

فصلنامه تحقیقات سیاسی و بین‌المللی

دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهرضا

شماره نخست - بهار ۱۳۸۸

صص ۱۸ - ۱

منحصر بودن: راز اتحادیه اروپا

پروفسور دکتر هلموت واگنر^۱ - رابرت آلیس - ترجمه مسعود بنیانیان^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۸۷/۶/۱۳

تاریخ تصویب: ۱۳۸۷/۱۱/۱۴

چکیده

اندیشمندان علوم سیاسی و روابط بین‌المللی تا این زمان نتوانسته‌اند اتحادیه اروپا را در قالب واژه‌های سیاسی و حقوقی - به گونه‌ای که مورد پذیرش و اقبال همگان باشد - تعریف کنند. واقعیت این است که منشور اتحادیه همچنان ابهام‌هایی دارد و بی‌سبب نیست که بسیاری از مردم اروپا، هر از گاهی، خواستار خروج کشورشان از این اتحادیه از طریق همه‌پرسی می‌شوند. هدف این مقاله ارائه تفسیری نو درباره اتحادیه اروپا است. نگارنده معتقد است که این اتحادیه در شکل «اتحادیه سابسیدیری»^(۱) به تدریج جایگزین کشورهای دارای حاکمیت می‌شود. نویسنده مقاله مایل است این اندیشه و دیدگاه خود را با صاحب‌نظران و اندیشمندان سیاسی، مورد بحث و گفت‌وگو قرار دهد.

در مورد اتحادیه اروپا عنوان‌هایی مانند فدراسیون، کنفدراسیون و حتی عناوینی مانند «امپراتوری» و «جمهوری» یا «مجموعه‌ای از کشورها» به کار رفته است، که هیچ

۱- استاد دانشگاه آزاد برلین

۲- عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهرضا

کدام نتوانسته‌اند ماهیت این اتحادیه را به اندازه کافی روشن سازند. اتحادیه اروپا به هیچ وجه کشور نیست و نمی‌خواهد باشد؛ اتحادیه اروپا یک پدیده «منحصر به فرد» است. تا این زمان اتحادیه اروپا از اینکه بخواهد به «کشور» تبدیل شود امتناع ورزیده است و تمایلی هم به گرفتن چنین لقبی ندارند. هسته اصلی همه اختلاف‌نظرها درباره اتحادیه اروپا نیز از همین مسأله ناشی می‌شود. چرا اتحادیه اروپا بر روی این اصل که تبدیل به «کشور» نشود تا این اندازه اصرار دارد؟ دلیل این امر روشن است. از یک سو اعضای اتحادیه از اینکه «حاکمیت» خود را واگذار کنند و حیات خود را به عنوان کشورهای مستقل از دست دهند، واهمه دارند. از طرف دیگر اعضای بزرگ و کوچک این اتحادیه به این حقیقت تلخ پی برده‌اند که در فرایند جهانی شدن امکان از دست رفتن «حاکمیت» آنها وجود دارد. آنها یگانه راه نجات را در متحد شدن و شراکت در «حاکمیت» برای تقویت این پدیده و حفظ خود می‌بینند. در نتیجه کشورهای عضو سعی در ایجاد جامعه‌ای از کشورهای اروپایی دارند که تبدیل به «کشور» نشود و همزمان از «کشور» بودن اعضا و حاکمیت آنها دفاع کند. اینکه چگونه امکان دارد این اندیشه در عمل تحقق یابد، تاکنون همانند یک راز در بین سیاستمداران باقی مانده است. این مقاله به تجزیه و تحلیل این راز می‌پردازد.

واژه‌های اساسی: اتحادیه فرعی، فدراسیون، کنفدراسیون، اتحادیه اروپا، حاکمیت.

مقدمه

اتحادیه اروپا از لحاظ سیاسی چه نظمی دارد؟ چگونه می‌توان آن را تعریف کرد؟ عامل متمایزکننده این اتحادیه از دیگر جوامع سیاسی چیست؟ تضاد درباره جوهره این اتحادیه از دیرباز وجود داشته و مسأله جدیدی نیست. در حقیقت قدمت آن به «جامعه اروپایی زغال سنگ و آهن»^۱ که در ۲۳ جولای ۱۹۵۲ پایه‌ریزی شد برمی‌گردد. این تضادها کماکان وجود دارند و هنوز نه اندیشمندان سیاسی و نه گفتمان‌های آنان نتوانسته این فرزند سیاسی اروپا را در واژه‌های سیاسی و حقوقی که مورد اتفاق همگان

1. The European Coal and Steel Community

باشد، تعریف کند. حتی سیاستمداران نیز از توضیح اینکه چه نوع جامعه سیاسی به وجود آمده و بیش از نیم قرن است که در عرصه‌های بین‌المللی فعالیت می‌کند، عاجز مانده‌اند. چه بی‌کفایتی فراگیری.

در کجا و در چه زمانی می‌توان منشوری از جامعه‌ای را پیدا کرد که برای شهروندان آن تا این اندازه مبهم و نامشخص باشد؟ (علی‌رغم مدت زمان طولانی که از شکل‌گیری اتحادیه اروپا می‌گذرد) جای تعجب نیست که وفور این ابهامات در خصوص هدف و مقصد این اتحادیه باعث شده است که بسیاری از مردم اروپا خواهان خروج و یا متوقف کردن آن از طریق همه‌پرسی شوند. یکی از دلایل ضعف شناخت اتحادیه اروپا، وجود ابهامات زیاد و استفاده از رهیافتهای و تحلیل‌های قدیمی صاحب‌نظران علوم سیاسی و روابط بین‌الملل است که منجر به نامیدن آن به‌عنوان «کنفدراسیون»^۱ یا «فدراسیون»^۲ و حتی پدیده سیاسی در حال گذار از یکی از اشکال قانون اساسی به شکل دیگر شده است. حتی القابی همانند «امپراتوری»^۳، «جمهوری» و یا «مجموعه‌ای از کشورها»^۴ به این پدیده سیاسی نسبت داده شده است. همه این عناوین، یا به دلیل تحلیل‌های تاریخی و یا چون می‌خواهند خصوصیات موجود در پدیده «کشور» را به اتحادیه تعمیم بدهند به بیراهه رفته‌اند. اتحادیه اروپا به هیچ وجه کشور نیست و نمی‌خواهد باشد. اتحادیه اروپا یک پدیده «منحصر به فرد» است.

