

"عمليات صنع القرار في الإتحاد الأوروبي"

إعداد الباحث:

مازن محمد حكمت المحمد الحر

إشراف:

دكتور علي خليفة



<https://doi.org/10.36571/ajsp8222>

الملخص:

يُعدّ الاتحاد الأوروبي أحد أبرز النماذج المعاصرة للتكامل الإقليمي، إذ يجمع بين الأبعاد السياسية والاقتصادية في إطار مؤسسي متماسك ومتطور. بدأت مسيرته الفعلية عام 1993 مع دخول معاهدة ماستريخت حيز التنفيذ، والتي شكّلت نقطة تحول من مجرد تكتل اقتصادي إلى مشروع يسعى لتحقيق وحدة سياسية شاملة. ومنذ ذلك الحين، سعى الاتحاد إلى بناء نظام متكامل لاتخاذ القرار يجمع بين الطابع الديمقراطي والفعالية التنفيذية، ضمن هيكل مؤسسي معقد ومترابط.

وتقوم ثلاث مؤسسات رئيسية بدور محوري في هذه المنظومة: البرلمان الأوروبي، الذي يُنتخب مباشرة من قبل المواطنين الأوروبيين، ويؤدي وظائف تشريعية ورقابية؛ المجلس الأوروبي، الذي يحدد الاتجاهات الكبرى للسياسات العامة ويجمع بين قادة الدول الأعضاء؛ والمفوضية الأوروبية، التي تمثل الذراع التنفيذية للاتحاد وتحكّر في العديد من المجالات حق المبادرة التشريعية.

إلى جانب هذه المؤسسات، تلعب هيئات أخرى أدوارًا مساندة ومتكاملة، مثل محكمة العدل الأوروبية التي تضمن احترام القانون الأوروبي، وديوان المحاسبة الذي يراقب شفافية الإنفاق، والبنك المركزي الأوروبي الذي يشرف على السياسة النقدية. وتتم عملية اتخاذ القرار عبر ثلاث مراحل رئيسية: مرحلة الإعداد، التي تقودها المفوضية عبر صياغة المقترحات؛ مرحلة الاستشارة، حيث تُناقش وتُعدّل المقترحات داخل كل من البرلمان والمجلس؛ ثم مرحلة الإقرار، التي تعتمد غالبًا على تصويت بالأغلبية الموصوفة أو المزدوجة وفق طبيعة القرار.

وقد شهدت هذه الآليات تطورات ملحوظة بمرور الزمن، لا سيما عبر المعاهدات المتتالية، مثل معاهدات نيس والدستور الأوروبي ومعاهدة لشبونة التي أدخلت تعديلات جوهرية، أهمها توسيع صلاحيات البرلمان الأوروبي، وتقيد استخدام حق النقض أي الفيتو، وإدخال آلية "الأغلبية المزدوجة" التي تتطلب موافقة 55% من الدول تمثل 65% من سكان الاتحاد. ورغم تعقيد البنية المؤسسية، إلا أن الاتحاد الأوروبي يواصل سعيه نحو تعزيز الكفاءة، وترسيخ المشاركة الديمقراطية، وتقوية وحدته الداخلية لمواجهة التحديات العالمية، مما يجعل من تجربته نموذجًا فريدًا في مسار التكامل بين الدول.

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

المقدمة:

يُطلق اسم الاتحاد الأوروبي على الكيان الذي جاء ليحل محل الجماعة الاقتصادية الأوروبية أو ما كان يُعرف بالسوق الأوروبية المشتركة، وذلك ابتداءً من نوفمبر عام 1993، بعد دخول معاهدة ماستريخت حيز التنفيذ. مثّل هذا الحدث نقطة تحول جوهرية في مسار التوحيد الأوروبي، إذ لم تعد أهداف الاتحاد محصورة في الجانب الاقتصادي، بل توسعت لتشمل السعي نحو تكامل سياسي شامل أيضًا. واليوم، يُعدّ الاتحاد الأوروبي واحدًا من أبرز القوى الاقتصادية على مستوى العالم، بفضل حجم تبادلاته التجارية الواسعة وشبكة علاقاته الخارجية المتنوعة، مما جعله منافسًا قويًا لكبرى الاقتصادات العالمية في الساحة الدولية. وتُعتبر التجربة الأوروبية من أنجح تجارب التكامل الإقليمي في العصر الحديث، حيث تضم شراكة فريدة بين 27 دولة من القارة الأوروبية، تجمعهم مصالح سياسية واقتصادية مشتركة. وفي هذا السياق، تبرز أهمية عملية اتخاذ القرار داخل الاتحاد، باعتبارها الركيزة التي تُبنى عليها السياسات المستقبلية والتوجهات الاستراتيجية.

أما عن مفهوم اتخاذ القرار، فيُقصد به تلك العملية التي يتم من خلالها اختيار أنسب حل من بين مجموعة من البدائل المختلفة، بهدف تحقيق نتيجة مرجوة أو تجنب ضرر محتمل (Snyder, 2000)¹. وتعتمد هذه العملية على معايير موضوعية تساعد في تحليل الخيارات ومقارنتها، واختيار الأنسب منها. ولكي يكون القرار فعالاً، لا بد أن يستند إلى قناعة عقلانية مبنية على فهم عميق لمضمونه وتوقعات دقيقة للنتائج التي قد تترتب عليه، سواء كانت إيجابية أم تنطوي على بعض المخاطر. (مقلد، 1982)

يأتي اختيار موضوع عمليات صنع القرار في الاتحاد الأوروبي انطلاقاً من الحاجة المتزايدة لفهم الآليات التي يقوم عليها اتخاذ القرار داخل الاتحاد، خصوصاً في ظل تعقيد بنيته المؤسسية وتعدد المستويات التي تشارك في صياغة السياسات العامة. وقد شكّل الاهتمام الشخصي بتجارب التكامل الإقليمي، وخاصة النموذج الأوروبي الذي يُعد الأكثر تطوراً واستقراراً حتى اليوم، دافعاً أساسياً للتعمق في هذا الحقل من الدراسة.

وتتبع أهمية هذا البحث من كونه يسلط الضوء على جوهر العمل الأوروبي المشترك، ألا وهو نظام اتخاذ القرار، والذي يمثل العمود الفقري في توجيه سياسات الاتحاد وتحديد مواقفه في الداخل والخارج. بالإضافة إلى أن تحليل الأدوار التي تلعبها مؤسسات كالمفوضية الأوروبية، والمجلس الأوروبي، والبرلمان الأوروبي، يُسهم في توضيح طبيعة التوازن بين مصالح الدول الأعضاء والمصلحة الأوروبية المشتركة. هذا الفهم يُعدّ أساسياً لأي محاولة لتقييم أداء الاتحاد أو استشراف مستقبله السياسي والاقتصادي.

كما يهدف هذا البحث إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، أبرزها: تحليل بنية المؤسسات الأوروبية المعنية بصنع القرار، وتفسير كيفية توزيع الأدوار والمسؤوليات بينها، بالإضافة إلى فهم التفاعلات القانونية والسياسية التي تؤدي إلى اتخاذ قرارات ملزمة.

من الناحية المنهجية، يعتمد هذا البحث على المنهجين: الوصفي والتحليلي، حيث يتم تقديم صورة شاملة عن الإطار القانوني والمؤسسي للاتحاد الأوروبي، وتحليل آليات عمله استناداً إلى المعاهدات والنصوص الرسمية، إضافة إلى الدراسات العلمية الحديثة.

ومن هنا، تبرز الإشكالية الأساسية التي يسعى هذا البحث للإجابة عنها: كيف تؤثر بنية مؤسسات الاتحاد الأوروبي في عملية اتخاذ القرار وتوجيه سياساته العامة؟ وما هي القواعد القانونية والآليات التي يعتمدها الاتحاد للوصول إلى قراراته.

