

تحولات قانون اساسی اتحادیه اروپایی^۱

عباسعلی کدخدایی^۲

چکیده:

علیرغم آنکه موضوع تدوین قانون اساسی از چند سال قبل در دستور کار مقامات اتحادیه قرار داشت و با عنایت به تهیه پیش نویس قانون اساسی توسط گروه کاری به ریاست ژیسکار دستن^۳، وجود ابهامات فراوان در این متن به گونه ای بود که مقامات اتحادیه را از تصویب نهائی آن بازمی داشت به نحوی که تصویب این متن چندین بار با شکست روبرو شد. اصولاً کوتاه بودن، واضح بودن و قابل فهم تر بودن می توانست از ویژگیهای چنین قانون اساسی به حساب آید که البته در متن های پیشین کمتر به چشم می خورد. آنچه که اروپائیان به دنبال آن بودند نیل به هویت اروپائی و توسعه آن بود و متن قبلی با وجود دشواری های خود توانایی طی این مسیر را نداشت. اخیراً سران ۱۵ کشور اروپائی در پی ناکامی در اجلاس بروکسل، دسامبر ۲۰۰۳، متن پیش نویس قانون اساسی را که طی سند شماره C1G/50/03 تهیه شده بود، با اعمال اصلاحاتی چند نسبت به متن قبلی تصویب نمودند. در این مقاله سعی خواهد شد نگاهی تحلیلی نسبت به متن پیش نویس و نیز اصلاحات بعمل آمده داشته باشیم و آثار این تحولات را در روند متحد شدن اتحادیه به ارزیابی بنشینیم.

کلید واژه ها: قانون اساسی، اتحادیه اروپایی، حقوق شهروندی.

تاریخ پذیرش: ۱۳۸۳/۵/۶

^۱ تاریخ دریافت: ۱۳۸۳/۳/۲۶

^۲ دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

^۳ این گروه در فوریه ۲۰۰۲ آغاز به کار نمود و در ژوئن ۲۰۰۳ متن پیش نویس تهیه شده را به کنفرانس سران ارائه نمود.

اخیراً سران ۱۵ کشور اروپائی در پی ناکامی در اجلاس بروکسل، دسامبر ۲۰۰۳، متن پیش نویس قانون اساسی را که طی سند شماره CIG/50/03 تهیه شده بود، با اعمال اصلاحاتی چند نسبت به متن قبلی تصویب نمودند.

در این مقاله سعی خواهد شد نگاهی تحلیلی نسبت به متن پیش نویس و نیز اصلاحات بعمل آمده داشته باشیم و آثار این تحولات را در روند متحد شدن اتحادیه به ارزیابی بنشینیم.

علیرغم آنکه موضوع تدوین قانون اساسی از چند سال قبل در دستور کار مقامات اتحادیه قرار داشت و با عنایت به تهیه پیش نویس قانون اساسی توسط گروه کاری به ریاست ژیسکار دستن^۴، وجود ابهامات فراوان در این متن به گونه ای بود که مقامات اتحادیه را از تصویب نهائی آن بازمی داشت به نحوی که تصویب این متن چندین بار با شکست روبرو شد. اصولاً کوتاه بودن، واضح بودن و قابل فهم تر بودن می توانست از ویژگیهای چنین قانون اساسی به حساب آید که البته در متنهای پیشین کمتر به چشم می خورد. آنچه که اروپائیان بدنبال آن بودند نیل به هویت اروپائی و توسعه آن بود و متن قبلی با وجود دشواریهای خود توانایی طی این مسیر را نداشت.

کثرت معاهدات گوناگون اصلی و فرعی اتحادیه، اختلاف های اساسی در عملکرد و اهداف نهادهای اتحادیه و ابهامات موجود در روند قانونگذاری، از جمله این دشواریها بود که همگرایی اتحادیه را با سؤال جدی روبرو می ساخت.

همچنین نادیده انگاشتن نقش پارلمان اتحادیه و فقدان اختیارات لازم و کافی تقنینی

- نظارتی دو مانع عمده بر سر راه همگرایی اتحادیه محسوب می شد.

^۴ این گروه در فوریه ۲۰۰۲ آغاز به کار نمود و در ژوئن ۲۰۰۳ متن پیش نویس تهیه شده را به کنفرانس سران ارائه نمود.

نواقص موجود در ساختار نظام سیاسی - حقوقی اتحادیه اروپائی، آنرا با فقدان مشروعیت در ابعاد سیاسی و نیز در زمینه های حقوقی مواجه می ساخت و آنچه موجب شد تا اقدام برای تدوین یک قانون اساسی شکل گیرد، فقدان سیاستها و مقررات ناظر بر برابری حقوق شهروندان، میزان مشارکت آنان در روند قانونگذاری و حمایت قضائی موثر از شهروندان اتحادیه بود که به همراه دیگر موضوعات نیاز به تبیین این امر را بیش از پیش آشکار می ساخت.

