مجلس التعاون الخليجي بين الكونفيدرالية والفيدرالية

د. ميادة عبد القادر

مدرس القانون العام – كلية الحقوق - جامعة الاسكندرية

تعد ظاهرة التنظيم الدولى النواة التى يتطور بها كل من المجتمع الدولى والقانون الدولى، وقد اختلف الفقهاء فى وضع تعريف محدد للمنظمة الدولية ولكن مما لا شك فيه أن المنظمة الدولية هى أحد أشخاص القانون الدولى العام بعد الدول، وهى بادرة إرساء الفكر القانونى الدولى بما ينتج عنها من اتفاقيات ومعاهدات تعد نواة القانون الدولى.

وفى الواقع أن فكرة الدول والاتحادات هى محور اهتمام كل من فقهاء القانون الدستورى والعلوم السياسية وأيضاً فقهاء القانون الدولى، وقد بدأت فكرة المنظمات الدولية فى بادئ الأمر بالمؤتمرات التى تنعقد لفترة مؤقتة لدراسة مسألة معينة ثم تطورت طريقة الاندماج إلى أن وصلت لنموذج الاتحاد الأوروبي.وسنعرض لهذه الدراسة من خلال ما يلي:

فصل تمهيدي:أنواع الاتحادات

الفصل الأول:طبيعة الاتحاد الأوروبي

الفصل الثاني:دول مجلس التعاون الخليجي بين الواقع والمأمول

فصل تمهيدي
أنواع الاتحادات

تعد الاتحادات صورة أكثر تطوراً من المنظمة الدولية، فهى مرحلة اندماجية أعلى من فكرة المنظمات الدولية، فالتطور الطبيعى للتعاون على المستوى الدولى يبدأ فى صورة مؤتمرات ثم لجان إدارية دولية ثم المنظمات والتى تتحول بدورها عند توفر عدد من الأسس إلى اتحاد تعاهدى (كونفيدرالى) ثم تصبح بعد ذلك دولة فيدرالية بحكومة موحدة وسيادة خارجية واحدة.

وكان من الملائم التعرف على الطبيعة القانونية لهذه الاتحادات للوقوف على نوع الاتحاد الأكثر تناسباً مع دول مجلس التعاون الخليجى. وهل نكتفى فى هذه الفترة بفكرة التعاون؟ أم أن الوقت حان للوصول إلى مرحلة أكثر اندماجاً وتوافقاً وتعاوناً؟

وسنعرض لذلك من خلال الآتي:

المبحث الأول

الاتحاد الشخصى

Lunion personenelle eu presidentielle passive

هذا الاتحاد يرتكز على عنصر شخصى أى وحدة شخص رئيس الاتحاد وهو فى نفس الوقت رئيس لإحدى الدول الداخلة فى الاتحاد[1].

ويجمع الاتحاد الشخصى دولاً بكل ما تعنيه هذه الكلمة من معان، أى أشخاص معنوية عامة لها كامل السلطة السياسية ذات السيادة داخلياً وخارجياً وليس له الشخصية الدولية، ولا يعد من باب أولى – دولة.

ومن استقراء التاريخ، نجد أن الاتحادات الشخصية غالباً ما تنشأ بمحض الصدفة أى أنها تنشأ بطريقة عارضة غير مقصودة إما بسبب وراثة شخص معين لعرش دولتين فى أسرة ملكية واحدة. مثال على ذلك اتحاد انجلترا وهانوفر والذى تولى فيه ملك انجلترا عرش هاتين الدولتين عام ١٧١٤ وتم الانفصام عام ١٨٣٨.

---

(١) د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٢ ص ٩٥.

وأيضاً الاتحاد الذى نشأ بين بولندا وليتوانيا فى الفترة من ١٣٨٥ إلى ١٥٦٩ والاتحاد الهامشى بين المملكة الأردنية والمملكة العراقية ١٩٥٨ والذى انتهى بعد فترة وجيزة باندلاع ثورة العراق ١٩٥٨.

ويطلق على هذا الاتحاد أحياناً اصطلاح الاتحاد الرئاسى السلبى باعتباره يقوم على وحدة رئاسة الدولتين كعنصر أساسى، ولكنه يتم بالسلبية حيث أنه لا توجد أية هيئات مشتركة تمارس جزءً من اختصاص سيادتهما[١].

وكما ينشأ الاتحاد الشخصى نتيجة للصدفة المحضة، فقد ينشأ نتيجة إجراء مقصود أو إرادة حرة صريحة كالاتحاد بين بولونيا وليتوانيا حيث كانت بولونيا ملكية انتخابية يتم انتخاب وريث العرش من بين أعضاء الأسرة المالكة وعندما تزوج دوق ليتوانيا من أميرة بولونيا انتخب دوق ليتوانيا ملكاً لبولونيا فأصبح ملكاً لليتوانيا وبولونيا.

وأيضاً الاتحاد الذى أنشئ بين بلجيكا والكونغو الحرة فى الفترة من ١٨٨٥ إلى ١٩٠٨، وقد أنشئ بقانون صدر عن البرلمان البلجيكي مقرراً منح الكونغو الاستقلال وجعلها فى حالة اتحاد شخصي مع بلجيكا على أن يكون للدولتين رئيس واحد هو ملك بلجيكا.

ونلاحظ على الاتحاد الشخصى عدة خصائص أهمها:

١- أن فكرة الاتحاد الشخصى لا تؤثر بأى حال من الأحوال على فكرة السيادة الكاملة للدول الداخلة فى الاتحادات.

---

(١) د. الشافعى محمد بشير، القانون الدولى العام، الطبعة الثالثة، مكتبة الجلاء الحديثة بدون تاريخ، ص ٢٦٣.

٢- أن هذا الاتحاد غالباً ما يتم بين دول ذات نظم ملكية، ولكن هذا لا يمنع من وجود اتحادات شخصية بين دول ذات نظام جمهورى تحت إمرة رئيس واحد، حيث تولى شخص واحد يدعى بوليفار رئاسة الجمهورية فى كل من بيرو وكولومبيا وفنزويلا وذلك عندما اختير رئيساً للأولى ١٨١٣، وللثانية عام ١٨١٤ وللثالثة عام ١٨١٦[١].

٣- أن الرابطة التى تربط بين الدول الداخلة فى الاتحاد الشخصى تتميز بالوهن والضعف الشديد، فهى تنفصم بمجرد اختلاف شخص رئيس الدولة إما بوفاته أو غير ذلك من الأسباب.

٤- الاتحاد الشخصى لا تنشأ عنه دولة جديدة تسمو على الدول الأعضاء فيه ويجوز أن ينشأ بين دول تأخذ بنظم حكم متعارضة. كما أن رعايا كل من الدول الداخلة فى الاتحاد أجانب بالنسبة للدول الأخرى.

٥- أن التصرفات التى تجريها كل دولة يقتصر أثرها عليها وحدها، ولا يترتب على هذا الاتحاد أية هيئات مشتركة.

٦- بالرغم من وحدة شخص رئيس الدولة إلا أن كل دولة لها سياستها الخارجية المستقلة وتمثيلها الدبلوماسى وإن كانت وحدة رئاسة الدولة قد تجعل لهذه الدول مواقف وسياسات خارجية واحدة فى بعض الأحوال التى تعتمد فيها العلاقة الخارجية على شخص رئيس الدولة، أما إذا تعلق الأمر بالبعثات الدبلوماسية والسفراء فهى تختلف من دولة إلى أخرى.

---

(١) د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٢، ص ٩٧.

ويتضح مما سبق أن الاتحاد ليس له شخصية معنوية مستقلة تعلو شخصية الدول الأعضاء، وأن هذه الأخيرة تحتفظ بكامل سيادتها الداخلية والخارجية وتعتمد فقط على شخص رئيس الدولة.

المبحث الثانى

الاتحاد الحقيقى

L'union réelle eu présidentielle active

هو جمع رئاسة دولتين فى شخص واحد مع إدارة بعض شئونها المشتركة بواسطة هيئات مشتركة، ويربط هذا الاتحاد الدول الداخلة فيه بروابط محكمة نسبياً ويسمى اتحاداً حقيقياً حيث أنه يجمع هذه الدول من خلال هيئات مشتركة تدير بعض المسائل المشتركة بين هذه الدول سواء كانت أموراً خارجية تتعلق بالشئون الدبلوماسية والعسكرية، أو بعض المسائل المالية مع الاحتفاظ بدستورها وتشريعاتها وإدارتها الداخلية.

وتختلف الشئون المشتركة من اتحاد إلى آخر حسب الاتفاقيات التى تنظمها هى الشئون،ولكن هناك عنصر مشترك بين هذه الاتحادات هي الشئون الدبلوماسية ولهذا يطلق على هذا النوع من الاتحادات الاتحاد الرئاسى الإيجابى حيث أنه يوجد شئون مشتركة بالفعل بين هذه الدول يتم إدارتها بواسطة هذا الاتحاد.

وهكذا فإن الشئون الخارجية هى العنصر المشترك بين الاتحادات الرئاسة الإيجابية، أما الشئون الأخرى فلا توجد قاعدة مستقرة بل تختلف باختلاف الاتفاقات المكونة لهذا الاتحاد، فقد تكون هذه الشئون السياسة الخارجية والحرب والمالية كما فى اتحاد النمسا والمجر الذى كان له وزارة مشتركة وبرلمان مشترك يتولى الرقابة عليها.

