

ماهیت اتحادیه اروپایی و چالش قانون اساسی

دکتر عباسعلی کدخدایی*

دانشیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۸۵/۱۱/۱۶ تاریخ تصویب: ۱۳۸۶/۵/۱۷)

چکیده:

سؤال از دموکراسی در اتحادیه اروپایی این روزها با سؤال مربوط به ماهیت این اتحادیه به یکدیگر گره خورده و مکرراً نزد اصحاب نظر و اندیشه ماهیت اتحادیه، دموکراسی در اتحادیه و چالش‌های پیش رو مورد بحث و بررسی قرار گرفته است. تدوین معاهده قانون اساسی اگرچه گامی مهم در پاسخ به این قبیل سؤالات بوده، لیکن به دلایل گوناگون نتوانسته پاسخ نهایی را به علاقه‌مندان ارائه نماید. شاید یکی از این دلایل ماهیت معاهده است که اگرچه عنوان قانون اساسی دارد لیکن فراتر از قراردادی بین دول عضو از آن انتظاری دیگر نمی‌رود. اما مهمترین دلیل این عدم موفقیت رویکرد مسئولین اتحادیه و دول عضو است که نمی‌توانند جایگاهی فراتر از یک سازمان منطقه‌ای برای اتحادیه در نظر بگیرند. با این حال معاهده جدید قانون اساسی با رویکرد انسانی خود سعی نموده ولو در ماهیت نظرگاه جدیدی را در رابطه بین دول عضو و اتحادیه ارائه نماید و با بذل توجه به حقوق شهروندان کفه ترازو را نسبت به آنان سنگین‌تر نماید شاید اقبال عمومی شهروندان را بتواند به خود جلب نماید. نگاه مراجع قضایی دول عضو به ماهیت اتحادیه و قوانین و مقررات آن با توجه به مقوله دموکراسی در این مقاله نیز مورد بحث واقع شده و سعی گردیده تا از پس نگاه این مراجع، ماهیت اتحادیه ارزیابی گردد.

واژگان کلیدی:

دموکراسی - قانون اساسی گرای - حاکمیت - مشروعیت - اتحادیه اروپایی

مقدمه:

اتحادیه اروپایی که اینک پس از امضای معاهده قانون اساسی حرکت به سوی وحدت سیاسی را بیش از پیش شتاب بخشیده، دارای نظام حقوقی نوینی^۱ است که تاثیر آن بر ارتباط آن با نظام‌های حقوقی ملی دول عضو هنوز به درستی معلوم نیست و همچنان مورد نقد و بحث و بررسی صاحب‌نظران است.

به‌رغم این شتاب در روند همگرایی دول اروپایی که در قالب اتحادیه در حال انجام می‌باشد، این سؤال مطرح است که آیا پایانی برای چنین همگرایی متصور می‌باشد و آیا این روند توقف پذیر است؟ یا اینکه اتحادیه بنابر نظر گروهی از اندیشمندان و سیاست‌مداران درصدد ایجاد واحد سرزمینی جدیدی بنام ایالات متحده اروپا می‌باشد؟ و روند همگرایی تا نیل به آن مقصود همچنان به پیش می‌تازد.

چنانچه عناوین سازمان، واحد سرزمینی، کنفدراسیون و یا دیگر عناوین برای آن برگزیده شود، پرسش از مشروعیت نظام سیاسی جدید نیز همچنان محل بحث و گفت و گو خواهد بود.

آنچه مسلم است اتحادیه اروپایی هنوز دوران بالندگی و رشد خود را سپری می‌کند و نمی‌توان قاطعانه از نوع سازمان و یا ساختار سیاسی آن سخن گفت. انبوهی از نظرات، رویه‌ها و مصوبات در آن در حال رقم خوردن هستند که هر از گاهی شکل و قالب این نهاد سیاسی نوین را تغییر داده، به گونه‌ای که می‌تواند آثار متفاوتی بر نظام‌های سیاسی دول عضو در برداشته باشد.

مقاله حاضر سعی خواهد داشت ماهیت این اتحادیه را با توجه به رویکرد دول عضو، ساختار حکومتی آن را از منظر قانون اساسی‌گرایی، و سرانجام حاکمیت و مشروعیت و دموکراسی در آن را با توجه به رویه عملی مراجع قضایی و سیاسی دول عضو به بحث بنشیند.

^۱. New Legal Order

ماهیت اتحادیه اروپایی

حسب رویه موجود در عرصه‌های بین‌المللی و با توجه به مبانی حقوقی سازمان‌های بین‌المللی، اتحادیه از آغاز تاکنون در چارچوب یک سازمان منطقه‌ای شکل گرفته که دول مستقل براساس قرارداد (معاهده) اختیاراتی را به این سازمان تفویض و وظایفی را برای آن در نظر گرفته‌اند.^۱ از این رو اتحادیه براساس معائیر مربوط به ساختار سازمان‌های بین‌المللی، یک سازمان منطقه‌ای بین‌الدولی است، اما دقت در ماهیت نهادهای این سازمان به خوبی آشکار می‌سازد که این نهاد و ارکان آن فراتر از یک سازمان بین‌الدولی صرف حرکت کرده و اختیاراتی بیش از آنچه عموماً براساس قرارداد به دول عضو تفویض می‌شود را دارا می‌باشد، اگرچه هنوز نمی‌توان قالب فدرال یا فدراسیون را برای آن در نظر گرفت. آنچه که تاکنون وجود داشته یک **همکاری فراملی** بوده که ماهیت این سازمان را تشکیل می‌دهد و نمی‌توان عنوان‌های مرسوم و متعارف را برای آن انتخاب نمود. از این رو دادگاه قانون اساسی آلمان در رأی ماستریخت اصطلاحی جدید را برای آن به کار بست و از آن با عنوان **سازمان مادر**^۲ یاد نمود. (Weatherill, 2006, p 704) این دادگاه اتحادیه را نه یک دولت و نه حتی یک دولت فدرال می‌داند، بلکه یک روند همگرایی با ماهیت خاص خود می‌خواند که قالب نهاد بین‌دولتی^۳ به خود گرفته است. (Ibid)

با توجه به این نکات برخی از صاحب‌نظران معتقدند که اتحادیه اروپایی ماهیتی بین‌الدولی و فراملی پیدا کرده، چرا که برخی مواقع از قواعد یک سازمان بین‌الدولی تبعیت می‌نماید و در دیگر مواقع از قواعد یک سازمان و نهاد فراملی^۴. مثلاً جوامع اقتصادی اروپایی (EC) از ماهیتی فراملی بهره‌مند هستند در حالی که سیاست مشترک

۱- اولین معاهده، معاهده زغال سنگ و فولاد اروپایی بود (ECSC) در سال ۱۹۵۲ به امضا رسید و سرانجام در سال ۲۰۰۳ منتهی شد. این سازمان با عنوان جامعه زغال سنگ و فولاد شکل گرفت و اهداف آن همکاری‌ها در چارچوب موضوع معاهده یعنی زغال سنگ و فولاد بود.

۲. Parent Organisation

۳. Interstate Establishment

۴. Supranational

خارجی - امنیتی^۱ و اتحادیه اروپای غربی^۲ و نیز همکاری در زمینه‌های قضایی و پلیسی از ساختاری بین‌الدولی سود می‌جویند. (Ibid) لازم به توضیح است که گستره فراملی بودن معاهدات اتحادیه منوط به تایید دول عضو می‌باشد به نحوی که هرگونه اصلاح قانون اساسی و معاهدات باید توسط تمام دول عضو به تایید نهایی برسد، در غیر این صورت لازم‌الاجرا نخواهد بود.^۳

همچنین به‌زعم برخی دیگر به کارگیری اختیارات اتحادیه تا آنجا مجاز شمرده می‌شود که توسط دولت‌ها به آن تفویض شده باشد، اگرچه این اختیارات مورد چالش قرار گرفته و اکنون از اختیارات انحصاری^۴، اختیارات موازی^۵ و اخیراً اصل ضرورت عمل مؤثر نیز سخن گفته شده است.

