

EUROPEAN
**PARTNERSHIP FOR
DEMOCRACY**

สหภาพยุโรปสามารถบรรลุวัตถุประสงค์การจัดตั้งสถาบัน
ทางการเมืองได้ แต่ยังคงไม่ใช่ลักษณะความเป็นประชาธิปไตย

ABSTRACT

Democracy in Political Institution of European Union between 2000-2009

Oratai Soparat

This paper aims to investigate general principles of democracy and apply those principles to explain the functioning of EU's political institution, the most outstanding political institution among international organizations presently existing.

The study applies the theory of Democracy and a concept on the Quality of Democracy by Larry Diamond and Leonardo Morlino in the analysis. The democracy is defined in three components which are the processes, the contents, and the responsibilities. The EU's political institutions included in the analysis are the European Parliament, the Council of the European Union, and the European Commission.

The findings reveal that the EU has achieved its objectives in setting up political institutions- the process of democracy - but not yet achieved the contents of democracy as these contents were not defined as an aim in the setting. However, applying the democratic framework to evaluate the democracy level, indicated by the election among all members, the EU can be considered to have met the minimal standard of democracy. Based on the theoretical framework, the principles of democracy in terms of processes, contents and responsibilities are still the most important first step of the EU to move onto the democracy path. Also, from the current direction, its political institutions are still faced with and challenged by democratic deficits.

ประชาธิปไตยในสถาบันทางการเมือง ของสหภาพยุโรปในปี ค.ศ. 2000 - 2009

อรไท โสภารัตน์

1. บทนำ

สหภาพยุโรปมีพัฒนาการความร่วมมือทางการเมืองซึ่งเห็นได้จากร่างรัฐธรรมนูญ และสถาบันทางการเมืองอันประกอบไปด้วย รัฐสภาสหภาพยุโรป คณะมนตรียุโรปและ คณะกรรมาธิการยุโรป จึงทำให้อำนาจภายในองค์กรระหว่างประเทศเสมือนเป็นรัฐบาลภายในที่สามารถตรากฎหมายระหว่างรัฐสมาชิกได้ อย่างไรก็ตามกฎหมายที่ร่างขึ้นก็ได้บังคับใช้ได้ทั้งหมดและยังมีอุปสรรคอยู่มาก ความร่วมมือทางการเมืองส่วนใหญ่จึงเป็นลักษณะสนธิสัญญา¹ ที่มีผลบังคับเฉพาะประเทศที่ให้สัตยาบันยอมรับพันธผูกพันเท่านั้น อนึ่ง การรวมตัวทางการเมืองของยุโรปดังกล่าวเป็นที่ยอมรับด้านพัฒนาการทางการเมืองที่ดีขึ้น และแม้ว่าสถาบันทางการเมืองจะสะท้อนภาพการรวมตัวรวมกันว่า เป็น องค์กรเหนือรัฐ (Supranational) แต่พัฒนาการทางการเมืองก็ยังคงมีอุปสรรคอยู่จนไม่สามารถกล่าวเช่นนั้นได้อย่างสมบูรณ์ในปัจจุบัน

บทความนี้ผู้เขียนสนใจศึกษาพัฒนาการทางการเมืองของสถาบันทางการเมืองของสหภาพยุโรปโดยเทียบกับแนวคิดคุณภาพความเป็นประชาธิปไตย

¹ สนธิสัญญาลิสบอน (Lisbon Treaty or Reform Treaty) ที่เป็นเสมือนกฎหมายแม่บทของบรรดาประเทศสมาชิก ได้รับการเห็นชอบในเดือนตุลาคม 2550 ซึ่งทำให้สหภาพยุโรปมีตำแหน่งประธานสหภาพยุโรปและตำแหน่งผู้แทนระดับสูงด้านนโยบายต่างประเทศ และความมั่นคงที่รวมเอาผู้แทนระดับสูงด้านการต่างประเทศและกรรมาธิการต่างประเทศไว้ด้วยกัน.

เพื่อตรวจสอบระดับการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยของสถาบันทางการเมืองของสหภาพยุโรป ในบทความนี้ประกอบไปด้วยเนื้อหาหลักสามส่วน ในส่วนแรก ผู้เขียนจะอธิบายแนวคิดความเป็นประชาธิปไตย ส่วนที่สองผู้เขียนจะอธิบายสถาบันทางการเมืองของสหภาพยุโรป และส่วนที่สามผู้เขียนจะประยุกต์เอาประเด็นความเป็นประชาธิปไตยมาเทียบเคียงกับสถาบันทางการเมืองของสหภาพยุโรป ทั้งยังอธิบายครอบคลุมประเด็นส่วนที่ยังเป็นความลึกลับของทางประชาธิปไตย (Democratic deficit) อันถือเป็นสาระสำคัญที่จะผลักดันทำให้เกิดพัฒนาการที่ดีต่อไป

2. แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยตามความเข้าใจของประชาชนส่วนใหญ่คือการที่ประชาชนไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งผู้นำของตนในฐานะเป็นตัวแทนได้อย่างเสรีและมีความเป็นธรรม ซึ่งผู้เขียนมองว่าเป็นการอธิบายที่ผิวเผินเกินไป เราสามารถมองความเป็นประชาธิปไตยในมิติเชิงระบบ ตามแนวคิดของ แลรี ไดอะมอน (Larry Diamond) โดยมองว่าประกอบด้วยคุณลักษณะดังต่อไปนี้ คุณลักษณะด้านเสรีภาพ เช่น เสรีภาพทางความคิด การแสดงความคิดเห็น การกล่าวสุนทรพจน์ การยื่นคำร้องเพื่อความเสมอภาคท่ามกลางความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ด้านสิทธิของประชาชนที่สามารถลงคะแนนเสียงและได้รับการเลือกตั้ง ด้านความเท่าเทียมกันทางกฎหมายของประชาชนภายใต้หลักแห่งกฎหมายเดียวกันกล่าวคือด้านการให้สิทธิของประชาชนตามกระบวนการกฎหมายและเสรีภาพจากความทรมาน กักขัง หน่วงเหนี่ยวโดยรัฐ ด้านการตรวจสอบอำนาจผู้ได้รับเลือกตั้ง และเจ้าหน้าที่ที่ทำงานในสถาบันทางการเมืองเช่น นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการตลอดจนหน่วยงานอิสระของรัฐ ด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนและการจัดรูปแบบองค์กรภาคประชาชน โดยเฉพาะการเกิดกลุ่มประชาสังคมที่เข้มแข็ง ตลอดจนการควบคุมทหารและเครื่องมือด้านความมั่นคงโดยพลเรือนอันเป็นสิทธิ์ที่ดำเนินการได้ ประชาชนยังสามารถใช้วิธีการเลือกตั้ง

เป็นขั้นตอนการตรวจสอบการทำงานได้อีกทาง

นอกจากนั้นเกณฑ์การวัดคุณภาพความเป็นประชาธิปไตยนับเป็นส่วนประกอบที่สำคัญ ซึ่งสามารถแบ่งเกณฑ์การวัดคุณภาพความเป็นประชาธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน ตามแนวคิดของแลร์รี ไดอะมอน (Larry Diamond) และลีโอนาร์โด มอร์ลิโน (Leonardo Morlino) คือในส่วนแรกเรียกว่าเป็นส่วน กระบวนการ (Procedural) ประกอบด้วย กฎแห่งกฎหมาย การมีส่วนร่วม การแข่งขัน และการตรวจสอบการทำงานทั้งแนวราบและลึก ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการทางกฎหมายและการฝึกหัด ส่วนที่สองเรียกว่าส่วน เนื้อหา (Substantive) ประกอบด้วย เสรีภาพของพลเรือนและทางการเมือง และพัฒนาการในการสร้างความเท่าเทียมกันทางการเมือง และส่วนสุดท้ายคือ ความรับผิดชอบ (Responsiveness) ซึ่งจะเชื่อมในส่วนกระบวนการและเนื้อหา อันจะเป็นการตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างกระบวนการและเนื้อหาต่อความต้องการและความพอใจของประชาชนต่อกระบวนการทางการเมือง อย่างไรก็ตามทั้งสามส่วนที่กล่าวมาเมื่อนำมาประยุกต์ใช้แล้วพบว่าไม่สามารถยืนยันว่าทั้งสามส่วนควรมีสัดส่วนระดับคุณภาพอย่างเท่าเทียมกันอย่างไร หากแต่สามารถมีพัฒนาการได้หลากหลายมิติที่แตกต่างกัน²

เพื่อทำความเข้าใจในกรอบแนวความคิดทั้งหมดผู้เขียนจึงขออธิบายเพิ่มเติมโดยรายละเอียดของทั้งสามส่วนที่กล่าวมา ส่วนที่หนึ่งประกอบด้วยเรื่อง กฎแห่งกฎหมาย (The Rule of Law) หมายถึงตัวกฎหมายมีความชัดเจน เป็นที่รู้จักกว้างขวาง มีความเป็นสากลและมีเสถียรภาพ นอกจากนั้นยังหมายรวมถึงระบบกฎหมายที่ปกป้องสิทธิ์ทางการเมืองและกระบวนการประชาธิปไตย การรักษาสิทธิพลเมือง และการส่งเสริมอำนาจของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้ง³

² Ibid.

³ O'Donnell, Guillermo, Horizontal Accountability in New Democracies, in Andreas Schedler, Larry Diamond, and Mare F. Plattner, eds., The Self-Restraining State. p.31.

อย่างไรก็ตามยังพบประชาธิปไตยที่ไม่เสรี (illiberal democracy) ปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ ตัวอย่างเช่น การเลือกตั้งที่ยกเว้นคนบางกลุ่ม เช่นคนยากจนชนกลุ่มน้อย หรือรัฐบาลไม่คุ้มครองเสรีภาพส่วนบุคคลทั้งยังพยายามบดบังบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ปัญหาการคอร์รัปชัน ตลอดจนการแข่งขันทางการเมืองที่ไม่ยุติธรรมเช่นการเลือกตั้งแบบซื้อสิทธิ์ขายเสียง ตัวการหลักของการทำให้ประชาธิปไตยที่ไม่เสรีเช่น วัฒนธรรมระบบราชการเช่นระบบอุปถัมภ์ ความอ่อนแอของสถาบันทางการเมืองที่ไม่สามารถบริหารจัดการอย่างเสรีและปัจจัยทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะปัญหาความยากจน ซึ่งส่งผลให้ความเป็นประชาธิปไตยตามหลักกฎหมายนั้นถูกทำลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีวัฒนธรรมระบบราชการที่เน้นการคอร์รัปชันและกลุ่มพวกพ้องอันจะทำให้กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มอิทธิพลมีอำนาจกำหนดกฎหมายได้ หรือกฎหมายของบางประเทศที่ห้ามนำเสนอการทำงานของรัฐบาลโดยสื่อมวลชน สำหรับวิธีการสร้างความเป็นประชาธิปไตยอย่างมีคุณภาพจะต้องอาศัยพลังประชาสังคมที่เข้มแข็งตระหนักรู้ความสำคัญของกฎหมาย พอๆกับการมีผู้นำทางการเมืองที่มีความตั้งใจและมีความสามารถในการควบคุมตัวเองเป็นพลังผลักดันที่สำคัญ

