

The European Union, the Corona Crisis and policies in the purgatory of national governments and transnational institutions

Ali Sabbaghian *

Abbas Sarvestani **

Abstract

The outbreak of the corona virus has once again revived the debate over European political architecture and the consequences of European integration for the independence and authority of the state in Europe. Although there has always been debate among statesmen and transnationalists over the six decades since the European Convergence Project was formed, the Corona crisis has shifted this pendulum swing in favor of the state. Corona virus once again changed this pendulum swing in favor of the governmentalist and raised the question of how far the role and competence of the national government and transnational institutions in the fight against Corona? In response to this question, the present study has hypothesized that the inefficiency of transnational institutions in response to Corona has strengthened national governments. The research findings also show that despite the apparent confrontation between the two national and transnational levels, we are witnessing the coexistence of these two levels in the fight against corona, and as the success of European institutions is a common denominator of national government decisions; European institutions, in turn, have played an important role in supporting the national cooperation of member states in the fight against corona.

Keywords: National Government, Corona Virus, European Union, Political Architecture, Multilevel Governance

* Assistant Professor of Regional Studies Department, university of Tehran (Corresponding Author), sabbaghian@ut.ac.ir

** PhD Candidate of Europe Studies, university of Tehran, sarvestani.abbas@yahoo.com

Date received: 23.11.2020, Date of acceptance: 20.01.2021

Copyright © 2010, IHCS (Institute for Humanities and Cultural Studies). This is an Open Access article. This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> or send a letter to Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.

اتحادیه اروپا، بحران کرونا و سیاست‌هایی در برزخ دولت‌های ملی و نهادهای فراملی

علی صباغیان*

عباس سروستانی**

چکیده

شیوع ویروس کرونا بار دیگر بحث در مورد معماری سیاسی اروپا و پیامدهای همگرایی اروپا برای استقلال و اقتدار دولت در اروپا را زنده کرده است. گرچه طی شش دهه از شکل‌گیری پروژه همگرایی اروپا همواره بحث در مورد ماهیت این پروژه میان دولت‌گراها و فراملی‌گراها وجود داشت اما بحران کرونا این نوسان آونگ را به نفع دولت‌گراها تغییر داد و این سوال را به وجود آورد که نقش و صلاحیت دولت ملی و نهادهای فراملی در مبارزه علیه کرونا تا کجاست؟ پژوهش حاضر در پاسخ به این سوال این فرضیه را طرح کرده است که ناکارآمدی نهادهای فراملی در پاسخ به کرونا، باعث تقویت دولت‌های ملی شده است. یافته‌های پژوهش نیز نشان می‌دهد که علی‌رغم تقابل ظاهری و اولیه دو سطح ملی و فراملی، شاهد همزیستی این دو سطح در مبارزه با کرونا هستیم و همانطور که موفقیت نهادهای اروپایی مخرج مشترک تصمیم‌های دولت‌های ملی است؛ نهادهای اروپایی نیز به نوبه خود با پشتیبانی و هموار کردن شرایط همکاری ملی کشورهای عضو در مبارزه علیه کرونا نقش بسزایی ایفا کردند. پژوهش پیش رو به لحاظ هدف یک پژوهش بینادی-تئوریک و به لحاظ ماهیتی از نوع توصیفی است. روش گردآوری اطلاعات به صورت کتابخانه‌ای بوده است.

کلیدواژه‌ها: اتحادیه اروپا، بحران کرونا، معماری سیاسی، حکمرانی چند سطحی

* استادیار گروه مطالعات منطقه‌ای، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)، sabbaghian@ut.ac.ir

** دانشجوی دکتری مطالعات اروپا، دانشگاه تهران، Sarvestani66@ut.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۹/۰۳، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۱/۰۱

۱. مقدمه

با گسترش بحران کرونا در سراسر جهان و نیز روشن شدن ابعاد مختلف این بحران، پرسش‌های زیادی در عرصه سیاسی و اجتماعی مطرح شده است؛ یکی از این پرسش‌های اساسی در این زمینه مربوط به نقش دولت در مواجهه با بحران کرونا و نیز نقش دولت در عصر پسا کرونا است. اگرچه تحلیل نقش و جایگاه دولت در مواجهه با بحران کرونا و نیز عصر پسا کرونا با عنوان یک مسئله مهم سیاسی موضوعیت دارد اما در کشورهای عضو اتحادیه اروپا این امر چندان ساده به نظر نمی‌رسد. از ابتدای شکل‌گیری سنگ بنای پروژه اتحادیه اروپا همواره بحث در مورد ماهیت این پروژه میان دولت‌گراها و فراملی‌گراها وجود داشت اما بحران کرونا این نوسان آونگ را به نفع دولت‌گراها تغییر داد در حالی که دولت‌گراها استدلال می‌کردند که پروژه همگرایی حاصل معامله و مخرج مشترک کشورهای عضو است و نهادهای فراملی گرچه به تسهیل توافق میان دولت‌های ملی کمک خواهند کرد اما نهایتاً نتایج سیاست منعکس‌کننده منافع و قدرت نسبی دولتهای ملی است. در مقابل فراملی‌گراها استدلال می‌کنند که همگرایی اروپایی یک فرآیند ایجاد سیاست است که در آن قدرت سیاستگذاری در چندین سطح فروملی، ملی و فراملی مشترک است و حاکمیت ملی دولت‌ها با تصمیم‌گیری جمعی و نقش خودمختار پارلمان اروپا، کمیسیون اروپا، دیوان عدالت اروپا و بانک مرکزی اروپا رقیق می‌شود.

