

نظام حقوق بشر اتحادیه اروپا در تعاملات فراملی؛ از نظر تا عمل

مهزاد صفاری نیا*

چکیده

نهادینه‌سازی حقوق بشر در اتحادیه اروپا و به‌ویژه درسیاست خارجی و فراملی از جمله سیاست‌های اعلامی اتحادیه اروپا است. در این مقاله با روش توصیفی-تحلیلی درصدد پاسخگویی به این پرسش هستیم که آیا اقدامات و ابزار حقوق بشری اتحادیه اروپا به‌صورت یکپارچه و خارج از پیچیدگی اعمال می‌شود و یا اینکه اتحادیه اروپا دچار یک عدم شمولیت و یکپارچگی شده است. به دلیل ارزش شدن حقوق بشر در اتحادیه، تمامی سازوکارهای این سازمان به‌نحوی خود را درگیر مسئله حقوق بشر کرده‌اند؛ به‌صورتی که به‌جای خلق نظام منسجم و یکدست در این زمینه، قوانین و بازیگران جدیدی به آن وارد شده است که موجب پیچیدگی سازوکارهای درگیر در آن می‌شود. همچنین ابزارها و دیپلماسی سیاسی اروپا در زمینه تعاملات فراملی تنها یک ابزار سیاسی نیست، بلکه اتحادیه اروپا مجبور است در تعاملات فراملی و ابزارهای سیاسی خود از رویکرد و الزامات حقوقی نیز استفاده کند.

کلیدواژگان

ابزارهای سیاسی و حقوقی اتحادیه، اتحادیه اروپا، تعاملات فراملی، حقوق بشر، سیاست خارجی حقوق بشری، سازوکارهای حقوق بشری اتحادیه.

* دانش‌آموخته دکتری حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، پردیس البرز و مدرس دانشگاه، تهران، ایران.
Email: mahzad_saffarinia@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۱۰/۱۲، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۲/۲۷

مقدمه

اتحادیه اروپا که موفق‌ترین الگوی همگرایی منطقه‌ای و از پرنفوذترین سازمان‌های بین‌المللی به‌شمار می‌رود، علاوه بر پیگیری اهدافی چون امنیت ملی و توسعه اقتصادی، مسائل حقوق بشری را نیز مدنظر داشته است. این سازمان طی پیمان ماستریخت در سال ۱۹۹۱ حقوق بشر را در سیاست خارجی خود گنجانده است. تدوین چنین سیاست مشترکی نیازمند شکل‌گیری نهادها و سازوکارهای تصمیم‌گیری مشترک برای اتحادیه اروپا بود. بر همین اساس، اتحادیه به تعریف مشترکی از اهداف و منافع حاکم بر سیاست خارجی خود دست زد. حقوق بشر توانست نقش دوگانه‌ای را ایفا کند، به این معنی که حمایت، تقویت و اشاعه حقوق بشر جزء اهداف اولیه سیاست خارجی مشترک اروپا شد و هم ابزاری برای رسیدن به منافع مشترک اروپا چه در سطح منطقه‌ای و چه در سطح بین‌المللی شناخته شد. بنابراین اتحادیه اروپا به‌عنوان تشکیلات ارزش‌محور نقشی حیاتی را در گسترش حفاظت از حقوق بشر در قاره اروپا و سراسر جهان ایفا کرد. تعدد نهادها و معاهدات در اروپا که در آن مفاهیم، مقررات و ابزارهای حقوق بشری مورد توجه واقع می‌شوند و رشد کمی و کیفی بندهای حقوق بشری در معاهدات اقتصادی اتحادیه اروپا با دیگر شرکای تجاری خود، شاهدهی بر این مدعاست. اکنون با چندین پرسش در این مقاله روبه‌رو هستیم: حقوق بشر در تعاملات فراملی و در سیاست خارجی اتحادیه اروپا چه جایگاهی دارد و سازوکارهای اتحادیه اروپا چگونه به این تعاملات کمک می‌کنند؟ کدام ارکان اتحادیه اروپا مسئول اقدامات و راهبردهای حقوق بشری است و چه تشکیلات منسجم و یکپارچه حقوق بشری در این زمینه وجود دارد؟ ابزارهای این تعاملات فراملی کدام‌اند و آیا همه ابزارهای تعاملات در زمینه سیاست خارجی در حیطه حقوق بشر ابزارهای سیاسی‌اند؟ اینها برخی از پرسش‌هایی هستند که مقاله حاضر به آنها خواهد پرداخت. در روند مباحث تحقیق حاضر، نخست مفهوم، مبانی و جایگاه حقوق بشر در پیمان‌نامه‌های تشکیل اتحادیه اروپا بررسی می‌شود و سپس در خصوص نقش سازوکارهای اصلی اتحادیه اروپا در ارتقا و گسترش حقوق بشر در تعاملات داخلی و خارجی مسائلی مطرح می‌شود و در پایان دورنمای سازوکار حقوق بشری منسجم یا پیچیده در اتحادیه اروپا تشریح خواهد شد.

ارتقای رعایت حقوق بشر در اتحادیه: بیان اجمالی از معاهدات

تشکیل اتحادیه اروپا

باور اصلی درباره اتحادیه اروپا آن است ماهیت پیش‌بینی‌شده برای این اتحادیه اقتصادی و نزدیک‌ترین هدف تشکیل این اجتماع اروپایی، پدید آوردن بازار مشترک بزرگ بوده است. نه پیمان

پاریس و نه پس از آن پیمان رم هیچ یک به صراحت به رعایت حقوق بشر اشاره نکرده و از آن به عنوان یک ارزش بنیادین و یک اصل راهبردی نام نمی‌برند. البته عدم بیان این مسئله و گنجاندن بندهای فراگیر به منظور حفاظت از حقوق بشر به معنای این نیست که حقوق بشر حفاظت نمی‌شده است. در سال ۱۹۶۰ دیوان دادگستری اروپا حکم داد که حقوق بنیادین افراد به تبع اصول کلی قانون که دادگاه از آن حفاظت می‌کند، دائمی و محفوظاند (De witte, 1999: 860).

بی میلی اولیه در بیان صریح تعهد اتحادیه اروپا در خصوص حقوق بشر مدت زیادی دوام پیدا نکرد. در سال ۱۹۷۳ رعایت حقوق بشر رسماً به عنوان یکی از عناصر بنیادین هویت اروپایی در کنار دموکراسی، حاکمیت قانون و عدالت اجتماعی به رسمیت شناخته شد. چند سال بعد، پارلمان و کمیسیون اروپا با انتشار بیانیه‌ای، رعایت حقوق بشر را یکی از اصول کلی زیربنای ساختار جوامع اروپایی به شمار آوردند.

علاوه بر سیاست داخلی، اتحادیه اروپا به عنوان یکی از بازیگران حقوق بشر در عرصه خارج، پیشاپیش رشد و نمو این دیدگاه بنیادین را که اتحادیه اروپا یک جامعه ارزش محور است، نشان داد؛ این ادعا که اتحادیه اروپا، جامعه‌ای است که نه تنها می‌کوشد به چند ارزش بنیادین پایبند باشد، بلکه در صدد است این ارزش‌ها را در همه جا به ویژه خارج از مرزهای خود گسترش دهد، از سوی اتحادیه اروپا به تدریج دنبال شد. این رویکرد اما پس از آن ادامه نیافت و اتحادیه اروپا علی‌رغم واکنش به موارد نقض جدی حقوق بشر، گنجاندن مسئله حمایت از حقوق بشر را در فهرست اهداف سیاست خارجی خود دنبال نکرد تا زمانی که جنگ سرد به پایان رسید و دوره جدید، اراده لازم برای انجام این کار را در اتحادیه به وجود آورد (احدی، ۱۳۹۴: ۱۷).

پس از این دوره تاریخی ماده جی (۱) از پیمان اتحادیه اروپا که در سال ۱۹۹۲ در ماستریخت به امضا رسید، تحکیم و تثبیت دموکراسی، حاکمیت قانون و رعایت حقوق بشر را از اهداف سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه به شمار آورد. ماده ۱۳۰ معاهده تأسیس اتحادیه جامعه اروپایی نیز بر تحکیم دموکراسی، حاکمیت قانون و احترام به حقوق بشر در کنار اهداف محوری سیاست همکاری توسعه تأکید کرد. ماده ۱۸۱ (آ) پیمان اتحادیه اروپا که توسط پیمان نیس اصلاح شد، به گسترده‌تر شدن نقش حقوق بشر در روابط خارجی و فراملی اتحادیه اروپا منجر شد. این ماده تحکیم حقوق بشر را نه تنها از اهداف همکاری توسعه و سیاست خارجی و امنیتی مشترک، بلکه یکی از اهداف تمامی اشکال همکاری با کشورهای ثالث می‌شمارد (زنگنه، ۱۳۸۹: ۳۱).

