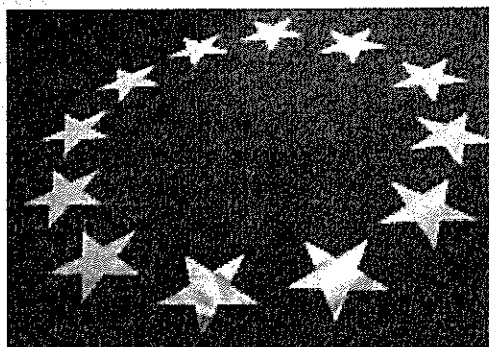




**“...สหภาพยุโรปคือครอบครัวของบรรดาประเทศประชาธิปไตยในยุโรป
ซึ่งมาทำงานร่วมกันเพื่อพัฒนาชีวิตของพลเมือง
และเพื่อสร้างสรรค์โลกที่ดีกว่า...”**

ABSTRACT

Institutions and Decision Process of European Union

Jiradej Mahawannakij

At present the European Union plays a remarkable role in international affairs and it has reputation for its success in making a strong cooperation in Europe. But its status, per se, is hard to clarify. Not only it is a form of regional integration, but also it is a supranational organization, with the power far beyond that of national governments. The question about its nature is not enough for understanding the European Union. Another main question that people always ask is that "how the European Union works?" It is said that the European Union is the most complicated actor in the international realm, with its complexity of units inside and the policy process. This article is an attempt to response to those questions.

The article deals with the main institutions of the European Union; the Council of the European Union, the European Commission, the European Parliament, and the European Court of Justice. For each institution, the author explains by giving the historical context, structure and powers and responsibilities. Also others supporting units that involve indirectly in the working process of the European Union are mentioned in this article.

*Keywords: EU Institution, European Parliament,
European Court of Justice*

สถาบันหลักและกระบวนการตัดสินใจ ของสหภาพยุโรป

จิรเดช มหาวรรณกิจ

"L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble:
elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait."
"ยุโรปจะมีถูกสร้างขึ้นในฉับพลันทันที หรือสร้างขึ้นตามแผนการหนึ่งใด ทว่ายุโรปจะเกิดจาก
ความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นหนึ่งอย่างแท้จริง"

แถลงการณ์จัดตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป 9 พฤษภาคม ค.ศ.1950

ในปัจจุบันเราไม่อาจมองข้ามความสำคัญของสหภาพยุโรปไปได้ และคงมีน้อยคนนักที่จะกล่าวว่าไม่รู้จักสหภาพยุโรป นั่นก็เพราะในด้านหนึ่งสหภาพยุโรปเริ่มมีบทบาทและเข้าไปเกี่ยวข้องกับประเด็นระหว่างประเทศหลายประเด็น ตั้งแต่ประเด็นทางการเมือง เช่น สงครามอิรัก ประเด็นทางเศรษฐกิจ เช่น การให้สิทธิพิเศษทางการค้ากับประเทศกำลังพัฒนา ไปจนถึงประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การแก้ปัญหาภาวะสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง เป็นต้น ในอีกด้านหนึ่งก็เพราะเอกลักษณ์ที่โดดเด่นในตัวของสหภาพยุโรปที่อยากจะอธิบายในฐานะที่เป็น ตัวแสดง (actor) หนึ่งในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ กล่าวคือสหภาพยุโรปมีลักษณะก้ำกึ่งระหว่างความเป็น รัฐ¹ (state) กับ องค์การระหว่างประเทศ

¹ ในทางรัฐศาสตร์ "รัฐ" หมายถึงประชาคมที่ถูกจัดตั้งเพื่อจุดประสงค์ทางการเมืองภายใต้รัฐบาลที่มีอำนาจอธิปไตย องค์ประกอบของรัฐมี 4 ประการคือดินแดน ประชากร รัฐบาล และอำนาจอธิปไตย รัฐถือเป็นตัวแสดงที่ได้รับการรับรองภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

(international organization) ความซับซ้อนของสหภาพยุโรปนี้เองที่นำมาซึ่งคำถามสำคัญ 2 คำถามที่ผู้สนใจและติดตามข่าวสารเกี่ยวกับสหภาพยุโรปมักถามอยู่บ่อยๆ คือสหภาพยุโรปคืออะไรและสหภาพยุโรปมีลักษณะการทำงานหรือการจัดองค์กรอย่างไร

สำหรับคำถามแรก เราสามารถตอบได้โดยอาศัยคำจำกัดความอย่างเป็นทางการที่สหภาพยุโรปให้ไว้ว่า "สหภาพยุโรปคือครอบครัวของบรรดาประเทศประชาธิปไตยในยุโรปซึ่งมาทำงานร่วมกันเพื่อพัฒนาชีวิตของพลเมืองและเพื่อสร้างสรรค์โลกที่ดีกว่า สหภาพยุโรปมิได้มีเจตจำนงจะมาแทนที่รัฐที่มีอยู่ แต่ก็เป็นอย่างมากกว่าองค์การระหว่างประเทศทั่วไป อันที่จริงแล้วสหภาพยุโรปมีลักษณะเฉพาะตัว"² กล่าวอีกนัยหนึ่งสหภาพยุโรปคือบูรณาการระดับภูมิภาค (regional integration) ของรัฐทั้ง 27 รัฐ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากสงครามนับครั้งไม่ถ้วนที่เกิดขึ้นในยุโรปโดยเฉพาะสงครามโลกทั้งสองครั้ง ความร่วมมือของประเทศที่เคยเป็นศัตรูกันจึงเป็นทางออกที่เหมาะสมที่สุดในการบรรลุจุดประสงค์ร่วมกันคือสันติภาพและความเจริญรุ่งเรือง และความร่วมมือนั้นก็สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบันและจะยิ่งทวีความเข้มข้นขึ้น

ส่วนประเด็นเรื่องสถานะของสหภาพยุโรปนั้น นักวิชาการท่านหนึ่งเคยให้ความเห็นไว้อย่างน่าสนใจว่าสหภาพยุโรปเป็นวัตถุระหว่างประเทศที่ไม่อาจระบุชัดได้ (Unidentified International Object - UIO) เพราะมิใช่ทั้งรัฐและองค์การระหว่างประเทศแต่มีคุณสมบัติบางประการคล้ายกับตัวแสดงทั้งสอง³ หากพิจารณาผ่านกรอบของกฎหมายระหว่างประเทศเราสามารถกล่าวได้ว่าสหภาพยุโรปไม่ได้มีสถานะเป็นรัฐเพราะการรวมกันของรัฐสมาชิกมิได้ทำให้เกิดรัฐใหม่ที่เป็นเอกภาพที่มีการรวมศูนย์อย่างเบ็ดเสร็จของอำนาจอธิปไตย⁴ หากแต่เป็นการ

² <http://europa.eu>

³ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ Nuno Severiano Teixeira, "The European Union as an International Actor" ใน *EU's Foreign Governance: CFSP and ESDP and its impact on Asia* (Macau: Tipografia Macau Hung Heng Ltda., 2006)

⁴ สนธิสัญญามาสตริคต์วางรากฐานของสหภาพยุโรปไว้เป็น 3 เสาหลัก (pillars) คือ ประชาคมยุโรป (European Communities) นโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคง (Common Foreign

รวมกลุ่มในระดับภูมิภาคของรัฐอธิปไตยที่มุ่งเน้นผลทางเศรษฐกิจและการเมือง และในอีกแง่หนึ่งสหภาพยุโรปเป็นองค์การระหว่างประเทศ ทว่าก็มีลักษณะที่ไม่เหมือนองค์การระหว่างประเทศทั่วไปอย่างที่มีอยู่เช่น องค์การการค้าโลก (World Trade Organization - WTO) องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization - NATO) หรือองค์การสหประชาชาติ (United Nations) เพราะรัฐสมาชิกได้ยอมถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยในการตัดสินใจ “บางส่วน” ให้กับหน่วยงานของสหภาพยุโรป รวมถึงยอมรับผลผูกพันที่จะเกิดจากกระบวนการตัดสินใจนั้นๆ ด้วย ดังนั้นในกรณีของสหภาพยุโรปจึงเป็นความร่วมมืออย่างเข้มข้นและมีลักษณะเหนือรัฐ (supranationalism) อย่างชัดเจน

สำหรับคำถามที่สอง สหภาพยุโรปก็มีลักษณะที่คล้ายกับองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ที่มีการจัดตั้งสถาบันร่วมกันขึ้นมาบริหารจัดการ สถาบันหลักของสหภาพยุโรปส่วนใหญ่ถูกจัดตั้งขึ้นพร้อมกับการสถาปนาประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้ายุโรป (European Coal and Steel Community - ECSC) ในทศวรรษ 1950 เมื่อแรกเริ่มก่อตั้งนั้นกลุ่มประเทศสมาชิกไม่ได้มีแผนแม่บทเดียวในการสร้างระบบการบริหารจัดการให้กับสหภาพยุโรป ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดระบบการทำงานที่ซับซ้อนดังเช่นในปัจจุบันคือสภาพเงื่อนไขหรือบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในยุโรปในช่วง 50 ปีนับแต่การจัดตั้งประชาคมนี้นี้ จวบจนปัจจุบันที่ส่งผลกระทบให้เกิดความเปลี่ยนแปลงหลายประการ โดยเฉพาะการจัดตั้งสถาบันต่างๆ และการแก้ไขสนธิสัญญาเพื่อปฏิรูปการทำงานของสถาบันเหล่านั้นให้เหมาะสมกับสถานการณ์

ผู้เขียนใคร่ขออธิบายพัฒนาการของการรวมกลุ่มของรัฐในยุโรปก่อนหน้านี้ที่จะเป็นสหภาพยุโรปดังนี้ ประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้ายุโรปถูกก่อตั้งขึ้น

and Security Policy) และ มาตรการยุติธรรมและกิจการภายใน (Justice and Home Affairs) อำนาจอธิปไตยที่แท้จริงของสหภาพยุโรปนั้นอยู่ที่เสาหลักแรกคือประชาคมยุโรป เพราะภายใต้เสาหลักนี้คือนโยบายที่สหภาพยุโรปมีอำนาจในการบังคับให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม เสาหลักนี้จึงมีลักษณะเหนือรัฐมากที่สุด ในขณะที่เสาหลักที่ 2 และ 3 นั้นเป็นเพียงความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (inter-governmental cooperation) เท่านั้น

ใน ค.ศ.1951 โดยสนธิสัญญาปารีส (Treaty of Paris) มีจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมและบริหารจัดการการผลิตและจำหน่ายถ่านหินและเหล็กกล้าซึ่งเป็นทรัพยากรสำคัญสำหรับอุตสาหกรรมและเป็นวัสดุในการทำสงครามระหว่างฝรั่งเศสกับเยอรมนีมาเป็นเวลาช้านาน ประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้ายุโรปมีสถาบันที่จัดตั้งร่วมกันคือ คณะกรรมาธิการ (High Authority) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารที่มีอำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบายของประชาคม มี สภาาร่วมนิติบัญญัติ (Common Assembly) ที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐสมาชิกเพื่อถ่วงดุลอำนาจกับคณะกรรมาธิการและเพิ่มความชอบธรรมทางประชาธิปไตย (democratic legitimacy) ให้กับองค์กร นอกจากนี้ยังมี คณะมนตรีพิเศษ (Special Council of Ministers) ที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของแต่ละรัฐ รวมทั้งมี ศาลยุติธรรม (Court of Justice) เพื่อไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทระหว่างรัฐสมาชิก ต่อมาสนธิสัญญาโรม (Treaties of Rome ค.ศ.1957) ทั้ง 2 ฉบับได้จัดตั้งประชาคมเพิ่มขึ้นอีก 2 ประชาคมคือ ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community - EEC) และประชาคมพลังงานปรมาณูยุโรป (EURATOM) ขึ้น ทำให้มีประชาคมยุโรปเกิดขึ้น 3 ประชาคม ประชาคมทั้ง 3 ได้ใช้สภาาร่วมนิติบัญญัติและศาลยุติธรรมร่วมกัน แต่มีคณะกรรมาธิการและคณะมนตรีแยกออกจากกัน โดยเรียกชื่อคณะกรรมาธิการใน 2 ประชาคมที่เกิดจากสนธิสัญญาโรมว่า "Commission" ต่อมาใน ค.ศ.1967 จึงได้มีการลงนามในสนธิสัญญารวมประชาคม (Merger Treaty) มีผลให้ประชาคมทั้ง 3 รวมกันเป็นประชาคมยุโรป (European Communities - EC) โดยที่ประชาคมยุโรปได้รับเอาสถาบันต่างๆ มาจากประชาคมเศรษฐกิจยุโรป จึงกล่าวได้ว่าต้นแบบการบริหารจัดการภายในของสหภาพยุโรปในปัจจุบันมีที่มาจากประชาคมเศรษฐกิจยุโรปนั่นเอง

เนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับสถาบันหลักของสหภาพยุโรปในบทนี้จะเน้นไปที่สถาบันที่มีอยู่ในปัจจุบันนับตั้งแต่การมีผลบังคับใช้ของสนธิสัญญาว่าด้วยสหภาพยุโรปหรือสนธิสัญญามาสทริคต์ (Treaty on European Union or Maastricht

Treaty ค.ศ.1992) ซึ่งถือเป็นสนธิสัญญาที่วางรากฐานของสหภาพยุโรป สนธิสัญญาดังกล่าวได้ระบุให้สหภาพยุโรปมีสถาบันหลักดังต่อไปนี้⁵

- คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (The Council of the European Union)
- คณะกรรมาธิการยุโรป (The European Commission)
- รัฐสภายุโรป (The European Parliament)
- ศาลยุติธรรมยุโรป (The European Court of Justice)

ก่อนที่จะกล่าวถึงสถาบันที่ได้รับการจัดตั้งอย่างเป็นทางการและมีฐานอำนาจชัดเจนซึ่งระบุไว้ในสนธิสัญญาพื้นฐานของสหภาพยุโรป ผู้เขียนใคร่ขอกล่าวถึงองค์กรอีกองค์กรหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อทิศทางนโยบายของสหภาพยุโรปเพราะถือเป็นองค์กรทางการเมืองสูงสุด (supreme political authority) ของสหภาพยุโรป นั่นก็คือ คณะมนตรียุโรปหรือการประชุมสุดยอดแห่งยุโรป (European Council⁶ or European Summit)

คณะมนตรียุโรปหรือการประชุมสุดยอดแห่งยุโรปเกิดจากมติของการประชุมสุดยอดของประชาคมยุโรปที่กรุงปารีสในเดือนธันวาคม ค.ศ.1974 โดยที่ประชุมได้กำหนดให้มีการจัดประชุมในระดับผู้นำรัฐบาลของรัฐสมาชิกอย่างน้อยปีละ 3 ครั้งในประเทศที่เป็นประธานสหภาพยุโรป (Presidency) ภายใต้ชื่อวาคณะมนตรียุโรปหรือการประชุมสุดยอดแห่งยุโรป ต่อมากฎหมายยุโรปตลาดเดียว (Single European Act – SEA ค.ศ.1986) ได้ลดจำนวนการประชุมลงเหลือปีละ 2 ครั้งหรืออย่างน้อย 1 ครั้งต่อการดำรงตำแหน่งประธานสหภาพยุโรป การประชุม

⁵ สหภาพยุโรปยังมีสถาบันอื่นๆ ที่ปลีกย่อยลงไปอีกมาก เช่น ธนาคารกลางยุโรป (European Central Bank) คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคม (European Economic and Social Committee) คณะกรรมาธิการภูมิภาค (Committee of the Regions) รวมถึงหน่วยงานชำนาญการ (agencies) อีกกว่า 30 หน่วยซึ่งไม่อาจกล่าวถึงได้ทั้งหมด

⁶ ผู้เขียนแปล European Council ว่าคณะมนตรียุโรปโดยเสียงคำว่าสภา เพราะหากแปลว่าสภายุโรปจะไปพ้องกับอีกองค์กรหนึ่งที่มีชื่อว่าสภายุโรป (Council of Europe) ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศในยุโรปที่ทำหน้าที่ปกป้องสิทธิมนุษยชน ปัจจุบันมีสมาชิก 47 ประเทศ และไม่ได้เป็นสถาบันของสหภาพยุโรปแต่อย่างใด

สุดท้ายอย่างเป็นทางการครั้งแรกจัดขึ้นที่กรุงดับลิน ประเทศไอร์แลนด์ใน ค.ศ. 1975 และหลังจาก ค.ศ. 1990 เป็นต้นมาแนวโน้มของการจัดประชุมจึงค่อยๆ เพิ่มขึ้นเนื่องจากการจัดประชุมแต่ละครั้งถือเป็นเกียรติภูมิของประเทศและยังช่วยดึงดูดรายได้เข้าสู่ภาคบริการในเมืองใหญ่ที่จัดประชุมอีกด้วย ในปัจจุบันจึงมีการจัดการประชุมสุดยอดแห่งยุโรปราว 4 ครั้งต่อปี

คณะมนตรียุโรปหรือการประชุมสุดยอดแห่งยุโรปมักถูกอธิบายว่าเป็นส่วนหนึ่งของคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of the European Union) ทว่าแตกต่างกันทั้งเรื่องอำนาจและองค์ประกอบ⁷ ที่กล่าวว่าคณะมนตรียุโรปหรือการประชุมสุดยอดแห่งยุโรปเป็นองค์กรระดับสูงของสหภาพยุโรปก็เพราะเป็นที่ประชุมของประมุขรัฐ (Head of States) หรือนายกรัฐมนตรี (Head of governments) และประธานคณะกรรมการยุโรป (President of the European Commission)⁸ ในบางครั้งอาจมีรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของรัฐสมาชิก รวมถึงกรรมการยุโรป (commissioners) เข้าร่วมได้ตามความจำเป็น⁹ ส่วนการตัดสินใจในการประชุมสุดยอดจะใช้การออกเสียงแบบเอกฉันท์ (unanimity)

แม้จะเป็นผลมาจากการประชุมสุดยอดของบรรดาผู้นำและมีอำนาจสูงสุดเพราะเป็นที่ประชุมของผู้นำรัฐสมาชิก ทว่าคณะมนตรียุโรปหรือการประชุมสุดยอดแห่งยุโรปก็ไม่ได้มีกระบวนการทำงานอย่างเป็นทางการ และเพิ่งถูกกล่าวถึงครั้งแรกในกฎหมายยุโรปตลาดเดียว ต่อมาเมื่อประชาคมยุโรปกลายมาเป็นสหภาพยุโรปจึงได้มีการระบุถึงความรับผิดชอบของคณะมนตรียุโรปไว้ในมาตรา D ของสนธิสัญญามาสทริคต์ว่า “คณะมนตรีจักทำหน้าที่กระตุ้นพัฒนาการ

⁷ John McCormick, *Understanding the European Union: A Concise Introduction* (London: Palgrave Macmillan, 2005), 103.

⁸ ประธานคณะกรรมการยุโรปและคณะไม่มีสิทธิออกเสียงในการตัดสินใจใดๆ ในที่ประชุมสุดยอดแห่งยุโรป

⁹ อย่างไรก็ดี ในสนธิสัญญาฉบับซึ่งเป็นสนธิสัญญาล่าสุดที่กำลังอยู่ในขั้นตอนการให้สัตยาบันและคาดว่าจะมีผลบังคับใช้ใน ค.ศ. 2009 ระบุให้ผู้แทนระดับสูงด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคง (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security) มีส่วนร่วมในการประชุมสุดยอดแห่งยุโรปด้วย

(*necessary impetus*) ของสหภาพยุโรป รวมทั้งให้แนวนโยบายด้านการเมืองทั่วไป (*general political guidelines*) แก่สหภาพยุโรป คณะมนตรีจึงทำให้มั่นใจได้ว่ากิจกรรมของสหภาพมีเอกภาพ ความต่อเนื่องและประสิทธิภาพ"¹⁰ แต่ไม่มีอำนาจบริหารและนิติบัญญัติ การประชุมสุดยอดแห่งยุโรปจึงเป็นการตัดสินใจประเด็นหรือแก้ปัญหาที่มีความสำคัญมากจนไม่อาจกระทำได้ตามช่องทางปกติโดยคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปหรือคณะกรรมการยุโรป เมื่อมีการตัดสินใจใดๆ ก็จะมีข้อสรุปที่ได้เข้าสู่ที่ประชุมคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปเพื่อดำเนินการต่อไป นั่นจึงสะท้อนให้เห็นว่าคณะมนตรียุโรปหรือที่ประชุมสุดยอดแห่งยุโรปไม่มีอำนาจในการตรากฎหมายใดๆ เพียงแต่มีอำนาจในการอภิปรายและชี้นำประเด็นเท่านั้น นอกจากนี้ความรับผิดชอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งของคณะมนตรียุโรปคือการแต่งตั้งประธานคณะกรรมการยุโรปซึ่งถือว่าเป็นตำแหน่งที่สำคัญยิ่ง

นับจากอดีตถึงปัจจุบัน คณะมนตรียุโรปหรือการประชุมสุดยอดแห่งยุโรปทำหน้าที่เป็นจักรกลในการผลักดันให้เกิดความก้าวหน้าหลายประการต่อสหภาพยุโรป เช่น การผลักดันร่างกฎหมายยุโรปตลาดเดียวใน ค.ศ.1986 การเจรจาประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกเข้าเป็นสมาชิกใน ค.ศ.2004 รวมถึงการสนับสนุนร่างสนธิสัญญาลิสบอน (Treaty of Lisbon) ที่จะถูกนำมาใช้แทนที่สนธิสัญญาว่าด้วยรัฐธรรมนูญยุโรป (Treaty on Constitution for Europe) ฉบับ ค.ศ.2004 ที่ประสบภาวะชะงักงันจนต้องยกเลิกไปใน ค.ศ.2007 เป็นต้น

¹⁰ วิมลวรรณ ภัทโรดม, *สหภาพยุโรป* พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: ศักติโสภาคการพิมพ์, 2546), 147.

ประธานของสหภาพยุโรป

(European Union Presidency or Presidency of the Council of the European Union)

สหภาพยุโรปได้เริ่มใช้ระบบประธานแบบหมุนเวียนในคณะมนตรีพิเศษ มาตั้งแต่สมัยที่ยังมีสถานะเป็นประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้ายุโรป โดยกำหนดให้รัฐสมาชิกต่างๆ หมุนเวียนกันเป็นประธานตามลำดับตัวอักษรของชื่อรัฐสมาชิกคราวละ 3 เดือน ต่อมาเมื่อพัฒนาเป็นสหภาพยุโรปภายหลังสนธิสัญญา มาสทริคต์ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งประธานของสหภาพยุโรปได้เพิ่มขึ้นเป็น คราวละ 6 เดือน

ตำแหน่งประธาน (President-in-office) ของสหภาพยุโรปมีอยู่ 2 ระดับ ระดับแรกคือประธานของคณะมนตรียุโรปหรือที่ประชุมสุดยอดแห่งยุโรปซึ่งเป็น ประมุขของรัฐสมาชิกที่ครองตำแหน่งประธาน และอีกระดับหนึ่งคือประธานของ คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปซึ่งเป็นรัฐมนตรีของรัฐสมาชิกที่ครองตำแหน่ง ประธาน โดยมีการจัดสรรและหมุนเวียนตำแหน่งประธานกันอย่างเท่าเทียมกัน ระหว่างรัฐสมาชิกเดิมกับรัฐสมาชิกใหม่ หน้าที่หลักของประเทศที่เป็นประธาน สหภาพยุโรปคือการเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสุดยอดแห่งยุโรปและเป็นผู้ดูแล และจัดทำวาระการประชุมในครั้งนั้นๆ รวมถึงรายงานการดำเนินงานและความก้าวหน้าต่อรัฐสมาชิกยุโรปภายหลังการประชุม จึงนับได้ว่าเป็นการเปิดโอกาส ให้รัฐสมาชิกได้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางนโยบายของสหภาพยุโรป ทั้งนี้ นับตั้งแต่ ค.ศ.2007 เป็นต้นไปสหภาพยุโรปได้เริ่มใช้ระบบ ประธานร่วม 3 ประเทศ (Triple shared presidency) โดยให้ประเทศที่ดำรงตำแหน่งประธาน สหภาพยุโรป 3 ประเทศภายในช่วงระยะเวลา 1 ปี 6 เดือน ร่วมกันดำเนินงานและ สานต่อวาระหรือประเด็นสำคัญที่ตั้งเป้าไว้ (common prioritized agenda) ให้ สำเร็จ

