

تحول سیاست خارجی و امنیتی مشترک در معاهده قانون اساسی

حمید زنگنه^۱

چکیده: علی‌رغم کنار گذاشتن معاهده قانون اساسی و تصویب معاهده لیسبون به جای این معاهده، بررسی موضوعات این معاهده هنوز حایز اهمیت است. نقش «نماینده عالی سیاست خارجی و امنیتی مشترک» اتحادیه اروپا و نیز همبستگی کشورهای عضو اتحادیه در سیاست خارجی و امنیتی مشترک از جمله مباحث مورد مطالعه می‌باشد. متن معاهده قانون اساسی حاوی همکاری ساختاری و دائمی در حوزه سیاست دفاعی و امنیتی مشترک است که به تفصیل مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد.

واژگان کلیدی: معاهده قانون اساسی، اتحادیه اروپایی، سیاست خارجی، امنیتی، لیسبون.

نخستین اقدام کشورهای اروپایی برای همکاری در زمینه سیاست خارجی، در قالب «همکاری سیاسی اروپایی» در سال ۱۹۷۰ صورت گرفت. در دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ دول عضو ابتدا به شکل محتاطانه و کاملاً خارج از چارچوب توافق‌نامه‌های جامعه اروپایی در امور مرتبط با سیاست خارجی با یکدیگر همکاری کردند. اهمیت رو به افزایش همکاری در سیاست خارجی هنگامی به رسمیت شناخته شد که همکاری سیاسی اروپایی جایگاهی در «سند واحد اروپایی» مصوب ۱۹۸۷ به دست آورد. بر این اساس، «طرفین قرارداد که اعضای جامعه اروپایی هستند به صورت مشترک برای تدوین و اجرای یک سیاست خارجی اروپایی تلاش می‌کنند»^(۱).

در چنین شرایطی، سامانه روابط خارجی اتحادیه دو مسیر و الگوی متمایز را توسعه داد: از یک سو، کمیسیون اروپایی به تدریج شبکه‌ای از خدمات را برای حمایت و

۱. حمید زنگنه، کارشناس وزارت امور خارجه و دانشجوی دکتری روابط بین‌الملل دانشگاه تهران.

اجرای برنامه کمک‌های توسعه‌ای در کشورهای ثالث بنا نهاد. این شبکه اغلب در ارتباط با موافقت‌نامه‌های تجارت ترجیحی عمل کرد. از سوی دیگر، در ابتدا با نهادینه شدن همکاری سیاسی اروپایی و سپس با تأسیس سیاست خارجی و امنیتی مشترک در سال ۱۹۹۱، دبیرخانه عمومی شورای وزیران به صورت فزاینده‌ای دستورالعمل‌های اختصاصی در زمینه روابط خارجی را صادر نمود. (۳) معاهده ماستریخت ایجادکننده «سیاست خارجی و امنیتی مشترک» به عنوان ستون دوم اتحادیه اروپایی بود. با توجه به اهمیت معاهده ماستریخت، تحلیل‌گران روابط بین‌الملل از این معاهده بعنوان نقطه‌عطف هویت جدید اروپا یاد می‌کنند. پانزده کشور عضو اتحادیه در آن زمان پس از تصویب معاهده ماستریخت تلاش برای کسب هویت سیاسی - امنیتی را در دستور کار خود قرار دادند. تصویب معاهده ماستریخت موجب شد اتحادیه اروپایی تلاش کند در عرصه نظام بین‌المللی مؤثرتر و مستقل‌تر عمل نماید. (۳)

معاهده آمستردام نیز ابزارها و امکانات خوبی در اختیار این حوزه سیاست‌گذاری قرار داد. معاهده آمستردام اگر چه مسؤولیت صریح حقوقی به اتحادیه اروپایی تفویض نکرد، ولی با واگذار کردن اختیار انعقاد موافقت‌نامه‌های مربوط به سیاست خارجی و امنیتی مشترک با کشورهای ثالث به این اقدام نزدیک شد. آیین‌کاری برای مذاکره و انعقاد این موافقت‌نامه‌ها بر مبنای مذاکره ریاست با کمیسیون و نیاز به اتفاق آرا برای تصویب تصمیمات شورا مشخص شد. در معاهده آمستردام سیاست دفاعی پیشرفت کرد و موضوعات امنیتی خاص برای اولین بار در حوزه نفوذ اتحادیه اروپایی شناسایی شدند. به‌علاوه براساس این معاهده، ابزارهای سیاسی کارایی و گسترش بیشتری یافتند و با ایجاد پست هماهنگ‌کننده سیاست خارجی و امنیتی مشترک، تحول مهمی در این زمینه حاصل شد. (۴) براساس مفاد مندرج در معاهده ماستریخت و معاهده آمستردام، اهداف سیاست خارجی و امنیتی مشترک عبارتند از:

- تضمین ارزش‌های مشترک، منافع بنیادین، استقلال و هم‌گرایی اتحادیه در تطابق با اصول منشور ملل متحد؛
- تقویت امنیت اتحادیه به همه شیوه‌ها؛
- حفظ امنیت بین‌الملل مطابق با اصول منشور ملل متحد، اصول سند پایانی هلسینکی و اهداف منشور پاریس مشتمل بر موارد مرتبط با مرزهای خارجی؛

- ارتقای همکاری بین‌المللی؛

- توسعه و تحکیم دموکراسی، حاکمیت قانون، احترام به حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین.^(۵)

معاهده نیس مشتمل بر تقیدات جدیدی در سیاست خارجی و امنیتی مشترک بود. اما مهم‌ترین تحول در این زمینه، افزایش حوزه‌های رأی‌گیری براساس اکثریت کیفی و تقویت نقش کمیته سیاسی و امنیتی در عملیات‌های مدیریت بحران بود.^(۶) در این نوشته نگاه معاهده قانون اساسی به تبلورهای مختلف سیاست خارجی و امنیتی مشترک را در مقایسه با تحولات پیشین بررسی می‌کنیم تا مشخص شود که آیا معاهده قانون اساسی در این زمینه تحول عمده‌ای ایجاد کرده است و آیا می‌توان این تحول را دلیل رد معاهده قانون اساسی بدانیم؟

معاهده قانون اساسی و مقررات عمومی در زمینه سیاست خارجی و امنیتی مشترک

براساس معاهده قانون اساسی، صلاحیت اتحادیه در موضوعات سیاست خارجی و امنیتی مشترک مشتمل بر همه حوزه‌های سیاست خارجی و همه مسائل مرتبط با امنیت اتحادیه، از جمله چارچوب در حال ارتقای سیاست دفاعی مشترک است که احتمالاً منجر به دفاع مشترک می‌شود. همه دولت‌های عضو به‌صورت فعال و بدون قید و شرط، و با روحیه وفاداری و همبستگی متقابل از سیاست خارجی مشترک اتحادیه حمایت می‌کنند و به اقدام اتحادیه در این زمینه متعهد می‌شوند. دولت‌های عضو از انجام اقداماتی که در تضاد با منافع اتحادیه باشد و یا آسیب احتمالی به کارآمدی آن وارد کند، پرهیز می‌نمایند.^(۷)

سیاست خارجی و امنیتی مشترک به‌وسیله وزیر امور خارجه و دولت‌های عضو با استفاده از منابع ملی و اتحادیه به اجرا در می‌آیند. دولت‌های عضو به‌منظور تعیین رهیافت مشترک با هم‌دیگر در شورای اروپایی و در شورای وزیران در مورد مسائل سیاست خارجی و امنیتی که در راستای منافع عمومی است مشورت می‌کنند. قبل از اتخاذ هر اقدامی در صحنه بین‌المللی یا هر تعهدی که منافع اتحادیه را تحت‌تأثیر قرار دهد، هر دولت عضو در شورای اروپایی یا شورای وزیران با دیگر اعضا مشورت می‌کند.

دولت‌های عضو با انسجام اقداماتشان تضمین می‌نمایند که اتحادیه قادر به دفاع از منافع و ارزش‌هایش در صحنه بین‌المللی است.^(۸)

معاهده قانون اساسی می‌گوید اتحادیه اروپایی دارای قدرت تعیین و به اجرا گذاشتن سیاست کلی در زمینه امور خارجی از جمله تعیین چارچوب چگونگی پیشبرد سیاست کلی دفاعی این اتحادیه است؛ این بدین معنا است که اتحادیه اروپایی می‌تواند یک سیاست کلی در زمینه دفاعی یا امنیتی را به اعضای خود تحمیل کند. اگر چه کشورهای عضو می‌توانند از حق وتو استفاده کنند و از قبول آن سر باز زنند، اما هدف به دست آوردن موافقت هر چه بیشتر اعضای اتحادیه است.^(۹)

