

النظام السياسي للاتحاد الأوروبي

الدكتور/ حسين طلال مقلد

أستاذ مساعد

كلية العلوم السياسية - جامعة دمشق

الجمهورية العربية السورية

ملخص:

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.

في هذا الإطار يحاول البحث الإجابة عن السؤال التالي: هل تستطيع الدول القومية إنشاء وحدة سياسية فوق قومية بمؤسسات ترقى لمستوى مؤسسات الدولة القومية وتقاربها من حيث الأداء والفعالية.

وينطلق 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.

مقدمة

يطرح الاتحاد الأوروبي - كما هو اليوم - على الفكر السياسي عامة والفكر السياسي في العالم العربي خاصة، أسئلة جديدة عن شروط تطور النظم الإقليمية، وشروط إمكان الوحدة السياسية أو الاتحاد، ولا سيما بين دول وشعوب، يحمل تاريخها القريب ذكريات حروب بينية مريرة. ويثير في ذهن العربي - على الأقل - شهية المقارنة بين دول وشعوب عربية ذات خصائص متشابهة، كانت الوحدة ولا تزال من أعز طموحاتها، وغلب على الفكر القومي العربي الزعم أن مقومات وحدتها أو اتحادها متوافرة، بل راسخة، وبين دول وشعوب مختلفة أشد الاختلاف، وكان بينها ما صنع الحداد، حتى الأمس القريب، تمكنت من الاتحاد، وبناء مؤسسات اتحادية بات النكول عنها صعباً ومكلفاً.

لكن المقارنة لا تستقيم من دون مقارنة أخرى، بين الاتحاد السوفيتي السابق، من جهة، والاتحاد الأوروبي الراهن، من جهة ثانية، والولايات المتحدة الأمريكية من الجهة الثالثة، لإبراز شرطين أساسيين وضروريين من شروط إمكان الوحدة أو الاتحاد

ورسوخهما، هما التمدن والديمقراطية، التمدن نقيض الهمجية على طول الخط، والديمقراطية نقيض الاستبداد والتسلط على طول الخط. أحد معايير التمدن الأساسية هو الموقف من الآخر المختلف، ومن الاختلاف، ومن أهم معايير الديمقراطية الاعتراف المتبادل بين الأفراد والجماعات بالتساوي في الكرامة الإنسانية، (والكرامة الوطنية) واستحقاق الحريات والحقوق المدنية والسياسية، وحق الأفراد في أن يكونوا حرائر وأحراراً، مستقلة ومستقلين ذاتياً، وأن يشرّعوا لأنفسهم، ويمارسوا حرياتهم وحقوقهم في فضاء عام ومشترك ومؤسسات مشتركة، على قدم المساواة.

وإذ يطرح الاتحاد الأوروبي سؤال الدولة والسلطة ونظام الحكم، لابد من التساؤل: هل هو مشروع دولة فيدرالية، كالولايات المتحدة الأمريكية، أم مشروع دولة مركزية، ومن ثم، مشروع إمبراطوري (= إمبريالي) جديد، كالاتحاد السوفيتي السابق، يحمل جرثومة انهياره، مع الفرق، أم نظام سياسي قاري، يمكن أن ينغلق على نفسه، فيختنق في أوروبيته، أو يفتح على فضاء إنساني رحب، بنمو عمقه الشعبي، أي الديمقراطي، لا الشعبوي، أم هو نظام سياسي جديد كلياً يتشكل ببطء، ولم يفصح عن جميع إمكاناته بعد، خاصة أنه يقوم على مبدأ الاختلاف من جهة والتزام قواعد اللعبة السياسية من جهة أخرى؟

قد يكون لسيرورة تطور الاتحاد وطبيعة القوى الفاعلة في هذه السيرورة، وارتكازها على منجزات الثورة الديمقراطية والثورة العلمية - التكنولوجية، وتطور نمط الإنتاج الرأسمالي، بما له وما عليه، وتحولاته النوعية، أثر حاسم في كونه التجربة الأكثر ازدهاراً اليوم والتي حققت نجاحاً منقطع النظير، فقد تحول من منظمة اقتصادية إلى اتحاد سياسي، ما يؤكد أهمية التكامل الاقتصادي من دون اعتباره عاملاً وحيداً أو حاسماً. يمكن التفكير هنا، بعد إخفاق ما سمي المشروع القومي العربي وإخفاق الدولة الإسلامية والتجارب الوحودية، يمكن التفكير في الجامعة العربية أو الاتحاد المغاربي أو مجلس التعاون الخليجي، أو في نظام إقليمي أوسع، وإمكانات تطورها إذا ما انفتحت المجتمعات على التمدن والديمقراطية، وفكت الارتباط القاتل بين الذاكرة والهوية. النسيان عامل مهم من عوامل تشكل المجتمعات المدنية الحديثة، ومن عوامل اتحاد الدول والشعوب. وهذا، أي النسيان ليس فعل إرادة أو رغبة ذاتية، بل انشغال بالحاضر والاشتغال فيه، والاهتمام بتدبير المصير، في أفق العصر.

وصف جان مونية، في الخمسينات من القرن الماضي، الرئيس الأول للمفوضية الأوروبية السلطة العليا في مجموعة اتحاد الفحم الجماعة الأوروبية بأنها: "نظام سياسي جديد". وبعد ثلاثة عقود وصف الرئيس الثاني للمفوضية، جاك ديلور

الجماعة الأوروبية بأنها: "موضوع سياسي غير محدد". أما الرئيس السابق للمفوضية الأوروبية، خوسيه مانويل باروسو، فقد وصفها بأنها: "إمبراطورية غير إمبريالية". لكن غير المؤيدين للأوربة في بريطانيا انتقدوها قائلين: "في النهاية ظهر الهدف النهائي للاتحاد الأوروبي: سرقة سيادة الدول الأعضاء ونقل السلطات إلى بروكسل". المفوضة، مارغوت والاستروم، حاولت الحد من الضرر الناتج من هذا الوصف، فرأت أن الاتحاد الأوروبي فريق كرة قدم: اتحاد المواطنين "الذين يوحدون شعب أوروبا معاً".

ثمة صفات كثيرة يمكن أن يوصف بها الاتحاد الأوروبي، من مواقع مختلفة وزوايا نظر مختلفة، ولكن، من المؤكد أنه لا ينضبط وفق أي نموذج من النماذج القائمة، لا سيما نموذج الدولة القومية، بل لعله يضع مستقبل هذه الأخيرة تحت السؤال. ومن ثم، فإن المفاهيم التقليدية، كالدولة القومية أو الدولة الأمة والشرعية والسيادة ورموزها .. ليست الأدوات الناجعة لتحليله واستشفاف إمكاناته، ما لم تكتسب المفاهيم ذاتها دلالات جديدة. فلعل افتقاره إلى مقومات الدولة القومية، هو امتياز، لا عيبه. ليست الدولة على المحك، بل القومية، بما تنطوي عليه من ميول إمبريالية وعنصرية، ما يوجب التفكير في الدولة بدلالة علاقتها بالمجتمع المدني، على أنها شكل وجوده، أو بأنها "الإنسان موضعاً" و"الحياة الأخلاقية للشعب"، بتعبير كارل ماركس، لا بصفتها دولة قومية. ويمكن القول إن ما يعيق تطور الاتحاد عاملان أساسيان: عامل تاريخي، يتعلق بعملية أو سيرة تشكل الدولة الحديثة وديناميات هذا التشكل، وعامل اجتماعي اقتصادي، وسياسي وأخلاقي، يتعلق بالرأسمالية الاحتكارية، التي تسيطر على مقدرات الشعوب الأوروبية (وغير الأوروبية) وتشل التنافسية الخلاقة، وتعمق اغتراب الإنسان، في الداخل، وتقود العولمة الرأسمالية المتوحشة في العالم. لذلك ينطوي الاتحاد الأوروبي على إمكانيات متناقضة، منها إمكانية نشوء "قومية أوروبية"، تنمو بنسبة نمو الاتحاد، وإمكانية تبلور ديمقراطية اجتماعية إنسانية تنمو بالنسبة ذاتها.

لفهم الاتحاد الأوروبي لابد من التوقف عند مدخلين: الأول هو اعتبار الاتحاد الأوروبي نظاماً سياسياً، في ضوء الخصائص التي تظهره كذلك. والثاني هو أهم السلطات التي يمارسها الاتحاد وسياساته، في ضوء وظائفه: كيف تتم عملية صنع القرار في الاتحاد؟ ومن هم اللاعبون الأساسيون في هذه العملية؟ وما العوامل التي تؤثر في قراراته؟

الإطار المفاهيمي:

يعرف التكامل بأنه نقل جزئي للسيادة من الدولة القومية إلى المؤسسات ما فوق القومية، ويعتبر نمواً في التعاون الدولي، في الوظيفية (التقنية والاقتصادية)، ويعرفه ليون ليندبرغ بأنه: "عملية ترغب الدول بموجبها في أن تتجاوز إدارة شؤونها الدولية أو المحلية بمفردها، وتعمل على التوصل إلى قرارات مشتركة من خلال منظمة أو جهاز جديد"^(١).

يعد الاتحاد الأوروبي حالة متقدمة من التكامل، وهو لاعب فريد من نوعه في العلاقات الدولية، فهو ليس دولة، ولكنه ليس اتحاداً فيدرالياً أيضاً، وهو أكثر من اتحاد كوندراي. هذه الأسباب مجتمعة دفعت الباحثين في مجال نظرية العلاقات الدولية إلى البحث في طبيعة النظام السياسي الذي يميز الاتحاد الأوروبي، وينظم تطور عملية التكامل الأوروبي. هذا البحث محاولة للإجابة عن أسئلة تتعلق بتسمية الاتحاد الأوروبي وطبيعة نظامه السياسي، من هذه الأسئلة:

- ما هي مخرجات النظام السياسي للاتحاد الأوروبي، وما تأثيرها في المجتمعات الأوروبية التي لا يزال لكل منها دولتها القومية ونظامها السياسي، وسياسات قومية داخل حدودها؟

- من هم اللاعبون الأساسيون في النظام السياسي الأوروبي؟

- ما هي سلطات الاتحاد الأوروبي؟

- ما أهم العوائق التي تواجه الاتحاد الأوروبي كنظام سياسي؟

ونظراً لعدم اتساع الورقة لدراسة جميع أوجه النظام السياسي ستقتصر على دراسة السلطتين، التشريعية والتنفيذية، للاتحاد الأوروبي ومكوناتهما المؤسساتية.

يقسم البحث إلى الأقسام الآتية:

المبحث الأول: الاتحاد الأوروبي كنظام سياسي

المطلب الأول: السياسة politics

المطلب الثاني: مخرجات النظام السياسي في الاتحاد الأوروبي

المطلب الثالث: التغذية الراجعة

(١) جيمس دورتي، روبرت بالاستغراف، النظريات المتضاربة في العلاقات الدولية، ترجمة وليد عبد الحي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، كانون الأول ١٩٨٥، ص ٢٩٩.

المبحث الثاني : سلطات الاتحاد الأوروبي ومؤسساته

المطلب الأول : السلطة التنفيذية

الفرع الأول : الحكومة بواسطة المجلس

الفرع الثاني : المجلس الأوروبي (القيادة الإستراتيجية والأسلوب المفتوح للتنسيق)

الفرع الثالث : رئيس المجلس الأوروبي

الفرع الرابع : المفوضية الأوروبية (حكومة الاتحاد الأوروبي)

الفرع الخامس : البنك المركزي الأوروبي

الفرع السادس : ثنائية السلطة التنفيذية

المطلب الثاني : السلطة التشريعية في الاتحاد

الفرع الأول : المجلس Council

الفرع الثاني : البرلمان الأوروبي

الفرع الثالث : الإجراءات التشريعية في الاتحاد الأوروبي

أولاً : الإجراء التشريعي العادي

ثانياً : إجراءات صنع القرار الخاصة

ثالثاً : الدور الاستشاري للبرلمان

رابعاً : الموافقة

خامساً : البرلمانات القومية ومبدأ الاستطراد Subsidiarity

سادساً : الموافقة على الاتفاقيات الدولية

المطلب الثالث : الرقابة على السلطة التنفيذية

المطلب الرابع : الاتحاد الأوروبي بين النظام البرلماني وشبه الرئاسي

المبحث الثالث : العوائق التي تواجه الاتحاد الأوروبي كنظام سياسي

المطلب الأول : عوائق من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي

المطلب الثاني : عوائق تواجه السلطة التشريعية في الاتحاد الأوروبي

المطلب الثالث : مواجهة مشكلة الأزمة الديمقراطية الأوروبية

الخاتمة

المبحث الأول

الاتحاد الأوروبي كنظام سياسي

يقسم الاتحاد الأوروبي كنظام سياسي إلى ثلاثة أقسام وهي السياسة ومخرجات النظام السياسي الأوروبي والتغذية الراجعة، وسنستعرضها بشكل مختصر (انظر: الشكل رقم ١).

المطلب الأول

السياسة politics

وهي الوسائل التي تستخدمها السلطة لتفعيل الأنشطة الحكومية، في نطاق معين، وفقاً لمضمون متميز، ويتسع نشاط السياسة ليتجاوز الأجهزة والمؤسسات العامة^(٢).

وتشمل المصالح الأساسية، المؤسسات والعمليات في النظام السياسي للاتحاد الأوروبي، في قاعدة النظام السياسي، هناك مطالب مواطني الاتحاد الأوروبي من مؤسسات الاتحاد، ويعبر عن هذه المطالب من خلال قنوات مختلفة، ينتخب المواطنون أعضاء برلماناتهم القومية من خلال الانتخابات القومية، والفائزون في الانتخابات يشكلون الحكومات، التي تمثل في مجلس الاتحاد الأوروبي. في الانتخابات الأوروبية، المواطنون ينتخبون أعضاء البرلمان الأوروبي، ويحرص من يصل إلى دوائر صنع القرار في الاتحاد على إرضاء الرأي العام، ويربط جمهور الاتحاد بعملية السياسة في الاتحاد الأوروبي شكلان، هما المجموعات الحزبية وجماعات الضغط، (انظر: الشكل رقم ١). لقد تأسس عمل الاتحاد الأوروبي على الديمقراطية التمثيلية، ويفترض هذا الأمر أن يعيش مواطنو الاتحاد حياة ديمقراطية، كما يفترض وجود أحزاب سياسية، وانتخابات نظامية. وقد كانت معاهدة لشبونة أكثر وضوحاً حول هذه المسائل من المعاهدات الحالية، لأنها أوضحت بدقة آلية العمل الديمقراطي للاتحاد والدول الأعضاء فيه، فالمواطنون يُمثّلون، إما مباشرة في البرلمان الأوروبي، وإما بواسطة رؤساء دولهم أو حكوماتهم في المجلس الأوروبي، أو حكوماتهم في المجلس، باعتبار أن هذه الحكومات نفسها مسؤولة ديمقراطياً عن أعمالها أمام برلماناتها الوطنية، أو أمام المواطنين، فالديمقراطية التمثيلية حاضرة في كل المستويات، وعلى الأحزاب السياسية أن تساهم في تشكيل الوعي السياسي الأوروبي، والتعبير عن إرادة مواطني الاتحاد

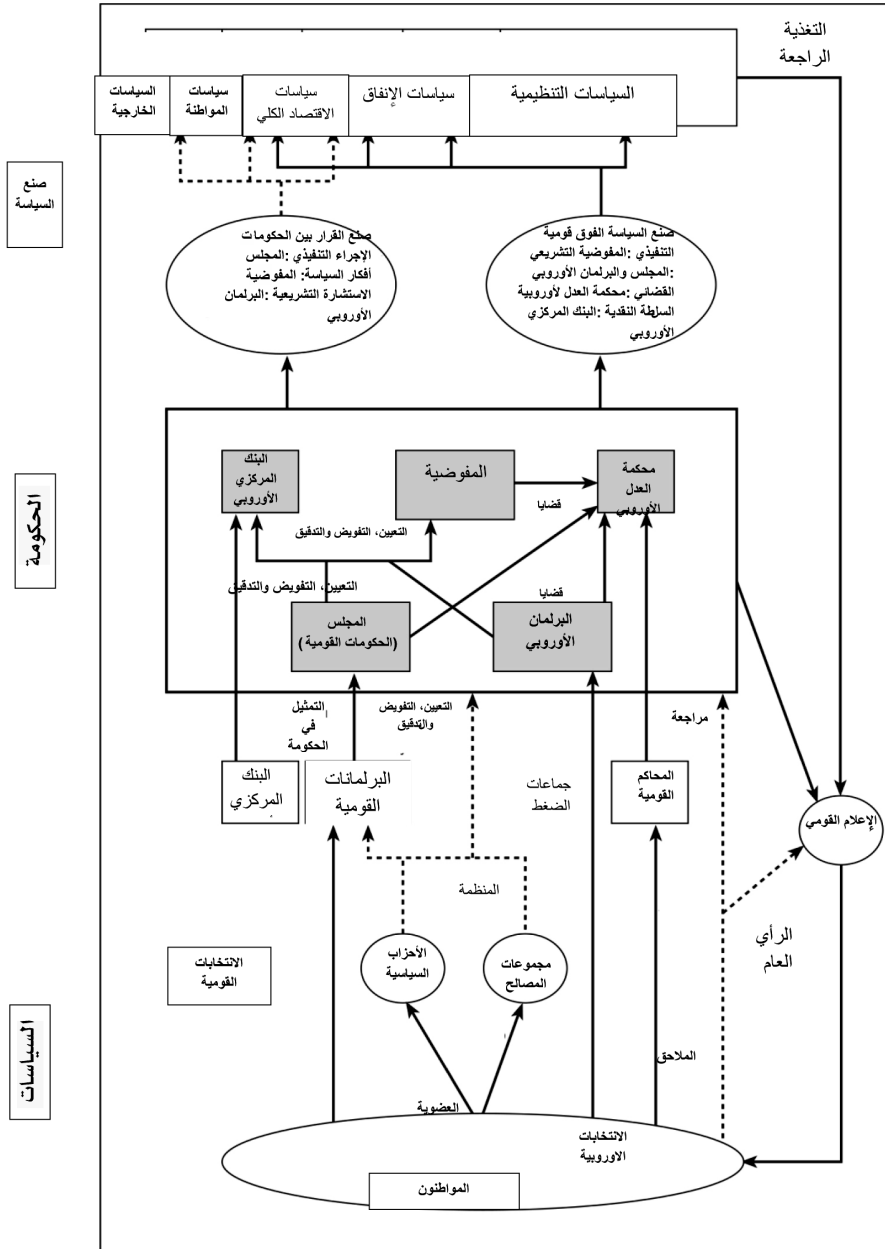
(٢) أنتوني غدنز - علم الاجتماع - ترجمة الدكتور فايز الصياغ - مركز دراسات الوحدة العربية
- المنظمة العربية للترجمة - ٢٠٠٥ - ص ٤٦٧.

(المادة ١٠ المعدلة من معاهدة الاتحاد الأوروبي). لقد اجتمعت إذناً كل مقومات الديمقراطية الأوروبية العابرة للقوميات. أما الديمقراطية، المسماة غالباً بالتشاركية، فلم تُهْمَل من أجل السماح للمواطنين وللجمعيات التمثيلية باللجوء لوسائل أخرى من التعبير الديمقراطي في ميادين عمل الاتحاد الأوروبي. لقد تمَّ الاعتراف بالمجتمع المدني الأوروبي، وعُمِّم لجوء المفوضية للاستشارات، وصار من الممكن لهذه الديمقراطية التشاركية أن تذهب إلى حدِّ التعبير عن حق المواطن بالمبادرة (المادة ١١ المعدلة من معاهدة الاتحاد الأوروبي)^(٣). وأهم المجموعات الحزبية التي تشكل منها البرلمان الأوروبي للدورة الحالية ٢٠١٤-٢٠١٩:

- ١ - مجموعة حزب الشعب الأوروبي (الديمقراطيون المسيحيون) EPP - يمين الوسط - وهو تحالف يجمع الأحزاب «المسيحية الديموقراطية» في الاتحاد الأوروبي، ويتشكل من محافظين وديمقراطيين مسيحيين.
- ٢ - الديمقراطيون الاشتراكيون: وتسمى مجموعة التحالف التقدمي الاشتراكي والديمقراطي في أوروبا (أحزاب يسار الوسط) التي أصبحت عام ١٩٩٢ تسمى حزب الاشتراكيين الأوروبي، وتضم الأحزاب الاشتراكية الأساسية وأحزاب العمل والديمقراطي الاشتراكي مجموعة التحالف التقدمي الاشتراكي والديمقراطي في أوروبا (أحزاب يسار الوسط).
- ٣ - "اتحاد المحافظين والإصلاحيين الأوروبيين" ACR (جناح اليمين من المحافظين والمتشككين بأوروبا).
- ٤ - الليبراليون أو يسار الوسط: "مجموعة تحالف الديمقراطيين والليبراليين لأجل أوروبا" ALDE - من اليسار (الليبراليون والوسط - يسار الوسط).
- ٥ - أقصى اليسار: وتقع على يسار الديمقراطيين الاشتراكي، وتضم يسار الاشتراكيين، الأحزاب الشيوعية السابقة وقوى اليسار الراديكالي مثل الحزب الألماني "دي لينك" DIE LINKE (يسار)، وحزب اليسار الجماعي الإسباني IP وحزب بوديموس Podemos من أجل الديمقراطية الاشتراكية الإسباني، بالإضافة إلى تحالف اليسار الراديكالي "سيريزا" Syriza الذي فاز بالانتخابات اليونانية

(٣) هنري أوبردورف، معاهدة لشبونة هل هي بالنسبة للاتحاد الأوروبي خروج من أزمة، أم أكثر من ذلك، مجلة القانون العام وعلم السياسة، م ق ع ٢٠٠٨ العدد الثالث، مجلة المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ترجمة: د. محمد عرب صاصيلا - ص ٦١٩-٦٢٨، ص ٦٢٢.

الشكل رقم (1): النظام السياسي للاتحاد الأوروبي - (السهم يشير إلى اتجاه الروابط: الأسهم الكاملة تشير إلى الارتباط القوي المباشر، وغير المكتمل تشير إلى الارتباط الضعيف غير المباشر)



: 6 p. 'Palgrave 2004', 'The political system of the European union', Simon Hix المرجع :

- الأخيرة، وشكل الحكومة برئاسة أليكسي تسيراس. والحزب وريث عشرات الحركات المتحددة من اليسار الراديكالي.
- ٦ - مجموعة الخضر، "التحالف الأوروبي الحر" (الخضر / الإقليمية / القوميون) EFA / Greens وهي أحزاب يسار الوسط.
- ٧ - "مجموعة أوروبا الحرية والديمقراطية المباشرة" EFDD، تأسست في ١٩٩٤ (أوروبا القوميات) وتوجهها الأيديولوجي متشكك بالأوروبية، وهي من الكتل المتشككة بالاتحاد الأوروبي (يمين متطرف)، ومن الصعب تحديدها بين يسار ويمين، وتتوحد هذه المجموعة على المعارضة للتكامل الأوروبي والتركيز على سيادة الدول الأعضاء مقابل الاتحاد الأوروبي.
- ٨ - النواب غير المنتمين إلى أي مجموعة من المجموعات أعلاه، وتتضمن العديد من النواب المتشككين بالأوربة أو المعادين للاتحاد الأوروبي، وزادت نسبتهم من ٣٣ نائباً، في البرلمان السابق، أي ٣١،٤٪ إلى ٥٢ نائباً، أي ٩٢،٦٪ في البرلمان الحالي الذي تشكل بعد انتخابات ٢٠١٤.

