



نقش و جایگاه متغیرهای عمومی در فرآیند سیاستگذاری سیاست خارجی اتحادیه اروپا*



سجاد عبادی** - دکتر سیدعلی طباطبایی پناه*** - دکتر علیرضا سلطانی****

This is an open access article under the CC BY license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

چکیده

سیاستگذاری خارجی ادامه سیاست داخلی در عرصه بین‌المللی و از مهم‌ترین بخش‌های سیاستگذاری عمومی است، شناخت نقش و جایگاه و میزان تاثیرگذاری داخلی و اهمیت آن بر فرآیند سیاستگذاری خارجی در شناخت هر چه بهتر شاخص‌های موثر تصمیم‌گیری در حوزه بین‌المللی حایز اهمیت است، تعدادی از کشورهای قاره اروپا در قالب اتحادیه اروپا بسیاری از امور حاکمیتی خود را بر مبنای نظریه نهادگرایی به اتحادیه‌ای متشکل از کشورهای عضو واگذار نمودند که سیاست خارجی نیز یکی از بخش‌های مهم آن می‌باشد. فرآیند سیاستگذاری خارجی در اتحادیه اروپا بر گرفته از عوامل و متغیرهای عمومی مختلفی در سطح جامعه اروپایی می‌باشد که با حضور و نفوذ در ارکان سیاستگذاری اتحادیه در تصویب و اجرای تصمیمات و سیاست‌ها ایفای نقش می‌نمایند. در این مقاله برای پاسخ به این سوال که میزان نقش و جایگاه متغیرهای عمومی در سیاست خارجی چه وزن و اهمیتی دارد، ضمن بررسی چرخه سیاستگذاری خارجی با تمرکز بر متغیرهای عمومی به نقش مبتنی بر نظریه نهادگرایی نئولیبرال ضریب نفوذ آنها با هدف ترسیم میزان نقش آنها در این عرصه می‌پردازیم و در نتیجه‌گیری کلی مقاله نیز تاثیرهای قابل توجه این نهادهای غیردولتی به عنوان یکی از مهم‌ترین شاخص‌های موثر بر سیاستگذاری خارجی اتحادیه اروپایی بیان خواهد شد.

کلیدواژگان

متغیرهای عمومی، نهادگرایی، تصمیم‌گیری، سیاستگذاری، سیاست خارجی، اتحادیه اروپا.

* این مقاله برگرفته از رساله دکتری علوم سیاسی سجاد عبادی با راهنمایی دکتر سیدعلی طباطبایی پناه است.

** دانشجوی دکتری، رشته علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، ایران

*** نویسنده مسئول، استادیار گروه روابط بین‌الملل، دانشکده علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی،

ایران. / ایمیل: ali.tabatabaei_panah@iauctb.ac.ir

**** استادیار گروه روابط بین‌الملل، دانشکده علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، ایران.

مقدمه

از مهم‌ترین بخش‌ها در حوزه سیاستگذاری عمومی، تصمیم‌سازی و سیاستگذاری خارجی است و بالطبع از آنجایی که شاخص‌ها و متغیرهای داخلی در سیاست خارجی نیز نقش دارند، شناخت فرآیندها و عوامل موثر بر عرصه خارجی کاملاً مرتبط با بررسی نقش متغیرها و شاخص‌های عمومی در فضای جوامع تحت تاثیر از آن سیاست‌ها می‌باشد. مطالبات و خواسته‌های جوامع در قالب اصناف، نهادهای مدنی و احزاب و همچنین رسانه‌ها، متغیرهای اصلی داخلی اثر بخش و تعیین کننده بر سیاستگذاری خارجی دولت‌ها می‌باشند. در سیاست خارجی، هسته اصلی بر «ساختار تصمیم‌گیری و سیاستگذاری» استوار است. این مسأله از جمله عوامل مؤثر در اجرای موفقیت آمیز سیاستگذاری سیاست خارجی هر کشور یا مجموعه ای از دولت‌ها در قالب یک اتحادیه است. تعیین عناصر موثر بر تصمیم‌گیری، فرآیند و ساختار آن و شناخت ارکان و سلسله مراتب تصمیم‌گیری در هر شرایطی است که می‌تواند زمینه ارزیابی هر چه بهتر سیاست‌های خارجی دولت‌ها و اتحادیه‌های دولتی را فراهم نماید.

فرآیند کامل تصمیم‌سازی شامل «تعریف مسأله»، «تعیین راه‌حل‌های مختلف»، «ارزیابی و مقایسه راه‌حل‌ها» و «انتخاب راه‌حل نهایی» می‌باشد که پس از آن طرح‌ریزی اجرا شامل طراحی روش، اجرا، اصلاح، ارزیابی و نظارت مراحل بعدی یعنی سیاستگذاری می‌باشد مجموعه‌ای از اقدامات عقلانی که طی فرآیندی به انجام رسیده‌اند، متشکل از اقدامات لزوماً سیاسی است. این اقدامات سیاسی را می‌توان به عنوان فرآیند سیاستگذاری قلمداد نمود و آن را همچون بسته‌ای از مراحل زمان‌بندی شده به هم مرتبط مجسم کرد.

اتحادیه اروپایی نیز به عنوان یک نهاد سازمان یافته، اتحادیه‌ای اقتصادی-سیاسی است که ابتدا از ۱۲ کشور اروپایی تشکیل و به ۲۷ کشور رسید، تکامل سیاست خارجی اتحادیه اروپایی در سال ۲۰۰۹ با پیمان لیسبون اتفاق افتاد. در این پیمان نهادی با عنوان «مقام عالی‌رتبه اتحادیه اروپا برای روابط خارجی و سیاست امنیتی» شکل گرفت. این نهاد در عمل نوعی وزارت خارجه یا نهاد دیپلماتیک برای اتحادیه اروپا است. شورای اروپا اصول و دستورالعمل‌های کلی برای کمیسیون سیاست امنیتی و خارجی مشترک و همچنین استراتژی‌های مشترک را که توسط اتحادیه اروپا اجرا می‌شود را تعریف می‌نماید. با توجه به اهمیت و جایگاه ویژه اتحادیه اروپا در نظام بین‌الملل به عنوان بزرگ‌ترین اتحادیه سیاسی و اقتصادی در جهان و نقش فعال آن به عنوان یکی از بازیگران اصلی در عرصه جهانی، بررسی زمینه‌ها، عوامل موثر بر تصمیم‌سازی و فرآیند سیاستگذاری خارجی این نهاد بین‌الدولی تشکیلاتی وسیع دارای اهمیت به‌سزایی می‌باشد. کمیسیون سیاست خارجی و امنیتی اروپا به عنوان مهم‌ترین نهاد در حوزه سیاست خارجی اتحادیه می‌باشد. سوال اصلی که در این پژوهش طرح شده، نقش متغیرهای عمومی در فرآیند تصمیم‌سازی و سیاستگذاری خارجی

اتحادیه اروپاست که براساس روش پژوهش تحلیلی و گردآوری کتابخانه‌ای به دنبال پاسخ به آن می‌باشیم و با فرضیه مبتی بر این تحقیق بر این اساس که متغیرهای عمومی در کشورهای عضو اتحادیه همچون شوراها، جنبش‌های اجتماعی، اتحادیه‌ها، کنسرسیوم‌ها، سازمانهای غیردولتی، پژوهشکده‌ها و اندیشکده‌ها با تکیه بر هویت مردم محور جوامع اروپایی و متنوع با تحقیق، شناسایی، طرح، فشار مدنی و پیگیری مطالبات، خواسته‌ها، مسائل و نیازهای اجتماعی، از مهم‌ترین عوامل موثر در تصمیم‌سازی و سیاستگذاری اتحادیه اروپا در عرصه بین‌المللی می‌باشند با تبیین نقش و جایگاه بیش از پیش پراهمیت و گسترده متغیرهای عمومی در عرصه سیاستگذاری خارجی اروپا به عنوان هدف اصلی این پژوهش می‌پردازیم.

