

ความร่วมมือระหว่างเยอรมนีและฝรั่งเศส
กับการผลักดันสู่การเริ่มต้นสนธิสัญญามาสทริชท์อย่างเป็นทางการในปีค.ศ 1993



นางสาว ทรรศนีย์ ไชยศรี

สถาบันวิทยบริการ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2543

ISBN 974-346-568- 5

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**THE GERMAN-FRANCO COOPERATION AND THE
ACCOMPLISHMENT
OF THE FORMAL BEGINNING OF THE MAASTRICHT
TREATY IN 1993**



Miss Tassanee Chaisri

**สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts in International Relations
Department of International Relations
Faculty of Political Science
Chulalongkorn University
Academic Year 2000
ISBN 974-346-568- 5**

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ความร่วมมือระหว่างเยอรมนีและฝรั่งเศส กับการผลักดันสู่การเริ่มต้น
สนธิสัญญาไมตรีและเป็นทางการในปี ค.ศ 1993
โดย นางสาว ทรรศนีย์ ไชยศรี
ภาควิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ประทุมพร วัชรเสถียร

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

..... คณะบดีคณะรัฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.สมพงษ์ ชูมาก)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ประทุมพร วัชรเสถียร)

..... กรรมการ
(อาจารย์ สุภามิตร ปิติพัฒน์)

ทรรชนีฯ ไชยศรี : ความร่วมมือระหว่างเยอรมนี และฝรั่งเศส กับการผลักดันสู่การเริ่มต้นสนธิสัญญา
มาสทริชท์อย่างเป็นทางการในปีค.ศ 1993 (THE GERMAN-FRANCO
COOPERATION AND THE ACCOMPLISHMENT OF THE
FORMAL BEGINNING OF THE MAASTRICHT TREATY IN
1993) อ. ที่ปรึกษา : รศ. ประทุมพร วัชรเสถียร , 206 หน้า. ISBN 974-346-568-
5.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาความร่วมมือระหว่างเยอรมนี และฝรั่งเศส ในการผลักดันให้
สนธิสัญญามาสทริชท์ประสบความสำเร็จ และสามารถเริ่มบังคับใช้อย่างเป็นทางการในปี ค.ศ 1993 ได้ในที่สุด
ความร่วมมือระหว่างสองประเทศในการนี้ เกิดขึ้นจากจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการรักษา และเพิ่มพูนผลประโยชน์แห่ง
ชาติของตน ซึ่งได้รับผลกระทบอย่างมากจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในยุโรปในช่วงปลายทศวรรษ 1980
ต่อต้านทศวรรษ 1990

การศึกษาในที่นี้ มุ่งเน้นที่จะแสดงให้เห็นว่า ท่ามกลางอุปสรรคนานาประการที่เกิดขึ้น ความร่วมมือ
ระหว่างทั้งสองประเทศนับเป็น “แกนหลัก” ที่สำคัญที่สุดของกระบวนการการผลักดันสนธิสัญญามาสทริชท์ที่
ช่วยให้กระบวนการเจรจาสนธิสัญญาระดับนี้ลุล่วงไปได้ในที่สุด แม้ว่าผลประโยชน์ที่ทั้งสองฝ่ายคาดหวังจาก
สนธิสัญญาระดับนี้ที่มีทั้งผลประโยชน์ที่สอดคล้อง และผลประโยชน์ที่แตกต่างกันก็ตาม

ผลของการศึกษาพบว่า การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหันในยุโรปในช่วงค.ศ
1989-1992 เป็นแรงกระตุ้นที่สำคัญที่สุดที่มีผลต่อบูรณาการยุโรป และต่อการผลักดันสนธิสัญญามาสทริชท์
ทั้งนี้ ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างเยอรมนี และฝรั่งเศส กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้กระบวนการการ
ผลักดันดังกล่าวประสบความสำเร็จ โดยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดดังกล่าว เกิดจากการที่ทั้งสองฝ่ายตระหนักว่า
ความร่วมมือร่วมกัน และความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นนั้น จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการปกป้อง และเพิ่มพูนผลประโยชน์
แห่งชาติของตนโดยผ่านทางสนธิสัญญามาสทริชท์

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในที่สุดสนธิสัญญามาสทริชท์จะเริ่มบังคับใช้อย่างเป็นทางการในปีค.ศ 1993 แต่
ในอนาคต สหภาพยุโรปภายใต้สนธิสัญญามาสทริชท์ อาจต้องเผชิญปัญหาอีกหลายประการที่จะส่งผลกระทบต่อเสถียร
ภาพ และความร่วมมือภายในกลุ่ม ทั้งนี้ ปัญหาที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง คือปัญหาความรู้สึก “ชาตินิยม” ที่
กำลังขยายตัวอย่างต่อเนื่องในกลุ่มสมาชิกของสหภาพยุโรปในปัจจุบันนั่นเอง

ภาควิชา ลายมือชื่อนิสิต.....
สาขาวิชา..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ปีการศึกษา..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

408 11275 24 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEY WORD : MAASTRICHT TREATY / EUROPEAN UNION / ECONOMIC AND MONETARY UNION /

COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY / EUROPEAN POLITICAL UNION

TASSANEE CHAISRI : THE GERMAN-FRANCO COOPERATION AND THE ACCOMPLISHMENT OF THE FORMAL BEGINNING OF THE MAASTRICHT TREATY IN 1993. THESIS ADVISOR : ASSO. PROF. PRATHOOMPORN VAJRASTHIRA. 206 pp. ISBN 974-346-568- 5.

The objective of this thesis is to study the german-franco cooperation and the accomplishment of the Maastricht Treaty to the formal beginning in 1993. This cooperation was based on the deep desire to protect and increase their national interests which were significantly affected by big changes on high politics context in Europe in late 1980s to the start of 1990s.

This thesis, therefore, focused on the points that among so many obstacles, the bilateral cooperation between them was absolutely the significant "cornerstone" of the process, though there were both the differences and compromise on their interests which they expect from the treaty.

From this study, it is concluded that the political changes in Europe in 1989-1992 are the decisive motives for European integration process and the pushing force of the treaty. However, the german-franco cooperation is utmost factor that helps the process. These cooperation bases on their belief that the close understanding and good relationship between Kohl and Mitterrand and between Paris-Bonn proved crucial and it is necessary for interests protection and multiplication.

Although the treaty could formally begin in 1993, in near future the European Union may face so many problems which will affect the whole union's internal cooperation. One of the crucial problem for them is the constantly raise of the "nationalism" in many member countries.

ภาควิชา	ลายมือชื่อผู้นิสิต.....
สาขาวิชา.....	ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ปีการศึกษา.....	ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีด้วยความช่วยเหลืออันดีจากคณาจารย์ในภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยหลายท่าน ซึ่งในการสอบหัวข้อวิทยานิพนธ์อาจารย์ทุกท่านที่เข้าร่วมการสอบได้กรุณาท้วงติง และให้คำแนะนำที่ดีหลายประการ ที่สำคัญที่สุดคือ กราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ประทุมพร วัชรเสถียร อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ได้กรุณาสละเวลาเพื่อตรวจสอบแก้ไข และเมตตาให้คำแนะนำที่มีค่าอย่างยิ่งแก่ผู้วิจัยมาโดยตลอด ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผ่านพ้นไปได้ด้วยดี

นอกจากนั้น ผู้วิจัยขอขอบคุณ คุณวิไล ทองท่า เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์สารสนเทศนานาชาติ ชั้น 5 อาคารวิทยบริการ มา ณ ที่นี้ด้วย ที่ให้ความช่วยเหลือในการค้นข้อมูลในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตลอดจนอำนวยความสะดวกในการยืม-คืนหนังสือ และเอกสารที่จำเป็นอย่างดียิ่งมาโดยตลอด และเนื่องจากทุนการวิจัยครั้งนี้ บางส่วนได้รับมาจากทุนอุดหนุนการวิจัยของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จึงขอขอบพระคุณมา ณ ที่นี้ด้วย

ท้ายสุดนี้ ผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณบิดา-มารดา พี่น้อง ซึ่งสนับสนุนในด้านการเงิน เครื่องมือและอุปกรณ์ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนกำลังใจที่ให้แก่ผู้วิจัยเสมอมา ตลอดจนขอบคุณเพื่อนๆ ทุกคนที่เอาใจช่วย และเป็นกำลังใจที่มีค่ายิ่งมาโดยตลอด

ทรรศนีย์ ไชยศรี

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

หน้า		
บทคัดย่อภาษาไทย		ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ		จ
กิตติกรรมประกาศ		ฉ
สารบัญตาราง		ฎ
คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ		ฏ
บทที่		
1	บทนำ	1-22
	สภาพปัญหา	1
	สมมติฐาน	18
	กรอบความคิด	18
	ขอบเขตการศึกษา	21
	วิธีการดำเนินการวิจัย.....	22
	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	22
2	สถานการณ์ที่นำไปสู่การเกิดสนธิสัญญามาสทริชท์	23-56
	การแสวงหามาตรการต่างๆ เพื่อผลักดันให้เกิดความ	
	ก้าวหน้าต่อบูรณาการยุโรป	23
	การล่มสลายของสหภาพโซเวียต	30
	ปัญหาความท้าทายจากกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกและ	
	ยุโรปกลาง	35
	วิกฤติเศรษฐกิจในยุโรป	39
	แรงกดดันจากสถาบันต่างๆ ในประชาคมยุโรป	41
	การพังทลายของกำแพงเบอร์ลิน และการรวมประเทศสหพันธ์	
	สาธารณรัฐเยอรมนี	46
	ความต้องการขยายจำนวนสมาชิก	51
	แรงผลักดันจาก Single Act	53

การสิ้นสุดสงครามเย็น และการเกิดระเบียบโลกใหม่ (New World Order)	54
--	----

3	กระบวนการความร่วมมือระหว่างเยอรมนีและฝรั่งเศส ที่มีผลต่อสนธิสัญญามาสทริชท์	57-156
3.1	กระบวนการความร่วมมือระหว่างเยอรมนีและฝรั่งเศส เพื่อผลักดันสหภาพเศรษฐกิจและการเงิน (Economic Monetary Union-EMU)	60
	ความเป็นมาก่อนจะเป็น EMU	62
	เส้นทางสู่มาสทริชท์	72
	สรุปเส้นทางสู่มาสทริชท์	77
	EMU ในการประชุมสุดยอดที่เมืองมาสทริชท์ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ระหว่างวันที่ 9-10 ธันวาคม ค.ศ 1991	79
	ตัวแสดงสำคัญในกระบวนการความร่วมมือระหว่างเยอรมนีและฝรั่งเศส ในการเจรจา EMU	80
	1. ตัวแสดงในระดับประเทศ	80
	2. ตัวแสดงในระดับประชาคม	90
	การประชุมสุดยอดที่เมืองมาสทริชท์ว่าด้วยเรื่อง EMU.....	93
	1. การกำหนดเวลาสำหรับเริ่มต้นขั้นตอนสุดท้าย (stage 3) และเงินสกุลเดียว	93
	2. ธนาคารกลางยุโรป (European Central Bank-ECB)	103
	3. สรุป	106
3.2	กระบวนการความร่วมมือระหว่างเยอรมนี และฝรั่งเศส เพื่อผลักดัน สหภาพการเมืองยุโรป (European Political Union-EPU)	111
	ความเป็นมาก่อนจะเป็นสหภาพทางการเมืองยุโรป	112
	1. ที่ประชุมด้านความมั่นคงและความร่วมมือแห่งยุโรป	

(Conference on Security and Cooperation in Europe-CSCE)	114
2. องค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization-NATO)	115
3. สหภาพยุโรปตะวันตก (Western European Union-WEU)	115
สถานการณ์หลักที่มีผลต่อความร่วมมือระหว่างเยอรมนี และฝรั่งเศส ในการผลักดันสหภาพการเมืองยุโรป	118
1. การพังทลายของกำแพงเบอร์ลิน และการล่มสลายของ ลัทธิคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก และ สหภาพโซเวียต	118
2. พลวัตของผลต่อเนื่องที่เกิดจากความร่วมมือ (spill-over)	120
การประสานงานของเยอรมนี และฝรั่งเศสเพื่อการประชุม IGC สหภาพการเมืองยุโรป	121
1. บทบาทด้านการ 'ป้องกัน' ของ CFSP	122
2. ปัญหาโครงสร้างสนธิสัญญา	125
3. การปฏิรูปสถาบันของประชาคม	127
4. ประเด็นเกี่ยวกับหัวข้อที่ 3 ของสนธิสัญญามาสทริชท์....	128
ตัวแสดงสำคัญในกระบวนการเจรจาสหภาพการเมืองยุโรป ณ เมืองมาสทริชท์	130
1. ตัวแสดงในระดับประเทศ	130
2. ตัวแสดงในระดับประชาคม	132
การประชุมสุดยอดที่เมืองมาสทริชท์ว่าด้วยเรื่อง สหภาพการเมืองยุโรป	135
1. บทบาทด้านการ 'ป้องกัน' ของ CFSP	135
2. การเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐสภายุโรป	142

	3. การให้สิทธิในการตัดสินใจแก่รัฐสมาชิก (subsidiarity)....	145
	4. ประเด็นหลักข้อที่สาม (pillar III)	146
	สรุปความร่วมมือระหว่างเยอรมนีและฝรั่งเศสในการเจรจา	
	สหภาพการเมืองยุโรป	149
	“ผู้ชนะ” และ “ผู้แพ้” จากมาสทริชท์	153
4	ทิศทางของสหภาพยุโรปในอนาคตภายใต้สนธิสัญญามาสทริชท์ ...	157-174
	ปัญหาและอุปสรรคภายหลังการลงนาม TEU	158
	1. ปัญหาวิกฤตการณ์การให้สัตยาบัน (ratification)	
	แก้สนธิสัญญามาสทริชท์	158
	2. ความไม่เชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการบูรณาการยุโรป.....	166
	3. ปัญหาทางการเมืองและความมั่นคง	169
	4. ปัญหาวิกฤตการณ์ค่าเงิน	170
	5. ความแตกต่างของระดับเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ	171
	แนวโน้มในอนาคตของสหภาพยุโรป	172
5	บทสรุปการวิจัย	175-179
	รายการอ้างอิง	180
	ภาคผนวก	186
	ประวัติผู้วิจัย	206

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
3.1	ตารางแสดงความคิดเห็นของประเทศสมาชิกเรื่องการมีเงินสกุลเดียวกัน	97
3.2	ตารางแสดงความเห็นต่อประเด็นเรื่องโครงสร้างสนธิสัญญา	123
3.3	ตารางแสดงท่าทีของสมาชิกต่อปัญหารัฐสภายุโรป	125
3.4	ตารางแสดงท่าที และจุดยืนของสมาชิกในประเด็นนโยบายด้านต่างประเทศ และความมั่นคง	137
3.5	ตารางสรุปท่าทีของสมาชิกสำคัญ 3 ประเทศในการประชุมสหภาพการเมืองยุโรป	149
4.1	ตารางสรุปผลการลงประชามติ และการให้การรับรองแก่สนธิสัญญามาสทริชท์	163

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญภาคผนวก

ภาคผนวก

หน้า

- ก. TREATY ON EUROPEAN UNION ;
TITLE VI : ECONOMIC AND MONETARY POLICY
- ข. TREATY ON EUROPEAN UNION ;
PROVISIONS ON A COMMON FOREIGN AND
SECURITY POLICY
- ค. PROVISIONS ON COOPERATION IN THE FIELDS OF
JUSTICE AND HOME AFFAIRS



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ

CAP	Common Agricultural Policy
CBI	Confederation of British Industry
CDU	Christian Democratic Union
CFSP	Common Foreign and Security Policy
CIS	Commonwealth of Independent States
Coreper	Committee of Permanent Representatives
CSCE	Conference on Security and Cooperation in Europe
EC	European Community
ECB	European Central Bank
Ecofin	Council of Economic and Finance Ministers
ECSC	European Coal and Steel Community
Ecu	European Currency Unit
EEA	European Economic Area
EEC	European Economic Community
Efta	European Free Trade Area
The Eleven	The Twelve minus the UK
EMI	European Monetary Institute
EMS	European Monetary System
EMU	Economic and Monetary Union
EPC	European Political Cooperation
ERM	Exchange Rate Mechanism
EU	European Union
Euratom	European Atomic Energy Community
Gatt	General Agreements on Tariffs and Trade
GDP	Gross Domestic Product
GNP	Gross National Product
IGC	Intergovernmental Conference
NATO	North Atlantic Treaty Organization

คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ (ต่อ)

OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
The Six Netherlands	Belgium, France, Germany, Italy, Luxembourg, The Netherlands
The Twelve	Belgium, Denmark, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, The Netherlands, Portugal, Spain, UK
WEU	Western European Union



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

สภาพปัญหา

นับตั้งแต่ประเทศในยุโรปตะวันตก 6 ประเทศตกลงรวมกลุ่มกันอย่างเป็นทางการในนามของ “**ประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป**” (European Coal and Steel Community-ECSC) ในปีค.ศ 1952 เป็นต้นมา สมาชิกทั้ง 6 ประเทศอันประกอบไปด้วยเยอรมนีตะวันตก ฝรั่งเศส อิตาลี เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม และลักเซมเบิร์ก ได้มีพัฒนาการด้าน ‘กว้างและลึก’ (widening and deepening) เรื่อยมาเป็นลำดับ จนพัฒนาจนทำให้เกิด “**ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป**” (European Economic Community-EEC) ซึ่งต่อมาทั้งสององค์การดังกล่าวได้รวมกับ “**ประชาคมพลังงานปรมาณูแห่งยุโรป**” (European Atomic Energy Community-Euratom) อยู่ภายใต้องค์การเดียวกัน คือ “**ประชาคมยุโรป**” (European Community-EC) ซึ่งได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของ “**สนธิสัญญามาสทริชท์**” (Maastricht Treaty) หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “**สนธิสัญญาว่าด้วยสหภาพยุโรป**” (Treaty on European Union-TEU) ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ 1993 เป็นต้นมา

สนธิสัญญามาสทริชท์เป็นสนธิสัญญาสืบเนื่องและขยายสาระมาจาก “**สนธิสัญญากรุงโรม**” (The Treaties of Rome) ในปีค.ศ 1957 และ “**กฎหมายยุโรปตลาดเดียว**” (The Single European Act-SEA) ในปีค.ศ 1985 เป็นสนธิสัญญาที่เกิดขึ้นจากความจำเป็นในอันที่จะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสำคัญต่างๆ ที่เกิดขึ้นในยุโรปในช่วงเวลานั้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างการรวมกลุ่ม...“*ที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นของประชาชาติในยุโรป*” (ever closer union among the peoples of Europe)¹

ผลสืบเนื่องที่เป็นรูปธรรมที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของสนธิสัญญามาสทริชท์คือ การมีบูรณาการทางด้านเศรษฐกิจ การเงิน (**Economic and Monetary Union-EMU**) ภายในกลุ่ม นับเป็นสนธิสัญญาฉบับแรกนับตั้งแต่เกิดการบูรณาการยุโรปเป็นต้นมาที่มีจุดประสงค์เพื่อให้เกิดสหภาพทางการเงินที่สมบูรณ์แบบเช่นนี้²

นอกจากการเป้าหมายการมีสหภาพทางเศรษฐกิจ การเงินที่สมบูรณ์แบบแล้ว สนธิสัญญามาสทริชท์ได้ทำให้เกิดความร่วมมือทางด้านนโยบายต่างประเทศ และความมั่นคงขึ้นอีกด้วยในนามของ “**นโยบายต่างประเทศ และความมั่นคงร่วมกัน**” (Common Foreign and Security Policy-CFSP) ส่งผลให้สหภาพยุโรปพัฒนาไปสู่การเป็นสหภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง และการเงินที่สมบูรณ์แบบ และมีนโยบายเศรษฐกิจ การ

¹ Andrew Duff, “The main reforms,” in Maastricht and beyond : Building the European Union, eds. Andrew Duff, John Pinder and Roy Pryce (London : Routledge, 1994), p. 19.

² Ibid., p. 20.

ต่างประเทศ และการป้องกันประเทศเป็นของตนเองภายใต้ 'หลัก' (pillar) สำคัญ 3 ประการของ TEU ซึ่งได้แก่ ;

1. **ประชาคมยุโรป (European Communities-EC)** ซึ่งเป็นชื่อที่ใช้เรียกองค์การสำคัญทั้งสามองค์การที่มารวมกันนับตั้งแต่ TEU เริ่มบังคับใช้อย่างเป็นทางการตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ค.ศ 1993 และมีรูปแบบการดำเนินการในระดับ "เหนือรัฐ" (supranational) องค์การทั้งสามประกอบไปด้วย

-**ประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป (European Coal and Steel Community-ECSC)** เกิดจาก "สนธิสัญญาปารีส" (Treaty of Paris) เมื่อวันที่ 18 เมษายน ค.ศ 1951 เริ่มต้นอย่างเป็นทางการเมื่อ 25 กรกฎาคม ค.ศ 1952

-**ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community-EEC)** เกิดจาก "สนธิสัญญากรุงโรม" (Treaty of Rome) เมื่อ 25 มีนาคม ค.ศ 1957 เริ่มต้นอย่างเป็นทางการเมื่อ 1 มกราคม ค.ศ 1958

-**ประชาคมพลังงานปรมาณูยุโรป (European Atomic Energy Community-Euratom)** เกิดจาก "สนธิสัญญากรุงโรม" (Treaty of Rome) เมื่อ 25 มีนาคม ค.ศ 1957 เริ่มต้นอย่างเป็นทางการเมื่อ 1 มกราคม ค.ศ 1958

2. **นโยบายด้านต่างประเทศ และความมั่นคงร่วมกัน (Common Foreign and Security Policy-CFSP)** มีรูปแบบการดำเนินการในลักษณะ "ระหว่างรัฐบาล" (intergovernmental)

3. **ความร่วมมือในทางศาล และกิจการภายใน (Cooperation in Justice and Home Affairs-JHA)** มีรูปแบบการดำเนินการในลักษณะ "ระหว่างรัฐบาล" (intergovernmental)

โดยในปัจจุบัน สหภาพยุโรปมีสมาชิกจำนวนทั้งสิ้น 15 ประเทศ ได้แก่เยอรมนี ฝรั่งเศส อิตาลี เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม ลักเซมเบิร์ก อังกฤษ เดนมาร์ก ไอร์แลนด์ กรีซ สเปน โปรตุเกส ฮอลแลนด์ สวีเดน และฟินแลนด์ แต่มีสมาชิกที่เข้าร่วมการมีเงินสกุลเดียวในค.ศ 1999 นั้นมีเพียง 11 ประเทศ คือยกเว้นอังกฤษ เดนมาร์ก กรีซ และสวีเดน

อย่างไรก็ตาม การผลักดันให้สนธิสัญญามาสทริชท์เริ่มเป็นรูปเป็นร่าง จนกระทั่งสามารถบรรลุข้อตกลงในบรรดาประเทศสมาชิก และสามารถเริ่มบังคับใช้สนธิสัญญาได้ภายในกำหนด คือในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ 1993 นั้น นับว่าเป็นผลสำคัญที่สุดที่เกิดจากการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างสมาชิกประชาคมยุโรป รวมทั้งผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่อยู่ในสถาบันของประชาคมยุโรปบางคน อาทิเช่น **จาควส์ เดอลอร์ (Jacques Delors)** อดีตประธานคณะกรรมการยุโรป แต่ทั้งนี้ ความร่วมมือที่ถือได้ว่าเป็น 'แกนหลัก' ที่มีผลสำคัญที่สุด คือความร่วมมือ

มือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างเยอรมนีและฝรั่งเศสในสมัยที่มี นายกรัฐมนตรีเฮลมุท โคห์ล (Helmut Kohl, 1982-1998) และ ประธานาธิบดีฟรังซัวส์ มิตแตร์ร็องด์ (Francois Mitterrand, 1981-1995) เป็นผู้นำนั่นเอง

นักวิชาการหลายคนต่างก็ยอมรับว่า ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างเยอรมนีและฝรั่งเศส คือปัจจัยที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของความสำเร็จของสนธิสัญญามาสทริทซ์ และบูรณาการยุโรป ดังที่ พอล กิลเลสปี (Paul Gillespie) กล่าวว่า “ไม่ต้องแปลกใจเลยว่า โฉมหน้าของบูรณาการยุโรปนั้นก็คือผลจากกลไกการร่วมมือกันระหว่างคู่พันธมิตรอย่างฝรั่งเศส-เยอรมนี ที่ดำเนินมานานกว่า 40 ปีนั่นเอง”³

ส่วนคลิฟ เช. เซอร์ช และเดวิด ฟินนอร์ (Clive H. Church and David Phinnemore) กล่าวว่า “ความสัมพันธ์กับเยอรมนีซึ่งฝรั่งเศสถือว่าเป็นนโยบายยุโรปของฝรั่งเศสเองนั้น นับว่าเป็นแรงขับเคลื่อน (motor) ของกระบวนการเกิดสนธิสัญญามาสทริทซ์”⁴ และสมชาย ภคภาสนีวิวัฒน์ กล่าวว่า “พัฒนาการต่อมาของประชาคมยุโรป ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการรับอังกฤษเป็นสมาชิกของประชาคมยุโรปในปีค.ศ 1973 การจัดตั้ง “ระบบการเงินยุโรป (European Monetary System) การขยายตัวเพื่อเป็น “ยุโรปตลาดเดียว” (Single Market) และการพัฒนาสู่การเป็นสหภาพยุโรป (European Union) ในกรอบของสนธิสัญญามาสทริทซ์ต่างก็เป็นแรงผลักดันสำคัญร่วมกันระหว่างฝรั่งเศสและเยอรมนี อาจกล่าวได้ว่า ความร่วมมือระหว่างฝรั่งเศสและเยอรมนีนั้น เป็นหัวใจสำคัญของการรวมยุโรปและพัฒนาการของประชาคมยุโรป”⁵

สาเหตุที่ทำให้ความร่วมมือระหว่างสองประเทศนี้โดดเด่นมากกว่าสมาชิกอื่นๆ ในกลุ่ม คือการที่ทั้งสองประเทศต่างมีเจตนารมณ์อันแน่วแน่ต่อกระบวนการ ‘รวมยุโรป’ มาโดยตลอด เมื่อรวมกับความพร้อมในด้านต่างๆ ที่มีมากกว่าสมาชิกอื่น จึงทำให้ความร่วมมือของเยอรมนี และฝรั่งเศส กลายเป็น ‘สิ่งจำเป็น’ สำหรับการผลักดันบูรณาการยุโรปไปโดยปริยาย

นักวิชาการหลายคนมองว่า อุปสรรคสำคัญที่บั่นทอนโอกาสของบางประเทศ เช่นอังกฤษ และเดนมาร์ก ในการก้าวขึ้นมามีบทบาทสำคัญในการผลักดันบูรณาการยุโรปในช่วงเวลาดังกล่าว ก็คือการขาดเจตจำนงในการรวมยุโรปอย่างแน่วแน่ เห็นได้จากพฤติกรรมในอดีตที่ผ่านมา ตลอดจนความไม่พร้อมที่จะปฏิบัติตามกรอบสหภาพเศรษฐกิจ และการเงินของสนธิสัญญา มาสทริทซ์ รวมทั้งการที่ผู้นำของทั้งสองประเทศนี้มักจะคัดค้านความเห็นชอบของสมาชิกส่วนใหญ่อยู่เสมอ

³ Paul Gillespie, Brendan Halligan, Philip Halpin, Brigid Laffan and Paul Tansey, Interim Report : Maastricht-crisis of confidence (Dublin, 1992), p. 25.

⁴ Clive H. Church and David Phinnemore, European Union and European Community : A handbook and commentary on the post-Maastricht Treaties (Great Britain : Harvester Wheatsheaf, 1994), p. 465.

⁵ สมชาย ภคภาสนีวิวัฒน์, ยุโรป : ทศวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลง (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, 2538), หน้า 15.

