

مسائل اجتماعی اتحادیه اروپا

احمد نقیب‌زاده^۱

پیش از آن که سیاست‌مداران و دولت‌های اتحادیه اروپا اندیشه‌گذار از اروپای حقوق‌دانان و سیاست‌مداران به اروپای شهروندان را در سرپیروانند و آن را محور تلاش‌های خود در معاهده ماستریخت قرار دهند مسائل عینی‌تری آنها را به فکر حل معضلات اجتماعی انداخت. زمانی که ۶ کشور بنیان‌گذار اتحادیه ذغال و فولاد و جامعه اقتصادی اروپا در تدارک قرارداد وحدت اقتصادی بودند، سطح کم و بیش یکسان اقتصادی آنها معضل لاینحلی را برای شهروندان آنها نمی‌آورد. در عین حال در دهه ۱۹۶۰ بیشترین تلاش این کشورها صرف حل مشکلات کشاورزی می‌شد. دولت‌های عضو بازار مشترک به نیکی دریافته بودند که در فرایند کار عظیمی که در پیش گرفته‌اند شهروندان زیادی دچار دگرگونی در وضع معیشت و موقعیت اجتماعی خود خواهند شد. عده‌ای بر ثروت خویش خواهند افزود و پاره‌ای دیگر قدرت خرید و درآمد خود را از دست خواهند داد. این دگرگونی هم در بخش‌های اقتصادی رخ خواهد داد و هم در مناطق مختلف و چنانچه بودجه‌های ساختاری از قوت لازم برخوردار نباشد کشورهای عضو قادر به جبران خسارت‌های وارده بر اقشار خاص اجتماعی نخواهند بود. معضلات اقتصادی-اجتماعی جامعه اروپا با گسترش به کشورهای جدید افزایش یافت و تدابیر و تلاش‌های

۱. دکتر احمد نقیب‌زاده، استاد علوم سیاسی دانشگاه تهران است.

جدی‌تری را ضروری ساخت. به ویژه آن که مشکلات آغازین نظیر مسأله کشاورزی و مناطق ابعاد تازه‌ای پیدا می‌کرد و به طور مستقیم به سیاست‌های کلی جامعه اروپا گره می‌خورد. هنوز مسأله کشاورزان حل نشده بود که جامعه اروپا در آغاز دهه ۱۹۸۰ با معضل بزرگ بیکاری روبرو شد. بیکاری در کشورهای صنعتی ریشه بسیاری از مشکلات دیگر هم قرار می‌گیرد. چنانکه به دنبال بیکاری موج مهاجر از مناطق محروم و کم توسعه یافته به مناطق توسعه یافته آغاز گردید و پاره‌ای از نواحی به طور چشم‌گیری از سکنه خالی شد. هنوز این مشکلات حل نشده بود که بحث حقوق یکسان شهروندی و برخورداری مردم از امکانات یکسان در همه کشورهای عضو مطرح گردید. یکی از اهداف اصلی که در معاهده رم و پیمان‌های مؤسس بعدی نظیر ماده واحده و پیمان ماستریخت مورد تدقیق قرار گرفته بود رفت و آمد آزادانه مردم در کنار جریان آزاد کالا و سرمایه بود. تحقق این هدف در مراحل پیشرفته مستلزم گذرنامه واحد اروپائی، حذف نظارت برآمد و شد مردم در مرزها و حق شغل برای همه شهروندان اروپایی در سراسر محدوده اتحادیه اروپا بود و این خود بدون تغییراتی در ساختار نهادی و تدابیر جنبی مثل همکاری‌های پلیسی امکان‌پذیر نبود. در نتیجه می‌توان گفت که محور مسائل جامعه اروپا از ماستریخت به بعد مسائل اجتماعی و شهروندی بوده است. ما این مسائل را در زیر تحت عناوین سیاست مشترک کشاورزی، مسأله مناطق فروملی و اتحادیه اروپا و اروپای شهروندان و مسائل اجتماعی - فرهنگی مورد بحث قرار داده‌ایم.

ژویشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

قسمت اول: سیاست مشترک کشاورزی

ماده ۳۹ پیمان رم اهمیت خاص سیاست مشترک کشاورزی را توضیح هدف برای آن در نظر گرفته است: افزایش تولیدات کشاورزی، ثبات بازار، تضمین امنیت مایحتاج عمومی، تضمین سطح زندگی عادلانه برای کشاورزان، تضمین قیمت‌های عقلانی برای مصرف کنندگان. به دنبال آن کنفرانس استرزا در ژوئیه ۱۹۵۷ خطوط اصلی سیاست مشترک کشاورزی را تعیین کرد و در سال بعد کمیسیون بازار مشترک طرحی تهیه کرد که در دسامبر ۱۹۶۰ به تصویب شورای

وزیران رسید که اصول اصلی سازمان اروپای سبز را مشخص کرده بود. این مقدمات به تولد یک سیاست کشاورزی مشترک در ژانویه ۱۹۶۲ منتهی گردید و به دنبال آن سازمان‌های اولیه و صندوق اروپایی هدایت و ضمانت‌های کشاورزی به وجود آمد.^(۱)

