

การบูรณาการผ่านการสร้าง
ความแตกต่างหลากหลาย? กรณีสหภาพยุโรป
Integration through Differentiation?
The Case of the EU*

มาร์โก บรูนาซโซ**

Marco Brunazzo

แปลโดย โชติสา ขาวสนิท***

translated by Chotisa Cousnit

* บทความนี้ได้รับการอนุเคราะห์จาก ดร.มาร์โก บรูนาซโซ ที่ได้มอบให้เป็นบทความพิเศษสำหรับวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา โดยบทความฉบับดั้งเดิมเป็นภาษาอังกฤษนั้นได้รับการตีพิมพ์เป็นครั้งแรกใน "Korea Review of International Studies", July 2017.

** อาจารย์ภาควิชาสังคมวิทยาและการวิจัยทางสังคม, มหาวิทยาลัยเตรนโต

Professor Dr., Jean Monet Chair in European Studies, University of Trento

*** ดร., อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Dr., Lecture of Political Science at Faculty of Political Science and law, Burapha University

บทคัดย่อ

สหภาพยุโรปกำลังมีสถาบันที่แตกต่างหลากหลายและยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น ส่วนใหญ่แล้วสิ่งนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่การอนุมัติกฎหมายยุโรปเดียว การสร้างความแตกต่างหลากหลาย (ด้วยการนิยามแบบหลายแง่มุมและหลายมิติ) เข้าใจกันว่าเป็นทางออกจากสถานะชะงักงันที่สหภาพยุโรปกำลังเผชิญอยู่ ยิ่งไม่นานนี้ วิกฤติเศรษฐกิจสนับสนุนการสร้าง ความแตกต่างหลากหลายโดยเชื่อว่าเป็นตัวแบบหนึ่งในการบูรณาการสหภาพยุโรปเข้าด้วยกันมากยิ่งขึ้น

บทความนี้มีเป้าหมายในการตอบคำถามดังนี้ : แนวคิดการบูรณาการที่ยืดหยุ่นได้รับการพัฒนาขึ้นในสหภาพยุโรปอย่างไร ปัจจุบันสหภาพยุโรปใช้การจัดการที่ยืดหยุ่นแบบใดบ้าง สหภาพยุโรปกำลังมุ่งไปในแนวทางของประเทศสมาชิกที่แข็งตึงสุดขีด หรือจะสืบสานตามแนวทางการแก้ปัญหาอย่างได้ผลด้วยการใช้ความยืดหยุ่นต่อไป กล่าวให้กว้างขึ้น ความยืดหยุ่นมีความหมายโดยนัยยะเป็นประการใดต่อทฤษฎีการบูรณาการสหภาพยุโรป

คำสำคัญ : วิกฤติพื้นที่ยูโร, การบริหารจัดการเศรษฐกิจของสหภาพยุโรป, การสร้างความแตกต่างหลากหลายของสหภาพยุโรป, ความยืดหยุ่นของสหภาพยุโรป, การบูรณาการระดับภูมิภาค

Abstract

The EU is becoming more institutionally differentiated and flexible. To a large extent, this is not new. In particular, since the approval of the Single European Act, differentiation (with its multidimensional and multifaceted definitions) has been seen as a way to exit the EU stalemate. More recently, differentiation has been fostered by the economic crisis, and it has been conceived as a model for further EU integration.

The paper aims at answering the following questions: How was the concept of flexible *integration* developed in the EU? What kinds of flexible arrangements are now used in the EU? Is the EU (inevitably) moving towards a hard core of Member States or will the EU continue on its path of practical problem solving through flexibility? More in general, what are the implications of flexibility for the theory of EU integration?

Keywords : Euro crisis, EU economic governance, EU differentiation, EU flexibility, Regional integration

ความนำ

ทุกวันนี้ สหภาพยุโรปกำลังเผชิญกับวิกฤติระดับลึกที่สุดเท่าที่เคยมีมาในประวัติศาสตร์ของยุโรปเอง ตามนิยามของจอร์จ รอสส์ (George Ross) วิกฤติเป็น "จุดหนึ่งในชีวิตขององค์กรอินทรีย์" (หรือบุคคล หรือผลงานศิลปะ เช่น นวนิยาย หรือบทละคร) เมื่อสิ่งต่างๆ ไม่สามารถดำเนินไปตามทิศทางเดิมก่อนจะถึงคราการเปลี่ยนทิศทางไปเป็นอื่น เมื่อยังไม่ทราบชัดว่าจะไปทางไหน (Ross, 2010, pp. 2 - 3)

วินเซนท์ เดลลา ซาลา (Vincent Della Sala, 2010) อธิบายเพิ่มเติมว่า นิยามมาตรฐานตามพจนานุกรมของคำว่า "วิกฤติ" วางฐานส่วนหนึ่งอยู่ที่ลำดับเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความปั่นป่วนวุ่นวาย ความไร้เสถียรภาพ และ/หรือ เงื่อนไขของการลุกฮือ กับวางฐานอยู่อีกส่วนหนึ่งที่การเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงที่เกิดขึ้นจากปัจจัยเหล่านี้ เดลลา ซาลา (2010, p. 2) ชี้ว่า "จากมุมมองการวิเคราะห์แล้ว นิยามมาตรฐานนี้เรียกร้องให้เราบ่งชี้ลำดับการณที่ที่หลายดุลยภาพที่ดำรงอยู่ มาตราวัดความเปลี่ยนแปลงถึงระดับรุนแรง รวมถึงการเชื่อมโยงระหว่างการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงนี้ให้เข้ากับชุดเหตุการณ์ที่ถือว่าเกิดขึ้นก่อน เหตุการณ์หรือปัจจัยในตัวของมันเองนั้นไม่ได้เป็นสิ่งที่ก่อวิกฤติขึ้น จำเป็นที่ต้องมองเหตุการณ์หรือปัจจัยเหล่านี้ว่าเป็นเงื่อนไขที่เกิดขึ้นมาก่อนการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรง สิ่งเหล่านี้ประกอบอยู่ในโครงสร้างของวิกฤติ และจำเป็นต้องมีตัวแสดงที่พร้อมจะใช้เงื่อนไขเหล่านี้เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลง"

ในหลาย ๆ ด้าน การกล่าวถึงความเป็นมาเป็นไปของการบูรณาการของยุโรป ว่าเป็นการต่อร่องระหว่างรัฐบาล (Milward, 2000; Moravcsik, 1998) หรือว่าเป็นวิวัฒนาการของผลประโยชน์ตามหน้าที่ (Haas, 1958) นั่นก็คือการบอกเล่าเรื่องราวของวิกฤติแห่งการบูรณาการยุโรป "วิกฤติ" มีบทบาทสำคัญในการบูรณาการ แท้จริงแล้ว วิกฤติเหนี่ยวนำให้เกิดการขับเคลื่อนโครงการของยุโรปต่างๆ กับเป็นภัยคุกคาม (Jo, 2007)

ไม่ประหลาดใจเลยว่า วิกฤติทางการเมืองและเศรษฐกิจที่เป็นอยู่เพิ่มพลังให้กับกระบวนการบูรณาการแบบยืดหยุ่นในอดีตที่ฝ่าฝืนความชะงักงันทางการเมืองมาได้ (Tuytschaever, 1999) อย่างไรก็ตาม นับเป็นครั้งแรกที่หัวข้อการบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายมาอยู่ในระเบียบวาระทางการเมืองอันดับสูงสุด อันแสดงถึงการสนับสนุนในระดับหนึ่งจากประเทศสมาชิกจำนวนมาก โดยเฉพาะประเทศสมาชิกผู้ก่อตั้งสหภาพยุโรป

ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2017 ซึ่งเป็นเวลาก่อนการเฉลิมฉลอง 60 ปีแห่งการลงนามสนธิสัญญาแห่งกรุงโรม และอยู่ในช่วงการประชุมสุดยอดสหภาพยุโรปที่ประเทศมอลตา* นั้น ประเทศเบลเยียม ประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศลักเซมเบิร์กได้เสนอเอกสารร่วมกันที่กล่าวว่า "เส้นทางที่แตกต่างในการบูรณาการและความร่วมมือที่เพิ่มพูนสามารถสนองตอบการทำนายได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งส่งผลต่อประเทศสมาชิกในแบบที่แตกต่างกันไป" (Benelux, 2017) นางอังเกลา แมร์เคิล นายกรัฐมนตรีของประเทศเยอรมันได้สะท้อนคำประกาศนี้ด้วยการกล่าวว่า "ความเป็นไปในปีที่ผ่านมามีความไม่แน่นอนได้แสดงให้เห็นว่าจะมีสหภาพยุโรปที่มีความเร็วพหุ และประเทศสมาชิกทั้งหมดไม่ได้อยู่ในขั้นตอนการบูรณาการขั้นตอนเดียว (The Times, 2017) ดังนั้น การทำนายใหม่ๆ กำลังเกิดขึ้นในกระบวนการบูรณาการของสหภาพยุโรป แม้ว่าวิกฤติปัจจุบันจะดึงให้สหภาพยุโรปใกล้ชิดกันมากขึ้น (ผลลัพธ์ที่ปรากฏ ณ ขณะนี้ อยู่ห่างไกลจากจุดเดิมมามากมาย) ขณะเดียวกัน สหภาพนี้มีแนวโน้มว่าจะแตกต่างหลากหลายยิ่งขึ้น บทความนี้มีเป้าหมายในการตอบคำถามดังต่อไปนี้ การบูรณาการที่แตกต่างหลากหลายหมายความว่าอย่างไร รูปแบบความแตกต่างหลากหลายแบบใดบ้างที่มีใช้ในสหภาพยุโรป สหภาพยุโรปต้องมีแนวทางแบบประเทศสมาชิกที่แข็งดิ่งสุดขีด (อย่างเลี่ยงไม่ได้เลย) หรือว่าจะดำเนินตามวิธีการแก้ปัญหาที่ใช้ได้ผลด้วยการบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลาย กล่าวอย่างกว้างๆ แล้ว เป็นคำถามที่ว่าอะไรเป็นความหมายโดยนัยที่การบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายมีต่อทฤษฎีการบูรณาการสหภาพยุโรป บทความต่อไปนี้จะนำเสนอตามคำถามดังกล่าว

* ชื่อประเทศในกรณีที่เป็นคำนามรวมถึงคำคุณศัพท์บ่งบอกประเทศ ผู้แปลใช้ตาม กรมยุโรป กระทรวงต่างประเทศ ประกอบการแปลจากต้นฉบับว่าหากผู้เขียนระบุแบบรัฐ การแปลจะมีรูปแบบรัฐพร้อมชื่อประเทศควบคู่กัน เช่น สาธารณรัฐเช็ก แต่หากต้นฉบับระบุเพียงชื่อประเทศ ผู้แปลจะแปลเป็น ประเทศแล้วตามด้วยชื่อของประเทศนั้น ดังเช่น ประเทศมอลตา

การบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลาย : คำนิยาม

ทราบกันว่า การบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายนั้นมีจำนวนนิยามเป็นจำนวนมากเท่าๆ กับจำนวนประเภทของการจัดการส่งเสริมการบูรณาการแบบต่างๆ เหล่านั้น นอกจากนี้ "ความแตกต่างหลากหลายไม่ได้มีแค่ชื่อเดียว และไม่ได้หมายความถึงสิ่งเดียวกัน สำหรับผู้ที่แม้จะเห็นพ้องกับการกำหนดความหมายในแบบเดียวกันด้วยซ้ำ" (Avbelj, 2013, p. 192) ในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ที่มีหลายแง่มุมนี้ นิยามของโคลเลอร์ (Koller, 2012) ที่เป็นเชิงประจักษ์และกล่าวได้อย่างชัดเจนนั้นช่วยเป็นจุดตั้งต้นในการทำความเข้าใจได้ เขากล่าวว่า "การบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายเป็นการบูรณาการหรือความร่วมมือประเภทหนึ่งที่บางรัฐเท่านั้น (ประเทศสมาชิกและประเทศที่ไม่ใช่สมาชิก) ได้เข้ามีส่วนร่วม" นิยามของโคลเลอร์มีจุดเด่นอยู่สองประการ ด้านหนึ่ง นิยามนี้เน้นว่า ความแตกต่างหลากหลายอ้างถึงแนวคิดที่ต่างกันสองแนว ได้แก่ แนวความคิดเรื่องการบูรณาการ (ด้วยการสร้างสถาบันและนโยบายร่วมกับแนวความคิดเรื่องความร่วมมือ (รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่ผูกมัดน้อยกว่า) ในอีกด้านหนึ่ง นิยามดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายนั้นมีมิติภายในและภายนอก กล่าวคือ นิยามดังกล่าวเกี่ยวข้องกับไม่เพียงแต่กับประเทศสมาชิกขององค์การระดับภูมิภาค แต่เกี่ยวข้องกับประเทศนอกองค์การนั้นด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเป็นสมาชิกภาพอย่างสมบูรณ์ไม่ได้เป็นเพียงแนวทางเดียวในการประสานงานระดับนโยบายระหว่างประเทศ