در سال ۱۹۹۳، شورای اروپا در کپنهاگ شرایط سختی را برای عضویت در اتحادیه اروپا مشخص کرد، از جمله نهادهای پایدار ضامن دموکراسی، حاکمیت قانون، حقوق بشر و احترام به اقلیت‌ها و حفاظت از آنها، از جمله شرایط پیوستن به اتحادیه اروپا دانسته شد. نقطه عطف حقوق بشری شدن اتحادیه را باید در پیمان لیسبون دانست. با وجود همه این پیشرفت‌ها در

پیمان‌نامه‌های گذشته، با اجرایی شدن پیمان لیسبون در دسامبر ۲۰۰۹ نقطه عطفی به لحاظ جایگاه حقوق بشر در قانون اصلی اتحادیه اروپا ایجاد شد. ماده ۶ پیمان اتحادیه اروپا قانون اولیه اتحادیه اروپا را بیش از پیش با دیدگاه بنیادین این اتحادیه هماهنگ ساخت، چراکه منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا مصوب ۷ دسامبر ۲۰۰۰ را به لحاظ حقوقی هم‌تراز با پیمان‌نامه‌ها تعریف کرد و اتحادیه اروپا را ملزم به اجرای کنوانسیون اروپایی صیانت از حقوق بشر و آزادی‌های اساسی سال ۱۹۵۰ ساخت (Butler, 2008: 6).

همزمان نیز، ماده ۲۱(۱) پیمان اتحادیه اروپا حقوق بشر را محور سیاست‌های فراملی اتحادیه اروپا خواند و تصریح کرد که عملکرد اتحادیه در عرصه بین‌الملل می‌بایست در راستای چندین اصل باشد که اروپا در پی گسترش آنها در پهنه جهانی است؛ به‌ویژه اینکه، دموکراسی، حاکمیت قانونی و همچنین جامعیت و تقسیم‌ناپذیری حقوق بشر از اهداف اتحادیه اروپا قرار می‌گیرد و روند قانونی تهیه و تصویب پیمان‌نامه‌های اتحادیه اروپا مهر تأییدی برهنجاری شدن تدریجی این اتحادیه است.

به کار انداختن چنین زبان روشن و بی‌ابهامی در زمینه حقوق بشر در تعاملات فراملی اتحادیه اروپا و وارد شدن آن به پیمان‌نامه‌هایی که این اتحادیه به امضا می‌رساند، نیازمند پاسخ گسترده و فراگیر نهادهای اتحادیه در پذیرفتن مسئولیت تدوین، اجرا و نظارت بر آن بود و به‌دنبال به جریان افتادن روند آن بازتاب داخلی شدیدی داشت. گنجاندن وظیفه و کارکرد حقوق بشری برای سازوکارهای اصلی و ایجاد سازوکارهای فرعی در این زمینه علاوه بر هنجاری شدن اتحادیه اروپا توسط پیمان‌نامه‌ها موجب ایجاد بستر سازمانی حقوق بشری نیز شد که نگاهی مختصر به بستر سازمانی اتحادیه و مجموعه فعالیت‌های حقوق بشری آن لازم است.

سازوکارهای سازمانی اتحادیه اروپا برای اجرای حقوق بشر

تا پیش از اجرایی شدن پیمان لیسبون، تدوین و اجرای سیاست خارجی تجاری، اقتصادی و اجتماعی در حیطه رکن نخست (شورا) از سه رکن تعیین شده در پیمان ماستریخت و در آغاز جزء وظایف کاری کمیسیون و شورای اروپا بود، به‌نحوی که کشورهای اروپایی از طریق شورا در مورد آن مذاکره می‌کردند و اقدام از سوی اتحادیه اروپا معمولاً نیازمند اتفاق آرا بود. اجرایی شدن پیمان لیسبون این چارچوب نسبتاً پیچیده را ساده نساخت. با آنکه این پیمان رسماً «ساختار رکنی» اتحادیه اروپا را ملغی کرده، در عمل تمایز رکن اول و دوم در مورد مناسبات خارجی همچنان باقی مانده است. این امر بدان معناست که تصمیم‌گیری در چارچوب سیاست خارجی و امنیتی مشترک ماهیتاً همچنان تا حد زیادی در گرو دولت‌هاست و هنوز هم برای به‌کارگیری یک ابزار سیاست خارجی و امنیت مشترک به اتفاق آرا در شورا نیاز است. پیمان لیسبون از این نظر نوآوری داشت که سمت‌های ریاست شورای اروپا و نماینده ارشد اتحادیه

اروپا در سیاست خارجی و امنیتی را تعریف کرد. همچنین، پیمان لیسبون چند تغییر سازوکاری محدود را به وجود آورد که به کمیسیون اروپا، شورای اروپا و پارلمان اروپا مربوط می‌شوند. هدف از این تغییرات که در ادامه شرح خواهیم داد، دستیابی به وحدت و نمایندگی منسجم‌تر و محکم‌تر در عرصه خارجی بود (Boyle, 1999: 155).

۱. شورای اتحادیه اروپا

کارکرد حقیقی شورای اروپایی ارائه سیاست‌های کلی اتحادیه اروپاست. شورای اروپایی این کار را با اتخاذ تصمیمات سیاسی پایه، طرح دستورالعمل‌ها و خط‌مشی‌ها به شورای وزیران یا کمیسیون اروپایی انجام می‌دهد. شورای اروپا نقش تعیین‌کننده‌ای در حوزه سیاست خارجی و حقوق بشر اتحادیه اروپا دارد. در سال ۲۰۰۳، شورای اروپا راهبرد امنیتی اروپا را اتخاذ کرد که همچنان به عنوان چارچوبی برای کنش اتحادیه اروپا در عرصه سیاست دفاعی و سیاست خارجی و امنیتی مشترک عمل می‌کند و دربردارنده مجموعه‌ای از خط‌مشی‌ها در زمینه حقوق بشر و دموکراسی است (گلشن‌پژوه و خطیبی، ۱۳۸۹: ۴۱).

۲. کمیسیون اروپا

کمیسیون اروپا در راستای ارتقا و پیشبرد حقوق بشر در تعاملات فراملی، از مصوبه‌های بسیاری استفاده می‌کند. برخی از آنها ماهیت دیپلماسی و سیاست خارجی دارند، مانند اقدامات سیاسی و مداخلات دیوان دادگستری اروپا و تحریم‌های سازمان ملل. از موارد دیگر می‌توان به مصوبه‌های اقدام مشترک و گفت‌وگوهای دوجانبه اشاره کرد که مکمل موارد پیشین هستند. برخی از آنها نوآورانه بوده و به اندازه ظرفیتشان از آنها استفاده نشده است، مانند مصوبه‌های اتحادیه در حوزه‌های محیط زیست، تجارت، جامعه اطلاعاتی و مهاجرت که ظرفیت دربرگرفتن حقوق بشر را دارند. این ابزارها باید به صورت منسجم استفاده شوند تا به هم‌افزایی و هماهنگی منجر شوند و بیشترین تأثیر را در پی به‌کارگیری این منابع در راستای پیشرفت پایدار و احترام به حقوق بشر و دموکراتیزه‌سازی جهانی در پی داشته باشند. کمیسیون در یک تعهد پیمانی براساس ماده ۳ معاهده اتحادیه اروپا با شورا برای انسجام تعاملات فراملی به صورت مشترک فعال است. کمیسیون باید در جهت تحقق مصوبه‌های گوناگون به کاررفته تلاش کند و این تلاش‌ها باید هم در عرصه داخلی و هم در عرصه خارجی با شرکای سازمانی اصلی کمیسیون، پارلمان اروپایی و شورای اروپایی انجام گیرد.

چندین عضو کمیسیون اروپا خود را درگیر مسائل حقوق بشری می‌کنند. رئیس کمیسیون از طریق کمیسیون‌نرهایی که در زمینه‌های عدالت، حقوق اساسی و شهروندی، مناسبات خارجی

و سیاست‌های امنیتی، مساعدت بین‌المللی، مساعدت انسان‌دوستانه و پاسخ به بحران، توسعه سیاست همسایگی اتحادیه اروپا و غیره کار می‌کنند، فعالیت‌های فوق را هماهنگ می‌سازد (Keukeleire & Delreux, 2014:88).

