



กลไกและการตัดสินใจในประชาคมยุโรป

คณะกรรมการ (The Commission)

คณะกรรมการเป็นกลไกหนึ่งของประชาคมยุโรป ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 17 คน ดังต่อไปนี้คือเบลเยียม 1 เยอรมนี 2 ฝรั่งเศส 2 อิตาลี 2 ลักเซมเบิร์ก 1 เนเธอร์แลนด์ 1 เดนมาร์ก 1 ไอร์แลนด์ 1 อังกฤษ 2 กรีซ 1 สเปน 2 โปรตุเกส 1 โดยได้รับเลือกจากความตกลงร่วมกันของรัฐบาลของรัฐสมาชิก กล่าวคือตามที่กำหนดในมาตรา 158 ของสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมยุโรประบุว่า รัฐบาลแต่ละรัฐสมาชิกเลือกแล้วจึงให้สภารัฐมนตรีเลือกอีกที่โดยสภารัฐมนตรีจะเลือกจากความตกลงร่วมกัน และตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 157 ของสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมยุโรปประมุขคือ คุณสมบัติที่เหมาะสมของบุคคลที่จะเป็นสมาชิกของคณะกรรมการเหล่านั้น กล่าวคือเป็นบุคคลที่มีความสามารถและปฏิบัติงานให้ประชาคมโดยรวม¹ ไม่รับคำสั่งใด ๆ จากรัฐบาลของประเทศตน รวมทั้งไม่รับคำสั่งจากกลไกอื่นใดในประชาคมยุโรป และในกรณีที่รัฐสมาชิกเลือกคณะกรรมการแล้ว แต่ปรารถนาที่จะถอดถอนคณะกรรมการนั้น เป็นสิ่งที่ทำไม่ได้ จึงถือได้ว่ารัฐสมาชิกไม่มีอำนาจเหนือกลไกการบริหารงานระดับประชาคมอย่าง คณะกรรมการ สิ่งนี้อาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการเป็นกลไกแบบเหนือรัฐ² แม้จะไม่มีคำว่า

¹P.S.R.F. Mathijsen, A Guide to European Community Law, (London: Sweet & Maxwell, 1990), p. 55.

²Nicoll and Salmon, op.cit., p. 71.

เหนือรัฐปรักฎาในสนธิสัญญาประชาคม! แต่โดยเนื้อหาสาระของความคิดนี้ยังคงปรากฏอยู่³ คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของประชาคมไม่ใช่นฐานะเป็นตัวแทนของรัฐสมาชิกใดรัฐสมาชิกหนึ่ง และคำนึงถึงผลประโยชน์โดยทั่วไปของประชาคมและมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการครอบงำของรัฐสมาชิก เช่นกรณีข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอย่างเป็นทางการอย่างอิสระปราศจากการครอบงำจากรัฐบาลรัฐสมาชิก ดังจะเห็นได้จากใน ปี ค.ศ. 1985 นั้น คณะกรรมการ 17 คน⁴ ประกอบด้วย Stanley Clinton-Davis ชาวอังกฤษ เป็นหัวหน้ากรมอำนวยการ (Directorate General) ด้านสิ่งแวดล้อม การปกป้องผู้บริโภค ความปลอดภัยจากปรมาณู ป่าไม้และการขนส่ง (Environment, Consumer Protection, Nuclear Safety, Forests, Transport) และเมื่อนาย Clinton-Davis จะเป็นคนอังกฤษ แต่เขาสันนิษฐานข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งตรงกันข้ามกับท่าทีของรัฐบาลอังกฤษซึ่งเป็นปรักฎากับข้อกำหนดแนวทางดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีสิ่งซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีวิธีการ

³Mathijsen, *op.cit.*, p. 54.

⁴Leon Hurwitz, The European Community and the Management of International Cooperation (New York: Greenwood Press, 1987) p.73-74. คณะกรรมการทั้ง 17 คน ใน ปี ค.ศ. 1985 ดังนี้ Jacques Delors (ฝรั่งเศส) Franciscus Andriessen (เนเธอร์แลนด์) Antonio Cardoso e Cunha (โปรตุเกส) Claude Cheysson (ฝรั่งเศส) H. Christoffersen (เดนมาร์ค) Lord Cockfield (อังกฤษ) Willy de Clercq (เบลเยียม) Manuel Marin Gonzalez (สเปน) Abel Matutes (สเปน) Nicolas Mosar (ลักเซมเบิร์ก) Lorenzo Natali (อิตาลี) Karl-Heinz Narjes (เยอรมนี) Alois Pfeiffer (เยอรมนี) Carlo Ripa di Meana (อิตาลี) Peter Sutherland (ไอร์แลนด์) Grigoris Varfis (กรีซ) Stanley Clinton-Davis (อังกฤษ)

ดำเนินงานเหนือรัฐ เมื่อมีการตกลงยอมรับลงมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งสมาชิกคณะกรรมการ
จะให้การลงคะแนนเสียงส่วนใหญ่ธรรมดาเป็นหลัก⁵

คณะกรรมการอยู่ในฐานะที่เป็นหัวใจของประชาคม ตามสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคม
เศรษฐกิจยุโรป มาตรา 155 ได้กำหนดให้คณะกรรมการเท่านั้นที่มีหน้าที่รับผิดชอบการเสนอ
กฎหมาย เช่น คณะกรรมการเสนอข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
เป็นต้น อาศัยพื้นฐานของมาตรา 113 ของสนธิสัญญาประชาคมยุโรป คณะกรรมการแสดงและ
ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาคมยุโรป ทั้งในการเจรจาที่มีลักษณะทางการและไม่เป็นทาง
การ คณะกรรมการเป็นตัวแสดงที่สำคัญในการตัดสินใจในนโยบายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ
ประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นปัญหาระหว่างประเทศที่ต้องอาศัยความร่วมมือ
ระหว่างประเทศ คณะกรรมการประชาคมได้แสดงความปรารถนาให้ประชาคมมีบทบาทนำใน
การปฏิบัติการปกป้องสิ่งแวดล้อม นอกจากอำนาจในการริเริ่มกฎหมายแล้วยังรับผิดชอบการใช้
และการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายของประชาคมและตามนโยบายของประชาคม คณะกรรมา-
ธิการอาจปฏิบัติการใด ๆ ก่อนที่ศาลยุติธรรม (Court of Justice) จะปฏิบัติการในกรณีที่มี
การละเมิดกฎหมายของประชาคม เช่นตรวจสอบดูว่าประเทศใดไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดแนวทางว่า
ด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ภายหลังจากสภารัฐมนตรีอนุมัติแล้ว และในกรณีของข้อ
กำหนดแนวทางฉบับที่ผู้วิจัยศึกษานี้ ก็มีการตรวจสอบเช่นเดียวกัน โดยจะเห็นได้จากคณะกรรมาธิ-
การส่งจดหมายลงวันที่ 17 ตุลาคม ปี ค.ศ. 1991 โดยอาศัยมาตรา 169 ที่ว่าถ้าคณะกรรมาธิ-
การเห็นว่ารัฐสมาชิกละเมิดไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญา คณะกรรมการสามารถแสดงความเห็นใน
เรื่องดังกล่าวได้ นาย Ripa di Meana ซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้ากรมอำนวยการด้านสิ่งแวดล้อม
ของคณะกรรมการ ได้ส่งจดหมายไปยังอังกฤษ มีผลให้อังกฤษต้องตอบคำถามต่าง ๆ ภายใน 2

⁵Ibid., p.73.

