

مقدمة

ثمة من يذهب من الفقهاء إلى أن العولمة globalization ويزوغ الأنظمة ذات الصبغة الدولية international regimes قد أسهمت في تقييد السلطة التنفيذية وتقويض سيادة الدولة. وإذا كان بعض الفقه يرحب بهذه الظاهرة، فإن هناك من يستنكرها ويشجبها. وسنحاول، فيما يلي، القفز على ازدواجية الوطني والدولي the national/international dichotomy في محاولة لتبيين أثر العولمة على السلطة التنفيذية.

ويشير تعبير تدويل إجراءات وضع القانون internationalization of lawmaking processes ، بصورة موسعة، إلى ذلك السياق الجديد الذي تتم فيه عملية صياغة القرارات العامة في إطار مستويات متعددة: دولية، فوق وطنية، عابرة للحدود الوطنية inter-, supra-, and trans-national spheres. وإذا كان يمكن القول إن العولمة قد أدت، بصفة عامة، إلى تقييد سلطة الدولة ككل، فإن تدويل إجراءات وضع القانون قد أسفر - إذا تم التركيز على الفروع المكونة للدولة: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية - عن تقوية للسلطة التنفيذية، في الأنظمة المقارنة، على حساب الاستقلال التشريعي في وضع السياسات.

وتكشف هذه الدراسة عن أن بزوغ العولمة وانتشار القانون الدولي في أشكال متعددة قد استمر، لاسيما منذ الحرب العالمية الثانية، في تشكيل تحد للمفهوم التقليدي للسيادة، باعتبارها سلطة الدولة النهائية، واللامحدودة، وغير القابلة للتجزئة، في أن تحكم إقليمًا معينًا دون أي تدخلات خارجية⁽¹⁾. على أن الأمر لا يتعلق هنا بمجرد فقدان الدولة لسيادتها، واكتساب هذه السيادة من جانب أنظمة دولية متميزة⁽²⁾. ولكن الأمر يتعلق، بالأحرى، بضرورة تبني الدولة لأشكال جديدة لممارسة وظائفها، لاسيما لدى تعاونها مع السلطات الأجنبية والفاعلين أو الجهات الخاصة private actors، ويبين مما سبق، أن سلطة الدولة قد خضعت للتجزئة fragmentation، وأنها أضحت تُمارس في مجالات أو مستويات متعددة.

كما تبين هذه الدراسة، كيف أصاب التحول طرائق عمل السلطة التنفيذية في المجال الدولي، وذلك مع الأخذ في الاعتبار سيادة الدولة المحدودة في هذا الإطار. ومن الملاحظ أن تنوع المصادر الدولية للقواعد القانونية قد أتاح فرصًا جديدة للسلطة التنفيذية لمباشرة نشاطها. من ذلك، على سبيل

-
- (1) Concerning the origins of the concept of sovereignty and the modern state, see Dieter Grimm, *The Modern State: Continental Traditions*, in *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector* 89, 91-94 (Franz-Xaver Kaufmann et al. eds. 1986).
- (2) Neil Maccormick, *Questioning Sovereignty. Law, State and Nation in the European Commonwealth* 95 (Oxford 1999).
-

المثال، أن السلطة التنفيذية يمكن أن تشارك في: التنظيم الدولي لعدد متزايد من الموضوعات، والشبكات الدولية الجديدة والمتنوعة، والمنظمات فوق الوطنية المخولة سلطات تشريعية.

وأخيراً، تنهض السلطة التنفيذية بدور رئيس في تنفيذ القواعد الدولية داخل الأنظمة القانونية الوطنية. ومن الواضح أن من شأن هذه التحولات تعزيز قدرة السلطة التنفيذية على صوغ السياسات الوطنية، وتنظيم حياة المواطنين على نحو يمكن أن يشكل تجاوزاً لدور السلطة التشريعية في هذا المجال⁽¹⁾. وبذلك تشكل هذه التحولات، في رأي جانب من الفقه، إخلالاً بالتوازن الدستوري بين السلطات الوطنية دون تعديل للنص الدستوري⁽²⁾، ومن الضروري فهم هذه التحولات- التي مازالت في طور التشكل- على نحو سليم، حتى يمكن تقرير مدى مشروعية هذا النظام الجديد.

(1) Thomas Poguntke & Paul Webb, The Presidentialization of Contemporary Democratic Politics: Evidence, Causes, and Consequences, in The Presidentialization of Politics. A comparative Study of Modern Democracies 336, 350 (Oxford University Press 2006).

(2) According to Christian Walter, Constitutionalizing (Inter)national Governance – Possibilities for and Limits to the Development of an International Constitutional Law, 44 German Yearbook of International Law 170, 193- 196, constitutions need to be complemented with other documents to obtain a complete picture of the structure of public authority. As a consequence, constitutions are better seen as “partial constitutions,” since they no longer comprehensively regulate public authority exercised within the state.

وعلى ذلك، تنقسم هذه الدراسة إلى المبحثين التاليين:

المبحث الأول: العولمة وتجزئة سلطات صنع القرارات

المبحث الثاني: تحول وتوسع نطاق السلطة التنفيذية

المبحث الأول
العولمة وتجزئة سلطات صنع القرارات
المطلب الأول
أثر العولمة على سيادة الدولة

لقد احتاج المجتمع الدولي لما يقرب من ثلاثة قرون ليتمكن من تكريس مبدأ سيادة الدول في أهم وثيقة دولية معاصرة وهي ميثاق الأمم المتحدة⁽¹⁾. ومع ذلك، فإن هذا المبدأ - الذي لم يتم تكريسه والاعتراف به إلا بصعوبة شديدة - يواجه، في الوقت الحاضر، صعوبات جمة نتيجة العولمة، لاسيما في بعدها الاقتصادي أو ما يُطلق عليه العولمة الاقتصادية economic globalization. بل إن من الفقهاء من ينظر إلى السيادة باعتبارها كلمة سيئة يجب محوها

(1) على الرغم من قدم مفهوم سيادة الدولة، فإن Christian Wolff، يُعتبر أول من عبر عن المبدأ، بصورة واضحة، باعتباره جزءًا من القانون الدولي الحديث. ورغم الجهود التي بُذلت - من جانب كثير من الفقهاء والدول - لترسيخ المبدأ، فإن مبدأ سيادة الدول لم يتم تكريسه بصورة رسمية، والإقرار به على نطاق واسع إلا مع تأسيس الأمم المتحدة بعد الحرب العالمية الثانية:

- From Hugo Grotius' De Jure Belli Ac Pacis (1620-1625), the concept of state sovereignty could be traced. Nevertheless, it was Christian Wolff (1679-1754) who expressively stated the principle as part of the modern international law. Despite the efforts by many scholars and states, the principle of state sovereignty was not formally declared and widely accepted by the world until the establishment of the United Nations after the Second World War.

والتخلص منها⁽¹⁾. وتعني السيادة- وفقاً للمفهوم التقليدي- السيطرة المطلقة للدولة على شئونها الداخلية فى مواجهة أى تدخلات خارجية⁽²⁾. ولذلك، يتفق أغلب الفقهاء على أن مفهوم السيادة لا يتطابق، تمامًا، مع الواقع. ذلك أنه لا توجد دولة- حتى أكثر الدول قوة- مستقلة بصورة كاملة ومتحررة من أي قيود أو تأثيرات تُمارس عليها من الخارج. كما أن استقلالها- أو سيادتها- ليست مطلقاً من الناحية القانونية⁽³⁾. فإذا كان الأمر على النحو السالف، فإن التساؤل يثور عن ماهية التغييرات الجديدة التي يمكن أن تجلبها العولمة بالنسبة للسيادة؟ ومن المعلوم أن المنجز الأساسى للعولمة يتمثل في تأسيس منظمة التجارة العالمية WTO.

ومؤدى ذلك، أن أثر العولمة على سيادة الدول يمكن أن يُدرس من منظور أثر منظمة التجارة العالمية على أعضائها في سياق العولمة.

-
- (1) This was a well-known approach by Professor Louis Henkin. See Oscar Schachter, "The Decline of the Nation-State and its Implications for International Law", in Charney, Anton and O'Connell (eds.), Politics, Values and Functions, Martinus Nijhoff Publishers (1997), at 13.
 - (2) See for example Magdalena Martin Martinez, National Sovereignty and International Organizations (1996), at 64.
 - (3) O. Schachter, In his article, Professor Schachter said that out of respect for Professor Louis Henkin, he used the word "autonomy" for "sovereignty".

ومن المعلوم أن العولمة الاقتصادية- أي تكامل الأسواق الإقليمية والوطنية- تتضمن تبادل السلع، والخدمات، ورأس المال، والعمل، طبقاً للمبادئ الموضوعية المطبقة على اقتصادات السوق، أي في بيئة حرة لا تتدخل فيها الحكومات إلا بصورة محدودة، تقتصر، في الغالب، على فرض حكم القانون. والمتطلب الأساسي للعولمة الاقتصادية يتمثل في ممارسة اقتصاد السوق من جانب معظم، إن لم يكن كل أعضاء المجتمع الدولي. ومن أبرز تجليات هذه العولمة الاقتصادية إبرام صفقات وتبادلات دولية أو عابرة للحدود الوطنية على نطاق واسع وبصورة متواترة. وليس ثمة شك في أن تطور وسائل النقل والاتصالات، وكذلك أشكال التكنولوجيا المختلفة قد ساعدت، في الوقت الحاضر، على تلبية احتياجات هذه التبادلات والصفقات.

وبالإضافة إلى ما سبق، تتطلب العولمة الاقتصادية آليات قانونية قادرة على الاتساق مع إبرام التبادلات والصفقات العابرة للحدود. ذلك، أن إبرام هذه الصفقات والتبادلات يبدو غير ممكن في ظل الطرق والوسائل التقليدية. وتنقسم هذه الآليات القانونية التي تحكم العولمة الاقتصادية- من وجهة نظر نظرية- إلى طائفتين: دولية ووطنية. بيد أنه يمكن القول إن هاتين الطائفتين من القواعد غير قابلتين للانفصال ويتبادلان التأثير، كما يكمل بعضها الآخر. ويتمثل الاتجاه الحالي في أن كلاً من القواعد الدولية والوطنية يتم تبادل التأثير بينهما بصورة متسارعة وعلى نطاق واسع بطريقة غير مسبوقه، مما أسفر عن تقارب

ملحوظ بين التشريعات والمبادئ والأنظمة القانونية. ولذلك، يتوقع عدد من الكتاب التلاشي التدريجي للحدود الفاصلة بين القوانين الوطنية والقوانين التي تحكم المجتمع الدولي في المستقبل القريب.

ومن الملاحظ أنه منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، ومع التطور الحادث في المجالين العلمي والتكنولوجي، لاسيما، بصفة خاصة التطور المتسارع لتكنولوجيا الكمبيوتر في الثمانينيات، بدأت العولمة الاقتصادية في البروز والتحول من مجرد إمكانية قائمة إلى حقيقة واقعة تشكل السمة الأبرز للعالم المعاصر. وتعتبر هذه السمة اتجاهاً كاسحاً لا يمكن مقاومته.

وفوق ذلك، تخلق العولمة ضغوطاً وحوافز لتطوير أشكال من التنظيم الجماعي الدولي. فإذا تمت المقارنة مع البديل المتمثل في طائفة غير متجانسة من الاتفاقات الدولية- التي تستأثر السلطة التنفيذية بدور حصري في إبرامها- يبدو أن إنشاء هيكل دولي ثابت- مثل الاتحاد الأوروبي على سبيل المثال- يقدم مزايا أكثر ليس فقط من منظور الكفاءة (تجنب نفقات التفاوض والصفقة)، ولكن أيضاً من منظور المشروعية. وتفسير ذلك، أن إجراءات اتخاذ القرارات تصبح أكثر وضوحاً، وبالتالي يكون من الممكن تكليف هيئات ومؤسسات عدة- تمثل مصالح متنوعة- بالتدخل لمباشرة جانب من السلطة التشريعية على المستوى الدولي. ومن المعلوم أن الإجراءات التشريعية- التي تباشر على مستوى الاتحاد الأوروبي- تتأسس على مشروعية مزدوجة: تمثيل الحكومات في

المجلس وتمثيل المواطنين في البرلمان الأوروبي. وتسهم اللجنة الأوروبية في إحداث توازن مؤسسي من خلال تمثيل مصالح الاتحاد. ومعنى ذلك أنه يجب تعاون عديد من الهيئات والمؤسسات- التي يراقب كل منها الأخرى- في الإجراءات التشريعية التي تتم على مستوى فوق وطني. وبالإضافة إلى ذلك، تنهض محكمة العدل الأوروبية ECJ في ضمان عدم مجاوزة هيئات ومؤسسات الاتحاد لحدود سلطاتها، وفي احترام القواعد الصادرة عن الاتحاد للحقوق الأساسية. ومع ذلك، يلاحظ أن الدور الذي تباشره البرلمانات الوطنية يبقى غير مرض. وبالنظر إلى البديل المتمثل في شبكة من الاتفاقات الدولية يمكن تجاهل دور هذه البرلمانات بصورة كاملة، مع أمل ضئيل بتحسين وضعها. والحقيقة أن الاتحاد الأوروبي يقدم نموذجًا للحكم (أو للإدارة المتعددة المستويات التي يتطلب إنفاذ القانون الأوروبي، في ظلها، تعاونًا من كل السلطات الوطنية.