المبحث الأول: الهيكلية المؤسسية للاتحاد الأوروبي:

الاتحاد الأوروبي لا يُعد دولة اتحادية ولا منظمة دولية تقليدية، بل هو إطار تتعاون من خلاله الحكومات الأوروبية لمعالجة القضايا المشتركة بطريقة ديمقراطية على المستوى القاري. ومن أجل تحقيق هذا الهدف، أنشأت الدول الأعضاء مؤسسات وهيئات خاصة، وفوّضتها صلاحية اتخاذ القرارات نيابة عنها. كما التزمت هذه الدول باتباع نهج موحد في مواجهة التحديات، وذلك عبر تنظيم مؤتمرات دورية يتم من خلالها صياغة وتعديل الاتفاقيات التي يقوم عليها كيان الاتحاد. (نون، 2018)

الفرع الأول: المؤسسات الأساسية:

نتناول في هذا الفرع المؤسسات الأساسية في الاتحاد الأوروبي.

الفقرة الأولى: البرلمان الأوروبي

يُعد البرلمان الأوروبي² هيئة رقابية واستشارية تُشرف على أداء المفوضية الأوروبية وتمنح الثقة لأعضائها. يُنتخب أعضاؤه كل خمس سنوات عبر اقتراع شعبي في دول الاتحاد الأوروبي، وذلك لضمان تمثيل مصالح المواطنين الأوروبيين والدفاع عنها. وتتمثل المهمة الأساسية للبرلمان في المصادقة على التشريعات الأوروبية، انطلاقاً من المقترحات المقدمة من المفوضية الأوروبية، ويتقاسم هذه الصلاحية مع مجلس الاتحاد الأوروبي.

كما يتشارك البرلمان والمجلس الأوروبي في سلطة اعتماد الميزانية السنوية للاتحاد. (DEVIN، 2005) تُعقد جلساته العامة الكبرى مرة واحدة سنوياً. ومن المهم الإشارة إلى أن القوانين الوطنية في دول الاتحاد لا تسمو على صلاحيات البرلمان الأوروبي، الذي يُعتبر الجهة المعنية بصياغة مشاريع القوانين، وفق مبدأ "ما بعد السيادة" (post-souveraineté). (علوان، 2002)

يتمتع البرلمان بحق الاطلاع على المعلومات والبيانات من مختلف مؤسسات الاتحاد، ويلعب دوراً استشارياً، حيث تُلزم رئاسة الاتحاد بالتشاور معه بشأن الاستراتيجيات العامة المُرتقب اتباعها. وله كذلك حق مناقشة المجلس بشكل دوري. ومع مرور الوقت، توسعت صلاحيات البرلمان نتيجة التطورات في الاتفاقيات والمعاهدات، مما عزز مكانته السياسية على غرار البرلمانات الوطنية.

وتُختصر مهامه الرئيسية بثلاث وظائف أساسية: التشريع، والموافقة على الميزانية، والمراقبة. كما يناقش البرلمان بانتظام سبل تطوير السياسة الخارجية والأمنية للاتحاد الأوروبي.

يُضطلع البرلمان الأوروبي بأدوار متعددة وفقاً للأعمدة الثلاثة التي يقوم عليها الاتحاد الأوروبي، وهي: ركيزة الجماعة الأوروبية، وركيزة السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، وركيزة العدالة والشؤون الداخلية.

الفقرة الثانية: اختصاصات البرلمان الأوروبي:

يمارس البرلمان الأوروبي ثلاث سلطات رئيسية، وهي السلطة التشريعية، والإشراف على الميزانية، ومراقبة التنفيذ، وذلك على النحو التالي :

أولاً: السلطة التشريعية:

في البداية، اقتصر دور البرلمان الأوروبي على المهام الاستشارية، غير أن مكانته تطوّرت تدريجياً، لا سيما بعد اعتماد انتخاب أعضائه عن طريق الاقتراع المباشر اعتباراً من عام 1979. وقد تم تعزيز سلطاته التشريعية تدريجياً من خلال تبني آليات مثل "إجراء التعاون"،

² يقع مقر البرلمان الأوروبي في مدينة ستراسبورغ الفرنسية التي لا تبعد كثيراً عن الحدود الألمانية .

و"إجراء المشاركة"، و"إجراء الموافقة"، والتي تم إقرارها ضمن الإطار القانوني لكل من "معاهدة القانون الأوروبي الموحد" لعام 1986، و"معاهدة ماستريخت" لعام 1992، و"معاهدة أمستردام" لعام 1997. وهكذا، تعززت الصلاحيات التشريعية للبرلمان الأوروبي بشكل واضح مقارنة بموقعه الأصلي المحدود.

فيما يلي استعراض لأهم هذه الإجراءات:

أ. إجراء الاستشارة (القراءة الفردية):

يمر القرار في هذا الإجراء بثلاث مراحل أساسية: مرحلة الإعداد، تليها مرحلة الاستشارة، ثم مرحلة الإقرار النهائي. تبدأ العملية بقيام المفوضية الأوروبية بصياغة مشروع قانون، تُحيله لاحقًا إلى المجلس الوزاري. في هذه المرحلة، يتعين على المجلس أن يبت في ما إذا كان يجب عليه الرجوع إلى البرلمان الأوروبي أو إلى هيئات أخرى لأخذ الرأي قبل التصويت. وفي حال تطلب الأمر ذلك، تُرسل المسودة إلى البرلمان أو الجهات المعنية لإبداء ملاحظاتها. أما إذا لم يتبع هذا المسار، فإن القرار قد يكون عرضة للإلغاء أو الطعن القانوني. (رسول، 2007)

مع ذلك، لا يلزم المجلس الوزاري عادة بالأخذ برأي البرلمان أو الأطراف الأخرى، إذ يعتبر رأيهم استشاريًا في أغلب الحالات. وفي المرحلة الأخيرة، يُطرح مشروع القانون للتصويت داخل المجلس، ويُعتمد إما بالإجماع أو بالأغلبية الموصوفة، وفقًا لما تحدده المعاهدة المؤسسة، ليُنشر لاحقًا في الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي.

ب. إجراء التعاون (قراءتان):

بموجب هذا الإجراء، تتولى المفوضية الأوروبية تقديم مشروع القانون إلى كل من البرلمان الأوروبي والمجلس الوزاري في آن واحد. يقوم البرلمان بمناقشة المشروع ويصدر رأيه بشأنه، وقد يُدخل عليه تعديلات قبل أن يُحيله إلى المجلس.

يصدر المجلس الوزاري بعد ذلك موقفًا مشتركًا يتم التوصل إليه عبر "الأغلبية الموصوفة"، ثم يُعاد المشروع إلى البرلمان مرفقًا بموقف المجلس الموحد. في هذه المرحلة، يُمنح البرلمان مهلة ثلاثة أشهر لاتخاذ قرار بشأن الرأي المشترك، وله ثلاث خيارات: القبول، الرفض، أو اقتراح تعديلات إضافية. في حال وافق البرلمان على الرأي المشترك، أو لم يُصدر أي رد خلال المهلة المحددة، يُعتمد المشروع كما ورد من المجلس بالأغلبية الموصوفة. أما إذا قرر البرلمان رفض الرأي المشترك، فلا يمكن للمجلس اعتماد المشروع إلا بالإجماع. وإذا اختار البرلمان تعديل الرأي المشترك، يُعاد المشروع مجددًا إلى المفوضية، التي تملك صلاحية قبول التعديلات أو رفضها. بناءً على موقف المفوضية، يُحال المشروع مرة أخرى إلى المجلس الوزاري، الذي يمكنه إقراره بالإجماع إذا رفضت المفوضية التعديلات، أو بالأغلبية الموصوفة إذا تم قبولها.