ส่วนต่อไปที่กล่าวถึงคือ การมีส่วนร่วมทางการเมือง (participation) ประชาธิปไตยที่ดีให้ความสำคัญกับปัจจัยนี้มาก ซึ่งตัวแสดงหลักคือบทบาทของประชาชนซึ่งสามารถใช้สิทธิในกระบวนการต่างๆ ทางardtตัดสินใจ ไม่ว่าจะเป็นการลงคะแนนเสียง การรวมตัว การประท้วง และการลอบบี้หรือการชักจูงใจให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน นอกจากนั้นสถาบันทางการเมืองอย่างองค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทตรวจสอบการทำงานของตัวแทนประชาชนก็นับเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สะท้อนบทบาททางการเมืองภาคประชาชนที่ทรงอิทธิพล ทั้งนี้สิ่งที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างมากคือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างกว้างขวาง อนึ่ง ประชาชนควรมีความรู้พื้นฐานและความสามารถในการอ่านออกเขียนได้เพื่อเป็นสื่อกลางในการเรียนรู้และเข้าใจรัฐบาล พร้อมๆไปกับการที่ทุกคนมีสิทธิที่เท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายซึ่งเป็นที่ยอมรับโดย

ตัวบุคคลหรือกลุ่มต่างๆในสังคม⁴

การแข่งขัน (competition) ในระบบทางการเมืองจะต้องให้ความสำคัญกับเสรีภาพและความยุติธรรมในการแข่งขันเลือกตั้งของบรรดาพรรคการเมืองต่างๆ แต่ระดับการแข่งขันมีความหลากหลายโดยเฉพาะระดับการเปิดเผยของแต่ละพรรคการเมืองที่จะอนุญาตให้บรรดาสื่อมวลชนสามารถเข้าถึงได้ รวมถึงการได้มาซึ่งเงินทุนในการรณรงค์ของแต่ละพรรคก็เป็นปัจจัยที่ต้องพิจารณาด้วย ระบบการเลือกตั้งนับเป็นตัวแสดงที่สำคัญ ตัวอย่างเช่นประเภทของพรรคการเมืองเป็นแบบพรรคเดียว สองพรรค หรือหลายพรรคการเมือง อันจะเป็นปัจจัยในการกำหนดการแข่งขัน นอกจากนั้นการคำนึงถึงการเสนอบัญชีรายชื่อตัวแทนพรรคการเมืองซึ่งหลังจากการเลือกตั้งจะทำให้รู้ว่าแต่ละพรรคการเมืองจะมีผู้แทนเป็นจำนวนเท่าไร นอกจากนั้นอีกปัจจัยในการแข่งขันคือหลังการเลือกตั้งเมื่อมีการจัดตั้งพรรครัฐบาลผสมบรรดาพรรคต่างๆ มักจะแข่งขันกันเพื่อให้ได้สัดส่วนเก้าอี้ในสภาให้ได้มากที่สุดในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของพรรครัฐบาล หากจะคำนึงถึงปัจจัยคุณภาพของประชาธิปไตยนั้น ต้องพิจารณาในองค์ประกอบด้านสัดส่วนบทบาทของผู้หญิงและชนกลุ่มน้อยในทางการเมืองเป็นอีกปัจจัยพิจารณาที่สำคัญ เพื่อให้เกิดคุณภาพที่ดีในด้านการแข่งขันจึงจำเป็นต้องออกกฎหมายควบคุมการให้เงินสนับสนุนการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ตลอดจนการกำหนดการรายงานการใช้จ่ายของแต่ละพรรคในด้านการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งอย่างรัดกุม อีกทั้งการแบ่งเขตการเลือกตั้งอาจทำให้เกิดภาวะความไม่ยุติธรรมหากไม่ได้ใช้มาตรฐานเดียวกันในการแบ่งเขต และที่น่าสนใจอีกประเด็นหนึ่งคือบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งควรจะสามารถรับประกันเสรีภาพและความยุติธรรมทางการเมืองเลือกตั้งเพื่อทำให้การแข่งขันมีประสิทธิภาพมากที่สุด⁵

⁴ Diamond, Larry and Leonardo Morlino, The Quality of Democracy, Journal of Democracy, Volume 15, Number 4, October 2004, p.23-24.

⁵ Ibid., pp.24-25.

มิติต่อไปที่จะกล่าวถึงมีลักษณะเกี่ยวโยงกัน โดยแบ่งออกเป็น 2 มิติ คือ การตรวจสอบในแนวดิ่ง และการตรวจสอบในแนวนอน สาเหตุที่เรียกว่าแนวดิ่งเป็นลักษณะการตรวจสอบในแบบจากด้านล่างสู่ด้านบน สำหรับการตรวจสอบในแนวนอนจะเป็นลักษณะการตรวจสอบในระดับเดียวกัน

การตรวจสอบในแนวดิ่ง (Vertical Accountability) นับว่าเป็นหน้าที่หลักของผู้นำทางการเมืองที่หลังจากได้รับการเลือกตั้งแล้วจะต้องตอบเหตุผลในการตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องต่างๆ จากการตั้งคำถามของประชาชน แอนเดรีย เซดเลอร์ (Andrea Schedler) ได้อธิบายแนวคิดการตรวจสอบประกอบด้วย 3 คุณลักษณะที่สำคัญ คือ การได้รับข้อมูล การตรวจสอบ และการทำโทษหรือการชดเชย⁶ กล่าวคือ ประชาชนจะต้องได้รับข้อมูลตลอดจนเหตุผลของการตัดสินใจของผู้นำ ทั้งยังต้องสามารถถกเถียง หรือทำโทษหากสิ่งที่ผู้นำตัดสินใจนั้นส่งผลร้ายต่อสังคม และในทางกลับกันผู้นำอาจได้รับการส่งเสริมผ่านการให้รางวัลอาจจะโดยการเลือกตั้งในอีกสมัยหนึ่งเป็นต้น เนื่องจากในรูปแบบการตรวจสอบนี้เน้นเป็นการตรวจสอบจากด้านล่างขึ้นสู่ด้านบน และการตั้งคำถามโดยพลัประชาชนสังคม สื่อมวลชน และเวทีรวบรวมความคิด ซึ่งบทบาทดังกล่าวจะดำเนินไปได้ก็เมื่อได้รับเสรีภาพและปกป้องสิทธิตามหลักแห่งกฎหมายอย่างเพียงพอโดยปราศจากการคุกคาม

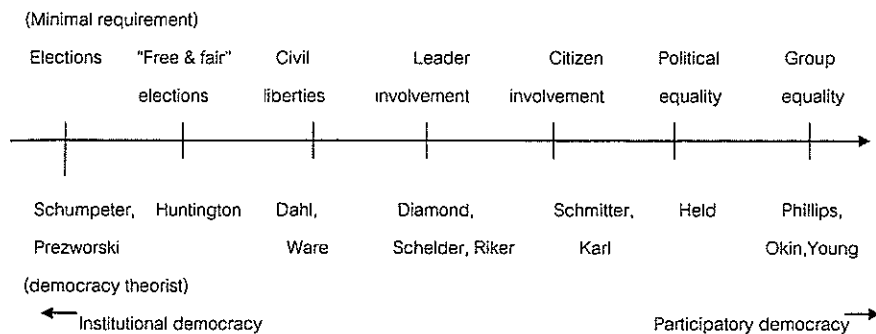
การตรวจสอบในแนวนอน (Horizontal Accountability) การตรวจสอบ ในลักษณะนี้เป็นการตรวจสอบโดยผู้แทนในระดับเดียวกันเรื่องความถูกต้องตามหลักกฎหมายในการทำงาน กล่าวคือนอกจากกลุ่มผู้มีอำนาจเหล่านี้ต้องตอบคำถามจากประชาชนผู้เลือกตั้งพวกเขาอีกทั้งยังต้องตอบคำถามในเรื่องการทำงานจากผู้แทนในระดับเดียวกันอีกด้วย ตัวอย่างของการตรวจสอบในรูปแบบนี้เช่น พรรคฝ่ายค้านในรัฐสภา คณะกรรมการการเงินแผ่นดิน คณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชัน ธนาครกลาง คณะกรรมการการเลือกตั้ง

⁶ Schedler, Andreas. Conceptualizing Accountability, in Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds., The Self-Restraining State.

และผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นต้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นการตรวจสอบอำนาจหน้าที่ในระดับเจ้าหน้าที่และสถาบันของรัฐโดยผู้ตรวจสอบระดับเดียวกัน ทั้งนี้สิ่งที่สำคัญคือบทบาทของเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบนั้นจะต้องมีความรู้ทางด้านการทำงานในด้านสถาบันนั้นเป็นอย่างดี⁷

หลักแห่งกฎหมาย การมีส่วนร่วม การแข่งขันและการตรวจสอบในเชิงแนวคิดและรากที่ผู้เขียนได้กล่าวมานั้นเป็นการอธิบายเพื่อให้เป็นกรอบในการสร้างความเข้าใจในทางความหมายของประชาธิปไตย และผู้เขียนมุ่งจะใช้กรอบดังกล่าวนี้ในการประยุกต์ต่อการทำงานของสถาบันทางการเมืองยุโรปถึงความเป็นไปได้ตามกรอบดังกล่าว นอกจากนั้นผู้เขียนยังให้ความสำคัญกับการจัดระดับความเป็นประชาธิปไตย จากตารางด้านล่างผู้เขียนได้นำตารางมาใช้อธิบายว่าระดับต่ำสุดสำหรับมาตรฐานความเป็นประชาธิปไตย (Minimal standard of democracy) เริ่มจากการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นตัวแสดงที่สำคัญขั้นตอนแรกของประชาธิปไตย การเลือกตั้งจะเป็นแนวทางที่สหภาพยุโรปบรรลุความเป็นประชาธิปไตยจากการจัดให้มีการเลือกตั้ง แต่ทว่าพัฒนาการต่อมาคือ การเลือกตั้งที่เสรี และยุติธรรม เสรีภาพพลเมือง ความเกี่ยวข้องกับตัวผู้นำ ความเกี่ยวข้องกับตัวประชาชน ความเท่าเทียมกันทางการเมือง และความเท่าเทียมของกลุ่มชน ซึ่งเราอาจพบว่าพัฒนาการต่อมาดังกล่าวนี้ สหภาพยุโรปยังไม่สามารถบรรลุได้แม้แต่การประกันความเสรีและยุติธรรมในการเลือกตั้งได้อย่างแท้จริง

⁷ Diamond, Larry and Leonardo Morlino, The Quality of Democracy, Journal of Democracy, Volume 15, Number 4, October 2004. p.25.

