

تغییرات قانون اساسی اتحادیه اروپا و تاثیر آن بر حاکمیت دولت-ملتهای اروپایی^۱

طیبه واعظی^۲

چکیده

معاهده قانون اساسی اتحادیه اروپا، در صورت تصویب، اولین سند واحد برای تعیین حدود اختیارات و صلاحیتهای اتحادیه اروپا و نهادهای مربوط به آن خواهد بود. این سند به لحاظ در بر گرفتن ارزشها و اهداف اتحادیه، منشور حقوق اساسی، حدود و صلاحیت نهادهای اتحادیه، ساده کردن روند تصمیم گیری در اتحادیه و قابل فهم کردن آن برای شهروندان حایز اهمیت بوده و مطابق با تحولات احتمالی ناشی از گسترش اتحادیه تنظیم شده است.

کلید واژه ها: معاهده قانون اساسی اتحادیه اروپا، معاهده زغال سنگ و فولاد، معاهده نیس، حاکمیت شورای اروپایی، پارلمان اروپایی، شورای وزیران اتحادیه اروپایی، کمیسیون اروپایی، کنفرانس بین الدولی.

تاریخ پذیرش: ۱۳۸۴/۱۱/۲۶

^۱ تاریخ دریافت: ۱۳۸۴/۹/۲۸

^۲ دانشجوی کارشناسی ارشد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

۱- مقدمه:

اتحادیه اروپا در طی فرآیند همگرایی به تدریج به یک عامل مهم و اثرگذار بر امور داخلی در روابط بین دولتهای عضو این اتحادیه تبدیل شده است. این اتحادیه که از طریق معاهده زغال و فولاد در بین شش کشور مؤسس پایه گذاری شد، اکنون اغلب کشورهای قاره اروپا را در برمی گیرد و از آن زمان تاکنون تحولات فراوانی را شاهد بوده است. به خصوص پس از پایان جنگ سرد و کنار رفتن پرده آهنین چشم انداز همگرایی در اروپا به شدت تغییر یافته و بعدی «پان اروپایی» پیدا کرده است. الحاق کشورهای جدید و توسعه این اتحادیه به سمت شرق خیزش هایی هستند که ضمن نوید دادن تغییر در این اتحادیه نگرانیهایی را در خصوص اتخاذ چارچوبی قانونی برای تصمیم گیری و عمل در اتحادیه اروپا مطرح کرده اند.^۱

این نگرانیها منجر به انجام تغییرات و اصلاحاتی در معاهدات و پیمانهای مربوط به اتحادیه شده اند. به طوریکه در سرتاسر ۱۵ سال گذشته، تاریخ اتحادیه اروپا با یک سری تغییرات در پیمانهای اروپایی همراه بوده که هر یک توسط یک کنفرانس بین حکومتی که نمایندگان دولتهای عضو، کمیسیون و پارلمان اروپا را برای مدتی گرد هم آورده، صورت گرفته است.

یکی از آخرین و مهمترین اصلاحات صورت گرفته، تدوین قانون اساسی واحد برای اتحادیه اروپایی است. تا پیش از تدوین قانون اساسی برای اتحادیه اروپا، دیوان دادگستری اروپا معاهدات تأسیس را تحت عنوان «منشور قانون اساسی» توصیف می کرد.^۱ برخی از این معاهدات عبارتند از: معاهده زغال و فولاد اروپایی^۲ معاهده انرژی اتمی اروپایی^۳، معاهده جامعه اقتصادی اروپایی^۴، معاهده ماستریخت، معاهده آمستردام و معاهده نیس.

قانون اساسی اروپا برای اولین بار بسیاری از این معاهدات و موافقتنامه ها را در کنار یکدیگر جمع می کنند. این قانون حوزه اختیارات و صلاحیت های اتحادیه و نهادهای آنرا تعریف کرده و مشخص می کند دولتها چه موقع می توانند از حق وتوی خود استفاده کنند.

با توجه به اهمیتی که تدوین قانون اساسی اروپا و تصویب آن برای همگرایی اروپا دارد و تاثیری که بر سرنوشت اتحادیه اروپا می گذارد در این مقاله برآنیم تا به سوالات زیر پاسخ گوئیم:

ضرورت ها و زمینه های بوجود آورنده ایده قانون اساسی اروپا چه بود؟ این قانون چه اهمیتی برای اتحادیه دارد؟ روند تدوین این قانون به چه شکل بود؟ این قانون چه تاثیری بر حاکمیت دولت- ملت های اروپایی خواهد داشت؟

¹ Christiansen, Thomas. "European Integration And Regional Cooperation" in: *Globalization of World Politics: An Introduction To International Relations*, edited by: Jhon Baylis and Steve Smith, Great Britain: Oxford University Press, third edition, 2005, p: 528

¹ محمدیان، حمید. (قانون اساسی اتحادیه اروپایی)، گزیده تحولات جهان، شماره ۱۵، (خرداد ۱۳۸۲) ص ۱۳۴

² ECSC

³ EURATOM

⁴ EEC

پاسخ سوالهای فوق را در دو بخش دنبال می‌کنیم: بخش اول خاستگاه و روند تدوین قانون اساسی اتحادیه اروپا؛ بخش دوم؛ تأثیر قانون اساسی اتحادیه بر حاکمیت دولت-ملتهای اروپایی.

