

معاهده لیسبون: گامی دیگر در وحدت اروپا

پیروز ایزدی

چکیده:

سیر همگرایی در اروپا با فراز و نشیب‌های فراوانی روبرو بوده است. از زمانی که اندیشه وحدت اروپا مطرح شد، طراحی و تدوین نهادها و سازکارهای لازم برای تحقق این اندیشه در رأس اولویت‌های کشورهای پیشگام در این مسیر قرار گرفت. با گسترش و تعمیق روند همگرایی در اروپا نیاز به اصلاحات در ساختارها و نهادها بیش از پیش احساس گردید. در واقع، هر یک از مراحل گسترش و تعمیق اصلاحات نهادی خاص خود را می‌طلبید. انجام این اصلاحات نیز در هر مرحله با چالش‌هایی روبرو بوده که عمدتاً از اختلاف دیدگاه‌ها در میان کشورها بر سر مفهوم همگرایی در قالب اتحادیه اروپا ناشی می‌شود.

مقاله حاضر در پی آن است تا ضمن مرور مراحل شکل‌گیری اتحادیه اروپا، به بررسی اصلاحات نهادی پیشنهادی در معاهده لیسبون که به دنبال شکست پروژه قانون اساسی اروپا به منظور کارآمدتر و دموکراتیک‌تر ساختن ساختار اتحادیه اروپا ارائه شده بپردازد و پیامدهای آن را برای آینده اتحادیه اروپا مورد بحث قرار دهد.

کلید واژه‌ها:

اتحادیه اروپا، همگرایی منطقه‌ای، معاهده لیسبون، وحدت اروپا.

ذهن متفکران و سیاستمداران این قاره را به خود مشغول ساخته بود. اما زمینه‌های تحقق این اندیشه و جامه عمل پوشاندن به آن تنها پس از جنگ جهانی دوم فراهم شد. در شرایط آن روز، دولت‌های اروپایی مصمم شدند اختلافات خود را به کنار نهند و در راه خشکاندن ریشه‌های جنگ و شاید دستیابی به وحدت اقتصادی و سیاسی به همکاری با یکدیگر بپردازند.

آنچه در وضعیت نابسامان پس از جنگ در صدر اولویت‌های دولت‌های اروپایی قرار داشت، عبارت از بازسازی اقتصادی، مهار ناسیونالیسم افراطی و نیاز به امنیت در مواجهه با تهدیدات جنگ سرد بود.^(۱)

یکی از الزامات تحقق این اهداف مهار آلمان بود. لازم بود اقتصاد و نظام سیاسی آلمان به گونه‌ای بازسازی شود که دیگر نتواند امنیت اروپا را تهدید کند. از سوی دیگر، نیاز به حفاظت از اروپای غربی در برابر تهدید شوروی وجود داشت. با این حال، تردیدهایی در خصوص میزان اشتراک نظر میان اروپا و آمریکا و نیز اتکای اروپا به آمریکا موجود بود. این امر خود به ایجاد احساس وحدت بیشتر و ضرورت برخورداری از اهداف مشترک در میان اروپاییان منجر شد.

به دنبال رأی منفی مردم فرانسه و هلند به پیش‌نویس قانون اساسی در بهار ۲۰۰۵ و شکست پروژه تدوین یک قانون اساسی برای اتحادیه اروپا که جایگزین کلیه معاهدات پیشین شود، در دوره ریاست آلمان بر اتحادیه اروپا یعنی نیمه نخست ۲۰۰۷ کار تدوین معاهده اصلاحی یا معاهده کوچک آغاز شد و سرانجام در دسامبر ۲۰۰۷ هنگام ریاست پرتغال بر این اتحادیه به امضای رهبران کشورهای عضو رسید. قرار است این معاهده پس از تصویب در پارلمان‌های کشورهای عضو از اول ژانویه ۲۰۰۹ جنبه اجرایی به خود بگیرد. از این معاهده به عنوان گامی دیگر در مسیر همگرایی بیشتر و کارآیی و نیز دموکراتیک‌تر کردن ساختار این اتحادیه یاد می‌شود.

نوشتار حاضر بر آن است تا ضمن مروری بر مراحل شکل‌گیری اتحادیه اروپا به بررسی اصلاحات نهادی مندرج در این معاهده بپردازد و پیامدهای آن را برای آینده اتحادیه اروپا مورد بحث قرار دهد.

