

# تحلیل معاهده موسس قانون اساسی اروپایی آیا این معاهده واقعا یک قانون اساسی است؟<sup>۱</sup>

پروفسور میشل دو ویلیه<sup>۲</sup>

ترجمه: رضا شکوهی زاده<sup>۳</sup>

## چکیده

تکامل قانون جامعه اروپایی در طول زمان و فرسایش تدریجی حاکمیت کشورهای عضو به نفع جامعه و اتحادیه اروپا توجه دائم به آخرین تغییرات و اثرات آن‌ها بر قوانین فعلی (اعم از قوانین جامعه اروپایی، قوانین ملی یا قوانین بین‌المللی) را الزامی می‌کند. این یک عرصه پیچیده است و تعیین و تطبیق ظرفیت‌های مختلف اتحادیه، جامعه و اعضا همیشه آسان نیست. یک نقطه مرجع، جدا از خود قوانین، رویه قضایی دیوان دادگستری است که سهم عمده‌ای در این حوزه دارد. این نه تنها محتوای آزادی جابجایی و پادمان رویه‌ای مربوط به جامعه و کشورهای عضو را بیان می‌دارد؛ بلکه به شکلی تدریجی مفهوم "شهروند اتحادیه" را تبیین می‌کند؛ که یک شأن خاص مربوط به اتباع جامعه اروپایی است.

**کلیدواژه ها:** قانون اساسی اتحادیه اروپا، حقوق شهروندی، حقوق عمومی.

تاریخ پذیرش: ۱۳۸۴/۶/۲۰

<sup>۱</sup> تاریخ دریافت: ۱۳۸۴/۲/۱۵

<sup>۲</sup> Michel De VILLIERS

<sup>۳</sup> دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

## مقدمه

در تاریخ ۲۹ اکتبر ۲۰۰۴ رؤسای کشورهای اتحادیه اروپایی در شهر رم "معاهده مؤسس قانون اساسی اروپا" را امضاء نمودند تا چنانچه به تصویب مراجع قانونی ۲۵ عضو اتحادیه برسد، از اول نوامبر ۲۰۰۶ به اجرا در آید.

این متن بین المللی دارای ماهیتی دوگانه است، به این معنی که از یک سو معاهده است و از سوی دیگر قانون اساسی. این متن مسلماً ریشه در عقاید طرفداران ساختار اشتراکی دارد. از همان هنگام بحث ایجاد یک جامعه واحد برای مردم اروپا و بنای "بنیان‌های عینی برای یک جامعه فدرال اروپایی" (اعلامیه شومان، ۹ می ۱۹۵۰) بحث تأسیس یک قانون اساسی برای حاکمیت بر این کشور فدرال منطقی به نظر رسید، چرا که یک فدراسیون واقعی نمی‌تواند بر مبنای روابط دولتها یا به عبارت دیگر در محدوده حقوق بین المللی عمومی بنا گردد.

اما این سؤال همچنان بی پاسخ است که آیا یک معاهده می‌تواند همچنین یک قانون اساسی نیز محسوب گردد؟ شورای قانون اساسی در رأی مورخ ۱۹ اکتبر ۲۰۰۴ خود در خصوص انطباق این معاهده با قانون اساسی ۴ اکتبر ۱۹۵۸ عنوان نمود که نام گذاری معاهده جدید به عنوان قانون اساسی تلاقی با قانون اساسی فرانسه و نظم حقوقی داخلی که مبتنی بر این قانون می‌باشد، ندارد" به این ترتیب به نظر شورای قانون اساسی این معاهده چیزی بیش از یک معاهده بین المللی نمی‌باشد و ما به خوبی می‌دانیم که مطابق حقوق اساسی فرانسه، قانون اساسی در سلسله مراتب دارای جایی بالاتر از معاهدات می‌باشد. به نظر می‌رسد این معاهده بیشتر جنبه سیاسی داشته باشد. نمی‌توانیم در این مورد از یک قانون اساسی صحبت کنیم، بلکه از یک سیاست حرف می‌زنیم. اروپا هم قانون خودش را دارد، این رویایی بیش نیست.

## آخر، معاهده یا قانون اساسی؟

"من یک پرنده ام، بالهایم را ببینید،

من یک موشم، زنده باد موش"

این معاهده به گونه ای ناشناخته از پستانداران می‌ماند. قانون اساسی مفهومی است که قرن‌هاست میان ملت‌های اروپایی، شناخته شده است. این تجربه تاریخی حقوق اساسی جایی برای خود در حیات سیاسی و

نفسانیات مرم اروپا باز کرده است. آیا معاهده مؤسس قانون اساسی اروپایی مطابق این مفهوم می‌باشد. موضوع مقاله حاضر بررسی تفصیلی مفاد این معاهده نمی‌باشد، بلکه در این مقاله با هدف پاسخ دادن به پرسش پیشین سئوالاتی چند را مطرح خواهیم نمود:

قانون اساسی چیست؟ آیا این معاهده دارای معیارهای تاریخی معتبر یک قانون اساسی می‌باشد؟ آیا این معاهده می‌تواند نقشی در وحدت اروپا بازی کند؟ رابطه سلسله مراتبی میان این معاهده و قوانین اساسی ملی چه خواهد بود؟ پاسخ به این پرسش‌ها در پی پاسخ به دو پرسش در خصوص تحولات تاریخی صورت گرفته و در این زمینه مطرح خواهد شد؛ این معاهده چگونه پس از معاهداتی که سابق بر آن بودند، به تصویب رسید؟ آیا واقعاً زمان آن فرا رسیده تا اروپا یک قانون اساسی داشته باشد؟

## ۱\_ از رم به رم

پاراگراف یک بند ۴۳۷ ماده ۴ معاهده مؤسس قانون اساسی اروپایی مقرر می‌دارد:

"به موجب معاهده حاضر که مؤسس قانون اساسی ای برای اروپا می‌باشد، معاهده مؤسس جامعه اروپایی و معاهده اتحادیه اروپایی و همچنین طبق شرایط مقرر در پروتکل مربوط به قوانین و معاهدات تکمیل یا تعدیل کننده معاهده مؤسس جامعه اروپایی و معاهده اتحادیه اروپایی، قوانین و معاهداتی که این دو معاهده را تکمیل یا تعدیل می‌نمایند، ملغی می‌گردند..." (فهرست معاهداتی که به این ترتیب ملغی شده اند، بوسیله پروتکل شماره ۳۳ مقرر شده است)

در واقع می‌توان ریشه تاریخی این معاهده را در معاهدات زیر جستجو نمود:

الف) معاهده پاریس: مؤسس جامعه اروپایی زغال سنگ و فولاد مورخ ۱۹۵۱، میان کشورهای فرانسه، آلمان، ایتالیا، بلژیک، هلند و لوگزامبورگ.

ب) دو معاهده انعقاد یافته در تاریخ ۲۵ مارس ۱۹۵۷: یکی مؤسس جامعه اروپایی انرژی اتمی موسوم به اوراتم (Euratom) و دیگری مؤسس جامعه اقتصادی اروپایی.

ج) معاهده بروکسل به تاریخ ۸ آوریل ۱۹۶۵: هدف این معاهده ایجاد وحدت میان معاهده‌های جامعه اروپایی زغال سنگ و فولاد و معاهده جامعه اقتصادی اروپایی بود.

د) معاهده قانون واحد اروپایی مورخ ۱۶ و ۲۸ فوریه ۱۹۸۶: این معاهده نقش قابل توجهی در وحدت اروپا داشت، چرا که کشورهای اروپایی در نتیجه آن وارد فرآیندی برای تجدید نظر در تمامی معاهدات بنیانی اتحادیه اروپا شدند.

ذ) معاهده ماستریخ در خصوص اتحادیه اروپایی، مورخ ۷ فوریه ۱۹۹۲: این معاهده که از تاریخ اول

نوامبر ۱۹۹۳ به اجرا درآمد، اتحادیه اقتصادی و پولی اروپایی را محقق ساخت و حتی از این حد بسی فراتر رفت.

(و معاهده آمستردام، مورخ ۲ اکتبر ۱۹۹۷: این معاهده منتهی به تجدید نظر در معاهدات تصویب شده، در پی تصویب معاهده ماستریخ بود. در این معاهده همچنین تشکیل کنفرانسی از دولتهای عضو (کنفرانس بین دولتی) پیش بینی شد.

ی) معاهده نیس: در پی شکست کنفرانس آمستردام در مهیا نمودن نهادهای اتحادیه برای گسترش آتی، در پذیرش ده عضو جدید این معاهده در ۲۶ فوریه ۲۰۰۱ انعقاد یافت.

در طی سالها، روش "پدرهای بنیان گذار" به نظر کافی می‌رسید. این روش را آنگونه که توسط روبرت شومان در اعلامیه مورخ ۹ می ۱۹۵۰ تعریف شده است، می‌توان در پنج جمله خلاصه نمود:

— حفظ صلح از طریق قائل شدن برتری برای اقتصاد نسبت به سیاست. (برتری اقتصاد بر سیاست، به معنی حذف سیاست نمی‌باشد، و این یک تفسیر کاملاً اشتباه از مقصود بنیانگذاران اتحادیه است).