۳. کارگروه حقوق بشر

بازیگر کلیدی دیگر در این زمینه، کارگروه حقوق بشر شورا است. کارگروه حقوق بشر در سال ۱۹۸۷ توسط شورا تأسیس شد و در سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۳ اختیارات آن گسترش یافت. اختیارات کارگروه حقوق بشر به‌روشنی در زمینه حقوق بشر گسترش داده شده است. کارگروه حقوق بشر شورای اروپا بر روی قضایای حقوق بشری روابط خارجی اتحادیه اروپا و حمایت از تصمیمات شورای اروپا در زمینه فعالیت‌های حقوق بشری فعالیت می‌کند. تعیین چارچوب‌های اولویت‌دار گزارش‌های موضوعی و گزارش‌های کشوری در زمینه حقوق بشر، ارتباط با کمیته سوم مجمع عمومی و شورای حقوق بشر سازمان ملل متحد و همچنین تعیین رهنمودهای حقوق بشری، گفت‌وگوهای حقوق بشری و مشورت به کشورهای اروپایی از جمله وظایف این کارگروه است.^۱ در حالی که در گذشته حقوق بشر در وهله نخست با سیاست خارجی مشترک و امنیتی اروپا شناخته می‌شد، امروز این کارگروه به حقوق بشر در دیگر حوزه‌های سیاست خارجی اتحادیه اروپا نیز می‌پردازد. در گذشته کارگروه حقوق بشر شورا بیشتر با سیاست خارجی و امنیتی مشترک در ارتباط بود، اما این مسئله در سال ۲۰۰۳ تغییر کرد و حوزه فعالیت کارگروه گسترش داده شد (توسط یک حکم جدید) تا قلمرو و مفاهیم حقوق بشر در حوزه‌ها و مسائل جدید وارد شود. برای نمونه، کارگروه با ورود به سیاست مشترک دفاعی و امنیتی اروپا، در کانون توجه قرار دادن حقوق بشر در این حوزه را نیز آغاز کرد. دیگر کارگروه‌های موضوعی و جغرافیایی شورا نیز بسته به مسائل موجود می‌توانند با کارگروه حقوق بشر همکاری داشته باشند. این کارگروه‌ها عبارت‌اند از: کارگروه سازمان ملل، کارگروه همکاری‌های توسعه، کارگروه آسیا - اقیانوسیه و کارگروه آمریکای لاتین. در زمینه حفاظت از حقوق بشر در درون اتحادیه اروپا نیز کارگروه حقوق بنیادین، حقوق شهروندی و جنبش‌های آزاد افراد کارگروه کلیدی شورا هستند. از جمله مسئولیت‌های این نهاد حفظ هماهنگی با منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا، رسیدگی به مسئله تحقق کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در اتحادیه اروپا و مشارکت در امور مقدماتی روند قانونگذاری شورا است. در واقع، کارگروه با دور هم جمع کردن کنشگران متعدد، به‌عنوان عامل برانگیزاننده گفتمان‌ها در زمینه حقوق بشر ایفای نقش می‌کند.

1. <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-human-rights/>

۴. سرویس اقدام خارجی

سرویس اقدام خارجی اتحادیه اروپا^۱ با اینکه از سازوکارهای اصلی اتحادیه اروپا محسوب نمی‌شود، در هدایت سیاست خارجی و سیاست‌های حقوق بشری، نماینده سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا را یاری می‌کند.^۲ این نهاد زیر نظر نماینده سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا اداره می‌شود. به‌طور خلاصه سرویس اقدام خارجی متشکل از یک اداره مرکزی و نمایندگی‌های اتحادیه اروپا در سراسر جهان است که شمار آنها در حدود ۱۴۰ نمایندگی است. این سرویس موظف است با سرویس‌های دیپلماتیک کشورهای عضو همکاری نزدیکی داشته باشد. عمده کارکنان سرویس اقدام خارجی را پرسنل پیشین کمیسیون اروپا و هم‌تایان شاغل در دبیرخانه مناسبات خارجی و امور سیاسی - نظامی شورای اروپا و همچنین پرسنل کمکی اختصاص داده شده از سرویس‌های دیپلماتیک کشورهای عضو تشکیل می‌دهند.

در سرویس اقدام خارجی اروپا دپارتمان برای حقوق بشر و دپارتمان برای دموکراسی وجود دارد. هر دپارتمان از سه بخش تشکیل شده است؛ یک قسمت درباره دموکراسی و دو بخش شده است: پیاده‌سازی سیاست‌ها و رهنمودهای حقوق بشری، حقوق بشر و دیپلماسی چندجانبه و در نهایت دموکراسی و نظارت انتخاباتی. دو بخش مربوط به حقوق بشر به‌گونه‌ای عمل می‌کنند که گویی هر دو جزئی از یک کل واحدند. این دو بخش در مسئولیت با هم سهیم‌اند، هم در گزارش‌های موضوعی و هم در گزارش‌های روی داده در کشورها مسئولیت مشترک دارند. هر دو بخش با انجام یک وظیفه مشترک، بررسی گزارش‌های موضوعی، روابط دوجانبه و سازوکارهای حقوق بشری از جمله وظایفشان است.

اغلب به رابطه میان سرویس اقدام خارجی اتحادیه اروپا و ادارات کل کمیسیون اروپا به‌عنوان امری حیاتی برای هماهنگی موضوعات حقوق بشری در عرصه اجرا نگریسته می‌شود. به برخی از ادارات کل کمیسیون اروپا نظیر اداره امور توسعه و همکاری‌های بین‌المللی به‌واسطه طبیعت تخصصی‌شان، بیشتر به‌عنوان کمک در عرصه سیاست‌های حقوق بشری نگریسته می‌شود. همان‌گونه که در تصمیم شورا در زمینه سازماندهی و کارکرد سرویس اقدام خارجی تصریح شده است، این سازوکار بخش برنامه‌نویسی سیاستگذاری را با اداره کل امور توسعه و

۱. در دسامبر ۲۰۰۹ «پیمان لیسبون» به مرحله اجرا درآمد و به نقطه عطفی در توسعه سیاست مشترک دفاعی و امنیتی (CSDP) اروپا تبدیل شد. این پیمان مشتمل بر دو ماده کمک متقابل و مسئولیت مشترک کشورهای عضو بود و به اتحادیه اروپا اجازه داد تا با مسئولیت نماینده عالی اتحادیه در امور سیاست خارجی و امنیتی / رئیس کمیسیون اروپایی (HR/VP)، کاترین اشتون، بخش سرویس اقدام خارجی اروپایی (EEAS) را دایر کند.

2. A comparative study of EU and US approaches to Human Rights in External Relations, European Parliament, 2014, P.21

همکاری‌های بین‌المللی هماهنگ می‌کند. علاوه بر این سرویس اقدام خارجی و اداره کل توسعه همکاری‌های بین‌المللی بازیگران کلیدی در یاری‌رسانی به کشورهای ثالث در زمینه دموکراسی هستند؛ از این رو به شکلی متمرکز در خصوص موضوع ترویج حقوق بشر و دموکراسی با هم کار می‌کنند. همین‌طور، سرویس اقدام خارجی و اداره کل همکاری برای پیشبرد جوامع در حال توسعه به‌طور مشترک درگیر موضوع ترویج حقوق بشر در کشورهایی هستند که هنوز در مرحله پیش-الحاق به اتحادیه اروپا هستند. اما هنگامی که صحبت از دیگر اداره کل‌ها نظیر اداره کل عدالت (موضوعاتی همچون حقوق بنیادین، حقوق قراردادها، حق آزادی رفت‌وآمد و شهروندی، برابری جنسیتی ارتباط با کشورهای ثالث، رفع تبعیض، عدالت کیفری، حفظ اطلاعات را در دستور کار خود دارد) و اداره کل امور داخلی و مهاجرت (موضوعاتی همچون مهاجرت قانونی، مهاجرت غیرقانونی و بازگشت، جرائم سازمان‌یافته و قاچاق انسان، بحران‌ها و تروریسم، همکاری‌های پلیسی را در دستور کار خود دارد) باشد، یک فاصله وجود دارد، چراکه جنبه‌های خارجی، اولویت این اداره کل‌ها نیستند و به ساختارهای سیاستگذاری داخلی به‌عنوان ساختارهایی کاملاً متفاوت نسبت به آنچه در سرویس روابط خارجی وجود دارد، نگریسته می‌شود (Bradley, 1999: 841-842).