ไดสันและเซโปส (Dyson and Sepos, 2010, p. 4) กำหนดนิยามเชิงวิเคราะหที่มี ความซับซ้อนสำหรับการบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลาย ตามนิยามดังกล่าวนี้ "การบูรณาการที่แตกต่างหลากหลาย คือ กระบวนการที่ประเทศยุโรป หรือหน่วยในระดับต่ำกว่ารัฐ เลือกที่จะเดินหน้าด้วยความเร็วที่ต่างกัน และ/ หรือ เข้าสู่เป้าหมายที่แตกต่างแต่มิใช่มีนโยบายร่วมกัน" ไดสันและเซโปส (2010, p. 4) กล่าวว่า ความแตกต่างหลากหลายเกี่ยวข้องกับ การจัดการอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ (แบบแข็งและแบบอ่อน) ภายในและภายนอกกรอบสนธิสัญญาสหภาพยุโรป (ความแตกต่างหลากหลายด้านสมาชิกภาพและภาคยานุวัติ)* ผลที่ตามมาคือ "ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องมีข้อสันนิษฐานที่ต่างกันเรื่องสิทธิและพันธกรณีและร่วม

* "ภาคยานุวัติ" ตามคลังศัพท์ไทย (สวทช.) หมายถึง "การที่รัฐหนึ่งเข้าไปเป็นภาคีสถิติสัญญา ซึ่งรัฐอื่นๆ ได้วินิจฉัยตกลงก่อนแล้วและ สติสัญญานั้นได้มีผลใช้บังคับก่อนแล้วด้วย"

แสดงทัศนคติที่เฉพาะตนเรื่องกระบวนการบูรณาการ กล่าวคือ คำถามที่ว่า อะไรคือสิ่งที่เหมาะสมที่จะทำไปด้วยกันและตัวแสดงใดที่เหมาะสมจะร่วมมือกัน" (Dyson and Sepos, 2010, p. 4) ตามนิยามนี้ รัฐเป็นหน่วยหลักของการวิเคราะห์ แต่หน่วยในระดับที่ต่ำกว่ารัฐสามารถส่งเสริมความแตกต่างหลากหลาย การบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายมีฐานอยู่ที่การสร้างมาตรวัดใหม่ในเชิงภารกิจหรือเชิงพื้นที่ การบูรณาการแบบนี้สามารถสันนิษฐานว่ามีการจัดการอย่างเป็นทางการและ/ หรือไม่เป็นทางการ นิยามนี้สามารถสร้างการเกาะกลุ่มรวมตัวของประเทศต่างๆ (ซึ่งนิยามได้ในทางภารกิจ ทางประวัติศาสตร์ และในทางภูมิศาสตร์) ผลอันติดตามาคือ ความแตกต่างหลากหลายเกิดขึ้นโดยสอดคล้องกับปัจจัยที่แตกต่าง ได้แก่ หน้าที่ พื้นที่ เวลา ขอบข่ายที่กว้างขึ้นในการบูรณาการของสหภาพยุโรป การลงลึกของการบูรณาการ และการขยายเขตแดนสหภาพยุโรปให้กว้าง ด้วยเหตุผลเหล่านี้ เด เนเว (De Neve, 2007, p. 504) ได้พิจารณาประสบการณ์ของยุโรปอย่างถี่ถ้วนแล้วจึงมองสหภาพยุโรปว่า มีลักษณะดังความเชื่อโดยทั่วไปที่ว่า สหภาพยุโรปแตกแยกย่อยไปตามพื้นที่นโยบายหรือระดับการปกครอง อีกทั้งมองว่า สหภาพยุโรปยังแตกแยกย่อยไปตามกลุ่มย่อยของประเทศในยุโรปด้วย ทางด้านเหตุแห่งการบูรณาการที่แตกต่างหลากหลายนั้น ได้มีนักเขียนท่านต่างๆ ทำการศึกษาไว้ ไดสันและเซโปส (Dyson and Sepos, 2010, p. 3) มองการแบ่งแยกแตกต่างว่าเป็นวิธีการรับมือกับปัญหาดั้งเดิมในทางการเมืองของการกระทำแบบรวมหมู่ กล่าวคือ หลายสถานการณ์แล้วที่ ผลลัพธ์อันเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ถูกสกัดกั้นจากข้อเท็จจริงที่ว่าฝ่ายที่เกี่ยวข้องหนึ่งฝ่ายหรือมากกว่านั้นมองว่าการลงคะแนนเสียงคัดค้านข้อเสนอเป็นเหตุผลที่ดีกว่า ความแตกต่างหลากหลายมีอยู่ควบคู่กันไปกับเครื่องมือการเจรจาต่อรองอื่นๆ อีกสองประการนั้นคือ การเชื่อมโยงประเด็นการเจรจา (issue-linkage) และการจ่ายเพิ่มเติมเพื่อดึงดูดใจให้อีกฝ่ายยอมรับข้อเสนอหรือข้อตกลงแลกเปลี่ยน (side payments) ความแตกต่างหลากหลายเป็นอีกวิธีหนึ่งในสร้างความสะดวกในการบูรณาการยุโรป โดยการเปิดให้ฝ่ายคัดค้านได้ยืนอยู่ขณะเดียวกันก็ไม่ขวางทางฝ่ายเสนอ สตัมป์ (Stubb, 1997, p. 43) ได้สนับสนุนจุดยืนนี้ เมื่อเขาเขียนว่า "บ่อยครั้งที่ความยืดหยุ่นถูกใช้ไปในฐานะเป็นยุทธวิธีการเจรจาต่อรองเพื่อลดระดับขีดค้นจำนวนการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากพิเศษ (qualified majority)" มอรัคซิค (Moravcsik) ไม่ได้ไปไกลจากจุดยืนนี้เมื่อเขาเขียนว่า "โดยการสร้างผลกระทบภายนอกของนโยบายในทางลบ การก่อตัวของพันธมิตรทางเลือกที่สร้างแรงจูงใจให้กับรัฐบาลที่ต่อต้านให้ยอมประนีประนอม

เนื่องด้วยพลังอำนาจของตลาดมาเกี่ยวข้องมากยิ่งขึ้น การคุกคามจากการถูกกั้นออกจากการร่วมกลุ่มในพันธมิตรเป็นแรงจูงใจที่มีพลังในการร่วมมือมากยิ่งขึ้นกว่าการคุกคามจากรัฐเดี่ยวรัฐหนึ่งที่ไม่ตกลงเห็นพ้อง" (Moravcsik, 1993, p. 503)

รูปแบบต่างๆ ของการบูรณาการที่แตกต่างหลากหลาย

จากที่ได้กล่าวแล้วว่า การบูรณาการที่แตกต่างหลากหลายยังคงเป็นแนวความคิดที่เต็มไปด้วยความสับสนในทางอรรถศาสตร์และศัพท์เฉพาะ (Edward and Philippart, 1997, p. 1; Emanouilidis 2008; Holzinger and Schimmelfenning, 2012) ยุโรปความเร็วพหุ (multispeed Europe) ยุโรปที่มีมาตรฐานแบบพหุ (multiple standards Europe) ยุโรปผู้นำแนวหน้า (avant-garde Europe) ยุโรปแก่นแกน/ ยุโรปแห่งวงกลมที่มีศูนย์กลางร่วม (core Europe/concentric circle) กลุ่มบุกเบิก (pioneer group) การบูรณาการแบบยืดหยุ่น (flexible cooperation) เรขาคณิตผันแปร (variable geometry) ยุโรปเลือกตามสั่งจากรายการ (Europe à la carte) เขตอำนาจในระดับที่เหมาะสมที่สุด (optimal level jurisdiction) การร่วมมือแบบยืดหยุ่นเป็นเพียงแค่คำบางคำที่ใช้โดยผู้แต่งที่แตกต่างกันเพื่ออธิบายขยายความความแตกต่างหลากหลาย คำเหล่านี้ได้รับการพัฒนาขึ้นมารวดเร็วมากและยังเป็นไปอย่างไร้ระเบียบแบบแผนอีกด้วย (Stubb, 1996; Holzinger and Schimmelfenning, 2012; Avbelji 2008; 2013; Koenig, 2015) ดังนั้น รายการถ้อยคำอย่างยาวนาน ไม่ว่าจะอย่างไรก็ซ้ำซ้อน บ่อยครั้งผู้เขียนบรรยายถึงการจัดการที่คล้ายกันแต่ใช้คำที่แตกต่างไป และเพียงแค่นี้เองได้มีความพยายามเป็นจำนวนมากในการสร้างการจัดประเภทที่ละเอียดลออ เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่มีหลายด้านของการบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลาย การจัดประเภทสามวิธีของ อเล็กซานเดอร์ สตัมป์ (Alexander Stubb, 1996) ได้เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นและคล้ายๆ ว่าจะเป็นจุดตั้งต้นของความพยายามในการจัดระเบียบการจัดการแบบแตกต่างหลากหลาย เขาบ่งชี้แนวความคิดแบบต่างๆ โดยใช้ฐานคิดเรื่อง "เวลา" (หรือความแตกต่างหลากหลายเชิงกาละ (temporal differentiation)) เช่น ยุโรปความเร็วทวีหรือยุโรปความเร็วพหุ (two - or multi-speed Europe) และใช้ฐานคิดเรื่อง "พื้นที่" หรือความแตกต่างหลากหลายทางเทศะ (territorial differentiation) เช่น ยุโรปแก่นแกนหรือ ยุโรปแห่งวงกลมที่มีศูนย์กลางร่วม รวมถึงฐานคิดเรื่อง "ประเด็นการพิจารณา" (หรือ

ความแตกต่างหลากหลายตามภาคส่วน (sectoral differentiation) เช่น เรขาคณิตที่ผันแปรหรือยุโรปเลือกตามสั่งจากรายการ เขาเห็นว่า ยุโรปความเร็วพหุมีสมมติฐานว่าการทำตามวัตถุประสงค์ร่วมกันนั้นนำโดยประเทศสมาชิกที่เป็นแกนแกน ซึ่งมีทั้งความสามารถและความเต็มใจที่จะทำตามพื้นที่ทางนโยบายบางพื้นที่ต่อไปอีก และให้เวลาการปรับตัวที่มากขึ้นสำหรับประเทศที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกภายหลัง

ในทางตรงกันข้าม เรขาคณิตผันแปรเป็นวิถีความแตกต่างหลากหลายที่มีฐานอยู่ที่ประเทศสมาชิกมีความแตกต่างที่ไม่สามารถผสมกลมกลืนกันได้ แต่อยู่ร่วมกันภายใต้โครงสร้างที่ บูรณาการหลักที่จำเป็นต้องมีการแบ่งแยกอย่างถาวรหรือไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ระหว่างส่วนที่เป็นประเทศแกนแกน และหน่วยที่มีการพัฒนาของการบูรณาการในระดับที่น้อยกว่าท้ายที่สุดแล้ว ยุโรปเลือกตามสั่งจากรายการ เปิดให้ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศตัดสินใจเองว่าพื้นที่ทางนโยบายพื้นที่ใดที่ประเทศสมาชิกต้องการการบูรณาการเข้าด้วย ขณะเดียวกันก็คงระดับการบูรณาการที่จำกัดมากตามวัตถุประสงค์ร่วมที่มีอยู่อย่างจำกัดและเป็นลักษณะจำเพาะพิเศษ