بهذا الشكل، يُظهر إجراء التعاون توازنًا في الصلاحيات بين البرلمان والمجلس والمفوضية، مما يعكس تطورًا تدريجيًا نحو مزيد من المشاركة البرلمانية في عملية التشريع داخل الاتحاد الأوروبي.

ج. إجراء المشاركة (ثلاث قراءات):

وفقاً لهذا الإجراء، تبدأ المفوضية الأوروبية بتقديم مشروع القانون المقترح إلى البرلمان الأوروبي، الذي يتولى دراسته في القراءة الأولى، ثم يُحيله إلى المجلس الوزاري. يقوم المجلس، من جانبه، بصياغة رأي مشترك باستخدام آلية "الأغلبية الموصوفة"، ويرفقه بأسباب وتبريرات موقفه، ثم يُعيد المشروع إلى البرلمان لإجراء القراءة الثانية. (عبيد، 2008)

يُمنح البرلمان مهلة ثلاثة أشهر لاتخاذ أحد القرارات التالية: الموافقة على الرأي المشترك، أو رفضه، أو اقتراح تعديلات جديدة عليه. فإذا أبدى البرلمان موافقته، أو لم يُصدر قراراً خلال المهلة المحددة، يُعتبر المشروع مُعتمداً من قبل المجلس وفقاً للرأي المشترك وبالأغلبية الموصوفة.

أما إذا رفض البرلمان الرأي المشترك بالأغلبية المطلقة، فلا يمكن للمجلس تمرير المشروع حتى ولو بالإجماع. في هذه الحالة، يتم تشكيل لجنة تسوية (لجنة التوافق) تضم عدداً متساوياً من ممثلي المجلس والبرلمان بهدف الوصول إلى صيغة توافقية للمشروع.

في حال نجحت لجنة التوافق في التوصل إلى اتفاق، يُعرض النص التوافقي مجدداً على البرلمان للمصادقة عليه في القراءة الثالثة، ثم يُحال إلى المجلس ليتم إقراره بالأغلبية الموصوفة. أما إذا فشلت اللجنة في تحقيق توافق، يُحال المشروع إلى البرلمان مرة أخرى لتأكيد رفضه، مما يؤدي إلى إسقاط المشروع نهائياً، حيث لا يمكن للمجلس إقراره حتى بالإجماع. وفي حال قرر البرلمان تعديل الرأي المشترك، تُحال التعديلات إلى المفوضية الأوروبية التي تملك صلاحية قبولها أو رفضها. بعد ذلك، يُعاد المشروع إلى المجلس، الذي يمكنه تبنيه بالإجماع إذا رفضت المفوضية التعديلات، أو بالأغلبية الموصوفة إذا قبلتها. بهذا الإجراء، يُمنح البرلمان دوراً فاعلاً ومتقدماً في العملية التشريعية، ويُجسد مبدأ الشراكة المتكافئة بين مؤسسات الاتحاد في سن القوانين.

وفي حال رفض المجلس تعديلات البرلمان، بغض النظر عن موقف المفوضية منها، يُصار إلى تشكيل "لجنة التوافق" بهدف التوصل إلى صيغة مشتركة بين الطرفين بشأن المشروع المطروح.

إذا نجحت اللجنة في صياغة اتفاق، يُحال النص المتوافق عليه إلى كل من البرلمان والمجلس للمصادقة عليه. وفي حال تم التأكيد عليه من الطرفين، يُمكن للمجلس حينها اعتماد المشروع باستخدام الأغلبية الموصوفة. أما إذا فشلت اللجنة في تحقيق التوافق، يُحال المشروع إلى البرلمان للتصويت على رفضه بالأغلبية المطلقة. وعندها يُعد المشروع لاغياً، ولا يملك المجلس صلاحية تمريره حتى ولو حظي بإجماع أعضائه. (الجزيرة، 2024)

د. إجراء التصديق (الاعتماد):

يُعد هذا الإجراء من الأدوات التي يستخدمها البرلمان الأوروبي في المراحل النهائية لإقرار بعض الصكوك القانونية الخاصة، لا سيما الاتفاقيات الدولية التي يعقدها الاتحاد الأوروبي. ويقتصر دور البرلمان في هذا الإجراء على القبول أو الرفض فقط، دون أن تكون له صلاحية تعديل مضمون الاتفاقيات أو النصوص المعروضة عليه.

يُستخدم إجراء التصديق في سياقات متعددة، من بينها: الموافقة على تعيين رئيس المفوضية وأعضائها، إقرار شروط الاتفاقيات الدولية، كحالات انضمام دول جديدة إلى الاتحاد، أو اعتماد النظام الانتخابي الموحد لانتخاب أعضاء البرلمان الأوروبي، وكذلك في كل ما يتعلق بمهام البنك المركزي الأوروبي وسلطاته. (رسول، 2007)

الفرع الثاني: الصلاحيات الرقابية

يتضمن هذا الفرع سلطة مراقبة التنفيذ وسلطة إقرار الموازنة.

الفقرة الأولى: سلطة مراقبة التنفيذ :

يمتلك البرلمان الأوروبي صلاحيات رقابية واسعة تشمل أنشطة مؤسسات الاتحاد الأوروبي بشكل عام، وتتركز بشكل خاص على أعمال المفوضية الأوروبية. إذ يملك البرلمان حق المصادقة على تعيين رئيس المفوضية وأعضائها، كما يحق له حجب الثقة عنها إذا حصل على أغلبية الثلثين من الأعضاء الحاضرين.

ويمارس البرلمان هذه الرقابة من خلال أدوات متعددة، كطرح الأسئلة الشفوية والمكتوبة، ومناقشة التقرير السنوي الصادر عن المفوضية، إضافة إلى تقييم أداء رئيس المفوضية وأعضائها أثناء توليهم لمهامهم أو بعد انتهاء ولايتهم. وفي حال تحميلهم المسؤولية السياسية، يمكن للبرلمان توجيه اللوم إليهم، ما يترتب عليه تقديم استقالتهم. ولا تقتصر الرقابة البرلمانية على المفوضية فقط، بل تمتد لتشمل المجلس الوزاري أيضًا. إذ يحق للبرلمان توجيه استفسارات كتابية وشفوية إلى المجلس، ويلزم المجلس بتقديم بيانات عن أنشطته وخطته أمام البرلمان. وفي حال ظهور إشكالات جوهرية، يملك البرلمان صلاحية تشكيل لجان تحقيق للنظر في أعمال المجلس والتدقيق فيها.

كما يُتيح البرلمان الأوروبي آلية الرقابة من خلال نظام العرائض، حيث يحق لأي فرد طبيعي أو جهة اعتبارية، تقييم أو تملك مقرًا داخل إحدى الدول الأعضاء، التقدم بعريضة تتعلق بموضوع يدخل ضمن اختصاصات الاتحاد الأوروبي ويمسه بشكل مباشر. ويتولى البرلمان دراسة هذه العرائض والتحقق من مضمونها، ومن ثم إصدار التوصيات والقرارات الملزمة بشأنها. (القادر، 2020)

الفقرة الثانية: سلطة إقرار الموازنة :

تطوّرت صلاحيات البرلمان الأوروبي في المجال المالي بشكل تدريجي، حيث بدأت ملامحها بالظهور منذ عام 1979. ويتولى البرلمان حاليًا دورًا محوريًا في عملية إقرار الموازنة السنوية للاتحاد الأوروبي. فور تسلمه لمشروع الميزانية، يقوم البرلمان بمناقشته والتصويت عليه، ويتطلب اعتماد المشروع في مرحلته النهائية موافقة أغلبية الثلثين من الأعضاء الحاضرين.

