

رژیم حقوق بشر در اتحادیه اروپایی؛ عدم شمولیت و یک پارچگی

سید محمد علی تقوی^۱

چکیده

اتحادیه اروپایی در سیاست‌های اعلامی خود رعایت حقوق بشر را شرطی ضروری در مناسبات داخلی و خارجی‌اش خوانده و برای نمونه پیوستن کشورهای اروپایی به اتحادیه، بهره‌مندی از امکانات آن و حتی انعقاد معاهده با سایر کشورها را منوط به احترام به حقوق بشر می‌کند. در این مقاله، جایگاه مقوله دفاع از حقوق بشر در نظام حقوقی اتحادیه اروپایی مورد بررسی قرار می‌گیرد. رژیم دفاع از حقوق بشر در اتحادیه از چهار مجموعه اسناد تشکیل شده است: (۱) معاهدات دوگانه شکل‌دهنده اتحادیه، (۲) منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا، (۳) رویه قضایی دیوان دادگستری اروپایی و (۴) کنوانسیون اروپایی حقوق بشر که پیوستن به آن توسط پیمان «لیسبون» ضروری شمرده شده، ولی تا کنون تحقق نیافته است. با توجه به اهمیت سند چهارم، تسریع در روند پیوستن اتحادیه اروپا به کنوانسیون اروپایی حقوق بشر لازم به نظر می‌رسد. هر چند که کنوانسیون در حال حاضر نیز در نظام حقوقی اتحادیه و به‌ویژه رویه قضایی دیوان دادگستری اروپایی مورد استناد قرار می‌گیرد، اما پیوستن اتحادیه به کنوانسیون، جایگاه آن را در نظام حقوقی اتحادیه نهادینه خواهد ساخت و نیز نظارت بر رعایت حقوق بشر در فعالیت‌های اتحادیه راه برای تضمین بیش‌تر بر عهده نهادی خارج از اتحادیه (یعنی دادگاه اروپایی حقوق بشر) قرار خواهد داد. با این حال، همچنان خلأیی در زمینه حقوق بشر در نهادهای اتحادیه اروپایی وجود دارد و به‌عنوان نمونه، توجه مکفی به حقوق اقتصادی و اجتماعی نشده است. به‌علاوه لازم است که اسناد مختلف تضمین‌کننده رعایت حقوق بشر در این اتحادیه در قالب یک نظام یکپارچه حقوقی عمل کنند.

کلیدواژه‌ها: اتحادیه اروپایی، حقوق بشر، کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپایی.

^۱ دانشیار علوم سیاسی دانشگاه فردوسی مشهد، smataghavi@um.ac.ir

مقدمه

اتحادیه اروپایی جایگاه ویژه‌ای برای رعایت حقوق بشر در عمل کرد و ساختار خود قائل است و تلاش‌های آشکاری برای حفظ حقوق بشر در مقررات نهادهای مختلف این اتحادیه دیده می‌شود. برای نمونه، این اتحادیه شرط پیوستن کشورهای اروپایی به خود و بهره‌مندی آن‌ها از امکانات اتحادیه را رعایت حقوق بشر تعیین کرده است و در تمامی معاهدات خود با سایر کشورها شرطی را در مورد رعایت این حقوق می‌گنجاند. با این حال، همچنان نگرانی‌هایی در جامعه مدنی و حقوق‌دانان این قاره در مورد دامنه شمولیت حقوق بشر در کارکرد اتحادیه وجود دارد. به صورت خاص، نگرانی‌هایی در مورد احترام به حقوق بشر در حوزه دادگستری و امور داخلی، عمل کرد نهادهایی مانند پلیس اروپایی^۲ و نیز قوانین جامعه اروپایی درباره شهروندان دولت‌های غیر عضو دیده می‌شود. در این حوزه‌ها، راه کار مؤثری برای حمایت از افرادی که حقوق‌شان نقض شده است وجود ندارد (Craig & De Burca, 1999, pp. 126-129).

بسیاری از حقوق‌دانان خواهان آن هستند که حمایت از حقوق بشر به صورت فعالانه‌تر، شفاف‌تر و قابل قضاوت‌تری صورت گیرد و برای مثال در قالب یک لایحه حقوق^۳ ارائه شود (Lenaerts & De Smijter, 2010, p. 279). برخی نیز پیوستن اتحادیه به کنوانسیون اروپایی حقوق بشر را پیشنهاد کرده‌اند، تا بدین وسیله سازوکارهای اتحادیه زیر نظارت یک نهاد مستقل حقوق بشری قرار گیرد (Reform of European Court of Human Rights, 2010).

در این مقاله، جایگاه مقوله دفاع از حقوق بشر در نظام حقوقی اتحادیه اروپایی مورد بررسی قرار می‌گیرد. پرسش اصلی پژوهش آن است که آیا مقررات حقوق بشر در قوانین اتحادیه اروپایی^۴ جوانب مختلف حقوق بشر را در بر می‌گیرند؟ فرضیه تحقیق آن است که قوانین اتحادیه اروپایی علی‌رغم ارتقاء توجه به حقوق بشر، همچنان فاقد یک رژیم فراگیر و یک پارچه برای دفاع از این حقوق است. این مطالعه با رویکردی حقوقی و از طریق بررسی مواد معاهدات و تجزیه و تحلیل رویه قضایی دادگاه‌ها صورت می‌گیرد. در این مقاله، ابتدا آن دسته از بندهای معاهدات اتحادیه اروپایی که به حقوق بشر مرتبطند تجزیه

² Europol

³ bill of rights

⁴ European Union law

تا قبل از پیمان لیسبون به جای قوانین اتحادیه اروپا، عبارت «قوانین جامعه اروپا» (European Community law) استفاده می‌شد. بنابراین، در این مقاله از هر دو اصطلاح به یک معنا استفاده می‌شود.

و تحلیل می‌شوند و سپس منشور حقوق بنیادین و جایگاه حقوقی آن به بحث گذارده می‌شود. آن‌گاه حمایت از حقوق بشر در کنوانسیون اروپایی حقوق بشر^۵ به صورت مختصر بررسی می‌شود. در بخش بعدی، رویه قضایی دیوان دادگستری اروپایی^۶ ارزیابی می‌شود و در نتیجه‌گیری، برخی پیشنهادات برای ایجاد یک رژیم قوی برای دفاع از حقوق بشر در نهادهای اتحادیه مطرح می‌گردند.

۱- حقوق بشر در معاهدات اتحادیه

پیمان لیسبون که بنیادی‌ترین سند حقوقی شکل‌دهنده اتحادیه اروپایی در حال حاضر است دو معاهده را در بر می‌گیرد: «معاهده اتحادیه اروپایی»^۷ و «معاهده کارکرد اتحادیه اروپایی»^۸. هر دوی این معاهدات بندهایی را در ارتباط با حقوق بشر در بر می‌گیرند. در مقدمه «معاهده اتحادیه اروپایی»، همانند بیشتر اسناد حقوق اساسی، ضرورت توجه به حقوق بشر یادآوری شده است که اهمیت آن را در نظام حقوقی اتحادیه نشان می‌دهد. در این معاهده، بلافاصله بعد از ماده ۱ که تأسیس اتحادیه را اعلام می‌کند، در ماده ۲ آمده است: «اتحادیه بر مبنای ارزش‌های احترام به کرامت انسانی، آزادی، دموکراسی، برابری، حکومت قانون و احترام به حقوق بشر، شامل حقوق افراد متعلق به اقلیت‌ها، بنیان نهاده شده است. این ارزش‌های در میان کشورهای عضو در جامعه‌ای که در آن چندگرایی، عدم تبعیض، مدارا، عدالت و برابری میان زنان و

⁵ the European Convention on Human Rights

⁶ the European Court of Justice (ECJ)

⁷ The Treaty on European Union

این معاهده به پیمان ماستریخت در ۱۹۹۲ باز می‌گردد که اتحادیه اروپایی را بنیان نهاد و واحد پولی یورو را ایجاد نمود. این پیمان ساختار مشهور به سه ستون اتحادیه اروپایی را شکل داد که عبارت بودند از: الف - جامعه اروپایی (که مفاد آن را The Treaty Establishing the European Community مشخص می‌کرد و استمرار معاهده رم بود)، ب - سیاست خارجی و امنیتی مشترک و ج - دادگستری و امور داخلی. پیمان ماستریخت پس از اصلاحیه‌هایی که در جریان پیمان آمستردام، پیمان نیس و سرانجام پیمان لیسبون بر آن وارد شد، نهایتاً اکنون در قالب پیمان اخیر، اختیارات و صلاحیت‌های اتحادیه در امور داخلی و مناسبات خارجی را مشخص می‌کند.

