

قانون اساسی اتحادیه اروپا

«مکانیسم تصمیم گیری و تاثیر آن بر حاکمیت دولت - ملتهای اروپایی»

طیبه واعظی*

چکیده: معاهده قانون اساسی اتحادیه اروپا، در صورت تصویب، اولین سند واحد برای تعیین حدود اختیارات و صلاحیتهای اتحادیه اروپا و نهادهای مربوط به آن خواهد بود. این سند به لحاظ در برگرفتن ارزشها و اهداف اتحادیه، منشور حقوق اساسی، حدود و صلاحیت نهادهای اتحادیه، ساده کردن روند تصمیم گیری در اتحادیه و قابل فهم کردن آن برای شهروندان حایز اهمیت بوده و مطابق با تحولات احتمالی ناشی از گسترش اتحادیه تنظیم شده است. در واقع این سند را می توان برآیند کنفرانسهای بین الدولی متعدد و پیمانهای ناشی از آنها و کنوانسیون دانست که در سال ۲۰۰۳ به ریاست والرئ ژیسکاردستین تشکیل شد. در واقع کنوانسیون مزبور ضمن جمع آوری و طبقه بندی قوانین موجود در پیمانهای قبلی تغییراتی نیز در برخی مفاد آنها ایجاد کرد. از جمله این تغییرات، تغییر در ساختار نهاد های اصلی اتحادیه و روندهای تصمیم گیری آنها می باشد. مقاله زیر به بررسی تاثیر این تغییرات بر حاکمیت دولت - ملت های اروپایی می پردازد.

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

۱- مقدمه:

اتحادیه اروپا در طی فرآیند همگرایی به تدریج به یک عامل مهم و اثرگذار بر امور داخلی در روابط بین دولتهای عضو این اتحادیه تبدیل شده است. این اتحادیه که از طریق معاهده زغال سنگ و فولاد در بین شش کشور مؤسس پایه گذاری شد، اکنون اغلب کشورهای قاره اروپا را در برمی گیرد و از آن زمان تاکنون تحولات فراوانی را شاهد بوده است. به خصوص پس از پایان جنگ سرد و کنار رفتن پرده

* - دانشجوی کارشناسی ارشد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

آهین چشم انداز همگرایی در اروپا به شدت تغییر یافته و بعدی «پان اروپایی» پیدا کرده است. الحاق کشورهای جدید و توسعه این اتحادیه به سمت شرق خیزش‌هایی هستند که ضمن نوید دادن تغییر در این اتحادیه نگرانی‌هایی را در خصوص اتخاذ چارچوبی قانونی برای تصمیم‌گیری و عمل در اتحادیه اروپا مطرح کرده‌اند.^۱

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

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

معاهده قانون اساسی برای اتحادیه اروپا برای اولین بار بسیاری از این معاهدات و موافقتنامه‌ها را در کنار یکدیگر جمع می‌کند. این قانون حوزه اختیارات و صلاحیت‌های اتحادیه و نهادهای آن را تعریف کرده و مشخص می‌کند دولتها چه موقع می‌توانند از حق وتوی خود استفاده کنند.

با توجه به اهمیتی که تدوین قانون اساسی اروپا و تصویب آن برای همگرایی اروپا دارد و تأثیری که بر سرنوشت اتحادیه اروپا می‌گذارد در این مقاله برآنیم تا به پرسش‌های زیر پاسخ گوئیم:

ضرورت‌ها و زمینه‌های بوجود آورنده طرح قانون اساسی اروپا چه بود؟ این قانون چه اهمیتی برای اتحادیه دارد؟ روند تدوین این قانون به چه شکل بود؟ این قانون چه تأثیری بر حاکمیت دولت-ملتهای اروپایی خواهد داشت؟

^۱ - Christiansen, Thomas. "European Integration And Regional Cooperation" in: *Globalization of World Politics: An Introduction To International Relations*, edited by Jhon Baylis and Steve Smith, Great Britania: Oxford University Press, third edition, 2005, p. 528

^۲ - محمدیان-حمید. (قانون اساسی اتحادیه اروپایی)، گزیده تحولات جهان، شماره ۱۵، (خرداد ۱۳۸۲)، ص ۱۳۴.

^۳ - ECSC

^۴ - EURATOM

^۵ - EEC

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

۲- خاستگاه و روند تدوین قانون اساسی اتحادیه اروپا:

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

«قانون اساسی در معنای عام به کلیه قواعد و مقرراتی گفته می شود مربوط به قدرت، انتقال و اجرای آن، لذا موازین و اصول حاکم بر روابط سیاسی افراد در ارتباط با دولت، نهادهای سیاسی کشور و طرز تنظیم آنها و همچنین نحوه سرشکن شدن قدرت در میان فرمانروایان و فرمانبران از جمله قواعد و مقررات قانون اساسی به شمار می آید»^۶. به عبارت دیگر قانون اساسی سند تأسیسی است که به موجودیت های سیاسی «شخصیت حقوقی» می بخشد در چارچوب قانونی و حقوق اساسی آنها را مشخص و تعریف می کند.^۷ این سند می تواند بصورت مدون یا غیرمدون باشد. در حال حاضر اغلب دولتهای عضو اتحادیه (به استثنای انگلستان) دارای قانون اساسی مدون می باشند. یک قانون اساسی نه تنها به دولتها شخصیت حقوقی می بخشد، بلکه همچنین می تواند سند تأسیس یک سازمان بین المللی باشد. برای مثال «اتحادیه پست جهانی» و «سازمان بین المللی کار» از قدیمی ترین سازمانهایی هستند که دارای قانون اساسی می باشند.^۸

