

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

نقش پارلمان ها در سیاست خارجی اروپا

استر باربه و آنا هرانز

ترجمه: مهدی امیری

دفتر مطالعات سیاسی

مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

سمینار اجلاس کاری شبکه پژوهشی و آموزشی سیاست خارجی اروپا (دومین): ۲۰۰۵: بارسلون).

نقش پارلمان‌ها در سیاست خارجی اروپا/ [ویراستار] استر باربه، آنا هرانز؛ ترجمه مهدی امیری. -- تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۸.

۱۹۰ ص: جدول، نمودار. -- (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۳۸۸/۷۹)

ISBN: 978-964-8427-72-1: ۴۰۰۰۰ ریال

فهرست‌نویسی براساس اطلاعات فیپا.

کتابنامه.

۱. قوه مقننه -- اتحادیه اروپا -- کنگره‌ها. ۲. سیاست خارجی -- اتحادیه اروپا -- کنگره‌ها. ۳. امنیت ملی -- اتحادیه اروپا -- کنگره‌ها. ۴. اتحادیه اروپا -- سیاست و حکومت -- کنگره‌ها. الف. باربه، استر، ویراستار. ب. هرانز، آنا، ویراستار. ج. امیری، مهدی، مترجم. د. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها. دفتر مطالعات سیاسی. ه. عنوان.

چکیده: ح.

۷/۸۳/۲۶ JN

۱۳۸۸

این کتاب ترجمه‌ای از اثر زیر است:

Esther Barbé and Anna Herranz, *The Role of Parliaments in European Foreign Policy*, Office of the European Parliament in Barcelona, Barcelona, 2005.

عنوان: نقش پارلمان‌ها در سیاست خارجی اروپا

مؤلفان: استر باربه و آنا هرانز

ترجمه: مهدی امیری

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

نوبت چاپ: اول، زمستان ۱۳۸۸

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۴۰۰۰۰ ریال

مسئولیت صحت مطالب کتاب با مترجم است.

کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

فهرست مطالب

سخن ناشر	۱
مقدمه مترجم	۳
پیشگفتار	۱۱
فصل اول مقدمه/ استر باربه و آنا هرانز	۱۳
۱-۱ بحث پاسخ‌گویی: نظارت پارلمانی بر سیاست خارجی و امنیتی مشترک و سیاست امنیتی و دفاعی اروپا	۱۴
۱-۲ بحث مشروعیت: نمایندگی منافع ملی و فراملی در پارلمان اروپا	۲۰
پی‌نوشت‌ها	۲۷
بخش اول بحث پاسخ‌گویی: نظارت پارلمانی بر سیاست خارجی اروپا	۲۹
فصل دوم پاسخ‌گویی در سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا: درس‌هایی از سیاست تجاری مشترک/ ناتانیل لالون	۳۱
مقدمه	۳۱
۲-۱ پاسخ‌گویی و نقش پارلمان اروپا	۳۳
۲-۲ اختیارات غیررسمی و نفوذ سیاسی	۳۴
۲-۳ اختیارات غیرمستقیم و نفوذ سیاسی	۳۶
۲-۴ چرا عدم موفقیت؟	۳۸
۲-۵ کنوانسیون و سیاست تجاری مشترک	۴۰
۲-۶ درس‌هایی برای سیاست خارجی و امنیتی مشترک	۴۴
۲-۷ نتیجه‌گیری	۴۷
پی‌نوشت‌ها	۴۹
فصل سوم نظارت پارلمانی بر عملیات‌های نظامی خارجی اتحادیه اروپا: نقش پارلمان‌های بریتانیا، فرانسه و ایتالیا/ جیووانا بونو	۵۱
مقدمه	۵۱

۵۳.....	۳-۱ عملکرد مقایسه‌ای
۵۵.....	۳-۲ عملیات کانکوردیا
۵۶.....	۳-۲-۱ پارلمان بریتانیا: عملیات کانکوردیا
۵۶.....	۳-۲-۱-۱ پاسخ‌گویی پیشینی
۶۰.....	۳-۲-۱-۲ تأمین بودجه عملیات
۶۰.....	۳-۲-۱-۳ پاسخ‌گویی پسینی
۶۲.....	۳-۲-۲ پارلمان فرانسه: عملیات کانکوردیا
۶۲.....	۳-۲-۲-۱ پاسخ‌گویی پیشینی
۶۳.....	۳-۲-۲-۲ پاسخ‌گویی پسینی
۶۴.....	۳-۲-۳ پارلمان ایتالیا: عملیات کانکوردیا
۶۴.....	۳-۲-۳-۱ پاسخ‌گویی پیشینی
۶۶.....	۳-۲-۳-۲ پاسخ‌گویی پسینی
۶۷.....	۳-۳ عملیات آرتمیس
۶۹.....	۳-۳-۱ پارلمان بریتانیا: عملیات آرتمیس
۶۹.....	۳-۳-۱-۱ پاسخ‌گویی پیشینی
۷۰.....	۳-۳-۱-۲ پاسخ‌گویی پسینی
۷۲.....	۳-۳-۱-۳ سایر انواع رسیدگی
۷۲.....	۳-۳-۲ پارلمان فرانسه: عملیات آرتمیس
۷۲.....	۳-۳-۲-۱ پاسخ‌گویی پیشینی
۷۳.....	۳-۳-۲-۲ پاسخ‌گویی پسینی
۷۴.....	۳-۳-۳ پارلمان ایتالیا: عملیات آرتمیس
۷۴.....	۳-۳-۳-۱ پاسخ‌گویی پیشینی
۷۵.....	۳-۳-۳-۲ پاسخ‌گویی پسینی
۷۵.....	۳-۴ بحث و نتیجه‌گیری
۷۷.....	۳-۴-۱ اختیارات قانون اساسی
۷۷.....	۳-۴-۲ روابط قوای مجریه و مقننه
۷۸.....	۳-۴-۳ سنت کاربرد نیروی نظامی در خارج
۷۸.....	۳-۴-۴ فرهنگ سیاسی: گرایش‌ها نسبت به اتحادیه اروپا

۷۹..... ۳-۴-۵ مسائل رویه‌ای

۸۰..... پی‌نوشت‌ها

بخش دوم بحث مشروعیت: نمایندگی علائق سیاست خارجی ملی و فراملی در پارلمان

۸۵..... اروپا

فصل چهارم بحث الحاق ترکیه: شکاف‌های ملی و ایدئولوژیکی در پارلمان اروپا/ ادوارد سولر

۸۷..... آی لچا

۸۷..... مقدمه

۸۹..... ۴-۱ نقش پارلمان اروپا در روابط اتحادیه اروپا و ترکیه

۹۲..... ۴-۲ گزارش یورلینگس: حمایت انتقادی از آغاز مذاکرات

۹۴..... ۴-۲-۱ چه کسی و چرا؟

۱۰۱..... ۴-۳ مسائل کردها و ارمنی‌ها

۱۰۹..... ۴-۴ منافع، هویت یا ملاحظات اخلاقی

۱۱۲..... ۴-۵ ملاحظات پایانی

۱۱۵..... پی‌نوشت‌ها

۱۱۷..... مصاحبه‌ها

فصل پنجم هیئت‌های بین‌المجالس پارلمان اروپا: اولویت‌های ملی و اروپایی در

۱۱۹..... عمل/ آنا هرانز

۱۱۹..... مقدمه

۱۲۱..... ۵-۱ توریسم سیاسی یا دیپلماسی کارساز پارلمانی؟ برخی قید و شرط‌ها

۱۲۱..... ۵-۱-۱ انواع واحدهای میان‌پارلمانی و تشکیلات آنها

۱۲۶..... ۵-۱-۲ کارکردها و سوءکارکردهای هیئت‌های پارلمان اروپا

۵-۱-۳ آیا اولویت‌های سیاست خارجی ملی اهمیت دارند؟ چرا و برای چه؟ نمونه‌های

۱۳۴..... لهستان، اسپانیا و آلمان

۱۳۴..... ۵-۱-۴ ترکیب هیئت‌های میان‌پارلمانی: بازتابی از اولویت‌های سیاست خارجی ملی؟

۱۳۵..... ۵-۱-۴-۱ توزیع نمایندگان لهستانی پارلمانی اروپا

۱۳۶..... ۵-۱-۴-۲ توزیع نمایندگان اسپانیایی پارلمان اروپا

۱۳۷..... ۵-۱-۴-۳ توزیع نمایندگان آلمانی پارلمان اروپا

۵-۱-۵ توضیح گرایش‌ها و عملکرد نمایندگان لهستانی، اسپانیایی و آلمانی پارلمان اروپا	۱۳۹
در داخل هیئت‌ها	۱۳۹
۵-۱-۵-۱ گرایش‌ها و عملکرد نمایندگان لهستانی پارلمان اروپا	۱۳۹
۵-۱-۵-۲ گرایش‌ها و عملکرد نمایندگان اسپانیایی پارلمان اروپا	۱۴۴
۵-۱-۵-۳ گرایش‌ها و عملکرد نمایندگان آلمانی پارلمان اروپا	۱۴۷
۵-۲ نتیجه‌گیری	۱۵۰
پی‌نوشت‌ها	۱۵۳
مصاحبه‌ها	۱۵۶
پرسش‌نامه‌ها	۱۵۷
فصل ششم پارلمان اروپا: یک هویت سیاست خارجی خودمختار؟/ فلاویا زانون	۱۶۳
مقدمه	۱۶۳
۶-۱ پارلمان اروپا و ترویج حقوق بشر در ترکیه	۱۶۴
۶-۲ رویکرد عمل‌گرایانه پارلمان اروپا به تایوان	۱۶۸
۶-۳ تأثیر گسترش اتحادیه اروپا	۱۷۳
۶-۴ نتیجه‌گیری: دیدگاه خاص پارلمان اروپا در مورد سیاست خارجی	۱۷۵
پی‌نوشت‌ها	۱۷۹
منابع و مآخذ	۱۸۳

فهرست جدول‌ها

- جدول ۳-۱ اختیارات پارلمان‌ها در زمان تصمیم‌گیری برای اعزام نیروها به خارج ۵۴
- جدول ۳-۲ کمیته‌های مسائل اروپا و فرایندهای تحقیق و رسیدگی ملی ۵۵

فهرست نمودارها

- نمودار ۴-۱ درخواست رأی‌گیری محرمانه (در مورد گزارش کامل) براساس گروه‌های سیاسی ۹۵
- نمودار ۴-۲ تقاضای رأی‌گیری محرمانه (در مورد گزارش کامل) براساس ملیت ۹۶
- نمودار ۴-۳ الحاقیه ۶۵: «وضعیت خاص» (پوسلت، توبون، تانوک) براساس گروه‌های سیاسی ۹۸
- نمودار ۴-۴ الحاقیه ۶۵: «وضعیت خاص» (پوسلت، توبون، تانوک) براساس ملیت ۹۹
- نمودار ۴-۵ الحاقیه ۷۰: «مردم کرد» (لاگندیک، اوزدمیر، خوان آی ماری)، براساس گروه‌های سیاسی ۱۰۳
- نمودار ۴-۶ الحاقیه ۷۰: «مردم کرد» (لاگندیک، اوزدمیر، خوان آی ماری)، براساس ملیت ۱۰۴
- نمودار ۴-۷ الحاقیه ۸۳: شناسایی نسل‌کشی ارامنه (توبون) براساس گروه‌های سیاسی ۱۰۶
- نمودار ۴-۸ الحاقیه ۸۳: شناسایی نسل‌کشی ارامنه (توبون) براساس ملیت ۱۰۸
- نمودار ۵-۱ توزیع نمایندگان لهستانی پارلمان اروپا در میان هیئت‌ها (۲۰۰۹-۲۰۰۴) ۱۳۶
- نمودار ۵-۲ توزیع نمایندگان اسپانیایی پارلمان اروپا در میان هیئت‌ها (۲۰۰۹-۲۰۰۴) ۱۳۷
- نمودار ۵-۳ توزیع نمایندگان آلمانی پارلمان اروپا در میان هیئت‌ها (۲۰۰۹-۲۰۰۴) ۱۳۸

سخن ناشر

دولت‌ها به‌عنوان بازیگران اصلی در نظام بین‌الملل هرکدام با اتخاذ و اجرای استراتژی مشخص تلاش می‌کنند تا منافع و ملاحظات خود را به بهترین نحو در محیط بین‌المللی پیگیری و تأمین نمایند. درواقع برای تأمین منافع و علائق ملی در نظام جهانی هر دولتی ناگزیر از تدوین و کاربست یک جهت‌گیری فرامرزی مشخص است که سیاست خارجی آن دولت نامیده می‌شود. از این منظر نظام بین‌الملل بستر اجرای سیاست خارجی دولت‌هاست. بنا به اینکه این سیاست تا چه اندازه براساس ظرفیت‌ها و امکانات داخلی و نیز متناسب با واقعیات بین‌المللی طراحی و تعریف شده باشد می‌تواند سیاست خارجی موفق یا ناموفق به حساب آید.

فرایند تنظیم و اجرای جهت‌گیری فرامرزی دولت‌ها و روند تعیین و تجویز ترجیحات آنها در نظام بین‌الملل از عوامل تأثیرگذار بر میزان موفقیت سیاست خارجی هر کشور است که این فرایند در مراحل مختلف تکمیل شده و چرخه سیاستگذاری خارجی را تشکیل می‌دهد. در گذشته این چرخه در انحصار کامل دولت‌ها قرار داشت و سایر نیروها کمتر جایگاهی در آن داشتند به‌طوری‌که دیپلماسی پنهان محصول چنین فرایند بسته‌ای بود. باین‌حال طی چند دهه اخیر و هم‌زمان با رشد تعاملات بین‌المللی، گسترش فناوری‌های ارتباطی و نیز تحول در نظام‌های سیاسی و ساختارهای جهانی، دیپلماسی پنهان به‌تدریج کارکرد خود را از دست داد و روندهای دیگری چون دیپلماسی آشکار و شفاف و دیپلماسی عمومی شکل گرفت که از دخالت طیف دیگری از محرکه‌ها در شکل‌گیری و تنظیم سیاست خارجی کشورها حکایت داشت. البته این به معنای تغییر کامل نقش و موقعیت دولت‌ها در روند تعیین سیاست خارجی کشورها نیست، چرا که همچنان دولت‌ها اصلی‌ترین نیروی طراح سیاست خارجی در هر کشورند و معمولاً هم، چنین موقعیتی را دیگر نیروها به رسمیت می‌شناسند. درعین‌حال تمایل به نقش‌آفرینی در تصمیمات فرامرزی همچنان از سوی نیروهای مختلف حکومتی و غیرحکومتی وجود دارد. در این میان و هم‌زمان با تثبیت و تقویت نهاد قانونگذاری در نظام‌های سیاسی و

گسترش اختیارات و صلاحیت‌های آنها موضوع افزایش نقش و نفوذ نهاد پارلمان در حوزه سیاست و روابط خارجی نیز به‌طور قابل توجهی مطرح شده است. به‌ویژه آنکه در بسیاری از کشورها مجالس ملی خواستار گسترش نفوذ و تأثیر محدود خود در این حوزه‌اند.

امروزه بسیاری از پارلمان‌ها علاقه‌مندند که تأثیر بیشتری در فرایند تدوین و تنظیم سیاست خارجی کشورشان داشته باشند. آنها همچنین مایل‌اند تا صلاحیت‌های نظارتی خود را بر نحوه عملکرد دولت‌ها در نظام بین‌الملل افزایش داده و درعین حال در چارچوب دیپلماسی پارلمانی به‌عنوان نهادی مستقل بر ترتیبات و معادلات بین‌المللی تأثیر بگذارند. اتحادیه بین‌المجالس نیز امروزه به حامی قاطع توسعه نقش‌آفرینی و اثرگذاری مجالس ملی بر حوزه سیاست خارجی و روابط بین‌الملل در کنار ایجاد و گسترش تعاملات بین‌المللی و بین‌پارلمانی کشورها تبدیل شده است. این اتحادیه در سپتامبر ۲۰۰۰ اولین بار کنفرانسی با حضور رؤسای پارلمان‌های جهان درخصوص این موضوع برگزار کرد و در آن بیانیه‌ای را تصویب نمود که خواستار دخالت بیشتر پارلمان‌ها در سیاست خارجی بود. این تحولات مباحثات و مناظرات مربوط به ضرورت و مطلوبیت نقش‌آفرینی پارلمان‌ها در حوزه سیاست خارجی را افزایش داده و دیدگاه‌های مختلفی را در این زمینه ایجاد کرده است. بر همین اساس بخشی از آثار و تحقیقات علمی مرتبط با مباحث پارلمانی (به‌ویژه در سال‌های اخیر) به همین موضوع اختصاص یافته است.

کتاب *نقش پارلمان‌ها در سیاست خارجی/اروپا* نیز از جمله آثاری است که در چارچوب همین بحث به رشته تحریر درآمده و تلاش می‌کند تا تأثیر مجالس ملی و نیز پارلمان اروپا را بر سیاست خارجی اتحادیه اروپا و کشورهای عضو آن بررسی کند. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بنابر رسالت خود که توسعه ادبیات پارلمانی از جمله آنهاست ترجمه این کتاب را در اختیار علاقه‌مندان قرار می‌دهد؛ امید آنکه مطالب و یافته‌های آن مورد توجه واقع شود.

دکتر بهزاد پورسید

معاون پژوهشی مرکز

مقدمه مترجم

فرایند تنظیم و اجرای سیاست خارجی در هر کشور به‌طور معمول، برابند فعالیت نهادها و نیروهایی است که ازسوی نظام سیاسی آن کشور به‌عنوان کارگزاران اصلی این حوزه تعیین شده‌اند. مطالعه تاریخی در این باره بیانگر آن است که تصمیم‌گیری در حوزه سیاست و روابط خارجی و تعیین ترجیحات، راهبردها و اولویت‌ها در این حوزه به‌طور سنتی در زمره اختیارات قوه مجریه بوده است. درواقع قوه مجریه در هر کشور معمولاً حوزه سیاست خارجی را در کنار حوزه دفاعی و امنیتی جزء صلاحیت‌های انحصاری خود قلمداد کرده است، در چنین شرایطی سایر نهادها کمتر توانسته‌اند تا در ترتیبات مرتبط با این حوزه به‌طور رسمی دخالت کنند.

درعین حال هم‌زمان با تثبیت و توسعه مجالس ملی در سیستم‌های سیاسی متفاوت طی چند دهه گذشته و گسترش اختیارات آنها در زمینه‌های گوناگون، موضوع افزایش نقش و نفوذ نهاد پارلمان در حوزه سیاست و روابط خارجی نیز به‌طور روزافزونی مطرح شده است. در بسیاری از کشورها، مجالس ملی گرایش داشته‌اند تا نقش محدود خود را در این حوزه گسترش دهند. این امر البته با مقاومت قوی نهادهایی که به حفظ انحصار خود بر حوزه سیاست خارجی گرایش داشتند مواجه شد. با وجود این و علی‌رغم مقاومت‌ها و مخالفت‌های فراوان، تلاش‌ها برای ارتقای موقعیت پارلمان‌ها در ترتیبات سیاست خارجی همچنان ادامه پیدا کرد.

همچنین در عرصه نظریه‌پردازی نیز مجادلات چشمگیری درباره حدود و ثغور نقش‌آفرینی پارلمان‌ها در حوزه سیاست خارجی وجود داشته است. ضرورت یا عدم ضرورت دخالت مجالس ملی در این عرصه جزئی از یک مناظره کلی‌تر در مورد کثرت یا

قلت مراجع و منابع تأثیرگذار بر سیاست خارجی است. به اعتقاد برخی از اندیشمندان کلاسیک علوم سیاسی حوزه سیاست خارجی می‌باید از نظرات و دخالت طیف محدودی از نیروهای داخلی یک کشور متأثر باشد. این دسته از نظریه‌پردازان، کارایی و بازدهی سیاست خارجی نظام‌های غیرمتکثر که شمار نیروهای تأثیرگذار بر روند تعیین ترجیحات و تصمیمات آنها محدود است را بیشتر از نظام‌های متکثر می‌دانند.

در مقابل، گروهی دیگر از اندیشمندان، سیاست خارجی نظام‌های مردم‌سالار که در آنها نیروهای گوناگون و از جمله پارلمان، در روند تنظیم سیاست‌ها تأثیرگذارند را کارا تر می‌دانند. الکسی دوتوکویل^۱ از جمله نظریه‌پردازان گروه اول است که در اواسط قرن نوزدهم اعتقاد داشت، دموکراسی مانع کارآمدی در اجرای سیاست خارجی است. وی در اثر خود با نام *دموکراسی در آمریکا* تأکید کرده است که دموکراسی‌ها در اداره و اجرای امور خارجی به‌طور قطع ناتوان‌تر از حکومت‌هایی هستند که اصول متفاوتی دارند. به اعتقاد او «سیاست خارجی به‌ندرت به آن دسته از کیفیاتی نیاز دارد که در اختیار یک دموکراسی است؛ برعکس، این سیاست تقریباً نیازمند همه توانایی‌هایی است که نظام دموکراسی فاقد آن است».^۲

برخی نویسندگان متأخرتر نیز موضعی در تأیید نظرات دوتوکویل مبنی بر عدم مطلوبیت متکثر ساختن مراجع ذی‌مدخل در حوزه سیاست خارجی ابراز داشته‌اند. برای نمونه ماکس بلوف^۳ با اشاره به این موضوع که اطلاعات واقعی درباره قدرت نهادهای دیدگاه‌ها و سیاست‌های دیگر دولت‌ها برای تنظیم سیاست خارجی حیاتی است، اعتقاد داشت که «معلوم نیست دموکراسی‌ها به‌طور معمول اهمیت این فاکتور را درک کنند ... و محتمل است که نهادهای‌شان به‌خوبی در راستای ارزش قائل شدن مناسب برای این فاکتور ساخته نشده باشند».^۴

این دسته از نظریه‌پردازان تأکید می‌کنند که تصمیم‌گیری دموکراتیک در حوزه سیاست خارجی ناگزیر از توجه به افکار عمومی است. تصمیمات در این زمینه باید

1. Alexis De Tocqueville

2. John Lovell, *Foreign Policy in Perspective: Strategy, Adaptation, Decision Making*, New York, Library of Congress, 1970, p. 307-308.

3. Max Beloff

4. Manohar L. Sondhi, *Foreign Policy and Legislatures: An Analysis of Seven Parliaments*, Abhinav Publications, 1998, p. 95.

به گونه‌ای باشد که مورد پسند همه مردم قرار گیرد و سیاستگذاران می‌خواهند که خود را هوادار ترجیحات عمومی در حوزه سیاست خارجی نشان دهند. جوزف فرانکل^۱ اعتقاد داشت که «پارلمان‌ها مجموعه‌هایی ناآزموده و غیرتخصصی هستند که نمی‌توانند ابتکارات لازم را به‌طور مؤثر اجرا کنند و دخالت و مشارکت آنها در عرصه دیپلماسی این حوزه را دچار آشفتگی و نابسامانی می‌کند».^۲ مجادله درباره تصمیم‌گیری دموکراتیک در سیاست خارجی به‌ویژه بر سر این مسئله بود که افکار عمومی به‌طور ویژه دارای ترجیحات احساسی هستند تا انتخاب‌های عقلایی (فرض این است که تصمیم‌گیری ضرورتاً باید امری عقلایی باشد) و اینکه افکار عمومی بیشتر درباره واقعیات یک موضوع مشخص اطلاعات درستی ندارند و در این شرایط تصمیم‌گیری، بروز وقفه‌هایی را به دنبال خواهد داشت که می‌تواند پیگیری منافع یک کشور در حوزه سیاست خارجی را مختل کند.

به‌طور کلی مخالفان دخالت قوه مقننه در سیاست خارجی بر این باورند که سرعت اقدام، یکی از ویژگی‌های اجتناب‌ناپذیر این حوزه است، درحالی‌که دخالت مجالس به میزان چشمگیری از این سرعت می‌کاهد. آنها همچنین حساس و محرمانه بودن بسیاری از تصمیمات سیاست خارجی را دلیل دیگری برای مخالفت با دخالت نهادهای متعدد از جمله پارلمان در این حوزه ذکر می‌کنند. همچنین مخالفان استدلال می‌کنند؛ درحالی‌که لازمه تصمیمات سیاست خارجی مؤثر و قاطع بودن آنهاست تکثر منابع تصمیم‌گیری تا حد زیادی از تأثیرگذاری آنها جلوگیری می‌کند.

در مقابل، حامیان نقش‌آفرینی مجالس ملی در حوزه سیاست خارجی بر نادرستی مفروضات مخالفان تأکید می‌کنند. جان لاول بر این باور است که نظرات دوتوکویل مبنی بر اینکه سیستم‌های غیردموکراتیک در اجرای سیاست خارجی احتمالاً کاراتر از نظام‌های دموکراتیک هستند، می‌تواند مورد مناقشه باشد. از دیدگاه او «مقایسه فرایند سیاست خارجی شوروی با آمریکا تأیید مؤثری بر این مسئله نیست که سیستم‌های غیردموکراتیک کاراتر هستند».^۳

1. Joseph Frankel

2. Ibid., p. 96.

3. Ibid., p. 308.

کنت والتز نیز با تمرکز بر نظام سیاسی آمریکا استدلال می‌کند که «برای مدت طولانی این باور وجود داشت که نهادهای دموکراتیک آمریکا از رفتار مؤثر و مسئولانه آن در دنیا جلوگیری می‌کند». والتز خاطرنشان می‌کند که باید در این باور تجدیدنظر شود. «نهادهای این کشور بیش از تضعیف شناسایی سریع مشکلات، جست‌وجوی پراگماتیک راهکارها، آمادگی مقابله با خطرات و انتقاد آشکار از سیاست، آنها را تسهیل می‌کنند».^۱

به‌طور کلی حامیان دموکراتیک شدن فرایند سیاست خارجی از نقش‌آفرینی مجالس کشورها در این فرایند استقبال می‌کنند. آنها در تأیید نظرات خود به دلایل مختلفی اشاره می‌کنند، از جمله اینکه دخالت مجالس در سیاست خارجی نقش مؤثری در دموکراتیک شدن روابط میان دولت‌ها و مسالمت‌آمیز شدن این روابط دارد. محرمانه بودن فرایند سیاست خارجی به‌عنوان یکی از دلایل مخالفت با نقش‌آفرینی مجالس در این حوزه، میراث و محصول نظام‌های سلطنتی پیشین و نامتناسب با ویژگی نظام‌های مدرن است، ازسوی دیگر، سیاست خارجی نیازمند پشتیبانی گسترده نیروهای سیاسی کشور و از جمله پارلمان است، تا ضامن مردمی و شفاف بودن تصمیمات باشد. در آخر اینکه موافقان استدلال می‌کنند که ضروریات و الزامات فعلی نظام بین‌الملل، از جهانی شدن روابط میان‌دولتی، ظهور سازمان‌های فراملی، منطقه‌ای و بین‌المللی واجد رویه‌های الزام‌آور برای دولت‌ها و افزایش نقش شهروندان در حوزه قدرت بین‌المللی حکایت می‌کند. این تحولات درمجموع بیانگر پیچیدگی فرایند تنظیم سیاست خارجی و ضرورت دخالت شمار بیشتری از نهادها و نیروها از جمله مجالس قانونگذاری در این حوزه است.

درمجموع باید تأکید کرد که درباره مطلوبیت یا عدم مطلوبیت دخالت مجالس ملی در حوزه سیاست خارجی، مناظره چشمگیری میان نظریه‌پردازان وجود داشته است. با توجه به عدم دخالت مؤثر مجالس در این حوزه، در بسیاری از کشورها این مناظره همچنان ادامه دارد؛ بااین‌حال، روند تحولات جهانی بیشتر موضع کسانی را تقویت کرده است که از دخالت مؤثر نهاد پارلمان در فرایند تنظیم و اجرای سیاست خارجی پشتیبانی می‌کنند. چنین پنداشته می‌شود که مشارکت مجالس در تصمیمات سیاست خارجی مشروعیت این تصمیمات را تأمین و تضمین می‌کند. همچنین این مشارکت

1. Kenneth N. Waltz, *Foreign Policy and Democratic Politics*, Boston, Little Brown, 1967, p. 307.

می‌تواند روند تحقق واقعی روابط بین‌الملل را به‌جای روابط میان حکومت‌ها تسهیل کند. بر همین اساس در بسیاری از پارلمان‌ها علاقه به گسترش نقش این نهاد در حوزه سیاست و روابط خارجی افزایش چشمگیری پیدا کرده است. پیامد این امر تقویت دیپلماسی پارلمانی، گسترش تعاملات میان پارلمانی و تقویت ارتباطات میان مجالس ملی کشورهای مختلف و حتی تشکیل مجامع پارلمانی بین‌المللی است. در این میان، برخی نویسندگان مطابق با تحولات پیش‌گفته تلاش کرده‌اند تا در زمینه گسترش ادبیات موضوع، آثار قابل توجهی ارائه دهند.

کتاب نقش پارلمان‌ها در سیاست خارجی اروپا از جمله آثار مرتبط با این موضوع است که تلاش کرده تا میزان تأثیرگذاری برخی مجالس کشورهای اروپایی و نیز نهاد پارلمان اروپا را بر فرایند تدوین و اجرای سیاست خارجی اتحادیه اروپا مورد بحث قرار دهد. این کتاب که در شش فصل نوشته شده است، به بررسی این موضوع می‌پردازد که سیاست خارجی اروپا تا چه اندازه از دیدگاه‌ها و نظرات مجالس ملی کشورهای این قاره تأثیر می‌پذیرد. برای پیگیری بحث، نویسندگان کتاب به بررسی میزان مشارکت پارلمان اروپا و برخی مجالس کشورهای اروپایی در خصوص پاره‌ای مسائل مربوط به اتحادیه اروپا، مانند الحاق ترکیه یا عملیات‌های نظامی این اتحادیه پرداخته‌اند. نکته جالب توجه آن است که نویسندگان علاوه‌بر تأیید افزایش نقش و نفوذ پارلمان اروپا در حوزه سیاست خارجی نسبت به سال‌های گذشته، اعتقاد دارند که هنوز میزان نقش‌آفرینی این نهاد و به‌طور کلی مجالس ملی کشورهای اروپایی در تصمیمات سیاست خارجی اتحادیه اروپا چندان چشمگیر نیست به‌گونه‌ای که بسیاری از تصمیمات و سیاست‌ها در این حوزه در شرایط بی‌اعتنایی نسبت به نظرات و دیدگاه‌های آنها اتخاذ می‌شود. بر همین اساس استدلال شده که سیاست خارجی اتحادیه اروپایی دچار نوعی «کاستی دموکراتیک» است؛ چرا که به‌اندازه کافی از نقطه‌نظرات پارلمان اروپا تأثیر نمی‌پذیرد. از این‌رو، باید گفت که کتاب حاضر رویکردی انتقادی نسبت به شیوه تنظیم و اجرای سیاست خارجی اتحادیه اروپا اختیار کرده است.

لازم به یادآوری است که پیش از این نیز برخی پژوهشگران و تحلیلگران، نظرات مشابهی در این باره ابراز کرده بودند. ماتیاس کونینگ یادآور شده است که درخواست‌ها

برای دمکراتیزه شدن سیاست خارجی و امنیتی اتحادیه اروپا بارها شنیده شده، اما تلاش‌ها برای تحقق این امر با دشواری روبه‌رو بوده است. به اعتقاد وی «تعدادی از بازیگران سیاسی قدرتمند در این اتحادیه وجود دارند که برای منافع شخصی خود به مخالفت با این فرایند می‌پردازند. بازیگران اصلی که دمکراتیزه شدن تصمیمات سیاست خارجی، آنها را می‌ترساند، دقیقاً همان‌هایی هستند که مسئول تعیین شیوه و شکل تغییر نهادهای اتحادیه اروپا هستند؛ یعنی دولت‌های عضو این اتحادیه».^۱

نکته جالب در این میان، آن است که سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا رکن دوم این اتحادیه معرفی شده است. ذیل این رکن به موضوعات مختلفی اشاره شده و از جمله موضوع دمکراسی مورد توجه واقع شده است. در این بخش حمایت از گسترش دمکراسی در سایر کشورها به‌عنوان یکی از راهبردهای مهم اتحادیه اروپا تعیین شده است. حمایت از گسترش دمکراسی در دیگر کشورها در حالی مورد تأکید قرار گرفته است که ازسوی کارشناسان و پژوهشگران مختلف از جمله نویسندگان این کتاب، فرایند تنظیم سیاست خارجی در خود اتحادیه اروپا به‌واسطه بی‌توجهی به نظرات پارلمان‌های اروپایی، فاقد معیارهای دمکراتیک قلمداد شده است.

درمجموع، این کتاب از حیث پرداختن به بحث رابطه پارلمان و سیاست خارجی، اثر ارزشمندی به‌شمار می‌آید و در راستای توسعه ادبیات دیپلماسی پارلمانی و روابط میان‌پارلمانی به رشته تحریر درآمده است. این کتاب واقعیت افزایش درخواست‌ها برای گسترش نقش پارلمان‌ها در حوزه سیاست خارجی در قاره اروپا و موانع فراروی تحقق آن را منعکس می‌سازد. آشنایی بیشتر با تلاش‌ها و مناظرات رو به افزایشی که درخصوص گسترش نقش پارلمان‌ها در عرصه سیاست خارجی و سیاست بین‌الملل صورت می‌گیرد، از جمله اهداف اصلی ترجمه این کتاب است. به‌ویژه نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی و به‌طور خاص اعضای کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی می‌توانند بیش‌ازپیش در جریان مناظرات و مجادلات مربوط به نقش پارلمان‌ها در سیاست خارجی و نیز واقعیت قوت گرفتن روندهایی چون دیپلماسی پارلمانی و روابط

1. Mathias Koenig, "The Democratic Deficit of EU Foreign and Security Policy", The International Spectator, April 2002, p. 1.

میان پارلمانی قرار گیرند. با در نظر داشتن این واقعیت که مجلس شورای اسلامی به موجب اصولی از قانون اساسی (نظیر اصل ۷۷) از جمله نهادهای صاحب صلاحیت در حوزه سیاست خارجی محسوب می شود، ضرورت دارد تا نسبت به توسعه ادبیات مرتبط با این موضوع اهتمام لازم صورت گیرد. مجلس شورای اسلامی همچنین در کنار نقش آفرینی در حوزه سیاست خارجی قادر است تا هم زمان با توسعه فرایند دیپلماسی پارلمانی در سطح جهان، سهم بسزایی در گسترش تعاملات پارلمانی در سطح منطقه و به ویژه در حوزه جهان اسلام به خود اختصاص دهد.

پیش از هر چیز لازم می دانم از تمام عزیزانی که در انتشار این کتاب نقش داشتند، تشکر کنم. از جناب آقای دکتر بهزاد پورسید معاون محترم پژوهشی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، که از ترجمه و چاپ کتاب حمایت مؤثری به عمل آوردند، صمیمانه سپاسگزارم. بدون حمایت ایشان انتشار این اثر امکان پذیر نبود. از جناب آقای دکتر ناصر جمالزاده، مدیر محترم دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش ها نیز برای رهنمودهای ارزشمندشان کمال تشکر را دارم. از جناب آقای دکتر علی مرشدی زاد که مسئولیت نظارت علمی کتاب را برعهده داشتند و آقای دکتر میرطاهر که در ترجمه برخی اصطلاحات به مترجم کمک کردند و از جناب آقای عبدالرضا فاضلی مدیر دفتر فصلنامه مجلس و پژوهش مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی نیز صمیمانه تشکر می کنم.

پیشگفتار

این کتاب بحث مربوط به کاستی دموکراتیک در سیاست‌های خارجی و دفاعی اروپا را مورد توجه قرار می‌دهد که حول دو محور دور می‌زند. محور اول به بحث پاسخ‌گویی نهادهای وابسته به سیاست خارجی و امنیتی مشترک مربوط است. آیا میزان کنونی نظارت پارلمانی بر این سیاست‌ها مناسب‌ترین میزان آن است؟ آیا عدم دخالت پارلمان‌های ملی در سیاست خارجی اروپا با اعطای اختیارات کافی به پارلمان اروپا جبران شده است؟ و راجع به سیاست امنیتی و دفاعی اروپا، آیا پارلمان‌های ملی به‌طور مؤثری به کنترل این سیاست می‌پردازند؟ محور دوم این موضوع با پرسش جامع‌تری مرتبط است و آن اینکه آیا پارلمان اروپا می‌تواند نتایج سیاست اتحادیه اروپا را مشروع سازد. با توجه به فقدان مشارکت گسترده مردمی در سطح اروپا و نبود یک سیستم حزبی واقعی، اعضای پارلمان اروپا هنگام سروکار داشتن با مسائل سیاست خارجی چه منافعی را نمایندگی می‌کنند؟ آیا در سیاست خارجی، شکاف‌های فراملی وجود دارند، یا آنها بیشتر شکاف‌هایی ملی هستند؟ از این گذشته، آیا پارلمان اروپا جدا از موضع شورا یا کمیسیون در حال گسترش یک موضع فراملی و خودمختار در مورد مسائل سیاست خارجی اروپاست؟

این کتاب نتیجه دومین نشست گروه کاری فورنت^۱ در مورد تحول و پاسخ‌گویی نهادهای سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپاست که از سوی رصدخانه سیاست خارجی اروپا (بخش تحقیقاتی مؤسسه مطالعات اروپا) سازمان داده شد و در چهارم و پنجم مارس ۲۰۰۵ در شهر بارسلون برگزار گردید.^۲

۱. فورنت نام اختصاری شبکه تحقیق و آموزش در مورد سیاست خارجی اروپاست. - م

۲. کتاب نقش پارلمان‌ها در سیاست خارجی اروپا در سال ۲۰۰۵ منتشر شده است. از این رو ممکن است مناصب و مسئولیت‌هایی که در این کتاب مورد اشاره قرار گرفته هم‌اکنون تغییر کرده باشد. - م

فصل اول مقدمه

استر باربه

آنا هرانز

با گذشت بیش از یک دهه از آغاز سیاست خارجی و امنیتی مشترک^۱، پارلمان اروپا^۲ همچنان خواستار امکان اظهارنظر بیشتر در حوزه سیاست خارجی اروپاست. پارلمان اروپا هر سال در گزارش‌های سالیانه خود در مورد سمت‌وسوی اصلی و انتخاب‌های اساسی سیاست خارجی و امنیتی مشترک این درخواست را ابراز کرده است. این گزارش‌ها معیاری دقیق برای ارزیابی میزان رضایتمندی پارلمان از توان و امکانات خود جهت کنترل و اعمال نفوذ بر سیاست خارجی اروپاست.

آخرین گزارشی که در مارس ۲۰۰۵ توسط المار بروک^۳ رئیس کمیته امور خارجی پارلمان اروپا ارائه شد یکی از شدیدالحن‌ترین گزارش‌ها در این زمینه است.^(۱) ادعای اصلی این گزارش آن بود که زمان مناسبی است تا رویه کنونی پارلمان که (به‌طور ناچیز) از مسائل سیاست خارجی آگاه می‌شود و شورای اتحادیه اروپا تنها به روش پسینی آن را در جریان امور قرار می‌دهد، به نفع یک رهیافت پیشینی تغییر کند. بر پایه این رهیافت، پارلمان در ابتدای هر سال، در مورد سمت‌وسوی اصلی و انتخاب‌های اساسی که از سوی شورای اروپا در نظر گرفته می‌شود، مورد مشورت قرار می‌گیرد.^(۲) برای اولین بار این گزارش به‌جای مرور وقایع گذشته که معمولاً موضوع اصلی گزارش‌های قبلی بود، به‌منظور معرفی نگرش پارلمان نسبت به انتخاب‌های آتی سیاست خارجی و امنیتی مشترک نوشته شد. بااین‌حال، علاقه به ارتقای نقش پارلمان اروپا در سیاست خارجی یک امر قطعی

1. Common Foreign and Security Policy (CFSP)

2. European Parliament (EP)

3. Elmar Brok

نیست. در این مورد که سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا تا چه اندازه دچار کاستی دموکراتیک است، هیچ جمع‌بندی مورد اجماعی وجود ندارد. این موضوع حول دو محور دور می‌زند. اولین محور با مسئله پاسخ‌گویی نهادهای مرتبط با سیاست خارجی و امنیتی مشترک سروکار دارد. آیا میزان کنونی نظارت پارلمانی این سیاست‌ها مناسب‌ترین میزان آن است؟ آیا عدم ارتباط پارلمان‌های ملی با سیاست خارجی اروپا، با دادن اختیارات کافی به پارلمان اروپا جبران شده است؟ و آیا با توجه به سیاست امنیتی و دفاعی اروپا^۱ پارلمان‌های ملی به‌طور مؤثری این سیاست را کنترل می‌کنند؟ محور دوم این موضوع با پرسش جامع‌تری ارتباط دارد و آن اینکه، آیا پارلمان اروپا می‌تواند نتایج سیاست اتحادیه اروپا را مشروع سازد. در شرایط فقدان مشارکت گسترده مردمی در سطح اروپا و نبود یک سیستم حزبی واقعی، اعضای پارلمان هنگام رویارویی با مسائل سیاست خارجی چه منافعی را نمایندگی می‌کنند؟ آیا در سیاست خارجی شکاف‌های فراملی وجود دارد یا اساساً این شکاف‌ها، شکاف‌هایی ملی هستند؟ به‌علاوه، آیا پارلمان اروپا در حال توسعه یک موضع فراملی و مستقل در مورد موضوعات سیاست خارجی است که از موضع شورا یا کمیسیون اروپا متفاوت می‌باشد؟

این کتاب برای منعکس ساختن ابعاد دوگانه بحث مربوط به کاستی دموکراتیک در سیاست خارجی اروپا به دو بخش تقسیم می‌شود. بخش اول دو فصل دارد که با موضوع پاسخ‌گویی سیاست خارجی اروپا (اساساً سیاست‌های خارجی و دفاعی و نیز مسائل مربوط به تجارت خارجی اتحادیه اروپا) سروکار دارد. بخش دوم دربردارنده سه فصل مرتبط با بحث مشروعیت است که موضوع نقش ملی اعضای پارلمان را در برابر نقش فراملی آنها در زمینه‌های مختلف (بحث مربوط به پیوستن ترکیه به اتحادیه اروپا، فعالیت در قالب هیئت‌های میان‌پارلمانی و سیاست‌های حقوق بشر) مورد توجه قرار می‌دهد.

۱-۱ بحث پاسخ‌گویی: نظارت پارلمانی بر سیاست خارجی و امنیتی مشترک

و سیاست امنیتی و دفاعی اروپا

بحث بر سر پاسخ‌گویی دموکراتیک سیاست خارجی اروپا به زمان آغاز برنامه «همکاری

1. European Security and Defence Policy (ESDP)

سیاسی اروپا»^۱ در سال ۱۹۶۹ بازمی‌گردد. حتی پیش از آنکه پارلمان اروپا به یک مجموعه مستقیماً انتخابی تبدیل شود ادعا می‌شد که ماهیت به‌شدت بین‌حکومتی و محرمانه برنامه «همکاری سیاسی اروپا» به‌طور جدی، پایه‌های دموکراسی پارلمانی را دچار فرسایش می‌کند. از آن زمان به بعد، به پارلمان اروپا برخی امتیازات در حوزه سیاست خارجی داده شد، اما از نظر بسیاری افراد با توجه به اینکه کارکردهای سیاست خارجی که در سطح اتحادیه اروپا اجرا می‌شود، به‌طور چشمگیری افزایش داشته است، در بحث نظارت بر سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا همچنان خلأ وجود دارد. مرور اجمالی این فرایندها (افزایش اختیارات پارلمان‌ها در سیاست خارجی و تحول سیاست خارجی و امنیتی مشترک) برخی عناصر لازم برای برآورد فاصله موجود میان این دو را فراهم خواهد کرد.

تا زمانی که سیاست خارجی و امنیتی مشترک در پیمان ماستریخت^۲ نهادینه نشد امکان ایفای نقش در سیاست خارجی به‌طور رسمی به پارلمان اروپا داده نشد. امتیازات ویژه پارلمان که در ماده (۲۱) پیمان اتحادیه اروپا^۳ جای گرفت، یک گام مهم رو به جلو قلمداد شد. اگرچه این اختیارات فقط مشورتی بودند، اما این واقعیت که پارلمان اروپا مورد توجه قرار گرفته بود، حداقل بدان معنا بود که سیاست خارجی و امنیتی مشترک با مشروعیت دموکراتیک بیشتری نسبت به برنامه پیشین «همکاری سیاسی اروپا» تنظیم شده است.

اختیارات پارلمان به‌موجب این ماده «اختیارات پاسخ‌گویی نرم»^۴ نامیده شده بود (Larhant, 2004; Diedrichs, 2004). پاراگراف اول از ماده (۲۱)، حقوق منفعلانه پارلمان اروپا را برقرار می‌سازد که به‌موجب آن، این نهاد در مورد جنبه‌های اصلی و انتخاب‌های اساسی سیاست خارجی و امنیتی مشترک از سوی ریاست مورد مشورت قرار می‌گیرد و در مورد این جوانب از طریق شورا و کمیسیون اروپا مطلع می‌گردد. پاراگراف دوم به حقوق فعالانه پارلمان در زمینه طرح پرسش از شورای وزیران، ارائه پیشنهادات، مناظره در مورد سیاست خارجی و امنیتی مشترک و صدور قطعنامه در این حوزه اشاره دارد.

بالین‌حال، هم تعهدات مربوط به آگاه کردن پارلمان اروپا و هم تعهدات مربوط به

1. European Political Cooperation (EPC)

2. Maastricht Treaty

3. Treaty of the European Union (TEU)

4. Soft Accountability Powers

مشورت کردن با این نهاد، به‌گونه‌ای که در ماده (۲۱) پیمان اتحادیه اروپا تنظیم شده بود، به سرعت از سوی خود پارلمان ناکافی قلمداد شد؛ چرا که این تعهدات برای شورا و کمیسیون اروپا الزامی و اجباری نبود. از آن زمان به بعد، پارلمان اروپا به‌ویژه در دوره‌هایی که پیمان اصلاح می‌شد، نسبت به درخواست برای گسترش اختیارات رسمی خود، مشتاق بوده است؛ اما به‌استثنای حوزه بودجه که تغییرات اساسی در مورد آن باب شده است، سیاست خارجی شبیه همان اختیاراتی باقی مانده است که در پیمان ماستریخت تنظیم شد.^(۳)

بنابراین پارلمان اروپا از طریق اتخاذ یک موضع فعالانه که به‌صورت درخواست کسب اطلاعات و ارائه پیشنهادهای و صدور قطعنامه‌ها صورت می‌گیرد، بر داشتن اختیاراتی بیش از اختیارات موجود خود تمرکز و تأکید کرده است (Diedrichs, 2004). درواقع پارلمان اروپا از طریق به حداکثر رساندن تعداد بندهای معاهده (به‌ویژه در مورد اختیارات بودجه‌ای خود)، به‌طور تصاعدی، نفوذ بیشتری را در سراسر این سال‌ها به‌دست آورده است. پارلمان به‌طور نسبتاً موفقیت‌آمیزی شورا و کمیسیون را در زمینه ارائه اطلاعات و اخذ نظر خود به‌صورت گزارش متعهدتر ساخت و این امر اساساً از طریق انجام توافقات میان نهادهای اروپایی به‌دست آمد.^(۴) به‌علاوه، پارلمان اروپا آگاهانه تلاش کرد تا از طریق همکاری پارلمانی با کشورهای ثالث به‌عنوان یک طرف جدی گفت‌وگو و نیز اساساً از طریق تولید روزافزون گزارش‌هایی که به ابتکار خود تهیه می‌کند، به‌عنوان یک تنظیم‌کننده برنامه کاری در حوزه سیاست خارجی اعتبار پایداری را به‌دست آورد (Barbe, 2004).

ثابت نگهداشتن اختیارات پارلمان اروپا به‌موجب ماده (۲۱) پیمان اتحادیه اروپا، با تحول سیاست خارجی و امنیتی مشترک، در یک دهه گذشته، که به گسترش فزاینده نهادها و مکانیزم‌های جدید انجامیده است، مغایرت دارد. بدون شک مهم‌ترین این تغییرات ایجاد سیاست امنیتی و دفاعی اروپا در سال ۱۹۹۸ بود که به‌موجب آن اتحادیه اروپا پیش از این، بسیاری از مأموریت‌های نظامی و غیرنظامی خود را آغاز کرده است.^(۵) در رویدادی نو، ارائه برنامه «سیاست همسایگی»^۱ برای جایگزین شدن با استراتژی‌های

مشترک قبلی که چارچوبی برای روابط اتحادیه اروپا با کشورهای همسایه است و یا انتشار اولین استراتژی امنیتی اروپا^۱، نتایج مهم تحول سیاست خارجی و امنیتی مشترک از سال ۱۹۹۳ به بعد هستند. رشد سریع نهادها - از جمله واحد برنامه‌ریزی سیاسی و هشدار اولیه^۲، کمیته سیاسی و امنیتی^۳، کمیته نظامی^۴، ستاد ارتش نظامی و کمیته مدیریت بحران غیرنظامی^۵ - که همراه با تحولات سیاست خارجی و امنیتی مشترک و سیاست امنیتی و دفاعی اروپا صورت گرفت نیز، چشمگیر بوده‌اند.

معماران اصلاحات بعدی در اتحادیه اروپا به این موضوع توجه داشتند که با وجود این تحول، سطح مشارکت کنونی پارلمان اروپا مناسب است چرا که سیاست خارجی و امنیتی مشترک و حتی بیشتر از آن سیاست امنیتی و دفاعی اروپا ماهیتی بین‌حکومتی دارند. در نتیجه، اصلاح‌طلبان بر همکاری بیشتر میان پارلمان‌های ملی با پارلمان اروپا و میان خود پارلمان‌های ملی تأکید داشتند. انتظار می‌رود که معاهده قانون اساسی در همین راستا پیشرفت کند. پاراگراف ۹ از پروتکل ۱ به تقویت همکاری مؤثر و منظم میان پارلمانی بین پارلمان اروپا و پارلمان‌های ملی اشاره دارد و پاراگراف ۱۰ برای سازمان‌دهی کنفرانس‌های میان‌پارلمانی که به‌منظور بحث در مورد مسائل سیاست خارجی و دفاعی تشکیل می‌شوند کنفرانس کمیته‌های پارلمانی برای مسائل اتحادیه اروپا را ایجاد می‌کند.^(۶)

البته عبارات این مواد قانونی به‌قدری مبهم است که این امکان را فراهم می‌آورد، تا همکاری پارلمانی به‌گونه‌های مختلف صورت پذیرد (Hilger, 2005). درواقع شکل درست همکاری، بیشتر در داخل پارلمان اروپا و مجمع اتحاد اروپای غربی^۶ همچنان یک موضوع مورد بحث است. پارلمان معمولاً از مواد پروتکل ۱ استقبال می‌کند؛ چرا که به‌موجب پاراگراف ۹، پارلمان در جایگاه نهادی مؤثر در بخشی از گفت‌وگوهای آتی میان پارلمانی در رتبه اول مورد اشاره قرار گرفته است. در مقابل، مجمع اتحاد اروپای غربی این موضوع را مورد توجه قرار می‌دهد که راه‌حل جایگزین و مناسب‌تر، تأسیس

-
1. European Security Strategy
 2. The Policy Planning and Early Warning Unit
 3. Political and Security Committee
 4. The Military Committee
 5. Civilian Crisis Management Committee
 6. Western European Union Assembly

یک مجمع نهادینه شده میان پارلمانی است که از نمایندگان مجلس تمام کشورهای عضو اتحاد اروپای غربی تشکیل شده باشد.^(۷) این مجمع باید یک نقش محوری را ایفا کرده و در گفت‌وگوی مشورتی با مجموعه‌های اجرایی اتحادیه اروپا، در مورد مسائلی که موضوع همکاری‌های بین‌حکومتی هستند، وارد شده و توان کمک به شورا و کمیسیون اروپا را داشته و مشوق کنفرانس‌های میان پارلمانی و تبادل اطلاعات و برقراری بهترین رویه‌ها بین پارلمان‌های ملی و پارلمان اروپا باشد.^(۸)

البته پیشنهاد ترویج همکاری نهادینه شده میان پارلمان‌های ملی، به‌عنوان بهترین روش برای کنترل دمکراتیک موضوعات مربوط به همکاری بین‌حکومتی، یک پیشنهاد بحث‌برانگیز است. گفتمان سنتی پارلمان اروپا این است که نظارت پارلمانی بر سیاست خارجی و امنیتی مشترک در سطح ملی، اگرچه مورد استقبال قرار گرفته اما ناکافی است، چرا که تمیز آنچه که در سیاست خارجی و امنیتی مشترک موضوعی به‌شدت بین‌حکومتی است از آنچه که بین‌حکومتی نیست، بسیار دشوار است.

درواقع دو فرایند به هم مرتبط، به مبهم شدن ویژگی بین‌حکومتی سیاست خارجی و امنیتی مشترک کمک می‌کنند. در فرایند نخست، نیاز به انسجام و کارایی سیاست خارجی و امنیتی مشترک به یک نوع «اتکا متقابل» فزاینده انجامیده است؛ به این معنا که برای نمونه، کمیسیون و شورای اروپا در بسیاری از حوزه‌های سیاست خارجی و امنیتی مشترک و سیاست امنیتی و دفاعی اروپا با یکدیگر همکاری می‌کنند که در مورد آنها ترسیم خط تمایزی میان تصمیم و اجرا، میان ابزارهای نظامی و غیرنظامی، برای مدیریت بحران بسیار دشوارتر است. واحد برنامه‌ریزی سیاسی و هشدار اولیه که از طریق پیمان آمستردام - با کارکرد طراحی سیاست‌های میان‌مدت و بلندمدت سیاست خارجی و امنیتی مشترک - تأسیس شد، نمونه روشنی از این «اتکا متقابل» است؛ چرا که نیروی مورد نیاز این واحد توسط مقامات دبیرخانه شورا، اتحاد اروپای غربی، اعضای دولت‌ها و کمیسیون اروپا تأمین می‌شود.

فرایند دوم آن چیزی است که «بروکسلیزه شدن»^۱ نام گرفته است (Allen, 1998). این فرایند بدان معناست که درحالی که صلاحیت‌های مربوطه نهایتاً در اختیار دولت‌های

1. Brusselisation

عضو باقی می‌ماند، روند تنظیم و اجرای سیاست‌ها به‌وسیله کارگزاران و سرویس‌های دائماً مستقر در بروکسل، به‌طور فزاینده‌ای اروپایی و بروکسلی می‌شود (Muller-Brandech-Bocquet, 2002: 261). وظیفه و عملکرد کمیته سیاسی و امنیتی که به‌موجب پیمان نیس^۱ تأسیس شد، چنین بروکسلی شدنی را شرح می‌دهد. این کمیته که از سفرای دولت‌های عضو تشکیل می‌شود، نقش قاطعی را در آسان ساختن فرایند تنظیم سیاست خارجی و امنیتی مشترک بازی می‌کند. این کمیته آشکارا تحت اقتدار شورا قرار داده شده است و با یک چشم‌انداز میان‌حکومتی در ذهن متبادر می‌شود؛ اما مقامات این نهاد در ارتباطی نزدیک با دیگر نهادهای اتحادیه اروپا که مقرشان در بروکسل است مسئولیت و وظیفه خود را به انجام می‌رسانند. کمیته سیاسی و امنیتی همان‌طور که از طرف کارن اسمیت مورد تأیید قرار گرفته است (Karen Smith, 2003: 46)، روابط قوی‌تری را با سایر نهادها در بروکسل از جمله کمیسیون اروپا، کورپر (کمیته نمایندگان دائمی)^۲ و واحد سیاسی و نمایندگی عالی اروپا برقرار می‌کند. این مسئله به بروکسلی شدن سیاست خارجی اتحادیه اروپا کمک می‌کند. مسائل سیاست خارجی بیش‌ازپیش در بروکسل مورد گفت‌وگو و تصمیم‌گیری قرار می‌گیرند.

این بحث حل نشده در مورد پاسخ‌گویی دموکراتیک نهادهای سیاست خارجی و امنیتی مشترک و سیاست امنیتی و دفاعی اروپا از راه اعمال نظارت پارلمانی، کانون اصلی فصول اولیه این کتاب را تشکیل می‌دهد. فصل دوم که توسط ناتانیل لالون^۳ نگاشته شده، تکامل اختیارات رسمی و غیررسمی پارلمان اروپا در حوزه سیاست تجاری مشترک^۴، را بررسی می‌کند و این اختیارات را با اختیارات پارلمان در سیاست خارجی و امنیتی مشترک، بدون از نظر دور داشتن ماهیت متفاوت این دو مجموعه از سیاست‌ها مقایسه می‌کند. لالون با در نظر گرفتن تجربه سیاست تجاری مشترک، این موضوع را که آیا میزان کنونی دخالت پارلمان اروپا در سیاست خارجی و امنیتی مشترک مناسب‌ترین حد آن است مورد گفت‌وگو قرار می‌دهد و برخی از مشکلاتی که پارلمان

1. Treaty of Nice

2. Permanent Representatives Committee (COREPER)

3. Nathaniel Lalone

4. Common Commercial Policy (CCP)

اروپا برای به‌دست آوردن اختیارات بیشتر در این حوزه باید با آنها روبه‌رو شود را شناسایی می‌کند.

فصل سوم که توسط جیوانا بونو^۱ تهیه شده است، نظارت پارلمانی بر سیاست امنیتی و دفاعی اروپا از سوی پارلمان‌های ملی را بررسی می‌کند. نویسنده این فصل به‌ویژه نقش پارلمان‌های بریتانیا، ایتالیا و فرانسه را در موشکافی دو عملیات اول اجرای صلح که تحت رهبری اتحادیه اروپا قرار داشت مورد کنکاش قرار می‌دهد: عملیات کانکوردیا (عملیات نظامی اتحادیه اروپا در جمهوری مقدونیه - یوگسلاوی سابق)^۲ و عملیات آرتیمیس (عملیات نظامی اتحادیه اروپا در جمهوری دموکراتیک کنگو)^۳. بونو با در نظر داشتن این موضوع که بررسی دقیق سیاست امنیتی و دفاعی مشترک اروپا اولین و مهم‌ترین مسئولیت حکومت‌های ملی است، قصد دارد تا به ارزیابی این مسئله بپردازد که آیا پارلمان‌های ملی برای برعهده گرفتن این وظیفه واقعاً به‌خوبی آماده شده‌اند یا نه؟

۲-۱ بحث مشروعیت: نمایندگی منافع ملی و فراملی در پارلمان اروپا

بعد دوم بحث مربوط به کاستی دموکراتیک سیاست خارجی اروپا که در این کتاب مورد توجه قرار گرفته است، به سرچشمه مشروعیت آن اشاره دارد. سه منبع اصلی مشروعیت دموکراتیک که به‌طور سنتی در صحنه سیاست پیچیده اروپا شناسایی شده است، عبارت‌اند از: مشروعیت غیرمستقیم که از سوی پارلمان‌های ملی تأمین شده است؛ مشروعیت مستقیم که از سوی پارلمان اروپا فراهم شده (مشروعیت درون‌دادی) و مشروعیتی که از کارایی و تأثیر حل مشکلات شهروندان ناشی می‌شود (مشروعیت برون‌دادی و ناشی از کفایت). در مورد منبع اصلی مشروعیت دموکراتیک سیاست خارجی و امنیتی مشترک هیچ بحثی وجود ندارد؛ چرا که این سیاست‌ها سیاست‌هایی بین‌حکومتی تصور شده‌اند. مشروعیت برون‌دادی همچنین در حوزه سیاست‌گذاری اتحادیه اروپا اهمیت محوری دارد؛ چرا که پشتیبانی شهروندان از سیاست‌های ویژه اتحادیه اروپا به‌طور ضمنی به تصور آنها از میزان تأثیرگذاری این سیاست‌ها بستگی

1. Giovanna Bona

2. EU Military Operation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (CONCORDIA)

3. Eu Military Operation in the Democratic Republic of Congo (ARTEMIS)

دارد. برعکس، هنگام نزدیک شدن به عامل مشروعیت دموکراتیک مستقیم در سطح اتحادیه اروپا از راه پارلمان اروپا، مشکلات به وجود می آیند.

پرسش اصلی در مورد حد و اندازه‌ای است که پارلمان اروپا در موقعیت نمایندگی شهروندان اتحادیه اروپا و طرح ترجیحات آنها در فرایند تصمیم‌گیری این اتحادیه قرار می‌گیرد. پارلمان اروپا در جایگاه مجلسی که مستقیماً انتخاب می‌شود و ساختار آن توسط گروه‌های سیاسی پی‌ریزی شده است درواقع، باید از طریق احزاب سیاسی اروپایی، نمایندگی شهروندان این قاره را برعهده گیرد. بااین‌حال، این نهاد به دلیل فقدان مشارکت گسترده مردمی در سطح اروپا و نبود یک سیستم حزبی واقعی اروپایی از مدل مجالس ملی متفاوت است. ازاین‌رو دیدگاه رایج پارلمان اروپا آن است که این نهاد یک مجموعه بین‌المللی است که در آن اعضا، منافع ملی کشورهای خود را نمایندگی می‌کنند (Marsh and Norris, 1997: 156).

برای بسیاری افراد، این واقعیت که نمایندگان پارلمان اروپا با جهت‌گیری ملی وظایف خود را انجام می‌دهند و نیز موضوع نبود گروه‌های سیاسی منسجم که برنامه‌های سیاسی رقابت‌آمیز را پیگیری کنند در کانون مشکل کاستی دموکراتیک اتحادیه اروپا قرار دارد؛ چرا که برای شهروندان، شناسایی شکاف‌های آشکار سیاسی در اتحادیه اروپا و ارزیابی عملکرد نمایندگان منتخب‌شان امری بسیار دشوار است. فصول بخش دوم کتاب بر این دوگانگی خیره‌کننده نقش‌های نمایندگی حزبی در سطح ملی و فراملی توسط نمایندگان پارلمان اروپا، میزان انسجام گروه‌های سیاسی اروپا و همکاری میان احزاب در حوزه سیاست خارجی تمرکز دارد.

پارلمان اروپا علی‌رغم آرزوی خود برای تبدیل شدن به مدلی از یک نهاد دموکراتیک فراملی معتبر (Viola, 2001: 13) پارلمانی واقعی که یک نظام حزبی رقابتی را در کل اروپا ایجاد کند، نیست. بااین‌حال در سال‌های اخیر پیشرفت‌های مهمی به‌سوی گسترش یک سیستم حزبی اروپایی صورت گرفته است؛ تاحدی که برخی نویسندگان می‌گویند که امروز «احزاب سیاسی، بیش از دولت‌های عضو، در حال شکل دادن به اتحادیه اروپا هستند» (Colomer, 2002).

این ادعا ممکن است نوعی بزرگ‌نمایی باشد؛ اما درواقع، نقش در حال افزایش عنصر

سیاست در پارلمان اروپا به روشنی می‌تواند در عملکرد گروه‌های سیاسی اروپایی که در نهادهای کلیدی سازمان‌دهنده به فعالیت پارلمان اروپا ادغام شده‌اند احساس شود. برای نمونه گروه‌های سیاسی وظایف اصلی مانند انتصاب اعضا و رؤسای کمیته‌ها و هیئت‌های میان‌پارلمانی، تعیین گزارشگران یا پیشنهاد گزارش‌ها و پرسش‌های شفاهی برای بحث و مناظره را برعهده گرفته‌اند. این نقش کلیدی گروه‌های سیاسی اروپایی به انسجام بیشتر درون‌گروهی منجر شده است. براساس تحلیل سیمون هیکس (Simon Hix, 1999) شاخص‌های توافق گروه‌های پارلمان اروپا (با توجه به میزان تکرار محاسبه شده‌ای که به‌موجب آن اعضای این گروه‌ها به‌عنوان یک بلوک رأی می‌دهند) از تمام دوره‌های پارلمانی پی‌درپی بیشتر بوده است، تاحدی که سطوح انسجام حزبی بسیار شبیه به سطحی است که در کنگره آمریکا ثبت شده است.^(۹)

بالین حال به‌طور چشمگیری زمینه اصلی رقابت میان احزاب، جنبه چپ و راست دارد؛ چرا که گروه‌های سیاسی زمانی که مسائلی له یا علیه هم‌گرایی به‌وجود می‌آید، انسجام کمتری دارند. از این‌رو الگوی رأی‌دهی نمایندگان پارلمان اروپا از شکاف‌های چپ و راستی پیروی می‌کند که در سطح ملی برتری می‌یابد؛ اما این شکاف‌ها مربوط به مسائل اروپا نیست. همان‌طور که اشمیتر و ترشسل گفته‌اند (Schmitter and Trechsel, 2004: 47)، فرایند سیاسی در درون پارلمان اروپا «بیش از آنکه شکاف‌هایی که از مرزهای ملی دولت‌های عضو فراتر می‌رود را شناسایی کند و آنها را بازتاب دهد، فقط به‌گونه‌ای ظاهری این شکاف‌ها که به لحاظ تاریخی در داخل هریک از دولت‌ها پدید آمده است را انباشت و بازتولید می‌کند».