مروری بر تحولات اتحادیه اروپا

اندیشه ایجاد اروپای واحد از دیرباز

به تسلط صنعتی آلمان کاسته خواهد شد.^(۲) در نتیجه پیشنهاد مونه و تلاش‌های روبر شوومان، وزیر خارجه وقت فرانسه، آلمان به همراه چهار کشور دیگر اروپایی یعنی ایتالیا، بلژیک، هلند و لوگزامبورگ در ۱۸ آوریل ۱۹۵۱ با امضای معاهده پاریس جامعه ذغال سنگ و فولاد اروپا (ECSC)^۱ را تأسیس کردند. براساس این معاهده، کلیه تعرفه‌های گمرکی در مورد این دو محصول برداشته شد.^(۳) گام دیگر در راه وحدت اروپا، امضای معاهده رم در ۲۵ مارس ۱۹۵۷ و تأسیس «جامعه اقتصادی اروپا» (EEC)^۲ و «جامعه انرژی اتمی اروپا» (Euratom)^۳ بود. به موجب معاهده رم ایجاد یک بازار مشترک که در آن سرمایه، کالا، افراد و خدمات بتوانند آزادانه جابه‌جا شوند، در دستور کار قرار گرفت. همچنین تدوین سیاست مشترک در حوزه‌های تجارت خارجی، کشاورزی، ماهیگیری و حمل و نقل از جمله اهداف دیگر جامعه اقتصادی اروپا اعلام شد. در چارچوب جامعه انرژی اتمی اروپا نیز همکاری در زمینه تحقیقات هسته‌ای برای مقاصد صلح‌آمیز در نظر گرفته شد.

اروپای غربی در این مقطع تاریخی ضمن اینکه بیش از هر زمان دیگری ضرورت اتحاد برای مقابله با تهدید بلوک شرق و حفظ امنیت خود را احساس می‌کرد و در همان حال از ناحیه آمریکا نیز برای دفاع از خود چندان مطمئن نبود، با این الزام نیز مواجه بود که اگر بنا بر این است که آلمان نقشی مفید در اتحاد غرب ایفا کند، باید به آن کشور اجازه داده شود تا زیرساخت‌های صنعتی خود را بازسازی کند. راه‌حلی که توسط ژان مونه، بازرگان، اقتصاددان و متفکر فرانسوی ارائه شد بنای همکاری حول محور ذغال سنگ و فولاد به‌عنوان زیربنای توسعه صنعتی بود. مونه اینگونه استدلال می‌کرد که صنایع سنگین ناحیه روهر در آلمان پایه‌سنتی قدرت این کشور را تشکیل می‌دهد. از سوی دیگر، فرانسه و آلمان قبلاً بارها بر سر ذخایر ذغال سنگ در منطقه آلزاس و لورن جنگیده بودند، از این‌رو ایجاد صنعت فراملی ذغال سنگ و فولاد قدرت آلمان را مهار خواهد کرد. ادغام صنایع ذغال سنگ و فولاد تضمین خواهد کرد که آلمان از این پس متکی به تجارت با بقیه اروپا خواهد بود و در همان حالی که بازسازی اقتصادی تسریع خواهد شد، از هراس فرانسه نسبت

۱. European Coal and Steel Community
 ۲. European Economic Community
 ۳. European Atomic Energy Community

از اول ژانویه ۱۹۶۷ به موجب معاهده بروکسل، «جامعه ذغال سنگ و فولاد اروپا» و «جامعه انرژی اتمی اروپا» در «جامعه اقتصادی اروپا» ادغام شدند و «جوامع اروپایی» (ECs)^۴ را تشکیل دادند و از آن پس کلیت واحدی شکل گرفت که تحت

عنوان «جامعه اروپا» شناخته شد.

دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ برای اتحادیه اروپا از آن رو اهمیت پیدا کرد که با پیوستن اعضای جدید (در سال ۱۹۷۳، انگلستان، دانمارک و ایرلند، در سال ۱۹۸۱، یونان و در سال ۱۹۸۶، اسپانیا و پرتغال به اتحادیه پیوستند)، بر جمعیت جامعه اروپا و حجم بازار آن افزوده شد. تحولات این دوره به ویژه، بی‌ثباتی اقتصادی در نتیجه برهم خوردن سیستم برتون وودز و بحران انرژی نیاز به همکاری بیشتر اروپاییان برای اعمال کنترل بیشتر بر آینده خود را بیش از پیش جلوه‌گر ساخت. به تدریج این اندیشه در میان دولت‌های اروپایی نضج گرفت که شکل‌گیری بازار واحد بدون اتحاد پولی و همگرایی مالی کامل امکان‌پذیر نیست.

با این حال، از آنجا که رواج پول واحد به معنی واگذاری بخشی از حاکمیت بود،

این امر از حساسیت خاصی نزد کشورهای اروپایی برخوردار بود. وحدت پولی همچنین برای ایده وحدت اقتصادی نیز مهم و اساسی به شمار می‌رفت و حرکتی قابل توجه به سمت اتحاد سیاسی نیز محسوب می‌شد.