بنابراین می توان گفت صرف تصویب یا عدم تصویب یک قانون اساسی واحد برای اتحادیه اروپا ماهیت آنرا مشخص نمی کند. در هر صورت دلایلی برای ضرورت تدوین یک قانون اساسی اروپایی وجود دارد که در زیر به آن می پردازیم.

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

^۶- قاضی ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، جلد اول، تهران: موسسه انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۶۸، ص ۹۰.

^۷- کدخدایی عباس (قانون اساسی اروپایی) مجله حقوقی نشریه دفتر خدمات حقوقی بین المللی جمهوری اسلامی ایران شماره ۲۹ (پاییز ۱۳۸۲) ص ۲۶۵.

^۸-Dehause, Franklin. (The Perils Of a European Costitution) avaiblel in: <http://irri-kiib.be/papers/constitutions of European motivations.pdf>:-: p.1.

اول اینکه گسترش اتحادیه اروپا در طی یک یا دو دهه آینده ممکن است *تعداد دولتهای عضو را به ۳۰-۳۵ عضو برساند*^۹ در چنین شرایطی آیا می‌توان از شورا انتظار داشت که رویه خود برای تصمیم‌گیری براساس اتفاق آرا را ادامه دهد؟ در این صورت آیا روند تصمیم‌گیری دچارکندی و اختلال نخواهد شد؟ با گسترش اتحادیه و افزایش اعضا، اتحادیه به چه شکل اداره خواهد شد؟ بنابراین می‌توان گفت از آنجا که ساز و کار فعلی نهادهای اتحادیه ظرفیت لازم را برای هماهنگی با اعضای جدید و گسترش اتحادیه ندارد می‌بایست اصلاحات اساسی در آنها صورت گرفته و با تدوین یک قانون اساسی واحد ضمن تعریف چارچوب قانونی و حوزه صلاحیتهای و اختیارات اتحادیه آینده اروپا را به نحوه روشنتری ترسیم کند.^{۱۱}

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

در رابطه با برخی از جنبه‌های اهمیت قانون اساسی اتحادیه اروپا می‌توان براساس مفاد خود قانون اساسی تدوین شده توسط کنوانسیون نکات زیر را استنباط کرد.^{۱۱}

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

دومین دلیل اهمیت این قانون گنجاندن منشور حقوق اساسی در چارچوب قانون اساسی اتحادیه است که فهرستی از حقوق اساسی را که در قالب ۵۰ ماده ذکر شده و در سال ۲۰۰۰ درنیس به تصویب رسیده است در بر می‌گیرد. در این موارد مسایل مربوط به شأن بشر، آزادی، برابری، همکاری،

^۹-(Europe in 12 Lessons), available in:<http://www.svkoes.cz/cgi-bin/tocep85210405.htm>.

^{۱۰}-Allen.david.(The Convention and Draft Constitutional Treaty) in:Camerson?Fraser(ed)The Future of Europe:Integration and Enlargement>London and New York:Routledge. 2004.p.1.

^{۱۱}- <http://ue.eu.int/igcpdf/04/cg00/cg0087.en07.pdf>

and: <http://www.igla-europe.org/m3european-union/constitution%20for%europe.doc>.

شهروندی و عدالت گنجانده شده‌اند. تبدیل شدن این منشور به بخشی از قانون اساسی اتحادیه به آن قدرت اجرایی می‌بخشد. نهادهای اتحادیه و دولت‌های عضو موظفند به این حقوق احترام گذارند و دیوان عدالت اروپایی اجرای این حقوق را تضمین می‌کند.

سومین دلیل اهمیت این قانون بر شمردن و تعریف کردن صلاحیت نهادهای اتحادیه است. علاوه بر این، قانون اساسی فرآیند تصمیم‌گیری را ساده‌تر و فهم آنرا برای شهروندان آسانتر کرده است. این قانون ابزار اجرایی قانونی در دسترس اتحادیه را مشخص کرده و همکاری مشترک را در همه حوزه‌های سیاسی گسترش می‌دهد. همچنین این قانون، راه‌حلهای ساده‌تری را برای رأی‌گیری با اکثریت کیفی در شورا معرفی کرده و برخی از موانع تصمیم‌گیری در اتحادیه را برطرف نموده است. وظایف مربوط به تأمین برابری و مساوات از دیگر نکات حائز اهمیت در قانون اساسی اتحادیه است. چرا که با وجود اینکه اتحادیه سعی کرده، تا طبق رهنمودهای موجود با تبعیض و نابرابری مبارزه کند، ولی حقوق و منافع مردم همیشه به‌طور کامل و در همه حوزه‌های سیاسی و حقوقی رعایت نشده است. بنابراین قانون اساسی جدید مقرر می‌کند که اتحادیه در تعریف و اجرای سیاست‌های خود باید مبارزه با تبعیض نژادی، قومی، مذهبی، جنسی و ... را در سرلوحه اهداف خود قرار دهد.