۵. پارلمان اروپا

از پارلمان به‌عنوان رکن اساسی ترویج حقوق بشر و دموکراسی یاد می‌شود. به این مسئله می‌توان از دریچه تلاش‌های پارلمان در راستای ترویج حقوق بشر و دموکراسی از طریق هیأت‌های پارلمانی‌اش، تماس‌هایش با کنشگران جامعه مدنی و نمایندگان کشورهای ثالث نگریست. در بین سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۱ پارلمان اروپا چیزی بیش از ۲۳۷ قطعنامه در زمینه مسائل حقوق بشری صادر کرد. پارلمان اروپا همچنین به اتخاذ اقدامات فوریتی در محکومیت نقض حقوق بشر در سراسر جهان، برای نمونه در زمینه اجرای حکم اعدام تمایل نشان داده است. علاوه بر این، پارلمان اروپا به‌عنوان انجمنی برای حقوق بشر در موشکافی کردن ارتباط خارجی اتحادیه اروپا و فتح باب مباحثات جمعی همگانی ایفای نقش می‌کند. این مسئله در جلسات استماع پارلمان اروپا که از سوی کمیته‌های حقوق بشر، کمیته تجارت بین‌الملل، کمیته توسعه و کمیته روابط خارجی، کمیته حقوق زنان و برابری جنسیتی برگزار می‌شود، از جمله ملاقات‌های منظم با آژانس حقوق بنیادین در کمیته حقوق بشر مشهود است. گزارش‌های سالیانه که هر ساله در زمینه حقوق بشر در سراسر جهان تهیه می‌شود، از دیگر فعالیت‌های پارلمان اروپا در این زمینه است. علاوه بر این، جایزه ساخاروف برای آزادی اندیشه که در سال ۱۹۸۸ از سوی پارلمان اروپا بنیان نهاده شد و سالیانه برای پاسداشت افراد منحصر به فردی که با نبردهای فکری، تعصب و کوته‌فکری و همچنین سرکوب مبارزه می‌کنند اهدا می‌شود، نمونه

دیگری از تلاش‌های پارلمان اروپا در این زمینه است. پارلمان اروپا شبکه‌ای را برای برندگان این جایزه عملیاتی کرده است. از زمان برگزاری افتتاحیه در سال ۲۰۱۱، این شبکه توانسته تا به موارد نقض حقوق بشر در سراسر جهان بپردازد (Rack & lausegger 1999: 801-823).

پارلمان اروپا پس از زمان پیمان لیسبون از حق صدور اجازه در باب بیشتر توافقات بین‌المللی اتحادیه اروپا نیز برخوردار شده و قادر است در جایگاه خود مدافع حقوق بشر در قبال تعاملات فراملی اتحادیه اروپا باشد. برای نمونه در گذشته اتحادیه اروپا از تصویب توافقات مشارکت و همکاری با قزاقستان و ازبکستان سر باز زده بود، و اخیراً پارلمان اروپا با ممانعت از تأیید معاهداتی همچون توافق جامعه جهانی مالی ارتباطات بین‌بانکی (سوویفت)^۱ مسائل حقوق بشری را برجسته کرده است (Delputte, S, 2012: 241).

۶. دیوان دادگستری اروپا

اگرچه دیوان دادگستری اروپایی اواخر دهه ۱۹۷۰ به حوزه حقوق بشر وارد شد و این مسئله بیشتر حقوق بشر در عرصه داخلی را در بر گرفت، نقطه عطف قرار گرفتن سازوکار بررسی تحریم کشورهای عضو در اختیار دیوان دادگستری اروپا قرار داده شد که این وظیفه براساس معاهده آمستردام بر دیوان تکلیف شد و دیوان را وارد حوزه حقوق بشر در تعاملات فراملی کرد. دیوان دادگستری بزرگ‌ترین و درعین حال تنها نهاد قضایی و حقوقی اتحادیه است. به عبارت کلی، وظیفه آن تضمین این مسئله است که در تفسیر معاهده قانون رعایت می‌شود. شرح کلی مسئولیت‌ها شامل سه حوزه اصلی است: نظارت بر اجرای حقوق اتحادیه به کمک نهادهای اتحادیه و به‌هنگام اجرای معاهدات و به کمک دول عضو و اشخاص در رابطه با تعهداتی که براساس حقوق اتحادیه بر عهده گرفته‌اند؛ تفسیر حقوق اتحادیه و تکامل حقوق اتحادیه از جمله وظایف دیوان دادگستری است. همچنین دادگاه وظیفه تفسیر قوانین اتحادیه و کاربست یکسان آن را در همه کشورهای عضو بر عهده دارد و منازعات حقوقی بین دولت‌های عضو و نهادهای اتحادیه را حل و فصل می‌کند. افراد و شرکت‌ها نیز اگر مدعی باشند که حقوق آنها توسط یکی از نهادهای اتحادیه نقض شده است، می‌توانند به دادگاه مزبور اقامه دعوا کنند. در حوزه حقوق بشر در آرای دیوان دادگستری اروپایی مواردی وجود دارد که دادگاه تصمیماتی را برای دفاع از حقوق بشر با اشاره به معاهدات اروپایی اخذ کرده است. برای نمونه در دعوای ساباتینی علیه پارلمان اروپا^۲ دیوان مقررات مربوط به کارکنان پارلمان اروپایی را به دلیل تبعیض آمیز بودن نسبت به جنسیت‌ها و مغایرت با ماده ۱۱۹ (ماده ۱۵۷ کنونی) معاهده اتحادیه اروپایی لغو کرد. دیوان در ابتدای کار خود از صدور حکم در آن دسته از دعوای که مدعی نقض حقی از افراد

1. Swift

2. Sabbatini v European Parliament

بودند که در معاهده جامعه اروپایی ذکر نشده بود، خودداری می کرد. این امر بدان سبب بود که دیوان وظیفه خود را محدود به آنچه در معاهدات جامعه اروپایی و تفاسیر آنها آمده است، می دانست. در دعوی استورک^۱، دیوان اظهار داشت که نمی تواند در این مورد تصمیم بگیرد که آیا یکی از قوانین جامعه اروپایی حقوق به رسمیت شناخته شده توسط قانون اساسی آلمان را نقض کرده است یا خیر. در دعوی جتلینگ^۲ نیز اظهار داشت «حقوق اتحادیه دربردارنده اصول کلی صریح یا غیرصریحی نیست که حفظ حقوق یادشده را تضمین کند». در دعوی اسگارلاتا^۳ نظر خواهان مبنی بر تعارض تفسیر مضیق از ماده (۲) ۱۷۳ معاهده جامعه اقتصادی اروپا با اصول بنیادین پذیرفته شده توسط همه دولت های عضو در مورد حمایت حقوقی از شهروندان با مخالفت دادستان مواجه شد که مدعی بود چنین حقوقی توسط معاهده تضمین نشده است (De Witte 1999: 886-887)

اما سرانجام دیوان دادگستری اروپا در دعوی استادر^۴ حمایت از حقوق بنیادین موجود در اصول کلی قانون جامعه اروپایی را لازم شمرد و این نقطه عطفی در رویه قضایی دیوان دادگستری اروپایی در به رسمیت شناختن رشته ای از حقوق بشر است که در معاهدات اروپایی نیامده اند. پس از این در دعوی بعدی، دیوان آرای خود را به جای اصول کلی حقوق جامعه اروپایی بر اصول کلی حقوق مبتنی ساخت. بدین ترتیب، دیوان حقوق بشر را در معاهدات اروپایی ادغام نکرد، اما حمایت از آن را به عنوان بخشی از اصول کلی حقوق وظیفه خود دانست. در دعوی اینترنشنال^۵ دیوان نظر داد که حفظ چنین حقوقی، در عین حال که ملهم از سنت های مشترک قانون اساسی کشورهای عضو است، باید در چارچوب ساختار و اهداف جامعه اروپایی تضمین شود.^۶

1. Stork
2. Geitling
3. Sgarlata

۴. Stauder براساس طرح اتحادیه اروپا مبنی بر عرضه کره ارزان منوط به داشتن کوپن با نام و نام خانوادگی هر اروپایی شخصی به نوعی دعوی را در دیوان دادگستری اروپا مبنی بر نقض کرامت انسانی اش مطرح کرد. اگرچه این اقدام اتحادیه اروپا برای حفظ منفعت عمومی ایجاد شده بود، اتحادیه رأی داد احترام و رعایت حقوق بشر از اصول کلی اتحادیه اروپاست و باید به کرامت انسانی اروپاییان احترام گذاشته شود و از سویی این طرح به نوشتن مشخصات فردی اروپاییان نیاز ندارد.

۵. International Handelsgesellschaft کشور آلمان براساس قوانین ملی اش اجازه صادرات را فقط برای برخی صادرکنندگان دارای مجوز جایز دانسته بود که این مسئله با مطرح شدن در دیوان دادگستری اروپایی مواجه شد. در دیوان افراد شکایت کنندگان معتقد بودند این قوانین مخالف قانون اساسی آلمان است و حق انتخاب و آزادی شغل ممنوع شده است. همچنین قوانین ناهماهنگ در این زمینه وجود دارد. براساس رأی دیوان قوانین ملی نباید مخالف حقوق بنیادین اتحادیه باشد.

۶. کدخدایی، ۱۳۸۰: ۱۰۶ - ۸۷.

در دعوی پاناسونیک، هاور^۱، روتیلی^۲ و نولد^۳ دیوان مسئله حقوق بشر را بدان گونه که توسط کشورهای عضو در معاهدات حقوق بشری بین‌المللی آنها و به‌ویژه کنوانسیون اروپایی حقوق بشر پذیرفته شده است، لحاظ کرد، اگرچه ضرورتاً آنها را مبنای تصمیم‌گیری خود قرار نداد (Brown & Kennedy, 2000: 28).