ولذلك، توجد آليات مهمة- داخل الإطار المؤسسي للاتحاد الأوروبي- لتوزيع السلطات والرقابة، سواء على المستوى الأفقي (بين هيئات ومؤسسات الاتحاد) أم على المستوى الرأسي بين هيئات الاتحاد والدول الأعضاء. وهكذا، يبين أن التوازن المؤسسي- الذي يعتبر آلية مهمة لتعزيز التداول والتشاور بين الهيئات التي تمثل قيمًا ومصالح متنوعة- في سعيها لبلوغ المصلحة المشتركة- يمكن أن يرتبط بالمفهوم التداولي للديمقراطية a deliberative notion of democracy. لكل ما سبق، يمكن القول إن

التوترات والصراعات النابعة من ظاهرة تدويل السلطة أو الإجراءات التشريعية تستلزم التحلي بنوع من الخيال السياسي لصياغة نماذج جديدة من المشروعية تسمح بالتوفيق بين متطلبات الديمقراطية من ناحية، وذلك التنوع الملحوظ في ساعات أو مستويات اتخاذ القرارات على المستوى: الدولي وفوق الوطني والعابر للحدود الوطنية.

وفي مواجهة هذا الاتجاه الجارف نحو العولمة، تتضاءل، إلى حد بعيد، الخيارات المتاحة للمجتمع الدولي والأفراد. فمن ناحية، أضحت العولمة، لاسيما الاقتصادية، حقيقة واقعة لا تتأثر باعتراف أو عدم اعتراف أي من أعضاء المجتمع الدولي. ومن ناحية ثانية، تستلزم العولمة إيجاد إطار قانوني ملائم قادر على الوفاء بمتطلباتها. وهنا تجدر الإشارة إلى أن المجتمع الدولي وأعضائه لا يتمتعون بحرية كاملة بصدد هذا الإطار القانوني. وتقدم الأزمة المالية الآسيوية- التي اندلعت في تايلاند في عام 1997- مثلاً، جيداً في هذا الخصوص.

ومما لا شك فيه أن الأزمة المالية الآسيوية تعد أحد الآثار الجانبية للعولمة الاقتصادية. ذلك أنه بدون هذه الأخيرة، ما كان يمكن أن تتحرك رؤوس الأموال بسرعة وحرية حول العالم. وبالتالي، ما كان يمكن لهذه الأزمة المالية أن تحدث. ومع هذا التوجه نحو العولمة الاقتصادية، من المنتظر أن يتوالى وقوع الأزمات الإقليمية والعالمية- المالية والاقتصادية، ولن تكون الأزمة

المالية- العالمية الأخيرة هي آخر تلك الأزمات. وبالتالي، إذا لم يتم تبني إجراءات وقائية كافية وملائمة، فسيتكرر حدوث مثل هذه الأزمات بالتأكيد. وتبدو عولمة القانون في جعل القوانين، والنظام القانوني للمجتمع الدولي، وأعضاءه في حالة اتساق مع متطلبات تطوير العولمة الاقتصادية.

وتجدر الإشارة إلى أن أساس العولمة الاقتصادية يتمثل في تبني وتطوير نظام اقتصاد السوق من جانب معظم أعضاء المجتمع الدولي. ويُطلق على هذا الأساس إصلاح الجيل الأول. وبعد اكتمال المرحلة السابقة بالنسبة لمعظم أعضاء المجتمع الدولي، بدأت مرحلة إصلاح الجيل الثاني والمتمثلة في تبني أطر وقواعد قانونية ملائمة وقادرة على إبراز إمكانات صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، ومنظمة التجارة العالمية: الأركان الرئيسة للإطار القانوني للمسائل المالية والنقدية والتجارة العالمية على المستوى الدولي.

وفي مجال الاستثمار الدولي، يعتبر كل من المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار ICSID⁽¹⁾ ووكالة ضمان الاستثمار متعدد الأطراف MIGA⁽²⁾ أبرز المنظمات الدولية المنخرطة في مسائل الاستثمار. ويستهدف

(1) تجدر الإشارة إلى أن ICSID قد أنشئ بواسطة الاتفاقية الخاصة بتسوية منازعات الاستثمار بين الدول ومواطني الدول الأخرى (1966).

(2) أنشئت MIGA- كمساعد للبنك الدولي- طبقاً للاتفاقية المنشئة لوكالة ضمان الاستثمار متعدد الأطراف التي دخلت حيز النفاذ في 11 أكتوبر 1985.

المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار الدولي من خلال تسوية المنازعات بين الدول المضيفة ومواطني الدول الموقعة. أما هدف وكالة ضمان الاستثمار متعدد الأطراف MIGA فيتمثل أيضاً في تسهيل الاستثمار الدولي، لاسيما الاستثمار الأجنبي المباشر في الدول النامية. إلا أن هذه الوكالة تسعى لتحقيق هدفها من خلال تقديم ضمانات أو تأمينات للمخاطر غير التجارية المرتبطة بالاستثمار الأجنبي المباشر في الدول النامية. وبالإضافة إلى ذلك تقدم المعاهدات الثنائية بشأن حماية الاستثمار والمنظمات الإقليمية مثل الاتحاد الأوروبي، ومنطقة التجارة الحرة لشمال أمريكا، ورابطة دول جنوب شرق آسيا- إطاراً قانونياً لأنشطة الاستثمار الدولي. كما تعتبر الاتفاقية العامة بشأن التجارة في الخدمات (GATS) والاتفاقية بشأن الجوانب التجارية المرتبطة بحقوق الملكية الفكرية TRIPS- المبرمتين في ظل منظمة التجارة العالمية- ذات آثار مباشرة على الاستثمار الدولي وتتطلب اتفاقية الجوانب التجارية المرتبطة بإجراءات الاستثمار المبرمة في دولة أوروغواي من أعضاء منظمة التجارة العالمية تبني مبدأ الشفافية والتخلي تدريجياً عن الإجراءات والسياسات التي تعوق مبدأ المعاملة الوطنية. ويبين، من كل ذلك، أن أثر منظمة التجارة العالمية على الاستثمار الدولي يبدو كبيراً جداً. ولاشك أن ذلك كله يبدو ضرورياً لتأسيس إطار للاستثمار المتعدد الأطراف.

المطلب الثانى

ظهور أشكال مختلفة من التعاون الدولى

أدت العولمة- مفهومه بالمعنى الواسع باعتبارها مجموعة من الإجراءات أو الترتيبات العابرة للحدود- إلى اعتماد متبادل⁽¹⁾، بصورة متزايدة، في مجالات متعددة مثل: الاقتصاد، والبيئة، والاتصالات، والأمن، وحقوق الملكية الفكرية، والصحة، وغيرها من المجالات الأخرى⁽²⁾.

وتتمثل الاستجابة لهذا الاعتماد المتزايد، في بعض الحالات، في تبني إنشاء هيئات تنظيمية أو غيرها من أشكال التعاون من خلال المعاهدات الدولية أو الشبكات غير الرسمية العابرة للحدود الوطنية.

وهكذا، سينصب التركيز، في هذه الدراسة، على هذا الجانب من جوانب العولمة المتمثل في تدويل عملية وضع القواعد القانونية أو في تدويل السلطة التشريعية⁽³⁾ the internationalization of lawmaking processes.

(1) Robert Keohane & Joseph S. Nye, Power and Interdependence 7-8 (Longman 2001).

(2) "Over the past few decades (...)the internationalization or globalization of government in certain spheres, with an increasing number of issues being allocated to or addressed by international and supranational levels of authority", G. de Burca, Reappraising Subsidiarity's Significance after Amsterdam, Harvard Jean Monnet Working Paper, 7/99, (2000).

(3) To be sure, globalization might interchangeably refer to political, economic, and social processes that transcend national boundaries,

ويُلاحظ، في الوقت الحاضر، وجود طائفة واسعة من المعاهدات والمنظمات الدولية ذات الأهداف المختلفة. ولكل من هذه المعاهدات والمنظمات هيئاتها وسلطاتها، وإن كانت جميعها تسعى للتأثير على مجالات بالغة التنوع من التجارة الدولية إلى حقوق الإنسان. ويقدم الاتحاد الأوروبي النموذج الأكثر تقدماً وتميزاً في هذا السياق. فمن المعلوم أن الهدف الرئيس للاتحاد الأوروبي كان يتمثل، بحسب الأصل، في إقامة سوق مشتركة والتوصل إلى تكامل اقتصادي.

بيد أن سلطات الاتحاد الأوروبي تزايدت، مع مرور الوقت، كماً ونوعاً، على نحو يغطي كثيراً من المسائل التي تخص المواطنين، ليس فقط باعتبارهم قائمين بالنشاط الاقتصادي economic actors، ولكن أيضاً في كثير من جوانب حياتهم المختلفة. وقد ترتب على تخويل سلطات سيادية Sovereign powers إلى هيئات ومؤسسات الاتحاد الأوروبي تقييد سلطات صنع القرارات لدى الدول الأعضاء، ليس فقط في المجالات التجارية والمالية البحتة، ولكن أيضاً في مجالات عدة بالغة التنوع مثل: الزراعة، والصيد، والنقل، وسلامة وأمن الغذاء، وحماية المستهلك، والهجرة.

as well as to the creation of international regimes and other forms of cooperation to regulate these processes (which is properly a response to globalization).

وكذلك أيضاً، تستهدف منظمة التجارة العالمية the World Trade Organization (WTO) - في المجال الاقتصادي على المستوى العالمي - تقليل الحواجز التي تعترض طريق التجارة الدولية وإزالة الممارسات التمييزية بين الدول.

ومن المعلوم أن الاتفاقات المتبناة في إطار منظمة التجارة العالمية تقيد السياسات الوطنية، من نواح متعددة، في المجالات ذات الصلة بأهداف المنظمة. بل أكثر من ذلك، يستهدف التقاضي أمام الهيئة الاستئنافية بمنظمة التجارة العالمية WTO Appellate Body - التي تصدر قرارات ملزمة - حل المنازعات ليس فقط المتعلقة بالتجارة الدولية، ولكن أيضاً بعض المنازعات المتعلقة بالبيئة، وحماية المستهلك، والصحة، والأمن القومي، وحتى حقوق الإنسان⁽¹⁾. وهناك أيضاً بعض المنظمات الأخرى - مثل منظمة الصحة العالمية the World Health Organization ومنظمة العمل الدولية - التي لها تأثير مهم ليس فقط على الأنظمة القانونية الوطنية ولكن - بصورة غير مباشرة على الناس، وذلك سواء كانت القرارات الصادرة عن هذه المنظمات ملزمة بصورة صارمة أم لا⁽²⁾.

(1) Markus Krajewski, Democratic Legitimacy and Constitutional Perspectives of WTO Law, 35 Journal of World Trade 167 (2001).
(2) Jost Delbruck, Exercising Public Authority Beyond the State: Transnational Democracy and/or Alternative Legitimation

وبالإضافة إلى ما سبق، يُلاحظ تزايد التعاون غير الرسمي العابر للحدود بين السلطات الحكومية، مما أدى إلى بزوغ ما يُطلق عليه الشبكات الحكومية العابرة للحدود transnational government networks⁽¹⁾. ويمكن أن تقوم هذه الشبكات الحكومية في إطار المنظمات الدولية أو من خلال الاتفاقيات التنفيذية executive agreements، بل يمكن أيضًا تطور هذه الشبكات بصورة تلقائية⁽²⁾.

من ذلك، على سبيل المثال، أن هذه الشبكات العابرة للحدود تضم شبكات لوزراء التجارة في إطار منظمة التجارة العالمية، وكذلك شبكات مثل مجموعة الثمانية الكبار، ولجنة بازل، وعلى الرغم من أن هذه الشبكات لا تتأسس على معاهدات أو اتفاقيات محددة، فإن وجودها اكتسب بعض الاستقرار. ومن الملاحظ أن سلطات وضع القواعد القانونية ليست مخولة- في إطار هذه الشبكات- لأي هيئة دولية مستقلة. ولكن تقدم هذه الشبكات، بالأحرى، إطارًا للسلطات الحكومية للتعاون ومباشرة وظائفها بالتنسيق مع السلطات الأجنبية. وتصدر هذه الشبكات مدونات للسلوك، وتوصيات، ومبادئ

Strategies?, 10 Indiana Journal of Global Legal Studies 29, 35 (2003).

