

مجله حقوقی، نشریه دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران
شماره بیست و نهم، پاییز ۱۳۸۲، صص ۲۸۴ - ۲۵۷

قانون اساسی اتحادیه اروپایی

دکتر عباسعلی کدخدایی*

چکیده

اتحادیه اروپایی که در اوایل دهه ۵۰ میلادی در بین شش کشور اروپایی شکل گرفت، در زمان کوتاهی حول محور مسائل اقتصادی - تجاری پایه‌های خود را تحکیم بخشید و با تأسیس نهادهای اصلی و دمیدن روح همبستگی در بین اعضا و ترغیب آنها به همکاریهای مشترک در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و اخیراً نظامی تلاش دارد تا به آرمان قدیمی اروپاییان یعنی ایجاد یک «ایالات متحده اروپا» جامه عمل بپوشاند. تدوین معاهدات بنیادین و ترسیم راهها و روشهای همکاری در بخشهای گوناگون جهت نیل به این همگرایی، بدون تردید سنگ بنای این وحدت می‌باشد.

موضوعی که در داخل و خارج از اتحادیه نزد حقوقدانان حقوق عمومی مطرح است بحث ضرورت یا عدم ضرورت وجود یک قانون اساسی برای اتحادیه و بررسی جایگاه آن می‌باشد. چرا که شناسایی ضرورت وجود قانون اساسی در واقع نشاندهنده عزم جدی اروپاییان در تشکیل یک کشور فدرال و

* عضو هیأت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

متحد می‌باشد تا صرف تشکیل یک سازمان منقطه‌ای بین‌المللی از قبیل آنچه هم‌اکنون در صحنه‌های بین‌المللی وجود دارد.

اکنون این سؤال اساسی ممکن است به ذهن خطور کند که در صورت حصول اهداف وحدت‌گرایانه در اتحادیه، آیا می‌توان برای آن یک قانون اساسی در نظر گرفت؟ و آیا معاهدات جامعه و اتحادیه اعم از معاهدات اولیه و یا معاهدات الحاق و اصلاحی به منزله قانون اساسی اتحادیه محسوب می‌گردند؟

این مقاله با علم به جایگاه در خور توجه معاهدات نزد دول عضو و اتحادیه به‌عنوان میثاق ملی، در صدد یافتن پاسخ به این سؤال است و این‌که در صورت مثبت بودن پاسخ، آیا معاهدات موجود می‌توانند در جایگاه قانون اساسی قرار گیرند؟

مقدمه

اتحادیه اروپایی که در اوایل دهه ۵۰ میلادی در بین شش کشور اروپایی شکل گرفت، در زمان کوتاهی حول محور مسائل اقتصادی - تجاری پایه‌های خود را تثبیت و تحکیم بخشید و با تأسیس نهادهای اصلی و دمیدن روح همبستگی در بین اعضا و ترغیب آنها به همکاری‌های مشترک در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و اخیراً نظامی تلاش دارد تا به آرمان قدیمی اروپاییان یعنی ایجاد یک «ایالات متحده اروپا»^۱ جامه عمل بپوشاند.^۲

تدوین معاهدات بنیادین و ترسیم راهها و روشهای همکاری در بخشهای گوناگون جهت نیل به وحدت، از جمله این اقدامات به‌شمار می‌رود، علاوه بر آن صاحب منصبان اتحادیه سعی در تحکیم اصول، پایه‌ها و ارزشهای اتحادیه داشته و با اصلاحات به‌عمل آمده و توسعه اختیارات نهادها در مقابل دول عضو، گامهای اساسی را در جهت همگرایی در بین دول اروپایی برداشته‌اند.^۳

معاهدات جامعه و اتحادیه اعم از معاهدات اولیه مانند معاهده زغال‌سنگ و فولاد اروپایی (ECSC)^۴، معاهده انرژی اتمی اروپایی (Euratom)^۵ و معاهده جامعه اقتصادی اروپایی (EEC)^۶ و یا معاهدات

1. United States of Europe.

۲. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به:

P. Lynch, N. Neuwahl, W. Rees, Reforming the European Union From Maastricht to Amsterdam, Pearson Education, England, 2000

و کدخدایی، دکتر عباسعلی، ساختار و حقوق اتحادیه اروپایی، نشر میزان، ۱۳۸۰.

3. Jean - Claude Pirus, Does the European Union Have a Constitution? Does it Need One? Jean Monnet Working Paper, 5/00, Harvard Law School, 2000, p. 9.

4. European Coal & Steel Community, 1952.

5. European Atomic Energy, 1960.

6. European Economic Community, 1960.

اصلاحی مؤخر مانند ماستریخت،^۷ آمستردام^۸ و بالاخره نیس^۹ به عنوان سنگ بنای این وحدت همه جانبه به شمار می‌روند که نقش مهمی را در تعمیق و تحکیم ستونهای اتحادیه داشته است. از سوی دیگر، دادگاه دادگستری اتحادیه نیز با اصرار بر اجرای مفاد این معاهدات و تفسیر مواد مبهم کمک شایان توجهی به اجرای صحیح این معاهدات در سطح جامعه اروپایی و اینک اتحادیه اروپایی مبذول داشته و وظیفه خطیر خود را در جهت پاسداری از اصول اساسی اتحادیه به انجام می‌رساند.^{۱۰}

از آنجا که جامعه و اتحادیه اروپایی بر مبنای معاهدات تأسیس و نیز معاهدات مربوط به الحاق دول عضو استوار بوده، شاید بتوان آنها را به عنوان مجموعه میثاق ملی این اتحادیه به شمار آورد که دربرگیرنده رهنمودها، اهداف و وظایف آن می‌باشد و جایگاهی بس مهم و ویژه نزد اتحادیه و دول عضو در بین مصوبات به خود اختصاص داده است.

موضوعی که اکنون در داخل و خارج از اتحادیه نزد حقوقدانان حقوق عمومی مطرح است بحث ضرورت یا عدم ضرورت وجود یک قانون اساسی برای اتحادیه و بررسی جایگاه آن می‌باشد. چرا که شناسایی ضرورت وجود قانون اساسی برای اتحادیه اروپایی در واقع نشان‌دهنده عزم جدی اروپاییان در تشکیل یک کشور فدرال و متحد می‌باشد تا صرف تشکیل یک سازمان منطقه‌ای بین‌المللی.

آنچه این مقاله بر ایضاح آن همت گمارده پاسخ به این سؤال است که آیا می‌توان برای اتحادیه اروپایی قانون اساسی و یا هرگونه میثاق

7. Maastricht Treaty, 1992.

8. Amsterdam Treaty, 1997.

9. Nice Treaty, 2000.

۱۰. کدخدایی، دکتر عباسعلی، نگرشی به ساختار دیوان دادگستری اروپایی و نقش آن در روند همبستگی اتحادیه، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۵۱، ۱۳۸۰، ص ۸۷.

مشترکی را با این اعتبار در نظر گرفت و در صورت مثبت بودن پاسخ آیا معاهدات موجود می‌توانند در جایگاه قانون اساسی قرار گیرند. قبل از ورود به بحث، ضروری است تاریخچه معاهدات مربوطه و تشکیل اتحادیه به‌نحو اختصار تشریح گردد.

تاریخچه تشکیل اتحادیه اروپایی

اولین معاهده اتحادیه، معاهده معروف به معاهده زغال‌سنگ و فولاد اروپایی (ECSC)، در سال ۱۹۵۱ به تصویب شش کشور فرانسه، آلمان، ایتالیا، لوکزامبورگ، هلند و بلژیک رسید. در فاصله اندکی پس از لازم‌الاجرا شدن این معاهده در همان دهه پنجاه میلادی مقدمات انعقاد معاهدات رم فراهم آمد و در سال ۱۹۵۷ معاهده جامعه اقتصادی اروپایی (EEC) و معاهده انرژی اتمی اروپایی (Euratom) در شهر رم ایتالیا به امضاء رسید و رسماً از سال ۱۹۶۰ به اجرا درآمد.^{۱۱} این سه معاهده، به‌ویژه معاهده جامعه اقتصادی از جمله معاهدات اصلی و زیربنایی اتحادیه بوده که امروزه در قالب ستونهای سه‌گانه اتحادیه و به‌عنوان ستون و پایه اول معروف و مشهور می‌باشد.^{۱۲} معاهده جامعه اقتصادی اروپایی (EEC) به دلیل فراگیر بودن مفاد آن و در بر گرفتن ابعاد متعدد اقتصادی - اجتماعی و نیز ایجاد یک بازار مشترک اروپایی نه تنها بین خود اروپاییان که در خارج از اروپا نیز از

11. Hartley, T.C., The Foundations of European Community Law, Clarendon Press, Oxford, 3rd ed., 1994.

12. Archer, Clive, The European Union, Structure and Process, 3rd ed., Continuum, London, 2000

توضیح آن‌که اتحادیه اروپایی دارای سه ستون و یا سه پایه (Pillar) می‌باشد که عبارتند از جوامع اروپایی شامل جامعه اقتصادی، جامعه انرژی اتمی و جامعه زغال‌سنگ و فولاد به‌عنوان ستون اول، سیاست مشترک خارجی و امنیتی به‌عنوان ستون دوم و همکاری در امور داخلی و قضایی به‌عنوان ستون سوم.

شهرت زیادی برخوردار شد به نحوی که هنوز حتی پس از گذشت چندین سال از تشکیل اتحادیه اروپایی اغلب از آن به عنوان جامعه اقتصادی اروپایی (EEC) نام برده می‌شود.

با گسترش فعالیت جامعه اروپایی و الحاق دیگر کشورهای اروپایی به آن، ضرورت اصلاح معاهدات بیش از پیش هویدا گشت و لذا هر از چند گاهی چه در قالب معاهدات مستقل مانند معاهده واحد اروپایی (SEA)^{۱۳} و یا در قالب معاهدات الحاق این اصلاحات انجام گرفت.

لیکن تبدیل وضعیت حقوقی جامعه به اتحادیه نیاز به یک نگرش همه‌جانبه داشت که مستلزم کاری وسیع و عمیق و ملحوظ داشتن تمام ابعاد حقوقی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بود. در این راستا از سال ۱۹۸۶ گروه‌های کاری متعددی تشکیل گردید و اقدامات اولیه و اساسی جهت تدوین معاهده‌ای جامع را شروع نمود و سرانجام در سال ۱۹۹۲ معاهده اروپایی معروف به معاهده ماستریخت به اجرا درآمد. تحول اساسی که به موجب مفاد این معاهده در ساختار اهداف و وظایف جوامع اروپایی قبلی ایجاد گردید، آن را از شکل یک سازمان اقتصادی صرف به یک اتحادیه فعال سیاسی، اقتصادی و اجتماعی مبدل نمود.

با این حال شروع به کار اتحادیه خود دربرگیرنده مسائل و مشکلات زیادی بود که ضرورت تجدید نظر در مفاد معاهدات را می‌طلبید و سرانجام این اصلاحات با انعقاد و به اجرا درآمدن معاهده آمستردام در سال ۱۹۹۷ محقق شد. اما این تنها پایان راه نبود و اصلاحات بیشتر به موجب معاهده نیس در سال ۲۰۰۰ انجام گردید که البته به دلیل اختلاف نظر بین دولتهای عضو معاهده اخیر هنوز لازم‌الاجرا نگردیده است.

13. Single European Act, 1987.

نگرش امروز نویسندگان و صاحب‌نظران در بعد معاهدات بنیادین اتحادیه، در ابتدا به این معاهدات شش‌گانه و نیز معاهدات میان مدت مانند معاهده واحد اروپایی (SEA) و نیز برخی معاهدات الحاق دولتها می‌باشد. اکنون موضوع اصلی این است که اولاً اتحادیه اروپایی نیازمند یک قانون اساسی می‌باشد و ثانیاً با توجه به تنظیم سیاستهای کلی و تبیین راهبردها و تاکتیکهای سیاسی - اقتصادی و اجتماعی اتحادیه توسط این معاهدات آیا می‌توان این‌گونه اسناد را به‌عنوان قانون اساسی اتحادیه محسوب نمود و ثالثاً در صورت قبول این معاهدات به‌عنوان قانون اساسی اعتبار آنها نزد حقوقدانان اتحادیه تا چه میزان می‌باشد؟

ضرورت وجود قوانین اساسی و اشکال آنها

واژه قانون اساسی^{۱۴} اگرچه معمولاً به‌عنوان میثاق مشترک مردم و دولت در کشورهای مستقل به کار می‌رود، که به‌وسیله آن حقوق دولت و شهروندان و روابط آنها با یکدیگر تعیین شده است، لیکن در ادبیات حقوقی از آن اراده اساسنامه یا سند تأسیس نیز می‌شود که برای اشخاص حقوقی به کار می‌رود.^{۱۵}

قانون اساسی در مفهوم اول از زمانی ظهور پیدا نمود که اصولاً به دلیل وجود ناهماهنگی‌های فراوان بین دستگاههای مدیریتی کشورهای مختلف، این اعتقاد به وجود آمد که دستورالعمل واحدی برای تبیین اختیارات دولت به مفهوم اعم آن (حکومت) و حقوق شهروندان، ارتباط نهادهای حکومتی با یکدیگر و با شهروندان تنظیم گردد و به آرای عمومی گذاشته شود تا در صورت تصویب، کارگزاران حکومتی بر اساس آن گام

14. Constitution.

15. قاضی، دکتر ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ ششم، ۱۳۷۵، ص ۸۹ به بعد.

برداشته و از ورود به وادی استبداد و خودرأیی پرهیزند. به عبارت دیگر، قانون اساسی در هر کشور به‌عنوان میثاق مشترک ملت گرد آمده در آن سرزمین می‌باشد که اصول کلی و اهداف اصلی آنها را تشریح و تبیین نموده است.^{۱۶}

اگرچه امروزه دیگر کسی در ضرورت وجود قانون اساسی برای کشورها تردیدی به خود راه نمی‌دهد، لیکن تغییر و تحول در قانون اساسی یک کشور امری طبیعی است که به دلایل مختلف انجام می‌پذیرد. این تغییرات خود می‌تواند معلول دو عامل اصلی باشد؛ اول آن که چون متون قوانین اساسی ساخته ذهن بشری است و یافته‌های بشری می‌تواند با خطا و اشتباه همراه باشد، لذا متون تدوین شده قوانین اساسی توسط انسانها می‌تواند دارای نقایص فراوان نیز باشد و تکمیل این متون از ابتدا تاکنون خود دلیل روشنی است بر این نقص انسانی. همچنین تغییرات حادث شده در اوضاع و احوال سیاسی، اجتماعی و یا حتی جغرافیایی یک سرزمین می‌تواند موجبی باشد برای تحول در قوانین اساسی و یا تدوین ابتدایی آن. با توجه به دو محور فوق‌الذکر اکنون می‌توان گفت که عموماً قوانین اساسی در دوره‌های معاصر محصول تحولات ذیل می‌باشد:

۱- افول دوران استعمار و به استقلال رسیدن سرزمینهایی که تا قبل از آن به‌عنوان یک کشور مستقل شناخته نمی‌شدند. در این خصوص می‌توان بسیاری از کشورهای افریقایی و امریکای لاتین را به‌عنوان شاهد مثال در نظر گرفت.

۲- الحاق سرزمینی به سرزمین دیگر و یا انتزاع از آن، مانند الحاق آلمان شرقی به آلمان غربی.

۱۶. قاضی، همان؛ بوشهری، دکتر جعفر، حقوق اساسی، جلد اول، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ چهارم، ۱۳۵۰.

۳- تحولات درونی کشورها مانند قانون اساسی سال ۱۹۴۸ فرانسه و تشکیل جمهوری پنجم که بر اثر آن قانون اساسی جدیدی تنظیم شد و یا تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پس از انقلاب اسلامی.

حال این سؤال مطرح می‌گردد که با تشکیل اتحادیه اروپایی آیا تحول و تغییر اساسی در ساختار حکومتی دول عضو نیز به وجود آمده است که نیازمند یک قانون اساسی جدید و فراگیر باشد؟ به عبارت دیگر، آیا اتحادیه اروپایی به منزله یک دولت مرکزی فدرال تلقی می‌شود که ضرورت وجود قانون اساسی برای آن اجتناب‌ناپذیر باشد؟ این سؤال است که در بخشهای آتی بیشتر به آن خواهیم پرداخت.

قانون اساسی ماهوی (مادی) و قانون اساسی شکلی (صوری)

قانون اساسی به مفهوم عام شامل اصول، قواعد و مقرراتی است که رابطه قدرت را با شهروندان تعیین می‌کند و از سوی دیگر شرایط و نحوه انتقال قدرت را نیز معین می‌نماید. در این مفهوم تبیین رابطه شهروندان با زمامداران و رابطه نهادهای حکومتی با یکدیگر در قانون اساسی مشخص می‌گردد.^{۱۷} اما از لحاظ شکلی قانون اساسی شامل اصول و قواعدی است که در یک متن رسمی و تشریفاتی به تصویب مقامات صلاحیتدار رسیده و ضمن تنظیم رابطه افراد و سازمانها با یکدیگر بر دیگر قوانین عادی نیز برتری دارد. آنچه این قانون را از دیگر قوانین متمایز می‌کند همان ویژگی برتری بر قوانین عادی است و این مهم باید مد نظر مجریان قانون قرار گیرد.^{۱۸} علی‌رغم آن که قوانین اساسی عموماً به صورت متن واحد و معتبر

۱۷. قاضی، همان.

۱۸. قاضی شریعت‌پناهی، دکتر ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، نشر یلدا، چاپ اول، ۱۳۷۳.

خودنمایی کرده، اما می‌توانند در برخی موارد به صورت غیر مدون و نانوشته عرض اندام نمایند، آن گونه که در انگلستان انجام شده و به جای یک متن واحد، مجموعه‌ای از مقررات عادی، عرفها و رویه‌ها تشکیل دهنده قانون اساسی آن می‌باشد،^{۱۹} در این خصوص واژه قانون اساسی دارای دو مفهوم می‌باشد؛ در مفهوم مضیق، قانون اساسی به سندی اطلاق می‌گردد که دارای قداست بوده و چارچوب و اصول و وظایف نهادهای دولتی در یک کشور را تعیین می‌نماید.^{۲۰} لیکن این تعریف مضیق همیشه نمی‌تواند منعکس کننده مفهوم واقعی قانون اساسی باشد لذا تعریف موسعی نیز برای آن در نظر گرفته‌اند. در این مفهوم قانون اساسی به مجموعه‌ای از قوانین، نهادها، هنجارها و عرفهایی که ناشی از اصول عقلی مشخصی بوده اطلاق می‌گردد و قانون اساسی خوانده می‌شود که در واقع تشکیل دهنده شاکله اصلی نظام یک حکومت می‌باشد که بر آن اساس شهروندان جامعه نیز بر اداره کشور بدان صورت رضایت داده‌اند.^{۲۱} در این تقسیم‌بندی تعریف دیگری نیز از قانون اساسی ارائه شده که به نظام جامع حکومتی یک کشور و مجموعه قواعدی که دولت را تأسیس، تنظیم و یا اداره می‌نماید اطلاق می‌گردد.^{۲۲} به عبارت دیگر، در این مفهوم قانون اساسی لزوماً یک سند واحد و مدونی نیست، بلکه مجموعه‌ای از قواعد و اصول بعضاً نانوشته‌ای است که جایگاه قانون اساسی را به خود اختصاص داده است. در این تعریف موسع حقوقدانان معتقد هستند کشورهایی مانند انگلستان علی‌رغم

۱۹. برای مطالعه بیشتر در قانون اساسی انگلستان رجوع شود به:

Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 1998;
E.C.S. Wade and A.W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, Longman, London, 10th ed., 1992.

20. Bradley, *Ibid.*, p. 4.

21. *Ibid.*, p. 4.

22. *Ibid.*, pp. 4-5.

فقدان یک متن واحد دارای قانون اساسی بوده و لذا می‌توان با استفاده از مناط اعتبار چنین پاسخ داد که اتحادیه اروپایی نیز می‌تواند دارای قانون اساسی باشد چرا که لزوماً نباید متن واحدی به‌عنوان قانون اساسی موجود باشد و می‌توان اصول و قواعد نانوشته و معاهدات اتحادیه را به‌عنوان چنین قانونی تلقی نماییم. چنانچه ایراد گردد که قانون اساسی مقدم بر تشکیل یک دولت بوده و دولت مخلوق قانون اساسی است و نه قانون اساسی مخلوق دولت، چرا که تا قانون اساسی وجود نداشته باشد نمی‌توان وجود دولتی را جدی تلقی نمود، می‌توان چنین توضیح داد که تدوین معاهدات نیز در اتحادیه مقدم بر تشکیل اتحادیه و یا جامعه بوده هرچند دول عضو وجود داشته‌اند و اما این امر به مفهوم وجود دولت مقدم نیست چرا که جامعه و یا اتحادیه در زمان تدوین معاهدات وجود نداشته و تنها پس از انعقاد معاهدات چنین نهادی موجودیت یافت.

قانون اساسی اتحادیه اروپایی

با این حال در اتحادیه اروپایی که هنوز به‌عنوان یک سازمان منطقه‌ای تلقی شده و ساختار سیاسی آن به‌عنوان یک فدراسیون مرکب از کشورها تلقی نمی‌گردد، واژه CONSTITUTION همان مفهوم سنتی قانون اساسی که برای کشورها استفاده می‌شود را داراست.

در این صورت ممکن است سؤال شود که آیا این سازمان نیازمند یک قانون اساسی به مفهوم خاص کلمه می‌باشد و در صورت مثبت بودن پاسخ، چگونه این قانون اساسی می‌تواند شکل گیرد؟

همان‌گونه که قبلاً توضیح داده شد، قانون اساسی در مفهوم حقوق اساسی متعلق به یک دولت - کشور در مفهوم دقیق حقوقی آن می‌باشد. به عبارت دیگر، تا زمانی که دولت کشوری وجود نداشته باشد، نمی‌توان

مدعی وجود قانون اساسی شد. لیکن از آنجا که اروپا هنوز در قالب یک کشور به مفهوم سنتی خود در نیامده است ممکن است این سؤال مطرح گردد که منظور از اروپا چیست؟ اروپای جغرافیایی، اروپای سیاسی، اروپای فرهنگی و یا مردم اروپا و دولتهای اروپایی؟ حتی اگر گفته شود قانون اساسی اتحادیه اروپایی، شاید این ایراد وارد گردد که هنوز اتحادیه در قالب کشور مانند فرانسه یا مالزی قرار نگرفته است و چون وضعیت آن روشن نمی‌باشد لذا سخن گفتن از قانون اساسی برای آن نیز بی‌مفهوم خواهد بود.

در خصوص سؤال اول باید گفت که چون اتحادیه اروپایی از سالیان اولیه تشکیل در صدد ایجاد یک وحدت سیاسی در بین اعضا بوده و برخی از آن به‌عنوان یک سازمان فراملی^{۲۳} نام می‌برند، لذا اطلاق این واژه به مقررات و یا قوانین کلیدی آن به‌عنوان قانون اساسی خالی از اشکال است و می‌توان چنین ویژگی را برای این سازمان در نظر گرفت. این امر یعنی وجود قانون اساسی برای اتحادیه، مورد تأیید دادگاه اتحادیه نیز قرار گرفته و اصولاً این مرجع، معاهدات اصلی اتحادیه را به‌عنوان قانون اساسی این سازمان شبه فدراسیون تلقی می‌نماید.

در قضیه *Costa v. ENEL*^{۲۴} دادگاه اتحادیه با اشاره به نامحدود بودن جامعه (اتحادیه) اروپایی و با وجود نهادهای خاص و شخصیت حقوقی مستقل، اختیارات واقعی و محدود شدن حاکمیت دول عضو، اعلام نمود که اعضا در واقع مجموعه‌ای از قوانین را ایجاد کرده که هم برای اتباع و هم برای دولتها الزام‌آور می‌باشد.

23. Supranational.

24. Case 6/64 [1964] ECR, 585, 593.

شناسایی اصول حقوقی مستقل در نظام حقوقی اتحادیه مانند اصل تأثیر مستقیم^{۲۵} از سوی دادگاه به منزله شناسایی حقوق مبتنی بر قانون اساسی اتباع تلقی شده که به همراه اصل برتری حقوقی جامعه (اتحادیه) نسبت به حقوق دول عضو^{۲۶} پایه‌های حقوق اساسی و در نهایت اصول مربوط به قانون اساسی اتحادیه را تشکیل می‌دهد.^{۲۷}

تأکید بر حقوق اساسی اتحادیه که از همان سالهای اولیه تشکیل آن از سوی دادگاه اروپایی انجام می‌شد همچنان در سالهای اخیر و با شدت بیشتر انجام می‌پذیرد و در موارد گوناگون این دادگاه اشاره به حقوق اساسی اتحادیه و قانون اساسی آن می‌نماید. در این ارتباط دادگاه سه ویژگی برای معاهدات در نظر گرفته و آنها را به‌عنوان منشور اساسی اتحادیه قلمداد می‌کند. این سه خصیصه عبارتند از:

– ابتدای اتحادیه بر اصل حاکمیت قانون

– تأسیس یک نظام حقوقی جدید

– حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین^{۲۸}

دادگاه اروپایی در نظریه مشورتی خود پیرامون الحاق جامعه (اتحادیه) به کنوانسیون حقوق بشر اروپایی اشاره به عرفها و رویه‌های مبتنی بر قانون اساسی نموده که در بین دول عضو امری پذیرفته شده است و به همراه دیگر اصول عمومی حقوق در جهت حمایت از حقوق بشر مورد استناد قرار می‌گیرد.^{۲۹}

25. Direct Effectiveness Principle.

26. Supremacy of Community Law.

27. P. Lynch, N. Neuwahl, W. Rees, op. cit., p. 219.

28. Jean - Claude Piris, op. cit.

29. Opinion 2/94 [1996] ECR I-1759.

وجود قانون اساسی اتحادیه از منظر دادگاه قطعی تلقی شده، چنانکه در پرونده‌ای دیگر، معاهده معروف رم به‌عنوان قانون اساسی محسوب شده و مطابقت قوانین و مقررات مصوب نهادهای اتحادیه و یا دول عضو را با آن خواستار شده است. علی‌رغم تأکیدات دادگاه مبنی بر وجود قانون اساسی در جامعه (اتحادیه)، تاکنون این امر به شکل واحد و به صورت یک متن مستقل و معتبر محقق نشده، اگرچه اقداماتی در این راستا به‌عمل آمده است.

با انعقاد معاهده ماستریخت و لازم‌الاجرا شدن آن در سال ۱۹۹۲، اتحادیه یک ساختار دوگانه فراملی و بین‌الدولی پیدا کرده که از یک طرف ستون اول آن یعنی جوامع اقتصادی سه‌گانه خصلت فراملی و دو ستون دیگر ویژگی بین‌الدولی داشته و لذا علی‌رغم تأکیدات قبلی وضعیت قانون اساسی غیر مدون اتحادیه همچنان در ابهام باقی ماند و نظرات متفاوتی پیرامون آن ابراز گردید.

البته در سال ۱۹۹۴ پارلمان اتحادیه با تصویب قطعنامه‌ای بر وجود یک قانون اساسی مشترک و واحد برای اتحادیه تأکید کرد و حتی متن واحدی را در این رابطه به همراه قطعنامه منتشر نمود. لیکن هیچگاه تصویب این متن به‌طور جدی از سوی قوه مقننه اتحادیه یعنی شورا تعقیب نشد و تاکنون نیز چنین قانونی برای اتحادیه به منصفه ظهور نرسیده است.^{۳۰} شایان ذکر است که اقدامات دیگری نیز در سالهای اخیر جهت تدوین یک قانون اساسی واحد برای اتحادیه انجام پذیرفته که در جای خود قابل تأمل می‌باشد، از جمله می‌توان اعلامیه میلان را نام برد که در نوامبر سال ۲۰۰۰ بر تدوین قانون اساسی اتحادیه تأکید ورزید.^{۳۱} این اعلامیه که راجع به

30. C61/155 OJ (1994).

31. European Report, *European Leaders Open the Door to a European Constitution*, Dec 19, 2001, p. 101.

قانون اساسی اروپایی می‌باشد تدوین چنین قانونی را تا سال ۲۰۰۵ ضروری شمرده، ضمن آن که اصول مورد نظر خود را نیز ترسیم نموده است. همچنین ژاک شیراک رئیس جمهور فرانسه در ۲۷ اوت ۲۰۰۰ بر تدوین چنین قانون اساسی تا سال ۲۰۰۴ تأکید نموده که با موافقت و مخالفت برخی از اعضا مواجه گردیده است.^{۳۲}

با این وجود در مذاکرات مقدماتی برای اصلاح معاهده ماستریخت و انعقاد معاهده آمستردام مقرر شد تا قلمرو اختیارات دول عضو اتحادیه و اختیارات تصمیم‌گیری در این اتحادیه بیشتر و بهتر تبیین گردد که در واقع یکی از موضوعات مربوط به قانون اساسی اتحادیه می‌توانست باشد. با این حال معاهده آمستردام نیز در این خصوص ساکت است و این نشان‌دهنده آن است که هنوز یک عزم جدی در بین اعضای اتحادیه برای ایجاد قانون اساسی وجود ندارد. اگرچه مسائلی چون اصل ضرورت عمل مؤثر^{۳۳} و اصل تناسب^{۳۴} از جمله موارد مربوط به حقوق اساسی بود که در معاهدات ماستریخت و آمستردام نیز مورد تأکید واقع شد.^{۳۵}

به موجب اصل ضرورت عمل مؤثر که در ماده ۳B معاهده ماستریخت درج شده بود و در معاهده آمستردام به ماده ۵ تبدیل شد، قلمرو اختیارات اتحادیه و دول عضو در موضوعاتی که صراحتاً و یا به‌طور ضمنی عامل آن تعیین نگردیده است، هر کدام از این دو یعنی، دول عضو و یا اتحادیه می‌باشند و در صورتی می‌توانند اقدام به اتخاذ تصمیم نمایند که یا یک ضرورت عملی برای آن وجود داشته باشد و یا اقدام از سوی هر طرف

32. EU Business, *Chirac Wants EU Constitution in 2004*, 28 Aug 2001 & also *The Economist* (US), *The Latest Battle for the Continent's New Shape, A Constitution for Europe*, Dec 8, 2001.

33. Subsidiarity Principle.

34. Proportionality Principle.

۳۵. کدخدایی، دکتر عباسعلی، ساختار و حقوق اتحادیه اروپایی، پیشین، ص ۹۹.

نتایج بهتر و مطلوبی را نسبت به اقدامات اتخاذی از سوی طرف دیگر به بار آورد.

علی‌رغم اصلاحات اساسی که به‌موجب معاهدات ماستریخت، آمستردام و نیس به عمل آمد و در حوزه‌های گوناگون اتحادیه مؤثر افتاده است، هنوز وجود یک قانون اساسی واحد به مفهومی که ما به آن در نظامهای داخلی معتقد هستیم، برای اتحادیه به رسمیت شناخته نشده است و شاید این نظریه یعنی داشتن یک قانون اساسی واحد برای آن در ذهنها دچار چالشهای اساسی و حساسی می‌باشد. عده‌ای معتقدند که وجود یک قانون اساسی، خود مبتنی است بر وجود یک فرهنگ مشترک، یک هویت واحد و یک همبستگی میان فرهنگها که تمام مردم، خود را متعلق به آن بدانند. بدیهی است در فقدان این مؤلفه‌ها نمی‌توان وجود یک قانون اساسی مشترک را برای مردمی با عقاید، نظرات و فرهنگ متفاوت و بدون وجود هیچ‌گونه عقاید مشترک به رسمیت شناخت.^{۳۶} به عبارت دیگر، تا زمانی که مفهوم شهروند اروپایی عملاً شکل نگرفته نمی‌توان مدعی داشتن یک قانون اساسی مشترک نیز شد. از این منظر اتحادیه اروپایی هنوز یک سازمان بین‌الدولی منطقه‌ای است و علی‌رغم فاصله زیاد با سازمانهای منطقه‌ای و بین‌المللی مشابه، هنوز سازمانی از این نوع تلقی می‌گردد. اکنون باید پرسید که در فرض ضرورت وجود قانون اساسی برای اتحادیه آیا چنین قانون اساسی می‌تواند مشابه قوانین اساسی دیگر کشورها باشد؟ جهت ارائه پاسخی باید ابتدا بررسی شود که آیا اتحادیه می‌تواند عنوان حقوقی دولت را دربر داشته باشد تا بتواند دارای قانون اساسی نیز باشد؟ در این خصوص باید اذعان نمود که اتحادیه با تمام همتی که از سوی مسئولین و نظریه‌پردازان آن انجام می‌پذیرد و علی‌رغم تمام تلاشها در جهت وحدت و ایجاد

36. P. Lynch, N. Neuwahl, W. Rees, op. cit., p. 227.

همگرایی سیاسی در آن هنوز به مفهوم حقوقی دارای عنوان دولت اعم از بسیط و یا مرکب نمی‌باشد. در این رابطه عناصر و مؤلفه‌هایی که اتحادیه فاقد آن بوده و مانع دولت شدن آن شده عبارتند از:

- ابزارهای اجرایی حقوق جامعه

- نیروی انسانی لازم

- بودجه لازم

- ابزارهای اداری و نظارتی^{۳۷}

به عبارت دیگر، حتی اگر بر فرض اتحادیه را دارای سرزمین واحد، مردم واحد، و عرفهای مشترک واحد بدانیم این سازمان هنوز فاقد حاکمیت واحد و مستقلی است تا بتواند سیاستهای داخلی و خارجی خود را مستقلاً رقم بزند.

علاوه بر آن که وجود دول عضو با اختیارات کامل یک دولت مستقل و تفویض اختیارات وسیع به نهادهای اتحادیه، خود موجب شده تا برخی مدعی گردند که اتحادیه حول این دو محور دارای یک قانون اساسی می‌باشد، لیکن در پاسخ شاید بتوان گفت که چون مقصد اصلی و اهداف نهایی اتحادیه هنوز روشن نیست و جهت حرکت آن به سوی یک ملت واحد و یا یک سازمان فراگیر تعیین نشده است لذا سخن گفتن از قانون اساسی آن به شکلی که در دول مستقل مطرح می‌گردد شاید بسیار زود هنگام باشد، اگرچه بحثهای راجع به حقوق اساسی را مانع نخواهد شد.

اکنون با فرض قبول ضرورت وجود قانون اساسی برای اتحادیه، این سؤال مطرح می‌گردد که آیا شکل این قانون اساسی باید لزوماً مانند قوانین

37. Jean - Claude Pirus, op. cit., p. 18.

اساسی دیگر کشورها باشد مثلاً قانون اساسی آلمان یا فرانسه و یا این که معاهدات مختلف اتحادیه می تواند مبنای چنین قانونی قرار گیرد؟ در پاسخ گفته شده که اصولاً قانون اساسی یک مفهوم ایستا و ثابت نیست که آن را منحصر به شکل خاصی بدانیم و غیر از آن نوع را قانون اساسی ندانیم، بلکه قانون اساسی یک مفهوم پویایی می باشد که در طی یک روند تدریجی اعتبار و مرجعیت بین‌الدولی مشروعی را کسب می کند.^{۳۸} از این رو اعتبار قانون اساسی مشروع نشأت گرفته از شهروندان اروپایی است که بر آنها نیز مؤثر می باشد و تدوین هر نوع قانون اساسی جدید و یا تجدیدنظر در معاهدات قبلی، تهدیدی بر این وضعیت می باشد و شرایط فعلی را مخدوش می نماید.^{۳۹}

این گروه معتقد هستند که در مفهوم پویا، قانون اساسی اتحادیه صرفاً یک متن واحد به شکل سنتی نیست، بلکه انعقاد و اصلاح معاهدات هر کدام به نوعی منجر به اصلاح قوانین اساسی کشورهای عضو می شود و حتی احتمالاً اصلاح نهادهای این کشورها و از این رو می توان گفت قانون اساسی اتحادیه ترکیبی است از حقوق اساسی ملی دول عضو و معاهدات اتحادیه به عنوان قانون اساسی اتحادیه که در یک مجموعه واحد حقوقی تبلور یافته است.^{۴۰}

این امر موجب شده تا برخی مدعی یک قانون اساسی غیرمدون و یا نانوشته همانند قانون اساسی انگلیس گردند. این عده اظهار می دارند که اتحادیه نیز دارای یک چنین قانونی است. در این ارتباط گفته شده که اصول مندرج در معاهدات اتحادیه می توانند به عنوان اصول این قانون اساسی

38. Pernice, Ingolf, *Nice Summit and a European Constitution*, Internationale Politik, July 17, 2003, p. 5. «<http://www.dgap.org/english/indexe.htm>».

39. Ibid., p. 5.

40. Ibid., p. 6.

غیرمدون واقع شوند و نیز اصول و قواعد مصرح در آرای اتحادیه و عرفهای رایج مشترک در نزد دول عضو می‌توانند به‌عنوان مؤلفه‌های این قانون اساسی نانوشته قرار گیرند.^{۴۱} لیکن باید توجه داشت که علی‌رغم تمام این ویژگیهای منحصر به فرد موجود در معاهدات اتحادیه، هنوز نمی‌توان آنها را به‌عنوان یک قانون اساسی مدون شکلی از نوع مرسوم آن در جهان تلقی نمود، چرا که نه در شکل همانند قوانین اساسی می‌باشند و نه چنین اراده‌ای از سوی مؤسسين و تنظیم‌کنندگان آن تاکنون بیان شده است و لذا به کار بردن الفاظی چون قانون اساسی، منشور اساسی، مجموعه اساسی، و معاهده اساسی تنها در الفاظ سیاستمداران به کار می‌رود،^{۴۲} در عین آن که رشد تحولات مربوط به قانون تأسیس اتحادیه نیز روزافزون می‌باشد. در این راستا اظهار شده که باید مراحل و عوامل ذیل درخصوص اتحادیه مدنظر قرار گیرد:

- ساختار نهاد حکومتی اتحادیه،
- تفکیک قوا و تقسیم قدرت بین اتحادیه و دول عضو،
- حاکمیت خارجی اتحادیه،
- پذیرش قانون اساسی از سوی مردم و به‌طور مستقیم^{۴۳}

با این حال نباید از این نکته نیز غافل بود که نیل به اهداف عالی اتحادیه و دستیابی به یک اروپای متحد نمی‌تواند بدون وجود یک قانون اساسی شکل منسجم خود را بیابد و یا حداقل دسترسی به چنین اهداف بلندی را به تأخیر خواهد انداخت. از این رو تلاش سیاستمداران و حقوقدانان اروپایی بر این محور قرار گرفته تا با القای وجود قانون اساسی

41. P. Lynch, op. cit., p. 228.

42. European report, op. cit., p. 101.

43. Jean - Claude Piris, op. cit., p. 60.

ولو از نوع غیرمدون آن بر آهنگ حرکت به سوی اتحاد هرچه بیشتر را شدت بخشند و رؤسای کشورهای که بر این باور نمی‌باشند را بیش از پیش ترغیب به حمایت از این حرکت نمایند.^{۴۴}

شورای اتحادیه در سال ۲۰۰۱ در اعلامیه‌ای که به‌عنوان اعلامیه لی‌کن^{۴۵} معروف است خطوط اصلی آینده اتحادیه اروپایی را ترسیم و برای تحقیق بیشتر و کاربردی کردن آن گروهی از سیاستمداران و مسئولین اتحادیه را مأمور بررسی آن نمود. این اعلامیه با شناسایی مشکلات دوگانه در داخل و خارج از اتحادیه توجه دست‌اندرکاران را به این نکته جلب می‌نماید که صرفاً ارتباط با شهروندان اروپایی و نزدیک شدن هرچه بیشتر نهادهای اتحادیه به آنان کافی نیست، بلکه انتظار از آن، سازمانی شفاف‌تر و کارآمدتر و در نهایت دموکراتیک‌تر می‌باشد. درحالی‌که در بعد خارجی نیز آنها خواهان نقشی مؤثر و فعال در جهانی‌سازی هستند. اعلامیه همچنین با اشاره به چهار معاهده اصلی اتحادیه بحث قانون اساسی اتحادیه را نیز مد نظر قرار داده و موضوعات چهارگانه‌ای را در این ارتباط برمی‌شمرد. اول موضوع ساده‌سازی معاهدات چهارگانه بدون تغییر محتوایی و نیز ارتباط اتحادیه با جوامع تشکیل‌دهنده آن است. موضوع دوم ناظر به ارتباط معاهدات با یکدیگر است و این‌که آیا می‌توان یکی را بر دیگری مقدم داشت و آن را به‌عنوان معاهده اصلی و به‌عنوان قانون اساسی اتحادیه برشمرد. موضوع سوم مربوط به منشور حقوق بنیادین می‌باشد و این‌که آیا باید این منشور در معاهده اصلی نیز درج شود. در نهایت موضوع چهارم ناظر به آن است که آیا وجود یک قانون اساسی برای اتحادیه ضروری

44. *Eu Business, op. cit.*

45. Laeken Declaration, 15/12/2001.

است و اگر بلی ویژگی‌های آن کدام است و ارتباط شهروندان با اتحادیه و نیز ارتباط دول عضو در آن با یکدیگر چگونه خواهد بود.^{۴۶}

جهت یافتن پاسخ به این سؤالات اصلی، شورای اتحادیه، مرجعی را با نام کنوانسیون راجع به آینده اروپا با ترکیب ذیل تأسیس نمود:
ژیسکاردستن،^{۴۷} رئیس جمهور اسبق فرانسه به‌عنوان رئیس، آماتو،^{۴۸} نخست‌وزیر سابق ایتالیا و دهین،^{۴۹} نخست‌وزیر سابق بلژیک به‌عنوان نواب رئیس.

۱۵ نماینده از سوی سران کشورهای عضو، ۳۰ نماینده از پارلمانهای ملی کشورهای عضو، ۱۶ نماینده از پارلمان اروپایی، ۲ نماینده از کمیسیون اروپایی، ۱۳ نماینده از دولتهای خواهان الحاق به اتحادیه، ۲۶ نماینده از پارلمانهای آنها، سه نماینده ناظر از سوی کمیته اجتماعی - اقتصادی، سه نماینده ناظر از سوی شورای اجتماعی اروپایی، به همراه شش نماینده ناظر از سوی کمیته مناطق.

پس از آن مقرر شد تا کنوانسیون کار خود را رسماً از تاریخ اول مارس ۲۰۰۲ آغاز و گزارش نهایی خود را به کنفرانس سران در سال ۲۰۰۴ ارائه نماید که البته پایان کار آن در واقع آغاز کار شورای اتحادیه بر طرح پیش‌نویس این گروه می‌باشد. این کنوانسیون در اکتبر سال ۲۰۰۲ پیش‌نویس مقدماتی را در سه بخش با عنوان معاهده تأسیس قانون اساسی برای اروپا ارائه نمود.^{۵۰} پس از مقدمه در بخش اول که معرف ساختار اتحادیه می‌باشد، تعاریف و اهداف اتحادیه شامل نام اتحادیه در آینده،

46. The Future of European Union, Laeken Declaration, 2001, <http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc15201-en.htm>.

47. Valery Giscard d'Estaing.

48. Giuliano Amato.

49. Jean-Luc Dehaene.

50. Treaty Establishing a Constitution For Europe.

ارزشها، اهداف و شخصیت حقوقی آن ذکر شده است. در حالی که در قسمت دوم آن شهروندی اتحادیه و حقوق بنیادین آنان بحث شده است. در قسمت سوم نیز از اختیارات و اقدامات اتحادیه سخن به میان آمده که مسائل مهمی چون اصل ضرورت عمل مؤثر، تناسب و صلاحیت اعطایی، اختیارات مشترک و نیز سیاست مشترک دفاعی، امنیتی را مطرح می‌نماید. در قسمت چهارم نیز که به نهادهای اتحادیه پرداخته از ساختار نهادهایی چون شورا، ریاست آن، پارلمان اتحادیه، کمیسیون و ترکیب و وظایف آن، دیوان دادگستری اتحادیه، بانک مرکزی اروپایی و مجموعه‌های مشورتی اتحادیه بحث شده است. در قسمت پنجم نیز از اجرای مصوبات اتحادیه بحث می‌گردد که شامل مواردی چون حقوق اتحادیه، روند قانونگذاری و روند اجرای این قوانین، سیاست دفاعی و افزایش همکاری در بین دول عضو می‌باشد. قسمت ششم با عنوان زندگی دموکراتیک اتحادیه شروع شده و اصولی چون اصل تساوی دموکراتیک در بین شهروندان، اصل مشارکت دموکراتیک، قانون واحد و دموکراتیک انتخابات، شفافیت مذاکرات قانونگذاری، و نظام و قواعد رأی‌گیری نهادها را دربرمی‌گیرد. قسمت هفتم امور مالی را شامل می‌شود که عبارتند از منابع مالی اتحادیه، اصل تعادل بودجه‌ای، و روند تنظیم بودجه اتحادیه. قسمت هشتم اقدامات اتحادیه را در مقابل دنیای خارج شامل می‌گردد که مواردی چون نمایندگی خارجی اتحادیه را دربر گرفته است. قسمت نهم از ارتباط اتحادیه با همسایگان خود سخن می‌گوید و بالأخره قسمت دهم در این فصل عضویت اتحادیه را شامل می‌شود که عبارتند از باز بودن اتحادیه بر روی دول اروپایی معتقد به ارزشهای اتحادیه، روند عضویت در اتحادیه، تعلیق عضویت اتحادیه و خروج از آن.

فصل دوم که جزئیات آن ذکر نشده مربوط به سیاستهای اتحادیه و نحوه اجرای آن می‌باشد و اعلام شده که نیازمند اصلاحات فنی برای تطبیق با فصل اول می‌باشد و شامل مسائلی چون بازار مشترک داخلی، سیاست مشترک اقتصادی و پولی، و سیاستهای دیگر در زمینه‌های رقابت، همبستگی اجتماعی، اقتصادی، کشاورزی، محیط‌زیست، حمایت از مصرف‌کننده، حمل و نقل، شبکه‌های ارتباطی و تحقیق و توسعه می‌گردد. علاوه بر آن مسائلی چون امور پلیسی و برخورد با جرایم، اشتغال، بهداشت عمومی، صنعت، فرهنگ و آموزش نیز در این فصل آمده است. در قسمت روابط خارجی نیز اموری چون سیاست مشترک تجاری، همکاری‌هایی در جهت توسعه، و انعقاد قراردادهای بین‌المللی به همراه امور دفاعی ذکر شده است. و سرانجام قسمت سوم مسائل پایانی و نهایی است که شامل زبان، مدت امضا و تصویب، قلمرو اجرا و دیگر امور می‌باشد.

اکنون لازم است تا مروری مختصر نیز بر محتوا و نوآوری‌های این سند داشته باشیم. یکی از تغییرات دائم و مستمری که اتحادیه داشته تغییر در نام آن است که ابتدا با نام تک‌تک معاهدات جوامع اقتصادی رقم خورد و سپس به جامعه اروپایی و اتحادیه اروپایی تغییر یافت درحالی‌که هنوز نام جوامع نیز در ادبیات اتحادیه به چشم می‌خورد. در این ارتباط پیش‌نویس حاضر چهار نام را در ماده ۱ پیشنهاد نموده تا یکبار برای همیشه این موضوع خاتمه یابد. با توجه به سابقه چهار گزینه مطرح شده است. جامعه اروپایی، اتحادیه اروپایی، ایالات متحده اروپا و اروپای متحد چهار نام انتخابی است که دو گزینه اخیر بیان‌کننده آرمان قدیمی سیاستمداران اروپایی برای تشکیل این چنین اتحادیه‌ای می‌باشد. در ماده ۵ حقوق شهروندی و حقوق بنیادین آنان مورد شناسایی واقع شده و اجرای آنها را بدون اعمال هرگونه تبعیضی طلب می‌کند. از جمله موارد حساس و

مناقشه آمیز در اتحادیه اختیارات و صلاحیت نهادهای اتحادیه در مقابل اختیارات دول عضو می‌باشد که در فصل سوم مورد بحث واقع شده و بیشتر از گسترده شدن اختیارات دول عضو حمایت می‌کند، با این تعبیر که در صورت عدم تفویض اختیاری به اتحادیه، اصل بر صلاحیت دول عضو می‌باشد. همچنین از نوآوری‌های این متن برای اولین بار، امکان خروج دول عضو و تعلیق از اتحادیه می‌باشد. ماده ۴۵ در مورد امکان تعلیق، در صورت تخطی یک دولت از تعهدات می‌باشد و ماده ۴۶ از خروج داوطلبانه یک دولت عضو بحث می‌کند. دیگر نوآوری این متن پیشنهادی ایجاد یک نظام واحد انتخاباتی در بین دول عضو می‌باشد که ماده ۳۵ متعرض آن شده است.^{۵۱}

