

## مکانیسم لابی‌گری در روند قانون‌گذاری اتحادیه اروپا و لابی‌های قدرتمند آلمان

محمد رضا دوستی‌زاده<sup>۱</sup>

بهاره مظلوم\*

### چکیده

سیستم لابی‌گری در اتحادیه اروپا بسیار پویا و پیچیده است و علاوه بر کشورهای عضو، لابی‌گری غیردولتی نیز در گروه‌های مختلف مانند اتحادیه‌ها، شرکت‌های بزرگ اروپایی و چندملیتی، سازمان‌های مردم‌نهاد و سازمان‌های غیرانتفاعی تلاش می‌کنند که در جهت منافع خود، بر روند قانون‌گذاری اتحادیه اروپا اعمال نفوذ کنند. این مقاله با بهره‌گیری از مفهوم چند سطحی و نظریه دسترسی، این فرضیه را مطرح می‌کند که کمیسیون مسئول تهیه پیش‌نویس قوانین است بنابراین اولین مخاطب لابی‌گران می‌باشد. بر اساس این تحقیق لابی‌گران برای نفوذ در پارلمان با ارائه اطلاعات، مشاوره و تفسیر قوانین بر رأی نمایندگان پارلمان اثر می‌گذارند. قبل از نشست اصلی و همچنین در طی روند قانون‌گذاری، نمایندگان سه نهاد، کمیسیون اروپا، پارلمان اروپا، شورای وزیران، در گروهی کوچک و در پشت درهای بسته درباره پیش‌نویس قوانین سازش می‌کنند. باینکه کمیسیون، بر اساس اطلاعات لابی‌های قدرتمند، پیش‌نویس قوانین را آماده می‌کند، اما خود، لابی‌ها و ابزار آنها را انتخاب و کنترل می‌نماید. بررسی نقش کشورهای عضو نیز زمانی که ریاست شورای وزیران را بر عهده دارند، نشان می‌دهد که آنها نقش مهم‌تری در عرصه لابی‌گری می‌یابند و البته یک فرصت مناسب برای آنها و لابی‌های ملی‌شان محسوب می‌شود. هدف این مقاله بررسی لابی‌گری در اتحادیه اروپا و ارائه روش‌های علمی ایجاد و گسترش لابی در اتحادیه اروپا و لابی‌های قدرتمند آلمان به‌عنوان نمونه است.

**واژگان کلیدی:** اتحادیه اروپا، کمیسیون اروپا، پارلمان اروپا، شورای وزیران، لابی‌گری

۱. استادیار گروه مطالعات کشورهای آلمانی‌زبان دانشکده مطالعات جهان دانشگاه تهران

۲. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد، گروه مطالعات کشورهای آلمانی‌زبان دانشکده مطالعات جهان، دانشگاه تهران

\* bh.mazloum@gmail.com

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۹/۶

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۵/۲

فصلنامه پژوهش‌های روابط بین‌الملل، دوره نهم، شماره پیاپی سی و سوم، صص ۸۴-۵۳

## مقدمه

اتحادیه اروپا، که یکی از بازیگران مهم بین‌المللی در عرصه سیاسی و اقتصادی است، از سیستم نهادی منحصربه‌فردی برخوردار است. در این سیستم، شورای وزیران از نمایندگان دولت‌های عضو تشکیل شده و نمایندگان پارلمان اروپا به‌طور مستقیم توسط شهروندان اتحادیه اروپا انتخاب می‌شوند. کمیسیون اروپا نیز یک نهاد فراملی است که منافع کلی اتحادیه اروپا را دنبال می‌کند. بر اساس ماده ۲۹۴ کارکرد معاهده لیسبون این سه نهاد یعنی کمیسیون، پارلمان و شورای وزیران، مسئول روند قانون‌گذاری عادی در اتحادیه اروپا هستند. بدین معنی که باید طرح قوانین پیشنهادی از طرف کمیسیون، توسط پارلمان اروپا و شورای وزیران به‌طور مشترک تصویب شود.

از طرفی بروکسل به‌عنوان مرکز نهادهای اتحادیه اروپا پس از واشنگتن دی سی، دومین بزرگ‌ترین مرکز لابی است. بر اساس آمار منتشر شده در سیستم ثبت‌نام شفافیت اتحادیه اروپا، حدود دوازده هزار لابی‌گر تاکنون بطور رسمی در این سیستم ثبت نام نموده‌اند. اما بر اساس آمار غیر رسمی، در بروکسل حدود بیست و پنج تا سی هزار لابی‌گر حرفه‌ای با شیوه‌های مختلف بر کار نهادهای اتحادیه اروپا تأثیر می‌گذارند. این لابی‌گران در گروه‌های مختلف از اتحادیه‌ها و نمایندگان شرکت‌ها گرفته تا گروه‌های منطقه‌ای، سازمان‌های مردم‌نهاد و اندیشه‌ها مشغول به کار هستند. گروه دیگر فعال در بروکسل کشورهای عضو هستند که توسط نمایندگان دائم خود، تلاش می‌کنند که نفوذ خود را در نهادهای اتحادیه بالا ببرند. بنابراین لابی‌ها در اتحادیه اروپا به‌صورت لابی‌های دولتی و غیردولتی فعالیت می‌کنند.

نوشتار حاضر در پی پاسخ به این پرسش اصلی است که لابی‌گران از چه راه‌هایی در روند قانون‌گذاری اتحادیه اروپا اعمال نفوذ می‌کنند. فرضیه تحقیق بر این است که چون کمیسیون اروپا، مسئول ارائه پیش‌نویس قوانین به پارلمان و شورای وزیران می‌باشد، بنابراین اولین مخاطب و نقطه تماس لابی‌گران است. زیرا که لابی‌گران تلاش می‌کنند که پیش‌نویس قوانین، در جهت منافع آنها تنظیم شود. در درجه دوم پارلمان اروپا قرار دارد که می‌تواند پیشنهادات کمیسیون را تصویب یا تغییر دهد. لابی‌گران برای نفوذ در پارلمان با ارائه اطلاعات، مشاوره و تفسیر قوانین به نمایندگان پارلمان کمک می‌کنند.

با اینکه شورای وزیران نهاد قانون‌گذار در اتحادیه اروپاست اما اعضای آن متشکل از وزیران قوه مجریه در کشورهای عضو می‌باشد. بنابراین اعضای شورای وزیران دارای دو نقش می‌باشند. آنها از یک طرف مخاطب لابی‌گران هستند و از طرفی دیگر خود به‌عنوان لابی‌گر می‌کوشند که قوانین را در جهت منافع دولت خود تغییر دهند.

برای پاسخ به سؤال اصلی و آزمون فرضیه پژوهش، مقاله حاضر در چند بخش به‌قرار ذیل تنظیم گردیده است: در بخش اول چارچوب نظری است که به نظریه‌هایی می‌پردازد که نقش و ساختار لابی‌ها را در اتحادیه اروپا تفسیر می‌کنند. بخش دوم به تاریخچه فعالیت لابی‌ها در سیر تکوینی همگرایی اتحادیه اروپا می‌پردازد. بخش سوم به سیستم ثبت‌نام شفافیت لابی‌ها اختصاص دارد. در بخش چهارم، روند قانون‌گذاری اتحادیه اروپا در حالت تئوری و آنچه که در عمل صورت می‌پذیرد، تشریح می‌شود. در بخش پنجم نقش لابی‌ها و راه‌های نفوذ آنها در روند قانون‌گذاری اتحادیه اروپا و همچنین لابی‌های قدرتمند آلمان بررسی می‌شود. بخش آخر به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری اختصاص دارد. این نوشتار از منظر روش‌شناسی از نوع مطالعه تحلیلی می‌باشد و برای جمع‌آوری اطلاعات، از روش اسنادی (کتابخانه‌ای) استفاده شده است.

### ۱. چارچوب نظری

جهت بررسی مکانیسم لابی‌گری در اتحادیه اروپا، نخست باید درک درستی از عملکرد نظام سیاسی آن داشت. در علوم سیاسی، در تئوری‌های فراملی‌گرایان، سیستم اتحادیه اروپا، یک سیستم چند سطحی تعریف می‌شود. مفهوم سیستم چند سطحی از تئوری سیستم در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ نشأت گرفته شده است و در حال حاضر عمدتاً در رشته‌های علوم اجتماعی و به‌ویژه در علوم سیاسی کاربرد دارد (Holzinger 2005: 553f). آرتور بنز سیستم چند سطحی را این‌طور تشریح می‌کند، که این سیستم، از طرفی شامل نهادهای فراملی، ملی یا منطقه‌ای است که در ساختار و فرایند سیاسی باهم مرتبط هستند و از طرفی دیگر تعامل و وابستگی افقی و عمودی در بین سازمان‌های دولتی و غیردولتی وجود دارد مانند نهادهای درهم‌پیچیده اتحادیه اروپایی، که از اتحاد کشورهای عضو تشکیل شده است (Benz, 2009: 16). ساختار نهادی یک سیستم چند

سطحی و همچنین شیوه‌های هماهنگ‌سازی سیاست‌ها ممکن است متفاوت باشد، یعنی می‌تواند به صورت سازگاری متقابل، مذاکره، شبکه‌ها، رقابت یا حکمرانی سلسله‌مراتبی باشد. بازیگران در سطوح مختلف به یکدیگر وابسته هستند و باید تصمیمات خود را هماهنگ کنند (Benz, 2007: 297). تومل نیز ساختار اتحادیه اروپا را یک سیستم چند سطحی می‌داند زیرا که یک سیستم درهم‌پیچیده و هم‌چنین یک سیستم تعاملی و مذاکره‌ای است (Tömmel, 2006: 251). کنوت و گروسه هولتمن، اتحادیه اروپا را اولین نظام بین‌المللی پست‌مدرن می‌دانند که در مقایسه با یک سیستم سیاسی ملی می‌توان آن را سوپر مدرن دانست که ساختار چند سطحی پیچیده‌ای دارد و باینکه کشورهای عضو معاهدات اتحادیه را امضا نموده‌اند، اما تنها بازیگران فرایند تصمیم‌گیری آن نیستند (Knodt /Große Hültmann, 2012: 187-192).

درواقع اتحادیه اروپا یک سیستم چهار سطحی است که شامل (de.scio.pw, n.d.):

- سطح فراملی: کمیسیون اروپا، پارلمان اروپا، دیوان دادگستری اروپا
- سطح ملی: شورای اروپا، شورای وزیران
- سطح منطقه‌ای: کمیته مناطق، کمیته اقتصادی و اجتماعی
- بازیگران چندملیتی: سازمان‌های مردم‌نهاد، مؤسسات، اتحادیه‌ها

در این پژوهش، برای توضیح لابی‌گری در سیستم چند سطحی اتحادیه اروپا از نظریه دسترسی استفاده شده است. نظریه دسترسی یا نظریه ارتباطی ساختار یک شبکه را از منظر ارتباطی تشریح می‌کند که در این شبکه، نفوذ و قدرت با کنترل راه‌های دسترسی و موقعیت‌های استراتژیک به دست می‌آید. مجموعه روابط مشارکتی و ارتباطی در یک سیستم سیاسی، ثبات و کارایی آن را مشخص می‌کند (Schneider/Brandes 2009: 53). لابی‌گری در اتحادیه اروپا به‌عنوان یک فرایند ارتباطی تشریح می‌شود که در آن، لابی‌گران مانند نمایندگان شرکت‌ها، اتحادیه‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد منافعشان را در مقابل مخاطبانی همچون اعضای کمیسیون، پارلمان و شورا نمایندگانی می‌کنند. مخاطبان نیز این نمایندگی منافع را پذیرفته‌اند. در این روند تعاملی نیز مؤسسات اتحادیه اروپا به اطلاعات دست می‌یابند. درواقع تماس بین لابی‌ها و نهادهای اتحادیه اروپا و تبادل اطلاعات به معنی راه‌های دسترسی است. بدین معنا که اطلاعاتی که لابی‌گران ارائه

می‌دهند برای سیاست‌گذاران ارزش‌افزوده به همراه دارد و از این طریق لابی‌گران اعمال‌نفوذ می‌کنند ( Michalowitz, 2014: 18f). بوئن رویکرد مبادله و رویکرد وابستگی به منابع را سنگ‌بنای توسعه تئوری دسترسی لابی‌گری می‌داند. بر اساس علم اقتصاد، وقتی تبادل صورت می‌گیرد که هر دو طرف سود کنند. در این بین، تقاضای سیاست‌گذاران برای «کالای دسترسی»، «اطلاعات و دانش تخصصی» در جهت منافع ملی و یا در جهت منافع اتحادیه اروپا می‌باشد. ( Michalowitz, 2014: 19 ; Bouwen 2002) کلوفر (۲۰۱۳) لابی‌گری را یک مدل تبادلی متصور می‌شود که موفقیت آن از ترکیب عرضه اطلاعات، پشتیبانی مدنی و قدرت اقتصادی در کمپ‌های لابی‌گری خاص حاصل می‌شود ( Michalowitz, 2014: 20).