با وجود این، مطالعات محدود کنونی در مورد الگوهای رأی دادن نمایندگان پارلمان اروپا در حوزه سیاست خارجی نتایج خیره‌کننده‌ای را در مورد ارتباط نقش‌های نمایندگی ملی - سرزمینی و نمایندگی حزبی - سیاسی در زمان سروکار داشتن با سیاست خارجی نشان می‌دهد. برای نمونه بررسی آتینا (Attina, 1990) نشان می‌دهد که در مورد موضوعات بین‌المللی نسبت به هر حوزه دیگری یک انسجام درون‌گروهی بالاتری وجود دارد و نتیجه می‌گیرد که «شکافی بین‌المللی وجود دارد که برخی گروه‌های حزبی را در پارلمان اروپا به همان صورتی که در پارلمان‌های ملی مرسوم است،

رودرروی دیگر گروه‌ها قرار می‌دهد» (Attina, 1990: 572).^(۱۰) ویولا (Viola, 2000) همچنین در الگوهای رأی‌دهی نمایندگان پارلمان اروپا که در جریان بحران‌های بین‌المللی اصلی نیمه اول دهه ۱۹۹۰ (جنگ‌های عراق و یوگسلاوی) حاکم بود وجود منافع و همسانی‌های فراملی را شناسایی می‌کند.

الگوهای یکسانی اخیراً در مواضع گروه‌های سیاسی اروپایی در برابر جنگ تحت رهبری آمریکا در عراق بازتولید شد. این مسئله نقش مهمی را در رقابت‌های منتهی به انتخابات پارلمان اروپا در می ۲۰۰۴ بازی کرد. وقایع بین‌المللی پس از یازدهم سپتامبر، مداخله نظامی در عراق، یا حملات تروریستی یازدهم مارس، همراه با تحولات حادث در همسایگی اتحادیه اروپا، از بحران انتخابات اوکراین تا مناظره در مورد پیوستن ترکیه به اتحادیه اروپا، رتبه بالایی را برای مسائل سیاست خارجی و دفاعی در بیانیه‌های احزاب سیاسی و اسناد برنامه‌ای گروه‌های اروپایی ایجاد کرده است.^(۱۱)

برای بعضی‌ها این تحول حداقل در حوزه سیاست خارجی، می‌توانست گام مهمی به سوی ظهور مردمی «اروپا وسعت» باشد.^(۱۲) البته بیشتر نظرات شکاکانه، وجود شکاف‌های سیاسی آشکار در حوزه سیاست خارجی را به این واقعیت نسبت می‌دادند که قطعنامه‌های پارلمان اروپا در مورد مسائل بین‌المللی بیشتر ماهیت نمادین دارند تا عملی و بنابراین نمایندگان این پارلمان تأکید بر نزدیکی ایدئولوژیکی با گروه سیاسی خود را بیش از تأکید بر قرابت ملی خود ترجیح می‌دهند (Attina, 1990; Bardi, 1994).

قرابت‌های ملی و ایدئولوژیکی و ارتباط گروه‌های سیاسی اروپا در فصول چهارم و پنجم بررسی می‌شود. فصل چهارم که توسط ادوارد سولرآی لچا^۱ نگاشته شده است، بخش دوم کتاب را آغاز می‌کند و شکاف‌های ملی و سیاسی در پارلمان اروپا را درخصوص موضوع عضویت ترکیه در این اتحادیه بررسی می‌کند. موضع پارلمان اروپا در مورد سیاست توسعه اتحادیه اروپا فقط یک موضع نمادین نیست؛ چرا که رضایت پارلمان برای انعقاد موفقیت‌آمیز پیمان‌های پیوستن یک عضو جدید ضروری می‌باشد. اهمیت سیاسی و میزان زیاد علاقه‌ای که این موضوع در افکار عمومی ایجاد کرده است

1. Eduard Soler I Lecha

بحث عضویت ترکیه را به موضوع بسیار خوبی برای تحلیل شکل‌گیری شکاف‌های سیاست خارجی در اتحادیه اروپای توسعه‌یافته تبدیل می‌کند.

فصل پنجم که توسط آنا هرانز^۱ نوشته شده است، تأثیر دوسویه اولویت‌های ملی و اولویت‌های حزبی (گروه سیاسی) آن دسته از نمایندگان پارلمان اروپا را که در هیئت‌های میان‌پارلمانی شرکت دارند تحلیل می‌کند. هرانز بر الگوهای توزیع نمایندگان آلمانی، اسپانیایی و هلندی پارلمان اروپا میان هیئت‌های مختلف، استراتژی‌های هماهنگی آنها با دیگر نمایندگان پارلمان اروپا و دیدگاه‌هایشان نسبت به ارزش همکاری میان‌پارلمانی تمرکز می‌کند.

همان‌طور که در بالا اشاره شد، انسجام درون‌گروهی به‌عنوان تحولی مثبت به‌سمت ایجاد یک مجلس نمایندگی فراملی و واقعی قلمداد می‌شود. البته، در راستای اینکه پارلمان اروپا بتواند نقش بیشتری را در بازی پیچیده تصمیم‌سازی اروپا ایفا کند، محیط بین‌النهادهای اتحادیه اروپا نیز میزان بالاتری از همکاری درون‌گروهی را طلب می‌کند. به‌عبارت دیگر اعضای پارلمان اروپا به‌طور چشمگیری فهمیده‌اند که پارلمان اروپا تنها از طریق ایجاد ائتلاف‌های درون‌گروهی گسترده می‌تواند در موقعیت اعمال نفوذ مؤثر بر نتایج سیاست اتحادیه اروپا قرار گیرد.

این مسئله به‌روشنی در مورد آن حوزه‌هایی که پارلمان اروپا به همراه شورای اروپا در آنها اختیارات قانونی دارد صدق می‌کند. هرچند این مسئله موضوع سیاست خارجی اروپا نیست، اما پارلمان اروپا تلاش کرده تا نقش یکپارچه‌ای را که حتی به‌نظر می‌رسد در یک هویت نهادی و سازمانی ترکیب شده است، بازی کند و این هویت طرفدار اصلی حقوق بشر، دموکراتیزه شدن، کمک خارجی و توسعه است (Smith, 2003). این مسئله ممکن است ازسویی محصول این واقعیت باشد که پارلمان به‌عنوان تنها نهاد مستقیماً انتخابی اتحادیه اروپا، همواره در نظر داشته است که وظیفه آن دقیقاً با دفاع از «ارزش‌های اروپایی» مرتبط باشد؛ ازسوی دیگر اشتیاق برای قبول قدرت بیشتر در یک چارچوب نهادی و سازمانی ممکن است پارلمان اروپا را به ایفای نقشی فعال در گسترش دموکراسی، حمایت از حقوق بشر و مبارزه با فقر رهنمون کرده باشد که بدین‌وسیله این

1. Anna Herranz

موضوعات را در میان مهم‌ترین موضوعات مشمول دخالت آشکار قرار می‌دهد (Barbe, 2004). فصل ششم که توسط فلاویا زانون^۱ نگاشته شده است چنین همکاری میان‌حزبی را در راستای تبدیل پارلمان اروپا به بازیگری بانفوذ در فرایند تصمیم‌گیری اتحادیه اروپا بررسی می‌کند. زانون میزان توسعه یک رویکرد فراملی در مورد موضوعات سیاست خارجی از سوی پارلمان اروپا مستقل از رویکرد شورا و کمیسیون اروپا و نیز تأثیر توسعه اخیر اتحادیه اروپا در این رابطه را ارزیابی می‌کند. نویسنده در این فصل موفقیت پارلمان اروپا در غالب ساختن نگرش خود و نیز پیامدهای مواضع مستقل پارلمان اروپا در برابر شورا را بررسی می‌کند.

آرزوی پارلمان اروپا برای ایفای نقشی مؤثر به‌عنوان یک بازیگر یکپارچه در فرایند اتحادیه اروپا عموماً مورد استقبال است؛ چرا که پارلمانی که به لحاظ ایدئولوژیکی چندقطبی شده یا به‌واسطه منافع ملی چندپاره شده باشد، تأثیری بر شورا یا کمیسیون نخواهد داشت. باین‌حال، این امر ممکن است به‌طور جزئی مانع از پلورالیسم سیاسی مورد نیاز برای تأسیس یک دموکراسی حزبی رقابتی در سطح اتحادیه اروپایی شود که شهروندان آن، گزینه‌های متفاوتی را در احزاب و گروه‌های سیاسی مختلف اروپا می‌شناسند. البته این کتاب به تردید مرسوم میان مؤثر بودن و دموکراسی در تحول پارلمان اروپا (Viola, 2000) نپرداخته است.

این کتاب دستاورد دومین جلسه گروه کاری فورنت در مورد «تحول و پاسخ‌گویی نهادهای سیاست خارجی و امنیتی مشترک» است که از سوی رصدخانه سیاست خارجی اروپا^۲ (بخش تحقیقاتی مؤسسه مطالعات اروپا) سازمان داده شد. این جلسه در چهارم و پنجم مارس ۲۰۰۵ در بارسلون اسپانیا تشکیل شد. فورنت یک شبکه تحقیقاتی در حوزه سیاست خارجی است که سرمایه آن از سوی پنجمین برنامه چارچوبی کمیسیون اروپا^۳ (۲۰۰۵-۲۰۰۳) تأمین و توسط ۲۵ نهاد مستقر در اتحادیه اروپا تشکیل شده است. فورنت در مدت فعالیت خود تلاش کرده است تا محلی را برای بحث‌های آگاهانه و گفت‌وگوهای کارشناسانه در مورد تمام جنبه‌های سیاست خارجی اروپا در میان

1. Flavia Zanon

2. Observatory of European Foreign Policy

3. Fifth Framework Programme of European Commission

دانشگاهیان و کارورانی که قصد دارند تا تحقیقات در این حوزه حیاتی از سیاست اتحادیه اروپا را نوگرا، وسیع و عمیق نمایند، فراهم کند.

در میان گروه‌های کاری مختلف فورنت، گروه مربوط به «تحول و پاسخ‌گویی نهادهای سیاست خارجی و امنیتی مشترک»، به رهبری رصدخانه سیاست خارجی اروپا، در سراسر آخرین اصلاحات صورت گرفته در معاهده به‌ویژه در جریان تدوین کنوانسیون اروپا و کنفرانس بعدی بین‌حکومتی سال ۲۰۰۳ که به شکل‌گیری معاهده قانون اساسی منجر شد برای بررسی تحولات نهادی در چارچوب سیاست خارجی و امنیتی مشترک اختصاص یافت. در مطالعه نهادهای سیاست خارجی و امنیتی مشترک، با توجه به پویایی‌های جدید مسائل امنیتی و دفاعی، با تمرکز ویژه بر نقش پارلمان اروپا و کنترل دموکراتیک سیاست خارجی و امنیتی مشترک، بر موضوع پاسخ‌گویی این نهادها تأکید ویژه‌ای شد.

در جریان اولین نشست این گروه کاری که در ۲۶ و ۲۷ مارس ۲۰۰۴ در شهر پارما تحت سازمان‌دهی مؤسسه امور بین‌الملل تشکیل شد، نقش پارلمان اروپا در سیاست خارجی و امنیتی مشترک به‌طور گسترده‌ای ازسوی پژوهشگران و فعالان نهادهای مختلف اروپایی و بین‌المللی مورد بررسی قرار گرفت. دومین نشست این گروه کاری در بارسلون، از اقداماتی که در نشست پارما انجام شده بود بهره گرفت و برخی از مسائلی که در جریان اجلاس اول به‌عنوان موضوعات نیازمند بررسی بیشتر شناخته شد را مورد رسیدگی قرار داد.

نویسندگان این کتاب مایل‌اند تا از کسانی که در تدوین آن مشارکت داشتند و نیز از جیانی بونوپچینی، فرانس گرانل، مارتی گراو، مایکل هیلگر، چیدم ناس، خوزه نونز، آلفرد پیچیرز، استولیس استاوریدیس، الفرید رگلبرگر، جوزف ماریا ریبوت، فوندا تکین، بن تونرا، رامون تورنت، رافال تراژاسکوفسکی و همکاران مختلف دانشگاه‌های کاتالان^۱ که در جریان جلسه در یک بحث بانشاط و مفید مشارکت داشتند، قدردانی کنند. همچنین مایل به روشن ساختن این مطلب هستیم که نشست فورنت در بارسلون، بدون حمایت مالی انجام شده توسط دیارتمان دانشگاه‌ها، جامعه پژوهش و اطلاعات کاتولونیا و اداره پارلمان اروپا در بارسلون نمی‌توانست تحقق یابد که از آنها سپاسگزاری می‌کنیم.

پی‌نوشت‌ها

1. European Parliament, *Report on the Annual Report from the Council to the European Parliament on the Main Aspects and Basic Choices of CFSP, Including the Financial Implications for the General Budget of the European Communities-2003*, A6- 0062/2005.Final, 21 March 2005.

2. Ibid., Paragraph 2.

۳. ماده III - ۳۰۴ معاهده قانون اساسی، ماده (۲۴) پیمان اتحادیه اروپا را بازتولید می‌کند به‌جز تغییرات اندک مربوط به محیط نهادی جدید (به‌جای نهاد ریاست و نهاد کمیسیون، قانون اساسی به وزیر امور خارجه و نمایندگان ویژه اشاره می‌کند) و امکان داشتن یک جلسه گفت‌وگو در مورد سیاست خارجی و امنیتی مشترک از یک بار در سال به سالیانه دوبار افزایش می‌یابد. در حوزه بودجه، خیلی زود معلوم شد مقرراتی که در پیمان ماستریخت برای تأمین منابع مالی سیاست خارجی و امنیتی مشترک برقرار شده، ناکافی است. تمایزی که بین هزینه‌های اداری که باید با بودجه کمیسیون اروپا پوشش داده می‌شد و هزینه‌های عملیاتی که باید مستقیماً از دولت‌های عضو تأمین می‌شد، با رویدادهایی که نتیجه اولین عملیات در بوسنی بودند از بین رفتند. از این‌رو، پیمان آمستردام به تمایز آشفته‌ای که میان هزینه‌های اداری و عملیاتی در ارتباط با سیاست خارجی و امنیتی مشترک وجود داشت پایان داد. هزینه‌های عملیاتی، هزینه‌های غیراجباری به‌شمار آمدند (ماده (۲۸. ۳) از پیمان اتحادیه اروپا) و از این‌رو پارلمان اروپا توانایی تصویب یا رد این هزینه را دارد.

۴. توافقات میان‌نهادی اصلی عبارت‌اند از توافق ۶ می ۱۹۹۹ میان پارلمان، شورا و کمیسیون اروپا در مورد نظم و ترتیب بودجه و بهبود رویه بودجه، OJC 172، ۱۸ ژوئن ۱۹۹۹ و توافق میان - نهادی ۲۰ نوامبر ۲۰۰۲ بین پارلمان و شورا در ارتباط با دستیابی پارلمان اروپا به اطلاعات حساس شورا در حوزه سیاست امنیتی و دفاعی، OJC 298، ۳۰ نوامبر ۲۰۰۲.

۵. تا آوریل ۲۰۰۵، این مأموریت‌ها به‌موجب سیاست خارجی و امنیتی مشترک عبارت بودند از: مأموریت پلیس در بوسنی، کانکوردیا در مقدونیه - پروکسیما^۱ در مقدونیه - آرتمیس در کنگو، یوجاست تمیس^۲ در گرجستان، آلتا یوفور^۳ در بوسنی و یوپول کینشاسا^۴ در کنگو.

۶. پیش‌نویس معاهده آشکارا شکل و قالب کنفرانس کمیته‌های مسائل اروپا و جامعه اروپا را مورد اشاره قرار داد.

1. Proxima
2. Eujust Themis
3. Althea Eufor
4. Eupol Kinshasa

7. Assembly of the WEU, *Resolution 122 on the European Security and Defence Policy Following EU and NATO Enlargement*, 4 June 2004.

8. Ibid., Paragraphs 4 and 5.

۹. برای مثال شاخص‌های توافق بدان‌گونه که توسط هیکس (1999: 177) در جریان دوره پارلمانی ۱۹۹۴-۱۹۸۹ مورد محاسبه قرار گرفته‌اند، قبلاً بسیار بالا بود: اتحاد چپ (۹۳/۸)، چپ کلیسای اروپا (۹۲/۳) سبزها (۸۷/۵)، حزب سوسیالیست‌های اروپا (۷۸/۶)، گروه رین‌باو^۱ (۶۹/۵)، حزب لیبرال، دموکراتیک و اصلاح (۸۵/۷)، حزب مردم اروپا (۸۸/۲)، اتحاد دموکراتیک اروپا (۶۴/۵)، گروه دموکراتیک اروپا (۹۲/۲) و راست افراطی (۸۴/۱).

۱۰. بررسی آتینا از میزان حضور و غیاب نمایندگان پارلمان اروپا که در دوره‌های اول و دوم پارلمان به‌طور مستقیم انتخاب شده بودند، به این نکته پی می‌برد که شکاف در روابط بین‌الملل، سوسیالیست‌ها و کمونیست‌ها را از دمکرات‌های مسیحی، محافظه‌کاران و لیبرال‌ها، جدا کرد. مسائلی که این اختلاف بیشتر در مورد آنها مشاهده شد، عبارت بودند از: سیاست داخلی کشورهای ثالث، مسائل مربوط به موضوع امنیت و تسلیحات و همکاری در سیاست خارجی.^۲

۱۱. احزاب اصلی در پارلمان اروپا گزارش مواضع فراوانی را در مورد سیاست خارجی و مسائل خارجی و امنیتی منتشر کرده‌اند. آنها جایگاه برجسته‌ای را در میان اسناد مربوط به ترجیحات سیاسی دارند. در مورد گروه حزب مردم اروپا نگاه کنید به:

- "European People's Party Action Program 2004-2009", p.35-41. www.epp-ed.org.

در مورد حزب گروه سوسیالیست اروپا برای نمونه نگاه کنید به:

- *Paper on Common Security in a Changing Global Context*, (March 2004).

و

- Position Paper on Iraq, (15 January 2003), www.socialistgroup.org.

در مورد اتحادیه لیبرال‌ها و دمکرات‌ها برای اروپا نگاه کنید به:

- ALDE Group Priorities for 2005, eld.europarl.en.int.

در مورد سبزها - اتحاد اروپای آزاد نگاه کنید به:

- Position Paper on Iraq, (6 November 2002) and its Permanent Campaigns on "No to War" and "Turkey in the EU", www.greens-efa.org

۱۲. نگاه کنید به:

- WEU Assembly, Recommendation 738 on the Impact of the Iraq Crisis on Public Opinion in Europe, A/1838, (3 December 2003).

1. Rainbow

2. Attina, 1990, p. 572.

بخش اول

بحث پاسخ‌گویی: نظارت
پارلمانی بر سیاست
خارجی اروپا

فصل دوم پاسخ‌گویی در سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا: درس‌هایی از سیاست تجاری مشترک

ناتانیل لالون

مقدمه

سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا به‌منظور ایجاد انسجام بیشتر در روابط خارجی جامعه اروپایی در پیمان ماستریخت ارائه شد. البته همان‌طور که نهادهای مربوط به این سیاست در طول زمان توسعه پیدا کرده‌اند، تنشی هم میان روش جامعه و گرایش‌های میان‌حکومتی پدید آمده است. درحالی‌که یک فرایند «بروکسلی شدن» سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا به‌وجود آمده، این امر ایفای نقشی بیشتر ازسوی پارلمان اروپا در حوزه نظارت و پاسخ‌گویی را دربرنداشته است (Barbe, 2004). درواقع، سیاست خارجی و امنیتی مشترک به‌عنوان نمونه‌ای از «یک مجموعه تبانی‌آمیز» توصیف شده است (Koenig-Archibugi, 2002: 62) که در آن مقامات ملی برای رهایی از رسیدگی و نظارت پارلمان‌های ملی بدون هرگونه نظارتی در سطح فراملی یک سیاست بین‌حکومتی را ایجاد کرده‌اند.

این ویژگی‌های نهادی سیاست خارجی و امنیتی مشترک، بحثی را در مورد «کاستی دموکراتیک» ذاتی در سیاست خارجی و امنیتی جامعه اروپا برانگیخته است. درحالی‌که پارلمان اروپا برخی اختیارات رسمی را در سیاست خارجی و امنیتی مشترک حفظ می‌کند، این اختیارات از زمان پیمان ماستریخت اغلب بدون تغییر باقی‌مانده است. اختیارات پیش‌گفته در زمره اختیارات و قدرت نرم هستند؛ چرا که پارلمان باید از تحولات سیاسی، آگاه شود و بتواند به انتشار گزارش بپردازد (Diedrichs, 2004). یکی از حوزه‌هایی که پارلمان اروپا جای پای را در آن پیدا کرده است، رویه تنظیم بودجه است. البته قوانین موجود در این زمینه به‌شدت از شورای اروپا پشتیبانی می‌کنند.

(Scannell, 2004) و از این رو خیلی زود است نتیجه‌گیری کنیم که پارلمان اروپا در این بخش از سیاست خارجی و امنیتی مشترک، کارفرمای بازی (اصطلاح فرانسوی) به‌شمار می‌آید (Laschet, 2002).

تحولات اخیر پیچیدگی‌های بیشتری را ایجاد کرده است. سیاست امنیتی و دفاعی اروپا عنصری دارد که هم بخشی از رکن اول و هم بخشی از رکن سوم سیاست اتحادیه اروپا هستند که از فحوای روشن کمی در مورد مسئولیت و در نتیجه پاسخ‌گویی برخوردارند (Born, 2004). نگرانی‌های تازه‌ای در مورد چالش کاستی دموکراتیک که در ذات طرح‌های مربوط به تشکیل نیروی واکنش سریع است (Loannides, 2002) و نیز در مورد وضعیت منحصربه‌فرد وزیر خارجه جدید اتحادیه اروپا (Gourlay and Kleymeyer, 2003) به‌وجود آمده است. موضوع نگران‌کننده از نقطه‌نظر پاسخ‌گویی دموکراتیک آن است که پیش‌نویس قانون اساسی بر مسائل مربوط به پاسخ‌گویی تمرکز نکرده است و در نتیجه نقش حاشیه‌ای داده شده به پارلمان اروپا در مسائل سیاست خارجی و امنیتی مشترک را از نظر ماهوی تغییر نداده است (Stavridis and Vallianatou, 2003).

هدف از فصل حاضر کمک به این بحث در پرتو تجربه جامعه اروپا در حوزه روابط اقتصادی خارجی است. در نگاه اول ممکن است این مسئله بعید به‌نظر برسد. بالاخره روابط اقتصادی بین‌الملل به‌طور معمول در گروه «سیاست‌های غیرحاد» و کم‌اهمیت یا یک حوزه بسیار تخصصی و فنی قرار می‌گیرد که در زمینه مطالعه «سیاست‌های حادی» نظیر امنیت و دفاع کمک کمی را ارائه می‌دهد. واقعیت این است که سیاست تجاری مشترک و سیاست خارجی و امنیتی مشترک اکنون دقیق‌تر از زمانی که ظهور پیدا کردند با یکدیگر قابل مقایسه هستند.

این فصل به‌طور خلاصه نشان می‌دهد که سیاست تجاری مشترک از چالش اصلی پاسخ‌گویی - عدم دخالت پارلمان اروپا - که سیاست خارجی و امنیتی مشترک با آن مواجه است رنج برده و همچنین راه‌حلی را که نقش نهادهای جامعه اروپا را افزایش و نه کاهش داده است معرفی می‌کند. تجربه جامعه اروپا در روابط اقتصادی خارجی، تجربه بی‌ربطی نیست و درواقع، درس‌های ارزشمندی را برای تحول و پاسخ‌گویی نهادهای سیاست خارجی و امنیتی مشترک ارائه می‌دهد. این گفتار بیشتر به نقش پارلمان اروپا

بخش اول بحث پاسخ‌گویی: نظارت پارلمانی بر سیاست خارجی اروپا ۳۳

در سیاست تجاری مشترک می‌پردازد. پیمان رم^۱ نقش رسمی پارلمان در این سیاست مشترک را رد می‌کند. این وضعیت از دهه ۱۹۹۰ با وجود تلاش‌های پارلمان اروپا در کنفرانس‌های میان‌حکومتی ۱۹۹۶ و ۲۰۰۰ تداوم داشته است. تنها در جریان تنظیم کنوانسیون اروپا بود که پارلمان توانست پیشرفتی غیرمنتظره داشته باشد و خود را یک بازیگر رسمی در سیاست تجاری اروپا نشان دهد. این گفتار پرسش‌های ذیل را بررسی می‌کند: در شرایط نداشتن نقش رسمی در سیاست تجاری مشترک، پارلمان اروپا چگونه بر سیاست تجاری اعمال نفوذ می‌کرد؟ سرانجام چگونه پارلمان اروپا یک نقش رسمی چشمگیر در مذاکرات کنوانسیون برای خود ایجاد کرد؟ پاسخ به هریک از این پرسش‌ها مبنای درس‌هایی خواهد بود که می‌تواند در مورد گفتار کنونی درخصوص سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا به کار گرفته شود.

۲-۱ پاسخ‌گویی و نقش پارلمان اروپا

در حوزه سیاست خارجی و امنیتی مشترک، پارلمان به‌عنوان مجموعه‌ای که «قدرت اطلاعاتی دارد اما از قدرت واقعی برای کنترل برخوردار نیست» توصیف شده است (Stavridis and Vallianatou, 2003: 4). پارلمان اروپا از حق آگاه شدن و مورد مشورت قرار گرفتن در حوزه‌های مختلف برخوردار است و حق مستقل بودن برای بحث در مورد سیاست خارجی، انتشار گزارش، اعلامیه‌ها و سایر بیانیه‌ها و نیز تصویب قطعنامه‌هایی در مورد مسائل سیاست خارجی را دارد. البته این حقوق اصطلاحاً حقوقی «نرم» هستند و سایر نهادهای اروپایی را ملزم به پیروی از خواسته‌های پارلمان نمی‌کنند. کنترل جزئی بر پیشنهادها بودجه‌ای ابزار بالقوه دیگری برای اعمال نفوذ بر سیاست‌هاست؛ اما حتی در این قسمت هم موقعیت شورا از پارلمان قوی‌تر است (Diedrichs, 2004: 39). دیدگاه غالباً پذیرفته شده این است که پارلمان در موضوعات مربوط به سیاست خارجی و امنیتی مشترک، یک نقش حاشیه‌ای دارد و کنوانسیون اروپا تاکنون فرصت از دست رفته دیگری برای پارلمان جهت گسترش این نقش بوده است (Barbe, 2004: 52).

1. Treaty of Rome

این وضعیت به‌طور چشمگیری شبیه به وضعیتی است که ویژگی بارز سیاست تجاری مشترک برای چندین دهه بود. سیاست تجاری مشترک از طریق پیمان رم در سال ۱۹۵۷ برقرار شد. ماده (۱۱۳) این پیمان (اکنون هم ماده (۱۱۳) می‌باشد) که سیاست تجاری مشترک را برقرار می‌کند هیچ اشاره‌ای به پارلمان نکرده و فقط به شورا و کمیسیون اختیاراتی داده است. تا زمان تصویب پیش‌نویس قانون اساسی، پارلمان بدون یک نقش رسمی در مسائل اقتصادی خارجی باقی می‌ماند و حتی اختیار رضایت یا مشورت نیز در این زمینه رد می‌شود.^(۱) البته این مسئله بدان معنا نیست که پارلمان برای اعمال نفوذ بر جریان سیاست تجاری خارجی جامعه اروپا هیچ تلاشی نکرده است. برعکس، پارلمان در راستای معرفی دیدگاه‌ها و ترجیحات خود، روش‌های غیررسمی متعدد مشابه با روش‌هایی که در سیاست خارجی و امنیتی مشترک موجود است را امتحان کرده است. این تلاش‌ها به دلایلی که در زیر مورد بحث قرار خواهد گرفت تنها با موفقیت‌های کم و محدودی همراه بوده است.

۲-۲ اختیارات غیررسمی و نفوذ سیاسی

پارلمان همچون مورد سیاست خارجی و امنیتی مشترک، حق انتشار گزارش‌هایی که به ابتکار خود تهیه کرده است و حق مذاکره در مورد موضوعات سیاست تجاری مشترک و طرح پرسش‌ها و شنیدن اظهارات از مقامات اداره کل تجارت را دارد. در مورد گزارش‌ها، تعداد گزارش‌های ابتکاری که توسط کمیته پارلمانی مسئول امور تجارت بین‌الملل منتشر شده از نظر تاریخی به نسبت زیاد بوده است (Corbett et al, 2000: 116). پارلمان همچنین چندین جلسه گفت‌ووشنود گزارش‌ها را در مورد مسائل تجاری به‌ویژه پس از تأسیس سازمان تجارت جهانی برگزار کرده است. این کانال‌های مختلف، یک جریان دوطرفه اطلاعات را میان پارلمان و کمیسیون ایجاد کرده است که هریک را از مواضع و ترجیحات دیگری آگاه می‌کند.

گزارش‌های ابتکاری که توسط این کمیته در مورد تجارت بین‌المللی منتشر می‌شود، این فرصت را به پارلمان می‌دهد که دیدگاه‌های خود را درخصوص سیاست تجاری معرفی کند. این گزارش‌ها عموماً تصویب اکراه‌آمیز سیستم سازمان تجارت جهانی را بازتاب

می‌دهد و به‌عنوان موضع «بله، اما ...»^۱ توصیف شده‌اند (Bender, 2002: 198-200). درحالی‌که پارلمان اروپا حامی سازمان تجارت جهانی است، هواخواهی آن به‌دلیل وجود تصور ناتوانی این سازمان در تأمین علائقی معین و خاص کاهش می‌یابد؛ این علائق عبارت‌اند از: محیط زیست،^(۲) کشاورزی^(۳) و فرهنگ.^(۴) برخی گزارشگران حتی فراتر از این انتقادات خُرد گام برمی‌دارند و خواستار قرار دادن یک «شرط اجتماعی»^۲ در موافقت‌نامه‌های سازمان تجارت جهانی و سپردن یک نقش قوی به شرکای اجتماعی، مانند اتحادیه‌های تجاری هستند.^(۵) ویژگی بارز دیگر این گزارش‌ها، درخواست برای دخالت پارلمانی بیشتر در گفت‌وگوها و انعقاد موافقت‌نامه‌های تجاری بین‌المللی است. مسائلی که در این گزارش‌ها مورد اشاره قرار گرفت، همچنین در سلسله جلسات گفت‌وشنود که در سال ۱۹۹۹ توسط پارلمان تشکیل شد، به‌طور گسترده‌ای طرح گردید؛ (Bender, 2002: 202-205) در این جلسات گفت‌وشنود به موضوع همه‌جانبه بودن «جامعه مدنی» و گواهی‌هایی که به‌دست شرکای اجتماعی ارائه می‌شود به‌گونه چشمگیری توجه داده شد. این شرکا به‌طور سنتی از فرایند سیاستگذاری تجاری کنار گذاشته می‌شدند. این گزارشات و این جلسات گفت‌وشنود، درحالی‌که در کمیسیون اداره می‌شدند، همبستگی در حال رشد اندیشه پارلمانی را با نقدهای جامعه مدنی و سازمان‌های غیردولتی از سیستم سازمان تجارت جهانی بازتاب می‌دادند.

پرسش‌ها و اظهارات پارلمانی، روش غیررسمی دیگری برای اعمال نفوذ پارلمان بر کمیسیون است. بیشتر اوقات، پرسش‌ها ازسوی آن دسته از اعضای پارلمان اروپا مطرح می‌شود که یا در مورد جنبه‌های معینی از رژیم تجارت بین‌الملل نگران می‌شوند، یا نگرانی‌های مردم حوزه انتخابیه‌شان را منعکس می‌سازند. در هر دو مورد این پرسش‌ها نوعی شاخص غیررسمی برای کمیسیون است تا دریابد که نگرانی‌های سیاسی کنونی مردم کدام‌ها هستند.^(۶) اظهارات مقامات اداره کل تجارت، کانال مهم دیگری برای تبادل اطلاعات است؛ بااین‌حال جلسات این کمیته بیشتر به‌طور پراکنده در جریان دوره چهارم پارلمان تشکیل می‌شد و نمایندگان پارلمان اروپا که در جلسات حضور

1. "Yes, But ..."

2. Social Clause

می‌یافتند، اغلب به قدری از نظر ایدئولوژیکی متفاوت بودند که مانع از آن می‌شدند تا مقامات کمیسیون با یک جبهه پارلمانی متحد روبه‌رو شوند.^(۷) سرانجام دامنه اعمال نفوذ مؤثر محدود بود چرا که این جلسات از نظر قانون اساسی، جلسات گفت‌و شنود نظارتی الزام‌آور نیستند بلکه این جلسات برای آگاه نگاه داشتن پارلمان، مورد موافقت کمیسیون قرار می‌گیرند؛ در نتیجه پارلمان اروپا به اندازه‌ای که کنگره آمریکا یا مجلس عوام انگلیس در فشار آوردن بر مقامات ملی خود مؤثرند، در زمینه اعمال فشار به کمیسیون اروپا مؤثر نیست.

۲-۳ اختیارات غیرمستقیم و نفوذ سیاسی

علاوه بر این اختیارات غیررسمی، پارلمان ابزارهای غیرمستقیم اعمال نفوذ را هم در دست دارد. این اختیارات غیرمستقیم به مواردی اشاره دارد که در آنها موضوعات تجارت خارجی، جزئی از یک فرایند نهادی بزرگ‌تر دیگر هستند که در آن تا حدودی پارلمان نقش رسمی دارد. اولین نمونه از این موارد مربوط به روند بودجه است که در آن پارلمان حق تصویب بخشی از بودجه جامعه اروپا از جمله ارقام مربوط به سیاست تجاری مشترک را دارد. درحالی‌که پارلمان می‌تواند این قدرت را برای اعمال نفوذ بر عناصر سیاست تجاری مشترک استفاده کند، معلوم نیست که نمایندگان پارلمان اروپا تا چه اندازه از این فرصت استفاده می‌کنند. نه نمایندگان پارلمان و نه مقامات کمیسیون و کارکنان پارلمان اروپا به رویه بودجه به عنوان یک روش پایدار برای اعمال نفوذ پارلمان، بر سیاست تجاری مشترک اشاره نکرده‌اند. این امر بدان معنا نیست که بگوییم پارلمان اروپا در استفاده از بودجه برای تأثیرگذاری بر سیاست تجاری مشترک، پیشرفتی نداشته است؛ بلکه بیشتر اشاره به این واقعیت دارد که اعمال نفوذ پارلمان، حاشیه‌ای و محدود بوده و سازوکار مؤثری برای وارد آوردن فشار برای گسترش بیشتر اختیارات پارلمان نبوده است.

اختیار غیرمستقیم دوم دربردارنده توافقات اتحاد با کشورهای ثالث است. این توافقات به طور ویژه از شمول سیاست تجاری مشترک مستثنا هستند، اما با این وجود با این سیاست مرتبط‌اند؛ چرا که بیشتر شامل بخش‌هایی می‌شوند که به روابط تجاری دوجانبه اختصاص دارند. در زمینه توافقات اتحاد، قانون اروپای واحد، به پارلمان حق

بخش اول بحث پاسخ‌گویی: نظارت پارلمانی بر سیاست خارجی اروپا ۳۷

رضایت به توافقاتی که با کشورهای ثالث به امضا رسیده است، از جمله توافقات اتحاد را داده است. فلاویا زانون در این کتاب نشان می‌دهد که چگونه پارلمان از حق رضایت خود در مورد این توافقات، برای جلوگیری از تصویب یک توافق‌نامه با ترکیه به‌عنوان محکومیت نمادین نقض حقوق بشر در این کشور استفاده کرده است. همچنین مدرکی وجود دارد که نشان می‌دهد، توافقی مشابه با گرجستان به دلایلی اساساً یکسان، با تأخیر مواجه شد.^(۸)

این مسئله چه تأثیری بر این‌گونه توافقات داشته است؟ خود این توافقات با شکست روبه‌رو نشد؛ اما فقط به‌خاطر اهدافی نمادین به تأخیر افتادند. تغییرات در توافق با ترکیه به‌عنوان نتیجه مخالفت پارلمان، فقط به‌عنوان یک اقدام تزئینی و غیراساسی توصیف شده است (به فصل ششم این کتاب نگاه کنید). ملموس‌ترین نتیجه این اقدامات، تداوم روند افزایش شهرت پارلمان به‌عنوان حافظ ارزش‌های اروپایی و به‌عنوان حامی قوی مسائل حقوق بشر بوده است. درحالی‌که این تحولات بی‌گمان ممکن است به ایجاد یک هویت پارلمانی منحصربه‌فرد در مسائل خارجی کمک کند، پیامدهای سیاسی آن بیشتر نمادین و مبتنی بر حرف و لفاظی بوده است؛ بدین ترتیب، این قدرت غیرمستقیم، همبستگی پارلمان را با جامعه مدنی و گروه‌های حقوق بشری که در بالا به آنها اشاره شد، تکمیل کرد؛ اما در اعمال نفوذ پارلمان بر سیاست اقتصادی خارجی تغییری اساسی را به نمایش نگذاشت.

این ابزارهای غیررسمی و غیرمستقیم نظارت و تبادل اطلاعات با کمیسیون، از اهمیت برخوردارند؛ چرا که آنها نقش فعالی را برای پارلمان ایجاد می‌کنند و نیز خطوط ارتباطی میان کمیسیون و پارلمان را باز نگه می‌دارند. متأسفانه، بسیاری از این استراتژی‌ها فقط نمادین هستند و تأثیر سیاسی ناچیزی به همراه داشته‌اند. با نگاهی به موضع مذاکراتی رسمی کمیسیون در نشست وزرای سازمان تجارت جهانی در سیاتل در سال ۱۹۹۹ یا آغاز دور دوحه در سال ۲۰۰۲، مشخص می‌شود که نگرانی‌های اصلی پارلمان اروپا - حقوق کارگری، مسائل زیست‌محیطی، دخالت شرکای اجتماعی، همبستگی با جهان در حال توسعه - بیشتر نادیده گرفته شده است. تا جایی که مربوط به استفاده از این ابزارها برای قرار دادن مسائل جدید در دستور کار، افزایش اهمیت یک

دغدغه خاص در مورد سیاست‌ها یا تأکید بر مسائل حقوق بشر می‌شود، شواهد کمی وجود دارد که پارلمان اروپا در تغییر محتوای سیاست‌ها موفقیتی به‌دست آورده باشد.

۴-۲ چرا عدم موفقیت؟

تکرار دلسردکننده تلاش‌های پارلمان، برای اعمال نفوذ بر موضوعات سیاست تجاری مشترک این پرسش را به‌وجود می‌آورد؛ چرا این تلاش‌ها موفقیت‌آمیز نبوده‌اند؟ ترکیبی از مشکلات کاربردی و ایدئولوژیکی به محرومیت پارلمان از داشتن هرگونه نقش بانفوذی در سیاست تجاری مشترک کمک کرده است.

از جنبه عملی، پارلمان در حوزه سیاست اقتصادی خارجی، کار کارشناسی و تخصصی بسیار کمی را انجام داده بود. نبود چنین تخصصی به‌دلیل ماهیت بسیار فنی و به‌شدت تخصصی سیاست تجاری، یک زیان سازمانی شدید را به پارلمان اروپا تحمیل می‌کند. یکی از دلایل اصلی بروز این مشکل، سطح بالای تغییرات در کمیته روابط اقتصادی خارجی پارلمان است. کمتر از سه یا چهار عضو پارلمان اروپا در این کمیته از یک دوره، در دوره بعدی پارلمان باقی می‌مانند و این مسئله عملاً تمام حافظه سازمانی و امکان تداوم ارتباطات با این کمیسیون را از بین می‌برد. بخشی از این پدیده از فقدان ظرفیت قانونی در سیاست تجاری ناشی می‌شود؛ برخلاف سایر حوزه‌های سیاست‌گذاری که در آن یک نماینده پارلمان اروپا می‌تواند بانی یک طرح قانونی شود و برای تصویب آن درخواست اعتبار کند، در پارلمان هیچ‌گونه قانونگذاری که همین امر را در زمینه سیاست تجاری میسر کند، وجود ندارد. از این‌رو، نمایندگان پارلمان علاقه‌مند به ایجاد سلسله قوانینی هستند که برطبق آن بتوانند، اعتباری را که عموماً در زمینه سیاست‌های تجاری از آنها دریغ شده است را به‌دست آورند.^(۹)

در نتیجه، طی دهه ۱۹۹۰ عملاً هیچ متخصص مسائل تجاری وجود نداشته است که روی صندلی کمیته بنشیند.^(۱۰) اعضای کمیته که در مسائل تجاری فعال بودند، بیشتر افراد «تجارت و ...»^۱ بودند یعنی افرادی که منافعشان در حوزه تجارت از تلاقی علائق خاصشان - مانند محیط زیست، مسائل کارگری و فرهنگ - با رژیم تجاری ناشی

می‌شد. بنابراین تلاش‌های آنها در اعمال نفوذ بر کمیسیون نه در آشنایی با متخصصان حوزه تجارت، بلکه بیشتر در زبان و گفتمان بخشی از حوزه منافعشان ریشه داشت. در نتیجه، گزارش‌های پارلمان اروپا همگی گزارش‌های سیاسی بیهوده‌ای بودند؛ چرا که آنها به آنچه که به لحاظ دیپلماتیک در چارچوب سازمان تجارت جهانی در آن زمان ممکن بود؛ هیچ شباهتی نداشتند. این ناهمبندی به شکل‌گیری این باور در کمیسیون کمک کرد که پارلمان هیچ درک واقعی از سیاست تجاری ندارد. درواقع، آن دسته از جلسات کمیته که حاوی اظهارنظر کمیسیون است به‌منزله گفت‌وگوی کرهاست که در آن نمایندگان پارلمان اروپا و مقامات تجاری پشت به یکدیگر صحبت می‌کنند درحالی‌که اولی به زبان فنی نامفهومی سخن می‌گوید و دومی (مقامات تجاری اروپا) درخواست‌های غیرممکنی را برای اصلاح سازمان تجارت جهانی مطرح می‌کند.^(۱۱) خلاصه آنکه، گزارش‌ها و سایر ابتکاراتی که از پارلمان سرچشمه می‌گرفت ازسوی کمیسیون، جدی گرفته نمی‌شد؛ چرا که آنها به یک زبان صحبت نمی‌کردند و پیشنهادهای پارلمان محصول فعالیت «دایناسورهای سیاسی»^۱ قلمداد می‌شد.^(۱۲) این تحقیر ازسوی کمیسیون نه‌تنها پارلمان اروپا را در دوره‌های مختلف سیاسی به حاشیه برده، بلکه همچنین مانع از پذیرش این نهاد به‌عنوان یک متحد با ارزش سازمانی در برابر دشمنی دولت‌های عضو در شورا شده است.

مشکل دوم برای پارلمان مشکلی ایدئولوژیکی بود. در سیاست تجاری همچون سیاست امنیتی و دفاعی یک مقاومت قوی ایدئولوژیکی ازسوی دولت‌های عضو درزمینه قبول مداخله نهاد قانونگذاری در فرایند اجرا و انجام این سیاست وجود دارد؛ به‌عبارت کلی، مقامات اجرایی حتی در محیط داخلی خود، در مورد اجازه دادن به قانونگذاران برای برخورداری از نفوذ بسیار زیاد بر روند اجرای سیاست اقتصادی خارجی بسیار بی‌تمایل هستند. آنها با این ایده مخالف هستند که اجازه داده شود، یک توافق بین‌المللی که در مورد آن مذاکرات طاقت‌فرسایی صورت گرفته است توسط اپوزیسیونی که منافع محدود و جانب‌دارانه‌ای در یک مجلس دارد، بی‌اعتبار شود

1. Political Dinosaurs

کنایه از فعالیت افرادی که تفکراتشان بسیار قدیمی، کهنه و منقرض شده است. - م

(Vernon, Spar and Tobin, 1991)؛ از این رو، دولت‌های عضو خواستار آن هستند که سیاست تجاری مشترک یک سیاست وابسته به شورا و کمیسیون باشد و از نمایندگانشان در کمیته ۱۱۳ شورای اروپا برای محدود کردن کمیسیون استفاده کنند. این مخالفت به پیشنهاد‌های مربوط به اصلاح سیاست تجاری مشترک تعمیم یافت. این گرایش‌های کلی به‌خاطر دشمنی ایدئولوژیکی دو دولت کلیدی عضو - انگلستان و فرانسه - نسبت به هرگونه اقدامی که پارلمان اروپا را با هزینه شورا تقویت می‌کرد توسعه پیدا کرد.^(۱۳) حتی با وجود اینکه پارلمان توانست نمایندگان خود را به هر دو کنفرانس بین‌حکومتی سال‌های ۱۹۹۶ و ۲۰۰۰ اعزام کند، پیشنهاد‌های این نمایندگان در مورد وارد کردن پارلمان اروپا در سیاست تجاری مشترک هرگز از سوی دولت‌های عضو جدی گرفته نشد.^(۱۴)

۵-۲ کنوانسیون و سیاست تجاری مشترک

با وجود چنین پیشینه‌ای از ناتوانی پارلمان اروپا، وسوسه این فکر ایجاد می‌شود که ره‌آورد کنوانسیون در حوزه سیاست اقتصادی خارجی، به همان اندازه ارزیابی تغییرات در «سیاست خارجی و امنیتی مشترک» و «سیاست امنیتی و دفاعی مشترک» ناامیدکننده است. البته پارلمان توانست به‌طور اساسی اختیاراتش را در سیاست خارجی مشترک توسعه دهد. درحالی‌که در متون اولیه سیاست خارجی مشترک هرگز اشاره‌ای به پارلمان اروپا وجود نداشت، پارلمان دو کارکرد مهم را در این ارتباط به‌دست آورد: نخست، حق آگاه ماندن از وضعیت و پیشرفت مذاکرات تجاری بین‌المللی و دیگری برخورداری از یک نقش رسمی در انعقاد کلیه توافقات تجاری بین‌المللی. این اصلاحات به‌سختی به‌دست آمدند. اگرچه گزارش گروه کاری در مورد اقدام خارجی^۱، علاقه به دخالت بیشتر پارلمان در سیاست خارجی مشترک را مورد اشاره قرار داد،^(۱۵) پیش‌نویس‌های هیئت‌رئیس‌ه چنین رهیافتی را دربرنمی‌گرفت و جنگی را میان طرفداران افزایش نقش پارلمان اروپا و اپوزیسیون دولت‌های عضو به‌وجود آورد (Interview, Krajewski, 2005: 102-105).^(۱۶) به‌خاطر تلاش‌های خستگی‌ناپذیر و استراتژی‌های نوآورانه یک گروه کوچک از نمایندگان متعهد پارلمان اروپا، پیش‌نویس

بخش اول بحث پاسخ‌گویی: نظارت پارلمانی بر سیاست خارجی اروپا ۴۱

نهایی قانون اساسی، اختیارات مهمی را در سیاست تجاری مشترک به پارلمان اروپا اعطا کرد.^(۱۷) این تغییرات به‌اندازه‌ای که تعدادی از پیشنهاد‌های نمایندگان پارلمان اروپا خواستار آن بودند جاه‌طلبانه و بلندپروازانه نبود - برای نمونه برخی خواستار حق تصمیم‌گیری مشترک در مورد اختیار مذاکراتی کمیسیون بودند،^(۱۸) - اما تغییرات یاد شده برای اولین بار نشان دادند که پارلمان می‌تواند نقش خود را در سیاست تجاری مشترک افزایش دهد.

چرا پارلمان فقط در کنوانسیون توانست چنین پیشرفتی داشته باشد؟ اولین و روشن‌ترین عامل، مربوط به زمینه و شرایط کنوانسیون است. «کنوانسیون آینده اروپا» برخلاف کنفرانس‌های بین - حکومتی قبلی بود: نه تنها در آنجا هیئت‌های دولت‌های عضو حضور داشتند، بلکه نمایندگان پارلمان اروپا برای اولین بار در گفت‌وگوها بازیگر برابری بودند، درواقع، کاربرد هیئت‌ها و گفت‌وگوها، کنوانسیون را بیشتر دارای یک جو پارلمانی کرد. ورود نمایندگان پارلمان اروپا به شرایط و محیطی که بسیار با آن آشنایی داشتند، نادیده گرفتن منافع و علائق این نمایندگان را برای دولت‌های عضو بسیار دشوارتر کرد. به‌علاوه، هدف مهم این کنوانسیون - یعنی ایجاد مبنایی برای یک اتحادیه اروپای دموکراتیک - به‌طور دلپذیری با درخواست‌های مربوط به قائل شدن اختیارات بیشتر برای پارلمان اروپا در مسائل خارجی هماهنگ شد. این دلایل، درحالی‌که بدون شک بر نتیجه کار تأثیر گذاشتند، همچنین برای سیاست خارجی و امنیتی مشترک به‌کار می‌روند. با وجود این، همان‌طور که می‌دانیم تغییرات در سیاست خارجی و امنیتی مشترک تقریباً به‌اندازه تغییرات در سیاست تجاری مشترک، عمیق و اساسی نبودند. شرح درست این موضوع می‌تواند در ترکیبی از توانایی ظرفیت‌سازی خود پارلمان، همبستگی سازمانی با کمیسیون و وحدت نمایندگان پارلمان اروپا در مورد مسائل سیاست تجارت مشترک در جریان این کنوانسیون به‌دست آید.

بخشی از این جواب به‌خود پارلمان مربوط است. پارلمان اروپا در بیشتر سال‌های دهه ۱۹۹۰ یک نهاد بی‌تجربه و خام قلمداد می‌شد و نمی‌توانست برای اقدام مسئولانه در سیاست تجاری مورد اتکا قرار گیرد.^(۱۹) همان‌طور که در بالا گفته شد، این شهرت مبتنی بر نبود تخصص در حوزه سیاست تجاری بود. تا پایان دهه ۱۹۹۰ پارلمان از راه

افزایش دانش و تخصص خود در حوزه سیاست تجاری، تمرکز بیشتر بر «ظرفیت‌سازی»^۱ را آغاز کرد. اعضای پارلمان اروپا همواره امکان همراهی کمیسیون را در جلسات وزرای سازمان تجارت جهانی داشته‌اند. با شروع قابل انتظار یک دور جدید تجاری در سال ۱۹۹۹، تلاش آگاهانه در پارلمان جدید پنجم برای ایفای یک نقش سازنده صورت گرفت. این علاقه نوظهور برای آشناتر شدن با کارکرد واقعی سازمان تجارت جهانی با پاداش همراه بود. در جریان نشست دوحه در سال ۲۰۰۱، کمیسیون به‌شدت با هیئت پارلمانی همکاری کرد و اطلاعات بسیار گسترده‌ای را در مورد چگونگی مذاکرات به پارلمان ارائه داد (Bender 2002: 196). همچنین می‌توان طی این دوره این تغییر را در تأکید بر گزارش‌های ابتکاری منتشر شده توسط پارلمان دید. درخواست‌های پارلمان به‌طور قابل اطمینان‌تری در چارچوب روبه سازمان تجارت جهانی ابراز می‌شوند و بیشتر بر تعدیل و تنظیم حوزه‌های محدودی تأکید دارند تا درخواست برای انجام اصلاحاتی که کل رژیم تجاری بین‌المللی را زیرورو می‌کند.

اقدام پارلمان در افزایش تخصص بیشتر در حوزه تجارت، دقیقاً با اتفاقات نشست مصیبت‌بار سران سازمان تجارت جهانی در سال ۱۹۹۹ در شهر سیاتل هم‌زمان شد. تظاهرات‌های خیابانی گسترده بر ضد برنامه کاری این سازمان، تغییری پارادایمی از سیاست تجاری را در تصورات عمومی ایجاد کرد. اقتصاد بین‌الملل یک‌شبه به «سیاست حاد»^۲ تبدیل شد.^(۲۰) مقامات تجاری کاملاً از خطر ذاتی موافقت با باقی ماندن سیاست تجارت بین‌الملل در انحصار تکنوکرات‌ها آگاه بودند (Lamy, 2002). کمیسیون دریافت که آنها نیازمند جذب حمایت‌های عمومی بیشتر در مورد سازمان تجارت جهانی هستند و یک روش برای به‌دست آوردن چنین حمایتی دادن ظرفیت بیشتر به پارلمان بود. به‌نظر می‌رسید که به‌دلیل ارتباطات قبلی پارلمان با گروه‌های جامعه مدنی و شرکای اجتماعی، تعمیق و افزایش دخالت پارلمانی در سیاست تجاری، یک روش ایدئال برای رفع این چالش جدید باشد. سپس کمیسیون بیش از هر زمان دیگری نیازمند پارلمان بود تا این نهاد، تلاش آگاهانه‌ای را برای ایفای یک نقش اساسی‌تر در سیاست تجاری به

1. Capacity Building

2. High Politics

انجام برساند. پارلمان به سرعت پذیرفت تا از طریق برگزاری جلسات نمایندگان برای نظارت بر تحولات هریک از جلسات وزرای سازمان تجارت جهانی به‌عنوان یک میانجی بین گروه‌های جامعه مدنی معترض به نشست‌های این سازمان و هیئت‌های تجاری ملی، عمل کند. با اینکه این هدف با تصویب قاطع کمیسیون مواجه نشد، پارلمان یک ارتباط سازمانی به‌شدت مورد نیاز را میان سازمان تجارت جهانی و جامعه مدنی ایجاد کرد که پیش از این وجود نداشت.

عامل عمده دیگر در تغییر اساس کمیسیون، ورود پاسکال لامی^۱ به‌عنوان کمیسیونر تجاری بود. سر لئون بریتان^۲ کمیسیونر قبلی فرد محترمی بود، اما چندان مناسب این کار نبود. به‌علاوه، او ترجیح داد که سرمایه سیاسی خود را به‌جای تقویت پارلمان صرف افزایش قدرت کمیسیون در برابر قدرت شورا کند. لامی رهیافت متفاوتی را در پیش گرفت و حامی قوی اعطای نقش بیشتر به پارلمان اروپا در حوزه سیاست تجاری بود. او به‌شدت این هدف را در کنفرانس بین‌حکومتی وزرای خارجه اتحادیه اروپا در سال ۲۰۰۰ دنبال کرد؛ اما نتوانست بر مقاومت و مخالفت دولت‌های عضو چیره شود؛ با وجود این، وی به پیگیری این طرز تفکر ادامه داد که پارلمان برای مشروع ساختن سیاست تجاری کمیسیون، نقش بالارزشی دارد. حمایت علنی او از پارلمان مبتنی بر دو محاسبه بود. اول آنکه اگر لامی بتواند نشان دهد که پشتیبانی یک مجموعه منتخب مردمی را در اختیار دارد، دست وی در مذاکرات سازمان تجارت جهانی باز شده و موضع وی تقویت خواهد شد. دوم آنکه، حمایت پارلمان اروپا موضع مدیر کل تجارت را در درون خود کمیسیون هنگامی که درگیری با بخش‌های مختلف ادارات کل مانند اداره کل کشاورزی بالا می‌گیرد، تقویت خواهد کرد. حمایت لامی یک متحد به‌شدت مورد نیاز را در زمان مبارزه پارلمان برای گسترش حوزه نمایندگی خود، در اختیار این نهاد قرار داد.

عامل نهایی و شاید مهم‌ترین عاملی که نشانگر موفقیت پارلمان اروپا در جریان تنظیم کنوانسیون اروپاست، مربوط به توانایی نمایندگان برای همکاری با یکدیگر به‌عنوان یک بلوک بود. یک توافق گسترده حزبی در مورد ضرورت توسعه نقش پارلمان اروپا در سیاست تجاری وجود داشت؛ به گفته یکی از شرکت‌کنندگان، هیئت‌های دولت‌های عضو

1. Pascal Lamy

2. Sir Leon Brittan

کنوانسیون همگی درخصوص این مسئله در یک موضع قرار داشتند و هیئت‌های پارلمان اروپا قادر به استفاده از بی‌نظمی دولت‌های عضو به نفع خود بودند.^(۲۱) یک استدلال کلیدی که آنها استفاده می‌کردند مربوط به سابقه دور اروگوئه^۱ بود. به دلیل برخورداری پارلمان از حق تصویب هرگونه توافق بین‌المللی که پیامدهای بودجه‌ای اساسی به همراه داشت، موافقت‌نامه سازمان تجارت جهانی در سال ۱۹۹۵ برای تصویب به پارلمان ارائه شد. اعضای پارلمان اروپا به‌طور متقاعدکننده‌ای استدلال کردند که رد اقتدار مشابه پارلمان در این زمینه در پایان دور جدید مذاکرات تجاری غیرمشروع خواهد بود.^(۲۲) این امر بخشی از استراتژی آگاهانه هیئت‌های پارلمان اروپا بود. آنها اهداف بسیار اولویت‌دار خود را برای کنوانسیون انتخاب کردند و به‌طور خستگی‌ناپذیر برای تأمین این اهداف کار کردند. عدم اتحاد دولت‌های عضو، فرصتی را که پارلمان اروپا برای اعمال فشار شدید جهت افزایش نقش خود در سیاست تجاری نیاز داشت، فراهم ساخت.

۶-۲ درس‌هایی برای سیاست خارجی و امنیتی مشترک

از تجربه پارلمان در مورد موضوعات مربوط به سیاست تجاری مشترک می‌توان درس‌های زیادی گرفت. اولین درس ناشی از وضعیت قانونگذاری مشترک در امور خارجی، درست مانند همین درس در سیاست تجاری مشترک این است که سیاست خارجی و امنیتی مشترک و سیاست امنیتی و دفاعی مشترک به همان شیوه که در بخش قانونگذاری کشورها مرسوم است به نتایج قانونگذاری مشخص نمی‌انجامد. وجود چنین ذخیره قانونی محدودی به این معناست که ابزارهای غیررسمی اعمال نفوذ بر سیاست‌ها هیچ اثر الزام‌آوری ندارد و بنابراین برای داشتن یک تأثیر عمده سیاسی کافی نخواهد بود. یقیناً توانایی کنترل بودجه و توانایی افزایش برجستگی یک موضوع ویژه تا حدی از اهمیت برخوردار است؛ اما تغییر اساسی موضع اتحادیه اروپا اقدامات بیشتری را طلب می‌کند. بنابراین آن دسته از مطالعات سیاسی خارجی و امنیتی مشترک که از

1. Uruguay Round

مذاکرات دور اروگوئه از سپتامبر ۱۹۸۶ آغاز و تا آوریل ۱۹۹۴ ادامه یافت. این دور از مذاکرات در اروگوئه آغاز و سپس در مونترال، ژنو، بروکسل، واشنگتن و توکیو پی‌گرفته شد و طی آن نهایتاً بیست موافقت‌نامه در مراکش به امضا رسید. این دور از مذاکرات، موافقت‌نامه عمومی تعرفه و تجارت (گات) را به سازمان تجارت جهانی تغییر داد. - م

اختیارات غیررسمی یا غیرمستقیم پارلمان تمجید می‌کنند، ممکن است امید و انتظار نادرستی را به‌وجود آورند. راه اعمال نفوذ بیشتر از مسیری بیش از صرف انتشار گزارش و چانه زدن در مورد ارقام ردیف بودجه ایجاد می‌شود.

این «مقدار بیشتر» می‌تواند شکل کسب تخصص بالاتر در زمینه سیاستگذاری را از سوی پارلمان به‌خود بگیرد. عنصر بااهمیتی که اعتبار پارلمان اروپا را در ارتباط با مسائل اداره کل تجارت محدود کرد، نبود انگیزه و درک آن از رژیم تجاری و قلمداد کردن تجارت به‌عنوان ادامه دیگر حوزه‌های سیاستی بود. به‌محض اینکه پارلمان نقش فعال‌تری را اتخاذ کرد و در پی افزایش دانش و درک فرایندهای تجاری برآمد، کمیسیون اروپا نهاد پارلمان را جدی‌تر قلمداد کرد. این تخصص همان تخصصی که در زمره ترجیحات کمیسیون می‌باشد، نیست. به‌علاوه، داشتن تخصص به این معنا نیست که نمایندگان پارلمان اروپا نیاز دارند که همانند کارشناسان کمیسیون کاملاً از موضوعات تجاری آگاه باشند. به‌نظر می‌رسد که این امر برای نمایندگان پارلمان اروپا شایسته و پسندیده نیست که با اداره کل تجارت در مورد نکات درصدی و اعشارها بحث کنند، بلکه تخصص در این زمینه بدان‌معناست که پارلمان و کمیسیون در مرجع عمومی سیاستگذاری با یکدیگر مشترک‌اند. پارلمان نسبت به منافع خود در افزایش این نوع از توان و تخصص در موضوعات مربوط به سیاست خارجی و امنیتی مشترک^(۲۳) آگاهی پیدا کرده و ایجاد یک کمیته ویژه برای پرداختن به مسائل سیاست خارجی و امنیتی دلیل مضاعفی در این مورد است که پارلمان این سیاست را جدی گرفته است.

اعتبار فزاینده پارلمان به‌احتمال زیاد تأثیری ضربتی بر سایر نهادهای جامعه اروپا و به‌ویژه کمیسیون خواهد داشت. کمیسیون نسبت به ارزش بهره‌مندی ابتکاراتش از پشتیبانی عمومی و اینکه این پشتیبانی چگونه می‌تواند موضع کمیسیون را در برابر بازیگران خارجی یا حتی در برابر شورا تقویت کند آگاهی دارد. حمایت عمومی کمیسیون - با اظهارات پاسکال لامی - از گسترش قدرت پارلمان به‌طور هم‌زمان نتیجه منطقی اعتبار بیشتر پارلمان و نیز تغییر کلیدی بود که طنین ادعاهای پارلمان را در جریان تدوین کنوانسیون بسیار بیشتر می‌کرد. در مورد سیاست خارجی و امنیتی مشترک، وزیر خارجه «دوشغله» که هم بخشی از کمیسیون و هم بخشی از شورا است،

هم ریسک بیشتر و هم فرصت بیشتری را برای پارلمان ایجاد می‌کند. این وضعیت، ریسک بیشتری را به وجود می‌آورد؛ چرا که وزیر خارجه جدید وابسته به شورا است و ممکن است در به چالش کشیدن اقتدار شورا بسیار بی‌تمایل باشد؛ از سوی دیگر، اگر وزیر خارجه نسبت به ضرورت برخورداری پارلمان از اختیارات بیشتر متقاعد شود، موقعیت وی ممکن است توانایی شورا را برای خنثی کردن برنامه‌های او بسیار کاهش دهد. در پایان اینکه، پارلمان در مورد ادعاهایش برای داشتن اختیارات بیشتر به پشتیبانی کمیسیون نیاز خواهد داشت؛ اما مسئله این است که نمایندگان پارلمان چگونه می‌توانند به بهترین گونه چنین حمایتی را به دست آورند.

آخرین درسی که از این تجربه گرفته می‌شود ارزش همبستگی میان نمایندگان پارلمان اروپا، در زمان پافشاری برای کسب اختیارات بیشتر است. در مورد سیاست تجاری، این نمایندگان در جریان تدوین کنوانسیون درباره اعمال فشار برای دخالت بیشتر پارلمان، کاملاً متفق‌القول بودند. آنها در داخل اختلافاتی داشتند؛ اما دیگر بازیگران کنوانسیون، ایجاد اختلاف و تضعیف نمایندگان پارلمان در مورد مسائل اساسی را امری مشکل یافتند. درواقع، تجربه کنوانسیون نشان می‌دهد که چگونه یک جبهه متحد پارلمانی می‌تواند به علت مواضع پراکنده دولت‌های عضو، اوضاع را دگرگون سازد. در مورد سیاست خارجی و امنیتی مشترک گواه کمی برای چنین پیشرفتی وجود دارد که به نوبه خود این پرسش را پیش می‌کشد: آیا نمایندگان پارلمان اروپا در مورد خواسته‌های سیاست خارجی و امنیتی مشترک متحد بوده‌اند؟ اگر پاسخ به این پرسش منفی است، چالش فراوی دخالت پارلمانی بیشتر در سیاست خارجی و امنیتی مشترک، ایجاد یک اجماع وسیع و بین‌الحزبی در مورد فراهم کردن نقش بیشتر برای پارلمان خواهد بود.