ส่วนสมาชิกอื่น อาทิ สเปน โปรตุเกสและอิตาลีนั้น แม้จะสนับสนุนความคิดการบูรณาการยุโรปมาโดยตลอด แต่มีปัญหาในด้านการปรับตัวทางเศรษฐกิจและการเงิน ปัญหาเรื่องระดับความสามารถของประชาชนในประเทศต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาความอ่อนแอของรัฐบาล และระบบการเมืองภายในประเทศ

สำหรับประเทศในกลุ่มเบนลักซ์นั้น อุปสรรคสำคัญของประเทศเหล่านี้ คือเป็นประเทศขนาดเล็ก ความสำคัญของรัฐต่อเรื่องที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความสามารถของรัฐในการแสดงบทบาท และแสดงความสามารถของตนในการเจรจาที่ยังไม่มากเท่ากับประเทศสมาชิกขนาดใหญ่ เช่นเยอรมนี และฝรั่งเศส

ในประวัติศาสตร์ยุโรปที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่าเยอรมนีกับฝรั่งเศสต่างถือว่าอีกฝ่ายหนึ่งเป็นศัตรูที่สำคัญของตนมาโดยตลอด ความขัดแย้งระหว่างทั้งสองประเทศได้แปรเปลี่ยนเป็นสงครามแย่งชิงดินแดนและผลประโยชน์เรื่อยมานับเป็นเวลาหลายร้อยปี ในช่วงสงครามโลกทั้งสองครั้ง ฝรั่งเศสได้รับความบอบช้ำ และความพินาศเสียหายจากการรุกรานของชาวเยอรมันอย่างมากจนเกินกว่าที่จะมีความรู้สึกไว้วางใจต่อคนเยอรมันได้อย่างง่ายดายเลย ในขณะที่ชาวเยอรมนีรู้สึกขมขื่นกับการขวยโอกาสของฝรั่งเศสเพื่อ “กด” เยอรมนีเอาไว้ไม่ให้กลับมาสร้างความหายนะในยุโรปได้อีก

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง แม้จะยังมีบรรยากาศของความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันอยู่ แต่ผู้นำของเยอรมนีและฝรั่งเศสได้เปลี่ยนท่าที และร่วมกันวางแนวทางและสนับสนุนการบูรณาการยุโรปอย่างแข็งขันร่วมกัน ทั้งนี้โดยมีเหตุผลทั้งทางด้านการเมือง และเศรษฐกิจหลายประการอยู่เบื้องหลัง จนอาจกล่าวได้ว่า ความร่วมมือที่ใกล้ชิดระหว่างประเทศทั้งสองที่นำมาสู่บูรณาการยุโรปที่พัฒนามาจนถึงปัจจุบันนั้น เกิดขึ้นจากการที่ทั้งสองประเทศเชื่อว่า ความสำเร็จของบูรณาการยุโรปเป็นหนทางที่ดีที่สุดที่จะเปลี่ยนความขัดแย้งที่เคยเกิดขึ้น มาสู่การประนีประนอมปรองดองเพื่อผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายได้เป็นอย่างดี

ในสมัยนายกรัฐมนตรี **คอนราต อเดเนาเออร์ (Konrad Adenauer, 1949-1963)** เยอรมนีตะวันตกมีนโยบายการฟื้นฟูความสัมพันธ์กับยุโรปตะวันตก โดยมุ่งที่การกระชับความสัมพันธ์และความร่วมมือกับฝรั่งเศสเป็นหลักสำคัญมาตั้งแต่เริ่มแรก⁶ ทั้งนี้โดยมีเหตุผลของการตัดสินใจที่เห็นได้ชัดว่าตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ กล่าวคือ นโยบายด้านการต่างประเทศของอเดเนาเออร์นั้น จะเน้นการกระชับความสัมพันธ์และความร่วมมือกับฝรั่งเศส โดยเรียกนโยบายดังกล่าวนี้ว่า *The Frankreichpolitik*⁷ เพื่อให้ฝรั่งเศส

⁶ วิมลวรรณ ภัทโรดม, ยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, 2540), หน้า 179.

⁷ Edwin S. Campbell, Germany's past and europe's future. The challenges of West German foreign policy (New York : Pergamon-Brassey's, 1991), pp. 60-61. ใน วิมลวรรณ ภัทโรดม, ยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่สอง , หน้า 170.

เศสเป็นสะพานนำเยอรมนีตะวันตกกลับคืนสู่ยุโรป และเพื่อให้เยอรมนีตะวันตกมีบทบาทสำคัญควบคู่กับฝรั่งเศส ในขณะเดียวกัน⁸

นอกจากนั้น การร่วมมือกับฝรั่งเศสภายใต้ “แผนการชูมาน” (The Schuman Plan) นั้นยังเป็น เครื่องมือของเยอรมนีในการที่จะหลุดพ้นจากการควบคุมจากภายนอก และเพื่อให้ได้มาซึ่งอิทธิพลและสถานะ ในระดับระหว่างประเทศคืนมาอีกครั้ง ขณะเดียวกัน การเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของบูรณาการยุโรปจะช่วยยกฐานะเยอรมนีให้เป็นศูนย์กลางของยุโรปตะวันตกควบคู่ไปกับการรับรองความมั่นคงจากมหาอำนาจต่างๆ ในยุโรปตะวันตก⁹

เช่นเดียวกับเยอรมนี ฝรั่งเศสเองก็ต้องการให้เยอรมนีตะวันตกเป็นพันธมิตรสำคัญของตนในการร่วม ต่อต้านการคุกคามของภัยคอมมิวนิสต์จากสหภาพโซเวียตภายหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งนำไปสู่การรวมกลุ่มเป็นประชาคมถ่านหินและเหล็กยุโรปในเวลาต่อมา ในการนี้ จะทำให้ฝรั่งเศสได้ทั้งพันธมิตรในการร่วมต่อต้าน ภัยคอมมิวนิสต์ และได้ควบคุมเยอรมนีตะวันตกไม่ให้เกิดกลายเป็นภัยของฝรั่งเศสอีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้ ฝรั่งเศส ต้องการเป็นอิสระจากการพึ่งพิงสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่ดำเนินมาตั้งแต่ช่วงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา และในขณะเดียวกัน ก็เพื่อตอกย้ำอิทธิพลของตนในยุโรปตะวันตกด้วย¹⁰

บูรณาการยุโรปพัฒนามาเป็นลำดับจนกระทั่งเกิด “กฎหมายยุโรปตลาดเดียว” (Single European Act-SEA) ขึ้นหลังจากที่กระบวนการบูรณาการยุโรปหยุดชะงักมาเกือบทศวรรษก่อนหน้านั้น กฎหมายการจัดตั้งยุโรปตลาดเดียวจะทำให้ประเทศสมาชิกทั้ง 12 ประเทศซึ่งมีประชากรรวมกันกว่า 320 ล้านคนเปิดโอกาสให้ปัจเจก การผลิตทั้ง 4 ประการ ได้แก่สินค้า แรงงาน เงินทุน และบริการสามารถเคลื่อนย้ายระหว่างกันได้โดยเสรี ทั้งนี้โดย การกำจัด ‘อุปสรรคในด้านกายภาพ’ (Physical Barrier) ‘อุปสรรคในด้านเทคนิค’ (Technical Barrier) และ ‘อุปสรรคในด้านภาษี’ (Fiscal Barrier) ให้หมดไป¹¹

กฎหมายจัดตั้งตลาดเดียวแห่งยุโรป ถูกมองว่าเป็นผลจากการเจรจาต่อรอง (bargaining) กันระหว่าง รัฐบาลของประเทศสมาชิก 3 ประเทศที่มีอิทธิพลมากที่สุดของกลุ่ม คือเยอรมนี ฝรั่งเศส และอังกฤษ¹² และถูกมอง

⁸ วิมลวรรณ ภัทโรดม, ยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่สอง, หน้า 170.

⁹ Clemens Wurm, editor, Western Europe and Germany : The beginnings of european integration 1945-1960 (United Kingdom : BERG PUBLISHERS, 1995), p. 5.

¹⁰ Ibid., p. 20.

¹¹ สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์, ยุโรป : ทศวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลง, หน้า 67.

¹² Andrew Moravcsik, “Negotiating the Single European Act : National interests and conventional statecraft in the European Community,” in The European Union : Readings on the theory and practice of european

ว่าเกิดจากการที่ชาวยุโรปเห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่บูรณาการยุโรปจำเป็นต้องก้าวหน้าต่อไป และเป็นสัญลักษณ์ของความสำเร็จการเจรจาตกลงใน 'ระดับระหว่างรัฐบาล' (intergovernment) บนพื้นฐานของการประเมินถึงผลประโยชน์ (cost and benefit) อย่างละเอียดรอบคอบของรัฐที่เข้าร่วมลงนามใน SEA¹³

เยอรมนีและฝรั่งเศสได้ร่วมกันให้การสนับสนุนกฎหมายยุโรปตลาดเดียวอย่างแข็งขันแม้ว่าทั้งสองฝ่ายต่างกำหนด "ผลประโยชน์แห่งชาติ" ของตนที่จะได้จากกฎหมายยุโรปตลาดเดียวแตกต่างกันไปก็ตาม ในฐานะที่เยอรมนีเป็นประเทศที่มีการส่งออกมากที่สุดประเทศหนึ่ง และเกือบครึ่งของการส่งออกของเยอรมนีนั้นอยู่ในกลุ่มประชาคมยุโรป ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของเยอรมนีจึงเกี่ยวข้องโดยตรงกับบูรณาการทางเศรษฐกิจของยุโรป ควบคู่ไปกับการสนับสนุนให้มี "ความร่วมมือด้านการเมืองแห่งยุโรป" (European Political Cooperation-EPC) ผ่านทางกระบวนการปฏิรูปและเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐสภายุโรป

ในขณะที่ฝรั่งเศสเน้นความสำคัญของการเข้าร่วม "ระบบการเงินยุโรป" (European Monetary System-EMS) เท่าๆ กับให้ความสำคัญต่อการสนับสนุนให้ "คณะกรรมการยุโรป" (European Commission) ใช้ระบบการออกเสียงแบบ "ระบบเสียงข้างมาก" (majority voting) เพื่อคานอำนาจการออกเสียงคัดค้าน (veto) ของอังกฤษ ซึ่งเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของฝรั่งเศสเอง

ส่วนในกรณีอังกฤษนั้น อังกฤษเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในฐานะผู้คัดค้านแนวความคิดหลายอย่างของเยอรมนีและฝรั่งเศส ตลอดจนสมาชิกส่วนใหญ่เสมอ ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า ผลประโยชน์แห่งชาติของอังกฤษนั้น มักจะเป็นไปในลักษณะสวนทางกับสมาชิกอื่นๆ เสมอ

ในส่วนกฎหมายยุโรปตลาดเดี่ยวนั้น อังกฤษคัดค้านรูปแบบการปฏิรูปสถาบันในประชาคม ตลอดจนนโยบายการเงิน และนโยบายด้านสังคม มาร์กาเร็ต แธตเชอร์ (Margaret Thatcher, 1979 -1990) นายกรัฐมนตรีของอังกฤษจากพรรคอนุรักษนิยม ได้ย้าวิสัยทัศน์ของตนที่มีต่อบูรณาการยุโรปว่า หมายถึงการเป็นประชาคมเปิดด้านการค้า (open trade) การผ่อนปรนกฎระเบียบต่างๆ และการร่วมมือกันอย่างเสรีระหว่างรัฐชาติที่มีอธิปไตยของตนเอง ตลอดจนมองว่า นโยบายด้านการเงิน (currency policy) ควรจะมีความเป็นอิสระในตัวเอง และประชาคมยุโรปจะต้องเปิดกว้างสำหรับประเทศภายนอกกลุ่มด้วย¹⁴

integration, eds. Brent F. Nelsen and Alexander C-G. Stubb (London : Lynne Rienner Publishers, 1994), pp. 211-212.

¹³ Stephen George, "Great Britain and the European Community," The ANNALS of The American Academy of Political and Social Science 531 (January 1994) : 88.

¹⁴ Hans-Peter Schwarz, "Germany's national & european interests," in Germany's new position in europe : problems and perspectives, ed. Arnulf Baring (United Kingdom : BERG PUBLISHERS, 1994), p. 119.

แม้ว่าแธตเชอร์จัดอยู่ในกลุ่มผู้นำที่ 'นิยมยุโรป' (pro-European) ภายใต้ความเชื่อที่ว่าประชาคมยุโรปเป็นองค์กรที่จะสนับสนุนการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจด้านอุตสาหกรรมและบริการได้เป็นอย่างดี แต่ด้วยความยึดมั่นในแนวทาง 'การเมืองแบบอังกฤษ' (British politics) ของนาง ซึ่งหมายถึงแนวความคิดที่ยึดมั่นต่ออำนาจอธิปไตยของชาติเป็นสำคัญ ทำให้เกิดการต่อต้านอย่างแข็งขันจากผู้นำแนวอนุรักษนิยมอย่างโคห์ล จนกระทั่งหนังสือพิมพ์ "**Financial Times**" ของอังกฤษตั้งข้อสังเกตว่า "การถกเถียงดังกล่าวยิ่งย่ำให้เห็นถึงการแบ่งแยกระหว่างปรากฏการณ์ทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลอังกฤษ กับรัฐบาลของสมาชิกอื่นๆ ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น" ¹⁵

ในส่วนของการมีสภาพเศรษฐกิจการเงิน ซึ่งเป็นประเด็นที่แธตเชอร์ต่อต้าน และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับแนวความคิดของโคห์ลกับมิตเตอร์รองด์นั้น ในที่สุดเมื่อเกิด "แผนการเดอลอร์" (Delors Report) ขึ้นใน ค.ศ. 1989 ประเทศสมาชิกทั้งหลายต่างก็เห็นด้วยกับแผนการนี้ โดยประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ต่างเตรียมพร้อมเต็มที่สำหรับการมีเงินตราสกุลเดียวกันโดยไม่สนใจว่าอังกฤษจะเข้าร่วมด้วยหรือไม่ เมื่อเป็นเช่นนั้น ภาคธุรกิจการเงินต่าง ๆ จึงเริ่มมองว่าอังกฤษกำลังจะกลายเป็นสมาชิกชั้นรองของยุโรปตลาดเดียว ในขณะที่ในแวดวงการเมืองมองว่าอังกฤษกำลังจะทำผิดพลาดซ้ำรอยที่เคยเกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1950 ที่ตัดสินใจไม่เข้าร่วมก่อตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรปในครั้งนั้น ซึ่งเป็นการพลาดโอกาสสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมกับช่วงเวลาแห่งการเติบโตทางเศรษฐกิจที่กำลังจะเกิดขึ้น ¹⁶

ต่อมาในช่วงต้นทศวรรษ 1990 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญขึ้นทั้งในและนอกยุโรป ซึ่งล้วนแต่เป็นปัจจัยกระตุ้นให้เกิดการผลักดันให้สนธิสัญญา มาสทริทช์ สำเร็จเป็นรูปเป็นร่างได้ในที่สุด เหตุการณ์สำคัญเหล่านี้ ได้แก่

1. การที่สหภาพโซเวียตล่มสลายทำให้ประเทศในยุโรปตะวันออกต้องหันมาพึ่งพายุโรปตะวันตก และเป็นเหตุให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องรวมประเทศเยอรมนีโดยเร็วที่สุด
2. สถานการณ์สงครามอ่าวเปอร์เซียทำให้ประชาคมยุโรปมีความตื่นตัวมากขึ้นในเรื่องการมีนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของตนเอง
3. ประเด็นเรื่องระเบียบความมั่นคงยุโรปใหม่ (New European Security Order) ที่เกิดจากความวิตกกังวลในเรื่องระบบความมั่นคงของยุโรปที่เปลี่ยนไปภายหลังจากสหภาพโซเวียตล่มสลาย

¹⁵ Quentin Peel, "Mrs. Thatcher finds the middle ground," Financial Times (4 Dec. 1986) in Stephen George, "Great Britain and the European Community," The ANNALS of The American Academy of Political and Social Science : 49-50.

¹⁶ Ibid., p. 51.

4. ความตึงเครียดและปัญหาจากประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก ซึ่งมีผลต่อประชาคมยุโรป โดยตรงทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคง
5. ความขัดแย้งเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา ไม่ว่าจะเป็นในเครือจักรภพแห่งรัฐอิสระ (Commonwealth of Independent States-CIS) และในอดีตยูโกสลาเวีย
6. ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในยุโรปตะวันตกส่งผลต่อ “ระบบกลไกอัตราแลกเปลี่ยน” (Exchange Rate Mechanism-ERM) และทำให้ประสิทธิภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาคมยุโรป ตกต่ำลง
7. ผลกระทบที่มีต่อประเทศใน “สมาคมเขตการค้าเสรียุโรป” (European Free Trade Association-EFTA) ซึ่งเป็นการรวมตัวทางเศรษฐกิจของประเทศในยุโรป 7 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย ฟินแลนด์ ไอซ์แลนด์ ลิกเทินสไตน์ นอร์เวย์ สวีเดน และสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งต่อมาได้นำไปสู่ การรับประเทศออสเตรเลีย ฟินแลนด์ และสวีเดน เป็นสมาชิกใหม่ของสหภาพยุโรปในปี ค.ศ 1995
8. ความสำเร็จของการมียุโรปตลาดเดียวทำให้เกิดการประชุมในระดับระหว่างรัฐบาล (intergovernment) และการเจรจาต่อรองในประเด็น EMU และประเด็นสหภาพการเมืองที่จะ บรรลุไว้เป็น pillar หลักของสนธิสัญญามาสทริชท์
9. การรวมประเทศเยอรมนีมีผลต่อยุโรปตะวันตกและต่อประชาคมยุโรปในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะต่อ ประเทศที่ได้รับผลกระทบโดยตรง เช่น ฝรั่งเศส

เหตุการณ์เหล่านี้เป็นสัญญาณที่ทำให้ประชาคมยุโรปต้องหันมาให้ความสนใจ และร่วมมือกันอย่างจริงจัง ในการที่ทำให้เกิดบูรณาการทางด้านเศรษฐกิจ การเงิน ควบคู่ไปกับบูรณาการด้านนโยบายต่างประเทศและความ มั่นคงร่วมกันให้มากขึ้น อาจกล่าวได้ว่า บัจฉัยต่างๆ เหล่านี้มีผลโดยตรงต่อทั้งการพัฒนาเนื้อหาสาระในส่วนของ EMU และ CFSP ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญยิ่งของสนธิสัญญามาสทริชท์ ทั้งนี้โดยมีแรงผลักดันมาจากความร่วมมือของเยอรมนีและฝรั่งเศสเป็นสำคัญ

เมื่อเป็นเช่นนี้ กรอบความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างสองประเทศนี้ จึงต้องปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ต่างๆ เหล่านี้เช่นกัน เยอรมนีและฝรั่งเศสเห็นชอบร่วมกันในการเสนอให้คณะมนตรียุโรป (European Council) ซึ่งเป็นองค์กรที่ดำเนินงานนอกขอบเขตของประชาคม และมีหน้าที่โดยตรงในการกำหนดการประชุม IGC จัดการประชุมเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการรวมประเทศเยอรมนี

ความร่วมมือระหว่างเยอรมนีและฝรั่งเศสในการนี้ เกิดขึ้นในเดือนเมษายน ค.ศ 1990 โดยทั้งสองได้ร่วมกันส่งจดหมายให้แก่ประธานคณะมนตรียุโรป (European Council) ซึ่งในขณะนั้นคือ นายกรัฐมนตรีของส

สาธารณรัฐไอร์แลนด์ โดยมีเนื้อหาที่เรียกร้องให้จัดการประชุม IGC เพื่อหารือเกี่ยวกับการสร้างความร่วมมือทางการเมืองในยุโรปควบคู่ไปกับการจัดให้มีการประชุม IGC ในประเด็น EMU ที่ได้มีการกำหนดเอาไว้ก่อนแล้ว

เหตุการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การริเริ่มให้มีสหภาพทางการเมืองนั้นเป็นผลโดยตรงจากความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกระชั้นกันในยุโรปนั่นเอง ซึ่ง เซอร์ จอห์น คาร์ (Sir John Kerr) ผู้แทนถาวรของอังกฤษซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของผู้เข้าร่วมการเจรจาได้กล่าวเอาไว้ว่า

“การเจรจาต่อรองในประเด็นเกี่ยวกับสหภาพทางการเงินนั้นเป็นการเจรจาต่อรองที่สุภาพและเป็นมืออาชีพอย่างกับการประชุมของนักวิชาการในมหาวิทยาลัยทีเดียว ตรงกันข้ามกับการเจรจาในประเด็นสหภาพทางการเมืองซึ่งทั้งไม่สุภาพ และไม่ใช่มืออาชีพเอาเสียเลย”

ซึ่งในทรรศนะของตัวเองนั้น เขาเห็นว่าที่เป็นเช่นนี้เพราะการเจรจาต่อรองในประเด็น EMU นั้นมีการเตรียมตัวมาอย่างดี ต่างกับกรณีสหภาพทางการเมือง¹⁷

ความคิดเห็นของ เซอร์ จอห์น คาร์ ดังกล่าวข้างต้น เกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่า การประชุม IGC ในส่วนของ EMU เกิดจากการเตรียมการล่วงหน้ามาเป็นอย่างดี และ EMU เองก็มีพัฒนาการเป็นลำดับเรื่อยมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับการประชุม IGC สหภาพการเมืองยุโรปซึ่งถูกจัดขึ้นอย่างรีบด่วน อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างกระชั้นครั้งใหญ่ในยุโรป มิใช่เกิดจากการวางแผนอย่างเป็นขั้นตอนตั้งแต่ต้น อีกทั้งประเด็นเรื่องสหภาพการเมืองนี้เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับอำนาจอธิปไตยของรัฐสมาชิก จึงไม่น่าแปลกที่การประชุมจะเต็มไปด้วยความขัดแย้ง และการแบ่งกลุ่มแบ่งพวก ซึ่งนำไปสู่ความยากลำบากในการบรรลุข้อตกลงร่วมกันในประเด็นต่างๆ

อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงหลายอย่างที่เกิดขึ้น นับได้ว่าการพังทลายของกำแพงเบอร์ลิน และการล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญที่สุดที่มีผลกระทบต่อรูปแบบความร่วมมือระหว่างเยอรมนีและฝรั่งเศส ในบูรณาการยุโรปตั้งแต่เริ่มต้นนั้น ฝรั่งเศสและเยอรมนีต่างก็มี *ความสัมพันธ์พิเศษ* ต่อกัน ซึ่งหมายความว่าก่อนที่จะเกิดการรวมประเทศเยอรมนีนั้น ทั้งสองฝ่ายต่างก็อยู่ในสถานะที่เรียกได้ว่าเท่าเทียมกัน กล่าวคือเยอรมนีมีจำนวนประชากรมากกว่าฝรั่งเศสแต่มีอัตราการเกิดต่ำกว่า ในขณะที่ฝรั่งเศสมีอาวุธนิวเคลียร์ มีดินแดนที่อยู่ภายใต้การดูแลในแอฟริกา และอาหรับ แต่ก็มีระดับ GNP ต่ำกว่าเยอรมนี แต่เมื่อกำแพงเบอร์ลินพังทลายลงอย่างกระชั้นหันพร้อมกับการล่มสลายของโลกคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก สมดุลดังกล่าวนี้ก็กลับเปลี่ยนไป

¹⁷ Roy Pryce, “The treaty negotiations,” in Maastricht and beyond : Building the European Union, eds. Andrew Duff, John Pinder and Roy Pryce, pp. 41-42.

ภายหลังการรวมประเทศ เยอรมนีมีขนาดใหญ่กว่าฝรั่งเศสทั้งด้านจำนวนประชากร และด้านความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ยิ่งไปกว่านั้นการสิ้นสุดของภัยคุกคามทางการทหารจากยุโรปตะวันออกทำให้การมีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองของฝรั่งเศสมีความสำคัญน้อยกว่าความสามารถในการเจรจาต่อรองทางเศรษฐกิจของเยอรมนี¹⁸

เยอรมนีมีจุดมุ่งหมายในเรื่องบูรณาการยุโรปเข้มข้นขึ้นกว่าเดิม กล่าวคือ มีจุดมุ่งหมายเพื่อการเป็นสหภาพทางเศรษฐกิจ การเงิน จุดมุ่งหมายเพื่อสร้างอิสระในการดำเนินการของ “ธนาคารกลางยุโรป” (European Central Bank-ECB) และการมีเงินตราสกุลเดียวกันที่เข้มแข็ง การผลักดันให้ยุโรปมีรูปแบบที่เป็น ‘สหพันธรัฐยุโรป’ “federal Europe” การเพิ่มความสำคัญในส่วนของการเมืองครั้งใหม่ผ่านทางการเพิ่มอำนาจให้กับรัฐสภาและคณะกรรมการยุโรป และที่สำคัญที่สุดคือ การมีนโยบายด้านต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน

ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังทำให้ประธานาธิบดีมิทแตร์รองด์จำเป็นต้องทบทวนและวางนโยบายเกี่ยวกับยุโรปและเยอรมนีใหม่ โดยมีพื้นฐานอยู่ที่จะต้องเป็นไปเพื่อรักษามลประโยชน์ของฝรั่งเศสให้คงอยู่ หรือมากขึ้นกว่าเดิม การรวมประเทศเยอรมนีทำให้มิทแตร์รองด์ตระหนักว่านโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศสภายหลังสงครามเย็นจะต้องให้ความสำคัญกับการดึงเยอรมนีเข้ามาผูกพันกับกลุ่มพันธมิตรตะวันตกให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาคมยุโรปและ “องค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ” (North Atlantic Treaty Organization-NATO)

มิทแตร์รองด์มองการรวมเยอรมนีในแง่ของแนวความคิดแบบ “Gaullist” ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นทัศนคติแบบ ‘Realism’ กล่าวคือมองในแง่ของการเกิดดุลย์แห่งอำนาจ และความต้องการที่จะให้ฝรั่งเศสเป็นมหาอำนาจทางการเมืองที่โดดเด่นในยุโรปต่อไป¹⁹ ทำให้นโยบายของฝรั่งเศสภายหลังการรวมเยอรมนีมีลักษณะของการพยายามผูกเยอรมนีเข้ากับความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับฝรั่งเศส และประชาคมยุโรป

นอกจากนั้น มิทแตร์รองด์พยายามสร้างความสัมพันธ์อันดีกับอังกฤษมากขึ้น ซึ่งปรากฏว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี เนื่องจากทั้งสองต่างเกิดความรู้สึกเดียวกัน คือวิตกกังวลต่อการขยายตัวของเยอรมนีหลังการรวมประเทศ มิทแตร์รองด์ถึงกับกล่าวกับนางแตรเซอร์ในการประชุม European Council ที่เมืองสตราสบูร์ก ในปีค.ศ. 1989 ว่า จากช่วงเวลาที่ย่ำแย่ที่สุดในอดีตที่ได้เคยผ่านมาทำให้ฝรั่งเศสพยายามที่จะสร้างความสัมพันธ์ที่แนบแน่นยิ่งกัอังกฤษมาโดยตลอดและตัวมิทแตร์รองด์เองรู้สึกว่ ช่วงเวลาที่ย่ำแย่เหล่านั้นกำลังจะหวนกลับมาอีก²⁰

¹⁸ John Fenske, “France’s uncertain progress toward European Union,” *Current History* 90, No.559 (November 1991) : 361.

¹⁹ Alistair Cole, *Francois Mitterrand : A study in political leadership*, 2nd ed. (London: Routledge, 1997), p. 152.

²⁰ Martin J. Dedman, *The origins and development of the European Union 1945-95* (London: Routledge, 1996), p. 120.