با توجه به اینکه سیستم چند سطحی اتحادیه اروپا از ۲۸ کشور (بعد از خروج انگلیس ۲۷ کشور) با ۲۴ زبان رسمی و فرهنگ‌ها و مناطق متعددی تشکیل شده است که در روند تصمیم‌گیری مشارکت می‌کنند و سیستم تصمیم‌گیری با روندی رو به افزایش پیچیده‌تر و پویاتر می‌شود، جمع‌آوری اطلاعات گسترده برای یک لابی‌گری حرفه‌ای ضروری می‌باشد (Griesser, 2014: 63). بنابراین اطلاعات باید دقیق، تخصصی و فنی باشند که بر اساس آن بتوان پیش‌نویس قوانین را نوشت. تحقیقات تجربی نشان می‌دهد، سیستم لابی‌گری در اروپا بسیار پویاتر و پیچیده‌تر است و نقش مهم‌تری را از کشورهای عضو بازی می‌کند. آنها همواره خود را با افزایش حوزه‌های سیاست‌گذاری مشترک در اتحادیه اروپا تطبیق می‌دهند ( Griesser, 2014: 61-62).

## ۲. روند توسعه لابی‌گری در تاریخچه اتحادیه اروپا

پس از جنگ جهانی دوم، این سؤال پیش آمد که چگونه می‌توان از بروز چنین فاجعه ویرانگری جلوگیری کرد. بر همین اساس وینسون چرچیل، نخست‌وزیر وقت بریتانیا، در سخنرانی خود در دانشگاه زوریخ خواستار ایجاد ایالات متحده اروپا شد. پایه و اساس ایجاد این اتحاد، تحقق صلح میان آلمان و فرانسه بود. در می ۱۹۵۰ رابرت شومان، وزیر امور خارجه وقت فرانسه نیز تأسیس «جامعه زغال‌سنگ و فولاد اروپا» را

پیشنهاد داد. بر همین اساس «جامعه زغال‌سنگ و فولاد اروپا» که سنگ بنای اتحادیه اروپا است در سال ۱۹۵۱ با امضای شش کشور آلمان، فرانسه، بلژیک، هلند، لوکزامبورگ و ایتالیا تأسیس شد و در ۱۹۵۲ به اجرا درآمد (Stratenschulte, 2014). اما شروع لابی‌گری در اتحادیه اروپا به سال ۱۹۴۹ و تأسیس شورای اتحادیه‌های صنعتی اروپا (CIFE) برمی‌گردد. در واقع لابی‌گری در اتحادیه که با تاریخچه همگرایی اتحادیه اروپا عجین شده، قبل از تأسیس جامعه زغال‌سنگ و فولاد اروپا آغاز شده است (Säckl, 2007: 156).

در مارس ۱۹۵۷ در شهر رم دو معاهده «جامعه اقتصادی اروپا» باهدف رسیدن به بازار مشترک، ایجاد اتحادیه گمرکی و کاهش تعرفه داخلی و سیاست‌های مشترک برای همه کشورهای عضو، به‌ویژه در زمینه کشاورزی و «جامعه انرژی اتمی اروپا» باهدف تحقیقات مشترک در زمینه‌هایی مانند استفاده صلح‌آمیز از انرژی هسته‌ای در اروپا به امضا سران شش دولت عضو جامعه زغال‌سنگ و فولاد اروپا رسید (CIEE, 2020).

در سال ۱۹۵۸ و پس از امضای معاهده «جامعه اقتصادی اروپا» (لابی) شورای اتحادیه‌های صنعتی اروپا (CIFE) باهدف پایش (مانیتورینگ) و نظارت بر فعالیت‌های جامعه اروپایی، اتحادیه صنعتی و کنفدراسیون کارفرمایان اروپا (UNICE) را بنیان نهاد. کشاورزی خیلی سریع معنای اروپایی پیدا کرد و در همان سال در بخش کشاورزی، کمیته سازمان‌های حرفه‌ای کشاورزی (COPA) تأسیس شد. بخش کشاورزی مانند امروز، بیشترین سهم بودجه مشترک را داشت و لابی‌گری در این بخش در اتحادیه اروپا پیشرو بود. پس از آن سازمان‌های چتر اروپا برای صنایع مختلف تأسیس شد، مانند اتحادیه خودرو اروپا (ECED)، دفتر سازمان‌های حمایت از مصرف‌کننده اروپا (BEUC)، انجمن هنر و میراث فرهنگی (EFAH) و غیره (Säckl, 2007: 156) همچنین در سال ۱۹۵۸ «انجمن اتاق بازرگانی و صنایع اروپا» تأسیس شد. این انجمن متشکل از ۴۶ اتحادیه ملی است که ۲۰۰۰ اتاق بازرگانی و صنایع را دربرمی‌گیرد که ۲۰ میلیون شرکت کوچک و متوسط را نمایندگی می‌کنند (Eising, 2012: 847).

در سال ۱۹۶۷ سازمان‌های هر سه نهاد جامعه زغال‌سنگ و فولاد اروپا، جامعه اقتصادی اروپا و جامعه انرژی اتمی اروپا ادغام شدند و جامعه اروپایی را تشکیل دادند. در ۱۹۷۳ جامعه اروپا با پیوستن سه کشور بریتانیا، دانمارک و ایرلند به طرف شمال اروپا و با پیوستن یونان در سال ۱۹۸۱ و اسپانیا و پرتغال در سال ۱۹۸۶ به طرف جنوب اروپا گسترش پیدا کرد. در فوریه ۱۹۸۶ کشورهای عضو جامعه اقتصادی اروپا، سند واحد اروپایی را در جهت تکمیل تدریجی بازار مشترک به امضا رساندند ( Bundeskanzleramt, n.d.). در آن زمان بعضی از شرکت‌ها، سازمان‌هایی را در اروپا تشکیل دادند، مانند تأسیس اتاق بازرگانی امریکا و اتحادیه اروپا ( AmCham EU) در بلژیک که شامل ۱۸۰۰ شرکت امریکایی، بلژیکی و دیگر شرکت‌های خارجی بود. همچنین در ۱۹۸۳ میزگرد اروپایی صنعتگران (ERT) که متشکل از مدیران شرکت‌های بزرگ اروپایی است، تأسیس شد که هدف آن افزایش تأیید برنامه‌های بازار مشترک در کشورهای عضو بود (Eising, 2012: 847).

با سقوط دیوار برلین در سال ۱۹۸۹ و اتحاد مجدد آلمان در اکتبر ۱۹۹۰، چشم‌انداز سیاسی اروپا به طور اساسی تغییر کرد. این رویداد منجر به دموکراتیزه کردن کشورهای اروپای مرکزی و شرقی شد که از کنترل شوروی سابق خارج شده بودند ( Fontaine, 2014: 7). در ۷ فوریه ۱۹۹۲ پیمان ماستریخت، امضا شد و در سال ۱۹۹۳ به اجرا درآمد، که بر اساس آن «اتحادیه اروپا» تشکیل شد. در سال ۱۹۹۳، در نشست شورای اروپا در پایتخت دانمارک، معیارهای کپنهاگ برای روند گسترش اتحادیه اروپا و با تمرکز بر الحاق کشورهای اروپای شرقی و مرکزی تعیین شد. این معیارهای الحاق، در سه زمینه سیاسی، اقتصادی و به رسمیت شناختن اصول اتحادیه اروپاست. هر کشور نامزد اتحادیه، باید این معیارهای الحاق را رعایت کند (CIIE, 2020).

با به اجرا درآمدن بازار مشترک اروپا در سال ۱۹۹۳، چشم‌انداز لابی‌گری در بروکسل کاملاً تغییر کرد و تغییرات روش قانون‌گذاری باعث شد که بسیاری از شرکت‌ها و گروه‌های اجتماعی دفاتر نمایندگی خود را در بروکسل تأسیس کنند. در نیمه دوم دهه ۸۰ میلادی آژانس‌های لابی‌گری (دفاتر مشاوره‌ای) کار خود را آغاز کردند. با توجه به اینکه «امور عمومی» بخشی از ارتباطات شرکت‌های امریکایی و

انگلیسی به حساب می‌آمد، باعث شد که بازار مشترک اروپا تحت سلطه انگلیس و امریکا اداره شود. لابی‌گری در بازار اتحادیه اروپا در دستان شرکت‌های بزرگ ارتباطی و کنسرن‌های بازاریابی امریکایی آن زمان بود. برای کشورهای اروپایی مانند آلمان، فرانسه، اسپانیا و کشورهای اسکاندیناوی، آژانس‌های لابی‌گر، بیگانه می‌نمود. آنها دارای فرهنگ خاص لابی‌گری ملی خود بودند و به همین دلیل هم موفق نبودند (Säckl, 2007: 156f). بر اساس پیمان ماستریخت در ۱۹۹۲ پارلمان قدرت بیشتری در روند قانون‌گذاری پیدا کرد و مانند کمیسیون در مرکز توجهات لابی‌گران قرار گرفت. همچنین ظهور اینترنت باعث تغییرات زیادی در لابی‌گری شد (Säckl, 2007: 157f).

سازمان‌های مردم‌نهاد نیز در اوایل دهه ۷۰ در جهت همکاری‌های توسعه‌ای کار خود را در بروکسل آغاز کردند. در دهه ۸۰ برای فعالیت‌های زیست‌محیطی و سیاست‌های برابری در جامعه اروپا در بروکسل فعالیت می‌کردند. از دهه نود سازمان‌های مردم‌نهادی به وجود آمدند که برای ارتقاء یک سیاست مشترک اجتماعی، اشتغال‌زایی، سیاست خارجی و حقوق بشری در اتحادیه اروپا فعالیت می‌کردند. باین‌حال، به‌طور کلی، آنها برای رسیدن به اهداف خود، از نفوذ کمی در سیستم سیاسی اتحادیه برخوردار بوده‌اند (Pollak, 2007: 224).

در سال ۱۹۹۵، اتریش، سوئد و فنلاند به اتحادیه اروپا پیوستند. همچنین پیمان شنگن شرایطی را برای حرکت آزاد افراد در اروپا ایجاد کرد. با پیمان آمستردام در سال ۱۹۹۷، تغییرات و اصلاحات قابل توجهی در اتحادیه به وجود آمد. در ۱۹۹۹ اتحادیه اقتصادی و پولی نیز شکل گرفت. با اجرا درآمدن معاهده نیس در سال ۲۰۰۳ سیستم نهادی اتحادیه اروپا ساده شد (Europäische Kommission, 2014: 4). همچنین از ژانویه سال ۲۰۰۲، یورو تبدیل به ارز ۱۲ کشور عضو اتحادیه اروپا شد، که «منطقه یورو» نام گرفت (Fontaine, 2014: 7). همچنین معاهده نیس امکان الحاق به اتحادیه را آسان کرد و در سال ۲۰۰۴ ده کشور از اروپای شرقی، مرکزی و جنوبی به اتحادیه پیوستند (CIE, 2020).