این موضوع از این جهت حائز اهمیت است که روند همگرایی اروپا که بر خلاف چارچوب نظم بین‌المللی و ستفالیایی بر مبنای کاهش اختیارات و قدرت دولتهای ملی و سپردن آن به نهادهای فراملی بنیان گذاشته شده بود به عنوان یک امر خارق‌العاده تلقی شد و دلیل آن هم این بود که از دوران بعد از جنگ جهانی دوم که پروژه همگرایی اروپا آغاز شد تا کنون به طور مستمر هرچه به عمق و گستره این پروژه افزوده شده است به همان میزان از نقش و محوریت دولت‌های ملی در تصمیم‌گیری‌ها کاسته شده است. از هنگامی که معاهده پاریس و پیمان رم توسط روسای دولتهای شش کشور اروپایی به امضا رسید، دانشگاهیان، سیاستگذاران و نظریه پردازان به دنبال تعریف و بحث درباره ماهیت پروژه اروپا بودند. چرا که اهداف اصلی پروژه اروپایی که مهمترین آنها امنیت و همکاری در اروپا پس از جنگ، از مدت‌ها قبل به اهداف بسیار وسیع‌تری و مبهم‌تری تبدیل شده است که هر روز بر زندگی اروپای عادی تأثیر می‌گذارد. گستردگی و الزامات قوانین اتحادیه اروپا که در سراسر کشورها اجرا می‌شود بیش از پیش ناسیونالیست‌ها و شک‌گرایان

اروپایی (Euroseptic) را عصبانی می‌کنند و برای بسیاری این پرسش را به وجود آورده است که آیا اتحادیه اروپا به یک دولت مسلط (super state) تبدیل شده است؟ (Clempton, 2012, p. 1) پس از تاسیس جامعه زغال و فولاد در سال ۱۹۵۱ و جامعه اقتصادی و جامعه اتمی اروپا در سال ۱۹۵۸ همگرایی در سطوح مختلف اقتصادی گسترش یافت و در سال ۱۹۸۶ با امضای سند واحد اروپا و شکل‌گیری بازار واحد، مشترک کشورهای عضو جامعه اروپا افزایش یافت. در سال ۱۹۹۳ با پیمان ماستریخت اتحادیه اروپا جایگزین جامعه اروپا شد و نهادهای سیاستگذاری فراملی همچون پارلمان اروپا، شورای وزیران، کمیسیون و ... از قدرت زیادی برخوردار شدند. هرچند سال ۲۰۰۵ طرح بلندپروازانه اتحادیه اروپا در قالب پیمان قانون اساسی بر اساس تبدیل اتحادیه اروپا به یک دولت فدرال با شکست مواجه شد اما بعدها و در چارچوب پیمان اصلاحی لیسبون قدرت نهادهای فراملی افزایش زیاد یافت و بروکسل به عنوان یک مرکز مهم سیاستگذاری و تصمیم‌گیری برای کشورهای عضو و بدل شد. به علاوه در مقررات اتحادیه اروپا نیز صلاحیت‌ها و اختیارات به سه نوع اختیارات انحصاری سطح فراملی که دولت‌های عضو ملزم به تبعیت از تصمیمات نهادهای اروپایی هستند، صلاحیت‌ها و اختیارات اعضای دولت‌های ملی و نیز صلاحیت‌های و اختیارات مشترک تقسیم شده است؛ (TCE, 2005, pp. 20-22) با توجه به اینکه این امر در فضای نظم سیاسی و ستفالیایی شکل گرفته بود همیشه این پرسش در ذهن شهروندان و سیاستمداران اروپایی وجود داشته است که حد یقف برای مداخله اتحادیه اروپا و نهادهای آن در سطح ملی کشورهای عضو تا کجاست؟ بحران‌های مختلف این پرسش را بیش از پیش آشکار کرده است؛ طی دو دهه اخیر بحران‌هایی همچون بحران شکست معاهده قانون اساسی، بحران اقتصادی، بحران بدهی‌ها، بحران مهاجران و بحران برگزیت بحث حدود اختیارات اتحادیه اروپا و نهادهای آن در مقابل دولت‌های ملی عضو را مطرح کرده است و اکنون نیز بحران کرونا و ویروس به دلیل ابعاد مختلف بهداشتی، سلامتی، انسانی، اجتماعی و اقتصادی بار دیگر بحث میزان اختیارات دولت‌های ملی را مطرح کرده است. این مقاله در صدد پاسخگویی به این پرسش است که مواجهه کشورهای عضو اتحادیه اروپا با بحران کرونا به چه میزان متاثر از تقسیم صلاحیت و اختیارات بین دو سطح ملی و فراملی بوده است؟ مقاله بر این فرضیه استوار است که تقسیم صلاحیت‌ها بین سطح ملی و فراملی موجب شده که در بحران کرونا به عنوان یک بحران چند بعدی نوعی ناکارآمدی در مواجهه با این بحران ظهور کند و در منازعه بی پایان بین ناسیونالیست‌ها، کارکردگراها، فدرالیست‌ها و بین حکومت‌گراها، تمایل به سمت تقویت اختیارات و صلاحیت دولت

های ملی افزایش یابد. سازماندهی پژوهش بدین صورت بوده است که پس از چارچوب تئوریک بحث، صلاحیت های فراملی اتحادیه اروپا در مبارزه با کرونا و سپس تأثیر کرونا در تقویت دولت های ملی بررسی شد و نهایتاً به بررسی تقابل و همزیستی سزوح ملی و فراملی در زمینه مبارزه با کرونا پرداختیم.