بدین ترتیب بود که مجموعه ضرورت‌های مطرح شده زمینه را برای شروع اقداماتی در جهت تدوین یک قانون اساسی برای اتحادیه فراهم کرد. به‌طور کلی می‌توان گفت قانون اساسی تدوین شده توسط کنوانسیون که در ۲۹ اکتبر ۲۰۰۴ امضا شد محصول یک فرآیند طولانی همگرایی در اتحادیه اروپاست. در واقع «اولین بار این پارلمان اروپایی بود که گزارش آلتیرو اسپینلی»^{۱۲} را در مورد تدوین پیش‌نویس یک قانون اساسی برای اتحادیه اروپا قبول کرد.^{۱۳}

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

اولین گام برای ایجاد یک قانون اساسی با امضای سند واحد اروپایی در فوریه ۱۹۸۶ برداشته شد. این پیمان که اولین اقدام اصلاحی از دهه ۱۹۵۰ به بعد بود زمینه را برای حرکت آزادانه کالاها، خدمات، سرمایه‌ها و نیروی انسانی و ایجاد یک بازار واحد اروپایی تا سال ۱۹۹۲ فراهم کرد. گام بعدی شش سال بعد با امضای پیمان ماستریخت در فوریه ۱۹۹۲ برداشته شد و زمینه را برای پیشرفت اتحادیه در حوزه‌های مختلف از جمله پول واحد، سیاست خارجی و امنیتی مشترک و

^{۱۲}- Altiero Spinelli.

^{۱۳}- <http://www.europa.eu.int/scadplus/constitution/introduction-en.htm>; ,p:1.

همکاری در حوزه‌های قضایی فراهم کرد و به‌طور کلی این سه (همکاری اقتصادی، سیاسی، امنیتی و قضایی) را به‌عنوان سه ستون اتحادیه معرفی کرد. براساس این معاهده جامعه اقتصادی به یک اتحادیه سیاسی تبدیل شد.

با وجود این به نظر می‌رسید که روند پیشرفت اتحادیه پس از پیمان ماستریخت کند شده است. دو شورای بین‌حکومتی که منجر به امضای پیمان آمستردام و نیس شدند، گرچه نسبتاً موفق بودند، ولی با سوابقات اساسی روبرو شدند که بی‌پاسخ ماندند. پیمان آمستردام که در سال ۱۹۹۷ امضا شد از طریق اصول آزادی، دموکراسی و احترام به حقوق بشر، به‌صورت رسمی و تأکید بر اتخاذ یک سیاست مشترک در مورد آزادی، امنیت و عدالت و افزودن حوزه‌های جدید به دامنه فعالیت‌های اتحادیه روند همگرایی را تشدید کرد. «همچنین این پیمان راه را برای اصلاح نهادهای اروپایی مخصوصاً با هدف افزایش نقش پارلمان اروپایی هموار کرد».^{۱۴} زمانی که پیمان نیس در دسامبر ۲۰۰۰ امضا شد و چارچوب حقوقی و قانونی اتحادیه بر ۸ پیمان و بیش از ۵۰ پروتکل و ضمیمه مبتنی شده بود.^{۱۵} پیمانهای قبلی نه تنها پیمان اصلی جامعه اقتصادی را اصلاح کرده بودند بلکه متن‌های جدیدی را نیز به آن افزوده بودند که نتیجه آن پیچیدگی هر چه بیشتر ساختار اتحادیه و در نتیجه دشوارتر شدن فهم آن برای شهروندان اتحادیه بود. از این رو یک سال پس از نیس شورای اروپایی در ۱۵ دسامبر ۲۰۰۱ اعلامیه‌ای در مورد آینده اتحادیه اروپا صادر کرد و با تشکیل یک کنوانسیون متشکل از ۱۰۵ عضو آن را موظف ساخت که زمینه را برای ایجاد اتحادیه‌ای دموکراتیک‌تر، شفاف‌تر و مؤثرتر فراهم کرده و راه را برای تدوین یک قانون اساسی هموار کند.

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

14- Ibid;p:2.

15- Ibid.

ناظر از سوی شورای اجتماعی و ۶ نماینده ناظر از سوی کمیته مناطق دعوت کرد تا در کنوانسیون شرکت کند.

