

## กระบวนการตัดสินใจในสหภาพยุโรปภายหลังการบังคับใช้สนธิสัญญาลิสบอน

สนธิสัญญาลิสบอน (Lisbon Treaty) ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ ได้เปลี่ยนแปลงกระบวนการตัดสินใจในสหภาพยุโรป (EU Decision Making) ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพิ่มอำนาจในทางประชาธิปไตย จากเดิมที่อำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่อยู่ที่คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป เป็นการกระจายอำนาจมากขึ้นโดยการเพิ่มบทบาทให้แก่รัฐสภายุโรป กล่าวได้ว่า สนธิสัญญาลิสบอนสร้างความสมดุลระหว่างสถาบันภายในสหภาพยุโรปให้ถ่วงดุลอำนาจกันอย่างลงตัว

### **๑. สถาบันภายในสหภาพยุโรป (EU institutions)**

สหภาพยุโรปประกอบด้วยสถาบันสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ ๓ สถาบัน คือ

๑) คณะกรรมการยุโรป (European Commission) เป็นตัวแทนและปกป้องผลประโยชน์ของสหภาพยุโรป โดยเป็นอิสระจากรัฐบาลของแต่ละประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการ (Commissioner) ๒๗ คนจากประเทศสมาชิกตามความเชี่ยวชาญ<sup>1</sup> โดยจะทำงานร่วมกับข้าราชการประจำ (officials) ที่มีรวมประมาณ ๒๕,๐๐๐คน คณะกรรมการยุโรปมีสำนักงานอยู่ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม ทั้งนี้ ประธานคณะกรรมการจะได้รับการเลือกตั้งจากรัฐบาลของประเทศสมาชิกและจะต้องได้รับการรับรองจากรัฐสภายุโรป ส่วนกรรมการคนอื่น ๆ จะได้รับการแต่งตั้งจากประเทศสมาชิกและต้องได้รับการรับรองจากรัฐสภายุโรปเช่นกัน มีวาระคราวละ ๕ ปี โดยประธานคณะกรรมการคนปัจจุบันคือ นาย José Manuel Durao Barroso ซึ่งเป็นอดีตนายกรัฐมนตรีของโปรตุเกส ภารกิจหลักของคณะกรรมการคือการเสนอร่างกฎหมาย นอกจากนี้ยังดูแลการบริหารงบประมาณของสหภาพยุโรป

๒) รัฐสภายุโรป (European Parliament) สมาชิกรัฐสภายุโรปได้รับเลือกตั้งโดยตรงทุก ๆ ๕ ปีจากแต่ละประเทศสมาชิก ปัจจุบันมีสมาชิก ๗๓๖ คนจาก ๒๗ ประเทศ แม้สมาชิกแต่ละคนจะมาจากประเทศสมาชิก แต่การจัดกลุ่มภายในรัฐสภานั้นไม่ได้แบ่งตามสัญชาติ แต่แบ่งโดยนโยบายของพรรคการเมือง<sup>2</sup> ที่ทำการรัฐสภายุโรปตั้งอยู่ที่เมืองสตราสบูร์ก ประเทศฝรั่งเศส และกรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม โดยประธานรัฐสภาคนปัจจุบันคือ นาย Jerzy Buzek ชาวโปแลนด์ จากพรรคประชาชนยุโรป (European's People Party) ภารกิจหลักของรัฐสภายุโรปจะเป็นการร่วมตัดสินใจกับคณะมนตรีในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ การพิจารณาร่างกฎหมายของสหภาพยุโรปที่คณะกรรมการยุโรปเสนอ การอนุมัติงบประมาณของสหภาพยุโรป ให้การรับรองความตกลงระหว่างประเทศของสหภาพยุโรปกับประเทศนอกกลุ่ม และให้การรับรองผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการยุโรป

๓) คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป<sup>3</sup> (Council of the European Union or Council of Ministers) เป็นองค์กรหลักในด้านนิติบัญญัติและด้านการตัดสินใจชี้ขาดของสหภาพยุโรป โดยจะประสานงานกับ

<sup>1</sup> มีหน่วยงานสังกัดคณะกรรมการยุโรปจำนวน ๒๔ หน่วยงาน (Directorate-General หรือ office)

<sup>2</sup> กลุ่มที่มีขนาดใหญ่ที่สุดคือ พรรคประชาชนยุโรป (European's People Party) และพรรคประชาธิปไตยยุโรป (European Democrats) ตามมาด้วยกลุ่มสังคมนิยม เสรีนิยม และอนุรักษ์นิยม (กรีน)

<sup>3</sup> นอกจาก Council of the European Union (Council of Ministers) แล้ว ยังมีการประชุมผู้นำยุโรป (European Council) ซึ่งเป็นการประชุมในระดับประมุขของประเทศ โดยจะมีการประชุมสุดยอดสี่ครั้งต่อปี เพื่อกำหนดทิศทางนโยบายของสหภาพยุโรป

รัฐสภายุโรปในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวแล้ว นอกจากนั้นยังเป็นผู้รับผิดชอบด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วม (CFSP: Common Foreign and Security Policy) รวมถึงภารกิจเกี่ยวกับการเปิดเสรีสินค้า บริการและการลงทุน สมาชิกคณะมนตรีประกอบด้วยรัฐมนตรีจากทุกประเทศสมาชิก ในการประชุมแต่ละครั้งจะมีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเรื่องนั้น ๆ เข้าร่วมรวมทั้งสิ้น ๒๗ คน เช่น การต่างประเทศ เกษตรกรรม คมนาคม เศรษฐกิจและการเงิน พลังงาน เป็นต้น ทั้งนี้จะมีการเวียนให้ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศเข้ามาทำหน้าที่ใน ตำแหน่งประธานคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปโดยผลัดเปลี่ยนกันทุก ๖ เดือน ปัจจุบัน (มกราคม-มิถุนายน ๒๕๕๔) เป็นวาระของประเทศฮังการี

## ๒. กระบวนการตัดสินใจในสหภาพยุโรป (EU Decision Making)

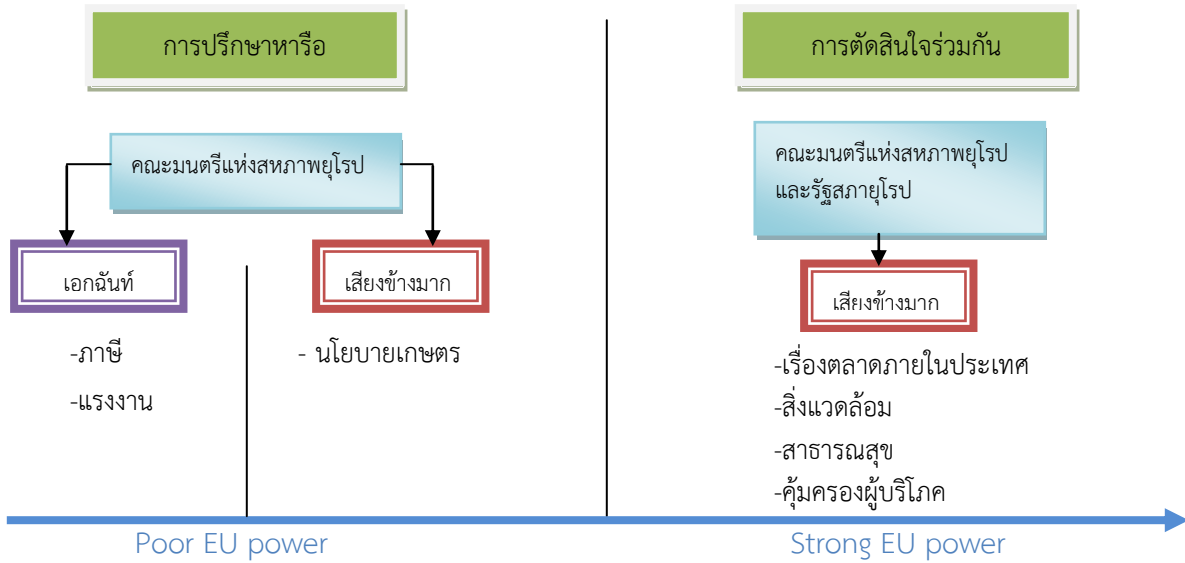
การตัดสินใจด้านนิติบัญญัติในสหภาพยุโรป ในลำดับแรกจะเป็นขั้นตอนการร่างกฎหมาย โดย คณะกรรมาธิการยุโรปจะปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสียก่อนที่จะเสนอร่างกฎหมายให้คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป และ/หรือรัฐสภายุโรปเพื่อพิจารณารับรองร่างกฎหมายดังกล่าว ซึ่งในระบบของสหภาพยุโรป มีวิธีการรับรอง ข้อเสนอร่างกฎหมาย ๒ แบบ คือ การปรึกษาหารือ (consultation) และการตัดสินใจร่วม (co-decision)

๑) การปรึกษาหารือ (Consultation) โดยคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายจากร่างที่เสนอโดยคณะกรรมาธิการยุโรป ซึ่งรัฐสภายุโรปจะมีสิทธิให้ข้อคิดเห็นที่ไม่มีผลผูกพัน ไม่ว่าจะเป็น การสนับสนุน ปฏิเสธ หรือขอแก้ไขร่าง กระบวนการนี้ หน่วยงานสหภาพยุโรปมีอำนาจต่ำ (Poor EU power) ในขณะที่ประเทศสมาชิกมีอำนาจมาก โดยการลงคะแนนเสียงมี ๒ แบบ คือ แบบเอกฉันท์ ได้แก่ การตัดสินใจ เรื่องภาษี การจ้างงาน และแบบเสียงข้างมาก (Qualified Majority) ได้แก่ การตัดสินใจเรื่องนโยบายเกษตรร่วม