⁸ The Treaty on The Functioning of The European Union

این معاهده به پیمان رم در سال ۱۹۵۷ باز می‌گردد که تحت عنوان رسمی The Treaty Establishing the European Economic Community میان کشورهای بلژیک، آلمان غربی، فرانسه، ایتالیا، لوکزامبورگ و هلند به امضا رسید و از آن زمان تا به امروز اصلاحیه‌های چندی بر آن وارد شده است. در ۱۹۹۱ تبدیل به یکی از ستون‌های پیمان ماستریخت شد و The Treaty Establishing the European Community نام گرفت. در مقایسه با «معاهده اتحادیه اروپایی» این معاهده جزئیات بسیار بیش‌تری در مورد شیوه عمل سیاست‌ها و نقش اتحادیه اروپایی ارائه می‌کند.

مردان غالب است مشترک هستند». ماده ۳ نیز اشاره دارد که اتحادیه با تبعیض و طرد افراد از اجتماع مبارزه کرده و عدالت اجتماعی و برابری میان زن و مرد و حقوق کودکان را بهبود خواهد بخشید. جالب توجه آن است که در همین ماده بیان شده است که اتحادیه برای تنوع زبانی و فرهنگی موجود در اروپا احترام قائل شده و میراث فرهنگی اروپا را حفظ کرده و ارتقا خواهد بخشید. این امر نشان می‌دهد که اتحادیه علاوه بر حقوق فردی، توجهی هر چند محدود به حقوق جمعی نیز دارد. طبق ماده (۲) همان معاهده، «اتحادیه باید حقوق بنیادین را به گونه‌ای که در کنوانسیون اروپایی تضمین شده و از سنت‌های مشترک قوانین اساسی کشورهای عضو حاصل آمده، به عنوان اصول کلی حقوق جامعه [اروپایی] محترم بشمارد».

بندهای بالا ارزش‌های اعلامی رسمی اتحادیه اروپایی را ابراز داشته و اهمیت ویژه حقوق بشر برای آن اتحادیه را آشکار می‌سازند. با این حال، در قالب عبارات عام بیان شده و حقوق معلوم، معین و منجزی را در بر ندارند. به همین ترتیب موارد نقض و ضمانت اجرا یا مجازات نقض آن‌ها به صورت مشخص بیان نشده است. در عین حال، بندهای دیگری نیز در معاهده اتحادیه اروپایی وجود دارند که ابزارهای سیاسی مشخصی را برای تضمین رعایت اصول مورد نظر اتحادیه در امر حقوق بشر پیش‌بینی می‌کنند. ماده ۴۹ پذیرش کشورهای اروپایی خواستار عضویت در اتحادیه را منوط به رعایت ماده ۲ (در باب احترام به حقوق بشر) می‌کند. مهم‌تر آن که، ماده ۷ معاهده مزبور، سازوکار مشخصی را برای محروم ساختن کشورهای عضو از مزایای عضویت در اتحادیه، در صورت نقض حقوق بشر مندرج در ماده ۲ پیش‌بینی کرده است. بر اساس ماده مزبور، در پی پیشنهاد یک سوم کشورهای عضو یا پارلمان^۹ یا کمیسیون اروپایی^{۱۰}، شورای اروپایی^{۱۱} با چهار پنجم آراء کشورهای عضو، و با توافق پارلمان، می‌تواند «خطر واضح نقض جدی» ارزش‌های مندرج در ماده ۲ توسط یک کشور عضو را ابراز دارد یا به اتفاق آراء، در مورد «وجود نقض جدی و مستمر» ارزش‌های مزبور توسط یک کشور عضو تصمیم بگیرد. بر این مبنا، شورا می‌تواند برخی از حقوق اعطا شده از سوی معاهدات اتحادیه به کشورهای عضو را به حالت تعلیق در آورد. این ماده می‌تواند به عنوان ضمانت اجرای رعایت اصول حقوق بشر توسط کشورهای عضو در اجرای قوانین و سیاست‌های اتحادیه به شمار آید و مبین یکی از معدود مواردی است که نظام‌های حقوقی بین‌المللی برای اجرای حقوق بشر، ضمانت اجرایی تعبیه کرده‌اند. البته این مکانیزم فرایندی سیاسی است؛

^۹ The European Parliament

^{۱۰} The European Commission

^{۱۱} The European Council.

چراکه تصمیم‌گیری در مورد آن، نه از طریق یک روند قضایی، بلکه با تصویب دولت‌های عضو در شورای اروپایی انجام می‌گیرد. با این حال، دیوان دادگستری اروپایی حق دارد به بررسی تصمیم مذکور درباره تعلیق حقوق کشور یادشده بپردازد (Betten & Grief, 1998, pp. 133-136).

از سوی دیگر، «معاهده کارکرد اتحادیه اروپا» به توجه به ماهیت اجرایی و اقتصادی آن به مسأله حقوق بشر توجه مستقیمی ندارد. با وجود این، برخی حقوق بنیادین به‌ویژه حقوق اجتماعی و اقتصادی در آن معاهده ذکر شده‌اند؛ زیرا برای اهداف آن ضروری به شمار می‌آمده (Betten & Grief, 1998, p. 35) یا با کارکرد آن مرتبط بوده‌اند. این حقوق اجتماعی و اقتصادی در فصل «سیاست‌های اجتماعی» معاهده (مواد ۱۵۱-۱۶۱) مورد اشاره قرار گرفته‌اند. در ماده ۱۵۱ این معاهده به ضرورت ارتقای اشتغال و همراه با آن، بهبود شرایط کاری و زندگی، و پشتیبانی اجتماعی مناسب اشاره و در ماده ۱۵۲ بر نقش اتحادیه در حمایت و تکمیل تلاش کشورهای عضو در زمینه‌های زیر تأکید شده است: بهبود محیط کار برای تأمین سلامت و ایمنی کارگران، شرایط کاری، پشتیبانی و تأمین اجتماعی کارگران، حمایت از کارگران پس از انقضای مدت زمان قرارداد استخدامی، اطلاع‌رسانی و مشاوره دادن به کارگران، نمایندگی و دفاع دسته‌جمعی از منافع کارگران و کارفرمایان از طریق مانند تصمیم‌گیری مشترک، شرایط استخدامی شهروندان کشورهای غیر عضو اتحادیه که به‌صورت قانونی در اتحادیه سکونت دارند، جذب افرادی که از بازار کار طرد شده‌اند، برابری زن و مرد در ارتباط با فرصت‌های موجود در بازار کار و رفتار برابر با دو جنسیت، مبارزه با طرد افراد از اجتماع و مدرن کردن نظام حمایت اجتماعی. در ماده ۱۵۶ نیز همکاری کشورهای عضو در زمینه استخدام، شرایط کاری و قانون کار، آموزش‌های حرفه‌ای اولیه و پیشرفته، پیشگیری از بیماری‌ها و حوادث شغلی، بهداشت شغلی و حق ایجاد انجمن‌ها، حق مذاکره دسته‌جمعی میان کارگران و کارفرمایان مورد تأکید واقع شده است. مقرری برابر برای زنان و مردان در ماده ۱۵۷ آمده است.

برخی حقوق هم فقط برای شهروندان کشورهای عضو در نظر گرفته شده‌اند، مانند عدم تبعیض بر مبنای ملیت (ماده ۱۸). در ماده ۱۵ تأکید شده است که به منظور ارتقای حکمرانی خوب و کسب اطمینان از مشارکت جامعه مدنی، فعالیت همه نهادها، سازمان‌ها و دفاتر اتحادیه تا حد ممکن باز و علنی بوده و همه افراد حقیقی و حقوقی حق دسترسی به اسناد آن‌ها را طبق شرایط مشخص شده توسط پارلمان و شورای اروپایی خواهند داشت. فرایند عمل تمامی نهادهای اتحادیه باید شفاف بوده و ضوابط دسترسی به مدارک آن مشخص باشد. همچنین ماده ۱۷ بیان می‌دارد که اتحادیه به جایگاه کلیساها و اجتماعات یا جوامع دینی

که توسط دولت‌های عضو به رسمیت شناخته شده‌اند احترام می‌گذارد، همچنان که احترام مشابهی برای سازمان‌های فلسفی و غیر مذهبی قائل است. اتحادیه با به رسمیت شناختن هویت و سهم ویژه این گروه‌ها در جامعه، گفت‌وگوی منظم و شفاف را با آنها حفظ و دنبال خواهد کرد. چنان که مشاهده می‌شود در این بند نیز اتحادیه حقوق جمعی را مورد توجه قرار داده است.

ماده ۱۹ معاهده کارکرد اتحادیه اروپایی به شورای اروپایی اجازه می‌دهد تا در چارچوب اختیارات اتحادیه، با کسب رضایت پارلمان، اقدامات مناسب را برای مبارزه با تبعیض بر اساس جنس، قومیت و نژاد، مذهب و اعتقاد، معلولیت، سن یا جهت‌گیری جنسی صورت دهد. همچنین ماده ۶۷ این معاهده متذکر می‌شود که اتحادیه ناحیه‌ای متضمن آزادی، امنیت، عدالت و احترام به حقوق بنیادین است که در آن با شهروندان سایر کشورها نیز با رعایت انصاف رفتار می‌شود. اتحادیه با نژادپرستی، بیگانه‌ستیزی مقابله و دست‌یابی به عدالت قضایی را تسهیل خواهد کرد.