เดือน⁶ จากตัวอย่างนี้เป็นการแสดงให้เห็นบทบาทที่สำคัญของคณะกรรมการในการตรวจสอบ

คณะกรรมการอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี แต่หลังจากที่มีสนธิสัญญามาสทริชต์ ปี ค.ศ. 1991 ได้ขยายเวลาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการออกไปเป็น 5 ปี ในคณะกรรมการประกอบด้วยตำแหน่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ ประธานคณะกรรมการถือเป็นตำแหน่งที่มีอิทธิพลที่สุด ประธานคณะกรรมการ (Presidency of the Commission) สามารถจะนำประชาคมยุโรปไปสู่ความก้าวหน้าหรือล้มเหลวได้ขึ้นอยู่กับความสามารถของประธานด้วยเช่นกัน จึงถือได้ว่าตำแหน่งนี้มีอิทธิพลมาก ประธานคณะกรรมการอาจจะถูกลอบบี้โดยคณะกรรมการเอง และจากรัฐบาลรัฐสมาชิกเอง นอกจากจะมีประธานคณะกรรมการแล้ว ยังมีรองประธานอีก 6 คน และสมาชิกที่เหลืออีก 10 คน

คณะกรรมการมีบุคลากรในความรับผิดชอบทั้งหมดที่เป็นนักวิจัยและเป็นพนักงานอื่น ๆ รวมกว่า 18,000 คน ในขณะที่บุคลากรทั้งหมดของประชาคมมีทั้งหมด 264,000 คน การดำเนินงานของคณะกรรมการแบ่งตามนโยบายทั้งหมด 23 กรมอำนวยการ (Directorate General) เช่น กรมอำนวยการที่ 11 รับผิดชอบงานด้านการป้องกันมลพิษ ความปลอดภัยจากนิวเคลียร์ และป้องกันสิ่งแวดล้อม (Directorate General for Environment, Nuclear Safety and Civil Protection: DG-XI) รับผิดชอบสำหรับการร่างข้อเสนอแนะด้านสิ่งแวดล้อมในบางนโยบาย ในหน่วยงานนี้มีเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบอยู่ 150 คน เจ้าหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมอาจจะปฏิบัติงานร่วมกับกรมอำนวยการ ซึ่งรับผิดชอบงานด้านอื่น ยกตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่กรมอำนวยการที่ 11 ทำงานร่วมกับกรมอำนวยการที่ 3 (Directorate General for Internal Market and Industrial Policy: DGIII) ซึ่งรับผิดชอบงานนโยบายด้านอุตสาหกรรมและ

⁶J. R. Salter, "Environmental Assessment: The Challenge from Brussels," Journal of Planning and Environment Law (January 1992): 17.

ตลาดภายใน เช่นการปล่อยของเสียออกจากเครื่องยนต์⁷ กรณีข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการ
ประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนี้ กรมอนามัยที่ 11 มีบทบาทสำคัญในการจัดทำร่างข้อเสนอ

นอกจากคณะกรรมการจะมีกรมอนามัยที่ดูแลด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังมีองค์กรอื่นอีก
เช่น สำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งยุโรป (The European Environmental Bureau: EEB)
โดยสำนักงานนี้ประกอบด้วยองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 57 องค์กร สำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่ง
ยุโรป มีแนวโน้มในการสนับสนุนข้อเสนอของนโยบายสิ่งแวดล้อม องค์กรนี้ช่วยสนับสนุนคณะ
กรรมการในเรื่องข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย

จากโครงสร้างของคณะกรรมการเองซึ่งมีความเป็นกลาง เนื่องจากคณะกรรมการ
ไม่ได้ปฏิบัติงานในฐานะตัวแทนของรัฐสมาชิกรัฐใดรัฐหนึ่ง ทำให้คณะกรรมการเหมาะที่จะเป็น
กลไกซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติที่สำคัญในการเสนอร่างกฎหมายแห่งชาติ เนื่อง
จากข้อเสนอของคณะกรรมการมีลักษณะน่าเชื่อถือมากกว่าข้อเสนอทางกฎหมาย ที่มาจากกลไกอื่น
เช่นข้อเสนอที่มาจากสภารัฐมนตรี เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากลไกอื่นไม่ได้เป็นผู้ริเริ่มเสนอ
กฎหมาย แต่กลไกอื่น ๆ มักพยายามให้ความเห็นของตนได้รับการยอมรับจากคณะกรรมการกล
ไกอื่นที่พยายามมีอิทธิพลต่อข้อเสนอของคณะกรรมการ เช่น สภารัฐมนตรี รัฐสภายุโรป และ
รัฐสมาชิก กลุ่มต่างๆทั้งภูมิภาคและท้องถิ่น เจ้าหน้าที่และบริษัทเอกชน ต่างพยายามที่จะใช้แรงกด
ดันโดยตรงต่อคณะกรรมการเท่าที่จะทำได้ ถ้าคณะกรรมการต้องการเห็นความสำเร็จของข้อ
เสนอของตน คณะกรรมการควรจะทำให้ความสัมพันธ์กับกลุ่มกดดันต่าง ๆ ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

⁷David Judge, A Green Dimension for the European Community: Political Issues and Processes (Great Britain: Frank Cass & Co. Ltd., 1993), p. 223.