اگر پاسخ به پرسش اول مثبت است، باید بررسی کنیم که چرا اتحاد نمایندگان محدود به یک چنین مراحل به ظاهر کوچک و با توسعه اندک است. این امر ممکن است نیازمند ارزیابی دوباره موفقیت پارلمان اروپا در مورد موضوعات سیاست خارجی و امنیتی مشترک در جریان تدوین کنوانسیون باشد. یک نماینده پارلمان اروپا که نماینده عضو کنوانسیون نیز بوده ادعا کرده که پارلمان درواقع، با نتایج به دست آمده از کنوانسیون «حقیقتاً صاحب امتیاز» شده است. این مسئله تا حدودی مربوط به تغییراتی

بخش اول بحث پاسخ‌گویی: نظارت پارلمانی بر سیاست خارجی اروپا ۴۷

بود که ازسوی هیئت پارلمان اروپا به‌عنوان اولویت‌های بالا هدف‌گذاری شدند: انتصاب وزیر خارجه اتحادیه اروپا، نیاز به مشورت پیش از هرگونه اقدام خارجی مشترک و همکاری فزاینده و ساختاری هم در سیاست خارجی و امنیتی مشترک و هم در سیاست امنیتی و دفاعی مشترک. به‌علاوه نمایندگان پارلمان اروپا توانستند باعث شکست یک طرح انگلیسی درزمینه تشکیل «مجلس سوم» از نمایندگان مجالس ملی شوند که وظیفه نظارت بر سیاست خارجی و امنیتی مشترک را برعهده می‌گرفت. با به‌دست آمدن آن دسته از اهداف با اولویت بالا و شکست چالش‌های فراروی اقتدار پارلمان اروپا ممکن است طرح این ادعا امکان‌پذیر باشد که پارلمان در جریان تنظیم کنوانسیون در موضوعات مربوط به سیاست خارجی و امنیتی مشترک موفق بوده است. اگر پارلمان در جریان کنوانسیون به اهدافش دست یافت، یک چنین نتیجه‌گیری بر این امر دلالت دارد که فقدان یک حمایت بین‌الحزابی از تغییرات بیشتر، در مورد سیاست خارجی و امنیتی مشترک یا یک باور شایع میان نمایندگان پارلمان اروپا در این مورد که پارلمان باید کمتر درگیر سیاست خارجی و امنیتی باشد نیز وجود داشته است.

۷-۲ نتیجه‌گیری

این فصل از کتاب تلاش کرد تا از طریق توجه به سیاست تجاری مشترک جامعه اروپا، برخی از مشکلات پاسخ‌گویی و تحول نهادی و سازمانی در موضوعات سیاست خارجی و امنیتی مشترک و سیاست دفاعی و امنیتی مشترک را روشن کند. البته چشم‌انداز دخالت بیشتر پارلمان اروپا در سیاست خارجی و امنیتی مشترک، ضرورتاً از چشم‌انداز سیاست تجاری مشترک متفاوت خواهد بود. پارلمان اروپا باید با مجمع اتحاد اروپای غربی و پارلمان‌های ملی که نقش‌های رقابتی دارند و نیز با این ادعا که حاکمیت بر موضوعات سیاست خارجی و امنیتی مشترک بیش از جامعه اروپا در اختیار دولت‌های عضو قرار دارد، مبارزه کند.^(۲۴) بنابراین می‌توانیم به‌طور مستدلی انتظار داشته باشیم که نقش رسمی نهایی پارلمان اروپا در موضوعات سیاست خارجی و امنیتی مشترک نسبت به نقشی که در سیاست تجاری مشترک به‌دست آمده است، پیچیده‌تر و شاید کمتر اساسی باشد. درواقع، به‌نظر می‌رسد که خود اعضای پارلمان اروپا نیز این موضوع را

دریافته باشند که بخش چشمگیری از نمایندگان پارلمان اروپا در جریان تنظیم کنوانسیون اعتقاد نداشتند که پارلمان باید نقش خود در سیاست خارجی و امنیتی مشترک را افزایش بسیار زیادی دهد. حتی بیشتر ناظران نتیجه کنوانسیون را برحسب معیار پاسخ‌گویی دموکراتیک و سیاست خارجی و امنیتی مشترک به‌نوعی ناامیدکننده توصیف کرده‌اند. هم‌اکنون پارلمان اروپا با دو پرسش روبه‌رو است: با در نظر گرفتن نگرانی‌های مربوط به پاسخ‌گویی و کارایی، محدودیت‌های دقیق فراروی اختیارات پارلمان در سیاست خارجی و امنیتی مشترک کدام‌اند؟ و پارلمان برای دستیابی به این اصلاحات مورد نظر کدام استراتژی‌ها را می‌تواند به کار گیرد؟

این فصل از کتاب از طریق ارزیابی استراتژی موفق پارلمان اروپا در افزایش نقش رسمی خود در سیاست تجاری مشترک تلاش کرد تا برای پاسخ دادن به پرسش دوم نقطه شروعی فراهم آورد. با وجود این باور طبیعی که سیاست تجاری مشترک و سیاست خارجی و امنیتی مشترک کاملاً با یکدیگر متفاوت هستند، هر دوی آنها براساس مشکلات توسعه‌ای و سازمانی به‌شدت مشابه‌ای توصیف شده بودند. در حوزه پاسخ‌گویی، تجربه سیاست تجاری مشترک نشان می‌دهد که پارلمان نباید از اختیارات غیررسمی و غیرمستقیم کنونی خود، انتظار خیلی زیادی داشته باشد. تغییر فقط از راه افزایش تخصص و افزایش مستمر اعتباری که این تخصص به همراه خواهد آورد، پدید می‌آید. در این زمینه، پیشنهادها برای ایجاد کمیته جدیدی که منحصراً با موضوعات سیاست خارجی و امنیتی مشترک سروکار داشته باشد، باید تقویت شوند. اگر سیاست تجاری مشترک دربردارنده هرگونه راهنمایی باشد، در آن صورت افزایش اعتبار پارلمان اروپا می‌تواند از طریق یک جبهه متحد پارلمانی، طی ساختاربندی دوباره قانون اساسی اروپا به انجام برسد.

پی‌نوشت‌ها

۱. پارلمان در انعقاد موافقت‌نامه‌های اتحاد با کشورهای ثالث نقش دارد اما این موافقت‌نامه‌ها به‌طور ویژه از قواعد حاکم بر سیاست تجاری مشترک معاف هستند.
2. European Parliament, Report on Negotiations in the Trade and Environment Committee (WTO), A4-0156/96 FINAL, 8 May 1996 (Rapporteur: Wolfgang Kreissl-Dorfler).
3. European Parliament, Report on Parliament's Recommendations to the Commission on the Negotiations in the WTO Framework on the Built-in Agenda, A5-0076/2001 FINAL, 28 February 2001 (Rapporteur: Konrad Schwaiger).
4. European Parliament, Report on Recommendations to the EC With a View to the OECD Negotiations on a Multilateral Agreement on Investment, A4-0073/98 FINAL, 26 February 1998 (Rapporteur: Wolfgang Kreissl-Dorfler).
5. European Parliament, *Report on the Trading System and Internationally Recognized Labour Standards*, A4-0423 FINAL, 11 November 1998 (Rapporteur: Andre Sainjon); European Parliament, *Report on the Introduction of a Social Clause in the Unilateral and Multilateral Trading System*, A3-007/94 FINAL, February 1994 (Rapporteur: Andre Sainjon).
۶. مصاحبه‌های محرمانه، ۳۱ ژانویه ۲۰۰۵.
۷. مصاحبه محرمانه، ۷ فوریه ۲۰۰۵.
۸. مصاحبه محرمانه، ۳۱ ژانویه ۲۰۰۵.
۹. همان.
۱۰. البته استثناهای قابل توجه فراوانی برای این قاعده وجود دارد.
۱۱. مصاحبه محرمانه، ۷ فوریه ۲۰۰۵.
۱۲. مصاحبه محرمانه، ۲۵ ژانویه ۲۰۰۵.
۱۳. مصاحبه محرمانه، ۳ فوریه ۲۰۰۵.
۱۴. مصاحبه محرمانه، ۳۰ سپتامبر ۲۰۰۴.
15. Convention on the Future of Europe, "Working Group VII on External Action, Final Report", CONV 459/02, 16 December 2002, p.8.
۱۶. مصاحبه محرمانه، ۳ فوریه ۲۰۰۵.
۱۷. مصاحبه محرمانه، ۷ فوریه ۲۰۰۵.

۱۸. در مورد خلاصه پیشنهادهای اصلاحی نگاه کنید به:

- Convention on the Future of Europe, "Summary Sheet of Proposals for Amendments Concerning External Action", CONV 707/03, 9 May 2003, p.13-110.

۱۹. مصاحبه محرمانه، ۷ فوریه ۲۰۰۵.

۲۰. همان.

۲۱. مصاحبه محرمانه، ۳ فوریه ۲۰۰۴.

۲۲. مصاحبه محرمانه، ۷ فوریه ۲۰۰۴.

۲۳. مصاحبه محرمانه، ۳ فوریه ۲۰۰۵.

۲۴. نویسنده از شرکت‌کنندگان در کنفرانس «فورنت» برای بیان این نقاط اختلاف میان سیاست خارجی و امنیتی مشترک و سیاست تجاری مشترک تشکر می‌کند.

فصل سوم نظارت پارلمانی بر عملیات‌های نظامی خارجی اتحادیه اروپا: نقش پارلمان‌های بریتانیا، فرانسه و ایتالیا

جیوانا بونو

مقدمه^(۱)

بین سال‌های ۲۰۰۳ و ۲۰۰۴ اتحادیه اروپا از طریق فرستادن واحدهای پلیس و نیروهای نظامی برخوردار از دستور اجرای صلح به بوسنی و هرزگوین و به مقدونیه از جمهوری یوگسلاوی سابق، ورود خود به عرصه بین‌المللی را به‌عنوان یک بازیگر نظامی ثبت کرد. این اتحادیه همچنین از طریق اجرای عملیات صلح در جمهوری دموکراتیک کنگو، یعنی عملیات آرتمیس^۱ به خارج از مرزهای اروپا گام گذاشت. در جریان تصمیماتی که منجر به آغاز این عملیات‌ها شد، شورای اروپا جنبه‌های مهم مشغولیت‌های نظامی خارجی را که تأثیری حیاتی بر الگوهای آتی مسئولیت‌های نظامی اتحادیه اروپا داشتند، مورد بحث قرار داد. برای نمونه، این شورا موافقت‌نامه همکاری با ناتو را برای مدیریت بحران خارجی، موسوم به برلین پلاس^۲ منعقد ساخت. شورای اروپا همچنین قواعدی را برای تأمین مالی عملیات‌های نظامی خود مورد بحث قرار داد؛ این شورا قواعدی که باید بر وضعیت نیروهای اتحادیه اروپا اعمال شود را تعیین کرد و انواع توافقاتی را نهایی کرد که باید با کشورهای غیرعضو اتحادیه اروپا یا غیرعضو ناتو که در عملیات‌ها شرکت می‌کنند، به امضا برسد. هدف این فصل از کتاب بررسی سطح رسیدگی دموکراتیکی است که پارلمان‌های بریتانیا، فرانسه و ایتالیا در فرایند تصمیم‌گیری پیش و پس از دو عملیات، از سه عملیات اول اروپا اعمال کردند: این عملیات‌ها عبارت‌اند از: عملیات کانکوردیا و آرتمیس. بنابراین، نویسنده، کنترل اعمال شده از سوی این پارلمان‌ها بر فعالیت وزرای کشورشان در جریان

1. Artemis

2. Berlin Plus

تدارک جلسات شورای روابط خارجی امور عمومی،^۱ یعنی زمانی که برنامه کاری و دستورالعمل‌های تصمیم‌سازی تنظیم شدند (پاسخ‌گویی پیشینی) را بررسی می‌کند و کنترل اعمال شده بر تحقیق و تفحص از این عملیات‌ها پس از آغاز آنها (پاسخ‌گویی پسینی) را بررسی خواهد کرد. امروزه بیش از هر زمان دیگری نظارت پارلمانی در مسائل خارجی، امنیتی و دفاعی از اهمیت برخوردار است؛ چرا که در راستای به چالش کشیده شدن قواعد حقوقی بین‌المللی استفاده از زور، تقسیم کار جدید در حال ظهوری میان اروپا و آمریکا در حوزه امنیت بین‌الملل به وجود آمده است.

این فصل از کتاب از طریق مقایسه عملکرد پارلمان‌ها، به بحث مربوط به رابطه میان دموکراسی و امنیت کمک خواهد کرد. درواقع، با وجود حمایت عمومی قابل توجه از گسترش سیاست امنیتی و دفاعی مشترک، در مورد حد و حدود در اختیار داشتن ابزار کنترل جمعی تصمیمات و اجرای سیاست‌های دفاعی و امنیتی اتحادیه اروپا توسط پارلمان‌های ملی مناقشه مستمری وجود دارد. برای کوتاه کردن این بحث کسانی هستند که استدلال می‌کنند بین‌المللی شدن امنیت - که عملیات‌های نظامی اخیر اتحادیه اروپا نشانه‌ای از آن است - توانایی پارلمان‌های ملی را برای کنترل قوه مجریه به چالش می‌کشد. دلایل این امر سلسله‌ای از ناتوانی‌های پارلمان‌های ملی برای جمع‌بندی سیاست‌های برنامه امنیتی و دفاعی مشترک پیش از تصویب آنها تا عدم امکان تغییر تصمیمات پس از اتخاذ آنها از سوی شورای اروپا را دربرمی‌گیرد (Stavridis, 2001; Gravilescu, 2004). مخالفان استدلال «کاستی دموکراتیک»، بر ماهیت بین‌حکومتی سیاست امنیتی و دفاعی مشترک و این واقعیت که حکومت‌های ملی مسئول فرایند تصمیم‌سازی هستند تأکید می‌کنند. از این دیدگاه، نظارت بر تصمیمات گرفته شده در شورای اروپا، براساس توانمندی‌های خاص هر پارلمان به آن سپرده شده است.^(۲)

این فصل در دو بخش سازمان یافته است: در بخش اول نویسنده به‌طور خلاصه بیان می‌کند که چگونه ادبیات موجود ایفای نقش هریک از پارلمان‌های بریتانیا، فرانسه و ایتالیا را در سیاست‌های خارجی، امنیتی و دفاعی و در مسائل اروپا با یکدیگر مقایسه کرده است. در بخش دوم، نویسنده جنبه‌های کلیدی دو عملیات کانکوردیا و آرتمیس را

1. General Affairs External Relations Council (GAEC)

بخش اول بحث پاسخ‌گویی: نظارت پارلمانی بر سیاست خارجی اروپا ۵۳

خلاصه کرده و سپس یافته‌های به‌دست آمده را ترسیم می‌کند. این نتایج از طریق بررسی منابع عمومی در دسترس و مصاحبه‌های کیفی انجام شده در پاییز ۲۰۰۴ با رؤسا و اعضای کمیته‌های ملی پارلمان‌ها که به‌ترتیب در امور خارجی، امور دفاعی و امور اروپا مسئولیت داشتند، به‌دست آمد.^(۳)

۳-۱ عملکرد مقایسه‌ای

عملکرد پارلمان‌های ملی کشورهای اروپایی در نظارت بر سیاست‌های خارجی، امنیتی و دفاعی و بر مسائل اروپا تاکنون چگونه مورد مقایسه قرار گرفته است؟ در این مورد که به چه دلایلی پارلمان‌ها در شکل دادن به نتایج و برون‌دادهای قانونی فرصت‌های متفاوتی داشته‌اند، برخی تفاسیر مطرح شده‌اند (Blondel, 1973; Norton, 1998). همچنین مطالعاتی وجود دارد که تفاوت‌های موجود در عملکرد پارلمان‌های ملی را در درگیری‌های امنیتی چندجانبه^(۴) در مسائل اروپا روشن می‌سازد (Maurer and Wessels, 2001; Norton, 1996; Smith, 1995; Katz and Wessels, 1999; Bergman September, 1997) اگر این یافته‌ها ترکیب شوند، برخی فاکتورهای کلیدی می‌تواند به‌عنوان تعاریف بالقوه برای روابط متفاوتی که میان قوه مجریه و قوه مقننه در حوزه سیاست‌های خارجی، امنیتی و دفاعی و در حوزه مسائل اروپا وجود دارد، مورد شناسایی قرار گیرد. این فاکتورها عبارت‌اند از: سنت‌های وابسته به قانون اساسی، از جمله اختیارات قانونگذاری پارلمان‌ها خواه اینکه قوه مجریه توسط اکثریت پارلمان انتخاب شود؛ خواه مستقل‌تر از پارلمان باشد؛ نقش احزاب سیاسی و افکار عمومی؛ سنت‌های مربوط به کاربرد زور، اینکه هنجارهای حقوق بین‌الملل در مورد استفاده از زور از سوی حکومت‌های متوالی چگونه تفسیر شده‌اند؛ اعتماد به نهادهای اروپایی؛ موضوعات رویه‌ای و روندمداری چون میزان تخصص کمیته‌ها (قدرت تنظیم دستور کار، حوزه صلاحیت‌ها، دسترسی به منابع و ماهیت عضویت) و مرحله‌ای که در آن، یک لایحه برای رسیدگی دقیق به کمیته‌ها برگردانده می‌شود.

با وجود این آگاهی، بیشتر مطالعات مقایسه‌ای که طی ده سال گذشته منتشر شده‌اند، گرایش دارند تا عملکرد پارلمان‌های بریتانیا و فرانسه را در بررسی سیاست‌های خارجی، امنیتی و دفاعی به‌عنوان عملکردی نسبتاً ضعیف توصیف کرده و عملکرد پارلمان ایتالیا را در این زمینه قوی بیان کنند. چنین توصیفی از راه تمرکز بر تعداد

محدودی از عوامل، صورت گرفته است: اختیارات حقوقی رسمی که این دو پارلمان دارند و کارکردهای کمیته‌های درگیر در سیاست‌های خارجی، امنیتی و دفاعی. از این‌رو و برای نمونه هانس بورن (Hans Born, 2004) در بررسی مقایسه‌ای بنیادین از عملکرد پارلمان‌ها در نظارت بر عملیات‌های چندجانبه حمایت از صلح، از طریق تمرکز بر اختیارات قانونی آنها بدون بررسی این امر که آیا از این اختیارات استفاده می‌شود یا چگونه استفاده می‌شود، کارکردهایی که پارلمان‌ها از آن برخوردارند را روشن می‌سازد.

جدول ۱-۳ اختیارات پارلمان‌ها در زمان تصمیم‌گیری برای اعزام نیروها به خارج

کارکردها	فرانسه	ایتالیا	انگلستان
تصویب قبلی اعزام نیروها به خارج	نه	آری	نه
تصویب حکم مأموریت	نه	آری	نه
تصویب بودجه مأموریت پیش از آغاز عملیات	نه	آری	آری
تصویب بودجه مأموریت پس از آغاز عملیات	آری	آری	آری
تصویب مسائل عملیاتی (قواعد درگیر شدن در عملیات، فرماندهی و کنترل و ارزیابی خطرات)	نه	نه	نه
تصویب مدت مأموریت	نه	آری	نه
نمایندگان حق دیدار از سربازان را در یک مأموریت دارند	آری	آری	آری

Source: Born and Urscheler, 2004.

بیشتر بررسی‌های توصیفی و مقایسه‌ای از این مدل پیروی می‌کنند^(۵) (WEU Assembly; Wessels, 2002). از این دیدگاه حقوقی، پارلمان‌های بریتانیا و فرانسه در طرف ضعیف طیف و پارلمان ایتالیا در طرف قوی آن قرار دارند. سیستم بریتانیا ضعیف توصیف می‌شود؛ چرا که در قانون نانوشته این کشور، اختیار موافقت با معاهدات و اعلان جنگ یک حق ویژه شاهانه و ملوکانه است. از این‌رو، دولت بریتانیا به‌موجب این حق ویژه، بدون مشورت با پارلمان پیش از گرفتن تصمیم می‌تواند معاهدات را امضا کند، وارد جنگ شود و سربازان خود را به مأموریت‌های حمایت از صلح بفرستد. به‌طور مشابه، قانون اساسی ۱۹۵۸ فرانسه انحصار استقرار نیرو را به قوه مجریه می‌دهد. از این‌رو، از سوی دولت فرانسه هیچ نیاز رسمی به تصویب پارلمان برای استقرار نیروهای خود در خارج مگر برای اعلان

بخش اول بحث پاسخ‌گویی: نظارت پارلمانی بر سیاست خارجی اروپا ۵۵

جنگ یا اعلام وضعیت فوق‌العاده وجود ندارد. پارلمان فرانسه در تصویب موافقت‌نامه‌های مربوط به همکاری نظامی، معاهدات دفاعی و توافقات امنیتی دخالتی ندارد؛ در مقایسه با آن، پارلمان ایتالیا یک پارلمان قوی توصیف می‌شود؛ چرا که قانون اساسی این کشور موادی دارد که استفاده از نیروهای نظامی در خارج را قانونمند می‌کند.

ادبیات مربوط به پارلمان‌ها در مسائل اتحادیه اروپا به جمع‌بندی‌های متضادی در مورد عملکرد آنها می‌رسد: پارلمان‌های بریتانیا و فرانسه در مقایسه با پارلمان ایتالیا اشکال برتر نظارت بر مسائل اتحادیه اروپا را در اختیار دارند-20: (Maurer and Wessels, 2001: 448-452, 461-465). یکی از چند متغیر مسبب این امر، مربوط به این واقعیت است که کمیته مسائل اروپای پارلمان ایتالیا از همان اختیارات رسمی که کمیته تحقیق اروپایی بریتانیا یا هیئت فرانسه در اتحادیه اروپا در حوزه تحقیق و رسیدگی برخوردار است، بهره‌مند نمی‌باشد. این مسئله همچنین در حوزه سیاست خارجی و امنیتی مشترک به‌گونه‌ای که در جدول ذیل با نمونه شرح داده شده، منعکس شده است.

جدول ۲-۳ کمیته‌های مسائل اروپا و فرایندهای تحقیق و رسیدگی ملی

مجلس عوام انگلستان	سنای ایتالیا	مجلس ایتالیا	مجمع ملی فرانسه	حقوق رسمی در سیاست خارجی و امنیتی مشترک
بله	خیر، با صلاحدید حکومت	خیر، با صلاحدید حکومت	بله	آیا کمیته برای دریافت پیش‌نویس اسناد مربوط به سیاست خارجی و امنیتی مشترک و بحث در مورد آنها حق رسمی دارد؟

Source: For Italy: Interview with Dr. Rita Palanza, Camera Dei Deputi, 4 November 2004.
For Britain: Ware and Wright, 2004; Maurer and Wessels, 2001: 443.

با در نظر داشتن این ملاحظات مقایسه‌ای اجمالی، اجازه دهید تا به بررسی عملکرد پارلمانی در زمینه نظارت بر عملیات کانکورديا و عملیات آرتمیس بازگردیم.

۲-۳ عملیات کانکورديا

در ۲۷ ژانویه ۲۰۰۳، شورای امور عمومی اروپا^۱ با تصویب یک اقدام مشترک^۲ که در

1. General Affairs European Council

2. Joint Action

چهارم فوریه ۲۰۰۳ رسمیت یافت، پذیرفت تا عملیات کانکوردیا را برعهده گیرد.^(۶) البته این عملیات تا اول مارس ۲۰۰۳ آغاز نشد؛ چرا که آغاز عملیات معطل انعقاد موافقت‌نامه‌هایی میان اتحادیه اروپا و اتحادیه ناتو در مورد جوانب مدیریت بحران، موسوم به «برلین پلاس» بود. عملیات شامل اعزام ۴۶۷ نیرو از ۲۶ کشور به جمهوری مقدونیه از یوگسلاوی سابق جهت اطمینان از اجرای «موافقت‌نامه اوهرید»^۱ بود که برای تنظیم شکل قانونی جدیدی از تقسیم قدرت میان اقوام آلبانیایی و مقدونیه‌ای تدارک دیده شده بود. اتحادیه اروپا با پشتیبانی ناتو و سازمان ملل این موافقت‌نامه را طی تابستان و زمستان ۲۰۰۱ در پی بروز درگیری مسلحانه میان این اقوام مورد بحث قرار داد. عملیات کانکوردیا برای پذیرش وظایف امنیتی و نظامی که تا آن زمان برعهده عملیات «هماهنگی متحد»^۲ ناتو بود طراحی شد (درواقع، بین سال‌های ۲۰۰۱ و ۲۰۰۳ اتحادیه ناتو سه عملیات نظامی را در مقدونیه انجام داده بود).^(۷) عملیات کانکوردیا تنها پس از آنکه اتحادیه اروپا از سوی دولت مقدونیه دعوت به انجام آن شد و سازمان ملل صلاحیت آن را به موجب قطعنامه ۱۳۷۱ شورای امنیت تصویب کرد، مورد موافقت قرار گرفت (Mace, 2004).

۳-۲-۱ پارلمان بریتانیا: عملیات کانکوردیا

۳-۲-۱-۱ پاسخ‌گویی پیشینی

آن دسته از نمایندگان مجلس که به کمیته‌های امور خارجی و دفاعی وابسته بودند،^(۸) نه به صورت رسمی و نه به طور غیررسمی در تصمیم مربوط به آغاز عملیات کانکوردیا مورد مشورت قرار نگرفتند. مصاحبه‌های انجام شده تأیید می‌کند که هر دو کمیته هیچ حق رسمی در مورد مشورت بر سر جنبه‌های مختلف این عملیات، مانند صدور دستور، زنجیره فرماندهی یا قواعد درگیری نداشته‌اند؛ هرچند کمیته دفاعی، بودجه دفاعی را تصویب کرد؛ اما نتوانست برای تأثیرگذاری بر جنبه‌های مختلف این عملیات، اگر چنین چیزی را خواسته باشد، کنترل خود بر آن را به کار گیرد. این امر بدان دلیل است که

1. Ohrid Agreement

2. Allied Harmony

بخش اول بحث پاسخ‌گویی: نظارت پارلمانی بر سیاست خارجی اروپا ۵۷

بودجه دفاعی ازسوی دولت تقریباً هر سه ماه یک بار برای کمیته ارسال می‌شود و از یک ماهیت بسیار عام برخوردار است.^(۹)

در مقابل، اعضای پارلمان در کمیته منتخب تحقیق اروپا فعالانه اعمال نظارت کردند و در مورد فرایند قانونی مربوط به این عملیات پرسش‌های اساسی را طرح کردند. این کمیته درواقع، حق بررسی تمام اسناد ارائه شده برای بحث در شورای اروپا، از جمله آن اسنادی که برای تصمیمات اخذ شده به‌موجب سیاست خارجی و امنیتی مشترک ارائه شدند، را دارد. این کمیته همچنین حق دسترسی به اطلاعات و نیز حق تصویب اسناد پیش از تأیید آنها ازسوی شورای اروپا را دارد (Ware and Wright, 2004; Maurer and Wessels, 2001: 395-421). با وجود این، در حوزه سیاست امنیتی و دفاعی مشترک مناظره‌ای روی داده است که همان‌طور که بخش‌های ذیل نشان می‌دهد این مناظره در زمان نگارش کتاب ناتمام باقی ماند. اگر کمیته با قانون پیشنهادی قانع نشود می‌تواند سه اقدام را به انجام برساند: اول، درخواست اطلاعات بیشتر، دوم، تصمیم‌گیری در این مورد که آیا این سند باید در صحن مجلس یا یکی از سه کمیته دائمی اروپایی آن مورد بحث قرار گیرد، سوم، تصمیم بگیرد که یک مصوبه تفحص مشروط را مطرح نماید. گزینه آخر دست‌ورزا را برای موافقت با طرح‌ها یا پیشنهادها در جلسات شورای اروپا می‌بندد. البته این وظیفه کمیته نیست که در ارتباط با مطلوبیت سیاست‌ها ابراز نظر کند. ویلیام کاش^۱ یکی از نمایندگان مجلس در مصاحبه با نویسنده گفته بود: «ما قدرتی برای تحقیق و بررسی نداریم. ما نظری را ابراز نمی‌کنیم، هرچند گاهی اوقات به امر تحقیق و تفحص نزدیک می‌شویم».^(۱۰) مذاکرات در این کمیته خصوصی باقی می‌ماند، هیچ ثبت و ضبط علنی از آرای اخذ شده وجود ندارد و همه اسناد ارائه شده به کمیته برای عموم قابل دسترس نیستند.

دولت بریتانیا پیش از آنکه کمیته تحقیق اروپا فرصت دیدن پیش‌نویس‌های تصمیم به انجام عملیات کانکوردیا و رضایت دادن به آن را داشته باشد، با این عملیات موافقت کرد. همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، شورای روابط خارجی مسائل عمومی در چهارم فوریه ۲۰۰۳ اقدام مشترک برای عملیات کانکوردیا را اعلام و سپس در هجدهم مارس با

1. William Cash

آغاز عملیات موافقت کرد. در ۲۲^(۱۱) و ۲۹ ژانویه^(۱۲)، اعضای کمیته، پیش‌نویس‌های اقدام مشترک را دیدند و آنها را تصویب کردند؛ هرچند اعضا در مورد پیش‌نویس‌ها شروطی داشتند و خواستار اطلاعات بیشتری در این باره بودند، اما کمیته تا دوازدهم فوریه متن نهایی پیش‌نویس را دریافت نکرد.^(۱۳)

به‌طور مشابه، اعضای کمیته در مورد جنبه‌های مختلف عملیات مطلع شدند؛ اما متن نهایی تصمیم اتخاذ شده از سوی شورای اروپا برای آغاز عملیات در هجدهم مارس را ندیدند. در واقع، کمیته تحقیق اروپا تنها سند ۲۶ مارس ۲۰۰۳ را دید، یعنی تقریباً یک هفته پس از آنکه این عملیات آغاز شده بود. در این مورد، تنها اطلاعات بیشتری که دولت منتشر کرد صرفاً مربوط به فهرست موضوعات مورد مذاکره میان اتحادیه اروپا و اتحادیه ناتو پیش از حصول توافق و نیز آشکار ساختن اسنادی بود که شورای اروپا آنها را محرمانه ارزیابی کرده بود. دولت استدلال کرد که طرح عملیاتی نباید فاش شود و اینکه این طرح عناصر ذیل را دربرمی‌گیرد: ساختار فرماندهی و کنترل،^۱ ارزیابی تهدید،^۲ قواعد استفاده از زور، لجستیک و نیروهای ذخیره و نیز سایر موضوعات عملیاتی. کمیته تحقیق اروپا موافق بود که طرح عملیاتی نباید در اختیار این کمیته قرار داده شود.^(۱۴)

نقش کمیته تحقیق اروپا در مرحله پاسخ‌گویی پیشینی، استفاده از اختیار خود برای درخواست اطلاعات و توضیحات بیشتر بود. این امر تا حد استفاده از گزینه‌های مربوط به مصوبات مشروط کمیته پیش نرفت؛ هرچند به‌نظر می‌رسد که آن دسته از اعضای حزب محافظه‌کار که در کمیته درگیر بودند به یک چنین اقدامی نزدیک شدند. مصاحبه‌های انجام شده با اعضای این کمیته نشان می‌دهد که برخی از نمایندگان پارلمان نسبت به تصویب عملیات بی‌میل بودند؛ چرا که آنها نگران بودند که در جریان مذاکرات در مورد جنبه‌های مشخص عملیات‌های نظامی سیاست امنیتی و دفاعی مشترک، حکومت بریتانیا حاکمیت خود بر مسائل دفاعی را از دست بدهد. این مسئله می‌تواند در جریان بحث مربوط به وضعیت نیروهای اتحادیه اروپا که در زیر توضیح داده شده، مشاهده شود. به‌علاوه برخی از نمایندگان مجلس خواستار روشن شدن اصول مربوط به سطح دسترسی به اطلاعاتی بودند که کمیته باید در مورد موضوعات سیاست

1. Command and Control Structure

2. Threat Assessment

امنیتی و دفاعی مشترک در اختیار داشته باشد. همان‌طور که بیل تینان^۱ یکی از نمایندگان مجلس توضیح داده است، نگرانی اصلی کمیته چندان دیدن پیش‌نویس این تصمیم نبود، بلکه نگرانی بیشتر در مورد دسترسی به اطلاعاتی بود که بر پایه آنها دولت باید اجازه پیشبرد فرایند را صادر کند.^(۱۵) از این طریق، کمیته توانایی خود برای اینکه بخشی از فرایند تصمیم‌گیری باشد را محک می‌زد.

درواقع، در بسیاری مواقع کمیته به‌طور رسمی از کوتاهی دولت در ارائه کلیه اطلاعات لازم، به‌گونه‌ای که اعضای کمیته بتوانند این تصمیم را ارزیابی کنند شکایت کرد. نمایندگان پارلمان ارائه توضیحات در مورد رویه‌های دقیقی که باید در مواقع اضطراری دنبال شود را خواستار بودند؛ از این‌رو، در ۲۹ ژانویه ۲۰۰۳، به آقای دنیس مک‌شان،^۲ وزیر امور اروپا گفته شد تا پیشنهادات مفصل خود را در مورد تحقیق و تفحص از عملیات‌های نظامی، تحت رهبری اتحادیه اروپا ارائه دهد و این امر را فوراً به انجام رساند.^(۱۶) سپس در دوازدهم فوریه ۲۰۰۳، کمیته این ایراد را مطرح کرد که دولت پیش‌نویس اقدام مشترک را همراه با یادداشت توضیحی، پیش از آنکه این تصمیم گرفته شود ارائه نکرده است. اعضای کمیته همچنین به وزیر یادآور شدند که در می ۲۰۰۲ نامه‌ای را به اداره کشورهای مشترک‌المنافع و خارجی فرستاده‌اند و در آن درباره جریان اتفاقاتی که پیش‌بینی می‌کردند در صورت گسترش بحران رخ خواهد داد، سؤال کرده‌اند. بحرانی که باعث شد در نهایت، شورا تصمیم بگیرد تا یک عملیات مدیریت بحران نظامی به رهبری اتحادیه اروپا را به انجام رساند.^(۱۷) در دوازدهم فوریه ۲۰۰۳، وزیر امور اروپا با عذرخواهی به شکایت کمیته پاسخ گفت و استدلال کرد که زمان برای ارائه این تصمیم جهت تحقیق و بررسی کافی نبوده است؛ چرا که پیش از آنکه این تصمیم گرفته شود، ترتیبات خاص اتحادیه اروپا و ناتو باید برقرار می‌شد. پاسخ رسمی کامل به پرسش‌ها در مورد رویه‌ها نیز فقط چهار ماه بعد در رابطه با مذاکرات مربوط به عملیات آرتیس داده شد. طی ژانویه و مارس ۲۰۰۳، کمیته تحقیق اروپا اسناد مربوط به دو موضوع را بررسی کرد. این دو موضوع عبارت بودند از: تأمین بودجه عملیات و موافقت‌نامه میان اتحادیه اروپا و کشورهای غیرعضو این اتحادیه به‌موجب ماده (۲۴).

1. Bill Tynan

2. Denis Macshane

۲-۱-۲ تأمین بودجه عملیات

مسئله تأمین بودجه، مسئله مهمی است چرا که این موضوع حد و اندازه‌ای که طبق آن عملیات نظامی به رهبری اتحادیه اروپا، مسئله‌ای کاملاً بین‌حکومتی باقی می‌ماند یا اینکه کمیسیون و پارلمان اروپا هم در تصمیم‌گیری آن دخیل می‌شوند را تعیین می‌کند (Missiroli, 2003). در ۲۲ ژانویه ۲۰۰۳، کمیته سندی را برای تصویب دریافت کرد که مدل کلی و گزینه‌های متفاوت مورد بحث در شورای اروپا را برای تأمین بودجه هزینه‌های مشترک عملیات‌های سیاست امنیتی و دفاعی مشترک توضیح می‌داد. کمیته این سند را تصویب و اصرار کرد که ترتیبات مورد نیاز باید بدون معطلی برقرار شود؛ با این حال، کمیته در مورد نقش ریاست شروطی داشت. کمیته می‌خواست بداند که اگر کشوری که ریاست را در اختیار دارد در عملیات نظامی شرکت نکند، چه اتفاقی می‌افتد؟ آنها این پرسش را پرسیدند که آنگاه آیا این کشور همچنان حق اظهار نظر در مورد چگونگی اجرای عملیات را دارد؟ به علاوه، کمیته با توجه به اینکه پیش‌نویسی که ارائه شد حاوی اظهارات متناقضی بود، خواستار شفاف‌سازی در مورد چگونگی مشارکت اعضای غیراتحادیه اروپا، کشورهای ثالث و اعانه‌دهندگان در تأمین بودجه عملیات بود.^(۱۸)

بین ۲۵ فوریه و ۱۱ مارس، کمیته تحقیق اروپا تصمیم شورا در مورد انعقاد موافقت‌نامه‌ها میان اتحادیه اروپا و شرکت‌کنندگان در عملیات کانکوردیا از کشورهای ثالث به موجب ماده ۲۴ را تصویب کرد.^(۱۹) همچنین در ۲۶ فوریه ۲۰۰۳ کمیته، پیش‌نویس تصمیم شورا در مورد این موضوع را تصویب کرد که در آن مقررات شامل جوانب ترتیبات فرماندهی و کنترل، تأمین بودجه و دسترسی به اطلاعات طبقه‌بندی شده اتحادیه اروپا می‌شد. البته کمیته از وزیر خواست تا به محض در دسترس بودن سند دربردارنده نتیجه مذاکرات، یادداشت توضیحی کاملی ارائه کند. موضوعی که برای تحقیق ارائه شد به عنوان یک سند مقدماتی ساده برای شروع مذاکرات لحاظ شد.^(۲۰)

۳-۱-۲ پاسخ‌گویی پسینی

زمانی که عملیات آغاز شد، کمیته تحقیق امور اروپا به‌طور رسمی در نظارت بر عملیات دخالت نداشت؛ زیرا همچنان که پیش‌تر توضیح داده شد، نقش این کمیته محدود به تصویب اسناد اتحادیه اروپا بود. این کمیته قدرتی برای بررسی مطلوبیت سیاست‌های ارائه

شده نداشت. وظیفه نهایی آن در ارتباط با عملیات کانکوردیا بررسی و تصویب تصمیم شورا در مورد انعقاد موافقت‌نامه میان اتحادیه اروپا و مشارکت‌کنندگان از کشورهای ثالث در عملیات نظامی این اتحادیه در مقدونیه به‌موجب ماده (۲۴) و در مورد تصمیم شورا درباره تمدید عملیات نظامی اتحادیه اروپا در مقدونیه بدون حق طرح پرسش بود.^(۲۱)

نقش نظارت بر عملیات‌های حفظ صلح و اجرای صلح برعهده کمیته دفاعی است. در این کمیته هیچ مذاکره رسمی در مورد عملیات صورت نگرفت. به گفته بروس جورج^۱ رئیس این کمیته، اعضای کمیته با دولت بریتانیا موافق بودند و از آنجایی که آنها قبلاً در دو سال گذشته به‌طور مفصل سیاست امنیتی و دفاعی را مورد بحث قرار داده بودند، تصمیم گرفتند تا سایر موضوعات را در اولویت قرار دهند.^(۲۲)

طی سال ۲۰۰۳ و اوایل سال ۲۰۰۴، کمیته امور خارجی، درگیر نظارت بر عملیات کانکوردیا یا سایر سیاست‌های امنیتی و سیاسی مربوط به مقدونیه نبود. اولویت‌های کاری کمیته، مسائل جبل‌الطارق، زیمبابوه و موضوع جنگ با تروریسم بود. اگرچه نمایندگان مجلس در این کمیته از افغانستان، ایران و عراق دیدار کرده بودند، اما از سال ۲۰۰۰ از بالکان غربی بازدید نکرده بودند.^(۲۳) البته دونالد آندرسون^۲ از نمایندگان پارلمان و رئیس کمیته امور خارجی در چارچوب جلساتی که ازسوی مجمع پارلمانی ناتو تدارک دیده شد، در مورد جنبه‌های مختلف این عملیات با رئیس نیروی نظامی اتحادیه اروپا و سایر مقامات نظامی ارشد مذاکره کرد.

در مجلس عوام، دو پرسش مکتوب و یک پرسش شفاهی مطرح شد. این پرسش‌ها موضوعات زیر را پوشش می‌دادند: طرح‌های مربوط به آغاز عملیات (آقای جنکینز، ۲ ژولای ۲۰۰۲)، تعداد مترجمانی که در گروه اعزامی بریتانیا شرکت می‌کنند. (آقای جنکینز، ۷ آوریل ۲۰۰۳)، تعداد کشورهایی که در این عملیات شرکت می‌کنند. (آقای اسپرینگ، ۱۱ آوریل ۲۰۰۳)، به‌علاوه، کمیته منتخب در یازدهم فوریه ۲۰۰۳ پرسید که چه تعداد از پرسنل بریتانیایی در عملیات کانکوردیا شرکت دارند.

به‌طور خلاصه این یافته‌ها نشان می‌دهد که در مورد پارلمان بریتانیا فقط کمیته تحقیق اروپا پاسخ‌گویی پیشینی را اعمال کرد. کمیته امور خارجی و دفاعی در این

1. Bruce George

2. Donald Anderson

زمینه هیچ علاقه‌ای از خود نشان نداد. اعضای کمیته تحقیق اروپا دریافتند که جنبه‌های حقوقی مهمی وجود داشتند که در جریان آغاز اولین عملیات نظامی اتحادیه اروپا مورد مذاکره قرار می‌گرفتند. آنها خواستار شفاف شدن نقش‌شان در فرایند سیاستگذاری، پیش از آنکه تصمیمی گرفته شود و خواستار برقراری رویه‌های قانونی روشن برای دخالت سربازان بریتانیا در این ترتیبات جدید شدند. به‌علاوه، اعضای این کمیته خواستار شفاف شدن سطح دسترسی به اطلاعات شدند.

۳-۲-۲ پارلمان فرانسه: عملیات کانکوردیا

۳-۲-۲-۱ پاسخ‌گویی پیشینی

مایکل ویسین^۱ معاون رئیس کمیته دفاعی مجلس فرانسه تأیید کرد که کمیته‌های پارلمانی و مجمع ملی فرانسه پیش از آغاز عملیات کانکوردیا این عملیات را مورد بحث قرار ندادند؛ چرا که تصمیم‌گیری در مورد برعهده گرفتن عملیات‌های نظامی حق ویژه قوه مجریه است و نه پارلمان. او تأکید کرد که پارلمان به‌جز در یک وضعیت شبیه به جنگ، در هیچ شرایطی نمی‌تواند بر تصمیم مربوط به استقرار نیروها اعمال نفوذ کند. ماده (۸۸-۴) قانون اساسی به‌گونه‌ای که در سال‌های ۱۹۹۲ و ۱۹۹۹ اصلاح شد، امکان اعزام هیئتی به اتحادیه اروپا که کمیته تخصصی این پارلمان در مسائل اروپاست را برای تصویب همه پیش‌نویس‌های اسناد اتحادیه اروپا از جمله آن اسنادی که به سیاست خارجی و امنیتی مشترک مربوط است را به پارلمان فرانسه می‌دهد. هیئت نمایندگی فرانسه برخلاف همتای بریتانیایی خود می‌تواند با یک مصوبه اظهارنظر کند. یک مصوبه مشروط در زمینه تفحص پارلمانی به مجلس فرانسه اختیار می‌دهد که به یک سند یا بر ضد آن رأی دهد. این هیئت سه انتخاب دارد. تصویب آن؛ به تأخیر انداختن اخذ یک تصمیم و درخواست از یک گزارشگر برای بررسی عمیق‌تر این سند؛ یا مخالفت با آن. البته یک رویه رسیدگی اضطراری وجود دارد که اجازه می‌دهد دولت از رئیس هیئت نمایندگی بخواهد تا هنگامی که برنامه زمانی جامعه اروپا پذیرش و اتخاذ فوری یک متن را مقرر می‌دارد، بدون تشکیل جلسه این هیئت مستقیماً پیش‌نویس سند اروپایی را رد یا قبول کند.^(۲۴)

1. Michel Voisin

بخش اول بحث پاسخ‌گویی: نظارت پارلمانی بر سیاست خارجی اروپا ۶۳

با توجه به این الزامات قانونی، وزیر امور اروپا و وزیر امور خارجه فرانسه به ترتیب در ۲۲ و ۲۴ ژانویه ۲۰۰۳ دو نامه جداگانه را در مورد عملیات کانکوردیا به هیئت نمایندگی (امور) اتحادیه اروپا (وابسته به پارلمان فرانسه) ارسال کردند. دو وزیر در این نامه‌ها از پیر لکوئیلر^۱ نماینده پارلمان و رئیس هیئت خواستند تا در مورد این موضوع تصمیمی فوری بگیرد. رئیس هیئت با استفاده از رویه رسیدگی اضطراری، مصوبه مشروط مربوط به تفحص پارلمانی در مورد عملیات کانکوردیا و در مورد سندی که مسائل تأمین بودجه را پوشش می‌داد، فسخ کرد. او سپس در ۳۰ ژانویه ۲۰۰۳ هیئت نمایندگی را از انجام چنین کاری آگاه ساخت؛ بنابراین، این عملیات قبل از تصویب آن در هیئت، مورد بحث قرار نگرفت.^(۲۵)

۲-۲-۲-۳ پاسخ‌گویی پسینی

اطلاعات مربوط به این عملیات در جریان مصاحبه‌هایی که از سوی کمیته دفاعی سازمان داده شد، ارائه گردید. در ۲۸ می، مایکل الیوت - ماری^۲، وزیر دفاع فرانسه نوع عملیات‌هایی که فرانسه برعهده می‌گرفت را توضیح داد و به عملیات کانکوردیا اشاره کرد.^(۲۶) ژنرال هنری بنتیگیت در جریان مصاحبه‌ای که پنج ماه بعد برگزار شد اشارات مشابهی در این زمینه داشت.^(۲۷) در هر دو مورد درباره جنبه‌های مشخصی از عملیات که برای عموم قابل دسترس بودند، هیچ بحث یا پرسشی مطرح نشد. کمیته دفاعی در مورد اهمیت این عملیات برای عملیات‌های آتی اتحادیه اروپا و ناتو یا برای شرایط سیاسی در مقدونیه هیچ مطالعه‌ای انجام نداد. همان‌طور که مایکل ویسین نماینده مجلس توضیح داده است، این ارزیابی زمانی انجام می‌شود که وزیر دفاع خلاصه‌ای از این عملیات را به کمیته دفاعی ارائه کند.^(۲۸) البته همان‌طور که در بخش بعد مورد بحث قرار خواهد گرفت، نمایندگان پارلمان نسبت به اهمیت این عملیات برای گسترش سیاست امنیتی و دفاعی اروپا یک توجه عمومی از خود نشان دادند.

خلاصه آنکه پارلمان فرانسه عملیات کانکوردیا را تا پیش از آغاز آن مورد بحث قرار

1. Pierre Lequiller

2. Michele Alliot-marie

نداد. هیئت نمایندگی (امور) اتحادیه اروپا نیز از انجام این امر بازداشته شد، چرا که در این باره از رویه رسیدگی اضطراری استفاده شد. زمانی که عملیات در دست انجام بود دولت فرانسه پارلمان این کشور را در مورد جنبه‌های اساسی عملیات آگاه کرد. نمایندگان مجلس به جزئیات عملیات یعنی مسئله تأمین بودجه، وضعیت نیروها و غیره علاقه‌ای نشان ندادند. در مورد اهمیت این عملیات برای گسترش دفاع اروپایی و شکل دادن به روابط اتحادیه اروپا و ناتو یک اجماع کلی وجود داشت.

۳-۲-۳ پارلمان ایتالیا: عملیات کانکوردیا

۳-۲-۳-۱ پاسخ‌گویی پیشینی

دولت ایتالیا با ۴۵ واحد نظامی در عملیات کانکوردیا شرکت کرد که بیشتر آنها همان واحدهایی بودند که در عملیات «هماهنگی متحد» ناتو شرکت کرده بودند. همان‌طور که مارکو زاجرا نماینده مجلس و عضو کمیته امور خارجی پارلمان ایتالیا در یک مصاحبه توضیح داده است، «دولت ایتالیا از عملیات کانکوردیا که از نقطه‌نظر سیاسی نمایشی از توانایی اروپایی‌ها برای مدیریت مشکلات این قاره قلمداد می‌شد، استقبال کرد».^(۲۹)

دولت ایتالیا به‌طور رسمی، استدلال می‌کند که پارلمان از طریق یک فرمان حقوقی در تاریخ بیستم ژانویه ۲۰۰۳^(۳۰) که در هجدهم مارس همین سال به قانون تبدیل شد، از عملیات کانکوردیا آگاه گردید؛^(۳۱) با این حال، بررسی دقیق رویه‌ها تصویر اندکی پیچیده‌تر را نمایان می‌سازد.^(۳۲)

فرمان حقوقی که در بیستم ژانویه ۲۰۰۳ به پارلمان ارائه شد به عملیات کانکوردیا یا این واقعیت که برای انتقال بخش‌هایی از وظایف ناتو در مقدونیه به اتحادیه اروپا مذاکراتی در جریان بود اشاره مشخصی نداشت. فرمان حقوقی که هر شش ماه برای تجدید و تمدید مجوز حضور کلیه نیروهای ایتالیا در خارج منتشر می‌شود به‌وضوح خاطرنشان کرد که حضور واحدهای نظامی و پلیس ایتالیا در کوزوو، مقدونیه و آلبانی باید تا ۳۰ ژوئن ۲۰۰۳ تمدید شود. این فرمان اطلاعاتی را در مورد هزینه‌ها و نوع نیروهای اعزام شده، وضعیت نیروها و مشخصات وظایفی که باید پیگیری شود، ارائه داد. دولت ایتالیا در پنجم فوریه در جریان جلسه مشترک کمیته‌های دفاعی و امور

خارجی توسط ماریو باچینی^۱ معاون وزیر امور خارجه، پارلمان را از عملیات کانکوردیا آگاه کرد؛^(۳۳) به بیان دیگر، دولت، پارلمان را از تصمیم خود برای مشارکت در این عملیات پس از آنکه در شورای اروپا با چنین امری موافقت کرد، آگاه ساخت. از این رو، نقش پارلمان انجام پاسخ‌گویی صرفاً پسینی بود. در واقع، همان‌طور که روبرتو لاواگنینی^۲ نماینده مجلس و معاون رئیس کمیته دفاعی در مصاحبه‌ای با نویسنده تأیید کرده است پارلمان، تصمیم اتخاذ شده توسط دولت را در مورد تأمین بودجه، مشارکت و قواعد مربوط به نوع درگیری که باید در این عملیات پیگیری شود، تصویب کرد.

کمیته‌های امور خارجی، دفاعی و امور اروپایی عملیات کانکوردیا را مورد بحث قرار ندادند. هیچ مذاکره‌ای در مورد تأمین بودجه، قواعد درگیر شدن در عملیات، ماهیت همکاری میان کشورهای درگیر در این عملیات و وضعیت نیروها صورت نگرفت.^(۳۴) داریو ریولتا،^۳ معاون رئیس کمیته امور خارجی توضیح داده است که دخالتی از سوی این کمیته انجام نشد چرا که کمیته امور خارجی ایتالیا صلاحیتی در این حوزه ندارد. همان‌طور که او بیان داشته است:

«این تصمیمی است که توسط دولت گرفته می‌شود. این تصمیم در شکل فرمان حقوقی گرفته می‌شود (...)، که می‌تواند تبدیل به قانون شود. این فرمان حضور نیروهای ایتالیایی را در خارج مجاز می‌کند و بخشی از یک طرح استراتژیک برای توجیه حضور این نیروها نیست. کمیسیون‌های امور خارجی، دفاعی و امور اروپا در دیدار با یکدیگر، طرح را تصویب می‌کنند و پس از آن طرح به صحن مجلس می‌رود. البته این تصمیم در سطح دولت بدون دخالت پارلمان گرفته می‌شود.»^(۳۵)

البته از نظر ریولتا، دولت هیچ نیازی به ارائه قطعنامه برای عملیات کانکوردیا نداشت؛ چرا که فرمان حقوقی که باید ظرف ۶۰ روز به قانون تبدیل شود، پیش‌تر به دخالت ناتو در مقدونیه اشاره کرده بود. این مسئله می‌توانست با یک فرمان حقوقی یا یک قطعنامه مورد بحث قرار گیرد؛ اما چنین چیزی اتفاق نیفتاد. الترادینا^۴ یکی از

1. Mario Baccini
2. Roberto Lavagnini
3. Dario Rivolta
4. Elettra Deiena

نمایندگان مجلس، معتقد بود که به لحاظ قانونی، پارلمان ایتالیا می‌توانست این اطلاعات را درخواست کند اما به علت نبود فشار سیاسی، تصمیم به انجام چنین کاری نگرفت.^(۳۶) در جریان گفت‌وگوهای مربوط به این فرمان، کمیته قانونگذاری پارلمان ایتالیا نگرانی‌هایی در مورد نبود رهیافت هنجاری و انضباطی که باید برای همه عملیات‌های نظامی بین‌المللی به کار رود را ابراز کرد. توسط نمایندگان مجلس از گروه‌های مارگاریتا و چپ دمکرات، وابسته به تشکیلات سیاسی جناح‌های میانه و چپ که گروه اپوزیسیون را تشکیل می‌دهند انتقاد مشابهی مطرح شد. در بحثی که در صحن پارلمان در مورد فرمان حقوقی صورت گرفت فقط یک پرسش در ارتباط با عملیات کانکوردیا مطرح شد. بدین، از نمایندگان مجلس، پس از استقبال از تصمیم واگذاری نقشی نظامی به اتحادیه اروپا در مقدونیه اظهار داشت: «ما اعتقاد داریم که پارلمان باید به‌ویژه در مورد موضوعات مربوط به پیامدهای مالی مشارکت‌مان در این عملیات پیش‌تر آگاه می‌شد».^(۳۷)

در مراحل کار کمیته، حزب جناح چپ «باز تأسیس کمونیست» نه از آن روی که اساساً با عملیات کانکوردیا مخالف بود، بلکه به دلیل شیوه‌ای که براساس آن فرمان حقوقی ارائه گردید به این فرمان رأی مخالف داد. در این فرمان مانند آنچه که در افغانستان برعهده گرفته شد، عملیات‌های شبیه جنگ با عملیات‌های پلیسی و حفظ صلح در کنار هم قرار گرفت. همان‌طور که الترا دینا بیان داشت: «هر مأموریتی باید بر پایه ارزش خود مورد مذاکره قرار گیرد. اگر رهبری یک مأموریت از ناتو به اتحادیه اروپا تغییر کند، باید در این فرمان تغییر ایجاد شود ... ما این فرمان را رد کردیم؛ چرا که در آن عملیات‌هایی وجود داشتند که ما از آنها پشتیبانی نمی‌کنیم. فرمان حقوقی، یک فرمان جهانی است، هر چیزی در آن وجود دارد. رأی دادن به یک مجموعه غیرمتفاوت و یک‌دست به معنای محروم کردن پارلمان از اقتدار خویش است. فرمان حقوقی چندمنظوره، فرمانی برای همه چیز است؛ این فرمان نوعی واگذاری قدرت به دولت است».^(۳۸)

۲-۳-۲ پاسخ‌گویی پسینی

هیچ مذاکره یا مطالعه معینی در ارتباط با عملیات کانکوردیا در سه کمیته پارلمان ایتالیا که در بالا بررسی شدند، صورت نگرفت. مارکو زاچرا نماینده مجلس و عضو کمیته

امور خارجی توضیح داد که اگرچه این کمیته در موارد بسیار وضعیت بالکان را مورد بحث قرار داد اما هیچ اشاره مشخصی به کانکوردیا نشد.^(۳۹) البته آن دسته از اعضای پارلمان که عضو مجمع اتحاد اروپای غربی هستند فرصت داشتند تا در مورد این عملیات با همکاران خود از دیگر پارلمان‌های ملی تبادل نظر کنند.

به‌طور خلاصه، دولت ایتالیا زمانی خواستار تصویب عملیات کانکوردیا توسط پارلمان شد که قبلاً خود را به شرکت در این عملیات متعهد کرده بود. پارلمان تصمیم گرفته شده، توسط دولت برای شرکت در این عملیات را بدون طرح هیچ پرسش کیفی اساسی تصویب کرد. نمایندگان پارلمان ایتالیا برای نظارت بر این عملیات دارای اختیارات رسمی بودند اما تصمیم گرفتند که از این اختیارات استفاده نکنند.

۳-۳ عملیات آرتمیس

در پنجم ژوئن، شورای اتحادیه اروپا در مورد انجام یک عملیات نظامی در جمهوری دموکراتیک کنگو، با نام عملیات آرتمیس اقدام مشترکی را اتخاذ کرد. این عملیات نخستین عملیات مستقل نظامی تحت رهبری اتحادیه اروپا بود که در خارج از محیط همسایگی فوری آن به انجام رسید. این یک عملیات مستقل بود که بدون اتکا به امکانات ناتو برعهده گرفته شد؛ اما بیشتر از مفهوم «کشور الگو» (یا کشور چارچوب) که در ۲۴ جولای ۲۰۰۲ مورد توافق اتحادیه اروپا قرار گرفت استفاده کرد. این مفهوم اساساً به یک دولت عضو، اجازه می‌دهد که تأسیسات فرماندهی و کنترل خود را برای برنامه‌ریزی، آغاز و اداره یک عملیات نظامی در اختیار شورای اروپا قرار دهد.

این تصمیم در نتیجه ناتوانی سازمان ملل برای جلوگیری از بروز جنگ در بونیا پایتخت منطقه ایتوری^۱ کنگو گرفته شد. از سال ۱۹۹۸، جمهوری دموکراتیک کنگو به‌واسطه جنگی که ۸ دولت آفریقایی دیگر (رواندا، اوگاندا، بروندي، آنگولا، چاد، نامیبیا، سودان و زیمبابوه)، جنبش‌های شورشی کانگولس و گروه‌های چریکی بیرون از کنگو را گرفتار کرده، دچار شکاف شده است. علاوه‌بر این، میراثی از حمایت حکومت‌های مختلف غربی از بازیگران این مناقشه وجود دارد. در جولای ۱۹۹۹، با امضای توافقات

1. Ituri

لوساکا،^۱ تحت لوای سازمان ملل، آتش‌بس و جریان گفت‌وگو میان کانگولسی‌ها برقرار شد. در نتیجه، حکومت‌های کنگو و اوگاندا در سپتامبر ۲۰۰۲ موافقت‌نامه‌ای را در لواندا (آنگولا) به امضا رساندند که به‌موجب آن سربازان اوگاندایی باید از استان ایتوری در شمال غرب این کشور خارج می‌شدند. پس از خروج این نیروها جنگ میان شاخه‌های مختلف مسلح در بونیا، پایتخت منطقه‌ای ایتوری، از سر گرفته شد. برخورد میان گروه‌های مختلف مبارز به بروز یک بحران انسانی در اوایل سال ۲۰۰۳ منجر شد که در نتیجه آن مردم در سراسر این منطقه بی‌خانمان شدند و گزارش‌هایی درخصوص قتل‌عام گسترده در منطقه منتشر گردید. در ۲۳ آوریل، هیئت سازمان ملل متحد در کنگو (موناک)^۲، استقرار ۷۰۰ نیروی «کلاه آبی» را در بونیا آغاز کرد. اما کوفی عنان دبیر کل وقت سازمان ملل دریافت که این تعداد نیرو کافی نیست و خواستار شکل‌گیری یک نیروی موقت چندجانبه اضطراری برای ایجاد ثبات در شهر بونیا شد.

دولت فرانسه پیشنهاد کرد که اتحادیه اروپا مسئولیت نیروی موقت چندجانبه اضطراری را برعهده گیرد. در نوزدهم می ۲۰۰۳، کمیته امنیتی سیاسی به‌عنوان مجموعه مسئول مدیریت بحران در شورای اتحادیه اروپا، از مدیرکل و نمایندگی عالی درخواست کرد که در مورد امکان انجام عملیات نظامی اتحادیه اروپا مطالعه کند. در ۳۰ مه، شورای امنیت سازمان ملل قطعنامه ۱۴۸۴ را به‌موجب فصل هفتم منشور سازمان ملل تصویب کرد که اجازه «استقرار یک نیروی موقت چندجانبه اضطراری را در بونیا با همکاری نزدیک موناک» می‌داد. اهداف نیروی موقت چندجانبه اضطراری و عملیات آرمیس کمک به باثبات ساختن شرایط امنیتی و بهبود وضعیت انسانی در بونیا بود. آنها درصدد محافظت از فرودگاه و اردوگاه‌های اشخاص بی‌خانمان داخلی در بونیا بودند و در صورت لزوم محافظت از مردم غیرنظامی و نیز پرسنل سازمان ملل و سایر نیروهای که در حوزه اقدامات بشردوستانه در این شهر فعالیت می‌کردند. استقرار نیروی موقت چندجانبه اضطراری و عملیات آرمیس تا اول سپتامبر ۲۰۰۳ تصویب شد و دولت‌های شرکت‌کننده مجاز بودند تا کلیه اقدامات لازم برای اجرای این دستور را انجام دهند.

1. Lusaka Agreements

2. United Nations Organisation Mission in Democratic Republic of Congo (MONUC)

بخش اول بحث پاسخ‌گویی: نظارت پارلمانی بر سیاست خارجی اروپا ۶۹

درواقع، در جریان این عملیات که شامل ۱۴۰۰ سرباز بود تعدادی از شورشیان کشته شدند. این عملیات نشان‌دهنده اولین ظهور رسمی قدرت نظامی اتحادیه اروپا در آفریقا بود (Ulriksen et al, 2004).