— عمل‌گرایی در قالب تعریف اهداف و در نتیجه رو به پیشرفت بودن اقدامات محقق می‌گردد.

— برگشت ناپذیری (ژان-فرانسو دونیو توضیح می‌دهد که اروپا حرکتی به جلو دارد، اما نمی‌تواند به

عقب باز گردد.

— توجه به سازمان‌گرایی موازی با توسعه توانایی‌های اروپا، به گفته ژان مونه "هیچ چیز بدون انسان

ممکن نیست، هیچ چیز هم بدون سازمان دوام پذیر نیست."

این تأکید بر روی مفهوم سازمان‌گرایی به ما اجازه می‌دهد تا با حقوقدان بزرگ فرانسوی موریس هوریو که در ابتدای قرن پیش نظریه سازمان را مطرح نمود، هم صدا گردیم. از نظر هوریو، این مفهوم یک سلسله فعالیت‌هایی را به ذهن القا می‌نماید که بوسیله قدرت سازمان یافته یک گروه اجتماعی به انجام می‌رسند. در این رابطه در خصوص جامعه اروپای بایستی گفت:

— مفهوم فعالیت در آن به خوبی مشاهده می‌گردد، این همان چیزی است که در اعلامیه شومان بیان

شده است.

— قدرت سازمان یافته، میان کشورهای عضو برای به کارگیری تواناییهای ملی شان در بطن جامعه

اروپایی

— اما آیا ما در جامعه اروپایی با یک گروه اجتماعی مواجه می‌باشیم؟ به عبارت دیگر آیا فعالیت‌های

این سازمان توسط مردم کشورهای عضو انجام می‌پذیرد؟ از رم تا رم، یعنی از ۲۵ مارس ۱۹۵۷ تا ۲۹ اکتبر

۲۰۰۴، تعداد موضوعاتی که در صلاحیت جامعه اروپایی قرار گرفته است، در حال افزایش می‌باشد. این

جامعه اختیار وضع مقرراتی را داراست که متضمن تعدیل یا تغییر بخش عمده ای از مقررات معاهده‌های پیشین یا مقررات داخلی می‌باشد، اما این مقررات غالباً توسط مجالس دولتها به تصویب رسیده‌اند و نه مردم آنها. آیا واقعاً مردم اروپا عضو این اتحادیه می‌باشند و یا دولتهای اروپایی؟

در خصوص کنوانسیون مؤسس قانون اساسی برای اروپا، باید گفت که صرف تدوین معاهده ای در برگیرنده تمامی معاهده‌های پیشین و حاوی مواد متعدد، می‌تواند از جهت شکلی و نه از نظر ماهوی، دست آورد بزرگی به شمار آید. اما معاهده ای که در ۲۹ اکتبر ۲۰۰۴ در رم منعقد شد، نام قانون اساسی را به خود گرفت. اگرچه ما هم قبول داریم که "همه راه‌ها به رم ختم می‌شود" اما مشتاقیم بدانیم که آیا راهی هم که از رم می‌گردد، یک راه قانون اساسی ای است.

## فصل دوم: قانون اساسی چیست؟

حقوق اساسی یک نظام تاریخی است. نشست فیلادلفیا در سال ۱۷۷۸ منجر به تدوین قانون اساسی ایالات متحده شد. این سال در تاریخ حقوق اساسی، یک مقطع تاریخ ساز به شمار می‌آید. به هنگام بررسی معاهده مؤسس قانون اساسی اروپا، بارها به نشست فیلادلفیا و ماجرای تدوین قانون اساسی ایالات متحده (نخستین قانون اساسی نوین در دوره مدرن) اشاره شده است. بررسی این حادثه تاریخی ما را در فهم واقعیت تاسیس قانون اساسی یاری می‌دهد.

### ۱- درسهای نخستین اقدام بزرگ عصر نوین در تدوین قانون اساسی

در ۱۴ می ۱۷۸۷ بود که گردهم آیی "تصویب قانون اساسی دولت فدرال، با توجه به لزوم وحدت" تشکیل شد. ایالات متحده پیش از آن یعنی در تاریخ اول مارس ۱۷۸۱ بطور رسمی دارای یک قانون اساسی با عنوان "مواد کنفدراسیون و اتحادیه موقتی" بود. اما عدم مطابقت این مواد با شرایط سیاسی زمان به زودی روشن شد. مبنای این مواد اصولاً آن بود، که هر ایالتی حاکمیت، آزادی و استقلال خود را با صلاحیت قضایی و حقوق مخصوص به خود، حفظ خواهد نمود، مگر اینکه طی یک کنگره، صریحاً این صلاحیتها را به ایالات متحده واگذار کند. با این حال صلاحیت کنگره (مجمع واحد تشکیل شده از نمایندگان سیزده ایالت، از طریق نظام نمایندگی) امور اساسی را در برمی‌گرفت: اعلام و انجام جنگ، تشکیل ارتش، اختصاص هزینه ارتش، و استقراض. اتخاذ تصمیم نیز در آن با رأی موافق ۹ نماینده از سیزده نماینده صورت می‌گرفت. همچنانکه مدیسون عنوان نموده این سازمان ناتوان، دارای سازو کاری "ابلهانه" در مقابله با خطرات خارجی و همچنین اتخاذ موضعی نسبت به رقابت پایان ناپذیر ایالت‌ها بود.

مطابق آنچه در کنواسیونی که در ۱۷۸۶ در آناپولی تشکیل شد، یکی از مهمترین اهداف تنظیم کنندگان قانون اساسی ایالات متحده، عبارت بود از "تطبیق دادن قانون اساسی دولت فدرال با مقتضیات اتحاد". برای مجلس مؤسس ایالات متحده تنها دورنمای ممکن عبارت بود از فدرالیسم.

دوازده ایالت از سیزده ایالت، یعنی تمام ایالات به استثنای کارولینای شمالی، نمایندگان خود را به کنفرانس فیلادلفیا گسیل داشتند. کار این کنفرانس بطور مؤثر از ۲۵ می آغاز شد و در ۲۶ ژوئیه که به کمیته جزئیات اجازه داده شد تا طرح اولیه قانون اساسی را تهیه نماید، به حالت تعلیق در آمد. یک ماه بعد کار نگارش طرح قانون اساسی به کمیته دیگری با نام کمیته شکلی محول شد که این کار را ظرف ۲ روز انجام داد. در ۱۷ سپتامبر ۱۷۸۷، متن نهایی به امضای ۳۹ نماینده ایالات مختلف رسید. به خواست اعضای کنفرانس، رئیس جمهور جرج واشنگتن، متن تصویب شده را برای تصویب نهایی توسط مردم، در اختیار کنگره نهاد.

در مقدمه این قانون چنین آمده است:

"ما، مردم ایالات متحده در جهت ایجاد اتحادی کامل تر، استقرار عدالت، تضمین آرامش داخلی، قدرت دفاع عمومی، توسعه رفاه عموم و تضمین آزادی برای خویشتن و آیندگانمان، قانون اساسی حاضر را برای ایالات متحده آمریکا وضع می نماییم."

از زمان تصویب این قانون تاکنون، ۲۷ بار نسبت به آن، مطابق شرایط و مقرراتی که در خود این قانون پیش بینی شده است، تجدید نظر صورت گرفته است.

دیوان عالی کشور ایالات متحده آمریکا رأی صادر نمود که در آن نظریه عمومی یک قانون اساسی روشن شده است. این رأی عنوان می دارد که قانون اساسی:

"عبارت است از حق ریشه ای مردم مبنی بر آنکه برای حکومت آینده آنان اصولی مقرر گردد که بتواند سعادت ملت را تأمین نماید. قانون اساسی بنیانی است که ساختار اجتماعی آمریکا بر آن بنا شده است. اعمال این حقوق بنیادین گستره وسیعی دارد. بنابراین اصولی که به این ترتیب مقرر شده اند، دارای ماهیتی بنیادین می باشند. اما بنیستی در توسل به آنها زیاده روی شود. از آنجایی که نهادهایی که این قانون را تأسیس می نمایند، نهادهای برتر می باشند، این نهادها دائمی می باشند. این قانون ابتدایی و برتر سازمان حکومتی را تعیین نموده و به سازمانهای حکومتی اختیارات خاصی را تفویض می نماید. ممکن است قانون اساسی به همین حد بسنده نماید یا حدود مشخص را نیز که مقامات اداری نمی توانند از آن فراتر روند، مشخص نماید.

قانون اساسی ایالات متحده، راه دوم را در پیش گرفته. اختیارات قوه مقننه تعیین و تجدید شده است

و در واقع هدف قانون اساسی این است که این حدود تحریف یا فراموش نگردند. وقتی کسانی که ملزم به رعایت این حدود می‌باشند، می‌توانند در هر لحظه که بخواهند، از آنها تخطی نمایند تعیین محدوده‌ای برای اختیارات و محدود کردن عنوان این قلمرو بصورت مکتوب چه فایده‌ای در بردارد؟ مسلماً، کسانی که این قانون اساسی را نگاشته‌اند آن را نماد قانون بنیادین و برتر ملت دانسته‌اند؛ در نتیجه اصل مورد متابعت دولتهای همه ایالات بایستی این باشد که هر جا قانون پارلمان مغایر این قانون بود، قانون پارلمان باطل خواهد بود.