ในขั้นตอนก่อนการเสนอข้อเสนอนี้ ในอีกทางหนึ่งคือคณะกรรมการได้ฟังความเห็นจากภายนอก ก่อนที่จะมีการยื่นข้อเสนอต่อสภารัฐมนตรี และรัฐสภายุโรป แรงกดดันภายนอกนั้นเป็นที่รู้จักดีในนามของเครือข่ายคณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งคณะกรรมการ (The Commission's Advisory Committee Network) ซึ่งประกอบด้วย 1. คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ (Expert Committees) ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่แห่งชาติ ผู้เชี่ยวชาญจากหลายสาขา ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลแห่งชาติแต่ความเห็นของเจ้าหน้าที่เหล่านี้ไม่ใช่เป็นเสมือนโฆษกของรัฐบาล 2. คณะกรรมการที่ปรึกษา (Consultative Committees) ซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ คณะกรรมการจะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา

คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ อยู่ในฐานะที่ดีกว่าคณะกรรมการการปรึกษา ในการให้คำปรึกษาต่อคณะกรรมการ เนื่องจากคำแนะนำของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเป็นสิ่งที่ เป็นประโยชน์ในแง่ที่ว่าคณะกรรมการได้รับรู้เกี่ยวกับปัญหาทางเทคนิคในระดับประเทศสมาชิก ยิ่งกว่านั้นคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญยังได้มีการจัดประชุมบ่อยครั้งกว่าคณะกรรมการที่ปรึกษา ทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันที่ ในกรณีของข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนี้ คณะกรรมการได้มีการปรึกษากับคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเช่นเดียวกัน นอกจากคณะกรรมการต้องปรึกษากับกลุ่มต่าง ๆ แล้ว คณะกรรมการยังต้องสนใจแรงกดดันกลุ่มอื่นด้วย เช่นที่ประชุมสภายุโรป เนื่องจากนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 ที่ประชุมแห่งนี้ซึ่งเป็นที่ประชุมสุดยอดสภายุโรป เป็นกลุ่มกดดันซึ่งมีความสำคัญต่อคณะกรรมการ แต่ในทางตรงกันข้ามคณะกรรมการได้ใช้ที่ประชุมนี้ เป็นเสมือนที่อ้างของความชอบธรรมของนโยบายของตน เช่นใน ปี ค.ศ. 1978 มีหลักฐานแสดงให้เห็นว่าที่ประชุมสภายุโรปได้ตัดสินใจในประเด็นมลภาวะทางทะเล และใน ปี ค.ศ. 1983 ในการประชุมสภายุโรปที่ Stuttgart ซึ่งเยอรมนีเป็นประธานในที่ประชุมได้เน้นให้มีการปฏิบัติการทุกระดับในการต่อสู้กับมลภาวะทางสิ่งแวดล้อมเป็นพิษและมีการสนับสนุนการแก้ไขปัญหามลภาวะในประเด็นสิ่งแวดล้อม ในเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 1985 มีการประชุมสภายุโรป ซึ่งเป็นการประชุมก่อนช่วงมี

การอนุมัติข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 1985 ในการประชุมสภายุโรป ที่ประชุมระบุว่าจะขยายสิ่งแวดล้อมควรเป็นพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และเกษตรกรรมของประชาคม และของประเทศสมาชิก⁸ จากการสนับสนุนของที่ประชุมสภายุโรปอันเป็นที่ประชุมของประเทศสมาชิกในประเด็นสิ่งแวดล้อม ใน ปี ค.ศ. 1985 ก่อนที่สภารัฐมนตรีจะอนุมัติข้อกำหนดแนวทางดังกล่าวในเดือนกรกฎาคมในปีเดียวกัน แสดงให้เห็นว่า หัวหน้าของรัฐบาลแห่งรัฐสมาชิกสนับสนุนข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากหากดำเนินการตามข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะเท่ากับเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม ซึ่งนั่นก็คือการได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลของทั้ง 12 รัฐสมาชิก เนื่องจากตัวแทนที่นั่งอยู่ในที่ประชุมสภายุโรปก็คือหัวหน้าของรัฐบาลของแต่ละรัฐสมาชิกนั่นเอง

สภารัฐมนตรี (The Council of Ministers)

สภารัฐมนตรีเป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดของประชาคมยุโรป เนื่องจากสภารัฐมนตรีเป็นสถานที่ประชุมหลักของรัฐบาลแห่งชาติ และเป็นผู้ตัดสินใจหลักของประชาคมยุโรป มีอำนาจในการตัดสินใจอนุมัติกฎหมายของประชาคม ความเห็นและคำแนะนำของสภารัฐมนตรีมีน้ำหนักทางการเมือง ในขณะที่คณะกรรมการคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาคม สภารัฐมนตรีเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของรัฐสมาชิก สมาชิกสภารัฐมนตรีมีทั้งหมด 12 คน โดยตัวแทนเหล่านั้นได้รับเลือกมาจากตัวแทนรัฐสมาชิกในระดับรัฐมนตรีประเทศละหนึ่งคน สภารัฐมนตรีจะมีการประชุมกันเป็นระยะ โดยไม่ว่าจะประชุมกันในประเด็นใดก็แล้วแต่ สมาชิกสภารัฐมนตรีที่เข้าร่วมประชุมต้องเป็นรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว เช่นการประชุมเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อมสมาชิกสภารัฐมนตรีที่เข้าร่วมประชุมทั้ง 12 คนที่เข้าร่วมประชุมคือรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมจากรัฐสมาชิก ถ้าหากต้องตัดสินใจ

⁸Johnson and Corcelle, *op.cit.*, p. 3.

ใจหรือปรึกษาหารือกันในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายการเกษตร ในที่ประชุมสภารัฐมนตรีจะประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร หรือหากประชุมในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายขนส่ง สภารัฐมนตรีที่ประชุมคือรัฐมนตรีว่าการคมนาคม หน้าที่หลักของสภารัฐมนตรีคือการตัดสินใจอนุมัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประชุมในเรื่องนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ตามก่อนที่สภารัฐมนตรีจะตัดสินใจอนุมัติให้มีการบัญญัติกฎหมายใด ๆ ได้ สภารัฐมนตรีต้องฟังคำแนะนำหรือความเห็นจากสภายุโรปและคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมก่อน ส่วนวิธีการลงคะแนนเสียงในการอนุมัติกฎหมายนั้น นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1966 สภารัฐมนตรีใช้วิธีลงคะแนนเสียงเอกฉันท์ (unanimity) ทุกประเทศจะมีคะแนนเสียงเท่ากันคือ คะแนนเสียงคนละ 1 เสียง แต่นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987 เป็นต้นมา สภารัฐมนตรีใช้วิธีลงคะแนนเสียงส่วนใหญพิเศษ (qualified majority) เป็นเกณฑ์การตัดสินใจ แต่ละประเทศมีคะแนนเสียงไม่เท่ากัน แตกต่างกันตามขนาดและจำนวนประชากรของประเทศซึ่งได้ระบุไว้ในสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป มาตรา 148 ส่วนเรื่องที่ศึกษาในสภารัฐมนตรีใช้วิธีออกมติเอกฉันท์ตามข้อบัญญัติในสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ตามมาตรา 100 และมาตรา 235*