خاستگاه و روند تدوین قانون اساسی اتحادیه اروپا:

قبل از آنکه به بررسی ضرورت و سیر تکوین قانون اساسی اتحادیه اروپا بپردازیم لازمست تعریفی از قانون اساسی ارائه کنیم:

«قانون اساسی در مفهوم عام شامل اصول، قواعد و مقرراتی است که رابطه قدرت با شهروندان را تعیین می‌کند و از سوی دیگر شرایط و نحوه انتقال قدرت را تعیین می‌کند.» به عبارت دیگر قانون اساسی سند تأسیسی است که به موجودیت‌های سیاسی «شخصیت حقوقی» می‌بخشد در چارچوب قانونی و حقوق اساسی آنها را مشخص و تعریف می‌کند.^۱ این سند می‌تواند بصورت مدون یا غیرمدون باشد. در حال حاضر اغلب دولتهای عضو اتحادیه (به استثنای انگلستان) دارای قانون اساسی مدون می‌باشند. یک قانون اساسی نه تنها به دولتها شخصیت حقوقی می‌بخشد، بلکه همچنین می‌تواند سند تأسیس یک سازمان بین‌المللی باشد. برای مثال «اتحادیه پست جهانی» و «سازمان بین‌المللی کار» از قدیمی‌ترین سازمانهایی هستند که دارای قانون اساسی می‌باشند.^۲

بنابراین می‌توان گفت صرف تصویب یا عدم تصویب یک قانون اساسی واحد برای اتحادیه اروپا ماهیت آنرا مشخص نمی‌کند. در هر صورت دلایلی برای ضرورت تدوین یک قانون اساسی اروپایی وجود دارد که در زیر به آن می‌پردازیم.

در رابطه با ضرورت وجود قانون اساسی جدید برای اتحادیه می‌توان به دو چالش مهمی که اتحادیه اروپا با آن روبروست اشاره کرد:

اول اینکه گسترش اتحادیه اروپا در طی یک یا دو دهه آینده ممکن است ((تعداد دولتهای عضو رابه ۳۰-۳۵ عضو برساند.^۳ در چنین شرایطی آیا می‌توان از شورا انتظار داشت که رویه خود برای تصمیم‌گیری براساس اتفاق آراء ادامه دهد؟ در اینصورت آیا روند تصمیم‌گیری دچارکندی و اختلال نخواهد شد؟ با گسترش اتحادیه و افزایش اعضا اتحادیه به چه شکل اداره خواهد شد؟ این پرسش‌ها و پرسش‌هایی از این قبیل، سوالاتی هستند که در رابطه با نحوه اداره و تصمیم‌گیری در اتحادیه به ذهن‌خطور می‌کنند. پاسخگویی به این سوالات مستلزم وجود یک قانون اساسی است که بتواند چارچوب قانونی و حوزه صلاحیت‌ها و اختیارات اتحادیه را مشخص کند.

مسأله دوم تمایل شهروندان اتحادیه به احراز نقش‌های مهم‌تر در شکل دادن به سیاستهای اتحادیه و فراهم شدن امکان اظهارنظر برای آنها در اتحادیه است. اما از آنجا که دشواری درک سیستم پیچیده تصمیم‌گیری و قانونگذاری در اتحادیه این امکان را از آنها سلب نموده است، نیاز به یک قانون اساسی که دامنه اختیارات و مسئولیتهای نهادهای اتحادیه و حوزه مشارکت جامعه مدنی را تعریف کند آشکارتر می‌شود.

^۱ کدخدایی، عباس. (قانون اساسی اروپایی)، مجله حقوقی نشریه دفترخدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۲۹ (پاییز ۱۳۸۲) ص ۲۶۵

^۲ Dehausse, Franklin. (The Perils Of a European Constitution) available in: <http://irri-kiib.be/papers/constitutions of European motivations.pdf~;p:1>

^۳ (Europe in 12 Lessons), available in: <http://www.svkoes.cz/cgi-bin/tocp85210405.htm>

در رابطه با برخی از جنبه‌های اهمیت قانون اساسی اتحادیه اروپا می‌توان براساس مفاد خود قانون اساسی تدوین شده توسط کنوانسیون نکات زیر استنباط نمود.^۱

یکی از دلایل اهمیت این قانون پرداختن به ارزشها و اهداف اتحادیه است. این قانون با تعریف ارزشها و اهداف و تأکید بر برابری و عدم تبعیض آغاز می‌شود که هم از نظر نمادین و هم از نظر عملی حائز اهمیت می‌باشد. به لحاظ نمادین این اهداف و ارزشها باید بر کلیه اقدامات اتحادیه حاکم باشند و به لحاظ عملی نیز همه دولتهای عضو موظفند این اصول را رعایت کرده و به آن احترام بگذارند. در غیراینصورت می‌توانند موضوع مجازاتهایی قرار گیرند که از سوی شورای اروپایی تحمیل می‌شود. مثلاً شورا می‌تواند همه حقوق ناشی از عضویت آنها را به حالت تعلیق در آورد.

دومین دلیل اهمیت این قانون گنجاندن منشور حقوق اساسی در چارچوب قانون اساسی اتحادیه است که فهرستی از حقوق اساسی را که در قالب ۵۰ ماده ذکر شده و در سال ۲۰۰۰ درنيس به تصویب رسیده است در بر می‌گیرد. در این موارد مسایل مربوط به شأن بشر، آزادی، برابری، همکاری، شهروندی و عدالت گنجانده شده‌اند. تبدیل شدن این منشور به بخشی از قانون اساسی اتحادیه به آن قدرت اجرایی می‌بخشد. نهادهای اتحادیه و دولتهای عضو موظفند به این حقوق احترام گذارند و دیوان عدالت اروپایی اجرای این حقوق را تضمین می‌کند.

سومین دلیل اهمیت این قانون بر شمردن و تعریف کردن صلاحیت نهادهای اتحادیه است. علاوه بر این، قانون اساسی فرآیند تصمیم‌گیری را ساده‌تر و فهم‌آنرا برای شهروندان آسانتر کرده است. این قانون ابزار اجرایی قانونی در دسترس اتحادیه را مشخص کرده و همکاری مشترک را در همه حوزه‌های سیاسی گسترش می‌دهد. همچنین این قانون، راه‌حلهای ساده‌تری را برای رأی‌گیری با اکثریت کیفی در شورا معرفی کرده و برخی از موانع تصمیم‌گیری در اتحادیه را برطرف نموده است.

وظایف مربوط به تأمین برابری و مساوات از دیگر نکات حائزاهمیت در قانون اساسی اتحادیه است. چرا که با وجود اینکه اتحادیه سعی کرده، تا طبق رهنمودهای موجود با تبعیض و نابرابری مبارزه کند، ولی حقوق و منافع مردم همیشه به‌طور کامل و در همه حوزه‌های سیاسی و حقوقی رعایت نشده است. بنابراین قانون اساسی جدید مقرر می‌کند که اتحادیه در تعریف و اجرای سیاستهای خود باید مبارزه با تبعیض نژادی، قومی، مذهبی، جنسی و ... را در سر لوحه اهداف خود قرار دهد.