(1) This phenomenon has been identified and thoroughly explored by Anne-Marie Slaughter in several articles and ultimately a book: Anne-Marie Slaughter, A new World Order (Princeton University Press 2004).

(2) Id. at 45-49.

تنظيمية. وعلى الرغم من أن الأشكال السابقة من التوصيات والمبادئ لا تعد قواعد قانونية ملزمة، فإنها يمكن أن تؤثر، بصورة ملحوظة، على العملية التشريعية في الأنظمة الوطنية الداخلية⁽¹⁾.

وبصفة عامة، يذهب جانب من الفقه- في تسويغه لنشأة بعض الأنظمة الدولية وتخصيص بعض وظائف الدولة على المستوى الدولي- إلى أن قدرة الدولة على أن تباشر دورها، في الحكم داخل إقليمها، قد تم تقويضها نتيجة تزايد الاعتماد المتبادل في المجالات المختلفة، لاسيما السياسية والاقتصادية⁽²⁾. ذلك، أنه إذا كانت الدول غير قادرة على النهوض بوظائفها وتحقيق أهدافها، فإن هذا العجز يقوض مشروعيتها. ونتيجة لذلك، يمكن أن يتطلب التنظيم الفعال لبعض الموضوعات ذات الأهمية الخاصة شكلاً من النشاط يستند إلى التعاون فوق الوطني⁽³⁾. وبالمثل، تسمح الشبكات العابرة للحدود للحكومات بأن

(1) See Id. at 168-195. Extensive empirical research in this area is still pending.

(2) Robert O. Keohane, Sovereignty, Interdependence, and International Institutions, in Ideas and Ideals: Essays on Politics in Honor of Stanley Hoffmann 91, 92 (Linda B. Miller & Michael Smith eds. 1993): "It is now a platitude that the ability of governments to attain their objectives through individual action has been undermined by international political and economic interdependence"; Anne-Marie Slaughter, Sovereignty and Power in a Networked World Order, 40 Stanford Journal of International Law 283, 284 (2004).

(3) Benedict Kingsbury, Nico Krisch & Richard B. Stewart, The Emergence of Global Administrative Law, 68 Law and

تحقق، من خلال التعاون المتبادل، ما كانت تحققه، من قبل، بصورة منفردة داخل حدودها الوطنية.

ويبين مما سبق، أنه على الرغم من أن سلطات القهر Coercive powers قد بقيت في أيدي الدول، فإن السلطة العامة قد تجزأت. ومن ثم، فإن عملية صنع القرار السياسي أضحت تتم في إطار عدد من المحافل على المستويات الدولية، وفوق الوطنية، والعبارة للوطنية⁽¹⁾.

ومن الجلي أن هذه الأشكال المتنوعة من صنع القرارات في أطر أو مستويات دولية تؤثر، في الغالب، بل يمكن أن يكون لها النصيب الأوفى في تحديد مضمون القوانين والسياسات الوطنية. وفي هذا السياق، يُشار إلى أن بعض القواعد الوطنية لا تعدو أن تكون مجرد إعادة إنتاج أو تطوير للقرارات المُتخذة داخل إطار الشبكات أو الأنظمة الدولية⁽²⁾. ويترتب على ذلك، أن

Contemporary Problems 15, 16 (2005).

(1) Jost Delbruck, Transnational Federalism: Problems and Prospects of Allocating Public Authority Beyond the State, 11 Indiana Journal of Global Legal Studies 31, 39 (2004): "The concept of public authority is not restricted to the exercise of enforcement powers."

(2) Delbruck, op. cit., 8, at 35-36: "Domestic law that appears to be genuinely 'homemade' is actually nothing but a rubberstamped regulation worked out at the level of IGOs." For example, in the EU, many national norms merely reproduce what was established in EU directives or refer to the text of the directive itself. Sue Arrowsmith, Legal Techniques for implementing Directives: A Case Study of Public Procurement, in Lawmaking in The European

انتشار القواعد التنظيمية الدولية- لاسيما إذا كانت الهيئات الدولية قد حُوت سلطة وضع قواعد قانونية ملزمة- يشكل تقييداً واضحاً لسلطة الدولة في صوغ وتنفيذ السياسات العامة⁽¹⁾. ولذلك، يمكن القول إن تدويل عملية وضع القواعد القانونية تشكل تحدياً للسيادة، باعتبار أن هذه الأخيرة تمثل "السلطة والتنظيمات والسياسات داخل حدود إقليم معين، وبالتالي حكم هذا الإقليم"⁽²⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن التطورات السابقة تشكل تحدياً للسيادة، سواء شاركت الدولة في هذه الأنظمة الدولية أم رفضت الانخراط في الجهد الجماعي لصنع القرارات على المستوى الدولي. بل في الجهود الدولية في هذا المجال- يشكل تهديداً أكبر للسيادة، لأن الدولة تكون، في هذه الحالة، عرضة لفقدان سيطرتها، وذلك لعدم قدرة الدولة على أن تنظم، بصورة منفردة، الموضوعات أو المسائل التي تتطور خارج حدود الدولة أو بصورة عابرة للحدود كنتيجة مباشرة للعولمة. ويعتبر الاقتصاد العالمي- الذي يتضمن تداولاً للإنتاج، والصفقات المالية، والتجارة- أوضح مثال يبين كيف تقوض العولمة قدرة الدول على التحكم

Union 491 (Paul Craig & Carol Harlow eds. 1998).

(1) One might distinguish between sovereignty and autonomy. David Held, *Democracy And The Global Order* 100 (Stanford University Press): "Sovereignty refers to the entitlement of a state to rule over a bounded territory, while autonomy denotes the actual power a nation-state possesses to articulate and achieve policy goals independently." The argument here is that globalization and the proliferation of international regimes have an impact upon both.

(2) DAVID HELD, *MODELOS DE DEMOCRACIA* 382 (Alianza 2002) [author's translation].

في مستقبلها، لاسيما في المجال الاقتصادي⁽¹⁾. بل أكثر من ذلك، يُلاحظ أن الفاعلين أو الجهات الخاصة private actors تحاول ملء الفراغ الناشئ عن تراجع دور الدولة من خلال تطوير قواعد تنظيمية عابرة للحدود على نحو يشكل حوافز لبلوغ درجة أكبر من التنسيق في السياسات التي تتم صياغتها⁽²⁾. ويقدم القانون الدولي والأشكال الأخرى من التنسيق العابر للحدود أدوات لتنظيم هذه التطورات.

وفي ظل التحولات السابقة، لم يعد بالإمكان فهم السيادة طبقاً للنموذج المفاهيمي الحديث للدولة- الأمة- هذا المفهوم الذي يؤطر كل السلطة العامة داخل حدود الدولة. وتبعاً لهذا التطور، خضعت السلطة العامة للتجزئة، وأضحت وظائف الدولة تُمارس في عدة محافل أو منتديات forums- تجاوز حدود الدولة- بالتعاون مع السلطات العامة الأخرى. على أن هذه التحولات لم تذهب إلى حد اختفاء الدولة وحلول الهيئات فوق الوطنية محلها. ذلك، أن الدول

(1) Id. at 383-385.

(2) One of the effects of globalization has been the blurring of the private/public distinction. The role of private actors in international lawmaking will be further analyzed by my colleagues on this panel. This raises particular problems for global governance. Slaughter, *op. cit.*, 9, at 10: "We need global rules without centralized power but with government actors who can be held to account through a variety of political mechanism. These government actors can and should interact with a wide range of non-governmental organizations (NGOs), but their role in governance bears distinct and different responsibilities."

انخرطت بنفسها، وإن لم يكن الأمر مقصوراً عليها، في تعزيز وتطوير القانون الدولي بأشكاله المختلفة⁽¹⁾. ومن هنا يذهب الأستاذ Saskia Sassen إلى أنه "بدلاً من تآكل السيادة نتيجة للعولمة والمنظمات فوق الوطنية، فإنها تخضع، في الحقيقة، للتحويل"⁽²⁾.

وإذا كان من المعلوم وجود تطابق، مع ميلاد الدولة الحديثة، بين السيادة- باعتبارها (...) السلطة العامة والإقليم الوطني للدولة. فقد ترتب على تدويل وضع القواعد القانونية، حدوث تغير جزئي في الموضع الذي تشغله السلطة العامة، وبالتالي إعادة تموضع لهذه السلطة في مواضع أو مستويات أخرى⁽³⁾.

ومؤدى ما تقدم، أن سلطة الدولة لم تنمح بالكلية، ولكنها خضعت، بالأحرى، للتجزئة وإعادة التموضع، بحيث أضحت وظائف الدولة تُمارس، ليس

(1) SASKIA SASSEN, LOSING CONTROL? SOVEREIGNTY IN AN AGE OF GLOBALIZATION 29 (Columbia University Press): "The state itself has been a key agent in the implementation of global processes, and it has emerged quite altered by this participation."

(2) Id. at 31.

(3) وتأكيداً لذلك، يذهب بعض الفقه إلى أنه رغم بقاء السيادة كسمة للنظام، فإنها تتموضع، في الوقت الحالي، في مساحات مؤسسية عدة. من ذلك، على سبيل المثال: الأنظمة القانونية الخاصة العابرة للحدود البازغة حديثاً، المنظمات فوق الوطنية الجديدة (مثل منظمة التجارة العالمية وهيئات الاتحاد الأوروبي) ومدونات حقوق الإنسان الدولية المتنوعة.

فقط في أطر أو مستويات مختلفة، ولكن أيضًا بطرق مختلفة، كما أسفرت هذه التحولات عن ضبابية متزايدة تكتنف حدود وضع السياسات الوطنية. وقد تجلت هذه التطورات في: تحول الظروف التي تُتخذ فيها القرارات السياسية، وتغير السياق المؤسسي والتنظيمي الذي توضع في ظلّه السياسات الوطنية، وتطور الأطر القانونية والممارسات الإدارية للحكومات⁽¹⁾.

ويبين مما سبق، أن العولمة قد أسفرت عن تحولات عدة، ليس فقط في الدولة الحديثة، ولكن أيضًا في القانون الدولي. وكان من أثر ذلك تغير نطاق وهياكل القانون الدولي. ومن مظاهر هذه التحولات، على سبيل المثال: أضحت المعاهدات الدولية تنظم موضوعات ومسائل كان يتم تنظيمها، تقليديًا، على المستوى الوطني، كما تم تقوية نوعية السلطات المخولة للهيئات الدولية والمنظمات الدولية. وبالإضافة إلى ذلك، يُلاحظ اتجاه متزايد نحو مؤسسة وتنسيق اتخاذ القرارات على المستوى الدولي⁽²⁾. وفي نفس الوقت، تكثف التعاون نتيجة لانتشار مزيد من الشبكات العابرة للحدود غير الرسمية. كما تنوع الفاعلون المنخرطون في صنع السياسات على المستوى الدولي. وفي إطار السلطة التنفيذية، حل الوزراء والموظفون من المستوى الثاني وأعضاء من

(1) David Held, *Models Of Democracy*, op. cit., at 135.

(2) Christian Walter, *Constitutionalizing (Inter)national Governance – Possibilities for and Limits to the Development of an International Constitutional Law*, op. cit., at 175-183; David Held, *Models Of Democracy*, op. cit., at 386-388.

الأجهزة التنظيمية المستقلة محل البعثات الدبلوماسية. بل أكثر من ذلك، أدت العولمة إلى تعزيز التنظيم العابر للحدود الذي تقوم به طائفة متنوعة من الفاعلين المنتمين إلى جهات خاصة⁽¹⁾، أو الذي يُبنى في ظل ترتيبات ذات طبيعة مختلطة- بين الفاعلين الحكوميين والفاعلين غير الحكوميين⁽²⁾. وقد أدت كل هذه التحولات إلى أن أضحت إنتاج أو صياغة القانون الدولي غير مركزي decentralized⁽³⁾.

ونتيجة للتحولات والتطورات السابقة، خضعت سلطات الدولة للتجزئة، وأضحت هذه السلطات تُمارس في نطاقات أو على مستويات متعددة. وكما خضعت السلطة العامة للتجزئة أو الانقسام على هذا النحو، كذلك كان الحال بالنسبة للدولة ذاتها⁽⁴⁾. وبالتالي، إذا تم التركيز على الفروع المتميزة المكونة للدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية- بدلاً من التركيز على الدولة باعتبارها وحدة غير قابلة للانقسام- سيبيّن، بوضوح، أن تجزئة الوظائف العامة،

(1) Christian Walter, Constitutionalizing (Inter)national Governance – Possibilities for and Limits to the Development of an International Constitutional Law, op. cit., at 186-187; Kingsbury, Krisch & Stewart, op. cit., 13, at 22-23.