کلیات

سرانجام رؤسای ۱۵ کشور اروپائی در اجلاس مورخ ۱۸-۱۷ ژوئن ۲۰۰۴ در بلژیک، با اعمال اصلاحاتی چند متن پیش نویس قانون اساسی اتحادیه اروپائی را تصویب نمودند که پس از انجام اصلاحات کارشناسی در پائیز امسال آماده می شود تا کشورهای ۲۵ گانه عضو از طرق داخلی آنرا در قانون ملی وارد و به تصویب نهائی برسانند. متن پیش نویس که حاصل تلاش یک گروه کاری ۱۰۵ نفره^۵ به ریاست ژیسکاردستن رئیس جمهور اسبق فرانسه می باشد تحولات اساسی را در ساختار اتحادیه و رویه های آن در بر خواهد گرفت و تاثیر زیادی را بر نظامهای سیاسی کشورهای عضو خواهد داشت.

مقدمه این قانون اساسی مقرر می دارد که با تاکید بر دستاوردهای فرهنگی، مذهبی و انسانی میراث اروپا که موجب تحول در ارزشهای حیاتی، حقوق غیر قابل انکار بشر، دموکراسی، برابری، آزادی و حاکمیت قانون شده است، آغاز می گردد و با اشاره به تجارب تلخ در مسیر همگرایی مجدد اروپا سعی می نماید تا از مسیر تمدن، ادامه دهنده پیشرفت و پیروزی برای اتباع خود بوده باشد.

^۵ شورای اروپایی، ژیسکاردستن (Valéry Giscard d'Estaing) را به عنوان رئیس، گیلانو آماتو (Giuliano Amato)، ژان لوک دیهانه (Jean-Luc Dehaene) را به عنوان نایب رئیس انتخاب نمود که این سه نفر به همراه ۱۰۲ نفر دیگر شامل ۱۵ نفر نمایندگان روسای دول ۱۵ کشور عضو، ۱۳ نماینده کشورهای داوطلب عضویت در اتحادیه، ۳۰ نماینده از پارلمانهای کشورهای عضو، ۲۶ نماینده از پارلمانهای کشورهای داوطلب عضویت، ۱۶ عضو پارلمان اروپایی و دو نماینده از کمیسیون اتحادیه مسئولیت تهیه و تدوین پیش نویس قانون اساسی اتحادیه را بر عهده داشتند.

مقدمه قانون اساسی سپس با تاکید بر اتحاد هر چه بیشتر جهت نیل به هدف واحد اشاره می کند که از آن به عنوان اتحاد در اختلاف یا وحدت در کثرت یاد کرده و موقعیت برتری را برای ساکنین خود جهت آینده ای روشن تر و با آگاهی از مسئولیت خود در برابر نسل آینده بشریت در نظر دارد که اتحادیه می تواند بستری برای آن بوده و امید بشریت را گسترش دهد.

پیش نویس نهائی که در سال ۲۰۰۳ و به شماره C1G50/03 به تائید رسیده بوده نتوانست موافقت اجلاس آن سال را با خود همراه داشته باشد و لذا مقرر شد تا مجدداً کارشناسان بررسی لازم را به عمل آورند و نتیجه را به اجلاس سال ۲۰۰۴ ارائه نمایند. بالاخره با اعمال اصلاحات لازم اجلاس ژوئن ۲۰۰۴ آنرا به تصویب رسانید.

متن پیش نویس C1G50/03 که از این پس پیش نویس خوانده می شود، دارای چهار بخش است که هر بخش خود شامل چندین فصل و قسمت فرعی می گردد. این متن حاصل تلاش کارکنان حقوقی است که در سال ۲۰۰۳ نسبت به پیش نویس ارائه شده از سوی کارگروه ژیسکاردستن به اجلاس رؤسای دول عضو عرضه شد.

کارگروه حقوقی طی ۱۵ جلسه و وظیفه حقوقی کردن متن ارائه شده از سوی گروه ژیسکاردستن را بر عهده داشت که با هدف ایجاد هماهنگی حقوقی و پیرایش ادبی متن در بخشهای مختلف آن انجام پذیرفت و گزارش آن طی سند شماره C1G50/03 در ۲۵ نوامبر ۲۰۰۳ از سوی مقامات اتحادیه منتشر گردید.

