

دکتر عباسعلی کدخدائی *

نگرشی به ساختار دیوان دادگستری اروپایی و نقش آن در روند همبستگی اتحادیه

چکیده: با توجه به ساختار متفاوت اتحادیه اروپایی از دیگر سازمانهای بین‌المللی و با عنایت به اراده مستحکم اکثر دول عضو اتحادیه مبنی بر فراهم آوردن شرایط ایجاد یک اتحادیه همه‌جانبه نقش نهاد قضائی در این سازمان منطقه‌ای از همان روزهای اولیه تشکیل مورد تأکید جدی مسئولین مربوطه واقع شد که با شکل‌گیری دیوان دادگستری بین‌المللی به عنوان یکی از نهادهای اصلی این اراده به خوبی تبلور یافت. اگرچه ساختار این نهاد همانند دیگر نهادهای موجود براساس نیازهای نوین دچار تحولات عدیده‌ای گشت، لیکن اهمیت وجودی آن با گذشت زمان جایگاهی بس رفیع یافته است. این مرجع قضائی که دارای نوعی صلاحیت اجباری می‌باشد با نظارت دقیق بر اجرای مفاد معاهدات اتحادیه در حقیقت همچون دیدبانی آگاه دول عضو و نهادهای آن را از تخطی از مقررات و یا نقض تعهدات باز می‌دارد و در زمانی که ابهام و تاریکی بر منظوق معاهدات سایه افکنده، با نظرات مشورتی خود به تبیین و تفسیر آن می‌پردازد. این مقاله بر آن است تا ضمن بررسی مختصر ساختار آن، این نقش مهم دیوان را نیز به ارزیابی بنشیند.

واژگان کلیدی

دیوان دادگستری، معاهده رم، معاهده ماستریخت، معاهده آمستردام، کمیسیون اتحادیه اروپائی، شورای اروپائی، جامعه اقتصادی اروپائی.

* استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

کلیات

اتحادیه اروپایی از جمله معدود سازمان‌های منطقه‌ای است که نقشی بس مهم در ایجاد همبستگی و وحدت بین اعضا خود تاکنون داشته است و شاید بتوان آن را تنها سازمانی دانست که چنین نقشی را به بهترین وجه ممکن ایفا نموده زیرا اهرم‌ها و ابزارهایی که این اتحادیه به وسیله آنها بر مشکلات فراوان موجود در مسیر وحدت اروپا فائق آمده بسیار تعیین‌کننده بوده، از این رو شایسته است تا هر کدام از این ابزارها به تفصیل، تشریح و تبیین گردد. از جمله مهم‌ترین این ابزارها می‌توان به نهاد دیوان دادگستری اروپایی (ECJ) اشاره نمود که از بدو تشکیل در دهه ۵۰ میلادی با این سازمان منطقه‌ای همراه بوده و سهم بسزایی را در تحکیم پایه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی آن ایفا نموده است. این مقاله سعی خواهد داشت تا با نگرشی مختصر به ساختار آن، نقش دیوان را به ارزیابی بنشیند.

- دیوان دادگستری اروپایی که از بدو شروع همراه اتحادیه اروپایی فعال بوده از جمله مراجع قضایی است که مشابه آن تاکنون در هیچ‌یک از سازمان‌های بین‌المللی یا منطقه‌ای مشاهده نشده^۱ و موجب قوام و دوام این اتحادیه گردیده است. تصمیمات و آرای این دیوان بر کلیه نهادها، دول عضو و حتی شهروندان دول عضو لازم‌الاجرا بوده و آرای آن برای دادگاه‌های داخلی اعضا نیز لازم‌الاتباع می‌باشد.^۲ به عبارت دیگر اگر حصول اهداف اولیه اتحادیه، یعنی نیل به وحدت اروپا را از طریق حاکمیت قانون و مقررات واحد و هماهنگ، امکان‌پذیر بدانیم، دیوان دادگستری اروپایی می‌تواند عامل اساسی آن باشد. شش عضو بنیانگذار اتحادیه^۳ به این نکته واقف بودند که موفقیت این

۱. لازم به تذکر است که دادگاه اروپایی حقوق بشر از نهادهای اتحادیه اروپایی به شمار نمی‌رود و این دادگاه براساس کنوانسیون ۱۹۵۰ تشکیل شده که اعضاء غیرعضو اتحادیه اروپایی نیز در تشکیل آن نقش داشته و عضو آن می‌باشد.

2. Supremacy of Community Law.

۳. اعضای اولیه که جامعه زغال‌سنگ و فولاد اروپایی را پی‌ریزی نمودند عبارتند از: فرانسه، ایتالیا، آلمان، هلند، بلژیک و لوکزامبورگ.

سازمان منطقه‌ای در راستای وحدت اروپا بدون استفاده از ابزارهای حقوقی امکان‌پذیر نمی‌باشد و لذا یک نظام خاص حقوقی را به عنوان حقوق جامعه^۱ ایجاد نمودند که با وجود تفاوت با نظام‌های حقوقی دول عضو به نحوی یکسان و یک شکل در سراسر قلمرو اتحادیه به اجرا درآید. از آنجا که این نظام حقوقی مانند نظام‌های حقوقی دیگر بی‌نیاز از ضمانت اجرا نمی‌باشد، دیوان دادگستری اروپایی این وظیفه مهم را عهده‌دار گردیده است.

بخش اول. ساختار و اهداف دیوان دادگستری اروپایی

تاریخچه

دیوان برای اولین بار در سال ۱۹۵۲ تأسیس و از آن زمان تاکنون حدود ۸۶۰۰ پرونده در آن مطرح شده که به طور میانگین می‌توان گفت سالانه حدود ۲۰۰ پرونده را رسیدگی کرده است. برای تسریع در رسیدگی به پرونده‌ها با اصلاح قانون تشکیلات و آئین دادرسی این دیوان، یک مرجع بدوی نیز به منظور تسهیل در سیر رسیدگی و قابلیت دسترسی بیشتر، در سال ۱۹۸۹ ایجاد شد که در ذیل به تشریح آن دو می‌پردازیم.