(2) Kingsbury, Krisch & Stewart, op. cit., 13, at 22.

(3) Walter, op. cit., 4, at 188, arguing that the international legal order becomes decentralized.

(4) Anne-Marie Slaughter, The Real New World Order, 76 Foreign Affairs 183, 184 (1997): “The state is not-disappearing, it is disaggregating into its separate, functionally distinct parts.”

وتقسيمها، وتوزيعها على مستويات متعددة: دولية، وفوق وطنية، وعابرة للحدود الوطنية قد أدى إلى نتائج متعددة، لعل من أبرزها تقوية السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية. ولذلك، يمكن القول إننا نشاهد ظاهرة مزدوجة- تبدو متناقضة فقط ظاهرياً- تتمثل في تقسيم سلطات الدولة وتوزيعها على مستويات متعددة. وفي المقابل، إعادة تركيز لهذه السلطات داخل السلطة التنفيذية-re-centralization of power in the executive.

المبحث الثاني

تحول وتوسع نطاق السلطة التنفيذية

كانت السلطة التنفيذية تتمتع، تقليدياً، بدور رئيس في وضع القواعد القانونية على المستوى الدولي. ومن المهم هنا فهم كيف أصاب التحول كلاً من وضع القواعد القانونية على المستوى الدولي والنشاط التقليدي للسلطة التنفيذية على نحو أدى، في النهاية، إلى تعزيز قدرة السلطة التنفيذية على صوغ السياسات الوطنية.

ونظراً لأن وضع القواعد القانونية على المستوى الدولي لم يعد مقصوراً على المعاهدات الدولية التقليدية التي تتفاوض بشأنها البعثات الدبلوماسية، فإن تدويل عملية وضع القواعد القانونية قد قدم فرصاً جديدة لنشاط السلطة التنفيذية، إذا كانت هذه الأخيرة راغبة في الانخراط في النشاط الجماعي الدولي لاتخاذ القرارات أو وضع القواعد على المستوى الدولي.

ولبيان كيف تحول نشاط السلطة التنفيذية على نحو أدى، في النهاية إلى تعزيز دور هذه الأخيرة في مواجهة السلطة التشريعية، سنحاول إلقاء الضوء على المجالات الثلاثة الآتية:

- التعاون من خلال الأنظمة الدولية والشبكات الأخرى العابرة للحدود الوطنية.
- اتخاذ القرارات السياسية داخل المنظمات الدولية.

- تطبيق القواعد الدولية داخل الأنظمة القانونية الوطنية.

وتكشف دراسة هذه المجالات الثلاثة كيف أدت العولمة إلى تشويه التوازن الدستوري بين السلطات التقليدية، لاسيما السلطتين التنفيذية والتشريعية.

المطلب الأول

خلق أنظمة دولية وشبكات عابرة للحدود الوطنية

كان وضع المعاهدات يعتبر، تاريخياً، سلطة سيادية للملك ترتبط باختصاصه بشن الحرب *ius belli*⁽¹⁾. بيد أن السيادة قد انتقلت - نتيجة للثورات التحررية في نهاية القرن التاسع عشر - من الملك إلى الشعب. ولذلك، فإن الدساتير الحديثة تخول سلطة إبرام المعاهدات إلى السلطة التنفيذية باعتبار هذه الأخيرة هي الممثلة للدولة، بينما تتطلب هذه الدساتير تدخل البرلمان للتصديق على هذه المعاهدات أو لإعطائها قوة نفاذ ملزمة داخل النظام القانوني الوطني⁽²⁾. ومن هذه الزاوية، يمكن القول إن موافقة البرلمان تعد شرطاً أساسياً

(1) Peter Haggemacher, Some Hints on the European Origins of Legislative Participation in the Treaty-making Function, 67 CHICAGO-KENT LAW REVIEW 313, 318 (1991).

(2) تجدر الإشارة إلى أنه يلزم التمييز بين الموافقة البرلمانية *parliamentary approval* المتعلقة بالتصديق على المعاهدات الدولية من ناحية، وبين إدماج *incorporation* هذه المعاهدات في النظام القانوني الوطني من ناحية أخرى. ذلك أن الموافقة البرلمانية تعتبر - عندما تكون متطلبية - شرطاً للتصديق، وبالتالي لإلزام الدولة دولياً. أما الإدماج فيشير إلى تلك الطائفة من الإجراءات التي تستهدف إكساب هذه المعاهدات قوة ملزمة داخلية. وتفسر ذلك أن الأثر الملزم للمعاهدات داخل النظام القانوني الوطني قد يتطلب - أو لا يتطلب - تشريعاً وطنياً خاصاً للنص على إدماج هذه

لضمان المشروعية الديمقراطية للمعاهدات الدولية.

وفيما يتعلق بالتصديق على المعاهدات الدولية، فإن الموافقة البرلمانية قد تكون مطلوبة بالنسبة لكل أنواع المعاهدات، وقد تكون مقصورة، فقط، على المعاهدات التي تنظم موضوعات معينة مثل تلك التي تنظم: تكامل الدولة، فرض أعباء مالية، الأنشطة ذات الطبيعة العسكرية أو التجارية أو تلك المعاهدات التي تتطلب تعديلاً في القانون الوطني⁽¹⁾. وقد يتطلب التصديق على المعاهدات الدولية، في بعض الدول، موافقة برلمانية صريحة. وبصفة عامة، يمكن القول إن الدول التي تتطلب موافقة برلمانية، أثناء إجراءات التصديق على المعاهدات، تميل إلى أن تكون دولاً مزدوجة dualist، بما يعني أن المعاهدات الدولية لا يكون لها في هذه الحالة قوة ملزمة داخل النظام القانوني الوطني، حتى يتم إدماج هذه المعاهدات في النظام الداخلي من خلال تشريع خاص. وبالتالي، يجب- من الناحية الدستورية- لإلزام الدولة دولياً أو لمنح المعاهدات الدولية قوة ملزمة في النظام القانوني الوطني، تدخل البرلمان. ولذلك، يمكن النظر إلى هذا التدخل باعتباره سلطة متقاسمة Shared.

ورغم هذه النصوص الدستورية المشار إليها آنفاً، فإن التدخل البرلماني في إجراء التصديق على المعاهدات يبدو محدوداً في طبيعته. ويرجع ذلك إلى

المعاهدات، وذلك طبقاً للقواعد القانونية السارية.
(1) من ذلك، على سبيل المثال، في المملكة المتحدة، أن الحكومة تستطيع أن تشرع في التصديق على المعاهدات الدولية، ما دام لا توجد معارضة برلمانية صريحة.

أن السلطة التنفيذية هي الجهة المنوط بها إجراء المفاوضات السابقة على إبرام هذه المعاهدات. وإذا كانت سلطة إبرام المعاهدات تخول، بصفة عامة، إلى وزير الشؤون الخارجية، فإنه من الملاحظ تزايد مشاركة أعضاء آخرين من السلطة التنفيذية تبعاً لنوع المعاهدة محل التفاوض.

وهكذا تتم عملية إعداد مشروع المعاهدة، من خلال التفاوض بين السلطات الحكومية، خلف الأبواب المغلقة. وخلافاً للعملية التشريعية، فإن إعداد مشروعات المعاهدات الدولية لا يفسح المجال لأي نوع من الرقابة العامة. ومع ذلك، قد تلجأ الحكومات، في بعض الأحيان، لاستشارة البرلمان، بطريقة غير رسمية، أثناء المفاوضات. على أن هذه الممارسة تختلف من دولة لأخرى⁽¹⁾. والحقيقة أن مرحلة إجراء المفاوضات السابقة على إبرام المعاهدات تتسم بالسرية ونقص الشفافية. وتعتبر هذه السمة - السرية ونقص الشفافية - أحد أوجه النقد المهمة التي توجه إلى هذه المرحلة السابقة على إبرام المعاهدات⁽²⁾.

(1) See Stefan A. Riesenfeld & Frederick M. Abbott, Foreword: Symposium on Parliamentary Participation in the Making and Operation of Treaties, 67 Chicago-Kent Law Review 293, 303 (1991).

(2) Lars Hoffmann, The Convention on the Future of Europe - Thoughts on the Convention-Model, Jean Monnet Working Paper 11/02, 11 (New York School of Law 2002). The EU Charter of Fundamental Rights (2000) and the EU Constitution (2004) were drafted by a newly created "convention," which included national and European parliamentary representatives. This convention drafted the texts that were later discussed by the representatives of

وفيما يتعلق بالموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية، يُلاحظ أن المناقشات البرلمانية التي تتم في هذا السياق لا تتسم بالدقة أو العناية كما أنها لا تتطرق إلى كثير من الجوانب الموضوعية في تلك المعاهدات. وبالإضافة إلى ذلك، يبدو الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالمفاوضات محدودًا بصورة كبيرة، ولذلك لا يُعرف إلا القليل بشأن البدائل التي كانت مطروحة أثناء المفاوضات⁽¹⁾. ومن المعلوم أن المعاهدات تعرض على البرلمانات حالما يتم تبنيها على المستوى الدولي. ولذلك، تكشف الممارسة العملية أن خيار "اقتبلها أو ارفضها" يحد، بصورة كبيرة، من استقلال البرلمان في تعديل الشروط الموضوعية لهذه المعاهدات أو رفضها. وتفسير ذلك، أن إدخال تعديلات على المعاهدات من جانب البرلمان ليس مسموحًا به.

على أنه بمقدور البرلمانات أن تقرن موافقتها على المعاهدات بوصف معين من خلال إدراج بعض التحفظات أو الإعلانات التفسيرية⁽²⁾. على أن هذه الإمكانية تبدو محدودة جدًا، لأن كلاً من شروط المعاهدة والقانون الدولي العام تحظر التحفظات التي لا تتسق مع موضوع أو غرض المعاهدة⁽³⁾.

the member states in the Intergovernmental Conference.

(1) Eyal Benvenisti, Exit and Voice in the Age of Globalization, 98 Michigan Law Review 167, 200 (1999).

(2) Riesenfeld & Abbott, op. cit., 36, at 307.

(3) Article 19 (c) Vienna Convention.

ولذلك، يذهب بعض الكتاب إلى أن الموافقة البرلمانية تظهر، في كثير من الأحيان، كما لو كانت مجرد طابع يتم لصقه على المعاهدة⁽¹⁾. وبالإضافة إلى ما سبق، يكشف الواقع العملي عن أن النطاق الموضوعي للمعاهدات الدولية يتسع، بخطى ثابتة، ليطال قطاعات كانت محجوزة، فيما سلف، للأنظمة القانونية الوطنية. ذلك أنه من المعلوم أن المعاهدات الدولية كانت تقتصر، تقليدياً، على المسائل التي تعكس مصلحة مشتركة للدول ذات السيادة، وكانت هذه المسائل تتمثل، بصفة أساسية، في المسائل العسكرية والحدود، أو المسائل ذات الطبيعة الإدارية أو الفنية⁽²⁾. أما في الوقت الحاضر فقد تطلب الاعتماد المتبادل، بصورة متزايدة، بين الدول، وتعدد المشكلات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية - تنظيمًا دوليًا وتعاونًا مستمرًا بصدد كثير من الموضوعات التي تشكل، فيما مضى مجالاً محجوزاً للمشرع مثل: حماية المستهلك أو الحقوق الأساسية. وقد أدت هذه التحولات إلى تعزيز قدرة السلطة التنفيذية على صياغة السياسات الوطنية تحت ستار سلطتها في إبرام المعاهدات الدولية.

-
- (1) In those countries in which international treaties are hierarchically superior or cannot be derogated or amended by law, the executive may constrain in this way the legislative capacity of (present and future) parliaments.
 - (2) Christian Walter, Constitutionalizing (Inter)national Governance – Possibilities for and Limits to the Development of an International Constitutional Law, op. cit., at 29.