۱. معضلات دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰

تعیین خطوط اصلی به معنای حل مسأله نبود. درست از اواسط دهه ۱۹۶۰ که بازار مشترک در مبادلات صنعتی گام‌های موفقیت‌آمیزی برداشت، سیاست بازار مشترک به مسائل کشاورزی معطوف گردید و سختی کار نیز آشکار گردید. این سختی از تنوع اوضاع کشاورزی در کشورهای عضو، تفاوت در هزینه‌های تولید و رقابت کشاورزان در زمینه تولید و قیمت که باعث کاهش درآمد و قدرت خرید کشاورزان می‌شد سرچشمه می‌گرفت. توسعه بازار مشترک به کشورهای جدید در سال ۱۹۷۳، ۱۹۸۱ و ۱۹۸۶ نیز بر پیچیدگی و وخامت اوضاع می‌افزود. به طبع دولت‌ها در چنین شرایطی اگر به دنبال منافع ملی باشند به اتخاذ تدابیر حمایتی و ارشادی گرایش می‌یابند و چنین سیاستی با اساس همکاری و اشتراک منافع منطقه‌ای در تعارض خواهد بود.

یکی دیگر از معضلاتی که پیش آمد این بود که سیاست مشترک کشاورزی بیشتر به نفع تولید کنندگان عمده بود تا به نفع کشاورزان خرد.^(۲) در نتیجه کشاورزی که با درآمدی اندک زندگی خود را اداره می‌کند و با کوچکترین دگرگونی در قیمت و نوسانات بازار بخشی از این درآمد اندک را از دست می‌دهد دچار خشم و نارضایتی خواهد شد، در حالی که چنین تغییراتی در یک سیستم ملی با کمک دولت و تدابیر موقتی قابل حل خواهد بود. مشکل دیگری که کشورهای اروپایی از آغاز با آن روبرو بودند تجارت بین‌الملل و مسأله واردات از کشورهای دیگر به ویژه از ایالات متحده امریکا بود که در دهه ۱۹۶۰ با مذاکرات "دورکنندی" (۶۷-۱۹۶۳) تاحدی حل شد. آنچه حل مسائل کشاورزی را با مشکل روبرو می‌ساخت یکی عدم پذیرش سیاست‌ها و دستورات اعلام شده جامعه اروپا بود نظیر آنچه فرانسه در سال ۱۹۶۹ و آلمان در سال ۱۹۷۰ انجام دادند که از تغییر قیمت محصولات کشاورزی در داخل خودداری کردند^(۳) و دیگر

اعتراض شدید کشاورزان و اعتصاباتی که دولت‌ها را با مشکلات سیاسی داخلی روبرو می‌ساخت. اوج این اعتراض‌ها در سال‌های اول دهه ۱۹۸۰ بود که کشاورزان فرانسوی و همکاران آنها در سایر کشورها محصولات خود را در جاده‌ها و آزادراه‌ها ریخته و باعث اختلال در تردد و سائل نقلیه شده بودند. در پایان دهه ۱۹۶۰ بازار با افزایش محصولات کشاورزی دامی روبرو بود. طرح مانشولد در سال ۱۹۶۸ مبنی بر حذف ۵ میلیون هکتار از اراضی زیرکشت و نابودی ۸/۵ میلیون رأس گاو شیرده برای حفظ قیمت، به طبع باعث رضایت پاره‌ای و نارضایتی پاره‌ای دیگر می‌شد. از سوی دیگر این خود نشانگر عدم توفیق بازار در حفظ درآمد کشاورزان بود،^(۴) همین وضعیت در آغاز دهه ۱۹۸۰ تکرار شد.

۲. اصلاحات و تجدید نظر در سیاست مشترک کشاورزی

پیچیدگی وضعیت کشاورزان نشان داد که نمی‌توان به تدوین یک سیاست کلی و همیشگی پرداخت. در نتیجه توافق کشورهای عضو برای دوره‌های کوتاه مدت به استمرار مشکل سیاست‌گذاری کشاورزی انجامیده است. ابتدا سیاست مماشات برای سال‌های ۱۹۸۱ تا ۱۹۸۴ مورد تصویب قرار گرفت که خود باعث افزایش تولیدات کشاورزی شد، اما تا حدی نارضایتی سال‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۸۱ را که نتیجه سیاست‌های سخت‌گیرانه سال‌های ۱۹۷۷ تا ۱۹۸۱ بود کاهش داد. افزایش تولیدات خود باعث کاهش قیمت می‌شد و در نتیجه براساس مصالحه ۱۹۸۶ لوکزامبورگ از نواز کمک‌های صندوق کشاورزی به کشاورزان کاسته و قیمت‌ها همچنان پائین نگه داشته شد. در فوریه سال ۱۹۸۸ هم تصویب شد که تا سال ۱۹۹۲ میزان کمک‌های صندوق از مرز ۱/۹ درصد تجاوز نکند (در مقایسه با تصمیم سال ۱۹۷۵ که به مرز ۷/۵ درصد رسیده بود کاهش چشم‌گیری را در سیاست یارانه‌ای جامعه اروپا نشان می‌دهد).^(۵)