وأيضاً هناك الاتحاد بين السويد والنرويج حيث كانت الشئون الخارجية هى الشئون المشتركة الوحيدة الحقيقية بينهما حيث احتفظت كل من الدولتين بحكومة خاصة وبرلمان خاص وتشريعات خاصة، أما الشئون الخارجية كالمعاهدات والتمثيل الدبلوماسى وأمور الحرب والسلام فقد عهد بممارستها إلى هيئات الاتحاد.

وبهذا يختلف هذا الاتحاد عن الاتحاد الشخصى فى كونه به شئون مشتركة بين الدول الداخلة فيه يقوم عليها هيئات مشتركة تتولى ممارسة هذه الشئون وأيضاً الرقابة عليها ولهذا سمى باتحاد فعلى أو حقيقى.

ونلخص خصائص هذا الاتحاد فيما يلى:

١- أن هذا الاتحاد يعد اتحاداً حقيقياً حيث تفقد الدول الداخلة فى الاتحاد شخصيتها الدولية تماماً لتحل محلها جميعاً فى المجال الدولى شخصية دولية جديدة هى شخصية الاتحاد التى تمارس كل ما يتعلق بالشئون الخارجية ،فهذا الاتحاد يبرم المعاهدات السياسية الدولية التى تتعلق بحياة الاتحاد ووجوده مثل معاهدات التحالف والصلح، كما أنه يبرم المعاهدات الخاصة بكل من الدولتين مثل معاهدات التجارة والملاحة وتسليم المجرمين.

فأي دولة فى الاتحاد لا تملك بمفردها إعلان الحرب على دولة أجنبية وأن إعلان حرب ضد أي دولة داخلة فى الاتحاد تعد ضد الاتحاد نفسه، كما أن لهذا الاتحاد هيئات سياسية قنصلية ومشتركة تتبع الاتحاد.

٢- على الرغم من أن الدول الداخلة فى الاتحاد الحقيقى تفقد شخصيتها الدولة إلا أنها تظل محتفظة بصفتها واستقلالها، فيكون لكل دولة نظمها الداخلية ودستورها، وقوانينها وإدارتها.

٣- يتميز هذا الاتحاد بوجود هيئات مشتركة تقوم على شئون مشتركة، فقد يكون الملك وهو العنصر المشترك الأول فى الاتحاد وقد يكون الوزراء وقد تكون وفود برلمانية وهيئات أخرى تتمثل فى جمعيات نيابية يطلق عليها الجمعية النيابية الإمبراطورية Imperial Representative Assembly تتكون من وفود.

المبحث الثالث

الاتحاد التعاهدى

Etats Confédérg

وهو ما يطلق عليه اسم الاتحاد الكونفيدرالى وهو تحالف بين الدول يتم بمقتضى معاهدة أو اتفاقية تحدد الأغراض المشتركة التى تهدف هذه الدول المتحالفة إلى تحقيقها، فتتنازل عن جزء من اختصاصاتها خاصة فى المجال الخارجى لصالح هيئة جماعية سواء كان مؤتمراً أو جمعية أو مجلس، ولكن دون أدنى مساس بشخصية الدول الأعضاء فى الاتحاد أو باستقلالها فى المجالين الداخلى والخارجى(١).

ومن أهم معالم اتحاد التعاهد أن الدول الأعضاء تظل محتفظة بسيادتها فهو لا يفقدها هذه السيادة، كما أن الاتحاد التعاهدى لا يترتب عليه إنشاء دولة جديدة وإنما مجرد إنشاء هيئة أو سلطة مشتركة للدول الأعضاء، تعهد إليها الدول الأعضاء باختصاصات معينة.

---

(١) د. حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص ١٠١. وفى ذلك أيضاً الاتجاهات السياسة الكويتية ومشروع الكونفيدرالية الخليجية، د. عصام عبد الشافى بتاريخ ٣٠ مايو ٢٠١٢.

أما عن كيفية إصدار قراراتها فاختلف الفقهاء فى ذلك، فيرى البعض أن السلطة المركزية تباشر اختصاصاتها من غير حاجة إلى الموافقة الإجماعية للدول الأعضاء على كل عمل من أعمالها[1]، بينما يرى البعض الآخر[2] أن قرارات هذا الاتحاد تصدر بالإجماع.

ومن الجدير بالذكر أن هذا التعاهد ليس له سلطة تشريعية أو تنفيذية أو قضائية، بالمعنى المفهوم فى الدول التى تتبع مبدأ الفصل بين السلطات وإنما يعتمد على سلطات الدول الأعضاء، فالقرارات التى تصدر من الاتحاد لا تنفذ تلقائياً، بل أنها تحتاج إلى تدخل تشريعى داخل هذه الدول، كما لا توجد سلطة تنفيذية للاتحاد ولكن يعتمد فى ذلك أيضاً على تدخل الدول الأعضاء.

ولم يكن للتعاهدات الثلاثة الأكثر شهرة سواء كانت الأمريكية أو السويسرية أو الألمانية محكمة خاصة تباشر وظيفة القضاء فى حسم النزاعات التى تنشأ بين الدول الأعضاء.

وأما بالنسبة للهيئة المركزية للتعاهد فتتكون من مندوبين من كل دولة يختلف عددهم من اتحاد إلى آخر، وقد تتساوى الدول الأعضاء فى الأصوات كما فى الاتحاد الأمريكى والاتحاد السويسرى وقد يتفاوت أعضاء هذا الاتحاد فيما لهم من أصوات.

ونخلص إلى القول بأن هذا الاتحاد له عدد من الخصائص هى:

- الاتحاد التعاهدى لا ينشئ دولة تستقر فوق الدول الأعضاء وليست له الشخصية الدولية، فهو اتحاد بين دول ذات سيادة.

---

(١) د. الشافعى محمد بشير، المرجع السابق، ص ٣٢٢.
(٢) د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، ٢١٢ ص ١٠٤.

- أن الدول الأعضاء تحتفظ بالجانب الأعظم من اختصاصاتها، وليس لسلطات هذا الأخير سوى اختصاصات محدودة.

- أعضاء الاتحاد يمثلون الدول التى ينتمون إليها، ويمارسون اختصاصاتهم تبعاً للتعليمات الملزمة التى يتلقونها من حكوماتهم.

- أن هذه السلطات تصدر قراراتها عادة بالإجماع، وقد ينص على الاكتفاء بموافقة الأغلبية المطلقة.

- لكل دولة فى الاتحاد الحق الأصيل فى الانفصال عنه فى أى وقت حتى لو لم ينص على ذلك صراحةً فى ميثاق الاتحاد.

- إن كان البعض ينكر على الاتحاد الكونفيدرالى الشخصية القانونية سواء فى المجال الداخلى أو المجال الخارجى وأكدوا أن هذا الاتحاد مجرد رابطة قانونية بسيطة وليس شخصاً من أشخاص القانون. وقد استندوا فى ذلك إلى أن هذا التعاهد لا يمتلك حقوقاً خاصة به، وإنما يعمل باسم الدول الأعضاء وبتفويض منها.

بينما يرى البعض الآخر أن هذا القول لا يستند إلى أساس سليم ذلك أن النائب شخص من أشخاص القانون يعمل لحساب شخص قانونى آخر وامتلاك الأخير الشخصية القانونية لا يمنع من إضفاء الشخصية القانونية على نائبه والقول بأن هذا الاتحاد لا يملك حقوقاً خاصةً وإلا انتقص ذلك من سيادة الدول الأعضاء مردود بأن هذه الحقوق لا يكتسبها الاتحاد إلا بموافقة الدول الأعضاء وهو تعبير كامل عن سيادتها.

المبحث الرابع

الاتحاد الفيدرالى

L'union Constitutionnelle

الاتحاد الفيدرالى هو تعدد مراكز السلطة السياسية حيث يوجد إلى جوار الدولة المركزية وحدات سياسية أخرى يسمى دويلات أو ولايات تمارس كل منهما جزء من اختصاصات السلطة السياسية فى نطاق إقليمها.

ويطلق على هذا الاتحاد مصطلح الاتحاد الدستورى نظراً لأن الرابطة تتم عن طريق دستور اتحادى وليست معاهدة أو اتفاقية.

وبهذا يتكون الاتحاد الفيدرالى من حكومة مركزية وحكومات أخرى لا مركزية لكل منها اختصاصات يعهد بها إليهم عن طريق دستور اتحادى.

وتتكون الدولة الفيدرالية إما من خلال اتحاد عدة دول مكونة دولة واحدة تأخذ شكل الدولة الاتحادية أو أن تتحول دولة مفردة تضم عناصر متباينة فى أقاليم متفرقة داخل الدولة إلى دولة اتحادية تتمتع ولايتها بقدر من الاستقلال الذاتى حتى تتجنب الانفصال الكلى.

وفى الواقع هناك مظاهر تتضح فيها أولوية الحكومة المركزية على حكومة الولايات حيث تكون لهذه الحكومة وحدها الشخصية القانونية الدولية وحق تبادل التمثيل الدبلوماسى وحق تقرير الحرب والسلم وإبرام المعاهدات، ولا توجد سوى جنسية واحدة يتمتع بها جميع رعايا الولايات الأعضاء فيها إلى جانب احتفاظ كل فرد بالرابطة التى تربطه بالولايات التى ينتمى إليها.