در همه این آرای قضایی بیشتر سیاست ملی اتحادیه در زمینه حقوق بشر مدنظر قرار گرفته است. اما با قرار گرفتن سازوکار بررسی تحریم کشورهای عضو در اختیار دیوان دادگستری اروپا براساس معاهده آمستردام دیوان وارد حوزه حقوق بشر در تعاملات فراملی شد. با این حال، این اختیار تمامی معضلات موجود را برطرف نساخت. این مسئله که نقش دیوان دادگستری اروپا در زمینه حقوق بشر در تعاملات فراملی هنوز شفاف نیست و با اینکه تنها در زمینه بررسی تحریم‌ها صلاحیت تصریح‌شده را دارد، ثابت شده است (Raube, 2014: 17)، اما ارجاعات صریح و ویژه به حقوق بشر در تصمیمات و ایجاد تعاملات مربوط به سیاست خارجی و امنیتی مشترک یا دفاعی مشترک، پدیده‌ای نسبتاً کمیاب و نادر در دیوان دادگستری نیست. یکی از نمونه‌ها در این زمینه اقدام مشترک امنیتی و دفاعی شماره ۳۵۵/۲۰۰۵ است که دیوان دادگستری اتحادیه اروپا برای مأموریت اتحادیه اروپا در اصلاح بخش امنیتی جمهوری دموکراتیک کنگو حکمی مبنی بر ارتقای سیاست‌های سازگار با حقوق بشر در کنار دیگر موارد و قوانین بشردوستانه بین‌المللی صادر کرد. از میان شش عملیات و مأموریت نظامی که سال ۲۰۱۵ در جریان بوده و اتحادیه اروپا در آن دخالت داشته، دو مورد از آن با استناد صریح به حقوق بشر تصمیم‌گیری شده است.^۴ بنابراین صلاحیت دیوان دادگستری در سیاست خارجی اتحادیه اروپا و به‌ویژه موضوعات حقوق بشری تنها در تحریم‌ها دیده نمی‌شود و دیوان در

۱. Nold در دعوی نولد که اتحادیه محدودیت‌هایی را در تجارت و مسائل اقتصادی به‌دلیل منفعت عمومی ایجاد کرده بود، به این مسئله اشاره شده که حقوق بنیادین بشر از جمله اصول کلی اتحادیه، اروپاست، اما ممکن است موضوع محدودیت قرار گیرد، به‌ویژه در این قضیه حق مالکیت و آزادی مشارکت در فعالیت حرفه‌ای توسط قوانین اتحادیه اروپا دچار محدودیت شد.

۲. Hauer هائرباغداری از کشور آلمان که به کار کشت انگور مشغول بود، از سوی دولت برای نوعی از کشت انگور و گسترش باغداری خود ممنوع شد. وی اول به کمیسیون اتحادیه اروپا مراجعه کرد و بنا به نظر کمیسیون تا سه سال گسترش کشت انگور ممنوع اعلام شد. هائر دعوی خود را در دیوان دادگستری ارائه کرد و بنا بر تفسیر دیوان دادگستری اروپاییان براساس کنوانسیون اروپایی حقوق بشر دارای حق مالکیت بر اموال خصوصی خود هستند.

۳. Rutili روتیلی، کارگر ایتالیایی بود که در فرانسه زندگی می‌کرد و در محافل و اتحادیه‌های کارگری و سیاسی حضور می‌یافت. با این مجوز که در بخشی از آنها اجازه حضور نداشت. دیوان دادگستری اروپایی رأی داد حق آزادی رفت‌وآمد وی که از حقوق بنیادین اتحادیه اروپاست، نقض شده است.

4. In October 2015 the EU had six ongoing military operations/missions: EUFOR Althea in Bosnia and Herzegovina, EUNAVFOR ATALANTA in Somalia, EUTM Somalia, EUTM Mali, EUNAVFOR MED in the Mediterranean, and EUMAM RCA in the Central African Republic.

مسائل دیگر نیز مداخله می‌کند که البته همچنان ناکارآمد است. شاید بتوان گفت اتحادیه اروپا به سمت صلاحیت ضمنی این سازمان برای مداخله و تعاملات در سیاست خارجی یا فراملی قدم برمی‌دارد.

با بررسی بستر سازمانی اتحادیه اروپا مشخص شد تنها سازوکار تخصصی ایجادشده برای اقدامات حقوق بشری، کارگروه حقوق بشر است، اما تقریباً تمامی نهادهای اتحادیه اروپا به‌نحوی درگیر مسائل حقوق بشری هستند. با این حال همان‌طور که مشخص شد سه نهاد مهم زیر در شکل‌دهی، اجرا و صیانت از سیاست حقوق بشری نقش برجسته‌تری دارند: کمیسیون اروپایی، پارلمان اروپایی و دیوان دادگستری اروپا. اگر صادقانه بگوییم، وقتی به سراغ جزئیات می‌رویم، تصویر موجود چندان واضح نیست. سازوکارهای اتحادیه اروپا در حیطه حقوق بشر از حیث مقررات، بازیگران و شیوه کاری بسیار پیچیده‌اند. علاوه‌بر ارکان اصلی اتحادیه، سازوکارهای فرعی زیر نظر ارکان اصلی یا سازوکارهای دیگری فعالیت‌های حقوق بشری دارند. پست نماینده عالی سیاست خارجی و امنیتی اتحادیه اروپا و مسئول سیاست‌های حقوق بشری اتحادیه اروپا موجب شده است صدور اعلامیه‌ها و بیانیه‌ها با موضوعات مشابه توسط این دو مقام مسئول و پارلمان اروپا این تداخل وظایف را بیشتر نشان دهد.

ابزارهای سیاست خارجی اتحادیه اروپا در حیطه حقوق بشر

اتحادیه اروپا در طول زمان به‌منظور دنبال کردن مقاصد حقوق بشری خویش ابزارهای سیاسی مختلفی را به‌وجود آورده است؛ از جمله ابزارهای قانونی نرم، تجارت یکجانبه، ابزارهای فنی و مالی و توافق‌نامه‌های خارجی دوجانبه. برخی از این ابزارها مثبت و برخی منفی‌اند، اما این پرسش که چه هنگام و چگونه باید از تدابیر منفی در سیاست‌های حقوق بشری استفاده شود، هنوز به‌صورت جامع در مباحثات رسمی مورد بحث قرار نگرفته و این روند، اتحادیه اروپا را در معرض اتهامات تناقض کاری و گزینش‌گری در انتخاب‌ها گذاشته است. برای نمونه رفتار متفاوت اتحادیه اروپا با کشورهای که سوابق حقوق بشری آنها وخیم است، این شک و شبهه را ایجاد کرده که اتحادیه اروپا تا چه حد مسئله حقوق بشر را در سیاست خارجی خود دخیل می‌داند. افزون‌بر این، تناقضات گاه و بی‌گاه در لفاظی‌های اتحادیه اروپا به اعتبار این اتحادیه به‌عنوان یکی از مهره‌های حقوق بشر خدشه وارد کرده و اتهامات واردشده به اتحادیه اروپا در مورد گزینش‌گری ناشی از منفعت‌طلبی را بی‌پاسخ گذاشته است. برای بررسی بیشتر این ابزارها بررسی می‌شود:

۱. رهنمودهای حقوق بشری، ابزار قانونی نرم

از اواخر دهه ۱۹۹۰ شورا مجموعه‌ای شامل یازده رهنمود را به‌منظور پوشش دادن مسائل

حقوق بشری زیر تعریف کرده است: مجازات اعدام؛ شکنجه؛ آزادی دین و باور؛ حقوق کودک؛ کودکان در منازعات مسلحانه؛ خشونت و تبعیض علیه زنان و دختران؛ حقوق افراد دگرباشان جنسی؛ قوانین بشردوستانه بین‌المللی؛ مدافعان حقوق بشر؛ گفت‌وگوهای حقوق بشر با کشورهای ثالث^۱ و آزادی بیان از لحاظ آنلاین و آفلاین. هدف اصلی این رهنمودها که به لحاظ قانونی الزام‌آور نیستند، اعلام اولویت‌های اصلی مدنظر اتحادیه اروپا و راهنمایی فعالیت‌های نمایندگان اتحادیه اروپا در ارتباط با این اولویت‌هاست. این رهنمودها توسط ارکان اتحادیه اروپا در بحث سیاست خارجی و امنیتی اروپا به صورت محدود مورد اشاره قرار گرفته‌اند. به طور نمونه در اقدام مشترک شورا در مورد عملیات آتلانتا اشاره شده است که «هیچ یک از اشخاص نامبرده در پاراگراف‌های ۱ و ۲ نمی‌توانند به یک کشور ثالث انتقال داده شوند مگر اینکه انتقال مطابق با قوانین بین‌المللی باشد. همچنین قوانین بین‌المللی حقوق بشر باید توسط آن کشور ثالث مورد قبول واقع شود یا به طور مشخص اطمینان حاصل گردد که هیچ فردی تحت مجازات اعدام، شکنجه یا هر گونه رفتار غیرانسانی و تحقیرآمیز قرار نمی‌گیرد».