خلال القراءة الأولى للمشروع، يحق للبرلمان إدخال تعديلات، لا سيما على بنود الإنفاق الإلزامي، بشرط ألا تؤدي هذه التعديلات إلى زيادة في إجمالي الإنفاق. كما يتمتع بحق تعديل مخصصات الإنفاق غير الإلزامي دون هذا القيد. أما في القراءة الثانية، فيملك البرلمان سلطة اتخاذ القرار النهائي بشأن الميزانية، إما من خلال المصادقة عليها أو رفضها بالكامل. (القادر، 2020)

المبحث الثاني: مجلس الإتحاد الأوروبي :

يُعد المجلس الأوروبي السلطة العليا لاتخاذ القرارات ضمن هيكل الإتحاد الأوروبي، ويتكوّن من رؤساء الدول أو الحكومات الأعضاء، بالإضافة إلى رئيس المجلس الأوروبي ورئيس المفوضية الأوروبية، كما تحضر الممثلة العليا للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية جلساته. يتولى المجلس تحديد التوجهات السياسية الكبرى وتحديد أولويات الإتحاد، لكنه لا يضطلع بمهام تشريعية مباشرة.

يدعو رئيس المجلس إلى عقد اجتماعات دورية مرتين في السنة، ويمكنه الدعوة إلى جلسات استثنائية عند الحاجة. وتُحدد مدة ولاية الرئيس بسنتين ونصف، مع إمكانية التجديد مرة واحدة. غالبًا ما تُعقد اجتماعات المجلس في العاصمة البلجيكية بروكسل.

ويُعد المجلس الأوروبي بمثابة المحور الأساسي في رسم السياسات واتخاذ القرارات الكبرى في الإتحاد³، بينما يتقاسم مع البرلمان الأوروبي مهمة المصادقة على تشريعات الإتحاد الأوروبي.

يشارك في اجتماعات المجلس الوزراء المختصون بالقضايا المطروحة للنقاش، وفق جدول الأعمال المحدد. تتولى كل دولة عضو رئاسة المجلس بالتناوب لمدة ستة أشهر، حيث تقوم بإدارة الاجتماعات وتحديد الأولويات السياسية خلال تلك الفترة. ويُستثنى من هذا التناوب “مجلس الشؤون الخارجية”، الذي تترأسه بشكل دائم الممثلة العليا للسياسة الخارجية والأمنية في الإتحاد الأوروبي. (المجنوب، 2009)

تُتخذ القرارات داخل المجلس إما بالإجماع أو بأغلبية مؤهلة، وذلك بحسب طبيعة الموضوع المطروح. وتُمنح كل دولة عضو عددًا من الأصوات يتناسب مع حجم سكانها، مع تخصيص عدد أكبر نسبيًا للدول الصغيرة لضمان التوازن أمام الدول ذات الكثافة السكانية الكبيرة.

ويُعتبر المجلس الأوروبي الجهة التي تحدد التوجهات السياسية العامة للإتحاد، حيث يجتمع رؤساء الدول والحكومات الأعضاء، إلى جانب رئيس المفوضية الأوروبية، مرتين سنويًا على الأقل لرسم السياسات الكبرى وتوجيه عمل الإتحاد. (جاد، 2005)

الفرع الأول: المفوضية الأوروبية

يتضمن هذا الفرع الجهاز التنفيذي للإتحاد الأوروبي والمؤسسات المكّلة له.

الفقرة الأولى: الجهاز التنفيذي للإتحاد الأوروبي

تُعد المفوضية الأوروبية الجهاز التنفيذي الرئيسي للإتحاد الأوروبي، حيث تمثل مصالح الإتحاد ككل. تتولى المفوضية إعداد مشاريع قوانين أوروبية جديدة وتعرضها على البرلمان الأوروبي والمجلس⁴. كما تشرف على تنفيذ السياسات العامة للإتحاد، وتدير ميزانيته

³ عادة ما تُؤخذ القرارات داخل المجلس بالإجماع، والقرارات المهمة تُؤخذ بالتصويت بالأغلبية.

⁴ يتوجب على البرلمان الأوروبي التصويت على مفوضية جديدة كاملة وليس بشكل جزئي يتمتع صلاحيات واسعة حيث تشارك المجلس الأوروبي في إعداد القرارات والتحضير للاجتماعات وفي مناقشة القضايا المطروحة.

وتتمويل برامجه المختلفة.⁵ وتلعب المفوضية أيضًا دور الحارس على المعاهدات، حيث تضمن احترام الدول الأعضاء للتشريعات والمعاهدات الأوروبية، ولها صلاحية اتخاذ إجراءات قانونية بحق المخالفين، بما في ذلك اللجوء إلى محكمة العدل الأوروبية عند الضرورة.

حيث تتكوّن المفوضية من 27 مفوضًا، يمثل كل واحد منهم دولة من الدول الأعضاء. ويتم تعيين رئيس المفوضية من قبل حكومات الدول الأعضاء، على أن تتم الموافقة عليه لاحقًا من قبل البرلمان الأوروبي.

يتم اختيار المفوضين الآخرين من قبل الحكومات الوطنية بالتنسيق مع الرئيس الجديد للمفوضية، على أن يحصل هذا الفريق على موافقة البرلمان الأوروبي. يُعرف عن المفوضين استقلالهم التام، إذ يُفترض أن يخدموا مصلحة الاتحاد الأوروبي ككل، دون تلقي تعليمات أو أوامر من حكومات بلدانهم الأصلية، فهم لا يمثلون تلك الحكومات.

يتولى كل مفوض مسؤولية ملف سياسي معين، وتستمر ولايتهم لمدة خمس سنوات. أما من حيث الصلاحيات، فالمفوضية تملك حق غير حصري في تقديم المبادرات والاقتراحات، شأنها في ذلك شأن الدول الأعضاء في المجلس، لكنها، في القضايا التي تندرج ضمن السياسات الداخلية للاتحاد، تتمتع بحق المبادرة بشكل حصري، ما يجعلها الجهة الوحيدة المخولة بطرح مشاريع القوانين والقرارات. (الرؤوف، 2000)

تتولى المفوضية الأوروبية أيضًا مسؤولية تقديم الدعاوى أمام محكمة العدل الأوروبية في حال ارتكاب الدول الأعضاء أو المؤسسات الأوروبية أي خروقات للقوانين أو المعاهدات المشتركة. وتُعد المفوضية بمثابة الجهاز المحوري للاتحاد الأوروبي، وتتمثل أبرز مهامها ووظائفها في ما يلي: (الجميل، 2010)

- تقديم مبادرات تشريعية واقتراح مشاريع قوانين؛

- الإشراف على تنفيذ المعاهدات الأوروبية وضمان احترامها؛

- تنفيذ سياسات الاتحاد والإشراف على العلاقات التجارية الخارجية؛

- تمثيل الاتحاد الأوروبي على الصعيد الدولي من خلال بعثاته الدبلوماسية، ورؤساء تلك البعثات، وفرق العمل التابعة لها.

الفقرة الثانية: المؤسسات المكتملة :

تُعد المؤسسات الثلاث: المفوضية الأوروبية، البرلمان الأوروبي، والمجلس الأوروبي، الركائز الأساسية والأكثر تأثيرًا في عملية صنع القرار داخل الاتحاد الأوروبي، إذ تلعب دورًا مباشرًا ومركزيًا في هذا المجال. ومع ذلك، فإن هناك هيئات أخرى تسهم في بلورة القرار الأوروبي الموحد، من بينها:

⁵ في شهر جويلية 1999، تم انتخاب الأعضاء 19 وأوكلت لكل منهم مهمة إصلحية (إدارية، إقتصادية ونقدية، الصحة...)