متن پیش نویس قانون اساسی C1G50/03 که بیشتر به عنوان یک معاهده چند جانبه به نظر می رسد تا قانون اساسی، در بخش اول به وضع مقررات پیرامون تعاریف و اهداف پرداخته و مسائلی چون حقوق بنیادین و شهروندی اتحادیه را به بحث نشسته است و در ادامه موضوع اختیارات اتحادیه را مورد بررسی قرار داده است. در قسمت چهارم نهادهای اتحادیه

^۹Article I-6a - **The symbols of the Union**

...
The motto of the Union shall be: *United in diversity.*

و سازمانهای آن مورد ارزیابی و اصلاح واقع شده اند و سپس از به کار گیری اختیارات اتحادیه سخن به میان آمده است تا پس از آن به بحث زندگی دموکراتیک در اتحادیه بپردازد. منابع مالی اتحادیه در ادامه این موضوعات مقرر شده، ضمن آنکه موقعیت فعلی اتحادیه و عضویت در اتحادیه دو فصل پایانی این بخش را شکل می دهد.

سپس در بخش دوم، علاوه بر مقدمه، مباحث مربوط به حقوق شهروندی را آغاز نموده است که مسائلی چون کرامت انسانی، آزادیها، برابری، همبستگی، حقوق شهروندان، عدالت و مقررات کلی اجرا و تغییر این اصول را در بر می گیرد.

بخش دوم متن پیش نویس CIG50/03 سیاست ها و وظایف اتحادیه را شامل می گرد که مسائلی چون عدم تبعیض و شهروندی، سیاستهای داخلی اتحادیه و ضرورت اقدام نسبت به آنها مانند بازارهای داخلی، سیاستهای اقتصادی، پولی و دیگر سیاست ها را مانند آزادیها، امنیت و عدالت و زمینه هایی که ممکن است اتحادیه اقدامات تکمیلی نسبت به آن اتخاذ نماید را شامل می شود.

ارتباط کشورهای خارجی و اعمار دول عضو در خارج از مرزهای اروپا، روابط خارجی و اقدامات اتحادیه در این ارتباط، سیاست مشترک امنیتی - خارجی اتحادیه، سیاست مشترک تجاری همکاری با دیگر کشورها و کمک های بشر دوستانه از جمله دیگر قسمتهای این بخش می باشد که به همراه وظایف و کارکرد نهادهای اتحادیه شامل نهادهای اصلی، مشورتی و مقررات مالی در آن ذکر گردیده است.

سرانجام در بخش چهارم مقررات عمومی و نهائی مورد بحث واقع شده است .

با نگاهی کلی به بخشهای مختلف این متن ملاحظه می شود که قانون اساسی اتحادیه بیشتر معاهده ای است همه جانبه که در طول دیگر معاهدات قبلی شکل گرفته و گستره آن شامل روابط همه جانبه دول عضو با اتحادیه می باشد. علاوه آنکه، روابط انسانی را به عنوان مرکز ثقل خود پذیرفته است. و شاید بتوان گفت که متن پیش نویس در واقع معاهده ای

است که بر گرفته از معاهدات قبلی، اما با رویکردی انسانی و با عنایت ویژه به حقوق بشر و حقوق بنیادین شهروندان تنظیم گردیده است.

بررسی ماهوی متن پیش نویس قانون اساسی اتحادیه اروپایی

اکنون و پس از بررسی ساختار قانون اساسی اتحادیه، لازم است به اختصار موضوعات اصلی مطرح شده در این متن را مورد بررسی و تعمق قرار دهیم.

قانون اساسی بنای واحد اتحادیه

اتحادیه اروپایی بر اساس معاهدات متعدد بین دولتهای عضو بوجود آمده که هر کدام از آنها در سالهای مختلف و به تدریج شکل گرفته اند و هیچگاه اتحادیه به عنوان پدیده ای که دفعتاً بوجود آمده باشد مطرح نشده است، بلکه این نهاد منطقه ای - بین المللی در طول تاریخ و به تدریج توسعه پیدا نموده که اعضا آن نیز اندک اندک به آن پیوسته اند.^۷

علاوه بر معاهدات اصلی، معاهدات فرعی دیگری نیز در این زمینه نقش موثری ایفا نموده و هر از چند گاه در خصوص موضوعی خاص اقدام به تدوین معاهده ای چند جانبه می شد. نیز مصوبات نهادهای اتحادیه و بالاخص شورای اتحادیه به عنوان مرجع اصلی تصمیم گیرنده و قانونگذار در روند شکل گیری و تکامل اتحادیه عامل بسیار تعیین کننده ای محسوب شده است. در کنار این دو نباید از نقش آراء دیوان دادگستری اتحادیه غافل ماند که هر از چند گاهی بر ابهامات و اختلافات موجود پرتو افشانی می نمود و این موانع را با تدبیر نه صرفاً حقوقی خود از میان بر می داشت.^۸

^۷ برای مطالعه بیشتر در زبان فارسی رجوع کنید به: کدخدایی، عباس، ساختار و حقوق اتحادیه اروپایی، نشر میزان، تهران، ۱۳۸۰