این مقتضیات زمینه تصویب پیمان ماستریخت را در سال ۱۹۹۱ فراهم کرد. به موجب این پیمان عنوان «اتحادیه اروپا»^۵ برای جامعه اروپا برگزیده شد که در واقع نمادی از مراحل بعدی همگرایی اروپایی به شمار می‌رفت. برای «اتحادیه اروپا» سه رکن در نظر گرفته شد: (۱) جامعه اروپا به صورت اصلاح شده و تقویت شده؛ (۲) سیاست خارجی و امنیتی مشترک (CFSP)^۶؛ و (۳) امور داخلی و دادگستری. همچنین، به موجب این پیمان، یک جدول زمانی برای ایجاد واحد پولی اروپایی تدوین شد، حوزه مسئولیت‌های اتحادیه اروپا گسترش یافت و مواردی چون حمایت از مصرف‌کننده، بهداشت عمومی، حمل و نقل، آموزش و سیاست اجتماعی را در بر گرفت؛ ترتیباتی برای همکاری بیشتر میان دولت‌ها در زمینه مهاجرت و پناهندگی، مبارزه با

^۵. European Union

^۶. Common Foreign and Security Policy

^۴. European Communities

جامعه را قبول کند.^(۴)

آنچه در این مقطع در اتحادیه اروپا جلب نظر می‌کرد، این بود که با از میان رفتن موانع بر سر راه تردد و آزاد سرمایه، افراد، کالاها و خدمات در سطح اتحادیه، بازار واحدی ایجاد شد که خود موفقیت بزرگی به حساب می‌آمد. با این حال، اتحادیه اروپا هنوز نتوانسته بود به دلیل منافع ملی متفاوت کشورهای بزرگ عضو به یک سیاست مشترک خارجی و دفاعی دست پیدا کند. همچنین گرچه سیاست مشترکی در خصوص مهاجرت، ویزا و پناهندگی به وجود نیامده بود، اما پیشرفت‌هایی در مورد حذف کنترل مرزی صورت گرفته بود. معاهده شنگن که در ۲۲ دسامبر ۱۹۸۴ به تصویب رسید مرزهای داخلی میان کشورهای متعاقد را برداشت.

به منظور مقابله با چالش‌های ناشی از گسترش اتحادیه اروپا به سوی شرق و تحولات جدید، در ژوئن ۱۹۹۷، معاهده آمستردام به تصویب رسید. براساس این معاهده، مسائل مربوط به پناهندگی، ویزا، مهاجرت و کنترل مرزها تابع قواعد و روش‌های اتحادیه اروپا شد و موافقتنامه شنگن در چارچوب اتحادیه اروپا قرار گرفت. سیاست‌های اشتغال، توسعه پایدار، حفاظت

جنایات سازمان‌یافته و قاچاق مواد مخدر، ایجاد کمیته جدید مناطق جهت کمک به نواحی فقیرتر اروپا مقرر گردید؛ مفهوم «شهروند اروپایی» به وجود آمد که حقوق شهروندان را برای زندگی به نحو دلخواه خود در کشورهای عضو اتحادیه و رأی دادن در انتخابات محلی و اروپایی به رسمیت شناخت؛ و سرانجام اختیارات بیشتری در زمینه تصمیم‌گیری به پارلمان اروپا اعطا شد.^(۳)

در نیمه دوم دهه ۹۰، اتحادیه شاهد افزایش باز هم بیشتر اعضا، ضرورت اصلاحات ساختاری و نهادی برای فعالیت در شرایط جدید و برداشتن گام‌های جدی‌تر به سوی وحدت پولی بود. در ژانویه ۱۹۹۵ کشورهای اتریش، فنلاند و سوئد به اتحادیه اروپا پیوستند و تعداد اعضای این اتحادیه را به ۱۵ کشور رساندند.

به دنبال اشتیاق کشورهای اروپای شرقی و مرکزی پس از فروپاشی بلوک شرق به عضویت در اتحادیه، اینگونه مقرر شد که هر کشوری که بخواهد عضو اتحادیه بشود باید شرایط زیر را برآورده سازد: (۱) اروپایی و دموکراتیک باشد؛ (۲) از سیاست‌های اقتصادی بازار آزاد پیروی کند؛ (۳) مفاد معاهدات را بپذیرد؛ و (۴) دستاوردهای

از سلامت انسان‌ها و حمایت از مصرف‌کنندگان در زمره اهداف رسمی اتحادیه اروپا قرار گرفت، به منظور پیشبرد یک سیاست خارجی منسجم، مؤثر و روشن یک واحد برنامه‌ریزی سیاست‌گذاری به وجود آمد و در روند تصمیم‌گیری‌ها بر نقش پارلمان اروپا افزوده شد.

به دنبال عقد معاهده آمستردام و در اجرای اهداف معاهده ماستریخت، گام بزرگ دیگری در ایجاد اروپای واحد برداشته شد و از سال ۱۹۹۹ یورو به عنوان پول واحد اتحادیه پذیرفته شد و از اول ژانویه ۲۰۰۲ به صورت رسمی گردش پیدا کرد.