أولاً: محكمة العدل الأوروبية:

ويقع مقرها في مدينة لوكسمبورغ، وتضم 15 قاضياً و7 مستشارين قانونيين، يتم تعيينهم لفترة تمتد لست سنوات. وتُناط بالمحكمة مهمة الفصل في النزاعات المرتبطة بالقوانين والأنظمة المعتمدة في الاتحاد الأوروبي. كما تملك صلاحية إرغام الحكومات الوطنية على تعديل قوانينها وقراراتها بما يتماشى مع سياسات الاتحاد.

تختص المحكمة أيضاً بإصدار الأحكام القانونية الملزمة وتفسير القوانين المشتركة، وتُعد أعلى هيئة قضائية في ما يخص قضايا الاتحاد الأوروبي، كما أن قراراتها تُستخدم لتوضيح الإشكاليات القانونية في النزاعات التي يظهر فيها تضارب بين القوانين الوطنية والقانون الأوروبي.

ثانياً: الأمانة العامة:

تُعتبر الأمانة العامة الجهة التي تمثل رئاسة الاتحاد الأوروبي في كافة المسائل المتعلقة بالسياسة الخارجية الموحدة، إضافةً إلى الشؤون الدفاعية والأمنية. وتتص المادة 8 من معاهدة ماستريخت على منح الأمين العام صلاحية تمثيل السياسة الخارجية والأمنية المشتركة للاتحاد الأوروبي على المستوى الدولي.

ثالثاً: هيئة الحسابات الأوروبية والبنك الاستثماري الأوروبي:

يقع مقر ديوان الحسابات الأوروبي في مدينة لوكسمبورغ، ويتمثل مهمته في مراقبة مدى التزام الاتحاد الأوروبي بالتنفيذ الكامل لخطط الموازنة، كما يتولى التدقيق في الحسابات والنشاطات المالية لضمان الشفافية والكفاءة.

أما البنك المركزي الأوروبي، ومقره مدينة فرانكفورت، فيُعد حجر الأساس في نظام العملة الموحدة “اليورو” وفي المنظومة الأوروبية للبنوك المركزية. ويتولى هذا البنك مسؤولية تطبيق السياسات النقدية ضمن دول منطقة اليورو، بهدف الحفاظ على الاستقرار المالي والنقدي. (نهر، 2001)

رابعاً: المجلس الاقتصادي والاجتماعي:

يتكوّن هذا المجلس من 225 عضواً، ويجتمع سنوياً لتقديم تقرير شامل عن الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية لمواطني الاتحاد الأوروبي. يهدف المجلس إلى معالجة التحديات المرتبطة بالقضايا السياسية للاتحاد، مثل الأمن الفردي، والتفاوت بين الدول الأعضاء في مدى تقبلها للسلطة فوق القومية داخل الاتحاد.

ومن أبرز الإشكالات التي تواجه الاتحاد الأوروبي تعدد الهياكل المؤسسية، ما أدى إلى تنوع الجهات المعنية بصنع القرار، وبالتالي خلق نوع من التداخل المؤسسي، وهو ما أضعف بشكل كبير القدرة على إصدار قرارات أوروبية موحدة وحاسمة.

لمواجهة هذه التحديات، يعمل الاتحاد الأوروبي على إجراء إصلاحات هيكلية⁶ عند الضرورة، وذلك بهدف تعزيز استقلالية القرارات على مستوى الدول الأعضاء، إلى جانب إدخال تغييرات جذرية في آليات اتخاذ القرار لضمان مزيد من الفعالية والانضباط المؤسسي.

الفرع الثاني: آليات صنع القرار في الاتحاد الأوروبي

تتنوع آليات صنع القرار داخل الاتحاد الأوروبي، وتختلف بحسب نوعية التشريع أو القرار المطلوب اتخاذه. ومن أبرز هذه الآليات المعتمدة نذكر ما يلي:

الفقرة الأولى: الآلية الأساسية لصنع القرار

ترتبط هذه الآلية بالتشريعات الجوهرية والمركزية، مثل القرارات التوجيهية والتعليمات. ويتم اتخاذ القرار ضمن هذا الإطار من خلال مجموعة من الخطوات الأساسية المعتمدة. (نهر، 2001)

أولاً: مرحلة الإعداد:

تتولى المفوضية الأوروبية مسؤولية إعداد المشروع التشريعي في هذه المرحلة. وبعد الانتهاء من صياغته، يُعرض المشروع على المفوضية بكامل أعضائها، ويُعتمد إذا حصل على الأغلبية البسيطة. عندها يُطلق عليه "الاقتراح" الرسمي الصادر عن المفوضية، ويتم رفعه لاحقاً إلى المجلس الوزاري للنظر فيه ومناقشته.

ثانياً: مرحلة الاستشارة:

بعد استلام المجلس الوزاري لمقترح المشروع، ينظر فيما إذا كان من الضروري التشاور مع مؤسسات محددة قبل اتخاذ القرار النهائي. ثم يُحال المشروع إلى كل من البرلمان الأوروبي واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لإبداء آرائهما، إلا أن المجلس غير ملزم بالأخذ بهذه الآراء.

ثالثاً: مرحلة الإقرار:

بعد استلام ملاحظات البرلمان واللجنة الاقتصادية والاجتماعية، يُعاد المشروع إلى المجلس الوزاري لمناقشته من خلال لجنة الممثلين الدائمين. إذا تم التوصل إلى توافق داخل اللجنة، يُدرج المشروع على جدول أعمال المجلس كقضية ذات أولوية (درجة "أ")، ويُصادق عليه دون نقاش إضافي. أما إذا لم يتم الاتفاق داخل اللجنة، فيُصنف المشروع كقضية من الدرجة الثانية (درجة "ب")، مما يتطلب مناقشة موسعة من قبل الوزراء المختصين.

⁶ لا تعتبر تغييرات جذرية، بل تعديلات الهدف منها مسايرة تطور وتوسع الاتحاد الأوروبي

في هذه الحالة، يعود القرار النهائي للوزراء، ويُعتمد المشروع عادةً عن طريق التصويت بالأغلبية الموصوفة. وإذا نال الموافقة، يُصبح القرار رسميًا وملزمًا، ويتم نشره في الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي.

رابعاً: آلية التعاون في صنع القرار

تُستخدم هذه الآلية عند صياغة السياسات المرتبطة بالسوق الموحدة، والسياسة الاجتماعية، وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، إضافة إلى سياسات البحث والتطوير. وتتمثل أبرز مراحل هذه الآلية في الآتي: (نافعة، 2004)

تبدأ العملية بإعداد مشروع الاقتراح من قبل المفوضية الأوروبية، ثم يُحال إلى كل من المجلس الوزاري والبرلمان الأوروبي. يقوم البرلمان بإجراء القراءة الأولى للوثيقة، ثم يُرسل ملاحظاته ورأيه إلى المجلس الوزاري. بعد ذلك، وبالإستناد إلى اقتراح المفوضية ورأي البرلمان، يتبنى المجلس الوزاري موقفاً مشتركاً، ويعيد المشروع إلى البرلمان لإجراء قراءة ثانية. ومن المهم الإشارة إلى أن المجلس ليس ملزماً بقبول تعديلات البرلمان، حتى في حال موافقة المفوضية عليها. وإذا قرر المجلس تجاهل تلك التعديلات وعدم اتخاذ أي إجراء بشأنها، فإن المشروع يُعتبر مرفوضاً ويتوقف مساره.

خامساً: آلية المشاركة في صنع القرار

تُمنح في هذه الآلية صلاحيات أوسع للبرلمان الأوروبي، وتُستخدم في مجموعة من القضايا المتعلقة بالسوق الأوروبية الموحدة. حيث تبدأ الخطوات بتقديم المفوضية الأوروبية لمشروع الاقتراح، والذي يُحال إلى كل من المجلس الوزاري والبرلمان الأوروبي. (نهر، 2001) يقوم البرلمان بإجراء القراءة الأولى ويُرسل ملاحظاته إلى المجلس. وفي حال طلب البرلمان إدخال تعديلات على الموقف المشترك الذي اتخذه المجلس، يتم تشكيل لجنة توفيق تضم ممثلين من الطرفين – المجلس والبرلمان – بهدف التوصل إلى تسوية مرضية للجانبين. وإذا تم الاتفاق داخل اللجنة، يُعتمد المشروع بصورة نهائية من خلال تصويت مشترك.