สภารัฐมนตรีมีการต่อรองระหว่างรัฐสมาชิกในสภารัฐมนตรีกันเอง และการต่อรองระหว่างสภารัฐมนตรีและกลไกอื่น ๆ

1. การต่อรองกันระหว่างรัฐสมาชิกเองในกระบวนการการบัญญัติกฎหมาย เช่น เยอรมนี และเนเธอร์แลนด์ มีกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวดมากกว่าประเทศอื่นในประชาคมสำหรับประเทศอื่น เช่น อังกฤษมีท่าทีตรงกันข้ามและพยายามที่จะหาทางมีอิทธิพลเหนือการเจรจาในสภารัฐมนตรี ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีข้อก้าหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เยอรมนีสนับสนุนข้อก้าหนดแนวทางฉบับนี้ ในขณะที่อังกฤษในระยะแรกไม่ค่อยเห็นด้วย แต่เนื่องจากประเทศสมาชิกส่วนใหญ่เห็นด้วยกับข้อก้าหนดแนวทางนี้ อังกฤษจึงต้องพยายามปรับแนวทางของตน

*ดูในภาคผนวก ก., หน้า 115-116.

2. การต่อรองระหว่างสภารัฐมนตรีกับกลไกอื่น เช่นคณะกรรมการธิการในเรื่องข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สภารัฐมนตรีพยายามใช้แรงกดดันต่อคณะกรรมการธิการ สภารัฐมนตรีจะใช้แรงกดดันเท่าที่จะเป็นไปได้อันเป็นที่แน่นอนและเมื่อไร ดังนั้นสภารัฐมนตรีจึงเป็นกลไกที่เด่นชัดที่สุด แต่อย่างไรก็ตามตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1980 การริเริ่มนโยบายของคณะกรรมการธิการถูกทำให้ล่าช้าโดยที่ประชุมสภายุโรปมากกว่าโดยสภารัฐมนตรี แต่ในกรณีข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้รับการสนับสนุนจากที่ประชุมสภายุโรปทำให้ข้อเสนอเรื่องการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการธิการ ได้รับการสนับสนุนจนกระทั่งมีการอนุมัติข้อกำหนดแนวทางออกมา อีกทั้งการที่สภารัฐมนตรีพยายามใช้อิทธิพลเหนือคณะกรรมการธิการ แต่ปรากฏว่าในเรื่องการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนี้คณะกรรมการธิการกลับมีอิทธิพลเหนือสภารัฐมนตรีโดยการสามารถชักจูง ให้สภารัฐมนตรีเห็นความสำคัญของประเด็นดังกล่าวได้ จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าที่ประชุมสภายุโรปอันเป็นที่ประชุมของหัวหน้ารัฐบาลก็มีส่วนส่งเสริมให้ข้อกำหนดแนวทางดังกล่าวประสบความสำเร็จ

สภารัฐมนตรีมีองค์กรหรือกลไกที่ให้ความช่วยเหลือในการให้คำปรึกษา และเตรียมการประชุมร่วมกับคณะกรรมการ ทั่วโลกนี้คือ คณะกรรมการผู้แทนถาวร (the Committee of the Permanent Representative) มาจากรากศัพท์ภาษาฝรั่งเศสว่า "Comité de Representants permanents: COREPER" คณะกรรมการชุดนี้ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยสนธิสัญญาปารีส (ปี ค.ศ. 1951) ซึ่งก่อตั้งประชาคมพลังงานปรมาณูแห่งยุโรป (European Atomic Energy Community) และสนธิสัญญาโรม (ปี ค.ศ. 1957) ซึ่งก่อตั้งประชาคมยุโรป (European Economic Community) คณะกรรมการผู้แทนถาวรทำหน้าที่ในการเตรียมงานสำหรับการประชุมของสภารัฐมนตรี และทำงานประจำวัน นอกจากนั้นคณะกรรมการชุดนี้ยังศึกษาข้อเสนอของคณะกรรมการธิการ เช่นศึกษาข้อเสนอของคณะกรรมการธิการในเรื่องการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ทั้งสองกลุ่มอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อมต่างมีความกังวล และพยายามทำให้แน่ใจได้ว่าข้อกำหนด
 แนวทาง ซึ่งเกิดขึ้นนั้นมีความสอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติ⁹ ในกรณีของการประเมินผล
 กระทบต่อสิ่งแวดล้อม กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้เห็นความสำคัญของข้อกำหนดดังกล่าว เช่น กลุ่มผล
 ประโยชน์ในอังกฤษและฝรั่งเศสได้สนับสนุนการประเมินผลกระทบ เนื่องจากเห็นว่ามิใช่ประโยชน์ทั้ง
 ต่อประชาคมและต่อประเทศตน

นอกจากคณะกรรมการผู้แทนถาวรจะเป็นที่ปรึกษาของสภารัฐมนตรีแล้ว ยังมีอีกหนึ่ง
 หน่วยงานซึ่งเป็นที่ปรึกษาอย่าให้คำแนะนำด้วย หน่วยงานนั้นคือ คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม
 องค์กรนี้ถูกตั้งขึ้นโดยสนธิสัญญาโรม เพื่อใช้เป็นกลไกที่ให้ความเห็นและคำปรึกษาแก่สภารัฐมนตรี
 และคณะกรรมการตามสนธิสัญญาโรมมาตรา 198 และ 170 ของสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมพลัง
 งานปรมาญูยุโรปได้กำหนดให้คณะกรรมการ และสภารัฐมนตรีต้องปรึกษากับคณะกรรมการ
 เศรษฐกิจและสังคมในเรื่องดังต่อไปนี้คือ นโยบายสิ่งแวดล้อม การเกษตร การเคลื่อนย้ายคนงาน
 โดยเสรี การวิจัยและการพัฒนาเทคโนโลยี เป็นต้น ดังนั้นในการบัญญัติข้อกำหนดแนวทางว่าด้วย
 การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการและสภารัฐมนตรีจึงต้องปรึกษากับกรรมกร
 การชุดนี้ องค์กรนี้ประกอบด้วยตัวแทนจากหลายวิชาชีพ เช่น นายจ้าง ลูกจ้าง และกลุ่มผลประโยชน์
 ต่าง ๆ ผู้บริโภค ทาวนา รวมทั้งหม่อมมีสมาชิกเป็นจำนวน 189 คน สมาชิกทุกคนได้รับการ
 แต่งตั้งจากสภารัฐมนตรี หลังจากที่สภารัฐมนตรีได้ปรึกษากับคณะกรรมการเรียบร้อยแล้ว โดย
 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาจะคำนึงถึงความสามารถส่วนบุคคล ไม่ใช่ฐานะของบุคคล นอกจากให้คำ
 ปรึกษากับสภารัฐมนตรีและคณะกรรมการแล้ว คณะกรรมการนี้ยังร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับรัฐสภา
 ยุโรปโดยมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน คณะกรรมการชุดนี้แบ่งกลุ่มกันตามความรับผิดชอบใน
 ประเด็นต่าง ๆ ไม่ใช่แบ่งกันตามสัญชาติ สมาชิกของคณะกรรมการชุดนี้จะทำงานในส่วนรับผิดชอบ