در این معاهده همچنین به جنبه‌های جدیدتر حقوق بشر که در اثر پیشرفت تکنولوژی ارتباطی اهمیت یافته توجه شده است. ماده ۱۶ حق افراد را برای حفظ اطلاعات شخصی مربوط به خود به رسمیت شناخته شده و تأکید می‌ورزد^{۱۳} که پارلمان و شورای اروپایی باید مقررات لازم برای حفظ این اطلاعات به هنگام استفاده نهادها و سازمان‌های اتحادیه و نیز دولت‌های عضو (آن‌گاه که فعالیت‌شان در قلمرو اختیارات اتحادیه قرار دارد) و نیز مقررات لازم برای جابه‌جایی آزاد این اطلاعات را وضع نمایند. نهادهای مستقل باید بر این امر نظارت داشته باشند.

چنان که مشاهده می‌شود مواد معاهده کارکرد اتحادیه اروپایی، گذشته از وجه اعلامی آن‌ها، عمدتاً دامنه صلاحیت‌های اتحادیه را در حوزه حقوق بشر مشخص می‌سازند و امکان قانون‌گذاری را برای نهادهای تقنینی اتحادیه مانند پارلمان و شورا فراهم می‌آورند. مواد مزبور به‌ویژه برای تفسیر قوانین وضع شده توسط نهادهای تقنینی که به دو صورت دستورالعمل‌ها^{۱۴} و مقررات^{۱۴} ارائه می‌شوند، به کار می‌آیند. اما چون به شکل مفاهیم کلی و بدون معین کردن حقوق معلوم بیان شده‌اند، دادگاه فقط به عنوان معیارهای کلی می‌تواند از آن‌ها بهره جوید. چنان که در رویه قضایی دیوان دادگستری اروپایی خواهیم

^{۱۲} حفظ اطلاعات شخصی به هنگام فراوری این اطلاعات در ماده ۳۹ معاهده اتحادیه اروپایی نیز یادآوری شده است.

^{۱۳} Directives

^{۱۴} Regulations

دید این دیوان در آراء حقوق بشری خود به این مواد تنها به عنوان اصول کلی حقوق یا اصول کلی حقوق اتحادیه اشاره کرده است.

۲- منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپایی

منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپایی بخش دیگری از پیمان لیسبون (تصویب ۲۰۰۷، اجرا ۲۰۰۹) است که گرچه از نظر حقوقی الزام‌آور است، اما به عنوان یک معاهده (در عرض دو معاهده پیش گفته) به شمار نمی‌آید. این منشور نخست توسط شورای اروپایی در دسامبر ۲۰۰۰ در شهر نیس صادر شد (Brownlie & Goodwin-Gill, 2010, p. 900). پیش از این، شورا در شهر کلن ضرورت داشتن منشور حقوق بنیادین را با هدف «آشکار ساختن اهمیت تعیین‌کننده آن برای شهروندان اتحادیه» ابراز داشته بود (Editorial Comments, 2001, p. 2). در آن مرحله، هدف از منشور بیش از آن که تأسیس حقوق بنیادین باشد، آگاه کردن شهروندان اتحادیه اروپایی از حقوق خویش بود (Editorial Comments, 2001, p. 2). برای تهیه پیش‌نویس منشور، شورای اروپایی نهادی به نام «کنوانسیون» را ایجاد کرد که مرکب از نمایندگان دولت‌ها و کمیسیون اروپایی، تعدادی از اعضای پارلمان اروپا و اعضای از مجالس ملی کشورهای عضو بود (Brownlie & Goodwin-Gill, 2010, p. 901). البته قبل از آن در ۱۹۸۹، پارلمان اروپا خود اعلامیه حقوق و آزادی‌های بنیادین را تصویب کرده بود (Lenaerts & Nuffel, 1999, p. 547).

شورای اروپایی در کلن پیشنهاد کرده بود که منشور باید حقوق بنیادین مورد اشاره در کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، حقوق اقتصادی و اجتماعی موجود در منشور اجتماعی اروپایی^{۱۵} و منشور جامعه اروپایی درباره حقوق اجتماعی بنیادین کارگران^{۱۶} را در بر گیرد و همچنین حقوق بنیادینی را شامل شود که فقط به شهروندان اتحادیه مربوط می‌شوند (Editorial Comments, 2001, p. 2). به منظور اجتناب از تفاسیر متفاوت، منشور دقیقاً همان واژگان کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در مورد حقوق بنیادین را به کار می‌برد، درحالی‌که آن‌ها را با توجه به مسائل جاری حقوق بشر به‌روز می‌نماید (Editorial Comments, 2001, p. 3).

¹⁵ The European Social Charter

¹⁶ The Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers

حوزه صلاحیت منشور فعالیت نهادهای اتحادیه اروپایی و نیز دولت‌های عضو (در آنجا که قوانین اتحادیه را اجرا می‌کنند) در بر می‌گیرد. منشور اساساً مشتمل بر حقوق بنیادین کلاسیک، یعنی حقوق مدنی و سیاسی است. حق حیات (ماده ۲)، برخورداری از سلامت جسمی و ذهنی (ماده ۳)، منع شکنجه و رفتار یا مجازات غیر انسانی و تحقیرآمیز (ماده ۴)، منع بردگی و کار اجباری (ماده ۵) در این شمارند. در این منشور همچنین حق برخورداری از آزادی و امنیت (ماده ۶)، احترام به زندگی خصوص و خانوادگی و برخورداری از امکان ازدواج و تشکیل خانواده (مواد ۷ و ۹)، آزادی اندیشه، وجدان و مذهب (ماده ۱۱)، آزادی بیان، دریافت و انتشار اطلاعات (ماده ۱۲)، آزادی هنر و دانش و حق تحصیل (مواد ۱۳ و ۱۴)، آزادی انتخاب شغل و حرفه (مواد ۱۵ و ۱۶)، حق مالکیت (ماده ۱۷) و حق پناهندگی و حمایت از افراد در صورت استرداد و اخراج (مواد ۱۸ و ۱۹) ذکر شده‌اند. برابری در مقابل قانون، نفی تبعیض در عین پذیرش تفاوت‌های فرهنگی، مذهبی و زبانی، تساوی زن و مرد، حقوق کودکان، سالمندان و معلولان در مواد ۲۰ تا ۲۶ مورد پذیرش قرار گرفته‌اند.

حقوق سیاسی مانند رأی دادن و کاندیدا شدن برای انتخابات پارلمان اروپا (ماده ۳۹) و شهرداری‌ها (ماده ۴۰)، دسترسی به اسناد و مدارک نهادها، سازمان‌ها، دفاتر و مؤسسات اتحادیه (ماده ۴۲)، ارجاع تخلفات نهادهای فوق به بازرس ویژه و طومار نویسی (مواد ۴۳ و ۴۴)، آزادی جابه‌جایی و اقامت (ماده ۴۵) صرفاً برای شهروندان اتحادیه پیش‌بینی شده است که با توجه کارکرد و حوزه عمل اتحادیه قابل توجیه است. حق اعاده حقوق و آزادی‌های تضمین شده توسط قوانین اتحادیه به وسیله دادگاه، محاکمه عادلانه و علنی به وسیله دادگاه مستقل و بی‌طرف، برخورداری از دفاع، مشاوره و وکالت و نیز ارائه کمک‌های حقوقی به افراد فاقد امکانات، اصل برائت، قانونی بودن و تناسب میان جرم و مجازات، و عدم تکرار مجازات در مواد ۴۷ تا ۵۰ ذکر شده‌اند.

میزان بسیار محدودی از حقوق اجتماعی و اقتصادی نیز در منشور مشاهده می‌شوند. برای نمونه حق کارگران مبنی بر دسترسی به اطلاعات و مشاوره در درون شرکت‌ها، حق اقدام دسته‌جمعی و چانه‌زنی، حق دسترسی به خدمات جایابی، حق برخورداری از حمایت در صورت اخراج غیر موجه، برخورداری از شرایط عادلانه و منصفانه کاری، منع کار کودکان و حمایت از نوجوانان و جوانان به هنگام کار در مواد ۲۷ تا ۳۳ آمده‌اند. برخورداری از مساعدت و خدمات تأمین اجتماعی در مواردی همچون بارداری، بیماری، حوادث کاری، سالخوردگی یا از دست دادن شغل، مبارزه با طرد اجتماعی و فقر، و مساعدت در تهیه مسکن بر طبق مقررات اتحادیه و قوانین و رویه دولت‌ها مورد تأکید واقع شده‌اند (ماده ۳۴). حق

برخورداری از مراقبت‌های بهداشتی پیش‌گیرانه و معالجات پزشکی، دسترسی به منافع اقتصادی عام (بر طبق قوانین و رویه داخلی کشورها)، حفاظت از محیط زیست، حمایت از مصرف‌کنندگان در موارد ۳۵ تا ۳۸ ذکر شده‌اند.

