجعل من كافة النشاطات الأوروبية مجرد عملية تجارية، مما سينهك الطبقات الوسطى والصغيرة ويدعم أصحاب الأموال والأعمال، كما أن الرفض الفرنسي والهولندي للدستور الأوروبي شكك الكثيرين في مدى صلاية التجربة الأوروبية التي طالما كانت محط الأنظار والاهتمام، بمعنى أن النموذج الوحدوي والتكاملي الأوروبي قد يكون هشاً ومعرضاً للأزمة والزوال.⁽³⁶⁾

جدول يقارن القوة التصويتية بين معاهدة الدستور الأوروبي ومعاهدة نيس

الدولة	معاهدة الدستور الأوروبي	وفق معاهدة نيس
فرنسا	٪ 13,4	٪ 9
المحور الألماني- الفرنسي	٪ 31,4	٪ 18
مجموعة الست: فرنسا، ألمانيا، إيطاليا، بلجيكا، هولندا، لوكسمبورغ	٪ 49,9	٪ 35,9
الدول العشر الجديدة بما فيها الثماني دول الشرقية	٪ 16,2	٪ 25,9

المصدر: حسن أبو طالب (رئيس)، التقرير الإستراتيجي العربي 2005، 2006،
(القاهرة: مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، 2006)، ص. 136.

المطلب الرابع: اتخاذ القرار وفق معاهدة لشبونة:

بعد تعثر إقرار معاهدة الدستور الأوروبي، على خلفية الرفض الفرنسي الهولندي في 2005، الدافع الأساسي للقادة الأوروبيين لتوصل إلى صياغة معاهدة جديدة أخذت كذلك تسمية "معاهدة الإصلاح" في 13 ديسمبر 2007،⁽³⁷⁾ لتدخل حيز النفاذ شهر جانفي 2009، بعد أن وقع عليها ممثلوا الـ 27 دولة أوروبية، جاءت هذه الإتفاقية لتحقيق الأهداف المرجوة وتحل محل سابقتها المرفوضة من خلال إعادة هيكلة بنية الاتحاد الأوروبي وتطوير مؤسساته والنظر في طريقة إتخاذ وتسير آليات القرار فيه، لبلوغ ذلك جاءت هذه المعاهدة بتعديلات عدة أبرزها، ما يتعلق بإلغاء حق اللجوء إلى قرار الفيتو مما يمكن في توفير عامل السرعة القرارية، ودمج مناصبي رئاسة مفوضية الشؤون الخارجية ومنسق العلاقات الدولية، وكذلك إستحداث منصب رئيس الاتحاد الذي تدوم ولايته العام ونصف، ومنصب المسؤول السياسة الخارجية، وأيضا توسيع دور البرلمان الأوروبي وصلاحياته وإعتماد "آلية القرار المشترك"، إذ يشترك كل من البرلمان الأوروبي والمجلس الرئاسي في عملية إتخاذ القرار، ضف إلى ذلك تقرر الإبقاء على

نظام التصويت المتضمن في الدستور.⁽³⁸⁾ عبرت العديد من الدول الأوروبية التي ترى في المعاهدة ضرورة لتفسير مسائل وقضايا الاتحاد. كانت فرنسا أول دولة مؤسسة أبدت موافقتها من خلال الجمعية الوطنية، وعبرت ألمانيا على لسان "أنجلا ميركل" أمام البرلمان الأوروبي على أن "المعاهدة الجديدة تضع حجر الأساس لمستقبل مشترك للاتحاد الأوروبي"، أما بريطانيا فطلبت بإجراء إستفتاء عام عليها، وبقيت الدول الصغرى متخوفة من المعاهدة ومن بين هذه الدول نجد إيرلند، إذ يعيب البعض على هذه المعاهدة تأثيرها على إستقلالية الدول الأعضاء، ومحاولة تمرير معاهدة من هذا الحجم والأهمية دون اللجوء إلى إستفتاء شعبي والإكتفاء بتصديق البرلمانات الأوروبية عليها.⁽³⁹⁾

الخاتمة:

تعد الدراسات السياسية المتعلقة بعملية صنع القرار السياسي محل اهتمام علمي متزايد لارتباطها الوثيق بمتغير الديمقراطية. كما ان فهم عملية صنع القرار السياسي داخل الاتحاد الأوروبي، يعد مدخلاً مهماً في فهم طبيعة هذا التكتل الأوروبي الموحد، أما عن أهمية تحليل عملية صنع القرار فيه فهي تساهم في قياس التوافق والمشاركة في القرارات الصادرة عن الاتحاد، الذي يمارس جذبا وتأثيرا قويا على محيطه.