تصمیم شورا برای انجام عملیات سوفیا نیز با یک مقدمه حقوق بشری آغاز شد: «عملیات مربوط به سیاست مشترک امنیتی و دفاعی اتحادیه مطابق قوانین بین‌المللی به‌ویژه قوانین بین‌المللی حقوق بشر انجام خواهد گرفت».

با آنکه رهنمودها به‌خودی‌خود عامل تحقق راهنمایی حقوقی برای نمایندگان اتحادیه و هیأت‌های دیپلماتیک کشورهای عضو هستند، اما ماهیتاً و نتیجتاً ابزار حقوقی نبوده و این رهنمودها به لحاظ قانونی الزام‌آور نیستند. با این حال، چون کمیته روابط خارجی شورا آنها را اتخاذ می‌کند و سازوکاری است که در اتحادیه اروپا با وزرای امور خارجه کشورها در ارتباط است، عوامل به‌شدت مؤثری بر اولویت‌های حقوق بشری اتحادیه اروپا محسوب می‌شوند. همچنین از دید قوانین متعارف بین‌الملل، می‌توان این رهنمودها را عناصری دخیل در رویه‌سازی مشترک و الزام‌آور اتحادیه اروپا و کشورهای عضو آن برای ایجاد عرف بین‌المللی در حقوق بین‌الملل به‌شمار آورد. بنابراین ممکن است این رهنمودها در آینده‌ای نه‌چندان دور به‌عنوان یک قانون نرم به ایجاد عرف‌های بین‌المللی در حقوق بین‌الملل منجر شوند. به‌طور مثال دیوان دادگستری اروپا در دعوای ۲۰۰۹ شماره ۴۵/۰۷، یونان و کمیسیون اروپا دعوای ۲۰۱۰ شماره ۲۴۶/۰۷. کمیسیون اروپا و سوئد حکم داده است که بلافاصله پس از ایجاد یک رهنمود توسط اتحادیه اروپا، اقدامات یکسویه خلاف حقوق بشر و رهنمودها از طرف کشورهای عضو حتی در موارد صلاحیت مشترک کشورهای عضو اتحادیه ممنوع شود (Wouters & Meuwissen, 2014:135).

1. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/6987/eu-human-rights-guidelines_en
2. ECJ, Case C-45/07, *Commission v. Hellenic Republic* [2009] ECR I-701; ECJ, Case C-246/07, *Commission v. Kingdom of Sweden* [2010] ECLI:EU:C:2010:203.
3. ECJ, Case C-246/07, *Commission v. Kingdom of Sweden* [2010] ECLI:EU:C:2010:203, para. 77.

۲. دیپلماسی دوجانبه و چندجانبه

اتحادیه اروپا به شکل متناوب از طریق دیپلماسی دوجانبه یا چندجانبه به مسئله حقوق بشر می‌پردازد. این کانال‌ها به شکل نشست‌های انجمنی نمود پیدا می‌کنند و حاصل آن بیانیه‌ها یا اقدامات آشکار یا خصوصی است. پیش از پیمان لیسبون، بیانیه‌ها و اقدامات سیاسی توسط یک کشور عضو که رئیس دوره‌ای شورا نیز بود و به نمایندگی از اتحادیه اروپا صادر می‌شد یا در برخی موارد کشورهای عضو شورا به صورت جمعی برای صدور اقدام می‌کردند (Eechout, 2004: 474). پس از پیمان لیسبون، این مسئولیت بر عهده نماینده عالی اتحادیه اروپا در سیاست خارجی و امور امنیتی و نمایندگی‌های مختلف سرویس اقدام خارجی قرار داده شد. در موارد نقض شدید حقوق بشر، شورا می‌تواند به اتفاق آرا تصمیم بگیرد و تحریم‌های دیپلماتیک وضع کند؛ برای نمونه می‌تواند نمایندگی‌های دیپلماتیک اتحادیه اروپا را خارج کند و روابط سیاسی سطح بالا را به حال تعلیق درآورد.

پارلمان اروپا نیز با آنکه رسماً وظیفه انجام مناسبات دوجانبه با کشورهای ثالث را ندارد، در بسیاری موارد و با استفاده از ابزارهای گوناگون نگرانی‌های خود در خصوص مسائل حقوق بشری را اعلام داشته است. ابزارهای پارلمان اروپا در این زمینه عبارت‌اند از: بحث و مذاکرات فوری با حضور تمامی اعضا، مصوبات پارلمانی، بازدید از کشورهای ثالث از طریق نمایندگی‌های پارلمانی و جایزه سالانه ساخاروف برای آزادی اندیشه. اتحادیه اروپا در مسیر پیگیری سیاست‌های حقوق بشری خود در عرصه خارجی علاوه بر دیپلماسی حقوق بشری دوجانبه از دیپلماسی چندجانبه نیز بهره می‌برد. در حالی که مسائل حقوق بشری قابل مطرح شدن در انواع نشست‌های چندجانبه‌اند و در بسیاری از موارد نیز این اتفاق افتاده است. اتحادیه اروپا از گذشته بر تعهد خود در زمینه «چندجانبه‌گرایی کارآمد» از طریق سازمان ملل به‌عنوان ستون فقرات نظام بین‌الملل تأکید داشته است. بسیاری از موارد نقض حقوق بشر توسط کشورها، از سوی اتحادیه اروپا در نشست‌های گوناگون سازمان ملل مطرح شده است. اتحادیه اروپا بدین‌منظور از صدور بیانیه، شرکت در بحث‌های عمومی مجمع، کمیته امور اجتماعی و بشردوستانه (کمیته سوم) و اختیارات شورای حقوق بشر استفاده می‌کند. افزون بر این، اتحادیه اروپا می‌تواند ابتکار عمل را به دست گیرد و برای نشست ویژه شورای حقوق بشر سازمان ملل در شرایط فوق‌العاده درخواست دهد. در نهایت، کشورهای عضو اتحادیه اروپا نیز در ارزیابی دوره‌ای سالیانه شورای حقوق بشر مشارکت می‌کنند (Wouters, 2012: 144-149).

۳. تجارت یکجانبه و نظام جامع ترجیحات تعرفه‌ای

نظام جامع ترجیحات تعرفه‌ای^۱، شبکه‌ای از عملیات تجاری است که در سال ۱۹۷۰ راه‌اندازی شد و اتحادیه اروپا به کمک آن دسترسی ترجیحی به بازارهای خود را به کشورهای در حال توسعه گسترش می‌دهد. اتحادیه اروپا بدین‌منظور مزیت‌های تجارت یکجانبه و نامتقابل را به کشورهای پیشنهاد می‌دهد. از سال ۱۹۹۵ یک ماده شرطی منفی به این سیستم افزوده شده است که امکان حذف موقت مزیت‌های سیستم فراگیر ترجیحات را در مورد همه یا بخشی از محصولات مربوط به یک کشور فراهم می‌آورد. چنین کشوری معمولاً از نوعی برده‌داری یا نیروی کار اجباری استفاده می‌کند یا محصولات صادراتی آن توسط نیروی کار زندانی ساخته می‌شود. نوع دیگر آن صورت شرطی مثبت است که در سال ۲۰۰۵ و به‌واسطه یک طرح تشویقی ویژه وارد این سیستم شد. این طرح مزیت‌های افزوده‌ای را برای رعایت حقوق نیروی کار در نظر گرفته است. این سیستم تاکنون چندین بار اصلاح و ساده‌سازی شده است. مهم‌ترین اصلاح آن مربوط به سال ۲۰۰۵ است. این اصلاح مزایایی را به‌صورت دسترسی معاف از مالیات (یا گمرکات) به بازارهای اتحادیه اروپا برای وارد کردن کالاهای کشورهای با تنوع اقتصادی اندک که همچنین وابسته و آسیب‌پذیرند، ایجاد کرد. این کشورها با پذیرش کنوانسیون‌های بین‌المللی اصلی در خصوص حقوق اجتماعی، حفاظت از محیط زیست و نظارت مناسب که دربرگیرنده مسائل حقوق بشری هم هستند، برای وارد کردن کالاهایشان به اتحادیه اروپا در اولویت قرار می‌گیرند. این مزایا در صورت نقض کنوانسیون‌های بین‌المللی قابل حذف‌اند. این طرح موجب برقراری حکمرانی مطلوب و حفظ حقوق کارگران، حقوق کودک و به‌ویژه کودکان کار شده است (brandtner & rosas, 2010: 716).

اتحادیه اروپا علاوه بر نظام جامع ترجیحات تعرفه‌ای چندین تدبیر حقوق بشری در زمینه تجارت اتخاذ کرده است که در مورد تجارت اسلحه و تجارت کالاهای مورد استفاده در مجازات اعدام، شکنجه و رفتار غیرانسانی و تحقیرآمیزند. برای نمونه از ۱۹۹۸ «قانون اجرای صادرات سلاح» که داوطلبانه است، در حال اجراست. این قانون داوطلبانه در سال ۲۰۰۸ با مصوبه جامع شورا جایگزین و به لحاظ قانونی الزام‌آور شد. بنابراین قوانین اتحادیه اروپا در زمینه مدیریت صادرات فناوری و تجهیزات نظامی به‌صورت یک قانون تفصیلی درآمده و معروف به قانون جامع صادرات ابزارهای نظامی است (Dobbels & Mathias, 2009: 9).