از زمان تصویب قانون اساسی آمریکا، جنبش نگارش قانون اساسی عمومیت یافته و گستره جهانی یافت. فرانسه در این جنبش لاقلاً از جهت آمادگی نقش بسیار عمده‌ای را داشته است، (قانون اساسی ۱۹۵۸، در فهرست انواع نظام‌های سیاسی فرانسه، در مکان یازدهم قرار دارد) اما در آن سوی این تجربیات تاریخی متعارض، ما همیشه با ویژگیهایی مواجه می‌شویم که مطابق مفهوم معاصر قانون اساسی می‌باشند.

## ۲\_ ماهیت و موضوع تدوین قانون اساسی

در مرحله نخست، قانون اساسی عبارت است از یک عمل حاکمیتی. به عبارت دقیق‌تر، قانون اساسی عبارت است از ظهور دیدگاه سیاسی و قضایی یک ملت، در سطح ملی و بین‌المللی. در واقع قانون اساسی تبدیل به کارت شناسایی یک ملت می‌شود. رابطه میان ملت، دولت و قانون اساسی که بصورت تاریخی در مفهوم قانون اساسی جای گرفته‌اند، برای فهم وضعیت قانون اساسی اروپا، ضروری می‌باشد. در واقع تدوین قانون اساسی عبارت است از ملی کردن قدرت سیاسی. در دومین مرحله، یک قانون اساسی، یک متن محسوب می‌گردد. مسلماً قانون اساسی می‌تواند در محدوده کم و بیش وسیعی اعمال گردد. همچنین می‌تواند محدود به سازمان‌دهی قوای سیاسی کشور گردد. قانون اساسی جمهوری سوم، یک مثال مناسب است: یعنی ۳ قانون ۲۴ فوریه، ۲۵ فوریه و ۱۶ ژوئیه ۱۸۷۵. این سه قانون جمعاً ۳۴ ماده داشتند که به تعیین نهادهای حکومتی، صلاحیت و روابط آنها، می‌پرداختند. اما اغلب، این قانون شامل قسمتی کم و بیش مهمتر، در رابطه با آنچه که امروزه حقوق و آزادیهای بنیادین نامیده می‌شود می‌باشد که بنا به سنت فرانسوی به صورت مقدمه‌ای بر متن اصلی قانون اساسی وارد شده است. اما ممکن است این حقوق مانند قوانین اساسی آلمان، ایتالیا، اسپانیا جزئی از متن اصلی قانون اساسی محسوب گردد و یا مانند قانون اساسی ایالات متحد به صورت موادی که پیوست قانون اساسی می‌گردند.

یک قانون اساسی ممکن است خود را محدود به تدوین سازمان سیاسی جامعه نماید. به عبارت دیگر،

یک قانون اساسی همیشه و الزاماً توصیفی است. قانون اساسی در این معنی چیزی بیش از دولت نیست. اما در همان حالی که یک قانون اساسی نهادهای یک دولت را توصیف می‌نماید، می‌تواند به عنوان یک هنجار شناخته شود: این خصوصیت، این مسئله را مطرح می‌نماید که آیا قانون اساسی واقعاً یک قانون بنیادین است و باید بر سایر قوانین از لحاظ سلسله مراتب برتری داشته باشد. تلقی قانون اساسی بعنوان یک هنجار، ذاتی طبیعت آن است.

این موضوع در خصوص نهادهای یک دولت فدرال که ایالت‌های آن قوانین اساسی خاص خود را دارند، نیز صادق می‌باشد. آیا میان قانون اساسی فدرال و قانون اساسی ایالت‌ها رابطه سلسله مراتبی وجود دارد. این امر به عنوان شرط تفوق در بند ۲ ماده ۶ قانون اساسی آمریکا مورد توجه قرار گرفته است. در این بند آمده:

"قانون اساسی پیش رو، و همچنین قوانین ایالات متحد که از این پس وضع می‌گردند، همچنین همه معاهداتی که بوسیله دولت ایالات متحد به امضاء می‌رسند، قوانین برتر کشور را تشکیل داده و برای قضاوت تمامی ایالات الزام آور می‌باشند.

در سطح سوم؛ فرآیند تصویب قانون اساسی هر چه که می‌خواهد باشد، بایستی متضمن راهکارهایی برای مشروعیت بخشیدن به آن باشد. پادشاهی متحد انگلستان، که هرگز جمع آوری مقررات اساسی خود را در متنی واحد، مفید ندیده، مثال خوبی است. قانون اساسی الزاماً بایستی به آرای عمومی ارجاع شود، البته در این باره شکل خاص و واحدی حکومت نمی‌نماید (مجلس مؤسسان، مجلس مؤسسان + رفراندوم، رفراندوم تنها). اما نفس این فرآیند ضروری است چرا که تنها دخالت مستقیم یا غیرمستقیم عمومی می‌تواند مهر مشروعیت دمکراتیک بر یک قانون اساسی بزند. مواردی که قوانین اساسی در طول تاریخ بدون دخالت عمومی تصویب شده اند، نمایانگر شرایط تاریخی و یا سیاسی خاص می‌باشند.

می‌توان به اجمال گفت که شرایطی که در بالا برای یک قانون اساسی شمرده شده همگی در قوانین اساسی ۲۵ عضو اتحادیه اروپایی به چشم می‌خورند، اما صرف این امر برای آنکه معاهده ای را که میان این کشورها منعقد می‌شود بتوان یک قانون اساسی دانست کفایت نمی‌نماید.

## **فصل سوم: عدم انطباق معاهده مؤسس قانون اساسی اروپا با معیارهای تاریخی قانون اساسی**

در عبارت "معاهده مؤسس قانون اساسی ای برای اروپا"، تنها، واژه معاهده است که معنای واقعی خود را حفظ نموده است:

(۱) از نقطه نظر شکلی، فرآیند مذاکره در خصوص این معاهده و تصویب آن نمی‌تواند به عنوان فرایندی معتبر برای تصویب قانون اساسی و آیین اصلاح آن مورد توجه قرار گیرد.

الف) از یک سو فعالیت‌های منجر به تصویب معاهده بر عهده یک مجلس نمایندگان مؤسس نبود. این فعالیت‌ها در پی تصویب معاهده نیس و به موجب اعلامیه ای که به آن معاهده ضمیمه شده بود آغاز شد. در اعلامیه مورخ ۱۵ دسامبر ۲۰۰۱ اهداف زیر برای اعضای اتحادیه مقرر شده بود:

\_\_ تعیین صلاحیت‌های هر کدام از اتحادیه، کشورهای عضو و مناطق جغرافیایی

\_\_ روشن نمودن وضعیت معاهده‌های موجود از طریق تفکیک میان معاهده اصلی و مبنایی و مقررات عادی

\_\_ وارد نمودن حقوق بنیادین مقرر شده در معاهده نیس مصوب دسامبر ۲۰۰۰ در این معاهده اصلی

\_\_ تعیین نقش پارلمان‌های ملی در مهندسی سازمان آینده اتحادیه اروپایی

در این اعلامیه تنها عنوان شده است که دولتهای عضو در صدد "تدوین قانون اساسی برای شهروندان اروپایی" در آینده برخوانند آمد.

این معاهده همانند منشور حقوق بنیادین مصوب ۱۸ دسامبر ۲۰۰۰ توسط پنج نهاد که عبارت بودند از نمایندگان دولتهای عضو، پارلمان‌های ملی، پارلمان اروپایی و کمیسیون اروپایی تصویب شد.

بند یک ماده یک این معاهده مقرر می‌دارد:

"با الهام از اراده شهروندان اروپایی و دول عضو، برای ساختن آینده مشترکشان. کنواسیون حاضر اتحادیه اروپایی را که دول عضو صلاحیت‌هایی را برای تحصیل اهداف مشترکشان به آن واگذار می‌نمایند، تأسیس می‌نماید"

با این حال بخش ۴۴۷ ماده ۵ این معاهده عنوان می‌نماید:

۱\_ "کنواسیون حاضر توسط دول معظم عضو، مطابق مقررات قانون اساسی آنها در این خصوص به تصویب رسیده است.

۲\_ کنواسیون حاضر در صورتیکه تمامی ابزارهای تصویب آن اعمال گشته باشد، از تاریخ اول نوامبر ۲۰۰۶ لازم الاجرا خواهد بود"

چنانچه ملاحظه می‌شود منطق بند یک ماده یک بوسیله بخش ۴۴۷ ماده ۴ این معاهده نسخ شده است چرا که برخلاف لحن بند یک ماده یک، تصویب این معاهده صرفاً توسط دولتها صورت می‌پذیرد و دخالت‌های مردم کشورها تنها برای تأیید این تصویب آن هم در صورتی که قانون اساسی آنها این امر را پیش بینی نموده باشد، متصور است (مانند مورد فرانسه).

ب) از سوی دیگر همین ملاحظات می‌توانند در خصوص آیین تجدید نظر در این معاهده مطرح گردند. در این معاهده یک روند عادی تجدید نظر و دو طریق آسان شده تجدید نظر پیش بینی شده است:

**۱- آیین عادی تجدید نظر** (ماده ۴-۴۴۳) به ترتیب زیر است:

۱- هر کدام از دول عضو، پارلمان اروپایی یا کمیسیون اروپایی می‌توانند طرحی را برای اصلاح معاهده به شورای وزیران تقدیم نمایند.