بدین ترتیب بود که مجموعه ضرورت‌های مطرح شده زمینه را برای شروع اقداماتی در جهت تدوین یک قانون اساسی برای اتحادیه فراهم کرد. به‌طور کلی می‌توان گفت قانون اساسی تدوین شده توسط کنوانسیون که در ۲۹ اکتبر ۲۰۰۴ امضا شد محصول یک فرآیند طولانی همگرایی در اتحادیه اروپاست. در واقع ((اولین بار این پارلمان اروپایی بود که گزارش آلتیرواسپینلی^۱ را در مورد تدوین پیش‌نویس یک قانون اساسی برای اتحادیه اروپا قبول کرد))^۲

¹<http://ue.eu.int/igcpdf/04/cg00/cg0087.en07.pdf> and:
<http://www.igla-europe.org/m3european-union/constitution%20for%europe.doc>

¹ Altiero Spinelli

² <http://www.europa.eu.int/scadplus/constitution/introduction-en.htm>; p:1

از آن پس هریک از پیمانها و اجلاس‌های اتحادیه اروپا در مورد اصلاح معاهدات گامی در جهت تحقق یک قانون اساسی برای اروپا بوده‌اند.

اولین گام برای ایجاد یک قانون اساسی با امضای سند واحد اروپایی در فوریه ۱۹۸۶ برداشته شد. این پیمان که اولین اقدام اصلاحی از دهه ۱۹۵۰ به بعد بود زمینه را برای حرکت آزادانه کالاها، خدمات، سرمایه‌ها و نیروی انسانی و ایجاد یک بازار واحد اروپایی تا سال ۱۹۹۲ فراهم کرد.

گام بعدی شش سال بعد با امضای پیمان ماستریخت در فوریه ۱۹۹۲ برداشته شد و زمینه را برای پیشرفت اتحادیه در حوزه‌های مختلف از جمله پول واحد، سیاست خارجی و امنیتی مشترک و همکاری در حوزه‌های قضایی فراهم کرد و به‌طور کلی این سه (همکاری اقتصادی، سیاسی، امنیتی و قضایی) را به‌عنوان سه ستون اتحادیه معرفی کرد. براساس این معاهده جامعه اقتصادی به یک اتحادیه سیاسی تبدیل شد.

با وجود این به نظر می‌رسید که روند پیشرفت اتحادیه پس از پیمان ماستریخت کند شده است. دو شورای بین حکومتی که منجر به امضای پیمان آمستردام و نیس شدند، گرچه نسبتاً موفق بودند، ولی با سؤالاتی اساسی روبرو شدند که بی‌پاسخ ماندند. پیمان آمستردام که در سال ۱۹۹۷ امضا شد از طریق اصول آزادی، دموکراسی و احترام به حقوق بشر، به‌صورت رسمی و تأکید بر اتخاذ یک سیاست مشترک در مورد آزادی، امنیت و عدالت و افزودن حوزه‌های جدید به دامنه فعالیت‌های اتحادیه روند همگرایی را تشدید کرد. «همچنین این پیمان راه را برای اصلاح نهادهای اروپایی مخصوصاً با هدف افزایش نقش پارلمان اروپایی هموار کرد.^۱ زمانی که پیمان نیس در دسامبر ۲۰۰۰ امضا شد «چارچوب حقوقی و قانونی اتحادیه بر ۸ پیمان و بیش از ۵۰ پروتکل و ضمیمه مبتنی شده بود.»^۲ پیمانهای قبلی نه تنها پیمان اصلی جامعه اقتصادی را اصلاح کرده بودند بلکه متن‌های جدیدی را نیز به آن افزوده بودند که نتیجه آن پیچیدگی هر چه بیشتر ساختار اتحادیه و در نتیجه دشوارتر شدن فهم آن برای شهروندان اتحادیه بود. از اینرو یکسال پس از نیس شورای اروپایی در ۱۵ دسامبر ۲۰۰۱ اعلامیه‌ای در مورد آینده اتحادیه اروپا صادر کرد و با تشکیل یک کنوانسیون متشکل از ۱۰۵ عضو آنرا موظف ساخت که زمینه را برای ایجاد اتحادیه‌ای دموکراتیک‌تر، شفاف‌تر و مؤثرتر فراهم کرده و راه را برای تدوین یک قانون اساسی هموار کند.

از آنجا که مسأله همگرایی اروپا موضوعی مربوط به همه شهروندان اتحادیه بود روش مورد استفاده برای تجدید نظر در پیمانها - از طریق کنفرانس‌های بین حکومتی که در پشت درهای بسته و تنها با حضور نمایندگان دولتهای عضو برگزار می‌شدند - شدیداً مورد انتقاد قرار می‌گرفت. بنابراین شورای اروپایی تصمیم گرفت جلسات کنوانسیون را به شفاف‌ترین نحو ممکن برگزار نماید. بنابراین از نمایندگان حکومت‌های ۱۵ کشور عضو و ۱۳ کشور خواهان الحاق به اتحادیه، ۳۰ نماینده از پارلمانهای ملی کشورهای عضو، ۲۶ نماینده از پارلمانهای ملی دولتهای خواهان عضویت، ۱۶ نماینده از پارلمان اروپایی، ۲ نماینده از کمیسیون اروپایی، ۳ نماینده ناظر از سوی کمیته اجتماعی - اقتصادی، ۳ نماینده ناظر از سوی شورای اجتماعی و ۶ نماینده ناظر از سوی کمیته مناطق دعوت کرد تا در کنوانسیون شرکت کنند.