المطلب الثاني

مخرجات النظام السياسي في الاتحاد الأوروبي

الحكم / الحكومة وهو تطبيق المسؤولين، في نطاق نظام سياسي معين، للسياسات والقرارات والقضايا المتعلقة بسيادة الدولة^(٤)، وتضم أهم مؤسسات الاتحاد الأوروبي التي تتفاعل فيما بينها من خلال عملية "الحكومة" داخل المؤسسات وفيما بينها. تنتج المؤسسات الأوروبية خمس سياسات، هي^(٥):

- ١ - السياسات التنظيمية: وتعني ممارسة النظام السياسي والرقابة على سلوك الأفراد والجماعات في المجتمع، وهنا يتم ربط التنظيم عادة بالجبرية القانونية أو التهديد بها. ومن مجالاته معالجة المشكلات، مثل المرور، الصحة، الأمن الصناعي، التلوث، استغلال العمال، الإسكان، قواعد السوق الحرة من البضائع، الخدمات، رأس المال والأشخاص في السوق الموحدة، وتتطلب التوفيق بين معايير الإنتاج الوطني، مثل السياسات البيئية والاجتماعية وسياسات التنافسية المشتركة.

(٤) أنتوني غدنز، نفس المرجع - ص ٤٦٧.

(٥) Simon Hix, The political system of the European union, Second edition, Palgrave 2004. p. 8-9.

- ٢ - سياسات الإنفاق: وهي السياسات التي تتطلب توزيع الموارد من خلال موازنة الاتحاد الأوروبي، وتتضمن السياسة الزراعية المشتركة، وسياسات الترابط الإقليمي والاقتصاد الاجتماعي وسياسات البحث والتنمية.
- ٣ - سياسات الاقتصاد الكلي: وتطبق هذه السياسات في الاتحاد النقدي الأوروبي، إذ يقوم البنك المركزي الأوروبي بإدارة سياسة مستوى الفائدة والاعتماد المالي، في حين يفرض المجلس سياسة سعر الصرف، وينسق ويدقق سياسات التشغيل والضريبة القومية.
- ٤ - سياسات المواطنة: وهي القواعد المطبقة لتوسيع وحماية الحقوق الاجتماعية والسياسية والاقتصادية لمواطني الاتحاد الأوروبي، وتتضمن التعاون في مجال الشؤون الداخلية والعدل، وسياسات الهجرة واللجوء، والشرطة والتعاون القضائي وشروط مواطنة الاتحاد الأوروبي، وجزء هام من هذه السياسات انتقل إلى السياسات الفوق قومية^(٦)، ولا سيما ما يتعلق بالهجرة واللجوء.
- ٥ - السياسات الخارجية للاتحاد، وهي الموجهة للعالم الخارجي، وصناعة القرار فيها بين حكوماتية، تنحصر في المجلس الأوروبي والمجلس. هناك شكلان لعملية صنع القرار في الاتحاد الأوروبي:^(٧)
- ١ - مع سياسات الإنفاق والبنى التنظيمية وبعض السياسات المتعلقة ببعض المواطنين والمكرواقتصادية يتم تبنيها من خلال العمليات فوق القومية (شبه فيدرالية)، وهنا تكون المفوضية الأوروبية الجهاز التنفيذي مع الحق الحصري في اقتراح السياسات. أما التشريعات فتوكل إلى البرلمان المؤلف من مجلسين: البرلمان الأوروبي والمجلس. التشريعات والقوانين، هنا، أعلى من التشريعات والقوانين الوطنية.
- ٢ - معظم السياسات الخارجية والمواطنة والاقتصاد الكلي يتم تبنيها من خلال عمليات بين حكوماتية، إذ يعد المجلس الجهاز التنفيذي الرئيس والجاهز التشريعي (ويتبنى التشريع من خلال التصويت بالإجماع). المفوضية هنا تقترح الأفكار السياسية فقط، أما سلطاتها فمحدودة جداً، ودور البرلمان الأوروبي هو دور استشاري من قبل المجلس، كما أن سلطات محكمة العدل الأوروبية في المراجعة القضائية مقيدة.

(٦) تعرف المنظمات فوق القومية بأنها منظمات اتفقت الدول الأعضاء فيها على التنازل عن جزء من سيادتها في بعض الشؤون للسماح بصنع القرار المشترك على مستوى مؤسسات المنظمة.

Simon Hix, Ibid.p.8-9.

(٧)

المطلب الثالث التغذية الراجعة

تتحقق التغذية الراجعة من خلال مخرجات السياسة لنظام الاتحاد الأوروبي ومطالب المواطنين الجديدة. ولكن حلقة التغذية الراجعة في الاتحاد ضعيفة، فمواطنو الاتحاد يحصلون على معظم معلوماتهم حول سياسات الاتحاد والعمليات الحكومية للاتحاد من وسائل الإعلام القومية، مثل الصحف والراديو والتلفزيون، لا من وسائل إعلام أوروبية، تتبع للاتحاد. فالإعلام القومي يعنى بالتركيز على السياسات القومية أكثر من السياسات الأوروبية، بناء على ذلك، تكون النخب الأوروبية هي الحامي لأخبار الاتحاد: تقرر أي الأخبار أكثر أهمية وكيف يجب إدارتها في المحيط المحلي. فقط الجماعات الاجتماعية، التي لديها علاقة مباشرة بمؤسسات الاتحاد الأوروبي، مثل المزارعين وبعض جماعات الأعمال، تستطيع المراوغة لفلتر معلومات الاتحاد الأوروبي بواسطة النخب القومية.

المبحث الثاني

سلطات الاتحاد الأوروبي ومؤسساته

وضعت معاهدات الاتحاد نظاماً لتوزيع السلطات بين مختلف مؤسسات الاتحاد، وحددت لكل منها دورها الخاص وبنيتها الخاصة وواجباتها المكلفة بإنجازها، ومفهوم فصل السلطات هذا المعبر عنه في المادة ١٣ الفقرة (٢) من معاهدة الاتحاد الأوروبي، والتي تُعرّف بالتوازن بين المؤسسات تنص على الآتي: "يجب على كل مؤسسة أن تعمل وفقاً لحدود السلطات الممنوحة لها في المعاهدات، وبما يتطابق مع الإجراءات والشروط والأهداف الموضوعية فيها. المؤسسات يجب أن تمارس التعاون المتبادل المعزز".

لا تناقش المعاهدات الأوروبية كل مؤسسة على حدة، داخل إطار الحكومة - كما في الدستور الأمريكي - بل تحدد لكل مؤسسة من المؤسسات الأوروبية مواد مستقلة تحكمها، وتُحدد الوظائف الحكومية المنوطة بكل مؤسسة في القسم الأول من كل معاهدة من المعاهدات.

هناك ثلاثة محددات دستورية تحكم المؤسسات الأوروبية وهي:^(٨)

- ١ - كل مؤسسة تعمل وفقاً لما هو محدد لها في معاهدات الاتحاد الأوروبي؛ ومن ثم، ليس بإمكان أي مؤسسة أن تقوم بتوسيع سلطاتها بإرادة منفردة، ولو بإجماع أعضائها، من خلال الممارسة الدستورية. وليس بإمكان أي مؤسسة نقل سلطاتها إلى مؤسسة أخرى، ما لم تسمح المعاهدات بمثل هذا التفويض للسلطة.
- ٢ - مراقبة التوازن المؤسساتي يعني أن كل مؤسسة يجب أن تمارس سلطاتها بما يتناسب مع سلطات المؤسسات الأخرى. مبدأ التعاون المتبادل المعزز "بين المؤسسات في المادة ١٣ الفقرة (٢) من معاهدة الاتحاد الأوروبي هو توسيع أفقي لمبدأ التعاون المخلص في المادة ٤ الفقرة (٣) من معاهدة الاتحاد الأوروبي. ومن مظاهر هذا المبدأ الاتفاقيات بين المؤسسات، والتي من خلالها توافق المؤسسات على ممارسة سلطاتها بالانسجام فيما بينها.
- ٣ - كل مؤسسة من مؤسسات الاتحاد الأوروبي مطوقة بإحكام بالإجراءات الحكومية للاتحاد الأوروبي، فالمؤسسات التي تعمل وفقاً للإجراء التشريعي العادي هي

(٨) Robert Schutze, European constitutional Law, Cambridge University Press, 2012.p.84-85.

ثلاث مؤسسات: المفوضية والبرلمان والمجلس. يتوجب على هذه المؤسسات أن تعمل وفق الآلية الآتية: المفوضية تقترح النص التشريعي، والبرلمان والمجلس يتبنيان القرار بالمشاركة بينهما، حتى إذا كان دور المؤسسة "استشارياً"، فهذا التدخل، من خلال الاستشارة، يمثل عاملاً رئيساً في التوازن المؤسساتي، الذي تستهدفه المعاهدات^(٩).

٤ - تتوزع السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية في الاتحاد على المؤسسات الأوروبية، فالمجلس الأوروبي دوره تنفيذي/ خارجي، ويمثل الدول الأعضاء. والمجلس يمزج بين الدورين: التنفيذي والتشريعي، ويمثل الدول الأعضاء. والمفوضية الأوروبية تجمع بين الدورين: التنفيذي والقضائي، وتمثل الاتحاد الأوروبي. والبرلمان الأوروبي يمثل السلطة التشريعية، وله دور خارجي، ويمثل مواطني الاتحاد الأوروبي (للتوسع حول صلاحيات البرلمان الأوروبي، انظر: الجدول رقم ١). وتمثل محكمة العدل الأوروبية السلطة القضائية في الاتحاد، أما البنك المركزي الأوروبي وبنك الاستثمار الأوروبي فيمثلان الإدارة النقدية في الاتحاد، التي تعد جزءاً من السلطة التنفيذية، وتمثل الاتحاد الأوروبي، وأما مؤسسة ديوان المحاسبة فتمثل الاتحاد وينحصر دورها في الرقابة المالية .. يقول جيدينز: "لقد تحول نظام الاتحاد الأوروبي إلى نموذج للحكم الكوني: جهاز نيابي (البرلمان الأوروبي)، وجهاز إداري (المفوضية الأوروبية) ورابطة عبر حكومية (المجلس) ومحكمة قضائية فيدرالية (محكمة العدل الأوروبية)^(١٠).

يقسم النظام السياسي في الاتحاد الأوروبي إلى ثلاث سلطات: قضائية وتنفيذية وتشريعية. وستقتصر مناقشتنا على السلطتين التنفيذية والتشريعية ودورهما في إرساء النظام السياسي للاتحاد الأوروبي.

المطلب الأول

السلطة التنفيذية

وتتضمن تزويد الاتحاد بالتوجه السياسي، وتنفيذ السياسات، وتمثيل الاتحاد في الخارج، توزع هذه الواجبات في الاتحاد على المؤسسات الآتية:

Robert Schutze, Ibid.p.84-85.

(٩)

(١٠) أنطوني جيدينز، سلسلة العلوم الاجتماعية، الطريق الثالث تجديد الديمقراطية الاجتماعية، ترجمة أحمد زايد، محمد محي الدين، مراجعة: محمد الجوهري، الهيئة المصرية للكتاب ٢٠١٠، ص ١٨٨.

الفرع الأول

الحكومة بواسطة المجلس^(١١)

يتمتع المجلس بدور تشريعي وتنفيذي، ويلخص الدور التنفيذي للمجلس في تنفيذ السياسات، وهو مركز صنع القرار، فهو يتولى السلطتين التنفيذية والتشريعية (السلطة التشريعية يتولاها إلى جانب البرلمان)، ويستخدم المجلس سلطته التنفيذية للتأثير في العملية التشريعية من خلال مهامه التنفيذية وهي^(١٢):

١ - يضع المجلس أهداف السياسة طويلة الأجل للاتحاد الأوروبي، ويفوض السلطات للمفوضية لوضع تلك الأهداف، أما المجلس الأوروبي فيضع أجندة السياسة متوسطة الأجل للاتحاد الأوروبي، ويراقب سياسات الاقتصاد الكلي للدول الأعضاء من خلال ما يسمى بـ "الأسلوب المفتوح للتنسيق".

٢ - الدول الأعضاء مسؤولة عن تطبيق تشريعات الاتحاد الأوروبي من خلال أجهزة إدارتها.

٣ - تقوم حكومات الدول الأعضاء بإدارة سياسات الاتحاد الأوروبي بالتعاون مع المفوضية.

ويتعلق البندان الأول والثاني بالقيادة السياسية للسلطة التنفيذية، فيما يتعلق البندان الثالث والرابع بالجانب الإداري (التنفيذ)، وتتم عملية صنع القرار من خلال الإجماع، وأي حكومة تعارض هذا الإجماع تستطيع أن تعيق المبادرة التي تكون ضد مصالحها.

كما يعد المجلس سلطة تنفيذية، في مجال صنع القرارات في مجالي السياسة الخارجية والأمنية المشتركة CFSP والسياسة الدفاعية والأمنية المشتركة CSDP، من تحديد الشأن إلى صناعة القرار والتنفيذ والرقابة، مثل توسيع العقوبات على دولة معينة أو فتح البعثات الدبلوماسية الخارجية التابعة للاتحاد.

وبما أن المجلس يمثل مصلحة الدول الأعضاء فهذا يؤكد دور الدول الأعضاء

(١١) يجب عدم الخلط بين المجلس والمجلس الأوروبي European Council فالأخير يضم رؤساء الدول والحكومات الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ورئيس المجلس الأوروبي ورئيس المفوضية الأوروبية، ويحدد التوجه السياسي العام وأولويات الاتحاد الأوروبي، فهو لا يمارس أي دور تشريعي. (انظر: حسين طلال مقلد، المؤسسات فوق القومية.. البرلمان الأوروبي نموذجاً، مجلة المستقبل العربي، العدد ٤٣٣، ص ٦٣).

Simon Hix, Opcit.p.31.

(١٢)

في صناعة السياستين المذكورتين أعلاه. في إعلانات المجلس ذات الطابع السياسي يرحب، يؤكد، يدعو، يطلب، يدين، يتبنى، ولا سيما في المجالات التي تتعلق بحقوق الإنسان والصراعات المسلحة ونزع السلاح النووي وفرض العمليات المتعلقة بالأمن الأوروبي وسياسة الدفاع، وتبني العقوبات على الدول الأخرى. ويلعب المجلس دوراً هاماً في تعزيز التنسيق المنظم بين السياسات الخارجية للدول الأعضاء، وفقاً للمادة ١٦ من معاهدة الاتحاد الأوروبي TEU.

الفرع الثاني

المجلس الأوروبي (القيادة الإستراتيجية والأسلوب المفتوح للتنسيق)

بدأ المجلس الأوروبي على صيغة "اجتماعات قمة" في بداية الستينيات من القرن الماضي، ولكن وضعيته اعترف بها ونظمت بموجب تشريع أوروبي منفرد عام ١٩٨٧، إلى أن تم تأسيس المجلس الأوروبي كمؤسسة للاتحاد الأوروبي من خلال "معاهدة الاتحاد الأوروبي" و"معاهدة التطبيقات الوظيفية للاتحاد الأوروبي". يمثل المجلس الأوروبي القيادة الإستراتيجية للاتحاد وهو رمز قوة الاتحاد لما له من دور في رسم التوجهات.

يتألف من رؤساء الدول (على سبيل المثال رئيس فرنسا، رئيس قبرص، رئيس لاتفيا وليتوانيا) أو الحكومات (رؤساء وزراء الدول الأخرى مثل بريطانيا، إسبانيا، إيطاليا..)، إضافة إلى رئيس المجلس الأوروبي ورئيس المفوضية الأوروبية. ويحضر قمم المجلس الأوروبي الممثل الأعلى للاتحاد للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية المشتركة، وعندما تتطلب الأجندة، مساعدة وزراء الدول الأعضاء يحضرون إلى جانب القادة، كما قد يطلب رئيس المفوضية حضور مفوضين معينين وفقاً لمجالات عملهم لمساعدته. يقوم المجلس الأوروبي بتحديد الاتجاه السياسي العام وأولويات الاتحاد الأوروبي. يدعو رئيس المجلس الزعماء إلى الاجتماع مرتين كل ستة أشهر، وإذا تتطلب الأمر، يدعو إلى عقد اجتماع خاص (المادة ١٥ من معاهدة الاتحاد الأوروبي)^(١٣).

تُتخذ قرارات المجلس الأوروبي عن طريق التوافق، وبالإجماع، ففي حال معارضة أي دولة عضو لا يتخذ القرار. لا يشارك في التصويت كل من رئيس المفوضية الأوروبية ورئيس المجلس الأوروبي، وامتناع بعض الأعضاء الحاضرين في

(١٣) http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/3/8/2/2/?all=1-Decsion-making in CFSP matters.

الجلسة لا يحول دون اتخاذ القرار، إذا حظي بإجماع المتبقين، وفقاً للمادة ٢٣٥ من معاهدة التطبيقات الوظيفية للاتحاد الأوروبي.

يتجلى دور المجلس الأوروبي الأساسي في السلطة التنفيذية، من خلال وضع الأهداف والتوجهات للمفوضية، للرقابة على عملها في تنفيذ تلك التوجيهات، ويقوم كذلك بتفويض المسؤوليات قصيرة الأجل إلى المفوضية، لتنفيذ السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، والسياسة القضائية والعدل وسياسات الاتحاد النقدية، وتبني اختصاصات سياسة جديدة للاتحاد الأوروبي تحت المادة ٣٠٨. ومن خلال مؤتمرات القمة التي بدأ قادة الدول الأعضاء بعقدها منذ قمة باريس في ١٩٧٥، يتم التوافق حول أهم الاتفاقيات وتعديل الاتفاقيات، علماً بأن المجلس لا يمارس أي وظائف تشريعية، بل تعد سلطاته سياسية أكثر من كونها سلطات قانونية^(١٤)، جاء في المادة ١٥ من معاهدة الاتحاد الأوروبي: "المجلس الأوروبي لا يستطيع ممارسة وظائف تشريعية".

وأهم وظائف المجلس الأوروبي:

- ١ - تخطيط البناء الأوروبي
- ٢ - تنسيق السياسات الاقتصادية
- ٣ - المصادقة مع البرلمان على ميزانية الاتحاد الأوروبي
- ٤ - يرفع المجلس الأوروبي تقريره إلى البرلمان بعد كل جلسة، وتقريراً سنوياً مكتوباً للبرلمان عن الانجازات التي حققها الاتحاد الأوروبي.
- ٥ - وفقاً للمادة ٤ من اتفاقية الاتحاد الأوروبي، يزود المجلس الأوروبي الاتحاد "بالدافعية للتطور، ويعد القوة الدافعة الهامة للسياسات المشتركة. ولكن هذه القوانين يتم تبنيها حسب القوانين الموضوعية، وبما يتواءم مع الاتفاقيات الأوروبية، ويحدد الخطة الاستشرافية لحل أهم المشكلات التي تعترض البناء الأوروبي ليضمن حسن سير الاتحاد الأوروبي.
- ٦ - يساهم في حل العديد من المشكلات الاقتصادية والمالية والسياسية الهامة، التي يعجز المجلس الوزاري عن حلها، وكذلك إزالة ما يهدد التضامن داخل الاتحاد الأوروبي، وهو ما يعرف بالمسؤولية الجماعية للقادة الأوروبيين عن الدبلوماسية الأوروبية.

- ٧ - يطرح المجلس الأوروبي الخطوط العريضة لحل المشكلات الكبرى، ولكن حل هذه المشكلات يكون من خلال المجلس الوزاري أو مجلس المراقبين الدائمين.
- ٨ - المجلس منتدى لتبادل وجهات النظر الرسمية وغير الرسمية بين القادة المسؤولين من الدول الأعضاء، وتكمن قوته في عفويته والجو غير الرسمي الذي يسوده.
- ٩ - لا يتبنى المجلس الأوروبي القرارات والقوانين الرسمية الملزمة للدول الأعضاء، وتلخص نتيجة مشاوراته بإعلانات ذات قيمة سياسية كبيرة تتضمن تعليمات عامة وإرشادات من أجل مستقبل تحرك الاتحاد الأوروبي.
- كما يمارس المجلس الأوروبي ثلاث وظائف دستورية إضافية هي: (١٥)
- ١ - إجراءات المراجعة البسيطة، في مجالات محدودة، وتجاوز حدود الصلاحيات أو الإجراءات المنصوص عليها في المعاهدات. هذه التجاوزات المحدودة تزوده بصلاحيات إضافية، كما يوافق على شروط الجدارة لنيل عضوية الدول الجديدة في الاتحاد.
- ٢ - تحديد تركيبة البرلمان الأوروبي، وكذلك المفوضية الأوروبية، وتعيين ممثل السياسة الخارجية والأمنية المشتركة للاتحاد الأوروبي، ورئيس البنك المركزي الأوروبي والمجلس التنفيذي للبنك المركزي المسؤولين عن السياسة النقدية لمنطقة اليورو.
- ٣ - يمارس المجلس الأوروبي سلطات تحكمية ويتحول إلى محكمة "ادعاء" في مواقف محددة، فيمكن أن نجد مثل هذه الصلاحيات في مجال "الحرية، العدل والأمن"، فالمجلس الأوروبي هنا لديه صلاحية تعطيل إجراء التشريع، للفصل في النزاع بين المجلس والدولة العضو، التي تدعي أن مسودة القانون الأوروبي المطروح للتبني، سوف تؤثر في نظامها العدلي الجنائي القومي.
- أما في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة فالوضع مختلف، إذ يتبنى إستراتيجيات مشتركة، ويتخذ مواقف مشتركة وتحركات مشتركة، تلزم الدول الأعضاء سياسياً، وإن بشكل غير رسمي (١٦).
- وتلامس مقررات المجلس الأوروبي المشكلات التي يعاني منها الاتحاد الأوروبي،

Robert Schutze, Op cit. p. 103-104.

