




The University of Tehran Press

The Role of the “Subsidiarity” Principle Under EU Law in Realizing Local Democracy with a View to its Applicability in the Iranian Legal System

Aliasghar Alizadeh¹ | Ebad Rouhi²  | Javanmir Abdollahi³ | Arkan Sharifi⁴

1. Ph.D.student, Sanandaj Branch, Islamic Azad University, Sanandaj, Iran. Email: aliasghar.alizadeh.1360@gmail.com
2. Corresponding Author; Assistant prof, Department of Law, Faculty of Humanities, Islamic Azad University, Sanandaj Branch, Sanandaj, Iran. Email: ibadrouhi@gmail.com
3. Assistant prof, Department of Public Law, University of Kurdistan, Sanandaj, Iran. Email: abdolahi@uok.ac.ir
4. Assistant prof, Department of Law, Faculty of Humanities, Islamic Azad University, Sanandaj Branch, Sanandaj, Iran. Email: Arkansharifi@gmail.com

Article Info	Abstract
<p>Article Type: Research Article</p> <p>Pages: 1095-1119</p> <p>Received: 2019/09/21</p> <p>Received in revised form: 2020/01/25</p> <p>Accepted: 2020/06/21</p> <p>Published online: 2023/06/22</p> <p>Keywords: <i>democracy, distribution of competence, EU, local democracy.</i></p>	<p>The principle of subsidiarity or necessity of making the decision at the closest point to the principal is a doctrine that has been evaluated and implemented in some political and legal systems in recent decades. The German constitutional system, and most importantly the EU system have enabled the practical implementation of this principle. The application of this principle, however, is not without challenges. In the EU legal system, a quarter-century of experience in implementing this principle implies a number of difficulties that challenge one of the most successful regional political and judicial systems. By critically evaluating the background and implementation of this principle of EU law in terms of local democracy, this paper seeks to examine the reasons and the implications of its successes and failures from a legal point of view.</p>
<p>How To Cite</p>	<p>Alizadeh, Aliasghar; Rouhi, Ebad; Abdollahi, Javanmir; Sharifi, Arkan (2023). The Role of the “Subsidiarity” Principle Under EU Law in Realizing Local Democracy with a View to its Applicability in the Iranian Legal System. <i>Public Law Studies Quarterly</i>, 53 (2), 1095-1119. DOI: https://doi.com/10.22059/jplsq.2020.288133.2165</p>
<p>DOI</p>	<p>10.22059/jplsq.2020.288133.2165</p>
<p>Publisher</p>	<p>The University of Tehran Press. </p>



انتشارات دانشگاه تهران

فصلنامه مطالعات حقوق عمومی

شاپا الکترونیکی: ۸۱۳۹-۲۴۲۳

دوره: ۵۳، شماره: ۲

تابستان ۱۴۰۲

Homepage: <http://jplsq.ut.ac.ir>

نقش اصل «صلاحیت مؤثر» در تحقق نظام دموکراسی محلی در حقوق اتحادیه اروپایی با نگاهی به نظام حقوقی ایران

علی اصغر علیزاده^۱ | عباد روحی^۲ | جوانمیر عبدالهی^۳ | ارکان شریفی^۴

۱. دانشجوی دکتری، واحد سنندج، دانشگاه آزاد اسلامی، سنندج، ایران. رایانامه: aliasghar.alizadeh.1360@gmail.com
۲. نویسنده مسئول؛ استادیار گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد سنندج، سنندج، ایران. رایانامه: ibadruhi@gmail.com
۳. استادیار گروه حقوق عمومی دانشگاه کردستان، سنندج، ایران. رایانامه: abdolahi@uok.ac.ir
۴. استادیار گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد سنندج، سنندج، ایران. رایانامه: Arkansharifi@gmail.com

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: پژوهشی</p> <p>صفحات: ۱۰۹۵-۱۱۱۹</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۶/۳۱</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۳۹۸/۱۱/۰۵</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۴/۰۱</p> <p>تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۲/۰۴/۰۱</p> <p>کلیدواژه‌ها: اتحادیه اروپا، تقدم صلاحیت، توزیع صلاحیت، دموکراسی، مردم‌سالاری محلی.</p>	<p>اصل تقدم صلاحیت یا ضرورت اتخاذ تصمیم در نزدیک‌ترین نقطه به فرد اصلی است؛ فلسفه‌ای که در چند دهه اخیر در برخی از نظام‌های سیاسی و حقوقی ارزیابی و اجرا شده است. نظام حقوق اساسی آلمان و از همه مهم‌تر نظام اتحادیه اروپا به فضایی برای اجرای عملی این اصل تبدیل شده‌اند. با این همه اجرای این اصل خالی از چالش‌های حقوقی خاص نیست. در نظام حقوقی اتحادیه تجربه ربع قرن از اجرای این اصل حاکی از دشواری‌های عدیده‌ای است که در سطح سیاسی و قضایی، یکی از موفق‌ترین‌های نظام‌های همگرایی منطقه‌ای را با چالش‌های زیادی روبرو کرده است. مقاله حاضر با نگاهی انتقادی به پیشینه و اجرای این اصل برای تحقق مردم‌سالاری محلی در اتحادیه اروپا تلاش دارد تا دلایل و اسباب موفقیت‌ها و ناکامی‌های این اصل را از نگاهی حقوقی ارزیابی و بررسی کند.</p>
استناد	<p>علیزاده، علی اصغر؛ روحی، عباد؛ عبدالهی، جوانمیر؛ شریفی، ارکان (۱۴۰۲). نقش اصل «صلاحیت مؤثر» در تحقق نظام دموکراسی محلی در حقوق اتحادیه اروپایی با نگاهی به نظام حقوقی ایران. <i>مطالعات حقوق عمومی</i>، ۵۳ (۲)، ۱۰۹۵-۱۱۱۹.</p> <p>DOI: https://doi.com/10.22059/jplsq.2020.288133.2165</p>
DOI	10.22059/jplsq.2020.288133.2165
ناشر	<p>مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.</p> 

۱. مقدمه

کم نیستند اندیشمندانی که از سازمان اتحادیه اروپا به عنوان یک سازمان موفق در تحقق مردم‌سالاری محلی یاد می‌کنند. حقیقت آن است که اصل مردم‌سالاری به عنوان یکی از ارکان بنیادین این سازمان پذیرفته شده است و مشروعیت تمامی اعمال اتحادیه در گرو تحقق این اصل اساسی است. در چارچوب تحقق همین اصل برتر است که اتحادیه اروپا مبانی‌ای را برای جامعه عمل پوشاندن به مشارکت تمامی شهروندان و در تمام سطوح تدارک دیده است. یکی از مهم‌ترین این مبانی را باید اصل «تقدم صلاحیت» دانست که ریشه در تفکرات فلسفی متفکران قرون گذشته این قاره پیر دارد. به لحاظ تاریخی، اندیشه بنیانگذار این اصل را - که برای اولین بار به صراحت در سال ۱۹۹۲ در قالب معاهده ماستریخت مطرح شد - می‌توان در معاهده رُم جست که در سال ۱۹۵۷ سنگ بنای این سازمان منطقه‌ای را بنیان نهاد. در آن زمان، دولت‌های بنیانگذار این سازمان تلاش داشتند تا میان دو تمایل متضاد ایجاد یک جامعه مشترک، از یک سو و حاکمیت دولت‌های بنیانگذار این جامعه، از دیگر سو توافق و هماهنگی ایجاد کنند. با این همه ایجاد چنین هماهنگی‌ای چندان آسان نبود. در برخی از دولت‌های مؤسس این سازمان منطقه‌ای مانند فرانسه، اندیشه تمرکزگرایی دولت آنچنان نیرومند بود که حاکمان به دشواری حاضر می‌شدند از اقتدارات خود به سود جامعه مشترک بالادستی یا نهادهای زیرمجموعه خود چشم ببوشند. سال‌ها زمان لازم بود تا اصل «تقدم صلاحیت» که در حقیقت در پی توزیع قدرت از پایین‌ترین لایه‌های جامعه انسانی به عالی‌ترین پله‌های اقتدار اجتماع است، بتواند در متن معاهده ماستریخت در شکل یک اصل حقوقی، به یکی از پایه‌های بنیادین این اتحادیه تبدیل شود. این‌گونه بود که واضعان معاهده ماستریخت در مقدمه تاریخی این معاهده، به صراحت اعلام کردند که مصمم به «... ادامه روند ایجاد اتحادیه‌ای هرچه نزدیک‌تر به مردمان اروپا هستند که در آن تصمیمات مطابق با اصل تقدم صلاحیت، در قرابت با امیال شهروندان اتخاذ می‌گردد».

در همین چارچوب است که ماده ۵ معاهده اتحادیه اروپا و پروتکل دوم از این معاهده به تعریف و اجرای این اصل در کنار اصل تناسب اختصاص یافته است. این دو اصل، وظیفه مهم تنظیم و توزیع صلاحیت‌ها میان اتحادیه و واحدهای تشکیل‌دهنده آن را بر عهده دارند. در حقیقت در حوزه‌هایی که اتحادیه اروپا دارای صلاحیت انحصاری تصمیم‌گیری نیست، اصل «تقدم صلاحیت» تلاش می‌کند تا از صلاحیت تصمیم‌گیری و اقدام دولت‌های عضو دفاع کند. به تعبیر بهتر، مطابق این اصل، در غیر از عرصه‌های صلاحیت انحصاری اتحادیه، مداخله نهادهای این سازمان منطقه‌ای تنها زمانی مشروع خواهد بود که دولت‌های عضو نتوانند با اقدامات خود به اهداف این سازمان جامعه عمل ببوشند. بدین ترتیب با

اجرای این اصل، شاهد آشتی دو تمایل به ظاهر متضاد هستیم: تحقق اهداف و آرمان‌های وحدت در عین احترام به اراده شهروندان از رهگذر نزدیک‌ترین نهادهای تصمیم‌گیری به آنها. در چارچوب پژوهش حاضر این پرسش اصلی مطرح است که آیا «اصل تقدم صلاحیت» توانسته است از آرمان مردم‌سالاری محلی یعنی اتخاذ تصمیم در نزدیک‌ترین نقطه به فرد در برابر اراده مداخله‌جویانه نهادهای بالادستی به نحو مؤثر حفاظت کند؟