⁹D. Lasok, The Law of the Economy on the European Communities

ต่าง ๆ ซึ่งมีทั้งหมด 9 ส่วน คือ (1) การปกป้องสิ่งแวดล้อม ผู้บริโภค และสาธารณสุข (2) เกษตรกรรมและประมง (3) อุตสาหกรรม การพาณิชย์และบริการ (4) สังคม การศึกษา และวัฒนธรรม (5) เศรษฐกิจ การเงิน (6) การขนส่งและการสื่อสาร (7) พลังงาน การวิจัย และปรมาณู (8) การพัฒนาภูมิภาค (9) ความสัมพันธ์กับภายนอก นโยบายการค้าและการพัฒนา¹⁰

การที่สภารัฐมนตรีและคณะกรรมการต้องปรึกษากับคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม ก่อนจะมีการอนุมัติกฎหมายขึ้น อาจถือได้ว่าเป็นวิธีการดำเนินงานแบบเหนือรัฐ เนื่องจากสมาชิกในคณะกรรมการนี้เป็นตัวแทนของประชาชนจากกลุ่มต่าง ๆ เช่นเดียวกับที่สมาชิกรัฐสภายุโรปเป็นตัวแทนของประชาชน การที่ปรึกษากับคณะกรรมการชุดนี้ เท่ากับว่ามีการปรึกษาและฟังความเห็นของประชาชนทั้งประชาคม ซึ่งการดำเนินงานในลักษณะนี้ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่ดี เนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้แสดงทัศนะของตนและถือเป็นสิ่งสมควรที่จะมีการปรึกษากับกลุ่มนี้ เพราะไม่ว่า นโยบายการพัฒนาใด ๆ จะเกิดขึ้นย่อมมีการกระทบโดยตรงต่อกลุ่มเหล่านี้ ดังนั้นกลุ่มต่าง ๆ ในคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมจึงควรเข้ามีส่วนร่วมในการเจรจาและในกรณีข้อก้าหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนี้ สภารัฐมนตรีได้ปรึกษาขอความเห็นจากคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมเช่นเดียวกัน

รัฐสภายุโรป (The European Parliament)

รัฐสภายุโรปถูกตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1958 ถือเป็นกลไกที่สำคัญของประชาคมยุโรป เนื่องจากสมาชิกของรัฐสภายุโรปเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประชาคม อีกทั้งยังเป็นกลไกที่ให้คำปรึกษาต่อคณะกรรมการและสภารัฐมนตรีในกระบวนการนิติบัญญัติอีกด้วย แม้ว่าภายใต้มาตรา 155 ของสนธิสัญญาโรมไม่ได้กล่าวถึงการเกี่ยวข้องของรัฐสภายุโรปในขั้นตอนการกำหนดกฎหมาย มีแต่คณะกรรมการเท่านั้นที่มีอำนาจในการริเริ่มกฎหมาย อย่างไรก็ตาม รัฐสภายุโรปสามารถสอดแทรกความคิดของตนเข้าไปในขั้นตอนการริเริ่มของกฎหมายประชาคม ยิ่งกว่านั้นรัฐสภายุโรป

¹⁰Hurwitz (1987), *op.cit.*, p.137.

ยังได้ใช้ยุทธศาสตร์การตั้งระเบียบวาระการประชุม (strategy of agenda setting) เข้าไปในช่วงขั้นตอนการเตรียมการก่อนมีกฎหมาย

คณะกรรมการธิการได้ให้ความสนใจเป็นอย่างมากกับทัศนะของรัฐสภายุโรปในช่วงขั้นตอนการเตรียมร่างกฎหมาย เนื่องจากในความเป็นจริง มีการไหลเวียนหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างคณะกรรมการธิการและรัฐสภายุโรปในช่วงก่อนจะมีการกำหนดกฎหมาย แต่ขั้นตอนดังกล่าวมีลักษณะไม่เป็นทางการดังที่เจ้าหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมกล่าวไว้ดังนี้ เราจะพบว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ในกระบวนการนิติบัญญัติ เช่น คณะกรรมการเสนอสภารัฐมนตรี เพื่อให้สภารัฐมนตรีอนุมัติ แต่ก่อนที่สภารัฐมนตรีจะอนุมัติได้ต้องขอความเห็นจากรัฐสภายุโรป กรณีที่ไม่ได้ปรึกษาอย่างเป็นทางการกับรัฐสภายุโรปเพื่อขอความเห็นในเรื่องที่คณะกรรมการเสนอ สภาแห่งชาติของแต่ละรัฐสมาชิกอาจวิจารณ์คณะกรรมการว่าละเลยไม่ปฏิบัติตามที่ ถ้าคณะกรรมการไม่ปรึกษาหรือขอความเห็นจากรัฐสภายุโรปก็เท่ากับว่าคณะกรรมการไม่ปรึกษา หรือขอความเห็นจากสภาแห่งชาติ¹¹

นอกจากคำกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีคำแถลงการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติการณ์ในกรมอำนวยการ (Directorate General) ของคณะกรรมการ ซึ่งกล่าวให้เห็นถึงความสำคัญของรัฐสภายุโรปอีกเช่นกัน นั่นคือคำกล่าวที่ว่า "พวกเราจะถามความเห็นจากรัฐสภายุโรปในการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ถ้าหากพวกเราต้องการให้สภารัฐมนตรีเปลี่ยนแปลงความเห็นในเรื่องใด ๆ เมื่อนั้นเราจะถามความเห็นจากรัฐสภายุโรปและพยายามให้รัฐสภายุโรปมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข จากนั้นเราจะส่งกลับไปยังสภารัฐมนตรี และกล่าวว่า 'ดูสิ่งนี้สิ่งนี้ เป็นสิ่งซึ่งสภายุโรปได้เรียกร้อง' วิธีการนี้เป็นกลยุทธ์ที่ชอบธรรมของฝ่ายเรา"¹²

¹¹Judge, *op.cit.*, p. 193.