อย่างไรก็ตาม มิตรรอนด์เองไม่ต้องการยุติความร่วมมือที่ใกล้ชิดระหว่างฝรั่งเศสและเยอรมนีแต่อย่างใด ควบคู่ไปกับการที่ฝรั่งเศสสวมบทบาทผู้นำในการสร้างประชาคมยุโรปซึ่งเท่ากับเป็นการรับประกันความเป็นผู้นำในการเมืองโลกของตน และรับประกันความสำคัญของยุโรปทั้งในด้านการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และการทหารที่เป็นอิสระต่อชาติมหาอำนาจให้มากที่สุด²¹ โดยเฉพาะในด้านการเงินและเศรษฐกิจนั้น ฝรั่งเศสต้องการที่จะเป็นมหาอำนาจในทาง เศรษฐกิจของกลุ่ม และลดบทบาทตลอดจนต้องการจะหลุดพ้นจากการครอบงำทางนโยบายการเงินของ “ธนาคารกลางของเยอรมนี” (Bundesbank) ที่มีต่อประชาคมยุโรปลงให้มากที่สุด ตลอดจนมีเจตนาที่จะจำกัดขอบเขตอำนาจของเยอรมนี และพยายามที่จะหยุดเยอรมนีไม่ให้ถ่ายเทอำนาจทางเศรษฐกิจและอำนาจทางการเงินไปสู่การมีอำนาจที่ยิ่งใหญ่ทางการเมืองได้ในอนาคต

สำหรับเยอรมนี การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่เกิดขึ้นส่งผลให้เป้าหมายของรัฐบาลกรุงบอนน์เปลี่ยนไป คือหันไปให้ความสำคัญต่อการวางเป้าหมายเพื่อสร้างประชาคมยุโรปให้มีลักษณะโครงสร้างแบบ ‘สหพันธรัฐ’ (federal) ที่มีความสามารถและเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับเยอรมนี และการสร้างความเข้มแข็งเพื่อรับผลจากการเปลี่ยนแปลงหลาย ๆ ด้านที่เกิดขึ้นในยุโรปภายหลังสิ้นสุดสงครามเย็น²²

เยอรมนีตระหนักดีว่า การเป็นผู้นำหลักของการผลักดันสนธิสัญญา มาสทริชท์ยังทำให้เยอรมนีได้ประโยชน์หลายประการ ทั้งในเรื่องการยกฐานะของตนให้เป็นผู้นำของกลุ่มอย่างเต็มตัวเนื่องจากความสำคัญหลายประการที่เยอรมนีมีต่อภูมิภาคยุโรป ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง ยุทธศาสตร์ การเงิน การธนาคาร เศรษฐกิจ หรือด้านสังคมเป็นต้น นอกจากนี้เยอรมนียังมีจุดประสงค์เพื่อรับประกันต่อประเทศสมาชิกของประชาคมยุโรปว่า แม้เยอรมนีจะรวมตัวแล้วก็ตาม แต่ “เยอรมนีที่รวมกันเป็นหนึ่งเดียวจะอยู่ในสหภาพยุโรป”²³ ทำให้เยอรมนีเห็นชอบกับ “pillar” ทั้ง 3 ของสนธิสัญญา มาสทริชท์ในที่สุด

ส่วนตัวผู้นำ คือโคห์ลนั้นก็สนับสนุนสนธิสัญญา มาสทริชท์อย่างแข็งขัน และเต็มใจที่จะนำเยอรมนีเข้าไปผูกพันใกล้ชิดกับบูรณาการยุโรปอย่างมากเช่นเดียวกับที่ฝรั่งเศสต้องการ ทั้งนี้เพื่อที่จะใช้กรอบของมาสทริชท์เป็นเครื่องมือจัดการกับปัญหาที่ตามมาจากสงครามเชื้อชาติศาสนาในดินแดนอดีตยูโกสลาเวีย และในอดีตสหภาพโซเวียต ซึ่งทำให้เยอรมนีในฐานะประเทศบ้านใกล้เรือนเคียงต้องเผชิญปัญหาความมั่นคงอย่างมาก ทั้งปัญหาผู้อพยพลี้ภัยจำนวนมากที่หลั่งเข้ามาในเยอรมนี ปัญหาความรู้สึกระแวง หรือกลัวคนต่างชาติ ปัญหาสังคม และปัญหาเศรษฐกิจ ซึ่งล้วนแต่เป็นปัญหาที่ก่อกวนความมั่นคงของประเทศทั้งสิ้น

²¹ Alistair Cole, Francois Mitterrand : A study in political leadership, p. 131.

²² Rita Beuter, “Germany and the ratification of the Maastricht Treaty,” in The ratification of the Maastricht Treaty : Issues, debates and future implications, eds. Finn Laursen and Sophie Vanhoonacker (The Netherlands : Martinus Nijhoff Publishers, 1994), p. 87.

²³ Martin J. Dedman, The Origins and Development of the European Union 1945-95, p. 120.

ด้วยเหตุนี้ การผลักดันให้ประชาคมยุโรปมีนโยบายด้านต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน และการร่วมมือกับองค์กรอย่าง NATO จึงเป่าหมายหลักที่สำคัญประการหนึ่งของเยอรมนี

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า แม้ว่าสิ่งที่เยอรมนี และฝรั่งเศสมองว่าเป็นผลประโยชน์แห่งชาติของตนจะแตกต่างกัน แต่ทั้งสองเข้าใจดีว่า ผลประโยชน์เหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยความร่วมมือร่วมกันในการผลักดันสนธิสัญญามาสทริชท์ให้ประสบความสำเร็จในที่สุดนั่นเอง

ต่อมา รัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศสมาชิกทั้ง 12 ประเทศได้ลงนามใน “สนธิสัญญาว่าด้วยสหภาพยุโรป” (TEU) เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ ค.ศ 1992 ณ เมืองมาสทริชท์ ประเทศเนเธอร์แลนด์ หลังจากสมาชิกได้ให้สัตยาบันครบหมดทุกประเทศแล้ว แต่ก่อนที่จะมีการลงนามใน TEU นั้น ประชาคมยุโรปได้ผ่านกระบวนการเจรจา (negotiation) มาแล้วอย่างโชกโชก การเจรจานี้ต้องประสบปัญหามากมายหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเห็นที่ขัดแย้งหลายประการระหว่างกลุ่มสมาชิกภายใต้การนำของเยอรมนี ฝรั่งเศส กับกลุ่มของอังกฤษ และเดนมาร์ก

ประเด็นที่เป็นปัญหาที่สุด ได้แก่ประเด็นเรื่องการเงินสกุลเดียว ซึ่งอังกฤษไม่เห็นด้วยกับเรื่องนี้อย่างยิ่ง และแม้ว่าเมื่อจอห์น เมเจอร์ (John Major) เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนนางแธตเชอร์ในปีค.ศ 1990 เขาจะได้พยายามปรับปรุงความสัมพันธ์กับกรุงบอนน์ที่เคยตึงเครียดอย่างมากในสมัยนางแธตเชอร์ให้ดีขึ้นแล้วก็ตาม แต่ไม่ได้ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างปัจจุบันทันด่วนขึ้นกับนโยบายต่างประเทศของอังกฤษแต่อย่างใด ดังเช่นในการประชุม IGC สองครั้งในค.ศ 1991 นั้น เมเจอร์ได้มีที่ท่ายอมโอนอ่อนนโยบายด้านสหภาพการเงินมากขึ้น แต่ในเรื่องนโยบายสังคม และประเด็นการปรับปรุงอำนาจของสถาบันในประชาคมนั้น อังกฤษยังยืนกรานความคิดของตนเองอยู่เช่นเดิม

อังกฤษไม่เห็นด้วยกับแผนการเดอลอร์ตั้งแต่แรก และทำตัวเป็นฝ่ายตรงข้ามกับสมาชิกส่วนใหญ่ของกลุ่มเรื่อยมา อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอังกฤษจะคัดค้านอย่างเต็มที่ ท้าทีและการตัดสินใจของสมาชิกสำคัญอย่างเยอรมนี และฝรั่งเศส บวกกับท่าทีของสมาชิกส่วนใหญ่ที่ต่างก็ต้องการให้ดำเนินตามแผนการเดอลอร์โดยเร็ว கட้นจนกระทั่งอังกฤษต้องยอมรับมติส่วนใหญ่ และใน “การประชุมสุดยอดที่ลักเซมเบิร์ก” (Luxembourg Summit) ค.ศ 1991 เมเจอร์ต้องยกเลิกความตั้งใจเดิมที่ต้องการจะให้เงิน “Ecu” เป็นเงินสกุลกลางของกลุ่มต่อไป การเปลี่ยนท่าทีของเมเจอร์ในครั้งนั้นเกิดจากการที่อังกฤษยื่นเงื่อนไขต่อเยอรมนีและประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ว่า ประเทศเหล่านี้จะต้องไม่เสนอให้มีการตัดสินใจใดๆ ในการประชุมครั้งนั้นอีก²⁴

²⁴ Roy Pryce, “The treaty negotiations,” in Maastricht and beyond : Building the European Union, eds. Andrew Duff, John Pinder and Roy Pryce, p. 46.

ในเวลาต่อมาเมื่อเดนมาร์กไม่ผ่านการลงประชามติให้สัตยาบันในปี ค.ศ. 1992 กระแสความคลางแคลงใจของชาวอังกฤษที่มีต่อสนธิสัญญา มาสทริชท์ยิ่งเพิ่มขึ้น รัฐสภาอังกฤษเปิดการอภิปรายถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในเรื่องการให้สัตยาบัน ในที่สุด ผลปรากฏว่าอังกฤษลงและตัดสินใจยังไม่เข้าร่วมเงินสกุล Euro ใน ค.ศ. 1999 และไม่เห็นด้วยกับสาระของ CFSP ซึ่งเกิดจากแรงผลักดันร่วมกันของเยอรมนีและฝรั่งเศส นางแอดเซอร์ถึงกับกล่าวในที่ประชุม European Council ที่เมืองดับลิน เดือนเมษายน ค.ศ. 1990 ว่า ผู้ที่ริเริ่มเรื่องนี้ คือทั้งโคห์ล และ มิตรรอนด์ต่างยังไม่แน่ใจด้วยซ้ำว่า สิ่งทั้งสองเรียกว่า “สหภาพทางการเมือง-political union” นั้น หมายความว่าอะไรกันแน่²⁵

ต่อมา แม้ว่าการลงนามใน TEU จะผ่านพ้นไปแล้ว ประชาคมยุโรปกลับต้องประสบปัญหาอย่างมากในระหว่างกระบวนการการให้สัตยาบัน โดยในหลาย ๆ ประเทศนั้นยังมีประชาชนบางส่วนคัดค้านการเข้าร่วมในสนธิสัญญา มาสทริชท์ ประเทศที่มีปัญหาดังกล่าวนี้เป็นประเทศที่ยึดอุดมการณ์ “ชาตินิยม” เป็นใหญ่ โดยเฉพาะอังกฤษ และเดนมาร์ก

ในกรณีเดนมาร์กนั้น ต้องจัดให้มีการลงประชามติถึง 3 ครั้งกว่าจะผ่านการลงสัตยาบันไปได้ ทำให้เยอรมนีและฝรั่งเศสต้องพยายามเจรจาให้กระบวนการการให้สัตยาบันในประเทศสมาชิกอื่นๆ ดำเนินไปตามกำหนดโดยไม่หยุดชะงักจากกรณีเดนมาร์ก ตลอดจนหวังว่าเดนมาร์กจะสามารถแก้ปัญหาได้ทันเวลา หลังจากการลงประชามติในเดนมาร์กไม่กี่วัน มิตรรอนด์ประกาศกำหนดวันลงประชามติในฝรั่งเศสที่ด้วยความมั่นใจว่า ผลการลงประชามติของประชาชนฝรั่งเศสจะทำให้ความเชื่อมั่นของสมาชิกอื่นๆ ต่อสนธิสัญญา มาสทริชท์กลับคืนมาได้

ส่วนเยอรมนีแม้ว่าจะประสบปัญหาเรื่องการตีความเนื้อหาของสนธิสัญญา มาสทริชท์บางประการ แต่การที่โคห์ลพยายามชี้แจงและโน้มน้าวให้สภาล่าง (Bundestag) และสภาสูง (Bundesrat) ของเยอรมนีลงคะแนนเสียงรับรอง มาสทริชท์ได้สำเร็จเป็นประเทศสุดท้าย ทำให้ประชาคมยุโรปมีความมั่นใจมากขึ้น และไว้วางใจว่าสนธิสัญญา มาสทริชท์จะดำเนินไปตามเวลาที่กำหนดเอาไว้ได้ในที่สุด

อิทธิพลและความสำคัญของเยอรมนีในกลุ่มมีมากเพียงใดเห็นได้จากกรณีอังกฤษ และฝรั่งเศส ต่างก็เรียกร้องให้ “สถาบันการเงินยุโรป” (European Monetary Institute- EMI) ในขณะนั้นคือธนาคารกลางของยุโรป ซึ่งทำหน้าที่ในการประสานนโยบายทางการเงินของประเทศสมาชิก อันจะนำไปสู่การใช้เงินตราสกุลเดียวกันในปี ค.ศ. 1999 ให้ตั้งอยู่ในลอนดอน หรือปารีส แต่ในที่สุด ปรากฏว่าโคห์ลใช้อิทธิพลต่อรองกอดตันจนกระทั่ง EMI และ European Central Bank ได้ตั้งอยู่ที่แฟรงค์เฟิร์ตสมความตั้งใจของชาวเยอรมันทั้งปวง

โคห์ลเห็นว่า การพยายามกดดันให้ European Central Bank ตั้งอยู่ที่เยอรมนี จะช่วยลดกระแสความไม่พอใจ และเสียงคัดค้านของประชาชนเยอรมันจำนวนไม่น้อยที่หวงแหน และไม่ต้องการให้เงินดอยช์มาร์ก

²⁵ Geoffrey Edwards and Simon Nuttall, “Common Foreign and Security Policy,” in Maastricht and beyond : Building the European Union, eds. Andrew Duff, John Pinder and Roy Pryce, p. 87.

ของพวกตนสูญสิ้นไปในอนาคต เท่ากับเป็น 'คำตอบแทน' สำหรับเยอรมนีต่อการเสียสละสกุลเงินอันหวงแหนของตน ในขณะที่เดียวกัน ข้อตกลงดังกล่าวส่วนหนึ่งยังเกิดจากการประนีประนอมของรัฐบาลฝรั่งเศส และรัฐบาลอังกฤษต่อรัฐบาลเยอรมนี ซึ่งเสมือนว่าเป็นคำตอบแทนสำหรับความเดือดเดี่ยว และความมุ่งมั่นของเยอรมนีในอันที่จะผลักดัน "สหภาพเศรษฐกิจ และการเงิน" ไปข้างหน้าท่ามกลางอุปสรรคมากมาย²⁶

จากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่า หากเปรียบเทียบบูรณาการยุโรปเป็นเรือโดยมีผู้โดยสารในเรือคือสมาชิกทั้ง 12 ประเทศ เยอรมนีและฝรั่งเศสเปรียบเสมือนเป็นคนที่ช่วยกันพาย และถือหางเสือเรือเพื่อจะไปให้ถึงฝั่ง อันหมายถึงความสำเร็จของการผลักดันสนธิสัญญา มาสทริชท์ ซึ่งเรือลำนี้คงจะลอยเคว้งคว้าง ไปไม่ถึงฝั่งได้เลย หากไม่มีคนที่ทำหน้าที่พายและคัดท้ายเรืออย่างเข้มแข็ง โดยเฉพาะเรือที่ต้องเผชิญพายุใหญ่หลายครั้ง และต้องเผชิญกับการที่ในบางครั้งผู้โดยสารบางคน เช่นอังกฤษ ก็อาจจะทำให้เรือล่มลงด้วย

สมมติฐาน

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า การที่เยอรมนีและฝรั่งเศสร่วมมือกันผลักดันให้สนธิสัญญา มาสทริชท์สำเร็จลุล่วงลง จนสามารถเริ่มบังคับใช้อย่างเป็นทางการในปี.ศ 1993 ได้นั้น เป็นผลมาจากความต้องการของทั้งสองฝ่ายในอันที่จะรักษาและเพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติของตน

กรอบความคิด

การศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์เรื่องนี้จะอยู่ภายใต้กรอบของแนวความคิดเรื่อง "ผลประโยชน์แห่งชาติ" (national interest) ซึ่งเป็นแนวความคิดสำคัญประการหนึ่งของทฤษฎีการเมืองระหว่างประเทศ คือ "ทฤษฎีสังคมนิยม" (Realism) ซึ่งโดดเด่นมากในยุคสงครามเย็น

คำว่า "ผลประโยชน์แห่งชาติ" (national interest) นั้น มีนักวิชาการให้ความหมายเอาไว้หลายแบบ อาทิเช่น เฟรด เอ.ซอนเดอร์มานน์ (Fred A. Sondermann) กล่าวว่า "แนวความคิดหลักของคำว่า "national interest" คือในโลกที่รัฐเป็นหน่วยทางการเมืองที่สำคัญที่สุดซึ่งเรียกร้องความซื่อสัตย์จากปัจเจกชนในสังคมนั้น ผู้นำรัฐผู้ซึ่งรับผิดชอบต่อปัจเจกชนเหล่านั้น และดำเนินการต่างๆ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ไม่แน่นอน และเป็นภัยคุกคาม จำเป็นต้องถือเอาผลประโยชน์ของรัฐตนอยู่เหนือผลประโยชน์ของรัฐ หรือระบบระหว่างประเทศอื่นเสมอ ดังนั้น "national interest" จึงกลายเป็นคำที่มีความหมายพ้องกับคำว่า "ความเห็นแก่ตัวของประเทศชาติ" (national egoism) นั่นเอง"²⁷

²⁶ สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์, ยุโรป : ทศวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลง, หน้า 28-29.

²⁷ Fred A. Sondermann, "The theory of the national interest," in The theory and practice of International Relations, 8th ed., ed. William C. Olsen (U.S.A : Prentice-Hall, Inc, 1991), p. 36.

ในขณะที่ **เดเนียล เอส.แพพ (Danial S.Papp)** พูดถึง *national interest* ว่า “จากประวัติศาสตร์ การพัฒนา “รัฐ” เท่าที่ผ่านมานั้นแสดงให้เห็นว่า รัฐมองว่าไม่มีอำนาจใดจะสูงเกินไปกว่าอำนาจของตัวเอง ดังนั้น รัฐจึงสามารถจะกำหนดผลประโยชน์ของตนเองได้ ตลอดจนสามารถตัดสินใจได้ว่าทำอย่างไรรัฐจึงจะได้มาซึ่งผลประโยชน์เหล่านั้น ผลประโยชน์ของรัฐเราเรียกว่า “ผลประโยชน์แห่งชาติ” (*national interest*) ส่วนวิธีการและการกระทำที่รัฐพยายามจะให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์แห่งชาตินั้นเรียกว่า “นโยบายแห่งชาติ” (*national policy*)”²⁸

ส่วน **อเล็กซานเดอร์ แอล.จอร์จ (Alexander L.George)** และ **โรเบิร์ต โอ.โคเฮน (Robert O.Keohane)** กล่าวว่า “แนวความคิดเรื่อง *national interest* มีความหมาย 2 แนว แนวแรกคือเป็นเกณฑ์ที่ใช้ประเมินสิ่งที่เกิดขึ้นในสถานการณ์หนึ่งๆ และเป็นเกณฑ์ที่ใช้สำหรับประเมินว่าการกระทำแบบใดเป็นการกระทำที่ “ดีที่สุด” ส่วนแนวที่สองคือเป็นการพิจารณาการตัดสินใจใดๆ ที่จะเกิดขึ้น....นอกจากนั้น ผู้ดำเนินการตัดสินใจ (*decision-makers*) ยังต้องคำนึงถึง ‘ค่าใช้จ่าย’ (*cost*) หรือ ‘ความเสี่ยง’ (*risk*) ที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจใดๆ ของตนก่อนเสมอ”²⁹

นักวิชาการแนว **Realism** ที่มีชื่อเสียงมากที่สุดคนหนึ่งอย่าง **ฮันส์ เจ. มอร์เกนธาว (Hans J. Morgenthau)** ได้พูดถึงความหมายของ “*national interest*” เอาไว้ว่า เรื่องของผลประโยชน์ถือว่าเป็นกฎเกณฑ์ที่สำคัญประการหนึ่งของการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และในกรอบของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น ผลประโยชน์แห่งชาติมีทั้งในลักษณะที่ขัดแย้ง และสอดคล้องต้องกัน การใช้วิถีทางการทูตเท่านั้นที่จะทำให้สามารถปรองดองและประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างกันได้ เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น ผู้กำหนดนโยบาย (*policy makers*) ทั้งหลายจะต้องมีหน้าที่แก้ปัญหาด้วยการสร้างกรอบความสัมพันธ์ใหม่ที่สามารถจะทำให้ต่างฝ่ายต่างยอมรับซึ่งกันและกัน หรือสามารถทำให้เกิดการสร้างกฎ กติกาใหม่ในเรื่องผลประโยชน์ของทุกฝ่ายได้³⁰

ในขณะเดียวกัน **เจ.ซี.โจฮารี (J.C Johari)** ก็ย้ำทฤษฎี **Realism** ของ มอร์เกนธาว ว่า มอร์เกนธาว เน้นย้ำเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติในรูปของ “อำนาจ” (*power*) ที่มีต่อการตัดสินใจเรื่องนโยบายต่างประเทศและวิถีทางการทูตของประเทศนั้นๆ ดังนั้น สิ่งสำคัญที่สุดของกฎระเบียบในการเมืองระหว่างประเทศก็คือแนวความคิด

²⁸ Danial S.Papp, Contemporary International Relations : Frameworks for understanding, 3rd ed. (Singapore : Macmillan Publishing Company,1992), p. 38.

²⁹ Alexander L.George and Robert O.Keohane, “The concept of national interest : Uses and limitations,” in Presidential decision-making in foreign policy : The effective use of information and advice, ed. Alexander L.George (U.S.A : Westview Press, 1980). P. 218.

³⁰ Kenneth W.Thompson, Master of inter-national thought : Major twentieth-century theorists and the world crisis (U.S.A : Louisiana State University Press, 1980), p. 88.

เรื่องผลประโยชน์ที่มาในรูปของอำนาจ ใน "เกมแห่งอำนาจ" (The game of power) จึงได้รับการสนับสนุนจากข้อเท็จจริงที่ยากจะแย้งได้ในเรื่อง "ผลประโยชน์"³¹ นอกจากนี้ มอร์เกนธาวยังเชื่อว่า จะเกิดความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐด้วย³²

จากคำจำกัดความ และคำอธิบายเกี่ยวกับแนวความคิด "ผลประโยชน์แห่งชาติ" ดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า เรื่องของผลประโยชน์แห่งชาตินั้นเป็นเสมือนศูนย์กลางนโยบายต่างประเทศของรัฐทั้งหลาย และมีทั้งลักษณะขัดแย้ง และสอดคล้องประนีประนอมกัน ประเด็นผลประโยชน์แห่งชาติเป็นเสมือนกฎเกณฑ์ที่ช่วยให้ผู้กำหนดนโยบาย (decision-makers) ตัดสินได้ว่าเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศของรัฐตนคืออะไร เช่นเดียวกับในการศึกษาวิทยาพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าบูรณาการยุโรปตั้งแต่เริ่มต้นในทศวรรษ 1950 จนถึงปัจจุบันนั้นเป็นรูปแบบการรวมตัวระหว่างรัฐที่แสดงให้เห็นเหตุผลในเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติได้อย่างชัดเจนที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงก่อนที่สนธิสัญญามาสทริชท์จะเริ่มบังคับใช้อย่างเป็นทางการ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญหลายอย่าง ทั้งที่เกิดภายนอกและภายในประชาคมยุโรป ซึ่งล้วนกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศสมาชิกในกลุ่มทั้งสิ้น

ต่อมาเมื่อเยอรมนีและฝรั่งเศส ซึ่งล้วนเป็นตัวแสดงสำคัญของบูรณาการยุโรปตั้งแต่เริ่มต้น กลายเป็นประเทศที่ผลประโยชน์แห่งชาติถูกกระทบกระเทือนมากที่สุด จึงไม่น่าแปลกใจที่ทั้งสองหันมาร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด และแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้นเพื่อรักษา ตลอดจนเพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติของตนโดยผ่านทางสนธิสัญญามาสทริชท์นั่นเอง

แม้ว่าแนวความคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติจะเป็นแนวความคิดพื้นฐานของการกำหนดนโยบายต่างประเทศของทุกรัฐ หากแต่ในกรณีความร่วมมือระหว่างเยอรมนีและฝรั่งเศสที่ทำการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้นั้น ผลประโยชน์แห่งชาติเป็นแนวความคิดในการใช้อธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้ครอบคลุม และชัดเจนที่สุด ตลอดจนเป็นทั้ง "วิธีการ" (means) และ "เป้าหมาย" (goals) สำหรับประเทศทั้งสองในการผลักดันสนธิสัญญามาสทริชท์ให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

ในการอธิบายวิทยานิพนธ์ฉบับนี้โดยใช้แนวความคิดผลประโยชน์แห่งชาตินั้น ผู้วิจัยต้องการจะชี้ให้เห็นว่าการที่เยอรมนีและฝรั่งเศสได้ร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดเพื่อผลักดันให้สนธิสัญญามาสทริชท์ประสบความสำเร็จ ทั้งที่ทั้งสองต่างกำหนดผลประโยชน์ที่จะได้รับจากสนธิสัญญาแตกต่างกันนั้น เนื่องจากทั้งสองตระหนักว่า หากปราศจากความร่วมมือร่วมกันแล้ว สนธิสัญญาฉบับนี้อาจไม่สามารถผ่านพ้นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้

นอกจากนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการจะชี้ให้เห็นว่า สนธิสัญญามาสทริชท์เกิดขึ้นจากความต้องการของประเทศสมาชิกในอีกที่จะตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาขณะนั้นซึ่งส่งผลกระทบต่อผล

³¹ J.C.Johari, International relations and politics: Theoretical perspective (New Delhi : Sterling Publishers Private, 1985), p. 163.

³² Ibid., p. 168.

