

# ทฤษฎีในการศึกษาสหภาพยุโรป:

จากการบูรณาการ นโยบายทางเลือก

สู่กระบวนการยุโรปภิวัตน์

ณัฐนันท์ คุณมาศ\*

## Abstract

The paper aims to provide the readers about theoretical developments and the changing paradigms regarding the study of the European Union affairs, which can be classified into three periods. 1) Integration theories dominated by the competing approaches of Neofunctionalism and Intergovernmentalism/Liberal Intergovernmentalism. The former neatly explained the events during 1950s until 1970s. Subsequent events led to its demise and gave rise to the latter in the mid 1960s and later in 1990s. 2) Alternative theories of Policy Studies based on political science and public administration theories i.e. New Institutionalism, Policy Networks, Multi-level Governance, Regulatory State and Supranational Governance. The academic focus began to understand the EU as 'a dynamic political system' due to the EU policy impacts on the member states after the establishment of the Single Market during 1990s. 3) Europeanization, a recently emerged approach in the studies of the European Union. It emphasizes that member states' behaviours are changed through the engagement with the EU system. Moreover, the EU forms of political organization and governance goes beyond the European territory, shaping the regionalism in other areas.

**Keywords:** Theories of the European Union, European integration, Policy Studies, Europeanization

---

อาจารย์ประจำภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทคัดย่อ

งานชิ้นนี้แสดงพัฒนาการการเปลี่ยนผ่านทางกรอบทฤษฎีในการศึกษาสหภาพยุโรป ในสามระยะ 1) ทฤษฎีที่มุ่งศึกษาการบูรณาการ โดยพิจารณาแรงผลักดันและตัวแสดงที่มีบทบาทในการบูรณาการยุโรป สองสำนักหลักคือ ภารกิจนิยมใหม่ ได้รับความนิยมในช่วงทศวรรษที่ 1950-1970 ปะทะกับแนวคิดที่เน้นความร่วมมือโดยรัฐสมาชิก/แนวคิดที่เน้นความร่วมมือโดยรัฐสมาชิกแบบเสรีนิยม มีอิทธิพลในกลางทศวรรษที่ 1960 และ 1990 2) ทฤษฎีนโยบายทางเลือกที่มีพื้นฐานจากทฤษฎีทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ประกอบด้วย สถาบันนิยมใหม่ เครือข่ายนโยบาย การปกครองหลายลำดับชั้น รัฐที่ควบคุมกำกับ และการปกครองเหนือรัฐ ที่มองสหภาพยุโรปเป็น 'ระบบการเมือง' ที่มีพลวัตในตัวเอง อันสืบเนื่องจากอิทธิพลของสหภาพยุโรปในนโยบายหลายๆ ด้านของรัฐสมาชิก ภายหลังการจัดตั้งยุโรปตลาดเดียวในช่วงทศวรรษที่ 1990 3) กระบวนการยุโรปภิวัตน์ ซึ่งเป็นแนวทางใหม่ในการศึกษาสหภาพยุโรปที่เน้นมองว่ากลไกของสหภาพยุโรปได้มีอิทธิพลต่อรูปแบบพฤติกรรมของรัฐสมาชิก และการปรับพฤติกรรมของรูปแบบภูมิภาคนิยมในบริเวณอื่นของโลก

คำสำคัญ: ทฤษฎีในการศึกษาสหภาพยุโรป, การบูรณาการยุโรป, นโยบายศึกษา, ยุโรปภิวัตน์

## 1. บทนำ

งานชิ้นนี้ต้องการชี้ให้เห็นถึงกระบวนการสืบค้นคำตอบ (research method) ในการวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับสหภาพยุโรป แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการการเปลี่ยนผ่านทางกรอบทฤษฎีในการศึกษา ในสามระยะ โดยพิจารณาจากเหตุการณ์สำคัญในการบูรณาการที่เกิดขึ้นจริง เริ่มจาก

1) พัฒนาการของทฤษฎีและแนวคิดที่มุ่งศึกษาการบูรณาการ (Integration Theories) พิจารณาแรงผลักดันและตัวแสดงที่มีบทบาทในการบูรณาการยุโรป สองสำนักหลักในแนวนี้คือ ภารกิจนิยมใหม่ (Neo-Functionalism) ได้รับความนิยมมากในช่วงทศวรรษที่ 1950-1970 ซึ่งปะทะกับแนวคิดที่เน้นความร่วมมือโดยรัฐสมาชิก (Intergovernmentalism) แนวคิดที่เน้นความร่วมมือ

มือโดยรัฐสมาชิกแบบเสรีนิยม (Liberal Intergovernmentalism) ซึ่งมีอิทธิพลมากในทศวรรษที่ 1980 ซึ่งบทบาทองค์กรกลางหรือองค์กรเหนือรัฐ (Supranational organization) หรือรัฐสมาชิกจะมีบทบาทนำในการบูรณาการกลายเป็นข้อถกเถียงสำคัญ

2) ทฤษฎีนโยบายทางเลือก (Alternative Theories for Policy Studies) ที่มีพื้นฐานจากทฤษฎีทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งประกอบด้วย สถาบันนิยมใหม่ (New Institutionalism) เครือข่ายนโยบาย (Policy Networks) การปกครองหลายลำดับชั้น (Multilevel Governance) รัฐที่ควบคุมกำกับ (Regulatory State) และการปกครองเหนือรัฐ (Supranational Governance) ที่พิจารณาสหภาพยุโรปนอกเหนือไปจากการบูรณาการ โดยมองสหภาพยุโรปเป็น 'ระบบการเมือง' (political system) ที่มีพลวัตในตัวเอง อันสืบเนื่องจากอิทธิพลของ

สหภาพยุโรปที่เข้าไปมีบทบาททางนโยบายในหลายๆด้านของรัฐสมาชิก ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 ภายหลังจากจัดตั้งโครงการยุโรปตลาดเดียว (Single Market) ในปี 1986

3) กลุ่มที่พิจารณากระบวนการยุโรปกิวต์นหรือกระบวนการทำให้เป็นยุโรป (Europeanization) ที่เน้นมองว่ากลไกของสหภาพยุโรปได้มีอิทธิพลต่อรูปแบบพฤติกรรมของรัฐสมาชิก และในทางกลับกันพฤติกรรมของบางรัฐก็ได้เข้าไปมีผลต่อนโยบายร่วมของสหภาพบางประการ นอกจากนี้ยังมองบทบาทของสหภาพยุโรปในการปรับพฤติกรรมของรูปแบบภูมิภาคนิยมในบริเวณอื่นของโลก ที่สะท้อนให้เห็นเส้นทางอันยาวนานของการทำงานโดยสหภาพยุโรป จนสามารถเป็นสถาปัตยกรรมอ้างอิงของกระแสภูมิภาคนิยมในบริเวณอื่นได้ โดยสรุปแล้ว พัฒนาการทางทฤษฎีและข้อถกเถียงเกี่ยวกับกระบวนการบูรณาการและพัฒนาการของสหภาพยุโรปในแต่ละยุคสมัยจะสะท้อนพัฒนาการและความพยายามที่จะอธิบายเหตุการณ์จริงของสหภาพยุโรป ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน

## 2. ทฤษฎีที่เน้นการบูรณาการ (Integration Theories)

การบูรณาการมีคำจำกัดความทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ เริ่มจากการบูรณาการทางการเมือง (Political Integration) ฮาส และลินด์เบิร์ก ถือว่าการบูรณาการคือกระบวนการที่ตัวแสดงทางการเมืองจากหลายๆ รัฐถูกชักชวนให้ถ่ายโอนความจงรักภักดี ความคาดหวัง และกิจกรรมทางการเมืองไปให้ศูนย์กลางอำนาจแห่งใหม่ ซึ่งมีอำนาจเหนือรัฐชาติดั้งเดิม (Haas 1958)

นอกจากนั้น พฤติกรรมของตัวแสดงต่างๆ เช่น ผู้กำหนดนโยบายระดับสูง ข้าราชการ สมาชิกรัฐสภา กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผู้นำ จะตอบสนองการถ่ายโอนอำนาจไปสู่ศูนย์กลางแห่งใหม่ และดำเนินกิจกรรมในระดับทวีป (Lindberg 1963) ผลของการบูรณาการทางการเมืองที่สูงสุด คือประชาคมทางการเมือง (Political Community) ที่เข้ามาแทนที่รัฐ คำจำกัดความในเรื่องการบูรณาการของฮาสและลินด์เบิร์ก จึงหมายถึงกระบวนการไปสู่สหพันธรัฐยุโรป (United States of Europe) นั่นเอง

ในส่วนการบูรณาการทางเศรษฐกิจ เป้าหมายสุดท้ายก็คือการเป็นประชาคมหรือสหภาพทางการเมืองเหมือนกัน โดยแนวคิดของบาลาสซา (Bela Balassa) การบูรณาการมีอยู่ 6 ขั้นตอน โดยเริ่มจากเขตการค้าพิเศษ (Preferential Trade Areas—PTAs) เขตการค้าเสรี (Free Trade Areas—FTAs)<sup>2</sup> สหภาพทางภาษีศุลกากร (Custom Union)<sup>3</sup> ตลาดร่วม (Common Market)<sup>4</sup> สหภาพ

<sup>1</sup> ในเขตการค้าพิเศษ ประเทศต่างๆอาจเจรจาเขตการค้าเสรีระหว่างกัน ซึ่งการค้าเสรีอาจจะไม่เท่ากันก็ได้

<sup>2</sup> เขตการค้าเสรีเป็นความร่วมมือที่ประเทศสมาชิกตกลงกันว่าจะไม่เก็บภาษีและจะไม่กำหนดโควตาการนำเข้าและส่งออกสินค้าระหว่างสมาชิกกลุ่มเดียวกัน แต่ในความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศนอกกลุ่ม แต่ละประเทศยังมีอิสระในการดำเนินนโยบายและค้าขายกับประเทศนอกกลุ่มโดยจัดเก็บภาษีในอัตราที่แตกต่างกัน

<sup>3</sup> สหภาพทางภาษีศุลกากรเป็นการบูรณาการสืบเนื่องมาจากการจัดตั้งเขตการค้าเสรี ไม่มีการจัดเก็บภาษี และกำหนดโควตา ระหว่างกัน ประเด็นที่แตกต่างคือ ประเทศสมาชิกดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจกับประเทศภายนอกกลุ่มด้วยกฎระเบียบและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

<sup>4</sup> ตลาดร่วมเป็นการบูรณาการสืบเนื่องมาจากการจัดตั้งสหภาพทางภาษีศุลกากรผนวกกับการใช้ปัจจัยในการผลิต โดยเฉพาะเงินทุนและแรงงานเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรีในกลุ่มตน

เศรษฐกิจ (Economic Union)<sup>5</sup> และการบูรณาการทางเศรษฐกิจขั้นสมบูรณ์ (Complete Economic Integration) (Balassa 1962) ซึ่งเป็นนำไปสู่บูรณาการเป็นสหภาพทางการเมือง (political union) ในท้ายที่สุด เนื่องจากประเทศสมาชิกมีความใกล้ชิดคุ้นเคย จนผลักดันให้มีการประสานนโยบายต่างประเทศและนโยบายในประเทศให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ในกลุ่มทฤษฎีที่เน้นการบูรณาการ ประกอบด้วยทฤษฎีสหพันธรัฐนิยม (Federalism) (Spinelli 1972)<sup>6</sup> ภารกิจนิยม (Functionalism) (Mitrany 1943)<sup>7</sup> สัมพันธนิยม (Transactionalism) (Deutsch 1953; 1957)<sup>8</sup> แนวคิดที่ผสมผสานระหว่าง สหพันธรัฐ-

<sup>5</sup>สหภาพทางเศรษฐกิจเป็นการบูรณาการสืบเนื่องมาจากการจัดตั้งตลาดร่วม ประกอบกับการมีนโยบายร่วมทางเศรษฐกิจและการเงินในหมู่ประเทศสมาชิก

<sup>6</sup>สหพันธรัฐนิยมโดย Altiero Spinelli ในงาน Ventotene Manifesto เรียกร้องให้ล้มเลิกเส้นเขตแดนอธิปไตยของรัฐยุโรป ซึ่งการจัดตั้งสหพันธยุโรปจะมีลักษณะเหนือรัฐ (Supranationalism)

<sup>7</sup>ภารกิจนิยมโดย David Mitrany ในงาน A Working Peace System สนับสนุนให้จัดตั้งองค์กรเฉพาะแยกต่างหากและรับผิดชอบต่อเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตเป็นส่วนใหญ่ องค์กรเหล่านี้ยังช่วยลดคำใส่ร้ายของรัฐที่จะต้องไปเจรจาต่อรองกับรัฐอื่นด้วยตนเอง และเมื่อมีองค์กรเฉพาะหลายด้านมากขึ้น แต่ละองค์กรจะมีภารกิจหลากหลายระดับทั้งในระดับประเทศ ทวีป และทั่วโลก ดังนั้นรัฐจึงต้องพึ่งพาองค์กรเหล่านี้ และไม่สามารถขัดขวางการทำงานขององค์กรเหล่านี้ได้เนื่องจากเครือข่ายที่ซับซ้อนและหลายระดับ

<sup>8</sup>สัมพันธนิยมโดย Karl W. Deutsch ในงาน Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience และ Nationalism and Social Communication ได้กล่าวหาหนทางในการยุติสงครามคือการจัดตั้งประชาคมทางความมั่นคง (Security Communities) โดยการบูรณาการในประชาคมดังกล่าว จะให้ความ

นิยม และภารกิจนิยม (Functional Federalism) หรือ สหพันธรัฐนิยมแบบค่อยเป็นค่อยไป (Gradualist Federalism)<sup>9</sup> (ณัฐนันท์ คุณมาศ 2003, 162-164) อย่างไรก็ตาม ในงานชิ้นนี้จะเสนอข้อถกเถียงหลักระหว่างภารกิจนิยมใหม่ (Neo-Functionalism) ซึ่งเน้นบทบาทขององค์กรกลางหรือองค์กรเหนือรัฐ (Supranational Organization) ในการผลักดันการบูรณาการซึ่งมีอิทธิพลตั้งแต่การบูรณาการในประชาคมถ่านหินและเหล็กแห่งยุโรป European Coal and Steel Community (ECSC) ในทศวรรษที่ 1950 จนถึงทศวรรษที่ 1970 กับแนวคิดว่าด้วยความร่วมมือโดยรัฐบาลสมาชิก (Inter-governmentalism) และแนวคิดว่าด้วยความร่วมมือโดยรัฐบาลสมาชิกแบบเสรีนิยม (Liberal Inter-governmentalism) ที่เน้นบทบาทของรัฐบาลสมาชิกในการผลักดันระเบียบวาระที่สำคัญในการบูรณาการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษที่ 1980 ที่โครงการจัดตั้งยุโรปตลาดเดียว (single market) เกิดขึ้นภายใต้สนธิสัญญา Single European Act (SEA)

