



العلاقات الخارجية النمساوية: مرجعية فدرالية وروابط إقليمية غير رسمية

ستيفان هامر Stefan Hammer

لم يعط الدستور النمساوي لسنة ١٩٢٠، الذي يعتبر من أقدم الأنظمة الفدرالية الأوروبية، أي دور يذكر للوحدات المكونة (Länder) على الساحة الدولية. وطبقاً للفهم التقليدي بأن الموقف القانوني الدولي هو ملك للدولة الفدرالية ككل، فقد تم مركزة جميع السلطات الخارجية في يد الفدرالية. إلا أن التقسيم الداخلي للسلطات بين الفدرالية والـ Länder يظل كما هو وذلك من أجل مهمة تنفيذ الالتزامات الدولية محلياً. وتكون الفدرالية مسؤولة عن الإيفاء بالتزاماتها الناجمة عن المعاهدات الدولية، وبالتالي تم إعطائها صلاحيات ضبط كبيرة لضمان التزام الـ Länder ضمن مناطق سلطاتها القضائية. وفي المقابل، يجب استشارة الـ Länder قبل توقيع الفدرالية على أية معاهدة قد تؤثر على مجالها الجغرافي. تتم الاستشارات، بشكل عام، كلما كان ذلك مناسباً، ولكن لم يحدث أن استخدمت الفدرالية أية وسيلة لإجبار الولايات على التنفيذ. إن حقيقة وجود هذه الوسائل قد

منعت الـ Länder من أية انتهاكات صارخة للالتزامات المعاهدات. وعند حدوث انتهاكات يترتب عليها مستحقات تعويض فإن على الـ Land المسؤول أن يدفع الثمن. ونظراً إلى أن الدستور يفتقر إلى قواعد واضحة، فقد اضطرت المحاكم للتدخل في بعض الأحيان.

إن نمو العلاقات الدولية، مع الوقت، قد زاد من تأثيرها على الـ Länder ومن المطالبة بإيجاد تنسيق عبر الحدود وتعاون في مجال الشؤون الإقليمية والمحلية. تحاول الـ Länder منذ عدة عقود أن تتجاوز الاحتكار الفدرالي في مجال الشؤون الخارجية من خلال إيجاد شبكة من الترتيبات غير الرسمية التي تتجاوز الحدود القومية. بالرغم من أن هذه الاتفاقيات تتناول شؤون حكومية إلا أنها لا تستطيع أن تحقق أية سلطة قانونية تحت القانون العام الوطني أو القانون الدولي. ومع ذلك، ما زالت الحكومة الفدرالية، التي تنفقر إلى السيطرة على نتائج هذه الاتفاقيات، تنظر إليها بشك متزايد. وفي المقابل، أظهرت حكومة الـ Länder رغبة متزايدة في تحويل تعاونها عبر الحدود القومية إلى أدوات قانونية ملزمة.

بدأت المصالح المقارنة من الجانبين وكأنها تتزامن في ١٩٨٩ عندما تم تعديل الدستور الفدرالي ومنحت الـ Länder النمساوية صلاحية التوصل إلى معاهدات دولية مع الدول المجاورة أو وحداتها المكونة ضمن نطاق أهليتها. فتح هذا أمام الـ Länder إمكانية رفع مستوى ترتيباتها عبر الدول القومية إلى مستوى القانون الدولي، ولكن في المقابل نجحت الفدرالية في فرض إطار معقد من الضبط على عملية عقد تلك المعاهدات. يجب إعلام الحكومة الفدرالية قبل البدء بالمفاوضات ويجب أن تعطي موافقتها قبل إتمام عقد الاتفاقية. أضف إلى ذلك وجوب إصدار صلاحيات المفاوضات الكاملة وعقد المعاهدة من جانب الرئيس الفدرالي. كما أن هذه المعاهدات تخضع إلى نفس الهيمنة الفدرالية فيما

فإن التزامات المعاهدة التي وافقت عليها الـ Land يعتبرها الدستور كما لو كانت التزامات معاهدة ملزمة بشكل مباشر للجمهورية النمساوية.

يتعلق بالتنفيذ كما المعاهدات الفدرالية. وبالتالي، فإن التزامات المعاهدة التي وافقت عليها الـ Land يعتبرها الدستور كما لو كانت التزامات معاهدة ملزمة بشكل مباشر للجمهورية النمساوية.

نظراً للمبدأ الدستوري الذي يمنع الـ Länder من اتخاذ مواقف دولية مستقلة، فإن سلطة عقد المعاهدات الخاصة بهم لا تعطيم المرونة الكافية وبالتالي لم يتم استخدامها عملياً على الإطلاق. وبالمقابل، عملت الـ Länder على متابعة التعاون

عبر الحدود القومية بشكل غير رسمي. ولم يتغير هذا الوضع عندما جاء الاتفاق الأوروبي الموجز حول التعاون عبر الحدود، في العام ١٩٨٠، لتيسير التعاون بين المناطق الحدودية. ولم تسمح النمسا، بشكل خاص، للهيئات القانونية أن تتشكل عبر الحدود وفقاً للتصور الذي وضعه بروتوكول الاتفاق الذي تم تبنيه عام ١٩٩٥.