در کنار این سؤال اصلی، سؤالات فرعی نیز مطرح می‌شود که مهم‌ترین آنها را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد. در نگاهی تاریخی چگونه اصل تقدم صلاحیت در نظام حقوقی اتحادیه اروپا پذیرفته شده است؟ سازوکارهای نظارت و اجرای این اصل در حقوق اتحادیه اروپا چگونه عمل می‌کنند؟ چگونه دستگاه قضایی اتحادیه اروپا توانسته است این اصل را در تصمیمات و آرای خود اعمال کند؟ چگونه می‌توان از تجربه اتحادیه اروپا در نظم حقوقی داخلی ایران بهره برد و از اجرای این اصل در نظام حقوقی ایران سخن گفت؟ در نهایت خطر گریز از مرکز نهادهای محلی از تصمیم‌گیری‌های متمرکز و یک‌شکل نهادهای مرکزی در پرتو این اصل چگونه قابل مهار خواهد بود؟

در پاسخ به پرسش اصلی و پرسش‌های فرعی که در کنار آن قابل طرح است، نوشتار حاضر در درجه اول می‌کوشد تا در قالب نگاهی به فلسفه تکوین اصل «تقدم صلاحیت»، تاریخچه پذیرش این اصل را در نظم حقوقی اتحادیه اروپا مورد بررسی و امعان نظر قرار دهد. در گام بعدی مسئله نظارت و کنترل اصل تقدم صلاحیت در بحث مفهوم توزیع صلاحیت‌های مشترک میان مرکز و مقامات محلی در قالب دو نوع شیوه کنترل سیاسی و قضایی مورد توجه قرار خواهد گرفت. بدیهی است که بررسی رویه قضایی دیوان دادگستری اتحادیه اروپا در ارتباط با اصل مذکور از اهمیت شایانی برخوردار است. النهایه و با عنایت به فایده علمی بحث در نظام حقوقی ایران این نکته بررسی خواهد شد که آیا اصل تقدم صلاحیت در نظم حقوقی کنونی داخلی ایران دارای قابلیت اجرائی است یا خیر؟ چارچوب اجرای این اصل در نظام حقوقی عدم متمرکز ایران در قانون اساسی جمهوری اسلامی و نیز قانون شوراها محلی ستون‌های اصلی این بررسی را در حقوق ایران تشکیل می‌دهند.

۲. فلسفه تکوین اصل «تقدم صلاحیت»: از کلیسای کاتولیک تا فلسفه لیبرال

ریشه اصل تقدم صلاحیت را باید در چند جریان فکری موازی و نه‌چندان همسو مشاهده کرد. اندیشه اجتماعی کلیسای کاتولیک در اواخر سده نوزدهم در قالب مجموعه‌ای از افکار فلسفی-اجتماعی عملاً از حقوق افراد، خانواده و نهادهای اجتماعی در برابر دولت دفاع می‌کرد. پاپ لئون سیزدهم در سال ۱۸۹۱ در

روزگاری که دولت حاکمیت خود را هر روز بیشتر از دیروز بر نهادهای زیرمجموعه خود تحمیل می‌کرد، در دستورالعمل خود موسوم به «امور جدید»^۱ چنین از استقلال نهادهای زیرمجموعه دولت دفاع می‌کند: «آنچنان که گفته‌ایم عادلانه نخواهد بود که خانواده یا فرد در دولت ذوب شوند. درست آن است که به هر فرد تا آنجا که ممکن است و به اموال عمومی و دیگران لطمه نمی‌زند، اختیار عمل بدهیم.»^۲ قریب به چهل سال بعد، پاپ «پیوس یازدهم» در دستورالعمل خود با عنوان «در چهلمین سال»^۳ که در ۱۵ مه ۱۹۳۱ منتشر شد به صراحت اعلام می‌کند که دشواری‌های اجتماعی، سیاسی و انسانی باید راه‌حل خود را در نزدیک‌ترین نقطه به فرد پیدا کنند. به تعبیر بهتر، نیکوتر آن است که مشکلات فرد تا امکان در داخل خانواده، مدرسه، شرکت و محله حل شود و دولت جز در جایی که راه‌حل ممکن، از عهده نهادهای زیرمجموعه آن بیرون باشد، نباید اقدام به مداخله کند (Blumann & Dubois, 2005: 324). کمی پس از آن پاپ «ژان بیست‌وسوم» در دستورالعمل خود تحت عنوان «مادر و معلم»^۴ این چنین ابعاد این اندیشه را بیان می‌کند:

«به‌علاوه همچنان که در [قوانین] هر دولتی تصریح شده است، روابط میان مقامات عمومی و شهروندان، خانواده‌ها و گروه‌های واسطه باید بر مبنای اصل تقدم صلاحیت تنظیم شود. مناسب است که روابط میان مقامات عمومی جهانی و مقامات عمومی هر ملت بر اساس همین اصل تنظیم گردد. بدان معنی که وظیفه خاص این مقامات جهانی بررسی و حل مشکلات مربوط به اموال مشترک جهانی در ابعاد اقتصادی، اجتماعی، سیاسی یا فرهنگی است که این مشکلات، به دلیل شدت وخامت، گستره فوق‌العاده و فوریت آنها دارای ابعادی هستند که حل آنها به طریق رضایت‌بخش خارج از قوه حاکمان یک ملت است» (María, 1993: 11). همین جریان فکری در سال‌های پایانی سده بیستم با صراحت و وضوح بیشتر در دستورالعمل‌های پاپ ژان پل دوم مورد توجه قرار گرفته است. ژان پل دوم در دستورالعمل موسوم به «برای صدمین سال» یادآور می‌شود:

«...» در مفهوم مسیحی از انسان ضرورتاً تصویر عادلانه‌ای از جامعه تعقیب می‌شود. مطابق دکترین اجتماعی کلیسا، جامعه انسانی در دولت هضم نمی‌شود، بلکه از رهگذر گروه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی به حیات خود ادامه می‌دهد. این گروه‌ها برآمده از طبیعت انسانی هستند، استقلال خاص خود را دارند، بدون آنکه به خیر عام لطمه وارد کنند» (Jean-Paul II, Centesimus Annus).

1. Rerum Novarum.
2. Leon XIII, Rerum Novarum
3. Quadragesimo anno.
4. Mater et Magistra

در همین سیاق است که مفهوم دولت تمامیت خواه یا توتالیتر در تناقض آشکار با تفکر مسیحی قرار می گیرد. پاپ ژان پل دوم در این خصوص خاطر نشان می کند:

«دولت تمامیت خواه (توتالیتر) تلاش می کند تا ملت، جامعه، خانواده، جوامع مذهبی و حتی اشخاص را در خود حل کند. کلیسا با دفاع از آزادی خود از فرد، خانواده، گروه های مختلف اجتماعی و ملل دفاع می کند که از حیطة استقلال و خودمختاری خاص خود برخوردارند» (Jean-Paul II, Centesimus Annus).

به موازات صدور این دستورالعمل ها، گروهی از متفکران مسیحی اروپایی در اواخر سده نوزدهم و سراسر سده بیستم به صراحت یکی از تکالیف دولت را دفاع از هویت و استقلال گروه های زیرمجموعه آن تعریف می کردند. برای مثال «کارلس کاردو»، متفکر اسپانیایی اواخر سده نوزدهم و نیمه اول قرن بیستم، به تأسی از تفکر «سن توماس» چنین استقلالی را شرط وجودی یک جامعه کامل می دانست (Jordi, 1995: 277).

در کنار متفکران مسیحی، گروهی از متفکران سوسیالیست و طرفدار جریان های کارگری نیز از همین اندیشه طرفداری می کردند. برای مثال «پرودون»^۱ از طرفداران جریان کارگری، شرط ایجاد و بقای شرکت های تعاونی تولیدی را استقلال زیرمجموعه های دولت می دید. در عین حال نظیر این اندیشه در تفکر متفکران لیبرالی چون جان لاک و جان استوارت میلز نیز مشاهده می شود (Boual & Brachet, 2004: 1).

شاید به دلیل این پشتوانه فکری فلسفی متعددا لاطراف بود که طولی نکشید اندیشه اصل تقدم صلاحیت در گستره جهان حقوق و سیاست اروپا با اقبال روبه رو شد. در این چارچوب اصل حقوقی شکل گرفت که هدف از آن حفظ هویت های فردی، منطقه ای، محلی و در یک کلمه هویت های فرهنگی است که اتحادیه اروپا بر مبنای آنها شکل گرفته است (Davis & Monti, 2010: 363)؛ اصلی که از آن تحت عنوان «اصل تقدم صلاحیت» نام برده می شود.

۳. سیر آهسته پذیرش اصل «تقدم صلاحیت» در نظام حقوقی اتحادیه اروپا

در این بخش پس از ذکر پیش زمینه ای از تاریخچه پذیرش اصل تقدم صلاحیت در حقوق اتحادیه اروپا پیش از معاهده ماستریخت، تحولات این اصل پس از معاهده ماستریخت مورد توجه قرار خواهد گرفت.

۳.۱. اصل «تقدم صلاحیت» پیش از معاهده ماستریخت

در نگاهی حقوقی، پذیرش اصل تقدم صلاحیت به لحاظ تاریخی به اندیشه تکوین ساختارهای فدرال و به طور اخص به نظام حقوقی آلمان بازمی گردد.^۲ با این همه باید توجه داشت که در هیچ یک از قوانین

1. Proudhon

۲. در خصوص ابعاد این اصل در حقوق آلمان به طور خاص ر.ک: Schwarze, 1993: 615.