(١٥)

http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/3/8/2/2/?all=1-Decsion-making in CFSP matters. (١٦)

وعلى سبيل المثال مقررات المجلس الأوروبي في جلسة ٢٥/٢٦ حزيران (١٧) ٢٠١٥، التي تضمنت مقررات في عدة مجالات أهمها:

- ١ - الاتحاد الأوروبي في حاجة إلى مدخل شامل جغرافي متوازن بخصوص الهجرة إلى الاتحاد، يقوم على أساس التضامن والمسؤولية.
 - ٢ - القيام بإجراءات لتعزيز إدارة الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي، وهي تتطلب اتخاذ إجراءات لمعالجة دخول المهاجرين غير الشرعيين.
 - ٣ - تقديم المساعدة لدول المواجهة (إيطاليا وإسبانيا) لتمكينها من تحمل تكاليف قبول ومعالجة طلبات الحماية الدولية.
 - ٤ - التركيز على البيئة الأمنية لأوروبا التي تغيرت بشكل جذري، وهذا يتطلب العمل على ثلاثة صعد^(١٨):
 - أ - تجديد الإستراتيجية الأمنية الداخلية للاتحاد الأوروبي، مع إبقاء الصراع ضد الإرهاب هو الأولوية.
 - ب - استمرار الممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمنية بالعمل على إنجاز إستراتيجية عالمية للاتحاد الأوروبي بالتعاون مع الدول الأعضاء حتى حزيران ٢٠١٦.
 - ت - العمل على تفعيل السياسة الدفاعية والأمنية المشتركة، وذلك من خلال تطوير الصناعة الدفاعية والاستفادة المثلى من الموازنة المخصصة للدفاع، وتركيز الموازنة على تمويل البحث ودعم التكنولوجيا، في هذا المجال، وحشد الموارد لمواجهة الأخطار الهجينة.
- وقد عهدت إلى المجلس الأوروبي آلية ما يعرف بـ "الأسلوب المفتوح للتنسيق" ويمكن وصفها "بالقانون الناعم"، وهي آلية بين حكوماتية جديدة لصنع القرار أقرت كجزء من سياسة التشغيل وإستراتيجية لشبونة في آذار من عام ٢٠٠٠، وتهدف إلى تحقيق تقارب بين السياسات الاجتماعية الاقتصادية للدول الأعضاء في الاتحاد بهدف الارتقاء بسياسات الاتحاد في ظل التنافسية لإنعاش الاقتصاد الأوروبي، ولا ينتج عنه أي قرارات ملزمة، ولكنه يبذل محاولات من أجل تنسيق مؤسساتي للسياسة من خلال

(١٧) European council meeting (25 and 26 June 2015) - Brussle, 26 June 2015, EUCO 22/15, CO EUR'8-CONCL, Conclusion -25and 26 June 2015.

European council meeting -Ibid.

(١٨)

التعلم والقياس طبقاً للنموذج الأفضل، ويتخذ هذا الإجراء في المجالات التي تكون فيها الدول الأعضاء مترددة في اتخاذ القرار لأسباب ثقافية، مثل التعليم أو لمشكلات لها علاقة بالموازنة المالية والسياسة الاقتصادية والصحية والتقاعد، فهذا الأسلوب يركز على مناقشة السياسات من دون فرض التغيرات عليها.

ويقوم المجلس الأوروبي من خلال هذه الآلية بالرقابة على السياسات المحلية للدول الأعضاء، وتنسيق كل سياسة محلية من السياسات بشكل خاص في مجال السياسة الاقتصادية، وقد أتاح هذا الأسلوب دوراً أكبر للمجلس من أجل التدخل في السياسات المحلية للدول الأعضاء، ويحق للمجلس دعوة المفوضية والطلب منها أن تبادر إلى طرح قانون يوحّد القوانين القومية النازمة لتشغيل العمال وطردهم. ويقوم الأسلوب المفتوح بالتنسيق على: (١٩)

- تحديد الأهداف بشكل مشترك لتحقيقها ويتم تبنيها من المجلس.
- وضع أدوات لقياس الأداء في الدول الأعضاء (إحصاءات، مؤشرات، أدلة).
- مقارنة أداء الدول الأعضاء مع أداء الدول الأخرى وتبادل أفضل الممارسات (وذلك من خلال رقابة المفوضية).

ولا يعد البرلمان الأوروبي ومحكمة العدل الأوروبية جزءاً من هذه العملية. فمثلاً في مجالات الحماية الاجتماعية والإقصاء الاجتماعي، لا يستخدم التشريع الإلزامي، نظراً للأعباء المالية للمجالين. أما المجالات الأخرى وهي المعلومات واستشارة العمال وظروف العمل والصحة والأمن المهني والمساواة بين العمال الذكور والنساء واندماج الأشخاص المستبعدين من سوق العمل، فيتم إقرارها من خلال الإجراء التشريعي العادي (٢٠).

ينظر إلى الأسلوب المفتوح على أنه خرق للأسلوب القديم القائم على التفويض، من خلال الرقابة على المفوضية. أما عملية صنع القرار في المجلس الأدنى (المجلس الوزاري) وإمكانية فرض عقوبات من قبل محكمة العدل الأوروبية في حال خرق اتفاقيات الاتحاد الأوروبي، فوفقاً للأسلوب المفتوح، ستكون هذه العملية مركزة في المجلس الأوروبي، والعمل التحضيري سيكون من قبل مكتب رئاسة مجلس الوزراء، وسكرتارية المجلس والأقسام التابعة للمفوضية.

http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/open_method_coordination.html (١٩)

Herman Lieveldeit Sebastiaan Princen, The politics of the European Union, (٢٠) Cambridge University press, 2011, p. 102.

يتسم هذا الأسلوب بالمرونة والإجماع، ونلاحظ أن هذا الأسلوب ليس بالجديد، بل هو موجود من خلال قواعد الاتحاد النقدي، الذي يشمل تنسيق السياسة الاقتصادية الكلية ومجالات أخرى، وعلى سبيل المثال في عام ٢٠٠٠-٢٠٠١، تحت مظلة "دليل العمال" دارت معركة بين رؤساء وزراء إسبانيا وبريطانيا وإيطاليا السابقين (أزنانر وبلير وبيرلسكوني)، الذين أوردوا استخدام هذا الأسلوب للتشجيع على إصلاحات سوق العمل الليبرالي، والآخرين من أمثال جوسبان رئيس وزراء فرنسا وشرويدر المستشار الألماني، الذين عارضوا هذه الإجراءات.

ففي مجال إصلاح سوق العمل، على سبيل المثال، يستطيع المجلس الأوروبي دعوة المفوضية لطرح قانون يوحد القواعد القانونية الضابطة لطرد واستئجار العمالة وتوظيف العمال في الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. الأسلوب المفتوح يمكن أن يكون الخطوة الأولى نحو تنسيق أكبر للسياسة مقابل الأسلوب التقليدي من التفويض وصنع القرار. وكما كان في حالة السياسة البيئية والسياسة الاجتماعية قبل القانون الأوروبي الموحد وبعده، وقانون العدل والشؤون الخارجية قبل معاهدي ماستريخت وأمستردام وما بعدهما^(٢١).

الفرع الثالث رئيس المجلس الأوروبي

أحدثت معاهدة لشبونة منصب رئيس المجلس الأوروبي، الذي يختاره قادة المجلس الأوروبي، عن طريق الأغلبية الموصوفة، لمدة سنتين ونصف السنة، تجدد مرة واحدة (المادة ١٥ من معاهدة الاتحاد الأوروبي). يتوجب على رئيس المجلس التنسيق بين الزعماء قبل الجلسة والإسهام في تحقيق الانسجام والإجماع بين القادة، وهو يمثل المجلس الأوروبي خارجياً في الشؤون المتعلقة بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة، من دون الإخلال بدور الممثل الأعلى للاتحاد للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية. ونصت المادة ١٥ (٦) من معاهدة الاتحاد الأوروبي على مهام رئيس المجلس الأوروبي وهي^(٢٢):

- ١ - قيادة المجلس.
- ٢ - ضمان التحضير واستمرارية عمل المجلس الأوروبي بالتعاون مع رئيس المفوضية الأوروبية، وعلى أساس عمل مجلس الشؤون الخارجية.

Simon Hix, The political system of the European union, Op cit. p. 38. (٢١)

Robert Schutze, Op cit. p. 102-103. (٢٢)

- ٣ - العمل على تسهيل الإجماع داخل المجلس الأوروبي.
- ٤ - تقديم تقرير للبرلمان الأوروبي بعد كل اجتماع للمجلس الأوروبي.
- ويرأس المجلس الأوروبي حالياً "دونالد تاسك"، رئيس الوزراء البولندي السابق، والذي امتاز بتحقيق الاستقرار المالي والاقتصادي في بولندا، إضافة إلى أن لديه علاقات مميزة مع المستشارة الألمانية أنجيلا ميركل، التي تعد من أكثر الشخصيات المؤثرة في الاتحاد، نظراً لثقل ألمانيا السياسي والاقتصادي وكونها صاحبة أكبر المبالغ الجاهزة لتمويل خطط الإنقاذ في الاتحاد الأوروبي.

الفرع الرابع

المفوضية الأوروبية (حكومة الاتحاد الأوروبي)

هي الهيئة التنفيذية للاتحاد الأوروبي، وتمثل مصالح الاتحاد الأوروبي ككل، وتنفذ سياساته، وتدير تمويله وبرامجه، وبذلك يتخطى عملها الحدود الوطنية للدول الأعضاء، وتعمل بشكل يومي.

نصت اتفاقية لشبونة على أن تتألف المفوضية الأوروبية من ثلثي مفوضي الدول الأعضاء، ويتم اختيارهم وفقاً لنظام التناوب المتساوي بين الدول الأعضاء (المادة ١٧ من معاهدة لشبونة)، كما نصت المادة ١٧ على أن للمجلس الأوروبي، بالإجماع أن يعدل هذا العدد، ولكن المجلس الأوروبي ألغى هذا التعديل في كانون الأول ٢٠٠٨، وأبقى على قاعدة مفوض من كل دولة من الدول الأعضاء في الاتحاد، وذلك بسبب المعارضة الإيرلندية لمعاهدة لشبونة، ورغبة منه في كسر هذه المعارضة الشعبية خلال الاستفتاء الثاني في ٢ تشرين الأول ٢٠٠٩ للمصادقة على معاهدة لشبونة الإصلاحية، وتم تأكيد ذلك بقرار المجلس الأوروبي في ٢٢ أيار ٢٠١٣ (قرار ٢٠١٣ / ٢٧٢). يتم اقتراح المفوضين الـ ٢٨ من قبل حكوماتهم، وعادة ما يكون المفوض وزيراً سابقاً أو خبيراً من قطاع الخدمة المدنية، ويتم تعيينهم من المجلس بأغلبية مؤهلة وبموافقة مشتركة من البرلمان الأوروبي. تنص المادة ١٧ من معاهدة الاتحاد الأوروبي والمادة ٢٤٥ من (معاهدة التطبيقات الوظيفية للاتحاد الأوروبي) على استقلال المفوضين، فلا يأخذون تعليمات من أحد، وعلى جميع الدول احترام استقلالهم، وعدم العمل على التأثير عليهم.

يقترح المجلس الأوروبي رئيس المفوضية للبرلمان الأوروبي، وذلك بالتصويت عليه بالأغلبية الموصوفة، ويأخذ المقترح بعين الاعتبار أن يكون المرشح من الكتلة الأكبر في البرلمان الأوروبي، وذلك لاحترام خيار المواطنين (المادة ١٧ من معاهدة

الاتحاد الأوروبي^(٢٣)، ورئيس المفوضية الأوروبية الحالي "جان - كلود يونكر" هو من الكتلة الأكبر في البرلمان الأوروبي وهي "مجموعة حزب الشعب الأوروبي (الديمقراطيون المسيحيون) EPP".

وفي حال لم يحصل المرشح / المرشحة على الأغلبية اللازمة من الأصوات في البرلمان الأوروبي، يتوجب على المجلس الأوروبي، أن يختار مرشحاً جديداً خلال شهر بواسطة الأغلبية المؤهلة، ويعرض على البرلمان وفق الإجراء نفسه، كما يتوجب على البرلمان المصادقة على تعيينه من خلال التصويت بالأغلبية الموصوفة في جلسته الأولى، ويتوجب على المرشح أن يحصل على موافقة نصف البرلمانيين الأوروبيين، أي على ٣٧٦ عضواً برلمانياً من ٧٥١، ونلاحظ أن هذه المصادقة تمنح رئيس المفوضية تفويضاً واضحاً من البرلمان، مما يعزز دوره في صناعة القرار، كما يعقد البرلمان جلسات استماع لكل مفوض من المفوضين في البرلمان للمصادقة على تعيينهم.

يتبنى المجلس، بالتوافق المشترك مع رئيس المفوضية المنتخب، قائمة بأسماء الأشخاص المرشحين لمنصب المفوضين، ويقترحهم للتعيين أعضاء المفوضية، ويقدمها إلى البرلمان الأوروبي للتصويت عليها (المادة ١٧ من معاهدة الاتحاد الأوروبي). يقوم البرلمان الأوروبي بالاطلاع على برامج المفوضين وأفكارهم، ويحق له الاعتراض على تعيين أحد المفوضين أو على أكثر من مفوض، وعندها يتوجب على رئيس المفوضية إما التخلي عن أولئك المفوضين وإما المخاطرة بعرض كامل أعضاء المفوضية على البرلمان، ما قد يعرضها للرفض الكامل (انظر: القرارات ٢٠٠٤ / ٦٤٢ و ٢٠٠٤ / ٧٥٣)^(٢٤).

كما يعين المجلس الأوروبي، بموافقة رئيس المفوضية الأوروبية الممثل/الممثلة العليا للاتحاد الأوروبي للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية، والذي يشغل كذلك منصب نائب رئيس المفوضية (المادة ١٨ من معاهدة الاتحاد الأوروبي). ويجب أن يحصل الرئيس والممثل الأعلى للاتحاد للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية المشتركة والمفوضين الآخرين جميعاً على موافقة البرلمان الأوروبي. (المادة ١٧ من معاهدة الاتحاد الأوروبي).

فمن خلال تنفيذ واجبها هذا تأخذ المفوضية على عاتقها تحقيق مصالح الدول الأعضاء في الاتحاد، فلا تشعر هذه الدول بأن مصالحها قد تضررت من تنفيذ

(٢٣) Official Journal of the European Union, Consolidated version of the treaty on the functioning of the European Union 30.3.2010 -C83/150.

(٢٤) http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/3/8/2/2/?all=1-Decsion-making in CFSP matters.

سياسة معينة، ولكن في إطار الحذر من إمكانية أن يؤثر ذلك في السوق الموحدة أو السياسات المشتركة^(٢٥). يعين المفوضون الـ ٢٨، لخمس سنوات، ويتم ذلك بالتوافق بين الدول الأعضاء، أحد المفوضين يشغل وظيفة رئيس المفوضية، فيما توزع الحقائق الأخرى على المفوضين الـ ٢٧، مثل الطاقة والتجارة والزراعة، ويعادل المفوضين في الولايات المتحدة الأمريكية مديرو الوكالة والوزراء.

تعد المفوضية الجهاز التنفيذي الأساسي، وهي تنجز جميع الأدوار التنفيذية الثلاثة، فهي تقترح التشريعات وتنفذ السياسات (كما في مجال التنافسية) وهي تمثل الاتحاد في الخارج وخصوصاً في سياسات معينة تتحمل المفوضية مسؤوليتها، وتخضع لتأثير من المجلس وكذلك البرلمان الأوروبي، كما يراقب المجلس الأوروبي عمل المفوضية ورئيس المفوضية عضو في المجلس الأوروبي.

ومن أهم وظائف المفوضية وفقاً للمادة ١٥٥ من معاهدة روما:

١ - هي جهاز الاتحاد التنفيذي، وهي مسؤولة عن تطبيق التشريعات الصادرة عن البرلمان والمجلس الأوروبي (توجيهات، تعليمات، قرارات)، وتشرف على الميزانية والبرامج التي يوافق عليها البرلمان، كما أن لها دوراً إدارياً، فالمفوضية تشرف على تنفيذ الأهداف الموضوعية وخصوصاً في مجالات مثل: ما يتعلق بالتطبيقات في مجال السوق الموحدة والاتحاد المالي والنقدي، والرقابة على قواعد التنافسية، والأكثر أهمية تنفيذ القوانين الرسمية لسلطات صنع القرار. وقد زادت سلطات المفوضية من خلال منحها صلاحيات المشرع من البرلمان والمجلس، لتنفيذ السياسات المشتركة والقوانين الرسمية التي تجسد تلك السياسات، لكن الدول الأعضاء تسيطر على ممارسة المفوضية لسلطة تنفيذ القوانين (القاعدة ١٨٢ / ٢٠١١). المفوضية تقترح موازنة الاتحاد، وتديرها بعد تبنيها من الأجهزة المختصة (البرلمان والمجلس) وذلك من خلال تخصيص الصناديق المالية المختلفة للاتحاد الأوروبي (القاعدة ١١٠٥ / ٢٠٠٣)، وبالتالي تقوم المفوضية بتنفيذ جميع القوانين وقرارات الاتحاد الأوروبي، ويأخذ تنفيذ القرارات والقوانين من قبل المفوضية عادة شكل القوانين، وأهم أشكال التشريعات الأوروبية التعليمات، التوجيهات والقرارات.

٢ - تنفيذ السياسات: للمفوضية دور في التنفيذ يتمثل في القيام بالإشراف على عدد من سياسات الجماعة، مثل السياسة الزراعية والمنافسة، وإدارة صناديق التمويل، مثل الصندوق الاجتماعي والصندوق الإقليمي.

- ٣ - تعد المفوضية القوة المحركة للتكامل الأوروبي، وقد اشترطت المادة ٢٩٤ من (معاهدة التطبيقات الوظيفية للاتحاد الأوروبي) حصرية المفوضية في تقديم المقترح التشريعي إلى كل من البرلمان والمجلس، كما أن تبني الإعلانات من قبل المجلس الأوروبي والقرارات الصادرة عن البرلمان غالباً ما يتخذ في ضوء تقارير من المفوضية وتنسيق معها.
- ٤ - تلعب المفوضية دوراً تمثيلاً، وذلك من خلال تعزيز التمثيل الأوروبي لدى الدول الثالثة (أي الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وغير المرشحة للعضوية في الاتحاد) وفي العديد من المنظمات الدولية، وبالتالي فدور المفوضية هام جداً لإدارة "السياسة التنموية المشتركة" وسياسة الدعم والسياسة التجارية المشتركة، وتقوم المفوضية بدورها كممثل للاتحاد أو بناء على تعليمات من المجلس، فتتفاوض على اتفاقيات التعرف في إطار منظمة التجارة العالمية، واتفاقيات الشراكة والتجارة مع دول ثالثة، اتفاقيات الشراكة، واتفاقيات الانضمام إلى الاتحاد للدول الأعضاء في الاتحاد، ومن أجل تمكين المفوضية بهذا الدور لديها ١٦٠ ممثلة في الخارج في الدول التي للاتحاد علاقات دبلوماسية معها، ولدى المنظمات الدولية، مثل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OCED)، منظمة العمل الدولية ومجلس أوروبا.
- ٥ - تشرف المفوضية على الاتفاقيات والمعاهدات، وذلك بالاشتراك مع محكمة العدل، لضمان التطبيق بشكل صحيح.
- ٦ - عززت معاهدة لشبونة من دور المفوضية الأوروبية في السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، فنانائب رئيس المفوضية هو مفوض، وهو الممثل الأعلى للاتحاد للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية المشتركة، ولديه الحق في تقديم المقترحات لتطوير السياسة الخارجية والأمنية المشتركة للاتحاد، والتي يجب أن يديرها، وهي من صلاحيات المجلس (المادة ١٨ من معاهدة الاتحاد الأوروبي). يقوم الممثل الأعلى بدور مزدوج من خلال كونه نائب رئيس المفوضية ومفوضاً فيها ورئيس مجلس الشؤون الخارجية، فهو مسؤول عن العلاقات الخارجية وتنسيق الشؤون الأخرى المتعلقة بالتحرك الخارجي للاتحاد، وهذا يستدعي من المفوض الأوروبي التعاون مع زملائه من المفوضين الأوروبيين وخصوصاً المسؤولين عن التجارة، ودعم التنمية، والمساعدة الإنسانية والتنافسية، والزراعة والأسماك، وهذا يعني أن مقترحات السياسة الخارجية للممثل الأعلى هي مقترحات المفوضية، داخل المجلس. يكفل الممثل الأعلى اتساق التحرك الخارجي

للاتحاد، فمعاهدة الاتحاد الأوروبي تنص على أن رئيس المجلس الأوروبي يضمن التمثيل الخارجي للاتحاد، ولكن من دون أن يضر ذلك بالتمثيل الأعلى وصلاحياته (المادة ١٥ من معاهدة الاتحاد الأوروبي).

٧ - المفوضية هي حارسة معاهدات الاتحاد والتشريع والمعاهدات المتعلقة بالسياسات المشتركة، فهي حكم مستقل يتاح لها لعب دور أساسي في حال اجتمعت ظروف تجعل دولاً أعضاء تنتقص من قواعد واتفاقيات الاتحاد، وبالتالي فالمفوضية من واجباتها الأساسية التأكد من قيام الدول الأعضاء بواجباتها تجاه معاهدات الاتحاد وقوانينه، والقراءة الثانية للتشريعات وعدم خرقها حسب المادة ٢٥٨ من (معاهدة التطبيقات الوظيفية للاتحاد الأوروبي)، وهذا ما يجعلها تتمتع بوظيفة تفتيشية، تمارسها من خلال الاستجابة لطلب من حكومة أو شكوى من أفراد، وفي حال وجدت المفوضية من خلال عملية التفتيش أي انتهاك من الدولة العضو تدعو الدولة العضو للإجابة عن الانتهاكات خلال فترة محددة، وفي حال عدم استجابة الدولة العضو المنتهكة للشكوى أو عدم اقتناع المفوضية بردها، تطلب المفوضية "وجهة نظر مقنعة" وفي حال عدم قدرة الدولة العضو على القيام بذلك، تلجأ المفوضية الأوروبية إلى محكمة العدل الأوروبية، التي تعاقب الدولة على انتهاكها لمعاهدات الاتحاد، ومن الأمثلة منح المفوضية فرنسا التي عانت عجزاً في الميزانية يتخطى ٤٪، مهلة حتى ٢٠١٥ فقط لخفض العجز دون حاجز ٣٪.

٨ - التركيبة متعددة القوميات للمفوضين والخدمات المتنوعة التي يقدمونها والتي تشبه وزارات في دولة قومية تجعل من الصعب على أي مفوض التأثير في المقترح وتجديره لمصلحة بلاده. وإذا قام بذلك يتم استدعاؤه من رئيس المفوضية أو زملائه المفوضين الآخرين أو ممن له علاقة بذلك، ومن الأمثلة، ذكر رئيس المفوضية جان - كلود يونكر، المستشار الألمانية، أنجيلا ميركل، في مطلع ولايته في أيلول (سبتمبر) الماضي ٢٠١٤، بحدود دورها قائلاً: «على رغم أن الدول الأعضاء تعين المفوضين، لا يمثل هؤلاء مصالح دولهم»، ولوح بتنحية المفوض الألماني "غونتر أوتينغر" من منصبه إذا خلط بين السياسات الوطنية الألمانية والسياسات الأوروبية، ونقله إلى منصب آخر^(٢٦).