«این کنوانسیون در ماه مارس سال ۲۰۰۳ برای نخستین بار به ریاست والرئیسکارستن تشکیل جلسه داد و مهم‌ترین اقدام خود را دموکراتیزه کردن کل اروپا و پاسخ به پرسشهای زیر تعیین کرد: اختیارات و مسوولیت‌های اتحادیه اروپایی از کجا آغاز می‌شود؟ اتحادیه باید دارای چه سازمانها و نهادهایی باشد؟ چگونه می‌توان به تنظیم و تصویب یک قانون اساسی در اروپا دست یافت».^{۱۶}

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

«به منظور شفاف سازی مرچه بیشتر، یک سایت اینترنتی^{۱۷} فعالیت‌های اعضای کنوانسیون و فرآیند مناظرات و پیش‌نویس متن‌ها و مذاکرات را منتشر می‌کرد. همچنین به منظور گسترش دامنه مناظرات و تحت پوشش قرار دادن دیدگاههای همه شهروندان اتحادیه یک جلسه کامل کنوانسیون به شنیدن نقطه نظرات افراد و گروهها در جامعه مدنی اختصاص داده شد. گروههای کاری و سازمانهای جامعه مدنی (از جمله نهادهای اجتماعی، حلقه‌های تجاری، سازمانهای غیردولتی و محافل دانشگاهی) نیز می‌توانستند از طریق سایت اینترنتی مربوطه فرصتی برای اعلام نقطه‌نظرات خود داشته باشند»^{۱۸}

سرانجام پس از ۱۵ ماه بحث و مناظره پیش‌نویس قانون اساسی در ۱۳ ژوئن ۲۰۰۳ به تصویب مقامات اتحادیه اروپا رسید و در ۲۰ ژوئن توسط رئیسکارستن برای تصویب به اجلاس سران کشورهای عضو در نسالونیکلی تسلیم شد. علیرغم اینکه پیش‌نویس نهایی ارائه شده به تأیید کشورهای عضو رسید اما تصویب آن به دلیل وجود برخی ابهامات و «مخالفت چند کشور در خصوص نحوه حصول اکثریت در مورد ارکان اتحادیه» با شکست روبرو شد و قرار شد پس از بررسی مجدد کارشناسان در اجلاس ۲۰۰۴ مطرح شود.^{۱۹} بالاخره در اجلاس ۱۸-۱۷ ژوئن ۲۰۰۴ در بلژیک پس از اعمال برخی اصلاحات، روسای ۱۵ کشور عضو اتحادیه این پیش‌نویس را امضا کردند.

^{۱۶}- تعالوزاده، سمید. (کنوانسیون اروپایی و اصلاحات در اتحادیه اروپایی)، گزیده تحولات جهان، شماره ۲۰، (بآبان ۱۳۸۲) ص ۱۸۰.

^{۱۷}- <http://european-convention.eu.int>.

^{۱۸}- (Constitution For Europe: Presentation To Citizens) available in: <http://www.europa-kommission.dk/eu-politik/neog/emaader/upload/application/9babda99/ud/pdf;p:4>.

^{۱۹}- دستمالچی، اصغر. (قانون اساسی اروپای متحد)، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۲۰۰-۱۹۹ (فروردین -

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

بدنبال رای منفی فرانسوی‌ها (در همه پرسی ۲۹ مه ۲۰۰۵) و هلندی‌ها (در ۱ ژوئن ۲۰۰۵) به قانون اساسی اتحادیه بحث‌های مختلفی در خصوص تداوم یا لغو روند تصویب قانون اساسی اتحادیه در سایر کشورهایی که هنوز اقدام به برگزاری همه پرسی یا تصویب پارلمانی قانون اساسی نکرده بودند مطرح شد و نهایتاً در روزهای ۱۵ و ۱۶ ژوئن ۲۰۰۵ سران ۲۵ کشور عضو گردهم آمدند تا در مورد این موضوع چاره‌اندیشی کنند. در این اجلاس کشورهای عضو به این نتیجه رسیدند که اروپا به یک دوره تامل و تفکر احتیاج دارد و بنابراین لازمست روند تصویب قانون اساسی را به تعلیق در آورند تا فرصت کافی برای فراهم کردن شرایط ایجاد شود. در بیانیه‌ای که پس از این اجلاس صادر شد آمده است که «ما نتایج همه پرسی‌های هلند و فرانسه را به خاطر خواهیم داشت ولی این نتایج احساس تعلق شهروندان به ساختار اتحادیه را زیر سوال نمی‌برد. چرا که شهروندان تاکنون نگرانیها و علاقمندی خود را نسبت به مسایل اتحادیه ابراز کرده‌اند. از این رو برماست که در مورد این وضعیت با یکدیگر همفکری کنیم»^{۲۰} در بیانیه مزبور تصمیم بر آن شد که یک مناظره عمومی با حضور شهروندان، جامعه مدنی، پارلمانهای ملی و احزاب سیاسی برگزار شود تا ضمن بررسی دلایل آرا منفی، نسبت به این قانون اساسی آگاهی و علاقه ایجاد کنند و موافقت شد که جدول‌زمانبندی برای تصویب قانون اساسی در کشورهای عضو باتوجه به شرایط دولتها تغییر کند.^{۲۱} با وجود این قرار شد کشورهایی که احتمال تصویب قانون در آنها زیاد است اقدام به تصویب آن کنند. در این میان برخی از کشورها مثل دانمارک، ایرلند و جمهوری چک تاریخ تصویب را به تعویق انداختند. پس از آن اجلاس، لوکزامبورگ طبق جدول زمانبندی شده، در ماه جولای اقدام به تصویب قانون اساسی اتحادیه کرد. تصمیم‌گیری بعدی در زمینه تصویب قانون اساسی در کشورهایی که قرار است از طریق همه پرسی اقدام به تصویب قانون اساسی کنند به سه ماهه اول سال ۲۰۰۶ و زمان ریاست دوره‌ای اتریش بر اتحادیه موکول شد.

