

## شرایط شهروندی در اتحادیه اروپا

نویسنده: آنا ماریا گرامارتیز<sup>۱</sup>

مترجمان: مشتاق زرگوش<sup>۲</sup>

جعفر شفیعی سردشت<sup>۳</sup>

### چکیده:

از هنگام لازم‌الاجرا شدن معاهده ماستریخت، اتباع دولت‌های اروپایی دوگونه شهروندی دارند: شهروندی دولت متبوع خود و شهروندی اتحادیه اروپایی. شهروندی اتحادیه اروپایی تکمیل‌کننده شهروندی ملی است. نخستین شرط این نوع شهروندی که شرطی شکلی است، تابعیت یکی از دولت‌های عضو اتحادیه است. جدای از تابعیت، شرایط فرهنگی و ارزش‌شناختی دیگری نیز وجود دارند که بر خلاف تابعیت، سطح بالاتری از استقلال را نسبت به دولت‌ها دارند. از جمله این ارزش‌ها که میان اروپاییان مشترک است، می‌توان به آزادی، دموکراسی، حمایت از حق‌های بنیادین و حاکمیت قانون اشاره کرد.

شهروندی اتحادیه اروپایی دو جنبه دارد: جنبه دربرگیرنده که شهروندان جامعه اروپایی را از شماری حق بهره‌مند می‌کند؛ و جنبه انحصاری که خارجیان، بیگانگان و مهاجران را به طور کامل یا جزئی از حق‌های مرتبط با شهروندی اتحادیه اروپایی مستثناء می‌کند.

واژگان کلیدی: شهروندی، شهروندی ملی، شهروندی اتحادیه اروپایی،

معاهده ماستریخت، تابعیت، قانون اساسی اتحادیه اروپایی.

1. Ana Maria Guerra Martins

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی

۳. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی

### مقدمه مترجمان

در سال‌های اخیر، شهروندی به یکی از واژگان کلیدی در گفتمان حقوق، سیاست، جامعه‌شناسی و حوزه‌های مشابه آن‌ها تبدیل شده و مسائلی از قبیل تعریف شهروندی، تعریف شهروند و پیامدهای شهروندی مطرح شده است. عموماً مفهوم شهروندی با دولت و رکن‌های ساختی آن گره خورده است؛ به همین دلیل، تحلیل مفهوم شهروندی \_ حداقل از یک جنبه \_ در گرو بازشناسی مفهوم دولت و نظریه‌های مربوط به آن است. از این دیدگاه، تصور ایجاد نهادی حقوقی جدای از مفهوم حق و تکلیف به‌ویژه در رابطه شهروند و دولت ممکن نیست.

با وجود این، شهروندی نهادی صرفاً حقوقی نیست. رویکردهای اولیه در بازخوانی محتوای چنین مفهومی هویت خویش را در تعلق ظاهری به جامعه‌شناسی و سیاست \_ به‌ویژه فلسفه سیاسی \_ بازمی‌یابد. در جامعه‌شناسی، شهروندی به «عضویت کامل فرد در اجتماع» تعریف شده که هویت جمعی افراد با تکیه بر رکن‌های عینی سازنده دولت \_ یعنی زبان، نژاد، دین، تاریخ و گذشته مشترک \_ مهم‌ترین مؤلفه آن انگاشته می‌شود.

نگاه سیاسی به مفهوم شهروندی نیز پیرو نظریه غالب در تعریف حاکمیت و توصیف ابعاد آن است و از آنجا که چنین نگاهی نیز پیرو نوسان‌های موجود در نظریه‌های حاکم خواهد بود، به‌خوبی می‌توان چشم‌اندازی از پراکندگی را در آن مشاهده کرد. استحقاق نسبت به امتیاز و حق‌های اجتماعی و امکان دست‌یابی به حق خودآیینی از رهگذر حق رأی و حق دریافت حمایت‌های رفاهی در برابر تکلیف به پیروی از قوانین لایه غالب در شناسایی مفهوم سیاسی شهروندی است که نظریه‌های قرارداد اجتماعی و دولت رفاه را \_ با وجود تضاد ظاهری \_ محور تحلیل خود از دولت قرار می‌دهد. در کنار این نگرش‌ها، رویکرد فلسفی به شهروندی نیز در جای خود

اهمیت دارد. این که عنوان شهروند باید به چه کسی داده شود و این شهروندی چه نتایجی را در پی دارد یا باید داشته باشد، هم در فلسفه کلاسیک - آثار افلاطون - و هم در فلسفه اخلاق محور کانتی پریشی مهم است.

قرار گرفتن این مفهوم در بستری حقوقی اگر نگوئیم امکان ناپذیر، بسیار مشکل است. اگر حقوق را قلمرو مفاهیم تجویزی بدانیم، بایسته‌های این حوزه نمی‌توانند درگیر گمانه‌زنی‌های گوناگون درباره معنا و مفهوم شهروندی شوند. بنابراین، می‌توان انتظار داشت که شهروندی در قلمرو حقوق موقعیتی تعریف‌پذیرتر داشته باشد. از دیدگاه حقوقی، شناسایی کامل شهروندی بدون در نظر داشتن نهاد تابعیت امکان‌پذیر نیست. ولی، آنچه این موضوع را در این حوزه بیشتر مطرح می‌سازد، سطوح تازه‌ای از شهروندی است که در سال‌های اخیر پدید آمده است. شهروندی با شکل دولت - کشور گره خورده است. نظام‌های مرکب - مانند فدرال و کنفدراسیون - در مقایسه با نظام‌های ساده شهروندی را با ویژگی‌های متفاوت‌تری ارائه می‌کنند.

از سال ۱۹۹۳ و با تصویب معاهده ماستریخت، مفهوم سنتی شهروندی که در پیوستگی کامل با تابعیت قرار داشت، دگرگون شد. شهروندی اتحادیه اروپایی مفهوم تازه‌ای است که کتاب‌های حقوقی را به بحث درباره خود واداشت. در اروپا، شهروندی دیگر دارای یک سطح نیست و هر یک از اتباع دولت‌های طرف این معاهده افزون بر این که شهروند دولت متبوع خویش‌اند، شهروندی مجموعه دیگری به نام «اتحادیه اروپایی» را نیز با خود دارند. بدیهی است که در چنین فضایی، در پی گسترش مفهوم شهروندی، گستره مفهوم و محتوای حق و تکلیف مربوط بدان نیز تفاوت می‌کند.

مقاله زیر کوششی است برای روشن کردن مفهوم شهروند و شرایط شهروندی در اتحادیه اروپایی که نویسنده از این رهگذر مروری اجمالی نیز بر پیامدهای این نهاد حقوقی بر مفهوم حق و تکلیف نیز کرده است.

### مقدمه مؤلف

شهروندی، که اساساً با دولت و حاکمیت آن پیوند خورده است، در آغاز از رهگذر حقوق اساسی دولت‌های مدرن نظریه‌پردازی شد. با وجود این، توسعه بعد سیاسی جامعه اروپایی که مقدم بر معاهده ماستریخت<sup>۱</sup> بود، این موضوع را به قلمرو نهادی منتقل کرد که به اعتقاد همه دور از مفهوم دولت است. در نتیجه، نظریه‌پردازی درباره شهروندی را نیز باید با اشاره به این نهاد فراملی و با اشاره به قانونی فراملی، که هم در قوانین داخلی همه دولت‌های عضو دخالت کرده و هم در معرض دخالت این قوانین قرار می‌گیرد، انجام داد.

در واقع، شهروندی دولت و شهروندی اتحادیه اروپایی در چند موضوع بر یکدیگر منطبق نیستند. به لحاظ مفهومی، این دو مفهوم مترادف نیستند. شرایط شهروندی می‌تواند متفاوت باشد و محتوای شهروندی نیز از آن فاصله می‌گیرد. در نتیجه، انتقال مستقیم نظریه شهروندی از دولت به اتحادیه اروپایی عملی نیست و همین امر نظریه‌پردازی مستقل درباره شهروندی اتحادیه اروپایی را ضروری می‌سازد.

از دیدگاه نویسنده، شرایط شهروندی اتحادیه اروپایی درست یکی از حوزه‌هایی است که در این بستر شایسته توجه بیشتری است.

این مقاله بر تعریف شهروندی اتحادیه اروپایی متمرکز است. سپس، محتوای شهروندی اتحادیه اروپایی، که به طور عمده به معنای حق‌های مرتبط با این مفهوم است، بررسی می‌شود. در پایان، سهم مفهوم

#### 1. Maastricht Treaty; Treaty on European Union

این معاهده که در فوریه سال ۱۹۹۲ در ماستریخت امضاء شد، سند تأسیس گر اتحادیه اروپایی است که هدف‌های این اتحادیه را چنین برمی‌شمارد: کمک به پیشرفت اقتصادی و اجتماعی کشورهای عضو به‌ویژه از رهگذر ایجاد منطقه بدون مرزبندی داخلی، اعمال خط‌مشی خارجی و امنیتی مشترک از رهگذر تدوین سیاست دفاعی مشترک، معرفی شهروندی اتحادیه و توسعه همکاری‌ها در زمینه دادگستری و امور داخلی [مترجم].

شهروندی اتحادیه اروپایی در پی‌ریزی قانون اساسی<sup>۱</sup> اتحادیه ارزیابی می‌شود.

### ۱- تعریف شهروندی اتحادیه اروپایی

اگرچه «ایده شهروندی یک جامعه و اصطلاح پرطمطراق اروپایی مردم<sup>۲</sup> مدتی طولانی در جریان بوده است»<sup>۳</sup>، مفهومی نظام‌مند از شهروندی اروپایی فقط با معاهده ماستریخت مطرح شد.