وأيضاً للحكومة المركزية دستور تضعه جمعية تأسيسية ينطبق على إقليم الدولة بأكملها دون وساطة، ويعدل بموافقة أغلبية الولايات وليست بإجماع الآراء. أضف إلى ذلك إلى السلطة التشريعية التى تسرى تشريعاتها على جميع رعايا الولايات المكونين لشعب الدولة مباشرة، وتمثل فيها الولايات تمثيلاً متساوياً.

وبالرغم من أن الدولة الاتحادية دولة واحدة، إلا أن ذلك لا يمنع من أن الولايات لها سلطة التقرير الذاتى فى كثير من الأحوال حيث تتمتع الولايات بالاستقلال الدستوري فيوجد دستور لكل ولاية إلى جانب الدستور الاتحادى بشرط ألا يتعارض مع هذا الأخير، علاوة على ذلك فإن السلطة التى تترأس الولاية تعد سلطة حكم لا مجرد سلطة تنفيذ، ويوجد أيضاً محاكم خاصة بالولايات تفض المنازعات التى تثور بين رعاياها.

ومن ثم يتضح أن هناك فروق جوهرية بين الاتحاد الفيدرالى والآخر الكونفيدرالى:

١- أن كل دولة فى الاتحاد الكونفيدرالى لها استقلالها فى المجال الخارجى والداخلى ولا يعدو التحالف أن يكون تنازلاً من قبل هذه الدول عن جزء من اختصاصاتها، بينما يختلف الوضع فى الدولة الاتحادية التى لا تملك الولايات اختصاصات فى المجال الخارجى. فالحكومة الفيدرالية وحدها لها حق إعلان الحرب والتمثيل الدبلوماسى.

٢- الحرب التى تحدث بين أعضاء الدول الكونفيدرالية حرب دولية، أما الحرب التى تحدث بين أعضاء الدولة الفيدرالية هى حرب داخلية.

٣- يتحمل أعضاء الدول الكونفيدرالية كل على حدة مسئولية خرق أى قاعدة من قواعد القانون الدولى بينما الحكومة الفيدارلية فى الدولة الاتحادية هى التى تتحمل وحدها دون الولايات المسئولية الدولية باعتبارها هى المسئولة عن العلاقات الخارجية.

٤- يجمع بين أعضاء الكونفيدرالية هيئة مشتركة تمارس جزءً من الاختصاص التى يعهد به إلى هذه الهيئة أما الذى يترأس الدولة فى الاتحاد الفيدرالى هى الحكومة الفيدرالية.

٥- تتعدد السلطات التنفيذية ورؤساء الدول داخل الاتحاد الكونفيدرالى، بينما يوجد رئيس دولة واحد للدولة الاتحادية وهى تعد دولة واحدة.

٦- الولايات المكونة للدولة الاتحادية هى جزء لا يتجزأ من إقليمها ولا يجوز لها الانفصال عنها، أما فى ظل الكونفيدرالية يحق لكل دولة عضو الانفصال عن هذا الاتحاد.

الفصل الأول

طبيعة الاتحاد الأوروبي

يعود تأسيس أول تجمع أوروبى إلى ١٨ أبريل ١٩٥١ عندما اجتمعت ست دول أوروبية هى فرنسا وألمانيا وبلجيكا وكولومبيا وهولندا وإيطاليا.

فالاتحاد الأوروبي هو جمعية دولية للدول الأوروبية يضم ٢٧ دولة، تأسيس بناءً على اتفاقية معروفة باسم معاهدة ماسترخت عام ١٩٩٢، ولكن العديد من أفكاره موجودة منذ خمسينيات القرن الماضى.

يهدف الاتحاد الأوروبي إلى نقل الصلاحيات والاختصاصات القومية للدول الأوروبية إلى اتحاد ينوب عنهم فى ممارسة هذه الصلاحيات لتحقيق أهداف قومية تعد طموحاً مشتركاً لكل مواطنى الدول الأوروبية المشتركة فى الاتحاد.

وسوف نستفيد من دراسة الملامح الأساسية فى الاتحاد الأوروبي لنحدد الطبيعة القانونية الخاصة لهذا الاتحاد، ولكى نعرض لتجربة ناجحة لنوع خاص من الاتحادات كمرحلة وسط بين النظام الكونفيدرالى والدولة الاتحادية.

وسنعرض لذلك من خلال مبحثين.

المبحث الأول: الملامح الأساسية للاتحاد الأوروبي.

المبحث الثانى: الطبيعة الاتحادية الخاصة للاتحاد الأوروبي.

المبحث الأول

الملامح الأساسية للاتحاد الأوروبي

مقدمة:

سنعرض في هذا المبحث إلى تاريخ تكوين الاتحاد الأوروبي وأهداف هذا الاندماج،كما سنعرض لتكوين الاتحاد القانوني والعضوي من خلال ما يلي:

المطلب الأول

لمحة تاريخية عن الاتحاد الأوروبي وأهدافه

تكررت المحاولات فى تاريخ القارة الأوروبية لتوحيد أمم أوروبا، فمنذ انهيار الامبراطورية الرومانية التى كانت تمتد حول البحر الأبيض المتوسط، مروراً بامبراطورية شارلمان الفرنكية ثم الامبراطورية الرومانية المقدسة اللتين وحدتا مساحات شاسعة تحت إدارة فضفاضة لمئات السنين قبل ظهور الدولة القومية الحديثة، وفيما بعد حدثت محاولات لتوحيد أوروبا لكنها لم تتعد الطابع الشكلى والمرحلى منها محاولة نابليون فى القرن التاسع عشر والأخرى فى أربعينيات القرن العشرين على يد هتلر وهما تجربتان لم تتمكنا من الاستمرار إلا لفترات قصيرة وانتقالية[1].

---

(1) ar.wikipedia. Org.

وفى ذلك أيضاً . جواس حسن، طبيعة الاتحاد الأوروبى، دراسة قانونية دار المعرفة، ٢٠١٠.

فبعد حروب مدمرة شهدتها القارة الأوروبية، وحربين عالميتين، عم السلام منذ ما يزيد عن ٥٠ عاماً، وكان نتيجة لهذا السلام حدوث الاستقرار والرخاء الاقتصادى والنهضة التى يعيشها الأوروبيون طوال العقود الأخيرة.

وبالفعل تسير أوروبا نحو مزيد من التقدم والرخاء، فارتفع مستوى المعيشة ونمت أسواقها الداخلية وظهرت عملتها الموحدة التى أصبحت تنافس الدولار الأمريكى، وأصبح لأوروبا كلمة قوية فى العالم.

وكان الاتجاه نحو الاتحاد الأوروبي بدأت بعد الحرب العالمية الثانية، حيث ظهرت دعوة من فرنسا فى ٩ مايو/ إيار ١٩٥٠، كان بمثابة حجر الأساس للاتحاد الأوروبي، ولبت الدعوة الفرنسية منذ البداية ٦ بلدان هى بلجيكا، ألمانيا، فرنسا، إيطاليا، لوكسمبورغ وهولندا، ثم بدا التوسع وزيادة المشاركة، وانضمت دول أوروبية أخرى للاتحاد مثل الدنمارك وإيرلندا والمملكة المتحدة، واليونان، وأسبانيا والبرتغال والنمسا وفنلندا والسويد.

ويهدف الاتحاد إلى تأسيس المواطنة الأوروبية (الحقوق الأساسية، حرية التنقل، الحقوق المدنية والسياسية) وإلى ضمان الحرية والأمن والعدل (التعاون فى الشئون الداخلية والعدل) ودعم التقدم الاقتصادى والاجتماعى (السوق المشتركة والعملة المشتركة اليورو، التنمية الإقليمية ،قضايا حماية البيئة)، وتقوية دول أوروبا فى العالم (سياسة خارجية وأمنية موحدة، الاتحاد الأوروبي والعالم).

العضوية فى الاتحاد الأوروبي:

لم يضع الاتحاد الأوروبي فى بادئ الأمر أية شروط إضافية لانضمام الدول المرشحة للعضوية ما عدا الشروط العامة التى تم تبنيها فى الاتفاقيات المؤسسة

للاتحاد، لكن الفرق الشاسع بين دول أوروبا الوسطى والشرقية ودول الاتحاد، دفع مجلس الاتحاد الأوروبي فى عام ١٩٩٣ ليضع ما يعرف شروط كوبن هاغن وهى:

- **شروط سياسية:** على الدولة المترشحة للعضوية أن تتمتع بمؤسسات مستقلة تضمن الديمقراطية وعلى دولة القانون أن تحترم حقوق الإنسان وحقوق الحريات.
- **شروط اقتصادية:** وجود نظام اقتصادى فعال يعتمد على اقتصاد السوق، وقادر على التعامل مع المنافسة الموجودة ضمن الاتحاد.
- **شروط تشريعية:** على الدولة المترشحة للعضوية أن تقوم بتعديل تشريعاتها وقوانينها بما يتناسب مع التشريعات والقوانين الأوروبية التى تم وضعها وتبنيها منذ تأسيس الاتحاد.