با فرارسیدن سال ۱۹۹۲ و ضرورت اتخاذ تدابیری برای سال‌های آینده، شورای اروپایی لیسبون در ژوئن این سال تصمیماتی به شرح زیر اتخاذ نمود: کاهش قیمت چندین کالای کشاورزی به منظور نزدیک شدن به قیمت‌های بازار جهانی، تعیین سقف کمک به دامپروری،

تعیین کمک‌های لازم به کشاورزانی که به پرورش دام هم می‌پردازند و همچنین کمک به کشاورزان خرده پای تولید کننده غله و شیر، کمک به بازنشستگی کشاورزان. اما این تدابیر با اقبال جامعه کشاورزی به ویژه کشاورزان فرانسوی روبرو نشد. همزمان جامعه اروپا می‌بایست به الزامات جامعه جهانی و تعهدات گات نیز پاسخ دهد و از کمک به کشاورزان برای صادرات بیشتر بکاهد.^(۶) از ماستریخت تا امروز تلاش اساسی جامعه اروپا در حوزه سیاست کشاورزی مشترک بر این امر استوار بوده است که از میزان یارانه‌های کشاورزی کاسته و مسائل کشاورزی را در مسیری قرار دهد که با سازوکارهای تعیین شده راه خود را پیدا کند. اما در سال ۲۰۰۰ هم چنان هدف حاصل نشده بود. وزرای کشاورزی پانزده کشور اتحادیه اروپا در مارس ۱۹۹۹ به مصالحه‌ای دست یافتند که عبارت بود از تثبیت هزینه‌های کشاورزی حداکثر در حد ۴۰/۵ میلیارد یورو در سال و ۲۸۴ میلیارد در هفت سال و کاهش چشم‌گیر کمک‌های کشاورزی و جبران آن از طریق کمک‌های سرانه یا برحسب هکتار - زمین یا رأس - دام. اما اصلاح نظام سهمیه‌بندی و تعیین حق عضویت هر یک از کشورها به سال ۲۰۰۶ میلادی موکول گردید،^(۷) هدف نهایی این است که کشاورزان جوان جای کشاورزان سالمند را گرفته تا کشاورزان بتوانند با رقابت در عرصه جهانی مشکلات خود را حل کنند.

قسمت دوم: مناطق فروملی و اتحادیه اروپا

در آغاز چنین تصور می‌شد که وجود مناطق مختلف، متنوع و خودگردان در درون دولت‌های ملی نتیجه منازعه به انجام نرسیده مرکز و پیرامون است. به این معنا که در هر جامعه‌ای که روند توسعه سیاسی با موفقیت طی شده باشد مرکز نیز به ادغام مناطق مختلف و خرده فرهنگ‌ها در بدنه یکپارچه کشور و جامعه توفیق حاصل کرده است. اما در کشورهایی که این منازعه به نفع مرکز فیصله نیافته باشد برحسب مورد با نوعی فدرالیسم، وجود مناطق خودمختار، خودگردان و متمایز روبرو هستیم. از سوی دیگر توسعه موزون اقتصادی نیز تفاوت اقتصادی و اختلاف سطح در توسعه مناطق مختلف یک کشور را از بین می‌برد. اما با وجود چنین فرایندها

آرمانی تقریباً همه کشورها با این مشکل روبرو هستند که پاره‌ای از نواحی آنها با گشاده‌دستی طبیعت و شرایط دیگر از رونق بیشتری برخوردارند و پاره‌ای دیگر تا حد یک معیشت ناپسامان پائین آمده‌اند. حال در چنین شرایطی چنانچه قرار باشد کشورهای یک منطقه در هم ادغام و جامعه یکپارچه‌ای را به وجود آورند یا حتی اگر قرار باشد دولت‌های عضو در مورد مسائلی مانند کشاورزی، صنعت، کار و بیکاری سیاست یکسانی اتخاذ کنند، وجود چنین مناطق مختلف و متنوعی در روند همسان سازی و وحدت رویه و خلاصه همسویی آنها ایجاد اشکال و اختلال می‌کند. اگر این تنوع و تمایز فقط جنبه اداری و سیاسی داشت و برای مثال چندین منطقه خودمختار در درون یک کشور وجود می‌داشت که به جای پیروی از سیاست‌های دولت ملی، خود به تعیین رفتار خارجی خود می‌پرداختند شاید از بعد ادغام منطقه‌ای و نادیده گرفتن حاکمیت‌های محلی امری مثبت تلقی می‌شد. چنانکه در فرایند جهانی شدن نیز سعی بر این است که در صورت وجود زمینه‌های لازم در یک کشور، تشکلهای فروملی آن را به ورود مستقل به عرصه بین‌المللی ترغیب کنند تا حاکمیت ملی آن کشور کم رنگ تر و مقاومت آن در برابر فرایند جهانی شدن کمتر شود. مانند کله‌های قندی که برای شربت شدن خرد می‌شوند و سپس در دیگ ریخته می‌شوند. اما چنانکه می‌دانیم مناطق فروملی اروپا بیشتر از آن که به کار چنین سیاستی بیایند دست نیاز خود را به سوی صندوق‌های جامعه اروپا دراز کرده و خواهان کمک هستند. شاید جامعه اروپا هم سعی دارد از همین راه پیوندهای خود را با مناطق فروملی تحکیم بخشیده و زمینه مناسب‌تری برای ادغام اجتماعی و گسترش سیاست‌های مشترک به وجود آورد. اما در وضعیت سال‌های پیش و حتی در زمان حاضر وقتی سخن از منطقه به میان می‌آید بیش از هر چیز مسائل کشاورزی، بیکاری و کمک‌های بلاعوض را به یاد می‌آورد. در سطور آتی خواهیم دید که سیاست جامعه اروپا در برابر مناطق چه تحولاتی پیدا کرده است.