¹ Ibid;p:2

² Ibid

«این کنوانسیون در ماه مارس سال ۲۰۰۳ برای نخستین بار به ریاست والرئیسکاردستن: تشکیل جلسه داد و مهم‌ترین اقدام خود را دموکراتیزه کردن کل اروپا و پاسخ به پرسشهای زیر تعیین کرد: اختیارات و مسوولیت‌های اتحادیه اروپایی از کجا آغاز می‌شود؟ اتحادیه باید دارای چه سازمانها و نهادهایی باشد؟ چگونه می‌توان به تنظیم و تصویب یک قانون اساسی در اروپا دست یافت.^۱

به موازات جلسات کنوانسیون، جلسات گروههای کاری و گروههای مشاوره که هر یک تحت ریاست یک عضو از اعضای هیات رئیسه کنوانسیون بودند نیز تشکیل می‌شد.

«به منظور شفاف سازی هرچه بیشتر، یک سایت اینترنتی^۲ فعالیت‌های اعضای کنوانسیون و فرآیند مناظرات و پیش‌نویس متن‌ها و مذاکرات را منتشر می‌کرد. همچنین به منظور گسترش دامنه مناظرات و تحت پوشش قرار دادن دیدگاههای همه شهروندان اتحادیه یک جلسه کامل کنوانسیون به شنیدن نقطه نظرات افراد و گروهها در جامعه مدنی اختصاص داده شد. گروههای کاری و سازمانهای جامعه مدنی (از جمله نهادهای اجتماعی، حلقه‌های تجاری، سازمانهای غیردولتی و محافل دانشگاهی) نیز می‌توانستند از طریق سایت اینترنتی مربوطه فرصتی برای اعلام نقطه‌نظرات خود داشته باشند»^۱ سرانجام پس از ۱۵ ماه بحث و مناظره پیش‌نویس قانون اساسی در ۱۳ ژوئن ۲۰۰۳ به تصویب مقامات اتحادیه اروپا رسید و در ۲۰ ژوئن توسط رئیسکار دستن برای تصویب به اجلاس سران کشورهای عضو در تسالونیک تسلیم شد. علیرغم اینکه پیش‌نویس نهایی ارائه شده به تأیید کشورهای عضو رسید اما تصویب آن به دلیل وجود برخی ابهامات و «مخالفت چند کشور در خصوص نحوه حصول اکثریت در مورد ارکان اتحادیه» با شکست روبرو شد و قرار شد پس از بررسی مجدد کارشناسان در اجلاس ۲۰۰۴ مطرح شود.^۲ بالاخره در اجلاس ۱۷-۱۸ ژوئن ۲۰۰۴ در بلژیک پس از اعمال برخی اصلاحات، روسای ۱۵ کشور عضو اتحادیه این پیش‌نویس را امضا کردند.

طبق توافق قبلی قرار بود این پیمان وقتی لازم الاجرا شود که همه کشورهای عضو طبق قانون اساسی داخلی خود (از طریق همه پرسی یا روند پارلمانی) آنرا به تصویب برسانند.

بدنبال رای منفی فرانسوی‌ها (در همه پرسی ۲۹ مه ۲۰۰۵) و هلندی‌ها (در ۱ ژوئن ۲۰۰۵) به قانون اساسی اتحادیه بحث‌های مختلفی در خصوص تداوم یا لغو روند تصویب قانون اساسی اتحادیه در سایر کشورهایی که هنوز اقدام به برگزاری همه پرسی یا تصویب پارلمانی قانون اساسی نکرده بودند مطرح شد و نهایتاً در روزهای ۱۵ و ۱۶ ژوئن ۲۰۰۵ سران ۲۵ کشور عضو گردهم آمدند تا در مورد این موضوع چاره‌اندیشی کنند. در این اجلاس کشورهای عضو به این نتیجه رسیدند که اروپا به یک دوره تامل و تفکر احتیاج دارد و بنابراین لازمست روند تصویب قانون اساسی را به تعلیق در آورند تا فرصت کافی برای فراهم کردن شرایط ایجاد شود. در بیانیه‌ای که پس از این اجلاس صادر شد آمده است که «ما نتایج همه پرسی‌های هلند و فرانسه را به خاطر خواهیم داشت ولی

^۱ خالوزاده، سعید. (کنوانسیون اروپایی و اصلاحات در اتحادیه اروپایی)، *گزیده تحولات جهان*، شماره ۲۰، (آبان ۱۳۸۲) ص ۱۸۰

^۲ <http://european-convention.eu.int>

^۱ (Constitution For Europe: Presentation To Citizens) available in: <http://www.europa-kommission.dk/eu-politik/neog/emaader/upload/application/9babda99/ud/pdf;p:4>

^۲ دستمالچی، اصغر. (قانون اساسی اروپای متحد)، *اطلاعات سیاسی-اقتصادی*، شماره ۲۰-۱۹۹ (فروردین-اردیبهشت ۱۳۸۳) ص ۳۵

این نتایج احساس تعلق شهروندان به ساختار اتحادیه را زیر سوال نمی‌برد. چرا که شهروندان تاکنون نگرانیها و علاقمندی خود را نسبت به مسایل اتحادیه ابراز کرده‌اند. از اینرو بر ماست که در مورد این وضعیت با یکدیگر همفکری کنیم.^۱ در بیانیه مزبور تصمیم بر آن شد که یک مناظره عمومی با حضور شهروندان، جامعه مدنی، پارلمانهای ملی و احزاب سیاسی برگزار شود تا ضمن بررسی دلایل آراء منفی، نسبت به این قانون اساسی آگاهی و علاقه ایجاد کنند و موافقت شد که جدول زمانبندی برای تصویب قانون اساسی در کشورهای عضو با توجه به شرایط دولتها تغییر کند.^۲ با وجود این قرار شد کشورهایی که احتمال تصویب قانون در آنها زیاد است اقدام به تصویب آن کنند. در این میان برخی از کشورها مثل دانمارک، ایرلند و جمهوری چک تاریخ تصویب را به تعویق انداختند. پس از آن اجلاس، لوکزامبورگ طبق جدول زمانبندی شده، در ماه جولای اقدام به تصویب قانون اساسی اتحادیه کرد. تصمیم‌گیری بعدی در زمینه تصویب قانون اساسی در کشورهایی که قرار است از طریق همه پرسی اقدام به تصویب قانون اساسی کنند به سه ماهه اول سال ۲۰۰۶ و زمان ریاست دوره‌ای اتریش بر اتحادیه موکول شد.