۲. چهارچوب نظری؛ حکمرانی چند سطحی

حکمرانی چند سطحی شاید یکی از پرکاربردترین مفاهیم در حوزه مطالعات علوم سیاسی، سیاستگذاری عمومی و مطالعات منطقه ای باشد که روند استفاده از آن در یک دهه اخیر رشدی تصاعدی داشته است. یکی از دلایل اصلی این رشد پیوسته و تصاعدی این مفهوم که برای اولین بار در سال ۱۹۹۳ توسط گری مارکس و برای درک فرآیندهای سیاسی ناشی از ظهور نهادهای فراملی و اشاره به تحولات ساختاری و پویایی سیاست انسجام اتحادیه اروپا به کار رفت این است که امروزه این مفهوم فراتر از اتحادیه اروپا و برای توصیف و تئوریزه کردن دامنه اختیارات، صلاحیت ها و فرآیند سیاستگذاری در بسیاری از نهادهای جهانی، سازمانهای منطقه ای، دولت های ملی و حکومت های محلی استفاده شده است. (Marks, 1993, pp. 396-397) همچنین بی طرفی مفهومی آن به نسبت اصطلاحات بحث برانگیزی نظیر دولت فوق ملی یا دولت مسلط و سازگاری آن با نظریه های قبلی محبوبیت استفاده از این مفهوم را در بین نظریه پردازان و حتی سیاستمداران افزایش داده است. به تناسب گستره وسیع استفاده از این مفهوم، تعاریف متفاوتی نیز از آن شده است اما مخرج مشترک همه این تعاریف این است که حکمرانی چند سطحی برای توصیف فرایندهای توزیع مجدد اقتدار، روابط میان دولت ها و نحوه تعامل میان دولت ها و سایر سطوح حکومتی به کار میرود. (Schakel, 2016, p. 1)

نقطه عزیمت و ریشه فکری نظریه حکمرانی چندسطحی به تطورات فکری نظریه پردازان نوکارکردگرای دهه ۱۹۶۰ از قبیل هاس و لیندبرگ بر می گردد که استدلال می کردند در یک شرایط وابستگی متقابل پیچیده و فزاینده، حاکمیت و اقتدار دولت های ملی به نفع بازیگران فراملی و غیردولتی رفته رفته دچار فرسایش می شود. این نظریه نیز مانند نوکارکردگراها و بین حکومت گراها بخشی از موج نظریه پردازی بود که به دنبال فراتر رفتن از روند تأسیس و همگرایی اتحادیه اروپا و درک ماهیت آن به عنوان یک نظام سیاسی بودند. (Bache, Bartle, & Flinders, 2016, p. 486)

در خصوص کاربرد نظریه حکمرانی چند سطحی به منظور تحلیل سیاست‌های ضد کرونایی اتحادیه اروپا، استدلال این مقاله این است که حکمرانی چند سطحی به عنوان یک مفهوم متضاد، شاید در خصوص آرایش حکمرانی در اتحادیه اروپا از قدرت تبیین‌کنندگی چندانی برخوردار نباشد اما به عنوان راهی میانه میان بین حکومت‌گراها و فراملی‌گراها، برای تحلیل چگونگی تولید سیاست‌ها در اتحادیه اروپا و ارائه تصویر ساده‌ای از سیاستگذاری کثرت‌گرایانه و بسیار پراکنده اتحادیه اروپا که بازیگران مختلفی و در سطح سیاسی متنوعی در آن دخالت دارند از پتانسیل بسیار خوبی برخوردار است. (Stephenson, 2013, p. 817)

مفهوم حکمرانی چند سطحی بر پایه‌ها و مفروضات مختلفی ساخته شده است؛ اولین مفروض این نظریه این است که صلاحیت‌های تصمیم‌گیری توسط بازیگران سازمان یافته در سطوح مختلف سرزمینی به جای انحصار دولت‌های ملی، به اشتراک گذاشته می‌شود. همگرایی اتحادیه اروپا به این معنی است که ظرفیت تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپا در سطوح مختلفی قرار دارد. مهمترین اینها سطح فراملی نهادهای اتحادیه اروپا، سطح ملی دولت‌ها و سطح فراملی شامل گروه‌های ذینفوذ و دولت‌های محلی است. (Nugent, 2017, pp. 473-474) دومین مفروض این نظریه این است که سطوح فراملی، ملی و فروملی حکومت به جای تودرتو بودن، در هم تنیده و به هم پیوسته هستند و بر یکدیگر تأثیر می‌گذارند و در این فرآیند بازیگران ملی و فروملی به اتفاق هم شبکه‌های فراملی ایجاد می‌کنند که نقش دروازه بانی دولت‌های ملی به طور فزاینده‌ای به چالش کشیده می‌شود. (Bache & Flinders, 2004, pp. 34-35) اما مهمترین مفروض نظریه حکمرانی چندسطحی در خصوص نقش در حال تغییر دولت‌هاست. بر این اساس دولت‌ها دیگر انحصار یا حتی لزوماً بازیگران اصلی سیاستگذاری نیستند. بلکه قدرت دولت‌ها همانطور که توسط بازیگرانی در سطوح مختلف تشکیل شده به طور فزاینده‌ای بین این بازیگران سطوح مختلف نیز به اشتراک گذاشته شده است. این تغییر نقش الزاماً به معنای کاهش اقتدار دولت‌های ملی نیست، بلکه بازیگران دولتی استراتژی‌های جدیدی به منظور هماهنگی، هدایت و شبکه‌سازی اتخاذ می‌کنند که در برخی موارد ممکن است حتی اقتدار و استقلال آنها را نیز افزایش دهد. (Saito-Jensen, 2015, p. 2) از همین منظر ما استدلال می‌کنیم که چگونه کرونا و ویروس باعث بازگشت دولت ملی شد و در نبود یک حکومت فائده جهانی و شکنندگی حاکمیت اتحادیه اروپا، مردم برای ساماندهی دفاع جمعی در برابر این بیماری همه‌گیر، نجات اقتصاد در حال غرق شدن به دولت‌های ملی متکی هستند و در

نبود یک دستورالعمل‌های در زمینه تحرک و قرنطینه، این سیاست‌های ضدکرونايي همچنان در صلاحیت دولت‌های ملی باقی می‌ماند.