²⁰-(Declaration By THE Heads Of State Or Government Of The Member States Of the European Union On the Ratification Of The Treaty Establishing A Constitution For Europe) available in: <http://europa.eu.int/rapid/PressReleaseAction.do?reference=Doc/05&format=html&aged=08&language=eng> language=eng

²¹ - روزنامه شرق ۲۸ خرداد ۱۳۸۴.

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

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

با توجه به این گستردگی و همچنین با توجه به اینکه قانون اساسی تدوین شده توسط کنوانسیون ضمن جمع آوری و طبقه بندی قوانین موجود در پیمانهایی که قبلاً به تصویب دولتهای عضو رسیده لازم الاجرا شده بودند، یک سری تغییرات نیز در برخی از مفاد آنها ایجاد کرده است بحث را صرفاً به تحولات ایجاد شده در ساختار نهادهای اصلی اتحادیه (شورای وزیران، شورای اروپایی، پارلمان و کمیسیون) و روند تصمیم گیری در آنها محدود می کنیم. بنابراین با مینا قرار دادن این تعریف از حاکمیت که اختیار و توانایی وضع و اجرای قانون در داخل و حل و فصل مسایل داخلی و خارجی فارغ از هرگونه اجبار و فشار خارجی را حاکمیت گویند برآنیم تا تأثیر این تغییرات را بر حاکمیت دولت- ملتهای عضو اتحادیه بررسی کنیم.^{۲۲}

الف) شورای اروپایی

یکی از تغییرات^{۲۳} صورت گرفته در ساختار اتحادیه در چارچوب قانون اساسی جدید، تغییر در شورای اروپایی است. قانون اساسی جدید تغییر در نقش شورای اروپایی، اجلاس های منظم روسای دولتهای عضو شورا و طول دوره ریاست شورا را پیشنهاد کرده است. طبق قانون اساسی جدید، شورای اروپایی که متشکل از روسای جمهور و نخست وزیران دولتهای عضو است نقشی مهم تر از نقش کنونی پیدا خواهد کرد. (ماده ۲۱- I) علیرغم اینکه شورای اروپایی از قدرت قانونگذاری برخوردار نخواهد بود ولی زمینه را برای پیشرفت اتحادیه فراهم می کند و وظیفه تعیین اولویت ها و جهت گیریهای سیاسی اتحادیه را به عهده خواهد داشت.

قانون اساسی جدید به جای یک نقش گاه و بیگاه برای شورای اروپایی، با تبدیل دوره ریاست شورا از ریاست چرخش ۶ ماهه به دوره ریاست دو سال و نیمه که یک بار قابل تمدید است به آن نقش

^{۲۲} - در رابطه با تعریف حاکمیت بنگرید به: عالم، عبدالرحمان، بنیادهای علم سیاست، تهران: نشر چاپ چهارم، ۱۳۷۷.

^{۲۳} - <http://teameurope.info/14pointa.pdf> and: (Taking The Cons Out Of The Constitution: A Pro European Case Against The EU Constitution) available in: www.carolinlucasmep.org.uk/publications/pdf-and-word-constitution-fedb05.pdf.

و: کدخدایی، عباس، تحولات قانون اساسی اتحادیه اروپایی، حقوق اساسی، سال دوم، شماره ۲ (تابستان ۱۳۸۳).

دایمی‌تری اعطا می‌کند. ریاست شورا، جلسات را اداره کرده و تداوم آن را تضمین می‌کند. به علاوه اینکه نقش معرف اتحادیه را در جامعه بین‌المللی ایفا می‌کند. این رییس که در واقع نقش رییس دولت اتحادیه اروپایی فدرال را ایفا می‌کند اختیار خواهد داشت در شرایط اضطراری روسای دولتها و نخست وزیران حکومت‌های عضو را برای شرکت در اجلاس‌های فوق‌العاده در دعوت کند. «این رییس وظیفه ملی نداشته و از کمک وزیر خارجه اتحادیه برخوردار خواهد بود.»^{۲۴}

با توجه به اینکه قانون اساسی هیچ گونه قدرت قانونگذاری ای به شورای اروپایی اعطا نکرده و نقش رییس شورای اروپایی را به صورت محدود تعریف کرده است به نظر می‌رسد که این تغییر بر رابطه دولتهای عضو با اتحادیه تأثیری نداشته باشد. ولی اعطای نقش عالی‌تر به این شورا ممکن است رابطه بین نهادهای اتحادیه را تحت تأثیر قرار دهد. در این خصوص کشورهای کوچک و متوسط عضو اتحادیه نگران آنند که چنین تغییری باعث تحت الشعاع قرار گرفتن کمیسیون و ایجاد نوعی دیکتاتوری توسط کشورهای بزرگ شود.^{۲۵} با این وجود این اعتقاد وجود دارد که افزایش دوره ریاست شورا با هدف افزایش کارایی و استمرار در شورا صورت گرفته و تأثیری بر رابطه نهادها با یکدیگر و اتحادیه با دولتهای عضو نخواهد داشت. بنابراین از آنجا که ما حاکمیت را قدرت و اختیار وضع و اجرای قوانین بدون اجبار و فشار داخلی و خارجی تعریف کردیم و با در نظر گرفتن این مسأله که این تغییرات در شورا قدرت تصمیم‌گیری و عملکرد کشورهای عضو را محدود نخواهد کرد می‌توان گفت حاکمیت دولت - ملتها از آن تأثیر نخواهد پذیرفت.