ประโยชน์ของทุกประเทศ และรูปแบบ และรายละเอียดของการเจรจาต่อรอง ระหว่างเยอรมนี ฝรั่งเศส และประเทศที่สำคัญ อาทิเช่นอังกฤษ เกี่ยวกับสาระและขอบเขตของสนธิสัญญามาสทริชท์ที่เกิดขึ้นหลายครั้งนั้นเป็นอย่างไร

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะแบ่งขอบเขตการศึกษาออกเป็น 6 บทดังนี้

บทที่ 1	บทนำ
บทที่ 2	สถานการณ์ที่นำไปสู่การเกิดสนธิสัญญามาสทริชท์
บทที่ 3	กระบวนการความร่วมมือระหว่างเยอรมนีและฝรั่งเศส ที่มีผลต่อสนธิสัญญามาสทริชท์
บทที่ 4	ทิศทางของสหภาพยุโรปในอนาคตภายใต้สนธิสัญญามาสทริชท์
บทที่ 5	บทสรุปการวิจัย
ภาคผนวก	สาระสำคัญของสนธิสัญญามาสทริชท์

วิธีการดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาค้นคว้าวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ เป็นการศึกษาระยะวิเคราะห์จากเอกสารต่าง ๆ ได้แก่หนังสือ บทความ วารสาร สื่อสิ่งพิมพ์ อาทิเช่นหนังสือพิมพ์ หรือข้อมูลจากเว็บไซต์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่ปรากฏอยู่ในอินเทอร์เน็ต นอกจากนั้นยังศึกษาจากเอกสารการประชุม ตลอดจนคำบรรยายต่าง ๆ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการค้นคว้าวิจัยเรื่องนี้ จะทำให้เข้าใจความเป็นมา สาระ และความสำคัญของสนธิสัญญามาสทริชท์ ซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่สำคัญที่สุด และมีผลเปลี่ยนแปลงรูปแบบและอนาคตของยุโรปอย่างแท้จริง แม้ว่าอาจจะยังมีบางคนเห็นว่า สนธิสัญญามาสทริชท์เกี่ยวข้องกับประเทศของเราเพียงน้อยนิดเท่านั้น แต่ในความเป็นจริง ระยะทางที่ห่างไกลระหว่างยุโรปและประเทศไทยไม่ได้หมายความว่าไทยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจกับความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญนี้

ปรากฏการณ์การถือกำเนิดของเงินสกุล "Euro" ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการมีสหภาพทางเศรษฐกิจ การเงินร่วมกันนั้น ส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรง และทางอ้อมต่อทุกภูมิภาคที่มีเกี่ยวข้องกับกลุ่มสหภาพยุโรป รวมทั้งภูมิภาคเอเชีย และประเทศไทยซึ่งมีความสัมพันธ์ทางการค้ากับกลุ่มประเทศยุโรปอย่างใกล้ชิด ไม่ว่าจะเป็นด้านธุรกิจ ในภาคเอกชน การดำเนินนโยบายของรัฐ ตลอดจนในระดับประชาชนทั่วไปที่มีการติดต่อระหว่างกันในหลายๆ ด้าน อาทิเช่นด้านการท่องเที่ยว การติดต่อธุรกิจ การศึกษา หรือการฝึกอบรมต่างๆ เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้ การพยายาม

เรียนรู้ และทำความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากสนธิสัญญามาสทริชท์นี้ให้ชัดเจน จึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจหลีกเลี่ยง

ในขณะเดียวกัน การศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ยังจะทำให้เข้าใจถึงสาเหตุเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติที่อยู่เบื้องหลังความร่วมมือระหว่างเยอรมนีและฝรั่งเศสในฐานะที่เป็นเสมือนแกนหลักของความสำเร็จของสนธิสัญญามาสทริชท์อย่างแท้จริง และเพื่อที่จะแสดงให้เห็นว่า การร่วมมือกันของทั้งสองฝ่ายนั้นมีลักษณะอย่างไร มีรูปแบบและรายละเอียดของการเจรจาต่อรองอย่างไรจึง ทำให้สามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้ในที่สุด ซึ่งก็คือเพื่อให้ได้รู้คำตอบของคำถามว่า “**How?**” นั่นเอง นอกจากนี้ จะทำให้สามารถจะประเมินแนวโน้ม และทิศทางในอนาคตของสหภาพยุโรปภายใต้กรอบของสนธิสัญญามาสทริชท์ที่ว่าจะเป็นไปในลักษณะเช่นใด



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

กระบวนการความร่วมมือระหว่างเยอรมนีและฝรั่งเศส ที่มีผลต่อสนธิสัญญามาสทริชท์

การศึกษาบทที่ 3 นี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์ และชี้ให้เห็นบทบาทของกระบวนการ (process) ความร่วมมือระหว่างเยอรมนี และฝรั่งเศสในการผลักดันสนธิสัญญามาสทริชท์ในส่วนของ “สหภาพเศรษฐกิจ และการเงิน” (EMU) และ “สหภาพทางการเมืองยุโรป” (EPU) ซึ่งเป็นสาระสำคัญของสนธิสัญญามาสทริชท์ และแสดงให้เห็นบทบาทความร่วมมือระหว่างทั้งสองฝ่ายได้ดีที่สุดด้วยเช่นกัน

จากบทที่ 2 จะเห็นได้ว่า “สนธิสัญญาว่าด้วยสหภาพยุโรป” (Treaty on European Union-TEU) ซึ่งประเทศสมาชิกลงนามร่วมกันในวันที่ 7 กุมภาพันธ์ ค.ศ 1992 ณ เมืองมาสทริชท์ เป็นผลมาจากความตื่นตัวของประชาคมยุโรปในอันที่จะปรับปรุง และปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของประชาคม เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมในยุโรปที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างกระทันหันนับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมาได้อย่างเหมาะสม

ในช่วงค.ศ 1990-1991 คณะมนตรียุโรป (European Council) ซึ่งเป็นที่ประชุมของประมุขของรัฐและของรัฐบาลของประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป ได้จัดการประชุมระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Conference-IGC) ขึ้นหลายครั้ง โดยมุ่งหาแนวทางแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น การประชุมที่อาจกล่าวได้ว่ามีความสำคัญต่อสนธิสัญญามาสทริชท์มากที่สุด คือการประชุมสุดยอดของคณะมนตรียุโรป ที่จัดขึ้นเมื่อวันที่ 9-10 ธันวาคม ค.ศ 1991 ที่เมืองมาสทริชท์ ประเทศเนเธอร์แลนด์ (the Maastricht European Council) ซึ่งเป็นการประชุมครั้งสุดท้ายเพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับสาระในสนธิสัญญา

การประชุมดังกล่าว ดำเนินไปโดยมีการหารือในประเด็นสำคัญต่างๆ หลายประการ ภายใต้ขั้นตอนที่ซับซ้อน และเต็มไปด้วยการเจรจาต่อรองที่เข้มข้นโดยต่างก็คำนึงถึงผลประโยชน์ที่แต่ละประเทศจะได้รับเป็นสำคัญ ในขณะเดียวกัน ก็แสดงให้เห็นอิทธิพล และความสำคัญของความร่วมมือระหว่างโคหัล และมิตรแตรร์องดีได้ชัดเจนที่สุดเช่นกัน ปรัชญาการณร์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการประชุม

ครั้งนี้ มีลักษณะดังที่ ชาร์ลส์ แกรนท์ (Charles Grant) กล่าวเอาไว้ในหนังสือของเขาที่ชื่อ “*Delors : Inside The House That Jacques Built*” ว่า

“ปีที่มีแต่การเจรจาต่อรองวุ่นวาย นำปวดหัว และบ่อยครั้งที่น่าเบื่อ ในที่สุดก็ลงเอยได้ด้วยการเกิดข้อตกลงร่วมกันในเรื่องรัฐธรรมนูญยุโรปฉบับใหม่ ณ เมืองมาสทริชท์ ประเทศเนเธอร์แลนด์ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ 1991 การประชุมระดับระหว่างรัฐบาลทั้ง 2 ครั้ง คือในส่วนของ EMU และส่วนของสหภาพทางการเมืองนั้น มีความก้าวหน้ามากกว่าเดิมหลังจากต้องผ่านการประชุมของบรรดารัฐมนตรีต่างประเทศ และรัฐมนตรีคลังในทุกๆ เดือน การประชุมประจำสัปดาห์ของเจ้าหน้าที่ต่างๆ การพบปะอย่างไม่เป็นทางการ ในช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์ของผู้เกี่ยวข้องจากกระทรวงต่างๆ ตลอดจนเจ้าหน้าที่รวบรวมเอกสารสำคัญต่างๆ อีกหลายกลุ่ม”¹

ความสำคัญของกระบวนการความร่วมมือระหว่างเยอรมนี และฝรั่งเศสในการเจรจาต่อรองที่ผ่านๆ มาจนกระทั่งการประชุมที่เมืองมาสทริชท์นั้น เกิดจากข้อเท็จจริงหลัก 2 ประการ²

ประการแรก ‘มิตรสัมพันธ์พิเศษ’ (privileged partnership) ระหว่างสองประเทศ คือส่วนสำคัญของพัฒนาการของการสร้างสรวงศ์ยุโรปตลอดมากว่า 30 ปี

ประการที่สอง EMU หรือสหภาพทางการเมืองที่เกิดขึ้นนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากความกระตือรือร้น เอาใจจริงเอาใจของทั้งสองฝ่าย การริเริ่มที่สำคัญเรื่อง EMU นั้นเกิดขึ้นในช่วงที่เยอรมนีและฝรั่งเศสรับหน้าที่เป็นประธาน “คณะรัฐมนตรียุโรป” (Council of Ministers) ค.ศ 1988 และ ค.ศ 1989 ตามลำดับ เช่นเดียวกับการที่โคห์ล และมิตเตอร์องด์ ร่วมกันส่งจดหมายให้แก่ประธานคณะมนตรี ทั้งในสมัยที่ไอร์แลนด์ อิตาลี และเนเธอร์แลนด์ ทำหน้าที่เป็น

¹ Charles Grant, *Delors : Inside the house that Jacques built* (London : Nicholas Brealey Publishing, 1994), p. 181.

² Colette Mazzucelli, *France and Germany at Maastricht : Politics and negotiations to create the European Union* (New York : Garland Publishing, Inc., 1997), pp. 3-4.

ประธานการประชุม (Irish, Italian and Dutch Presidency) ในช่วงค.ศ 1990-1991

อาจกล่าวได้ว่า ความสำคัญของกระบวนการความร่วมมือระหว่างเยอรมนี และฝรั่งเศสที่มีต่อการผลักดันสนธิสัญญามาสทริชท์นั้น เป็นไปในลักษณะที่ว่า “การสร้างสรรคร่วมกันระหว่างฝรั่งเศส และเยอรมนีเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญอย่างแท้จริง (ในการพัฒนาประชาคมยุโรป)”³ นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม นอกจากการประชุมของคณะมนตรีที่เมืองมาสทริชท์แล้ว ‘การประชุมสามัญ’ (ordinary summit) ที่เกิดขึ้นในช่วงที่ลักเซมเบิร์ก และเนเธอร์แลนด์เป็นประธาน (Luxembourg Presidency : มกราคม-มิถุนายน ค.ศ 1991 และ Netherlands Presidency : กรกฎาคม-ธันวาคม ค.ศ 1991) นั้น นับได้ว่าเป็นการประชุมที่มีความสำคัญมากเช่นกัน เนื่องจากเป็นการประชุมเร่งด่วนที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่เกิดเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลง ตลอดจนเป็นการประชุมที่ปูพื้นฐานการเจรจา (Pre-negotiation) สำหรับการประชุมที่เมืองมาสทริชท์ในเวลาต่อมา

เมื่อเป็นเช่นนี้ เพื่อที่จะทำให้เห็น ‘ภาพ’ และทำความเข้าใจกระบวนการความร่วมมือดังกล่าว ได้ดีขึ้น การศึกษาเนื้อหาในบทนี้จึงจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์ไปถึงการประชุม IGC ที่เกิดขึ้นในช่วงค.ศ 1990-1991 ด้วย

สำหรับการแบ่งเนื้อหาเพื่อการวิเคราะห์นั้น จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ซึ่งเป็นประเด็นหลักในการประชุมที่มาสทริชท์ ได้แก่

ส่วนที่หนึ่ง “สหภาพเศรษฐกิจและการเงิน” (Economic and Monetary Union-EMU) ซึ่งมีโครงสร้างแบบ “เหนือรัฐ” (Supranational)

ส่วนที่สอง “สหภาพการเมืองยุโรป” (European Political Union-EPU) โดยประเด็นที่สำคัญที่สุด ได้แก่ “นโยบายต่างประเทศ และความมั่นคงร่วมกัน” (Common Foreign and Security Policy-CFSP) ซึ่งมีโครงสร้างแบบ “ระดับ

³ Ibid.

ระหว่างรัฐบาล” (Intergovernmental) นอกจากนั้น จะวิเคราะห์ประเด็นสำคัญอื่นๆ ที่มี ส่วนเกี่ยวข้องกับสหภาพการเมืองด้วย

1. กระบวนการความร่วมมือระหว่างเยอรมนี และฝรั่งเศส เพื่อผลักดันสหภาพ เศรษฐกิจและการเงิน (Economic Monetary Union-EMU)

สหภาพเศรษฐกิจ และการเงิน หรือ EMU เป็นเนื้อหาหลักที่สำคัญที่สุดของสนธิสัญญา มาสทริชท์ และเป็นประเด็นหลักในการประชุม IGC ทุกครั้ง ตลอดจนเป็นผลจากความพยายาม อันยาวนานของกลุ่มประชาคมยุโรปในอันที่จะมีการบูรณาการด้านเศรษฐกิจ การเงินที่เข้มแข็ง และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานมุ่งที่จะสร้างโอกาสเพื่อให้ประเทศของตนได้รับผลประโยชน์จากข้อตกลงเกี่ยวกับ EMU ให้มากที่สุด ดังคำกล่าวของ วิลเฮล์ม เนลลิง (Wilhelm Nolling) สมาชิกคณะกรรมการธนาคารกลางเยอรมนี ที่ว่า “ข้อถกเถียงว่าด้วย ระเบียบการเงินยุโรปใหม่ที่กำลังพูดถึงกันมากในตอนี้ แท้จริงแล้วเป็นเรื่องของอำนาจ อิทธิพล และการแสวงหาผลประโยชน์แห่งชาตินั่นเอง”⁴

คำว่า “สหภาพเศรษฐกิจ การเงิน” สามารถแยกพิจารณาความหมายได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วน “สหภาพทางเศรษฐกิจ” (Economic Union) และส่วน “สหภาพทางการเงิน” (Monetary Union)

“สหภาพทางเศรษฐกิจ” (Economic Union) เป็นการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ สำหรับประเทศสมาชิกที่มีตลาดสำหรับสินค้า บริการ เงินทุน และแรงงานเป็นตลาดเดียวกัน (Single Market) ดำเนินนโยบายแบบเดียวกัน และมีความร่วมมือกันในเชิงโครงสร้างทาง เศรษฐกิจทั้งใน ระดับมหภาค และจุลภาค

ส่วน “สหภาพทางการเงิน” (Monetary Union) เป็นการรวมกลุ่มที่มีความหมาย ถึงการมีระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ระหว่างประเทศสมาชิก หรือมีเงินสกุลเดียวในเขตพื้นที่การใช้

⁴ Jonathan Story, “Monetary Union : Economic competition and political negotiation,” in The Franco-German relation in the European Union, ed. Douglas Webber (London : Routledge, 1999), p. 21.

เงินร่วมกัน (Single Currency) โดยมีความร่วมมือทางนโยบายการเงิน หรือการใช้นโยบายการเงินแบบเดียวกัน⁵

ขั้นตอนต่างๆ ที่ถูกนำมาใช้เพื่อเตรียมพร้อมสู่ EMU นั้น ล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อสมาชิกทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการเป็น 'ตลาดร่วม' (Common Market) 'การเคลื่อนย้ายทุนได้อย่างเสรี' (Free Movement of Capital) 'ตลาดเดียวยุโรป' (Single Market) 'การปรับพื้นฐานทางเศรษฐกิจเข้าหากัน' (Convergence in Economies) จนกระทั่งถึง 'สหภาพเศรษฐกิจและการเงิน' (Economic and Monetary Union)⁶

ขั้นตอนเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อ 'การเปลี่ยนแปลงเชิงระบบ' (Systemic Changes) 'การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย' (Policy Changes) 'การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ' (Behavior Changes) รวมทั้ง 'ผลกระทบทางเศรษฐกิจ' (Economic Changes) ของสมาชิกทั้งหมด

ขั้นตอนเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อสมาชิกหลายประการ ได้แก่ ;

- มีผลต่อนโยบายทางการเงิน ภาษี ทำให้อาจเกิดปัญหาทางโครงสร้างเศรษฐกิจการเงินขึ้นในประเทศสมาชิกได้
- มีผลต่ออำนาจการจัดการ และอิสระในการตัดสินใจทางด้านนโยบายการเงิน การธนาคารของสมาชิก
- มีผลต่อภาคธุรกิจ และอุตสาหกรรมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นต่อนายจ้าง สหภาพการค้าต่างๆ รวมถึงสมาคมอุตสาหกรรมทั้งหลาย⁷

⁵ สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์ และ ชโยดม สรรพศรี, เงินยูโร : การปรับใช้ และผลกระทบ (กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภณการพิมพ์, 2542), หน้า 61-62.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 63-64.

⁷ Kenneth Dyson and Kevin Featherstone, "Making sense of the EMU negotiations," in The road to Maastricht : Negotiating Economic and Monetary Union (New York : Oxford University Press Inc., 1999), p.14.

เคนเนธ ไดสัน และ เควิน ฟีเธอร์สโตน (Kenneth Dyson and Kevin Featherstone) เห็นว่า การเจรจาในประเด็น EMU สามารถอธิบายได้โดยใช้แนวความคิด 'เกมสองระดับ' (Two-Level Games) ของ โรเบิร์ต ดี.พัทน์ม (Robert D. Putnam) กล่าวคือ ผู้ที่ทำหน้าที่เจรจาจะต้องคำนึงถึงการรักษา และเพิ่มพูนผลประโยชน์ทั้ง 2 ระดับ คือ ระดับประเทศ และระดับประชาคม เป็นสำคัญ มาตรฐานสำหรับวัดความสำเร็จในเกมนั้น ถูกกำหนดโดยขนาดของ 'รูปแบบแห่งชัยชนะ' (win-sets) ของประเทศนั้นๆ

'รูปแบบแห่งชัยชนะ' เหล่านี้ ได้แก่ ความสามารถในการสร้างขอบเขต และจุดยืนที่เหมาะสมเพื่อการเจรจา การสร้างความยินยอมร่วมกัน และการแสวงหามติข้อตกลงจากรัฐบาลของประเทศสมาชิก 'รูปแบบแห่งชัยชนะ' ของแต่ละประเทศอาจจะมีรายละเอียดแตกต่างกันไป เมื่อกระบวนการเจรจา EMU เป็นเรื่องทีละเอียดย่อย ลึกซึ้งมากขึ้นนี้ จึงเป็นหน้าที่ของผู้เจรจาที่จะต้องหาวิธีการ หรือยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมกับฝ่ายตนให้มากที่สุด⁸

ความเป็นมาก่อนจะเป็น EMU

การริเริ่มประเด็นบูรณาการทางเศรษฐกิจ การเงินภายในกลุ่มประชาคมยุโรปเริ่มขึ้นในช่วงทศวรรษ 1960 เมื่อยุโรปเกิดความรู้สึกไม่มั่นคงมากยิ่งขึ้นจาก "ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ของเบรทเทิน วูดส์" (Bretton Woods System of fixed Exchange Rate) ที่เริ่มใช้มาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2

ต่อมา ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่สิ้นสุดลงเมื่อประธานาธิบดี ริชาร์ด นิกสัน ของสหรัฐอเมริกาประกาศยืนยันว่า ค่าเงินดอลลาร์จะไม่ผูกพันกับทองคำอย่างเป็นทางการอีกต่อไป ทำให้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราของโลกเปลี่ยนเป็น "ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบผันแปร" (Flexible Exchange Rate System) ตั้งแต่ทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา

แม้ว่าระบบอัตราแลกเปลี่ยนของโลกจะเปลี่ยนแปลงไปเป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบผันแปร ซึ่งเป็นระบบที่ให้เสรีภาพในการจัดการ และการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนของประเทศต่างๆ มากขึ้น แต่ประเทศในยุโรปกลับมองว่า เป็นความผันผวนซึ่งจะกระทบต่อการแลกเปลี่ยน

⁸ Ibid., p. 45.

และการค้าขายภายในยุโรป โดยเฉพาะประชาคมยุโรปซึ่งมีสัดส่วนการค้าภายในกลุ่มสูงเมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ ของโลก⁹

เมื่อเป็นเช่นนี้ ประเทศต่างๆ ในประชาคมยุโรปต่างไม่แน่ใจระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบใหม่ เนื่องจากคาดว่า ความไม่มีเสถียรภาพ หรือความผันแปรสูงของอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างสมาชิกภายในกลุ่ม จะทำให้เกิดอุปสรรคทางเศรษฐกิจและการค้าขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้ การหาวิธีเพื่อแก้ปัญหาเรื่องนี้จึงมีความสำคัญสำหรับผู้วางนโยบายเศรษฐกิจเรื่องอัตราแลกเปลี่ยนในทศวรรษ 1970 เป็นอย่างมาก

ต่อมา ประเทศในยุโรปเริ่มต่อต้านการแผ่ขยายอำนาจทางการเงินของสหรัฐอเมริกาในยุโรปที่เพิ่มมากขึ้นทุกที ในขณะที่ฝรั่งเศสเริ่มตระหนักถึงอิทธิพลทางการเงินของเยอรมนีตะวันตกที่เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก ดังนั้น ในการประชุมสุดยอดที่กรุงเฮก (Hague Summit) ประเทศเนเธอร์แลนด์ ในเดือนธันวาคม ค.ศ 1969 ฝรั่งเศสจึงเสนอให้ประชาคมหาวิธีแก้ไขปัญหารทางการเงินด้วยตนเองตามวิถีทาง ‘แบบยุโรป’

ในขณะเดียวกัน สมาชิกประชาคมได้ตกลงกันว่า จะมุ่งสร้างบูรณาการทางเศรษฐกิจ และการเงินอย่างจริงจัง ค่อยเป็นค่อยไป มีการแต่งตั้งให้ **ปีแอร์ เวอร์เนอร์ (Pierre Werner)** นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีคลังของลักเซมเบิร์กเป็นประธานคณะทำงานเพื่อพิจารณาเรื่องนี้ “**รายงานเวอร์เนอร์ (Werner Report)**” ซึ่งสำเร็จในปีค.ศ 1970 ได้กำหนดเป้าหมายของการรวมตัวทางการเงิน (Monetary Union) โดยแบ่งเป็น 3 ช่วงเวลา ดังนี้

ขั้นแรก ใช้เวลาประมาณ 3 ปี เป็นช่วงเวลาของการประสานนโยบายการเงิน และการคลังของประเทศสมาชิก โดยให้สมาชิกแต่ละประเทศวางนโยบายในเรื่องดังกล่าวของตนอยู่ภายในกรอบนโยบายร่วม (common policies) ของประชาคมยุโรป มาตรการดังกล่าวต้องพยายามให้ทันเวลาเข้าสู่ขั้นที่สองต่อไป

⁹ สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์ และ ชโยดม สรรพศรี, เงินยูโร : การปรับใช้ และผลกระทบ, หน้า 32.

ขั้นที่สอง ประเทศสมาชิก EC จะต้องดูแลให้อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราของตนมีให้ขึ้น หรือลดอย่างสงบสุข โดย EC จะต้องจัดตั้งกองทุนให้สมาชิกผู้เพื่อรักษาดุลการชำระเงิน (balance of payments) เมื่อมีปัญหา

ขั้นที่สาม ในขั้นนี้ อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราของประเทศสมาชิกจะต้องถูกกำหนดอย่างตายตัว ธนาคารชาติของประเทศสมาชิกจะมีหน้าที่เหมือนกับธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกา (Federal Reserve) คือสามารถแทรกแซงเพื่อควบคุมนโยบายการเงิน และแทรกแซงในตลาดซื้อขายเงินตราต่างประเทศได้

ในเดือนมีนาคม ค.ศ 1971 คณะรัฐมนตรียุโรป (Council of Ministers) ให้การรับรองรายงานเวอร์เนอร์ และเริ่มปฏิบัติตามมาตรการที่เสนอแนะข้างต้น¹⁰

อาจกล่าวได้ว่า โดยสรุปแล้ว รายงานเวอร์เนอร์ คือขั้นตอนการปฏิบัติในลักษณะการพัฒนาความร่วมมือด้านนโยบายเศรษฐกิจ ความร่วมมือด้านนโยบายการเงิน และความก้าวหน้าที่จะนำไปสู่การมีสหภาพเศรษฐกิจ และการเงินในเวลาต่อมานั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอของเวอร์เนอร์กลับไม่ได้รับการยอมรับ และถูกยกเลิกไปในเวลาต่อมา เนื่องจากเป็นข้อเสนอกที่ถูกนำมาใช้ในระยะเวลาที่ระบบอัตราแลกเปลี่ยนของโลกยังปั่นป่วน ไม่นาน ทำให้ในปีค.ศ 1971 เงินมาร์กเยอรมันต้องลอยตัว เงินฟรังก์ฝรั่งเศสถูกจำกัดด้วยนโยบายการควบคุมเงินทุนของรัฐบาล ในขณะที่เงินสกุลอื่นในกลุ่มประชาคมมีทั้งการลอยตัว และการถูกควบคุมในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป

แม้ว่าจะเกิดความล้มเหลวขึ้นกับการปฏิบัติตามขั้นตอนของรายงานเวอร์เนอร์ แต่ความพยายามในอันที่จะจัดระเบียบให้กับระบบการเงินยุโรปก็ยังคงเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ความล้มเหลวดังกล่าวเสมือนเป็นปัจจัยเร่งที่ทำให้เกิดวิธีการใหม่ที่เรียกว่า “งูเคลิออนไหวในอุโมงค์” (Snake in the Tunnel) ในช่วงตั้งแต่เดือนเมษายน ค.ศ 1972 ถึงเดือนมีนาคม ค.ศ 1973 เพื่อเป็นเครื่องมือจำกัดความผันผวนของระบบอัตราแลกเปลี่ยนของสมาชิกประชาคม โดยขอบเขตการ

¹⁰ ประทุมพร วัชรเสถียร, “การรวมตัวทางเศรษฐกิจ และการเงินของสหภาพยุโรป,” ใน รัฐศาสตร์ 50 ปี. ประณต นันทิยะกุล, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : บริษัท สุรพิมพ์ จำกัด, 2541), หน้า 513.

ผันผวนระหว่างเงินสกุลยุโรปด้วยกันเองคิดเป็นร้อยละ 2.25 ในขณะที่ขอบเขตความผันผวนระหว่างเงินยูโรกับเงินดอลลาร์คิดเป็นร้อยละ 4.5

เนื่องจากระบบการเงินโลกในขณะนั้นยังคงไม่มั่นคง ซึ่งเป็นผลจากการพังทลายของระบบเบรทเทิน วูดส์ ก่อนหน้านี้ ทำให้สมาชิกของประชาคมบางประเทศรู้สึกไม่มั่นใจในวิธีการ “งูเคลื่อนไหวในอุโมงค์” เท่าที่ควร เป็นเหตุให้รัฐบาลอังกฤษ นำโดยนายกรัฐมนตรีเอ็ดเวิร์ด ฮีธ (Edward Heath) ถอนตัวจากวิธีการนี้ ตามมาด้วยการถอนตัวถึง 2 ครั้งของอิตาลี และฝรั่งเศสในเดือน กุมภาพันธ์ ค.ศ 1973 และเดือนมกราคม ค.ศ 1974 ตามลำดับ

แม้ว่าในเวลาต่อมา ฝรั่งเศสจะกลับมาร่วมมือตามวิธีการดังกล่าวอีกครั้งในช่วงเดือนกรกฎาคม ค.ศ 1975 ถึงเดือนมีนาคม ค.ศ 1976 แต่การถอนตัวของประเทศผู้นำทางการเงินของกลุ่มอย่างฝรั่งเศสนั้น ทำให้เกิดบรรยากาศความไม่มั่นใจ ว่าสหภาพทางเศรษฐกิจ การเงิน ที่มุ่งหวังกันนั้นจะเป็นจริงได้หรือไม่

ภายใต้บรรยากาศความไม่มั่นใจเหล่านี้ ประชาคมตระหนักดีว่า อนาคตของการพัฒนาไปสู่บูรณาการด้านเศรษฐกิจ และการเงินของกลุ่มจะสำเร็จลุล่วงไปได้มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างเยอรมนีกับฝรั่งเศสเป็นสำคัญ โดยเฉพาะในระหว่างที่ วาเลรี จิสการ์ด เดสแตงก์ (Valery Giscard d'Estaing) ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีฝรั่งเศส และเฮลมุท ชมิดท์ (Helmut Schmidt) ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเยอรมนีตะวันตก

ความร่วมมือระหว่างทั้งสองประเทศยิ่งทวีความสำคัญขึ้นในช่วงค.ศ 1977-1978 เมื่อเกิดวิกฤตการณ์เงินดอลลาร์สหรัฐ ทั้งสองได้ร่วมกันเสนอให้มี “เขตเสถียรภาพเงินตราในยุโรป” (Zone of Monetary Stability in Europe) ขึ้นด้วยการก่อตั้ง “ระบบการเงินยุโรป” (European Monetary System-EMS) ซึ่งเป็นการสร้าง “กลไกอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา” (Exchange Rate Mechanism-ERM) ไปด้วยในตัว

แนวความคิดดังกล่าวได้รับการยอมรับในการประชุมสุดยอดที่เบรเมน (Bremen Summit) ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ 1978 โดยมีการตกลงร่วมกันว่า แผนการนี้จะอยู่ภายใต้การจัดการดูแลของ “คณะกรรมการการเงินประชาคมยุโรป” (EC Monetary

Committee) และ “คณะกรรมการเจ้าหน้าที่ธนาคารกลางของประชาคมยุโรป” ของแต่ละประเทศ (Committee of EC Central Bank Governors)

นอกจาก EMS และ ERM จะทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในส่วนของการจัดการทางการเงินของประชาคมอย่างกว้างขวางแล้ว ในขณะเดียวกัน ได้ก่อให้เกิดผลกระทบหลายประการต่อประเทศสมาชิกด้วย สมาชิกประชาคมมีการตอบสนองต่อระบบทั้งสองแตกต่างกันออกไป ดังนี้ ;

ฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งที่สนับสนุนให้มี EMS และ ERM เนื่องจากเห็นว่า ประชาคมควรมีระบบการจัดการนโยบายด้านการเงินของตนเอง มากกว่าจะผูกพันอยู่กับเสถียรภาพทางการเงินของสหรัฐอเมริกาอย่างเต็มที่เช่นที่ผ่านมา นอกจากนี้ ต้องการให้ประชาคมมีวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมดูแลเงินมาร์กเยอรมันที่เริ่มจะเข้มแข็ง และแสดงให้เห็นถึงอิทธิพล และความสำคัญที่มากขึ้นทุกที ฝรั่งเศสตระหนักว่า บทบาทการเป็นผู้นำในการสร้างยุโรปใหม่ของฝรั่งเศสจะได้รับการยอมรับมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจในเรื่อง ERM นั้นเอง