اهداف اولیه تشکیل دیوان

- موارد ذیل را می‌توان به طور خلاصه به عنوان اهداف و وظایف این دیوان برشمرد:
۱. مراقبت بر اجرای قانون در سطح اتحادیه و کشورهای عضو، صرف نظر از مسائل سیاسی مربوطه؛
 ۲. اقدام به عنوان داور و حکم بین دول عضو و نهادهای اتحادیه یا بین خود نهادها؛
 ۳. مراقبت بر تفسیر و اجرای هماهنگ مقررات در سطح این سازمان.

ساختار دیوان

دیوان دارای ۱۵ قاضی است^۲ که برای مدت شش سال و با نظر مشترک^۳ دول عضو

1. Community Law.

2. Article 221.

3. Common Accord.

از بین قضات و حقوق دانان برجسته کشورهای عضو انتخاب می‌گردند و در صورت امکان سعی می‌شود از هر کشور یک نفر عضو باشد. هر سه سال شش یا هفت نفر از این قضات تغییر یافته و قضات جدید جایگزین آنها می‌شوند.^۱ این دیوان می‌تواند دارای شعبی متشکل از سه یا پنج قاضی بوده و یا جلسه عمومی^۲ با حضور هفت نفر از اعضا داشته باشد.^۳

رئیس دیوان از طریق رأی مخفی و با اکثریت مطلق آرا توسط سایر قضات و برای مدت سه سال قابل تمدید انتخاب می‌گردد.^(۱)

علاوه بر قضات دیوان، نه نفر مستشار^۴ قضات آن را در تصمیم‌گیری مساعدت می‌کنند.^۵ شرایط انتخاب آنان همان شرایط قضات است و از بین حقوق دانان و قضات برجسته کشورهای عضو برای مدت شش سال قابل تمدید انتخاب می‌گردند. هر کدام از چهار عضو بزرگ فرانسه، ایتالیا، انگلیس و آلمان دارای یک مستشار بوده و بقیه اعضا به صورت ادواری، افرادی را برای تصدی این امر معرفی می‌نمایند.

لازم به ذکر است که برخلاف تصور معمول، مستشاران در نظام دادرسی اتحادیه، هیچ‌گونه وظیفه اجرایی در پیگیری و تعقیب دعاوی یا احقاق حق ندارند، بلکه تنها وظیفه دارند تا با بررسی دقیق پرونده‌های مطروح، نظرات حقوقی خود را به دیوان ارائه نموده و قضات آن را با مشورت‌های حقوقی در جهت احقاق حق مساعدت کنند.^(۲) وظیفه پیگیری اولیه تخلفات در نظام حقوقی اتحادیه عموماً بر عهده کمیسیون می‌باشد که ما بعداً از آن سخن خواهیم گفت.

بنابراین، مستشار در دیوان دادگستری اتحادیه اروپایی نه مشابه نظام حقوقی کشور ما می‌باشد و نه مشابه آنچه در حقوق انگلیس مشاهده می‌شود، بلکه تا حدودی مشابه Commissaire due Gouvernement در شورای دولتی فرانسه^۶ است. آنچه عموماً نسبت به مستشار در دیوان دادگستری اتحادیه اروپایی ابراز شده و از ویژگیهای مهم آن

1. Article 221.

3. Article 221.

5. Article 221.

2. Planery Session.

4. Advocate General.

6. Couseil d'Etat.

به حساب می‌آید، بی‌طرفی و استقلال کامل آنهاست که با وجود انتخاب از بین قضات و حقوق‌دانان کشورهای عضو نباید به نفع دول خود نظر داده بلکه باید مدافع منافع عام اتحادیه و اعضا بوده باشند و فقط دیوان را در رسیدگی به پرونده با ارائه نظارت حقوقی مساعدت نمایند.^(۳)

نظرات و آرای مستشار اگرچه برای دیوان الزامی نبوده، لیکن در عمل در بیشتر پرونده‌ها نظرات مستشار با تصمیم نهایی دیوان مطابقت و هم‌خوانی دارد. به هر حال، چون هیچ مرحله تجدیدنظر از احکام دیوان وجود ندارد، حضور و کار مستشار بسیار در صحت و دقت آرای صادره مؤثر بوده و کمک شایان توجهی به دیوان در صدور آرا می‌نماید.

دیوان دادگستری دارای یک بخش ثبت اسناد و لوایح می‌باشد که مسئولیت آن بر عهده ثبات^۱ است، اگرچه در نظام‌های داخلی اعضا نیز چنین سمتی به چشم می‌خورد، لیکن اهمیت وظایفی که در این دیوان بر عهده وی می‌باشد، بسیار زیادتر از مقام مشابه در کشورهای عضو است. وی برای یک مدت شش ساله قابل تمدید از سوی دیوان انتخاب می‌گردد.^۲ و علاوه بر وظایف عادی ثبت و گزارش پرونده‌ها و بایگانی آنها، مسئول نظم اداری این دیوان به شمار رفته و در جلسات اداری آن شرکت می‌کند، اگرچه حق رأی ندارد.

دستیار حقوقی

هر قاضی یا مستشار می‌تواند یک یا چند نفر حقوق‌دانان را به عنوان دستیار حقوقی خود انتخاب تا وی را در صدور نظرات و آرا مساعدت نموده و مشورت‌های لازم را ارائه کنند. معمولاً این دستیاران که از سوی شخص قاضی انتخاب می‌گردند، از بین حقوق‌دانان جوان بوده و مسئولیت رسمی در قبال اتحادیه یا دیوان ندارند، بلکه به‌طور مستقیم در ارتباط با قاضی یا مستشار مربوط می‌باشند.