۳-۳-۱ پارلمان بریتانیا: عملیات آرتمیس

۳-۳-۱-۱ پاسخ‌گویی پیشینی

در هر دو کمیته دفاعی و امور خارجی پارلمان بریتانیا هیچ بحث رسمی و غیررسمی در ارتباط با عملیات آرتمیس به انجام نرسید.^(۴۰) همان‌طور که بروس جورج رئیس کمیته دفاعی در یک مصاحبه توضیح داده است این کمیته با دولت بریتانیا راجع به استفاده از مفهوم «کشور الگو» موافق بود و از این‌رو کمیته با توجه به اولویت‌های دیگری که خود تنظیم کرده بود، گفت‌وگوی بیشتر در مورد این مسئله را مناسب نمی‌دید.^(۴۱)

دولت بریتانیا همچون عملیات کانکوردیا، عملیات آرتمیس را پیش از آنکه کمیته تحقیق اروپا طرح «اقدام مشترک» را دریافت و تأیید کند تصویب کرد. اقدام مشترک در پنجم ژوئن ۲۰۰۳ تصویب شد. با این حال کمیته تا ۲۵ ژوئن ۲۰۰۳ آن را ندید و تصویب نکرد. دنیس مک‌شان وزیر امور اروپا، پیش‌نویس تصمیم شورا را به همراه یک یادداشت توضیحی در روزی که عملیات از سوی شورای اروپا تصویب شد، به کمیته فرستاد. وی در این نامه تأیید کرد که دولت تصمیم گرفت تا در این عملیات پیش از تصویب آن شرکت کند؛ البته وی تأکید کرد که پیش‌تر در پنجم فوریه ۲۰۰۳ به کمیته هشدار داده بود که این موضوع ممکن است اتفاق بیفتد. او برای توجیه تصمیم دولت خواستار آن شد که کمیته به دلیل نیازهای فوری بشردوستانه این طرح را تصویب کند.^(۴۲)

وزیر امور اروپا در پاسخ به پرسش‌های قبلی نمایندگان پارلمان در مورد رویه‌هایی که باید برای عملیات‌های نظامی سیاست امنیتی و دفاعی مشترک دنبال شود، در نامه توضیحی خود به کمیته استدلال کرد که این رویه‌ها در نامه‌ای که وی در پنجم فوریه به کمیته فرستاد، ابراز شده‌اند. این نامه شامل ارائه خلاصه‌ای از «گزارش چارچوبی» دبیرخانه شورا بود که سندی طبقه‌بندی شده است. همان‌طور که او توضیح داد این گزارش موارد زیر را ارائه می‌دهد: «این گزارش رهیافتی که اتحادیه اروپا برای اجرا در مدیریت بحران

بوتیا پیشنهاد می‌کند را شرح می‌دهد. گزارش برای تأمین انسجام و جامعیت اقدامات اتحادیه اروپا تنظیم می‌شود به این معنا که این اقدامات به شیوه‌ای منظم یکدیگر را تکمیل می‌کنند و اینکه آنها نیازهایی که باید برآورده شوند را کاملاً پوشش می‌دهند. با توجه به اینکه شرایط در این زمینه نیازمند اقدام فوری است، این گزارش عناصر کلیدی مفهوم مدیریت بحران^۱ و عناصر کلیدی پژوهش مربوط به گزینه‌های استراتژیک نظامی^۲ را در کنار یکدیگر آورده است و برای عملیات مورد استفاده قرار خواهد گرفت. این اسناد پیشینه مناقشه، مداخله خارجی در این درگیری، وضعیت کنونی در بوتیا و ایتوری و گرایش‌های منطقه‌ای نسبت به مداخله چند ملیتی را ترسیم می‌کند.^(۴۳)

کمیته تأکید کرد که از اطلاعاتی که دریافت کرده راضی و قانع شده است و اینکه خواستار دستیابی به اطلاعات حساس نیست. آنها این سند را تصویب کردند؛ اما خواستار مشورت بیشتر با دولت در مورد شرایط دسترسی به اطلاعات شدند. کمیته اعلام کرد: «ما نیاز به مذاکره بیشتر با اداره مشترک‌المنافع خارجی در این مورد که چگونه باید مشکلات مربوط به زمان‌بندی تهیه اطلاعات برایمان حل‌وفصل شود را یادآور می‌شویم».^(۴۴) در پس این اظهارنظر، مناظره مداومی در این باب وجود دارد که آیا کمیته اروپا حق دسترسی به‌نظر حقوقی که دولت ابراز کرده است را دارد، یا خیر. به‌نظر می‌رسد که دولت برای ارائه این اطلاعات به کمیته بی‌تأمل بوده است. این بحث تا نوامبر ۲۰۰۴ همچنان در جریان بود.^(۴۵)

۲-۳-۳ پاسخ‌گویی پسینی

کمیته امنیتی اروپا همچون مورد عملیات کانکوردیا تعدادی از اسناد مربوط به عملیات آرتمیس از جمله مسئله وضعیت نیروها را دید و خواستار ارائه اطلاعات بیشتر شد. در هجدهم ژوئن ۲۰۰۳، کمیته منتخب، پیش‌نویس توافقی را در مورد وضعیت نیروهای اتحادیه اروپا دریافت کرد.^(۴۶) موافقت‌نامه وضعیت نیروهای اتحادیه اروپا^۳ سندی حقوقی است که اهمیت چشمگیری دارد. این سند، در کنار سایر اسناد، ترتیبات مربوط به

1. Crisis Management Concept (CMC)

2. Military Strategic Options

3. EU Status-of-Forces (EU SOFA)

مسئولیت‌ها و دعاوی و مصونیت از فرایندهای حقوقی در رابطه با اقداماتی که از سوی پرسنل نظامی و غیرنظامی اتحادیه اروپا در جریان انجام وظایفشان صورت می‌گیرد را تنظیم می‌کند. مسئله‌ای که موجب عدم توافق کامل میان دولت‌های عضو در زمان تنظیم پیش‌نویس شد، مربوط به اوضاع و احوالی بود که در آن نیروهای نظامی می‌توانستند در عملیاتی که در آن از امکانات و قابلیت‌های ناتو استفاده می‌شد، استقرار یابند. مشخص نبود که آیا رویه‌های مربوط به وضعیت نیروهای ناتو،^۱ وضعیت نیروهای اتحادیه اروپا یا دیگر توافقات بین‌المللی، به کار گرفته خواهند شد یا نه. موضع دولت انگلستان این بود که هر توافقی با این شرایط، باید بازتاب «موافقت‌نامه وضعیت نیروهای ناتو» باشد. نمایندگان پارلمان بریتانیا خواستار اطمینان از این امر بودند که «موافقت‌نامه وضعیت نیروهای اتحادیه اروپا»، به بخشی از مجموعه کامل قانون اتحادیه اروپا به موجب رکن اول^۲ جامعه اروپا تبدیل نمی‌شود. درواقع، وزیر، بار دیگر نمایندگان مجلس را مطمئن ساخت که «اجرای بخش‌های معینی از موافقت‌نامه وضعیت نیروهای اتحادیه اروپا، مطابق با قانون سازمان بین‌المللی سال ۱۹۶۸، هیچ اختیار بیشتری به اتحادیه اروپا نخواهد داد».^(۴۷) درواقع، شورای اروپا توافق کرد که موافقت‌نامه وضعیت نیروهای اتحادیه اروپا یک موافقت‌نامه بین‌حکومتی باشد تا اقدامی مطابق با معاهده اتحادیه اروپا.

کمیته، موضع دولت را تأیید کرد؛ اما نخواست پیش از آنکه اطلاعات بیشتری در مورد مذاکرات بعدی به دست آورد، این سند را تصویب کند.^(۴۸) این اسناد آشکار می‌سازند که دولت‌های عضو حتی پیش از آنکه در مورد ماهیت قواعد حقوقی که باید بر رفتار سربازانشان حاکم باشد به اجماع برسند، با اعزام نیروها موافقت کردند.^(۴۹) درواقع، پیش‌نویس سند (بخش IV، ماده ۱۹) دربردارنده یک بند جدید بود که اظهار می‌داشت: «موافقت‌نامه باید به صورت موقت تا زمان امضا، اجرا شود، تا هنگامی که فرایندهای قانونی در کشورهای عضو تکمیل شود. این امر در عمل به معنای آن است که موافقت‌نامه «وضعیت نیروها» میان آن دسته از دولت‌های عضو که می‌توانند آن را امضا کنند، اما نه هم‌زمان بین همه اعضا، معتبر و دارای ارزش قانونی است».^(۵۰)

1. NATO Status- of-Forces (NATO SOFA)

۲. رکن اول جامعه اروپا به سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی مربوط می‌شود. - م

۳-۳-۱-۳ سایر انواع رسیدگی

کمیته دفاعی در مورد عملیات آرتمیس هیچ جلسه استماع گزارشی برگزار نکرد. بروس جورج توضیح داد که کمیته چنین امکانی داشت؛ اما آن را انتخاب نکرد چرا که فکر می‌کرد عملیات به اهمیت مورد نظر نرسیده بود. به علاوه، کمیته، اولویت‌های کاری دیگری داشت که بر وقایع افغانستان، ایران، عراق، بوسنی و کوزوو متمرکز بود. میزان کار و تقویم کاری کمیته نیز از اضافه شدن موضوعات بیشتر به برنامه کاری آن جلوگیری می‌کرد.^(۵۱) در مجلس عوام، فقط یک پرسش مطرح شد: آقای رای در هشتم جولای ۲۰۰۳ از دولت خواست تا توضیح دهد که چه تعداد سرباز در کنگو مستقر شده‌اند و نقش آنها چیست و اگر می‌تواند در مورد میزان پیشرفت عملیات مشترک با دیگر نیروهای دول متحد گزارشی ارائه دهد. در ۲۸ آوریل ۲۰۰۴، کمیته منتخب در امور خارجی، به خاطر مجموعه پرسش‌هایی که از سوی اداره مشترک المنافع خارجی^۱ مطرح شد، توانست به این مطلب پی ببرد که هم عملیات آرتمیس و هم عملیات کانکوردیا خارج از برنامه «منابع (مخازن) پیشگیری از مناقشه»^۲ که به طور مشترک از سوی اداره کشورهای مشترک المنافع و خارجی، وزارت دفاع و دپارتمان توسعه بین‌المللی انگلستان اداره می‌شود تأمین سرمایه شده‌اند. این کمیته همچنین دریافت که برای انجام این دو عملیات در مجموع سه میلیون دلار به وزارت دفاع واگذار شده است.^(۵۲)

۳-۳-۲ پارلمان فرانسه: عملیات آرتمیس

۳-۳-۲-۱ پاسخ‌گویی پیشینی

فرانسه با ایفای نقش به عنوان یک بازیگر عضو مفهوم «کشور الگو»، نقش برجسته‌ای را در عملیات آرتمیس بازی کرد. این کشور تقریباً یک هزار نفر از ۱۴۰۰ نفر سرباز فرستاده شده به عملیات آرتمیس را به این عملیات اعزام کرد و یک مرکز فرماندهی چندملیتی اصلی را در پاریس تأسیس کرد. فرانسه در عملیات آرتمیس به منابع اطلاعاتی خود

1. Foreign Commonwealth Office (FCO)

۲. «منابع پیشگیری از مناقشه» در سال ۲۰۰۱ برای افزایش کارایی مشارکت انگلستان در جلوگیری از بروز مناقشه و مدیریت آن ایجاد شد. در این زمینه دو منبع مالی تأسیس شد. منبع مالی پیشگیری از مناقشه در آفریقا و منبع مالی پیشگیری از مناقشه در جهان. - م

بخش اول بحث پاسخ‌گویی: نظارت پارلمانی بر سیاست خارجی اروپا ۷۳

وابسته بود و یک ژنرال فرانسوی نیز کلیه نیروهای مستقر در عملیات را فرماندهی می‌کرد. مجمع ملی فرانسه در چهارم ژوئن ۲۰۰۳ فقط پس از آنکه ژاک گادفرین از نمایندگان مجلس پرسشی را از مایکل الیوت ماری وزیر دفاع این کشور پرسید، به‌طور رسمی از عملیات آرتمیس آگاهی یافت. هیچ بحثی در پارلمان صورت نگرفت و این مسئله به‌طور رسمی در کمیته‌های دفاعی و امور خارجه مورد مذاکره قرار نگرفت. با توجه به رویه‌های حقوقی که می‌بایست برای تصمیمات اتحادیه اروپا دنبال می‌شد، هیئت نمایندگی (امور) اتحادیه اروپا با برخورداری از حق قانونی مشورت در فرایند تصمیم‌گیری بار دیگر کمیته کلیدی در پارلمان فرانسه به‌شمار آمد. همچون عملیات کانکوردیا، دولت فرانسه از این هیئت خواست تا از رویه رسیدگی اضطراری در مورد عملیات آرتمیس نیز استفاده کند. پیر لکوئیلر رئیس هیئت نمایندگی امور اتحادیه اروپا در چهارم ژوئن ۲۰۰۳ مصوبه مشروط تحقیق و تفحص پارلمانی در مورد این عملیات را با استفاده از یک رویه اضطراری شفاهی فسخ کرد. این هیئت سپس در یازدهم ژوئن ۲۰۰۳ از این موضوع آگاهی یافت؛ اما هیچ سندی تسلیم هیئت نشد.^(۵۳) به‌عبارت دیگر، این هیئت فرصت بحث در مورد هیچ‌یک از جنبه‌های این اقدام مشترک را نداشت. درواقع، جروم لامبرت از نمایندگان مجلس این ایراد را وارد ساخت که از رویه بررسی اضطراری در سیاست امنیتی و دفاعی مشترک استفاده افراطی صورت می‌گیرد و اینکه وظیفه هیئت است که نسبت به این مسائل دقیق‌تر و حساس‌تر باشد.^(۵۴)

۲-۳-۳ پاسخ‌گویی پسینی

هیئت نمایندگی (امور) اتحادیه اروپا در دسامبر ۲۰۰۳ در جریان مذاکره با مایکل الیوت ماری، وزیر دفاع، عملیات آرتمیس را در ارتباط با موضوعات دفاعی وسیع‌تر اروپا مورد بحث قرار داد.^(۵۵) در آن موقع، پیر لکوئیلر - رئیس این هیئت - همچون سایر نمایندگان مجلس حمایت خود را از اقداماتی که از سوی دولت برای توسعه دفاع اروپایی ارائه شد، ابراز کرد. بررسی مذاکرات مربوط به موضوعات دفاع اروپا که از سوی کمیته دفاعی، امور خارجه و کمیته نمایندگی هیئت اتحادیه اروپا در نیمه دوم سال ۲۰۰۳ انجام شد، نشان می‌دهد که توجه اصلی نمایندگان مجلس به پتانسیل یک همکاری تمام و کمال یا

ساختاری در دفاع اروپایی معطوف بود. هیچ استفساریه یا مطالعه معینی در مورد درس‌های گرفته شده از عملیات آرتمیس از سوی کمیته امور خارجی و دفاعی صورت نگرفت. به‌طور خلاصه، پارلمان فرانسه از عملیات آرتمیس یک روز پیش از آنکه شورای اروپا با این عملیات موافقت کند مطلع شد. آن هم به این علت که یکی از نمایندگان مجلس سؤالی را از وزیر دفاع پرسید. دولت فرانسه تصمیم گرفت که از «رویه‌های رسیدگی اضطراری» برای آگاه ساختن هیئت نمایندگی امور اتحادیه اروپا استفاده کند. این بدان معنا بود که هیئت یادشده به‌طور کلی تا پیش از تصویب عملیات آرتمیس اسناد حقوقی مربوط به آن را ندید و مورد بحث و بررسی قرار نداد. مکانیسم پاسخ‌گویی پسینی اعمال نشد، چرا که نمایندگان مجلس با پرسش‌های معین یا درخواست برای مطالعه یا مذاکره در مورد درس‌های گرفته شده از این عملیات و تأثیر آن بر تحولات جمهوری کنگو عملکرد دولت را مورد بررسی و تحقیق قرار ندادند.

۳-۳-۳ پارلمان ایتالیا: عملیات آرتمیس

۳-۳-۳-۱ پاسخ‌گویی پیشینی

دولت ایتالیا با عملیات آرتمیس موافقت و با فرستان یک ناظر نظامی در این عملیات شرکت کرد. ایتالیا این تصمیم را به یک فرمان حقوقی تبدیل نکرد و این مسئله برای بحث در دستور کار پارلمان قرار نگرفت.^(۵۶) همان‌طور که روبرتو لاواگنینی معاون رئیس کمیته دفاعی پارلمان ایتالیا توضیح داد، «ما (کمیته دفاعی) در این تصمیم دخالت نداشتیم؛ چرا که فقط یک نفر را به این عملیات اعزام کردیم. از این‌رو، مشارکت ما صرفاً نمادین بوده است». نمایندگان مجلس در مصاحبه‌های خود تأیید کردند که آنها از این عملیات آگاه نشده بودند و اینکه در کمیته‌های آنها یا در صحن مجلس در ارتباط با مفهوم «کشور الگو» و اهمیت آن برای عملیات‌های نظامی به رهبری اتحادیه اروپا در آینده، هیچ بحثی صورت نگرفت. همان‌طور که داریو ریولتا از نمایندگان مجلس و معاون رئیس کمیته امور خارجی پارلمان ایتالیا گفته است: «جزئیات عملیات‌ها خارج از دست ماست، چرا که حکومت مستقل از پارلمان اقدام می‌کند».

۲-۳-۳ پاسخ‌گویی پسینی

پارلمان و کمیته تخصصی آن در جریان عملیات آرتمیس یا پس از پایان آن هیچ جنبه‌ای از این عملیات را مورد بحث قرار ندادند.^(۵۷) همانند عملیات کانکوردیا، آن دسته از نمایندگان مجلس ایتالیا که در مجمع اتحاد اروپای غربی نقش داشتند، در مورد جوانب این عملیات بهتر آگاه شده بودند و فرصت داشتند تا در کمیته‌های این مجمع و در جلسات دو سالیانه، اهمیت آن را مورد بحث قرار دهند.

۴-۳ بحث و نتیجه‌گیری

نتایج این بررسی نشان می‌دهد که پارلمان‌های ملی هم به لحاظ قانونی و هم به لحاظ رویه‌ای ناتوان از اعمال نظارت بر مسئولیت‌های نظامی تحت رهبری اتحادیه اروپا در مرحله پاسخ‌گویی پیشینی هستند یا از نظر سیاسی نسبت به اعمال این نظارت بی‌میل می‌باشند. در هر دو مورد مطالعه شده، پارلمان‌های بریتانیا و ایتالیا پیش‌نویس‌های نهایی اسناد مورد بحث قرار گرفته در شورای اروپا، که عملیات کانکوردیا را تصویب کرد، ندیدند و فرصت اظهارنظر در مورد آن را نداشتند. پارلمان ایتالیا با وجود برخورداری از حق قانونی رسمی دخالت در تصمیمات مربوط به راه‌اندازی عملیات‌های نظامی در خارج، عملیات کانکوردیا را به‌طور پسینی تصویب کرد. در مورد عملیات آرتمیس، پارلمان ایتالیا به‌طور رسمی مورد مشورت قرار نگرفت. در مورد انگلستان، دولت فرایندهای نظارتی کمیته تحقیق اروپایی مجلس این کشور را در مورد هر دو عملیات با استفاده از این استدلال که ضرورت داشته تا تصمیمی فوری اتخاذ شود نادیده گرفت. در مورد فرانسه، رئیس هیئت نمایندگی (امور) اتحادیه اروپا تنها نماینده مجلس بود که در فرایند تصمیم‌گیری دخالت رسمی داشت چرا که رویه رسیدگی اضطراری برای تصویب هر دو عملیات نظامی مورد استفاده قرار گرفت.

در مرحله پاسخ‌گویی پیشینی همچون مرحله پاسخ‌گویی پسینی، پارلمان بریتانیا برخی پرسش‌های کیفی را جویا شد. در مقابل، نمایندگان مجلس فرانسه و ایتالیا به‌ندرت سؤالی پرسیدند. در هر سه پارلمان در مورد تأثیر این عملیات‌ها بر تحولات سیاسی و امنیتی در مقدونیه و جمهوری کنگو، هیچ مطالعه یا بحثی صورت نگرفت. این یافته‌ها تأییدی بر فرض کاستی دموکراتیک در امنیت اروپا هستند.

ممکن است کسی در مورد اندازه و میزانی که پارلمان‌ها باید به اطلاعات درباره برنامه‌ریزی و مسائل عملیاتی دسترسی داشته باشند، تردیدی مطرح کند اما پارلمان‌ها به‌طور کلی باید بتوانند قبل از آغاز عملیات‌های نظامی آنها را به تصویب رسمی خود برسانند. همچنین باید در مورد اهمیت عملیات‌های نظامی برای کشورهایی که در آنها نیروهای نظامی درگیر شده‌اند، مباحثات عمومی وجود داشته باشد.

برخی‌ها ممکن است استدلال کنند که عدم تحقیق و تفحص پارلمان ایتالیا در مورد عملیات آرتمیس تحقیق و تفحصی را انجام نداد، سؤال برانگیز است؛ چرا که دخالت این کشور یک دخالت بسیار ناچیز بود. با این حال فرانسه به‌عنوان عضو مفهوم «کشور الگو» به نمایندگی از اتحادیه اروپا یک عملیات نظامی را اداره کرد. مشروعیت داده شده از سوی یک کشور عضو اتحادیه اروپا به فعالیت‌های این اتحادیه نیازمند دخالت پارلمان ملی است. آنچه در چنین عملیاتی در مخاطره قرار می‌گیرد فقط مشروعیت سربازان فرانسوی نیست، بلکه به‌طور کلی مشروعیت اتحادیه اروپا است. به‌علاوه در مورد ایتالیا برخی کارشناسان اعتقاد دارند که رویه دخالت ندادن پارلمان بر این اساس که تعداد سربازان ایتالیایی فرستاده شده به عملیات به‌نسبت کم هستند، می‌تواند چالشی برای هنجارهای حقوقی مربوط به صف‌آرایی‌های امنیتی خارجی باشد (Dickmann, 2001: 62-63).

ما چه چیزی را از این بررسی مقایسه‌ای می‌توانیم یاد بگیریم؟ این یافته‌ها برخی فرضیات در ادبیات مقایسه‌ای فعلی در مورد توان پارلمان ایتالیا در سیاست‌های خارجی، امنیتی و دفاعی را در برابر پارلمان بریتانیا به چالش می‌کشد. طبقه‌بندی پارلمان فرانسه به‌عنوان یک پارلمان ضعیف نیز می‌تواند طبقه‌بندی درستی قلمداد شود. به‌طور کلی اگر به هیئت نمایندگی (امور) اتحادیه اروپا در مجلس فرانسه فرصت بیشتری داده می‌شد تا به‌صورت کامل دو عملیات کانکوردیا و آرتمیس را مورد بحث قرار داده و اسناد مربوط را بررسی کند شاید پارلمان این کشور می‌توانست نقش قوی‌تری را در این زمینه ایفا کند. چگونه کسی عملکردهای متفاوت این سه پارلمان را توضیح می‌دهد؟ تا چه حد سایر عوامل (قانون اساسی، قوه مجریه - قوه مقننه، سنت استفاده از زور، فرهنگ و شیوه عمل سیاسی) که در ادبیات موجود ترسیم شده‌اند، بینشی را در این زمینه ارائه می‌دهند؟

۳-۴-۱ اختیارات قانون اساسی

فاکتورهای مربوط به قانون اساسی، به‌ویژه در مورد پارلمان‌های بریتانیا و فرانسه، به ایفای یک نقش بسیار مهم ادامه می‌دهند. حتی اگر کمیته تحقیق اروپا تصمیم می‌گرفت که با استفاده از مصوبه مشروط تفحص خود یک یا هر دو عملیات را تصویب نکند، حکومت همچنان کنترل فرایند تصمیم‌گیری را در اختیار داشت، فرایندی که در آن وزرا می‌توانند در صورتی که یک طرح را محرمانه تشخیص دهند یا بنا بر دیگر «دلایل خاص» این کمیته را نادیده بگیرند. در مورد فرانسه، اختیارات قوه مجریه در زمینه استقرار نیروها در خارج که در قانون اساسی پاس داشته شده است تا حدودی می‌تواند نبود نظارت کافی در این زمینه را توضیح دهد. نمایندگان مجلس فرانسه به این علت که نمی‌توانند در مرحله پاسخ‌گویی پیشینی بر فرایند تصمیم‌گیری تأثیر بگذارند ترجیح دادند تا سؤالی را مطرح نکنند.

در مورد ایتالیا، عوامل مربوط به قانون اساسی از اهمیت کمتری برخوردارند. هرچند دولت یک روش ویژه برای این دو عملیات انتخاب کرد و رویه‌ها و کنوانسیون‌های قانونی را از طریق تفسیر موسع مواد (۱۱)، (۷۸) و (۸۰) قانون اساسی معرفی کرد (Lippolis, 2001: 563-568)، نمایندگان مجلس ایتالیا هنوز برای پاسخ‌گو نگاه داشتن دولت ابزارهای حقوقی مهمی را در اختیار دارند. درواقع، آنها می‌توانند خواستار قطعنامه‌هایی شوند و بخواهند که در جلسات خصوصی اطلاعات بیشتری در اختیارشان قرار گیرد.

۳-۴-۲ روابط قوای مجریه و مقننه

در مطالعات مربوط به روابط میان قوای مجریه و مقننه این فرض وجود دارد که در یک سیستم سیاسی که در آن حکومت اکثریت یکپارچه‌ای را در اختیار دارد (نظیر بخش وست مینیستر بریتانیا)، نقش پارلمان در امور خارجی کاهش می‌یابد؛ درحالی‌که در کشورهایی مانند ایتالیا که به تشکیل ائتلاف‌های ناپایدار گرایش وجود دارد، کنترل سیاست خارجی قاطع‌تر و نافذتر است. در چنین کشورهایی پارلمان، خارج از اختیارات مبتنی بر قانون اساسی و اختیارات رویه‌ای خود می‌تواند یک قدرت تصمیم‌گیرنده واقعی

باشد که در آن اپوزیسیون نیز حق مانور دارد. این فرض به‌طور کامل با این یافته‌ها تأیید نمی‌شود. این مسئله می‌تواند براساس فاکتور فرهنگ سیاسی که در زیر تشریح شده و بر پایه این واقعیت توضیح داده شود که درباره نیاز به پشتیبانی از عملیات‌های حفظ صلح که در آنها برخی از انواع دخالت سازمان ملل وجود دارد یک اجماع در حال ظهور میان احزاب سیاسی ایتالیا به‌وجود آمده بود. همان‌طور که لیپولیس (Lippolis, 2001: 551) استدلال می‌کند با پایان جنگ سرد، دیدگاه‌های متفاوت در سیاست‌های خارجی، امنیتی و دفاعی میان احزاب ایتالیا از بین رفته است.

۳-۴-۳ سنت کاربرد نیروی نظامی در خارج

اغلب این‌طور فرض می‌شود که اگر یک کشور از سنت تاریخی امپراتوری یا استفاده یک‌جانبه نامحدود از زور در دوره پس از جنگ برخوردار باشد، احتمال کمی دارد که پارلمان در آن کشور برای اعمال نظارت کامل، از قدرت خود استفاده کند؛ چرا که یک فرهنگ پذیرش اقدام نظامی در خارج، در این کشور وجود دارد. از این دیدگاه، پارلمان‌های فرانسه و بریتانیا عملکردی به‌خوبی عملکرد پارلمان ایتالیا نداشتند. این یافته‌ها قطعی نیستند؛ چرا که برای مقایسه عملکرد پارلمان‌ها در برابر انواع متفاوت عملیات‌ها طی یک دهه یا بیشتر مطالعات بیشتری مورد نیاز است.

سنت کاربرد زور می‌تواند به آگاهی جمعی یک کشور طی یک دوره زمانی طولانی شکل دهد؛ اما همچنین می‌تواند به‌واسطه تحولات جهانی، مانند پایان جنگ سرد یا تصمیم یک‌جانبه آمریکا و انگلستان برای اعلام جنگ به عراق از هم گسیخته شود. تغییر روابط میان جامعه مدنی و احزاب سیاسی در دوره معاصر نیز به معنای آن است که عوامل پیش‌بینی‌ناپذیر در شکل دادن به واکنش‌ها نسبت به تحولات امنیتی خاص خارجی وارد میدان می‌شوند. در مورد انگلستان، جنگ عراق منظره عمومی را ایجاد کرد. پارلمان مجبور شد تا نسبت به مسائل مربوط به تعهدات نظامی خارجی حساس‌تر باشد.

۳-۴-۴ فرهنگ سیاسی: گرایش‌ها نسبت به اتحادیه اروپا

گرایش‌ها نسبت به اتحادیه اروپا می‌تواند در تشریح عملکرد متفاوت این سه پارلمان

_____ بخش اول بحث پاسخ‌گویی: نظارت پارلمانی بر سیاست خارجی اروپا ۷۹

مورد استفاده قرار گیرد. به‌نظر می‌رسد که نمایندگان مجلس فرانسه و ایتالیا اشتیاق کمتری برای پرسش از دولت در مورد عملیات‌های نظامی مرتبط با سیاست امنیتی و دفاعی مشترک داشته‌اند و این به‌دلیل حمایت قوی آنها از موضوع دفاع اروپایی است که این موضوع تمام احزاب سیاسی را دربرمی‌گیرد و در سطح بالایی از حمایت‌های عمومی بازتاب می‌یابد. در مقابل، در مورد بریتانیا، شکاف میان احزاب درخصوص اروپا، در کنار تأثیر جنجال بر سر کاربرد غلط اطلاعات در جریان تصمیم دولت بریتانیا برای جنگ با عراق، اجازه داد تا میان نمایندگان مجلس از حزب کارگر و محافظه‌کار در کمیته تحقیق اروپا در مورد اهمیت طرح پرسش از دولت اجماع حاصل شود.

۵-۴-۳ مسائل رویه‌ای

این یافته‌ها مسائل رویه‌ای مرتبط با اختیارات کمیته‌های درگیر نظارت بر قانونگذاری در اتحادیه اروپا را روشن می‌سازد. در مورد فرانسه و بریتانیا، کمیته‌های مسئول در امور اروپا در حال حاضر تنها محلی هستند که در آنها پاسخ‌گویی پیشینی می‌تواند در چارچوب حقوق رسمی مربوط به دسترسی به اطلاعات اعمال شود؛ در نتیجه، ناتوانی فرایندهای نظارتی پارلمانی در سراسر عملیات‌های نظامی خارجی تحت رهبری اتحادیه اروپا که در این تحقیق کشف شد، نیاز به تقویت فرهنگ سیاسی مناظرات و طرح سؤال پارلمانی را نشان می‌دهد.

پی‌نوشت‌ها

۱. نویسنده از آکادمی بریتانیا به‌خاطر پشتیبانی مالی از او برای انجام مصاحبه‌های رودررو سپاسگزار است. با سپاس بسیار از همه نمایندگان پارلمان بریتانیا، فرانسه و ایتالیا که مصاحبه را قبول کردند.
۲. این موضعی است که از سوی مقامات حکومتی بریتانیا، فرانسه و ایتالیا در زمان نگارش مطلب ابراز شد.
۳. مصاحبه‌هایی با نمایندگان ذیل از پارلمان بریتانیا، فرانسه و ایتالیا انجام شد: دونالد آندرسون، بروس جورج، ویلیام کاش، مایکل کونارتی، کوان جونز، گیسلا استوارت، بیل تینان، وینه دیوید، مایکل ویسین، روبرتو لاواگنینی، داریو ریولتا، الترا دینا، مارکو زاچرا و معاونان کمیته فرانسوی، بریتانیایی و ایتالیایی اتحادیه اروپا و یک مصاحبه با دکتر ریتا پالانزا.
۴. هیچ بررسی جامعی به‌جز تعدادی بررسی مقایسه‌ای کشوری وجود ندارد؛ یک استثنا در این مورد عبارت است از:
Ku and Jacobson, 2002.
5. *WEU Assembly, National Parliamentary Scrutiny of Intervention Abroad By Armed Forces Engaged in International Missions: The Current Position in Law: Brussels, 4 December 2001.*
6. *European Council, Council Joint Action on the European Union Military Operation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, COSDP 56, Relex 35, No 574/03, Brussels, 4 February 2003.*
۷. این عملیات‌ها که به دنبال هم قرار گرفتند عبارت بودند از: «عملیات محصول اساسی» که در ۲۴ آگوست ۲۰۰۱ آغاز شد؛ عملیات «آمبر فوکس»، که در سپتامبر ۲۰۰۱ به راه انداخته شد و عملیات «هماهنگی متحد» که در ۱۶ دسامبر ۲۰۰۲ آغاز شد.
۸. مصاحبه با دونالد آندرسون، بروس جورج، گیسلا استوارت و کوان جونز.
۹. مصاحبه با بروس جورج.
۱۰. مصاحبه با ویلیام کاش.
11. European Scrutiny Committee (House of Commons), *Unofficial Presidency Text of a Draft Council Decision Implementing Joint Action Establishing an Operational Fund to Provide for the Financing of the Shared Costs of Operation ALPHA*, 24182, London, 22 January 2003.
12. European Scrutiny Committee (House of Commons), *EU Military Operations in the Former Yugoslav Republic of Macedonia. Tenth Report 9*, 24205, London, 29 January 2003.

_____ بخش اول بحث پاسخ‌گویی: نظارت پارلمانی بر سیاست خارجی اروپا ۸۱

13. European Scrutiny Committee (House of Commons), EU Led Military Crisis Management Operation in Macedonia, London, 26 March 2003.

14. European Scrutiny Committee (House of Commons), *EU led Military Crisis Management Operation in Macedonia*. London, 26 March 2003.

۱۵. مطالب طرح شده در مصاحبه.

16. European Scrutiny Committee, 29 January 2003, Op.Cit.

17. European Scrutiny Committee, 12 February 2003, Op.Cit.

18. European Scrutiny Committee, 22 January 2003, Op.Cit, European Scrutiny Committee, 12 February 2003, Op.Cit.

19. European Scrutiny Committee (House of Commons), Council Decision Concerning The Conclusion of Agreements Under Article 24 Between The EU and Non-Eu Third Country Contributors to the EU Military Operation in the FYROM, London, 10 March 2003.

20. European Scrutiny Committee (House of Commons), Draft Council Decision Concerning the Conclusion of Agreements Under Article 24 Between the EU and Non-EU Third Country Contributors to the EU Military Operation in the FYROM. Thirteenth Report, 24274, London, 26 February 2003.

21. European Scrutiny Committee (House of Commons), The EU Military Operation in the DRC, London, 10 September 2003.

۲۲. مطالب طرح شده در مصاحبه.

۲۳. مصاحبه با گیسلا استوارت.

24. Website of the French National Assembly, <http://www.assemble-nationale.fr/english/european-delegation.asp>

25. Delegation Pour 1, Union Europeenne. Compte Rendu 8, Paris, 30 January 2003.

26. Commission de la Defense Nationale et de Forces Armees, Compte Rendu No. 40, Paris, 28 May 2003.

27. Ibid., 28 October 2003.

۲۸. مصاحبه با مایکل ویسین.

۲۹. مصاحبه با مارکو زاجرا، عضو کمیته امور خارجی و معاون رئیس مجمع موقت امنیتی و دفاعی اتحادیه اروپا.

30. Decreto Legge 20 Gennaio 2003, No. 4, Convertito Con Modificazioni Dalla Legge 18 Marzo 2003, No. 42, Recante Disposizioni Urgenti Per La Prosecuzione Delle Partecipazione Italiana ad Operazioni Militari Internazionali.

31. Camera dei Deputati, Gazzetta Ufficiale No. 66, Rome, 20 March 2003.

۳۲. مصاحبه با روبرتو لاواگنینی، نماینده مجلس و معاون رئیس کمیته دفاعی ایتالیا.

33. Commissione Riunite III and IV, Resoconto, Rome, 5 February 2003.

۳۴. مطالب طرح شده در مصاحبه.

۳۵. همان.

۳۶. همان.

37. Camera dei Deputati, Resoconto Stenografico, No. 353, Rome, 11 March 2003.

۳۸. مصاحبه با الترا دینا.

۳۹. مصاحبه با مارکو زاجرا.

۴۰. مصاحبه با کوان جونز و گیسلا استوارت.

۴۱. مصاحبه با بروس جورج.

42. European Scrutiny Committee (House of Commons), 27 Report: 12: *EU Military Operation in the Democratic Republic of Congo*, 24578, London, 25 June 2003.

43. Ibid.

44. Ibid., Point 12.11.

۴۵. مطالب طرح شده در مصاحبه.

46. European Scrutiny Committee (House of Commons), Agreement on Status of EU Forces-Draft Agreement Among the Member States Considered on 27 June 2003, 24567, London, 18 June 2003.

47. Ibid., Point, 9.9.

۴۸. درواقع، این سند چند ماه بعد در دوم جولای ۲۰۰۳ تصویب شد.

- European Scrutiny Committee (House of Commons), Agreement on Status of EU Forces-Draft Agreement Among the Member States Considered on 27 June 2003, London, 2 July 2003.

۴۹. درواقع، در زمان نگارش این مطلب، در مارس ۲۰۰۵، هنوز مناظره‌ای مستمر وجود دارد و هیچ

رویه روشنی برقرار نیست. تنها پارلمان فرانسه در نوامبر ۲۰۰۴ موافقت‌نامه EUSOFA

(موافقت‌نامه اتحادیه اروپا در مورد وضعیت نیروها) را تصویب کرد.

50. Ibid.

_____ بخش اول بحث پاسخ‌گویی: نظارت پارلمانی بر سیاست خارجی اروپا ۸۳

۵۱. مصاحبه با بروس جورج.

52. Select Committee on Foreign Affairs (House of Commons), Written Evidence, London, 28 April 2004.

53. Assemble Nationale, Rapport d'information, 1011.PP.147, Paris, 9 July 2003. Delegation Pour l'Union Europeenne, Compte Rendu No.48, Paris, 11 June 2003.

54. Delegation Pour l'Union Europeenne, 9 July 2003, Op.Cit.

55. Delegation Pour l'Union Europeenne, Compte Rendu No. 67, Paris, 9 December 2003.

۵۶. مصاحبه با روبرتو لاواگنینی.

۵۷. مصاحبه‌ها و بررسی اسناد.

بخش دوم

بحث مشروعیت: نمایندگی
علائق سیاست خارجی ملی و
فراملی در پارلمان اروپا

فصل چهارم بحث الحاق ترکیه: شکاف‌های ملی و ایدئولوژیکی در پارلمان اروپا

ادوارد سولر آی لچا

مقدمه

کارن اسمیت (Karen Smith, 1999: 169) با ارزیابی نقش نهادهای اتحادیه اروپا در فرایند توسعه این اتحادیه به سمت اروپای شرقی، تأیید کرد که پارلمان اروپا در فرایند سیاست‌گذاری، بیشتر یک دنباله‌رو بوده است تا مبتکر. این مسئله در مورد موضوع ترکیه کاملاً صحیح نیست. حتی زمانی که شورا و کمیسیون اروپا در ارتباط با روابط اتحادیه اروپا و ترکیه نقش قاطع‌تری را نسبت به پارلمان اروپا ایفا کردند، باز هم در مقایسه با دیگر دوره‌های مذاکراتی توسعه اتحادیه، پارلمان اروپا به‌طور خاص فعال بوده است. گامز آوچی (Gamze Avci, 2002: 99) یادآور شده است که «به‌نظر می‌رسد در جست‌وجوی پارلمان اروپا برای داشتن نقشی مشروع در سیاست خارجی، در توسعه اتحادیه اروپا و نیز در مقوله حقوق بشر، ترکیه یک ابزار راحت و کافی باشد». این مسئله در سال ۲۰۰۴ موضوعیت پیدا کرد.

در سیزدهم دسامبر، پارلمان اروپا در ارتباط با گزارش یورلینگس^۱ بحث بسیار پرحرارتی را برگزار کرد. قرار بود این گزارش در مورد آغاز مذاکرات با ترکیه نظر دهد. با وجود این واقعیت که جمع‌بندی ارائه شده در این گزارش الزام‌آور نبود، اما پارلمان اروپا به دلایل مختلف توجه اتحادیه اروپا و ترکیه را در این زمینه جلب کرد. اولین دلیل اینکه به‌نظر رسید روابط اتحادیه اروپا با ترکیه همراه با معاهده قانون اساسی، مهم‌ترین موضوع در دستور کار اتحادیه اروپا در سال ۲۰۰۴ باشد و این موضوع مناظرات داغی را در کشورهای مختلف این اتحادیه به راه انداخت.

1. Eurlings Report

دومین دلیل آن بود که این بحث و جلسه رأی‌گیری فقط چند روز پیش از آغاز جلسه شورای اروپا - که باید در مورد آغاز مذاکرات الحاق با ترکیه تصمیم می‌گرفت - برگزار شد. سوم به این علت که رأی‌گیری محرمانه بود و این اقدام یک رویه غیرمعمول بود که به شدت از سوی برخی نمایندگان مجلس مورد انتقاد قرار گرفت. این نمایندگان پوسترهایی به زبان‌های مختلف در دست داشتند که سمت‌وسوی رأی آنها را نشان می‌داد. در پایان، تعداد آرای موافق (۴۰۷ رأی) به‌طور متناهی بر آرای منفی (۲۶۲ رأی) و آرای ممتنع (۲۹ رأی) پیشی گرفت. این امر مبدل به پیام قوی شد که شورا نمی‌توانست آن را نادیده بگیرد. بنابراین این موضوع تجربه دیگری در زمینه افزایش نقش پارلمان اروپا در فرایند تصمیم‌گیری اتحادیه اروپا بود.

این فصل از کتاب تلاش دارد تا با جزئیات بیشتر چنین رویدادی را بررسی کند و در این ارتباط در درجه اول بر این موضوع تمرکز می‌کند که آیا رأی‌گیری صورت گرفته در داخل پارلمان اروپا شکاف‌های ملی و ایدئولوژیکی مختلف را به نمایش گذاشت؟ دوم، در این گفتار تلاش شده است، تا به این موضوع پی برده شود که تا چه حد میان این شکاف‌ها و وجود منافع، هویت‌ها و ملاحظات اخلاقی متفاوت رابطه وجود دارد.

از آنجاکه، رأی‌گیری نه فقط برای تدوین گزارش کامل بلکه برای انجام برخی اصلاحات مهم در گزارش^(۱) نیز محرمانه بود، ترسیم و تشخیص الگوهای رأی‌گیری درخصوص این موضوع امری بسیار پیچیده‌تر است. با این حال، بررسی الحاقیه‌های جزئی و کلی خاص همراه با فهرست کسانی که خواستار رأی‌گیری محرمانه بودند، روشی جایگزین برای فهمیدن این مطلب است که در این رأی‌گیری چه کسانی موافق و چه کسانی مخالف بودند. فراتر از بررسی این اسناد، پژوهشی میدانی نیز در ژانویه ۲۰۰۵ بیشتر در شهر بروکسل به انجام رسید. برای احترام به ویژگی محرمانه برخی از مصاحبه‌ها، نام اظهارنظرکنندگان نیامده است. با این حال فهرست مفصلی از مصاحبه‌شوندگان در پایان فصل ارائه شده است.

این فصل با برخی ملاحظات مقدماتی در این مورد که تاکنون نقش پارلمان اروپا در روابط اتحادیه اروپا و ترکیه چه بوده است، آغاز می‌شود. این فصل سپس ارزیابی می‌کند که آیا مذاکرات سال ۲۰۰۴ در مورد گزارش یورلینگز نشان‌دهنده یک نقطه عطف برای نقش پارلمان بوده است یا نه و اینکه تأثیر این مذاکره بر تصمیم هفدهم

دسامبر شورای اروپا چه بوده است؛ همچنین، این فصل به بررسی این موضوع می‌پردازد که با شروع فرایند مذاکرات در اکتبر ۲۰۰۵ پارلمان اروپا تا چه حد ممکن است بر این فرایند تأثیر بگذارد.

۴-۱ نقش پارلمان اروپا در روابط اتحادیه اروپا و ترکیه

پارلمان اروپا در زمینه الحاق ترکیه به اتحادیه اروپا بیشتر یک مانع قلمداد شده است تا یک عامل تسهیل‌کننده (Dodd, 2006). این نهاد به‌طور سنتی نسبت به وضعیت حقوق بشر در ترکیه بسیار منتقد بوده و همچنین در مورد مسائلی مانند مشکل کردها و مطالبات کشور ارمنستان بسیار «رک» عمل کرده است. مورد آخر در تصمیمات شورا یا کمیسیون اروپا مورد توجه قرار گرفته بود. برای نمونه، در سال ۱۹۸۷ پارلمان اروپا در قطعنامه‌ای اعلام داشت که: «خودداری دولت فعلی ترکیه از به رسمیت شناختن نسل‌کشی ارمنی که از سوی حکومت جوان ترک صورت گرفت، عدم تمایل آن به استفاده از اصول حقوق بین‌الملل برای حل اختلاف خود با یونان، ابقای نیروهای اشغال‌گر ترکیه در قبرس و انکار وجود مسئله کردها، همراه با نبود یک دموکراسی پارلمانی واقعی، و کوتاهی در احترام به آزادی‌های فردی و جمعی به‌ویژه آزادی مذهب در این کشور، موانع غیرقابل عبور برای در نظر گرفتن امکان الحاق ترکیه به جامعه اروپا هستند».^(۲)

چند سال بعد در سال ۱۹۹۴ پارلمان اروپا به نشانه اعتراض به روش برخورد حکومت ترکیه با مسئله کردها برای مدت دو سال کمیته پارلمانی مشترک اتحادیه اروپا و ترکیه^۱ را به حال تعلیق درآورد (Arikan, 2002: 27). در دسامبر ۱۹۹۵ پارلمان اروپا سرانجام رضایت داد که موافقت‌نامه اتحادیه گمرکی^۲ با ترکیه برقرار شود. این یک تصمیم آسان نبود؛ چرا که تعداد چشمگیری از نمایندگان پارلمان اروپا به‌ویژه از جناح چپ به‌دلیل نقض حقوق بشر، کاستی دموکراتیک در ترکیه، مناقشه با کردها و نیز نقش ارتش و نبود حاکمیت قانون در این کشور، اعتراض خود را مطرح کردند.^(۳) البته فشار

1. EU-turkey Joint Parliamentary Committee

2. Customs Union Agreement (CUA)

اعمال شده از سوی برخی دولت‌ها بر نمایندگان خود در پارلمان اروپا، پشتیبانی دموکرات مسیحی‌ها از این موافقت‌نامه و سخنرانی «تانسو چیلر» در تأیید اینکه این موافقت‌نامه می‌تواند مانع پیروزی انتخاباتی اسلام‌گرایان وابسته به اربکان شود، منجر به کسب مصوبه پارلمان اروپا در مورد موافقت‌نامه اتحادیه گمرکی شد.

رویکرد پارلمان اروپا نسبت به مسئله حقوق بشر در ترکیه به شدت از سوی برخی ناظران ترک مورد انتقاد قرار گرفته بود. برای نمونه گونداز آکتان (Gunduz Aktan, 1999) استدلال کرد که پارلمان اروپا فقط روی مسئله کردها تمرکز کرده است. در اظهارنظری منعطف‌تر، چیدم ناس (Cigdem Nas, 1998) خاطرنشان کرد که «توجه و دفاع از پیشرفت دموکراسی، حاکمیت قانون، حقوق بشر و حقوق اقلیت‌ها در روابط خارجی اتحادیه اروپا یک انتخاب سیاسی است که به سختی قابل انکار است؛ با این حال، انتخاب ابزارها و زبان و سبک مورد استفاده برای انتقال نقطه‌نظرات پارلمان اروپا سازنده نیست و ممکن است خشم و رنجش کشورهای هدف را در پی داشته باشد».

در چند سال گذشته پارلمان اروپا در میان تمامی بازیگران اروپایی منتقدترین بازیگر نسبت به موضوع الحاق ترکیه بوده است. گزارش‌های موریلون، لاماسور و اوستلندر^۱ و نیز گزارش اخیر یورلینگس انتقادات زیادی را مطرح کرده‌اند؛ اما با این حال، میزان پیشرفت صورت گرفته از سوی دولت‌های متوالی در ترکیه به‌ویژه از زمان آغاز اصلاحات در آگوست ۲۰۰۲ و حتی بیشتر از این، تحت حکومت حزب عدالت و توسعه از زمان انتخابات نوامبر ۲۰۰۲ را به رسمیت شناخته‌اند.

همان‌طور که پیش‌تر مورد اشاره قرار گرفت رأی پارلمان اروپا به گزارش یورلینگس یعنی توصیه آن به آغاز مذاکرات بدون تأخیر بلکه همچنین بدون تغییر یا تخفیف استانداردهای اتحادیه اروپا در ارتباط با ضوابط و معیارهای سیاسی، برای شورای اروپا الزام‌آور نبود. البته، رضایت پارلمان اروپا در پایان فرایند مذاکرات زمانی که همراه با پارلمان‌های تمام دولت‌های عضو اتحادیه اروپا پیمان الحاق ترکیه را تصویب خواهد کرد، ضروری می‌باشد. ارکان اردوگدو (Erkan Erdogan, 2002: 43) گفته است که با

1. Morillon, Lamassoure and Oostlander Reports

توجه به موضع پارلمان اروپا در مورد وضعیت حقوق بشر در ترکیه، مصوبه و رأی مثبت این نهاد نباید مسلم دانسته شود؛ به علاوه، پارلمان اروپا در کنار این روند ابزارهای دیگری برای اعمال نفوذ دارد. این نهاد در هنگام کنترل بودجه اتحادیه اروپا و بسته‌های مالی متفاوت مربوط به موضوع الحاق، موارد پیش از الحاق و سایر موارد نقش مهمی را ایفا می‌کند.^(۴) اعلامیه‌ها، گزارش‌ها و دیگر اسناد پارلمان اروپا نیز ممکن است تأثیری غیرمستقیم بر تصمیمات شورا یا کمیسیون داشته باشند. این امر به‌ویژه هنگامی که کمیته‌های مشترک پارلمانی بر ریتم مذاکرات الحاق یا اجرای توافقات همکاری نظارت می‌کنند و حتی می‌توانند تعلیق این توافقات را خواستار شوند، واقعیت پیدا می‌کند.^(۵)

زمانی که پارلمان اروپا در امور خارجی و در مسائل مربوط به گسترش اتحادیه اروپا ایفای نقش کرده، اساساً نقش موسوم به «وجدان دمکراتیک»^۱ این اتحادیه را انتخاب کرده است و به‌طور مشخص‌تر درباره حقوق اقلیت‌ها تأکید ویژه‌ای داشته است. این مسئله حتی در مورد روابط اتحادیه اروپا و ترکیه مشهودتر است. با این حال در دوره پنجم پارلمان (۱۹۹۹-۲۰۰۴) پدیده جدیدی به‌وجود آمد: مخالفت با عضویت ترکیه به‌اندازه کافی براساس نگرانی‌های مربوط به موضوعات حقوق دمکراتیک و حقوق بشر نبود، بلکه این مخالفت بیشتر با ناسازگاری‌های فرهنگی و مذهبی سروکار داشت. از این‌رو، به‌محض اینکه شروع مذاکرات با ترکیه به یک سناریو محتمل تبدیل شد، اقلیت مهم و قابل توجهی در داخل پارلمان اروپا که اساساً به احزاب دمکرات - مسیحی و گروه‌های راست افراطی وابسته بودند به‌طور ناموفقی برای کند شدن فرایند الحاق ترکیه تلاش کردند. برای نمونه این مسئله در مورد پیشنهاد اصلاحی مارکوس فبر به گزارش المار بروک در سال ۲۰۰۲ در مورد موضوع گسترش اتحادیه اروپا موضوعیت داشت. فبر در پیشنهاد خود حذف هرگونه اشاره به الحاق ترکیه را خواستار شده بود؛ درحالی‌که ایجاد یک نوع «مشارکت خاص»^۲ با این کشور را پیشنهاد می‌کرد. این اصلاحیه ازسوی یک اکثریت چشمگیر با ۳۷۶ رأی مخالف در برابر ۱۵۶ رأی موافق رد شد.^(۶)

درحالی‌که مخالفان عضویت ترکیه نگرانی‌های هویتی خود را پنهان نمی‌کردند، در

1. Democratic Conscience

2. Special Partnership

راستای مشروع ساختن مخالفتشان تأیید استدلال خود را با طرح گفتمانی بر پایه تداوم کاستی دموکراتیک در ترکیه آغاز کردند. این مسئله توضیح می‌دهد که چرا برخی از بخش‌های حزب مردم اروپا و دیگر احزاب جناح راست با روشن شدن الگوهای رأی‌گیری درباره اصلاحیه‌های فراوان مربوط به ادعاهای ارمنستان و کردها، بر مسائل حقوق بشری و اقلیت‌های فرهنگی تأکید می‌کردند.

کاملاً برعکس این وضعیت، سوسیالیست‌ها و سبزها که به‌طور سنتی نقض حقوق بشر در ترکیه را محکوم کرده‌اند، مایل به پذیرش این امر بوده‌اند که این کشور به‌اندازه کافی معیارهای سیاسی بیانیه کپنهاگ را برآورده ساخته است. یکی از بهترین نمونه‌های این گرایش مربوط به پیر ماسکوچی (Pierre Moscovici, 2004: 65) وزیر امور اروپایی فرانسه و عضو سوسیالیست فعلی پارلمان اروپاست که در کتاب خود نوشته است که در سال ۱۹۹۵ بر ضد موافقت‌نامه اتحادیه گمرکی میان اتحادیه اروپا و ترکیه رأی داده بود چرا که این موافقت‌نامه با تصورات دموکراتیک او در تناقض بود؛ درحالی‌که وی اندک‌اندک به هوادار عضویت ترکیه در اتحادیه اروپا تبدیل شده است.

۲-۴ گزارش یورلینگس: حمایت انتقادی از آغاز مذاکرات

پیش از بررسی این موضوع که چه کسی به چه چیزی رأی داده یا به‌طور دقیق‌تر چه کسی ممکن است به چه چیزی رأی داده باشد، مهم است که برخی اطلاعات مختصر در مورد گزارش یورلینگس ارائه شود: اینکه شرح حال گزارشگر چیست، سیر تحول این گزارش کدام است، خطوط اصلی گزارش نهایی که در استراسبورگ اتخاذ شد کدام‌اند و در روزهای قبل از جلسه رأی‌گیری چه بحثی انجام شد.

کامیل یورلینگس یک آلمانی جوان عضو پارلمان اروپا از جناح دموکرات مسیحی است که در حزب مردم اروپا ادغام شده است. او اولین بار در سال ۲۰۰۴ برای پارلمان اروپا انتخاب شد. گفته می‌شود که او یک ستاره در حال رشد در میان دموکرات مسیحی‌های آلمان است و احتمال دارد که در آینده نزدیک دوباره خود را وارد عرصه سیاست داخلی آلمان کند. به‌ویژه، با در نظر داشتن این موضوع که سال ۲۰۰۴ اولین سال فعالیت یورلینگس در پارلمان اروپا بود، باید گفت که او مسئولیت‌های مهمی را

قبول کرده است. او رئیس هیئت نمایندگی اتحادیه اروپا و روسیه و عضو کمیته بسیار بحث‌برانگیز امور خارجی است. وی به شخصه درخواست کرد که گزارشگر پیشرفت ترکیه (در برآوردن استانداردهای اتحادیه اروپا) باشد. سایر گروه‌های سیاسی، اشتیاق حزب مردم اروپا را برای قبول مسئولیت این گزارش پذیرفتند؛ چرا که این امر می‌توانست عنصر و عامل مثبتی برای آسان شدن روند تصویب گزارش باشد. باید یادآور شد که گزارش قبلی در مورد پیشرفت ترکیه به آریه ام. اوستلندر واگذار شد. او عضو همان حزب آلمانی بود که یورلینگس در آن عضویت داشت و به‌طور موفقیت‌آمیزی اکثریت مشابه و گسترده‌ای را برای گزارش خود به‌دست آورد.^(۷)

یورلینگس پیش‌نویس اولیه خود را در ۲۱ اکتبر ۲۰۰۴ ارائه داد. بعد از آن تقریباً پانصد اصلاحیه در مورد گزارش ارائه شد و نسخه دوم در سوم دسامبر ازسوی کمیته امور خارجی پارلمان اروپا با ۵۰ رأی موافق در برابر ۱۸ رأی مخالف تصویب شد. در نسخه دوم این گزارش نسبت به نسخه اول آن تحول عمده‌ای به‌وجود آمد. اصلاحیه‌های فراوان سوسیالیستی، لیبرالی و اصلاحیه‌های گروه‌های سبز به‌اضافه یک ماده ماقبل آخر که آشکارا از شورای اروپا می‌خواست تا بدون تأخیر مذاکرات با ترکیه را آغاز کند در گزارش گنجانده شد. نسخه قبلی در مورد این مسئله کاملاً مبهم بود. دو فرق مهم دیگر میان این دو گزارش وجود داشت. در مورد لحن گزارش، دومین گزارش لحن بسیار ملایم‌تری داشت؛ با توجه به محتوای گزارش، نسخه دوم به‌ویژه از یک منظر استراتژیک و بلندمدت اشارات بیشتری را به مشارکت‌های قابل پیش‌بینی ترکیه در ساختار اروپا داشت. بدون توجه به این تحول، یک وجه تشابه آشکار میان این دو متن وجود داشت: این واقعیت که در مورد معیارهای سیاسی کپنهاگ پیشرفت‌های مهمی به‌وجود آمده است؛ اما پیشرفت‌های بسیار بیشتری باید انجام شود.

با وجود اینکه خود بوررل^۱ ترجیح می‌داد که مذاکرات پارلمانی را زودتر برگزار کند، این گزارش تا سیزدهم دسامبر در جلسه عمومی پارلمان اروپا مورد بحث قرار نگرفت.^(۸) این یک لحظه بحرانی و حیاتی بود چرا که شورای اروپا می‌باید فقط چهار روز بعد در مورد آغاز نهایی مذاکرات الحاق تصمیم‌گیری کند. این مسئله نشان می‌دهد که

1. Borrell

چرا هر دو مناظره سیزدهم دسامبر و رأی‌گیری در مورد نزدیک به نود اصلاحیه جدید و گزارش کامل پانزدهم دسامبر مناظراتی پرشور بودند و ابراز اظهارات جنجالی به‌ویژه از سوی برخی از نمایندگان لهستانی پارلمان اروپا را در پی داشتند.^(۹) البته، محتوا و عبارات این مناظره کانون اصلی بررسی حاضر نیستند. با وجود این، فضایی که رأی‌گیری در آن انجام شد، ممکن است بر برخی تصمیمات تأثیر گذاشته باشد.

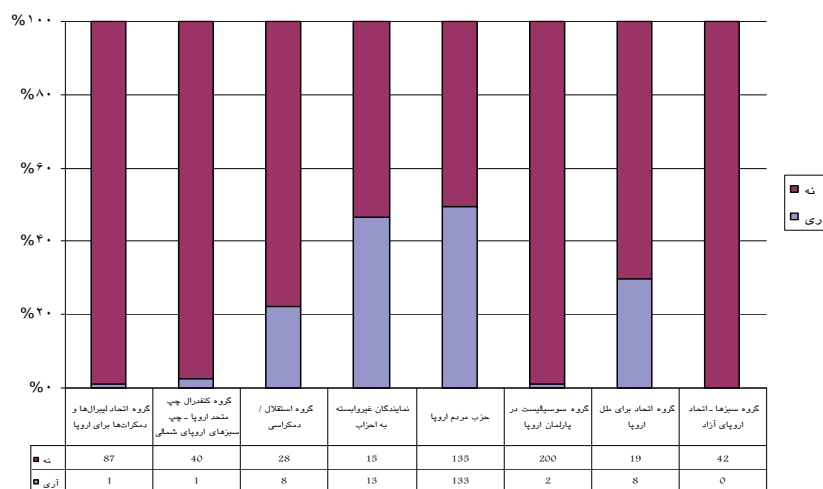
۱-۲-۴ چه کسی و چرا؟

آثار مختلفی مبتنی بر این امر بوده‌اند که آیا رأی نمایندگان پارلمان اروپا با وابستگی سیاسی یا ملیت آنها ارتباطی دارد.^(۱۰) دوناتلا ویولا (Donatella Viola, 2000) این الگوهای رأی‌گیری را در مورد مسائل سیاست خارجی مطالعه کرده است. دانستن این موضوع اهمیت دارد که در نتایج رأی‌گیری گزارش یورلینگس، ایدئولوژی یا ملیت تا چه میزان عامل تعیین‌کننده‌ای بوده‌اند؛ هرچند به دلیل رأی‌گیری محرمانه، انجام چنین بررسی کار ساده‌ای نیست. با این حال، فهرست درخواست‌کنندگان برای رأی‌گیری محرمانه پرتوی بر این مسئله خواهد افکند.

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، جوزف بورل رئیس پارلمان اروپا اجازه رأی‌گیری محرمانه در مورد گزارش یورلینگس و در مورد دو الحاقیه این گزارش را صادر کرد. بورل درخواستی را به امضای ۱۶۶ نماینده پارلمان اروپا در مورد گزارش کامل و امضای ۱۷۵ و ۱۷۳ عضو را به ترتیب در مورد الحاقیه‌های هشتم و هفدهم دریافت کرد. با توجه به شرایط استثنایی این درخواست، بورل خواستار مشورت با سرویس حقوقی پارلمان اروپا شد و به وجود برخی سوابق در مورد رویه‌های مجاز رأی‌گیری محرمانه پی برد. او با مدنظر قرار دادن این سوابق و در راستای اینکه چندان موافق با عضویت ترکیه به نظر نرسد، رأی‌گیری را به‌طور محرمانه برگزار کرد. این مسئله بحث شدیدی را پیش از اقدام برای رأی‌گیری به راه انداخت. هانس گرت پوترینگ^۱ رئیس حزب مردم اروپا علی‌رغم عدم امضای این درخواست به شدت از سوی رؤسای دیگر گروه‌های سیاسی اصلی مورد انتقاد قرار گرفت. با این حال، همان‌طور که نمودار ذیل نشان می‌دهد، بیشتر

1. Hans Gert Pottering

امضاکنندگان (۱۳۳ نفر از آنها) به حزب مردم اروپا تعلق داشتند و فقط ازسوی تعداد اندکی از نمایندگان جناح راست یا احزاب راست افراطی حمایت می‌شدند.^(۱۱) این واقعیت، وجود ارتباط و همبستگی میان عضویت در یک گروه سیاسی با درخواست برای رأی‌گیری محرمانه را تأیید می‌کند.

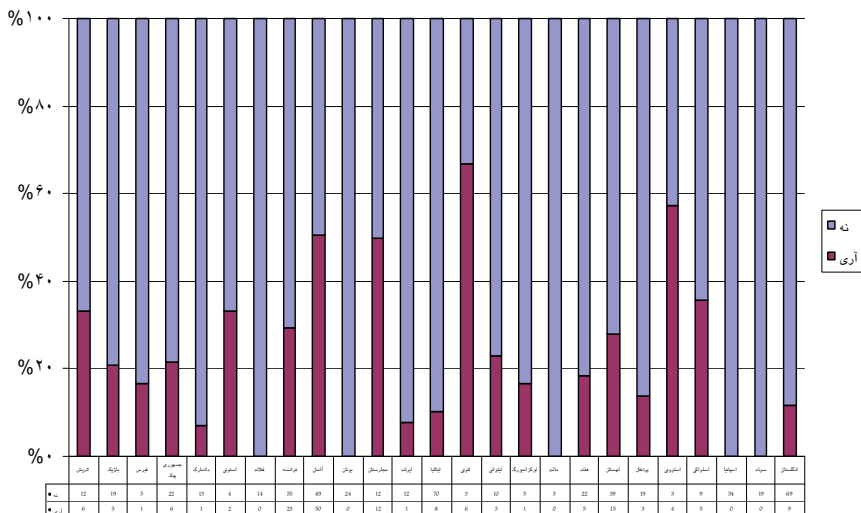


مأخذ: تدوین توسط نویسنده با استفاده از اسناد پارلمان اروپا

نمودار ۱-۴ درخواست رأی‌گیری محرمانه (در مورد گزارش کامل) براساس گروه‌های سیاسی

علاوه‌بر عامل ایدئولوژیکی، میان ملیت و درخواست برای رأی محرمانه نیز همبستگی وجود دارد. همان‌طور که نمودار بعدی نشان می‌دهد، هیچ‌یک از نمایندگان اسپانیایی، مالتی، فنلاندی یا سوئدی پارلمان اروپا در این فهرست وجود نداشتند؛ درحالی‌که نمایندگان دیگر ملیت‌ها در پارلمان اروپا کم‌وبیش بر پایه خطوط ایدئولوژیکی تقسیم شده بودند. این واقعیت شناخت اولیه‌ای در مورد شرح حال مخالفان گزارش یورلینگز به‌دست می‌دهد. با در نظر داشتن این موضوع که تقریباً هر کسی که خواستار رأی محرمانه بود، با این گزارش نیز مخالفت می‌کرد، می‌توان ادعا کرد که اعضای آلمانی، فرانسوی، اتریشی حزب مردم اروپا و بیشتر اعضای این حزب از کشورهای اروپای شرقی ممکن است بر ضد گزارش رأی داده باشند. برخی از نمایندگان ایتالیایی، بریتانیایی و

پرتغالی حزب مردم اروپا، شاید مغایر با خطمشی حزب خود اقدام مشابه‌ای را انجام دادند. درواقع، تفاسیر فراوان متفاوتی در مورد اینکه چه کسی مبارزه برای رأی‌گیری محرمانه را آغاز کرد منتشر شده است. یکی از محتمل‌ترین آنها این است که برخی از نمایندگان فرانسوی و آلمانی حزب مردم اروپا فهمیدند که بعضی از هم‌تایان یونانی، بریتانیایی و ایتالیایی‌شان از فشارهای ناشی از جهت‌گیری‌های حزبی خود به‌دلیل واداشتن آنها به رأی دادن به نفع این گزارش حتی با وجود مخالفت شخصی‌شان با گزارش مذکور رنج می‌بردند. به همین دلیل بود که آنها مبارزه‌ای را برای جمع‌آوری امضا جهت درخواست رأی‌گیری محرمانه به راه انداختند، با این امید که این مسئله کمک کند تا سایر نمایندگان حزب مردم اروپا بلکه همچنین سایر اعضای مردم پارلمان اروپا از جمله سوسیالیست‌ها، گروه متحد چپ^۱ و لیبرال‌ها به رأی دادن بر ضد این گزارش متقاعد شوند.



مأخذ: همان.