รู้สึกว่าเป็นประชาคมเดียวกัน ผ่านการติดต่อสื่อสารอย่างใกล้ชิดในหมู่ประชาชน ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงโดยสันติวิธี ดอยซ์สนับสนุนการบูรณาการที่เป็นลักษณะประชาคมทางความมั่นคงแบบพหุนิยม (Pluralistic Security Communities) ที่รัฐสมาชิกยังรักษาอำนาจทางกฎหมายของตน

<sup>9</sup>แนวคิดที่ผสมผสานระหว่างสหพันธรัฐนิยมและภารกิจนิยมหรือสหพันธรัฐแบบค่อยเป็นค่อยไป แนวคิดนี้เป็นแนวคิดหลักในการถือกำเนิดของ ECSC โดยโมเนต์ (Jean Monnet) ชาวฝรั่งเศส ผู้ก่อตั้งประชาคมและต่อมาเป็นประธานขององค์กรบริหารประชาคม ถือเป็นกรณีผสมผสานระหว่างสหพันธรัฐนิยมและภารกิจนิยมเนื่องจาก ประการแรก โมเนต์พยายามยกเลิกการควบคุมถ่านหินและเหล็ก ซึ่งเป็นแนวทางเปิดเสรีทางเศรษฐกิจของภารกิจนิยม ประการที่สอง การก่อตั้งองค์กรสูงสุดของ ECSC โดยมีโมเนต์เป็นประธาน ถือเป็นการจัดตั้งองค์กรที่อยู่เหนือการควบคุมของรัฐบาล ซึ่งคล้ายแนวทางของสหพันธรัฐนิยม

ถือเป็นเหตุการณ์ครั้งประวัติศาสตร์ (history-making event) ในการบูรณาการของสหภาพฯ

### 2.1 ภารกิจนิยมใหม่ (Neofunctionalism)

การบูรณาการหรือการรวมตัวอย่างแน่นแฟ้นในยุโรปนั้น ใครเป็นผู้มีบทบาทในการบูรณาการอย่างแท้จริง ได้ถูกอธิบายแตกต่างกันไป โดยใช้ทฤษฎีทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศภารกิจนิยมใหม่ (Neo-Functionalism) ถือว่าให้หรืออธิบายที่สอดคล้องกับคำจำกัดความของการบูรณาการแบบดั้งเดิมข้างต้น ภารกิจนิยมใหม่เป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการบูรณาการสหภาพยุโรปมาโดยตลอดตั้งแต่ ECSC จวบจนถึงทศวรรษที่ 1970 ภารกิจนิยมใหม่เป็นทฤษฎีการบูรณาการที่มีจุดแข็งอันเกิดจากการต่อยอดผสมผสานแนวคิดแห่งการบูรณาการจากทฤษฎีพื้นฐานหลักๆ ดั้งเดิม ได้แก่ สหพันธรัฐนิยม ภารกิจนิยม และสัมพันธนิยมที่อาศัยการติดต่อสื่อสารเป็นเครื่องมือสร้างความคล่องจง (relevance) และการตอบสนองร่วมกันและกัน (responsiveness) นำไปสู่ความใกล้ชิดทางสังคม การพึ่งพาอาศัยและเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูลภายในองค์กรอย่างเป็นระบบระเบียบและเป็นทางการ ในที่สุดความรู้สึกหรือสำนึกร่วมแห่งประชาคมเดียวกันนี้จะทำให้บรรลุความสำเร็จในการบูรณาการอย่างมั่นคงและมีเสถียรภาพในระบบภูมิภาคยุโรป

ผู้ริเริ่มศึกษาการบูรณาการตามแบบภารกิจนิยมใหม่คนสำคัญคือ ฮาส และได้รับความสนใจต่อโดยลินด์เบิร์ก และชมิทเทอร์ (P.C. Schmitter) (Haas 1958; Lindberg 1963; Haas and Schmitter 1964) ในงาน 'The Uniting of Europe: Political Social and Economic Forces, 1950-1957' 1958;

'The Political Dynamics of European Economic Integration' 1963; และ 'Economic and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America 1964' ต่างมีข้อเสนอสอดคล้องกันว่าภารกิจนิยมใหม่ใช้วิถีกลไกตามแบบอย่างของแนวทางภารกิจนิยมเดิมเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายสุดท้ายของการบูรณาการแบบสหพันธรัฐนิยม กล่าวคือ การใช้การดำเนินการข้ามขอบเขตพรมแดนของรัฐ โดยรัฐยินยอมสละอำนาจบริหารในบางเรื่องซึ่งเป็นเรื่องที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะให้รัฐดำเนินงานด้วยกัน โดยปราศจากอำนาจการเมืองของรัฐเข้ามายุ่งเกี่ยว ภารกิจนิยมเดิมเสนอให้มีการจัดตั้งสถาบันอย่างเป็นทางการเช่นเดียวกัน ให้รับผิดชอบหน้าที่ภายใต้ขอบเขตของกิจกรรมระหว่างประเทศเพียงกิจกรรมเดียวที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่สุด เพื่อที่รัฐบาลท้องถิ่นจะได้รู้สึกว่ามีอำนาจและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินการใดๆ โดยที่รู้สึกว่ามีอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐไม่ได้กำลังถูกคุกคาม

ภารกิจนิยมใหม่ยังรับเอาแนวคิดสหพันธรัฐนิยมในการดำเนินการบริหารไปสู่เป้าหมายแห่งการเป็นสหพันธรัฐแห่งยุโรป แต่ลดระดับการผูกมัดทางกฎหมายต่อประเทศสมาชิกลงเพื่อให้ประเทศสมาชิกยังคงมีอิสระ ไม่กระทบต่อนโยบายและอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐอย่างรุนแรงและรวดเร็วเกินไปตามภารกิจนิยมเดิม โดยเริ่มต้นจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจซึ่งจะเป็นหน่วยความร่วมมือที่มีแนวโน้มจะประสบความสำเร็จอย่างค่อยเป็นค่อยไป หรือเป็นหน่วยความร่วมมือที่สร้างความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกไม่มากเท่าหน่วยความร่วมมือทางด้านการเมืองโดยตรง และจะนำไปสู่การจัดตั้งสถาบัน

และองค์กรกลางที่มีอำนาจเหนือรัฐ (supranational) เพื่อทำหน้าที่กระตุ้นความร่วมมือในระบบระหว่างประเทศของภูมิภาคอันมีกิจกรรมระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย และความสำเร็จในเป้าหมายสุดท้ายจะเกิดขึ้นได้ด้วยการถ่ายโอนความสำเร็จระหว่างภาคส่วนนั่นเอง อีกทั้งยังจำเป็นต้องอาศัยการติดต่อสื่อสารคมนาคมระหว่างกันอยู่เสมอเพื่อสร้างปฏิสัมพันธ์และความสนิทสนมคุ้นเคย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ภารกิจนิยมเดิมพยายามหาวิธีการบูรณาการที่เป็นไปได้หรือ ‘means’ ในขณะที่สหพันธรัฐนิยมมีความต้องการอธิบายเป้าหมายสุดท้ายของการบูรณาการหรือ ‘ends’ แนวคิดภารกิจนิยมใหม่มีความเห็นหลักในห้าประการคือ

- 1) แนวคิดที่ว่าด้วยรัฐมีความซับซ้อน
- 2) กิจกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐและกลุ่มผลประโยชน์ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการเมืองภายในประเทศ
- 3) ตัวแสดงที่มีใช่รัฐ (non-state actors) มีความสำคัญในการเมืองระหว่างประเทศ
- 4) การบูรณาการยุโรป มีความก้าวหน้าเนื่องมาจากปรากฏการณ์ไหลริน “spill-over effect”
- 5) การสังสมการบูรณาการโดยชนชั้นนำ (elite socialization) (George and Bache 2006)

ปัจจัยห้าประการข้างต้น ชี้ให้เห็นว่า กิจกรรมระหว่างประเทศของรัฐเป็นผลจากกระบวนการทางการเมืองที่มีลักษณะพหุนิยม (pluralism) คือไม่จำกัดอยู่ที่รัฐบาลฝ่ายเดียว เนื่องจากตัวรัฐบาลก็ได้รับอิทธิพลมาจากตัวแสดงอื่น เช่น กลุ่มผลประโยชน์ และปฏิสัมพันธ์ของระบบราชการ ตัวแสดงที่มีใช่รัฐยังมีบทบาทสำคัญในการติดต่อสื่อสารกับกลุ่มผลประโยชน์หรือ

กลุ่มธุรกิจเดียวกันในประเทศอื่น เป็นการเกิดปฏิสัมพันธ์ข้ามรัฐ (transnational) ซึ่งบทบาทของคณะกรรมการการยุโรป (European Commission) มีความสำคัญมากและไม่ใช่รัฐ คณะกรรมการการยุโรปมีความสามารถสร้างแรงกดดันทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ให้รัฐสมาชิกมีนโยบายเอื้อต่อการบูรณาการของยุโรป ถึงแม้รัฐบาลไม่เต็มใจก็ตาม

หัวใจสำคัญของภารกิจนิยมใหม่คือ กระบวนการไหลริน (spill-over) หมายถึงการที่เริ่มขั้นตอนในการบูรณาการแล้ว กระบวนการบูรณาการจะค่อยๆ ดำเนินต่อไปเรื่อยๆ โดยอัตโนมัติ เนื่องจากเป้าหมายที่จะบรรลุในขั้นแรก ต้องดำเนินการในขั้นที่สองเป็นตัวผลักดัน และเป้าหมายของขั้นตอนที่สองจะนำไปสู่กิจกรรมในขั้นตอนต่อไปเรื่อยๆ (Haas 1958; Lindberg 1963) กระบวนการไหลรินเป็นคำอธิบายเพิ่มเติมจากภารกิจนิยมเดิม มุ่งชี้ให้เห็นว่าการบูรณาการทางการเมืองจะเกิดขึ้นเมื่อมีการบูรณาการจากภาคเศรษฐกิจในระดับย่อยก่อน เป็นการสร้างทางออกในการบูรณาการได้ขยับขยาย และหาหนทางไปสู่ประชาคมทางการเมืองในท้ายที่สุด กระบวนการไหลรินประกอบด้วย การไหลรินทางภารกิจ (functional spill-over) และการไหลรินทางการเมือง (political spill-over) การไหลรินทางด้านภารกิจเกิดขึ้นเนื่องจากภาคอุตสาหกรรมสมัยใหม่ต้องประกอบด้วยภาคเศรษฐกิจแยกย่อยหลากหลาย จึงไม่สามารถแยกภาคใดภาคหนึ่งออกจากกันได้ การที่รัฐสมาชิกร่วมมือเฉพาะกิจในภาคเศรษฐกิจ ก็จะก่อให้เกิดการไหลรินสู่ภาคเศรษฐกิจอื่นต่อไป

กระบวนการไหลรินทางด้านภารกิจ สะท้อนชัดเจนโดยตรงจากความคิดของโมเนต์

(Jean Monnet) ซึ่งเป็นบุคคลสำคัญที่อยู่เบื้องหลังและสนับสนุนให้เกิดแถลงการณ์ชูมานอันเป็นจุดเริ่มต้นครั้งแรกของการบูรณาการยุโรป โดยมีปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจเป็นแรงผลักดันให้ผู้นำหกประเทศแรกเริ่ม ได้แก่ ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก ได้ร่วมมือจัดตั้ง ECSC ขึ้นมาจัดการบริหารเกี่ยวกับการผลิต จัดจำหน่ายสินค้าอุตสาหกรรม รวมทั้งจัดหาวัตถุดิบและตลาดให้แก่ภาคอุตสาหกรรมของยุโรปซึ่งน่าจะมีประสิทธิภาพมากกว่าการดำเนินการโดยลำพังของแต่ละรัฐ หลักการมีอยู่ว่าการรวมตัวของรัฐเริ่มจากภาคส่วนย่อยที่จำกัดแต่ทว่ามีความสำคัญก่อน (a limited but a decisive point) แล้วจึงจะเกิดแรงกดดันหรือกระตุ้นให้การบูรณาการขยายตัวไปสู่ภาคส่วนอื่นๆ

ซึ่งทั้งหมดนี้ความตั้งใจจะผลักดันประชาคมยุโรปให้บรรลุโปรแกรมยุโรปตลาดเดียว (Single Market) จะประสบความสำเร็จได้ขึ้นอยู่กับ การบูรณาการในการจัดตั้งสหภาพเศรษฐกิจและการเงิน (Economic and Monetary Union—EMU) เพราะการจัดตั้งยุโรปตลาดเดียวมีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้ปัจจัยการผลิตจำพวกสินค้า ทุน บริการ แรงงาน ภายในประชาคมยุโรปเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรี จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยความเสมอภาคทางด้านเศรษฐกิจการเงินภายในประชาคมยุโรปตลอดจนนโยบายทางการคลังของประเทศสมาชิกจำเป็นต้องได้รับการเปลี่ยนแปลงและประสานให้สอดคล้องเข้าด้วยกัน เพื่อกำจัดอุปสรรคทางการเงินและระบบเศรษฐกิจ นำไปสู่การเกิดขึ้นของระบบการเงินยุโรป (European Monetary System—EMS) ธนาคารกลางยุโรป (European Central Bank—ECB) ตลอดจนการประกาศใช้เงินสกุลเดียวร่วมกันแทนที่สกุลเงินของประเทศ

สมาชิก เป็นต้น กล่าวได้ว่าภาคส่วนเหล่านี้เป็นผลจากระบวนการไหลรินทางด้านภารกิจหน้าที่ซึ่งต้องอิงอาศัยและพึ่งพาความสำเร็จซึ่งกันและกัน