۱. شروع سیاست‌های منطقه‌ای

(۱) انگیزه: همانطور که در مقدمه اشاره شد "تفاوت‌های زیادی از حیث اقبال‌های طبیعی و

پیشرفت‌های اقتصادی بین مناطق مختلف اروپا و مناطق داخلی کشورهای عضو جامعه اروپا وجود دارد که به رغم تلاش این جامعه و کمک به مناطق محروم هنوز از بین نرفته است. آنچه وجود فائق آمدن بر این بی‌تعادلی و بی‌توازی منطقه‌ای را در درون جامعه اروپا توجیه می‌کند تدارک شرایطی است که برای وحدت پولی ضرورت دارد.^(۸) انگیزه دیگر به مسائل اجتماعی و روان‌شناسی جمعی مربوط می‌شود. یکی از نتایج لازم در هم‌گرایی احساس رضایت اعضا از وضعیت جدید است. حال وقتی مناطق بسیار ثروتمند با مناطق بسیار فقیر در یک مجموعه قرار می‌گیرند و افراد امکان مقایسه خود را با دیگران پیدا می‌کنند چگونه می‌توان انتظار داشت که همه شهروندان اروپائی احساس رضایت کنند. انگیزه سوم وضعیت پیچیده کشاورزی در اروپاست که هرگز راه حل قطعی و رضایت‌مندی پیدا نکرده است. افزایش مازاد تولید محصولات کشاورزی و رقابت شدید در قیمت‌گذاری و اختلاف قیمت این محصولات در مناطق مختلف سبب شده است تا سیاست مشترک کشاورزی باعث اعتراضات شدید دهقانان شود و جامعه اروپا مجبور باشد بیشترین سهم از بودجه خود را به جبران خسارت کشاورزان اختصاص دهد. در همان حال مناطق کشاورزی جزو مناطق محروم‌تر و نیازمند به کمک‌های منطقه‌ای هم هستند.^(۹) به همین دلیل عده‌ای پیشنهاد می‌کردند که صندوق ضمانت‌های کشاورزی و صندوق اروپائی توسط مناطق در یکدیگر ادغام و هر دو موضوع زیر پوشش ارگانی واحد و سیاستی یکسان قرار گیرند. بالاخره مشکلی که به صورت فزاینده از وضعیت مناطق سرچشمه گرفته و مشغله عمده‌ای برای دولت‌ها و حکومت‌ها شده است، مسأله بیکاری و مهاجرت‌های ناشی از آن است. این مهاجرت‌ها به طور عمده از نواحی کشاورزی به سوی شهرها صورت گرفته و گاه جمعیت یک منطقه کشاورزی را به کمترین حد خود در دو بیست سال گذشته رسانده است. آماري که کمیسیون اروپا برپایه مطالعات خود در سال‌های بین ۱۹۶۶ و ۱۹۶۹ ارائه داده است، نشان می‌دهد که می‌توان ۱۱۹ منطقه اقتصادی را در ۹ کشور عضو جامعه اروپا در سال ۱۹۷۳ از هم متمایز ساخت که به درجاتی از ۲۶ تا ۴۶۳ که شاخص توسعه آنها است تقسیم می‌شوند.^(۱۰) فاصله ۲۶ تا ۴۶۳ نشان از تفاوت عظیم این مناطق از لحاظ میزان رشد و

توسعه اقتصادی دارد. صرف این ارقام که مبین سطح متفاوت توسعه اقتصادی کشورها و مناطق اروپائی است ضرورت تدابیر عاجل را برای حل مسأله گوشزد می‌کند.