Table 1 ระดับของประชาธิปไตย⁸

จากแผนภาพ สะท้อนถึงการเลือกตั้งเป็นขั้นตอนแรกในการพัฒนาประชาธิปไตยสำหรับการพัฒนาการความเป็นประชาธิปไตย โดยมีทิศทางค่อนข้างไปทางประชาธิปไตยในเชิงสถาบัน มากกว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และ สหภาพยุโรปได้จัดให้มีการเลือกตั้งเป็นประจำทุกๆ 5 ปี นับจากการเลือกตั้งครั้งแรกในปี 2004 จึงอาจกล่าวได้ว่าสหภาพยุโรปบรรลุขั้นตอนการเป็นประชาธิปไตยในขั้นที่หนึ่ง ในขณะที่ลำดับต่อมาที่กล่าวถึงคือความเสรีและยุติธรรมในการเลือกตั้ง สหภาพยุโรปยังคงไม่สามารถใช้อธิบายได้ในปรากฏการณ์ปัจจุบัน

สำหรับมิติด้านเนื้อหา(substantive) นั้น ประชาธิปไตยประกอบไปด้วยส่วนที่เป็นเนื้อหาหลักคือเสรีภาพและความเท่าเทียม เสรีภาพประกอบด้วยสิทธิสามด้านคือ เสรีภาพทางการเมือง เสรีภาพทางด้านความเป็นพลเมืองและเสรีภาพทางด้านสังคม หากจะพินิจโดยละเอียดแล้วเสรีภาพทางการเมืองประกอบด้วยสิทธิในการลงคะแนนเสียง การเข้าดำรงตำแหน่ง การรณรงค์ในด้านต่างๆ และการจัดการพรรคการเมือง สิทธินี้จะทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมือง การแข่งขันและการตรวจสอบในเชิงแนวดิ่งและราบเกิดประสิทธิภาพ สำหรับสิทธิพลเมืองประกอบด้วยเสรีภาพส่วนบุคคล ความมั่นคงและความเป็นส่วนตัว

⁸ D. Mazo, Eugene, What causes Democracy?, Number 38, February 18, 2005. Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, Stanford Institute for International Studies, Stanford University.

เสรีภาพในการคิด แสดงความคิดเห็นและเข้าถึงข้อมูล เสรีภาพในทางศาสนา เสรีภาพในการเข้ากลุ่ม คบค้าสมาคม และจัดตั้งองค์การ สำหรับเสรีภาพทางสังคมเป็นเสรีภาพในเชิงเศรษฐกิจสังคมเช่นในด้านการประกอบอาชีพ การได้ค่าจ้างที่ยุติธรรม เป็นต้น⁹

ส่วนความหมายของความเท่าเทียมกันหมายถึงสิทธิของประชาชนและกลุ่มต่างๆ มีสิทธิเหมือนกันและได้รับการปกป้องทางกฎหมายอย่างเสมอภาคกัน ไม่ว่าจะเป็นเพศ เชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา ตำแหน่งทางการเมือง แต่คนบางกลุ่มมีการศึกษาที่ดี สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร จึงทำให้มีโอกาสในการแสดงสิทธิประชาชนได้มาก จนสามารถกำหนดนโยบายและเสนอทางเลือกให้แก่ผู้นำ และเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาดังกล่าวนั้นจึงจำเป็นต้องสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างประชาชนให้ได้มากที่สุดไม่ว่าจะเป็นทางด้านการศึกษา สุขภาพและรายได้ขั้นต่ำ กล่าวคือการลงทุนในด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพและทุนมนุษย์ในทางด้านสาธารณสุขและการศึกษาอันจะเป็นการเสริมสร้างความเท่าเทียมกันในสังคม นอกจากนั้นกลุ่มประชาสังคมไม่ว่าจะเป็นสหภาพแรงงาน สหภาพการค้ายังสามารถแสดงบทบาทหลักเพื่อขยายสิทธิทางสังคมและเศรษฐกิจจากการต่อรองและเวทีในการเจรจาที่ทรงพลัง¹⁰ อย่างไรก็ตามรัฐบาลควรสนับสนุนสิทธิประชาชนและสิทธิทางการเมืองในการจัดตั้งองค์การ คบค้าสมาคม การประท้วง การลี้ภัย การรณรงค์และการลงคะแนนเสียง¹¹

สำหรับมิติสุดท้ายคือความรับผิดชอบ (Responsiveness) หมายถึงรัฐบาลดำเนินการตามกระบวนการประชาธิปไตยอันเป็นการกำหนดและเติมเต็มนโยบายตามที่ประชาชนต้องการ การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลในแนวดังจึงช่วย

⁹ Diamond, Larry and Leonardo Morlino, The Quality of Democracy, Journal of Democracy, Volume 15, Number 4, October 2004, p.26.

¹⁰ Rueschemeyer, Dietrich, Evelyn H. Stephens, and John D. Stephens, Capitalist Development and Democracy (Chicago: University of Chicago Press, 1992).

¹¹ Diamond, Larry and Leonardo Morlino, The Quality of Democracy, Journal of Democracy, Volume 15, Number 4, October 2004, p.27.

เงื่อนไขด้านความรับผิดชอบนี้ได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะระบบราชการและบทบาทของรัฐบาลกับความสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน อย่างไรก็ตามความรับผิดชอบนี้อาจถูกท้าทายได้จากความบกพร่องดังนี้ ผู้นำอาจจะกำหนดมุมมองให้กับประชาชนตามแนวทางที่รัฐบาลจะสามารถควบคุมประชาชนได้อย่างเต็มที่ ทรัพยากรสาธารณะอาจจะจำกัดมากเกินไป ทั้งยังรัฐบาลเองก็ไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายที่วางไว้เพื่อจูงใจประชาชนได้ และระบบโลกาภิวัตน์ก็เป็นอีกปัจจัยที่ลดความสำคัญของอำนาจอธิปไตยภายในรัฐเอกราช โดยเฉพาะการรวมกลุ่มในลักษณะอำนาจเหนือรัฐ ตัวอย่างเช่น สหภาพยุโรป กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารโลก เป็นต้น¹²

อาจกล่าวได้ว่าสหภาพยุโรปเป็นเพียงระบบทางการเมือง แต่ไม่ใช่การรวมกลุ่มของรัฐแบบเหนือรัฐ (Supranational) ซึ่งมาจากคำนิยามของ กาเบรียล แอลมอนต์ (Gabriel Almond) และเดวิด อีสตัน (David Easton) โดยได้ให้กรอบในการอธิบายและวิเคราะห์ระบบทางการเมืองโดยประยุกต์คุณลักษณะที่จำเป็นของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้าน สถาบันทางการเมือง กลุ่มพลังประชาสังคม และการกำหนดนโยบาย¹³

หากวิเคราะห์ระบบการเมืองสหภาพยุโรป โดยพิจารณาสถาบันทางการเมือง ของสหภาพยุโรปอันประกอบไปด้วย คณะมนตรียุโรป คณะกรรมาธิการยุโรป รัฐสภายุโรป และศาลธรรมนูญสหภาพยุโรป ซึ่งสถาบันเหล่านี้มีหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ในประเด็นด้านบทบาทของประชาชนและกลุ่มทางสังคมในสหภาพยุโรป เห็นได้จากการมีกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง สหภาพการค้า กลุ่มผู้รักษาสภาพแวดล้อมและกลุ่มผู้บริโภค อันเป็นเครื่องสะท้อนอำนาจต่อรองของประชาชนที่ตระหนักและเข้าใจระบบการเมืองของสหภาพยุโรปเป็นอย่างดี กลุ่มทางการเมืองที่เด่นที่สุดคือรัฐบาล

¹² Ibid., p.28.

¹³ Hix, Simon, The Political Systems of the European Union: Introduction; Explaining the EU Political System, (Palgrave Macmillan, New York, 2005), p.2-3.

ของประเทศสมาชิกและพรรคการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง¹⁴ นอกจากนั้น ประเด็นการรับรองรัฐธรรมนูญสหภาพยุโรป 2009 ที่บรรดารัฐสมาชิกดำเนินการ ทำประชามติจากประชาชนภายในแต่ละรัฐ อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างชัดเจน ซึ่งผลปรากฏว่าฝรั่งเศสและเนเธอร์แลนด์ยังไม่รับร่างดังกล่าว จึงทำให้การออกรัฐธรรมนูญสหภาพยุโรปต้องชะลอเวลา

สำหรับนโยบายที่สหภาพยุโรปกำหนดคือนโยบายสาธารณะ กฎเกณฑ์ทางการตลาด การค้าระหว่างประเทศ ด้านสภาพแวดล้อม ด้านการเกษตร นโยบายต่างประเทศ ขยายแดน สาธารณสุข เป็นต้น จะเห็นได้ว่าบางนโยบายนั้น ได้ทำให้อำนาจรัฐเช่น นโยบายด้านภาษี ด้านผู้อพยพ ด้านนโยบายต่างประเทศ และนโยบายการป้องกัน¹⁵ ซึ่งล้วนแล้วแต่มีการกำหนดนโยบายร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกอยู่เป็นประจำสม่ำเสมอ

จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันการดำเนินการของสหภาพยุโรปเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตคนในยุโรปมากขึ้น แต่ทว่าการกำหนดนโยบายของสหภาพยุโรปยังคงต้องการการตัดสินใจร่วมระหว่างสองสถาบันหลักประกอบด้วยคณะมนตรียุโรป และรัฐสภายุโรป โดยเฉพาะเวทีคณะมนตรียุโรปซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมคือฝ่ายบริหารในรัฐสภาของรัฐสมาชิก อันเป็นเครื่องสะท้อนว่าบรรดารัฐสมาชิกยังคงเน้นอำนาจอธิปไตยภายในรัฐว่ามีความสำคัญ

3. สถาบันทางการเมืองของสหภาพยุโรป

ส่วนต่อไปคือส่วนประกอบที่สำคัญของสถาบันทางการเมืองสหภาพยุโรป ซึ่งประกอบด้วยโครงสร้างหลักๆ 3 สถาบันคือ รัฐสภายุโรป คณะมนตรียุโรป และคณะกรรมการยุโรป ซึ่งทั้งสามส่วนประกอบมีบทบาทในการสรรค์สร้างความเป็นประชาธิปไตยในสหภาพยุโรป ก่อนอื่นผู้เขียนขอทำความเข้าใจใน

¹⁴ Ibid., p.3.

¹⁵ Ibid., p.4.

เส้นทางการเมืองของสหภาพยุโรปว่า ภายในสหภาพยุโรปได้จัดการเลือกตั้ง 2 ระดับ ทั้งระดับภายในรัฐสมาชิกและระดับภายในองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งผลของการเลือกตั้งในระดับภายในรัฐสมาชิกอันได้มาซึ่งผู้บริหารภายในรัฐสมาชิก ในขณะเดียวกันผลการเลือกตั้งของบรรดารัฐสมาชิกก็จะได้มาซึ่งตัวแทนจากฝ่ายบริหารของรัฐสมาชิกรวมเข้ารวมในเวทีสหภาพยุโรปในส่วนของคณะมนตรียุโรป แต่สำหรับการเลือกตั้งในระดับระหว่างประเทศนั้นเพื่อให้ได้ผู้แทนในเวทีระดับรัฐสภาแห่งยุโรป

ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ของทั้งคณะมนตรียุโรปและรัฐสภาแห่งยุโรปเหมือนกัน ตรงที่ต้องตัดสินใจร่วมกันในร่างกฎหมาย ซึ่งสถาบันที่ทำหน้าที่ร่างกฎหมายคือ คณะกรรมาธิการยุโรป กล่าวคือ นโยบายที่ออกมานั้นต้องผ่านการพิจารณาร่วม (Co-decision) ของทั้งฝ่ายรัฐสภายุโรปและฝ่ายคณะมนตรียุโรป บางนโยบายออกมาในลักษณะความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิก (Intergovernmental) เช่น นโยบายด้านการต่างประเทศ และนโยบายด้านความมั่นคงและการป้องกันภายใน แต่บางนโยบายออกมาในลักษณะเหนือรัฐ (Supranational) เช่น นโยบายทาง ด้านเศรษฐกิจ นโยบายด้านคนเข้าเมืองและนโยบายด้านการเกษตร เป็นต้น

รัฐสภายุโรปนับเป็นสถาบันทางการเมืองที่ทำให้อำนาจอธิปไตยภายในรัฐสมาชิก โดยมีการเลือกตั้งและเห็นชอบร่วมกันในการตรากฎหมายของรัฐสมาชิกสหภาพยุโรป ซึ่งสหภาพยุโรปได้จัดเวทีเลือกตั้งขึ้นมาสองครั้ง คือในปี 2004 และปี 2009 สถาบันทางการเมืองแห่งนี้พัฒนามาจากสมัชชาร่วม (Common Assembly) ของประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้า (European Coal and Steel Community) ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนรัฐสภารัฐสมาชิก 78 คน ซึ่งไม่มีอำนาจในการตรากฎหมาย¹⁶ ดังนั้นการดำเนินงานจึงเป็นการออกกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมถ่านหินและเหล็กกล้า ในเวลาต่อมาสหภาพยุโรป

¹⁶ "Professor Farrell: "The EP is now one of the most powerful legislatures in the world"". European Parliament. 2007-06-18. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&type=IM-PRESS&reference=20070615IPR07837>. Retrieved 2007-07-05.