การไหลรินทางการเมืองหมายความถึงความถึงความถึงการสร้างแรงกดดันทางการเมืองเพื่อให้เกิดการบูรณาการต่อไปภายในประเทศสมาชิก (Rosamond 2000) ขั้นตอนการไหลรินทางการเมืองเริ่มจากการบูรณาการในภาคเศรษฐกิจแรก ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ในภาคเศรษฐกิจนั้นมีบทบาทในระดับเหนือรัฐด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของ ECSC ตัวแทนอุตสาหกรรมเหล็กและถ่านหินได้ย้ายการล็อบบี้ต่อรัฐบาลตนเองไปสู่ประชาคมผ่านสถาบันเหนือรัฐก็คือองค์กรสูงสุดของ ECSC นั่นเอง เมื่อกลุ่มผลประโยชน์ได้ซึมซับการไหลรินทางด้านภารกิจจากภาคเศรษฐกิจที่หนึ่งไปสู่ภาคเศรษฐกิจที่สองก็จะเริ่มกดดันรัฐบาลตนเองให้สนับสนุนการบูรณาการต่อไป และเมื่อกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มีปฏิสัมพันธ์ข้ามพรมแดน รวมไปถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องติดต่อสื่อสารกับรัฐอื่น ตัวแสดงเหล่านี้อาจใช้การเป็นพันธมิตรกับกลุ่มภายนอกประเทศมากดดันรัฐบาลของตนเองก็เป็นได้ องค์กรสูงสุด ECSC และคณะกรรมาธิการยุโรป จึงถือเป็นศูนย์กลางในการสร้างกลุ่มผลประโยชน์และปฏิสัมพันธ์ข้ามพรมแดน นอกจากนั้นกระบวนการไหลรินทางการเมืองซึ่งจะเกิดขึ้นเมื่อมีความต้องการเพิ่มอำนาจหรือขยายหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรกลาง จะทำให้ให้แรงกดดันทางการเมืองต่อการบูรณาการในด้านอื่นๆ ต่อไป และกระบวนการไหลรินทั้งสองแนวทางนี้จะเกิดควบคู่กันไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

นอกเหนือจากกระบวนการไหลริน ภารกิจ-นิยมใหม่ ได้ชี้ให้เห็นถึงกระบวนการสั่งสมของ

ชนชั้นนำในการบูรณาการ (Elite Socialization) โดยมองอีกว่า ประชาคมเป็นสิ่งสร้างของชนชั้นนำ ทั้งที่เป็นรัฐและไม่ใช่อรัฐ จนบางครั้ง ความคิดเห็นหรือเสียงของประชาชนก็อาจถูกละเลยไปได้ เพราะภารกิจนิยมใหม่เป็นลักษณะของการก่อตั้งสถาบันเพื่อรับผิดชอบหน้าที่ตามความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง จะดำเนินการตามการชักจูงของชนชั้นนำ เจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมืองแม้จะเป็นบุคคลที่มาจากรัฐสมาชิก แต่เมื่อคนเหล่านี้เข้ามามีบทบาททำงานในกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์กรกลาง สิ่งที่เกิดขึ้นคือการถ่ายโอนความจงรักภักดีที่ชนชั้นนำเหล่านี้เคยมีต่อรัฐชาติของตนมาอยู่ที่องค์การสหภาพยุโรปแทน เช่น เจ้าหน้าที่คณะกรรมการ (Commission Officials) จะถูกมอบหมายให้ควบคุมดูแลผลประโยชน์ขององค์กรกลางเท่านั้น ทั้งเสนอร่างกฎหมาย บริหารงบประมาณ ฯลฯ จึงเปรียบเสมือนเป็นผู้รักษาผลประโยชน์แห่งสหภาพยุโรป โดยคณะกรรมการแต่ละคนจะมีหน้าที่รับผิดชอบคนละด้านขึ้นอยู่กับความเชี่ยวชาญ จึงเป็นแนวโน้มที่ความจงรักภักดีของชนชั้นนำจะขึ้นตรงต่อสหภาพยุโรปในฐานะที่เป็นองค์กรบริหารระดับเหนือชาติ กระบวนการบูรณาการยุโรปจึงนำไปสู่การจัดตั้งชนชั้นนำที่ภักดีและยึดถือปฏิบัติตามบรรทัดฐานและคำสั่งจากองค์กรกลาง อาทิเช่น ฌอง โมเนต์ โรเบิร์ต ชูมอง คอนราด อาเดเนาเวอร์ จอร์จ ปอมปีดู วาเลอรี กิสคาร์ เดสแตน อัลลิด เดอกัสเปรี ซาค เดอลอร์ ฟรังซัวส์ มิเตอรองด์ เฮลมุท โคล ชนชั้นนำระดับเหนือชาติเหล่านี้จะเป็นผู้ชักจูงโน้มน้าวให้ชนชั้นนำระดับชาติเพื่อเรียกร้องให้เกิดความร่วมมือในระดับเหนือรัฐ โดยการเจรจากับรัฐสมาชิกในประเด็นที่ปลีกห่างออกจากการเมือง และความร่วมมือทั้งหลาย

จะเกิดขึ้นในลักษณะของความพยายามแก้ไข ปัญหาในประเด็นเฉพาะด้าน

นับตั้งแต่แถลงการชูมานในต้นทศวรรษที่ 1950 เป็นช่วงที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิด ภารกิจนิยมใหม่ มากที่สุด ประชาคมยุโรปได้รับการบูรณาการภายใต้ลักษณะแบบองค์กรเหนือรัฐ ทั้งแนวกว้างและแนวลึกอย่างต่อเนื่องตราบจนช่วงเวลาชะงักงันของการบูรณาการที่เริ่มส่อเค้าตั้งแต่ปี 1965 เป็นยุคสมัยที่ภารกิจนิยมถูกตั้งคำถามและสงสัยในความสำเร็จของกลไกการทำงานของความร่วมมือแบบเหนือรัฐช่วงเวลาดังกล่าว ทฤษฎีการบูรณาการแบบความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลับขึ้นมามีบทบาทวิพากษ์ความถดถอยอ่อนแรงขององค์กรกลาง และเข้าแทนที่คำอธิบายการบูรณาการของภารกิจนิยมใหม่

ในปี 1965 วิกฤตการณ์ที่นั่งว่าง (Empty Chair Crisis) จากเหตุการณ์ที่ฝรั่งเศสประท้วงไม่ส่งตัวแทนเข้าร่วมการประชุมคณะมนตรีของประชาคมยุโรป เพราะไม่เห็นด้วยกับวิธีการตัดสินใจโดยใช้คะแนนเสียงข้างมาก จนนำไปสู่การเจรจาประนีประนอมที่ลักเซมเบิร์ก (Luxembourg Compromise) ซึ่งอนุญาตให้รัฐสมาชิกใช้สิทธิในการยับยั้งการตัดสินใจต่อไปได้ นอกจากนี้การบูรณาการยุโรปในแนวกว้างหรือการขยายรับสมาชิกก็ยังคงขัดขวางและหยุดนิ่งตามไปด้วย เพราะฝรั่งเศสคัดค้านการรับสมาชิกอังกฤษเข้าเป็นสมาชิกประชาคมยุโรปถึงสองครั้ง มีผลทำให้ไอร์แลนด์ เดนมาร์ก และนอร์เวย์ ไม่ได้รับการตอบรับเป็นสมาชิกด้วย อย่างไรก็ตาม วิกฤตการณ์ในช่วงกลางทศวรรษที่ 1960 ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าอุดมการณ์ชาตินิยมขึ้นอยู่กับตัวผู้นำประเทศของแต่ละยุคสมัย อย่างประธานาธิบดีเดอโกล (Charles De Gaulle) ที่ดำเนินนโยบายสวนทางกับการบูรณาการยุโรป



ภารกิจนิยมใหม่ถูกเรียกขึ้นขึ้นมาอีกครั้ง ในช่วงทศวรรษที่ 1970 เมื่อฝรั่งเศสเปลี่ยนตัวผู้นำ เป็น ปอมปีดู (George Pompidou) ก็ทำให้เกิดความ รุดหน้าของการบูรณาการแนวกว้าง โดยการตอบ รับการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของอังกฤษ ไอร์แลนด์ และเดนมาร์ก เพื่อถ่วงดุลเยอรมนีภายใต้นโยบาย มุ่งสู่ตะวันออก (Neue Ostpolitik) ของนายกรัฐมนตรีบริรันท์ (Willy Brandt) และถ่วงดุลอำนาจ กับสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตในช่วงสงครามเย็น นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาทางด้านสถาบัน อย่างต่อเนื่องในสมัยต่อมาของประธานาธิบดี เดสแตน (Valerie Giscard d'Estaing) และนายกรัฐมนตรีชมิทท์ (Helmut Schmidt) มีการจัดการ เลือกตั้งโดยตรงครั้งแรกเพื่อคัดเลือกบุคคลที่จะ เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกรัฐสภาในยุโรป (Members of European Parliament—MEP) ในปี 1979 และการรวมระบบการเงินแห่งยุโรปและ ระบบตะกร้าเงินแห่งยุโรป ซึ่งเป็นส่วนประกอบ ย่อยของแนวทางการบูรณาการจากประชาคม ยุโรปสู่สหภาพเศรษฐกิจการเงินของยุโรป การจัด ตั้งตลาดเดียวแห่งยุโรป และการลงนามใน สนธิสัญญา มาสทริคต์ต่อไป

## 2.2 แนวคิดเน้นความร่วมมือโดยรัฐบาล สมาชิก (Intergovernmentalism) และ แนวคิดเน้นความร่วมมือโดยรัฐบาล สมาชิกแบบเสรีนิยม (Liberal Intergovernmentalism)

แนวคิดเน้นความร่วมมือโดยรัฐบาลสมาชิก (Intergovernmentalism) ถือเป็นแนวคิดที่ขัดแย้ง กับภารกิจนิยมใหม่อย่างมาก เนื่องจากแนวคิดนี้ ต้องการชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของภารกิจนิยมใหม่ ในการอธิบายปรากฏการณ์ของสหภาพยุโรป ความร่วมมือโดยรัฐบาลเสนอว่ารัฐบาลของแต่ละ

ประเทศสมาชิกเป็นผู้ครอบครองอำนาจในการ บริหาร การตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย ตลอดจน เป็นผู้ควบคุมบทบาทหน้าที่ขององค์กรกลาง ทิศทาง ระดับขีดความสามารถ รวมทั้งความ สำเร็จของการบูรณาการ ซึ่งสอดคล้องกับพื้นฐาน ของลัทธินิยมที่มองว่า รัฐเป็นตัวแสดงหลักใน ระบบระหว่างประเทศที่มีความเป็นอนาธิปไตย หรือไร้ระเบียบนั้น รัฐบาลสมาชิกจะแสดงพฤติกรรม ใดๆ ล้วนเป็นไปเพื่อตอบสนองและปกป้องรักษา ความมั่นคงและผลประโยชน์แห่งรัฐ มิใช่เพื่อความ ร่วมมือระหว่างรัฐดังเช่นความเชื่อของ ภารกิจ- นิยมใหม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ทฤษฎีนี้ไม่เชื่อใน หลักการของกระบวนการไหลริน ปฏิเสธแนวความคิดแบบเหนือรัฐที่มองว่าองค์กรกลางมีสถานะอยู่ ในระดับเท่าเทียมกันกับรัฐบาลแห่งชาติ นอกจากนี้ ยังมองว่า การรวมตัวเป็นประชาคมด้านหินและ เหล็กกล้าแห่งยุโรป เกิดจากความต้องการผนวก รวมอำนาจทางการเมืองของฝรั่งเศสเข้ากับอำนาจ ทางเศรษฐกิจของเยอรมนีตะวันตก เพื่อเป็นพลัง ขับเคลื่อนแผนการบูรณาการระดับภูมิภาค และเป็นความคาดหวังที่จะสร้างสันติภาพในยุโรป โดยเฉพาะเป็นการประสานรอยร้าวระหว่างเยอรมนี ตะวันตกและฝรั่งเศส ดังนี้แล้ว จึงกล่าวได้ว่า ความร่วมมือในภาคเศรษฐกิจนี้ถูกใช้เป็นเครื่องมือ ในการแก้ปัญหาทางการเมืองเพื่อรักษาความ มั่นคงและเสถียรภาพแห่งรัฐไปตามแนวทาง ความร่วมมือโดยรัฐบาลสมาชิกนั่นเอง นอกจากนี้ กระบวนการผลักดันการบูรณาการโดยชนชั้นนำ หรือ Elite Socialization ที่สนับสนุนโดย ภารกิจ- นิยมใหม่ ยังเป็นข้อเสนอกที่ไม่เพียงพอ เพราะความ จงรักภักดีต่อรัฐชาติยังมีมากกว่าตัวสถาบันต่างๆ ในสหภาพยุโรป

แนวความคิดที่ให้ความสำคัญแก่รัฐบาล อธิปไตยของประเทศสมาชิก ยังได้รับแรงสนับสนุน

จากปัจจัยเหตุการณ์ที่ประธาธิบดี เดอโกล แห่งฝรั่งเศส ประท้วงไม่เข้าร่วมการประชุม คณะมนตรีของประชาคมยุโรปดังที่กล่าวไปข้างต้น นักวิชาการที่เริ่มแนวคิดข้างต้นในช่วงทศวรรษที่ 1960 คือ ฮอฟมาน (Stanley Hoffman) ในงาน 'The European Sisyphus: Essays on Europe 1964-1994' (Hoffman 1995) ผู้ซึ่งเห็นความสำคัญของแนวคิดสังคมนิยมใหม่ (Neo-Realism) ซึ่งมักให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม แนวคิดเน้นความร่วมมือโดยรัฐบาลสมาชิก แตกต่างจากทฤษฎีสังคมนิยมใหม่ที่ยอมรับความสำคัญของการจัดตั้งสถาบันขึ้นมาเพื่อความร่วมมือในระดับภูมิภาค ซึ่งฮอฟมานได้ตั้งข้อสังเกตไว้สามประการคือ