การที่ฝรั่งเศสเห็นพ้องกับ EMS และ ERM ส่วนหนึ่งมาจากการที่ฝรั่งเศสประสบปัญหาทางเศรษฐกิจภายในประเทศในขณะนั้น ประธานาธิบดีเดสแตงก็ เห็นว่าฝรั่งเศสสามารถจะใช้วินัยในการจัดการด้านการเงินที่จะเกิดขึ้นจาก EMS และ ERM เป็นเครื่องมือสร้างเสริมความแข็งแกร่งทางการเงินของประเทศตนได้เป็นอย่างดี แม้ว่าการตัดสินใจเข้าร่วมใน EMS และ ERM จะทำให้รัฐบาลถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากจากพรรคการเมืองทั้งฝ่ายขวาและฝ่ายซ้ายก็ตาม

แม้ว่า EMS และ ERM จะถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางในฝรั่งเศส แต่พรรคฝ่ายค้านตกลงร่วมกันว่าจะไม่กระทำการใดๆ ที่จะเป็นการทำลายเสถียรภาพ และความเข้มแข็งของเงินฟรังก์ แม้กระทั่งในการรณรงค์เลือกตั้งซึ่งตำแหน่งประธานาธิบดีในค.ศ 1981 ทั้งมิตแตร์รอนด์ และจาક્ส์ ชีรัก มิได้ใช้เรื่องนี้เป็นประเด็นเพื่อโจมตีประธานาธิบดีเดสแตงก็แต่อย่างใด ทั้งหมดนี้เนื่องมาจากการที่ทุกคนตระหนักดีว่า ฝรั่งเศสกำลังต้องการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของตนให้เข้มแข็งที่สุด โดยเฉพาะในสภาวะที่กำลังเกิดเหตุการณ์วิกฤตการณ์ราคาน้ำมันค.ศ 1979-1980

เยอรมนี

การตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีเฮลมุท ชมิทท์ ในการร่วมมือกับฝรั่งเศสเพื่อผลักดันให้เกิด EMS และ ERM ดำเนินไปภายใต้ความกดดันจากธนาคารกลางเยอรมนี เนื่องจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงของธนาคารไม่มั่นใจว่า ข้อตกลงใหม่ว่าด้วยการดำเนินการด้านการเงินทั้ง 2 ประการนี้ มีแนวทางการดำเนินงานที่ขัดต่อนโยบาย หรือการดำเนินงานของธนาคารกลางเยอรมนีหรือไม่ นอกจากนี้ ยังแสดงความกังวลต่อรายละเอียดการดำเนินการบางประการของ EMS ด้วย

ในเวลาต่อมา ธนาคารกลางเยอรมนี โดย คาร์ล อ็อตโต เพ็ทท์ (Karl Otto Pohl) รองประธานในขณะนั้น จึงพยายามหาทางป้องกันความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้น ด้วยการกดดันให้รัฐบาลยอมรับข้อเสนอของธนาคารกลางเยอรมนีว่า ธนาคารกลางเยอรมนีจะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการการจัดการ ERM และเกี่ยวกับกรอบที่ควรจะเป็นในการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับ EMS ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้น เห็นได้ชัดว่า การตัดสินใจในเรื่อง EMS ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาล และธนาคารกลางเยอรมนีไม่น้อย

อย่างไรก็ตาม ในที่สุดความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างนายกรัฐมนตรีชมิทท์ กับประธานาธิบดีฝรั่งเศสในการผลักดันให้เกิด EMS และ ERM ได้กลายเป็นการปูทางครั้งสำคัญของ EMU ในปัจจุบัน แม้ว่าในเวลาต่อมา EMS จะประสบปัญหาจนกระทั่งส่งผลให้สมาชิกบางประเทศต้องถอนตัวออกจากระบบไป แต่กล่าวได้ว่า EMS คือผลที่เป็นรูปธรรมของความตั้งใจร่วมกันของกลุ่มประชาคมในอันที่จะมีการดำเนินนโยบายด้านการเงินเป็นของตนเอง

การดำเนินการ EMS และ ERM ในเวลาต่อมาประสบปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อฝรั่งเศสเริ่มแสดงออกว่าอาจจะถอนตัวออกจากระบบ แต่ในที่สุด ในเดือนมีนาคม ค.ศ 1983 ฝรั่งเศสตัดสินใจคงเงินฟรังก์ของตนเอาไว้ใน ERM ต่อไป การตัดสินใจของฝรั่งเศสในครั้งนี้ ช่วยให้ ERM สามารถดำเนินการต่อไปได้โดยไม่เกิดความวุ่นวายอย่างที่เกรงกันไว้ อีกทั้งยังเป็นการสร้างความเชื่อมั่นต่อแผนการบูรณาการด้านเศรษฐกิจ การเงินที่จะเกิดขึ้นในอนาคตให้แก่ประชาชนยุโรปอีกด้วย

สาเหตุการตัดสินใจของฝรั่งเศสในครั้งนี้ถูกมองว่า เป็นผลจากแรงกดดันจากค่าเงินมาร์กที่กลายเป็นสกุลเงินที่แข็งแกร่งมากสกุลหนึ่ง ทำให้ฝรั่งเศสตระหนักว่า การถอนตัวออกจาก ERM

และ EMS อาจส่งผลเสียต่อเสถียรภาพทางการเงินของตนไม่มากนักน้อย และจะทำให้ส่งผลเสียไปถึงความร่วมมือทางการเงินระหว่างฝรั่งเศสกับเยอรมนีด้วยในขณะเดียวกัน เพราะเหตุที่ผู้กำหนดนโยบายของเยอรมนีจะให้ความเชื่อมั่นต่อรัฐบาลฝรั่งเศสก็ต่อเมื่อฝรั่งเศสสามารถรักษาความเข้มแข็งของค่าเงินของตนไว้ได้เท่านั้น¹¹

แม้จะประสบปัญหาหลายประการ แต่การดำเนินงานภายใต้ระบบการเงินยุโรปนี้ ถือว่าประสบผลสำเร็จมากอย่างน้อย 3 ประการ คือ ;

1. ระบบการเงินยุโรปมีส่วนช่วยลดความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนภายในประชาคมในช่วงทศวรรษที่ 1980 อย่างเห็นได้ชัด โดยทำให้อัตราแลกเปลี่ยนมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น แตกต่างไปจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในทศวรรษ 1970
2. อัตราเงินเฟ้อของรัฐบาลประเทศสมาชิกที่ใช้ระบบการเงินยุโรปมีอัตราลดลงมาตั้งแต่ค.ศ. 1979 ซึ่งเป็นปีที่มีการเริ่มใช้ระบบการเงินยุโรป และมีแนวโน้มปรับตัวเข้าหากัน
3. อัตราการขยายตัวของอุปทานเงินตราลดลง การปรับตัวเข้าหากันระหว่างประเทศสมาชิก ทำให้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับการปรับตัวเข้าหากันทางนโยบายเศรษฐกิจด้านอื่นๆ ตามมา ซึ่งนับเป็นความสำเร็จสำคัญของการปรับใช้ระบบการเงินยุโรป¹²

ผลสำคัญที่ตามมาหลังจากการเริ่มใช้ระบบการเงินยุโรปประการอื่นๆ ได้แก่ การเปิดโอกาสให้แก่แนวความคิดใหม่ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วม อาทิ แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการด้านนโยบายการจัดการปัญหาเงินเฟ้อภายในประเทศสมาชิก การวางระเบียบงบประมาณ ความมั่นคงของสกุลเงิน ตลอดจนย้ำให้เห็นความสำคัญของการกำหนดนโยบายที่มีต่อแวดวงการเงิน การธนาคาร

นอกจากนั้น ยังส่งผลให้ระบบการบริหารงานของ “ธนาคารกลางเยอรมนี” (Bundesbank) กลายเป็นแบบอย่าง และมาตรฐานสำหรับการจัดการระบบธนาคารกลางของ

¹¹ Colette Mazzucelli, “The historical prelude to Maastricht,” in France and Germany at Maastricht : Politics and negotiations to create the European Union, p. 36.

¹² สุทธิพันธ์ จีราธิวัฒน์ และ ชโยดม สรรพศรี, เงินยูโร : การปรับใช้ และผลกระทบ, หน้า 35-36.

ประเทศสมาชิกอื่นๆ พร้อมทั้งสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักการธนาคารในประเทศสมาชิกต่อทิศทางที่ดีขึ้นของการก้าวไปสู่การบูรณาการด้านเศรษฐกิจ การเงินในอนาคต

ระบบการเงินยุโรปได้สร้าง “หน่วยเงินยุโรป” (European Currency Unit- Ecu) ขึ้นด้วยในขณะเดียวกัน หน่วยเงินยุโรปนี้ เป็นหน่วยเงินรวมของบรรดาสกุลเงินต่างๆ ของประเทศสมาชิก EC มีลักษณะคล้ายเป็น ‘ตะกร้า’ ของเงินหลากหลายเหล่านั้นที่ต่างเทียบค่าเงินสกุลของตนว่าควรมีส่วนเป็นเท่าไรใน 1 Ecu

ถึงแม้ว่าเงิน Ecu จะสามารถใช้เป็นหน่วยเงินตราอย่างเป็นทางการ (แต่เป็นอัตราเงินนามธรรม) ของประชาคมที่สามารถขยายไปสู่การใช้ในแวดวงธุรกรรมทางเศรษฐกิจ และการค้าของภาคเอกชนได้ แต่เงิน Ecu มีขอบเขตการใช้ค่อนข้างจำกัด อันเนื่องมาจากข้อจำกัดทางเทคนิคอีกหลายประการที่ทำให้เงินสกุลนี้ไม่สามารถขยายการใช้อย่างแพร่หลายได้อย่างที่ควรจะเป็น

ในเวลาต่อมา เอดูอาร์ด บัลลาดูร์ (Edouard Balladur) รัฐมนตรีคลังของฝรั่งเศสในขณะนั้น และ จูเลียโน อามาโต (Giuliano Amato) รัฐมนตรีคลังอิตาลี ได้วิพากษ์วิจารณ์ข้อปฏิบัติของระบบการเงินยุโรป และเสนอให้มีการปฏิรูประบบ ซึ่งข้อเสนอนี้ได้รับความสนับสนุนอย่างเต็มที่จาก ฮันส์ ดีทริค เก็นเชอร์ (Hans Dietrich Genscher) รัฐมนตรีต่างประเทศของเยอรมนี ผู้ซึ่งเสนอให้เพิ่มการจัดตั้ง “ธนาคารกลางยุโรป” (European Central Bank-ECB) รัฐบาลเยอรมนีพยายามใช้ประโยชน์จากตำแหน่งประธานคณะมนตรีที่เป็นอยู่ในช่วงเวลานั้น (มกราคม-มิถุนายน ค.ศ 1988) สนับสนุนแนวความคิดนี้อย่างเต็มที่

ต่อมา เมื่อเดอลอร์ อธิการบดีรัฐมนตรีคลังจากพรรคสังคมนิยมฝรั่งเศสเข้าดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการยุโรปใน ค.ศ 1985 แล้ว ความเสื่อมถอยของพัฒนาการยุโรปที่เกิดขึ้นตั้งแต่ทศวรรษ 1970 เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เดอลอร์เร่งวางแผนการเพื่อสร้างความก้าวหน้าใหม่ ๆ

อย่างไรก็ตาม แทนที่จะเลือกการจัดการเพียงด้านใดด้านหนึ่ง อาทิเช่น ด้านการป้องกันด้านการบูรณาการทางการเงิน หรือการพัฒนาสถาบันในประชาคม เดอลอร์และคณะกรรมการกลับมุ่งเน้นการเกิดตลาดภายใน (internal market) ซึ่งต่อมาได้ถูกจัดทำเป็นแผนงานภายใน

ได้ชื่อ “โครงการ 1992” (Program for 1992) และปรากฏอยู่ใน “รายงานค็อกฟิลด์” (Cockfield White Paper) ที่จัดทำโดย ลอร์ด ค็อกฟิลด์ (Lord Cockfield) รองประธานคณะกรรมการยุโรปในขณะนั้น

ความพยายามของเดอลอร์ และคณะกรรมการยุโรปประสบผลสำเร็จในที่สุด เมื่อมีการออก “กฎหมายยุโรปตลาดเดียว” (Single European Act-SEA) ซึ่งกำหนดให้ยุโรปกลายเป็นตลาดเดียวอย่างสมบูรณ์ด้วยการเปิดโอกาสให้ปัจจัยการผลิตทั้ง 4 ประการ ได้แก่ สินค้า แรงงาน เงินทุน และบริการ เคลื่อนย้ายระหว่างกันได้โดยเสรีตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ 1993 และในเวลาต่อมา เดอลอร์ได้เสนอ “แผนการเดอลอร์” (Delors Report) ในปีค.ศ 1989

“แผนการเดอลอร์” แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน และมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ขั้นที่ 1 ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ค.ศ 1990 ถึงเดือนธันวาคม ค.ศ 1993

ในขั้นตอนนี้จะเป็นการปรับเข้าหากันทางเศรษฐกิจผ่านทางการประสานทางนโยบายทางการเงิน และเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งภายใต้โครงสร้างทางสถาบัน และเครื่องมือที่มีอยู่ ในด้านเศรษฐกิจจะมีการรวมตัวเป็นตลาดเดียว รวมทั้งควบคุมเสถียรภาพของระดับราคา และการจัดการด้านการคลัง ตลอดจนการก่อกั้นสาธารณะ ในขณะที่ด้านการเงินนั้น จะจัดอุปสรรคที่ขัดขวางการรวมตัวทางการเงิน

เมื่อขั้นตอนนี้ดำเนินการเสร็จสิ้นลงแล้ว ปรากฏว่า ตลาดเดียวยุโรปสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ตามที่กำหนดเอาไว้ ผลสำเร็จดังกล่าวมีส่วนช่วยให้การบรรลุเป้าหมายในการรวมตัวทางเศรษฐกิจเป็นไปได้ยิ่งขึ้น

ขั้นที่ 2 ตั้งแต่เดือนมกราคม ค.ศ 1994 ถึงเดือนธันวาคม ค.ศ 1998

ขั้นตอนนี้ เป็นขั้นตอนที่เตรียมตัวไปสู่ขั้นตอนสำคัญสุดท้าย เป็นขั้นที่มีการปรับตัวแปรทางเศรษฐกิจที่สำคัญต่างๆ โดยผ่านตามหลัก “การประสานนโยบายด้านเศรษฐกิจร่วมกัน” (Convergence Criteria) เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการเริ่มใช้เงินสกุลเดียวในอนาคต

ในขั้นตอนนี้ มีการจัดตั้ง “ระบบธนาคารยุโรปที่ใช้กำกับธนาคารกลาง” (European System of Central Bank-ESCB) และการจัดตั้ง “สถาบันการเงินยุโรป”

(European Monetary Institute-EMI) ที่มีผลทำให้เกิด “ธนาคารกลางยุโรป” (European Central Bank-ECB) ในเวลาต่อมา เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการดำเนินการทางการเงิน และการกำหนดนโยบายทางการเงินต่างๆ ภายใต้รูปแบบเงินสกุลใหม่ คือ เงินยูโร ซึ่งเป็นชื่อที่ได้รับเลือกในปี 1995 ที่จะเริ่มใช้อย่างเป็นทางการในขั้นตอนสุดท้าย

ในขั้นตอนนี้ ยังรวมถึงการคัดเลือกประเทศสมาชิกที่พร้อมจะเข้าร่วมเงินสกุลยูโร มีการเปลี่ยนจากเงินสกุลเดิมที่ใช้ร่วมกัน คือเงิน Ecu มาเป็นเงินสกุลยูโร ตลอดจนเป็นขั้นตอนที่มีการเลือกผู้ว่าธนาคารกลางยุโรปเพื่อมาบริหารงานของ ECB รวมถึงการเลือกแบบพิมพ์ และเหรียญกษาปณ์ที่จะเริ่มนำมาใช้ในขั้นตอนสุดท้าย

ขั้นที่ 3 ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ 1999 เป็นต้นไป

เป็นขั้นตอนเพื่อเตรียมการช่วงสุดท้ายของการเป็นสหภาพเศรษฐกิจ และการเงินอย่างสมบูรณ์ มีการเริ่มนำเงินยูโรออกมาใช้ในระบบต่างๆ และค่อยๆ เปลี่ยนถ่ายเงินแต่ละสกุลออกไปจากระบบภายใต้การแบ่งระยะเวลาดำเนินการออกเป็น 3 ระยะ ทั้งนี้ ธนาคารกลางยุโรปจะเป็นองค์กรกลางที่มีอำนาจควบคุมนโยบายการเงิน และนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของประเทศสมาชิกทุกประเทศในกลุ่ม

ในบรรดาประเทศสมาชิกทั้งหมด อังกฤษเป็นประเทศเดียวที่อาจกล่าวได้ว่า มีปัญหาเกี่ยวกับแผนการเดอลอร์มากที่สุด อังกฤษประสบปัญหาภายในภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีจากพรรคอนุรักษนิยม ภายในคณะรัฐบาล และรัฐสภา มีการถกเถียง และมีความเห็นขัดแย้งกันในประเด็นที่ว่า ควรจะนำเงินสกุลปอนด์เข้าร่วมใน ERM หรือไม่

ปัญหายุ่งยากดังกล่าวทำให้อังกฤษละเลยความสนใจในประเด็น EMU ชั่วคราว จนกระทั่งเมื่ออังกฤษตัดสินใจเข้าร่วมใน ERM ในเดือนตุลาคม ค.ศ 1990 หลังจากเห็นว่าระดับความน่าเชื่อถือ (credit) ของอังกฤษในกระบวนการเจรจา EMU ในสายตาสมาชิกอื่นเริ่มตกต่ำลงทุกขณะ ถึงกระนั้น แตตเชอร์ยังคงคัดค้าน และไม่เห็นด้วยกับการมีเงินสกุลเดียว ด้วยเหตุนี้ในเวลาต่อมา เมื่อ รอบิน ลีห์-เพมเบอร์ตัน (Robin Leigh-Pemberton) แห่งธนาคารชาติอังกฤษ (Bank of England) ตกลงเซ็นชื่อร่วมในแผนการเดอลอร์ แตตเชอร์จึงแสดงความไม่พอใจอย่างยิ่ง

เส้นทางสู่มาดริด

เหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่ที่เกิดขึ้นในช่วงค.ศ 1990 และ 1991 ผลักดันให้ประชาคมยุโรปเห็นความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของประชาคมเสียใหม่ ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์มากขึ้น การเคลื่อนไหวสำคัญหลายประการที่เกิดขึ้นใน 2 ปีนี้ เปรียบเสมือนเส้นทางที่นำไปสู่การประชุมสุดยอดที่เมืองมาดริด ประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งอาจเปรียบได้ว่า เป็นบทสรุปของเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงทั้งหลายที่เกิดขึ้นนั่นเอง

ค.ศ 1990

ในปีนี้คณะมนตรียุโรปจัดให้มีการประชุมวาระพิเศษ (Extraordinary Summit) ขึ้นเพื่อหารือเกี่ยวกับปัญหาความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่คุกรุ่นอยู่ในขณะนั้น การประชุมวาระพิเศษดังกล่าว ได้แก่ การประชุม IGC Irish Presidency และ Italian Presidency ช่วงเวลาระหว่างเดือนมกราคม-ธันวาคม ค.ศ 1990

ในปีนี้ ความร่วมมือระหว่างโคห์ล และมิตเตอร์รองด์ ส่งผลให้เกิดการตื่นตัวในเรื่องบูรณาการยุโรปมากยิ่งขึ้น เมื่อทั้งสองร่วมกันส่งจดหมายให้แก่ประธาน Irish Presidency เมื่อวันที่ 19 เมษายน เพื่อเรียกร้องต่อที่ประชุมคณะมนตรียุโรปที่จะมีขึ้นในวันที่ 28 เมษายน จำนวนทั้งสิ้น 3 ข้อ คือ ;

1. การเร่งเตรียมความพร้อมสำหรับการประชุมคณะมนตรียุโรปในเรื่อง EMU
2. เตรียมจัดให้มีการพิจารณาเรื่องนโยบายทางการเมือง และจัดให้มีการเจรจาในส่วนของ การมีนโยบายด้านต่างประเทศ และความมั่นคงร่วมกัน
3. เสนอให้กำหนดวันที่ 1 มกราคม ค.ศ 1993 สำหรับการให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญา มาดริด

หลังจากนั้น ประชาคมมีมติร่วมกันว่า ตัวแทนของรัฐมนตรีคลังของประเทศสมาชิกในนามของ “คณะกรรมการการเงิน” (the Monetary Committee) จะร่วมพบปะหารือเรื่อง EMU เดือนละ 2 ครั้ง และการประชุมระหว่างรัฐมนตรีคลังของประเทศสมาชิกในนามของ “ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจ และการคลัง” (Council of Economic and

Finance Ministers-ECOFIN) เดือนละ 1 ครั้ง เพื่อสร้างความร่วมมือที่เป็นรูปธรรม และเพื่อเตรียมการเจรจาในการประชุม IGC ในเวลาต่อมา

ในปีค.ศ 1990 มีการประชุมคณะมนตรียุโรปที่สำคัญทั้งสิ้น 4 ครั้ง ได้แก่ ;

- การประชุม ณ เมืองดับลินครั้งที่1 (Dublin I, 28 เมษายน ค.ศ 1990)
- การประชุม ณ เมืองดับลิน ครั้งที่ 2 (Dublin II, 25-26 มิถุนายน ค.ศ 1990)
- การประชุม ณ กรุงโรม ครั้งที่ 1 (Rome I, 27-28 ตุลาคม ค.ศ 1990)
- การประชุม ณ กรุงโรม ครั้งที่ 2 (Rome II, 14-15 ธันวาคม ค.ศ 1990)

การประชุมเหล่านี้ เป็นการเตรียมความพร้อมก่อนการประชุมครั้งสุดท้ายที่เมืองมาสทริชท์ นอกจากจะเป็นการประชุมระหว่างคณะผู้แทนในระดับต่างๆ แล้ว ยังเป็นการประชุมที่เปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างกว้างขวางระหว่างสมาชิก และตัวแทนจากสถาบันต่างๆ ของประชาคม ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการ หรือรัฐสภายุโรป

กล่าวโดยสรุป ในการประชุมที่เกิดขึ้นในปีค.ศ 1990 เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการเจรจา EMU ในค.ศ 1991 นั้น มีประเด็นหารือหลัก ๆ 4 ประเด็น ได้แก่

1. 'ผลได้ผลเสีย' (costs and benefits) จากการเป็น EMU

คณะกรรมการได้จัดทำรายงานลงวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ 1990 ขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อย้ำให้เห็นความจำเป็นที่จะต้องมี EMU ในสนธิสัญญามาสทริชท์ เพื่อผลประโยชน์ที่ประเทศสมาชิกจะได้รับจากการมีเงินสกุลเดียวในอนาคต คณะกรรมาธิการย้ำให้เห็นว่า ยุโรปจำเป็นต้องมีนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่สอดคล้องกับคู่แข่งทางการค้าที่สำคัญ เช่น สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น การย้ำถึงความจำเป็นที่จะทำให้เงินสกุล Ecu เป็นเงินตราที่มีเสถียรภาพพอที่จะเป็นตัวเชื่อมโยงระบบเศรษฐกิจระหว่างยุโรปตะวันตก และยุโรปตะวันออกเข้าด้วยกัน

ในฤดูใบไม้ร่วง ค.ศ 1990 คณะกรรมาธิการได้เสนองานวิจัยที่มีชื่อว่า “ตลาดเดียว, เงินสกุลเดียว” (One Market, One Money) เกี่ยวกับ ‘ค่าใช้จ่าย’ ที่จะต้องเสียไปกับการมี EMU ผลสรุปที่สำคัญประการหนึ่งชี้ให้เห็นว่า ประชาคมจะต้องเสีย ‘ค่าใช้จ่าย’ จำนวนมากจากการดำเนินการในช่วงแรก แต่ในที่สุด สมาชิกจะได้รับ ‘ผลกำไร’ จากการมีเงินสกุลเดียวกันในขั้นตอนสุดท้าย

2. การดำเนินงานที่เป็นอิสระของธนาคารกลางยุโรป

ในรายงานของคณะกรรมาธิการลงวันที่ 20 มีนาคม กล่าวถึงการสนับสนุนให้มี “ธนาคารกลางในระบบสหพันธรัฐยุโรป” (Federal European System of Central Banks) นอกจากนั้น ‘ธนาคารกลางยุโรป’ ในความหมายของคณะกรรมาธิการ กับ ‘ธนาคารกลางยุโรป’ ในความหมายของรัฐบาลเยอรมนี มีรายละเอียดที่แตกต่างกันในส่วนของอิสระในการดำเนินการด้านนโยบายการเงิน ทำให้เกิดความเห็นที่ขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มที่ต้องการถ่วงดุลการทำงานที่เป็นอิสระของธนาคารกลางยุโรปในอนาคต กับกลุ่มที่ต้องการให้ธนาคารกลางยุโรปมีอำนาจในการจัดการเรื่องนโยบายการเงินได้อย่างเต็มที่

ประเทศที่มีความเห็นสอดคล้องกับในกลุ่มแรก อาทิเช่นฝรั่งเศส และคณะกรรมาธิการ นั้น เห็นว่า การให้อำนาจการตัดสินใจนโยบายด้านการเงินอย่างอิสระแก่ธนาคารกลางยุโรปขัดแย้งกับ “หลักการตัดสินใจด้วยตนเอง” (subsidiarity principle) ของประเทศสมาชิก ตลอดจนเป็นการเพิกเฉยต่อความแตกต่างทางด้านประวัติศาสตร์ และโครงสร้างระหว่างประเทศสมาชิก

3. ระเบียบในการจัดสรรงบประมาณ

ประเด็นเรื่องระเบียบในการจัดสรรงบประมาณ เป็นประเด็นสำคัญที่ปรากฏอยู่ในรายงานของคณะกรรมการการเงินเมื่อวันที่ 23 มีนาคม โดยคณะกรรมการเสนอหลักการ 3 ประการเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวที่ควรจะปรากฏอยู่ในสนธิสัญญา

4. ระยะเวลาแห่งการเปลี่ยนขั้นตอน

คณะกรรมการการเงินได้เสนอความคิดเห็นเรื่องนี้ต่อ “ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจและการคลัง” (Council of Economic and Finance Ministers-ECOFIN) เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ 1990 ในหัวข้อที่ชื่อว่า “สหภาพทางเศรษฐกิจ และการเงินภายหลังขั้นตอนที่ 1-การเปลี่ยนแปลงเพื่อการเตรียมพร้อมสำหรับการประชุมระดับระหว่างรัฐบาล” (Economic and monetary union beyond stage one-orientations for the preparations of the intergovernmental conference) ซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการประชุม IGC ในปีถัดมา

ข้อถกเถียงที่สำคัญที่ปรากฏในหัวข้อดังกล่าวนี้ คือเรื่องกฎเกณฑ์ ข้อบังคับสำหรับการเปลี่ยนถ่ายจากขั้นตอนหนึ่งไปสู่อีกขั้นตอนหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนจากขั้นตอนที่ 1 ไปสู่ขั้นตอนที่ 2 ซึ่งในขณะที่คณะกรรมการเห็นว่าควรจะเริ่มต้นในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ 1993 โดยมีเหตุผลหลักคือ เพื่อเร่งสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประเทศสมาชิกนั้น ฝ่ายธนาคารกลางเยอรมนีกลับไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าเป็นช่วงเวลาที่ยังไม่พร้อม

อย่างไรก็ตาม ต่อมาในการประชุมคณะมนตรียุโรป ที่กรุงโรมครั้งที่ 1 (Rome I) สามารถตกลงกันได้ในที่สุดว่าจะเริ่มขั้นตอนที่ 2 ของ EMU ในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ 1994 เพื่อให้สอดคล้องกับยุโรปตลาดเดียว และช่วงเวลาแห่งการให้สัตยาบันของประเทศสมาชิกต่อสนธิสัญญาสหภาพยุโรป

ผลสรุปดังกล่าว นับเป็นความสำเร็จครั้งสำคัญที่เกิดจากความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างโคห์ล มิทเตอร์รอดท์ และเดออลอร์ ในขณะเดียวกัน ความสำเร็จดังกล่าวถูกมองว่า เป็นความสำเร็จของนักการเมืองต่อกลุ่มนักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญทางการเงินทั้งหลาย เป็นการแสดงความสำคัญ of คณะมนตรียุโรปต่อ ECOFIN และเป็นเครื่องบ่งชี้ที่ชัดเจนที่สุดของอิทธิพลของปฏิสัมพันธ์ระหว่าง 3 ตัวแสดงหลักคือ ‘บอนน์-ปารีส-บรัสเซลส์’ (Bonn-Paris-Brussels Triangle)¹³ ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นหลักฐานที่แสดงให้เห็น ‘ความโดดเดี่ยว’ ของรัฐบาลอังกฤษอย่างชัดเจน

¹³ Colette Mazzucelli, “The Maastricht prenegotiation : French and German domestic contexts,” in France and Germany at Maastricht : Politics and negotiations to create the European Union, p. 80.