^۸ کدخدایی، عباس، نگرشی به ساختار دیوان دادگستری اروپایی و نقش آن در روند همبستگی اتحادیه، مجله دانشکده حقوق و

اما این عوامل علیرغم ایفای نقش موثر و قدرتمند، باعث سر درگمی و پریشان شدن خط فکری مسئولان و مردم اتحادیه نیز می شد به گونه ای که فهم مفاد معاهدات و درک حقوق و وظائف شهروندان بسیار دشوار می نمود. اکنون در صورت تصویب نهائی و لازم الاجرا شدن معاهده قانون اساسی، مردم، دول عضو و نهادهای اتحادیه با یک متن واحد روبرو خواهند بود و از آن پس دیگر واژه دوگانه جوامع اروپائی (EC) و اتحادیه اروپائی (EU) را نخواهیم داشت، بلکه یک اتحادیه اروپائی جایگزین آن خواهد شد.

علاوه بر آن حقوق شهروندی در جایگاه ویژه ای قرار خواهد گرفت و از این پس منشور حقوق بنیادین نیز به متن معاهده قانون اساسی اضافه میگردد که در آن صرفاً حقوق و امتیازات شهروندان اروپائی مورد توجه واقع شده است. اهداف ارزشها و اصول مربوط به روابط بین دول عضو و اتحادیه به خوبی در این متن تشریح شده اند، هم چنین تقسیم اختیارات و تبیین صلاحیت های نهادهای اتحادیه مورد توجه واقع شده که در ضمن آن رویه ها و ابزارهای ساده شده حقوقی نیز مد نظر قرار گرفته است.

البته همانگونه که قبلاً متذکر شدیم قانون اساسی اتحادیه به عنوان یک معاهده بین دول عضو تلقی می گردد. و لذا زمانی لازم الاجرا خواهد شد که دول عضو آنرا در نظام داخلی خود به تصویب برسانند و هر گونه اصلاح در آن نیازمند رای کامل (اتفاق آراء) دول عضو خواهد بود.

بازسازی چارچوب نهادی

یکی از موضوعات پردردسر اتحادیه از گذشته تاکنون اختیارات و میزان صلاحیت نهادها در اتخاذ اقدامات بوده که هر از چند گاه اختلافات زیاد و خسته کننده ای را موجب می گشت و نیز تعداد و ترکیب اعضا برخی نهادها مانند کمیسیون، که در اجلاس اخیر نیز شاهد

اختلاف برسر تعیین رئیس کمیسیون بودیم. اختیارات پارلمان و تعداد اعضا آن نیز در ماده I 19 - مورد بررسی واقع شد. اینکه آیا تصمیمات اتحادیه باید با اتفاق آراء دول عضو صورت پذیرد و یا از نظام اکثریتی (به هر میزان) تبعیت می نماید از جمله دیگر موارد بحث انگیز اتحادیه به شمار می رود.

پیش نویس قانون اساسی اتحادیه سعی نموده تا اختیارات این نهادها مانند شورا، کمیسیون و پارلمان را تا حد زیادی شفاف نماید و لذا در این ارتباط حق تقریباً انحصاری کمیسیون را برای ارائه طرح قوانین (پیش نویس) به شورا، وظایف اجرائی، و وظائف مربوط به روابط خارجی اتحادیه به جز مسائل امور خارجه و دفاعی پذیرفت.

هم چنین رویه هم تصمیم گیری^۹ را تا حدود زیادی ارتقا بخشد به گونه ای که پس از لازم الاجرا شدن حدود ۹۵٪ از مصوبات با همکاری پارلمان و شورا به تصویب خواهد رسید. شاید در این ارتباط از جمله مهمترین اقدامات، در نظر گرفتن مقام جدیدی در اتحادیه با عنوان وزیر امور خارجه اتحادیه می باشد که نماینده اتحادیه در مجامع بین المللی خواهد بود و از سوی شورای اروپایی نیز انتخاب می شود^{۱۰}.

وزیر امور خارجه در عین حال که عضو کمیسیون می باشد سیاست های شورای اتحادیه را در زمینه امور خارجه و دفاعی پیگیر خواهد بود و هم چنین وظایف کمیسیون را در زمینه های خارجی انجام خواهد داد و رئیس شورای روابط خارجی نیز می باشد.

از جمله مباحث مهم دیگر که در این معاهده به آن پرداخته شده و قبلاً در هاله ای از ابهام بود، شخصیت حقوقی اتحادیه است که امروزه دیگر اتحادیه به عنوان یک شخص حقوق

^۹ Co-decision making process

^{۱۰} Article I-27 (1): The European Council, acting by qualified majority, with the agreement of the President of the Commission, shall appoint the Union Minister for Foreign Affairs. The European Council may end his or her term of office by the same procedure.