1. Registrar.

2. Article 12 of the Rules of Procedure.

دیوان بدوی

پس از چندین سال که از عمر دیوان دادگستری جامعه اروپا می‌گذشت، این امر بتدریج آشکار شد که این نهاد (ECJ) بثنهائی نمی‌تواند پاسخگویی انبوه دعاوی اقامه شده باشد و نیاز است تا تغییراتی در ساختار تشکیلاتی نظام قضایی جامعه ایجاد گردد. در این ارتباط، ابتدا در سال ۱۹۷۸ طرحی از سوی کمیسیون برای تشکیل یک دادگاه و یا دیوان اداری در کنار دیوان دادگستری (ECJ) ارائه که با موفقیت چندانی روبه‌رو نشد، لیکن تلاش‌ها همچنان ادامه داشت. سرانجام با امضای معاهده واحد (SEA) و به موجب ماده ۱۳ آن (اکنون ماده ۲۲۵) ایجاد چنین مرجعی در طول دیوان دادگستری و نه در عرض آن به تصویب رسید و مقرر شد تا شورا بنابر درخواست دیوان دادگستری و با مشورت کمیسیون و پارلمان به اتفاق آراء، طرح تشکیل یک دیوان بدوی را که احکام آن از سوی دیوان دادگستری قابل تجدیدنظر باشد ارائه و تصویب نماید. سرانجام در سال ۱۹۸۸ این طرح طی مصوبه شورا به تصویب رسید و دیوان بدوی در سال ۱۹۸۹ تشکیل شد. (۴)

تفاوت مهم دیوان بدوی با دیوان دادگستری اروپایی در صلاحیت آن می‌باشد که بنابر ماده ۲۲۵ بند ۱ محدود به رسیدگی دعاوی اشخاص حقیقی یا حقوقی علیه اتحادیه یا اعضا شده است. لذا دول عضو یا نهادهای اتحادیه نمی‌توانند در این دیوان اقامه دعوی نموده و لازم است حتماً به دیوان دادگستری اصلی ECJ رجوع کنند. همچنین صلاحیت‌هایی را که براساس ماده ۲۳۴ معاهده برای تفسیر مواد آن یا سایر مصوبات اتحادیه بر عهده دیوان دادگستری نهاده شده از شمول صلاحیت دیوان بدوی خارج است. علاوه بر آن، تصمیمات این دیوان از جهت حکمی^۱ یا قانونی در دیوان دادگستری مطابق بند ۱ از ماده ۲۲۵ قابل تجدیدنظر است. قابل ذکر آنکه اگرچه نظر اولین پیشنهاددهندگان تشکیل چنین دیوانی و حتی نظر تهیه‌کنندگان معاهده واحد اروپا آن بود که از حجم کاری دیوان دادگستری کاسته و اجازه دهند تا این دیوان به پرونده‌هایی رسیدگی کند که از جهات سیاسی - اجتماعی و اقتصادی برای اتحادیه دارای اهمیت

حیاتی باشد، اما تجربه نشان داده که با وجود کاهش حجم پرونده‌ها، دیوان دادگستری آن‌گونه که باید به‌طور عملی فرصت کافی برای متمرکز شدن بر روی پرونده‌های مهم را به‌دست نیاورد، لذا بعضی نویسندگان، آثار تشکیل دیوان بدوی را تقویت و آن را باعث تسریع سیر رسیدگی به پرونده‌ها ذکر نموده‌اند.^(۵)

ساختار دیوان بدوی

این دیوان دارای پانزده قاضی است که به‌طور معمول از هر دولت یک نفر انتخاب می‌گردد و به اتفاق آرا برای یک مدت شش ساله قابل تمدید برگزیده می‌شوند.^(۶) با این تفاوت که در این دیوان حقوق‌دانانی که دارای سابقه کار قضایی نمی‌باشند، حق انتخاب شدن نداشته و نامزدها لزوماً باید از بین قضات با سابقه کار قضایی باشند، برخلاف رویه معمول که در دیوان دادگستری وجود دارد.^۱

تفاوت عمده دیگر این دیوان با دیوان دادگستری آن است که در اینجا فرد یا افرادی به نام مستشار وجود نداشته و دیوان رأساً اقدام به اتخاذ رأی و تصمیم می‌نماید. البته پیش‌بینی شده که در صورت نیاز و در پرونده‌های مهم یکی از قضات، نقش مستشار را نیز بر عهده داشته باشد که در عمل این کار خیلی بندرت انجام می‌گیرد.^(۷) این دیوان از شعب سه یا پنج نفری تشکیل شده که به‌طور معمول موارد کم‌اهمیت مانند دعاوی اداری کارمندان به شعبه‌های سه نفری و دعاوی مهم‌تر به شعبات پنج نفری ارجاع می‌گردد و همچنین می‌تواند جلسه عمومی داشته باشد.^(۸)

صلاحیت و اختیارات دیوان دادگستری و دیوان بدوی اتحادیه اروپایی

قبل از شروع این بخش باید متذکر شد که به‌طور معمول وقتی بحث از صلاحیت دیوان اتحادیه به میان می‌آید، منظور صلاحیت هر دو دیوان بوده و تفکیکی از جهت ماهیت در آن نشده اگر چه بین این دو از جهت حیطه و صلاحیت رسیدگی، تفاوت‌هایی است که به آن اشاره خواهد شد.

به طور کلی صلاحیت دیوان را می‌توانه به دو بخش تقسیم نمود:
 اول. رسیدگی به دعاوی مطروح علیه نهادها یا اعضا که شقوق گوناگون دارد.^۱
 دوم. ارائه تفسیر و اعلام نظر در خصوص مواد معاهده یا مصوبات نهادهای
 اتحادیه.^۲

البته هر مورد از صلاحیت‌های فوق‌الذکر به نحوی متخذ از ماده ۲۲۰ می‌باشد که در آنجا وظیفه عمده دیوان دادگستری اروپایی، حصول اطمینان و مراقبت از رعایت قانون در اجرای معاهدات ذکر شده است. در این ارتباط عده‌ای گفته‌اند که باید دیوان در چارچوب معاهدات عمل نموده و مطابق ماده ۷ از معاهده اتحادیه، نمی‌تواند خارج از مواردی که طبق معاهدات به آن تفویض شده اقدام نماید.^(۹)