نمودار ۲-۴ تقاضای رأی‌گیری محرمانه (در مورد گزارش کامل) براساس ملیت

با وجود این، وقتی که نتایج این رأی‌گیری آشکار شد ناظران مختلف اظهار داشتند که رأی‌گیری محرمانه می‌تواند آثار بد و گمراه‌کننده‌ای به همراه داشته باشد. گفته می‌شود مجادله‌ای که درخواست برای رأی‌گیری محرمانه به راه انداخت برخی از اعضای بی‌تمایل پارلمان اروپا را برای رأی دادن به نفع این گزارش راضی کرد. به‌علاوه، تصویر تعداد چشمگیری از نمایندگان پارلمان اروپا که پوستره‌ای اعلان‌کننده جهت‌گیری رأی‌شان را نشان می‌دادند (تقریباً همگی رأی موافق) به یک پیام سیاسی قوی، هم برای شورای اروپا و هم برای افکار عمومی ترکیه تبدیل شد. پارلمان اروپا که به‌عنوان بی‌تمایل‌ترین نهاد اتحادیه اروپا نسبت به ترکیه، تا جایی که به مسئله تعمیق روابط با این کشور مربوط بود قلمداد می‌شد، در آن زمان در جایگاه یک پشتیبان سرسخت آغاز مذاکرات با ترکیه قرار گرفت.

با اینکه بررسی فهرست رأی‌گیری محرمانه به ترسیم شرح حال اولیه مخالفان گزارش یورلینگس کمک می‌کند، اما این بررسی، تصویر کاملی را ارائه نمی‌دهد. تنها ۱۶۶ نماینده پارلمان اروپا این درخواست را امضا کردند و ۲۶۲ نفر در پایان بر ضد آن رأی دادند. این مسئله نشان می‌دهد که چرا توجه به نقطه‌ای دیگر برای پر کردن این شکاف اطلاعاتی ضرورت دارد. اگر اصلاحات جزئی مورد توجه قرار گیرند (آن اصلاحیه‌هایی که نام رأی‌دهندگان آن معلوم است)، می‌توان در نظر گرفت که الحاقیه ۶۵، به‌موجب محتوای آن، ممکن است ازسوی همان نمایندگان پارلمان اروپا که بر ضد گزارش کامل رأی دادند، پشتیبانی شده باشد.

این الحاقیه ازسوی توبون^۱ (از حزب اتحاد برای جنبش مردمی فرانسه) پوسلت^۲ (از حزب اتحاد سوسیال مسیحی باواریای آلمان) و تانوک^۳ (از حزب محافظه‌کار بریتانیا) یادآور می‌شود که فرایند مذاکرات مخاطراتی دارد و خواستار آن است که راه‌های دیگری همچون مکانیسم «وضعیت خاص»^۴ برای پیوستن ترکیه به ساختار اروپا در نظر گرفته شود. این الحاقیه که به طرح «مشارکت با امتیاز ویژه»^۵ ژیسکار دستین، آنجلا

1. Toubon

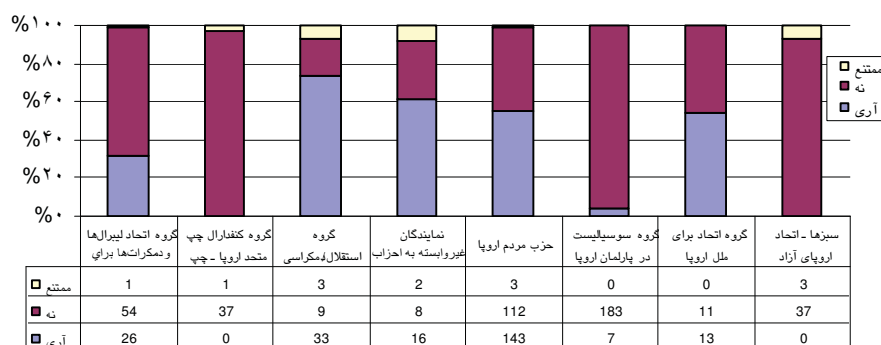
2. Posselt

3. Tannock

4. Special Status

5. Privileged Partnership

مرکل و نیکولا سارکوزی نزدیک بود، با ۴۵۱ رأی در برابر ۲۲۷ رأی رد شد. فقط ۲۵ رأی، این ۲۲۷ رأی منفی را از ۲۶۲ رأیی که بر ضد کل گزارش داده شد، متمایز می‌کند. نمودار بعدی همان‌طور که در مورد مبارزه برای جمع‌آوری امضا برای رأی‌گیری محرمانه نیز موضوعیت داشت، نشان می‌دهد که میان کسانی که از این الحاقیه پشتیبانی کردند و کسانی که آن را رد کردند یک شکاف ایدئولوژیکی فاحش وجود دارد. بنابراین تقریباً تمامی نمایندگان پارلمان اروپا از گروه چپ اروپای متحد، گروه سبزها و گروه سوسیالیست بر ضد شصت و پنجمین اصلاحیه موضع گرفتند. در مقابل، اقلیتی چشمگیر از نمایندگان لیبرال و نیز بیش از نیمی از نمایندگان حزب مردم اروپا و بیشتر نمایندگان راست و راست افراطی در پارلمان اروپا با «الحاقیه وضعیت خاص» موافق بودند. این مسئله اهمیت عامل ایدئولوژیکی را در مناظره مربوط به روابط اتحادیه اروپا و ترکیه تأیید می‌کند.



مأخذ: همان.

نمودار ۳-۴ الحاقیه ۶۵: «وضعیت خاص» (پوسلت، توبون، تانوک) براساس گروه‌های سیاسی

با وجود اهمیت همبستگی ایدئولوژیکی، این موضوع تنها عامل تعیین‌کننده برای رأی نهایی نیست. همان‌طور که در مورد رأی‌گیری محرمانه و نیز اصلاحیه ۶۵ مورد بحث قرار گرفت، برخی از گروه‌های سیاسی و در میان آنها «حزب مردم اروپا» و «گروه اتحاد لیبرال‌ها و دمکرات‌ها برای اروپا» دچار اختلاف بودند. این اختلاف به‌گونه‌ای که در نمودار بعد نشان داده شده است، اساساً می‌تواند به واسطه الگوهای رأی‌گیری ملی

متفاوت توضیح داده شود. برای نمونه، تقریباً تمام نمایندگان اتریشی پارلمان اروپا از اصلاحیه پشتیبانی کردند و این به معنای آن است که نمایندگان پارلمان اروپا از حزب سوسیالیست اتریش، متفاوت از دیگر همکاران سوسیالیست خود رفتار کرده و از یک حساسیت ملی پیروی کرده‌اند. همین امر در مورد نمایندگان یونانی، اسپانیایی، سوئدی و بیشتر نمایندگان بریتانیایی پارلمان اروپا که بدون توجه به شکاف‌های ایدئولوژیکی بر ضد این اصلاحیه رأی دادند نیز اتفاق افتاد. ازسوی دیگر، اختلاف میان نمایندگان قبرسی، لهستانی، مجارستانی، فرانسوی یا آلمانی پارلمان اروپا با عضویت در حزب متبوعشان هماهنگی دارد.



مأخذ: همان.

نمودار ۴-۴ الحاقیه ۶۵: «وضعیت خاص» (پوسلت، توبون، تانوک) براساس ملیت

درحالی که این یک رفتار عام بود، روشن ساختن این مسئله از اهمیت برخوردار است که تعداد زیادی از نمایندگان پارلمان اروپا از این رویه‌ها پیروی نکردند. عضویت ترکیه به یکی از مجادله‌برانگیزترین مسائل در سطح اتحادیه اروپا و حتی در داخل دولت‌های عضو تبدیل شده است. اظهارات به‌دست آمده هنگام تحقیق میدانی نشان

می‌دهد که این مناظره به‌عنوان یک بحث احساسی و حتی غریزی شناخته شد. برای بسیاری از نمایندگان پارلمان اروپا تطابق رأی آنها به یا بر ضد گزارش یورلینگز با خط‌مشی که از سوی حزب سیاسی آنها برقرار شد، دشوار بود. این موضوع در فرانسه در مورد آری واتانن^۱ موضوعیت داشت. واتانن یک فنلاندی بود که در لیست حزب اتحاد برای جنبش مردمی فرانسه انتخاب شد. وی تنها کسی است که برخلاف نگرش حزب سیاسی خود از موضع شیراک پشتیبانی می‌کند. در اتریش، هانس سوبودا^۲ تنها سوسیالیستی بود که بر ضد الحاقیه ۶۵ رأی داد.^(۱۲) در لهستان، حزب لیبرال «اتحاد آزادی» در ارتباط با این موضوع دچار اختلاف شد؛ در حالی که گرمک و کلاکوفسکی بر ضد آن رأی دادند، انیژکیوچ و استانیژوسکا فرمول «وضعیت خاص» را انتخاب کردند.^(۱۳)

تأیید این مسئله که همه ۲۲۷ نماینده پارلمان اروپا که از الحاقیه ۶۵ حمایت کردند همچنین بر ضد کل گزارش نیز رأی داده‌اند، نادرست و غیرقابل توجیه است؛ باین‌حال با در نظر داشتن پیام الحاقیه، این مسئله برای تعداد زیادی از آنها محتمل می‌باشد. ۲۵ نفر دیگر چه کسانی هستند؟ بعضی از کسانی که درخواست رأی‌گیری محرمانه را امضا کردند در لیست کسانی که به الحاقیه ۶۵ رأی دادند نبودند. این مسئله اساساً در مورد بسیاری از نمایندگان محافظه‌کار بریتانیایی، ایتالیایی و یونانی پارلمان اروپا صدق می‌کرد. برخی از نمایندگان چپ‌گرای این پارلمان که به الحاقیه ۶۵ رأی ندادند نیز ممکن است گزارش یورلینگز را هم رد کرده باشند؛ هرچند انگیزه‌های آنها ممکن است با انگیزه سایر همکارانشان در حزب مردم اروپا متفاوت بوده باشد. برای نمونه این مسئله در مورد برخی از کمونیست‌های یونانی که با ایده اتحادیه اروپا و در نتیجه توسعه آن مخالف بودند موضوعیت داشت.^(۱۴)

بنابراین، ترکیب نتایج رأی‌گیری محرمانه و نتایج الحاقیه ۶۵ و تکمیل چنین اطلاعاتی با مطالعه موضوع مربوط به گزارش یورلینگز و نیز با برخی اطلاعات به‌دست آمده در جریان تحقیق میدانی، بر مشکل متدلوژیکی که از رأی‌گیری محرمانه ناشی می‌شد غلبه پیدا کرده است و تشخیص اینکه چه کسی در ارتباط با عضویت ترکیه در

1. Ari Vatanen

2. Hanes Swoboda

اتحادیه اروپا به چه چیزی رأی داده است، امکان پذیر می شود. در بخش بعدی همین رویه برای مسئله کردها و مسئله ارمنستان پیگیری می شود.

۳-۴ مسائل کردها و ارمنی ها

پارلمان اروپا هنگام پرداختن به روابط اتحادیه اروپا و ترکیه به طور خاص نسبت به حقوق بشر، دمکراتیزاسیون، حقوق فرهنگی و مسائل اقلیت ها حساس بوده است. گروه های چپ میانه و جناح چپ به طور سنتی حساس ترین و صریح ترین گروه ها در ارتباط با این مسائل بوده اند؛ با این حال، مناظره سال ۲۰۰۴ یک مناظره عادی نبود و همان طور که پیش تر گفته شد، مخالفان عضویت ترکیه برای استفاده از این موضوعات جهت مشروع ساختن موضع خود بر ضد عضویت ترکیه بی تمایل و مردد نبودند. به همین دلیل است که این فصل توجه خاصی را به مسائل کردها و ارمنی ها معطوف می دارد. در مورد هر دو موضوع الحاقیه های فراوانی پیشنهاد شدند. از میان آنها دو الحاقیه برای بررسی انتخاب شدند و این در حالی است که شکاف های ایدئولوژیکی و ملی در این انتخاب نقش داشتند.

در مورد مسئله کردها، پارلمان اروپا یک موضع بسیار قاطع را نسبت به وضع آنها در جنوب شرقی آناتولی و نسبت به حقوق فرهنگی کردها حفظ کرده است. واقعه تعلیق کمیته پارلمانی مشترک یک نشانه نمادین اعتراض در سال ۱۹۹۴ بود؛ اما از آن زمان قطعنامه های بسیار و اقدامات نمادین مانند اعطای جایزه ساخاروف^۱ به لیلانا^۲ در سال ۱۹۹۵ در فهرست اقدامات پارلمان اروپا افزایش پیدا کرده است. این امر مانع از آن نشد که پارلمان اروپا پیشرفت های چشمگیری که در سال های اخیر به دست آمده بود را به رسمیت بشناسد. یکی از مهم ترین این پیشرفت ها اصلاحات آگوست ۲۰۰۲ بود که به موجب آن با وجود برخی نارسایی ها و کمبودهایی که در اجرا وجود دارد، آموزش و پرورش و پخش برنامه ها به زبان کردی مجاز گردید.^(۱۵) همان طور که چیکدم ناس (Cigdem Nas, 1998) یادآور شده است، با بررسی قطعنامه های پارلمان اروپا از سال ۱۹۹۱ به آسانی دیده می شود که این نهاد روی ترمینولوژی روشمندی توافق نداشته

1. Sakharov Price

2. Leyla Zana

است. «در قطعنامه‌هایی که در ۱۴ مارس ۱۹۹۱، ۱۸ آوریل ۱۹۹۱ و ۱۲ ژوئن ۱۹۹۲ تصویب شد، پارلمان اروپا به حقوق «مردم کرد» در عراق، ایران و ترکیه اشاره دارد. در قطعنامه‌هایی که پس از آن تصویب شد، عبارات زیر پی‌درپی مورد استفاده قرار گرفت: اقلیت کرد، کردها در ترکیه، نمایندگان کرد مجلس و نمایندگان مجلس ترکیه با ریشه کردی؛ باین حال، بدون توجه به دغدغه‌های مربوط به این عنوان‌بندی‌ها که پیامدهای سیاسی عمیقی دارند، باید گفته شود که گزارش یورلینگز مطالبات پارلمان اروپا را در مورد مسئله کردها حفظ و حتی قوی‌تر می‌کند. برخی از نکات این گزارش قبلاً در پیش‌نویس اول آن آمده بود؛ درحالی‌که، سایر نکات آن در اصلاحیه‌هایی که در کمیته امور خارجی یا در جلسات عمومی پارلمان تنظیم شدند؛ ادغام گردید؛ به‌علاوه، بیشتر مسائلی که در این گزارش مطرح شدند قبلاً در گزارش آخر اوستلندر آمده بودند. برای نمونه این مسئله در مورد نگرانی‌های پارلمان اروپا راجع به برچیده شدن نهایی حزب سیاسی هوادار کرد^۱ موضوعیت داشت.^۲

به‌طور سنتی، همه احزاب سیاسی به‌گونه‌ای برابر نسبت به مسئله کردها نگران نبوده‌اند. هم سبزها و هم کمونیست‌ها و نیز برخی از سوسیالیست‌ها در ارتباط با این مسئله رک‌ترین نیروها بوده‌اند. اگر نتایج الحاقیه هفتادم که ازسوی گروه سبزها - اتحاد اروپای آزاد ارائه شد، بررسی شوند، مشخص می‌شود که این پویایی برقرار است. این اصلاحیه خواستار توجه به آن بود که مردم کرد بخش مهمی از جامعه ترکیه را نمایندگی می‌کنند و اینکه در نتیجه به حقوق آنها باید احترام گذاشته شود. این اصلاحیه با ۴۵۷ رأی موافق تصویب شد. نمودار بعدی نشان می‌دهد که نزدیکی سنتی گروه چپ به مسئله کردها ادامه دارد. به‌گونه‌ای عجیب تنها کلاوس هانسه رئیس پیشین پارلمان اروپا و عضو آلمانی سوسیالیست در این پارلمان بر ضد اصلاحیه یادشده رأی داد.

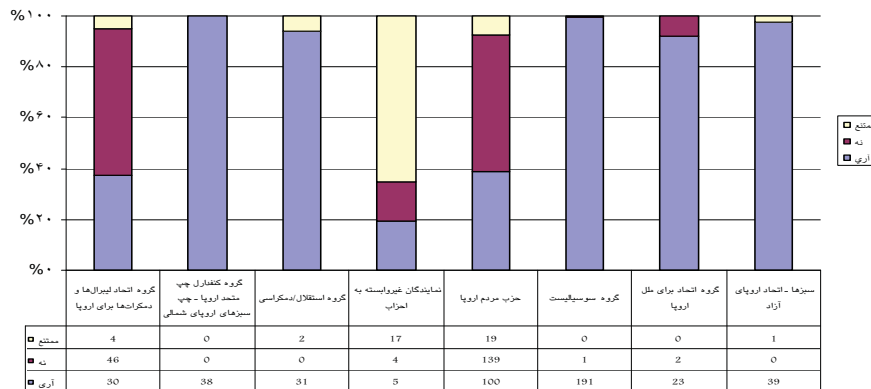
در مقابل، بیشتر اعضای جناح راست و راست افراطی پارلمان اروپا نیز به این اصلاحیه رأی مثبت یا ممتنع دادند. این امر نه به‌خاطر حمایت ویژه از ادعاهای کردها،

1. Pro-Kurdish Political Party (DEHAP)

۲. حزب سیاسی هوادار کرد حزبی چپ‌گرا بود که در ۲۴ اکتبر ۱۹۹۷ تأسیس شد. در آگوست ۱۹۹۵ این حزب ادغام خود با حزب جامعه دموکراتیک را اعلام کرد. - م

بخش دوم بحث مشروعیت: نمایندگی علائق سیاست خارجی ملی و ... ۱۰۳

بلکه تا حدودی به دلیل نوعی «ترکیه هراسی»^۱ بود که آنها را با هر آنچه که ترکیه را مورد انتقاد قرار می دهد موافق می سازد؛ با این حال، کسانی که با این الحاقیه مخالف بودند، اعضای حزب مردم اروپا (۱۳۹ رأی) یا اعضای گروه های «اتحاد لیبرال ها و دموکرات ها برای اروپا» (۴۶ رأی) بودند که این امر تأیید می کند که محافظه کاران و لیبرال ها در مقایسه با احزاب چپ گرا نسبت به ادعاهای کردها حساسیت بسیار کمتری دارند. بدین ترتیب در خصوص این موضوع یک شکاف ایدئولوژیکی وجود دارد.



مأخذ: همان.

نمودار ۴-۵ الحاقیه ۷۰: «مردم کرد» (لاگندیک، اوزدمیر، خوان آی ماری)، براساس گروه های سیاسی

با وجود این، اختلاف میان برخی گروه ها (بیشتر حزب مردم اروپا و گروه اتحاد لیبرال ها و دموکرات ها برای اروپا) نشان می دهد که ایدئولوژی تنها فاکتور تعیین کننده برای همدردی با ادعای کردها نیست. رهیافت های ملی نیز به طور سنتی یک عامل تعیین کننده بوده است. یونان و سوئد به عنوان دو کشوری که همدردی قوی نسبت به موضوع کردها دارند به شمار آمده اند.^(۱۶) همان طور که در نمودار بعدی دیده می شود تقریباً همه نمایندگان پارلمان اروپا از این دو کشور، تعلق خود را به شرایط کردها حفظ کرده و از الحاقیه هفتادم پشتیبانی کردند. در میان دولت های جدید عضو اتحادیه اروپا مقایسه موضع اعضای لهستانی

1. Turkophobia

و مجارستانی پارلمان اروپا بسیار جالب است. در حالی که، مجارستانی‌ها به اتفاق آرا از این اصلاحیه پشتیبانی کردند، لهستانی‌ها به دلیل شکاف ایدئولوژیکی که پیش‌تر مورد اشاره قرار گرفت، دچار اختلاف بودند. این امر به دلیل وجود یک فهم یکپارچه از مسائل اقلیت‌ها نزد مجارستانی‌ها بود؛ فهمی که خود ناشی از وجود اقلیت بزرگ مجاری در کشورهای همسایه آن بود. بیهوده نیست که گروه داخلی پارلمان اروپا در امور اقلیت‌های ملی سنتی تحت ریاست یک سوسیالیست مجارستانی است. دست‌اندرکاران سیاست داخلی نیز فضا را آلوده کردند که به خاطر آن احزاب فراوانی در مورد مسئله کردها رأی دادند. برای نمونه، نمایندگان اسپانیایی حزب مردم بیشتر در این بلوک بر ضد اصلاحیه فوق رأی دادند که این امر نگرانی‌های آنها را در مورد ملی‌گرایی مناطق پیرامونی در اسپانیا انعکاس می‌داد. همچنین مقایسه الگوهای متفاوت رأی‌دهی احزاب اتحاد دمکرات مسیحی و اتحاد سوسیال آلمان و حزب اتحاد حرکت مردمی فرانسه در ارتباط با این اصلاحیه مفید به نظر می‌رسد. در حالی که، آلمانی‌ها به نفع این اصلاحیه رأی دادند، فرانسوی‌ها گزینه رأی ممتنع را انتخاب کردند که این امر بازتابی از فقدان سنتی شور و حرارت فرانسوی‌ها نسبت به مسئله اقلیت‌ها می‌باشد. به‌طور خلاصه در مورد مسئله کردها هر دو عامل ایدئولوژیکی و ملی و نیز در برخی موارد ملاحظات شخصی تعیین‌کننده هستند.



مأخذ: همان.

نمودار ۴-۶ الحاقیه ۷۰: «مردم کرد» (لاگندیک، اوزدمیر، خوان آی ماری)، براساس ملیت

حتی با وجود اینکه سیاست ترکیه در قبال مسئله کردها به‌طور چشمگیری در سال‌های اخیر تحول پیدا کرده است، پیشرفت‌های کمتری در رویکرد این کشور نسبت به ادعاهای ارمنستان درخصوص آوارگان ارمنی ایجاد شده است. گزارش یورلینگس این موضوع را به رسمیت شناخت که «بازگشایی کلیساهای مخروبه ارمنی شهر آنی^۱ نزدیک استان کارس^۲ ترکیه در آناتولی شرقی برای زوار و تلاش علمی قابل توجهی که توسط هالیل برکتای^۳ مورخ ترکیه‌ای در مورد نسل‌کشی انجام شد و برقراری دوباره روابط دولتی با جمهوری ارمنستان، نشان‌دهنده گام‌های اساسی به‌سمت جلو است»؛^(۱۷) با این حال، انتقادهای مهم در مورد بسته ماندن مرز ترکیه و ارمنستان و عدم تمایل دولت ترکیه به پذیرش ادعاهای مرتبط با موضوع نسل‌کشی همچنان پابرجاست. درواقع، گزارش یورلینگس در ارتباط با این موضوع شامل سه نکته‌ای بود که در امتداد آشکار با موضع پارلمان اروپا از زمان صدور قطعنامه ۱۹۸۷ این نهاد قرار داشت. این سه نکته عبارتند از:

۳۹. از ترکیه می‌خواهد تا همان‌طور که در قطعنامه‌های گذشته پارلمان اروپا در مورد وضعیت کاندیداتوری ترکیه (برای الحاق) بیان شده از طریق تصدیق نسل‌کشی انجام شده بر ضد ارمنی‌ها فرایند آشتی با مردم ارمنستان را تقویت کند (از ۱۸ ژوئن ۱۹۸۷ تا ۱ آوریل ۲۰۰۴).

۴۰. اعتقاد دارد که دولت‌های ترکیه و ارمنستان احتمالاً با کمک یک کمیته دوجانبه از متخصصان مستقل باید در راستای غلبه چشمگیر بر تجربه تراژیک گذشته به فرایند آشتی و مصالحه ادامه دهند و از دولت ترکیه می‌خواهد تا به‌محض امکان، مرز با ارمنستان را بازگشایی کند.

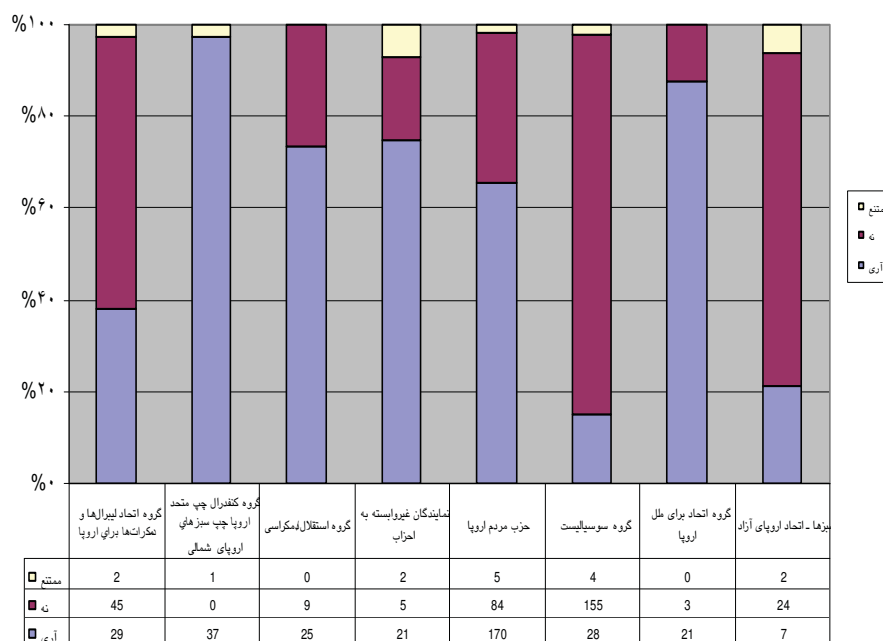
۴۱. از کمیسیون و شورای اروپا می‌خواهد که هماهنگ با قطعنامه‌های تصویب شده ازسوی پارلمان اروپا بین سال‌های ۱۹۸۷ و ۲۰۰۴ خواستار این موضوع باشد که مقامات ترکیه به‌طور رسمی واقعیت تاریخی نسل‌کشی انجام شده بر ضد ارمنی‌ها در سال ۱۹۱۵ را تصدیق کنند و به‌زودی مرز میان ترکیه و ارمنستان را باز کنند.

1. Ani

2. Kars

3. Halil Berktaş

هدف بررسی زیر مانند موضوع کردها تأکید بر وجود همبستگی‌های ملی و ایدئولوژیکی با حمایت از ادعاهای نسل‌کشی ارمنستان است. در این رابطه الحاقیه‌های فراوانی ارائه شدند. دو مورد از آنها الحاقیه‌هایی جزئی بودند (الحاقیه‌های هجدهم و هشتادوسوم). الحاقیه ۱۸ حمایت بیشتری نسبت به الحاقیه ۸۳ به‌دست آورد. از این‌رو، این فصل الحاقیه ۸۳ را بررسی می‌کند چرا که این اصلاحیه از عبارات تندتری استفاده می‌کند و از کمیسیون و شورای اروپا می‌خواهد تا خواستار به رسمیت شناختن این نسل‌کشی باشند.



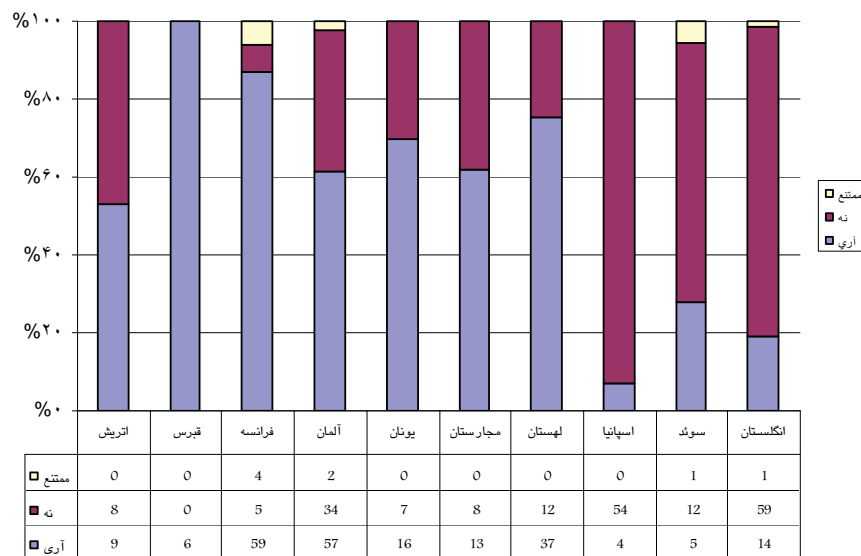
مأخذ: همان.

نمودار ۴-۷ الحاقیه ۸۳: شناسایی نسل‌کشی ارمنیه (توبون) براساس گروه‌های سیاسی

همان‌طور که در نمودار بعدی دیده می‌شود تنها گروه چپ اروپای متحد به‌اتفاق آرا از این الحاقیه پشتیبانی کرد. حتی با وجود اینکه حمایت از این الحاقیه از سوی احزاب

محافظه کار و جناح راست حمایت قوی تری بود، سایر گروه های سیاسی تا جایی که به موضوع ارتباط دارند، دچار اختلاف بودند. پذیرفتنی است که پشتیبانی فزاینده از مهاجرین ارمنی از سوی احزاب راست گر نشان دهنده یک تغییر مهم در گرایش آنهاست. در دوران جنگ سرد، این ادعاها مانوری کمونیستی (ارمنستان یک جمهوری سوسیالیستی بود) برای بی ثبات ساختن یک کشور متحد ناتو (ترکیه) قلمداد می شد. البته، به محض اینکه عضویت ترکیه تحقق یافت، برخی از نمایندگان مجلس از احزاب محافظه کار و سوسیال - دمکرات نسبت به این موضوع علاقه مند شدند. برخی ها نسبت به تراژدی ارمنی ها یک همدلی واقعی داشتند. برای دیگران، این واقعه تنها حادثه دیگری از کشته شدن مسیحیان توسط مسلمانان در خاورمیانه بود. در آخر، برای بخش مهمی از نمایندگان پارلمان اروپا موضوع کشتار ارمنی ها به یک موضوع ابزاری برای جلوگیری از عضویت ترکیه در اتحادیه اروپا تبدیل شد. همه این دلایل گروه متحد چپ و اکثریت حزب مردم اروپا را در درون یک قایق قرار داده است؛ با این حال دلایل ایدئولوژیکی که در پس موضع آنها قرار دارد، بسیار متفاوت هستند.

همان طور که پیش تر بیان شد، گروه های سیاسی بسیاری در ارتباط با ادعاهای ارمنستان دچار اختلاف هستند. این اختلافات بر پایه شکاف های ملی است. همچنان که در نمودار بعدی دیده می شود، نمایندگان قبرسی و فرانسوی پارلمان اروپا بیشترین هوادار اصلاحیه ۸۳ بودند. همان طور که در سال ۲۰۰۱ با تصویب قانونی از سوی مجمع ملی فرانسه که این نسل کشی را به رسمیت می شناسد، تصدیق شد، برای فرانسه این موضوع یک مسئله ملی است؛ به علاوه، بسیاری از احزاب سیاسی این کشور، و در میان آنها سوسیالیست ها با انتخاب کنندگان شان به توافق رسیدند که این مسئله شرط لازم برای الحاق ترکیه به اتحادیه اروپاست. شرایط کاملاً متفاوت با این وضعیت در اسپانیا وجود دارد که در آنجا این الحاقیه فقط توسط چهار عضو پارلمان اروپا مورد حمایت قرار گرفت.^(۱۸) حضور اندک مهاجرین ارمنی در این کشور همراه با وجود یک اجماع سیاسی ملی در حمایت از عضویت ترکیه در اتحادیه اروپا می توانند فاکتورهای مهمی برای توضیح این رفتار متفاوت باشند.



مأخذ: همان.

نمودار ۴-۸ الحاقیه ۸۳: شناسایی نسل‌کشی ارمنی (توبون) براساس ملیت

درخصوص این موضوع بار دیگر برخی موارد شخصی باید خاطرنشان شود. درواقع، لابی ارمنی نه تنها در بروکسل بلکه در بسیاری از دولت‌های عضو اتحادیه اروپا نیز یک لابی مهم است.^(۱۹) برای نمونه، ذکر این نکته جالب توجه است که چهارده عضو بریتانیایی پارلمان اروپا از اصلاحیه ۸۳ پشتیبانی کردند که در میان آنها اقلیت مهمی از حزب محافظه‌کار هم وجود داشتند. شاید بخش مهمی از این اعضای پارلمان اروپا با آن دسته از نمایندگان بریتانیایی که اعضای آلمانی و فرانسوی حزب مردم اروپا برای جذبشان با رأی محرمانه تلاش می‌کردند، مرتبط باشند. در اردوی دیگر هم اختلافات چشمگیری وجود دارد شاید قابل توجه‌ترین آنها مربوط به مایکل روکارد^۱ نخست‌وزیر پیشین فرانسه باشد که در رویارویی با اکثریت قاطع حزب خود بر ضد این الحاقیه رأی داد. این امر بیش از این هم اهمیت دارد، تا جایی که شناسایی این نسل‌کشی یک توافق به‌دست آمده توسط حزب سوسیالیست فرانسه است و نیز به این علت که روکارد از

1. Michel Rocard

حوزه انتخابیه استان رونه - آلیس که مهاجران ارمنی زیادی در آنجا زندگی می‌کنند انتخاب شده بود. درواقع، روکارد به یکی از برجسته‌ترین مدافعان عضویت ترکیه تبدیل شده است. وی عضو کمیسیون مستقل امور ترکیه بود که پیش‌تر مورد اشاره قرار گرفت. او «گزارشگر سایه»^۱ سوسیالیست گزارش یورلینگس هم بود.

در پایان، همان‌طور که در مورد گزارش کامل یورلینگس هم صدق می‌کرد، بررسی مسئله کردها و ارمنی‌ها از طریق مطالعه گسترده اصلاحیه‌ها، وجود هر دو دسته از شکاف‌های ایدئولوژیکی و ملی را نشان می‌دهد. با وجود این، تأثیر عوامل شخصی اهمیت ویژه‌ای پیدا می‌کند؛ چرا که نمایندگان بسیاری در پارلمان اروپا در هنگام رأی دادن به این موضوع احساس می‌کنند که در مورد مسائل وجدانی رأی می‌دهند.

۴-۴ منافع، هویت یا ملاحظات اخلاقی

هلن سوژرسن (Helen Sjursen, 2002: 294) پیشنهاد کرده است، برای بررسی استدلالات به‌کار رفته جهت توجیه گسترش اتحادیه اروپا به یک کشور خاص یا یک کشور دیگر، از طبقه‌بندی سه‌گانه هابر ماس استفاده شود. این استدلالات می‌توانند عمل‌گرایانه^۲ (منافع و هزینه‌ها)، اخلاقی^۳ - سیاسی^۴ (ارزش‌های ارائه شده از سوی یک جامعه خاص)، یا معنوی^۴ (حس عدالت، حس اینکه چه چیزی پسندیده و مناسب است) باشد؛ به‌بیان دیگر، اموری که اهمیت دارند منافع، هویت‌ها یا ملاحظات معنوی هستند. متن زیر تلاشی برای توضیح این مسئله است که شکاف‌های متفاوت اعم از ایدئولوژیکی و ملی تا چه اندازه با منافع گوناگون، هویت‌های مختلف یا رهیافت‌های معنوی متفاوت ارتباط دارند.

در مورد منافع، می‌توان گفت که پارلمان اروپا در سال ۲۰۰۴ نسبت به مباحثات پیشین درباره منافع بلندمدت اروپا، تأکید بیشتری داشته است. یازدهم سپتامبر و جنگ عراق ارزیابی دوباره منافع احتمالی عضویت ترکیه در اتحادیه اروپا را در پی داشت. این

۱. Shadow Rapporteur، گزارشگر سایه فردی است که از سوی احزاب مخالف حزبی که گزارشگر اصلی را تعیین

کرده انتخاب می‌شود و درواقع، سخن‌گو و نماینده اپوزیسیون در پارلمان اروپاست. - م

2. Pragmatic

3. Ethical - political

4. Moral

استدلال که عضویت ترکیه به‌عنوان پلی میان اروپا و جهان اسلام به‌کار خواهد رفت، بسیاری از رهبران اتحادیه اروپا و نیز تعداد بسیاری از نمایندگان پارلمان اروپا را فریفته است. مایکل روکارد یکی از برجسته‌ترین این افراد بود که در ورود به بحث، اظهار داشت که این نقطه‌نظر فراتر از جنبه نمادین آن از اهمیت استراتژیک عمده‌ای برخوردار است. کسانی که با عضویت ترکیه مخالف بودند نیز از استدلال منافع استراتژیک اتحادیه اروپا استفاده کردند و برخی‌ها از این مسئله که داشتن مرزهای مشترک با عراق (از طریق ترکیه) واقعاً در چارچوب منافع این اتحادیه باشد، ابراز شگفتی می‌کنند. منافع اقتصادی و مالی نیز در این زمینه مورد توجه بوده است. مخالفان عضویت ترکیه استدلال کردند که این کشور به کمک مالی احتیاج دارد که از توان اتحادیه اروپا خارج است و کسانی که موافق با این عضویت بودند از پویایی اقتصاد ترکیه تعریف و تمجید می‌کردند. هم ملیت و هم ایدئولوژی نمایندگان پارلمان اروپا به‌طور طبیعی به تصورات آنها در این مورد که عضویت ترکیه چگونه منافع ملی و منافع اروپا را به چالش می‌کشد، شکل می‌دهد. هم‌زمان، منافع جانب‌دارانه داخلی نیز آرای نمایندگان پارلمان اروپا را مشروط ساخته و آن را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در کشورهای مختلف و بیشتر در فرانسه، آلمان، اتریش، بلژیک و هلند، عضویت ترکیه به یک مسئله عمده در سیاست‌های داخلی تبدیل شده است. این مسئله توضیح می‌دهد که چرا برخی احزاب محافظه‌کار و پوپولیست^۱ این کشورها به‌شدت با آغاز مذاکرات الحاق با آنکارا مخالفت می‌کنند. این مسئله همچنین توضیح می‌دهد که چرا سوسیالیست‌های اتریش در مورد پیوستن به این اردو مردد نبودند چرا که آنها می‌دانند که سیاست پشتیبانی از کاندیداتوری ترکیه چقدر در کشورشان غیرمردمی و منفور است.^(۲۰)

ملاحظات هویتی از یک کشور به کشور دیگر متفاوت است. فرانسوی‌ها به‌طور خاص نگران مسئله ارمنی‌ها هستند؛ مجارستانی‌ها به‌طور کلی تر علاقه خود به مشکلات اقلیت‌ها را ابراز می‌کنند. تا حدی می‌توان گفت که برای فرانسوی‌ها و مجاری‌ها این مسائل بخش تعریف‌کننده هویت ملی‌شان شده است؛ در همین حال، مسائل هویتی بر شکاف‌های ایدئولوژیکی تأثیر می‌گذارد. درواقع، بخش مهمی از حزب مردم اروپا، به‌ویژه

1. Populist

کسانی که به احزاب دمکرات مسیحی تعلق دارند، در محافل عمومی یا بیشتر در محافل خصوصی تأیید می‌کنند که ترکیه به حوزه فرهنگی اروپا تعلق ندارد؛ چرا که ترک‌ها از ارزش‌ها و فرهنگ سیاسی اروپایی برخوردار نیستند. درواقع، این مسئله استدلالی بود که ازسوی هانس گرت پوترینگ در جریان مباحثات جلسه عمومی ۱۳ دسامبر به‌کار رفت که استدلال نمود الحاق ترکیه «ممکن است مرگبار باشد و اروپایی‌ها ممکن است هویت خود را از دست بدهند چرا که این امر می‌تواند برای احساس «ما» بودن که اتحاد و انسجام در اتحادیه اروپا بر پایه آن بنا می‌شود، مضر و زیان‌بار باشد». البته لحن این نوع از سخنان هنگامی که ازسوی نمایندگان احزاب راست افراطی پارلمان اروپا ابراز می‌شود، بسیار تندتر و پرخاشگرانه‌تر است؛ بااین‌حال کسانی که با عضویت ترکیه در اتحادیه اروپا مخالفت کردند، فقط کسانی نبوده‌اند که از استدلال هویتی استفاده کردند. نوع دیگری از استدلال هویتی وجود دارد که موافقان ورود ترکیه به اتحادیه اروپا از آن استفاده کرده‌اند. این استدلال فضایل تنوع فرهنگی را تبیین می‌کند و این مسئله را مورد توجه قرار می‌دهد که فرهنگ اسلامی^۱ بخشی از گذشته، حال و آینده اروپاست. درواقع، این استدلالات به‌شدت ازسوی برخی نمایندگان گروه‌های سبز و لیبرال پارلمان اروپا به‌ویژه پس از حملات تروریستی یازدهم سپتامبر مورد استفاده قرار گرفت.

سرانجام، ملاحظات اخلاقی و معنوی نیز در پس گفتمان کسانی که از گزارش یورلینگس پشتیبانی کردند، وجود داشته است. استدلال شده است که اتحادیه اروپا نمی‌تواند استانداردهای دوگانه^۲ داشته باشد و اینکه وعده‌های داده شده در این زمینه باید برآورده شوند. درواقع، این استدلالی است که ازسوی خود گزارشگر - کامیل یورلینگس - بسیار زیاد تکرار شده است. می‌توان تصور کرد که این موضوع تا چه حد با فرهنگ سیاسی آلمان - که تأکید بسیاری بر ملاحظات اخلاقی دارد - مرتبط است. با وجود این، مخالفان عضویت ترکیه هم این ملاحظات را مطرح کرده‌اند. بسیاری از نمایندگان پارلمان اروپا استدلال کرده‌اند که اتحادیه اروپا علی‌رغم آنکه اکثریت افکار عمومی آن مخالف الحاق ترکیه هستند در این زمینه تصمیم‌گیری می‌کند. در این راستا

1. Islamic Culture
2. Double Standards

محافظه‌کاران فرانسوی و اتریشی به‌علاوه، راست‌گرایان افراطی فلمنگی^۱ استدلال کرده‌اند که بدون برگزاری یک همه‌پرسی از قبل این تصمیم نباید گرفته شود. یک استدلال معنوی پیچیده‌تر که برخی مخالفان به‌کار برده‌اند این است که این مذاکرات قریب‌به‌یقین به شکست خواهد انجامید و بنابراین ایجاد انتظارات گمراه‌کننده میان مردم ترکیه که با ریسک ناامیدی بعدی همراه خواهد بود، ناعادلانه می‌باشد.

با بازگشت به طبقه‌بندی هلن سوژرسن، هنگام بررسی تصمیم اتحادیه اروپا در مورد گزارش یورلینگس نیاز به در نظر گرفتن سه نوع استدلال - عمل‌گرایانه، اخلاقی - سیاسی و معنوی - وجود دارد. تنها از طریق لحاظ هم‌زمان کلیه این استدلال‌ها می‌توان فهم دقیقی از موضع پارلمان اروپا داشت و بدین ترتیب ردیابی سیر تکاملی موضع آن در این حوزه امکان‌پذیر می‌شود. از یک سو، استدلال‌ها عمل‌گرایانه در مناظره سال ۲۰۰۴ به نسبت مناظرات قبلی بیشتر ارائه شده بود و اساساً مروجان عضویت ترکیه از این نوع استدلال‌ها استفاده کردند. از سوی دیگر، نگرانی‌های هویتی که آنها نیز در حال شیوع هستند، استدلال اصلی کسانی است که با الحاق ترکیه به اتحادیه اروپا مخالف‌اند. سرانجام، ملاحظات معنوی که در مناظرات قبلی محوریت بیشتری داشتند، هنوز بخشی از این مباحثه را تشکیل می‌دهند؛ باین‌حال، این ملاحظات دلیل موضع فعلی نمایندگان پارلمان اروپا نیستند؛ اما استدلال‌اتی هستند که برای دفاع از موضع هریک از دو گروه به‌کار گرفته شده و از آنها استفاده ابزاری می‌شود.

۴-۵ ملاحظات پایانی

بحث و رأی‌گیری اخیر در مورد گزارش یورلینگس نمونه‌هایی خوبی در این مورد هستند که تشخیص موضع دقیق بازیگران اتحادیه اروپا در قبال عضویت ترکیه در این اتحادیه تا چه حد دشوار است. تا جایی که به پارلمان اروپا مربوط است، نتایج تحقیقی که در اینجا ارائه شد نشان می‌دهد که برای توضیح موضع نمایندگان پارلمان اروپا در خصوص الحاق ترکیه ملیت، ایدئولوژی و در برخی مواقع مواضع شخصی فاکتورهای تعیین‌کننده می‌باشند. هم ملیت و هم ایدئولوژی بر فهم منافع، هویت و ملاحظات معنوی تأثیر دارند.

1. Flemish Far Right

به هر حال، در این ملاحظات پایانی حائز اهمیت است تا به دو پرسشی که از حدود این فصل فراتر می‌رود پاسخ داده شود. پرسش اول این است که آیا این تصمیم گرفته شده و مناظره از سوی پارلمان اروپا در ارتباط با گزارش یورلینگس بر تصمیم شورای اروپا تأثیری داشته است. دومین پرسش مربوط به این موضوع است که آیا رئیس اصلی این گزارش وارد مذاکرات پاییز ۲۰۰۵ می‌شود.

در ارتباط با پرسش اول سسیلیا مالمستروم^۱ نماینده سوئدی پارلمان اروپا در سخنان خود در مورد گزارش یورلینگس اظهار داشت که «این گزارش یک گزارش بسیار مهم است که زمانی منتشر می‌شود که رهبران دولت‌های عضو هنوز به نتایج گرفته شده از نشست آخر هفته، مهر پایان زده‌اند. تفسیر این امر آسان نیست که اگر رئیس شورای اروپا به گزارش گوش فرا دهد چه اتفاقی خواهد افتاد. به همین دلیل است که برای ما در پارلمان اروپا اهمیت دارد که یک پیام قوی و روشن را صادر کنیم». این پیام به‌خاطر رأی‌گیری محرمانه و تصویر شگفت‌انگیز نمایندگان پارلمان اروپا که پوسترهایی را حاوی رأی خود به زبان‌های مختلف در اختیار داشتند و بیشتر آنها کلمه «آری» را به زبان ترکی بر روی این پوسترها نوشته بودند، حتی یک پیام قوی‌تر بود. این تصویر توجه رسانه‌ها را در سراسر اروپا به‌خود جلب کرد و قدرت و میدان دید بزرگی را به پارلمان اروپا داد که شروع بدون تأخیر مذاکرات با ترکیه را پیشنهاد می‌کرد. این مسئله همچنین موضع آن دسته از دولت‌های عضو اتحادیه اروپا را که با عضویت ترکیه موافقت بیشتری دارند تقویت کرد. همچنین از بی‌تمایل‌ترین کشورها نسبت به عضویت ترکیه یک استدلال محکم را گرفت، کشورهایی که مکرراً خود را پشت سپر این فرض حفظ می‌کردند که بیشتر شهروندان اتحادیه اروپا مخالف الحاق ترکیه هستند. پارلمان اروپا به‌عنوان نهادی در اتحادیه اروپا به‌شمار می‌آید که به بهترین شکل دیدگاه‌های شهروندان این اتحادیه را منعکس می‌سازد و این بار در مورد موضوع ترکیه این مجموعه با صدای بلند و آشکار نظر خود را ابراز کرد.

همچنین ممکن است این کنجکاوی به‌وجود آید که اگر پارلمان اروپا برخلاف این گزارش رأی داده بود یا اگر این گزارش دربرگیرنده پیشنهاد صریحی برای آغاز مذاکرات

1. Cecilia Malmstrom

نبود، چه اتفاقی می‌افتاد. در آن صورت برای دولت‌های بی‌علاقه بسیار آسان‌تر می‌شد که حداقل از راه درخواست برای لحاظ کردن امکان برقراری «مشارکت خاص» با ترکیه، موضع مخالف خود را سخت‌تر کنند.

در مورد اینکه این گزارش در چه صورت و چگونه بر فرایند مذاکرات الحاق تأثیر خواهد داشت باید گفت که این مسئله بیشتر بستگی به آن دارد که کمیسیون اروپا چه موضعی را اختیار کند. در جریان تحقیق میدانی که در بروکسل به انجام رسید، بسیاری از نمایندگان پارلمان اروپا توضیح دادند که کمیسیون در حال بررسی گنجاندن گزارش در فرایند مذاکرات است. این امر دو پیامد مهم دارد: اول، این اقدام بر شناسایی نقش فزاینده پارلمان اروپا در امور خارجی اتحادیه اروپا که فراتر از اختیارات رسمی پارلمان است دلالت دارد. دوم، این امر مذاکرات را پیچیده‌تر می‌کند چرا که صرف‌نظر از درخواست روشن برای پذیرش نسل‌کشی ارمنه از سوی ترکیه این گزارش در مورد حقوق بشر و حقوق اقلیت‌ها یک گزارش بسیار انتقادی است. در پایان، ممکن است راه‌حل بینابینی پیدا شود و حتی اگر تمام پیشنهادات این گزارش در برنامه کاری کمیسیون گنجانده نشود، برخی از آنها ممکن است در دستور کار قرار گیرد.

پی‌نوشت‌ها

۱. برای نمونه، الحاقیه هشتم (که مشارکت ویژه‌ای را پیشنهاد می‌کند، ازسوی توبون، سودر، ناسائور، فربر و دیگران پیشنهاد شد) و الحاقیه هفدهم (که الحاق ترکیه به اتحادیه اروپا را رد می‌کند، ازسوی ورنر لانگن و دیگران پیشنهاد شد).
2. European Parliament, Resolution on a Political Solution to the Armenian Question, A2-33/8, 18 June 1987.
۳. برای اطلاعات بیشتر نگاه کنید به:
Krauss (2000).
۴. در مورد ترکیه، پارلمان اروپا در بسیاری مواقع در سال‌های ۱۹۸۷ و ۱۹۸۸ یا ۱۹۹۶ پرداخت وجه به آن کشور را وتو کرد. (Erdogdu 2002: 44) منابع مالی برنامه MEDA (بازار مالی اصلی اتحادیه اروپا برای اجرای برنامه مشارکت یورو - مدیترانه) بین سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۱ تحویل داده نشد.
۵. برای نمونه، این مسئله در آوریل ۲۰۰۲ موضوعیت پیدا کرد یعنی زمانی که پارلمان اروپا از قطعنامه‌ای حمایت کرد که خواستار تعلیق موافقت‌نامه اتحاد اتحادیه اروپا و اسرائیل بود.
6. Bulletin Quotidien Europe, No. 8344, 21 November 2002, P.3.
۷. گفته می‌شود که به‌دلیل روابط خوب میان یورلینگس و اوستلندر، ممکن است دومی در فرایند نگارش این گزارش تا حدی اعمال نفوذ کرده باشد.
۸. بنابر گزارش ای‌یو‌آبزرور، بوررل در صحبت با روزنامه‌نگاران در جریان یکی از جلسات سران دولت‌ها و حکومت‌های اتحادیه اروپا تصمیم خود را برای برگزاری یک جلسه رأی‌گیری و سفر به ترکیه جهت تسلیم نتیجه این جلسه، هرچه که باشد، اعلام کرد (Euobserver, 4 November 2004).
- باین‌حال در نتیجه بحران بوتیگلیونه (Buttiglione) (بر سر انتخاب او به‌عنوان کمیسیونر اروپا) تمام فعالیت‌های پارلمانی از تعلل‌های غیرقابل انتظار آسیب دیدند.
۹. برای نمونه جی، تی‌ماسیل نماینده راست افراطی لهستانی پارلمان اروپا اظهار داشت که «مسئله به‌درستی تعبیر نشده است. موضوع این نیست که آیا ترکیه پیش‌تر درخواست اتحادیه اروپا را برآورده کرده یا نکرده است، مسئله این است که آیا ما یک ترکیه مسلمان را در اروپایی که براساس ارزش‌های مسیحی بنا شده است می‌خواهیم یا نه».
۱۰. برای نمونه به مجموعه گزارش‌های کاری گروه تحقیق پارلمان اروپا در مدرسه اقتصاد لندن نگاه کنید به:
<http://www.Lse.ac.uk/Collections/EPR/>
۱۱. به‌علاوه، توسط دو نماینده دیگر پارلمان اروپا یکی آندره بریه از حزب سوسیال دمکراتیک

کمونیست سابق و دیگری الکساندر لامبسدورف از حزب جبهه دموکراسی.

۱۲. سوبودا برای مدتی طولانی مسئول پرونده ترکیه بوده است.

۱۳. باید به یاد آورد که گرمک براساس دستور مارتی آهتیساری از دیپلمات‌های سازمان ملل در «کمیسون مستقل برای ترکیه» شرکت داشت.

۱۴. پافیلیس نماینده پارلمان اروپا در جریان بحث در مورد گزارش یورلینگس اظهار داشت که «حزب کمونیست یونان با اتحادیه اروپا و گسترش آن مخالفت می‌کند و به این معنا، ما با الحاق ترکیه مخالفیم، این مخالفت نه به دلایل قومی، شوونیستی یا فرهنگی بلکه به دلایل سیاسی است که براساس آنها با الحاق یونان به اتحادیه اروپا و باقی ماندن آن در این اتحادیه نیز مخالفت کردیم».

۱۵. در سال ۲۰۰۴ دیدار لیلا زانا از پارلمان اروپا و سخنرانی او در برابر این پارلمان در ۱۴ اکتبر ۲۰۰۴ دلبستگی پارلمان اروپا به ادعاهای کردها را تأیید کرد.

۱۶. به‌خصوص آنا لینده وزیر خارجه مقتول سوئد در این رابطه یک فرد رک و صریح بود.

۱۷. ماده GG متن تصویب‌شده توسط پارلمان اروپا در ۱۵ دسامبر ۲۰۰۴.

۱۸. به‌طور خاص، ایگناسی گاردنس، خوزه ارتوندو، ویلی میر و برتنات خوان ماری.

۱۹. سازمان Federation Euro-Armenienne Pour La Justice et La Democratie سازمان مسئول لابی‌گری در بروکسل است.

۲۰. به‌طور جالب توجهی، فقط جورج هایدر رهبر جناح راست افراطی آشکارا از عضویت ترکیه در اتحادیه اروپا پشتیبانی کرده است. به‌نظر می‌رسد که نگرش سبزها از گرایش انتقادی پیشین به‌سمت یک موضع موافق‌تر در مورد این موضوع تغییر یافته است. با این حال نمایندگان آنها در پارلمان اروپا از تحولی که در وین دیده شد، پیروی نمی‌کنند.

مصاحبه‌ها

- عارف قادر: عضو پارلمان اروپا (از گروه سوسیالیست)، عضو هیئت اروپایی در کمیته مشترک پارلمانی اتحادیه اروپا - ترکیه؛ بروکسل، دوم فوریه ۲۰۰۵.
- کاکر، ملتم: انجمن صنعت و تجارت ترکیه، دفتر نمایندگی در اتحادیه اروپا و نمایندگی اتحادیه کنفدراسیون‌های صنعتی و کارفرمایان اروپا؛ بروکسل، چهارم فوریه ۲۰۰۵.
- کلایس، فیلیپ: عضو پارلمان اروپا، عضو کمیته امور خارجی؛ بروکسل، ۳۱ ژانویه ۲۰۰۵.
- داف، آندرو: عضو پارلمان اروپا، حزب دمکرات لیبرال (اتحادیه لیبرال‌ها و دمکرات‌ها برای اروپا)، معاون رئیس هیئت اروپایی در کمیته مشترک پارلمانی اتحادیه اروپا - ترکیه؛ بروکسل، دوم فوریه ۲۰۰۵.
- یورلینگس، کامیل: عضو پارلمان اروپا (حزب مردم اروپا). عضو کمیته امور خارجی و گزارشگر گزارش «پیشرفت ترکیه به سمت الحاق»؛ بروکسل، اول فوریه ۲۰۰۵.
- فرهو، درویچ: رئیس مؤسسه کرد بروکسل؛ بروکسل، چهارم فوریه ۲۰۰۵.
- گلاس برگ، رونه: هماهنگ‌کننده کمیته امور خارجی (گروه اتحاد لیبرال‌ها و دمکرات‌ها برای اروپا)؛ بروکسل، سوم فوریه ۲۰۰۵.
- هیلدر برانت، آرتور: رئیس سرویس روابط بین‌الملل و رئیس هیئت اروپایی همسایگان اروپا، خلیج فارس و آسیای مرکزی (ترکیه) از حزب مردم اروپا؛ بروکسل، اول فوریه ۲۰۰۵.
- خوان آی‌ماری، برنات: عضو پارلمان اروپا، (گروه سبزها - اتحاد اروپای آزاد)؛ بارسلونا، یازدهم فوریه ۲۰۰۵.
- لاگنجیک، جوست: عضو پارلمان اروپا (گروه سبزها - اتحاد اروپای آزاد). رئیس هیئت اروپایی در کمیته مشترک پارلمانی اتحادیه اروپا - ترکیه و عضو کمیته امور خارجی؛ بروکسل، سوم فوریه ۲۰۰۵.
- لیلکیان، لارنت و تاچدیجان، تالین: به‌ترتیب مدیر اجرایی و مدیر ارتباطات فدراسیون ارامنه اروپا در امور عدالت و دمکراسی؛ بروکسل، سوم فوریه ۲۰۰۵.
- اوزدمیر، جم: عضو پارلمان اروپا (گروه سبزها/ اتحاد اروپای آزاد)، عضو کمیته امور خارجی و عضو هیئت اروپایی در کمیته مشترک پارلمانی اتحادیه اروپا - ترکیه؛ بروکسل، سوم فوریه ۲۰۰۵.

- **روموا، رائلول:** عضو پارلمان اروپا (گروه سبزها - اتحاد اروپای آزاد)، عضو کمیته امور خارجی؛ بارسلون، ۲۱ ژانویه ۲۰۰۵.
- **سالافرانکا، خوان:** هماهنگ‌کننده کمیته امور خارجی (حزب مردم اروپا)؛ بروکسل، دوم فوریه ۲۰۰۵.
- **تانوک، چارلز:** عضو پارلمان اروپا، حزب محافظه‌کار و اتحادیه‌گرا (حزب مردم اروپا)، عضو کمیته امور خارجی؛ بروکسل، سوم فوریه ۲۰۰۵.
- **تابون، ژاک:** عضو پارلمان اروپا (حزب مردم اروپا)، معاون رئیس هیئت اروپایی در کمیته مشترک پارلمانی اتحادیه اروپا - ترکیه؛ بروکسل، اول فوریه ۲۰۰۵.
- **فان‌دی‌واتر، روب:** هماهنگ‌کننده عمومی دپارتمان امور پارلمانی؛ (توسعه اتحادیه اروپا، همسایگان جدید و روابط ترانس آتلانتیکی) گروه سوسیالیست در پارلمان اروپا؛ بروکسل، ۳۱ ژانویه ۲۰۰۵.
- **ویدال کوادراس، الکس:** معاون رئیس پارلمان اروپا (گروه حزب مردم اروپا و دمکرات‌های اروپا)، عضو هیئت اروپایی در کمیته مشترک پارلمانی اتحادیه اروپا - ترکیه؛ بروکسل، اول فوریه ۲۰۰۵.
- **ورتز، فرانسیس:** عضو پارلمان اروپا، رئیس گروه کنفدرال چپ متحد اروپا - گروه چپ سبز شمال اروپا و عضو کمیته امور خارجی؛ بروکسل، سوم فوریه ۲۰۰۵.

فصل پنجم هیئت‌های بین‌المجالس پارلمان اروپا: اولویت‌های ملی و اروپایی در عمل

آنا هرانز

مقدمه^(۱)

در ژوئن ۲۰۰۰، گزارش مجمع اتحاد اروپای غربی این ادعا را مطرح کرد که «دیپلماسی پارلمانی، جانشین همکاری پارلمانی شده است».^(۲) یقیناً مداخله پارلمانی در مسائل سیاست خارجی به‌ویژه از آغاز دهه ۱۹۹۰ افزایش یافته است. نسبت به گذشته روابط میان پارلمان‌ها در سراسر دنیا مکررتر و هماهنگ‌تر شده و در برخی موارد آنها حتی مکانی را به مجموعه‌های میان‌پارلمانی (بین‌المجالس) کامل و تمام‌عیار اختصاص داده‌اند. خود اتحادیه اروپا مجموعه پیچیده‌ای از روابط میان‌پارلمانی بین مجالس ملی در سطوح گوناگون است.^(۳) این فصل یکی از این روابط میان‌پارلمانی را در چارچوب اتحادیه اروپا یعنی روابط هیئت‌های پارلمان اروپا با مجالس کشورهای ثالث را بررسی می‌کند.

نقش این هیئت‌ها ازسوی پژوهشگرانی که با سیاست خارجی اروپا سروکار دارند کمتر مورد توجه بوده و رسانه‌های عادی به‌ندرت ابتکارات و اقدامات آنها را زیر پوشش خود قرار می‌دهند. یکی از دلایل این نوع کوچک و کم‌اهمیت ساختن نهادهای یادشده این است که تصور می‌شود روابط میان‌پارلمانی بیشتر کاربرد محدودی دارند به‌گونه‌ای که این روابط چیزی بیش از «توریسم سیاسی»^۱ یا یک «گفت‌وگوی کم‌ارزش»^۲ هزینه‌بر نیستند. از این‌رو، اولین هدف این فصل بررسی چگونگی فعالیت شبکه هیئت‌های مذکور و در همین حال ارزیابی ارزش این هیئت‌ها جدا از عقاید مطرح شده ازسوی برخی نمایندگان پارلمان اروپا و اعضای دبیرخانه این پارلمان است.

1. Political Tourism

2. Cheap Talk

بخش دوم این فصل بر ترکیب این هیئت‌ها و نقش نمایندگان پارلمان اروپا در آنها تمرکز دارد. هدف در اینجا بررسی تأثیر دوسویه اولویت‌های سیاست خارجی ملی و اولویت‌های سیاست خارجی گروه‌های سیاسی اروپایی در تشکیلات و کارکرد این هیئت‌هاست. در این فصل پرسش‌های زیر مورد توجه قرار خواهد گرفت: آیا توزیع نمایندگان پارلمان اروپا در این هیئت‌ها بازتابی از اولویت‌های سیاست خارجی ملی است؟ اگر این مسئله درست است تصورات نمایندگان مجلس از نقششان در درون این هیئت‌ها چیست؟ میان نمایندگان پارلمان اروپا برای اینکه این هیئت‌ها قادر به فعالیت باشند چه نوع هماهنگی وجود دارد؟ آیا این هماهنگی بر پایه ملیت است یا بر گروه سیاسی اروپایی که این نمایندگان به آنها وابسته‌اند، متکی است؟

این مطالعه به نمایندگان سه کشور (هلند، اسپانیا و آلمان) در پارلمان اروپا محدود می‌شود. این امر بیشتر به دلایل عمل‌گرایانه همچنین به این دلیل صورت می‌گیرد که این کشورها، دولت‌های عضو اتحادیه اروپا با مدت زمان متفاوتی از فعالیت در این اتحادیه هستند. همچنین انتخاب این سه کشور به این دلیل می‌باشد که آنها اولویت‌های سیاست خارجی بسیار متفاوتی دارند؛ با این حال، چنین فرض می‌شود که میزان معینی از تعمیم نیز امکان‌پذیر است. بخش عمده این قسمت از کتاب با استفاده از مصاحبه‌ها و پرسش‌نامه‌هایی که نمایندگان پارلمان اروپا از کشورهای پیش‌گفته پاسخ داده‌اند، تهیه شده است.

مشکلات متدلوژیکی در جریان تدوین این فصل فراوان بوده‌اند. برای توضیح برخی از کمبودهای بررسی حاضر اشاره به پاره‌ای از این مشکلات، کارساز است. اول آنکه منابع مکتوب اطلاعات، بسیار کم هستند. هیچ اثر عمیقی در مورد کار این هیئت‌ها وجود ندارد و منابع مقدماتی در دسترس (صورت‌جلسات نشست‌های میان‌پارلمانی، گزارش‌های پارلمان اروپا، مناظرات و سایر منابع) تنها اسناد جدید می‌باشند؛ از این‌رو، تهیه اطلاعات مفصل در مورد پیشینه موضوع برای این پژوهش بسیار دشوار بوده است. دوم اینکه اطلاعات ویژه مانند بودجه هیئت‌های میان‌پارلمانی با وجود درخواست‌های شفاهی و کتبی به نمایندگی‌های مختلف اتحادیه اروپا در دسترس نبود.