اساسی دولت‌های عضو اتحادیه اروپا به صراحت به اصل «تقدم صلاحیت» اشاره نشده است. با این همه قوانین اساسی برخی از دولت‌های عضو اتحادیه اروپا دارای مقرراتی هستند که حکایت از «حق بر خودمختاری» برخی از مناطق دارد. برای مثال می‌توان به قوانین اساسی دولت‌هایی چون ایتالیا، پرتغال، اسپانیا و آلمان اشاره کرد. شیوه تقسیم صلاحیت میان دولت مرکزی و تقسیمات زیرمجموعه در این کشورها متفاوت است. برای مثال در سه کشور بلژیک^۱، اسپانیا^۲ و پرتغال^۳ موارد صلاحیت انحصاری و خاصی برای مناطق و واحدهای تابعه دولت در نظر گرفته شده است. مطابق این شیوه اساساً دولت مرکزی یا فدرال نخواهد توانست در صلاحیت‌های واگذار شده به این نهادهای تابعه مداخله کند. با این همه در برخی از نظام‌های حقوقی داخلی مانند حقوق اساسی آلمان در کنار این تقسیم صلاحیت و در حوزه صلاحیت‌های مشترک، از شرط تکمیلی توزیع صلاحیت استفاده شده است. شرط تکمیلی توزیع صلاحیت همان مشروط کردن اعمال حق قانونگذاری دولت فدرال به وجود برخی ضرورت‌هاست. در این خصوص بند ۲ ماده ۷۲ قانون بنیادین آلمان که در سال ۱۹۹۴ مورد بازنگری قرار گرفته است، اختیارات دولت فدرال در زمینه قانونگذاری را محدود به وجود ضرورت برای همسطح کردن استانداردهای زندگی در سطح فدرال و نیز حفظ وحدت اقتصادی یا حفظ حقوق کلیت دولت دانسته است (Taylor, 2006:115-116). همین قاعده است که در حقوق آلمان تحت عنوان اصل «تقدم صلاحیت» شناخته شده و تضمین‌های اقتصادی و قضایی خاصی نیز برای اجرای آن در نظر گرفته شده است. در حقوق آلمان ضمانت اجرای قضایی خاصی برای این نوع توزیع صلاحیت از رهگذر «دادگاه قانون اساسی آلمان»^۴ و حل موارد تعارض در نظر گرفته شده است.

اتحادیه اروپا نیز در امر توزیع صلاحیت میان نهادهای اتحادیه و دولت‌های عضو از رویکردی مشابه حقوق آلمان بهره برده است. نگاهی تاریخی به اسناد مؤسس اتحادیه اروپا تا پیش از تصویب معاهده ماستریخت نشان می‌دهد که در این اسناد اشاره صریحی به اصل تقدم صلاحیت نشده است، با وجود این مقررات در زمینه توزیع صلاحیت‌ها به نحوی ملهم از این اصل بوده‌اند. در این زمینه، در ماده ۴ معاهده رم تصریح شده بود که هر نهاد جامعه، در قالب حدود صلاحیت‌های تخصیص داده شده از سوی آن معاهده عمل خواهد کرد. در همین زمینه بود که دیوان دادگستری جوامع اروپایی در سال ۱۹۶۳ در پرونده «وان خنت و لوس» تصریح می‌کند که نظام جامعه اروپایی متشکل از:

۱. مواد ۳۱ و ۱۰۸ قانون اساسی بلژیک.

۲. ماده ۱۳۷ قانون اساسی اسپانیا.

۳. ماده ۲۳۷ قانون اساسی پرتغال.

«یک نظم جدید حقوق بین‌الملل است که در نتیجه تشکیل آن [حقوق] حاکمیتی دولت‌ها، تنها در حوزه‌های مشخص محدود شده است. [با این همه] تابعان این نظم تنها دولت‌های عضو نیستند، بلکه اتباع این دولت‌ها نیز از تابعان آن محسوب می‌شوند» (CJCE, 1963: 23).

به تعبیر بهتر، دیوان دادگستری جوامع اروپایی با این استدلال اصل را بر صلاحیت دولت‌های عضو قرار داده است و تنها در موارد تصریح شده در معاهدات برای نهادهای جامعه اروپایی آن روز قائل به صلاحیت شده بود. نظیر این دیدگاه در رأی «کوستا علیه ایتال» در سال ۱۹۶۴ تکرار شده و دیوان مذکور صلاحیت جامعه اروپایی و نهادهای آن را استثنایی بر حاکمیت دولت‌های عضو دانسته است (CJCE, 1964: 1160). بر مبنای همین استدلال بود که دیوان لوکزامبورگ در یکی از آرای خود در قضیه «کمیسون علیه فرانسه» در سال ۱۹۷۱ با اشاره به روح ماده ۵ معاهده مؤسس خاطرنشان می‌کند که نهادهای جامعه صرفاً در محدوده صلاحیت‌های واگذار شده از سوی معاهدات مؤسس جامعه دارای اختیار عملکرد هستند. نتیجه چنین تحلیلی این بود که در حقوق جامعه اصل و قاعده عام صلاحیت دولت‌های عضو است و صلاحیت جامعه و نهادهای آن قاعده‌ای فرعی و استثنا بر حاکمیت دولت‌هاست (Quesada, 2006: 209).

غلبه این نگاه یعنی اصالت صلاحیت دولت‌های عضو به خوبی در قطعنامه ۱۲ ژوئیه ۱۹۹۰ پارلمان اروپا در خصوص اصل تقدم صلاحیت که در ارتباط با گزارش اول آقای ژیسکاردستن تهیه شد، کاملاً مشهود است. در این نگاه اصل بر صلاحیت محدود نهادهای جامعه در حدود معاهدات مصوب است: «یادآور می‌شود که معاهدات ضمانت‌اجراهای مشخصی و مهمی را وضع کرده‌اند که مانع از گسترش نامناسب صلاحیت‌های جامعه می‌گردد، از جمله:

- این نکته که جامعه صرفاً می‌تواند بر مبنای ترتیبات مقرر در معاهدات عمل کند؛
- هر نوع تفسیر موسع از اهداف جامعه که برای اجرای آنها اختیارات صریحی پیش‌بینی نشده است، نیازمند تصویب اجماعی دولت‌های ملی است که در سطح شورا (بر اساس ماده ۲۳۵ معاهده رم) اتخاذ تصمیم خواهند کرد.
- هرگونه گسترش صلاحیت‌های جامعه نیازمند اصلاح معاهدات است، امری که نیازمند تصویب اجماعی تمامی دولت‌های ملی و تصویب تمامی پارلمان‌های ملی است.
- دیوان دادگستری جوامع اروپایی که وظیفه تضمین رعایت حقوق در سطح جامعه را بر عهده دارد، رسالت حفاظت از توزیع صلاحیت‌ها میان جامعه و دولت‌های عضو را انجام خواهد داد.^۱

1. Resolución de 12 julio de 1990 sobre el principio de subsidiariedad, D. O., n°. C231, de 17 septiembre 1990, p. 231.

طبعاً چنین شیوه‌ای برای توزیع صلاحیت‌ها نمی‌توانست از انتقاد حقوقی مصون باشد. برای مثال در دهه هشتاد این ایراد مطرح شد که «معاهدات [جامعه] دارای تعریف دقیقی از اختیارات و وظایفی نیستند که جامعه اروپایی می‌تواند به توسعه آنها اقدام کند. در واقع، صلاحیت‌های جامعه بر اساس «ماهیت» مشخص نشده‌اند، بلکه بر اساس «اهداف» تحدید شده‌اند. ماده ۲۳۵ معاهده رم بیان واضح این شیوه است: این ماده، همچنان که می‌دانیم به شورا اجازه می‌دهد تا هر اقدامی را که «برای عملکرد بازار مشترک جهت تحقق یکی از اهداف جامعه ضروری باشد» انجام دهد. در واقع این مقرر که بسیار مشابه ماده ۱/۸ قانون اساسی ایالات متحده است، به جامعه اجازه می‌دهد، همچنان که در عمل چنین شده است، مقررات خود را به عرصه‌های گسترده‌تر و متفاوت‌تر گسترش دهد» (Machado, 1986: 521).

با این ملاحظات بود که در دهه هشتاد قرن گذشته اصل «تقدم صلاحیت» به عنوان یک اصل بنیادین توزیع صلاحیت، در نزد نهادها و محافل جوامع اروپایی مطرح شد. در ۱۴ فوریه ۱۹۸۴ پارلمان اروپا، «پیش‌نویس معاهده ایجادکننده اتحادیه اروپا»^۱ را به تصویب رساند. در مقدمه این طرح به صراحت به اصل «تقدم صلاحیت» اشاره شده بود. مطابق این اصل نهادهای مشترک صرفاً دارای صلاحیت‌های ضروری برای انجام درست وظایفی هستند که به نحو رضایت‌بخش‌تر از عملکرد منفرد دولت‌ها می‌تواند به انجام رسد.

اگرچه این متن هرگز به تصویب نرسید، زمینه را برای پذیرش اصل «تقدم صلاحیت» در سندی با عنوان «سند واحد اروپایی»^۲ در موضوعات زیست‌محیطی آماده کرد. با این همه حتی این سند اروپایی نیز در سال ۱۹۸۷ به‌طور صریح به این اصل اشاره نمی‌کند.^۳ در چنین وضعیتی است که شعبه بدایت دیوان دادگستری جوامع اروپایی در رأی ۲۱ فوریه ۱۹۹۵^۴ خاطر نشان می‌سازد که پیش از لازم‌الاجرا

1. Proyecto de Tratado constitutivo de la Unión Europea, D. O., n° C/77, 19-03-1984, p. 33.

2. Single European Act

این معاهده که اصلاحات بسیاری بر معاهده رم ایجاد کرد در ۲۸ فوریه به امضا رسید و در اول جولای ۱۹۸۷ به اجرا درآمد. در این معاهده اهداف اتحادیه اروپا علاوه بر مسائل اقتصادی به مسائل سیاسی و امنیتی معطوف شد و در ضمن قدرت پارلمان افزایش یافت و نوع رأی‌گیری نیز به شیوه اکثریت کیفی تبدیل شد. بدین ترتیب اتحادیه گام به مرحله جدیدی گذارد که با معاهده ماستریخت تکمیل شد. ر.ک: تقضی‌زاده انصاری ۱۳۹۱: ۲۰.

۳. در بند ۴ ماده ۱۳۰ سند «اقدام واحد اروپایی» آمده بود که تنها زمانی جامعه می‌تواند در موضوعات زیست‌محیطی مداخله کند که اهداف سیاست زیست‌محیطی در سطح جامعه بهتر از سطح دولت‌های عضو به‌صورت منفرد تأمین شود. آن گونه که ملاحظه می‌شود بدون آنکه نامی از اصل «تقدم صلاحیت» برده شود، محتوای این اصل در این ماده گنجانده

شده است. در این مورد ر.ک: Blumann & Dubois, 2005:324

4. T-29/92

شدن معاهده اتحادیه اروپا (معاهده ماستریخت) اصل «تقدم صلاحیت» یک اصل کلی حقوقی به شمار نمی‌رفته است که بتواند مشروعیت اقدامات جامعه را کنترل کند.

۲.۳. تحولات اصل «تقدم صلاحیت» از معاهده ماستریخت تا کنون

برای نخستین بار اصل «تقدم صلاحیت» در ماده «ب» ترتیبات مشترک معاهده گنجانده شد. در این ماده آمده بود:

«اهداف معاهده مطابق با ترتیبات معاهده حاضر، برابر با شرایط و منطبق با قواعد پیش‌بینی شده و با رعایت اصل تقدم صلاحیت به‌نحو مبین در بند ۲ ماده ۳ «ب» معاهده تأسیس جامعه اروپایی محقق خواهد شد.»
در همین سیاق در ماده «ب» این معاهده، پس از ذکر این نکته که جامعه اروپایی در چارچوب صلاحیت‌های مشخص شده در معاهده حاضر عمل می‌کند، بدون ارائه تعریفی جامع از اصل تقدم صلاحیت، به بیان محتوای آن پرداخته است:

«(...) در عرصه‌هایی که جزء صلاحیت‌های انحصاری به‌شمار نمی‌روند، جامعه اروپایی منطبق با اصل تقدم صلاحیت تنها در حدی مداخله خواهد کرد که اهداف اقدام موردنظر نتواند به‌نحو کافی از سوی دولت‌های عضو محقق گردد و لذا با مداخله جامعه این اقدام، با عنایت به گستره یا آثار اقدامات موردنظر، بتواند بهتر در سطح جامعه به ثمر برسد. هیچ اقدامی از سوی جامعه نباید از حد ضروری رسیدن به اهداف معاهده حاضر تجاوز کند.»

وارد کردن اصل «تقدم صلاحیت» در قالب این تصویر عمومی و کلی، تلاشی بود از جانب برخی دولت‌های عضو (آلمان و فرانسه) برای نزدیک کردن هر چیز بیشتر نظام توزیع صلاحیت در اتحادیه به شکل فدرال. در واقع در پیش‌نویس طرحی که در سال ۱۹۹۱ به کنفرانس بین‌دولتی دولت‌های عضو داده شده بود، عبارت «فدرال» به‌صراحت ذکر شده بود.^۱ با این همه برخی دیگر از دولت‌های عضو اتحادیه (دانمارک و بریتانیا) اصل تقدم صلاحیت را وسیله‌ای برای مقابله با توسعه افسارگسیخته صلاحیت‌های اتحادیه می‌دانستند و یادآور می‌شدند که در تمام عرصه‌ها دولت‌های عضو دارای تقدم صلاحیت هستند و مداخله اتحادیه باید

۱. در متن پیش‌نویس آمده بود:

“...Le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus graduel menant à une Union à vocation fédérale.”

«معاهده حاضر نشانگر یک گام جدید در فرایند تدریجی است که [در نهایت] به یک اتحادیه فدرال منتهی خواهد شد.» (ترجمه نگارنده)

در این خصوص ضمن منابع دیگر ر.ک: Blumann & Dubois, 2005: 325.

جنبه استثنایی به خود بگیرد. در نهایت در مراحل نهایی کنفرانس بین‌دولتی تصویب معاهده ماستریخت بود که بریتانیا توانست عبارت «فدرال» را از متن معاهده حذف کند (Doutriaux, 1992: 104).

در سال ۱۹۹۷، در خلال معاهده آمستردام بدون آنکه تغییری در چارچوب بند ۲ ماده ۵ معاهده داده شود، ضمیمه‌ای با عنوان «پروتکل راجع به اجرای اصول تقدم صلاحیت و تناسب»^۱ معاهده اضافه شد. در ضمن آخرین تغییرات، معاهده لیسبون با انجام برخی اصلاحات، اصل تقدم صلاحیت را در بند ۳ ماده ۵ معاهده در خصوص اتحادیه اروپا جای داد.^۲ در این ماده اشاره صریحی به بُعد منطقه‌ای و محلی این اصل مشاهده می‌شود. افزون بر این معاهده لیسبون پروتکل جدیدی^۳ را جایگزین پروتکل قبلی راجع به اصل تقدم صلاحیت کرد که به‌طور اخص به نقش مهم پارلمان‌های ملی در رعایت این اصل اشاره داشت. با این همه دشواری اساسی در زمینه این اصل را باید در تعریف و معیارهای اجرای این اصل دانست که در نگاه اول با ابهاماتی همراه است.

۴. در جست‌وجوی تعریف و معیارهای اعمال اصل «تقدم صلاحیت»

حقیقت آن است که در هیچ‌یک از معاهدات مؤسس اتحادیه تعریفی از اصل تقدم صلاحیت به چشم نمی‌خورد. ماده ۵ معاهده لیسبون نیز مانند دیگر معاهدات قبلی به‌جای تعریف این اصل به تعیین حدود اجرای آن پرداخته است. با این همه بی‌تردید کارکرد اصل تقدم صلاحیت در درجه اول تضمین استقلال واحدهای زیرمجموعه نسبت به واحد بالادستی است. این اصل در سطح اتحادیه اروپا ضامن تنظیم صلاحیت‌های غیرانحصاری اتحادیه میان دولت‌های عضو و نهادهای اتحادیه است. در حقیقت زمانی که دولت‌های عضو بتوانند به‌نحو «کافی» اقدامات لازم را در عرصه صلاحیت مشترک اتحادیه انجام دهند، دیگر مجالی برای مداخله مشروع نهادهای اتحادیه باقی نخواهد ماند. در مقابل زمانی که اقدام دولت‌ها در سطح ملی، منطقه‌ای یا محلی «کافی» نباشد و اقدام نهادهای اتحادیه به نتیجه مطلوب‌تر منجر می‌گردد، اصل تقدم صلاحیت مجوزی برای مداخله نهادهای اتحادیه خواهد بود. با عنایت به آنچه

1. Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

۲. «(۳) - بر اساس اصل تقدم صلاحیت، در حوزه‌هایی که خارج از صلاحیت انحصاری اتحادیه قرار دارد، اتحادیه فقط، اگر و تا جایی که، اهداف و اعمال ذی‌ربط، در سطح مرکزی یا منطقه‌ای و محلی نتواند، کاملاً توسط دولت‌های عضو، آن‌طور که باید و شاید اجرا شوند، ولی در عوض به‌دلیل گستره و اثر عمل، این اقدامات در سطح اتحادیه بهتر قابل اجرا باشند و نتیجه مطلوب‌تر حاصل شود، وارد عمل می‌شود.» (تأکید از ماست)

۳. پروتکل شماره ۲ معاهده لیسبون

گذشت می‌توان سه معیار اصلی این اصل را به ترتیب زیر خلاصه کرد: معیار در زمینه ماهیت صلاحیت، معیار مربوط به کافی بودن اقدام دولت‌های عضو و در نهایت حصول نتیجه مطلوب‌تر در نتیجه مداخله نهادهای بالادستی اتحادیه.

در نگاه نخست شاید مهم‌ترین مسئله تفکیک صلاحیت‌های مشترک و انحصاری اتحادیه اروپا باشد؛ چراکه همان‌طور که گفته شد، همانند حقوق اساسی آلمان اصل تقدم صلاحیت تنها در عرصه صلاحیت‌های رقیب یا مشترک قابل اعمال است. در اینجاست که نخستین مشکل در ارتباط با مرزهای نه‌چندان روشن این دو دسته صلاحیت خود را نشان می‌دهد.^۱ از زمان تصویب معاهده رُم تاکنون مرزهای صلاحیت انحصاری و مشترک نهادهای جامعه اروپایی و پس از اتحادیه اروپا همواره مورد بحث بوده‌اند. معاهده لیسبون کوشیده است تا حد زیادی از این مشکل بکاهد و به صورت دقیق‌تر حوزه صلاحیت‌های انحصاری واکذار شده به اتحادیه را مشخص کند. در واقع، عنوان اول بخش نخست معاهده «عملکرد اتحادیه اروپا» صلاحیت‌های اتحادیه را به سه دسته تقسیم کرده است: صلاحیت انحصاری، صلاحیت‌های مشترک و صلاحیت‌های پشتیبان که در هر دو مورد فهرستی از هر کدام از این صلاحیت ارائه شده است.

با این همه دشواری اساسی در طبیعت معیارهایی قرار دارد که ماده ۵ معاهده اتحادیه اروپا برای تعریف اصل تقدم صلاحیت بدان توسل جسته است. همچنان که قرائت و خوانش این ماده نشان می‌دهد، برای اجرای این اصل دو دسته معیار در نظر گرفته است: نخست یک معیار سلبی و سپس یک معیار ایجابی؛ در خصوص معیار سلبی ماده ۵ مقرر کرده است که شرط اول برای اجرای مداخله اتحادیه آن است اقدام مورد نظر در سطح دولت‌های عضو «کافی» نباشد. آنچه در این مورد باید مورد توجه قرار گیرد، آن است که معیار «کافی» بودن یک معیار کمی است و از این رو می‌توان بر اساس یک ارزیابی عینی تا حدی به نتیجه‌گیری بی‌غرضانه امید داشت. با این همه این تنها معیار مداخله اتحادیه نیست. معاهده لیسبون معیار ایجابی نیز برای مداخله نهادهای اتحادیه مقرر کرده است که آن «احرار نتیجه مطلوب‌تر» در اثر مداخله نهادهای اتحادیه است. آنچنان که مشاهده می‌شود معیار اخیر کاملاً معیاری کیفی و در نتیجه ذهنی است که می‌تواند در نتیجه ملاحظات سیاسی یا اجتماعی دستخوش تغییر شود. همین مسئله می‌تواند تا حد زیادی اصل تقدم صلاحیت را در بند ملاحظات و دسته‌بندی‌های سیاسی و ایدئولوژیک قرار دهد و از تأثیر آن به عنوان یک اصل مؤثر بی‌طرف برای حل اختلافات نهادهای

۱. در خصوص دشواری‌های تفکیک دقیق صلاحیت‌های مشترک و انحصاری اتحادیه ر.ک: Bluman & Dubois, 2005: 296.

اتحادیه و دولت‌های عضو یا نهادهای زیرمجموعه آنها بکاهد.^۱ حقیقت آن است که معیارهایی که در پروتکل در زمینه اصل تقدم صلاحیت و تناسب نیز ذکر شده است، به نوعی هم به ابهام‌ها افزوده است که این خود می‌تواند اختلافات میان دولت‌های عضو و نهادهای اتحادیه را افزایش دهد.^۲

با این همه اگر اندکی از نگاه بدبینانه خود بکاهیم باید اذعان کرد که در فضای دوستانه و خالی از تنش، همین معیارها می‌تواند تا حد زیادی به حل اختلافات صلاحیتی میان واحدهای ملی، منطقه‌ای و محلی از یک سو و نهادهای اتحادیه نقش اساسی داشته باشد. گستره اصل تقدم صلاحیت به گونه‌ای است که در برابر تمامی نهادهای اتحادیه بدون استثنا قابل اعمال است. معاهده لیسبون اقدام به تقویت نقش پارلمان‌های ملی کرده و جایگاه ویژه‌ای را برای دیوان دادگستری اتحادیه برای حل مشکلات ناشی از توزیع صلاحیت قائل شده است. در عین حال معاهده لیسبون با اشاره صریح به نهادهای محلی زیرمجموعه دولت‌های عضو، جایگاه کمیته مناطق را در حل این دسته از اختلافات تقویت کرده است. بدین ترتیب در کنار پارلمان‌های ملی، پارلمان‌های منطقه‌ای نیز می‌توانند از طریق فرایند موسوم به «هشدار زود هنگام» از این اصل به عنوان ابزاری برای حراست از خودمختاری نهادهای ملی، منطقه‌ای یا محلی استفاده کنند. به تعبیر بهتر، معاهده لیسبون در آن واحد دو سازوکار کنترل این اصل را ساماندهی کرده است تا در سطح سیاسی و قضایی مانع از مداخله نامشروع نهادهای اتحادیه در امور داخلی دولت‌های عضو یا مناطق زیرمجموعه آنها شوند.

۱. پروفیسور «کونستانینسکو» به خوبی در تفسیری که در سال ۱۹۹۵ از ماده ۳ «ب» معاهده ماستریخت به عمل آورده بود، به این نکته ظریف اشاره کرده است. امروز با گذشت قریب به ربع قرن از این تفسیر - همچنان که در ادامه ملاحظه خواهد شد - شاهد دشواری‌های ناشی از «ذهنی بودن» محتوای معیارهای اصل تقدم صلاحیت هستیم. در این مورد ر.ک: Constantinesco, 1995: 107.

۲. در پروتکل راجع به اصل تقدم صلاحیت سه معیار به عنوان خطوط راهنما برای اجرای اصل تقدم صلاحیت ذکر شد که چندان از انتقاد حقوقدانان دور نمانده است. در درجه اول گفته شده است که مسئله مورد بحث باید دارای ابعاد فراملی باشد که به طریق رضایت‌بخش از طریق دولت‌های عضو حل‌وفصل نشده باشد. حقیقت آن است که در هر حال پروتکل به یک معیار ذهنی و کیفی (رضایت‌بخش نبودن اقدام) اشاره می‌کند، حال آنکه در نص معاهده به یک معیار عینی و ذهنی (کافی نبودن اقدام) اشاره شده است. این خود به عنوان نوعی تناقض میان متن معاهده و پروتکل مورد انتقاد حقوقی قرار گرفته است. معیار دوم آن است که اقدام موردنظر در صورت عملکرد منفرد یک دولت عضو می‌تواند مشکلاتی را برای مجموعه دولت‌های عضو ایجاد کند. در نهایت معیار سوم به «امتیازات روشن» صلاحیت نهادهای اتحادیه اشاره می‌کند. بی‌نیاز از توضیح است که دو معیار اخیرالذکر نیز بسیار مبهم‌اند و تعیین مصادیق آنها در جریان اختلاف میان دولت‌های عضو و نهادهای اتحادیه چندان آسان نیست.

۵. اصل «تقدم صلاحیت» در اجرا: کنترل سیاسی و قضایی توزیع صلاحیت‌های مشترک

مطابق آنچه در معاهدات مؤسس اتحادیه اروپا پیش‌بینی شده است، اصل تقدم صلاحیت می‌تواند هم از طریق سیاسی و هم از طریق قضایی کنترل شود. کنترل سیاسی که اغلب پارلمان‌های ملی یا منطقه‌ای صورت می‌گیرد و می‌توان از آن تحت عنوان یک کنترل سیاسی «قبلی»^۱ تعبیر کرد. با این همه الزامات دولت قانون در اتحادیه اروپا ایجاب می‌کند که نهاد مرکزی قضایی اتحادیه بتواند از اختیار کنترل «بعدی»^۲ خود برای تضمین اجرای اصل تقدم صلاحیت برخوردار باشد.

۵.۱. کنترل سیاسی اصل «تقدم صلاحیت»

توافق بین‌نهادین ۲۵ اکتبر ۱۹۹۳ را که تحت عنوان «دموکراسی، شفافیت و تقدم صلاحیت» میان شورا، کمیسیون و پارلمان منعقد شد باید نقطه عطفی در کنترل سیاسی توزیع صلاحیت اتحادیه و نهادهای زیرمجموعه آن دانست.^۳ این توافق را باید نوعی مجموعه قواعد رفتاری سه نهاد سیاسی اتحادیه برای اجرای اصل تقدم صلاحیت دانست. در این زمینه نقش کمیسیون اتحادیه اروپا از اهمیت بسیاری برخوردار است. می‌دانیم که در حقوق اتحادیه، این کمیسیون است که انحصار ابتکار وضع قوانین و مقررات را در دست دارد. در هر حال پیش از پیشنهاد قوانین ذی‌ربط باید دلایل مداخله اتحادیه را در یک مورد مشخص بیان کند. به موجب این توافق، پارلمان و شورا نیز مکلف شدند به‌هنگام درخواست وضع قواعد و مقررات دلایل توجیهی خود را برای وضع آن مقررات ذکر کنند. ناگفته نپیداست که این تکلیف به توجیه دلیل وضع قواعد و مقررات مورد بحث، که با توجه به اصل تقدم صلاحیت انجام خواهد شد، مانع از مداخله‌های غیرضروری نهادهای اتحادیه در امور دولت‌ها و مناطق تابعه آنها گردد. پروتکل الحاقی در زمینه اصل تقدم صلاحیت و تناسب در عین حال که تغییری در وضعیت کلی حقوقی راجع به این اصل ایجاد نکرد، بر تکلیف کمیسیون برای مدلل کردن طرح‌هایش تأکید کرد. در این خصوص کمیسیون باید ارزیابی کاملی از طرح‌های پیشنهادی خود در تمام ابعاد از جمله ابعاد مالی انجام دهد و در عین حال از انجام مشاوره‌های گسترده با نهادها و شخصیت‌های ذی‌ربط غفلت نرزد. در هر مرحله باید راندمان هزینه-فایده توسط کمیسیون تهیه شود که در توجیه وضع مقررات ذی‌ربط مورد توجه قرار خواهد گرفت. به نظر می‌رسد این الزام کمیسیون به مدلل کردن تصمیمات در خصوص ابتکار قواعد اتحادیه مورد تأیید دیوان دادگستری جوامع اروپایی قرار گرفته است (CJCE, 1997: 2405).

1. A priori

2. A posteriori

3. Democratie, transparence et subsidiarité, Bulletin des Communautés Européennes, 10/1993, p. 128.

با این همه یکی از مهم‌ترین دستاوردهای معاهده لیسبون را باید حق کنترل پارلمان‌های ملی دولت‌های عضو در ارتباط با کنترل توزیع صلاحیت میان نهادهای اتحادیه و دولت‌های عضو دانست که از طریق سازوکار موسوم به «کارت‌های زرد و نارنجی» اعمال می‌گردد.

فکر نخستین مشارکت پارلمان‌های ملی در اجرای اصل تقدم صلاحیت به طرح ناکام قانون اساسی اتحادیه اروپا باز می‌گردد. اندیشه ابتدایی این شیوه کنترل توسط «فرناندز دِ واگو»^۱ رئیس گروه نخست طرح قانون اساسی اتحادیه اروپا برای نخستین بار مطرح شد (Iriberran, 2004: 779). بدین ترتیب بدون آنکه نهاد دیگری به فرایند قانونگذاری اتحادیه اضافه شود، این امکان به پارلمان‌های اروپا داده شد تا بر فرایند توزیع صلاحیت‌ها در اتحادیه نظارت کنند (Gutiérrez, 2004: 818). در حقیقت در طرحی که به مسابقات فوتبال شباهت پیدا می‌کند، پارلمان‌های ملی در نقشی که بی‌شباهت به داوری نیست، می‌توانند از «کارت زرد» خود استفاده کنند. در واقع، مطابق این شیوه، هر پارلمان ملی یا هر شعبه از آن می‌توانند در فاصله هشت هفته پس از اعلام وصول یک طرح قانونی، در نامه‌ای مدلل به رئیس پارلمان اروپا، رئیس شورا و کمیسیون دلایل خود را برای عدم مطابقت طرح یادشده با اصل تقدم صلاحیت اعلام کنند. زمانی که یک سوم^۲ پارلمان‌های ملی چنین نظری بدهند طرح مزبور باید مجدداً بررسی شود. برای محاسبه تعداد آرای پارلمان‌های ملی، هر پارلمان در نظام یک‌مجلسی دارای دو رأی و هر شعبه پارلمان در نظام‌های دو مجلسی دارای یک رأی است. این فرایند در اصطلاح «کارت زرد» نامیده می‌شود. با این همه باید توجه داشت که پارلمان‌های ملی از «کارت قرمز» برخوردار نیستند. در صورتی که نهاد پیشنهاددهنده تصمیم بر نظر خود اصرار ورزد و اکثریت ساده پارلمان‌های همچنان این تصمیم را مغایر با اصل تقدم صلاحیت تشخیص دهد، موضوع برای تصمیم‌گیری نهایی به نهاد قانونگذار اتحادیه یعنی پارلمان اروپا و شورا واگذار می‌گردد که در شور اول در این مورد تصمیم‌گیری خواهند کرد. در صورتی که قانونگذار موضوع را مغایر با اصل تقدم صلاحیت نداند، می‌تواند با اکثریت ۵۵ درصد اعضای شورا یا با اکثریت آرای پارلمان آن را رد کند. این فرایند در اصطلاح «کارت نارنجی» نامیده می‌شود (Yagié, 2012: 277).

در این خصوص باید توجه داشت که فرایند نظارت پارلمان‌های ملی در جریان سازوکار موسوم به «هشدار زودهنگام» تنها مربوط به مرحله پیش از تصویب مقررات اتحادیه است که این زمان به هشت هفته پس از اعلام وصول پیش‌نویس محدود شده است و پس از آن اقدامات پارلمان‌های ملی مورد پذیرش نیست. بدیهی است در صورتی که پارلمانی پس از این مدت همچنان بر نظر خود اصرار می‌ورزد

1. Fernández De Vago

۲. در خصوص همکاری پلیسی، قضایی و کیفری این حد نصاب، یک‌چهارم مقرر شده است.

تنها راه حل، اقدام از طریق نظارت قضایی بر اجرای صحیح اصل تقدم صلاحیت خواهد بود که باید از طریق حکومت یک دولت عضو انجام گیرد.

تا به حال و از زمان لازم الاجرا شدن معاهده لیسبون سه بار از فرایند موسوم به «کارت زرد» استفاده شده، ولی فرایند «کارت نارنجی» هنوز امکان اعمال نیافته است. در ماه مه ۲۰۱۲ برای نخستین بار از کارت زرد در رابطه با پیشنهاد کمیسیون در باب اعمال حق تصویب اقدامات تعارض جمعی در سیاق آزاد تأسیس اشخاص حقوقی و آزادی مطالبه خدمات موسوم به پیشنهاد «مونتی ۲» استفاده شد.^۱ دوازده پارلمان ملی اعلام کردند که این پیشنهاد از حیث محتوا مطابق با اصل تقدم صلاحیت نیست. سرانجام کمیسیون پیشنهاد خود را مسترد کرد، هرچند اعلام کرد که به این نتیجه نرسیده که اصل تقدم صلاحیت نقض شده است. در مورد دوم، در اکتبر ۲۰۱۳ چهارده شعبه از پارلمان های ملی یازده دولت عضو کارت زردی را در خصوص پیشنهاد «پیشنهاد راجع به تصویب نامه تأسیس دادستانی اروپایی»^۲ به مقامات بروکسل تسلیم کردند. کمیسیون پس از مطالعه و بررسی یادداشت های مدلل پارلمان های ملی، تصمیم به حفظ و عدم تغییر پیشنهاد خود گرفت.^۳ کمیسیون در این مورد بر این اعتقاد بود که پیشنهاد مذکور کاملاً مطابق با اصل تقدم صلاحیت است. در آخرین مورد، در مه ۲۰۱۶، چهارده شعبه پارلمان از یازده کشور عضو سومین کارت زرد را در ارتباط با «پیشنهاد بازنگری بخشنامه جابه جایی کارگران»^۴ به مقامات بروکسل ارائه کردند. در این خصوص نیز بار دیگر کمیسیون بر نظر ابتدایی خود پافشاری کرد و با استناد بر برخی شاخص ها از جمله مرزگذر بودن مسئله جابه جایی کارگران در اتحادیه اروپا، خواستار تصویب مقررات یادشده شد.

۵.۲. نظارت قضایی بر اجرای اصل تقدم صلاحیت

زمانی که برای نخستین بار مسئله اصل تقدم صلاحیت در زمینه مسائل زیست محیطی مطرح شد، حقوقدان نسبت به قابلیت رسیدگی قضایی در خصوص چنین اصلی ابراز تردید می کردند (Kramer, 1987: 454). در واقع خصلت سیاسی این اصل و محتوای نه چندان دقیق آنکه تنها مسائل زیست

1. Propuesta de Reglamento del Consejo sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre de prestación de servicios, COM,2012, 0130. (Monti II).
2. Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea, COM, 2013, 0534.
3. Comunicación de la Comisión n°. COM, 2013, 0851.
4. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en marco de una prestación de servicios (COM,2016, 0128).

محیطی را شامل می‌شد، دلیل این تردید و بی‌اعتمادی حقوقدانان به‌شمار می‌رفت. ولی خیلی زود با عمومیت یافتن اصل تقدم صلاحیت به تمامی امور اتحادیه این تردید به تدریج از میان رفت. امروزه در خصوص صلاحیت دیوان لوکزامبورگ برای رسیدگی به مسائل اصل تقدم صلاحیت تردیدی وجود ندارد. با این همه شیوه حقوقی خاصی برای کنترل و تضمین توزیع صلاحیت‌ها میان دولت‌های عضو و اتحادیه وجود ندارد و از این رو در این مورد می‌توان به قواعد عام طرح دعوا در دیوان دادگستری اتحادیه مراجعه کرد.^۱ با این همه ایراد در زمینه خصیصه سیاسی موضوع که می‌تواند به‌نوعی «حکومت قضات لوکزامبورگ» منجر شود، هنوز از جانب برخی حقوقدانان مطرح می‌گردد (Blumann & Dubouis, 2005: 331). به همین دلیل در سال ۱۹۹۶، کنفرانس بین‌دولتی دولت‌های عضو تلاش کرد تا نوعی شیوه کنترل خاص برای اصل تقدم صلاحیت ایجاد کند. برای مثال در این زمینه فرانسه، پیشنهاد ایجاد یک شعبه خاص برای اصل تقدم صلاحیت را در دیوان لوکزامبورگ پیشنهاد داد (Blumann & Dubouis, 2005: 331). با این حال این پیشنهاد به سرانجام نرسید. شکست این پیشنهادها در نهایت به تحکیم جایگاه دیوان دادگستری اروپایی به عنوان «ضامن تاریخی مشروعیت نظام اتحادیه» منجر شد. دعوی ابطال^۲ یا قصور^۳ در حال حاضر دو ابزار مهم برای طرح دعاوی از این دست هستند. در این چارچوب هم دولت‌های عضو و هم نهادهای اتحادیه مانند کمیته مناطق می‌توانند دعاوی را در سطح اتحادیه مطرح کنند. در حال حاضر پروتکل دوم معاهده لیسبون بر نقش دیوان دادگستری اتحادیه برای کنترل این اصل تأکید کرده است. با این همه نباید از یاد برد که در اعمال این اصل نهادهای اتحادیه از حاشیه صلاحیت گسترده‌ای برخوردارند. برای مثال دیوان لوکزامبورگ در یکی از آرای خود به تاریخ ۳۰ مه ۱۹۹۴ که به نظام ضمانت ودیعه‌های بانکی مربوط می‌شد، صرفاً ترجیح داد به‌جای ورود به ماهیت اصل تقدم صلاحیت، کنترل خود را محدود به بررسی شکلی مدلل بودن یا نبودن بخشنامه کند. از نظر دیوان صرفاً کافی است که مجموع دلایل ابرازی قانونگذار اروپایی به‌صورت روشن و غیرقابل ابهام بیانگر صلاحیت اتحادیه برای ورود به مسئله مورد اختلاف باشد.^۴ به‌نظر می‌رسد قاضی اتحادیه چندان مایل نیست تا برای کنترل اصل تقدم صلاحیت وارد ارزیابی‌های سیاسی یا اقتصادی گردد. به تعبیر بهتر از نگاه قاضی لوکزامبورگ چنین اقدامی ورود به صلاحیت خاص نهاد قانونگذاری اتحادیه تلقی می‌شود.

۱. به‌نظر می‌رسد برای کنترل توزیع صحیح صلاحیت‌ها و رعایت اصل تقدم صلاحیت، «دعوی ابطال»، «قصور» یا «طرح ایراد غیرقانونی بودن مصوبه» شیوه‌ای مناسب برای این منظور باشد. برای مطالعه بیشتر در این مورد ر.ک: Leclerc, 2017:147.

2. Recours en annulation

3. Recours en Carence

4. CJCE, n L 135, 94/19, 30 mai 1994

از این رو نظارت قاضی اروپایی به کنترل حداقلی محدود می‌گردد (Isaac & Blanquet, 2001: 48) و تنها یک «خطای آشکار»^۱ در ارزیابی می‌تواند به ابطال مصوبه اتحادیه منجر گردد.

به‌رغم این رویکرد محافظه‌کارانه در سال‌های اخیر دیوان دادگستری اتحادیه در برخی پرونده‌ها برای کنترل اصل تقدم صلاحیت از خود جسارت بیشتری نشان داده است. از جمله در پرونده موسوم به «فیلیپ موریس»^۲ دیوان به‌صراحت خاطر نشان کرده است که قاضی اتحادیه باید این نکته را راستی‌آزمایی کند که آیا قانونگذار اتحادیه در چارچوب داده‌های موجود به این نکته توجه داشته است که تحقق بهتر اهداف اتحادیه حتماً نیازمند اقدام در سطح اتحادیه بوده است یا خیر. برای این منظور چه بسا که اقدام به بررسی سیاق و محتوای موضوع می‌کند. این رویکرد اگر در سال‌های آینده ادامه یابد، شاهد کنترل قضایی واقعی اصل تقدم صلاحیت توسط قضات لوکزامبورگ خواهیم بود.

۶. قابلیت اجرای اصل تقدم صلاحیت در نظم حقوقی داخلی ایران

آنچه در نگاه اول در خصوص جایگاه این اصل در نظام حقوقی ایران به ذهن متبادر می‌شود، آن است که صراحتاً این اصل در نظام حقوقی ایران مورد توجه قانونگذار قرار نداشته است. در عین حال به لحاظ تاریخی نیز سابقه‌ای مانند اندیشه کلیسای کاتولیک تحت این نام در حافظه تاریخی ما وجود خارجی ندارد. با این همه در خصوص ماهیت این اصل و امکان اعمال آن در حقوق ایران به‌ویژه در عرصه حقوق عمومی که تنظیم‌کننده روابط فرمانروایان و فرمانبرداران است، باید به چند ملاحظه ظریف توجه داشت که می‌تواند زمینه را برای اجرای این اصل در نظام حقوقی مهیا کند. ضرورت مشارکت هر چه فعال‌تر و نزدیک‌تر شهروندان در اداره امور جامعه که در حقیقت مشارکت در امور خود محسوب می‌شود، در تاریخ تفکر اسلامی امری غریب محسوب نمی‌شود. علمای اسلامی استفاده از مشارکت فکری مستقیم مردم و پرهیز از هرگونه فشار را مبنای اساسی نظامی دانسته‌اند که در قانون اساسی برتر از هر اصل و تفکر دیگر برشمرده شده است (استادی، ۱۳۶۰: ۸۷). ناگفته پیداست در نظامی که در اتخاذ هر تصمیم اساساً تشویق و ترغیب به مشاوره شده‌اند و از استبداد و خودرأیی نهی شده است، اصل تقدم صلاحیت- با محتوایی که مذکور افتاد- به‌راحتی با اصول اسلامی به‌عنوان چارچوب حقوقی راهبر و

1. Erreur manifeste d'appréciation

رویکرد دیوان اتحادیه در کنترل اصل تناسب که مشابه اصل تقدم صلاحیت است، به‌نوعی مؤید این رویکرد است.

برای مطالعه رویکرد دیوان لوکزامبورگ در این زمینه ر.ک: CJCE, 1996: 5755.

2. CJCE, C-547/14

حاکم در حقوق عمومی ایران قابل جمع است (هاشمی، ۱۳۷۹: ۵۹۴). در واقع به تعبیر یکی از مفسران برجسته نظام حقوق اساسی ایران،

«یکی از نتایج مفید اصل محوریت شورا در نظام اسلامی پرهیز از تمرکز قدرت و روی آوردن به محیط اجتماعی، به منظور بهره‌جویی از استعدادهای خلاق مردمی، برای گشایش مشکلات و حل معضلات خود آنان است» (هاشمی، ۱۳۷۹: ۵۹۴).

بدیهی است در چنین فضایی که اصل تقدم صلاحیت که در پی اعطای بیشترین آزادی به شهروندان برای تصمیم‌گیری و مشارکت در امور آنهاست، می‌تواند به عنوان یک امری مستحسن مورد استقبال قرار گیرد.

از بعد حقوق موضوعه نیز ضرورت تصمیم‌گیری در «برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم» امری است که به صراحت در اصل ۱۰۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی مورد توجه قرار گرفته است.^۱ در واقع قانونگذار اساسی ایران با عنایت به این حقیقت که در کنار امور مشترک ملی، علایق و وابستگی‌های محلی وجود دارد که موجبات اتحاد و همبستگی یک واحد جغرافیایی را فراهم می‌کند، به این نکته توجه داشته است که تصمیمات این واحد باید توسط افراد منتخب محلی (قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی، ماده ۲۵) صورت گیرد. این حقیقت که برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی و آموزشی می‌تواند با در نظر گرفتن امکانات محلی و بدون نیاز به امکانات ملی توسط منتخبان بومی انجام گیرد، جلوه‌ای از اجرای اصل تقدم صلاحیت در نظام حقوقی ایران است.^۲

با این همه دشواری‌های اجرای جزئیات این اصل به نحوی که در نظام حقوقی اتحادیه اروپا مذکور افتاد از چند بعد شایسته توجه است:

در درجه اول اجرای این اصل در نظام حقوقی کنونی ایران به صراحت معطوف به اجرای اصل حاکمیت ملی، وحدت و تمامیت ارضی ایران شده است (دشتی، ۱۳۸۸: ۵۳۱). به تعبیر بهتر در نظام حقوقی ایران اصل حاکمیت ملی و تمامیت ارضی بر اجرای اصول ناظر بر نظام عدم تمرکز برتر دانسته شده است. با این همه هیچ تعریف حقوقی دقیقی از اصول یادشده به عمل نیامده است و مفهوم پرطمطراق «دغدغه خطر علیه حاکمیت ملی و تمامیت کشور» در معنای حقوقی از صورت‌بندی دقیق به دور مانده است. در چنین فضایی است که امکان اجرای این اصل برای تحقق مردم‌سالاری محلی نیازمند مشارکت قانونگذار ملی برای تبیین این عناصر است. ناگفته پیداست که ابهام در تبیین این مفهوم

۱. در خصوص جایگاه شوراهای محلی در حقوق ایران از جمله ر.ک: عباسی و سهرابلو، ۱۳۹۷.

۲. در خصوص نقش شورای محلی در دموکراسی محلی ر.ک: محمدزاده اصل و همکاران، ۱۳۹۴: ۱-۹.

می‌تواند اجرای این اصل مهم را به راحتی از مسیر خویش منحرف کرده و زمینه را برای استبداد رأی مقامات مرکزی فراهم سازد.

در درجه دوم و در مقام اجرا ابهاماتی برای اجرای شفاف این اصل در نظام حقوقی عدم تمرکز به چشم می‌خورد. در حقیقت مطابق اصل ۱۰۶ قانون اساسی ایران:

«انحلال شوراها جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست. مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراها و طرز تشکیل مجدد آن را قانون معین می‌کند. شورا در صورت اعتراض به انحلال حق دارد به دادگاه‌های صالح شکایت کند و دادگاه موظف است خارج از نوبت به آن رسیدگی کند.»

همچنان که ملاحظه می‌شود قانونگذار اساسی برای حفظ حقوق نهادهای محلی به صراحت امکان شکایت شوراها را منحل شده را به نهادهای قضایی پیش‌بینی کرده است. در اجرای این اصل، قانون تشکیلات شوراها اسلامی، کمیسیونی مرکب از نمایندگان قوه قضاییه، وزارت کشور و شورای عالی استان‌ها را پیش‌بینی کرده است که مرجع تشخیص انحراف شوراها از وظایف قانونی آنها است (قانون شوراها، ماده ۲۱). آنچه در این خصوص باید خاطر نشان گردد وجود توازن میان نمایندگان دولت مرکزی (وزارت کشور)، قوه قضاییه و نهاد عالی نظام عدم تمرکز (شورای عالی استان‌ها) است که حداقل از لحاظ شکلی باید آن را دستاوردی مهم برای نظارتی منصفانه بر کار شوراها ارزیابی کرد. در عین حال قانون ملی بر حق شورای منحل شده برای شکایت به نهاد قضایی در مدت یک ماه از انحلال تأکید کرده است.^۱

با این همه باید توجه داشت که حقیقت اجرای مشارکت فعال شهروندان و اتخاذ تصمیم در نزدیک‌ترین نقطه به آنها، فراتر از یک فرایند شکلی، نیازمند عوامل جامعه‌شناختی و فراحقوقی است. تمایل، انگیزه و آگاهی اجتماعی سه عامل مهم در تحقق این اصل به‌شمار می‌روند. از اینها گذشته نقش رویه قضایی مرتبط با موضوع برای حمایت از نهادهای محلی، در غیاب ارائه تعاریف قانونی، می‌تواند نقش مهمی در تحقق مردم‌سالاری محلی ایفا کند. به دیگر سخن، قضات ملی می‌توانند با عنایت به اختیاری که در تفسیر قوانین ملی دارند، مفاهیم حاکمیت ملی، مشارکت محلی را به دقت صورت‌بندی و تعریف کنند و با ایجاد نوعی امنیت قضایی برای نهادهای محلی، حارس حفظ دموکراسی محلی است و اجرای عملی اتخاذ تصمیم در نزدیک‌ترین نقطه به مردم و اجتناب از استبداد را فراهم کند؛ استبدادی که مطابق اندیشه اسلامی ما به عنوان راهنمای حقوق اساسی کنونی ایران نمی‌تواند نتیجه‌ای جز هلاک در پی داشته باشد.^۲

۱. در خصوص انحلال شوراها محلی و نقش دستگاه قضایی ر.ک: تقی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۶: ۶۷-۹۰.

۲. عن علی (ع): لا تستبد برأیک. فمن استبد برأیه فهلک (غرر الحکم، ۱۳۳۷، ج ۶: ۲۹۶)

۷. نتیجه

در اینجا و پس از بررسی ابعاد حقوقی اصل تقدم صلاحیت، لازم است این نکته مورد توجه قرار گیرد که تا چه حد اصل تقدم صلاحیت در تحقق مردم‌سالاری محلی در اتحادیه اروپا موفق بوده است. حقیقت آن است که بررسی رفتار کمیسیون اتحادیه اروپا در سال‌های پس از ورود اصل تقدم صلاحیت به ادبیات حقوقی این سازمان منطقه‌ای نشان می‌دهد که نهادهای مرکزی بروکسل تلاش کرده‌اند تا در مقابل قیومیت این اصل مقاومت نشان دهند و خود را اسیر اراده دولت‌های عضو قرار ندهند. آنچنان‌که مشاهده شد، در جریان سه سابقه «کارت زرد» پارلمان‌های ملی، در هیچ مورد کمیسیون استدلال‌های پارلمان‌های ملی را برای عدم مداخله نپذیرفت و خود را صالح به مداخله در سطح اتحادیه دانست. از همان آغاز نیز کمیسیون در سال ۱۹۹۲ به صراحت اعلام کرده بود:

«باید خاطر نشان گردد که اجرای این اصل [تقدم صلاحیت] نمی‌تواند به اعمال قیومیت بر کمیسیون منجر گردد و حق ابتکار مقررات توسط این نهاد را زیر سؤال ببرد تا در نتیجه منجر به تغییر توازن شود که در قالب معاهدات سازمان یافته است»^۱.

این رویکرد چه‌بسا که در یک برهه زمانی به یک بحران اعتماد میان برخی از دولت‌های عضو و نهادهای اتحادیه به‌ویژه کمیسیون منجر شده است که برای مثال می‌توان به بحران کمیسیون «سانتر» پیش از روزگار ریاست «رومانو پرودی» اشاره کرد که خود تا حد زیادی مشروعیت سیاسی بروکسل را دستخوش تأثیر قرار داد (Baroche, 2012: 18-19).

در کنار این نکته باید ویژگی‌های خاص اصل تقدم صلاحیت را در ارزیابی یک دموکراسی واقعی محلی مورد توجه قرار داد. معیارهایی که معاهده لیسبون برای این اصل مقرر کرده است، بیش از هر چیز رنگ بوی سیاسی دارند. حتی اگر بپذیریم که معیار «اقدام کافی» دولت‌های عضو برای عدم مداخله نهادهای بروکسل یک معیار کمی و قابل ارزیابی عینی به‌شمار می‌رود، این حقیقت انکارنشده است ارزیابی در زمینه «بهتر بودن» اقدام در سطح اتحادیه معیار کاملاً سیاسی و ذهنی است که با عنایت به خاستگاه سیاسی-ایدئولوژیک تحلیلگران می‌تواند به نتایج متفاوتی منجر شود.

همین دشواری و نبود تعریفی جامع و مانع از اصل تقدم صلاحیت مانع از آن شده است که قضات لوکزامبورگ بتوانند به‌نحو مؤثر از خودمختاری نهادهای ملی، منطقه‌ای یا محلی در برابر اقدامات مداخله‌جویانه بروکسل دفاع کنند. در حقیقت به تعبیر برخی محققان دست‌اندرکار در امور اتحادیه اروپا

1. Communication du 27 octobre 1992, SEC (92) in :Revue trimestrielle de droit européen, 1992 (4), p. 728.

(Pescatore, 1995: 1071-1094)، اصل تقدم صلاحیت صرفاً یک اصل یافتن راهکاری «مناسب» موقعیت‌های مختلف است و ناگفته پیداست که جست‌وجوی یک راهکار مناسب با موقعیت‌های مختلف، با طبیعت خشک راهکارهای قضایی چندان مناسبتی ندارد. قضات لوکزامبورگ هم به‌خوبی به این نکته پی برده‌اند و تلاش می‌کنند تا رسالت قضایی خود را تا حد زیادی حفظ کنند و وارد بازی سیاسی که رکن اصلی هر قانونگذاری است، نشوند. با این همه این معنای تسلیم این نهاد قضایی نبوده و این نهاد کوشیده است تا از طریق الزام نهادهای قانونگذار اروپایی به مستدل کردن هر اقدام در سطح اتحادیه، از نهادهای پایین‌دستی در برابر مداخلات روزافزون بروکسل حمایت کنند و حتی در مواردی محتوای استدلال مطرح‌شده را نیز با چالش روبه‌رو کنند.