(٢٦) كريستوف بولي وكريستوف شوت، شدّ حبال أوروبي بين يونكر ومركل، الحياة، الأربعاء، ١٨ فبراير/ شباط ٢٠١٥، صحافيان، عن «شبيغل أونلاين» الألمانية، ١٠/٢/٢٠١٥، إعداد منال نحاس.

- ٩ - اقتراح أفكار جديدة للسياسة متوسطة الأجل لتطوير الاتحاد الأوروبي.
 - ١٠ - إصدار التوجيهات والتنظيمات، مثل سياسة المنافسة.
 - ١١ - التدقيق في تنفيذ قواعد المعاهدة الأولية والمرحلة الثانية من التشريعات.
- تدخل الأحزاب في توزيع المفوضين وخصوصاً أنه وبعد معاهدة لشبونة أصبحت عملية تعيينهم تعود إلى البرلمان الأوروبي، وبالنسبة لتوزع نواب رئيس المفوضية الأوروبية الـ ١٤ على الأحزاب فإنه يأتي على الشكل التالي:
- ١ - ٦ نواب من حزب الشعب الأوروبي.
 - ٢ - ثلاثة نواب من مجموعة التحالف التقدمي الاشتراكي والديمقراطي في أوروبا.
 - ٣ - نائبان لرئيس المفوضية من "مجموعة تحالف الديمقراطيين والليبراليين لأجل أوروبا".
 - ٤ - نائب من مجموعة الخضر / التحالف الأوروبي الحر " (الخضر / الإقليمية / القوميون)
 - ٥ - نائب لرئيس المفوضية من "اتحاد المحافظين والإصلاحيين الأوروبيين".
 - ٦ - نائب لرئيس المفوضية من المجموعة الكونفدرالية لاتحاد اليسار الأوروبي / اليساريين الخضر الاسكندنافي".
- أدت المفوضية دورها التشريعي، لكن أداءها بوصفها سلطة تنفيذية تعرض لنقد شديد، إذ التنفيذ موكل إلى الدول الأعضاء. وهذا مبدأ جيد، وهو ناجح في نظام ألمانيا الفيدرالي، حيث تدير الولايات معظم السياسات الفيدرالية، لكن للحكومة الفيدرالية في ألمانيا صلاحية أكبر لضمان كفاية أداء الولايات، فيما تمثل الدول الأعضاء مقاومة لدور المفوضية الأوروبية^(٢٧).
- يشبه حق المفوضية في المبادرة التشريعية حق الحكومة، بل ويتجاوزه من حيث كونه يكاد يكون حقاً مقصوراً عليها، لكن استعمالها هذا الحق مقيد بالمجلس، وبالأخص يسري إجراء الموافقة بالإجماع الذي يسمح بتعديل النص المقترح من المفوضية الأوروبية، لكنه مقيد أيضاً باستعمال التصويت بالأغلبية المشروطة، لا بأغلبية بسيطة، غير أن الاختلاف أكبر مقارنة ببريطانيا منه بالدول التي تمارس نمط الحكومات الائتلافية التوافقي. أما دور المفوضية التنفيذي فهو مقيد بالمجلس

(٢٧) جون بيندرو وسليمون أشروود، الاتحاد الأوروبي... مقدمة قصيرة جداً، ترجمة: خالد غريب علي، مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة، القاهرة ٢٠١٥، ص ٥٤-٥٥.

وصعوبات التنفيذ، لكن فيما عدا ذلك لا يختلف كثيراً، من حيث المبدأ، عن الدور التنفيذي للحكومة الفيدرالية الألمانية، عدا أن الحكومة الألمانية تملك وسائل أكثر فاعلية لفرض التفيد اللائق من قبل الولايات. وثمة فارق بين المفوضية والحكومة هو حقيقة أن الأولى لا تسيطر على أي وسائل إنفاذ مادية، بل والأكثر من هذا أنها لا تؤدي إلا دوراً ثانوياً في السياسة الخارجية العامة، ودوراً ضئيلاً جداً في الدفاع، لكن إلى جانب هذه الاختلافات توجد تشابهات كبيرة^(٢٨).

يعمل في المفوضية ٢٣ ألف عامل، وهم مستقلون عن دولهم، ويعملون بتوجيه من المفوضين، ويتوزعون على ٢٤ مديرية عامة، كل مديرية عامة مسؤولة عن سياسة من سياسات الاتحاد، وهي أقرب إلى الوزارات في الدول القومية، ٢٠ ٪ من موظفي المفوضية منخرطون في أعمال الترجمة لـ ٢٣ لغة وهي اللغات الرسمية للاتحاد، وذلك بهدف تحقيق المساواة في التعامل (القاعدة ١/١٩٥٨، النسخة الموحدة ١، ١، ٢٠٠٧).

هناك وكالات تنفيذية تُعهد إليها إدارة برامج الاتحاد الأوروبي، مثل المكتب الأوروبي للشرطة (اليورو بول) الوكالة الأوروبية للأمن والصحة وغيرها، كما أقرت معاهدة لشبونة تأسيس "خدمة التحرك الخارجي الأوروبي"، التي تدعم المفوض الأعلى للاتحاد في عمله بالتعاون مع الدبلوماسيين من الدول الأعضاء (المادة ٢٧ من معاهدة الاتحاد الأوروبي). هذا الجهاز مؤلف من موظفين من المجلس الوزاري والمفوضية وموظفي درجة ثانية من خدمات الدبلوماسية القومية.

كذلك يدعم عمل المفوضية لجان استشارية تبين الإيجابيات والسلبيات لكل مقترح، وهي متعددة التخصصات من الجوانب التقنية والعلمية والاقتصادية، وعلى المفوضية الاستماع إلى جميع وجهات النظر. وإذا تعمل المفوضية من أجل نجاح مقترحها فلا بد أن يحقق المصلحة المشتركة لغالبية الدول الأعضاء في الاتحاد، فأمامها تصويت في البرلمان والمجلس الوزاري قبل إقراره.

الفرع الخامس البنك المركزي الأوروبي

يدير دفة السياسة النقدية للاتحاد بقيادة حاكم البنك، ماريو دراغي Draghi Mario، من خلال سياساته الداعية إلى التناغم بين الحكومات في مجال الاستهلاك والاستثمار، وله دور تنفيذي في مجال تنفيذ السياسات النقدية في الدول الأعضاء

(٢٨) جون بيندرو وسامون أشروود، المرجع نفسه، ص ٥٦.

التي تتعامل باليورو. ويتمتع الاتحاد بسلطة نقدية مستقلة، تتمثل في البنك المركزي الأوروبي، الذي يصدر عملة اليورو، وقد أصبحت عملة موحدة لـ ١٩ دولة أوروبية، إضافة إلى البنوك المركزية للدول الأعضاء التي تتبع له، وجميعها أعضاء ضمن ما يعرف بـ "الاتحاد النقدي والاقتصادي"، ويعد البنك المركزي عضواً أساسياً في الترويكا، التي تضم كذلك المفوضية وصندوق النقد الدولي والتي تجمع دائني الدول مثل اليونان.

الفرع السادس

ثنائية السلطة التنفيذية

بما أن المجلس يتكون من ممثلين لحكومات الدول الأعضاء، فهذا يعني أن السلطة التنفيذية الأساسية هي حكومات الدول الأعضاء ممثلة بالمجلس والوكيل الممثل بالمفوضية الأوروبية، بخلاف أمريكا، إذ السلطة الأساسية هي الكونغرس الأمريكي والوكيلان هما الرئاسة الأمريكية والإدارة الأمريكية.

يتشارك كل من المجلس والمفوضية مهمة وضع أجندة السياسة وتنفيذ السياسات، فالمجلس يقوم بوضع الأجندات متوسطة وطويلة الأجل، وتفويض المفوضية بواجبات سياسية وإدارية. في الوقت الذي تلعب فيه المفوضية دوراً هاماً في القيادة والمسؤولية عن توزيع موازنة الاتحاد الأوروبي، والرقابة على تنفيذ السياسات من قبل الدول الأعضاء، وصنع القواعد والتوجيهات.

السلطة في الاتحاد موزعة بين عدة لاعبين، ممثلة العلاقة بين السلطة الأساسية والوكيل، فالدول الأعضاء في الاتحاد تقوم بتفويض المفوضية (الوكيل) ببعض صلاحيات القيادة السياسية: تنفيذ، وتنظيم المفوضية، ويقوم المجلس والمفوضية بأعباء الحكومة لجهة السلطة التنفيذية، ما ينشأ عنه "ثنائية السلطة التنفيذية" Dual executive.

ومن جهة فصل السلطات، يختلف الاتحاد الأوروبي عن النظام السياسي التقليدي، فعملية فصل السلطات التقليدية التي تعتمد على المراقبة وتوازن السلطات هي في الاتحاد على النحو الآتي: المفوضية الأوروبية، هي صاحبة السلطة الحصرية في المبادرة واقتراح التشريعات. والمجلس والبرلمان يتشاركان في التصويت على القوانين وعلى معظم السياسات، حسب مبدأ الأغلبية المؤهلة. وتعود عملية تنفيذ القوانين إلى المفوضية من حيث المبدأ. في قمة الهرم تقوم محكمة العدل الأوروبية بعملية الرقابة القضائية مع بعض الاستثناءات. نلاحظ هنا أن رأي مونتيסקو في أن

كل سلطة تحد السلطة الأخرى مأخوذ به، على مستوى الاتحاد الأوروبي،^(٢٩) فليس بوسع أي سلطة أن تتجاوز حدودها.

كما تقوم مؤسسات الاتحاد بممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، بصورة تشاركية، ففي مقابل فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفق تقاليد الدولة القومية، هناك فصل "وظيفي" بين سلطات الاتحاد الأوروبي، من خلال مؤسسات متعددة، مع هرمية داخل كل سلطة حكومية. على سبيل المثال، يسيطر المجلس على سلطة تنفيذية طويلة الأمد، فيضع أجندة السياسة العامة، ويفوض السلطة للمفوضية، التي تسيطر على السلطة التنفيذية قصيرة المدى، ولديها الحق الحصري في اقتراح التشريعات، فالمفوضية هي الأقوى في مجال تنفيذ السياسة، في إطار الإجراءات الاستشارية والإدارة، والمجلس هو الأقوى فيما يتعلق بالإجراءات التنظيمية والوقائية. مبدأ الهرمية يتم احترامه بالعلاقات بين المجلس ومحكمة العدل الأوروبية وبين محكمة العدل والمحاكم القومية^(٣٠). بالتالي فالمخرج النهائي يأتي نتيجة لعملية مساومة بين المفوضية والدول الأعضاء، فالحكومات تقوم بوضع تفضيلاتها، من خلال عملية صنع السياسة، بينما تقوم المفوضية في خلال التنفيذ بالتأثير على هذا المنتج، ونلاحظ أن لحكومات الدول الأعضاء، تأثيراً كبيراً في عملية صنع السياسة لأسباب أهمها:

١ - أتاحت المعاهدات للدول الأعضاء كماً كبيراً من الوسائل لمراقبة سلوك الوكلاء، وذلك من خلال جمع المعلومات حول عمل المفوضين، والمطالبة بجلسات استماع عامة لهم، وكذلك من خلال جماعات المصالح.

٢ - قدرة السلطة الأساسية (أي حكومات الاتحاد) على تصميم قواعد وإجراءات، وذلك بهدف تخفيض حرية تصرف الوكيل، مثل أهمية سماع طرفي المشكلة قبل صنع القرار و/ أو كيف يتعامل الوكيل مع المسؤولين السياسيين والإداريين.

المطلب الثاني

السلطة التشريعية في الاتحاد

تتضمن تفحص وتعديل وتبني الإجراءات التشريعية، التي تزود الاتحاد بالأساس لسياسات الاتحاد الأوروبي. يتشارك كل من البرلمان والمجلس السلطة التشريعية،

(٢٩) Stoivios Petrovas, Parliamentary democracy in the Lisbon treaty, Dissertation.- com-Boca Raton, Florida, USA, 2011, USA 2011, p.9.

(٣٠) Simon Hix, The study of the European union 11; new governance 'agenda and its rival, Journal of European public policy, 5(1) a p.38-65.

لكنهما يفتقران إلى حق اقتراح التشريعات، فهذا الحق هو حق حصري تتمتع به المفوضية الأوروبية.

تتألف السلطة التشريعية في الاتحاد الأوروبي من مجلسين: الأول هو البرلمان الأوروبي أو الغرفة الأولى، ويمثل مواطني الاتحاد الأوروبي، واللاعبون الأساسيون فيه هم الأحزاب، ويقابله في بريطانيا مجلس العموم الذي يتألف من ممثلي المدن والمقاطعات. والثاني هو المجلس، ويمثل الدول الأعضاء، ويقابله في بريطانيا مجلس اللوردات الذي يمثل الطبقة الأرستقراطية، ويطلق عليه الغرفة العليا أو الغرفة الثانية.

يتولى البرلمان الأوروبي والمجلس السلطة التشريعية، وصلاحيات المجلس أكبر من صلاحيات مجلس اللوردات البريطاني، في حين أن صلاحيات مجلس الشيوخ في أمريكا الذي يعين لمدة ست سنوات أكثر من صلاحيات مجلس النواب الذي ينتخب لمدة سنتين، والرئيس هو من يعين الوزراء، ولكنه في حاجة إلى موافقة مجلس الشيوخ، وكذلك التصويت على إعفاء الرئيس الأمريكي من مهامه يتم في مجلس الشيوخ لا في مجلس النواب.

وسنتعرف من خلال السطور القادمة على دور كل من المؤسستين في صنع تشريعات الاتحاد الأوروبي:

الفرع الأول

المجلس Council

أو ما يعرف بالمجلس الوزاري للاتحاد الأوروبي، يمثل المجلس مصالح الدول الأعضاء في الاتحاد، ويتألف من وزراء الاتحاد في مجال معين، حسب السياسة التي تناقش والتشريع المقترح تبنيه من المفوضية، وتتم مناقشة القانون والتصويت على اعتماده بالأغلبية أو بالإجماع في المسائل المتعلقة بالشؤون الخارجية والعدل، وتعقد هذه الاجتماعات حسب طبيعة العمل والوزراء المختصين: الزراعة، الخارجية والمالية ... وتنظم حكومات الدول الأعضاء في المجلس من خلال مجالس قطاعية مختلفة من الوزراء القوميين الذين يجتمعون ضمن مجالس أهمها: "مجلس الشؤون المالية والاقتصادية" ECOFIN Council يلتقي فيه وزراء المالية للدول الأعضاء، ومجلس الشؤون العامة: الشؤون المالية والاقتصادية (وتتضمن كذلك الموزانة)، والشؤون الداخلية والعدل (وتتضمن الحماية المدنية) والعمالة والسياسة الاجتماعية والصحة وشؤون المستهلك والتنافسية، (السوق الداخلية، والصناعة والبحث، والسياحة)، والنقل والاتصالات والطاقة والزراعة والأسماك والبيئة والتعليم والثقافة والشباب. (القرار ٢٠٠٩ / ٨٧٨).

ويلتقي وزراء الخارجية في "مجلس الشؤون الخارجية"^(٣١)، لكن معاهدة لشبونة فصلت "مجلس الشؤون العامة" عن مجلس "الشؤون الخارجية"، الذي يعمل على التوفيق بين مختلف الآراء ويحضر لمؤتمر الوزراء بالتعاون مع رئيس المفوضية الأوروبية، ويدير كلاً من المجلس، ومجلس الشؤون الخارجية التحرك الخارجي للاتحاد.

وأهم واجبات المجلس:

- ١ - المجلس هو الجهاز التشريعي إلى جانب البرلمان الأوروبي، وهما المسؤولان عن التشريع في السياسات الداخلية.
 - ٢ - على المجلس التأكد من أن الدول الأعضاء تؤيد مبادئ السياسة الخارجية والأمنية المشتركة وتدعمها م ١١ - ٢ ف.
 - ٣ - تنص المادة ١٣ من لشبونة: على "مسؤولية المجلس، للتأكيد على الوحدة والتوافق من خلال تحرك الاتحاد الأوروبي".
 - ٤ - يتمتع المجلس بصلاحيات توقيع الاتفاقات الدولية باسم الاتحاد الأوروبي مع الدول غير الأعضاء في الاتحاد.
 - ٥ - للمجلس دور أساسي في التشريع؛ فلا يوجد قانون إلا ويحتاج إلى موافقة المجلس، ويختلف صنع القرار داخل المجلس وفقاً للشأن .
- وقد أُعيدت هيكلية منظومة التصويت بالأغلبية الموصوفة في المجلس، بالاستناد إلى النسب المئوية للأعضاء الذين يمثلون نسبة من سكان الدول. "فابتداءً من أول تشرين الثاني ٢٠١٤، حُدِّت الأغلبية الموصوفة بعدد يساوي ٥٥٪ على الأقل من عدد أعضاء المجلس الذين يمثلون الدول الأعضاء المشاركة، والتي تعيش فيها نسبة ٦٥٪ على الأقل من مجموع سكان الدول الأعضاء (المادة ٢٣٨ المعدلة من معاهدة سير عمل الاتحاد الأوروبي)، ويتخذ المجلس عادة قراراته من خلال التصويت بالأغلبية الموصوفة في العديد من الشؤون الهامة (حيث يوزن صوت الدولة بحجمها، وتتطلب القرارات أغلبية مؤهلة وهي ٢٦٠ من أصل ٣٥٢ (مع تصويت ١٥ دولة عضو مع القرار المطروح للتصويت) - (انظر الجدول رقم ٢).
- وهكذا أصبحت الشرعية المزدوجة هي الأساس لعملية اتخاذ القرار. وجرى

(٣١) Stud Guide for European parliament and European Council Hamburg model
united nations 5-8 December 2013, Hamburg, Germany - www.hammun.de -p.6

تبسيط وتعميم الإجراءات التشريعية العادية، وأصبحت المشاركة في القرار هي القاعدة، على الرغم من بقاء استثناءات، نظراً لتمسك الدول الأعضاء بها، وخاصة في ميدان السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، كما عرضت إمكانيات تعاون مُعزَّز، ومُنظَّم بشكل أفضل، على الدول التي تتمنى المضي بشكل أسرع في عملية التكامل^(٣٢).

من الأمثلة على تصويت المجلس:

١ - تنظيم المجلس والبرلمان المؤسس لإدارة سياسة الجوار الأوروبي، فقد حصل هذا التنظيم في القراءة الأولى في المجلس على: ٢٧ دولة مع (٣٢٣ صوتاً) - دولة واحدة ضد، هي بريطانيا (٢٩ صوتاً) (٠ امتناع)، وبالتالي فالنتيجة كانت تمرير القرار لأن الحد المطلوب هو ٢٦٠ صوتاً وتصويت ١٥ دولة مع القرار.

٢ - تنظيم البرلمان والمجلس للقواعد المشتركة والإجراءات من أجل تنفيذ أدوات تمويل التحرك الخارجي. النتيجة: مع ٢٧ (٣٢٣ صوتاً) - ضد ١ (بريطانيا ٢٩ صوتاً) التشريع أصبح قانوناً بعد نياله الأغلبية في المجلس وحصوله على أغلبية في البرلمان الأوروبي.

٣ - وهناك شؤون يصوت عليها المجلس من دون البرلمان، مثل قرار المجلس بإحداث جهاز "خدمة التحرك الخارجي الأوروبي"، فقد صوتت جميع الدول الأعضاء في المجلس مع قرار إحداث الجهاز ولم يعرض على البرلمان الأوروبي.

ونلاحظ أن التشكيل السياسي للحكومة العضو في الاتحاد الأوروبي يلعب دوراً في اتخاذ القرار في المجلس، ففي بريطانيا الحكومة ائتلافية، وتضم حزب المحافظين (الممثل في البرلمان الأوروبي في مجموعة "اتحاد المحافظين والإصلاحيين ECR")، والديمقراطي الليبرالي LD (الممثل في البرلمان الأوروبي في كتلة "تحالف الديمقراطيين والليبراليين لأجل أوروبا ALDE")، وبالتالي فتصويت ممثل بريطانيا في المجلس سيعكس سياسات هذه الأحزاب.

والمجلس أقرب إلى مجلس الشيوخ الألماني Bundesrat، أو ما يسمى بـ "المجلس الفدرالي" الذي يتألف من ممثلين عن حكومات الأقاليم، هم وزراء معينون من قبل الحكومات، ويجمع المجلس بين كونه هيئة برلمانية على المستوى الفدرالي وممثلاً للحكومات في آن معاً، فكما هو هام دور مجلس الشيوخ في السياسات

(٣٢) هنري أوبردورف، معاهدة لشبونة هل هي بالنسبة للاتحاد الأوروبي خروج من أزمة، أم أكثر من ذلك، مرجع سابق، ص ٦٢٢.

الألمانية كذلك دور ممثلي الدول الأعضاء في تحديد سياسات الاتحاد الأوروبي. وكنتيجة للآلية الجديدة، أصبح لألمانيا ثقل تصويتي مضاعف يعادل ١٦٪ داخل الاتحاد، بينما انخفض الثقل التصويتي لدولة مثل إيرلندا من ٢٪ إلى ١٪.

ونرى أن شرط الحصول على نسبة ٥٥٪ من الدول الأعضاء (أي ١٥ دولة من أصل ٢٨ دولة عضو في الاتحاد) سيسهم في حماية الدول الصغيرة من سيطرة الدول الكبرى، إضافة إلى أن قاعدة "مقاطعة الصغار" تحتاج على الأقل إلى أربع دول. دخل هذا النظام حيز التنفيذ في ١ تشرين الثاني ٢٠١٤ وحتى ١٣ آذار ٢٠١٧ (موعد دخول هذه القاعدة حيز التنفيذ) سيبقى من حق كل دولة عضو أن تطلب اعتماد هذا النظام في التصويت أو النظام القديم.

ونلاحظ أن ٩٠٪ من قرارات المجلس لا يتم التصويت عليها، بل يتم التوفيق بين الدول الأعضاء، فالرئيس يطلب من الدول الأعضاء الموافقة عليها، ولكن في حال اعتراض دولة يتم التصويت بالإجماع، ومن أكثر الدول معارضة دول الشمال السويد، والدنمارك، وأستونيا^(٣٣). يتشارك المجلس مع البرلمان في عملية التشريع في الاتحاد الأوروبي. المجلس هو جهاز بين حكوماتي من دون عضوية متواصلة (ثابتة)، فهو يتغير وفقاً لتغير الوزراء في الدول الأعضاء.