در ۱۳ دسامبر ۲۰۰۷ پیمان لیسبون امضا شد و در سال ۲۰۰۹ به اجرا درآمد. با معاهده لیسبون بوروکراسی و قوانین رأی‌گیری اتحادیه آسان‌تر شد. بطوریکه ساختار



جدید اتحادیه اروپا بتواند نقش مهمی در صحنه جهانی بازی کند (Europäische Kommission, 2014: 4). در سال ۲۰۱۰ اروپا از بحران اقتصادی جهانی رنج می‌برد. اتحادیه اروپا به چندین کشور جهت مقابله با مشکلات حاصل از بحران اقتصادی کمک کرد و بانک اتحادیه را برای امنیت و اطمینان در بخش بانکی تأسیس نمود. در سال ۲۰۱۲ به اتحادیه اروپا جایزه صلح نوبل اعطا شد. در سال ۲۰۱۳، کرواسی ۲۸مین کشور عضو اتحادیه اروپا شد. در پی اشغال شبه‌جزیره کریمه توسط روسیه، تعریف جدیدی برای سیاست امنیتی تعریف شد. این در حالی بود که در خاورمیانه و سایر مناطق جهان افراط‌گرایی مذهبی گسترش یافت و منجر به جنگ و بحران پناهندگان شد و چند حمله تروریستی نیز در اتحادیه اروپا رخ داد (Europäischen Union, n.d.). در ۲۳ ژوئن ۲۰۱۶ شهروندان بریتانیا به خروج کشور خود از اتحادیه اروپا رأی دادند. بریتانیا بطور رسمی سی‌ویکم ژانویه ۲۰۲۰ از اتحادیه اروپا خارج شد (CII, 2020). در ۲۳ نوامبر ۲۰۱۷، ۲۳ کشور عضو اتحادیه اروپا اساسنامه قرارداد «پسکو» را برای یک اتحاد دفاعی مشترک دائمی امضا کردند. با امضای این قرارداد، پس از چند دهه تلاش، گام مهمی در جهت همکاری‌های نظامی و آرمان یک ارتش اروپایی برداشته شد. البته مالت، دانمارک، ایرلند و بریتانیا به این پیمان ملحق نشدند (Laute Europäer, 2017). با توسعه سیاسی اتحادیه اروپا، تعداد سازمان‌های گروه‌های ذینفع نیز افزایش داشته است. اما می‌توان آنها را به دو گروه بزرگ تقسیم کرد: گروه‌های اقتصادی که به دنبال منافع اقتصادی و گروه‌های عمومی که به‌طور مثال به جوامع فقیرنشین کمک می‌کنند. به‌طور کلی، ذینفعان در بروکسل شامل انجمن‌های اروپایی، انجمن‌های ملی، اندیشکده‌ها، شرکت‌ها، شرکت‌های مشاوره‌ای حرفه‌ای، شرکت‌های حقوقی و نمایندگی‌های سازمان‌های بین‌المللی هستند (Eising, 2012: 844).

### ۳. سیستم ثبت نام شفافیت

از فوریه ۱۹۸۶ کشورهای عضو جامعه اقتصادی اروپا، سند واحد اروپایی را به امضا رساندند و راه برای بازار مشترک هموار شد. همچنین کشورهای عضو در پیمان‌های بعدی

تعداد بیشتری از حوزه‌های سیاست‌گذاری را به اشتراک گذاشتند، این امر باعث شد که بسیاری از گروه‌های ذینفع که با سیستم سیاسی ملی خود کار می‌کردند، راه بروکسل را در پیش بگیرند و در آنجا دفاتر نمایندگی تأسیس کنند. که این موضوع همچنان ادامه دارد (Plehwe, 2015: 128f). افزایش روزافزون فعالیت لابی‌ها در نهادهای اتحادیه اروپا باعث انتقاداتی نسبت به شفافیت و پاسخگویی در فرایند قانون‌گذاری شد. بر همین اساس پارلمان اروپا در سال ۱۹۹۵ از لابی‌ها به منظور شفاف سازی، ثبت‌نام به عمل آورد. به دنبال آن کمیسیون اروپا نیز این سیستم ثبت‌نام شفافیت را در سال ۲۰۰۸ اعمال کرد. هر دو نهاد یعنی کمیسیون و پارلمان از سال ۲۰۱۱ یک سیستم ثبت‌نام مشترک را بکار می‌برند. پارلمان در سال ۲۰۰۸ خواستار اعمال یک ثبت‌نام اجباری برای لابی‌گران در نهادهای اتحادیه اروپا شد. اما همچنان ثبت‌نام در این سیستم اختیاری می‌باشد (Rafal, 2014: 1). بنابراین سیستم ثبت‌نام، آمار مشخصی در مورد تعداد کل لابی‌گران ارائه نمی‌دهد، چراکه بسیاری از شرکت‌های صاحب‌نام تاکنون حاضر به ثبت‌نام داوطلبانه نشده‌اند (Plehwe, 2015: 130).

بر اساس سیستم ثبت‌نام، لابی‌ها به شش دسته تقسیم شده‌اند (Europäische Kommission, a n.d.):

- مشاغل حرفه‌ای / شرکت‌های حقوقی / مشاوران کارآفرین
- شرکت‌های تجاری، مشاوره‌ای و اتحادیه‌های صنفی
- سازمان‌های مردم‌نهاد
- اندیشکده‌ها و مؤسسات تحقیقاتی و آموزشی
- سازمان‌های غیردولتی مرتبط با کلیساها و جوامع دینی
- سازمان‌های مرتبط با ادارات محلی، منطقه‌ای و شهری

البته سیستم ثبت‌نام در طول زمان اصلاح شده و بهبود یافته است. نهادهای اتحادیه اروپا سعی کرده‌اند سیستم را از طریق مکانیسم‌های انگیزشی تقویت کنند تا تمام گروه‌های ذینفع مایل به ثبت‌نام شوند. به‌عنوان مثال، افراد یا سازمان‌های ثبت‌شده می‌توانند به ساختمان‌های پارلمان اروپا دسترسی پیدا کنند یا به موقع، اطلاعات درباره برنامه‌های استراتژیک و جلسات عمومی از کمیسیون دریافت دارند. همچنین ژان کلود یونکر، رئیس کمیسیون در سال ۲۰۱۴ پیشنهاد طرح ثبت‌نام اجباری لابی‌ها در کمیسیون، پارلمان و

شورای وزیران را داد. کمیسیون نیز موظف شد که اطلاعات مربوط به جلسات کمیسیونرها، کابینه و مدیران کل را با لابی‌گران منتشر کند (Rafał, 2014: 1). بر اساس آمار منتشرشده، بیشتر نشست کمیسیونرها با لابی‌های اقتصادی بوده است. به‌طور مثال گونتر اوتینگر<sup>۱</sup> کمیسیونر آلمان، ۵۲۹ نشست داشته است که بیشتر نشست‌های او با بزرگ‌ترین اپراتورهای تلفن همراه همچون ودفون بلژیک، دویچه تلکام و تلفونیکا بوده است (Schreier, 2017).

البته باید در نظر داشت که لابی‌گران در سطح اروپا نقش میانجی را بازی می‌کنند و این موضوع می‌تواند برای همگرایی اتحادیه اروپا مفید باشد. نهادهای اتحادیه اروپا به‌اندازه کافی منابع انسانی ندارند که به‌طور صحیح طرح‌های قانونی را ارائه دهند. بدون وجود گروه‌های ذینفع و دانش فنی آنها در تمام سطوح تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاران نمی‌توانند عواقب تصمیمات خود را پیش‌بینی کنند. معمولاً لابی‌گران در حوزه کاری خود کارشناسانی هستند که با اظهارات، استدلال‌ها، آمار و طرح‌های توسعه‌یافته خود، مزایای بسیار بالایی برای اتحادیه به همراه دارند. یک لابی‌گری حرفه‌ای می‌تواند پیچیدگی تصمیم‌گیری را کاهش دهد، کنترل کند و کیفیت آن را در سطح سیاسی افزایش دهد. هر دو سیاست‌گذاران و لابی‌گران از این موقعیت سود می‌برند (Griesser, 2014: 63). از نظر قانونی نیز، در معاهده لیسبون راه‌های دسترسی برای گروه‌های ذینفع در روند سیاست‌گذاری اتحادیه اروپا آسان‌تر شده است. بر اساس ماده ۱۱ معاهده لیسبون، نهادها موظف‌اند که به‌صورت مناسب فرصتی را برای شهروندان و اتحادیه‌های معتبر جهت بیان دیدگاه و تبادل نظر در تمام زمینه‌ها فراهم نمایند. همچنین مؤسسات بایستی یک گفتگو آزاد، شفاف و منظم با انجمن‌های معتبر و جامعه مدنی داشته باشند. بر اساس بند ۳ ماده ۱۷ کارکرد معاهده لیسبون، کمیسیون موظف است که استماع دادرسی افراد مربوطه را جهت انسجام و شفافیت اقدامات اتحادیه تضمین کند. باین حال قوانینی برای شفافیت لابی‌ها در پیمان‌ها مقرر نشده‌اند (Rafał, 2014: 3).

از آنجاکه اغلب، لابی‌گری در پشت درهای بسته صورت می‌گیرد، از این رو برای عموم قابل دسترسی نیست و به‌سختی قابل فهم است. بنابراین لابی‌گری با عدم شفافیت همراه است و ممکن است عموم مردم آن را کسری دموکراتیک و حتی فساد تعبیر کنند. همچنین

1. Günther H. Oettinger

عامل نگران‌کننده دیگر، استخدام سیاستمداران و مقامات قبلی نهادهای اتحادیه اروپا توسط گروه‌های ذینفع و یا شرکت‌ها برای لابی‌گری است. در واقع مقاماتی که قبلاً در نهادهای اتحادیه مشغول به کار بوده‌اند دانش خود را در مورد فرایند سیاسی و احتمالاً دسترسی ممتاز در اختیار شرکت‌ها و یا اتحادیه‌ها قرار می‌دهند (Griesser, 2014: 64-65). با توجه به اینکه سیاست‌گذاری‌ها در بروکسل بدون حضور لابی‌ها امکان ندارد و باینکه حضور آنها باعث شده شفافیت کار ضعیف شود اما آنها اغلب نقش میانجی را بازی می‌کنند و ابزاری برای پویایی سیاست‌گذاری‌ها شده‌اند. بخصوص در اقتصاد که موتور همگرایی اروپاست. بنابراین شفافیت و کنترل نفوذ لابی‌ها در فرایند تصمیم‌گیری و قانون‌گذاری کاملاً ضروری می‌باشد. هرچند که در عمل اجرای این اقدام با سختی زیادی مواجه است، اما برای موجودیت اتحادیه اروپا ضروری می‌باشد (Griesser, 2014: 66). برای آنکه راه‌های دسترسی لابی‌ها در روند قانون‌گذاری مشخص شود. این نوشتار ابتدا در ذیل به بررسی این روند می‌پردازد.