والى جانب المعاهدات الدولية المعروفة تقليدياً، تطورت أشكال جديدة من التعاون غير الرسمي بين الموظفين الرسميين من خلال طائفة بالغة التنوع من الشبكات العابرة للحدود الوطنية. ومعنى ذلك أن الأمر لم يعد مقصوراً على المفاوضات السابقة على إبرام المعاهدات التي يتم إجراؤها مع الحكومات الأخرى. وهكذا، يشارك الموظفون الرسميون - التابعون للسلطة التنفيذية، في الوقت الحاضر، في الشبكات العابرة للحدود الوطنية للحصول على المعلومات، وتعزيز تنفيذ القواعد الوطنية والدولية، وتقوية التناغم التنظيمي بشأن طائفة واسعة من المسائل⁽¹⁾. وكما تقدم القول، ينتمي المشاركون في هذه الشبكات، بصفة اساسية، إلى السلطة التنفيذية، مثل الرؤساء ورؤساء الحكومات كما هو الحال بالنسبة لاجتماعات مجموعة الثمانية الكبار، الوزراء وليس فقط وزراء الخارجية، ولكن أيضاً وزراء الزراعة، التعليم، العدل، الاقتصادي، العمل - كما هو الحال بالنسبة لمجلس السوق المشتركة أو مجلس الوزراء التابع للاتحاد الأوروبي، أو أعضاء الأجهزة التنظيمية المستقلة كما هو الحال بالنسبة للبنوك المركزية في لجنة بازل. ويبين من ذلك، أن البرلمان قد تم تجاوزها أو نحيث جانباً في هذا السياق.

وتشير الأستاذة Anne. Marie Slaughter إلى وجود بعض الشبكات التشريعية العابرة للحدود الوطنية، ولكنها تعترف بأن هذه الشبكات

(1) Slaughter, op. cit., 9, at 7, 51-61.

ما زالت قليلة وغير فعالة⁽¹⁾. ويمكن رد قلة عدد الشبكات التشريعية ونقص فعاليتها إلى أسباب متنوعة ما يلي: من الصعب إيجاد شركاء من الدول الأخرى نتيجة تنوع واختلاف المصالح المراد تمثيلها، نقص الخبرة الفنية لدى الممثلين البرلمانية في بعض المجالات المعنية، وفي المقابل يؤدي توافر هذه الخبرة لدى التنفيذيين إلى تطوير الشبكات الحكومية. قصر مدة العضوية يقلل الحافز لدى أعضاء البرلمان للدخول في تعاون طويل المدى مع نظرائهم من البرلمانيين الأجانب الذي يتغيرون أيضًا على فترات قصيرة⁽²⁾.

(1) Id. at 104-105.

(2) Id. at 105.

المطلب الثانى

صنع القرارات داخل إطار المنظمات الدولية

يمكن القول إن واحدًا من أبرز التحولات التي شهدتها الساحة العالمية- لاسيما منذ الحرب العالمية الثانية- تتمثل في إنشاء مؤسسات دولية مخولة سلطة تبني قواعد وقرارات ملزمة⁽¹⁾. ويبدو هذا التحول أوضح ما يكون في إطار الاتحاد الأوروبي حيث يعد التشريع الصادر من مؤسسات الاتحاد الأوروبي قابلاً للتطبيق المباشر على المواطنين في الدول الأعضاء في الاتحاد، كما يعتبر هذا التشريع في مرتبة أعلى من التشريع الوطني. ولاشك أن تخويل هذه السلطات الواسعة- لاسيما التشريعية منها- إلى تلك المؤسسات يشكل تحديًا كبيرًا للسيادة الوطنية بمفهومها التقليدي.

ورغم أن هذه التحولات تشكل- وفقًا للمفهوم السائد- حلولاً لهذه المؤسسات الجديدة محل الدولة، فإن السلطة التنفيذية مازالت تحتفظ بقدرتها

(1) من ذلك، على سبيل المثال، في إطار الاتحاد الأوروبي the Andean Community، منظمة الصحة العالمية، الأمم المتحدة. أيضًا يمكن الإشارة إلى أن بعض المعاهدات قد نصت على إنشاء محاكم يناط بها إنفاذ بنود هذه المعاهدات أو القرارات الصادرة من المؤسسات المنشأة في ظل هذه المعاهدات. وهذا هو الحال بالنسبة لمحكمة العدل الأوروبية ECJ المنشأة في إطار الاتحاد الأوروبي، محكمة الأوروبية لحقوق الإنسان المنشأة في ظل الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، أو الهيئة الاستئنافية في ظل منظمة التجارة العالمية.

على العمل، بصورة حاسمة، على المستوى فوق الوطني، بينما الحال على خلاف ذلك تمامًا بالنسبة للسلطة التشريعية، حيث تم إضعاف دور هذه الأخيرة بصورة ملحوظة أو أنها تفتقد لكل دور على الإطلاق.

وتطبيقًا لما سبق، تنهض الحكومات الوطنية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بدور أساس في تشكيل الهيئات التشريعية الرئيسة في الاتحاد. ومن ثم، يتشكل المجلس الأوروبي European Council - الذي يتولى تحديد السياسة العامة للاتحاد - من رؤساء دول أو حكومات الدول الأعضاء في الاتحاد ويتكون مجلس الوزراء Council of Ministers - الذي يعد الهيئة الرئيسة المنوط بها اتخاذ القرارات ويمثل مصالح الدول الأعضاء - من الوزراء الممثلين للدول الأعضاء. ويتوقف تحديد الوزراء الممثلين للدول الأعضاء على طبيعة المسائل المطروحة للبحث مثل: الزراعة، النقل، الشؤون الاجتماعية، العدل. وقد تم إنشاء لجنة الممثلين الدائمين للدول الأعضاء ليناط بها إعداد الأعمال المطروحة على المجلس. وتتكون هذه اللجنة من موظفين من مستوى أدنى من الوزراء.

وتجدر الإشارة إلى أن اللجنة الأوروبية تعد القوة المحركة في العملية التشريعية على المستوى الأوروبي، وذلك لأن اللجنة تتمتع بحق اقتراح مشروعات الدول الأعضاء في الاتحاد تعين أعضاء هذه اللجنة قبل معاهدة Nice المبرمة في 2001. أما في الوقت الحاضر فيدخل تعيين أعضاء اللجنة

في اختصاص المجلس الأوروبي - المكون من رؤساء دول وحكومات الدول الأعضاء - من خلال أغلبية مشروطة. ومع ذلك، يمكن القول إن هذا التعديل الذي تضمنته معاهدة Nice لم يرتب آثارًا عملية مهمة، نظرًا لأن أعضاء المجلس الأوروبي هم الذين كانوا يتولون تعيين أعضاء اللجنة من قبل. ويرى بعض الكتاب أن هذه الأغلبية المشروطة تقدم ديناميكية مختلفة. وتنص معاهدة Nice على أن المجلس الأوروبي يتبنى قائمة للأشخاص المراد تعيينهم، وتتشكل هذه القائمة على نحو يتفق مع المقترحات المقدمة من كل دولة⁽¹⁾. وفي النهاية، يكون بمقدور كل دولة تعيين عضو واحد. ومن الواضح أن مكنة تعيين أعضاء اللجنة الأوروبية - التي تعد الهيئة الأهم في العملية التشريعية - تعكس ميزة مهمة للحكومات الوطنية في مواجهة البرلمانات.

وتجدر الإشارة إلى أن البرلمان الأوروبي ينتخب بواسطة المواطنين الأوروبيين ويمثلهم. وقد كان للبرلمان دور ثانوي في العملية التشريعية، إلا أنه نتيجة لتوسع التعاون في إجراءات اتخاذ القرار أضحت البرلمان الأوروبي قريبًا من أن ينهض بدور مساوٍ للمجلس⁽²⁾. فيما يتعلق بعدد متزايد من المشروعات.

-
- (1) Article 214.2 EC Treaty. Trevor c. Hartley, the foundations of European Community Law 13 (Oxford 2003): "If it were really true that the Commissioners did not in some sense represent their states, there would be no reason why they should be appointed on the nomination of their own governments."
- (2) Paul Craig, The Nature of the Community: Integration, Democracy, and Legitimacy, in The Evolution Of Eu Law 38 (Paul Craig &

وفوق ذلك، فإن اللجنة الأوروبية، - كهيئة - تكون محلاً للتصويت بالموافقة من جانب البرلمان الأوروبي، كما تعقد جلسات استماع للأعضاء المرشحين للجنة. ومع ذلك، ليس بمقدور البرلمان الأوروبي رفض المرشحين الفرديين مما يضعف دوره الرقابي.

وفيما يتعلق بمحكمة العدل الأوروبية (ECJ)، يُعين قضاتها بالاتفاق المشترك بين حكومات الدول الأعضاء، حيث يعين قاض بالنسبة لكل دولة عضو⁽¹⁾. ولا تعنى هذه الطريقة في تعيين أعضاء محكمة العدل الأوروبية أن هذه المحكمة تعمل طبقاً لتفضيلات الدول الأعضاء، ولكن فقط تأكيد استقلال حكومات هذه الدول في تعيين أعضاء المحكمة دون تدخل البرلمان الأوروبي.

ويبين، مما سبق، أن البرلمانات الوطنية غائبة عن تأليف وعمل هيئات ومؤسسات الاتحاد الأوروبي. ومع ذلك، يلاحظ أن هذه البرلمانات قد تبنت دوراً أكثر نشاطاً، لاسيما منذ العقد الثامن من القرن الماضي. كما أبدت هذه البرلمانات رغبة في مباشرة دور أكبر في شؤون الاتحاد⁽²⁾. بيد أنه لم يعمل الكثير لترجمة هذه الرغبة إلى واقع ملموس. وفي هذا السياق، يشار إلى أن معاهدة ماستريخت (1992) قد تضمنت إعلانين يدعوان إلى قيام الحكومات

Gráinne de Búrca eds. 1999).

(1) Article 221 EC Treaty.

(2) Philip Norton, National Parliaments and the European Union: Where to from Here, in Lawmaking In The Eu 209, 211 (Paul Craig & Carol Harlow eds. 1998).

بإتاحة المعلومات، بصورة أكبر، للبرلمانات الوطنية، وكذلك إقامة مؤتمر للبرلمانات الوطنية للتم استشارته بشأن المسائل المهمة المتعلقة بالاتحاد الأوروبي. كما تضمنت معاهدة امستردام (1997) ملحقاً يدعو - على استحياء- لتعزيز دور مؤتمر البرلمانات الوطنية ولقيام الحكومات بإخطار البرلمانات الوطنية بشأن مشروعات القوانين التي تعدها اللجنة. ويمكن القول إن معظم المبادرات السابقة لم تنجح في تعزيز دور البرلمانات الوطنية في العملية التشريعية على المستوى الاتحاد الأوروبي بصورة فعالة⁽¹⁾.

ونتيجة للتكامل الأوروبي، خضعت سلطات الدولة الأعضاء- في أن تقوم بصورة بصياغة سياسات وطنية في طائفة كبيرة من المجالات- للتقييد، لاسيما عندما لا يكون الإجماع متطلباً في المجلس. ومع ذلك، لا يمكن القول إن مؤسسات الاتحاد الأوروبي هي هيئات مستقلة تماماً عن الدول الأعضاء. ذلك أن الدول الأعضاء لم تختف، ولكنها، بدلاص من ذلك، أضحت تظهر، بصورة أكبر، في سلطاتها التنفيذية، حيث قامت هذه الأخيرة- من خلال المعاهدات الأوروبية- بإنشاء هيكل مؤسسي يتيح لها المشاركة في أنشطة هيئات ومؤسسات الاتحاد الأوروبي بطرق مختلفة. بل أكثر من ذلك، تتمتع الحكومات داخل المجلس بسلطات في اتخاذ القرار أوسع من تلك التي تتمتع بها على المستوى الوطني، وذلك لأنها لا تخضع- على المستوى الأوروبي- لرقابة

(1) Norton, op. cit., 51, at 212.

سلطة تشريعية⁽¹⁾. وفي نفس الوقت، وجدت السلطات التنفيذية الوطنية نفسها ملزمة بالتكيف مع الطق الجديدة في مباشرة وظائفها، لاسيما ضرورة تنسيق نشاطها مع الحكومات الأجنبية من خلال التفاوض والحوار. ويمكن النظر إلى هذا النوع من المؤسسات والهيئات الذي يتكون من أعضاء حكوميين (أعضاء في السلطة التنفيذية) - مثل المجلس - باعتبارها امتدادًا للسلطة التنفيذية على المستوى الدولي، أو، على الأقل، باعتبارها توفر إطارًا فوق وطني لاتخاذ القرارات بواسطة السلطة التنفيذية. وبين، من ذلك، صعوبة بقاء الاذواجية التقليدية بين المجالين الوطني والدولي. ومن ثم، يجب النظر إلى النشاط التنفيذي الدولي باعتباره مرتبطًا بالوظائف الوطنية، بدلاً من النظر إليه باعتباره يتم في مجال مستقل تمامًا. باختصار، يمكن القول إن السلطة التنفيذية أضحت تشارك في العملية التشريعية على المستوى الدولي على نحو يمكنها من صياغة السياسات الوطنية، بينما نحيث السلطات التشريعية الوطنية جانبًا⁽²⁾. في خضم هذه التحولات.

(1) Araceli Mangas Martín, DERECHO COMUNITARIO EUROPEO Y DERECHO ESPAÑOL 187 (Tecnos 1987).