ประการแรก การบูรณาการยุโรปควรพิจารณาในระดับโลก เพราะการบูรณาการในภูมิภาคถือเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาระบบระหว่างประเทศ การที่ภารกิจนิยมใหม่คิดว่า การบูรณาการจะก้าวหน้าไปตลอด เนื่องจากได้ละเลยการพิจารณาปัจจัยภายนอกภูมิภาค อาทิ การถดถอยของเศรษฐกิจโลกในทศวรรษที่ 1970 ย่อมมีผลชะลอการบูรณาการเช่นกัน ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าบทบาทของสหรัฐอเมริกาที่ครอบงำทั้งทางเศรษฐกิจและความมั่นคงในทวีปยุโรป เปิดโอกาสให้ยุโรปตะวันตกฟื้นฟูเศรษฐกิจของตน และพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างฝรั่งเศสและเยอรมนีให้ดีขึ้นตามลำดับด้วย ดังนั้นความก้าวหน้าของการบูรณาการส่วนหนึ่งมาจากความสำเร็จของระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศภายใต้การจัดการของสหรัฐฯ

ประการต่อมา แต่ละรัฐสมาชิกยังคงเป็นตัวแสดงที่มีอิทธิพลมากที่สุดในการบูรณาการยุโรป รัฐควบคุมและชี้นำทิศทางการบูรณาการให้เป็นไปเพื่อส่งเสริมผลประโยชน์แห่งชาติของตน ฮอฟมาน

ได้กล่าวเพิ่มเติมว่า รัฐบาลจะไม่ถูกกดดันโดยกลุ่มผลประโยชน์อย่างใดภารกิจนิยมใหม่เข้าใจ รัฐบาลจะเลือกกระทำการตามข้อเรียกร้องหรือให้อำนาจองค์กรเหนือรัฐเพิ่มขึ้นเพราะรัฐบาลเชื่อว่าเป็นผลประโยชน์ต่อประเทศตนเองด้วย ฮอฟมานไม่เชื่อในการถ่ายโอนอำนาจอธิปไตย (transfer of sovereignty) แต่ให้เชื่อในการรวมและแบ่งปันอำนาจอธิปไตย (pooled and shared sovereignty) ของรัฐสมาชิกมากกว่า อย่างไรก็ตาม ฮอฟมานยอมรับว่า ตัวแสดงที่มีใช้รัฐมีบทบาทในการส่งเสริมการบูรณาการเฉพาะเรื่องที่ไม่กระทบกระเทือนในผลประโยชน์แห่งชาติมากนัก ที่เรียกว่า 'low politics' (Hoffman 1995) เช่นนโยบายทางสังคม การเกษตร สาธารณสุข ประการสุดท้าย ฮอฟมานแย้งตรรกะการบูรณาการ (logic of integration) ด้วยตรรกะแห่งความหลากหลาย (logic of diversity) โดยเจตจำนงทางการเมืองยากที่จะเกิดขึ้นแก่ศูนย์กลางอำนาจแห่งใหม่ ความเป็นวัฏวิสัยของภารกิจนิยมใหม่มิได้เห็นความสำคัญของการพึ่งพาอาศัยระหว่างกัน (interdependence) และความแตกต่างทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการบูรณาการ

แนวคิดเน้นความร่วมมือโดยรัฐบาลสมาชิกแบบเสรีนิยม (Liberal Intergovernmentalism) พัฒนามาจากแนวคิดเดิมของฮอฟมาน อย่างไรก็ตามแนวคิดเน้นความร่วมมือโดยรัฐบาลสมาชิกแบบเสรีนิยมได้รับอิทธิพลจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) ที่มองว่าความร่วมมือและผลประโยชน์ระหว่างรัฐจะเกิดขึ้นได้ ภายใต้สภาวะอนาธิปไตย โดยโมราฟเชก (Andrew Moravscik) เป็นผู้เสนอแนวคิดนี้ ในงาน และ 'Preference and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach' (Moravscik

1993) และ 'Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder' (Moravscik 1995) เพื่อใช้ในการวิจารณ์และชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของภารกิจนิยมใหม่ในการอธิบายพัฒนาการของประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรป นอกเหนือจากวิกฤตการณ์ในปี 1965 ภารกิจนิยมใหม่มีเหตุสะตุอีกครั้งในปี 1993 เมื่ออังกฤษ เดนมาร์ก ตัดสินใจไม่เข้าร่วมการประกาศใช้สกุลเงินยูโร เหตุการณ์นี้ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าเหตุผลทางการเมืองบนอุดมการณ์ชาตินิยมที่ต้องการสงวนไว้ซึ่งอธิปไตยทางการเงินกลับมาเป็นอุปสรรคของการบูรณาการอีกครั้ง โดยเฉพาะอังกฤษเชื่อว่าเงินสกุลยูโรอ่อนแอเกินไปและไม่มีที่น่าเชื่อถือเท่ากับสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐฯ รวมทั้งเงินปอนด์ของอังกฤษเอง กอปรกับเศรษฐกิจของอังกฤษมีขนาดใหญ่ในระดับเท่าๆ กับฝรั่งเศส แม้จะใหญ่รองลงจากเยอรมนีเล็กน้อย แต่คนอังกฤษก็ไม่มี ความจำเป็นต้องอิงตามระบบเศรษฐกิจอื่น ผลจากการทำประชามติพบว่า ประชาชนปฏิเสธการเข้าร่วมยูโรโซนถึงร้อยละ 60 ซึ่งโมราฟเชกได้แนะนำให้นักทฤษฎีภารกิจนิยมใหม่ทบทวนทฤษฎีของตนเองอีกครั้ง โดยตั้งข้อสังเกตไว้สามประการ

ประการแรก ทฤษฎีในการอธิบายการบูรณาการยุโรปจะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับทฤษฎีทั่วไป ที่อธิบายปฏิสัมพันธ์ของรัฐต่อลักษณะการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างประเทศ (interdependence) เนื่องจากการบูรณาการมีความซับซ้อนและเกี่ยวโยงกับปัจจัยภายนอกภูมิภาค มีการตั้งข้อสังเกตว่ากระบวนการโลกาภิวัตน์สร้างสถานการณ์ที่รัฐสามารถแก้ตัวกับประชาชนในประเทศได้ในกรณีทีนโยบายไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน เช่น ในกรณีที่รัฐบาลสมาชิกปฏิบัติตามข้อเสนอของ

คณะกรรมการธิการยุโรป โดยที่ประชากรในประเทศไม่เห็นด้วย รัฐบาลจะอ้างว่า คณะกรรมการธิการยุโรปหรือความจำเป็นจากโลกาภิวัตน์บังคับให้กระทำ ยกตัวอย่างเช่นการปฏิรูปภาคการเกษตร โดยกรรมการแมคซารี (Macsharry Reform) ที่อาศัยแรงกดดันจากสหรัฐอเมริกาและการเจรจาแกตต์รอบอุรุกวัย ส่งผ่านต่อรัฐสมาชิก ซึ่งรัฐบาลยังสามารถรักษาภาพพจน์กับประชาชน ซึ่งในส่วนตัวรัฐบาลอาจเต็มใจและเห็นด้วยกับข้อเสนอของคณะกรรมการ แต่โยนความผิดให้องค์กรกลางสหภาพยุโรปจึงประสบปัญหาการขาดความน่าเชื่อถือและความนิยมในหมู่ประชาชนยุโรป

ประการต่อมา ความสามารถในการปรับใช้นโยบายร่วมของประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรปในด้านต่างๆ จำเป็นต้องถูกพิจารณามากกว่าการมอบอำนาจให้องค์กร เพราะความล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบายแสดงให้เห็นการไม่ถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง (Moravscik 1995) ประการสุดท้าย การบูรณาการเกิดขึ้นจากความต้องการของกลุ่มสังคมที่หลากหลายภายในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยหรือเสรีนิยม ซึ่งผลักดันให้การต่อรองระหว่างรัฐสมาชิกเป็นไปในทิศทางต่างๆ ซึ่งทำให้แนวคิดเน้นความร่วมมือในระดับรัฐบาลแบบเสรีนิยมแตกต่างจากแนวคิดเน้นความร่วมมือในระดับรัฐบาลเดิม ที่มุ่งเน้นแต่บทบาทของรัฐบาลในฐานะผู้ตัดสินใจหลักโดยได้ละเลยปัจจัยทางพหุสังคมภายในประเทศ

โมราฟเชกจึงเสนอว่า การใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศจะจัดการปัญหาข้างต้นให้หมดไป โมราฟเชกเชื่อว่ารัฐเป็นตัวแสดงที่มีอิทธิพลและมีเหตุผลเช่นเดียวกับฮอฟมาน และรัฐบาลได้ดำเนินและประสานนโยบายในสองระดับ ภายในประเทศและต่าง

ประเทศ (two-level games) ตามแนวคิดของพัทนาม (Robert D. Putnam) ระดับแรกหรือระดับภายในประเทศคือ กระบวนการทางการเมืองภายในซึ่งนำผลประโยชน์แห่งชาติ และรัฐบาลนำความจริงข้อนี้ไปต่อรองในเวทีระหว่างประเทศ ระดับที่สองคือ ระดับต่างประเทศ คือ ความพยายามที่จะไกล่เกลี่ยผลประโยชน์แห่งชาติที่ซับซ้อนในการประชุมคณะมนตรีของประชาคมยุโรป (Moravscik 1993)

นอกจากนั้น โมราฟเชกยังได้นำแนวคิดทั้งสัญนิยมใหม่และเสรีนิยมใหม่ ในการอธิบายการบูรณาการที่เกิดขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นถึงการบูรณาการที่ประสบความสำเร็จของสหภาพยุโรป โดยมีรัฐสมาชิกเป็นหัวใจหลัก โมราฟเชกได้ใช้แนวคิดใหม่ไปศึกษากรณีต่างๆ อันได้แก่ การเจรจาเพื่อลงนามในสนธิสัญญาโรม (1955-1958) การบูรณาการตลาดรวมและนโยบายร่วมทางด้านเกษตรกรรม (1958-1983) การริเริ่มความร่วมมือทางการเงินและการจัดตั้งระบบการเงินยุโรป (European Monetary System: EMS) (1969-1983) การเจรจาสนธิสัญญา Single European Act (SEA) ที่นำไปสู่การเป็นตลาดเดียว (Single Market) (1984-1988) และการเจรจาที่นำไปสู่สนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรป Treaty on the European Union (TEU) (1988-1991)

จากกรณีศึกษาทั้งหมดที่ได้กล่าวมามีข้อสรุปคือ 1) การตัดสินใจในนโยบายของยุโรปสอดคล้องกับความต้องการของรัฐสมาชิกมากกว่าสถาบันเหนือรัฐ 2) ความต้องการของรัฐเป็นผลสะท้อนมาจากการประนีประนอมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากกว่าอคติทางการเมือง 3) ผลลัพธ์ของการเจรจาสะท้อนให้เห็นถึงการต่อรองของแต่ละรัฐ การมอบอำนาจให้องค์กรเหนือรัฐไปรับผิดชอบในเรื่องใดก็เพื่อเป็นหลักประกันว่า

รัฐสมาชิกอื่นจะยึดมั่นในพันธกรณีด้วย ไม่ใช่เชื่อมั่นในแนวคิดสหพันธรัฐนิยมหรือเชื่อมั่นในความมีประสิทธิภาพขององค์กรเหนือรัฐแต่อย่างใด

ถึงแม้ว่าการศึกษากฎหมายต่างๆ ของโมราฟเชกจะสอดคล้องและสมเหตุสมผล ก็ยังมีเสียงวิจารณ์ว่า กรณีโมราฟเชกเลือกคล้ายคลึงกัน จึงชี้ให้เห็นได้ผลการศึกษาเพียงทิศทางเดียว ตัวอย่างเช่น เป็นกรณีศึกษาที่ใช้ฉันทามติส่วนใหญ่ เป็นการเจรจาในระดับรัฐบาลโดยไม่ได้พิจารณาเรื่องอื่นที่อยู่นอกการประชุมของรัฐบาลและกรณีทั้งหมดเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การบูรณาการมีความซับซ้อนหลายระดับ ไม่สามารถแบ่งแยกเป็นเพียงสองระดับหยาบๆ ระหว่าง high และ low politics เท่านั้น บทบาทของตัวแสดงที่มีใช้รัฐและโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการไม่ได้รับความสำคัญ โดยเฉพาะภาคธุรกิจ เอกชนก็มีบทบาทในการผลักดันในสนธิสัญญา SEA และโครงสร้างตลาดเดียวเกิดขึ้น

โดยสรุปแล้วแนวคิดความร่วมมือโดยรัฐบาลสมาชิกและความร่วมมือโดยรัฐบาลสมาชิกในแบบเสรีนิยม กล่าวถึงการบูรณาการที่รัฐสมาชิกสร้างรูปแบบสถาบันขึ้นมาเอง เพื่อให้เอื้อต่อผลประโยชน์ร่วมกันของรัฐสมาชิก รัฐบาลของแต่ละประเทศยังคงรักษาอำนาจอธิปไตย และมีอิสระในการดำเนินนโยบายตามปรารถนา ลักษณะสำคัญของการบูรณาการที่รัฐสมาชิกมีอิทธิพลนั้นประกอบด้วยการใช้สิทธิยับยั้งในกระบวนการการตัดสินใจมากกว่าการใช้เสียงข้างมาก ในส่วนขององค์กรจะไม่มีศาลยุติธรรมหรือองค์กรกลางทำหน้าที่บริหารและควบคุมรัฐสมาชิกได้อย่างแท้จริง จะมีเพียงสำนักเลขานุการ

(Secretariat) เท่านั้น

### 3. ทฤษฎีที่ศึกษานโยบายทางเลือก (Alternative Theories for Policy Studies)

ข้อจำกัดของทฤษฎีดั้งเดิมในกลุ่มบูรณาการข้างต้นมีอยู่สองประเด็น ประเด็นแรก ทฤษฎีกลุ่มแรกไม่อธิบายภาพความจริงในการบูรณาการที่ชัดเจน ซึ่งประกอบด้วยตัวแสดงที่มีโซ่รัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคเอกชน ประเด็นที่สอง ทฤษฎีดั้งเดิมยังจำกัดตัวที่สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือเป็นทฤษฎีที่มองภาพในโครงสร้างใหญ่ (Grand Theory) ซึ่งจะมองผลของสงคราม การสร้างสันติภาพ และบทบาทของรัฐที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงต่อการบูรณาการนั้น ซึ่งกิจการในสหภาพยุโรปมิได้มีเพียงแค่การบูรณาการหรือการเป็นขั้วตรงข้ามกันระหว่างรัฐชาติและองค์กรเหนือรัฐเพียงเท่านั้น ซึ่งกรอบการวิเคราะห์จะต้องมองออกไปจากการมองระดับรัฐและระดับเหนือรัฐ