ويصنف الاتحاد الأوروبي الدول الأوروبية إلى ثلاث تصنيفات دول أعضاء فى الاتحاد وهم سبع وعشرين دولة، وأخرى مرشحة للانضمام كجمهورية مقدونيا وكرواتيا وتركيا والجبل الأسود وأيسلندا وصربيا، ودول أوروبية لا تسعى للانضمام وعددهم ست عشر دولة.

المطلب الثانى

التكوين العضوى للاتحاد الأوروبي

بعد كوارث الحرب العالمية الأولى والثانية، ازدادت بشدة ضرورات تأسيس ما عرف بالاتحاد الأوروبي، مدفوعاً بالرغبة فى إعادة بناء أوروبا ومن أجل القضاء على احتمال وقوع حرب شاملة أخرى، فبدأت تتشكل الجماعة الأوروبية للفحم والصلب عام ١٩٥١ على يد كلٍ من ألمانيا (الغربية) فرنسا، إيطاليا ودول بينيلوكس Benelux (بلجيكا وهولندا ولكسمبورغ أول وحدة جمركية عرفت بالأصل باسم المؤسسة الاقتصادية الأوروبية Eropean Economic Community وتسمى فى المملكة المتحدة بشكل غير رسمى بـ "السوق المشتركة" وتأسست فى اتفاقية روما ١٩٥٧، هذ التغيير اللاحق للمؤسسة الأوروبية يشكل العماد الأول للاتحاد الأوروبي[1].

وإذا نظرنا إلى تكوين الاتحاد الأوروبي نجد أنه نظام مؤسساتى فريد من نوعه فى العالم فيتكون الاتحاد الأوروبي من عدد من الأجهزة وهى:

أ- مجلس الاتحاد الأوروبي:

وهو يعد أهم الأجهزة الإدارية فى الاتحاد (على الرغم من تقليص صلاحياته لصالح البرلمان الأوروبي) وهو ممثل لصالح الدول الأعضاء على المستوى الأوروبي. ويتكون من وزراء حكومات الدول الأعضاء ومقر انعقاده فى كل من بروكسل ولوكسمبورج ويعد أكثر الوزراء اجتماعاً هم وزراء الزراعة دليلاً على أن هذا المجال يحظى بتنسيق وتكامل كبير بين الدول الأعضاء.

---

(1) ar. Wikipedia. Org.

أما عن كيفية التصويت فيتم إما بالإجماع أو بالغالبية المؤهلة وذلك حسب المجال الذى ينتمى إليه موضوع التصويت حيث تمتلك كل دولة عدد من الأصوات يتناسب مع عدد سكانها ويمكن زيادة عدد الأصوات المخصصة للدول الصغيرة لكى تحدث نوعاً من التوازن مع لدول الكبيرة. ويتم التصويت بنسبة ٧٢,٢٧% من الأصوات بما يعادل ٢٣٢ صوتاً من أصل ٣٢١ صوت موزعة على ٢٥ دولة.

كما يتطلب أيضاً موافقة أغلبية الدول الأعضاء وأن يشكل سكان هذه الدول الموافقة مجتمعة ما يعادل ٦٢% على الأقل من سكان الاتحاد.

وتتولى الدول الأعضاء الرئاسة بالتناوب لمدة ستة أشهر وفقاً لنظام محدد سلفاً ويعد مجلس الاتحاد الأوروبي أهم جهاز لاتخاذ القرارات فى القضايا العامة والزراعة والاقتصاد والشئون الاجتماعية والثروة السمكية والطاقة والصناعة، والعدل والداخلية والدفاع المدنى والسوق الداخلية وشئون المستهلك والسفر والأبحاث والميزانية والثقافة والتنمية والتعليم وقضايا الشباب والصحة.

ويختص مجلس الاتحاد الأوروبي بسلطات تشريعية بالاشتراك مع البرلمان الأوروبي وينسق السياسات الاقتصادية ما بين الدول الأعضاء، ويشترك المجلس مع البرلمان فى ممارسة السلطة المالية وميزانية الاتحاد واتخاذ القرارات التطبيقية للسياسة الخارجية والأمنية العامة، وينسق نشاطات الدول الأعضاء، وتتخذ الإجراءات فيما يتعلق بالشرطة والتعاون القضائى.

ب ـ البرلمان الأوروبي[1]:

(1) www.ev.arabic.org/parliament.html.

يقوم هذا البرلمان بمهام التشريع، وهو من أهم مؤسسات الاتحاد الأوروبي عدد أعضائه ٦٢٦ عضو يمثلون نحو ٣٧٥ مليون مواطن فى ١٥ دولة عضو فى الاتحاد، وأنشئ هذا الاتحاد بمقتضى معاهدة روما ١٩٥٧، أجريت أول انتخابات عام ١٩٧٩، وتعد هذه الانتخابات أول تعبير حقيقى عن المصالحة الأوروبية الحقيقية بعد ٣٤ عاماً فقط من نهاية الحرب العالمية الثانية التى تناحرت فيه الدول الأوروبية.

ويأخذ البرلمان الأوروبي بنظام التمثيل النسبي عن كل دولة تم الاتفاق عليه، وتجرى الانتخابات أما على المستوى الإقليمي أو الوطني أو على المستويين معاً كما فى ألمانيا. ويعطى حق الاقتراع لكل مواطن أوروبي بلغ ثمانية عشر سنة بالتساوى بين الذكور والإناث، ولكل مواطن أوروبي حق الترشح والتصويت طالما توافرت فيه الشروط حتى من خارج وطنهم. وقد بلغت نسب تمثيل النساء فى البرلمان إلى ١٦,٥% عام ١٩٧٩، ارتفعت هذه النسبة بثبات لتصل فى ١٩٩٦ إلى ٢٧,٥% وإلى ٢٩,٧ فى انتخابات ١٩٩٩.

ويتوجب على أعضاء البرلمان الأوروبي الإعلان عن أعمالهم وحرفهم وكل ما يتقاضونه منه مرتباً أو يدر عليهم دخلاً، وأيضاً الإعلان عن جميع مصالحهم المالية، ويتم تسجيل ذلك فى سجل عام، ويتقاضون مرتباتهم من خزانة دولة العضو وهو متساوى مع مرتب عضو البرلمان الوطنى.

ومن أهم مهام البرلمان الأوروبي أنه يشترك مع مجلس الاتحاد الأوروبي فى ممارسة السلطة التشريعية، أى التصديق على القوانين الأوروبية، وتدخله فى العملية التشريعية يعطى شرعية ديمقراطية للقوانين، كما أنه يشترك مع مجلس الاتحاد الأوروبي فى ممارسة السلطة المالية والميزانية ويقوم البرلمان بالإشراف

على أعمال مجلس الاتحاد الأوروبي، ويصدق على ترشيح المفوضين ويمتلك حق سحب الثقة من مجلس الاتحاد ويمارس إشراف سياسى أيضاً على كل مؤسسات الاتحاد.

وباستقراء مهام البرلمان الأوروبي نجد أنها مطابقة للبرلمان الموجود فى أى دولة وما يرتبط به من مهام سن القوانين والتصديق على الموازنة والرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية.

جـ - المفوضية الأوروبية:

المفوضية الأوروبية هى القوة الدافعة فى نظام الاتحاد المؤسساتى، وتسمى الدول الأعضاء رئيس المفوضية وأعضائها وتتكون المفوضية من ٢٠ عضو رئيس ونائبان و١٧ عضو ومقرها بروكسل يم اختيارهم حسب قدراتهم العامة وكفاءتهم، وهم مستقلون تماماً وغالباً ما يكونون قد شغلو مناصب سياسية فى بلدانهم الأصلية خاصةً المناصب الوزارية حتى يتمتعوا بنوع من الخبرة فى الإدارة والسياسة.

وتتمثل المهام الرئيسية للمفوضية[1] فيما يلى:

١- للمفوضية حق تقديم اقتراحات التشريعات والقوانين للبرلمان والمجلس الأوروبي.

٢- المفوضية هى جهاز الاتحاد التنفيذى، وهى مسئولة عن تطبيق التشريعات الصادرة عن البرلمان والمجلس الأوروبي.

٣- تشرف المفوضية على الاتفاقيات والمعاهدات، وذلك بالاشتراك مع محكمة العدل.

---

(1) www.eu-arbic.org.

٤- تمثل المفوضية الاتحاد على المسرح الدولى وتفاوض نيابة عنه فى الاتفاقيات الدولية وخاصةً فى مجالى التجارة والتعاون.

أضف إلى هذه الأجهزة الرئيسية المجلس الأوروبي والذى يعد اجتماعاً لرؤساء الدول والحكومات فى الدول الأعضاء بالاتحاد الأوروبي بالإضافة إلى رئيس المفوضية الأوروبية ويعقد الاجتماع من مرتين إلى ثلاث مرات لاتخاذ القرارات السياسية والاقتصادية الهامة ورسم سياسة الاتحاد، وتتخذ قراراته بالإجماع.

كما أن هناك محكمة العدل الدولية وهى تقوم بالإشراف على تنفيذ القوانين ومحكمة مراقبة الحسابات "ديوان المحاسبة" تقوم بالإشراف على ميزانية الاتحاد، وهيئات إدارية أخرى كاللجنة الاقتصادية والاجتماعية الأوروبية وهى تمثل مؤسسات المجتمع المدنى فى القضايا الاقتصادية والاجتماعية.