۳. روش تحقیق و جمع‌آوری داده‌ها

پژوهش پیش‌رو به لحاظ هدف یک پژوهش بینادی-تئوریک و به لحاظ ماهیتی از نوع توصیفی است. روش گردآوری اطلاعات به صورت کتابخانه‌ای بوده است. سازمان‌دهی پژوهش نیز بدین صورت بوده است که ابتدا به بررسی صلاحیت‌های فراملی اتحادیه اروپا در زمینه مبارزه با بیماری‌های پاندمیک و تأثیر این سیاست‌ها بر همگرایی و واگرایی میان کشورهای عضو پرداخته شده است، در ادامه به تأثیر افعال و ناکارآمدی سیاست‌های فراملی اتحادیه اروپا در ابتدای همه‌گیری کرونا بر ملی‌گرایی و بازگشت به حاکمیت ملی کشورهای عضو پرداخته شده است و در نهایت استدلال کردیم که چگونه موسسات اتحادیه اروپا نیز علی‌رغم انفعال و سردرگمی اولیه، اقدامات مهمی را به منظور مهار کرونا و ویروس انجام دادند و ما شاهد همزیستی سیاست‌های فراملی و ملی و فروملی در مبارزه علیه ویروس کرونا بودیم.

۴. صلاحیت‌های اتحادیه اروپا در سیاست‌های ضدکرونايي

بررسی نقش، صلاحیت‌ها و اقدامات اتحادیه اروپا علیه بیمارهای‌های پاندمیک نظیر کرونا بدون بررسی تاریخی شکل‌گیری و تکامل اتحادیه اروپا میسر نیست. بر اساس بند دوم ماده پنجم پیمان اتحادیه اروپا اتحادیه فقط در محدوده اختیارات اعطا شده توسط پیمان‌ها عمل خواهد کرد. (European Union, 2008, p. 18) از همین رو برای بررسی صلاحیت‌ها و ارزیابی اقدامات اتحادیه اروپا در زمینه مبارزه با کرونا در ابتدا نیاز است یک ارزیابی تاریخی از ورود اتحادیه اروپا به مسائل بهداشتی و سلامت عمومی انجام دهیم. در سالهای اولیه همگرایی اتحادیه اروپا مسائل مربوط به بهداشت و سلامت عمومی کمتر مورد توجه بنیانگذاران اتحادیه اروپا قرار گرفت. در پیمان رم به عنوان منشأ جامعه اقتصادی اروپا هیچ اشاره‌ای به صلاحیت‌های این جامعه در زمینه بهداشتی نشده است. (Zuidema, 2016, p. 163) هر چند موضوعات مرتبط با سلامت از اواخر دهه هفتاد در شورای وزیران و اوایل دهه ۱۹۸۰ نیز در پارلمان مورد بحث قرار می‌گرفت و اقدامات ویژه‌ای در خصوص

مبارزه با عفونت اچ آی وی و سندرم نقص ایمنی اکتسابی (ایدز)، وابستگی به مواد مخدر و تحقیقات مرتبط با سلامت صورت گرفت اما تغییر عمده و اساسی در زمینه سیاست‌های بهداشتی اتحادیه اروپا با تصویب قانون اروپای واحد (Single European Act) در سال ۱۹۸۷ به وجود آمد که به موجب آن تصویب قوانین الزام آور برای حمایت از سلامت و ایمنی کارگران به اختیارات اتحادیه اروپا اضافه شد. (Greer et al., 2014, p. 38) با گسترش روزافزون همگرایی اقتصادی، فشارهای سیاسی برای همگرایی در سایر زمینه‌های مرتبط با ایده اروپای اجتماعی افزایش یافت و پیمان ماستریخت ۱۹۹۲ همکاری در طیف وسیعی از حوزه‌ها از جمله بهداشت و درمان، سیاست‌های زیست محیطی و حمایت از مصرف کننده‌ها را به رسمیت شناخت. ماده ۱۲۹ پیمان ماستریخت به کمیسیون اروپا این اختیار را اعطا کرد که جهت اطمینان از سطح بالایی از حفاظت و سلامت انسانی از همکاری میان کشور عضو حمایت کند و در صورت لزوم از عملکرد آنها حمایت مالی به عمل آورد. این اقدامات باید به منظور پیشگیری از بیماری‌ها، معضلات عمده بهداشتی، وابستگی به مواد مخدر، پیشبرد جستجوی علل و انتقال بیماری‌ها و همچنین اطلاع رسانی در مورد سلامت و آموزش متمرکز باشد. (Maastricht Treaty, 1992) در دهه ۱۹۹۰ و در پاسخ به این دستورالعمل پیمان ماستریخت دست کم ۸ برنامه و اقدام برای همکاری میان کشورهای عضو در زمینه بهبود اطلاعات و دانش بهداشتی؛ ایجاد یک پاسخ سریع و هماهنگ در برابر تهدیدات سلامتی؛ و ارتقاء سلامت و پیشگیری از بیماری از طریق تعیین عوامل سلامت تعریف شد و همچنین در کنار این برنامه و اقدام‌ها، شبکه‌ای برای نظارت همه گیر و کنترل بیماری‌های واگیر و یک سیستم هشدار و پاسخ زودهنگام در جامعه اروپا ایجاد شد. (Greer et al., 2014, p. 40) معاهده آمستردام در سال ۱۹۹۷ صلاحیت‌های اتحادیه اروپا در زمینه مسائل بهداشتی و پیشگیری از بیماری‌های همه گیر را بیشتر تقویت کرد، بر اساس این معاهده در حالی که صلاحیت اصلی موضوعات بهداشتی و درمانی در اختیار کشورهای عضو بود، نقش اتحادیه اروپا برجسته تر شد و اتحادیه اروپا می‌توانست اقداماتی را به منظور تضمین (و نه صرفاً مانند گذشته مشارکت) سطح بالایی از حمایت از سلامتی انسانی را اتخاذ کند. (Zsuzsanna, 2020, p. 2) اختیارات اتحادیه اروپا پس از پیمان لیسبون و در نسخه فعلی پیمان عملکرد اتحادیه اروپا (Treaty on the Functioning of the European Union) تا حدودی تقویت شده است اما همچنان به عنوان یک موضوع فرعی باقی مانده است. ماده ۱۶۸ پیمان نامۀ مذکور مقرر می‌دارد که سطح بالایی از حمایت از