#### ۴. روند قانون‌گذاری در اتحادیه اروپا

اتحادیه اروپا در چارچوب سازمانی خود، هفت نهاد دارد: شورای اروپا، کمیسیون، پارلمان، شورای وزیران، دیوان دادگستری، بانک مرکزی اروپا و دیوان محاسبات اروپا. همچنین دو کمیته مناطق و کمیته اقتصادی و اجتماعی اروپا وظیفه پشتیبانی و مشاوره به نهادها را بر عهده دارند (Classen, 2014: 50). بخش مهم قوه قانون‌گذاری در اتحادیه اروپا بر عهده مثلث نهادی یعنی کمیسیون، پارلمان و شورای وزیران می‌باشد. هرچند که شورای اروپا ارائه‌کننده راهبردها و اصلاح‌کننده قراردادها می‌باشد اما یک بازیگر مستقیم در روند قانون‌گذاری نمی‌باشد (Sonnicksen, 2014: 97). هر پنج سال یک‌بار شورای اروپا، رئیس کمیسیون را انتخاب کرده و به پارلمان معرفی می‌کند. برای اینکه اکثر نمایندگان به نامزد موردنظر رأی دهند، شورای اروپا ترکیبات سیاسی پارلمان اروپا را در نظر می‌گیرد و نامزدی را معرفی می‌کند که متعلق به حزبی است که اکثریت نمایندگان را داراست. پس از آنکه رئیس کمیسیون از پارلمان رأی اعتماد گرفت، با مشورت سران کشورهای عضو اتحادیه در شورای اروپا، دیگر اعضای کمیسیون‌های کابینه را انتخاب می‌کنند. کمیسیون‌ها می‌بایست سیاستمدارانی باشند که قبلاً در حوزه کاری که برای آن

نامزد شده‌اند، کار کرده باشند تا بتوانند نظر پارلمان را جلب کنند. سپس پارلمان با همه نامزدها مصاحبه کرده و نظر خود را اعلام می‌کند. پس از تأیید پارلمان، کابینه کمیسیون کار خود را به صورت رسمی آغاز می‌کند (Europäische Kommission, b n.d.). بنابراین رئیس کمیسیون انعکاس رأی اکثریت در پارلمان اروپا می‌باشد (Maurer, 2012: 47). همچنین کابینه کمیسیون مورد تأیید دولت‌ها در شورای اروپا و رأی اکثریت پارلمان اروپاست.

البته شورای وزیران همچنان مدیریت سیستم حاکم بر اتحادیه اروپا را بر عهده دارد، اما متکی به همکاری و تصویب پارلمان می‌باشد (Sonnicksen, 2014: 97). همچنین علاوه بر ساختار، متد کلی مثلث نهادی که در آن کمیسیون به پارلمان و شورا طرح‌های خود را ارائه می‌دهد و پس از تصویب آن دو، طرح‌ها برای اجرا و نظارت بر اجرا به کمیسیون فرستاده می‌شود، نشان‌دهنده انعطاف‌پذیری و تنوع فرآیند سیاسی در یک اتحادیه ناهمگن می‌باشد (Sonnicksen, 2014: 109).

بسته به موضوع، روش‌های متعددی برای روند قانون‌گذاری اتحادیه اروپا وجود دارد. در واقع اختلاف آنها بستگی به موقعیت و جایگاه پارلمان دارد. فرایند قانون‌گذاری اصلی شامل (Deutscher Naturschutzring, 2015:19f):

- روش قانون‌گذاری استماع دادرسی: در این روش پارلمان می‌تواند نظر خود را اعلام کند یا از شورا سؤال بپرسد اما کمیسیون می‌تواند نظر پارلمان را نادیده بگیرد. در این روش شورا در مورد تصویب طرح تصمیم می‌گیرد. این روند معمولاً برای قوانین رقابتی، قوانین مالیات و یا قوانینی که به طور مستقیم بر عملکرد بازار مشترک تأثیر می‌گذارد، بکار می‌رود.
- روش قانون‌گذاری موافقتی: استفاده از این روش بسیار نادر است و معمولاً برای تغییر در پیمان‌ها، خروج از اتحادیه اروپا، عقد قراردادهای بین‌المللی می‌باشد. در این روش شورا پیش از تصمیم‌گیری می‌بایست تصویب پارلمان را بگیرد. پارلمان نمی‌تواند اصلاحاتی را پیشنهاد کند، فقط می‌تواند آن را با اکثریت مطلق تأیید یا رد کند.
- روش قانون‌گذاری عادی: این روش مهم‌ترین روند قانون‌گذاری در اتحادیه اروپاست که بر اساس آن طرح‌های پیشنهادی از طرف کمیسیون توسط پارلمان و

شورای وزیران به‌طور مشترک پذیرفته یا رد می‌شوند و این روند سه بار تکرار شود.

روش قانون‌گذاری عادی برای ۸۵ حوزه سیاست‌گذاری مانند سیاست‌های داخلی و قضایی، سیاست‌های کشاورزی و شیلات، سیاست تجاری و غیره می‌باشد (Maurer, 2012: 90).

بر اساس معاهده لیسبون، شهروندان اروپایی از حداقل 1/4 کشورهای عضو (در حال حاضر هفت کشور) با جمع‌آوری یک میلیون امضا، حداکثر در طول مدت دوازده ماه می‌توانند از کمیسیون بخواهند بر روی طرحی کار کند (Das DRZE, 2018). پارلمان اروپا و شورای وزیران نیز می‌توانند خواستار طرحی مناسب از کمیسیون باشند. در موارد خاص نیز 1/4 کشورهای عضو (در همکاری قضایی، امور کیفری و پلیسی)، بانک مرکزی اروپا (برای برخی از مواد اساسنامه‌های سیستم اروپایی بانک‌های مرکزی و بانک مرکزی اروپا)، دیوان دادگستری اتحادیه (مقررات خاص برای اساسنامه‌های اتحادیه) و همچنین بانک سرمایه‌گذاری اروپا از کمیسیون درخواست ارائه طرح کنند. چنانچه کمیسیون درخواست آنان را نپذیرد باید برایشان دلیل بیاورد. کمیسیون پس از آماده‌سازی طرح، به‌طور هم‌زمان آن را در اختیار شورای وزیران، پارلمان اروپا و پارلمان‌های ملی کشورهای عضو و در صورت لزوم کمیته مناطق و کمیته اقتصادی و اجتماعی می‌گذارد. پارلمان‌های ملی می‌بایست در طول هشت هفته نظر خود را در مورد طرح به کمیسیون ابلاغ کنند. در سیستم‌های دو مجلسی هر پارلمان یک رأی دارد. اگر نظر حداقل یک‌سوم (در مورد همکاری‌های پلیسی و قضایی 1/4) پارلمان‌های ملی با طرح مخالف باشد طرح مذکور باید مورد بررسی بیشتر قرار گیرد. (کارت زرد) کمیسیون طرح را در صورت لزوم همراه با تغییرات دوباره به پارلمان‌های ملی می‌فرستد. اگر آنها دوباره مخالفت کنند. (کارت قرمز) آن را به کمیسیون برمی‌گردانند. در این حالت کمیسیون باید برای اصرار خود دلیل بیاورد و پارلمان اروپا با رأی اکثریت ساده و شورای وزیران با رأی اکثریت 55٪ می‌توانند پیگیری طرح مذکور را تأیید کنند. کمیته اقتصادی و اجتماعی در مورد موضوعات اقتصادی و اجتماعی و کمیته مناطق در مورد محیط‌زیست، آموزش و حمل‌ونقل می‌بایست با کمیسیون و شورای وزیران مشورت کنند و پارلمان نیز می‌تواند نظر آنها را جویا شود. این

دو کمیته می‌توانند طرحی را به ابتکار خود ارائه دهند (Europäische Parlament, n.d.).

در نشست اول، طرح ارائه شده از طرف کمیسیون در پارلمان اروپا مورد بررسی قرار می‌گیرد. پارلمان در صورت تأیید طرح و در صورت لزوم همراه با اصلاحیه آن را به کمیسیون و شورای وزیران می‌فرستد. در صورت تأیید شورای وزیران قانون تصویب شده برای اجرا به کمیسیون فرستاده می‌شود، در غیر این صورت بررسی طرح به نشست دوم موکول می‌شود. در نشست دوم پارلمان طرح مورد نظر را همراه با اصلاحیه‌هایی که شورای وزیران اعمال نموده، بررسی می‌کند و در صورت اعمال تغییرات پارلمان آن را به کمیسیون و شورای وزیران ابلاغ می‌کند و کمیسیون موظف است نظر خود را در مورد اصلاحیه‌ها اعلام کند. شورای وزیران در مورد نظر پارلمان تصمیم می‌گیرد و در صورت تأیید به صورت قانون درمی‌آید و برای اجرا به کمیسیون ارائه می‌شود (Europäische Kommission, 2014, 6). در غیر این صورت برای تصمیم‌گیری طرح مورد نظر به کمیته سازش فرستاده می‌شود. بر اساس قانون در کمیته سازش نمایندگان شورا و پارلمان با حضور نماینده کمیسیون در یک تریالوگ رسمی در طول مدت شش هفته و در صورت لزوم با دو هفته تمدید مجدد، در مورد کل طرح تصمیم می‌گیرند. تعداد نمایندگان از طرف شورا و پارلمان در کمیته سازش برابر و در حال حاضر بیست و هشت نفر می‌باشند. نمایندگان پارلمان در این تریالوگ، مدیرکل و گزارشگر پارلمان و نمایندگان پارلمان می‌باشند. تعداد نمایندگان به نسبت تعداد اکثریت جناح خود در پارلمان متفاوت می‌باشد و ترجیحاً کسانی هستند که با طرح مورد نظر مربوط می‌باشد. سازش در طول تریالوگ رسمی دشوار است. باینکه رئیس کمیسیون از جناح اکثریت پارلمان می‌باشد و بنابراین طرح‌های کمیسیون به راحتی در پارلمان رأی می‌آورند، اما از آنجاکه دولت‌های ملی به دنبال منافع خود می‌باشند، ممکن است بین پارلمان و شورا اختلاف پیش بیاید. در صورتی که پارلمان و شورای وزیران در نشست سوم در طول مدت شش هفته و در صورت لزوم با دو هفته تمدید مجدد طرح ارائه شده توسط کمیته سازش را تصویب کنند، طرح به صورت قانون درمی‌آید. در غیر این صورت حکم قانونی صادر نمی‌شود (Dauner/ Sohn, 2014).

۶۷



مکانیسم  
لابی‌گری در روند  
قانون‌گذاری  
اتحادیه اروپا و  
لابی‌های قدرتمند  
آلمان

۱. در لغت به معنای گفتگو یا مذاکره سه‌جانبه

5-6, 2015). در مواردی بسیار نادر رئیس کمیسیون می‌تواند در طی روند قانون‌گذاری طرح پیشنهادی کمیسیون را پس بگیرد (Europäische Parlament, n.d.).

با توجه به اینکه جهان در حال تغییر است، بازیگران دولتی می‌بایست اقدامات قانونی مناسب را در مقابل چالش‌هایی که همواره در حال تغییرند، اعمال کنند. اما در دهه‌های اخیر از کسری دموکراتیک اتحادیه شکایت شده است. برای بهبود آن، جایگاه پارلمان تقویت و در کنار شورای وزیران به بازیگری مؤثر تبدیل شده است. هم‌زمان فعالیت‌های نظارتی اتحادیه افزایش یافته که باعث طولانی‌تر شدن روند قانون‌گذاری شده‌اند. یکی از اهداف کمیسیون کاهش طول مدت روند قانون‌گذاری است و توانسته است طول این مدت را از ۲۴ ماه به ۱۹ ماه کاهش دهد. باین‌حال کمیسیون، شورا و پارلمان به تریالوگ غیررسمی روی آورده‌اند. اگر طرح قانون در تریالوگ غیررسمی قبل از نشست اول تأیید شود، روند قانون‌گذاری ۱۳ ماه طول می‌کشد (Dauner/ Sohn: 2015, 12). تریالوگ غیررسمی با میانجی کمیسیون در تمام مراحل فرایند قانون‌گذاری به‌ویژه قبل از نشست اول و دوم برای مذاکرات پارلمان و شورا در پشت درهای بسته در گروهی کوچک‌تر برگزار می‌شود. از طرف پارلمان رئیس کمیته و گزارشگر و گزارشگران نامحسوس احزاب و از طرف شورا نماینده کشوری که ریاست شورا را بر عهده دارد و رئیس کمیته نمایندگان دائم و رئیس گروه کاری و از طرف کمیسیون یک مدیرکل یا رئیس دبیرخانه شرکت می‌کنند. البته بسته به وضعیت مذاکرات و اهمیت طرح ممکن است از شورا یک وزیر و از طرف کمیسیون یک کمیسیونر یا مدیرکل شرکت کنند. وظیفه نماینده کمیسیون، سازش میان مواضع پارلمان و شورا است. نشست تریالوگ منتشر نمی‌شود و پروتکلی هم صادر نمی‌شود. چنانچه سازشی صورت پذیرد شورا و پارلمان بررسی می‌کنند که آیا این سازش برای اکثریت تصویب می‌شود. رؤسای پارلمان و کمیسیون هم متقابلاً قبول سازش را اعلام می‌نمایند. پس از آن طرح سازش یافته در پارلمان به رأی گذاشته می‌شود و پس از تصویب به شورا فرستاده می‌شود (Dauner/ Sohn, 2015: 7-8).

