

## ภูมิหลังสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปเป็นการรวมกลุ่มประเทศในยุโรป 27 ประเทศ (ประชากรรวมประมาณ 499 ล้านคน) บนพื้นฐานของการเคารพประชาธิปไตยและสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยการรวมอำนาจอธิปไตย ในนโยบายด้านเศรษฐกิจสังคมไว้ที่ “ประชาคม” (European Community) และมีกระบวนการประสานงานอย่างใกล้ชิดด้านการต่างประเทศและความมั่นคง และด้านมหาดไทยระหว่างประเทศสมาชิก

### 1. ความเป็นมา

1952 – สนธิสัญญา European Coal and Steel Community เริ่มมีผลบังคับใช้ (ลงนามเมื่อปี 1951) เพื่อร่วมบริหารยุทธปัจจัยสำคัญและส่งเสริมสันติภาพในยุโรป มีสมาชิก 6 ประเทศ ได้แก่ ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม และลักเซมเบิร์ก

1987 – Single European Act เพื่อพัฒนาตลาดร่วมในยุโรป โดยเน้นการเคลื่อนไหวอย่างเสรีของสินค้า ทุน บริการ และประชาชน เพิ่มเติมจากแค่การมี customs duties ร่วมกัน

1993 – Maastricht Treaty หรือ Treaty on European Union เริ่มมีผลบังคับใช้ (ลงนามเมื่อปี 1992) จัดตั้งสหภาพยุโรป (European Union) โดยการสร้างองค์กรของ EU ในรูปแบบปัจจุบัน ประกอบด้วย 3 เสาหลัก (pillars) ได้แก่

(1) First Pillar: European Community เป็นการรวม “อำนาจอธิปไตย” ของประเทศสมาชิกมาไว้ในประชาคมและบริหารอธิปไตยดังกล่าวร่วมกันในด้านต่อไปนี้ นโยบายที่ประกอบขึ้นเป็นตลาดร่วม เช่น การค้าระหว่างประเทศ การแข่งขัน การรวมตัวทางเศรษฐกิจและการเงิน การคุ้มครองผู้บริโภคและมาตรฐานสุขอนามัย นโยบายอื่นๆ เช่น เกษตร ประมง เครือข่ายคมนาคมขนส่งระดับยุโรปและ มิติด้านต่างประเทศ เช่น การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/มนุษยธรรม/ภัยพิบัติ โดยคณะกรรมการยุโรป (European Commission) เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงานในส่วนนี้ โดยประเทศสมาชิกไม่สามารถมีนโยบายภายใต้ pillar นี้ได้อย่างอิสระ

(2) Second Pillar: Common Foreign and Security Policy (CFSP) เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลของประเทศสมาชิก (intergovernmental cooperation) ในด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคง อาทิ Human Rights, Democracy, Disarmament

(3) Third Pillar: Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลประเทศสมาชิกในด้านมหาดไทย ตำรวจ และยุติธรรม อาทิ

Combating terrorism, Combating organized crime, Crimes against children and human trafficking

ในส่วนของ (2) และ (3) ประเทศสมาชิกยังคงมีอิสระในการดำเนินงานแต่มีการประสานท่าทีอย่างใกล้ชิดให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน (intergovernmental cooperation)

คำว่า European Union ใช้แทนคำว่า European Community อย่างเป็นทางการสืบเนื่องจากสนธิสัญญา Maastricht และมีสถานะทางกฎหมายตามสนธิสัญญาฉบับสนนโยบายในแต่ละ pillar มีดังนี้

First pillar	Second pillar	Third pillar
<b><u>European Community (EC)</u></b>	<b><u>Common Foreign and Security Policy (CFSP)</u></b>	<b><u>Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters (PJCC)</u></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Customs Union and Single market</a></li> <li>• <a href="#">Common Agricultural Policy</a></li> <li>• <a href="#">Common Fisheries Policy</a></li> <li>• <a href="#">EU competition law</a></li> <li>• <a href="#">Economic and monetary union</a></li> <li>• <a href="#">EU-Citizenship</a></li> <li>• <a href="#">Education and Culture</a></li> <li>• <a href="#">Trans-European Networks</a></li> <li>• <a href="#">Consumer protection</a></li> <li>• <a href="#">Healthcare</a></li> <li>• <a href="#">Research (e.g. Sixth Framework Programme)</a></li> <li>• <a href="#">Environmental law</a></li> <li>• <a href="#">Social policy</a></li> <li>• <a href="#">Asylum policy</a></li> <li>• <a href="#">Schengen treaty</a></li> <li>• <a href="#">Immigration policy</a></li> </ul>	<p>Foreign policy:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Human rights</a></li> <li>• <a href="#">Democracy</a></li> <li>• <a href="#">Foreign aid</a></li> </ul> <p>Security policy:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">European Security and Defense Policy</a></li> <li>• <a href="#">EU battle groups</a></li> <li>• <a href="#">Helsinki Headline Goal Force Catalogue</a></li> <li>• <a href="#">Peacekeeping</a></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Drug trafficking and weapons smuggling</a></li> <li>• <a href="#">Terrorism</a></li> <li>• <a href="#">Trafficking in human beings</a></li> <li>• <a href="#">Organized crime</a></li> <li>• <a href="#">Bribery and Fraud</a></li> </ul>

ที่มา [http://en.wikipedia.org/wiki/Three\\_pillars\\_of\\_the\\_European\\_Union](http://en.wikipedia.org/wiki/Three_pillars_of_the_European_Union)

1999 – Treaty of Amsterdam เริ่มมีผล (ลงนามเมื่อ 1997) จัดตั้งตำแหน่ง High Representative for the Common Foreign and Security Policy เพื่อให้การดำเนินนโยบาย CFSP มีความโดดเด่นและความประสานสอดคล้องกันมากขึ้น และขยายอำนาจให้แก่สภายุโรปให้มีบทบาทเพิ่มขึ้นในกระบวนการพิจารณากฎหมาย โดยขยายสาขาความร่วมมือที่ต้องผ่านการพิจารณาร่วมของสภายุโรปและที่ประชุมรัฐมนตรีตามสาขาหรือคณะมนตรี (co-decision)

2003 – Treaty of Nice เริ่มมีผล (ลงนามเมื่อ 2001) มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปสถาบันสหภาพยุโรปที่สำคัญ อาทิ ขนาดและองค์ประกอบของกรรมาธิการยุโรป การเปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกสหภาพยุโรป การจัดระบบใหม่สำหรับการลงคะแนนเสียงในคณะมนตรี (Council) เพื่อเป็นการเตรียมรับประเทศสมาชิกใหม่จากยุโรปตะวันออกซึ่งเข้าร่วมในปี 2004

#### การปฏิรูปสถาบันสหภาพยุโรป

- ปรับลดขนาดและองค์ประกอบของคณะกรรมาธิการยุโรป โดยกำหนดให้ในปี 2009 มีกรรมาธิการยุโรป (Commissioners) 25 คน จากประเทศสมาชิกอียู 27 ประเทศ หนึ่ง ในปัจจุบันประเทศสมาชิกอียูทุกประเทศสามารถแต่งตั้งผู้ที่ประเทศตนเห็นเหมาะสมดำรงตำแหน่งกรรมาธิการยุโรปได้ประเทศละ 1 ตำแหน่ง
- ปรับจำนวนสมาชิกสหภาพยุโรปเหลือ 732 คน