كما يحق للبرلمان رفض موقف المجلس، وعندها يمكن للمجلس بدوره طلب تشكيل لجنة توفيق، كما هو الحال في السيناريو السابق، من أجل محاولة الوصول إلى صيغة توافقية للمشروع.

الفقرة الثانية: الإطار القانوني للقرار في الاتحاد الأوروبي :

يتضمن هذا الفقرة الإطار القانوني الذي يحيط باتخاذ القرار في الاتحاد الأوروبي وفقاً للصلاحيات التالية:

أولاً: صلاحيات المؤسسات

المعاهدات التي أُرست المبادئ والسياسات الموحدة للاتحاد الأوروبي منحت أيضاً صلاحيات للمؤسسات والهيئات الأوروبية لاعتماد أدوات قانونية ملزمة لجميع الدول الأعضاء. وتنقسم هذه الأدوات إلى ثلاثة أنواع رئيسية: (نهر، 2001)

أ. تنظيمية:

تُعد ذات طابع عام وإلزامي، وتُطبق مباشرة بكافة تفاصيلها فور نشرها في الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي، دون الحاجة إلى تصديق أو إقرار من برلمانات الدول الأعضاء، إذ تصبح جزءًا من التشريعات الوطنية تلقائيًا.

ب. إرشادية:

تحمل طابعًا عامًا وملزمًا من حيث الأهداف والنتائج، لكنها تترك للدول الأعضاء حرية اختيار الوسائل والأساليب المناسبة للتنفيذ. وتتطلب هذه التوجيهات اعتمادًا رسميًا من برلمانات الدول ضمن فترة زمنية محددة، ما يعني أنها لا تُطبق بشكل مباشر.

ج. قرارية:

تُعتبر ملزمة بشكل كامل في جميع أبعادها، وتُفرض على الجهات أو الدول المعنية بها دون استثناء.

ثانيًا: آلية اتخاذ القرار وفق معاهدة ماستريخت (Traité de Maastricht)

لم تنص معاهدة ماستريخت، الموقعة بتاريخ 7 أبريل 1992، بشكل واضح على طريقة محددة لاتخاذ القرار داخل المجلس الأوروبي. ووفقًا للمادة 8 من المعاهدة، تُتخذ القرارات بالإجماع، وهو ما يعتبره كثيرون عائقًا أمام فاعلية القرارات واستمراريتها.

تزداد صعوبة عملية التصويت كلما ارتفع عدد الدول الأعضاء في الاتحاد، حيث تؤدي القواعد الإجرائية المعتمدة إلى إبطاء اتخاذ القرار، وأحيانًا تعطيله بالكامل. إذ إن اعتراض دولة واحدة فقط - حتى وإن كانت صغيرة - على قرار يُفترض اتخاذه بالأغلبية الموصوفة، كفيل بإيقاف التصويت وتأجيل البت في القضية، مما يستدعي إعادتها إلى المجلس الأوروبي من جديد.

هذا الواقع يجعل من التصويت بالأغلبية الموصوفة آلية هشة، مشروطة بعدم اعتراض أي من الدول الأعضاء، مهما كان حجمها أو تأثيرها. (المجذوب، 2009)

ثالثًا: اتخاذ القرار بموجب معاهدة نيس (Traité de Nice)

تم توقيع معاهدة نيس⁷ في عام 2001، ودخلت حيز التنفيذ في 17 فبراير 2003، وجاءت بمجموعة من التعديلات التي طالت الهيكل التنظيمي لمثلث الحكم في الاتحاد الأوروبي⁸، وذلك استجابة لتحديات التوسع المستمر في عدد الدول الأعضاء. وركزت المعاهدة على أربعة أهداف رئيسية، كان من أبرزها إعادة تنظيم نظام التصويت داخل المجلس الأوروبي : (طالب، 2006)

⁷ جاءت تسمية المعاهدة نسبة إلى مدينة فرنسية تقع في الجنوب، وكان المنوط بها مراجعة البات لقرار داخل الاتحاد الأوروبي، كما تمثل النظام التشريعي الملزم لمؤسسات الاتحاد الأوروبي.

⁸ يتكون مثلث الإدارة من مجلس الاتحاد الأوروبي، المفوضية الأوروبية والبرلمان الأوروبي.

1. توزيع الأصوات بين الدول الأعضاء بطريقة غير متساوية، مما أوجد تبايناً في القوة التصويتية بين الدول. وقد صُنِّفت الدول إلى فئات حسب عدد الأصوات: الكتلة الأولى (ألمانيا، فرنسا، المملكة المتحدة، إيطاليا) حصلت كل منها على 29 صوتاً، تليها إسبانيا وبولندا بـ 27 صوتاً لكل منهما، ثم بلجيكا والتشيك واليونان والمجر والبرتغال بـ 12 صوتاً، بينما النمسا والسويد بـ 10 أصوات. أما بقية الدول فد نالت أقل من 10 أصوات.

2. صياغة مضمون الأغلبية الموصوفة التي حدّتها معاهدة نيس على النحو التالي: يشترط الحصول على 255 صوتاً من أصل 345 صوتاً تمثل 27 دولة عضو، ما يبرز بوضوح التأثير الحاسم للكتلة الأولى من الدول خلال عمليات التصويت. وإلى جانب ذلك، تتيح هذه الآلية إمكانية تشكيل تحالفات من خلال استقطاب أصوات الدول الأصغر.⁹

ومع ذلك، أدّى هذا النوع من الأغلبية إلى بروز عدد من الإشكاليات، أبرزها تقليص فرص الوصول إلى توافق شامل داخل الاتحاد الأوروبي، نتيجة التوزيع غير المتكافئ للأصوات بين الدول الأعضاء.

ومن أبرز التعديلات الأخرى التي جاءت بها معاهدة نيس:

1. تحديد عدد المفوضين بعد توسيع الاتحاد، حيث تم الاتفاق على تخصيص مفوض واحد فقط لكل دولة داخل المفوضية الأوروبية.
2. إعادة توزيع مقاعد البرلمان الأوروبي: سعت المعاهدة إلى إعادة التوازن بين سلطات مجلس الاتحاد الأوروبي والبرلمان، بما ينسجم مع التغيرات الجديدة التي طرأت بعد انضمام دول جديدة.

رابعاً: اتخاذ القرار وفق معاهدة الدستور الأوروبي :

ظهرت معاهدة الدستور الأوروبي¹⁰ بعد معاهدة نيس، وذلك بعدما أدرك الاتحاد الأوروبي أنه قد وضع نفسه في مأزق مؤسساتي عميق نتيجة تجسيد حلم التوسع نحو دول أوروبا الشرقية، وهو الحلم الذي لطالما راوده. فقد أصبحت المؤسسات المسؤولة عن اتخاذ القرار داخل الاتحاد (المجلس، البرلمان، والمفوضية) غير فعالة، وأضحت آلياتها غير كافية لمواكبة متطلبات الاتحاد الجديد، خاصة بعد أن انتقل من ست دول مؤسسة إلى خمس وعشرين ثم سبع وعشرين دولة عضو. ومع هذا التوسع، ازدادت التعقيدات المرتبطة بالقضايا والملفات الإدارية والوظيفية، ما استدعى إعادة النظر في آليات اتخاذ القرار لتناسب الوضع الجديد، وكان هذا من أبرز أهداف المعاهدة.