สรุป ผลการประชุมที่สำคัญ ซึ่งมีผลสืบเนื่องมาถึงการเจรจาเรื่อง EMU ในเวลาต่อมา มีดังนี้ ;

- ความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพทางเศรษฐกิจกับการประกันราคา การป้องกันการจ้างงาน และสิ่งแวดล้อม ให้ความสำคัญต่อการจัดการด้านการเงิน และงบประมาณ รวมทั้งการประสานนโยบายเศรษฐกิจ และนโยบายสังคมให้เข้ากันได้ การจะบรรลุจุดมุ่งหมายเหล่านี้ได้ จำเป็นต้องมีสถาบันควบคุมที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ
- ในส่วนของสหภาพทางการเงินนั้น จะจัดตั้งสถาบันเพื่อรับผิดชอบนโยบายการเงินที่จะต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยตั้งอยู่บนหลักของการมีเงินตราสกุลเดียว และการประกันราคา ทั้งนี้ สถาบันดังกล่าวจะต้องเป็นสถาบันที่ตั้งขึ้นมาใหม่ และมีอิสระในการทำงานอย่างเต็มที่
- ก่อนจะเริ่มขั้นตอนที่ 2 ในต้นปี.ศ 1994 ทุกประเทศจะต้องรักษาเสถียรภาพค่าเงินของตนใน ERM อย่างเต็มที่ เริ่มต้นกระบวนการที่จะนำไปสู่การดำเนินการที่เป็นอิสระของธนาคารกลางของตน ละเว้นภาษีจากรูทกรรมการเงิน และไม่เข้าไปมีส่วนในหนี้สินของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด
- ระหว่างขั้นตอนที่ 2 จะให้ความสำคัญกับการจัดตั้งสถาบันใหม่ ที่มีหน้าที่ดูแล จัดการความร่วมมือในเรื่องนโยบายการเงิน เพื่อเตรียมตัวให้พร้อมสำหรับการมีนโยบายการเงินเพียงหนึ่งเดียว ตลอดจนดูแลให้มีการพัฒนา Ecu ต่อไป
- ภายในระยะเวลา 3 ปีนับตั้งแต่เริ่มขั้นตอนที่ 2 คณะกรรมาธิการ และคณะที่ประชุมของสถาบันการเงินที่จะตั้งขึ้นใหม่นั้น จะมีหน้าที่รายงานต่อ ECOFIN และ “คณะที่ประชุมกิจการทั่วไป” (the General Affair Council) ในเรื่องการดำเนินการตามขั้นตอนที่ 2 และการปรับตัวเข้าหากันทางเศรษฐกิจเพื่อเตรียมพร้อมสู่ขั้นตอนที่ 3 ซึ่งควรจะเริ่มในขณะที่ยุโรปมีความพร้อมมากที่สุด¹⁴

¹⁴ Ibid., p. 69.

ค.ศ 1991

เหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญที่สุดที่เกิดขึ้นในปีนี้ได้แก่ การรวมประเทศเยอรมนี ซึ่งส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างเยอรมนี กับกลุ่มประชาคมยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฝรั่งเศส

ตั้งแต่เข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีฝรั่งเศสเป็นสมัยที่ 2 มิตรรอนด์ ถือว่า แนวนโยบายต่างประเทศที่สำคัญที่สุดของฝรั่งเศส คือการจัดการกับ 'คำถามเยอรมนี' (German question) ต่อมาเมื่อเริ่มเกิดการเปลี่ยนแปลงในยุโรปตะวันออก และยุโรปกลาง ฝรั่งเศสยิ่งเพิ่มความพยายามในการที่จะผูกพันเยอรมนีเข้าไปในกระบวนการบูรณาการยุโรปมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อฝรั่งเศสตระหนักดีว่า เมื่อเยอรมนีรวมประเทศได้สำเร็จ จะสามารถสร้างอิทธิพลทางเศรษฐกิจขึ้นได้จากพื้นฐานอิทธิพลทางการเมืองที่มีอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งเป็นเรื่องที่สมาชิกอื่นๆ ต่างหวาดระแวงเช่นเดียวกัน

เมื่อเป็นเช่นนี้ การประชุมที่เกิดขึ้นในปีนี้ ทั้งในช่วง Luxembourg Presidency (มกราคม-มิถุนายน ค.ศ 1991) และ Dutch Presidency (กรกฎาคม-ธันวาคม ค.ศ 1991) จึงมีการให้ความสำคัญต่อประเด็นการผูกพันเยอรมนีเข้ากับกระบวนการบูรณาการด้านเศรษฐกิจ และการเงินยุโรปเป็นอันดับแรก

สรุป : เส้นทางสู่มาสเตอร์ชิพ

ในช่วงค.ศ 1990-1991 บูรณาการทางด้านเศรษฐกิจ การเงิน ของประชาคมยุโรป พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดการประชุม ณ เมืองมาสเตอร์ชิพช่วงปลายปีค.ศ 1991 พัฒนาการเหล่านี้เกิดขึ้นภายใต้ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดยิ่งกว่าครั้งใดๆ ของเยอรมนีและฝรั่งเศส

อย่างไรก็ตาม ภายใต้ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดนี้ ได้ปรากฏความสัญญาณที่บ่งชี้ถึงความแตกต่างบางประการระหว่างนโยบายของประเทศทั้งสองด้วยในขณะเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นความแตกต่างในเรื่องรูปแบบ หรือจุดมุ่งหมายในการเจรจา

สำหรับฝรั่งเศส มิตรรอนด์ และคณะผู้แทนการเจรจาของฝรั่งเศสมุ่งเน้นการเจรจาในประเด็นหลักเท่านั้น ซึ่งได้แก่ การมุ่งไปสู่การเป็น EMU โดยเร็ว การเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่

คณะมนตรียุโรปในการจัดการเรื่อง CFSP กำหนดนโยบายด้านสังคม สร้าง 'คองเกรสของรัฐสภา' (Congress of Parliaments) เพื่อให้การตัดสินใจในระดับชาติเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบูรณาการยุโรปมากยิ่งขึ้น และประการสุดท้าย ได้แก่ การกำหนดนโยบายด้านอุตสาหกรรม

ในทางตรงกันข้าม โคห์ล พยายามเน้นการเจรจาในประเด็นที่เชื่อมโยงระหว่างเรื่อง EMU และ EPU โดยมีแรงกดดันจากภายในประเทศที่ต้องการให้โคห์ล และคณะผู้แทนการเจรจาของเยอรมนี หาทง 'จัดการกับความไม่แน่นอน' (manage uncertainty) และ 'ลดความซับซ้อนยุ่งยาก' (reduce complexity) ที่จะเกิดขึ้นในกระบวนการเจรจาต่อรอง เพื่อเป็นการรับประกันว่า การเจรจาที่เกิดขึ้นเป็นไปได้ด้วยดี และเชื่อถือได้ ซึ่งหากไม่เป็นเช่นนั้น เยอรมนีจะเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด อีกทั้งยังมีแรงผลักดันจากแคว้น (Lander) ต่างๆ ภายในประเทศที่ยืนยันว่า แคว้นทั้งหลายจะต้องได้รับสิทธิในการตัดสินใจด้วยตัวเอง (subsidiarity) จากสนธิสัญญา มาสทริชท์ เพื่อรับประกันว่าพวกตนจะมีสิทธิในกระบวนการเจรจาที่บรัสเซลส์ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกิจการภายในแคว้นได้

แรงกดดันเหล่านี้ทำให้เยอรมนีต้องประสบปัญหาในการตัดสินใจเกี่ยวกับ EMU มากกว่าใคร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเยอรมนีอยู่ในฐานะประเทศที่มีความเข้มแข็งทางการเงินสูงสุดของยุโรป ปัจจัยเรื่องที่ว่าประชาชนเยอรมันจำเป็นต้องเสียสละเงินสกุลมาร์กเยอรมันของตนเพื่อเปิดทางให้แก่เงินยูโร เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเจรจามากที่สุด เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงไม่น่าแปลกใจที่รัฐมนตรีคลัง และธนาคารกลางเยอรมนี (Bundesbank) ไม่เห็นด้วยกับการเสียสละครั้งนี้ กุนเทอร์ โกรเช่ (Gunter Grosche) เจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังเยอรมนีกล่าวถึงเรื่องนี้ว่า

“พวกเราเป็นกระทรวงที่เป็นพวกอนุรักษ์นิยม และมีจุดยืนที่ชัดเจน เพราะฉะนั้น เราจึงไม่เห็นว่าการทำไมเราจะต้องแบ่งอำนาจเงินมาร์กของเราให้ผู้อื่นด้วย แต่นายกรัฐมนตรีต้องการให้เป็นเช่นนั้น ดังนั้น เราจึงต้องทำงานกันอย่างหนัก”¹⁵

¹⁵ Interview with Gunter Grosche, Federal Ministry of Finance, 26 April 1993. Cited in Colette Mazzucelli, “The Maastricht prenegotiation :

ในการประชุมที่เกิดขึ้นตลอดช่วง 2 ปีนี้ นอกจากจะแสดงให้เห็นการทำงานอย่างหนัก และการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ ในกระทรวงที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังแสดงให้เห็นว่า เบื้องหลังการเจรจาในส่วนของ EMU นี้ ยังเกี่ยวข้องกับบุคคลกลุ่มอื่นๆ อีก ไม่ว่าจะเป็นบรรดานายธนาคาร นักการเงิน กลุ่มผลประโยชน์ทางอุตสาหกรรม และการค้า ซึ่งกลุ่มที่มีความสำคัญมากที่สุด ได้แก่ สมาพันธ์สมาคมผู้จ้างงานแห่งเยอรมนี (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände-BDA) และ สมาคมผู้ประกอบการอุตสาหกรรมแห่งเยอรมนี (Bundesverband der Deutschen Industrie-BDI) ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีสิทธิมีเสียงในการเสนอความเห็นต่อรัฐบาลเยอรมนีไม่น้อย

นอกจากมิตเตอร์รอดท์ และโคห์ล แล้ว บุคคลอีกผู้หนึ่งที่มีบทบาทสูงในการประชุมเหล่านี้ ได้แก่ เดอลอร์ และคณะกรรมการยุโรป ดังที่ โจลี่ ดิกสัน (Joly Dixon) หนึ่งในคณะทำงานเกี่ยวกับ EMU ที่ถือเป็น 'มือขวา' คนหนึ่งของเดอลอร์ กล่าวถึงบทบาทของเดอลอร์ในเรื่องนี้ว่า "ประธาน (เดอลอร์) คือจุดริเริ่มของทุกๆ อย่าง เป็นผู้สร้างสรรค์แนวทางการดำเนินการของเราอย่างแท้จริง"¹⁶

EMU ในการประชุมสุดยอดที่เมืองมาสทริชท์ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ระหว่างวันที่ 9-10 ธันวาคม ค.ศ 1991

เมืองมาสทริชท์ ถูกมองว่าเป็นสถานที่ที่เหมาะสมอย่างยิ่งสำหรับการประชุมครั้งสำคัญนี้ ชื่อ "มาสทริชท์" นั้นมีความหมายว่า 'สะพานข้ามแม่น้ำมาส' (bridge over the River Maas)¹⁷ ตั้งอยู่ในจุดพื้นที่แคบของเนเธอร์แลนด์ที่อยู่ระหว่างเยอรมนี และเบลเยียม ใกล้กับเมืองอาเคิน (Aachen) ซึ่งเป็นเมืองหลวงเก่าในสมัยกษัตริย์ชาร์ลมาญ และเมืองลีแอช (Liege) ของเบลเยียม และตั้งอยู่ห่างจากฝรั่งเศส และลักเซมเบิร์กเพียง 100 กิโลเมตร เท่านั้น

เมืองมาสทริชท์เปรียบเสมือน 'ด่านหน้า' (frontier) ที่กั้นกลางระหว่างวัฒนธรรมละตินและเจอร์แมนิกในยุโรป (Europe's Latin and Germanic cultures) เป็นเส้น

French and German domestic contexts," in France and Germany at Maastricht : Politics and negotiations to create the European Union, p. 89.

¹⁶ Ibid.p. 95.

¹⁷ Charles Grant, Delors : Inside the house that Jacques built, p. 199.

พรมแดนระหว่างศาสนาคริสต์นิกายโปรเตสแตนต์ และโรมันแคทอลิก ดังนั้น การเลือกเมืองนี้เป็นสถานที่จัดการประชุมครั้งสำคัญครั้งนี้ จึงมีความหมายโดยนัยว่า เมืองนี้เปรียบเสมือนสถานที่ 'เป็นกลาง' ซึ่งเหมาะสมอย่างยิ่งสำหรับการจัดการประชุมสำคัญที่เต็มไปด้วยความขัดแย้งเช่นนี้

ในการศึกษา และวิเคราะห์ในส่วนนี้ จะเริ่มด้วยการศึกษาวิเคราะห์ 'ตัวแสดง' (actor) สำคัญที่มีบทบาทในการประชุม EMU ครั้งนี้ ทั้งตัวแสดงในระดับประเทศ ได้แก่ ปรมุข หรือหัวหน้ารัฐบาล ตัวแสดงในระดับรองลงมา ไม่ว่าจะเป็นคณะรัฐมนตรี ตัวแทนคณะรัฐมนตรี สถาบันองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้อง และตัวแสดงในระดับประชาคม เช่น ประธานคณะกรรมการประธานการประชุม เป็นต้น

ต่อจากนั้น จะเป็นส่วนที่ว่าด้วยการวิเคราะห์กระบวนการความร่วมมือของเยอรมนี และฝรั่งเศสในการเจรจาเรื่อง EMU ที่มาดริด โดยแบ่งการวิเคราะห์ตามประเด็นสำคัญที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในการประชุม

ตัวแสดงสำคัญในกระบวนการความร่วมมือระหว่างเยอรมนี และฝรั่งเศส ในการเจรจา EMU

● ตัวแสดงในระดับประเทศ

1. นายกรัฐมนตรีเฮลมุท โคห์ล

เฮลมุท โคห์ล ชนะการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีเยอรมนีตะวันตกเป็นครั้งแรกในตอนต้นเดือนตุลาคม ค.ศ 1982 ต่อมาในวันที่ 4 ตุลาคม โคห์ล และเกินเซอร์ รัฐมนตรีต่างประเทศ ได้เดินทางไปเยือนฝรั่งเศสเพื่อพบปะกับประธานาธิบดีมีตแตร์รองด์ทันที การตัดสินใจเลือกฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกในการเดินทางเยือนภายหลังจากการเข้ารับตำแหน่งใหม่นั้น เท่ากับแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลเยอรมนีชุดใหม่ตระหนักถึงความสำคัญของมิตรประเทศอย่างฝรั่งเศส มากเพียงใด

ในฐานะผู้นำประเทศ โคห์ลถูกมองว่า เป็นผู้นำที่มีลักษณะการทำงานแบบกระจายอำนาจ (decentralize) ส่วนในฐานะผู้นำพรรคคริสเตียนเดโมแครต (Christlich-Demokratische Union Deutschlands-CDU) กล่าวได้ว่า เขาเป็นหัวหน้าพรรคที่ทุ่มเทเพื่อพรรคอย่างเต็มที่

ก่อนที่การประชุมที่มาสทริชท์จะเริ่มขึ้น ประชาชนเยอรมันจำนวนมาก ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องนโยบายการเงินหลายคน แสดงความไม่พอใจต่อการยกเลิกเงินสกุลมาร์กเยอรมันเพื่อเปิดทางให้เงินยูโร เนื่องจากไม่เชื่อมั่นในเสถียรภาพ และความเข้มแข็งของเงินสกุลใหม่ที่จะเกิดขึ้น ชาวเยอรมันจำนวนมากไม่ยอมเกิดความรู้สึกหวงแหนสกุลเงินมาร์กของตนไม่น้อยไปกว่าที่คนอังกฤษหวงแหนเงินปอนด์ ฮันส์ เทียตไมเออร์ (Hans Tietmeyer) รองประธานธนาคารกลางเยอรมนีในขณะนั้น กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า “เยอรมนีคือผู้ที่ต้องสูญเสียมหาศาลเพื่อ EMU และสิ่งที่สูญเสียนั้นก็คือ สิ่งที่เป็นหนึ่งในโครงสร้างทางการเงินที่ดีที่สุด และประสบความสำเร็จมากที่สุดในโลก”¹⁸

เมื่อเป็นเช่นนี้ ‘จุดยืน’ ที่ชัดเจนของเยอรมนีในการประชุม EMU ในครั้งนี้ คือการให้ความสำคัญต่อหลักเกณฑ์การประสานนโยบายด้านเศรษฐกิจร่วมกัน มากกว่าประเด็นเรื่องการค้ากำหนดวัน

เยอรมนีต้องการคำรับประกันจากฝรั่งเศสว่า การเสียดุลทางการเงินของเยอรมนีจะต้องให้ผลที่คุ้มค่าอย่างแท้จริง เนื่องจากเยอรมนี ในฐานะประเทศที่มีอิทธิพลทางการเงินมากที่สุดในกลุ่ม จะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดหากการประสานนโยบายด้านเศรษฐกิจร่วมกันไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ความกังวลในข้อนี้ของชาวเยอรมันแสดงออกอย่างชัดเจนในคำกล่าวของโคห์ล ในเดือนมิถุนายน ค.ศ 1991 ว่า

“ไม่มีใครที่พร้อมจะยกเลิกเงินสกุลที่มั่นคง อย่างมาร์กเยอรมัน เพื่อเงินสกุลที่ไม่มีเสถียรภาพ”¹⁹

นอกจากแรงกดดันจากประชาชนในประเทศแล้ว ในขณะเดียวกัน แรงกดดันทางการเมืองจากพรรคฝ่ายค้านสำคัญ คือ พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเยอรมนี

¹⁸ Colette Mazzucelli, “Bringing Monnet back in : France, Germany, EMU and integrative bargaining on “Steps in Time”,” in France and Germany at Maastricht : Politics and negotiations to create the European Union, p. 119.

¹⁹ Ibid., p. 122.

(Sozialdemokratische Partei Deutschlands-SPD) ทั้งในสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) และสภาสูง (Bundesrat) สร้างปัญหาให้แก่โคห์ลไม่น้อยเช่นกัน เนื่องจากอาจจะทำให้รัฐบาลประสบปัญหาในการขอความเห็นชอบจากสภาทั้งสองในขั้นตอนทางกฎหมายต่างๆ

บทบาทหน้าที่ของโคห์ลในการประชุมครั้งนี้เป็นไปในลักษณะที่ว่า เป็นผู้ริเริ่มเสนอประเด็นใหม่ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าสู่ที่ประชุม ร่วมมือกับประธานาธิบดีมิทเตอร์รองดีในการจัดระเบียบ (order) และจัดระดับชั้น (hierarchy) ของการประชุม ตลอดจนใช้อิทธิพลและบารมีทางการเมือง (political authority) ของตนในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมเมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น ทั้งนี้เพื่อกำหนดทิศทางและการเจรจาให้เป็นไปในแนวทางที่พึงปรารถนาได้เป็นอย่างดี²⁰ ส่วนการเจรจารายละเอียด (technical details) ของประเด็นต่างๆ เป็นหน้าที่ของผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ โดยตรง อาทิเช่น รัฐมนตรีคลัง ผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารกลางเยอรมนี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ

2. ประธานาธิบดีฟรังซ์ มิตเตอร์รองดี

บทบาทของฟรังซ์ มิตเตอร์รองดี ในการประชุม ณ เมืองมาสทริชท์ อาจอธิบายได้ว่าเป็นผลมาจากปัจจัยดังต่อไปนี้

1. อุดมการณ์สังคมนิยมของตัวเอง
2. ความปรารถนาที่จะให้ฝรั่งเศสมีบทบาทเป็นผู้นำสำคัญของกระบวนการบูรณาการยุโรป
3. ปัจจัยเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติของฝรั่งเศส และข้อได้เปรียบสำหรับพรรคสังคมนิยมของตน

²⁰ Kenneth Dyson and Kevin Featherstone, "German strategy for the IGC," in The road to Maastricht : Negotiating Economic and Monetary Union, p. 374.

แม้ว่าในช่วงทศวรรษ 1970 แนวความคิดทางการเมืองของมิตแตร์รอนด์จะเป็นแนวทางผสมร่วมกัน ระหว่างแนวทางของพรรคสังคมนิยมฝรั่งเศส (French Socialist Party-PSF) และพรรคคอมมิวนิสต์ฝรั่งเศส (French Communist Party-PCF) ซึ่งมีนโยบายต่อต้านการรวมยุโรป แต่ในเวลาต่อมาความคิดของเขาก็เปลี่ยนไป เขาคิดว่าภารกิจสำคัญประการหนึ่งของพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายของฝรั่งเศส คือควรจะสนับสนุนให้ยุโรปมีความเข้มแข็ง และมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจการเงินของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไม่ควรตกอยู่ภายใต้อิทธิพลการครอบงำทางการเงินของสหรัฐอเมริกา หลังจากนั้น การมุ่งสนับสนุน EMS และ EMU จึงเป็นนโยบายสำคัญของมิตแตร์รอนด์ และรัฐบาลฝรั่งเศสตลอดมา

มิตแตร์รอนด์ตระหนักว่า การรวมยุโรปเป็นสิ่งจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยง แม้กระทั่งนโยบายของพรรคสังคมนิยมที่เคยต่อต้านการรวมยุโรป ได้เริ่มให้การยอมรับมากขึ้น จนกระทั่งเมื่อเขาได้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในปีค.ศ 1983 เขาจึงมีโอกาสผลักดันให้เงินฟรังก์ฝรั่งเศสเข้าร่วมใน ERM ได้โดยปราศจากการต่อต้านอย่างรุนแรงจากพรรคคอมมิวนิสต์ฝรั่งเศสที่ในขณะนั้นกำลังเสื่อมความนิยมลง

ก้าวอย่างสำคัญของบูรณาการยุโรป ไม่ว่าจะเป็น EMU และการมีสหภาพทางการเมืองนั้น ล้วนเป็นเป้าหมายหลักของมิตแตร์รอนด์ เนื่องจาก EMU และ ECU จะช่วยเอื้อประโยชน์ให้ฝรั่งเศสมีบทบาทโดดเด่นไปพร้อมๆ กับเยอรมนี และเป็นการรับประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงปลอดภัยของฝรั่งเศสได้เป็นอย่างดี เขาตระหนักดีว่า หากปราศจากความร่วมมือที่แน่นแฟ้น และเข้มแข็งระหว่างฝรั่งเศสและเยอรมนี EMU และ ECU คงจะไม่ประสบความสำเร็จอย่างแน่นอน

นอกจากการคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติแล้ว มิตแตร์รอนด์ยังหาทางส่งเสริมอำนาจ และความมั่นคงของพรรคตนด้วยการพยายามผลักดันให้มีบัญญัติว่าด้วยนโยบายด้านสังคม และอุตสาหกรรมในสนธิสัญญา มาสทริชต์ด้วย

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่งเสริมให้พรรคสังคมนิยมฝรั่งเศสเข้มแข็ง และมีบทบาทโดดเด่นยิ่งขึ้น คือการที่มิตแตร์รอนด์สนับสนุนให้เดอลอร์ สมาชิกคนสำคัญของพรรค

และอดีตรัฐมนตรีกระทรวงการคลังของฝรั่งเศส ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ ใน ปีค.ศ 1985 ซึ่งเท่ากับเป็นการปูทางให้พรรคสังคมนิยมฝรั่งเศสได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญ ในระดับประชาคมนั่นเอง

บทบาทสำคัญของमितแตร์รองด์ที่เมืองมาสทริชท์ ส่วนหนึ่งเกิดจากการทำงานอย่าง มีประสิทธิภาพของคณะผู้แทนการเจรจาของฝรั่งเศส โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากโรลังด์ ดูมาส์ รัฐมนตรีต่างประเทศ ปีแอร์ เบเรโกวอย รัฐมนตรีกระทรวงการคลัง และ เอลิซาเบธ กิกู (Elisabeth Guigou) ซึ่งดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาประธานาธิบดี และผู้อำนวยการ กองกิจการยุโรป การทำงานประสานกันอย่างมีประสิทธิภาพของบุคคลเหล่านี้ เท่ากับเป็น การเพิ่มพูนอิทธิพลของฝรั่งเศสในเวทีการเจรจาให้มากยิ่งขึ้นนั่นเอง

ในการประชุมครั้งนี้ ฝรั่งเศสใช้ยุทธศาสตร์ที่เน้นการเจรจาหลายระดับกับเยอรมนี โดยผ่านช่องทางความสัมพันธ์ที่มีต่อกันอย่างหลากหลาย เนื่องจากเชื่อว่าการแบ่งการ เจรจายเป็นหลายระดับเช่นนี้ จะเอื้อให้ผู้เจรจาสามารถใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ใกล้ชิดให้เป็นประโยชน์ได้ดีกว่า รวมทั้งการที่मितแตร์รองด์ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวอันแน่นแฟ้น ระหว่างเขากับเดอลอร์ เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ฝรั่งเศสสามารถผลักดันข้อเสนอของตนเข้าสู่ การพิจารณาในที่ประชุมได้สะดวกยิ่งขึ้น

3. นายกรัฐมนตรีจอห์น เมเจอร์

จอห์น เมเจอร์ เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแห่งสหราชอาณาจักรสืบต่อจากมาร์กา เรต แตตเชอร์ ในปีค.ศ 1990 นับตั้งแต่การประชุมในปีค.ศ 1990 เป็นต้นมา เขาต้อง เผชิญความกดดันอย่างหนักทั้งจากพรรคอนุรักษนิยม จากรัฐสภา และจากประชาชนที่ต่าง คาดหวังความสำเร็จจากการเจรจาที่เกิดขึ้น

บทบาทการตัดสินใจของเมเจอร์ในการประชุม EMU ถูกกดดันจากปัจจัยเรื่อง การเมืองภายในประเทศเป็นสำคัญ กล่าวคือ ภายใต้ค่านิยมการยึดถืออธิปไตยของชาติเป็น สำคัญนั้น ประชาชนอังกฤษ นักการเมืองพรรครัฐบาล คือพรรคอนุรักษนิยม รวมทั้งนักการเมืองฝ่ายค้าน ต่างก็คาดหวังว่าอังกฤษจะประสบผลสำเร็จด้วยดี และได้ประโยชน์จากการ เจรจา และการตัดสินใจใด ๆ ในครั้งนี้เต็มที่ภายหลังจากอังกฤษต้องตกอยู่ในสภาพ การเป็น ประเทศ 'ผู้นำชั้นรอง' และ 'ผู้ขัดขวาง' กระบวนการการสร้าง EMU มาตลอด

หลังจากทำที่อันแข็งแกร่งกว่าของแตรเซอร์ในเรื่อง EMU โดยเฉพาะเรื่องเงินสกุลเดียวกัน อังกฤษในยุคของเมเจอร์เริ่มผ่อนคลายทำที่ต่อต้านอย่างรุนแรงลง แม้ว่าเมเจอร์ยังคงยึดถือปรัชญาเดียวกับแตรเซอร์ คือปรัชญาที่เน้นหลักการค้าเสรี และการเปิดตลาดเสรี ซึ่งดูเหมือนว่าจะเป็นปรัชญาที่ฝังรากลึกลงในวัฒนธรรมทางการเมืองของคนอังกฤษมาเป็นเวลานานก็ตาม