۲- شورای اروپایی به توصیه شورای وزیران می‌تواند با اکثریت عادی تشکیل نشستی برای بررسی تغییرات پیشنهادی را تصویب نمایند.

۳- کنفرانس تشکیل شده همچنانکه برای تصویب معاهده مقرر است، پیشنهاد را مورد بررسی قرار داده و با اجماع، توصیه نامه ای را تصویب می‌نماید.

۴- این توصیه نامه توسط شورای اروپایی یک کنفرانس مطرح گشته و در آنجا با توافق مشترک مورد تصویب قرار می‌گیرد.

۵- اصلاحات پس از تصویب توسط تمامی دولتهای عضو مطابق قوانین اساسی آنها، لازم الاجرا خواهد بود.

۶- چنانچه بعد از گذشت ۲ سال چهار پنجم کشورهای عضو، اصلاحات را تصویب نموده باشند، مسئله مشکل‌زا در دیگر کشورها در شورای اروپایی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

چنانچه ملاحظه می‌شود، در اینجا با طرق تصویبی متعارضی مواجه می‌باشیم؛

اکثریت ساده برای شورای اروپایی، اجماع برای کنوانسیون نمایندگان پارلمان‌های ملی، دستیابی به یک توافق مشترک (اجماع؟ اتفاق آراء؟) برای کنفرانس نمایندگان دولتها و در نهایت اتفاق آراء برای تصویب توسط دول عضو.

**۱- در آیین ساده تجدید نظر** در بخش ۳ معاهده (سیاست‌ها و کارکردهای اتحادیه) مورد توجه قرار گرفته‌اند.

نخستین آیین مربوط به مواردی است که برای آنها اتفاق آراء ضروری دانسته شده است. شورای اروپایی بعد از تأیید پارلمان اروپایی، می‌تواند به اتفاق آراء تصمیم بگیرد که در مواردی که اتخاذ تصمیم در خصوص آنها با اتفاق آراء نیاز دارد، با اکثریت مطلق اتخاذ تصمیم گردد.

دومین آیین ساده شده تجدید نظر نیز مربوط به سیاست‌های داخلی اتحادیه است (عنوان سوم بخش سوم معاهده در خصوص بازارهای داخلی، گردش آزاد اشخاص و خدمات، گردش آزاد کالاها و غیره)

مقررات مربوط به این موارد می‌توانند بوسیله اتفاق آراء اعضای شورای اروپا پس از مشاوره با

پارلمان و کمیسیون اروپایی، مورد تجدید نظر قرار گیرند. اینگونه تصمیمات شورای اروپایی بایستی توسط دولتهای عضو، مطابق قانون اساسی آنها مورد تصویب قرار گیرند.

چنانچه ملاحظه می‌شود، روشهای تجدید نظر این معاهده نیز شباهتی به روشهای تجدیدنظر در قوانین اساسی ندارد و روشی برای تجدیدنظر در یک معاهده میان چند دولت است.

ج) معاهده مورد بررسی در نهایت روشی را برای خروج از اتحادیه پیش بینی نموده است. مطابق ماده ۱\_۶۰ هر کدام از دولتهای عضو می‌توانند مطابق قواعد قانون اساسی خود، از اتحادیه خارج گردند. اگر چنین کشوری پس از جدایی، مایل باشد باز به اتحادیه بپیوندد، با او همانند هر نامزد عضویت دیگری برخورد می‌شود. با توجه به سنگینی فرآیند جدا شدن و سیاستهای تو در تو اتحادیه کشورها، به نظر می‌رسد جدا شدن از این معاهده آنچنانکه این ماده به آن تظاهر می‌نماید، آسان نباشد. حال که این معاهده که وانمود می‌نماید یک قانون اساسی است، روشی برای خروج از خود پیش بینی نموده، این نکته به ذهن متبادر می‌شود که چگونه هیچکدام از معاهده‌هایی که پس از معاهده رم در اتحادیه اروپا به تصویب رسیدند حق خروج از خود را پیش بینی ننموده‌اند، و حال این معاهده که با توجه به ادعای قانون اساسی بودن آن، یک متن قانون داخلی محسوب می‌گردد، متضمن پیش بینی چنین حقی است؟!

۲) از لحاظ ماهوی، این معاهده همانند منشور حقوق بنیادین که سیاست‌های اتحادیه را اعلان می‌نمود، فقط می‌تواند در چهارچوب یک معاهده بین المللی مورد توجه قرار گیرد. الف) مفاد قوانین اساسی داخلی که تضمین کننده حقوق بنیادین می‌باشند، قابلیت اعمال عام دارند، به این معنی که همانگونه که نسبت به گروه‌های عمومی اعمال می‌گردند، بر اشخاص خصوصی نیز قابل اعمال اند.

اما منشور حقوق بنیادین دارای قابلیت اعمال محدودی، تنها در حدود صلاحیت‌های اتحادیه، آنگونه که توسط معاهده تعریف شده‌اند، می‌باشد.

بررسی مفاد این منشور نشان می‌دهد که تدوین کنندگان آن به اعمال آن در سطح بین‌الدولی نظر داشته‌اند و در آن تعهداتی برای دولتها، در مقابل دیگر دولتها و اتحادیه در نظر گرفته‌اند. مفاد این منشور تنها نسبت به نهادها و مصوبات اتحادیه قابل اعمال است. بعضی از مواد منشور که وارد معاهده شده‌اند عبارتند از:

**ماده ۲\_۶۱: کرامت انسانی:** کرامت انسانی تعرض ناپذیر است. بایستی مورد حمایت و احترام

قرار گیرد.

## ماده ۲\_ ۶۲ حق زندگی:

۱. هر انسانی نسبت به زندگی خود حق دارد.
۲. هیچکس نمی تواند محکوم به مرگ و اعدام شود.

## ماده ۲\_ ۶۳ حق نسبت به تمامیت جسمی:

۱. هر کسی نسبت به تمامیت جسمی و روانی خود حق دارد.
  ۲. این حق در زمینه پزشکی و زیست شناسی بایستی بطور خاص مورد ملاحظه قرار گیرد.
- الف) رضایت آزاد و صریح بیمار و شخص موضوع فعالیت مطابق قوانین مربوطه
- ب) ممنوعیت بهره برداری مالی از جسم انسانی یا اندام آن
- ج) ممنوعیت فعالیت های اصلاح ژنتیک خصوصاً آنهایی که مربوط به انتخاب اشخاص با طرح ژنتیکی ویژه می باشند. ممنوعیت شبیه سازی موجود انسانی.

حال چگونه می توان به شخصی که نسبت به تخلف از این موارد در کشور خود تظلمی دارد، گفت که مفاد این معاهده تنها در خصوص سیاست های اتحادیه قابل اعمال است و نه نسبت به قوانین ملی وی؟

ب) سیاست های اتحادیه مبنایی جز توافق میان دولتهای عضو ندارد. حقوق و تکالیف دولتهای عضو اتحادیه ریشه در حقوق بین الملل دارد. قانون اساسی دانستن این معاهده تغییری در ماهیت میان-دولتی این معاهده ندارد.

بی شک، تنها حاکمیت می تواند مبنای تدوین قانون اساسی قرار گیرد، وی کاملاً آزاد است تا آنگونه که می خواهد محتوای قانون اساسی را مشخص نماید. بدین ترتیب یک قانون اساسی اصول، نهادها و آیین ها را "تقدیس" می نماید.

اینگونه است که یک قانون اساسی برای مخالفان آن همانقدر معتبر است که برای اکثریت موافق آن. بدین سان تعریف قدیمی حقوق اساسی به "چهارچوب بندی حقوقی پدیده های سیاسی" توسط هوریو، هنوز اعتبار خود را حفظ نموده است. قانون اساسی در واقع برای اهداف و معیارهای سیاسی که بی ثبات و تغییر پذیراند، قالب های حقوقی ثابت (مانند رویه ها و نهادها) می سازد.

حال این سؤال مطرح می گردد که چرا معاهده مورد نظر به یک نحو به نهادهای حقوقی و سیاست ها و در واقع ظرف و مظروف پرداخته است؟ آیا دلیل این امر، آن نیست که نگارندگان آن یک قانون اساسی نوشته اند، بلکه اقدام به بازنویسی مفاد معاهدات موجود به شکل یک قانون اساسی نموده اند؟

## فصل چهارم: اتحادیه اروپایی؛ موضوع سیاسی نامشخص

یک قانون اساسی عبارت است از کارت شناسایی یک جامعه سیاسی که در یک کشور شکل گرفته است. آیا معاهده مورد نظر، هویتی را به اتحادیه اروپایی اعطا می کند؟

اتحادیه اروپایی از سال ۱۹۹۲ که تشکیل شد به عنوان یک فرآیند مورد توجه قرار گرفت، فرآیندی که مبتنی بر چند معاهده بود که عمر بعضی از آنها به پنجاه سال می رسید. با این حال دولتهای عضو این حق را که رأساً اقدام به انعقاد قراردادهای بین المللی نمایند برای خود حفظ نمودند، اگرچه مشروط بر آنکه این توافقات، سازگار با معاهدات منعقد شده توسط اتحادیه باشد.