با این حال آراء دیوان دادگستری اتحادیه اروپایی نشان می‌دهد که این مرجع قضایی درصدد است تا ماهیت فراملی را به گونه‌ای بر اتحادیه حاکم نماید که دول عضو بدون هیچ‌گونه تردید و مخالفتی این قبیل آرا را به اجرا درآورند. دیوان دادگستری اروپایی در گذشته معاهدات را به عنوان قانون اساسی این اتحادیه تلقی کرده و در نتیجه آن را برتر از حقوق و قوانین داخلی دول عضو می‌داند. این موضوع بعداً در قالب ماده (۱۷۱) و اکنون ماده ۲۲۸ بدین شکل ظاهر شده است:

چنانچه دولت عضو مربوط در مدت زمان تعیین شده از سوی

کمیسیون از اتخاذ اقدامات لازم در اجرای آراء دیوان امتناع ورزید،

کمیسیون می‌تواند نزد دیوان اقامه دعوی نماید.^۶

^۱. Common Foreign & Security Policy

^۲. Western European Union

^۳. Article in part said:

If the Council, after consulting the European Parliament and, where appropriate, the Commission, delivers an opinion in favour of calling a conference of representatives of the governments of the Member States, the conference shall be convened by the President of the Council for the purpose of determining by *common accord* the amendments to be made to those Treaties

^۴. Exclusive Competence

^۵. Paralell Competence

^۶. Article 228 reads in part:

If the Member State concerned fails to take the necessary measures to comply with the Court's judgment within the time limit laid down by the Commission, the latter

این در حالی است که تمامی آنچه برای شکل‌گیری یک دولت فدرال ضرورت دارد در اتحادیه به طور کلی موجود نیست. مثلاً در حالی که در زمینه‌های اقتصادی، نزدیک به یک دولت فدرال عمل می‌کند، اما در بحث قانون‌گذاری اصل تفکیک قوا را رعایت نکرده و نهادهای مختلفی در امر قانون‌گذاری دخالت دارند. در این خصوص قانون‌گذاری در اختیار قوای مجریه دول عضو می‌باشد در حالی که اداره قوه مجریه، مسئولیت مشترک کمیسیون و شورا است، یا اینکه حق ارائه پیش‌نویس مصوبات به کمیسیون اعطا شده است. از طرف دیگر اعضا کمیسیون و قضات دیوان نیز از سوی دول عضو (قوه مجریه) تعیین می‌گردند. (Ibid.p.706)

از این رو نمی‌توان به طور قطع در خصوص ماهیت این سازمان سخن گفت، چرا که بین ماهیت بین‌الدولی بودن این سازمان با فراملی بودن آن اختلاف نظر وجود دارد.

پارادوکس دموکراسی

اکنون سؤال دیگر این است که مقوله دموکراسی چه جایگاهی در اتحادیه به خود اختصاص داده است و آیا اعمال دموکراسی به عنوان یک پارادوکس مطرح می‌گردد؟ از آنجا که اتحادیه اروپایی تبلور یک قانون اساسی‌گرایی معاصر بوده و مشروعیت آن محل تردید است، گفته شده که حصول اطمینان از وجود یک نظام نمایندگی منصفانه، بازنگری در مدل دموکراسی نمایندگی، ارائه سازکارهای افزایش نمایندگی و یافتن ابزارهایی برای دخالت بیشتر شهروندان در نظام تصمیم‌سازی، می‌توانند به عنوان عواملی تلقی شوند که در حل پارادوکس دموکراسی و تبیین مشروعیت آن موثر افتند. (Ibid.p.716)

دیوان دادگستری اتحادیه در سال‌های اولیه و در زمان جوامع اقتصادی در رأی معروف به Van Gend en Loos (Case 26/62 [1963] ECR) این چشم‌انداز را برای اروپا ترسیم می‌کند که ماهیت معاهدات منعقد شده بین دول عضو فراتر و متفاوت از

may bring the case before the Court of Justice. In so doing it shall specify the amount of the lump sum or penalty payment to be paid by the Member State concerned which it considers appropriate in the circumstances.

موافقتنامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی مرسوم بین دول مستقل می‌باشد، چرا که این معاهدات نه تنها اشاره به تعهدات دول عضو دارد بلکه اشاره به حقوق و تکالیف مردم و شهروندان اروپایی نیز می‌کند. تصمیمات و اقدامات نهادهای اتحادیه نیز که اختیارات حاکمیتی به آنها تفویض شده نه تنها بر دولت‌های عضو که بر شهروندان آنها نیز مؤثر می‌باشد.

با این حال تذکر این نکته خالی از فایده نیست که اگرچه در دهه‌های ۶۰ الی ۸۰ میلادی گرایش زیادی به تبعیت و پیروی از اقدامات و تصمیمات جوامع اقتصادی در بین دول عضو وجود داشت و این امر نماد روح دموکراسی خواهی دول عضو به حساب می‌آمد، لیکن از دهه ۹۰ به بعد این گرایش نه تنها کمتر شده که ماهیت دموکراتیک اتحادیه نیز زیر سؤال رفته و تایید معاهدات اصلی و تبعیت از نظرات اتحادیه در دول عضو با مشکل جدی روبرو شده است. در این زمینه روند بسیار دردسرساز تصویب معاهده نیس و نیز روند فعلی تصویب معاهده قانون اساسی، نمونه بارزی از این تردید دول عضو و مردم آنها نسبت به ماهیت اتحادیه تلقی می‌شود.

برخی صاحب‌نظران با تبیین دموکراسی و استانداردهای آن معتقدند که نه یک نظام صرفاً مبتنی بر دموکراسی، واقعی است و نه یک نظام صرفاً مبتنی بر قانون اساسی، بلکه دموکراسی واقعی آن است که بتواند بین مردمی بودن و قانون اساسی‌گرایی بودن یک تعادل قابل قبول برقرار نماید و هیچ‌کدام را بر دیگری ترجیح ندهد. این در حالی است که روند موجود در اتحادیه اروپایی بیشتر به بحث پیرامون اصول قانون اساسی گرایش پیدا کرده و اصل مردمی بودن را فراموش می‌کند و لذا مردم اروپا دچار این احساس شده‌اند که آراء آنها از اهمیت کمتری برخوردار است و ارزش آن روز به روز کاسته می‌شود و در نتیجه نگرش آنها به دموکراسی در اتحادیه اروپایی نیز در حال تغییر می‌باشد. (Ibid.p.722)