اما از آنجا که معاهده آمستردام نتوانسته بود در ایجاد اصلاحات نهادی به منظور تسهیل گسترش اتحادیه اروپا توفیق حاصل کند، در فوریه ۲۰۰۱ شورای اروپا معاهده نیس را به تصویب رساند. به موجب این معاهده، در خصوص نحوه رأی‌گیری در شورای اروپا تغییراتی صورت گرفت و قرار شد رأی مثبت همراه با مقدار معینی از جمعیت اتحادیه باشد. همچنین تعداد کرسی‌های پارلمان اروپا به ۷۳۲ افزایش یافت. نکته دیگر در این معاهده کوچک‌تر کردن و کارآمدتر کردن کمیسیون پس از

عضویت اعضای جدید می‌باشد.

در سال ۲۰۰۴، با عضویت کشورهای لهستان، جمهوری چک، مجارستان، اسلواکی، استونی، لتونی، لیتوانی، اسلونی، مالت و قبرس یونانی‌نشین تعداد اعضا به ۲۵ کشور و در مرحله بعد در سال ۲۰۰۷ با عضویت رومانی و بلغارستان تعداد اعضا ۲۷ کشور افزایش یافت.

نهادهای اتحادیه اروپا

مهم‌ترین نهادهای اتحادیه اروپا عبارت از شورای اتحادیه اروپا، کمیسیون اروپا، پارلمان اروپا و دیوان دادگستری اروپا می‌باشند که در اینجا شرحی مختصر از سازمان و کارکرد هر یک از آنها آورده می‌شود.

الف) شورای اتحادیه اروپا

شورا مهم‌ترین نهاد تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپا می‌باشد. شورا از نمایندگان کشورهای عضو تشکیل می‌شود و یک وزیر از دولت‌های عضو در جلسات آن شرکت می‌جوید. اینکه چه وزیری در جلسه شرکت خواهد کرد به موضوع مورد بحث بستگی خواهد داشت. وزیاری که در این جلسات شرکت می‌کنند در برابر پارلمان‌های ملی و

۶- هماهنگ‌سازی همکاری‌ها بین دادگاه‌ها و نیروهای پلیس ملی در امور جنایی.

اکثر این مسئولیت‌ها به حوزه «جامعه اروپا» مربوط می‌شود یعنی حوزه‌هایی که در آنها کشورهای عضو تصمیم گرفته‌اند بخشی از حاکمیت خود را به نهادهای اتحادیه اروپا واگذار کنند. این حوزه، در واقع، نخستین رکن اتحادیه اروپا را تشکیل می‌دهد. دو مسئولیت آخر عمدتاً به حوزه‌هایی مربوط می‌شود که در آنها کشورهای عضو اختیارات خود را واگذار نکرده‌اند بلکه صرفاً با یکدیگر همکاری می‌کنند. این مقوله تحت عنوان «همکاری بین‌الدولی» در نظر گرفته شده و ارکان دوم و سوم اتحادیه اروپا را تشکیل می‌دهد.

ریاست شورا به صورت چرخشی هر شش ماه یک بار برعهده یکی از اعضا گذاشته می‌شود. رأی‌گیری در شورا بر مبنای جمعیت کشورهاست، به این صورت که کشورهای پرجمعیت‌تر از رأی بیشتری برخوردارند، اما در کل این روند به نفع کشورهای کم‌جمعیت‌تر است. در برخی حوزه‌های بسیار حساس و مهم مانند سیاست خارجی و امنیتی مشترک، وضع مالیات‌ها، سیاست‌های مربوط به پناهندگی

شهروندان خود پاسخگو خواهند بود و بدین ترتیب مشروعیت دموکراتیک تصمیم‌های شورا تضمین خواهد شد.

چهار بار در سال، رؤسای جمهور و یا نخست‌وزیران کشورهای عضو همراه با رئیس کمیسیون اروپا نشست‌هایی را برگزار می‌کنند که به «شورای اروپا»^۷ معروف است. در جریان این نشست‌ها خط مشی‌های کلی اتحادیه اروپا مشخص می‌شود و به حل و فصل مسائلی پرداخته می‌شود که راه‌حلی برای آنها در سطوح پایین‌تر یافت نشده است. شورا دارای ۶ وظیفه مهم است:

- ۱- تصویب قوانین اروپایی همراه با پارلمان اروپا در بسیاری از حوزه‌ها
- ۲- هماهنگ‌سازی سیاست‌های اقتصادی کلان کشورهای عضو
- ۳- عقد قراردادهای بین‌المللی بین اتحادیه اروپا و سایر کشورها یا سازمان‌های بین‌المللی
- ۴- تصویب بودجه اتحادیه اروپا همراه با پارلمان اروپا
- ۵- تدوین سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا بر مبنای رهنمودهای شورای اروپا