مفهوم شهروندی اروپایی نخستین بار در گزارش تین دمنس<sup>۴</sup> در مورد اتحادیه اروپایی پدیدار شد و جدی‌ترین پیشنهادهای در زمینه شهروندی جامعه اروپایی پیش از مذاکره درباره قانون واحد اروپایی<sup>۵</sup> مطرح شد. این گزارش با عنوان «اروپای مردم» پس از نشست فونتن بلو<sup>۶</sup> شورای اروپایی<sup>۷</sup> ارائه شد. در آن زمان، دستیابی به بازاری داخلی دغدغه عمده جامعه اروپایی بود و در

1. constitutionalisation

2. people's Europe

3. Paul Craig/ Grainne de Burca, *Eulaw-Text, Cases and Materials*, 3 rd ed., Oxford Univ. Press 2003, p.775

4. Tindemans Report

این گزارش را لئو تندمنس نخست‌وزیر بلژیک طی نامه‌ای به همکاران خویش در شورای اروپا به تاریخ ۲۹ دسامبر ۱۹۷۵ در مورد «اتحادیه اروپایی» ارائه کرد [مترجم].

5. Single European Act

این قانون نخستین تجدیدنظر عمده معاهده رم بود. رهبران سیاسی و اقتصادی متمایل به یکسان‌سازی قوانین میان کشورها و حل اختلاف‌ها بودند. در نتیجه، کمیسیون تشکیل شد تا امکان ایجاد بازار مشترک اروپا را بررسی کند. طرح‌های مطرح شده این کمیسیون به قانون واحد اروپایی تبدیل شد. از جمله هدف‌های این قانون می‌توان به برداشتن موانع موجود میان کشورهای افزایش هماهنگی و رقابت‌پذیری میان کشورهای اروپایی اشاره کرد. این قانون در ۱۷ فوریه ۱۹۸۶ در لوکزامبورگ و در ۲۸ فوریه ۱۹۸۶ در لاهه هلند امضاء شده و در یکم جولای ۱۹۸۷ لازم‌الاجرا شد [مترجم].

6. Fontainebleau

شهر کوچکی در منطقه آیل دوفرنس در ۶۴ کیلومتری جنوب شرقی پاریس. این مکان به علت وجود قصر با شکوه و تاریخی آن که اقامتگاه تابستانی پادشاهان فرانسه بود، شهرت دارد [مترجم].

7. European Council

نشست سران دولت‌های عضو اتحادیه اروپا، وزیران امور خارجه و رییس‌شورا که دو بار در سال تشکیل می‌شود. در این نشست‌ها اولویت‌های این اتحادیه مشخص و خط‌مشی آن تعیین می‌شود [مترجم].

نتیجه، اروپا هنوز آماده رویارویی با چالش سیاسی شهروندی نبود<sup>۱</sup>. تنها چند سال بعد معاهده ماستریخت بُعدی سیاسی را در طرح یکپارچگی اروپایی گنجانده که ایجاد مفهوم شهروندی اتحادیه اروپایی را امکان پذیر کرد. در واقع، آن گونه که پرفسور جو شاو<sup>۲</sup> استدلال می کند، «اگر اتحادیه بیانگر شکلی از یک «واحد سیاسی» در حال پدیدار است، در آن صورت این واحد باید دارای عضویت بوده و با «مردمی» که «اعضای» آنند، ارتباط داشته باشد»<sup>۳</sup>.

گنجانیدن مفهوم شهروندی در معاهده اتحادیه اروپایی اقدامی آسان نبود<sup>۴</sup>. زیرا، این امر به مفهومی مربوط است که به گونه ای ژرف با دولت و هسته محوری حاکمیت آن - یعنی جمعیت و سرزمین - پیوند داشته است که برخی دولت ها مانند دانمارک و پادشاهی بریتانیا به شدت در برابر آن مقاومت می کردند<sup>۵</sup>.

اعمال مفهوم شهروندی در یک واحد سیاسی دیگر - یعنی اتحادیه اروپایی - باید با دقت و با توجه به قوانین دولت های عضو انجام شود. برای نمونه، دیوان دادگستری اروپایی<sup>۶</sup> در دعوی کاتور این ادعا را به خوبی تأیید

1. On the origins of Eu citizenship see Marie Garot, *La citoyenneté de l'union européenne* paris, L'Hammaton, 1999, p. 73ff.

2. Jo shaw

استاد دانشکده حقوق دانشکده ادینبرگ [مترجم].

3. Jo show, «The Interpretation of European Union Citizenship», *The Modern Law Review*, 1998, p. 295.

4. See Carlos Closa, «The concept of citizenship in the treaty on European union», *common Market Law Review*, 1992, p. 1141.

5. On the negation of citizenship provision in the Eu Treaty see Siotra O'Leary, *The Evolving Concept of community citizenship- from the Free Movement of Persons to Union Citizenship*, The Hague, 1995, p. 23et + seq.

6. Court of Justice of European Communities; European Court of Justice

این نهاد بر پایه معاهده رم بنیان نهاده شد تا رعایت قانون را در تفسیر و اجرای این معاهده تضمین کند. مقر دیوان در لوکزامبورگ قرار دارد و از دادرسانی از هر یک از دولت های عضو تشکیل می شود که برای شش سال گمارده شده و ۹ مستشار دارند. این دیوان در مورد دعواهایی که دولت های عضو، نهادهای اتحادیه اروپا و اشخاص

کرد.<sup>۱</sup>

از آنجا که جامعه اروپایی تاکنون به سطح توسعه دولت‌های سیاسی دست نیافته است، نمی‌تواند اعطاء شهروندی را بر معیارهای مستقلی مانند اصل خاک<sup>۲</sup>، اصل خون<sup>۳</sup> یا حتی سکونت مبتنی کند.<sup>۴</sup> در نقطه مقابل، مفهوم شهروندی اتحادیه اروپایی که در معاهده ماستریخت پذیرفته شد، خود را به طور کامل وابسته به دولت‌های عضو قرار می‌دهد.

این موضوع هنگامی روشن‌تر می‌شود که در بند ۱ ماده ۱۷ ( بند ۱ ماده ۸ پیشین) معاهده جامعه اروپایی می‌خوانیم: «هر فردی که دارای تابعیت یکی از دولت‌های عضو است، شهروند اتحادیه خواهد بود». بنابراین، مفهوم شهروندی اتحادیه اروپایی بر تابعیت دولت‌های عضو و نه هیچ چیز دیگری مبتنی است. پاسخ به این پرسش که آیا فردی تبعه یک دولت عضو است یا خیر، صرفاً به قواعد تابعیت آن دولت عضو بستگی دارد<sup>۵</sup> و «دولت‌های عضو هنوز در دادن تابعیت خویش دارای صلاحیت انحصاری اند»<sup>۶</sup>.

---

حقیقی یا حقوقی طرح می‌کنند، قضاوت می‌کند. آیین دادرسی دیوان تفتیشی است. دیوان صلاحیت ابطال اعمال شورا یا کمیسیون اروپا را بر پایه نبود صلاحیت، سوءاستفاده از اختیارات و نقض معاهده یا نقض یکی از الزامات اساسی دادرسی دارد [مترجم].

1. Ecz, case C- 192/99 Kaur (2001) E.c.R.I- 1237

2. jus soil

3. jus sanguinis

4. See Luis Maria Diez picazo, «Cidadania Europea», in **constitutionalismo de la union Europea**, Madrid, Civitas, 2002 , p. 52.

۵. این اصل در اعلامیه (۱۱۲) پیوست معاهده اتحادیه اروپایی در مورد تابعیت دولت عضو و اعلامیه ادینبرگ در دسامبر ۱۹۹۲ مورد تأیید شد. این اعلامیه اخیر به مسائل معینی مرتبط است که دانمارک در مورد معاهده اتحادیه اروپایی مطرح کرد.

6. Catherine Jacqueson, «Union Citizenship and the Court of Justice: Something New Under the Sun? Toward Social Citizenship», **Common Market Law Review**, 2002, p. 260.

به بیان دیگر، اعطای تابعیت از سوی اتحادیه اروپایی\_ برخلاف دولت‌های فدرال\_ در صلاحیت یک مرجع مشترک قرار نمی‌گیرد، بلکه در صلاحیت ۲۵ مرجع ملی مختلف است که «به گونه‌ای مستقل عمل می‌کنند»<sup>۱</sup>.

از هنگام لازم‌الاجرا شدن معاهده ماستریخت، همه اتباع دولت‌های عضو دو گونه شهروندی دارند: شهروندی دولت متبوع خود و شهروندی اتحادیه اروپایی. با وجود این، آنان دو گونه تابعیت ندارند. در حقیقت، شهروند اتحادیه اروپایی وجود دارد، ولی تبعه اتحادیه اروپایی خیر. آنان صرفاً اتباع دولت‌های عضوند. در این نقطه است که تفاوت میان شهروندی و تابعیت مطرح است.<sup>۲</sup>

با وجود روشنی متن ماده ۸ معاهده ماستریخت درباره نقش دولت‌های عضو در مورد شهروندی اتحادیه اروپایی، برخی از دولت‌ها از این مسأله بیمناک اند که از یک سو شهروندی خود و از سوی دیگر استقلال خود را در اعطاء شهروندی ملی از دست دهند. بنابراین، معاهده آمستردام<sup>۳</sup> با افزودن جمله زیر به بند ۱ ماده ۸ که بعدها به بند ۱ ماده ۱۷ تبدیل شد، این نکته را روشن کرد: «شهروندی اتحادیه اروپایی تکمیلی است و جانشین شهروندی ملی نمی‌شود». از آن پس، هیچ کس این قاعده را انکار نمی‌کند که شهروندی اتحادیه اروپایی تکمیل‌کننده شهروندی ملی

1. Luis Maria Diez picazo, «Cidadania European», cit., p. 49.

2. Elspeth Guild, **The Legal Elements of European Identity-Eu Citizenship and Migration law**, The Hague, Kluwer, p. 37.

3. Treaty of Amsterdam

این معاهده را پانزده کشور عضو اتحادیه اروپایی در مورد هدف‌ها و آینده این اتحادیه در دوم اکتبر ۱۹۹۷ امضا کردند که در یکم می لازم‌الاجرا شد و تغییرهایی بنیادی را در معاهده اتحادیه اروپایی که در سال ۱۹۹۲ امضا شده بود، ایجاد کرد. این معاهده به اصول اتحادیه اروپایی اشاره می‌کند؛ یعنی آزادی، دموکراسی، احترام به حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین و حاکمیت قانون [مترجم].



است. شهروندی اتحادیه اروپایی یک شهروندی هم‌پوشان است<sup>۱</sup> (شهروندی والامرتبه<sup>۲</sup>).

شهروندی اتحادیه اروپایی «موقعیتی مستقل نیست. زیرا، این شهروندی به همه افراد دارای تابعیت یکی از دولت‌های عضو داده می‌شود. به بیان دیگر، بر پایه تعریف‌های ارائه‌شده از تابعیت در سطح ملی، شهروندی اتحادیه اروپایی امری طفیلی است»<sup>۳</sup>.

با وجود این، ویژگی‌های پیش‌گفته برای شهروندی اتحادیه اروپایی نسبت به آنچه ظاهراً به نظر می‌رسد، نوآوری کم‌تری دارد. از این رو، سازوکار دیگر دولت‌ها برای شناسایی تابعیت از رهگذر حقوق بین‌المللی به خوبی شناخته شده است.

تفاوت واقعی هنگامی پدیدار می‌شود که یک دولت عضو با اعمال شرط دیگری مانند سکونت در سرزمین دولت عضوی که فرد تابعیت آن را دارد، از به رسمیت شناختن تابعیت اتباع دیگر دولت‌های عضو خودداری می‌کند<sup>۴</sup>. در اینجا، بر خلاف حقوق بین‌المللی<sup>۵</sup>، یک دولت عضو اتحادیه اروپایی حق خودداری از شناسایی تابعیت اتباع دیگر دولت‌های عضو را ندارد.

«بنابراین، این امر بدان معناست که دولت‌های عضو باید شهروندی اتحادیه اروپایی را که دیگر دولت عضو اعطا کرده، بی‌قید و شرط بپذیرند»<sup>۶</sup>.

1. Vald Constantinesco, «La Citoyenneté de l'Union: une «vraie» citoyenneté?», Lucia Serena Rossi, **Vers une nouvelle architecture de l'Union Européenne- Le projet de Traité - constitution**, Brussels, Bruylant, 2004, p. 2005

2. citoyenneté de superposition

3. Jo show, « The Interpretation ... », p. 298.

4. See ECJ, Case C-369/90, **Micheletti**, 1992, ECRI-4239, paras.10-11.

5. See ICJ, Judgment of 6 April 1995, Nottebohm, ICJ Rep. 1995, p. XXX.

6. Koen Lenaerts/ pietvan Nuffel, *Constitutional law of European union*, 2 nd Ed., London, sweet & Maxwell, 2005, p.545

در غیر این صورت، همان گونه که استفن هال<sup>۱</sup> به درستی خاطرنشان می‌کند، «ماده ۸ [ماده ۱۷ کنونی]<sup>۲</sup> جامعه اروپایی قید مهمی را بر اختیار هر یک از دولت‌های عضو در بازپس‌گیری تابعیت خویش از افراد قرار داده است؛ یعنی، چنین افرادی شهروند اتحادیه اروپایی نیز انگاشته می‌شوند... این گونه بازپس‌گیری تابعیت باید از معیارهای حقوق بشری مورد حمایت دیوان دادگستری اروپایی پیروی کند»<sup>۳</sup>.

دولت‌های عضو با پذیرش شهروندی اتحادیه اروپایی، میزان معینی از به رسمیت شناختن دوجانبه، بی‌قید و شرط و متقابل قواعد تابعیت را می‌پذیرند. با وجود این، این وضعیت مانع از اختلاف‌های موجود در زمینه راه‌حل‌های قوانین تابعیت دولت‌های عضو که در نتیجه می‌تواند به رفتاری متفاوت با افراد منتهی شود، نمی‌شود.

برای نهادی سیاسی مانند اتحادیه اروپایی که اصل عدم تبعیض دارای معنایی مطابق قانون اساسی است، این امر را باید در معنایی منفی ارزیابی کرد.

این مرحله از تکامل شهروندی اتحادیه اروپایی تا هنگام لازم‌الاجرا شدن معاهده تأسیس‌گر قانون اساسی برای اروپا تغییر نخواهد کرد. بر پایه ماده I-۱۰، «هر تبعه یک دولت عضو شهروند اتحادیه اروپایی خواهد بود. شهروندی اتحادیه اروپایی به شهروندی ملی افزوده می‌شود، نه این که جانشین آن شود». این امر بدان معناست که قانون اساسی اتحادیه اروپایی تابعیت دولت‌های عضو را معیاری برای اعطای شهروندی اتحادیه اروپایی قرار داده است.

1. Stephen Hall

۲. قلاب افزوده نویسنده است [مترجم].

3. Stephen Hall, «Loss of Union Citizenship in Breach of Fundamental Rights», European Law Review, 1996, p.129.

به طور خلاصه، نخستین شرط شهروندی اتحادیه اروپایی که شرطی شکلی است، تابعیت یکی از دولت‌های عضو است.

جدای از تابعیت، شرایط فرهنگی و ارزش‌شناختی<sup>۱</sup> دیگری نیز وجود دارند. این شرایط بر خلاف تابعیت، سطح بالاتری از استقلال را نسبت به دولت‌ها دارند.

در واقع، گنجاندن [مفهوم] شهروندی در معاهده ماستریخت مستلزم پذیرش این پیش‌فرض است. به بیان دیگر، این معاهده فرض می‌کند که در مقایسه با دیگر مردمان، اروپاییان به احتمال بسیار چیزی مشترک دارند.

بر پایه بند ۱ ماده ۶ معاهده اتحادیه اروپایی، آزادی، دموکراسی، حمایت از حق‌های بنیادین و حاکمیت قانون از جمله ارزش‌های مشترک میان همه اروپاییانند که باید به‌منزله شرایط شهروندی نیز در نظر گرفته شوند. همه با این تفکر موافقند که شهروندی فقط در فضایی دموکراتیک و با رعایت حق‌های بنیادین و اصول برابری و عدم تبعیض می‌تواند عمل کند.<sup>۲</sup>

قانون اساسی اتحادیه اروپایی شرایط ارزش‌شناختی شهروندی را حتی تقویت می‌کند. بر پایه ماده I-۲، «این اتحادیه بر پایه ارزش‌های احترام به کرامت انسانی، آزادی، دموکراسی و رعایت حقوق بشر - از جمله، حق‌های مربوط به اقلیت‌ها - بنیان نهاده شده است» و در ادامه به «کثرت‌باوری»<sup>۳</sup>، عدم تبعیض، مدارا<sup>۴</sup>، عدالت، همبستگی و برابری زن و مرد اشاره می‌کند. افزون بر آن، اشاره به عدم تبعیض و برابری بارها تکرار شده است (بند ۳ ماده ۳ و ماده ۴ بخش نخست؛ مواد ۸۰، ۸۱ و ۸۳ بخش دوم؛ مواد ۱۲۳ به بعد بخش

1. axiological

2. Vald Costantinesco, «Lacitoyennete' de l'union ...», p.XXX.

3. pluralism

4. Tolerance

سوم و ...).

سرانجام، باید بر این نکته تأکید شود که شهروندی اتحادیه اروپایی در بنا کردن یک هویت مشترک اروپایی سهیم است، ولی در عین حال این هویت به منزله یکی از شرط‌های شهروندی اتحادیه اروپایی نیز ایفای نقش می‌کند.

## ۲. محتوای شهروندی اروپایی

بر پایه بند ۲ ماده ۱۷ معاهده جامعه اروپایی، شهروندان از حق‌های اعطاء شده به موجب این معاهده بهره‌مند شده و تابع تکالیفند که از رهگذر آن اعمال می‌شود. در میان این حق‌ها، نه تنها حق‌های مورد اشاره در بخش مربوط به شهروندی معاهده<sup>۱</sup> مواد ۱۸ تا ۲۱ معاهده جامعه اروپایی<sup>۲</sup>، که حق‌های دیگری نیز وجود دارند؛ برای نمونه، حق مندرج در ماده ۱۲ معاهده مبنی بر عدم تبعیض بر پایه تابعیت در قلمرو اجراء معاهده<sup>۳</sup>.

شهروندی اتحادیه اروپایی دو جنبه دارد: جنبه دربرگیرنده<sup>۴</sup> که به شهروندان جامعه اروپایی امکان می‌دهد تا از شمار معینی حق بهره‌مند شوند و تابع برخی تکالیف ذکر شده در این معاهده قرار گیرند؛ دیگری جنبه انحصاری<sup>۵</sup> که خارجیان<sup>۶</sup>، بیگانگان<sup>۷</sup>، و مهاجران را به طور کامل یا جزئی از حق‌های مرتبط با شهروندی اتحادیه اروپا مستثنا می‌کند.

شهروندی اتحادیه اروپایی «ما» را از «آنان» متمایز می‌کند. آن گونه که فیورلا دل‌الیو<sup>۸</sup> مطرح می‌کند، «چالش شهروندی اروپایی نه تنها بر شهروندی

1. See ECJ, Case C-85/96 Martinez SalaC (1998), E.C.R.I-2691. para. 62.

2. Inclusive= شمولی

3. exclusive= کنارگذارنده

4. foriegners

5. aliens

6. Fiorella Dell Olio

استاد بخش علوم سیاسی و مطالعات بین‌المللی دانشگاه بیرمنگام و پژوهشگر بخش علوم سیاسی و روابط بین‌المللی دانشگاه آکسفورد [مترجم].

ملی که بر سیاست مهاجرت و فرصت سیاسی‌ای که شهروندی اروپایی دربردارد، نیز تاثیر می‌گذارد»<sup>۱</sup>.

در واقع، لغو بازرسی‌های انجام شده در داخل مرزهای ملی جامعه اروپایی نسبت به اشخاص دولت‌های عضو را به توافق بر قواعدی مشترک در مورد اتباع دولت‌های ثالثی که وارد قلمرو سرزمینی آن‌ها شده و در آنجا سکونت می‌کنند، وادار کرد. به همین دلیل است که معاهده آمستردام مبنایی قانونی را برای سیاست مهاجرت مقرر کرد (ماده ۶۱ به بعد این معاهده).

در اصل، حق‌های هم‌بسته با شهروندی اتحادیه اروپایی باید از نوع انحصاری باشد؛ یعنی، این حق‌ها به شهروندان اتحادیه اروپایی اختصاص داشته و شهروندان غیراروپایی را مستثنا کند. بنابراین، درون دولت است که دویارگی تبعه/ بیگانه امری ذاتی برای شهروندی است.

به عکس، در اتحادیه اروپایی، حرکتی به سمت گسترش قلمرو بهره‌مندان<sup>۲</sup> حق‌های شهروندی وجود داشته که نشانه‌ای است از گرایش به سوی تعمیم حمایت قانونی<sup>۳</sup>. در نتیجه، باید میان حق‌های اختصاص داده شده به شهروندان اتحادیه اروپایی و حق‌هایی که فقط به سکونت مرتب‌تند یا به سادگی به هر فردی داده می‌شوند، تمایز قائل شد.

از جمله حق‌های دسته نخست عبارتند از: حق‌های مربوط به مشارکت سیاسی مانند حق مشارکت در انتخابات داخلی و اروپایی

1. Fiorella Dell Olio, **The Europeanization of Citizenship: Between the Ideology of Nationality**, Immigration and European Identity, Aldershot, Ashgate, 2006, p. 56.

2. beneficiaries= ذی نفعان، بهره‌وران

3. Vald Constantinsco, «La citoyenneté de l'union...», p. 207.

(ماده ۱۹ معاهده جامعه اروپایی)، حق بهره‌مندی از حمایت دیپلماتیک (ماده ۲۰ همان معاهده)، و حق نامه‌نگاری با نهادها به هر یک از زبان‌های مورد پذیرش معاهده و دریافت پاسخ به آن زبان (بند ۳ ماده ۲۱ معاهده).

از جمله حق‌های دسته دوم که به سکونت مربوطند، عبارتند از: حق رفت‌وآمد و سکونت آزادانه همراه با رفت‌وآمد آزادانه اشخاص و انتقال آزادانه خدمات برای اشخاص واجد شرایط و خانواده آنان (بند ۱ ماده ۱۸ معاهده جامعه اروپایی).

حق درخواست از بازرسی ویژه اروپایی<sup>۱</sup> (بند ۲ ماده ۲۱ معاهده اروپایی)، حق دادخواهی نزد پارلمان<sup>۲</sup> اروپایی (بند ۱ ماده ۲۱) و حق دستیابی به اسناد پارلمان، شورا و کمیسیون اروپایی<sup>۳</sup> (ماده ۲۵۵ معاهده) به شهروندان اتحادیه اروپایی و به همین گونه به هر شخصی داده می‌شود.

هر چند حق داشتن رأی و نامزد شدن در انتخابات داخلی و اروپایی، حمایت دیپلماتیک و حق درخواست تحقیق از گزارشگر ویژه اروپایی به تازگی در معاهده ماستریخت ایجاد شده‌اند، حق رفت‌وآمد و سکونت و حق دادخواهی نزد پارلمان اروپایی فقط صورت قانونی به خود گرفته‌اند؛ زیرا، این حق‌ها پیش از لازم‌الاجرا شدن معاهده ماستریخت وجود داشته‌اند.

### 1. European Ombudsman

بازرس ویژه اتحادیه اروپایی را معاهده ماستریخت معرفی کرده و پارلمان اروپا برگماشت تا به شکایت‌های شهروندان اتحادیه و اشخاص حقیقی و حقوقی از سوء مدیریت نهادها یا ارکان اتحادیه رسیدگی کند؛ البته، به استثنای دیوان اروپایی دادگستری [مترجم].

### 2. European Parliament

این پارلمان در گذشته مجلس جامعه اروپایی بوده و اکنون بیش از ۷۰۰ نماینده مردم دولت‌های عضو اتحادیه اروپایی در آن عضویت دارند. این نمایندگان برای پنج سال برگزیده می‌شوند [مترجم].

### 3. European Commission

این کمیسیون پاسدار معاهده و بازوی اجرایی اتحادیه اروپا است که از ۲۰ تبعه دولت‌های عضو تشکیل می‌شود که برای پنج سال گمارده می‌شوند [مترجم].

فهرست حق‌های مندرج در معاهده اتحادیه اروپایی در مقایسه با فهرست حق‌های مرتبط با شهروندی ملی نسبتاً محدود است. با وجود این، بر پایه ماده ۲۲، تقویت حق‌های موجود و یا افزودن حق‌های جدید امکان‌پذیر است.

در زمینه اجراء حقوق، شهروندی اتحادیه اروپایی تفاوت ژرفی با شهروندی ملی دارد. زیرا، اعمال اکثریت این حق‌ها به این شرط بستگی دارد که تبعه یکی از دولت‌های عضو در کشور متبوع خویش سکونت نداشته باشد. سرانجام، تأکید بر این نکته ضروری است که وضعیت شهروند اتحادیه اروپایی مستلزم هیچ گونه تکلیفی نیست. شهروندی اتحادیه اروپایی فقط از حق‌ها تشکیل می‌شود. به عکس، شهروندی ملی از شماری تکلیف تشکیل می‌شود؛ مانند پرداخت مالیات یا خدمت در ارتش.

چنان چه قانون اساسی اتحادیه اروپایی لازم‌الاجرا شود، محتوای شهروندی اتحادیه اروپایی به ندرت دگرگون خواهد شد. هر چند در قانون اساسی اتحادیه اروپایی اشاره‌های چندگانه‌ای به شهروندی شده (مواد I-۱۰ و II-۹۹ به بعد)، این قانون [در مقایسه با معاهده ماستریخت] تنها یک حق - یعنی حق بر مدیریت خوب<sup>۱</sup> - (ماده II-۱۱۰) - را افزوده است.

### ۳. سهم شهروندی اتحادیه اروپایی در پی‌ریزی قانون اساسی برای

#### اتحادیه

پیش از هر چیز باید گفت که شهروندی اروپایی در یک بافت مربوط به قانون اساسی معنایی نمادین دارد. آن گونه که میشل اورسن<sup>۲</sup> و آلریش

1. good administration= به مدیریتی

2. Michelle Everson

استاد حقوق اروپایی، مدرس حقوق و علوم سیاسی در دانشگاه برمن و استاد دانشکده حقوق کالج بیرک بک دانشگاه لندن [مترجم].

پرب<sup>۱</sup> خاطر نشان کرده اند، «فشار فزاینده برای پی‌ریزی قانون اساسی اتحادیه ... بدون اهمیت فزاینده جایگاه شهروندی اتحادیه اروپایی تصورناپذیر است<sup>۲</sup>».

در واقع، با وجود دشواری تعیین ماهیت حقوقی اتحادیه اروپایی<sup>۳</sup>، باید پذیرفت که این اتحادیه واحد سیاسی جدیدی را شکل می‌دهد که بدون نیاز به دخالت دولت‌ها، به طور مستقیم بر افراد تأثیر می‌گذارد. در نتیجه، این اتحادیه نه تنها نقش دولت‌ها، که نقش افراد را نیز باید در نظر بگیرد.

در یک بافت مربوط به قانون اساسی، بی‌گمان افراد باید نقش مهمی را در اتحادیه اروپایی ایفا کنند. شهروندی اتحادیه اروپایی در پی تقویت این نقش است. افزون بر آن، این امر می‌تواند نخستین گام در پیدایش یک ملت اروپایی<sup>۴</sup> باشد.

از جهتی دیگر، پی‌ریزی قانون اساسی برای اتحادیه اروپایی به معنای ضمنی محو تدریجی کاستی دمکراتیک آن یعنی افزایش مشارکت افراد در تصمیم‌های سیاسی است.

سرانجام، در یک بافت مربوط به قانون اساسی، شهروندی و حق‌های بنیادین باید دوشادوش یکدیگر در حرکت باشند. به بیان دیگر، انتظار می‌رود که گنجاندن شهروندی اتحادیه اروپایی در ساختار حقوقی اتحادیه<sup>۵</sup> با فهرستی از آزادی‌ها و حق‌های بنیادین همراه باشد. همان گونه که فیورلا دل‌الیو می‌گوید، «شهروندی واقعی از جمله دربردارنده حق افراد برای مشارکت در

1. Ulrich K. PreuB

مدرس درس نظریه‌های دولت در دانشکده علوم سیاسی دانشگاه Hertie [مترجم].

2. Michelle Everson/Ulrick K. preu B, concepts, **Foundations and Limits of European citizenship**, Bevemen, 1995, p. 29.

۳. تعیین ویژگی‌های اتحادیه اروپایی به‌منزله اتحادیه‌ای از دولت‌ها و شهروندان عیناً در معاهده تأسیس‌گر قانون اساسی برای اروپا پذیرفته شده است.

4. European demos

واژه demos در اصل به معنای مردم عادی در یک دولت شهر یونان باستان است [مترجم].

5. For a critical view on current situation, see Sifar O Leary, «The Relationship between Community Citizenship and the Protection of Fundamental Rights in Community Law», **common Market Law Review**, 1995, p. 533 et seq.



زندگی سیاسی یکی از دولت‌های عضو\_ به جز دولت متبوع خویش\_ بر پایه سکونت است که با شناسایی کامل آزادی بیان، اجتماع و تشکل آغاز می‌شود»<sup>۱</sup>.  
 با وجود این، نه معاهده ماستریخت و نه اصلاحیه‌های بعدی آن هیچ یک در بردارنده فهرستی از حق‌ها و آزادی‌ها نیستند. نخستین کوشش جدی برای فراهم کردن چنین فهرستی برای اتحادیه عبارت بود از منشور حق‌های بنیادین<sup>۲</sup> که با لازم‌الاجرا شدن قانون اساسی اتحادیه اروپایی قابلیت اجرایی می‌یافت.

نتیجه آن که، با توجه به استقلال شهروندی اتحادیه اروپایی از دولت‌های عضو، گنجاندن [مفهوم] شهروندی اتحادیه اروپایی در معاهده ماستریخت مسیری نسبتاً بزدلانه به سوی پی‌ریزی قانون اساسی برای اتحادیه اروپایی است.

1. Fiorella Dell Olio, *The Europeanization ...*, p. 69.

2. Charter of Fundamental Rights