

صلى الله عليه وسلم

١٣٠٣



دانشگاه تهران
دانشکده حقوق و علوم سیاسی

نظام قانونگذاری در اتحادیه اروپایی
۱۹ / ۲ / ۱۳۸۱

وزارت آموزش عالی و تحقیقات علمی
جمهوری اسلامی ایران

نگارش:

اکرم علاقه‌بندان

استاد راهنما:

جناب آقای دکتر عباس کدخدایی

استاد مشاور:

جناب آقای دکتر سید فضل الله موسوی

پایان نامه جهت دریافت درجه کارشناسی ارشد

در

رشته حقوق عمومی

دی ماه ۱۳۸۰

۴۱۵۷



فرم ارزشیابی پایان نامه کارشناسی ارشد

دانشکده: حقوق و علوم سیاسی گروه: حقوق عمومی

در چارچوب ارزیابی مرحله تحقیقاتی مقطع کارشناسی ارشد دانشجویان دانشگاه تهران

آقای: اکرم علاقه‌بندان به شماره دانشجویی: ۲۱۰۲۷۷۰۰۷ در رشته: حقوق عمومی
خانم: گرایش: حقوق عمومی پایان نامه خود به ارزش: ۴ واحد را که در نیمسال اول سال تحصیلی: ۷۹-۸۰-۱
اخذ و ثبت نام نموده بود، تحت عنوان: "نظام قانونگذاری در اتحادیه اروپایی" دوم

داور

به سرپرستی (استاد راهنما): دکتر کدخدایی استاد مشاور: دکتر موسوی استاد مشاور دوم (حسب مورد): دکتر میرعباسی
در تاریخ: ۸۰/۱۰/۳۰ در حضور هیأت داوران به شرح ذیل با (موفقیت / عدم موفقیت / اصلاحاتی) دفاع نمود.

| اسامی هیأت داوران | مرتبۀ علمی | محل اشتغال | امضاء |
|---------------------------------------|------------|---------------------------|-------|
| ۱- استاد راهنما: دکتر عباسعلی کدخدایی | استادیار | دانشکده حقوق و علوم سیاسی | |
| ۲- استاد مشاور: دکتر سیدفضل‌اله موسوی | استادیار | " " " | |
| ۳- استاد داور: دکتر سیدباقر میرعباسی | دانشیار | " " " | |
| ۴- استاد داور: | | | |
| ۵- استاد داور یا استاد مشاور دوم | | | |

| | |
|--------|-----------|
| به عدد | به حروف |
| ۱۸۱۵ | هجده و یک |

نمره نهایی هیأت داوران:

ملاحظات:

تذکر: نیازی به درج نمره جداگانه هریک از داوران نبوده و فقط نمره مورد توافق هیأت داوران (متوسط) اعلام می‌شود.

سرپرست تحصیلات تکمیلی دانشکده

با سلام، نظر به اعلام نمره نهایی فوق‌الذکر از جانب هیأت داوران خواهشمند است نسبت به انجام امور فراغت از تحصیل دانشجوی یاد شده برابر ضوابط و مقررات اقدام مقتضی مبذول فرمائید.

نام و نام خانوادگی مدیر گروه: دکتر سیدباقر میرعباسی امضاء و تاریخ:

۸۰/۱۰/۳۰

توجه مهم: کلیه نوشته‌ها به استثناء نمره هیأت داوران و مطالب بند ملاحظات قبل از دفاع باید به ماشین تایپ گردد.
تذکر: این فرم به دفتر تحصیلات تکمیلی دانشکده ارسال و تصویر آن در گروه مربوط نگهداری می‌شود.