برتری حقوق فراملی نسبت به حقوق ملی

از جمله مسائلی که معمولاً در باب حقوق اساسی مطرح می‌شود موضوع برتری قوانین بر یکدیگر و نیز برتری یا عدم برتری قوانین خارجی یا بین‌المللی بر قوانین داخلی است. فهم اولیه از حاکمیت قانون اساسی آن است که این قانون بر کلیه قوانین داخلی برتری دارد و در صورت تعارض با قوانین داخلی بر آنها حاکم می‌باشد. همچنین براساس این برداشت قانون اساسی یک کشور بر قوانین دیگر کشورها و یا قوانین بین‌المللی در قلمرو داخلی برتری داشته، اگرچه می‌تواند ورود و یا حکومت قوانین خارجی یا بین‌المللی را بر قوانین داخلی در مواردی معین بپذیرد. در خصوص حاکمیت قوانین اتحادیه بر قوانین ملی کشورها این موضوع از جمله مسائلی است که محل بحث بوده و کشورها به صورت محدود آن را پذیرفته‌اند و حتی در کشوری مانند انگلستان که بهره‌مند از نظام حاکمیت پارلمانی است در نهایت پارلمان به موجب قانون الحاق به جامعه اقتصادی اروپایی ۱۹۷۲ اجازه داد که برتری قوانین اتحادیه بر قوانین داخلی انگلستان پذیرفته شود. اما موضوع همیشه این‌گونه نیست. دیوان دادگستری اروپایی در آراء خود اشاره به قوانین اتحادیه (جامعه) به عنوان قانون عالی و یا قانون برتر^۱ نموده که معیار صحیح بودن و یا صحیح نبودن دیگر قوانین داخلی کشورها می‌باشد. این در حالی است که دیوان دادگستری اروپایی نیز دادگاه و مرجع برتر در اتحادیه و همچنین در قلمرو دول عضو قلمداد می‌گردد، لیکن نظام حقوق اساسی برخی از کشورها از این رویه تبعیت نکرده و رویکردی متفاوت اتخاذ نموده‌اند. همان‌گونه که در قضیه الحاق انگلستان به اتحادیه روشن شد که در واقع این پارلمان انگلستان بود که به موجب قانون الحاق اجازه برتر بودن را به قوانین و مقررات نظام حقوقی اتحادیه اعطا نموده است. در این صورت این سؤال مطرح می‌شود که چه کسی و چه مقامی باید تصمیم بگیرد؟ و یا تصمیم چه مقامی علت موجد برای این برتری تلقی می‌شود؟ آیا می‌توان برای قوانین اتحادیه به خودی خود و بدون توجه به معاهدات اصلی و معاهدات الحاقی این برتری

^۱. Higher Law

و حاکمیت را در نظر گرفت؟ به عبارت دیگر آیا این برتری حقوق اتحادیه بر حقوق ملی دول عضو یک برتری ذاتی است یا عرضی و به موجب قوانین اساسی داخلی کشورها؟ در صورتی که آن را عرضی بدانیم به نظر می‌رسد که در برتری نظام حقوقی اتحادیه هر لحظه امکان توقف وجود دارد و نظام حقوق داخلی می‌تواند این برتری را مسترد کند. به عبارت دیگر نوعی وابستگی بین حقوق ملی دول عضو با حقوق اتحادیه مشاهده می‌شود و برای تشخیص برتری هر کدام باید نگاهی فراتر داشته باشیم. آراء دادگاه‌های دول عضو بعضاً مؤید این نکته است که برتری حقوق اتحادیه بر حقوق دول عضو محل تردید است، همان‌گونه که دادگاه قانون اساسی آلمان در دو رأی خود معروف به رأی Maastricht و رأی Bananas این برتری را رد نمود.

در اینجا این نکته مطرح می‌گردد که اگر رابطه دادگاه‌های ملی با دادگاه‌های اتحادیه یک رابطه عمودی باشد و از بالا به پایین، طبعاً نظر دادگاه عالی برتری دارد و حاکم است. اما در خصوص اتحادیه اروپایی این‌گونه نیست و معلوم نیست که دیوان دادگستری اروپایی در رتبه‌ای بالاتر قرار داشته باشد.

در این ارتباط برخی دیگر بر این نظر هستند که یک نوع کثرت‌گرایی قانون اساسی در اتحادیه و دول عضو وجود دارد که هر کدام در جای خود دارای اعتبار و لازم‌الاجرا می‌باشند. (Ibid.p.701)

این گروه مدعی هستند که فقدان یک وضعیت حقوقی ثابت در برتری یک نظام حقوقی بر دیگری، طرفین را قادر می‌سازد تا با ملاحظات سیاسی خود یک نظام حقوقی را حاکم نموده و یا نظام دیگری را نسبت به آن برتری دهد. (Ibid.p.702)

آنچه که باید ملاک حاکمیت و برتری دادن یک نظام بر دیگری باشد (اتحادیه یا دول عضو) معیارهای همبستگی و همگرایی در اتحادیه اروپایی است که در برخی موارد روش نیل به آن متفاوت خواهد بود، لیکن در نتیجه به هدف واحدی نائل خواهند شد.

لیکن با توجه به آنچه اکنون در اتحادیه مطرح شده یعنی اصرار دادگاه‌های ملی بر نظرات خود در محدودیت اختیارات اعطایی به اتحادیه و دیوان دادگستری اروپایی که

در نتیجه آن حاکمیت و برتری نظام حقوقی اتحادیه بر نظام‌های ملی مورد تردید قرار می‌گیرد، بهتر است نظرات دادگاه‌های ملی به گونه‌ای از سوی دیوان دادگستری اروپایی پذیرفته سپس وارد نظام حقوقی اتحادیه گردد تا بدین شکل دادگاه‌های ملی نیز خود را در شکل‌گیری نظام حقوقی اتحادیه سهیم بدانند و از پذیرش نظرات دیوان دادگستری اروپایی سر باز نزنند. به عبارت دیگر آراء دادگاه‌های ملی راجع به اقدامات و موضوعات اتحادیه نباید به عنوان آراء مستقل و جدای از حقوق اتحادیه اروپایی انگاشته شود، بلکه به عنوان آرای که در نظام حقوقی اتحادیه و نظام تفسیر حقوقی آن از طریق دادگاه‌های ملی وارد شده است. نظام حقوقی که نیازمند مطابقت بیشتر و همبستگی زیادتر با نظام‌های حقوقی داخلی می‌باشد. مهمتر اینکه این روش، دادگاه‌های ملی را از رقیب دیوان دادگستری اروپایی بودن باز داشته و آن را تبدیل به یار و همکار دیوان دادگستری اروپایی می‌کند. (Ibid)

علاوه آنکه یک کثرت‌گرایی حقوقی نیز در اتحادیه بوجود می‌آید و نظام حقوقی اتحادیه با رعایت احترام و استقلال نظام‌های حقوقی دول عضو عملاً به این کثرت‌گرایی گردن می‌نهد، چرا که در رسیدگی‌ها، دیوان دادگستری اروپایی مرزهای قانونی اساسی نظام‌های حقوقی ملی را نیز محترم می‌شمرد.

البته ظهور چنین روشی و پدید آمدن تکثرگرایی حقوقی در اتحادیه مستلزم تغییر در تفکر در نظریه قانون اساسی نیز می‌باشد و آن کنار نهادن تفکر برتری صرفاً یک قانون اساسی و پذیرش ایده‌های مختلف قانون اساسی در سطح اتحادیه، به گونه‌ای که این تعامل در نظام حقوقی می‌تواند مروج قانون اساسی‌گرایی شده و دامنه آن را در نظام حقوقی گسترش دهد.

با این حال باید توجه داشت که ماده ۶-۱ معاهده مقرر می‌دارد که قانون اساسی و قوانین مصوب نهادهای اتحادیه در به کارگیری (محدوده) صلاحیت اعطا شده به آنها برتر از قوانین دول عضو می‌باشد.

اصل برتری حقوق جامعه (اتحادیه) و قوانین آن بر حقوق و قوانین داخلی اصلی است که قبل از امضای معاهده قانون اساسی در این اتحادیه پذیرفته شده بود یعنی

زمانی که پرونده Van Gend en Loos مطرح شد. سپس ماده ۶-۱ معاهده قانون اساسی نیز به آن پرداخت و آن را به عنوان یک اصل قراردادی وارد نظام حقوق اتحادیه نمود.^۱ اگرچه این سؤال همواره مطرح می‌شده که آیا اصل برتری حقوق اتحادیه بر حقوق دول عضو برگرفته از حقوق بین‌الملل است و یا برگرفته از خود قوانین اساسی دول عضو، لیکن پاسخ آن در آراء اولیه دیوان داده شده که این برتری از طبیعت نظام حقوقی جامعه (اتحادیه) نشأت گرفته است.