ب) پارلمان اروپایی

تغییر در نقش پارلمانهای ملی و پارلمان اروپایی از دیگر تغییراتی است که در کنوانسیون صورت گرفت. مسلماً کاهش یا افزایش نقش پارلمانهای ملی به عنوان مظهر قانونگذاری دولتهای ملی بر حاکمیت آنها تأثیر زیادی خواهد داشت. طبق قانون اساسی جدید پارلمانهای ملی به طور مستقیم در فرآیند تصمیم‌گیری درگیر خواهند شد. به نحوی که پس از پیش‌بینی قانون جدید در یکی از نهادهای اتحادیه، پارلمانهای ملی به عنوان ناظران بر اصل کمک عمل خواهند کرد. بدین معنا که هر قانون پیش‌نویس شده ابتدا به پارلمانهای ملی ۲۵ کشور عضو فرستاده می‌شود. پس از آن پارلمانها (حداکثر ۶

^{۲۴} - دستمالچی، پیشین، ص ۳۷.

^{۲۵} - Camerson-fraser. (Widening and Deeping) in Camerson(ed) op.cit p.14.

ماه) فرصت خواهند داشت که بررسی کنند آیا پیش‌نویس با اصل واگذاری تصمیم‌گیری^{۲۹} هماهنگی دارد یا خیر؟ به عبارت دیگر آیا نهاد تنظیم‌کننده پیش‌نویس قانون (معمولاً کمیسیون) از دامنه اختیارات خود پافراتر نهاده یا خیر؟ اگر یک‌سوم پارلمانهای ملی به این نتیجه برسند که قانون مزبور با اصل کمک مطابقت ندارد پیش‌نویس باید مورد تجدید نظر قرار بگیرد. با وجود این کمیسیون می‌تواند طرح را به همان صورت که هست حفظ کند و تغییری در آن ایجاد نکند. ولی در مقام عمل در می‌یابد که امکان چشم‌پوشی از اراده جمعی یا پارلمانهای ملی وجود ندارد. بنابراین اکثر مواقع، اقدام به اصلاح یا عقب‌نشینی از طرح خواهد کرد. بدین ترتیب کارت زرد در دست پارلمانهای ملی باقی خواهد ماند.

در هر صورت قانون اساسی با این سیستم نقش پارلمانهای ملی را به عنوان نگهبانان اصل کمک افزایش می‌دهد. به علاوه اینکه این قانون با استفاده از فرآیند تصمیم‌گیری مشترک قدرتهای جدیدی را به پارلمانهای ملی تفویض کرده و در برخی موارد در امر قانونگذاری قدرتی برابر با قدرت شورا به آن اعطا می‌کند. این صلاحیت‌ها بویژه در حوزه مسایل اجتماعی، کشاورزی و همکاریهای پلیسی درخصوص جنایات فرامرزی گسترش خواهد یافت. نقش پارلمانهای ملی در امر تعیین بودجه اروپایی نیز افزایش یافته است ولی در حوزه سیاستهای امنیتی و خارجی مشترک پارلمانهای ملی اروپایی فقط از نتایج آگاه می‌شوند و هیچگونه قدرت قانونگذاری جدیدی بدست نخواهند آورد.

باید توجه داشت که گسترش حوزه تصمیم‌گیری مشترک نباید با افزایش صلاحیت‌های اتحادیه اروپا اشتباه گرفته شود همانطور که افزایش قدرت پارلمان اروپایی نباید با کاهش قدرت پارلمانهای ملی برابر دانسته شود.

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

^{۲۹} - نگارنده این عبارت را به جای *subsidiarity principle* به کار برده است این اصل در قانون اساسی اتحادیه اروپا بدان معناست که در حوزه‌هایی که صلاحیت اتحادیه اروپا و کشورهای عضو مشترک است در صورتی که ثابت شود اتحادیه بهتر می‌تواند به اهداف مورد نظر دست یابد به‌تنهایی می‌تواند اقدام کند.