تاکنون اتحادیه اروپا از اینکه بخواهد به «کشور» تبدیل شود امتناع ورزیده و اعضای این اتحادیه هم تمایلی به گرفتن چنین لقبی ندارند. هسته اصلی همه اختلاف‌نظرها درباره اتحادیه اروپا هم از همین مسأله نشأت می‌گیرد. دلیل آن هم واضح است. بر اساس همه مکاتب قانون اساسی، شاخصه یک جامعه سازمان‌یافته سیاسی «حاکمیت»^۵ به معنای بالاترین مرجع قدرت در همه امور داخلی و خارجی است. در حقیقت این وجه از وجوه لازمه «کشور» به گونه‌ای است که اولین بار در

1. Confederation

2. Federation

3. Empire

4. Association of States

5. Sovereignty

شهرهای شمالی ایتالیا به وجود آمد و پیشگامان فلسفی آن نیکلای ماکیاولی^۱ (۱۵۲۷-۱۴۶۹) و بدن^۲ (۱۵۹۶-۱۵۲۹) آن را تعریف کردند. بعدها توماس هابز^۳ (۱۵۸۸-۱۵۲۷) و جان لاک^۴ (۱۷۰۴-۱۶۳۲) در نوشتارهای خود اصل «حاکمیت» را تعمیم دادند و حتی امانوئل کانت^۵ نیز از آن دفاع کرده است. از آن زمان به بعد «کشور» اساس همه تفکرات سیاسی مدرن شد و هر جامعه سیاسی سازمان‌یافته چه دمکراتیک و چه غیردمکراتیک خود را «کشور» نامید. بنابراین اصرار اتحادیه اروپا از اینکه تبدیل به «کشور» نشود، بر خلاف همه تجارب عملی و نظریه‌های فلسفه سیاسی قبلی است. چرا اتحادیه اروپا بر روی این اصل که تبدیل به «کشور» نشود اصرار فراوان دارد؟ دلیل آن روشن است؛ اعضای اتحادیه از اینکه «حاکمیت» خود را واگذار کنند و حیات خود را به عنوان کشورهای مستقل از دست بدهند، واهمه دارند. از طرف دیگر اعضای بزرگ و کوچک این اتحادیه به این حقیقت تلخ پی برده‌اند که در فرایند جهانی شدن امکان از دست رفتن «حاکمیت» آنها وجود دارد. آنها تنها راه نجات را در متحد شدن و شراکت در «حاکمیت»، برای تقویت این پدیده و حفظ خود می‌بینند. در نتیجه کشورهای عضو سعی در ایجاد جامعه‌ای از کشورهای اروپایی دارند که تبدیل به «کشور» نگردد و همزمان از «کشور» بودن اعضا و «حاکمیت» آنها دفاع کند. اینکه چگونه امکان دارد این ایده در عمل تحقق پیدا کند، تاکنون همانند یک راز در بین سیاستمداران باقی مانده است. این مقاله به تجزیه و تحلیل این راز می‌پردازد.

۱. راز اتحادیه اروپا

نکته قابل تعمق در راستای اتحادیه اروپا تبدیل نشدن آن به «کشور» و سازمان‌دهی خود به گونه‌ای است که بتواند در صحنه بین‌الملل قدرت عمل را به‌عنوان یک واحد سیاسی مورد اعتبار به دست آورد، راز این مسأله در ساختار قانونی اتحادیه اروپا نهفته است که باعث متمایز شدن آن از دیگر واحدهای سیاسی شده است. این راز را می‌توان در دو

1. Niccolo Machiavelli
3. Thomas Hobbes
5. Immanuel Kant

2. Jean Bodin
4. John Locke

رویه قانونی^۱ در «پیشنویس قانون اساسی بروکسل»^۲ (از این به بعد بروکسل) در ۲۹ اکتبر ۲۰۰۴ و «معاهده پایه‌ای لیسبون»^۳ (از این به بعد لیسبون) در ۱۳ دسامبر ۲۰۰۷ پیدا کرد. اولاً بر اساس این دو رویه قانونی، کشورهای عضو صلاحیت تصمیم‌گیری فقط در زمینه‌های محدودی را به اتحادیه واگذار کرده‌اند (بروکسل بند ۱۱، ۱-۱ و لیسبون بند ۳-۱، ۳) و ثانیاً در این زمینه‌های محدود وظیفه اتحادیه فقط «هماهنگ کردن» سیاستهای کشورهای عضو «به صورت مشترک» است (بروکسل بند ۱-۱، ۱ و لیسبون بند ۱-۱).

در هر دوی این معاهدات روابط کشورهای عضو با اتحادیه بر اساس اصل سابسیدیری و نه «حاکمیت» سازمان‌دهی شده است. (بروکسل بند ۱۱، ۳-۱ و لیسبون بند ۳-۳) برای مثال در یک واحد سیاسی همانند کشور، اجزای تشکیل‌دهنده آن فرع بر اصل می‌باشند بدین معنا که اجزا کلیه صلاحیت‌ها و اختیارات خود را به واحد بزرگتر یعنی «کشور» واگذار کرده‌اند در حالیکه اعضا در اتحادیه اروپا فرع بر اصل نیستند بلکه فقط قسمتی از صلاحیتهای خود را به کل واگذار کرده‌اند و حتی با وجود این، کم و بیش بر روی نحوه عملکرد آن صلاحیتهای تفویض شده نیز نظارت دارند. با اعمال این رویه، اتحادیه اروپا به صراحت از اینکه به یک کشور قدرتمند تبدیل گردد منع شده است و کشورهای عضو، نه به هیأت فردی بلکه به صورت مشترک، به عنوان «صاحبان قانون اساسی» در اتحادیه اروپا فعالیت دارند.