المبحث الثانى
الطبيعة الاتحادية الخاصة للاتحاد الأوروبي

يتبين مما سبق دراسته اختلاف الاتحاد الأوروبي من حيث طبيعته عن أية اتحادات قانونية أو منظمات دولية، فقد تميز الاتحاد الأوروبي بطبيعته الخاصة حتى أن الفقه اختلف فى تصنيفه حيث تميز بطبيعة اندماجية تعلو المنظمات الدولية والاتحادات الكونفيدرالية.

ومن ثم نعرض لهذا المطلب من خلال فرعين:

المطلب الأول: الملامح الاندماجية للاتحاد الأوروبي.

المطلب الثانى: التكييف القانونى للاتحاد الأوروبي.

المطلب الأول

الملامح الاندماجية للاتحاد الأوروبي

كما سبق القول نجد أن الاتحاد الأوروبي له وضعية خاصة تختلف عن باقى الاتحادات حيث أن الأمر لا يقتصر على مجرد نوع من التعاون والتناسق بين دول من أجل تحقيق هدف معين، وإنما يتجلى وجه الخصوصية فى هذا الاتحاد من خلال عدد من الملامح الرئيسية التى تختلف عن أى تنظيم دولى آخر، ويمكن رصدها من خلال ما يلى:

أولاً: من حيث الهيكل التنظيمى للاتحاد (إحالة):

فالتكوين الداخلى للاتحاد يبدو وكأنه دولة بها سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية، وقد تناولنا فى المبحث السابق الأجهزة الرئيسية التى يتكون منها الاتحاد والمهام والمسئوليات التى يضطلع بها كل منها، وكيف نلاحظ أن مجلس الاتحاد الأوروبي يمثل تكامل بين الوزارات المختلفة الداخلة فى الاتحاد، ويمثلون الاتحاد فى الخارج ويحققون التعاون الأمنى، والمفوضية الأوروبية، والبرلمان الأوروبي الذى يعد بمثابة سلطة تشريعية. ولهذا نحيل إلى التكوين العضوى للاتحاد الأوروبي لبيان كيف تعمل هذه الأجهزة لجعل دول التحالف وحدة واحدة من حيث تحقيق مصالحها؟.

ثانياً: الاندماج الاقتصادى:

وبدأت فكرة الاندماج الاقتصادى منذ ١٩٥٧ ـ ١٩٦٩ حيث بدأ تطبيق معاهدة روما بخلق اتحاد جمركى يهدف إلى تخفيض الضرائب الجمركية بين الدول

الأعضاء لمدة ١٢ سنة، ثم إلغاؤها وتم ذلك فى ١٩٦٩، واتفق على تعريفة جمركية موحدة مع الخارج.

وفى مجال الزراعة تم تطبيق سياسة فلاحية مشتركة P.A.C منذ ١٩٦٢ لتنظيم سوق المنتجات الفلاحية الذى ساعد بشكل كبير فى النمو الاقتصادى مما شجع الكثير من الدول للانضمام إلى هذا الاتحاد(١).

وتجاوزت الدول الأوروبية عدة أزمات مها إلغاء الولايات المتحدة استبدال الدولار بالذهب فى عام ١٩٧١ وتحديد مجال تقويم العملات بالنسبة للدولار فى حدود ٤,٥% فاضطرت إلى وضع نظام نقدى أوروبى بإحداث وحدة حسابية جديدة هى E.C.U، والأزمة الأخرى هى أزمة البترول ١٩٧٣ التى دفعت إلى تقليص حرية مرور البضائع لكن دول المجموعة تجاوزت ذلك واستمرت فى الإندماج بالإتفاق على انتخاب برلمان أوروبى ١٩٧٩.

وتم الاتفاق بعد ذلك على إنشاء سوق واسعة موحدة بين الدول الأعضاء دون حدود بينها مما يسمح بتنقل الأشخاص والبضائع، ووقعت الدول الأعضاء معاهدة ماستريخت فى ٧ فبراير ١٩٩٢، وقام الاتحاد الأوروبي بإنشاء الاتحاد النقدى والاقتصادى (U.E.M) وإنشاء بنك مركزى أوروبى ووضع عملة موحدة EURO تحل محل العملات الوطنية وتحقق ذلك فى ١٩٩٩ حيث طبقت ذلك ١١ دولة وبقيت بريطانيا والسويد واليونان والدنمارك.

---

(1) multimania.F/lyceemaro cain/geo/urion-euopeene.html.

فهناك مصرف الاستثمار الأوروبي الذى يساهم فى أهداف الاتحاد الأوروبي بتمويل الاستثمارات الطويلة الأجل العامة والخاصة وأيضاً المصرف المركزى الأوروبي الذى يشرف على السياسة النقدية والتبادل النقدى.

ثالثاً: الاندماج السياسى:

أسس الاتحاد الأوروبي لفكرة المواطنة بين الشعب الأوروبي فيتمتع مواطنى الاتحاد الأوروبي بكافة الحقوق المدنية والسياسية وحرية الانتقال والحقوق الأساسية.

كما أوجدوا شعاراً للاتحاد الأوروبي هو علم الاتحاد الأوروبي فيعد شعاراً للوحدة والهوية الأوربية، فدائرة النجوم الذهبية داخل العلم تدل على تماسك وتناغم الأوروبيين.

إضافة إلى ذلك وجود ما يسمى بالبطاقة الزرقاء وهى تصريح عمل موثق فى جميع دول الاتحاد الأوروبي يسمح للمواطنين خارج الاتحاد الأوروبي أصحاب الكفاءة العالية بالعمل والعيش فى أى دولة داخل الاتحاد الأوروبي، وأيضاً جواز سفر أوروبي مشترك بين مواطني الاتحاد الأوروبي.

ويهدف مجلس الاتحاد الأوروبي إلى توحيد السياسة الخارجية. كما ترسم المفوضية الأوروبية سياسة عامة مشتركة بين دول الاتحاد الأوروبي.

ومن أهم مظاهر الاندماج السياسي وجود دستور أوروبي تم بمقتضى اتفاقية وقعت فى ٢٠٠٤/١٠/٢٩ بممثلى ٢٥ دولة عضو فى الاتحاد الأوروبي

وصدق عليها بمعرفة ٢٥ دولة عضوا[1]. ولكن رفض هذا الدستور من قبل مواطنى فرنسا وهولندا فى مايو ويونيو ٢٠٠٥. وحل محلها معاهدة لشبونة.

رابعاً: الاندماج الإدارى:

أنشأ الاتحاد الأوروبي عدداً من المؤسسات التى تحقق اتحاداً من الناحية الإدارية كاللجنة الاقتصادية والاجتماعية الأوروبية والتى تمثل مؤسسات المجتمع المدنى فى القضايا الاقتصادية والاجتماعية، وهيئة المناطق وهى تمثل الإدارات المحلية فى السياسة الإقليمية والبيئة والتعليم والمحقق الأوروبي حيث يشرف على شكاوى المواطنين المتعلقة بسوء الإدارة بمؤسسات الاتحاد الأوروبي.

المطلب الثانى
التكييف القانونى والدستورى للاتحاد الأوروبي

يمثل الاتحاد الأوروبي ظاهرة قانونية ودستورية تستحق الدراسة، حيث يمثل هذا الاتحاد تجميعاً لعدة ملامح للاتحادات المختلفة، كما يوجد بها من المستجدات التى تجعلها تختلف عن أى اتحاد آخر، وهذا ما جعل هناك اختلافاً بين الفقهاء فى تحديد نوع الاتحاد الأوروبي، فباستقراء القواعد الدستورية التى تحكم الاتحاد الأوروبي نجدها تختلف عن أنواع الاتحادات الأخرى.

فالطبيعة الحالية للاتحاد الأوروبي تجد أنها معقدة لتكييفها من الناحية الدستورية والقانونية حيث أنها لا تتفق مع أى من الاتحادات الدستورية المعروفة حالياً[1].

---

(1) Treaty establisblishnig a Constitution for Europe, from Wikipedia the Free encyclopedia.

وإذا أمعنا النظر فيما سبق دراسته من ملامح اندماجية وعضوية للاتحاد الأوروبي نلاحظ أنها لا تتفق أولاً مع فكرة الاتحاد الفيدرالى حيث أن هذا الاتحاد يمثل اندماجاً كاملاً لمجموعة من الدول فى دولة واحدة وهو ما لم يحدث فى دول الاتحاد الأوروبي حيث تظل لكل دولة فى الاتحاد سيادتها وإن كانت قد تنازلت عن جزء من هذه السيادة لتحقيق نوع من التكامل والتنسيق وبلوغ غاية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتحقيق الوحدة فى السياسة الخارجية.

فلا يوجد دستور أوروبى واحد حيث أن مشروع الدستور الأوروبي يسقط أمام تصويت فرنسا وهولندا بمعارضته عام ٢٠٠٥، وتركزت المعارضة على كون الدستور سيسلب من الدول المنفردة سيادتها قانونياً وسياسياً وتتحول إلى دولة فيدرالية. إلى أن دخلت معاهدة لشبونة قانوناً حيز التنفيذ فى ٢٠٠٩/١٢/١ وسط احتفاء أوروبى واسع كبديل لمشروع الدستور الأوروبي وتم استحداث منصبين فى هذه المعاهدة منصب رئيس مجلس الاتحاد الأوروبي أو ما يشبه القائم بمهام وزير خارجية الاتحاد.