سلامت انسان در تعریف و اجرای کلیه سیاست‌ها و فعالیت‌های اتحادیه تضمین می‌شود. و برای دستیابی به این اهداف اتحادیه همکاری‌های کشورهای عضو را در زمینه‌های مذکور در این ماده تشویق می‌کند و اگر لازم باشد از آنها حمایت می‌کند. اما نکته مهم این است که بند ۷ همین ماده اضافه می‌کند که سیاستگذاری در حوزه بهداشت و سلامت در حوزه حاکمیت دولت‌های ملی است و صراحتاً تأکید می‌کند که اقدامات اتحادیه باید مسئولیت‌های کشورهای عضو را برای تعریف سیاست‌های بهداشتی خود و سازمان و ارائه خدمات درمانی و مراقبت‌های پزشکی احترام بگذارد و هر اقدامی که توسط اتحادیه انجام شود، به عنوان مکمل سیاست‌های ملی و نه جایگزینی آنها در نظر گرفته شده است. (European Union, 2010, pp. 122-123)

بررسی صلاحیت‌ها و اختیارات اتحادیه اروپا برای ایفای نقش موثر در زمینه بهداشت و درمان نشان می‌دهد که اتحادیه اروپا بیش از آنکه مجری و سیاستگذار در زمینه سیاست‌های بهداشتی باشد بیشتر نقشی ثانویه، مکمل و هماهنگ کننده دارد، اما این نقش ثانویه مانع از ابتکار عمل اتحادیه اروپا در زمینه بهداشت و درمان نشد. اطمینان از تحرک آزادانه بیماران از دهه ۱۹۷۰ و مدت‌ها قبل از شکل‌گیری بسترهای قانونی آن، اطمینان از دسترسی به خدمات پزشکی برای همه شهروندان اروپایی، حمایت از تحرک آزادانه و آموزش متخصصان حوزه‌های بهداشتی، به رسمیت شناختن مدارک پزشکی در میان کشورهای عضو، ایجاد یک شبکه نظارت اپیدمیولوژیک زیر نظر کمیسیون و اداره کل بهداشت و ایمنی مواد غذایی (Directorate-General for Health and Food Safety) به منظور ایجاد و به اشتراک گذاری دانش مدیریت بحران سلامت در سراسر اروپا، تأسیس آژانس داروهای اروپایی (European Medicines Agency) برای ارزیابی برنامه‌ها، صدور مجوز و بازاریابی فراملی داروها، مرکز اروپایی پیشگیری و کنترل بیماری‌ها (European Centre for Disease Prevention and Control) برای ارزیابی تهدیدات نوظهور در حوزه سلامت از جمله اقدامات اتحادیه اروپا در زمینه بهداشت است. علاوه بر حوزه‌های بهداشتی اتحادیه اروپا دارای یک مکانیسم دفاع مدنی از شهروندان این اتحادیه در صورت بروز فاجعه انسانی، طبیعی و سازماندهی همبستگی بین‌المللی است. مرکز هماهنگی و پاسخ اضطراری (Response Coordination Centre Emergency) در قلب این مکانیسم قرار دارد که وظیفه هماهنگی و فراهم کردن کمک‌های امدادی، تجهیزات تخصصی و سازماندهی تیم‌ها و در صورت لزوم فعال کردن خدمات پزشکی اروپایی (European Medical Corp) را به

اتحادیه اروپا، بحران کرونا و سیاست‌هایی در برزخ ... (علی صباغیان و عباس سروسنانی) ۳۰۳

عهده دارد. خدمات پزشکی اروپایی یک نیروی واکنش اضطراری برای مقابله با شیوع بیماری‌های همه گیر در هر نقطه از جهان است که پس از شیوع ابولا در سال ۲۰۱۴ در آفریقای غربی و در پاسخ به واکنش دیر هنگام و ناکارآمدی سازمان بهداشت جهانی در واکنش به این بیماری تأسیس شد. (Nicolas, 2020, pp. 2-3)

علاوه بر این اقدام در مورد سلامت در سطح اتحادیه اروپا بخشی جدایی ناپذیر از استراتژی کلی اروپای ۲۰۲۰ است و از هفت طرح پرچمدار استراتژی ۲۰۲۰ اتحادیه اروپا چهار طرح آن یعنی نوآوری اتحادیه، دستورکار دیجیتال برای اروپا، دستور کار برای مهارت‌ها و مشاغل جدید و برنامه اروپایی در برابر فقر به طور مستقیم به مسائل بهداشتی و سلامت مربوط می‌شوند. (European Commission, 2020) همچنین از سال ۲۰۰۳ طی سه برنامه بهداشتی و برنامه استراتژیک بهداشتی ۲۰۱۶ که برای اولین بار به "تهدیدهای جدید جهانی" اشاره می‌کند که با روان بودن تجارت و مسافرت، بیماری‌ها می‌توانند به سرعت گسترش یافته و عواقب فاجعه آمیز اقتصادی و بهداشتی داشته باشند، ۷۸۴ میلیون یورو منابع مالی برای مسایل بهداشتی و سلامت بسیج کرده است. (ec.europa.eu) در زمینه مبارزه با کرونا نیز اقدامات و کارآمدی اتحادیه اروپا باید در چارچوب همین ظرفیت‌های محدود و نقش ثانویه سنجیده شود.