۲) اقدامات اولیه: اولین گام در سال ۱۹۶۵ از سوی کمیسیون برداشته شد که عبارت بود از گزارشی در مورد سیاست جامعه اروپا در خصوص مناطق و ضرورت تدابیری از جمله ابزارهای مالی خاص و اقدام همه جانبه دولت‌ها برای ارتقای وضعیت مناطق خود.^(۱۱) پس از آن که نهادهای اجرائی سه جامعه اروپائی در سال ۱۹۶۶ در هم ادغام شد و کمیسیون واحدی شکل گرفت، در سال ۱۹۶۷ اداره ویژه سیاست منطقه‌ای در داخل کمیسیون به وجود آمد. اما توجه جدی از زمانی شروع شد که پذیرش چهار کشور جدید (انگلستان، دانمارک، ایرلند، نروژ) به صحنه بازار مشترک مورد تصویب قرار گرفت. (نروژ با رأی منفی مردم روبرو شد) این گسترش سبب می‌شد تا بر شمار مناطق محروم جامعه اقتصادی اروپا نیز افزوده شود. در چنین وضعیتی بود که سران ۹ کشور بازار مشترک در نشست پاریس در اکتبر ۱۹۷۳ کمیسیون را مأمور تهیه پیشنهادات و تدابیر لازم در خصوص مناطق و ایجاد یک صندوق خاص کرد. این صندوق می‌بایست در خدمت توسعه مناطقی قرار گیرد که به هر دلیل با محرومیت و مشکل روبرو بودند. هدف بلندمدت‌تر ایجاد توازن و هماهنگی بین مناطق مختلف بود. نتیجه اقدامات کمیسیون ایجاد "صندوق اروپایی توسعه اقتصادی مناطق" (FEDER) در ۱۸ مارس ۱۹۷۵ بود.^(۱۲) بلافاصله پس از آن کشورهای ایتالیا و انگلستان اولین متقاضیان استفاده از کمک‌های این صندوق بودند. در آغاز دهه ۱۹۸۰ که مسأله ورود یونان، اسپانیا و پرتغال مطرح شد این احتمال به وجود آمد که ممکن است به دلیل ورود این کشورها پاره‌ای از مناطق جامعه اروپا دچار عدم تعادل شوند و صندوق باید از هم اکنون این خطر را به حداقل برساند. این سه کشور خود دارای مناطق محروم زیادی بودند که کار صندوق را سنگین‌تر می‌کرد. به همین دلیل پیشنهاد کمیسیون اروپا این بود که سه صندوق مناطق، کشاورزی و امور اجتماعی به طور هماهنگ وارد عمل شوند.

۲. تحول در وضعیت مناطق و سیاست جامعه اروپا

تحولاتی که در وضعیت مناطق مختلف اتحادیه اروپا به وجود آمده نوعی گذار از ابعاد صرفاً اقتصادی - اجتماعی به ابعاد اجتماعی - سیاسی است که خود از فرایند جهانی شدن تأثیر پذیرفته است. بسیاری از مناطق کشورهای که با نظام غیر متمرکز اداره می‌شوند و مناطقی که از وضعیت ویژه مثل خودمختاری برخوردار هستند، خواهان ورود مستقیم به عرصه اتحادیه هستند. کشورهای بلژیک، آلمان، اسپانیا و انگلستان دارای مناطق خودمختار و فدرالی هستند که سعی دارند دفتر و یژوای در بروکسل داشته باشند که نماینده آنها در کمیته مناطق اتحادیه اروپا باشد. به این ترتیب هویت‌های منطقه در برابر هویت‌های ملی در حال تقویت و افزایش هستند.^(۱۳) اولین دفتر ویژه مناطق در بروکسل مربوط به سارو هامبورگ می‌شد که در سال ۱۹۸۵ گشایش یافت. از آن سال تا سال ۱۹۸۸ شمار این دفاتر نزدیک به ۱۵ واحد رسید و پنج سال بعد تعداد آنها سه برابر شد.^(۱۴) در واقع هرچه سیاست اتحادیه اروپا در زمینه امور شهروندان گسترش می‌یابد و تقویت می‌شود، مناطق خودمختار و هویت‌های فرهنگی نیز از موقعیت بهتری برای حضور در عرصه‌های وسیع‌تر اتحادیه برخوردار می‌شوند. به موازات تحول در وضعیت مناطق فروملی، جامعه اروپانیز در پاسخ به نیازهای جدید بسیج شد. قانون اروپای واحد^۱ که در سال ۱۹۸۶ تصویب و از اول ژوئیه ۱۹۸۷ به اجرا گذاشته شد بر کاهش تفاوت‌های منطقه‌ای تأکید و بودجه‌های ساختاری را در همین جهت اصلاح نمود. این بودجه بین سال‌های ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۳ به میزان ۱/۳ میلیارد اکو در سال افزایش یافت و به ۱۴/۵ میلیارد در سال رسید.^(۱۵) پس از معاهده ماستریخت و تأکید آن بر شکل‌گیری اروپای شهروندان "کمیته مناطق" به جای دفتر مسائل منطقه‌ای که زیر نظر کمیسیون به وجود آمده بود به عنوان یک ارگان رسمی و مستقل که مورد مشورت کمیسیون و شورای وزیران قرار می‌گیرد به وجود آمد. این کمیته اینک دارای ۲۲۲ نفر عضو است که با پیشنهاد دولت‌های عضو از سوی شورای وزیران انتخاب می‌شوند. همراه با طرح ورود کشورهای اروپای مرکزی و شرقی به اتحادیه اروپا، سیاست