สถาบันหลักและกระบวนการตัดสินใจของสหภาพยุโรป

ตาราง 1 แสดงประเทศที่ดำรงตำแหน่งประธานของสหภาพยุโรปตั้งแต่ ค.ศ. 2006 – 2012

ปี	เดือน	ประเทศที่เป็นประธาน
2006	มกราคม – มิถุนายน	ออสเตรีย
	กรกฎาคม – ธันวาคม	ฟินแลนด์
2007	มกราคม – มิถุนายน	เยอรมนี
	กรกฎาคม – ธันวาคม	โปรตุเกส
2008	มกราคม – มิถุนายน	สโลวีเนีย
	กรกฎาคม – ธันวาคม	ฝรั่งเศส
2009	มกราคม – มิถุนายน	สาธารณรัฐเช็ก
	กรกฎาคม – ธันวาคม	สวีเดน
2010	มกราคม – มิถุนายน	สเปน
	กรกฎาคม – ธันวาคม	เบลเยียม
2011	มกราคม – มิถุนายน	ฮังการี
	กรกฎาคม – ธันวาคม	โปแลนด์
2012	มกราคม – มิถุนายน	เดนมาร์ก
	กรกฎาคม – ธันวาคม	ไอร์แลนด์

อย่างไรก็ดี หลังสนธิสัญญา Lisbon ได้รับสัตยาบันใน ค.ศ.2009 คณะมนตรียุโรปหรือการประชุมสุดยอดแห่งยุโรปจะมีสถานะเป็นสถาบันอย่างเป็นทางการและแยกตัวออกจากคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปอย่างเด็ดขาด ทั้งยังกำหนดให้มีตำแหน่งประธานซึ่งเป็นตัวบุคคลขึ้นมาโดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี 6 เดือน ซึ่งมาจากการเลือกโดยที่ประชุมสุดยอดด้วยเสียงข้างมากอย่างมีเงื่อนไข (Qualified Majority Voting - QMV) สนธิสัญญา Lisbon ยังกำหนดให้บุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งประธานต้องไม่มีตำแหน่งทางการเมืองอื่นใดในประเทศของตน ประธานจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสหภาพยุโรปในด้าน

นโยบายต่างประเทศและความมั่นคง ทว่าก็ยังไม่มียานาการบริหารและนิติบัญญัติ เช่นเดิม แต่มีการเพิ่มอำนาจในการเรียกประชุมสมัยวิสามัญ (extraordinary meeting) นอกเหนือไปจากการประชุมสุดยอดที่จัดขึ้น 4 ครั้งต่อปีอีกด้วย

สถาบันของสหภาพยุโรป

คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (The Council of the European Union)¹¹

ความเป็นมา

คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปเกิดขึ้นครั้งแรกจากการก่อตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้ายุโรปโดยเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีชื่อว่า คณะมนตรีพิเศษ (Special Council of Ministers) ดังได้กล่าวแล้ว ในช่วงนั้นอำนาจของคณะมนตรียังมีอยู่อย่างจำกัดเพราะประเด็นหลักเรื่องถ่านหินและเหล็กกล้าอยู่ภายใต้การตัดสินใจของคณะกรรมการธิการ (High Authority) ต่อมาเมื่อมีการรวมประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้ายุโรปเข้ากับประชาคมเศรษฐกิจยุโรป และประชาคมพลังงานปรมาณูยุโรป แล้วจึงมีการรวมเอาคณะมนตรีของประชาคมทั้งสามเข้าด้วยกันเป็นคณะมนตรีแห่งประชาคมยุโรป (Council of the European Communities) และเปลี่ยนชื่อมาเป็นคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปภายหลังการลงนามในสนธิสัญญามาสทริคต์ ปัจจุบันคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปถือเป็นหน่วยงานหลักในกระบวนการตัดสินใจของสหภาพยุโรปที่สะท้อนผลประโยชน์ของรัฐสมาชิก

¹¹ เดิมใช้ชื่อว่าสภาคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of Ministers of the European Union)

สถาบันหลักและกระบวนการตัดสินใจของสหภาพยุโรป

โครงสร้าง

สมาชิกของคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปประกอบด้วย ผู้แทนจากรัฐสมาชิกในระดับรัฐมนตรี (Ministers) คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปจึงถือเป็นสถาบันที่ไม่มีสมาชิกถาวร เพราะแม้จะมีจำนวนสมาชิกที่แน่นอนคือเท่ากับจำนวนรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป แต่รัฐมนตรีที่เข้าร่วมในการประชุมแต่ละครั้งจะแตกต่างกันไปตามรูปแบบ (configuration) ของที่ประชุมคณะมนตรีซึ่งสหภาพยุโรปได้กำหนดไว้ 9 รูปแบบด้วยกันคือ

1. กิจการทั่วไปและความสัมพันธ์กับต่างประเทศ (General Affairs and External Relations)
2. เศรษฐกิจและการเงิน (Economic and Financial Affairs - Ecofin)
3. กิจการยุติธรรมและมาตรการภายใน (Justice and Home Affairs)
4. กิจการด้านการจ้างงาน นโยบายสังคม สุขภาพและผู้บริโภค (Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs)
5. ความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness)
6. การขนส่ง โทรคมนาคม และพลังงาน (Transport, Telecommunications and Energy)
7. การเกษตรและการประมง (Agriculture and Fisheries)
8. สิ่งแวดล้อม (Environment)
9. การศึกษา เยาวชน และวัฒนธรรม (Education, Youth and Culture)

ดังนั้น หากเป็นการประชุมเรื่องนโยบายต่างประเทศ คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปก็จะเป็นที่ประชุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจากทุกรัฐสมาชิก หรือหากเป็นการประชุมเรื่องการเกษตร คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปก็จะเป็นที่ประชุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร เป็นต้น

คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปยังมี สำนักเลขาธิการ (The General Secretariat) เป็นหน่วยงานสนับสนุนในการจัดเตรียมการประชุม โดยมีหัวหน้าคือเลขาธิการคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (General Secretary of the Council)

of the European Union) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี เลขาธิการคนปัจจุบันคือนายฮาเวียร์ โซลานา (Javier Solana) ซึ่งมีตำแหน่งเป็นผู้แทนระดับสูงด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคง (High Representative for Common Foreign and Security Policy) และประธานของหน่วยงานป้องกันแห่งยุโรป (European Defence Agency - EDA) ในคราวเดียวกันอีกด้วย

นอกจากคณะรัฐมนตรีและเลขาธิการแล้ว กระบวนการทำงานภายในคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปยังต้องอาศัยคณะทำงานทางด้านวิชาการคือ **คณะกรรมการผู้แทนถาวร (Committee of the Permanent Representatives - COREPER)**¹² อันได้แก่คณะนักการทูต (ambassadors) และข้าราชการพลเรือน (civil servants) จากแต่ละรัฐสมาชิกที่ถูกส่งมาประจำอยู่ ณ สำนักงานคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปในกรุงบรัสเซลส์ บุคคลเหล่านี้มีบทบาทในการเตรียมการประชุมให้กับคณะมนตรี ยกเว้นประเด็นด้านการเกษตรที่มีคณะกรรมการพิเศษด้านการเกษตร (Special Committee on Agriculture) ดูแลโดยเฉพาะ คณะกรรมการผู้แทนถาวรจะจัดประชุมกันทุกสัปดาห์เพื่อกรองประเด็นต่างๆ ออกเป็น 2 กลุ่มคือ **ประเด็นกลุ่มเอ (A point)** ซึ่งไม่ต้องให้คณะมนตรีอภิปราย เพียงแต่ให้ที่ประชุมเห็นพ้อง และ **ประเด็นกลุ่มบี (B point)** ที่ต้องได้รับการอภิปรายในคณะมนตรี ดังนั้นคณะกรรมการผู้แทนถาวรจึงเป็นผู้คัดกรองตัดสินใจและอภิปรายประเด็นในเบื้องต้นก่อนที่จะส่งต่อเรื่องดังกล่าวไปยังระดับรัฐมนตรี และเมื่อพิจารณาการทำงานของคณะกรรมการผู้แทนถาวรแล้วก็จะเห็นว่าคณะกรรมการดังกล่าวทำหน้าที่เสมือนเป็นจุดเชื่อมโยงตรงกลางระหว่างสหภาพยุโรปกับรัฐสมาชิกต่างๆ นั่นเอง

¹² ด้วย COREPER (อ่านว่าโกเรเปร์) มาจากชื่อภาษาฝรั่งเศสของหน่วยงานดังกล่าวคือ Comité des Représentants Permanents คณะกรรมการดังกล่าวถูกแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม โดยกลุ่มแรกจะเป็นผู้แทนระดับอัครราชทูต (Deputy) รับผิดชอบประเด็นทางเศรษฐกิจและสังคม ในขณะที่กลุ่มหลังจะเป็นผู้แทนระดับเอกอัครราชทูตรับผิดชอบประเด็นทางการเมืองและนโยบายต่างประเทศ

อำนาจหน้าที่

ความรับผิดชอบหลักของคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปสรุปได้ 7 ประการ คือ

1. การเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของแต่ละรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป

ดังได้กล่าวแล้วว่าสมาชิกของคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปจะเป็นผู้แทนที่ได้รับแต่งตั้งจากแต่ละรัฐสมาชิก ดังนั้นการทำงานจึงเป็นไปเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของทุกรัฐสมาชิกในภาพรวม การที่คณะมนตรีมีอำนาจในการตัดสินใจและการบัญญัติกฎหมายของสหภาพ สะท้อนให้เห็นว่าผลประโยชน์ของชาติสมาชิกเป็นปัจจัยหลักในการตัดสินใจนโยบายทั้งปวงของสหภาพยุโรป¹³ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแม้แนวคิดแบบเหนือรัฐ (Supranationalism) จะมีความสำคัญในสหภาพยุโรป แต่การประนีประนอมเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของแต่ละรัฐสมาชิกก็ยังคงเกิดขึ้นในทางปฏิบัติ

2. การมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติของสหภาพยุโรปร่วมกับรัฐสมาชิก

แต่เดิมนั้นคณะมนตรีมีทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของสหภาพยุโรปแต่เพียงอย่างเดียว ต่อมาจึงเกิดการปฏิรูปโดยให้คณะกรรมการยุโรปและรัฐสมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้วย ในปัจจุบันกระบวนการนิติบัญญัติของสหภาพยุโรปเริ่มขึ้นจากการเสนอร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการยุโรป จากนั้นร่างดังกล่าวจะต้องผ่านการร่วมพิจารณาโดยคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปและรัฐสมาชิกแล้วจึงสามารถใช้บังคับได้ อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปในกระบวนการนิติบัญญัตียังมีอยู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะเมื่อร่างกฎหมายนั้นจะออกมาเป็นนโยบายภายใต้เสาหลักที่ 1 ซึ่งเป็นนโยบายร่วมของประชาคม เพราะคณะมนตรีสามารถมีส่วนร่วมพิจารณาได้ก็ต่อเมื่อคณะกรรมการยุโรปเสนอร่างกฎหมายมาเท่านั้น นอกจากนี้หากคณะมนตรี

¹³ วิมลวรรณ กัทโธดม, *สหภาพยุโรป* พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สักดิโสภาคการพิมพ์, 2546), 119.