۵. کرونا و تقویت دولت‌های ملی در اروپا

قبل از همه گیری ویروس کرونا مفهوم وستفالی دولت ملی با حاکمیت مطلق بر شهروندان در درون مرزهای ملی بسته به وسیله سه روند اینترنت و دیجیتالی سازی فراملی، افزایش تجارت آزاد و همچنین جریان جهانی و تحرک آزادانه انسان‌ها کشیده شده بود، اکنون بیماری کوید ۱۹ این روند را معکوس کرده است و نه تنها شاهد کنترل مرزها برای کنترل این بیماری همه گیر هستیم، بلکه تجارت آزاد و زنجیره تأمین فراملی نیز به دلیل سیاست‌های ملی گرایانه به چالش کشیده شده است و نهایتاً روند جهانی سازی به دلیل بازگشت دولت‌های اقتدارگرا و کنترل‌های شدید مرزی با چالش عظیمی مواجه شده است (Bray, 2020) و به نظر می‌رسد سه دهه پس از انتشار کتاب دنیای بدون مرز کینچی اوهما (Kenichi Ohmae) پس از فروپاشی دیوار برلین، امروزه شاهد بازگشت انتقام جویانه مرزهای ملی اروپایی در واکنش به کرونا ویروس هستیم به نحوی که حتی با گذار از این بحران پاندمیک حداقل در کوتاه مدت به سه دلیل مهم چشم انداز روشنی برای بازگشت

به شرایط قبل از بحران وجود ندارد. نخست اینکه این همه گیری نشان داد که در مواقع بحرانی و اضطراری مردم ناامید از سازماندهی مناسب، قدرت اقتصادی و حمایت عاطفی سازمان های فراملی به دولت های ملی برمیگردند که برخلاف سازمان های جهانی هر سه این ویژگی را دارند. دوم اینکه همه گیری ویروس کرونا بیش از همیشه ارزش های اروپایی نظیر حرکت آزادانه کالا، خدمات، انسان ها، وابستگی متقابل و شکنندگی زنجیره های عرضه جهانی را آشکار کرد و سوم اینکه این بحران روند های سیاسی ضد جهانی شدن و حمایت از ملی گرایی و محلی گرایی را که از قبل وجود داشت تقویت کرد. (Rachman, 2020) امروزه از مادرید تا پاریس، برلین تا ورشو، به نظر می رسد دولت-ملت یک رنسانس چشمگیر را تجربه می کند. مرزهای ملی برگشته اند، دولت ها با خود خواهی ملی گرایانه روی مردم خود متمرکز هستند و پایتخت های دولت های ملی تقریباً یک شبه و بدون همه پرسی از مردم خود و یا کسب اجازه از اتحادیه اروپا اقتدار خود را پس گرفته اند. به نظر می رسد شیوع کرونا ویروس روند تاریخ را معکوس کرده است و شاهد مبارزه قهرمانانه دولت های ملی در مقابل روندهای فراملی سازی و جهانی سازی هستیم. (Zielonka, 2020)

همچنین کرونا ویروس با شتاب بخشیدن به روند رشد اندیشه های دست راستی و بازگشت به ملی گرایی، کنترل های مرزی و از بین بردن حرکت آزادانه کالاها و انسان ها به عنوان یکی از ستون های اتحادیه اروپا، بیش از پیش باعث تقویت دولت های ملی شد. تحرک آزادانه در منطقه شنگن که به دلیل مهاجرت و بحران پناهندگان در سالهای اخیر با اقدامات ملی به محدودیت هایی مواجه شده بود، در در پی شیوع ویروس کرونا به طور بی سابقه ای به چالش کشیده شد و ۱۷ کشور از ۲۶ کشور عضو شنگن برای اولین بار به صورت قاطعانه مرزهای ملی خود را بستند و سایر کشورها نیز کنترل و محدودیت های شدیدی روی مرزهای خود اعمال کردند. (Heinikoski, 2020)

صرفنظر از اینکه چه چشم اندازی برای دولت های ملی در عصر پسا کرونا متصور است، آنچه مسلم است این است که در عصر کرونا شاهد بزرگترین رشد قدرت دولت های ملی پس از جنگ جهانی دوم هستیم و در نبود یک همبستگی فراملی، دولت های ملی مجبور به مدیریت اورژانسی بهداشت عمومی و تأمین معیشت میلیون ها نفر از شهروندان خود شدند که از همه گیری ویروس کرونا آسیب دیدند. این گسترش قدرت دولت ها به نوبه خود باعث شد تا دولت ملی به عنوان بازیگر اصلی روابط بین الملل بازگردد تا

باردیگر چندجانبه‌گرایی و همکاری میان کشورها به عنصر غایب نظام بین‌الملل فعلی تبدیل شود به نحوی که اورسلا فن درلاین (Ursula von der Leyen) رئیس کمیسیون اروپا کشورهای عضو این اتحادیه را به دلیل امتناع از تسهیم کردن چترشان مورد سرزنش قرار داد و مائورا فراری (Mauro Ferrari) رئیس شورای تحقیقات اروپا به استناد به عدم ایجاد یک برنامه گسترده و ناهماهنگی میان کشورهای اروپایی برای مقابله با ویروس کرونا استعفا داد. (Miraj, 2020)

در نهایت این غیر قابل انکار است که بحران کرونا ویروس روند فراملی‌گرایی و جهانی شدن را به زانو درآورد و همانطور که فیلیپ لگرین (Philippe Legrain) اقتصاددان انگلیسی اظهار داشت: این ویروس ضربه‌ای به زنجیره‌های بین‌المللی عرضه وارد کرد، باعث کاهش مسافرت‌های تجاری جهانی شد و برای سیاستمداران حامی حمایت‌گرایی و کنترل مهاجرت خوراک فراهم کرد به نحوی که حتی در بازار آزاد بدون محدودیت اروپا کشورهای فرانسه و آلمان و رهبران آنها که همواره خود را متعهد به انترناسیونالیسم لیبرال می‌دانند صادرات ماسک به ایتالیا را متوقف کردند و حتی به درخواست کمک ایتالیا نیز پاسخی نمی‌دهند. (Legrain, 2020) اما گذشت زمان بیش از پیش ماهیت فراملی این تهدید جهانی را آشکار کرد و نشان داد که در عصر تهدیدات فرامرزی ملی‌گرایی و خودپاری دولت‌ها به تنهایی برای مبارزه با این تهدیدها کافی نیست و علی‌رغم تعلل اولیه نهادهای اروپایی و سرخوردگی و ناامیدی ملی در کشورهایی مانند ایتالیا نیاز به یک بستر چندجانبه و منحصر به فرد برای هماهنگی و همکاری در مورد شیوه‌های مشترک و همچنین مسئولیت‌ها فراملی بیشتر احساس شد.