1. European single Act

منطقه‌ای این اتحادیه نیز خود را برای توجه به مناطق خاص این کشورها آماده ساخت. در کنفرانس آمستردام که به قرارداد بین حکومتی ۱۹۹۷ آمستردام منجر شد، به رغم تغییرات اندکی که در حوزه نهادهای اروپایی صورت گرفت، پیشنهادهای برای گسترش حوزه صلاحیت‌های کمیته مناطق و تجهیز آن به دستگاه‌های اداری ویژه ارائه شد.^(۱۶) در شورای اروپایی برلن در مارس ۱۹۹۹ نیز تصمیم گرفته شد بودجه‌های ساختار افزایش و قسمت عمده آن به مناطق محروم اختصاص یابد. در همین سال ۴۰/۸ درصد بودجه‌های ساختاری به کمک‌های منطقه‌ای اختصاص داشت.^(۱۷) آنچه در سال‌های آینده به ویژه پس از ۲۰۰۴ بر اهمیت مناطق خواهد افزود ورود به عصر فدرالیسم در اتحادیه اروپاست. در آن صورت مناطق به طور رسمی جزو عناصر اصلی اتحادیه اروپا قرار خواهند گرفت.^(۱۸) کمک دولت‌های ملی به طرح مناطق در مباحث اروپایی یکی از شگفت‌ترین تحولات جهان معاصر است. زیرا همیشه این دولت‌های ملی بودند که حاضر به ورود ایالات خود به عرصه بین‌المللی نبوده و با تمام قوا از آن جلوگیری می‌کردند. اما اینک گویی خود به استقبال عصر جهانی رفته و از حاکمیت خود چشم‌پوشی می‌کنند. در همان حال چنانچه قرار باشد اروپای متحد یا ایالات متحده اروپا شکل گیرد، شکل آینده این اتحادیه چیزی جز اروپای مناطق نخواهد بود.

قسمت سوم: اروپای شهروندان و مسائل اجتماعی - فرهنگی

هدف نهایی وحدت اروپا این بود که شهروندان اروپایی فارغ از ملیت، زبان و سایر تفاوت‌هایی که دارند خود را شهروند یک جامعه واحد بدانند و خود را در سرنوشت یکدیگر شریک بدانند. رژی دبره با نگاهی بدبینانه معتقد است وحدت اروپا زمانی به طور واقعی تحقق می‌یابد که اروپائیان در دو حوزه فرهنگ و دفاع به وحدت رسیده باشند.^(۱۹) هرگاه یک فرانسوی زبان انگلیسی را مانند زبان مادری خود تلقی کند و هرگاه سرباز آلمانی حاضر شود جان خود را برای نجات فرانسوی به خطر اندازد، آنگاه می‌توان گفت که اروپایی‌ها به وحدت رسیده‌اند. با وجود همه این احوال اروپا به راه خود ادامه داد و از دهه ۱۹۸۰ اروپای شهروندان را به جای

اروپای سیاستمداران و حقوق‌دانان در چشم‌انداز آینده قرار داد. ابتدا می‌بایست به وضعیت شهروندانی پردازد که از روند وحدت آسیب دیده بودند، مانند کشاورزان و ساکنان مناطق محروم، سپس معضلی که از آغاز دهه ۱۹۸۰ چون خطری جدی در افق نمایان شد یعنی بیکاری به صورت جدی ذهن کارگزاران وحدت اروپا را به خود مشغول کرد. شمار بیکاران جز در نیمه دوم دهه ۱۹۸۰ از سال ۱۹۷۰ پیوسته در حال افزایش بوده است. ۱۶ میلیون بیکار در سال ۱۹۹۲ و پیش‌بینی ۱۸ میلیون برای سال ۱۹۹۶ نشان می‌داد که پس از ۵۰ سال تلاش برای اروپای متحد نقطه تاریکی در تاریخ وحدت نمایان شده است و پیوسته در حال گسترش است.^(۲۰)

شورای اروپائی لیسبون در مارس ۲۰۰۰ نرخ اشتغال را از این تاریخ تا سال ۲۰۱۰، ۷۰ درصد تعیین کرده است.^(۲۱) ولی معلوم نیست تا چه حد تحقق آن امکان‌پذیر خواهد بود. حال در چنین شرایطی که مشکلات پایه‌ای زندگی شهروندان اروپائی را تهدید می‌کند باید دید چگونه مردم پانزده کشور عضو اتحادیه به سوی وحدت اجتماعی حرکت خواهند کرد.

۱. اروپای شهروندان

رویکرد نظری جامعه اروپا در دهه ۱۹۶۰ بر فنکسیونالیسم و وابستگی‌های اقتصادی استوار بود که به دلیل عدم دست‌یابی به نتایج سیاسی در دهه ۱۹۷۰ جای خود را به نئوفنکسیونالیسم یعنی ضرورت تلاش‌های سیاسی مستقل در کنار تلاش‌های اقتصادی داد. اما با ورود به دهه ۱۹۸۰ رویکرد ارتباطاتی کارل دویچ مورد توجه قرار گرفت. بر پایه این برداشت می‌بایست از تمام راه‌های ممکن و عملی برای پیوند بین اجزاء و اعضاء بهره گرفت. یکی از این راه‌ها برقراری رابطه و پیوند بین مردم بود. البته گزارش لئوتندمان در سال ۱۹۷۵ نیز به این نکته که همکاری‌های بین دولتی کفایت نکرده و باید مردم و جامعه را درگیر وحدت اروپا ساخت توجه شده بود. از آن پس موضوع "اروپای شهروندان" پیوسته مطرح بود. تدابیر اتخاذ شده در دهه ۱۹۸۰ بعضاً به رفت و آمد اتباع کشورهای عضو و بعضاً به حقوق شهروندان و هویت اروپائی تأکید داشت. گام جدی با ماده واحده برداشته شد. زیرا اروپای متحد بدون مرز خود به خود