با این حال در مواردی دیوان محدودیت مقرر شده را رعایت نکرده و فراتر از مقررات معاهدات اقدام به صدور رأی نموده است، لذا در این خصوص، بحث جدیدی مطرح شده که آیا صلاحیت‌های دیوان، صلاحیت‌های ذاتی است یا صلاحیت‌های قراردادی؟^(۱۰)

نکته مهم دیگری که در باب صلاحیت باید در ابتدای بحث مطرح شود، این است که آیا این دیوان صلاحیت دارد که دعاوی بین نهادها یا اعضا را با طرف‌های ثالث (غیرعضو) رسیدگی نماید، همان‌طور که مثلاً اتباع خارجی می‌توانند در دادگاههای محلی کشوری غیر از کشور متبوع خود اقامه دعوی نمایند. نظر خود دیوان آن است که چون این مرجع براساس مقررات معاهدات به وجود آمده که خود نوعی قرارداد بوده و با توافق اعضا تشکیل شده، لذا دامنه آن منحصر در مواردی است که قوانین مقرر داشته‌اند.^(۱۱) مع‌ذلک این امر در عمل رعایت نشده و مثلاً در قراردادهای هم‌پاری ترکیه با جامعه اروپا در دهه ۱۹۶۰ دیوان دادگستری اروپا به عنوان مرجع حل اختلاف در نظر

1. Articles 226, 227, 228, 230 & 233.

لازم به تذکر است که در معاهده آمستردام این صلاحیت به دعاوی مطروحه توسط پارلمان، دیوان محاسبات و بانک مرکزی اروپایی که به منظور حمایت از امتیازات آنان اقامه می‌گردد توسعه می‌یابد.

2. Article 234.

گرفته شده و این در حالی است که ترکیه هنوز به عضویت این اتحادیه در نیامده است. در خصوص لازم‌الاجرا بودن آرا و تصمیم‌های دیوان، باید گفت که این آرا الزامی است و دول عضو و نهادها لزوماً باید این قسم از احکام را به اجرا درآورند. در حالی که در خصوص نظرات مشورتی،^۱ این الزام وجود نداشته و بیشتر جنبه مشورتی دارد. لیکن به لحاظ دقت و اهمیت موضوع به طور معمول هیچ نهادی برخلاف این نظرات مشورتی نیز اقدام نمی‌نماید.

اما از نقطه نظر دعاوی مطروحه در این دیوان می‌توان صلاحیت آن را نیز بدین‌گونه تقسیم نمود:

- صلاحیت رسیدگی به دعاوی مطروحه که به طور مستقیم در این دیوان اقامه می‌گردد؛

- صلاحیت رسیدگی به دعاوی که از طریق دادگاههای داخلی اعضا ارجاع می‌شود؛ در نوع اول پس از رسیدگی، پرونده مختومه و هیچ‌گونه مرحله تجدیدنظر نیز وجود ندارد. لیکن در خصوص نوع دوم، دیوان بیشتر در مقام تفسیر مواد یا مصوبات اتحادیه می‌باشد و به عبارتی حکم مقدماتی^۲ صادر می‌کند. دیوان در این قسم پس از بررسی، نظر خود را به همراه پرونده به دادگاه ملی مربوط ارسال و در حقیقت این دادگاه است که حکم را براساس تفسیر ارائه شده از سوی دیوان صادر می‌نماید. در این صورت راههای تجدیدنظر هنوز وجود دارد.

حکم مقدماتی به طور معمول در دو مورد صادر می‌گردد، یکی در مقام تفسیر مواد معاهدات یا حقوق جامعه و دیگر در مورد قانونی بودن یا نبودن اقدامات اتحادیه که عموماً از سوی دادگاههای ملی درخواست می‌گردد.

قلمرو صلاحیت‌های دیوان بدوی با توجه به موارد مندرج در معاهدات و آیین دادرسی آن محدود به موارد ذیل می‌باشد:

۱. رسیدگی به اختلافات بین اتحادیه و کارمندان آن^۳؛

1. Opinions.

2. Preliminary Ruling.

3. Article 236.

۲. اقامه دعوی توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی غیر از نهادها و اعضاء برای بطلان اقدامات آنان^۱؛

۳. اقامه دعوی توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی برای مسؤولیت‌های غیرقراردادی^۲؛

۴. اقامه دعوی توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی نسبت به مسؤولیت‌های قراردادی^۳؛

با وجود این همان‌گونه که پیش‌تر ذکر شد احکام و آرای دیوان بدوی از جهت حکمی^۴ قابل تجدیدنظر در دیوان دادگستری است.^۵ لذا زمینه‌های تجدیدنظر عبارتند از:

- فقدان صلاحیت^۶؛

- نقض رویه رسیدگی؛

- نقض حقوق جامعه.

با این توضیح، مواردی چون اختلاف در خصوص هزینه دادرسی یا پرداخت آن از سوی طرفین، هیچ‌گاه موجبی برای تجدیدنظر نخواهد بود.

سیر رسیدگی در دیوان دادگستری

مقررات و قواعد مربوط به رسیدگی دعاوی در دیوان دادگستری و دیوان بدوی اروپایی عموماً در آیین‌نامه دیوان^۷ مندرج شده است. در هر کدام از معاهدات EEC، ECSC و Euratom برای دیوان مقررات و آیین دادرسی لازم به عنوان پروتکل در نظر گرفته شده است. همچنین آیین دادرسی^۸ این دیوان که به تصویب شورا رسیده، نکاتی

1. Articles 230 & 232.

2. Article 235.

3. Article 181 of the EC.

4. Points of Law.

5. Article 51 of the Rules of Procedure.

6. Ultra vires

7. Statute of Court.

8. Rules of Procedure.

را در بر گرفته است. (۱۲)

آیین دادرسی دیوان یا نظام دادرسی اتحادیه اروپایی را می توان شبیه نظام های دادرسی در اروپای قاره ای مانند فرانسه و آلمان دانست که در آنها نقش اسناد کتبی و دادگاه یا دیوان دارای اهمیت زیادی در رسیدگی به دعاوی می باشد. چنانچه بخواهیم سیر رسیدگی در دیوان دادگستری اروپایی و مراحل مختلف چندگانه آن را بررسی نماییم؛ شاید تقسیم بندی ذیل بتواند معرف آن باشد، اگر چه این تقسیم بندی حصری نبوده و می تواند تغییر یابد.