แห่งสหภาพยุโรปต้องการขอแก้ไขร่างกฎหมายของคณะกรรมการยุโรปจะต้องได้รับมติอย่างเป็นเอกฉันท์จากประเทศสมาชิกเท่านั้น

เครื่องมือสำคัญที่ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติคือ 1) กระบวนการหารือ (Consultation procedure) 2) กระบวนการให้ความยินยอม (assent procedure) และ 3) กระบวนการตัดสินใจร่วม (codecision procedure)¹⁴

กระบวนการหารือ คือการที่คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปร้องขอความเห็นจากรัฐสภายุโรป หรือคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม (European Economic and Social Committee - EESC) หรือคณะกรรมการภูมิภาค (Committee of the Regions - CoR) ก่อนการตัดสินใจเกี่ยวกับร่างกฎหมาย ในกระบวนการนี้รัฐสภายุโรปจะมีอำนาจในการรับ (approve) ปฏิเสธ (reject) หรือร้องขอให้แก้ไข (ask for amendments) ร่างกฎหมายดังกล่าวได้ ในกรณีที่รัฐสภายุโรปขอให้แก้ไข ร่างกฎหมายดังกล่าวจะถูกส่งกลับไปยังคณะกรรมการยุโรปอีกครั้งเพื่อพิจารณาข้อเสนอแนะของรัฐสภายุโรปและทำการแก้ไขต่อไป จากนั้นร่างที่แก้ไขแล้วจะถูกส่งไปให้คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปเพื่อพิจารณารับร่าง หรือหากต้องการแก้ไขอีกครั้งคณะมนตรีต้องมีมติอย่างเป็นเอกฉันท์เท่านั้น

กระบวนการให้ความยินยอม หมายถึงกระบวนการที่ต้องการความเห็นชอบจากรัฐสภายุโรปด้วยคะแนนเสียงข้างมากโดยสมบูรณ์ (Absolute Majority)¹⁵ ก่อนที่คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปจะตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญต่อโครงสร้างทางสถาบัน เช่น การทำข้อตกลงรับสมาชิกใหม่ เป็นต้น ลักษณะของกระบวนการนี้คล้ายกับกระบวนการหารือ แต่ในกรณีนี้รัฐสภายุโรปไม่มีอำนาจในการแก้ไขร่างจึงทำได้เพียงรับ หรือปฏิเสธร่างเท่านั้น

กระบวนการตัดสินใจร่วมกัน มักถูกกับใช้กับการออกกฎหมายส่วนใหญ่โดยมติหรือร่างกฎหมายต้องได้รับความเห็นชอบ (consent) จากทั้งคณะ

¹⁴ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Ian Bache and Stephen George, *Politics in the European Union*. 2nd edition (New York: Oxford University Press, 2006)

¹⁵ หมายถึงมีเสียงสนับสนุนของสมาชิกมากกว่ากึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมด โดยคะแนนเสียงทั้งหมดนับรวมของทั้งผู้ออกเสียง ผู้ที่เป็นสมาชิกแต่ไม่เข้าร่วมการลงคะแนน และผู้ทิ้งออกเสียง

มนตรีแห่งสหภาพยุโรปและรัฐสภายุโรปจึงจะสามารถบังคับใช้ได้ ในกรณีที่ทั้งสองสถาบันมีความเห็นแตกต่างกันในร่างกฎหมายจะมีการตั้ง **คณะกรรมการไกล่เกลี่ย (Conciliation Committee)** ขึ้นโดยมีผู้แทนจากทั้งคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปและรัฐสภายุโรปจำนวนเท่าๆกันเพื่อหาข้อสรุป ก่อนจะให้คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปและรัฐสภายุโรปร่วมกันพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง¹⁶

อย่างไรก็ดี แม้คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปจะไม่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายของสหภาพยุโรป แต่มาตรา 208 ของสนธิสัญญาโรมก็ได้ให้อำนาจคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปในการ “ร้องขอให้คณะกรรมการการศึกษาประเด็นที่คณะมนตรีเห็นสมควร...และเสนอร่างกฎหมายใดๆ (จากการศึกษานั้น) ต่อคณะมนตรี” ซึ่งแสดงว่าหากคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปเห็นว่าประเด็นใดสำคัญและเอื้อผลประโยชน์ให้กับสหภาพโดยรวมก็อาจทำหน้าที่เป็นผู้ริเริ่มในกระบวนการนิติบัญญัติได้

3. การประสานนโยบายของรัฐสมาชิก

บรรดารัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปต่างต้องการให้เกิดความร่วมมืออย่างใกล้ชิดในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปในฐานะที่เป็นที่ประชุมของผู้นำหรือรัฐมนตรีของทุกรัฐจึงทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลความสอดคล้องของนโยบายโดยรวม นอกจากนั้นรัฐสมาชิกยังต้องการให้เกิดการจ้างงานและการพัฒนาทางด้านการศึกษา สุขภาพ และการปกป้องทางสังคม แม้ว่าแต่ละรัฐจะต้องรับผิดชอบดูแลเรื่องเหล่านี้อยู่แล้ว แต่ก็สามารถตั้งเป้าหมายร่วมกันและเรียนรู้จากกันและกันว่าวิธีการใดมีประสิทธิภาพมากที่สุด กระบวนการนี้เรียกว่าวิธีการเปิดกว้างของความร่วมมือ (open method for coordination) สหภาพยุโรปได้นำกระบวนการดังกล่าวมาใช้เป็นครั้งแรกกับเรื่องนโยบายการจ้างงานภายใต้สนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม (Treaty of Amsterdam)

¹⁶ ดูขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจร่วมกันในภาคผนวก

4. การทำสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ

ในแต่ละปีคณะมนตรีจะลงนามในสนธิสัญญาหลายฉบับ ทั้งที่เป็นสนธิสัญญาระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศนอกกลุ่ม และกับองค์การระหว่างประเทศอื่น ความตกลงเหล่านี้อาจครอบคลุมถึงเรื่องการค้า ความร่วมมือ การพัฒนา หรือประเด็นเฉพาะเรื่องเช่น สิ่งทอ การประมง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การขนส่ง เป็นต้น นอกจากนั้น คณะมนตรียังมีอำนาจลงนามในความตกลงระหว่างประเทศกับสมาชิกสหภาพยุโรปด้วยตนเอง เช่นเรื่องการเก็บภาษีกฎหมายบริษัท หรือความคุ้มครองทางกงสุล เป็นต้น

5. การอนุมัติงบประมาณของสหภาพยุโรป

งบประมาณรายปีของสหภาพยุโรปได้รับการพิจารณาร่วมกันจากคณะมนตรีและรัฐสภา (จะกล่าวโดยละเอียดในส่วนของรัฐสภายุโรป)

6. การดูแลนโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของสหภาพยุโรป

ประเทศสมาชิกทำงานร่วมกันในการพัฒนานโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคง ทว่าประเด็นเรื่องนโยบายต่างประเทศ ความมั่นคง และการป้องกันประเทศเป็นเรื่องที่แต่ละรัฐมีอำนาจอธิปไตยในการตัดสินใจ อย่างไรก็ตามรัฐสมาชิกตระหนักดีว่าการทำงานร่วมกันจะยังประโยชน์มากกว่า คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปจึงมีอำนาจตัดสินใจโดยการใช้คะแนนเสียงข้างมากได้หากมีสถานการณ์พิเศษเกิดขึ้น

ความร่วมมือไม่ได้รวมแค่ประเด็นทางด้านการป้องกันประเทศเท่านั้น แต่ยังรวมถึงภารกิจในการจัดการกับวิกฤตการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น เช่น ภารกิจทางมนุษยธรรม และการรักษาสันติภาพในพื้นที่ที่เกิดความขัดแย้ง ประเทศสมาชิกพยายามเพิ่มความร่วมมือทางด้านกองกำลังทหารและตำรวจเพื่อใช้ควบคู่ไปกับมาตรการทางการทูตและทางเศรษฐกิจ สหภาพยุโรปได้ช่วยรักษาสันติภาพ สร้างประชาธิปไตย และส่งเสริมความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจในพื้นที่ห่างไกล รวมทั้งประเทศที่มีใช้สมาชิกของสหภาพยุโรปด้วย เช่น อินโดนีเซีย สาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก ตลอดจนประเทศในแถบตอนใต้ของยุโรปตะวันออก

คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปยังมีหน่วยงานเฉพาะทางในการดูแลภารกิจด้านนโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคง ได้แก่ คณะกรรมการด้านการเมืองและความมั่นคง (Political and Security Committee - PSC) คณะกรรมการทหารแห่งสหภาพยุโรป (European Union Military Committee - EUMC) และคณะเสนาธิการทหารแห่งสหภาพยุโรป (European Union Military Staff - EUMS)

7. การดูแลด้านเสรีภาพ ความมั่นคง และความยุติธรรม

พลเมืองของสหภาพยุโรปมีเสรีภาพในการเข้าไปอยู่อาศัยและทำงานในประเทศสมาชิกใดก็ได้ ดังนั้นพลเมืองเหล่านี้จึงควรมีช่องทางในการเข้าถึงระบบศาลยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกันทั่วทั้งสหภาพยุโรป ในขณะเดียวกันศาลของแต่ละรัฐสมาชิกจะต้องทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดเพื่อให้มั่นใจได้ว่าคำพิพากษาของศาลในแต่ละประเทศสมาชิกจะได้รับการรับรองจากประเทศสมาชิกอื่นๆด้วย

เสรีภาพในการเคลื่อนไหวนั้นเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อพลเมืองที่ปฏิบัติตามกฎหมาย ในขณะเดียวกันอาชญากรและผู้ก่อการร้ายก็แสวงประโยชน์จากเสรีภาพดังกล่าวด้วย การรับมือกับอาชญากรรมข้ามชาติจึงต้องอาศัยความร่วมมือของศาล ตำรวจ เจ้าหน้าที่ศุลกากร ตลอดจนเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองของทุกรัฐ

ประเด็นเหล่านี้ได้รับการดูแลโดยคณะมนตรีด้านมาตรการยุติธรรมและกิจการภายใน โดยมีจุดมุ่งหมายสูงสุดในการสร้าง พื้นที่แห่งเสรีภาพ ความมั่นคง และความยุติธรรม (area of freedom, security and justice) ภายในพรมแดนของสหภาพยุโรป

กระบวนการตัดสินใจในคณะมนตรี

เมื่อคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปต้องการตัดสินใจใดๆ จะใช้วิธีการออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่งใน 3 รูปแบบต่อไปนี้

เอกฉันท์ (Unanimity) การตัดสินใจแบบเอกฉันท์มักใช้กับการตัดสินใจในประเด็นสำคัญที่มีความอ่อนไหวอย่างยิ่ง เช่น นโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคง การกำหนดภาษี หรือนโยบายการลี้ภัยและการเข้าเมือง ซึ่ง

หมายความว่ามติใดจะผ่านได้จะต้องได้รับการเห็นชอบจากทุกรัฐสมาชิกโดยที่แต่ละรัฐมีสิทธิยับยั้ง (veto) อยู่ในมือ หากมติใดถูกยับยั้งก็จะตกไปในทันที การตัดสินใจแบบเอกฉันท์จึงทำให้กระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายเป็นไปอย่างยากลำบาก เพราะหากมีเสียงยับยั้งแม้เพียงรัฐเดียวก็สามารถทำให้การตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวต้องล้มเลิกไป ต่อมาสหภาพยุโรปจึงรับเอาหลักการ “งดออกเสียงในเชิงสร้างสรรค์/เชิงบวก” (constructive or positive abstention) มาใช้เพื่อช่วยให้การตัดสินใจหรือการออกนโยบายเป็นไปได้ง่ายขึ้น หลักการดังกล่าวเปิดโอกาสให้รัฐที่ไม่เห็นพ้องกับการตัดสินใจหรือนโยบายใดๆ เลือกที่จะงดออกเสียงแทนที่จะใช้สิทธิยับยั้งได้ วิธีการนี้จะส่งผลให้การตัดสินใจหรือนโยบายนั้นๆ ไม่มีผลผูกพันต่อรัฐที่งดออกเสียง อย่างไรก็ตามรัฐนั้นต้องยอมรับว่าสหภาพยุโรปได้มีการตัดสินใจหรือมีนโยบายอย่างไรในเรื่องดังกล่าว