ومن خلال دراسة التصويت في المجلس نلاحظ أن التوافق كان سيد المواقف، إذ نلاحظ انخفاض مستوى المعارضة، الذي وصل خلال الفترة بين ١٩٩٥ و ٢٠١٠ بين ٢٠ و ٢٥٪، وبالرغم من زيادة عدد الدول فالتوافق في المجلس استمر، وهذا أظهر قدرة المجلس على التأقلم مع الأوضاع الجديدة. كما أن الرئاسة الدورية للاتحاد ساهمت في زيادة فرص التوافق، فكل دولة تترأس الاتحاد تتخذ قراراً بعدم عرقلة مشاريع القوانين والتوصل إلى مواقف مشتركة بين الدول الأعضاء في المجلس^(٣٤). (انظر الجدول رقم ٣).

ويضم المجلس رئاسات مختلفة حسب الموضوع المطروح وهي^(٣٥):

١ - الرئاسة الدورية للدول الأعضاء، التي تستمر ستة أشهر، ويحق للدولة من خلالها:

(٣٣) Herman Lelieveldt and Sebastiaan Princen, Opcit. p.98.

(٣٤) Wim Van Aken, Voting in the Council of the EU contested decision making in the EU council of ministers 1995-2010 -SIEPS Sept -2012 -Report No2 - Swedish Institute for E policy studies -Stockholm -p.10.

(٣٥) Simon Hix, The political system of the European union, Opcit p.80,

- أ - عقد اجتماعات المجلس وإعلان مواعيد الاجتماعات لسبعة أشهر في المقدمة.
- ب - تحديد أجندة كل اجتماع وتحديد أي موضوع يمكن أن تطلبه أي دولة أو المفوضية.
- ت - رئاسة اجتماعات المجلس ولجنة الممثلين الدائمين.
- ث - تقديم برنامج العمل لستة أشهر.
- ج - تمثيل المجلس في البرلمان الأوروبي والمفوضية وفي الخارج.
- ح - توقيع مذكرات الاجتماعات وجميع القرارات.
- خ - رئاسة المجالس تكون من اختصاص الدولة الرئيسة للمجلس، وقد حددتها المادة ٢٣٦ من معاهدة "التطبيقات الوظيفية للاتحاد الأوروبي"، والتي تم تبنيها بالأغلبية المؤهلة، وتنص على نظام التدوير المتساوي بين دول الاتحاد، ونلاحظ أن هذا التناوب بين الدول الأعضاء له فوائد، أهمها إثبات الدولة الرئيسة القدرة على توطيد السياسات المشتركة، وذلك على أساس مقترحات المفوضية، ما سيثجع المنافسة بين هذه الدول. ومن أجل تخفيف الاختلافات بين الدول الأعضاء وأولوياتها يقوم المجلس الأوروبي بوضع برنامج إستراتيجي لمدة ثلاث سنوات، وفي ضوءها يقوم المجلس بوضع البرنامج التنفيذي لستة أشهر، من بداية كل عام في كانون الأول، ويتبناه "مجلس الشؤون العامة" في كانون الأول من كل عام، ويتزامن مع أجندات تأشيرية من أجل هيئات المجلس. يساعد المجلس في عمله "سكرتارية عامة" تدعى "Eurocrats" من جميع دول الاتحاد، وكذلك هناك لجنة "الممثلين الدائمين Corper" التي تتبع للمجلس، وتمر عبرها ٩٠٪ من التشريعات قبل عرضها على المجلس، وتتألف من المسؤولين الرسميين من الدول الأعضاء بمستوى سفراء. تدرس لجنة الممثلين الدائمين مقترحات المفوضية وتحضر لجلسات المجلس وتقوم بواجبات محددة من قبل المجلس (المادة ٢٤٠ من معاهدة التطبيقات الوظيفية للاتحاد الأوروبي)، وتقسم اللجنة قسمين: الأولى تتألف من نواب الممثلين الدائمين Corper 1، وتدرس الأسئلة التقنية، واللجنة الثانية تتألف من السفراء، وتتعامل مع المسائل السياسية.
- تشارك المفوضية الأوروبية في جميع أعمال واجتماعات الخبراء القوميين ولجنة "الممثلين الدائمين"، وذلك لتوضيح موقفها والمساعدة للوصول

إلى حل، وبعد المناقشة وفي حال كان هناك إجماع بين اللجنة والمفوضية الأوروبية يتم رفع النص المجهز تحت اسم "A"، أي جاهز للتبني من قبل الوزراء في المجلس من دون مناقشة، وB في حال كان هناك فقط إبداء رأي من دون تبني بالإجماع، وهذا يعني أن المقترح يحتاج إلى النقاش والتصويت من قبل الوزراء في المجلس، ثم يتم إكماله من قبل الخبراء الإداريين و"لجنة الممثلين الدائمين"، ويحدد كل وزير موقفه من الموضوع المطروح للنقاش. وبعد جلسات عدة وجمع الملاحظات ينفذ الاجتماع لمنح المفوضية والرئاسة فرصة للوصول إلى مسودة حل وسط. يمكن للمفوضية أن تعدل مقترحها، وذلك للوصول إلى حل وسط، وهكذا يبقى الوزراء مجتمعين للوصول إلى تسوية، وهو ما يسمى بـ"الجلسة المارثونية". وبغض النظر عن مهمة الدول الأعضاء في تمثيل مصالح دولهم، يحاول المجلس الوصول إلى حل وسط، فهو - في النهاية - مؤسسة الاتحاد، ولا بد في النهاية من الوصول إلى عملية صنع القرار داخل المجلس، يصل كل وزير ومعه الملف المسؤول عنه الذي تم تحضيره من قبل وزارته.

- ٢ - الممثل الأعلى للاتحاد للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية المشتركة يرأس مجلس الشؤون الخارجية وهو معين لمدة خمس سنوات.
- ٣ - رئاسة مشتركة لثلاث دول (الثلاثي) وتستمر ١٨ شهراً، هذه الرئاسة تتعلق بمختلف اختصاصات المجلس (باستثناء مجلس الشؤون الخارجية).
- ٤ - مجلس وزراء مالية منطقة اليورو رئاسة مجموعة اليورو، وتضم فقط الدول الأعضاء في منطقة اليورو، وتنتخب رئيسها لسنتين ونصف السنة.

الفرع الثاني البرلمان الأوروبي^(٣٦)

نصت المادة ١٠ من معاهدة الاتحاد الأوروبي على:

- ١ - يقوم عمل الاتحاد على أساس الديمقراطية التمثيلية، فالمواطنون يمثلون مباشرة على المستوى الأوروبي في البرلمان الأوروبي، والدول الأعضاء تمثل في المجلس

(٣٦) حسين طلال مقلد، دور المؤسسات فوق القومية في تعزيز تكامل الاتحاد الأوروبي: البرلمان الأوروبي نموذجاً، مجلة المستقبل العربي، العدد ٤٣٣، آذار ٢٠١٥، ص ص ٦٣-٧٩، ص ٦٤.

الأوروبي من خلال رؤسائها أو رؤساء حكوماتها، ويخضعون لمساءلة برلماناتهم القومية، أو مواطنيهم.

٢ - كل فرد له حق المشاركة في الحياة الديمقراطية للاتحاد، وتتخذ القرارات بشكل مفتوح وقريب من المواطنين، وتسهم الأحزاب السياسية، على المستوى الأوروبي، في تشكيل الوعي السياسي الأوروبي، والتعبير عن إرادة مواطني الاتحاد. والاتحاد هو الهيئة التشريعية الوحيدة المتعددة القوميات في العالم، ويمثل جميع "مواطني الاتحاد" البالغ عددهم ٥٠٧ مليون نسمة، حسب المادة ١٤ (٢) من "معاهدة الاتحاد الأوروبي"، "ينتخب أعضاء البرلمان من مواطني الدول الأعضاء، والمقيمين فيها، من غير الأوروبيين، الذين تتوافر فيهم شروط الانتخاب"، هذا يعني أن التصويت يشمل المواطنين غير التابعين لقوميات الدول الأعضاء^(٣٧). في حزيران ١٩٧٩ أجريت أول انتخابات مباشرة للبرلمان الأوروبي، ومنذ ذلك التاريخ أصبح اختيار النواب يجري بالاقتراع العام، بعد أن كانوا يعينون تعييناً من قبل البرلمانات الوطنية، وكانوا أعضاء في تلك البرلمانات في الوقت نفسه^(٣٨).

وبما أن الشعب هو مصدر السلطات، وفق نصوص الدساتير الأوروبية وروحها، فقد أسس الاتحاد الأوروبي ما يعرف بمبدأ المواطنة الكاملة المتساوية الفاعلة من دون تمييز على أي أساس. وقد جاء في المادة ٢٠ من "معاهدة التطبيقات الوظيفية للاتحاد الأوروبي": "كل شخص يحمل جنسية الدول الأعضاء في الاتحاد هو مواطن في الاتحاد، جنسية الاتحاد إضافية، لا تحل محل الجنسية القومية، يجب أن يتمتع مواطنو الاتحاد بالحقوق والواجبات المنصوص عليها في المعاهدات"، وبالتالي يحق للمواطنين الأوروبيين^(٣٩):

- ١ - التحرك والإقامة بحرية داخل أراضي الدول الأعضاء.
- ٢ - التصويت والترشح في انتخابات البرلمان الأوروبي وفي الانتخابات البلدية في الدول الأعضاء، التي يقيمون بها، وفق الشروط المطبقة على مواطني تلك الدول.
- ٣ - التمتع بحق الحماية الدبلوماسية والقنصلية، في أقاليم الدول الثالثة (غير الأعضاء

(٣٧) The European elections; EU legalization, national provisions and civic participation, Study for the AFCE Committee, Directorate-General for internal policies -European parliament 2014, p. 5.

http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/3/8/2/2/?all=1 (٣٨)

Official Journal of the European Union, OpCit -C83/56 (٣٩)

في الاتحاد الأوروبي وغير المرشحة للعضوية فيه) التي لا تمثل قومياً للدولة العضو فيها، من قبل أي دولة عضو أخرى.

٤ - التقدم بالعرائض للبرلمان الأوروبي، لتقديمها للمفوض الأوروبي، والتوجه إلى المؤسسات والأجهزة الاستشارية، بأي لغة من لغات المعاهدة، والحصول على الإجابة باللغة نفسها.

ويرأس البرلمان الأوروبي حالياً مارتين شولتز وهو من الكتلة الثانية في البرلمان الأوروبي "الديمقراطيين الاشتراكيين".

ويعود للبرلمان ثلاثة اختصاصات رئيسية وهي اختصاص تشريعي، اختصاص رقابي، واختصاص مالي يتضمن تصديق موازنة الاتحاد الأوروبي. يحدد البرلمان الأوروبي، بمشاركة مجلس الاتحاد الأوروبي، الميزانية السنوية العامة للاتحاد والموازنة طويلة الأجل، والمعروفة بالإطار المالي المتعدد السنوات، والتي تستمر من ٢٠١٤ حتى ٢٠٢٠، وتحدد سنوياً النفقات والواردات، وله الكلمة الأخيرة في حجم الإنفاق في- الموازنة السنوية^(٤٠).

ويضم البرلمان الأوروبي ٢٠ لجنة برلمانية ولجنتين متخصصتين، تتألف كل منها من ٢٤ و ٧٦ عضواً برلمانياً، تتولى: الموازنات - رقابة الموازنة - والشؤون المالية والاقتصادية والبيئة والشؤون الاجتماعية والعمالة - لجنة البيئة والصحة العامة وسلامة الغذاء، لجنة الصناعة، البحث والطاقة - حماية المستهلك والأسواق الداخلية - السياحة والنقل - التعليم والثقافة - الشؤون القانونية - الشؤون الداخلية والعدل والحريات المدنية - الشؤون الدستورية - المساواة الجنسية وحقوق المرأة - العرائض، لجنة الشؤون الخارجية، لجنة التنمية، لجنة التجارة الدولية، اللجنة الاقتصادية والشؤون النقدية، لجنة التنمية الإقليمية، لجنة الزراعة والتنمية الريفية، لجنة صيد الأسماك، لجنة الثقافة والتعليم، لجنة الشؤون القانونية، لجنة حقوق المرأة والمساواة الجنسية، لجنة العرائض^(٤١).

على الرغم من أن البرلمان الأوروبي يملك سلطة التشريع إلا أنه لا يمتلك

(٤٠) What is the European parliament? -European parliament elections 2009 fact sheet 4-Vivil Society- act4europe.horus.be/.../Fact%20Sheet%204%20-%20What%20is%20..

(٤١) <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20141216STO02054/html/Things-we-learned-in-plenary-EU%27s-2015-budget-Palestine-CIA-torture>.

المبادرة التشريعية التي تمتلكها البرلمانات الوطنية للدول الأعضاء في الاتحاد، فلا يحق له المبادرة إلى اقتراح التشريعات، بل يشارك فقط في عملية صنع القوانين مع المجلس، أو يحق له قبولها أو رفضها، وتعديلها. (للمزيد حول الاختلاف بين البرلمان الأوروبي والمجلس الأدنى في الدول الأعضاء، انظر: الجدول رقم ٤).

الفرع الثالث

الإجراءات التشريعية في الاتحاد الأوروبي^(٤٢)

تقسم الإجراءات التشريعية في الاتحاد الأوروبي إلى عدة أشكال أهمها:

أولاً - الإجراءات التشريعية العادية:

للبرلمان الحق في صنع القرار بالمشاركة مع المجلس، وفي حال رفض البرلمان المصادقة على الإجراء، فالمجلس عندها لا يستطيع اتخاذ القرار، وقد شكلت إجراءات صنع القرار بالمشاركة نسبة ٦٠٪ من التشريع في خلال الفترة النيابية ٢٠٠٩ - ٢٠١٤، وهو الإجراء الذي نصت عليه معاهدة ماستريخت عام ١٩٩٢ وسمي "إجراء صنع القرار بالمشاركة"، وأعدت معاهدة لشبونة ٢٠٠٧ تسميتها "العملية التشريعية العادية"، وأضافت أربعين مجالاً تطبيق فيه صنع القرار بالمشاركة على قدم المساواة بين المجلس والبرلمان، مثل الأمن والحرية والعدل والزراعة والإجراءات المتخذة ضد الجريمة، الذي يمكن فيه حالياً لدولة واحدة أن تجمد القرارات، وبقيت مجالات خارج آلية صنع القرار بالمشاركة مثل الشؤون الضريبية، والأمن الاجتماعي، ومجالات من قانون الأسرة الذي يتوجب الإجماع في المجلس، بالإضافة لمعظم مجالات السياسة الخارجية، فسلطة القرار هنا للدول الأعضاء في الاتحاد.

ويتطلب إجراء المشاركة التصويت بالأغلبية المطلقة في البرلمان، والأغلبية الموصوفة في المجلس (وفقاً لما تم شرحها في فقرة المجلس).

وفقاً للمادة ٢٩٤ من معاهدة التطبيقات الوظيفية تتم عملية صنع القرار من خلال "الإجراء التشريعي الاعتيادي"، حسب المراحل الآتية:

- ١ - في حال تمت الإشارة في المعاهدات إلى إجراءات التشريع الاعتيادي لتبني القانون، فعندها تتخذ الإجراءات التالية.
- ٢ - تتقدم المفوضية الأوروبية بالمقترح التشريعي إلى البرلمان الأوروبي والمجلس.

(٤٢) حسين طلال مقلد، المرجع نفسه، ص ٦٥.

تعد المفوضية القوة المحركة للتكامل الأوروبي، وقد اشترطت المادة ٢٩٤ من (معاهدة التطبيقات الوظيفية للاتحاد الأوروبي) على حصريّة المفوضية في تقديم المقترح التشريعي إلى كل من البرلمان والمجلس. ومن ثم، لا ينوب عن المفوضية في اقتراح التشريعات، أي فرد أو جهاز أو دولة، في إطار إجراء التشريع الاعتيادي، كما أنها المؤسسة الوحيدة التي تقوم بتعديل المقترح التشريعي، باستثناء حالة وحيدة هي تصويت المجلس بالإجماع على هذا التعديل. وتعد سلطة المبادرة، التي تتمتع بها المفوضية، مهمة لتطوير السياسات المشتركة وتقديم عملية التكامل المتعددة القوميات. وفي النهاية فإن جميع السياسات المشتركة، والمقترحات، والتشريعات الأوروبية، والبرامج تصدر عن الأجهزة التشريعية بناء على المبادرات التي تطرحها المفوضية الأوروبية، كممثل للسلطة التنفيذية.

ورغبة في تعزيز دور المواطنين الأوروبيين في صنع القرار، منحت معاهدة لشبونة المواطنين فرص التأثير في مبادرات المفوضية من خلال "حق مبادرة المواطن"، إذ يحق لمليون من المواطنين الأوروبيين من الدول الأعضاء التقدم بمبادرة ودعوة المفوضية الأوروبية إلى الأخذ بها وطرحها لتبني قانون في مصلحة المواطنين، وقد يكون الهدف من هذا القانون هو تنفيذ معاهدات الاتحاد (المادة ١١ من معاهدة التطبيقات الوظيفية للاتحاد الأوروبي). وعلى المفوضية الأوروبية إظهار المصلحة في كل قانون تطرحه، وفي حال رأى المجلس أن هذا المقترح يتعارض مع مصالح دولة يطلب من المفوضية إعادة النظر في المقترح ليشكل خطة مشتركة بين الجانبين (المفوضية والدول الأعضاء). هنا يستطيع المجلس فقط في حال الإجماع تعديل مقترح المفوضية، كما في حال عدم موافقة الأغلبية عليه^(٤٣).

هناك طرق عدة لتصحيح مقترح المفوضية، منها إرسال المقترح في وقت واحد إلى أجهزة صنع القرار، وإلى الأجهزة الاستشارية مثل: المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الذي يتألف من ممثلين عن مؤسسات المجتمع المدني في دول الاتحاد الأوروبي، وخصوصاً ممثلي المنتجين والمزارعين والمهنيين والعمال والنقابات المهنية والمستهلكين (المادة ٣٠١ من معاهدة التطبيقات الوظيفية للاتحاد الأوروبي)، ولجنة المناطق، التي تضم ممثلي الأجهزة المحلية والإقليمية ممن يتولون السلطة المحلية والإقليمية على أساس الانتخاب، ويحاسبون سياسياً أمام ناخبهم (المادة ٣٠٥ من معاهدة التطبيقات الوظيفية للاتحاد الأوروبي). تدرس هذه الأجهزة تأثيرات مقترح

(٤٣) http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/3/8/2/2/?all=1-Decsion-making in CFSP matters.

المفوضية على العمالة، والأبعاد الاجتماعية والإقليمية والبيئية، ويقدمون وجهة نظرها في مقترح المفوضية^(٤٤)، وبالتالي فمقترح المفوضية يمر بفترة قومية وتقنية وعلمية وإدارية، ويتم تعديله وفقاً لذلك، ووفقاً للمصلحة العامة التي تركز عليها المفوضية للجميع؛ فما يحكم الحل الأفضل للمصلحة العامة للدول الأعضاء هو صنع القرار من خلال المجلس والبرلمان الأوروبي، تلك الأجهزة لديها لجان متعددة القوميات، تقوم بدراسة مطولة لجميع مقترحات المفوضية، من وجهة نظر المصالح القومية المختلفة المنخرطة في المشكلة، وكذلك من وجهة نظر البرلمانين والوزراء المختصين، وبالتالي فهذه المقترحات تأخذ وقتاً طويلاً لإقرارها قد يستغرق شهوراً أو سنوات، وفي النهاية، تتحول معظم مقترحات المفوضية إلى قوانين، في حال كانت تتوافق مع رأي الخبراء ومصالح غالبية الدول الأعضاء^(٤٥).

المرحلة الثانية : القراءة الأولى: وتشمل المراحل التالية^(٤٦):

- ٣ - يتبنى البرلمان الأوروبي موقفه في القراءة الأولى ويتواصل مع المجلس.
- ٤ - في حال تبني المجلس موقف البرلمان الأوروبي، فعندها يتبنى من المجلس وفقاً لصياغة البرلمان الأوروبي ومن دون تعديلات.
- ٥ - في حال لم يصادق المجلس على موقف البرلمان الأوروبي، فعندها يتوجب عليه تبني موقفه والتواصل مع البرلمان الأوروبي.
- ٦ - يتوجب على المجلس إعلام البرلمان الأوروبي بأسباب موقفه في القراءة الأولى. وعلى المفوضية إعلام البرلمان الأوروبي بموقفها.

القراءة الثانية :

- ٧ - وتخضع للخيارات التالية :
- أ - في حال، لم يقدم البرلمان الأوروبي أي ملاحظات على مقترح المجلس في غضون شهر، أو لم يصادق على موقف المجلس، فعندها يعد القانون في حكم المتبني، وفقاً لصياغة المجلس.

Ibid.

(٤٤)

Ibid.

(٤٥)

Anne Elizabeth Site, Democratic decision making in the EU technocracy in disguise-Routledge studies on democratizing Europe, Routledge Taylor and francis group, London and New York, 2013, p.58. (٤٦)

- ب - في حال رفض البرلمان الأوروبي بأغلبية أعضائه، موقف المجلس في القراءة الأولى، عندها لا يعد القانون متبنياً.
- ت - في حال، اقترح البرلمان الأوروبي بأغلبية أعضائه تعديلات على موقف المجلس في القراءة الأولى، فعندها يحال النص مع التعديلات إلى المجلس والمفوضية، التي يتوجب عليها تقديم رأي حول تعديلات البرلمان.
- ٨ - يتوجب على المجلس بعد مرور ثلاثة أشهر على تسلم تعديلات البرلمان الأوروبي، التصويت بالأغلبية الموصوفة على :
- أ - في حال كان موقف المفوضية إيجابياً، عندها يتوجب على المجلس المصادقة بالأغلبية الموصوفة على جميع التعديلات، وعندها يتم تبني القانون.
- ب - عدم المصادقة على التعديلات، وعندها يتوجب على رئيس المجلس إعلام رئيس البرلمان لدعوة لجنة التوفيق للاجتماع، ويتوجب عليها الاجتماع خلال ستة أسابيع.
- ٩ - في حال كان موقف المفوضية سلبياً من تعديلات المجلس، فعندها يتوجب على المجلس التصويت بالإجماع على التعديلات التي رأتها المفوضية سلبية.
- التوفيق :**
- ١٠ - تنعقد لجنة التوفيق والتي تتألف من ممثلين من الدول الأعضاء في المجلس أو ممثلين عنهم وعدد متساوٍ من الأعضاء من البرلمان الأوروبي، وتتفق اللجنة على النص المشترك خلال ستة أسابيع، وبعدها يتم إرسال مقترح التوفيق مرة أخرى إلى البرلمان والمجلس للمصادقة عليهما.
- ١١ - تلعب المفوضية دور الوسيط، وتقوم بجميع المبادرات لتقريب وجهات النظر بين المجلس والبرلمان لإيجاد نص مقبول من الطرفين.
- ١٢ - في حال لم تتمكن لجنة التوفيق خلال ستة أسابيع من المصادقة على نص مشترك، فعندها القانون المقترح لا يتم تبنيه.
- القراءة الثالثة^(٤٧) :**
- ١٣ - في حال تمكنت لجنة التوفيق خلال ستة أسابيع من انعقادها من المصادقة على نص مشترك، عندها يتوجب على البرلمان الأوروبي خلال ستة أسابيع المصادقة على النص

من خلال التصويت بالأغلبية من الأعضاء الحاضرين، بينما يتبنى المجلس النص المشترك بالأغلبية الموصوفة، وعندها يتم تبني القانون، أما في حال فشل البرلمان الأوروبي والمجلس في المصادقة على النص المشترك، فعندها لا يتبنى القانون.