#### การจัดระบบใหม่สำหรับการลงคะแนนเสียงในคณะมนตรี (Council)

- การตัดสินใจของคณะมนตรีใช้หลักการมติเอกฉันท์ (consensus) ซึ่งทุกประเทศมีเสียงเท่ากัน และหลักการเสียงข้างมาก (Qualified Majority Voting หรือ QMV) ในการกำหนดนโยบายบางด้าน ซึ่งแต่ละประเทศมีคะแนนเสียงต่างกันตามจำนวนประชากร (ประเทศที่มีคะแนนเสียงสูงสุด 29 เสียง ได้แก่ เยอรมนี ฝรั่งเศส อิตาลี และสหราชอาณาจักร รองลงมา 27 เสียง คือ โปแลนด์และสเปน ต่ำสุด 3 เสียง คือ มอลตา)
- สนธิสัญญาเนซได้ขยายขอบข่ายสาขาที่ต้องตัดสินใจด้วยระบบ QMV
- หลักการลงคะแนนเสียงแบบ QMV เริ่มใช้แทน unanimity ในการพิจารณาตัดสินใจการออกกฎระเบียบเกี่ยวกับ internal market ซึ่งต่อมาสนธิสัญญา Maastricht, Amsterdam และ Nice ได้ขยายการใช้ QMV ครอบคลุม 4 ใน 5 ของสาขาที่ต้องออกกฎหมาย/กฎระเบียบใช้ในอียู

2009 – Treaty of Lisbon ซึ่งได้มีการลงนามโดยผู้นำสหภาพยุโรปเมื่อ ๓.ค. 2007 เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ๓.ค. 2009 ภายหลังจากการลงประชามติในไอร์แลนด์ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 2 ต.ค. 2009 และการยินยอมลงนามให้สัตยาบันโดยประธานาธิบดีสาธารณรัฐเช็กเป็นประเทศสุดท้าย เมื่อวันที่ 3 พ.ย. 2009 ประเด็นที่น่าจับตาจากสนธิสัญญานี้คือการมีนโยบายต่างประเทศที่สอดคล้องและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากยิ่งขึ้น

การกำหนดตำแหน่งประธานที่ถาวรของอียู คือ President of the European Council ซึ่งจะมีวาระดำรงตำแหน่ง 2 ปีครึ่ง และทำหน้าที่ประธานการประชุมผู้นำยุโรป (European Council)

แทนผู้นำของประเทศที่ดำรงตำแหน่งประธานสหภาพยุโรป (Presidency) ซึ่งมีการหมุนเวียนทุกๆ 6 เดือน โดยผู้ที่ได้รับตำแหน่งดังกล่าวคือนาย Herman Van Rompuy อดีตนายกรัฐมนตรีของ เบลเยียม โดยจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ในวันที่ 1 ธ.ค. 2010

นอกจากนี้ ตำแหน่งใหม่ที่สำคัญอีกตำแหน่ง คือ High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy ซึ่งจะสวมหมวก 2 ใบ กล่าวคือ ควบตำแหน่ง High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (เทียบเท่าตำแหน่ง รัฐมนตรีต่างประเทศ) และ Vice President of the Commission โดยทำหน้าที่ประธานที่ประชุม รัฐมนตรีต่างประเทศ ซึ่งผู้ที่ได้ดำรงตำแหน่งนี้คือ Baroness Catherine Ashton (อดีตรกรรมาธิการ ยุโรปด้านการค้า) เริ่มปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่สนธิสัญญาลิสบอนมีผลบังคับใช้เมื่อ 1 ธ.ค. 2009 นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้ง European External Action Service (EEAS) เป็นหน่วยงานสนับสนุน การปฏิบัติหน้าที่ของ High Representative ซึ่งบุคลากรใน EEAS บางส่วนจะไปประจำการใน ประเทศต่างๆ และ EC Delegation ในประเทศต่างๆ ได้มีการเปลี่ยนชื่อเป็น EU Delegation เนื่องจากสนธิสัญญาลิสบอนกำหนดให้อียูมีสถานะทางกฎหมายหนึ่งเดียว (single legal personality) และจะแทนที่และสืบต่อ European Community

วัตถุประสงค์สำคัญของสนธิสัญญาลิสบอน เพื่อปฏิรูปการทำงานและความร่วมมือในสหภาพยุโรปให้มีประสิทธิภาพ เป็นประชาธิปไตย มีความโปร่งใสและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากขึ้นเพื่อให้สามารถเผชิญกับสิ่งท้าทายต่างๆ และตอบสนองความต้องการและส่งเสริมผลประโยชน์ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อาทิ

(1) แก้ไขสนธิสัญญา 3 ฉบับ คือ Treaty establishing the European Community (1957) Treaty on European Union (1992) และ Euratom (1957) ทั้งนี้ สหภาพยุโรป (European Union) จะมีสถานะเป็น legal personality แทนประชาคมยุโรป (European Community)

(2) เพิ่มบทบาทให้กับรัฐสภาของประเทศสมาชิกในการพิจารณาร่างกฎหมายของสหภาพยุโรป อาทิ หากรัฐสภาของประเทศสมาชิกอียูเห็นว่าร่างกฎหมายบางฉบับสามารถจัดทำเป็นร่างกฎหมายในระดับท้องถิ่น/ภูมิภาค หรือระดับประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า สามารถคัดค้านการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวได้

(3) ปรับการใช้ระบบ QMV ในการตัดสินใจของคณะมนตรี (ที่ประชุมตัวแทนรัฐบาล ประเทศสมาชิกอียู) ได้แก่ (1) การปรับ Voting rights สำหรับแต่ละประเทศสมาชิกอียูในลักษณะ phase-in ในช่วงปี 2014-2017 (2) ใช้ระบบ Double Majority Voting คือ พิจารณาคะแนนเสียงว่าต้องเป็นระดับคะแนน 55% ของประเทศสมาชิกอียูทั้งหมด คิดเป็น 65% ของจำนวนประชากรทั้งหมดภายในอียู (3) ยกเลิกการใช้ระบบ Veto สำหรับการตัดสินใจนโยบายด้านการต่อสู้กับการ

เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความมั่นคงด้านพลังงาน และการให้ความช่วยเหลือฉุกเฉิน แต่ยังคงสามารถใช้ระบบ Veto สำหรับการตัดสินใจนโยบายด้านภาษี การต่างประเทศ การป้องกันประเทศและความมั่นคง

(4) ปรับจำนวน Commissioner โดยจะมีจำนวน Commissioner น้อยกว่าจำนวนประเทศสมาชิกที่อยู่ตั้งแต่ปี 2014