بین الملل در عرصه های جهانی ظاهر خواهد شد.^{۱۱} در این ارتباط معاهده جدید با لحاظ شخصیت حقوقی به طور صریح برای اتحادیه به تمام تردیدها پایان داده است.^{۱۲} دیگر نوآوری قانون اساسی حل مشکل دوگانگی بین شورای اتحادیه^{۱۳} و شورای اروپائی^{۱۴} بود. اکنون اتحادیه علاوه بر شورا، دارای یک نهاد رسمی بنام شورای اروپائی است که دارای یک رئیس و اختیارات محدودی می باشد. این شورا برای یک دوره ۲ سال ونیم انتخاب می شود.

مشکل تعداد نمایندگان پارلمان نیز یکبار دیگر مورد بحث واقع شد و بنا بر پیش نویس این تعداد به ۷۵۰ نفر افزایش یافت. البته بنا به تناسب جمعیت آنها از ۶ تا ۹۶ صندلی به دول عضو تعلق دارد^{۱۵} که مقرر شده تا قبل از انتخابات سال ۲۰۰۹ تعداد نمایندگان هر کشور به طور دقیق مشخص گردد.

اختلاف قدیمی دول عضو بر سر تعداد اعضاء کمیسیون به خوبی حل نشد و همان میزان قبلی حفظ گردید. لیکن مقرر شد تا سال ۲۰۱۴ هر دولت عضو یک نفر کمیسیونر داشته باشد و از آن پس تعداد اعضاء کمیسیون به میزان ۲/۳ تعداد دول عضو تقلیل یابد. انتخاب اعضاء به صورت ادواری در بین دول عضو و بر اساس روش مقرر شده در معاهده نیس انجام خواهد گرفت.

^{۱۱} کدخدایی، عباس، شخصیت حقوقی جامعه و اتحادیه اروپایی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی: دانشگاه تهران: شماره ۴۴

^{۱۲} Article I-6: *The Union shall have legal personality.*

^{۱۳} European Council

^{۱۴} The Council of Europe

^{۱۵} Article I-19 (2):

The European Parliament shall be composed of representatives of the Union's citizens. They shall not exceed seven hundred and fifty in number. Representation of citizens shall be degressively proportional, with a minimum threshold of six members per Member State. No Member State shall be allocated more than ninety-six seats.

نحوه رای گیری و مخصوصاً روش اکثریت لازم از دیگر مباحث قدیمی است که همیشه مورد اختلاف دول عضو بوده و در این پیش نویس مورد توجه واقع گردید. اگر چه از جمله مواردی بود که مشکلات زیادی را برای اجلاس بین الدول اتحادیه به همراه داشت. اکنون با روش جدید، شورا بر اساس اکثریت در برابر دول عضو و مردم اتحادیه اتخاذ تصمیم خواهد نمود و به اصطلاح با دو اکثریت تصمیم گیری می کند. بر این اساس اکثریت لازم در شورای اتحادیه نیازمند آراء ۵۵٪ دول عضو که معرف ۶۵٪ از جمعیت اتحادیه باشند را لازم دارد و صرفاً بر اساس کثرت جمعیت نمی توانند یک تصمیم شورا را بلوکه نمایند، بلکه سه کشور دارای جمعیت زیاد باید با حداقل ۴ عضو کوچک نیز همراه باشند تا بتوانند این تصمیم را بلوکه کنند.^{۱۶}

آزادی، امنیت و عدالت

اگر چه سیاستهای کلی اتحادیه تغییرات بنیادین را همراه نداشت، لیکن به منظور تسهیل و توسعه پایه های آزادی، امنیت و عدالت، مقررات قبلی اصلاح گردید و عمدتاً تصمیم گیری در این موارد با روش اکثریت لازم به شرح فوق انجام خواهد شد. در هر صورت معاهده قانون اساسی در زمینه های همکاری قضائی در موضوعات جزائی و نیز در زمینه همکاری نیروهای پلیس روشهای جدیدی را ارائه نموده است.^{۱۷}

^{۱۶} Article I-24(1): A qualified majority shall be defined as at least 55% of the members of the Council, comprising at least fifteen of them and representing Member States comprising at least 65% of the population of the Union.

^{۱۷} Articles I-5a: The Constitution, and law adopted by the Union's Institutions in exercising competences conferred on it, shall have primacy over the law of the Member States.
& I-41: The Union shall constitute an area of freedom, security and justice.....

همانگونه که قبلاً یاد آور شدیم متن مربوط به حقوق بنیادین به عنوان ضمیمه معاهده قانون اساسی وجود دارد که رابطه بین شهروندان از یک طرف و دول عضو و نهادهای اتحادیه را از طرف دیگر تعیین می نماید. علاوه آنکه در دیگر بخشهای این قانون اساسی مقرراتی ناظر بر رعایت اصول دموکراسی و یا تاکید بر روشهای دموکراتیک وجود دارد، به گونه ای که نهادهای اتحادیه لازم است شفافیت بیشتری داشته باشند و نظارت افزون تری بر آنها اعمال گردد. مثلاً ممکن است شهروندان اتحادیه از کمیسیون درخواست کنند تا طرحهایی را برای تصویب به قانونگذاری این اتحادیه ارائه نمایند. همچنین روند قانونگذاری و چگونگی اجرای آن توسط شورا باید علنی بوده باشد.