سوم آنکه بخش عمده این فصل براساس مصاحبه‌های صورت گرفته با نمایندگان پارلمان اروپا و پاسخ‌های داده شده به پرسش‌نامه‌هایی که میان نمایندگان گزینش شده

از این پارلمان توزیع گردید نوشته شده است. به‌طور دقیق این نمایندگان کسانی هستند که در داخل هیئت‌های نمایندگی خود نقش مهمی بازی می‌کنند. بنابراین این امکان وجود دارد که نمونه‌گیری صورت گرفته جهت‌دار باشد. برای غلبه بر این جانب‌داری، نمایندگان پارلمان اروپا فقط در مورد نقش خود در هیئت‌های مربوطه مورد پرسش قرار نگرفتند بلکه همچنین از آنها در خصوص کارکرد سایر هیئت‌ها و به‌طور کلی فعالیت دیگر نمایندگان پارلمان اروپا نیز پرسیده شد. به مصاحبه‌کنندگان تعهد داده شد که عقایدشان اکیداً بدون معرفی نام منتشر شود؛ هرچند در برخی موارد آنها با درج نامشان در فهرست مصاحبه‌ها موافقت کردند (به فهرست ارائه شده در پایان فصل نگاه کنید).

۵-۱ توریسم سیاسی یا دیپلماسی کارساز پارلمانی؟: برخی قید و شرط‌ها

در جریان مصاحبه‌های انجام شده با نمایندگان پارلمان اروپا و اعضای دبیرخانه این پارلمان، هر دو عبارت «توریسم سیاسی» و «دیپلماسی ارزشمند پارلمانی» پی‌درپی برای اشاره به وظیفه و مسئولیت این هیئت‌ها به‌کار برده شدند. البته هدف این پژوهش ارائه جمع‌بندی در این مورد نیست که کدام‌یک از این عبارات برای بررسی واقعیت هیئت‌های میان‌پارلمانی مناسب‌تر هستند به‌ویژه اینکه امور و مسائل، کاملاً سیاه یا سفید نیستند. انواع مختلفی از واحدهای میان‌پارلمانی و در نتیجه تنوع زیادی از اهداف وجود دارند. به‌علاوه، حدود روابط برقرار شده میان اتحادیه اروپا با کشورهایی که پارلمان اروپا با آنها هیئت‌های میان‌پارلمانی ایجاد کرده است یک متغیر اساسی برای تعیین نقش و پتانسیل این هیئت‌هاست. در آنچه که در پی می‌آید، این تنوع در واحدهای میان‌پارلمانی به‌طور خلاصه تشریح خواهد شد و برای روشن شدن برخی از جنبه‌های این موضوع که ارزش واقعی هیئت‌های میان‌پارلمانی چیست کارکردهای آنها بررسی می‌شود.

۵-۱-۱ انواع واحدهای میان‌پارلمانی و تشکیلات آنها

اگرچه هیئت‌های پیش‌گفته مایل‌اند تا تحت عنوان «هیئت‌های میان‌پارلمانی» دسته‌بندی شوند، اما انواع زیادی از این هیئت‌ها وجود دارند که به ریشه و هدف اساسی

خود وابسته‌اند. بیشتر آنها برای انجام وظیفه گشودن کانال‌های پارلمانی ارتباط که از طریق توافقات خارجی جامعه اروپا ایجاد شده‌اند، برقرار می‌شوند. بقیه به ابتکار خود پارلمان اروپا یا به واسطه درخواست پارلمان‌های کشورهای ثالث ایجاد شده‌اند. بدون توجه به اینکه چه دلایلی در پس ایجاد هریک از این هیئت‌های میان‌پارلمانی بوده‌اند، واقعیت آن است که افزایش تعداد و تنوع هیئت‌ها در سه دهه گذشته آشکارا بازتابی از پیشرفت‌های است که اتحادیه اروپا به سمت مبدل شدن به یک بازیگر بین‌المللی داشته است و بازتابی از تقویت فزاینده خود پارلمان اروپا و نیز دگرگونی‌هایی است که در عرصه اروپا و عرصه بین‌المللی روی داده است.

روشن‌ترین نمونه این تغییرات اساسی در محیط اروپا مربوط به افزایش تعداد هیئت‌های تعیین شده برای «کمیته‌های مشترک پارلمانی»^۱ است. به عبارت دیگر، اینها هیئت‌هایی هستند که به‌طور رسمی در چارچوب موافقت‌نامه‌های اتحاد - که عموماً با کشورهای داوطلب پیوستن به اتحادیه اروپا به امضا می‌رسد - تأسیس شده‌اند. زمانی که کشور داوطلب وارد اتحادیه اروپا می‌شود این کمیته‌های موسوم به «کمیته‌های مشترک پارلمانی الحاق» آشکارا از بین می‌روند؛ از این‌رو، آنها نسبت به سایر هیئت‌ها حیات و موجودیت کوتاه‌تری دارند. البته کمیته مشترک پارلمانی اتحادیه اروپا و ترکیه یک استثنا به‌شمار می‌آید؛ چرا که با ۴۰ سال موجودیت یکی از قدیمی‌ترین هیئت‌های میان‌پارلمانی اروپاست. این واقعیت خود یکی از تناقض‌های فرایند توسعه اروپا را منعکس می‌سازد. پس از توسعه پنجم اتحادیه اروپا، فقط ۴ کمیته از ۱۴ کمیته مشترک پارلمانی الحاق قبلی باقی مانده‌اند (به پیوست ۱ نگاه کنید)؛ با این حال، کاهش تعداد این کمیته‌ها تا حدودی از راه انعقاد موافقت‌نامه‌های همکاری با شیلی و مکزیک در جریان دوره پارلمانی اخیر و کمیته‌های مشترک پارلمانی جدیدی که با دو کشور کرواسی و مقدونیه تأسیس شدند، متعادل گردید.

سقوط اتحاد جماهیر شوروی نیز نوع جدیدی از هیئت نمایندگی را برای «کمیته‌های همکاری پارلمانی»^۲ به‌وجود آورد که از توافقات مشارکت و همکاری امضا

1. Joint Parliamentary Committees (JPCCs)

2. Parliamentary Cooperation Committees (PCCs)

شده با جمهوری‌های شوروی سابق طی دهه ۱۹۹۰ پدید آمدند. این کمیته‌های همکاری پارلمانی همانند کمیته‌های مشترک پارلمانی از حق ویژه پیگیری توسعه توافقات و ارائه پیشنهادات به شورای همکاری^۱، در مورد کمیته‌های نوع اول، و به شورای اتحاد، در مورد کمیته‌های نوع دوم برخوردارند.

«هیئت‌های میان‌پارلمانی» اصولاً آن دسته از هیئت‌هایی هستند که برای ترویج تماس‌های میان‌پارلمانی بین پارلمان اروپا و مجموعه‌های پارلمانی کشورهای ثالث، مناطق و حتی مجامع پارلمانی مانند مجمع پارلمانی ناتو تشکیل می‌شوند. هیئت روابط با آمریکا به‌عنوان اولین نمونه از این هیئت‌ها در سال ۱۹۷۲ حتی پیش از آنکه پارلمان اروپا یک مجموعه مستقیماً منتخب باشد، تأسیس شد؛ اما پس از برگزاری انتخابات مستقیم برای اولین بار در سال ۱۹۷۹ بود که هیئت‌های میان‌پارلمانی به دلایل مختلف رشد سریع خود را آغاز کردند. بیشتر آنها ازسوی پارلمان اروپا به‌عنوان یک پاسخ طبیعی به اتفاقات بین‌المللی یا به‌عنوان ابراز اراده این پارلمان برای دخالت نزدیک در چنین اموری ایجاد شدند. برپایی هیئت‌های میان‌پارلمانی در برخی موارد نوعی نمادگرایی بزرگ را در پی داشت. برای نمونه در همان ابتدای سپتامبر ۱۹۹۱، برخی از نمایندگان پارلمان اروپا تشکیل یک هیئت دائمی را با دولت‌های حوزه بالتیک به‌عنوان بهترین ژست نمادین برای نشان دادن شناسایی استقلال آنها پیشنهاد کردند. اما در موارد دیگر، درخواست برای ایجاد هیئت‌های میان‌پارلمانی دائمی مانند مورد ژاپن در سال ۱۹۷۸ یا مورد کره جنوبی در ۱۹۸۶-۱۹۸۵ ازسوی پارلمان‌های کشورهای ثالث مطرح شد. هم‌اکنون بیست نمونه از این هیئت‌ها وجود دارند (به پیوست ۱ نگاه کنید).

جدا از این سه نوع هیئت، روابط میان‌پارلمانی ساختاریافته‌تری نیز وجود دارد که مانند مجمع پارلمانی اتحادیه اروپا و کشورهای آفریقا، حوزه کارائیب و پاسیفیک یا مجمع پارلمانی اروپا - مدیترانه^(۴) و نیز دیگر ارتباطات میان‌پارلمانی سست‌تر، همچون کنفرانس پارلمانی اتحادیه اروپا و آمریکای لاتین^(۵) یا دیالوگ قانونگذاران ترانس آتلانتیک^۳ در مجامع پارلمانی مشترک تجلی یافته‌اند.^(۶) این فصل بر هیئت‌های

1. Cooperation Council

2. EP-Latin America Parliamentary Conference

3. Transatlantic Legislators Dialogue

میان پارلمانی، کمیته‌های مشترک پارلمانی و کمیته‌های همکاری پارلمانی تمرکز دارد. البته عملکرد مجمع پارلمانی مشترک اتحادیه اروپا و کشورهای آفریقا، حوزه کارائیب و پاسیفیک^۱ نیز به دلیل سطح بالای فعالیت آن و میزان نهادگرایی این مجمع، ارزش اشاره را دارد. از نظر بسیاری از نمایندگان پارلمان اروپا این مجمع یک مدل روابط میان پارلمانی منطقه‌ای است که باید با پارلمان‌های دیگر مناطق نیز برقرار شود. کنوانسیون لومه^۲ - سندی که مشارکت میان جامعه اروپا و ۷۷ کشور آفریقا، حوزه کارائیب و پاسیفیک را ایجاد کرد - در سال ۱۹۷۵ خواستار تأسیس مجمع اتحادیه اروپا و کشورهای فوق شد. این مجمع که ۱۴۵ شرکت‌کننده را گرد هم می‌آورد (یک نماینده از هریک از کشورهای آفریقا، کارائیب و پاسیفیک و ۷۷ نماینده از پارلمان اروپا)، خود را یک مجموعه پارلمانی تمام‌عیار و نه فقط یک محل تشکیل جلسه برای هیئت‌های پارلمان اروپا و کشورهای آفریقا، کارائیب، پاسیفیک به‌شمار می‌آورد.

نوع آخر یک واحد پارلمانی هیئت‌های ویژه هستند که همان‌طور که نام آنها نشان می‌دهد در پاسخ به وقایع ویژه سیاسی و بیشتر برای نظارت بر فرایندهای انتخاباتی ایجاد می‌شوند. آنها معمولاً بین ۳ تا ۵ عضو دارند. همچنین پارلمان اروپا برخی مواقع به مأموریت‌های نظارتی که از سوی شورای اروپا یا سازمان ملل برعهده گرفته می‌شود، کمک می‌کند. هیئت‌های ویژه همچنین ممکن است به منظور مشارکت در کنفرانس‌های بین‌المللی مانند کنفرانس‌های سازمان ملل، سازمان امنیت و همکاری اروپا،^۳ گروه هفت،^۴ یا سازمان تجارت جهانی^۵ تشکیل شوند. هیئت‌های ویژه معمولاً به‌عنوان روشن‌ترین نمونه تأثیر و کارایی فعالیت هیئت‌های پارلمانی انتخاب می‌شوند؛ چرا که آنها برای انجام هدفی ویژه تشکیل می‌شوند.

هم‌اکنون، چشم‌انداز هیئت‌ها به‌طور چشمگیری تغییر کرده است؛ البته تعداد آنها تقریباً همان تعداد قبلی باقی مانده است (تعداد آنها از ۳۵ - در آخرین دوره - به ۳۴ کاهش پیدا کرده است). همان‌طور که پیش‌تر گفته شد ۱۰ کمیته مشترک پارلمانی از

1. EU-aCP Joint Parliamentary Assembly

2. Lome Convention

3. Organisation for Security And Co-operation In Europe (OSCE)

4. Group of Seven (G-7)

5. World Trade Organisation (WTO)

بین رفته‌اند اما هیئت‌های دیگری از انشقاق برخی از هیئت‌های قبلی زاده شده‌اند: دو هیئت برای آمریکای لاتین در جریان آخرین دوره به پنج هیئت منشعب شد؛^(۷) هیئت پیشین برای روابط با اوکراین، بلاروس و مولداوی جای خود را به یک هیئت میان‌پارلمانی جداگانه برای هریک از این کشورها داد و هیئت‌های جداگانه‌ای نیز با ایران و با شبه جزیره کره تأسیس شد. در مقابل، هیئت کشورهای منطقه اقتصادی اروپا^۱ و هیئت مربوط به کشورهای نروژ، ایسلند و سوئد با یکدیگر ترکیب شده‌اند. دلیلی که در پس این سازمان‌دهی دوباره وجود دارد، اساساً مربوط به سرعت و درجه متفاوت روابط میان اتحادیه اروپا و کشورهای ثالث است.

تعداد اعضای هریک از هیئت‌های پارلمان اروپا به‌طور چشمگیری، از ده عضو هیئت میان‌پارلمانی در مجمع پارلمانی ناتو تا ۳۴ عضو در هیئت پارلمانی روابط با آمریکا متفاوت است. هریک از این هیئت‌ها تعداد یکسانی از نمایندگان را از پارلمان هم‌تا در اختیار دارد. در جریان دوره پارلمانی حاضر تقریباً تمام نمایندگان پارلمان اروپا حداقل در یکی از ۳۵ هیئت پارلمانی این نهاد مشغول هستند. در سال ۱۹۹۴ پس از آنکه گروه‌های سیاسی اصلی، این رویه که هر نماینده پارلمان اروپا عضوی از یک هیئت باشد را کنار گذاشتند، برخی اصلاحات ارائه شد (Corbett et al, 2009). برای نمونه، در مورد آلمان، در سال ۱۹۹۴ فقط دوسوم نمایندگان مجلس در یکی از ۲۷ هیئت میان‌پارلمانی درگیر بودند؛ اما با افزایش تصاعدی تعداد هیئت‌ها، شمار نمایندگان پارلمان اروپا که در این هیئت‌ها مشارکت داشتند نیز افزایش یافت. انتظار می‌رفت که توسعه سال ۲۰۰۴^۲ به‌علت افزایش ۱۳۱ نماینده جدید پارلمان اروپا و در اصل به‌علت تعداد هیئت‌هایی که باید کاهش می‌یافتند، این وضعیت را تغییر دهد؛ با این حال، تعداد هیئت‌ها به همان میزان باقی‌مانده و تقریباً تمام نمایندگان پارلمان اروپا حداقل در یک هیئت مشارکت دارند.

هر هیئت یک یا دو بار در سال به‌طور پی‌درپی در پارلمان و در کشور شریک، جلسه میان‌پارلمانی برگزار می‌کند؛ به‌علاوه، هیئت‌های پارلمان اروپا همچنین در راستای آماده کردن دستور کار دیدارهای آتی در بروکسل و استراسبورگ تشکیل جلسه می‌دهند. هر هیئت یک دفتر دارد که از یک رئیس و دو معاون رئیس که در

1. European Economic Area

2. The 2004 Enlargement

سازمان‌دهی دستور کار آن جلسات نقش محوری بازی می‌کنند تشکیل می‌شود. درواقع، به باور تمام نمایندگان پارلمان اروپا که برای این پژوهش مصاحبه شده‌اند، سطح فعالیت هر هیئت به‌شدت به نقش دفتر آن هیئت بستگی دارد.

کمیته امور خارجی پارلمان اروپا^۱ مسئول تدارک و نظارت بر کلیه فعالیت‌های مرتبط با این شبکه میان‌پارلمانی است. به‌طور فنی‌تر، در داخل دبیرخانه پارلمان اروپا، مدیریت بخش B اداره کل سوم (سیاست‌های خارجی) مسئول کلیه هیئت‌های میان‌پارلمانی است. اگرچه وظیفه دبیرخانه ماهیتاً یک وظیفه سازمانی است، اما با توجه به اینکه این نهاد برخی مواقع از راه تنظیم برنامه کاری می‌تواند بر محتوای دیدارها و ملاقات‌های گفته شده تأثیر غیرمستقیمی داشته باشد، نقش بسیار قدرتمندی را بازی می‌کند.

مجموعه مهم دیگر در سازمان‌دهی فعالیت هیئت‌ها، کنفرانس رؤسای هیئت‌هاست. وظیفه این نهاد تهیه تقویم جلسات میان‌پارلمانی آتی و تنظیم قواعد تکمیلی برای عملکرد هیئت‌هاست. وظیفه دیگر آن که به‌صراحت در قوانین آیین‌نامه‌ای بیان نشده به تعبیر یک نماینده پارلمان اروپا عبارت است از «تلنگر زدن به کمیته بودجه برای تأمین منابع مالی که تعداد متناسبی از نمایندگان پارلمان اروپا از یک هیئت را قادر سازد تا به کشور معینی مسافرت نمایند». این دقیقاً رئیس هیئت است که مسئولیت تعیین تعداد نمایندگان پارلمان اروپا که باید با حد بالای دوسوم اعضای هیئت به کشوری مسافرت نمایند را در اختیار دارد.

۲-۱-۵ کارکردها و سوءکارکردهای هیئت‌های پارلمان اروپا

همان‌طور که در بالا اشاره شد، کارکردهای هیئت‌های میان‌پارلمانی به‌گونه‌ای وسیع از یک کشور به کشوری دیگر متفاوت است و بستگی به این دارد که چه نوع هیئتی بررسی شود. برای نمونه، نقش هیئت اروپایی در کمیته مشترک پارلمانی اتحادیه اروپا - بلغارستان که از امتیاز رسمی نظارت بر اجرای موافقت‌نامه الحاق برخوردار است متأسفانه با نقش هیئت روابط با بلاروس، کشوری که اتحادیه اروپا هنوز تصویب موافقت‌نامه مشارکت و همکاری با آن را در دستور کار قرار نداده و نه دیدارهای

1. Committee of Foreign Affairs of the European Parliament (AFET)

پارلمانی، نه هیچ دیدار رسمی دیگر اروپایی ازسوی مقامات بلاروس مورد استقبال قرار نمی‌گیرد، ارتباط و شباهت بسیار کمی دارد.

با وجود این واقعیات، وظیفه هیئت‌های پارلمان اروپا همیشه بر یک فرایند دوطرفه دلالت دارد. از یک طرف، تماس دائمی از طریق این ساختارهای میان‌پارلمانی مختلف برای پارلمان اروپا دانش دست اولی را در مورد وضعیت خاص هر کشور فراهم می‌کند. هم کمیت و هم کیفیت اطلاعات می‌تواند بسیار بالا باشد؛ چرا که مذاکراتی که در جریان ملاقات‌ها صورت می‌گیرد یک ویژگی جامع‌الاطراف دارد به این معنی که هیئت پارلمانی اروپا فقط با نمایندگان مجلس و مقامات رسمی دیدار نمی‌کنند بلکه با نمایندگان جامعه مدنی، گروه‌های آسیب‌دیده از مشکلات مشخص، گروه‌های اقتصادی، اعضای احزاب اپوزیسیون و دیگران نیز ملاقات می‌کنند. همان‌طور که یک نماینده پیشین پارلمان اروپا مطرح کرده است هیئت‌های پارلمانی «چشم و گوش پارلمان اروپا هستند» (Viola, 2000: 27).

ازسوی دیگر، این هیئت‌ها زبان پارلمان اروپا هم هستند؛ چرا که به‌طور هم‌زمان به‌عنوان یک «جعبه بازتاب صدا» یا به‌عنوان سخن‌گوی مواضع اتخاذ شده در داخل کمیته امور خارجی پارلمان اروپا یا به‌طور کلی، پارلمان اروپا استفاده می‌شوند. به این معنا، تقریباً تمامی مصاحبه‌ها در نظر داشتند که نمایندگی پارلمان اروپا یکی از کارکردهای اصلی این هیئت‌هاست و در بسیاری موارد، نمایندگان پارلمان اروپا از این هم فراتر رفته و پاسخ دادند که هیئت‌های پارلمانی نه تنها خود پارلمان اروپا بلکه به‌طور کلی، اتحادیه اروپا را نمایندگی می‌کنند. ایفای این نقش به‌عنوان سخن‌گوی پارلمان اروپا باعث می‌شود که آنها در موقعیت‌های بحرانی در دیگر کشورها ارتباط ویژه‌ای به‌دست آورند، جایی که این هیئت‌ها بیشتر نقش میانجی‌گران و یا تسهیل‌کنندگان گفت‌وگو را بازی می‌کنند. بنابراین درست‌ترین راه برای توصیف وظیفه کلی هیئت‌های میان‌پارلمانی در نظر گرفتن آنها به‌عنوان «تسمه‌های انتقال» است؛ یعنی یک کانال مستقیم برای تبادل اطلاعات، نگرانی‌ها و علائق بین پارلمان اروپا و کشورهای ثالث و ازاین‌رو کانالی برای تقویت درک دوجانبه و تعمیق روابط. جدا از وسیله افزایش درک دوجانبه، اطلاعات منتقل شده از راه تماس‌های

میان پارلمانی توانایی خود را برای استفاده شدن جهت اعمال نفوذ هم بر کشورهای ثالث و هم بر دیگر نهادهای اتحادیه اروپا ثابت کرده است. در ارتباط با کاربرد اول، پارلمان اروپا می‌تواند در حوزه‌های متفاوت بر کشورهای ثالث فشار آورده یا اعمال نفوذ کند. برای نمونه، یکی از نگرانی‌های اصلی این هیئت‌ها بهبود سیاست‌های حقوق بشری در دیگر کشورهاست؛ هیئت‌ها می‌توانند این مسئله را در جریان دیدارهایشان در اشکال مختلف اعم از آشکارا مثلاً از راه ارائه فهرستی از زندانیان سیاسی و درخواست برای رفتار عادلانه با آنها یا به‌صورت غیرمستقیم، از راه درخواست برای بازدید از یک زندان یا دیدار از مناطق یا اقلیت‌هایی که حقوق آنها از سوی حکومت نقض می‌شود مطرح کنند. ارزش مهم دیگری که این هیئت‌ها برای ترویج و تقویت آن تلاش می‌کنند منطقه‌گرایی^۱ و چندجانبه‌گرایی^۲ به‌ویژه در مناطقی است که در آنها هنوز راه طولانی برای پیمودن وجود دارد. این مسئله به‌ویژه در مورد آمریکای لاتین و آسیا موضوعیت دارد. همان‌طور که یکی از نمایندگان پارلمان اروپا گفته است «وظیفه ما (پارلمان اروپا) گسترش ارزش چندجانبه‌گرایی جدید، ضرورت و مزایای فراملی‌گرایی^۳ است». سلسله موضوعاتی که اتحادیه اروپا در مورد آنها تلاش می‌کند تا برخی فشارها را وارد کند دربردارنده ملاحظات اقتصادی نیز می‌شود به‌ویژه در هیئت‌هایی که مسائل تجاری مسئله اصلی گفت‌وگوهای میان‌پارلمانی هستند این ملاحظات وجود دارد. برای نمونه، یکی از وظایف اصلی هیئت میان‌پارلمانی روابط با ژاپن، تسهیل روند رفع موانع پیاپی تجاری است.

سرانجام، یک شیوه مبهم‌تر اما بیشتر مورد استناد برای اعمال نفوذ بر کشورهای ثالث، به‌اصطلاح «تأثیر اجتماعی کردن» ملاقات‌های میان‌پارلمانی بر این کشورهاست. این مسئله به‌ویژه در مورد فعالیت کمیته‌های مشترک پارلمانی موضوعیت دارد که در آنها کشورهای داوطلب الحاق با کارکرد پارلمان اروپا آشنا می‌شوند. به اعتقاد سایر نمایندگان پارلمان اروپا، تأثیر اجتماعی کردن می‌تواند در این واقعیت ساده نیز دیده شود که «این گفت‌وگوی پارلمانی شیوه‌ای برای افزایش دخالت فعال‌تر پارلمان‌ها در مسائل سیاست خارجی است». به عبارت دیگر، این هیئت‌ها «پارلمانی شدن سیاست

1. Regionalism

2. Multilateralism

3. Supranationalism

خارجی» را ترویج می‌کنند، چیزی که خود کمکی ارزشمند محسوب می‌شود.

در ارتباط با استفاده از اطلاعات برای هدایت پروسه تصمیم‌گیری در داخل شورا و کمیسیون اروپا به نفع پروژه‌های خاص، گزینه‌های زیادی وجود دارد. از آنجاکه، پارلمان اروپا کمتر در حوزه مسائل سیاست خارجی امتیاز انحصاری رسمی دارد، ممکن است کسی فکر کند که گزارشات و پیشنهادات هیئت‌ها^(۸) تلاش‌های بی‌نتیجه‌ای هستند که در برابر کمیسیون و شورای اروپا در حاشیه حرکت می‌کنند. با این حال، براساس صلاحیت‌های پارلمان اروپا در روابط خارجی، هیئت‌ها در نظارت بر توافقاتی که به لحاظ تصویب یا تمدید نیازمند نظر مثبت پارلمان هستند، نقش مهمی بازی می‌کنند. اختیارات بودجه‌ای پارلمان اروپا نیز برای اعمال فشار جهت کاربرد درست سرمایه‌های مختلفی که در چارچوب موافقت‌نامه‌ها به کشورها اختصاص داده شده‌اند، اهمیت دارند (موافقت‌نامه‌هایی همچون موافقت‌نامه کمک فنی به کشورهای مستقل مشترک‌المنافع، برنامه اقدامات پشتیبانی فنی و مالی در مورد شرکای مدیترانه‌ای اتحادیه اروپا، برنامه کمک به بازسازی، توسعه و با ثبات‌سازی بالکان غربی و دیگر موافقت‌نامه‌ها). بنابراین می‌توان گفت که نقش هیئت‌های پارلمانی فقط ایجاد کانالی برای دیپلماسی پارلمانی نیست، بلکه نقش دیگر آنها آسان کردن روند کنترل پارلمانی است.

هیئت‌ها همچنین ممکن است نفوذ سیاسی خود را بر دیگر نهادهای اتحادیه اروپا از راه امتیازات رسمی کمتری اعمال نمایند. نمونه تازه در این ارتباط لغو جلسه مجمع مشترک پارلمانی اتحادیه اروپا و کشورهای آفریقا، کارائیب، پاسیفیک است؛ چرا که پارلمان اروپا دو نماینده کشور زیمبابوه که مقامات بروکسل به آنها ویزا داده بودند را نپذیرفت؛ البته آنها به دلیل نقض جدی حقوق بشر مشمول اقدامات محدودیت‌زای شورا در زمینه صدور ویزا شده بودند.^(۹) این اتفاق قصد روشن ساختن این مطلب را داشت که پارلمان اروپا استانداردهای دوگانه از سوی اتحادیه اروپا را نمی‌پذیرد. همان‌طور که استلیوس استاوریدیس (Stelios Stavridis, 2002) ابراز کرده است؛ «پارلمان‌ها بیشتر به عنوان تربیون‌های اخلاقی عمل می‌کنند. این بدان معنی است که بگوییم سیاست واقع‌گرایانه می‌تواند در سیاست‌های خارجی ملی وجود داشته باشد و دارد؛ اما عناصر دیگری از یک سیاست ایده‌آلیستی‌تر و کثرت‌گراتر وجود دارند که معمولاً در مجموعه‌های پارلمانی و مجالس محل بحث و مناظره ابراز می‌گردند».

سرانجام، هیئت‌ها وظیفه غیرمستقیم توزیع مسئولیت‌ها میان نمایندگان پارلمان اروپا را دارند؛ به‌ویژه آن دسته از نمایندگانی که سمت رئیس یا معاون رئیس را در هیئت‌ها در اختیار دارند، خود را برای انجام وظیفه درست هیئت یا حتی به‌عنوان حامیان کشورهای ثالث مسئول احساس می‌کنند و از این‌رو، توقع می‌رود در زمانی که وقایع ایجاب می‌کند، به‌سرعت بسیج شوند. برای نمونه، پس از فاجعه تسونامی در شرق آسیا، المار بروک رئیس کمیته امور خارجی پارلمان اروپا و هارتموت ناساؤر،^۱ رئیس هیئت روابط با کشورهای جنوب شرق آسیا از تشکیل جلسه مشترک کمیته‌های امور خارجی، توسعه و بودجه با سفرای سریلانکا، هند، تایلند و مالزی پشتیبانی کردند و خود را به تسریع کمک‌رسانی به این کشورها متعهد ساختند؛ به‌علاوه، گلنیس کینوک،^۲ رئیس هیئت پارلمان اروپا در مجمع پارلمانی مشترک آفریقا، کارائیب، پاسیفیک نیز بر پارلمان اروپا اعمال فشار کرد و آن دسته از کشورهای آفریقایی که از این فاجعه تأثیر پذیرفته بودند را مورد توجه قرار داد.^(۱۰)

با وجود نمونه‌های یادشده در مورد نفوذ موفق هیئت‌ها و بسیاری دیگر از نمونه‌هایی که می‌تواند ارائه شود باید گفت که «با یک گل بهار نمی‌شود».^۳ براساس ارزیابی بسیاری از نمایندگان پارلمان اروپا که مصاحبه شدند، تأثیر سیاسی این هیئت‌ها عموماً بسیار پایین است. برخی از آنها حتی نسبت به نتایج چنین جلساتی ابراز تردید کرده‌اند؛ چرا که بیشتر اوقات آنها فقط تبادلات پیش‌پاافتاده یا گفت‌وگوی کم‌ارزش هستند. دیگران حتی اظهار داشتند که ویژگی عمومی جلسات میان‌پارلمانی متناسب با گفت‌وگوهای صادقانه نیست. برای نمونه، به همین دلیل در جریان جلسه هیئت اروپایی در کمیته مشترک پارلمانی اتحادیه اروپا و ترکیه در سوم فوریه ۲۰۰۵، یکی از نمایندگان پارلمان اروپا به‌دلیل حساسیت موضوعاتی که نمایندگان نیاز به بررسی آن داشتند، پیشنهاد داد تا جلسه میان‌پارلمانی بعدی پشت درهای بسته برگزار شود. به

1. Hartmut Nassauer

2. Glenys Kinnock

۳. عبارت مورد استفاده در متن اصلی کتاب این است «با یک پرستو تابستان به‌وجود نمی‌آید» در اینجا با توجه به

نزدیکی معنایی از ضرب‌المثل ایرانی استفاده شده است. - م

اعتقاد یک نماینده دیگر پارلمان اروپا، جلسات میان پارلمانی برخی مواقع به «مکانی برای درام روانی» بدون دربرداشتن هیچ نتیجه ملموسی تبدیل می‌شوند.

دلایل بسیار دیگری برای تردید داشتن نسبت به نقش هیئت‌ها ارائه شده است. تاحدی شورای اروپا بایستی به‌خاطر این وضعیت سرزنش شود. زمانی که در مورد میزان هماهنگی و اطلاعات ارائه شده از سوی شورا از نمایندگان پارلمان اروپا پرسیده شد، تقریباً همه آنها بی که مصاحبه شدند اظهار داشتند که از این موارد رضایت نداشته‌اند. درحالی که نمایندگان پارلمان اروپا این مسئله را پذیرفتند که در ارتباط با کمیسیون اروپا میزانی از نفوذ و بازخورد امکان‌پذیر است اما چنین چیزی در رابطه با شورا وجود ندارد. وجود تصور محدود بودن قدرت مانور هیئت‌ها، گرایش‌های نمایندگان پارلمان اروپا نسبت به این هیئت‌ها را متأثر می‌سازد؛ به این معنا که زمانی که خود پارلمان اروپا هیچ امتیاز خاصی در سیاست خارجی ندارد و فقط امتیازات بسیار محدودی در حوزه روابط خارجی دارد نوعی دلسردی برای سفر به برخی کشورهایی که ضرورت زیادی برای اروپا دارند به‌وجود می‌آید. همان‌طور که یک نماینده پارلمان اروپا با تأسف ابراز داشته است، ملاقات‌های میان پارلمانی گاهی اوقات در کشورهای ثالث انتظارات نادرستی را در مورد اتحادیه اروپا ایجاد می‌کند.

البته، این بدان معنا نیست که نمایندگان پارلمان اروپا در زمینه نبود انگیزه در برخی هیئت‌ها مقصر نیستند. همان‌طور که از سوی بسیاری از مصاحبه‌شوندگان ابراز شده است، فعالیت نمایندگان پارلمان اروپا در هیئت‌ها در بهترین حالت در مقایسه با دیگر وظایفشان به‌عنوان نمایندگان مجلس، اولویت سوم یا چهارم آنها می‌باشد. دیگران خاطرنشان ساختند که اگرچه نمایندگانی در پارلمان اروپا وجود دارند که واقعاً متخصص هستند و علاقه زیادی به کشور یا منطقه هدف هیئتی که در آن حاضرند دارند اما برای دیگر نماینده‌ها حضور در این هیئت‌ها فقط شیوه‌ای برای انجام یک تعهد و وارد شدن در «توریسم سیاسی» می‌باشد. بسیاری از نمایندگان پارلمان اروپا که مصاحبه شدند، به‌طور کلی منتقد پارلمان اروپا بودند، به‌ویژه در ارتباط با سطح مشارکت در جلسات کاری هیئت‌های این پارلمان در بروکسل یا استراسبورگ که گاه از تعداد نمایندگان پارلمان اروپا که با هیئت به خارج سفر می‌کنند، کمتر است. به گفته برخی

از نمایندگان پارلمان اروپا، سطح پایین حضور در آن جلسات - که با هدف تدارک دیدارهای آتی و شنیدن نظرات پرسنل دیپلماتیک کشوری که با آن ارتباط وجود دارد و نیز نظرات مقامات کمیسیون اروپا برگزار می‌شود - گاهی مواقع برای وجهه پارلمان اروپا شرم‌آور و غیرسازنده است و حتی به روابط با کشورهای ثالث آسیب می‌رساند.

هزینه اقتصادی حفظ سیستم هیئت‌های میان‌پارلمانی نگرانی دیگر نمایندگان مجلس و سایر مقامات فعال در نهادهای اتحادیه اروپا، بلکه به‌ویژه نگرانی تعداد وسیع‌تری از افراد است. این واقعیت که تقریباً هریک از نمایندگان پارلمان اروپا حداقل در یک هیئت حضور دارند انتقادات تندی را برانگیخته و عبارت مبتذل در نظر گرفتن پارلمان به‌عنوان «بزرگ‌ترین آژانس توریسم سیاسی»^(۱۱) را جاودانه و دائمی ساخته است.

پارلمان اروپا خود در بسیاری مواقع برای عقلایی ساختن فعالیت هیئت‌ها تلاش کرده است. مهم‌ترین ابتکار در این زمینه در سال ۱۹۹۴ اجرا شد، زمانی که گروه‌های سیاسی اصلی تصمیم گرفتند که رویه جزء هیئت بودن هریک از نمایندگان پارلمان را متوقف سازند. همان‌طور که کوربت (Corbett et al, 2003) برآورد کرده است، این اقدام کاهش چشمگیر بودجه را به دنبال داشت: «هزینه هیئت‌ها از دو میلیون یورو در سال ۱۹۹۳ به میانگین ۸۰۰ هزار یورو بین سال‌های ۱۹۹۵ و ۱۹۹۸ سقوط کرد». از سال ۱۹۹۹، این عقلایی ساختن بیشتر از طریق کاهش تعداد نمایندگان پارلمان اروپا که در هر هیئت مسافرت انجام می‌دهند، صورت گرفته است.^(۱۲) بسیاری از نمایندگان پارلمان اروپا که مورد مصاحبه قرار گرفتند اعتقاد داشتند که مبلغی که به هیئت‌ها اختصاص یافت در مقایسه با مجموع بودجه پارلمان اروپا و برای مثال هزینه‌های وارده به‌واسطه مسافرت ماهانه به استراسبورگ و از این شهر ازسوی کل پارلمان چندان بالا نبود. باین‌حال برخی از آنها پذیرفتند که بعضی مواقع برای احتراز از شعله‌ور ساختن آتش غرض‌ورزی‌های موجود نسبت به پارلمان اروپا تعمداً برای پنهان ساختن مسافرتشان از دید افراد بیشتر تلاش کرده‌اند.

نسبت به شیوه هماهنگی هیئت‌ها با کمیته امور خارجی پارلمان اروپا نیز انتقاداتی صورت گرفت. به اعتقاد برخی از نمایندگان این پارلمان، کمیته یادشده پیش از این در زمینه پرداختن به فعالیت هیئت‌های مربوط به کشورهایایی که در دستور کار پارلمان

نیستند، اشباع شده است. درواقع، گزارش سالیانه سیاست خارجی و امنیتی مشترک در سال ۱۹۹۸ قبلاً از دفتر پارلمان اروپا و دبیر کل آن خواسته بود تا «همکاری نزدیک‌تری را میان کمیته امور خارجی پارلمان اروپا و هیئت‌های پارلمان در سطح سیاسی و نیز اداری برقرار کند».^(۱۳)

اما با وجود تمام این مشکلات، ارزیابی کلی نمایندگان پارلمان اروپا این بود که این هیئت‌ها یکی از ارزشمندترین ابزارهای اقدام خارجی که پارلمان اروپا در اختیار دارد هستند. نمایندگان پارلمان اروپا و اعضای دبیرخانه که مورد مصاحبه قرار گرفتند به این مسئله توجه داشتند که حتی زمانی که در بعضی اوقات دیدن تأثیر واقعی هیئت‌های پارلمانی دشوار است، این هیئت‌ها یک وجه اصلی دیپلماسی پارلمانی، که باید بهبود یافته و تقویت شود، را تشکیل می‌دهند. براساس نظرات آنها، انسان می‌تواند ابراز دارد که این دیپلماسی پارلمانی فقط ابزاری برای بهبود تفاهم دوجانبه و اعمال نفوذ نیست؛ بلکه همچنین به‌خودی‌خود یک هدف است. پارلمانی کردن سیاست خارجی نسبتاً موضوع یک اصل کلی برای نمایندگان مجلس است زیرا همان‌طور که یکی از نمایندگان پارلمان اروپا مطرح می‌کند «ما به‌عنوان قانونگذاران، برای داشتن یک نگرش متکثرتر از جهان مسئولیت داریم».

دیدگاه تکراری دیگر این بود که همان‌طور که سیاست خارجی اروپا نقش بیشتری را به‌دست می‌آورد، فعالیت هیئت‌های پارلمان اروپا به‌تدریج متناسب‌تر و معتبرتر شده است. نقش نمایندگان پارلمان اروپا در هیئت‌ها همچنین به‌طور فزاینده‌ای ازسوی بازیگران خارجی به رسمیت شناخته می‌شود؛ چرا که اکثریت مصاحبه‌شوندگان تأیید کردند که آنها به‌طور منظم اطلاعات و مطالبات گروه‌های لابی مختلف را در مورد فعالیت‌های مرتبط با هیئت‌شان دریافت می‌کنند. (نمایندگان رسمی کشورها، سازمان‌های غیردولتی، شرکت‌ها و حتی حکومت‌های فروملی دولت‌های عضو). همان‌طور که یکی از نمایندگان پارلمان اروپا ابراز کرده است، «هیئت‌های پارلمانی پیش از این به‌عنوان یک آژانس توریسم سیاسی قلمداد می‌شدند، درحالی‌که اکنون به‌عنوان ابزارهای سودمندی نگریسته می‌شوند که باید در حوزه‌هایی که این هیئت‌ها حضوری در آنها ندارند ایجاد شوند».

۳-۱-۵ آیا اولویت‌های سیاست خارجی ملی اهمیت دارند؟ چرا و برای چه؟ نمونه‌های

لهستان، اسپانیا و آلمان

مجلس اروپا همواره در خط مقدم هم‌گرایی اروپا قلمداد شده است. به‌ویژه در حوزه سیاست خارجی، گزارش‌های سالیانه مختلف کمیته امور خارجی پارلمان اروپا همواره بر نیاز به پیشبرد سیاست خارجی و امنیتی مشترک و نیز سیاست امنیتی و دفاعی مشترک برای عمومی‌تر ساختن آنها تأکید کرده‌اند. این امر از راه افزایش نقش کمیسیون و پارلمان اروپا در عین لغو شرط اتفاق آرا و نیز از طریق تنظیم یک دیپلماسی مشترک اروپایی برای تقویت فرهنگ استراتژیک اروپا صورت می‌گیرد. به‌علاوه، نمایندگان پارلمان اروپا، نسبت به دیگر مقاماتی که در سایر نهادهای اتحادیه اروپا فعالیت می‌کنند، در میزان «اجتماعی کردن اروپا» همیشه بالاترین رتبه‌ها را داشته‌اند. از این‌رو، زمانی که مواضع پارلمان اروپا در مسائل سیاست خارجی و روابط خارجی مطالعه می‌شود عموماً با آن به‌منزله یک کل برخورد می‌شود.^(۱۴) باین‌حال، این بخش از کتاب به درون پارلمان اروپا توجه می‌کند تا بررسی کند که آیا نمایندگان پارلمان اروپا تمایل دارند که در قالب این نهاد از اولویت‌های سیاست خارجی ملی خود دفاع کنند و آیا این امر در ترکیب و فعالیت هیئت‌های میان‌پارلمانی بازتاب پیدا می‌کند.

۴-۱-۵ ترکیب هیئت‌های میان‌پارلمانی: بازتابی از اولویت‌های سیاست خارجی

ملی؟

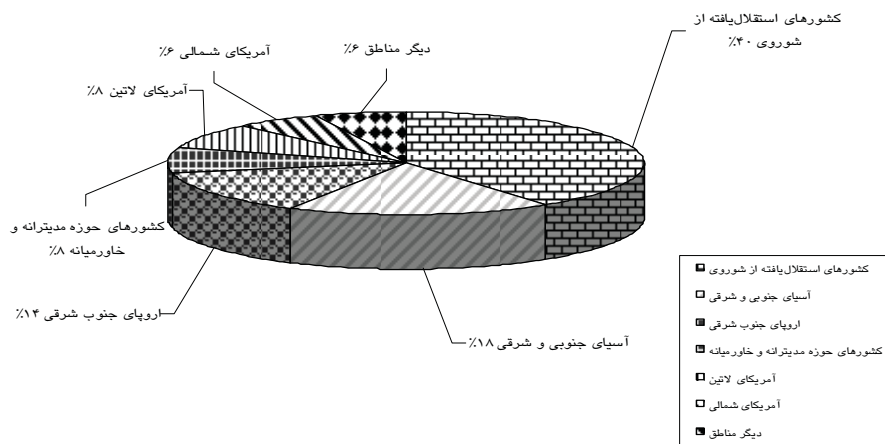
شیوه‌ای که هیئت‌های پارلمانی مطابق با آن تشکیل می‌شوند، اساساً همان شیوه‌ای است که در مورد کمیته‌های پارلمان اروپا وجود دارد. گروه‌های سیاسی باید فهرست کاندیداهای خود را به کنفرانس رؤسا ارائه نمایند. نمایندگان پارلمان اروپا در راستای تعیین مناصب در درون گروه براساس هیئت‌های موجود اولویت‌های‌شان را اعلام می‌کنند. تصمیمات اولیه معمولاً در داخل هیئت‌های مختلف ملی در چارچوب گروه سیاسی یا احزاب کوچکی که در یک گروه بزرگ‌تر ثبت شده‌اند اتخاذ می‌شود (برای نمونه اتحاد اروپای آزاد در داخل گروه سبزها - اتحاد اروپای آزاد). زمانی که برای به عضویت درآمدن یا در اختیار گرفتن پست رئیس یا معاون رئیس رقابت به‌وجود می‌آید،

گروه، از میان همکاران نامزد شده، معمولاً براساس معیار تخصص در حوزه کاری یک هیئت، ارشدیت و سابقه بالا و پرستیژ نمایندگان مختلف پارلمان اروپا و نیز در واکنش به معادلات داخلی میان هیئت‌های ملی متفاوت گروه، به این نامزدها رأی می‌دهد. زمانی که کاندیدها معرفی شدند، کنفرانس رؤسا پیشنهادی را (در مورد ترکیب هیئت‌ها) به پارلمان ارائه می‌کند که این پیشنهاد تاحدامکان باید بازتابی از ترکیب کلی پارلمان باشد.

زمانی که ترکیب هیئت‌ها بررسی می‌شود، می‌توان دید که توازن میان نیروهای سیاسی و کشورها تا آنجایی که به تعداد رئیس‌ان و نایب‌رئیس‌ان مربوط است و نیز با در نظر داشتن پلورالیسم سیاسی در مورد اعضای هر هیئت، حفظ می‌شود. باین‌حال زمانی که به ملیت نمایندگان پارلمان اروپا در هر هیئت نگاه می‌شود، تمرکز نمایندگان برخی کشورها در هیئت‌های خاص آشکار می‌گردد (به پیوست ۱ نگاه کنید). الگوهای متفاوت توزیع برای نمایندگان لهستانی، اسپانیایی و آلمانی پارلمان اروپا از این ویژگی پیروی می‌کند.

۱-۴-۵- توزیع نمایندگان لهستانی پارلمانی اروپا

همان‌طور که در نمودار ۱-۵ نشان داده شده، مورد نمایندگان لهستانی پارلمان اروپا آشکارا منعکس می‌سازد که با توجه به اینکه ۴۰ درصد از نمایندگان این کشور اعضای هیئت‌های مربوط به کشورهای استقلال‌یافته از شوروی هستند (و اکثریت آنها به‌ویژه در هیئت‌های مربوط به بلاروس، اوکراین و روسیه حضور دارند) اولویت لهستان بخش شرقی اتحادیه اروپاست. تصدی مناصب رئیس و نواب رئیس نیز در این رابطه کاملاً روشن است: دو پست ریاست که در اختیار نمایندگان لهستانی پارلمان اروپاست شامل دو نهاد کمیته همکاری پارلمانی اتحادیه اروپا - اوکراین و هیئت پارلمانی روابط با بلاروس می‌شود؛ چهار پست نواب رئیس در هیئت‌های مربوط به اوکراین، مولداوی، ناتو و استرالیا و نیوزلند در اختیار نمایندگان لهستان قرار دارد. اهمیتی که به این منطقه داده شده از ارشدیت و سابقه بالای نمایندگان لهستانی پارلمان اروپا که بخشی از هیئت‌های مربوط به اوکراین، بلاروس و روسیه هستند نیز قابل درک است.^(۱۵)



مأخذ: تدوین توسط نویسنده با استفاده از اسناد پارلمان اروپا.

نمودار ۵-۱ توزیع نمایندگان لهستانی پارلمان اروپا در میان هیئت‌ها (۲۰۰۹-۲۰۰۴)

۲-۴-۵ توزیع نمایندگان اسپانیایی پارلمان اروپا

توزیع نابرابر نمایندگان اسپانیایی پارلمان اروپا در هیئت‌های این پارلمان حتی نسبت به مورد نمایندگان لهستانی مشهودتر است. همان‌طور که در نمودار ذیل نمایش داده شده است این توزیع به‌طور کامل دو اولویت سنتی اسپانیا را در سیاست خارجی منعکس می‌سازد: مدیترانه و آمریکای لاتین (۷۲ درصد از نمایندگان اسپانیایی پارلمان اروپا در هیئت‌هایی حضور دارند که با این دو منطقه مرتبط هستند). انتخاب رؤسا و معاونین رؤسا نیز در این رابطه آشکار می‌شود. دو پست ریاست که در اختیار اعضای اسپانیایی پارلمان اروپاست یکی مربوط به هیئت پارلمانی روابط با آمریکای مرکزی است و دیگری مربوط به روابط با کشورهای مغرب است و در ارتباط با چهار پست معاون رئیس نیز دو منصب در هیئت روابط با آمریکای مرکزی، یک پست در هیئت روابط با کشورهای مرکوسور^۱ و آخری مربوط به هیئت پارلمانی روابط با کشورهای آندین^۲ در اختیار این نمایندگان است.

1. Countries of Mercosur

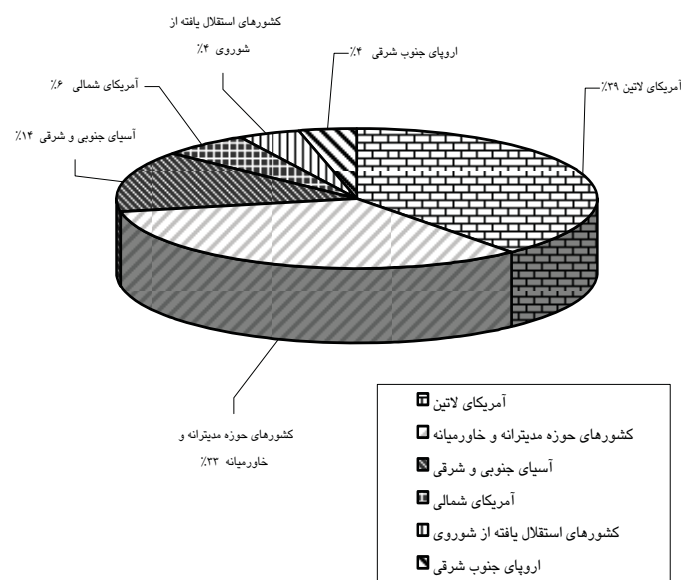
- کشورهای مرکوسور عبارت‌اند از: برزیل، آرژانتین، اروگوئه و پاراگوئه.

2. Andean Countries

- کشورهای آندین عبارت‌اند از: بولیوی، کلمبیا، اکوادور و پرو.

بخش دوم بحث مشروعیت: نمایندگی علائق سیاست خارجی ملی و ... ۱۳۷

این نوع انتصاب برای نمایندگان اسپانیایی پارلمان اروپا امری استثنایی نیست؛ چرا که در دوره‌های قبلی پارلمان هم اساساً وضع به همین صورت بوده است. نمایندگان اسپانیایی پارلمان اروپا به‌طور سنتی پست‌های ریاست هیئت‌های پارلمانی برای روابط با کشورهای آمریکای لاتین (به‌ویژه هیئت‌های روابط با آمریکای مرکزی و مکزیک که همواره تحت رهبری یک نماینده اسپانیایی پارلمان اروپا بوده است) و نیز پست‌های رئیس یا نایب‌رئیس هیئت روابط با مغرب را در اختیار داشته‌اند.



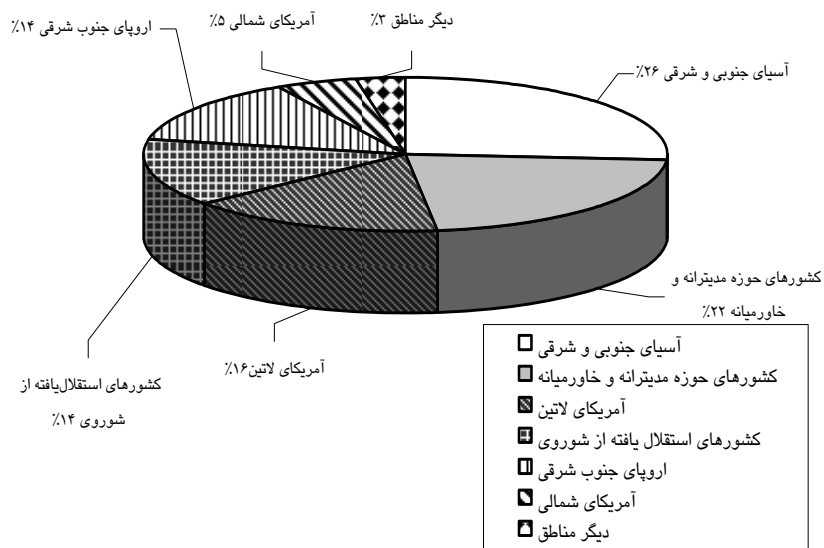
مأخذ: همان.

نمودار ۲-۵ توزیع نمایندگان اسپانیایی پارلمان اروپا در میان هیئت‌ها (۲۰۰۹-۲۰۰۴)

۳-۴-۵ توزیع نمایندگان آلمانی پارلمان اروپا

برخلاف مورد نمایندگان لهستانی و اسپانیایی پارلمان اروپا، توزیع نمایندگان آلمانی این پارلمان به‌طور خاص تمرکز ویژه‌ای را در هیئت‌های هیچ منطقه جغرافیایی منعکس نمی‌سازد. هیچ‌یک از پست‌های ریاست نشان‌دهنده هیچ‌گونه الگوی ترجیح مهمی برای

هیئت‌های خاص نیست. اما این مسئله همچنین بازتابی از نقش سنتی آلمان در درون اتحادیه اروپا به‌عنوان بزرگ‌ترین دولت عضو و بازتابی از اولویت‌های سیاست خارجی این کشور است. آلمان بیش از متمرکز ساختن تلاش‌هایش بر برخی مناطق خاص بر ترویج بعضی مسائل همگانی تمرکز دارد؛ به‌بیان‌دیگر، آلمان مطابق با تصویری که از خود به‌عنوان یک دولت تجاری و قدرت مدنی دارد مشوق سرسخت هم‌گرایی اتحادیه اروپا و نهادهای چندجانبه، لیبرالیزه کردن تجارت و دموکراسی و حقوق بشر بوده است.



مأخذ: همان.

نمودار ۵-۳ توزیع نمایندگان آلمانی پارلمان اروپا در میان هیئت‌ها (۲۰۰۹-۲۰۰۴)

در مجالس قبلی، به‌دلیل وجود کمیته‌های مشترک پارلمانی با کشورهای اروپای مرکزی و شرقی که اکنون منحل شده‌اند، مسئله قدری متفاوت بود. به‌دلیل نقش محوری آلمان در پنجمین فرایند توسعه اتحادیه اروپا، به‌طور طبیعی حدود ۳۰ درصد از نمایندگان آلمانی پارلمان اروپا در آن هیئت‌ها منصوب شده بودند. با این حال، حتی علی‌رغم این ۳۰

درصد از نمایندگان آلمانی که به کشورهای اروپای مرکزی و شرقی اختصاص داده شده بودند، توزیع نمایندگان آلمانی پارلمان اروپا کاملاً با دیگر مناطق متوازن بود. در ارتباط با پست‌های رئیس و نایب‌رئیس نیز برخی پیوستگی‌ها وجود دارد. برای نمونه، برخی هیئت‌ها در سه یا چهار دوره پارلمانی آخر تحت ریاست نمایندگان آلمانی پارلمان اروپا قرار داشتند (هیئت مربوط به کشورهای آ. س. آن، هیئت روابط با اروپای جنوب شرقی).

۵-۱-۵ توضیح گرایش‌ها و عملکرد نمایندگان لهستانی، اسپانیایی و آلمانی پارلمان

اروپا در داخل هیئت‌ها

با در نظر داشتن این معیار که اولویت‌ها و حساسیت‌های ملی در زمان پرداختن به مقولات سیاست خارجی در پارلمان اروپا اهمیت می‌یابند، انسان ممکن است استدلال کند که «بی‌اعتمادی عمیق و ماهیت به‌شدت ناسیونالیستی» که دولت‌های عضو اتحادیه اروپا به‌خاطر آنها مکرراً مورد انتقاد پارلمان اروپا قرار می‌گیرند،^(۱۶) در فعالیت‌های نمایندگان این پارلمان در زمان سروکار داشتن با مسائل سیاست خارجی نیز تکرار می‌شود. بر پایه این رویکرد، باید گرایش به یک بازی با حاصل جمع صفر^۱ از سوی نمایندگان پارلمان اروپا از کشورهای مختلف قابل انتظار باشد؛ چرا که آنها برای طرح اولویت‌های خود به نفع کشورشان با یکدیگر رقابت کرده و خود را هماهنگ می‌سازند. باین‌حال، یک تحلیل دقیق‌تر بر این امر دلالت دارد که نمایندگان پارلمان اروپا به پیروی از یک مفهوم محدود از منافع ملی، هیئت‌های خاص را انتخاب نمی‌کنند، بلکه بیشتر برای هدایت پارلمان اروپا و دیگر نهادهای اتحادیه اروپا در جهتی که آنها به‌طور کلی برای سیاست خارجی اروپا مهم قلمداد می‌کنند، انتخاب‌های خود را بر ایده‌ای کلی‌تر در باب انتقال تخصص و منافعشان به مناطق خاص مبتنی می‌سازند.

۵-۱-۵-۱ گرایش‌ها و عملکرد نمایندگان لهستانی پارلمان اروپا

با توجه به پیوستن تازه لهستان به اتحادیه اروپا ارزیابی کار نمایندگان این کشور در پارلمان اروپا دشوارترین ارزیابی به‌شمار می‌آید. باین‌حال، وقایعی که در جریان انتخابات

1. Zero-sum Game

ریاست جمهوری اوکراین در سال ۲۰۰۴ به‌وقوع پیوست این فرصت را برای نمایندگان لهستانی پارلمان اروپا فراهم کرد تا استفاده بسیار فعالی را از هیئت‌ها به‌عمل آورند و اولویت‌ها و انتظارات خود را در مورد مکانیسم‌های پارلمان اروپا و به‌طور کلی سیاست خارجی اتحادیه اروپا به‌گونه جسورانه‌تری آشکار نمایند.

همان‌طور که ازسوی یکی از نمایندگان لهستانی پارلمان اروپا ابراز شده است، دلیل لهستانی‌ها برای ورود در هیئت‌های پارلمانی روابط با روسیه، اوکراین و بلاروس این است که روابط با این کشورها مسئله «منافع حیاتی لهستان» است. نخبگان این کشور به‌دلیل سستی و سیاست واکنشی اتحادیه اروپا نسبت به این منطقه و به‌خاطر داشتن «یک سیاست «اول روسیه»^۱ که پیامدهای احتمالی زیان‌آوری برای منافع امنیتی لهستان دارد همواره مایل به انتقاد از این اتحادیه بوده‌اند (Natorski, 2004: 17). به بیان یک نماینده لهستانی پارلمان اروپا، «ما - همچون دیگر نمایندگان کشورهای جدید پارلمان اروپا - تجربه ویژه‌ای از سیاست‌های امپریالیستی روسیه در منطقه داریم و این مسئله باید به سیاست‌های اروپا منتقل شود». دیگران اتحادیه اروپا را به‌خاطر ناکامی در دستیابی به آنچه که در فرایند گذار جمهوری‌های مابعد شوروی واقعاً در مخاطره است و به‌خاطر غفلت از کشورهایی که به‌اندازه اوکراین به قلمرو آن نزدیک هستند مورد انتقاد قرار می‌دهند؛ همان‌طور که ازسوی «جانوز اونیژکیوچ» نماینده پارلمان اروپا و وزیر دفاع سابق لهستان مطرح شده است، در ارتباط با اوکراین «بیشتر نمایندگان در پارلمان اروپا ظاهراً اوکراین را کم‌وبیش شبیه کشور آفریقایی زنگبار^۲ در اروپای شرقی تلقی می‌کنند».^(۱۷) بنابراین، احزاب سیاسی لهستان مدت زمان طولانی پیش از ورود این کشور به اتحادیه اروپا ابراز کرده بودند که هدفشان نوسازی سیاست شرقی این اتحادیه از طریق تقویت بیشتر آن، شکل دادن به سیاست اتحادیه اروپا در قبال روسیه، اوکراین و دیگر جمهوری‌های شوروی سابق و ارائه تجربه عظیم خود در این حوزه جهت فراهم کردن الگوی مناسبی از فرایند گذار موفق برای شرکای شرقی خود می‌باشد (Trzaskowski, 2002: 24).

1. Russia First

2. Zanzibar

این علاقه برای تقویت سیاست خارجی اتحادیه اروپا و قرار دادن تجربه خود در زمینه فرایندهای گذار در خدمت این نهاد آشکارا در جریان بحران اوکراین به نمایش درآمد. نمایندگان لهستانی پارلمان اروپا از طریق بسیج کلیه ابزارهای مرتبط پارلمان اروپا از جمله هیئت‌های پارلمانی در این بحران نقشی محوری ایفا کردند. این فعالیت (فوق‌العاده) در زیر تا حدی به تفصیل توضیح داده می‌شود؛ چرا که همان‌طور که یک عضو دبیرخانه پارلمان اروپا ابراز داشته است «فعالیت هیئت‌ها در جریان بحران اوکراین الگو و سرمشقی در مورد چگونگی فعالیت هیئت‌های پارلمان اروپاست».

به‌محض اینکه مبارزات انتخاباتی برای انتخابات ریاست جمهوری در اوکراین شروع شد، نمایندگان لهستانی پارلمان اروپا لابی‌های خود را در این پارلمان آغاز کردند. آنها بر این واقعیت تأکید می‌کردند که چنانچه انتخابات براساس قواعد دموکراتیک پیش نرود پارلمان اروپا باید برای نشان دادن واکنش آماده شود. یک هیئت ویژه برای نظارت بر دو دور انتخابات ریاست جمهوری اوکراین تشکیل شد. این هیئت به رهبری مارک ام سویک، رئیس هیئت کمیته همکاری پارلمانی اتحادیه اروپا و اوکراین با حضور هفت نماینده پارلمان اروپا تشکیل شد که چهار نفر از آنها نمایندگان لهستانی بودند.

پس از برگزاری دور دوم انتخابات (در ۲۱ نوامبر)، نمایندگان پارلمان اروپا در این هیئت، که به‌عنوان ناظران انتخاباتی کار می‌کردند، همراه با دیگر سازمان‌های بین‌المللی که بر فرایند انتخابات نظارت می‌کردند اعلام داشتند که نتایج انتخابات مخدوش بوده است. در جریان جلسه کمیته امور خارجی پارلمان اروپا در ۲۴ و ۲۵ نوامبر، که با حضور خاویر سولانا برگزار شد، نمایندگان لهستانی پارلمان اروپا خواستار آن شدند که در جلسه عمومی اول دسامبر پارلمان، ابتدا بحران اوکراین مورد بحث قرار گیرد و درخواست کردند که در محکومیت نتایج انتخابات قطعنامه‌ای صادر شود و فوراً هیئت دیگری از پارلمان اروپا به اوکراین اعزام شود. در اول دسامبر، درست پس از برگزاری جلسه عمومی، هیئتی به ریاست جک.ای.ساریوژ - ولسکی معاون لهستانی رئیس پارلمان اروپا، مارک ام. سویک و المار بروک رئیس کمیته امور خارجی پارلمان اروپا برای نشان دادن همبستگی این پارلمان با مردم اوکراین و تقویت یک راه‌حل مسالمت‌آمیز برای این بحران به کی‌یف سفر کرد. یک هیئت ده نفره نیز به رهبری

جک. ایی. ساریوژ. ولسکی برای نظارت بر برگزاری مجدد دور دوم انتخابات ریاست جمهوری به اوکراین رفت و تبدیل به چهارمین هیئت پارلمان اروپا شد که در کمتر از دو ماه به کی‌یف اعزام شده بود.

نقشی که به‌طور خاص ازسوی نمایندگان لهستانی پارلمان اروپا و به‌طور عام ازسوی دولت‌های تازه به عضویت درآمده در این بحران ایفا شد، آشکارا ازسوی بسیاری از نمایندگان پارلمان اروپا تصدیق شد. برای نمونه، ربکا هارمز آلمانی از حزب سبزها در واکنش به سخنرانی برونیسلاو گرمک ابراز داشت «من به شما افتخار می‌کنم. خدا را شکر که در اینجا برخی دولت‌های تازه به عضویت درآمده وجود دارند که یک سیاست به‌خوبی سازمان‌دهی شده را نسبت به اوکراین اجرا کرده‌اند».^(۱۸) اعضای دبیرخانه هم که برای این تحقیق مصاحبه شده‌اند آشکارا کمک انجام شده ازسوی دولت‌های تازه به عضویت درآمده که باعث تقویت هیئت‌های مرتبط با اروپای شرقی شد را تصدیق می‌کنند. نمایندگان لهستانی پارلمان اروپا نیز به سهم خود رضایت خویش را از نقشی که پارلمان اروپا و هیئت‌ها در بحران اوکراین ایفا کردند و به سکویی واقعی برای انجام اقدام مقتضی تبدیل شدند را ابراز داشتند.