آیا این حد از سازمان گرایی، به ما اجازه می دهد که اتحادیه اروپایی را یک کشور به شمار آوریم؟

با این حال بایستی اذعان نمود که اتحادیه اروپایی بیش از پیش یک موضوع سیاسی ناشناخته است.

### ۱\_ تقسیم صلاحیتها میان اتحادیه و دولتهای عضو

در هر جامعه سیاسی، نخستین نبرد سیاسی، نبرد بر سر تقسیم صلاحیتها و اختیارات است. در یک ساختار فدرال، تعیین صلاحیتهای دولت فدرال و دولتهای ایالتی از اهمیت حیاتی برخوردار است. این همان نقضی بود که قانون اساسی ایالات متحد آنگونه که در کنفرانس فیلادلفیا به تصویب رسید، دچار آن بود. این نقص در ۱۷۹۱ و توسط اصلاحیه دهم مرتفع شد.

در اتحادیه اروپایی، تا تصویب معاهده ماستریخ، هیچکدام از معاهدات، مقرراتی در این باره نداشتند. این معاهده هم در خصوص صلاحیتها حکمی نداشت، بلکه اهداف و طرق حصول آنها را معین می نمود. با این حال، در ۱۹۹۲ یک شرط عام صلاحیت در معاهده مؤسس جامعه اروپایی وارد شد. ماده ۵ این معاهده اعلام می دارد:

"جامعه در حدود صلاحیتهایی که به آن اعطا شده و اهدافی که برای آن، توسط این معاهده تعیین شده است، اقدام خواهد نمود."

معاهده مؤسس قانون اساسی نیز از همین ساز و کار پیروی نموده است. از ماده ۱\_ ۱۱ برمی آید که اتحادیه نمی تواند اقدامی انجام دهد مگر اینکه صلاحیت آن به وی اعطا شده باشد. به عبارت دیگر اصل، صلاحیت ملی است و صلاحیت اتحادیه استثنا می باشد. معاهده مزبور تصریح می نماید که صلاحیتهایی که به اتحادیه اعطا نشده اند، در اختیار دولتهای عضو می باشند.

ماده ۱\_ ۱۲ پنج دسته صلاحیتها را از هم تفکیک نموده است: سه دسته آنها عبارتند از صلاحیتهای انحصاری، صلاحیتهای تقسیم شده و صلاحیت پشتیبانی.

صلاحیتهای انحصاری مربوط به اتحادیه گمرکی، سیاست پولی دولتهای عضوی که پول آنها

یورو است، حفاظت از منابع جاندار دریاها و سیاست تجاری مشترک می باشد. دولتهای عضو نمی توانند در این زمینه ها اقدام به قانون گذاری نمایند مگر اینکه اتحادیه به آنها این اختیار را بدهد و یا اینکه برای لازم الاجرا شدن در کشورشان قوانینی را که قبلاً توسط اتحادیه تصویب شده، به تصویب رسانند.

صلاحیت های تقسیم شده به اختیار دولتها در اعمال صلاحیت خود در زمینه ای که اتحادیه صلاحیت خود را اجرا نمی نماید یا از صلاحیت خود صرف نظر نموده، اطلاق می گردد. از جمله این موارد چنانچه ماده ۱\_۱۴ معاهده مقرر نموده می توان به تنظیم بازارهای داخلی، سیاست اجتماعی، انسجام اقتصادی، اجتماعی و سرزمینی، کشاورزی و شکار، محیط زیست، محدوده آزادی، امنیت و دادگستری، و بهره مندی عمومی از بهداشت عمومی، حمایت از مصرف کننده، حمل و نقل و انرژی اشاره نمود.

در نهایت، صلاحیت پشتیبانی به اتحادیه اعطا شده تا "اقداماتی را برای حمایت، همکاری و تکمیل اقدامات کشورهای عضو، بدون اینکه در این زمینه ها جانشین آنها گردد"، انجام دهد.

دو گروه دیگر اختیارات، صلاحیت های ویژه می باشند و هدف از آنها "ارتفاع و تضمین همکاری سیاسی \_ اقتصادی دولتهای عضو و اعمال سیاست خارجی و اقدامات امنیتی جمعی با تعریف یک سیاست دفاعی جمعی" می باشد.

این صلاحیت ها از جهات گوناگون مستعد آنند که مورد تجاوز قرار گرفته و اتحادیه از آنها فراتر رود. بعضی از این جهات به قرار ذیل اند:

\_ مقررات معاهده می توانند به راحتی مورد تجدید نظر قرار گرفته و از این طریق اختیارات اتحادیه افزایش یابد،

\_ به همین ترتیب نهادهای اتحادیه می توانند اقدام به وضع قوانین لازم الاجرا برای کشورهای عضو نمایند،

\_ بر طبق شرط انعطاف پذیری که در ماده ۱\_۱۸ معاهده پیش بینی شده، احتمال افزایش صلاحیت های اتحادیه وجود دارد. این ماده بیان می دارد: "چنانچه مطابق چهارچوب سیاسی مقرر شده در بخش ۳ این معاهده، انجام اقدامی از سوی اتحادیه برای حصول یکی از اهدافی که توسط قانون اساسی مقرر شده، ضروری به نظر رسد که در صلاحیت اتحادیه نمی باشد، شورای وزیران، بر مبنای پیشنهاد کمیسیون اروپایی و پس از تأیید پارلمان اروپایی، به اتفاق آرا اقدامات مناسب را اتخاذ می نماید."

این گونه اختیارات که می توان از آنها به عنوان اختیارات ضمنی نام برد، باعث گسترش اختیارات اتحادیه می شوند و اصولاً همین گونه اختیارات باعث گسترش مؤثر اختیارات رؤسای جمهور ایالات متحد

شده اند.

۱- در نهایت اختیارات ضمنی موجب می‌شوند تا صلاحیت‌های پشتیبانی اتحادیه مقرر در ماده ۱-۱۷ در زمینه‌های حمایت و بهبود سلامت عمومی، صنعت، فرهنگ، گردشگری، آموزش و پرورش، تفریحات، ورزش و آموزشهای حرفه‌ای، افزایش چشمگیری یابند.

## ۲- برابری قدرتها

بخش سوم معاهده، بخش عمده‌ای از صلاحیت‌های اتحادیه را در خصوص سیاست‌های آن تعیین نموده است. هر معاهده جدیدی که محدوده دخالت‌های اتحادیه را تحت تأثیر قرار دهد، الزاماً تأثیری بر روی یک یا چند مورد از این صلاحیت‌ها خواهد داشت. با این حال دو روی از یک سکه (مسئله) در این باره مهم به نظر می‌رسد؛ چه کسی تصمیم می‌گیرد و چگونه؟

## الف) برابری در داخل اتحادیه

در این معاهده نهادهای مختلفی از اتحادیه اروپایی موضوع نوآوری‌هایی قرار گرفتند اما از جهت ماهیتی سازمان بندی این اتحادیه دست نخورده باقی ماند و این محافظه کاری را می‌توان مهمتر از نوآوری‌های صورت گرفته به شمار آورد. حال به بررسی اجمالی ارکان گوناگون اتحادیه به موجب معاهده مورد نظر می‌پردازیم.

۱- شورای اروپایی وظیفه "دادن انگیزه‌های لازم به اتحادیه برای گسترش و تعیین جهت‌گیریها و اولویت‌های سیاسی عمومی اتحادیه" را بر عهده دارد. این شورا از رؤسای کشورها تشکیل شده است. اما نماینده آنها محسوب نمی‌شود. رأی‌گیری در آن با اکثریت مطلق صورت می‌گیرد و برای یک دوره دو سال و نیمه تشکیل می‌گردد.

۲- اتحادیه اروپایی دارای یک وزیر امور خارجه می‌باشد، چرا که این اتحادیه "سیاست خارجی و امنیت عمومی خاص خود را به موقع اجرا می‌گذارد که تمامی زمینه‌های سیاست خارجی و امنیت را در بر می‌گیرد." (ماده ۳-۲۹۴)

۳- شورای وزیران (مرسوم به شورا) به همراه پارلمان اروپایی کارکردهای قانون‌گذاری، تعیین بودجه و تعیین سیاست‌ها و همکاریها را بر عهده دارد. از نمایندگان همه کشورها تشکیل شده و جز مواردی که معاهده خلاف آن را مقرر نماید، اتخاذ تصمیم در آن با اکثریت مطلق صورت می‌پذیرد.

۴- کمیسیون اروپایی: سیاست اتحادیه کم کردن تعداد اعضای این کمیسیون است و از زمان

شکل گیری تاکنون نیز چنین امری محقق شده است. اما هدف این نیست که اتحادیه دارای نظامی مبتنی بر ریاست جمهوری گردد.

\_ از زمان تشکیل اتحادیه صلاحیت دیوان دادگستری گسترش یافته است. هر شخص حقیقی یا حقوقی می تواند علیه قوانین اتحادیه به این دیوان متوسل گردد. با این حال اشخاص حقیقی یا حقوقی از جهت قوانینی که مستقیماً و شخصاً به آنان مربوط می شود، می توانند به این دیوان مراجعه نمایند.