١٤ - المهل الواردة في هذا النص ثلاثة أشهر وستة أسابيع، يمكن أن تمتد الأولى إلى شهر والثانية إلى أسبوعين وفقاً لمبادرة البرلمان والمجلس.

فصول خاصة:

١٥ - في حال تمت المبادرة باقتراح النص التشريعي من قبل مجموعة من الدول الأعضاء، بناء على مبادرة البنك المركزي الأوروبي، أو بطلب من محكمة العدل الأوروبية، الفقرة الثانية، الجملة الثانية من الفقرة السادسة، الفقرة التاسعة لا يتم تبنيها. في مثل هذه الحالات، يتوجب على البرلمان الأوروبي والمجلس التواصل مع المفوضية الأوروبية وإعلامها بموقفهما من القراءة الأولى والثانية، وفي حال استدعى الأمر انعقاد لجنة التوفيق تشارك فيها المفوضية الأوروبية.

ومن المقترحات لتفعيل العملية التشريعية بالمشاركة إلغاء اتفاقيات القراءة الأولى، فعملية صنع القرار مبهمة في البرلمان الأوروبي، وستكون أفضل في حال عدم السماح بتوزيع مع تفحص من خلال الوصول لصفقة مع الحكومات القومية في القراءة الأولى. السماح بالقراءة الثانية في جميع الظروف سيحسن المحاسبة والتفحص^(٤٨).

وشهدت معاهدة لشبونة زيادة كبيرة في مجال صنع القرار بالمشاركة بين المجلس والبرلمان (انظر: الجدول رقم ٥).

ثانياً - إجراءات صنع القرار الخاصة:

وهو التشريع الذي يستخدم فيه قاعدة التصويت بالإجماع، خصوصاً في مجالات السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، فجميع الدول يتوجب عليها الموافقة على تبني القانون، وكل دولة لها حق النقض (الفيتو)، وأهم أشكاله:

ثالثاً - الدور الاستشاري للبرلمان:

قسمت المادة ٢٨٩ (٢) من معاهدة التطبيقات الوظيفية للاتحاد الأوروبي صنع القرار إلى قسمين: الأول يتطلب تبني البرلمان وموافقة المجلس، والثاني يتطلب موافقة البرلمان وتبني المجلس بالإجماع التشريع^(٤٩).

(٤٨) Christopher Howarth, Stephan Booth The parliament a failed experiment in - European democracy, Open Europe, May 2014, p.23..

Robert Schutze, OpCit, p. 176.

(٤٩)

وقد شكل الإجراء الاستشاري ٢٠٪ من التشريع في الدورة النيابية ٢٠٠٩ - ٢٠١٤، ويستخدم حالياً في عدد محدود من السياسات، وترسل المفوضية باقتراحها إلى البرلمان الأوروبي والمجلس، لكن في هذه المرحلة يقوم المجلس باستشارة البرلمان رسمياً، ويتبنى المجلس القرار بالإجماع، ومن الأمثلة التشريع في مجالات تعد حساسة لسيادة الدول الأعضاء، قد تكون ذات طابع اقتصادي مثل عمالة المهاجرين القادمين من خارج الاتحاد الأوروبي، والمساومات الجماعية أو ذات طابع اجتماعي مثل حماية العمالة والأمن الاجتماعي، كلها بحاجة إلى إجراء تشريعي خاص يتم تبنيه بالمجلس من خلال التصويت بالإجماع، ويتطلب فقط استشارة البرلمان الأوروبي.

رابعاً - الموافقة: (٥٠)

وهي إجراء تشريعي نادراً ما يستخدمه البرلمان، وقد شكل ١٨٪ من التشريع في الفترة النيابية ٢٠٠٩-٢٠١٤.

يقوم المجلس بأخذ موافقة البرلمان قبل أن يتخذ قرارات محددة تكون غاية في الأهمية. الآلية هنا هي ذاتها كما في الاستشارات، عدا أن البرلمان ليس باستطاعته في هذه المرحلة أن يقوم بطلب تعديل المقترح: "إما الموافقة وإما الرفض". وتتخذ الموافقة بأغلبية الأصوات. أهم القضايا التي تشملها الموافقة: مهمات محددة مرتبطة بالبنك الدولي، تعديل دستور النظام الأوروبي للبنوك المركزية / البنك المركزي الأوروبي، آلية الانتخاب للبرلمان الأوروبي، تصديق المعاهدات الدولية، انضمام دولة جديدة إلى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

ونلاحظ أن هذا الاجراء أقل أهمية من الإجراء التشريعي العادي، فهنا المؤسسة المسيطرة على القرار هي التي تفرض رأيها على القانون، بينما تضطر المؤسسة الأخرى للموافقة.

خامساً - البرلمانات القومية ومبدأ الاستطراد (التبعية) Subsidiarity:

عززت معاهدة لشبونة دور البرلمانات القومية، فقد منحت هذه البرلمانات فرصة التعبير عن رأيها بالمقترح التشريعي المقدم من المفوضية، إذ يمنح كل برلمان قومي ثمانية أسابيع للتعبير عن رأيه في المقترح، ويكون التعبير برأي معلل في حال كان هذا المقترح التشريعي يخرق ما يعرف بمبدأ subsidiarity^(٥١)، الذي يعني موافقة البرلمانات

(٥٠) حسين طلال مقلد، المرجع نفسه، ص ٦٥.

(٥١) ويعرف هذا المصطلح في معجم Long man بأنه السياسة التي تمنح فيها المجموعة الأوروبية حق اتخاذ القرارات للمجموعات الصغرى أي الدول.

القومية على تحرك الاتحاد الأوروبي في حال كانت الأهداف من التحرك يمكن الوصول إليها بشكل أفضل على الصعيد الأوروبي من الصعيد القومي، وإلا ترك الأمر للبرلمانات القومية"، ففي حال اعتبرت ثلث البرلمانات القومية أن هذا المقترح التشريعي يخرق مبدأ الاستطراد (Suubsidarity)، فعندها على المؤسسة أو مجموعة الدول الأعضاء التي اقترحت القانون، مراجعة المقترح التشريعي. في حال كان المقترح يتعلق بشؤون التعاون الشرطي أو الشؤون الجنائية، فعندها المطلوب معارضة ربع البرلمانات القومية، وفي هذه الحالة يمكن لمقترح التشريع سحب تشريعه وهو ما يعرف بالورقة الصفراء، التي تمنح إنذاراً من البرلمانات القومية بأن التشريع يخرق المبدأ أعلاه^(٥٢).

البرلمانات القومية يمكن أن تعارض المقترح التشريعي في حال وجدت أن المقترح يخرق مبدأ توزيع الاختصاص التشريعي، " (ويطلب الإجراء التشريعي العادي معارضة نصف البرلمانات القومية، فعندها تقوم المفوضية بمراجعة المقترح التشريعي وتعديله ليكون مناسباً للبرلمانات القومية، أو إعادة التأكيد عليه من خلال رأي معلل، ويطلب البرلمان والمجلس آراء معللة من البرلمانات القومية والمفوضية، ويجب أن تقدم قبل نهاية القراءة الأولى، وفي حال وجد ٥٥٪ من الدول الأعضاء في المجلس أو أغليته البسيطة أن المقترح يخرق المبدأ، فعندها يسحب المقترح، ويسمى هذا الإجراء بالورقة البرتقالية^(٥٣).

سادساً – الموافقة على الاتفاقيات الدولية :

تخضع الاتفاقيات الدولية للاتفاق بين الاتحاد الأوروبي والأطراف الثالثة سواء كانت دولاً أو منظمات وذلك بالتصويت حسب الأغلبية البسيطة^(٥٤).

ويتوجب على المجلس العودة إلى البرلمان وطلب موافقته لعقد الاتفاقيات الدولية التالية وفقاً لما جاء في المادة ٢١٨ من معاهدة التطبيقات الوظيفية التي تنص على^(٥٥):

"من دون إلحاق الضرر بالشروط الخاصة المدونة في المادة ٢٠٧، الاتفاقيات بين الاتحاد والدول الثالثة أو المنظمات الدولية يجب أن يتفاوض عليها وتعتد بالتوافق وفقاً للإجراءات التالية :

Herman Lelieveldt and Sebastiaan Princen, Opcit, p. 99. (٥٢)

Ibid. 100. (٥٣)

Kristin Archuck - The European parliament - Congressional Research service - (٥٤)
WWW.CRS.gov- July 29, 2013-p.10-11.

Official Journal of the European Union, Opcit -C83-145. (٥٥)

- ١ - يفوض المجلس بافتتاح المفاوضات، وتبني توجيهات التفاوض، والتفويض بتوقيع الاتفاقيات وعقدها.
- ٢ - في حال كان الاتفاق يتعلق بالدرجة الأولى أو على وجه الحصر بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة تقوم المفوضية، أو الممثل الأعلى للاتحاد الأوروبي لشؤون السياسة الخارجية والأمنية المشتركة برفع توصيات إلى المجلس، الذي عليه تبني قرار التفويض بفتح المفاوضات، وتعتمد على موضوع الاتفاق المتصور، وتعيين المفاوض عن الاتحاد أو فريق التفاوض من الدول الأعضاء.
- ٣ - يرسل المجلس توجيهات إلى المفاوض، ويعين لجنة خاصة للتشاور حول مواكبة المفاوضات.
- ٤ - وفقاً لاقتراح من المفاوض، يتبنى المجلس قراراً بالتفويض بالتوقيع على الاتفاقية وفي حال الضرورة، والتطبيق المؤقت قبل دخولها حيز التنفيذ.
- ٥ - يتبنى المجلس قراراً بعقد الاتفاقية بناء على اقتراح من المفاوض.
- ٦ - باستثناء الاتفاقيات التي تتعلق على وجه الحصر بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة، على المجلس تبني القرار بعقد الاتفاقية بعد:
 - أ - الحصول على موافقة البرلمان الأوروبي في الحالات التي تكون فيها الاتفاقية ضمن إطار الاتفاقيات الآتية:
 - i - اتفاقيات الشراكة.
 - ii - اتفاقيات موافقة الاتحاد على الانضمام إلى المعاهدة الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحقوق الأساسية.
 - iii - الاتفاقيات المؤسسة لإطار مؤسساتي محدد بواسطة تنظيم إجراءات التعاون.
 - iv - الاتفاقيات مع تطبيقات هامة تتعلق بالموازنة.
 - v - اتفاقيات تغطي جوانب يطبق فيها الإجراء التشريعي الاعتيادي، أو الإجراء التشريعي الخاص حين تكون موافقة البرلمان الأوروبي مطلوبة.
 - ب - بعد مشاورة البرلمان الأوروبي في الحالات الأخرى. البرلمان الأوروبي يمكن للبرلمان الأوروبي والمجلس، في حالات طارئة، الاتفاق على وقت محدد للموافقة.

عليه تقديم رأيه خلال وقت محدد، يمكن أن يحدده المجلس، ويعتمد ذلك على مدى إلحاح الموضوع، وفي حال لم يرد البرلمان خلال الوقت المحدد يمكن للمجلس أن يتحرك.

- ٧ - عندما يعقد الاتفاق، يمكن للمجلس، ومن دون الإضرار بالفصول ٦، ٥، و٩، تفويض المفاوضات بتصديق الاتفاق باسم الاتحاد، وفقاً للتعديلات التي يجد أنها في مصلحة الاتحاد، والتي يزودهم بها ويتم تبنيها بإجراء بسيط أو بواسطة جهاز مؤسس بواسطة الاتفاق. المجلس يمكنه وضع شروط محددة لتفويض كهذا.
- ٨ - يعمل المجلس من خلال الأغلبية الموصوفة، وبالإجماع، في حال كان الاتفاق يتطلب الإجماع، لتبنيه لتحرك الاتحاد، مثل اتفاقيات الشراكة والاتفاقيات المشار إليها بالمادة ٢١٢ مع الدول المرشحة للانضمام إلى الاتحاد. يعمل المجلس من خلال الإجماع بعقد الانضمام إلى المعاهدة الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحقوق الأساسية، قرار عقد الاتفاقية يجب أن يدخل حيز التنفيذ بعد موافقة جميع الدول الأعضاء وفقاً لما تتطلبه أنظمتها الدستورية.
- ٩ - المجلس، وباقتراح من المفوضية والممثل الأعلى للاتحاد الأوروبي لشؤون السياسة الخارجية والسياسة الأمنية، يتبنى قراراً يرجى تطبيق اتفاقية، وتأسيس مواقف يتم تبنيها لمنفعة الاتحاد كجهاز تضعه الاتفاقية.
- ١٠ - يجب أن يتم إعلام البرلمان الأوروبي بشكل كامل حول جميع مراحل الإجراء.
- ١١ - الدولة العضو، والبرلمان الأوروبي، والمجلس أو المفوضية يمكن لأي منها أن تحصل على رأي محكمة العدل الأوروبية لمعرفة مدى تطابق الاتفاقية مع المعاهدات الأوروبية. عندما يكون رأي المحكمة ضد الاتفاقية، فالاتفاقية عندها لا تدخل حيز التنفيذ من دون أن يتم تعديلها أو مراجعة المعاهدة.

المطلب الثالث

الرقابة على السلطة التنفيذية

تخضع السلطة التنفيذية، في إطار التفويض التشريعي، لرقابة دائمة، فالتفويض التشريعي، على المستوى الجماعي، تضمنه رقابة السلطتين التشريعتين، عبر اللجان المتخصصة - المشكلة من ممثلي الدول الأعضاء - والتي تسمح هكذا بالتحكم بسلطة المفوضية. أما على المستوى الوطني، فإن مراقبة الأوامر يؤمّن لها البرلمان، من خلال إجراء المصادقة. لكن المجلس الدستوري ومجلس الدولة (كما في فرنسا)

يتدخلان أيضاً في مراقبة التشريع بالتفويض، وعلى الرغم من هذه الرقابة الثلاثية على المستوى الوطني، فإننا نشهد مع ذلك نوعاً من الفوضى في القواعد القانونية.

يمارس البرلمان السلطات الاستشارية الآتية وفقاً لما جاء في مواد معاهدة التطبيقات الوظيفية للاتحاد الأوروبي التي أقرتها معاهدة لشبونة، ودخلت حيز التنفيذ في ١ كانون الأول ٢٠٠٩ وأهم هذه السلطات^(٥٦):

- ١ - وفقاً للمادة ٢٢٦ يحق للبرلمان، بطلب من ربع أعضائه، أن يقوم بتشكيل لجنة مؤقتة للتحقيق في حال وجود سوء إدارة أو في تنفيذ قانون الاتحاد، باستثناء ما إذا كانت الحقائق المزعومة قد عرضت أمام محكمة، أو كانت القضية لا تزال موضوع لإجراءات قانونية^(٥٧).
- ٢ - يحق للبرلمان التوجه إلى محكمة العدل الأوروبي في حال وجد أن التشريع لم ينفذ بشكل جيد، ففي عام ٢٠٠٦ اتهم البرلمان المفوضية الأوروبية بأنها اتخذت قراراً خاطئاً يتعلق بمواد خطيرة مضرّة بحياة الإنسان، وبالفعل ألغت المحكمة قرار المفوضية وقررت أن المفوضية فشلت في اتخاذ الإجراءات المناسبة^(٥٨).
- ٣ - يحق للبرلمان طرح الأسئلة على المفوضية الأوروبية والمجلس حول نشاطاتهما.
- ٤ - تخول المادة ٢٢٣ البرلمان الحق في مناقشة التقرير السنوي للمفوضية الأوروبية في جلسة مفتوحة.
- ٥ - وفقاً للمادة ٢٣٤ يستطيع البرلمان إجبار المفوضية على الاستقالة، في حال قامت أغلبية ثلثي الأصوات في البرلمان بتوجيه اللوم للمفوضية، فعندها يتوجب على أعضاء المفوضية الأوروبية الاستقالة كجهاز كامل، كما أن الممثل الأعلى للاتحاد للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية المشتركة يستقبل من واجباته التي يقوم بها ضمن المفوضية، ويبقى المفوضون في وظائفهم ويقومون بتصريف الأعمال الحالية حتى يجري استبدالهم بموجب الفقرة ١٧ من معاهدة الاتحاد الأوروبي^(٥٩).
- ٦ - يصادق البرلمان على تعيين رئيس المفوضية الأوروبية وكامل أعضاء المفوضية الجديدة ونائب رئيس المفوضية، الذي يشغل منصب الممثل الأعلى للاتحاد للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية المشتركة.

(٥٦) حسين طلال مقلد، مرجع سابق، ص ٦٨.

(٥٧) Official Journal of the European Union, Opcit, -C83/150.

(٥٨) Herman Lelieveldt and Sebastiaan Princen, Opcit, p. 68.

(٥٩) Official Journal of the European Union, Opcit, -C83/150.

٧ - والمفوضية مسؤولة أمام البرلمان وعرضة للمساءلة، وقد هيا القانون الأوروبي الموحد عام ١٩٨٧ للتعاون السياسي الأوروبي مكاناً في اتفاقيات المجموعة الأوروبية لأول مرة، فقد مُنحت المفوضية دوراً في جوانب الأمن السياسية والاقتصادية، وأوجب على حكومات المجموعة الأوروبية "ألا تعرقل، أينما كان ممكناً، "تشكيل إجماع" (المادة ٣٠، ١)، (المفوضية الأوروبية ستعنى بضمان الحفاظ على العلاقات الملائمة مع أجهزة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة)، لكل مفوض مجال عمله الخاص في مجالات الشؤون الخارجية والتعليم والنقل. ولكن لا بد من التوقف عند نقطتين:

- ١ - حجب الثقة عن المفوضية يحتاج إلى أغلبية الثلثين في البرلمان، لا الأغلبية المطلقة، كما هو معمول به في أنظمة الدول القومية، وبالتالي فالتوصل إلى حجب الثقة على المستوى الأوروبي أمر معقد، كما هو في الكونغرس الأمريكي^(٦٠).
- ٢ - من الصعب مقارنة المفوضية الأوروبية بالحكومات القومية، فعلى الرغم من أن الجهاز التنفيذي الأساسي للاتحاد الأوروبي يشبه الحكومة القومية، من خلال المفوضين الذين يشبهون في عملهم الوزراء، لكن المفوضية من خلال عملها تخضع لرقابة المجلس، الذي يتألف من الأجهزة التنفيذية في الدول الأعضاء، وبالتالي يرى بعضهم أن المجلس هو حكومة الاتحاد الأوروبي.

المطلب الرابع

الاتحاد الأوروبي بين النظام البرلماني وشبهه الرئاسي

تقوم مشروعية الاتحاد الأوروبي على مصدرين: الأول هو المواطنون الأوروبيون الممثلون في البرلمان الأوروبي من خلال انتخابات تجري كل خمس سنوات. والمصدر الثاني هو حكومات الدول الأعضاء المنتخبة وطنياً بشكل ديمقراطي وتمثل في المجلس الأوروبي والمجلس.

وبالنظر إلى كيفية تصنيف الأنظمة السياسية في الدراسات المقارنة، من خلال العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وهي العلاقة التي تحدد ماهية النظام السياسي وتصنيفه، يمكن الوصول إلى النتائج الآتية حول ماهية النظام السياسي الأوروبي:

(٦٠) لا يوجد في الكونغرس الأمريكي حجب ثقة كون النظام رئاسي ولا يوجد حكومة، كما أنه لا يمكن إجبار الرئيس الأمريكي على الاستقالة باستثناء في حالة توجيه تهمة أخلاقية أو سياسية له فعندها ينظر مجلس الشيوخ بهذه التهمة ويتم عزل الرئيس في حال تمت إدانته وفقاً للفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور الأمريكي.

المطلب الأول النظام شبه الرئاسي

يمتاز النظام شبه الرئاسي بالسمات الآتية:^(٦١)

- ١ - المحافظة على الطابع الثنائي للسلطة التنفيذية، ففي فرنسا تتجسد السلطة التنفيذية في رئاسة الجمهورية والحكومة برئاسة الوزير الأول.
- ٢ - مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، فالحكومة تعد مسؤولة عن أعمالها أمام البرلمان، وبشكل خاص أمام المجلس البرلماني المنتخب مباشرة من قبل الشعب، ومسؤولة دستورياً أمام رئيس الجمهورية.
- ٣ - المحافظة على قاعدة حق السلطة التنفيذية في حلّ المجلس البرلماني، المنتخب مباشرة من الشعب، وذلك للاحتكام إلى الشعب من خلال انتخابات جديدة، في حال وقوع تباين شديد بين الحكومة وهذا المجلس.
- ٤ - اعتماد قاعدة انتخاب رئيس الجمهورية مباشرة من الشعب، ومنحه صلاحيات دستورية خاصة، يمارسها بمفرده، وتصدر القرارات بشأنها بتوقيعه فقط، ودون أن تكون هناك حاجة لأن يشاركه في التوقيع عليها الوزير المختص، أو الوزير الأول. لا يمكن تصنيف النظام السياسي للاتحاد الأوروبي بأنه أقرب إلى النظام شبه الرئاسي، وخصوصاً بعد لشبونة، إذ تم إحداث منصب رئيس دائم للمجلس الأوروبي، ولكن عدم انتخاب رئيس الاتحاد من قبل الشعوب الأوروبية وتعيينه بالتوافق بين قادة الدول الأعضاء في الاتحاد جعل النظام السياسي للاتحاد ليس شبه رئاسي تاماً، كما أن هذا الرئيس يشرف على عمل المجلس، لا على عمل الاتحاد ككل، وبالتالي فهو يختلف عن عمل رؤساء الدول القومية.

المطلب الثاني النظام شبه البرلماني

يمكن وصف الديمقراطية الأوروبية بأنها شبه برلمانية لأسباب أهمها:

- أ - الائتلافات الحاكمة في السياسات المحلية للدول الأعضاء في الاتحاد هي نتيجة للنظام البرلماني الموجود في معظم الدول الأعضاء، ففي الأنظمة البرلمانية، تستطيع

(٦١) محمد عرب صاصيلا، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الأنس للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، ٢٠١٣، ص ١٠٦-١٠٧.