لعل أهم ما يجب التأكيد عليه هو حرص الاتحاد الأوروبي على تجسيد هذه الرؤية المشتركة تجاه القضايا الرئيسية التي تهم حاضره ومستقبله، من خلال دعم الهيكلية المؤسسية والترسانة القانونية، بالشكل الذي يحد من احتمالية الميل نحو التوجهات القارية الفردية داخل الاتحاد، بالعمل لصالح تمتين الوحدة القارية المشتركة، التي تعمق الممارسة الديمقراطية الأوروبية. هذا الأمر متعلق بتماك وتوسيع التشاور والتنسيق بين دوائر صنع القرار الأوروبي، مما يشكل نقطة بارزة وقوية في النموذج الحدودي الأوروبي المتقدم، المبني أساسا على آليات رشيد لصنع القرار بخطواته السلمية، مما تولد عنه الحصاد الايجابي للعمل الجماعي والموحد، الذي حقق بدوره للتجربة الوحدوية الأوروبية موقعها ودورها الإقليمي الفعال والمؤثر.

الهوامش:

- (1) - James Robinson & Richard Snyder: *Decision Making in International politics*, In: Herbert Kelman (ed) *International Behavior*, (Holt) Rinehart and Winston, New York, 1966) p. 437.
- (2) - إسماعيل صبري مقلد، نظريات السياسة الدولية، الكويت، جامعة الكويت، 1982، ص 148.
- (3) - الاتحاد الأوروبي، منتدى السياسة والثقافة، دوتش لاندن، في: http://www.mgzine-dentshland.de/article_arab.php
- (4) - يقع مقر البرلمان الأوروبي في مدينة ستراسبورغ الفرنسية التي لا تبعد كثيراً عن الحدود الألمانية
- (5) - Guillaume COURTY et Guillaume DEVIN. *La construction européenne*. Paris: la découverte, 2005, p136
- (6) - عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام، ج 4، ص 202
- (7) - مجهول، ويكيبيديا، الموسوعة الحرة، تاريخ 20/06/2012، الساعة 08.00
- (8) - مرجع نفسه
- (9) - عادة ما تؤخذ القرارات داخل المجلس بالإجماع، والقرارات المهمة تؤخذ بالتصويت بالأغلبية.
- (10) - محمد المجذوب، مرجع سابق، ص 494.
- (11) - عماد جاد، "الاتحاد الأوروبي تطور التجربة". السياسة الدولية: مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية - العدد 61، يوليو، 2005، ص 216-227
- كذلك: عماد، جاد. "الاتحاد الأوروبي تطور التجربة، السياسة الدولية، القاهرة: مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، العدد 61، يوليو، 2005 ص 216
- (12) - يتوجب على البرلمان الأوروبي التصويت على مفوضية جديدة كاملة وليس بشكل جزئي يتمتع بصلاحيات واسعة حيث تشارك المجلس الأوروبي في إعداد القرارات والتحضير للاجتماعات وفي مناقشة القضايا المطروحة.
- (13) - في شهر جويلية 1999، تم انتخاب الأعضاء 19 وأوكلت لكل منهم مهمة إصلحية (إدارية، إقتصادية ونقدية، الصحة...)
- (14) - بسيوني عبد الرؤف، المفوضية الأوروبية، الحكومة المركزية للاتحاد الأوروبي، (بيروت: دار النهضة العربية، 2000)، ص 16-18
- (15) - محمد المجذوب، مرجع سابق، ص 494، 495.
- (16) - عبد الرحمن تيشوري، هل ينهي الاتحاد الأوروبي هيمنة القطب الأمريكي ويحقق التوازن الدولي، الحوار المتمدن، (العدد: 1300، 28/ 8/ 2005)، في: www.ahewar.org/debat/show.art.
- (17) - محمد مصطفى كمال، و فؤاد نهرا، صنع القرار في الاتحاد الأوروبي، مرجع سابق، ص 136.
- (18) - لا تعتبر تغيرات جذرية، بل تعديلات الهدف منها مساهمة تطور وتوسع الاتحاد الأوروبي