ได้จัดตั้งประชาคมพลังงานปรมาณู (European Atomic Energy Community: EURATOM) ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานตัวแทนของรัฐสมาชิกเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ เช่นเดียวกับสมาชิกเข้าร่วมของประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้า อีกทั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community: EEC) ได้แต่งตั้งองค์กรดังกล่าวมาเป็นองค์กรกลางกำหนดแนวปฏิบัติต่างๆ ในประเด็นด้านเศรษฐกิจร่วมกัน ดังนั้นการพัฒนาของทั้งสามหน่วยงานกลางนี้เองจึงถือว่าเป็นบ่อเกิดที่สำคัญของรัฐสภายุโรป รัฐสภายุโรปมาจากการเลือกตั้งของบรรดารัฐสมาชิก ซึ่งกำหนดให้มีการเลือกตั้งเป็นประจำทุกๆ 5 ปี ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งจะต้องสังกัดพรรคการเมือง จากตารางที่ 2 และ 3 แสดงรายละเอียดจำนวนพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งและจำนวนที่นั่งของแต่ละพรรคการเมือง

•

ตารางที่ 2 แสดงพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งพร้อมทั้งจำนวนที่นั่ง¹⁷

Political group	Abbreviation	No. of seats
Group of the European People's Party (Christian Democrats)	EPP	265
Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament	S&D	184
Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe	ALDE	84
Group of the Greens/European Free Alliance	Greens/EFA	55
Political group	Abbreviation	No. of seats
European Conservatives and Reformists Group	ECR	55
Confederal Group of the European United Left - Nordic Green Left	GUE/ NGL	35
Europe of Freedom and Democracy Group	EFD	32
Non-attached	NA	26
TOTAL		736

¹⁷ The European Parliament, http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index_en.htm (Available July 14, 2009), Retrieved 2009-09-21.

ตารางที่ 3 แสดงจำนวนประเทศที่ได้ที่นั่งในรัฐสภายุโรป¹⁸

Number of seats per country (2009 – 2014 parliamentary term)

Austria	17	Latvia	8
Belgium	22	Lithuania	12
Bulgaria	17	Luxembourg	6
Cyprus	6	Malta	5
Czech Republic	22	Netherlands	25
Denmark	13	Poland	50
Estonia	6	Portugal	22
Finland	13	Romania	33
France	72	Slovakia	13
Germany	99	Slovenia	7
Greece	22	Spain	50
Hungary	22	Sweden	18
Ireland	12	United Kingdom	72
Italy	72	TOTAL	736

¹⁸ Ibid.

จากตารางทั้งสองสรุปได้ว่าพรรคการเมืองที่สังกัดเสียงข้างมากคือ พรรคประชาชนยุโรป (European People's Party: EPP) และพรรคที่ตามมาเป็นอันดับที่สองคือ พรรคพันธมิตรก้าวหน้าพรรคสังคมนิยมและประชาธิปไตย (Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament: S&D) สำหรับประเทศที่ได้ที่นั่งในรัฐสภายุโรปมากที่สุดอันดับแรกคือ เยอรมนี อังกฤษ ฝรั่งเศส และอิตาลี ซึ่งสอดคล้องกับจำนวนประชากรที่มีเป็นจำนวนมาก กล่าวคือบรรดากลุ่มประเทศทั้งสี่มีจำนวนประชากรมากเป็น 4 อันดับแรกของยุโรป จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งในรัฐสภายุโรปมีทั้งสิ้น 736 คนในการเลือกตั้งปี 2009 และในบางครั้งผู้ที่นั่งในรัฐสภาเป็นผู้หญิงถึง 1 ใน 3¹⁹ แสดงให้เห็นถึงประเด็นความพยายามสร้างเท่าเทียมกันระหว่างเพศอันเป็นคุณลักษณะเด่นของประชาธิปไตยที่ปรากฏในสหภาพยุโรปที่สังคมสหภาพยุโรปตระหนักและให้ความสำคัญ

หน้าที่ของรัฐสภายุโรป คือมีหน้าที่ร่วมกันกับคณะมนตรียุโรปในการพิจารณาร่างกฎหมาย และยังมีบทบาทส่งกฎหมายที่ไม่ได้รับการรับรองไปปรับแก้ไข นอกจากนี้รัฐสภายุโรปยังมีหน้าที่ในการแต่งตั้งคณะกรรมการการประจำในยุโรป ทั้งยังมีหน้าที่ถอดถอนหากพบว่าผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ไม่สมควรกับตำแหน่งที่สำคัญรัฐสภายุโรปยังมีบทบาทในการพิจารณางบประมาณร่วมกับคณะมนตรียุโรป และมีอำนาจในการยอมรับหรือ ปฏิเสธไม่รับรองร่างงบประมาณทั้งหมดในขั้นตอนสุดท้ายของการทำงานอีกด้วย²⁰

สำหรับคณะมนตรียุโรปนั้นมาจากคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลรัฐสมาชิก ซึ่งมักจะเป็นรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับประเด็นที่จะเข้าประชุม เช่น รัฐมนตรีต่างประเทศ รัฐมนตรีการคลัง รัฐมนตรีคมนาคม เป็นต้น การประชุมสุดยอดผู้นำจะกำหนด

¹⁹ วิมลวรรณ ภัทโรดม บรรณาธิการ สหภาพยุโรปโฉมใหม่และ 27 ประเทศสมาชิก ศูนย์ยุโรปศึกษา แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (บริษัท พี. เพรส จำกัด: กรุงเทพมหานคร. 2550) หน้า 4.

²⁰ The European Parliament, http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index_en.htm (Available July 14, 2009). Retrieved 2009-09-21.

ให้มี 4 ครั้งต่อปีเพื่อกำหนดทิศทาง ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งเป็นประธานของสหภาพยุโรป (presidency) จะสลับเปลี่ยนหมุนเวียนกันตามตัวอักษรชื่อของประเทศโดยมีวาระครั้งละ 6 เดือน²¹ การลงคะแนนเสียงต่อประเด็นหัวข้อต่างๆ บรรดาประเทศมีการกำหนดประเภทการลงคะแนนเสียงได้ 2 ประเภท คือการลงคะแนนเสียงแบบคะแนนเป็นเอกฉันท์ (unanimity) และการลงคะแนนเสียงแบบเสียงส่วนมาก (majority vote) นอกจากนั้นยังมีอีกปัจจัยที่สำคัญในการลงคะแนนเสียง คือการกำหนดให้คะแนนเสียงของรัฐสมาชิกที่เสียงของรัฐสมาชิกมีคะแนนเสียงเท่ากัน และการลงคะแนนเสียงที่เสียงรัฐสมาชิกมีคะแนนเสียงแตกต่างกัน หรือที่เรียกว่าการลงคะแนนเสียงแบบถ่วงน้ำหนัก (Qualified Majority Vote: QMV)²² เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส อิตาลี และเยอรมันจะมีคะแนนเสียงมากที่สุดในบรรดา รัฐสมาชิก ซึ่งการมีคะแนนเสียงที่แตกต่างกันนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านจำนวนประชากรเป็นหลัก

สำหรับการกำหนดการลงคะแนนเสียงแบบเสียงข้างมากนั้นได้กำหนดออกเป็น 3 ประเภท ประกอบด้วยการลงคะแนนเสียงแบบเสียงข้างมาก (Simple Majority Vote) กล่าวคือเป็นการลงคะแนนเสียงโดยอาศัยเสียงข้างมาก เช่น หากการลงคะแนนเสียงของรัฐสมาชิกมีในอัตราคะแนนเท่ากันของทุกรัฐสมาชิกจำนวนทั้งสิ้น 27 คะแนนตามจำนวนรัฐสมาชิกจะพบว่าการลงคะแนนเสียงแบบข้างมากคือจะต้องได้คะแนนเสียงเท่ากับ 14 คะแนนขึ้นไป จึงจะทำให้ผลการ

²¹ วิมลวรรณ ภัทโรตม บรรณาธิการ สหภาพยุโรปโฉมใหม่และ 27 ประเทศสมาชิก ศูนย์ยุโรปศึกษา แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 5.

²² เป็นลักษณะการลงคะแนนเสียงของบรรดารัฐสมาชิกที่ไม่เท่าเทียมกันโดยดูจากเกณฑ์จำนวนประชากรเช่น เยอรมนี ฝรั่งเศส อังกฤษ อิตาลีมีคะแนนเสียง 29 คะแนน สเปน โปแลนด์มีคะแนนเสียงเท่ากับ 27 คะแนน โรมาเนีย 14 คะแนน เนเธอร์แลนด์ 13 คะแนน รวมเป็นคะแนนทั้งสิ้น 345 คะแนน เป็นต้น ต่อมา Professor Lionel Penrose เสนอความคิดโดยการกำหนดจำนวนผู้แทนในแต่ละรัฐสมาชิกขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรโดยยกตัวอย่างเช่น เยอรมนีมีคะแนนเสียง 9 คะแนน ฝรั่งเศส อังกฤษ อิตาลี มีคะแนนเสียงเท่ากับ 8 คะแนน สเปน 7 คะแนน โปแลนด์ 6 คะแนน โรมาเนีย 5 คะแนน รวมเป็นคะแนนทั้งสิ้น 97 คะแนน เป็นต้น

ลงคะแนนเสียงชนะ สำหรับการลงคะแนนเสียงแบบ 2 ใน 3 (Supermajority vote หรือ Two-thirds Vote) การลงคะแนนเสียงในอัตราคะแนนเท่ากันของรัฐสมาชิกจะต้องได้คะแนนเสียงเท่ากับ 18 คะแนน และสุดท้ายคือการลงคะแนนเสียงแบบเสียงข้างมากสองระดับ (double majority vote)²³