پس از آن پرونده Costa ENEL (Case 6/64 [1964] ECR 585) در سال ۱۹۶۴ مطرح گردید که دیوان اتحادیه در رأی خود تفویض اختیار به اتحادیه از سوی دول عضو را برابر با تفویض حق حاکمیت (ولو به طور بخشی) دانست و علاوه بر آن اختیاری غیرقابل برگشت تلقی نمود. دیوان در بخشی از رأی خود بیان داشت که تفویض حقوق و تعهدات دولت‌ها توسط معاهده از نظام حقوق داخلی به نظام حقوق جامعه (اتحادیه) در بردارنده محدودیت حق حاکمیت دولت است که به هیچ‌وجه یک مصوبه یک‌طرفه از سوی آنها نمی‌تواند آن را از بین ببرد. (Hilaire Barnett, 2004, p 254)

با این حال در صورتی که بسیاری از کشورهای دول عضو اصل برتری حقوق اتحادیه را پذیرا شده‌اند، این اصل در برخی دیگر از دول عضو مانند آلمان، ایتالیا، دانمارک، اسپانیا و اخیراً هلند دچار مشکل شده و آراء مخالفی از سوی عالی‌ترین مراجع قضایی این کشورها صادر گردیده است.

Roman Kwiecien, <http://www.germanlawjournal.com>

¹. Article I-6 reads:

The Constitution and law adopted by the institutions of the Union in exercising competences conferred on it shall have primacy over the law of the Member States.

دادگاه‌های قانون اساسی دول عضو و موضوع اتحادیه اروپایی

معاهده ماستریخت که به عنوان معاهده آغازگر حرکت به سوی وحدت سیاسی اروپا شناخته شده، می‌تواند به عنوان مبنای این اتحادیه جهت سنجش افکار عمومی اروپا نسبت به وحدت و همگرایی نیز قلمداد گردد.^۱

با این حال فهم عمومی مردم در قلمرو کشورهای اروپایی فراتر از یک سازمان بین‌الدولی که صرفاً در مسائل رفاهی و وظایفی را برعهده دارد نمی‌باشد.

رأی منفی مردم دانمارک به معاهده ماستریخت و جاده سنگلاخی که این معاهده در مراحل تصویب در آلمان طی نمود، همه بیانگر نظر نه چندان مثبت اروپاییان به ایده وحدت اروپا تلقی شده است. اگرچه گفته شده که رأی‌گیری ساده‌ای چون فراندوم‌ها که سؤال و پاسخ ساده‌ای را در بر دارد نمی‌تواند بیانگر نظر واقعی مردم باشد و لازم است جهت یافتن پاسخ دقیق و صحیح از نظرات مراجع تخصصی نیز بهره‌مند شد. (Weatherill., 2006, p 692) در تبیین این عدم استقبال شاید دولت محور بودن اتحادیه نیز یکی از عدم اقبال شهروندان دول عضو به این نهاد بین‌الدولی بوده باشد.

در این ارتباط دادگاه قانون اساسی آلمان با رأی خود در ۱۲ اکتبر ۱۹۹۳ ماهیت و چیستی اتحادیه را یک بار دیگر و از منظری حقوقی مورد بحث قرار داد که نکات ارزنده‌ای را برای فهم ماهیت اتحادیه در بردارد. شعبه دوم دادگاه قانون اساسی فدرال آلمان در اکتبر ۱۹۹۳ در دعوی Brunner علیه معاهده اتحادیه اروپایی چنین بیان داشت:

اتحادیه اروپایی براساس فهم اولیه که اتحادیه‌ای مرکب از مردم اروپا می‌باشد کنفدراسیونی از دول دمکراتیک متحدی است که از جمله اهداف آن توسعه پویا می‌باشد.^۲ (بنابراین) اگر اتحادیه وظایف حاکمیتی خود را

^۱. اگرچه نباید فراموش شود که زمینه‌های وحدت از آغاز در معاهدات اولیه نیز مشاهده می‌شد، آنجا که ماده ۲ معاهده EEC نوید یک اتحادیه هر چه نزدیک‌تر و پیوسته‌تر را اعلام داشت. (An Ever Closer Union)

^۲. Article 1 (ex Article A) reads:

اعمال کند و اختیارات حاکمیتی خود را به کار بندد، در درجه اول این مردم دول عضو هستند که از طریق پارلمان‌های محلی خود این (روند) را مشروعیت دموکراتیک می‌بخشند (Brunner v EU Treaty, 12 October 1993). همزمان و همراه با تحول وظایف و اختیارات جامعه (اتحادیه) به طور فزاینده ضروری خواهد بود که نفوذ و مشروعیت دموکراتیک مقرر شده توسط پارلمان‌های ملی نمایندگی دول عضو و توسط پارلمان اروپایی به عنوان منبع تکمیلی حمایت دموکراتیک راجع به سیاست‌های اتحادیه تلقی شود (Brunner v EU Treaty, 12 October 1993 para.2).

در این ارتباط دیوانعالی آلمان در صدد است تا همگرایی و دموکراتیک بودن را به هم پیوند زند و علت فقدان مؤلفه‌های دموکراسی در شکل‌گیری اتحادیه را همین روند همگرایی بداند که ضرورتی است برای بقا و توسعه اتحادیه و لذا بیان می‌دارد که پایه‌های دموکراتیک بودن اتحادیه با توجه به روند همگرایی شکل گرفته‌اند. (Ibid)

با این حال به‌رغم شناسایی اتحادیه به عنوان کنفدراسیونی از دولت‌های عضو، دیوان قانون اساسی آلمان مایل نیست که حاکمیت دولت‌ها را به طور کامل تمام شده تلقی نماید، بلکه بر حاکمیت ملی دول عضو و باقی ماندن آن تاکید می‌ورزد چرا که دول عضو اغلب در عرصه‌های بین‌المللی از طریق هویت دولت ملی خود مشارکت دارند.

By this Treaty, the HIGH CONTRACTING PARTIES establish among themselves a EUROPEAN UNION, hereinafter called 'the Union'. This Treaty marks a new stage in the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe, in which decisions are taken as openly as possible and as closely as possible to the citizen. The Union shall be founded on the European Communities, supplemented by the policies and forms of cooperation established by this Treaty. Its task shall be to organise, in a manner demonstrating consistency and solidarity, relations between the Member States and between their peoples.

دیوان عالی آلمان سرانجام به این نتیجه می‌رسد که اتحادیه یک نهاد مبتنی بر رضایت دولت‌ها^۱ است که مورد حمایت مردم دول عضو بوده و اختیارات آن توسط نهادهای که نمایندگی دول عضو را داراست، اعمال می‌گردد (Ibid)

البته در تمام این اشکال برای آنکه نهاد مرکزی اتحادیه یک نهاد دموکراتیک تلقی شود باید نظارت بر خود را بپذیرد. به عبارت دیگر ضرورت اعمال کنترل از سوی دول عضو بر نهاد مرکزی، شرط اعمال اختیارات آن تلقی شده است. (Ibid)

اکنون این سؤال مطرح می‌گردد که با توجه به شکل‌گیری دموکراتیک دولت‌های عضو از سوی مردم آنها و مشارکت در شکل‌گیری مشروعیت دموکراتیک نهادهای دولتی و سازمان‌های مربوط که اختیاراتی از سوی مردم به آنها تفویض شده است، مثلاً انتخابات مجلس آلمان، آیا این مجلس می‌تواند در خصوص عضویت آلمان در اتحادیه، قانون اساسی آن و یا توسعه و تحول آن تصمیم‌گیری نماید؟ به عبارت دیگر اعطای نمایندگی از سوی مردم دول عضو به نمایندگان خود در پارلمان‌های ملی آیا به منزله اعطای نمایندگی در تصمیم‌گیری راجع به اتحادیه، قانون اساسی آن و یا دیگر امور نیز می‌باشد؟