7. European Council

- و مهاجرت، تصمیم‌های شورا باید با اتفاق نظر باشد. با این حال، در اکثر موضوعات شورا با «رأی اکثریت کیفی» (QMV)^۸ تصمیم‌گیری می‌کند. بدین معنا که از مجموع ۳۴۵ رأی برای تصویب پیشنهاد کمیسیون به ۲۵۵ رأی مثبت نیاز وجود دارد و علاوه بر آن این آراء باید دربردارنده دست کم ۶۲٪ از کل جمعیت اتحادیه نیز باشد.
- (ب) کمیسیون اروپا
کمیسیون مستقل از دولت‌های عضو عمل می‌کند و وظیفه آن نمایندگی اتحادیه و پیشبرد منافع آن در کل می‌باشد. کمیسیون پیش‌نویس قوانین اتحادیه را تهیه می‌کند و آن را به پارلمان و شورا ارائه می‌دهد. به عبارتی، کمیسیون بازوی اجرایی اتحادیه می‌باشد و مسئول اجرایی تصمیم‌های پارلمان و شورا است. اعضای کمیسیون اروپا کمیسیونر نامیده می‌شوند. مدت تصدی هر دوره کمیسیون پنج سال است. کمیسیون به لحاظ سیاسی در برابر پارلمان اروپا پاسخگوست و پارلمان از این حق برخوردار است که کمیسیون را برکنار کند.
- کمیسیون چهار نقش اصلی برعهده دارد:
- ۱- پیشنهاد قوانین به پارلمان و شورا
 - ۲- مدیریت و اجرای سیاست‌ها و بودجه اتحادیه اروپا
 - ۳- به اجرا گذاشتن قوانین اروپا (همراه با دیوان دادگستری)
 - ۴- نمایندگی اتحادیه اروپا در صحنه بین‌الملل، برای مثال مذاکره با سایر کشورها.
- هریک از کشورها دارای یک کمیسیونر هستند و اینک کمیسیون دارای ۲۷ عضو است.
- (ج) پارلمان اروپا
پارلمان اروپا توسط شهروندان اتحادیه اروپا برگزیده می‌شود. انتخابات برای تعیین اعضای پارلمان اروپا هر ۵ سال یک بار برگزار می‌شود. در حال حاضر، پارلمان اروپا داری ۷۸۵ عضو است و کشورها به تناسب جمعیت خود در این پارلمان نماینده دارند. پارلمان دارای سه وظیفه اصلی است:
- ۱- تصویب قوانین اروپایی
 - ۲- اعمال نظارت دموکراتیک بر سایر نهادهای اتحادیه اروپا
 - ۳- کنترل بودجه (همراه با شورا).

8. Qualified majority voting

(د) دیوان دادگستری اروپا

وظیفه دیوان دادگستری اروپا عمدتاً تفسیر قوانین اتحادیه و نظارت بر اجرای یکسان آنها در کلیه کشورهای عضو اتحادیه اروپا می‌باشد. هریک از کشورها دارای یک قاضی در دیوان هستند. با این حال، اکثر اوقات جلسات دیوان با تعداد کمتری از قضات تشکیل می‌شود.^(۵)

به‌طور کلی آنچه می‌توان درباره نهادهای اتحادیه اروپا و وظایف و مسئولیت‌های آنها در یک جمله گفت این است که کمیسیون پیشنهاد می‌کند، شورا تصویب می‌کند، پارلمان توصیه می‌کند و دیوان دادگستری تفسیر می‌کند.^(۶) البته نباید در این میان افزایش اختیارات پارلمان و تلاش برای هم‌سطح شدن آن با شورا را نادیده گرفت.

با توجه به گسترش اعضای اتحادیه اروپا به ۲۷ کشور لزوم اشاعه اصلاحات نهادی و نیز تعمیق بیشتر اتحاد بیش از پیش احساس گردید. از این‌رو، رهبران اتحادیه اروپا درصدد تدوین یک قانون اساسی برآمدند، اما در سال ۲۰۰۵، پیش‌نویس این قانون اساسی در جریان همه‌پرسی در دو کشور مهم اتحادیه یعنی فرانسه و هلند رد شد و در نتیجه پروژه

قانون اساسی عقیم ماند.

ویژگی‌های معاهده لیسبون

رهبران اتحادیه اروپا به دنبال شکست پروژه قانون اساسی در سال ۲۰۰۵ به دنبال راه‌حلی جایگزین بودند و به همین منظور درصدد برآمدند تا با کمرنگ کردن موادی از قانون اساسی پیشنهادی قبلی که به ویژه دربرگیرنده واگذاری بخش‌هایی بیشتر از حاکمیت دولت‌ها و نیز عناصر هویت‌بخش به اتحادیه بود، قابلیت پذیرش آن را افزایش دهند و از سوی دیگر با تصویب آن از طریق پارلمان‌ها بر مانع احتمال رأی منفی مردم در جریان همه‌پرسی‌ها فائق آیند. این امر به ویژه از آن جهت حائز اهمیت است که حتی اگر یک کشور از تصویب معاهده خودداری کند، معاهده به اجرا درخواهد آمد. تاکنون نیز اکثر کشورها اعلام کرده‌اند که معاهده لیسبون را در پارلمان‌های خود به رأی خواهند گذاشت. تا اول ژانویه ۲۰۰۹ باید مراحل تصویب قانونی معاهده در کشورهای عضو طی شده باشد.