บทบาทของเมเจอร์ ในการเจรจาต่อรองเรื่อง EMU เป็นไปในลักษณะไม่เข้มแข็ง และด้อยความสำคัญ โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับเยอรมนี และฝรั่งเศส หากมองในระดับธรรมดาจะเห็นว่า อังกฤษไม่สามารถหาพันธมิตรแนวร่วมเพื่อสนับสนุนจุดมุ่งหมายที่ตนต้องการได้ หากวิเคราะห์ให้ลึกลงไปจะพบว่า ความอ่อนแอของอังกฤษในข้อนี้ เกิดจากการที่อังกฤษขาด 'บารมี' ทางการเมืองนั่นเอง จึงมักปรากฏเสมอว่า ข้อเสนอของอังกฤษในเรื่องต่างๆ ไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร โดยเฉพาะข้อเสนอเรื่องการให้คงไว้ซึ่งเงิน Ecu ในลักษณะที่มีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น (hard Ecu) ซึ่งอังกฤษมองว่า เป็นวิธีที่ดีกว่าการสร้างเงินสกุลยูโรขึ้นมา

4. รัฐมนตรีต่างประเทศเยอรมนี ฮันส์-ดิทริค เก็นเซอร์ (Hans-Dietrich Genscher)

บทบาทอันโดดเด่นของเก็นเซอร์ทำให้นักวิชาการบางคนเชื่อว่า โคห์ลไม่ใช่ผู้ริเริ่มพัฒนาการต่างๆ ของการบูรณาการยุโรปอย่างแท้จริง บางครั้งเขารับบทเป็น 'ผู้ตาม' ความคิดเห็นของเก็นเซอร์ เช่นกัน สอดคล้องกับความเห็นที่ว่า เก็นเซอร์คือผู้หนึ่งที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จทางการเมืองของโคห์ลมาโดยตลอด

ในการประชุมที่เมืองมาสทริทท์ ความสัมพันธ์อันดีระหว่างเก็นเซอร์ และเดอลอร์ และระหว่างเก็นเซอร์ กับ โรลันด์ ดูมาส์ (Roland Dumas) รัฐมนตรีต่างประเทศของฝรั่งเศสเป็นปัจจัยที่สำคัญมาก แม้ว่าเก็นเซอร์จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศแต่ในบางครั้ง บทบาทของเขาในการประชุม EMU นี้มีลักษณะเป็น 'ผู้ริเริ่มประเด็น' มากกว่าโคห์ลเสียอีก บทบาทดังกล่าว สะท้อนให้เห็นลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

ประการแรก แสดงให้เห็นอิทธิพล และความเข้มแข็งของผู้แทนการเจรจาต่อรองจากระดับผู้นำรัฐบาล

ประการที่สอง แสดงให้เห็นลักษณะการเป็นผู้นำที่ยืดหยุ่นของโคห์ล ที่ส่งผลมาถึง การกำหนดยุทธศาสตร์ของเขาเองในรูปของนโยบายสำหรับ EMU

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าทั้งโคห์ล และเกินเซอร์ จะมีบุคลิกและรูปแบบการทำงานที่ แตกต่างกัน แต่ทั้งสองสามารถทำงานร่วมกันได้ดี เนื่องจากต่างมีทักษะ และ 'สัญชาตญาณ' ทางการเมืองที่คล้ายคลึง และไปด้วยกันได้นั่นเอง

ในช่วงปี ค.ศ 1989-1990 เกินเซอร์ประสบปัญหาสุขภาพส่วนตัว ทำให้บางคน เริ่มเกิดความรู้สึกไม่มั่นใจ ว่าสภาพร่างกายของเขาจะแข็งแรงพอจะเข้าร่วมการประชุมที่ มาสทริชท์ได้หรือไม่ ท้ายที่สุด เยอรมนีจำเป็นต้องมีเกินเซอร์เข้าร่วมการประชุมครั้งนี้ ด้วย เนื่องจากความเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ

1. สำหรับฝรั่งเศส เขาเปรียบเสมือนสัญลักษณ์ของการรับรองว่า เยอรมนีภาย หลังการรวมประเทศจะรวมเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความมั่นคงในยุโรป
2. เป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญในการกระตุ้นให้โคห์ลเชื่อมโยงมุมมอง และความสำคัญ ของ พรรคเข้ากับการบูรณาการยุโรป

5. รัฐมนตรีการคลัง และ ธนาคารกลางเยอรมนี

ธีโอ ไวเกล (Theo Waigel) รัฐมนตรีคลังเยอรมนี เป็นอีกผู้หนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการประชุมครั้งนี้ สำหรับในเยอรมนีนั้น ตำแหน่งรัฐมนตรีการคลังนับเป็น ตำแหน่งที่มีความสำคัญสูง และจำเป็นต้องทำงานอย่างใกล้ชิดร่วมกับบุคคลต่างๆ ในคณะ รัฐมนตรีอยู่เสมอ

บทบาทความสำคัญของรัฐมนตรีคลังในการประชุมที่มาสทริชท์นี้ สามารถ วิเคราะห์ได้ว่า ประการแรก เกิดจากการทำงานร่วมกันได้เป็นอย่างดีระหว่างรัฐมนตรีคลัง และประธานธนาคารกลางเยอรมนี ทั้งนี้โดยมีพื้นฐานความเชื่อ และความเห็นที่สอดคล้อง ต้องกันในเรื่องนโยบายของเยอรมนีต่อ EMU ทำให้บทบาทของไวเกลโดดเด่นมากขึ้นเมื่อ มีธนาคารกลางสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง

ประการที่สอง เนื่องจากไวกเอลเป็นนักการเมืองคนสำคัญของ “พรรคสังคมนิยมคริสเตียนแห่งบาเยิร์น” (Christlich-Soziale Union in Bayern-CSU) ซึ่งมีฐานะคล้ายกับเป็นพรรค ‘น้อง’ ของพรรค CDU มาเป็นเวลานานแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างไวกเอล-โคห์ล จึงส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างพรรค CSU-CDU ด้วยในขณะเดียวกัน ยิ่งไปกว่านั้น ความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างไวกเอล-เบเรโกวอย (Pierre Berezgovoy) รัฐมนตรีคลังฝรั่งเศส ยังเป็นกลไกสำคัญสำหรับการเจรจาหรือใน ‘ระดับที่ 2’ ของ ‘เกมสองระดับ’ อีกด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ บทบาทในการประชุมของไวกเอลจึงสัมพันธ์กับเหตุผลทางการเมืองภายในรัฐบาลเยอรมนีด้วยในขณะเดียวกัน

ประการที่สาม ประเด็นเรื่อง EMU นั้นเป็นเรื่องละเอียดอ่อน และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงการคลังโดยตรง อีกทั้งเพื่อให้การเจรจาที่เกิดขึ้นเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่เยอรมนีมากที่สุด จึงจำเป็นต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านการเงิน การธนาคารเป็นผู้นำการเจรจาในเรื่องรายละเอียดอันซับซ้อนต่างๆ

ประการสุดท้าย รัฐมนตรีคลังเป็นผู้ที่เข้าร่วมการเจรจาต่อรองในการประชุม IGC ทุกครั้งมาตั้งแต่ต้น ทำให้รู้และเข้าใจขั้นตอนการดำเนินการทุกอย่างเป็นอย่างดี สามารถประสานต่อการทำงานได้อย่างเหมาะสม

ในส่วนของธนาคารกลางเยอรมนีนั้น ธนาคารกลางเยอรมนีเป็นหน่วยงานที่ทำงานใกล้ชิดกับกระทรวงการคลังมาโดยตลอด จากการที่ธนาคารกลางเยอรมนีเป็นหน่วยงานที่มีอิสระ และมีจุดยืนในการทำงานเป็นตัวของตัวเอง บางครั้งเจ้าหน้าที่ชั้นสูงบางคนของธนาคารจึงสามารถคัดค้าน และแสดงความไม่เห็นด้วยกับแนวความคิดของรัฐบาลได้อย่างอิสระ

ประเด็นที่เป็นหน้าที่หลักของธนาคารกลางเยอรมนี ได้แก่ ประเด็นโครงสร้างหน้าที่และขอบเขตการทำงานของธนาคารกลางยุโรป การกำหนดวันเริ่มต้นขั้นที่ 2 และ 3 การวางแผนเพื่อปรับตัวสู่ EMU และการวางระเบียบในการจัดการด้านนโยบายการเงิน

ประเด็นเรื่องความสำคัญ และขอบเขตหน้าที่ของธนาคารกลางยุโรปในอนาคต เป็นเรื่องที่ธนาคารกลางเยอรมนีให้ความสำคัญมากที่สุด จุดมุ่งหมายสำคัญที่สุดของธนาคารกลางเยอรมนีในการเจรจาครั้งนี้ คือต้องการให้ที่ประชุมยอมรับให้ธนาคารกลางเยอรมนีเป็นต้นแบบการจัดการนโยบายทางการเงินของ ECB และพยายามให้ ECB ที่จะเกิดขึ้น ตั้งอยู่ ณ เมืองแฟรงค์เฟิร์ต

คณะผู้แทนจากธนาคารกลางเยอรมนีจึงกำหนดยุทธศาสตร์การเจรจาไว้ว่า จะใช้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่ธนาคารกลางของประเทศสมาชิกยุโรป (the Committee of EC Central Bank Governors) เป็นเครื่องมือสำหรับการหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นมาเจรจา และจะกดดันให้ให้สมาชิกหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการ ECB ในขั้นตอนที่ 3 ของ EMU ทั้งนี้ โดยมี คาร์ล อ็อตโต เพ็ห์ล (Karl Otto Pohl) และฮันส์ เทียตไมเออร์ (Hans Tietmeyer) เป็นผู้มีบทบาทสำคัญ

6. รัฐมนตรีต่างประเทศ รัฐมนตรีการคลังฝรั่งเศส โรลังด์ ดูมาส์ และปีแอร์ เบเรโวกวอย

ในกรณีดูมาส์นั้น เขาเป็นทั้งพันธมิตรทางการเมืองคนสำคัญ และเป็นเพื่อนสนิทของ มิทแตร์รองด์ แกเบรียล รอบิน (Gabriel Robin) แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองว่า

“โรลังด์ ดูมาส์ เป็นคนของประธานาธิบดีที่มีความคุ้นเคยกันมานาน ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสอง รวากับเป็นพี่น้องสายเลือดเดียวกัน”²¹

การที่ดูมาส์ และเกินเซอร์มักจะโทรศัพท์สายตรงเพื่อหารือเรื่อง EMU สัปดาห์ละหลายครั้ง²² ซึ่งให้เห็นความใกล้ชิดส่วนตัวของบุคคลทั้งสองได้เป็นอย่างดี นอกจากนั้น

²¹ Gabriel Robin, La Diplomatie de Mitterrand (Paris : Editions de la Bievre, 1985), 10. In Colette Mazzucelli, “The Maastricht prenegotiation : France and German domestic contexts,” in France and Germany at Maastricht : Politics and negotiations to create the European Union, p. 74.

ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่าง ดูมาส์-เก็นเซอร์ และ เบเรโกวอย-ไวเกล ทำให้การประชุมครั้งนี้เกิดพลวัตสำคัญหลายประการ โดยมีปัจจัยที่เชื่อมโยงให้เกิดการร่วมมือระหว่างกัน คือความคิดที่ว่า การเจรจา EMU จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อถือในนโยบายของแต่ละฝ่ายเสมอ

สำหรับเบเรโกวอย เขาร่วมมือกับไวเกลเป็นอย่างดีมาโดยตลอด โดยเฉพาะในช่วงที่เกิดการเปลี่ยนแปลงช่วงค.ศ 1989-1990 โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานการสร้างผลประโยชน์ร่วมกัน และการทำให้ฝ่ายเยอรมนีเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจฝรั่งเศส และความเข้มแข็งของเงินฟรังก์ใน ERM

7. คณะเจ้าหน้าที่ หรือผู้แทนจากหน่วยงาน / องค์กรที่เกี่ยวข้อง

ในการประชุม IGC ที่ผ่านมา คณะเจ้าหน้าที่ หรือผู้แทนจากหน่วยงาน หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องอื่นๆ นับได้ว่ามีบทบาทสำคัญเช่นกัน ดังเช่นกรณีการต่อรองเป็นการภายในในประเด็นเกี่ยวกับสถาบันการเงินของสหภาพยุโรปในอนาคต ซึ่งมีการจัดกลุ่มบุคคลเพื่อทำงานร่วมกันขึ้น ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ธนาคารกลางเยอรมนี เจ้าหน้าที่กระทรวงการคลัง เจ้าหน้าที่กระทรวงเศรษฐกิจ เจ้าหน้าที่จากสำนักนายกรัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่จากสำนักงานกิจการต่างประเทศ (Auswärtiges Amt) มีรู้จักกันในชื่อว่า “กลุ่ม 5 คน” (Gang of Five)

ในบางครั้งบทบาทความสำคัญของเจ้าหน้าที่เหล่านี้อาจถูกมองข้ามไป เนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับรองมาจากระดับรัฐมนตรีอีกชั้นหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่เหล่านี้ต้องทำงานหนักอยู่เบื้องหลัง ความสำเร็จของเยอรมนีในการประชุมแต่ละครั้งเสมอ เจ้าหน้าที่เหล่านี้จะรับผิดชอบการจัดการประชุมระหว่างเจ้าหน้าที่จากประเทศสมาชิกทั้งหลายอย่างสม่ำเสมอ ต่อจากนั้นจะจัดทำสรุปผลการประชุมเพื่อส่งให้ผู้เกี่ยวข้องในระดับสูงสำหรับใช้เป็นข้อมูลเพื่อกำหนดแนวทางของเยอรมนีในการเจรจาดังต่อไป

²² Kenneth Dyson and Kevin Featherstone, “Challenging the ‘D-Mark Zone’: Agenda-setting on EMU and the strategy of indirection under Mitterrand, 1981-1989,” in The road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union, p. 200.

นอกจากนั้น กลุ่มบุคคลอื่นๆ ในระดับภายในประเทศที่มีอิทธิพลต่อการเจรจา EMU ยังรวมทั้งกลุ่มธนาคารของเยอรมนี กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและการค้าต่างๆ รวมทั้ง “สมาพันธ์สมาคมผู้จ้างงานแห่งเยอรมนี” (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände-BDA) และ “สมาคมผู้ประกอบการอุตสาหกรรมแห่งเยอรมนี” (Bundesverband der Deutschen Industrie-BDI) โดยทั้ง BDA และ BDI เรียกร้องให้ประชาคมยุโรปหาข้อสรุปในส่วนของ การพัฒนา EMU โดยเร็วเพื่อสามารถได้ประโยชน์จากยุโรปตลาดเดียวได้อย่างเต็มที่โดยเรียกร้องผ่านทาง “สหภาพอุตสาหกรรมและสมาพันธ์ผู้จ้างงานแห่งยุโรป” (Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe-UNICE) ²³

- ตัวแสดงระดับประชาคม

1. ประธานคณะกรรมการยุโรป จาคส์ เดอลอร์

นับตั้งแต่เข้ารับตำแหน่งประธานคณะกรรมการ เดอลอร์แสดงบทบาทการเป็นบุคคลสำคัญที่มีผลต่อความก้าวหน้าของกระบวนการบูรณาการยุโรปมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นการริเริ่มแผนการเดอลอร์ หรือการผลักดันให้เกิดกฎหมายยุโรปตลาดเดียว ซึ่งส่งผลให้เกิด ‘โครงการ 1992’ และตลาดร่วมยุโรปขึ้นเป็นผลสำเร็จ

ในการประชุม IGC ตั้งแต่ต้นนั้น เดอลอร์ดำเนินบทบาทผู้สร้างสรรค์ประเด็นใหม่ๆ สำหรับ EMU ควบคู่ไปกับการทำหน้าที่เป็นผู้ประนีประนอมเมื่อเกิดความขัดแย้งด้วยหน้าที่ความรับผิดชอบทำให้เขาต้องวางตัวอยู่กึ่งกลางระหว่างแรงกดดันทางการเมืองเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศสมาชิก กับการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์โดยรวมของประชาคม

²³ Colette Mazzucelli, “Bringing Monnet back in : France, Germany, EMU and integrative bargaining on “steps in time”,” in France and Germany at Maastricht : Politics and negotiations to create the European Union, pp.89-90.

ความรู้ ความสามารถในด้านเศรษฐกิจ การเงินในฐานะอดีตรัฐมนตรีคลัง ทำให้ เดอลอร์เข้าใจกระบวนการบูรณาการทางเศรษฐกิจ การเงินได้อย่างลึกซึ้ง ทำให้สามารถวางระบบการปฏิบัติงานสำหรับ EMU ได้อย่างรอบคอบ

วิธีการจัดการเรื่อง EMU ของเดอลอร์ได้รับอิทธิพลมาจากวิธีการของฌอง มอนเน็ต และวอลเตอร์ ฮอลล์ไตน์ (Walter Hallstein) อย่างเต็มที่ วิธีการของมอนเน็ต และฮอลล์ไตน์ ดังกล่าวนี้ เป็นวิธีการแบบเดิมที่เน้นบทบาทผู้นำในการจัดการของสถาบันของประชาคม และการพัฒนาแบบไปทีละขั้นภายใต้กำหนดเวลาที่ตั้งเอาไว้ล่วงหน้า

บางครั้งบทบาทที่โดดเด่นของเดอลอร์ ในฐานะผู้นำสถาบันของประชาคมยุโรปทำให้เกิดความคลางแคลงใจ และความไม่พอใจให้แก่สมาชิกที่คัดค้านการรวมยุโรปในแบบ “สหพันธรัฐ” โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาร์กาเรต แทตเชอร์ ที่มองว่าอำนาจที่โดดเด่นของเดอลอร์ ในฐานะประธานกรรมาธิการ กำลังจะเป็นอันตรายต่อระบอบประชาธิปไตยอังกฤษ

ในการประชุม IGC ครั้งนี้ เดอลอร์ และคณะกรรมาธิการยุโรปมีบทบาทสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ ;

- แสดงความเห็นในเรื่อง EMU พร้อมทั้งหาทางผลักดันให้ความเห็นเหล่านี้ถูกนำเข้ามาหรือในที่ประชุม โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของคณะกรรมาธิการเอง กล่าวคือ คำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะทำให้คณะกรรมาธิการยังคงมีบทบาทสำคัญในการริเริ่มการดำเนินการนโยบายเศรษฐกิจ นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา และนโยบายดอกเบี้ย

- เป็นผู้ไกล่เกลี่ยเมื่อเกิดความเห็นที่ขัดแย้งขึ้นภายในกลุ่มสมาชิก

แรงสนับสนุนจากความร่วมมือระหว่างเยอรมนี และฝรั่งเศส เป็นสิ่งสำคัญมากสำหรับการดำเนินงานของเดอลอร์ เขามีความสัมพันธ์ที่ดีกับโคห์ล และสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างราบรื่น ความสัมพันธ์ดังกล่าวรุดหน้าไปอย่างรวดเร็วในช่วงที่เยอรมนีเป็นประธานคณะมนตรียุโรประหว่างเดือนมกราคม-มิถุนายน ค.ศ 1988 และในช่วงที่เขาเสนอความช่วยเหลือแก่เยอรมนีเมื่อเกิดการรวมประเทศขึ้น

8. ประธานการประชุม รูด ลูบเบอร์ต

รูด ลูบเบอร์ส นายกรัฐมนตรีของเนเธอร์แลนด์ผู้นี้ เป็นผู้ที่มึบทบาทสำคัญอีกคนหนึ่ง ในฐานะเป็นประธานการประชุมสุดยอดครั้งนี้ ในขณะที่เมืองมาสทริชท์ ของเนเธอร์แลนด์กลายเป็นสถานที่ที่ได้รับความสนใจอย่างมากในระหว่างการประชุม การทำหน้าที่ของลูบเบอร์สในที่ประชุมก็ถูกจับตามองอย่างใกล้ชิดเช่นกัน

ลูบเบอร์สเป็นนักการเมืองสังกัดพรรคคริสเตียน เดโมแครต (CDA) ซึ่งเป็นพรรคที่ให้การสนับสนุนบูรณาการยุโรปมาโดยตลอด การที่พรรค CDA ผูกขาดการเป็นรัฐบาลมานานเช่นนี้ ทำให้นโยบายด้านต่างๆ ของประเทศมีความต่อเนื่อง ไม่ชะงักงันแม้ในช่วงที่มีพรรคการเมืองอื่นเข้ามาร่วมในรัฐบาลด้วย เช่นในการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1989 แม้พรรค PvdA จะได้จัดตั้งรัฐบาลร่วมกับ CDA แต่ไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านเกี่ยวกับการให้ความสนับสนุนต่อการรวมยุโรป เนื่องจากลูบเบอร์ส และ ฮันส์ ฟาน เดิน โบรก (Hans Van den Broek) จากพรรค CDA ยังอยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีต่างประเทศเช่นเดิม

ความเชื่อมั่นที่มีต่อกระบวนการบูรณาการยุโรปทำให้ลูบเบอร์สพยายามผลักดันให้การประชุมดำเนินไปอย่างราบรื่น เขาต้องทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยเมื่อเกิดปัญหาขัดแย้งระหว่างสมาชิกในที่ประชุม เป็นผู้เสนอแนะวิธีการต่างๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อสมาชิก เป็นผู้ควบคุมให้การประชุมดำเนินไปตามจุดมุ่งหมายที่ได้ตั้งเอาไว้ ตลอดจนอาจจะเป็นผู้ริเริ่มประเด็นที่น่าสนใจเข้าสู่ที่ประชุมด้วย ทั้งนี้ หน้าที่ทั้งหลายเหล่านี้จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานการคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาคมเป็นสำคัญ

ด้วยพื้นฐานความคิดแบบ 'นักเศรษฐศาสตร์' และเชื่อในปรัชญาการตลาดที่คล้ายคลึงกัน ส่งผลให้ลูบเบอร์ส อังกฤษ ลักเซมเบิร์ก และเยอรมนี มีความเห็นที่ค่อนข้างไปในแนวทางเดียวกันในเรื่อง EMU เขายังให้ความช่วยเหลือแก่จอห์น เมเจอร์ เมื่ออังกฤษมีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิที่จะไม่เข้าร่วมในนโยบายบางประการ (opt-out) และเกี่ยวกับนโยบายด้านสังคม ซึ่งเท่ากับเป็นการช่วยให้การประชุมที่มาสทริชท์ได้ข้อยุติเร็วขึ้น

การประชุมสุดยอดที่เมืองมาสทริชท์ว่าด้วยเรื่อง EMU

“คนเราจะยอมรับความเปลี่ยนแปลงได้ต่อเมื่อมีความจำเป็น และพวกเขาจะเห็นความจำเป็นในขณะเกิดวิกฤติการณ์เท่านั้น”

ฌอง มอนเนต์²⁴

การประชุมสุดยอดของคณะมนตรียุโรป ณ เมืองมาสทริชท์ ประเทศเนเธอร์แลนด์ (the Maastricht European Council) เกิดขึ้นในวันที่ 9-10 ธันวาคม ค.ศ 1991 เป็นการประชุมในประเด็นเรื่อง EMU และสภาพทางการเมือง ซึ่งตลอดการประชุมทั้ง 2 วันนั้น สภาพการณ์ในที่ประชุมมีลักษณะ... “การประชุมคณะมนตรียุโรปที่มาสทริชท์ เปรียบเสมือนการชิงไหวชิงพริบที่เต็มไปด้วยความซับซ้อนแบบเกมหมากรุก บวกกับเกมการชักเย่อกันไปมาระหว่างสมาชิกในกลุ่ม”²⁵

ในส่วนของ การเจรจาเรื่อง EMU นั้น ที่ประชุมได้แบ่งการพิจารณาออกเป็นประเด็นหลักๆ เพื่อความชัดเจน และเป็นระเบียบในการเจรจา ซึ่งจะได้ใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ ดังนี้ ;

1. การกำหนดเวลาสำหรับเริ่มต้นขั้นตอนสุดท้าย (Stage 3) และเงินสกุลเดียวกัน

ประเด็นเรื่อง การกำหนดเวลาสำหรับเริ่มต้นขั้นตอนสุดท้ายของ EMU และเรื่องเงินสกุลเดียวกัน ล้วนเป็นประเด็นที่สำคัญ และยุ่งยากที่สุดในการประชุมครั้งนี้ ในขณะที่เดียวกัน ยังเป็นประเด็นที่แสดงให้เห็นความพยายามของประเทศสมาชิกทั้งหลาย รวมทั้งสถาบันของประชาคมเอง ในการที่จะผลักดันให้ผลการเจรจาเป็นไปในแนวทางที่จะเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนมากที่สุด

²⁴ Colette Mazzucelli, “Mind over Maastricht : Leadership and negotiation in the European Council,” in France and Germany at Maastricht : Politics and negotiations to create the European Union, p. 173.

²⁵ Boris Johnson, “Small room that could shut the door on plans for Europe,” The Daily Telegraph, (12 December 1991) cited in Colette Mazzucelli, “Mind over Maastricht : Leadership and negotiation in the European Council,” in France and Germany at Maastricht : Politics and negotiations to create the European Union, p. 173.