เสียงข้างมากปกติ (Simple majority) ในระบบการออกเสียงแบบเสียงข้างมากปกติ มติหรือการตัดสินใจใดๆ จะผ่านได้ก็ต่อเมื่อได้รับเสียงสนับสนุนจากรัฐสมาชิกเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐสมาชิกทั้งหมด

เสียงข้างมากอย่างมีเงื่อนไข (Qualified majority voting system - QMV) คือระบบการออกเสียงที่มีจุดประสงค์เพื่อลดการใช้อำนาจยับยั้งของรัฐสมาชิกและทำให้มติหรือการตัดสินใจในคณะมนตรีผ่านไปได้ง่ายขึ้น โดยการถ่วงน้ำหนักให้กับคะแนนเสียงของรัฐสมาชิก การออกเสียงแบบนี้ใช้เป็นที่นิยมใช้มากขึ้นในหลายๆ ขอบข่ายนโยบายของสหภาพยุโรป เช่น สิ่งแวดล้อม (environment) และความร่วมมือเพื่อการพัฒนา (development cooperation) เสรีภาพของแรงงาน (free movement of workers) การปราบปรามการทุจริต (combating fraud) ตลาดภายใน (internal market) การสาธารณสุข (public health) การคุ้มครองผู้บริโภค (consumer protection) ความร่วมมือทางศุลกากร (customs cooperation) เป็นต้น

คะแนนเสียงที่จัดสรรให้รัฐสมาชิกต่างๆ เป็นไปตามตารางต่อไปนี้ (ข้อมูล ค.ศ.2008)

สถาบันหลักและกระบวนการตัดสินใจของสหภาพยุโรป

ประเทศ	คะแนนเสียง (ต่อประเทศ)
ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี และสหราชอาณาจักร	29
โปแลนด์ และสเปน	27
โรมาเนีย	14
เนเธอร์แลนด์	13
เบลเยียม สาธารณรัฐเช็ก กรีซ อังกฤษ และโปรตุเกส	12
ฮอลแลนด์ บัลแกเรีย และสวีเดน	10
เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ไอร์แลนด์ ลิทัวเนีย และ สโลวะเกีย	7
ไซปรัส เอสโตเนีย ลัตเวีย ลักเซมเบิร์ก และสโลวีเนีย	4
มอลตา	3
รวมทั้งสิ้น	345

มติใดจะผ่านได้ต้องอาศัยเสียงสนับสนุนอย่างน้อย 255 เสียงจากทั้งหมด 345 เสียง (ราวร้อยละ 73.9) ซึ่งเสียงสนับสนุนนั้นมาจากรัฐสมาชิกมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมด (ในบางกรณี เช่น นโยบายในเสาหลักที่ 2 ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาล อาจต้องการจำนวนสมาชิกเพียง 2 ใน 3 เพื่อผ่านมติ) นอกจากนั้นรัฐสมาชิกในคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปยังอาจขอการยืนยันว่าคะแนนเสียงที่สนับสนุนนั้นมาจากรัฐที่มีประชากรรวมกันมากกว่าร้อยละ 62 ของจำนวนประชากรทั้งหมดในสหภาพยุโรปด้วยหรือไม่ก็ได้ หากเงื่อนไขไม่สมบูรณ์ก็ถือว่าร่างหรือมตินั้นต้องตกไป ทั้งนี้เพื่อให้การออกเสียงดังกล่าวสะท้อนผลประโยชน์ของทั้งรัฐสมาชิกและพลเมืองของสหภาพยุโรปนั่นเอง

คณะกรรมการการยุโรป (The European Commission)

ความเป็นมา

คณะกรรมการการยุโรปเป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจบริหารและนิติบัญญัติของสหภาพยุโรป เดิมทีมีที่มาจาก คณะกรรมการ (High Authority) ของประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้ายุโรป แม้จะผ่านการเปลี่ยนแปลงหลายประการแต่ลักษณะความเป็นองค์กรที่มีอำนาจเหนือรัฐก็ยังถือเป็นลักษณะเด่นของคณะกรรมการการยุโรปเสมอมา เพราะแม้กรรมการแต่ละคนจะมาจากแต่ละรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป แต่กลับต้องทำหน้าที่อย่างเป็นอิสระและเป็น **ตัวแทนผลประโยชน์โดยรวมของสหภาพยุโรป** คณะกรรมการการยุโรปถือเป็นสถาบันสำคัญที่ผลักดันให้เกิดพัฒนาการที่สำคัญต่อกระบวนการบูรณาการของสหภาพยุโรปหลายครั้ง เช่น การสร้างสหภาพศุลกากรใน ค.ศ.1968 และการมีสกุลเงินร่วมกันคือเงินยูโร (Euro) ใน ค.ศ.1999 เป็นต้น

โครงสร้าง

คณะกรรมการการยุโรปประกอบด้วยองค์คณะกรรมการ (college of commissioners)¹⁷ ซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่มาจากการเสนอชื่อโดยรัฐสมาชิก 1 คนจากแต่ละรัฐ¹⁸ คณะมนตรียุโรปหรือที่ประชุมสุดยอดแห่งยุโรปจะทำการเลือกประธานคณะกรรมการก่อน จากนั้นเมื่อการเสนอชื่อกรรมการคนอื่น ๆ เสร็จสิ้น ประธานจะแต่งตั้งรองประธานและมอบหมายภาระหน้าที่ (portfolio) ให้กับกรรมการแต่ละคนรับผิดชอบ ทั้งนี้ก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่

¹⁷ ปัจจุบันคณะกรรมการการยุโรปมีสมาชิก 27 คน โดยเป็นประธาน 1 คน รองประธาน 5 คน และกรรมการอีก 21 คน ปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่ ค.ศ.2004-2009

¹⁸ สนธิสัญญาฉบับล่าสุดได้เสนอให้มีการลดขนาดคณะกรรมการลงเหลือเพียง 2 ใน 3 ของจำนวนประเทศสมาชิกทั้งหมดนับตั้งแต่ ค.ศ.2014 เป็นต้นไป ซึ่งหมายความว่าประเทศสมาชิกจะไม่มีผู้แทนของตนนั่งอยู่ในคณะกรรมการการยุโรปทุกประเทศ ทั้งนี้เพื่อควรมีประสิทธิภาพในการทำงานของคณะกรรมการ

คณะกรรมการการยุโรปทั้งคณะต้องได้รับการรับรองจากรัฐสภายุโรป และต้องกล่าวปฏิญาณว่าจะปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระจากรัฐบาลของประเทศตน

คณะกรรมการการยุโรปมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี เว้นเสียแต่จะถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ (motion of censure) โดยรัฐสภายุโรปอันจะเป็นผลให้คณะกรรมการการยุโรปต้องลาออกทั้งคณะ (resignation *en masse*)¹⁹ หรือหากประธานคณะกรรมการการยุโรปร้องขอให้กรรมการคนใดคนหนึ่งลาออกโดยได้รับความเห็นชอบจากองค์คณะกรรมการก็มีผลให้กรรมการนั้นต้องลาออกเป็นรายบุคคล

นอกจากองค์คณะกรรมการแล้วคณะกรรมการการยุโรปยังประกอบด้วยบุคลากรอื่นๆ อีกราว 25,000 คน ได้แก่คณะทำงานของกรรมการแต่ละคน (cabinet)²⁰ เจ้าหน้าที่บริหารงานภาคีรัฐจากทุกรัฐสมาชิก รวมถึงเจ้าหน้าที่พิเศษที่มีได้สังกัดราชการด้วย การบริหารงานภายในคณะกรรมการการยุโรปจะถูกแบ่งออกเป็น 26 กรม (directorates-general) และสำนักงานย่อยอื่นๆ ตามขอบข่ายนโยบายของสหภาพยุโรป²¹ เช่น นโยบายหลัก (เช่น การคมนาคม สิ่งแวดล้อม พลังงาน วิทยาศาสตร์และการวิจัย การภาษีและสหภาพศุลกากร) กิจกรรมต่างประเทศ (เช่น การขยายสมาชิกภาพ การพาณิชย์) กิจกรรมภายใน (เช่น งบประมาณ การตรวจสอบบัญชี) และกิจกรรมทั่วไป (เช่น สำนักงานป้องกันอาชญากรรม) หากจะเปรียบเทียบก็อาจกล่าวได้ว่าแต่ละกรมจะมีการทำงานคล้ายกับกระทรวงในรัฐรัฐหนึ่ง โดยที่มีกรรมการเป็นผู้บริหารสูงสุดหรือ

¹⁹ สาเหตุที่ต้องลาออกทั้งคณะก็เพราะการทำงานของคณะกรรมการยึดหลักการ Collegiality หรือความรับผิดชอบร่วมกันขององค์คณะกรรมการ ดังนั้นการกระทำใดๆ จึงถือเป็นความรับผิดชอบของกรรมการทุกคน ในประวัติศาสตร์ของสหภาพยุโรปมีคณะกรรมการการยุโรปเพียงชุดเดียวที่ต้องลาออกทั้งคณะอันเป็นผลมาจากความผิดฐานฉ้อราษฎร์บังหลวงคือสมัยที่นายฌัก ซองแตร์ (Jacques Santer) เป็นประธานคณะกรรมการ (ค.ศ.1995-1999)

²⁰ คณะทำงานของกรรมการจะมีการประชุมกันรายสัปดาห์เพื่อช่วยประสานงานระหว่างกรมต่างๆ ทั้งยังช่วยอภิปรายเบื้องต้นเกี่ยวกับประเด็นที่น่าสนใจในปัจจุบัน และพิจารณาแก้ไขร่างกฎหมายก่อนที่จะให้คณะกรรมการเห็นชอบอย่างเป็นทางการ

²¹ สามารถดูข้อมูลเกี่ยวกับกรมและสำนักงานที่อยู่ภายใต้สังกัดของคณะกรรมการการยุโรปได้ที่ http://ec.europa.eu/dgs_en.htm

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นๆ นั้นเอง ความซับซ้อนของกระบวนการทำงานภายใน คณะกรรมาธิการยุโรปนี้เองที่มักถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นระบบราชการแห่ง บรัสเซลส์ (Brussels bureaucracy)

อำนาจหน้าที่

คณะกรรมาธิการยุโรปมีหน้าที่หลักดังนี้

1. การทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารงบประมาณ

แม้ว่าในทางปฏิบัตินั้นการใช้งบประมาณของสหภาพยุโรปจะเกิดขึ้นใน ระดับรัฐบาลหรือในระดับท้องถิ่น แต่คณะกรรมาธิการยุโรปในฐานะฝ่ายบริหาร ของสหภาพยุโรปก็มีหน้าที่ควบคุมดูแลงบประมาณประจำปีร่วมกับศาลผู้ ตรวจสอบบัญชียุโรป (European Court of Auditors) เพื่อให้การบริหารระบบ การเงินเป็นไปอย่างโปร่งใส

2. การใช้อำนาจนิตินบัญญัติโดยเสนอร่างกฎหมายของสหภาพ

ยุโรป

คณะกรรมาธิการยุโรปเป็นสถาบันเดียวที่มีสิทธิขาดในการเสนอร่าง กฎหมาย (right of initiative to draft legislation) เพื่อยื่นต่อคณะมนตรีแห่ง สหภาพยุโรปและรัฐสภายุโรปให้ร่วมกันพิจารณา การผูกขาดอำนาจในการเสนอ ร่างกฎหมายนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพและความต่อเนื่องให้กับ กระบวนการร่างกฎหมายของสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตามการร่างกฎหมายที่ คณะกรรมาธิการยุโรปเสนอนั้นต้องเป็นนโยบายร่วมของประชาคมภายใต้เสาหลัก ที่ 1 เท่านั้น คณะกรรมาธิการยุโรปจึงต้องทำงานใกล้ชิดกับรัฐบาลของรัฐสมาชิก รวมถึงองค์กรที่ปรึกษาอื่นๆ เช่น คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งยุโรป และคณะกรรมการภูมิภาคเพื่อรับทราบสถานการณ์ ความเคลื่อนไหว รวมถึง ปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อให้การกำหนดนโยบายของสหภาพยุโรปเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพและตอบสนองต่อผลประโยชน์ของพลเมืองของสหภาพมากที่สุด