(2) Thomas Poguntke, A Presidentializing Party State? The Federal Republic of Germany, in THE PRESIDENTIALIZATION OF POLITICS: A COMPARATIVE STUDY OF MODERN DEMOCRACIES 63, 68- 69 (Thomas Poguntke & Paul Webb eds., 2005) (Regarding Germany, Poguntke explains how the shift of powers to the EU has "introduced a significant 'executive bias' into the process of national policy formulation. When the chancellor (or

المطلب الثالث

تطبيق القواعد الدولية داخل الأنظمة القانونية الوطنية

بصفة عامة، يمكن القول إن المعاهدات الدولية أو غيرها من القواعد الصادرة عن المنظمات الدولية يمكن أن تكون قابلة للتطبيق المباشر self. Executing أو غير قابلة للتطبيق المباشر non-self-executing. ومثل هذا التنفيذ يمكن أن يسمح بهامش من التقدير للسلطات الوطنية المسؤولة عن تنفيذ القواعد الدولية. ولذلك، يكون من المهم تحديد السلطات الوطنية المسؤولة عن تنفيذ هذه القواعد.

وبالنسبة لتطبيق القانون الأوروبي، يرتبط واجب الدول الأعضاء بالتعاون بمبدأ الاستقلال المؤسسي والإجرائي، ولما كان الأمر كذلك، فإن القانون الأوروبي لا يحدد لا السلطات ولا الإجراءات اللازمة لتنفيذ التشريع الأوروبي. ولذلك، فإن الدول الأعضاء ستتصرف، في هذا السياق، طبقاً للقواعد الدستورية السارية في نظمها القانونية الوطنية. ومع ذلك، يلاحظ أن تطبيق التشريع الأوروبي يجعل التوازن المؤسسي الداخلي يميل لمصلحة السلطة التنفيذية.

a government minister) comes back from a European or international summit, they are usually in no position to negotiate the results with their parliamentary majority What has been agreed between representatives of national governments can hardly be unravelled by national parliaments.”).

من المعلوم أن قواعد القانون الأوروبي تنقسم، بصفة رئيسة، إلى لوائح regulations وتوجيهات directives. وتعتبر اللوائح أساساً أعمالاً تشريعية legislative acts تخلق حقوقاً وترتب التزامات في مواجهة مواطني الاتحاد الأوروبي. ولا تحتاج هذه اللوائح لإجراءات إضافية لتنفيذها. ومع ذلك، قد تحتاج هذه اللوائح، في بعض الأحيان، لإجراءات منفذة لها enforcement measures، كما هو الحال عندما تدعو اللائحة صراحة إلى اتخاذ إجراءات ففازها أو عندما تكون نصوص اللائحة اقرب إلى الغموض. وعلى النقيض من اللوائح، لا تعتبر التوجيهات قابلة للتطبيق المباشر داخل الأنظمة القانونية الوطنية. ويرجع ذلك إلى أن هذه التوجيهات تكون ملزمة فقط بالنسبة للنتيجة الواجب تحقيقها، ومن ثم، يترك للسلطات الوطنية حرية اختيار شكل وطريقة وضع هذه التوجيهات موضع التنفيذ. ومن ثم، يرجع لكل دولة تحديد ما إذا كانت السلطة التشريعية أم التنفيذية المنوط بها تنفيذ التوجيهات الصادرة عن الاتحاد الأوروبي.

ويكشف الواقع العملي أنه عندما يكون هناك تنظيم عام لبعض المسائل متضمناً في القواعد الأوروبية، فإن شكل النشاط المتطلب - الأكثر شيوعاً في هذا الخصوص - يتمثل في إنفاذ هذه القواعد بواسطة السلطة التنفيذية. وفيما يتعلق باللوائح الصادرة عن الاتحاد الأوروبي - وبالنظر إلى درجة التفاصيل المتضمنة فيها وقابليتها للنفاذ المباشر - تكون السلطة التنفيذية عادة هي المنوط

بها إصدار القواعد التنفيذية لهذه اللوائح، عندما يكون ذلك متطلبًا. وفيما يتعلق بالتوجيهات - وخلافًا للحكمة التقليدية، في أسبانيا على سبيل المثال، يوضع عدد كبير جدًا من هذه التوجيهات موضع التنفيذ بواسطة لوائح تنفيذية⁽¹⁾. ومما يؤكد ذلك أنه - منذ انضمت أسبانيا إلى الاتحاد الأوروبي، فإن حوالي 15% فقط من الإجراءات المنفذة للقواعد الأوروبية تتمثل في قوانين⁽²⁾. وأكثر من ذلك، يلاحظ أن القوانين المنفذة للتوجيهات الأوروبية هي، في الحقيقة) مجرد تكرار لنصوص هذه التوجيهات.

ويرى بعض الفقهاء أنه لا ينصح باللجوء إلى العملية التشريعية من أجل التطبيق اليومي للقانون الأوروبي لأسباب عدة منها⁽³⁾: أن الإجراءات

- (1) "EU regulations," which are legislative norms emanating from EU institutions, should not be confused with "executive regulations," which are norms issued by national executives within domestic systems.
- (2) Subdirección General de Asuntos Legales Comunitarios de la Secretaría de Estado para la Unión Europea, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, March 13, 2006. According to data provided by the General Secretary of the European Commission, March 30, 2006, in Spain, the percentage of directives transposed by statute is 12.9%. Note that these figures are not measuring exactly the same, and that the percentage of directives transposed by statute might be lower than the percentage of transposing norms that are statutes because the same directive might be transposed by more than one legislative act. All the colleagues I told about these figures were struck by these low percentages.
- (3) Mangas Martín, op. cit., 53, at 185; Tom Burns, Going Dutch: Problems and Policies concerning the Implementation of EU Legislation in the Netherlands, in Lawmaking In The European

التشريعية تتسم بالبطء والتعقيد، كما أنها تعيد فتح الباب للجدل السياسي بلا طائل، وذلك لأنه لا يُسمح بإدخال أي تعديلات، وأخيرًا فإن الطبيعة السيادية للعملية التشريعية لا تتوافق بسهولة مع وظيفة متعلقة بمبادئ وأهداف وسياسات القواعد الأوروبية⁽¹⁾. وفي المقابل، يعتقد أن إجراءات اتخاذ القرارات - من جانب السلطة التنفيذية - أكثر ملاءمة فيما يتعلق بتطبيق القانون الأوروبي، وذلك لأنها أكثر بساطة وسرعة وكفاءة⁽²⁾. وتفسير ذلك أن الحكومات - السلطات التنفيذية - كانت منخرطة، باعتبارها أعضاء في المجلس، في صياغة التشريع الأوروبي المراد تطبيقه⁽³⁾.

وإضافة لما سبق، يلاحظ أن البرلمانات - في كثير من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي - قد حولت الحكومات سلطة تبني قواعد لها قوة القانون لتنفيذ القانون الأوروبي. وتطبيقًا لذلك، فإن ذات التشريع الذي أدمج القانون الأوروبي في النظام القانوني الوطني للمملكة المتحدة قد حول الحكومات سلطة إصدار القواعد - التي قد تحتاج إلى تدخل البرلمان - اللازمة في هذا السياق. على أن مثل هذه الحالات من التفويض التشريعي العام تعد محظورة في أسبانيا طبقًا للمادة (82) من الدستور الأسباني، ومع ذلك يسمح بالتفويض التشريعي

Union 454, 459 (Paul Craig & Carol Harlow eds. 1998).

(1) Araceli Mangas Martín & diego j. Liñán Noguerras, Instituciones y Derecho De La Unión Europea 502 (Tecnos 2005).

(2) Mangas Martín, op. cit., 53, at 192; Burns, op. cit., 59, at 459, 465.

(3) Mangas Martín, op. cit., 53, at 192.

لتطبيق القانون الأوروبي في حدود ما تسمح به القواعد الدستورية. وأخيرًا، يمكن استخدام المراسيم Decree-laws- التي تسمح للحكومة بتبني قواعد لها قوة القانون في الظروف الاستثنائية وحالات الضرورة الملحة- في بعض الحالات، من ذلك، على سبيل المثال، عندما تكون المدة المحددة لإدماج التوجيهات في النظام القانوني الوطني على وشك الانتهاك، وذلك لتجنب ارتكاب مخالفة لقواعد القانون الأوروبي⁽¹⁾.

ويبين مما سبق، أن السلطة التشريعية قد تم تجاوزها، من جانب السلطة التنفيذية، فيما يتعلق بتطبيق القانون الأوروبي، مما يشكل خروجًا على القواعد التقليدية الحاكمة للتفاعل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وتدر الإشارة إلى أن الرأي الفقهي السائد في إسبانيا يرفض اللوائح التنفيذية المستقلة، وهي تلك التي لا تتضمن تطويرًا لأعمال تشريعية سابقة⁽²⁾.

(1) John A. Usher, The Legal Framework for Implementation in the United Kingdom, in Implementing Ec Law in The United Kingdom: Structures For Indirect Rule (Terence Daintith ed. 1995). For other countries that adopted general legislative delegations, see Mangas Martín, op. cit., 53, at 194-196.

(2) ويشير الأستاذ García De Enterría إلى أن اللوائح لا يجوز أن تكون مستقلة عن التشريعات، وذلك لسبب بسيط يتمثل في أن تبني قواعد موضوعية تسري على المواطنين لا يمكن أن يكون مستقلاً عن القانون في الدولة الحديثة:

GARCÍA DE ENTERRÍA, I CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO 214-217 (Civitas 2004): "Regulations cannot be independent from statutes, for the simple reason that the creation of objective norms for the citizens cannot be independent from the Law in the modern

ومع ذلك، فإنه نتيجة للتكامل الأوروبي يجوز للسلطة التنفيذية أن تصدر لوائح مستقلة تتضمن تنفيذاً مباشراً للقانون الأوروبي. بيد أنه يمكن القول - انطلاقاً من المبدأ الديمقراطي - أن هذه اللوائح تكون مستقلة عن القواعد التي تضعها الهيئة المنتخبة ديمقراطياً والتي تمثل الشعب.

وبالإضافة إلى ذلك، قد تحجز بعض الدساتير موضوعات معينة للمشرع، كما هو الحال بالنسبة لحماية المستهلك أو التجارة الداخلية طبقاً للدستور الأسباني. ومعنى ذلك، أن البرلمانات تتمتع بحق استثنائي للتشريع بشأن هذه الموضوعات المحجوزة. وفي مثل تلك الحالات لا يكون مسموحاً للسلطة التشريعية سوى بالتدخل لتكملة التشريع، شريطة أن تكون مخولة ذلك صراحة من جانب المشرع. أما عندما تنقل هذه الموضوعات المحجوزة حتى كلية. وفي هذا الفرض الأخير، لا تحل السلطة التنفيذية محل المشرع، ولكن هيئات ومؤسسات الاتحاد الأوروبي هي التي تقوم بهذه المهمة. ومع ذلك، يلاحظ - كما سبق القول - أن السلطات التنفيذية ممثلة في المجلس.

وبصفة عامة يمكن القول، أنه فيما يتعلق بالموضوعات التي تم نقلها إلى الاتحاد، قد تم تجاوز البرلمانات في وظيفتها التشريعية الرئيسية⁽¹⁾، وذلك لما يلي:

state.”[author’s translation]
(1) Luciano Parejo Alfonso, Derecho Administrativo 202 (Ariel 2003).

- لأن التنظيم العام لطائفة واسعة من الموضوعات- سواء كانت محجوزة للبرلمان أم لا- أضحي يتم على المستوى الأوروبي، حيث تتمتع السلطات التنفيذية بالقدرة على التشريع من خلال المجلس.
- يُطبق التشريع الأوروبي داخل الأنظمة القانونية الوطنية، بصفة رئيسية، من خلال لوائح تنفيذية. ولذلك، فإنه حالما تنتقل موضوعات معينة إلى الاتحاد الأوروبي، فإن سلطة اتخاذ القرارات- من جانب السلطة التنفيذية- تتعزز بشأن هذه الموضوعات.

ومن زاوية أخرى، أدت الوظائف الجديدة النابعة من التكامل الأوروبي إلى إعادة تنظيم الهياكل الإدارية الوطنية. وتفسير ذلك أن التوجهات والسياسات التي تعبر عنها الدول الأعضاء داخل هيئات ومؤسسات الاتحاد الأوروبي تتبلور أولاً على مستوى الإدارات العامة الوطنية، ثم يكون لهذه الأخيرة الدور الرئيسي في تنفيذ هذه التوجهات والسياسات بعد صدورها في صورة تشريع أوروبي. ولذلك، يذهب الأستاذ Luciano Parejo إلى أن التكامل فوق الوطني- الدولي- يشكل العامل الرئيس لتحول الإدارة والقانون الإداري الوطني. وسبب ذلك، أن هذا التكامل يوسع نطاق الوظائف المسندة إلى الإدارات العامة الوطنية، على نحو يحولها إلى إدارات غير مباشرة للاتحاد الأوروبي⁽¹⁾. من

(1) Luís María Díez Picazo, *Constitucionalismo De La Unión Europea* 191-193 (Civitas 2002).