۱- پیشینه پژوهش

از آنجایی که در مطالعات داخلی بیشتر به بررسی ساختار و ارکان اتحادیه و فرایند تصمیم‌گیری پرداخته شده لذا بیشتر در حوزه کلان از آنها بهره گرفته شده است. در کتاب خالوزاده، «اتحادیه اروپا» (خالوزاده، ۱۳۸۹)؛ (Khalvarzadeh, 2010)، ساختار رسمی اتحادیه و حوزه‌های استراتژیک آن را بر شمرند اما کتاب تید نیوجنت، «سیاست و حکومت در اتحادیه اروپا» (Neujent, 2013) و کتاب نقیب‌زاده، «سیاست خارجی اتحادیه اروپا» (نقیب‌زاده، ۱۳۹۳)؛ (Naghibzadeh, 2014)، عوامل موثر را بیشتر بیان نموده، هر چند به موارد عمومی بسنده نموده‌اند. به همین دلیل و به جهت متفاوت بودن موضوع و نیاز به استناد و بررسی همراه با جزئیات کمی، پایه اساسی تحقیق برگرفته از اسناد، مطالعات و مجلات و سایت رسمی اتحادیه اروپا و نهادهای عمومی فعال در حوزه سیاستگذاری این نهاد بوده که در بخش‌هایی از آن به میزان فعالیت مشترک و اثرگذاری آنها بر تصمیمات خارجی اتحادیه بحث شده است. از مهم‌ترین منابع خارجی کتاب فرانک، از مراجع آکسفورد، چگونگی تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپا (Frank, 2013) و کتاب ریچاردسون (Richardson, 2016) می‌باشد که به صورت موشکافانه به فرایند تصمیم‌گیری در ساختار سیاستگذار اتحادیه اروپا پرداخته، اما در بعد بررسی متغیرهای و به دست آوردن نتایج میزان اثرگذاری نیز از کتاب دیالار (Dialar, 2019) است که به بررسی تک‌تک نهادهای موثر غیردولتی در لابی تصمیم‌گیری با کمیسیون اروپا پرداخته، همچنین از مقالات جدید در این حوزه که به بررسی شاخص‌های موثر مولر (Muller, 2021)، بیان توابع ذی‌نفوذ، دوستال (Dostal, 2021) و ارزیابی عوامل موثر پژوهش توسط اسمیت (Smith, 2021) در سیاستگذاری سیاست خارجی اروپا پرداخته، بهره گرفته شده است.

۲- مبانی نظری

اگر تعریف سیاستگذاری خارجی به عنوان یکی از شاخه‌های اصلی سیاستگذاری عمومی را

تصمیم‌گیری و تعیین خط مشی در جهت تحقق هر چه بیشتر منافع ملی کشورها در عرصه بین‌الملل بدانیم، اکنون با این پرسش‌ها مواجهیم که «آیا مفهوم نقش ملی، که مطابق واژگان هالستی^۱ دلالت بر انواع متدوال تصمیمات، تعهدات، قواعد و اقدامات مناسب سیاستگذاران و وظایفی که نهاد سیاستگذار باید در شرایط گوناگون زمانی، جغرافیایی و موضوعی ایفا کند در سیاست خارجی موجود ایجاد شده است» (Rosenau, 1969: 240).

سیاستگذاری خارجی مفهومی وابسته و تحت تاثیر عوامل مختلفی می‌باشد، رویکرد اصلی این شاخه از سیاستگذاری عمومی می‌بایست مبتنی بر تصمیم‌گیری برای حل مساله در راستای حفظ منافع ملی در عرصه خارجی باشد، به همین منظور رویکرد عقلانی مبتنی بر حفظ منافع بیشتر در فرآیند تصمیم‌سازی حوزه سیاستگذاری خارجی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، اسانیدر در کتاب «تصمیم‌گیری در سیاست خارجی» شبکه ارتباطی متغیرهای گوناگون موثر بر تصمیمات سیاستگذاری و نقش موقعیت زمانی و مکانی و ارزش‌ها و فرهنگها را قابل توجه ارزیابی می‌نماید. چنانچه سیاست خارجی را به مثابه یک «سیستم» در نظر بگیریم، فرآیند «تصمیم‌گیری» به عنوان خرده سیستمی مطرح می‌شود که مطالعه و بررسی آن می‌تواند آثار و نتایج مهمی در نظام سیاستگذاری خارجی بر جای بگذارد. متناسب با موضوع با بررسی رویکردهای نوین تصمیم‌گیری در سیاستگذاری خارجی، با توجه به ضرورت شناسایی و تعیین عوامل موثر در این پژوهش، با رویکرد نهادگرایی جدید و انتخاب عقلانی نقش متغیرهای عمومی بر فرآیند سیاستگذاری خارجی نهاد اتحادیه اروپا را در قالب نهادگرایی نئولیبرال بررسی می‌کنیم.

نهادگرایی^۲ در گسترده‌ترین معنای خود متمایل به بررسی روشی است که ضمن آن ترتیبات نهادی رفتار سیاسی را شکل می‌دهند. «نهادگرایی در علم سیاست دولت را در حوزه‌های نهادی جداگانه تقسیم می‌کند و چارچوب‌های نهادی به کار تشریح مناسبات میان سیاست و جامعه می‌آیند، چرا که انسانها علاوه بر استعدادهای روانی به وسیله محیط نهادی نیز شکل می‌گیرند و بر تصمیمات احتمالی آنها اثر می‌گذارد.

تصمیم‌گیری فرآیندی عقلانی و منطقی است و راه رسیدن به تصمیمی مطلوب، پیمودن مراحل است که به طور عقلانی بهترین نتیجه را می‌دهد و از آنجا که تصمیم‌گیر به عنوان بازیگرانی خردمند در پی بیشترین نفع «انتخاب عقلانی» هستند، بنابراین بهترین بازیگران تصمیم‌گیر نهادها و چارچوب‌های نهادی هستند. در واقع در رویکرد نهادگرایانه طریق تصمیم‌گیری سیاسی تا حدود زیادی مبتنی بر الگوها و وابسته به مسیر طی شده است و ساختارش شبیه چیزی است که اصطلاحاً کلارک آن را شبکه عصبی برگرفته از آنها می‌نامد. در کاربرد این پژوهش می‌توان به اهمیت

^۱. Ole Holsti

^۲. Institutional Theory

تحلیل فرآیند تصمیم‌گیری سیاسی یا همان سیاستگذاری در نهادی پیشرو که از جایگاه بسیار ممتازی در علم سیاست برخوردار است، چرا که به عقیده بسیاری از دانشمندان این حوزه، سیاست یعنی تصمیم‌گیری و چگونگی پرداختن به آن. فرآیند تصمیم‌سازی از نظریه‌های خاصی بهره می‌برد که در این تحقیق براساس ارتباط و فلسفه وجودی متغیرهای عمومی در جامعه و ساختار اتحادیه اروپایی مطابق نهادگرایی نئولیبرالی می‌پردازیم (Loundsbury, 2012: 200).