به‌طور کاملاً مخالف، نظرات نمایندگان لهستانی پارلمان اروپا در مورد هیئت پارلمانی روابط با بلاروس بیشتر ناظر بر ناکامی آن بود. از آنجایی که هیچ تماسی با نمایندگان رسمی بلاروس وجود ندارد، هیئت پارلمان اروپا هیچ همتایی (از این کشور) ندارد. درواقع، همان‌طور که ازسوی یک نماینده لهستانی پارلمان اروپا ابراز شده است، این عدم ارتباط در این واقعیت آشکار شد که رقابت محدودی میان نمایندگان پارلمان اروپا برای انتصاب به‌عنوان عضو هیئت روابط با بلاروس وجود داشت. ۶ لهستانی این هیئت از مجموعه ۱۶ نماینده پارلمان اروپا با هدف تقویت جامعه مدنی در بلاروس و تلاش برای جذب توجه بیشتر اتحادیه اروپا به این کشور نقش عمده‌ای در تجدید نیرو این هیئت ایفا می‌کنند. البته پنداشته می‌شود که انتخابات ریاست جمهوری آتی آغاز عصر جدید فرصت‌ها برای رسیدن به برخی پیشرفت‌های دموکراتیک در بلاروس باشد.

بررسی نقش نمایندگان لهستانی پارلمان اروپا در داخل هیئت‌های میان‌پارلمانی نشان می‌دهد که آنها حتی بیش از هماهنگی با گروه‌های سیاسی مربوطه‌شان، هماهنگی

چشمگیری در درون خود داشته‌اند. اطلاعاتی که از راه مصاحبه‌ها و پرسش‌نامه‌ها به‌دست آمده است، روشن می‌سازد که این نمایندگان در زمان سروکار داشتن با مسائل هیئت‌ها در بیشتر موارد این مسئله را مورد توجه قرار می‌دهند که هماهنگی با دیگر نمایندگان لهستانی پارلمان اروپا از سایر گروه‌های سیاسی (و در سه مورد نیز حکومت و سرویس‌های دیپلماتیک ملی) حداقل به‌اندازه هماهنگی در درون گروه سیاسی خودشان اهمیت دارد. این الگو همان الگویی بود که در جریان بحران اوکراین دنبال شد؛ یعنی زمانی که میان نمایندگان لهستانی پارلمان اروپا در راستای هماهنگ ساختن عملکردشان و سازمان‌دهی لابیگری در گروه‌های مربوطه‌شان، جلسات غیررسمی بسیاری برگزار شد.

در مورد اینکه چه چیزی در پس این هماهنگی مهم ملی قرار دارد، ممکن است کسی به دو دلیل اصلی استناد کند: نخست آنکه با توجه به جدید بودن نمایندگان لهستانی پارلمان اروپا در این نهاد نسبت به نمایندگان دیگر کشورها، کاملاً طبیعی است که آنها برای تحکیم مواضع‌شان در پارلمان اروپا و سازمان‌دهی لابیگری جهت کسب مناصب مهم و پست گزارشگر این نهاد برای کار کردن با یکدیگر تمایل بیشتری داشته باشند؛ چرا که نمایندگی ملی یک معیار اساسی در زمان تعیین مناصب در پارلمان اروپاست. دوم آنکه، اندازه نسبتاً کوچک هیئت‌های ملی لهستان در درون گروه‌های سیاسی اصلی نیز ممکن است نمایندگان لهستانی پارلمان اروپا را به‌خاطر آن دسته از مسائلی که موضوع «منافع حیاتی» لهستان به‌شمار می‌آید، برای هماهنگ ساختن استراتژی‌های لابیگری با هیئت‌های ملی لهستان از سایر گروه‌های سیاسی مستعدتر سازد. درواقع، به‌دلیل طبیعت خاص صحنه سیاسی لهستان، فقط ۳۳ نفر از ۵۴ نماینده لهستانی پارلمان اروپا عضو گروه‌های سیاسی اصلی هستند (۱۹ نفر در گروه حزب مردم اروپا، ۱۰ نفر در گروه سوسیالیست و ۴ نفر در اتحاد لیبرال‌ها و دمکرات‌ها برای اروپا). از این رو هیئت‌های ملی لهستان از هیئت‌های دیگر کشورهایی که اندازه متوسطی دارند، مانند اسپانیا که آن هم ۵۴ نماینده در پارلمان اروپا دارد (از جمله ۲۴ نفر در حزب مردم و ۲۴ نفر در حزب سوسیالیست‌ها) یا حتی در مقایسه با هیئت‌های دولت‌های کوچک‌تر عضو، (برای مثال ۲۴ نماینده مجارستانی پارلمان اروپا به ۱۳ نماینده در حزب مردم اروپا و ۹ نماینده میان سوسیالیست‌ها تقسیم شده‌اند) بسیار کوچک‌تر هستند.^(۱۹)

۲-۵-۱-۵ گرایش‌ها و عملکرد نمایندگان اسپانیایی پارلمان اروپا

برای نمایندگان اسپانیایی پارلمان اروپا، نسبت دادن خود به هیئت‌های پارلمانی روابط با آمریکای لاتین و حوزه مدیترانه با توجه به نزدیکی اسپانیا به این مناطق تاحدی طبیعی به نظر می‌رسد، چه مانند مورد مدیترانه این یک نزدیکی ژئوپولیتیکی باشد، چه مانند مورد آمریکای لاتین یک نزدیکی فرهنگی به شمار آید. از این رو دلایل اصلی که در پس انتخاب این هیئت‌ها وجود داشت مانند مورد لهستان ترکیبی میان حس شخصی «برادری» و این واقعیت بود که مناطق یادشده حوزه‌های اولویت ملی اسپانیا می‌باشند. به علاوه، این احساس که اتحادیه اروپا به‌طور فزاینده‌ای در حال فراموش کردن این مناطق است، نقش مهمی را در این انتخاب بازی کرد. تمام نمایندگان اسپانیایی پارلمان اروپا که برای این مطالعه مصاحبه شدند به این دلیل آخر اشاره داشتند و در نتیجه رسیدن به این جمع‌بندی دشوار نیست که یکی از وظایف اصلی نمایندگان اسپانیایی پارلمان اروپا در درون هیئت‌های خود، تلاش برای اولویت‌دار ساختن حوزه مدیترانه و نیز حوزه آمریکای لاتین در برنامه کاری اتحادیه اروپاست.

این نگرانی در مورد حاشیه‌ای شدن فزاینده اولویت‌های سیاست خارجی اسپانیا از دوره برنامه «همکاری سیاسی اروپا» یک نگرانی دائمی بوده است؛ یعنی هنگامی که «جهت‌گیری دوازده کشور عضو اتحادیه اروپا در آن زمان نسبت به اروپای شرقی پس از سقوط دیوار برلین یک «سندرم پیرامون» در اسپانیا به وجود آورد» (Barbe And Vasconcelos, 1996: 260). از آن زمان به بعد، اسپانیا درصدد تعریف اولویت‌های خود به‌طور آشکارتر در چارچوب برنامه همکاری سیاسی اروپا و سپس برنامه سیاست خارجی و امنیتی مشترک بوده و تلاش کرده است که با هر ابزاری از این اولویت‌ها دفاع کند. گسترش اتحادیه اروپا به سمت شرق این تصور را بیشتر تقویت کرده است که ترویج سیاست‌های مدیترانه‌ای و حوزه آمریکای لاتین در درون این اتحادیه به‌طور فزاینده‌ای سخت‌تر شده است. در ارتباط با حوزه مدیترانه و تأثیر «سیاست همسایگی اتحادیه اروپا» بر آن، یکی از نمایندگان اسپانیایی پارلمان اروپا اظهار داشته است که «نیاز ضروری به جلب توجه نسبت به کشورهای مدیترانه وجود دارد». وی سیاست همسایگی را یک نعمت توأم با نعمت به حساب می‌آورد چرا که «ازسویی این سیاست بر تقویت تازه روابط اتحادیه اروپا

با همسایگانش و از این رو بر محرک تازه‌ای برای سیاست مدیترانه‌ای اروپا دلالت دارد، اما از سوی دیگر، «این عنوان به‌خاطر معنی ضمنی نمادین آن بسیار مهم است و بنابراین «سیاست همسایگی» خطر تضعیف سیاست مدیترانه‌ای کنونی را به همراه دارد».

در مورد آمریکای لاتین، این تصور کاملاً آشکارتر بود. همچنان که یک نماینده اسپانیایی پارلمان اروپا مطرح کرده است، پس از توسعه اتحادیه اروپا به سمت شرق، «آمریکای لاتین اکنون برخلاف سال‌هایی که مانوئل مارین و آبل ماتیوتس کمیسیون‌های اروپا بودند یک نگرانی جزئی برای این اتحادیه است» در همین راستا یکی دیگر از نمایندگان اسپانیایی پارلمان اروپا اظهار داشته است که «توجه صورت گرفته به این حوزه به‌طور چشمگیری کاهش پیدا کرده است». وی ادعا کرد که احیا سیاست‌ها در این زمینه بسیار اهمیت دارد؛ چرا که با وجود حل و فصل بیشتر مناقشات خونینی که طی دهه ۱۹۸۰ این منطقه را تحت تأثیر قرار دادند هنوز مشکلات شدیدی در آمریکای لاتین وجود دارد.

نمایندگان اسپانیایی پارلمان اروپا در فعالیت هیئت‌های پارلمانی، هم در حوزه مدیترانه و هم در حوزه آمریکای لاتین نقش بالایی داشته‌اند، آنها ابتکارات را در این دو حوزه تنظیم می‌کنند و نقش متناسب و مشهودی در جریان جلسات میان‌پارلمانی و در هیئت‌های ویژه بازی می‌کنند. درواقع، آنها از ابتدا در زمینه تشویق ایجاد روابط دو - منطقه‌ای^۱ میان اتحادیه اروپا با هر دو حوزه و پیشبرد یک جنبه پارلمانی در آنها تلاش داشته‌اند. این مسئله در مورد حوزه مدیترانه موضوعیت دارد. نمایندگان اسپانیایی پارلمان اروپا در ابتدا مروجان ثابت قدم گردهمایی پارلمانی یورو - مدیترانه و سپس مجمع پارلمانی یورو - مدیترانه^۲ بودند. برخی از نمایندگان اسپانیایی پارلمان اروپا برای ترویج یک مجمع پارلمانی دو منطقه‌ای مشابه میان آمریکای لاتین و اتحادیه اروپا از طریق جایگزینی سیستم کنفرانس‌های پارلمانی با مجمع ترانس آتلانتیک اتحادیه اروپا و آمریکای لاتین^۳ تلاش کرده بودند. این تنها یکی از پیشنهادهایی است که در پس

1. Bi-Regional Relations

2. Euro-mediterranean Parliamentary Assembly

3. EU-latin American Transatlantic Assembly

ایده ایجاد یک اتحاد جدید با آمریکای لاتین قرار دارد. سایر پیشنهادها در این راستا شامل ایجاد یک منشور صلح و امنیت آمریکای لاتین،^۱ منطقه آزاد تجاری آمریکا به سبک اروپا^۲ یا یک صندوق همبستگی دو منطقه‌ای^۳ بوده است.^(۲۰) در نتیجه این تصور منطقه‌ای از روابط با آمریکای لاتین، در مورد انشعاب اخیر در هیئت‌های میان‌پارلمانی با کشورهای آمریکای لاتین از دو به پنج هیئت توهماتی به‌وجود آمده است. به گفته یک نماینده اسپانیایی پارلمان اروپا «اگرچه عادلانه است که کشورهایی با درجه متفاوت از روابط با اتحادیه اروپا یک چارچوب پارلمانی متفاوت هم داشته باشند، اما این امر ممکن است به معنای پراکندگی و تکرار باشد و می‌تواند قابلیت توجه به این منطقه و اهمیت آن را کاهش دهد».

نمایندگان اسپانیایی پارلمان اروپا عموماً از کار صورت گرفته توسط هیئت‌ها، به‌عنوان «وظیفه سخت دیپلماسی پارلمانی»، ارزیابی بسیار مثبتی ارائه می‌دهند. از نظر آنها، این هیئت‌ها در زمان رویارویی با بحران‌های سیاسی یا بلایای طبیعی به سرعت واکنش نشان داده‌اند. گرد آوردن هیئت‌ها برای نظارت بر انتخابات نسبتاً آسان بوده است؛ رئیس هیئت توانسته در کنفرانس‌هایی که در سطح وزرا برگزار شده نظیر کنفرانس‌های Grupo De Rio یا Proceso De San Jose یا در ملاقات‌ها و جلسات تجاری همچون نشست مجمع تجاری اتحادیه اروپا - مرکوسور شرکت کند، یا همچنان که در مورد جلسه نمایندگان اسپانیایی پارلمان اروپا از حزب مردم با فیدل کاسترو موضوعیت داشت با مقامات عالی این کشورها و با نمایندگان مختلف جامعه مدنی دیدار کند.^(۲۱) برخی از نمایندگان پارلمان اروپا خاطرنشان ساخته‌اند که به‌نظر آنها ملاقات‌های هیئت‌های پارلمان اروپا از سوی رسانه‌های این کشورها به‌طور قابل توجهی پوشش داده شده‌اند و اینکه درواقع، آنها دریافته‌اند که هم در کشورهای حوزه مدیترانه و هم در کشورهای آمریکای لاتین «تقاضای زیادی برای اروپا» وجود دارد.

در پایان، نمایندگان اسپانیایی پارلمان اروپا در زمان سروکار داشتن با مسائل روابط

1. Latin American Charter of Peace and Security
2. European-style Free Trade Area of the Americas
3. Bi-regional Solidarity Fund

خارجی در پارلمان اروپا اساساً یک دیدگاه ملی دارند و درست مانند نمایندگان لهستانی فکر می‌کنند که نقش ویژه‌ای را ایفا می‌کنند و مستقل از گروه سیاسی خود، طرفدار برخی مناطق هستند. باین حال به نظر می‌رسد که برخی نشانه‌های سیاسی شدن در دیدگاه‌های اعضای اسپانیایی پارلمان اروپا هم در مورد مدیترانه و هم در مورد آمریکای لاتین در حال ظهور است. شکاف اخیر میان سوسیالیست‌ها و اعضای حزب مردم در مورد مسئله کوبا نمونه‌ای از مسیری است که در آن اجماع سنتی در پس سیاست خارجی اسپانیا و حوزه‌های اولویت‌دار آن به تدریج در حال فرسایش است.

۳-۵-۱-۵ گرایش‌ها و عملکرد نمایندگان آلمانی پارلمان اروپا

ارزیابی نقش آلمان در داخل هیئت‌های پارلمانی دشوار است؛ زیرا همان‌طور که در بالا گفته شد، نمایندگان این کشور در پارلمان اروپا اولویت‌های خاصی در مناسبات منطقه‌ای ندارند. طی دهه ۱۹۹۰، اولویت بالای سیاست خارجی آلمان ایجاد یک محیط مسالمت‌آمیز و باثبات در اروپای مرکزی و شرقی از طریق گسترش اتحادیه اروپا و از راه تشویق هم‌گرایی منطقه‌ای و پیوند روسیه و اوکراین با نهادهای غربی بود. روشن است که آلمان به علاقه‌مندتر بودن به بخش شرقی اتحادیه اروپا نسبت به حوزه مدیترانه و آمریکای لاتین ادامه می‌دهد، اما اکنون که این کشور به سیاست یک دولت پیشرو بودن پایان داده، علائق سیاسی آن بیشتر بر حوزه‌های همگانی و هم‌ترازی مانند حقوق بشر یا جلوگیری از مناقشه که در مورد آنها آلمان نقش بین‌المللی مهمی دارد، متمرکز است.

این فقدان اولویت‌های ملی که به‌طور مشخص تعریف شده باشند، در توضیح نمایندگان آلمانی پارلمان اروپا پیرامون دلایل مربوط به انتخابشان در یک هیئت پارلمانی ویژه بازتاب می‌یابد. برای بسیاری از آنها، علاقه شخصی به کشورهایی که هدف هیئت بودند (تخصص حرفه‌ای، مهارت زبان، ارتباطات شخصی با کشور منطقه و دلایل دیگر) در انتخاب آنها تأثیرگذار بوده درحالی‌که تعداد بیشتری از نمایندگان استدلال کردند که گروه سیاسی آنها در مورد انتصابشان تصمیم‌گیری کرده است. اما عملاً هیچ‌یک از آنها آن‌طور که نمایندگان لهستانی و اسپانیایی ابراز داشتند، استدلال نکردند که انتخاب آنها نتیجه اهمیت یک منطقه براساس معیارهای ملی بوده است. همچنان که ازسوی یک نماینده آلمانی پارلمان اروپا بیان شده است، تقسیم وظایف مشخص میان نمایندگان پارلمان اروپا

از کشورهای گوناگون مجاز بوده و حتی مورد استقبال قرار می‌گیرد. به گفته یک عضو آلمانی پارلمان اروپا مشخص بود که «برای نمونه آمریکای لاتین حوزه نمایندگان اسپانیایی پارلمان اروپاست؛ حوزه کشورهای اروپای شرقی اکنون اساساً متعلق به آن دسته از نمایندگان پارلمان اروپاست که دولت‌هایشان به‌تازگی به عضویت اتحادیه اروپا درآمده‌اند»، و در مورد نمایندگان آلمانی پارلمان اروپا وی استدلال کرد که طبیعی است که بخش مهمی از این نمایندگان در هیئت‌های پارلمانی مربوط به روابط با کشورهای آسیایی که مسائل تجاری در برنامه کاری مرتبط با آنها برجسته هستند انتخاب شدند، با وجود این، جدا از منافع کلی در بخش تجارت و تعهد نسبت به حقوق بشر، نمایندگان آلمانی پارلمان اروپا که برای این مطالعه مصاحبه شدند، یک منطقه ویژه یا حوزه همگانی که به‌طور خاص «آلمانی» قلمداد شود را شناسایی و تصدیق نکردند.

الگوی عملکرد نمایندگان آلمانی پارلمان اروپا در داخل هیئت‌ها نیز نشان‌دهنده همین نبود نقطه مرجع مشخص در سطح ملی است. مصاحبه‌ها و پرسش‌نامه‌های این نمایندگان حاکی از آن است که در بیشتر موارد، مهم‌ترین کانال هماهنگی آنها گروه سیاسی اروپایی‌شان یا هیئت ملی داخل این گروه می‌باشد؛ اما آنها برای هماهنگی با نمایندگان آلمانی پارلمان اروپا از دیگر گروه‌های سیاسی و برای هماهنگی با حکومت و با سایر مقامات ملی تلاشی نمی‌کنند.

نبود یک تعریف دقیق از آنچه که منافع ملی آلمان می‌باشد، به این معنی نیست که نقش نمایندگان آلمانی پارلمان اروپا در درون هیئت‌ها و به‌طورکلی در مسائل سیاست خارجی پایین است یا اینکه اتحادیه‌های ملی اهمیتی ندارند. کاملاً برعکس است. تصور می‌شود که این نمایندگان در این حوزه بسیار فعال باشند و به‌ویژه به پیشبرد نقش پارلمان اروپا در روابط خارجی به‌عنوان یک هدف سیاسی که همواره میان نیروهای سیاسی اصلی آلمان مشترک بوده است علاقه‌مند باشند. در این رابطه، المار بروک که از سال ۱۹۹۹ رئیس کمیته امور خارجی پارلمان اروپاست و رهبری وی در این زمینه بلامنازع است یکی از مشوقان تبدیل پارلمان اروپا به یک بازیگر بین‌المللی مؤثر بوده است و برای کنترل واقعی سیاست خارجی ازسوی پارلمان و برای توسعه اختیارات بودجه‌ای آن در این حوزه و برای دسترسی مناسب به اطلاعات ازسوی

کمیسون و به‌ویژه شورای اروپا پیشنهادهای و تقاضاهایی را طرح و تدوین می‌کند. درواقع، ابزارها برای هدایت منافع آلمان به‌نسبت ابزارهایی که در دسترس مقامات اسپانیا و لهستان است بسیار متنوع‌تر و غیرمستقیم‌تر هستند. همان‌طور که ازسوی پیترو کاتزنشتین (۱۹۹۷) ابراز شده است آلمان، در اتحادیه اروپا بیشتر یک «قدرت نهادی غیرمستقیم» دارد، یعنی قدرت شکل دادن به قواعد بازی، که به‌ترتیب نفوذ زیادی در سیستم اتحادیه اروپا و در تنظیم برنامه کاری به آلمان می‌دهد.^(۳۲) این شیوه اعمال قدرت دقیقاً از موقعیت آلمان در نهادهای بین‌المللی و اروپایی پس از جنگ جهانی دوم و عدم تمایل گسترده آن برای برعهده گرفتن اقدامات یک‌جانبه و کاربرد ابزارهای قدرت سخت برای واکنش ناشی می‌شود. برخی نویسندگان در این زمینه به‌وجود یک هویت ملی یا دولتی متمایز اشاره کرده‌اند (Panchoff, 1999; Katzenstein, 1997). دیگران به‌طور ویژه به فرهنگ سیاسی اشاره کرده‌اند (Duffield, 1998, 1999)، اما وزن تجارب تاریخی همواره مبتنی بر موضع آلمان در پشتیبانی از هم‌گرایی بیشتر سیاست خارجی اروپا و تقویت نهادهای فراملی به‌ویژه پارلمان اروپاست. برخی پژوهشگران و تحلیلگران پس از وحدت دوباره آلمان استدلال کرده‌اند که هویت اروپایی این کشور ممکن است به‌سمت یک هویت جسورانه‌تر، عمل‌گرایانه‌تر و خودآگاهانه‌تر (فرضیه موسوم به «عادی‌سازی») تغییر کند اما، با وجود این آلمان به حفظ یک موضع هم‌گرایانه و ابراز قدری بی‌میلی نسبت به اظهارنظر صریح در مورد منافع ملی در حوزه سیاست خارجی ادامه می‌دهد. درواقع، اجماع گسترده‌ای میان احزاب سیاسی و به‌طورکلی جامعه آلمان وجود دارد که اگر قرار است سیاست خارجی اتحادیه اروپا به پیشرفت خود ادامه دهد اختیارات پارلمان اروپا در سیاست خارجی باید افزایش یابد، موضعی که مایل‌ها از مواضع دیگر دولت‌های بزرگ و قدیمی اتحادیه اروپا مانند فرانسه و بریتانیای بزرگ فاصله دارد.^(۳۳)

در چارچوب پارلمان اروپا قدرت نهادی آلمان به‌واسطه این واقعیت تقویت می‌شود که مدت فعالیت بیشتر نمایندگان آلمانی پارلمان اروپا آشکارا از مدت فعالیت نمایندگان دیگر دولت‌های قدیمی عضو اتحادیه اروپا فراتر می‌رود (تقریباً دوسوم از ۹۹ نماینده آلمانی پارلمان اروپا اکنون حداقل در دوره سوم فعالیت پارلمانی خود هستند). این مسئله باعث می‌شود تا نمایندگان آلمان میزان زیادی تخصص در حوزه‌های عینی و ملموس و

همچنین در مورد چگونگی فعالیت نهادها انباشت نمایند. اما آشکارا یک منبع اصلی قدرت نهادی نمایندگان آلمانی پارلمان اروپا تعداد زیاد آنها و اندازه بزرگ هیئت‌های ملی‌شان در درون گروه‌ها به‌ویژه درون حزب مردم اروپا، بزرگ‌ترین حزب پارلمان اروپاست (هیئت آلمانی در حزب مردم اروپا به‌میزان چشمگیری بزرگ‌ترین هیئت است. این هیئت تقریباً دو برابر دومین هیئت بزرگ این حزب است؛ هیئت آلمانی همچنین سومین هیئت بزرگ در گروه سوسیالیست‌هاست و به‌طور چشمگیری بزرگ‌ترین هیئت در گروه سبزهاست). تمام این عناصری که مورد توجه قرار گرفت در کنار یکدیگر نیاز کمتر نمایندگان آلمانی پارلمان اروپا به حفظ یک هماهنگی ملی بالا و اتکای وسیع‌ترشان به گروه‌های سیاسی به‌عنوان واحدهای سازمانی اصلی حتی در مسائل سیاست خارجی را توضیح می‌دهند.

این بررسی نشان می‌دهد که نمایندگان لهستانی و اسپانیایی پارلمان اروپا در زمان انتخاب هیئت پارلمانی یک نقطه مرجع مهم دارند و منافع خاصشان آشکارا ازسوی نمایندگان دیگر ملیت‌ها در پارلمان اروپا مورد تصدیق و حتی استقبال قرار می‌گیرد. علاوه بر این مطلب، هماهنگی ملی در کار هیئت‌ها در مورد نمایندگان لهستانی و به‌میزانی کمتر در مورد نمایندگان اسپانیایی پارلمان اروپا اهمیت بسیار بیشتری دارد، درحالی‌که درخصوص این هماهنگی در مورد آلمان که برای آن احزاب و گروه‌های سیاسی ملی مراجع اصلی به‌شمار می‌روند شواهد کمی وجود دارد.

با بازگشت به سؤالی که در ابتدای این فصل مطرح شد، به‌نظر می‌رسد که حتی اگر نمایندگان پارلمان اروپا از آنچه که اولویت‌های ملی کشورهایشان است تصور روشنی داشته باشند، عموماً اقدامات آنها در داخل هیئت‌ها واکنشی به یک منطق ملی خودخواهانه نیست، بلکه پاسخی به یک ایده پیشرفته‌تر در مورد سوق دادن اتحادیه اروپا به فعالیت در حوزه‌های معین با یک نقش بیشتر نه به نفع تنها یک کشور بلکه به‌طورکلی به نفع اتحادیه اروپا (یا حداقل دیدگاه آنها در مورد چگونگی نقش‌آفرینی اتحادیه اروپا در صحنه جهانی) و نیز به نفع مردم کشورهای ثالث است.

۲-۵ نتیجه‌گیری

مرور کارکردهای هیئت‌های میان‌پارلمانی که در بخش اول این فصل ارائه شد، این

استنتاج را به دنبال دارد که هیئت‌های یادشده نه تنها از کارکردهای سنتی دیپلماسی متعارف (اطلاع‌رسانی، نمایندگی و مذاکره در سطح سازمانی) پیروی می‌کنند بلکه همچنین از طریق تسهیل غیرمستقیم کنترل پارلمانی بر دیگر نهادهای فعال در حوزه سیاست خارجی، نقش پیچیده‌تری را ایفا می‌کنند. در مقایسه با دیپلماسی پارلمانی که توسط مجالس ملی و دیگر مجموعه‌های پارلمانی توسعه پیدا کرده است، دیپلماسی پارلمان اروپا هم از حیث دامنه وسیع‌تر آن (هیئت‌های میان‌پارلمانی تقریباً تمامی مناطق جهان را پوشش می‌دهند) و هم برحسب تداوم تماس‌های پارلمانی سامان بهتری دارد. ارزیابی کلی این است که این هیئت‌ها ابزارهایی با پتانسیل قابل توجه برای افزایش نقش پارلمان اروپا در سیاست خارجی و روابط خارجی هستند.

باین‌حال، هیئت‌ها بعضی مواقع در زمانی که مشارکت نمایندگان پارلمان اروپا در سطحی پایین است یا زمانی که هزینه‌ها عقلایی نیستند کم یا حتی به اشتباه به‌کار گرفته می‌شوند. برخی راهنمایی‌های کلی برای بهبود فعالیت هیئت‌ها که می‌توان خاطرنشان کرد عبارت‌اند از: کارایی فزاینده هیئت‌ها، تابع تشکیل هیئت‌های بیشتر، برگزاری جلسات بیشتر یا تخصیص منابع بالاتر به آنها نیست بلکه به عقلایی ساختن فعالیت آنها و سرمایه‌هایی که در اختیار آنها قرار گرفته مربوط است. برای نمونه نشست‌های میان‌پارلمانی، ممکن است به فهرست بلندی از بیانیه‌ها نیاز نداشته باشند بلکه برعکس نیازمند انجام تلاش بیشتر برای ارائه طرح‌های واقعی و قابل تحقق باشند؛ در مورد اهداف هیئت‌ها، درحالی که واقعیت دارد که هیئت‌های ویژه به‌طور معمول نتایج بسیار خوبی را به ثبت می‌رسانند، اما برخی هیئت‌ها از «کوتاه‌مدت‌گرایی» رنج می‌برند. به همین دلیل است که باید در مورد طراحی استراتژی‌های بلندمدت و به لحاظ آرمانی ماندگار ساختن بیشتر نمایندگان پارلمان اروپا در برخی هیئت‌ها به‌منظور افزایش تخصص آنها، تمرکز بیشتری صورت گیرد. به‌علاوه، باید به هیئت‌ها مجال مانور بیشتری داده شود. برای نمونه شورای اروپا باید ورود نمایندگان پارلمان اروپا را در هیئت‌های اتحادیه اروپا در جریان مذاکرات بین‌المللی که در سطح وزیران برگزار می‌شود بپذیرد. از هم‌اکنون روابط میان هیئت‌های پارلمان اروپا و سرویس خارجی آینده اتحادیه اروپا باید مورد مطالعه قرار گیرد و امکانات جدید در زمینه این روابط و هماهنگی بهتر باید مورد توجه واقع شود.

در مورد مسائلی که میان دیدگاه‌های ملی نمایندگان پارلمان اروپا و فعالیتشان در چارچوب هیئت‌ها مطرح می‌باشد، روشن است که حساسیت‌های قوی ملی حداقل در مورد نمایندگان لهستانی و اسپانیایی این پارلمان نفوذ قاطعی دارند. هدف آنها به ترتیب عبارت است از قرار دادن بخش شرقی اروپا و حوزه مدیترانه و آمریکای لاتین در رأس برنامه کاری اتحادیه اروپا. هیئت‌ها صرفاً یک ابزار مضاعف برای ارتقای اولویت‌ها و حساسیت‌های ملی در برنامه کاری پارلمان اروپا و اتحادیه اروپا هستند. این فرایند تلاش برای تقویت اولویت‌های سیاست خارجی خاص از دید اتحادیه اروپا یکی از جنبه‌های فراوان فرایند چندوجهی و چندسویه «اروپایی کردن»^۱ است که در این مورد روند یادشده از مناطق پایینی به انجام می‌رسد. فرایند اروپایی شدن دیدگاه‌های نمایندگان پارلمان اروپا به این معنا نیست که میان حساسیت‌های متفاوت ملی، حتی تا حد بازی با حاصل جمع صفر، هیچ هم‌سازی وجود ندارد. همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، برخی از نمایندگان اسپانیایی پارلمان اروپا به‌روشنی از تأثیری که توسعه اتحادیه اروپا به‌نحوی بر کاهش مجال مانور آنها داشته است، آگاه هستند؛ درحالی‌که نمایندگان لهستانی مصمم هستند که بخش شرقی را به‌عنوان یک اولویت بالا در دستور کار پارلمان اروپا و اتحادیه اروپا حفظ کنند. همچون در شورای اروپا، سیاست خارجی در پارلمان اروپا تحت تأثیر فراکسیون‌های مناطق شرقی و جنوبی است که برای قرار گرفتن این مناطق در کانون توجه با یکدیگر رقابت می‌کنند (Rummel, 1996: 62). اما برخلاف شورا که در آن علاقه مفرط به اولویت‌های ملی ممکن است فلج‌کننده باشد، در مورد پارلمان اروپا برخورد حساسیت‌های متفاوت هرگز به‌ضرر سیاست خارجی اروپا تمام نمی‌شود. فراتر از آن، این فراوانی و چندگانگی دقیقاً همان چیزی است که ماشین سیاست خارجی اروپا را به‌طرف جلو هل می‌دهد.

1. Europeanisation

پی‌نوشت‌ها

۱. نویسنده از همه نمایندگان لهستانی، اسپانیایی و آلمانی پارلمان اروپا و اعضای دبیرخانه این پارلمان که موافقت کردند تا با آنها مصاحبه شود و به پرسش‌نامه‌ها پاسخ دهند سپاسگزار است. تشکر ویژه از راثول رومو و ماریا پیلار اوری به‌خاطر حمایت مهربانانه‌شان در مدتی که این تحقیق در پارلمان اروپا به انجام می‌رسید، نویسنده همچنین به‌طور ویژه از مایکل ناتورسکی، ماریا آنجلس سابیوته و اریکا رویز به‌خاطر نکات ارزشمندشان تشکر می‌کند.
2. WEU Assembly, Parliamentary Diplomacy: the Role of International Assemblies, A/1685, 6 June 2000.
گزارشگر (ورا اسکوارسیالی) از مجموعه‌های متفاوت میان‌پارلمانی که از زمان تأسیس اتحادیه بین‌المجالس در سال ۱۸۸۹ ایجاد شدند بررسی اجمالی ارائه می‌دهد.
۳. در درون اتحادیه اروپا، پیوندهای نهادینه شده‌ای بین پارلمان‌های ملی (کنفرانس کمیته‌های امور اروپا)، ارتباطات بین پارلمان‌های ملی و پارلمان اروپا (کنفرانس رؤسای کمیته‌های امور خارجی)، همچنین بین پارلمان‌های ملی اتحادیه اروپا و پارلمان‌های خارج از محدوده این اتحادیه (مجالس اتحاد اروپای غربی، شورای اروپا و سازمان امنیت و همکاری اروپا)، بین پارلمان اروپا و پارلمان‌های خارج (هیئت‌های میان‌پارلمانی، مجامع مشترک پارلمانی و سایر موارد) وجود دارد و در حلقه‌های بزرگ‌تر حتی برخی مجامع پارلمانی وجود دارند که پارلمان اروپا، پارلمان‌های ملی و پارلمان‌های کشورهای ثالث را به هم پیوند می‌دهند (مجمع ناتو، مجمع پارلمانی یورو - مدیترانه و سایر موارد).
۴. مجمع پارلمانی یورو - مدیترانه از سال ۲۰۰۳ وارث مجمع پارلمانی «یورو مد» (Euromed) است. این مجمع بخش پارلمانی را در چارچوب فرایند بارسلونا دربردارد و دقیقاً برای تقویت این فرایند که از زمان آغاز به‌کار در سال ۱۹۹۵ به‌طور فزاینده‌ای متزلزل بوده است، تأسیس شد. این نهاد نمایندگان پارلمان همه دولت‌های عضو اتحادیه اروپا و تمام کشورهای حوزه مدیترانه که در این فرایند شرکت دارند به‌علاوه برخی نمایندگان پارلمان اروپا را گردهم می‌آورد.
۵. کنفرانس پارلمانی پارلمان اروپا و آمریکای لاتین یک کنفرانس دوسالانه است که نمایندگانی از هیئت‌های پارلمان اروپا که در مورد موضوعات مرتبط با آمریکای لاتین کار می‌کنند و اعضای پارلمان آمریکای لاتین (Parlatio) و دیگر پارلمان‌های منطقه‌ای آمریکای لاتین (Andean Parliament, Parlacen) را گردهم می‌آورد.
۶. دیالوگ قانونگذاران ترانس آتلانتیک (The Transatlantic Legislators Dialogue) نمایندگانی از

پارلمان اروپا و کنگره آمریکا را به هم پیوند می‌دهد. تفاوت میان این دیالوگ و یک هیئت میان پارلمانی آن است که به‌عنوان شیوه‌ای برای نشان دادن اراده دوجانبه نوعی هماهنگی پایدارتر برای حفظ یک دیالوگ تقویت شده وجود دارد. در چنین مجموعه‌ای، یک کمیته رهبری و یک گروه ارشد وجود دارد که از مقامات عالی‌رتبه کمیسیون اروپا، ریاست اتحادیه اروپا و دولت آمریکا تشکیل می‌شوند.

۷. دو هیئت پیشین، هیئت‌های روابط با کشورهای آمریکای جنوبی و روابط با آمریکای مرکزی و مکزیک بودند. هیئت‌های فعلی عبارت‌اند از: کمیته مشترک پارلمانی اتحادیه اروپا - مکزیک، کمیته مشترک پارلمانی اتحادیه اروپا - شیلی، یک هیئت برای روابط با کشورهای آمریکای مرکزی، یک هیئت برای روابط با کشورهای جامعه آندین و یک هیئت برای روابط با کشورهای مرکوسور.

۸. برخلاف کمیته‌ها، هیئت‌ها حق ندارند که گزارش‌ها را از قبل منتشر کنند یا به صحن عمومی پارلمان ارائه دهند، اما آنها می‌توانند گزارشات و پیشنهادات مکتوب درباره نتایج جلسات میان‌پارلمانی خود را به کمیته امور خارجی پارلمان اروپا تسلیم کنند.

9. European Parliament, "Report on the work of the ACP-EU Joint Parliamentary Assembly in 2003", A5-0013/2004, P.11-12.

10. Agence Europe, 6 January 2005.

۱۱. به تعبیر یک مقام پیشین کمیسیون اروپا.

۱۲. از بودجه پارلمان اروپا که در آرشیو این نهاد موجود است، محاسبه رقم فعلی اختصاص یافته به هیئت‌ها امکان‌پذیر نیست چرا که هیچ ردیف بودجه‌ای برای آنها وجود ندارد. درخواست‌های شفاهی و کتبی به کمیته بودجه پارلمان اروپا و از طریق سرویس مکاتبه با شهروندان این پارلمان برای فهمیدن مبلغ تقریبی که بتواند به‌عنوان استناد ارائه شود، صورت گرفت اما هیچ پاسخی به‌دست نیامد.

13. European Parliament. Report on the role of the Union in the World: Implementaion of the Common Foreign and Security Policy for 1998, A4-0242/99, 23 April 1999.

۱۴. به‌هرحال برخی بررسی‌های جامع در مورد عملکرد گروه‌های سیاسی پارلمان اروپا در مسائل سیاست خارجی می‌تواند در مطالعات دوناتلا ویولا (۲۰۰۰) و کارل - هینز نئون ریتر (۱۹۹۰) یافت شود. همچنین به اثر فولویو آتینا (۱۹۹۰) که به سیاست خارجی در میان سایر حوزه‌ها اشاره می‌کند نیز نگاه کنید.

۱۵. جرزی بوزک (نخست‌وزیر پیشین)، برونیسلاو گرمک (وزیر امور خارجه پیشین)، جانوژ اونیژ کیوچ (وزیر دفاع پیشین)، جک ساریوژ - ولسکی (وزیر پیشین امور اروپا)، مارک سویک (رئیس

_____ بخش دوم بحث مشروعیت: نمایندگی علائق سیاست خارجی ملی و ... ۱۵۵

هیئت روابط با اوکراین و وزیر خارجه پیشین و نیز رئیس اداره امنیت ملی) و بوگدان کلیچ (رئیس هیئت روابط با بلاروس و معاون پیشین وزیر دفاع).

16. European Parliament, Report on progress and implementing the Common Foreign and Security Policy 1995, A4-0175/96, 30 May 1996.

17. "Polish Parliamentarians Lobby for Ukraine in EP, "Unian, 15 October 2004.

18. Agence Europe, Friday 3 December 2004.

۱۹. از دکتر رافال ترژاسکوفسکی که ایده اندازه کوچک غیرمعمول هیئت‌های ملی لهستان را مدیون او هستم، تشکر می‌کنم.

۲۰. سخنرانی خوزه ایگناسیو سالافرانکا سانچز - نیرا، مذاکرات صحن عمومی پارلمان اروپا، ۳۰ مارس ۲۰۰۴، ایده ایجاد یک مشارکت استراتژیک دو منطقه‌ای میان اتحادیه اروپا و آمریکای

لاتین در گزارش پارلمان اروپا که به ابتکار خود این نهاد تدوین شد بیشتر پرورش می‌یابد.
Towards comprehensive Association and a Common Strategy for Relations Between the European Union and Latin America, A5-0336/2001.

21. Eurodiputados del PP Viajan a Cuba Para Impulsar la Ayuda a la Isla", El Pais, 21 February 1998.

22. See also Bulmer, Jeffery and Paterson (2000).

۲۳. برای مقایسه رویکرد آلمان به سیاست خارجی اروپا با رویکرد دیگر دولت‌های عضو اتحادیه اروپا نگاه کنید به:

Wanger (2001) and Marcussen et al (1999); Joeriben and Stahl (2003).

مصاحبه‌ها

- **بری، آندره:** عضو پارلمان اروپا، آلمان، گروه کنفدرال چپ متحد اروپا، سبزه‌های چپ اروپای شمالی، عضو کمیته امور خارجی، رئیس هیئت اروپایی در کمیته مشترک پارلمانی اتحادیه اروپا و شیلی، عضو جانشین در هیئت روابط با اسرائیل؛ بروکسل، اول ژانویه ۲۰۰۵.

- **فرناندن، فرناندن، خوزه خاویر:** مدیر کمیته امور خارجی؛ بروکسل، سوم ژانویه ۲۰۰۵.
- **فرناندن مارتین، فرناندو:** نماینده پارلمان اروپا، اسپانیا، گروه حزب مردم اروپا، عضو کمیته توسعه، معاون رئیس هیئت روابط با کشورهای جامعه آندین، عضو جانشین در هیئت اروپا در مجمع مشترک پارلمانی حوزه آفریقا، کارائیب، پاسیفیک و اتحادیه اروپا؛ بروکسل، اول ژانویه ۲۰۰۵.

- **جارج مپوسکی، جورج:** نماینده پارلمان اروپا، آلمان، گروه حزب مردم اروپا، رئیس هیئت روابط با ژاپن، عضو جانشین در هیئت روابط با شبه جزیره کره؛ بروکسل، دوم ژانویه ۲۰۰۵.

- **خوان آی ماری، برنات:** نماینده پارلمان اروپا، اسپانیا، گروه سبزه‌ها - اتحاد اروپای آزاد، معاون رئیس مجمع پارلمانی مشترک حوزه آفریقا، کارائیب، پاسیفیک و اتحادیه اروپا، عضو جانشین هیئت روابط با کشورهای مغرب و اتحادیه مغرب عرب (از جمله لیبی)؛ بارسلون، یازدهم فوریه ۲۰۰۵.

- **مارتینز، میگوئل آنجل:** نماینده پارلمان اروپا، اسپانیا، گروه سوسیالیست در پارلمان اروپا، عضو کمیته توسعه، معاون رئیس هیئت اروپا در مجمع مشترک پارلمانی حوزه آفریقا، کارائیب، پاسیفیک و اتحادیه اروپا، عضو جانشین هیئت اروپا در کمیته مشترک پارلمانی اتحادیه اروپا و رومانی؛ بروکسل، ۳۱ دسامبر ۲۰۰۴.

- **اوبیولس آی گرمه، رامیون:** نماینده پارلمان اروپا، اسپانیا، گروه سوسیالیست در پارلمان اروپا، عضو کمیته امور خارجی و کمیته فرعی حقوق بشر، رئیس هیئت روابط با کشورهای آمریکای مرکزی، عضو هیئت اروپا در مجمع پارلمانی یورو - مدیترانه، عضو جانشین در هیئت روابط با کشورهای مغرب و اتحادیه مغرب عرب (از جمله لیبی)؛ بروکسل، دوم ژانویه ۲۰۰۵.

- **اونیژکیوچ، جانوژ:** نماینده پارلمان اروپا، لهستان، گروه اتحاد لیبرال‌ها و دمکرات‌ها برای اروپا. معاون رئیس پارلمان اروپا، عضو کمیته امور خارجی، عضو هیئت روابط با بلاروس، عضو جانشین هیئت اروپا در کمیته‌های همکاری پارلمانی اتحادیه اروپا - ارمنستان، اتحادیه اروپا - آذربایجان و اتحادیه اروپا - گرجستان؛ بروکسل، دوم ژانویه ۲۰۰۵.

- **فیتزجر، استفان:** رئیس واحد بخش B. هیئت‌های میان‌پارلمانی کشورهای اروپایی؛ بروکسل، دوم ژانویه ۲۰۰۵.

- **روموا، رائول:** نماینده پارلمان اروپا، اسپانیا، گروه سبزها - اتحاد اروپای آزاد، عضو کمیته امور خارجی. معاون رئیس هیئت روابط با کشورهای آمریکای مرکزی، عضو جانشین هیئت اروپا در کمیته مشترک پارلمانی اتحادیه اروپا - شیلی، عضو جانشین در هیئت مجمع پارلمانی یورو-مدیترانه؛ بارسلون، ۲۱ دسامبر ۲۰۰۴.

- **سالافرانکا سانچز-نیرا، خوزه ایگناسیو:** نماینده پارلمان اروپا، اسپانیا، گروه حزب مردم اروپا. عضو کمیته امور خارجی، معاون رئیس هیئت روابط با مرکوسور، عضو جانشین هیئت اروپا در کمیته مشترک پارلمانی اتحادیه اروپا - مکزیک، عضو جانشین در هیئت روابط با مجمع پارلمانی ناتو، عضو جانشین در هیئت روابط با کشورهای آمریکای مرکزی، عضو جانشین در هیئت روابط با کشورهای جامعه آندین؛ بروکسل، سوم ژانویه ۲۰۰۵.

پرسش‌نامه‌ها^۱

- **بازک، جرزی:** نماینده پارلمان اروپا، لهستان، گروه حزب مردم اروپا، عضو کمیته همکاری پارلمانی اتحادیه اروپا - اوکراین.

- **ژارنکی، ریژارد:** نماینده پارلمان اروپا، لهستان، غیروابسته به احزاب، عضو هیئت روابط با اروپای جنوبی - شرقی.

- **گاهلر، مایکل:** نماینده پارلمان اروپا، آلمان، گروه حزب مردم اروپا، معاون رئیس مجمع مشترک پارلمانی اتحادیه اروپا - آفریقا، کارائیب، پاسیفیک.

۱. شش پرسش‌نامه دیگر از سوی نمایندگانی از پارلمان اروپا پاسخ داده شد که ترجیح دادند تا به‌عنوان مصاحبه‌شونده معرفی نشوند.

- **گبهارت، اولین:** نماینده پارلمان اروپا، آلمان، گروه سوسیالیست در پارلمان اروپا، عضو هیئت روابط با جمهوری خلق چین.
- **گرمک، برونیسلاو:** نماینده پارلمان اروپا، لهستان، گروه اتحاد لیبرال‌ها و دمکرات‌ها برای اروپا، عضو کمیته همکاری پارلمانی اتحادیه اروپا - روسیه.
- **هندزلیک، مالکورتا:** نماینده پارلمان اروپا، لهستان، گروه حزب مردم اروپا، عضو هیئت روابط با مرکوسور.
- **کوچ، دیتر، لبرجت:** نماینده پارلمان اروپا، آلمان، گروه حزب مردم اروپا، عضو کمیته مشترک پارلمانی اتحادیه اروپا - جمهوری مقدونیه از یوگسلاوی سابق.
- **سامر، رناته:** نماینده پارلمان اروپا، آلمان، گروه حزب مردم اروپا، معاون رئیس کمیته مشترک پارلمانی اتحادیه اروپا - ترکیه.
- **ژیماسگی، کونراد:** نماینده پارلمان اروپا، لهستان، گروه اتحاد برای اروپای ملل، عضو هیئت روابط با بلاروس.

پیوست ۱ ترکیب هیئت‌های میان‌پارلمانی (اروپا)

هیئت‌های میان - پارلمانی	آلمانی، یوگونی و هرزگووین، صربستان و مونته‌نگرو	کمیته‌های همکاری پارلمانی				کمیته‌های مشترک پارلمانی						
		اوکراین	روسیه	مولداوی	ارمنستان، آذربایجان و گرجستان	ترکیه	رومانی	مقدونیه	سوئیس، ایسلند و نروژ	کرواسی	بلغارستان	
-	۱	(۱) -	۱	-	۱	(۳) ۱	(۱) -	-	۱	-	۱	اتریش
-	-	۱	۲	-	۲	(۱) ۱	-	-	۱	-	(۱) ۱	بلژیک
-	(۱) -	-	-	-	۱	(۱) ۲	(۱) -	-	-	-	(۱) -	قبرس
۱	۱	۱	۳	۱	-	(۱) -	۱	-	۱	(۱) ۱	(۱) -	جمهوری چک
(۱) -	۱	-	۱	-	-	(۱) ۱	۱	-	۱	-	-	دانمارک
-	-	-	(۱) ۱	۱	۱	-	-	-	-	-	-	استونی
-	-	-	(۳) ۳	(۱) -	-	(۱) -	(۱) -	-	-	-	۲	فنلاند
(۱) ۱	-	-	(۱) ۳	-	۱	(۳) ۲	(۱) ۴	-	-	-	(۴) ۲	فرانسه
(۱) ۲	(۴) ۳	(۴) ۳	(۵) ۲	(۳) ۲	(۳) ۱	(۴) ۵	(۳) ۳	(۳) ۲	(۳) ۳	(۳) ۲	(۲) ۴	آلمان
-	۲	(۱) -	(۱) ۱	-	۲	۲	۲	(۱) ۳	۱	(۱) -	۴	یونان
-	(۱) ۱	۲	(۱) ۲	-	-	(۱) ۱	(۴) ۲	۳	(۱) ۲	(۱) ۲	(۱) -	مجارستان
-	-	-	-	-	(۱) -	-	۱	-	۱	-	-	ایرلند
(۱) -	(۴) ۲	-	(۴) ۲	(۱) ۱	۱	(۴) -	(۴) ۵	۲	(۳) -	(۴) ۲	۱	ایتالیا
۱	-	(۱) ۱	(۴) ۱	-	(۱) ۱	-	-	-	-	(۱) -	-	لتونی
(۱) ۲	-	(۱) ۱	(۴) ۱	۱	۱	-	(۱) -	(۱) ۱	(۱) ۱	-	(۱) -	لیتوانی

پیوست ۱ ترکیب هیئت‌های میان‌پارلمانی (اروپا)

هیئت‌های میان - پارلمانی		کمیته‌های همکاری پارلمانی					کمیته‌های مشترک پارلمانی					بلغارستان	کرواسی	سوئیس، ایسلند و نروژ	مقدونیه	رومانی	ترکیه	لرمنستان، آذربایجان و گرجستان	مولداوی	روسیه	اوکراین	آلبانی، بوسنی و هرزگوین، صربستان و مونتنگرو	بلاروس	لوکزامبورگ
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
۱	(۱)	-	-	-	-	-	(۱)	-	-	-	-	۱	(۱)	-	-	-	(۱)	-	-	-	-	-	۱	۱
(۱)	۶	۲	(۱)	۴	(۱)	۵	(۱)	۱	(۱)	۱	(۱)	۲	(۱)	۱	-	۱	(۱)	۱	(۱)	۱	۱	۲	۲	۲
-	-	-	-	-	-	(۱)	(۱)	-	-	-	(۱)	-	-	-	-	-	(۱)	-	-	-	-	-	-	-
(۱)	-	-	-	۱	(۱)	-	(۱)	-	-	-	۱	-	-	(۱)	-	۱	-	۱	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	(۱)	-	-	-	-	۱	-	-	-	۲	-	-	-	۱	-	-	-	-	-
-	-	(۲)	۱	-	-	۱	-	-	-	-	۱	(۱)	-	-	۱	(۱)	-	۱	(۱)	-	-	-	۲	-
(۱)	۱	-	-	(۲)	-	(۱)	-	-	۱	-	-	۱	(۱)	۱	-	-	(۲)	-	۱	(۱)	-	-	۱	۱
-	-	(۲)	-	-	-	۱	(۱)	۱	۱	(۱)	۱	۲	-	-	-	۲	(۲)	۱	۱	(۱)	۱	۲	۲	۲
-	-	(۱)	۱	(۱)	۱	(۲)	-	(۱)	-	(۱)	-	۱	(۳)	۳	۱	۲	(۴)	-	(۱)	-	۱	۱	۱	۱
(۸)	۱۵	(۱۴)	۱۵	(۱۲)	۱۶	(۲۶)	(۳۱)	(۶)	۱۰	(۷)	۱۷	(۱۳)	۱۵	(۱۵)	(۵)	(۲۲)	(۲۵)	(۲۴)	(۲۳)	(۲۱)	(۲۵)	(۲۴)	(۲۳)	(۲۴)

* ارقام داخل پرانتز، تعداد جانشین‌هاست.

منبع: تدوین توسط نویسنده با استفاده از اسناد پارلمان اروپا.

پیوست ۲ ترکیب هیئت‌های میان پارلمانی (غیر اروپا)

هیئت‌های میان-پارلمانی															کمیته‌های متمرکز پارلمانی		کمیته‌های مشترک پارلمانی				
آفریقای جنوبی	استرالیا و نیوزیلند	شبه جزیره کره	آسیای جنوب شرقی و آسمان	جنوب آسیا و سارک	چین	ژاپن	موریتور	جامعه آندین	آمریکای مرکزی	کانادا	آمریکا	کشورهای حوزه خلیج فارس	کشورهای مشرقی	کشورهای مغربی	شورای تائوانگاری فلسطین	اسرائیل	آسیای مرکزی	مکزیک	شیلی		
-	(۱) ۱	۱	-	۱	(۳) -	(۱) ۱	-	۱	(۱) -	(۱) ۱	۱	-	(۱) -	-	(۲) -	۱	(۱) -	۱	۱	۱	آرژنتین
(۱) -	۱	-	(۱) ۱	۱	(۱) ۲	(۱) -	(۱) ۱	(۱) -	-	(۱) -	(۱) ۱	-	۱	(۱) ۱	-	۱	(۲) -	۱	-	-	بلژیک
-	۱	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	۲	-	-	-	-	-	فرانس
(۳) -	-	-	-	(۱) ۱	(۱) ۲	۱	(۱) -	۱	۲	-	۱	-	۱	-	(۱) -	۱	۲	(۱) -	-	-	جمهوری چک
۲	-	-	-	-	(۱) ۲	-	۱	-	(۱) -	-	(۱) -	-	-	-	۱	(۱) -	-	-	-	(۱) -	دانمارک
-	(۱) -	۱	-	(۱) -	-	(۱) -	-	-	-	۱	۱	-	-	-	-	-	-	-	-	-	اسپانیا
-	۱	-	-	(۱) -	۱	۲	-	-	(۱) -	۱	(۱) ۱	۱	-	-	-	(۱) -	(۱) ۱	-	-	-	هلند
۳	۱	(۱) ۲	(۳) ۱	(۳) ۲	(۳) ۲	(۳) ۲	(۳) ۲	(۳) ۱	(۴) ۱	(۱) ۱	(۴) ۳	۵	(۱) ۳	(۲) ۵	(۱) ۴	(۲) ۳	(۲) ۱	(۱) ۲	(۱) ۲	(۲) ۱	فرانسه
(۳) ۱	(۳) ۴	(۵) ۲	(۳) ۳	(۳) ۳	(۳) ۵	(۳) ۵	(۳) ۲	(۳) ۳	(۳) ۲	(۳) ۱	(۳) ۴	(۱) ۲	(۳) ۱	(۱) ۲	(۲) ۲	۲ (۲)	(۳) ۲	(۱) ۳	(۲) ۴	(۲) ۴	آلمان
-	-	-	۱	-	۳	-	(۱) ۱	(۱) -	-	-	۱	-	۱	(۱) -	(۲) -	(۱) -	-	۱	-	-	یونان
۱	(۱) -	۱	۱	(۱) -	(۳) ۱	(۳) ۱	(۱) ۱	-	-	۱	(۱) -	-	۱	-	(۱) -	۱	(۱) -	۱	-	۱	مجارستان
(۱) -	(۱) -	-	(۱) -	۱	(۳) -	(۱) -	-	-	-	۳	(۱) ۳	۱	-	(۱) -	-	-	-	-	-	-	ایرلند
۱	(۱) ۱	۲	(۱) ۲	(۱) ۱	(۳) ۳	(۳) ۱	(۴) ۴	(۱) ۲	۴	(۳) ۱	(۴) ۵	(۴) ۲	(۳) ۷	(۴) ۳	(۲) ۳	(۲) ۲	(۲) ۳	(۲) ۲	۴	۴	ایتالیا
-	(۱) -	-	-	-	۱	(۱) -	-	-	-	-	(۱) -	-	-	۱	-	-	(۱) -	-	-	-	لتونی
-	-	-	۱	(۱) -	-	۱	-	۲	-	(۲) -	-	-	-	-	-	-	(۱) ۱	-	-	-	لیتوانی
-	-	-	(۱) -	۱	(۱) ۱	-	۱	-	(۱) -	-	(۱) -	(۱) -	-	(۱) -	-	-	-	-	-	-	لوکزامبورگ
-	(۱) -	۱	-	-	-	-	-	-	-	-	-	۱	-	۱	-	-	-	-	-	-	مالت

پیوست ۲ ترکیب هیئت‌های میان پارلمانی (غیر اروپا)

هیئت‌های میان - پارلمانی															کمیت‌های همکاری	کمیت‌های مشترک پارلمانی				
															پارلمانی	شیلی مکزیک				
آفریقای جنوبی	استرالیا و نیوزیلند	شبه جزیره کره	آسیای جنوب شرقی و آسپان	جنوب آسیا و سارک	چین	ژاپن	مکوسور	جامعه آندین	آمریکای مرکزی	آمریکا کانادا	کشورهای حوزه خلیج فارس	کشورهای مشرقی	کشورهای مغرب	شورای قانونگذاری فلسطین	اسرائیل	آسیای مرکزی	شیلی			
۱	(۱)۲	(۱) -	۱	(۱)۳	۳	(۳)۲	(۱)۲	(۱)۱	(۱) -	(۱)۱	(۳)۲	-	-	۱	-	(۱)۲	(۱)۲	(۱) -	لهستان	
۱	(۱) -	-	(۱) -	۱	(۱) -	-	(۴)۳	(۱) -	(۳)۲	۱	(۱)۱	۱	۲	۲	(۲) -	-	۱	(۱) -	پرتغال	
-	(۱)۱	-	-	-	-	(۱) -	۱	-	۱	-	(۱) -	۱	-	(۱) -	-	(۱)۲	-	-	اسلواکی	
۱	-	(۱) -	(۱)۱	-	-	-	(۱) -	-	-	(۱) -	۱	-	-	-	-	-	-	-	اسلونی	
(۱) -	۱	-	(۱)۲	(۳) -	(۳)۲	(۱)۳	(۳)۴	(۴)۴	(۳)۷	(۱)۱	(۳)۲	(۱) -	(۱)۱	(۳)۲	(۱)۱	۳	(۱) -	(۴)۲	اسپانیا	
-	۱	-	(۱)۱	-	-	۱	۱	-	-	-	(۳) -	-	-	-	۱	(۱)۱	-	-	سوئد	
(۱) -	۱	(۱) -	(۱)۲	۱	(۳)۲	۱	-	۲	(۱) -	-	(۲)۱	(۱)۱	۱	۱	-	(۱)۲	۲	(۱) -	هلند	
(۳)۲	(۵)۵	(۱)۳	(۲)۱	(۵)۶	(۵)۲	(۳)۳	۱	(۲) -	(۱)۲	(۳)۳	(۲)۶	(۴)۱	(۱)۱	(۱) -	(۱)۴	(۲) -	(۱)۱	۱	انگلستان	
(۱۳)۱۴	(۱۷)۲۰	(۱۱)۱۳	(۱۷)۱۹	(۱۹)۲۲	(۳۱)۳۲	(۳۳)۲۴	(۳۳)۲۵	(۱۵)۱۷	(۲۰)۲۲	(۱۶)۱۶	(۳۱)۳۳	(۱۲)۱۷	(۹)۲۰	(۱۸)۲۰	(۱۳)۱۹	(۱۵)۲۱	۱۷ (۱۷)	(۱۳)۱۳	(۱۳)۱۵	مجموع

* ارقام داخل پرانتز، تعداد جانشین‌هاست.

منبع: همان.

فصل ششم پارلمان اروپا: یک هویت سیاست خارجی خودمختار؟

فلاویا زانون

مقدمه

هرچند پارلمان اروپا در طول سال‌های گذشته در حوزه‌های مختلف مربوط به اتحادیه اروپا نقش مهمی را به‌دست آورده است، اما در مورد روابط خارجی این اتحادیه، پارلمان هنوز یک نقش حاشیه‌ای را بازی می‌کند. پارلمان اروپا درباره سیاست‌های خارجی جامعه اروپا فقط اختیارات محدود (بیشتر اختیار موافقت با معاهدات بین‌المللی و اختیارات بودجه‌ای) و به‌موجب رکن دوم اتحادیه اروپا (سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا) یک نقش اساساً مشورتی دارد.

علی‌رغم این محدودیت‌ها، پارلمان اروپا اغلب مواضع خودمختاری را در حوزه سیاست خارجی اتخاذ کرده و در موارد بسیاری حتی با شورای اروپا مخالفت کرده است. بنابراین، درحالی‌که پارلمان به‌دلیل نداشتن قدرت کافی محدود شده، اما یک سیاست خارجی خودمختار را اساساً با هدف ترویج ارزش‌های اروپایی در سراسر جهان توسعه داده است.

این فصل از کتاب ابتدا مواضع اتخاذ شده از سوی پارلمان اروپا در مورد روابط اتحادیه با کشورهای ثالث یعنی ترکیه و تایوان را بررسی می‌کند. در این رابطه ذکر این نکته ارزشمند است که مفهوم سیاست خارجی مورد استفاده در اینجا محدود به سیاست خارجی و امنیتی مشترک نیست بلکه فعالیت‌های خارجی اتحادیه را به‌موجب کلیه ارکان آن دربرمی‌گیرد.

دو مورد مطالعاتی انتخاب شده مبنایی را برای برخی بازتاب‌ها در مورد اصولی که الهام‌بخش مواضع سیاست خارجی پارلمان اروپاست فراهم می‌کند. با وجود این، با توجه به سلسله محدود سیاست‌های بررسی شده، این بررسی به معنای جامع بودن از هر جهت نیست و هدف آن این است که فقط برخی استنتاجات غیرقطعی را در مورد ماهیت سیاست خارجی پارلمان اروپا ارائه دهد.

سرانجام در مورد تأثیر شیوه گسترش اخیر اتحادیه اروپا به کشورهای اروپای مرکزی، شرقی و جنوبی بر رویکرد پارلمان اروپا نسبت به سیاست خارجی ملاحظات مطرح می‌شود.

۱-۶ پارلمان اروپا و ترویج حقوق بشر در ترکیه

توافق اخیر برای آغاز مذاکرات الحاق با ترکیه گواه وجود نگاه مشترکی است که شورای اروپا و پارلمان اروپا در حال حاضر در مورد روابط اتحادیه اروپا با ترکیه دارند. با این حال در گذشته، این دو نهاد در مورد سیاست جامعه اروپا نسبت به ترکیه مواضع متفاوتی داشتند. نخستین واگرایی میان شورا و پارلمان اروپا به دهه ۱۹۸۰ برمی‌گردد. روابط میان جامعه اروپا و ترکیه در آن زمان از طریق موافقت‌نامه همکاری که دو طرف آن را در سال ۱۹۶۳ امضا کرده بودند تنظیم می‌شد. هرچند این موافقت‌نامه بیشتر، اهداف اقتصادی داشت، اما جامعه اروپا در اوایل دهه ۱۹۸۰ طرح نگرانی‌های سیاسی را نیز آغاز کرد.^(۱) این تغییر به دنبال اتفاقات رخ داده در ترکیه (مخصوصاً کودتای نظامی در سال ۱۹۸۰) و نیز تغییرات داخلی در خود جامعه اروپا که به تدریج درگیر شدن در مسائل سیاسی را آغاز کرده بود، به وقوع پیوست. علاقه جدید به وضعیت سیاسی ترکیه مورد پشتیبانی پارلمان اروپا قرار گرفت. این پارلمان چندین قطعنامه را در این رابطه تصویب کرد.^(۲)

طی دهه ۱۹۸۰، امکان افزودن علائق سیاسی به اهداف روابط اقتصادی خارجی جامعه اروپا در حال کسب حمایت در پارلمان اروپا بود. در حالی که شورای اروپا به رد هرگونه پیوند اتوماتیک میان روابط اقتصادی جامعه اروپا و رعایت حداقل شرایط سیاسی (مانند احترام به حقوق اساسی و حاکمیت قانون) مایل بود، نمایندگان پارلمان، منتقد این موضع بودند و بیشتر به افزایش و ترویج شروط سخت سیاسی گرایش داشتند.^(۳) از این رو، بحث بر سر شرایط و مقیدات سیاسی، در دهه ۱۹۸۰ بیشتر تصمیمات پارلمان اروپا در مورد روابط جامعه اروپا با کشورهای ثالث را تحت تأثیر قرار داد.