بر اساس این سازمان‌دهی قدرت، در اتحادیه اروپا دو ارگان جمعی به وجود آمده است: «شورای وزرا»^۴ که نمایندگان کشورهای عضو در آن شرکت می‌کنند و «پارلمان اروپا»^۵ که نمایندگان شهروندان اروپایی در آن عضویت دارند. این ساختار بیانگر وجود پایه‌های مشترک مشروعیت و رهبریت دوگانه در این اتحادیه بر اساس اصل سابسیدیری است. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که اتحادیه اروپا از شیوه توزیع قدرت در «کشور» که قدرت در آن به صورت عمودی به معنای از بالا به پایین توزیع شده، پیروی نکرده و آن را تغییر داده است. با وجود این نقش «کشور» در این اتحادیه

1. Procedure
3. Lisbon Basic Treaty
5. European Parliament

2. Brussels Draft Constitution
4. Council of Ministers

کماکان تعیین‌کننده است و به‌عنوان نیروی محرکه و یا فلج‌کننده نظام، ایفای نقش می‌کند. وجود کثرت «حاکمیت» تضمین‌کننده ساختاری متفاوت از شیوه توزیع سستی قدرت و در نهایت نحوه مشروعیت اتحادیه اروپا که همزمان نمایندگان مردم و نمایندگان دولتهای عضو را به‌عنوان دو نهاد موازی در تصمیم‌گیری‌ها دخیل کرده، درک آن را دشوار و همزمان اتحادیه را با دو مشکل بزرگ روبه‌رو کرده است.

۲. مشکلات اتحادیه اروپا

اولین مشکل اتحادیه فرایند ساخت قانون اساسی آن است. در حالی که معمولاً اضافه کردن تبصره به قانون اساسی یک کشور با رأی مثبت از طریق همه‌پرسی و یا رأی اکثریت مورد نظر در پارلمان مربوطه به‌دست می‌آید، در اتحادیه اروپا نیاز به رضایت بدون استثنای همه کشورهای عضو دارد. تبصره در قانون اساسی اتحادیه اروپا نمی‌تواند با رأی اکثریت ۵۰+۱ درصد و یا رأی «اکثریت مشروط» ۱ + ۶۶/۶ درصد^(۲) اعضا به‌دست آید و نیاز به کسب اکثریت مطلق است. در شرایط معمولی در دموکراسی‌ها به‌دست آوردن یک چنین اکثریتی کار آسانی نیست.

پیشنهاد این محقق به اتحادیه اروپا برای رفع این معضل تغییر رأی اکثریت مطلق به «اکثریت مشروط» ۱ + ۶۶/۶ درصد بود. علاقه‌مندان برای کسب اطلاعات بیشتر می‌توانند به مقاله این نویسنده به زبان آلمانی مراجعه کنند (Wagner, 2000). بدون چنین راه‌حلی تداوم حیات اتحادیه اروپا زیر سؤال خواهد بود زیرا اتحادیه با این روش توانایی اصلاح و رفورم را از خود سلب نموده و به مرگ تدریجی دچار خواهد شد.

دومین مشکل مربوط به معنا و تفسیر قانون دیگری است که می‌گوید: کشورهای عضوی که صلاحیت و اختیارات خود را به اتحادیه واگذار می‌کنند مسئولیت اجرای آن را به طور مشترک دارا هستند. اگر این به معنای این است که همه امور مشترک باید با رأی مطلق صورت پذیرد باید اذعان داشت که این ساختار از بدو تولد محکوم به فنا بوده است. این اصل مطلق‌گرایی باعث از بین رفتن جمهوری فئودالی لهستان در پایان قرن ۱۸ شد و در تاریخ اروپا ثابت شده موفقیتی کسب نخواهد کرد. خوشبختانه ارگانهای اتحادیه اروپا مانند شورای وزرا، پارلمان اروپا و کمیسیون، همچنین دادگاه عدالت و بانک مرکزی اروپا بجز در مواردی که صراحت قانونی وجود دارد، همگی روش اکثریت ساده را برای رأی‌گیری پذیرفته‌اند. این بدین معناست که

ارگانهای اتحادیه اروپا تا اندازه زیادی به همان روشی که کشورها رفتار می‌کنند، قدم بر می‌دارند. با وجود این قانون فوق نیاز به اصلاح دارد. از مطالب گفته شده می‌توان این نتیجه را گرفت که کاربرد اصل سابسیدیری که در حقیقت همان راز اتحادیه است خطرهای خاص خود را دارد. در قسمت بعدی نویسنده به اینکه چگونه اصل سابسیدیری راه خود را به قانون اساسی اروپا پیدا کرده، می‌پردازد.

۳. شکل‌گیری اتحادیه اروپا

تحقیقات این محقق گویای این است که اصل سابسیدیری بیشتر بر اساس شرایطی ویژه راه خود را در اروپا پیدا کرد و تحقیقات دانشگاهی و نظری کمتر در این راستا دخیل بوده‌اند. اولین مورد استفاده از این اصل به «جامعه اروپایی زغال‌سنگ و آهن» در ۱۹۵۲ برمی‌گردد که موجب انتقال اختیارات ملی برخی کشورها در خصوص زغال‌سنگ و آهن به این جامعه شد. این شیوه انتقال اختیارات در این مقطع سنگ بنای ترتیبات قانونی برای انتقال دیگر اختیارات ملی به نهادهای فرا ملی را در اروپا فراهم آورد و در حقیقت یک حرکت انقلابی در زمانی که کشورها بر روی حفظ «حاکمیت» خود تأکید می‌کردند، بود. انگیزه اصلی بنیانگذاران «جامعه اروپایی زغال‌سنگ و آهن» از تأسیس آن کمک به ایجاد صلح در اروپا بود. بنیانگذاران این جامعه بر این باور بودند که برای ایجاد جنگ دو منبع استراتژیک زغال‌سنگ و آهن (با توجه به شرایط آن زمان) از اهمیت بالایی برخوردار هستند. از این روی سعی آنها در این بود که با خارج کردن زغال‌سنگ و آهن از کنترل دولتهای ملی بتوانند به حفظ صلح در قاره کمک کنند. ایجاد یک نهاد فراملی که کنترل این دو منبع استراتژیک را در اختیار بگیرد، برای بسیاری یک شیوه حفظ صلح مؤثرتر از امضای قرارداد صلح تلقی می‌شد که قیود عقد قرار صلح را نداشت. در ضمن کشورهای عضو می‌توانستند در صورت نیاز از آن خارج شوند و یا آن را فسخ نمایند.