الحكومة أن تعمل فقط في حال كانت تتمتع بدعم أغلبية في البرلمان، إذن، الأحزاب تشكل الائتلافات بهدف تشكيل أغلبية، بينما نلاحظ أنه في البرلمان الأوروبي هذه الائتلافات لا تتمتع بنفس الصلاحيات، مثل الدول الأعضاء، في تشكيل حكومة، فالإتحاد الأوروبي لا يعمل في ظل الأغلبية البرلمانية، كما أن حكومته (المفوضية) يتم اختيار أعضائها من الدول الأعضاء، لا من قبل الأغلبية المسيطرة في البرلمان الأوروبي، وبالتالي فليس هناك حاجة إلى تشكيل ائتلاف حاكم، ولكن هذا لا ينفي المكاسب التي تجنيها المجموعات السياسية من الموافقة على العمل المشترك، والحصول على حصة كبيرة من التصويت لصالحها، إذ نلاحظ أنه منذ تسعينيات القرن الماضي كان التحالف الثلاثي الذي يضم الليبراليين والاشتراكيين وحزب الشعب الأوروبي إضافة إلى الخضر، هو المسيطر على القرارات في البرلمان الأوروبي، وخصوصاً أن هذه الكتل تدعم التكامل الأوروبي، على عكس كتل تعارض التكامل الأوروبي وهي: "مجموعة أوروبا الحرية والديمقراطية المباشرة" و"المجموعة الكونفدرالية لاتحاد اليسار الأوروبي/ اليساريين الخضر الاسكندنافي" و"اتحاد المحافظين والإصلاحيين الأوروبيين" (٦٢).

تأثير الفيدرالية التنفيذية على تشكيل السلطة التنفيذية، فوفقاً للبنية الفيدرالية، نلاحظ أن الحكومات البرلمانية المنتخبة في الدول الأعضاء مقيدة معاً في المجلس الأوروبي الذي لديه واجبات حكومية أساسية، لكن لا يمكن صرف النظر عنها برلمانياً، فهي ترجمة لنتائج الانتخابات التي يكون لها تبعات. وبالنتيجة لهذا الوضع الضبابي، وبنية الصلاحيات المتشابهة، يحدان من مبدأ المحاسبة وهما في الوقت نفسه جوهر وضمان السياسة الفيدرالية التوافقية (٦٣).

ب - يضاف إلى ذلك أن النظام السياسي الأوروبي ليس مطابقاً للنظام البرلماني التقليدي (مثل النظام البرلماني في المملكة المتحدة)، فالمفوضية الأوروبية التي تعد حكومة الاتحاد لا تستطيع إصدار القوانين والتوجيهات، ويلاحظ أن البرلمان بوصفه ممثلاً للمواطنين الأوروبيين، والمجلس الوزاري، بوصفه ممثلاً لحكومات الدول الأعضاء يمكنهما تفويض المفوضية بتبني القوانين غير التشريعية، وذلك

Herman Lelieveldt and Sebastiaan Princen, Opcit, p.164-165. (٦٢)

Philipp Dann, Looking through the federal lens: The Semi-parliamentary Democracy of the EU, 2002, New York University School of Law, NY 10012 (٦٣)
Jean Monnet Working Paper 5/02, THE JEAN MONNET PROGRAM,
Professor J. H. H. Weiler European Union Jean Monnet Chair-p.46-47.

لتكامل أو تعديل عناصر غير هامة في القانون التشريعي " المادة ٢٩٠ من (معاهدة التطبيقات الوظيفية للاتحاد الأوروبي). وقد حددت وظائف المفوضية في هذا المجال في الإطار العام حول تفويضات السلطة (Com/2009/673). وهنا لا بد من توفر شروط كافية لتنفيذ قوانين الاتحاد الأوروبي الملزمة، وهذا يمنح المفوضية سلطة تنفيذ ما نسميه "القوانين التنفيذية" (المادة ٢٩١ من (معاهدة التطبيقات الوظيفية للاتحاد الأوروبي)^(٦٤). في المقابل تستطيع الحكومة البريطانية أن تصدر تشريعات بصيغ مراسيم، ففي حال التفويض من البرلمان تتحول الحكومة البريطانية إلى مؤسسة تشريعية تستطيع خلال مدة معينة (مدة تفويضها من البرلمان) إصدار تشريعات.

ويلاحظ أن الدول القومية تخلت عن جزء من سيادتها للبرلمان الأوروبي، ولكن هذا التنازل محدود، فلا يحق للبرلمان إصدار تشريعات تعد من صميم التشريع الداخلي، مثل تشريعات لها علاقة بقانون السير، فنقل السلطات من الدول الأعضاء إلى الاتحاد لم يرقّ بالاتحاد إلى دولة فيدرالية، فهو يفتقر إلى الدستور الذي ينظم المواطنين، والمواطنون هم من يمنحون الدستور لأنفسهم، ولكن الاتحاد، وفي حال وجود دستور مستقبلي فسيكون ممنوحاً لهم من قبل طرف ثالث. وهو ما دفع الأوروبيين إلى إطلاق مصطلح "فوق قومي" واعتبار الاتحاد الأوروبي نظاماً غير قابل للمقارنة أو "نظام يولد من وحي ذاته" أي لا مثيل له بين الأنظمة القريبة منه Sui generic". وهو مصطلح وسط بين القانون الدولي والقومي، ويجب عن مفهوم جديد للفوق قومية، فالاتحاد ليس دولة فيدرالية، وليس منظمة دولية، هو بين الفيدرالية والكونفدرالية.

(٦٤) http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/3/8/2/2/?all=1-Decsion-making in CFSP matters.

المبحث الثالث

العوائق التي تواجه الاتحاد الأوروبي كنظام سياسي

يواجه النظام السياسي عدداً من العوائق:

المطلب الأول

عوائق من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي

ومن أهمها:

- ١ - الدور الألماني: يرى هابرماس أن الدور الألماني، بعد وصول الحزب الاجتماعي الديمقراطي SDP بزعامة غيرهارد شرويدر في ١٩٩٨ - واستمراره السريع مع المستشارية ميركل منذ ٢٠٠٥ أدى إلى أن أوروبا تحكم من قبل جيل غير طموح وغير مهتم بالناس، وهذا ما دفع ميركل إلى دعمها لأن يحكم الاتحاد الأوروبي من قبل حكومة صغيرة مؤلفة من حلقة من النخب والمتأمرين التابعين لهم والبارعين في التكتيكات المالية والإدارية.
- ٢ - سيطرة دول الاتحاد الأقوى على المناصب الأكثر أهمية، مثل الشؤون الخارجية والمالية وغيرهما، يوضح انعدام المساواة والميل دوماً نحو منح الطرف الأقوى سلطات أكبر في الاتحاد.
- ٣ - كارل هينزبو هرير الكاتب المشهور في مجلة Merkur يجادل في أن توسع الاتحاد من ست دول إلى ٢٨ دولة كل دولة تختلف عن الأخرى، وخصوصاً تلك التي تحمل ذكريات الاتحاد السوفيتي، أدى إلى إدخال ثقافات مختلفة، وبدأ الحديث يتعدّد حول ذاكرة أوروبية واحدة وإرث ثقافي أوروبي مشترك، ما شكل ما يعرف بأزمة الاتحاد الأوروبي. وتحمس هابرماس لفكرة أن ذلك التاريخ هو عملية تعلم ومصدر للقيم الأوروبية، ويرى هابرماس أن تحول الدستور الأوروبي إلى معاهدة لشبونة جعله شكلاً من أشكال الديمقراطية الفوق قومية^(٦٥).

(٦٥) Anson Rabinbach, The good European; on Jurgen Habermas, July 30-August 6 2012, edition of "The nation".

المطلب الثاني

عوائق تواجه السلطة التشريعية في الاتحاد الأوروبي

تتجلى أزمة الديمقراطية في الاتحاد من خلال^(٦٦):

- ١ - مقارنة مع البرلمانات القومية، البرلمان الأوروبي دوره محدود، فهو مستثنى من عدد من مجالات السياسة الهامة وأهمها السياسة الخارجية.
- ٢ - ويتهم الاتحاد الأوروبي بأنه غير ديمقراطي، فقراراته تتخذها فقط ثلاث مؤسسات رئيسية مقيمة في بروكسل ببلجيكا، هي المفوضية الأوروبية ومجلس الوزراء والبرلمان الأوروبي.
- ٣ - قرارات لا ديمقراطية، فالمفوضون، أي أعضاء المؤسسة التنفيذية، أشخاص غير منتخبين، وبالتالي شعوب دول الاتحاد ليست لها كلمة في اختيارهم.
- ٤ - أن مهمة المفوضية الرئيسية تقديم المقترحات، فهذا يعني أن كل قانون يصدره الاتحاد الأوروبي يتم في المفوضية، أي الهيئة غير المنتخبة أصلاً، إذ يتم تحويله إلى مجلس وزراء الاتحاد والبرلمان، وهو الهيئة الوحيدة المنتخبة مباشرة من دافعي الضرائب في دول الاتحاد الأوروبي.
- ٦ - صنع القرار في المجلس وعلى مستوى اللجان التي تجهز القرارات ومراجع القرارات من قبل المفوضية هي في أغلب الأحيان سرية، كما أن هذه الأجهزة لا تخضع لمحاسبة البرلمانات القومية أو البرلمان الأوروبي.
- ٧ - محاسبة الوزراء في المجلس أو رؤساء وقادة الدول الأعضاء في المجلس الأوروبي من قبل برلماناتهم ضعيفة، لأنهم يستطيعون الاختباء خلف ضرورة التوافق مع الوزراء الـ ٢٧ الآخرين أو الزعماء، وبالتالي فهناك صعوبة محاسبة رئيس وزراء إحدى الدول عن مخرجات المجلس الأوروبي، وبالتالي يعاني المجلس والمجلس الأوروبي من مشكلة تعدد الأيدي، فلا يوجد شخص معين يتحمل المسؤولية بل المسؤولية تشاركية بين الجميع.
- ٨ - في النظم البرلمانية المحلية، الأحزاب الفائزة تشكل حكومات، وبالتالي تحدد الانتخابات من سيشكل الحكومة ومن سيصبح رئيس الوزراء، وهذا يعطي الناخبين الخيار الواضح؛ لأن تصويتهم سيحدد من سيكون في السلطة، ولكن في

حالة الاتحاد الأوروبي، المفوضون الذين ينظر إليهم كحكومة للاتحاد، لا تشكل بشكل مباشر على أساس انتخابات البرلمان الأوروبي.

٩ - ٨٠٪ من القرارات في المجلس يتم اتخاذها من قبل المستويات الأدنى، أي من قبل الأجهزة التحضيرية، مثل مجموعات العمل في المجلس والممثلين الدائمين، والإجراءات في هذه الأجهزة تبقى غير معلنة للجمهور وآليات المحاسبة شبه غائبة.

١٠ - هناك فجوة بين المواطنين الأوروبيين والنخب، فبينما المواطنون هم أكثر تشككاً بالمشروع الأوروبي نلاحظ حماسة النخب الأوروبية لهذا المشروع، والنخب هم من يتخذ القرارات على مستوى الاتحاد، لا الجمهور.

١١ - الاحتجاج الرسمي على السياسات يكون غالباً ضد سياسات الحكومات الأوروبية، لا ضد مؤسسات الاتحاد الأوروبي، وبالتالي السياسيون المحليون أكثر تعرضاً للانتقاد من السياسيين الأوروبيين، وهذا يحدث فجوة في الدور الضعيف للمواطنين على صعيد الاتحاد.

١٢ - الأحزاب على صعيد الاتحاد الأوروبي لا تقوم بالدور نفسه الذي تقوم به الأحزاب على الصعيد الوطني، من حيث الروابط بين المواطنين والنظام السياسي. يرى فرايزر نيسلون أن الاتحاد الأوروبي هو هيئة غير ديمقراطية، فالأوروبيون لا يعرفون ممثليهم في الاتحاد الأوروبي المترامي الأطراف، وهذه المعرفة لا تقوم دونها قائمة لتكليف بالتمثيل، فـ «الشعب لا تخلقه القوانين (الاتحادية الأوروبية) بل يولد من رحم التاريخ»^(٦٧).

المطلب الثالث

مواجهة مشكلة الأزمة الديمقراطية الأوروبية

وفي المقابل يرى بعضهم أن الاتحاد يسير قدماً في حل مشكلة الأزمة الديمقراطية لأسباب أهمها^(٦٨):

١ - توسع صلاحيات البرلمان الأوروبي في عملية صنع القرار وخصوصاً لجهة زيادة

(٦٧) لايتيسيا سترو- بونارت، الاتحاد الأوروبي يقسم البريطانيين، الحياة، الأربعاء، ١٨ مايو/ أيار ٢٠١٦، خبيرة في تيارات الرأي والفكر البريطانية، عن «لوبوان» الفرنسية، ٢٠١٦/٥/٥، إعداد منال نحاس.

Herman Lelieveldt Sebastiaan Princen, Opcit. pp.288-289-290.

(٦٨)

كبيرة في عدد السياسات ضمن آلية المشاركة في صنع القرار مع المجلس بعد معاهدة لشبونة.

٢ - الانتقال من الإجماع الاختياري إلى الإجماع الإلزامي بين مواطني الاتحاد الأوروبي، ونلاحظ وجود اختلاف بين الدول، ففي بعض الدول هناك توجه نحو التشكيك بالأوربة، بينما في دول أخرى يتزايد الدعم للمشروع الأوروبي، وبالتالي فلا بد للنخب الأوروبية أن تأخذ بعين الاعتبار الرأي العام عند صنع خيارات تتعلق بالاتحاد الأوروبي.

٣ - الأحزاب الأوروبية أصبح التصويت فيها متقارباً، كما أنها تعمل بشكل مختلف عن الأحزاب المحلية، وهذا ما أسهم في تطويرها، وأصبحت مفتوحة لعضوية المواطنين.

عند الحديث عن ديمقراطية الاتحاد الأوروبي لابد أن نركز على عاملين:

١ - تتألف الديمقراطية من جانبين، الأول هو المؤسسات التي تلعب دوراً هاماً في السياسات وتحدد من سيحكم، فالديمقراطية هي عدد من المؤسسات، يجب أن تقوم بانتخابات حرة وعادلة، وتتمحور هنا حول البرلمان الأوروبي وسلطاته.

٢ - الجانب الثاني للديمقراطية هو التطبيق الذي يحدد كيف تلعب اللعبة السياسية، ويتعلق الأمر هنا بالمجموعات السياسية في البرلمان الأوروبي. وعند تقييم الديمقراطية في الاتحاد لا بد من تقييم الجانبين.

انتقاد عملية صنع القرار في الاتحاد والقول بأنها غير شفافة وناقصة فيجب مقارنتها بالأنظمة السياسية في الدول الأوروبية، ونرى كذلك أنها تفتقر إلى الشفافية ويعتريها بعض النقص، فلا يوجد نظام سياسي مثالي وديمقراطي بشكل كامل.

كتب هابرماس: "الاتحاد الأوروبي لا يتمتع بنفس الشرعية التي تتمتع بها الدول القومية، فهو يفتقر إلى الشعب الأوروبي، ورأى أن مفهوم المواطنة السياسي والأخلاقي في المجتمع الديمقراطي لا يحتاج لأن يكون متجذراً في الأساس الثقافي والتاريخي، فالمواطنون لا يحتاجون إلى الشعور بالانتماء إلى الثقافة والإثنية لدفعهم إلى التصرف بطريقة ديمقراطية وبتضامن مع جيرانهم، وخاصة خلف حدودهم القومية، فهم يتشاركون نفس القيم المدنية والأخلاقية ونفس المؤسسات التي تمكنهم من التواصل والنقاش. عبر التاريخ تطورت الديمقراطية من الوحدات القومية والمحلية والعائلات الحاكمة، وليس هناك من مانع من انتشارها إلى خارج الحدود القومية. يعترف هابرماس بأن المفوضية الأوروبية تقود جهاز حكومة محدودة، لكن هذا الدور لن ينجح، إلا في حال كانت هناك ثقة متبادلة بين الشعب الأوروبي والذي سيمنح

القوة للتضامن المدني بين المواطنين على المستوى فوق القومي، ويرى هابرماس أن هناك ثلاثة أسباب تجعل الاتحاد الأوروبي جماعة عالمية^(٦٩):

- ١ - عندما يزداد انخراط الشعوب في عملية استشارية من الحكم خلف الدولة القومية، فعندها فقط هذه الميزة المعيارية ستصعد ويتوافق عليها.
 - ٢ - الجنسية العالمية، مثل الجنسية الأوروبية، لا تتطلب أثنى عالمية أو هوية قومية، فالمواطنة يمكن أن تتكون على أساس المبادئ المشتركة، مثل حرية التفكير، الوحدة السياسية، والعدل ودولة القانون.
 - ٣ - كما في الاتحاد الأوروبي، الأفراد بشكل عفوي يشرعون للدولة الجديدة كمواطنين لدولهم ومواطنين لرابطة شعوب. ولن تبقى الدول قوى سيادية وتتمتع بالسيادة الكاملة، ولكنها ستعتبر جزءاً من المجتمع الدولي، وبسبب الطابع الفوق قومي والحاجة إلى بنى صريحة، تضامن مواطني العالم لم يعد جزءاً لا يتجزأ من الثقافة السياسية المشتركة.
- ومن الإصلاحات البنيوية لمواجهة العجز الديمقراطي^(٧٠):

- ١ - زيادة دور البرلمانات القومية، وذلك من خلال إقرار ما يعرف بالبطاقة الحمراء التي تسمح للبرلمانات القومية بمقاطعة تشريع الاتحاد الأوروبي المقترح من المفوضية. معاهدة لشبونة طرحت ما يعرف بالبطاقة الصفراء، ولكنها فقط تسمح للبرلمانات القومية بالطلب من المفوضية إعادة النظر في المقترح، ولكن هذا ضعيف وقد استخدم مرتين من قبل مجموعات من البرلمانات القومية. وكان الفيلسوف الألماني هابرماس اقترح إقامة جسر بين السيادة القومية والأوروبية من خلال وجود أعضاء معينين من البرلمان الأوروبي وبنفس الوقت يتولون مقاعد في برلمانات بلادهم القومية الخاصة^(٧١).
- ٢ - انخراط البرلمان الأوروبي بوضع السياسات الخمس التي يهتم بها الناس مثل الصحة والعناية والتعليم والنظام والأمن والتقاعد وسياسة الضمان الاجتماعي والضريبة وعدم تركها للمجلس والاتحاد بشكل عام، فهذه المواضيع يوليها المواطن الأوروبي أهمية خاصة.

Anson Rabinbach, Opcit.

(٦٩)

Christopher Howarth, Stephan Booth, Opcit, p.21-22.

(٧٠)

Nicolas Bergguren and Nathan Gardels, The next Europe toward a federal Union, www.Foreign Affairs.com.July /August 2013.

(٧١)

٣ - امتلاك البرلمان الأوروبي وسائل للحد من تقدم الأحزاب اليمينية المتطرفة، وعدم الاكتفاء باتخاذ إجراءات، مثل المقاطعة السياسية للنمسا، وذلك بعد انضمام حزب هايدر اليميني إلى الحكومة الائتلافية في النمسا عام ٢٠٠٠، وتدعو المادة السابعة من معاهدة لشبونة إلى تعليق عضوية الدولة التي تخرق قيم المعاهدة، وهذا ما سمح بوصول حكومات متطرفة مثل حكومة فيكتور أوربان Viktor Orban في هنغاريا، كما أن المقاطعة ليست الحل بل لا بد من طرق ذكية وذلك عن طريق الضغط السياسي^(٧٢).

٤ - تعزيز دور الشعوب وعدم اللجوء إلى إجراءات يقرها التكنوقراط، فاتخاذ التكنوقراط الأوروبيين للعديد من القرارات من دون العودة إلى الشعب الأوروبي، أدى إلى أزمة ديمقراطية في الاتحاد، فقرار اعتماد اليورو عملة أوروبية في ١٩٩٩ تم اتخاذه من قبل التكنوقراط. فقط السويد والدنمارك أجرتا استفتاء حول هذا الشأن، وكلاهما قال شعباهما لا، كما أن الجهود التي بذلت للمصادقة على معاهدة لشبونة، والتي عززت موقع بروكسل وسلطات الاتحاد، تم إيقافها عندما بدأ الناس يقولون لا، وفي خضم أزمة اليورو أجبرت النخبة الأوروبية كلاً من إيطاليا واليونان على تغيير قادتهما المنتخبين وتعيين تكنوقراط لحل الأزمة وابتكار حلول لها^(٧٣).

٥ - الحد من الدور الألماني في تضخيم السلطة التنفيذية للاتحاد على حساب السلطة التشريعية.

٦ - تعزيز قدرة المواطنين الأوروبيين على محاسبة السلطة التنفيذية المتمثلة بالمفوضية الأوروبية.

٧ - تعزيز دور البرلمان الأوروبي كمجلس تشريعي أدنى، ودور المجلس كمجلس تشريعي أعلى.

خاتمة:

تبين هذه المناقشة أن الاتحاد الأوروبي أقرب إلى دولة منظمة، شبه فيدرالية، من حيث البنى المؤسسية والوظائف، ولديه نظام سياسي مندمج ومتطور، وسياسات

(٧٢) Adam Lebar, Europe's one party states, The return of the dictators, Newsweek, 06, 06, 2014. p. 34-35.

(٧٣) <http://www.economist.com/news/essays/21596796-democracy-was-most-successful-political-idea-20th-century-why-has-it-run-trouble-and-what-can-be-do-What's-gone-wrong-with-democracy>

محددة، تقابل الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية، في الدولة القومية^(٧٤)، ولكنه ليس دولة بالمعنى الكلاسيكي، وقد لا يصبح دولة فيدرالية، وفقاً لما توصلت إليه المحكمة الدستورية الألمانية^(٧٥). وإلى ذلك، يعد الاتحاد الأوروبي تنظيمًا فريداً من نوعه في العالم المعاصر، فهو ليس منظمة حكومية للتعاون بين الدول، على غرار المنظمات الدولية والإقليمية الأخرى الموجودة حالياً في العالم، ولا هو دولة اتحادية مشابهة، على سبيل المثال، للولايات المتحدة الأمريكية، فهو أقرب إلى نموذج الكيان الدستوري الهجين، بين الدولة والاتحاد، يعمل عبر اجتماعات وزارية وجهاز بيروقراطي مشترك.

فالدول الأعضاء في الاتحاد تمارس سيادتها، في بعض المجالات، بشكل مشترك يمكنها من حضور قوي، على المسرح العالمي، ويمنحها قوة وتأثيراً، لا يمكن لأي دولة منها الحصول عليه منفردة. وهذه الشراكة في السيادة تعني، في الواقع، أن الدول الأعضاء تفوض جزءاً من سلطاتها التقريرية إلى المؤسسات المشتركة التي أقامتها، بحيث يمكن أن تتخذ القرارات حول بعض المواضيع ذات المنفعة المشتركة من خلال عملية ديمقراطية تجري على المستوى الأوروبي.