إلى جانب ذلك، طُرحت فكرة استبدال “الأغلبية الموصوفة” التي نصت عليها معاهدة نيس، بما يعرف بـ “الأغلبية المزدوجة”. وتعني هذه الآلية ضرورة تحقق شرطين لتمرير القوانين أو اتخاذ القرارات: الأول، أن تحظى بموافقة 55% من الدول الأعضاء، أي ما يعادل 15 دولة على الأقل، والثاني، أن تمثل هذه الدول ما لا يقل عن 65% من سكان الاتحاد الأوروبي. وتُحقق هذه الصيغة توازناً بين عدد

⁹ يبقى المعروف والمعتاد أن التصويت في المنظمات الدولية والإقليمية يكون عن طريق الإجماع أو الأغلبية المطلقة، بمعنى النصف + 1، أو عن طريق الأغلبية النسبية (البسيطة) أي أن تغلب أصوات لموافقة أصوات الرفض مهما كان عددها.

¹⁰ أشرف على صياغتها الرئيس الفرنسي الأسبق فاليري جيسكا ديستان .

الدول وعدد السكان، مما يساهم في معالجة الثغرات التي أفرزتها معاهدة نيس. وبذلك، تسمح معاهدة الدستور الأوروبي بتحقيق توافق أسرع وأسهل، لا سيما في مجالات التعاون المشترك والسياسة الخارجية، ضمن إطار أوسع من الانسجام بين الدول الأعضاء. (طالب، 2006)

قُبلت معاهدة الدستور الأوروبي برفض من كل من فرنسا في 29 أيار/مايو 2005، رغم أن السلطات الفرنسية¹¹ كانت تأمل من خلالها في تعزيز نفوذها داخل الاتحاد الأوروبي، عبر رفع حصتها من القوة التصويتية من 9% إلى 13.4%. كما أن إقرار المعاهدة كان سيمنح الدول الست المؤسسة للاتحاد مجتمعة ما يقارب نصف القوة التصويتية، وفق ما يبينه الجدول اللاحق. إلا أن هولندا بدورها رفضت المعاهدة في استفتاء شعبي بتاريخ 1 حزيران/يونيو من العام نفسه، ما أدى إلى استمرار العمل بمعاهدة نيس كمرجعية لآليات اتخاذ القرار داخل الاتحاد.

ويُعزى هذا الرفض المزدوج من فرنسا وهولندا إلى عدة أسباب، من أبرزها المادة الرابعة من معاهدة الدستور، والتي اعتبرها البعض مناهضة لفكرة المواطنة الأوروبية.¹² ورغم أن الدستور ينص على دعم هذه المواطنة من خلال تعزيز التوازن بين مجلس الاتحاد الأوروبي والبرلمان الأوروبي¹³ — بوصفه الجهة التي تمثل إرادة الشعوب الأوروبية — إلا أن مخاوف ظهرت من تهميش البعد الاجتماعي والاقتصادي للمواطن، وتغليب المصالح الليبرالية.

فالبرلمان، بموجب المعاهدة، يمتلك سلطات واسعة، من بينها إمكانية التصدي لقرارات المجلس، بل وحتى إسقاط المفوضية الأوروبية من خلال تصويت بحجب الثقة. غير أن المادة نفسها أثارت مخاوف لدى قطاعات واسعة من الأوروبيين، كونها تهدد الاستقرار الاجتماعي وتعرض المكاسب الاجتماعية للخطر، خاصة في ظل ما يعرف بـ "توجيه بولكنستين"¹⁴ الذي سُمي نسبةً إلى فريتس بولكنستين،¹⁵ ويُنتظر إليه على أنه يحول الخدمات الأوروبية إلى مجرد سلعة تجارية، ما يرهق الفئات الوسطى والضعيفة ويصّب في مصلحة رأس المال وأصحاب المشاريع الكبرى.

¹¹ لأن الشعب الفرنسي هو من صوت بالرفض على معاهدة الدستور مما خلق خيبة أمل كبيرة لدى الجهات الرسمية والإليزية، لأن هذا الرفض يقابله تراجع النفوذ الدولي لفرنسا داخل الاتحاد الأوروبي، ويعطل مشروع أوروبا الدفاعية التي كانت تتزعمه، لأن كتلة الدول العشر الجديدة والشرقية تفضل المضلة الأطلسية، بهذا يتراجع التيار الأوروبي في مواجهة التيار الأطلنطي.

¹² إحتوت المادة 4 من معاهدة الدستور على تهديد جسيم للمواطنة الأوروبية من خلال " توجيه Directive de Bolkestein ' بولشتاين

¹³ في حين تقرر معاهدة نيس بأحقية البرلمانين في إبداء الموافقة أو الرفض على رئيس البرلمان فقط، نذهب معاهدة الدستور إلى أن البرلمان الأوروبي هو المنوط به انتخاب رئيسه.

¹⁴ "توجيه بولشتاين" مفاده أن كل منشأة أوروبية (تجارية، إقتصادية، صحية...) تفتح فرع أيا كانت داخل الاتحاد الأوروبي تسري عليها القوانين واللوائح ذاتها التي تسري في دولة الأصل أو دولة المقر الرئيسي.

¹⁵ هو مفوض أوروبي بدرجة وزير، يعتبره المسؤول عن شؤون السوق الأوروبية، هولندي الجنسية، والمعروف عنه أنه ذو نزعة ليبرالية وذو صلات واسعة بجمعيات رجال الأعمال الأوروبيين.

وقد ألقى هذا الرفض بظلاله على مستقبل الاتحاد الأوروبي، حيث بدأ كثيرون بالتشكيك في متانة المشروع الأوروبي ذاته، وطُرحت تساؤلات جدية حول ما إذا كان النموذج الأوروبي القائم على الوحدة والتكامل قادراً على الصمود، أم أنه كيان هش قد ينهار تحت ضغط الأزمات (DEFARGES, 2006)

خامساً: اتخاذ القرار وفق معاهدة لشبونة:

عقب فشل تمرير معاهدة الدستور الأوروبي بسبب الرفض الذي قوبلت به من قبل كل من فرنسا وهولندا عام 2005، سعى القادة الأوروبيون إلى التوصل إلى اتفاقية جديدة، عُرفت لاحقاً باسم "معاهدة الإصلاح"، والتي تم توقيعها في 13 ديسمبر 2007،¹⁶ ودخلت حيز التنفيذ في يناير 2009، بعد توقيعها من قبل ممثلي الدول الأعضاء الـ 27 في الاتحاد الأوروبي.

هدفت هذه المعاهدة إلى تحقيق الغايات التي لم تتمكن المعاهدة السابقة من بلوغها، عبر إعادة تنظيم هيكلية الاتحاد الأوروبي وتعزيز أداء مؤسساته، إلى جانب تحديث آليات اتخاذ القرار فيه. ومن أبرز الإصلاحات التي جاءت بها المعاهدة: إلغاء إمكانية استخدام حق النقض (الفيتو) في العديد من المجالات، مما سمح بتسريع وتيرة اتخاذ القرارات، بالإضافة إلى دمج مناصبي مفوض الشؤون الخارجية ومنسق العلاقات الخارجية في منصب واحد، بهدف تحسين التنسيق الدبلوماسي.

كما استحدثت المعاهدة منصب "رئيس الاتحاد الأوروبي" بولاية تمتد لسنة ونصف، إضافة إلى "الممثل الأعلى للسياسة الخارجية"، لتوحيد الصوت الأوروبي على الساحة الدولية. وقد تم كذلك توسيع صلاحيات البرلمان الأوروبي، من خلال إقرار "آلية القرار المشترك"، التي تسمح للبرلمان والمجلس الأوروبي بتقاسم سلطة اتخاذ القرار، بما يعزز الطابع الديمقراطي للعملية التشريعية داخل الاتحاد.