براساس این معاهده، شورای اروپایی و شورای وزیران نقش بسیار مهمی در حوزه سیاست خارجی و امنیتی مشترک دارند. تصمیمات اروپایی مرتبط با سیاست خارجی و امنیتی مشترک، به جز در موارد استثنایی، باید به اتفاق آرا به تأیید شورای اروپایی و شورای وزیران برسند.^(۱۰) براساس معاهده قانون اساسی، شورای اروپایی، منافع و اهداف راهبردی اتحادیه در حوزه روابط خارجی را براساس اصول و اهداف این سازمان شناسایی می‌کند. شورای اروپایی راهکارهای کلی سیاست خارجی و امنیتی مشترک، مشتمل بر موضوعات دارای عوارض دفاعی را تعریف می‌کند. در صورتی که ضرورت تحولات بین‌المللی ایجاب نماید، رییس شورای اروپایی یک جلسه فوق‌العاده شورای اروپایی را برای تعریف خطوط راهبردی سیاست‌های اتحادیه در مواجهه با چنین تحولی برگزار می‌کند.^(۱۱)

شورای وزیران نیز براساس راهکارهای کلی و خطوط راهبردی تعریف شده شورای اروپایی، تصمیم‌های اروپایی موردنیاز برای تعریف و اجرای سیاست خارجی و امنیتی مشترک را اتخاذ می‌نماید.^(۱۲) وزیر امور خارجه اتحادیه در حوزه سیاست خارجی و امنیتی مشترک و کمیسیون در دیگر حوزه‌های اقدام خارجی اتحادیه می‌توانند پیشنهادهایی به شورای وزیران ارائه دهند.^(۱۳)

کمیسیون اروپایی هم در حوزه سیاست خارجی و امنیتی مشترک نقش دارد. یکی از وظایف کمیسیون، چگونگی اجرای تصمیماتی است که از سوی شورای اروپا در مورد سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا تعیین می‌شود. کمیسیون‌هایی که وظایف آنان مستقیماً در ارتباط با سیاست خارجی و امنیتی مشترک است، شامل کمیسیون

روابط خارجی، کمیسیونر امور توسعه و کمک‌های انسان‌دوستانه، کمیسیونر تجارت و کمیسیونر گسترش اتحادیه اروپایی هستند.^(۱۴)

پارلمان اروپایی نیز باید به صورت منظم در مورد جنبه‌های اصلی و انتخاب‌های اساسی سیاست خارجی و امنیتی مشترک مورد مشورت قرار گیرد و از چگونگی تحول این سیاست‌ها مطلع شود.^(۱۵) معاهده قانون اساسی در مورد جنبه‌های اصلی سیاست‌های دفاعی و امنیتی مشترک نیز برای پارلمان اروپایی تنها نقش مشورتی و مطلع شدن را قائل می‌شود.^(۱۶)

نقش وزیر امور خارجه اتحادیه در معاهده قانون اساسی

در معاهده آمستردام به منظور ایجاد هماهنگی در مواضع کشورهای عضو به هنگام تصمیم‌گیری در سیاست خارجی و امنیتی مشترک، پست جدیدی تحت عنوان «نماینده عالی سیاست خارجی و امنیتی مشترک» ایجاد شد.^(۱۷)

با این حال، منتقدان بر این باورند که سامانه اتحادیه اروپایی برای هماهنگی سیاست خارجی فاقد کارایی است. نماینده عالی شورا در سیاست خارجی از سوی اتحادیه سخن می‌گوید، ولی قدرت اندکی دارد. کمیسیونر روابط خارجی وزن دیپلماتیک کمتری دارد، چرا که سیاست خارجی عمدتاً به وسیله شورا و نه کمیسیون اتخاذ می‌شود. همکاری و هماهنگی بین این دو پست غالباً دشوار است. به همین دلیل، معاهده قانون اساسی این دو پست را با هم ترکیب نمود تا یک نفر مسؤولیت تمام امور روابط خارجی و بین‌المللی اتحادیه را بر عهده بگیرد. این پست جدید در معاهده قانون اساسی، وزیر امور خارجه اتحادیه نامیده شد.^(۱۸)

براساس معاهده قانون اساسی، وزیر امور خارجه اتحادیه با اکثریت کیفی اعضای شورای اروپایی و با موافقت رییس کمیسیون انتخاب می‌شود و با همین روند نیز امکان کنار گذاشتن وی وجود دارد. وزیر امور خارجه اتحادیه سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه را به پیش می‌برد و با ارائه طرح‌هایش می‌تواند به توسعه این سیاست کمک کند. وزیر امور خارجه اتحادیه ریاست بر شورای امور خارجی را بر عهده دارد و یکی از معاونان رییس کمیسیون اروپایی تلقی می‌شود.^(۱۹)

براساس ماده III-296 معاهده قانون اساسی، وزیر امور خارجه اتحادیه، که ریاست بر شورای روابط خارجی را بر عهده دارد، از طریق پیشنهادهايش در آماده‌سازی سياست خارجی و امنیتی مشترک نقش دارد و اجرای تصمیم‌های اروپایی اتخاذ شده توسط شورای اروپایی و شورای وزیران در این زمینه را تضمین می‌کند. وزیر امور خارجه نمایندگی اتحادیه در موضوعات مرتبط با سياست خارجی و امنیتی مشترک را بر عهده دارد. وی از طرف اتحادیه گفتگوهای سیاسی با طرف‌های ثالث را هدایت می‌کند و موضع اتحادیه را در سازمان‌های بین‌المللی و کنفرانس‌های بین‌المللی بیان می‌کند.^(۲۰) وزیر امور خارجه اتحادیه در انجام وظایفش از هم‌یاری «سرویس اقدام خارجی اروپایی» بهره‌مند می‌شود. این سرویس با همکاری با سرویس‌های دیپلماتیک دولت‌های عضو عمل می‌کند و مشتمل بر مأمورانی از بخش‌های مرتبط دبیرخانه عمومی شورای وزیران و کمیسیون اروپایی و نیز کارکنانی از سرویس‌های دیپلماتیک ملی دولت‌های عضو است. سازمان و کارکرد سرویس اقدام خارجی اروپایی با تصمیم اروپایی شورای وزیران شکل می‌گیرد. شورای وزیران براساس پیشنهاد وزیر امور خارجه اتحادیه و بعد از مشورت با پارلمان اروپایی و کسب رضایت کمیسیون اروپایی اقدام می‌کند.^(۲۱)

نماینده ویژه مکانیسم دیگری است که در اختیار وزیر امور خارجه قرار دارد. براساس معاهده قانون اساسی، شورای وزیران براساس پیشنهاد وزیر امور خارجه اتحادیه می‌تواند یک نماینده ویژه را با وظایفی مشخص در رابطه با موضوعات سیاسی ویژه منصوب نماید. نماینده ویژه وظایفش را زیر نظر وزیر امور خارجه اتحادیه انجام می‌دهد.^(۲۲) ماده III-299 معاهده قانون اساسی، ترتیبات تنظیم سریع تصمیم در حوزه سياست خارجی و امنیتی مشترک را مورد توجه قرار می‌دهد. براساس این ماده، «هر دولت عضو، وزیر امور خارجه اتحادیه، یا همان وزیر با حمایت کمیسیون اروپایی می‌توانند هر مسأله مرتبط با سياست خارجی و امنیتی مشترک را به شورای وزیران ارجاع دهند و آن را به شکل ابتکار یا پیشنهاد مناسبی ارائه نمایند. در مواردی که نیازمند تصمیم سریع است، وزیر امور خارجه، با حرکت خود یا به درخواست یکی از دولت‌های عضو، یک جلسه فوق‌العاده شورای وزیران طی ۴۸ ساعت، یا در شرایط اضطرار در دوره‌های کوتاه‌تر تشکیل می‌دهند».^(۲۳)

در مورد ارتباط کاری وزیر امور خارجه اتحادیه و پارلمان اروپایی، ماده III-304 معاهده قانون اساسی می‌گوید وزیر امور خارجه اتحادیه باید به پارلمان اروپایی اطلاع دهد و مشاوره نماید. او باید اطمینان دهد که دیدگاه‌های پارلمان اروپایی مورد توجه قرار گرفته‌اند. نمایندگان ویژه در توجیه پارلمان اروپایی می‌توانند نقش داشته باشند. پارلمان اروپایی هم می‌تواند از شورای وزیران و وزیر امور خارجه اتحادیه سؤال نماید یا پیشنهادهایی به آنها ارائه دهد. پارلمان اروپایی در مورد پیشرفت اجرای سیاست خارجی و امنیتی مشترک، مشتمل بر سیاست دفاعی و امنیتی مشترک، هر سال دو بار مباحثاتی را برگزار می‌نماید.^(۲۴)