مستلزم راه کارهایی بود که رفت و آمد شهروندان را در سراسر اروپای دوازده عضوی تضمین می‌کرد. به تدریج حق کار برای تمام کارگران در کشورهای عضو و ضرورت قانون‌گذاری برای حفظ حقوق آنها و حمایت از جوانان جامعه اروپا در قالب برنامه‌هایی مثل "آراسموس" درخصوص تحصیلات عالی به یکسان و مدارک معتبر در سراسر جامعه یا "جوانان برای اروپا" درخصوص مبادله جوانان بین ۱۵ تا ۲۵ سال و "لینگا" برای آموزش زبان آنها مورد توجه قرار گرفت. بیشتر این تصمیمات در شورای اروپائی استراسبورگ در ۹ دسامبر ۱۹۸۹ و پذیرش منشور اروپائی حقوق اجتماعی بنیادین اتخاذ شد. (۲۲) تدابیر دیگری نظیر کنوانسیون شننگن برای حذف نظارت بر رفت و آمد شهروندان همراه با همکاری پلیس‌های ملی نیز به کار گرفته شد. مذاکرات شننگن در سال ۱۹۸۵ شروع و در ۱۹ ژوئن ۱۹۹۰ به امضای نهایی پنج کشور فرانسه، آلمان و بنلوکس رسید.

سپس چند کشور دیگر نیز به آن پیوستند و به نظر می‌رسد به جز انگلستان همه کشورهای عضو اتحادیه تا سال ۲۰۰۴ به آن خواهند پیوست. در چنین فضائی مقالات زیادی از ملت اروپا و ملت‌های پسا حاکمیت سخن به میان آوردند. (۲۳) این مقدمات در نهایت در پیمان ماستریخت به یک تصمیم جدی منجر شد. این پیمان دارای سه رکن بود که عبارت بودند از: وحدت اقتصادی و پولی، سیاست خارجی و امنیتی مشترک و مسائل شهروندی. این فصل از پیمان تعهدات جدی برای دولت‌ها به وجود می‌آورد و به همین دلیل انگلستان از پذیرفتن آن به شدت سرباز زد. زیرا در صورت پذیرفتن آن دیگر قادر نبود بین شهروندان انگلیسی و اتباع یازده کشور دیگر (و در آینده ۱۴ کشور و بیشتر) فرقی قائل شود. (۲۴) آنچه در پیمان ماستریخت مورد تصویب قرار گرفت در طول دهه ۱۹۹۰ به تدریج به مرحله اجرا گذاشته شد. آخرین مرحله کنوانسیون بود که در دسامبر ۱۹۹۹ برای تهیه "منشور اروپایی حقوقی بنیادین"، به وجود آمد. این کنوانسیون که بر پایه تصمیم شورای اروپایی در ۳ و ۴ ژوئن این سال به وجود آمده بود مرکب از ۱۵ نماینده از سوی سران اتحادیه، ۳۰ نماینده از سوی پارلمان‌های ملی و ۱۶ نماینده از سوی پارلمان اروپا و یک نماینده از سوی کمیسیون بود. این کنوانسیون طرح خود را در ۱۲ اکتبر ۲۰۰۰

عرضه کرد و در همان ماه مورد تصویب شورای اروپایی بیاریتز قرار گرفت. پارلمان اروپا هم در ۱۴ نوامبر و کمیسیون در ۶ دسامبر ۲۰۰۰ موافقت خود را با آن اعلام کردند. سپس رؤسای پارلمان، کمیسیون و شورای وزیران منشور را در ۷ دسامبر ۲۰۰۰ در نیس امضاء و منتشر ساختند. اهمیت منشور به متن یکپارچه‌ای از حقوق مدنی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی شهر اروپایی بود که در ۵۴ ماده و ۶ فصل تدوین شده بود. نام هر یک از ۶ فصل عبارت بود از: احترام (کرامت)، آزادی، برابری، همبستگی، شهروندی و عدالت.^(۲۵) به طبع این تدابیر و مصوبات مستلزم حق دسترسی آزاد همه شهروندان به یک دیوان داوری بود که ضامن حقوق و آزادی‌های آنها باشد. به همین دلیل تحولاتی نیز در نظام قضائی کشورها و اتحادیه به وجود آمد که در جای خود حائز اهمیت است.

۲. مسائل فرهنگی اتحادیه اروپا

همان‌طور که از رژی دیره نقل شده رشته حیاتی اتحادیه اروپا به مسأله دفاع و فرهنگ مربوط می‌شود. وجود زبان‌های متعدد و قوی مثل انگلیسی، فرانسوی، آلمانی، اسپانیایی و دهها زبان دیگر اولین تفاوت فرهنگی مهم در بطن اتحادیه اروپا است. به قول یک نویسنده فرانسوی "زبان در قلب هویت یک ملت قرار داشته و رشته پیوند وحدت آن محسوب می‌شود."^(۲۶) همین نویسنده براساس وجود زبان‌های متعدد و سایر تفاوت‌ها می‌نویسد: "ابتدا باید خود اروپایی‌ها را با هم آشتی داد." در عین حال اضافه می‌کند که "در همان حال اروپا، فرهنگی است در بعد جهانی ..."^(۲۷) واقعیت این است که اشتراکات فرهنگی به اندازه‌ای که زمینه‌ساز یک همگرایی منطقه‌ای باشد در اروپا وجود دارد. تاریخ مشترک، دین مشترک و تمدن مشترک، نظام‌های سیاسی و اقتصادی شبیه به هم از جمله عناصر فرهنگی و مادی این همگرایی هستند. از همه مهم‌تر این که اروپایی‌ها طی سه قرن اخیر به خوبی آموخته‌اند که چگونه با مسائل کنار آمده و به ائتلاف و پذیرش یکدیگر در قالب تکثرگرایی بپردازند. از این رو آنها تلاش‌های خود را متوقف نمی‌کنند، بقیه امور به آینده بستگی دارد. زمانی بود که تصور سخن گفتن به زبان انگلیسی برای یک