۶. تقابل و همزیستی سیاست‌های ضدکرونایی اروپا در سطوح ملی و فراملی

همه‌گیری ویروس کرونا و انفعال نهادهای فراملی اتحادیه اروپا، دولت‌های ملی و حکومت‌های محلی را به عنوان ضامن اصلی سلامت مردم و نهاد هماهنگ‌کننده مدیریت بحران با چالش‌های بی‌سابقه‌ای روبرو کرد و دولت‌های ملی را برآن داشت تا هم با اتخاذ سیاست‌های سلبی نظیر کنترل مرزها، ممانعت از صادرات تجهیزات و خدمات پزشکی، و هم با طرح یک بودجه ملی اقدامات ایجابی و فوری برای حمایت از اقتصاد ملی، خدمات عمومی و افراد اتخاذ کند. کشورهای عضو اتحادیه اروپا بر اساس ماده ۱۰۷ پیمان عملکرد اتحادیه اروپا به خصوص چارچوب موقت اتخاذ شده توسط کمیسیون

اروپا در ۱۹ مارس ۲۰۲۰) قادر به ارائه برنامه های کمک ملی به منظور کاهش اثرات منفی بیماری همه گیر COVID-19 هستند. کمیسیون اروپا تا کنون ۱۴ اقدام دولت های ملی را طبق ماده فوق الذکر پیمان عملکرد اتحادیه اروپا به منظور کمک به رفع اختلال جدی در اقتصاد کشورهای عضو مصوب کرده است. بیشتر این اقدامات و کمک های ملی شامل تأمین نقدینگی به شرکتهای عمدتاً از طریق اعطای ضمانت برای وام، وام های عمومی یارانه ای، کمک های بلاعوض و پیش پرداخت های قابل بازپرداخت در بخش های پزشکی، رستوران ها، صنعت استخراج و تولید، آژانس مسافرتی، مراکز گردشگری، بخش شیلات و آبیان و کشاورزی بوده است. (Ron, Abela, & Azzopardi, 2020)

مؤسسات اتحادیه اروپا نیز علی رغم انفعال و سردرگمی اولیه، اقدامات مهمی را به منظور مهار کرونا ویروس انجام دادند. به طور مشخص کمیسیون اروپا سه اقدام جسورانه و تاریخی را برای مبارزه با این همه گیری انجام داد. ۱. تعلیق قوانین پیمان ثبات و رشد برای از بین بردن کسری و محدودیت بدهی برای کشورهای عضو اتحادیه اروپا، ۲. تغییر قوانین جلوگیری از کمک های دولتی به بنگاه های ملی و ۳. اجازه استفاده منعطف تر از بودجه ۲۰۱۴-۲۰۲۰ اتحادیه اروپا. علاوه بر این بانک مرکزی اروپا برنامه خرید اضطراری پاندمیک (Pandemic emergency purchase programme) را به منظور تزریق ۷۵۰ میلیارد یورو نقدینگی حیاتی به اقتصادهای ملی آغاز کرد. (Caratelli, 2020, p. 3) اتحادیه اروپا علاوه بر برنامه خرید اضطراری یک لایه اضافی برای حمایت از کارگران، مشاغل و کشورهای عضو یورو تصویب کرده است که به موجب آن کمیسیون اروپا، بانک سرمایه گذاری اروپا و مکانیسم ثبات اروپایی بیش از ۵۴۰ میلیارد یورو برای تکمیل تلاش های ملی در جهت مبارزه با اثرات کرونا ویروس تأمین می کنند. همچنین کمیسیون اروپا به تناسب فروکش کردن احساسات ناسیونالیستی و کاهش محدودیت های اجتماعی کشورهای، یک برنامه بهبود اقتصادی میان مدت بر اساس دو اصل دیرینه خود یعنی اقتصاد سبز و اقتصاد دیجیتالی اروپا و به تناسب شوک اقتصادی متفاوت وارد شده به کشورهای عضو در دستور کار دارد تا از واگرایی بیشتر اقتصادی میان کشورهای عضو پیشگیری کند. همه این اقدامات نشان می دهد که شاید اقدامات اتحادیه اروپا همراه با تعلل بوده و یا برخی کشورها آن را کافی نمی دانند اما این مانع از درک اهمیت و نقش اقدامات فراملی برای مبارزه با این بیماری همه گیر نمی شود. (EIB, 2020)