จากความขัดแย้งในทฤษฎีที่ศึกษาการบูรณาการยุโรป คือ ภารกิจนิยมใหม่และแนวคิดเน้นความร่วมมือโดยรัฐบาลสมาชิกซึ่งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กอปรกับพัฒนาการของสหภาพยุโรปที่มีความก้าวหน้าและองค์กรเหนือรัฐได้เข้ามารับผิดชอบในภารกิจหลายด้านในช่วงทศวรรษที่ 1990 ภายหลังจากการบูรณาการภายใต้โครงการตลาดเดียว นักทฤษฎีจึงเสนอการมองสหภาพยุโรปนอกเหนือไปจากกระบวนการบูรณาการเหตุการณ์ใหญ่ๆหรือการตัดสินใจครั้งสำคัญทางประวัติศาสตร์ ทฤษฎีที่เป็นนโยบายทางเลือก

จึงมุ่งวิเคราะห์การดำเนินงานในสหภาพยุโรปในฐานะเป็นระบบการเมือง (political system) โดยเฉพาะงานของฮิกซ์ (Simon Hix) เรื่อง 'The Political System of the European Union' ว่าสหภาพยุโรปมีคุณลักษณะเข้าข่ายระบบการเมืองอันประกอบด้วยกลุ่มสถาบันที่ทำหน้าที่ตัดสินใจในนโยบายร่วม และกฎเกณฑ์ที่ควบคุมปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันเหล่านั้น ประชากรและกลุ่มทางสังคม ซึ่งดำเนินงานเรียกร่องจากระบบการเมือง กระบวนการตัดสินใจร่วมกัน ปฏิสัมพันธ์ที่มีสม่าเสมอ (Hix 2005)

ทฤษฎีที่ศึกษานโยบายทางเลือก อาศัยคุณประโยชน์จากทฤษฎีทางด้านรัฐศาสตร์ อาทิ ทฤษฎีทางการเมืองเปรียบเทียบ (Comparative Politics) ทฤษฎีทางด้านนโยบายสาธารณะ (Public Policy) และทฤษฎีว่าด้วยการบริหารจัดการการปกครอง (EU Governance) ซึ่งได้แก่ แนวคิดสถาบันนิยมใหม่ (New Institutionalism) แนวคิดเครือข่ายนโยบาย (Policy Network) แนวคิดว่าด้วยการจัดการการปกครองหลายลำดับชั้น (Multi-Level Governance) แนวคิดว่าด้วยการปกครองเหนือรัฐ (supranational governance)

#### 3.1 สถาบันนิยมใหม่ (New Institutionalism)

สถาบันนิยมใหม่เป็นแนวคิดที่อยู่ในสาขาทฤษฎีทางการเมืองเปรียบเทียบ และได้ถูกประยุกต์ใช้ในการศึกษาสหภาพยุโรป บัลเมอร์ (Simon J. Bulmer) นักทฤษฎีคนสำคัญในงาน 'The Governance of the European Union: A New Institutionalist Approach' เห็นว่าสถาบันมีบทบาท "Institution matters" (Bulmer 1994) ซึ่งต่างจากแนวคิดสถาบันนิยมเดิม (Institutionalism) ที่เห็น

ว่าสถาบันเป็นเพียงสัญลักษณ์ที่เป็นทางการ อาทิ เช่น รัฐบาล รัฐสภา และศาล แต่สถาบันนิยมใหม่เห็นว่า มีรูปแบบที่ไม่เป็นทางการที่มีปฏิสัมพันธ์ภายในสถาบันหรือองค์กรนั้นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันที่ก่อให้เกิดแบบแผนปฏิบัติ (Standard Operating Procedure) นอกจากนี้สถาบันนิยมใหม่เห็นว่า คณะกรรมาธิการยุโรปเป็นองค์กรกลางให้ตัวแสดงต่างๆ พยายามขยายอิทธิพลในศูนย์กลางนั้น องค์กรหรือสถาบันตามแนวคิดสถาบันนิยมใหม่สามารถเป็นตัวแสดงทางการเมืองที่มีสิทธิและอิสระได้ สถาบันนิยมใหม่แบ่งออกเป็นสามแนวคิดย่อย ได้แก่ สถาบันนิยมแบบทางเลือกที่มีหลักเหตุผล (Rational Choice Institutionalism) สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Institutionalism) และสถาบันนิยมเชิงสังคมวิทยา (Sociological Institutionalism)

### 3.1.1 สถาบันนิยมแบบทางเลือกที่มีหลักเหตุผล (Rational Choice Institutionalism)

สถาบันนิยมใหม่แบบทางเลือกที่มีหลักเหตุผลเห็นพ้องว่า มีข้อจำกัดที่สถาบันสามารถส่งผลกระทบต่อตัวแสดงต่างๆ ตัวแสดงจะต้องอยู่ในกฎเกณฑ์ ขั้นตอนและช่องทางที่สถาบันได้วางไว้ อาทิ กฎเกณฑ์ที่มีผลกระทบต่อตัวแสดงช่องทางที่เอื้อให้ตัวแสดงเข้าไปมีอิทธิพลในกระบวนการ และความสัมพันธ์ที่ตัวแสดงได้สร้างไว้กับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ อำนาจของตัวแสดงจะเปลี่ยนไปตามกฎเกณฑ์ของสถาบัน ในขณะที่เดียวกันสถาบันก็เป็นผลจากพฤติกรรมในการแสวงหาประโยชน์ของตัวแสดง ดังนั้นสถาบันนิยมแบบทางเลือกที่มีเหตุผลได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และพฤติกรรมนิยม

(Behavioralism) เป็นอย่างมาก ดังนั้นตัวแสดงจะต้องใช้หลักเหตุผลประกอบการดำเนินยุทธวิธี (Rosamond 2000, Chapter 5)

ในกรณีของสหภาพยุโรป การที่กลุ่มผลประโยชน์เลือกที่จะลอบปั่นนโยบายของสหภาพยุโรป ผ่านทางคณะกรรมาธิการยุโรป รัฐสภายุโรป หรือผ่านรัฐบาลของตนเอง ขึ้นอยู่กับการยอมรับฟังความคิดเห็นของกลุ่มต่างๆ ของตัวแสดงที่เป็นรัฐบาลและตัวแสดงเหนือรัฐ ว่ากระบวนการมีลักษณะเน้นบทบาทของรัฐบาลสมาชิก (Intergovernmentalism) ผ่านทางคณะมนตรีสหภาพยุโรปมาน้อยเพียงใด และบทบาทของรัฐสภายุโรปในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายสุด (George and Bache 2006) ดังนั้นถ้ากระบวนการตัดสินใจในรัฐบาลสมาชิกถูกควบคุมโดยกลุ่มอิทธิพล ก. กลุ่มอิทธิพล ข. ก็จะเข้าหาสถาบันเหนือรัฐ เพราะมีความเป็นไปได้ที่จะได้รับการสนับสนุนอย่างกรณีนโยบายการแข่งขัน (Competition Policy) ผู้ที่ผูกขาดในภาคธุรกิจหนึ่ง มักมีความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาล ก็จะใช้ช่องทางเข้าหารัฐบาลต่อไป แต่ผู้ที่เป็นนักธุรกิจรายใหม่ที่ต้องการแข่งขันกับบริษัทที่ผูกขาดจำเป็นต้องเข้าไปหาคณะกรรมาธิการยุโรป ซึ่งเป็นองค์กรเหนือรัฐ ให้กดดันรัฐบาลให้เปิดเสรีมากขึ้นแก่ผู้ประกอบการรายใหม่

ลักษณะของการลงคะแนนเสียงมีผลต่อทางเลือกของกลุ่มผลประโยชน์เช่นกัน ถ้าในเรื่องนั้นมีการลงคะแนนเสียงโดยใช้ฉันทามติ กลุ่มต่างๆ ก็จะเข้าไปผลักดันนโยบายกับรัฐบาลในประเทศของตน เพราะถ้ารัฐบาล ก. ใช้สิทธิยับยั้งเพียงเสียงเดียว กฎหมายในเรื่องนั้นๆ ก็ไม่สามารถออกมาได้ ในทางกลับกัน ถ้าลงคะแนนเสียงข้างมาก บทบาทของคณะกรรมาธิการยุโรปจะมีมากกว่ารัฐบาลสมาชิก เพราะสามารถสร้าง

พันธมิตรเสียงข้างมาก ให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะกรรมการธิการเสนอ ในระยะหลังๆ กลุ่มผลประโยชน์เริ่มใช้ช่องทางหาเสียงสนับสนุนจากรัฐสภายุโรปมากขึ้น เนื่องจากรัฐสภายุโรปได้รับมอบอำนาจเพิ่มเติมจากสนธิสัญญายุโรปตลาดเดียว สนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรป และสนธิสัญญาแห่งอัมสเตอร์ดัม (Amsterdam Treaty) ซึ่งเป็นสนธิสัญญาปฏิรูปองค์กร (Reform Treaties) เป็นต้นมา ดังนั้น การใช้หลักการและเหตุผลทางสถาบันมาประกอบการตัดสินใจ ทำให้เข้าใจระดับความเป็นอิสระขององค์กรเหนือรัฐจากการควบคุมของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น พอลลัก (Mark A. Pollack) ในงาน 'The Commission as An Agent' (Pollack 1997) และ 'The Engines of Integration: Delegation, Agencies and Agenda-setting in the EU' (Pollack 2002) ยังได้ใช้ทฤษฎีว่าด้วย principal-agent theory อธิบายกรณีของสหภาพยุโรป รัฐบาลสมาชิก หรือ ผู้กำหนดนโยบายหลัก (principal) ซึ่งต้องการรักษาผลประโยชน์ของตนโดยมอบหมายให้ตัวแทนคือ องค์กรเหนือรัฐ หรือ ตัวแทน (agent) ทำงานแทนตน แต่ต่อมาจะพบว่ามีความยากลำบากในการควบคุมบทบาทของ agent ที่รัฐบาลได้มอบอำนาจให้ เนื่องจาก agent รับผิดชอบกิจกรรมที่หลากหลาย รัฐบาลสมาชิกไม่มีเวลาที่จะไปสอดส่องดูแล (Pollack 1997) ยิ่งไปกว่านั้น ถ้ามีการขยายรับสมาชิกใหม่ (enlargement) agent สามารถรวบรวมพันธมิตรทางนโยบายที่เป็น principal ให้ไปคานอำนาจกับ principal อีกกลุ่มหนึ่งได้ นอกจากนี้ ถ้ามีการใช้เสียงข้างมากอย่างมีสัดส่วน (Qualified Majority Voting—QMV) มากยิ่งขึ้นอำนาจของ agent หรือ คณะกรรมการธิการยุโรปจะมากขึ้นตามไปด้วย

### 3.1.2 สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Institutionalism)

แนวคิดสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ เห็นว่า ปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองควรได้รับการสังเกตเป็นระยะเวลายาวนาน และกระบวนการตัดสินใจไม่ได้มาจากหลักเหตุผลของตัวแสดง เนื่องจากไม่มีข้อมูลที่พอเพียง แต่มาจากสัญชาตญาณ (perception) ที่สถาบันเป็นผู้สร้างขึ้นมา อันหมายถึง ค่านิยม มาตรฐานที่สั่งสม และกำหนดทางเลือกที่ตายตัวให้แก่ตัวแสดง (Hix 2005)

แนวคิดนี้เมื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์สหภาพยุโรปจะชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลสมาชิกไม่สามารถควบคุมกระบวนการบูรณาการไว้ได้ทั้งหมด เนื่องจากการตัดสินใจแรกเริ่มที่เกิดขึ้น จะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่ได้ตั้งใจ เกิดจากพัฒนา รูปแบบพฤติกรรมต่อมา แม้ว่าเป้าหมายของรัฐบาลสมาชิกเปลี่ยนไปในภายหลัง ก็ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงนโยบายดั้งเดิมแบบถอนรากถอนโคนได้ หรือที่เรียกว่า Path-Dependency เพราะนโยบายมีลักษณะเป็นนโยบายร่วมที่มีพัฒนาทางสถาบันที่เข้มแข็งขึ้น เช่น นโยบายร่วมทางการเกษตร นโยบายร่วมทางการแข่งขัน ทั้งสองนโยบายได้กลายเป็นนโยบายในระดับภูมิภาค มีกลุ่มเกษตรกร และกลุ่มนักธุรกิจ ที่เข้ามาทำการล็อบบี้ในสหภาพยุโรปอย่างแข็งขัน ในปัจจุบันโครงการยุโรปตลาดเดี่ยวยังแสดงให้เห็นถึงการพัฒนาทางสถาบันอย่างเข้มแข็ง รัฐบาลสมาชิกยังมีอุปสรรคอีกด้านในการเปลี่ยนแปลงนโยบายหลัก คือ กฎเกณฑ์การลงคะแนนเสียงในคณะมนตรีสหภาพยุโรป ซึ่งขัดขวางรัฐบาลในการล้มข้อตกลงที่เคยเห็นพ้องกันในอดีต ถึงแม้ว่าจะอนุญาตให้ใช้สิทธิยับยั้งในการลงคะแนนแบบฉันทามติก็ตาม แต่รัฐบาลสมาชิกพยายามจะหลีกเลี่ยงการใช้สิทธินั้น (Cini and Borrigan 2010)