امکان خروج از اتحادیه

از جمله نکاتی که همیشه در بحث سازمانها برای دولتهای عضو به عنوان یک محور اصلی مطرح است امکان خروج بدون ممنوعیت خاصی می باشد. اصولاً ورود و خروج از هر سازمان بین المللی دو محور اساسی در تعیین حاکمیت و اثبات وجود این حق برای دولتهای عضو هر سازمان بین الدولی می باشد. به عبارت دیگر غایت حاکمیت هر کشور در برابر سازمانهای بین الدولی، ورود ارادی و یا خروج ارادی از آن می باشد که در غیر این صورت دولتها حق حاکمیت و استقلال خود را در خطر می بینند. این مقوله به دلیل اهمیت خاص خود در اساسنامه ها و اسناد تاسیس سازمانهای بین الدولی با برخوردی متفاوت روبرو گشته و بنا به اقتضائات زمان و نوع وظایف و اهداف سازمان، رویکردی متفاوت داشته است. سازمانی چون جامعه ملل با نگاه حداکثری به استقلال و حاکمیت کشورها در میثاق ملل به صراحت به این

موضوع پرداخته بود و امکان خروج را پس از طی تشریفات خاص امکان پذیر می دانست.^{۱۸} در حالی که خلف آن یعنی سازمان ملل، با ظرافت خاص از کنار آن عبور نموده و متعرض موضوعی بنام خروج نشده بود به این امید که حداقل دولتها آنرا فراموش نمایند. از طرف دیگر در برخی از مسائل مهم چون صلح و امنیت بین المللی بیرون بودن از سازمان تاثیری در اقدامات سازمان ملل نخواهد داشت و عملاً خروج از سازمان را بی اثر نموده بود.^{۱۹} چرا که در غیر این صورت، برای سازمان تردید بوجود خواهد آمد که نتواند نسبت به آینده برنامه های خود امیدوار باشد و سیاستها و راهبردهای خود را اعمال نماید. با این حال اگر چه تحولات تاریخی و نگرش دوگانه فوق مانع از این شد تا سازمان ملل بتواند صراحتاً راه خروج را بر دول عضو سد نماید، اما راه حل فوق نیز تا حدودی این نگرانیها را کاهش داد. لیکن تجارب بعدی موجب شد تا اختیارات دول عضو مبنی بر خروج ارادی قوت گیرد و لذا در دهه ۵۰ میلادی اندونزی با خروج خود بر تحکیم اراده دولتها در خروج از سازمانها تاکید نمود.

در این ارتباط اتحادیه اروپایی چه در معاهدات اولیه خود و چه در معاهدات اخیر از بیان مقررات، پیرامون امکان خروج اعضا خودداری می نمود و همین امر موجب بروز این ابهام شده بود که آیا خروج از این سازمان منطقی ای امکان پذیر می باشد یا خیر. مهمتر آنکه تاکنون هیچکدام از دولتهای عضو نیز از اتحادیه خارج نشده، اگر چه گاهی اوقات تهدید به خروج داشته اند.^{۲۰} این بار و شاید به دلیل ایجاد اطمینان در دول تازه عضو شده، خروج از اتحادیه رسمیت یافته و دول عضو مجاز هستند تا پس از طی تشریفات به عضویت خود خاتمه دهند.^{۲۱}

^{۱۸} Article 1 of the Covenant of the League of Nations says:....

Any Member of the League may, after two years' notice of its intention so to do, withdraw from the League, provided that all its international obligations and all its obligations under this Covenant shall have been fulfilled at the time of its withdrawal.

^{۱۹} Article 2(6) of the Charter of the United Nations says:

The Organization shall ensure that states which are not Members of the United Nations act in accordance with these Principles so far as may be necessary for the maintenance of international peace and security

^{۲۰} انگلیس بارها در مواقع مختلف تهدید به خروج از اتحادیه نموده است.

^{۲۱} Article I-59: **Voluntary withdrawal from the Union**

بعد تازه ای که معاهده قانون اساسی اتحادیه به خود گرفته، همراه داشتن منشوری است که از آن به عنوان منشور حقوق بنیادین یاد شده و در بخشهای مختلف به مسائل حقوق بشر پرداخته است.