با وجود این نباید فراموش کرد هدف پنهانی انتقال این اختیارات به یک نهاد فراملی کنترل توان جنگی آلمان بود. وفور منابع سرشار زغال‌سنگ و آهن در منطقه راین نگرانی بسیاری از کشورهای اروپایی مخصوصاً فرانسه را فراهم آورده بود و تأسیس این جامعه می‌توانست به فرانسه امکان کنترل بر روی منابع استراتژیک آلمان را

بدهد. این هدف پنهانی باعث شده بود که پذیرش «جامعه اروپایی زغال سنگ و آهن» برای کشورهای دیگری همانند ایتالیا، هلند، بلژیک و لوکزامبورگ که آنها نیز از توان رزمی آلمان واهمه داشتند، آسانتر شود. با توجه به منابع کمتر زغال سنگ و آهن این کشورها نسبت به آلمان، این پنج عضو اتحادیه مونتان^(۳) کمتر تحت تأثیر موارد نظارتی این جامعه قرار می‌گرفتند. برای آنها به‌ویژه فرانسه، تأسیس این جامعه می‌توانست به‌عنوان یک موفقیت بزرگ محسوب شود، از آنجا که اعضای مونتان توانسته بودند از طریق این سازوکار بر منابع سرشار آلمان و در نتیجه بر روی توان نظامی این کشور کنترل داشته باشند. ولی از دید آلمانها، دیگر اعضای جامعه نیز متعهد به اجرای تعهدات خود در قبال اتحادیه بودند و در نتیجه آنها نیز بر روی توان نظامی دیگر دول عضو البته در مقیاس کمتر (با احتساب منابع زغال سنگ و آهن کمتر آنها) کنترل داشتند. به قول ضرب‌المثل معروف آلمانی این اتحادیه به مثابه «زندانی با هم، اعدام با هم»^۱ برای آلمان بود و موافقت آلمان با تأسیس این جامعه نیز به همین لحاظ صورت گرفت. از دیدگاهی دیگر، اتحادیه مونتان برای آلمانها بسیار موفقیت‌آمیز بود زیرا باعث شد صنایع سنگین آلمان که به واسطه اشغال پس از جنگ جهانی دوم از کنترلش خارج شده بود و در دست کشورهای فاتح افتاده بود دوباره به طور نسبی با ورود به این اتحادیه حتی به صورت نسبی در کنترل خود در آورد. این تحولات در مسیر تفکرات صدر اعظم کنراد ادنائر^۲ (۱۸۷۶-۱۹۶۷) نیز بود که از دیر باز (از دهه ۱۹۲۰) ایده رابطه اقتصادی و سیاسی نزدیکی با فرانسه را در سر می‌پروراند. بنابراین موقعی که فرانسه پیشنهاد اتحادیه مونتان را ارائه کرد ادنائر بدون درنگ این پیشنهاد را پذیرفت و با این رضایت آلمانها، طرح یکپارچه کردن اروپا آغاز شد.

اگرچه رابرت شومن^۳ (۱۸۸۶-۱۹۶۳) وزیر خارجه وقت فرانسه در ۹ می ۱۹۵۰ طرح اتحادیه مونتان را اعلام کرد (فقط ۸ ماه پس از اینکه ادنائر به‌عنوان صدر اعظم انتخاب شده بود) ولی در حقیقت «پدر معنوی» این ایده ژان مونه^۴ (۱۸۷۲-۱۸۷۹) بود.

1. Imprisoned together, hanged together

2. Chancellor Konrad Adenauer

3. Robert Schman

4. Jean Monnet

او در کتاب خاطرات خود ایده و استراتژی خود درباره وحدت اروپا را این چنین توصیف می کند:

اگر ما این ابتکار عمل را به خرج ندهیم آن موقع جنگ اجتناب ناپذیر خواهد بود. آنگاه آلمان بانی جنگ نخواهد بود ولی به راحتی می تواند دلیل جنگ باشد. باید آلمان را از اینکه دلیل جنگ باشد بر حذر و به یک نقطه اتصال و پیوند تبدیل کرد. در حال حاضر فقط فرانسه قادر به پذیرش این ابتکار است. چه کسی می تواند فرانسه و آلمان را قبل از اینکه دیر شود به هم نزدیک نماید؟ چگونه در حال حاضر یک منفعت مشترک در هر دو کشور می توان ایجاد کرد؟ اینها سؤالاتی بودند که ذهن مرا در پیاده روی طولانی ام اشغال کرده بودند (Monnet, 1980 : 368).

پس از پایان جنگ جهانی دوم بسیاری از اروپاییان این دغدغه خاطر را داشتند که چگونه می توانند برای همیشه از جنگ در بین ملل این قاره جلوگیری کنند. ولی این ایده که راه حل این مسأله می تواند «ایجاد یک منفعت مشترک» با نهادینه کردن آن ایده در بین اروپاییان باشد از ژان مونه و شاهکار سیاسی او بود. جوهره این تفکر ایجاد نهادهای مختلف در زمان مناسب بر اساس منافع مشترک بود که کشورهای عضو بتوانند به طور مشترک آن را اداره کنند (Holz, 2007).

راز موفقیت ژان مونه در یکپارچه کردن اروپا در این دستورالعمل سیاسی نهفته است: الف) ایجاد منافع مشترک در بین اروپاییان؛ ب) دادن زمان مناسب به نهاد ایجاد شده برای به دست آوردن تدریجی اختیارات از کشورهای عضو و افزایش اعضاها؛ ج) اداره مشترک نهاد ایجاد شده توسط اعضا. فقط از طریق اجرای این روش است که کشورهای اروپایی توانسته اند جدالهای گذشته خود را فراموش کنند و احساس کنند منافع مشترک دارند. زمانی که در تفکرات اروپاییان این ایده نقش بندهد و به این آگاهی برسند که بقای آنها وابسته به یکپارچگی است و نه جدایی آن موقع ایده های ژان مونه در اروپا تحقق کامل پیدا خواهد کرد.

شرکت در فرایند اروپای یکپارچه تاکنون برای کشورهای عضو نویدبخش و مفید بوده است. به نظر می رسد که روش ژان مونه که آمیخته به تجارب تاریخی است و از حمایت خارجی و نیز اقبال خوشی در جمع کردن اروپاییان در کنار هم برخوردار بوده، از بوتۀ آزمایش موفق بیرون آمده است. رمز این موفقیت را ماتیاس شونوالد

«انعطاف‌پذیری بالا و تمرکز بر روی ضروریات بدون گم کردن هدف ایجاد یک ایالات متحده اروپایی» (Schoenwald, 1999: 296) می‌داند.