### 3.1.3 สถาบันนิยมเชิงสังคมวิทยา (Sociological Institutionalism)

แนวคิดสถาบันนิยมเชิงสังคมวิทยา ได้รับแรงบันดาลใจมาจากทฤษฎีสถิตนิยม (Constructivism) โดยเวนต์ (Alexander Wendt) ในงาน 'Social Theory of International Politics' ถือเป็นทางสายกลางระหว่างทฤษฎีที่อยู่บนหลักเหตุผล (Rationalism) อาทิ กลุ่มบูรณาการและทฤษฎีกลุ่มวิพากษ์สะท้อนและตีความ (Reflectivism and Interpretivism) ทฤษฎีสถิตนิยมมองว่าความคิดและอัตลักษณ์มีความสำคัญ "Idea and identity matter" (Wendt 1999) ปราบปรามการณีสถิตนิยมเกิดขึ้นจากการสรรสร้างและผลิตซ้ำในชีวิตประจำวัน หรือ Social Construction of Reality ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ามนุษย์ไม่สามารถแยกออกจากสังคมและวัฒนธรรมได้

นักคิดคนสำคัญในแนวคิดสถาบันนิยมเชิงสังคมวิทยา คือ ริส ในงาน 'Social Constructivism' (Risse 2004) และ วีเนอร์ ในงาน 'Constructivism and Sociological Institutionalism' (Wiener 2006) แนวคิดนี้ปฏิเสธสถาบันนิยมแบบทางเลือกที่มีหลักเหตุผลและสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ โดยมองว่าผลประโยชน์ไม่ใช่สิ่งที่ตั้งไว้เบื้องแรก แต่เป็นผลผลิตจากปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในภายหลัง อันได้แก่ ปัจจัยที่สำคัญสองประการ ประการแรก วัฒนธรรมของสถาบัน (culture of institution) ซึ่งไม่ได้เป็นผลจากการเลือกของเอกชน แต่เกิดจากอัตลักษณ์ขององค์กรซึ่งมีเรื่องราวเป็นของตนเอง ประการต่อมา บทบาทของการโน้มนำ ชักจูง และการสื่อสารภายในสถาบัน ทำให้สถาบัน โดยคณะกรรมการยุโรปเป็นผู้จัดการทางด้านคุณค่า (norm entrepreneur) ซึ่งคณะกรรมการยุโรปพยายามส่งออก (export) คุณค่าและปะถัสถาน

ที่สำคัญไปยังประเทศภายนอกภูมิภาคผ่านทาง การให้ความช่วยเหลือและปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่นแนวคิดทางด้านประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน มาตรฐานแรงงานและสุขอนามัย และการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ที่ส่งผ่านประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือในเอเชีย และแอฟริกา นอกจากนี้ยังมองว่าการบูรณาการ คือกระบวนการ (process) ไม่ใช่การต่อรองระหว่างรัฐบาลอย่างแนวคิดเน้นความร่วมมือโดยรัฐบาล สมาชิก ตัวแสดงไม่ได้พยายามที่จะขยายผลประโยชน์หรือแสวงหาผลกำไรแต่เพียงอย่างเดียว ตัวแสดงนั้นอาจกำลังทำในสิ่งที่ถูกควรหรือวางกฎระเบียบที่เหมาะสมในขณะนั้น

การเข้าเป็นสมาชิกในสหภาพยุโรป จึงเป็นการยอมรับระเบียบทางการเมืองและกฎเกณฑ์ ให้มีผลบังคับใช้ และสะท้อนจุดกำเนิดและการก่อร่างของอัตลักษณ์ กฎเกณฑ์และคุณค่า ยกตัวอย่างเช่น อัตลักษณ์ยุโรปถูกสร้างขึ้นผ่านการใช้ภาษา ความคิดและคุณค่า ซึ่งอัตลักษณ์ที่สำคัญที่ก่อตัวขึ้นท่ามกลางความหลากหลายของรัฐสมาชิก ได้แก่ แนวคิดประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน หลักนิติรัฐ ทฤษฎีตลาดสังคม (social market economy) (Bache and George 2006) ซึ่งคณะกรรมการยุโรปมีหน้าที่เป็นผู้ประสานงานอัตลักษณ์และคุณค่าเหล่านี้ นอกจากนั้น อัตลักษณ์ของยุโรปไม่ได้ทำให้อัตลักษณ์ของชาติ หรือชุมชนลดความสำคัญลง ทั้งยุโรปและรัฐชาติเป็นชุมชนจินตกรรม (Imagined Community) (Anderson 1991) ซึ่งบุคคลสามารถมีความรู้สึกร่วมทั้งสองอัตลักษณ์โดยไม่จำเป็นต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง และปฏิเสธไม่ได้ว่าสหภาพยุโรปเป็นผู้มีอิทธิพลในอัตลักษณ์ยุโรปโดยรวม โดยจะเห็นได้จากความพยายามของประเทศยุโรปตะวันออก



และยุโรปกลางที่ต้องการเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรปเพื่อเป็นตราขายรับรองความเป็นยุโรปของตน หรือแม้แต่การใช้สกุลเงินเดียวกัน ก็แสดงถึงการก้าวเข้ามาสู่ความเป็นยุโรป ซึ่งทำให้คำว่า 'ยุโรป' เป็นสิ่งเดียวกับคำว่า 'สหภาพยุโรป' ในการกล่าวขานทั่วไป

ในทางกลับกัน อัตลักษณ์ร่วมของยุโรปบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัฒนธรรมบนพื้นฐานของคริสตศาสนา นำไปสู่การกีดกันอัตลักษณ์อื่นเช่น ผู้นับถือศาสนาอิสลามและผู้อพยพ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายที่ต่อต้านสหภาพยุโรป (Eurosceptics) และพรรคการเมืองประชานิยมขวาจัด ซึ่งนำไปสู่การต่อต้านนโยบายรับผู้อพยพและการให้สมาชิกภาพยุโรปของตุรกี (Wiener and Diez 2009)

### 3.2 เครือข่ายนโยบาย (policy networks)

แนวคิดเครือข่ายนโยบาย เป็นสาขาหนึ่งที่ใช้ในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ปีเตอร์สัน (John Peterson) ในงาน 'Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis' ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า เครือข่ายนโยบาย หรือ policy network หมายถึง ศูนย์รวมของการใกล้ชิดผลประโยชน์ของรัฐบาลและกลุ่มผลประโยชน์ (Peterson 1995) ซึ่งนิยามนี้ใช้ในการวิเคราะห์นโยบายของรัฐ แต่ในการศึกษากรณีของสหภาพยุโรป เครือข่ายนโยบายน่าจะหมายถึง การมีปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มตัวแสดงที่เป็นตัวแทนจากองค์กรต่างๆ หรืออาจเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน เครือข่ายจะเป็นตัวสนับสนุนให้การใกล้ชิดเกิดประโยชน์หรือประนีประนอมในนโยบายแก่ทุกฝ่ายที่อยู่ในภาคนโยบายนั้นๆ เช่น เครือข่ายนโยบายทางด้าน

เกษตรกรรม (agricultural policy network)

ปัจจัยที่กลุ่มนโยบายต่างๆ ต้องพึ่งพาอาศัยกันคือ ความต้องการในทรัพยากร ได้แก่ งบประมาณ ข้อมูล ข่าวสาร กฎข้อบังคับ เป็นต้น การรวมตัวของแต่ละกลุ่มมีระดับความแน่นแฟ้นแตกต่างกันออกไป กลุ่มที่แน่นแฟ้นมากเรียกว่าประชาคมทางนโยบาย (policy communities) ซึ่งมีจำนวนสมาชิกน้อย และเป็นสมาชิกถาวรมาช้านาน สมาชิกมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างสม่ำเสมอ มีค่านิยมร่วมกันที่ยึดถือในหมู่สมาชิก มีการกระจายทรัพยากรที่เหมาะสมและยุติธรรม มีการถ่วงดุลอำนาจและอิทธิพลในหมู่สมาชิก เช่น นโยบายทางสังคมในตลาดเดียวไม่ว่าจะเป็นสิทธิแรงงานหรือการดูแลสภาพแรงงานถูกผลักดันโดยเครือข่ายนโยบายทางสังคม (social policy network) หรือเครือข่ายนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ (epistemic communities) ที่สามารถผลักดันให้งบประมาณในการศึกษาวิจัยสูงเป็นอันดับสามของงบประมาณทั้งหมด ในขณะที่กลุ่มที่รวมตัวกันอย่างหลวมๆ เรียกว่า เครือข่ายตามกรณี (issue networks) มีจำนวนสมาชิกมากกระจัดกระจายและไม่เป็นสมาชิกถาวร ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกไม่แน่นอน ไม่มีค่านิยมร่วมกัน มีความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายทรัพยากร สมาชิกมีอิทธิพลและอำนาจไม่เท่ากัน เช่น เครือข่ายผู้ลี้ภัยในยุโรป (social exclusion network) (George and Bache 2006)

ความสำคัญของเครือข่ายนโยบายที่มีต่อสหภาพยุโรป คือ การที่คณะกรรมการยุโรปต้องพึ่งพาเครือข่ายเหล่านี้ เพราะคณะกรรมการไม่มีข้อมูลหรือทรัพยากรเพียงพอ ความสัมพันธ์ของคณะกรรมการและเครือข่าย คือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และการที่เครือข่ายที่เข้มแข็ง

อย่างประชาคมทางนโยบายสามารถผลักดันนโยบายให้เป็นที่ยอมรับของคณะกรรมการ

ถึงแม้ว่า แนวคิดเรื่องเครือข่ายนโยบาย จะได้รับคำวิจารณ์ว่า เป็นแนวคิดที่มุ่งอธิบาย ส่วนประกอบย่อยของสหภาพยุโรป คือ กลุ่มผลประโยชน์เท่านั้น โดยละเลยบทบาทของสถาบัน แต่แนวคิดนี้มีความสำคัญในการวิเคราะห์นโยบายในขั้นตอนของการวางนโยบาย (policy-shaping) คือ กระบวนการที่ร่างข้อเสนอก่อนที่จะเกิดกระบวนการตัดสินใจมากกว่า และการวิเคราะห์สหภาพยุโรปสามารถแบ่งแยกการมองได้หลายระดับ และธรรมชาติของระบบการเมืองยุโรปที่มีความซับซ้อนอยู่แล้ว ซึ่งสรุปแล้ว แนวคิดเรื่องเครือข่ายนโยบายเหมาะแก่การวิเคราะห์ในระดับย่อย คือ ในขั้นตอนการร่างนโยบายของคณะกรรมการ หรือใช้ประกอบกับทฤษฎีอื่น วิเคราะห์สหภาพยุโรปโดยรวม

### 3.3 การปกครองหลายลำดับชั้น (multi-level governance)

แนวคิดการปกครองหลายลำดับชั้น ได้ผสมผสานแนวคิดทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การปกครองท้องถิ่น และการวิเคราะห์นโยบายเข้าด้วยกัน มุ่งที่จะศึกษาลักษณะและโครงสร้างของสหภาพยุโรป โดยเริ่มต้นจากการศึกษานโยบายปรับโครงสร้างและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐสมาชิกในสหภาพยุโรป (structural and cohesion policies) ซึ่งการรับเข้าเป็นสมาชิกใหม่ในระยะแรกสหภาพยุโรปต้องถ่ายโอนงบประมาณปรับโครงสร้างลงไปถึงระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับประเทศทางใต้ ยุโรปกลางและตะวันออกเข้าเป็นสมาชิก การปกครองหลายลำดับชั้นก็คือ ระบบการเจรจาที่ต่อเนื่อง

ระหว่างรัฐบาลที่ถักทออยู่หลายระดับ คือ ระดับเหนือรัฐ ระดับรัฐ และระดับท้องถิ่น

จากการศึกษานโยบายปรับโครงสร้าง มาร์ค (G. Marks) และฮูจ์ (Hooghe) ในงาน 'European Integration from the 1980s: State-Centric V. Multi-Level Governance' (Marks 1996) และงาน 'Multi-level Governance and European Integration' (Marks and Hooghe 2001) ได้ยอมรับว่า การบูรณาการมีบทบาทของรัฐบาลในการเจรจาต่อรอง แต่รัฐบาลไม่ได้มีอำนาจเบ็ดเสร็จ เนื่องจาก ประการแรก การตัดสินใจร่วมกันทำให้รัฐเพียงรัฐเดียวต้องยอมจำกัดอำนาจของตน ประการที่สอง การตัดสินใจในสหภาพยุโรปเกี่ยวข้องกับตัวแสดงในหลายระดับที่แตกต่างกัน ไม่ได้ผูกขาดโดยรัฐบาลสมาชิกเท่านั้น ประการสุดท้าย ระบบการเมืองของรัฐสมาชิกไม่ได้แยกออกจากกันแต่กลับเชื่อมโยงกัน (Marks 1996)

ดังนั้น ถึงแม้ว่าแนวคิดการปกครองหลายลำดับชั้นจะยอมรับบทบาทของคณะมนตรีสหภาพยุโรปในกระบวนการตัดสินใจ แต่ก็ได้เพิ่มเติมข้อจำกัดที่ทำให้รัฐบาลไม่สามารถเป็นอิสระจากระบบการตัดสินใจร่วมกันได้ และถึงแม้ว่ารัฐบาลสามารถใช้สิทธิยับยั้งในกรณีที่กระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยและผลประโยชน์แห่งชาติ แต่ละประเทศก็พยายามหลีกเลี่ยงที่จะใช้สิทธิยับยั้ง แต่ต้องการรวมอำนาจอธิปไตยเพื่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันมากกว่า อีกเหตุผลหนึ่งที่รัฐบาลไม่สามารถควบคุมองค์การเหนือรัฐ เนื่องจากรัฐบาลเองไม่ได้เป็นตัวแสดงหนึ่งเดียวสืบเนื่องมาจากการบริหารงานในท้องถิ่นมีความเข้มแข็งขึ้น ดังนั้น ผลประโยชน์แห่งชาติจะไม่มีเพียงข้อเดียว แต่หลากหลายไปตามความต้องการของแต่ละกลุ่มตัวแสดงภายในประเทศ ในปัจจุบัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีตัวแทนเรียกร้อง ผลประโยชน์ของตนที่บรัสเซลส์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อภูมิภาค (Committee of the Regions)

### 3.4 การปกครองเหนือรัฐ (supranational governance)

การปกครองเหนือรัฐ พยายามที่จะอธิบายความเป็นเหนือรัฐที่มีอยู่ในภาคนโยบายที่แตกต่างกัน ไม่ได้มองในความเป็นเหนือรัฐของสหภาพยุโรปเพียงภาพเดียว โดยแนวคิดนี้มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องสามประการ คือ สังคมข้ามชาติ (transnational society) บทบาทขององค์กรเหนือรัฐในการวางวาระการบูรณาการ และการสร้างกฎเกณฑ์ของยุโรป เพื่อขจัดปัญหาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการบูรณาการ (international policy externalities) โดยไม่ตั้งใจ อาทิ มลภาวะจากโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น (George and Bache 2006)