۳- تأثیر قانون اساسی اتحادیه اروپای بر حاکمیت دولت - ملتهای عضو

قانون اساسی اتحادیه اروپا بسیار گسترده و مفصل و شامل بخشهای مختلفی است که هریک از نظر موضوعی نیز مسایل مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، حقوقی و قضایی اتحادیه را در بر می‌گیرند.

با توجه به این گستردگی و همچنین با توجه به اینکه قانون اساسی تدوین شده توسط کنوانسیون ضمن جمع‌آوری و طبقه‌بندی قوانین موجود در پیمانهای که قبلاً به تصویب دولتهای عضو رسیده و لازم الاجرا شده بودند، یک سری تغییرات نیز در برخی از مفاد آنها ایجاد کرده است بحث را صرفاً به تحولات ایجاد شده در ساختار نهادهای اصلی اتحادیه (شورای وزیران، شورای اروپایی، پارلمان و کمیسیون) و روند تصمیم‌گیری در آنها محدود می‌کنیم. بنابراین با مبنا قرار دادن این تعریف از حاکمیت که اختیار و توانایی وضع و اجرای قانون در داخل و حل و فصل مسایل داخلی و خارجی فارغ از هرگونه اجبار و فشار خارجی را حاکمیت گویند بر آنیم تا تأثیر این تغییرات را بر حاکمیت دولت-ملتهای عضو اتحادیه بررسی کنیم.^۱

الف) شورای اروپایی

یکی از تغییرات^۲ صورت گرفته در ساختار اتحادیه در چارچوب قانون اساسی جدید، تغییر در شورای اروپایی است. قانون اساسی جدید تغییر در نقش شورای اروپایی، اجلاس‌های منظم روسای دولتهای عضو شورا و طول

^۱ (Declaration By THE Heads Of State Or Government Of The Member States Of the European Union On the Ratification Of The Treaty Establishing A Constitution For Europe) available in: <http://europa.eu.int/rapid/PressReleaseAction.do?reference=Doc/05&format=html&aged=08language=en>

روزنامه شرق ۲۸ خرداد ۱۳۸۴

در رابطه با تعریف حاکمیت بنگرید به:

^۱ عالم، عبدالرحمان. بنیادهای علم سیاست، تهران: نی. چاپ چهارم، ۱۳۷۷

^۲ <http://teameurope.info/14pointa.pdf>

and: (Taking The Cons Out Of The Constitution: A Pro European Case Against The EU Constitution) available in: www.carolinallucasmep.org.uk/publications/pdf-and-word-constitution-fedb05.pdf

و:

کدخدایی، عباس. «تحولات قانون اساسی اتحادیه اروپایی» حقوق اساسی، سال دوم، شماره (تابستان ۱۳۸۳)

دوره ریاست شورا را پیشنهاد کرده است. طبق قانون اساسی جدید، شورای اروپایی که متشکل از روسای جمهور و نخست‌وزیران دولتهای عضو است نقشی مهم‌تر از نقش کنونی پیدا خواهد کرد. (ماده I-21) علیرغم اینکه شورای اروپایی از قدرت قانونگذاری برخوردار نخواهد بود ولی زمینه را برای پیشرفت اتحادیه فراهم می‌کند و وظیفه تعیین الویت‌ها و جهت‌گیریهای سیاسی اتحادیه را به عهده خواهد داشت.

قانون اساسی جدید به جای یک نقش گاه و بیگاه برای شورای اروپایی، با تبدیل دوره ریاست شورا از ریاست چرخش ۶ ماهه به دوره ریاست دوسال و نیمه که یک بار قابل تمدید است به آن نقش دائمی تری اعطا می‌کند. ریاست شورا، جلسات را اداره کرده و تداوم آنرا تضمین می‌کند. به علاوه اینکه نقش معرف اتحادیه را در جامعه بین‌المللی ایفا می‌کند. این رئیس که در واقع نقش رئیس دولت اتحادیه اروپایی فدرال را ایفا می‌کند اختیار خواهد داشت در شرایط اضطراری روسای دولتها و نخست‌وزیران حکومتهای عضو را برای شرکت در اجلاس‌های فوق‌العاده در دعوت کند. «این رئیس وظیفه ملی نداشته و از کمک وزیر خارجه اتحادیه برخوردار خواهد بود.»^۱ با توجه به اینکه قانون اساسی هیچگونه قدرت قانونگذاری ای به شورای اروپایی اعطا نکرده و نقش رئیس شورای اروپایی را به صورت محدود تعریف کرده است به نظر می‌رسد که این تغییر بر رابطه دولتهای عضو با اتحادیه تأثیری نداشته باشد. ولی اعطای نقش عالی تر به این شورا ممکن است رابطه بین نهادهای اتحادیه را تحت تأثیر قرار دهد. البته باید توجه داشت که افزایش دوره ریاست شورا با هدف افزایش کارایی و استمرار در شورا صورت گرفته و تأثیری بر رابطه نهادها با یکدیگر و اتحادیه با دولتهای عضو نخواهد داشت. بنابراین از آنجا که ما حاکمیت را قدرت و اختیار وضع و اجرای قوانین بدون اجبار و فشار داخلی و خارجی تعریف کردیم و با در نظر گرفتن این مسأله که این تغییرات در شورا قدرت تصمیم‌گیری و عملکرد کشورهای عضو را محدود نخواهد کرد می‌توان گفت حاکمیت دولت - ملتها از آن تأثیر نخواهد پذیرفت.