(5) รัฐสภายุโรปมีบทบาทเพิ่มขึ้น โดย (1) มีบทบาทพิจารณาร่างกฎหมายที่ต้องผ่านระบบการตัดสินใจร่วมกัน (Co-decision procedure) เพิ่มขึ้น อาทิ ในเรื่อง Legal immigration, penal judicial cooperation, police cooperation รวมทั้งนโยบายการค้าและการเกษตรในบางด้าน (2) เป็นผู้รับรองกรอบงบประมาณ (multiannual financial framework) (3) ให้ความเห็นชอบ (assent) การจัดทำความตกลงระหว่างประเทศของอียูทุกฉบับ ทั้งนี้ จำนวนสมาชิกสภายุโรปเพิ่มขึ้นจากปัจจุบันเป็น 751 คน (ขณะนี้ มี 736 คน ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภายุโรปเมื่อวันที่ 4-7 มิถุนายน 2009)

(6) EU Charter of Fundamental Rights มีผลผูกพันทางกฎหมายในสถาบันต่างๆ ของอียู รวมทั้งในประเทศสมาชิกอียูสำหรับการบังคับใช้กฎหมายของอียู โดยเน้น 6 ด้านที่สำคัญ ได้แก่ Dignity, Freedom, Equality, Solidarity, Citizenship และ Justice

การขยายสมาชิกภาพสหภาพยุโรป การเข้าเป็นสมาชิกอียูของประเทศต่างๆ เป็นดังนี้  
1957: สนธิสัญญาโรมเพื่อจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community หรือ EEC) ประเทศที่ลงนามในสนธิสัญญาดังกล่าวประกอบด้วย ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก

1973: เดนมาร์ก ไอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร เข้าเป็นสมาชิก

1981: กรีซ

1986: สเปน โปรตุเกส

1995: ออสเตรีย ฟินแลนด์ สวีเดน

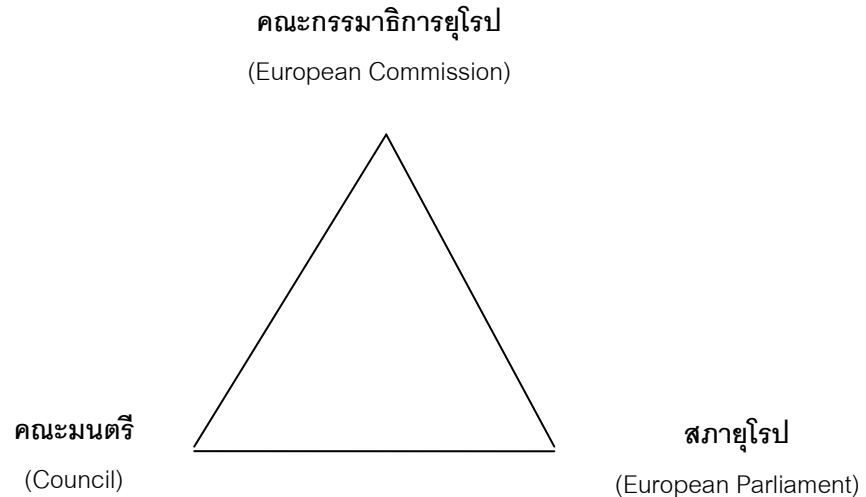
2004: ฮังการี โปแลนด์ เอสโตเนีย เช็ก สโลวีเนีย ไชปรัส สโลวาเก ลัตเวีย ลิทัวเนีย มอลตา

2007: บัลแกเรีย โรมาเนีย

การขยายสมาชิกภาพในอนาคต ประเทศที่เป็น candidate countries ปัจจุบันมี 3 ประเทศ ได้แก่ โครเอเชีย ตุรกี และ Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM) ส่วนประเทศที่เป็น Potential candidates ได้แก่ ประเทศในภูมิภาคบอลข่าน อาทิ บอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา มอนเตเนโกร อัลแบเนีย เซอร์เบีย และโคโซโว

## 2. สถาบันหลักของสหภาพยุโรปและบทบาทหน้าที่

สามสถาบันหลักของสหภาพยุโรปมีอำนาจและความสำคัญเท่าเทียมกันในกระบวนการตัดสินใจและออกกฎระเบียบ คณะกรรมาธิการยุโรปเป็นผู้เสนอร่างกฎระเบียบ/กฎหมาย และเป็นผู้นำกฎระเบียบไปปฏิบัติหลังจากที่ผ่านการรับรองจากคณะมนตรียุโรปและสภายุโรปแล้ว



นอกจากนี้ อีกสถาบันที่สำคัญ คือ European Court of Justice ศาลยุติธรรมยุโรป เปรียบเสมือนศาลฎีกา เป็นศาลสูงสุดพิจารณาประเด็นปัญหาที่อยู่ในขอบข่ายอำนาจของประชาคม

### (1) European Commission คณะกรรมาธิการยุโรป

- เป็นสถาบันฝ่ายบริหารของสหภาพยุโรป ผู้บริหารประกอบด้วยองค์คณะกรรมาธิการ (College of Commissioners เทียบเท่าคณะรัฐมนตรี) รวม 27 คน ซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และได้รับการแต่งตั้งโดยคณะมนตรีและสภายุโรป มีหน่วยงานสังกัดคณะกรรมาธิการยุโรปจำนวน 24 หน่วยงาน (Directorate-General หรือ Office เทียบเท่า “กระทรวง”) และมีข้าราชการประจำ (จนท. ผู้เชี่ยวชาญ ล่าม นักแปล ผู้ช่วย ฯลฯ) รวมประมาณ 25,000 คน ส่วนใหญ่อยู่ในกรุงบรัสเซลส์

- มีบทบาทหลัก 3 ประการ ได้แก่

(a) Motor of integration: เป็นผู้เสนอร่างกฎหมาย และเป็นผู้ดำเนินการในการออกเป็นกฎหมายในระดับประชาคม (community law) ต่อไป