##### ۵. راه‌های نفوذ لابی‌گران در روند قانون‌گذاری

با توجه به فرایند قانون‌گذاری در اتحادیه اروپا، در درجه اول کمیسیون، پارلمان و شورای وزیران و همچنین با درجه‌ای ضعیف‌تر کمیته مناطق و کمیته اقتصادی و اجتماعی اروپا،



مخاطب لابی‌گران محسوب می‌شوند. از آنجاکه کمیسیون حق ابتکار عمل دارد و نقش مهمی در روند قانون‌گذاری بازی می‌کند، در مرکز توجه لابی‌ها می‌باشد. پارلمان اروپا نیز از زمان پیمان لیسبون، به‌طور فزاینده‌ای به مخاطب لابی‌ها تبدیل شده است. همچنین لابی‌گران از طریق دولت‌های کشورهای عضو و نمایندگان دائم آنها به اتحادیه اروپا دسترسی پیدا می‌کنند (Griesser, 2014: 62). با توجه به اینکه مشارکت کمیته مناطق و کمیته اقتصادی و اجتماعی اروپا محدود به اظهارنظر به کمیسیون، پارلمان و شورا می‌باشد و همچنین نظرات این کمیته‌ها الزام‌آور نیست. بنابراین این دو کمیته در مرکز توجه خاص لابی‌ها نمی‌باشند (Classen, 2014: 97). اما باید توجه داشت که اعضای کمیته مناطق، مستقیماً از کشورهای، مناطق یا بخش‌های اقتصادی آمده‌اند و تجربیات آنها در سطح محلی می‌باشد. آنها سعی می‌کنند با دولت خود در مورد تحولات و طرح‌های قانونی که در سطح اروپا صورت می‌گیرد صحبت کنند تا بتوانند دیدگاه‌های خود را در مرحله اولیه پیش‌نویس قوانین بیان کنند (Rödlach-Rupprechter, 2014: 154). کمیته اقتصادی و اجتماعی اروپا هم استراتژی‌های متنوع و متفاوتی را دنبال می‌کند و جامعه مدنی را سازمان‌دهی می‌کند و از همه مهم‌تر این کمیته در برقراری ارتباط منافع اقتصادی و اجتماعی نقش مهمی بر عهده دارد و اعضای آن دسترسی به نهادهای اتحادیه اروپا را دارند (Wessels, 2008: 290).

بنابراین لابی‌گران حرفه‌ای می‌بایست از فرایند قانون‌گذاری اطلاع کامل داشته باشند، تا بتوانند از طریق راه‌های دسترسی مناسب در طی فرایند قانون‌گذاری در تمامی سطوح تصمیم‌گیری نفوذ کنند (Joos, 2014: 42). در ذیل به‌طور جداگانه، به راه‌های دسترسی برای نفوذ لابی‌گران در هر یک از نهادهای اتحادیه اروپا پرداخته می‌شود:

#### ۱-۵. نفوذ لابی‌گران در کمیسیون

همان‌طور که گفته شد، کمیسیون حق ابتکار دارد و مسئول آماده‌سازی طرح‌های پیشنهادی و پیش‌نویس قوانین می‌باشد. کمیسیون‌ها می‌بایست مستقل از کشورهای خود و در جهت منافع اتحادیه تشریک‌مساعی کنند اما تجربه نشان می‌دهد که در عمل، اکثر این کمیسیون‌ها از اعضای حزب حاکم در کشور خود هستند و تقریباً دوسوم آنها قبلاً در

کشور خود نماینده پارلمان بوده‌اند (Hustedt, 2014: 63-64). بنابراین کشورهای عضو در اتخاذ تصمیمات در کمیسیون نفوذ بالایی دارند.

اما در مقایسه با ادارات دولتی و ملی، شمار کارمندان و کارشناسان کمیسیون بسیار اندک است و کمیسیون برای تهیه پیش‌نویس قوانین به دانش، آمار و اطلاعات لابی‌گران در مورد موضوعات مختلف احتیاج دارد (Rödlach-Rupprechter, 2014: 152). کمیسیون از ادارات کل و دفاتر مختلف تشکیل شده است که در سلسله‌مراتب اداری شامل مدیریت و بخش کارشناسی می‌باشند. لابی‌گران معمولاً برای شروع نفوذ در پیش‌نویس قوانین به سطوح میانی کمیسیون یعنی کارمندان و کارشناسان رجوع می‌کنند (Classen, 2014: 72f). لابی‌گران با ارائه مشاوره، آمار و اطلاعات فنی با کارشناسان، پیش‌نویس قوانین را در طی سلسله‌مراتب اداری دنبال کرده و به بخش مدیریت و در آخر به کمیسیونرها رجوع می‌کنند. هم‌زمان ارائه مشاوره، آمار و اطلاعات آنها هم از حالت فنی خارج شده و سیاسی‌تر می‌شود (Koch, 2010: 13). همچنین آنها در کمیته‌ها یا کمیسیون‌هایی که برگزار می‌شود در غالب گروه‌های متخصص شرکت می‌کنند. البته راه‌های دسترسی به این کمیسیون‌ها به شدت محدود می‌باشد (Classen, 2014: 72).

گروه‌های متخصص در استراتژی‌های اتحادیه اروپا، طرح پیش‌نویس و اجرای قوانین به کمیسیون مشاوره می‌دهند. این گروه‌ها به دو صورت هستند: گروه‌های رسمی: که توسط کمیسیون منصوب می‌شوند؛ گروه‌های غیررسمی: که توسط دفاتر کمیسیون تشکیل می‌شوند. این گروه‌های متخصص در غالب پنج دسته می‌باشند (Europäische Kommission, c n.d.):

- افراد مستقل، که نظر شخصی خود را بیان می‌کنند.
- افرادی که نماینده گروه‌های ذینفع در حوزه‌های سیاسی خاص هستند.
- سازمان‌ها هستند که شامل انجمن‌ها، سازمان‌های مردم‌نهاد، اتحادیه‌های کاری، دانشگاه‌ها، مؤسسات پژوهشی، شرکت‌های حقوقی و مشاوره را شامل می‌باشند.
- مقامات کشور عضو در سطح ملی، منطقه‌ای یا محلی
- مقامات کشورهای غیر اتحادیه اروپا (مانند کشورهای نامزد)، ادارات و یا سازمان‌های اتحادیه اروپا و نیز سازمان‌های بین‌المللی.

روند تصمیم‌گیری همیشه بر این روال است که کمیسیون مسائل مربوط به سیاست‌گذاری‌ها که در کمیته‌ها مورد بحث قرار می‌گیرند را در کتاب سبز منتشر می‌کند و پس از پایان مرحله مشاوره‌ها، پیشنهادها، پیشنهادهای تأیید شده در یک کتاب سفید انتشار می‌یابند (Classen, 2014, 71). البته باید توجه داشت که کمیسیون خود تصمیم می‌گیرد که با کدام یک از گروه‌های لابی و به چه طریق کار کند و به‌طور فعال فرایند تهیه پیش‌نویس این قوانین را کنترل می‌کند. زیرا کمیسیون مایل است که اجرای سیاست‌گذاری‌های اروپا با بوروکراسی کشورهای عضو به‌خوبی انجام شود و این قوانین توسط جوامع کشورهای عضو پذیرفته شود. (Kotzian/ Quittkat, 2014, 87F)

همچنین استراتژی بعضی کشورهای عضو در این است که اتباع خود را در بخش مدیریت و رأس نهادهای اتحادیه اروپا بگمارند. کشورهای عضو تلاش می‌کنند که پست‌های مدیریتی در دفاتر کمیسیونرها و ادارات کل در کمیسیون را به اتباع خود اختصاص دهند. البته کشور بلژیک به خاطر استقرار نهادهای اتحادیه اروپا، بیشترین تعداد پرسنل را دارد (Dondi, 2014, 109-110).

## ۲-۵. نفوذ لابی‌گران در پارلمان

از زمان عقد پیمان لیسبون، پارلمان اروپا به‌طور فزاینده مخاطب لابی‌هاست (Griesser, 2014, 62). ارتباطات نزدیک میان گروه‌های ذینفع و احزاب سیاسی یا کمیته‌های پارلمان اروپا روندی رو به افزایش دارد. نمایندگان پارلمان و لابی‌ها هر دو برای افزایش نفوذ خود به یک ائتلاف غیررسمی روی می‌آورند. نمایندگان به‌ویژه مایل‌اند که از لابی‌ها اطلاعات کسب کنند و لابی‌ها به دنبال حمایت سیاسی نمایندگان از منافع خود می‌باشند (Wessels, 2008: 284).

با توجه به مسئله تریاوگ (نشست سه‌جانبه کمیسیون، پارلمان و شورای وزیران) لابی‌گران تلاش می‌کنند با گزارشگران و گزارشگران نامحسوس احزاب ارتباط نزدیکی داشته باشند. گزارشگران نیز برای تکمیل اطلاعات خود و آگاهی از عقاید مختلف به نظرات لابی‌گران توجه می‌کنند. هر کمیته در پارلمان به موضوعی می‌پردازد و گزارشگر و نمایندگان پارلمان که عضو آن کمیته هستند، مشخص می‌باشند و لابی‌گران به گزارشگر آن کمیته رجوع می‌کنند (Rödlach-Rupprechter: 2014, 149).

درواقع برای لابی‌گری در پارلمان اروپا باید به این مسئله توجه داشت که کدام کمیته مسئول رسیدگی به پیش‌نویس قانون می‌باشد، کی گزارشگر پیش‌نویس گزارش خود را در کمیته به بحث می‌گذارد. چه وقت بحث در کمیته شروع می‌شود و تا چه زمانی می‌بایست اصلاحات اعمال شود. چه زمانی پیش‌نویس در صحن اصلی پارلمان به رأی گذاشته می‌شود. لابی‌گران در درجه اول به گزارشگر در کمیته مسئول و سپس به جانشین گزارشگر مراجعه می‌کنند و در صورت عدم موفقیت در متقاعد ساختن آنها، سعی می‌کنند که نمایندگان پارلمان را متقاعد سازند که تغییرات لازم را اعمال کنند (Koch, 2010: 4).

باید توجه داشت نمایندگان احزاب مختلف تمایلات مشخصی دارند و سیاست‌های مشخصی را دنبال می‌کنند و منافع خاص خود و کسانی که به آنها رأی داده‌اند را در نظر می‌گیرند. به‌طور مثال نمایندگان حزب سبزها به درخواست‌های سازمان‌های مردم‌نهاد زیست‌محیطی علاقه‌مند هستند، نمایندگان حزب S&D به ارتباط با نمایندگان کارفرماها توجه نشان می‌دهند و نمایندگان لیبرال به مسائل تجاری می‌پردازند (Rödlach-Rupprechter, 2014: 149). همچنین باید توجه داشت که در حال حاضر دو حزب بزرگ پارلمان اروپا (حزب مردم اروپا و حزب ائتلاف مترقی سوسیالیست‌ها و دموکرات‌ها) بیش از نیمی از کرسی‌های مجلس را تشکیل می‌دهند. اگر این دو حزب بتوانند ائتلاف کنند، نتیجه تصمیمات پارلمان را در دست می‌گیرند. در غیر این صورت فرصتی برای دیگر احزاب کوچک‌تر مانند لیبرال‌ها و سبزها پیش خواهد آمد (pollak/Slomminiski, 2012: 75).