به علت عدم توافق کشورهای عضو در مورد حقوق اجتماعی بنیادین، این حقوق به مواردی مانند حق برخورداری از سلامت و شرایط کاری ایمن و حمایت از شاغلان در برابر اخراج غیر موجه محدود شده است. حق اشتغال به رسمیت شناخته نشده است و حق برخورداری از تأمین اجتماعی و خدمات بهداشتی نیز اگرچه به رسمیت شناخته شده‌اند، اما در قالب اصطلاحاتی که متضمن اجرای آن‌ها باشد بیان نشده‌اند (Editorial Comments, 2001, p. 4). تحقق بسیاری از این حقوق نیز به قوانین داخلی کشورها مشروط شده‌اند تا دست دولت‌ها در اجرای آن‌ها طبق سیاست‌های خاص خود باز باشد. این موارد عمدتاً بر اساس اصل «حق تصمیم‌گیری»^{۱۷} که به مفهوم تصمیم‌گیری در سطح نزدیک به شهروندان است تبیین می‌شوند. منشور همچنین در بردارنده مواردی از آنچه نسل سوم حقوق بنیادین خوانده می‌شود، مانند محافظت از اطلاعات شخصی (ماده ۸)، تضمین‌هایی برای مراعات اصول اخلاقی در حوزه زیست‌شناسی (مانند منع شبیه‌سازی انسان در ماده (d)(۲)(۳) و نیز مدیریت خوب^{۱۸} (ماده ۴۱) است. مورد اخیر انجام بی‌طرفانه، منصفانه و به موقع کارهای ارباب رجوع توسط نهادهای اتحادیه را دربرمی‌گیرد و شامل حق شنیده شدن سخن این افراد، دسترسی ایشان به پرونده خود (در عین توجه به محرمانه بودن و اسرار حرفه و شغل)، ارائه دلیل توسط این نهادها برای تصمیمات‌شان و پرداخت غرامت در صورت ضرر زدن می‌شود.

پس از تصویب منشور، بحث‌های بسیاری در مورد جایگاه حقوقی آن وجود داشت. برخی از مفسران معتقد بودند منشور از نقطه نظر حقوقی قابلیت اجرا دارد و بخشی از «قواعد حقوقی پذیرفته شده جامعه اروپایی» محسوب می‌شود (Lenaerts, & de Smijter, 2001, pp. 299-300). اما برخی دیگر بر آن بودند که منشور بخشی از معاهده اتحادیه اروپایی نبوده و بیش‌تر شبیه چیزی است که «حقوق نرم» خوانده می‌شود. این گروه تأکید داشتند که منشور باید تبدیل به «لایحه حقوق» برای حقوق جامعه اروپایی شود تا تأثیرات عملی بیش‌تری داشته باشد. با این حال، این اتفاق نظر وجود داشت که منشور می‌تواند منبع الهامی برای قضات دیوان دادگستری اروپا و همچنین دادگاه‌های ملی کشورهای عضو باشد (Editorial

¹⁷ The Principle of Subsidiarity

¹⁸ Good Administration

5-6. Comments, 2001, pp. 5-6). با پیمان لیسبون، منشور از نظر حقوقی تبدیل به سندی الزام آور شد و به میزان اصل پیمان وزن حقوقی یافت. ماده (۱) ۶ معاهده اتحادیه اروپایی، بیان می‌دارد که نه تنها اصول، آزادی‌ها و حقوق مندرج در منشور را به رسمیت می‌شناسد، بلکه برای آن ارزش حقوقی یکسانی معادل خود معاهدات قائل است. بدین ترتیب، تمامی نهادهای اتحادیه اروپایی و نیز دولت‌های عضو (آنگاه که قوانین و سیاست‌های اتحادیه را اجرا می‌کنند) ملزم به رعایت مواد منشور هستند. از سوی دیگر، بر اساس ماده (۲) ۵۲ منشور، هر گاه در مورد حقوق به رسمیت شناخته شده در این منشور بندی نیز در معاهدات دوگانه وجود داشته باشد، حقوق مزبور طبق شرایط و محدودیت‌های مشخص شده در آن معاهدات عملی می‌شوند. این نکته بیان‌گر آن است که مواد منشور توسط معاهدات اتحادیه تحدید می‌شوند.

منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپایی پس از الزام آور شدن عملاً همان نقشی را در نظام حقوقی اتحادیه بازی می‌نماید که «لایحه حقوق» در بسیاری از نظام‌های حقوقی داخلی مانند نظام حقوقی فدرال ایالات متحده ایفا می‌کند و می‌تواند مبنای تصمیم‌گیری دادگاه‌ها در یک فرایند قضایی باشد. بسیاری از فعالان و حقوق‌دانان همواره استدلال کرده‌اند که برای حفظ حقوق بشر در نهادهای اتحادیه اروپایی وجود یک لایحه حقوق ضروری است. چنین لایحه‌ای می‌تواند ساکنان اتحادیه اروپایی را از حقوق خود به صورت دقیق آگاه سازد، و نیز «مبانی حقوقی باثبات‌تری» برای اجرای قضایی حقوق بنیادین در اتحادیه ارائه کند (Lenaerts & De Smijter, p. 279). گفته شده است که چنین لایحه‌ای «رژیم موجود حمایت از حقوق بشر در اتحادیه اروپایی را بیشتر در معرض مشاهده و توجه قرار خواهد داد» (De Witte, 1999, p. 891).

لازم به ذکر است که یک سند حقوقی دیگر در رابطه با حقوق بشر که در ۱۹۶۱ در چارچوب شورای اروپا توسط برخی کشورهای عضو پذیرفته شد، «منشور اجتماعی اروپایی»^{۱۹} بود که برای دولت‌های متعهد الزام آور است. اما به دلیل مخالفت بسیاری از اعضای اتحادیه اروپایی با آن، این اتحادیه تا کنون به آن نپیوسته است (Betten & Grief, 1998, pp. 71-73). همچنین در سال ۱۹۸۹، جامعه اروپایی «منشور جامعه برای حقوق اجتماعی کارگران» را تصویب کرد. این منشور الزام آور نبوده و فاقد تأثیر حقوقی است. به عبارت دیگر، نوعی بیانیه سیاسی به حساب می‌آید. با این حال، به عنوان نوعی قانون نرم، نقش مهمی را در قانون‌گذاری‌های جامعه اروپایی در حوزه اجتماعی در دهه ۱۹۹۰ ایفا کرد (Betten & Grief, 1998, p. 71).

¹⁹ The European Social Charter

1998, pp. 71-73). در ماده ۱۵۱ «معاهده کارکرد اتحادیه اروپایی» به هر دوی این منشورها به عنوان اسنادی معتبر اشاره شده است.

۳- کنوانسیون اروپایی حقوق بشر

کنوانسیون اروپایی حفظ حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین^{۲۰} در سال ۱۹۵۳ در قالب شورای اروپا^{۲۱} به مرحله اجرا درآمد. تا کنون، ۴۷ کشور اروپایی که ۲۸ کشور آن عضو اتحادیه اروپا هستند، به این کنوانسیون پیوسته‌اند (Council of Europe website, 2014). در میان مقررات حقوقی بین‌المللی برای دفاع از حقوق بشر که کشورهای اتحادیه اروپایی به آن پیوسته‌اند، کنوانسیون از چند جهت حائز اهمیت است. نخست آن که در فلسفه وجودی کنوانسیون و جامعه اروپایی یک ایده مشترک نهفته است و آن عبارت است از هم‌گرایی اروپایی، که البته هر یک از زوایای متفاوت به آن پرداخته‌اند (Beddard, 1993, pp. 34 & 225). نه تنها همه کشورهای عضو اتحادیه به این کنوانسیون پیوسته‌اند، بلکه کنوانسیون مزبور توسط معاهده اتحادیه اروپایی به رسمیت شناخته شده، هر چند هنوز بدان نپیوسته است. مهم‌تر آن که دیوان دادگستری اروپایی، چنان‌که بعداً خواهیم دید، توجه ویژه‌ای به این کنوانسیون در رویه قضایی خود مبذول داشته است.