اگرچه ایجاد پست وزیر امور خارجه مباحثه‌انگیز بود، اما از دید برخی کارشناسان تنها دو پست، یکی به عنوان نماینده کمیسیون و دیگری به عنوان نماینده شورای وزیران در هم ادغام شده‌اند و هیچ قدرت جدیدی به اتحادیه اروپایی منتقل نشده است. این اصلاحیه بوروکراسی را کاهش می‌دهد و صدای بین‌المللی اتحادیه اروپایی را تقویت می‌کند. این دغدغه که قیود ایجاد شده برای سیاست خارجی و امنیتی مشترک به منافع بریتانیا آسیب وارد می‌کند نیز گمراه‌کننده به نظر می‌رسد و شاید بهتر باشد که ریشه این نگرانی را در نگاه تاریخی بریتانیا به اتحادیه اروپایی جستجو کنیم. از آن جا که سیاست خارجی و امنیتی مشترک نیازمند اتفاق آراست، اتخاذ سیاست مشترک در هر حوزه‌ای نیازمند حمایت دولت بریتانیاست. ضمن اینکه سیاست خارجی و امنیتی مشترک به خصوصیات ویژه سیاست‌های امنیتی و دفاعی دولت‌های عضو آسیب نمی‌رساند.^(۲۵) وزیر امور خارجه اتحادیه تنها در صورتی از جانب اتحادیه اروپایی نقش بازی خواهد کرد که سیاست مورد نظر قبلاً به تصویب کشورهای عضو رسیده باشد و یا یک سیاست کلی مورد قبول تمام کشورهای عضو باشد. براساس ماده III-301 معاهده قانون اساسی، «زمانی که شورای اروپایی و شورای وزیران رهیافت مشترک اتحادیه در حوزه سیاست خارجی و امنیتی مشترک را تعریف می‌کنند، وزیر امور خارجه اتحادیه و وزیران امور خارجه دولت‌های عضو، فعالیت‌هایشان را در شورای وزیران هماهنگ می‌کنند. مأموریت‌های دیپلماتیک دولت‌های عضو و هیأت‌های دیپلماتیک اتحادیه در کشورهای ثالث و در سازمان‌های بین‌المللی هم برای شکل‌دهی و اجرای این رهیافت مشترک همکاری می‌نمایند».^(۲۶)

به علاوه گفته می‌شود که وضعیت وزیر امور خارجه اتحادیه تا حدی مبهم است. به نظر می‌رسد که وی در درجه اول کارگزار شورای اروپایی باشد. چرا که این شورا می‌تواند به دوره کاری وی در هر زمان پایان دهد. به علاوه وزیر امور خارجه اتحادیه با ریاست بر شورای وزیران امور خارجه، به صورت مستقیم در نزد کمیسیون نمایندگی خواهد داشت.^(۳۷)

با این وجود، عنوان وزیر امور خارجه با مخالفت کسانی روبرو شد که این عنوان را تقویت ابردولتی اتحادیه می‌دانستند. به خصوص بریتانیا با عنوان وزیر امور خارجه اتحادیه اروپایی مشکل داشت و از این بیم داشت که این پست توانایی‌اش برای پیشبرد سیاست خارجی و دفاعی مستقل و حتی کرسی دایمیش در شورای امنیت را تحت تأثیر قرار دهد. تونی بلر، نخست وزیر وقت بریتانیا در این زمینه گفت «ما با چیزی که جایگزین نقش سیاست خارجی بریتانیا و وزیر خارجه ما باشد موافقت نخواهیم کرد».^(۳۸) از این رو در پی بن بست معاهده قانون اساسی، با فشارهای بریتانیا، جمهوری چک، لهستان، اسلوانی و سوئد مسؤول این سمت جدید، وزیر امور خارجه اتحادیه نامیده نخواهد شد و در معاهده لیسبون از وی به عنوان «نماینده عالی اتحادیه برای امور خارجی و سیاست امنیتی» نام برده شده است. بدین ترتیب نام این پست به همان عنوان سابق برگشت، هر چند که کارکردهای این پست به همان شکل معاهده قانون اساسی باقی ماند.^(۳۹)

معاهده قانون اساسی و همبستگی اتحادیه در سیاست خارجی و امنیتی مشترک

روند تدوین حقوق اتحادیه اروپایی همواره با تلاش برای حفظ همبستگی اعضا همراه بوده است. در عین حال سعی شده است که این همبستگی منجر به انزوای برخی دولت‌های عضو نشود.^(۴۰) چنین مفهومی در حوزه سیاست خارجی و امنیتی مشترک نیز مورد توجه قرار گرفته است. طبق ماده I-40 معاهده قانون اساسی، اتحادیه اروپایی براساس توسعه همبستگی سیاسی چندجانبه میان دولت‌های عضو، شناسایی مسائل مربوط به منافع عمومی و دستیابی به انسجام هرچه بیشتر در اقدامات دولت‌های عضو، سیاست خارجی و امنیتی مشترک را به پیش می‌برد.^(۴۱)

ماده 294-III معاهده نیز دولت‌های عضو را موظف به حمایت از سیاست خارجی و امنیتی مشترک به صورت فعال و بدون قید و شرط و با روحیه وفاداری و همبستگی متقابل می‌نماید. براساس این ماده، دولت‌های عضو با یکدیگر برای تقویت و توسعه همبستگی متقابل سیاسی‌شان کار می‌کنند و از هر اقدامی که در تعارض با منافع اتحادیه باشد یا به کارآمدی اتحادیه به عنوان یک نیروی منسجم در روابط بین‌المللی آسیب وارد نماید، امتناع می‌کنند.^(۳۲)

برای حفظ این همبستگی در شرایط مخالفت برخی اعضا، اصل «امتناع سازنده» مورد توجه معاهده قانون اساسی قرار گرفت. این اصل که در حوزه سیاست خارجی و امنیتی مشترک توسط معاهده آمستردام ایجاد شد، اگر چه به منظور ارائه فرصت برای گسترش اقدامات مشترک اتحادیه بود، اما از دید برخی تحلیل‌گران نوعی واپس‌گرایی در تحقق این حوزه سیاسی ارزیابی شد. چرا که بدین وسیله، دولت‌های ملی حق رأی و توی خود را حفظ و حاکمیت خود را در این زمینه اعمال می‌کردند.^(۳۳)

در شرح کاربرد این اصل در ماده 300-III معاهده قانون اساسی آمده است تصمیمات اروپایی در حوزه اقدام خارجی اتحادیه باید با اتفاق آرا در شورای وزیران اتخاذ شوند. اما زمانی که یکی از اعضای شورای وزیران از دادن رأی امتناع نماید، باید امتناع خود را با یک بیانیه رسمی مطرح نماید. در چنین شرایطی دولت عضو متعهد به اعمال تصمیم اروپایی نیست، اما این تعهد را می‌پذیرد که از هر اقدامی که احتمال تعارض یا ممانعت با اقدام اتحادیه براساس آن تصمیم را داشته باشد پرهیز کند. در صورتی که تعداد اعضای دارای رأی ممتنع شورای وزیران در این موضوع به حداقل یک‌سوم دولت‌های عضو و مشتمل بر یک‌سوم جمعیت اتحادیه برسد، تصمیم اروپایی در حوزه اقدام خارجی اتخاذ نمی‌شود.^(۳۴)

اما در صورتی که یکی از اعضای شورای وزیران اعلام نماید به دلایل رسمی و حیاتی سیاست ملی، قصد مخالفت با تصمیم اروپایی اتخاذ شده با اکثریت کیفی را دارد، رأی‌گیری نباید انجام شود. وزیر امور خارجه اتحادیه در مشاوره نزدیک با این دولت عضو راه‌حل قابل‌قبولی را جستجو می‌نمایند. اگر شخص وزیر امور خارجه موفق نشد، شورای وزیران با اکثریت کیفی درخواست می‌نمایند که موضوع برای تصمیمی اروپایی با اتفاق آرا به شورای اروپایی ارجاع داده شود. این قاعده در مورد تصمیماتی که دارای عوارض دفاعی یا نظامی هستند اعمال نمی‌شود.^(۳۵)

معاهده قانون اساسی مفهوم همبستگی در اتحادیه اروپایی را به خصوص با افزودن «شرط همبستگی» برجسته‌تر کرد. براساس این شرط، در صورتی که یکی از دولت‌های عضو هدف حملات تروریستی یا قربانی یک فاجعه انسانی یا طبیعی شد، اتحادیه و دولت‌های عضو براساس روحیه همبستگی به اقدام مشترک می‌پردازند. در این شرایط اتحادیه همه ابزارهای خود از جمله منابع نظامی که دولت‌های عضو در اختیار می‌نهند را بسیج می‌کند تا نسبت به پیش‌گیری از تهدیدهای تروریستی در قلمروی دولت عضو، حمایت از نهادهای مدنی و افراد غیرنظامی در برابر حملات تروریستی، و هم‌یاری به دولت عضو اقدام شود. این هم‌یاری در صورتی روی می‌دهد که مقامات سیاسی دولت در معرض تهدید چنین درخواستی را مطرح کرده باشند.^(۳۶)

در ماده I-41 معاهده قانون اساسی نیز امکان همکاری نزدیک‌تر در زمینه دفاع متقابل به هنگام تهاجم نظامی به یکی از دولت‌های عضو پیش‌بینی شده است.^(۳۷) در ماده III-329 نیز برای هم‌یاری به دولت عضو در چنین شرایطی، مقرر شده است دولت‌ها در درون شورای وزیران اتحادیه هماهنگی‌های لازم را به عمل آورند و براساس پیشنهادها، مشترک کمیسیون و وزیر امور خارجه اتحادیه، تصمیم اروپایی اتخاذ شود. شورای وزیران اتحادیه از هم‌یاری کمیته سیاسی و امنیتی و حمایت ساختارهای توسعه یافته در چارچوب سیاست دفاعی و امنیتی مشترک بهره‌مند می‌شوند. پارلمان اروپایی نیز از تصمیم‌ها و اقدام‌ها در این زمینه مطلع می‌شود.^(۳۸)