تقدیم به :

**پدر و مادر عزیزم
که در طول مدت تحصیل
همواره مشوق و راهنمای من
در ادامه این راه بوده‌اند.**

چکیده

اتحادیه اروپایی به عنوان یکی از مهمترین سازمانهای منطقه‌ای در جهان امروز می‌باشد. این سازمان با قدمتی بیش از ۵۰ سال نتیجه تلاش مستمر سران آن جهت دستیابی به یک اروپای واحد می‌باشد. اگرچه رسیدن به وحدت سیاسی نتیجه نهایی مورد نظر این سران بود، اما گام‌های اولیه و انعقاد معاهدات اقتصادی و دستیابی به یک بازار مشترک میان کشورهای اروپایی عضو بود تا از این طریق وحدت سیاسی مورد نظر حاصل شود. معاهدات جامعه فولاد و زغال‌سنگ اروپا، جامعه اتمی جامعه اقتصادی و معاهده واحد اروپا از مهمترین اقدامات در این زمینه بودند. اتحادیه اروپایی به شکل کنونی با امضای معاهده ماستریخت در میان ۱۲ کشور شکل گرفت و با انعقاد این معاهده در حقیقت روند جدیدی در ایجاد یک اتحادیه نزدیک میان مردم اروپا آغاز شد. در معاهده ماستریخت عنوان شده که اتحادیه بر پایه سه عنصر بنا شده است که عبارتند از: جوامع اروپایی سیاست مشترک امنیتی و همکاری در زمینه موضوعات قضایی. این سه عنصر ایجادکننده ساختار سه رکنی اتحادیه اروپا می‌باشند. اتحادیه اروپا دارای ارکان متعددی است که از میان آنها ۵ نهاد به عنوان اصلی‌ترین و در واقع ارکان تصمیم‌گیری اتحادیه معرفی می‌شوند و عبارتند از شورا، پارلمان، کمیسیون - دیوان، دیوان محاسبات. براساس آن‌که که در معاهدات اروپایی عنوان شده است اقدامات اجرایی، تضمین اتحادیه به وسیله نهادها و سازمانهای آن انجام می‌گیرد، اما ۵ رکن مذکور در بالا که تحت عنوان نهاد عنوان می‌شوند در این زمینه بیشترین نقش را دارند. دلیل معرفی این ارکان به عنوان نهاد این است که می‌توانند در امر قانونگذاری مشارکت کنند و تصمیمات الزام‌آور اتخاذ کنند. البته ذکر این نکته ضروری است که هیچ‌کدام از نهادهای فوق‌الذکر یک وظیفه خاص را بر عهده ندارد، بلکه وظایف بین آنها تقسیم شده است و تمام آنها بطور مشترک

در یک اقدام ایفای نقش می‌کنند.

یکی از مهمترین اقدامات و در عین حال پیچیده‌ترین مباحث در اتحادیه اروپایی امر قانونگذاری است. برخلاف روند طبیعی قانونگذاری در کشورها که پارلمان ایفاکننده این نقش است، پارلمان اروپایی در سطح اتحادیه نقش اندکی را در این زمینه داراست. امضاکنندگان معاهدات اولیه از ابتدا اختیارات اندکی را در این زمینه به پارلمان اختصاص دارند و بیشترین قدرت در این باره از آن شورا بود. شورا به عنوان قدرتمندترین مرجع قانونگذاری در سطح اتحادیه شناخته شده است و متشکل از سران دول عضو می‌باشد. بعد از شورا کمیسیون به عنوان پیشنهادکننده لوایح قانونی دارای نقش اساسی در این زمینه است. برخلاف آنچه از عنوان «پارلمان» به ذهن متبادر می‌شود پارلمان فقط می‌بایست از مصوبات مطلع می‌شد و این به دلیل سهم اندکی است که در معاهده رم به پارلمان اختصاص داده شده بود، اگرچه معاهدات آتی بگونه‌ای طراحی شده‌اند که نقش پارلمان اروپایی را افزایش دهند. معاهده ماستریخت و آمستردام مهمترین اقدام در جهت افزایش اختیارات پارلمان در این زمینه می‌باشند. روش مهم تصمیم‌گیری و روش همکاری هر کدام سبب شده‌اند که پارلمان حضوری ملموس‌تر و واقعی‌تر در اتخاذ یک مصوبه داشته باشد. هر چند نقش مشورتی پارلمان در طی سالیان به نقش همکاری تغییر پیدا کرده است ولی هنوز شورا این اختیار را دارد که با اتفاق آرا مصوبه رد شده از طرف پارلمان را تصویب کند. گرچه در اجلاس ۲۰۰۰ در شهر نیس که منجر به تهیه پیش‌نویس معاهده نیس شد موارد مختلفی از جمله بحث افزایش اختیارات پارلمان مطرح شده است اما شاید همین موضوع یکی از دلایل مخالفت تعدادی از دول عضو جهت تصویب معاهده نیس می‌باشد و چنین استدلال می‌کنند که نمایندگان پارلمان فاقد توانایی‌های اجرایی و سیاسی لازم جهت اتخاذ یک مصوبه می‌باشند زیرا بیشتر آنان مردمان عادی می‌باشند. روش رأی‌گیری در شورا هم در موضوعات مورد اختلاف در سطح اتحادیه می‌باشد و گروهی خواهان حذف روش اتفاق آرا در شورا می‌باشند.