ذلك، على سبيل المثال، أن التكامل الأوروبي قد ترك، في أسبانيا، تأثيرًا كبيرًا على التنظيم الإداري. وهكذا، أنيط بسكرتير الدولة للاتحاد الأوروبي - داخل وزارة الشؤون الخارجية - تنسيق نشاط الإدارة الأسبانية داخل الهيئات والمؤسسات الأوروبية. وتضم سكرتارية الدولة للاتحاد الأوروبي: السكرتارية العامة للاتحاد الأوروبي، المديرية العامة لتكامل وتنسيق الشؤون الاقتصادية والعامة، المديرية العامة لتنسيق السوق الداخلي وغيره من سياسات الاتحاد الأوروبي. وتنقسم كل من هذه الوحدات إلى مديريات عامة فرعية. وأكثر من ذلك، تزايد عدد الوحدات والهيئات المتخصصة - داخل الوزارات - المنوط بها تطوير الوظائف ذات الصلة بالسياسات فوق الوطنية التي تؤثر في مجالات نشاط هذه الوحدات. كما تم إنشاء عديد من اللجان المشتركة بين الوزارات المختلفة للتنسيق بين هذه الوزارات.

وأخيرًا، يُلاحظ أن تنفيذ الالتزامات الدولية يعد مناسبة - لاسيما في الدول الفيدرالية - لتجاوز التوزيع الداخلي للسلطات على نحو يصب في مصلحة الحكومة المركزية. ومع أن المحكمة الدستورية الأسبانية خلصت إلى أن تنفيذ القانون الأوروبي لا يمكن أن يكون أداة لتعديل توزيع السلطات بين الحكومة المركزية والتجمعات المستقلة، فإن مبدأ مسؤولية الدولة عن تطبيق القانون الأوروبي - يمكن أن تعود إلى توسيع سلطات الحكومة المركزية على الأقل بالنسبة لبعض الموضوعات.

خاتمة

رأينا، فيما سبق، كيف جذبت ظاهرة تركيز السلطة داخل السلطة التنفيذية- في مواجهة السلطة التشريعية- اهتمامًا متزايدًا من جانب الفقه(1). ومن الواضح أن هذه الظاهرة- تركيز السلطة داخل السلطة التنفيذية- لم تبرز بقوة إلا نتيجة لتدويل العملية التشريعية أو لإجراءات وضع القواعد القانونية. فمن ناحية، أدى هذا التدويل إلى إعادة توزيع السلطة العامة على هيئات متعددة في مستويات مختلفة: دولية، وفوق وطنية، وعابرة للحدود الوطنية، ومن ناحية ثانية، أعاد التدويل تركيز السلطة داخل السلطة التنفيذية. ونتيجة لهذه التحولات، طرأت تغيرات على المفهوم الموحد للدولة، وكذلك على التوازن الدستوري القائم بين السلطات التقليدية، لاسيما التنفيذية والتشريعية لصالح الأولى. وهكذا أدى تطور القواعد التنظيمية الدولية التي تغطي موضوعات بالغة التنوع من جهة، والتعاون المكثف من خلال الشبكات العابرة للحدود الوطنية من جهة أخرى إلى تأثير بالغ القوة أو حتى إلى تشكيل

(1) Paul Craig & Gráinne De Búrca, *Eu Law: Text, Cases, And Materials* 169 (Oxford University Press): "Executives tend to be dominant in most modern domestic polities. . . . The idea that national parliaments really control the emergence or content of legislative norms no longer comports with reality"; Martin Shapiro, *Implementation, Discretion and Rules, in Compliance and Enforcement of European Community Law* 27 (J. A. E. Vervaele ed. 1999).

صنع السياسات الوطنية، بما أسفر، في نهاية الأمر، عن تنظيم الحياة اليومية للمواطنين في الدول المختلفة. وكان من أثر ذلك تراجع دور البرلمانات الوطنية التي تمثل المكونات والمصالح المتنوعة للمجتمع - مما أثار إشكاليات جمة، لاسيما من ناحية المشروعية الديمقراطية للإجراءات الجديدة في وضع القواعد القانونية والمخرجات القانونية لهذه الأساليب(1).

وعلى الرغم من أن الدول مازالت تحتفظ بأشكال القوة القهرية التي تتمتع بها تقليدياً، فإن القواعد القانونية - التي تلتزم الدول بإنفاذها - أضحت تصاغ في مستويات متنوعة: دولية، فوق وطنية، عابرة للحدود الوطنية. وهنا يوجه بعض الفقه سهام النقد إلى هذه التحولات من ناحية أنها أدت إلى إخلال بالتوازن الوطني بين المصالح وتشويه الإجراءات أو الأساليب المتبعة في صياغة السياسات الوطنية.

ولموازنة هذا التراجع الواضح في دور السلطات التشريعية الوطنية، يقترح بعض الفقه عزيز مساهمة البرلمانات الوطنية على الصعيد الدولي. على

(1) In presidential systems, both parliament and president are elected by the people. Still, there are differences regarding their respective claims to democratic representation. Parliament embraces majorities and minorities, and the legislative process guarantees that all interests will be taken into account. I will leave this discussion for Panel I. In any event, the direct election of the president does not seem to be sufficient to ground the legitimacy of all forms of international lawmaking from the standpoint of representative democracy.

أن فريقاً آخر من الفقه يُقرّ بسلامة هذا الاقتراح، ويرى أن برلماناً إعلامياً أو إقليمياً دولياً لا يعتبر حلاً ناجحاً، في هذا السابق، لأسباب عدة منها عدم وجود هوية جماعية مشتركة يمكن أن تكون أساساً لنظام ديمقراطي فيما وراء الحدود الوطنية. وحتى في إطار الاتحاد الأوروبي الذي تمكن من تحقيق درجة عالية من التكامل، مازال هناك نقص واضح في هذه الهوية المشتركة(1).

ونتيجة لذلك، فإن هذه الأزمة الديمقراطية لا يمكن حلها - ببساطة -، من خلال منح مزيد من السلطات للبرلمان الأوروبي(2). وخروجاً من هذا الخلاف، يذهب الأستاذ Slaughter إلى أنه لما كان مبدأ الديمقراطية التمثيلية سيبقى راسخاً ولن يتخلى عنه، فمن الضروري تطوير شكل من الشبكات التشريعية العابرة للحدود الوطنية(3). ومن شأن مثل هذه الشبكات أن تسهم - في رأي هذا الأستاذ - في حل المشكلات المتعلقة بتشويه الإجراءات السياسية الوطنية(4). ومرة ثانية، يعترض بعض الفقه على هذا الاقتراح الأخير، ذلك أن مثل هذه الشبكات التشريعية لا يمكن - إضافة إلى الأسباب الهيكلية المشار

-
- (1) Some argue this might evolve in the future. See Jürgen Habermas, Comment on the Paper by Dieter Grimm: Does Europe need a Constitution?, 1 European Law Journal 303, 305-307 (1995).
 - (2) Dieter Grimm, Does Europe Need a Constitution?, 1 European Law Journal 282, 291-297 (1995).
 - (3) Anne-Marie Slaughter, Global Government Networks, Global Information Agencies, and Disaggregated Democracy, 24 Michigan Journal of International Law 1041, 1073 (2003).
 - (4) Slaughter, op. cit., 9, at 238.

إليها أنفأ - أن تصل إلى مستوى فعالية الشبكات الحكومية. وفوق ذلك، حتى إذا شارك الممثلون البرلمانيون وأسهموا في إضفاء مشروعية على العملية التشريعية التي تتم على المستوى الدولي، فإن الإرادة الشعبية سوف تتعرض للتشويه، لأن الممثلين البرلمانيين الوطنيين سيُضطرون للتعاون مع الممثلين البرلمانيين الأجانب الذي يمثلون إرادات شعبية أخرى. ولذلك، يمكن القول إن التحدي الذي تواجهه الديمقراطية التمثيلية لا يمكن حله ببساطة بمجرد تطوير شبكات تشريعية موازية للشبكات الحكومية على المستوى الدولي.

يُظهر العرض السابق لآراء ومقترحات الفقهاء الذين حاولوا إيجاد حل لأزمة المشروعية الديمقراطية الناشئة عن تدويل العملية التشريعية أن هؤلاء الفقهاء لم يلتفتوا، في الغالب، لواحدة من أكثر وظائف البرلمانات الوطنية فعالية في هذا السياق وهي رقابة السلطة التنفيذية من خلال آليات وطنية. وبالتالي، فإن دور البرلمانات يمكن تعزيزه أو حتى إعادة خلقه من جديد، لاسيما فيما يتعلق برقابة النشاط الدولي للسلطة التنفيذية. وتبعاً لذلك، يلزم أن يطور أعضاء السلطة التنفيذية ووظائفهم على الصعيدين الوطني والدولي بطريقة تضمن إعادة تحديد مفهوم مسؤوليتهم لتشمل نشاطهم على الصعيدين المذكورين.

وهكذا يبين أن الثر المتزايد لتدويل العملية التشريعية على الأنظمة القانونية الوطنية يفرض تعزيز مشاركة البرلمانات ورقابتها للنشاط الدولي للحكومات. وبالموازاة مع ذلك، يُشار على سبيل المثال إلى أن الوزراء في

الاتحاد الأوروبي يكونون بمثابة مفوضين، ولذلك يجب عليهم أن يتبنوا- في مجلس الوزراء- ذات المواقف التي أقرتها من قبل البرلمانات الوطنية(1). وكذلك أيضاً يمكن استشارة البرلمانات الوطنية أو حتى إعطاءها سلطة تعيين أعضاء اللجنة الأوروبية.

وفي ظل هذا الإطار المفاهيمي للديمقراطية التمثيلية، يبين أن المشكلة تكمن، في الحقيقة، في العولمة ذاتها، بما تستتبعه هذه الأخيرة من نزاع للطابع أو الصبغة الوطنية denationalization، مما يشكل، في نهاية المطاف، خرقاً للنمط التقليدي للسيادة الوطنية. ذلك أنه من المعلوم أن المشروعية الديمقراطية- القائمة على أساس الإرادة الشعبية- تقتض وجود شعب يحكم نفسه بنفسه ويحدد مستقبله داخل الحدود الإقليمية للدولة التي يعيش فيها(2). إلا أنه نتيجة للعولمة، لم تعد كل السلطة التي تُمارس داخل حدود الدولة تستمد، بصورة صارمة، من مصادر وطنية(3). ومن ثم، فإن العملية التشريعية أضحت تتم- في يطر مهم منها- في طائفة متنوعة من المراكز تقع خارج الدولة(4).

(1) Such as in Denmark, Norton, op. cit., 51, at 216.

(2) Without focusing on national boundaries, the ideal model of representative democracy has already been questioned from both a descriptive and a normative standpoint, and alternative models of democracy have been advanced, for instance: pluralist, competitive elitist, or neocorporativist. See Held, op. cit., 18.

(3) Neil MacCormick, Beyond the Sovereign State, 56 The Modern Law Review 1, 16 (1993).

(4) David Held, Democracy and the New International Order, in

بيد أنه إذا كانت هذه التحولات لا تلبى متطلبات النموذج التقليدي للديمقراطية، فإن ذلك لا يعني أن القانون الدولي أو غيره من الأشكال الدولية في اتخاذ القرارات تعتبر غير مشروعة. ذلك أن مفهوم المشروعية الذي يفترض مسبقاً وحدة بين الأمة والدولة والسلطة لا يمكن نقله إلى الصعيد الدولي. وبدلاً من ذلك، يبدو ضرورياً إعادة التفكير في مصادر المشروعية في ضوء المشكلات والمؤسسات المستجدة في عالم يعيش تجليات العولمة.

وقد اقترح بعض الفقهاء - من منظور الفلسفة السياسية - صياغة نماذج ديمقراطية بديلة قابلة للتطبيق على الصعيد الدولي (1): مثل الديمقراطية القائمة على المداولة deliberative democracy (2)، الديمقراطية العالمية cosmopolitan democracy (3)، الديمقراطية الأفقية (4)، وذلك إضافة إلى أشكال أخرى من الديمقراطية. ومن منظور آخر، يذهب بعض الفقه على

Cosmopolitan Democracy 96, 99 (Daniele Archibugi & David Held eds. 1995): "National communities by no means make and determine decisions and policies exclusively for themselves, and governments by no means determine what is right or appropriate exclusively for their own citizens."