ویژگی منحصر به فرد کنوانسیون عبارت است از دستگاه اجرایی آن (Janis, Kay & Bradley, 2000, p. 23). به جز معاهدات اتحادیه اروپایی که پیش‌تر بدان‌ها اشاره شد، هیچ نظام حقوق بشری بین‌المللی دارای سازوکار اجرایی برای تشخیص نقض حقوق بشر و سپس پیگرد آن نیست. طبق ماده ۳۳ کنوانسیون، طرف‌های معاهده و طبق ماده ۳۴ هر فرد یا گروهی از افراد یا سازمان‌های غیر دولتی که مدعی

²⁰ The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

²¹ The Council of Europe

این نهاد در ۱۹۴۹ برای بسط همکاری میان کشورهای اروپایی تأسیس شد. ابتدا کشورهای اروپای غربی بدان پیوستند و بعد از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، کشورهای شرق اروپا نیز بدان ملحق شدند. در حال حاضر، از میان کشورهای اروپایی، فقط کشورهای بیلوروس، قزاقستان و واتیکان عضو آن نیستند. مهم‌ترین نهاد این سازمان دادگاه اروپایی حقوق بشر است. نهادهای دیگری نیز ذیل این سازمان برای تسهیل همکاری میان کشورهای شرق و غرب اروپا تأسیس شده‌اند. شورای اروپا که نهادی مستقل از اتحادیه اروپایی است و ارتباط ساختاری یا حقوقی با آن اتحادیه ندارد، از شورای اروپایی (European Council) که یکی از نهادهای اتحادیه مزبور است متفاوت است.

هستند حقوقی که کنوانسیون برای آن‌ها به رسمیت شناخته شده، نقض شده است می‌توانند به دادگاه اروپایی حقوق بشر^{۲۲} شکایت کنند. طبق ماده ۳۲، دادگاه مزبور صلاحیت به کار بستن و تفسیر کنوانسیون را داراست. دولتی که علیه آن حکمی صادر شده باشد ملزم به اجرای آن است و بدین منظور دادگاه رأی خود را به کمیته وزرا^{۲۳} گزارش می‌کند. کمیته یاد شده نیز آن رأی را تا زمانی که از انجام اقدامات ضروری توسط دولت متخلف رضایت حاصل کند در دستور کار خود نگه می‌دارد. دولت‌ها معمولاً گزارش اقدامات خود در مورد اجرای رأی مزبور را به کمیته ارسال می‌دارند (Leach, 2001, p. 57).

در مورد ضرورت یا عدم ضرورت پیوستن اتحادیه اروپایی به کنوانسیون اروپایی حقوق بشر بحث‌های بسیاری صورت گرفته است (برای مثال ر.ک.: Brown & Kennedy, 2000, p. 363). از یک سو، چنین امری جایگاه حقوق بشر در اتحادیه را ارتقا خواهد بخشید؛ چرا که عمل کرد آن را تحت نظارت بیرونی از طریق یک نهاد حقوقی مستقل از خود قرار می‌دهد (Reform of European Court of Human Rights, 2010). از سوی دیگر، این پرسش مطرح بوده است که آیا کنوانسیون و معاهده اتحادیه با هم سازگارند؟، مبنای حقوق این پیوستن چه می‌تواند باشد؟ و آیا پیوستن اتحادیه به کنوانسیون، با اعطای صلاحیت به دادگاه اروپایی حقوق بشر، استقلال نهاد قضایی اتحادیه یعنی دیوان دادگستری اروپایی را در معرض مخاطره قرار نمی‌دهد؟ دیوان دادگستری اروپایی طی اظهار نظری اعلام داشت که اگرچه احترام به حقوق بشر شرط قانونی بودن قوانین جامعه اروپایی است، اما پیوستن به کنوانسیون مستلزم اصلاحیه‌ای بر معاهده است (Betten & Grief, 1998, p. 113). این اصلاحیه در قالب ماده (۲) ۶ معاهده لیسبون تحقق یافت که نه فقط راه را برای پیوستن اتحادیه به کنوانسیون باز می‌کرد، بلکه آن را الزام آور می‌نمود. پس از آن که این معاهده در ۲۰۰۹ به مرحله اجرا درآمد، اتحادیه اروپایی و شورای اروپا مذاکراتی را بدین منظور آغاز کردند که تا سال ۲۰۱۲ به درازا انجامید. پیش‌نویس موافقت‌نامه الحاق در ۵ آوریل ۲۰۱۳ نهایی شد و برای اظهار نظر دیوان دادگستری اروپایی ارسال گشت (European Convention on Human Rights, 2014). با این حال، الحاق اتحادیه به کنوانسیون هنوز تحقق

²² The European Court of Human Rights

²³ کمیته وزرا متشکل از وزرای خارجه یا نمایندگان دائمی دولت‌های عضو در مقر شورای اروپاست و نهاد اصلی تصمیم‌گیری در این شورا محسوب می‌شود که در هر سال یک بار تشکیل جلسه می‌دهد. وظایف این شورا عبارتند از: پذیرش اعضای جدید، نظارت بر انجام تعهدات توسط اعضا، انعقاد معاهدات و موافقت‌نامه‌ها، تعیین بودجه، توصیه به اعضا، مشخص کردن و اجرای برنامه‌های مساعدت و همکاری یا سایر فعالیت‌ها، و نهایتاً نظارت بر اجرای احکام دادگاه اروپایی حقوق بشر.

نیافته است. دلیل عمده این امر آن است که برخی از کشورهای عضو اتحادیه هنوز پروتکل‌های الحاقی به کنوانسیون را نپذیرفته‌اند (Viviane Reding, 2010, p. 3). بنابراین نمی‌خواهند از طریق اتحادیه تعهداتی را بپذیرند که خود مستقیماً نپذیرفته‌اند.

یکی از مشکلات موجود بر سر راه الحاق اتحادیه اروپایی به کنوانسیون آن بوده است که تا پیش از این فقط کشورها می‌توانستند به کنوانسیون بپیوندند و اتحادیه یک کشور محسوب نمی‌شود. به‌علاوه هر کشور عضو شورای اروپا دارای یک قاضی در دادگاه حقوق بشر است به نحوی نمی‌توان دو قاضی با ملیتی یکسان داشت. در نتیجه برای پیوستن اتحادیه به کنوانسیون، این قاعده باید تغییر می‌یافت (Beddard, 1993, p. 37). پروتکل شماره ۱۴ کنوانسیون که در ۳۱ مه ۲۰۱۰ به مرحله اجرا درآمد، این مشکل را مرتفع ساخت و با مجاز ساختن اتحادیه اروپایی به عضویت (ماده ۵۹(۲) کنوانسیون) اکنون هر عضو متعاهد و از جمله اتحادیه می‌تواند یک قاضی در دادگاه اروپایی حقوق بشر داشته باشد (ماده ۲۰). بدین ترتیب مسأله عدم حضور دو قاضی با ملیت یکسان منتفی می‌شود.

در مورد نسبت میان کنوانسیون و منشور اروپایی حقوق بنیادین، بند (۳) ۵۲ منشور بیان می‌دارد که در صورت تطابق میان حقوق مطروحه در این دو سند حقوقی، معنا و دامنه حقوق یاد شده همان خواهد بود که توسط کنوانسیون مشخص شده است. به سخن دیگر، کنوانسیون به تحدید و مشخص کردن مفاد منشور می‌پردازد.

۴- رویه دیوان دادگستری اروپایی

دیوان دادگستری اروپایی نهاد قضایی اتحادیه است که دعاوی مطرح شده ذیل قوانین اتحادیه و در حوزه صلاحیت نهادهای اتحادیه را بررسی می‌کند. این دادگاه وظیفه تفسیر قوانین اتحادیه و کاربست یکسان آن در همه کشورهای عضو را بر عهده دارد و منازعات حقوقی بین دولت‌های عضو و نهادهای اتحادیه را حل و فصل می‌کند. افراد و شرکت‌ها نیز اگر مدعی باشند که حقوق آن‌ها توسط یکی از نهادهای اتحادیه نقض شده است می‌توانند به دادگاه مزبور اقامه دعوا کنند. آراء دادگاه عمدتاً به یکی از اشکال زیر صادر می‌شود: الف- رأی ابتدایی (زمانی که دادگاه ملی یک کشور عضو تقاضای تفسیر قوانین اتحادیه را داشته باشد)، ب- اقدام به دلیل عدم اجرای قوانین اتحادیه توسط یک دولت عضو، ج- ملغی ساختن یکی از قوانین اتحادیه به دلیل تعارض با معاهدات اتحادیه یا منشور حقوق بنیادین، د- اقدام علیه نهادهای اتحادیه به دلیل عدم اتخاذ تصمیماتی که از آن‌ها انتظار می‌رود، ه- اقدام مستقیم علیه تصمیمات یا اقدامات اتحادیه پس از شکایت افراد یا شرکت‌ها (Court of Justice of the European Union, 2014).