ب) پارلمان اروپایی

تغییر در نقش پارلمانهای ملی و پارلمان اروپایی از دیگر تغییراتی است که در کنوانسیون صورت گرفت. مسلماً کاهش یا افزایش نقش پارلمانهای ملی به عنوان مظهر قانونگذاری دولتهای ملی بر حاکمیت آنها تأثیر زیادی خواهد داشت. طبق قانون اساسی جدید پارلمانهای ملی به طور مستقیم در فرآیند تصمیم‌گیری درگیر خواهند شد. به نحوی که پس از پیش‌بینی قانون جدید در یکی از نهادهای اتحادیه، پارلمانهای ملی به عنوان ناظران بر اصل کمک عمل خواهند کرد. بدین معنا که هر قانون پیش‌نویس شده ابتدا به پارلمانهای ملی ۲۵ کشور عضو فرستاده می‌شود. پس از آن پارلمانها (حداکثر ۶ ماه) فرصت خواهند داشت که بررسی کنند آیا پیش‌نویس با اصل واگذاری تصمیم‌گیری^۲ هماهنگی دارد یا خیر؟ به عبارت دیگر آیا نهاد تنظیم‌کننده پیش‌نویس قانون (معمولاً کمیسیون) از دامنه

^۱ دستمالچی، پیشین، ص ۳۷

^۲ نگارنده این عبارت را به جای subsidiarity principle به کار برده است این اصل در قانون اساسی اتحادیه اروپا بدان معناست که در حوزه‌هایی که صلاحیت اتحادیه اروپا و کشورهای عضو مشترک است در صورتیکه ثابت شود اتحادیه بهتر می‌تواند به اهداف مورد نظر دست یابد به تنهایی می‌تواند اقدام کند.

اختیارات خود پافراتر نهاده یا خیر؟ اگر یک سوم پارلمانهای ملی به این نتیجه برسند که قانون مزبور با اصل کمک مطابقت ندارد پیش نویس باید مورد تجدید نظر قرار بگیرد. با وجود این کمیسیون می تواند طرح را به همان صورت که هست حفظ کند و تغییری در آن ایجاد نکند. ولی در مقام عمل در می یابد که امکان چشم پوشی از اراده جمعی یا پارلمانهای ملی وجود ندارد. بنابراین اکثر مواقع، اقدام به اصلاح یا عقب نشینی از طرح خواهد کرد. بدین ترتیب کارت زرد در دست پارلمانهای ملی باقی خواهد ماند.

در هر صورت قانون اساسی با این سیستم نقش پارلمانهای ملی را به عنوان نگهبانان اصل کمک افزایش می دهد. به علاوه اینکه این قانون با استفاده از فرآیند تصمیم گیری مشترک قدرتهای جدیدی را به پارلمانهای ملی تفویض کرده و در برخی موارد در امر قانونگذاری قدرتی برابر با قدرت شورا به آن اعطا می کند. این صلاحیت ها بویژه در حوزه مسایل اجتماعی، کشاورزی و همکاریهای پلیسی در خصوص جنایات فرامرزی گسترش خواهد یافت. نقش پارلمانهای ملی در امر تعیین بودجه اروپایی نیز افزایش یافته است ولی در حوزه سیاستهای امنیتی و خارجی مشترک پارلمانهای ملی اروپایی فقط از نتایج آگاه می شوند و هیچگونه قدرت قانونگذاری جدیدی بدست نخواهند آورد. باید توجه داشت که گسترش حوزه تصمیم گیری مشترک نباید با افزایش صلاحیت های اتحادیه اروپا اشتباه گرفته شود همانطور که افزایش قدرت پارلمان اروپایی نباید با کاهش قدرت پارلمانهای ملی برابر دانسته شود.

اگر چه برخی از منتقدان قانون اساسی جدید معتقدند که با تفویض نقش نگهبانی اصل کمک به پارلمانهای ملی و در کنار آن اختیار کمیسیون برای نادیده گرفتن نظر پارلمانهای دولتهای اروپایی - پارلمانهای ملی تنها فرصت جدیدی برای نادیده گرفته شدن پیدا می کنند، ولی می توان گفت این قانون نقطه عطفی برای روابط اتحادیه با دولتهای عضو می باشد. چرا که توانایی دولتهای عضو برای اظهار نظر در مورد مسایل مربوط به خود در پارلمان اروپایی تضمینی برای حفظ حاکمیت آنها خواهد بود. ضمن اینکه همانطور که قبلاً نیز گفته شد کمیسیون در عمل در می یابد که نمی توان اراده جمعی را نادیده گرفت.

ج) کمیسیون اروپایی

کمیسیون اروپایی که وظیفه اجرای مقررات قانون اساسی و نظارت بر حسن اجرای آنها، تعیین و اتخاذ تدابیر برای نیل به اهداف اتحادیه و انجام وظیفه هماهنگی و مدیریت اتحادیه را به عهده دارد یکی دیگر از موضوعات مورد تحول در قانون اساسی اروپاست. این نهاد که در حال حاضر ۲۵ کمیسیونر به نمایندگی از ۲۵ عضو اتحادیه در آن حضور دارند از سال ۲۰۱۴ از ۱۳ کمیسیونر دارای حق رأی که به مدت ۵ سال این سمت را خواهند داشت، تشکیل خواهد شد. علاوه بر این کمیسیونرها، تعدادی کمیسیونر نیز بدون حق رأی در این نهاد شرکت خواهند کرد. آنچه در رابطه با این تغییر و تأثیر آن بر حاکمیت دولتهای ملی به ذهن می رسد اینست که به نظر می رسد « عدم حضور نمایندگان برخی از دولتها و کمیسیون - یا حضور آنها بدون داشتن حق رأی - در تصمیم گیریهای مهم آنها در نهادی که حق ابتکار تمام قوانین و مقررات اتحادیه اروپا و وظیفه اجرای کامل آنها را دارد » با حق

حاکمیت دولتها منافات دارد.¹ چرا که در اینصورت دولتهای فاقد نماینده یا حق رأی در کمیسیون تحت تأثیر تصمیماتی قرار خواهند گرفت که خود در تدوین و اتخاذ آن نقشی نداشته‌اند.