تحلیل فرآیند تصمیم‌گیری سیاسی یا همان سیاستگذاری از جایگاه بسیار ممتازی در علم سیاست برخوردار است، چرا که به عقیده بسیاری از دانشمندان این حوزه، سیاست یعنی تصمیم‌گیری و چگونگی پرداختن به آن. فرآیند تصمیم‌سازی از نظریه‌ها و تئوری‌های خاصی بهره می‌برد که در این تحقیق براساس ارتباط و فلسفه وجودی متغیرهای عمومی در جامعه و ساختار اتحادیه اروپایی مطابق نهادگرایی نئولیبرالی می‌پردازیم (Loundsbury, 2012: 200). با ظهور نهادهای عمومی، بخش خصوصی و سازمانهای مردم‌نهاد در کنار احزاب و اندیشکده‌ها در طی دهه‌های اخیر و گسترش نقش و قدرت آنها در سالیان اخیر تحول قانونی مهمی در علم سیاست شکل گرفت و حوزه فعالیت‌ها و وظایف دولت‌ها به ویژه در غرب با واگذاری اختیارات مختلف به حداقلها کاهش یافت و عملاً به عرصه حکمرانی و تصمیم‌گیری سیاسی و سیاستگذاری رسید. همانطور که رابرت کوهن در کتاب پس از هژمونی «ابزارها و قدرت مادی را تنها عامل تثبیت هژمونی نمی‌داند بلکه قدرت داخلی و نقش متغیرهای داخلی را مکمل آن قرار می‌دهد» (Keohane, 1984: 103). در واقع اکنون این متغیرهای عمومی و برخاسته از درون جوامع می‌باشند که نقش کانال ارتباطی و مطالبه‌گر مردم را در نهادها و ساخت دولت ایفا می‌نمایند. از آنجایی که در رویکرد نهادگرایانه به فرآیند تصمیم‌گیری سیاسی و یک چارچوب رفتاری اشاره دارد که رفتار افراد را جهت‌دهی، هدایت و ساماندهی می‌کند.

۳- عوامل و متغیرهای موثر بر سیاستگذاری خارجی در چارچوب نهادی

تصمیم‌گیری نیازمند نهاد و چارچوب نهادی است. زیرا «تصمیم‌گیری بازتاب محیط‌های موثر بر سازمان و منعکس‌کننده ارزش‌های آن جامعه است» (الوانی، ۱۳۹۲: ۶۸)؛ (Alvani, 1378: 68) که در نهاد و یک چارچوب نهادی تجلی می‌یابد. ظرفیت بخشی یا به عبارت دیگر بسط ظرفیت تصمیم‌گیری در جامعه است، تسهیم و کانالیزه شدن روابط قدرت، در رویکرد نهادگرایانه به شهروندان اجازه داده می‌شود تا در فرآیند تصمیم‌گیری از طریق اعلام نظر، پذیرش و یا ارزیابی خطرات یک تصمیم مشارکت کنند.



شکل شماره ۱: عوامل موثر بر فرآیند سیاست‌گذاری

Figure 1: Factors Affecting the Policy Process

(Authors, 2021)

نهادها به طور عام هویت سازند و تعامل میان شهروندان از طریق متغیرهای عمومی در نهادهای سیاسی برای صورت‌بندی هویتی شکل می‌گیرند. با اینکه تصمیم‌گیرندگان نقش اساسی در فرآیند سیاست‌گذاری خارجی ایفا می‌کنند، اما نباید تصور کرد که هدفها و منافع ملی بدون مقدمه از اذهان سیاست‌گذاران تراوش می‌کند و به صورت سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های خاصی اجرا می‌شود» (Rosenau, 1971: 108-109).

۴- سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپایی

نقطه عطف مهم در نهادینه شدن همکاری سیاست خارجی اروپایی شکل‌گیری سیاست خارجی و امنیتی مشترک بود. در حالی که تا پیش از تصویب پیمان ماستریخت، نقش نهادهای جامعه اروپا به تسهیل فرآیند تصمیم‌گیری بین‌دولتی محدود می‌شد، ماده پنج پیمان اتحادیه اروپا مسئولیت‌های مختلفی را به اتحادیه در حوزه سیاست خارجی و امنیتی مشترک از جمله تصویب تصمیم‌های الزام‌آور واگذار کرد. به همین خاطر نیز شورای اتحادیه اروپا برای نخستین بار نقش نهادی مستقل

در شکل‌گیری سیاست خارجی اروپا در کنار دولت‌های عضو بر عهده گرفته بود. دادن این اختیارات به شورا برای اینکه بتواند از جانب دولت‌های عضو دست به اقدام در حوزه سیاست خارجی بزند، مقطعی مهم در همکاری سیاست خارجی اروپایی بود. در معاهده ماستریخت در ۱۹۹۳ سیاست خارجی مشترک ارتقای جایگاه یافت و در کنار دو ستون قدیمی اتحادیه، یعنی جامعه اقتصادی و امور قضایی به رکن سوم اتحادیه مبدل شد. تکامل بعدی سیاست خارجی واحد اروپایی در سال ۲۰۰۹ با پیمان لیسبون اتفاق افتاد.

۱-۴- چرخه سیاستگذاری خارجی اتحادیه اروپا

در سیاستگذاری خارجی کلان اتحادیه اروپا، مهم‌ترین نقش را شورای اروپا ایفا می‌کند، دولت‌های عضو از طریق شورای اروپا، کمیسیون اروپا و همچنین پارلمان اروپا نیز نقش آفرینی می‌کنند. از سال ۱۹۹۹ تا سال ۲۰۰۹، مسولیت روابط خارجی میان دو فرد تقسیم شده بود: نماینده عالی سیاست خارجی و امور امنیتی که دبیر کل شورا نیز محسوب می‌شد و عضو کمیسیون اروپا که مسئول روابط خارجی بود. به منظور ایجاد وضعیتی پایدار، این نقش‌ها با تصویب معاهده لیسبون ادغام شدند. در حال حاضر مسول سیاست خارجی اتحادیه به عنوان نماینده عالی و معاون کمیسیون اروپا، مسئول روابط خارجی و همچنین به عنوان رییس شورای امور خارجی محسوب می‌گردد. وی همچنین رییس اقدامات خارجی اروپا نیز به شمار می‌آید، که دارای ۱۳۹ نماینده و دفتر در سراسر جهان است.

شورای عالی	شورای اروپا	کمیسیون در تمام سطوح نمایندگی می‌شود از سوی دبیرخانه شورا و سرویس اقدام خارجی توسط اتحادیه اروپا حمایت می‌شود
نماینده عالی	شورای امور خارجی	
ریاست دوره‌ای	نمایندگان دولت‌های عضو	
نماینده ریاست دوره‌ای	کمیته سیاسی-امنیتی	
نماینده شورای عالی	گروه‌های کاری	

جدول شماره ۱: ارکان سیاست خارجی اتحادیه اروپا

Table 1: Foreign Policy Administration in European Union

(نیوجنت، ۱۳۹۲)؛ (Nugent, 2010)

۲-۴- متغیرها و فرآیند سیاستگذاری خارجی اتحادیه اروپا

تمامی کشورهای عضو اتحادیه اروپا به عنوان دموکراسی نیرومند، جوامع گوناگون و فعالی از گروه‌های ذینفع دارند که این جوامع از طریق روش‌های بسیار گوناگون می‌کوشد تا بر تصمیمات دولت در گستره وسیعی از موارد و موضوعات اثر بگذارد. «تا زمانی که سیاست‌ها اصولاً در سطح ملی یا محلی اتخاذ می‌شدند، این گروه‌ها نیز بیشتر توجهشان را بر اثرگذاری بر دولت‌های ملی و محلی معطوف می‌داشتند، اما از زمانی که تصمیمات بیشتری در سطح اروپایی اتخاذ می‌شود