در این قسمت به بررسی رویه قضایی دیوان دادگستری اروپایی در زمینه حقوق بشر می‌پردازیم. در آراء دیوان مواردی وجود دارد که دادگاه تصمیماتی را برای دفاع از حقوق بشر با اشاره به معاهدات اروپایی اخذ کرده است. برای نمونه، در دعوی *Sabbatini v European Parliament*، دیوان مقررات مربوط به کارکنان پارلمان اروپایی را به دلیل تبعیض آمیز بودن نسبت به جنسیت‌ها و مغایرت با ماده ۱۱۹ (ماده ۱۵۷ کنونی) معاهده اتحادیه اروپایی لغو کرد (Brown & Kennedy, 2000, p. 353). دیوان در ابتدای کار خود از صدور حکم در آن دسته از دعاوی خودداری می‌کرد که مدعی نقض حقی از افراد بودند که در معاهده جامعه اروپایی ذکر نشده بود. این امر از آن جهت بود که دیوان وظیفه خود را محدود به آنچه در معاهدات جامعه اروپایی و تفاسیر آن‌ها آمده است می‌دانست (Betten & Grief, 1998, p. 54). در دعوی *Stork*، دیوان اظهار داشت که نمی‌تواند در این مورد تصمیم بگیرد که آیا یکی از قوانین جامعه اروپایی حقوق به رسمیت شناخته شده توسط قانون اساسی آلمان را نقض کرده است یا خیر. در دعوی *Geitling* نیز اظهار داشت «حقوق اتحادیه در بردارنده اصول کلی صریح یا غیر صریحی نیست که حفظ حقوق یاد شده را تضمین کند». در دعوی *Sgarlata*، نظر خواهان مبنی بر تعارض تفسیر مضیق از ماده (۲) ۱۷۳ معاهده جامعه اقتصادی اروپا با اصول بنیادین پذیرفته شده توسط همه دولت‌های عضو در مورد حمایت حقوقی از شهروندان با مخالفت دادستان مواجه شد که مدعی بود چنین حقوقی توسط معاهده تضمین نشده است (Betten & Grief, 1998, p. 55).

۴-۱- توجه دیوان دادگستری اروپایی به حقوق بشر به عنوان اصول کلی حقوق

در دعوی *Stauder v City of Ulm*، دیوان دادگستری اروپایی حمایت از «حقوق بنیادین موجود در اصول کلی قانون جامعه [اروپایی]» را لازم شمرد (Brown & Kennedy, 2000, p. 28) و این نقطه عطفی در رویه قضایی دیوان دادگستری اروپایی در به رسمیت شناختن رشته‌ای از حقوق بشر است که در معاهدات اروپایی نیامده‌اند. پس از این در دعاوی بعدی، دیوان آراء خود را به جای «اصول کلی حقوق جامعه اروپایی»، بر «اصول کلی حقوق» مبتنی می‌ساخت. بدین ترتیب، دیوان حقوق بشر را در حقوق جامعه اروپایی ادغام نکرد، اما حمایت از آن را به عنوان بخشی از اصول کلی حقوق وظیفه خود دانست (Betten & Grief, 1998, p. 57). در دعوی *Internationale Handelsgesellschaft* دیوان نظر داد که «حفظ چنین حقوقی، در عین حال که ملهم از سنت‌های مشترک قانون اساسی کشورهای عضو است، باید در چارچوب ساختار و اهداف جامعه [اروپایی] تضمین شود».

در دعای *Nold, Rutili, Hauer, National Panasonic* دیوان مسئله حقوق بشر را بدان گونه که توسط کشورهای عضو در معاهدات حقوق بشری بین‌المللی آن‌ها و به ویژه کنوانسیون اروپایی حقوق بشر پذیرفته شده است، مورد لحاظ قرار داد، اگرچه ضرورتاً آن‌ها را مبنای تصمیم‌گیری خود قرار نداد. قانون واحده اروپایی (۱۹۸۶)^{۲۴} جایگاه حقوق بشر در نظام حقوقی جامعه اروپایی را تحکیم بخشید و کشورهای عضو متعهد شدند تا به منظور ارتقای دموکراسی، بر اساس حقوق بنیادین به رسمیت شناخته شده توسط کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، با یکدیگر همکاری کنند. ماده ۶ پیمان ماستریخت و سپس پیمان لیسبون احترام به حقوق بشر را که توسط کنوانسیون و سنت‌های مشترک قانون اساسی کشورهای عضو تضمین شده است «به عنوان اصول کلی حقوق جامعه [اروپا]» مورد تأکید قرار می‌دهد. اگرچه بر اساس معاهده آمستردام (۱۹۹۷)، بخش بزرگی از حوزه دادگستری و امور داخلی تابع قوانین جامعه اروپا و رویه قضایی دیوان دادگستری اروپایی شدند، اما هنوز هم بخش مهمی از آن‌ها و مسئله سیاست خارجی مشترک امور «بین حکومتی» به شمار می‌آیند که جزء قلمرو صلاحیت دیوان دادگستری اروپایی نیستند (Betten & Grief, 1998, pp. 61-62 & 131).

در برخی دعای مانند *Criminal Proceedings v X, P v S and Cornwall County Council*، *Familiapress, Grant* دیوان دادگستری اروپایی آشکارا رویه قضایی دادگاه حقوق بشر اروپایی را مورد استناد قرار داد (Spielmann, 1999, pp. 772-774). با این حال، همچنان باید یادآور شد که کنوانسیون بخشی از حقوق جامعه اروپایی به شمار نمی‌رود، بلکه به عنوان اصول کلی حقوق که حقوق بشر بخشی از آن است مورد استناد قرار می‌گیرد (Betten & Grief, 1998, p. 62). به سخن دیگر، از نظر حقوق جامعه اروپایی، کنوانسیون چیزی بیش از اعلامیه‌ای که اصول را بیان می‌دارد نیست (Betten & Grief, 1998, p. 132).

۲-۴- رویه قضایی دیوان دادگستری اروپایی در قبال قوانین کشورهای عضو

بر مبنای رأی دیوان دادگستری اروپایی در «نظریه ۲/۹۴»: در باب پیوستن جامعه اروپایی به کنوانسیون حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین، احترام به حقوق بشر یکی از شرایط قانونی بودن قوانین اتحادیه و نیز قوانین دولت‌های عضو است، وقتی که در «چارچوب حقوق جامعه اروپا» عمل می‌کنند (Opinion 2/94). در نتیجه، وقتی در یک کشور قوانین داخلی در مورد اجرا و به کار بستن یا حتی

²⁴ The European Single Act

عدول از مقررات جامعه وجود دارد، دیوان دادگستری اروپایی می‌تواند در مورد سازگاری آن قوانین داخلی با کنوانسیون اروپایی حقوق بشر حکم صادر کند (Betten & Grief, 1998, p. 74). برای نمونه، در دعوی Kirk، دیوان دادگستری اروپایی یکی از قوانین بریتانیا را که ماهی‌گیری توسط اتباع کشورهای غیر عضو اتحادیه اروپایی در آب‌های این کشور را محدود می‌ساخت غیر معتبر اعلام کرد. قانون مزبور که توسط کمیسیون اروپایی تأیید شده بود به سبب عطف به ما سبق شدن آن متعارض با حقوق بشر بود. در دو دعوی ERT و Commission v Germany، دیوان رأی داد که «وقتی یک دولت عضو برای توجیه مقررات داخلی که احتمال دارد مانع اجرای یکی از آزادی‌های تضمین شده توسط معاهده [جامعه اروپا] شود بر مواد همان معاهده اتکا کند، این توجیه می‌باید در پرتو اصول کلی حقوق و به‌ویژه حقوق بنیادین صورت گیرد» (Betten & Grief, 1998, p. 77).

فقدان صلاحیت دیوان دادگستری اروپایی در مورد مقررات ملی خارج از چارچوب حقوق جامعه اروپایی در دعوی Kremzow که دیوان از صدور رأی ابتدایی خودداری ورزید، مورد تأکید واقع شد. این امر از آن رو بود که در ادعای نقض حق آزادی جابه‌جایی افراد به دلیل زندانی شدن غیر قانونی، ارتباط کافی میان حقوق جامعه اروپایی و قانون داخلی منجر به زندان محرز نشده بود (Lenaerts & R v MAFF, ex parte First City و R v Saunders، Nuffel, 1999, p. 543). در دو دعوی مشابه، Trading Ltd. دیوان همین رأی را تکرار کرد (Betten & Grief, 1998, p. 91) و مقررات ملی خارج از دامنه معاهده اتحادیه اروپایی را بیرون از صلاحیت خود اعلام کرد.

یکی از جوانب مهم حقوق بشر که به خودی خود ضرورتاً ربطی به قوانین اتحادیه اروپایی ندارد، ولی در حوزه قلمرو این قوانین است مسأله رفتار برابر است. «دستورالعمل رفتار برابر» (the Equal Treatment Directive, 1976) که توسط شورای اروپایی در ۱۹۷۶ صادر شد، مبنای رأی دیوان دادگستری اروپایی در دعوی *P v S and Cornwall County Council* بود که طی آن اخراج فردی که تغییر جنسیت داده بود تبعیض آمیز تشخیص داده شد. با این حال، دیوان در تسری دستورالعمل ۱۹۷۶ به هم‌جنس‌گرایان مردد بوده است، زیرا مسأله این گروه «جهت‌گیری جنسی» و نه «جنسیت» ایشان است (Betten & Grief, 1998, pp. 95-97).