ونظامه السياسي يجسد مبادئ الديمقراطية وحكم القانون وحقوق الإنسان والأسواق الحرة. هذه الأمور كلها تخلق دافعاً لهذه الدول للمحافظة على استدامة هذه الأهداف وتكوين هوية أوروبية، تعزز إمكانية قيام عقد اجتماعي يوحد مواطني الدول الأعضاء، ويترجم من خلال مواطنة أوروبية تتجاوز الحدود القومية للدول الأعضاء. وتخضع لقانون الاتحاد الأوروبي الذي يفرض عليهم التزامات مباشرة ويمنحهم حقوقاً مباشرة في سياق تعامله مع الأوروبيين الأفراد بصرف النظر عن الدول الأعضاء التي يحملون جنسياتها. وفي سبيل ذلك، سيحتاج الاتحاد إلى الاعتراف بأن المصدر الأولي للشرعية الديمقراطية للقوانين الأوروبية هي الشعوب الأوروبية، لكي يتلافى ما في نظامه من ثغرات، وفقاً لما توصلت إليه المحكمة الدستورية الألمانية، منها^(٧٦):

- ١ - جميع سلطات الاتحاد الأوروبي تستمد من الدول الأعضاء.
- ٢ - القانون الأوروبي لا يصبح فعالاً في ألمانيا من دون توصية ألمانية بتطبيق القانون الأوروبي مقابل السيادة الألمانية.

Simon Hix, The study of the European union 11; Opcit, p.,38-65.

(٧٤)

Robert Schutze, Opcit, p. 70-71.

(٧٥)

Robert Schutze, Opcit, p. 70-71.

(٧٦)

- ٣ - في حال كان القانون الأوروبي خارج المدى القومي لا يكون ذا أثر على الصعيد القومي.
- ٤ - الحكم الأخير في تحديد ذلك سيكون المحكمة الدستورية القومية العليا في الدول الأعضاء في الاتحاد.

الجدول :

الجدول رقم ١: نمو صلاحيات البرلمان الأوروبي

١٩٥٨ - المعاهدة المؤسسة للجماعة الاقتصادية الأوروبية	تم اختيار أعضاء الجمعية البرلمانية الأوروبية من قبل برلماناتهم القومية. الجمعية البرلمانية كان يتم استشارتها، وإعطاء آرائها إلى المجلس والحكومات القومية.
في ١٤ شباط ١٩٨٤،	صادق البرلمان الأوروبي، بقيادة سبينيلي Spinelli، على "مسودة معاهدة"، تمنح الاتحاد الأوروبي الجديد شخصية قانونية وتسمح لتنسيق أكبر للتعاون السياسي الأوروبي والعلاقات الخارجية وفقاً للمعاهدة أصبح للمجلس الأوروبي السلطة بتوسيع التنسيق في مجال السياسة الخارجية حول الدفاع وتجارة الأسلحة. وبالرغم من عدم مصادقة الدول الأعضاء على المسودة، فقد صادقوا في ١٩٨٥، وتعهدوا بإصلاح "السوق الأوروبية الموحدة" في ١٧ - ٢٨ شباط ١٩٨٦ ^(٧٧) .
١٩٧٧ - معاهدة بروكسل	ضمنت للبرلمان الحق برفض مجالات من موازنة الجماعة والتدقيق بالحسابات في نهاية السنة
١٩٧٩ - إجراء انتخابات مباشرة لأول مرة	لأول مرة يتم اختيار البرلمانين بشكل مباشر.
١٩٨٧ - القانون الأوروبي الموحد	السلطات التشريعية للبرلمان الأوروبي زادت مع إضافة إجراءات "التعاون والتصديق". زاد دور البرلمان الأوروبي، ومنح سلطة الموافقة على توسع الجماعة (كما جاء في المادة ٢٣٧ من معاهدة تأسيس الجماعة الاقتصادية الأوروبية)، والمصادقة على عقد الاتفاقيات مع الأطراف الثالثة والمنظمات الدولية (والتي أصبحت تعرف باتفاقيات الشراكة) والتي ينتج عنها "حقوق متبادلة ومسؤوليات وتحركات مشتركة وإجراءات خاصة" (المادة الجديدة ٢٣٨ من المعاهدة) ^(٧٨) .

(٧٧) Federiga Bindi, The foreign policy of the European Union assessing Europe's role in the world, The Brookings institution press, Washington, D, C, 2010, p.24.

Federiga Bindi, Ibid, p. 25.

(٧٨)

كما أضيفت المادة ٢٥٢ التي أشارت إلى حق البرلمان في القراءة الثانية بعد تبني المجلس للموقف المشترك، وهذا خفض قدرة المجلس على إسقاط تعديلات البرلمان في القراءة الثانية. وقد طبق ذلك على ١٠ مجالات هامة منها برنامج السوق الموحدة، البرامج البحثية المحددة، وبعض الأمور المتعلقة بالسياسة البيئية والاجتماعية. كما أدخل إجراء موافقة البرلمان، والتي تتطلب مصادقة البرلمان قبل تحرك المجلس على دخول أعضاء جدد للاتحاد واتفاقيات الشراكة والتوسع.	
زادت السلطات التشريعية مع إضافة إجراء الإجراء الرابع وهو "المشاركة في القرار"، والتي أعطت البرلمانين منزلة على قدم المساواة مع الوزراء القوميين من الدول الأعضاء الممثلين في المجلس، إضافة إلى حق البرلمان في المصادقة على كافة أعضاء المفوضية الأوروبية. وعززت معاهدة ماستريخت دور البرلمان الأوروبي من خلال إجراء القرار المشترك، "الذي اقتضى موافقته إلى جانب البرلمان على القوانين، كما منحت الجماعة صلاحيات في مجالات التعليم والشباب والثقافة والصحة العامة، وتعزيزت مؤسساتها من خلال اتساع مجال التصويت بالأغلبية المشروطة^(٧٩)	معاهدة ماستريخت : دخلت حيز التنفيذ في ١٩٩٣
توسع مجال استخدام "صنع القرار بالمشاركة" بين المجلس والبرلمان ليشمل مجالات سياسة أخرى، كما منح البرلمان الأوروبي الحق بالمصادقة على تعيين رئيس المفوضية الأوروبية. وقعت معاهدة أمستردام في ١٩٩٧ ودخلت حيز التنفيذ في عام ١٩٩٩، وتأتي أهميتها كونها منحت البرلمان الأوروبي حق الموافقة على تعيين المفوضية ككل، وقبل ذلك رئيس المفوضية، وقد تعززت سلطة البرلمان في الرقابة البرلمانية بعد استقالة المفوضية الأوروبية عام ١٩٩٩ وتعيين مفوضية جديدة، كما منحت رئيس المفوضية دوراً أساسياً في الرقابة على المفوضية.	معاهدة أمستردام، تم التوقيع عليها في عام ١٩٩٧، ودخلت حيز التنفيذ ١٩٩٩

(٧٩) الاتحاد الأوروبي مقدمة قصيرة جداً، ص ٣٢.

استبدلت المعاهدة إجراء الموافقة بإجماع الآراء، باللجوء للتعاون، المُسمّى بالتعاون المُعزّز بين الدول التي تريد تسريع القرارات في المستوى الأوروبي والسير معاً بسرعة أكبر ولما هو أبعد. كما أيدت بريطانيا، بعد تولي حزب العمال بقيادة طوني بليز رئاسة الحكومة عام ١٩٩٩، الفصل الاجتماعي الذي كان جون ميجور، خلف مارغريت تاتشر، قد رفض مشاركة بريطانيا في الفصل الاجتماعي الذي أقرته معاهدة ماستريخت، وخصوصاً ما يتعلق بالتوظيف، كما عبرت حكومة بليز عن موقف إيجابي من الإصلاحات التي عززت دور البرلمان الأوروبي^(٨٠).	
توسعت المجالات التي يشارك فيها البرلمان في القرار مع المجلس، لتشمل العدالة والشؤون الداخلية والسياسة الصناعية.	٢٠٠٣ - معاهدة نيس
وضعت البرلمان الأوروبي على درجة واحدة من المساواة مع الحكومات القومية (المجلس) ووسعت مجال آلية المشاركة في صنع القرار، وخصوصاً في وضع موازنة الاتحاد الأوروبي والسياسة الزراعية وسياسة العدل والسياسة الداخلية والطاقة. تم تبسيط إجراء التصويت في المجلس، وسع البرلمان الأوروبي صلاحياته التشريعية، إذ أصبح "الإجراء التشريعي العادي" ينطبق على معظم نشاطات الاتحاد، وأصبح له رأي أساسي في الاتفاقيات الدولية. استحداث منصب "الممثل الأعلى للاتحاد للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية المشتركة"، "ويكون نائب رئيس المفوضية ورئيس مجلس الشؤون الخارجية. أسندت أدواراً رسمية إلى البرلمان الوطنية للاعتراض على المقترحات التشريعية وإلى المواطنين الأوروبيين لتقديم التماسات عمل إلى المفوضية. أنهت نظام الركائز، وضمت الركيزتين الثانية والثالثة إلى الأولى، وأعيد تسمية "المعاهدة التي كانت تحكمها لتصبح "المعاهدة المنظمة لعمل الاتحاد الأوروبي". أصبح للمجلس الأوروبي رئيس دائم يحل محل الرئاسة الدورية، التي أصبحت مؤقتة تقتصر على المجلس.	٢٠٠٩ - معاهدة لشبونة

المراجع Christopher Howarth, Stephan Booth, The European Parliament; A failed experiment in pan-European democracy?, Open Europe, May 2014, p. 4.

- الاتحاد الأوروبي مقدمة قصيرة جداً، ص ٣٢-٣٩.

(٨٠) الاتحاد الأوروبي مقدمة قصيرة جداً، ص ٣٥.

الجدول رقم ٢ (الوزن التصويتي للدول الأعضاء في المجلس)

الدولة	الأصوات
فرنسا - ألمانيا - بريطانيا - إيطاليا	٢٩ صوتاً لكل منها = ١١٦
ألمانيا - بولندا	٢٧ صوتاً لكل منها = ٥٤
رومانيا	١٤ صوتاً
هولندا	١٣ صوتاً
التشيك - اليونان - هنغاريا - بلجيكا - البرتغال	١٢ صوتاً لكل منها = ٦٠ صوتاً
السويد - النمسا - بلغاريا	١٠ أصوات لكل منها = ٣٠
الدنمارك - فنلندا - كرواتيا - أيرلندا - ليتوانيا - سلوفاكيا	٧ أصوات لكل منها = ٤٢
لوكسمبورغ - لاتفيا - سلوفينيا - استونيا - قبرص	٤ أصوات لكل منها = ٢٠ صوتاً
مالطا	٣ أصوات
المجموع	٣٥٢ صوتاً

الجدول رقم (٣) التصويت في المجلس بين ١٩٩٥-٢٠١٠

نوع السياسة	ضد	امتناع
الزراعة	١٣,٤٠	٨,٨٨
التجارة	١١,٨٣	٦,٤٢
السوق	٨,٠٣	٦,٤٢
البيئة	٣,٣٥	٣,٨٤
السياسة الاجتماعية	٠,٦٥	١,٦١
السياسة الخارجية والأمنية المشتركة	٠,٢٨	-

المراجع: Wim Van Aken, Voting in the Council of the EU contested decision making in the EU council of ministers 1995-2010 - SIEPS Sept - 2012 - Report No2 - Swedish Institute for E policy studies - Stockholm - p23.

الجدول رقم (٤): السلطات التشريعية للبرلمان الأوروبي مقارنة بالمجلس الأدنى في الدول الأعضاء

التشريع	البرلمان الأوروبي	المجلس الأدنى في الأنظمة البرلمانية
السلطات التشريعية والمصادقة على الموازنة	- لا حق باقتراح التشريعات. - لا كلمة له في إعادة النظر بالمعاهدات. - يستطيع تعديل تشريع الجماعة، لكن فقط يحق له المصادقة على الاتفاقيات الدولية.	- الحق باقتراح التشريعات. - تستطيع تعديل جميع التشريعات. - بحاجة لمصادقته لتعديل الدستور.
الرقابة على السلطة التنفيذية	- يحق له، بطلب من ربع أعضائه، أن يقوم بتشكيل لجنة مؤقتة للتحقيق في حال وجود سوء إدارة أو في تنفيذ قانون الاتحاد. - يحق للبرلمان التوجه إلى محكمة العدل الأوروبية في حال وجد أن التشريع لم ينفذ بشكل جيد. - توجيه الأسئلة إلى المفوضية الأوروبية والمجلس حول نشاطاتهم. - الحق في مناقشة التقرير السنوي للمفوضية الأوروبية في جلسة مفتوحة.	- طرح الأسئلة المكتوبة والشفوية. - يستطيع تحدي القرارات التنفيذية في المحكمة. - يستطيع إجراء تحقيقات برلمانية واستدعاء شهود، وفرض تأديبة القسم عليهم.
تعيين وصرف الجهاز التنفيذي	- انتخاب رئيس المفوضية الأوروبية بناءً على ترشيح المجلس الأوروبي والمصادقة على كامل أعضاء المفوضية الجديدة ونائب رئيس المفوضية والذي يشغل منصب الممثل الأعلى للاتحاد للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية المشتركة. - لا يحدد تشكيل المجلس الأوروبي أو المجلس. - إجبار المفوضية على الاستقالة، في حال قامت أغلبية ثلثي الأصوات في البرلمان بتوجيه اللوم للمفوضية، فعندها يتوجب على أعضاء المفوضية الأوروبية الاستقالة كجهاز كامل. - لا يستطيع إجبار المجلس الأوروبي أو المجلس على الاستقالة	- الحكومة تتشكل وفقاً للغالبية البرلمانية، ويشترط دعم البرلمان لها. - يستطيع حل الحكومة أو إجبار وزير على الاستقالة من خلال التصويت بالأغلبية البسيطة.

Herman Lelieveldt Sebastiaan Princen, The politics of the European Union, Cambridge University press, 2011, p71.

الجدول رقم (٥): تطور سياسات صنع القرار بالمشاركة بين المجلس والبرلمان الأوروبي بعد معاهدة لشبونة

بعد معاهدة لشبونة ^(٨١)	قبل معاهدة لشبونة
مبادرات المواطنين، المحاكم المتخصصة، تجميد الأصول، الرقابة على حركة رأس المال من أو إلى الدول الثالثة، حرية التزويد بالخدمات، العمالة الرسمية والحكومية، خدمات المصالح الاقتصادية العامة، القواعد المالية، مبادئ الإدارة الأوروبية، الاختصاص القضائي لمحكمة العدل الأوروبية حول حقوق الملكية الفكرية، النظام الأساسي لمحكمة العدل الأوروبي، تشويه المنافسة، الحماية المدنية، الرياضة، السياحة، الطاقة، سياسة الفضاء، التعاون الشرطي، الشرطة الأوروبية، مجالات من السياسة التجارية المشتركة، منع الجريمة، الهجرة والرقابة على الحدود، التعاون القضائي في الشؤون الجنائية، التعاون الإداري، العدل الأوروبي، مجال الأبحاث الأوروبي، الزراعة والصيد، النقل، استخدام اليورو، تعديلات على أجزاء محددة من النظام الأوروبي للبنوك المركزية، عمليات المساعدة الإنسانية، التعاون التقني والمالي والاقتصادي مع الدول الثالثة، التفويض والرقابة وتنسيق حماية حقوق الملكية الفكرية، الصناديق، التماسك والبنوية.	منع التمييز على أساس القومية، إجراءات ضد التمييز الجديدة، المواطنة، حرية حركة العمال الأوروبيين والمهاجرين في الجماعة والأمن الاجتماعي، التدريب، حقوق اللجوء، عدم التمييز على أساس الجنسية، التعاون القضائي في الشؤون المدنية، الإجراءات المتعلقة باللاجئين والنازحين: حماية مؤقتة للأشخاص اللاجئين من الدول الثالثة، الرقابة على الحدود: إصدار الفيزا والقواعد المتعلقة بتنظيمها، تأسيس الخدمات والمهن: الاعتراف بالشهادات الجامعية، التوظيف الذاتي والتعديلات على التشريعات القومية، حماية المستهلك، الشبكات الأوروبية العابرة، الدعم المحدود في المجال الصناعي، التعاون التنموي، القواعد النازمة للأحزاب السياسية على المستوى الأوروبي وتمويلها، البيئة، البحث وتبني البرامج البحثية، البرنامج الإطاري للبحث والتنمية التقنية، النقل الدولي، أمن النقل، النقل الجوي والبحري، تحفيز العمالة، التعاون الجمركي، السياسة الاجتماعية، المساواة بين الجنسين، التعاون في محاربة الاستبعاد الاجتماعي، السياسة الاجتماعية، التدريب المهني، الصحة العامة.

Christopher Howarth, Stephan Booth, The European Parliament; A failed experiment in pan-European democracy?, Open Europe, May 2014, p25-26.

(٨١) معاهدة لشبونة أعادت تسمية إجراء المشاركة بصنع القرار ليصبح الإجراء التشريعي الاعتيادي، ويستند إلى مبدأ التماثل بين البرلمان الأوروبي والمجلس، والذي يعني أن كلاهما عليهما الموافقة على المقترح التشريعي.

المراجع

الكتب باللغة الإنكليزية :

- Anne Elizabeth Site, Democratic decision making in the EU technocracy in disguise-Routledge studies on democratizing Europe, Routledge Taylor and Francis group, London and New York 2013.
- Anson Rabinbach, The good European; on Jurgen Habermas, July 30- August 6. 2012, edition of The nation.
- Christopher Howarth, Stephan Booth, The parliament a failed experiment in -European democracy, Open Europe, May 2014.
- Federiga Bindi, The foreign policy of the European Union assessing Europe's role in the world, The Brookings Institution press, Washington, D.C, 2010.
- Herman Lelieveldt and Sebastiaan Princen, The politics of the European Union, Cambridge University press, 2011.
- Robert Schutze, European constitutional law, Cambridge university press, 2012.
- Simon Hix, The political system of the European union, Second edition, Palgrave, 2004.
- Stoivios Petrovas, Parliamentary democracy in the Lisbon treaty, Dissertation.com-BocaRaton, Florida, USA, 2011.
- Stud Guide for European parliament and European Council Hamburg model united nations 5-8 December 2013, Hamburg, Germany -www.Hammun.de
- Wim Van Aken, Voting in the Council of the EU contested decision making in the EU council of ministers 1995-2010 - SIEPS Sept-2012 -Report No2 -Swedish Institute for E policy studies -Stockholm.

المجلات باللغة الإنجليزية:

- Adam Lebar, Europe's one party states, The return of the dictators, Newsweek, 06,06,2014.
- Nicolas Bergguren and Nathan GardelsÀ The next Europe toward a federal UnionÀ www. Foreign Affairs.com. July /August 2013.
- Philipp Dann, Looking through the federal lens: The Semi-parliamentary Democracy of the EU 2002, New York University School of Law, NY 10012 Jean Monnet Working Paper 5/02, THE JEAN MONNET PROGRAM, Professor J. H. H. Weiler European Union Jean Monnet Chair-
- Simon Hix, The study of the European union 11; new governance 'agenda and its rival, Journal of European public policy, 5(1) a.
- The European elections;EU legalization, national provisions and civic participation, Study for the AFCO CommitteeÀ Directorate-General for internal policies -European parliament 2014.

مواقع الإنترنت:

- <http://www.economist.com/news/essays/21596796-democracy-was-most-successful-political-idea-20th-century-why-has-it-run-trouble-and-what-can-be-do> -What's gone wrong with democracy
- http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/3/8/2/2/?all=1-Decsion-making in CFSP matters
- http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/3/8/2/2/?all=1
- <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room /content/20141216STO02054/html/Things-we-learned-in-plenary-EU%27s-2015-budget-Palestine-CIA-torture>
- Official Journal of the European Union, Consolidated ver-

sion of the treaty on the functioning of the European Union,
30. 3.2010 -C83/56

- What is the European parliament? -European parliament elections 2009 fact sheet 4-Vivil Society -act4europe.hor-us.be/.../Fact%20Sheet%204%20-%20What%20is%20.

الكتب باللغة العربية

- أنتوني غدنز - علم الاجتماع - ترجمة الدكتور فايز الصياغ -مركز دراسات الوحدة العربية - المنظمة العربية للترجمة - ٢٠٠٥.
- أنتوني جيندنز، سلسلة العلوم الاجتماعية، الطريق الثالث تجديد الديمقراطية الاجتماعية، ترجمة: أحمد زايد، محمد محي الدين، مراجعة: محمد الجوهري، الهيئة المصرية للكتاب ٢٠١٠.
- جابرييل إيه. ألموند، جي. بنجهام باويل الابن، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر نظرة عامة، ترجمة: هشام عبدالله، مراجعة: سمير نصار، الدار الأهلية للنشر والتوزيع، لبنان، ١٩٩٨.
- جيمس دورتي، روبرت بالاستغراف، النظريات المتضاربة في العلاقات الدولية، ترجمة: وليد عبد الحي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، كانون الأول ١٩٨٥.
- جون بيندرو وسايمون أشروود، الاتحاد الأوروبي... مقدمة قصيرة جداً، ترجمة: خالد غريب علي، مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة، القاهرة ٢٠١٥.
- هنري كسنجر، النظام العالمي تأملات حول طلائع الأمم ومسار التاريخ، ترجمة: د. فاضل جتكر، دار الكتاب العربي، بيروت، لبنان، ٢٠١٥.

المجلات والجرائد

- آرنو لوبارمانتييه، بعض يرثي أوروبا وبعض آخر يداويها باندماج سياسي ومالي، الحياة، الأربعاء، أبريل / نيسان عن «لوموند» الفرنسية (ملحق «إيديه»)، ٢٠١٦/٤/٩، إعداد: منال نحاس.
- حسين طلال مقلد، دور المؤسسات القومية في تعزيز تكامل الاتحاد الأوروبي: البرلمان الأوروبي نموذجاً، مجلة المستقبل العربي، العدد ٤٣٣، آذار ٢٠١٥.
- كريستوف بولي وكريستوف شودت، شدّ حبال أوروبي بين يونكر ومركل،

- الحياة، الأربعاء، فبراير/ شباط، صحافيان، عن «شبيغل أونلاين» الألمانية، ١٠/ ٢/ ٢٠١٥، إعداد منال نحاس.
- لايتيسيا سترو- بونارت، الاتحاد الأوروبي يقسم البريطانيين، الحياة، الأربعاء، مايو/ أيار، خبيرة في تيارات الرأي والفكر البريطانية، عن «لوبوان» الفرنسية، ٥/ ٥/ ٢٠١٦، إعداد: منال نحاس.
- هنري أوبردورف، معاهدة لشبونة هل هي بالنسبة للاتحاد الأوروبي خروج من أزمة، أم أكثر من ذلك، مجلة القانون العام وعلم السياسة، م ق ع ٢٠٠٨ العدد الثالث، ترجمة: د. محمد عرب صاصيلا، مجلة المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ص ٦١٩-٦٢٨.