¹²David Judge, Interview 20 May 1992, quoted in Judge, *op.cit.*,

รัฐสภายุโรปสามารถแก้ไขข้อเสนอทางกฎหมาย ดั้งนั้นกลุ่มผลประโยชน์ เช่น กลุ่มอุตสาหกรรม สิ่งแวดล้อม ผู้บริโภคต่างพยายามที่จะสนับสนุนผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มของตน¹³

จากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่ารัฐสภายุโรปมีบทบาทสำคัญในขั้นตอนการบัญญัติกฎหมายและบทบาทของรัฐสภายุโรปเพิ่มมากขึ้นนับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1979 ที่สมาชิกของรัฐสภายุโรปได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนของรัฐสมาชิก และในกรณีข้อกำหนดแนวทางที่ผู้วิจัยศึกษานี้ก็เช่นกัน เป็นข้อกำหนดแนวทางซึ่งเกิดหลังจากมีการเลือกตั้งรัฐสภายุโรปโดยตรง จึงสามารถเห็นบทบาทของรัฐสภายุโรปในเรื่องดังกล่าว อาทิ รัฐสภายุโรปแก้ไขข้อ เสนอของคณะกรรมการแล้ว ปรากฏว่าได้รับการอนุมัติจากสภารัฐมนตรี

นอกจากนี้รัฐสภายุโรปยังมีอำนาจตามสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมยุโรป ตามมาตรา 144 ที่ว่ารัฐสภายุโรปมีอำนาจถอดถอนคณะกรรมการทั้งคณะได้ ในกรณีที่รัฐสภายุโรปลงมติแล้วได้มากกว่า 2 ใน 3 แต่อย่างไรก็ตามกรณีดังกล่าวยังไม่เคยปรากฏ

ในระยะแรกสมาชิกรัฐสภายุโรปมี 142 คน ต่อมาเพิ่มเป็น 198 คน ในเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 1973 เมื่ออังกฤษ เดนมาร์ค และไอร์แลนด์ได้ภาคยานุวัติเข้าร่วมเป็นสมาชิก และเพิ่มเป็น 410 คน เมื่อเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1979 และเพิ่มเป็น 434 คน เมื่อกรีซเข้าเป็นสมาชิก จนกระทั่งมีสมาชิกเป็นจำนวน 518 คน เมื่อโปรตุเกสและสเปนเข้าเป็นสมาชิกประชาคม ในปี ค.ศ. 1986 ในช่วงเวลาของเรื่องที่วิจัยนี้เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1980-1985 ดังนั้นจำนวนสมาชิกรัฐสภายุโรปจึงมีทั้งหมด 434 คน

สมาชิกของรัฐสภายุโรปเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนในประชาคมยุโรป สมาชิกเหล่านี้แบ่งตามกลุ่มทางการเมืองซึ่งมีดังนี้คือ

¹³Ibid., p. 200.

กลุ่มสังคมนิยมแห่งยุโรป (Group of the Party of European Socialists - PES) เป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุดในรัฐสภายุโรปประกอบด้วยพรรคสังคมนิยมและพรรคประชาธิปไตยในประเทศสมาชิก โดยมีอุดมการณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตยและสนับสนุนเศรษฐกิจแบบผสม

กลุ่มประชาชนยุโรป (Group of the European People's Party - EPP) ซึ่งมีรากฐานความคิดทางการเมืองจากพรรคประชาธิปไตยคริสเตียน (European Christian Democracy) เน้นความสำคัญของสถาบันศาสนาและครอบครัวเป็นหลัก

กลุ่มเสรีนิยมประชาธิปไตยและกลุ่มปฏิรูป (Liberal Democratic and Reformist Group) กลุ่มนี้ประกอบด้วยตัวแทนที่เป็นสมาชิกพรรคเสรีนิยมในประเทศสมาชิก กลุ่มนี้ยึดหลักเสรีนิยมในทางเศรษฐกิจ

กลุ่มซึ่งคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม (Group of Greens) ได้รวมนักนิเวศวิทยาเข้าด้วยกัน ในปี 1989 กลุ่มนี้ได้รับเลือกเข้าเป็นตัวแทนเพิ่มขึ้นในการเลือกตั้ง

กลุ่มพันธมิตรประชาธิปไตยยุโรป (Group of the European Democratic Alliance - EDA) มีแนวความคิดทางการเมืองขวและนโยบายเป็นกลาง สมาชิกของพรรคคัดค้านการร่วมมือแบบเหนือชาติแต่สนับสนุนการร่วมมือแบบรัฐบาลต่อรัฐบาล

กลุ่มสายรุ้ง (Rainbow Group - RBW) เป็นกลุ่มซึ่งขาดอุดมการณ์ร่วม ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากพรรคเล็กพรรคน้อยในประเทศสมาชิก

กลุ่มยุโรปขวา (Technical Group of European Right - ER) กลุ่มนี้เพิ่งจะเริ่มก่อตัวขึ้นเมื่อเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1984 สมาชิกส่วนใหญ่ของกลุ่มมาจากกลุ่มแนวหน้าแห่งชาติ ฝรั่งเศส (The French National Front-FN) และกลุ่มขบวนการทางสังคมแห่งอิตาลี (the Italian Social Movement - MSI) แนวนโยบายคือการต่อต้านแรงงานจากต่างชาติ

กลุ่มซ้าย (Left Unity - LU) ประกอบด้วยสมาชิกของรัฐสภายุโรปจากพวกพรรคคอมมิวนิสต์ของฝรั่งเศส กรีซ และโปรตุเกส