براساس مطالب عنوان شده می‌توان گفت سران اتحادیه با اعمال اصلاحات درصدد

افزایش وجه دموکراتیک جامعه می‌باشند و شاید اساسی‌ترین اقدام در حال حاضر تهیه معاهده نیس می‌باشد اما باید دید آیا با لازم‌الاجراء شدن معاهده نیس مصوبات اتحادیه دارای همان ویژگی الزام‌آور سابق در سطح جامعه می‌باشند یا خیر و در صورت حذف روش اتفاق آرا در رأی‌گیری شورا آیا دول مخالف ملزم به اجرای این قوانین هستند یا خیر، زیرا هر چند دول عضو براساس توافق بخشی از حاکمیت خود را به اتحادیه انتقال داده‌اند اما آیا در صورت تعارض منافع داخلی خود، حاضر به ادامه این کار می‌باشند. این موارد از جمله مسائلی است که بعد از پدیدار شدن معاهده نیس پدیدار خواهد شد و بطور طبیعی کشورهای عضو واکنشهای متفاوتی را نشان خواهند داد اما نکته‌ای که همواره باید در نظر داشت این است که جهت رشد و پیشرفت اتحادیه دول عضو می‌بایست بخشی از حاکمیت خود را واگذار کنند و از برخی منافع داخلی چشم‌پوشی کنند.

پیشگفتار

اتحادیه اروپایی که حدود ۵۰ سال از شکل‌گیری اولیه آن می‌گذرد، امروزه یکی از مهم‌ترین سازمانهای منطقه‌ای به شمار می‌رود. این نهاد نتیجه تلاش مستمر و جدی سران آن می‌باشد و مسئولان آن طی سالیان طولانی مراحل دشواری را جهت دست یافتن به اهداف مورد نظر خود پشت سر نهاده‌اند. با توجه به اینکه این سازمان نمونه بسیار موفقیتی از سازمانهای منطقه‌ای است و می‌تواند به عنوان الگوی مناسبی مورد استفاده قرار بگیرد، لذا آشنایی با ابعاد مختلف این سازمان از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

اینجانب در دوره کارشناسی ارشد و با حضور در کلاس حقوق اساسی تطبیقی جناب آقای دکتر کدخدایی با مباحث اتحادیه اروپایی آشنا شدم و با عنایت به مباحث ارزنده ایشان در کلاس درس و جدید بودن موضوع تصمیم گرفتم موضوع پایان‌نامه خود را به بررسی یکی از ابعاد اتحادیه اروپایی اختصاص دهم. از اینرو بررسی مبحث قانونگذاری در اتحادیه اروپایی را به عنوان موضوع پایان‌نامه خود انتخاب کردم. در این جا لازم می‌دانم از زحمات بیدریغ استاد گرامی جناب آقای دکتر کدخدایی در طول نگارش و تهیه این نوشته تشکر و قدردانی کنم، به دلیل عدم وجود منابع فارسی و محدودیت منابع انگلیسی زحمت این استاد گرامی جهت نگارش پایان‌نامه این جانب دو چندان بود و اگر این نوشته بتواند به عنوان منبعی در اختیار دانشجویان قرار بگیرد نتیجه راهنمایی‌های ارزنده این استاد بزرگوار در طول تحصیل اینجانب می‌باشد.