(د) شورای وزیران

آنچه در رابطه با تغییر در شورای وزیران قابل ذکر است تلاش برای منسوخ کردن ریاست ۶ ماهه شورا است که به صورت چرخشی و به طور نوبتی صورت می‌گرفت. بر این اساس هر کشور در بهترین حالت می‌توانست پس از ۱۳ سال مجدداً به ریاست شورا دست یابد. در مورد سیستم جایگزین این سیستم بحث‌های مختلفی مطرح شد و در طی شورای بین حکومتی طرحهای مختلفی ارائه شد که یکی از آنها طرح ریاست‌های طولانی مدت تر بر شوراهای مختلف در بخش‌های گوناگون (کشاورزی، حمل و نقل، محیط زیست و ...) بود. بدین ترتیب برخی از اشکال توازن (جغرافیایی، ملی و ...) بین حاملان این ریاست‌ها برقرار می‌شود. به نظر می‌رسد که استقرار این نحوه ریاست بر شورای وزیران قدرت قانونگذاری آنرا تحت تأثیر قرار ندهد. ولی تغییر مهم دیگر در رابطه با نحوه رأی‌گیری در این شورا است که اعتراض کشورهای چو لهستان و اسپانیا را برانگیخته است. چرا که روش رأی‌گیری که قبلاً براساس اکثریت لازم ۲۳۲ رأی که نماینده در سوم اعضای شورا باشند انجام می‌گرفت برطبق قانون اساسی جدید تغییر یافته و اکنون بر وجود دو اکثریت مبتنی شده است. بر این اساس اکثریت لازم برای تصمیم‌گیری در شورا رأی ۵۵٪ دولتهای عضو است به شرط آنکه نماینده ۶۵٪ جمعیت اتحادیه باشند. این سیستم که تا اندازه‌ای به نفع کشورهای بزرگ و پرجمعیت است مانع از آن می‌شود که برخی کشورها صرفاً بخاطر داشتن جمعیت زیاد تصمیم‌گیری در شورا با بلوک کنند. چرا که طبق قانون جدید باید «سه کشور دارای جمعیت زیاد با حداقل ۴ عضو کوچک همراه باشند» تا بتوانند دست به بلوک کردن تصمیمات بزنند.¹

تحول دیگری که در نگاه اول بسیار مهم و اساسی به نظر می‌رسد ایجاد پست وزارت خارجه / اروپایی می‌باشد. ولی در واقع این تحول چیزی جز تلفیق دو نقش نمایندگی عالی سیاست خارجی و امنیتی مشترک و کمیسیونر امور خارجی نیست. چرا که وزیر خارجه اروپایی که با رأی اکثریت مشخص توسط شورای اروپا و با توافق رئیس کمیسیون اروپایی انتخاب می‌شود و بر طبق دستورالعملهای شورای وزیران و مطابق با مقررات کمیسیون به ایفای نقش می‌پردازد چه در حوزه سیاست امنیتی و چه در عرصه سیاست دفاعی «هیچگونه صلاحیت جدیدی را اعمال نخواهد کرد» و در واقع همان مسوولیهایی را که به طور متداول دو پست قبلی به عهده داشتند، به عهده می‌گیرد.¹ بنابراین اگر چه این تغییر از نظر نمادین مهم است، ولی تغییر نهادینی در ترتیبات اتحادیه ایجاد نمی‌کند. به ویژه اینکه مسایل مربوط به سیاست خارجی اروپایی در اکثر موارد با اتفاق آرا به تصویب می‌رسد.

دو مورد از مسایلی که در قانون اساسی جدید مطرح شده و به نظر می‌رسد حاکمیت دولت - ملتهای اروپایی را صراحتاً محدود می‌کند یکی اصل تناسب و دیگری مسأله صلاحیتهای اتحادیه اروپاست. طبق اصل تناسب «هر تصمیمی که توسط اتحادیه اروپا اتخاذ می‌شود بر قوانین تصویب شده کشورهای عضو که بصورت دموکراتیک

¹ فرسای، شهرام. تحولات نوین سیاسی امنیتی اتحادیه اروپا، تهران: وزارت امور خارجه، ۱۳۸۲، ص ۴۳

¹ کدخدایی، پیشین

¹ www.fedtrust.co.uk/default.asp?pageid=281&mpageid=67&msubid=281&groupid=6

تصویب شده‌اند برتری دارد. حتی اگر قوانین اساسی دولتهای عضو در تضاد با تصمیمات اتخاذ شده از سوی بروکسل باشند، باید به نفع قوانین بروکسل آنها را نادیده گرفت.² از طرف دیگر برخی صلاحیتها هستند که قانون اساسی اتحادیه آنها را انحصاراً در اختیار اتحادیه قرار داده است از جمله، سیاست مشترک تجاری و گمرکی، حفظ منابع آبرزی دریایی، مسایل پولی اتحادیه در رابطه با کشورهایی که واحد پول اروپایی (یورو) را پذیرفته‌اند و همچنین موافقتنامه‌های بین‌المللی در جهت اجرای صلاحیت‌های اتحادیه¹

اگر چه این دو مساله، موضوعات جدیدی نیستند و در پیمانهای قبلی اتحادیه نیز مطرح شده بودند ولی برای رفع ابهام در مورد آنها و در درجه اول در مورد اصل تناسب می‌توان گفت که تفوق قوانین اتحادیه بر قوانین ملی تنها در زمینه‌هایی اعمال می‌شود که دولتهای عضو اتحادیه به اتحادیه قدرت و اجازه داده‌اند. به عبارت دیگر قانون اتحادیه به هیچ طریق قوانین ملی را تحت تأثیر قرار نمی‌دهد مگر در موضوعاتی که اتحادیه اروپا در چارچوب صلاحیت اختیار دارد.

در رابطه با صلاحیت‌های انحصاری و مشترک اتحادیه نیز باید گفت تلاش قانونگذاران اتحادیه در هنگام قانون اساسی بر آن بوده تا از خطر تمرکز گرایی شدید بکاهند. از اینرو «اتحادیه فقط قدرت انجام کارهایی را دارد که به آن اعطا شده است» (ماده 1-11). یعنی همانند مورد قبل اتحادیه نمی‌تواند در زمینه‌ای که قانون اساسی به آن هیچ قدرت یا مسئولیتی اعطا نکرده است اقدام کند. بنابراین قانون اساسی مسئولیتها و صلاحیت‌های اتحادیه را در سه دسته تقسیم و طبقه‌بندی نموده است:

۱- اتحادیه در برخی حوزه‌ها مثل اتحاد گمرکی، سیاست مشترک پولی و تجاری و حوزه یورو صلاحیت انحصاری دارد. (ماده I-13)

۲- اتحادیه در بسیاری از حوزه‌های مهم دیگر مثل محیط زیست، حمایت از مصرف کننده، نقل و انتقال انرژی و بازار داخلی صلاحیت را با دولتهای عضو تقسیم می‌کند. (I-14)

۳- در دیگر حوزه‌ها مثل آموزش و ورزش و ... اتحادیه فقط می‌تواند اقدامات صورت گرفته از سوی دولتهای عضو را حمایت، تعدیل یا تکمیل کند. (ماده I-17)

همچنین قانون اساسی اظهار می‌دارد که اتحادیه باید به هویت‌های ملی دول عضو که بصورت متمرکز، محلی یا منطقه‌ای اداره می‌شوند احترام بگذارد.