رویکرد اتحادیه و دول عضو نسبت به این موضوع متفاوت می‌باشد. در این خصوص ماده ۳۸ قانون اساسی آلمان تا حدودی تکلیف را روشن نموده است. به موجب آن اگر تمامی قوانین و مقررات یک نهاد فراملی مانند اتحادیه بدون هیچ‌گونه مانعی وارد حقوق آلمان شود، بدون آنکه حدود و ثغور تفویض اختیارات آن روشن گردد به طور قطع این ماده نقض شده است، چرا که وقتی نوع و میزان اختیارات اعطایی روشن نیست، ممکن است اتحادیه اروپایی اختیاراتی را مدعی شود که از سوی دولت‌های عضو به آن واگذار نشده است. چنین امری به منزله تفویض غیر مقیدی است که می‌تواند منجر به حذف حاکمیت دول عضو گردد، برخلاف آنچه ماده ۳۸ قانون اساسی آلمان در قسمت اول مقرر داشته که نمایندگان مجلس براساس انتخابات عمومی، مستقیم، آزاد، برابر و مخفی برگزیده می‌شوند و نمایندگی تمام مردم (آلمان) را

¹. Political Will Formation

برعهده دارند و به هیچ فرمان و دستوری ملزم نیستند و تنها در نزد وجدان خود مسئول می‌باشند^۱. دیوان قانون اساسی آلمان بر این نکته تاکید دارد که اختیارات اعطایی دول عضو به اتحادیه مبتنی بر معاهدات و موافقتنامه‌های الحاقی آن است، از این رو اتحادیه نمی‌تواند فراتر از آنچه به آن تفویض شده اقدام نماید. (Weatherill., 2006, p 694)

سپس دادگاه قانون اساسی آلمان به بررسی این موضوع پرداخته که آیا اتحادیه در چارچوب اختیارات تفویضی اقدام نموده و یا فراتر از این اختیارات گام برداشته است. این مرجع در رأی خود براین عقیده بود که با توجه به قلمرو اختیارات تفویضی دولت‌ها به اتحادیه، این سازمان نمی‌تواند فراتر از این محدوده گام بردارد و در صورت ورود به قلمرویی فراتر از آنچه تفویض شده، اقدامات و تصمیمات آن برای دول عضو فاقد اعتبار حقوقی و قانونی بوده و لازم‌الاجرا نمی‌باشد.

لازم به ذکر است که در این ارتباط و جهت حل مسأله، ماده ۵ معاهده تدوین شده که در برگیرنده اصل ضرورت عمل موثر می‌باشد و تا حدودی قلمرو اختیارات اتحادیه و دول عضو را در مقام سکوت تبیین نموده است که البته اختلافاتی چند پیرامون آن وجود دارد. (Ibid)

در خصوص رابطه اتحادیه و دول عضو و اینکه چه اختیاراتی هر کدام دارا هستند نظرات متناقضی بیان شده است. در اینجا موضوع اختیارات ضمنی و اصل ضرورت عمل مؤثر نیز مطرح می‌گردد که سعی خواهد شد در آینده به آن پرداخته شود. اما به عنوان نتیجه گفته شده که شکل‌گیری دول عضو مبتنی بر اصول دموکراتیک بوده و بدین لحاظ اتحادیه هویت‌های ملی دول عضو و نظام حکومتی آنها را مورد شناسایی قرار داده، چرا که تمامی این دولت‌ها مبتنی بر اصول دموکراتیک به وجود آمده‌اند.

^۱ Article 38 says:

(1) The deputies to the German House of Representatives [Bundestag] are elected in general, direct, free, equal, and secret elections. They are representatives of the whole people, not bound by orders and instructions, and subject only to their conscience.

با این حال نگرش منفی دادگاه قانون اساسی آلمان به بسط اختیارات تفویضی به اتحادیه در این عبارات به خوبی بیان شده است:

نهادهای اتحادیه منبع اولیه مشروعیت دموکراتیک نمی‌باشند، (بلکه) نظام دموکراتیک دول عضو منبع اولیه مشروعیت دموکراتیک نهادهای اتحادیه هستند. از آنجا که مشارکت شهروندان صرفاً در سطح ملی و نه در سطح اتحادیه تضمین شده است، وجود یک مشروعیت دموکراتیک ضروری است تا محدودیت‌های نسبت به انتقال قدرت را به روشنی بیان دارد. دادگاه‌های قانون اساسی کشورهای عضو تفسیر جامعی را ارائه نموده‌اند.

معمولاً هنگامی که یک دادگاه در قلمرویی گسترده‌تر از حوزه جغرافیایی خود حکمی صادر می‌نماید این حکم بر احکام دادگاه‌های مناطق کوچکتر برتری داشته و حاکم است. در اتحادیه اروپایی نیز معمولاً احکام دیوان دادگستری اروپایی بر احکام دادگاه‌های ملی دول عضو حاکمیت داشته و در صورت تعارض و تهاوت، احکام دیوان دادگستری اروپایی برتری خود را حفظ نمایند. اما آنچه که در این خصوص در دادگاه‌های آلمان اتفاق افتاد این بود که دادگاه‌های آلمان فراتر از دیوان دادگستری اروپایی نظر داشتند و در خصوص اجرای نظرات دیوان دادگستری اروپایی تامل داشتند. در این ارتباط سؤالی که مطرح می‌شود اینکه هنگامی که دادگاه داخلی مصوبه‌ای از سوی اتحادیه را مغایر با استانداردهای ملی و قانون اساسی خود می‌داند و یا به عبارت دیگر در صورت مغایرت مصوبه اتحادیه با معیارها و اصول قانون اساسی دول عضو، آیا دادگاه ملی دولت مربوط می‌تواند بر عدم اجرای مصوبه اتحادیه در این کشور رأی دهد؟

اصول اولیه حل تعارض آراء حکم می‌کند که به دلیل برتری و حاکمیت قوانین اتحادیه، مصوبه آن باید لازم‌الاجرا تلقی شده و تنها مرجع قضایی صالح برای رسیدگی

به مغایرت و یا صدور رأی مبنی بر عدم اجرای مصوبه دیوان دادگستری اتحادیه می‌باشد. (Case Firma Foto Frost v HZA Lubeck Ost, 314/85)

در این پرونده شرکت **Foto Frost** از دادگاه داخلی آلمان ابطال یک مصوبه (تصمیم) کمیسیون را تقاضا نموده بود. پس از بررسی‌های لازم دادگاه آلمان موضوع صلاحیت خود را مطرح نمود و اینکه یک دادگاه ملی می‌تواند مصوبه‌ای از اتحادیه اروپایی را فاقد اعتبار اعلام نموده و آن را ابطال کند. سپس دیوان دادگستری اتحادیه با بررسی ماده ۱۷۷ قدیم اتحادیه و قلمرو صلاحیت این دیوان و دادگاه‌های داخلی این‌گونه نتیجه گرفت که ابطال مصوبات اتحادیه تنها در صلاحیت این دیوان دادگستری اروپایی می‌باشد و دادگاه‌های محلی چنین اختیاری ندارند. براساس ماده ۱۷۷ قدیم، دیوان دادگستری اروپایی صلاحیت داشت که نسبت به تفسیر معاهدات و یا مصوبات جامعه و نیز نسبت به اعتبار یا بی‌اعتباری آنها اعلام نظر نماید. براساس قسمت دوم این ماده دادگاه‌های ملی دول عضو در صورت مواجه شدن با چنین موضوعاتی می‌بایست پرونده را به دیوان دادگستری اروپایی ارجاع دهند و این نظر دیوان برای دادگاه‌های محلی الزام‌آور می‌باشد.