การลงคะแนนเสียงแบบเสียงข้างมากสองระดับนั้นได้มีการนำเสนอภายใต้สนธิสัญญาลิสบอนซึ่งได้นำเสนอพร้อมกันร่างรัฐธรรมนูญยุโรป แม้ว่าจะยังคงไม่สามารถนำมาปรับใช้ในปัจจุบันได้เนื่องจากฝรั่งเศสและเนเธอร์แลนด์ยังคงไม่ได้ให้สัตยาบัน เพราะการทำประชามติภายในประเทศทั้งสองในปี 2005 ประชาชนในทั้งสองชาติยังคงไม่ให้การสนับสนุน²⁴ แม้ว่าในปี 2008 ได้มีการทำประชามติรับรองร่างรัฐธรรมนูญยุโรปฉบับใหม่อีกครั้งเพื่อทำให้มีผลบังคับใช้ได้จริงหลังการเลือกตั้งปี 2009 แต่ยังคงพบปัญหาในประเทศไอร์แลนด์ บรรดานักคิดยุโรปมองว่าการยอมรับรัฐธรรมนูญยุโรปจะทำให้รัฐสมาชิกสูญเสียอำนาจอธิปไตยอย่างมาก และยังเป็นกรรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง นอกจากนั้นบรรดารัฐสมาชิกมองว่าจะยังบั่นทอนความเป็นประชาธิปไตยภายในรัฐให้อ่อนแอลง เพราะหลายๆ ดินแดนในรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปอาจไม่สามารถลงคะแนนเสียงกำหนดกฎหมายได้ ทั้งยังต้องอาศัยความพยายามอย่างมากสร้างความร่วมมือในหลายๆ ประเทศเพื่อเปลี่ยนแปลงกฎหมายอีกด้วย²⁵

หน้าที่ของคณะมนตรียุโรป คือ พิจารณาร่างกฎหมายร่วม (codecision) กับรัฐสภายุโรป เพื่อกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจร่วมกัน ให้คำแนะนำเกี่ยวกับนโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคง นอกจากนั้นประธานคณะมนตรี

²³ เป็นลักษณะของการลงคะแนนเสียงโดยที่ให้ความสำคัญของคะแนนเสียงของรัฐสมาชิกที่จะต้องเห็นด้วยร้อยละ 55 ของจำนวนรัฐสมาชิก และจำนวนประชากรของรัฐสมาชิกทั้งหมดจะต้องเห็นด้วยร้อยละ 65.

²⁴ Constitutional Treaty: the 'reflection period' <http://www.euractiv.com/en/future-eu/constitutional-treaty-reflection-period-archived/article-155739> available on June 1, 2006. Retrieve on Sep, 22, 2009.

²⁵ Bonde, Jens-Peter. From EU Constitution to Lisbon Treaty. Foundation for EU Democracy and the EU Democrats. 2007, p. 41.

ยุโรปยังปฏิบัติหน้าที่ในนามสหภาพยุโรปในการทำความตกลงระหว่างสหภาพยุโรปกับรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ทั้งยังมีปฏิบัติการร่วมกันกับรัฐสมาชิกและรับมาตรการในด้านที่เกี่ยวข้องกับตำรวจและทางศาล ตลอดจนมีอำนาจรับรองงบประมาณของประชาคมยุโรปร่วมกับรัฐสมาชิกยุโรป²⁶

คณะกรรมการการยุโรป เป็นองค์กรหลักสำคัญทางการเมืองหนึ่งในสามของสหภาพยุโรปโดยมีหน้าที่หลักคือการร่างกฎหมายและมีลักษณะเหนือรัฐมากที่สุดเนื่องจากรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปจะส่งตัวแทนมาปฏิบัติหน้าที่ประจำ โดยมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานจากรัฐบาล แต่ละรัฐสมาชิกจะส่งมารัฐละ 1 คน โดยจะทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐการและพนักงานราว 24,000 คน ประธานคณะกรรมการจะได้รับการเลือกจากรัฐบาลของรัฐสมาชิก และได้รับการรับรองจากรัฐสมาชิกยุโรป นอกจากนั้นคณะกรรมการด้านอื่นๆ จะต้องได้รับการรับรองจากรัฐสมาชิกยุโรปด้วยเช่นกัน ซึ่งทั้งหมดมีวาระการดำรงตำแหน่งวาระละ 5 ปี²⁷

หน้าที่คณะกรรมการการยุโรปคือ เสนอร่างกฎหมายให้รัฐสมาชิกยุโรปและคณะมนตรียุโรปพิจารณา รวมวางแผนจัดการและพัฒนานโยบายและงบประมาณของสหภาพยุโรป อีกทั้งบังคับใช้กฎหมายโดยปฏิบัติงานร่วมกับศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป นอกจากนั้นยังเป็นตัวแทนของสหภาพยุโรปในการไปเจรจากับรัฐหรือองค์การนอกกลุ่มเพื่อทำความตกลงระหว่างกัน²⁸ สำหรับการดำเนินงานของคณะกรรมการการสหภาพยุโรปได้มีการจัดตั้งหน่วย Directorates-General (DGs) เพื่อให้เหล่าบรรดาเจ้าหน้าที่รัฐการรับผิดชอบกำหนดนโยบายที่อาศัยความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะด้าน เช่น DGs ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการเกษตร

²⁶ The Council of European Union, <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=242&lang=en>, available on 2007, Retrieve on Sep, 22, 2009.

²⁷ วิมลวรรณ ภัทโรตม บรรณาธิการ สหภาพยุโรปโฉมใหม่ และ 27 ประเทศสมาชิก ศูนย์ยุโรปศึกษา แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 6-7.

²⁸ The European Commission, http://europa.eu/institutions/inst/comm/index_en.htm, Retrieve on Sep, 22, 2009.

ด้านสาธารณสุขอนามัย และร่างกฎหมายให้คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญและที่เกี่ยวข้องในประเด็นดังกล่าวพิจารณาก่อนที่จะส่งต่อไปยังรัฐสภายุโรปและคณะมนตรียุโรปรับรองกฎหมายต่อไป²⁹

4. การประยุกต์ใช้กรอบทฤษฎี

กฎหมายของสหภาพยุโรปที่ใช้ในปัจจุบันเป็นกฎหมายหรือสนธิสัญญาที่เป็นพื้นฐานของสหภาพยุโรปทั้งหมดที่เรียกว่า *Acquis Communautaire* มาจากภาษาฝรั่งเศสซึ่งแปลว่า *Acquis (that has been acquired)* เป็นที่ต้องการ *Communautaire (of the community)* ของชุมชน โดยมีนายวาเลรี จีส์การ์ด เดสแต็ง (Valéry Giscard d'Estaing) อดีตประธานาธิบดีของฝรั่งเศสทำหน้าที่ประธานร่างรัฐธรรมนูญพร้อมคณะ การทำประชามติในฝรั่งเศสเรื่องการรับร่างรัฐธรรมนูญยุโรปครั้งแรกในเดือนพฤษภาคม 2005 ผลปรากฏว่าประชาชนไม่รับร่าง ซึ่งนายวาเลรียอมรับว่าเป็นเพียงข้อผิดพลาดบางประการ³⁰ นายวาเลรีใช้ความพยายามอย่างหนักทำการลอบบี้ในหลายๆ ประเทศในยุโรปเพื่อให้รัฐธรรมนูญเป็นที่ยอมรับในการทำประชามติและบังคับใช้ได้จริง เนื้อหาของกฎหมายเป็นหลักเกณฑ์แสดงสิทธิและข้อบังคับระหว่างบรรดารัฐสมาชิกเพื่อให้เกิดการรวมตัวอย่างใกล้ชิดมากขึ้นระหว่างรัฐสมาชิก ซึ่งภายในเนื้อหานี้ได้แบ่งออกเป็นบทๆ ประกอบด้วย 31 บท ตัวอย่างเช่น เสรีภาพในการเคลื่อนที่และเคลื่อนย้ายสินค้า และเงินทุน กฎหมายเอกชน กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น

ตามกฎหมายทฤษฎีความเป็นประชาธิปไตย สหภาพยุโรป ณ ปัจจุบันมีกฎหมายเรียกว่า สนธิสัญญาสิทธิบัตรกำหนดให้บรรดารัฐสมาชิกยินยอมปฏิบัติร่วมกันบางประการได้ กล่าวคือ เป็นสิ่งเดียวที่บรรดารัฐสมาชิกยอมสละ

²⁹ Ibid.,

³⁰ Valéry Giscard d'Estaing, http://en.wikipedia.org/wiki/Val%C3%A9ry_Giscard_d'Estaing, Retrieve on Sep 23, 2009.

อธิปไตยและยอมมีพันธนาการร่วมกัน โดยเริ่มจากปฏิบัติภายใต้สนธิสัญญาแห่งกรุงโรม ซึ่งกำหนดให้เขตสหภาพศุลกากรเป็นพรมแดนทางการค้าและยกเลิกอุปสรรคทางการค้าทั้งที่เป็นภาษีและอื่นๆระหว่างรัฐสมาชิก นอกจากนี้ภายใต้สนธิสัญญามาสทริคส์ผู้คนสามารถเดินทางได้อย่างเสรีตามสนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรป มีเงินตราสกุลเดียวกัน มีอิสระในการบริหารทางการเงินเนื่องจากยุโรปมีธนาคารกลางยุโรป (European Central Bank: ECB)³¹ โดยจัดตั้งธนาคารกลางของบรรดารัฐสมาชิกภายใต้สหภาพทางการเงินและเศรษฐกิจ (Economic and Monetary Union: EMU)³² ตลอดจนมีสถาบันหลักร่วมกันในการดำเนินนโยบายเช่น นโยบายเกษตรกรรมร่วม (Common Agricultural Policy: CAP) นโยบายประมงร่วม (Common Fishery Policy) นโยบายการค้าร่วม (Common Commercial Policy)³³ ต่อมาได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงให้ยุโรปมีรัฐธรรมนูญยุโรปฉบับใหม่³⁴ โดยหากไม่ประสบปัญหาการให้สัตยาบันก็สามารถบังคับใช้ได้ภายในปลายปี 2009

หากพิจารณาในส่วนของกฎหมายของสหภาพยุโรปตามหลักแห่งกฎหมาย (the rule of law) นั้น นับว่าเป็นส่วนสำคัญที่สุดในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสมาชิก และการดำเนินการที่ผ่านมาของสหภาพยุโรปก็แสดงให้เห็นความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกที่เพิ่มมากขึ้นอย่างมีพลวัตร แต่การไม่ให้สัตยาบันกับรัฐธรรมนูญยุโรปในปี 2009 ยังคงปรากฏอยู่เพื่อสะท้อนว่า รัฐสมาชิกยังคงให้

³¹ วิมลวรรณ ภัทโรตม บรรณาธิการ สหภาพยุโรปโฉมใหม่ และ 27 ประเทศสมาชิก ศูนย์ยุโรปศึกษา แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 10.

³² Hix, Simon, The Political Systems of the European Union: Introduction; Explaining the EU Political System, p.5.

³³ วิมลวรรณ ภัทโรตม บรรณาธิการ สหภาพยุโรปโฉมใหม่ และ 27 ประเทศสมาชิก ศูนย์ยุโรปศึกษา แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 16.