أعربت عدة دول أوروبية عن دعمها للمعاهدة الجديدة، معتبرة إياها خطوة ضرورية لمعالجة شؤون الاتحاد الأوروبي وقضاياها. وكانت فرنسا أولى الدول المؤسسة التي أعلنت تأييدها من خلال تصويت الجمعية الوطنية. أما ألمانيا، فقد عبرت عن موقفها الإيجابي عبر المستشار أنجيلا ميركل، التي صرّحت أمام البرلمان الأوروبي بأن "المعاهدة الجديدة تشكل حجر الزاوية لمستقبل مشترك داخل الاتحاد الأوروبي". (الجبالي، 2007)

في المقابل، طالبت بريطانيا بإجراء استفتاء شعبي بشأن المعاهدة، فيما أبدت بعض الدول الصغيرة، مثل إيرلندا، تحفظات واضحة، حيث سادت حالة من القلق تجاه آثار المعاهدة على سيادة الدول الأعضاء. وقد انتقد البعض محاولة إقرار معاهدة بهذا الحجم والأهمية دون الرجوع إلى إرادة الشعوب عبر استفتاءات عامة، والاعتماد فقط على المصادقة البرلمانية في مختلف الدول الأوروبية. (الجميلي، 2010)

¹⁶ تم التوقيع على المعاهدة في إحتفال رسمي في قصر "جبرونيموس" الأثري الذي يعود إلى القرن السادس عشر في العاصمة البرتغالية لشبونة.

الخاتمة:

تُعدّ الدراسات السياسية المرتبطة بآليات اتخاذ القرار السياسي من المجالات التي تحظى باهتمام أكاديمي متزايد، نظراً لارتباطها الوثيق بمبدأ الديمقراطية. ويُعتبر الإلمام بكيفية صنع القرار داخل الاتحاد الأوروبي مدخلاً أساسياً لفهم طبيعة هذا الكيان الموحد. أما تحليل هذه العملية، فيُسهل في تقييم مدى التوافق والمشاركة الجماعية في القرارات التي يعتمدها الاتحاد، الذي يُمارس دوراً مؤثراً وجاذباً في محيطه الإقليمي والدولي.

ومن أبرز النقاط التي تستوجب التأكيد عليها، هو سعي الاتحاد الأوروبي إلى تجسيد رؤية موحدة إزاء القضايا الجوهرية المرتبطة بحاضره ومستقبله، عبر تدعيم بنيته المؤسسية وتطوير منظومته القانونية بما يُقلل من احتمالات الانفراد باتخاذ القرار، ويعزز من قوة القرار الجماعي، بما يخدم ترسيخ الديمقراطية الأوروبية.

وتكمن أهمية هذا الأمر في مدى الترابط والتكامل بين مؤسسات اتخاذ القرار داخل الاتحاد، الأمر الذي يُشكل ركيزة محورية في النموذج الأوروبي المتكامل، القائم على آليات دقيقة وفعالة في إدارة القرار. وقد أسفر هذا النهج التشاركي عن نتائج إيجابية، عززت من فاعلية العمل الأوروبي المشترك، ومنحت التجربة الوحيدة مكانة بارزة ودوراً مؤثراً على المستوى الإقليمي.

References:

DEFARGES, P. M. (2006). Où va l'Europe , Paris: Eyrolles. Paris: Paris: Eyrolles.

DEVIN, G. C. (2005). La construction européenne. Paris: la découverte: la découverte, 2005.

Snyder, J. R. (2000). Decision Making in International politics, In: Herbert Kelman (ed) International Behavior. Rinehart and Winston, New York.

الجبالي، ع. ا. (2007). التقرير الإستراتيجي العربي . مصر: مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية.

الجزيرة (2024). الاتحاد الأوروبي.. تكتل قاري فرضته ظروف ما بعد الحرب العالمية. لندن: الجزيرة نت.

الجميل، م. ا. (2010). الإتحاد الأوروبي ودوره في النظام العالمي الجديد. بيروت: دار المنهل اللبناني .

الرؤوف، ب. ع. (2000). المفوضية الأوروبية، الحكومة المركزية للاتحاد الأوروبي. بيروت: (بيروت: دار النهضة العربية).

القادر، ب. ع. (2020). الاتحاد الأوروبي. العراق: مجموعة محاضرات أُلقيت على طلبة الدكتوراه، القسم العام، جامعة كويه.

المجذوب، م. (2009). الإتحاد الأوروبي ودوره في النظام العالمي الجديد. بيروت: دار المنهل اللبناني.

جاد، ع. (2005). الإتحاد الأوروبي تطور التجربة. "السياسة الدولية: مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية. اوربا: مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، العدد 61 .

- رسول, ج. ح. (2007). طبيعة الاتحاد الأوروبي، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون والسياسة في جامعة صلاح الدين.
- طالب, ج. أ. (2006). التقرير الإستراتيجي العربي . القاهرة: مركز لدراسات السياسة والإستراتيجية.
- عبيد, ح. (2008). الاتحاد الأوروبي، رسالة ماجستير منشورة .العراق: جامعة بغداد.
- علوان, ع. ا. (2002). الوسيط في القانون الدولي العام .القاهرة: دار النهضة العربية, ج 4.
- مقلد, إ. ص. (1982). نظريات السياسة الدولية . الكويت.
- نافعة, ح. (2004). الإتحاد الأوروبي والدروس المستفادة عربيا . القاهرة :مركز دراسات الوحدة العربية.
- نهر, ف. م. (2001). صنع القرار في الاتحاد الأوروبي والعلاقات الأوروبية العربية .لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية.
- نون, غ. (2018). الاتحاد الأوروبي ،منتدى السياسة والثقافة .دوتش لاندن، في http://www.mgzine.de/article_arab.php .

“EU Decision-Making Processes“

Researcher:

Mazen Mohammad Hikmat Al-Mohammad Al-Hurr

Abstract:

The European Union is considered one of the most prominent contemporary models of regional integration, as it combines political and economic dimensions within a cohesive and evolving institutional framework. Its actual journey began in 1993 with the entry into force of the Maastricht Treaty, which marked a turning point from being merely an economic bloc to becoming a project aimed at achieving comprehensive political unity. Since then, the Union has sought to build an integrated decision-making system that balances democratic legitimacy with executive efficiency, within a complex and interconnected institutional structure.

Three main institutions play a pivotal role in this framework: the European Parliament, which is directly elected by European citizens and carries out legislative and oversight functions; the European Council, which sets the broad political directions and brings together the heads of state or government of the member states; and the European Commission, which serves as the executive arm of the Union and holds the exclusive right to initiate legislation in many areas.

In addition to these institutions, other bodies play complementary and supportive roles, such as the Court of Justice of the European Union, which ensures compliance with EU law; the Court of Auditors, which monitors financial transparency; and the European Central Bank, which oversees monetary policy.

The decision-making process consists of three main stages: the preparation stage, led by the Commission, where legislative proposals are drafted; the consultation stage, where the proposals are discussed and amended by both the Parliament and the Council; and the adoption stage, which often relies on qualified or double majority voting, depending on the type of decision.

These mechanisms have undergone significant developments over time, especially through successive treaties such as the Treaties of Nice, the European Constitution, and the Lisbon Treaty, which introduced key reforms. These include the expansion of the European Parliament's powers, the limitation of the use of veto power, and the implementation of the “double majority” system, which requires the approval of 55% of the member states representing 65% of the EU population.

Despite the institutional complexity and the multiplicity of actors involved, the European Union continues its efforts to enhance decision-making efficiency, strengthen democratic participation, and consolidate internal unity in the face of global challenges, making its experience a unique and successful model of regional integration in the modern era.

Keywords: European Union, Decision-making, Frameworks, Structure and institutions.