كما أن الأمر يختلف عن كونه منظمة دولية أو اتحاداً كونفيدرالياً، فمعظم المنظمات الدولية ذات طابع تعاونى أو تكاملى وتقتصر مهمتها على مجرد تنسيق العلاقات بين الدول الأعضاء وعلى تحقيق التعاون بينها فى مجال أو أكثر من مجالات التعاون الدولى وذلك عن طريق ما تصدره من قرارات وتوصيات يتوقف

---

(1) Workshop papers for VII World Congress of the International Association of Constition Law, Workshop No 4 The Constitutional Legal Nature of he European Union "The theoretical Pemises of European Constitutionality".

تنفيذها على رضاء الدول الأعضاء فيها فدائماً ما تحرص الدول الأعضاء فى منظمة دولية على أن يتضمن ميثاق إنشائها ما يكفل عدم مساس المنظمة بسيادتها.

ولا يمكن وصف الاتحاد الأوروبي بأنه اتحاد كونفيدرالى حيث أنه مرحلة تفوق بكثير مرحلة الكونفيدرالية وهو أشبه بمنظمة دولية اتفقت على التعاون فى مجال معين أو عدة مجالات دون التنازل عن جزء من سيادتها وتحتفظ كل دولة باستقلالها الكامل فى شئونها الخارجية والداخلية بينما نجد فى الاتحاد الأوروبي اندماجاً يصل إلى درجة التنازل عن جزء من السيادة فى سبيل تحقيق مصالح مشتركة. فلا يوجد اتحاداً كونفيدرالياً أو منظمة دولية تختص ذاتياً بإصدار قرارات ملزمة للدول الأعضاء ولا تدع فرصة للخيار أمام هذه الدول منقصة بذلك جزءً من سيادتها.

ولهذا يرى بعض الفقه أن الاتحاد الأوروبي منظمات فوق الدول حيث أنه تجاوز الإطار التعاونى ليمارس قدراً من السلطة فى مواجهة الدول الأعضاء فيها مثال لذلك سماعات الفحم والصلب، والسوق الأوروبية المشتركة والجماعات الأوروبية للطاقة الذرية حيث أن تلك المنظمات تملك إصدار قرارات ولوائح تطبق فى الدول الأوروبية الأعضاء وكأنها صادرة من سلطة تشريعية لهذه الدول، فتصدر قراراتها بالأغلبية.

ويرى البعض الآخر[1] أن الاتحاد الأوروبي يعد استثناءً على الأصل فى المنظمات الدولية وأن إنشاء هذا النوع من المنظمات لا يتوافر إلا فى دول لها من النظم القانونية المتحضرة والمتقدمة المكدسة من الدرجة الأولى لمصالح شعوبها فلا تترك أى فرصة يكون الغرض منها تحقيق هذه المصالح وأن إنشاء مثل هذه

(١) . إبراهيم أحمد خليفة، التنظيم الدولى، بدون ناشر، ٢٠١٣، ص ١٤٨ ـ ١٥٠.

المنظمة لا يجعل منها منظمة سلطوية أو فوق الدول فهو لا يؤثر على سيادتها بل أن انضمامها بإرادتها إلى ميثاق إنشائها هو ما يعد تعبيراً عن سيدتها لا انتقاصاً منها.

وتعد هذه المنظمة خطوة اندماجية تمهيداً لتحقيق اتحاد حقيقى وفعلى بين الدول الأعضاء والدخول فى هذا النوع من الاتحاد لا يمكن أن يتحقق إلا بموافقة هذه الدول صراحةً، ولا يتحقق هذا النوع من الاتحاد إلا بتعاون من قبل هذه الدول يتضمن تنازلاً عن جزء من سيادتها فهذه الدول تستطيع أن تمارس سيادتها بنفسها أو من خلال فويض غيرها.

ولهذا يصل هذا الرأى إلى نتيجة مؤداها أن هذا الاتحاد يعد منظمة دولية عادية غير أنها تفترق عن بقية المنظمات الأخرى فى أن أعضائها قد ارتضوا أن يكون لها من السلطات والاختصاصات ما يمكنها من تحقيق هذا التعاون بطريقة فعلية وفعالة.

ونحن نرى أن الاتحاد الأوروبي له وضعية خاصة تختلف عن الاتحادات الدستورية الأخرى سواء كانت اتحاداً فيدرالياً أو اتحاداً كونفيدرالياً، فلم يتحقق الاندماج الكلى للدول المكونة لهذا الاتحاد لكى نعتبره دولة اتحادية كما سبق دراستها، كما أن الاتحاد الأوروبي وصل إلى مرحلة اندماجية أكثر بكثير من الاتحادات الكونفيدرالية والمنظمات الدولية ولهذا نجد أن هذا الاتحاد مرحلة وسط بين الدولة الاتحادية والاتحاد الكونفيدرالى فقد تصل قوة الاندماج إلى توحد فى دولة واحدة كما حدث فى الولايات المتحدة وهو ما نعتقد أنه المرحلة المقبلة للاتحاد الأوروبي.

ولا يمكن لنا أن نتجاهل الطبيعة الخاصة للاتحاد الأوروبي وأن نعتبره منظمة دولية عادية حيث أن الآلية القانونية والبيئة التشريعية والتكوين العضوى

لهذا الاتحاد قد ارتقى به إلى مرحلة اندماجية أعلى من مراحل الاتحاد الكونفيدرالى أو المنظمة الدولية ونجد أن اختلاف الاتحاد الأوروبي عن باقى الاتحادات الكونفيدرالية هو اختلاف جوهرى لا يمكن إنكاره حيث أنه تغيير فى الملامح الأساسية القانونية لتكوين الاتحادات والمنظمات الدولية وهذا يتضح من تكوينه وآلية العمل داخله والبنية القانونية لهذا الاتحاد ولهذا نحن نعتقد أن هذا يعد نوعاً جيداً من الاتحادات يمكن تسميته **باتحادات فوق الكونفيدرالية.**

الفصل الثانى

دول مجلس التعاون الخليجى بين الواقع والمأمول

تمهيد وتقسيم:

سنحاول أن نلقى فى هذا الفصل مزيداً من الضوء حول الدراسات التى تمت فى شأن مجلس التعاون الخليجى، وماهى الصورة المثلى لزيادة التعاون الاقتصادى والسياسى بين دول مجلس التعاون فى شتى المجالات آخذين فى الاعتبار المشكلات العملية التى تثور فى مواجهة التطور القانوني لمجلس التعاون الخليجى وذلك من خلال المبحثين التالين.

المبحث الأول

دول مجلس التعاون الخليجى من منظور الواقع

مجلس التعاون لدول الخليج العربية هو منظمة إقليمية عربية مكون من ست دول أعضاء تطل على الخليج العربى هى الإمارات والبحرين والسعودية وسلطنة عمان وقطر والكويت، كما يعد كل من العراق باعتباره دولة عربية مطلة على الخليج واليمن باعتبارها امتداداً استراتيجياً لدول الخليج العربى مرشحة للحصول على عضوية المجلس كاملة حيث يمتلك كل من العراق واليمن عضوية بعض لجان المجلس كالرياضية والصحية والثقافية.

تأسس المجلس فى ٢٥ مايو ١٩٨١ بالاجتماع المنعقد فى الرياض، وقد هدف مجلس التعاون الخليجى إلى تحقيق نوع من التكامل والتنسيق فى المجالات الاقتصادية دون التأثير مطلقاً على فكرة السيادة التى تتمتع بها كل دولة، ويرجع

البعض[1] الدافع إلى الاجتماع والإعلان عن تأسيس مجلس التعاون الخليجى عام ١٩٨١ إلى التهديدات الإيرانية آنذاك، فإن التهديدات الإيرانية الحالية نفسها هى التى تدفع دول الخليج إلى سرعة اتخاذ قرار بتطوير المجلس من مجلس تعاون إلى اتحاد يعبر عن ست دول تتعاون اقتصادياً وثقافياً، وتتعاهد عسكرياً وسياسياً لتحقيق أعلى درجات الدفاع المشترك.

وقد جاء هذا التعاون بين دول مجلس التعاون الخليجى نظراً لعمق الروابط الدينية والثقافية، والتمازج الأسرى بين مواطنيها، وهى فى مجملها عوامل تقارب وتوحد.

وقد كان النظام الأساسى لمجلس التعاون واضحاً فى أهدافه المتمثلة فى تحقيق التنسيق والتكامل والترابط بين الدول الأعضاء فى جميع الميادين وصولاً إلى وحدتها، وتوثيق الروابط بين شعوبها، ووضع أنظمة متماثلة، فى مختلف الميادين الاقتصادية والمالية و التجارية والشئون الاجتماعية والصحية والإعلامية والسياحية ودفع عجلة التقدم العلمى والتقنى فى مجالات الصناعة. ويتضح ذلك من نص المادة الرابعة من النظام الأساسى الذى أوضح أهدافه فى تحقيق التنسيق والتكامل والترابط بين الدول الأعضاء.