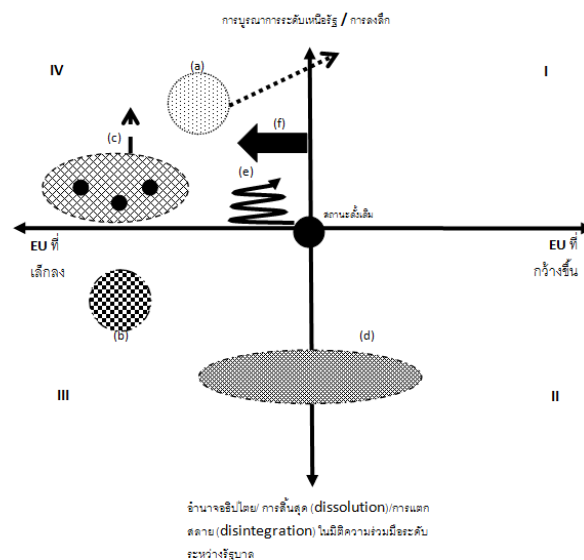
ปัญหาของการจัดประเภทแบบนี้คือ มิติสามประการเหล่านี้ไม่ได้มีลักษณะเฉพาะพิเศษในเชิงการวิเคราะห์เสมอไป กล่าวโดยเฉพาะเจาะจง ความแตกต่างหลากหลายทุกประเภทเกี่ยวข้องกับรัฐสมาชิกที่แตกต่างกัน ("พื้นที่") และพื้นที่ทางนโยบายที่แตกต่างกัน "ประเด็นการพิจารณา" กล่าวอีกนัยหนึ่งความแตกต่างหลากหลายทุกประเภทมีมิติเชิงพื้นที่และเชิงภาคส่วนแท้จริงแล้ว ประเทศสมาชิกบางประเทศเท่านั้นที่มีส่วนร่วมในนโยบายหรือกฎกติกาที่เฉพาะเจาะจง ลักษณะเฉพาะที่แตกต่างระหว่างสมาชิกภาพแบบตายตัวและแบบยืดหยุ่น ("เวลา") นั้นชัดเจนยิ่งขึ้น กล่าวคือ ความแตกต่างหลากหลายสามารถเปิดกว้างหรือไม่เปิดกว้างต่อผู้มีส่วนร่วมรายใหม่

เทคินและเวสเซลส์ (Tekin and Wessels, 2008) และเฟเบอร์และเวสเซลส์ (Faber and Wessels, 2006) กำหนดแนวความคิดเรื่องรูปแบบที่แตกต่างกันของการบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายที่เริ่มจากแนวความคิดเรื่อง การลงลึกและการขยายกว้างของสหภาพยุโรปในงานของพวกเขา การลงลึกอ้างอิงถึงมิติที่แตกต่างสามมิติ ประการแรก เป็นการอ้างอิงถึงระดับการบูรณาการที่เพิ่มสูงขึ้น สิ่งนี้หมายความว่า นโยบายและรูปแบบของความร่วมมือที่มีอยู่ได้รับ

การทำให้เข้มข้นขึ้นด้วยการถ่ายโอนสิทธิอำนาจที่มากขึ้นให้ไปอยู่ในระดับของสหภาพยุโรป ประการที่สอง เป็นการอ้างอิงถึงการขยายขอบเขตแห่งความเชี่ยวชาญของสหภาพยุโรป : สิ่งนี้ อ้างอิงถึงการรวมพื้นที่ทางนโยบายใหม่เข้ามาในความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก บ่อยครั้งที่ มิติเหล่านี้ได้รับการบรรยายว่าเป็นการทำให้ความเชี่ยวชาญและพื้นที่ทางนโยบายอยู่ในระดับ เหนือรัฐ ประการที่สาม มิติสุดท้ายคือมิติเชิงปทัสสถาน บ่อยครั้งที่ "การลงลึก" ได้รับการพิจารณา ว่าเป็นคำที่มีความหมายเหมือนกับคำว่า "การสร้างความเป็นสหพันธ์" นับจากปลายทศวรรษที่ 1940 เป็นต้นมา นักการเมือง (และรวมถึงนักวิชาการด้วย) มองว่า การลงลึกเป็นวิธีในการสร้าง สหพันธ์รัฐยุโรป ในทางตรงกันข้าม "การขยายกว้าง" คือ กระบวนการที่ประเทศสมาชิกใหม่ ได้รับการยอมรับเข้าเป็นสมาชิกภาพของสหภาพยุโรป ความหมายที่ออกจะเป็นไปตามแนวทาง แบบภารกิจนิยมใหม่ (Neo-functionalist) มากขึ้นนั้น มองการลงลึกว่า เป็นผลลัพธ์ของ การไหลรินทางด้านภารกิจ ซึ่งส่งผลให้ความร่วมมือในบางภาคส่วนทางเศรษฐกิจหรือสังคม สร้างแรงกดดันทางเทคนิคสำหรับความร่วมมือกันในภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกัน หรือการลงลึกนั้นถูก มองว่าเป็นผลลัพธ์ของการไหลรินทางการเมืองซึ่งเกิดขึ้นเมื่อความร่วมมือที่ต่อเนื่องในบางพื้นที่ ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ระดับเหนือรัฐในการเป็นผู้ประกอบการทางการเมืองอย่างไม่เป็นทางการ ในพื้นที่อื่นๆ ในทางตรงกันข้าม การขยายกว้างอ้างอิงถึงแนวความคิดเรื่องการไหลรินทาง ภูมิศาสตร์ ซึ่งบอกความหมายเป็นนัยว่า ประโยชน์ที่ถูกสร้างขึ้นโดยการบูรณาการของสหภาพ ยุโรปเป็นพลังกดดันให้ร่วมมือกับประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกของสหภาพยุโรป ตามทัศนะของเฟเบอร์ และเวสเซลส์ (Faber and Wessels, 2006, p. 3) นับเป็นเวลานานที่การขยายกว้างและการลง ลึกเป็นตัวหลักดันสองประการในการบูรณาการยุโรป (โปรดดูเพิ่มเติม Kelemen, Menon and Slapin, 2014) อย่างไรก็ตาม การขยายกว้าง ในปี ค.ศ. 2004 และปี ค.ศ. 2007 และวิกฤติ เศรษฐกิจที่เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 2008 ได้ทำให้พลวัตสองประการนี้ นั่นคือ การขยายกว้างและการ ลงลึกค่อนข้างที่จะแยกออกจากกันด้วยเหตุผลนี้ การปรองดอง (reconciling) การลงลึก (deepening) และการขยายกว้าง (widening) อาจเรียกร่องสิ่งอื่นนอกเหนือจากเทคนิคทาง การเมืองที่มีอยู่แล้ว นั่นคือ การตกลงเป็นชุด (package deals) การเลือกที่จะไม่เข้าร่วม (opt-outs) การจ่ายเพิ่มเติมเพื่อดึงดูดใจให้อีกฝ่ายยอมรับข้อเสนอหรือข้อตกลงแลกเปลี่ยน (side payments) โดยเป็นการจ่ายหรือเสนอให้ในรูปของกองทุนใหม่ (new funds) และกลไกการ ตอบแทนการขาย (rebate mechanisms) สหภาพยุโรปปัจจุบันอาจจะติดอยู่แล้วในเรื่องวิธีการ

ของตนเองในการไปสู่ยุโรปที่แตกต่างกันหลากหลายอย่างสมบูรณ์ ในรูปของยุโรปตามตัวแปรทางภูมิศาสตร์ หรือยุโรปความเร็วพหุ

สหภาพยุโรปในปัจจุบันอาจกำลังเดินหน้าไปอย่างติสู่ยุโรปที่แตกต่างกันหลากหลาย (differentiated Europe) อย่างถาวร ในรูปของยุโรปตามตัวแปรแบบเรขาคณิต (Europe a la geometrie variable) หรือ "ยุโรปความเร็วพหุ" (Faber and Wessel, 2006, p. 3) เทคิน และเวสเซลส์ (Tekin and Wessels, 2008) รวมพลวัตแบบ "ขยายกว้าง"/ "เปิดกว้าง" แบบ "ลงลึก" ในการระบุถึงแนวความคิดที่แตกต่างกันหกแนวในเรื่องการบูรณาการแบบแตกต่างกันหลากหลาย (ภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 แนวความคิดเรื่องการบูรณาการที่แตกต่างกันหลากหลาย

คำอธิบาย :

- (a): ยุโรปแก่นแกน (“ผู้นำแนวหน้า”)
- (b): สภการบริหารกิจการในแบบคณะดีเร็กตัวร์ของประเทศฝรั่งเศส (directorio)
- (c): ตัวแปรเรขาคณิต
- (d): ยุโรปเลือกตามสั่งจากรายการ (Europa à la carte)
- (e): การจัดการแบบยืดหยุ่น (flessibilità del trattato)
- (f): การที่รัฐใดรัฐหนึ่งถอนตัวออกจากสหภาพยุโรป (ritiro di uno stato)

แหล่งข้อมูล : ปรับเปลี่ยนมาจาก เทคิน และเวสเซลส์ (Tekin e Wessels, 2008, p. 27)

ยุโรปแก่นแกน (core Europe) (แนวความคิด a) อ้างอิงถึงกลุ่มประเทศสมาชิกที่มีความสามารถและเต็มใจซึ่งตัดสินใจร่วมบูรณาการกันมากยิ่งขึ้น หาใช่เหตุบังเอิญไม่ที่แนวความคิดนี้ได้ยืนกันบ่อยมากในฝรั่งเศส (noyau dur) หรือในเยอรมัน (Kern Europas) เพราะแนวความคิดนี้มีใช้กันเป็นเฉพาะพิเศษช่วงต้นทศวรรษที่ 1970 เมื่อฝรั่งเศสและเยอรมันแสดงจุดยืนที่ใกล้เคียงกันเป็นอย่างมากในการบูรณาการของสหภาพยุโรป

เทคนิคและเวสเซลส์ได้เน้นประเด็นที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ยุโรปแก่นแกนสามารถเกิดขึ้นได้ภายนอกกรอบสนธิสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรป หรือ TEU (Treaty of the European Union) เท่านั้น นั่นคือ ไม่มีความเป็นไปได้ในการสร้างยุโรปแก่นแกนใน TEU ผลที่ตามมาคือ ยุโรปแก่นแกนถูกสร้างขึ้นจาก สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างรัฐบาลที่ลงนามโดยประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรปบางประเทศ ซึ่งไม่มีผลผูกมัดประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปอื่นๆ อย่างไรก็ตาม ยุโรปแก่นแกน ไม่จำเป็นต้องเป็นกลุ่มเฉพาะที่ตายตัว กล่าวคือ ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปประเทศอื่นๆ สามารถตัดสินใจในการให้ความร่วมมือที่ลึกซึ้งขึ้นนี้ได้ เมื่อประเทศเหล่านี้เต็มใจหรือมีความสามารถ ขณะเดียวกัน สนธิสัญญาหรือข้อตกลงในการสร้างยุโรปแก่นแกนสามารถกลายเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายของสหภาพยุโรป เมื่อสมาชิกของรัฐในสหภาพยุโรปทั้งหมดได้ตกลงเห็นพ้องกันในเรื่องนี้ ผลที่ตามมาอีกประการหนึ่งของ ลักษณะที่ไม่เป็นกลุ่มเฉพาะตายตัวของยุโรปแก่นแกน คือ ยุโรปแก่นแกนสามารถสร้างยุโรปความเร็วพหุได้ ตามนิยามอันเป็นที่ทราบกันดี ยุโรปความเร็วพหุนั้นเป็นวิถีแห่งการบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายที่กลุ่มประเทศสมาชิกที่เป็นแกนหลักผลักดันให้วัตถุประสงค์ร่วมบรรลุผล ซึ่งประเทศเหล่านี้มีทั้งความสามารถและความเต็มใจที่จะขับเคลื่อนไปข้างหน้าและมีข้อสันนิษฐานสำคัญอยู่ว่าประเทศสมาชิกอื่นๆ จะตามมาในภายหลัง (Stubb, 1996, p. 285)