إن دخول النمسا في الاتحاد الأوروبي عام ١٩٩٤ عزز من مركز الـ Länder في العلاقات بين الحكومية حول القضايا المتعلقة بالتكامل الأوروبي، الأمر الذي عوضهم عن التقليل الذي حصل لسلطاتهم القضائية لصالح السلطة التشريعية الأوروبية. ذلك أنه يمكن، من جهة، ممارسة الهيمنة الفدرالية على تنفيذ الـ Länder للقانون الأوروبي ولكن بعد أن يعلن الاتحاد الأوروبي عن حدوث انتهاك لهذا القانون. ومن ناحية أخرى، فإن أي إجراء سيتم اتخاذه على المستوى الأوروبي ويمكن أن يؤثر على سلطة الـ Länder سيكون عرضة لإجراءات استثنائية معقدة. وقد ينجم عن هذه الاستشارات موقف مشترك للـ Länder قد يكون ملزماً لموقف الفدرالية في عملية صنع القرار الأوروبي. كما يحق أيضاً للـ Länder أن يكون لها تمثيل في البعثة النمساوية إلى الاتحاد الأوروبي. الجدير بالذكر أن هذه الأدوات مكنت الـ Länder من النجاح في تشكيل سياسة الفدرالية النمساوية تجاه المجموعة الأوروبية.

كما تسعى الـ Länder من أجل أن يكون لها تأثير مباشر على السياسة الأوروبية الإقليمية على المستوى الأوروبي. وإلى جانب مركزها الرسمي في لجنة الأقاليم، فإنها تتعامل مع الأقاليم الأوروبية الأخرى من خلال هيئات غير رسمية عديدة من أجل تطوير سياسة إقليمية أوروبية شاملة. وهي تعمل ضمن هذا السياق على تنسيق مواقفها المحلية في مواجهة حكوماتها المركزية.

وفي المقابل، فإن الاتحاد الأوروبي يسعى ضمن إطار سياسته المتسقة من أجل تعزيز التعاون المباشر عبر الحدود بين المناطق. وبما أن حكومات الدول الأعضاء منخرطة في وضع مشاريع ملموسة، فإن هذا يعزز ليس فقط التعاون عبر الحدود بحد ذاته، بل أيضاً في الجانب النمساوي يعزز التنسيق الداخلي بين المستويات المختلفة من النظام الفدرالي ومنها مستوى البلديات. تقف الهيئات السياسية الأوروبية والمحلية على وشك الاندماج على مستوى ثالث متعدد المراكز من صنع القرار الأوروبي بواسطة السلطات عبر الدول القومية. ولهذا الغرض، قدم القانون الأوروبي مؤخراً هيكلاً جديداً يتمتع بشخصية قانونية يسمى "التجميع الأوروبي للتعاون المحلي". وبما أن القانون الأوروبي هو الذي يسود على قانون الدول الأعضاء فإنه يستطيع بسهولة أن يتخطى العوائق التي يفرضها الدستور النمساوي على العلاقات الخارجية للوحدات تحت الوطنية. كما أن القانون الأوروبي يفوق التأثير القانوني للاتفاق

الأوروبي الموجز الذي سيبقى سارياً للنمسا وحدها فيما يتعلق بالدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والقضايا التي هي خارج نطاق القانون الأوروبي.

لا تلاقي مسألة تطوير هيئات إقليمية جديدة، وإن كانت محدودة في جانبها العملي، عبر الحدود الوطنية ذلك الترحيب الحار. ويبدو أن الـ Länder النمساوية ذاتها تفضل التنسيق غير الرسمي وحشد الدعم تحت مظلة الإطار القانوني التقليدي. يتجاوز هذا مع دورها المتزايد كلاعبين سياسيين غير رسميين في بيئة من العولمة الاقتصادية. إن هذه المحاولات الدبلوماسية المكثفة لفتح أسواق أجنبية جديدة للاقتصاد المحلي تلقى الدعم من قبل الحكومة الفدرالية، طالما لا يترتب عليها مضاعفات قانونية على الفدرالية على المستوى الدولي. وهي تشكل شبكة غير رسمية للسياسة الاقتصادية النمساوية الخارجية جنباً إلى جنب مع الممثلين الدبلوماسيين الفدراليين والروابط التجارية الوطنية والمؤسسات التجارية الخاصة.

لقد عمل نمو وتنوع العلاقات الخارجية، بشكل عام، على تعاضد أعمال الحكومات الإقليمية في النمسا. وفي الوقت الذي تحتفظ به الفدرالية بالمرجعية القانونية، فإن الدور السياسي للـ Länder يتبلور عبر روابط وشبكات غير رسمية لا تخضع بسهولة للشفافية والمسائلة الديمقراطية.