- اقامه دعوی؛

- بررسی مقدماتی توسط دیوان؛

- جلسه استماع شفاهی اظهارات طرفین؛

- صدور رأی.

خواهان، دعاوی خود را به صورت کتبی به دبیرخانه دیوان ارسال (دادخواست) و طی آن ضمن طرح دعوی، دلایل و مستندات خود را ارائه می نمایند. ثبات دیوان این اظهارات را برای خواننده ارسال می نماید که از تاریخ دریافت وی یک ماه فرصت دارد تا پاسخ کتبی خود را ارائه نماید که به عنوان لایحه دفاعیه محسوب می گردد. پس از آن چنانچه اظهارات جدیدی از سوی خواننده اظهار شد، خواهان می تواند مطالب جدید خود را به طور کتبی و جهت ضم به دادخواست اولیه تقدیم کند. پس از آن مرحله جدید در آغاز می گردد. به عبارت دیگر مرحله اول مشابه همان دادرسی اختصاری است که در حقوق ایران نیز وجود دارد. در این مرحله پس از قبول و پذیرش دعوی از بعد صلاحیتی دیوان، قاضی اول (رئیس دیوان) یک نفر از قضات را برای تهیه گزارش از پرونده و مستندات آن مأمور می نماید و نیز رئیس مدعی العموم ها یک نفر از آنها را مأمور تهیه گزارش می کند. این دو نفر هر کدام پرونده را از جهت شکلی بررسی و مدارک ارائه شده را ارزیابی می کنند و چنانچه نیاز به تکمیل مدارک باشد از طرفین می خواهند تا نسبت به تکمیل مدارک اقدام نموده و پس از آن گزارش نهایی خود را تقدیم نمایند. در این زمان مرحله سوم یعنی جلسه استماع (شفاهی) برگزار می گردد.

پس از ارائه گزارش، یک روز به عنوان جلسه استماع تعیین شده و طرفین برای

حضور دعوت می‌شوند. چون گزارش مقدماتی دیوان برای طرفین ارسال شده لذا آنها می‌توانند در این جلسه پاسخ خود را ارائه یا اظهارات خود را تکمیل نمایند، اگرچه به دلیل ارائه مدارک از سوی طرفین، به‌طور معمول در این جلسه‌ها مطالب جدید زیادی ابراز نمی‌شود. همچنین این جلسه زمینه‌ساز نظریه‌مستشار می‌گردد که باید بعداً به دیوان تقدیم شود، لیکن طرفین حق اظهارنظر در خصوص نظریه‌مستشار را نخواهند داشت.

با پایان یافتن این مراحل، دیوان اقدام به صدور رأی می‌نماید. جلسه دادگاه، غیرعلنی بوده و هیچ‌کس به جز قضات حتی منشی دادگاه حق ورود به این جلسه را ندارد. در این جلسه پس از استماع گزارش‌های نهایی و اخذ نظرات هر کدام از قضات بترتیب از کوچک به بزرگ (از لحاظ سنی) رأی نهایی صادر می‌گردد. صدور و اعلام رأی - البته نه مشورت‌ها و تحقیقات قضات - در یک جلسه علنی انجام خواهد شد (تصمیم نهایی دیوان) و پس از آن نیز در مجموعه‌های رسمی^۱ به همراه نظر مستشار منتشر می‌گردد. این رأی علاوه بر طرفین در صورت نیاز به دادگاه‌های ملی مربوط نیز ارسال شده تا نسبت به اجرای آن اقدام گردد.

دادگاه‌های ملی بنا بر مواد ۲۴۴ و ۲۵۶ از معاهده اروپا حق ابراز تردید را در این آرا ندارند. در مواردی که یکی از نهادهای اتحادیه یا یکی از دول عضو، به عنوان خواننده مطرح است، اجرائیه صادر نمی‌گردد، اگرچه آنها ملزم هستند که رأی دیوان را به اجرا درآورند. به‌طور معمول کمیسیون با دریافت گزارش‌هایی در خصوص اجرا یا عدم اجرا به صورت غیرمستقیم بر این امر نظارت دارد که در صورت عدم اجرا، دوباره می‌تواند پرونده‌ای در دیوان علیه دولت مربوط مطرح شود.

1. Official Journal.

هم‌اکنون آراء این دیوان به صورت کامل در مجموعه‌هایی تحت عنوان Report of the European Court of Justice منتشر می‌شود.

تجدیدنظر در آرای دیوان

همان‌گونه که پیش‌تر متذکر شدیم از آرای دیوان بدوی می‌توان در دیوان دادگستری اروپایی ECJ تجدیدنظرخواهی نمود، لیکن به‌طور کلی می‌توان گفت که آرای دیوان دادگستری اروپایی قابل تجدیدنظر نبوده و مراحل مشخص و خاصی آن‌گونه که در نظام‌های حقوقی داخلی دیده می‌شود، در سیر رسیدگی این دیوان برای تجدیدنظر وجود ندارد. با این حال، یک نوع تجدیدنظر غیررسمی در مواقعی که منافع و حقوق اشخاص ثالث در معرض خطر بوده یا شرایط و اوضاع و احوال پس از صدور رأی به نحوی تغییر یابد که موجبات ایراد خسارت‌های مهمی را به یکی از طرفین فراهم آورد، می‌توان از دیوان درخواست نمود تا دوباره پرونده را بررسی و اظهارنظر نماید. علاوه بر آن، چنانچه رأی صادره مبهم باشد، هر کدام از طرفین یا هر یک از نهادهای اتحادیه می‌تواند از دیوان درخواست کند تا رأی خود را تفسیر و تبیین نماید.^۱

اشخاص ثالث در صورت ورود خسارات به دنبال صدور رأی به منافع و حقوق آنان، می‌توانند اظهارات و شکایت‌های مستدل خود را به دیوان ارائه داده و از آن بخواهند تا نسبت به رفع این خسارت‌ها یا اصلاح رأی اقدام لازم مبذول دارد. سیر رسیدگی به این‌گونه دعاوی مانند همان سیر اصلی رسیدگی به دعاوی می‌باشد.^۲

همچنین در صورتی که پس از صدور رأی، شرایط و اوضاع و احوال به نحوی تغییر یابد که منافع و حقوق یکی از طرفین را به طور جدی در مخاطره اندازد، طرف مربوط می‌تواند از دیوان بخواهد تا رأی را به نحوی اصلاح نماید که مانع از تحقق چنین ضرری یا خسارتی گردد. اگرچه این مرحله نیز مانند سایر مراحل اصلی می‌باشد، لیکن باید اضافه کرد که طرف دیگر نیز می‌تواند دلایل و اظهارات خود را دال بر رد طرف اظهارکننده

1. Article 40 of the Statute of the ECJ and Article 102 of the Rules of Procedure.

2. Article 39 of the Statute of the ECJ and Article 97 of the Rules of Procedure.

ارائه دهد و دیوان، اظهارات هر دو طرف را لحاظ خواهد کرد.^۱

رسیدگی مقدماتی (شکلی)

یکی از وظایف مهمی که بر عهده دیوان دادگستری اروپایی گذاشته شده، رسیدگی مقدماتی یا شکلی به موضوعاتی است که از سوی دادگاههای ملی اعضا به آن ارجاع می‌گردد. بدین ترتیب که گاهی اوقات دادگاههای ملی در رسیدگی به یک پرونده، نیازمند تفسیر موادی از معاهدات می‌باشند یا ابهامی در سیاست‌های اتحادیه اروپایی وجود دارد. این دادگاهها برای رعایت دقت و جلوگیری از هرگونه تفسیر مخالف با روح مواد معاهدات و سیاست‌های اتحادیه اروپا اقدام به ارسال پرونده به دیوان دادگستری اروپایی نموده و دیوان نیز پس از بررسیهای لازم اقدام به صدور رأی می‌کند.

اگرچه طرفین دعوی یا نمایندگان دول عضو یا سایر نهادها می‌توانند هنگام رسیدگی به پرونده خواسته خود را طرح کنند ولی آنها حق درخواست تفسیر یا تجدیدنظر را نداشته و این فقط دادگاه محل مربوط است که دارای چنین حقی می‌باشد. نکته دیگر آنکه دیوان دادگستری وارد به اصل و ماهیت دعوی نشده و پس از اعلام نظر پرونده را برای رسیدگی و صدور حکم نهایی به همان دادگاه ملی ارجاع‌کننده، عودت می‌نماید. قابل توجه است که با وجود استفاده دیوان از آرای سابق و استناد به پرونده‌های گذشته، در نظام آن موضوعی تحت عنوان رویه قضایی^۲ شبیه آنچه در حقوق انگلیس یا دیگر اعضا وجود دارد، موجود نمی‌باشد. اگرچه گاهی اوقات دیوان در هنگام صدور رأی در آراء خود استناد به آرای قبلی می‌نماید، لیکن به عنوان یک قاعده و اصل الزامی، رویه قضایی در نظام حقوقی دیوان وجود ندارد. در مواردی نیز که به آرای قبلی این دیوان اشاره می‌گردد، به‌طور معمول سعی شده آرا و نظرات موافق رأی فعلی مورد استناد واقع گردند و آرای متضاد نادیده گرفته شوند.

1. Article 41 of the Statute of the ECJ and Article 98 to 100 of the Rules of Procedure.

2. Precedent.

دیوان محاسبات^۱

دیوان محاسبات اتحادیه اروپایی که جزئی از نظام حقوقی آن می‌باشد با معاهده ماستریخت در سال ۱۹۹۲ به‌طور رسمی کار خود را آغاز نمود. این دیوان مرکب از دوازده عضو می‌باشد که برای مدت شش سال قابل تمدید انتخاب می‌گردند. شورا پس از مشورت با پارلمان آنان را منصوب می‌نماید.^۲

محل این دیوان در لوکزامبورگ می‌باشد و آیین دادرسی و اداری آن بسیار شبیه دیوان دادگستری اروپایی است.

وظایف این دیوان که در ماده (c) ۱۸۸، اصلاحی معاهده آمستردام و بندهای آن آمده بیشتر جنبه مالی داشته و نظارت و ارزیابی مالی اتحادیه و نهادهای آن را بر عهده دارد. برای مثال نظارت بر درآمدها و هزینه‌های اتحادیه، ارائه مشورت‌های لازم به پارلمان و شورا در خصوص هزینه‌ها و درآمدها، ارائه گزارش مالی سالیانه، ارائه مشورت‌های لازم به پارلمان در ارتباط با بودجه اتحادیه و کمک به آن دو در جهت به‌کارگیری اختیارات و وظایف نظارتی مالی بر مؤسسات و نهادهای اتحادیه از آن جمله می‌باشد.

بخش دوم. نقش دیوان دادگستری اتحادیه در همبستگی بین اعضا

آنچه در بخش اول ارائه شد، نگرشی مختصر بر ساختار دیوان بود. در این بخش سعی خواهد شد تا نقش این مرجع در روند همبستگی و همگرایی روز افزون کشورهای عضو ارزیابی گردد.

همان‌گونه که پیش‌تر متذکر شدیم، اتحادیه اروپایی تنها سازمان منطقه‌ای است که با ایجاد یک نهاد قضایی توانسته است تا روند ایجاد همبستگی و اتحاد را در درون خود قوام بخشد و به دولت‌های عضو اطمینان دهد که در صورت تخلف یک یا چند دولت، مرجعی برای پیگیری و رسیدگی به آن تخلفات وجود دارد. این دیوان در طول عمر بیش از چهل سال خود تاکنون با صدور آرا یا اعلام نظرات خود این اطمینان را چند برابر نموده و پایه‌های اتحادیه را هر چه بیشتر تقویت کرده است.

1. The Court of Auditor.

2. Article 248.

به عنوان مثال هنگامی که یکی از موارد اختلاف بین نظرات کمیسیون به عنوان نماینده اتحادیه و شورا به عنوان نماینده دول عضو یا خود دولت‌های عضو می‌باشد که عموماً راجع به حیطه اختیارات و صلاحیت‌های آنها بروز پیدا می‌کند، این دیوان نقش بسیار اساسی و تعیین‌کننده داشته و از بروز بحران‌هایی جدی در روند رشد و توسعه و همبستگی اتحادیه جلوگیری نموده است.

از جمله مباحث مهم دیگر در این رابطه، اختلاف کمیسیون با دول عضو در خصوص اعمال اختیارات در مورد سیاست مشترک تجاری است که مرجع اول، طرفدار گسترش آن و دول عضو، خواهان محدود نمودن آن هستند. نمونه‌های بارز این اختلاف در پرونده‌های ۱/۷۵، ۱/۷۶، ۱/۷۸، ۱/۹۴ و ۲/۹۵ مشاهده می‌شود. سیر رسیدگی به آن در طول ۲۰ سال نشان‌دهنده عمق اختلاف می‌باشد و هنوز هم حتی پس از سپری شدن چندین دهه و با وجود اتمام حجت دیوان به طرفین، موضوع مورد بحث و بررسی می‌باشد.

در پرونده ۱/۷۵ برخی از موارد اختلاف بین کمیسیون و دول عضو و دامنه اختیارات هر کدام بخصوص در زمینه سیاست مشترک تجاری^۱ تا حدودی تبیین و تشریح شد. دیوان در این پرونده با یک تفسیر موسع اعلام داشت که دامنه این سیاست بسیار وسیع بوده و لذا شامل تمام موارد تجارت خارجی می‌گردد.

این نظریه اگرچه مطلوب کمیسیون بود، لیکن مورد توجه شورا یا دول عضو قرار نگرفت و باعث شد تا یک‌بار دیگر موضوع در این مرجع بررسی شده و نظریه‌ای جامع‌تر ارائه گردد. لذا در سال بعد پرونده ۱/۷۶ مورد رسیدگی قرار گرفت. و البته در سال‌های بعد نیز این امر در نظریه‌های ۱/۹۴ و ۲/۹۵ به صورت جامع‌تری بررسی گردید.

اما سؤال مهم آن است که آیا دیوان در خصوص همبستگی اروپا و وحدت بین دول این قاره نظرات خاص خود را داشته و سعی در اعمال آن می‌نماید یا اینکه نظرات دول عضو را نیز مد نظر قرار می‌گیرد؟ عده‌ای از نویسندگان به این موضوع اشاره نموده و بیان

داشته‌اند که تفاوت بسیار مهمی در نظرات دول عضو و دیوان وجود ندارد. (۱۳) به عبارت دیگر دیوان تابع نظرات دول عضو است زیرا این مرجع با رضایت دول عضو به وجود آمده است. اما این نظر مورد انتقاد قرار گرفته و عده‌ای دیگر معتقد هستند که بین نظرات دول و دیوان اختلاف وجود دارد. (۱۴) این نویسنده معتقد است که دیوان در تفاسیر خود معتقد به همبستگی سریع‌تر و عمیق‌تر می‌باشد تا دول عضو. (۱۵) یعنی دیوان با توجه به دید فراملی خود در سطح اتحادیه اعتقاد بر این دارد که روند توسعه و همبستگی لازم است سریع‌تر و غنی‌تر انجام پذیرد در حالی که دول عضو چون مقید به رعایت منافع ملی می‌باشند، در برخی موارد این روند را مغایر با منافع ملی دانسته و بنابراین در اجرای آن کوتاهی می‌نمایند.

در موضوع دیگری نیز دیوان نقش خود را به عنوان یک هماهنگ‌کننده و عامل همبستگی بیشتر اعضا بخوبی نشان داد. یکی از مسائل مهم این بود که آیا مقررات و احکام اتحادیه و به طور کلی آنچه به نام حقوق جامعه مطرح است، می‌تواند حقوق یا وظایفی را بر اشخاص حقیقی یا حقوقی غیردولتی تحمیل نماید یا اینکه فقط نسبت به دول عضو لازم الاجرا می‌باشد؟ دیوان در پرونده‌ای که در سال ۱۹۶۳ نزد وی مطرح شد،^۱ اعلام داشت که عبارات معاهده از جهت حقوقی بدون شرط و روشن و کامل بوده و چون جامعه، یک نظام جدید حقوقی تشکیل داده است لذا تابعان آن نه تنها دول عضو که افراد و اشخاص نیز بوده و این نظام حقوقی جامعه نه فقط تعهداتی را بر اشخاص تحمیل می‌نماید بلکه حقوقی را نیز به آنها اعطا می‌کند. (۱۶) دیوان حتی فراتر از این موضوع رفت و با تفکیک حقوق و تکالیف به طور صریح و ضمنی مقرر داشت که این حقوق و وظایف فقط در مواردی نیست که معاهدات را به طور صریح به اعضا و اشخاص تفویض نموده بلکه در مواردی نیز به نحو غیرمستقیم تعهداتی را در خصوص شهروندان وضع نموده است. (۱۷)

دامنه این امر تا به آنجا گسترش یافت که نقش دیوان از سوی دول، مورد اعتراض واقع شد و برخی معتقد بودند که این مرجع از حیطة وظایف خود فراتر رفته و تفسیر

ارائه شده را بسیار وسیع تلقی کرده است. اما دیوان در آرای بعدی خود نیز نشان داد که نه تنها بر این برداشت خود اصرار می‌ورزد بلکه دامنه آن را نیز وسیع‌تر می‌داند و حتی اصل تأثیر مستقیم را شامل دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها نیز دانست.^۱

علاوه بر موارد فوق که دیوان می‌تواند در همکاری با سایر نهادهای اتحادیه نقش موثری در همبستگی سیاسی-اقتصادی اتحادیه بازی کند، به دلیل آنکه اغلب نهادها به نحوی با این مرجع قضایی مرتبط هستند و دیوان له یا علیه آنها آرای را صادر می‌نماید، کمیسیون که خود را به عنوان نگهبان و حافظ معاهدات اتحادیه می‌داند، نقش دیوان را بسیار اساسی خوانده و رئیس سابق آن آقای ژاک دلور در سال ۱۹۹۲ به این امر اعتراض نمود. (۱۸) از این‌رو گفته شده که کمیسیون و دیوان در تعقیب همبستگی اقتصادی، از جمله سیاست رقابت تجاری با هم همکاری دارند. (۱۹) با وجود این نباید پنداشت که این همکاری و رابطه با دیگر نهادها نیز در این راستا وجود دارد. این سیاست با شورا که معرف نظرات دول عضو می‌باشد، برای مثال در تعارض بوده و این‌گونه همکاری وجود ندارد چراکه شورا بیشتر خواهان حفظ منافع ملی و داخلی دول عضو است؛ در حالی که دیوان به دنبال تفسیری از معاهدات می‌باشد که همبستگی اقتصادی-سیاسی بیشتری را برای اتحادیه در پی خواهد داشت. از این‌رو گفته شده که دیوان به دنبال فراملی^۲ نمودن اتحادیه است؛ در حالی که شورا هدف بین‌الدولی^۳ را تعقیب می‌نماید. (۲۰)

نتیجه

در هر حال با اذعان به اینکه اصولاً در هر سازمان یا مجموعه‌ای که متشکل از افراد یا دولت‌ها می‌باشد، لازم است در موارد اختلاف مقام یا مرجعی به عنوان فصل‌الخطاب تصمیم‌نهایی را اتخاذ نماید که در صورت وجود یک مرجع قضایی، اثر و اهمیت این عمل چند برابر خواهد شد. وجود دیوان به عنوان یک مرجع قضایی از جمله امتیازات اتحادیه اروپایی می‌باشد که از ابتدا با اصدار آرا و نظرات خود اولاً مانع از آن شد تا دول

1. Grad v. Finanzamt Traunstein.
2. Supernationalism.
3. Intergovernmentalism.

عضو از مقررات اتحادیه سرپیچی و تخلف نمایند و آنها نیز ملزم به رعایت مفاد پیمان‌ها و معاهدات گردیدند. این امر موجب شد تا استحکام سازمان اتحادیه بیش از پیش افزون شود و دول عضو در عمل راه جدایی از دیگر دولت‌ها یا سازمان را برای خود انتخاب نمایند. ثانیاً الزام به تبعیت از مقررات هماهنگ و یکسان، موجب می‌شود تا دولت‌ها ناخواسته در یک مسیر واحد حرکت نموده و آهنگ همگرایی در بین آنها روند سریع‌تری پیدا نماید.

از دیگر نکات قابل توجه در دیوان دادگستری اروپایی تفاوت فاحش آن در اعمال صلاحیت با سایر دیوان‌های بین‌المللی است. در حالی که در دیگر دیوان‌های بین‌المللی، رضایت دول عضو در هر مورد ارجاعی، شرط اساسی است و فقط به اختلافات بین دول رسیدگی می‌کند. گستره صلاحیت دیوان دادگستری اروپایی فراتر از اعضا رفته و امروزه اتباع آنها نیز قادرند تا دعاوی خود را با شرایطی خاص در آنجا طرح نمایند، بعلاوه آنکه در هر مورد رضایت دول، شرط اعمال صلاحیت این دیوان نمی‌باشد. این اختیارات و صلاحیت دیوان، آن را قادر ساخته تا در تحکیم پایه‌های اتحادیه اروپایی به نحوی چشمگیر مؤثر واقع شود. به عبارت دیگر، از بررسی نظرات و آرای دیوان دادگستری اروپایی تاکنون چنین بر می‌آید که این دیوان با وجود تمام فرازونشیب‌ها موفق‌تر از دیگر نهادهای این اتحادیه بوده و روند همگرایی و همبستگی اتحادیه را با تلاش بیشتری دنبال نموده؛ اگرچه هیچ‌گاه به‌طور رسمی به این موضوع اشاره نداشته است.

یادداشت‌ها

1. Article 7(3) of the Rules of Procedure of the Court. OJ. 1991 L 176.7
2. Article 138) of Euratom, 32(a) of ECSC & 222 of Amsterdam Treaty.
3. Lasok, K.P.E, *The European Court of Justice, Practice and Procedure*, 1984, p. 283.
4. Decision 88/591, OJ. 1988 - L 319.1.
5. Hartley, T.C., *The Foundations of European Community Law*, Clarendon Press, Oxford, 3rd ed., 1994, p. 63, footnote 25.

6. Decision 88\591, *Op.Cit.*, Article 2.
7. Articles 17 to 19 of the Rules of Procedure of the Court of First Instance .
8. *Ibid.*, Article 12.
9. Hartley, *Op.Cit.*, p. 64.

همچنین ماده ۷ مقرر می دارد:

Each institution shall act within the limits of powers conferred upon it by this Treaty.

10. Case C - 2/88 [1990] ECR 4405.
Arnulf, Does the Court of Justice have inherent Jurisdiction? 1990 (27) CMLRev 683.
11. Schliek v. High Authority of the ECSC, Case 12.63 [1963] ECR 85.
12. OJ, 1991, L 176/7, OJ. 1991, L136.1.
13. Geoffrey Garrett, The Politics of the legal integration in the European Union, International Organisation, 49 (1) Winter, 1995, pp. 171-81.
14. Walter Maltti and Anne Marie Slaughter, Law and Politics of the European Union: a reply to Garrett, International Organisation, 49 (1), Winter 1995, pp. 183-90 at, p. 185
15. *Ibid.*
16. Desmond Dianan, An Ever Closer Union? Macmillan, London, 1994, p. 297.
17. *Ibid.*
18. Dianan, *Op.Cit.*, at p. 302.
19. *Ibid.*, at p. 302.
20. Dianan, *Op.Cit.*, p. 303.