เดิมที นิยามนี้มีความหมายแฝงในทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อต้นศตวรรษที่ 1970 และในวาทกรรมของเยอรมัน ซึ่งนิยามนี้อ้างถึงระดับเชิงสัมพัทธ์ของปฏิบัติการทางเศรษฐกิจ วอลเลสและวอลเลส (Walles and Walless, 1995, p. 55) ได้ชี้ว่า ยุโรปความเร็วพหุ “สะท้อนความกลัวของประเทศที่มั่งคั่งกว่าที่จะต้องแบกรับภาระในการดูแลประเทศที่มั่งคั่งน้อยกว่า และสะท้อนความกลัวของประเทศที่มั่งคั่งน้อยกว่าว่าจะถูกปล่อยทิ้งไว้ข้างหลัง ดังนั้น ความหมายแฝงนี้ค่อนข้างจะหยาบหมิ่นอยู่ที่เดียวโดยวางฐานอยู่ที่การให้เหตุผลในเชิงลบ” ความหมายแฝงทางลบนี้ไม่เคยถูกมองข้ามเลย การสร้างสหภาพเศรษฐกิจและการเงิน

(Economic and Monetary Union: EMU) ซึ่งบ่อยครั้งได้รับการพิจารณาว่าเป็นกรณีของยุโรป ความเร็วพหุ นั้นเป็นการแบ่งรัฐสมาชิกออกเป็นรัฐที่มีส่วนร่วมและรัฐที่เอนเอียงเข้าหาโดยรัฐ แบบหลังเป็นรัฐที่ยังไม่สามารถเข้าร่วมกลุ่มประเทศที่มีปฏิบัติการทางเศรษฐกิจดีที่สุด อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจไม่เข้าร่วม EMU และการเลือกที่จะไม่เข้าร่วมตามกฎหมายแบบประเทศ สหราชอาณาจักรและประเทศเดนมาร์ก และการเลือกที่จะไม่เข้าร่วม EMU ในทางพฤตินัยแบบ ประเทศสวีเดน (ทั้งๆ ที่ประเทศเหล่านี้ผ่านเกณฑ์ทางเศรษฐกิจที่สามารถเข้าร่วม EMU ได้ : ผู้แปล) และมาตรการที่ใช้เพื่อรักษา EMU ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจทำให้ การบรรยายความเป็นจริงอันซับซ้อนของ EMU ด้วยแนวคิดเรื่องยุโรปแก่นแกนเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

แนวความคิดเรื่อง เรขาคณิตผันแปร (แนวความคิด n) นั้น ได้รับการให้นิยาม โดยสตัมป์ (1996) ในฐานะเป็น "วิถีแห่งการบูรณาการที่แตกต่างหลากหลายซึ่งยอมรับ ความแตกต่างที่ไม่สามารถประสานกันได้ ภายในโครงสร้างบูรณาการหลัก โดยการอนุญาตให้มีการแบ่งแยกที่ไม่ย้อนกลับได้และเป็นแบบถาวร ระหว่างแก่นแกนที่ประกอบขึ้นจากประเทศ ต่างๆ และหน่วยบูรณาการที่พัฒนาในระดับน้อยกว่า (Stubb 1996, p. 287) เรขาคณิตผันแปร อยู่ภายนอกกรอบของ TEU และโครงสร้างของเรขาคณิตผันแปรนั้นมั่นคงมากยิ่งขึ้นกว่าโครงสร้าง ของยุโรปแก่นแกน ทางเลือกนี้มีจุดตั้งต้นอยู่ที่การดำรงอยู่ ของความแตกต่างในสาระสำคัญ ระหว่างความสามารถเชิงบูรณาการ และความปรารถนาของประเทศสมาชิก และความถาวรที่ เป็นไปได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง เรขาคณิตผันแปร แสดงถึงความเป็นไปได้ของกลุ่มย่อยของประเทศ สมาชิกที่ตกลงกันปฏิบัติตามข้อเสนอนโยบายโดยไม่ได้พยายามให้ประเทศสมาชิกทั้งหมดต้อง ปฏิบัติตามในแบบเดียวกัน ดังนั้น เรขาคณิตผันแปรเสนอภาพชุดของพื้นที่ทางนโยบายที่แตกต่าง กันสำหรับสหภาพยุโรป ซึ่งพื้นที่ทางนโยบายทั้งหมด จะมีสมาชิกภาพที่ผันแปรกันไป เรขาคณิต แบบผันแปรจึงอนุญาตให้รัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปเลือกที่จะไม่เข้าร่วมในการบูรณาการใน พื้นที่ทางนโยบายที่ได้รับการพิจารณาว่ามีความหวั่นไหวทางการเมืองมากจนเกินไปสำหรับผู้ ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในชาติ เช่น นโยบายการเงิน นโยบายระหว่างประเทศ การป้องกัน ประเทศและการใช้โครงสร้างภาษีเดียวกันเรขาคณิตผันแปร สามารถแปลงออกมาได้เป็นการ จัดการที่แตกต่างซึ่งปรากฏขึ้นร่วมกันในลำดับที่ต่อเนื่อง โดยที่ที่สุดข้างหนึ่งของลำดับต่อเนื่องนี้ จะเห็นประเทศสมาชิกส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในพื้นที่ทางนโยบายทั้งหมด ส่วนช้อยกเว้นนั้นมีอยู่บาง

ประการ ส่วนที่ สุด ขั้วทางตรงกันข้าม จะเห็นรัฐสมาชิกเลือกที่จะไม่มีส่วนร่วมในพื้นที่ทางนโยบายจำนวนมาก โดยปราศจากแก่นหลักของพื้นที่ทางนโยบายแบบบูรณาการ สุดขั้วสุดท้ายใกล้เคียงอย่างมากกับแนวคิดเรื่องยุโรปเลือกตามสั่งจากรายการ (ดูภายหลัง) สภาบริหารในแบบคณะดีเร็กต์ัวร์ของประเทศฝรั่งเศส (แนวความคิด c) อ้างถึง "ความร่วมมือระดับระหว่างรัฐบาลระหว่างรัฐสมาชิกขนาดใหญ่จำนวนไม่กี่รัฐ" (EU3, EU5) ซึ่งตามนิยามไม่นับรวมรัฐสมาชิกที่มีขนาดเล็กเข้าไว้ด้วย (Tekin and Wessels, 2008, p. 27)

ในทางประวัติศาสตร์ คำฝรั่งเศสคำว่า "directoire" อ้างถึง องค์กรที่แบ่งอำนาจบริหารอย่างเท่าเทียม ที่มีหน้าที่ด้านการปกครอง คำนี้เชื่อมโยงเป็นการเฉพาะเจาะจงกับคณะดีเร็กต์ัวร์ ซึ่งปกครองฝรั่งเศสช่วงหลังการปฏิวัติเป็นเวลาสี่ปีนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1795 ในแบบเผด็จการ คณะดีเร็กต์ัวร์ ประกอบด้วยผู้บริหารประเทศจำนวนห้าคน ซึ่งคณะดีเร็กต์ัวร์ค่อยๆ สูญเสียความเป็นปึกแผ่น และความต่อเนื่อง และสูญสลายไปตามแผนรัฐประหาร 18 บรูแมร์ของนายพลนโปเลียน (9 พฤศจิกายน 1799)

แนวความคิดแบบคณะดีเร็กต์ัวร์ ก่อให้เกิดปัญหาสองประการ ประการแรก มีปัญหาเรื่อง องค์ประกอบ ประเทศสมาชิกประเทศใดที่จะมีส่วนร่วมในคณะดีเร็กต์ัวร์เช่นนั้น ประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศใหญ่หรือในอีกทางหนึ่ง ก็มีปัญหาทางการเมืองหลายประเทศมากมองว่าการสร้างคณะดีเร็กต์ัวร์ใดใด เป็นจุดจบของกระบวนการบูรณาการของสหภาพยุโรป ปัญหาสองประการนี้ช่วยให้เข้าใจว่า ทำไมทุกครั้งที่มีการเสนอให้คณะดีเร็กต์ัวร์เป็นทางออกที่เป็นไปได้เพื่อแก้ปัญหาการขาดความเป็นปึกแผ่นในการดำเนินงานของสหภาพยุโรป (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขานโยบายความมั่นคงและนโยบายต่างประเทศ) คณะดีเร็กต์ัวร์ จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างเข้มข้นจากประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่ไม่มีส่วนร่วม (Hill, 2006)

เทคิน และเวสเซลส์ (2008, p. 27) ให้นิยามความหมายกับยุโรปเลือกตามสั่งจากรายการ (แนวความคิด d) ว่าเป็นการก่อตั้งขึ้นของกลุ่มเฉพาะกิจของประเทศที่มีความสนใจจะรวมกลุ่มกัน (ซึ่งมีจำนวนรวมของประเทศสมาชิกที่มากกว่าหรือน้อยกว่าจำนวนประเทศสมาชิกจริงๆ ของสหภาพยุโรปก็ได้) ได้เข้ามามีส่วนร่วมกันตามภาคส่วนหรือตามภารกิจ ภายนอกกรอบของสนธิสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรป (TEU) ตามกรอบวาทกรรม ยุโรปเลือกตามสั่งจากรายการของดาร์เรนดอร์ฟ (Dahrendorf) ได้ให้นิยามว่า "นโยบายร่วมว่าเป็นนโยบายที่มีผลประโยชน์

ร่วมกันโดยไม่มีข้อจำกัดใดใดต่อ ผู้ที่ไม่สามารถเข้าร่วมนโยบายร่วม ณ เวลานั้นได้" ตามมุมมองเชิงวาทกรรมของดาร์เรนดอร์ฟนั้น ยุโรปแบบเลือกตามสั่งจากรายการ "จะต้องเป็นกฎมากกว่าจะเป็นข้อยกเว้นหากว่าสหภาพยุโรปจะหลุดจากการติดอยู่ที่ส่วนผสมระหว่างสิ่งเหล่านี้ อันได้แก่ ลักษณะทางเทคนิคเฉพาะทางที่เข้าใจยาก การโกงส่วนย่อยบางส่วนอย่างเป็นระบบ ข้อยกเว้นที่เรียกร้องการทำลายระบบที่ซับซ้อนจนเกินเหตุ และความคับข้องใจ และความทุกข์ระทมที่มีอยู่โดยทั่วไป (Dahrendorf, 1979, pp. 20 - 21) และยิ่งเมื่อไม่นานมานี้ ยุโรปเลือกตามสั่งจากรายการได้ปรากฏเป็นแนวความคิดที่ช่วยอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปและประเทศในยุโรปที่ไม่ได้เป็นประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป เช่น ประเทศนอร์เวย์และประเทศสมาพันธ์รัฐสวิส แต่สองประเทศนี้เป็นส่วนหนึ่งของตลาดเดียว และด้วยความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ ทั้งสองประเทศจึงมีส่วนเกี่ยวข้องในการสนับสนุนงบประมาณของสหภาพยุโรปด้วย