ج) کمیسیون اروپایی

کمیسیون اروپایی که وظیفه اجرای مقررات قانون اساسی و نظارت بر حسن اجرای آنها، تعیین و اتخاذ تدابیر برای نیل به اهداف اتحادیه و انجام وظیفه هماهنگی و مدیریت اتحادیه را به عهده دارد یکی دیگر از موضوعات مورد تحول در قانون اساسی اروپاست. این نهاد که در حال حاضر ۲۵ کمیسیونر به نمایندگی از ۲۵ عضو اتحادیه در آن حضور دارند از سال ۲۰۱۴ از ۱۳ کمیسیونر دارای حق رأی که به مدت ۵ سال این سمت را خواهند داشت، تشکیل خواهد شد. علاوه بر این کمیسیونرها، تعدادی کمیسیونر نیز بدون حق رأی در این نهاد شرکت خواهند کرد. آنچه در رابطه با این تغییر و تأثیر آن بر حاکمیت دولتهای ملی به ذهن می‌رسد اینست که به نظر می‌رسد «عدم حضور نمایندگان برخی از دولتها و کمیسیون - یا حضور آنها بدون داشتن حق رأی - در تصمیم‌گیریهای مهم آنها در نهادی که حق ابتکار تمام قوانین و مقررات اتحادیه اروپا و وظیفه اجرای کامل آنها را دارد» با حق حاکمیت دولتها منافات دارد.^{۳۷} چرا که در اینصورت دولتهای فاقد نماینده یا حق رأی در کمیسیون تحت تأثیر تصمیماتی قرار خواهند گرفت که خود در تدوین و اتخاذ آن نقشی نداشته‌اند.

د) شورای وزیران

آنچه در رابطه با تغییر در شورای وزیران قابل ذکر است تلاش برای منسوخ کردن ریاست ۶ ماهه شورا است که به صورت چرخشی و به‌طور نوبتی صورت می‌گرفت. بر این اساس هر کشور در بهترین حالت می‌توانست پس از ۱۳ سال مجدداً به ریاست شورا دست یابد. در مورد سیستم جایگزین این سیستم بحث‌های مختلفی مطرح شد و در طی شورای بین‌حکومتی طرح‌های مختلفی ارائه شد که یکی از آنها طرح ریاست‌های طولانی مدت‌تر بر شوراهاى مختلف در بخش‌های گوناگون (کشاورزی، حمل‌ونقل، محیط زیست و ...) بود. بدین ترتیب برخی از اشکال توازن (جغرافیایی، ملی و ...) بین حاملان این ریاست‌ها برقرار می‌شود. به نظر می‌رسد که استقرار این نحوه ریاست بر شورای وزیران قدرت قانونگذاری آنرا تحت تأثیر قرار ندهد. ولی تغییر مهم دیگر در رابطه با نحوه رأی‌گیری در این شورا است که اعتراض کشورهایی چون لهستان و اسپانیا را برانگیخته است. چرا که روش رأی‌گیری که قبلاً براساس اکثریت لازم ۲۳۲ رأی که نماینده در سوم اعضای شورا باشند انجام می‌گرفت برطبق قانون اساسی جدید تغییر یافته و اکنون بر وجود دو اکثریت مبتنی شده است. بر این اساس اکثریت

^{۳۷} - فرسای، شهرام، تحولات نوین سیاسی امنیتی اتحادیه اروپا، تهران: وزارت امور خارجه، ۱۳۸۲، ص ۴۳.

لازم برای تصمیم‌گیری در شورا رأی ۵۵٪ دولتهای عضو است به شرط آنکه نماینده ۶۵٪ جمعیت اتحادیه باشند. این سیستم که تا اندازه‌ای به نفع کشورهای بزرگ و پرجمعیت است مانع از آن می‌شود که برخی کشورها صرفاً بخاطر داشتن جمعیت زیاد تصمیم‌گیری در شورا را بلوکه کنند. چرا که طبق قانون جدید باید «سه کشور دارای جمعیت زیاد با حداقل ۴ عضو کوچک همراه باشند» تا بتوانند دست به بلوکه کردن تصمیمات بزنند.^{۲۸}

تحول دیگری که در نگاه اول بسیار مهم و اساسی به نظر می‌رسد ایجاد پست وزارت خارجه اروپایی می‌باشد. ولی در واقع این تحول چیزی جز تلفیق دو نقش نمایندگی عالی سیاست خارجی و امنیتی مشترک و کمیسیونر امور خارجی نیست. چرا که وزیر خارجه اروپایی که با رأی اکثریت مشخص توسط شورای اروپا و با توافق رییس کمیسیون اروپایی انتخاب می‌شود و بر طبق دستورالعملهای شورای وزیران و مطابق با مقررات کمیسیون به ایفای نقش می‌پردازد چه در حوزه سیاست امنیتی و چه در عرصه سیاست دفاعی «هیچ گونه صلاحیت جدیدی را اعمال نخواهد کرد» و در واقع همان مسوولیت‌هایی را که به‌طور متداول دو پست قبلی به عهده داشتند، به عهده می‌گیرد.^{۲۹} بنابراین اگر چه این تغییر از نظر نمادین مهم است، ولی تغییر نهادینی در ترتیبات اتحادیه ایجاد نمی‌کند. به ویژه اینکه مسایل مربوط به سیاست خارجی اروپایی در اکثر موارد با اتفاق آزا به تصویب می‌رسد.