کاملاً همگرا با این رهیافت عملگرا، مونه در هیچ زمانی سعی در توصیف قانون اساسی که این اتحادیه‌ها در اروپا باید داشته باشند، نکرد و متأسفانه ما را درباره ماهیت قانونی فرزند خویش یعنی اتحادیه اروپا در ابهام گذاشت. در حال حاضر یکپارچگی اروپا هنوز کاملاً شکل نگرفته و حتی در حالت پیشرفت نکردن به سر می‌برد. این نکته را می‌توان از دو رخداد اخیر نتیجه گرفت. شکست مذاکرات پیش‌نویس قانون اساسی اروپایی در بروکسل که به عنوان «پرش کواتومی» یا «پرش ذره‌ای» از آن نام می‌برند و دلهره‌ای که معاهده مقدماتی لیسبون به وجود آورد. اگر بخواهیم به زبان مونه صحبت کنیم باید بگوییم که در هر دوی این مذاکرات «زمان مناسب» برای اقدام از دست رفت. آشکارا همه کشورهای عضو در این دو گردهمایی از منافع مشترک خود آگاه نبودند و حتی احساس می‌کردند که در مذاکرات منافع آنها لحاظ نشده است.

۴. توانایی‌ها و شایستگی‌های بالقوه اتحادیه

به نظر نگارنده حداقل سه شایستگی و مزیت، اتحادیه اروپا را از دیگر اشکال سازمانهای سیاسی متمایز کرده است. مزیت اول در این مسأله نهفته است که در پیدایش اتحادیه اروپا هیچ کشوری زیان ندید و کسی قربانی شکل‌گیری آن نشد. تأسیس اتحادیه براساس اقدامات داوطلبانه و کشورهای بزرگ و کوچک صورت گرفت. مزیت اول اینکه اتحادیه اروپا با تصاحب نکردن همه اختیارات از دولتهای عضو از اینکه به‌عنوان یک «کشور غاصب» و یک هیولای سیاسی در آید در کوتاه‌مدت و درازمدت جلوگیری کرده است. اتحادیه اروپا فقط اختیاراتی را که کشورهای عضو به‌خوبی اجرا نمی‌کردند به‌دست آورد. و سرانجام مزیت سوم اینکه اتحادیه اروپا نمی‌تواند به‌طور مستقل عمل کند و زیر نظر کشورهای عضو است و بنابراین از وسوسه‌های کشورگشایی که معمولاً امپراتوری‌های بزرگ دچار آن می‌شوند دور مانده است.

شکل‌گیری امپراتوری‌ها از دیر باز بر اساس کشورگشایی صورت گرفته و یا همانند امپراتوری اتریش از طریق وصلت میان خاندان‌های رهبران کشورها به‌وجود آمده است. این شیوه باعث شده بود که واحدهای سیاسی کوچک با پیوستن به یک

واحد بزرگتر و قوی‌تر، هم بقای خود را حفظ کنند و هم احتمال بروز جنگ را کاهش دهند. عضویت در اتحادیه اروپا چنین نیست و بنابراین نمی‌توان به آن لقب امپراتوری داد. عضویت در اتحادیه اروپا نه از طریق جنگ و نه از طریق ازدواج به وجود آمده بلکه عملی کاملاً داوطلبانه و خروج از آن در هر زمان امکان‌پذیر است. در حقیقت همین مسأله اجازه خروج اعضا در هر زمان است که این واحد سیاسی را از امپراتوری و یا دیگر واحدها، که خروج یک عضو را در حد خیانت تلقی می‌کنند، جدا می‌سازد. این اجازه خروج در بند ۶۱ پیش‌نویس قانون اساسی اروپا در بروکسل تضمین شده و اعضا در صورت صلاح دید می‌توانند از اتحادیه خارج شوند. بنابراین خواست کشورهای در عضو بودن در اتحادیه حیاتی و رشد کشورهای عضو مسلماً جزء منافع اتحادیه تلقی شده است. در امپراتوری قضیه کاملاً بر عکس است. امپراتوری‌ها از هرگونه تمرکز قدرتی که باعث کاهش قدرت مرکزی شود واهمه دارد و آن را در نطفه خفه می‌کنند. در دفاع از اصل خروج که در پیش‌نویس قانون اساسی اروپا در بروکسل از آن یاد شد والرئ ژیسکار دستن^۱ رئیس وقت اجلاس، اتحادیه اروپا را یک پناهگاه و نه یک سلول زندان برای کشورها دانسته است.

برعکس اصول حاکم در نظام امپراتوری، در اتحادیه اروپا، مرکز نه تنها اجزاء را به وجود نیاورده، بلکه صلاحیت قانونی برای دیکته کردن سیاستها را به آنها ندارد. در این اتحادیه این اجزا هستند که بنابر مصالح خویش مرکز را به وجود آورده‌اند و آن را سازماندهی و کنترل می‌کنند. اتحادیه فقط در زمینه‌هایی اجازه فعالیت دارد که اجزاء قادر به انجام دادن آنها نیستند و یا اعضا به آن تفویض اختیار کرده باشند. اجزاء با پرسنل خود در اتحادیه حضور دارند و تمام ارگانهای اتحادیه اروپا را در کنترل خود دارند. این از اثرهای توزیع قدرت به شیوه سابسیدیری، به گونه‌ای که در قانون اساسی اتحادیه آمده است، ناشی می‌شود. با وجود این، هم کشورهای و هم اتحادیه اروپا فضاهای مربوط به خود را دارند و مستقل از هم عمل می‌کنند. این ساختار سیاسی در کشورهای دموکراتیک که شیوه «توزیع قدرت افقی»^۲ بین سه قوه مقننه، مجریه و قضاییه دارند نیز حکم فرماست. اعمال و حرکات هر کدام از این سه قوه فلج‌کننده

1. Valery Giscard d'Estain

2. Horizontal distribution of power

حرکات و اعمال قوه دیگر نیست بلکه مکمل همدیگر هستند. به همین دلیل شیوه «توزیع قدرت عمودی»^۱ بین اتحادیه، کشورهای عضو و مناطق آن اختلالی در حرکات همدیگر ایجاد نمی‌کند. با وجود اینکه اتحادیه کشور نیست ولی مجهز به تمام خصوصیات یک نهاد فرا ملی و بازیگر بین‌المللی است.