เทคินและเวสเซลส์ (2008) ได้ชี้ถึงรูปแบบอื่นๆ อีกสองรูปแบบของการบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายที่สามารถทำได้ภายในกรอบสนธิสัญญาของสหภาพยุโรป (the EU treaties) รูปแบบแรกคือ ความยืดหยุ่นบนฐานของสนธิสัญญา (Treaty-based flexibility) (แนวความคิด e) นั่นคือ กล่าวได้ว่า เป็นความยืดหยุ่นที่ได้มีการให้นิยามไว้ก่อนล่วงหน้า บนพื้นฐานของการแบ่งแยกแตกต่างแต่ละกรณีและสุดท้ายได้รับการสนับสนุนจากมาตราที่มีอยู่ในสนธิสัญญาหรือในพิธีสารแนบท้ายบางฉบับ ในท้ายที่สุด ความยืดหยุ่นที่มีพื้นฐานอยู่ที่สัญญานั้นยังได้สนับสนุนถึงรูปแบบความร่วมมือแบบเพิ่มขยาย (an enhanced cooperation) ความร่วมมือแบบเพิ่มขยายอนุญาตให้รัฐสมาชิกสหภาพยุโรปที่มีความประสงค์ที่จะบูรณาการให้ใกล้ชิดมากขึ้นนั้นสามารถทำได้ ขณะเดียวกันก็เคารพกรอบทางกฎหมายของสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือแบบเพิ่มขยายไม่อนุญาตให้ทำการขยายอำนาจต่างๆ ที่มีอยู่ในสนธิสัญญา และความร่วมมือแบบเพิ่มขยายก็ไม่อาจปรับใช้กับพื้นที่ที่เป็นความเชี่ยวชาญเฉพาะของสหภาพยุโรป นอกจากนี้ ความร่วมมือแบบเพิ่มขยายอาจจะดำเนินการได้ในรูปแบบที่เป็นทางเลือกสุดท้ายเท่านั้น ด้วยการที่สภากำหนดให้มีขึ้นใช้ได้ ในกรณีที่สหภาพยุโรปในฐานะหน่วยรวมทั้งหมดไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของความร่วมมือแบบเพิ่มขยายให้ลุล่วงได้ภายในช่วงเวลาที่เหมาะสมที่สุดด้วย

รูปแบบสุดท้าย รูปแบบที่สองของการบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายคือ การถอนตัวของประเทศสมาชิก (แนวความคิด f) กล่าวคือ การที่ประเทศสมาชิกประเทศหนึ่งใดหรือมากกว่าเลือกที่จะถอนตัวอย่างสมบูรณ์ ดังที่ มาตรา 50 ของ TEU ซึ่งได้รับการอนุมัติที่กรุงลิสบอนนั้นประกาศว่า "รัฐสมาชิกใดใดอาจตัดสินใจถอนตัวออกจากสหภาพยุโรปจะต้องแจ้งความมุ่งหมายของตนให้กับสหภาพยุโรปได้รับทราบ" หลังจากที่ได้มีการประนีประนอมโดยสหภาพยุโรปซึ่งดำเนินการไปตามมาตรา 218(3) ของสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป (the Treaty on the Functioning of the European Union) ซึ่งเป็นข้อตกลงกับประเทศที่เปิดการเตรียมการถอนตัวออกจากสหภาพยุโรปนั้น โดยมีเสียงข้างมากพิเศษในสหภาพยุโรปให้การลงนามและอนุมัติ หลังจากที่รัฐสภาแห่งยุโรปได้ให้ความยินยอมไปแล้ว คุณลักษณะประการหนึ่งของ แนวความคิดสุดท้ายสองแนวความคิด

(แนวคิด e และแนวคิด f) คือ ความสอดคล้องกับกระบวนการที่เฉพาะเจาะจงสองกระบวนการที่เกิดขึ้นจากสนธิสัญญา แนวความคิดสองประการสุดท้ายนี้ไม่เพียงแค่อธิถึงอนาคตของการบูรณาการสหภาพยุโรปในแบบแตกต่างหลากหลายซึ่งเป็นไปได้เท่านั้น แต่ยังบ่งชี้ถึงเครื่องมือทางกฎหมายในการดำเนินการเพื่อสร้างอนาคตที่เป็นไปได้เหล่านั้นด้วย และอย่างไร้ที่เข้าใจได้ แนวความคิดเรื่องการบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายไม่ใช่แค่ได้รับการนำไปใช้อธิบายความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันระหว่างประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป แต่ยังใช้ในการอธิบายระหว่างประเทศสมาชิกและประเทศภายนอกสหภาพยุโรปด้วย (Blockmans 2014; Jokela 2014) ตารางที่หนึ่งอธิบายการบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายบางกรณีที่สมาชิกสหภาพยุโรปได้ใช้ในความสัมพันธ์ภายในสหภาพยุโรปเองและความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปกับภายนอก สหภาพเศรษฐกิจและการเงิน (The Economic and Monetary Union) สามารถได้รับการพิจารณาว่าเป็นกรณีหนึ่งของยุโรปแก่นแกน ขณะที่ในเวลาเดียวกัน จากมุมมองของสหราชอาณาจักรแห่งบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ และประเทศเดนมาร์ก การเลือกที่จะถอนตัวออกจากข้อผูกมัดในการใช้เงินยูโรสามารถมองได้ว่าเป็นกรณีของเรากรณีผันแปร ส่วนสนธิสัญญาพริ้ม (the Prüm Treaty) ซึ่งลงนามในวันที่ 27 พฤษภาคม ค.ศ. 2005 โดยประเทศออสเตรีย ประเทศเบลเยียม ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี ประเทศลักเซมเบิร์ก ประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศสเปน ซึ่งเป็นการเพิ่มความร่วมมือแบบข้ามพรมแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการต่อสู้กับการก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามพรมแดน การอพยพที่ผิด

กฎหมาย นั้นสามารถมองได้ว่าเป็นกรณีของสภาพบริหารจัดการแบบคณะดีเร็กต์ัวร์ ณ ช่วงเวลานี้ เบร็กซิต (Brexit) เป็นกรณีที่เฉพาะเจาะจงของประเทศสมาชิกหนึ่งเดียวถอนตัวออกจากสหภาพยุโรป ขณะที่ข้อตกลงระหว่างสหภาพยุโรปและประเทศนอร์เวย์ และข้อตกลงระหว่างสมาพันธ์รัฐสวิสและประเทศไอซ์แลนด์ คือ ตัวอย่างของยุโรปตามสิ่งเลือกรายการ ท้ายที่สุดแล้ว ความร่วมมือแบบเพิ่มขยายเป็นรูปแบบที่ซับซ้อนของความแตกต่างหลากหลายที่มีฐานอยู่ที่สนธิสัญญา (treaty-based flexibility forms of differentiation) และความร่วมมือแบบเพิ่มขยายนี้ได้ถูกนำไปใช้กับด้านต่างๆ เช่น กฎหมายการหย่าร้าง ระบบจดสิทธิบัตรหนึ่งเดียวแบบเบ็ดเสร็จของยุโรป ระบบกรรมสิทธิ์ของคู่สมรสต่างชาติ

ตารางที่ 1 ประเภทต่างๆ ของความแตกต่างหลากหลายของสหภาพยุโรป

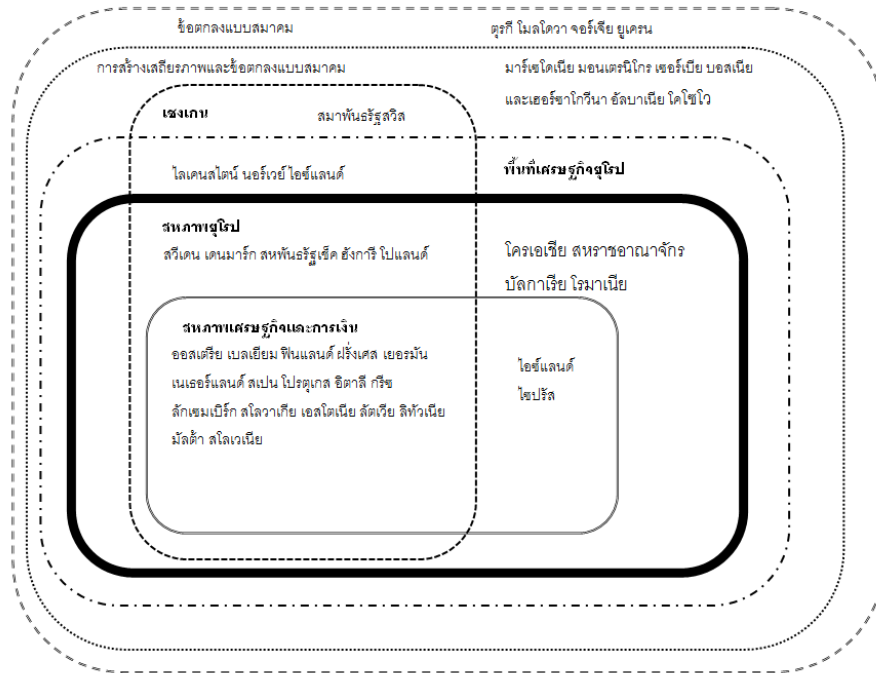
ประเภทของความแตกต่างหลากหลาย	แนวความคิดที่เป็นหลักการ	ตัวอย่าง
ยุโรปแก่นแกน (Core Europe)	ยุโรปความเร็วพหุ (Multi-speed Europe)	สหภาพเศรษฐกิจและการเงิน (Economic and Monetary Union) สนธิสัญญาเชงเกนยุคหลังการรวมสนธิสัญญาเชงเกนเข้ามาอยู่ในกรอบทางกฎหมายและกรอบสถาบันของสหภาพยุโรป (Post-acquis Schengen Treaty)
Directoire	ผู้นำแนวหน้าระดับระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental avantgarde) พันธมิตรแบบหลวม (Loose coalition)	สนธิสัญญาพรีม (Prüm Treaty) พันธมิตรระหว่างประเทศยุโรปสามประเทศกับสหภาพยุโรป หรือพันธมิตรระหว่างประเทศยุโรปหกประเทศกับสหภาพยุโรป (E3/EU or E6/EU coalitions)
เรขาคณิตผันแปร (Variable geometry)		สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ และประเทศเดนมาร์กเลือกที่จะถอนตัวออกจากสหภาพการเงินและเศรษฐกิจ (British and Danish opt-out from the Economic and Monetary Union) กฎบัตรแห่งสิทธิพื้นฐานของสหภาพยุโรป(Charter of fundamental rights of the EU)

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ประเภทของความแตกต่างหลากหลาย	แนวความคิดที่เป็นหลักการ	ตัวอย่าง
ยุโรปเลือกตามสั่งจากรายการ (Europe à la carte)		ข้อตกลงระหว่าง สหภาพยุโรป กับประเทศนอร์เวย์ สมาพันธรัฐสวิส และประเทศไอซ์แลนด์ (Agreement between the EU and Norway, Switzerland and Iceland)
ความยืดหยุ่นบนฐานของสนธิสัญญา (Treaty-based flexibility)	การบูรณาการแบบยืดหยุ่น (Flexible integration)	ความร่วมมือแบบเพิ่มขยายในพื้นที่ที่กฎหมายปรับใช้กับการหย่าร้างและการแยกกันอยู่โดยคำสั่งศาล (Enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation) ความร่วมมือที่ได้รับการจัดโครงสร้างไว้อย่างถาวร (ไม่เคยมีการนำไปปฏิบัติให้เกิดขึ้นจริง) (Permanent structured Cooperation (never activated))
การที่ประเทศหนึ่งประเทศใดถอนตัวออกสมาชิกภาพ (Withdrawal by single Member State)		เบร็กซิต (Brexit)

การใช้ประเภทที่แตกต่างกันไปของความแตกต่างหลากหลายของสหภาพยุโรปและระดับการมีส่วนร่วมของประเทศสมาชิกที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังจากการรับรองสนธิสัญญาลิสบอน (Closa Montero, 2015) ได้ทำให้สหภาพยุโรปคล้ายกับเป็นหัวหอมของยุโรป ("onion") มากกว่าเป็น "สหภาพ" (union) ยุโรป (De Nève, 2007)

ภาพที่ 2 การบูรณาการแบบแตกต่างกันหลากหลายในสหภาพยุโรป : มิติภายนอกและภายใน (ตัวอย่าง)