- (1) Held, op. cit., 77, at 96-97: "While we cannot do without democracy, it is increasingly bankrupt in its traditional shape and, thus, needs fundamental reform, in the short and long terms."
- (2) Deirdre Curtin, Postnational Democracy. The European Union in Search of A Political Philosophy (Kluwer 1997); Jens Steffek, The Legitimation of International Governance: A Discourse Approach, 9 European Journal of International Relations 249, 271 (2003).
- (3) Held, op. cit., at 106-117.
- (4) Slaughter, op. cit., 72, at 1071-1073.

أن خضوع متخذي القرارات على الصعيد الدولي للمساءلة (1) يعتبر شرطاً جوهرياً لضمان مشروعية التشريع على المستوى الدولي (2). وبالموازاة مع هذا المنطق يبرز فريق آخر من الفقه الحاجة إلى تأسيس آليات لضمان الشفافية (3). والمشاركة (4) في إجراءات اتخاذ القرارات على هذا الصعيد (5).

-
- (1) Anne-Marie Slaughter, *The Accountability of Government Networks*, 8 *Indiana Journal of Global Legal Studies* 347 (2001); Delbruck, *op. cit.*, 8, at 42.
 - (2) A group of scholars, Kingsbury, Krisch & Stewart, *op. cit.*, 13, at 17, approach the legitimacy problems arising from globalization from the perspective of “global administrative law,” defined as “comprising the mechanisms, principles, practices and supporting social understandings that promote or otherwise affect the accountability of global administrative bodies, in particular by ensuring they meet adequate standards of transparency, participation, reasoned decision, and legality, and by providing effective review of the rules and decisions they make.”
 - (3) Slaughter, at 235-237, noting that transparency might be problematic from the standpoint of efficiency, since one of the advantages of transnational networks is their flexibility and informality. Anne-Marie Slaughter, *A New World Order* (Princeton University Press 2004).
 - (4) International regimes and networks might favor the participation of a broad range of governmental and nongovernmental actors. This broad participation also raises criticism. See Martin Shapiro, *Administrative Law Unbounded: Reflections on Government and Governance*, 9 *Indiana Journal of Global Legal Studies* 369, 374 (2001): “While the ticket to participation in governance is knowledge and/or passion, both knowledge and passion generate perspectives that are not those of the rest of us.”
 - (5) Kingsbury, Krisch & Stewart, Benedict Kingsbury, Nico Krisch & Richard B. Stewart, *The Emergence of Global Administrative Law*, 68 *Law And Contemporary Problems* 15, 16 (2005)., at 34-39.

وفي هذا الساق، تعتبر الرقابة القضائية- سواء كانت وطنية أم دولية- من الآليات المهمة للرقابة(1). وبالإضافة إلى ذلك، يمكن القول أيضًا إن المعرفة الفنية المتخصصة (الخبرة) وكذلك- بصورة أكثر أهمية- فعالية التنظيم الدولي لتحقيق أهداف معينة يمكن أن تسهم في تعزيز مشروعية العملية التشريعية التي تتم على المستوى الدولي من زاوية مخرجات هذه العملية (مشروعية المخرجات)(2).

وهكذا يبين أن المشروعية يجب أن تستمد من مصادر مختلفة في ذات الوقت. فإذا ما أخذ في الاعتبار تنوع المنظمات الدولية والشبكات العابرة للحدود الوطنية، كان من الطبيعي تنوع مشكلات المشروعية المتعلقة بها وآليات مواجهتها(3).

ويترتب على ما تقدم أن تجزئة سلطة الدولة ليست مجرد شر يجب تحمله، ببساطة، لما تستتبعه هذه التجزئة من تحسين للفعالية. ولكن يجب، بالأحرى، الترحيب بطريقة معيارية بهذا التعدد في المراكز التي تمارس العملية التشريعية decentralizing lawmaking powers among a plurality

(1) Id. at 40.

(2) Jost Delbruck, Exercising Public Authority Beyond the State: Transnational Democracy and/or Alternative Legitimation Strategies?, 10 Indiana Journal of Global Legal Studies (2003), at 42-43.

(3) Id. at 43.

of spheres على المستويات المختلفة. ولاشك أن ذلك سيسهم في التغلب على المخاطر المرتبطة بالسيادة الوطنية غير المحدودة(1). من خلال خلق آليات للرقابة المتبادلة بين المراكز المختلفة لاتخاذ القرارات. وهنا يُشَل إلى أن أحد الدوافع المهمة المحفز للتكامل الأوروبي تمثلت في تحجيم حالات الإفراط المحتمل في سيادة الدول - حتى ولو كانت ديمقراطية- من خلال خلق مجتمع فوق وطني يتمتع بسلطات تشريعية(2). وبالتالي، فإن النقد التقليدي للاتحاد الأوروبي بعدم المشروعية الديمقراطية ينبع من محاولة مقارنة الاتحاد الأوروبي بالمفهوم أو النموذج التقليدي للديمقراطية التمثيلية التي لا يمكن نقلها إلى الصعيد الدولي والتي لا تتواجد- في نسختها الأصلية- حتى على الصعيد الوطني(3).

-
- (1) Paul Kahn, The Question of Sovereignty, 40 Stanford Journal Of International Law 259, 264 (2004): "A regime of nation-states was a regime at war or anticipating the possibility of war."
 - (2) Joseph H. H. Weiler, The Constitution Of Europe 341 (Cambridge 1999): "A central plank of the project of European integration may be seen, then, as an attempt to control the excesses of the modern nation-state in Europe, especially, but not only, its propensity to violent conflict."
 - (3) For instance, the ideal view of the legislative branch as reflecting on the popular will is already under criticism. Instead, the legislative is captured by interest groups. See Martin Shapiro, Freedom of Speech: The Supreme Court And Judicial Review 24 (Prentice-Hall 1966). Also, the same tendency toward executive aggrandizement exists within modern domestic polities. Paul Craig & Gráinne De Búrca, Eu Law: Text, Cases, And Materials 169 (Oxford University Press), at 169-170.

قائمة المراجع

1. Dieter Grimm, The Modern State: Continental Traditions, in Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector 89, 91-94 (Franz-Xaver Kaufmann et al. eds. 1986).
2. Neil Maccormick, Questioning Sovereignty. Law, State and Nation in the European Commonwealth 95 (Oxford 1999).
3. Thomas Poguntke & Paul Webb, the Presidentialization of Contemporary Democratic Politics: Evidence, Causes, and Consequences, in the Presidentialization of Politics. A comparative Study of Modern Democracies 336, 350 (Oxford University Press 2006).
4. Christian Walter, Constitutionalizing (Inter)national Governance-Possibilities for and Limits to the Development of an International Constitutional Law, 44 German Yearbook of International Law 170, 193- 196,
5. Robert Keohane & Joseph S. Nye, Power and Interdependence 7-8 (Longman 2001).
6. Markus Krajewski, Democratic Legitimacy and Constitutional Perspectives of WTO Law, 35 Journal of World Trade 167 (2001).
7. Jost Delbruck, Exercising Public Authority Beyond the State: Transnational Democracy and/or Alternative

- Legitimation Strategies?, 10 Indiana Journal of Global Legal Studies 29, 35 (2003).
8. Robert O. Keohane, Sovereignty, Interdependence, and International Institutions, in *Ideas and Ideals: Essays on Politics in Honor of Stanley Hoffmann* 91, 92 (Linda B. Miller & Michael Smith eds. 1993):
9. Anne-Marie Slaughter, Sovereignty and Power in a Networked World Order, 40 *Stanford Journal of International Law* 283, 284 (2004).
10. Benedict Kingsbury, Nico Krisch & Richard B. Stewart, The Emergence of Global Administrative Law, 68 *Law and Contemporary Problems* 15, 16 (2005).
11. Jost Delbruck, Transnational Federalism: Problems and Prospects of Allocating Public Authority Beyond the State, 11 *Indiana Journal of Global Legal Studies* 31, 39 (2004): "The concept of public authority is not restricted to the exercise of enforcement powers."
12. Saskia Sassen, *Losing Control? Sovereignty In An Age Of Globalization* 29 (Columbia University Press).
13. Anne-Marie Slaughter, The Real New World Order, 76 *Foreign Affairs* 183, 184 (1997).
14. Peter Haggemacher, Some Hints on the European Origins of Legislative Participation in the Treaty-making Function, 67 *Chicago-Kent Law Review* 313, 318 (1991).

15. See Stefan A. Riesenfeld & Frederick M. Abbott, Foreword: Symposium on Parliamentary Participation in the Making and Operation of Treaties, 67 Chicago-Kent Law Review 293, 303 (1991).
16. Lars Hoffmann, The Convention on the Future of Europe - Thoughts on the Convention-Model, Jean Monnet Working Paper 11/02, 11 (New York School of Law 2002).
17. Eyal Benvenisti, Exit and Voice in the Age of Globalization, 98 Michigan Law Review 167, 200 (1999).
18. Paul Craig, The Nature of the Community: Integration, Democracy, and Legitimacy, in The Evolution of Eu Law 38 (Paul Craig & Gráinne de Búrca eds. 1999).
19. Philip Norton, National Parliaments and the European Union: Where to from Here, in Lawmaking in the Eu 209, 211 (Paul Craig & Carol Harlow eds. 1998).
20. Araceli Mangas Martín, Derecho Comunitario Europeo Y Derecho Español 187 (Tecnos 1987).
21. Thomas Poguntke, A Presidentializing Party State? The Federal Republic of Germany, in The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies 63, 68- 69 (Thomas Poguntke & Paul Webb eds., 2005).

22. Araceli Mangas Martín & diego j. Liñán nogueras, instituciones y derecho de la unión europea 502 (Tecnos 2005).
23. John A. Usher, The Legal Framework for Implementation in the United Kingdom, in Implementing Ec Law in the United Kingdom: Structures For Indirect Rule (Terence Daintith ed. 1995). For other countries that adopted general legislative delegations see Mangas Martín, supra note 53, at 194-196.
24. García De Enterría, I Curso De Derecho Administrativo 214-217 (Civitas 2004).
25. Luciano Parejo Alfonso, Derecho Administrativo 202 (Ariel 2003).
26. Luís María Díez Picazo, Constitucionalismo De La Unión Europea 191-193 (Civitas 2002).
27. Paul Craig & Gráinne De Búrca, Eu Law: Text, Cases, And Materials 169 (Oxford University Press).
28. Martin Shapiro, Implementation, Discretion and Rules, in Compliance And Enforcement Of European Community Law 27 (J. A. E. Vervaele ed. 1999).
29. Dieter Grimm: Does Europe need a Constitution?, 1 European Law Journal 303, 305-307 (1995).
30. Anne-Marie Slaughter, Global Government Networks,

- Global Information Agencies, and Disaggregated Democracy, 24 Michigan Journal of International Law 1041, 1073 (2003).
31. Neil MacCormick, Beyond the Sovereign State, 56 The Modern Law Review 1, 16 (1993).
32. David Held, Democracy and the New International Order, in Cosmopolitan Democracy 96, 99 (Daniele Archibugi & David Held eds. 1995).
33. Deirdre Curtin, Postnational Democracy. The European Union in Search of A Political Philosophy (Kluwer 1997).
34. Jens Steffek, The Legitimation of International Governance: A Discourse Approach, 9 European Journal Of International Relations 249, 271 (2003).
35. Anne-Marie Slaughter, The Accountability of Government Networks, 8 Indiana Journal Of Global Legal Studies 347 (2001); Delbruck, supra note 8, at 42.
36. Anne-Marie Slaughter, A New World Order (Princeton University Press 2004).
37. Martin Shapiro, Administrative Law Unbounded: Reflections on Government and Governance, 9 Indiana Journal of Global Legal Studies 369, 374 (2001).
38. Kingsbury, Krisch & Stewart, Benedict Kingsbury, Nico

- Krisch & Richard B. Stewart, The Emergence of Global Administrative Law, 68 Law And Contemporary Problems 15, 16 (2005)., at 34-39.
- 39.Jost Delbruck, Exercising Public Authority Beyond the State: Transnational Democracy and/or Alternative Legitimation Strategies?, 10 Indiana Journal of Global Legal Studies (2003), at 42-43.
- 40.Paul Kahn, The Question of Sovereignty, 40 Stanford Journal of International Law 259, 264 (2004).
- 41.Joseph h. H. Weiler, The Constitution of Europe 341 (Cambridge 1999).
- 42.Martin Shapiro, Freedom of Speech: the Supreme Court and Judicial Review 24 (Prentice-Hall 1966).
- 43.Paul Craig & Gráinne De Búrca, Eu Law: Text, Cases, and Materials 169 (Oxford University Press), at 169-170.