به‌طور کلی زمانی که نیاز به تخصصی خارج از نهادهای اتحادیه اروپا باشد، در این حالت برای تهیه پیش‌نویس، کمیسیون اروپا در دستان شرکت‌های بزرگ و کنسرن‌ها می‌باشد، زیرا آنها از منابع مالی و تخصصی بیشتری نسبت به شرکت‌های کوچک‌تر برخوردار می‌باشند و طرح‌های قوانین را دقیق‌تر و البته در جهت منافع خود تهیه می‌کنند. آنها فقط تلاش می‌کنند اصلاحات پیش‌نویس در پارلمان اروپا را کاهش داده و سعی در کنترل پارلمان دارند. شرکت‌های کوچک که شانسی در کمیسیون ندارند به پارلمان مراجعه می‌کنند تا شاید بتوانند اصلاحاتی را در جهت منافع خود در پیش‌نویس اعمال کنند (Griesser, 2014: 66).

### ۳-۵. نفوذ لابی‌گران در شورای وزیران

در شورای وزیران، کشورهای عضو، نقش دوگانه‌ای را بازی می‌کنند. شورای وزیران نقش مخاطب را دارد، زمانی که لابی‌هایی مانند انجمن‌ها، اتحادیه‌های کارگری، شرکت‌ها، سازمان‌های مردم‌نهاد می‌کوشند به‌عنوان بازیگر در جهت منافع خود در نهادهای اجرایی و تقنینی اتحادیه اروپا نفوذ کنند و تأثیر گذارند. از طرفی کشورهای عضو، به‌عنوان لابی‌گر می‌کوشند که قوانین اتحادیه اروپا را در جهت منافع کشور خود هدایت کنند و برای رسیدن به این هدف کشورهای دیگر عضو را مخاطب قرار می‌دهند و کشورهای متحد خود در اتحادیه را متقاعد می‌سازند که درخواستشان را اجرا کنند (Dondi, 2014: 106). در واقع دیپلمات‌های کشورهای عضو، منافع ملی خود و موقعیت وزارتخانه‌های کشور خود را در اتحادیه اروپا نمایندگی می‌کنند (Rödlach-Rupprechter, 2014: 153).

به‌خصوص کشورهای عضو در زمان ریاست شش ماه خود بر شورای وزیران اهداف استراتژیک کشور خود را از طریق اتحادیه اروپا پیش ببرند و اهداف خاص خود را در کانون توجهات قرار می‌دهند. به‌طور مثال در زمان ریاست اتریش در نیمه اول سال ۲۰۰۶، تمرکز سیاست خارجی اتحادیه اروپا بر بالکان غربی بود و پس از آن در نیمه دوم در زمان ریاست فنلاند، اتحادیه اروپا بر ارتباط خود با روسیه تمرکز کرده بود. یا در سال ۲۰۰۸ اتحادیه مدیترانه تأسیس شد. زیرا که در زمان ریاست جمهوری سارکوزی، روابط با کشورهای حوزه مدیترانه دغدغه سیاست خارجی فرانسه بود و در زمان ریاست فرانسه بر شورای وزیران در نیمه دوم سال ۲۰۰۸، دریای مدیترانه هدف استراتژیک اروپا محسوب می‌شد. در زمان ریاست اسپانیا در سال ۲۰۱۰، آمریکای لاتین در مرکز توجه سیاست خارجی اتحادیه اروپا بود و نشست سران اتحادیه اروپا و آمریکای لاتین در مادرید برگزار شد. در زمان ریاست مجارستان در سال ۲۰۱۱ استراتژی دانوب به موضوع اصلی اتحادیه اروپا تبدیل شد. در نیمه اول سال ۲۰۱۴ در زمان ریاست یونان بار دیگر موضوع مدیترانه مورد توجه قرار گرفت (Dondi, 2014: 100f). در زمان ریاست آلمان در سال ۲۰۰۷، علاوه بر تقویت روابط فرآتلانتیکی (Asseburg, 2007: 87) استراتژی لیسبون اجرا شد که به عقد پیمان لیسبون ختم شد (Becker, 2007: 34).

این نمونه‌ها نشان می‌دهد که منافع ژئوپلیتیک در سطح اتحادیه اروپا بسیار مهم هستند. در زمانی که یک کشور ریاست شورا را بر عهده دارد به دنبال اولویت‌های ملی خود

می‌باشد و در آن زمان به‌عنوان یک لابی «بازیگر» است و کشورهای عضو دیگر اتحادیه اروپا مخاطب آن می‌باشند. کشوری که ریاست شورا را بر عهده دارد می‌بایست برای رسیدن به اهداف و منافع ملی، در دیگر کشورهای عضو اتحادیه اروپا تبلیغ کند و به رایزنی پردازد (Dondi, 2014: 101). بنابراین کشورهای عضو برای رسیدن به اهداف و منافع ملی، افراد و همچنین دیپلمات‌هایی را به‌عنوان نماینده خود به شورای وزیران می‌فرستند که بسیار باتجربه باشند و علاوه بر اینکه به ساختار و کارکرد اتحادیه اروپا به‌خوبی واقف‌اند، از نظر خصوصیات فردی هم افرادی صبور و عاقل بوده و قدرت تجزیه و تحلیل قوانین و رویدادها و رایزنی در اتحادیه اروپا را دارند (Dondi, 2014: 107f). تجربه نشان می‌دهد که در شورای وزیران اختلاف‌نظر کشورهای عضو به‌ندرت پیش می‌آید زیرا که کشورها قبل از زمان ریاست بر شورا، مقدمات آن را فراهم کرده و رایزنی نموده‌اند و در زمان ریاست به‌راحتی به سازش می‌رسند (Dondi, 2014: 104). همچنین کشورهای عضو که قرار است در دوره بعد و یا در قالب ریاست سه‌گانه (سه کشور که در یک دوره ۱۸ ماهه، اولویت و برنامه‌های کار خود را به اشتراک می‌گذارند) که قرار است به‌نوبت ریاست شورا را بر عهده بگیرند، خود مخاطب ویژه لابی‌هایی مانند اتحادیه‌ها، انجمن‌ها، صاحبان صنایع، سازمان‌های مردم‌نهاد، اندیشکده‌ها و غیره می‌باشند (Dondi, 2014: 100f).

این لابی‌گران که می‌خواهند در شورای وزیران اعمال نفوذ کنند، با نمایندگان دائم کشورهای عضو در بروکسل تماس می‌گیرند. آنها دسترسی مستقیم به شورای وزیران ندارند و از طریق تماس با کمیته نمایندگان دائم، دبیرخانه شورا و گروه‌های کاری اعمال نفوذ می‌کنند (Miroslaw, 2007: 161). اندیشکده‌ها با دعوت از وزیران شورا و نمایندگان سطح بالای دیگر و برگزاری نشست، به روسای شورای وزیران پیشنهاد همکاری می‌دهند (Dondi, 2014: 101).

درواقع لابی‌گران نیازی ندارند که به تک‌تک کشورهای عضو سفر کنند. آنها با دفاتر نمایندگی دائم در بروکسل تماس می‌گیرند و با ارائه طرح‌های فنی و استدلال‌های اقتصادی یا سیاسی سعی می‌کنند که نظر کشورهای عضو را نسبت به طرح‌هایشان جلب کنند و در این بین نیز درمی‌یابند که کدام کشورها به چه طرح‌هایی علاقه‌مند هستند و یا چه

طرح‌هایی را رد می‌کنند (Dondi, 2014: 107). اگر تحولاتی در سطح اروپا رخ دهد که بر کشورهای عضو تأثیر می‌گذارد، این موضوع از طریق نمایندگی‌های دائم، به کشورهای عضو ارسال می‌شود. در این مورد، ذینفعان یا لابی‌گران به‌عنوان واسطه عمل می‌کنند. همچنین سازمان‌های چتری اروپایی، اطلاعات را از طریق کانال‌های ملی دریافت می‌کنند و از طریق اعضای مستقر در کشورهاشان منافع خود را به‌طور مستقیم با تصمیم‌گیرندگان ملی در میان می‌گذارند (Rödlach-Rupprechter, 2014: 153-154). بزرگ‌ترین فرصت برای تأثیر موفقیت‌آمیز انجمن‌های ملی بر تصمیمات شورای وزیران زمانی است که کشورشان ریاست شورا را بر عهده داشته باشد (Miroslaw, 2007: 162).

۷۵

## ۶. لابی‌های قدرتمند آلمان

آلمان تقریباً برای همه کشورهای اتحادیه اروپا مهم‌ترین یا دومین مهم‌ترین بازار صادرات است. واردات آلمان ارزش افزوده‌ای به میزان ۲۴۶ میلیارد یورو و ۴,۹ میلیون شغل در کشورهای دیگر اتحادیه اروپا ایجاد می‌کند. البته بخش اعظم این واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای است. اما افزایش قدرت اقتصادی آلمان پشتیبان اقتصاد دیگر کشورهای عضو است و به‌طور کلی موجب تقویت قدرت اقتصادی اتحادیه اروپا می‌شود (Die bayerische Wirtschaft, 2018). همچنین آلمان به‌طور فزاینده نقش مهمی در سیاست خارجی اروپا ایفا می‌کند (Janning/Möller, 2016).

آلمان بیشترین تعداد لابی‌گران در بروکسل را دارد. در واقع از هر شش لابی‌گر در بروکسل یکی از آن‌ها آلمانی است. با توجه به اینکه ثبت‌نام در سیستم شفافیت اختیاری است، کارشناسان این رقم را بالاتر تخمین می‌زنند. کنسرن‌های آلمانی کاملاً به اهمیت لابی‌گری برای اعمال نفوذ در روند قانون‌گذاری واقف‌اند (Handelsblatt, 2016). به‌طور مثال پس از رسوایی آلاینده‌های خودروهای فولکس‌واگن، این شرکت با اعمال نفوذ در کمیسیون و به‌طور خاص با حمایت الزبیتا بینکوزکا، کمیسار بازار مشترک، صنعت، کارآفرینی، مانع از تصویب قوانین سخت‌گیرانه در اتحادیه اروپا بر علیه خود شد (Schreier, 2017). به‌طور کلی خودروسازان آلمانی از طریق لابی‌گری در کمیسیون و حمایت دولت آلمان به‌ویژه زیگمار گابریل، وزیر امور خارجه وقت آلمان که به بروکسل نامه نوشت، توانستند مانع تصویب قوانین سخت‌گیرانه در قبال آلاینده‌های خودروها در

اتحادیه اروپا شوند (Wesel, 2017). به‌طور سنتی لابی صنعت خودرو یکی از قدرتمندترین بازیگران در اتحادیه اروپاست و به‌طور خاص شرکت‌های آلمانی به‌عنوان بزرگ‌ترین تولیدکنندگان خودرو در اروپا دسترسی بسیار ویژه‌ای به کمیسیون اروپا دارند. آمار جلسات کمیسیون‌ها با نمایندگان خودروسازان در شش ماه اول تشکیل کابینه کمیسیون نشان می‌دهد که سه‌چهارم این جلسات با خودروسازان آلمانی بوده است. شرکت‌های آلمانی علاوه بر نمایندگی خود در بروکسل از طریق انجمن‌ها و اتحادیه‌هایی همچون انجمن خودروسازان اروپا، انجمن کارفرمایان اروپایی، فدراسیون صنایع آلمان و انجمن صنایع خودروسازی آلمان در نهادهای اتحادیه اروپا اعمال نفوذ می‌کنند (Bank, 2015).