معاهده لیسبون دارای یک مقدمه، ۷ فصل و ۵۰۰ ماده می‌باشد و ۱۱ پروتکل و ۵۰ اعلامیه ضمیمه آن را تشکیل می‌دهند. طبق نظر تحلیل‌گران، معاهده لیسبون در

مقایسه با پیش‌نویس قانون اساسی از پیچیدگی‌های فنی بسیار بیشتری برخوردار است و از آنجا که به همین دلیل می‌تواند مورد تفسیرهای گوناگون واقع شود، اجماع در مورد آن آسان‌تر به دست می‌آید. در همین رابطه، والرئ ژیسکار دستن، رئیس کنوانسیون تدوین قانون اساسی اتحادیه اروپا اظهار داشته است که: «تدوین پیش‌نویس قانون اساسی کار سیاستمداران بود، در حالی که زبان پیچیده معاهده لیسبون کار کارشناسان و حقوقدانان می‌باشد».^(۷)

از سوی دیگر، برای القای این امر که معاهده لیسبون در خصوص کم‌رنگ کردن حاکمیت دولت‌های عضو و واگذاری آن گام برداشته است، عنوان «وزیر امور خارجه» از پست جدید مسئول سیاست خارجی که دارای اختیارات وسیع‌تری است برداشته شده و عنوان «نماینده عالی» جایگزین آن شده است. همچنین از اشاره به نهادهای هویت‌بخش مانند پرچم، سرود، شعار در معاهده پرهیز به عمل آمده است هرچند که اینها در عمل همچنان وجود دارند.

کارآیی بیشتر

در خصوص کارآمدتر ساختن روند امور

اتحادیه اروپا، به موجب معاهده لیسبون یک رشته اصلاحات نهادی در نظر گرفته شده است که مهم‌ترین آنها عبارت از این است که یک سیاستمدار به عنوان رئیس شورای اروپا به مدت دو سال و نیم انتخاب شود.^(۸) در حال حاضر، کشورهای عضو به نوبت ریاست شش ماهه شورای اروپا را برعهده می‌گیرد. از سوی دیگر، در حوزه سیاست خارجی اتحادیه اروپا، پست جدید نماینده عالی سیاست خارجی و امنیتی به وجود خواهد آمد که در ضمن معاون کمیسیون نیز خواهد بود و انتخابش باید به تأیید پارلمان اروپا برسد. در حال حاضر، خاویر سولانا تنها به نمایندگی از شورا مسئولیت سیاست خارجی و امنیتی را برعهده دارد و خانم والدنر ریاست کمیسیون روابط خارجی را در اختیار دارد. پست جدید این دو مسئولیت را در هم ادغام می‌کند. نکته دیگر آنکه قرار است کمیسیون اروپا کوچک‌تر شود و از سال ۲۰۱۴ به جای آنکه هر ۲۷ کشور یک نماینده در آن داشته باشند، تنها ۱۸ کمیسیونر از کشورهای عضو به صورت چرخشی در آن فعالیت داشته باشند. از سوی دیگر، تعداد کرسی‌های پارلمان‌ها اروپا نیز کاهش خواهد یافت و از ۷۸۵ کرسی کنونی به ۷۵۱ کرسی خواهد رسید.

بیگانگی شهروندان اروپایی نسبت به اتحادیه اروپا و نیز این توقع بود که اتحادیه اروپا باید از شهروندان خود در برابر عوارض منفی جهانی شدن محافظت کند. در واقع، آنچه خواهد توانست به تعمیق بیشتر همگرایی اروپایی کمک کند، چیزی جز مشارکت بیشتر مردم در روند امور اتحادیه نیست. همان گونه که گفته شد، تاکنون در ساختار اتحادیه اروپا، وضعیت بدین گونه بوده است که کمیسیون پیشنهاد می‌کند، شورا تصویب می‌کند. پارلمان توصیه می‌کند و دیوان دادگستری تفسیر می‌کند. طبیعی است که این وضعیت با اصل دموکراتیک تفکیک قوا همخوانی ندارد. در سطح ملی، دولت‌ها در حکم قوه مجریه می‌باشند، اما در سطح اروپا، دولت‌ها در شورای وزیران از حق قانونگذاری برخوردار می‌باشند.

در راستای دموکراتیک‌سازی بیشتر، معاهده لیسبون تلاش کرده است تا پارلمان اروپا را به یک قوه قانونگذاری واقعی تبدیل سازد. از این‌رو، پارلمان در ۹۵ درصد موارد از حق تصمیم‌گیری کامل یا مشترک برخوردار خواهد شد؟ گرچه امور داخلی، مالیات‌ها و سیاست‌های اجتماعی، خارجی و امنیتی همچنان از حوزه اختیارات قانونگذاری پارلمان خارج خواهند بود.