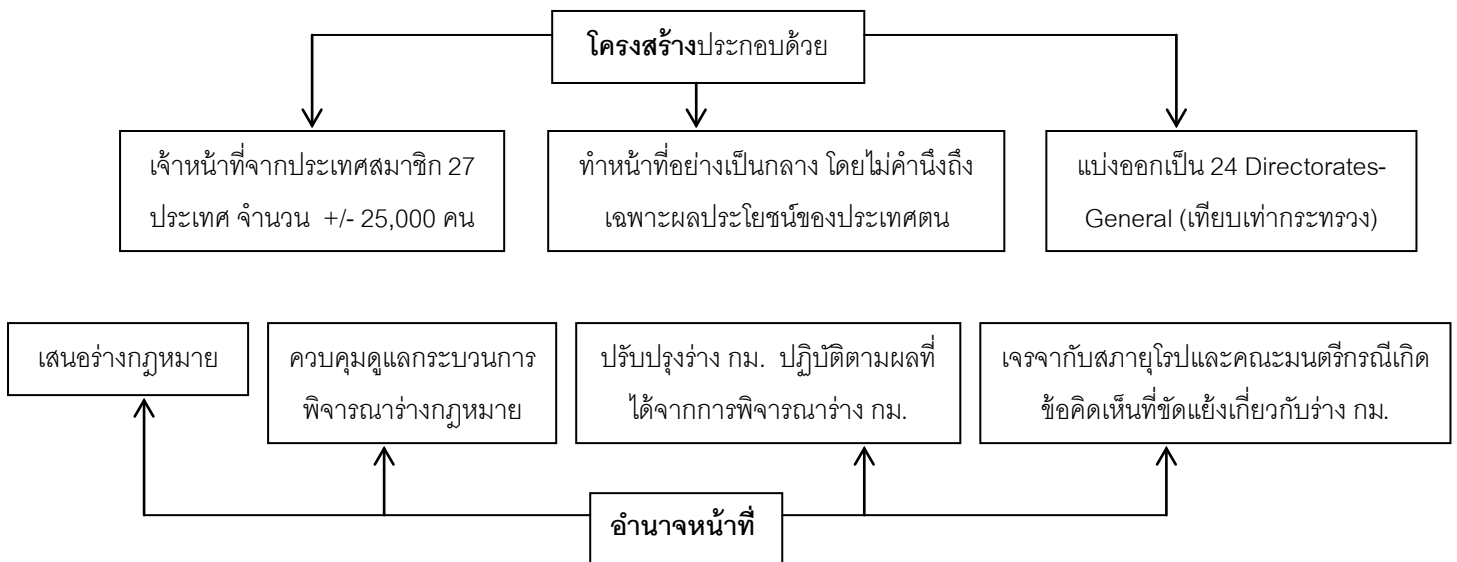
กฎหมายที่เสนอจะผ่านการพิจารณาจากสภายุโรปและคณะมนตรี และสามารถนำไปบังคับใช้ภายในประเทศสมาชิกได้โดยตรงกรณีเป็น Regulations และสามารถนำไปปรับเป็นร่างกฎหมายภายในแต่ละประเทศสมาชิกกรณีเป็น Directives

(b) Guardian of the Treaties: ตรวจสอบติดตามว่าสนธิสัญญา / กฎหมายต่างๆ ได้รับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและเหมาะสมในประเทศสมาชิก โดยหากมีการละเมิดจะเป็นผู้ดำเนินมาตรการได้ทั้งกับรัฐบาลของประเทศสมาชิกและบริษัทเอกชนเพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมายของประชาคม เช่น ในกรณีการสอบสวนการละเมิดกฎหมายการแข่งขันของสายการบิน

(c) Executive Body of the EU: เป็นผู้ดำเนินนโยบายร่วมต่างๆ ของสหภาพยุโรป เป็นตัวแทนของสหภาพยุโรปในประเทศต่างๆ ร่วมกับคณะมนตรี (EU Delegation ประจำประเทศต่างๆ) ควบคุมงบประมาณอียู มีอำนาจการตัดสินใจที่สำคัญในด้านเกษตร การค้า และนโยบายด้านการแข่งขัน การเจรจาการค้าและความร่วมมือกับประเทศที่สาม อาทิ การเจรจา FTA กับประเทศหรือภูมิภาคต่างๆ

- คณะกรรมาธิการยุโรปชุดปัจจุบันอยู่ในระหว่างการรักษาการ ทั้งนี้ นาย Jose Manuel Barroso ได้รับการแต่งตั้ง (จากผู้นำประเทศสมาชิกอียู) ให้ดำรงตำแหน่งเป็นสมัยที่ 2 โดยได้เสนอรายชื่อคณะกรรมาธิการยุโรปชุดใหม่ซึ่งจะต้องผ่านกระบวนการรับรองจากรัฐสภายุโรปในช่วง ม.ค. 2010 ทั้งนี้ ในรายชื่อคณะกรรมาธิการยุโรปชุดใหม่จะมีตำแหน่งรองประธาน (Vice-President) จำนวน 7 คน (รวมทั้ง Baroness Ashton) และมีกรรมาธิการยุโรปที่เคยดำรงตำแหน่งในสมัยแรกแล้ว 14 คน แต่มีการสับเปลี่ยนงานทั้งหมด

โดยสรุป คณะกรรมาธิการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้



## (2) European Parliament สภายุโรป

- มีบทบาทหลักคือ ทำหน้าที่ร่วมกับคณะมนตรีในการกลั่นกรองและพิจารณากฎหมายใน  
ด้านที่สนธิสัญญาให้อำนาจ ในบางเรื่องสภายุโรปจะมีบทบาทเพียงให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ  
เท่านั้น อย่างไรก็ตาม คณะมนตรีและคณะกรรมการยุโรปจะรับฟังข้อคิดเห็นของสภายุโรปตาม  
หลักประชาธิปไตย

- สมาชิกสภายุโรป (Member of Parliament: MEP) ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจาก  
พลเมืองในแต่ละประเทศสมาชิก โดยจำนวน MEP ในแต่ละประเทศสมาชิกค่านึงถึงจำนวน  
ประชากร ปัจจุบันมี MEP ทั้งหมด 736 คน (ประเทศที่มี MEP มากที่สุดคือ เยอรมนี 99 คน)  
มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี (การเลือกตั้งครั้งล่าสุดมีขึ้นเมื่อ มิ.ย. 2009) ทั้งนี้ สมาชิกสภายุโรป  
จะเพิ่มเป็น 751 คน ตามสนธิสัญญาลิสบอน

- กลุ่มการเมืองที่มีเสียงข้างมากจากผลการเลือกตั้งเมื่อ มิ.ย. 2009 เรียงตามลำดับ ดังนี้