³⁴ เนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นได้ก่อให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบางประการตัวอย่างเช่นหน้าที่ภายในของสถาบัน การเลือกตั้งประธานใช้การลงคะแนนเสียงแบบเสียงข้างมากสองชั้น (Double Majority) กำหนดตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศของสหภาพยุโรป คณะกรรมาธิการยุโรปลดจำนวนลงเหลือเพียง 2 ใน 3.

ความสำคัญกับหลักของกฎหมายภายในรัฐสมาชิกเนื่องจากมีความสำคัญมากกว่ากฎหมายของสหภาพยุโรป ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายของสหภาพยุโรปจะพิจารณาไปเป็นเรื่องๆ และหลายครั้งที่เนื้อหาของกฎหมายอนุญาตให้เฉพาะบางรัฐที่ต้องการจะผูกพันเท่านั้นสามารถลงนามให้สัตยาบันเพื่อให้ผลของกฎหมายบังคับเฉพาะรัฐที่ให้สัตยาบัน จากจุดนี้จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายของธรรมนูญยุโรปนั้นใช้บริหารปกครองกับเฉพาะบางรัฐสมาชิก

นอกจากนั้นแหล่งที่มาของกฎหมายสหภาพยุโรปยังคงมีลักษณะเป็นความบกพร่องทางประชาธิปไตย (democratic deficit)³⁵ ตามหลักแล้ว ตัวแทนของประชาชนต้องมีความสามารถตรากฎหมายได้ โดยเฉพาะรัฐบาลของรัฐประชาธิปไตยซึ่งรัฐสภาของรัฐประเทศนั้นๆ ให้สิทธิสภาผู้แทนราษฎรในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน แต่สำหรับการดำเนินการของสหภาพยุโรปผู้ที่ได้รับเลือกตั้งในรัฐสภายุโรปไม่ได้มีหน้าที่ร่างกฎหมาย หากแต่มีหน้าที่เพียงเป็นผู้พิจารณาร่วมในร่างกฎหมาย แต่ทว่า คณะกรรมาธิการยุโรปในฐานะตัวแทนจากรัฐสมาชิกที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภายุโรปกลับเป็นหน่วยงานเดียวที่ร่างกฎหมาย ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าหลักความเป็นประชาธิปไตยสหภาพยุโรปยังมีความบกพร่องทางประชาธิปไตย

ในหลักการด้านการมีส่วนร่วม (participation) ของประชาชนนั้น แม้รัฐสมาชิกสหภาพยุโรปทุกคนมีสิทธิได้ครอบครองบัตรประจำตัวประชาชนสหภาพยุโรปเพื่อใช้ในการเลือกตั้ง แต่ยังคงพบปัญหาการมาเลือกตั้งสำหรับรัฐสมาชิกบางรัฐที่ไม่ได้ให้สัตยาบันต่อการปฏิรูปสหภาพยุโรป³⁶ นอกจากนั้นบทบาทเด่นที่สำคัญในการทำงานของรัฐสภายุโรปคือ การลงประชามติของรัฐบาลรัฐสมาชิก

³⁵ Democratic Deficit หมายถึงการที่องค์กรหรือสถาบันประชาธิปไตยประสบความล้มเหลวในการพัฒนาให้เป็นที่ไปตามหลักการประชาธิปไตย Sanford Levinson, How the United States Constitution Contributes to the Democratic Deficit in America, 55 Drake L. Rev. 859, 860 (2007).

³⁶ Hix, Simon, The Political Systems of the European Union: Introduction; Explaining the EU Political System, p.177.

ในประเด็นต่างๆ อันเป็นเครื่องสะท้อนการเปิดรับการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตามสถานที่ที่ประชาชนจะแสดงความคิดเห็นหรือทำประชามติต่อนโยบายสาธารณะต่างๆ ยังไม่ได้มีการจัดตั้ง รวมทั้งไม่เปิดรับการนำเสนอ นโยบายสาธารณะจากประชาชน อนึ่งสำหรับการทำประชามติ (Referendum) ยุโรปได้มีการดำเนินการทำประชามติมา 40 ครั้ง ตั้งแต่ปี 1972-2003 โดยส่วนใหญ่เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสหภาพยุโรป เช่นการรับเข้าสมาชิกใหม่ การให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญามาสทริคส์ สนธิสัญญาแอมสเตอร์ดัม สนธิสัญญานิซการเข้าเป็นสมาชิก EMU

ประเด็นด้านการแข่งขัน (competition) ในสหภาพยุโรปมีการแข่งขันในรูปแบบของการเลือกตั้ง ทั้งในลักษณะตัวผู้สมัครและพรรคการเมือง การเลือกตั้งจะทำให้ได้ตัวแทนพร้อมทั้งนโยบายสาธารณะที่ตัวแทนเสนอตามความเห็นของตนหรือพรรคที่ตนสังกัด ดังนั้นโดยทั่วไปหลังการเลือกตั้งจะทำให้ได้ผู้แทนและนโยบายที่มาพร้อมกับผู้แทนในคราวเดียวกัน³⁷ ซึ่งก็หมายความว่าในการเลือกตั้งผู้เลือกตั้งไม่ใช่แค่เลือกตั้งผู้สมัครเท่านั้นหากแต่ต้องเลือกนโยบายไปพร้อมๆ กันอีกด้วย ในแง่ของการแข่งขันประชาชนก็จะเลือกผู้แทนที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริงและจะไม่เลือกผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่ไม่สามารถเสนอนโยบายและออกกระเปียบตามที่ประชาชนต้องการได้³⁸ แต่สำหรับสหภาพยุโรปแล้วเหตุการณ์ดังกล่าวคงไม่สัมฤทธิ์ผลเนื่องจากว่าสถาบันที่ออกกฎหมายคือคณะกรรมาธิการยุโรปที่รัฐสมาชิกส่งผู้แทนมาเป็นผู้มีบทบาทหลักในการออกนโยบาย จึงทำให้การแข่งขันในรูปแบบดังกล่าวนี้ไม่บังเกิดการแข่งขันในสหภาพยุโรป

ในเมื่อพรรคการเมืองแสดงบทบาทที่สำคัญในการแข่งขันในการเลือกตั้งทั่วไปภายในรัฐ แต่ในยุโรปนั้นการรวมกลุ่มของพรรคการเมืองซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกพรรคที่มีความหลากหลายสัญชาติทำให้เกิดปัญหายภายในพรรคการเมือง

³⁷ Hix, Simon, The Political Systems of the European Union: Introduction; Explaining the EU Political System, p.176.

³⁸ Ibid, p.179.

ยิ่งกว่าปัญหาระดับภายในรัฐที่สมาชิกพรรคการเมืองอยู่ในประเทศเดียวกัน ยกตัวอย่าง พรรคการเมือง เช่น พรรคประชาชนยุโรป (European People's Party of Christian Democratic Parties: EPP) ซึ่งเป็นพรรคที่พัฒนามาจาก ชื่อเดิมคือ พรรคสมาพันธ์รัฐสังคมนิยมแห่งประชาคมยุโรป (The Confederation of Socialists Parties of the EC) ในปี 1970 ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงเป็น พรรคสหพันธ์รัฐพรรคเสรีนิยมและประชาธิปไตยแห่งประชาคมยุโรป The Federation of Liberal and Democratic Parties of the EC) ในปี 1974 ก่อนจะเปลี่ยนมาเป็นพรรคประชาชนยุโรปดังเช่นในปัจจุบันตั้งแต่ปี 1976 อย่างไรก็ตามพรรคการเมืองนี้ยังไม่มีความสามารถในการรวมกลุ่มเป็นองค์กรที่มีความร่วมมือกันได้อย่างจริงจัง นโยบายยังคงไม่ชัดเจนทั้งๆ ที่มีการประชุม เป็นระยะเวลา 2 ครั้งต่อปี ต่อมาก็ได้มีพรรคการเมืองใหม่ๆ เกิดขึ้นเช่น พรรคสังคมนิยมยุโรป (The Party of European Socialists: PES) พรรคเขียว (European Federation of Green Parties: EFGP) เป็นต้น

การเลือกตั้งยังมีนัยยะที่สำคัญคือหลังจากเลือกผู้แทนมานั่งในรัฐสภา แห่งยุโรป ย่อมต้องมีการเลือกประธานแห่งรัฐสภายุโรป โดยบรรดาผู้แทนรัฐ สมาชิกชาติยุโรปที่ได้ที่นั่งในรัฐสภา (Members of European Parliament) จะทำการเลือกตั้ง³⁹ และบทบาทของประธานสภาแห่งยุโรปที่สำคัญคือการ แต่งตั้งคณะกรรมการยุโรปทั้ง 27 คนจากรัฐสมาชิกทั้งหมด ดังนั้นการทำการ แข่งขันเลือกตั้งประธานสภายุโรปจะมีผลโดยตรงต่อการแต่งตั้งคณะกรรมการยุโรปซึ่งจะเป็นหน่วยงานหลักที่ออกกฎหมาย อาจกล่าวได้ว่าการ เลือกประธานสภาจะเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมเพื่อไปเลือกคณะกรรมการผู้ มีอำนาจหลักในการร่างกฎหมาย

³⁹ Jerzy Buzek elected President of the European Parliament, http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/008-58064-195-07-29-901-20090713IPR58063-14-07-2009-2009-false/default_en.htm. Retrieved on Sep 23, 2009 ผลการเลือกตั้งล่าสุดนายเจอร์ซี บูเชก (Jerzy Buzek) ได้รับคะแนนเสียง อย่างท่วมท้นถึง 555 คะแนนเสียง หรือร้อยละประมาณ 86 โดยวาระการดำรงตำแหน่ง เป็นเวลา 2 ปีครึ่ง จนถึงเดือนมกราคม 2012.

พฤติกรรมการเลือกตั้งของประชาชนยังมีนัยยะสำคัญทางการเมืองบางประการในส่วนของการเลือกตั้งภายในซึ่งสัมพันธ์กับการเลือกตั้งภายนอก พฤติกรรมส่วนใหญ่ของชาวยุโรปมักจะเลือกตั้งพรรคการเมืองที่แตกต่างกับพรรคการเมืองที่ตนเลือกให้เป็นฝ่ายรัฐบาลภายในประเทศ นอกจากนั้นประชาชนยังมีการสลับการลงคะแนนเสียงให้พรรคที่ต่างไปจากพรรคการเมืองที่ได้เลือกตั้งเมื่อการเลือกตั้งครั้งที่แล้ว (Switch votes)

การตรวจสอบอำนาจทั้งทางแนวลึกและแนวราบ (Vertical and Horizontal Accountability) การตรวจสอบอำนาจแนวราบกล่าวคือเป็นการคานอำนาจสถาบันที่อยู่ในระดับเดียวกันโดยจะดูได้จากเนื้อหาของสนธิสัญญาดังต่อไปนี้ จากสนธิสัญญามาสทริคซ์ให้อำนาจของฝ่ายรัฐสภายุโรปในการตัดสินผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการธิการและให้การรับรองคณะกรรมการธิการทั้งหมด ซึ่งในปี 1994 นายของ ซองเต (Jacques Santer) เข้ารับตำแหน่งจากการลงคะแนนเสียงของสภายุโรป และผลของสนธิสัญญาแอมสเตอร์ดัมมาตราที่ 214 ก็ได้ให้อำนาจรัฐสภายุโรปไว้กับผู้ถูกเสนอชื่อซึ่งตำแหน่งประธานและคณะกรรมการธิการยุโรป และในสนธิสัญญานีซได้ให้อำนาจคณะมนตรียุโรปทำการลงคะแนนเสียงแบบถ่วงน้ำหนัก (Qualified-majority Voting= QMV) ในการเสนอชื่อประธานคณะกรรมการธิการและคณะกรรมการธิการทั้งหมด นอกจากนั้นในร่างรัฐธรรมนูญก็ได้บรรจุการลงคะแนนเสียงแบบถ่วงน้ำหนักในการเสนอชื่อประธานและคณะกรรมการธิการโดยคณะมนตรียุโรปและให้อำนาจรัฐสภายุโรปตัดสินผู้ได้รับการเสนอชื่อเข้าชิงตำแหน่ง⁴⁰

ในสนธิสัญญาโรม รัฐสภายุโรปสามารถลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจคณะกรรมการธิการโดยอาจให้วิธีการ 2 แนวทางคือ การลงคะแนนเสียงแบบเสียงส่วนมาก กับการลงคะแนนเสียงแบบ 2 ใน 3 รัฐสภายุโรปมองว่าการลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจ เปรียบได้กับการถอดถอนประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในสภาองเกรส ยกตัวอย่างเช่นในปี 1999 รัฐสภายุโรปได้โจมตีการทำงานของ

⁴⁰ Hix, Simon, The Political Systems of the European Union: Introduction; Explaining the EU Political System, p.60.