التكييف القانونى لدول مجلس التعاون الخليجى:

يتضح من خلال الفصل التمهيدى والذى تناول دراسة الأنواع المختلفة من الاتحادات أن مجلس التعاون الخليجى تحاصل عام هو منظمة دولية حيث تتفق مجموعة من الدول على إنشائها لكى تحقق هدفاً مشتركاً بينها وبشرط أن يكون هذا

---

(١) الاقتصادية " مجلس التعاون الخليجى"... بين الفيدرالية والكونفدرالية، د. أمين الساعاتى.

الهدف مشروعاً، ولكى تبلغ المنظمة هذا الهدف لابد أن تتمتع بصفة الدوام والاستمرار وأن يكون لها إرادة مستقلة عن إرادات الدول المنشئة لها.

فتتوافر عناصر المنظمة الدولية من حيث نشوئه بمقتضى أتفاق دولى يتم بين مجموعة من الدول، ويتمتع بالإرادة الذاتية التى تميزه عن كونه مؤتمراً دولياً لا يتمتع بصفة الثبات والاستمرار.

فلا يختلف أحد على كون مجلس التعاون الخليجى منظمة دولية ولكن السؤال الذى يطرح نفسه إلى أى نوع من الاتحادات ينتمى هذا المجلس؟

فلا يعد مجلس التعاون الخليجى **اتحاداً شخصياً** يقوم على وحدة شخص رئيس الدولة، فكل دولة من الدول الأعضاء دولة مستقلة لها قيادتها المستقلة التى تنأى بها عن الاتحاد فى كيان واحد.

وأيضاً لا يعد بأى حال من الأحوال **اتحاداً حقيقياً** لأن الاتحاد الحقيقى كما سبق القول يفقد الدولة الداخلة فى الاتحاد شخصيتها الدولية تماماً لتحل محلها جميعاً فى المجال الدولى شخصية دولية جديدة هى شخصية الاتحاد، وهو ما لم يحدث فى مجلس التعاون الخليجى حيث تحتفظ كل دولة بشخصيتها الدولية المستقلة وعلاقاتها الدولية والدبلوماسية المنفصلة عن الاتحاد.

وفى الواقع أنه لايختلف أحد حول إنكار صفة **الدولة الاتحادية** على مجلس التعاون الخليجي حيث أن مقتضى ذلك اندماج هذه الدولة فى دولة واحدة، وأن تتنازل كل منها عن سيادتها الخارجية وشخصيتها الدولية لصالح الحكومة الفيدرالية وبالتالى تنتهى الشخصية المعنوية الدولية عن هذه الدولة وهذا ما لم يحدث مطلقاً فى مجلس التعاون الخليجى الذى تحتفظ كل دولة فيه بسيادتها الكاملة ويقتصر دور

المجلس على تحقيق نوع من التعاون والتنسيق بين هذه الدول، ولا تصدر قرارات المجلس الأعلى فى المسائل الموضوعية إلا بإجماع الدول الأعضاء الحاضرة المشتركة فى التصويت (م ٩ من النظام الأساسى).

أما **الاتحاد التعاهدى أو ما يطلق عليه الاتحاد الكونفيدرالى** فهو عبارة عن اتحاد ينشأ بمقتضى معاهدة بين عدة دول تقيم فيما بينها هيئة مشتركة دائمة وتعهد إليها باختصاصات مشتركة تباشرها بصفة منفردة أو بالاشتراك مع الدول الأعضاء.

وإذا نظرنا إلى دول مجلس التعاون الخليجى نجد أنها نشأت بمقتضى اتفاق دولى بين الدول الأعضاء واحتفظ كل من هذه الدول بسيادته كاملة فى المجال الخارجى والداخلى، وتتخذ قراراتها بالإجماع فى المسائل الموضوعية وليس للمجلس التدخل فى التنظيم الداخلى للدول.

وتتحدد اختصاصات سلطة التعاهد بما وافقت عليه الدول الأعضاء والذى لا تتقيد هذه الأخيرة إلا به، ولا يحد ذلك من نشاطها فى ممارسة سيادتها إلا بالقدر الذى ارتضته فى وثيقة التعاهد وفيما عدا ذلك فلكل دولة سلطتها الكاملة فى مجالها الداخلى والخارجى.

ونحن نرى أن هذه الصورة من الاتحادات (الاتحاد الكونفيدرالى) ينطبق من الناحية القانونية والواقعية على مجلس التعاون الخليجى فجوهر فكرة هذا الاتحاد هو تلاقى الدول من خلال معاهدة على اختصاصات معينة لهذا الاتحاد دون التنازل مطلقاً عن أى جزء من سيادة الدول الداخلة فى الاتحاد، وهو ينطبق أيضاً على جامعة الدول العربية وغيرها من المنظمات المماثلة.

ومن ثم فمن الخطأ الشائع أن ندعو لتحول مجلس التعاون الخليجى إلى اتحاد كونفيدرالى، فهذا لا يعد تحولاً حقيقياً بل مصادرة على المطلوب وهو الوصول إلى مرحلة إندماجية أعلى، أما الحديث عن تكوين جيش مشترك وغير ذلك فهى من الأمور التى تدخل أيضاً فى إطار الاتحاد الكونفيدرالى ولا تحتاج لعملية تحول، أما ما يأمل فيه البعض هو الوصول إلى مرحلة أشبه بفكرة الاتحاد الأووبى والتى تنازلت بالفعل كل دولة عن جزء من سيادتها لصالح الاتحاد وهو ما أطلقنا عليه فى الفصل السابق مصطلح " اتحاد فوق الكونفيدرالى".

المبحث الثانى

الوضع المأمول لمجلس التعاون الخليجى

فقد تباينت الآراء حول تحول مجلس التعاون الخليجى إلى اتحاد بين مؤيد ومعارض وكان لكل من الفريقين حججهم وأسانيدهم.

*** آراء الرافضين لفكرة الاتحاد الخليجى:**

يرى بعض الرافضين لفكرة الاتحاد الخليجى أن هذا يمس سيادة الدولة التى نص الدستور عليها مما يعد تعارضاً وتناقضاً واضحاً مع الدستور، فيؤكد الكثيرون على أهمية أن تصان سيادة واستقلال وخصوصية كل دولة، ولهذا يجد هذا الرأى أن فكرة الاتحاد لا تستند إلى أساس قانونى صحيح.

كما يرى نفس الاتحاد وجود اختلاف فى طبائع مواطنى دول الخليج واختلاف فى الثقافة والعادات والتقاليد لا تسمح بتكوين مثل هذا الاتحاد، ويرجعها البعض إلى اختلاف فى النظم السياسية فبعض الدول تقوم على نظام ديمقراطى بينما بعض الدول الخليجية ليس بها أنظمة ديمقراطية كاملة وأيضاً هنا بعض الدول كدولة

الكويت دولة صغيرة المساحة وعدد سكانها قليل مقارنة بدول خليجية أخرى مما يجعل حرية انتقال العمالة يؤثر سلبياً على دولة صغيرة مثل الكويت، بالمقابل لدولة كبيرة فى تعانى من بطالة ونمو اقتصادى متواضع فدول الخليج تشهد عدم تكافؤ فى النمو بين الأقاليم المختلفة.

ولهذا يرى بعض الرافضين أن قوة الدفاع الخليجية قد تكون أمراً جيداً وإيجابياً أما أى نوع آخر من الوحدة الاقتصادية أو الاجتماعية أعتقد أنه سيكون له آثار سلبية على دولة الكويت.

ويستند هذا الرأى أيضاً إلى أن الاختلافات كبيرة بين دول المجلس من حيث التشريعات، والأطر السياسية والعلاقات الإقليمية ومؤسسات المجتمع المدنى الفاعلة على مستوى الدول والحكومات. وأن دول الخليج عجزت عن إنشاء جيش مشترك، كما تعثرت الوحدة النقدية وهى الأهم لأى وحدة وكذلك مازالت هناك حدود سياسية لم تحسم بين بعض الدول.

*** آراء المؤيدين لفكرة الاتحاد:**

أكد هذا الرأى على ضرورة وجود اتحاد بين دول الخليج يمثله جيش خليجى واحد ووزارة خارجية واحدة من أجل ردع الأخطار الخارجية، فيؤيد هذا الرأى فكرة تدعو إلى توحيد الجهود الخليجية وتنسيقها وإزالة الفوارق والعقبات فيما بينها لافتاً إلى أن ذلك سيرجع بالنفع على جميع سكان الخليج بل يبدى هذا الاتجاه أسفه عن تأخر دول الخليج عن مواكبة هذا الركب منذ سنوات عدة.

كما شدد هذا الاتجاه على أهمية وجود منظومة عسكرية خليجية تكون على أهبة الاستعداد للدفاع عن أراضى الخليج تعرضها لأى اعتداء.

ويجد هذا الرأى أساسه القانونى فى المادة الرابعة من النظام الأساسى لمجلس التعاون الخليجى والذى أكد على أهمية التنسيق والتعاون والتكامل بين دول الخليج ولكن لم يكن الواقع على المستوى المطلوب.

وعلى عكس مايرى الاتجاه المناهض لفكرة الاتحاد الخليجى، يرى هذا الاتجاه أن دول الخليج العربى تربطه عدة روابط تسهل عملية الاتحاد الذى يطمح له مجلس التعاون الخليجى، وأن هذا الاتحاد سيحقق مكاسب ستفتح آفاق التعاون الخليجى فى رقى المنطقة وفتح مجال اقتصادى كبير يساهم فى رفاهية أبناء المنطقة.