مقدمه منشور با تاکید بر شناسایی ارزشهای جهانی کرامت بشر، آزادی، برابری و همبستگی بنای اتحادیه را بر اصول دموکراسی و حاکمیت قانون می داند و با توجه زیاد به موقعیت فرد در اتحادیه، تاسیس نهاد شهروندی اتحادیه را با در نظر گرفتن آزادی، امنیت و عدالت اعلام می نماید. این اصول در بندهای مختلف منشور به تفصیل مورد توجه واقع شده است.

اتحادیه با در نظر گرفتن ارزشهای مشترک به گوناگونی فرهنگها و سنتهای مردم اروپا توجه نموده و لذا برای نیل به این اهداف ضروری می داند تا حمایت از حقوق بنیادین در پرتو تحولات اجتماعی، علمی و فناوری را بر عهده داشته باشد.

بخش اول این منشور در خصوص کرامت انسانی است که با غیر قابل انکار بودن آن، احترام و حمایت از آن را لازم می شمرد^{۲۳}.

1. Any Member State may decide to withdraw from the European Union in accordance with its own constitutional requirements.

^{۲۲} The Charter of Fundamental Rights of The Union

^{۲۳} Article II-1: Human dignity

Human dignity is inviolable. It must be respected and protected.

در بند ۲ این ماده با تاکید بر حق حیات، مجازات اعدام را ممنوع کرده^{۲۴} و سپس در بند ۴ بحث منع شکنجه و یا بد رفتاری را مطرح نموده^{۲۵} و در ادامه، بردگی و کار اجباری منع شده است^{۲۶}.

بخش دوم این منشور اختصاص به آزادیها دارد که با تاکید بر حق آزادی و امنیت فردی^{۲۷} حق خصوصی، حق خانوادگی و اجتماعی را نیز محترم شمرده است^{۲۸}.

حمایت از داده های شخصی (خصوصی) موضوعی است که در بند ۸ مورد توجه واقع شده و آنرا به عنوان حق اشخاص مورد حمایت قرار داده است^{۲۹}. حق ازدواج و تشکیل خانواده در بند ۹ مورد توجه است^{۳۰} و سپس در بند ۱۰ حق آزادی اندیشه و مذهب مورد عنایت

^{۲۴} Article II-2: Right to life

1. Everyone has the right to life.
2. No one shall be condemned to the death penalty, or executed.

^{۲۵} Article II-4: Prohibition of torture and inhuman or degrading treatment or punishment

No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.

^{۲۶} Article II-5: Prohibition of slavery and forced labour

1. No one shall be held in slavery or servitude.
2. No one shall be required to perform forced or compulsory labour.
3. Trafficking in human beings is prohibited.

^{۲۷} Article II-6: Right to liberty and security

Everyone has the right to liberty and security of person.

^{۲۸} Article II-7: Respect for private and family life

Everyone has the right to respect for his or her private and family life, home and communications.

^{۲۹} Article II-8: Protection of personal data

1. Everyone has the right to the protection of personal data concerning him or her.

^{۳۰} Article II-9: Right to marry and right to found a family

The right to marry and the right to found a family shall be guaranteed in accordance with the national laws governing the exercise of these rights.

واقع شده است.^{۳۱} موضوع آزادی مذهب و تغییر آن نیز در این بخش مقرر شده است. آزادی بیان و اطلاعات در بند ۱۱ و بعد حق آزادی اجتماعات و انجمن ها در بند ۱۲ و مسائلی چون آزادی هنر، علم، آموزش، اشتغال، مالکیت و مالکیت فکری، حق پناهجویی در موارد بعدی مذکور افتاده است.

بخش سوم به اصل برابری اختصاص یافته که ابعاد مختلفی را در بر دارد. برابری در مقابل قانون، ۲۰ عدم تبعیض ۲۱ فرهنگ و مذهب و تنوع زبانها ۲۲ برابری زن و مرد، حقوق کودکان و سالمندان و معلولان از جمله مواردی است که در این بخش مقرر شده است. در بخش چهارم موضوع همبستگی مورد بحث قرار گرفته است که مربوط به مسائل کارگران(حقوق کار) بهداشت، محیط زیست و حمایت از مصرف کننده را مورد توجه قرار داده است.^{۳۲}

بخش پنجم نیز اختصاص به حقوق شهروندی دارد که موضوعاتی چون حق رای دادن، انتخاب شدن برای پارلمان اروپایی ۳۹ مقامات و مراجع ملی ۴۰ حق اداره صحیح، حق دسترسی به اسناد، نظارت اروپایی، و حق دادرسی، حق جابجایی و اقامت، و حمایت دیپلماتیک در این قسمت آمده است.