۴-۳- عدم تطابق میان رویه قضایی دیوان دادگستری اروپایی و کنوانسیون اروپایی حقوق بشر

علی‌رغم ارجاع به رویه قضایی دادگاه اروپایی حقوق بشر توسط دیوان دادگستری اروپایی، تعارضاتی میان آراء این دو دادگاه اروپایی دیده می‌شود. در سپتامبر ۱۹۸۹، در دعوی Hoechst، دیوان دادگستری حق مصونیت خانه از تعرض را به عنوان یک حق بنیادین به رسمیت شناخت، ولی آن را تا حد مصونیت

اماکن تجاری گسترش نداد. در این دعوا، دیوان رأی دادگاه اروپایی حقوق بشر در مارس ۱۹۸۹ را مورد توجه قرار نداد. رأی دیوان با حکم دادگاه در رأی که بعداً در دعوی Niemietz صادر کرد نیز در تعارض بود. تعارض دیگری نیز در نظر دو دادگاه در مورد حق شهادت ندادن علیه خویشتن مشاهده می‌شود. دادگاه اروپایی حقوق بشر در دعوی Funke حق مزبور را چنان که در ماده (۱) ۶ کنوانسیون آمده است به رسمیت شناخت. اما دیوان دادگستری اروپایی در دعوی Orkem نه از رأی و نه از ماده مزبور برای مشخص کردن آن که طرف درگیر دارای چنین حقی است استفاده نکرد (Spielmann, 1999, p. 769).

در دعوی X v Commission، اگرچه دیوان دادگستری اروپایی بر مبنای حق احترام به زندگی شخصی افراد، تصمیم کمیسیون اروپایی در مورد استخدام یک متقاضی را ملغی ساخت، اما اظهار داشت که این حق فردی می‌تواند به شیوه متناسب و قابل تحملی به خاطر منافع عمومی محدود شود. این اظهار نظر با دیدگاه دادگاه اروپایی حقوق بشر متفاوت بود که اشاره داشت دلایل چنین محدودیتی باید «توسط قانون تجویز شود» و «در یک جامعه دموکراتیک ضروری باشد» (Betten & Grief, 1998, pp. 63-64).

سیر تاریخی رویه قضایی دیوان دادگستری اروپایی نشان می‌دهد که با گذشت زمان، این دیوان دامنه توجه خود به حقوق بشر را افزایش داده و برای این کار به تدریج به اصول کلی حقوق و رویه قضایی دادگاه اروپایی حقوق بشر استناد ورزیده است. هر چند، مواردی از تعارض میان رویه دیوان دادگستری اروپایی و دادگاه اروپایی حقوق بشر مشاهده می‌شود. همچنین دیوان دادگستری اروپایی در بررسی قوانین داخلی کشورهای عضو اتحادیه، آن‌گاه که این قوانین در چارچوب و برای اجرای قوانین اتحادیه وضع شوند، توجه به حقوق بشر را در دستور کار خود قرار داده است. اما چنان که ملاحظه شد دیوان در دعوی مرتبط با حقوق بشر، به مواد حقوق بشری معاهدات اروپایی عمدتاً در قالب اصول کلی حقوق، اصول مشترک میان کشورهای اروپایی یا اصول کلی حقوق اتحادیه اروپایی استناد ورزیده است.

نتیجه‌گیری

طی سال‌های اخیر تحولات چشم‌گیری در زمینه ایجاد بسترهای قانونی برای نظارت بر رعایت حقوق بشر در کارکرد نهادهای اتحادیه اروپایی رخ داده است. رژیم دفاع از حقوق بشر در این اتحادیه اکنون از چهار مجموعه سند تشکیل شده است: نخست، معاهدات دوگانه شکل‌دهنده اتحادیه که مواد متعددی را در زمینه حقوق بشر در بر دارند؛ دوم، منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپایی که به صورت بخشی الزام‌آور از پیمان اتحادیه اروپایی درآمده است؛ سوم، رویه قضایی دیوان دادگستری اروپایی که دامنه صلاحیت این دیوان را طی سال‌های اخیر افزایش داده و یک نظام قضایی قابل اتکا را برای حمایت از حقوق بشر بر

مبنای حقوق اتحادیه اروپایی پدید آورده است؛ چهارم، کنوانسیون اروپایی حقوق بشر که پیوستن به آن توسط پیمان لیسبون ضروری شمرده شده، هر چند هنوز تحقق نیافته است.

با توجه به اهمیت سند چهارم، لازم است که در روند پیوستن اتحادیه اروپایی به کنوانسیون اروپایی حقوق بشر تسریع شود. چنان که پیش تر اشاره شد، دیوان دادگستری اروپایی کنوانسیون مزبور را به عنوان یکی از منابع حقوق بشر و در چارچوب اصول کلی حقوق پذیرفته و همچنین برای تفسیر و به کار بستن حقوق مطروحه در کنوانسیون، معمولاً به رویه قضایی دادگاه اروپایی حقوق بشر استناد می کند. پیوستن به کنوانسیون «به جایگاه آن در نظام حقوقی جامعه [اروپایی] شکل رسمی بخشیده و تمکین دیوان دادگستری اروپایی نسبت بدان را نهادینه خواهد کرد» (Betten & Grief, 1998, p. 115). یکی از مزایای پیوستن اتحادیه اروپایی به کنوانسیون آن خواهد بود که دیوان دادگستری اروپایی در آراء خود با صراحت بیش تری به رویه قضایی دادگاه اروپایی حقوق بشر استناد خواهد ورزید و نیز ممکن است نظر آن دادگاه یا تفسیرش از کنوانسیون را نیز در مواردی طلب کند (چنان که بند (۳) ۵۲ منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپایی چنین اجازه ای را به دیوان می دهد). مزیت دیگر آن خواهد بود که نظارت بر رعایت حقوق بشر در فعالیت های اتحادیه بر عهده نهادی خارج از اتحادیه (یعنی دادگاه اروپایی حقوق بشر) قرار خواهد گرفت و بدین ترتیب تضمین بیشتری برای دفاع از حقوق بشر در درون اتحادیه وجود خواهد داشت.

حتی اگر این مهم تحقق یابد باز هم بسیاری از علاقه مندان به حقوق بشر معتقدند که خلأئی در زمینه حقوق بشر در نهادهای اتحادیه اروپایی وجود دارد و انجام اقدامات بیش تری را برای تضمین احترام به حقوق بنیادین در فرآیند کارکرد اتحادیه اروپایی لازم می شمارند (Craig & De Burca, 1999, p. 131). به عنوان نمونه، حقوق مورد اشاره در اکثر اسناد حقوقی یاد شده حقوق کلاسیک، یعنی حقوق مدنی و سیاسی، را در بر می گیرد و توجه مکفی به حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نشده است. این امر با مقایسه میان این اسناد و برخی از اسناد حقوق بین الملل آشکار می شود. برای نمونه، «کنوانسیون بین المللی حقوق اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی» به حقوق زیر اشاره می کند که در حقوق اتحادیه اروپا ملحوظ نشده یا در سطوحی نازل تر مطرح شده اند: حق تعیین سرنوشت (ماده ۱)، حق کار کردن با شرایط عادلانه و مساعد (مواد ۶ و ۷)، حق همه افراد به برخورداری از تأمین اجتماعی و بیمه اجتماعی (ماده ۹)، حق برخورداری از بهبود مستمر شرایط زندگی و به طور خاص غذا، پوشاک و مسکن مکفی، مسئولیت کشورها برای توزیع متناسب امکانات غذایی جهان با توجه به نیاز (ماده ۱۱)، حق برخورداری از بالاترین

استانداردهای سلامت جسمی و ذهنی و برای مثال، وظیفه کشورها برای ایجاد شرایط تضمین‌کننده خدمات پزشکی برای همگان به هنگام بیماری (ماده ۱۲)، حق تحصیل به معنای دوره ابتدایی اجباری و رایگان برای همگان، در دسترس بودن دوره‌های تحصیلی رایگان و متنوع متوسطه و فرصت برابر برای تحصیلات عالی، بهبود مستمر شرایط مادی برای آموزگاران (ماده ۱۳)، حق مشارکت در زندگی فرهنگی، بهره‌مندی از منافع پیشرفت‌های علمی و کاربردهای آن، وظیفه دولت‌های عضو برای حفظ، توسعه و انتشار علم و فرهنگ (ماده ۱۵).