วิกฤติเศรษฐกิจและการบูรณาการแบบแตกต่างกันหลากหลาย

เมื่อยุโรปได้เผชิญกับวิกฤติฟาลึกที่สุดในประวัติศาสตร์ของตนเอง สหภาพยุโรปได้ตัดสินใจหลายประการและการตัดสินใจอื่นๆ จะตามมาในอนาคตอีกต่อไป (Buti and Carnot, 2012; Canepa 2015) ประเทศสมาชิกลงนามในสนธิสัญญาจำนวนมาก และได้บรรลุข้อตกลงไปเป็นจำนวนมาก ทั้งยังได้มีการปฏิรูปสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป (TFEU) อย่างไรก็ตาม ถ้าด้านหนึ่ง การตัดสินใจเหล่านี้ เป็นความพยายามในการเอาชนะวิกฤติ ในอีกด้านหนึ่งเป็นการสะท้อนถึงความยากลำบากในการหาทางออกที่แน่นอนและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การตัดสินใจเหล่านี้จำนวนมาก ได้ถูกนำออกไปอยู่ภายนอกกรอบของกฎหมายชุมชน การตัดสินใจเหล่านี้เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ และไม่ใช่อัตกตงของชุมชน นอกจากนี้ อีกครั้งหนึ่งที่มีการตัดสินใจเหล่านี้ ได้รับการลงนามเพียงแค้โดยกลุ่มของประเทศสมาชิกกล่าวอีกนัยหนึ่ง ไม่ใช่ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปจะสนับสนุนการตัดสินใจที่สำคัญที่สุด

อย่างเป็นทางการนอกเหนือจากนี้ การสร้างยุโรปที่แตกต่างหลากหลายตามความเป็นจริง (a de facto differentiated Europe) ยังมองเห็นได้ด้วยว่าเป็นส่วนของการออกแบบโครงสร้างสถาบัน ประเทศสมาชิกในพื้นที่ยูโร (พื้นที่ยูโร หรือยูโรโซน (the euro area) หรือยูโรโซน (Eurozone) เป็นสหภาพเศรษฐกิจและการเงินที่ใช้เงินสกุลยูโรร่วมกันโดยเป็นเงินสกุลที่สามารถชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย : ผู้แปล) มีส่วนร่วมในสถาบันและการประชุมใหม่ๆ (Puetter, 2014) กล่าวอีกนัยหนึ่ง หลังจากวิกฤติเริ่มชัดเจนขึ้นว่าสหภาพยุโรปกลายมาแตกต่างหลากหลายมากขึ้น

เหตุผลของความแตกต่างหลากหลายที่มากยิ่งขึ้นของสหภาพยุโรป ขึ้นอยู่กับสิ่งที่จันโดมินิโก มาโจนี (Giandomenico Majone, 2012) ได้อธิบายไว้ในรูปของปริทรรศน์ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 จำนวนประเทศสมาชิกเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัว ขอบข่ายแห่งความเชี่ยวชาญของสหภาพยุโรปขยายกว้างขึ้น และความหลากหลายของสังคมเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอย่างที่สุดพร้อมๆ ไปด้วยการที่สหภาพยุโรปได้เริ่มการทดลองที่เข้มข้นที่สุดในการประสานกลมกลืนทั่วทั้งหมด (total harmonization) ในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1999 ด้วยการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับอัตราการแลกเปลี่ยนเงินตราแบบคงที่ของสมาชิกในพื้นที่ยูโรและการกระทำของชาติ (national action) ที่ได้เริ่มปฏิบัติการก่อนในพื้นที่ทางการเงิน นับเป็นการเปิดฉากตั้งต้นของขั้นตอนสุดท้ายในการสร้างสหภาพเศรษฐกิจและการเงินบทความนี้ไม่ได้มีขอบข่ายกว้างไกลจนครอบคลุมไปถึงการอภิปรายมาตรการเดี่ยวใดใดก็ตามที่ปรับใช้เพื่อเอาชนะวิกฤติเศรษฐกิจและเพื่อปฏิรูปการบริหารจัดการปกครองทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรป (the EU economic governance) (ตารางที่ 2) อย่างไรก็ตาม บทแนะนำการตัดสินใจครั้งสำคัญๆ ตามลำดับเป็นประโยชน์ในการย้ำเน้นว่าหลังวิกฤติสหภาพยุโรป มีความแตกต่างหลากหลายมากกว่าเมื่อแรกเริ่มเพราะเหตุใดและด้วยลักษณะอย่างไร

ตารางที่ 2 เครื่องมือสำคัญในการใช้เพื่อแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ

การตัดสินใจ (Decisions)	วันอนุมัติ (Date of approval)	การอ้างอิงทางกฎหมายของสหภาพยุโรป (EU legislative reference)
คำสั่งทางกฎหมายของชุมชน (Community Law decisions)		
กลไกสร้างเสถียรภาพทางการเงิน ของสหภาพยุโรป (European Financial Stabilization Mechanism)	11/05/2010	ข้อบังคับที่ 407/2010 (Reg. 407/2010)(Reg. ย่อมาจาก Regulation : ผู้แปล)
กำหนดระยะเวลาการดำเนินงาน ของยุโรป (European Semester)	07/09/2010	ข้อบังคับที่ 1175/2011 (Reg. 1175/2011)
มาตรา 137 ในการปฏิรูป TFEU (Art.136 TFEU reform)	25/03/2011	คำสั่งของสภายุโรป เลขที่ 2011/199 (Decisione del Consiglio europeo n.2011/199)
ข้อตกลงหกประการ (Six-Pack)	8-16/11/2011	ข้อบังคับที่ 1173/2011 (Reg. 1173/2011) ข้อบังคับที่ 1174/2011 (Reg. 1174/2011) ข้อบังคับที่ 1175/2011 (Reg. 1175/2011) ข้อบังคับที่ 1176/2011 (Reg. 1176/2011) ข้อบังคับที่ 1177/2011 (Reg. 1177/2011) ข้อกำหนดที่ 85/2011 (Dir. 85/2011)(Dir.ย่อมาจาก Directive : ผู้แปล)

ตารางที่ 2 (ต่อ)

การตัดสินใจ (Decisions)	วันอนุมัติ (Date of approval)	การอ้างอิงทางกฎหมายของสหภาพยุโรป (EU legislative reference)
ข้อตกลงสองประการ (Two-Pack)	21/05/2013	ข้อบังคับที่ 472/2012 (Reg.472/2012) ข้อบังคับที่ 473/2013 (Reg.473/2013)
<i>การตัดสินใจทางกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law decisions)</i>		
กองทุนเพื่อรักษาเสถียรภาพ ทางการเงินของยุโรป (European Financial Stability Facility)	09/05/2010	การตัดสินใจโดยกลุ่มประเทศยุโรป (Eurogroup Decision) Eurogroup คือ การประชุมแบบไม่เป็น ทางการในกลุ่มประเทศที่ใช้เงินสกุลยูโร : ผู้แปล)
กลไกสร้างเสถียรภาพของยุโรป (European Stability Mechanism)	02/02/2012	การตัดสินใจโดยกลุ่มประเทศยุโรป Eurogroup Decision
ยุโรปบวกข้อตกลง (Euro Plus Pact)	11/03/2011	การตัดสินใจโดยกลุ่มประเทศยุโรป Eurogroup Decision
บทบัญญัติทางการคลัง (Fiscal compact)	02/03/2012	

หลังจากการปรับใช้กลไกสร้างเสถียรภาพทางการเงินของยุโรป (the European Financial Stabilization Mechanism) และกองทุนเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงินของยุโรป (the European Financial Stability Facility) ซึ่งไม่ประสบความสำเร็จในบางส่วนไปแล้วนั้น สหภาพยุโรปได้ปรับใช้สิ่งที่เรียกว่า กำหนดระยะเวลาการดำเนินงานของยุโรป (European Semester) การตัดสินใจนี้ให้ความมั่นใจว่าประเทศสมาชิกอภิปรายและประสานแผนด้านการเงินและเศรษฐกิจกับภาคีของประเทศสมาชิกในช่วงแรกของปีและให้การประกันว่าจะบังคับการตัดสินใจที่มีขึ้นในกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานของยุโรปภาคที่สอง (the second semester) โดยเฉพาะการปรับใช้งบประมาณของชาติสำหรับปีต่อมา ปัจจุบัน

ประเทศสมาชิกสามารถวิพากษ์วิจารณ์แผนของกันและกันและติดตามความก้าวหน้าร่วมกัน ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการยุโรป รัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปทั้งหมดได้ลงนามในข้อบังคับ ที่ 1175/ 2011 ซึ่งเป็นการกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานของยุโรป การอนุมัติอย่างเป็นทางการเป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดไม่ได้ด้วย ในกรณีของมาตรา 136 ของการปฏิรูป TFEU

ภายหลังกระบวนการพิจารณาตรา 48(6) และภายหลังการพิจารณาของรัฐสภายุโรป กรรมการ และธนาคารกลางยุโรปแล้วสภายุโรป ได้รับรองคำสั่งที่ 2011/119/EU ในวันที่ 25 มีนาคม ค.ศ. 2011 ซึ่งคำสั่งนี้มีเป้าหมายในการปรับปรุงมาตรา 136 ของสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป (Treaty on the Functioning of the European Union) ตามย่อหน้าที่สาม ที่เพิ่งได้รับการนำเข้ามาใหม่ รัฐสมาชิกซึ่งมีสกุลเงินเป็นเงินยูโรอาจจะสถาปนากลไกสร้างเสถียรภาพ (a stability mechanism) ที่จะต้องมีการปฏิบัติการจริง ถ้าหากว่าจำเป็นเพื่อเป็นการปกป้องเสถียรภาพของพื้นที่ยูโรทั้งหมดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่จำเป็นใดใดภายใต้กลไกจะต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่เข้มงวด

การปฏิรูปนี้หลีกเลี่ยงไม่ได้สำหรับการปรับใช้กลไกสร้างเสถียรภาพของยุโรป (European Stability Mechanism : ESM) ซึ่งมีการลงนามจากเพียงประเทศสมาชิกในพื้นที่ยุโรป เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2012 ส่งผลให้ ESM ได้รับการสถาปนาให้เป็นสถาบันทางการเงินระหว่างประเทศที่ตั้งอยู่ที่ประเทศลักเซมเบิร์ก เพื่อจัดหาความช่วยเหลือทางการเงินให้กับประเทศสมาชิกที่เผชิญกับปัญหาทางการเงินที่รุนแรง กลไกดังกล่าวจะปฏิบัติการเมื่อวิกฤติเศรษฐกิจแห่งชาติก่อภัยคุกคามต่อเสถียรภาพทางการเงินของพื้นที่ยุโรปทั้งหมด กลไกดังกล่าวมีผลบังคับใช้เมื่อประเทศสมาชิกได้แสดงให้เห็นว่ามีเงินทุนถึงร้อยละเก้าสิบ ตามข้อกำหนดอันจำเป็นได้ให้สัตยาบันกับสนธิสัญญาก่อตั้ง (the founding treaty) ชัดจำกัดนี้ถูกก้าวข้ามไปด้วยการที่ประเทศเยอรมนีดำเนินการกระบวนการให้สัตยาบันเสร็จสมบูรณ์ในวันที่ 27 กันยายน ค.ศ. 2012 ซึ่งเป็นเวลาก่อนการให้สัตยาบันรับรองให้ประเทศเอสโตเนียเข้ามาเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกพื้นที่ยุโรปอีกด้วย ในระหว่างนั้นซึ่งอยู่ในช่วงเดือนมีนาคม ค.ศ. 2011 ประเทศสมาชิกทั้งหมด (ยกเว้นประเทศ โครเอเชีย สาธารณรัฐเช็ก ประเทศฮังการี ประเทศสวีเดน และสหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ) ได้ใช้ประเทศยุโรปบวกข้อตกลง (the Euro-Plus Pact) ด้วยวิธีประสานงานแบบเปิดตามข้อตกลงระดับระหว่างรัฐบาลนี้ ปัจจุบันประเทศสมาชิกมีพันธกรณีที่จะทำตามวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์แบบกว้างๆ ห้าประการ อันได้แก่