¹ High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy

گروه‌های بیشتری تیز تلاش‌های خود را بر سیاست‌گذاری در سطح اروپایی متمرکز ساخته‌اند و به ویژه می‌کوشند که بر تصمیمات آنها اثر بگذارند» (Kohane, 2010: 17). علاوه بر مراکز تحقیقاتی، رسانه‌ای و مشاوره‌ای، بسیاری از این گروه‌ها در بروکسل دفتر نمایندگی ایجاد کرده‌اند، اکنون نزدیک به ۱۲۰۰۰ گروه ذی‌نفع در سطح اتحادیه اروپا شناسایی شده‌اند که ۶۳ درصد از آنان در پی منافع تجاری هستند، ۲۱ درصد منافع عمومی را پیگیری می‌کنند و ۱۰ درصدشان هم نمایندگی حرف و مشاغل را بر عهده دارند» (دوستی‌زاده، ۱۳۹۸: ۷۸)؛ (Doustizadeh, 2020: 78) گروه‌های ذی‌نفع وزنه تعادل مهمی برای تمایلات ناسیونالیستی و میان‌دولتی در سیاست‌های اتحادیه اروپا می‌باشند زیرا اغلب این گروه‌ها فرامرزی بوده و منافع مشترکی را برای گروه‌های از مردم، در بخش‌هایی خاص و در چند کشور عضو اتحادیه اروپا تامین می‌نمایند. چیزی بیش از یک رابطه همکاری میان کمیسیون اروپا و گروه‌های ذی‌نفع شکل گرفته است و کمیسیون نیز به صورت ویژه از عملکرد این گروه‌ها در کلان‌حمایت می‌کند و گروه‌ها نیز هر آنچه در توان دارند انجام می‌دهند تا بر مفاد سیاست‌ها و پیشنهادات ارائه شده در قالب لوایح قانونی اثر بگذارند. (Kohane, 2014: 13). قدرت نفوذ این گروه‌ها موجب افزایش مشروعیت و کارآمدی طی همکاری نهاد‌های مؤثر در اتحادیه اروپا جزئی از سیاست‌گذاری اتحادیه در حوزه‌های موضوعی مختلف بوده است (Saurugger, 2010: 475). آمارهای موجود در سامانه اینترنتی مشترک کمیسیون و پارلمان اروپا بیانگر آن است که تا ۲ مهر ۱۳۹۵ (۲۳ سپتامبر ۲۰۱۶) بالغ بر ۹,۸۸۸ بازیگر غیردولتی وابسته و مستقل در این سامانه ثبت‌نام کرده و کد فعالیت دریافت کرده‌اند. تا از این طریق امکان دسترسی به کارشناسان، نمایندگان و مقامات اتحادیه اروپا را به صورت قانونی داشته باشند.

حوزه فعالیت گروه‌های مؤثر در فرآیند سیاست‌گذاری	تعداد	نسبت به کل (درصد)
تشکیلات اقتصادی، تجاری و بازرگانی	5.050	51
سازمان‌های مردم‌نهاد (NGO)	2.505	25.5
سازمان‌های مشاوره‌ای در موضوعات تخصصی و سیاست‌های عمومی/حقوقی	1.135	11.5
اندیشکده‌ها، مؤسسات تحقیقاتی و آموزشی	710	7
سازمان‌های غیردولتی مرتبط با ادارات محلی، منطقه‌ای و شهری	443	4.5
سازمان‌های غیردولتی مرتبط با کلیساها و جوامع دینی	45	0.5
جمع کل	9.888	100

جدول شماره ۲. گروه‌های ذی‌نفع قانونی فعال در اتحادیه اروپا

Table 2: Lobbying in EU
(جوادی، ۱۳۹۲)؛ (Javadi, 2013)

بعد دیگر تأثیرگذاری بازیگران غیردولتی بر تصمیمات اتحادیه اروپایی معطوف به نهادهای اتحادیه است. اگرچه ماهیت طولانی، پیچیده و چندلایه فرایندهای اروپایی، نقاط دسترسی و نفوذ زیادی را پیش پای گروه‌های ذی نفوذ قرار داده و این امکان را فراهم ساخته است که این گروه‌ها و بازیگران غیردولتی از تحولات درونی اتحادیه اروپایی پیشاپیش مطلع شده و ترتیبات لازم را برای تحت تأثیر قرار دادن تصمیم‌گیران و مجریان اروپایی اتخاذ کنند (Agestam, 2020:12).

میزان تأثیرگذاری متغیرها		
سال‌ها	2009	2013
تشکیلات تجاری	65.5	62
اتحادیه‌های تجاری	61.6	51
سازمان‌های مردم نهاد	59.9	46
اندیشکده‌ها و مؤسسات پژوهشی	53.9	33
شرکت‌های حقوقی	51.8	25

جدول شماره ۳. ارزیابی سیاست‌گذاران اروپایی از تأثیر گروه‌های ذی نفوذ در اتحادیه اروپا

Table 3: European policymakers' views on the influence of influential groups in the EU

(جوادی، ۱۳۹۲)؛ (Javadi, 2013)

۱-۴-۲- اتحادیه‌ها، فدراسیون‌ها و شرکتهای تجاری و اقتصادی

از آنجا که اتحادیه اروپا و همکاریهای مشترک در نهایت با زمینه اقتصادی و اتحادیه ذغال سنگ شکل جدی گرفت و بیش از ۷۰ درصد فعالیت‌ها، توافقات و مراودات میان اعضای اتحادیه نیز با رویکرد اقتصادی می‌باشد لذا در حال حاضر بزرگ‌ترین متغیر موثر در فرآیند سیاستگذاری اتحادیه تأثیرات اقتصادی و تجاری است که همان‌طور که در دسته بندی قدرتهای لابی‌گر نیز بیان شد دارای بیشترین حجم کمی و کیفی در این پروسه می‌باشند. ابر شرکتهای فراملیتی و شرکتهای با ریشه اروپایی بزرگ در حوزه‌های مختلف فناوری اطلاعات، انرژی، بانک و بیمه، تکنولوژی، خودروسازی و... در طی هر سال به جهت تأثیرگذاری بر تصویب قوانین و فرآیندهای مناسب در ایجاد زمینه‌ها و تسهیلات خاص فعالیت در این کشورها هزینه و سرمایه‌گذاری‌های میلیون‌یورویی سالیانه کلانی انجام می‌دهند. از دیگر سو اتحادیه‌های تجاری و صنفی و فدراسیون‌های مختلف فعال نیز که بیشتر به منظور حمایت از حقوق اصناف و فعالان خود به ویژه در اتحادیه اروپا فعالیت می‌نمایند نیز با برگزاری نشست‌های تخصصی و رایزنی‌های مختلف با نمایندگان پارلمان و اعضای کمیسیون اروپا نقش مهمی در فرآیند تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در حوزه‌های مربوط به خود را ایفا می‌نمایند.^۱

^۱ <https://lobbyfacts.eu>

نام	مرکز اصلی	هزینه لابی (یورو)	تایید اتحادیه	جلسه با کمیسیون اروپا
گوگل	ایالات متحده	8,000,000	7	251
مایکروسافت	ایالات متحده	5,000,000	4	143
شل	هلند	4,500,000	4	75
فیسبوک	ایالات متحده	4,250,000	7	154
بایر	آلمان	4,295,000	10	35

جدول شماره ۴: شرکت‌های موثر در سیاستگذاری اتحادیه اروپایی

Table 4: Daiara, Lobbying in European Union, 2019

(Dialar, 2019)