بر اساس اطلاعات درج‌شده در سیستم ثبت‌نام شفافیت در سالهای ۲۰۱۶ و ۲۰۱۷، انجمن مهندسی و ماشین‌آلات صنعتی آلمان (VDMA) و انجمن صنایع شیمیایی آلمان هر یک به‌طور میانگین ۴,۷ میلیون یورو، انجمن اقتصاد انرژی و آب آلمان، فدراسیون صنایع آلمان، انجمن فدرال بانک‌های آلمان، انجمن فدرال بانک‌های عمومی آلمان و انجمن اقتصاد بیمه آلمان هر یک به‌طور میانگین ۲,۶ میلیون یورو، شرکت شیمیایی ب‌آس اف و شرکت زیمنس هر یک ۳,۳ میلیون یورو، شرکت لابی‌گرای یوتاپ اروپا (EUTOP Europe) ۲,۶ میلیون یورو، دوپچه بانک و شرکت خودروساز فولکس‌واگن هر یک ۲,۷ میلیون یورو، شرکت شیمیایی بایر ۲,۳ میلیون یورو و شرکت تأمین انرژی آر و ا (RWE) دو میلیون یورو و بنیاد مرکاتور ۶,۷ میلیون و بنیاد برتلزمن ۳,۸ میلیون یورو سالیانه برای لابی‌گری در اتحادیه اروپا هزینه نموده‌اند (LobbyFacts, n.d.).

اما اگر بخواهیم لابی‌های قدرتمند آلمان را ارزیابی کنیم می‌بایست به قدرتمندترین لابی اروپا و پرنفوذترین لابی در کمیسیون اروپا یعنی «میزگرد اروپایی صنعتگران» رجوع کنیم که هم‌اکنون متشکل از ۵۳ شرکت بزرگ اروپایی است که طراح و بنیان‌گذار بازار مشترک اروپاست، همچنین همراه با انجمن اتحادیه پولی اروپا (لابی بانکی اروپا) پول واحد یورو را ابداع نموده است. سران کشورهای عضو و کمیسیون اروپا برای تعیین سیاست‌گذاری‌ها و استراتژی‌ها با اعضای این انجمن مشورت می‌کنند (Lobbypedia, b, n.d.). بر اساس اطلاعات مندرج در سایت انجمن، آنها سالانه بیش از ۵۰ میلیارد دلار در



زمینه تحقیق و توسعه سرمایه گذاری می‌کنند. کنسرن‌های آلمانی عضو این انجمن عبارت‌اند از: شرکت شیمیایی ب‌آس‌اف (BASF)، شرکت مخابراتی دویچه تلکوم (Deutsche Telekom)، شرکت زیمنس (Siemens)، گروه خودروساز ب‌ام‌و (BMW Group)، شرکت نرم‌افزاری اس‌آپ (SAP)، شرکت تولید پوشاک و لوازم ورزشی آدیداس (adidas Group)، شرکت انرژی ا.آن (E.ON)، شرکت بهداشتی و چسب‌های صنعتی هنکل (Henkel) (ERT, n.d.).

دومین لابی قدرتمند اروپا، انجمن کارفرمایان اروپایی است که اعضای آن ۴۰ اتحادیه از ۳۵ کشور هستند که بیست میلیون شرکت را نمایندگی می‌کنند. فدراسیون صنایع آلمان (BDI) و کنفدراسیون انجمن‌های کارفرمایان آلمان (BDA) از اعضای این انجمن می‌باشند. ۶۹ شرکت بزرگ به این انجمن مشاوره داده و آن را پشتیبانی می‌کنند که بزرگ‌ترین شرکت‌های آلمانی مانند شرکت‌های خودروساز فولکس‌واگن، دایملر، ب‌ام‌و و شرکت صنایع شیمیایی ب‌آس‌اف و شرکت بایر، شرکت هنکل، شرکت زیمنس و شرکت بوش جز آن‌ها هستند. این انجمن هر ساله اجلاسی برای سیاست‌گذاری اروپا برگزار می‌کند که نمایندگان کمپانی‌ها و سیاستمداران ارشد اتحادیه اروپا در آن شرکت می‌کنند (Lobbypedia, a n.d.) (BusinessEurope, n.d.).

بقای اتحادیه اروپا برای آلمان از نظر سیاسی و اقتصادی بسیار حائز اهمیت است. آلمان می‌تواند در صحنه سیاست جهانی قدرتمندتر ظاهر شود و از طرفی با خرید کالاهای واسطه‌ای در بازار مشترک اروپا بدون قوانین دست‌وپا گیر گمرکی و ترانزیت کالا و نیز به دست آوردن ارزش افزوده از تولیدات خود و افزایش صادرات، رشد اقتصادی خود را تقویت کند. لابی‌های غیردولتی آلمان نیز در این امر نقش مهمی را بازی می‌کنند. با بررسی لابی‌های آلمان می‌توان دریافت که علاوه بر لابی خودروسازان، قدرتمندترین لابی‌های آلمان شامل صنایع، مواد شیمیایی و دارویی، انرژی، مؤسسات مالی و بیمه هستند.

### نتیجه‌گیری

بررسی فعالیت لابی‌ها در سیر تکوینی همگرایی اتحادیه اروپا نشان می‌دهد که لابی‌گری روندی رو به رشد داشته است. لابی‌گری در اتحادیه اروپا به‌عنوان یک فرایند ارتباطی دیده می‌شود. ارتباط بین لابی‌گران و نهادهای اتحادیه اروپا و تبادل اطلاعات به معنی راه‌های

دسترسی به نهادهای مهم و تأثیرگذار بر فرایند قانون‌گذاری است. در واقع اتحادیه اروپا شبکه‌ای است که سیستمی مذاکره‌ای، تعاملی و درهم‌پیچیده دارد که متشکل از چهار سطح فراملی، ملی، منطقه‌ای و چندملیتی هست. بازیگران از هر سطح در روند قانون‌گذاری مشارکت می‌کنند. نفوذ لابی‌گران در قالب مشاوره و تبادل اطلاعات در این شبکه نهادینه شده است. همچنین در معاهدات اتحادیه اروپا بخصوص معاهده لیسبون، سعی شده که کار با لابی‌ها آسان‌تر شود و به آن مشروعیت داده شود. در مقابل سعی شده است که با ایجاد یک سیستم ثبت‌نام شفافیت برای لابی‌ها، آنها را سازمان‌دهی و کنترل کنند. هرچند که به دلیل اختیاری بودن ثبت‌نام، این امر کاملاً موفقیت‌آمیز نبوده است. اما برای اینکه موجودیت اتحادیه اروپا تضمین شود، ادامه ثبت‌نام و اصلاح آن ضروری به نظر می‌رسد. البته ایجاد یک رقابت پولاریستی در بین لابی‌گران هم می‌تواند گامی مثبت در جهت جلوگیری از به قدرت رسیدن گروهی خاص و به انحصار درآوردن ابتکارات اتحادیه در جهت منافع آنها باشد.

روند قانون‌گذاری در اتحادیه اروپا بر عهده سه نهاد کمیسیون، پارلمان و شورا می‌باشد. شورای اروپا باینکه عالی‌ترین نهاد در اتحادیه است و عقد معاهدات را بر عهده دارد اما حق ابتکار ندارد و فقط اهداف و خط‌مشی کلی اتحادیه را مشخص می‌کند. روند قانون‌گذاری معمول بدین گونه است که پارلمان و شورا باید طرح پیش‌نویس قوانین را که توسط کمیسیون ارائه شده، اصلاح، تصویب یا رد کنند و این عمل می‌تواند تا سه نوبت تکرار شود. اما برای اینکه زمان این روند کاهش یابد، نمایندگان سه نهاد کمیسیون، پارلمان و شورا در یک نشست سه‌جانبه غیررسمی سعی می‌کنند در قالب یک گروه کوچک و در پشت درهای بسته در مورد پیش‌نویس قوانین به سازش برسند. در این بین لابی‌گران از طریق راه‌های دسترسی و تبادل اطلاعات در این روند در جهت منافع خود اعمال نفوذ می‌کنند. نهادهای اتحادیه اروپا نیز کادر سازمانی کوچکی دارند و به اطلاعات کارشناسی و فنی لابی‌گران متکی هستند. کمیسیون بر اساس اطلاعات و آمار و نشست کارشناسی که با لابی‌گران دارد، طرح‌های پیش‌نویس را آماده می‌کند. باینکه کمیسیون خود لابی‌گران را کنترل و انتخاب می‌کند تا مطمئن شود که پیش‌نویس قوانین بی‌عیب و نقص بوده و در کشورهای عضو پذیرفته می‌شود، باین حال چون شرکت‌های بزرگ و کنسرن‌ها امکانات بیشتری دارند در مسائل اقتصادی، ابتکار کمیسیون را به دست می‌گیرند. پس از آن،

لابی‌گران به گزارشگر کمیته مربوطه در پارلمان مراجعه می‌کنند زیرا وی در نشست‌های سه‌جانبه غیررسمی حضور دارد و می‌تواند بر اصلاح پیش‌نویس قوانین تأثیر گذارد و همچنین به اطلاعات لابی‌گران و نقطه‌نظر و پیشنهادات آنها توجه می‌کند. اگر لابی‌گران نتوانند او را متقاعد کنند به نمایندگان پارلمان رجوع می‌کنند. البته باید توجه داشت احزابی که دارای بیشترین تعداد کرسی می‌باشند در واقع پارلمان اروپا را در دست دارند. بخصوص وقتی که بتوانند ائتلاف کنند.

در شورای وزیران، لابی‌گران سعی می‌کنند که با نمایندگان دائم کشورهای عضو در بروکسل تماس بگیرند و آنها را با طرح‌ها و پیشنهادات خود متقاعد کنند. کشورهای عضو نیز تلاش می‌کنند که در شورای وزیران قوانین اتحادیه را در جهت منافع خود تنظیم کنند بخصوص وقتی که آنها در یک دوره شش‌ماهه ریاست شورای وزیران را بر عهده‌دارند. این زمان یک فرصت طلایی برای آنها و لابی‌گران ملی آن کشور محسوب می‌شود. با توجه به نتایج تحقیق، فرضیه مقاله تایید و اینگونه تعدیل می‌گردد که چون ابتکار کمیسیون در تهیه پیش‌نویس قوانین در دستان لابی‌های قدرتمند و کنسرن‌ها می‌باشد آنها تنها در پارلمان به دنبال کنترل و کاهش اصلاحات پیش‌نویس قوانین می‌باشند. شرکت‌های کوچک که شانس در کمیسیون ندارند به پارلمان مراجعه می‌کنند تا شاید بتوانند اصلاحاتی را در جهت منافع خود در پیش‌نویس اعمال کنند. اما تنها زمانی می‌توانند موفق شوند که اکثریت نمایندگان پارلمان را با خود همراه سازند.

ارزیابی لابی‌های آلمان نشان می‌دهد که این کشور دارای بیشترین تعداد لابی‌گر در بروکسل است. لابی‌های قدرتمند آلمان شامل خودروسازان، صنایع، مواد شیمیایی و دارویی، انرژی، مؤسسات مالی و بیمه هستند. همچنین اتحادیه اروپا موجب ارتقا جایگاه سیاسی و اقتصادی آلمان در سطح جهانی شده است، بنابراین بقای اتحادیه اروپا، حفظ بازار مشترک اروپا و واحد پول مشترک یورو برای دولت آلمان و لابی‌های آن بسیار حائز اهمیت است. با توجه به اینکه هدف از این نوشتار مکانیسم لابی‌گری در روند قانون‌گذاری اتحادیه اروپا است و لابی‌های قدرتمند آلمان تنها معرفی شده است. پیشنهاد می‌شود در تحقیقات دیگر، مطالعه دقیق‌تر لابی‌های آلمان صورت گیرد که مستلزم مطالعه موردی در سیاست‌گذاری داخلی اتحادیه یا در موافقت‌نامه‌های تجاری دوجانبه اتحادیه اروپا با دیگر کشورهای جهان است.