คณะกรรมการการยุโรปเนื่องจากปัญหาเรื่องการระบาดของโรควัวบ้า (BSE) ทำให้คณะกรรมการการยุโรปต้องจัดการกับประเด็นปัญหาด้านความปลอดภัยของอาหารในแนวทางใหม่ ในปี 1999 นายซอง ซองเต (Jacques Santer) ประธานคณะกรรมการการยุโรปได้ลาออกจากตำแหน่งด้วยสาเหตุของการคอร์รัปชันในการเล่นพรรคเล่นพวก ก่อนจะมีการลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจจากรัฐสภายุโรปซึ่งนาย พอลิน กรีน (Paulin Green) หัวหน้าพรรค PES ได้แจ้งให้ นายซอง ซองเต (Jacques Santer) รับทราบและลาออกก่อนการถอดถอนโดยการลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจ⁴¹ อย่างไรก็ตามคณะกรรมการการยุโรปสามารถดำเนินการรวมตัวกันและเป็นพันธมิตรกับคณะมนตรียุโรปและตอบโต้รัฐสภายุโรปได้เช่นกันหากรัฐสภายุโรปดำเนินการไม่ยุติธรรม

นอกจากนั้นการตรวจสอบแนวราบยังมีในหลายๆ สถาบันทางการเมือง เช่น ประธานคณะกรรมการการยุโรปต้องรายงานรายปีการทำงานของคณะกรรมการการต่อรัฐสภายุโรป พนักงานของคณะกรรมการการยุโรปต้องรายงานการทำงานต่อรัฐสภายุโรป อีกทั้งรัฐสภายุโรปจะตั้งคำถามต่อคณะกรรมการการยุโรปเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อนโยบายต่างๆ สำหรับคณะมนตรียุโรปนั้นประธานคณะมนตรีต้องรายงานการทำงานราย 6 เดือนต่อรัฐสภายุโรป ซึ่งคณะมนตรียุโรปจะให้ความสำคัญกับบรรดารัฐมนตรีของรัฐสมาชิกก่อนกลุ่มตัวแทนของรัฐมนตรีซึ่งนั่งทำงานประจำในคณะมนตรียุโรป⁴² นอกจากนี้การควบคุมอำนาจของสหภาพยุโรปยังมีลักษณะใกล้เคียงกับความเป็นประชาธิปไตยของรัฐบาลภายในประเทศต่างๆ ด้วยตัวอย่างเช่น การควบคุมอำนาจกันไปมาระหว่างพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายกับฝ่ายขวา พรรคการเมืองประกอบด้วยสมาชิกเป็นคนในครอบครัวเดียวกัน⁴³ สำหรับเรื่องความโปร่งใสเป็นส่วนสำคัญที่

⁴¹ Hix, Simon, The Political Systems of the European Union: Introduction; Explaining the EU Political System, p.61.

⁴² Ibid.

⁴³ Simon Hix, Abdul Noury, Gérard Roland, Dimensions of Politics in the European Parliament American Journal of Political Science, Vol. 50, No. 2 (Apr., 2006), pp. 494-511.

คณะกรรมการการยุโรปตระหนักโดยมีการจัดตั้งหน่วยต่อต้านการฉ้อฉล (European Anti-Fraud Office:OLAF) เพื่อเฝ้าดูการกระทำของคณะกรรมการการยุโรป หน่วยงานนี้เป็นอิสระจากการทำงานโดยแยกออกจากคณะกรรมการการยุโรป⁴⁴

สำหรับการตรวจสอบในแนวดิ่งในลักษณะที่ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร นายแอนดรู โมราฟซิก (Andrew Moravcsik) มองว่าการตรวจสอบในสหภาพยุโรปนั้นมีประสิทธิภาพมากที่สุดหากเทียบกับองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะบทบาทของคณะกรรมการการยุโรป⁴⁵ เวทีคณะกรรมการการยุโรปจะทำให้ประชาชนธรรมดาสามารถดำรงตำแหน่งในฐานะพนักงานรัฐการได้และสามารถเข้ามาสู่กระบวนการกำหนดกฎหมาย นอกจากนี้การเลือกตั้งผู้แทนในรัฐสภายุโรปนั้นนับเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง⁴⁶ เพราะผู้ไปเลือกตั้งผู้แทนในรัฐสภายุโรป พร้อมด้วยความแน่ใจในพรรคการเมืองและนโยบายของผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้วจึงจะทำการเลือกตั้ง ซึ่งเมื่อผู้สมัครได้รับการเลือกตั้งก็ต้องตอบสนองโดยการเสนอนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนทั้งยังต้องมีเหตุผลและโปร่งใสในการทำงานเป็นหลักการที่สำคัญ

นอกจากนั้นบทบาทของพลังประชาสังคมและสื่อถือว่ามียุทธศาสตร์สำคัญในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการทำงานของสถาบันทางการเมืองของสหภาพยุโรป เป็นไปได้ที่การทำงานของพรรคการเมืองและผู้แทนไม่เป็นที่พอใจของประชาชน อาจสะท้อนจากการไม่ได้รับการเลือกตั้งอีกในสมัยต่อมา นอกจากนั้นบทบาทของ

⁴⁴ Auditor blames politicians for EC waste and corruption; Ian Fraser http://findarticles.com/p/articles/mi_qn4156/is_20040808/ai_n12590016/ Available on Aug 8, 2004. Retrieve on Sep 24, 2009.

⁴⁵ Ruth W. Grant and Robert O. Keohane, Accountability and Abuses of Power in World Politics, *The American Political Science Review*, Vol. 99, No. 1 (Feb., 2005), pp. 29-43.

⁴⁶ Alberto Alesina and Roberto Perotti, The European Union: A Politically Incorrect View, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, No. 4 (Autumn, 2004), pp. 27-48.

รัฐมนตรีนับว่ามีความสำคัญในการตรวจสอบเนื่องจากเป็นกระบอกเสียงให้กับประชาชนโดยตรงนับตั้งแต่ได้รับการเลือกตั้งภายในประเทศจนกลายมาเป็นตัวแทนผู้บริหารจากรัฐบาลของตนในเวทีคณะมนตรียุโรป นอกจากนี้บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ก็มีความสำคัญในการนำเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งคณะมนตรีแห่งยุโรปได้เสนอให้รัฐสมาชิกเสนอร่างกฎหมายที่เป็นประโยชน์ได้เพื่อสะท้อนบทบาทการมีส่วนร่วมทางด้านนิติบัญญัติและการเพิ่มความโปร่งใสในการทำงานด้านนี้ได้เป็นอย่างดี⁴⁷

หลักการเสรีภาพและความเท่าเทียมเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของสมาชิกสหภาพยุโรปและนับเป็นเงื่อนไขที่สำคัญต่อการทำงานร่วมกันของสหภาพยุโรป⁴⁸ ในประเด็นด้านความเท่าเทียมกันทางเพศหลังการเลือกตั้งพบว่าร้อยละ 69 ของสมาชิกรัฐมนตรียุโรปและร้อยละ 63 ของคณะกรรมการธิการยุโรปเป็นเพศชาย จะเห็นได้ว่าเพศหญิงยังคงไม่ได้รับการยอมรับเท่าที่ควร และภาพสะท้อนความไม่เท่าเทียมกันทางเพศอาจเป็นอุปสรรคต่อความถูกต้องตามหลักประชาธิปไตยในนโยบายของสิทธิในการกำหนดนโยบาย เพื่อให้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีประสิทธิภาพกลุ่มผู้หญิงได้จัดตั้งกลุ่มล็อบบี้ของผู้หญิงแห่งยุโรป (European Women's Lobby: EWL) เพื่อบริหารความเท่าเทียมกันระหว่างเพศ⁴⁹

ความเท่าเทียมกันระหว่างเพศชายและหญิงนั้นสะท้อนผ่านการได้รับสิทธิอย่างเท่าเทียมกันในการทำงาน การได้รับเสรีภาพทางเศรษฐกิจ การเป็นตัวแทนในการกำหนดนโยบาย การปลอดจากการคุกคามทางเพศในสหภาพยุโรป เป็นต้น คณะกรรมการธิการยุโรปได้พยายามจ้างงานผู้หญิงเพิ่มขึ้นร้อยละ 60 ในปี 2010

⁴⁷ Bogdanor, Vernon, Legitimacy, Accountability and Democracy in the European Union.

⁴⁸ Louzek, Marek. The EU's Roadmap for General Equality: A Road to Hell, The New Presence, Winter 2009 p.58.

⁴⁹ Gender equality: smile, 69% of European parliament and 63% of EU commissioners are men, A Federal Trust Report, January 2007. p.6. <http://www.eudebate2009.eu/eng/article/28976/european-womens-lobby-gender-europe-women-men.html>. Retrieve on Sep 24, 2009.