۴. گنجاندن بندهای حقوق بشری مشروط در قراردادهای خارجی دوجانبه

مشروط‌سازی قراردادهای تجاری و دوجانبه میان اتحادیه و کشورهای ثالث از جمله ابزارهای

1. Generalized System of Preferences/GSP

حقوقی است و به دو صورت در قراردادها یافت می‌شود. پراستفاده‌ترین صورت قراردادهای مشروط در سیاست حقوق بشری اتحادیه اروپا «بند حقوق بشر استاندارد» است که در تمامی قراردادهای همکاری و مشارکت منعقدشده توسط اتحادیه اروپا با کشورهای ثالث از سال ۱۹۹۵ دیده می‌شود. گسترش و به‌کارگیری بند حقوق بشر استاندارد در تحقیقات دیگر به‌خوبی بررسی شده است. شایان ذکر است که این بند از دو عنصر تشکیل شده است: نخست اینکه رعایت اصول دموکراتیک، حاکمیت قانون و حقوق بشر را به‌عنوان یک عنصر اساسی در قرارداد می‌گنجد؛ دوم اینکه یک بند غیراجرایی را در قرارداد وارد می‌سازد که امکان تعلیق یا حذف یک قرارداد را در صورت نقض عنصر حیاتی ایجاد می‌کند. در این حالت نقض عنصر اساسی حتی اگر در مورد آن رایزنی صورت نگرفته باشد، به‌منزله نقض اساسی قرارداد تلقی می‌شود. با وجود این، در عمل معمولاً در خصوص موارد نقض احتمالی عناصر اساسی قرارداد فرایندهای رایزنی صورت می‌پذیرد، مثل قرارداد کوتونو با کشورهای آفریقایی، کاراییبی و کشورهای اقیانوس آرام. در عین حال، اتحادیه اروپا ثابت کرده است که تمایل زیادی برای حفظ قراردادها دارد و تعلیق یا لغو تنها به‌عنوان آخرین اقدام ممکن در نظر گرفته می‌شود (King, 2011: 83). از سال ۲۰۰۶ بنا به تصمیم پارلمان اروپا در تمامی قراردادهای دوجانبه و همکاری این بند حقوق بشری اضافه شد.

بند حقوق بشر الگو یکی دیگر از گونه‌های شرط‌گذاری در قراردادهاست که نخستین بار در اکتبر ۲۰۰۹ در قرارداد مشارکت و همکاری اتحادیه اروپا با اندونزی گنجانده شد. بند الگو که در تمامی قراردادهای پس از آن کوشش می‌شود در کنار بند استاندارد قرار گیرد، طرفین قرارداد را در مورد حقوق بشر متعهد ساخته و کوششی است برای آنکه امکان انجام اقدامات تنبیهی برای کشورهای ناقض حقوق بشر وجود داشته باشد. نیت دیگر از وارد ساختن بند الگو این است که نیاز به وارد شدن به امور مثبت از سوی طرفین صراحتاً به رسمیت شناخته شود. افزون بر این، این بند از طریق مطرح ساختن حقوق بشر به‌عنوان دغدغه مشترک، حقوق بشر را به‌منزله موضوع مناسب و درخور برای بحث در گفت‌وگوهای دوجانبه سیاسی مطرح می‌کند. بند الگو در راستای «راهبردهای مطرح در گفتمان حقوق بشری» که از سوی شورا ارائه شده، تلاشی است به‌منظور کاهش تأثیر مجزاسازی گفتمان حقوق بشری اختصاصی که با ریسک محدود کردن بحث دغدغه‌های اتحادیه اروپا به یک مسیر واحد همراه است.

تلاش ادامه‌دار اتحادیه اروپا برای گنجانیدن نظام‌مند یک بند حقوق بشری در تمامی قراردادهای خارجی با مقاومت‌هایی مواجه شده و در برخی موارد انتقادهایی را در پی داشته است. برای نمونه، درحالی‌که چندین نمونه از اتخاذ تدابیر منفی از سوی اتحادیه اروپا وجود دارد، در تمامی موارد، این تدابیر بر ضد کشورهای گروه آفریقایی، کارائیب و پاسیفیک به‌کار گرفته شده‌اند. یک توجیه نسبی این است که کشورهای توسعه‌یافته به امضای هر قرارداد همکاری که یک بند

حقوق بشری را شامل می‌شود، اعتراض کرده‌اند و در واقع برای کشورهایمانند چین، اینکه امضای هر گونه قرارداد مشارکت - همکاری با اتحادیه اروپا مستلزم داشتن چنین بندی است، یک عامل بازدارنده محسوب شده و مانع انعقاد قرارداد جدیدی می‌شود که بتواند جایگزین قرارداد قدیمی اقتصاد و همکاری ۱۹۸۵ شود. با این تفاسیر، کشورهای ضعیف جهان سوم که در زمینه حقوق بشر تخلف جدی مرتکب شده‌اند، به احتمال فراوان از عواقب تعلیق حمایت‌ها رنج می‌برند و ضرر آنها بیشتر از کشورهایمانند است که از جایگاه چانه‌زنی بهتری با اتحادیه اروپا برخوردارند. عدم انتشار مجموعه شفاف از معیارهای حقوق بشر، حاکمیت قانون و دموکراسی توسط کمیسیون و شورای اروپا به منظور شفاف ساختن فضای شرایط و اقداماتی که می‌تواند به اجرایی شدن یک بند حقوق بشری بینجامد، انتقادهایی را در پی داشته است (ward, 1998: 505).

نتیجه گیری

فرضیه اصلی که در روند این تحقیق به آزمون گذاشته شد، نظام حقوق بشر در تعاملات فراملی و نقش تأثیرگذارش بر اهداف و نهادهای اتحادیه به‌ویژه سیاست خارجی مشترک اتحادیه اروپا بود. هنجاری شدن تدریجی اتحادیه اروپا با وجود اهداف اقتصادی‌اش موجب تغییر در بستر سازمانی و مکانیزم‌های اتحادیه اروپا شد. پس از بیان رویکرد هنجاری اتحادیه اروپا بر پایه قوانین موجود به‌ویژه منشور حقوق بنیادین سه رکن اصلی یعنی شورا، کمیسیون و پارلمان اتحادیه در حیطه حقوق بشر انجام وظیفه می‌کنند. علاوه بر ارکان اصلی، ارکان و نهادهای فرعی یا مستقل و دولت‌های عضو نیز در حیطه حقوق بشر انجام وظیفه می‌کنند. دولت‌های عضو، شورا، نماینده عالی، نمایندگان ویژه، کمیسیون و پارلمان اروپا هر یک با بوروکراسی، منافع و اهداف خاص خود موجب پیچیده‌تر شدن نحوه اجرا و عملیاتی شدن حقوق بشر شده‌اند. از این رو کثرت بازیگران در حیطه حقوق بشر از معضلات مهم فرا روی شفافیت ساختاری و اجرای آن است. در چنین شرایطی، این خطر دائمی وجود دارد که ارسال پیام‌های متناقض و تعهدات داده شده توسط یکی از بازیگران اتحادیه سبب شود تا تلاش‌های فراوان برای ایجاد هماهنگی میان نمایندگان مختلف اتحادیه و کارکنان آن صورت گیرد. این تعداد زیاد بازیگران و تفاوت‌های چشمگیر بازیگران مختلف اتحادیه اروپا از نظر توانایی و اختیارات ممکن است موجب ناکارآمدی در حیطه حقوق بشر شود. اگرچه پیمان‌نامه‌ها تلاش کرده‌اند که حوزه وظایف هر یک از بازیگران را مشخص کنند، به هر صورت این بازیگران به اقتضای مقام و مسئولیتی که بر عهده دارند، ناگزیر وظایفشان با هم تداخل پیدا می‌کند و موجب پیچیدگی ساختاری در اجرای حقوق بشر می‌شوند. دیوان دادگستری در زمینه حقوق بشر در امور خارجی هنوز شفاف نیست و تنها در چند مورد انگشت‌شمار مثل عملیات نظامی کنگو و برخی عملیات امنیتی و