تمایل برای تمرکز قدرت در سطوح بالای توزیع قدرت در ساختارهایی که قدرت به صورت افقی طراحی شده‌اند حتی در کشورهای فدرالی همانند امریکا و جمهوری فدرال آلمان مشاهده می‌شود. این مسأله در کشورهای چین و روسیه بیشتر دیده می‌شود. نوعی پویایی در روند تمرکزگرایی در کشورهای بزرگ جاه‌طلب وجود دارد که نشأت گرفته از نیاز به قوی‌تر شدن برای رویارویی هر چه بهتر با کشمکش‌های صحنه بین‌المللی است. وجود چنین شرایط و تمایلی باعث می‌شود که تدریجاً کشورها، چه دموکراتیک و چه غیردموکراتیک به کشورهای تبدیل گردند که از پدیده قدرت سوء استفاده می‌کنند. تاریخ بیانگر این حقیقت است که با ساز و کارهای حقوقی و یا ایجاد قوانین نمی‌توان جلوی چنین روندی را گرفت. توقف چنین روندی نیاز به ایجاد یک «ضد نیروی»^۲ نهادینه شده دارد. در اتحادیه اروپا نقش این ضد نیرو را کشورها برای جلوگیری از اینکه اتحادیه بخواهد از قدرت خود سوء استفاده کند و به یک قدرت سلطه‌جو و هژمونیک تبدیل شود بازی می‌کنند.

اتحادیه اروپا، جدای از این مصونیت سلطه‌جویی، دارای یک مزیت دیگری نیز هست که حتی کشورهای دموکراتیک نیز می‌توانند از آن بی‌بهره باشند. در دوران پریکلس^۳ (۵۰۰ - ۴۲۹ قبل از میلاد) آتن دموکراتیک یک قدرت امپراتوری و سلطه‌طلب بود. نباید فراموش کرد که در زمان بنجامین دیزرائیلی^۴ (۱۸۸۱-۱۸۰۴) و ویلیام گلاستون^۵ (۱۸۹۸-۱۸۰۵) بریتانیای دموکراتیک عمیقاً مبتلا به وسوسه فزون‌خواهی و سلطه‌طلبی بود. بنابراین کشورهای دموکراتیک نیز می‌توانند با الهام از یک ایدئولوژی خاص دست به گسترش نفوذ خود و اقدام به سلطه‌طلبی از طریق جنگ

1. Vertical distribution of power

2. Counter Force

4. Benjamin Disraeli

3. Pericles

5. William Gladstone

زنند. چنانکه در عصر حاضر با عنوان شعار «امن کردن دنیا برای دموکراسی»^۱ چنین اتفاقی افتاده و برای ایجاد یک امپراتوری تحت لوای «ایجاد دموکراسی» دو جنگ در خاورمیانه روی داده است. بنابراین دموکرات بودن مانع از این نیست که یک کشور به وسوسه‌های توسعه‌طلبی و امپراتوری دچار گردد و دست به اقدامات جنگی بزند. چگونه می‌توان جلوی این‌گونه وسوسه‌های جنگ‌طلبی را گرفت؟ به نظر این نگارنده هیچ راه‌حل دیگری بجز تغییر شیوه تصمیم‌گیری درباره مسائل مربوط به جنگ و صلح از «بالا به پایین» وجود ندارد و این دقیقاً شیوه‌ای است که اتحادیه اروپا بر اساس آن سازماندهی شده است. در اتحادیه تصمیمات رهبران نیست که اجرا می‌شود بلکه کشورهای عضو تعیین‌کننده سرنوشت مسائل مهم و حیاتی هستند و معمولاً منافع کشورهای عضو در این مسائل متفاوت است. تصور من این است که جاه‌طلبی‌های کشورهای عضو به‌خاطر داشتن اختلاف در منافع، محدودتر از نظام‌هایی است که در آن قدرت متمرکزتر است. بنابراین برخلاف کشورهای دموکراتیک و غیردموکراتیک، اتحادیه اروپا برای مقابله با جاه‌طلبی‌ها و وسوسه‌های ایجاد امپراتوری مجهزتر و به‌دلیل ساختار سابسیدیری برای خدمت در راستای صلح می‌تواند مؤثرتر باشد.

باید اذعان داشت که دستاوردهای اتحادیه اروپا و رای شکل سازماندهی «منحصر به‌فرد» آن است. دیگر عوامل ارزشمند عبارت‌اند از: موفقیت اقتصادی اتحادیه که آن را به قوی‌ترین قدرت تجاری جهان در حال حاضر تبدیل کرده، پول رایج آن یورو است، که رقیب سرسخت دلار شده و نیز محبوبیت و جاذبه مدل سیاسی آن است که باعث شده در مدت زمان کوتاهی اعضای آن از شش به بیست و هفت کشور افزایش پیدا کند، همچنین وجهه بین‌المللی آن باعث شده است که جامعه بین‌الملل اتحادیه اروپا را برخلاف ایالات متحده آمریکا، چین و روسیه به عنوان یک بازیگر بین‌المللی خیر تلقی کنند.

با وجود نکات قوت، اتحادیه اروپا دارای ضعف‌های بالقوه خاصی نیز است که نباید آنها را نادیده گرفت.

1. The World Safe for Democracy

۵. ضعفهای بالقوه اتحادیه اروپا

از دیدگاه این نگارنده اتحادیه اروپا دارای دو نقطه ضعف است که بارها از آن انتقاد شده است. این نقاط ضعف مربوط به نوع ساختار خاصی است که این اتحادیه دارد: اولاً این اتحادیه خود را به‌عنوان یک بازیگر بین‌المللی قوی نشان نمی‌دهد بلکه برعکس خود را ضعیف جلوه می‌دهد. این نقطه ضعف این ایده را قوت می‌بخشد که می‌توان آن را در معادلات بین‌الملل نادیده گرفت. علاوه بر این با توجه به «کثرت حاکمیت» در آن بنیاد و حیات آن لرزان و نامطمئن است. در خصوص این کمبودها چه اظهارنظری می‌توان کرد؟

با اینکه ناتوانی اتحادیه اروپا به‌عنوان یک بازیگر فعال در سیاستهای بین‌المللی قابل انکار نیست ولی نمی‌توان آن را ذاتی دانست. کم‌تجربگی و حضور ضعیف اتحادیه در صحنه بین‌الملل ناشی از این حقیقت است که کشورهای عضو به صورت منفرد، در مسائل خارجی و سیاستهای امنیتی قدرت اقدام دارند و آن را به اتحادیه واگذار نکرده‌اند. بنابراین طبیعی است که در صحنه بین‌الملل اتحادیه نمی‌تواند حضور قوی داشته باشد و با یک صدا صحبت کند.