بررسی مفهوم «همبستگی» در سیاست خارجی اتحادیه اروپایی، از دید برخی تحلیل‌گران از این جهت نیز اهمیت دارد که وظیفه‌ای را ایجاد می‌کند که ممکن است موجب نارضایتی برخی دولت‌های عضو به خصوص دولت‌های کوچک عضو شود. در این زمینه، یک سؤال اصلی این است که اتحادیه ۲۷ عضوی یا بیشتر چگونه موازنه منافع ملی مشروع دولت‌های عضو را با همبستگی اتحادیه و روح این جامعه تنظیم می‌نماید؟ از طرفی اگر چه دولت‌های بزرگ اتحادیه توانایی اعمال فشار به اعضای کوچک‌تر اتحادیه را دارند، اما مخالفت‌ها می‌تواند سرعت هم‌گرایی در این حوزه را کاهش دهد.^(۳۹)

معاهده قانون اساسی و همکاری ساختارمند دایمی در حوزه سیاست دفاعی و

امنیتی مشترک

براساس معاهده ماستریخت، حوزه سیاست خارجی و امنیتی مشترک می‌تواند به مسائل امنیتی نیز بپردازد و از جمله کار تدوین سیاست دفاعی مشترک را که به ایجاد یک ساختار دفاعی مشترک منجر می‌شود بر عهده بگیرد.^(۴۰) معاهده قانون اساسی نیز با چنین رویکردی می‌گوید سیاست دفاعی و امنیتی مشترک بخش جدایی‌ناپذیر سیاست خارجی و امنیتی مشترک است.^(۴۱)

در پیش‌نویس‌های مقدماتی معاهده قانون اساسی، عبارت «چارچوب در حال ارتقای سیاست دفاعی مشترک که احتمالاً منجر به دفاع مشترک می‌شود» مندرج در ماده I-16 با عبارتی قطعی به صورت «منجر به دفاع مشترک خواهد شد» ارائه شده بود. اگر این ادبیات حفظ می‌شد در مقایسه با معاهدات ماستریخت، آمستردام و نیس حرکتی مترقیانه در دفاع مشترک اروپایی تلقی می‌شد. اما این جمله‌بندی با مخالفت چهار عضو اتحادیه شامل سوئد، فنلاند، اتریش و ایرلند که سیاست بی‌طرفی را دنبال می‌کنند مواجه شد و بار دیگر تنها به صورت یک احتمال مطرح گردید. معاهده قانون اساسی با معوق گذاشتن شکل‌گیری آرمان دفاع مشترک، اصل «همکاری فزاینده» که با معاهده نیس در موضوعات امنیتی و نظامی اتحادیه مطرح شد، را گسترش داد و به صورت «همکاری ساختارمند دایمی» ارائه نمود.^(۴۲)

زمانی که شورای اروپایی به اتفاق آرا در زمینه دفاع مشترک تصمیم‌گیری نماید، به دولت‌های عضو توصیه می‌شود که چنین تصمیمی را منطبق با مستلزمات قانون اساسی‌شان اتخاذ نمایند. دولت‌های عضو توانمندی‌های نظامی و مدنی خود را برای اجرای سیاست دفاعی و امنیتی مشترک در اختیار اتحادیه قرار می‌دهند تا در اهداف تعریف شده شورای وزیران سهمی داشته باشند.^(۴۳)

اما براساس ماده I-41 معاهده قانون اساسی، شورای وزیران می‌تواند به منظور حمایت از ارزش‌های اتحادیه و در خدمت منافع آن، اجرای یک وظیفه را براساس چارچوب اتحادیه به گروهی از دولت‌های عضو واگذار نماید. آن دسته از دولت‌های عضو که توانمندی‌های نظامی‌شان از معیارهای بالاتری برخوردار است و تعهدات بیشتری به دولت‌های دیگر دارند، همکاری ساختارمند دایمی در چارچوب اتحادیه را شکل می‌دهند.^(۴۴) ماده III-310 نیز چنین مکانیسمی را برای شورای اروپایی جایز می‌شمارد و می‌گوید شورای اروپایی می‌تواند اجرای یک وظیفه در این حوزه را به گروهی از دولت‌های عضو که تمایل و ظرفیت انجام آن را دارند، بسپارد. این دولت‌ها با همکاری

وزیر امور خارجه اتحادیه در مورد مدیریت این وظیفه در میان خود به توافق می‌رسند. دولت‌های شرکت‌کننده در این وظیفه به صورت منظم شورای وزیران را از پیشرفت‌های صورت گرفته مطلع می‌نمایند.^(۴۵)

دولت‌های غیرمشارکت‌کننده در رأی‌گیری شورای وزیران در این حوزه شرکت نمی‌کنند، اما در مراحل بعدی می‌توانند عزم خود را برای مشارکت به شورای وزیران اعلام نمایند. هر دولت عضوی که به تعهداتش براساس قابلیت‌های نظامی عمل نکند، مشارکتش به حالت تعلیق درمی‌آید. دولت‌های مشارکت‌کننده نیز حق خروج از همکاری ساختارمند در این حوزه را دارند. به عبارت دیگر، همکاری ساختارمند در حوزه دفاعی، نوعی دیگر از انعطاف نهادی از پیش تعریف شده است و می‌توان آن را با همکاری‌ها در حوزه یورو و حوزه شنغن شبیه دانست. از این رو از دید برخی تحلیل‌گران، چنین مکانیسمی به معنای پیشبرد اروپای دوسرعه در امور نظامی و دفاعی است.^(۴۶)

این موضوع از این جهت اهمیت دارد که عرصه همکاری‌های دفاعی و امنیتی عرصه‌ای دشوار برای ارتقای همکاری و هم‌گرایی در اتحادیه اروپایی بوده است. دلایل متعددی برای این موضوع می‌توان ارائه کرد. یکی از دلایل آن است که مسائل دفاعی و امنیتی با جوهره حاکمیت ملی رابطه ناگسستنی دارد. دلیل دیگر، به توانایی‌ها و ظرفیت‌های متفاوت دفاعی و امنیتی اعضای اتحادیه اروپایی مربوط می‌شود. دلیل سوم، نظرات متفاوت اعضا درباره استفاده از زور و نیروهای مسلح در شرایط خاص و میزان پایبندی به سازمان‌های دفاعی و امنیتی است.^(۴۷) دولت‌های اتریش، سوئد، ایرلند و فنلاند و اعضای جدیدی چون قبرس و مالت عضو ناتو نیستند و تمایل چندانی به درگیر شدن در مسائل نظامی ندارند و ترجیح می‌دهند سیاست بی‌طرفی را دنبال نمایند.^(۴۸)

مسأله بی‌طرفی برخی از دولت‌های عضو اتحادیه در سیاست خارجی از جمله دغدغه‌هایی بود که در بن بست معاهده قانون اساسی به آن توجه شد. اتریش و ایرلند خواهان لحاظ شدن شرایطی برای خود در این زمینه بودند. معاهده لیسبون «شرط ایرلندی» برای حمایت از مشخصه ویژه دولت‌های بی‌طرف را بدون تغییر نگاه داشت و در اعلامیه‌های شماره ۱۳ و ۱۴ تکرار نمود. به علاوه حفظ درجه‌هایی از استقلال در تصمیم‌گیری و هدایت سیاست خارجی مورد تأکید برخی دولت‌های عضو از جمله

بریتانیا بود که این اعلامیه‌ها را می‌توان پاسخی به این خواسته‌ها نیز دانست.^(۴۹) با این وجود دغدغه به مخاطره افتادن بی‌طرفی جمهوری ایرلند یکی از دلایل اصلی رد معاهده لیسبون در همه‌پرسی مردم این کشور در سال ۲۰۰۸ بود.

اعلامیه شماره ۱۳ معاهده لیسبون با تأکید بر شرایط معاهده اتحادیه اروپایی در مورد سیاست خارجی و امنیتی مشترک، از جمله تأسیس اداره نماینده عالی اتحادیه برای امور خارجی و سیاست امنیتی و تأسیس سرویس اقدام خارجی، این شرایط را مؤثر بر مسؤولیت‌های موجود دولت‌های عضو برای شکل‌دهی و هدایت سیاست خارجی‌شان یا بر نمایندگی ملی آنها در کشورهای ثالث و سازمان‌های بین‌المللی نمی‌داند. این اعلامیه هم‌چنین یادآور می‌شود که شرایط حاکم بر سیاست خارجی و امنیتی مشترک، به مشخصه ویژه سیاست دفاعی و امنیتی دولت‌های عضو آسیبی وارد نمی‌کند.^(۵۰)

اعلامیه شماره ۱۴ معاهده لیسبون نیز به این موضوع اشاره می‌کند که سیاست خارجی و امنیتی مشترک پایه‌های حقوقی، مسؤولیت‌ها و قدرت هر یک از دولت‌های عضو را در رابطه با شکل‌دهی و هدایت سیاست خارجی‌شان، سرویس‌های دیپلماتیک ملی‌شان، روابط با کشورهای ثالث و مشارکت در سازمان‌های بین‌المللی، از جمله عضویت دولت عضو در شورای امنیت سازمان ملل را تحت‌تأثیر قرار نمی‌دهد. به علاوه این اعلامیه یادآور می‌شود که قیود حاکم بر سیاست خارجی و امنیتی مشترک، به مشخصه ویژه سیاست خارجی و امنیتی دولت‌های عضو آسیبی وارد نمی‌کند.^(۵۱)