แนวคิดที่ว่าด้วยการปกครองเหนือรัฐได้ใช้ปัจจัยทางด้านการติดต่อสื่อสารคล้ายกับแนวคิดสัมพันธนิยมที่ก่อให้เกิดการสร้างสังคมเหนือรัฐขึ้น ซึ่งตัวแสดงภายในสังคมจะร่วมกันวางกฎเกณฑ์เพื่อดูแลกิจกรรมระหว่างกันในระดับเหนือรัฐ เนื่องจากกฎเกณฑ์ภายในรัฐมีอุปสรรคต่อกิจกรรมข้ามพรมแดน ตัวอย่างเช่น บริษัทเอกชนต้องปรับตัวกับกฎเกณฑ์ทางด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ ตลอดเวลาตามมาตรฐานที่กำหนดโดยคณะกรรมการยุโรป ในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจในประเทศที่แตกต่างกัน การสร้างกฎเกณฑ์ในระดับเหนือรัฐทำให้ภาคกิจกรรมต่างๆ มีความเป็นยุโรปมากขึ้น (Europeanization) เมื่อกฎเกณฑ์ที่ได้รับการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

ระบบเหนือรัฐ (supranational regime) จะเกิดขึ้นและเป็นข้อจำกัดไม่ให้รัฐเปลี่ยนแปลงกลไกทางด้านสิ่งแวดล้อมหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องไปในทิศทางอื่น ซึ่งคล้ายกับสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์

### 3.5 แนวคิดว่าด้วยการควบคุมโดยรัฐ (regulatory state)

ในทางรัฐศาสตร์ ถือว่ารัฐมีหน้าที่หลักอยู่ 3 ประการ ประการแรก คือ การกระจายทรัพยากรให้เท่าเทียมกัน จัดหาสวัสดิการให้กับประชาชน หรือ 'redistribution' ประการที่สอง คือ การสร้างเสถียรภาพทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจภายในประเทศเช่น การมีกลไกทางการเงินและการคลัง เพื่อเป็นหลักประกันการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หน้าที่ในส่วนที่สองเรียกว่า "stabilization" ส่วนหน้าที่ประการสุดท้ายคือการควบคุมดูแลซึ่งหมายถึงมาตรการของรัฐบาลในการสอดส่องดูแลว่าเศรษฐกิจระบบตลาดเป็นไปโดยปกติ เช่น การสร้างมาตรฐานที่แต่ละบริษัทเอกชนจะต้องยึดถือในการประกอบธุรกิจ หน้าที่ประการสุดท้ายเรียกว่า "regulatory" (Rosamond 2000)

มาโฮเน (Giandomenico Majone) ในงาน 'The rise of the regulatory state in Europe' (Majone 1994) และงาน 'Regulating Europe' (Majone 1996) ได้นำแนวคิดข้างต้นมาอธิบายว่า การบริหารงานในเศรษฐกิจแบบทุนนิยมได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่รัฐพยายามเข้าแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ถึงแม้สหภาพยุโรปจะไม่สามารถเป็นรัฐที่ทำหน้าที่ทั้งสามประการข้างต้นอย่างสมบูรณ์ได้ แต่สหภาพยุโรปถือเป็น "regulatory state" (Majone 1994; 1996) คือทำหน้าที่เป็นรัฐในบทบาทที่สามคือ การควบคุมดูแลมาตรฐาน กฎเกณฑ์ และนโยบายต่างๆ ใน

แต่ละประเทศสมาชิกโดยคณะกรรมการอาหารยุโรป เพราะไม่สามารถทำหน้าที่อื่นในเรื่องการกระจายทรัพยากร และการรักษา สเต็มภาพได้อย่างเต็มที่นัก เนื่องจากมีบุคคลากรและงบประมาณจำกัดหน้าที่ในการควบคุมดูแลถือเป็นหน้าที่ที่สหภาพยุโรปทำได้ดี และใช้งบประมาณน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายอาหารปลอดภัย และการจัดตั้งหน่วยงานอาหารปลอดภัยของยุโรป (European Food Safety Authority)

#### 4. กระบวนการยุโรปภิวัตน์ (Europeanization)

แนวคิดที่ว่าด้วยกระบวนการยุโรปภิวัตน์ หรือการทำให้เป็นยุโรปสอดคล้องกับกระบวนการบูรณาการและพัฒนาการของสหภาพยุโรป ในปัจจุบัน ที่นอกจากการพัฒนาทางสถาบันที่แข็งแกร่ง สหภาพยุโรปยังมีบทบาทในการส่งผลต่อการปรับพฤติกรรมของรัฐบาลสมาชิกให้มีแบบแผนตามสหภาพยุโรป นอกจากนั้น บทบาทและความสำเร็จของสหภาพยุโรปในเวทีระหว่างประเทศยังส่งผลต่อการปรับระเบียบแบบแผนของภูมิภาคอื่นให้เป็นรูปแบบคล้ายคลึงกับตัวแบบของสหภาพยุโรป ซึ่งถือเป็นแนวคิดใหม่ในบทบาทของสหภาพยุโรปลงสู่ในระดับล่าง (top-down perspective) มากกว่าแนวคิดดั้งเดิมที่มองบทบาทของรัฐบาลสมาชิกในการสร้างสถาบันในระดับยุโรป (bottom-up perspective)

กระบวนการยุโรปภิวัตน์สามารถแบ่งออกได้เป็น 1) พัฒนาการของสถาบันการปกครองในระดับยุโรป 2) การเข้าครอบงำของสหภาพยุโรปในการปกครองในระดับชาติ 3) การส่งออกรูปแบบและระบบการปกครองที่มีลักษณะเฉพาะของ

สหภาพยุโรปออกไปนอกพรมแดนทวีปยุโรป 4) โครงการทางการเมืองที่มุ่งให้ยุโรปมีความเข้มแข็งทางการเมืองและเป็นหนึ่งเดียว 5) กระบวนการทางการเมืองภายในประเทศต้องขึ้นอยู่กับความคิดเห็นในระดับภูมิภาค 6) กระบวนการที่เปลี่ยนแปลงภายในประเทศที่เป็นผลมาจากการสั่งการในระดับยุโรป 7) การที่กฎหมายของสหภาพยุโรปได้รับการอ้างอิงจากตัวแสดงในประเทศ 8) การปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสหภาพยุโรป 9) กระบวนการยอมรับและปรับใช้กฎระเบียบของสหภาพยุโรป (acquis communautaire) โดยรัฐบาลสมาชิก (Bache and George 2006)

จะเห็นได้ว่า คำจำกัดความและรูปแบบของกระบวนการยุโรปภิวัตน์ จะเน้นบทบาทของสถาบัน โครงสร้าง กฎหมายของสหภาพยุโรปอันมีผลต่อรูปแบบดังแสดงในรัฐสมาชิก อย่างไรก็ตาม ในยุคหลัง กระบวนการยุโรปภิวัตน์ ได้หมายรวมถึงผลกระทบของสหภาพยุโรปต่อความคิด ทัศนคติและอัตลักษณ์นอกเหนือจากโครงสร้างทางการเมืองและการบริหาร ตัวอย่างเช่น การที่ตัวแสดงทางการเมืองเกิดคุณค่าหรือแรงจูงใจอย่างใดอย่างหนึ่งในสถาบันที่ตนเองอยู่หรือการที่แนวคิดของตัวแสดงทางการเมืองส่งผลให้เกิดก่อร่างผลประโยชน์ที่ควรจะเป็น

กระบวนการยุโรปภิวัตน์มีกลไกที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือการปรับตัวลักษณะดังต่อไปนี้ 1) การใช้การบังคับ (coercion) ผ่านการให้หรือบังคับใช้นโยบายของสหภาพยุโรปต่อรัฐสมาชิก อาทิเช่น การบูรณาการในสหภาพทางเศรษฐกิจและการเงิน (Economic and Monetary Union: EMU) ที่รัฐสมาชิกจะต้องผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำของตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ 2) แรงกดดันจากปทัสถานและข้อจำกัด (normative pressure and

limitation) โดยรัฐสมาชิกได้ใช้ตัวแบบที่เสนอโดยสหภาพยุโรปเพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงจากการตัดสินใจของตนเองหรือใช้ตัวแบบที่รัฐสมาชิกอื่นๆ เคยใช้แล้วประสบความสำเร็จเพื่อเป็นการลดแรงกดดันจากปทัศสถาน เห็นได้ชัดจากการเปิดเสรีภาคโทรคมนาคม 3) การแข่งขันแบบคัดเลือกและควบคุมกำกับ (Competitive Selection/ Regulatory Competition) รูปแบบนี้รัฐสมาชิกแข่งขันกันสร้างบรรยากาศภายในประเทศเพื่อไม่ให้เสียเปรียบโดยเปรียบเทียบกับรัฐสมาชิกอื่น 4) การวางกรอบ (framing) โดยตัวแสดงในยุโรปเป็นผู้จัดการทางด้านแนวคิด (ideational entrepreneur) ที่พยายามเปลี่ยนแปลงความเชื่อและความคาดหวังของปัจจัยภายในประเทศผ่านการกระจายแนวคิดและมุมมอง (Bulmer and Lequesne 2005)

กระบวนการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวในลักษณะข้างต้นจะส่งผลลัพธ์ที่แตกต่างดังต่อไปนี้ 1) การไม่เปลี่ยนแปลงใด (inertia/ absence of change) โดยรัฐสมาชิกปฏิเสธการปรับตัวตามความต้องการของสหภาพยุโรปซึ่งสร้างแรงกดดันมากขึ้นที่มาจากคณะกรรมการยุโรป 2) การปฏิเสธการเปลี่ยนแปลง (retrenchment) ซึ่งก่อให้เกิดผลที่ขัดแย้งหรือผลในทางลบในปฏิสัมพันธ์ระหว่างระดับยุโรปและระดับภายในประเทศ 3) การรองรับนโยบาย (absorption) คือการที่รัฐสมาชิกรับนโยบายของสหภาพยุโรป แต่การเปลี่ยนแปลงยังจำกัดอยู่ ไม่ได้เปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยยะสำคัญต่อโครงสร้างที่มีอยู่และพฤติกรรมทางการเมือง 4) การตอบสนองนโยบาย (accommodation) คือการที่รัฐสมาชิกตอบสนองแรงกดดันจากสหภาพยุโรปได้โดยปรับโครงสร้างสถาบันทางการเมืองและนโยบาย แต่ไม่ได้เปลี่ยนโครงสร้างแกนหลักและความเข้าใจพื้นฐาน 5) การ

ปฏิรูป (transformation) การที่รัฐสมาชิกใช้นโยบายกระบวนการและสถาบันใหม่ ที่แตกต่างจากเดิมอย่างสิ้นเชิง การเปลี่ยนแปลงในขั้นนี้มีผลกระทบต่อการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในวงกว้าง (Bulmer and Lequesne 2005)

ในทางกลับกัน ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐสมาชิกและสหภาพยุโรปอาจเป็นไปได้ในทิศทางตรงกันข้ามโดยรัฐอาจมีบทบาทที่สำคัญในการผลักดันนโยบาย สถาบัน และกระบวนการของตนให้เป็นนโยบาย สถาบัน และกระบวนการของยุโรป ซึ่งอาจเป็นผลจากการรับนโยบายของสหภาพยุโรปมาก่อนหน้า โดยบทบาทของรัฐบาลแห่งชาติจะเป็นไปในลักษณะทั้งการวางนโยบาย ตัดสินใจ และการปฏิบัติ นอกจากนี้ รัฐสมาชิกยังคงเป็นตัวแสดงที่สำคัญในระดับสหภาพ เพราะสหภาพไม่ได้เป็นอิสระจากระบบการเมืองแห่งชาติ

กระบวนการยุโรปก็วัดนี้ได้แพร่กระจายออกไปยังนอกภูมิภาคอีกด้วย (Schimmelfennig 2009) สหภาพยุโรปเป็นมากกว่ากระแสในภูมิภาคนิยมอื่นที่เพิ่งเริ่มต้นขึ้นในทศวรรษที่ 1970 และ 1980 ไม่ว่าจะเป็เอเชียหรือละตินอเมริกา ความสำเร็จของการค้าเสรีในภูมิภาคล้ำหน้ากว่าบริเวณอื่นของโลกและซับซ้อนมากกว่าโครงการของรัฐโดยทั่วไป ในปัจจุบันสหภาพยุโรปได้กลายเป็นตัวแสดงหลักในเวทีโลก รับภาระสำคัญในกิจการระหว่างประเทศ และมีสถานะทางการตามกฎหมาย ในหลายองค์กรที่บริหารจัดการระบบเศรษฐกิจโลก ถึงแม้สหภาพยุโรปจะไม่ได้มีสถานะหรือองค์ประกอบแห่งความเป็นรัฐตามทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศดั้งเดิม ตัวแบบการบูรณาการและคุณค่าต่างๆ ของสหภาพยุโรปยังได้ถูกส่งออกไปยังกระแสภูมิภาคนิยมอื่น โยเคลา (Jokela 2009) มองว่าคุณค่าที่มาจาก

ยุโรปก็วิวัฒน์ก็คล้ายคลึงกับโลกาภิวัตน์ ซึ่งมาจากรากฐานอารยธรรมตะวันตก

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่ความร่วมมือภายใต้อาเซียน หรือสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations—ASEAN) พยายามที่จะปรับตัวให้เปลี่ยนจากความร่วมมือโดยรัฐอธิปไตยเป็นการบูรณาการให้แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น โดยมีเป้าหมายที่จะจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) โดยมีโครงสร้างเป็นสามเสาหลัก หรือ 'pillar' คล้ายสหภาพยุโรป ได้แก่ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community—APSC) ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community—ASCC) และประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community—AEC) นอกจากนี้ กฎบัตรสิทธิมนุษยชนอาเซียน (ASEAN Human Rights Charter) ยังเป็นการนำเอาตัวแบบของสหภาพยุโรปมาจัดตั้งอีกด้วย อย่างไรก็ตามการปรับใช้ตัวแบบยุโรปของอาเซียนมักเป็นเพียงคำประกาศ (declaratory) มากกว่าการนโยบายปฏิบัติอย่างจริงจัง