จาก 55.7 ในปี 2009 นอกจากนั้นยังคงพบว่าผู้หญิงได้เงินเดือนน้อยกว่าผู้ชายร้อยละ 15⁵⁰ ความแตกต่างด้านรายได้ดังกล่าวถือเป็นปัจจัยปัญหาที่สำคัญที่ยังทำลายความเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ยังไม่ได้กล่าวถึงประเด็นด้านสภาพการทำงาน ตลอดจนชนิดของงานที่ยังมีการแบ่งแยกอีกเช่นกัน

สาเหตุที่ประชาชนยุโรปยังคงไม่ได้รับความเท่าเทียมกันนั้นเป็นเพราะภายในแต่ละประเทศจัดระเบียบด้านความเท่าเทียมกันแตกต่างกัน เป็นผลให้การดำเนินการสร้างความเท่าเทียมกันในกรอบสหภาพยุโรปเป็นสิ่งที่ท้าทายมากขึ้น ตัวอย่างเช่น ความแตกต่างทางด้านศาสนาคาทอลิกและโปรเตสแตนต์ การกำหนดระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่เท่าเทียมกัน ตลอดจนความแตกต่างทางเศรษฐกิจเช่น อังกฤษและสาธารณรัฐเชค⁵¹ ดังนั้นคณะกรรมการยุโรปได้เสนอการต่อต้านการแบ่งแยกเพื่อป้องกันการแบ่งแยกทางเชื้อชาติ เพศ อายุ ความไร้ความสามารถ ศาสนา เพื่อสร้างความเท่าเทียมกันในการปกป้องสังคมให้ได้รับสินค้าและบริการ และกำรดูแลทางการศึกษาและอนามัยซึ่งได้ปรากฏในหมายคำสั่งสหภาพยุโรป (Directive 2003/43/EC)⁵²

ความรับผิดชอบ (Responsiveness) ความสามารถที่รัฐบาลกำหนดและเพิ่มเติมนโยบายที่ประชาชนต้องการ ในส่วนของสหภาพยุโรป ยังคงพบความบกพร่องทางประชาธิปไตย (democratic deficit) ในการดำเนินการเพื่อเพิ่มเติมความต้องการของประชาชน นอกจากที่กล่าวมาแล้วว่ารัฐสภายุโรปมิได้ดำเนินการร่างกฎหมายตามหลักการประชาธิปไตยแต่กลับให้อำนาจกับคณะ

⁵⁰ Louzek, Marek. The EU's Roadmap for General Equality: A Road to Hell, The New Presence, Winter 2009 p.58.

⁵¹ Gerhards, Jurgen Mike S Schafer, Sylvia Kampfer. Gender Equality in the European Union: The EU Script and its Support by European Citizens, The Journal of the British Sociological Association. Cambridge: Jun 2009. Vol. 43, Iss. 3; pg. 515.

⁵² ยกตัวอย่างเช่น Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, The proposal of a comprehensive anti-discrimination directive, <http://www.equineteurope.org/8.html>, Retrieve on Sep 24, 2009.

กรรมาธิการยุโรปร่างแทน นอกจากนั้นนโยบายที่สหภาพยุโรปกำหนดขึ้นมา อาจไม่ได้รับการสนับสนุนโดยประชาชนยุโรปโดยส่วนใหญ่ (Policy drift) เช่น นโยบายให้การอุดหนุนขนาดใหญ่แก่ชาวนาผ่านองค์กร (Common Agricultural Policy: CAP)⁵³ ประเทศสมาชิก EU บางประเทศต้องการให้ลดการอุดหนุน เกษตรหรือเปลี่ยนสัดส่วนการอุดหนุนทางด้านการแทรกแซงตลาดไปยังด้านอื่นๆ เช่น การรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อม การพัฒนาชนบทมากขึ้น ซึ่งเมื่อปลายปี 2548 สหราชอาณาจักร ได้จัดทำรายงานสนับสนุน โดยได้วิเคราะห์ถึงผลกระทบของ CAP ที่ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นต่อด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้น ยังส่งผลให้เกิดการบิดเบือนต่อราคาสินค้าเกษตรภายในและ ภายนอก EU ซึ่งเงินอุดหนุนเกษตรจำนวนดังกล่าวมิได้สร้างประโยชน์อย่างแท้จริง ต่อเกษตรกรและการส่งเสริมสิ่งแวดล้อม⁵⁴

ประชาชนไม่สามารถออกเสียงต่อนโยบายของรัฐสภายุโรปว่าเห็นด้วย หรือไม่ นอกจากว่านโยบายเหล่านั้นจะได้รับการดำเนินการทำประชามติ หาก เปรียบเทียบกับบทบาทรัฐบาลภายใน รัฐบาลจะได้รับเสียงสะท้อนจากประชาชน ต่อหลักการกำหนดนโยบายและตัวนโยบาย และในบางครั้งอาจมีผลให้ต้อง เปลี่ยนแปลงหลักการดังกล่าวเพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนซึ่ง นับว่าทำได้ดีกว่ารัฐสภายุโรป⁵⁵

⁵³ Hix, Simon, The Political Systems of the European Union: Introduction; Explaining the EU Political System, p.61.

⁵⁴ สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศ ประจำสหภาพยุโรป ความเคลื่อนไหว และทิศทางของนโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป.

⁵⁵ <http://news.thaieurope.net/content/view/1758/211>, available on Oct 4, 2006. Retrieve on Sep 25, 2009.

Hix, Simon, The Political Systems of the European Union: Introduction; Explaining the EU Political System, p.62.

โดยสรุป ทฤษฎีคุณภาพทางประชาธิปไตยของแลร์รี ไดอะมอน (Larry Diamond) ซึ่งได้จำแนกความเป็นประชาธิปไตยออกเป็น กฎแห่งกฎหมาย การแข่งขัน การมีส่วนร่วม การตรวจสอบทั้งแนวนราบและแนวดิ่งซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประชาธิปไตย (procedural) (โดยสหภาพยุโรปได้มีองค์ประกอบทั้งหมดในกฎหมายที่เป็นแหล่งรวบรวมสนธิสัญญาและข้อตกลงของเหล่าบรรดารัฐสมาชิกที่เรียกว่า *Acquis Communautaire* และสนธิสัญญาสิทธิบัตร) นอกจากนี้สหภาพยุโรปยังบรรลุการแข่งขันในการเลือกตั้งและการแข่งขันของพรรคการเมืองซึ่งถือว่าเป็นระดับขั้นต่ำสุดของมาตรฐานความเป็นประชาธิปไตย ทั้งยังการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำประชามติ หากแต่ได้รับการชูประเด็นเพียงบางเรื่องเท่านั้น อย่างไรก็ตามประชาชนในสหภาพยุโรปมักให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งภายในประเทศมากกว่าการเลือกตั้งระดับองค์การระหว่างประเทศ แต่ก็ถือได้ว่าเป็นสิ่งใหม่ที่ประชาชนยุโรปต้องการสร้างให้เป็นรูปธรรมชัดเจน ทั้งนี้ยังมีระบบตรวจสอบอำนาจระหว่างสถาบันทางการเมืองโดยเฉพาะบทบาทของรัฐสภายุโรปที่มีต่อคณะกรรมการยุโรปในการรับรองและถอดถอนประธานคณะกรรมการยุโรปและคณะกรรมการอื่น ๆ

ในส่วนความเป็นเสรีภาพและความเท่าเทียมซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของเนื้อหาความเป็นประชาธิปไตย (substantive) สหภาพยุโรปพยายามสร้างความเท่าเทียมกันผ่านกฎเกณฑ์ให้ทุกคนปฏิบัติร่วมกันท่ามกลางความหลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนาต่างก็มีสิทธิเท่าเทียมกัน เนื่องจากปัจจุบันยังประสบปัญหาทางด้านแบ่งแยกทางเพศในการประกอบอาชีพและรายได้แตกต่างกัน และบทบาทสุดท้ายของสหภาพยุโรปคือความรับผิดชอบ (responsiveness) ซึ่งให้ความสำคัญกับการดำเนินการเป็นไปตามนโยบายตามที่ประชาชนต้องการ แม้ว่าการดำเนินการเติมเต็มความต้องการดังกล่าวในสหภาพยุโรปยังคงสะท้อนความบกพร่องทางประชาธิปไตยอยู่ก็ตามเนื่องจากไม่ได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- วิมลวรรณ ภัทโรตม บรรณาธิการ สหภาพยุโรปโฉมใหม่ และ 27 ประเทศสมาชิก
ศูนย์ยุโรปศึกษา แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (บริษัท พี.เพรส จำกัด:
กรุงเทพมหานคร. 2550).
- สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศ ประจำสหภาพยุโรป (2549) ความ
เคลื่อนไหวและทิศทางของนโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป
(ออนไลน์) <http://news.thaieurope.net/content/view/1758/211>
สืบค้นเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2549

ภาษาอังกฤษ

- Alberto Alesina and Roberto Perotti .The European Union: A Politically
Incorrect View.The Journal of Economic Perspectives. Vol. 18.
No. 4 (Autumn, 2004).
- Bonde, Jens-Peter. From EU Constitution to Lisbon Treaty. Foundation
for EU Democracy and the EU Democrats. in cooperation with
Group for Independence and Democracy in the European
Parliament. 2007.
- Constitutional Treaty: the 'Reflection Period' [online] Available from:<http://www.euractiv.com/en/future-eu/constitutional-treaty-reflection-period-archived/article-155739> Available on June 1, 2006.
Retrieved on Sep 22, 2009.
- Diamond, Larry. The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free
Societies throughout The World. (Holt Paperback: New York:
2008)
- Diamond, Larry and Leonardo Morlino. The Quality of Democracy.
Journal of Democracy. Vol. 15. No. 4. October, 2004.

- D. Mazo, Eugene. What causes Democracy? No. 38. February 18, 2005. Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, Stanford Institute for International Studies, Stanford University.
- European Parliament. 2007-06-18. [Online] Available from: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&type=IM-PRESS&reference=20070615IPR07837>. Retrieved May 7, 2007.
- Gerhards, Jurgen Mike S Schafer, Sylvia Kampfer. *Gender Equality in the European Union: The EU Script and its Support by European Citizens*. The Journal of the British Sociological Association. Cambridge: Jun 2009. Vol. 43, Iss. 3; pg. 515.
- Hix, Simon. *The Political Systems of the European Union: Introduction; Explaining the EU Political System*. (Palgrave Macmillan, New York, 2005)
- Ian Fraser Auditor blames politicians for EC waste and corruption; [online] Available from: http://findarticles.com/p/articles/mi_qn4156/is_20040808/ai_n12590016/Available on Aug 8, 2004. Retrieved on Sep 24, 2009.
- Legitimacy, Accountability and Democracy in the European Union. A Federal Trust Report, January 2007. [Online] Available from: http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/FedT_LAD.pdf. Retrieved on Sep 24, 2009.
- Levinson, Sanford. How the United States Constitution Contributes to the Democratic Deficit in America, 55 Drake L. Rev. 859, 860 (2007).
- Louzek, Marek. *The EU's Roadmap for General Equality: A Road to Hell*. The New Presence. Winter 2009.
- O'Donnell, Guillermo. "Horizontal Accountabilities in New Democracies," in Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner (eds). *The Self-Restraining State*.
- Power and Accountability in New Democracies. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

- Ruth W. Grant and Robert O. Keohane. Accountability and Abuses of Power in World Politics. *The American Political Science Review*. Vol. 99. No. 1. (Feb., 2005).
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyn H. Stephens, and John D. Stephens. *Capitalist Development and Democracy*. (Chicago: University of Chicago Press, 1992)
- Schedler, Andreas. "Conceptualizing Accountability" .*The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner. (eds.) Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- The European Parliament. [online] Available from http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index_en.htm (Available July 14, 2009). Retrieved Sep 21, 2009.
- The European Parliament. [online] Available from http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index_en.htm (Available July 14, 2009). Retrieved Sep 21, 2009.
- The Council of European Union. [online] Available from:<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=242&lang=en>, Available on 2007, Retrieved on Sep,22, 2009.
- The European Commission. [online] Available from http://europa.eu/institutions/inst/comm/index_en.htm, Retrieved on Sep 22, 2009.
- Valery Giscard d'Estaing, [online] Available from http://en.wikipedia.org/wiki/Val%C3%A9ry_Giscard_d'Estaing, Retrieved on 18 June 2012.