دادگاه آلمان در پاراگراف ۱۵ رأی خود با اشاره به آراء قبلی دیوان دادگستری اروپایی در این خصوص اعلام داشت که دادگاه‌های داخلی اختیار ابطال مصوبات اتحادیه را ندارند همان‌گونه که در پرونده ۶۶/۸۰ اعلام شد، بلکه وظیفه دیوان دادگستری اروپایی بنابر ماده ۱۷۷ قدیم این بود که قوانین جامعه (اتحادیه) به شکلی واحد توسط دادگاه‌های ملی دول عضو به اجرا درآیند. دیوان اضافه نمود که اختلافات موجود بین دادگاه‌های دول عضو راجع به اعتبار مصوبات جامعه (اتحادیه) می‌تواند وحدت نظام حقوقی جامعه را به مخاطره افکند و ثبات حقوقی را درهم‌ریزد. (Weatherill., 2006, p 204)

دیوان اتحادیه سرانجام در پاراگراف ۱۷ از رأی خود این‌گونه نتیجه گرفت که از آنجا که ماده ۱۷۳ به این مرجع قضایی صلاحیت انحصاری در ابطال مصوبات اعطا

نموده^۱، ثبات و استحکام نظام حقوقی اتحادیه می‌طلبد که اگر اعتبار یکی از مصوبات نزد یکی از دادگاه‌های محلی مورد چالش واقع شده، تنها مرجع مزبور صالح به رسیدگی به آن باشد.

به‌رغم این رأی و دیگر آراء مشابه مبنی بر صلاحیت دیوان دادگستری اروپایی جهت بررسی اعتبار قانونی مصوبات اتحادیه، دادگاه قانون اساسی آلمان چنین نظری را قبول نداشته و معتقد است که این صلاحیت انحصاری به دیوان دادگستری اروپایی تفویض نشده است. (Ibid, p. 699) در پرونده‌های مربوط به Bananas و ماستریخت این نظر دادگاه قانون اساسی آلمان مشهود است. دادگاه قانون اساسی آلمان بر این نظر است که اگر دیوان دادگستری اروپایی در بررسی اعتبار مصوبات اتحادیه علیه استانداردهای حقوق بنیادین آلمان رأی داد، دادگاه آلمان صلاحیت تجدیدنظر نهایی در آن رأی را داراست. (Ibid)

اگرچه این نظر دادگاه آلمان به طور رسمی و براساس مقررات فعلی قابل اعتنا نمی‌باشد و باید در صورت تعارض آن دو، نظر دیوان دادگستری اروپایی را قاطع دعوی بدانیم، اما در عمل این امر خود یک نگرانی برای اتحادیه و دیوان دادگستری اروپایی به وجود آورده و قابل تأمل به نظر می‌رسد.

^۱ Article 230 reads in part:

The Court of Justice shall review the legality of acts adopted jointly by the European Parliament and the Council, of acts of the Council, of the Commission and of the ECB, other than recommendations and opinions, and of acts of the European Parliament intended to produce legal effects vis-à-vis third parties.

It shall for this purpose have jurisdiction in actions brought by a Member State, the European Parliament, the Council or the Commission on grounds of lack of competence, infringement of an essential procedural requirement, infringement of this Treaty or of any rule of law relating to its application, or misuse of powers.

The Court of Justice shall have jurisdiction under the same conditions in actions brought by the Court of Auditors and by the ECB for the purpose of protecting their prerogatives.

Any natural or legal person may, under the same conditions, institute proceedings against a decision addressed to that person or against a decision which, although in the form of a regulation or a decision addressed to another person, is of direct and individual concern to the former.

رویکرد دیوان دادگستری اروپایی به اصل تقدم و برتری حقوق اتحادیه

دیوان دادگستری اروپایی در آراء مختلف خود سه دلیل عمده برای برتری حقوق

اتحادیه ابراز داشته است:

۱- تعهد حقوقی بین‌المللی اتحادیه برای اجرای معاهدات

۲- حصول اطمینان از اجرای مؤثر و یکسان حقوق و قوانین جامعه (اتحادیه)

۳- ویژگی استقلال نظام حقوقی اتحادیه. (Ibid)

اثر اصل تفوق و برتری حقوقی قوانین اتحادیه آن خواهد بود که مراجع ملی و قوانین داخلی دول عضو به هیچ روی نباید قوانین و مقرراتی وضع نمایند یا رویکردی را اتخاذ نمایند که مغایر با نظرات و تصمیمات و آراء این نهادها بوده و مانع اجرای تصمیمات و آراء اتحادیه گردند.

این آثار از نظر برخی صاحب‌نظران به چهار بخش تقسیم می‌گردند:

۱- ممنوعیت نهادهای ملی از تلاش برای بی‌اعتبار نمودن مصوبات و

مقررات اتحادیه.

۲- ممنوعیت اجرای قوانین و مقررات ملی مغایر با مصوبات اتحادیه.

۳- ممنوعیت وضع قوانین و مقررات ملی مغایر با مصوبات اتحادیه.

۴- تعهد بر ابطال مصوبات ملی مغایر با مصوبات اتحادیه (Ibid)

از جمله دلایلی که برای برتری حقوق اتحادیه بر حقوق دول عضو ذکر شده، اصل استقلال حقوق اتحادیه می‌باشد که در آرای دیوان کراراً به آن اشاره شده و آن را از نظام حقوق بین‌الملل و نظام حقوقی دول عضو جدا می‌دانند. بر این اساس اصل استقلال در یافتن جایگاه قانون اساسی حقوقی جامعه (اتحادیه) بسیار مؤثر واقع می‌شود.

در این ارتباط دیوان اتحادیه معتقد است که برتری حقوق اتحادیه بر حقوق ملی

دول عضو در برگیرنده نتایج ذیل می‌باشد:

۱- حقوق جامعه (اتحادیه)، حقوقی را به شهروندان اروپایی اعطا

می‌کند که حقوق ملی دولت متبوع باید به آن ترتیب اثر دهد.

۲- ترتیب اثر دادن حقوق جامعه باید در تمام دول عضو یکسان باشد.

۳- دادگاه‌های ملی باید تفاسیر و نظرات دیوان اتحادیه را ترتیب اثر دهند و در صورت لزوم درخواست تفسیر از دیوان اتحادیه نمایند.

۴- پس از صدور رأی دیوان اتحادیه، دول عضو باید قوانین خود را براساس این نظریه و جهت اجرایی شدن آن اصلاح نمایند. (Hilaire Barnett, 2004, p 253)

بند اخیر از نظریه دیوان امروزه در قالب ماده ۲۳۴ معاهده مقرر می‌دارد که دادگاه‌های ملی در صورت طرح دعوی در خصوص موضوعات اتحادیه و وجود ابهام در آن، باید تفسیر آن را از دیوان اتحادیه درخواست کنند و نظر این دیوان بر نظر دادگاه‌های ملی حاکم خواهد بود.