\_ آخرین رکن اتحادیه مردم هستند. ماده ۱-۴۷ معاهده به هر یک میلیون نفر از شهروندان اروپایی حق توسل به کمیسیون را برای بررسی پیشنهاد آنها داده است.

با اینکه نباید ارزش این نوآوریها را انکار نمود، این تغییرات تأثیر واضحی بر کارکرد اتحادیه نداشته است. هیچکدام از شورای وزیران و پارلمان اروپایی در تصویب قوانین دارای ابتکار عمل نمی باشند. آنها متون پیشنهادی کمیسیون را تصویب می نمایند و تنها می توانند متن اولیه را مورد اصلاح قرار دهند. به گفته الیزابت زولر:

"کمیسیون با استقلال کامل، به لطف انحصار در ابتکار قانونگذاری، قدرت حکومتی را اعمال می نماید." همان نویسنده می گوید: "واضح است که اتحادیه اروپایی، بوسیله نیرویی مستقل اداره می شود، مستقل از کشورها، دولتها و مردم. اتحادیه اروپا نه بوسیله منتخبین مردم بلکه بوسیله کارشناسان اداره می گردد." این است کارکرد نوین یک استبداد بی پیرایه!

### **ب) تساوی میان اتحادیه و دولتهای عضو**

آیا اصول ضرورت و تناسب می توانند همچنان در مقابل تجاوز نهادهای اتحادیه از حدود صلاحیت هایشان بکار آیند؟

به موجب اصل ضرورت که در معاهده ماستریخ هم پیش بینی شده بود؛ اتحادیه نباید در امری دخالت نماید مگر در مواردی که اتحادیه برای حصول اهداف مورد نظر در شرایط بهتری از دولتهای عضو باشد. ریشه این اصل را می توان در رویه کلیسای کاتولیک مشاهده نمود. این اصل در خصوص صلاحیت های انحصاری قابل اعمال نیست. مشکلی که در این خصوص مطرح می گردد این است که هیچ معاهده ای این صلاحیت ها را تعریف ننموده بلکه تنها به محدوده ها و اهداف مشترک اشاره شده است. دولتها هم تنها در مقابل تجاوز از این حدود می توانند به دیوان دادگستری متوسل گردند.

مفاد اصل تناسب آن است که اقدامات اتحادیه را به حدودی که برای تحصیل اهداف آن ضروری می باشد، محدود نماید. این اصل دارای هدف و مبنایی مشابه با اصل ضرورت می باشد. در واقع، درحالی که

هدف از اصل ضرورت، کنترل ضرورت یک اقدام بوده، مبنای اصل تناسب تأیید حدود این ضرورت می‌باشد.

معاهده مؤسس قانون اساسی نیز به این دو اصل پرداخته است. ماده ۱\_ ۱۱ به "پروتکل اعمال اصول ضرورت و تناسب" ارجاع می‌دهد. در این پروتکل قانون گذاریهای اروپایی بایستی مطابق اصول فرعی و تناسب صورت گیرد، با این حال تنها اصل ضرورت است که می‌تواند تحت نظارت مجالس ملی قرار گیرد. مجالس ملی در مقابل تجاوز به این اصل دو راه کار پیش رو دارند؛ از یک سو می‌توانند خود اقدام به بررسی مجدد طرح قانونگذاری اروپایی نمایند و از سوی دیگر می‌توانند در مقابل تعرض به اصل ضرورت به دیوان دادگستری متوسل گردند. (موارد ۶ تا ۸ پروتکل شماره ۲)

### ج) یکسان‌سازی مشکل آفرین

در مقایسه با شیوه‌های رایج فدرالیسم، اتحادیه اروپایی، آنگونه که توسط هنجارهای مقرر شده توسط معاهده رم ۲۹ اکتبر ۲۰۰۴ سازمان دهی شده، کجا قرار گرفته است؟ لحن موجود در اصول ضرورت و تناسب، گویای آن است که دولتهای عضو به خوبی برای دفاع از حاکمیت خود مسلح شده اند. شکی نیست که معاهده مؤسس قانون اساسی، برابری اتحادیه و دولتهای عضو را بر هم زده است. اما ناگفته نماند که تعیین نقطه برابری نیز کار دشواری است.

تقسیم صلاحیت‌ها، در مهندسی کلی آن دارای ماهیتی فدرال می‌باشند. تمامی قوانین اساسی فدرال صلاحیت‌هایی را که به طور سنتی به حقوق شاهی مرسوم اند، مانند امور خارجی، دفاع، دادگستری و پول، به دولت مرکزی اعطا می‌نمایند. به موجب معاهده مؤسس، امور خارجی و دفاعی از جمله صلاحیت‌های انحصاری اتحادیه قرار گرفت. البته هدف این نبود تا صلاحیت‌های دولتهای ملی به اتحادیه منتقل گردد بلکه این خواست وجود داشت که اتحادیه در خصوص این امور، دارای سیاستی واحد باشد. این سیاست‌ها دارای ماهیتی اجتماعی می‌باشند و نه میان دولتی.

اتحادیه اروپایی با این معاهده به سرعت به سوی تمرکزگرایی پیش می‌رود. برای مثال می‌توان به ماده ۱\_ ۳۷ اشاره نمود که در کنار صلاحیت اصلی کشورهای عضو برای اجرای قوانین اتحادیه، به کمیسیون هم صلاحیتی برای اجرای قوانین "در صورتیکه اجرای یک شکل قوانین اتحادیه، ضروری می‌باشد" اعطا می‌نماید. به گفته نیکولا لورا به نظر می‌رسد این طرح دارای قابلیت تمرکزگرایی عظیمی است. وی اضافه می‌نماید: "در این معاهده طرح فدرالی وجود دارد که موجد تمرکزگرایی است که تا امروز در اتحادیه اروپایی سابقه نداشته است."

با این حال، باید گفت که این معاهده رم جدید، دولتی فدرال را تأسیس ننموده است. پاراگراف یک ماده ۱\_۵ این معاهده عنوان می‌نماید:

"اتحادیه به برابری دولتهای عضو در برابر قانون اساسی، هویت ملی آنها مطابق با ساختار بنیادین سیاست و قانون اساسی آنها، احترام می‌گذارد (...).

این قانون به کارکردهای اساسی دولتها، خصوصاً آنهایی که هدف از آنها تضمین تمامیت ارضی کشورها، حفظ نظم عمومی و حفاظت از امنیت ملی آنها می‌باشد" توجه می‌کند. با این حال برخی از صلاحیت‌های در نظر گرفته شده برای اتحادیه محل به این مبانی است و حتی از حکومت‌های فدرال مرسوم هم فراتر می‌رود.

در نهایت باید گفت که اتحادیه اروپایی، دیگر نظامی مردم سالار نیست: معاهده مؤسس، معاهده ای است برای کشورها و نه قانون اساسی برای شهروندان اروپایی.

از سوی دیگر، اتحادیه اروپایی دیگر نظامی آزاد منش هم نیست: در این نظام تفکیک قوا فراموش شده است. در اینجا لازم است ماده ۱۶ اعلامیه حقوق بشر و شهروندان ۱۷۸۹ را خاطر نشان شویم که مقرر می‌نمود:

"هر جامعه ای که در آن احترام به حقوق تضمین نشده و تفکیک قوا وجود نداشته باشد، جامعه ای مبتنی بر قانون اساسی نمی‌باشد."

### **فصل پنجم: معاهده مؤسس قانون اساسی برای اروپا و قوانین اساسی ملی: نقش قضات:**

ماده ۱\_۶ معاهده مؤسس مقرر می‌دارد: "قانون اساسی و دیگر قوانینی که توسط ارکان اتحادیه، در اجرای صلاحیت‌هایی که به اتحادیه اعطا شده، تصویب می‌گردند، بر قوانین دولتهای عضو برتری دارند. بدین ترتیب اصل برتری به صراحت در خصوص قوانین اتحادیه نسبت به قوانین دولتها حتی قوانین اساسی آنها که هنجارهای برتر حقوق ملی و اعمال حاکمیتی آنان می‌باشد، پذیرفته شده است. اما در این خصوص میان دیوان دادگستری جامعه اروپایی و شورای دولتی فرانسه اختلاف رویه وجود دارد که در زیر به آن خواهیم پرداخت:

#### **۱\_ رویه دیوان دادگستری اتحادیه اروپایی**

اتحادیه اروپایی مانند هر سازمان سیاسی دیگری ابزارهای حقوقی خاص خود را داراست. این ابزارهای قانونی عبارتند از قوانین اتحادیه ای و آیین نامه‌ها که در معاهده مؤسس از آنها به عنوان قوانین و قوانین اجرایی نام برده شده تا شاید بیشتر با متن یک قانون اساسی مطابق باشند. معاهده رم اولیه و

معاهده‌های پس از آن تا معاهده آمستردام حرفی از برتری قوانین اتحادیه بر قوانین ملی به میان نیاورده بودند بلکه این دیوان دادگستری اتحادیه اروپایی بود که این برتری را در دو رأی خود صراحتاً خاطر نشان نمود.