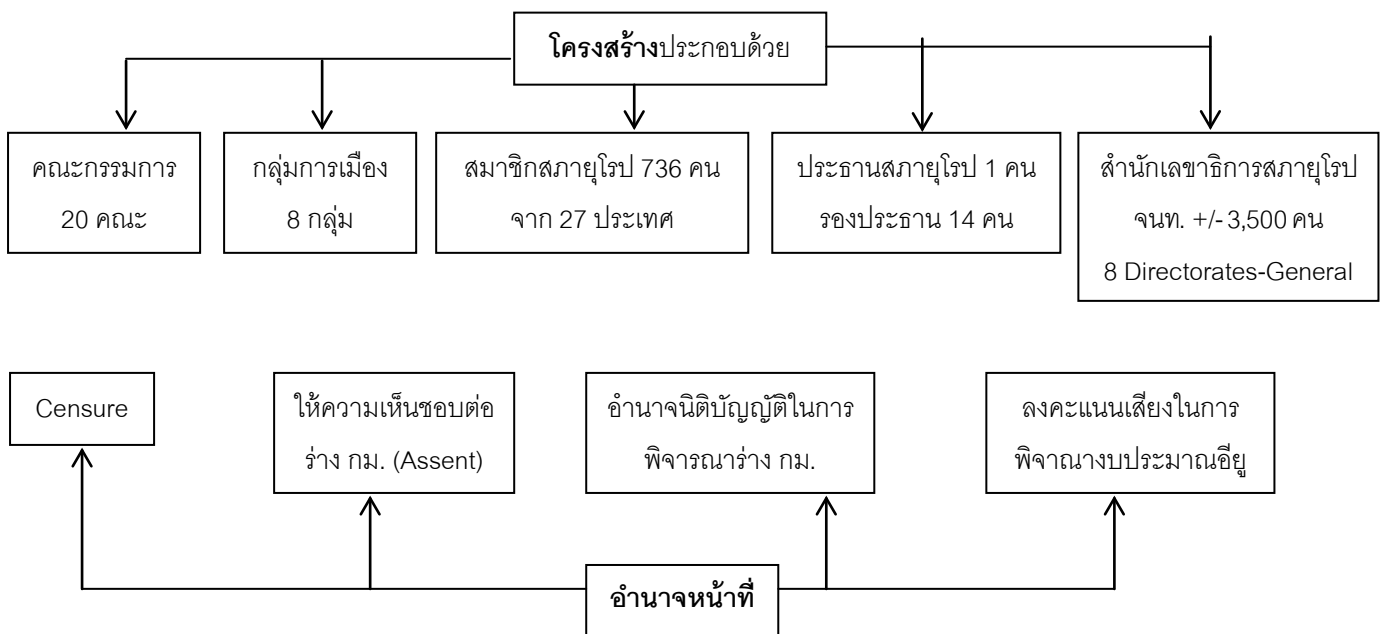
กลุ่มการเมือง	จำนวน MEP
1. EPP: Group of the European People's Party (Christian Democrats) (พรรคอนุรักษนิยม)	265
2. S & D: Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament (พรรคสังคมนิยม)	184
3. ALDE: Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe (พรรคเสรีนิยม)	84
4. GREENS/EFA: Group of the Greens/European Free Alliance	55
5. ECR: European Conservatives and Reformists Group	55
6. GUE/NGL: Confederal Group of the European United Left-Nordic Green Left (พรรคคอมมิวนิสต์และฝ่ายซ้าย)	35
7. EFD: Europe of Freedom and Democracy Group	32
8. NA: Non-attached	26
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>736</b>

(ตั้งแต่ ก.ค. 2009 เป็นต้นไป กลุ่มการเมืองแต่ละกลุ่มจะต้องมีสมาชิกเป็น MEP จาก 7 ประเทศ  
ขึ้นไป และการตั้งกลุ่มการเมืองจะต้องมีสมาชิกอย่างน้อยที่สุด 25 คน)

- ประธานสภายุโรปมีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปีครึ่ง ประธานสภายุโรปในช่วงครั้งแรกคือ  
นาย Jerzy Buzek (โปแลนด์) กลุ่ม EPP

- สภายุโรปจะมีการประชุมคณะกรรมการ (Committee meetings ซึ่งมีทั้งหมด 20 คณะ) และการประชุมเต็มคณะ (Plenary session) ทุกเดือน (ยกเว้นช่วง summer break ในเดือนสิงหาคม) เพื่อให้ความเห็นและพิจารณาร่างกฎหมายต่างๆ รวมทั้งออกข้อมติ (Resolution) ในประเด็นสำคัญ อาทิ เรื่องสถานการณ์ในพม่า การดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าถึงยาในประเทศกำลังพัฒนา การแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งข้อมติเหล่านี้แม้ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย หรือมิใช่สิ่งที่ประเทศสมาชิกจำเป็นต้องปฏิบัติตาม แต่สามารถเรียกร้องให้ คณะกรรมาธิการยุโรปหรือ คณะมนตรีมีท่าทีต่อประเด็นดังกล่าวได้

โดยสรุป สภายุโรปมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้



(3) Council of the European Union ที่ประชุมรัฐมนตรีตามสาขาหรือคณะมนตรี

- ประกอบด้วยผู้แทนของประเทศสมาชิกในระดับรัฐมนตรี เป็นสถาบันที่มีหน้าที่พิจารณาและผ่านกฎหมายสหภาพยุโรปและอนุมติงบประมาณ (ร่วมกับสภายุโรป) และเป็นเวทีประสานงานนโยบายด้านเศรษฐกิจ กำหนดแนวนโยบายด้านการเมืองและความมั่นคงระหว่างประเทศ ตลอดจนกำกับดูแลการทำงานของคณะกรรมาธิการยุโรป และประสานงานเรื่องอื่นๆ ระหว่างประเทศสมาชิก (อนึ่ง สถาบันนี้ต่างจากที่ประชุมระดับประมุข/ผู้นำรัฐบาลประเทศสมาชิก ซึ่งเรียกว่า ที่ประชุมสุดยอด หรือคณะมนตรียุโรป (European Council) ซึ่งประชุมปีละ 4 ครั้ง (ทุกไตรมาส) เพื่อกำหนดแนวนโยบายแต่ไม่ได้มีหน้าที่ออกกฎหมายสหภาพยุโรป)

- ประธานสหภาพยุโรป (Presidency) จะหมุนเวียนทุก 6 เดือน (ครั้งแรกของปี ม.ค. - มิ.ย. / ครั้งหลังของปี ก.ค. - ธ.ค.) โดยประเทศที่เป็นประธานจะทำหน้าที่ประธานการประชุม และเป็นตัวแทนสหภาพยุโรปในด้านการเมืองและความมั่นคงระหว่างประเทศด้วย ซึ่งภายหลังสนธิสัญญาลิสบอนมีผลบังคับใช้จะทำให้บทบาทของประธานสหภาพยุโรปจำกัดลง ได้แก่

(1) ไม่ได้ทำหน้าที่ประธานการประชุมผู้นำยุโรป (European Council) ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่แทนคือ President of the European Council ที่ตั้งขึ้นใหม่

(2) รัฐมนตรีต่างประเทศไม่ได้เป็นประธานการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศสหภาพยุโรป (External Relations Council) โดยผู้ที่ทำหน้าที่แทนคือ High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy แต่จะยังคงเป็นประธานการประชุม General Affairs Council ซึ่งดูงานด้านบริหารและประเด็นที่คาบเกี่ยวกับนโยบายหลายด้าน เช่น การขยายสมาชิกภาพอียู การเตรียมจัดทำ multi annual budget ของสหภาพยุโรป