۷. نتیجه‌گیری

شیوع ویروس کرونا و ناتوانی و انفعال اولیه نهادهای فراملی اروپایی در پاسخ به این بیماری همه گیر باعث شد تا دولت‌های ملی مسئولیت اصلی سیاست‌های کنترل اجتماعی، بهداشت و مرزهای ملی را به عهده بگیرند. کارآمدی نسبی دولت‌های ملی در کنار انفعال نهادهای اتحادیه اروپا بار دیگر این بحث را در میان اندیشمندان سیاسی زنده کرد که آیا پس از یک دوره تضعیف حاکمیت ملی توسط روندهای اروپایی شدن، فراملی‌گرایی، گسترش تکنولوژی و فرسایش مرزهای ملی بار دیگر شاهد بازگشت قهرمانانه دولت‌های ملی به عنوان بازیگران اصلی روابط بین‌الملل هستیم و آیا شکنندگی نهادهای فراملی در منطقه‌ای در برابر دولت به مفهوم وستفالیایی آن به معنای پایان روند منطقه‌ای شدن و فراملی‌گرایی و بازگشت به دولت‌های ملی است یا اینکه این بازگشت موقتی، احساسی و به اصطلاح یک نوع واکنش حلزونی در برابر تهدیدات است که نمونه آن را در زمان فروپاشی دیوار برلین، حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر و بحران اقتصادی سال ۲۰۰۸ شاهد بودیم و با عادی شدن شرایط ما شاهد بازگشت روند فراملی‌گرایی خواهیم بود. آنچه مسلم است این است که بحران کرونا و ویروس بار دیگر آونگ نوسان میان ملی‌گرایی و منطقه‌گرایی را دست کم در کوتاه مدت به نفع ملی‌گرایی تغییر داد و شیوع کرونا نه تنها باعث بازگشت تاریخی به دولت‌های ملی شد بلکه با تشدید روند پوپولیسم و ملی‌گرایی به عنوان پایه‌ای برای سیاست خارجی و منافع ملی زمینه حمله و انتقاد بی‌امان از نهادهای اروپایی را فراهم کرده است. اما در نهایت کرونا و ویروس نه باعث بازگشت تمام‌عیار به درون مرزهای ملی است و نه به معنای پایان روند منطقه‌ای شدن و اروپایی شدن است و اگر واقع‌بینانه به تحلیل سیاست‌ها و اقدامات کشورها و نهادهای اروپایی در مبارزه با کرونا بپردازیم در می‌یابیم که هر دو اقدامات در سطوح ملی و فراملی برای مبارزه با کراناموثر بودند و علی‌رغم تقابل ظاهری و اولیه این دو سطح، مثل شاهد همزیستی این دو سطح در مبارزه با کرونا هستیم و همانطور که ظرفیت اقدامات مشترک نهادهای اتحادیه اروپا در زمینه کنترل سلامت و کنترل مرزی تابعی از حقوق و حاکمیت کشورهای عضو است و موفقیت نهادهای اروپایی منجر مشترک تصمیم‌های دولت‌های ملی است؛ هماهنگی گسترده و اقدامات نهادی اتحادیه اروپا در هموار کردن شرایط اقتصادی و ابتکاراتی برای تأمین تجهیزات پزشکی در بازار واحد و رهبری برای فعال‌سازی یک سرمایه‌گذاری بلندپروازانه و بسته مالی نیز به نوبه خود باعث تسهیل همکاری میان

کشورهای عضو و در نهایت موفقیت نسبی اتحادیه اروپا در مبارزه علیه این ویروس همه گیر گردید.

کتابنامه

- Bache, I., Bartle, I., & Flinders, M. (2016). *Multi-level governance Handbook on theories of governance*: Edward Elgar Publishing.
- Bache, I., & Flinders, M. (2004). *Multi-level governance and the study of the British state*. *Public policy and administration*, 19(1), 31-51 .
- Bray, D. (2020). *Pandemic may replace the nation-state: But with what? : Atlantic Council's*.
- Caratelli, I. (2020). *European Identity and the Test of COVID-19*. *Istituto Affari Internazionali (IAI)(20|34)*, 3 .
- Clempson, R. (2012). *Just who runs the EU?* available at: <https://www.e-ir.info/2012/03/04/just-who-runs-the-e-u/>
- ec.europa.eu. (2020). *ThirdEU HealthProgramme2014-2020* available at: https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/programme/docs/ev_20141104_co01_en.pdf
- EIB, e. n. t. (2020). *Helping people, businesses and countries in Europe*. <https://www.eib.org/en/stories/economy-covid-19> .
- EuropeanCommission. (2020). *Europe 2020 for a healthier EU* .
- EuropeanUnion. (2008). *Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (2008/C 115/01)*: Office for Official Publications of the European Communities.
- EuropeanUnion. (2010). *Consolidated Versions of the Treaty on European Union and of the Treaty on the Functioning of the European Union: Charter of Fundamental Rights of the European Union*: Office for Official publications of the European Communities.
- Greer, S., Fahy, N., Elliott, H., Wismar, M., Jarman, H., & Palm, W. (2014). *Everything you always wanted to know about European Union health policies but were afraid to ask*: World Health Organization. Regional Office for Europe.
- Heinikoski, S. (2020). *Covid-19 Bends the Rules on Border Controls–Yet Another Crisis Undermining the Schengen Acquis?* Finnish Institute of International Affairs. UPI Briefing Paper(281) .(
- Legrain, P. (2020). *The Coronavirus Is Killing Globalization as We Know it*. *Foreign Policy*, 12, 2020 .
- MaastrichtTreaty. (1992). *Maastricht Treaty. Nice Treaty* .
- Marks, G. (1993). *Structural policy and multilevel governance in the EC. The Maastricht debates and beyond*, 392 .
- Miraj, A. (2020). *Covid-19 and the return of the nation state* .
- Nicolas, J. B. (2020). *The European Union and the Coronavirus*. *European issues*, n°553 .
- Nugent, N. (2017). *The government and politics of the European Union*: Palgrave.

اتحادیه اروپا، بحران کرونا و سیاست‌هایی در برزخ ... (علی صباغیان و عباس سروسنانی) ۳۰۹

- Rachman, G. (2020). Nationalism Is a Side Effect of the Coronavirus. *Financial Times*, 23 .
- Ron, G. C., Abela, L., & Azzopardi, K. (2020). European Union: COVID-19 National State Aid Measures Adopted <https://www.mondaq.com/government-measures/918344/covid-19-national-state-aid-measures-adopted>, 3(3), 226-236 .
- Saito-Jensen, M. (2015). *Theories and Methods for the Study of Multi-Level Environmental Governance*: CIFOR.
- Schakel, A. H. (2016). *Applying multilevel governance Handbook of research methods and applications in political science*: Edward Elgar Publishing.
- Stephenson, P. (2013). Twenty years of multi-level governance: 'Where does it come from? What is it? Where is it going?'. *Journal of European Public Policy*, 20(6), 817-837 .
- TCE. (2005). *Treaty establishing a Constitution for Europe*: Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
https://www.worldometers.info/coronavirus/?utm_campaign=homeAdUOA?Si
- Zielonka, J. (2020). Has the coronavirus brought back the nation-state?
<https://www.socialeurope.eu> .
- Zsuzsanna, L. (2020). *Fact Sheets on the European Union* .
- Zuidema, C. (2016). *Decentralization in Environmental Governance: a post-contingency approach*: Taylor & Francis.