معاهده قانون اساسی و همکاری‌های دفاعی اتحادیه با ناتو

درخصوص نگاه به ناتو سه نقطه‌نظر متفاوت بین اعضای اتحادیه اروپایی می‌توان تمیز داد: اول، اعضای اروپاگرا و به‌صورت خاص فرانسه که به دنبال ایجاد یک ساختار مستقل نظامی و هم‌گرایی بیشتر امنیتی در اروپا و محدود کردن نقش ناتو در اروپا هستند. فرانسه مایل است نقش سیاسی و حضور نظامی آمریکا در اروپا را کاهش دهد. دوم، اعضای آتلانتیک‌گرا به‌صورت خاص بریتانیا و لهستان که هرگونه عملی که به کاهش تعهدات نظامی آمریکا در اروپا بیانجامد را خطرناک می‌پندارند و معتقدند دفاع اروپا پیوسته بر ناتو استوار است. از این رو این دولت‌ها خواهان ناتویی قوی و یک هویت دفاعی اروپایی معتدل هستند. سوم دولت‌های محتاط مثل آلمان که به دلایل تاریخی

سعی دارند همه طرف‌ها را راضی نگه دارند و از این رو سعی می‌کنند موضعی میانه اتخاذ کنند.^(۵۲) اجلاس‌های برگزار شده و موافقت‌نامه‌های امضا شده در زمینه دفاع مستقل اروپایی تاکنون از یک سو از لحاظ نظری موجب نزدیکی دیدگاه‌ها و کاهش اختلافات نظری در خصوص اهداف، ابعاد، برنامه‌ها، چگونگی تصمیم‌گیری و مشارکت اعضا و نحوه تأمین هزینه‌ها و نحوه ارتباط نظام امنیتی مشترک با سایر نهادهای نظامی موجود نظیر ناتو و اتحادیه اروپای غربی شده و از سوی دیگر از لحاظ عملی منجر به دستاوردهای نسبتاً مهمی در زمینه ایجاد ساختارهای حقوقی و همچنین ساخت سلاح و تجهیزات نظامی در حوزه دفاعی - امنیتی شده است. با وجود این، به نظر می‌رسد شکل‌گیری و تحقق کامل نظام امنیتی مشترک اروپا در حال حاضر و در آینده با چند مسأله مهم نظیر مشکلات اقتصادی برخی از اعضا به‌ویژه اعضای جدید اتحادیه اروپایی، مخالفت‌های سیاسی داخلی، عدم همراهی کامل بریتانیا، مخالفت‌های آمریکا و اختلاف نظر اعضا در خصوص رابطه نظام فوق با سازمان ناتو روبه‌رو باشد.^(۵۳)

با وجود پیشرفت‌هایی که در زمینه دفاع مستقل اروپایی به دست آمده است، کماکان گرایش اصلی مبتنی بر این نظر است که همکاری‌های دفاعی اروپایی باید در مسیرهایی سازماندهی گردد که اعضا سهم خود از بار سنگین وظایف ناتو را تقبل نمایند و چارچوبی که مشابه آن در دسترس باشد، ایجاد نشود. از این رو هویت دفاعی و امنیتی اروپا که در ماستریخت پا به عرصه وجود گذاشت، بیشتر مبتنی بر اتحادیه اروپای غربی بود که آن را به عنوان عنصر دفاعی اتحادیه اروپایی و ستون اروپایی ناتو در نظر می‌گیرند. به عبارت دیگر همکاری امنیتی، آنگونه که در مقررات سیاست خارجی و امنیتی مشترک حاکم است، به نحوی ترسیم شد که کوچک‌ترین مخرج مشترک دفاع مشترک اروپایی است و به رغم اختلاف‌نظرهای موجود بین آتلانتیک‌گرایان و اروپاگرایان در مورد نقش اتحادیه اروپای غربی، این نهاد باید به صورت چارچوب مکمل و پیوسته عمل می‌کرد که کارکرد یک پل بین ناتو و اتحادیه اروپایی را دارا باشد.^(۵۴)

سنت حفظ جایگاه ناتو در معادلات امنیتی اتحادیه در معاهدات بعدی از جمله در معاهده قانون اساسی نیز مورد توجه قرار گرفت. حتی برخی از اعضای اتحادیه از جمله لهستان در جریان تدوین معاهده قانون اساسی از همکاری‌های نزدیک‌تر در عرصه دفاعی نگران بودند و آن را خطری برای ناتو می‌دانستند. شاید بتوان با توجه به نزدیکی

شدید لهستان به آمریکا، این نگرانی را نگرانی فرآتلانتیکی دانست.^(۵۵) اما استمرار مأموریت ناتو مورد تأکید اغلب کشورهای قدرتمند و کلیدی اروپایی از جمله بریتانیا و آلمان و ایتالیا بوده است. این کشورها حتی معتقد هستند که کشورهایی که در آینده عضو اتحادیه اروپایی می‌شوند بایستی عضو ناتو نیز باشند. بریتانیا و برخی دیگر از کشورهای اروپای غربی مانند هلند، دانمارک و نروژ خواهان حضور مستمر آمریکا و مشارکت این کشور در امور امنیتی و دفاعی اروپا هستند.^(۵۶) از این رو در مورد همکاری دفاعی با ناتو، معاهده قانون اساسی در ماده I-41 اشاره می‌کند که سیاست دفاعی و امنیتی مشترک نباید به خصوصیات سیاست‌های دفاعی و امنیتی دولت‌های عضو ناتو آسیبی وارد کند و به تعهدات این دولت‌ها احترام می‌گذارد. براساس این ماده، «اگر یک دولت عضو قربانی تهاجم نظامی به سرزمینش شد، دیگر دولت‌های عضو در تطابق با ماده ۵۱ منشور سازمان ملل، متعهد به ارائه کمک و هم‌یاری با همه ابزارهای در قدرتشان هستند. این موضوع به مشخصه‌های سیاست دفاعی و امنیتی دولت‌های عضو ناتو آسیبی وارد نمی‌کند و تعهدات و همکاری در این زمینه در تطابق با تعهدات سازمان ناتو است و برای آن دسته از دولت‌هایی که عضو ناتو هستند، بنیاد دفاع جمعی آنها و محل اجرای این سیاست‌ها در این سازمان باقی می‌ماند».^(۵۷)

معاهده قانون اساسی و شکل‌گیری آژانس دفاعی اروپایی

ایجاد «آژانس دفاعی اروپایی»، به عنوان آژانسی فعال در زمینه توسعه، تحقیق و فراگیری توانمندی‌های دفاعی، و تحت نظارت شورای وزیران، از موضوعات مهم معاهده قانون اساسی است که تمایل اتحادیه به ادغام بیشتر ظرفیت‌های تسلیحاتی و صنایع تدارکات نظامی را نشان می‌دهد. این پتانسیل می‌تواند در خدمت سیاست‌های دفاعی و امنیتی مشترک اتحادیه قرار گیرد. با این وجود، پیشرفت در این زمینه نیز به این بستگی دارد که دولت‌های عضو اتحادیه به رابطه پیچیده ناتو و اتحادیه اروپایی چگونه بنگرند.^(۵۸) براساس ماده III-311 معاهده قانون اساسی، آژانس دفاعی اروپایی وظایف ذیل را برای این نهاد بر می‌شمرد:

- مشارکت در شناسایی قابلیت‌های نظامی دولت‌های عضو و ارزیابی تعهدات؛
- ارتقای هماهنگ‌سازی نیازهای عملیاتی و اتخاذ شیوه‌های سازگار؛

- پیشنهاد پروژه‌های چندجانبه برای تحقق اهداف موردنظر در زمینه ظرفیت‌های نظامی، تضمین هماهنگی برنامه‌های اجرا شده توسط دولت‌های عضو و مدیریت برنامه‌های همکاری ویژه؛
 - حمایت از تحقیقات فناوری دفاعی و هماهنگی و برنامه‌ریزی فعالیت‌های تحقیقاتی مشترک و مطالعه راه‌حل‌های فنی برای مواجهه با نیازهای عملیاتی آینده؛
 - مشارکت در شناسایی و در صورت ضرورت، اجرای هر تدبیر مفید برای تقویت بنیادهای فنی و صنعتی بخش دفاعی و بهبود کارآمدی بودجه‌های نظامی.
- شورای وزیران برای تعریف وضعیت آژانس و مقررات عملیاتی آن، با اکثریت کیفی تصمیمی اروپایی اتخاذ می‌نماید. گروه‌های ویژه‌ای برای پیش بردن پروژه‌های مشترک تشکیل می‌شوند. آژانس وظایفش را در صورت ضرورت در ارتباط با کمیسیون انجام می‌دهد.^(۵۹)