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากระบวนการยุโรปก็วิวัฒน์มีผลกระทบในระดับประเทศที่แตกต่างและกันไป ในลักษณะที่แตกต่างกันไป ซึ่งกระบวนการทั้งสั่งการจากเบื้องบน (top-down) และกระบวนการผลักดันจากเบื้องล่าง (bottom-up) เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญทั้งคู่ และแนวคิดนี้ทำให้เห็นปฏิสัมพันธ์ที่สำคัญของสหภาพยุโรป รัฐบาลสมาชิก รัฐสภา การปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรทางด้านยุติธรรมที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงในนโยบายและกฎเกณฑ์ต่างๆ นอกจากนี้ยังมีผลกระทบต่อพลวัตรภูมิภาคนิยมในบริเวณอื่นอย่างยิ่งยวด

## 5. บทสรุป

การนำเสนอทฤษฎีและแนวคิดต่างๆ ในการศึกษาสหภาพยุโรปข้างต้นชี้ให้เห็นว่า แต่ละทฤษฎีได้ถูกสร้างให้ขึ้นมาอธิบายการบูรณาการและพลวัตรของสหภาพยุโรปในแต่ละช่วงสมัย และจุดสนใจที่แตกต่างกัน (ดูตารางที่ 1) มาตั้งแต่การก่อร่างเป็น ECSC จวบจนถึงการเป็นสหภาพทางการเมืองอย่างสหภาพยุโรปในปัจจุบัน จากทฤษฎีตั้งต้นในกลุ่มบูรณาการ ภารกิจนิยมใหม่ รวมถึงนักทฤษฎีถือเป็นยุคแรกของความพยายามของประเทศในยุโรปหลังสงครามที่จะหาหนทางในการสร้างสันติภาพและความมั่งคั่งถาวร ผ่านการมอบอำนาจให้องค์กรกลางและบูรณาการในภาคเศรษฐกิจเฉพาะ ซึ่งสอดคล้องกับการบูรณาการที่มีความก้าวหน้ามาตลอด 15 ปี ภารกิจนิยมใหม่ถือเป็นทฤษฎีกลุ่มบูรณาการที่มีความเป็นวิทยาศาสตร์ และวัตถุวิสัยมากที่สุดโดยได้ระบุปัจจัยและตัวแสดงที่จะผลักดันการบูรณาการตามที่ได้กล่าวไปข้างต้นและมีอิทธิพลมาก จนกระทั่งประชาคมยุโรปได้ประสบความสำเร็จ โดยการจัดวางการทำงานขององค์กรเหนือรัฐโดยผู้นำชาตินิยมอย่างประธานาธิบดีเดอโกลแห่งฝรั่งเศส

ภาวะชะงักงันของการบูรณาการในช่วงกลางทศวรรษที่ 1960 ทำให้ภารกิจนิยมใหม่โดนโจมตีความเป็นวิทยาศาสตร์ และวัตถุวิสัยว่าการมองกระบวนการบูรณาการว่าจะเป็นไปได้โดยอัตโนมัตินั้นง่ายเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเสนอแนวคิดเน้นความร่วมมือโดยรัฐบาลสมาชิก และแนวคิดเน้นความร่วมมือโดยรัฐบาลสมาชิกแบบเสรีนิยมที่อธิบายบทบาทของรัฐสมาชิกที่ยังเป็นกลจักรที่สำคัญในการบูรณาการไม่ใช่องค์กรเหนือรัฐอย่างที่ภารกิจนิยมใหม่กล่าวอ้าง โดยได้อธิบายสาเหตุของวิกฤตการณ์ที่นิ่งว่าง สมัย

<p>1. ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์</p>	<p>1. ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์ทางวัฒนธรรม</p>	<p>1.1 การวิเคราะห์วัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อยในสังคมพหุวัฒนธรรม</p>	<p>1.1.1 การวิเคราะห์วัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อยในสังคมพหุวัฒนธรรม</p>	<p>1.1.1 การวิเคราะห์วัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อยในสังคมพหุวัฒนธรรม</p>	<p>1.1.1 การวิเคราะห์วัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อยในสังคมพหุวัฒนธรรม</p>
<p>1.2 แนวคิดของวัฒนธรรมย่อย</p>	<p>1.2 แนวคิดของวัฒนธรรมย่อย</p>	<p>1.2 แนวคิดของวัฒนธรรมย่อย</p>	<p>1.2.1 การวิเคราะห์วัฒนธรรมย่อยในสังคมพหุวัฒนธรรม</p>	<p>1.2.1 การวิเคราะห์วัฒนธรรมย่อยในสังคมพหุวัฒนธรรม</p>	<p>1.2.1 การวิเคราะห์วัฒนธรรมย่อยในสังคมพหุวัฒนธรรม</p>
<p>2. ทฤษฎีชนกลุ่มน้อย</p>	<p>2.1.1 ทฤษฎีชนกลุ่มน้อย</p>	<p>2.1.1 ทฤษฎีชนกลุ่มน้อย</p>	<p>2.1.1 ทฤษฎีชนกลุ่มน้อย</p>	<p>2.1.1 ทฤษฎีชนกลุ่มน้อย</p>	<p>2.1.1 ทฤษฎีชนกลุ่มน้อย</p>
<p>2.4 การปกครองของชนกลุ่มน้อย</p>	<p>2.4.1 ทฤษฎีชนกลุ่มน้อย</p>	<p>2.4.1 ทฤษฎีชนกลุ่มน้อย</p>	<p>2.4.1 ทฤษฎีชนกลุ่มน้อย</p>	<p>2.4.1 ทฤษฎีชนกลุ่มน้อย</p>	<p>2.4.1 ทฤษฎีชนกลุ่มน้อย</p>
<p>3. ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์</p>	<p>3.1 ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์</p>	<p>3.1 ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์</p>	<p>3.1.1 ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์</p>	<p>3.1.1 ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์</p>	<p>3.1.1 ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์</p>

ตารางนำเสนอกรอบทฤษฎีของชนกลุ่มน้อยในสังคมพหุวัฒนธรรม

ประธานาธิบดีเดอโกล และการตัดสินใจไม่เข้า  
เข้ายุโรปของอังกฤษ เดนมาร์ก และสวีเดน ใน  
ทศวรรษที่ 1990

ในขณะเดียวกัน ทฤษฎีในยุคที่สองซึ่ง  
เป็นทฤษฎีนโยบายทางเลือก ได้ให้คำอธิบายที่  
นอกเหนือไปจากข้อถกเถียงว่าตัวแสดงใดหรือ  
ปัจจัยใดเป็นตัวผลักดันการบูรณาการตามทฤษฎี  
ตั้งต้นที่อยู่บนพื้นฐานของศาสตร์ทางความ  
สัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทฤษฎีนโยบายทาง  
เลือกที่มีพื้นฐานจากทฤษฎีทางรัฐศาสตร์และ  
รัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งพัฒนาขึ้นในทศวรรษ  
ที่ 1990 มองว่าสหภาพยุโรปมีลักษณะเฉพาะที่  
ไม่สามารถจัดประเภทได้ว่าเป็นรัฐหรือองค์การ  
ระหว่างประเทศ หรือที่เรียกว่า 'sui generis' แต่  
สิ่งหนึ่งที่แสดงความเป็นพลวัตของสหภาพยุโรป  
คือการเป็นระบบการเมือง ที่มีการบริหารงาน  
ภายในสถาบันองค์กร มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับกลุ่ม  
ผลประโยชน์ และการเมืองภายในรัฐสมาชิกซึ่ง  
สะท้อนการพัฒนาทางนโยบายของยุโรปภาย  
หลังความก้าวหน้าของโครงการยุโรปตลาดเดียว

ในปัจจุบันสหภาพยุโรปกลายเป็นตัว  
แสดงและผู้ค้าจุนหลักในระบบระหว่างประเทศ  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในฐานะเป็นมหาอำนาจ  
ทางปทัสถานและคุณค่า การให้ความช่วยเหลือ  
และบทบาททางการค้า ทฤษฎีในปัจจุบันได้มอง  
กระบวนการยุโรปภวัตน์นี้ว่าสหภาพยุโรปไม่ได้  
มีผลในทางนโยบายของรัฐสมาชิกเท่านั้น แต่  
ยังมีผลในการปรับพฤติกรรมและแนวคิดของรัฐ  
สมาชิกให้เป็นไปในลักษณะเดียวกัน นอกจากนี้  
นั้นท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ กระบวนการ  
ยุโรปภวัตน์ก็ได้แผ่ขยายแนวคิดคุณค่าของยุโรป  
อาทิ ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และรูปแบบ  
การบูรณาการเฉพาะไปยังกระบวนการภูมิภาค

นิยมในบริเวณอื่นของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน  
กรณีของอาเซียน

โดยสรุปแล้ว พัฒนาการของสหภาพยุโรป  
ไม่ว่าจะเป็นการบูรณาการ นโยบายสาธารณะ  
หรือบทบาทในรัฐสมาชิกและระดับโลก ได้ให้  
ประโยชน์แก่นักทฤษฎีในแต่ละยุคสมัยในการ  
สร้างคำอธิบายปรากฏการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้น  
สหภาพยุโรปถือเป็นสถาปัตยกรรมเฉพาะที่สร้าง  
คุณูปการและความรู้มรยทางทฤษฎี นอกจากนั้น  
ได้รับการอ้างอิงอยู่เสมอในการปรับใช้เปรียบเทียบกับ  
กระบวนการภูมิภาคนิยมในบริเวณอื่นอยู่เสมอ  
ทั้งนี้การเลือกใช้ทฤษฎีที่เหมาะสมต้องพิจารณา  
ถึงประเด็นที่ต้องการศึกษา ระดับการวิเคราะห์  
และอาจใช้มากกว่าหนึ่งทฤษฎีประกอบกัน เพราะ  
ไม่มีทฤษฎีใดสามารถอธิบายพลวัตและความ  
ซับซ้อนของสหภาพยุโรปได้ทั้งหมด



## เอกสารอ้างอิง

- ณัฐนันท์ คุณมาศ 2546. สหภาพยุโรปศึกษา: ภาคทฤษฎี. *วารสารสังคมศาสตร์ปริทรรศน์*, 47 161-176.
- Anderson, B. 1991. *Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*. London: Verso.
- Balassa, B. 1962. *The theory of economic integration*. London: Allen and Unwin.
- Baylis, J. and Smith, S., eds. 2011. *The Globalization of world politics*: Oxford: Oxford University Press.
- Bulmer, S. J. 1994. The governance of the European Union: A new institutional approach. *Journal of Public Policy* 13(4): 351-380.
- Burgess, M. 1986. *Federalism and federation in western Europe*. London: Croom Helm.
- Deutsch, K. W. 1953. *Nationalism and social communication*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Deutsch, K. W. et al. 1957. *Political community and the North Atlantic area: International organization in the light of historical experience*. Princeton: Princeton University Press.
- George, S. and Bache, I. 2006. *Politics in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Hass, E. B. 1958. *The uniting of Europe: Political social and economic forces 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.
- Haas, E. B. and P. C. Schmitter 1964. Economic and differential patterns of political integration: Projections about unity in Latin America. *International Organization* 18(3): 705-738.
- Hix, S. 2005. *The Political system of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hoffmann, S. 1995. *The European Sisyphus: Essays on Europe 1964 – 1994*. Boulder, CO: Westview.
- Jokela, J. 2009 *The European Union as an international actor: Europeanization and EU's relations with Asia*. Paper Prepared for the ISA Annual Convention Exploring the Past, Anticipating the Future, Network for European Studies, University of Helsinki.
- Lindberg, L. N. 1963. *The Political dynamics of European economic integration*. Stanford: Stanford University Press.
- Majone, G. 1996. *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Majone, G. 1994. The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics* 17(13): 77-101.

- Marks, G. and Hooghe, L. 2001. *Multi-level governance and European integration*. Lanham,MD: Rowman & Littlefield.
- Marks, G. et al. 1996. European Integration from the 1980s: State-Centric V. Multi-Level Governance. *Journal of Common Market Studies* 34(3): 341-378.
- Mitrany, D. 1943. *A Working peace system: An argument for the functional development of international organization*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Moravcsik, A. 1995. Liberal intergovernmentalism and integration: A rejoinder. *Journal of Common Market Studies* 33(4): 611-628.
- Moravscik, A. 1991. Negotiating the Single European Act: National interests and conventional statecraft in the European Community. *International Organization* 45(1): 19-56.
- Moravscik, A. 1993. Preferences and power in the European community: A Liberal inter-governmentalist approach. *Journal of Common Market Studies* 31(4): 473-524.
- Murray, P. 2010 *The European Union as an integration entrepreneur in East Asia: Yardstick or cautionary tale?* Paper to the Australia Political Studies Association Conference, School of Social and Political Sciences, the University of Melbourne.
- Peterson, J. 1995. Decision-making in the European Union: Towards a framework for analysis. *Journal of European Public Policy* 2(1): 69-93.
- Pollack, M. A. 1997. The Commission as an Agent, in N. Nugent, ed. *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*. London: Macmillan.
- Pollack, M. A. 2002. *The Engines of Integration: Delegation, Agencies and Agenda-setting in the EU*. Oxford: Oxford University Press.
- Risse, T. 2004. Social constructivism in A. Wiener and T. Diez (eds). *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosamond, B. 2000. *Theories of European Integration*. New York: Macmillan.
- Schimmelfennig, F. *Europeanization beyond Europe*. Living reviews in European governance 4:3, 2009 online article (<http://www.livingreviews.org/lreg-2009-3>)
- Spinelli, A. 1972. The growth of the European movement since the Second World War, in M. Hodges,ed. *European Integration*. Harmondsworth: Penguin.
- Wendt, A. 1999. *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wiener, A. 2006. Constructivism and sociological institutionalism, in M. Cini and A. K. Bourne ,eds. *Palgrave advances in European Studies*. New York: Palgrave.
- Wiener, A. and Diez, T. 2009 *European intergration theory*. Oxford: Oxford University Press.