- (19) - كمال محمد مصطفى ونهر فؤاد، صنع القرار في الاتحاد الأوروبي والعلاقات الأوروبية العربية، (لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية، 2001)، ص 56-59.
- كذلك: حسن نافعة، الاتحاد الأوروبي والدروس المستفادة عربيا، (القاهرة: مركز دراسات الوحدة العربية، 2004)، ص 250-251
- (20) - كمال محمد مصطفى ونهر فؤاد، المرجع نفسه.
- (21) - مرجع نفسه.
- (22) - صناعة القرار في الاتحاد الأوروبي بين الهيمنة والاستقلالية، في: http://www.baath-party.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5758 25 آذار/مارس 2012
- (23) - *comission européenne.comment fonction européenne.bruxelle.l'union européenne 2000.p23.*
- (24) - جاءت تسمية المعاهدة نسبة إلى مدينة فرنسية تقع في الجنوب، وكان المنوط بها مراجعة آليات القرار داخل الإتحاد الأوروبي، كما تمثل النظام التشريعي الملزم لمؤسسات الإتحاد الأوروبي
- (25) - يتكون مثلث الإدارة من مجلس الإتحاد الأوروبي، المفوضية الأوروبية والبرلمان الأوروبي.
- (26) - حسن أبو طالب (رئيس تحرير)، التقرير الإستراتيجي العربي 2005، 2006، (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، 2006)، ص ص 129. 132.
- (27) - يبقى المعروف والمعتاد أن التصويت في المنظمات الدولية والإقليمية يكون عن طريق الإجماع أو الأغلبية المطلقة، بمعنى النصف + 1، أو عن طريق الأغلبية النسبية (البسيطة) أي أن تغلب أصوات الموافقة أصوات الرفض مهما كان عددها.
- (29) - أشرف على صياغتها الرئيس الفرنسي الأسبق فاليري جيسكا ديستان .
- (30) - حسن أبو طالب، مرجع سابق، ص- ص، 127 138.
- (31) - لأن الشعب الفرنسي هو من صوت بالرفض على معاهدة الدستور مما خلق خيبة أمل كبيرة لدى الجهات الرسمية والإليزية، لأن هذا الرفض يقابله تراجع النفوذ الدولي لفرنسا داخل الإتحاد الأوروبي، ويعطل مشروع أوروبا الدفاعية التي كانت تترعده، لأن كتلة الدول العشر الجديدة والشرقية تفضل المضلة الأطلسية، بهذا يتراجع التيار الأوروبي في مواجهة التيار الأطلنطي.
- (32) - إحتوت المادة 4 من معاهدة الدستور على تهديد جسيم للمواطنة الأوروبية من خلال " توجيه بولشتاين " *Directive de Bolkestein*
- (33) - في حين تقرر معاهدة نيس بأحقية البرلمانين في إبداء الموافقة أو الرفض على رئيس البرلمان فقط، تذهب معاهدة الدستور إلى أن البرلمان الأوروبي هو المنوط به إنتخاب رئيسه.

(34) - "توجيهية بولشتاين" مفاده أن كل منشأة أوروبية (تجارية، إقتصادية، صحية...) تفتح فرع أيا كانت داخل الإتحاد الأوروبي تسري عليها القوانين واللوائح ذاتها التي تسري في دولة الأصل أو دولة المقر الرئيسي.

(35) - *Frits Bolkestein* هو مفوض أوروبي بدرجة وزير، يعتبر المسؤول عن شؤون السوق الأوروبية، هولندي الجنسية، والمعروف عنه أنه ذو نزعة ليبرالية وذو صلات واسعة بجمعيات رجال الأعمال الأوروبيين.

(36) - *Philippe MOREAU DEFARGES, Où va l'Europe ? Paris: Eyrolles, 2006 p 117.*

(37) - تم التوقيع على المعاهدة في إحتفال رسمي في قصر "جيرونيموس" الأثري الذي يعود إلى القرن السادس عشر في العاصمة البرتغالية لشبونة.

(38) - عبد الفتاح الجبالي (رئيس)، التقرير الإستراتيجي العربي 2008، 2009، (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، 2006)، ص ص. 81 - 86.

(39) - مرجع نفسه.