فرانسوی غیرممکن بود. اما امروزه در اماکن عمومی مسؤلان و نگهبانان اعلامیه‌های خود را به چند زبان بیان می‌کنند.

اقدامات سازمانی اروپائیان در زمینه مسائل فرهنگی نیز پیوسته ادامه دارد. اولین کنفرانس اروپایی فرهنگ در روزهای بین ۸ تا ۱۲ دسامبر ۱۹۴۹ در شهر لوزان سوئیس برگزار شد. به دنبال کنفرانس ۱۹۴۸ لاهه و کنفرانس لوزان یک مرکز اروپایی فرهنگ نیز در شهر ژنو به وجود آمد.^(۲۸) اما تأسیس چند مرکز فرهنگی با گستره کارهای اقتصادی و سیاسی جامعه اروپا هم‌اوا نبود و لازم بود اقدامات گسترده‌تر و متنوع‌تری صورت پذیرد. عمده تلاش‌های فرهنگی دسته‌جمعی و خارج از اقداماتی که در چارچوب سیاست اجتماعی جامعه اروپا صورت می‌گیرد برعهده نهادهایی مانند شورای اروپا و کنفرانس امنیت و همکاری اروپا که در سال ۱۹۹۰ به سازمان تبدیل شد و اگذار شده است. اقدامات این نهادها قسمتی از کارهای فرهنگی جامعه اروپا را پوشش می‌دهد و گرنه کنفرانس مستمر سران فرانسه و آلمان، همکاری‌های دانشگاهی، مراودات توریستی، و همه تلاش‌ها و تشکل‌های دیگر اتحادیه اروپا دارای یک بعد فرهنگی نیز هستند. به عبارت دیگر تلاش‌های فرهنگی در لایه‌لای تلاش‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی پنهان شده و اهداف خود را به پیش می‌برد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

یادداشت‌ها

1. Maurice Durosset, *Les politiques Communautaires*, paris Edition Marketing, 1992, p. 56.
2. *Ibid.*, p. 60.
3. Alec Cairncross, *Strategie pour L'Europe*, PUF, 1976, p. 147.
4. M. Durosset, *op. cit.*, p. 63.
5. *Ibid.*, pp. 72-73.
6. Pascal Fontaine, *L'Union Européenne*, Paris, Seuil, 1994, pp. 147-148.
7. Frédéric Charillon, "L'Union Européenne en 1999, in A. Grosser, *Les pays d'Europe occidentale*, Documentation Francaise, éd:2000, pp. 336-337.
8. Alec Cairncorss et als, *Strategie pour l'Europe*, paris, PUF, 1976, p. 100.
9. Sec, Maurice Durosset, *op.cit.*, p. 177.
10. *Ibid.*, pp. 103-106.
11. *Ibid.*, op.cit., p. 182.
12. Claude du Granrut, *Europe, le temps des Régions* paris, L.G.D.J, 1996, pp. 21-22.
13. Gary Marks and als, *Governance in the European Union*, London, Sage Publications, 1996, pp. 50-51.
14. *Ibid.*, p. 40.
15. Claude du Granrut, *op.cit.*, p. 81.
16. *Ibid.*, p. 179.
17. L'union Européenne en 1999, *art.cit*, p. 339.

18. Claude du Granrut, *op.cit.*, p. 191.
19. Régis Debray, *Tous Azimuts*, Paris, Odile Jacob, 1989, p. 11.
20. See Claude du Granrut, *op.cit.*, p. 125.
21. F. Charillon, "L'Union Européenne en 2000" in A. Grosser, *Les Pays d'Europe occidentale* Documentation Française ed: 2001, p. 345.
22. Pascal Fontaine, *op.cit.*, pp. 214 et 141.
23. Paul Thibaud, "L'Europe, essai d'identification" Paris, *Esprit*, November 1991, p. 59.
24. P. Moreau Defarges, "Le Tournant de Maastricht", Paris, *Politique étrangère*, No.1- 1993, pp. 21-34.
25. L'Union Européenne en 2000, *art. cit.*, p. 344.
26. Alain Faure- Dufourmentelle, "L'Europe, de L'Atlantique au pacifique", *Defense Nationale*, Avril 1991, p. 77.
27. Idem, p. 78.
28. Elisabeth du Reau, *L'Idée d'Europe au xxe siècle*, Paris, ed: complexe, 1996 et 2000, p. 193.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی