บทที่ ๑
บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กระบวนการบูรณาการของสหภาพยุโรปคือผลลัพธ์จากประวัติศาสตร์ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ซึ่งทำให้ยุโรปเกิดความเสียหายในด้านต่าง ๆเป็นอย่างมาก ดังนั้นแนวคิดในการบูรณาการยุโรปจึงเกิดขึ้นเพื่อให้ประเทศต่าง ๆในทวีปยุโรปสร้างความร่วมมือในด้านต่าง ๆอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาภูมิภาคยุโรปต่อไป นอกจากนี้ในศตวรรษที่ ๑๙ นักรัฐศาสตร์ชาวยุโรปได้ตระหนักว่าการปกครองในรูปแบบรัฐชาติ หรือ Nation-State ไม่ประสบผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆของชาติในระยะยาวได้ เช่น ปัญหาความมั่นคง การรักษาสันติภาพ และการจัดระบบสวัสดิการด้านต่าง ๆให้กับพลเมืองในรัฐ ดังนั้นพลเมืองและผู้นำประเทศต่าง ๆในทวีปยุโรปจึงได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการจัดตั้งประชาคมยุโรปเพื่อสร้างความร่วมมือในด้านต่าง ๆระหว่างรัฐสมาชิกและจากจุดเริ่มต้นดังกล่าวนี้ก็ได้วิวัฒนาการจนมาเป็นสหภาพยุโรปในปัจจุบัน

สหภาพยุโรปก่อตั้งขึ้นโดยสนธิสัญญาที่มีผลบังคับตามกฎหมายหลายฉบับซึ่งได้กำหนดกรอบการดำเนินงานไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนมีโครงสร้างทางการปกครองในหลายระดับ (Multi-level of governance system) ซึ่งประกอบไปด้วยการปกครองในระดับภูมิภาค (Regional System) การปกครองในระดับเหนือรัฐ (Supra National System) และการปกครองในระดับรัฐ (National System) ซึ่งแต่ละระบบมีการจัดระเบียบการปกครองเป็นของตนเองและไม่มีความขัดแย้งซึ่งกันและกันหากแต่จะช่วยเสริมสร้างให้การปกครองในแต่ละระบบมีความสมบูรณ์กันมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้สหภาพยุโรปยังเคารพในเรื่องของความหลากหลายของรัฐสมาชิกและเจตจำนงในการที่จะสร้างความร่วมมือของประเทศสมาชิกในด้านต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง กฎหมาย และวัฒนธรรม ปัจจุบันการบูรณาการของสหภาพยุโรปได้มีแนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงจากความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกกับสถาบันต่าง ๆของสหภาพยุโรปเป็นการบูรณาการทางด้านกฎหมาย หรือ Legal Integration ที่มีลักษณะเป็น “รัฐธรรมนูญ” มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อรองรับภารกิจและจำนวนรัฐสมาชิกที่มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆในอนาคต

เมื่อประมาณปลายปี ค.ศ. ๒๐๐๔ นับเป็นปีที่สร้างปรากฏการณ์ใหม่ให้กับวงการนิติศาสตร์ยุโรปเป็นอย่างมากเนื่องจากเป็นปีที่ที่ประชุมระหว่างประเทศของรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปได้ให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญยุโรป (a Draft Treaty Establishing a European constitution) หลังจากนั้นไม่นานนักกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปจึงเป็นเรื่องที่ถูกนำมาศึกษาค้นคว้าวิจัย ทั้งในวงการกฎหมายมหาชนและกฎหมายระหว่างประเทศของวงการนิติศาสตร์ภาคพื้นยุโรป ทั้งที่จริงแล้วร่างสนธิสัญญาก่อตั้งรัฐธรรมนูญสหภาพยุโรปฉบับดังกล่าวเป็นเพียงส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปที่มีวิวัฒนาการมากว่าห้าสิบปีแล้ว กฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปถือเป็นกฎหมายสกุลใหม่ที่เพิ่งถือกำเนิดนับตั้งแต่ที่ได้มีการรวมตัวกันเป็นประชาคมยุโรป ซึ่งแต่เดิมนั้นแนวคิดเรื่องรัฐธรรมนูญจะถูกจำกัดอยู่เฉพาะขอบเขตระดับประเทศเท่านั้น เนื่องจากนักกฎหมายและเหล่าบรรดานักรัฐศาสตร์ทั่วโลกต่างก็มีความเชื่อว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญคือกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศและเป็นกฎหมายที่ใช้ในการจัดระเบียบองค์กรทางปกครองต่าง ๆ ในระดับประเทศ แต่ปัจจุบันแนวคิดนี้ได้เริ่มที่จะมีการเปลี่ยนแปลงหลังจากที่วงการนิติศาสตร์โลกได้เริ่มที่จะรู้จักกับกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปกันมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่ารัฐธรรมนูญคือเจตนารมณ์ร่วมกันระหว่างรัฐดังนั้นรัฐธรรมนูญยุโรปจึงได้เปลี่ยนแปลงแนวคิดดั้งเดิมของกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยสิ้นเชิงและได้สะท้อนให้เห็นถึงวิวัฒนาการของการบูรณาการทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และกฎหมายของสหภาพยุโรปได้เป็นอย่างดี

ปัจจุบันคุณค่าและสถานะทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรปยังเป็นที่ถกเถียงกันมากในทางวิชาการ โดยมีทั้งฝ่ายที่ยอมรับระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปในฐานะที่เป็นรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ซึ่งมีมีวิวัฒนาการ บ่อเกิด และนิติวิธีเป็นของตนเอง และฝ่ายที่ปฏิเสธแนวความคิดดังกล่าวโดยสิ้นเชิงโดยให้เหตุผลว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญจะต้องอยู่ภายใต้ระบบการเมืองการปกครองในรูปแบบของรัฐเท่านั้น ดังนั้น การศึกษาระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปจึงเป็นการศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญในเชิงลึกที่มีความสลับซับซ้อนมากกว่าวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญโดยทั่วไป ด้วยวิธีการศึกษากฎหมายทั้งในบริบทของกฎหมายมหาชน กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายสหภาพยุโรป อันจะนำไปสู่การค้นพบวิวัฒนาการและบ่อเกิดของกฎหมายดังกล่าวที่มีความแตกต่างจากกฎหมายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยสิ้นเชิง นอกจากนี้การศึกษาวิจัยเรื่องคุณค่าและสถานะทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรปจะทำให้เราทราบถึงคุณค่าและสถานะทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรปในเบื้องต้น ตลอดจนทิศทางการบูรณาการของสหภาพยุโรปในมิติต่าง ๆอันประกอบไปด้วย มิติเชิงกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยเรื่องดังกล่าว เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญยุโรปในประเทศไทยต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์และขอบเขตของการทำวิจัย

(๑)ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปภายใต้กระบวนการบูรณาการของสหภาพยุโรปในด้านต่าง ๆตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

(๒)ศึกษาบ่อเกิดและวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญยุโรปตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

(๓)ศึกษาคุณค่าของกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปในฐานะที่เป็นต้นแบบของแนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญทางเศรษฐกิจ สังคม และการเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยในสหภาพยุโรป

(๔)ศึกษาสถานะทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรปในฐานะที่เป็นต้นแบบของแนวคิดรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ที่มีมีวิวัฒนาการ บ่อเกิด และนิติวิธีเป็นของตนเอง

๑.๓ วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งแบ่งการศึกษาออกเป็น ๕ บท ดังนี้

บทที่ ๑ ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา กล่าวถึงความสำคัญและความจำเป็นในการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรป วัตถุประสงค์และขอบเขตของการทำวิจัย วิธีการศึกษาวิจัยและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการทำวิจัย

บทที่ ๒ วิวัฒนาการและบ่อเกิดของรัฐธรรมนูญยุโรป ศึกษาถึงวิวัฒนาการตลอดจนความเป็นมาของระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรป ดังนี้

(๑)ศึกษาแนวคิดและความหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญยุโรปซึ่งนักวิชาการชาวยุโรปได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ไว้

(๒)ศึกษาบ่อเกิดของกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปซึ่งมีที่มาจากกฎหมายสหภาพยุโรป กฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกิดจากสภายุโรปและระบบกฎหมายของรัฐสมาชิก

(๓)ศึกษาแนวคิดในการประมวลหลักเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปในรูปแบบของกฎหมายลายลักษณ์อักษร เช่นกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป ร่างสนธิสัญญาก่อตั้งรัฐธรรมนูญยุโรป เป็นต้น

บทที่ ๓ โครงสร้างและองค์ประกอบทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรป

วิเคราะห์โครงสร้างและองค์ประกอบทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรป ซึ่งประกอบไปด้วย

(๑)เอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรปซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงรากฐานของการบูรณาการของสหภาพยุโรปและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญยุโรปในเบื้องต้น

(๒)ระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรป ซึ่งประกอบไปด้วย ระบบกฎหมายสหภาพยุโรป ระบบกฎหมายของสภาแห่งยุโรปและระบบกฎหมายของรัฐสมาชิก

(๓)ระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองยุโรป ซึ่งประกอบไปด้วยกลไกการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ๓ ระบบ กล่าวคือ ระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสหภาพยุโรป ระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสภาแห่งยุโรป และระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของรัฐสมาชิก

บทที่ ๔ คุณค่าและสถานะทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรป วิเคราะห์คุณค่าทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรปที่เกิดจากการบูรณาการในด้านต่าง ๆของสหภาพยุโรป การตีความของสถาบันสหภาพยุโรปและธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสมาชิก ตลอดจนการวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรปภายใต้กรอบแนวคิดของกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายสหภาพยุโรป

บทที่ ๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ สรุปผลการวิจัย วิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรป และนำเสนอแนวทางการพัฒนากฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปที่เหมาะสมต่อไป

๑.๔ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

(๑)เพื่อเป็นการนำเสนอแนวทางการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญในรูปแบบใหม่ของวงการนิติศาสตร์ภาคพื้นยุโรป อันจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

(๒)เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบูรณาการของสหภาพยุโรปในเชิงลึกให้กับผู้สนใจโดยทั่วไป

(๓)ผลการวิจัยจะเป็นข้อมูลพื้นฐานทางวิชาการในการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปในประเทศไทยต่อไป

บทที่ ๒

วิวัฒนาการและบ่อเกิดของรัฐธรรมนูญยุโรป

๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญยุโรป

แนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปมีวิวัฒนาการมาจากการบูรณาการของกฎหมายรัฐธรรมนูญของรัฐสมาชิก กฎหมายสหภาพยุโรป หลักกฎหมายทั่วไปและจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญสหภาพยุโรป สิ่งเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงการรวมกลุ่มในระดับภูมิภาคที่มีสภาพเหนือรัฐและได้สร้างหลักการทางกฎหมายรัฐธรรมนูญที่กำหนดความสัมพันธ์ของสหภาพยุโรป รัฐสมาชิกและพลเมืองของสหภาพยุโรป รัฐธรรมนูญยุโรปเป็นระบบกฎหมายที่มีวิวัฒนาการที่น่าสนใจและมีความสลับซับซ้อนในตัวเอง กล่าวคือ เป็นระบบกฎหมายที่มีวิวัฒนาการมาจากการบูรณาการทางด้านเศรษฐกิจภายใต้แนวคิดตลาดร่วมในช่วงที่รัฐสมาชิกได้ลงนามในสนธิสัญญาโรมตลอดจนการบูรณาการทางด้านต่าง ๆ เช่น การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ดังจะเห็นได้จากสนธิสัญญาฉบับต่าง ๆของสหภาพยุโรปในเวลาต่อมา ปัจจุบันนักรัฐศาสตร์ชาวยุโรปได้ตั้งข้อสังเกตว่าสหภาพยุโรปยุคใหม่คือการบูรณาการทางด้านการเมืองแบบหลวม ๆภายใต้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่เน้นหนักในเรื่องการจำกัดอำนาจของสถาบันสหภาพยุโรป และการแบ่งแยกอำนาจที่ชัดเจนระหว่างรัฐสมาชิกและสหภาพยุโรปตลอดจนการมีระบบการบริหารจัดการที่เป็นของตนเอง[1]

นักนิติศาสตร์ทั่วโลกได้ให้ความสนใจในการศึกษาค้นคว้าเรื่องรัฐธรรมนูญยุโรปมากขึ้นหลังจากที่รัฐสมาชิกสหภาพยุโรปได้ร่วมกันลงนามในร่างสนธิสัญญาก่อตั้งรัฐธรรมนูญยุโรป ในปี ค.ศ. ๒๐๐๔ ทั้งที่จริงแล้วร่างสนธิสัญญาฉบับดังกล่าวเป็นเพียงเครื่องสะท้อนของระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปที่มีวิวัฒนาการมากว่า ๕๐ ปีแล้ว กฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปนับเป็นกฎหมายระบบใหม่ที่มีวิวัฒนาการ บ่อเกิด และนิติวิธีเป็นของตนเองตลอดจนเป็นตัวอย่างของการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ได้ดี เนื่องจากเป็นการศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ “ในเชิงลึก” ที่มีความซับซ้อนมากกว่าวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญโดยทั่วไป

---

[1] Karel Klíma., The Constitutional Legal Nature of The European Union., Workshop paper for the VII World Congress of the International Association of Constitutional Law,11-15 June 2007 Athens, Greece

กล่าวคือเป็นการศึกษากฎหมาย รัฐธรรมนูญทั้งในบริบทของกฎหมายมหาชน กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญมากที่สุดในการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรป อันจะนำไปสู่การค้นพบวิวัฒนาการและบ่อเกิดของกฎหมายดังกล่าวที่มีความแตกต่างจากกฎหมายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยสิ้นเชิง แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญยุโรปที่ผู้วิจัยจะขอนำเสนอในรายงานการวิจัยบทนี้คือแนวความคิดต่าง ๆที่ได้มาจากการวิเคราะห์ของนักวิชาการชาวยุโรป ดังนี้

๒.๑.๑ <u>ความหมายของรัฐธรรมนูญยุโรป</u>

เมื่อกล่าวถึงรัฐธรรมนูญนักนิติศาสตร์และนักรัฐศาสตร์มักจะมองว่ารัฐธรรมนูญคือเครื่องมือที่ใช้ในการปกครองประเทศและจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศนั้น ๆ แต่ในปัจจุบันวงการนิติศาสตร์ทั่วโลกได้เริ่มที่จะรู้จักแนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ (Modern Constitution) ที่มีแนวคิดพื้นฐานและองค์ประกอบที่แตกต่างไปจากแนวคิดของกฎหมายรัฐธรรมนูญแบบดั้งเดิม (Classical Constitution) รัฐธรรมนูญยุโรปเป็นต้นแบบของแนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ที่มีกรอบแนวคิดเฉพาะซึ่งตั้งอยู่บนรากฐานของการบูรณาการของสหภาพยุโรป ความหมายของรัฐธรรมนูญยุโรปที่จะขอกล่าวถึงมีดังต่อไปนี้

(๑) สัญญาประชาคมของพลเมืองยุโรป (Social Contract of European citizen)

นักปราชญ์ชาวยุโรปได้ให้ความหมายของสัญญาประชาคมไว้ว่า สัญญาประชาคม คือ ความตกลงร่วมกันของประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ร่วมกันหรือกลุ่มคนที่มีแนวความคิดเดียวกันโดยมีการมอบอำนาจให้กับรัฐ สถาบันหรือองค์กรต่าง ๆไปบริหารงาน[2] สำหรับสหภาพยุโรปนั้น นับตั้งแต่มีการลงนามในสนธิสัญญาปารีสและโรมในปี ค.ศ.๑๙๕๐ แนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญยุโรปได้ถือกำเนิดขึ้น แม้ว่าสนธิสัญญาดังกล่าวจะเกิดจากการเจรจาและลงนามโดยรัฐสมาชิก นักนิติศาสตร์ชาวยุโรปบางท่านได้กล่าวไว้ว่า สนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมยุโรปมีรากฐานทางกฎหมายที่เกี่ยวกับสัญญาประชาคมของพลเมืองยุโรป

---

[2] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม ๑ วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, หน้า ๖๗, สำนักพิมพ์วิญญูชน ๒๕๔๖

เนื่องจากสนธิสัญญาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในรัฐสมาชิกโดยตรง ดังนั้นจึงถือได้ว่าพลเมืองยุโรปได้มอบอำนาจอธิปไตยบางส่วนในรัฐของตนไปให้สถาบันของสหภาพยุโรปดำเนินการ[3] จากความเห็นดังกล่าวเราสามารถสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญในรูปแบบของสัญญาประชาคมของพลเมืองยุโรป คือ การที่พลเมืองของรัฐสมาชิกได้แสดงเจตจำนงและความยินยอมในการสร้างความร่วมมือและการบูรณาการด้านต่าง ๆของสหภาพยุโรปโดยมอบอำนาจบางส่วนให้กับสถาบันของสหภาพยุโรปไปดำเนินการในกิจการต่าง ๆ อย่างไรก็ตามนักวิชาการชาวยุโรปบางกลุ่มได้โต้แย้งถึงความมีอยู่ของ "สัญญาประชาคมของพลเมืองยุโรป" ว่าแนวคิดดังกล่าวไม่สามารถเกิดขึ้นได้เนื่องจากรัฐสมาชิกเป็นผู้ทำข้อตกลงในการเข้าร่วมเป็นภาคีของสหภาพยุโรปตลอดจนดำเนินการทางด้านกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับสหภาพยุโรปเป็นส่วนมาก ซึ่งพลเมืองของรัฐสมาชิกมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวไม่มากนัก

(๒) รัฐธรรมนูญที่เคารพในความหลากหลายของรัฐสมาชิก (Diversity Constitution)

สหภาพยุโรป ประกอบไปด้วยรัฐสมาชิกที่มีความหลากหลายทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ดังนั้นการที่รัฐสมาชิกต่าง ๆจะสร้างความร่วมมือกันได้นั้นจะต้องมีแนวคิดร่วมกันบางประการ ปัจจุบันนักวิชาการชาวยุโรปได้กล่าวไว้ว่า รัฐธรรมนูญยุโรป คือ แม่แบบของรัฐธรรมนูญที่เคารพในความหลากหลายของรัฐสมาชิกเนื่องจากผู้ร่างกฎหมายได้พยายามที่จะหาหลักเกณฑ์เฉพาะที่เป็นจุดร่วมของรัฐสมาชิกมาประมวลและจัดทำเป็นกฎหมายของสหภาพยุโรป ซึ่งได้แก่ การเคารพในหลักการของประชาธิปไตย หลักนิติธรรม และสิทธิมนุษยชน[4] นอกจากนี้ระบบกฎหมายดังกล่าวสามารถเป็นเครื่องสะท้อนถึงเจตจำนงของรัฐสมาชิกและพลเมืองยุโรปในการที่จะรวมตัวกันโดยสร้างความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ในขณะเดียวกันสหภาพยุโรปก็เคารพอำนาจอธิปไตยและเอกลักษณ์ของรัฐสมาชิกด้วย เช่น การที่สนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรปบัญญัติรับรองเรื่องเอกลักษณ์เฉพาะของรัฐสมาชิกและการเคารพความหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรมของพลเมืองยุโรปตลอดจนการที่สหภาพยุโรปออกกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของชนกลุ่มน้อยและพลเมืองชาวต่างชาติที่พำนักอาศัยในสหภาพยุโรป ซึ่งปัจจุบันเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าหลักการดังกล่าวนี้คือสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงคำขวัญของสหภาพยุโรป "การเคารพหลักการของความหลากหลายที่เป็นหนึ่งเดียว" หรือ "Unity in Diversity" ได้เป็นอย่างดี

---

[3] INGOLF PERNICE and RALF KANITZ, Fundamental Rights and Multilevel Constitutionalism in Europe, Working Paper 7/2004, page 6, University of Humboldt, Germany

[4] Stéphane PIERRE-CAPS , The notion of European Constitution, Lecture given in Public Law Class, University of Nancy 2 France , Academic Year 2004-2005.

(๓) รัฐธรรมนูญที่มีสภาพเหนือรัฐ (Supranational Constitution)

สหภาพยุโรปมีกระบวนการตัดสินใจและดำเนินงานที่มีสภาพเหนือรัฐ (supranationalism)ซึ่งหมายความว่าประเทศสมาชิกได้ตกลงที่จะมอบอำนาจอธิปไตยบางส่วนให้สหภาพยุโรปเพื่อไปดำเนินการในกิจการต่าง ๆ แต่มีข้อสังเกตว่าในบางกรณีสถาบันต่าง ๆของสหภาพยุโรปไม่ได้มีอำนาจที่จะดูแลทุก ๆกิจกรรม เพียงแต่ร่วมมีหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ควบคู่ไปกับประเทศสมาชิกและประชาชนชาวยุโรปโดยในสนธิสัญญาฉบับต่าง ๆจะมีการบัญญัติถึงรายละเอียดของกิจการที่อยู่ภายใต้การดูแลของสหภาพยุโรป และความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจและหน้าที่ระหว่างสถาบันต่าง ๆของสหภาพยุโรปกับประเทศสมาชิกอย่างชัดเจน ดังนั้นเราจึงสามารถกล่าวได้ว่าสหภาพยุโรปเป็นองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคที่มีสถานะเหนือรัฐและสหภาพยุโรปได้สร้างหลักเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญซึ่งปกครองวิถีชีวิตทางการเมืองระหว่างรัฐสมาชิกและพลเมืองยุโรป นอกจากนี้ศาลแห่งประชาคมยุโรปได้ให้ความเห็นในประเด็นที่เกี่ยวกับสภาพเหนือรัฐของสหภาพยุโรป เช่น การออกกฎหมายและนโยบายของสหภาพยุโรปที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎหมายภายในรัฐของสมาชิกและมีผลผูกพันรัฐสมาชิกและพลเมืองยุโรปโดยตรง

(๔) รัฐธรรมนูญที่ประกอบไปด้วยกฎหมายหลายระบบ (Multi-level Constitutionalism)

นักรัฐศาสตร์ชาวยุโรปบางท่านได้กล่าวไว้ว่า รัฐธรรมนูญยุโรป คือ รัฐธรรมนูญที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐแต่อยู่ภายใต้ระบบการปกครองที่เต็มไปด้วยกฎหมายและนโยบายที่สร้างระบบการปกครองในหลายระดับ ทั้งนี้การจัดสรรการใช้อำนาจตามนโยบายต่าง ๆของสหภาพยุโรปได้ก่อให้เกิดหลักการทางรัฐธรรมนูญที่ประกอบไปด้วยกฎหมายหลายระบบ นอกจากนี้สถาบันต่าง ๆของสหภาพยุโรปยังมีความเกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจในการบริหารงานต่าง ๆของสหภาพยุโรป[5] นอกจากนี้ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างระบบกฎหมายหลายระบบนี้ดำเนินไปโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างระบบกฎหมายสหภาพยุโรปที่มีสภาพเหนือรัฐ (Supranational) ระบบกฎหมายสภายุโรป (Regional) ซึ่งเป็นกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคและระบบกฎหมายของรัฐสมาชิก (National)

[5] INGOLF Pernice, Multilevel Constitutionalism and The Treaty of Amsterdam : European Constitution Making revisited, Common Market Law Review, Volume 36,1999

ความสัมพันธ์ของระบบกฎหมายเหล่านี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักต่างตอบแทน (The principle of reciprocity) และ หลักความร่วมมือ (Cooperation) กล่าวคือ ระบบกฎหมายทั้งสามระบบนั้น จะไม่มีความขัดหรือแย้งกันแต่จะเป็นส่วนที่ช่วยในการเสริมสร้างให้กฎหมายในแต่ละระบบมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ดังนั้นระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปจึงเป็นระบบกฎหมายที่ค่อนข้างมีความสมบูรณ์แบบในตัว

๒.๑.๒ <u>องค์ประกอบพื้นฐานของรัฐธรรมนูญยุโรป</u>

การศึกษาองค์ประกอบทางกฎหมายจะทำให้เกิดความเข้าใจในโครงสร้างของระบบกฎหมายนั้น ๆได้ดียิ่งขึ้น ปัจจุบันนักวิชาการชาวยุโรปได้นำกรอบแนวคิดในเรื่ององค์ประกอบพื้นฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญทั่วไปมาใช้ในการค้นหาองค์ประกอบทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรป องค์ประกอบพื้นฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปที่ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงมีดังต่อไปนี้

(๑) สถานะทางกฎหมายของสหภาพยุโรป (Legal Personality of the EU)

การค้นหาสถานะทางกฎหมายของสหภาพยุโรป เป็นหนึ่งในหัวใจสำคัญของการทำวิจัยในครั้งนี้เนื่องจากจะเป็นแนวคิดพื้นฐานซึ่งนำไปสู่การค้นพบคุณค่าและสถานะทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรปต่อไป โดยปกติแล้วสถานะทางกฎหมายจะบอกถึงขอบอำนาจและการดำเนินงานขององค์กรนั้น ๆ ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่า แม้สหภาพยุโรปจะเป็นการรวมกลุ่มของรัฐ หรือเป็นองค์การระหว่างประเทศ แต่โครงสร้างของสหภาพยุโรปนั้นมีลักษณะเหนือชาติอยู่อย่างชัดเจน ที่กล่าวเช่นนี้เนื่องจากรัฐสมาชิกต่าง ๆไม่ได้เพียงมารวมตัวกันเท่านั้น หากแต่ยังร่วมกันสร้างสรรค์สถาบันหรือหน่วยงานภายใน ซึ่งมีอำนาจเหนือรัฐสมาชิกรัฐใดรัฐหนึ่งโดยเฉพาะ นอกจากนี้ นับตั้งแต่แนวคิดทางกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปเริ่มเป็นที่รู้จักในแวดวงวิชาการ สถานะทางกฎหมายของสหภาพยุโรปได้ถูกนำมาถกเถียงกันในวงวิชาการว่าสหภาพยุโรปมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร และแนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญจะต้องอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดของความเป็นรัฐหรือไม่ นอกจากนี้การที่สหภาพยุโรปมีการบูรณาการที่ไม่หยุดนิ่งซึ่งสามารถส่งผลกระทบให้สถานะทางกฎหมายของสหภาพยุโรปเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา นอกจากนี้นักรัฐศาสตร์ชาวยุโรปได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของสหภาพยุโรปไว้ว่า สหภาพยุโรป คือ กลุ่มการเมืองที่มีการจัดสรรการใช้อำนาจและกลไกระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครองอย่างชัดเจน โดยมีระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งถือกำเนิด

จากเจตนารมณ์ร่วมกันระหว่างรัฐสมาชิกที่ต้องการมารวมตัวกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตกลงกันไว้[6] ซึ่งแนวคิดดังกล่าวถือเป็นจุดกำเนิดของ “แนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญยุโรป”ที่เป็นหัวใจสำคัญของรายงานการวิจัยฉบับนี้ สำหรับสถานะทางกฎหมายของสหภาพยุโรปตามที่นักวิชาการชาวยุโรปได้วิเคราะห์ไว้มีดังต่อไปนี้

-สถานะทางกฎหมายตามสนธิสัญญาสหภาพยุโรป

ในอดีตสถานะทางกฎหมายของสหภาพยุโรปไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ในสนธิสัญญา จนกระทั่งสนธิสัญญาสหภาพยุโรปในมาตราแรกได้บัญญัติไว้ว่า สหภาพยุโรปตระหนักถึงความสำคัญในการที่จะให้พลเมืองยุโรปเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรป มาตราดังกล่าวได้สร้างเอกลักษณ์และสถานะทางกฎหมายของสหภาพยุโรปในเวทีระหว่างประเทศด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการดำเนินนโยบายการต่างประเทศ จากนั้นสนธิสัญญาอัมเตอรดัมได้กล่าวถึงสถานะทางกฎหมายโดยปริยายของสหภาพยุโรปไว้ในมาตรา ๒๔ และมาตรา ๓๘ ซึ่งกำหนดให้สหภาพยุโรปมีอำนาจในการทำข้อตกลงที่เกี่ยวกับนโยบายร่วมในด้านต่าง ๆ ซึ่งในเวลาต่อมาสนธิสัญญานีซยังได้กำหนดขอบอำนาจในการดำเนินงานของสหภาพยุโรปมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

-สถานะทางกฎหมายตามกฎหมายระหว่างประเทศ

โดยทั่วไปแล้วสถานะทางกฎหมายขององค์การระหว่างประเทศจะปรากฏอยู่ในตราสารจัดตั้งหรือธรรมนูญจัดตั้งองค์กรดังกล่าว กฎหมายระหว่างประเทศได้กล่าวถึงองค์ประกอบของสถานะทางกฎหมายขององค์การระหว่างประเทศว่าประกอบไปด้วย การรวมกลุ่มของรัฐและการจัดตั้งองค์กรที่มีขอบอำนาจทางกฎหมายและวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานที่ชัดเจน และสามารถดำเนินความสัมพันธ์กับองค์กรภายนอกที่ไม่ใช่กลุ่มประเทศสมาชิกได้ ปัจจุบันนักนิติศาสตร์ชาวยุโรปได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของสหภาพยุโรปไว้ว่า แม้ว่าสหภาพยุโรปถือกำเนิดจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศโดยทั่วไป (International organization in classical terms) แต่สหภาพยุโรปมิใช่องค์การระหว่างประเทศโดยทั่วไป เนื่องจากสหภาพยุโรปประกอบไปด้วยรัฐสมาชิกและพลเมืองที่มีส่วนร่วมทางการเมืองและกระบวนการตัดสินใจในด้านต่าง ๆของสหภาพยุโรป นอกจากนี้สหภาพยุโรปยังสามารถออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆที่มีผลผูกพันรัฐสมาชิกและพลเมืองได้โดยตรง[7]

---

[6] Karel Klíma., The Constitutional Legal Nature of The European Union., Workshop paper for the VII World Congress of the International Association of Constitutional Law,11-15 June 2007 Athens, Greece

[7] Philippe de SCHOUTHEETE and Sami ANDOURA, The Legal Personality of the European Union, Royal Institute for International Relations

-สถานะทางกฎหมายในทางปฏิบัติ (Legal Personality of EU in Practice)

สถานะทางกฎหมายขององค์กรต่าง ๆสามารถเกิดจากแนวทางการปฏิบัติงานขององค์กรนั้น ๆตลอดจนการดำเนินความสัมพันธ์ต่าง ๆกับองค์กรภายนอก ในกรณีของสหภาพยุโรปนั้นสถานะทางกฎหมายที่เกิดจากการบริหารดำเนินการสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท กล่าวคือ ความสามารถในการจัดทำข้อตกลงกับองค์กรระหว่างประเทศอื่น เช่น การทำความตกลงเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพต่าง ๆ การทำความตกลงกับองค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือศาลอาญาระหว่างประเทศ เป็นต้น และการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในด้านต่าง ๆของสหภาพยุโรป เช่น การดำเนินความสัมพันธ์ทางด้านนโยบายของสหภาพยุโรปกับกลุ่มประเทศโลกที่สามในการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ เช่น การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม เป็นต้น

(๒) อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรป (Constituent power of EU)

ทฤษฎีทางกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยทั่วไปได้กล่าวไว้ว่า อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญเปรียบเสมือนอำนาจที่ให้กำเนิดและแก้ไขรัฐธรรมนูญ หากปราศจากอำนาจดังกล่าวรัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ โดยทั่วไปนั้นอำนาจดังกล่าวเป็นของประชาชน หรือ กลุ่มคณะบุคคลผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศในขณะนั้น สำหรับอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญยุโรปนั้นนักวิชาการมีความเห็นออกเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่เห็นว่าอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปมีอยู่จริงได้วิเคราะห์ไว้ว่าอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญยุโรปของสหภาพยุโรปมีที่มาจากแนวคิดสัญญาประชาคมของพลเมืองยุโรป กล่าวคือ อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปเกิดจากการที่พลเมืองยุโรปได้แสดงเจตจำนงในการที่จะสร้างความร่วมมือในด้านต่าง ๆและได้มอบอำนาจบางส่วนให้สถาบันสหภาพยุโรปไปดำเนินการ นอกจากนี้แนวคิดเกี่ยวกับพลเมืองสหภาพยุโรปยังถือเป็นที่มาของอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญยุโรปของสหภาพยุโรปได้ เนื่องจากปัจจุบันสหภาพยุโรปได้รับรองสิทธิของพลเมืองมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภายุโรป และการตรวจสอบการดำเนินงานของสหภาพยุโรปในด้านต่าง ๆ[8]

[8] Leonard F.M. Besselink., The Notion and Nature of a Constitution for the European Union, Workshop paper for the VII World Congress of the International Association of Constitutional Law,11-15 June 2007 Athens, Greece

ฝ่ายที่เห็นว่าอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปไม่มีอยู่จริง ได้แสดงความเห็นไว้ว่า ปัจจุบันยังไม่มีทฤษฎีใดที่ยอมรับโดยชัดเจนว่าสหภาพยุโรปมีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ มีเพียงแต่แนวคิดการบูรณาการของสหภาพยุโรปซึ่งเกิดจากเจตนาของรัฐสมาชิกไม่ใช่ประชาชนในระดับรากหญ้าที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของสหภาพยุโรปทั้งนี้ สิทธิของพลเมืองยุโรปในการเลือกสมาชิกรัฐสภายุโรปและการตรวจสอบการใช้อำนาจของสถาบันสหภาพยุโรปยังไม่เพียงพอต่อการพิสูจน์ว่า สหภาพยุโรปมีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญที่มีที่มาจากพลเมืองยุโรป เนื่องจากเมื่อพิจารณาตามความเป็นจริงแล้วอำนาจดังกล่าวมาจากรัฐสมาชิก นอกจากนี้สนธิสัญญาคือ การแสดงเจตจำนงของรัฐสมาชิกซึ่งแสดงออกโดยผ่านรัฐบาลจึงไม่สามารถแสดงถึงเจตจำนงของพลเมืองที่แท้จริง นอกจากนี้รัฐสภายุโรปไม่ได้ทำหน้าที่เหมือนรัฐสภา ในระดับประเทศจึงไม่สามารถเป็นเครื่องสะท้อนถึงแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยโดยแท้จริง[9]

(๓) พลเมืองสหภาพยุโรป (European Citizenship)

สหภาพยุโรป คือ การบูรณาการทางด้านการเมืองที่สะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายของประชาชนในรัฐสมาชิก พลเมืองยุโรปถือเป็นการรวมกลุ่มทางสังคมการเมืองที่ไม่ใช่พลเมืองของรัฐหรือประเทศใดประเทศหนึ่ง หากแต่เป็นรากฐานในการแสดงเจตจำนงในการที่จะอยู่ร่วมกันของพลเมืองยุโรปในหลาย ๆรัฐและมีการเคารพเอกลักษณ์ของพลเมืองแต่ละชาติตลอดจนความหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรม นับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๐ แนวคิดเกี่ยวกับพลเมืองของสหภาพยุโรปถือกำเนิดขึ้นและเป็นหนึ่งในประเด็นทางการเมืองที่น่าสนใจของสหภาพยุโรป โดยทั่วไปแล้วแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับพลเมืองคือ สถานะทางการเมืองที่รับรองสิทธิประเภทต่าง ๆ ของพลเมืองในรัฐ ดังนั้นเราจึงสามารถกล่าวได้ว่าความเป็นพลเมืองคือบ่อเกิดของ สิทธิและเสรีภาพประเภทต่าง ๆ เช่น สิทธิทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และก่อให้เกิดหน้าที่ต่าง ๆด้วย ตัวอย่างเช่น พลเมืองในทวีปยุโรปจะมีสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆที่รัฐของตนคุ้มครองและรับรองให้ตามกฎหมาย ทั้งนี้เงื่อนไขของความเป็นพลเมืองจะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบต่าง ๆประกอบกันหลาย ๆประการ ต่อมาแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองได้มีการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ ๒๑ ที่มีการเปลี่ยนแปลงจากพลเมืองที่มีความเชื่อมโยงกับรัฐ(Citizen of State) มาเป็นพลเมืองที่มีลักษณะของความเป็นสากล (Transnational Citizen) ดังเช่น แนวคิดเกี่ยวกับพลเมืองของสหภาพยุโรป ซึ่งมีหลักการสำคัญดังต่อไปนี้

---

[9] CONSTANTINESCO Vlad , STEPHANE Pierré-Caps, Droit constitutionnel, PUF 1 édition 2004

ประการแรก กระแสโลกาภิวัฒน์ได้ทำให้ประเทศและภูมิภาคต่าง ๆมีความเชื่อมโยงกันและทำให้ความเป็นรัฐลดน้อยลงไป ในกรณีของสหภาพยุโรปจะเห็นได้ว่าพลเมืองยุโรป มีสิทธิและเสรีภาพในด้านต่าง ๆที่สหภาพยุโรปคุ้มครอง เช่น เสรีภาพในการศึกษา การประกอบอาชีพ การตั้งถิ่นฐาน ฯลฯ อย่างเสรีในพรมแดนของสหภาพยุโรป ปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับรัฐชาติ (Nation State) มีความสำคัญลดน้อยลงไป

ประการที่สอง ความเป็นอยู่ของสังคมแบบพหุนิยมได้ทำให้เกิดความหลากหลายของพลเมืองมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้พลเมืองสหภาพยุโรปคือเครื่องสะท้อนถึงการอยู่ร่วมกันของพลเมืองที่มีความหลากหลายทางด้านเชื้อชาติ ภาษา และวัฒนธรรม

ประการที่สาม ความเป็นพลเมืองของสหภาพยุโรปจะไม่มีความขัดแย้งกับสถานะความเป็นพลเมืองของรัฐที่พลเมืองของรัฐสมาชิกถือสัญชาติ ทั้งนี้ ระบบพลเมืองทั้ง ๒ ระบบนี้จะเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในแต่ละระบบให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น

๒.๒ บ่อเกิดของกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรป

กฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปมีบ่อเกิดที่แตกต่างจากกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยทั่วไป เนื่องจากสหภาพยุโรปเป็นองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่มีสภาพเหนือรัฐและได้สร้างหลักการทางรัฐธรรมนูญซึ่งปกครองวิถีชีวิตทางการเมืองและพลเมืองยุโรป บ่อเกิดของกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปที่จะขอกล่าวถึงในรายงานวิจัยฉบับนี้ประกอบไปด้วยกฎหมายสหภาพยุโรป กฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกิดจากสภาแห่งยุโรป และกฎหมายของรัฐสมาชิก

๒.๒.๑ <u>กฎหมายสหภาพยุโรป</u>

กฎหมายสหภาพยุโรป คือ ระบบกฎหมายที่ประกอบไปด้วยกฎหมายประเภทลายลักษณ์อักษร ซึ่งประกอบไปด้วยสนธิสัญญาของประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรปรวมทั้งกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆที่เกิดจากสถาบันของสหภาพยุโรปและกฎหมายประเภทที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ได้แก่ หลักกฎหมายทั่วไปและจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ กฎหมายประเภทต่าง ๆเหล่านี้มีส่วนช่วยในการพัฒนาหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญให้กับสหภาพยุโรปในเวลาต่อมา

(๑) <u>สนธิสัญญาของประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรป</u>

สนธิสัญญาของประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรปถือเป็นรากฐานของบ่อเกิดของกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรป เนื่องจากสนธิสัญญาฉบับต่าง ๆ คือกฎหมายที่จัดตั้งประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรปตลอดจนบัญญัติถึงสถานะทางกฎหมายและขอบอำนาจในการดำเนินงานของสหภาพยุโรปในด้านต่าง ๆ นอกจากนี้นักนิติศาสตร์ชาวยุโรปยังได้กล่าวว่าสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรป มีองค์ประกอบทางกฎหมายรัฐธรรมนูญที่สำคัญ เช่น การบัญญัติรับรองสิทธิทางการเมืองและพลเมืองและกระบวนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่เป็นระบบ การแบ่งแยกกฎหมายลำดับแรกและลำดับรองของสหภาพยุโรป[10] นอกจากนี้ ศาลสหภาพยุโรปได้วินิจฉัยว่าสนธิสัญญาของประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรปมีลักษณะทางกฎหมายเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรป เนื่องจากสนธิสัญญาหลายฉบับตั้งอยู่บนหลักการของหลักนิติธรรมและมุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองยุโรป[11] ยิ่งไปกว่านั้นสนธิสัญญาของประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรปยังมีลักษณะทางกฎหมายที่ทันสมัยแตกต่างจากกฎหมายสนธิสัญญาโดยทั่วไป กล่าวคือสนธิสัญญาระหว่างประเทศโดยทั่วไปมีวัตถุประสงค์ในการสร้างพันธะกรณีระหว่างรัฐภาคีแต่จะไม่มีผลบังคับใช้ต่อรัฐสมาชิกโดยทันที เนื่องจากอำนาจอธิปไตยด้านต่าง ๆยังคงอยู่กับรัฐที่ลงนามและจะต้องผ่านกระบวนการให้สัตยาบันและมีการออกกฎหมายภายในรับรองก่อน ในขณะที่สนธิสัญญาของสหภาพยุโรปนั้นจะมีผลบังคับใช้กับรัฐสมาชิกทันที เนื่องจากรัฐสมาชิกยอมที่จะสละอำนาจอธิปไตยบางส่วนเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือกับสหภาพยุโรปในด้านต่าง ๆสำหรับสนธิสัญญาของประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรปที่จะขอกล่าวถึงในรายงานการวิจัยนี้ ผู้วิจัยจะขอกล่าวเฉพาะสนธิสัญญาของประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรปที่มีองค์ประกอบและหลักเกณฑ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ

---

[10] Agustín José Menéndez., *Three conceptions of European Constitution*, University of Oslo, Norway

[11] Les Verts , Case 294/3,Judgment of 23 April 1986.,Beate Weber vs. European Parliament, Case C-134/91,Judgement of 23 March 1993.

● สนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (The Treaty establishing the European Economic Community – EEC Treaty)

ศาลแห่งประชาคมยุโรปได้วินิจฉัยไว้ว่าสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป คือกฎหมายรัฐธรรมนูญพื้นฐานของสหภาพยุโรป สนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรปหรือสนธิสัญญาโรมคือจุดกำเนิดของประชาคมเศรษฐกิจยุโรปซึ่งประเทศสมาชิกตกลงมอบอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจและการบริหารงานในด้านต่าง ๆที่มีการตัดสินใจร่วมกันให้กับประชาคมยุโรป นอกจากนี้สนธิสัญญาโรมได้บัญญัติถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของประชาคมเศรษฐกิจยุโรปตลอดจนการจัดตั้งสถาบันหลัก ๆของประชาคมเศรษฐกิจยุโรปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งประชาคมยุโรป เช่น ศาลประชาคมยุโรป คณะกรรมาธิการยุโรปและรัฐสภายุโรป และได้กลายเป็นสถาบันหลักของสหภาพยุโรปที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริการ และตุลาการร่วมกับรัฐสมาชิก ปัจจุบันนักนิติศาสตร์ชาวยุโรปถือว่าสนธิสัญญาโรมเป็นสนธิสัญญาแม่บทของประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรป เนื่องจากสนธิสัญญาอื่นที่ประกาศใช้ในภายหลังถือเป็นการแก้ไขความตกลงที่ปรากฏในสนธิสัญญาโรม สนธิสัญญาดังกล่าวมีองค์ประกอบของกฎหมายรัฐธรรมนูญดังนี้

– สิทธิและเสรีภาพทางเศรษฐกิจ

ปัจจุบันนักวิชาการชาวยุโรปได้ทำการวิเคราะห์ไว้ว่า หลักการเคลื่อนย้ายสินค้าโดยเสรีและเสรีภาพทางเศรษฐกิจ ๔ ประการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘ แห่งสนธิสัญญาโรม คือ เนื้อหาที่สำคัญของรัฐธรรมนูญยุโรป นอกจากนี้ในมาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๖ สนธิสัญญาฉบับดังกล่าวได้วางหลักการเกี่ยวกับนโยบายการแข่งขันทางการค้าเสรีไว้ด้วย[12] ยิ่งไปกว่านั้นหลักการทางเศรษฐกิจที่บัญญัติไว้ในสนธิสัญญาโรมได้ทำให้ศาลแห่งสหภาพยุโรปนำมาเป็นแนวทางในการสร้างแนวคำวินิจฉัยที่มีความเกี่ยวข้องกับหลักการทางกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปโดยตรง เช่น แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพทางเศรษฐกิจซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้ได้กลายเป็นรากฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปในเวลาต่อมา

- หลักการห้ามเลือกปฏิบัติ

มาตรา ๖ ของสนธิสัญญาโรม ได้บัญญัติถึงหลักการห้ามเลือกปฏิบัติกับพลเมืองยุโรปนอกจากนี้ในมาตรา ๑๑๙ ของสนธิสัญญาฉบับดังกล่าวยังได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดเกี่ยวกับความเสมอภาคระหว่างชายและหญิง เช่น การให้ความคุ้มครองแรงงานชายและหญิงโดยเท่าเทียมกัน ตลอดจนการส่งเสริมสภาพการทำงานที่ดีและปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพของคนงาน

[12] The Treaties of Rome (1957)

● สนธิสัญญาจัดตั้งตลาดเดียวแห่งยุโรป (The Single European Act -SEA)

ปัจจุบันนักนิติศาสตร์ชาวยุโรปได้ตั้งข้อสังเกตว่าสนธิสัญญาจัดตั้งตลาดเดียวแห่งยุโรปคือรัฐธรรมนูญประเภทเนื้อหาของประชาคมยุโรป (Material Constitution of European Community) เนื่องจากสนธิสัญญาจัดตั้งตลาดเดียวแห่งยุโรปเป็นการแก้ไขสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมยุโรปหลังจากที่ใช้บังคับมากว่าสามสิบปี สาระสำคัญของสนธิสัญญาฉบับนี้ คือ การจัดตั้งตลาดเดียวแห่งยุโรป การพัฒนาประชาคมยุโรปด้านสถาบันและขยายขอบเขตการดำเนินงานของประชาคมไปสู่ด้านการเมืองจากเดิมที่เน้นแต่เพียงด้านเศรษฐกิจ ตลอดจนการเคารพในหลักการของสิทธิมนุษยชนที่ปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของยุโรปและจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญของรัฐสมาชิก หลักการทางรัฐธรรมนูญที่สำคัญของสนธิสัญญาฉบับดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

- การจัดตั้งตลาดเดียวแห่งยุโรป

นักนิติศาสตร์ชาวยุโรปได้กล่าวไว้ว่า การจัดตั้งตลาดเดียวแห่งยุโรปถือเป็นจุดกำเนิดของแนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปเนื่องจากสนธิสัญญาดังกล่าวได้สร้างหลักเกณฑ์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญและมีผลกระทบโดยตรงต่อระบบกฎหมายเศรษฐกิจของรัฐสมาชิก[13] แม้ว่าสนธิสัญญาโรมจะบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพทางเศรษฐกิจของประชาคมยุโรป ในด้านต่าง ๆ แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีอุปสรรคต่าง ๆที่ทำให้ยากแก่การบังคับใช้หลักการดังกล่าวดังนั้นสนธิสัญญาจัดตั้งตลาดเดียวแห่งยุโรปจึงถือกำเนิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว สาระสำคัญของแนวคิดการจัดตั้งตลาดเดียวแห่งยุโรป คือ การขจัดอุปสรรคต่าง ๆให้ปัจจัยการผลิตทั้ง ๔ ประเภท ซึ่งได้แก่ สินค้า เงินทุน แรงงาน และบริการ ให้สามารถเคลื่อนย้ายโดยเสรีระหว่างกลุ่มประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป ซึ่งอุปสรรคต่าง ๆมีอยู่ ๓ ประเภท กล่าวคือ อุปสรรคในด้านกายภาพ อุปสรรคในด้านเทคนิค และอุปสรรคในด้านภาษี[14] ซึ่งรัฐสมาชิกจะต้องปฏิรูปกฎหมายและนโยบายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ต่าง ๆที่ปรากฏในสนธิสัญญาตลอดจนกฎเกณฑ์ต่าง ๆที่ออกโดยสถาบันของสหภาพยุโรป ทั้งนี้เพื่อบรรลุสู่ความเป็นตลาดเดียวโดยแท้จริง

–การแก้ไขปรับปรุงกระบวนการลงคะแนนเสียงในคณะมนตรียุโรปและการเพิ่มอำนาจนิติบัญญัติของสภายุโรปในกระบวนการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆที่สำคัญ เพื่อให้การดำเนินงานของประชาคมยุโรปเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

---

[13] CONSTANTINESCO Vlad , STEPHANE Pierré-Caps, Droit constitutionnel, PUF 1 édition 2004

[14] อภิญญา เลื่อนฉวี “กฎหมายสหภาพยุโรป” สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548

● สนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรป (The The Maastricht Treaty)

นักนิติศาสตร์ชาวยุโรปได้วิเคราะห์ไว้ว่า สนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรปมีลักษณะทางกฎหมายเป็นรัฐธรรมนูญในรูปแบบพิธีการของสหภาพยุโรป (Formal Constitution) เนื่องจากสนธิสัญญาฉบับดังกล่าวมีการขยายหลักเกณฑ์สภาพเหนือรัฐในด้านต่าง ๆตลอดจนเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของประชาคมยุโรปไปสู่การเป็นสหภาพยุโรปที่มีโครงสร้างและรูปแบบในการดำเนินงานและการจัดสรรการใช้อำนาจของสถาบันสหภาพยุโรปที่มีลักษณะคล้ายกับรัฐธรรมนูญ หลักการทางรัฐธรรมนูญที่สำคัญของสนธิสัญญาฉบับดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

- การจัดตั้งสหภาพการเมือง (Political Union)

การจัดตั้งสหภาพพลเมืองคือการเตรียมความพร้อมที่จะก้าวไปสู่ความเป็นสหภาพยุโรปที่มีนโนบายร่วมด้านการต่างประเทศและการป้องกันประเทศ นอกจากนี้การก่อตั้งความเป็นพลเมืองยุโรป คือ สาระสำคัญของการจัดตั้งสหภาพการเมืองเนื่องจากการรับรองสถานะของพลเมืองสหภาพยุโรปได้สร้างความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองกับสหภาพยุโรปตลอดจนกลไกการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองยุโรป

- การจัดตั้งสหภาพเศรษฐกิจและการเงิน (Economic and Monetary Union)

นักวิชาการชาวยุโรปได้วิเคราะห์ไว้ว่า การจัดตั้งสหภาพเศรษฐกิจและการเงินของสหภาพยุโรปก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงด้านกฎหมายและนโยบายทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปและรัฐสมาชิกอย่างมาก กล่าวคือ สหภาพยุโรปจะมีอำนาจเด็ดขาด (Exclusive Power) ในการกำหนดกฎหมายและนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและการเงินที่มีผลใช้บังคับต่อรัฐสมาชิกโดยทันที ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้ทำให้สหภาพยุโรปมีรัฐธรรมนูญทางเศรษฐกิจที่โดดเด่นกว่าภูมิภาคอื่น ๆของโลก

- การปฏิรูปโครงสร้างขององค์การและขยายขอบเขตอำนาจ และแจกแจงอำนาจของประชาคมในการจัดการนโยบายร่วมต่าง ๆให้ชัดเจน

สนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรปได้ขยายขอบเขตการดำเนินงานในด้านต่าง ๆของสหภาพยุโรปให้ครอบคลุมในกิจการสำคัญในหลาย ๆด้าน เช่น การฝึกอบรม การทำวิจัย การพัฒนาความร่วมมือทางด้านวัฒนธรรม ผู้บริโภค เป็นต้น สำหรับการปฏิรูประบบการดำเนินงานนั้นได้มีการนำระบบการลงคะแนนเสียงข้างมากมาปรับใช้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานของสหภาพยุโรปเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

● สนธิสัญญาสำหรับยุโรป (The Amsterdam Treaty)

สนธิสัญญาสำหรับยุโรปหรือที่รู้จักกันในนามสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม มีสาระสำคัญในการปรับปรุงรายละเอียดบางส่วนของสนธิสัญญามาสทริกท์เพื่อทำให้การดำเนินงานของสหภาพยุโรปมีประสิทธิภาพและความโปร่งใสมากขึ้น หลักเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญที่สำคัญของสนธิสัญญาฉบับดังกล่าว มีดังต่อไปนี้

- การเปลี่ยนแปลงกระบวนการตัดสินใจและการบริหารงานของสถาบันสหภาพยุโรป

สนธิสัญญาสำหรับยุโรปได้เปลี่ยนแปลงกระบวนการตัดสินใจและการบริหารงานของสถาบันต่าง ๆ เช่น ให้อำนาจแก่สภายุโรปมากขึ้น นอกจากนี้สนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัมยังปรับปรุงขั้นตอนการดำเนินงานในนโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคง ตลอดจนการให้อำนาจกับสหภาพยุโรปในการทำข้อตกลงที่เกี่ยวกับนโยบายร่วมในด้านต่าง ๆอันส่งผลให้สถานะทางกฎหมายของสหภาพยุโรปมีความชัดเจนมากขึ้น

- การเพิ่มประสิทธิภาพของระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสหภาพยุโรปตลอดจนการทำให้สิทธิมนุษยชนมีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ

สนธิสัญญาอัมเสตอร์ดัมได้สร้างระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้กับสหภาพยุโรป ทั้งนี้ในมาตรา ๑๓ และ ๑๔๑ ของสนธิสัญญาอัมเสตอร์ดัมได้เน้นย้ำถึงหลักการทางด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานตลอดจนกลไกในการเคารพสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรป ซึ่งสนธิสัญญาฉบับดังกล่าวได้ทำให้นโยบายและหลักการทางด้านสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายและกฎหมายของสหภาพยุโรปโดยแท้จริงและการผนวกกฎบัตรทางสังคม (The European Social Charter) เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งทางสนธิสัญญา นโยบายทางด้านสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรปส่งผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินงานของสหภาพยุโรปทั้งด้านการออกกฎหมายและการบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ และยังมีผลผูกพันกับกลุ่มประเทศภายนอกที่สหภาพยุโรปไปดำเนินความสัมพันธ์ ดังนั้นการที่สนธิสัญญาอัมเสตอร์ดัมได้นำหลักการสิทธิขั้นพื้นฐานบรรจุลงไปก็เพื่อให้มีผลผูกพันต่อสถาบันสหภาพยุโรป ตลอดจนการกล่าวถึงหลักการเสรีภาพ ประชาธิปไตย หลักนิติธรรม และส่งเสริมให้สหภาพยุโรปและรัฐสมาชิกเคารพในหลักการดังกล่าวด้วย นอกจากนี้หลักการดังกล่าวที่ปรากฏในคำปรารภของสนธิสัญญาสหภาพยุโรปก็จะได้รับการปฏิบัติโดยรัฐสมาชิก

- การเพิ่มความชอบด้วยกฎหมายที่ออกจากสถาบันสหภาพยุโรปให้มีผลบังคับใช้กับรัฐสมาชิกมากยิ่งขึ้น ตลอดจนการส่งเสริมหลักการด้านประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้มีความชัดเจนใกล้เคียงกับหลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยทั่วไปมากที่สุด

● สนธิสัญญานีซ (The Treaty of Nice)

สนธิสัญญานีซมีที่มาจากการเตรียมความพร้อมของสหภาพยุโรปสำหรับการขยายสมาชิกภาพ เนื่องจากการดำเนินงานและกระบวนการการตัดสินใจในรูปแบบแบบเก่าของสหภาพยุโรปไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สนธิสัญญานีซได้ปฏิรูปหลักการทางรัฐธรรมนูญที่สำคัญของสหภาพยุโรป ดังนี้

- การเปลี่ยนแปลงขั้นตอนการดำเนินงานและกระบวนการการตัดสินใจของสหภาพยุโรป

ในส่วนของกระบวนการในการตัดสินใจ สนธิสัญญานีซได้ขยายวิธีการลงคะแนนเสียงข้างมากอย่างไม่เป็นเอกฉันท์ ในมาตราต่าง ๆ กว่า ๓๐ มาตราที่มีอยู่ในสนธิสัญญาโรมและยังได้ขยายอำนาจของรัฐสภายุโรปให้มีอำนาจในการตัดสินใจร่วมในมาตราต่าง ๆ กว่า ๑๐ มาตรา ทั้งนี้วัตถุประสงค์ของการขยายวิธีการลงคะแนนเสียงข้างมากของรัฐสมาชิกก็เพื่อให้การดำเนินงานสำคัญ ๆของสหภาพยุโรปเป็นไปได้โดยง่าย

- การผนวกปฏิญญาว่าด้วยอนาคตของสหภาพยุโรปไว้เป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญา

ปฏิญญาว่าด้วยอนาคตของสหภาพยุโรปถือเป็นก้าวสำคัญของกระบวนการจัดทำกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปในรูปแบบของกฎหมายลายลักษณ์อักษร เนื่องจากมีสาระสำคัญในการปฏิรูปการทำงานของสถาบันสหภาพยุโรปและการประมวลหลักเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปไว้ในรูปของกฎหมายลายลักษณ์อักษร ดังนั้นการผนวกปฏิญญาว่าด้วยอนาคตของสหภาพยุโรปไว้ในสนธิสัญญาฉบับดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตจำนงของสหภาพยุโรปในการจัดทำรัฐธรรมนูญในรูปแบบของกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งต่อมาปฏิญญาดังกล่าวได้กำหนดกรอบแนวคิดของร่างสนธิสัญญาจัดตั้งรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปในเวลาต่อมา

● สนธิสัญญาลิสบอน (Lisbon Treaty)

สนธิสัญญาฉบับดังกล่าวมีที่มาจากการที่ประเทศสมาชิกบางประเทศปฏิเสธร่างสนธิสัญญาก่อตั้งธรรมนูญยุโรป และจากการประชุมที่กรุงบรัสเซลรัฐสมาชิกเห็นพ้องต้องกันในการจัดทำร่างสนธิสัญญาฉบับใหม่ขึ้นเพื่อใช้บังคับแทนร่างสนธิสัญญาก่อตั้งรัฐธรรมนูญยุโรปที่ไม่มีผลใช้บังคับเนื่องจากได้รับการปฏิเสธจากพลเมืองบางรัฐสมาชิก[15] นักกฎหมายชาวยุโรปหลายท่านได้ตั้งข้อสังเกตว่าแม้ร่างสนธิสัญญาฉบับใหม่นี้จะไม่ใช้คำว่ารัฐธรรมนูญเหมือนฉบับก่อนแต่ยังคงหลักการและสาระสำคัญเดิมของร่างสนธิสัญญาจัดตั้งรัฐธรรมนูญไว้หลายประการโดยมีวัตถุประสงค์หลักในการรองรับขยายสมาชิกภาพและการปฏิรูปการทำงานของสหภาพยุโรปในประเด็นสำคัญ ๆ สนธิสัญญาลิสบอนได้สร้างหลักการทางรัฐธรรมนูญใหม่ ๆให้กับสหภาพยุโรปดังนี้

-การทำให้สหภาพยุโรปมีความโปร่งใสและมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

สนธิสัญญาลิสบอนทำให้สหภาพยุโรปมีความโปร่งใสและมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นโดยการส่งเสริมบทบาทของรัฐสภายุโรปในกระบวนการนิติบัญญัติ งบประมาณ และการจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศของสหภาพยุโรป โดยการเพิ่มกระบวนการตัดสินใจร่วมในด้านนโยบายต่าง ๆ ของรัฐสภายุโรปให้มีความทัดเทียมกับคณะมนตรีสหภาพยุโรป ตลอดจนการส่งเสริมบทบาทของรัฐสภาของรัฐสมาชิกในการมีส่วนร่วมในการบริหารงานกับสหภาพยุโรป และการให้พลเมืองยุโรปมีส่วนร่วมในการบริหารงานของสหภาพยุโรปมากขึ้น เช่น การให้สิทธิพลเมืองยุโรปจำนวน ๑ ล้านคนขึ้นไปมีสิทธิในการขอให้คณะกรรมาธิการเสนอนโยบายต่าง ๆและการกำหนดขอบอำนาจในการดำเนินงานของสหภาพยุโรปในด้านต่าง ๆให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

-การทำให้สหภาพยุโรปบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

สนธิสัญญาลิสบอนได้ทำให้กฎเกณฑ์ต่าง ๆที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของสหภาพยุโรปมีความชัดเจนและมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นโดยการทำให้กระบวนการตัดสินใจด้วยเสียงข้างมากขยายการดำเนินการไปสู่การออกนโยบายใหม่ ๆ นอกจากนี้สนธิสัญญาฉบับดังกล่าวได้จัดวาระการดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆของสถาบันสหภาพยุโรปต่าง ๆไว้ด้วย

-การส่งเสริมเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรป

สนธิสัญญาลิสบอนมีมาตรการในการส่งเสริมเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรปอยู่หลายประการ เช่น การบัญญัติรับรองเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรปไว้ในสนธิสัญญา ตลอดจนการทำให้กฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรปมีสถานะทางกฎหมายเทียบเท่ากับสนธิสัญญา

[15] The Presidency Conclusion of the Brussels, European Council, 21/22 June 2007

(๒) <u>กฎหมายและกฎเกณฑ์ประเภทอื่น ๆที่ออกโดยสถาบันของสหภาพยุโรป</u>

สนธิสัญญาสหภาพยุโรปนอกจากจะเป็นกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายพื้นฐานของสหภาพยุโรปแล้ว สนธิสัญญาดังกล่าวยังเป็นบ่อเกิดของกฎหมายและกฎเกณฑ์ประเภทอื่น ๆที่ออกโดยสถาบันของสหภาพยุโรปอีกด้วย สหภาพยุโรปมีสถาบันหลักที่มีอำนาจและหน้าที่ในการออกกฎหมายลำดับรองและถือเป็นกลไกสำคัญที่ในการดำเนินงานของสหภาพยุโรป เนื่องจากรัฐสมาชิกได้มอบอำนาจอธิปไตยบางส่วนให้กับสหภาพยุโรปโดยผ่านทางกลไกการดำเนินงานของสถาบันต่าง ๆ เหล่านี้ ปัจจุบันนักวิเคราะห์ชาวยุโรปได้กล่าวว่ากฎหมายและกฎเกณฑ์ประเภทอื่น ๆที่ออกโดยสถาบันของสหภาพยุโรปมีส่วนช่วยในการสร้างหลักเกณฑ์ทางกฎหมายรัฐธรรมนูญเนื่องจากเป็นกฎเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับต่อรัฐสมาชิกและส่งผลกระทบโดยตรงต่อวิถีชีวิตของพลเมืองยุโรปโดยตรง[16] ที่มาของกฎหมายลำดับรองของสหภาพยุโรปได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๙ แห่งสนธิสัญญาโรม มาตรา ๑๖๑ แห่งสนธิสัญญาประชาคมพลังงานปรมาณูแห่งยุโรป และมาตรา ๑๔ ของสนธิสัญญาประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป กฎหมายและกฎเกณฑ์ประเภทอื่น ๆที่ออกโดยสถาบันของสหภาพยุโรป ที่ได้สร้างหลักเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญให้กับสหภาพยุโรปมีดังต่อไปนี้

• ข้อบังคับ (Regulations)

ข้อบังคับเป็นกฎหมายลำดับรองของสหภาพยุโรปที่มีความสำคัญและมีลักษณะทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมีสถานะทางกฎหมายสูงกว่ากฎหมายของรัฐสมาชิกและมีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิกและระบบกฎหมายภายในของรัฐสมาชิกทันทีเมื่อมีการประกาศใช้โดยไม่จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ใด ๆเพื่อมารองรับการบังคับใช้ข้อกำหนดดังกล่าว ปัจจุบันเราจะเห็นได้ว่าข้อกำหนดต่าง ๆที่ออกโดยสถาบันของสหภาพยุโรปได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายภายใน ของรัฐสมาชิกไปแล้ว เนื่องจากรัฐสมาชิกจะต้องนำกฎเกณฑ์ดังกล่าวไปปฏิบัติโดยตรง

• ข้อกำหนด (Directives)

ข้อกำหนดเป็นบ่อเกิดของกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าข้อบังคับ สถานะทางกฎหมายของข้อกำหนดจะไม่มีผลผูกพันรัฐสมาชิกทันทีที่มีการประกาศใช้ แต่รัฐสมาชิกต้องเลือกวิธีในการปฏิบัติตามข้อกำหนดนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยต้องปรับปรุงกฎหมายและนโยบายของรัฐให้มีความสอดคล้องกับข้อกำหนดดังกล่าวในบางกรณีที่ไม่มีการปฏิบัติตาม รัฐสมาชิกผู้ที่ถูกกระทบสิทธิสามารถนำเรื่องดังกล่าวขึ้นสู่ศาลสหภาพยุโรปได้

---

[16] Klaus-Dieter Borchardt, The ABC of Community Law, Office for official publications of the European Communities , Page 59, 2000

(๓) <u>หลักกฎหมายทั่วไปของสหภาพยุโรป</u>

หลักกฎหมายทั่วไปของสหภาพยุโรปมีความสำคัญในการสร้างความเป็นพลวัตรให้กับกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีส่วนช่วยให้สนธิสัญญาและกฎหมายที่ใช้บังคับในสหภาพยุโรปให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น หลักกฎหมายทั่วไปสามารถพบได้ในทุกระบบกฎหมาย บทบาทของหลักกฎหมายทั่วไป คือ การอุดช่องว่างของกฎหมายในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้ ในกรณีของสหภาพยุโรปนั้น ศาลสหภาพยุโรปได้สร้างหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งตั้งอยู่บนรากฐานของสนธิสัญญาสหภาพยุโรปและระบบกฎหมายของรัฐสมาชิก ศาลสหภาพยุโรปจะใช้หลักกฎหมายทั่วไปในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะสามารถนำมาปรับใช้ได้กับรัฐสมาชิก โดยศาลสหภาพยุโรปจะทำหน้าที่คล้าย ๆกับศาลรัฐธรรมนูญภายในของรัฐสมาชิกในการวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของสหภาพยุโรป และคอยระวังดูแลมิให้รัฐสมาชิกกระทำการละเมิดกฎหมายของสหภาพยุโรป อำนาจของศาลสหภาพยุโรปคือการตีความกฎหมายพื้นฐานและกฎหมายลำดับรองของสหภาพยุโรป ตลอดจนการประกันความสอดคล้องของการตีความแห่งกฎหมายสหภาพยุโรปให้กับรัฐสมาชิก ดังนั้นเราจึงสามารถกล่าวได้ว่าศาลสหภาพยุโรปคือกลไกสำคัญในการสร้างหลักเกณฑ์ทางกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปเพื่อให้องค์กรต่าง ๆของรัฐสมาชิกสามารถนำไปบังคับใช้ได้โดยตรง หลักกฎหมายทั่วไปของสหภาพยุโรปที่เป็นบ่อเกิดของกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปมีดังต่อไปนี้

• การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป

ศาลสหภาพยุโรปได้วินิจฉัยว่า สิทธิขั้นพื้นฐานคือส่วนหนึ่งของหลักกฎหมายทั่วไปและกลายเป็นจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่รัฐสมาชิกยอมรับนับถือไปปฏิบัติ ยิ่งไปกว่านั้นแนวคำวินิจฉัยของศาลสหภาพยุโรปจะช่วยแก้ไขจุดบกพร่องของคำวินิจฉัยศาลภายในของรัฐสมาชิกอีกด้วย ในประเด็นดังกล่าวนี้นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศสได้ให้ความเห็นทางกฎหมายไว้ว่าในทางปฏิบัติปัญหาลำดับศักดิ์ของคำวินิจฉัยศาลสหภาพยุโรปกับศาลภายในของรัฐสมาชิกนั้นแทบจะไม่เกิดขึ้นเลย ในทางตรงกันข้ามจะช่วยส่งเสริมความร่วมมือในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรปมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

• สนธิสัญญาตามกฎหมายสหภาพยุโรปคือกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรป

ความเห็นของศาลแห่งประชาคมยุโรปวันที่ ๑๔ ธันวาคม คศ ๑๙๙๑ ได้วางหลักไว้ว่า สนธิสัญญาตามกฎหมายประชาคมยุโรป คือ กฎบัตรแห่งรัฐธรรมนูญของประชาคมยุโรปและมีสถานะทางกฎหมายเป็นรัฐธรรมนูญในรูปแบบเนื้อหาของประชาคมยุโรป (Material Constitution)

• หลักกฎหมายอื่น ๆ

นอกจากหลักกฎหมายทั่วไปที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว หลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายสหภาพยุโรปที่มีความสำคัญคือหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) สิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารของพลเมืองสหภาพยุโรป (Rights to information)

(๔) <u>จารีตประเพณีทางกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรป</u>

โดยทั่วไประบบกฎหมายรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญนั้น ๆ สหภาพยุโรปมีความพยายามที่จะให้คำจำกัดความเกี่ยวกับจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญว่า จารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปตั้งอยู่บนรากฐานของจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญของรัฐสมาชิก นักนิติศาสตร์ชาวยุโรปได้ให้คำจำกัดความของจารีตประเพณีทางกฎหมายไว้ว่า จารีตประเพณีทางกฎหมาย คือ คุณค่าและเอกลักษณ์ที่รวมตัวกันจนกลายเป็นระบบกฎหมายที่บังคับใช้กับสังคมและประเทศนั้น ๆ และมีอิทธิพลต่อประชาชน รัฐบาลและสถาบันต่าง ๆของรัฐนั้น แต่สำหรับจารีตประเพณีทางกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นจะมีความหมายแคบกว่าจารีตประเพณีทางกฎหมายโดยทั่วไป กล่าวคือ จารีตประเพณีทางกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปจะครอบคลุมเฉพาะหลักการทางรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ตลอดจนแนวทางการตีความและการปฏิบัติของผู้บังคับใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญ[17]

กล่าวโดยสรุปจารีตประเพณีทางกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรป คือ บ่อเกิดของกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรป ซึ่งประกอบไปด้วยแนวคิดทางรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์ประกอบของการบูรณาการทางด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรป ซึ่งรัฐสมาชิกและสถาบันสหภาพยุโรปยอมรับและนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสหภาพยุโรป นอกจากนี้จารีตประเพณีทางกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปได้วิวัฒนาการจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของเอกลักษณ์ที่สำคัญของสหภาพยุโรปไปแล้ว

---

[17] - Karel Klíma., The Constitutional Legal Nature of The European Union., Workshop paper for the VII World Congress of the International Association of Constitutional Law,11-15 June 2007 Athens, Greece

๒.๒.๒ <u>กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆที่เกิดจากสภาแห่งยุโรป</u>

สภาแห่งยุโรป หรือ Council of Europe เป็นองค์การความร่วมมือระหว่างรัฐบาลในทวีปยุโรปที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาหลักการและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สภาแห่งยุโรปก่อตั้งขึ้นใน ค.ศ.๑๙๔๙ โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของยุโรประหว่างรัฐสมาชิกด้วยการร่วมมือกันในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม โดยการเคารพในหลักการของสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการดำเนินงานของสถาบันสหภาพยุโรปและระบบกฎหมายของรัฐสมาชิกล้วนแล้วแต่ได้รับอิทธิพลมาจากระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสภาแห่งยุโรปทั้งสิ้น กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆที่เกิดจากสภาแห่งยุโรปที่เป็นบ่อเกิดของกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปมีดังต่อไปนี้

(๑) อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนยุโรป

อนุสัญญาฉบับดังกล่าวถือเป็นแม่บทของการจัดตั้งกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคยุโรป เนื่องจากสภาแห่งยุโรปเป็นองค์กรระหว่างประเทศระดับภูมิภาคแห่งแรกที่จัดตั้งกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขึ้น ทั้งนี้รัฐภาคีแห่งสนธิสัญญาจะต้องสร้างหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้กับพลเมืองในรัฐของตนโดยให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสภาแห่งยุโรป โดยทั่วไปบทบัญญัติของอนุสัญญาจะมุ่งคุ้มครองสิทธิทางพลเมืองและสิทธิทางการเมืองมากกว่าสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันในวงการนิติศาสตร์ภาคพื้นยุโรปว่าอนุสัญญาฉบับดังกล่าวคือส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปในด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และยังเป็นระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่เพิ่มเติมจากระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองในรัฐต่าง ๆ

(๒) กฎบัตรสิทธิทางสังคมยุโรป

กฎบัตรสิทธิทางสังคมยุโรป คือ ตราสารระหว่างประเทศที่เกิดจากสภาแห่งยุโรป วัตถุประสงคีหลักของกฎบัตรฉบับดังกล่าวคือ การคุ้มครองสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมของพลเมืองชาวยุโรป อันจะทำให้ระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสภาแห่งยุโรปมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นเนื่องจากอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปมุ่งคุ้มครองเฉพาะแต่สิทธิทางพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเท่านั้น สนธิสัญญาอัมเสตอร์ดัมของสหภาพยุโรปได้ผนวกกฎบัตรสิทธิทางสังคมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญา และในเวลาต่อมากฎบัตรฉบับดังกล่าวได้กลายเป็นกฎหมายแม่บทในการคุ้มครองสิทธิทางสังคมของสหภาพยุโรปและระบบกฎหมายภายในของรัฐสมาชิก

(๓) แนวคำวินิจฉัยของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป

แนวคำวินิจฉัยของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปมีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคยุโรปและเป็นแม่บทในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานให้กับรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองยุโรปเป็นหนึ่งในกลไกในการช่วยส่งเสริมระบบการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสหภาพยุโรปและรัฐสมาชิก นอกจากนี้แนวคำวินิจฉัยของศาลสิทธิมนุษยชนได้ทำหน้าที่ในการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของรัฐสมาชิกให้เทียบเท่ากับมาตรฐานขั้นต่ำของระบบกฎหมายของสภาแห่งยุโรปซึ่งในทางปฏิบัติศาลภายในของรัฐสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลฎีกาจะวินิจฉัยคดีตามคำวินิจฉัยที่ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปวางไว้

๒.๒.๓ <u>กฎหมายของรัฐสมาชิก</u>

กฎหมายของรัฐสมาชิกคือบ่อเกิดของกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปเนื่องจากกฎหมายสหภาพยุโรปมีผลใช้บังคับโดยตรงกับรัฐสมาชิกและพลเมืองของสหภาพยุโรปโดยตรง ดังนั้นการที่รัฐสมาชิกมีระบบกฎหมายที่มีประสิทธิภาพจะมีส่วนช่วยให้ระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้น กฎหมายของรัฐสมาชิกที่เป็นบ่อเกิดของรัฐธรรมนูญยุโรปได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคำวินิจฉัยของศาล และจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ

(๑) กฎหมายรัฐธรรมนูญ

โดยทั่วไปแล้วรัฐธรรมนูญในทุก ๆประเทศจะบัญญัติถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายใน รัฐธรรมนูญของรัฐสมาชิกจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายสหภาพยุโรปและกฎหมายภายในของรัฐนั้นไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญคือประตูด่านแรกที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการของการนำกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้บังคับเป็นกฎหมายภายใน รัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปโดยส่วนมากมีระบบกฎหมายแบบเอกนิยม (Monist) จะถือว่ากฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในเป็นระบบเดียวกัน กล่าวคือ พันธะกรณีระหว่างประเทศถือเป็นบ่อเกิดของกฎหมายอีกด้วย เช่น กลุ่มประเทศต่าง ๆในทวีปยุโรปนั้น กฎหมายระหว่างประเทศจะถูกอนุวัติการเป็นกฎหมายภายในโดยอัตโนมัติ รัฐธรรมนูญยุโรปมีสถานะทางกฎหมายที่สูงกว่ารัฐธรรมนูญของชาติสมาชิกแต่จะไม่แทนที่รัฐธรรมนูญของชาติสมาชิก นอกจากนี้ที่มาของกฎหมายภายในของรัฐสมาชิกก็มีที่มาจากกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆที่ออกโดยสถาบันของสหภาพยุโรป

(๒) แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญให้มีความสอดคล้องกับระบบกฎหมายของสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ แนวคำวินิจฉัยต่าง ๆเหล่านี้มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าบทบัญญัติทางกฎหมายรัฐธรรมนูญของรัฐสมาชิก เนื่องจากแนวคำวินิจฉัยของศาลนั้นจะเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นถึง การตีความและการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติของรัฐสมาชิกและยังแสดงให้เห็นถึงท่าทีของรัฐสมาชิกในการยอมรับระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปอีกด้วย แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญของรัฐสมาชิกที่มีส่วนช่วยในการพัฒนาระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปได้แก่

-ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนีที่วางแนวคำวินิจฉัยไว้ว่า <u>ระบบกฎหมายสหภาพยุโรปมีลำดับศักดิ์ที่สูงกว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญของเยอรมนี</u>

-ในกรณีของประเทศสเปนนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้วางแนววินิจฉัยไว้ว่า <u>หน่วยงานภาครัฐของสเปนจะต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายสหภาพยุโรปด้วยในขณะที่มีการบังคับใช้กฎหมายทั่วไป</u>

- ในประเทศอิตาลีศาลรัฐธรรมนูญได้<u>วางแนวคำวินิจฉัยให้สอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยต่าง ๆของสถาบันสหภาพยุโรป ซึ่งส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับสหภาพยุโรปของประเทศอิตาลีเป็นไปได้โดยง่าย</u>

(๓) จารีตประเพณีทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ

นักนิติศาสตร์ชาวยุโรปได้ให้ความหมายของจารีตประเพณีทางกฎหมายรัฐธรรมนูญของรัฐสมาชิกไว้ว่า จารีตประเพณีทางกฎหมายรัฐธรรมนูญคือเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานซึ่งก่อตัวเป็นระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญของรัฐนั้น ๆ ซึ่งสถาบันที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการของรัฐจะต้องผูกพันกับจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญดังกล่าว[18] การบังคับใช้จารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปเป็นไปได้โดยไม่ยากเนื่องจากจารีตประเพณีทางกฎหมายรัฐธรรมนูญของรัฐสมาชิกจะมีความสอดคล้องกับจารีตประเพณีทางกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรป หลักการของจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญของรัฐสมาชิกที่มีส่วนในการพัฒนาระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปได้แก่

[18] Friedman, Legal Culture and Social Development, Law and Society Review,1969

(๑) การเคารพในหลักการของสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนได้กลายเป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณีทางกฎหมายระหว่างประเทศที่รัฐต่าง ๆยอมรับและนำไปบังคับใช้กับกฎหมายและนโยบายภายในประเทศของตน หลักการเคารพสิทธิมนุษยชนของรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปนั้น ได้รับอิทธิพลโดยตรงจากสนธิสัญญาคุ้มครองสิทธิมนุษยชนยุโรปและแนวคำวินิจฉัยของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป ซึ่งศาลภายในของรัฐสมาชิกได้นำหลักการดังกล่าวไปตีความและวินิจฉัยคดีต่าง ๆ นอกจากนี้ในการดำเนินการตามนโยบายต่าง ๆของสหภาพยุโรปตลอดจนการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนอกกลุ่มสมาชิกก็จะมักจะมีหลักการของสิทธิมนุษยชนอยู่เสมอ

(๒) การเคารพในหลักการประชาธิปไตย

รัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปส่วนมากจะให้ความสำคัญเกี่ยวกับการเคารพในหลักการของประชาธิปไตย และหลักการดังกล่าวนี้เองได้วิวัฒนาการมาจนเป็นจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรป ซึ่งเราจะเห็นได้ว่าหลักการดำเนินงานต่าง ๆของสถาบันสหภาพยุโรปก็ตั้งอยู่บนหลักการประชาธิปไตยทั้งสิ้น

๒.๓ แนวคิดในการประมวลหลักเกณฑ์รัฐธรรมนูญยุโรปในรูปแบบของกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Constitutionalisation of European Constitution)

ดังที่ได้กล่าวมาในตอนต้นของรายงานการวิจัยว่า สหภาพยุโรปมีรัฐธรรมนูญที่ประกอบไปด้วยกฎหมายหลายระบบและอยู่ภายใต้รูปแบบการปกครองแบบแบ่งแยกอำนาจในแต่ละระดับโดยมีระบบการปกครองในระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับเหนือรัฐ สิ่งดังกล่าวได้ทำให้สหภาพยุโรปสามารถประมวลหลักเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญที่เป็นของตนเองได้ ซึ่งมีความแตกต่างจากองค์การระหว่างประเทศโดยทั่วไปที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อสร้างความร่วมมือในด้านต่าง ๆเท่านั้น การประมวลหลักเกณฑ์รัฐธรรมนูญยุโรปมีที่มาจากการที่มีการตระหนักว่าสหภาพยุโรปมีหลักเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญกระจัดกระจายตามที่ต่าง ๆทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ไม่เคยมีการนำมาประมวลให้เป็นระบบ นอกจากนี้นักวิชาการยุโรปในหลาย ๆฝ่ายยังมีความเห็นว่ากระบวนการประมวลหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญสหภาพยุโรปจะเป็นการจัดระบบกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆของสหภาพยุโรปให้เป็นระบบและมีความโปร่งใสอันจะส่งผลให้พลเมืองยุโรปเข้าใจระบบกฎหมายของสหภาพยุโรปได้โดยง่ายและทำให้เอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรปตลอดจนการบูรณาการด้านต่าง ๆของสหภาพยุโรปพัฒนาต่อไปในระยะยาว[19]

---

[19] Michael Longo, THE EUROPEAN UNION'S SEARCH FOR A CONSTITUTIONAL FUTURE, CERC WORKING PAPERS SERIES No. 3 / 2001, University of Melbourne.

ปัจจุบันสหภาพยุโรปกำลังเผชิญหน้ากับความท้าทายทางด้านหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีเป็นจำนวนมหาศาล ดังนั้นกระบวนการประมวลหลักเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญสำหรับสหภาพยุโรปจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้นักวิชาการชาวยุโรปบางท่านได้กล่าวไว้ว่า สหภาพยุโรปยังไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ (Constitution Making) ได้เนื่องจากรากฐานของสหภาพยุโรป คือ สนธิสัญญาฉบับต่าง ๆที่จัดทำขึ้นระหว่างรัฐ ดังนั้นสหภาพยุโรปกระทำได้แต่เพียงการประมวลหลักเกณฑ์ทางกฎหมายรัฐธรรมนูญที่กระจัดกระจายอยู่ให้เป็นระบบเท่านั้น(Constitutionalization) อย่างไรก็ดีผู้วิจัยมีความเห็นว่าที่ผ่านมาสหภาพยุโรปสามารถพิสูจน์ให้เห็นถึงกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญของตนได้เพียงแต่กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปมีความสลับซับซ้อนและมีปัญหามากกว่ากระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญในระดับประเทศทั่วไป ตัวอย่างของการประมวลหลักเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปในรูปแบบของกฎหมายลายลักษณ์อักษรมีดังต่อไปนี้

๒.๓.๑ <u>กฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป : การประมวลสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองยุโรป</u>

กฎหมายรัฐธรรมนูญโดยทั่วไปจะมีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองในรัฐนั้น สำหรับสหภาพยุโรปแล้วกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป คือ การประมวลสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองยุโรปที่กระจัดกระจายอยู่ตามที่ต่าง ๆให้เป็นระบบ เพื่อเป็นประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประเภทต่าง ๆให้กับพลเมืองรัฐสมาชิก นักนิติศาสตร์ชาวยุโรปบางท่านถึงกับกล่าวว่ากฎบัตรฉบับดังกล่าวคือต้นกำเนิดของแนวคิดแห่งกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญยุโรปในรูปแบบของกฎหมายลายลักษณ์อักษร[20]

จากการประชุมในระดับผู้นำรัฐของสหภาพยุโรปเพื่อร่างกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรปในปี ค.ศ. ๒๐๐๐ ที่ประชุมได้กำหนดกรอบการดำเนินงานและแนวทางในการยกร่างกฎบัตรฉบับดังกล่าว ดังนี้

[20] Agustín José Menéndez., Chartering Europe, University of Oslo, Norway

• กฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานควรที่จะจัดตั้งระบบการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของสหภาพยุโรป

• กฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานควรมีผลใช้บังคับกับพลเมืองของรัฐสมาชิกและสหภาพยุโรป

• เพื่อให้กฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานง่ายแก่การบังคับใช้ในสหภาพยุโรป เนื้อหาของกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานควรจะตั้งอยู่บนกรอบแนวคิดของสนธิสัญญาการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญของรัฐสมาชิก ตลอดจนกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ ในภูมิภาคยุโรป

ในที่สุดผู้นำของสหภาพยุโรปได้ทำการประกาศใช้กฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรปในปี ค.ศ.๒๐๐๐ ที่เมืองนีซ ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งนับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของสหภาพยุโรปที่มีกฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานให้กับพลเมืองในรัฐอันประกอบไปด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองและสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมีการแบ่งหมวดหมู่ของสิทธิขั้นพื้นฐานออกเป็น ๖ หมู่ กล่าวคือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เสรีภาพ ความเสมอภาค ภารดรภาพ สิทธิของพลเมืองยุโรป และสิทธิในกระบวนการยุติธรรม

กล่าวโดยสรุปการจัดทำกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป หรือ The Charter of Fundamental Rights ได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดในการประมวลสิทธิขั้นพื้นฐานให้เป็นระบบ มีสถานะทางกฎหมาย มีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิก สถาบันของรัฐสมาชิก และพลเมืองยุโรป กฎบัตรฉบับดังกล่าวได้มีการจัดหมวดหมู่ของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองไว้เป็นหมวดหมู่ และมีลักษณะการคุ้มครองที่มีความก้าวหน้ากว่าระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสภายุโรปมาก ซึ่งหลังจากที่ผู้นำสหภาพยุโรปได้ประกาศกฎบัตรดังกล่าวในปี คศ ๒๐๐๐ ในการลงนามสนธิสัญญานีซ สิทธิและเสรีภาพของพลเมืองยุโรปก็มีความชัดเจนยิ่งขึ้น สำหรับสถานะทางกฎหมายของกฎบัตรฉบับดังกล่าวนี้ ก่อนที่จะมีการรับรองสถานะทางกฎหมายของกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป กฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรปเป็นเพียงคำประกาศทางการเมือง ซึ่งเมื่อสนธิสัญญาลิสบอนมีผลใช้บังคับในปี ค.ศ. ๒๐๐๙ สถานะทางกฎหมายของกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานจะเทียบเท่ากับสนธิสัญญาของสหภาพยุโรป

๒.๓.๒ <u>ปฏิญญาว่าด้วยอนาคตของสหภาพยุโรป : แนวคิดในการจัดทำรัฐธรรมนูญยุโรป</u>

นับตั้งแต่มีการก่อตั้งสหภาพยุโรปโดยสนธิสัญญามาสทริช ได้มีการตระหนักถึงความจำเป็นในการที่จะทำให้สหภาพยุโรปมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง แนวคิดดังกล่าวนำไปสู่กระบวนการจัดทำปฏิญญาว่าด้วยอนาคตของสหภาพยุโรป หรือ The Declaration on the future of the European Union ปฏิญญาว่าด้วยอนาคตของสหภาพยุโรป คือ มิติใหม่ของกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปภายใต้กรอบแนวคิดเอกลักษณ์ของสหภาพยุโรปที่ผสมผสานกับการบูรณาการทางด้านรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปอย่างลงตัว ผู้แทนของรัฐสมาชิกร่วมเข้าประชุมในการประชุมระหว่างประเทศเพื่อบรรลุข้อตกลงถึงแนวทางในการจัดทำรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปในอนาคตซึ่งตั้งอยู่บนกรอบแนวคิดพื้นฐาน ดังนี้

- การสร้างระบบที่เอื้ออำนวยต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างสหภาพยุโรปและรัฐสมาชิกภายใต้หลักการดำเนินงานต่าง ๆของสหภาพยุโรป

- การรับรองสถานะทางกฎหมายของกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรปให้มีผลผูกพันต่อสถาบันสหภาพยุโรปและพลเมืองของรัฐสมาชิก

- การทำให้สนธิสัญญาของสหภาพยุโรปมีความโปร่งใส เรียบง่าย ปราศจากเนื้อหาที่สลับซับซ้อนและเข้าใจได้ยาก

- การทำให้รัฐสภาของรัฐสมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมกับการบริหารงานของสหภาพยุโรปมากขึ้น ตลอดจนการปรับปรุงหลักการของกระบวนการประชาธิปไตยในสหภาพยุโรปให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นโดยให้โอกาสพลเมืองชาวยุโรปเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและตรวจสอบการดำเนินงานของสหภาพยุโรปทั้งทางตรงและทางอ้อมในหลาย ๆทาง

ปฏิญญาว่าด้วยอนาคตของสหภาพยุโรปประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญที่สำคัญดังที่ได้กล่าวไว้ในกรอบแนวคิดพื้นฐานของการจัดทำปฏิญญาฉบับดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้นกระบวนการจัดทำปฏิญญามีกระบวนการเหมือนการจัดทำรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ปฏิญญาฉบับดังกล่าวไม่ได้เกิดจากผลของการประชุมระหว่างประเทศทั่วไปหากแต่มีการจัดทำประชาพิจารณ์ การประชุมและการหารือที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับสภาร่างรัฐธรรมนูญ การลงประชามติและการให้รัฐสมาชิกให้สัตยาบัน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

- กระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อทำการยกร่างรัฐธรรมนูญยุโรป

กระบวนการรวบรวมข้อเพื่อทำการยกร่างรัฐธรรมนูญยุโรป คือ จุดเริ่มต้นของกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญยุโรป แนวทางในการสร้างแนวคิดที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับความจำเป็นในการจัดทำรัฐธรรมนูญทางด้านเนื้อหาของสหภาพยุโรปมีที่มาจากปฏิญญาซึ่งอยู่ในภาคผนวกของสนธิสัญญานีซ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับข้อถกเถียงที่กว้างเกี่ยวกับอนาคตของสหภาพยุโรป และได้กล่าวถึงแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรป กฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของ สหภาพยุโรป และการแบ่งแยกอำนาจระหว่างสหภาพยุโรปและรัฐสมาชิกตลอดจนบทบาทของรัฐสภารัฐสมาชิกในการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยของสหภาพยุโรป โดยทำให้พลเมืองของสหภาพยุโรปมีความใกล้ชิดกับสถาบันต่าง ๆของสหภาพยุโรปมากยิ่งขึ้น

- กระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญในทุก ๆรูปแบบ ปฏิญญาเลเคนได้นำกระบวนการดังกล่าวมาปรับใช้เพื่อให้สหภาพยุโรปวางกรอบในการจัดทำรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด โดยกำหนดกรอบระยะเวลา ๑ ปีในการรวบรวมความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสหภาพยุโรปทุกภาคส่วนกลไกดังกล่าวนี้ได้กลายเป็นข้อถกเถียงในวงการนิติศาสตร์ภาคพื้นยุโรปว่ามีลักษณะคล้ายคลึงกับกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งนักนิติศาสตร์บางกลุ่มมีความเห็นว่าแม้ว่าผู้แทนที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดทำรัฐธรรมนูญยุโรปในอนาคตจะได้รับมอบหมายจากสถาบันที่มีความเกี่ยวข้อง แต่พวกเขาก็ไม่ได้รับเลือกจากพลเมืองของรัฐสมาชิกต่าง ๆ โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งทางตรง อย่างไรก็ตามนักวิชาการชาวยุโรปบางกลุ่มได้แสดงความคิดเห็นว่ากลไกดังกล่าวสามารถแสดงออกถึงกลไกการจัดทำรัฐธรรมนูญแบบหลวม ๆของสหภาพยุโรปได้ ซึ่งกระบวนการประชาพิจารณ์ในปฏิญญาดังกล่าวคือจัดเตรียมเวทีเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งเปรียบเสมือนกับเครือข่ายขององค์กรต่าง ๆซึ่งได้รับข้อมูลจากทุกภาคส่วน

- กระบวนการลงประชามติเพื่อรับร่างรัฐธรรมนูญ

กระบวนการลงประชามติเพื่อรับร่างรัฐธรรมนูญถือเป็นหนึ่งในกระบวนการสำคัญของการจัดทำรัฐธรรมนูญเนื่องจากจะเป็นเครื่องสะท้อนถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย กระบวนการดังกล่าว คือ การให้สัตยาบันในสนธิสัญญาฉบับดังกล่าวโดยรัฐสมาชิกและตัวอย่างการจัดทำประชามติโดยพลเมืองของรัฐสมาชิก คือ การที่พลเมืองของรัฐสมาชิกออกเสียงลงคะแนนเพื่อการทำประชามติในการให้ความเห็นชอบกับร่างสนธิสัญญาก่อตั้งรัฐธรรมนูญสหภาพยุโรป

๒.๓.๓ <u>ร่างสนธิสัญญาก่อตั้งรัฐธรรมนูญยุโรป : การประมวลสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรป</u>

ร่างสนธิสัญญาก่อตั้งรัฐธรรมนูญยุโรป คือ การประมวลหลักเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปให้เป็นระบบอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อรัฐสมาชิก สถาบันของสหภาพยุโรปและพลเมืองยุโรป กฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานจะถูกผนวกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนทำให้การแบ่งแยกอำนาจระหว่างสหภาพยุโรปและรัฐสมาชิกมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น แม้ในปัจจุบันร่างสนธิสัญญาฉบับดังกล่าวยังไม่มีผลบังคับใช้เนื่องจากการปฏิเสธจากบางรัฐสมาชิกแต่นักนิติศาสตร์ชาวยุโรปได้ถือว่าร่างสนธิสัญญาฉบับดังกล่าวได้สร้างรากฐานระบอบประชาธิปไตยของสหภาพยุโรปโดยมีหลักการสองหลักการใหญ่ กล่าวคือ การเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของสถาบันต่าง ๆในสหภาพยุโรป และการรวมพลเมืองยุโรป นอกจากนี้ ยังได้สร้างเอกลักษณ์ของสหภาพยุโรป และสถานะทางกฎหมายของสหภาพยุโรปในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศด้านต่าง ๆ ร่างสนธิสัญญาฉบับดังกล่าวมีความสำคัญต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปมากเนื่องจากเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นถึงวิวัฒนาการของกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปทั้งในด้านรูปแบบและเนื้อหาของรัฐธรรมนูญยุโรป ตลอดจนมีกระบวนการจัดทำและรูปแบบของกฎหมายที่มีลักษณะใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มีการบัญญัติคำปรารภ คุณค่าของธรรมนูญ และวัตถุประสงค์ของสหภาพยุโรปไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ในหมวดต่าง ๆยังมีการกำหนดการใช้อำนาจของสถาบันสหภาพยุโรปไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งนโยบายต่างของสหภาพยุโรปด้วย ร่างสนธิสัญญาก่อตั้งรัฐธรรมนูญยุโรป ได้แสดงให้เห็นถึงแนวคิดในการที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปในรูปแบบของกฎหมายลายลักษณ์อักษรเนื่องจากร่างสนธิสัญญาฉบับดังกล่าวเป็นการประมวลกฎหมายของสหภาพยุโรปไว้เป็นลายลักษณ์อักษรตลอดจนได้จัดทำให้มีรูปแบบใกล้เคียงกับกฎหมายรัฐธรรมนูญมากที่สุด

ร่างสนธิสัญญาก่อตั้งรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปได้ปฏิรูประบบกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรป ดังนี้

- การทำให้ระบบกฎหมายของสหภาพยุโรปเป็นระบบและมีความเป็นเอกภาพ

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าสหภาพยุโรปมีการบูรณาการหลายขั้นตอนและมีความสลับซับซ้อนยากแก่การเข้าใจ ร่างสนธิสัญญาก่อตั้งธรรมนูญของสหภาพยุโรปได้รวมระบบการทำงานแบบสามเสาหลักของสหภาพยุโรปเข้าไว้ด้วยกันและจะแทนที่สนธิสัญญาฉบับต่าง ๆของสหภาพยุโรป

- การปฏิรูประบบการดำเนินงานของสหภาพยุโรป

ร่างสนธิสัญญาก่อตั้งรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปได้ทำการเพิ่มบทบาทของสถาบันหลักต่าง ๆของสหภาพยุโรป ได้แก่ รัฐสภายุโรป สภาแห่งยุโรปและคณะกรรมาธิการยุโรป โดยการขยายอำนาจตัดสินใจร่วมของทั้งสามสถาบัน (Co-decision Procedure) ในการพิจารณากฎหมายของสหภาพยุโรปตลอดจนมาตรการการตัดสินใจร่วมกันในด้านต่าง ๆ เพื่อให้สถาบันดังกล่าวทำหน้าที่เสมือนฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ได้โดยสมบูรณ์

- การส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยของสหภาพยุโรป

ร่างสนธิสัญญาก่อตั้งรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปได้สร้างนวัตกรรมทางด้านการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในหลาย ๆประการ เช่น การนำกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานไปผนวกไว้เป็นส่วนหนึ่งของร่างสนธิสัญญา ซึ่งจะทำให้ระบบการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรปมีผลผูกพันต่อพลเมืองของรัฐสมาชิกและสถาบันของสหภาพยุโรปในกรณีที่มีการบังคับใช้กฎหมายของสหภาพยุโรป นอกจากนี้ร่างสนธิสัญญาฉบับดังกล่าวยังได้เพิ่มมาตรการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยของสหภาพยุโรปในด้านต่าง ๆเช่น สิทธิของพลเมืองยุโรปในการเรียกร้องให้คณะกรรมาธิการเสนอร่างกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อพลเมืองยุโรปและการทำให้กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของสหภาพยุโรปสามารถเปิดเผยต่อสาธารณะได้

บทที่ ๓

โครงสร้างและองค์ประกอบทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรป

การศึกษาถึงโครงสร้างและองค์ประกอบทางกฎหมายถือเป็นหัวใจหลักของการศึกษาระบบกฎหมายนั้น ๆ เนื่องจากจะทำให้เราเข้าใจถึงเจตนารมณ์และเนื้อหาของกฎหมายประเภทดังกล่าวตลอดจนกลไกในการดำเนินงานของกฎหมายประเภทนั้น ๆด้วย สำหรับโครงสร้างและองค์ประกอบทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรปนั้นมีความแตกต่างจากกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยทั่วไป เนื่องจากระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปประกอบไปด้วยกฎหมายหลายระบบ และแต่ละระบบก็มีโครงสร้างที่แตกต่างกันแต่จะไม่มีความขัดหรือแย้งกัน ในทางตรงกันข้ามระบบกฎหมายเหล่านี้จะช่วยในการเสริมสร้างความสมบูรณ์ให้กับกฎหมายในแต่ละระบบ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในรายงานการวิจัยบทที่ ๒ สำหรับโครงสร้างและองค์ประกอบทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรปที่จะขอกล่าวถึงในรายงานการวิจัยฉบับนี้ประกอบไปด้วย เอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรป ระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปและระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองยุโรป

๓.๑ เอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรป

นักมานุษยวิทยาชาวยุโรปได้ทำการวิเคราะห์ถึงเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรปไว้ว่า เอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรปมีความสลับซับซ้อนโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความหลากหลายที่เกิดจากความแตกต่างในด้านต่าง ๆของรัฐสมาชิกและการที่จะทำให้สหภาพยุโรปมีความเป็นเอกภาพได้สหภาพยุโรปจะต้องมีเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานที่ชัดเจน[21] นอกจากนี้ในปัจจุบัน เราจะเห็นได้ว่าสหภาพยุโรปประกอบไปด้วยรัฐสมาชิกจำนวน ๒๗ ประเทศ มีพลเมืองที่มีความหลากหลายทางด้านภาษา วัฒนธรรม และศาสนา ดังนั้นสหภาพยุโรปจึงมีความจำเป็นในการค้นหาและพัฒนาเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานที่มีลักษณะร่วมกันของพลเมืองในประเทศต่าง ๆให้อยู่ร่วมกันได้ สำหรับเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรปที่จะขอกล่าวถึงประกอบไปด้วย วิวัฒนาการของเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรป ความสำคัญของเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรปและประเภทของเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรป

---

[21] Dirk Jacobs, Robert Maier, A United Europe : The Quest for a Multifaceted Identity, p 13, Utrecht University Publication.

๓.๑.๑ <u>วิวัฒนาการของเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรป</u>

หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ยุโรปได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก ดังนั้นแนวคิดเกี่ยวกับการบูรณาการของยุโรปจึงเกิดขึ้น เอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานคือเครื่องมือในการบูรณาการยุโรปแบบยั่งยืน รากฐานของเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรป คือ ความเป็นคริสเตียน (Christianity) ของพลเมืองยุโรปและการเคารพในหลักการของมนุษย์นิยม (Humanist) ที่มีรากฐานมาตั้งแต่ยุคกรีกและยุคโรมัน การสร้างเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรปมิใช่เรื่องง่าย เนื่องจากสหภาพยุโรปไม่ใช่การรวมกลุ่มทางการเมืองเท่านั้น หากแต่มีการบูรณาการทางด้านต่าง ๆที่มีความสลับซับซ้อน นอกจากนี้กระแสโลกาภิวัตน์ได้ทำให้ความหลากหลายทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของรัฐสมาชิกมีมากยิ่งขึ้น ปัจจุบันนักรัฐศาสตร์ชาวยุโรปได้กล่าวไว้ว่า สิ่งที่ทำให้ยุโรปสามารถรวมตัวกันได้ง่ายกว่าภูมิภาคอื่นในโลก คือ การที่รัฐสมาชิกมีเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานที่มีความสอดคล้องกับเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรป

วิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรปในช่วงระยะเวลากว่าห้าสิบปีที่ผ่านมาเกิดจากการเน้นย้ำว่าการบูรณาการของสหภาพยุโรปมีรากฐานมาจากเศรษฐกิจมากกว่าการเมืองและวัฒนธรรม นอกจากนี้สนธิสัญญาโรมไม่ได้บัญญัติถึงคำว่า วัฒนธรรม และสิ่งอื่นที่แสดงให้เห็นถึงเอกลักษณ์และค่านิยมของสหภาพยุโรปอย่างชัดเจน จนกระทั่งในปี ค.ศ.๑๙๗๓ สมาชิกประชาคมยุโรปจำนวน ๙ ประเทศได้ประกาศปฏิญญาว่าด้วยเอกลักษณ์ของยุโรป “Declaration on European Identity”[22] ปฏิญญาดังกล่าวได้สร้างรากฐานการพัฒนาประชาคมยุโรปโดยสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองภายใต้กรอบแนวคิดของประชาคมยุโรป นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของประชาคมยุโรปก็ตั้งอยู่บนรากฐานของหลักนิติธรรมและหลักความเป็นธรรมทางสังคม หลักการเคารพสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย ต่อมาผู้นำของประชาคมยุโรปได้ตระหนักว่า การสร้างเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรปแบบยั่งยืนจะต้องทำให้เอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรปเข้าไปอยู่ในสนธิสัญญาของสหภาพยุโรป ดังจะเห็นได้ว่าในสนธิสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรปได้มีการบัญญัติถึงเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรปไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนมีการนำเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรปไปใช้ในกระบวนการดำเนินงานของสหภาพยุโรป เช่น การกำหนดนโยบายส่งเสริมเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรปและรัฐสมาชิก เป็นต้น

---

[22] "Declaration on European Identity", in Bulletin of the European Communities. December 1973, No 12, pp. 118-122.

๓.๑.๒ <u>ความสำคัญของเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรป</u>

(๑) ความเป็นเอกภาพของพลเมืองยุโรป

การสร้างเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรป คือ การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของพลเมืองยุโรป ตลอดจนความรู้สึกของพลเมืองยุโรปในการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานกับสหภาพยุโรป (Feeling of European belonging) ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของแนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญยุโรปในประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญยุโรป สัญญาประชาคมยุโรป และการมีส่วนร่วมของพลเมืองยุโรปในการบริหารงานของสหภาพยุโรป เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะนำไปสู่การสร้างรากฐานของกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยและระบบการเมืองการปกครองของสหภาพยุโรปต่อไป

(๒) บ่อเกิดของเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญยุโรป

รัฐธรรมนูญไม่เพียงแต่เป็นกฎหมายที่ใช้ในการปกครองรัฐเท่านั้น หากแต่เป็นกฎหมายที่เต็มไปด้วยเอกลักษณ์ ค่านิยม คุณค่าและปรัชญาของระบบการปกครองนั้น ๆ เอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรป คือ สิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมที่มีลักษณะเฉพาะของสหภาพยุโรปซึ่งเป็นวัฒนธรรมที่มีลักษณะพหุนิยม นอกจากนี้สถาบันต่าง ๆของสหภาพยุโรปมีส่วนในการเสริมสร้างเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐาน ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรปเป็นหนึ่งในองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรป เนื่องจากจะเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นถึงจิตวิญญาณและเจตนารมณ์ของระบบกฎหมายดังกล่าว ปัจจุบันนักรัฐศาสตร์ชาวยุโรปได้ตั้งข้อสังเกตว่าระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรป คือ ระบบกฎหมายที่เต็มไปด้วยหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญแต่ปราศจากจิตวิญญาณและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ชัดเจน ในรายงานการวิจัยฉบับนี้ผู้วิจัยจะขอวิเคราะห์ถึงเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรปเพื่อเป็นเครื่องมือในการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปต่อไปในอนาคต

สหภาพยุโรปมิใช่การรวมตัวของพลเมืองที่ต้องการอยู่ภายใต้ระบบการปกครองที่มีสภาพเหนือรัฐเท่านั้นหากแต่เป็นการบูรณาการทางวัฒนธรรมและการเมืองที่มีส่วนช่วยในการเสริมสร้างเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรป ปัจจุบันสหภาพยุโรปได้ใช้สนธิสัญญาเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรปด้วย เช่น สนธิสัญญามาสทริชที่มีการบัญญัติถึงแนวคิดสหภาพพลเมือง และเอกลักษณ์พื้นฐานต่าง ๆ นอกจากนี้การดำเนินงานของสถาบันสหภาพยุโรปตั้งอยู่บนพื้นฐานของเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานดังกล่าวด้วย

๓.๑.๓ <u>ประเภทของเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรป</u>

สหภาพยุโรปตั้งอยู่บนรากฐานของเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานประเภทต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว นักวิชาการชาวยุโรปได้กล่าวว่าเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรปว่ามีลักษณะเป็นนามธรรม กล่าวคือ ไม่ได้แสดงออกอย่างชัดเจนเหมือนกับเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของแต่ละประเทศ เช่น ภาษา เครื่องแต่งกาย ฯลฯ ในทางตรงกันข้ามเอกลักษณ์และค่านิยมของสหภาพยุโรปประกอบไปด้วยเอกลักษณ์ของรัฐสมาชิกที่มีความหลากหลายและสหภาพยุโรปได้เคารพในเอกลักษณ์และความหลากหลายทางวัฒนธรรมของรัฐสมาชิกด้วย ปัจจุบันนักมานุษยวิทยาชาวยุโรปได้แบ่งประเภทของเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรป ดังนี้

(๑) <u>เอกลักษณ์ทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม</u>

เอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรป มีรากฐานทางประวัติศาสตร์อันยาวนาน กล่าวคือ การบูรณาการของสหภาพยุโรปที่เกิดจากการที่พลเมืองยุโรปมีรากฐานทางวัฒนธรรมที่เหมือนกัน เช่น การนับถือศาสนาคริสต์ และการเคารพในหลักการของสิทธิมนุษยชน เป็นต้น นักมนุษยวิทยาชาวยุโรปได้กล่าวถึงวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรปว่ามีที่มาจากแนวคิดยุคกรีกและโรมันจนถึงยุคกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาสนาคริสต์ซึ่งฝังรากลึกในนโยบายและกฎหมายของรัฐสมาชิก สิ่งต่าง ๆเหล่านี้เองที่ทำให้ยุโรปสามารถสร้างความร่วมมือกันได้ง่ายกว่าภูมิภาคอื่น ๆ

(๒) <u>เอกลักษณ์ทางการเมืองการปกครอง</u>

สหภาพยุโรปประกอบไปด้วยรัฐสมาชิกซึ่งมีระบบการเมืองการปกครองเป็นของตนเอง ซึ่งโดยมากแล้วรัฐสมาชิกส่วนมากของสหภาพยุโรปจะมีระบอบการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยและให้ความสำคัญกับการเคารพในหลักการของนิติธรรมและสิทธิมนุษยชน ปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรปไปแล้ว นอกจากนี้นักวิชาการชาวยุโรปได้กล่าวไว้ว่า สหภาพยุโรปมีเอกลักษณ์ทางการเมืองการปกครองที่เป็นลักษณะเฉพาะกล่าวคือ สหภาพยุโรปประกอบไปด้วยระบบการปกครองหลายระบบ ซึ่งอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การปกครองที่มีสภาพเหนือรัฐ ปัจจุบันนักวิชาการชาวยุโรปได้วิเคราะห์ถึงเอกลักษณ์ทางการเมืองการปกครองของสหภาพยุโรปไว้ดังนี้

- ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย

สหภาพยุโรปประกอบไปด้วยรัฐสมาชิกที่มีระบบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน แต่รัฐสมาชิกส่วนมากจะมีระบบการปกครองในรูปแบบของประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญนิยม หรือ Constitutionalism การที่รัฐสมาชิกมุ่งเคารพและส่งเสริมหลักการของประชาธิปไตยทำให้เอกลักษณ์ทางการเมืองการปกครองของสหภาพยุโรปมีความชัดเจนมากขึ้น

- การปกครองภายใต้การปกครองหลายระบบ (Multilevel of System of Governance)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นของรายงานการวิจัยว่า สหภาพยุโรปประกอบไปด้วยการปกครองในระดับภูมิภาค (กลไกการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสภาแห่งยุโรป) ระดับเหนือรัฐ (ระบบกฎหมายสหภาพยุโรป) และระดับรัฐ (ระบบกฎหมายของรัฐสมาชิก) ปัจจุบันระบบการปกครองดังกล่าวได้กลายเป็นเอกลักษณ์ทางการเมืองการปกครองของสหภาพยุโรปควรค่าแก่การศึกษาในทางวิชาการเป็นอย่างยิ่ง

(๓) <u>เอกลักษณ์ทางเศรษฐกิจ</u>

วัตถุประสงค์ในการก่อตั้งประชาคมยุโรป คือ การบูรณาการทางเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงไม่แปลกเลยที่เมื่อกล่าวถึงสหภาพยุโรป เราจะนึกถึงการบูรณาการทางเศรษฐกิจที่มีความแข็งแกร่งมาเป็นลำดับแรก หลังจากที่มีการก่อตั้งสหภาพยุโรปโดยสนธิสัญญามาสทริช การบูรณาการด้านเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ มีการจัดตั้งสหภาพเศรษฐกิจและการเงินตลอดจนการจัดตั้งสถาบันการเงินและการใช้เงินตราสกุลเดียวกัน สิ่งต่าง ๆเหล่านี้นับเป็นเอกลักษณ์ทางเศรษฐกิจที่โดดเด่นของสหภาพยุโรปและได้วิวัฒนาการมาเป็นแนวคิดรัฐธรรมนูญทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปในเวลาต่อมา

(๔) <u>เอกลักษณ์ทางสังคม</u>

สหภาพยุโรปมีเอกลักษณ์ทางสังคมที่มีลักษณะเฉพาะซึ่งรู้จักกันดีในนามของ “The European Social Model” ซึ่งคือรูปแบบของสังคมที่ประกอบไปด้วยการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อม ๆกับคุณภาพชีวิตที่ดีทางสังคม โดยมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพภายใต้กระบวนการพัฒนาการทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการขจัดความไม่เป็นธรรมทางสังคมโดยมุ่งส่งเสริมแนวคิดของสิทธิมนุษยชน เอกลักษณ์ดังกล่าวทำให้สหภาพยุโรปมีชื่อเสียงในการปกป้องคุ้มครองสิทธิทางสังคมเป็นอันดับต้น ๆของโลก เอกลักษณ์ทางสังคมของสหภาพยุโรปประกอบไปด้วย

- ระบบประกันสังคม

ระบบประกันสังคม ประกอยไปด้วย ระบบการประกันสุขภาพ การประกันอุบัติเหตุที่เกิดจากการทำงาน การประกันการว่างงานและระบบประกันสังคมอื่น ๆ

- ระบบการคุ้มครองสิทธิในการทำงาน

ระบบการคุ้มครองสิทธิในการทำงานของสหภาพยุโรป มุ่งคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างในการที่จะรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานเพื่อเรียกร้องสิทธิอันชอบธรรมตามที่จะได้รับจากกฎหมายแรงงาน

- การคุ้มครองสิทธิของพลเมืองยุโรปที่ไปอาศัยในรัฐสมาชิกอื่น

สหภาพยุโรปคุ้มครองสิทธิของผู้อพยพต่างชาติชาวยุโรปที่มาพำนักอาศัยและประกอบกิจการต่าง ๆในสหภาพยุโรป โดยการคุ้มครองไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในประเทศที่ผู้นั้นถือสัญชาติ

- การเข้าถึงบริการสาธารณะ

พลเมืองของสหภาพยุโรปได้รับหลักประกันในการเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานในรัฐสมาชิกที่ตนไปประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้ระบบการคุ้มครองสวัสดิการตามกฎหมายของรัฐนั้น

๓.๒ ระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรป

ระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรป คือ ระบบกฎหมายที่ประกอบไปด้วยกฎหมายหลายระบบ (Multi-level Constitutionalism) กล่าวคือระบบกฎหมายสหภาพยุโรป ระบบกฎหมายการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสภายุโรป และระบบกฎหมายของรัฐสมาชิก ระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปที่จะขอกล่าวถึงในรายงานวิจัยฉบับนี้ จะเป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของระบบกฎหมายทั้งสามระบบ ดังนี้

๓.๒.๑ <u>ระบบกฎหมายสหภาพยุโรป</u>

ปัจจุบันนักนิติศาสตร์ชาวยุโรปได้ตั้งข้อสังเกตว่า ระบบกฎหมายสหภาพยุโรปมีองค์ประกอบของกฎหมายมหาชน (European Public Law) ซึ่งตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการทางปกครองและหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศสมาชิก[23] กล่าวโดยสรุป ระบบกฎหมายสหภาพยุโรป คือ ระบบกฎหมายที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันสหภาพยุโรป รัฐสมาชิก และพลเมืองสหภาพยุโรป สำหรับระบบกฎหมายสหภาพยุโรปที่ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์นั้นจะเป็นประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรป ซึ่งได้แก่หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปและหลักการดำเนินงานของสถาบันสหภาพยุโรป

(๑) หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรป

หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปมีวิวัฒนาการมาจากบ่อเกิดของกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปประเภทต่าง ๆตามที่ได้กล่าวไว้ในรายงานการวิจัยบทที่ ๒ สำหรับหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปที่จะขอกล่าวถึงมีที่มาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลประชาคมยุโรปและสนธิสัญญาฉบับต่าง ๆของสหภาพยุโรป

---

[23] Patrick Birkinshaw, Does European Public Law Exist?, Working Paper of Institute of European Public Law, University of Hull,2001

- หลักความเป็นสูงสุดของกฎหมายสหภาพยุโรป (Supremacy of EU law)

รัฐสมาชิกได้ถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยบางส่วนให้กับสหภาพยุโรป ดังนั้น กิจการใดที่รัฐสมาชิกได้ถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยไปให้สหภาพยุโรปแล้ว สหภาพยุโรปมีอำนาจในการออกกฎหมายที่มีค่าบังคับผูกพันรัฐสมาชิกให้ปฏิบัติตามโดยไม่ต้องคำนึงถึงการอนุวัติการตามทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศและระบบกฎหมายของรัฐในรูปแบบเอกนิยมหรือทวินิยม สิ่งดังกล่าวสามารถเป็นเครื่องสะท้อนถึงหลักความเป็นสูงสุดของกฎหมายสหภาพยุโรปได้เป็นอย่างดี ต่อมาหลักการดังกล่าวได้ถูกเน้นย้ำในคดี Flamino Costa V ENEL ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ว่า โดยความแตกต่างจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศทั่ว ๆ ไป สนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมยุโรปมีการสร้างระบบกฎหมายของตนเองซึ่งมีสภาพบังคับและได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายของรัฐสมาชิก ดังนั้น ศาลของรัฐสมาชิกจะต้องผูกพันในการใช้กฎหมายดังกล่าว บทบัญญัติต่าง ๆ ที่ได้รับมาจากกฎหมายประชาคมยุโรปจะต้องตีความรวมไปถึงหลักกฎหมายทั่วไป และเจตนารมณ์ของสนธิสัญญาด้วย สภาพบังคับของกฎหมายประชาคมยุโรปไม่สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงโดยระบบกฎหมายภายในของรัฐนั้นในภายหลังและระบบกฎหมายภายในของรัฐที่บัญญัติในภายหลังนั้นจะต้องไม่ขัดต่อต่อการบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญาของประชาคมยุโรป นอกจากนี้หลักความเป็นสูงสุดของกฎหมายสหภาพยุโรปได้ถูกบัญญัติไว้ในสนธิสัญญาของประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรปฉบับต่าง ๆ ด้วย ซึ่งกำหนดให้กฎหมายลำดับรองประเภทข้อบังคับและข้อกำหนดที่เกิดจากสถาบันของรัฐสมาชิกมีผลบังคับผูกพันและโดยตรงในรัฐสมาชิกทันที

จากที่กล่าวมาข้างต้นเราสามารถกล่าวได้ว่า กฎหมายสหภาพยุโรปที่มีที่มาจากสนธิสัญญาและสถาบันของสหภาพยุโรปมีความเป็นเอกภาพ ไม่สามารถที่จะถูกครอบงำโดยระบบกฎหมายภายในของรัฐสมาชิกเนื่องจากกฎหมายสหภาพยุโรปมีสภาพบังคับและมีลักษณะเฉพาะและรัฐสมาชิกจะต้องไม่บัญญัติกฎหมายและกำหนดมาตรการใด ๆที่ขัดกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายสหภาพยุโรป ยิ่งไปกว่านั้นหลักความเป็นสูงสุดของกฎหมายสหภาพยุโรปเป็นหลักการที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะของกฎหมายสหภาพยุโรปที่มีสถานะสูงกว่ากฎหมายภายในของรัฐสมาชิก หากเกิดการขัดกันระหว่างกฎหมายสหภาพยุโรปกับกฎหมายภายในของรัฐสมาชิกในเรื่องที่มีกฎหมายสหภาพยุโรปบัญญัติไว้แล้วจะต้องคำนึงถึงกฎหมายสหภาพยุโรปก่อน และหากบทบัญญัติแห่งกฎหมายของรัฐสมาชิกใดที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายสหภาพยุโรปไม่สามารถที่จะมีผลใช้บังคับได้

- หลักความมีผลบังคับโดยตรง (Direct Effect)

ปัจจุบันนักนิติศาสตร์ชาวยุโรปได้ทำการวิเคราะห์ไว้ว่าหลักความมีผลบังคับโดยตรง หรือ (Direct Effect) ได้ก่อให้เกิดคุณค่าทางกฎหมายและสร้างหลักเกณฑ์ให้กับระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรป ดังที่ศาลแห่งประชาคมยุโรปได้เคยวินิจฉัยไว้ว่าหลักความมีผลบังคับของกฎหมายสหภาพยุโรป คือ หลักการที่กฎหมายสหภาพยุโรป มีผลบังคับใช้โดยตรงต่อรัฐสมาชิกและปัจเจกชนซึ่งเป็นพลเมืองของรัฐสมาชิกด้วย หลักการดังกล่าวเป็นหลักการพื้นฐานของการบูรณาการทางกฎหมายของสหภาพยุโรปซึ่งศาลสหภาพยุโรปได้วินิจฉัยเรื่องดังกล่าวไว้ในคดี Onderneming van Gend & Loos V Netherlands Inland Revenue[24] ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ว่าสภาพบังคับของกฎหมายสหภาพยุโรปทำให้รัฐต้องถูกจำกัดอำนาจอธิปไตยได้ภายในขอบเขตอันจำกัด ทั้งนี้ไม่ใช่เรื่องการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้นแต่รวมไปถึงการตรากฎหมายภายในรัฐสมาชิก นอกจากนี้กฎหมายสหภาพยุโรปไม่ได้มีผลเฉพาะปัจเจกชนแต่ยังรวมไปถึงกฎหมายประชาคมซึ่งจะกลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายภายในด้วยอย่างไรก็ตาม หลัก Direct Effect นี้แม้จะมีผลทำให้กฎหมายประชาคมมีผลต่อรัฐและปัจเจกชนโดยตรงก็ตาม แต่ก็ยังมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันไปในรายละเอียด เนื่องจากการที่ปัจเจกชนสามารถที่จะกล่าวอ้างหรือมีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายประชาคมได้เพียงใดนั้น ยังจะต้องขึ้นอยู่กับว่าบ่อเกิดและลำดับชั้นของกฎหมายประชาคมนั้น ๆ มาจากสนธิสัญญาหรือกฎหมายลำดับรองประเภทไหนด้วย

[24] Case 26/62 NV Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend & Loos V Netherlands Inland Revenue

-หลักความมีผลทันทีหรือ (Direct Applicability)

ปัจจุบันนักนิติศาสตร์ชาวยุโรปได้ทำการวิเคราะห์ไว้ว่าหลักความมีผลทันทีหรือ (Direct Applicability) ของข้อกำหนดนั้น ได้ก่อให้เกิดคุณค่าทางกฎหมายและสร้างหลักเกณฑ์ให้กับระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรป ดังที่ศาลแห่งประชาคมยุโรปได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า หลักความมีผลใช้บังคับทันที หรือ Direct Applicability เป็นมุมมองของ รัฐสมาชิกที่จะใช้กฎหมายของประชาคมได้โดยทันทีโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการรับเข้ามาเป็นกฎหมายภายในหรือการอนุวัติการในคดี Simmenthal ศาลแห่งประชาคมยุโรปได้วินิจฉัยไว้ว่า[25] กฎหมายประชาคมจะมีผลใช้บังคับเต็มที่และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับกฎหมายภายในของรัฐสมาชิก นับแต่วันที่กฎหมายประชาคมนั้นมีผลใช้บังคับและจะมีผลตลอดไป หากบทบัญญัติของกฎหมายประชาคมนั้นยังใช้บังคับอยู่บทบัญญัติของกฎหมายประชาคมทั้งหลายมีผลโดยตรงทำให้เกิดสิทธิและหน้าที่แก่รัฐสมาชิกและรวมไปถึงปัจเจกชนด้วยจากหลักกฎหมายประชาคมจะต้องมาก่อนนั้น อาจจะไม่สามารถปฏิบัติได้ทันทีหากบทบัญญัติของกฎหมายประชาคมขัดกับกฎหมายภายในรัฐสมาชิกซึ่งใช้บังคับอยู่ แต่กฎหมายประชาคมทั้งหลายก็อาจจะผสานเป็นส่วนหนึ่งและจะต้องนำมาใช้ก่อนกฎหมายอื่น ๆ ในดินแดนของแต่ละรัฐสมาชิก นอกจากนั้นยังเป็นการกีดกันการมีผลใช้บังคับของกฎหมายใหม่ ๆ ที่รัฐสมาชิกตราขึ้นในขอบเขตซึ่งขัดแย้งกับกฎหมายหรือบทบัญญัติต่าง ๆ ของประชาคม

-หลักการกระจายอำนาจการบริหารงานของสหภาพยุโรป (Subsidiarity Principle)

หลักการกระจายอำนาจการบริหารงานของสหภาพยุโรปคือหลักการที่กำหนดขอบอำนาจระหว่างรัฐสมาชิกและสหภาพยุโรป กล่าวคือในกรณีที่อำนาจในการบริหารงานนั้นเป็นของสหภาพยุโรปแต่เพียงผู้เดียวหลักการนี้จะไม่นำมาปรับใช้ (exclusive competence) แต่ในกรณีที่เป็นอำนาจร่วมระหว่างรัฐสมาชิกและสหภาพยุโรป (shared competence) หลักการดังกล่าวจะถูกนำมาปรับใช้ หลักการดังกล่าวตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานว่า สหภาพยุโรปไม่สามารถดำเนินงานได้ดีเท่าประเทศและท้องถิ่นนั้น ๆ กล่าวคือ สหภาพยุโรปจะไม่เข้าไปแทรกแซงในกิจการที่รัฐสมาชิกและองค์กรท้องถิ่นนั้น ๆสามารถกระทำได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้สหภาพยุโรปใช้อำนาจแบบรวมศูนย์มากเกินไป ที่มาของหลักการดังกล่าวได้แก่ มาตรา ๕ ของสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมยุโรป มาตรา ๒ ของสนธิสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรปและพิธีสารแนบท้ายสนธิสัญญาอัมเสตอร์ดัม

---

[25] Case 106/77 Administrazione delle Finanze dello Stato V Simmenthal SpA

(๒) การดำเนินงานของสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปสามารถดำเนินการได้เฉพาะกรณีที่รัฐสมาชิกได้ถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยไปให้กับสหภาพยุโรป ในอดีตสนธิสัญญาประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรปได้มีการกล่าวถึงขอบอำนาจและการใช้อำนาจในสหภาพยุโรปไว้แต่ปราศจากความชัดเจนในบางประเด็นดังนั้นสนธิสัญญาลิสบอนจึงได้บัญญัติถึงขอบอำนาจของสหภาพยุโรปประเภทต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนี้[26]

- อำนาจเฉพาะ (Exclusive Competence)

อำนาจเฉพาะ คือ อำนาจเด็ดขาดของสหภาพยุโรปในการจัดทำกฎหมายและนโยบายต่าง ๆที่ใช้บังคับกับรัฐสมาชิก รัฐสมาชิกมีหน้าที่ในการปรับปรุงกฎหมายและนโยบายให้มีความสอดคล้องกับการดำเนินงานของสหภาพยุโรป อำนาจเฉพาะของสหภาพยุโรปได้แก่ สหภาพศุลกากร นโยบายการแข่งขันทางการค้าของสหภาพยุโรป การอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและนโยบายร่วมด้านการประมง และนโยบายร่วมด้านการพาณิชย์ เป็นต้น

- อำนาจร่วม (Shared Competence)

ในบางกรณีรัฐสมาชิกสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจในการบังคับใช้กฎเกณฑ์ต่าง ๆร่วมกับสหภาพยุโรป อำนาจการบริหารงานที่ใช้ร่วมกันระหว่างสหภาพยุโรปและรัฐสมาชิกตามที่ปรากฏในสนธิสัญญาลิสบอนได้แก่ นโยบายตลาดร่วม นโยบายทางสังคม การเกษตรและกสิกรรม การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภค การขนส่ง การพลังงาน กิจการอวกาศ เป็นต้น

-อำนาจในการให้การสนับสนุน ประสานงาน หรือ ส่งเสริม (Supporting coordination or complementary action)

ในกิจการบางอย่างสหภาพยุโรปจะลดบทบาทของตนเองมาเป็นผู้สนับสนุนและประสานงานระหว่างสหภาพยุโรปและรัฐสมาชิก เช่น การคุ้มครองสุขภาพ นโยบายอุตสาหกรรม วัฒนธรรม การท่องเที่ยว การศึกษา การกีฬาและเยาวชน เป็นต้น

---

[26] อภิญญา เลื่อนฉวี, กฎหมายสหภาพยุโรป, ๒๐๐๕ หน้า ๓๘-๓๘ สำนักพิมพ์วิญญูชน

๓.๒.๒ <u>ระบบกฎหมายของสภาแห่งยุโรป</u>

นักวิชาการชาวยุโรปได้กล่าวไว้ว่าระบบกฎหมายของสภายุโรป คือ ส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบกฎหมายการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสภาแห่งยุโรปที่เป็นวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินงานของสภาแห่งยุโรป ระบบกฎหมายของสภาแห่งยุโรปที่ผู้วิจัยจะขอทำการวิเคราะห์ คือ ความสัมพันธ์ของระบบกฎหมายสภาแห่งยุโรป ระบบกฎหมายสหภาพยุโรป และระบบกฎหมายของรัฐสมาชิก

(๑) สหภาพยุโรปและสนธิสัญญาคุ้มครองสิทธิมนุษยชนยุโรป

แนวความคิดที่จะให้สหภาพยุโรปเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาคุ้มครองสิทธิมนุษยชนยุโรปมีมานานแล้ว วัตถุประสงค์ก็เพื่อทำให้แนวทางการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นไปในแนวทางเดียวกันทั่วทั้งภูมิภาคยุโรปและจะไม่มีความขัดแย้งระหว่างระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสหภาพยุโรปและรัฐสมาชิกหากแต่จะเป็นการช่วยเสริมสร้างให้ระบบการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทั้งสามระบบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ความเป็นมาของเรื่องดังกล่าวเกิดจากการที่คณะกรรมาธิการยุโรปได้จัดทำบันทึกข้อตกลงในเดือนเมษายน ค.ศ.๑๙๗๙ เรื่อง “การเข้าเป็นภาคีแห่งสนธิสัญญาคุ้มครองสิทธิมนุษยชนยุโรปของสหภาพยุโรป” (The Communities becoming a signatory of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms) บันทึกความตกลงดังกล่าวถือเป็นจุดเริ่มต้นของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้กับประชาคมยุโรปในขณะนั้น ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๙๐ คณะกรรมาธิการยุโรปได้พิจารณาทบทวนข้อเสนอดังกล่าวโดยได้ตระหนักว่า การเข้าเป็นภาคีแห่งสนธิสัญญาคุ้มครองสิทธิมนุษยชนยุโรปของสหภาพยุโรปจะช่วยในการส่งเสริมให้ระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสภาแห่งยุโรปและสหภาพยุโรปเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสภาแห่งยุโรปควรที่จะเป็นส่วนช่วยในการปรับปรุงระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสหภาพยุโรปให้เป็นไปในทิศทางที่ดียิ่งขึ้น

ต่อมาศาลแห่งประชาคมยุโรปได้ให้ความเห็นไว้เป็นประเด็นทางกฎหมายในปี ค.ศ. ๑๙๙๖ ว่าประชาคมยุโรปไม่มีอำนาจเพียงพอต่อการเข้าเป็นภาคีแห่งสนธิสัญญาคุ้มครองสิทธิมนุษยชนยุโรป ในเวลาต่อมาสนธิสัญญาอัมเสตอร์ดัมได้บัญญัติรับรองให้สหภาพยุโรปเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาคุ้มครองสิทธิมนุษยชนยุโรปได้

(๒) ความสัมพันธ์ระหว่างศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป ศาลประชาคมยุโรป และระบบศาลของรัฐสมาชิก

ปัจจุบันนักนิติศาสตร์ชาวยุโรปได้กล่าวว่า ระบบศาลในทวีปยุโรปกำลังเผชิญหน้ากับปรากฏการณ์ความเป็นโลกาภิวัตน์ของระบบศาลและการสร้างคำวินิจฉัย (The Phenomenon of the cross referencing in the court and judgments system) ปรากฏการณ์ดังกล่าวได้สร้างนวัตกรรมใหม่ ๆให้กับวงการนิติศาสตร์ยุโรปเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างความร่วมมือระหว่างศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป ศาลประชาคมยุโรป และระบบศาลของรัฐสมาชิก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนมีดังต่อไปนี้

- ศาลประชาคมยุโรปได้นำแนวทางการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปมาปรับใช้ในขณะที่ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปได้ทำการยอมรับแนวทางการวินิจฉัยคดีของศาลสหภาพยุโรปเนื่องจากศาลประชาคมยุโรปให้การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานไม่ต่ำกว่ากลไกของสภายุโรป

- บทบัญญัติใด ๆ ของระบบกฎหมายภายใน และการใช้กระบวนการนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการใด ๆ ของรัฐสมาชิกซึ่งจะทำให้ค่าบังคับของกฎหมายสหภาพยุโรปลดน้อยถอยลง ศาลภายในของรัฐสมาชิกมีอำนาจที่จะกระได้ก็ต่อเมื่อมีความจำเป็น และจะต้องหลีกเลี่ยงการออกบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลเป็นอุปสรรคต่อกฎหมายสหภาพยุโรปซึ่งเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายสหภาพยุโรป

-ศาลภายในอาจจะขอเวลากำหนดเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลของตนในการใช้บทบัญญัติของกฎหมายสหภาพยุโรปภายใต้หน้าที่ที่จะต้องให้กฎหมายสหภาพยุโรปมีผลผูกพันอย่างเต็มที่ได้ ถ้ามีความจำเป็นโดยการปฏิเสธอย่างเป็นทางการว่าจะใช้กฎหมายของรัฐสมาชิกที่ขัดกับกฎหมายประชาคมนั้นไปก่อนแล้วจากนั้นจะยอมรับในภายหลัง ทั้งนี้ไม่มีความจำเป็นที่ศาลจะต้องร้องขอหรือรอบทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือโดยรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ก่อน

๓.๒.๓ <u>ระบบกฎหมายของรัฐสมาชิก</u>

ระบบกฎหมายของรัฐสมาชิกคือองค์ประกอบสำคัญของระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรป เนื่องจากขอบอำนาจในการดำเนินงานของสหภาพยุโรปจะเกิดขึ้นได้เฉพาะกรณีที่รัฐสมาชิกได้ถ่ายโอนอำนาจในด้านต่าง ๆไปให้กับสถาบันของสหภาพยุโรปเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ระบบกฎหมายของรัฐสมาชิกที่จะขอกล่าวถึงประกอบไปด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายสหภาพยุโรปและกฎหมายของรัฐสมาชิกและการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกิดจากการดำเนินงานของสหภาพยุโรปในด้านต่าง ๆ

(๑) ความสัมพันธ์ระหว่างระบบกฎหมายสหภาพยุโรปและระบบกฎหมายของรัฐสมาชิก

ความสัมพันธ์ระหว่างระบบกฎหมายสหภาพยุโรปและระบบกฎหมายของรัฐสมาชิกไม่ได้เป็นไปตามรูปแบบและหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศโดยทั่วไป เนื่องจากสนธิสัญญาฉบับต่าง ๆของสหภาพยุโรปได้สร้างสถาบันต่าง ๆที่ดำเนินการและส่งผลกระทบต่อรัฐสมาชิกและพลเมืองในรัฐสมาชิกโดยตรง สิ่งเหล่านี้ได้ทำให้ระบบกฎหมายสหภาพยุโรปเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายของรัฐสมาชิกไปแล้ว กล่าวคือ การบูรณาการใด ๆที่รัฐสมาชิกได้ถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยให้กับสถาบันของสหภาพยุโรปจะทำให้กฎเกณฑ์ต่าง ๆของสหภาพยุโรปกลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายของรัฐสมาชิกโดยมิต้องผ่านกระบวนการภาคยานุวัติแต่อย่างใด

นอกจากนี้ความสัมพันธ์ระหว่างระบบกฎหมายสหภาพยุโรปและระบบกฎหมายของรัฐสมาชิกมีความเกี่ยวข้องกับหลักความเป็นสูงสุดของกฎหมายสหภาพยุโรปและหลักการมีผลใช้บังคับโดยตรงของกฎหมายสหภาพยุโรป ซึ่งได้เกิดขึ้นด้วยผลคำวินิจฉัยของศาลประชาคมยุโรปได้กลายเป็นเครื่องแสดงความสัมพันธ์ระหว่างระบบกฎหมายทั้งสองระบบแล้วซึ่งหลักดังกล่าวและได้ส่งผลกระทบต่อระบบสถาบันหลักของรัฐสมาชิกโดยตรง เช่น ศาลภายในของรัฐสมาชิกทุกรัฐจะต้องอยู่ภายในเขตอำนาจของการใช้กฎหมายประชาคมยุโรปอย่างสมบูรณ์ในการที่จะปกป้องคุ้มครองสิทธิซึ่งได้แก่ ปัจเจกชน และจะต้องหลีกเลี่ยงวางบทบัญญัติที่ขัดแย้งกับกฎหมายประชาคม หรือต้องใช้กฎหมายประชาคมก่อนโดยกฎหมายภายในมาทีหลัง

(๒) การปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกิดจากการดำเนินงานของสหภาพยุโรปในด้านต่าง ๆ

การปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกิดจากการดำเนินงานของสหภาพยุโรปในด้านต่าง ๆเป็นไปตามหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสนธิสัญญาและกฎหมายองค์การระหว่างประเทศ สหภาพยุโรปเป็นองค์การระหว่างประเทศที่แตกต่างจากองค์การระหว่างประเทศโดยทั่วไปกล่าวคือ การดำเนินงานของสหภาพยุโรปตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักสภาพเหนือรัฐ (Supranational) กล่าวคือ กฎหมายและกฎเกณฑ์ใด ๆที่ออกโดยสถาบันของสหภาพยุโรปจะมีผลใช้บังคับโดยตรงกับรัฐสมาชิก นอกจากนี้กฎหมายสหภาพยุโรปยังก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ต่อพลเมืองของรัฐสมาชิกอีกด้วย ซึ่งในประเด็นดังกล่าวองค์การระหว่างประเทศโดยทั่วไปจะสร้างพันธกรณีระหว่างประเทศทีมีผลผูกพันก็แต่เฉพาะรัฐสมาชิกเท่านั้น จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น รัฐสมาชิกจะต้องทำการปฏิรูประบบกฎหมาย นโยบาย ตลอดจนระบบศาลให้มีความสอดคล้องกับสหภาพยุโรป นอกจากนี้ในกรณีที่รัฐสมาชิกไม่ได้มีการถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยไปให้กับสหภาพยุโรปนั้นสหภาพยุโรปจะเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินกิจการต่าง ๆภายในรัฐสมาชิก ทั้งนี้เพื่อให้รัฐสมาชิกร่วมกันพัฒนาประเทศของตนให้เป็นไปในทิศทางที่มีความสอดคล้องกับการดำเนินงานของสหภาพยุโรปต่อไป

๓.๓ ระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองยุโรป

ระบบกฎหมายการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองยุโรปมีที่มาจากแนวคิดการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญทั่วไป ระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองยุโรปประกอบไปด้วยระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสภายุโรป สหภาพยุโรป และระบบกฎหมายภายในของรัฐสมาชิก ทั้งนี้ระบบการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทั้งสามระบบนี้จะไม่มีความขัดแย้งซึ่งกันและกัน หากแต่จะเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมให้กลไกการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในแต่ละระบบนี้เป็นไปโดยสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

๓.๓.๑ <u>ระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสหภาพยุโรป</u>

(๑) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายของสหภาพยุโรป

– สนธิสัญญาของประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรป

ในระยะแรกระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสหภาพยุโรปไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในสนธิสัญญาฉบับต่าง ๆ เช่น สนธิสัญญาโรมบัญญัติแต่เพียงการขอให้รัฐสมาชิกให้ความร่วมมือกันในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประชาคมยุโรปซึ่งแม้ว่าสนธิสัญญาฉบับดังกล่าวจะไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสหภาพยุโรปโดยตรงแต่ก็ได้กำหนดแนวทางในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในด้านต่าง ๆ และการบัญญัติรับรองเสรีภาพทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุ้มครองแรงงานในสหภาพยุโรป ต่อมาได้มีการตระหนักว่าสิทธิต่าง ๆที่บัญญัติรับรองในอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไม่มีความหลากหลายและเหมาะสมกับสหภาพยุโรป แนวคิดในการจัดทำกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรปจึงถือกำเนิดขึ้น

สนธิสัญญาจัดตั้งตลาดเดียวของประชาคมยุโรปบัญญัติให้ประชาคมยุโรปดำเนินงานเรื่องการส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่ได้รับการคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายของรัฐสมาชิก ระบบกฎหมายการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายของสหภาพยุโรปมีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในช่วงที่มีการบังคับใช้สนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรป เนื่องจากสนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรปได้ก่อตั้งความเป็นพลเมืองของสหภาพยุโรปตลอดจนบัญญัติรับรองสิทธิใหม่ ๆ จำนวน ๔ ประการ เช่น สิทธิของพลเมืองยุโรปในการออกเสียงเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นและการเลือกตั้งประเภทต่าง ๆของสหภาพยุโรปในประเทศที่พลเมืองของสหภาพยุโรปไปพำนัก สิทธิในการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อรัฐสภายุโรปและผู้ตรวจการแผ่นดินสหภาพยุโรป

-กฎเกณฑ์ต่าง ๆที่ออกโดยสถาบันของสหภาพยุโรป

กฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติต่าง ๆที่ออกโดยสถาบันของสหภาพยุโรป ได้สร้างบรรทัดฐานในการนำหลักการทางด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานไปบังคับใช้ในการดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆของสหภาพยุโรป เช่น ข้อมติในปี ๑๙๗๓ ของรัฐสภายุโรปเรื่อง “การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของรัฐสมาชิก”

- กฎบัตรคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป

กฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรปมีที่มาจากการที่ผู้นำรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปตระหนักว่าสหภาพยุโรปขาดกลไกการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เป็นระบบ ดังนั้นควรที่จะมีการจัดทำกลไกส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิดังกล่าว จนกระทั่งในปี ค.ศ.๒๐๐๐ กฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรปได้ประกาศที่เมืองนีซ ประเทศฝรั่งเศส ถึงแม้ว่าสถานะทางกฎหมายของกฎบัตรฉบับดังกล่าวยังเป็นที่ได้รับการโต้เถียงเป็นอย่างมากในขณะนั้น แต่กฎบัตรฉบับดังกล่าวได้สร้างปรากฏการณ์ครั้งสำคัญในวงการกฎหมายสหภาพยุโรป เนื่องจากเป็นการประมวลสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองยุโรปให้เป็นหมวดหมู่และเป็นรากฐานของระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปด้วย ปัจจุบันสถานะทางกฎหมายของกฎบัตรคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานมีผลผูกพันรัฐสมาชิกและสถาบันสหภาพยุโรปเนื่องจากสนธิสัญญาลิสบอน

(๒) การคุ้มครองสิทธิโดยศาลประชาคมยุโรป

นักนิติศาสตร์ชาวยุโรปกล่าวไว้ว่า ศาลประชาคมยุโรปทำหน้าที่คล้ายคลึงกับศาลรัฐธรรมนูญของรัฐสมาชิก กล่าวคือ ศาลประชาคมยุโรป คือ ผู้ธำรงไว้ซึ่งหลักกฎหมายและหลักนิติธรรมตามที่บัญญัติไว้ในสนธิสัญญาฉบับต่าง ๆของประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรป แบ่งแยกอำนาจระหว่างสหภาพยุโรปและรัฐสมาชิก สร้างความสมดุลของอำนาจระหว่างสถาบันต่าง ๆของสหภาพยุโรปตลอดจนส่งเสริมการบังคับใช้และการตีความของกฎหมายสหภาพยุโรปให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ศาลสหภาพยุโรปได้วินิจฉัยในปี ค.ศ.๑๙๖๙ สิทธิมนุษยชนได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายสหภาพยุโรปไปแล้วและได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของหลักกฎหมายทั่วไปของสหภาพยุโรป ก่อนที่สหภาพยุโรปจะมีการจัดทำกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานศาลสหภาพยุโรปได้สร้างหลักกฎหมายคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้กับพลเมืองยุโรปเป็นจำนวนมากคำวินิจฉัยของศาลสหภาพยุโรปที่มีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองยุโรปมีดังต่อไปนี้

- International Handelsgesellschaft mbH v Einfur etc 1970 ศาลสหภาพยุโรปได้ให้ความเห็นไว้ว่าประชาคมยุโรปจะต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเปรียบเสมือนส่วนหนึ่งของกฎหมายสหภาพยุโรป

- Nold v Commission 1974 ศาลสหภาพยุโรปได้วินิจฉัยว่าสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่รัฐสมาชิกสหภาพยุโรปเป็นภาคี ควรที่จะนำมาเป็นแนวทางในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรปในกรณีที่บทบัญญัติของสนธิสัญญาดังกล่าวมีความสอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในรัฐธรรมนูญของรัฐสมาชิก

- Rutili 1219 และ Hauer v Land-Rheinland-Pfalz 1979 ศาลสหภาพยุโรปได้ให้ความเห็นว่าสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการคุ้มครองตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนยุโรปเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายประชาคมยุโรป

(๓) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยสถาบันของสหภาพยุโรป

-การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคณะกรรมาธิการยุโรป

ภายใต้ระบบกฎหมายสหภาพยุโรป คณะกรรมาธิการยุโรปคือผู้รับผิดชอบในการให้หลักประกันว่ากฎหมายสหภาพยุโรปจะได้รับการบังคับใช้ในรัฐสมาชิกและคอยตรวจตราว่ารัฐสมาชิกบังคับใช้กฎหมายสหภาพยุโรปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่กล่าวคือถ้าคณะกรรมาธิการตรวจสอบว่ามีการละเมิดกฎหมายสหภาพยุโรป ก็จะทำการแจ้งไปยังรัฐสมาชิกนั้น ๆให้คำชี้แจงมายังคณะกรรมาธิการ คณะกรรมาธิการจะทำความเห็นไปยังรัฐสมาชิกนั้นถึงทางออกในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว กระบวนการดังกล่าวได้สร้างกระบวนการสนทนาระหว่างคณะกรรมาธิการและรัฐสมาชิกและเป็นป้องกันไม่ให้มีการนำคดีฟ้องศาลสหภาพยุโรปเป็นจำนวนมาก และในกรณีที่รัฐสมาชิกไม่สามารถทำการเยียวยาการละเมิดสิทธิดังกล่าวได้ คณะกรรมาธิการจะนำเรื่องดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาของศาลแห่งประชาคมยุโรป บุคคลทั่วไปที่พบเห็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพสามารถยื่นเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไปยังคณะกรรมาธิการของสหภาพยุโรปได้แต่ผู้ร้องจะไม่ใช่คู่กรณี เนื่องจากเป็นการตรวจสอบการละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากรัฐสมาชิก

- การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของรัฐสภายุโรป

สิทธิในการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อรัฐสภายุโรปได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้พลเมืองยุโรปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของสถาบันสหภาพยุโรป สิทธิดังกล่าวได้ถูกบัญญัติไว้ในสนธิสัญญาของสหภาพยุโรปและกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป เงื่อนไขในการยื่นเรื่องร้องเรียนคือเรื่องดังกล่าวจะต้องเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสหภาพยุโรป พลเมืองยุโรปมีสิทธิยื่นเรื่องร้องเรียนต่อรัฐสภายุโรปในเรื่องใด ๆที่เกี่ยวกับการดำเนินงานและกฎหมายของสหภาพยุโรปอันส่งผลกระทบต่อพลเมืองยุโรปโดยตรง เรื่องดังกล่าวจะเข้าไปสู่คณะกรรมาธิการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐสภายุโรปต่อไป

- การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ตรวจการแผ่นดินของสหภาพยุโรป

สนธิสัญญาสหภาพยุโรปสร้างตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินในการทำให้สหภาพยุโรปมีความใกล้ชิดกับพลเมืองมากขึ้นและได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภายุโรป บทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของสหภาพยุโรป คือ ไต่สวนคำร้องที่ยื่นโดยพลเมืองยุโรปหรือองค์กรยุโรป ผู้ตรวจการแผ่นดินสหภาพยุโรปกำเนิดขึ้นจากสนธิสัญญาสหภาพยุโรปและได้กลายเป็นสัญลักษณ์ของพลเมืองยุโรปไปแล้วเงื่อนไขในการใช้สิทธิในการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการของสหภาพยุโรปเกิดขึ้นเมื่อการกระทำใด ๆของสถาบันสหภาพยุโรปไปกระทบต่อสิทธิของพลเมืองยุโรป ผู้ตรวจการแผ่นดินของสหภาพยุโรป จะระงับข้อพิพาทระหว่างพลเมืองยุโรปและสถาบันของสหภาพยุโรปและตรวจสอบการกระทำที่ไม่ชอบธรรมของสถาบันของสหภาพยุโรป

๓.๓.๒ <u>ระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสภายุโรป</u>

สนธิสัญญาคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรปมีอิทธิพลต่อการจัดตั้งระบบการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญของรัฐสมาชิก ปัจจุบันมีรัฐภาคีซึ่งเป็นกลุ่มประเทศยุโรปในสนธิสัญญาฉบับนี้มากกว่า ๔๕ ประเทศ และอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลของศาลสิทธิมนุษยชน ระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสภายุโรปที่จะกล่าวถึงในรายงานการวิจัยฉบับนี้ ประกอบไปด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป

(๑) การคุ้มครองสิทธิโดยศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป

ศาลสิทธิมนุษยชน คือ กลไกที่เกิดจากสนธิสัญญาคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป ปัจจุบันรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปได้เข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาฉบับดังกล่าว ดังนั้นรัฐสมาชิกจะต้องมีความเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับระบบการคุ้มครองสิทธิโดยศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป โดยมากรัฐสมาชิกจะพัฒนาระบบกฎหมายการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในรัฐของตนให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำกับแนวคำวินิจฉัยของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป นอกจากนี้แนวคำวินิจฉัยของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปได้กลายเป็นบ่อเกิดของจารีตประเพณีทางกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปด้วย เช่น หลักการห้ามเลือกปฏิบัติและหลักความเสมอภาค เป็นต้น

(๒) การคุ้มครองสิทธิโดยกลไกอื่น ๆของสภายุโรป

การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นหนึ่งในภารกิจสำคัญของสภายุโรป การกระทำดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของรัฐสมาชิก ซึ่งในบางครั้งการตรวจสอบการละเมิดดังกล่าวสภายุโรปก็ได้ขอความร่วมมือไปยังสหภาพยุโรปด้วย มาตรการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานของสภายุโรปมีดังต่อไปนี้ เช่น การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมาธิการรัฐมนตรีของรัฐสมาชิกสภายุโรปสภายุโรปจะทำการตรวจสอบระบบกฎหมายภายในของรัฐสมาชิกว่าได้มีการนำหลักเกณฑ์คำวินิจฉัยของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปไปปรับใช้เพียงใด นอกจากนี้สภายุโรปยังได้แต่งตั้งคณะกรรมาธิการในด้านต่าง ๆเพื่อตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของรัฐสมาชิกด้วย

๓.๓.๓ <u>ระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของรัฐสมาชิก</u>

ระบบศาลของรัฐสมาชิกจะเป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองของรัฐสมาชิก นอกจากนี้ศาลของรัฐสมาชิกยังมีหน้าที่ในการให้หลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองของรัฐสมาชิกที่มีที่มาจากกฎหมายสหภาพยุโรป รัฐสมาชิกมีระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพทั้งในรูปแบบของกระบวนการทางศาลและกระบวนการอื่นที่ไม่ใช่ศาล ระบบกฎหมายของสหภาพยุโรปได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายของรัฐไปแล้วดังนั้นระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของรัฐสมาชิกจึงได้รับอิทธิพลไปด้วย ปัจจุบันหลักกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพได้กลายเป็นจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญของกลุ่มประเทศในทวีปยุโรป รัฐสมาชิกสหภาพยุโรปมีความพยายามที่จะปรับปรุงระบบศาลและระบบกฎหมายของประเทศให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานของสหภาพยุโรปเพื่อให้เกิดความง่ายในการบังคับใช้กฎหมายสหภาพยุโรป ระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของรัฐสมาชิกที่เป็นองค์ประกอบของกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรป ได้แก่ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยระบบศาลของรัฐสมาชิกและการคุ้มครองสิทธิในระบบกฎหมายของรัฐสมาชิก

(๑) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยระบบศาลของรัฐสมาชิก

ปัจจุบันหลักกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้กลายเป็นจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศในแถบภาคพื้นยุโรปไปแล้ว และในระยะหลังนี้ประเทศดังกล่าวได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงระบบศาลและระบบกฎหมายภายในให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสภาแห่งยุโรปและสหภาพยุโรป ตุลาการคือผู้มีบทบาทสำคัญในกระบวนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองยุโรป เนื่องจากตุลาการสามารถนำหลักกฎหมายต่าง ๆ เช่น หลักกฎหมายระหว่างประเทศและหลักกฎหมายมหาชนมาใช้ในการวินิจฉัยคดีเพื่อประสิทธิประสาทความยุติธรรมได้ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยระบบศาลของรัฐสมาชิกประกอบด้วย

- การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลปกครอง

ภารกิจหลักของศาลปกครอง คือ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำต่าง ๆที่เกิดจากเจ้าหน้าที่รัฐและองค์กรของรัฐต่าง ๆเพื่อป้องกันการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ศาลปกครองถือกำเนิดขึ้นในทวีปยุโรปโดยตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานว่ารัฐเป็นผู้มีเอกสิทธิเหนือปัจเจกชน หากให้ระบบศาลยุติธรรมพิจารณาคดีพิพาทระหว่างรัฐและประชาชนแล้ว ประชาชนมักจะเป็นผู้เสียเปรียบเนื่องจากกระบวนการยุติธรรมเอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินงานของรัฐมากกว่า

คำพิพากษาของศาลปกครองถือเป็นต้นกำเนิดของกฎหมายมหาชนในภาคพื้นยุโรป เนื่องจากบ่อเกิดของกฎหมายมหาชน คือ หลักกฎหมายทั่วไปและคำพิพากษาของศาลปกครอง หลักกฎหมายปกครองที่มีส่วนช่วยในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองยุโรปคือ หลักความเสมอภาคและหลักการห้ามเลือกปฏิบัติ

- การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลรัฐธรรมนูญ

ภารกิจหลักของศาลรัฐธรรมนูญคือการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายก่อนและหลังประกาศใช้กฎหมาย ตลอดจนภารกิจในการสร้างแนวบรรทัดฐานในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะมีผลผูกพันองค์กรของรัฐทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ

(๒) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในระบบกฎหมายของรัฐสมาชิก

นักนิติศาสตร์ชาวยุโรปได้กล่าวไว้ว่าระบบกฎหมายการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองยุโรปที่มีประสิทธิภาพต้องเกิดจากกลไกของกฎหมายภายในรัฐสมาชิกที่มีประสิทธิภาพด้วย ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้ระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสภาแห่งยุโรปและสหภาพยุโรปเป็นไปได้โดยง่าย รัฐธรรมนูญคือกฎหมายแม่บทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าโดยมากแล้วมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกฎหมายรัฐธรรมนูญของรัฐสมาชิกจะมีมาตรฐานที่สูงกว่าระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญในภูมิภาคอื่นของโลก เนื่องจากยุโรปคือที่มาของแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตลอดจนหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม นอกจากนี้การบัญญัติกฎหมายประเภทตาง ๆของรัฐสมาชิกก็ตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย

บทที่ ๔

คุณค่าและสถานะทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรป

๔.๑ คุณค่าทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรป

คุณค่าทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรปคือ เครื่องสะท้อนถึงเอกลักษณ์ของสหภาพยุโรปและเจตจำนงในการอยู่ร่วมกันของรัฐสมาชิก ตลอดจนเป็นกลไกให้สหภาพยุโรปดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์[27] นักนิติศาสตร์ทั่วโลกมักจะแบ่งประเภทของคุณค่าทางกฎหมายออกเป็นหลายประการ แต่คุณค่าทางกฎหมายที่เป็นที่นิยมนำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ คือ คุณค่าทางกฎหมายที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายและคุณค่าทางกฎหมายที่เกิดจากการบังคับใช้และตีความกฎหมายโดยสถาบันและองค์กรที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้และตีความกฎหมาย จากการศึกษาวิวัฒนาการและ บ่อเกิดทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรป (บทที่ ๒) ตลอดจนโครงสร้างและองค์ประกอบของกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรป (บทที่ ๓) ทำให้เราทราบว่าคุณค่าทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรปตั้งอยู่บนกรอบแนวคิดพื้นฐานดังต่อไปนี้

(๑) คุณค่าทางกฎหมายที่เกิดจากการบูรณาการของสหภาพยุโรปในด้านต่าง ๆ

การบูรณาการของสหภาพยุโรปในด้านต่าง ๆได้สร้างหลักเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปมากมาย และได้วิวัฒนาการมาเป็นต้นแบบของแนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ให้นานาอารยประเทศได้ทำการศึกษาค้นคว้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบูรณาการทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ซึ่งถือเป็นการบูรณาการกระแสหลักของสหภาพยุโรปในปัจจุบัน

(๒) คุณค่าทางกฎหมายที่เกิดจากการบังคับใช้และตีความจากสถาบันต่าง ๆของสหภาพยุโรป

สถาบันของสหภาพยุโรป คือ กลจักรในการดำเนินงานของสหภาพยุโรปซึ่งนอกจากจะเป็นผู้ออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆที่บังคับใช้ในสหภาพยุโรปแล้วยังทำหน้าที่ในการการบังคับใช้และการตีความกฎหมายสหภาพยุโรปโดยตรง ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่ากฎเกณฑ์และการดำเนินงานต่าง ๆที่เกิดจากการกระทำของสหภาพยุโรปได้ทำให้เอกลักษณ์และคุณค่าทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรปพัฒนาขึ้นอย่างเป็นระบบ

---

[27] Marise Cremona “Values in the European Constitution : The External Dimension”, Center on Democracy-Development and the Rule of Law, Stanford Institute for International Studies, Number 26, November 2004.

(๓) คุณค่าทางกฎหมายที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายสหภาพยุโรป

กฎหมายสหภาพยุโรป คือ กฎหมายแม่บทในระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรป ที่สะท้อนให้เห็นถึงเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรปได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้เราจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในสนธิสัญญาฉบับต่าง ๆของประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรปนั้น มีบทบัญญัติและเนื้อหาที่เป็นต้นแบบแนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญทางเศรษฐกิจ สังคม และประชาธิปไตยของสหภาพยุโรป ได้เป็นอย่างดี

คุณค่าทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรปที่ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงประกอบไปด้วย รัฐธรรมนูญทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรป รัฐธรรมนูญทางสังคมของสหภาพยุโรปและรัฐธรรมนูญภายใต้การปกครองแบบประชาธิปไตยของสหภาพยุโรป

๔.๑.๑ รัฐธรรมนูญทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรป

รัฐธรรมนูญทางเศรษฐกิจ (Economic Constitution) คือ รัฐธรรมนูญที่ประกอบไปด้วยแนวคิดของลัทธิทางเศรษฐกิจและระบบเศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ นอกจากนี้เราจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญในยุคปัจจุบันยังได้บัญญัติรับรองถึงสิทธิทางเศรษฐกิจของพลเมืองในประเทศอีกด้วย การบูรณาการทางด้านเศรษฐกิจถือเป็นจุดกำเนิดของประชาคมยุโรปและมีวิวัฒนาการจนเป็นสหภาพยุโรปในปัจจุบัน ดังนั้นเราจึงสามารถกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรป คือเครื่องสะท้อนให้เห็นถึงคุณค่าทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรปได้เป็นอย่างดี

ในกลุ่มประเทศรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปนั้น บ่อเกิดทางกฎหมายรัฐธรรมนูญทางด้านเศรษฐกิจจะมีมากกว่าในประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากระบบกฎหมายและหลักเกณฑ์ทางด้านเศรษฐกิจได้พัฒนาขึ้นจนถึงขั้นสมบูรณ์แล้ว ดังนั้นรัฐธรรมนูญทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศในทวีปยุโรปนั้นจึงรวมถึงกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆทางด้านเศรษฐกิจ (European Economic Law) ที่เกิดจากสถาบันต่าง ๆของสหภาพยุโรปอีกด้วย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วกฎหมายทางด้านเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปจะไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายภายในของรัฐสมาชิก หากแต่จะเป็นการส่งเสริมให้ระบบกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกนั้นมีความสอดคล้องกับมาตรฐานทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปมากขึ้น รัฐธรรมนูญทางเศรษฐกิจที่ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงประกอบไปด้วย วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรป และหลักเกณฑ์รัฐธรรมนูญทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรป

(๑) วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรป

แนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ.๑๙๕๗ นับตั้งแต่ที่รัฐสมาชิกประชาคมยุโรปได้มีการลงนามในสนธิสัญญาโรม มาตรา ๓๐ แห่งสนธิสัญญาฉบับดังกล่าวได้กำหนดแนวคิดเกี่ยวกับตลาดร่วมซึ่งถือเป็นหนึ่งในนโยบายหลักของสหภาพยุโรปที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งเราจะเห็นได้ว่าอุปสรรคทางด้านการค้าและบริการระหว่างรัฐสมาชิกในด้านต่าง ๆค่อยลดลงตามลำดับ นโยบายตลาดร่วมของสหภาพยุโรป (Common Market Policy) มิใช่นโยบายที่สหภาพยุโรปสามารถดำเนินการโดยลำพังได้หากขึ้นอยู่กับระบบกฎหมายและนโยบายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐสมาชิกด้วย กล่าวคือ รัฐสมาชิกยังคงมีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆที่เกี่ยวกับภาษีและสวัสดิการสังคมอยู่หากแต่จะต้องออกกฎหมายและนโยบายทางเศรษฐกิจให้มีความสอดคล้องกับสหภาพยุโรป

หลังจากนั้นประชาคมยุโรปได้ประกาศใช้สนธิสัญญายุโรปตลาดเดียว ซึ่งสนธิสัญญาฉบับดังกล่าวได้ยกเลิกอุปสรรคทางด้านศุลกากรภายในประชาคมยุโรปและมีผลใช้บังคับกับประเทศนอกกลุ่มประชาคมด้วย ทั้งนี้เป้าหมายที่สำคัญของการร่วมมือครั้งนี้ คือ การจัดตั้ง “ตลาดร่วม” ของประเทศสมาชิกกล่าวคือการดำเนินการเพื่อให้การเคลื่อนย้ายสินค้าระหว่างประเทศสมาชิกเป็นไปโดยปราศจากอุปสรรคอย่างสิ้นเชิง ซึ่งนอกจากหมายถึงการยกเลิกด่านศุลกากรระหว่างกันแล้วยังหมายถึงพัฒนากฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจำหน่ายสินค้าทั้งหมด อาทิ การรับรองมาตรฐานสินค้า ระบบการตรวจสอบสินค้าเข้าจากต่างประเทศ ฯลฯ

เมื่อมีการลงนามในสนธิสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรปได้มีการจัดตั้งสหภาพเศรษฐกิจและการเงินขึ้นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านการบูรณาการทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ของสหภาพยุโรป ซึ่งสหภาพยุโรปมีสถาบันและนโยบายทางด้านการเงินและการศุลกากร ตลอดจนวิธีการทางงบประมาณร่วมกัน นอกจากนี้สนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรปยังได้กำหนดให้นโยบายทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปเป็นอำนาจเด็ดขาดของสหภาพยุโรป (Exclusive Power) ในการกำหนดกฎหมายและนโยบายต่าง ๆกับรัฐสมาชิก

(๒) หลักเกณฑ์รัฐธรรมนูญทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรป

กฎหมายและกฎเกณฑ์ทางด้านเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปได้สร้างหลักเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญที่มีคุณค่า หลักเกณฑ์รัฐธรรมนูญทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปที่สำคัญได้แก่ หลักความมั่นคงทางด้านนโยบายราคา หลักสิทธิและเสรีภาพทางเศรษฐกิจภายใต้นโยบายตลาดร่วม และหลักกฎหมายด้านการเงินและการงบประมาณ

- หลักความมั่นคงทางด้านนโยบายราคา

หลักความมั่นคงทางด้านนโยบายราคา หรือ Price Stability ตามมาตรา ๑๐๕ ของสนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรปมีที่มาจากการที่สหภาพยุโรปมีการใช้ระบบเงินสกุลยูโรร่วมกัน ซึ่งนโยบายดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของรัฐสมาชิกเป็นอย่างมาก เนื่องจากเมื่อมีการใช้สกุลเงินดังกล่าวแล้ว ราคาสินค้าและบริการของรัฐสมาชิกจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก ดังนั้น นโยบายความมั่นคงทางด้านนโยบายราคาจึงเกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยจะต้องมีการกำหนดราคากลางของสินค้าและบริการในรัฐสมาชิกทุก ๆ ๑-๒ ปีเพื่อทำให้ดัชนีผู้บริโภคตลอดจนราคาสินค้าและบริการของรัฐสมาชิกมีความเป็นมาตรฐานเดียวกัน

- หลักสิทธิและเสรีภาพทางเศรษฐกิจภายใต้นโยบายตลาดร่วม

หลักสิทธิและเสรีภาพทางเศรษฐกิจภายใต้นโยบายตลาดร่วมถือเป็นหลักการทางรัฐธรรมนูญเศรษฐกิจที่สำคัญและเป็นเอกลักษณ์เฉพาะของสหภาพยุโรป ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดที่ว่าสหภาพยุโรปมิใช่มุ่งรวมตัวกันเพื่อการบูรณาการทางด้านเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่มุ่งส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองยุโรปด้วย สิทธิและเสรีภาพภายใต้นโยบายตลาดร่วมที่สำคัญได้แก่ การเคลื่อนไหวอย่างเสรีของแรงงาน ทุน บริการ และบุคคล นอกจากนี้ สหภาพยุโรปยังมุ่มคุ้มครองสวัสดิการของแรงงานและผู้คนในสหภาพยุโรปภายใต้กรอบแนวคิดของการพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืน

- หลักกฎหมายด้านการเงินและการงบประมาณ

การจัดตั้งสหภาพเศรษฐกิจและการเงินในสนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรปได้ก่อให้เกิดหลักกฎหมายด้านการเงินและการงบประมาณที่สำคัญของสหภาพยุโรปและมีผลใช้บังคับระหว่างรัฐสมาชิกและสหภาพยุโรป

๔.๑.๒ รัฐธรรมนูญทางสังคมของสหภาพยุโรป

ศาสตราจารย์ Maurice Hauriou ได้ให้คำนิยามของรัฐธรรมนูญทางสังคมไว้ว่า รัฐธรรมนูญทางสังคม คือ กฎหมายสูงสุดที่บัญญัติและรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองในรัฐนั้น นอกจากนี้เขายังได้กล่าวถึงความจำเป็นของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในรูปแบบของรัฐธรรมนูญว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศดังนั้นหากในรัฐธรรมนูญของรัฐใดมีกลไกในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีประสิทธิภาพแล้วสิทธิของประชาชนก็ย่อมจะได้รับการคุ้มครองโดยแท้จริง ปัจจุบันแนวคิดนี้ได้กลายเป็นแนวคิดในการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญในรูปแบบใหม่ของวงการกฎหมายมหาชนยุโรปไปแล้ว นอกจากนี้นักกฎหมายมหาชนในนานาอารยะประเทศยังมองว่ารัฐธรรมนูญยุคใหม่นี้จะต้องมีกลไกการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีประสิทธิภาพตามหลักแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม หรือ constitutionalism อีกด้วย

เมื่อกล่าวถึงสหภาพยุโรปแล้วเรา ๆท่าน ๆอาจจะคิดว่าเป็นเพียงการรวมตัวทางเศรษฐกิจเท่านั้น นับตั้งแต่มีการจัดตั้งสหภาพพลเมืองขึ้นในสนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรป แนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญทางสังคมของสหภาพยุโรป ได้ถูกนำมาอภิปรายกันอย่างกว้างขวางในวงการศึกษาของสหภาพยุโรปกันมากขึ้น และแนวคิดดังกล่าวได้กลายเป็นเอกลักษณ์ที่สำคัญของสหภาพยุโรปในเวลาต่อมา เนื่องจากสนธิสัญญาฉบับดังกล่าวได้ก่อตั้งแนวคิดของพลเมืองยุโรปที่พลเมืองมีสิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายสหภาพยุโรปรับรองไว้ ตลอดจนการสร้างความร่วมมือและกลไกต่าง ๆในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสหภาพยุโรปอีกด้วย นอกจากนี้ในปัจจุบันรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปจัดได้ว่าเป็นกลุ่มประเทศที่มีชื่อเสียงในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ระบบรัฐสวัสดิการและการคุ้มครองสิทธิทางสังคมต่าง ๆ ซึ่งสิ่งต่าง ๆเหล่านี้จะเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างให้รัฐธรรมนูญทางสังคมของสหภาพยุโรปมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญทางสังคมของสหภาพยุโรปที่ได้วิวัฒนาการจนกลายเป็นคุณค่าของกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปมีดังต่อไปนี้

(๑) ระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิทางสังคม

ระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิทางสังคม คือ องค์ประกอบหลักของแนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญทางสังคม ปัจจุบันรัฐธรรมนูญทางสังคมของสหภาพยุโรปถือเป็นระบบการคุ้มครองสิทธิทางสังคมที่มีประสิทธิภาพเป็นอันดับต้น ๆของโลกซึ่งประกอบด้วยไปด้วย กลไกของสภาแห่งยุโรป ระบบกฎหมายสหภาพยุโรป และกฎหมายของรัฐสมาชิก

กลไกการคุ้มครองสิทธิทางสังคมในระดับภูมิภาค คือ กฎบัตรทางสังคมแห่งสภายุโรปได้เป็นแนวทางให้สหภาพยุโรปและรัฐสมาชิกพัฒนาระบบกฎหมาย การคุ้มครองสิทธิทางสังคมให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล และจากการประชุมผู้นำของสหภาพยุโรปในปี ค.ศ. ๑๙๙๑ ที่ประชุมได้มีมติให้ประเทศสมาชิกนำกฎบัตรทางสังคมไปพิจารณาแก้ไข ปรับปรุงบรรดากฎหมายและระเบียบต่าง ๆภายในประเทศของตนให้มีความสอดคล้องกับกฎบัตรฉบับนี้

(๒) กฎหมายและนโยบายส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิทางสังคมของสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปมีระบบกฎหมายและนโยบายส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิทางสังคมที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งกฎหมายและนโยบายต่าง ๆนี้ได้รับอิทธิพลมาจากเอกลักษณ์ทางด้านสังคมของสหภาพยุโรป ซึ่งประกอบไปด้วยระบบการประกันสังคม การประกันสุขภาพ การคุ้มครองสิทธิด้านต่าง ๆของผู้ใช้แรงงาน เป็นต้น นโยบายร่วมทางสังคม (The Common Social Policy) ถือเป็นอำนาจร่วมหรือ (Shared Competence) ระหว่างสหภาพยุโรปและรัฐสมาชิกในการออกกฎหมายและนโยบายทางด้านสังคม ดังนั้นสหภาพยุโรปมักจะรณรงค์ให้รัฐสมาชิกพัฒนาระบบกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของสหภาพยุโรปทางด้านการคุ้มครองสิทธิทางสังคม กฎหมายและนโยบายส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิทางสังคมของสหภาพยุโรปที่ได้กลายเป็นหลักการทางรัฐธรรมนูญทางสังคมที่สำคัญของสหภาพยุโรป คือ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการทำงานเรื่องการส่งเสริมสิทธิทางสังคมของสหภาพยุโรปและมาตรการการส่งเสริมความเท่าทียมกันระหว่างผู้ใช้แรงงานหญิงและชาย

๔.๑.๓ รัฐธรรมนูญภายใต้การปกครองแบบประชาธิปไตยของสหภาพยุโรป

นักรัฐศาสตร์ชาวยุโรปได้กล่าวไว้ว่า สหภาพยุโรปมีระบบการปกครองที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองในรัฐสมาชิก โดยผ่านทางกลไกการบริหารงานต่าง ๆที่มีสภาพเหนือรัฐ นอกจากนี้คณะกรรมาธิการยุโรปได้ให้ความเห็นไว้ในเอกสารทางวิชาการในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ ว่าสหภาพยุโรปคือสหภาพแห่งประชาธิปไตยและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองและแนวคิดดังกล่าวมีอิทธิพลโดยตรงในการจัดทำนโยบายต่าง ๆของสหภาพยุโรป[28] ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าประชาธิปไตยได้กลายเป็นเอกลักษณ์ของสหภาพยุโรปและเป็นจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่รัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปปฏิบัติร่วมกัน นอกจากนี้นักรัฐศาสตร์ชาวยุโรปได้วิเคราะห์ว่า สหภาพยุโรป คือ การรวมตัวทางการเมืองในรูปแบบใหม่ที่มีการจัดระเบียบการปกครองในหลายระดับ (Multi-level governance) ถึงแม้ในปัจจุบันจะมีกระแสวิพากษ์วิจารณ์ว่าสหภาพยุโรปมีประชาธิปไตยที่ไม่เต็มใบเนื่องจากอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญไม่ได้มีที่มาจากประชาชนและการดำเนินงานด้านต่าง ๆของสหภาพยุโรปมักจะถูกกำหนดโดยสถาบันสหภาพยุโรปเท่านั้น อย่างไรก็ตามแนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญทางการเมืองการปกครองของสหภาพยุโรป คือ การรวมกลุ่มทางการเมืองที่สะท้อนให้เป็นถึงความหลากหลายของพลเมืองยุโรป ซึ่งถือเป็นสังคมทางการเมือง หรือ (Political group) ปัจจุบันประชาธิปไตยของสหภาพยุโรปกำลังอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่าน กล่าวคือผู้บริหารของสหภาพยุโรปกำลังที่จะปฏิรูปกระบวนการประชาธิปไตยของสหภาพยุโรปภายใต้กลไกของสนธิสัญญาลิสบอนที่จะมีผลใช้บังคับในปี ค.ศ. ๒๐๐๙ หลักการของรัฐธรรมนูญเพื่อประชาธิปไตยของสหภาพยุโรปที่ได้พัฒนามาเป็นคุณค่าทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรป มีดังต่อไปนี้

---

[28] Commission Communication, The External Dimension of the Eu Human Rights Policy: From Rome to Maastricht and Beyond, COM (1995) 567, P.3

(๑) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Democracy Participatory)

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือ ความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองและสถาบันของสหภาพยุโรปในรูปแบบใหม่ ซึ่งประกอบไปด้วยสิทธิของพลเมืองในด้านต่าง ๆ เช่นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองยุโรปซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการในด้านกระบวนการประชาธิปไตยของสหภาพยุโรปได้เป็นอย่างดี เนื่องจากการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยที่ดีนั้นจะต้องเปิดโอกาสให้พลเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองของสหภาพยุโรป ปัจจุบันพลเมืองยุโรปสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองของสหภาพยุโรปหลายประการ เช่น การร้องเรียนต่อคณะกรรมาธิการยุโรป รัฐสภายุโรป และผู้ตรวจการแผ่นดินของสหภาพยุโรป ในกรณีที่พบเห็นการกระทำที่เป็นการละเมิดกฎหมายสหภาพยุโรป นอกจากนี้สนธิสัญญาลิสบอนได้รับรองสิทธิของพลเมืองยุโรปจำนวนหนึ่งล้านคนในการซักถามคณะกรรมาธิการในเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบซึ่งมาตรการดังกล่าวจะมีผลในการบังคับใช้เมื่อสนธิสัญญาลิสบอนมีผลใช้บังคับ

(๒) ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Democracy Representative)

ประชาธิปไตยแบบผู้แทน คือ หลักการทางรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปที่สะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมประชาธิปไตยของสหภาพยุโรปได้เป็นอย่างดี ตัวอย่างของแนวคิดประชาธิปไตยแบบผู้แทน คือ สมาชิกรัฐสภายุโรปซึ่งเป็นผู้แทนของพลเมืองยุโรปที่ได้รับเลือกตั้งจากการเลือกตั้งโดยตรงของพลเมืองรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปเพื่อเข้าไปทำหน้าทีเป็นผู้แทนของพลเมืองยุโรปในด้านต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันนักรัฐศาสตร์ในนานาอารยะประเทศได้มีการอภิปรายกันว่าการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภายุโรป คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองยุโรปหรือไม่ซึ่งฝ่ายที่เห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าวได้กล่าวว่าการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นกระบวนการที่เสริมสร้างประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองยุโรปเนื่องจากอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญยุโรปมีที่มาจากพลเมืองยุโรปที่ได้แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป นอกจากนี้กระบวนการเลือกตั้งดังกล่าวยังมีหลักการใกล้เคียงกับกระบวนการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยโดยทั่วไปเพียงแต่มีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับการดำเนินงานของสหภาพยุโรปเท่านั้น ในขณะที่ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยได้กล่าวว่ากระบวนการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภายุโรปมิใช่สิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสหภาพยุโรปเนื่องจากอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญยุโรปไม่ได้มีที่มาจากพลเมืองของสหภาพยุโรป หากแต่มีที่มาจากผู้นำของรัฐสมาชิกที่แสดงเจตนาในการที่จะสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ

๔.๒ สถานะทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรป

กฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปทำให้วงการกฎหมายมหาชนและวงการกฎหมายระหว่างประเทศตื่นตัวเป็นอย่างมากว่า กฎหมายประเภทดังกล่าวมีสถานะทางกฎหมายเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสนธิสัญญาในกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งจากผลการศึกษาค้นคว้าวิจัยทำให้พบว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปมีสถานะทางกฎหมายคาบเกี่ยวกันระหว่างกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ นอกจากนี้คณะกรรมาธิการยุโรปได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรปไว้ว่า “รัฐธรรมนูญยุโรปมีสถานะทางกฎหมายเป็นทั้งสนธิสัญญาและรัฐธรรมนูญ สำหรับสถานะทางกฎหมายจะเห็นได้ชัดว่าร่างกฎหมายดังกล่าวมีสถานะเป็นสนธิสัญญาเนื่องจากสหภาพยุโรปเกิดจากความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของสนธิสัญญาโดยผ่านกระบวนการให้สัตยาบันตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่หากพิจารณาในเนื้อหาก็จะพบว่าระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปมีเนื้อหาในการจัดรูปแบบของการใช้อำนาจของสถาบันต่าง ๆในสหภาพยุโรปและบทบัญญัติในเรื่องสิทธิเสรีภาพของพลเมืองยุโรปอีกด้วยซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญทางด้านเนื้อหา สถานะทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรปที่จะขอกล่าวถึงมีดังต่อไปนี้

๔.๒.๑ สถานะตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

นักรัฐศาสตร์ชาวยุโรปได้กล่าวไว้ว่ารัฐธรรมนูญคือกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการบริหารงานและจัดสรรอำนาจทางการปกครองและสามารถถือกำเนิดได้ภายใต้สถาบันและองค์กรทุกประเภท คำกล่าวข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ที่มองว่ารัฐธรรมนูญไม่ต้องอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐเท่านั้น ในกรณีของสหภาพยุโรปนักรัฐศาสตร์และนักนิติศาสตร์ชาวยุโรปได้นำแนวคิดของกฎหมายรัฐธรรมนูญมาวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรปว่าสหภาพยุโรปคือองค์กรที่สร้างขึ้นโดยสนธิสัญญาระหว่างประเทศ แต่ศาลประชาคมยุโรปได้วินิจฉัยว่าสนธิสัญญาสหภาพยุโรปมีลักษณะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรป นอกจากนี้สหภาพยุโรปได้วิวัฒนาการจากองค์กรที่มีลักษณะระหว่างประเทศมาเป็นองค์กรที่มีลักษณะทางรัฐธรรมนูญเนื่องจากกิจกรรมต่าง ๆของสหภาพยุโรป และสหภาพยุโรปไม่ใช่องค์กรระหว่างประเทศทั่วไปแต่เป็นองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องระหว่างรัฐสมาชิกและประชาชนจากสิ่งที่กล่าวมาข้างต้น นักวิชาการชาวยุโรปจึงกล่าวว่าสหภาพยุโรปมีรัฐธรรมนูญในรูปแบบเนื้อหา พิธีการและแนวคิดทางปรัชญาเพียงแต่รัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปไม่ได้เป็นรัฐธรรมนูญภายใต้การปกครองของรัฐ

(๑) รัฐธรรมนูญในรูปแบบเนื้อหา (Material Constitution)

รัฐธรรมนูญในรูปแบบเนื้อหา คือ การรวมตัวของหลักเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญที่เป็นบ่อเกิดของระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น ๆและได้วิวัฒนาการจนกลายเป็นแนวปฏิบัติของรัฐหรือองค์กรนั้น ๆ ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าสหภาพยุโรปมีรัฐธรรมนูญในรูปแบบเนื้อหาซึ่งมีลักษณะเด่นชัดมากกว่ารัฐธรรมนูญประเภทอื่น ๆ จากผลการวิเคราะห์เราสามารถกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญในรูปแบบเนื้อหาของสหภาพยุโรปประกอบไปด้วย สนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรป กฎหมายลำดับรองที่ออกโดยสถาบันของรัฐสมาชิก หลักกฎหมายทั่วไปของสหภาพยุโรปตลอดจนจารีตประเพณีที่เกิดจากการปฏิบัติของรัฐสมาชิก กฎหมายดังกล่าวได้สร้างระบบกฎหมายสหภาพยุโรปให้มีความเป็นอิสระแตกต่างจากกฎหมายประเภทอื่น

สหภาพยุโรปมีความจำเป็นจะต้องมีกฎหมายที่มีลักษณะทางรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเพื่อใช้ในการปกครองและการจัดสรรการใช้อำนาจระหว่างรัฐสมาชิกในด้านต่าง ๆ เราสามารถแบ่งประเภทเนื้อหาที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญยุโรปได้ตามคำวินิจฉัยของศาลสหภาพยุโรปซึ่งได้วินิจฉัยไว้ว่าเนื้อหาบางส่วนของรัฐธรรมนูญยุโรปประกอบไปด้วยกฎหมายของสหภาพยุโรปและกฎหมายของรัฐสมาชิกในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการใช้บังคับของกฎหมายสหภาพยุโรป ปัจจุบันนักนิติศาสตร์ชาวยุโรปได้วิเคราะห์ว่าสนธิสัญญาฉบับต่าง ๆของประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรป คือ กฎหมายแม่บทของรัฐธรรมนูญประเภทเนื้อหาโดยตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานดังต่อไปนี้

- จากการวิเคราะห์เนื้อหาในสนธิสัญญาฉบับต่าง ๆของประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรปทำให้พบว่าเป้าหมายของสหภาพยุโรป คือ การก่อตั้งสหภาพแห่งการเมืองโดยมีการจัดระเบียบการปกครองอย่างเป็นระบบ
- มีกระบวนการประมวลสนธิสัญญาของสหภาพยุโรปตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือ The ‘constitutionalisation’ of the Treaties และได้สร้างหลักเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญที่มีความแตกต่างจากกรอบแนวคิดของกฎหมายรัฐธรรมนูญในระดับประเทศ เช่น หลักความเป็นสูงสุดของกฎหมายสหภาพยุโรป หลักการมีผลบังคับใช้โดยตรง หลักการมีผลใช้บังคับทันทีของกฎหมายสหภาพยุโรป

(๒) รัฐธรรมนูญในรูปแบบพิธีการ (Formal Constitution)

รัฐธรรมนูญในรูปแบบพิธีการ คือ รัฐธรรมนูญที่ได้ถูกบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรโดยมีรูปแบบของกฎหมายรัฐธรรมนูญครบถ้วนทุกประการ จากผลการวิจัยเราสามารถกล่าวได้ว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปประกอบไปด้วยกฎหมายลายลักษณ์อักษรหลายฉบับแต่ไม่ได้นำประมวลไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียวเหมือนรัฐธรรมนูญโดยทั่วไป นอกจากนี้ร่างสนธิสัญญาก่อตั้งธรรมนูญยุโรป คือ ต้นแบบของกฎหมายรัฐธรรมนูญในรูปแบบพิธีการที่มีรูปแบบของกฎหมายใกล้เคียงกับกฎหมายรัฐธรรมนูญในระดับประเทศมากที่สุด ซึ่งแม้ปัจจุบันร่างสนธิสัญญาฉบับดังกล่าวจะไม่มีผลบังคับใช้ แต่ก็นับเป็นร่างกฎหมายที่นักวิชาการชาวยุโรปใช้ในการศึกษาถึงคุณค่าและสถานะทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรปเนื่องจากร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงวิวัฒนาการของกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปได้อย่างชัดเจน

(๓) รัฐธรรมนูญในรูปแบบแนวคิดทางปรัชญา (Normative Constitution)

รัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายที่เต็มไปด้วยแนวคิดทางปรัชญาที่เป็นบ่อเกิดของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ แนวคิดเชิงปรัชญาเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงบ่อเกิดและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ จากผลการวิจัยเราสามารถสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญยุโรปเป็นรัฐธรรมนูญที่สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดทางปรัชญาด้านต่าง ๆเช่น การเคารพในหลักการของประชาธิปไตย การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นต้น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ คือ รากฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมของสหภาพยุโรป

๔.๒.๒ สถานะตามกฎหมายระหว่างประเทศ

กฎหมายระหว่างประเทศ คือ กฎหมายที่ว่าด้วยการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนการรับรองสิทธิและหน้าที่ของรัฐในทางกฎหมายระหว่างประเทศอีกด้วย สหภาพยุโรปก่อตั้งขึ้นจากสนธิสัญญาที่ใช้บังคับระหว่างรัฐ แต่สหภาพยุโรปมิใช่องค์การระหว่างประเทศตามกฎหมายทั่วไป เนื่องจากผลทางกฎหมายของสหภาพยุโรปส่งผลกระทบโดยตรงต่อพลเมืองของรัฐนั้น ๆด้วย ดังนั้นเราจึงสามารถกล่าวได้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปจะตั้งอยู่บนกรอบแนวคิดพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศด้วย

(๑) รัฐธรรมนูญในรูปแบบสนธิสัญญา

สนธิสัญญาของสหภาพยุโรปประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์บางประการที่ได้เน้นย้ำถึงลักษณะความเป็นรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรป สนธิสัญญาสหภาพยุโรปมีสถานะทางกฎหมายที่ค่อนข้างแปลกกล่าวคือ เป็นกฎหมายที่มีความขัดแย้งในตนเองสืบเนื่องมาจากสาเหตุของการบูรณาการสหภาพยุโรป ปัจจุบันนักนิติศาสตร์ได้ยอมรับว่ารัฐธรรมนูญสามารถอยู่ในรูปแบบของสนธิสัญญาได้ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญของประเทศบอสเนีย ซึ่งเกิดจากความตกลงระหว่างประเทศในรูปแบบของสนธิสัญญาเจรจาเพื่อสันติภาพ สำหรับสนธิสัญญาของประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรปนั้น มีองค์ประกอบพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ในการจัดสรรการใช้อำนาจทางปกครองให้กับสถาบันต่าง ๆของสหภาพยุโรป เครื่องมือกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองและรัฐสมาชิก เป็นต้น นอกจากนี้สนธิสัญญาฉบับต่าง ๆมีองค์ประกอบทางกฎหมายที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะทางกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปซึ่งมีความแตกต่างจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศโดยทั่วไป เช่น หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของกฎหมายสหภาพยุโรปและหลักการมีผลใช้บังคับโดยตรงต่อรัฐสมาชิกและพลเมืองภายในรัฐ ดังนั้นนักนิติศาสตร์ชาวยุโรปบางกลุ่มจึงมีความเห็นว่ารัฐธรรมนูญยุโรปคือกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างประเทศประเภทหนึ่ง นอกจากนี้นักนิติศาสตร์ชาวอเมริกันได้ตั้งข้อสังเกตว่าสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรปมีสถานะทางกฎหมายที่แตกต่างจากสนธิสัญญาประเภทอื่น เนื่องจากสนธิสัญญาสหภาพยุโรปไม่เพียงแต่สร้างพันธกรณีในด้านต่าง ๆให้กับรัฐสมาชิกเท่านั้น หากแต่รัฐสมาชิกต้องยอมจำกัดและถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยของตนบางส่วนให้กับสถาบันต่าง ๆของสหภาพยุโรป

(๒) รัฐธรรมนูญในรูปแบบกฎหมายจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ

สหภาพยุโรปเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีลักษณะแตกต่างจากองค์การระหว่างประเทศอื่นเนื่องจากรัฐสมาชิกและพลเมืองอยู่ด้วยแท้ที่จริงแล้วเป็นที่ยอมรับกันมาโดยช้านานแล้วว่า สนธิสัญญาก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆสามารถเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญในรูปแบบเนื้อหาได้ ในลักษณะธรรมนูญเพื่อการปกครองสมาชิกขององค์การนั้น ๆรัฐธรรมนูญในรูปแบบของกฎหมายจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ คือรัฐธรรมนูญที่มีสถานะทางกฎหมายจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามในบางกรณีองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคก็สามารถมีธรรมนูญเป็นของตนเองได้ เช่น ธรรมนูญจัดตั้งองค์กร ซึ่งธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดถึงอำนาจและหน้าที่ขององค์กรตลอดจนการจัดสรรการใช้อำนาจขององค์กรนั้น ๆ

บทที่ ๕
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาวิจัยทำให้เราทราบว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปเป็นกฎหมายระบบใหม่ซึ่งถือกำเนิดนับตั้งแต่รัฐสมาชิกได้มีการรวมตัวกันเป็นประชาคมยุโรป ยิ่งไปกว่านั้นกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปมีประเด็นปัญหาด้านกฎหมายมากกว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญโดยทั่วไป เนื่องจากรัฐธรรมนูญยุโรปเป็นระบบกฎหมายที่ใช้บังคับระหว่างรัฐสมาชิกและพลเมืองของสหภาพยุโรป ดังนั้นการวิเคราะห์ระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปจึงไม่สามารถนำทฤษฎีทางกฎหมายรัฐธรรมนูญทั่วไปมาปรับใช้ได้ทั้งหมด หากแต่ต้องนำแนวคิดของกฎหมายสหภาพยุโรปและกฎหมายระหว่างประเทศมาปรับใช้ด้วย ปัจจุบันสถานะทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรปได้กลายเป็นประเด็นที่นำมาอภิปรายกันอย่างกว้างขวางในทางวิชาการว่า สหภาพยุโรปมีระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นของตนเองหรือไม่และถ้ามีจะเป็นระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญในรูปแบบใด นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยุโรป คือ เครื่องสะท้อนถึงการบูรณาการของประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรป ตลอดจนเอกลักษณ์ คุณค่า และมรดกทางวัฒนธรรมของยุโรป จากการศึกษาวิจัยเราสามารถค้นพบถึงสถานะและคุณค่าทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรปได้ดังนี้

๑. <u>สถานะทางกฎหมาย</u>

สหภาพยุโรปมีรัฐธรรมนูญที่ประกอบไปด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐสมาชิก ระบบกฎหมายสหภาพยุโรปและระบบกฎหมายการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองยุโรป ปัจจุบันกฎหมายประเภทนี้ทำให้วงการกฎหมายมหาชนและวงการกฎหมายระหว่างประเทศตื่นตัวเป็นอย่างมากว่ารัฐธรรมนูญยุโรปมีสถานะทางกฎหมายเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐในทางกฎหมายระหว่างประเทศกันแน่ ซึ่งจากผลการศึกษาค้นคว้าวิจัยทำให้พบว่ารัฐธรรมนูญยุโรปมีสถานะทางกฎหมายคาบเกี่ยวกันระหว่างกฎหมายรัฐธรรมนูญและสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ และสาเหตุที่ทำให้รัฐธรรมนูญยุโรปมีสถานะทางกฎหมายที่แตกต่างจากกฎหมายประเภทอื่นเนื่องจากเป็นระบบกฎหมายที่เกิดจากการบูรณาการของสหภาพยุโรป ดังนั้นสถานะทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรปจึงมีมิติของกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างประเทศและกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นองค์ประกอบหลัก

๒. <u>คุณค่าทางกฎหมาย</u>

รัฐธรรมนูญยุโรป คือ สัญญาประชาคมระหว่างรัฐสมาชิกและพลเมืองของสหภาพยุโรปที่แสดงถึงเจตจำนงในการที่จะสร้างความร่วมมือทางด้านต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง กฎหมายและวัฒนธรรม นอกจากนี้การบูรณาการในด้านต่าง ๆของสหภาพยุโรปได้สร้างหลักเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญให้กับสหภาพยุโรปและได้ก่อให้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของสหภาพยุโรป ที่วิวัฒนาการจนกลายเป็นคุณค่าทางกฎหมายและเอกลักษณ์เฉพาะตัวของสหภาพยุโรป

นอกจากนี้จากการศึกษาวิจัยเราจะเห็นได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปเป็นระบบกฎหมายที่มีความเป็นพลวัตรในตัวเอง กล่าวคือ เป็นระบบกฎหมายที่ยังสามารถพัฒนาต่อไปอย่างไม่หยุดยั้งโดยมีความสอดคล้องกับการบูรณาการของสหภาพยุโรป ซึ่งหลังจากที่สนธิสัญญาลิสบอนซึ่งเป็นสนธิสัญญาของสหภาพยุโรปฉบับใหม่มีผลใช้บังคับแล้ว วิวัฒนาการของกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปจะเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น เนื่องจากสนธิสัญญาฉบับดังกล่าวได้พัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยในสหภาพยุโรป เช่น การให้รัฐสภาของรัฐสมาชิกมีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงานต่าง ๆกับสถาบันต่าง ๆของสหภาพยุโรป การทำให้การใช้อำนาจของสถาบันสหภาพยุโรปมีความชัดเจน ตลอดจนการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองยุโรปให้มีผลผูกพันต่อสถาบันสหภาพยุโรปในการดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม นักนิติศาสตร์ชาวยุโรปได้ตั้งข้อสังเกตว่าระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปยังมีข้อบกพร่องบางประการเนื่องจากสหภาพยุโรปมีโครงสร้างและกลไกการดำเนินงานที่ซับซ้อนมากกว่ารัฐโดยทั่วไป ข้อบกพร่องของระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปมีดังนี้

๑. <u>ปัญหาการตีความและการบังคับใช้กฎหมายสหภาพยุโรป</u>

ปัญหาที่เกิดจากการตีความและการบังคับใช้กฎหมายสหภาพยุโรปนั้นมีสาเหตุมาจากความแตกต่างในด้านมุมมองทางด้านกฎหมายของรัฐสมาชิก และถึงแม้ว่าศาลประชาคมยุโรปจะเป็นสถาบันที่มีหน้าที่ในการตีความและบังคับใช้กฎหมายสหภาพยุโรปโดยตรงก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้หมดไปได้ สภาพปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญของรัฐสมาชิกและระบบกฎหมายสหภาพยุโรป ปัญหาการตีความและการบังคับใช้กฎหมายสหภาพยุโรปที่เห็นได้ชัด คือ การตีความและการบังคับใช้กฎหมายสหภาพยุโรปโดยระบบศาลของรัฐสมาชิก

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ การที่สภารัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้มีคำวินิจฉัยลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๐๐๔ เกี่ยวกับ "ร่างสนธิสัญญาก่อตั้งรัฐธรรมนูญยุโรป"ว่าการยอมรับร่างสนธิสัญญาจัดตั้งรัฐธรรมนูญยุโรปจะไม่มีผลทำให้ฝรั่งเศสต้องยอมรับรัฐธรรมนูญดังกล่าวเข้ามาใช้ "แทน" รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเนื่องจากร่างสนธิสัญญาฉบับดังกล่าวเป็นเพียงข้อตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งหลังจากการที่สภารัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสได้มีคำวินิจฉัยฉบับดังกล่าว นักวิชาการชาวยุโรปได้ตั้งข้อสังเกตว่า คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นคำวินิจฉัยที่ปฏิเสธถึงการมีอยู่ของระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยสิ้นเชิง

๒.<u>ปัญหาการขาดความพร้อมในการบังคับใช้กฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ของสหภาพยุโรป</u>

รัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปมีความแตกต่างกันในหลาย ๆด้านทั้งด้านประวัติศาสตร์ ชาติพันธุ์ การปกครอง ภาษา และวัฒนธรรม รวมทั้งปัญหาด้านทัศนคติและอุดมการณ์ ทำให้สหภาพยุโรปขาดความเป็นเอกภาพในการดำเนินการต่าง ๆ นอกจากนี้สาเหตุปัญหาความขัดแย้งภายในสหภาพยุโรปมีที่มาจากการที่รัฐสมาชิกขาดความพร้อมในการปฏิบัติตามกฎหมายและนโยบายของสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐสมาชิกใหม่ในกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกและยุโรปกลางที่ขาดความพร้อมทางด้านระบบกฎหมายตลอดจนกลไกทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นรัฐสมาชิกใหม่ของสหภาพยุโรปจำนวนมากจึงไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายของสหภาพยุโรปได้ทั้งหมดจึงทำให้ระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่สถาบันสหภาพยุโรป จึงทำให้หลักการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของพลเมืองยุโรปเกิดขึ้นได้โดยยาก

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยมีความเห็นว่าสหภาพยุโรปมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

๑. <u>การพัฒนากฎหมายรัฐธรรมนูญของรัฐสมาชิกให้มีความสอดคล้องกับระบบกฎหมายของสหภาพยุโรป</u>

การพัฒนากฎหมายรัฐธรรมนูญของรัฐสมาชิกให้มีความสอดคล้องกับระบบกฎหมายสหภาพยุโรปทำให้การดำเนินงานของสหภาพยุโรปเป็นไปได้โดยง่ายยิ่งขึ้น ปัจจุบันรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปได้ถ่ายโอนอำนาจให้กับสหภาพยุโรปในเรื่องต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรป ดังนั้น ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปนั้นจึงต้องทำการพัฒนากฎหมายรัฐธรรมนูญของตนให้สอดคล้องกับพันธะกรณีของสหภาพยุโรปเสมอ เนื่องจากปัจจุบันมีข้อเท็จจริงปรากฏว่ารัฐธรรมนูญของชาติสมาชิกบางประเทศมีความล้าหลังไม่ตอบสนองกับมาตรฐานของสหภาพยุโรปเท่าใดนักโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญของประเทศสมาชิกใหม่ที่ยังมีมาตรฐานที่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำของสหภาพยุโรป

๒. <u>การพัฒนาระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของสหภาพยุโรป</u>

โดยปกติสหภาพยุโรปจะวางกรอบแนวทางและข้อกำหนดให้รัฐสมาชิกพัฒนาระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของสหภาพยุโรป เพื่อให้ง่ายแก่การปฏิบัติตามระบบกฎหมายการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสหภาพยุโรปซึ่งในปัจจุบันมีข้อเท็จจริงปรากฏว่ารัฐสมาชิกจำนวนมากมีระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพทางด้านสิทธิทางการเมืองและสิทธิของพลเมืองที่สอดคล้องกับกฎหมายสหภาพยุโรปแต่สำหรับสิทธิ ทางเศรษฐกิจและสังคมนั้น รัฐสมาชิกในกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกและยุโรปกลางไม่สามารถปฏิบัติให้สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของสหภาพยุโรปได้ เนื่องจากสิทธิประเภทดังกล่าวขึ้นอยู่กับความพร้อมของระบบเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนนโยบายของรัฐในแต่ละประเทศ แต่ก็เป็นที่น่ายินดีว่ารัฐสมาชิกชองสหภาพยุโรปส่วนมากสามารถพัฒนาระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองให้มีความสอดคล้องกับระบบกฎหมายสหภาพยุโรป โดยการที่ศาลของรัฐสมาชิกได้นำหลักกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่ศาลของสหภาพยุโรปได้วางแนววินิจฉัยไว้มาปรับใช้กับระบบกฎหมายสิทธิและเสรีภาพภายในรัฐ นั่นก็เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่ารัฐสมาชิกได้ให้ความสนใจกับการพัฒนาระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของสหภาพยุโรป

๓. <u>การพัฒนาแนวนโยบายของรัฐให้มีความสอดคล้องกับนโยบายของสหภาพยุโรป</u>

สาเหตุหลักของความขัดแย้งในด้านต่าง ๆของสหภาพยุโรป มีที่มาจากการที่นโยบายของรัฐสมาชิกในด้านต่าง ๆไม่มีความสอดคล้องกับนโยบายของสหภาพยุโรป เช่น นโยบายทางด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายต่าง ๆที่อยู่ภายใต้กรอบการดำเนินงานของสหภาพเศรษฐกิจและการเงิน ที่รัฐสมาชิกบางประเทศได้ตั้งข้อสงวนบางประการในการที่จะเข้าร่วมแนวนโยบายดังกล่าว เช่น การใช้เงินสกุลยูโร เป็นต้น ดังนั้นการพัฒนาแนวนโยบายของรัฐสมาชิกให้มีความสอดคล้องกับนโยบายของสหภาพยุโรปจะมีส่วนช่วยให้สหภาพยุโรปดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๔. <u>การพัฒนาแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมของสหภาพยุโรป</u>

ปัจจุบันเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าการบูรณาการของสหภาพยุโรปในแต่ละระดับเต็มไปด้วยความขัดแย้งทางด้านกฎหมายและนโยบายของรัฐสมาชิก เนื่องจากเป็นการยากที่จะประสานผลประโยชน์ระหว่างสหภาพยุโรปและรัฐสมาชิกในทุก ๆเรื่อง ระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปกำลังประสบปัญหาเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการสร้างหลักเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญโดยสถาบันของสหภาพยุโรปที่ไม่มีความสอดคล้องกับจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญของรัฐสมาชิก รวมทั้งปัญหาที่เกิดจากการใช้และตีความหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรป ปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่ในบางครั้งสถาบันของสหภาพยุโรปออกกฎหมายและกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆโดยปราศจากการมีส่วนร่วมของรัฐสมาชิก จึงทำให้กฎหมายและกฎเกณฑ์เหล่านั้นมีลักษณะเป็นเพียงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายรัฐธรรมนูญแต่ปราศจากแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (created a constitutional body without discussing its soul) ซึ่งการพัฒนาแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมของสหภาพยุโรปสามารถกระทำได้โดยการสร้างกลไกในการมีส่วนร่วมของพลเมืองยุโรปให้มีความหลากหลายมากขึ้นในการที่จะให้พลเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมและตรวจสอบการทำงานของสหภาพยุโรปในทุก ๆระดับ ในกรณีที่เกี่ยวกับอำนาจในการวินิจฉัยคดีนั้น สหภาพยุโรปจะต้องปฏิรูปกลไกศาลให้สามารถเชื่อมโยงได้กับเอกลักษณ์เฉพาะของแต่ละรัฐสมาชิก เพื่อพร้อมที่จะปรับใช้กับระบบกฎหมายของรัฐสมาชิก ตลอดจนปรับปรุงระบบการบริหารงานที่เข้ากับผลประโยชน์ของสหภาพยุโรปและความต้องการของรัฐสมาชิก

๕. <u>การออกแบบรัฐธรรมนูญให้มีความสอดคล้องกับรูปแบบของสหภาพยุโรป</u>

การออกแบบรัฐธรรมนูญหรือ Constitutional Design เป็นสิ่งที่ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญควรคำนึงถึงเป็นประการแรก ทั้งนี้ควรที่จะกำหนดรูปแบบของรัฐธรรมนูญให้มีความสอดคล้องกับองค์กรนั้น ๆ สำหรับสหภาพยุโรปการออกแบบรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนเนื่องจากสหภาพยุโรป คือ การรวมตัวกันของรัฐสมาชิกจำนวนหลายรัฐ ดังนั้น เอกลักษณ์และค่านิยมของสหภาพยุโรปจึงมีความหลากหลาย ตลอดจนกระบวนการจัดสรรการใช้อำนาจปกครองต่าง ๆที่มีความสลับซับซ้อน ปัจจุบันนักรัฐศาสตร์ทั่วโลกต่างถกเถียงกันในเรื่องของสถานะทางกฎหมายของสหภาพยุโรป ซึ่งส่วนใหญ่ลงความเห็นว่าสหภาพยุโรปไม่ใช่รัฐและองค์การระหว่างประเทศโดยทั่วไปแต่สหภาพยุโรป คือ กลุ่มการเมืองที่ประกอบไปด้วยระบบการปกครองหลายระบบ (a political system of multi-level governance) ในขณะที่นักรัฐศาสตร์บางท่านมีความเห็นว่า สหภาพยุโรปเป็นสหพันธรัฐซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันของรัฐ ดังนั้นการออกแบบรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปจะต้องให้มีความสอดคล้องกับโครงสร้างของสหภาพยุโรปตลอดจนความท้าทายในรูปแบบต่าง ๆที่สหภาพยุโรปจะเผชิญในอนาคต เช่น การขยายสมาชิกภาพของสหภาพยุโรปเป็น ๒๗ ประเทศ และปัญหาความหลากหลายทางชาติพันธุ์ของพลเมืองสหภาพยุโรป เป็นต้น

๖. <u>การพัฒนาระบบการจัดทำกฎหมายของสหภาพยุโรป</u>

ปัจจุบันนักวิชาการชาวยุโรปและพลเมืองยุโรปต่างวิพากษ์วิจารณ์ว่าระบบกฎหมายของสหภาพยุโรปเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนและเป็นที่เข้าใจกันแต่วงการวิชาการเท่านั้น นอกจากนี้การบัญญัติกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆของสหภาพยุโรปโดยมากจะมีที่มาจากสถาบันสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายจากบนลงล่างทำให้พลเมืองยุโรปในระดับรากหญ้าแทบจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเลย ซึ่งหลังจากที่สนธิสัญญาลิสบอนมีผลใช้บังคับพลเมืองยุโรปก็จะมีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น และนับเป็นนิมิตรหมายที่ดีที่สหภาพยุโรปจะทำการพัฒนาระบบการจัดทำกฎหมายโดยให้พลเมืองยุโรปเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น การพัฒนาระบบการจัดทำกฎหมายของสหภาพยุโรปที่ผู้วิจัยจะขอเสนอมีดังต่อไปนี้

(๑) <u>การใช้ถ้อยคำในการร่างกฎหมาย</u>

สาเหตุหลักของการปฏิเสธร่างสนธิสัญญาก่อตั้งรัฐธรรมนูญยุโรป คือ การที่พลเมืองยุโรปไม่มีความเข้าใจในร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว เนื่องจากผู้ร่างใช้ถ้อยคำที่มีความสลับซับซ้อนเข้าใจยากและฟุ่มเฟือยจนเกินไป ดังนั้น การร่างกฎหมายของสหภาพยุโรปควรใช้คำธรรมดาสามัญที่บุคคลธรรมดาสามารถเข้าใจได้โดยผู้นั้นไม่ต้องมีความรู้สูงนัก นอกจากนี้ไม่ควรใช้ถ้อยคำฟุ่มเฟือยควรใช้เท่าที่จำเป็นเพื่อทำให้เกิดความเรียบง่าย ทั้งนี้ร่างกฎหมายที่มีความกระชับนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่ง เนื่องจากทั้งผู้ร่างกฎหมาย ผู้ใช้กฎหมาย ผู้อ่านกฎหมาย ไม่ได้มีเวลาในการวิเคราะห์ตัวบทกฎหมายต่าง ๆมากนัก ดังนั้นการที่มี คำฟุ่มเฟือย หรือความที่ไม่เกี่ยวข้องกันเลยจะทำให้เสียเวลาอ่านมากและยากอก่การทำความเข้าใจ

(๒) <u>การประมวลหลักเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรป</u>

จากรายงานการวิจัยในบทก่อน ๆ ผู้วิจัยได้กล่าวถึงความพยายามของสหภาพยุโรปในการประมวลหลักเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การจัดทำกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองยุโรปและร่างสนธิสัญญาจัดตั้งรัฐธรรมนูญยุโรป เป็นต้น ในการนี้ผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตว่า สหภาพยุโรปยังคงมีปัญหาภายในที่เกิดขึ้นมากมายอันส่งผลให้การกำหนดนโยบายต่าง ๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทำได้ยาก เนื่องจากมีการรวมเอาประเทศต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างทางเชื้อชาติ ภาษา วัฒนธรรม ระบอบการปกครอง การเมือง และสังคม มาเข้าไว้ด้วยกัน จึงเป็นเรื่องที่ยากในการบริหารจัดการกับประเทศสมาชิก ดังนั้นการประมวลหลักเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปจึงมีความจำเป็นเพื่อที่จะให้ประเทศสมาชิกอยู่ในกฎระเบียบเดียวกัน

การประมวลหลักเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปให้เป็นกฎหมายฉบับเดียวจึงมีความสำคัญจำเป็นไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าพันธกิจของสหภาพยุโรปในการดำเนินการด้านต่าง ๆ ซึ่งในปัจจุบันร่างสนธิสัญญาจัดตั้งธรรมนูญยุโรปซึ่งสามารถสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดในการประมวลหลักเกณฑ์ของสหภาพยุโรปก็ยังไม่มีผลใช้บังคับเนื่องจากรัฐสมาชิกบางรัฐไม่ให้การรับรองและสาเหตุของความไม่เข้าใจในระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปทั้งในระดับผู้นำประเทศและพลเมืองของรัฐนั้น ๆ นั้น ซึ่งผลกระทบจากการลงมติไม่รับธรรมนูญยุโรป คือ สร้างความผิดหวังให้กับผู้นำในยุโรป และส่งผลกระทบต่อพัฒนาการทางการเมืองของสหภาพยุโรปโดยรวมซึ่งผู้วิจัยหวังว่าแนวคิดดังกล่าวคงจะได้รับการพัฒนาหากแต่จะต้องอาศัยระยะเวลาต่อไป

สุดท้ายนี้ผู้วิจัยหวังว่าการบูรณาการทางรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปและกลไกต่าง ๆ ที่ปฏิรูปการดำเนินงานของสหภาพยุโรปในสนธิสัญญาลิสบอนจะทำให้สหภาพยุโรปเปลี่ยนสภาพจากการรวมตัวของรัฐสมาชิกไปสู่องค์กรที่เต็มไปด้วยหลักการทางรัฐธรรมนูญที่มีคุณค่าและสถานะทางกฎหมายที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของสหภาพยุโรป และเป็นแม่แบบของระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ควรค่าแก่การศึกษาค้นคว้าต่อไป