اختیارات پارلمان برای کنترل قوه مجریه نیز اندکی افزایش خواهد یافت. در

در حوزه کارآمدتر ساختن فرآیند تصمیم‌گیری، در معاهده لیسبون بنابر این گذاشته شده است که سیستم رأی‌گیری بیشتر منعکس‌کننده تعداد جمعیت کشورهای عضو باشد. از این‌رو، قرار شده است که در شورای وزیران در صورتی که ۵۵ درصد از کشورهای عضو رأی مثبت جمعیت اتحادیه را دارا هستند، رأی مثبت بدهند، تصمیم‌ها به اجرا درآید، این شیوه رأی‌گیری به طور موقت از سال ۲۰۱۴ و به طور قطعی از سال ۲۰۱۷ اعمال خواهد شد.^(۹)

به موجب معاهده لیسبون، در ۵۰ حوزه رأی اکثریت جایگزین اتفاق آرا خواهد شد. این حوزه‌ها شامل مهاجرت، جرم و جنایت، همکاری‌های قضایی و پلیسی خواهد بود.^(۱۰)

علاوه بر موارد فوق، دیوان دادگستری اروپا نیز از اختیارات نظارتی بیشتری برخوردار خواهد شد. در مجموع، می‌توان اینگونه استنباط کرد که با انجام این اصلاحات نهادهای اتحادیه اروپا از قدرت بیشتری در مقایسه با دولت‌های عضو برخوردار خواهند شد.

جبران کسری دموکراتیک

از جمله مسائلی که سبب شکست پروژه قانون اساسی اروپا شد، احساس

آینده، پارلمان‌ها از اختیار تأیید انتصاب کمیسیون‌ها، رئیس و معاونان کمیسیون و نیز رئیس شورا برخوردار خواهند شد.

از سوی دیگر، شهروندان اروپایی نیز می‌توانند در صورت جمع‌آوری حداقل یک میلیون امضا از کمیسیون درخواست وضع قانونی خاصی را نمایند. همچنین پارلمان‌های کشورها مجاز خواهند بود در صورتی که یکی از قوانین اتحادیه را غیرضروری تشخیص دادند به آن اعتراض کنند، اگر نیمی از ۲۷ پارلمان ملی چنین اعتراضی داشته باشند، آنگاه اکثریت دولت‌ها (با اکثریت اعضای پارلمان اروپا) می‌توانند درخواست کنند که ترتیبات اتخاذ شده ملغی شوند.^(۱۰)

سیاست خارجی و امنیتی مشترک

آنچه همگان بر آن معترف می‌باشند این است که نفوذ سیاسی اتحادیه اروپا با قدرت اقتصادی آن همخوانی ندارد. اتحادیه با داشتن یک چهارم ثروت زمین، نفوذ فراوان در عرصه تجارت و بازرگانی، قابلیت‌های تکنولوژیک طراز اول، جمعیت اندکی کمتر از نیم میلیارد نفر، جاذبه‌های فرهنگی، پیوندهای تاریخی با مستعمرات سابق، بودجه دفاعی بالغ بر ۲۴۰ میلیارد

یورو و نیز قدرت بازدارنده اتمی انگلستان و فرانسه همچنان از ایفای نقش یک قطب سیاسی در نظام بین‌الملل بازمانده است.

اتحادیه به ویژه هنگام بحران بالکان در اوائل دهه ۱۹۹۰ بیش از پیش از ضعف خود در عرصه سیاست بین‌الملل و ناتوانی در مدیریت بحران‌ها و نیز داشتن یک نیروی نظامی کارآمد آگاه شد. از آن زمان به بعد تلاش‌هایی برای جبران این ضعف صورت گرفته است که در قالب فعالیت بیشتر خاور سولانا، مسئول سیاست خارجی اتحادیه و مشارکت اتحادیه در ۱۶ عملیات غیرنظامی و نظامی در کشورهای خارجی جلوه‌گر شده است.

در همین راستا، تدوین‌کنندگان پیش‌نویس معاهده لیسبون نیز توجه بیشتری به سیاست خارجی و امنیتی مشترک (CFSP) نشان داده‌اند. از جمله می‌توان به اعطای اختیارات بیشتر به نماینده عالی که از این‌پس وظایف کمیسیون روابط خارجی را نیز برعهده خواهد داشت و به عنوان معاون کمیسیون از یک کرسی نیز در کمیسیون اروپا برخوردار خواهد بود، اشاره کرد. این امر سبب همکاری بیشتر میان شورا و کمیسیون خواهد شد و به اتخاذ یک

در حوزه اختیارات دولت‌های عضو قرار خواهد داشت و مشمول حق وتو خواهد بود. همچنین کنترل سیاست دفاعی نیز در دست دولت‌ها خواهد بود و نماینده عالی نقش هماهنگ کننده را خواهد داشت.