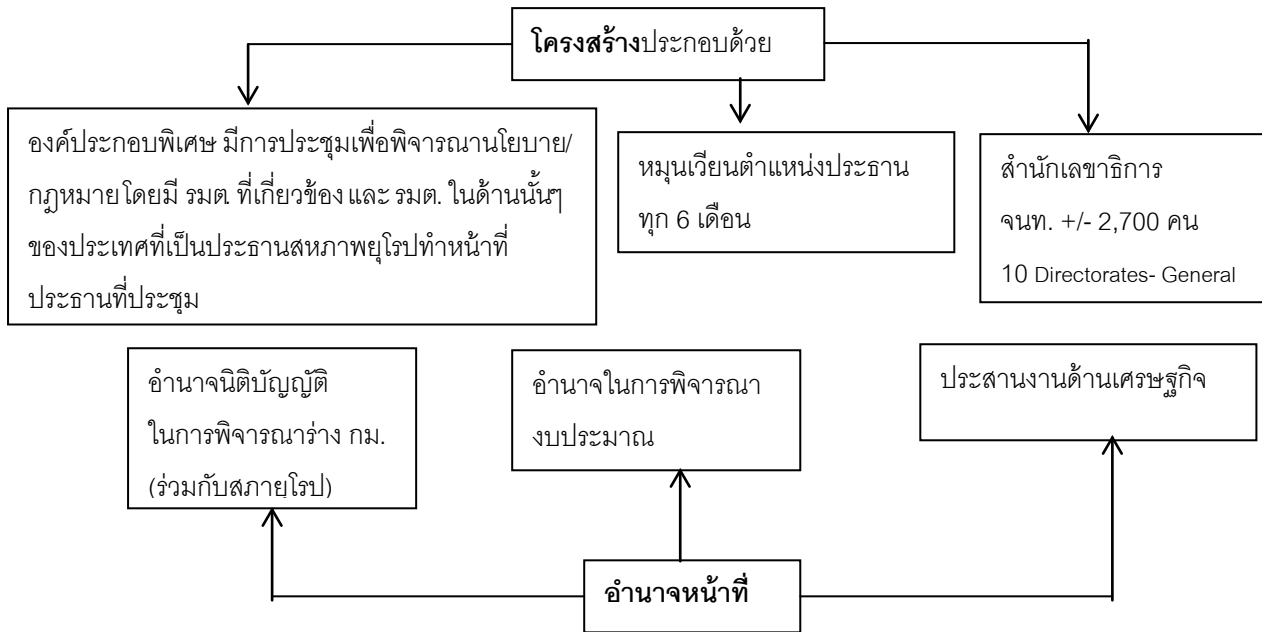
แต่ประธานสหภาพยุโรปยังคงเป็นประธานการประชุม Council ในเรื่องอื่นๆ อาทิ ด้านการเกษตร การคลัง

- การตัดสินใจของคณะมนตรีใช้หลักการมติเอกฉันท์ (consensus) อย่างไรก็ดี สนธิสัญญาของสหภาพยุโรปกำหนดให้คณะมนตรีสามารถใช้หลักการเสียงข้างมาก (Qualified majority voting: QMV) ในการกำหนดนโยบายบางด้านได้ แต่ในทางปฏิบัติมักจะใช้การตัดสินใจตามมติเอกฉันท์ซึ่งทุกประเทศมีเสียงเท่ากันหมด ขณะที่ QMV ประเทศสมาชิกจะมีคะแนนเสียงต่างกันตามจำนวนประชากร (ประเทศที่มี number of votes สูงสุด ได้แก่ เยอรมนี ฝรั่งเศส อิตาลี และ UK 29 เสียง รองลงมาคือ โปแลนด์และสเปน 27 เสียง)

- อย่างไรก็ดี สนธิสัญญาลิสบอนจะปรับเปลี่ยนระบบ QMV โดยใช้แนว “double majority” กล่าวคือ เสียง 55% ของประเทศสมาชิก (อย่างน้อย 15 ประเทศสมาชิก) ซึ่งมีประชากรรวม 65% ของสหภาพยุโรปทั้งหมด และจะมีการปรับ voting rights รายประเทศ

- กระบวนการตัดสินใจของคณะมนตรีจะเริ่มที่ระดับคณะทำงานซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากประเทศสมาชิก เพื่ออภิปรายหาข้อสรุปร่วมกัน ต่อจากนั้นจะส่งให้ระดับคณะกรรมการ (Committee of Permanent Representatives หรือ COREPER โดย COREPER I ซึ่งมีตัวแทนเทียบเท่าอัครราชทูตของคณะผู้แทนถาวรของแต่ละประเทศสมาชิกอียูในกรุงบรัสเซลส์ พิจารณาเรื่องทางเทคนิค COREPER II ซึ่งมีตัวแทนเทียบเท่าเอกอัครราชทูตของคณะผู้แทนถาวรของแต่ละประเทศสมาชิกอียูในกรุงบรัสเซลส์ พิจารณาเรื่องการเมือง) แล้วจะเสนอให้การประชุมระดับรัฐมนตรีหรือออกเสียงรับรองต่อไป

โดยสรุป คณะมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้



### 3. กระบวนการจัดทำกฎหมายอียู

(1) ประเภทกฎหมายของอียูและเอกสารเกี่ยวกับกฎหมายสามารถแบ่งได้ 5 ประเภทหลัก

- Regulations หรือข้อบังคับ เป็นกฎหมายซึ่งร่างโดยคณะกรรมาธิการยุโรปผ่านกระบวนการตัดสินใจร่วมกันระหว่างสภายุโรปกับคณะมนตรี และเมื่อประกาศใช้แล้วจะมีผลบังคับใช้ทันทีในแต่ละประเทศสมาชิกอียู โดยถือเป็นข้อบังคับที่ประเทศสมาชิกต้องรับไปใช้ทั้งหมดโดยไม่สามารถปรับเปลี่ยนข้อบทใดๆ โดยจะต้องออกกฎหมายภายในเพื่อรองรับ

- Directives หรือระเบียบ เป็นกฎหมายซึ่งร่างโดยคณะกรรมาธิการยุโรปและต้องผ่านกระบวนการตัดสินใจร่วมกันระหว่างสภายุโรปกับคณะมนตรี กำหนดแนวปฏิบัติเพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปปรับใช้เป็นกฎระเบียบภายในโดยจะให้ระยะเวลาประเทศสมาชิกอียูในการนำไปประกาศใช้เป็นกฎหมายภายใน ซึ่งกฎหมายประเภทนี้จะทำให้ประเทศสมาชิกอียูมีช่องทางในการปรับปรุงข้อบทบางประการโดยคำนึงถึงข้อจำกัดและให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของแต่ละประเทศ แต่ต้องไม่ขัดแย้งกับแนวทางเดิมที่คณะกรรมาธิการยุโรปกำหนดไว้ ซึ่งหมายความว่าประเทศสมาชิกสามารถมีแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกันได้

- Decisions หรือข้อตัดสินใจ เป็นมาตรการเกี่ยวข้องกับองค์กร/สถาบัน/ประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งโดยตรงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ และเครื่องมือด้านการบริหารเพื่อดำเนินการตามกฎหมายของสหภาพยุโรป

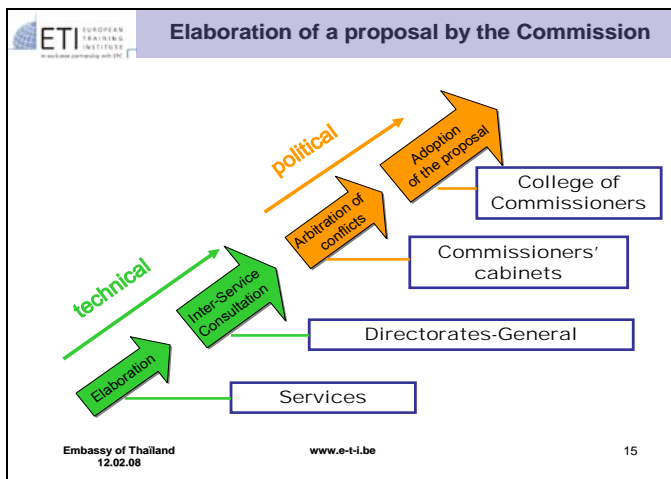
กฎหมายทั้ง 3 แบบ ข้างต้นจะได้รับการตีพิมพ์ในเอกสารที่เรียกว่า Official Journal