۲-۴-۲- احزاب و ائتلاف‌های سیاسی رابط حوزه عمومی و سیاستگذاری خارجی

از آنجا که قدرت و اهمیت اتحادیه اروپا افزایش یافته است تعداد بیشتری از اروپاییان علاقمند شدند که در عملکرد آن دخیل شده و بر آن تاثیر بگذارند. حتی در پایان دهه ۱۹۸۰ امور اروپایی توجه کمتری را به خود جلب می‌کرد اما پس از تصویب قانون اروپا و به ویژه پیمان ماستریخت افراد بیشتری به این درک رسیدند که اتحادیه اروپا بر زندگی شان تاثیر گذار است. نمی‌توان ادعا کرد که در تمامی نقاط این اتحادیه جامعه مدنی توسعه یافته‌ای وجود دارد و علاوه بر آن میزان بوروکراسی و نخبه‌گرایی اتحادیه اروپا همواره میان مردم مشهور بوده است و تا حدودی هنوز شهروندان اروپایی اعتماد به نقش مستقیم در فرآیند سیاستگذاری اتحادیه پیدا نکرده‌اند. انتخابات پارلمان اروپا مستقیم‌ترین مسیر اثرگذاری بر سیاست‌های اتحادیه اروپا برای شهروندان این اتحادیه از سال ۱۹۷۹ و اولین انتخابات به شمار می‌رود. از آنجا که سیاست‌های اتحادیه اروپا تاثیر مهمی روز افزونی بر زندگی شهروندان دارد، احزاب تحت تشویق اتحادیه اروپا توجه بیشتری به بروکسل معطوف داشته‌اند. این گروه‌ها دعوت می‌شوند تا در اولین مراحل بررسی و تدوین طرح‌های قانونگذاری و سیاستگذاری شرکت کنند. کمیسیون از این گروه‌ها به عنوان یکی از منابع کارشناسی خود استفاده می‌نماید و همچنین در پارلمان اروپا به عنوان یک کانال موثر در تعیین و تغییر سیاست‌های اتحادیه جلوه‌نمایی می‌کنند. که این عملکرد موجب کاهش اتکای صرف به نخبه‌گرایی و توجه به دیدگاه‌های مختلف معطوف به جامعه شده است (Doris, 2019: 36). در حال حاضر زمینه‌های مشارکت گروه‌ها و احزاب سیاسی برآمده از جامعه اروپایی در اتحادیه در چهار محور اصلی قابل مشاهده است: انتخابات پارلمان اروپا، تصمیم‌سازی و قانونگذاری در پارلمان، همه‌پرسی‌ها و انتخابات‌های اتحادیه و فعالیت‌های لابی و مشورتی گروه‌های ذی‌نفع در ارکان اتحادیه اروپا که نقش موثری در انتخاب نقش‌های کلیدی نیز دارد.

نام	اهداف	آرمان
حزب مردم اروپا	طرفدار سیاست‌های مشترک	همگرایی نزدیک‌تر اقتصادی
ائتلاف سوسیالیست‌ها و دموکرات‌ها	اروپای اجتماعی جدید	سوسیال دموکراسی
ائتلاف لیبرال‌ها و دموکرات‌ها	توسعه بیشتر اتحادیه اروپا	لیبرالیسم
هویت و دموکراسی	متوقف کردن مهاجرت	ناسیونالیست
ائتلاف آزاد اروپا- سبزها	مشارکت دموکراتیک	فدرالیست
اصلاح‌طلبان و محافظه‌کاران اروپا	دموکراسی و تجارت آزاد	راست میانه
چپ متحد اروپا- چپ سبز نوردیک	عدالت اجتماعی	چپ‌گرایی

جدول شماره ۵: مهم‌ترین احزاب اروپایی

Table 5: Important European Parties

(European Commission, 2015)

۳-۴-۲- سازمانهای غیردولتی و نقش نهادهای مردم نهاد در سیاستگذاری خارجی اتحادیه اروپایی اصطلاح «سازمان غیردولتی» برابر نهاد عبارت و یا به اختصار NGO است. همچنان که از عنوان این عبارت مشخص است، این اصطلاح در مورد مؤسسه‌هایی به کار می‌رود که مستقیماً از بودجه دولتی استفاده نمی‌کنند و اعضای آن‌ها در مقابل فعالیتی که انجام می‌دهند، مسئولیت واگذار شده دولتی ندارند. گاهی این اصطلاح هم مفهوم با سازمان مردمی^۱ یا به اختصار PO به کار برده می‌شود. اتحادیه اروپا به هنگام بررسی ضوابط خود درباره نحوه همکاری با سازمان‌های غیردولتی این سازمان‌ها را این گونه تعریف نموده است: سازمان‌های غیردولتی جمعیت‌ها، جنبش‌ها یا گروه‌هایی هستند که با استقلال از دولت، بدون قصد منفعت طلبی، برای دفاع از منافع خاصی در حوزه‌های شغلی، اجتماعی، فرهنگی، تجاری، علمی، انسان دوستانه، مذهبی و... تشکیل شده‌اند.

این تشکل‌های غیردولتی در اتحادیه اروپا دارای نقش و اهمیت بسیاری به عنوان رابط میان جامعه مدنی و سیاستگذاران هستند. به ویژه در دو دهه اخیر با نهادهایی همچون کمیسیون اروپا و پارلمان ارتباط تنگاتنگی دارند و در حوزه‌هایی از جمله ترویج مسولیت اجتماعی، برابری جنسی، مهاجران و پناهندگان، مبارزه با فقر، دفاع از حقوق بشر و محیط زیست فعالیت می‌نمایند و کمیسیون نیز در برنامه استراتژیک ۲۰۲۰ خود از سمن‌ها به عنوان بازوهای اصلی اجتماعی خود، حمایت‌های گسترده مالی و پشتیبانی می‌کند و در واقع با مذاکرات با آنها در امور فوق بسیاری از سیاست‌ها را تدوین می‌نماید. حوزه تخصصی خاصی که سمن‌ها دارند از طریق پیوندهای خود در سطح محلی،

^۱ Non-Governmental Organization

^۲ People Organisation

منطقه‌ای، ملی و اروپایی، سازمان‌های غیردولتی می‌توانند از نظر تخصصی برای سیاست‌گذاری در اتحادیه اروپا استفاده کنند. به طور خاص، آنها می‌توانند بازخورد موفقیت یا سیاست‌های خاص دیگر را بدست آورند و از این طریق به کمیسیون در تعیین و اجرای سیاست‌ها با در نظر گرفتن کامل موقعیت آن کمک می‌کنند. از سویی دیگر شبکه‌های سازمان‌های غیردولتی نقش بسیاری در شکل‌گیری افکار عمومی شهروندان دارند که این مساله که سیاست اقناعی نیز نام گرفته از الزامات سیاست‌گذاری در اتحادیه می‌باشد. «جنبه‌های مختلف ارتباط فعلی کمیسیون با سازمان‌های غیردولتی را می‌توان در چهار مرحله خلاصه کرد: انتقال و طرح مستقیم مسایل جامعه به کمیسیون، مشاوره در مسیر سیاست‌گذاری در تخصص مربوطه، همکاری در مدیریت اجرای برنامه، اقناع عمومی و ارزیابی سیاست در جامعه» (Doris, 2019: 48).