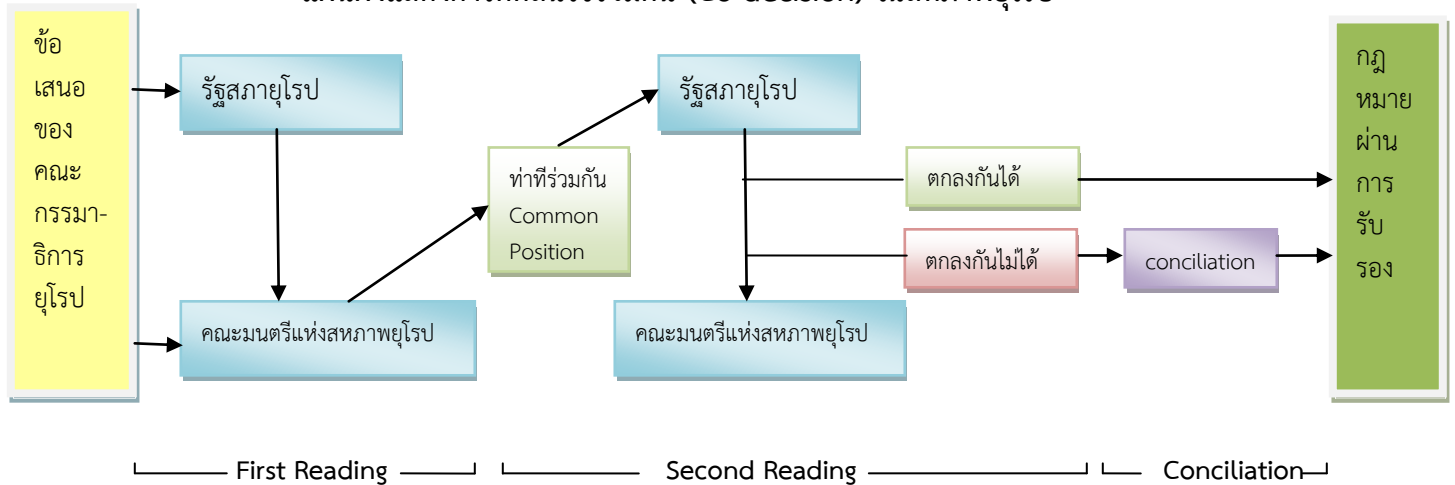
๒) การตัดสินใจร่วมกัน (Co-decision) โดยคณะมนตรีและรัฐสภายุโรปตัดสินใจร่วมกัน ใช้หลักคะแนนเสียงข้างมาก (Qualified Majority) กระบวนการนี้ หน่วยงานของสหภาพยุโรปมีอำนาจสูง (Strong EU power) โดยประเทศสมาชิกมีอำนาจน้อยกว่าแบบการปรึกษาหารือ ทั้งนี้ การลงคะแนนเสียง ใช้การลงคะแนนเสียงแบบ Qualified majority โดยผ่าน ๒ ขั้นตอน คือ First Reading และ Second Reading และ หากหาข้อสรุปไม่ได้จะใช้กระบวนการ Conciliation โดยจะมีการปรึกษาหารือหาข้อยุติระหว่างคณะมนตรียุโรป รัฐสภายุโรปและคณะกรรมาธิการยุโรป

การตัดสินใจส่วนใหญ่ของสหภาพยุโรปใช้ระบบการโหวตแบบเสียงข้างมาก (Qualified Majority) ซึ่งแต่ละประเทศสมาชิกจะมีเสียงโหวตแตกต่างกันตามสัดส่วนจำนวนประชากร โดยประเทศที่มี number of vote สูงสุดได้แก่ เยอรมนี ฝรั่งเศส อิตาลี สหราชอาณาจักร ซึ่งมีสิทธิประเทศละ ๒๙ เสียง รองลงมาคือโปแลนด์ และ สเปน ๒๗ เสียง ส่วนประเทศที่มีเสียงน้อยที่สุด คือ มอลตา มี ๓ เสียง

### แผนผังแสดงการตัดสินใจด้านนิติบัญญัติของสหภาพยุโรป



### แผนผังแสดงการตัดสินใจร่วมกัน (Co-decision) ในสหภาพยุโรป



ส่วนยุโรป สำนักอเมริกา ยุโรปและแอฟริกา  
กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ  
มีนาคม ๒๕๕๔