این در حقیقت نقص بزرگی است و نباید آن را نادیده گرفت. تا زمانی که تصمیمات در زمینه‌های خارجی و امنیتی فقط از طریق اجماع براساس اصولی که در بند ۶، ۷-۱ آمده، صورت می‌گیرد، یک سیاست مشترک خارجی و امنیتی قابل حصول نخواهد بود. در این زمینه‌ها کشورهای عضو بر اساس منافع ملی فردی و بدون ملاحظه دیگران تصمیم‌گیری خواهند کرد. این اصل در صورتی که کشورها اختیارات خود را در این زمینه‌ها به اتحادیه واگذار کنند قابل تغییر است. وضعیت اتحادیه اروپا به مثابه این است که ۵۰ ایالت امریکا هر کدام بتوانند در زمینه‌های سیاست خارجی و امنیتی، اختیار دنبال کردن منافع خود را داشته باشند. نتیجه چیزی جز هرج و مرج نخواهد بود و این دقیقاً وضعیت اکنون اتحادیه در این زمینه‌هاست.

در خصوص نقطه ضعف دوم اتحادیه یعنی وجود «کثرت حاکمیت» باید گفت که این مسأله نگران‌کننده و غیرمعمول است. صحنه بین‌الملل با پادشاه و یا یک رهبر انتخاب شده و حتی یک دیکتاتور به‌عنوان کسانی که حاکم بر کشور و بالاترین مرجع تصمیم‌گیری یک ملت هستند، آشنایی دارد. ما با این قانون اساسی کشورهای

دموکراتیک که «منشاء همه قدرت مردم هستند» آشنایی داریم، ولی می‌دانیم که این قدرت مستقیماً توسط مردم به اجرا در نمی‌آید و معمولاً رهبران انتخاب شده و در بعضی موارد افراد انتخاب نشده آن را اجرا می‌کنند. با وجود این تاکنون مرسوم نبوده که قدرت یک اتحادیه از کشورهای مختلف نشأت بگیرد و سپس رهبران انتخاب شده آن را اجرا کنند. چگونه این امر ممکن است؟ چگونه این مسئله کثرت حاکمیت درون اتحادیه اروپا سازماندهی می‌شود؟

اگر ملتی به‌طور داوطلبانه توافق کنند که برخی و نه همه اختیارات خود را به یک پیکره سیاسی بدهند در این صورت می‌توانند به‌طور مشترک به عنوان یک بازیگر اقدام کنند و کثرت حاکمیت آنها در اتحادیه‌ای که ایجاد می‌کنند، حل خواهد شد. در حقیقت از طریق «توزیع قدرت عمودی» کشورهای عضو و اتحادیه می‌توانند به‌طور مشترک به رتق و فتق امور پردازند. در چنین شرایطی هر کدام از بازیگران (کشورها و اتحادیه) قلمرو خود را برای اقدام دارند، به صورتی که کشورهای عضو در قلمرو خود حاکمیت‌های فردی خود را به اجرا می‌گذارند و اتحادیه در قلمرو خود «حاکمیت جمعی» را به منصفه ظهور خواهد گذاشت.

چگونگی کارکرد این ساختار از طریق یک قیاس و با ذکر یک مثال آسان‌تر خواهد بود. تا زمانی که اسکناس در صلاحیت و اختیار کشور ملی است، تصمیمات در خصوص میزان بهره را نیز به صورت فردی بانک ملی مرکزی تعیین می‌کند. ولی وقتی که پول ملی، به پول جمعی یعنی به یورو تبدیل شد، میزان بهره را «بانک مرکزی اروپا»^۱ - که ترکیبی است از رئیس بانک مرکزی اروپا، پنج عضو انتخاب شده از شورای اروپا و رؤسای بانکهای ملی مرکزی کشورهای عضو، که هر کدام در فرایند تصمیم‌گیری حق رأی دارند - معمولاً با رأی اکثریت مشخص می‌کند. بنابراین در این فرایند تصمیم‌گیری، کشورهای عضو و اتحادیه قادر به تصمیم‌گیری در غالب یک پیکره با عنوان بانک مرکزی اروپا هستند و کثرت حاکمیت از بین می‌رود.

اگر حیطة اختیارات اتحادیه در زمینه سیاست خارجی و امنیتی تحقق پیدا کند شیوه عمل به صورت بالا، در خواهد آمد. در حال حاضر وزاری خارجه، سیاست

1. European Central Bank

خارجی کشورها را اعمال می‌کنند و آنها مسؤول پاسخگویی به مجالس کشور خود هستند. اگر اتحادیه صاحب این اختیارات گردد، سیاست خارجه اتحادیه را یک وزیر خارجه اروپایی اجرا خواهد کرد. این وزیر خارجه به‌عنوان عضوی از کمیسیون اروپا مسؤول پاسخگویی به شورای وزرا و پارلمان اروپا خواهد بود.

این مسأله حقیقت دارد که اتحادیه اروپا کاملاً شکل نگرفته و کلیه اختیارات در همه زمینه‌ها به آن واگذار نشده است. پر واضح است تا زمانی که این مسأله تحقق پیدا نکند اتحادیه اروپا نمی‌تواند به عنوان یک بازیگر بین‌المللی فرا ملی مؤثر و مورد اعتماد همه اعضا ایفای نقش نماید. این نقص به تمامی کشورهای عضو مربوط است و توسط آنها نیز قابل رفع است. اگر کشورهای اروپایی کلیه اختیارات خود را به این مدل جدید جامعه کشوری واگذار کنند، اتحادیه اروپا با این نوع سازماندهی براساس اصل سابسیدیری رقیبی جدی برای همه قدرتهای موجود و یا در حال ظهور خواهد بود.