این نظر دیوان در آراء دیگری نیز مانند پرونده *Simmenthal* و یا پرونده *EVST* مورد تاکید واقع شد. (Case 92/78 [1979] ECR 777) در پرونده اخیر ادعای مغایرت مصوبات اتحادیه با قانون اساسی و حقوق بنیادین آلمان شده بود که دیوان اعلام نمود مقارنه مصوبات اتحادیه باید در پرتو حقوق اتحادیه به عمل آید و در پرتو حقوق و قوانین داخلی. (Hilaire Barnett, 2004, p 254)

البته این نظریه دیوان بعداً مورد تردید واقع شد و مراجع قضایی برخی از دول عضو با رد آن، نظریه چندگرایی قانون اساسی و یا نظام چندگرایی حقوقی اتحادیه و یا قانون اساسی گرای چند سطح را ترجیح دادند. (Roman Kwiecień, 2005, p 4)

عده‌ای دیگر نیز با تاکید بر اینکه اصل اتحادیه ریشه در معاهدات آن دارد که این معاهدات نیز چیزی بیشتر از حقوق معاهدات در حقوق بین‌الملل نمی‌باشد، لذا این برتری می‌تواند از نظام حقوق بین‌الملل اخذ شده باشد و نه نظام حقوقی اتحادیه، (Ibid)

این نظریه با رویکرد مراجع قضایی برخی از کشورهای عضو نیز همخوانی دارد که آنها به جای نظام مونیسم، نظام دوآلیزم را پذیرفته و راه‌حل تعارض بین مقررات یک نهاد بین‌المللی و نهادهای ملی را براساس روش دوم بنا نهاده‌اند. این امر در رأی دیوان

قانون اساسی آلمان به خوبی هویداست^۱ که بعداً دادگاه‌های کشورهای ایتالیا، لهستان، ایرلند، دانمارک، فرانسه، یونان و اسپانیا نیز از آن تبعیت نمودند. مبنای این گروه مراجع ملی بر دو نکته استوار است؛ اول استقلال و برتری داخلی در مواجهه با نظرات بین‌المللی و آراء و تصمیمات مراجع غیرمللی و دوم محدود دانستن اختیارات تفویضی به اتحادیه و تلاش در جهت حرکت در قلمرو اعطایی به اتحادیه.

دول عضو این حق را برای خود محفوظ می‌دانند که در وضع مقررات آیا نهادهای اتحادیه در چارچوب اختیارات اعطایی عمل کرده‌اند و براساس اصل ضرورت عمل موثر گام برداشته‌اند یا خیر؟

در کشوری مانند انگلستان نیز که از نظام دوآلیسم تبعیت می‌شود و به‌رغم صدور مجوز قانون الحاق ۱۹۷۲ و اخذ اجازه پارلمان، لیکن هنوز تردیدهایی جدی نسبت به برتری حقوق اتحادیه وجود دارد.

حاکمیت اتحادیه اروپایی

با توجه به موارد فوق اکنون این سؤال اساسی مطرح می‌شود که حاکمیت در این نهاد اروپایی از آن اتحادیه است و یا از آن دول عضو؟ با عنایت به اینکه اتحادیه نه یک سازمان متعارف بین‌المللی است و نه یک کنفدراسیون متشکل از دول مستقل که تمامی اختیارات سیاست‌گذاری را به دول عضو سپرده باشد و نه یک دولت فدرال و با حاکمیت مرکزی (Super State) و نه حتی یک دولت متمرکز با یک نظام واحد حقوقی که نظام‌های حقوقی دول عضو را در یک خط عمودی تنظیم کرده باشد. سؤال از حاکمیت این نهاد اساسی‌ترین سؤالی است که تاکنون در بین مقامات و صاحب‌نظران اروپایی مطرح بوده است. در این ارتباط وضعیت موجود در اتحادیه اروپایی را عده‌ای یک حالت بین دولت پسا-ملی (Post-national) و یک دولت با مراکز (تصمیم‌گیری)

¹ Article 1.

متعدد^۱ دانسته‌اند (Samantha Besson, 2004, p 17) و البته چنین وضعیتی همراه با ساختار سیاسی - حقوقی است که آثار آن بر دول مستقل نیازمند ارزیابی بیشتر می‌باشد. اگرچه تاکنون رویه دیوان دادگستری اروپایی و نیز مفاد معاهدات جدید حاکی از برتری نظام اتحادیه بر دول ملی عضو می‌باشد، لیکن به دلیل وجود چالش‌های متعدد مخصوصاً پیرامون قانون اساسی اتحادیه هنوز تصویر روشنی از اختیارات دول عضو و اتحادیه در امر قانونگذاری حاصل نگردیده است و در نتیجه حاکمیت اتحادیه اروپایی یک چالشی است که سال‌های اخیر مورد بحث محافل سیاسی و حقوقی داخل و خارج اتحادیه قرار گرفته است.

از این رو برخی برای حل پارادوکس حاکمیت در اتحادیه گونه‌های مختلف و مفاهیم متعدد و نوین آن را مورد مطالعه قرار داده و ضمن تاکید بر چالشی بودن آن سه رویکرد متفاوت نسبت به آن را تبیین نموده‌اند:

۱- رویکرد حاکمیت مطلق

۲- رویکرد حاکمیت مشترک

۳- رویکرد حاکمیت مشارکتی (Samantha Besson, 2004, p 18)

در رویکرد اول همان مفهوم حاکمیت که به طور سنتی در بین دولت‌ها رواج داشته اتخاذ شده بدین مفهوم که حاکمیت تفکیک‌ناپذیر است و نمی‌تواند از آن دو مقام یا دو نهاد باشد، بلکه الزاماً باید متعلق به یک مقام و یا نهاد باشد. در این رویکرد حاکمیت مشترک فاقد مفهوم حقوقی روشن است و دوگانگی در آن به هیچ‌وجه راه ندارد. (Ibid) طرفداران حاکمیت مطلق منوط به اینکه آن را متعلق به کدام طرف بدانند به دو گروه تقسیم شده‌اند، عده‌ای طرفدار حاکمیت مطلق دول عضو بوده که اتحادیه را یک نهاد بین‌الدولی می‌دانند و قوانین اساسی این دولت‌ها را حاکم و قاعده برتر حقوقی که در صورت تعارض مصوبات اتحادیه، رعایت قوانین اساسی دول عضو الزامی است. (Ibid)

^۱. Polycentre

عده‌ای دیگر این حاکمیت را از آن نهاد فراملی اتحادیه دانسته به شرحی که قانون اتحادیه پایان کلام بوده و قوانین اساسی دول عضو تابع حقوق اتحادیه می‌باشند. حاکمیت در نزد این گروه پدیده‌ای است واحد که باید از طریق یک نهاد عالی و برتر اعمال گردد. (Ibid)

رویکرد دوم حاکمیت مشترک^۱ می‌باشد که هر دو طرف بنا به اقتضائات و شرایط موجود حق اعمال حاکمیت داشته و صرفاً باید حدود این حاکمیت برای طرفین تبیین گردد. این نظریه در بین سال‌های ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۰ در درون اتحادیه رواج داشت و مخصوصاً در جهت تبیین اختیارات اتحادیه و دول عضو راجع به مسائل تجاری بحث‌های فراوانی را به خود اختصاص داده بود.

صلاحیت مشترک^۲ و یا صلاحیت موازی^۳ از جمله مسائلی بود که در آرا دیوان دادگستری اتحادیه در بین این سال‌ها رواج زیادی داشت. پس از ۱۹۹۰ و با تحولات جهانی و ناکارآمدی نظرات قدیمی، این نظریه نیز رو به افول نهاد.

رویکرد دوم مفهوم نوین حاکمیت را پردازش نموده که البته با گرایش حاکمیت مطلق اتحادیه تدوین شده است. این گروه به دنبال مدل جدیدی برای حاکمیت در اتحادیه هستند که بتواند با شرایط موجود هم‌خوانی داشته باشد و پذیرش کافی نیز در اتحادیه کسب نماید. حاکمیت چندگانه و یا پلورالیسم حاکمیتی عنوانی است که این گروه به دنبال آن هستند. (Ibid)

در طرح جدید حاکمیت، باید این مقوله به گونه‌ای تعریف شود که هم در برگرنده مشارکت در حاکمیت از سوی دو طرف باشد و هم بتواند نظریات حاکمیت مطلق و حاکمیت چندگانه را پوشش دهد. (Ibid) در این رویکرد هم دول عضو و هم اتحادیه حاکمیت خود را حفظ کرده و برای اینکه هر دو حاکم باشند باید میزانی از رقابت، رشد و همکاری که بیانگر حاکمیت چندگانه است را در برداشته باشد. از این رو

^۱. Pooled or Shared Sovereignty

^۲. Shared Competence

^۳. Parallel Competence

حقوق اتحادیه باید به عنوان محصول تداخل و مشارکت بین بازیگران اروپایی باشد که حاکمیت مشارکتی را در پی خواهد داشت.