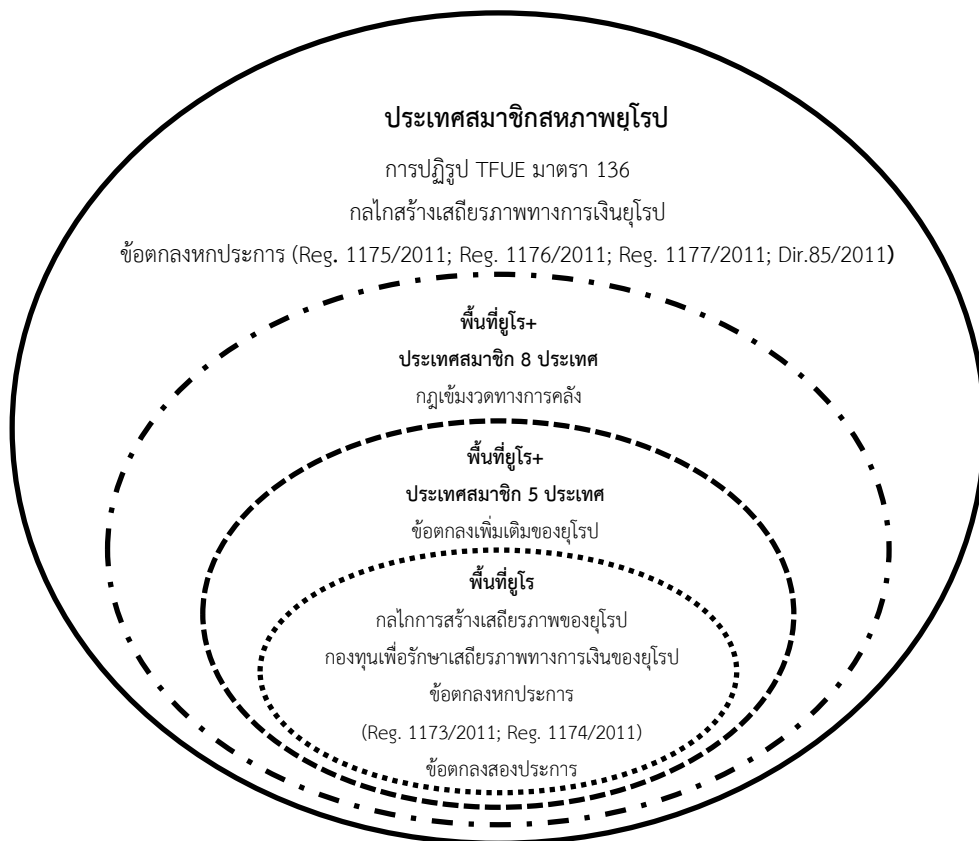
การส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขัน การส่งเสริม การจ้างงาน การเอื้อต่อความยั่งยืนของ การคลังสาธารณะ (การคลังภาครัฐ) การเสริมสร้างความยั่งยืนทางการเงินการประสานงานด้าน นโยบายภาษี ข้อตกลงนี้ไม่มีความเป็นไปที่ตึก ในปี ค.ศ. 2015 ผู้เชี่ยวชาญในการให้คำปรึกษา (think tank) ของคณะกรรมการการยุโรปเห็นว่าข้อตกลงส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในสภาพนิ่ง และได้รับความสนใจเพียงเล็กน้อยจากประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ดังปรากฏว่าโครงการปฏิรูประดับชาติ ได้รับการสนับสนุนในระดับที่แย้อยู่ ผู้เชี่ยวชาญในการให้คำปรึกษา เสนอแนะให้ใช้การบูรณาการ อย่างเข้มข้นกับ กำหนดระยะเวลาการดำเนินงานของยุโรป (European Semester) และให้ใช้ การบูรณาการอย่างเข้มข้นกับกรอบกฎหมายของสหภาพยุโรป เพื่อสร้างแรงจูงใจที่ดีขึ้นในการดึง ให้ประเทศสมาชิกเข้ามามีส่วนร่วม (European Political Strategy Centre 2015)

สิ่งที่เรียกว่า ข้อตกลงหกประการ (six-pact) เป็นชุดของมาตรการที่สำคัญอีกชุดหนึ่ง ซึ่งใช้ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2011 (Laffan and Schlosser, 2016) เครื่องมือสี่อย่างจาก ทั้งหมดหกอย่างของข้อตกลงหกประการมีเป้าหมายในการส่งเสริมการปฏิรูปเพิ่มเติมในเรื่อง ข้อตกลงการเติบโตและเสถียรภาพ (the Stability and Growth Pact) ซึ่งเน้นปรับปรุงการ ปฏิบัติตามข้อตกลงโดยไม่เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขตามที่ข้อตกลงการเติบโตและเสถียรภาพได้ กำหนดไว้แล้ว เครื่องมือสี่ประการนั้นเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกของพื้นที่ยูโรมีวินัยด้าน งบประมาณยิ่งขึ้นโดยสร้างระเบียบและวิธีการที่ผูกมัดมากขึ้น ในกรณีของตัวอย่างเช่น ระเบียบ และวิธีการจัดการสำหรับการขาดดุลการคลังที่สูง (an excessive deficit procedure) ถูกเปิด ขึ้นเครื่องมืออีกสองอย่างที่เหลืออยู่ อ้างถึงขั้นตอนการขาดสมดุลทางเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic Imbalance Procedure) ซึ่งเป็นกลไกการแก้ไขและระบบการเตือน ล่วงหน้าสำหรับการขาดดุลภาพทางเศรษฐกิจระดับมหภาคที่มากจนเกินไป (excessive macroeconomic imbalances) กล่าวโดยเฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้น ข้อบังคับ 1173/2011 ว่าด้วยการ บังคับให้มีการตรวจตราด้านงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ (the effective enforcement of budgetary surveillance) ในพื้นที่ยุโรป และข้อบังคับ 1174/2011 ว่าด้วยการบังคับใช้ ปฏิบัติการแก้ไขการขาดดุลภาพทางเศรษฐกิจมหภาคที่มากจนเกินไปในพื้นที่ยูโร ซึ่งใช้คู่กับ ประเทศสมาชิกในพื้นที่ยูโร

ในวันที่ 30 พฤษภาคม ค.ศ. 2013 สิ่งที่เราเรียกว่า ข้อตกลงสองประการ ("Two-Pack") ได้มีผลบังคับใช้กับประเทศสมาชิกในพื้นที่ยูโร ข้อบังคับใหม่สองประการมีเป้าหมายในการขยายการบูรณาการทางเศรษฐกิจให้มากขึ้น และเพิ่มขยายการดำเนินการทางเศรษฐกิจแบบปรับตัวเข้าหากันของประเทศสมาชิกที่ใช้เงินสกุลยูโร (convergence) ข้อบังคับที่ 473/2013 เป็นการสถาปนาบทบัญญัติร่วมใหม่สำหรับการตรวจสอบติดตาม และประเมินร่างแผนงบประมาณ และให้หลักประกันในการแก้ไขการขาดดุลงบประมาณสูงเป็นพิเศษของประเทศสมาชิกในพื้นที่ยูโร ข้อบังคับที่ 472/2013 ว่าด้วยเรื่องการบังคับใช้การเฝ้าระวังด้านงบประมาณ (budgetary surveillance) และด้านเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพของประเทศสมาชิกในพื้นที่ยูโร ที่กำลังเผชิญอยู่กับหรือถูกคุกคามจากอุปสรรคร้ายแรงเกี่ยวกับเสถียรภาพด้านการเงินของประเทศสมาชิก (De La Parra 2013) นับเป็นอีกครั้งหนึ่งที่ทำให้สถาบันข้อตกลงสองประการเกี่ยวข้องไม่เพียงแต่กับประเทศที่เป็นสมาชิกในพื้นที่ยุโรป เท่านั้น เมื่อปี ค.ศ. 2012 สนธิสัญญาว่าด้วยเสถียรภาพ การประสานความร่วมมือ และการบริหารจัดการในสหภาพเศรษฐกิจและการเงิน (และได้รับการอ้างถึงว่าเป็น "กฎเข้มงวดทางการเงิน" (Fiscal Compact) มีผลบังคับใช้ (Bonvicini and Brugnoli, 2012) นี้เป็นสนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลที่ลงนามในวันที่ 2 มีนาคม โดยประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปทั้งหมดยกเว้น สาธารณรัฐเช็ก สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ และประเทศโครเอเชีย สนธิสัญญาฉบับนี้ได้นำเสนอรูปแบบใหม่ของข้อตกลงการเติบโตและเสถียรภาพ (the Stability and Growth Pact) ในแบบที่เข้มข้นขึ้น สนธิสัญญาฉบับนี้มีผลบังคับใช้หลังจากที่ประเทศ 16 ประเทศให้สัตยาบัน สนธิสัญญากำหนดให้กฎ (rules) ด้านหนี้สินและการขาดดุลของรัฐบาล (government deficits and debts) จะต้องถูกนำไปประกาศให้กลายเป็นกฎหมายในระดับชาติด้วยงบประมาณทั่วไปของรัฐบาล จะต้องถูกทำให้สมดุลหรือเกินดุล : กล่าวโดยทั่วไป การขาดดุลเชิงโครงสร้างของรัฐบาลจะต้องไม่เกิน 0.5 เปอร์เซ็นต์ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (gross domestic product : GDP) และการเบี่ยงเบนไปจากนี้ในภายหลังก็ควรจะเป็นแบบชั่วคราว ในเวลาเดียวกันหนี้ทั่วไปของรัฐบาลประเทศสมาชิกจะต้องต่ำกว่า 60 % ของ GDP และจะต้องถูกลดลงภายใน หนึ่งในปีสืบต่อไปโดยเฉลี่ย จนกระทั่งบรรลุเป้าหมาย

การบรรยายถึงเนื้อหาของมาตรการในการจัดการกับวิกฤติเศรษฐกิจของสหภาพยุโรป ในที่นี้จะต้องรวบรัดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สิ่งที่เกี่ยวข้องในที่นี้คือ การเน้นว่าประเทศสมาชิกทั้งหมดได้ลงนามมาตรการเป็นจำนวนน้อยเท่านั้น และเน้นว่าการตัดสินใจที่สำคัญส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของกลุ่มที่เล็กกว่าของประเทศสมาชิกนอกจากนี้ อุปสรรคในการหาความเป็นเอกฉันท์ที่สำคัญระหว่างสมาชิกในพื้นที่ยูโรและสมาชิกที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ยูโร อีกทั้งความไม่แน่นอนทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคำสั่ง (decisions) บางประการ ได้เป็นพลังผลักดันให้รัฐบาลแห่งชาติเต็มใจตัดสินใจนอกกรอบกฎหมายของสหภาพยุโรป โดยเป็นการปรับใช้บทบัญญัติ (provisions) ที่มีผลผูกพันในการบังคับใช้น้อยกว่าบทบัญญัติที่จำเป็นต้องอาศัยมติเอกฉันท์ (Schimmelfenning, 2014)

ภาพที่ 3 การบูรณาการที่แตกต่างหลากหลาย และมาตรการในการแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจ



บทสรุป

ถ้าพิจารณาถึงความซับซ้อนของสหภาพยุโรปได้ในวันนี้ การบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายในปัจจุบันดูเหมือนจะมีอยู่แพร่หลาย นอกจากนี้วิกฤติทางเศรษฐกิจได้เร่งกระบวนการบูรณาการที่แบ่งแยกแตกต่างและความจำเป็นในการจัดการแบบยืดหยุ่น ("flexible" arrangements) ความจำเป็นของการบูรณาการแบบแบ่งแยกแตกต่างยังได้รับการเน้นย้ำโดยนายฌอง-โคลด จุงเกอร์ ประธานคณะกรรมการบริหารยุโรป ในสุนทรพจน์ต่อรัฐสภายุโรป ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2014 ประธานของคณะกรรมการบริหารยุโรปประกาศต่อสาธารณะว่า "บทบาทของประธานของคณะกรรมการคือการปกป้องผลประโยชน์ทั่วไปของสหภาพยุโรป" สิ่งนี้เกี่ยวข้องกับการทำงานกับทุกคน ไม่ว่าจะอยู่ในพื้นที่ยุโรปหรือไม่ ไม่ว่าจะอยู่ในข้อตกลงเชิงแกน หรือภายนอก ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนการบูรณาการที่ลึกซึ้งหรือไม่มีความเชื่อมั่นที่หนักแน่นของข้าพเจ้าคือว่า เราจะต้องเคลื่อนไปสู่การเป็นสหภาพ เราไม่จำเป็นต้องเคลื่อนไปอย่างจำเป็นไปในความเร็วเดียวกัน สนธิสัญญาจัดทำให้สิ่งนั้น และเราได้เห็นแล้วว่าเราสามารถทำงานด้วยการจัดการที่แตกต่างกัน ผู้ใดที่ต้องการก้าวหน้ายิ่งขึ้น เร็วขึ้น สามารถทำเช่นนั้นได้ สิ่งนี้มีความสำคัญโดยเฉพาะในพื้นที่ยุโรป อันเป็นพื้นที่ที่เราจำเป็นต้องดำเนินการเพิ่มความเข้มแข็งให้กับพื้นฐานของสหภาพยุโรป โดยอาศัยการบูรณาการที่ลึกซึ้ง และสิ่งนี้ควรจะถูกทำในลักษณะที่จะรักษาบูรณาการของตลาดเดียวและเพื่อปกป้องสิทธิของประเทศที่อยู่ภายนอกพื้นที่ยุโรป

เมื่อเร็วๆ นี้ เอกสารรายงานอย่างเป็นทางการว่าด้วยอนาคตของยุโรปซึ่งได้รับการตีพิมพ์โดยคณะกรรมการบริหารยุโรปในปี ค.ศ. 2017 นั้นได้อธิบายถึงความแตกต่างหลากหลายในสถานะเป็นหนึ่งในโครงการที่เป็นไปได้สำหรับสหภาพยุโรป โดยการกล่าวว่า "ในโครงการซึ่งสหภาพยุโรป 27 ประเทศ ดำเนินไปเช่นในปัจจุบัน" แต่เมื่อประเทศสมาชิกที่แน่นอนต้องการทำมากขึ้นโดยทั่วไป พันธมิตรของผู้ที่เต็มใจ หนึ่งในจำนวนมากได้ปรากฏตัวขึ้นมาทำงานร่วมกันในพื้นที่นโยบายที่เฉพาะเจาะจงสิ่งเหล่านี้อาจจะครอบคลุมนโยบายอย่างเช่น การป้องกันความมั่นคงภายในการเก็บภาษี หรือประเด็นทางสังคม (European Commission, 2017, p. 22)

แม้ว่าจะมีคำประกาศของผู้นำของประเทศสมาชิก 27 ประเทศ และคำประกาศของ สภายุโรปก็ตาม สภายุโรปและคณะกรรมาธิการยุโรป ซึ่งได้ลงนามในกรุงโรมในวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2017 ในวาระของการก่อตั้งสหภาพยุโรปครบรอบหกสิบปี นั้นย้ำว่าประเทศสมาชิกและ สถาบันของยุโรป "จะปฏิบัติการร่วมกันในจังหวัดความเร็วและความเข้มข้นที่แตกต่างกัน เมื่อจำเป็น ขณะที่เคลื่อนไปในทิศทางเดียวกัน" (...) ทั้งนี้เป็นไปตามสนธิสัญญาและเปิดทางที่ กว้างขึ้นสำหรับผู้ที่ต้องการจะเข้าร่วมในภายหลัง(European Council, 2017) อย่างไรก็ตาม ไม่ถือกันว่า การบูรณาการที่แตกต่างหลากหลายเป็นทางออกที่ง่าย (Von Ondarza, 2013) การบูรณาการนั้นยังได้สร้างปัญหายุ่งยากในทางการเมืองต่อสหภาพยุโรป และต่อทฤษฎี การบูรณาการระดับภูมิภาคดังตัวอย่างต่อไปนี้

จะประนีประนอมความแตกต่างหลากหลายให้เข้ากับการถ่ายถอดสมรรถนะ (สหภาพ) การแบ่งปันสมรรถนะ (การบูรณาการ) หรือการบำรุงรักษาสมรรถนะภายในประเทศ (ความร่วมมือ) ได้อย่างไร

จะประนีประนอมระหว่างสิทธิและพันธกรณีที่แตกต่างกันสำหรับประเทศสมาชิกที่ บูรณาการกันมากยิ่งขึ้น ประการหนึ่ง ให้เข้ากับอีกประการหนึ่งคือ ดุลยภาพทางการเมืองที่ได้รับการ ส่งเสริมจากสนธิสัญญาสหภาพยุโรปได้อย่างไร

ความซับซ้อนและความแตกต่างหลากหลายที่เพิ่มขึ้นของสหภาพยุโรปส่งเสริมการขาด ดุลประชาธิปไตยของสหภาพยุโรปได้อย่างไร

การบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายเป็นจังหวัดก้าวไปสู่สหภาพที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นหรือ เป็นการชะงักกระบวนการบูรณาการ

การบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายมีผลกระทบแบบมุ่งสู่ศูนย์กลาง (De Neve, 2007) หรือว่ามีผลกระทบแบบเหวี่ยงออกจากศูนย์กลาง (Tekin and Wessels, 2008, p. 5)

กล่าวโดยสรุป สหภาพยุโรปไม่มีแนวโน้มที่จะสูญเสียไปในเวลาอันสั้น แต่อนาคตจะขึ้นอยู่กับ อย่างไรอย่างมากกับคำตอบที่สหภาพยุโรปจะสามารถมีต่อคำถามเหล่านั้น

รายการอ้างอิง

- Avbelj, M. (2008). Revisiting flexible integration in times of post-enlargement and the lustration of EU constitutionalism. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 4, 131-150.
- Avbelj, M. (2013). Differentiated integration: Farewell to the EU-27?. *German Law Journal*, 14(1), 191-211.
- Benelux. (2017). *Benelux input to Rome Declaration 2017*. EU Malta Summit, 3 February.
- Blockmans, S. (2014). *Differentiated integration in the EU: From the inside looking out*. Bruxelles: CEPS.
- Bonvincini, G. e F. Brugnoli (a cura di). (2012). *Il Fiscal Compact Roma*. (Edizioni Nuova Cultura). Brussels, Belgium: European Fiscal Compact.
- Buti, M., & Carnot, N. (2012). The EMU debt crisis: Early lessons and reforms. *Journal of Common Market Studies*, 50(6), 899-911.
- Canepa, A. (2015). Crisi dei debiti sovrani e regolazione europea: una prima rassegna classificazione dei meccanismi e strumenti adottati nella recente crisi economico-finanziaria. *Rivista AIC*, 1, 1-23.
- Montero, C. C. (2015). *Flexibility mechanism in the Lisbon Treaty, Study for the Constitutional Affairs Committee*. Brussels, Belgium: European Parliament.
- Dahrendorf, R. (1979). *A Third Europe? Third Jean Monnet Lecture*. Florence: European University Institute.

- De La Parra, S. (2013). *The two-pack on economic governance: an analysis. Background Analysis*. Brussels, Belgium: European Trade Union Institute.
- Della, S. V. (2010). *Crisis, what Crisis? Narrating crisis and decline in the European Union*. Paper for Fifth Pan-European Conference on EU Politics, Porto, June.
- De Neve, J. E. (2007). The European union? How differentiated integration is reshaping the EU?. *Journal of European Integration*, 29(4), 503-521.
- Dyson, K., & Sepos, A. (2010). Differentiation as design principle and as tool in the political management of European integration. in *Which Europe? The politics of differentiated integration*. (pp. 3-23). London: Palgrave.
- Edward, G., & Philippart, E. (1997). Flexibility and the Treaty of Amsterdam: Europe's new Byzantium. in *CELS Occasional Papers No.3*. Cambridge: Centre for European Legal Studies.
- Emanouilidis, J. A. (2008). *Conceptualizing a differentiated Europe*. Policy Paper n.10/ June, Hellenic Foundation for European and Foreign Policy, Athens.
- European Commission. (2017). *White paper on the future of Europe: Reflections and scenarios*. for the EU27 by 2025, COM(2017)2025 of 1 March 2017.
- European Council. (2017). *The Rome Declaration: Declaration of the leaders of 27 member states and of the European Council*. the European Parliament and the European Commission, Press Release 149/17, 25/03/2017.

- Political Strategy Centre. (2015). The Euro plus Pact How Integration into the EU framework can give new momentum for structural reforms in the Euro area. *EPSC Strategic Notes*, 3.
- Faber, A., & Wessels, W. (2006). *Wider Europe, deeper integration? Constructing Europe Network*. Background Paper, EU-Consent Network of Excellence.
- Haas, E. (1958). *The Uniting of Europe: Political, social, and economic forces, 1950–57*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Hill, C. (2006). *The directoire and the problem of a coherent EU foreign policy*. Paper presented to the 20th IPSA World Congress, Fukuoka, 12 July.
- Holzinger, K., & Schimmelfenning, F. (2012). Differentiated integration in the European Union: Many concepts, sparse theory, few data. *Journal of European Public Policy*, 19(2), 292-305.
- Jo, S.-S. (2007). *European myths: Resolving the crises in the European Community/European Union*. Lanham, MD: University Press of America.
- Jokela, J. (2014). *Multi-speed Europe? Differentiated integration in the external relations of the European Union*. Helsinki, Finland: Finnish Institute of International Affairs.
- Kelemen, R. D., Menon, A., & Slapin, J. B. (2014). Wider and deeper? Enlargement and integration in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 21(5), 647-663.
- Koenig, N. (2015). *A Differentiated view of differentiated integration*. Policy Paper 140, 23 July, Berlin, German: Jacques Delors Institut.

- Koller, B. (2012). The Implications of differentiated integration in the EU. *World Political Science Review*, 8(1), 1-19.
- Laffan, B., & Schlosser, P. (2016). Public finances in Europe: Fortifying EU economic governance in the shadow of the crisis. *Journal of European Integration*, 38(3), 237-249.
- Majone, G. (2012). *Rethinking European integration after the debt crisis*, The European Institute. London: University College London.
- Milward, A. (2000). *The European rescue of the nation-state* (2nd Ed.). London: Routledge.
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473-524.
- Moravcsik, A. (1998). *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Ithaca. New York: Cornell University Press.
- Puetter, U. (2014). *The European Council and the Council: New intergovernmentalism and institutional change*. Oxford: Oxford University Press.
- Ross, G. (2010). *Brussels in crisis? European elites view the global financial crisis*. paper for ECSA-C Victoria, April.
- Schimmelfenning, F. (2014). Differentiated integration before and after the crisis. in O. Cramme and S.B. Hobolt (Eds.), *Democratic politics in a European Union under stress*. (pp. 120-134). Oxford: Oxford University Press.
- Stubb, A. C. (1996). A categorization of differentiated integration. *Journal of Common Market Studies* 2, 34(2), 283-295.
- Stubb, A. (1997). The 1996 Intergovernmental Conference and management of flexible Integration. *Journal of European Public Policy*, 4(1), 37-55.

Tekin, F., & Wessels, W. (2008). Flexibility within the Lisbon Treaty: Trademark or empty premise?. *Eipascope*, 1, 25-31.

The Times. (2017). *EU back-pedals on ever closer union*, 5 February.

Retrieved March 23, 2007, from <http://www.thetimes.co.uk/article/eu-back-pedals-on-ever-closer-union-m9mtdn8j6>

Tuytschaever, F. (1999). *Differentiation in European Union law*. Oxford: Hart Publishing.

Von, O. N. (2013). *Strengthening the core or splitting Europe? Prospects and pitfalls of a strategy of differentiated integration*. Berlin, German: Institute for International and Security Affairs.

Wallace, H., & Wallace, W. (1995). *Flying together in a larger and more diverse European Union*. Scientific Council for Government Policy, W87, The Hague, June.