همچنین از استاد گرامی جناب آقای دکتر سیدفضل‌الله موسوی که مشاورت نوشته اینجانب را بر عهده داشتند کمال تشکر را دارم. همچنین از جناب آقای دکتر میرعباسی که علاوه بر قبول زحمت داوری پایان‌نامه اینجانب، اولین مشوق و راهنمای من جهت ورود به مقطع کارشناسی ارشد بوده‌اند کمال سپاسگزاری را دارم.

در خاتمه از پدر عزیزم جناب آقای سیداکبر علاقه‌بندان و مادر بزرگوام بانو سیده منصوره شریفی که مشوقان همیشگی اینجانب بوده‌اند و در تمامی مراحل زندگی و تحصیلی مرا مساعدت نموده‌اند. تشکر می‌کنم، اگرچه قادر به جبران حتی اندکی از زحمات این عزیزان نمی‌باشم، اما این نوشته برگ سبزی تحفه درویش و بهانه‌ای برای سپاسگذاری از تمامی کسانی که تا رسیدن به این مقطع یاری‌ام دادند.

اکرم علاقه‌بندان

فهرست مطالب

| صفحه | عنوان |
|----------|-------------------------------------------------------------------|
| الف..... | اهداء..... |
| ب..... | چکیده..... |
| ه..... | پیشگفتار..... |
| ۱..... | مقدمه:..... |
| ۵..... | بخش اول - کلیات و ساختار اتحادیه اروپایی از آغاز تا به امروز..... |
| ۶..... | فصل اول - تاریخچه اتحادیه..... |
| ۶..... | بند اول: جامعه زغال سنگ و فولاد اروپا (ECSC)..... |
| | بند دوم: معاهدات رم: تشکیل جامعه اقتصادی اروپا (EEC) و |
| ۹..... | جامعه اتمی اروپا (Euratom)..... |
| ۱۰..... | بند سوم: تلاش جهت وحدت سیاسی اروپا و معاهده واحد اروپا (SEA)..... |
| ۱۲..... | بند چهارم: انعقاد معاهده ماستریخت و تشکیل اتحادیه اروپایی..... |
| | بند پنجم: اصلاحات پیمان ماستریخت و انعقاد معاهده جدید آمستردام |
| ۱۵..... | در سال ۱۹۹۷..... |
| ۱۶..... | بند ششم: کنفرانس بین‌الدولی سال ۲۰۰۰ و معاهده نیس NICE..... |
| ۱۹..... | فصل دوم - ساختار اتحادیه اروپایی..... |
| ۲۰..... | گفتار اول: پارلمان اروپایی..... |

| | |
|----|---------------------------------------------------------|
| ۲۰ | مبحث اول: ساختار پارلمان اروپایی |
| ۲۰ | بند اول: تاریخچه |
| ۲۱ | بند دوم: انتخابات پارلمان |
| ۲۳ | بند سوم: اعضای پارلمان اروپایی |
| ۲۴ | بند چهارم: امور اداری پارلمان |
| ۲۶ | مبحث دوم: اختیارات و وظایف پارلمان اروپایی |
| ۲۷ | بند اول: مشارکت در امر قانونگذاری |
| ۲۹ | بند دوم: تصویب بودجه |
| ۳۱ | بند سوم: ایجاد کمیته‌های موقت تحقیق |
| ۳۲ | بند چهارم: دریافت شکایات و تعیین بازرس |
| ۳۳ | بند پنجم: سؤال از شورا و کمیسیون |
| ۳۳ | بند ششم: تأیید اعضا و ریاست کمیسیون |
| ۳۴ | بند هفتم: مشارکت در سایر اقدامات جامعه |
| ۳۵ | گفتار دوم: شورا |
| ۳۵ | مبحث اول: ساختار شورا |
| ۳۶ | بند اول: اعضای شورا |
| ۳۶ | بند دوم: ریاست شورا |
| ۳۷ | بند سوم: کمیته دائمی نمایندگان (Coreper) |
| ۳۹ | بند چهارم: دبیرخانه شورا |
| ۴۰ | بند پنجم: رأی‌گیری در شورا |
| ۴۳ | مبحث دوم: اختیارات شورا |
| ۴۳ | بند اول: هماهنگ ساختن سیاست‌های اقتصادی کشورهای عضو |
| ۴۸ | بند دوم: اختیارات تصمیم‌گیری و مشارکت در امر قانونگذاری |
| ۴۸ | مبحث سوم: شورای اروپایی |

| | |
|----|-----------------------------------------------------------|
| ۴۸ | بند اول: بنیاد و اساس شورای اروپایی |
| ۵۰ | بند دوم: ساختار شورای اروپایی |
| ۵۰ | بند سوم: نقش شورای اروپایی |
| ۵۴ | گفتار سوم: کمیسیون |
| ۵۴ | مبحث اول: ساختار و اعضای کمیسیون |
| ۵۵ | مبحث دوم: اختیارات و وظایف کمیسیون |
| ۵۷ | بند اول: اجرای قانون جامعه |
| ۵۹ | بند دوم: دسته بندی نظرات و توصیه های ارائه شده |
| ۵۹ | بند سوم: اعمال اختیار تصمیم گیری |
| ۶۰ | بند چهارم: اعمال اختیارات اعطا شده توسط شورا |
| ۶۱ | بند پنجم: مذاکره در معاهدات بین المللی |
| ۶۲ | بند ششم: اجرای بودجه جامعه |
| ۶۲ | بند هفتم: انتشار گزارش عمومی سالانه |
| ۶۴ | گفتار چهارم: دیوان دادگستری اروپایی |
| ۶۴ | مبحث اول: ساختار و اعضای دیوان |
| ۶۴ | بند اول: اساس دیوان (ECJ) |
| ۶۶ | بند دوم: ساختار دیوان دادگستری اروپایی |
| ۶۸ | بند سوم: دیوان بدوی Court Of First Instance |
| ۶۹ | مبحث دوم: صلاحیت و اختیارات دیوان دادگستری و دیوان بدوی |
| ۷۴ | مبحث سوم: آئین کار دیوان دادگستری (ECJ) |
| ۷۴ | بند اول: سیر رسیدگی به تخلفات در دیوان |
| ۷۸ | بند دوم: ضمانت اجرای احکام دیوان دادگستری اتحادیه اروپایی |
| ۷۹ | بند سوم: تجدیدنظر در آراء دیوان |
| ۸۰ | بند چهارم: رسیدگی مقدماتی Preliminary Ruling |