۴-۴-۲- اندیشکده‌ها، مراکز تحقیقاتی و اتاق‌های فکر

اندیشکده مفهومی است برآمده از تینک‌تنک که تحولات معنایی جدی در ۸۰ سال اخیر داشته است. اما برخی پژوهشگران تلاش کرده‌اند ویژگی‌های مشترک آنها را احصا کنند و برای این منظور سه ویژگی مشترک بین این مجموعه‌ها شناسایی کرده‌اند. مفهوم عبارت تینک‌تنک در غرب یک سیر تاریخی دارد و در ساختار پلورالیستی اتحادیه اروپا در کنار بازیگران رسمی، به ایفای نقش بازیگران غیر رسمی نیز اهمیت داده است. از جمله مهم‌ترین این بازیگران، اتاق‌های فکر بعنوان بازیگران غیر رسمی از دیرباز در فرآیند تصمیم‌سازی اتحادیه تاثیرگذار بوده‌اند به این معنا که بازیگران رسمی در مرحله تصمیم‌گیری و بازیگران غیررسمی از جمله اتاق‌های فکر و لابی‌ها در مرحله تصمیم‌سازی تاثیرگذار هستند. که از جمله می‌توان به اندیشکده شورای روابط خارجی اتحادیه اروپا، بروگل، چاتم هاوس^۲ مرکز سیاست‌گذاری اروپایی^۳ اشاره کرد که به صورت ارزیابی، تحلیل و تحقیق، فرهنگ‌سازی و آموزش و مشاوره و رایزنی موثر می‌باشند. «به ویژه در دو دهه گذشته، اندیشکده‌ها به بازیگران ضروری تبدیل شده‌اند که در هموارسازی راه‌تغییرات بی‌سابقه در ساختار اتحادیه اروپا، کشورهای عضو آن و کشورهای متقاضی مفید بوده‌اند» (Gutelboard, 2014:130).

حوزه سیاست خارجی اتحادیه اروپا به ویژه در دو دهه اخیر، نقش اندیشکده‌ها و مراکز تحقیقاتی بسیار موثر و قابل توجه بوده است، از جمله در بخش‌هایی همچون همگرایی و توسعه اروپا، چالش‌های بین‌المللی منطقه‌ای و منازعات مختلف موثر بوده‌اند. امروزه با کسب جایگاه و

^۱ Think Tanks

^۲ European Council of Foreign Relation

^۳ Bruegel

^۴ Chatem House

^۵ European Policy Center

مرجعیت خود در سیاستگذاری، به عنوان یکی از ارکان اصلی در مواجهات بین‌المللی اروپایی نقش ایفا می‌نمایند به گونه‌ای که یک بعد عمومی سیاست خارجی که نمی‌تواند از طریق دولت‌ها و نهادهای وابسته به آنها ایفا شود توسط این نهادها به صورت غیر رسمی پایه‌ریزی و اجرا می‌کنند. مطابق آخرین گزارش‌های منتشر شده کمیسیون اروپا اندیشه‌ها علی‌رغم آنکه ۷ درصد از حجم نهادهای غیردولتی در تاثیرگذاری بر سیاست‌های اتحادیه اروپا را دارند اما بیش از ۳۰ درصد بر تصمیمات و سیاست‌های خارجی آن اثرگذار می‌باشند.

۵-۴-۲- رسانه‌ها، شبکه‌های اجتماعی و مراکز افکارسنجی و تاثیر آنها بر سیاستگذاری خارجی اتحادیه
گرچه در طی قرن بیستم به ویژه با ظهور اینترنت و فراگیری شبکه‌های اجتماعی راجع به رسانه‌ها ای شدن سیاست، اجماع نظر گسترده‌ای وجود دارد، اما بر سر تعریف آن، همچنان اجماع دقیقی نیست. به طور کلی رسانه‌های سازی سیاست موجب عمیق‌تر شدن کنترل دموکراتیک توده مردم بر جریان‌های سیاسی می‌شود و به دلیل ایفای نقش یک واسطه در جهت تسریع مشارکت عمومی توده‌ها در سیاستگذاری، بخشی از فرآیند سیاستگذاری به شمار می‌روند، به دلیل اینکه رسانه‌ها پنج نقش متفاوت را به عنوان منابع اطلاعاتی سریع برای سیاستگذاران ایفا می‌کنند «به مردم اطلاعات مورد نیاز برای درک جریان‌های سیاسی را می‌دهند واسطه‌ای را فراهم می‌آورند که توده‌ها بتوانند بر تصمیم‌گیرندگان مسائل سیاسی تاثیر بگذارند، استفاده کارگزاران سیاسی از رسانه‌های جمعی برای دستیابی فوری به اطلاعات مفید، استفاده سیاستگذاران از رسانه‌های جمعی در مراحل اولیه یک موضوع برای تصمیم‌سازی، به عنوان تنها منبع اطلاعات سیاسی در مواقع بحرانی، اطلاعات رسانه‌ها غالباً برای تصمیم‌سازی حیاتی‌تر از بیشتر اطلاعات رسمی هستند.

از سوی دیگر افکارسنجی^۱ و نظرسنجی که به عنوان مهم‌ترین و رایج‌ترین روش شناخت افکار عمومی و عقاید شهروندان نسبت به موضوعات خاص در تصمیم‌گیری و سیاستگذاری طی سال‌های اخیر تثبیت شده است. امروزه فعالیت رسانه‌ها و موسسات نظرسنجی در دنیا وسعت و کیفیت بیشتری به خود گرفته است به گونه‌ای که علاوه بر نیاز سیاستمداران و حاکمان نظام‌های سیاسی جهت شناخت افکار عمومی، در سطح خرد نیز خیلی از موسسات و سازمانها برای پیشبرد تحقق اهداف فرهنگی، تجاری و... یوروبامومتر، اسومار، گالوپ اروپا، مارشال، کومرس، فورسا و سی.ای.وی. در اروپا، از فعال‌ترین و شاخص‌ترین مراکز نظرسنجی دنیا محسوب می‌شوند. سیاستگذاری مبتنی بر شواهد یکی از رویکردهای جدید در حوزه سیاستگذاری است با قرار دادن بهترین شواهد و مدارک موجود در قالب توسعه و اجرای سیاست کمک می‌کند که تصمیم‌گیری آگاهانه در مورد سیاست‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌ها اخذ شود. از دیرباز رسانه‌های غربی مکتوب و تصویری همچون لوموند، گاردین، بیلد، سان، ایندپندنت، فیگارو و... دارای قدرت بسیاری بودند و

^۱ Thought Survey

یورونیوز در دیگر سو نیز مراکز نظر سنجی و افکارسنجی نیز در واقع با همان ماموریت اصلی رسانه‌ها و از سوی جامعه به سمت سیاستگذاران فعال می‌باشند، بی شک می‌توان این گزاره را به طور جدی دنبال نمود «کمتر سیاستی در اتحادیه اروپا به تصویب می‌رسد، بدون آنکه از پشتوانه افکارسنجی عمومی برخوردار نباشد» و البته که با ظهور اینترنت و شبکه‌های اجتماعی بر نقش پراهمیت آنها در چهار حوزه پیرامون سیاستگذاری اتحادیه اروپا طی این سال‌ها افزوده شد، «میزان افزایش و کاهش تمایل و علاقمندی شهروندان نسبت به ماموریت‌ها و ساختار اتحادیه اروپایی، ایجاد زمینه و فضای روانی تصمیمات و پیشنهادات در ارکان اتحادیه، تغذیه فکری، تحلیل سیاستگذاران پیرامون مسائل اتحادیه پشتیبانی و حمایت از سیاست‌های مصوب در مرحله اجرا» (Doris, 2019: 221).