در سال ۱۹۸۷، قانون اروپای واحد اختیار موافقت با توافق‌نامه‌های بین‌المللی که از سوی جامعه اروپا با کشورهای ثالث به امضا می‌رسید را به پارلمان اروپا داد. این امر ابزار جدیدی را برای پارلمان اروپا جهت ابراز نارضایتی خود و شنیده شدن نظرش در داخل جامعه اروپا فراهم کرد. پس از الزامی شدن این قانون، برای اولین بار از پارلمان

اروپا خواسته شد تا به پروتکل‌های مالی و فنی الحاقی به موافقت‌نامه‌های امضا شده از سوی جامعه اروپا با ترکیه و هفت کشور دیگر (الجزایر، قبرس مصر، اردن، لبنان، تونس، یوگسلاوی) در دسامبر ۱۹۸۷ رضایت دهد. در آن موقع، پارلمان اروپا درحالی که پروتکل‌های مربوط به توافقات با تمام کشورهای دیگر را تصویب می‌کرد، از رضایت به پروتکل‌های مربوط به موافقت‌نامه همکاری با ترکیه خودداری کرد. این پروتکل‌ها به‌طور موقت به کمیته روابط اقتصادی خارجی برگشت داده شد. همان‌طور که می‌توان از بحث انجام شده در صحن علنی پارلمان فهمید، این تصمیم براساس نگرانی‌های مربوط به خود پروتکل‌ها گرفته نشد (Polydorakis, 1986: 22)، بلکه بیشتر یک ژست نمادین بود که به‌موجب آن پارلمان اروپا نارضایتی خود را از نقض حقوق بشر در ترکیه ابراز کرد. علاوه بر نگرانی‌های مربوط به وضعیت کلی حقوق بشر، نارضایتی پارلمان اروپا مخصوصاً به زندانی کردن جنجال‌برانگیز دو سیاست‌مدار ترکیه‌ای که برای شرکت در اولین انتخابات آزاد پس از کودتای نظامی ۱۹۸۰ به کشورشان برگشته بودند، مربوط می‌شد.

این تصمیم بحث پرحرارتی را در درون پارلمان اروپا برانگیخت. به‌ویژه استفاده از اختیار رضایت دادن برای نشان دادن نگرانی‌های سیاسی در مورد روابط اقتصادی خارجی جامعه اروپا زیر سؤال رفت. گروه‌های سیاسی که با این تصمیم مخالفت می‌کردند در مورد پیوند زدن موافقت پارلمان با ملاحظات سیاسی غیرمرتبط به پروتکل‌ها ابراز تردید کردند. به‌علاوه تصمیم به بازگرداندن پروتکل‌ها به کمیته ذی‌صلاح همراه با تصویب دیگر پروتکل‌های مربوط به توافقات با کشورهای که پیشینه آنها در مورد حقوق بشر بهتر از ترکیه نبود در همان روز حتی مجادله بیشتری را ایجاد کرد.

حتی با وجود اینکه تصمیم به بازگرداندن این پروتکل‌ها نهایتاً با اکثریت آرا به تصویب رسید، اما این اقدام بیشتر نشان‌دهنده یک راه‌حل موقتی بود. عدم اشتیاق پارلمان اروپا برای ورود به یک مناقشه طولانی با شورای اروپا و تردیدهای مطرح شده در مورد استفاده مشروط از اختیار اعلام رضایت سرانجام غلبه پیدا کرد. با درخواست برای رأی‌گیری دوباره در مورد پروتکل‌ها، صحن علنی پارلمان تنها یک ماه بعد به تصویب این پروتکل‌ها رضایت داد.

ازاین‌رو این اتفاق از اهمیت زیادی برخوردار بود. برای اولین بار صحن علنی

پارلمان از دادن رضایت به پروتکل‌های مربوط به یک موافقت‌نامه خارجی جامعه اروپا خودداری کرد و موضعی متفاوت با موضع شورا را در مورد روابط خارجی جامعه به نمایش گذاشت (موارد مشابه‌ای در سال ۱۹۸۸ در ارتباط با پروتکل‌های مربوط به توافقات با اسرائیل و در سال ۱۹۹۲ در ارتباط با پروتکل‌های مربوط به توافقات با مراکش و سوریه به‌وقوع پیوست).

در سال‌های بعد، نمایندگان پارلمان اروپا به تصویب گزارش‌ها و قطعنامه‌هایی در مورد وضعیت حقوق بشر در ترکیه ادامه دادند و تلاش کردند تا دولت‌های عضو اتحادیه اروپا و مقامات ترکیه یک موضع فعالانه را در این زمینه پیش بگیرند.^(۴)

به‌هرحال، در سال ۱۹۹۵ پس از امضای موافقت‌نامه اتحاد گمرکی میان ترکیه و جامعه اروپا، دومین فرصت به پارلمان اروپا داده شد تا موضع و نظر مؤثرتری را در خصوص روابط اتحادیه اروپا و ترکیه داشته باشد. این پیمان بیشتر به موضوعات تجاری مربوط می‌شد که پارلمان اروپا در مورد آنها فقط یک نقش مشورتی داشت. با وجود این، مواد پیمان یادشده همچنین ایجاد یک چارچوب نهادی ویژه و اصلاح قوانین داخلی که باید با تصمیم مشترک صورت می‌گرفت را در نظر داشت و بنابراین رضایت پارلمان اروپا را طلب می‌کرد (مطابق با قواعد جدید که توسط پیمان ماستریخت ایجاد شد).

پارلمان اروپا با توجه به نگرانی‌های خود در مورد نقض حقوق بشر در ترکیه، برای اولین بار در دسامبر ۱۹۹۴ از شورای اروپا خواست تا مذاکرات مربوط به این موافقت‌نامه را به حالت تعلیق درآورد. از جمله دلایلی که طرح این درخواست را در پی داشت، تصمیم دولت ترکیه برای برداشتن مصونیت پارلمانی ۱۳ عضو حزب دموکراتیک کردستان در پارلمان ترکیه بود (که به دستگیری آنها انجامید و تبدیل به یک مناقشه گسترده در اتحادیه اروپا شد).^(۵) هرچند شورای اروپا برخی تقاضاهای پارلمان اروپا را پذیرفت (این شورا ماده‌ای را در ارتباط با حقوق بشر و حاکمیت قانون در متن موافقت‌نامه قرار داد و خود را به یک رویکرد فعالانه‌تر نسبت به این موضوع پایبند ساخت)؛ اما با تعلیق گفت‌وگوها موافقت نکرد. در سال ۱۹۹۵، در پی پایان یافتن مذاکرات، از پارلمان اروپا خواسته شد تا متن نهایی پیمان را بررسی کند. در تمام بحث‌هایی که در آن سال در صحن عمومی روی داد، نمایندگان پارلمان ایده

زودهنگام بودن انعقاد این موافقت‌نامه را دنبال کردند.^(۶) بنابراین، پارلمان اروپا در معرض لابی شدید شورا و کمیسیون اروپا قرار گرفت. ازسویی، این دو نهاد خود را متعهد ساختند که نگرانی‌های نمایندگان پارلمان را در روابط آتی‌شان با ترکیه مورد توجه قرار دهند. ازسوی دیگر، آنها بر مزایای اقتصادی این موافقت‌نامه تأکید داشتند و از نمایندگان پارلمان دعوت می‌کردند که یک رویکرد واقع‌گرایانه‌تر را نسبت به آن داشته باشند.

پارلمان اروپا موضع خود را تعدیل نکرد. برعکس، برای روشن‌تر ساختن این موضع جایزه ساخاروف را به‌خاطر مسائل حقوق بشر به لیلیا زانا نماینده کرد مجلس ترکیه اعطا کرد.^(۷) سرانجام، مقامات ترکیه توافق کردند تا پیام مثبتی را ارسال کنند: در جولای ۱۹۹۵، مجمع ملی ترکیه اصلاح قانون اساسی را با نام «بسته دموکراسی»^۱ تصویب کرد. در همین سال مقامات قضایی ترکیه تعدادی از زندانیان سیاسی را آزاد کردند. باین‌حال، با توجه به اینکه مجادله‌برانگیزترین قانون ترکیه - که اجازه می‌داد تا افراد به‌دلیل ابراز عقاید سیاسی‌شان تحت پیگرد قرار گیرند - معتبر باقی ماند (این قانون برای زندانی کردن نمایندگان کرد ترکیه استفاده شد) تغییرات یادشده تغییراتی تزئینی بودند تا اساسی (Krauss, 2000: 231).

با وجود این کاستی‌ها، نمایندگان پارلمان اروپا در ۱۳ دسامبر ۱۹۹۵ به موافقت‌نامه رضایت دادند. باین‌حال، آنها در همین روز قطعنامه‌ای را تصویب کردند که از اتحادیه اروپا، دولت‌های عضو آن و ترکیه می‌خواست تا «پشتیبانی کامل‌شان را از گفت‌وگوی پیوسته و گسترده برای ترویج احترام به حقوق بشر و آزادی‌ها به‌عمل آورند». این قطعنامه یادآور می‌شد که «رضایت پارلمان اروپا باید به‌عنوان یک دلگرمی برای تعهد دولت ترکیه به تداوم فرایند دموکراتیزاسیون و بهبود وضعیت حقوق بشر در آن کشور قلمداد شود».^(۸) زمانی که این موافقت‌نامه قانونی و معتبر شد، هیچ‌یک از درخواست‌های تنظیم شده ازسوی پارلمان اروپا در قطعنامه برآورده نشد.

در سال‌های بعد، پارلمان اروپا سیاست تأکید بر اهمیت ترویج احترام به حقوق بشر در ترکیه را ادامه داد^(۹) و این شرط از سال ۱۹۹۹ که موقعیت کاندیداتوری عضویت در اتحادیه

اروپا به ترکیه اعطا شد به نقطه محوری سیاست اتحادیه در برابر این کشور تبدیل شده است. حساسیت مداوم نمایندگان پارلمان اروپا به این مسائل از طریق قطعنامه مربوط به گزارش منظم کمیسیون اروپا در مورد پیشرفت ترکیه به سمت الحاق که در دسامبر ۲۰۰۴ تصویب شد نیز تأیید گردید.^(۱۰) نمایندگان پارلمان اروپا درحالی‌که از آغاز مذاکرات الحاق با ترکیه پشتیبانی می‌کردند، از این کشور و از اتحادیه اروپا خواستند تا در فاز اول مذاکرات به اجرای کامل معیارهای سیاسی (که از طریق جمع‌بندی شورای اروپا در نشست کپنهاگ در ۲۱ و ۲۲ ژوئن ۱۹۹۳ تعریف شد) اولویت دهند. به‌علاوه، این قطعنامه، مقرر کرد که تمام مکانیزم‌های مورد نظر کمیسیون برای تأمین نظارت دقیق و تعلیق احتمالی مذاکرات کاملاً عملی و مؤثر شوند.

بنابراین، دو موردی که در بالا بررسی شد (مورد سال ۱۹۸۷ و سال ۱۹۹۵)، تصمیم روشن و پایداری را در داخل پارلمان اروپا برای پیوند زدن انتخاب‌های سیاست خارجی به ملاحظات سیاسی و به‌طور ویژه به ترویج حقوق اساسی نشان می‌دهد. حتی با وجود اینکه پارلمان اروپا در زمانی که تقاضاهایشان برآورده نشدند رضایت خود را ابراز داشت، موضعش بدون تأثیر نبود. درواقع، می‌تواند شکی وجود نداشته باشد که در پی رفتار پارلمان، دیگر نهادهای اتحادیه اروپا به‌طور فزاینده‌ای از قدرت پارلمان در مورد روابط خارجی این اتحادیه آگاه شده‌اند.

به‌علاوه در مورد روابط اتحادیه با ترکیه ممکن است کسی استدلال کند که سرسختی نمایندگان پارلمان اروپا از طریق اجازه به شورا و کمیسیون اروپا برای استفاده از پارلمان به‌عنوان یک مرجع در مذاکراتشان با این کشور، موضع اتحادیه اروپا را تقویت کرد. درواقع، بازگو کردن این نکته ارزشمند است که شورا و پارلمان اروپا با وجود مواضع متفاوتشان هرگز بر سر احترام به حقوق اساسی در ترکیه وارد مناقشه واقعی با یکدیگر نشدند و درحالی‌که در مورد چگونگی دستیابی به این هدف اختلاف داشتند همواره از نگرانی مشترکی برخوردار بودند.

۲-۶ رویکرد عمل‌گرایانه پارلمان اروپا به تایوان

مسئله دیگری که پارلمان اروپا در مورد آن به‌طور چشمگیری موضع متفاوتی از موضع

کمیسون و شورای اروپا دارد، مسئله سیاست اتحادیه اروپا در برابر تایوان است.^(۱۱) تا پایان دهه ۱۹۶۰، تایوان از سوی جامعه جهانی به عنوان نماینده مشروع مردم چینی که در دو طرف تنگه تایوان زندگی می کردند به رسمیت شناخته می شد. پس از تصمیم سازمان ملل در سال ۱۹۷۱ برای اختصاص کرسی چین در این سازمان به جمهوری خلق چین، بیشتر کشورها با این جمهوری روابط دیپلماتیک برقرار کردند و دیگر ارتباط دیپلماتیک با تایوان را ادامه ندادند. در نتیجه، اتحادیه اروپا و دولت های عضو آن سیاست موسوم به «سیاست یک - چین»^۱ را انتخاب کردند^(۱۲) که جمهوری خلق چین را به عنوان تنها نماینده قانونی چین در جامعه بین المللی به رسمیت می شناخت. در نتیجه، اتحادیه اروپا تایوان را به عنوان یک دولت دارای حاکمیت به رسمیت نمی شناسد و روابط دیپلماتیک با آن ندارد. با این حال، اتحادیه اروپا تایوان را به عنوان یک موجودیت اقتصادی و تجاری می شناسد و روابط قوی را در زمینه های غیرسیاسی (مانند روابط اقتصادی، علوم و غیره) با آن دارد. در واقع، در طول سال های متمادی تایوان به یک شریک تجاری مهم اتحادیه اروپا تبدیل شده است و در حال حاضر سومین شریک بزرگ این اتحادیه در آسیاست. با وجود این اهمیت تایوان در صورتی که با اهمیت جمهوری خلق چین که در حال حاضر پس از آمریکا دومین شریک غیروپایی اتحادیه اروپاست مقایسه شود اهمیتی به مراتب کمتر است. پارلمان اروپا هرچند مستقیماً با سیاست شورای اروپا در قبال تایوان مخالفت نمی کند اما در طول سال های گذشته یک رهیافت مستقل و عمل گرایانه تر را نسبت به وضعیت ویژه این کشور توسعه داده است. از اواخر دهه ۱۹۸۰، پارلمان اروپا فرایند اصلاحات در تایوان را تشویق کرده است. در سال ۱۹۹۱ برخی نمایندگان پارلمان، گروه دوستی اتحادیه اروپا - تایوان^۲ را برای افزایش روابط میان تایوان و این اتحادیه تأسیس کردند. در واقع، این گروه، به عنوان یک نیروی محرک در داخل پارلمان اروپا عمل کرده و به بانی بیشترین گزارش ها و قطعنامه های تصویب شده در مورد تایوان تبدیل شده است. منافع پارلمان اروپا در این

1. One-china Policy

2. EP-taiwan Friendship Group

جزیره پس از انتخابات ریاست جمهوری که در سال ۱۹۹۶ در این کشور برگزار شد بیشتر شده است.^(۱۳) از آن زمان، نمایندگان پارلمان اروپا به تغییرات در دست اقدام در این جزیره توجه فزاینده‌ای معطوف داشته‌اند. در سال ۲۰۰۰ که دومین انتخابات ریاست جمهوری، نامزد حزب پیشرو دمکراتیک^۱ را پس از بیش از پنجاه سال روی کار بودن حزب ناسیونالیست^۲ به قدرت رساند، پارلمان اروپا این اتفاق را «گواه توسعه تایوان به سمت یک دمکراسی کاملاً نوپا» دانست.^(۱۴) اخیراً، تایوان «به عنوان مدل دمکراسی برای کل چین»^(۱۵) قلمداد شده است. بنابراین تغییر و تحول در تایوان باعث شد که پارلمان اروپا برای افزایش روابطش با آن مشتاق‌تر باشد و رهیافت بازتری را در درون اتحادیه اروپا نسبت به این کشور ترویج و تشویق نماید.

در وهله اول، پارلمان اروپا نسبت به سیاست‌های پکن یک موضع انتقادی را در پیش گرفته است. در سال ۱۹۹۶، این نهاد تمرین‌های نظامی چین در مناطق ساحلی مجاور تایوان را محکوم کرد. این تمرینات زمانی برگزار شد که انتخابات ریاست جمهوری در این جزیره در شرف وقوع بود. به دنبال آن در سال ۲۰۰۲ پارلمان اروپا دو قطعنامه را به تصویب رساند که این واقعیت را که پکن حق کاربرد نیروی نظامی در منازعه دوسوی تنگه تایوان (چین و تایوان) را دارد «غیرقابل قبول» می‌پنداشت و خواستار حل مسالمت‌آمیز این مسئله بود.^(۱۶) به طور خاص در این مورد، پارلمان اروپا تأیید کرد که «تبعیت اتحادیه اروپا از «سیاست یک - چین» به طور مستقیم منوط به پایبندی جمهوری خلق چین به یک راه حل مسالمت‌آمیز است»، موضعی که به طور چشمگیری از نظرات محتاطانه دولت‌های عضو اتحادیه اروپا متفاوت بود و حتی می‌توانست تبعیت اتحادیه اروپا از «سیاست یک - چین» را زیر سؤال ببرد. برعکس، موضع محتاطانه شورا و کمیسیون اروپا به خوبی ازسوی کریس پتن کمیسیونر روابط خارجی اتحادیه اروپا که بعداً اظهار داشت «مسئله روابط تایوان با چین تنها می‌تواند توسط دوطرف حل شود»^(۱۷) از سر گرفته شد.

اخیراً، اختلاف مشخصی میان شورا و پارلمان اروپا در مورد پیشنهاد رفع تحریم

1. Democratic Progressive Party (DPP)

2. Nationalist Party (Kuomintang)

تسلیماتی اتحادیه اروپا بر ضد چین پیدا شده است. این اقدام (تحریم تسلیحاتی) به عنوان واکنشی به وقایع میدان تیان من^۱ از سوی اتحادیه اروپا در سال ۱۹۸۹ انجام شد. با وجود این، در دسامبر ۲۰۰۳، شورای اروپا با در نظر داشتن این مسئله که این تحریم دیگر در راستای روابط اتحادیه اروپا با چین نیست، اجازه بررسی دوباره تحریم را با نگرش به رفع آن به شورا داد. دولت های عضو که از این اقدام پشتیبانی می کردند، استدلال کردند که این اقدام برای ارسال پیامی مثبت به چین که یک شریک بیش از پیش مهم برای اتحادیه اروپاست ضروری است. قصد برداشتن این تحریم از طریق هفتمین نشست اتحادیه اروپا و چین در ۸ دسامبر ۲۰۰۴ دوباره ابراز شد و به نظر رسید که دستیابی به توافق در این زمینه در ژانویه ۲۰۰۵، امکان پذیر است. در این تاریخ شورای امور عمومی و روابط خارجی^۲ از ریاست اتحادیه اروپا خواست که مذاکرات در این رابطه را تا پایان ماه ژوئن نهایی کند؛ اما پس از تصویب قانون ضد تجزیه طلبی از سوی کنگره ملی خلق چین (در ۱۴ مارس ۲۰۰۵) برخی اختلافات به وجود آمد. در واقع، تصویب این قانون پیشنهاد رفع تحریم تسلیحاتی را هم از خارج و هم از داخل اتحادیه اروپا مورد انتقاد شدیدی قرار داد.^(۱۸)

حتی با وجود اینکه تاکنون تصمیم برداشتن تحریم به حالت تعلیق بوده است، رویکرد شورا نسبت به این موضوع کاملاً متفاوت از رویکرد پارلمان اروپا به نظر می رسد. در واقع، نمایندگان پارلمان اروپا بر اساس نگرانی در مورد وضعیت حقوق بشر در چین و قدرت رو به رشد ارتش چین در برابر تایوان همواره با لغو تحریم تسلیحاتی مخالفت کرده اند.^(۱۹)

پارلمان اروپا علاوه بر انتقاد از تحرکات پکن، نگرانی های تایوان در مورد انزوایی که به واسطه اتخاذ «سیاست یک - چین» از سوی بیشتر جامعه جهانی بدان محکوم شده بود را مورد توجه قرار داده است. برای نمونه در سال ۱۹۹۶، نمایندگان پارلمان اروپا از درخواست های تایوان برای ورود به سازمان های بین الدولی اصلی جهان پشتیبانی کردند. آنها از شورا و دولت های عضو خواستند تا از تلاش تایوان برای به دست آوردن امکان نمایندگی بهتر در مجامع بین المللی از جمله مجموعه های پاسخ گو به مجمع عمومی

1. Tiananmen Square

2. Council of General Affairs and External Relations

سازمان ملل که معمولاً عضویت در آنها برای دولت‌های حاکم محفوظ است پشتیبانی کنند. به علاوه، پارلمان اروپا از جمله حامیان اصلی عضویت تایوان در سازمان تجارت جهانی بود^(۲۰) و در حال حاضر از عضویت تایوان در مجمع بهداشت جهانی^۱ پشتیبانی می‌کند.^(۲۱) سرانجام، پارلمان اروپا به تشویق دخالت این جزیره در نشست آسیا - اروپا^۲ می‌پردازد چرا که نمایندگان این پارلمان این نشست را محل مذاکراتی در نظر می‌گیرند که می‌تواند به تایوان و جمهوری خلق چین برای برقراری گفت‌وگوی سازنده کمک کند. آخر از همه، نمایندگان پارلمان خواستار تقویت روابط میان اتحادیه اروپا و تایوان شده‌اند و مکرراً تأسیس یک اداره نمایندگی اتحادیه اروپا در تایپه را خواستار هستند (در مارس ۲۰۰۳ کمیسیون اروپا اداره اقتصادی و تجاری اروپا را در تایوان افتتاح کرد) و از سیاست‌مداران مهم تایوانی دعوت می‌کنند در جلسات آنها شرکت کنند. (با این حال دعوت از آنها با مخالفت دولت‌های عضو اتحادیه اروپا که از اعطای ویزا به سیاست‌مداران تایوانی خودداری کرده‌اند، مواجه شده است).^(۲۲)

بنابراین، مورد تایوان نمونه دیگری از مسیر سیاست خارجی خودمختار پارلمان اروپا را ارائه می‌دهد. اختلافات آن با شورای اروپا می‌تواند به چندین عامل نسبت داده شود. از همه مهم‌تر، در زمان بررسی موضع دولت‌های عضو اتحادیه اروپا که در داخل شورای اروپا ابراز گردید نباید اهمیت رو به رشد چین در بازار جهانی و در صحنه بین‌المللی دست‌کم گرفته شود. برای نمونه این مسئله به‌ویژه در بحث مربوط به لغو تحریم‌های تسلیحاتی چین دیده می‌شود. اگرچه پارلمان اروپا به‌طور مستقیم «سیاست یک - چین» را به چالش نمی‌کشد، اما رویکرد شورا به مسئله تایوان را ناکافی می‌داند. نمایندگان پارلمان اروپا در راستای حل‌وفصل نگرانی‌های اساسی تایوان، طرفدار رهیافتی عمل‌گرایانه‌تر و افزایش روابط اتحادیه اروپا و تایوان بر یک مبنای عملی و کاربردی هستند. با وجود این، همانند مورد ترکیه، به نظر نمی‌رسد که این موضوع نیز به یک مناقشه جدی میان این دو نهاد که هر دو مایل به حل مسالمت‌آمیز موضوع توسط دو طرف (تایوان و چین) هستند، دامن بزند.

1. World Health Assembly (WHA)

2. Asia-Europe Meeting (ASEM)

۳-۶ تأثیر گسترش اتحادیه اروپا

پس از گسترش اخیر اتحادیه اروپا به کشورهای اروپای شرقی، مرکزی و جنوبی با وجود کاهش اندازه هیئت‌های همه دولت‌های عضو قدیمی به جز آلمان و لوکزامبورگ، (پس از انتخابات ژوئن ۲۰۰۴) تعداد کرسی‌ها در پارلمان اروپا از ۶۲۶ به ۷۳۲ کرسی افزایش یافت. در همین حال، تعداد احزاب سیاسی که در پارلمان اروپا نماینده داشتند به بیش از ۱۵۰ حزب با نمایندگانی از دولت‌های تازه به عضویت درآمده که نماینده ۴۸ حزب و فهرست انتخاباتی بودند، افزایش پیدا کرد.^(۳۳)

از این رو، این گسترش، افزایش چشمگیر ناهمگونی در پارلمان اروپا را موجب شده و منافع و عقاید جدید را به همراه آورده است. این امر پرسش زیر را مطرح می‌کند: این گسترش بر هویت سیاسی این مجموعه چه تأثیری خواهد داشت و چگونه بر مواضع آن در حوزه سیاست خارجی تأثیر خواهد گذارد؟ اگرچه بررسی تأثیر گسترش اتحادیه اروپا با توجه به شرایط عینی بسیار زود است اما براساس تجربیات گذشته و نیز نگرانی‌های حوزه سیاست خارجی که به‌طور سنتی توسط اعضای جدید مطرح می‌شدند، می‌توان پیش‌بینی‌هایی را صورت داد.

بیشتر بررسی‌های مربوط به رفتار رأی‌دهی در پارلمان اروپا نشان می‌دهد که احتمال بیشتری وجود دارد که نمایندگان این پارلمان مطابق با خطوط حزبی و سپس خطوط ملی رأی دهند که این امر نقش رو به رشد احزاب سیاسی را در داخل پارلمان اروپا تأیید می‌کند. حتی در مواقع بروز بحران‌های مهم بین‌المللی مانند مناقشات بالکان یا جنگ دوم عراق (۱۹۹۱ - ۱۹۹۰) رفتار رأی‌دهی نمایندگان بیشتر به‌واسطه وفاداری‌های حزبی و سپس ملیت تعیین می‌شد (Viola, 2000). در واقع، در جریان این بحران‌ها واکنش ضعیف پارلمان اروپا و گرایش به دوری از داشتن مواضع روشن در مورد مسائل حساس ناشی از وجود اختلافات سیاسی میان گروه‌های سیاسی و در درون آنها بود؛ اما حتی در این موارد نیز پارلمان اروپا در دفاع از حقوق بشر و حقوق اقلیت‌ها و آرزوی حل مسالمت‌آمیز مناقشه به‌صورت متحد و یکپارچه ظاهر شد. در همین حال، مقایسه رفتار رأی‌دهی نمایندگان دولت‌های قدیمی و جدید عضو اتحادیه اروپا (مثلاً در مورد گسترش اتحادیه به سوئد، فنلاند و اتریش در سال ۱۹۹۵) (Noury and Roland, 2003) نشان

می‌دهد که نمایندگان پارلمان اروپا از اعضای جدید نسبت به دیگر نمایندگان پارلمان اروپا در قبال گروه‌های حزبی خود در انضباط چیزی کم ندارند. بنابراین تجربه گذشته ما را به سمت این پیش‌بینی سوق می‌دهد که نمایندگان دولت‌های تازه به عضویت درآمده پس از یک دوره تطبیق، با محیط جدید تطابق پیدا خواهند کرد و خود را با رفتار رأی‌دهی گروه‌های سیاسی‌شان هم‌راستا می‌کنند.

با وجود این، تمام مقایسه‌ها با قبل در لحاظ کردن پیشینه‌های اقتصادی، فرهنگی و تاریخی خاص ده عضو جدید از اروپای مرکزی، شرقی و جنوبی ناکام می‌مانند. این پیشینه‌ها به طور چشمگیری بیش از هر دور گسترش اتحادیه اروپا در گذشته بر ناهمگونی این اتحادیه تأثیر خواهد گذاشت و منطقی است که پیش‌بینی شود که آنها بر فعالیت نمایندگان پارلمان اروپا در حوزه‌های سیاستی مختلف تأثیرگذار خواهند بود. برای نمونه همان‌طور که اچ. گرابه (۲۰۰۴) خاطرنشان می‌کند سیاست‌های خارجی دولت‌های تازه به عضویت درآمده اتحادیه اروپا عموماً دارای افق‌های جغرافیایی محدودی است که بر حوزه‌های منطقه‌ای متمرکز شده است. به طور منطقی می‌توان از نمایندگان اعضای جدید در پارلمان اروپا انتظار داشت که در مورد مسائلی که شامل این مناطق می‌شود - به‌ویژه کشورهای جدید همسایه - به فعالیت بپردازند و برنامه کاری پارلمان را در این رابطه تحت تأثیر قرار دهند. برای نمونه نمایندگان مجارستان و اسلوونی نگرانی‌های افکار عمومی ملی خود را برای فرایند ایجاد ثبات در بالکان به پارلمان اروپا منتقل می‌کنند. به طور عام‌تر، فعالیت اعضای جدید به شکل‌گیری رهیافت اتحادیه اروپا نسبت به کشورهای اروپای شرقی و نسبت به روسیه کمک خواهد کرد. برای نمونه، در ژانویه ۲۰۰۵ اساساً به ابتکار نمایندگان اعضای جدید، پارلمان اروپا قطعنامه‌ای را در مورد انتخابات دسامبر ۲۰۰۴ اوکراین تصویب کرد که خواستار آن بود که در راستای تقویت فرایند اصلاحات داخلی اوکراین «یک چشم‌انداز اروپایی روشن که شاید عضویت آن در اتحادیه اروپا را به همراه داشته باشد»، به این کشور داده شود. این پیشنهاد البته هم از سوی کمیسیون اروپا و هم از سوی دولت‌های عضو اتحادیه اروپا رد شد.^(۲۴)

به علاوه، نمایندگان دولت‌های تازه به عضویت درآمده نگرانی‌های خاص افکار عمومی‌شان در مورد موضوعاتی مانند امنیت را به پارلمان اروپا خواهند آورد. کاری که

آنها به طور قابل پیش بینی در این رابطه انجام می دهند فعالیتی را که پیش تر توسط نمایندگان پارلمان اروپا در مجلس گذشته انجام می شد را تقویت خواهد کرد.^(۲۵) آتلانتیک گرایی^۱ چشمگیر بیشتر اعضای جدید و تردید آنها در مورد توانایی اروپا برای تجهیز خود به نیروهای مؤثر نظامی و به یک سیاست دفاعی خودمختار، نگرانی دولت های قدیمی عضو اتحادیه اروپا را افزایش داده است. با این حال باید دید که آیا نمایندگان این کشورها از موضع هم گرایانه سنتی پارلمان اروپا در مورد سیاست خارجی و دفاعی اتحادیه پشتیبانی خواهند کرد یا با آن مخالفت می کنند. سرانجام، احتمال دارد که پیشینه تاریخی آنها اعضای جدید را در مخالفت قوی با ایدئولوژی های تمامیت خواه به سوی ترویج ارزش هایی چون استقلال و دموکراسی رهنمون سازد. برای نمونه در فوریه ۲۰۰۵ گروهی از نمایندگان پارلمان اروپا از اروپای مرکزی و شرقی خواستار آن شدند که ممنوعیت مورد بحث نمادهای گروه نازی در سراسر اروپا، به نمادهای سایر رژیم ها گسترش یابد.^(۲۶)

۴-۶ نتیجه گیری: دیدگاه خاص پارلمان اروپا در مورد سیاست خارجی

بررسی اصول الهام بخش سیاست خارجی پارلمان اروپا و هویتی که زیربنای این سیاست است برای اینکه جامع باشد مستلزم مطالعه مواضع پارلمان اروپا در مورد سلسله گسترده ای از موضوعات است. با وجود این دو نمونه ای که در بالا توضیح داده شد می تواند مبنایی برای یک جمع بندی موقتی در این رابطه باشد.

اول از همه، در رابطه با ترکیه، پارلمان اروپا عزم بزرگی را در ترویج حقوق بشر و دموکراسی به عنوان یکی از اهداف اساسی روابط خارجی اتحادیه اروپا به نمایش گذاشت، به علاوه، پارلمان اروپا با مشروط کردن تصویب یک موافقت نامه تجاری به احترام به این اصول، علاقه خود به این واقعیت را ابراز داشت که هر بخش از سیاست خارجی اتحادیه اروپا که به مسائل حقوق بشر و دموکراسی در کشورهای ثالث می پردازد، چنانچه با توجه به علائق مرتبط امنیتی و اقتصادی، اولویت کافی را به آن اختصاص ندهد، دچار کاستی خواهد بود. در واقع اهمیتی که پارلمان اروپا به ترویج این اصول با توجه به روابط اقتصادی

1. Atlanticism

جامعه اروپا می‌دهد از طریق سلسله گسترده‌ای از ابتکاراتی که در طول سال‌های مختلف برعهده گرفته است تأیید می‌شود. پارلمان اروپا در راستای نظارت بر موارد نقض حقوق بشر در کشورهای خارجی و واکنش فوری به آن، کمیته فرعی ویژه‌ای در مورد حقوق بشر (در درون کمیته امور خارجی خود) تأسیس کرد که به‌طور خاص با این موضوع سروکار دارد. همچنین از سال ۱۹۸۳ وظیفه نگارش گزارش سالیانه در مورد وضعیت حقوق بشر در کل جهان به این کمیته فرعی واگذار شد. در طول این سال‌ها، پارلمان اروپا به مروج متقاعدکننده قرار دادن شرط حقوق بشر در تمام توافقات خارجی کمیسیون اروپا تبدیل شده است.^(۲۷) به‌علاوه، تحت فشار پارلمان اروپا، شورای اروپا نیز سرانجام پذیرفت که اصول معینی از شرایط سیاسی را در مورد روابط خارجی اتحادیه اروپا با کشورهای اروپای مرکزی و شرقی به‌کار ببرد و پس از آن پذیرفت که در تمام موافقت‌نامه‌های امضا شده توسط جامعه اروپا با کشورهای ثالث، شرطی را در مورد احترام به حقوق بشر قرار دهد.^(۲۸)

پس از آغاز یک سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپایی به‌موجب پیمان ماستریخت، نمایندگان پارلمان درخواست کردند که مسئله حقوق بشر توسط شورای اروپا در گفت‌وگوی سیاسی آن با کشورهای ثالث مورد بحث قرار گیرد (چین و ایران در میان کشورهای هستند که اتحادیه اروپا در حال حاضر با آنها در مورد حقوق بشر گفت‌وگوهای سیاسی برگزار می‌کند).^۱ به‌علاوه، در مورد تایوان، پارلمان اروپا اشتیاق خود را به گفت‌وگو به نفع یک جامعه بین‌المللی فراگیر که مبتنی بر رد کاربرد خشونت و حل مسالمت‌آمیز مجادلات است، نشان داده است.^(۲۹)

بنابراین، به‌نظر می‌رسد هویتی که از پارلمان اروپایی پدیدار می‌شود، هویتی است که کمتر نگران سودمندی سیاست خارجی برای دولت‌های عضو است و به ترویج ارزش‌های خاص اتحادیه اروپا توجه بیشتری دارد. به‌بیان دیگر، به گفته نیکول فونتین، به‌نظر می‌رسد پارلمان اروپا وظیفه دادن پیام اروپا را در مسائل مورد مناقشه منطقه‌ای و جهانی به‌خود اختصاص داده است.^(۳۰)

اختلاف میان مواضع پارلمان و شورای اروپا می‌تواند به عوامل بسیاری نسبت داده

۱. این گفت‌وگوها با ایران در حال حاضر برگزار نمی‌شود. - م

شود. نخست، تفاوت‌ها در ترکیب این دو مجموعه؛ درحالی‌که سیاست خارجی شورا تمایل دارد که حساسیت‌های سران دولت‌ها و حکومت‌ها در مورد مسائل اقتصادی و تجاری را منعکس سازد، این نگرانی‌های مربوط به سیاست واقع‌گرایی، برای نمایندگان مردم اروپا که در پارلمان اروپا نشسته‌اند، علاقه کمتری ایجاد می‌کند. در سطح اروپا، اختلاف میان این دو نهاد همچنین به واسطه فقدان ساختاری یک اکثریت پارلمانی مرتبط با وفاداری به یک دولت تقویت می‌شود. برای نمونه، این مسئله در تمایل کمتر نمایندگان پارلمان اروپا نسبت به همتایانشان در مجالس ملی برای تضعیف مجموعه‌ای که در مورد یک موافقت‌نامه بین‌المللی مذاکره می‌کند (در سیستم ملی معمولاً قوه مجریه) از طریق رد آن موافقت‌نامه نقشی اساسی بازی می‌کند.

سپس، پارلمان اروپا به‌عنوان یک موجودیت همگن عمل نمی‌کند و نیازمند آن است که پیش از آنکه بتواند موضع مشترکی را ابراز کند عقاید متفاوت هیئت‌های ملی و گروه‌های سیاسی را با یکدیگر آشتی دهد. همان‌طور که برخی مطالعات درباره سیاست خارجی اروپا خاطرنشان کرده‌اند، ناتوانی پارلمان اروپا برای اتخاذ موضعی روشن درخصوص بحران‌های بین‌المللی گذشته همچنین ناشی از انسجام داخلی ضعیف آن است (Viola, 2000). برعکس، ترویج حقوق بشر و حاکمیت قانون، موضوعی است که این مجموعه به‌آسانی می‌تواند در مورد آن به یک اجماع داخلی برسد و انسجام چشمگیری را به نمایش بگذارد و شانس خود را برای ایفای یک نقش مؤثرتر در درون اتحادیه افزایش دهد (Di Paola, 2003). به‌علاوه، ترویج این ارزش‌ها عموماً علائق افکار عمومی را تأمین می‌کند و اجازه می‌دهد که این مجموعه توجه رسانه‌ها را بسیج کند و احتمال شنیده شدن صدایش را افزایش دهد. درواقع، این مسئله در مورد موضوعات مورد مناقشه‌ای صدق می‌کرد که در پس خودداری پارلمان اروپا از رضایت دادن به توافقات با ترکیه وجود داشت.

اگرچه پارلمان اروپا در دو موضوع مورد اشاره نگرانی‌های خود را بیان کرد اما عدم تمایل خود به مخالفت آشکار با شورای اروپا را ثابت کرده و همواره ترجیح داده است که به‌جای یک رویکرد رقابتی، رهیافتی سازنده را نسبت به این نهاد در پیش بگیرد. (برای نمونه، نمایندگان پارلمان اروپا پس از خودداری از تصویب موافقت‌نامه‌های جامعه اروپا با ترکیه حتی با وجود اینکه، درخواست‌هایشان به‌طور اساسی برآورده نشده بود، سرانجام

به این موافقت‌نامه‌ها رضایت دادند). عدم تمایل پارلمان اروپا می‌تواند براساس عدم اشتیاق آن برای به مخاطره انداختن اعتبار اتحادیه اروپا در صحنه بین‌المللی توضیح داده شود. به‌علاوه، پارلمان اروپا درحالی‌که نگرانی‌های خود در حوزه سیاست خارجی را ابراز می‌کند، باید مراقب باشد که یک فضای بی‌اعتمادی را در شورا ایجاد نکند. پارلمان اروپا در تصمیمات خود و استفاده از اختیاراتش عملاً نسبت به این امر آگاهی دارد که این شورای اروپاست که در مورد بازنگری در معاهده اتحادیه اروپا و بنابراین در مورد نقش آینده پارلمان اروپا در داخل اتحادیه، قدرت نهایی را در اختیار دارد. به همین دلیل ممکن است پارلمان اروپا به‌ویژه در مورد استفاده از اختیارات حساس‌ترش محتاط به‌نظر برسد (مانند اختیار اعلام رضایت در حوزه سیاست خارجی یا در یک حوزه متفاوت، حق آن برای انتقاد از کمیسیون).

با توجه به گسترش اخیر اتحادیه اروپا، به‌نظر نمی‌رسد که سیاست خارجی اروپا به‌واسطه تغییر شکل تحمیلی ناشی از الحاق ۱۰ کشور اروپای شرقی، مرکزی و جنوبی به‌طور رادیکال تغییر کند. سیاست خارجی آتی پارلمان اروپا به الهام گرفتن از ارزش‌های اساسی که امروز مبنای آن را تشکیل می‌دهند ادامه خواهد داد. با وجود این، به‌دلیل پیشینه تاریخی و سیاسی تازه‌واردها، احتمال دارد که اصول لیبرال و دموکراتیک توجه بیشتری را از اصول اجتماعی به‌خود جلب کنند. سرانجام، در آینده نزدیک مناظرات در مورد توسعه سیاست امنیتی و دفاعی اروپا و در مورد چشم‌اندازهای مالی اروپا آزمون و معیار مهم تأثیرات عضویت اعضای جدید بر رفتار سیاسی آنها خواهد بود.

پی‌نوشت‌ها

۱. در پی کودتای نظامی سال ۱۹۸۰، جامعه اروپا تصمیم گرفت تا روابطش را با ترکیه متوقف کند. این روابط بعداً و پس از آنکه حکومت غیرنظامیان در این کشور به قدرت رسید، از سر گرفته شد.
2. European Parliament, Resolution on the Events in Turkey, 18 September 1980; on Death Sentence Imposed on 52 Turkish Trade Union Leaders, 22 January 1982; On Political Situation In Turkey, 8 July 1982; On The Respect for Human Rights in Turkey, 24 May 1984.
۳. همچون در:
European Parliament, Resolution for the Year 1983/1984 On Human Rights In the World and Community Policy on Human Rights, In OJ C 172, 2 July 1984, P.36.
۴. نگرانی‌های پارلمان شامل حل سیاسی مسئله ارمنی‌ها بود. نگاه کنید به:
European Parliament, Resolution of 18 June 1987), The Problem of Cyprus (European Parliament, Resolution of 11 July 1990), and the Kurdish Minority.
۵. نگاه کنید به:
Wiliam Hale (2000). Turkish Foreign Policy 1774-2000, London: Frank Cass, PP.201 and 236, Cited In Dalcoura (2003:17).
۶. نمایندگان پارلمان اروپا قطعنامه‌ای را تصویب کردند که ابراز می‌داشت «وضعیت حقوق بشر در ترکیه در حال حاضر برای اجازه دادن به شکل‌گیری اتحادیه گمرکی پیشنهادی بسیار مهم است».
European Parilament, Resolution on the Draft Agreement on the Conclusion of a Customs Union Between the EU and Turkey, 16 February 1995.
۷. لیلیا زانا، پس از آزادیش تنها چند ماه قبل از اینکه پارلمان اروپا از ورود ترکیه به اتحادیه اروپا حمایت سیاسی کند (در ۱۵ دسامبر ۲۰۰۴) در ۱۴ اکتبر ۲۰۰۴ شخصاً جایزه خود را از پارلمان اروپا دریافت کرد.
8. European Parliament, Resolution on the Human Rights Situation in Turkey, 13 December 1995.
۹. برای نمونه نگاه کنید به:
European Parliament, Resolution on Turkey's Progress Towards Acceession, 5 June 2003.
10. European Parilament, Resolution on the 2004 Regular Report and the Recommendation of the European Commission on Turkey's Progress Towards Accession, 15 December 2004.

۱۱. برای بررسی کامل این موضوع نگاه کنید به: Lan (2004).

۱۲. بیانیه مطبوعاتی مشترک چهارمین نشست اتحادیه اروپا و چین در پنجم سپتامبر ۲۰۰۱ ابراز داشت که «طرف اتحادیه اروپا بار دیگر تأیید می‌کند که به پیروی از اصل «یک - چین» ادامه می‌دهد و به حل مسالمت‌آمیز مسئله تایوان از طریق گفت‌وگوی سازنده امیدوار است».

13. European Parliament, Resolution on Taiwan's Role in International Organizations, 18 July 1996.

«این واقعیت که انتخابات در تایوان به‌طور دموکراتیک و مسالمت‌آمیز انجام شد» مورد استقبال قرار گرفت.

14. European Parliament, *Resolution on Taiwan*, 13 April 2000.

15. European Parliament, Resolution on the Annual Report From the Council to the European Parliament on the Main Aspects and Basic Choices of CFSP, 14 April 2005.

16. European Parliament, Resolution on the EU Strategy Towards China, 11 April 2002; and Resolution on a Strategic Partnership Between Europe and Asia, 5 September 2002.

۱۷. مصاحبه با کمیسیونر کریس پتن

"One China Policy Can Still Accommodate EU Relations with Taiwan", European Voice, 23 January 2003.

۱۸. این قانون علاوه بر تأیید دوباره اصل یک - چین، استفاده از «ابزارهای غیرمسالمت‌آمیز» و دیگر اقدامات لازم را، چنانچه این اصل توسط نیروهای جدایی طلب تهدید شود، پیش‌بینی کرد.

۱۹. نمایندگان پارلمان اروپا از شورا و دولت‌های عضو خواستند تا «تحریم اتحادیه اروپا در مورد تجارت تسلیحاتی با جمهوری خلق چین را ادامه دهند و محدودیت‌های ملی موجود بر این فروش‌های تسلیحاتی را تضعیف نکنند».

(European Parliament, Resolution on the Council's Fifth Annual Report According to Operative Provision 8 of the European Union Code of Conduct on Arms Exports, 17 November 2004).

این موضوع در بهار بعد در سال ۲۰۰۵ تکرار شد.

OP.Cit, Note 15.

۲۰. تایوان در ژانویه ۲۰۰۲ به‌عنوان «قلمرو گمرکی جداگانه تایوان، پنگو (Penghu)، کین‌من (Kinmen) و ماتسو (Matsu)» به این سازمان پیوست. برای مثال نگاه کنید به:

European Parliament, Resolution on the Accession of the Separate Customs

Territory of Chinese Taipei (Taiwan), Penghu, Kimen and Matsu to the WTO, 25 October 2001.

۲۱. پارلمان اروپا در این رابطه دو قطعنامه تصویب کرد:

Resolution on Taiwan, 14 March 2002 and Resolution on Taiwan 15 May 2003.

هر دو قطعنامه خواستار آن بودند که شرایط عضو ناظر، به ترتیب، در پنجاه و چهار و پنجاه و پنجمین مجمع سالیانه بهداشت جهانی به تایوان داده شود.

۲۲. در مارس ۲۰۰۳، پارلمان از چن چویی بی‌یان رئیس‌جمهور تایوان دعوت کرد تا در یک جلسه غیررسمی شرکت کند. با این حال دولت بلژیک به او ویزا نداد.

۲۳. ارقام از منبع ذیل گرفته شده است:

Francis Jacobs and Edward Best, Ready for the Future? The Impact of Enlargement on the European Parliament, Eipascopie 2004/3.

24. European Parliament, Resolution on the Results of the Ukraine Elections, 13 January 2005.

۲۵. پارلمان در دوره قبل دو گزارش مهم در مورد سیاست امنیتی و دفاعی اروپا تصویب کرد:

The Lalumiere Report, Developing a Common European Security and Defence Policy After Cologne and Helsinki, 30 November 2000 and the European Parliament's Report, The New European Security and Defence Architecture-Priorities and Deficiencies, 10 April 2003 (Rapporteur: Philippe Morillon).

۲۶. نگاه کنید به:

"Call for All Totalitarian Symbols to Be Banned in EU", Euobserver, 3 February 2005, www.euobserver.com

۲۷. برای نمونه نگاه کنید به:

European Parliament, Resolution on the Situation of Human Rights in the World, 1991-1992, 12 March 1993.

28. Council Decision 29 May 1995, EU Bulletin, No. 5, 1995.

برای دیدن یک بررسی کامل‌تر در مورد کاربرد شرایط سیاسی در درون اتحادیه اروپا نگاه کنید به: K.E.Smith (1997).

۲۹. به این مفهوم، همچنین استنتاجات پی. بندر (P.Bender, 2002) در مورد موضع پارلمان راجع به سازمان تجارت جهانی جالب توجه است.

30. N. Fontaine (2002) Mes Combats a la Presidence du Parlement Europeen, Paris: Plon, p. 149-165, quoted in Lan (2004:115).

منابع و مأخذ

فصل اول

- Allen, D. (1998). "Who Speaks for Europe?", In: J. Peterson and H. Sjursen, A Common Foreign Policy for Europe? *Competing Visions of CFSP*, London, Routledge.
- Attinà, F. (1990). "The Voting Behaviour of the European Parliament members and the Problem of the Europarties", *European Journal of Political Research*, 18, p. 557-579.
- Attinà, F. (1997). "Repräsentation Von Nationalen und Parteiinteressen", in E. Kuper and U. Jun (Eds.), *Nationales Interesse und Integrative Politik in Transnationalen Parlamentarischen Versammlungen*, Oplanden, Leske + Budrich, p. 23-38.
- Barbé, E. (2004). "The Evolution of CFSP Institutions. Where does Democratic Accountability stand?", *The International Spectator*, 2, p. 47- 60.
- Bardi, L. (1994). "Transnational Party Federations, European Parliamentary Groups and the Building of Europarties" in R.S. Katz and P. Mair, *How Parties Organise?*, London, Sage Publications.
- Colomer, J. M. (2002). "How Political Parties, Rather than Member-States, are Building the European Union", in B. Steuenberg (ed.), *Widening the European Union*, London, Routledge.
- Diedrichs, U. (2004). "The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?", *The International Spectator*, 2, p. 31-46.
- Hilger, M. (2005). *Reasons for Being Optimistic About the Future of Interparliamentary Scrutiny of ESDP*, Unpublished Article.
- Hix, S. (1999). *The Political System of the European Union*, New York, Palgrave.
- Horeth, M. (1999). "No way out of the Beast? The Unsolved Legitimacy Problem of European Governance", *Journal of European Public Policy*, 6:2, p. 249-68.
- Judge, D. and Earnshaw, D. (2003). *The European Parliament*, New York, Palgrave

- Katz, R. S. and Wessels, B. (1999). *The European Parliament, National Parliaments and European Integration*, New York, Oxford University Press.
- Larhan, M. (2004). *Democratic Deficit in the Second Pillar: Is the role of the European Parliament in Question?*, Unpublished M.A.I.S. Thesis.
- Larhant, M. (2005). *Mixed Blessing? EP Oversight of the ESDP and the Constitutional Treaty*, Working Paper 63 of the Observatory of European Foreign Policy.
- March, M. and Norris, P. (1997). "Political Representation in the European Parliament", *European Journal of Political Research*, 32, p. 153-164.
- Müller-Brandeck-Bocquet, G. (2002). "The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union", *In European Foreign Affairs Review*, 7:2, p. 257-282.
- Norris, P. (1997). "Representation and the Democratic Deficit", *European Journal of Political Research*, 32, p. 273-282.
- Scully, R. (2000). "Democracy, Legitimacy and the European Parliament", In M. Green Cowles and M. Smith, *The State of the European Union. Risks, Reform, Resistance and Revival*, Oxford, Oxford University Press.
- Smith, K. E. (2003). *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Oxford, Oxford University Press.
- Viola, D. (2000). *European Foreign Policy and the European Parliament in the 1990s: An Investigation into the Role and Voting Behaviour of the European Parliament's Political Groups*, Aldershot, Ashgate.
- Wagner, W. (2004). *Für Europa sterben? Sie Demokratische Legitimität der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, HSFK Report 3/2004.
- Wessels, W. and Diedrichs, U. (1997). *A New Kind of Legitimacy for a New Kind of Parliament-The Evolution of the European Parliament*, EIOP Online Papers, Vol. 1, No. 006.

فصل دوم

- Barbé, E. (2004). "CFSP Institutions and Democratic Accountability", *The International Spectator*, 2, p. 47-60.
- Baumgartner, F. and Jones, B. (1991). "Agenda Dynamics and Policy Subsystems", *The Journal of Politics*, 53, p. 1046-1051.
- Bender, P. (2002). "The European Parliament and the WTO: Positions and Initiatives", *European Foreign Affairs Review*, 7, p. 193-208.
- Born, H. (2004). "The Double Democratic Deficit: Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices", Conference on Tackling the Double Democratic Deficit and Improving the Accountability of the ESDP, Brussels, 29 April 2004.

- Corbett, R., Jacobs, F., and Shackleton, M. (2000). *The European Parliament*, 4th ed., London, John Harper.
- Cremona, M. (2003). "The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Action", *Common Market Law Review*, 40, p. 1347-1366.
- Diedrichs, U. (2004). "The European Parliament: More than a Marginal Player in CFSP?" *The International Spectator*, 2, p. 31-46.
- Donnelly, B. (2004). "The European Parliament and the Dilemmas of European Integration", *The International Spectator*, 2, p. 7-15.
- Gourlay, C. and Kleymeyer, J. (2003). "The Defence Deal in the IGC", *European Security Review*, 20, p. 1-3.
- Gourlay, C. and Tappert, M. (2004). "Revising the European Parliament's Scrutiny of Foreign Affairs and Defence", *European Security Review*, 21, p. 3-5.
- Hill, C. (2002). "The Common Foreign and Security Policy of the European Union: Conventions, Constitutions and Consequentiality", LSE Foreign Policy Unit Working Paper 2002/3.
- Ioannides, I. (2002). "The European Rapid Reaction Force: Implications for Democratic Accountability", BICC Working Paper 24.
- Jaeger, T. (2002). "Enhanced Cooperation in the Treaty of Nice and Flexibility in the Common Foreign and Security Policy", *European Foreign Affairs Review*, 7, p. 297-316.
- Keukeleire, S. (2001). "Directorates in CFSP/CESDP of the European Union: A Plea for "Restricted Crisis Management Groups", *European Foreign Affairs Review*, 6, p. 75-101.
- Koenig-Archibugi, M. (2002). "The Democratic Deficit of EU Foreign and Security Policy", *The International Spectator*, 4, p. 61-73.
- Krajewski, M. (2005). "External Trade Law and the Constitution Treaty: Towards a Federal and More Democratic Common Commercial Policy?" *Common Market Law Review*, 42, p. 91-127.
- Laschet, A. (2002). "Parliamentarisation of the European Security and Defence Policy", Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces Working Paper No. 82.
- Lamy, P. (2002). "The Convention and Trade Policy: Concrete Steps to Enhance the EU's International Profile" (speech), Brussels, 5 February 2002.
- Müller-Brandeck-Bocquet, G. (2002). "The New CFSP and ESDP Decision- Making System of the European Union", *European Foreign Affairs Review*, 7, p. 257-282.
- Pernice, I. and Thym, D. (2002). "A New Institutional Balance for European Foreign Policy?", *European Foreign Affairs Review*, 7, p. 369-400.
- Scannell, D. (2004). "Financing ESDP Military Operations", *European Foreign Affairs Review*, 9, p. 529-549.

- Stavridis, S. and Vallianatou, A. (2003). "Parliamentary Accountability in EU Foreign and Defence Policy: a Preliminary Assessment of the Convention on the "Future of Europe" Debate', LSE Foreign Policy Unit Working Paper 2003/2.
- Vernon, R., Spar, D. and Tobin, G. (1991). *Iron Triangles and Revolving Doors: Case Studies from U.S. Foreign Economic Policy-Making*, New York, Praeger.

فصل سوم

- Bergman, B. (1997). "National parliaments and EU Affairs Committees: notes on empirical variation and competing explanations", *Journal of European Public Policy*, 4:3, p. 373-387.
- Blondel, J. (1973). *Comparative legislatures*, London, Prentice-Hall.
- Born, H. and Urscheler, M. (2004). "Parliamentary Accountability of Multinational Peace Support Operations", In H. Born and H. Hanggi (eds.) *The Double Democratic Deficit: Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices*, Aldershot, Ashgate and DCAF, p. 53- 72.
- Dickmann, R. (2001). "L'Approvazione Parlamentare Dell'Impiego Dello Strumento Militare. L'Esperienza Delle Operazioni Internazionali di Pace", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 51:1, p. 21-77.
- Gavrilesco, S. E. (2004). "Parliamentary Scrutiny of European Security and Defence Policy: Is There Anybody in Charge?", *Perspective*, 22, p. 75-93.
- Katz, R. S. and Wessels, B. (eds.) (1999). *The European Parliament, the national parliaments, and European integration*, Oxford, Oxford University Press.
- Ku, C. and Jacobson, H. K. (eds.) (2002). *Democratic Accountability and the Use of Force in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lippolis, V. (2001). "Parlamento e potere estero" In Labriola, S (ed.) *Il Parlamento Repubblicano 1948-1998*. Quaderni della Rassegna Parlamento. Milano, ISCE. p. 533-570.
- Mace, C. (2004). "Operation Concordia: Developing a 'European' Approach to Crisis Management?" In G. Bono and S. Ulriksen (eds.) *EU, Crisis Management and Peace Support Operation*, International Peacekeeping (Special Issue), 11:3, p. 474-490.
- Maurer, A. and Wessels, W. (2001). *National Parliaments on their Way to Europe: Losers or Latecomers*, Baden-Baden, Nomos.
- Missiroli, A. (2003). *Euros for ESDP: Financing EU Operations*, Occasional Papers, 45. Paris, EU Institute for Security Studies.
- Norton, P. (ed.) (1996). *National Parliaments and the European Union*, Portland, Frank Cass.
- Norton, P. (ed.) (1998). *Parliaments and Governments in Western Europe*,

- London, Portland, Frank Cass.
- Smith, E. (ed.) (1995). *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*. London, Kluwer Law International 1995.
- Stavridis, S. (2001). "The Democratic Control of the EU's Foreign and Security Policy After Amsterdam and Nice", *Current Politics and Economics of Europe*, 10:3, p. 289-311.
- Ulriksen, S. et al. (2004). "Operation Artemis: the shape of things to come?" in G. Bono and S. Ulriksen (eds.) *EU, Crisis Management and Peace Support Operation*, International Peacekeeping (special issue), 11:3, p. 508-525.
- Ware, R. and Wright, J. (2004). "Second Pillar Challenges: Foreign, Security and Defence Policies", In P. Giddings and G. Drewry, *Britain in the European Union: Law, Policy and Parliament*, London, Palgrave, p. 175-198;
- Wessels, W. (2002). *The Parliamentary Dimension for CFSP/ESDP: Option for the European Convention*, Brussels, TEPSA 2002.

فصل چهارم

- Arikan, H. (2002). "A Lost Opportunity? A Critique of the EU's Human Rights Policy Towards Turkey," In *Mediterranean Politics*, 7:1, p. 19-50.
- Aktan, G. (1999). "The European Parliament and Turkey," In *Perceptions*, 3:4.
- Avci, G. (2002). "Putting Turkish Candidacy into Context," In *European Foreign Affairs Review*, 7, 1, p. 91-110.
- Dodd, C. (2002). "Democracy and the European Union" In Beeley, B. W., *Turkish Transformation, New Century, New Challenges*, Huntingdon, Eothen Press, p. 241-263.
- Erdodu, E. (2002). "Turkey and Europe: Undivided but not United", In *Middle East Review of International Affairs*, 6:2, p. 40-51.
- Hughes, K. (2004). "The Political Dynamics of Turkish Accession in the EU: A European Success Story or the EU's Most Contested Enlargement," SIEPS Report, 9/2004.
- Krauss, S. (2000). "The European Parliament in EU External Relations: The Customs Union with Turkey", In *European Foreign Affairs Review*, 5: 2, p. 215-237.
- Mac Liman, A. and Núñez de Prado, S. (2004). *Turquía, un País Entre dos Mundos*, Barcelona, Flor de Viento, p. 125-142.
- Moscovici, P. (2004). *Les 10 Questions qui Fâchent les Européens*, Paris, Perrin.
- Nas, Ç. (1998). "The Approach of the European Parliament to the Issue of Ethnic Minorities and Minority Rights in Turkey within the Context of the

- European Minority Rights Sub-Regime,” JMWP, 18/98, <<http://www.fscpo.unict.it/>>.
- Stavridis, S. (2004). “Democratic Conditionality and the European Parliament in the EMP”, In *Agora without frontiers*, 9: 4, p. 288-306.
- Sjursen, H. (2004). “Why Expand? The Question of Legitimacy and Justification in the EU’s Enlargement Policy”, In *Journal of Common Market Studies*, 40: 3, p. 491-513.
- Smith, K. (1999). *The Making of EU Foreign Policy: the Case of Eastern Europe*, New York, Palgrave.
- Van Westering, J. (2000). “Conditionality and EU Membership: the Cases of Turkey and Cyprus”, In *European Foreign Affairs Review*, 5:1, p. 95-118.
- Viola, D. (2000). *European Foreign Policy and the European Parliament in the 1990s: An Investigation into the Role and Voting Behaviour of the European Parliament's Political Groups*, Aldershot, Ashgate.

فصل پنجم

- Attinà, F. (1990). “The voting Behaviour of the European Parliament Members and the Problem of the Europarties,” *European Journal of Political Research*, 18, p. 557-579.
- Banchoff, T. (1999). “German Identity and European Integration”, *European Journal of International Relations*, 5:3, p. 259-289.
- Barbé, E. (1996). “European Values and National Interests”, in A. Landau and R. G. Whitman (eds.), *Rethinking the European Institutions*, Interests and Identities, London, Macmillan Press LTD.
- Barbé, E. and Vasconcelos, A. (1996). “Portugal and Spain in EPC/CFSP: Committed Partners”, in F. Algieri, E. Regelsberger (eds.), *Synergy at Work. Spain and Portugal in European Foreign Policy*, Bonn: Europa Union Verlag.
- Bulmer, S., Jeffery, C., and Paterson W. E. (2000). *Germany's European Diplomacy: Shaping the Regional Milieu*, Manchester, Manchester University Press.
- Corbett, R., Jacob, F., and Shackleton, M. (2003). 5th Ed. *The European Parliament*, London, John Harper Edition.
- Duffield, J. S. (1998). *World Power Forsaken. Political Culture, International Institutions and German Security Policy after Unification*, California, Stanford University Press.
- Duffield, J. S. (1999). “Political Culture and State Behaviour: Why Germany Confounds Neorealism”, *International Organization*, 53:4, p. 765-803.
- Joeriben, B. and Stahl, B. (2003). *Europäische Außenpolitik und Nationale Identität*, Münster: Lit Verlag.

- Marcussen, et al. (1999). "Constructing Europe? The Evolution of French, British and German Nation State Identities", *Journal of European Public Policy*, 6:4, p. 614-633.
- Natorski, M. (2004). "Poland's Adaptation to the CFSP: Success or Failure?", *Observatory of European Foreign Policy Working Paper*, No. 61.
- Rummel, R. (1996). Germany's Role in CFSP. 'Normalität' or 'Sonderweg', in C. Hill, *The Actors in Europe's Foreign Policy*, London, Routledge.
- Scully, R. M. (1999). "Between Nation, Party and Identity: A Study of European Parliamentarians", *EPRG Working Paper*, No. 5.
- Stavridis, S. (2002). "Parliamentary Democracy: Some Preliminary Findings", *JMWP*, No. 48.02.
- Trzaskowski, R. (2002). "Poland and CFSP", in A. Missiroli, *Bigger EU, Wider CFSP, Stronger ESDP? A View from Central Europe*, ISS Occasional Paper, No. 34.
- Viola, D. M. (2000). *European Foreign Policy and the European Parliament in the 1990s: An Investigation into the Role and Voting Behaviour of the European Parliament's Political Groups*, Brookfield, Ashgate.
- Wagner, W. (2001). *Die Konstruktion Einer Europäischen Außenpolitik. Deutsche, Französische und Britische Ansätze im Vergleich*, Frankfurt, Campus Verlag.

فصل ششم

- Bender, P. (2002). "The European Parliament and WTO: Positions and initiatives", *European Foreign Affairs Review*, 7, p. 193-208.
- Dalacoura, K. (2003). *Engagement or Coercion? Weighing Western Human Rights Policies towards Turkey, Iran and Egypt*, RIIA.
- Grabbe, H. (2004). *The Constellations of Europe, How Enlargement will Transform the EU*, CER Pamphlet April.
- IAI (eds.) (2004). *La Nuova Costituzione dell'Unione e il Futuro del Parlamento Europeo*, Quaderni No. 21, Giugno.
- Krauss, S. (2000). The European Parliament in EU External Relations: The Custom Union with Turkey, *European Foreign Affairs Review*, 5: 215-237
- Lan, Y. (2004). "The European Parliament and the China-Taiwan Issue: An Empirical Approach", *European Foreign Affairs Review*, 9: 115-140
- Noury, A. and Roland, G. (2003). "Enlargement and the European Parliament", in N. Campos and J. Fidrmuc (eds.), *Political Economy of Transition: Institutions, Politics and Policies*, Kluwer.
- di Paola, S. (2003). "International Treaty-making in the EU: What Role for the

- European Parliament?”, *The International Spectator*, 38:2, p. 75-90.
- Polydorakis, G. (1996). *The use of the Assent by The European Parliament in the External Elations of the European Union*, Occasional Paper 2, Research Institute for European Studies, Athens.
- Smith, K. E. (1997). *The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Hird Countries: How Effective?*, EUI Working Papers No. 7.
- Viola, D. (2000). *European Foreign Policy and the European Parliament in the 1990s: An Investigation into the Role and Voting Behaviour of the European Parliament's Political Groups*, Aldershot: Ashgate.