معاهده قانون اساسی و مدیریت بحران‌های بین‌المللی

بحران‌های بوسنی و کوزوو در منطقه بالکان و ناکارآمدی کشورهای اروپایی در حل این بحران‌ها نشان داد که اتحادیه اروپایی فاقد ظرفیت‌های کافی برای مقابله با بحران‌های منطقه‌ای است. هیچ‌یک از کشورهای عضو اتحادیه اروپایی توانایی‌های نظامی لازم برای مدیریت این بحران‌ها را نداشتند و در نهایت ناتو با مشارکت فعال آمریکا توانست در این بحران‌های اروپایی نقش اصلی را ایفا کند. ناتوانی اروپا در مهار بحران‌های بالکان به عنوان هشدار تلقی شد که رهبران اروپایی به نقاط ضعف خود اذعان نمودند.^(۶۰) لذا تلاش شد این روند در معاهدات بعدی تقویت شود. معاهده آمستردام، مواد مندرج در پیمان ماستریخت را به شیوه‌های گوناگونی تقویت نمود. در معاهده آمستردام مقرر شد اتحادیه اروپای غربی، نهاد سیاسی - نظامی برای عملیات بحران باشد که می‌توانست رأساً یا براساس نظر اتحادیه اروپایی وارد صحنه شود و در صورت عدم کفایت تجهیزات و تسلیحات از ادوات و ابزار نظامی سازمان یا فرماندهی ناتو استفاده نماید و بر این اساس شورای اروپا نیز در اجلاس وین از طرح پیوستن اتحادیه اروپای غربی به اتحادیه اروپایی در یک روند تدریجی استقبال کرد.^(۶۱) به علاوه طبق یک اعلامیه الحاقی به معاهده آمستردام قرار شد یک واحد برنامه‌ریزی سیاست‌گذاری و

هشدار اولیه تشکیل شود. این نهاد متشکل از پرسنل موظف از دبیرخانه شورا، کشورهای عضو، کمیسیون و اتحادیه اروپای غربی بود و زیر نظر نماینده عالی سیاست خارجی و امنیتی مشترک فعالیت می‌نمود.^(۶۲)

در حال حاضر، نهادهای اتحادیه اروپایی که در مدیریت بحران‌های بین‌المللی نقش دارند، متعدد هستند. نهادهایی که وابسته به حوزه سیاست خارجی و امنیتی مشترک هستند و ارکان اصلی اتحادیه اروپایی که در مورد موضوعات اساسی اتحادیه تبادل نظر و تصمیم‌گیری می‌نمایند، هر یک در مدیریت بحران‌ها نقش‌هایی را برای خود در نظر می‌گیرند. ضمن اینکه براساس تصمیمات اجلاس‌های مختلف اتحادیه، نهادهایی در زمینه‌های مدیریت بحران شکل گرفته‌اند. یکی از این نهادها «واحد پیش‌گیری از منازعه و مدیریت بحران» است. این نهاد به عنوان مهم‌ترین نهاد پیش‌گیری از منازعه در درون کمیسیون اروپایی، در سال ۲۰۰۰ شکل گرفت.^(۶۳)

به‌علاوه کمیسیون اروپایی تلاش نموده است تا ابزارهای قابل‌انعطاف و متناسبی را برای واکنش در برابر بحران گسترش دهد. به این منظور این نهاد علاوه بر توسعه توانایی‌های مدیریت بحران، با تشکیل نیروی واکنش سریع اروپایی، گام‌هایی را در جهت سازگاری و هماهنگی بین اقدامات اتحادیه اروپایی، سیاست خارجی و امنیتی مشترک و سیاست امنیتی و دفاعی اروپا برداشته است. اقدامات دیگر کمیسیون در این زمینه مشتمل بر تأکید بیشتر بر جلوگیری از بحران در سیاست‌های راهبردی کشورها، بازنگری در کمک‌های خارجی اعطایی از سوی دولت‌های عضو، انعطاف بیشتر در قوانین و مقررات مالی و اقتصادی به منظور واکنش سریع در قبال بحران‌ها و تقویت همکاری‌ها است. به این ترتیب از سال ۲۰۰۳ اتحادیه اروپایی چند مأموریت پلیسی و عملیات مربوط به مدیریت بحران بین‌المللی را آغاز کرد. «مأموریت پلیسی بوسنی و هرزگوین» در ژانویه ۲۰۰۳ و «عملیات کونکوردیا» در فدراسیون یوگسلاوی (سابق) در مارس ۲۰۰۳ اولین نمونه عملیات‌های اتحادیه اروپایی در این نوع بودند.^(۶۴)

معاهده قانون اساسی نیز تلاش نمود تا در ارتقای ظرفیت اتحادیه اروپایی برای مدیریت بحران‌های بین‌المللی نقشی را ایفا نماید. براساس ماده I-41 این معاهده، سیاست دفاعی و امنیتی مشترک با تمرکز بر دارایی‌های مدنی و نظامی، ظرفیت‌های عملیاتی را برای اتحادیه تأمین می‌نماید. اتحادیه از این ظرفیت‌ها می‌تواند در مأموریت‌های خارج از اتحادیه برای حفظ صلح، پیش‌گیری از منازعه و تقویت امنیت

بین‌المللی در تطابق با اصول منشور سازمان ملل بهره‌برداری نماید. اجرای این وظایف با استفاده از توانمندی‌های دولت‌های عضو صورت می‌گیرد.^(۶۵)

ماده 309-III معاهده قانون اساسی ضمن اشاره مجدد به این موضوع، عملیات‌های مشترک خلع سلاح، وظایف بشردوستانه و نجات، مشاوره‌های نظامی و مأموریت‌های هم‌یاری، پیش‌گیری از منازعه و حفظ صلح و مأموریت‌های نیروهای مبارز در مدیریت بحران شامل صلح‌سازی و ثبات بعد از منازعه را نیز در حوزه سیاست امنیتی و دفاعی مشترک اتحادیه اروپایی قرار می‌دهد و یادآور می‌شود که همه این وظایف می‌توانند در مبارزه علیه تروریسم سهم داشته باشند و این اقدامات می‌توانند مشتمل بر حمایت از کشورهای ثالث در مبارزه با تروریسم در قلمروی خودشان باشد.

براساس همین ماده، شورای وزیران برای تعریف اهداف و شرایط اجرا در این حوزه‌ها تصمیم‌های اروپایی اتخاذ می‌نماید و وزیر امور خارجه اتحادیه، تحت نظارت شورای وزیران و در تماس نزدیک و دائمی با کمیته سیاسی و امنیتی هماهنگی جنبه‌های نظامی و غیرنظامی چنین وظایفی را بر عهده دارد.^(۶۶)

از منظر تحلیل‌گران، وظایفی که برای این مأموریت‌های اتحادیه در معاهده قانون اساسی طراحی شده‌اند، گسترده‌تر از وظایف مندرج در «مأموریت پترزبورگ» است. مأموریت پترزبورگ اشاره به نتایج اجلاسی در ۱۹ ژوئن ۱۹۹۲ در پترزبورگ دارد که در پی معاهده ماستریخت تشکیل شد و مأموریت اتحادیه اروپای غربی را در مواردی چون مشارکت در اقدامات بشردوستانه و نجات، اقدامات حفظ صلح، و وظایف نیروهای رزمی در مدیریت بحران تعریف نمود. مأموریت پترزبورگ باعث تأکید بیشتر بر هویت دفاعی و امنیتی اروپایی گردید و این مبحث به یکی از مشخصه‌های معاهده آمستردام تبدیل شد.^(۶۷) براساس معاهده قانون اساسی، یک کمیته سیاسی و امنیتی نیز اوضاع بین‌المللی را در حوزه‌های سیاست خارجی و امنیتی مشترک مورد نظارت قرار می‌دهد و با ارائه گزینه‌هایی به شورای وزیران در تعریف سیاست‌ها نقش خود را ایفا می‌نماید. این کمیته بدون آسیب رساندن به قدرت‌های وزیر امور خارجه اتحادیه، بر اجرای سیاست‌های مورد توافق نظارت می‌کند. کمیته سیاسی و امنیتی در حوزه سیاست خارجی و امنیتی مشترک، با مسؤولیت شورای وزیران و وزیر امور خارجه اتحادیه، کنترل سیاسی و جهت‌دهی راهبردی عملیات مدیریت بحران را اجرا می‌نماید.^(۶۸) سابقه

تأسیس چنین کمیته‌ای به اجلاس سران اتحادیه اروپایی در شهر نیس در دسامبر ۲۰۰۰ باز می‌گردد. در این اجلاس، رهبران کشورهای اروپایی تصمیم گرفتند تشکیلات جدیدی را برای نیروهای واکنش سریع به وجود آورند. سه نهاد جدید موسوم به «کمیته سیاسی و امنیتی»، «کمیته نظامی» و «ستاد نظامی» ایجاد شدند. «کمیته مدیریت بحران‌های غیرنظامی» و «واحد برنامه‌ریزی سیاسی و هشدارهای اولیه»، دو نهاد دیگر نیروی واکنش سریع اروپایی بودند.^(۶۹) با این حال، سیاست اتحادیه اروپایی در مدیریت بحران‌های بین‌المللی هنوز با مشکلات و موانعی روبرو است. یکی از موانع بزرگ بر سر راه اتحادیه اروپایی در مدیریت بحران‌های بین‌المللی، کمبود منابع مالی است. دومین مشکل یا مانع، ظرفیت‌های متفاوت اعضای اتحادیه اروپایی از حیث نظامی است. تنها تعداد معدودی از کشورهای عضو اتحادیه اروپایی قادر به شرکت در عملیات نظامی در سطح وسیع هستند. بنابراین، تعداد کمتری از کشورها شامل فرانسه، آلمان، ایتالیا و بریتانیا مجبور هستند وظیفه اصلی انجام عملیات برون‌مرزی را عهده‌دار شوند.^(۷۰)