3. การดูแลให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามสนธิสัญญาของสหภาพยุโรป

เมื่อร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาโดยคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปและรัฐสภายุโรปเรียบร้อยแล้วก็จะมีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการ คณะกรรมาธิการยุโรปมีหน้าที่ดูแลให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามกฎหมายของสหภาพอย่างเคร่งครัด ในกรณีที่รัฐสมาชิกหรือสถาบันของสหภาพยุโรปละเมิดกฎหมายของสหภาพ คณะกรรมาธิการยุโรปจะดำเนินการแจ้งต่อรัฐบาลหรือสถาบันเพื่อให้ชี้แจงสาเหตุของการละเมิดกฎหมาย หากเหตุผลของรัฐหรือสถาบันนั้นยังไม่เพียงพอ คณะกรรมาธิการยุโรปจะเป็นผู้ร้องต่อศาลยุติธรรมยุโรปให้พิจารณาดัดสิน หน้าที่ดังกล่าวทำให้คณะกรรมาธิการยุโรปได้รับสมญาว่า “ผู้ปกป้องสนธิสัญญา” (Guardian of the Treaties)

นอกจากหน้าที่ในการเป็นผู้ดูแลให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามกฎหมายของสหภาพแล้ว คณะกรรมาธิการยุโรปยังมีอำนาจในการควบคุมการใช้งบประมาณของสหภาพยุโรปพร้อมกับศาลผู้ตรวจสอบบัญชียุโรปเพื่อให้เกิดความโปร่งใสอีกด้วย

4. การเป็นตัวแทนของสหภาพยุโรปในเวทีระหว่างประเทศ

ในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารของสหภาพยุโรป คณะกรรมาธิการยุโรปต้องทำหน้าที่เป็นตัวแทนและแสดงจุดยืนของรัฐสมาชิกในภาพรวม เช่น ในการประชุมระหว่างประเทศขององค์กรที่รัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปมีส่วนร่วม อาทิ สหประชาชาติ การประชุมสุดยอดผู้นำกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำหรือจีแปด (G8) โดยประธานคณะกรรมาธิการหรือในบางกรณีอาจรวมถึงกรรมการด้านกิจการต่างประเทศ (External Affairs Commissioner) จะเป็นตัวแทนของคณะกรรมาธิการในการประชุมแต่ละครั้ง นอกจากนั้นคณะกรรมาธิการยุโรปได้จัดตั้งสำนักงานคณะผู้แทนคณะกรรมาธิการยุโรป (Delegation of the European Commission) ซึ่งมีสถานะเทียบเท่าสถานเอกอัครราชทูตในทุกภูมิภาคทั่วโลกเพื่อดูแลความร่วมมือและกระชับความสัมพันธ์ในกรอบของสหภาพยุโรปและประเทศต่างๆ ทั้งนี้สำนักงานดังกล่าวจะไม่ทำหน้าที่ด้านกงสุล เช่น การออกวีซ่า ซึ่งเป็น

ความรับผิดชอบของสถานทูตของแต่ละรัฐสมาชิกที่ประจำอยู่ในประเทศต่างๆ เป็นต้น

รัฐสภายุโรป (The European Parliament)

ความเป็นมา

แม้จะเป็นหนึ่งในสถาบันที่ก่อตั้งขึ้นมาตั้งแต่สมัยการเริ่มจัดตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้ายุโรปโดยใช้ชื่อว่าสมัชชาร่วม (Common Assembly) แต่รัฐสภายุโรปกลับเป็นที่รู้จักน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับคณะกรรมการธิการยุโรป และคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป เพราะแต่เดิมเป็นเพียงองค์กรที่ให้คำปรึกษาและไม่มีอำนาจทางนิติบัญญัติ นอกจากนี้เนื่องจากสมาชิกรัฐสภายุโรปยังเป็นผู้ได้รับแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Member of the Parliament) จากแต่ละประเทศสมาชิกมิใช่การเลือกตั้งโดยตรง จึงทำให้สมาชิกรัฐสภาเหล่านั้นต้องทำหน้าที่สมาชิกรัฐสภายุโรปในเวลาเดียวกัน นับตั้งแต่ ค.ศ.1979 เป็นต้นมา จึงมีการกำหนดให้สมาชิกรัฐสภายุโรปมาจากการเลือกตั้งโดยตรง (direct universal suffrage) จากนั้นอำนาจของรัฐสภายุโรปก็ค่อยๆ เพิ่มขึ้นในฐานะที่เป็นสถาบันที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายและดูแลงบประมาณของสหภาพยุโรปอีกด้วย

โครงสร้าง

รัฐสภายุโรปประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภา (Member of the European Parliament หรือ MEPs) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจำนวน 785 คนจาก 27 ประเทศสมาชิก (ค.ศ.2008) สมาชิกรัฐสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี สหภาพยุโรปจะเป็นผู้กำหนดจำนวนสมาชิกรัฐสภาให้กับแต่ละประเทศสมาชิกโดยคำนวณจากจำนวนประชากร ระบบการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภายุโรปอาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แม้สมาชิกรัฐสภายุโรปแต่ละคนจะมาจากการเลือกตั้ง

สถาบันหลักและกระบวนการตัดสินใจของสหภาพยุโรป

โดยตรงจากทุกประเทศสมาชิกแต่การนั่งภายในรัฐสภานั้นไม่ได้แบ่งกลุ่มตาม
สัญชาติหากแต่เป็นการแบ่งกลุ่มตามแนวอุดมการณ์ทางการเมือง

จำนวนสมาชิกรัฐสภายุโรปแยกตามประเทศ

ประเทศ	จำนวน ส.ส.	ประเทศ	จำนวน ส.ส.
เยอรมนี	99	ออสเตรีย บัลแกเรีย	18
ฝรั่งเศส อิตาลี สหราชอาณาจักร	78	ฟินแลนด์ เดนมาร์ก สโลวะเกีย	14
สเปน โปแลนด์	54	ไอร์แลนด์ ลิทัวเนีย	13
โรมาเนีย	35	ลัตเวีย	9
เนเธอร์แลนด์	27	สโลวีเนีย	7
เบลเยียม สาธารณรัฐเช็ก กรีซ	24	ไซปรัส เอสโตเนีย ลักเซมเบิร์ก	6
ฮังการี โปตุเกส			
สวีเดน	19	มอลตา	5

กลุ่มการเมืองในรัฐสภายุโรป

กลุ่มการเมือง	ชื่อย่อ	จำนวนสมาชิก
European People's Party (Christian Democrats) และ European Democrats	EPP ED	278
Socialist Group	PES	216
Alliance of Liberals and Democrats for Europe	ALDE	104
Union for Europe of the Nations	UEN	44
Greens / European Free Alliance	Greens/EFA	42
European United Left – Nordic Green Left	GUE/NGL	41
Independence / Democracy	IND/DEM	24
Identity, Tradition and Sovereignty Group	ITS	23
ไม่สังกัดกลุ่ม		13

โครงสร้างของรัฐสภายุโรปประกอบด้วย ประธานรัฐสภา (President of EP) สำนักงานรัฐสภา (Bureau) การประชุมประธานกลุ่มการเมือง (Conference of Presidents) และ สำนักเลขาธิการ (Secretariat)

ประธานรัฐสภามาจากการเลือกโดยสมาชิกรัฐสภา ดำรงตำแหน่งวาระละ 2.5 ปี ทำหน้าที่เป็นประธานการประชุมแบบครบองค์ (plenary session) ทั้งยังเป็นโฆษกของรัฐสภายุโรปในการประสานงานกับสถาบันอื่นๆ ของสหภาพอีกด้วย

สำนักงานรัฐสภามีหัวหน้าคือประธานรัฐสภา รองประธานรัฐสภาอีก 14 คน และเจ้าหน้าที่พิเศษซึ่งดูแลกิจการด้านการบริหารและงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกรัฐสภาที่เรียกว่า 'Quaestor' อีก 5 คน

การประชุมประธานกลุ่มการเมืองเป็นขั้นตอนการทำงานเบื้องต้นของรัฐสภา โดยเป็นที่ประชุมของประธานกลุ่มการเมืองภายในสหภาพยุโรปเพื่อร่างประเด็นคร่าวๆ สำหรับการประชุมแบบเต็มองค์ รวมถึงเพื่อกำหนดระยะเวลาการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ภายใต้งัดรัฐสภา

สำนักเลขาธิการรัฐสภาเป็นเสมือนหน่วยงานสนับสนุนการทำงานของสมาชิกรัฐสภา ประกอบด้วยเลขาธิการ และบุคลากรฝ่ายบริหารรวมถึงเจ้าหน้าที่อื่นๆ อีกราว 3,500 คน

ตามปกติรัฐสภายุโรปจะจัดประชุมแบบครบองค์เป็นเวลา 3-4 วันในแต่ละเดือน ณ เมืองสตราสบูร์ก (Strasbourg) ประเทศฝรั่งเศส แต่ภาระงานส่วนใหญ่ของรัฐสภายุโรปจะรับผิดชอบโดยคณะกรรมการถาวร (standing committee) ราว 20 คณะซึ่งประชุมกันที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม เช่น กรรมการด้านต่างประเทศ กรรมการด้านการเกษตร กรรมการด้านสิทธิสตรีและความเสมอภาคทางเพศ เป็นต้น นอกจากนั้นรัฐสภายุโรปยังอาจแต่งตั้ง คณะกรรมการชั่วคราว (temporary committee) หรือคณะกรรมการไต่สวน (committee of inquiry) ขึ้นทำหน้าที่ในกรณีพิเศษได้

อำนาจหน้าที่

1. การมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ

รัฐสภายุโรปใช้อำนาจร่วมกับคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปในการพิจารณาร่างกฎหมายที่คณะกรรมการการยุโรปเสนอ แม้ในบางกรณีคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปจะมีอำนาจตัดสินใจเด็ดขาด แต่คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปก็ต้องขอความเห็นจากรัฐสภาก่อนการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ เช่นการรับสมาชิกใหม่ เป็นต้น อย่างไรก็ตามจะดูเหมือนเป็นฝ่ายนิติบัญญัติแต่รัฐสภายุโรปกลับไม่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายเหมือนกับรัฐสภาของรัฐสมาชิก ภาวะนี้เรียกว่า "การขาดดุลประชาธิปไตย" (democratic deficit) แต่กระนั้นรัฐสภายุโรปก็ยังมีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการการยุโรปให้เสนอร่างกฎหมายในเรื่องที่เห็นสมควรได้

2. การใช้อำนาจตรวจสอบสถาบันอื่นๆ ของสหภาพยุโรป

รัฐสภายุโรปใช้อำนาจตรวจสอบสถาบันอื่นๆ ของสหภาพยุโรปในหลายกรณี กรณีแรกคือการตรวจสอบคณะกรรมการการยุโรป กล่าวคือ ในขั้นตอนเริ่มต้นนั้นรัฐสภายุโรปจะพิจารณาข้อเสนอแต่งตั้งประธานคณะกรรมการการยุโรปซึ่งมาจากคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป และเมื่อประธานคณะกรรมการการยุโรปผ่านการรับรองแล้ว ประธานคณะกรรมการการยุโรปจะทำหน้าที่รวบรวมรายชื่อกรรมการการยุโรปคนอื่นๆ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสมาชิกจนครบทุกคนแล้วยื่นเรื่องต่อรัฐสภายุโรปเพื่อรอการอนุมัติก่อนเข้ารับตำแหน่ง โดยรัฐสภายุโรปจะทำการสัมภาษณ์กรรมการเป็นรายบุคคลก่อนจะลงมติเห็นชอบคณะกรรมการการยุโรปทั้งคณะ และหากกรรมการคนใดคนหนึ่งประพฤติมิชอบก็ยังสามารถถอดถอนโดยการลงมติไม่ไว้วางใจ (motion of censure) จากรัฐสภายุโรปอันเป็นผลให้คณะกรรมการการยุโรปต้องลาออกทั้งคณะ ทั้งนี้การถอดถอนต้องได้รับเสียงสนับสนุนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกรัฐสภา

การใช้อำนาจตรวจสอบในอีกกรณีหนึ่ง คือการตรวจสอบการทำงานของคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป โดยรัฐสภายุโรปมีอำนาจตั้งกระทู้คำถามต่อคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปและคณะกรรมการการยุโรป

นอกจากนี้ รัฐสภายุโรปยังมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินยุโรป (European Ombudsman) ซึ่งเป็นผู้รับเรื่องราวร้องเรียนที่เสนอเข้ามาโดยพลเมืองยุโรป และเมื่อข้อร้องเรียนนั้นๆ มีมูล รัฐสภายุโรปจะจัดตั้งคณะกรรมการไต่สวน (Committee of Inquiry) ขึ้นเพื่อหาทางแก้ไข

3. การอนุมัติงบประมาณของสหภาพยุโรป

นับตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา สหภาพยุโรปได้จัดทำสนธิสัญญาด้านงบประมาณ (Budgetary Treaties) ขึ้นหลายฉบับเพื่อให้เป็นหลักการในการบริหารจัดการงบประมาณประจำปีของสหภาพ สนธิสัญญาเหล่านั้นแบ่งงบประมาณของสหภาพยุโรปออกเป็น 2 ส่วนคือ **รายจ่ายที่จำเป็น** (compulsory spending) อันประกอบด้วยรายจ่ายที่เกิดจากสนธิสัญญาของสหภาพยุโรปและความตกลงระหว่างประเทศ ส่วนที่เหลือเรียกว่า **รายจ่ายที่ไม่จำเป็น** (non-compulsory spending) หน่วยงานที่มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจในการใช้งบประมาณในส่วนรายจ่ายที่จำเป็นคือคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป ในขณะที่รัฐสภายุโรปมีอำนาจตัดสินใจใช้งบประมาณในส่วนรายจ่ายที่ไม่จำเป็น

ในกระบวนการอนุมัติงบประมาณประจำปีของสหภาพยุโรปนั้น หน่วยงานต่างๆ จะจัดทำประมาณการค่าใช้จ่ายคร่าวๆ ยื่นต่อคณะกรรมการยุโรปเพื่อรวบรวมทำเป็นร่างกฎหมาย จากนั้นจึงเสนอร่างดังกล่าวให้ทั้งคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปและรัฐสภายุโรปพิจารณา และในขั้นตอนสุดท้ายร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณนั้นต้องได้รับการลงนามโดยประธานรัฐสภายุโรป ก่อนจึงจะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย

ศาลยุติธรรมยุโรป (The European Court of Justice)

ความเป็นมา

ศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปหรือศาลยุติธรรมยุโรปก่อตั้งขึ้นมาตั้งแต่ ค.ศ. 1951 อันเป็นผลมาจากการลงนามในสนธิสัญญาปารีส (Treaty of

Paris) เพื่อจัดตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้ายุโรป ในช่วงแรกเริ่มศาลประกอบด้วยผู้พิพากษา 7 คน โดยที่ 6 คนมาจากแต่ละประเทศสมาชิก และอีก 1 คนมาจากการเลือกโดยผู้แทนของสหพันธ์การค้าและอุตสาหกรรมถ่านหินและเหล็กกล้า ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรปและประชาคมพลังงานปรมาณูยุโรปเพิ่มขึ้นหน่วยงานทั้งสามก็ยังใช้ศาลยุติธรรมร่วมกันในฐานะศาลยุติธรรมของประชาคมยุโรป จนกระทั่งสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม (Treaty of Amsterdam) ได้ระบุให้ศาลยุติธรรมยุโรปมีอำนาจหน้าที่ชัดเจนและแยกออกเป็นเอกเทศ ศาลยุติธรรมยุโรปจึงเป็นศาลในลำดับชั้นสูงสุดของสหภาพยุโรปในการพิจารณาคดีความเกี่ยวกับกฎหมายของสหภาพ ศาลยุติธรรมยุโรปมีที่ตั้งอยู่ ณ กรุงลักเซมเบิร์ก ซิตี ประเทศลักเซมเบิร์ก

โครงสร้าง

ในปัจจุบันโครงสร้างของศาลยุติธรรมยุโรปประกอบด้วยองค์คณะ ผู้พิพากษา (judges) 27 คน (เท่ากับจำนวนรัฐสมาชิก) และ ผู้ช่วยผู้พิพากษา (Advocates General) จำนวน 8 คน ทุกๆ 3 ปีจะมีการเปลี่ยนผู้พิพากษาและผู้ช่วยผู้พิพากษาจำนวนกึ่งหนึ่งผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษามาจากการสรรหานักกฎหมายที่มีชื่อเสียงและมีความเป็นกลางโดยรัฐบาลของทุกชาติสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้หลายวาระ นอกจากนั้นคณะผู้พิพากษายังต้องเลือกสมาชิก 1 คนในคณะให้เป็นประธานศาลยุติธรรมยุโรปซึ่งจะดำรงตำแหน่งวาระละ 3 ปี

ส่วนตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา ได้มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐสมาชิก มีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากับผู้พิพากษา โดย 5 ตำแหน่งแรกมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐใหญ่ของสหภาพยุโรปคือเยอรมนี ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร อิตาลี และ สเปน ส่วนอีก 3 ตำแหน่งจะเป็นการหมุนเวียนระหว่างรัฐสมาชิกที่เหลือตามลำดับตัวอักษรของชื่อประเทศ บุคคลเหล่านี้จะเป็นผู้พิจารณาคดีไปพร้อมๆ กับคณะผู้พิพากษา โดยจะเป็นผู้ให้ความเห็นอันเป็นเอกเทศในระหว่างการพิจารณาคดี และเสนอความเห็นรวมทั้งข้อเสนอแนะให้แก่ศาลในการพิจารณาคดี ทั้งนี้ผู้พิพากษา

ไม่จำเป็นต้องมีความเห็นตามผู้ช่วยผู้พิพากษา อย่างไรก็ตามผู้ช่วยผู้พิพากษาไม่มีอำนาจในการขบวนการลงคะแนนเสียงของศาล

นอกจากนี้ศาลยุติธรรมยุโรปยังมี นายทะเบียน (Registrar) ทำหน้าที่เป็นเลขานุการสนับสนุนการบริหารงานทั่วไปของศาลยุติธรรม รวมถึงการดูแลเอกสาร จดหมายเหตุและสิ่งพิมพ์ของศาลยุติธรรมด้วย

การพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมยุโรปแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ การพิจารณาครบองค์ประชุม (full court or Grand Chamber) การพิจารณาคดีแบบนี้มักใช้กับการกรณีที่รัฐสมาชิกร้องขอหรือกรณีพิเศษดังที่ระบุไว้ในธรรมนูญศาลยุติธรรม เช่น การพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่นผู้ตรวจการแผ่นดินยุโรปหรือการมาธิการยุโรป เป็นต้น โดยจะมีผู้พิพากษา 13 คนขึ้นนั่งบัลลังก์ ส่วนการพิจารณาคดีอีกรูปแบบหนึ่งคือ การพิจารณาโดยผู้พิพากษา 3 หรือ 5 คน (Chamber of three or five judges) สำหรับการพิจารณาคดีความทั่วไป

ศาลยุติธรรมยุโรปยังมีศาลสนับสนุนอีก 3 ศาลได้แก่ ศาลชั้นต้น (Court of First Instance) ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาคดีที่ยื่นฟ้องโดยปัจเจกบุคคล บริษัทหรือองค์กรบางประเภท ศาลกิจการพลเรือน (Civil Service Tribunal) ทำหน้าที่พิจารณาคดีความเกี่ยวกับลูกจ้างของสถาบันต่างๆ ของสหภาพยุโรป และ ศาลผู้ตรวจสอบบัญชี (Court of Auditors) รับผิดชอบการตรวจสอบบัญชีและพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเงินของสหภาพยุโรป

กรณีที่ศาลยุติธรรมยุโรปพิจารณาสามารถแบ่งออกได้เป็น 6 ประเภทหลักๆ ได้แก่

1. การตีความกฎหมาย

(references for preliminary rulings)

ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจสูงสุดเกี่ยวกับกฎหมายของสหภาพยุโรป ศาลยุติธรรมยุโรปจะร่วมมือกับศาลของประเทศสมาชิกอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เกิดเอกภาพในระบบ

กฎหมายและป้องกันมิให้มีการตีความกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยศาลของประเทศสมาชิกสามารถดำเนินการยื่นขอให้ศาลยุติธรรมยุโรปพิจารณาว่ากฎหมายภายในประเทศของตนมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายของสหภาพหรือไม่

2. กรณีที่รัฐสมาชิกไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของสหภาพ

[(actions for failure to fulfil obligations) มาตรา 226 227 และ 228 ของสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมยุโรป]

เมื่อรัฐสมาชิกใดไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของสหภาพยุโรป คณะกรรมาธิการยุโรปมีอำนาจในการแจ้งให้รัฐสมาชิกรู้ถึงเจตนาที่จะฟ้องร้องการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หากเหตุผลของรัฐสมาชิกไม่เพียงพอหรือรัฐสมาชิกไม่หยุดการฝ่าฝืนกฎหมาย คณะกรรมาธิการยุโรปจะยื่นเรื่องต่อศาลยุติธรรมยุโรป และเมื่อศาลเห็นว่าการกระทำของรัฐสมาชิกเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายจริง รัฐสมาชิกต้องหยุดการกระทำดังกล่าวในทันที และหากรัฐสมาชิกยังไม่ปฏิบัติตาม ศาลยุติธรรมยุโรปอาจพิจารณาลงโทษรัฐสมาชิกรู้ได้

3. กรณีที่สถาบันของสหภาพยุโรปหรือพลเมืองยุโรปร้องขอให้กฎหมายไม่มีผลบังคับใช้

[(actions for annulment) มาตรา 230 และ 231 ของสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมยุโรป]

หมายถึงกรณีที่ผู้ร้องเรียน ไม่ว่าจะเป็นรัฐสมาชิกหรือสถาบันของสหภาพยุโรปยื่นขอให้มีการยกเลิกมาตรการหรือกฎหมายของสหภาพเพราะมาตรการหรือกฎหมายนั้นส่งผลเสียหายต่อผู้ร้องโดยตรง หากศาลเห็นว่ามาตรการหรือกฎหมาย

ดังกล่าวส่งผลเสียหายจริงก็จะประกาศให้มาตรการนั้นมีผลเป็นโมฆะ

4. กรณีที่สถาบันต่างๆ ของสหภาพยุโรปไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญา

[(actions for failure to act) มาตรา 232 และ 233 ของสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมยุโรป]

หากมีผู้ร้องเรียนว่าสถาบันของสหภาพยุโรปไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ศาลยุติธรรมยุโรปจะไต่สวน และหากพบว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมายจริง ศาลก็จะมีมาตรการลงโทษที่เหมาะสมต่อการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ

5. กรณีที่บุคคลหรือบริษัทได้รับความเสียหายอันเกิดจากการกระทำของประชาคมหรือเจ้าหน้าที่ของประชาคม [(actions for damages) มาตรา 235 ของสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมยุโรป]

หากปัจเจกบุคคลหรือบริษัทได้รับผลกระทบจากการกระทำของสถาบันหรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของสหภาพยุโรป ปัจเจกบุคคลหรือบริษัทนั้นมีสิทธิฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมยุโรปเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้

6. กรณีที่มีการอุทธรณ์ถามประเด็นทางกฎหมาย [(appeals on point of law) มาตรา 225 ของสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมยุโรป]

ในกรณีนี้หากมีผู้ยื่นอุทธรณ์ต่อคำพิพากษาของศาลชั้นต้นโดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายของสหภาพและคำฟ้องนั้นมีมูล ศาลยุติธรรมยุโรปจะยกเลิกคำพิพากษาของ

ศาลชั้นต้นและพิจารณาคดีดังกล่าวใหม่หรืออาจส่งคดีนั้นกลับเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลชั้นต้นอีกครั้งหนึ่งก็ได้