با این حال، آنچه در حوزه سیاست خارجی و امنیتی بیش از ترتیبات نهادی اهمیت دارد، اراره سیاسی دولت‌هاست. منافع متفاوت دولت‌های عضو گاه آنها را به تعقیب سیاست‌های خاص خود ترغیب می‌کند و نیز اولویت‌ها در پرداختن به مسائل خارجی برای کلیه کشورهای عضو یکسان نیست.

دیدگاه‌های متفاوت

دیدگاه‌های متفاوت در خصوص معاهده لیسبون در قالب نظرات ابراز شده توسط خوش‌بینان و بدبینان نسبت به اتحادیه اروپا بیان می‌شود. بدبینان بر این باورند که معاهده لیسبون در واقع همان قانون اساسی پیشین است که با نامی دیگر ارائه شده است و تلاش شده است تا مفاد اصلی همان قانون اساسی با حذف نهادها و پنهان‌سازی از طریق بکارگیری زبانی پیچیده و ارجاعات فراوان حفظ شود. از نظر این گروه از تحلیل‌گران، معاهده اصلاحی گامی دیگر در

سیاست واحد خارجی و امنیتی کمک خواهد کرد. نماینده عالی همچنین ریاست «شورای امور خارجی»^۹ و «سرویس فعالیت‌های خارجی»^{۱۰} را برعهده خواهد داشت که به وزارت امور خارجه شباهت خواهد داشت و در واقع نهادی مرکزی برای هماهنگ‌سازی امور خارجی خواهد بود و نیز قادر به تقویت و بهبود وضعیت نمایندگی‌های دیپلماتیک در خارج خواهد بود.

از سوی دیگر، در معاهده لیسبون، بندی در خصوص دفاع متقابل آمده است که کلیه دولت‌های عضو را ملزم می‌سازد که تعهد بسپارند که در صورت مورد حمله قرار گرفتن یکی از دولت‌ها اعم از اینکه حمله از جانب یک قدرت خارجی صورت گرفته باشد یا یک گروه تروریستی به حمایت از آن برخیزند. نکته بسیار مهم دیگر این است که براساس معاهده لیسبون، اتحادیه اروپا از شخصیت حقوقی کامل برخوردار خواهد شد و این سبب خواهد گردید که در مذاکره با سازمان‌های بین‌المللی و دولت‌ها از موضع قوی‌تری برخوردار باشد.

با این حال، سیاست خارجی همچنان

^۹. Foreign Affairs Council

^{۱۰}. External Action Service

لیسبون بازتاب وضعیت کنونی اتحادیه است بدین معنا که نه سبب تشکیل یک دولت فدرال می‌شود و نه ترتیباتی مناسب برای کنفدراسیونی از دولت‌هاست بلکه به وجود آورنده ساختاری منحصر به فرد و ناقص است.

پانوشته‌ها:

1. John Mc Cormick, **Understanding the European Union**, New York: Palgrave, 1999, p. 57.
2. Jean Monnet, **Memoirs**, Garden City, NY: Doubleday, 1978, p. 292.
3. Mc Cormick, op.cit., p. 80.
4. Ibid, pp. 80-81.
5. See, "www.europa.eu".
6. Philip Thedy, **An Historical Introduction to the European Union**, London and New York: Routledge, 1997.
7. Anna Stellmann and Michael Fishier, "The Treaty of Lisbon: Hesitant Progress", www.boeu.be.
8. "Q & A: The Lisbon Treaty", **BBC News**, www.news.bbc.co.uk/2/2hi/europ/69013
9. "What Lisbon Contains", **The Economist**, 23 Oct. 2007.
10. Ibid.
11. Stellman and Fishier, op. cit.
12. "The EU Reform Treaty", **International Affairs Forum**, www.ia-forum.org

جهت کاستن از صلاحیت دولت‌ها و اعطای اختیارات بیشتر به بروکسل است، به ویژه آنکه اعطای شخصیت حقوقی واحد و ایجاد پست وزیر امور خارجه به دوفاکتو ویژگی‌های یک دولت فراملی به اتحادیه اروپا می‌بخشد. از سوی دیگر، خوش‌بینان به اتحادیه معاهده اصلاحی را از منظر بنای اروپای واحد به صورت گام به گام نگاه می‌کنند و معتقدند که این معاهده حاصل نوعی مصالحه میان نیروهای مخالف می‌باشد.^(۱۲)

فرجام

آنچه می‌توان درباره وضعیت کنونی اتحادیه اروپا و معاهده لیسبون گفت عبارت از این است که تجربه شکست پروژه قانون اساسی نشان داد که در حوزه نهادسازی تنها پیشرفت تدریجی می‌تواند کارساز باشد و توافقات در اتحادیه تنها از طریق پایین‌ترین مخرج مشترک قابل حصول است. معاهده لیسبون در واقع زمینه‌هایی را برای دموکراسی بیشتر در درون اتحادیه و نیز در مواردی کارآمدی بیشتر فراهم می‌سازد. اما در خصوص تحقق اهداف سیاسی و بنای اروپای واحد گامی به عقب محسوب می‌شود. در تحلیل نهایی، معاهده