دفاعی سال ۲۰۱۵ در خصوص مسائل حقوق بشری مداخله کرده است، اما این مسئله را به ذهن متبادر می‌کند که دیوان دادگستری اروپا به تدریج از صلاحیت تصریح‌شده خود که در خصوص تحریم‌ها در حوزه فراملی وجود دارد، به سمت صلاحیت ضمنی گام برمی‌دارد. رهنمودهای حقوق بشری صادرشده در بخش سیاست خارجی اتحادیه اروپا در عملیات مختلفی همچون سوئیا و آتلانتا مورد اشاره قرار گرفته‌اند. همچنین این رهنمودها توسط دیوان دادگستری در دعاوی مربوط به کشورهای حوزه اتحادیه اروپا در زمینه سیاست خارجی و امنیتی مشترک همچون دعوی کمیسیون اتحادیه اروپا و کشور یونان و کمیسیون اتحادیه اروپا و کشور سوئد ذکر شده‌اند و همین اشاره و مداخله دیوان دادگستری شاید بتواند در آینده‌ای نه‌چندان دور رهنمودها را به صورت قوانین نرم اتحادیه معرفی کند. رهنمودها اگرچه به‌عنوان ابزاری برای تعاملات فراملی و سیاست خارجی معرفی شده‌اند، اما کاملاً یک ابزار حقوقی‌اند. علاوه بر رهنمودها اقدامات محدودکننده و تحریم‌های اتحادیه اروپا و سیستم بررسی این تحریم‌ها و اعتراض به آن‌ها به صورت یک ابزار کاملاً حقوقی است. شروط حقوق بشری قراردادهای تجاری در تعاملات فراملی اثبات این فرضیه است که ابزارهای سیاست خارجی اتحادیه ابزارهای صرفاً ابزارهایی سیاسی نیستند و علاوه بر سیاست ملی حقوق بشری اتحادیه اروپا در تعاملات فراملی خود از برخی ابزارهای کاملاً حقوقی استفاده می‌کند.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. بورچاردت، دیر (۱۳۹۴). *الفبای حقوق اتحادیه اروپا*، ترجمه علی احدی، ج ۱، چ اول، تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد.
۲. زنگنه، حمید (۱۳۸۹). *اتحادیه اروپا از معاهده نیس تا معاهده لیسبون*، ج ۱، چ اول، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.

ب) مقالات

۳. تقوی، سید محمدعلی (۱۳۹۲). «رژیم حقوق بشر در اتحادیه اروپایی؛ عدم شمولیت و یکپارچگی»، پژوهش‌نامه ایرانی سیاست بین‌الملل، پاییز و زمستان، سال دوم، ش ۳.
۴. گلشن‌پژوه، محمودرضا؛ خطیبی، زهره (۱۳۸۶). «نگاهی به سیاست‌های کلی اتحادیه اروپا در زمینه حقوق بشر»، پژوهش‌نامه روابط بین‌الملل، بهار، ش ۱.

۵. عابدینی، عبدالله؛ ابراهیم گل، علی رضا (۱۳۹۶). «بررسی اجرای تحریم در سازمان‌های منطقه‌ای با تأکید بر اتحادیه اروپا»، *مطالعات حقوق تطبیقی*، بهار و تابستان، دوره ۸، ش ۶.

۲. انگلیسی

A) Books

6. A. Ward, (1998). *Framework for Cooperation between the European Union and Third States: A Viable Matrix for Uniform Human Rights Standards?* European Foreign Affairs Review.
7. Butler, Israel de Jesús.(2008). *The European Union and International Human Rights Law*, OHCHR Regional Office for Europe, available http://www.europe.ohchr.org/Documents/Publications/EU_and_International_Law.pdf (12.04.2012).
8. Boyle, Kevin. (1999). *Europe: The Council of Europe, the OSCE, and the European Union*, Hannum, Hurst, Guide to International Human Rights Practice (Third edition), Ardsley and New York: Transnational Publishers, Inc.
9. Bradley, Kieran ST C.(1999). *Reflections on the Human rights Role of the Parliament*, Alston, Philip (ed.), The EU and Human Rights, New York: Oxford University Press.
10. Brown, L. N. & Kennedy, T. (2000). *The Court of Justice of European Communities* (5th ed.). London: Sweet & Maxwell.
11. De Witte, Bruno (1999). “*The Past and Future Role of the European Court of Justice in the Protection of Human Rights*”, Alston, Philip (ed.), the EU and Human Rights, New York: Oxford University Press.
12. Keukeleire, S. and Delreux, T. (2014). *the Foreign Policy of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke,
13. H. Hazelzet (2006). ‘*The EU’s Human Rights Policy in the UN: An Example of Effective Multilateralism?*’ in J. Wouters et al. (eds.), The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership Asser Press,
14. J. Wouters et al. (eds.), The European Union and Multilateral Governance: Assessing EU Participation in United Nations Human Rights and Environmental Fora (Palgrave Macmillan, 2012), Part III ‘The EU in UN Human Rights Governance’
15. P. Eeckhout (2004). External Relations of the European Union.
16. Raube, K.(2014). ‘*The Role of Parliaments in EU Foreign Policy*’, in Wilga, M. and Karolewski, I.P. (eds), *New Approaches to EU Foreign Policy*, Routledge, Oxford, (forthcoming).
17. Rack, Reinhard and Lausegger, Stefan, (1999) “*The Role of the European Parliament: Past and Future*”, Alston, Philip (ed.), the EU and Human Rights, New York: Oxford University Press,
18. Smith, Rhona, K.M. (2010). *Textbook on International Human Rights* (Fourth edition), Oxford and New York:Oxford University Press.

19. T. King,(2011) 'The European Union as a Human Rights Actor' in M. O'Flaherty et al. (eds.) Human Rights Diplomacy: Contemporary Perspectives (Martinus Nijhoff Publishers).

B) Articles

20. B. Brandtner and A. Rosas, 'Trade Preferences and Human Rights' An Analysis of Doctrine and Practice, *European Journal of International Law*.
21. Delputte, S. (2012). 'The ACP-EU joint parliamentary assembly seen by its members: empowering the voice of people's representatives?' *European Foreign Affairs Review*, Vol. 17(2).
22. Dobbels, Mathias (2009). Serbia and the ICTY: How Effective Is EU Conditionality?, *EU Diplomacy Papers* 6/2009, Brugge: Department of EU International Relations and Diplomacy Studies.
23. Wouters and K. Meuwissen (2014). 'The European Union at the UN Human Rights Council: Multilateral Human Rights Protection Coming of Age?', 135 *European journal of Human Rights*.
guidelines_en

C) Document

24. ECJ, Case C-45/07, *Commission v. Hellenic Republic* [2009] ECR I-701; ECJ, Case C-246/07, *Commission v. Kingdom of Sweden* [2010] ECLI:EU:C:2010:203.
25. ECJ, Case C-246/07, *Commission v. Kingdom of Sweden* [2010] ECLI:EU:C:2010:203, para. 77.
26. Hauer. In: Brown, L. N. & Kennedy, T. (2000). *The Court of Justice of European Communities* (5th ed.). London: Sweet & Maxwell.
27. Internationale Handelsgesellschaft. In: Brown, L. N. & Kennedy, T. (2000). *The Court of Justice of European Communities* (5th ed.). London: Sweet & Maxwell.
28. Kirk. In: Betten, L. & Grief, N. (1998). *EU Law and Human Rights*. Essex: Longman.
29. Kremzow. In: Lenaerts, K. & de Smijter, E. (2001). A 'bill of Rights' for the European Union. *Common Market Law Review*. 38, 273-300.
30. National Panasonic. In: Brown, L. N. & Kennedy, T. (2000). *The Court of Justice of European Communities* (5th ed.). London: Sweet & Maxwell.
31. Nold. In: Brown, L. N. & Kennedy, T. (2000). *The Court of Justice of European Communities* (5th ed.). London: Sweet & Maxwell.
32. P v S and Cornwall County Council . In: Spielmann, D. (1999). *Human Rights Case Law in the Strasbourg and Luxembourg Courts: Conflicts, Inconsistencies, and Complementaries*. In Alston, P. (ed.). *The EU and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
33. R v MAFF, ex parte First City Trading Ltd. In: Betten, L. & Grief, N. (1998). *EU Law and Human Rights*. Essex: Longman.
34. R v Saunders. In: Betten, L. & Grief, N. (1998). *EU Law and Human Rights*.

Essex: Longman.

35. *Rutili*. In: *Brown, L. N. & Kennedy, T. (2000). The Court of Justice of European Communities (5th ed.)*. London: Sweet & Maxwell.
36. *Sabbatini v European Parliament*. In: *Brown, L. N. & Kennedy, T. (2000). The Court of Justice of European Communities (5th ed.)*. London: Sweet & Maxwell.
37. *Sgarlata*. In: *Betten, L. & Grief, N. (1998). EU Law and Human Rights*. Essex: Longman.
38. *Stauder v City of Ulm*. In: *Brown, L. N. & Kennedy, T. (2000). The Court of Justice of European Communities (5th ed.)*. London: Sweet & Maxwell.

3. Internet Sources

39. <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-human-rights>
40. A comparative study of EU and US approaches to Human Rights in External Relations ,European Parliament.2014.P.21
41. <ps://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/6987/eu-human-rights->