نتیجه‌گیری: به سوی یک نظم جدید

۶. اصل سابسیدیری

به نظر می‌رسد نظامی که در آن اختیارات هم به صورت عمودی و هم به صورت افقی توزیع شده باشد کامل‌تر و مورد نیاز همه قدرتهای آتی جهان باشد. این شیوه توزیع «فضای قاره‌ای»^۱ را به صورت ایده‌ال با «تنوع عملیاتی»^۲ ادغام می‌کند و اجازه همکاری بازیگران سیاسی فراوانی را زیر یک سقف بدون تمرکز قدرت در بالا و خلأ قدرت در پایین فراهم می‌سازد. این به دلیل اصل سابسیدیری است که معتقد است قدرت سیاسی می‌تواند و باید در بین سطوح مختلف یک جامعه سیاسی توزیع گردد. این توزیع قدرت در ابعاد اتحادیه برای اینکه مؤثرتر و پایدارتر باشد باید آن قسمت از مسؤولیت‌هایی را که کشورهای عضو قادر به انجام دادن آنها نیستند به صورت داوطلبانه و قانونی به اتحادیه واگذار کند. این شیوه توزیع و مشارکت در قدرت و اختیارات است که اتحادیه اروپا را به وجود آورده و قادر ساخته که در قلمرو تفویض شده، همگام با کشورهای عضو که به صورت جمعی حاکمان اتحادیه هستند، قدم بردارد.

1. Continental Space

2. Functional Variety

بنابراین در مورد اتحادیه اروپای فعلی باید گفت که این اتحادیه در تمامی امور اقتصادی مربوط به پول و بازار اختیارات کامل دارد ولی در زمینه سیاست خارجه و مسائل امنیتی اختیاری ندارد. این بدین معناست که کشورهای عضو در دیگر قلمروهای سیاسی، فرهنگی، هنری، علوم، سیاستهای اجتماعی، اداری و بودجه‌ای کماکان حاکمیت خود را حفظ نموده‌اند.

به‌طور کلی نتیجه‌گیری می‌شود که اعتقاد به انتقال قدرت از کشورها به اتحادیه به‌صورت داوطلبانه، توزیع قدرت به‌صورت عمودی و افقی، و هدایت و رهبری دوگانه توسط کشورهای عضو و اتحادیه وجه تمایز مدل سابسیدیری اتحادیه اروپا از دیگر انواع سازمانهای سیاسی است.

برای سالیان متمادی الگوی «کشورهای دارای حاکمیت» مدل الگویی جذاب در صحنه بین‌الملل و قانون اولیه آن بر اساس تمرکز و انحصاری بودن قدرت استوار بود. این مدل برای اولین بار در قرن پانزدهم در شهرهای شمال ایتالیا آزمایش شد و در طول تاریخ، جهان سیاست را تسخیر کرد. اینک یک الگوی جدید سازماندهی سیاسی با عنوان اتحادیه سابسیدیری به‌وجود آمده و در منطقه راین برای اولین بار آزمایش شده است. این احتمال وجود دارد که بار دیگر اروپا، پس از ۵۰۰ سال، در شروع قرن بیست و یکم زادگاه یک نظام جدید سیاسی شود. شاید این نظم سیاسی جدید در آینده صحنه بین‌الملل را همانند مدل «کشورهای دارای حاکمیت» فرا گیرد.

پی‌نوشت

(۱) Subsidiary Union سابسیدیری در لغت به معنای تابعه و کمکی است، ولی در روابط بین‌الملل به اتحادیه‌ای اطلاق می‌گردد که واحدهای کوچکتر که در حقیقت اتحادیه را تشکیل می‌دهند، مکمل اتحادیه که واحد بزرگتر است می‌شوند. به عبارت دیگر با تشکیل اتحادیه در آن حل نمی‌شوند، بلکه موجودیت حقوقی و حاکمیت خود را حفظ و فقط آن قسمتهایی از اختیارات خود را به اتحادیه واگذار می‌کنند که اتحادیه توانایی اجرای بهتر آن را دارد. تصمیم‌گیری به‌طور مشترک توسط واحدهای کوچکتر و اتحادیه در خصوص آن اختیارات تفویض شده صورت می‌گیرد و اتحادیه حق دخالت در حوزه آن اختیاراتی را که تفویض نشده ندارد. این نوع اتحادیه با کنفدراسیون و یا فدراسیون متفاوت است.

(۲) Qualified Majority در اتحادیه اروپا آراء بر اساس جمعیت هر کشور عضو توزیع شده است. در حال حاضر آلمان با ۸۲ میلیون جمعیت ۱۶/۷ درصد از جمعیت اروپا و بر اساس روش پن‌رز ۹/۳ درصد آراء را در اتحادیه اروپا دارد. به ۱ + ۶۶/۶ درصد رأی، «اکثریت مشروط» گفته می‌شود که برای اخذ تصمیم در بسیاری از موارد نافذ است ولی برای تغییر در قانون اساسی اروپا کافی نیست.

(۳) Montan Union جامعه اروپایی زغال سنگ و آهن بعدها به نام اتحادیه مونتان شناخته شد.

منابع

1. Anna Holz, Jean Monnets Europaidee Damals und Heute- Die Aktualitaet der Europaidee Jean Monnets im Lichte der Integrationsdebatte im Post-Nizza-Prozess, Saarbruecken 2007 .
2. Jean Monnet, Erinnerungen eines Europaeers, Muenchen 1980 , p 368 .
3. Matthias Schoenwald, The Same- Should I Say-Antenna: Gemeinsamkeiten und Unterschiede im europapolitischen Denken von Jean Monnet und Walter Hallstein (1958 –1963), in: Andreas Wilkens (ed.), Interessen verbinden- Jean Monnet und die europäische Integration der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1999 , p 296 .
4. Helmut Wagner, Nationen als “Konstituanten“ der Verfassung- Eine Einführung in die beginnende europäische Verfassungsdebatte, in: Heiner Timmermann / Hans Dieter Metz (Eds.), Europa-Ziel und Aufgabe: Festschrift für Arno Krause zum 70 Geburtstag, Berlin 2000 .