- ۸۱ گفتار پنجم: سایر نهادهای جامعه ۸۱
- بخش دوم - روند قانونگذاری در اتحادیه اروپایی ۸۴
- فصل اول: بررسی انواع مصوبات اتحادیه ۸۵
- گفتار اول: انواع مصوبات جامعه براساس ماده ۲۴۹ معاهده E.C. ۸۶
- بند اول: آیین نامه ۸۶
- بند دوم: دستورالعمل ۸۹
- بند سوم: تصمیمات ۹۲
- بند چهارم: توصیه ها و نظرات ۹۳
- گفتار دوم: دیگر انواع مصوبات الزام آور جامعه ۹۵
- بند اول: مصوبات الزام آور جامعه که در ماده ۲۴۹ عنوان نشده است ۹۵
- بند دوم: دیگر اشکال مصوبات جامعه ۹۶
- گفتار سوم: ماهیت قانون جامعه ۹۷
- بند اول: الزام بلافصل Direct Effect ۹۹
- بند دوم: الزام بلافصل عمودی و افقی ۱۰۱
- بند سوم: مصوبات دارای ویژگی الزام بلافصل ۱۰۱
- فصل دوم: سیر قانونگذاری در اتحادیه اروپایی ۱۱۰
- گفتار اول: روند عامه قانونگذاری در اتحادیه اروپایی ۱۱۱
- بند اول: تهیه پیش نویس طرح ها توسط کمیسیون ۱۱۲
- بند دوم: تصویب طرح توسط شورا ۱۱۳
- بند اول: اتخاذ مصوبه توسط کمیسیون ۱۱۵
- بند دوم: اتخاذ مصوبه توسط شورا و کمیسیون ۱۱۵
- بند سوم: اتخاذ مصوبه توسط شورا و کمیسیون و مشورت با پارلمان ۱۱۶
- بند چهارم: همکاری شورا و پارلمان در تصویب قوانین ۱۱۷
- بند پنجم: تصویب مشترک قوانین توسط پارلمان و شورا ۱۲۰

| | |
|----------------------------------------------------------------------|-----|
| بند ششم: رویه تأیید | ۱۲۲ |
| بند هفتم: قانونگذاری توسط کمیسیون | ۱۲۲ |
| بند هشتم: صلاحیت اعطا شده به پارلمان براساس ماده ۱۹۲ | ۱۲۵ |
| بند نهم: اعمال ماده ۲۰۸ معاهده توسط شورا | ۱۲۵ |
| گفتار سوم: آیین رأی‌گیری در تصویب نهایی یک مصوبه | ۱۲۶ |
| گفتار چهارم: اختلافات موجود در روند قانونگذاری اتحادیه اروپایی | ۱۲۹ |
| نتیجه‌گیری | ۱۳۳ |
| فهرست منابع | ۱۳۷ |

مقدمه

ممکن است افرادی که برای اولین بار با واژه اتحادیه اروپایی European Union روبرو می‌شوند، این مفهوم را با مفاهیمی از قبیل جامعه اروپایی، بازار مشترک و بازار داخلی یکسان بدانند. اما باید یادآور شد که هرچند این مفاهیم با یکدیگر مرتبط هستند ولی یک مفهوم یکسان ندارند.

اتحادیه اروپایی با امضای معاهده ماستریخت در میان ۱۲ کشور شکل گرفت و با شکل‌گیری این اتحادیه در حقیقت روند جدیدی در ایجاد یک اتحادیه نزدیک میان مردم اروپا آغاز شد. معاهده ماستریخت ابعاد جدید، زمینه‌های جدید فعالیت و ... را به آنچه قبلاً در معاهدات جامعه اروپایی (EEC, Euratom, ECSC) عنوان شده بود، اضافه کرد. آنچه در مورد معاهده ماستریخت قابل ذکر است، این است که معاهده ماستریخت جایگزین معاهدات قبلی نبود، بلکه تغییر دهنده و تکمیل‌کننده معاهدات موجود بود. البته معاهده ماستریخت علاوه بر اعمال اصلاحات خود در برگیرنده موارد جدیدی در راستای اهداف اتحادیه اروپایی است.

در معاهده ماستریخت عنوان شده است که اتحادیه بر پایه ۳ عنصر بنا شده است که این عناصر عبارت است از: جوامع اروپایی، سیاست مشترک امنیتی - همکاری در زمینه موضوعات قضایی و داخلی (توضیح اینکه عنصر سوم در معاهده آمستردام اصلاح شده است و به "همکاری قضایی پلیس در موضوعات جنایی" تبدیل شده است. این سه عنصر ذکر شده ایجادکننده ساختاری هستند که به ساختار سه رکنی معروف است.