อำนาจหน้าที่

1. การสร้างเอกภาพทางกฎหมายของสหภาพยุโรป

ศาลยุติธรรมยุโรปต้องรับรองให้เกิดเอกภาพทางกฎหมายโดยการทำหน้าที่เป็นผู้ตีความสนธิสัญญาและกฎหมายอนุบัญญัติ (secondary law) อันได้แก่ directives และ regulations ในกรณีที่รัฐสมาชิกหรือพลเมืองยุโรปร้องขอซึ่งหมายถึงกฎหมายของสหภาพยุโรปจะต้องถูกต้องและต้องได้รับการปรับใช้ไปในทิศทางเดียวกันในแต่ละประเทศสมาชิก เช่น ศาลยุติธรรมในทุกประเทศต้องไม่มีคำตัดสินที่ต่างกันเมื่อตัดสินในเรื่องเดียวกัน

2. ควบคุมให้ทุกฝ่ายการปฏิบัติตามกฎหมายของสหภาพยุโรป

ศาลยุติธรรมยุโรปเป็นหน่วยงานที่ดูแลการปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐและสถาบันต่างๆ ของสหภาพยุโรป โดยเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดในกรณีที่เกิดข้อพิพาทระหว่างสถาบัน หรือระหว่างรัฐสมาชิก รวมถึงระหว่างหน่วยธุรกิจภายในยุโรป และระหว่างพลเมืองยุโรปกับสถาบันของสหภาพยุโรปอีกด้วย

การที่ศาลยุติธรรมแห่งยุโรปเป็นหน่วยงานด้านตุลาการสูงสุดของสหภาพยุโรปจึงทำให้คำตัดสินของศาลยุติธรรมยุโรปถือเป็นที่สุด และรัฐสมาชิกต้องเคารพการตัดสินนั้นๆ (หรือในอีกแง่หนึ่งก็คือคำตัดสินมีผลผูกพันคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง) หลักการนี้เรียกว่า “ความสูงสุดของกฎหมายประชาคม” (Supremacy of Community Law)

หน่วยงานอื่นๆ ของสหภาพยุโรป

นอกจากจะมีสถาบันหลักต่างๆ ดังได้กล่าวแล้ว สหภาพยุโรปยังมีหน่วยงานสนับสนุนอื่นๆ ที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากันอีกเป็นจำนวนมาก โดย

ภายในบทนี้ไม่อาจกล่าวถึงได้ทั้งหมด จึงขอกล่าวถึงเฉพาะหน่วยงานที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

- คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม

(Economic and Social Committee - ECOSOC)

คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมมีสำนักงานตั้งอยู่ ณ กรุงบรัสเซลล์ ถือเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา (advisory body) ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของนายจ้าง สหภาพแรงงาน เกษตรกร ผู้บริโภค และกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ รวมทั้งสิ้น 344 คน บุคคลเหล่านี้มาจากการเสนอชื่อโดยรัฐบาลของทุกรัฐสมาชิกโดยกำหนดสัดส่วนตามจำนวนประชากร มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี มีอำนาจในการให้คำปรึกษาแก่คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป คณะกรรมาธิการยุโรป หรือรัฐสภายุโรปเมื่อได้รับการร้องขอเพื่อให้ภาคประชาสังคมของยุโรปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมนั่นเอง

- คณะกรรมการภูมิภาค

(Committee of the Regions)

คณะกรรมการภูมิภาคเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษา คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เช่น นักการเมืองระดับเทศบาล นายกเทศมนตรี รวมทั้งสิ้น 344 คนที่มาจากการเสนอชื่อโดยรัฐสมาชิก ก่อนจะทำการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายภูมิภาค หน่วยงานหลักของสหภาพยุโรปจะต้องขอความเห็นจากคณะกรรมการภูมิภาคก่อน การทำงานของคณะกรรมการภูมิภาคจึงสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน

- ศาลผู้ตรวจสอบบัญชียุโรป

(European Court of Auditors)

ศาลผู้ตรวจสอบบัญชียุโรปตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ.1975 มีสำนักงานอยู่ที่ประเทศลักเซมเบิร์ก ภารกิจของศาลคือการตรวจสอบว่างบประมาณของสหภาพยุโรปซึ่งมาจากเงินภาษีของพลเมืองถูกเก็บมาอย่างเหมาะสมและถูกใช้ไปอย่างถูกต้อง ประหยัดและตรงจุดประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ ศาลมีอำนาจตรวจสอบบุคคลหรือองค์กรใดๆ ก็ได้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงบประมาณของสหภาพยุโรป หน้าที่หลักที่สำคัญอีกประการหนึ่งของศาลผู้ตรวจสอบบัญชีคือ การนำเสนอรายงานการตรวจสอบบัญชีของปีงบประมาณก่อนให้กับรัฐสภา เพื่อการตัดสินใจอนุมัติงบประมาณในปีถัดไป

สมาชิกของศาลมาจากแต่ละประเทศสมาชิก ประเทศละ 1 คน โดยได้รับการแต่งตั้งจากคณะมนตรีให้ดำรงตำแหน่งวาระละ 6 ปี โดยสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ และสมาชิกทั้งหมดจะเลือกสมาชิก 1 คนให้ดำรงตำแหน่งประธานคราวละ 3 ปี

ศาลผู้ตรวจสอบบัญชียุโรปไม่มีอำนาจทางกฎหมายเป็นของตนเอง หากผู้ตรวจสอบบัญชีพบว่าการทุจริตหรือความไม่โปร่งใสเกิดขึ้น ก็จะต้องแจ้งเรื่องดังกล่าวต่อสำนักงานปราบปรามการทุจริตยุโรป (European Anti-Fraud Office) ต่อไป

- ธนาคารกลางแห่งยุโรป

(European Central Bank)

ธนาคารกลางยุโรปตั้งอยู่ ณ นครแฟรงก์เฟิร์ต ประเทศเยอรมนี เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่บริหารเงินยูโร กำหนดอัตราดอกเบี้ย รวมถึงการวางกรอบนโยบายเศรษฐกิจและการเงิน โดยมีการทำงานอย่างใกล้ชิดกับธนาคารกลางของแต่ละรัฐสมาชิกที่เป็นภาคีในเขตการใช้เงินยูโร (Eurozone) ธนาคารกลางยุโรปแบ่งโครงสร้างการบริหารออกเป็น 3 ส่วนได้แก่ คณะกรรมการบริหาร (Executive

Board) สภาผู้ว่าการธนาคาร (Governing Council) และสภาทั่วไป (General Council)

สถาบันหลักและกระบวนการตัดสินใจของสหภาพยุโรป

ภาคผนวก 1

ระบบเสาหลักของสหภาพยุโรป (Pillars System)

เสาหลักที่ 1 ประชาคมยุโรป (European Communities: ECs)	เสาหลักที่ 2 นโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและ ความมั่นคง (Common Foreign and Security Policy: CFSP)	เสาหลักที่ 3 ความร่วมมือด้านตำรวจ และกิจการยุติธรรม (Police and Judicial co- operation in criminal matters: PJCC)
การศุลกากรและตลาด เดียว นโยบายร่วมด้าน การเกษตร นโยบายร่วมด้านการ ประมง กฎหมายว่าด้วยการแข่งขัน ทางการค้า สหภาพเศรษฐกิจและ การเงิน นโยบายพลเมืองของ สหภาพยุโรป เครือข่ายคมนาคมข้าม ยุโรป (Trans-European Networks) การคุ้มครองผู้บริโภค การสาธารณสุข การวิจัย กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม นโยบายสังคม นโยบายการคลัง สนธิสัญญาเงิน นโยบายการเข้าเมือง	นโยบายต่างประเทศ - สิทธิมนุษยชน - ประชาธิปไตย - ความช่วยเหลือ ต่างประเทศ นโยบายความมั่นคง - นโยบายด้านความมั่นคง และการป้องกันประเทศ - กองกำลังของสหภาพ ยุโรป - การรักษาสันติภาพ	การค้าและการค้าอาวุธ การก่อการร้าย การค้ามนุษย์ องค์การอาชญากรรม การตัดสินบน และการทุจริต

หมายเหตุ ระบบเสาหลักนี้จะถูกยุบไปหากสนธิสัญญาลิสบอนได้รับการให้สัตยาบันจากทุกชาติสมาชิก

สนธิสัญญาพื้นฐานของสหภาพยุโรปนับแต่อดีตจนปัจจุบันและความสำคัญ

สนธิสัญญา	ลงนาม	ความสำคัญ
สนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้ายุโรป หรือสนธิสัญญาปารีส Treaty establishing the European Coal and Steel Community (Treaty of Paris)	18 เมษายน 1951	สนธิสัญญาทั้ง 3 ฉบับก่อให้เกิดประชาคมยุโรป
สนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป หรือสนธิสัญญาโรม Treaty establishing the European Economic Community (Treaty of Rome)	25 มีนาคม 1957	
สนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมพลังงานปรมาณูยุโรป หรือ ยูราตอม Treaty establishing the European Atomic Energy Community (EURATOM)	25 มีนาคม 1957	
สนธิสัญญาว่าด้วยสหภาพยุโรป หรือสนธิสัญญามาสทริคต์ Treaty on European Union (Maastricht Treaty)	7 กุมภาพันธ์ 1992	
กฎหมายยุโรปตลาดเดียว Single European Act	1 กรกฎาคม 1986	สนธิสัญญาฉบับนี้เป็นการแก้ไขสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรปและเป็นการปูเส้นทางไปสู่การสร้างตลาดเดียวแห่งยุโรป
สนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม หรือสนธิสัญญาสำหรับยุโรป Treaty of Amsterdam (Treaty for Europe)	2 ตุลาคม 1997	

สถาบันหลักและกระบวนการตัดสินใจของสหภาพยุโรป

สนธิสัญญานิซ Treaty of Nice	26 กุมภาพันธ์ 2001	เป็นการเตรียมความพร้อมในการ เปิดรับสมาชิกเพิ่มอีก 10 ประเทศ ใน ค.ศ.2004
สนธิสัญญาจัดตั้งรัฐธรรมนูญเพื่อยุโรป Treaty establishing a Constitution for Europe	ไม่ได้รับการให้ สัตยาบันจาก ประเทศสมาชิก ครบทุกประเทศ	ถือเป็นแม่แบบกฎหมายสูงสุดของ สหภาพยุโรป เป็นความพยายามที่ จะจัดหมวดหมู่ของกฎระเบียบ ทั้งหมดของสหภาพยุโรปให้อยู่ใน สนธิสัญญาเพียงฉบับเดียว
สนธิสัญญาปฏิรูป หรือสนธิสัญญา ลิสบอน Reform Treaty or Treaty of Lisbon	13 ธันวาคม 2007	เป็นสนธิสัญญาที่เป็นการหาทาง ออกให้กับสนธิสัญญาจัดตั้ง รัฐธรรมนูญเพื่อยุโรปที่ไม่ได้รับการ ให้สัตยาบัน โดยมีการปรับ โครงสร้างของสหภาพยุโรปใหม่ใน หลายๆ เรื่อง โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะ นำมาใช้แทนรัฐธรรมนูญยุโรปที่ถูก ยกเลิกไปโดยปริยาย คาดว่าจะมี ผลบังคับใช้ใน ค.ศ.2009

บรรณานุกรม

- วิมลวรรณ ภัทโรดม. *สหภาพยุโรป*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ศักติโสภาคการพิมพ์, 2546.
- Bache, Ian and Stephen George. *Politics and Government of the European Union*, 2nd edition. New York: Oxford University Press, 2003.
- McCormick, John. *Understanding the European Union: A Concise Introduction*, 3rd edition. New York: Palgrave-Macmillan, 2005.
- Leonard, Dick. *Guide to the European Union (The Economist)*, 9th edition. London: Economist Books. 2005.
- Pinder, John and Simon Usherwood. *The European Union: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press. 2007.
- Nugent, Neill. *The Government and Politics of the European Union*. 5th edition. Durham: Duke University Press, 2003.
- Nugent, Neill (editor). *Developments in the European Union*. London: McMillan Press, 1999.

วารสารยุโรปศึกษา