- Green papers หรือเอกสารปกเขียว เป็นเอกสารนโยบายที่จัดทำขึ้นเพื่อเป็นหัวข้อในการอภิปราย แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น หรือใช้เป็นเอกสารพื้นฐานเพื่อขอข้อคิดเห็นต่อสาธารณชน/กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

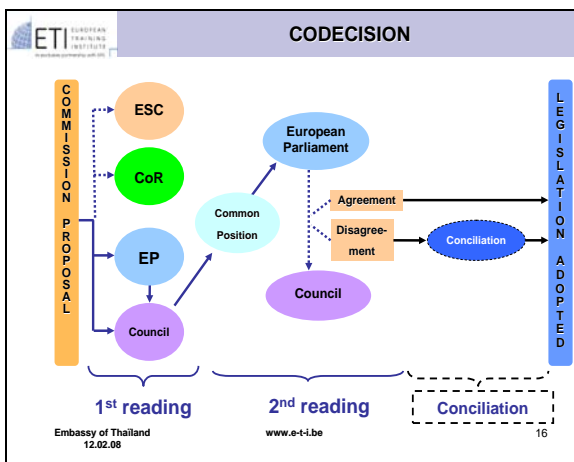
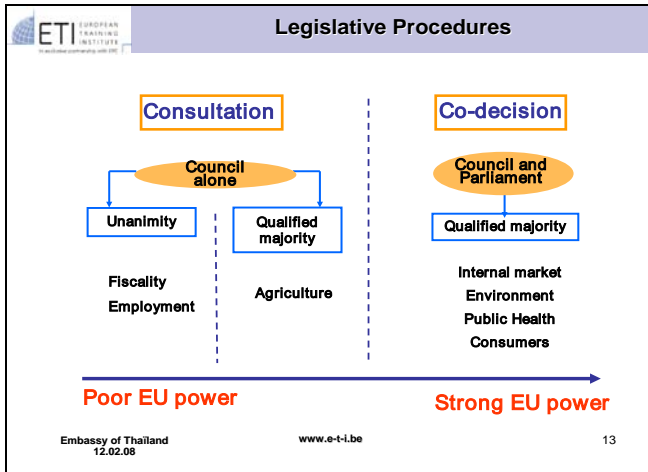
- White papers หรือเอกสารปกขาว เป็นเอกสารที่เป็นร่างกฎหมาย (Proposals)/ข้อเสนอของคณะกรรมการยุโรปเกี่ยวกับการดำเนินการของประชาคมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งในบางกรณีจะเป็นเอกสารที่จัดทำต่อเนื่องจากการได้รับข้อคิดเห็นจากเอกสารปกเขียวแล้ว เพื่อนำเสนอเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจและออกกฎหมายต่อไป

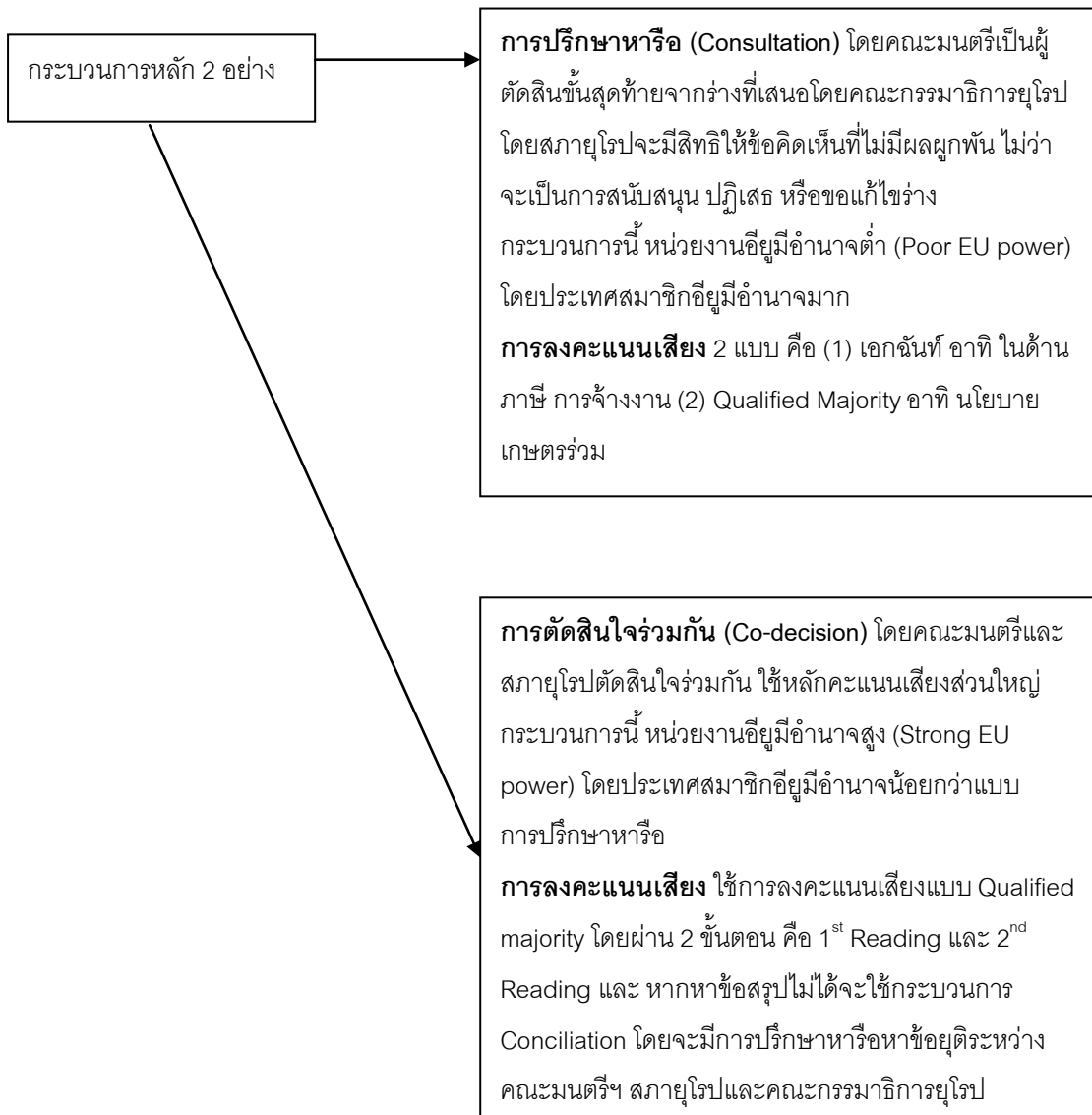
(2) กระบวนการพิจารณากฎหมายอียูมีดังนี้

2.1 ขั้นตอนร่างกฎระเบียบ คณะกรรมาธิการยุโรปเป็นผู้เสนอร่างกฎหมาย ดังรายละเอียดปรากฏตามข้อมูลข้างล่าง