بخش ششم اختصاص به عدالت دارد و در آن مسائلی چون حق جبران خسارت موثر و دادرسی عادلانه، اصل برائت و حق دفاع حق تناسب جرم و مجازات و حق عدم مجازات مکرر در جرم واحد مقرر شده است. بخش هفتم نیز به اجرای مفاد این منشور اختصاص دارد. آنچه که می توان استنباط نمود آنکه اتحادیه اروپایی با جهشی نسبت به حقوق فرد و لحاظ آن در معاهده اصلی اتحادیه، حرکتی جدید را برای تحکیم حقوق فردی و تضمین رعایت حقوق

^{۳۱} Article II-10: Freedom of thought, conscience and religion

1. Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion. This right includes freedom to change religion or belief and freedom, either alone or in community with others and in public or in private, to manifest religion or belief, in worship, teaching, practice and observance.

بشر به نحو دقتی تر آغاز نموده و به موضوع حقوق بشر در سطح اتحادیه جامعیت بخشید. موضوعی که مکرراً مورد اعتراض واقع بود و کشورهای اتحادیه جداگانه با الحاق به کنوانسیون حقوق بشر اروپایی آن را رعایت می کردند.

همچنین با الحاق این منشور به معاهده اصلی، در واقع دیوان دادگستری اتحادیه مسئولیت مستقیم برای جلوگیری از نقض حقوق بشر در اتحادیه را پیدا می نماید، موضوعی که تا کنون به طور ضمنی و در قلمرویی محدود این مرجع قضایی به آن می پرداخت.

نتیجه

معاهده قانون اساسی اتحادیه اروپایی توافقی بس بزرگ است که در تاریخ این سازمان شکل گرفته و گامی مهم در راه تمرکز بیشتر و وحدت افزونتر آن به حساب می آید. این متن در واقع نقطه تلاقی کسانی است که طرفدار بیشتر اتحاد و همبستگی بوده با آنان که تمایل به حفظ حاکمیت و حقوق کشورها دارند. به عبارت دیگر مخلوقی جدید حاصل از پیوند این دو نظریه و تعادل بین آن دو می باشد. نگاهی به روش رای گیری که از مشکلات چندین ساله اتحادیه می باشد و راه جدیدی که برای حل این موضوع مورد توافق واقع شد، خود پیوند اتحادگراها را با مخالفین این نظریه نشان می دهد. ساز و کار جدید از یک طرف رای اکثریت را ملاک قرار داده اما اکثریتی که با حضور عددی خود و یا با صرف تعداد جمعیت کشورهای مربوط، تصمیم گیرنده نمی باشند، بلکه آمیزه ای از هر دو. از این رو حقوق کشورهای کوچک نیز به گونه ای مورد توجه و حمایت واقع شده است.

از طرف دیگر حضور یک رئیس دائم برای شورا در مقابل رئیس کمیسیون که از قبل وجود داشت خود اراده ای است بر حفظ تعادل این دو نهاد و در اصل تعادل بین اختیارات اتحادیه و کشورهای عضو. این در حالی است که حضور وزیر امور خارجه نیز کمکی است در این راستا. علیرغم نوآوریهای این متن جدید، نباید از روند تصویب نهایی آن در کشورهای عضو و مخصوصاً آنهايي که با روش همه پرسی اقدام به این امر می نمایند غافل بود. از یک

طرف پیچیدگی عبارات و واژه ها در متن به همراه روشن بودن بسیاری دیگر از قلمرو اختیارات نهادها و کشورها به همراه نظرات اتباع کشورهای عضو که در دیگر همه پرسشهای مربوط به اتحادیه ابراز داشته اند این احتمال را تقویت می کند که روند تصویب در کشورها بر خلاف روند تصویب در اجلاس سران بسیار مشکل بوده باشد و تردیدهای جدی را در این ارتباط بوجود آورد. سابقه تصویب یک معاهده و یا یکی از سیاستهای اتحادیه در برخی از این کشورها، مانند روند تصویب یورو در دانمارک، معاهده نیس در ایرلند و پول واحد در سوئد تجارب روشنی است دال بر وجود ناهمواریها در این مسیر.

در پایان می توان گفت اگر چه قانون اساسی اتحادیه در صورت تصویب هر ۲۵ کشور عضو متنی همانند قانون اساسی امریکا نخواهد بود، اما تمرکز هر چه بیشتر امور از جمله محورهای مهمی بود که در آن مورد توجه واقع شد و اتحادیه به سوی تمرکز هر چه بیشتر سیاستهای خود گامی بر می دارد و از این رو سعی خواهد شد تا اقدامات و تصمیمات خود را با رعایت نظر دول عضو اتخاذ نماید در عین حالی که مسائلی چون امور دفاعی، امور خارجه و مالیاتها با نظر دول عضو باید اتخاذ شود.

در هر صورت پیش بینی دقیق منوط به روند تصویب آن در نظام داخلی کشورها می باشد.

REVUE IRANIENNE DE DROIT CONSTITUTIONNEL N°1-2003 بک اول-ش، سال اول-ش، حقوق اساسی، نشریه