۶-۴-۴- نقش شوراهای محلی و گروه‌های جنبشی در فرایند سیاستگذاری خارجی اتحادیه اروپا
در چارچوب بررسی نهادهای موثر در متغیرهای عمومی برآمده از جوامع اروپایی، شوراهای شهر و شهرداری‌ها در کشورهای عضو اتحادیه اروپا دارای اهمیتی بسیار مهم و کلیدی می‌باشند و به نوعی دولت مستقر در هر منطقه می‌باشند، پژوهشی که موسسه یودیت^۱ در دوره زمانی ۲۰۰۴-۲۰۰۲ میلادی انجام داده است ساختار مدیریت شهری در هفده کشور اروپایی مورد بررسی قرار گرفته است. هدف این پژوهش، بررسی سیر تحولات ساختار حکومت‌های محلی و شهری در کشورهای مختلف اروپایی و طبقه‌بندی آنها در مدل‌های مدیریت شهری بوده است. این پژوهش نشان می‌دهد سازمان سیاسی و اجرایی حکومت‌های محلی در کشورهای مختلف اروپایی دارای ویژگی‌های مشترک است: نخست آنکه بخش‌های سیاسی حکومت شهر از لحاظ ماهیت انتخابی هستند و از طریق انتخابات دموکراتیک انتخاب شده‌اند. دوم آنکه همگی دارای رهبری سیاسی مشخصی هستند، صرف نظر از اینکه فرد مزبور دارای عنوان شهردار باشد و یا نباشد. این فرد ممکن است بطور مستقیم توسط شهروندان یا توسط اعضای شورای شهر انتخاب شود و یا آنکه از سوی حکومت مرکزی منصوب گردد یا دارای وزن سیاسی یا اجرایی متفاوت باشد. نهایتاً آنکه در بیشتر مجموعه‌های مدیریت شهری، حداقل یک مدیر عمومی شهر وجود دارد. ارزیابی سطوح مختلف مقامات دولتی بررسی نشان می‌دهد شهروندان به سطح منطقه‌ای و محلی اعتماد دارند. آنها برای دموکراسی در سطح منطقه‌ای و محلی به عنوان عنصری پایدار در مشروعیت سیاسی اتحادیه اروپا ارزش قائل هستند. از طریق این نظرسنجی، دموکراسی در سطح منطقه‌ای و محلی به عنوان یک جنبه پایدار از مشروعیت سیاسی اتحادیه اروپا در یک زمینه کلی اعتماد عمومی نسبتاً کم به نهادها ظاهر می‌شود. ۵۰٪ از شهروندان اتحادیه اروپا به مقامات محلی و منطقه‌ای خود اعتماد دارند، کمی بالاتر از اتحادیه اروپا (۴۷٪). این سطح اعتماد به مقامات محلی و منطقه‌ای به میزان قابل توجهی

^۱ UDITE

بالاتر از سطح اعتماد به دولت‌های ملی یا پارلمان‌ها (۳۴٪) است. این نشان می‌دهد که شهروندان اتحادیه اروپا به دنبال مشارکت بیشتر مقامات محلی و منطقه‌ای در سیاستگذاری اتحادیه اروپا هستند. این نتیجه به ویژه هنگامی که درک شهروندان اتحادیه اروپا از سطح اختیارات عمومی بیشترین تأثیر را بر شرایط زندگی دارد، چشمگیر است. اروپایی‌ها مقامات منطقه‌ای را در سطحی تقریباً نزدیک به سطح ملی انتخاب می‌کنند. اکثریت نسبی پاسخ دهندگان اظهار نظر می‌کنند که مقامات دولتی در سطح ملی بیشترین تأثیر را در زندگی آنها دارند.^۱

نتیجه‌گیری

سیاست خارجی و امنیتی مشترک روش و شیوه اتحادیه اروپا برای پاسخ به چالش‌های خارجی بر اساس منافع و ارزش‌های مشترک است، بنابراین مفهوم سیاست خارجی مشترک با استناد به «منافع مشترک» شکل می‌گیرد که آن نیز بر اساس ارزش‌ها و هنجارهای مشترک اعضای اتحادیه همچون پیمان مساتریخت و لیسبون به وجود می‌آید که با هم مشترک شده و برای رسیدن به اهداف آن تلاش می‌نمایند. امروزه اتحادیه اروپا با ده چالش اصلی در حوزه سیاست خارجی روبروست، چندجانبه‌گرایی، مساله بالکان، پناهندگان و مهاجران، تنش با روسیه، نفوذ و سرمایه‌گذاری‌های گسترده چین، برگزیت، یکجانبه‌گرایی امریکا، خاورمیانه و برجام روبه روست که طبیعتاً نقش مهم متغیرهای عمومی در این مسیر دارای تأثیری کلیدی است. به طور کلی برآیند خواست و نیازهای شاخص برآمده از متغیرهای عمومی در سیاست خارجی اتحادیه اروپا از زمان استقلال بیشتر سیاست خارجی و اصلاحات پیمان لیسبون و توجه و جدیت بیشتر با شکل‌گیری کمیسیون امنیتی و سیاست خارجی را می‌توان در محورهای دارای اهمیت به صورت موضوعی دسته‌بندی نمود که توسط نهادهای برآمده از بطن جامعه در اشکال متفاوت تا مرحله تصمیم‌سازی در اتحادیه اروپا پیگیری شده است. در حالی که اصلاحات سیاست خارجی در پیمان لیسبون باعث بهبود ماشین سیاست خارجی اتحادیه اروپا شده است اما موقعیت کلی بین‌المللی اتحادیه اروپا در ده سال پس از امضای پیمان تضعیف شده است. رهبری ناکافی و ترتیبات سازمانی ناکارآمد، تمایل کشورهای بزرگ به اولویت‌بندی سیاست‌های خارجی ملی خود و عادت برخی از کشورهای کوچکتر برای سواری رایگان، همه مانع از اقدامات موثر جمعی شده است تلفیق کنونی اتحادیه اروپا فرصتی را برای اقدامات درمانی فراهم می‌کند.

اتحادیه اروپا با تکیه بر توان نهادهای عمومی مستقل موثر در سیاست خارجی خود و با تأکید بر قدرت نرم، ارجحیت خود برای راه‌حل‌های قانونی و علاقه به دیپلماسی چندجانبه، در سازگاری با جهانی چندقطبی که به طور فزاینده‌ای تحت کنترل سیاست‌های قدرت اداره می‌شود دچار مشکل

^۱ European Commission Report, 2013

شده است. در برابر آشفته‌گی روزافزون در همسایگی خود اتحادیه اروپا جاه طلبی خود را برای تغییر همسایگان خود در قالب تصویر کوچک جلوه داده و به حالت دفاعی روی آورده و بر ثبات و انعطاف پذیری تمرکز کرده است. به عنوان مدیر بحران، اتحادیه اروپا پیروزی‌هایی کسب کرده است اما نقاط ضعف زیادی از جمله در لیبی، سوریه و اوکراین را نشان داده است. اکنون سرانجام در حال افزایش توانایی‌های نظامی خود است، اما ثمرات این تلاش‌ها سال‌ها به طول می‌انجامد. برخلاف ارزش مشترک، سیاست خارجی مشترک نمی‌تواند از طریق جدول زمانی و معیارهای عینی ارائه شود. ترتیبات نهادی مهم است، اما کلید اصلی برای غلبه بر مشکل اقدام جمعی اتحادیه اروپا در تقویت اعتماد به نفس و همبستگی از طریق یک فرآیند تجربه عملی مشترک است. عضله سیاست خارجی اتحادیه اروپا تنها در صورتی تقویت بیشتر خواهد شد که حضور متغیرهای عمومی موثر در فرایند سیاست‌گذاری و توجه به دغدغه‌ها و نیازهای آنها که برآمده از خواست اصلی جامعه است از اهمیت بیشتر و شفاف‌تری برخوردار شود. زمانی که اتحادیه اروپا بتواند فهم و درک مشترک برآمده از تفاهم دولت‌ها در پیمانهای سیاست خارجی را در حوزه متغیرهای عمومی موثر نیز متناسب با وزن و اهمیت رسمیت بخشد می‌تواند قدرت بیشتری نیز یابد. از سویی دیگر اولویت سیاست خارجی ملی بر اتحادیه در کشورهای عضو به ویژه کشورهای بزرگتر باعث عدم انسجام جدی در تصمیم‌گیری‌ها شده است. کشورهای عضو بزرگ وقتی مشارکت کنند که منافع ملی مستلزم درگیری اتحادیه اروپا به عنوان یک ضریب نفوذ باشد، مانند تصمیم‌گیری در مورد تحریم‌ها، منافع ملی را درگیر می‌کنند. اما غالباً آنها اتحادیه اروپا را فقط یکی دیگر از مجامع چندجانبه می‌دانند که آنها اهداف سیاست خارجی ملی خود را دنبال می‌نمایند. بعضی اوقات آنها ترجیح می‌دهند به صورت جداگانه یا در ائتلاف‌های خارج از چارچوب اتحادیه اروپا عمل کنند یا مسئله را به ارگان دیگری برسانند.