از میان اسناد حقوق بشری اتحادیه اروپا، معاهده کارکرد اتحادیه اروپا و به درجه اندک‌تری منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا به برخی از حقوق اقتصادی و اجتماعی اشاره می‌کنند، اما به دلیل اختلاف نظر میان کشورهای عضو، سطح حقوق پذیرفته شده نازل بوده و برای نمونه حق اشتغال یا تحصیل و درمان رایگان را به رسمیت نمی‌شناسند. حمایت از حقوق اقتصادی و اجتماعی عمدتاً به قوانین داخلی کشورها واگذار شده است. آن دسته از حقوق اقتصادی و اجتماعی هم که در معاهدات و منشور اروپایی حقوق بنیادین ذکر شده‌اند در حد بیان اصول عام باقی مانده و دربرگیرنده حقوق معلوم و معینی نیستند، چنان‌که دیوان دادگستری اروپایی در آراء حقوق بشری خود به این مواد بیشتر به عنوان اصول کلی حقوقی استناد کرده است.

یکی از امتیازات رژیم حقوق بشر در اتحادیه اروپا آن است که در معاهده اتحادیه، مکانیزمی سیاسی برای نظارت و کنترل بر اجرای مفاد مربوط به حقوق بشر وجود دارد، درحالی‌که در سایر رژیم‌های بین‌المللی حقوق بشر (به استثنای کنوانسیون اروپایی حقوق بشر) چنین مکانیزمی تعبیه نشده است. با این حال ماهیت سیاسی مکانیزم یاد شده به گونه‌ای است که فقط نقض فاحش حقوق بشر را در بر می‌گیرد و موارد جزئی‌تر نقض حقوق بشر را که طبیعتاً بیش‌تر رخ می‌دهند شامل نمی‌شود.

تلاش‌هایی برای انسجام بخشیدن به رژیم حقوق بشر در اتحادیه اروپایی و مرتبط ساختن اسناد حقوقی آن با یک‌دیگر صورت گرفته است. برای نمونه در اسناد مربوطه اشارات متقابلی به یک‌دیگر شده است. چنان‌که دیدیم منشور حقوق بنیادین از یک سو توسط کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، به عنوان یک منبع بیرونی و از سوی دیگر توسط معاهدات دوگانه، به عنوان یک منبع درونی، تحدید می‌شود. با این حال، چنان‌که مشاهده شد همچنان ناسازگاری‌هایی میان آن‌ها وجود دارد. لازم است این اسناد در قالب یک نظام یک‌پارچه عمل کنند، در عین حال که تنوع آن‌ها حفظ می‌شود.

منابع

- Beddard, R. (1993). *Human Rights and Europe*. 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Betten, L. & Grief, N. (1998). *EU Law and Human Rights*. Essex: Longman.
- Brown, L. N. & Kennedy, T. (2000). *The Court of Justice of European Communities* (5th ed.). London: Sweet & Maxwell.
- Brownlie, I. & Goodwin-Gill, G. S. (2010). *Brownlie's Documents on Human Rights*, 6th ed., Oxford: Oxford University Press.
- Council of Europe website. Available at: <http://hub.coe.int/web/coe-portal/navigation/human-rights>. (accessed on 2014, March 14).
- Court of Justice of the European Union. Accessed at: http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index_en.htm. (available on 2014, May 2).
- Craig, P. & De Burca, G. (1999). *The Evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press.
- De Witte, B. (1999). The Past and Future Role of the European Court of Justice in the Protection of Human Rights. In Philip Alston (ed.). *The EU and Human Rights*, Oxford: Oxford University Press.
- Editorial Comments (2001). The EU Charter of Fundamental Rights still under discussion. *Common Market Law Review*. 38.
- European Convention on Human Rights; Accession of the European Union. Available at: <http://hub.coe.int/what-we-do/human-rights/eu-accession-to-the-convention>. (accessed on 2014, February 28).
- Janis, M., Kay, R., & Bradley A. (2000). *European Human Rights Law: Text and Materials* (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Kaczorowska, A. (2000). *150 Leading Cases: European Law*. Old Bailey Press.
- Leach, P. (2001). Taking a case to the European Court of Human Rights. London: Blackstone.
- Lenaerts, K. & de Smijter, E. (2001). A 'bill of Rights' for the European Union. *Common Market Law Review*. 38, 273-300.
- Lenaerts, K. & Nuffel, P. (1999). *Constitutional Law of the European Union*. London: Sweet and Maxwell.
- Reding, V. (Vice-President of the European Commission responsible for Justice, Fundamental Rights and Citizenship) (2010). The EU's accession to the European Convention on Human Rights: Towards a stronger and more coherent protection of human rights in Europe. Available at: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/reding/pdf/speeches/speech_20100318_1_en.pdf. (accessed on 2014, February 14).
- Reform of European Court of Human Rights: Protocol No.14 enters into force, 2010, Council of Europe Website. Available at:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1628875&Site=CM>. (accessed on 2014, February 12).

Spielmann, D. (1999). Human Rights Case Law in the Strasbourg and Luxembourg Courts: Conflicts, Inconsistencies, and Complementaries. In Alston, P. (ed.). *The EU and Human Rights*, Oxford: Oxford University Press.

اسناد حقوقی

Charter of Fundamental Rights of the European Union.

Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers.

Equal Treatment Directive, Council Directive 76/207/EEC of 9 February 1976 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions.

European Convention on Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

European Social Charter.

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

Opinion 2/94: Accession by the Community to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61994CV0002>. (accessed on 2014, May 3).

Treaty establishing the European Economic Community

Treaty on European Union

Treaty on the Functioning of the European Union

دعاوی

Commission v Germany. In: Betten, L. & Grief, N. (1998). *EU Law and Human Rights*. Essex: Longman.

Criminal Proceedings v X. In: Spielmann, D. (1999). Human Rights Case Law in the Strasbourg and Luxembourg Courts: Conflicts, Inconsistencies, and Complementaries. In Alston, P. (ed.). *The EU and Human Rights*, Oxford: Oxford University Press.

ERT. In: Betten, L. & Grief, N. (1998). *EU Law and Human Rights*. Essex: Longman.

Familiapress. In: Spielmann, D. (1999). Human Rights Case Law in the Strasbourg and Luxembourg Courts: Conflicts, Inconsistencies, and Complementaries. In Alston, P. (ed.). *The EU and Human Rights*, Oxford: Oxford University Press.

Geitling. In: Betten, L. & Grief, N. (1998). *EU Law and Human Rights*. Essex: Longman.

- Grant*. In: Spielmann, D. (1999). Human Rights Case Law in the Strasbourg and Luxembourg Courts: Conflicts, Inconsistencies, and Complementaries. In Alston, P. (ed.). *The EU and Human Rights*, Oxford: Oxford University Press.
- Hauer*. In: Brown, L. N. & Kennedy, T. (2000). *The Court of Justice of European Communities* (5th ed.). London: Sweet & Maxwell.
- Internationale Handelsgesellschaft*. In: Brown, L. N. & Kennedy, T. (2000). *The Court of Justice of European Communities* (5th ed.). London: Sweet & Maxwell.
- Kirk*. In: Betten, L. & Grief, N. (1998). *EU Law and Human Rights*. Essex: Longman.
- Kremzow*. In: Lenaerts, K. & de Smijter, E. (2001). A 'bill of Rights' for the European Union. *Common Market Law Review*. 38, 273-300.
- National Panasonic*. In: Brown, L. N. & Kennedy, T. (2000). *The Court of Justice of European Communities* (5th ed.). London: Sweet & Maxwell.
- Nold*. In: Brown, L. N. & Kennedy, T. (2000). *The Court of Justice of European Communities* (5th ed.). London: Sweet & Maxwell.
- P v S and Cornwall County Council*. In: Spielmann, D. (1999). Human Rights Case Law in the Strasbourg and Luxembourg Courts: Conflicts, Inconsistencies, and Complementaries. In Alston, P. (ed.). *The EU and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- R v MAFF*, ex parte First City Trading Ltd. In: Betten, L. & Grief, N. (1998). *EU Law and Human Rights*. Essex: Longman.
- R v Saunders*. In: Betten, L. & Grief, N. (1998). *EU Law and Human Rights*. Essex: Longman.
- Rutili*. In: Brown, L. N. & Kennedy, T. (2000). *The Court of Justice of European Communities* (5th ed.). London: Sweet & Maxwell.
- Sabbatini v European Parliament*. In: Brown, L. N. & Kennedy, T. (2000). *The Court of Justice of European Communities* (5th ed.). London: Sweet & Maxwell.
- Sgarlata*. In: Betten, L. & Grief, N. (1998). *EU Law and Human Rights*. Essex: Longman.
- Stauder v City of Ulm*. In: Brown, L. N. & Kennedy, T. (2000). *The Court of Justice of European Communities* (5th ed.). London: Sweet & Maxwell.
- Stork*. In: Betten, L. & Grief, N. (1998). *EU Law and Human Rights*. Essex: Longman.