دو مورد از مسایلی که در قانون اساسی جدید مطرح شده و به نظر می‌رسد حاکمیت دولت - ملت‌های اروپایی را صراحتاً محدود می‌کند یکی اصل تناسب و دیگری مسأله صلاحیتهای اتحادیه اروپاست. طبق اصل تناسب «هر تصمیمی که توسط اتحادیه اروپا اتخاذ می‌شود بر قوانین تصویب شده کشورهای عضو که بصورت دموکراتیک تصویب شده‌اند برتری دارد. حتی اگر قوانین اساسی دولتهای عضو در تضاد با تصمیمات اتخاذ شده از سوی بروکسل باشند، باید به نفع قوانین بروکسل آنها را نادیده گرفت».^{۳۰} از طرف دیگر برخی صلاحیتهای هستند که قانون اساسی اتحادیه آنها را انحصاراً در اختیار اتحادیه قرار داده است از جمله، سیاست مشترک تجاری و گمرکی، حفظ منابع آبی دریایی، مسایل پولی اتحادیه در رابطه با کشورهایی که واحد پول اروپایی (یورو) را پذیرفته‌اند و همچنین موافقتنامه‌های بین‌المللی در جهت اجرای صلاحیتهای اتحادیه.^{۳۱}

^{۲۸} - کدخدایی، پیشین.

^{۲۹} - www.fedtrust.co.uk/default.asp?pageid=281&mpageid=67&msubid=281&groupid=6.

^{۳۰} - <http://www.teameurope.info/14points.pdf>.

^{۳۱} - <http://www.fedtrust.co.uk/default?pageid=281&mpageid=67&msubid=281&groupid=6>.

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

در رابطه با صلاحیتهای انحصاری و مشترک اتحادیه نیز باید گفت تلاش قانونگذاران اتحادیه در هنگام قانون اساسی بر آن بوده تا از خطر تمرکز گرایی شدید بکاهند. از اینرو «اتحادیه فقط قدرت انجام کارهایی را دارد که به آن اعطا شده است» (ماده ۱۱-۱). یعنی همانند مورد قبل اتحادیه نمی‌تواند در زمینه‌ای که قانون اساسی به آن هیچ قدرت یا مسولیتی اعطا نکرده است اقدام کند. بنابراین قانون اساسی مسولیتها و صلاحیتهای اتحادیه را در سه دسته تقسیم و طبقه‌بندی نموده است:

۱- اتحادیه در برخی حوزه‌ها مثل اتحاد گمرکی، سیاست مشترک پولی و تجاری و حوزه یورو صلاحیت انحصاری دارد. (ماده ۱۳-۱)

۲- اتحادیه در بسیاری از حوزه‌های مهم دیگر مثل محیط زیست، حمایت از مصرف‌کننده، نقل و انتقال انرژی و بازار داخلی صلاحیت را با دولتهای عضو تقسیم می‌کند. (ماده ۱۴-۱)

۳- در دیگر حوزه‌ها مثل آموزش و ورزش و غیره اتحادیه فقط می‌تواند اقدامات صورت گرفته از سوی دولتهای عضو را حمایت، تعدیل یا تکمیل کند. (ماده ۱۷-۱)

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

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

۴- نتیجه:

در پایان می‌توان گفت با بررسی جزء جز و ماده به ماده قانون اساسی اتحادیه، می‌توان به نکاتی در جهت افزایش یا کاهش حاکمیت دولتهای ملی برخورد کرد ولی آنچه مسلم است اینست که روند همگرایی اروپایی یک روند تدریجی بوده که از دهه ۱۹۵۰ آغاز شده و تاکنون ادامه یافته است. در این فرآیند دولتها گام به گام از حاکمیت ملی و حق انحصاری خود در تصمیم‌گیری در مورد مسایل خود عقب‌نشینی کرده و به منظور بهره‌برداری از منافع همکاری و همگرایی هر روز حوزه جدیدی از

اختیارات خود را در معرض تصمیم‌گیری مشترک قرار داده‌اند. نفس تدوین قانون اساسی واحد برای اتحادیه اروپا - صرف‌نظر از مفاد آن - نیز خود جلوه‌ای از واگذاری بخشی از حاکمیت و حرکت به سمت فدرالیسم می‌باشد که دیر یا زود محقق خواهد شد.

بنابراین ضمن آنکه می‌دانیم حاکمیت ملی در داخل کشورها از طریق قانون اساسی و مردم محدود می‌شود باید توجه داشته باشیم که سازمانهای بین‌المللی، حقوق بین‌الملل و معاهدات بین‌المللی نیز در عرصه خارجی این حاکمیت را محدودتر می‌کنند و بنابراین در دنیای وابستگی متقابل کنونی حاکمیت مطلق وجود نخواهد داشت. در عین حال نباید فراموش کرد که پذیرش آزادانه و ارادی برخی محدودیتها و معاهدات در عرصه بین‌المللی از طرف دولتها دلیل بر نقض حاکمیت آنها نمی‌باشد. و از آنجایی که قانون اساسی اتحادیه اروپا نیز مانند پیمانهای سابق باید به تصویب آزادانه تک‌تک اعضای اتحادیه برسد تا به مرحله اجرا در آید، بنابراین صرف وجود قانون اساسی واحد را نیز نمی‌توان دلیل بر نقض حاکمیت دولتهای ملی و تشکیل حکومت فدرال از نوع ایالات متحده دانست.