2.2 ขั้นตอนรับรองกฎระเบียบ หลังจากผ่านขั้นตอนข้างต้นแล้ว ร่างระเบียบดังกล่าวก็จะถูกส่งออกไปให้คณะมนตรียุโรป และ/หรือสภายุโรปเพื่อพิจารณารับรองร่างระเบียบดังกล่าว ซึ่งในระบบของสหภาพยุโรป มีวิธีการรับรองข้อเสนอร่างระเบียบ 2 แบบ คือ การปรึกษาหารือ (consultation) และการตัดสินใจร่วม (co-decision) ส่วนการออกเสียงจะมี 2 ลักษณะ เช่นเดียวกัน คือแบบเอกฉันท์ และเสียงข้างมาก (qualified majority) โดยสาขาความร่วมมือจะเป็นตัวกำหนดว่าจะใช้รูปแบบและระบบการออกเสียงแบบใด





**4. ข้อคิดเห็นของสาธารณชนต่อกระบวนการของอียู**

สถาบันต่างๆ ของอียูพยายามสร้างความรู้ความเข้าใจกลไกการทำงานของสถาบัน และผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการดำเนินงานของสถาบันอียู อย่างไรก็ตาม ประชาชนยุโรปบางส่วนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการของอียูอย่างถ่องแท้และเห็นว่าเป็นเรื่องไกลตัว โดยคำนึงถึงสิ่งที่เกิดขึ้นในประเทศตนมากกว่า

การเลือกตั้งสมาชิกสภายุโรปในเดือน มิ.ย. 2009 เป็นการเลือกตั้งครั้งที่ 7 นับจากปี 1979 โดยนับวันสภายุโรปมีบทบาทอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ แต่ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งกลับน้อยลงเรื่อยๆ โดยในปี 1979 มีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภายุโรป 65% การเลือกตั้งปี 2004 มีผู้ใช้สิทธิลดลงเหลือ 46% และในการเลือกตั้งปี 2009 มีผู้ใช้สิทธิลดลงเหลือ 43%

## การประเมินผลการเลือกตั้งปี 2009

- การบรรยายหัวข้อ “EU citizens have spoken: assessing the outcome” ซึ่งจัดโดย European Policy Centre (EPC) เมื่อวันที่ 9 มิ.ย. 2009 ได้มีการกล่าวประเมินผลการเลือกตั้งสมาชิกสภายุโรปที่น่าสนใจ ดังนี้

(1) แม้จะมีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งลดลงในครั้งนี้นี้แต่ก็ไม่ได้ลดลงมากอย่างน่าตกใจ โดยมีระดับใกล้เคียงกับสัดส่วนการใช้สิทธิในการเลือกตั้งในปี 2004 นอกจากนี้ อัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้นในบางประเทศ อาทิ เดนมาร์ก เอสโตเนีย ลัตเวีย สวีเดน โปแลนด์ ลิทัวเนีย และบัลแกเรีย ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า พรรคการเมืองในระดับประเทศสมาชิกแทบไม่ได้ทำการรณรงค์หาเสียง และไม่ได้หาเสียงในประเด็นสำคัญ และไม่ได้มีการอธิบายให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับความสำคัญของการเลือกตั้งนี้ ดังนั้น หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงใด ก็คาดว่าประชาชนในยุโรปจะใช้สิทธิเลือกตั้งในอัตราต่ำต่อไป

(2) เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนคะแนนเสียง ส่วนใหญ่พรรคฝ่ายค้านในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปได้รับคะแนนเสียงมากกว่าพรรครัฐบาล ยกเว้นบางประเทศ อาทิ ฝรั่งเศส อิตาลี ซึ่งส่งผลให้กลุ่มซ้ายกลางได้รับเลือกตั้งลดลงอย่างเห็นได้ชัด โดยมีการหันไปเลือกกลุ่มขวากลางมากขึ้น ขณะที่กลุ่มการเมืองเล็กๆ เช่น กลุ่ม Green ขวาจัดและซ้ายจัดได้รับเลือกตั้งมากขึ้น อย่างไรก็ตาม กลุ่มที่ต่อต้านการรวมตัวของสหภาพยุโรปไม่ได้รับเลือกตั้งเพิ่มขึ้น เหล่านี้จะทำให้สหภาพยุโรปมีความแตกแยกมากขึ้นจากเดิมที่พรรคอนุรักษนิยมและสังคมนิยมเคยครองเสียงข้างมากและร่วมมือกันในรูป “Grand coalitions”

(3) ผลการเลือกตั้งนี้ทำให้สหภาพยุโรปปรับเปลี่ยนไปสู่แนวคิดแบบอนุรักษนิยม (ขวา-กลาง) เพิ่มขึ้น และถึงแม้กลุ่มหัวรุนแรงจะได้รับเลือกตั้งมากขึ้น แต่กลุ่มการเมืองที่สนับสนุนการบูรณาการในสหภาพยุโรปยังมีมากเพียงพอที่จะรวมกลุ่มเป็นพันธมิตรเพื่อสนับสนุนกระบวนการรวมตัวในยุโรปต่อไป

## 5. บทบาทของคณะกรรมการยุโรปชุดต่อไป<sup>1</sup>

กรรมการยุโรปชุดปัจจุบันซึ่งมีนาย José Manuel Barroso เป็นประธานจะหมดวาระดำรงตำแหน่งปลาย ต.ค. 2552 (จากที่เริ่มเข้ารับตำแหน่งเมื่อปี 2547) ซึ่งนาย Barroso ยังเป็นผู้ที่ได้รับการสนับสนุนจากผู้นำประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปทั้งหมด 27 ประเทศ ในช่วงการประชุมสุดยอด หรือคณะมนตรียุโรป (European Council) เมื่อวันที่ 18-19 มิ.ย. 52 และได้รับการ

<sup>1</sup> ข้อมูลจากเอกสาร EPC Policy Brief April 2009 “The next European Commission: tips for the President-elect”

รับรองจากรัฐสภายุโรปแล้ว

ตามสนธิสัญญาลิสบอน การมีทั้งประธานคณะมนตรียุโรปและรองประธาน  
คณะกรรมการยุโรป (Vice-President) ซึ่งจะทำหน้าที่รัฐมนตรีต่างประเทศสหภาพยุโรป  
(High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy) ด้วย จะทำให้  
การดำเนินการด้านต่างประเทศของอียูมีความเด่นชัดมากขึ้น โดยรองประธานคณะกรรมการ  
ยุโรปดังกล่าวจะกำกับดูแลงานภายในคณะกรรมการยุโรปที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง  
ประเทศ (ยกเว้นด้านการค้าและการขยายสมาชิกภาพ) นอกจากนี้ HRVP จะมีบทบาทที่สำคัญ  
ตรงที่สามารถคุมงบประมาณด้านต่างประเทศและความช่วยเหลือทั้งหมดที่เดิม HR for CFSP  
ไม่เคยมี

\*\*\*\*\*

คณะผู้แทนไทยประจำประชาคมยุโรป

21 ธันวาคม 2552