

چالش‌ها و تقابل صلاحیت‌های اتحادیه اروپایی و دولت‌های عضو در مسائل پلیسی و کیفری مربوط حوزه آزادی عدالت و امنیت

احمد مؤمنی‌راد^{۱*}، فرهاد باقری^۲

چکیده

پس از معاهده لیسبون، ساختار ستونی اتحادیه اروپایی کنار گذاشته شد. جامعه اروپایی در اتحادیه اروپایی ادغام شد و ساختار نهادی واحد شکل گرفت، اما کارکرد دو ستون دیگر باقی ماند. یکی از این ستون‌ها، همکاری‌های پلیسی و قضایی در مسائل کیفری است که بعدها در حوزه آزادی، امنیت و عدالت اتحادیه ادغام شد. ساختار این حوزه صورتی بین‌الدولی دارد. مسائل پلیسی و کیفری در ارتباط مستقیم با نظم عمومی جوامع دول عضو است. لذا دولت‌ها از تفویض اختیارات گسترده به اتحادیه اروپایی در این حوزه امتناع کرده‌اند. این در حالی است که در سایر سیاست‌ها و مسائل اتحادیه اروپایی از حجم وسیعی از حاکمیت و اختیارات خود صرف‌نظر و آن را به اتحادیه تفویض و اعطا کرده‌اند. هدف سیاست‌های کیفری و پلیسی اتحادیه اروپایی، مبارزه با بی‌کیفرماندن مجرمان و فرار آن‌ها از قانون به دلیل انعطاف و نرمی سیستم حقوقی بعضی کشورهای عضو، حفظ حقوق مردم و حتی مجرمان و ... است، لذا اتحادیه سعی کرده است، در این حوزه قوانین حداقلی وضع کند تا هم از تعرض به صلاحیت و حاکمیت دولت‌ها از سوی اتحادیه جلوگیری و هم اهداف اتحادیه تأمین شود. این مقاله درصدد است تا با روشی توصیفی-تحلیلی، دریابد که در حوزه مسائل پلیسی و کیفری صلاحیت‌های اتحادیه و دولت‌های عضو آن چگونه در تقابل و تعامل با یکدیگر قرار می‌گیرند؟ و به این پرسش پاسخ دهد که در کنار این تعامل و تقابل، نقش حاکمیت دولت‌ها در یکسان‌سازی حقوقی در مسائل کیفری، پلیسی و نظم عمومی چگونه ایفا می‌شود؟ از طریق بررسی نقش دیوان دادگستری اتحادیه و ساختار، کارکرد و مؤسسات اژانس‌های حوزه آزادی، امنیت و قضایی روشن‌تر از فعالیت‌های پلیسی و قضایی کیفری به خواننده ارائه می‌دهد و در پایان به این نتیجه خواهد رسید که تفاوت‌های اساسی در تعریف نظم عمومی و نظریات حاکمیت دولت‌ها، سبب شده است در این حوزه، فعالیت‌ها و تصمیم‌گیری‌ها بیشتر جنبه ابتدایی و حداقلی داشته باشند.

کلیدواژه‌ها

اصل تفویض، اصل تقدم صلاحیت نزدیک‌ترین و مؤثرترین نهاد، دولت‌های عضو، مسائل کیفری.

۱. استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).
Email: momenirad@ut.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۶/۰۸، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۱۰/۱۳

مقدمه

اتحادیه اروپایی به طور رسمی در سال ۱۹۹۳ از طریق معاهده ماستریخت ایجاد شد. هدف این اتحادیه ایجاد اروپایی واحد و منظم است. فعالیت‌های اتحادیه اروپایی به صلاحیت‌هایی محدود است که از طریق معاهدات مؤسس آن، تفویض شده و صلاحیت‌هایی که در معاهدات به اتحادیه تفویض نشده‌اند نزد دول عضو باقی خواهند ماند. اصل تفویض که در معاهدات مؤسس اتحادیه بدان اشاره شده است بیانگر این موضوع است. دولت‌های عضو از ابتدا درصدد بودند اختیارات کمتری به اتحادیه تفویض کنند، زیرا آن‌ها مخالف تحدید حاکمیت ملی بودند. براساس اصل تبعیت یا تقدم نزدیک‌ترین و مؤثرترین نهاد به مسئله نهادهای اتحادیه تنها زمانی اقدام به اتخاذ تصمیم یا عمل خواهند کرد که ضرورتاً و الزاماً نیاز باشد و انجام این عمل از سوی اتحادیه، منافع و اهداف اتحادیه را بهتر به سرانجام برساند یا نهاد ملی، مرتبط یا در سطح پایین‌تر برای اقدام در آن مورد وجود نداشته باشد. به‌منظور نیل به اهداف اتحادیه که در معاهدات مؤسس ذکر شده‌اند، اتحادیه نیازمند ایجاد نهادها و آژانس‌های متعدد در حوزه‌های مختلف است. هماهنگی میان قوانین و رویه‌های دول عضو و حتی در مواردی یکنواخت‌سازی این قوانین از جمله مهم‌ترین وظایفی است که این نهادها در پرتو معاهدات قانون اساسی و مؤسس اتحادیه اروپایی انجام می‌دهند. دولت‌های عضو اتحادیه بخشی از صلاحیت خود را در برخی حوزه‌ها به اتحادیه واگذار کرده‌اند، اما هنوز بخشی از صلاحیت‌ها مانند سیاست خارجی، مسائل پلیسی، جنایی، امنیت ملی و قانون‌گذاری راجع به آن‌ها در حوزه اختیارات دول عضو باقی مانده است. با این حال رویه دیوان دادگستری اروپایی نشان داده است که قانون اتحادیه به قانون دول عضو ارجحیت دارد (کدخدایی، ۱۳۸۰: ۱۰۲). پرواضح است که باید این ارجحیت را بیشتر در صلاحیت‌های مشترک اتحادیه و دولت‌های عضو و تقابل قوانین هر دو طرف ملاک قرار داد و نه حوزه‌ای که اتحادیه در آن صلاحیت ندارد.

حوزه عدالت و روابط داخلی^۱، ستون سوم از ستون‌های سه‌گانه اتحادیه اروپایی است که پس از معاهده ماستریخت شکل گرفت (Kaczorowska, 2009: 23). نظام تصمیم‌گیری در این ستون بین‌الدولی است بدین معنی که کمیسیون اروپایی، پارلمان اروپایی و دیوان اروپایی دادگستری دخالت بسیار اندکی در این ستون دارند (Wetter, 2009: 29). این ستون به‌منظور افزایش همکاری‌ها در زمینه قضایی و جنایی شکل گرفت بدون اینکه نیاز باشد دولت‌ها از حجم وسیعی از حاکمیت خود صرف‌نظر کنند (Estievenart, 1995: 87). تا قبل از سال ۲۰۰۳ و لازم‌الاجرا شدن معاهده نیس این حوزه با نام «عدالت و روابط داخلی» شناخته می‌شد. این ستون نه حوزه مندرج در ماده K1 از معاهده اتحادیه اروپایی را به‌منزله مسائل منافع مشترک^۲

1. Justice and home affairs.
2. Matters of common interest.

برای دول عضو تعیین کرد (vermeulen, 2012: 42). البته اساس این حوزه بیشتر روی مسائل پلیسی و قضایی-کیفری و همکاری در حوزه‌های پناهندگی، مهاجرت و ویزا بنا شده است. حوزه‌های صلاحیتی این حوزه به طور دقیق عبارت‌اند از: ۱. سیاست‌های پناهندگی در اتحادیه، قوانین اداره‌کننده عبور و مرور افراد از مرزهای خارجی دول عضو، همچنین کنترل این مرزها؛ ۲. سیاست‌های مهاجرتی: سیاست‌های مرتبط با شرایط ورود، جابه‌جایی و اقامت افراد تبعه کشورهای ثالث؛ ۳. مبارزه با مهاجرت‌های غیرقانونی، اقامت و کار؛ ۴. سیاست‌های مبارزه با اعتیاد به مواد مخدر؛ ۵. سیاست‌های مبارزه با کلاهبرداری با مقیاس بین‌المللی البته تا جایی که با حوزه‌های مندرج در بندهای هفت تا نه تداخل نکند؛ ۶. همکاری‌های قضایی در مسائل مدنی؛ ۷. همکاری‌های قضایی در مسائل کیفری؛ ۸. همکاری‌های گمرکی و ۹. همکاری‌های پلیسی به منظور جلوگیری و مبارزه با تروریسم، مواد مخدر و سایر اشکال جرایم بین‌المللی. در این نوشتار ابتدا به تحولات این حوزه می‌پردازیم، در ادامه ساختار و کارکرد این حوزه را بررسی و محدودیت‌های ایجادشده از سوی حاکمیت دولت‌ها را روشن خواهیم کرد. سپس برخی زیرمجموعه‌ها و مراجع در قلمرو حوزه آزادی، امنیت و عدالت را معرفی خواهیم کرد.

تحولات: از ماستریخت تا لیسبون

براساس ماده ۹ K9 که تحت عنوان مقررات اتصال^۱ شناخته می‌شود، شورا به پیشنهاد کمیسیون یا یکی از دولت‌های عضو اجازه می‌یابد که مواد موارد مندرج در بندهای یک تا شش را از ستون سوم به ستون اول منتقل کند (Kaczorowska, 2009: 24). این مقرره زمینه‌ساز تحولات گسترده در ستون‌های اتحادیه و دگرگونی در ساختار نهادی اتحادیه اروپا در سال‌های بعد شد.

همان‌طور که ذکر شد، ستون‌های سه‌گانه اتحادیه اروپایی در پی معاهده ماستریخت به وجود آمدند، اما این پایان کار نبود. این معاهده از طریق سه معاهده بعدی یعنی آمستردام، نیس و لیسبون اصلاح و سبب تحولاتی در ساختار ستون‌ها شد. مسلماً هر دولتی تمایل شدیدی به اعمال حاکمیت بر قلمرو، افراد و اجرای سیاست‌های مدنظر خود دارد. این تمایلات سبب می‌شود که دولت‌ها تا حد ممکن از چشم‌پوشی از حاکمیت خود امتناع (wessel, 2005: 162) و هر جا که اقدامات و صلاحیت‌های اتحادیه را در تعارض با منافع ملی دیدند با آن مخالفت کنند و این مخالفت می‌تواند تا اقدام به اصلاح معاهدات مؤسس اتحادیه پیش رود. به هر جهت مقررات اتصال در معاهده ماستریخت سبب شد تا تمامی نه حوزه ذکرشده به جز همکاری‌های پلیسی و قضایی در مسائل کیفری به معاهده جوامع اروپایی (یعنی ستون اول)

1. Bridge provisions.

منتقل شوند (Reinisch, 2009: 15). بدین ترتیب ستون سوم به دلیل ارتباط با زمینه‌های پلیسی و قضایی در مسائل کیفری، با همین نام شناخته می‌شد. معاهده آمستردام حتی سبب ایجاد زمینه‌هایی در تغییر ساختار نهادی و ستون‌های اتحادیه اروپایی شد. ایجاد حوزه آزادی، امنیت و عدالت ضمن تأثیر در ساختار ستون سوم، ایجاد حوزه‌ای جدید با قلمرو صلاحیتی مشخص را نوید می‌داد. معاهده نیس تغییرات کلانی ایجاد نکرد، اما سبب بازنگری‌هایی در سیاست‌های همکاری‌های بین‌الدولی در اتحادیه اروپایی شد و باز هم زمینه را برای تغییر ساختار سه ستون مهیاتر کرد، اما ساختار پیشین را حفظ کرد (Weatherill, 2009: 13). در خصوص معاهده لیسبون وضع به گونه‌ای دیگر پیش رفت؛ یکی از اهداف اصلی و تخصصی معاهده لیسبون تغییر در ساختار نهادی اتحادیه اروپایی بود. در بند دوم از ماده سه معاهده اتحادیه اروپایی ذکر شده است که:

«اتحادیه باید به شهروندان خود، حوزه‌ای از آزادی، امنیت و عدالت، و رای مرزهای داخلی، که در آن آمد و شد آزاد افراد به وسیله مقررات مربوط به کنترل مرزهای خارجی، پناهندگی، مهاجرت و پیشگیری و مبارزه با جنایت تضمین شده است، عرضه کند».

این بند سبب شد تا یکی از اهداف ویژه اتحادیه، یعنی ایجاد حوزه آزادی امنیت و عدالت در دستور کار قرار گیرد. برای نیل به این هدف، معاهده لیسبون مقررات ستون سوم را مشمول معاهده عملکرد اتحادیه اروپایی قرار داد^۱ که ساختار و کارکرد آن را مشخص کرده است.^۲ معاهده لیسبون سه نوع صلاحیت را از هم تفکیک کرد: صلاحیت انحصاری اتحادیه، صلاحیت مشترک و صلاحیت حمایتی اتحادیه.^۳ در نتیجه بعضی مسائل در حوزه صلاحیت انحصاری اتحادیه، برخی در حوزه صلاحیت مشترک و برخی دیگر به طور خاص در حوزه صلاحیت دول عضو باقی ماند (Woods, 2012: 56).

۱. حوزه آزادی، امنیت، عدالت و آزادی‌های اساسی و بنیادین

منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپایی در سال ۲۰۰۰ تهیه و تنظیم شد، اما وضعیت حقوقی آن

1. Treaty on the functioning of the European Union.

۲. بعد از معاهده لیسبون ساختار نهادی این سه ستون حذف شد و چارچوب نهادی واحدی شکل گرفت و صلاحیت‌های جامعه اروپایی EC در اتحادیه اروپایی EU ادغام شد، اما در نظام تصمیم‌گیری دو ستون دیگر باقی ماند. در خصوص سیاست خارجی و امنیتی مشترک روند تصمیمات به صورت بین‌الدولی است و در خصوص همکاری‌های پلیسی و قضایی دول عضو حق ابتکار عمل و پیشنهاد قانون‌گذاری به شورای اروپا را دارند. چارچوب نهادی واحد شامل: شورای اروپا، پارلمان اروپا، شورای اتحادیه و کمیسیون اروپاست.

۳. در خصوص صلاحیت حمایتی اتحادیه شایان یادآوری است که در مواردی که صلاحیت اتحادیه در معاهدات قانون اساسی ذکر نشده است، صلاحیت آن امور در اختیار خود دول عضو خواهد ماند، مگر اینکه دول عضو از اتحادیه درخواست پشتیبانی، حمایت یا اجرا داشته باشند.

تا سال ۲۰۰۷ و لازم‌الاجرا شدن معاهده لیسبون نامعلوم بود. در معاهده لیسبون و مواد مربوط به حوزه آزادی، امنیت و عدالت، حقوق برخاسته از این حوزه و مقررات ناشی از مصوبات قانونی براساس صلاحیت‌های اعطاشده به اتحادیه به مسائل حقوق بنیادین و آزادی‌های اساسی شهروندان اروپایی گره خورده است. بدین معنی که حوزه آزادی، امنیت و عدالت ضمن شناسایی و احترام به قوانین اساسی، حقوق اساسی و نظم عمومی کشورهای عضو، وجود مقررات حداقلی و همکاری‌های قضایی و پلیسی در جهت کاهش جرم و رعایت حقوق افراد (هم قربانی و هم مجرم) را برای تضمین اهداف و مقررات منشور حقوق بنیادین و آزادی‌های اساسی لازم می‌داند. در این بخش، معاهده عملکرد اتحادیه اروپایی، ضمن ایجاد و بازتعریف نهادهای پلیسی و قضایی فراملی، از دو مفهوم هماهنگ‌سازی و ایجاد قوانین حداقلی و شناسایی متقابل آرای محاکم سخن به میان می‌آورد که در بخش‌های بعدی بیشتر راجع به آن‌ها توضیح داده خواهد شد.^۱

ساختار و کارکرد

همان‌طور که در بالا دیدیم حوزه‌های صلاحیتی حوزه آزادی، امنیت و عدالت بسیار گسترده و متنوع است. روش معمول قانون‌گذاری - که در آن کمیسیون به صورت انحصاری حق ارائه طرح‌های قانونی را بر عهده دارد و قانون‌گذاری را به صورت مشترک با پارلمان و شورا به شیوه اکثریت مشروط^۲ انجام می‌دهد - (Lelieveldt, 2015: 94) به منزله روش اتخاذ مقررات در حوزه آزادی، امنیت و عدالت در نظر گرفته شد، اما درباره مقررات در خصوص مسائل همکاری‌های پلیسی و قضایی کمیسیون بایستی وظیفه طرح لوایح قانونی را با دول عضو تقسیم کند و در موارد زیر شیوه اتفاق نظر به کار خواهد رفت: مدارک سفر مانند ویزا، پاسپورت، برگه اقامت و مدارکی از این قبیل، قوانین خانواده در وضعیت‌هایی که عنصر خارجی دخالت دارد، قوانین حداقلی راجع به رویه کیفری و آیین دادرسی کیفری، تعیین مصادیق جرایم جدیدی که قوانین حداقلی باید برای آن‌ها وضع شود، ایجاد دفتر دادستان عمومی اروپایی، همکاری‌های عملیاتی بین مراجع قانونی ملی دول عضو و تعیین حدود و امکان انجام عملیات این مراجع در قلمرو دول عضو دیگر.

نکته حائز اهمیت اینجاست که وقتی روش اتفاق نظر برای تصمیم‌گیری در این حوزه‌ها تعیین می‌شود نشان‌دهنده این است که در صورت مخالفت حتی یک دولت، تصمیم موردنظر

۱. ن.ک. به شمارگان ۳ و ۱.

2. Qualified majority voting.

برای اطلاع دقیق از این روش رأی‌گیری و میزان عددی و درصدی رأی‌دهندگان و کیفیت و کمیت آن به ماده ۲۳۸ TFEU رجوع کنید.

اتخاذ نخواهد شد. تفاوت حقوقی، جامعه‌شناختی و فرهنگی سبب می‌شود دولت‌ها هر نوع تلاش برای یکسان‌سازی قوانین کیفری را گزندی بر فرهنگ ملی خود بیندارند، زیرا از قدیم‌الایام سیاست خارجی، اعمال عدالت و به‌ویژه عدالت کیفری از مظاهر حاکمیت ملی و استقلال تلقی می‌شده است (آشوری، ۱۳۹۳: ۲۳). در خصوص ستون همکاری‌های پلیسی و قضایی در مسائل کیفری^۱ شیوه قانون‌گذاری پیش از لیسبون برای یک دوره پنج‌ساله پس از لازم‌الاجرا شدن معاهده لیسبون به کار گرفته می‌شود (یعنی اکثریت آرا) مگر اینکه این مقرر حذف، اصلاح یا ابطال شود. در مقابل طی مدت این پنج سال، کمیسیون هیچ قدرتی برای اقامه دعوا علیه دولت عضو که از این مقررات تخطی کرده باشد ندارد (Kaczorowska, 2009: 42). با این اوصاف شاید این‌گونه به نظر برسد که سیاست‌های کیفری اروپا و همکاری‌های پلیسی و قضایی به همکاری و هماهنگی میان دول عضو آن هم به صورت داوطلبانه و بدون ضمانت اجراهای کافی محدود باشد، اما وقتی دولت‌های عضو اتحادیه اروپایی گردش آزاد افراد، کالا و خدمات را پذیرفته‌اند و در حوزه موافقت‌نامه شنگن قرار می‌گیرند، همچنین بازار واحد و اقتصاد یکپارچه را در دستور کار خود قرار داده‌اند ایجاد سیاست‌ها و ساز و کارهای پلیسی مشترک در اتحادیه اروپایی و میان خود آن‌ها یک ضرورت است و نه یک همکاری داوطلبانه صرف، زیرا فقدان چنین ساز و کاری فقط به بی‌نظمی ساختاری و تشتت آرا و اقدامات منجر خواهد شد.

از این گذشته، در خصوص ضمانت اجرا و نظارت بر اجرای اهداف و سیاست‌های مشترک در اتحادیه اروپایی، دیوان دادگستری اتحادیه، نه تنها مرجعی برای حل اختلاف در اتحادیه اروپایی است، بلکه حالتی همچون دیوان عالی در ایالات متحده آمریکا را داراست^۲ (Bomberg, 2008: 63). این دیوان نقشی نظارتی بر وضع قوانین و اجرای قوانین اتحادیه اروپایی دارد. بدین ترتیب صلاحیت نظارتی دیوان دادگستری اروپایی^۳ بر برخی حوزه‌های آزادی، عدالت و امنیت احراز شده است (Great Britain parliament, 2008: 130E). براساس ماده ۲۶۳ معاهده عملکرده

1. Police and judicial co-operations in criminal matters.

۲. در ایالات متحده آمریکا در کنار قانون اساسی فدرال، هر ایالت قانون اساسی خود را دارد. در چنین حالتی اگر قوانین ایالات یا اقدامات آن‌ها در تعارض با قانون اساسی فدرال باشد، دیوان عالی ایالات متحده نقش نظارتی خود را اعمال و این تعارضات را حل می‌کند. در صورت هرگونه تعارض میان قوانین اساسی ایالتی و فدرال، قانون اساسی فدرال ارجحیت دارد.

آنچه در هر دوی این دادگاه‌های عالی مشترک است این است که هر دو دادگاه درصد رفع تعارضات میان قوانین اساسی (میان ایالت‌ها در آمریکا و میان دولت‌های عضو با یکدیگر و دولت‌های عضو با قوانین اتحادیه) و رفع تعارضات صلاحیت‌ها و نه یکسان‌سازی اصول و مبانی اساسی‌اند. هر دو درصدند انحرافات از قانونی که برای همه پذیرفته شده است برطرف شود؛ البته تا جایی که همین قوانین اساسی (قانون اساسی فدرال و معاهدات) اجازه می‌دهند.

3. European court of justice.

اتحادیه اروپایی دیوان دادگستری اروپایی صلاحیت رسیدگی و بازنگری به تحریم‌هایی را دارد که علیه اشخاص حقیقی و حقوقی از سوی رکن سیاست مشترک خارجی و امنیتی^۱ اعمال می‌شود. علت ذکر این مورد این است که یکی از دلایلی که رکن مذکور اقدام به اعمال تحریم می‌کند مسائل تروریستی و حمایت از تروریست است که باید به این مسئله اشاره کرد که مسائل تروریستی در حوزه فعالیت‌های پلیسی نیز گنجانده شده است.

در مقابل باید به ماده ۲۷۶ معاهده عملکرد اتحادیه اروپایی اشاره کرد. این ماده به صراحت به این مسئله اشاره دارد که دیوان دادگستری اتحادیه اروپایی نسبت به اقدامات پلیس و مراجع‌های امنیتی دولت‌های عضو به منظور حفظ نظم عمومی و امنیت داخلی هیچ‌گونه صلاحیتی ندارد.

سؤالی که اینجا به ذهن خطور می‌کند این است که آیا ماده ۲۷۶ راجع به صلاحیت‌نداشتن دیوان نسبت به اقدامات مراجع پلیسی دولت‌های عضو و ماده ۲۶۳ مبنی بر صلاحیت دیوان در بررسی مبانی حقوقی اعمال محدودیت بر اشخاص حقیقی و حقوقی در تضاد و تعارض است؟ پیش از پاسخ به این سؤال باید از منظر اتحادیه و دولت‌های عضو در خصوص صلاحیت دیوان و پارلمان‌های ملی بر قانون‌گذاری در اتحادیه توضیحاتی ارائه کرد. از منظر اتحادیه اروپایی، کنترل دیوان دادگستری اتحادیه اروپایی بر حوزه آزادی، عدالت و امنیت آن هم در موارد محدود در خصوص همکاری‌های پلیسی و قضایی در مسائل کیفری بدین جهت است که دیوان دادگستری اتحادیه اروپایی از اینکه حمایت کافی از حقوق بشر هم در خصوص جانی و هم قربانی یا مجنی‌علیه انجام گرفته است، اطمینان حاصل کند. البته همان‌طور که ذکر شد دیوان دادگستری اتحادیه اروپایی در خصوص اعتبار یا تناسب اقدامات عملیاتی انجام‌شده از سوی نیروهای پلیس یا آژانس‌های امنیتی یا مراجع قانونی مربوطه دول عضو یا انجام تحقیقات پلیسی یا امنیت داخلی دول عضو صلاحیتی ندارد (Hinarejos, 2009: 74). از منظر دولت‌های عضو اتحادیه اروپایی نیز طبق معاهده لیسبون، پارلمان‌های ملی، نقش مهمی در حوزه آزادی، امنیت و عدالت ایفا می‌کنند. براساس بند سوم ماده هفت پروتکل دوم الحاقی به معاهده لیسبون پارلمان‌های ملی می‌توانند از کارت‌های نارنجی و زرد در جهت حصول اطمینان از این مسئله که طرح‌های پیشنهادی در حوزه آزادی، عدالت و امنیت اصل تقدم صلاحیت نزدیک‌ترین و مؤثرترین نهاد را رعایت کرده‌اند یا نه استفاده کنند. پارلمان‌های ملی همچنین ملاحظاتی برای کنترل و ارزیابی فعالیت‌های یوروپل دارند.

1. Common foreign and security policy.

۱. شناسایی متقابل آرا و احکام قضایی و یکنواخت‌سازی حقوقی در اتحادیه

اروپایی

شورای اروپایی در اکتبر ۱۹۹۹ اصول شناسایی متقابل آرا و تصمیمات قضایی را به‌منزله پایه‌ای در همکاری‌های قضایی در مسائل مدنی و جزایی پذیرفت. این اصل متضمن اصل اعتماد احترام متقابل به نظام قضایی دیگر دول عضو اتحادیه اروپایی است (Kaczorowska, 2009: 51).

در این خصوص توجه به دو اصل شناسایی^۱ و یکنواخت‌سازی^۲ قوانین ضروری به نظر می‌رسد. شناسایی متقابل عملی است که به‌منظور نیل به اهداف حقوقی و قضایی اتحادیه، بدون نیاز به هماهنگی قوه مقننه دول عضو و انجام اعمال خاص و پیچیده قانون‌گذاری انجام می‌شود. یکنواخت‌سازی قوانین اما، زمانی صورت می‌گیرد که مجالس مقننه دول عضو به اصلاح یا ایجاد قانون جدید اقدام کنند یا حقوق و مقررات اتحادیه اروپایی به بخشی از حقوق دول عضو تبدیل شود (Ibid: 52).

در خصوص مسائل کیفری، دولت‌های عضو یکنواخت‌سازی حقوقی درباره قوانین حداقلی^۳ و استانداردهای کلی را پذیرفته‌اند، اما این دولت‌ها مخالف یکنواخت‌سازی اساسی و رویه کلی کیفری و رای نیاز لازم برای نیل به اصل شناسایی متقابل‌اند (Ibid).

ماده ۸۲ معاهده عملکرد اتحادیه اروپایی به یکنواخت‌سازی رویه کیفری در اتحادیه اروپایی می‌پردازد. این ماده تصریح می‌کند که مقررات یکنواخت‌سازی تا جایی اتخاذ می‌شود که شناسایی متقابل آرا و تصمیمات قضایی دول دیگر و همکاری‌های قضایی در مسائل کیفری بعد فرامرزی پیدا کنند و در این خصوص، تفاوت بین مبانی حقوقی و نظام عدالت کیفری دول عضو، باید مطمح‌نظر قرار گیرند. ترتیبات مذکور باید طبق رویه قانون‌گذاری عادی در خصوص جنبه‌های کیفری موارد ذیل اتخاذ شوند:

پذیرش متقابل مدارک و اسناد قانونی، حقوق افراد در مسائل کیفری، حقوق قربانیان و اشخاص مجنی‌علیه و جنبه‌های دیگر کیفری که شورا می‌تواند از طریق روش اتفاق‌نظر پس از جلب رضایت پارلمان اروپایی شناسایی و مشخص کند.

اقدامی مشهور به پروسه ترمز اضطراری^۴ وجود دارد که اگر دول عضو تشخیص دهند که پیش‌نویس یک طرح ممکن است جنبه‌های اساسی نظام قضایی کیفری را تحت تأثیر قرار دهد درخواست کند تا پیش‌نویس به شورای اروپایی ارجاع داده شود. در این حالت شیوه عادی رای‌گیری متوقف می‌شود و شورای اروپایی طی چهار ماه به شیوه اتفاق‌نظر رای‌گیری می‌کند.

1. Recognition.
2. Harmonizing.
3. Minimum rules.
4. Emergency break process.

در صورتی که زمان تعلیق مورد منقضی شد، شورا می‌تواند به روند اتخاذ مقررات ادامه دهد یا در مواردی که پیش‌نویس از دستورکار خارج شد و قصد و نیتی برای اتخاذ آن نیست می‌تواند یا اقدامی نکند یا آن را به کمیسیون بازگرداند.

مهم است که بدانیم ماده ۸۲ بند ۲ معاهده عملکرد اتحادیه اروپایی شرح می‌دهد که مقررات حداقلی نمی‌تواند دول عضو را از ایجاد یا اتخاذ سطح بالاتری از حمایت از افراد، نسبت به میزانی که حقوق حداقلی اتحادیه ایجاد کرده است، منع کند.

ماده ۸۳ معاهده عملکرد اتحادیه اروپایی با یکنواخت‌سازی قوانین کیفری ذاتی سر و کار دارد. بند یک این ماده تصریح می‌دارد که پارلمان اروپایی و شورا با توجه به شیوه قانون‌گذاری عادی و ترتیبات آن، قوانین حداقلی در خصوص تعریف جنایات و مجازات‌هایی که برای چنین جرایمی در نظر گرفته می‌شوند، وضع کنند. البته فقط جرایمی جدی که دارای بعد بین‌المللی اند موضوع قانون‌گذاری در سطح اتحادیه خواهند بود. این نوع جرایم در ماده ۸۳ معاهده عملکرد اتحادیه اروپایی ذکر شده‌اند:

تروریسم، قاچاق انسان و سوءاستفاده جنسی از کودکان و زنان، قاچاق دارو و مواد مخدر، قاچاق اسلحه، پولشویی، فساد اداری و سیاسی، جعل پول و سایر اسناد مالی، جرایم رایانه‌ای و سازمان‌یافته.

شورا می‌تواند با روش اتفاق نظر، پس از جلب رضایت پارلمان براساس این فهرست از جرایم، جرایم جدیدی را اضافه کند.

نهادها و آژانس‌های زیرمجموعه

با مشخص شدن روند قانون‌گذاری و حوزه‌های صلاحیتی حوزه آزادی، امنیت و عدالت، بررسی آژانس‌ها و نهادها زیرمجموعه آن خالی از لطف نیست. این نهادها و آژانس‌ها (که تأکید ما بر مسائل پلیسی و کیفری با محوریت جنایی است) بیشتر عمل هماهنگی و تقویتی در اتحادیه اروپایی را انجام می‌دهند و بیشتر از نمایندگان دول عضو اتحادیه تشکیل شده‌اند.

۱. همکاری‌های دادستان‌های اروپایی^۱

این نهاد در سال ۲۰۰۲ برای تقویت مبارزه با جرایم جدی ایجاد شد و از ۲۸ دادستان از تمام دول عضو تشکیل شده است. اعضای آن را پلیس، دادستان یا قاضی‌های دول عضو تشکیل می‌دهند.^۲ هدف یوروجاست تسهیل همکاری و هماهنگی‌های مطلوب در اعمال تحقیق و

1. EUROJUST.
2. The college of Eurojust.

تعقیب راجع به جرایم جدی و دارای بعد فرامرزی و سازمان یافته است. در کنار تسهیل اجرای همکاری‌های متقابل بین‌المللی و اجرای درخواست‌های استرداد مجرمان، یوروجاست می‌تواند از دول عضو شروع تحقیقات راجع به واقعه‌ای یا تعقیب مظنونان را درخواست کند. یوروجاست به صورت فعال با یوروپل و شبکه قضایی اروپایی^۱ همکاری می‌کند. طبق تصمیم شماره ۱۸۷/۲۰۰۲ شورای اروپا، این نهاد دارای شخصیت حقوقی است.

ماده ۸۵ معاهده عملکرد اتحادیه اروپایی نقش یوروجاست و وظایف آن را روشن می‌کند:
- شروع تحقیقات جنایی و تعقیب از سوی مراجع ذیصلاح ملی به‌ویژه نهادهایی که در خصوص تخلفات مالی در اتحادیه‌اند، هماهنگ کردن تحقیقات و تعقیباتی که در بند یک بدان اشاره شد، تقویت همکاری‌های قضایی شامل حل و فصل تعارضات صلاحیت‌ها و همکاری نزدیک با شبکه قضایی اروپایی. یوروجاست صلاحیت انجام و اقدام پروسه‌های قضایی پس از شروع تحقیقات کیفری را ندارد. طبق بند ۲ ماده ۸۵ معاهده عملکرد اتحادیه اروپایی این کار باید از سوی نهادهای ذیصلاح دول عضو انجام شود. به خوبی روشن است که این نهاد با اینکه جزو اصلی‌ترین نهادهای قضایی به‌ویژه در حوزه‌های پلیسی و کیفری است، اما در نهایت توانسته است جایگاه هماهنگ‌کننده و اطلاعاتی، آن هم از طریق همکاری دولت‌های عضو را کسب کند. شورای اروپایی در سال ۲۰۰۸ تصمیم به گسترش اختیارات عملیاتی این نهاد گرفته است تا بتواند ضمن تقویت همکاری‌ها میان دولت‌های عضو با کشورهای ثالث نیز همکاری داشته باشد.^۲

۲. دفتر دادستانی عمومی اروپایی^۴

ماده ۸۶ معاهده عملکرد اتحادیه اروپایی امکان ایجاد یک دادستان عمومی اروپایی که مسئولیت تحقیق، بازرسی و تعقیب مرتکبان یا همدستان جرایم مالی در خصوص مسائل مالی اتحادیه را بر عهده دارد فراهم می‌کند. البته ایجاد چنین نهادی به نظر شورا منوط خواهد بود و معاهده عملکرد اتحادیه اروپایی فقط امکان ایجاد چنین نهادی را پیش‌بینی کرده است. حتی در زمینه مسائل مالی اتحادیه که کشورهای عضو موظف به همسویی با سیاست‌های پولی و مالی اتحادیه‌اند نیز مسائل پلیسی و کیفری مربوط به آن، برای هرگونه اقدام یا ایجاد نهادی منوط به نظر دولت‌های عضو است.

1. European judicial network.

2. تاریخ مراجعه ۲۶ دسامبر ۲۰۱۶؛ www.eurojust.europa.eu/about/background/pages/history.aspx

۳. برای مطالعه بیشتر رک: خالقی، علی (۱۳۸۴). «دادگستری اروپایی (یوروجاست)»، مجله پژوهش‌های حقوقی،

دوره ۴، شماره ۸.

4. The European prosecutor.

۳. کمیته دائمی امنیت داخلی

اساس این نهاد، ماده ۷۱ معاهده عملکرد اتحادیه اروپایی است. کمیته دائمی امنیت داخلی^۱ از نمایندگان دول عضو تشکیل می‌شود که تصمیم خواهند گرفت آیا این نهاد برای تمامی کارهای کمیته دائمی امنیت داخلی یک نماینده یا در هر حوزه نماینده مختص به خود را داشته باشد. وظیفه اصلی این نهاد تسهیل، ارتقا و تقویت همکاری‌های عملیاتی بین دول عضو در خصوص امنیت داخلی است. این نهاد به طور رسمی به شورا گزارش می‌دهد. شورا نیز پارلمان اروپایی و پارلمان‌های ملی را از فعالیت‌های کمیته دائمی امنیت داخلی مطلع می‌کند. به فراخور شرایط کمیته دائمی امنیت داخلی آژانس‌های دیگر اتحادیه مانند یوروجاست، یوروپل و فرانتکس^۲ را به همکاری در فعالیت‌های خود فرا می‌خواند. در صورتی که دول عضو هدف حملات تروریستی قرار گیرند یا قربانی فجایع طبیعی یا انسانی شوند این نهاد وارد عمل می‌شود.

در کل از معاهدات مؤسس و قانون اساسی اتحادیه اروپایی چنین می‌توان نتیجه گرفت که هر جا مقرره‌ای مبنی بر لزوم اطلاع امور به پارلمان‌های ملی وجود داشت یا در روش تصمیم برای اتخاذ آن اتفاق نظر بود، آن امور در خصوص حاکمیت ملی دولت‌هاست. لذا اتحادیه باید در آن امور با حساسیت بیشتری عمل کند که نه به حاکمیت دولت‌ها تعرض کرده و نه از حوزه‌های صلاحیتی خود خارج شده باشد.

۴. شبکه قضایی اروپایی^۳

این شبکه در سال ۱۹۸۸ به منظور بهبود همکاری‌های قضایی به خصوص راجع به جرایم جدی ایجاد شد. این شبکه یک شبکه غیرمتمرکز از نقاط ارتباط^۴ است که مراجع و مقامات قضایی را در خصوص مسائل کیفری و جنایی توصیه یا کمک می‌کند (Ibid: 54). این شبکه شامل مراجع مرکزی که مسئول همکاری‌های بین‌المللی قضایی در هر دولت عضو هستند و یک یا چند نقطه ارتباط است. نقاط ارتباط واسطه‌هایی هستند که اطلاعات حقوقی و کارآمد دولتهای دول عضو و مراجع قضایی محلی را فراهم و آن‌ها را برای درخواست‌های همکاری‌های قضایی راجع به جرایم جدی، همچنین بهبود روند این همکاری‌ها مهیا می‌کنند و در شبکه قرار می‌دهند.

1. The standing committee on internal security.

۲. این نهاد از آژانس‌های تخصصی اتحادیه اروپایی است که همکاری‌های بین‌مرزبانی‌های ملی دول عضو اتحادیه را مدیریت و از مسائلی چون تهدیدات تروریستی، قاچاق انسان، مهاجرت غیرقانونی و ... جلوگیری می‌کند.

3. European judicial network.

4. Contact point.

۵. همکاری‌های پلیسی^۱

ماده ۸۷ معاهده عملکرد اتحادیه اروپایی تصریح می‌کند که اعمال مشترک در حوزه همکاری‌های پلیسی باید شامل همکاری‌های عملیاتی میان پلیس، گمرک و سایر مراجع حقوقی ذی‌ربط دول عضو برای جلوگیری از جرم، بازرسی و کشف تخلفات جنایی و تبادل اطلاعات و تمرینات مشترک نیروهای پلیس و از این قبیل باشد. همکاری‌های پلیسی ممکن است هم میان نیروهای پلیس دول عضو و هم دفتر پلیسی اروپایی یورپول صورت گیرد. یورپول در سال ۱۹۹۹ به منظور انجام تحقیقات پلیسی راجع به جرایم در اروپا تشکیل شد. فرماندهی یورپول در لاهه هلند قرار دارد و کارمندان آن نمایندگان دول عضو از آژانس‌های ملی مانند پلیس، گمرک، خدمات مهاجرتی و از این قبیل‌اند. پرواضح است که در این نهاد نیز امکان استخدام اعضا به صورت مستقل وجود ندارد و اعضای آن متشکل از کارمندان و نمایندگان دولت‌های عضو است، زیرا اگر یورپول به صورت مستقل اقدام به جذب نیرو کند، فرماندهی آن‌ها از سوی دول عضو بی‌معنا خواهد بود. از طرفی فرماندهی آن‌ها از سوی خود یورپول نیز به این دلیل که فاقد قدرت اجرایی مستقل است، مفهومی نخواهد یافت. یورپول قدرت اجرایی مستقلی ندارد و نمی‌تواند به انجام تحقیقات به صورت مستقل یا دستگیری مظنونان مبادرت ورزد. در سال ۲۰۱۰ یورپول به‌منزله یکی از آژانس‌های اتحادیه اروپایی به کار خود ادامه داد، در نتیجه بند دو ماده ۸۸ معاهده عملکرد اتحادیه اروپایی متروک شد. تحت این ماده EP و شورا با روش قانون‌گذاری عادی صلاحیت دارند ساختار، عملکرد و کارکرد یورپول را تعیین کنند^۲ که در سال ۲۰۱۰ این کار انجام شد و به پایان رسید (Ibid: 55).

یورپول به‌منزله مسئول بهبود و گسترش همکاری‌های پلیسی میان نیروهای پلیس دول عضو به شرح زیر عمل می‌کند: تسهیل تبادل اطلاعات میان نیروهای پلیس دول عضو، فراهم‌آوردن مهارت و حمایت‌های تکنیکی به‌منظور تحقیقات و عملیات در اتحادیه، فراهم‌آوردن اطلاعات تحلیلی براساس اطلاعات فراهم‌شده از سوی دول عضو. اولویت‌های یورپول عبارت‌اند از: هماهنگ‌کردن اعمال دول عضو علیه جرایم بین‌المللی مانند پول‌شویی بین‌المللی، قاچاق مواد مخدر، واردات غیرقانونی مواد هسته‌ای و رادیواکتیو، واردکردن خودروهای مسروقه، شبکه‌های غیرقانونی مهاجرت، قاچاق انسان، سوءاستفاده جنسی از کودکان و جعل پول و تروریسم. این نهاد دارای یک سیستم اطلاعاتی است که تبادل اطلاعات راجع به مظنونان فعالیت‌های جنایی را تسهیل می‌کند.^۳

ماهیت این جرایم فهرست‌شده نشان می‌دهد که صلاحیت‌های این نهاد، آن هم فقط در

1. Police co-operation.

2. 2009/ 371/ JHA.

3. the Europol computer system.

جایگاه اطلاعاتی و هماهنگی، فقط بر مسائلی محرز است که با اهداف و سیاست‌های مشترک و کلی اتحادیه همسو هستند و جنبه بین‌المللی و بین‌الدولی دارند. ماده ۸۹ معاهده عملکرد اتحادیه اروپایی امکان فعالیت‌های نیروهای پلیس در قلمرو دیگر کشورها را فراهم می‌آورد، اما شرایط و حدود این فعالیت‌ها و امکان آن، از سوی شورا پس از رایزنی با پارلمان اروپایی به شیوه اجماع تعیین می‌شود (Ibid). بدین ترتیب در صورت مخالفت حتی یک دولت امکان فعالیت نیروهای پلیس یک دولت در قلمرو دولت دیگر منتفی می‌شود، زیرا این‌گونه فعالیت‌ها مستقیماً بر حاکمیت دولت‌ها اثر می‌گذارد. در صورت صدور مجوز فعالیت نیروهای پلیس یک دولت در قلمرو دولت دیگر، نیروهای مزبور مجاز به اقدام در خاک کشور میزبان خواهند بود. حتی در صورتی که نیروهای کشور میزبان نیز در این اقدام همکاری باشند، ادعای اولویت فرماندهی آن اقدام در خاک کشور خود آن‌ها مطرح خواهد بود. اگر مسئله‌ای در خاک کشور مقابل به وجود آمده و در خصوص نظم عمومی آن کشور باشد، در نظر بگیریم که مسئله مزبور فراتر از قوانین حداقلی اتحادیه و نحوه اقدام، رسیدگی و برخورد با آن مسئله در میان آن دو کشور متفاوت باشد؛ در این صورت نیروهای کشور میزبان درصدد برخورد با مسئله متناسب با نظم عمومی و قواعد جامعه خود و نیروهای میزبان در صورت همکاری درصدد برخورد با آن براساس قواعد جامعه خود و در صورت نبود مجوز همکاری نیز درصدد جلوگیری از لطمه به نظم عمومی خود حاصل از اقدامات نیروهای کشور مقابل خواهند بود. می‌توان نتیجه گرفت که اجماع در این موارد بسیار مشکل خواهد بود. بدیهی است حتی اگر نهادهای حوزه آزادی، امنیت و عدالت در نقش هماهنگی و ایجاد همکاری باشند، موانع فراوانی در هماهنگ‌سازی مسائل پلیسی و کیفری پیش‌روی دارند.

یورپول در چشم‌انداز سال ۲۰۲۰ خود استراتژی جاه‌طلبانه‌ای را مدنظر دارد و درصدد است ضمن افزایش صلاحیت عملیاتی خود در تقویت ضمانت اجرای مستقیم حقوق اتحادیه سهیم شود.^۱ در خصوص مواد مخدر و داروهای غیرقانونی، مرکز اروپایی نظارت بر مواد مخدر و اعتیاد^۲ در فوریه ۱۹۹۳ پایه‌گذاری شد. این مرکز، اطلاعات و داده‌های این حوزه را جمع‌آوری و بررسی می‌کند و به دولت‌های عضو کمک و مشاوره می‌دهد، همچنین با آژانس‌های اروپایی مرتبط با این حوزه و سایر نهادهای بین‌المللی همکاری دارد.

1. تاریخ مراجعه ۲۶ دسامبر ۲۰۱۶: www.europol.europa.eu/about-europol/our-thinking.

۲. جهت مطالعه بیشتر ر.ک: خالقی، علی (۱۳۸۲). «یورپول»، مجله پژوهش‌های حقوقی، دوره ۳، شماره ۳.

3. The European monitoring Centre for drugs and drug addiction.

۶. مجوز دستگیری اروپایی^۱

این مجوز در تمامی قلمرو اتحادیه اروپایی اعتبار دارد. این مجوز دول عضو را به دستگیری مظنون یا مجرم یا فرد محکوم ملزم می‌کند تا وی را برای محاکمه، تکمیل روند محاکمه یا سپری کردن دوران زندان یا اعمال مجازات به کشور موردنظر تحویل دهد. این مجوز فقط درخصوص مسائل کیفری نافذ است و به مواردی تعلق می‌گیرد که مدت مجازات زندان بیش از ۱۲ ماه باشد.^۲ این مجوز برای افزایش سرعت و تسهیل روند استرداد مجرمان در اتحادیه به منظور حذف روند طولانی اداری و قضایی غیرضروری ایجاد شد که سبب می‌شد مسائل سیاسی وارد این حوزه شود. این مجوز جایگزین معاهده استرداد اروپایی^۳ شد و لیست بلن‌بالایی از جرایمی دارد که دول عضو را به استرداد مجرمان و جلوگیری از سرباززدن دولت‌ها از این استرداد ملزم می‌کند.^۴

اصل تبعیت یا تقدم صلاحیت نزدیک‌ترین و مؤثرترین نهاد مربوط به

مسائل^۵

با برشماری و توصیف و تحلیل مختصر نهادهای پلیسی و کیفری اتحادیه اروپایی، باید به عملکرد این نهادها با توجه به اصل تبعیت یا تقدم صلاحیت نزدیک‌ترین و مؤثرترین نهاد مربوط به مسئله نیز توجه کرد. طبق این اصل نهادهای اتحادیه اروپایی تنها زمانی وارد عمل می‌شوند و مبادرت به اقدام می‌کنند که اقدام آن‌ها ضرورتاً نیاز باشد. اصل تقدم صلاحیت نزدیک‌ترین و مؤثرترین نهاد که از اصول کلیسای کاتولیک اخذ شده است به زبان ساده بدین معنی بود که برای مسائل دینی نیازی نیست هر فرد به طور مستقیم به پاپ مراجعه کند. اینجا بحث سلسله‌مراتب نیست. باز هم به زبان ساده می‌توان گفت برای مثال اگر کشیش می‌تواند به سؤالی پاسخ دهد، نیازی به مراجعه به اسقف یا پاپ نیست. در مسائل سیاسی و حقوقی نیز به همین منوال است. وقتی می‌توان مسئله‌ای را به نهاد محلی برای مثال شهرداری ارجاع داد، به ارجاع آن به کابینه نیازی نیست. می‌توان گفت نه تنها نیاز نیست، بلکه ارجاع به

1. European Arrest Warrant.

2. The EU council framework decision of 13th June 2002 on the European arrest warrant (2005/ 584/JHA) ARTICLE 1, PARA 1.

3. European convention on extradition.

۴. برای مطالعه بیشتر ر.ک:

خالقی، علی (۱۳۸۴). «قرار جلب اروپایی و تأثیر آن بر حقوق استرداد مجرمین در اتحادیه اروپایی»، مجله

پژوهش‌های حقوقی، دوره ۴، شماره ۷.

5. Principle of subsidiarity.

مقامات و نهادهای بالاتر غیرمنطقی به نظر می‌رسد. با این اوصاف با در نظر گرفتن توضیحات در متن مقاله مبنی بر اینکه هر کشور موظف به ایجاد و حفظ امنیت و نظم عمومی در قلمرو خود است، نه تنها به مسائل کیفری و پلیسی، چه از منظر حقوقی و چه از منظر ضرورت از سوی مراجع ملی رسیدگی می‌شود، بلکه با وجود مراجع ملی نه تنها نیازی به مراجعه به نهادهای اتحادیه نیست، بلکه ایجاد نهادهای فراملی پلیسی با قدرت عملیاتی غیرمنطقی و غیرقانونی است. همان‌طور که در شمارگان قبلی نیز مشاهده کردید، نهادهای مشترک پلیسی فراملی در اتحادیه بیشتر نقش مشورتی، هماهنگی و تبادل اطلاعات دارند.

نتیجه‌گیری

از پیچیده‌ترین اقدامات در اتحادیه اروپایی امر قانون‌گذاری در پرتو صلاحیت‌های اتحادیه است. همچنین، بحث مشخص کردن شفاف و دقیق صلاحیت اتحادیه و دول عضو از جمله مباحث مهم در اتحادیه اروپایی است. نظام حقوقی اتحادیه تحت تأثیر نظام‌های حقوقی داخلی و بین‌المللی است. در مقدمه معاهده قانون اساسی اتحادیه بر اتحاد هرچه بیشتر برای نیل به هدف واحد تأکید شده که از آن به منزله اتحاد در اختلاف یا وحدت در کثرت یاد شده است. این موضوع بیانگر پذیرفتن این مطلب است که با وجود تلاش‌ها برای یکسان‌سازی قوانین دولت‌های عضو اتحادیه اروپایی هنوز تفاوت‌هایی موجود است و این تفاوت‌ها ممکن است موجب بروز تعارضاتی شود. این تعارضات اعم از تعارضات عملکرد، قانون و صلاحیت است. اتحادیه اروپایی به تفاوت‌های حقوقی نظام‌های ملی توجه داشته است و به این تفاوت احترام می‌گذارد، هرچند قوانین حداقلی را برای بهبود نظام حقوقی اتحادیه در نظر دارد و اعمال می‌کند. زیرا هدف از ایجاد اتحادیه، تأسیس اروپایی واحد و یکدست بوده است. مسائل کیفری، امنیتی و پلیسی در اتحادیه اروپایی اهمیت بسزایی دارند. این مسئله با امنیت اتحادیه گره خورده است. ارتقای سطح زندگی مردم و حفظ آسایش و امنیت آن‌ها موجب شد تا حوزه آزادی، امنیت و عدالت به اصلی‌ترین حوزه‌های عملکرد اتحادیه اروپایی تبدیل و حوزه صلاحیتی آن بین دول عضو و ارکان اتحادیه به‌منظور نیل به بالاترین کیفیت تقسیم شود. البته سهم اتحادیه در این تقسیم محدودتر است و فقط امکان ایجاد قوانین حداقلی در حوزه‌های پلیسی و کیفری به اتحادیه اعطا شده و سهم اصلی از آن دول عضو است. این قوانین حداقلی به ایجاد نهادهای هماهنگ‌کننده، مشورتی و اطلاعاتی بدون قدرت اجرایی مستقل منجر شده است. نهادهای پلیسی و قضایی اتحادیه نیز متشکل از نمایندگان دول عضو است و این نهادها استقلال عمل کاملی ندارند. شاید محدودیت صلاحیت اتحادیه چه در اقدامات اجرایی و چه در اقدامات قانون‌گذاری در حوزه آزادی، امنیت و عدالت در معاهدات مؤسس اتحادیه و نظریه‌های

حاکمیت ملی دولت‌ها ریشه داشته باشد. تمایل به استقلال عمل و تصمیم‌گیری در کشورها سبب می‌شود حتی در حوزه اتحادیه اروپایی نیز، دول عضو از اعطای صلاحیت در حوزه‌های خاصی که در ارتباط مستقیم با حاکمیت آن‌ها، نظم عمومی و امنیت داخلی و مردم است، سرباز زنند. امور پلیسی و قضایی کیفری درخصوص مسائل جنایی از جمله این حوزه‌هاست. حاکمیت ملی دولت‌ها و چارچوب حکومتی آن‌ها، که از فرهنگ سیاسی آن‌ها سرچشمه گرفته، سبب شده است اجرای عدالت کیفری و ویژگی‌های اساسی آن که از مظاهر حاکمیت ملی است، در اختیار صلاحیت تصمیم‌گیری و اجرایی دولت‌های عضو باقی بماند. تفاوت ویژگی‌های فرهنگی سبب تفاوت در رویکردهای عدالت و نظم حقوقی و در نتیجه تفاوت اساسی میان قواعد کیفری می‌شود که به تبع آن چارچوب و زیربنای قوانین و اقدامات پلیسی و کیفری شکل می‌گیرد. رغبت به عضویت در اتحادیه اروپایی و به دنبال آن، تفویض اختیارات به آن و صرف نظر کردن از بخشی از حاکمیت ملی، هر چقدر هم برای دولت‌ها جذاب و منافع و فرصت‌های زیادی همراه داشته باشد، در هر منطقه از جهان دولت‌ها خطوط قرمزی در حاکمیت خود دارند که به استقلال آن کشور گره خورده است. فرهنگ کشورها که قوانین و قواعد اساسی هر کشور را شکل می‌دهد و این قواعد نیز زمینه‌ساز تعریف، تحدید و مفهوم‌انگاری سیاست‌های امنیتی، اختیارات نهادها و اعمال مجرمانه و بزهکارانه است از جمله این خطوط قرمز است که دولت‌های مستقل حاضر به گذشت از آن‌ها نیستند. هیچ جامعه‌ای بدون نظمی که ریشه در فرهنگ و سنت مردم خود دارد قابلیت اداره شدن را نخواهد داشت و در صورت اختلاط قوانین تحت تأثیر فرهنگ‌های گوناگون در این جوامع، نه تنها حاکمیت ملی معنا و مفهومی نخواهد داشت، بلکه اقدامات ارکان امنیتی مانند پلیس و جلوگیری جنایت و تنبیه بزهکاران براساس قوانین کیفری امکان‌پذیر نخواهد بود. این در حالی است که جدای از مسائل فرهنگی-سیاسی و حقوقی و مبانی حقوقی به دلیل ویژگی و ماهیت خاص اتحادیه اروپایی، همچنین پذیرش موافقت‌نامه شنکن و گردش آزاد افراد در اتحادیه اروپایی، پذیرش قوانین حداقلی از سوی دولت‌های عضو نه تنها نیاز، بلکه ضرورتی انکارناپذیر خواهد بود. نکته دیگری که می‌توان در کنار مسئله حاکمیت دولت‌ها به آن توجه داشت مسئله اصل تبعیت یا تقدم صلاحیت مؤثرترین و نزدیک‌ترین نهاد به مسئله است،^۱ که برخاسته از اصل تفویض اختیارات دولت‌ها به اتحادیه است. این اصل که ریشه آن به آموزه‌های اجتماعی کلیسای کاتولیک برمی‌گردد، بر این مسئله تأکید دارد که امور و مسائل باید از سوی نزدیک‌ترین، کوچک‌ترین و مرتبط‌ترین نهاد به مسئله اداره و اجرا شود. در اتحادیه اروپایی نیز منظور از این اصل اتخاذ تصمیم از سوی مراجع محلی به جای قدرت‌های مرکزی است. اتحادیه باید تنها در مسائل کلان یا در جایی که اقدام اتحادیه ضرورتاً مورد نیاز است وارد مسئله شود. علت پدیداری

1. Principle of subsidiarity.

چنین اصلی دو نکته است: تمرکززدایی و بهبود نتیجه، عملکرد و تسریع اقدامات که باز هم هر دو ریشه در حاکمیت دولت‌ها دارند. دولت‌های عضو به تفویض اختیارات گسترده به اتحادیه اروپایی تمایلی نداشتند، زیرا تمرکز کامل اختیارات در نزد نهادهای فراملی اتحادیه نه تنها امکان‌پذیر نیست، بلکه مطلوب نیز نخواهد بود. مسلماً نظام قانون‌گذاری هر کشور که براساس مبانی فرهنگی و جامعه‌شناختی آن کشور شکل گرفته است در تشخیص قوانین مرتبط با نظم عمومی و عدالت کیفری، همچنین اختیارات نیروی حافظ نظم جامعه مناسب‌تر است. از طرف دیگر، با توجه به اصل تقدم صلاحیت نزدیک‌ترین و مؤثرترین نهاد، با وجود نیروی پلیس ملی و محلی، همچنین دادگاه کیفری در یک کشور، ایجاد مراجع فراملی در سطح اتحادیه برای حفظ نظم دولت‌های عضو یا ارجاع قضایای حقوقی و کیفری به دادگاه‌های فراملی غیرمنطقی به نظر می‌رسد.

منابع

الف) فارسی

۱. خالقی، علی (۱۳۸۴). «دادگستری اروپایی (یوروجاست)»، مجله پژوهش‌های حقوقی، دوره ۴، شماره ۸.
۲. _____ (۱۳۸۴). «قرار جلب اروپایی و تأثیر آن بر حقوق استرداد مجرمین در اتحادیه اروپایی»، مجله پژوهش‌های حقوقی، دوره ۴، شماره ۷.
۳. _____ (۱۳۸۲). «یورویل»، مجله پژوهش‌های حقوقی، دوره ۳، شماره ۳.
۴. کدخدایی، عباس (۱۳۸۰). حقوق و ساختار اتحادیه اروپایی، نشر میزان.
۵. محمد، آشوری (۱۳۹۳). حقوق کیفری شورای اروپایی، ترجمه، انتشارات خرسندی.

ب) انگلیسی

6. Andeans, Mads & Andersen, Camilla Baasch (2011). *theory and practice of harmonization*, Edwar Elgar publishing.
7. Elizabeth, Bomberg, Peterson, John (2008). *the European Union: how does it work?*, oxford university press.
8. Georges, Estievenart (1995). *policy and strategies to combat drug in Europe*, Martinus Nijhoff publisher.
9. Hinarejos, Alicia (2009). *judicial control in the European Union*, Oxford University press.
10. Kaczorowska, Alina (2009). *European Union law*, Routledge.
11. Lelieveldt, Herman (2015). *the politics of EU*, Cambridge university press.
12. Reinisch, august (2009). *essential questions in EU law*, Cambridge University press.

13. Vermeulen, Gert (2012). *rethinking in international cooperation in criminal matters in EU*, Maklu publisher.
14. Weatherill, Stephen (2006). *case and materials on EU law*, oxford university press.
15. Wessel, R.A., Curtin, D.M. (2005). *good governance and European Union*, Itersentina publisher.
16. Wetter, Anna (2009). *enforcing European Union law on exports of dual use of good*, oxford university press.
17. Woods, Lorna & Watson, Philippa (2012). *Steiner and woods EU law*, Oxford University press.
18. Great Britain parliament, House of Lords, European Union committee, the treaty of Lisbon: an impact assessment, (2008), vol. II: evidence. Part E.
19. www.eurojust.europa.eu.
20. www.europol.europa.eu.