با توجه به نتایج این پژوهش، پیشنهاد می‌شود جمهوری اسلامی ایران برای برداشتن گام‌های بهتر در ارتباط با اتحادیه اروپا، یک انجمن دوستی ایران و اتحادیه اروپا را در بروکسل تشکیل دهد. علاوه بر آن نیز اتاق بازرگانی ایران و اتحادیه اروپا را در بروکسل تأسیس کند تا به‌عنوان یک «لابی معتبر» با نهادهای اتحادیه اروپا همکاری کند. همچنین با پایش و برقراری ارتباط با لابی‌های غیردولتی، سطح روابط تجاری ایران با اروپا را بهبود و گسترش دهد.

#### منابع

- Asseburg, Muriel. (2007). Die Ratspräsidentschaft und der Nahostfriedensprozess; Begrenzter Handlungsspielraum, Vorrang der Diplomatie. In: Daniela, Kietz.; Volker, Perthes (Hg.): Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Eine Funktionsanalyse des Deutschen Vorsytes im ersten Halbjahr 2007. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin
- Bank, Max. (2015). Die Macht der deutschen Autolobby in Brüssel. Analyse zeigt vielfältige Einflusskanäle der Autolobby in der EU. 29.09.2015, <https://www.lobbycontrol.de/2015/09/die-macht-der-deutschen-autolobby-in-bruessel/>
- Becker, Peter. (2007). Lissabon in Berlin und Brüssel. Die Lissabon-Strategie unter deutschem Vorsitz. In: Kietz, Daniela; Volker Perthes. (Hg.): Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Eine Funktionsanalyse des Deutschen Vorsytes im ersten Halbjahr 2007. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin
- Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (2007). Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden
- Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (2009). Politik in Mehrebenensystemen: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden
- Brandes, Ulrik; Schneider, Volker (2009). Netzwerkbilder: Politiknetzwerke in Metaphern, Modellen und Visualisierungen. In: Schneider, Volker; Janning, Frank; Leifeld, Philip; Malang, Thomas (Hrsg.): Politiknetzwerke: Modelle, Anwendungen und Visualisierungen. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden
- Bundeskanzleramt (n.d.): Geschichte der EU, 10.05.2018, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/die-europaeische-union/geschichte-der-eu.html>

- BusinessEurope (n.d.): History of the organization, 09.02.2019, <https://www.businessEurope.eu/history-organisation>
- Classen, Alexander (2014). Interessenvertretung in der Europäischen Union. Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme. Springer VS. Wiesbaden
- Dauner, Matthias; Sohn, Klaus-Dieter (18/2015): Gesetzgebung im Trilog. Das Ende der transparenten repräsentativen Demokratie?, Centrum für Europäische Politik. Freiburg
- de.scio.pw(n.d.): Mehrebenensystem, 10.05.2018, <https://de.scio.pw/Mehrebenensystem>
- Deutscher Naturschutzring. (2015). Brüsseler 1×1 für Umweltbewegte – Wie funktioniert die EU?. 6. Auflage, Deutscher Naturschutzring e.V, Berlin
- Dialer, Doris; Richter, Margarethe (2014). „Cash-for-Amendments“-Skandal: Europaabgeordnete unter Generalverdacht. In: Dialer, Doris; Richter, Margarethe (Hrsg.): Lobbying in der Europäischen Union. Zwischen Professionalisierung und Regulierung. Springer VS. Wiesbaden
- Die bayerische Wirtschaft (2018). Die Bedeutung der deutschen Industrie für Europa. 26.02.2018, <https://www.vbw-bayern.de/vbw/Aktionsfelder/Europa/Binnenmarkt-und-Unternehmen/Die-Bedeutung-der-deutschen-Industrie-f%C3%BCr-Europa.jsp>
- Dondi, Mirjam (2014). Interessensvertretung beim Rat der Europäischen Union. In: Dialer, Doris; Richter, Margarethe (Hrsg.): Lobbying in der Europäischen Union. Zwischen Professionalisierung und Regulierung. Springer VS. Wiesbaden
- DRZE (2018). Europäische Bürgerinitiative (EBI), 10.05.2018, <http://www.drze.de/im-blickpunkt/stammzellen/module/europaeische-buergerinitiative-ebi>
- Eising, Rainer (2012). Interessenvermittlung in der Europäischen Union. In: Reutter, Werner (Hrsg.): Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Springer VS, Wiesbaden
- Europäische Kommission a (n.d.): EU Transparency Register, 10.05.2018, <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/datavisualisation/>
- Europäische Kommission b (n.d.): Politische Führung, 10.05.2018, [https://ec.europa.eu/info/political-leadership\\_de](https://ec.europa.eu/info/political-leadership_de)
- Europäische Kommission c (n.d.): Register der Expertengruppen der Kommission, 10.05.2018, <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=faq.faq&aid e=2&Lang=DE>

- Europäische Kommission, Generaldirektion Kommunikation (2014). Wie funktioniert die Europäische Union. Amt für amtliche Veröffentlichungen, Luxemburg
- Europäische Parlament (n.d.) Ordentliches Gesetzgebungsverfahren, 10.05.2018, [http://www.europarl.europa.eu/external/html/legislativeprocedure/default\\_de.htm#complete\\_text](http://www.europarl.europa.eu/external/html/legislativeprocedure/default_de.htm#complete_text)
- Europäischen Union(n.d.): Die Geschichte der Europäischen Union, 10.05.2018, [https://europa.eu/european-union/about-eu/history\\_de](https://europa.eu/european-union/about-eu/history_de)
- Fontaine, Pascal (2014). Europa in 12 Lektionen. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg
- Griesser, Patrick (2014). Lobbying im Mehrebenensystem der EU: Licht und Schatten. In: Dialer, Doris; Richter, Margarethe (Hrsg.): Lobbying in der Europäischen Union. Zwischen Professionalisierung und Regulierung. Springer VS. Wiesbaden
- Handelsblatt (2016). Jeder sechste Lobbyist kommt aus Deutschland, 04.02.2016, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/lobbyismus-in-bruessel-jeder-sechste-lobbyist-kommt-aus-deutschland/12920008.html>
- Holzinger, Katharina (2005). Mehrebenensystem. Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe. C.H. Beck. München
- Hustedt, Thuid; Wonka, Arndt; Blauburger, Michael; Töller, Annette Elisabeth, Renate (2014). Verwaltungsstrukturen in der Europäischen Union: Kommission, Komitologie, Agenturen und Verwaltungsnetzwerke. Springer VS. Wiesbaden
- Informationszentrum über europäische Institutionen (CIIE)(2020). Die wichtigsten Etappen des Aufbaus der Europäischen Union, 25. März 2020, <http://de.strasbourg-europe.eu/die-wichtigsten-etappen-des-aufbaus-der-europaischen-union,3375,de.html>
- Jäkel, Christian (2005). Lobbyismus. Bedeutung für Staat und Wirtschaft, Saarbrücken: VDM, Müller.
- Janning, Josef; Möller, Almut (2016). Die politische Mitte bauen – Deutschlands neue Rolle in Europa. Sep 12, 2016, <https://www.ecfr.eu>
- Joos, Klemens (2014). Erfolg durch Prozesskompetenz. Paradigmenwechsel in der Interessensvertretung nach dem Vertrag von Lissabon. In: Dialer, Doris; Richter, Margarethe (Hrsg.): Lobbying in der Europäischen Union. Zwischen Professionalisierung und Regulierung. Springer VS. Wiesbaden
- Knodt, Michele; Große Hültmann, Marlin (2012). Der Multi-Level Governance-Ansatz In: Bieling, Hans-Jürgen; Lerch, Marika (Hrsg.)

- Theorien der europäischen Integration. 3. Aufl., Springer Fachmedien. Wiesbaden
- Koch, Hubert (2010). Lobbying bei den Institutionen der Europäischen Union. 10.04.2010, <http://www.koch-consulting.de/>
- Kotzian, Peter; Quittkat, Christine (2014). Konsultationsprozess der Kommission: Steuerung von EU Lobbying? In: Dialer, Doris; Richter, Margarethe (Hrsg.): Lobbying in der Europäischen Union. Zwischen Professionalisierung und Regulierung. Springer VS. Wiesbaden
- Laute Europäer (2017). Durch PESCO Europa stärken, 24.11. 2017, <https://www.laute-europaer.de/2017/11/24/pesco/>
- LobbyFacts (n.d.): Statistics, 10.05.2018, <https://lobbyfacts.eu/reports/lobby-costs/all/0/2/2/2/0/82/>
- Lobbypedia a (n.d.): Businesseurope, 10.05.2018, [https://lobbypedia.de/wiki/Businesseurope#cite\\_note-tra-2](https://lobbypedia.de/wiki/Businesseurope#cite_note-tra-2)
- Lobbypedia b (n.d.): European Roundtable of Industrialists, 10.05.2018, [https://lobbypedia.de/wiki/European\\_Roundtable\\_of\\_Industrialists#cite\\_note-38](https://lobbypedia.de/wiki/European_Roundtable_of_Industrialists#cite_note-38)
- Mańko, Rafał; M. Thiel; E. Bauer (2014) : EU-Transparenzregister, 01.12.2014, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/542170/EPRS\\_BRI\(2014\)542170\\_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/542170/EPRS_BRI(2014)542170_DE.pdf)
- Maurer, Andreas; Von Ondarza, Nicolai (2012): Der Vertrag von Lissabon: Umsetzung und Reformen, Stiftung Wissenschaft und Politik Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin
- Michalowitz, Irina (2014): Warum die EU-Politik Lobbying braucht? Der Tauschansatz als implizites Forschungsparadigma. In: Dialer, Doris; Richter, Margarethe (Hrsg.): Lobbying in der Europäischen Union. Zwischen Professionalisierung und Regulierung. Springer VS. Wiesbaden
- Mirosław, Matyja (2007). Interessenverbände im Entscheidungsprozess der Europäischen Union. In: Kleinfeld, Ralf; Zimmer, Annette; Willems, Ulrich (Hrsg.): Lobbying. Strukturen. Akteure. Strategien. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden
- Plehwe, Dieter (2015). Europäisierung von Interessenvertretung. In: Speth, Rudolf; Zimmer, Annette (Hrsg.): Lobby Work. Interessenvertretung als Politikgestaltung. Springer VS. Wiesbaden
- Pollak, Johannes (2007). Repräsentation ohne Demokratie: Kollidierende Systeme der Repräsentation in der Europäischen Union. SpringerWienNewYork. Wien
- Pollak, Johannes; Slominski, Peter (2012). Das politische System der EU. 2. Auflage. UTB. Stuttgart

- Rödlach-Rupprechter, Christine (2014). Reality Check: Kommunikation zwischen Interessenvertretern und EU-Institutionen. In: Dialer, Doris; Richter, Margarethe (Hrsg.): Lobbying in der Europäischen Union. Zwischen Professionalisierung und Regulierung. Springer VS. Wiesbaden
- Säckl, Martin (2007). 20 Jahre EU-Lobbying als Dienstleistung, In: Dagger, Steffen; Kambeck, Michael (Hrsg.), Politikberatung und Lobbying in Brüssel. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden
- Schreier, Doro (2017). Gekaufte Politik! Lobbyismus. 18.07.2017, at: <https://netzfrauen.org/2017/07/18/lobbyismus/#nav-mobile>
- Sonnicksen, Jared (2014). Ein Präsident für Europa. Zur Demokratisierung der Europäischen Union. Springer VS. Wiesbaden
- Stratenschulte, Eckart D.(2014). Zeitleiste: Stationen der europäischen Integration, 24.03.2014, <https://www.bpb.de/dialog/europawahlblog-2014/179159/zeitleiste-stationen-der-europaeischen-integration>
- The European Round Table for Industry (ERT) (n.d.): Members, 10.05.2018, <https://www.ert.eu/members>
- Tömmel, Ingeborg (2006). Das politische System der EU. 2.Auflage. De Gruyter Oldenbourg. München
- Wesel, Barbara (2017). EU-Kommission vor der Autolobby eingeknickt?. Nov 8, 2017, <https://www.dw.com>
- Wessels, Wolfgang (2008). Das politische System der Europäischen Union. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden