

## تحولات

### قانون اساسی اتحادیه اروپایی

دکتر عباس کدخدایی<sup>۱</sup>

#### مقدمه

اخیراً سران ۱۵ کشور اروپائی در پی ناکامی در اجلاس بروکسل، دسامبر ۲۰۰۳، متن پیش‌نویس قانون اساسی را که طی سند شماره CIG/50/03 تهیه شده بود، با اعمال اصلاحاتی چند نسبت به متن قبلی تصویب نمودند. در این مقاله سعی خواهد شد نگاهی تحلیلی نسبت به متن پیش‌نویس و نیز اصلاحات بعمل آمده داشته باشیم و آثار این تحولات را در روند متحد شدن اتحادیه به ارزیابی بنشینیم.

علیرغم آنکه موضوع تدوین قانون اساسی از چند سال قبل در دستور کار مقامات اتحادیه قرار داشت و با عنایت به تهیه پیش‌نویس قانون اساسی توسط گروه کاری به ریاست ژیسکار دستن<sup>۲</sup>، وجود ابهامات فراوان در این متن به گونه‌ای بود که مقامات اتحادیه را از تصویب نهائی آن باز می‌داشت به نحوی که تصویب این متن چندین بار با شکست روبرو شد. اصولاً کوتاه بودن، واضح بودن و قابل فهم‌تر بودن می‌توانست از ویژگیهای چنین قانون اساسی به حساب آید که البته در متن‌های پیشین کمتر به چشم می‌خورد. آنچه که اروپائیان به دنبال آن بودند نیل به هویت اروپائی و توسعه آن بود و متن قبلی با وجود دشواری‌های خود توانایی طی این مسیر را نداشت.

۱ - دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

۲ - این گروه در فوریه ۲۰۰۲ آغاز به کار نمود و در ژوئن ۲۰۰۳ متن پیش‌نویس تهیه شده را به کنفرانس سران ارائه نمود.

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

همچنین نادیده انگاشتن نقش پارلمان اتحادیه و فقدان اختیارات لازم و کافی تقنینی - نظارتی دو مانع عمده بر سر راه همگرایی اتحادیه محسوب می‌شد. نواقص موجود در ساختار نظام سیاسی - حقوقی اتحادیه اروپائی، آن را با فقدان مشروعیت در ابعاد سیاسی و نیز در زمینه‌های حقوقی مواجه می‌ساخت و آنچه موجب شد تا اقدام برای تدوین یک قانون اساسی شکل گیرد، فقدان سیاست‌ها و مقررات ناظر بر برابری حقوق شهروندان، میزان مشارکت آنان در روند قانونگذاری و حمایت قضائی موثر از شهروندان اتحادیه بود که به همراه دیگر موضوعات نیاز به تبیین این امر را بیش از پیش آشکار می‌ساخت.

## کلیات

سرانجام رؤسای ۱۵ کشور اروپائی در اجلاس مورخ ۱۸-۱۷ ژوئن ۲۰۰۴ در بلژیک، با اعمال اصلاحاتی چند متن پیش‌نویس قانون اساسی اتحادیه اروپائی را تصویب نمودند که پس از انجام اصلاحات کارشناسی در پائیز امسال آماده می‌شود تا کشورهای ۲۵ گانه عضو از طرق داخلی آنرا در قانون ملی وارد کنند و به تصویب نهائی برسانند. متن پیش‌نویس که حاصل تلاش یک گروه کاری ۱۰۵ نفره<sup>۳</sup> به ریاست ژیسکاردستن رئیس‌جمهور اسبق فرانسه می‌باشد تحولات اساسی را در ساختار اتحادیه و رویه‌های آن دربر خواهد گرفت و تأثیر زیادی را بر نظامهای سیاسی کشورهای عضو خواهد داشت.

مقدمه این قانون اساسی با تأکید بر دستاوردهای فرهنگی، مذهبی و انسانی میراث اروپا که موجب تحول در ارزشهای حیاتی، حقوق غیرقابل انکار بشر،

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

دمکراسی، برابری، آزادی و حاکمیت قانون شده است، آغاز می‌گردد و با اشاره به تجارب تلخ در مسیر همگرایی مجدد اروپا سعی می‌نماید تا از مسیر تمدن، ادامه دهنده پیشرفت و پیروزی برای اتباع خود باشد.

مقدمه قانون اساسی سپس بر اتحاد هر چه بیشتر جهت نیل به هدف واحد تأکید می‌کند که از آن به عنوان اتحاد در اختلاف یا وحدت در کثرت<sup>۴</sup> یاد کرده است. همچنین موقعیت برتری را برای ساکنین خود جهت آینده‌ای روشن‌تر و با آگاهی از مسئولیت خود در برابر نسل آینده بشریت در نظر دارد که اتحادیه می‌تواند بستری برای آن باشد و امید بشریت را گسترش دهد.

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

متن پیش‌نویس C1G50/03 که از این پس پیش‌نویس خوانده می‌شود، دارای چهار بخش است که هر بخش خود شامل چندین فصل و قسمت فرعی می‌گردد. این متن حاصل تلاش کارکنان حقوقی است که در سال ۲۰۰۳ نسبت به پیش‌نویس ارائه شده از سوی کار-گروه ژیسکاردستن به اجلاس رؤسای دول عضو عرضه شد.

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

متن پیش‌نویس قانون اساسی C1G50/03 که بیشتر یک معاهده چندجانبه به نظر می‌رسد تا قانون اساسی، در بخش اول به وضع مقررات پیرامون تعاریف و اهداف پرداخته و مسائلی چون حقوق بنیادین و شهروندی اتحادیه را به بحث نشسته است و در ادامه موضوع اختیارات اتحادیه را مورد بررسی قرار داده است. در قسمت چهارم نهادهای اتحادیه و سازمانهای آن مورد ارزیابی و اصلاح

4 - Article I-6a - The symbols of the Union

...

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

واقع شده‌اند و سپس از به‌کارگیری اختیارات اتحادیه سخن به میان آمده است تا پس از آن به بحث زندگی دموکراتیک در اتحادیه بپردازد. منابع مالی اتحادیه در ادامه این موضوعات مقرر شده است، ضمن آنکه موقعیت فعلی اتحادیه و عضویت در اتحادیه دو فصل پایانی این بخش را شکل می‌دهد.

سپس در بخش دوم، علاوه بر مقدمه، مباحث مربوط به حقوق شهروندی را آغاز نموده است که مسائلی چون کرامت انسانی، آزادی‌ها، برابری، همبستگی، حقوق شهروندان، عدالت و مقررات کلی اجرا و تغییر این اصول را دربرمی‌گیرد. بخش دوم متن پیش‌نویس C1G50/03 سیاست‌ها و وظایف اتحادیه را شامل می‌گردد که مسائلی چون عدم تبعیض و شهروندی، سیاست‌های داخلی اتحادیه و ضرورت اقدام نسبت به آنها را دربرمی‌گیرد، مانند بازارهای داخلی، سیاست‌های اقتصادی، پولی و دیگر سیاست‌ها مانند آزادیها، امنیت و عدالت و زمینه‌هایی که ممکن است اتحادیه اقدامات تکمیلی نسبت به آن اتخاذ نماید.

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

سرانجام در بخش چهارم مقررات عمومی و نهائی مورد بحث واقع شده است. با نگاهی کلی به بخشهای مختلف این متن ملاحظه می‌شود که قانون اساسی اتحادیه بیشتر معاهده‌ای است همه جانبه که در طول دیگر معاهدات قبلی شکل گرفته است و گستره آن شامل روابط همه جانبه دول عضو با اتحادیه می‌باشد. علاوه آنکه، روابط انسانی را به عنوان مرکز ثقل خود پذیرفته است. و شاید بتوان گفت که متن پیش‌نویس در واقع معاهده‌ای است که بر گرفته از معاهدات قبلی، اما با رویکردی انسانی و با عنایت ویژه به حقوق بشر و حقوق بنیادین شهروندان تنظیم گردیده است.

## بررسی ماهوی متن پیش‌نویس قانون اساسی اتحادیه اروپایی

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

### قانون اساسی بنای واحد اتحادیه

اتحادیه اروپایی بر اساس معاهدات متعدد بین دولت‌های عضو بوجود آمده است که هر کدام از آنها در سالهای مختلف و به تدریج شکل گرفته‌اند و هیچگاه اتحادیه به عنوان پدیده‌ای که دفعتاً بوجود آمده باشد مطرح نشده است، بلکه این نهاد منطقه‌ای - بین‌المللی در طول تاریخ و به تدریج توسعه پیدا نموده است که اعضا آن نیز اندک‌اندک به آن پیوسته‌اند.

علاوه بر معاهدات اصلی، معاهدات فرعی دیگری نیز در این زمینه نقش مؤثری ایفا نموده است و هر از چند گاه در خصوص موضوعی خاص اقدام به تدوین معاهده‌ای چندجانبه می‌شد. همچنین مصوبات نهادهای اتحادیه و بالأخص شورای اتحادیه به عنوان مرجع اصلی تصمیم‌گیرنده و قانونگذار در روند شکل‌گیری و تکامل اتحادیه عامل بسیار تعیین‌کننده‌ای محسوب شده است. در کنار این دو نباید از نقش آراء دیوان دادگستری اتحادیه غافل ماند که هر از چند گاهی بر ابهامات و اختلافات موجود پرتوافشانی می‌نمود و این موانع را با تدبیر نه صرفاً حقوقی خود از میان بر می‌داشت.

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

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

۶ - کدخدایی، عباس، نگرشی به ساختار دیوان دادگستری اروپایی و نقش آن در روند همبستگی اتحادیه، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۵۱: ۱۳۸۰

علاوه بر آن حقوق شهروندی در جایگاه ویژه‌ای قرار خواهد گرفت و از این پس منشور حقوق بنیادین نیز به متن معاهده قانون اساسی اضافه می‌گردد که در آن صرفاً حقوق و امتیازات شهروندان اروپائی مورد توجه واقع شده است. اهداف ارزشها و اصول مربوط به روابط بین دول عضو و اتحادیه به خوبی در این متن تشریح شده‌اند. همچنین تقسیم اختیارات و تبیین صلاحیتهای نهادهای اتحادیه مورد توجه واقع شده که در ضمن آن رویه‌ها و ابزارهای ساده شده حقوقی نیز مد نظر قرار گرفته است.

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

### بازسازی چارچوب نهادی

یکی از موضوعات پردردسر اتحادیه از گذشته تاکنون اختیارات و میزان صلاحیت نهادها در اتخاذ اقدامات بود که هر از چند گاه اختلافات زیاد و خسته‌کننده‌ای را موجب می‌گشت. همچنین تعداد و ترکیب اعضا برخی نهادها مانند کمیسیون یکی دیگر از این گونه موضوعات بود که در اجلاس اخیر نیز شاهد اختلاف برسر تعیین رئیس کمیسیون بودیم. اختیارات پارلمان و تعداد اعضا آن نیز در ماده I-19 مورد بررسی واقع شد. اینکه آیا تصمیمات اتحادیه باید با اتفاق آراء دول عضو اتخاذ شود و یا از نظام اکثریتی (به هر میزان) تبعیت می‌نماید از جمله دیگر موارد بحث انگیز اتحادیه به شمار می‌رود.

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

همچنین رویه هم‌تصمیم‌گیری<sup>۷</sup> را تا حدود زیادی ارتقاء بخشید، به گونه‌ای که پس از لازم‌الاجرا شدن حدود ۹۵٪ از مصوبات با همکاری پارلمان و شورا به تصویب خواهد رسید. شاید در این ارتباط از جمله مهمترین اقدامات، در نظر

گرفتن مقام جدیدی در اتحادیه با عنوان وزیر امور خارجه اتحادیه می‌باشد که نماینده اتحادیه در مجامع بین‌المللی خواهد بود و از سوی شورای اروپایی نیز انتخاب می‌شود.<sup>۸</sup>

وزیر امور خارجه در عین حال که عضو کمیسیون می‌باشد سیاست‌های شورای اتحادیه را در زمینه امور خارجه و دفاعی پیگیر خواهد بود، همچنین وظایف کمیسیون را در زمینه‌های خارجی انجام خواهد داد و رئیس شورای روابط خارجی نیز می‌باشد.

از جمله مباحث مهم دیگر که در این معاهده به آن پرداخته شده است و قبلاً در مقاله‌ای از ابهام بود، شخصیت حقوقی اتحادیه است که امروزه دیگر اتحادیه به عنوان یک شخص حقوق بین‌الملل در عرصه‌های جهانی ظاهر خواهد شد.<sup>۹</sup> در این ارتباط معاهده جدید با لحاظ شخصیت حقوقی به طور صریح برای اتحادیه به تمام تردیدها پایان داده است.<sup>۱۰</sup>

دیگر نوآوری قانون اساسی، حل مشکل دوگانگی بین شورای اتحادیه<sup>۱۱</sup> و شورای اروپائی<sup>۱۲</sup> بود. اکنون اتحادیه علاوه بر شورا، دارای یک نهاد رسمی به نام شورای اروپائی است که دارای یک رئیس و اختیارات محدود می‌باشد. این شورا برای یک دوره ۲ سال و نیمه انتخاب می‌شود.

مشکل تعداد نمایندگان پارلمان نیز یکبار دیگر مورد بحث واقع شد و بنابر پیش‌نویس این تعداد به ۷۵۰ نفر افزایش یافت. البته بنابه تناسب جمعیت آنها از ۶ تا ۹۶ صندلی به دول عضو تعلق دارد<sup>۱۳</sup> که مقرر شده است تا قبل از انتخابات سال ۲۰۰۹ تعداد نمایندگان هر کشور به طور دقیق مشخص گردد.

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

۹ - کدخدایی، عباس، شخصیت حقوقی جامعه و اتحادیه اروپایی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی: دانشگاه تهران: شماره ۴۴: ۱۳۷۸

10 - Article I-6: The Union shall have legal personality.

11 - European Council

12 - The Council of Europe

13 - Article I-19 (2):

The European Parliament shall be composed of representatives of the Union's citizens. They shall not exceed seven hundred and fifty in number. Representation of citizens shall be degressively proportional, with a minimum threshold of six—

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

نحوه رأی گیری و مخصوصاً روش اکثریت لازم از دیگر مباحث قدیمی است که همیشه مورد اختلاف دول عضو بوده است و در این پیش نویس مورد توجه واقع گردید. اگر چه از جمله مواردی بود که مشکلات زیادی را برای اجلاس بین الدول اتحادیه به همراه داشت. اکنون با روش جدید، شورا بر اساس اکثریت در برابر دول عضو و مردم اتحادیه اتخاذ تصمیم خواهد نمود و به اصطلاح با دو اکثریت تصمیم گیری می کند. بر این اساس اکثریت لازم در شورای اتحادیه آراء ۵۵٪ دول عضو که معرف ۶۵٪ از جمعیت اتحادیه باشند را لازم دارد و صرفاً براساس کثرت جمعیت نمی توانند یک تصمیم شورا را بلوکه نمایند. بلکه باید سه کشور دارای جمعیت زیاد با حداقل ۴ عضو کوچک همراه باشند تا بتوانند این تصمیم را بلوکه کنند.<sup>۱۴</sup>

### آزادی، امنیت و عدالت

اگر چه سیاستهای کلی اتحادیه تغییرات بنیادین را همراه نداشت، لیکن به منظور تسهیل و توسعه پایه های آزادی، امنیت و عدالت، مقررات قبلی اصلاح گردید و عمدتاً تصمیم گیری در این موارد با روش اکثریت لازم به شرح فوق انجام خواهد شد.

در هر صورت معاهده قانون اساسی در زمینه های همکاری قضائی در موضوعات جزائی و نیز در زمینه همکاری نیروهای پلیس روشهای جدیدی را ارائه نموده است.<sup>۱۵</sup>

—members per Member State. No Member State shall be allocated more than ninety-six seats.

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

15 - Articles I-5a: The Constitution, and law adopted by the Union's Institutions in exercising competences conferred on it, shall have primacy over the law of the Member States.—



**توسعه، دموکراسی و شفافیت**

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

**امکان خروج از اتحادیه**

از جمله نکاتی که همیشه در بحث سازمان‌ها برای دولت‌های عضو به عنوان محوری اصلی مطرح است امکان خروج بدون ممنوعیت خاص می‌باشد. اصولاً ورود و خروج از هر سازمان بین‌المللی دو محور اساسی در تعیین حاکمیت و اثبات وجود این حق برای دولت‌های عضو هر سازمان بین‌الدولی می‌باشد. به عبارت دیگر غایت حاکمیت هر کشور در برابر سازمان‌های بین‌الدولی، ورود ارادی و یا خروج ارادی از آن می‌باشد که در غیر این صورت دولت‌ها حق حاکمیت و استقلال خود را در خطر می‌بینند. این مقوله به دلیل اهمیت خاص خود در اساسنامه‌ها و اسناد تأسیس سازمانهای بین‌الدولی با برخوردی متفاوت روبرو گشته و بنا به اقتضائات زمان و نوع وظایف و اهداف سازمان، رویکردی متفاوت داشته است. سازمانی چون جامعه ملل با نگاه حداکثری به استقلال و حاکمیت کشورها در میثاق ملل به صراحت به این موضوع پرداخته بود و امکان خروج را پس از طی تشریفات خاص امکان‌پذیر می‌دانست.<sup>۱۶</sup> در حالی که خلف آن یعنی سازمان ملل، با ظرافت خاص از کنار آن عبور نموده و متعرض

—& I-41: The Union shall constitute an area of freedom, security and justice.....

16 - Article 1 of the Covenant of the League of Nations says:....

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

موضوعی بنام خروج نشده بود به این امید که حداقل دولت‌ها آنرا فراموش نمایند. از طرف دیگر در برخی از مسائل مهم چون صلح و امنیت بین‌المللی بیرون بودن از سازمان تأثیری در اقدامات سازمان ملل نخواهد داشت و عملاً خروج از سازمان را بی‌اثر نموده بود.<sup>۱۷</sup> چرا که در غیر این صورت، برای سازمان تردید بوجود خواهد آمد که نتواند نسبت به آینده برنامه‌های خود امیدوار باشد و سیاست‌ها و راهبردهای خود را اعمال نماید. با این حال اگر چه تحولات تاریخی و نگرش دوگانه فوق مانع از این شد تا سازمان ملل بتواند صراحتاً راه خروج را بر دول عضو سد نماید، اما راه حل فوق نیز تا حدودی این نگرانیها را کاهش داد. لیکن تجارب بعدی موجب شد تا اختیارات دول عضو مبنی بر خروج ارادی قوت گیرد و لذا در دهه ۵۰ میلادی اندونزی با خروج خود بر تحکیم اراده دولتها در خروج از سازمانها تأکید نمود.

در این ارتباط اتحادیه اروپایی چه در معاهدات اولیه خود و چه در معاهدات اخیر از بیان مقررات پیرامون امکان خروج اعضا خودداری می‌نمود و همین امر موجب بروز این ابهام شده بود که آیا خروج از این سازمان منطقه‌ای امکان‌پذیر می‌باشد یا خیر. مهمتر آنکه تاکنون هیچکدام از دولتهای عضو نیز از اتحادیه خارج نشده، اگر چه گاهی اوقات تهدید به خروج داشته‌اند.<sup>۱۸</sup> این بار و شاید به دلیل ایجاد اطمینان در دول تازه عضو شده، خروج از اتحادیه رسمیت یافته است و دول عضو مجاز هستند تا پس از طی تشریفات به عضویت خود خاتمه دهند.<sup>۱۹</sup>

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

17 - Article 2(6) of the Charter of the United Nations says:

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

۱۸ - انگلیس بارها در مواقع مختلف تهدید به خروج از اتحادیه نموده است.

19 - Article I-59: **Voluntary withdrawal from the Union**

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

**منشور حقوق بنیادین<sup>۲۰</sup>**

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

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

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

بخش اول این منشور در خصوص کرامت انسانی است که با غیرقابل انکار بودن آن، احترام و حمایت از آن را لازم می‌شمرد.<sup>۲۱</sup> در بند ۲ این ماده با تأکید بر حق حیات، مجازات اعدام را ممنوع کرده<sup>۲۲</sup> و سپس در بند ۴ بحث منع شکنجه و یا بدرفتاری را مطرح نموده<sup>۲۳</sup> و در ادامه، بردگی و کار اجباری منع شده است.<sup>۲۴</sup>

20 - The Charter of Fundamental Rights of The Union

21 - Article II-1: Human dignity

Human dignity is inviolable. It must be respected and protected

22 - Article II-2: Right to life

1. Everyone has the right to life.

2. No one shall be condemned to the death penalty, or executed.

23 - Article II-4: Prohibition of torture and inhuman or degrading treatment or punishment

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

24 - Article II-5: Prohibition of slavery and forced labour

1. No one shall be held in slavery or servitude.

2. No one shall be required to perform forced or compulsory labour.

3. Trafficking in human beings is prohibited.

بخش دوم این منشور اختصاص به آزادیها دارد که با تأکید بر حق آزادی و امنیت فردی<sup>۲۵</sup> حق خصوصی، حق خانوادگی و اجتماعی را نیز محترم شمرده است.<sup>۲۶</sup>

حمایت از داده های شخصی (خصوصی) موضوعی است که در بند ۸ مورد توجه واقع شده و آن را به عنوان حق اشخاص مورد حمایت قرار داده است.<sup>۲۷</sup> حق ازدواج و تشکیل خانواده در بند ۹ مورد توجه است<sup>۲۸</sup> و سپس در بند ۱۰ حق آزادی اندیشه و مذهب مورد عنایت واقع شده است.<sup>۲۹</sup> موضوع آزادی مذهب و تغییر آن نیز در این بخش مقرر شده است. آزادی بیان و اطلاعات در بند ۱۱ و بعد حق آزادی اجتماعات و انجمنها در بند ۱۲ و مسائلی چون آزادی هنر، علم، آموزش، اشتغال، مالکیت و مالکیت فکری، حق پناهجویی در موارد بعدی مذکور افتاده است.

بخش سوم به اصل برابری اختصاص یافته است که ابعاد مختلفی را در بر دارد. برابری در مقابل قانون (بند ۲۰ ماده ۲)، عدم تبعیض (بند ۲۱ ماده ۲)، فرهنگ و مذهب و تنوع زبانها (بند ۲۲ ماده ۲)، برابری زن و مرد، حقوق کودکان و سالمندان و معلولان از جمله مواردی است که در این بخش مقرر شده است.

25 - Article II-6: Right to liberty and security

Everyone has the right to liberty and security of person.

26 - Article II-7: Respect for private and family life

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

27 - Article II-8: Protection of personal data

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

28 - Article II-9: Right to marry and right to found a family

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

29 - Article II-10: Freedom of thought, conscience and religion

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

در بخش چهارم موضوع همبستگی مورد بحث قرار گرفته است که مسائل کارگران (حقوق کار)، بهداشت، محیط زیست و حمایت از مصرف کننده را مورد توجه قرار داده است.<sup>۳۰</sup>

بخش پنجم نیز اختصاص به حقوق شهروندی دارد که موضوعاتی چون حق رأی دادن، انتخاب شدن برای پارلمان اروپایی (بند ۳۹ ماده ۲)، مقامات و مراجع ملی (بند ۴۰ ماده ۲)، حق اداره صحیح، حق دسترسی به اسناد، نظارت اروپایی، و حق دادرسی، حق جابجایی و اقامت، و حمایت دیپلماتیک در این قسمت آمده است.

بخش ششم اختصاص به عدالت دارد و در آن مسائلی چون حق جبران خسارت مؤثر و دادرسی عادلانه، اصل برائت و حق دفاع، حق تناسب جرم و مجازات و حق عدم مجازات مکرر در جرم واحد مقرر شده است. بخش هفتم نیز به اجرای مفاد این منشور اختصاص دارد. آنچه که می‌توان استنباط نمود آنکه اتحادیه اروپایی با جهشی نسبت به حقوق فرد و لحاظ آن در معاهده اصلی اتحادیه، حرکتی جدید را برای تحکیم حقوق فردی و تضمین رعایت حقوق بشر به نحو دقیق‌تر آغاز نموده و به موضوع حقوق بشر در سطح اتحادیه جامعیت بخشیده است، موضوعی که مکرراً مورد اعتراض واقع بود و کشورهای اتحادیه جداگانه با الحاق به کنوانسیون حقوق بشر اروپایی آن را رعایت می‌کردند.

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

## نتیجه

معاهده قانون اساسی اتحادیه اروپایی توافقی بس بزرگ است که در تاریخ این سازمان شکل گرفته است و گامی مهم در راه تمرکز بیشتر و وحدت افزونتر آن به حساب می‌آید. این متن در واقع نقطه تلاقی کسانی است که طرفدار بیشتر اتحاد و همبستگی بوده‌اند و آنانی که تمایل به حفظ حاکمیت و حقوق کشورها دارند. به عبارت دیگر مخلوقی جدید حاصل از پیوند این دو نظریه و تعادل بین آن دو می‌باشد. نگاهی به روش رأی‌گیری که از مشکلات چندین ساله اتحادیه

می‌باشد و راه جدیدی که برای حل این موضوع مورد توافق واقع شد، خود پیوند اتحادگراها را با مخالفین این نظریه نشان می‌دهد. سازوکار جدید از یک طرف رأی اکثریت را ملاک قرار داده اما اکثریتی که با حضور عددی خود و یا با صرف تعداد جمعیت کشورهای مربوط، تصمیم‌گیرنده نمی‌باشند، بلکه آمیزه‌ای از هر دو است. از این رو حقوق کشورهای کوچک نیز به گونه‌ای مورد توجه و حمایت واقع شده است.

از طرف دیگر حضور یک رئیس دائم برای شورا در مقابل رئیس کمیسیون که از قبل وجود داشت، خود اراده‌ای بر حفظ تعادل این دو نهاد و در اصل تعادل بین اختیارات اتحادیه و کشورهای عضو است. همچنین حضور وزیر امور خارجه نیز کمکی است در این راستا.

علیرغم نوآوری‌های متن جدید، نباید از روند تصویب نهایی آن در کشورهای عضو غافل بود، مخصوصاً آنهایی که با روش همه‌پرسی اقدام به این امر می‌نمایند. از یک طرف پیچیدگی عبارات و واژه‌ها در متن به همراه روشن بودن بسیاری دیگر، و از طرف دیگر قلمرو اختیارات نهادها و کشورها به همراه نظرات اتباع کشورهای عضو که در دیگر همه‌پرسیهای مربوط به اتحادیه ابراز داشته‌اند، این احتمال را تقویت می‌کند که روند تصویب در کشورها بر خلاف روند تصویب در اجلاس سران بسیار مشکل بوده باشد و تردیدهای جدی را در این ارتباط بوجود آورد. سابقه تصویب یک معاهده و یا یکی از سیاستهای اتحادیه در برخی از این کشورها، مانند روند تصویب یورو در دانمارک، معاهده نیس در ایرلند و پول واحد در سوئد تجارب روشنی دال بر وجود ناهمواریها در این مسیر است.

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

در هر صورت پیش‌بینی دقیق منوط به روند تصویب آن در نظام داخلی کشورها می‌باشد.