در طی ده سال گذشته در واقع بخش مهمی از این رهبری غیررسمی در سیاست خارجی اتحادیه اروپا به ایالات متحده واگذار شد. از نظر ماهوی، اتحادیه اروپا و کشورهای عضو آن به طور فزاینده‌ای بیشتر نگرانی‌های ایالات متحده با چین را درگیر می‌کنند، مانند سیاست تجاری آن به ویژه یارانه‌ها و انتقال فناوری‌های اجباری و سیاست‌های نظامی و بی‌ثبات‌کننده نظامی در آسیا و همچنین ارتقای بیشتر مدل اقتدارگرایانه آن در بقیه جهان. چین فعالانه می‌خواهد از طریق ابتکاراتی مانند قالب ۱ + ۱۷ و دستیابی به زیرساخت‌های مهم در کشورهای عضو اتحادیه اروپا، سیاست اروپا را تحت تأثیر قرار دهد. چندین بار، با موفقیت از استراتژی «تقسیم و تسخیر» استفاده کرد و اروپا را در موضوعاتی مانند حقوق بشر تقسیم کرد. در جمع‌بندی پژوهش این نتیجه به دست می‌آید که در این مهم‌ترین چالش‌های خارجی اتحادیه اروپایی همانگونه که در دنیا شاهد افزایش نقش روزافزون نهادهای متغیر موثر غیردولتی بر بروکراسیهای حکومتی هستیم و وضعیت به مراتب

سریعتر همراه با قدرت بیشتر آن را نیز در این مقاله و اتحادیه اروپایی ملاحظه شد، در عمل این نهادهای عمومی هستند که بیانگر و پیگیر خواست جوامع در عرصه های مختلف از جمله سیاست خارجی در اروپا هستند، لذا به جهت اعتماد متقابل جوامع و دولت‌ها بر نقش و تاثیر آنها افزوده شده است و اکنون مهم‌ترین شاخص تعیین کننده عرصه تصمیم و نظارت بر اجرا در فرآیند سیاستگذاری خارجی اتحادیه اروپایی می‌باشد.

منابع فارسی

۱. الوانی، سیدمهدی (۱۳۹۲). تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، تهران: انتشارات سمت.
۲. جوادی، محمود. (۱۳۹۳). لابیگری در اتحادیه اروپایی. گزارش شماره ۱۷، تهران: معاونت پژوهش‌های سیاست خارجی مرکز تحقیقات استراتژیک.
۳. نقیب‌زاده، احمد. (۱۳۹۵). سیاست خارجی اتحادیه اروپا در جهان. تهران: وزارت امور خارجه.
۴. نیوجنت، تد. (۱۳۸۴). سیاست و حکومت در اتحادیه اروپا. ترجمه محسن میردامادی، تهران: مرکز آموزش و پژوهش‌های بین‌المللی، وزارت امور خارجه.
۵. خلورزاده، سعید. (۱۳۸۹). سیاست خارجی مشترک اتحادیه اروپا، امنیت، سیاست، هویت، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.

English Refrencese

1. Agestam, L. (2020). *Leaderisation in foreign policy: performing the role of EU High Representative*, New York: Taylor.
2. Dostal, J. M. (2021). *European Foreign Policy and the Realities of Subsidiarity*, *Leisbiniz Institute*.
3. European Commission (2015), *Human Resources Key Figures*, February 26, Retrieved 2015 May 3), at: https://ec.europa.eu/civil_service/docs/hrkey_figures_en.pdf
4. Frank, M.H. (2013). *Decision making in the council of European Union the Oxford Handbook of the European Union*, *Oxford University*.
5. Gutebrod, Hans. (2013). *Top 21 Analysis: Think Tank Data*, dataset compiled from Internal Revenue Service: Foundation Center, *Charity Navigator and GuideStar*.
6. Khohane, R. (2010). *Institutional Community and Decision-making Change*, ed. *West View Press*.
7. Muller, P. (2021). *The Domestic Challenge to EU Foreign Policy-Making: From Europeanisation to de-Europeanisation?*, *Journal of European Integration*, Vol. 43.
8. Richadrson, J. (2015). *European Union: Power and policy-making*, *Routledge*
9. Rosenau, James, (1969). *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research*

and Theory, *Free Press of Glencoe*.

10. Saurugger, S. (2010), "The Social Construction of the Participatory Turn: The Emergence of a Norm in the European Union, *European Journal of Political Research*, 49(4), 471-495.
11. Smith, S. (2021). *European Foreign Policy the EC and Changing Perspectives in Europe*, Exter University UK.

Translated Refrencese to English

1. Agestam, L. (2020). *Leaderisation in foreign policy: performing the role of EU High Representative*, New York: Taylor.
2. Alvani, M. (2013). *Decision Making and Policy Setting in States*, Tehran: Samt Publication **(In Persian)**
3. Doris, D. (2019). *Lobbying in European Union*, Springer.
4. Dostal, J. M. (2021). *European Foreign Policy and the Realities of Subsidiarity*, *Leisbiniz Institute*.
5. Doustizadeh, M. (2020). *Lobbing Mechanism in EU*, *Researches in International Relation Magazine*. **(In Persian)**
6. European Commission (2015), *Human Resources Key Figures*, February 26, Retrieved 2015 May 3), at: https://ec.europa.eu/civil_service/docs/hrkey_figures_en.pdf
7. Frank, M.H. (2013). *Decision making in the council of European Union* the Oxford Handbook of the European Union, *Oxford University*.
8. Gutebrod, Hans. (2013). *Top 21 Analysis: Think Tank Data*, dataset compiled from Internal Revenue Service: Foundation Center, *Charity Navigator and GuideStar*.
9. Javadi, M. (2014). *Lobbying in European Union*, *Deputi of Strategic Center Researches in Foreign Affairs*, N0. 17. **(In Persian)**
10. Khalvarzadeh, S. (2010). *Common Foreign Policy of the European Union*, Security, Policy, Identify, *Research institute of Strategic Studies* **(In Persian)**
11. Khohane, R. (2010). *Institutional Community and Decision-making Change*, ed. *West View Press*.
12. Muller, P. (2021). *The Domestic Challenge to EU Foreign Policy-Making: From Europeanisation to de-Europeanisation?*, *Journal of European Integration*, Vol. 43.
13. Naghibzadeh, A. (2014). *Foreign policy of European Union*, *Foreign Ministry*

Publication of Iran. (In Persian)

14. Neujent, T. (2005). *Politic and Government in EU*, Translated by M. Mirdamadi, Tehran: Foreign Ministry Publication of Iran. **(In Persian)**
15. Richadrson, J. (2015). *European Union: Power and policy-making*, *Routledge*
16. Rosenau, James, (1969). *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, *Free Press of Glencoe*.
17. Saurugger, S. (2010), "The Social Construction of the Participatory Turn: The Emergence of a Norm in the European Union, *European Journal of Political Research*, 49(4), 471-495.
18. Smith, S. (2021). *European Foreign Policy the EC and Changing Perspectives in Europe*, *Exter University UK*.