สมาชิกรัฐสภายุโรปประกอบด้วยตัวแทนจากรัฐสมาชิก ตามมาตรา 138 ของสนธิสัญญา

ก่อตั้งประชาคมยุโรประบุว่าผู้แทนรัฐสภายุโรปต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และจำนวนผู้แทนจากแต่ละรัฐสมาชิกจะไม่เท่ากันดังนี้คือ เบลเยียมมีผู้แทนได้ 24 คน เดนมาร์ค 16 คน เยอรมนี 81 คน กรีซ 24 คน สเปน 60 คน ฝรั่งเศส 81 คน ไอร์แลนด์ 15 คน อิตาลี 81 คน ลักเซมเบิร์ก 6 คน เนเธอร์แลนด์ 25 คน โปรตุเกส 24 คน อังกฤษ 81 คน และเนื่องจากรัฐสภายุโรปมีการแบ่งกลุ่มตามพรรคการเมือง ทำให้รัฐสภายุโรปเป็นกลไกซึ่งเหมาะสมกับการไตร่ตรองนโยบายของประชาคม เนื่องจากการดำเนินงานซึ่งแบ่งตามกลุ่มทางการเมืองไม่ใช่แบ่งตามประเทศ อีกทั้งที่ประชุมสภายุโรปบัญญัติพระราชบัญญัติการเลือกตั้งยุโรป ปี ค.ศ. 1976 ในมาตรา 4 ว่า "ตัวแทนของสมาชิกรัฐสภายุโรปจะลงคะแนนเสียงในฐานะปัจเจกบุคคลและไม่ถูกผูกมัดด้วยคำสั่งใด ๆ และไม่ถูกผูกมัดด้วยอาณัติใด ๆ"¹⁴ ดังนั้นรัฐสภายุโรปจึงไม่ได้เห็นแก่ผลประโยชน์แห่งชาติของรัฐสมาชิกรัฐใดรัฐหนึ่งเป็นสำคัญ¹⁵ ดังจะเห็นได้จากกรณีข้อกำหนดแนวทางฉบับที่ผู้วิจัยศึกษาได้แสดงให้เห็นว่าสมาชิกรัฐสภายุโรปคำนึงถึงความต้องการของกลุ่มพรรคการเมือง ซึ่งตนสังกัดอยู่มากกว่าคำนึงถึงเชื้อชาติของตน ใน ปี ค.ศ. 1979 สมาชิกรัฐสภายุโรปทั้งหมด 434 ที่นั่ง ประกอบด้วยตัวแทนจากพรรคต่าง ๆ ดังนี้คือ พรรคสังคมนิยมแห่งยุโรปมี 122 ที่นั่ง รองมาคือกลุ่มประชาชนยุโรป 116 ที่นั่ง พรรคพันธมิตรประชาธิปไตยยุโรปมี 64 ที่นั่ง พรรคคอมมิวนิสต์และพันธมิตร 48 ที่นั่ง พรรคยุโรปขวา 5 ที่นั่ง พรรคอื่น ๆ 17 ที่นั่ง พรรคเสรีนิยมประชาธิปไตย 40 ที่นั่ง พรรคซึ่งคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม ไม่มีที่นั่งในปี ค.ศ. 1979 แต่อย่างไรก็ตามในปี ค.ศ. 1984 ที่มีการเลือกตั้งครั้งที่สอง ปรากฏว่ากลุ่มกรีนหรือพรรคซึ่งคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมต่อต้านการใช้อาวุธนิวเคลียร์ได้รับการเลือกตั้งถึง 11 ที่นั่ง ซึ่งจากเดิมไม่มีที่นั่งเลย พรรคพันธมิตรประชาธิปไตยแห่งยุโรปเป็นพรรคซึ่งมีคนอังกฤษอยู่ถึง 61 คน จากจำนวนสมาชิกพรรคที่มีทั้ง

¹⁴Hurwitz (1987), *op.cit.*, p.95.

¹⁵Brigitte Royce, "The Democratic Deficit of the European Community," *Parliamentary Affairs* 46 (October 1993): 472.

หมด 64 คน แต่แทนที่ในการออกเสียงเรื่องการอนุมัติข้อกำหนดแนวทางปรากฏว่าพรรคคนโสดสนับสนุนข้อกำหนดแนวทาง เนื่องจากผลของการนับคะแนนในเรื่องนี้ ทุกพรรคลงมติเอกฉันท์เห็นพ้องกับข้อกำหนดแนวทางฉบับนี้ ก็แสดงให้เห็นว่าสมาชิกพรรคพันธมิตรประชาธิปไตยแห่งยุโรปซึ่งมีคนอังกฤษเป็นส่วนใหญ่ ไม่ได้ทำตามรัฐบาลอังกฤษซึ่งต่อต้านข้อกำหนดแนวทางฉบับนี้

รัฐสภายุโรปมีคณะกรรมการทั้งสิ้น 18 ชุด ซึ่งรับผิดชอบงานด้านต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม สาธารณสุขและการปกป้องผู้บริโภค (Environment, Public Health and Consumer Protection) คณะกรรมการกฎหมาย คณะกรรมการเกษตรกรรม คณะกรรมการเศรษฐกิจและการเงิน เป็นต้น¹⁶ ในการตัดสินใจเรื่องข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนี้ คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อมในสภายุโรป 2 หน่วยงานที่แสดงความเห็นต่อข้อเสนอข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมคือคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมสาธาณสุข และการปกป้องผู้บริโภค และคณะกรรมการกฎหมาย