ويرى هذا الاتجاه أن هذا الاتحاد سيمثل عمق استراتيجى لدول الخليج وغطاء أمنى إقليمى مهم لهذه الدول مما يجعل لدول الخليج قوة سياسية وعسكرية وأمنية نتيجة اتحادها.

رأينا فى الموضوع:

لا ينكر أحد أن تكوين اتحاد خليجى يهدف إلى وحدة السياسة الخارجية لدول الخليج وعملة موحدة وسوق خليجية واحدة وجيش واحد يشكل منظومة عسكرية خليجية تحافظ على أمن دول الخليج لهو أمر يحظى بقبول الجميع حتى المناهضين لتكوين مثل هذا الاتحاد حيث أن أسانيد رفضهم لا تتعلق بالوحدة فى حد ذاتها بقدر ما هو عدم ملائمة ظروف تكوين هذا الاتحاد وإمكانية مساس هذا الاتحاد بالظروف الاقتصادية لبعض دول الخليج.

والواقع أن الحجج التى ساقها الاتجاه الرافض لتكوين اتحاد خليجى تعد حججاً محل نظر، حيث أن القول بأن هذا الاتحاد يمثل اعتداءً على سيادة الدولة وهو

أمر كفله الدستور الداخلى لهذه الدول مردود بأن الدول تنضم لهذا الاتحاد بمقتضى اتفاق أو معاهدة. وهو يمثل عمل من أعمال السيادة يتمثل فى مباشرة مظهر من مظاهرها الخارجية عن طريق إبرام معاهدة مع دول أخرى، فإذا ماعهدت السلطة المركزية للتعاهد ببعض اختصاصاتها المستمدة من سيادتها وارتضت الخضوع لقرارات هذه السلطة التى تتخذ بأغلبية الآراء مثلاً، فإنها لاتفقد بذلك سيادتها بالنسبة لهذه الاختصاصات إذ أنها قبلت مقدماً الخضوع لقرارات السلطة المركزية.

ولا يمكن تبرير الرفض بأن ذلك مخالفاً للدستور لأن الدستور قواعد قانونية من صنع البشر يمكن تعديلها حتى لو كانت إجراءات تعديلها أشد من إجراءات تعديل القانون العادى.

وحتى على فرض تنازل الدولة عن جزء من سيادتها، فلا يمكن تبرير الرفض بأن ذلك مخالفاً للدستور لأن الدستور قواعد قانونية من صنع البشر يمكن تعديلها حتى لو كانت إجراءات تعديلها أشد من إجراءات تعديل القانون العادى.

والقول بأن دول الخليج بها اختلاف فى طبائع مواطنيها أو اختلاف فى الظروف السياسية والاقتصادية لهذا القول يمكن دحضه من خلال سؤال وهو وما الوضع بالنسبة لدول الاتحاد الأوروبي التى لا يجمعها ما يجمع دول الخليج من وحدة الروابط التاريخية والجغرافية والاجتماعية بالإضافة إلى وحدة اللغة والدين؟ فنجد أن دول أوروبا لا يجمعها وحدة الدين واللغة والعادات والتقاليد ووحدة الثقافة التى تربط دول الخليج، وقد رأينا من خلال دراستنا للاتحاد الأوروبي ما وصل إليه من تقدم كبير فى الوحدة الاقتصادية والسياسية والعسكرية وكافة المستويات الأخرى وقد تنازل كل من هذه الدول عن جزء من سيادتها إعلاءً للمصالح المشتركة بينها

دون أن يؤثر ذلك على الاستقلال الكامل للدول الداخلة فى الاتحاد الأوروبي، وها هو الآن يتجه نحو تكوين دولة اتحادية (اتحاد فيدرالي).

أما القول باختلاف الأنظمة السياسية بين دول الخليج، فنحن نرى أن هذا لا يمثل عائقاً يحول دون وحدة العملة والجيش ووحدة السياسة الخارجية وتكوين سوق مشتركة بينها، وباستقراء الوضع فى دول الاتحاد الأوروبي نجد أنه من الصعب أن نجد وحدة فى الأنظمة الداخلية والسياسية التى تحكم هذه الدول ولكن هذا لم يمنعها من تكوين اتحاد فوق الكونفيدرالى كما سبق أن أوضحنا.

والاستناد على وجود اختلاف فى النمو الاقتصادى ونسبة البطالة بين دول الخليج واختلاف عدد السكان ومساحة الدول لهو أمر مردود، حيث أن لكل دولة تستطيع أن تتحفظ على البنود التى لا تتناسب مع طبيعتها أو مصلحتها كدولة بالرغم من أن الدول الأوروبية تغلبت على مثل هذا التباين ولم نجد أن هذا الاختلاف قد مثل عائقاً بالنسبة للاتحاد الأوروبي.

ولكن كل ما تحتاجه دول الخليج لتكوين مثل هذا الاتحاد هو إجراء بعض التعديلات التشريعية لكى تتناسب مع فكرة الاتحاد سوف كان الأمر يتعلق بالسياسات الاقتصادية والنقدية أو المسائل العسكرية وهذا ما لا يصعب إجراؤه من خلال المجالس التشريعية لهذه الدول.

اقتراحنا بالنسبة لمجلس التعاون الخليجي:

من خلال دراستنا للاتحاد الأوروبي، يمكن استنتاج بعض الدروس المستفادة من هذا الاتحاد حيث نلاحظ:

أولاً: فكرة التدرج فى الوصول إلى هذه المرحلة الاندماجية وذلك من خلال عدة مراحل واتفاقيات تبرمها هذه الدول أى أن هذا الاتحاد لم يتحقق مصادفة ولم يأتِ مرة واحدة ولهذا لا بد أن يكون هناك تدرج فى تحقيق هذا الاتحاد بالنسبة لمجلس التعاون الخليجى.

ثانياً: نلاحظ أن هذه الخطوات لم تتوقف نتيجة رفض بعض الدول الأوروبية لها وإنما كان الاتحاد يبدأ فى تنفيذ هذه الخطوة بعدد من الدول التى وافقت عليها دون الأخرى ومثال على ذلك وحدة العملة التى لم ينضم إليها كل الدول الأوروبية.

ثالثاً: أن الاتحاد الأوروبي لم يهتم بفكرة تصنيفه أو المسميات التى تطلق عليه، وإنما مضى فى طريقه نحومزيد من الإندماج ووحدة بين الدول الأوروبية على كافة المستويات دون تسمية هذا الاتحاد لأن العبرة بما وصل إليه من بنية تشريعية واتفاقيات دولية تحقق المصالح المشتركة لدول أوروبا.

ولهذا نأمل أن يحقق مجلس التعاون الخليجي ما حققه الاتحاد الأوروبي من خلال عقد اتفاقيات ومعاهدات تتجه نحو مزيد من الاندماج على المستوى الاقتصادى من خلال عملة موحدة وسوق خليجية واحدة بعد إحداث تعديلات فى البنية التشريعية الداخلية تتناسب مع هذه السياسات الموحدة وأيضاً تحقيق اندماج على المستوى العسكرى من خلال جيش موحد يدفع أي اعتداء يوجه إلى دول الخليج، وأيضاً من ناحية العلاقات الخارجية حتى لو تم ذلك كله من خلال تنازل الدول عن جزء من اختصاصها لصالح هذا الاتحاد طالما يحقق ذلك المصلحة المشتركة لهذه الدول.

ونأمل أن يكون بادرة جيدة لتكوين جيش واحد للأمة العربية وسوق عربية مشتركة طال انتظارها، ويكون لدول الخليج السبق فى ذلك من خلال تكوين اتحاد خليجي يكون النواة التى توحد الأمة العربية ككل.

أما الحديث عن اتحاد فيدرالي لدول الخليج لهو أمر مبكر يحتاج إلى كثير من الوقت وهى مرحلة لا يمكن الحديث عن تحقيقها حالياً حيث أنها آخر خطوات التوحد ولا بد من المرور أولاً بمرحلة تماثل فكرة الاتحاد الأوروبي.

خاتمة:

تجمع دول الخليج وحدة ثقافية ودينية ولغوية ووحدة فى العادات والتقاليد يمكنها من تكوين اتحاد خليجي قوي يحقق إندماجاً حقيقياً على مستويات عديدة يماثل الاتحاد الأوروبي بل أننا نجد أن هذا الاتحاد قد تأخر كثيراً وحان الوقت لكي يتم تكوينه.

ومن الجدير بالذكر تلك الدراسة وإن كانت تخص دول الخليج وعرضنا فيها للاتحاد الأوروبي كنموذج يحتذى به، إلا أن أي باحث فى الشئون العربية يأمل أن يأتي اليوم الذى يستطيع المواطن العربى أن يتنقل بين أرجاء الأمة العربية دون عوائق التأشيرات فى اتحاد عربى سيما فى ظل وحدة اللغة والجنس والدين، وأن جميع الدول العربية لا تعانى من أي نزعات عرقية أو عنصرية بالمقارنة بدول الاتحاد الأوروبي أو بالولايات المتحدة الأمريكية ذاتها.