همچنین اصل واگذاری تصمیم‌گیری نیز که در قانون اساسی اتحادیه مورد توجه قرار گرفته است این مسأله را تضمین می‌کند

² <http://www.teameurope.info/14points.pdf>

¹ <http://www.fedtrust.co.uk/default?pageid=281&mpageid=678msubid=281&groupid=6>

۴ - نتیجه گیری:

در پایان می توان گفت با بررسی جزء جز و ماده به ماده قانون اساسی اتحادیه ، می توان به نکاتی در جهت افزایش یا کاهش حاکمیت دولتهای ملی برخورد کرد ولی آنچه مسلم است اینست که روند همگرایی اروپایی یک روند تدریجی بوده که از دهه ۱۹۵۰ آغاز شده و تاکنون ادامه یافته است. در این فرآیند دولتها گام به گام از حاکمیت ملی و حق انحصاری خود در تصمیم گیری در مورد مسایل خود عقب نشینی کرده و به منظور بهره برداری از منافع همکاری و همگرایی هر روز حوزه جدیدی از اختیارات خود را در معرض تصمیم گیری مشترک قرار داده اند. نفس تدوین قانون اساسی واحد برای اتحادیه اروپا - صرف نظر از مفاد آن - نیز خود جلوه ای از واگذاری بخشی از حاکمیت و حرکت به سمت فدرالیسم می باشد که دیر یا زود محقق خواهد شد.

بنابر این ضمن آنکه می دانیم حاکمیت ملی در داخل کشورها از طریق قانون اساسی و مردم محدود می شود باید توجه داشته باشیم که سازمانهای بین المللی، حقوق بین الملل و معاهدات بین المللی نیز در عرصه خارجی این حاکمیت را محدودتر می کنند و بنابراین در دنیای وابستگی متقابل کنونی حاکمیت مطلق وجود نخواهد داشت. در عین حال نباید فراموش کرد که پذیرش آزادانه و ارادی برخی محدودیتها و معاهدات در عرصه بین المللی از طرف دولتها دلیل بر نقض حاکمیت آنها نمی باشد. و از آنجاییکه قانون اساسی اتحادیه اروپا نیز مانند پیمانهای سابق باید به تصویب آزادانه تک تک اعضای اتحادیه برسد تا به مرحله اجرا در آید، بنابراین صرف وجود قانون اساسی واحد را نیز نمی توان دلیل بر نقض حاکمیت دولتهای ملی و تشکیل حکومت فدرال از نوع ایالات متحده دانست.

منابع:

- 1- Thomas Christiansen. "European Integration and Regional cooperation" in Globalization of world politics: An Introduction to International Relations, edited by: Jhon Baylis and Steve Smith, third edition: 2005, Great Britain: Oxford University Press.
- ۲- حمید محمدیان. «قانون اساسی اتحادیه اروپایی» گزیده تحولات جهان، شماره ۱۵، (خرداد ۱۳۸۲)، ص ۱۳۴.
- ۳- عباس کدخدایی. «قانون اساسی اتحادیه اروپایی»، مجله حقوقی، نشریه دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۲۹، (پاییز ۱۳۸۲)، ص ۲۶۵.
- ۴- همان، ص ۲۶۵.
- 5- Franklin Dehaese. "The perils of a European constitution" in: <http://www.irri-kiib.be/papers/constitutionsofeuropeanmotiations.pdf~p.1>.
- 6- "Europe in 12 lessons", in: <http://www.svkoes.cz/cgi-bin/tocp852/0405.htm>.
- ۷- بنگرید به:
<http://ue.ue.int/lingcpdf/04/cgoo/cgoo87.en07.pdf>
- و
<http://www.ilga-europe.org/m3european-union/constitution%20for%20Europe.doc>.
- 8- <http://www.europa.eu.int/scadplus/constitution/introduction-en.htm>, p.1.
- 9- Ibid, p.2.
- 10- Ibid, p.2.
- ۱۱- سعید خالوزاده. «کنوانسیون اروپایی و اصلاحات در اتحادیه اروپایی»، گزیده تحولات جهان، ش ۲۰، (آبان ۱۳۸۲)، ص ۱۸۰.
- 12- "constitution for Europe: Presentation to citizens". In:
<http://www.europa-kommissionen.dk/eu-politik/noeg/emaader/upload/application/9babda99/ud/.pdf>, p.4.
- ۱۳- اصغر دستمالچی. «قانون اساسی اروپای متحد»، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، ش ۲۰۰-۱۹۹، (فروردین و اردیبهشت ۱۳)، ص ۳۵.
- 14- "Declaration By The Heads of state or Government of the Member states of the European Union on the Ratification of the Treaty Establishing a constitution for Europe" in:
<http://europa.eu.int/rapid/pressReleaseAction.do?reference=Doc/05&format=Html&aged=0&language=en&guilanguage=>
- ۱۵- روزنامه شرق، ۲۸ خرداد ۱۳۸۴.
- ۱۶- در مورد تعریف حاکمیت بنگرید به:
عبدالرحمن عالم. بنیادهای علم سیاست، چاپ چهارم. تهران: نشرنی، ۱۳۷۷.
- ۱۷- در مورد تغییرات انجام شده در قانون اساسی اتحادیه اروپا بنگرید به:
www.teameurope.info/14points.pdf