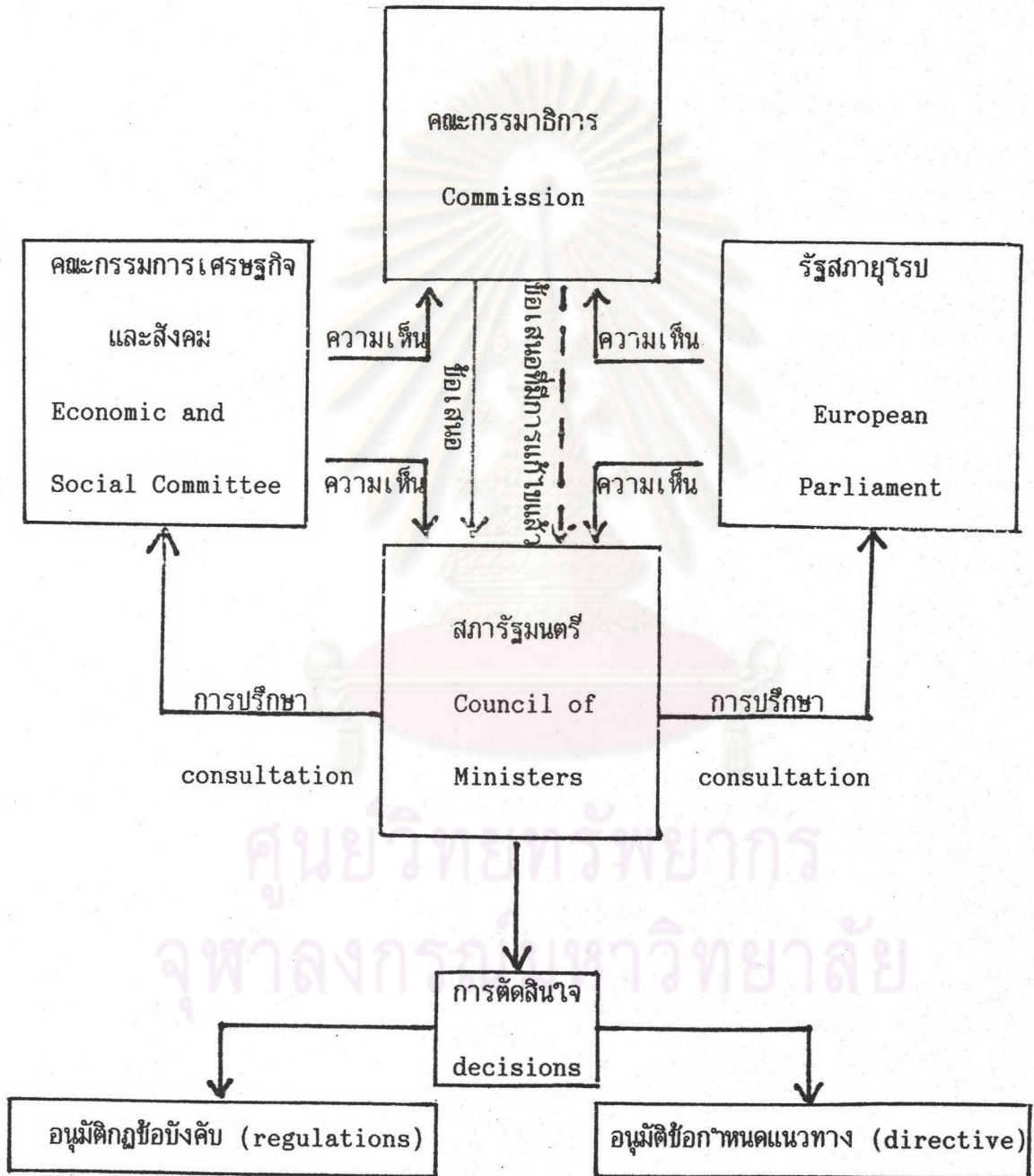
ในอดีตก่อนปี ค.ศ. 1987 กระบวนการบัญญัติกฎหมายยังคงใช้รูปแบบของการปรึกษาที่เรียกว่ากระบวนการปรึกษา (consultation procedure) ภายใต้กระบวนการนี้ รัฐสภายุโรปได้ให้ความเห็นต่อข้อเสนอของคณะกรรมาธิการ ถ้าคณะกรรมาธิการไม่ยอมรับข้อแก้ไขหรืออย่างน้อยยอมรับไม่ทั้งหมด รัฐสภายุโรปอาจจะหาทางถ่วงความก้าวหน้าของข้อเสนอโดยส่งข้อเสนอกลับไปยังคณะกรรมการสภาที่เหมาะสมเพื่อการพิจารณาเพิ่มเติม แต่จะอย่างไรก็ตามคณะกรรมการก็มีสิทธิ์ที่จะเลือกรับฟังความเห็นของรัฐสภายุโรปหรือไม่ก็ได้ เนื่องจากความเห็นดังกล่าวไม่มีผลผูกมัด และตามกระบวนการนิติบัญญัติแบบการปรึกษานั้นระบุว่า คณะกรรมาธิการและสภารัฐมนตรีอาจจะฟังความเห็นของรัฐสภายุโรปแล้ว จะปฏิบัติตามความเห็นดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามในกรณีข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ปรากฏว่า คณะกรรมาธิการและสภารัฐมนตรียอมรับฟังความเห็นจากรัฐสภายุโรป

¹⁶Nugent, *op.cit.*, pp. 174-181.

ขั้นตอนในการเสนอข้อกำหนดแนวทาง (The stages of any Directive)

การตัดสินใจในประชาคมยุโรป¹⁷

กระบวนการการปรึกษา (Consultation Procedure)



¹⁷Derek W. Urwin, The Community of Europe : A History of European Integration Since 1945 (England: Longman Group Publishers Ltd., 1991), p. 258.

สภารัฐมนตรีจะตัดสินใจอนุมัติข้อกำหนดแนวทาง ภายหลังจากสภารัฐมนตรีได้ฟังความเห็นจากรัฐสภายุโรป และคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม โดยใช้กระบวนการการศึกษาที่ต้องการการอนุมัติทางกฎหมายแบบมติเสียงเอกฉันท์

ขั้นตอนการบัญญัติกฎหมายมีดังต่อไปนี้คือ

1. คณะกรรมาธิการมีอำนาจทางกฎหมายในการร่างข้อกำหนดแนวทางฯ และมีอำนาจในการถอนข้อเสนอร่างด้วย ในขั้นตอนการเตรียมการจาเป็นที่คณะกรรมาธิการจะมีการปรึกษากับเข้าร่วมกับรัฐสมาชิก ผู้บริหาร ผู้มีอำนาจบริหารกฎหมาย และกลุ่มผลประโยชน์ คณะกรรมาธิการจะประชุมกับผู้เชี่ยวชาญจากรัฐสมาชิก ในการประชุมร่วมกันนี้ไม่เพียงแต่คณะกรรมาธิการจะได้รับคำแนะนำที่มีประโยชน์ทางเทคนิคจากผู้เชี่ยวชาญเท่านั้น คณะกรรมาธิการยังได้รับทราบความเห็นทัศนคติของรัฐบาลรัฐสมาชิกด้วย แต่ไม่ได้หมายความว่าคณะกรรมาธิการจะปฏิบัติตามเป้าหมายหรือผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์หรือของรัฐสมาชิกเสมอไป แต่วิธีนี้จะช่วยหลีกเลี่ยงความยุ่งยากในการใช้ข้อกำหนดแนวทางฯ ในเวลาต่อมา และจะช่วยให้ง่ายขึ้นในการแสวงหาทางเพื่อให้สภารัฐมนตรียอมรับข้อเสนอของคณะกรรมาธิการ

2. คณะกรรมาธิการส่งข้อเสนอไปยังสภารัฐมนตรี

3. สภารัฐมนตรีขอความเห็นจากรัฐสภายุโรป

4. สภารัฐมนตรีขอความเห็นจากคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม

5. สภารัฐมนตรีใช้อำนาจตัดสินใจต่อข้อเสนอดังกล่าวโดยการอนุมัติตามกระบวนการการศึกษา

การศึกษา

การอนุมัติข้อกำหนดแนวทางฯ โดยอาศัยกระบวนการการศึกษา (Consultative Process) มีลักษณะดังนี้คือ

โดยปกติสภารัฐมนตรีจะทำการลงมติด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ ตามมาตรา 100 และมาตรา 235 ของสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (EEC)*

*ดูในภาคผนวก ก., หน้า 115-116.