ضمن این‌که دامنه مأموریت‌های اتحادیه اروپایی برای مدیریت بحران‌های بین‌المللی از زمینه‌های قابل چالش اتحادیه با ناتو و روسیه است. از این رو هم‌زمان با طرح چنین موضوعی این سؤال مطرح بوده است که آیا توسعه این مبحث به مفهوم کم‌شدن دامنه فعالیت‌های ناتو در ترتیبات نوین امنیتی و دفاعی اروپا است؟^(۷۱)

نتیجه‌گیری

معاهده قانون اساسی با پرهیز از ساختار ستونی، کارکرد سیاست خارجی و امنیتی مشترک را در کنار دیگر کارکردهای اتحادیه قرار داد. این معاهده همکاری در سیاست‌های خارجی و امنیتی را تقویت بخشید و گام بزرگی برای بهبود ظرفیت اتحادیه در اقدام در حوزه‌های وسیع‌تری برداشت. این معاهده تلاش داشت صدای قوی‌تری به دنیای خارج از اتحادیه بفرستد و سیاست خارجی و امنیتی کارآمد و معتبری را به نمایش بگذارد. ایجاد پست وزیر امور خارجه را می‌توان مهم‌ترین تحول معاهده قانون اساسی در حوزه سیاست خارجی و امنیتی مشترک دانست؛ موضوعی که می‌توان آن را از منظر ابردولتی اتحادیه نگریست و با همین شایبه هم بود که معاهده لیسبون این عنوان

را استفاده نکرد و کماکان عنوان نماینده عالی سیاست خارجی و امنیتی مشترک مورد توجه قرار گرفت.^(۷۲)

بر خلاف دستاوردهای اتحادیه اروپایی، جنبه خارجی فعالیت‌های این سازمان نشان از درجه بالایی از ضعف همکاری و انسجام دارد و این موضوع با تجربه فدرالیسم در دیگر فعالیت‌های اتحادیه نامتقارن است.^(۷۳) مسأله دفاع و روابط خارجی از اساسی-ترین جلوه‌های حاکمیت دولت‌های ملی است و به همین دلیل، برخی دولت‌های اروپایی عضو اتحادیه تمایل چندانی به واگذاری سهم بیشتری از اختیارات خود در این حوزه به بروکسل نیستند. این در حالی است که یکی از اهداف موجود در اتحادیه اروپایی برای هم‌گرایی و تأثیرگذاری بیشتر بر معادلات سیاسی جهان، اتخاذ سیاست خارجی و امنیتی مشترک است. هنوز مؤلفه‌های ملی در سیاست‌های امنیتی و دفاعی کشورهای اروپایی از چنان غلظتی برخوردارند که پیشبرد سیاست خارجی، امنیتی و دفاعی مشترک در اتحادیه اروپایی بسیار کندتر از برنامه‌های پیش‌بینی شده جریان دارد. برخی اعضای اتحادیه به خصوص بریتانیا هنوز بر این باورند که موضوعات دفاعی در قلب حاکمیت ملی کشورها جای دارد و تصمیماتی چون اعزام نیروها به عملیات‌های نظامی، دولت‌های ملی را در مقابل پارلمان‌های ملی پاسخگو می‌نماید. لذا دولت‌های عضو اتحادیه اروپایی باید آزاد باشند تا در مقولات دفاعی بر مبنای منافع ملی خود عمل نمایند.^(۷۴) از این رو با وجود تغییرات ایجاد شده در معاهده قانون اساسی و سپس معاهده لیسبون، در حوزه سیاست خارجی کماکان قدرت وتوی دولت‌های عضو حفظ شد و تنها موضوع همکاری ساختارمند دایمی به همکاری گروهی از دولت‌های پیشرو در این زمینه کمک کرد.^(۷۵) با توجه به اینکه اتفاق آرا برای همکاری‌های تقویت شده در حوزه سیاست خارجی و امنیتی مشترک مورد نیاز است، امکان عملیاتی شدن سیاست‌ها در این حوزه هنوز با مانعی جدی مواجه است.^(۷۶) هر چند پیش‌نویس‌های اولیه معاهده قانون اساسی، سامانه تصمیم‌گیری براساس رأی اکثریت در حوزه سیاست خارجی و امنیتی مشترک را در نظر داشت، اما این مکانیسم به تأیید نهایی نرسید.^(۷۷)

برخی کشورهای ضعیف‌تر اتحادیه از جمله لهستان و جمهوری چک مکانیسم‌هایی چون «همکاری‌های فزاینده» و «همکاری ساختارمند دایمی» را هم تهدیدی برای خود قلمداد می‌کنند. این رهیافت به خصوص در موضوعات سیاسی با

حساسیت بیشتری روبرو است. در نزد این کشورها چنین مکانیسمی، اگر چه تحت عنوان محمل حقوقی «سازش قابل قبول برای همه» مطرح می‌شود، اما به عنوان ابزاری برای فشاری غیرقابل مقاومت بر دولت‌های ضعیف به کار برده می‌شود. از این رو این مکانیسم از سوی برخی منتقدان به عنوان خطری بالقوه به اصول وحدت، همبستگی و برابری دولت‌های عضو تلقی می‌شود.^(۷۸) مقایسه مباحث معاهده قانون اساسی و معاهدات پیشین در خصوص سیاست خارجی و امنیتی مشترک نشان می‌دهد که تحول واقعی در عرصه سیاست خارجی و امنیتی در معاهده ماستریخت روی داد که برای اولین بار، دولت‌های عضو هدف سیاست خارجی مشترک را وارد تعهدات معاهده‌ای قرار دادند. از آن زمان، صدای اتحادیه اروپایی در صحنه بین‌المللی شنیده شد؛ این معاهده موضع اتحادیه در مورد منازعات مسلحانه، حقوق بشر و دیگر موضوعات مرتبط با اصول بنیادین و ارزش‌های مشترک را بیان کرد و اتحادیه اروپایی را متعهد به دفاع از آنها کرد. از این رو مباحث مطرح در معاهده قانون اساسی در زمینه سیاست خارجی و امنیتی مشترک را نمی‌توان به عنوان یکی از دلایل اصلی رد معاهده قانون اساسی اتحادیه برشمرد.

یادداشت‌ها

1. Nattal Simon, *European Foreign Policy*, Oxford: Clarendon Press, 2000, p.271.
2. Sastian Kurpas and others, *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, Brussels: European Policy Center, 2007, p. 124.
۳. نیل نیوجنت، *سیاست و حکومت در اتحادیه اروپایی*، ترجمه محسن میردامادی، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۸۴، ص. ۵۸۷.
۴. شهرام فرسایی، *تحولات نوین سیاسی و امنیتی اتحادیه اروپا*، تهران: مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه، ۱۳۸۲، ص. ۲۱.
5. Maria Lorca-Susino, "The Reform Treaty: It's Impact on the Common Foreign and Security Policy (CFSP)", *European Union Miami Analysis (EUMA)*, Vol. 4, No. 17, July 2007, p. 4.
6. *Ibid.*
7. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, *Treaty Establishing a Constitution for Europe*, Part I, Title III: Union Competences: Article I-16: The Common Foreign and Security Policy.

8. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, ***Treaty Establishing a Constitution for Europe***, Part I, Title V: Exercise of Union Competence, Chapter II: Specific Provisions, Article I-40: Specific Provisions Relating to the Common Foreign and Security Policy.
9. Graham Avery , “Europe's Future Foreign Service”, ***The International Spectator***, Vol. 43, Issue 1, March 2008 , pp. 33 – 34.
10. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, ***Treaty Establishing a Constitution for Europe***, Part I, Title V: Exercise of Union Competence, Chapter II: Specific Provisions, Article I-40: Specific Provisions Relating to the Common Foreign and Security Policy.
11. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, ***Treaty Establishing a Constitution for Europe***, Part III: Title V: The Union's External Action, Chapter II: Common Foreign and Security Policy, Article III-295.
12. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, ***Treaty Establishing a Constitution for Europe***, Part III: Title V: The Union's External Action, Chapter II: Common Foreign and Security Policy, Article III-295.
13. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, ***Treaty Establishing a Constitution for Europe***, Part III: Title V: The Union's External Action, Chapter I: Provisions Having General Application, Article III-293.
14. Youri Devuyst, “EU Decision-Making after the Treaty Establishing a Constitution for Europe”, Pittsburgh: University of Pittsburgh, European Union Center, Policy Paper No. 9, July 2004, pp. 18-19.
15. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, ***Treaty Establishing a Constitution for Europe***, Part I, Title V: Exercise of Union Competence, Chapter II: Specific Provisions, Article I-40: Specific Provisions Relating to the Common Foreign and Security Policy.
16. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, ***Treaty Establishing a Constitution for Europe***, Part I, Title V: Exercise of Union Competence, Chapter II: Specific Provisions, Article I-41: Specific Provisions Relating to the Common Security and Defense Policy.
۱۷. شهرام فرسایبی، پیشین، ص. ۲۱.
18. Graham Avery, ***Op. Cit.***, pp. 31 – 32.
19. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, ***Treaty Establishing a Constitution for Europe***, Part I, Title IV: The Union's Institutions and Bodies, Chapter I: The Institutional Framework, Article I-28 The Union Minister for Foreign Affairs.

20. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, ***Treaty Establishing a Constitution for Europe***, Part III: Title V: The Union's External Action, Chapter II: Common Foreign and Security Policy, Article III-296.
21. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, ***Treaty Establishing a Constitution for Europe***, Part III: Title V: The Union's External Action, Chapter II: Common Foreign and Security Policy, Article III-296.
22. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, ***Treaty Establishing a Constitution for Europe***, Part III: Title V: The Union's External Action, Chapter II: Common Foreign and Security Policy, Article III-302.
23. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, ***Treaty Establishing a Constitution for Europe***, Part III: Title V: The Union's External Action, Chapter II: Common Foreign and Security Policy, Article III-299.
24. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, ***Treaty Establishing a Constitution for Europe***, Part III: Title V: The Union's External Action, Chapter II: Common Foreign and Security Policy, Article III-304
25. George Herbert, "Development a Constitutional for a Liberal European Union", *Economic Affairs*, Vol. 28, Issue 1, March 2008, p. 66.
26. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, ***Treaty Establishing a Constitution for Europe***, Part III: Title V: The Union's External Action, Chapter II: Common Foreign and Security Policy, Article III-301.
27. Youri Devuyst, *Op. Cit.*, pp.8-9.
28. *Ibid*, p. 7.
29. Gráinne de Búrca, "Reflections on the EU's path from the Constitutional Treaty to the Lisbon Treaty", New York: NY School of Law: Jean Monnet Working Paper, No. 3/2008, p. 15.
30. Kristin Archick, "The European Union's Constitution", Washington D.C.: The Library of Congress, Congressional Research Service, December 2005, p. 5.
31. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, ***Treaty Establishing a Constitution for Europe***, Part I, Title V: Exercise of Union Competence, Chapter II: Specific Provisions, Article I-40: Specific Provisions Relating to the Common Foreign and Security Policy.
32. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, ***Treaty Establishing a Constitution for Europe***, Part III: Title V: The

Union's External Action, Chapter II: Common Foreign and Security Policy, Article III-294.

33. Sebastian Kurpas and others, *Op. Cit.*, p. 109.

34. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, *Treaty Establishing a Constitution for Europe*, Part III: Title V: The Union's External Action, Chapter II: Common Foreign and Security Policy, Article III-300.

35. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, *Treaty Establishing a Constitution for Europe*, Part III: Title V: The Union's External Action, Chapter II: Common Foreign and Security Policy, Article III-300.

36. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, *Treaty Establishing a Constitution for Europe*, Part I, Title V: Exercise of Union Competence, Chapter II: Specific Provisions, Article I-43: Solidarity Clause.

37. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, *Treaty Establishing a Constitution for Europe*, Part I, Title V: Exercise of Union Competence, Chapter II: Specific Provisions, Article I-41: Specific Provisions Relating to the Common Security and Defense Policy.

38. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, *Treaty Establishing a Constitution for Europe*, PART III, Title V: The Union's External Action, Chapter VIII: Implementation of the Solidarity Clause, Article III-329.

39. Anthony Coughlan, "A Critical Analysis of the EU Draft Constitution", the European Parliament: TEAM Working Paper No. 10, 2003, p. 17.

۴۰. نیل نیوجنت، پیشین، ص. ۵۸۷.

41. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, *Treaty Establishing a Constitution for Europe*, Part I, Title V: Exercise of Union Competence, Chapter II: Specific Provisions, Article I-41: Specific Provisions Relating to the Common Security and Defence Policy.

42. Anthony Coughlan, *Op. Cit.*, pp. 17-18.

43. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, *Treaty Establishing a Constitution for Europe*, Part I, Title V: Exercise of Union Competence, Chapter II: Specific Provisions, Article I-41: Specific Provisions Relating to the Common Security and Defence Policy.

44. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, *Treaty Establishing a Constitution for Europe*, Part I, Title V: Exercise of Union Competence, Chapter II: Specific Provisions, Article I-41: Specific Provisions Relating to the Common Security and Defence Policy.

45. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, *Treaty Establishing a Constitution for Europe*, Part III: Title V: The Union's External Action, Chapter II: Common Foreign and Security Policy, Article III-310.

46. Sebastian Kurpas and others, *Op. Cit.*, p. 110.

۴۷. نیل نیوجنت، پیشین، ص. ۵۸۷.

48. Gráinne de Búrca, *Op. Cit.*, pp. 30-34.

49. *Ibid*, pp. 21 & 28.

50. Official Journal of European Union, C 306 of 17 December 2007, *Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*, Declaration No. 13 on Concerning the Common Foreign and Security Policy.

51. Official Journal of European Union, C 306 of 17 December 2007, *Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*, Declaration Number 14 on Concerning the Common Foreign and Security Policy.

۵۲. شهرام فرسای، پیشین، صص. ۸۱-۸۰.

۵۳. فرزاد پیلتن، «توافق‌نامه‌ها و نظام امنیتی مشترک اروپا»، در علی فلاحی (گردآورنده)،

کتاب اروپا ۷: ویژه رویکردهای امنیتی اتحادیه اروپایی. تهران: مؤسسه ابرار معاصر تهران، ۱۳۸۵، ص. ۵۶.

۵۴. سعید خالوزاده، «ارزیابی تحلیل سیاست‌های نظامی و امنیتی در اروپا: مقایسه تطبیقی

رویکرد امنیتی انگلیس، فرانسه و آلمان»، در علی فلاحی (گردآورنده)، *کتاب اروپا ۷: ویژه*

رویکردهای امنیتی اتحادیه اروپایی، تهران: مؤسسه ابرار معاصر تهران، ۱۳۸۵، ص. ۲۵۹.

55. Gráinne de Búrca, *Op. Cit.*, pp. 30-34.

۵۶. سعید خالوزاده، پیشین، صص. ۲۵۱-۲۵۰.

57. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, *Treaty Establishing a Constitution for Europe*, Part I, Title V: Exercise of Union Competence, Chapter II: Specific Provisions, Article I-41: Specific Provisions Relating to the Common Security and Defence Policy.

58. Ulrike Guérot, "After the constitution?", *Progressive Politics*, Vol. 3.2, June 2004, p. 26.

59. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, *Treaty Establishing a Constitution for Europe*, Part III: Title V: The Union's External Action, Chapter II: Common Foreign and Security Policy, Article III-311.

۶۰. منصور رحمانی، «اتحادیه اروپایی و مدیریت بحران های بین‌المللی» در علی فلاحی (گردآورنده)، *کتاب اروپا ۷: ویژه رویکردهای امنیتی اتحادیه اروپایی*، تهران: مؤسسه ابرار معاصر تهران، ۱۳۸۵، ص. ۷۱.
۶۱. مهدی فاخری، «هویت امنیتی - دفاعی اروپا و اجلاس کلن»، *فصلنامه سیاست خارجی*، سال سیزدهم، شماره ۳، پاییز ۱۳۷۸، ص. ۳۳۵.
۶۲. نیل نیوجنت، *پیشین*، ص. ۱۱۴.
۶۳. منصور رحمانی، *پیشین*، ص. ۷۷.
۶۴. همان، ص. ۸۱ و صص. ۹۰-۹۱.
- Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, *Treaty Establishing a Constitution for Europe*, Part I, Title V: Exercise of Union Competence, Chapter II: Specific Provisions, Article I-41: Specific Provisions Relating to the Common Security and Defence Policy.
65. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, *Treaty Establishing a Constitution for Europe*, Part III: Title V: The Union's External Action, Chapter II: Common Foreign and Security Policy, Article III-309.
66. Anthony Coughlan, *Op. Cit.*, p. 18.
67. Official Journal of the European Union C 310 of 16 December 2004, *Treaty Establishing a Constitution for Europe*, Part III: Title V: The Union's External Action, Chapter II: Common Foreign and Security Policy, Article III-307.
۶۸. منصور رحمانی، *پیشین*، ص. ۸۴.
۶۹. همان، صص. ۹۶-۹۵.
۷۰. شهرام فرسای، *پیشین*، ص. ۸۳.
71. *Op. Cit.*, p.5.
72. Dusan Sidjnskia, "The Quest for a New European Federalism", London: The Federal Trust, European Essay, No.22, June 2002, p. 12.
۷۳. سعید خالوزاده، *پیشین*، صص. ۲۴۷ و ۲۵۹.
74. Teresa Maisano and Tommaso Rondinella (Ed), *Budgeting for the Future, Building another Europe: European Economic Policies from a Civil Society Perspective*, Roma: Campagna Sbilanciamoci, 2008, p. 24.
75. Sebastian Kurpas and others, *Op. Cit.*, p. 109.
76. Ulrike Guérot, *Op. Cit.*, p. 26.

77. Michał Kowalski, "Comment on Daniel Thym – United in Diversity or Diversified in the Union?", *German Law Journal*, November 2005, Vol. 06 No. 11, pp. 1749-1750.

78. Maria Lorca-Susino, *Op. Cit.*, p. 5.