نخست به رأی صادره علیه اداره مالی هلند در ۱۹۶۳ اشاره می‌نماییم. دادستان عمومی آقای رومر در این دعوی اعلام داشت:

"جامعه اروپایی دارای نهادهای خاص خود، مستقل از دولتهای عضو و دارای اختیار انجام اعمال اداری و اعلام قواعد حقوق می‌باشد که نه تنها مستقیماً موجب حقوق و تکالیفی برای دولتهای عضو و نهادهای اداری آنها می‌باشد، برای اتباع دولتهای عضو نیز موجب چنین حقوق و تکالیفی می‌باشد." علاوه بر این، دارای ناظم حقوقی می‌باشد که هر کس می‌تواند در مقابل مراجع قضایی ملی به آنها استناد نماید. بدین ترتیب اصل قابلیت اعمال مستقیم حقوق جامعه اروپایی نیز جایی در این نظام حقوقی برای خود گشود.

پس از آن در ۱۹۶۴ دیوان در دعوی کومتا علیه انل وضعیت نظام حقوقی جامعه اروپایی را اینگونه بیان نمود:

"در تأسیس یک جامعه برای مدتی محدود، دارای صلاحیت‌های خاص، دارای شخصیت و صلاحیت حقوقی، دارای صلاحیت نمایندگی بین‌المللی، که از دولتهای عضو جامعه انتقال یافته، دولتی عضو نهاد حقوقی ساخته اند که همچنانکه نسبت به خود آنها قابل اعمال است، نسبت به اتباعشان نیز اعمال پذیر می‌باشد."

بنابراین دیوان دادگستری جامعه اروپایی در موضع خود کاملاً تغییرناپذیر می‌باشد چنانکه یکی از آیین‌نامه‌های جامعه را بر مفاد قانون اساسی آلمان رجحان دارد. (رأی در خصوص تعارض یکی از آیین‌نامه‌های جامعه در خصوص برابری زنان و مردان با یکی از مواد قانون اساسی آلمان در خصوص استثنای زنان از خدمت در نیروهای مسلح، بوده و در ۱۱ ژانویه ۲۰۰۰ صادر شد) این رویه مطابق رویه ای است که رئیس دیوان عالی آمریکا در ۱۹۰۸ در جهت آن عنوان نمود که:

"قانون اساسی همان چیزی است که قضات آن را قانون اساسی می‌خوانند." بنابراین، معاهده‌های اروپایی هم، همان ماهیتی را دارند که قضات اروپایی می‌گویند. این رویکرد تفسیری به روش غایت‌انگار شهرت دارد که به جای توجه به متن قوانین و معاهدات به اهداف تدوین‌کنندگان آنان توجه می‌کند. حال هدف تدوین‌کنندگان معاهدات، همچنانکه اعلامیه شومان در ۱۹۵۰ گویای آن است، اتحادیه همه جانبه اروپاست. به معاهده آمستردام پروتکلی با شماره ۷ در خصوص اعمال اصول ضرورت و تناسب،

ضمیمه شده است. پاراگراف ۲ این پروتکل مقرر می‌دارد:

«طرفین متعهدین معظم بدین وسیله توافق می‌نمایند که... اعمال اصول فرعی و تناسب متضمن رعایت مقررات عمومی و اهداف معاهده، خصوصاً مقررات مربوط به حصول وحدت جامعه اروپایی و برابری سازمانی، باشد؛ آنها نسبت به اصول مقرر شده توسط دیوان دادگستری در خصوص رابطه میان قوانین ملی و قوانین جامعه، تعرضی رو نمی‌دارند و پاراگراف ۴ ماده ۶ معاهده اتحادیه اروپایی را که به موجب آن "اتحادیه اروپایی از ابزارهای لازم برای دستیابی به اهداف و تحقق سیاست‌های خود، برخوردار خواهد بود" رعایت می‌نمایند».

با این حال، رویه دیوان دادگستری اتحادیه مبنی بر برتری قوانین اتحادیه بر قوانین ملی کشورها حتی قوانین اساسی، در آراء اخیر شورای قانون اساسی فرانسه مورد مخالفت قرار گرفته است. حال آیا تعارض میان دیوان دادگستری و مراجع قضایی فرانسه اجتناب ناپذیر نمی‌باشد؟

## ۲\_ رویه مراجع قضایی فرانسه

در حقوق فرانسه پذیرفته شده است که قوانین جامعه اروپا بر قوانین عادی و همه انواع قوانین اداری فرانسه برتری دارند. این تفوق بر اساس اصل ۵۵ قانون اساسی می‌باشد. شورای قانون اساسی در یکی از آرای معروف خود مورخ ۱۵ ژانویه ۱۹۷۵ تصریح نموده است که کنترل مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی در صلاحیت انحصاری آن شورا می‌باشد. اما سایر مراجع قضایی دارای صلاحیت کنترل مطابقت قوانین با معاهدات مصوب فرانسه می‌باشند. چند ماه بعد دیوان کشور فرانسه اعلام نمود که چنانچه عدم سازگاری یک قانون با معاهده ای مورد اعتراض قرار گیرد، معاهده، مقدم بر آن قانون خواهد بود، هر چند که آن قانون مؤخر از معاهده مزبور می‌باشد. (۲۴ می ۱۹۷۵) شورای دولتی در این رابطه رویه معتدل تری اتخاذ نمود. اگرچه بررسی معاهده‌ای را که مؤخر از یک قانون بود بر قانون مزبور پذیرفت، در موردی که معاهده مؤخر از قانون بود از این امر امتناع نمود (۱ مارس ۱۹۶۸).

حال این پرسش مطرح می‌گردد که آیا قوانینی که توسط نهادهای اروپایی در اجرای وظایفشان تصویب می‌گردد، دارای ماهیت معاهدات می‌باشند. پاسخ این پرسش مثبت است، چرا که از یک سو آنها در اجرای تعهدات بین‌المللی یک کشور وارد نظام حقوقی آن می‌گردند و از سوی دیگر این قوانین توسط نهادهای میان‌دولتی مانند شورای وزیران به تصویب می‌رسند.

با این حال مبنای موضع‌گیری قضات فرانسوی و دیوان دادگستری اروپا در خصوص تفوق قوانین اروپایی بر قوانین عادی فرانسوی یکسان نیست. برای دیوان دادگستری این امر ویژگی قوانین اروپایی

است اما از نظر قضایی فرانسوی این امر مبتنی بر قانون اساسی فرانسه است و خاص قوانین اروپایی نیست و در مورد تمامی معاهدات بین‌المللی اجرا می‌شود.

نتیجه این رویکرد، یعنی استخراج تفوق قوانین اروپایی از قانون اساسی توسط قضات فرانسوی این است که خود قانون اساسی بر این قوانین و معاهدات برتری دارد. و این دقیقاً همان چیزی است که شورای دولت در رأی خود در ۳۰ اکتبر ۱۹۹۸ بیان نمود:

"برتری اعطا شده (به موجب ماده ۵۵) به تعهدات بین‌المللی، در نظم حقوق داخلی، بر مقرراتی که دارای ماهیت اساسی می‌باشند، قابل اعمال نیست."

آرای اخیر شورای قانون اساسی نیز در تأیید همین نظر است. این رویه در دو رأی شورا تجلی خاص داشته که در این آراء علاوه بر استناد به ماده ۵۰ به بند ۱ ماده ۸۸ قانون اساسی فرانسه در خصوص اجازه الحاق به اتحادیه اروپایی هم توجه شده است.

در نخستین رأی از شورا خواسته شد که اعلام نماید که آیا تبدیل آیین نامه‌های اروپایی به قوانین داخلی مطابق قانون اساسی می‌باشد یا خیر. شورا در سه رأی مورخ ۱۰ ژوئن، ۱ و ۲۹ ژوئیه ۲۰۰۴، مقرر داشت که:

"تبدیل آیین نامه‌های اروپایی به قوانین داخلی، در نتیجه الزامات قانون اساسی، مغایر قانون اساسی محسوب نمی‌گردد مگر آنکه متضمن مقرراتی مغایر قانون اساسی باشد" این رأی نشان می‌دهد که مفاد قانون اساسی از جهت ایجابی و سلبی بر قوانین اروپایی برتری دارد.

در رأی دوم از شورای قانون اساسی خواسته شد تا تشخیص دهد که آیا معاهده مؤسس قانون اساسی "اصل برتری قوانین اتحادیه را تحت تأثیر قرار می‌دهد یا خیر". شورای قانون اساسی در رأی شماره ۵۰۵-۲۰۰۴ اعلام نمود: "از ضمیمه معاهده پیداست که بند ۱ ماده ۸۸ قانون اساسی فرانسه (در خصوص اجازه الحاق فرانسه به اتحادیه اروپایی) اصل تفوق قوانین اروپایی را تحت تأثیر نداده و محدوده آن را کم یا زیاد ننموده است.

### **فصل ششم: هنوز زمان آن نرسیده که یک قانون اساسی اروپایی داشته باشیم:**

مشکل بحث در خصوص قانون اساسی اروپایی آن است که طرفداران چنین قانون از بحث در خصوص رابطه مرسوم قانون اساسی و کشور موضوع آن سرباز می‌زنند.

قانون اساسی یک قالب است که باید دارای محتوایی باشد. قانون اساسی اروپا از لحاظ این محتوی، با مشکل مواجه است. این امر نتیجه سه تردید عمده است: تردید نسبت به مرزهای سرزمین اروپایی، تردید نسبت به وجود یک ملت اروپایی و تردید نسبت به آنچه میان مردم اروپا مشترک است، "چیز عمومی"

اروپایی.

۱\_ یک قانون اساسی نمی تواند نسبت به چهارچوب سرزمینی جامعه سیاسی که بر آن حاکم است، بی تفاوت باشد.

قانون اساسی ۱۹۵۸ ارجاعات بسیاری به سرزمین کشور جمهوری فرانسه دارد:

ماده ۵ (رئیس جمهور حافظ تمامیت ارضی است) ماده ۱۶ (رئیس جمهور هنگامی که تمامیت ارضی مورد تهدید شدید و بی واسطه قرار گیرد، اختیارات ویژه ای می یابد) ماده ۵۳ (هر معاهده ای که متضمن انفصال، الحاق یا مبادله سرزمین باشد بایستی تبدیل به قانون شده و تصویب مردم فرانسه برسد) و ماده ۸۹ (نباید در قانون اساسی تجدیدنظری صورت گیرد که متضمن تعرض به تمامیت ارضی کشور باشد) قانون اساسی ایالات متحد هم دارای چنین موضعی نسبت به سرزمین آن کشور می باشد.

در مقابل، معاهده مؤسس قانون اساسی اروپایی، به سرزمین موضوع خود تنها به عنوان جمع سرزمین های دول عضو و در چهارچوب نظام های سیاسی مختلف، ارجاع می نماید. این امر در خصوص آزادی اجتماعات (مغاده ۳\_ ۱۳۷)، انسجام سرزمینی (ماده ۳\_ ۲۲۰) و سیاست های مربوط به کنترل مرزها (ماده ۳\_ ۲۶۵) صادق است.

از این هم فراتر، ماده ۱\_ ۵ این معاهده عنوان می دارد: "اتحادیه به کارکردهای اساسی دولتها خصوصاً آنهایی که مربوط به تضمین تمامیت ارضی، حفظ نظم عمومی و حفاظت از امنیت ملی می باشند، احترام می گذارد." در موردی هم که تمامیت ارضی یک کشور مورد تهدید قرار می گیرد، معاهده به منشور سازمان ملل ارجاع می دهد (پاراگراف ۷ ماده ۱\_ ۴۰ منشور "در صورتیکه یکی از اعضاء مورد تهاجم نظامی نسبت به سرزمین خود قرار گیرد، کشورهای دیگر با تمام وسایل مقدور و حداکثر توان خود، موافق ماده ۵۱ منشور به آن کشور کمک و یاری خواهند نمود."

این واحد اعتباری سرزمین ریشه در ارزشهای مشترک اروپایی دارد و معیارهای انسجام اروپایی نخستین بار در نشست کینهاک در ۱۹۹۳ مطرح شدند. پاراگراف ۲ ماده ۱\_ ۱ معاهده مؤسس مقرر می دارد: "اتحادیه بر روی همه کشورهای اروپایی که به ارزشهای اتحادیه احترام گذاشته و متعهد به ارتقاء جمعی آن شوند، باز است" این ارزشها در ماده ۱\_ ۲ مورد تأکید قرار گرفته است."

اتحادیه مبتنی است بر ارزش احترام به کرامت انسانی، آزادی، مردم سالاری، برابری و حکومت قانون، همچنین احترام به حقوق بشر، و حقوق اقلیت ها. این ارزشها در میان دولتهای عضو، در کشورهایی که مشخصه آنها تکثر گرایی، عدم تبعیض، رواداری، عدالت و همبستگی و برابری زن و مرد می باشد، مشترک می باشد."

به این ترتیب، همیشه به کشورهای اروپایی اشاره شده است و اروپا چیزی جز نتیجه همبستگی نسبت به این ارزش‌های عدیده تعریف نشده است.

همچنانکه هانری مادلن می‌نویسد: "اروپا نمی‌تواند بدون ساحل اروپا باشد. اروپا بایستی برای خود مرزهایی قائل گردد که در درون آن دارای روابط همکاری و پیوندهای متقابل باشد." ما چیزی بیش از این نمی‌توانیم بگوییم که هر قانون اساسی بایستی مبتنی بر محتوایی باشد که آن چیزی جز سرزمین نیست.

## ۲\_ روی این سرزمین بایستی جمعیتی باشد.

تردید در خصوص وجود جمعیت برای این قانون اساسی، بیش از تردید در رابطه با وجود سرزمین است. نخستین بار معاهده ماستریخ، شهروند اروپایی را مورد شناسایی قرار داد. اما سمت شهروندی اروپا بر شهروندی دولتهای ملی اضافه شد، اما جانشین آن نشده است. طبق حقوق اساسی فرانسه شهروندان دارای حق مشارکت در حاکمیت می‌باشند، اما شهروندان اروپایی دارای چنین حقی نیستند. حقوق آنها از قرار زیر است:

\_\_ گردش آزاد و اقامت در سرزمین کشورهای عضو

\_\_ حق رأی دادن در انتخابات پارلمان اروپایی و انتخابات شهرداریها در کشور محل اقامت

\_\_ حق برخورداری از حمایت دیپلماتیک و کنسولی همه کشورهای عضو

\_\_ و در نهایت حق مراجعه به پارلمان اروپایی و توسل به نهادهای اتحادیه و دریافت پاسخ به یکی از

زبانهای اتحادیه

ما در واقع اینجا با قانون اساسی مواجه می‌باشیم که خود یک ملت را تأسیس نمود.

## ۳\_ چه چیز در اروپا عمومی است؟

در نهایت ما با مشکل عمده تری مواجه می‌گردیم: کدام هدف اجتماعی است که اتحادیه اروپایی بر مبنای آن ساخته شده است؟ مردم اروپا چه چیز عمومی دارند؟ معاهده مؤسس در خصوص این هدف چیز در خوری نمی‌گوید. ماده ۱\_۳ معاهده، اهدافی را برشمرده که بیشتر به برنامه یک حزب سیاسی می‌ماند. اهدافی چون ارتقا صلح، سعادت ملت‌های اتحادیه، اعطای آزادی به شهروندان اتحادیه، امنیت و عدالت بدون مرزهای داخلی، بازارهای داخلی با رقابت آزاد و بدون تقلب، اقتصادی اجتماعی برای بازارهای رقابتی، ارتقاء پیشرفت‌های علمی و فنی، مبارزه با انحصار و غیره، بیشتر به مقاصد خیرخواهانه یک جمع می‌مانند تا هویت آن.

هنوز هم در اروپا "ما" با "دیگران" میان خود تفاوت قائلیم. همچنانکه پیرهنر می‌گوید: "اگر همه هویت ما، اجتماع ما، ریشه‌ها و مرزهای عینی گذرا باشند، نیاز به هویت و اجتماع، یعنی چیزی که بین

"ما" و "دیگران" تمایز ایجاد می‌نماید، همچنان باقی خواهد ماند.

ویکتور هوگو در ۱۸۴۹ ایالات متحد اروپا را اینگونه تجسم می‌نماید:

"روزی خواهد رسید که در آن جایی برای جنگ جز در بازارهایی که به روی بازرگانان گشوده اند و در ذهن‌هایی که برای ایده‌ها جا باز نموده اند، نخواهد بود." اروپا در این مسیر است، اما این فرآیند به سرانجام نرسیده است. ما هم در ادامه گفته شاعر می‌توانیم اضافه نماییم: اتحادیه اروپایی در پی جنبش همیشگی است، آن را یافته است.

### نتیجه گیری:

از حدود نیم قرن پیش، اتحادیه اروپایی با دو مشکل عمده مواجه بوده: مشکل هماهنگ نمودن یک پارچگی اقتصادی و وحدت سیاسی، و مشکل ایجاد تفاهم میان ایجاد اروپایی برای مردم اروپا و احترام به حاکمیت دولتها. می‌توان به معاهده مؤسس قانون اساسی برای اروپا، به عنوان راهکار جدیدی برای حل این دشواری‌ها در قالب حرکت به سوی فدرالیسم، توجه نمود. ما پیش‌گویی کردیم که این معاهده گامی به سوی ایجاد یک دولت فدرال اروپایی است.

اقدام به تدوین قانون اساسی برای اروپا در حالی صورت می‌پذیرد که در پی فرو ریختن دیوار برلین، اروپا هر روز در حال گسترش است. تدوین قانون اساسی یعنی چهارچوب بندی آنچه که موجود است اما اتحادیه اروپا همچنان در حال گسترش و تغییر شکل است. اکنون زمان هم‌صدایی با پیرمانان است که در مقاطع اولیه تشکیل ساختار اتحادیه اروپایی می‌گوید: "هر قدر اروپا گسترش می‌یابد، بیشتر در معرض نابودی قرار می‌گیرد. اروپایی‌هایی که در حال ساختن این اتحادیه اند، بایستی آنچه را که در ساختن آن شایسته گفتن است، بگویند."