با این همه نباید از نقش مهم این اصل در حمایت از دموکراسی‌های محلی چشم پوشید. اصل تقدم صلاحیت تاکنون در سطح اتحادیه توانسته است فضایی را برای گفت‌وگو میان دولت‌ها و نهادهای بروکسل فراهم کند. همین گفت‌وگو و جدال که گاه از رهگذر پارلمان‌های ملی و محلی انجام می‌گیرد، به‌دفعات مانع از مداخلات غیرقابل کمیسیون یا شورا در امور محلی دولت‌های عضو شده است. در این میان باید توجه داشت که اصل تقدم صلاحیت ابزاری مهم برای حفظ خودمختاری واحدهای ملی و محلی در جایی است که اراده جدی حفظ خودمختاری در واحدهای ملی و منطقه‌ای وجود داشته باشد. سابقه تاریخی سازوکار کارت‌های زرد و نارنجی که حدود یک دهه از وضع آن می‌گذرد به‌خوبی نشان‌دهنده این حقیقت است. بنابراین باید اذعان کرد که این اصل هرگز نباید در فضایی انتزاعی بررسی و نقد شود. واقعیت آن است که در کنار عوامل سیاسی و اجتماعی فرعی، اصل تقدم صلاحیت می‌تواند به ابزاری مهم برای تحقق مردم‌سالاری محلی منجر گردد و این حقیقت جامعه‌شناختی باید همواره در اجرای این اصل مهم مورد توجه محققان مطالعات حقوق اساسی تطبیقی قرار گیرد. به‌اختصار می‌توان گفت که:

۱. اگرچه اصل تقدم صلاحیت به‌صراحت در ادبیات حقوقی جایگاهی نداشته است، لیکن محتوای آن در حقوق اساسی ما و مهم‌ترین منبع آن یعنی اندیشه اسلامی مطرح شده است و این نکته می‌تواند در پذیرش این اصل در نظام حقوقی ایران مورد توجه قرار گیرد.
۲. وجود تشابه مفهومی میان این مفهوم و احترام به استقلال در حوزه فردی می‌تواند به قضات ایرانی این امکان را بدهد تا در موارد اختلاف میان نهادهای مرکزی و شوراهای محلی، این مفهوم را در استدلال‌های قضایی مطرح کنند.
۳. قضات در موارد اختلافی میان نهادهای محلی (شوراها) و مقامات دولت مرکزی (برای مثال وزارت

کشور) می‌توانند مفاهیم کلی و انتزاعی چون علایق و وابستگی‌های محلی را تعریف و تبیین کنند و با ایجاد رویه قضایی زمینه را برای ترسیم دقیق مرزهای دموکراسی محلی فراهم کنند.

۴. بدون شک ایجاد رویه قضایی شفاف و کارآمد می‌تواند به ایجاد نوعی اعتماد به دستگاه قضایی در میان فعالان سیاسی و محلی منجر گردد و مفهوم پیچیده و گاه ابهام‌انگیز «دغدغه خطر علیه حاکمیت ملی و تمامیت کشور» را به لحاظ حقوقی تبیین کرده و آن را از فضای سیاسی به فضای قضایی که حارس حقوق و آزادی‌های فردی و گروهی است، منتقل کند.

۵. بدون شک هیچ‌یک از موارد بالا نمی‌تواند نافی نقش مؤثر قانونگذار ملی به عنوان مکمل متون راجع به قانون اساسی باشد. قانونگذار ملی با توجه به تجارب کشورهای دیگر، به‌ویژه اتحادیه اروپا متناسب با ظرفیت‌های حقوقی، سیاسی و فرهنگی کشور می‌تواند مرزهای تقسیم صلاحیت را برای ایجاد شور و نشاط سیاسی در سطح منطقه‌ای و محلی به‌نحو شفاف با عنایت به این اصل پیش رو صورت‌بندی کند.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. استادی، رضا (۱۳۶۰). *شورا در قرآن و حدیث*، تهران: هجرت.
۲. تقی‌زاده انصاری، مصطفی (۱۳۹۱). *حقوق اتحادیه اروپا*، تهران: جنگل.
۳. عباسی، بیژن و سهرابلو، علی (۱۳۹۷). *جایگاه شوراهای محلی در نظام حقوقی ایران: بررسی اصول قانون اساسی و تفاسیر شورای نگهبان*، تهران: خرسندی.
۴. کدخدایی، عباسعلی (۱۳۸۰). *حقوق و ساختار اتحادیه اروپایی*، تهران: میزان.
۵. هاشمی، محمد (۱۳۷۹). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. ج ۲، تهران: دادگستر.

ب) مقالات

۶. دشتی، علی (۱۳۸۸). *جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای اسلامی محلی در نظام حقوقی و سیاسی ایران. تحقیقات حقوقی*، ۴۹.
۷. تقی‌زاده، جواد و دیگران (۱۳۹۶). *اسباب انحلال شوراهای محلی در حقوق ایران. تحقیقات حقوقی*، ۷۷.
۸. محمدزاده اصل، محمد و دیگران (۱۳۹۴). *تحلیل حقوقی نقش شوراهای محلی در تمرکززدایی اداری و دموکراسی محلی در راستای تحقق حقوق شهروندی. همایش ملی تبیین حقوق شهروندی*، ۱.

ج) قوانین

۱. قانون اساسی جمهوری ایران مصوب ۱۳۵۸ با اصلاحات سال ۱۳۶۸.
۲. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵.

۲. انگلیسی

A) Books

1. Claude Blumann, Louis Dubois, (2005). *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Paris: Lexis Nexis.
2. Damian Chalmes, Gareth Davis & Giorgio Monti, (2010). *European Union*. 2nd edition, Cambridge, Cambridge University Press.
3. G. Isaac et M. Blanquet, (2001). *Droit Communautaire général*. 8ème édition, Paris, Arman Colin.
4. Jordi Giró i París, (1995), *El pensament polític de Carles Cardó i Jacques Martitai*. Barcelona : Institut d'Estudis Catalans .
5. Louis Jimena Quesada, (2006). *Dret de la Unió Europea*. Valencia:Universitat de Valencia.
6. M. Delgado-Iriberran, (2004). *La participación en la Unión Europea de los Parlamentos nacionales en la Constitución Europea*. Valencia, Tirant lo Blanc,.
7. Stéphane Leclerc, (2017). *Droit de l'Union européenne*. 5ème édition, Paris, Gualino.
8. V. Constantinesco, (1995). *Commentaire de l'article 3 B*. Paris: Economica.
9. Y. Doutriaux, (1992). *Le traité sur l'union européenne*. Paris: Armand Colin.

B) Articles

10. Greg Taylor, (2006). The Subsidiarity Principle. *International Journal of Constitutional Law*, 4(1).
11. Jean Claude Boual et Philippe Brachet, (2004). La Subsidiarité, un principe de démocratie délibérative, contribution présentée au débat interactif de l'Adels, Peut-on encore être décentralisateur aujourd'hui?''.
12. José Ángel Camisón Yagüe, (2012). La Asamblea de Extremadura y el control del principio de Subsidiariedad a través del mecanismo de alerta temprana. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 1.
13. José María Gil-Robles Gil-Delgado, (1993). El principio de subsidiariedad en la construcción europea. *Cuadernos de la Cátedra Fabrique Furio Ceriol*, 2.
14. Julian Baroche, (2012). Discours et pratique de la subsidiarité européenne depuis le traité de Maastricht jusqu'à nos jours. *Droit et Société*, 80.
15. Kramer, (1987). L'Acte unique européenne et l'environnement. *Revue juridique de l'environnement*, 1.
16. M. G. Prieto, Gutiérrez, (2004). Las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales. in: *Alvarez Conde et al, Comentarios a la Constitución Europea*, Valencia: Tiran lo Blanch.

17. Pierre Pescatore, (1995). Mit der Subsidiarität Leben. Gedenken zu einer drohenden Balkanisierung der EG. *Baden Baden, Nomos*.
18. S. Muñoz Machado, (1986) Relaciones entre derecho comunitario e interno. in: *Tratado de Comunitario Europea, Civitas, Madrid*, tome I.
19. Schwarze, (1993). Le principe de subsidiarité dans la perspective du droit constitutionnel allemande. *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 3.

C) Judicial opinions

20. CJCE, C-547/14.
21. CJCE, Recueil 1963.
22. CJCE, Recueil 1964.
23. CJCE, n° L 135, 94/19, 30 mai 1994.
24. CJCE, 12 novembre 1996, Royaume Uni c. Conseil, affaire n°. C-84/94, Recueil CJCE, 1996 (I), p. 5755.
25. CJCE, 13 mai 1997, RFA/ c. PE et Conseil, aff. C-233-94, Recueil CJCE, I, p. 2405.

D) Resolutions and approvals of European Union institutions

26. Communication du 27 octobre 1992, SEC (92) in: *Revue trimestrielle de droit européen*, 1992 (4).
27. Comunicación de la Comisión n°. COM, 2013, 0851.
28. Democratie, transparence et subsidiarité, *Bulletin des Communautés Européennes*, 10/1993.
29. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en marco de una prestación de servicios (COM, 2016, 0128).
30. Propuesta de Reglamento del Consejo sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre de prestación de servicios, COM, 2012, 0130.
31. Propuesto de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea, COM, 2013, 0534.
32. Proyecto de Tratado constitutivo de la Unión Europea, D. O., n° C/77, 19-03-1984.
33. Resolución de 12 julio de 1990 sobre el principio de subsidiariedad, D. O., n°. C231, de 17 septembre 1990.

E) Other sources

34. Jean-Paul II, *Centesimus Annus*
35. Leon XIII, *Rerum Novarum* .