سرانجام این پیش‌نویس با اصلاحاتی چند و اضافه شدن یک بخش اضافی شامل پنج پروتکل در ۱۸ ژوئیه ۲۰۰۳ از سوی مرجع تهیه‌کننده به مقامات اتحادیه تقدیم شد.^{۵۲} از جمله تغییرات مهم در پیش‌نویس نهایی اختصاص یک بخش مستقل به سیاستها، و حقوق بنیادین اتحادیه می‌باشد که در پیش‌نویس مقدماتی در ذیل قسمت دوم و به صورت فرعی ذکر شده بود. در این بخش با عنوان منشور حقوق بنیادین/اتحادیه^{۵۳} مسائلی از جمله کرامت، آزادیها، تساوی، همبستگی، حقوق شهروندی، عدالت و مقررات عام ناظر به اجرای این حقوق ذکر شده است.

51. Preliminary Draft Constitutional Treaty, The European Convention, Brussels, 28 October 2002, CONV 369/02.

52. Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, Brussels, 18 July 2003, CONV 850/03.

53. The Charter of Fundamental Rights of the Union.

نتیجه

ضرورت وجود یک قانون اساسی، باتوجه به اهداف بلند و عالی که از ابتدای تشکیل معاهدات اولیه در نظر گرفته شده، برای اتحادیه اروپایی، امری حیاتی است به نحوی که توجه بسیاری از صاحب نظران و مسئولان اتحادیه را به خود جلب کرده است. لیکن باتوجه به وجود مشکلات اساسی در ساختار اتحادیه، این قانون اساسی نمی تواند در شکل سنتی دیگر قوانین اساسی مرسوم کشورها متبلور گردد، بلکه در واقع امر در یک مفهوم پویا و زنده، مجموعه ای از معاهدات، آرای دادگاه اتحادیه، اصول و قواعد نظام حقوقی آن، و عرفهای رایج در این اتحادیه، تشکیل دهنده قانون اساسی اتحادیه به عنوان میثاق مشترک مردم اروپا می باشد که البته این مجموعه، به طور مستمر و دائم در حال تحول، توسعه و تکامل روزافزون بوده، به گونه ای که تأثیرات جدی و بنیادینی بر دول عضو، نهادهای ملی آنها، نهادهای اتحادیه و نیز بر شهروندان اروپایی خواهد گذاشت. این در حالی است که تلاش اخیر مرجع تهیه کننده پیش نویس قانون اساسی در راستای پیوند اسناد، معاهدات و عرفهای جاری در اتحادیه با یک قانون اساسی مدون و نو می باشد که ضمن توجه به تحولات مستمر و عمیق در این نهاد بر ثبات و استحکام پایه ها و سیاستهای این نهاد اروپایی در مواجهه با مشکلات درونی و بیرونی تأکید ورزیده و عنایت ویژه ای را مبذول داشته است. البته اظهار نظر نهایی در خصوص میزان موفقیت متن پیشنهاد شده با توجه به مخالفت های جدی برخی از کشورها مانند انگلستان و یا لهستان و چک هنوز زود به نظر می رسد اما آنچه قطعی است راه آغاز شده غیرقابل برگشت خواهد بود و این مخالفتها اگرچه بروز مشکلاتی چند را در بر خواهد داشت لیکن در مسیر وحدت اتحادیه خلل جدی وارد نخواهد نمود.

منابع فارسی

۱. کدخدایی، دکتر عباسعلی، ساختار و حقوق اتحادیه اروپایی، نشر میزان، ۱۳۸۰.
۲. کدخدایی، دکتر عباسعلی، نگرشی به ساختار دیوان دادگستری اروپایی و نقش آن در روند همبستگی اتحادیه، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۵۱، ۱۳۸۰.
۳. قاضی، دکتر ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ ششم، ۱۳۷۵.
۴. بوشهری، دکتر جعفر، حقوق اساسی، جلد اول، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ چهارم، ۱۳۵۰.
۵. قاضی شریعت پناهی، دکتر ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، نشر یلدا، چاپ اول، ۱۳۷۳.

لاتین

6. P. Lynch, N. Neuwahl, W. Rees, Reforming the European Union From Maastricht to Amsterdam, Pearson Education, England, 2000.
7. Jean – Claude PIRIS, Does the European Union Have a Constitution? Does it Need One? Jean Monnet Working Paper, 5/00, Harvard Law School, 2000.
8. Hartley, T.C., The Foundations of European Community Law, Clarendon Press, Oxford, 3rd ed., 1994; Archer, Clive,

The European Union, Structure and Process, 3rd ed., Continuum, London, 2000.

9. Eric Barendt, An Introduction to Constitutional Law, Oxford University Press, Oxford, 1998.

10. E.C.S. Wade and A. W. Bradley, Constitutional And Administrative Law, Longman, London, 10th ed., 1992.

11. European Report, *European Leaders Open the Door to a European Constitution*, Dec 19, 2001.

12. EU Business, *Chirac Wants EU Constitution in 2004*, 28 Aug 2001 & also The Economist (US), *The Latest Battle for the Continent's New Shape, A Constitution for Europe*, Dec 8, 2001.

13. Pernice, Ingolf, *Nice Summit and a European Constitution*, Internationale Politik, July 17, 2003. «<http://www.dgap.org/english/indexe.htm>».

14. The Future of European Union, Laeken Declaration, 2001, <http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc15201-en.htm>.

15. Preliminary Draft Constitutional Treaty, The European Convention, Brussels, 28 October 2002, CONV 369/02.

منابع برای مطالعه بیشتر

1. J.Straw, "Strength in Europe begins at Home", Speech 27 August 2002 Edinburgh (www.fco.gov.uk).

2. M. Wilkinson, "Postnationalism, (Dis)organised Civil Society and Democracy in the European Union: Is Constitutionalism Part of the Solution or Part of the Problem?", *German Law*

Journal, Vol 3, No. 9, 1 September 2002 (www.Germanlawjournal.com).

3. A. Fllesdal, “Drafting a European Constitution – Challenges and Opportunities”, Constitutionalism Web-Papers, Con WEB Paper No. 4/2002 (<http://les1.man.ac.uk/conweb/>).

4. C. Wallace and J. Shaw, “Education, Multiculturalism and the EU Charter of Rights”, Constitutionalism Web - Papers, Con WEB Paper No. 5/2002 (<http://les1.man.ac.uk/conweb/>).

5. B. Kohler-Koch, “A Constitution for Europe?”, MZES Working Paper 8, 1999 (www.mzes.uni-mannheim.de/).

6. J. Habermas, *So, Why does Europe need a Constitution?*, European University Institute Policy Papers on Constitutional Reform of the European Union, 2001/02, Robert Schumann Centre (<http://www.iue.it/RSC/EU/Welcome.html>).