این نوع حاکمیت دارای ماهیتی انعطاف پذیر و پویا است که با روند همگرایی در اتحادیه همخوانی بیشتری نیز دارد (Ibid) نتیجه اتخاذ چنین رویکردی نسبت به امر حاکمیت آن خواهد بود که سیاست‌گذاری دول عضو و اتحادیه نباید به طور مستقل و جدای از هم تلقی شوند بلکه در روند همبستگی و همگرایی اتحادیه و نظام حقوقی آن باید تفسیر گردند. (Ibid) پذیرش حاکمیت چندگانه می‌تواند در نهایت شرایطی را برای توسعه پویا و تحکیم پایه‌های قانون اساسی‌گرایی در اتحادیه فراهم نماید.

در هر صورت چندگانی (پلورالیسم) حاکمیتی در سال‌های اخیر به عنوان روشی که می‌تواند مشروعیت حاکمیت را در اتحادیه تحکیم نماید مورد توجه واقع شده است و صاحب‌نظران معتقدند علت استقبال از این نظریه تقویت مشروعیت اتحادیه بر اثر اتخاذ حاکمیت چندگانه به دلایل زیر می‌باشد:

۱- حل و فصل تعارضات مرتبط با قانون اساسی

اعتقاد به حاکمیت مشارکتی موجب می‌شود تا اختلافات مربوط به قانون اساسی در هر دو طرف (اتحادیه و دول عضو) براساس حفظ ارزش‌های قانون اساسی دو طرف و وجود روحیه همکاری و تلاش برای ارتقا جایگاه اتحادیه انجام پذیرد و بدون شک این روش بر روش حل و فصل قضایی که در برخی موارد به نادیده انگاشتن حقوق و یا ارزش‌های طرف دیگر می‌انجامد برتری و اولویت دارد. پذیرش حاکمیت چندگانه می‌تواند به شکل تفسیر مشترک از ارزش‌ها و اصول و توجیه آنها در چارچوب دو طرف انجام پذیرد.

اگرچه چنین رویکردی اخیراً از سوی دیوان دادگستری اتحادیه و نیز دادگاه‌های ملی اعضا پذیرفته شده است، لیکن همکاری در این زمینه هنوز یک ماهیت اخلاقی دارد تا یک ماهیت حقوقی. (Ibid)

۲- افزایش معیارهای دموکراتیک فرا اروپایی

یکی از اشکالات جدی و عمده نسبت به اتحادیه ماهیت غیردموکراتیک بودن آن است که در بسیاری از ابعاد تصمیم‌سازی در آن با روش‌های بین‌الدولی و نه بین‌المللی اتخاذ می‌گردد و مراجعی که با رأی مردم و به طور مستقیم روی کار آمده‌اند نمی‌توانند در مسیر قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری مشارکت چندانی داشته باشند. اتخاذ رویکرد حاکمیت چندگانه می‌تواند در جهت حل این معضل کمک بسیاری نماید به گونه‌ای که با اتخاذ حاکمیت مشارکتی می‌توان حاکمیت مردمی در اتحادیه را تقویت نمود و افزایش داد.

نتیجه:

اتحادیه اروپایی از بدو تاسیس در سال ۱۹۵۲ تاکنون رویکردی وحدت‌گرا داشته و به‌رغم اعتراضات و اشکالات عدیده‌ای که در این راه متحمل شده، هیچ‌گاه از این رویکرد عقب‌نشینی نکرده است.

دول عضو اتحادیه نظرات متفاوتی نسبت به این بعد اتحادیه داشته و همین امر موجب شده مراجع قضایی آنها در یک حالت برزخ بین قبول یا رد حاکمیت اتحادیه قرار گیرند. اگر در گذشته سیاست‌مداران نسبت به نوع همکاری و رابطه با اتحادیه اظهار نظر می‌کردند، اکنون مراجع قضایی دول عضو نیز با صدور آراء متهافت برتری حقوقی اتحادیه را مورد تردید قرار داده‌اند که می‌تواند عقب‌گردی از وحدت به کثرت تلقی شود در حالی که هدف اتحادیه نوعی وحدت ادغامی و حرکت از اکثریت به وحدت بوده است.

به هر حال مقاومت در برابر پذیرش آراء دیوان اتحادیه و یا قوانین و مقررات آن از سوی مراجع قضایی دول عضو نوعی اعتراض به روند موجود وحدت‌گرایانه در اتحادیه تلقی می‌شود که اگر چه نمی‌تواند مانعی جدی بر سر راه تحقق اتحاد واقعی به شمار رود، لیکن در کند شدن آهنگ وحدت اتحادیه سهمی مهم به خود اختصاص داده است.

از این رو ضمن توجیه رویکرد مراجع قضایی ملی به آراء و مصوبات اتحادیه، سعی شده به نوعی پلورالیسم حاکمیتی تن داده شود که هم دول عضو احساس فقدان کامل حاکمیت نداشته باشند و هم اتحادیه مطمئن گردد فراتر از یک سازمان بین‌الدولی صرف گام به سوی اهداف اتحادگرایانه برداشته شده است. حاکمیت مشارکتی رویکردی است که در این راستا پذیرفته شده و با استعانت از اصل ضرورت عمل موثر (Subsidiarity) می‌تواند حرکتی موثر در راستای نیل به اهداف وحدت‌طلبانه اتحادیه تلقی گردد، ضمن آنکه حاکمیت دول عضو را سریعاً و در گستره‌ای وسیع مخدوش نکرده و محدودیت‌های غیر منتظرانه‌ای به آن وارد نمی‌نماید.

منابع و مأخذ:

انگلیسی:

- 1- Case 26/62 [1963] ECR
- 2- Case 92/78 [1979] ECR 777
- 3- Case Firma Foto Frost v HZA Lubeck Ost, 314/85,.
- 4- Costa v ENEL, Case 6/64 [1964] ECR 585
- 5- Hilaire Barnett, *Constitutional & Administrative Law*, 5th ed., Cavendish Publishing Limited., GB, 2004.
- 6- Roman Kwicien, "The Primary of EU Law Over National Law Under the Constitutional Treaty", *German Law Journal*, No. 11 (1 November 2005 at <http://www.germanlawjournal.com>)
- 7- Samantha Besson, "Sovereignty in Conflict", *Elop papers*, Vol., 8, 2004, n.,15, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-015a.htm>
- 8- Stephen Weatherill, *Cases & Materials on EU Law*, 7th ed., Oxford University Press, 2006, Oxford.

از این نویسنده تاکنون مقالات زیر در همین مجله منتشر شده است:

- مقاله: «شخصیت حقوقی جامعه و اتحادیه اروپایی»، سال ۷۸، شماره ۴۴. گزارش: «گزارش کنفرانس دیپلماتیک جهت حمایت از آثار صوتی- تصویری هنرمندان و تولیدکنندگان»، سال ۸۰، شماره ۵۱ - «نگرش به ساختار دیوان دادگستری اروپایی و نقش آن در روند همبستگی اتحادیه»، سال ۸۰، شماره ۵۱ - «منطق حاکم بر توجیه صیانت از قانون اساسی»، سال ۸۳، شماره ۶۶. «مشروعیت قانون اساسی»، سال ۸۴، شماره ۷۰.