คำถามที่ถูกต้องขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการเจรจา ได้แก่คำถามที่ว่า จะทำอย่างไรเพื่อให้การดำเนินการในขั้นสุดท้ายของการเป็น EMU เป็นไปได้ด้วยดี ข้อสรุปสำหรับการมีเงินสกุลเดียว และ ประเทศสมาชิกที่ต้องการเข้าร่วมในขั้นตอนสุดท้าย

สมาชิกส่วนใหญ่ต้องการให้มีการตกลงเรื่องกำหนดเวลาที่แน่นอนสำหรับการเริ่มต้นขั้นตอนที่ 3 เนื่องจากขั้นตอนนี้ เป็นขั้นตอนที่มุ่งเน้นการมีเงินสกุลเดียวโดยตรง หากที่ประชุมไม่สามารถตกลงเรื่องวันเวลาที่แน่นอนได้ จะส่งผลเสียต่อบูรณาการด้านเศรษฐกิจ การเงินทั้งหมดทันที

เยอรมนี และฝรั่งเศสเป็นประเทศที่สำคัญที่สุดที่มีความเห็นสอดคล้องกันว่า ที่ประชุมจะต้องตกลงเรื่องการเริ่มต้นการมีเงินสกุลเดียวกันให้ได้ในการประชุมครั้งนี้ โคห์ลเห็นว่า ช่วงเวลาที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการเริ่มขั้นตอนที่ 3 คือช่วงระหว่างปี.ศ 1996-1997 ในขณะที่มิตเตอร์รอดท์เห็นว่า ควรจะเริ่มต้นในค.ศ 1999

การกำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสมจะเชื่อมโยงไปถึงการพิจารณาเรื่องการเตรียมความพร้อมของประเทศต่างๆ สำหรับการมีเงินสกุลเดียว หรือการตั้งเกณฑ์สำหรับการประสานนโยบายด้านเศรษฐกิจร่วมกัน (convergence criteria) โคห์ล และมิตเตอร์รอดท์เสนอต่อที่ประชุมว่า จำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาคมจะต้องมีมาตรการการประสานนโยบายด้านเศรษฐกิจร่วมกันที่เข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพ เพื่อรับประกันความสำเร็จของการมีเงินสกุลเดียว และ EMU ในอนาคต

นอกจากนั้น การกำหนดมาตรการสำหรับการประสานนโยบายด้านเศรษฐกิจร่วมกันดังกล่าว จะเป็นการรับประกันได้เป็นอย่างดี ว่าประเทศที่เข้าร่วมการมีเงินสกุลเดียวกันมีความพร้อมและจะไม่เกิดปัญหาในภายหลัง อย่างไรก็ตาม เท่ากับว่าเกิดการแบ่งกลุ่มภายในสมาชิกออกเป็นระดับ หรือ 'เกรด' ต่างๆ ตามความพร้อมทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ด้วยในขณะเดียวกัน

ในขณะที่โคห์ลเห็นว่ากระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ขั้นตอนที่ 3 นี้ไม่ควรจะทำให้เกิดการแบ่งกลุ่มภายในประเทศสมาชิก ไม่ว่าจะเป็นกลุ่ม 'ประเทศชั้นหนึ่ง' (first-class countries) หรือ 'ประเทศชั้นสอง' (second-class countries) แต่มิตเตอร์รอดท์กลับเห็นว่า การพัฒนาเพื่อไปสู่ EMU สมควรจะเป็นไปในลักษณะ 'อัตราเร่ง 2 ระดับ' (two-speed) เพื่อเปิดโอกาสให้ขั้นตอนที่ 3 เป็นไปตามกำหนดที่ตั้งเอาไว้ และไม่หยุดชะงักแม้ว่าบางประเทศอาจจะไม่พร้อมเต็มที่ก็ตาม

การถกเถียงในเรื่องนี้ แม้จะยังไม่ทันมีคำตอบที่ชัดเจน แต่เห็นได้ชัดว่าเกิดการแบ่งกลุ่มขึ้นแล้วในบรรดาสมาชิกทั้งหมดในที่ประชุม ระหว่างกลุ่มสมาชิกที่สนับสนุนให้มีการกำหนดเวลาที่แน่นอนสำหรับขั้นตอนสุดท้าย และกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย การแบ่งกลุ่มเช่นนี้ยังเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกบางประเทศยื่นข้อเสนอที่เป็นประโยชน์โดยตรงต่อตนต่อที่ประชุม

สเปนเป็นอีกประเทศหนึ่งที่เห็นด้วยกับโคห์ล และมิตเตอร์องด์ อย่างไรก็ตาม ภายใต้ความเห็นที่สอดคล้องกับเยอรมนี และฝรั่งเศสเช่นนี้ นายกรัฐมนตรี เฟลิเป กอนซาเลส (Felipe Gonzalez) ยื่นข้อเสนอว่า สเปนจะไม่ร่วมมือกับเยอรมนี และฝรั่งเศสหากว่าไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับ “เงินช่วยในการปรับสภาพก่อนเข้าร่วม” (cohesion money) เป็นสาระสำคัญประการหนึ่งในสนธิสัญญาที่จะเกิดขึ้น ข้อเสนอของสเปนได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากกลุ่มประเทศที่จัดได้ว่าเป็นประเทศขนาดเล็กของประชาคมยุโรป ไม่ว่าจะเป็นโปรตุเกส ไอร์แลนด์ และกรีซ

อังกฤษยังคงคัดค้านเรื่องการกำหนดขั้นตอนสุดท้ายเช่นเคย นายกรัฐมนตรีจอห์น เมเจอร์เรียกร้องให้ประชาคมยุติทำที่ที่เสมือนการบังคับให้สมาชิกทุกประเทศต้องยอมคล้อยตาม และยกเลิกขั้นตอนที่ 3 นี้เสีย เพราะเขาเห็นว่า การเข้าร่วมในขั้นตอนดังกล่าว จะทำให้เกิดพัฒนาการในลักษณะ ‘ถอยหลังลงคลอง’ มากกว่าจะทำให้เกิดความก้าวหน้าในระบบเศรษฐกิจ การเงินของประชาคมดังที่หวังกันเอาไว้

เมเจอร์อ้างว่า อังกฤษยังไม่พร้อมสำหรับการใช้เงินสกุลเดียว และเชื่อว่าการมีเงินสกุลเดียวกันจะเป็นการบั่นทอนอำนาจอธิปไตยอังกฤษอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ เขาไม่เห็นด้วยกับการพัฒนาแบบ ‘อัตราเร่ง 2 ระดับ’ เพราะจะทำให้ประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่า อาทิเช่นโปรตุเกส และกรีซ ตลอดจนประเทศที่ไม่เห็นด้วย เช่น อังกฤษ จะถูกกีดกันออกไปจากกระบวนการพัฒนาที่จะเกิดขึ้น

การคัดค้านอย่างมากของอังกฤษทำให้เกิดประเด็นที่เป็นปัญหาสำหรับที่ประชุมอีกประการหนึ่งตามมา นั่นคือปัญหาการเรียกร้องการ “สงวนสิทธิ์ที่จะไม่ร่วมในนโยบายบางประการ” (opt-out) โดยอังกฤษต้องการใช้สิทธินี้สำหรับการไม่เข้าร่วมเงินสกุลเดียวตามเวลาที่กำหนดไว้ และสำหรับนโยบายสังคม

ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ ไม่ได้เกิดจากการที่อังกฤษไม่เห็นด้วยกับการมีเงินสกุลเดียว หากแต่เกิดจากการที่ที่ประชุมไม่สามารถหาข้อสรุปเกี่ยวกับรายละเอียดของการดำเนินการ **opt-out** ตามที่อังกฤษต้องการได้นั่นเอง

ในการมาร่วมประชุมครั้งนี้ อังกฤษตั้งเป้าหมายการเจรจาที่สำคัญไว้หลายประการ ได้แก่ ;

- การตัดสินใจใดๆ เกี่ยวกับ EMU จะต้องสามารถนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพได้จริง ซึ่งหมายความว่า จำเป็นต้องมีการกำหนดเงื่อนไขสำหรับเป็นเกณฑ์ในการปฏิบัติที่เหมาะสมและชัดเจน
- การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าว ควรจะแล้วเสร็จก่อนจะเริ่มขั้นตอนที่ 3
- คณะรัฐมนตรี และรัฐสภาอังกฤษควรมีสิทธิที่จะตัดสินใจว่า อังกฤษสมควรเข้าร่วมการมีเงินสกุลเดียว และนโยบายด้านการเงินร่วมกับกลุ่มหรือไม่

จากเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า อังกฤษถือว่าประเด็นเรื่อง **opt-out** เป็นประเด็นสำคัญยิ่งสำหรับตน หรือถ้ามองให้ลึกลงไปคือ เป็นประเด็นสำคัญสำหรับอนาคตทางการเมืองของจอห์น เมเจอร์ นั่นเอง อีกทั้งยังแสดงให้เห็นว่า ในเรื่อง EMU นี้ ถึงแม้ว่าจอห์น เมเจอร์ จะเข้าร่วมประชุมในนามรัฐบาล และประชาชนอังกฤษ แต่แท้ที่จริงแล้ว เขาคำนึงถึงเหตุผล และความจำเป็นทางการเมืองของตน มากกว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

ความจำเป็นทางการเมืองของจอห์น เมเจอร์เกิดจากแรงกดดันทั้งจากพรรคอนุรักษนิยม พรรคฝ่ายค้าน และประชาชนอังกฤษที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่เขาเข้ารับตำแหน่งสืบทอดตำแหน่งจากแมทธิว แจกซ์ตัน พรรคอนุรักษนิยมไม่ต้องการให้นโยบายของพรรคในเรื่องยุโรปเปลี่ยนแปลงอย่างปัจจุบันทันด่วน ในขณะที่พรรคฝ่ายค้าน และประชาชนอังกฤษส่วนใหญ่ ต่างคาดหวังว่าอังกฤษจะประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีจากการเจรจาในครั้งนี้

เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงเกิดปัญหาว่า หากไม่เปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับยุโรปที่สืบทอดมาตั้งแต่สมัยแมทธิว แจกซ์ตันตามความต้องการของสมาชิกส่วนใหญ่ของพรรคอนุรักษนิยม อาจจะทำให้เมเจอร์ไม่ประสบความสำเร็จในการเจรจาในเวทีประชาคมยุโรปได้อย่างที่พรรคฝ่ายค้าน และชาวอังกฤษ

คาดหวัง แม้ว่าพรรคอนุรักษนิยมจะมีแนวโน้มนิยมการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับยุโรปที่ลดความแข็งแกร่ง
 กร้าวลงจากสมัยแธตเชอร์ แต่ยังไม่เพียงพอสำหรับที่จะประสบความสำเร็จจากการเจรจาได้

เมื่อเป็นเช่นนั้น การประสบความสำเร็จจากการเจรจาดังกล่าว จะช่วยให้เขาสามารถลด
 ความกดดันทั้งจากภายในพรรคอนุรักษนิยมเอง และพรรคแรงงานซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้าน นอกจากนี้
 นั้น การประสบความสำเร็จครั้งนี้ ยังจะช่วยสร้างคะแนนนิยมให้แก่พรรคอนุรักษนิยมเพื่อเตรียม
 สำหรับการเลือกตั้งครั้งต่อไปอีกด้วย การดำเนินนโยบาย และการกำหนดกลวิธีในการเจรจา
 EMU ของเมเจอร์ครั้งนี้ จึงมีลักษณะเป็นดังคำกล่าวที่ว่า “ทางเลือกสำหรับนโยบาย และยุทธ
 ศาสตร์ของเมเจอร์ในการเจรจา EMU นี้ มักจะถูกครอบงำโดยผลประโยชน์ของพรรคตนเอง”
 26

อย่างไรก็ตาม หากเหตุผลที่เกิดจากแรงกดดันจากการเมืองภายในประเทศเช่นนี้ ทำให้
 อังกฤษตัดสินใจไม่เข้าร่วมการมีเงินสกุลเดียวพร้อมกับสมาชิกอื่นๆ อาจส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจโดย
 รวมของอังกฤษเองด้วยในขณะเดียวกัน กล่าวคือ ;

ประการแรก การปฏิเสธโอกาสที่จะได้เข้าร่วมการมีเงินสกุลเดียวในครั้งนี้ เท่ากับว่า
 อังกฤษปฏิเสธโอกาสที่จะเป็นหนึ่งในประเทศที่มีส่วนสำคัญในการก่อตั้งเงินสกุลใหม่ของยุโรป ซึ่ง
 จะเป็นการผลัดโอกาสที่อังกฤษจะดำเนินบทบาทประเทศที่ทรงอิทธิพลทางด้านเศรษฐกิจ การเงิน
 ของกลุ่มไปให้เยอรมนี และฝรั่งเศสโดยปริยาย นอกจากนี้ บทบาทด้านเศรษฐกิจ การเงินที่ด้อยลง
 อาจนำมาซึ่งการบั่นทอนบทบาทในด้านอื่นๆ ตามมาในอนาคต

ประการที่สอง เป็นที่ทราบกันดี ว่าการมีเงินสกุลเดียวภายในกลุ่มสหภาพยุโรปจะอำนวยความสะดวก
 ประโยชน์หลายประการให้แก่ประเทศที่เข้าร่วม ไม่ว่าจะเป็น

-การลดความเสี่ยงของอัตราแลกเปลี่ยน

-การเพิ่มเสถียรภาพให้แก่อัตราแลกเปลี่ยน

²⁶ Kenneth Dyson and Kevin Featherstone, “John Major : Between the party and the IGC,” in The road to Maastricht : Negotiating Economic and Monetary Union, pp. 645-646.

- ต้นทุนในการดำเนินการธุรกิจลดลง
- ทำให้ตลาดเงิน ตลาดทุนขยายตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- ทำให้เกิดการขยายตลาดการค้า โดยเฉพาะการค้าภายในกลุ่มประเทศสมาชิก
- เพิ่มอำนาจการต่อรองของกลุ่มสหภาพยุโรปในเวทีโลก
- การใช้เงินสกุลเดียวเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ตลาดร่วมยุโรปมีประสิทธิภาพมากขึ้น

เพราะฉะนั้น การที่อังกฤษปฏิเสธไม่เข้าร่วมในการมีเงินสกุลเดียวตามกำหนดเวลาที่ตั้งไว้ จะทำให้อังกฤษสูญเสียโอกาสเพิ่มศักยภาพทางด้านเศรษฐกิจ การเงิน ของตนอย่างน่าเสียดาย ซึ่งอาจส่งผลไปถึงรายได้โดยรวมของประเทศด้วย

ประการที่สาม การที่อังกฤษไม่เข้าร่วมในขั้นตอนที่ 3 พร้อมกับประเทศอื่น จะทำให้อังกฤษไม่มีสิทธิ์กำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ร่วมกับกลุ่มได้ อาทิเช่น การจัดการกับการมีเงินสกุลเดียว การตัดสินใจว่าประเทศใดควรเข้าร่วมในขั้นตอนที่ 3 หรือการเลือกสรรประธานธนาคารกลางยุโรป (ECB) เป็นต้น

เพราะฉะนั้น การได้มาซึ่งสิทธิในการ “opt-out” อย่างที่ต้องการ อังกฤษต้องแลกกับโอกาสที่ดี หลายประการในด้านเศรษฐกิจ การเงิน ของตนไป

ในการเจรจาเพื่อให้อังกฤษได้สิทธิ “opt-out” นั้น คล้ายกับว่าอังกฤษต้องต่อสู้ลำพัง เนื่องจากสมาชิกส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการเข้าร่วมเงินสกุลเดียว และมองว่า การที่อังกฤษได้สิทธิ “opt-out” จะเพิ่มความยุ่งยากให้แก่กระบวนการบูรณาการด้านเศรษฐกิจ การเงินโดยรวม นอกจากนั้น สมาชิกส่วนใหญ่ยังมุ่งหวังที่จะให้เงินสกุลเดี่ยวนี้อย่างยิ่ง ช่วยสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ระบบเศรษฐกิจ การเงินของตน ทำให้ประเทศเหล่านี้ร่วมกันผลักดันให้มีการกำหนดที่แน่นอนสำหรับเริ่มต้นขั้นตอนสุดท้ายโดยไม่ยอมให้ถูกขัดขวางจากข้อเสนอของอังกฤษ

เยอรมนี และฝรั่งเศส คือสองประเทศสำคัญที่เปรียบเสมือน ‘หัวเรือใหญ่’ ในการผลักดันดังกล่าว ซึ่งหากปราศจากความร่วมมือระหว่างสองประเทศนี้ EMU คงจะไม่สามารถเกิดขึ้นทันเวลาอย่างแน่นอน

การประชุมเรื่อง EMU ในครั้งนี้ จุดมุ่งหมายสำคัญที่โคห์ลกำหนดไว้เพื่อเป็นกรอบในการเจรจาของเยอรมนี ได้แก่ ;

- ต้องมีการกำหนดช่วงเวลาที่แน่นอนในการเปลี่ยนสู่ขั้นตอนที่ 3 ของ EMU (irreversible) มิเช่นนั้น นายกรัฐมนตรีจะไม่ลงนามในสนธิสัญญา
- เยอรมนีจะต้องประสบความสำเร็จในการเจรจา EMU ซึ่งจะต้องก่อให้เกิดระบบเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพ
- การตัดสินใจใดๆ เรื่อง EMU จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า เงินสกุลเดียวที่จะเกิดขึ้นจะต้องมีเสถียรภาพ และความมั่นคงเทียบเท่ากับเงินดอยช์มาร์กเป็นอย่างน้อย
- ผลจากการเจรจาจะต้องมุ่งสร้างสรรค์ระบบเศรษฐกิจที่มีตลาดการค้าที่เปิดกว้าง และมีประสิทธิภาพในการแข่งขัน ทั้งนี้โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการทำงานของ ECB ที่เป็นอิสระ

ในขณะที่เป้าหมายในการเจรจาของฝรั่งเศส ได้แก่ การผลักดันให้มีการกำหนดเวลาสำหรับเริ่มขั้นตอนสุดท้าย การมีมาตรการการประสานนโยบายด้านเศรษฐกิจร่วมกันที่เข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการเพิ่มขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้คณะมนตรียุโรปในการจัดการเกี่ยวกับการดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อไปสู่ EMU

ทั้งสองประเทศต่างสนับสนุนให้มีเงินสกุลเดียวภายใต้การประสานนโยบายด้านเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากฝรั่งเศสต้องการให้เยอรมนีผูกพัน และเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบูรณาการด้านเศรษฐกิจ การเงินอย่างเต็มที่ ในขณะที่เยอรมนีต้องการแสดงให้เห็นว่า เยอรมนียังคงต้องการเป็นส่วนหนึ่งของบูรณาการยุโรปเช่นเดิมแม้จะผ่านเหตุการณ์การรวมประเทศแล้วก็ตาม

ความสำเร็จที่จะเกิดจากการร่วมมือที่มีต่อกัน จะช่วยส่งเสริมให้ต่างฝ่ายต่างเพิ่มพูนผลประโยชน์ของตนได้ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เมื่อเป็นเช่นนี้ ในการเจรจาดังกล่าว ความร่วมมือระหว่างทั้งสองฝ่ายจึงมีบทบาทโดดเด่น และเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเจรจาทั้งทางตรงและทางอ้อมมาโดยตลอด

การผลักดันให้มีเงินสกุลเดียวกันของเยอรมนี และฝรั่งเศส ได้รับเสียงสนับสนุนจากสมาชิกหลายประเทศ ซึ่งสามารถแจกแจงท่าทีของประเทศสมาชิกที่มีต่อการมีเงินสกุลเดียวได้ดังต่อไปนี้

ตาราง 3.1 ความคิดเห็นของประเทศสมาชิกในเรื่องการมีเงินสกุลเดียว²⁷

ประเทศ	ความคิดเห็น
เบลเยียม	เห็นด้วย
เดนมาร์ก	เห็นด้วย แต่ต้องการให้มีการประสานนโยบายด้านเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง
ฝรั่งเศส	เห็นด้วย
เยอรมนี	เห็นด้วย แต่ต้องการให้มีการประสานนโยบายด้านเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง
กรีซ	เห็นด้วย แต่ตระหนักดีว่ายากที่จะได้เข้าร่วม
ไอร์แลนด์	เห็นด้วย แต่ต้องการเงินช่วยเหลือ
อิตาลี	เห็นด้วย แต่ต้องการให้มีการประสานนโยบายด้านเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง
ลักเซมเบิร์ก	เห็นด้วย
เนเธอร์แลนด์	เห็นด้วย
โปรตุเกส	เห็นด้วย แต่ต้องการเงินช่วยเหลือ
สเปน	เห็นด้วย แต่ต้องการเงินช่วยเหลือ
สหราชอาณาจักร	ไม่เห็นด้วย

²⁷ Alasdair Blair, Dealing with Europe : Britain and the negotiation of the Maastricht Treaty (Great Britain : Ashgate Publishing Ltd., 1999), p. 173.

เมื่อสมาชิกส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการมีเงินสกุลเดียวเช่นนี้ ที่ประชุมจึงได้ข้อตกลงร่วมกันดังต่อไปนี้ ;

1. ในส่วนของรายละเอียดของการเปลี่ยนถ่ายไปสู่ขั้นตอนที่ 3 ซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุด ฝรั่งเศสเห็นว่าควรจะเริ่มขั้นตอนที่ 3 โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในขณะที่โคห์ลยืนยันให้มีการกำหนดมาตรการการประสานนโยบายด้านเศรษฐกิจระหว่างสมาชิกอย่างเข้มงวด และมีประสิทธิภาพมากที่สุด

2. ที่ประชุมสามารถตกลงกันได้ในที่สุด ว่าขั้นตอนสุดท้ายจะเริ่มใน ค.ศ 1999 ภายใต้การประสานนโยบายด้านเศรษฐกิจร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนนี้อาจจะเริ่มได้เร็วขึ้น หากภายในสิ้นปี ค.ศ 1996 คณะมนตรียุโรปเห็นว่าสมาชิกส่วนใหญ่พร้อมสำหรับการเข้าร่วมขั้นตอนดังกล่าวแล้ว

3. ในส่วนของสนธิสัญญามาสทริชท์ สามารถกำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสมเพื่อให้คณะมนตรียุโรปออกเสียงว่า ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่มีความพร้อมสำหรับการเข้าร่วมเงินสกุลเดียว คืออย่างช้าภายในวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ 1996 ได้หรือไม่

4. มีการตั้งเกณฑ์เพื่อประสานนโยบายด้านเศรษฐกิจร่วมกันระหว่างสมาชิก ทั้งนี้โดยพิจารณาจากรายงานของกลุ่มรัฐมนตรีคลังของสมาชิกทั้ง 12 ประเทศที่เสนอต่อคณะมนตรียุโรป มีสาระสำคัญว่า ประเทศที่ประสงค์จะเข้าร่วมใช้เงินสกุลเดียว จะต้องผ่านเกณฑ์ที่ตั้งไว้ ซึ่งประกอบไปด้วยในส่วนของ การควบคุมอัตราเงินเฟ้อ การขาดดุลงบประมาณ หนี้สินของภาครัฐ และเสถียรภาพทางการเงิน ซึ่งล้วนแต่เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญมากสำหรับการดำเนินการในขั้นตอนสุดท้าย

การที่ที่ประชุมสรุปข้อตกลงเช่นนี้ เปรียบเสมือนความพ่ายแพ้ในเกมการเจรจาต่อรองของอังกฤษ ด้วยเหตุที่อังกฤษเคยยื่นข้อเสนอต่อที่ประชุมตั้งแต่แรกแล้วว่า ต้องการให้เงิน Ecu เป็นเงินสกุลเดียวของสหภาพยุโรปแทนที่จะสร้างเงินสกุลใหม่ขึ้นมา

สาเหตุสำคัญที่ทำให้อังกฤษไม่ประสบความสำเร็จในการหาเสียงสนับสนุนสำหรับข้อเสนอดังกล่าว เป็นเพราะอังกฤษไม่สามารถต้านทานความต้องการของสมาชิกส่วนใหญ่ได้ อีกทั้งยังแสดงให้เห็นฐานะของอังกฤษในการประชุมครั้งนี้ด้วยว่า อังกฤษไม่มี 'บารมี' มากพอจะกดดันให้

สมาชิกเห็นด้วยกับข้อเสนอของตน อังกฤษจำเป็นต้องยอมรับบทบาทที่เป็นรอง และความเป็น ‘คนนอก’ ของกลุ่มไปโดยปริยาย นักวิชาการบางคนกล่าววิจารณ์เหตุการณ์นี้ว่า ‘หากอังกฤษลดความกระตือรือร้นในเรื่อง “opt-out” ลง อาจจะช่วยให้อังกฤษได้รับผลตอบแทนจากการเจรจาเรื่องเงินสกุลเดียวดีกว่านี้ก็เป็นได้’²⁸

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าข้อสรุปของที่ประชุมดังกล่าว จะตอกย้ำให้เห็นความสำคัญของความร่วมมือระหว่างเยอรมนี และฝรั่งเศสได้เป็นอย่างดี แต่เยอรมนียังต้องประสบปัญหาในเรื่องนี้อยู่ต่อไปเมื่อโคห์ลต้องเผชิญแรงกดดันที่เกิดขึ้นในเยอรมนี อันเนื่องมาจากความไม่พอใจที่เยอรมนีต้องสละเงินดอยช์มาร์กของตนเพื่อไปใช้เงินสกุลใหม่ของสหภาพยุโรป

วันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ 1991 เพียงหนึ่งวันหลังจากการประชุมสิ้นสุดลง หนังสือพิมพ์ “บิลด์ ไซตุง” (Bild Zeitung) ซึ่งเป็นหนังสือพิมพ์รายวันที่ใหญ่ที่สุดของเยอรมนี ตีพิมพ์พาดหัวข่าวใหญ่ว่า “อวสานของเงินมาร์ก” (The End of the Mark) ตามมาด้วยคอลัมน์ของ รูดอล์ฟ ออกุสไทน์ (Rudolf Augustein) ในหนังสือรายสัปดาห์ “แดร์ สปีเกิล” (Der Spiegel) ซึ่งเขาวิจารณ์ว่า

“สนธิสัญญามาสทริชท์ เป็นแผนการของฝรั่งเศสที่ต้องการจะ

ริดรอนอำนาจ และความสำเร็จไปจากเยอรมนี”²⁹

การประเคิมข่าว และบทวิจารณ์ทั้งหลายที่กล่าวถึงผลการประชุมที่เมืองมาสทริชท์ ล้วนเป็นสัญญาณที่แสดงถึงความคลางแคลงใจ และไม่มั่นใจของชาวเยอรมันบางกลุ่มที่เกิดจากการยกเลิกเงินสกุลดอยช์มาร์กเพื่อเงินสกุลใหม่ได้อย่างชัดเจน ในขณะเดียวกัน ยังเป็นสัญญาณเตือนว่าการดำเนินการต่างๆ เพื่อ EMU คงจะไม่ราบรื่นเสียทีเดียว

2. ธนาคารกลางยุโรป (European Central Bank-ECB)

²⁸ Ibid., p. 186.

²⁹ Kenneth Dyson and Kevin Featherstone, “German strategy for the IGC,” in The road to Maastricht : Negotiating Economic and Monetary Union, p. 450.

ประเด็นเรื่องธนาคารกลางยุโรป หรือ **ECB** เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ประชุมให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะนอกจากจะเกี่ยวโยงสัมพันธ์กับการมีเงินสกุลเดียวกันในลักษณะ 'ความจำเป็นทางเศรษฐกิจ' ที่จะนำไปสู่การเกิดตลาดร่วมที่สมบูรณ์แบบแล้ว ข้อตกลงใดๆ ที่เกี่ยวกับประเด็นนี้จะส่งผลกระทบต่ออนาคตทางด้านเศรษฐกิจ การเงินของสมาชิกทุกประเทศอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ การเจรจาในเรื่องดังกล่าวจึงเป็นการแสวงหาผลประโยชน์สำหรับแต่ละฝ่ายอย่างเต็มที่

หลังจากเกิดข้อเสนอที่ว่า สถาบันที่จะทำหน้าที่ควบคุม และดูแลการดำเนินงานในขั้นตอนที่ 3 ควรจะมีรูปแบบการจัดการเหมือนกับธนาคารกลางเยอรมนีนั้น ได้สร้างความกังวลให้แก่สมาชิกส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฝรั่งเศส และอังกฤษ ซึ่งวิตกว่า ลักษณะการดำเนินการของ **ECB** ที่คล้ายคลึงกับธนาคารกลางเยอรมนี และมีลักษณะการดำเนินการแบบ 'องค์กรเหนือรัฐ' ที่ควบคุมดูแลนโยบายด้านการเงินการคลังของกลุ่ม จะมีอำนาจมากเกินไปจนส่งผลเสียต่ออำนาจการตัดสินใจของธนาคารกลางของชาติสมาชิกได้

ในขณะเดียวกัน เยอรมนีเองก็กังวลในเรื่อง **ECB** เช่นกัน สำหรับรัฐบาลเยอรมนีธนาคารกลางเยอรมนีเปรียบเสมือน 'ป้อมปราการ' ของประเทศที่ทำหน้าที่ป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤติการณ์การเงินเพื่อขึ้นอีก ในอดีตวิกฤติการณ์การเงินเพื่อครั้งใหญ่ที่เคยเกิดขึ้น กลายเป็นเครื่องมือที่พรรคนาซีเยอรมันใช้เป็นข้ออ้างนำไปสู่การก่อสงครามโลกครั้งที่ 2 เพราะฉะนั้น หากธนาคารกลางยุโรปที่จะเกิดขึ้นมีผลทำให้อำนาจการจัดการของธนาคารกลางเยอรมนีลดลง และอาจไม่เข้มแข็งเหมือนเคย อาจส่งผลให้เกิดปัญหาทั้งด้านการเมือง และด้านเศรษฐกิจ การเงินขึ้นในเยอรมนี และในยุโรปได้

ปัญหาที่สำคัญที่สุดเกี่ยวกับ **ECB** ที่เกิดขึ้นในการประชุมครั้งนี้ มิใช่คำถามที่ว่า **ECB** ควรจะมีระบบการทำงานเช่นใด หรือใครจะเข้ามาดำรงตำแหน่งในสถาบันนี้ หากแต่เป็นคำถามที่ว่า ธนาคารกลางที่จะเกิดขึ้นควรมีอิสระในการทำงานมากน้อยเพียงใด และ อย่างไร

มิตแตร์รอดด์ และ **จูลิโอ อันเดรียออตติ (Giulio Andreotti)** นายกรัฐมนตรีอิตาลี หรืออีกนัยในแบบทวิภาคีโดยมีสาระสำคัญคือ ทั้งสองเห็นพ้องร่วมกัน ว่าควรเสนอให้มีการจัดตั้งธนาคารกลางยุโรปให้แล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 1999 เพราะเกรงว่าหากไม่สามารถหาข้อยุติเรื่องกำหนดการเริ่มขั้นตอนสุดท้ายได้ จะทำให้การจัดตั้ง **ECB** ล่าช้าไปด้วย

ในประเด็นเรื่อง ECB นั้นแสดงให้เห็นความพยายามที่จะประนีประนอมกันของรัฐมนตรีคลังของเยอรมนี และปีแอร์ เบเรโกวอย อย่างชัดเจน ไวกेलแสดงจุดยืนของเยอรมนี ว่าต้องการให้ธนาคารกลางยุโรปที่จะเกิดขึ้น มีรูปแบบ และลักษณะการดำเนินการเช่นเดียวกับธนาคารกลางเยอรมนี และย้ำว่า เยอรมนียังไม่ต้องการให้มีการกำหนดวันที่แน่นอนสำหรับการจัดตั้ง ECB ทั้งนี้ ไวกेलพยายามทำให้เบเรโกวอย เชื่อว่า เยอรมนีไม่มีปัญหาในเรื่องกำหนดเวลาที่จะถูกกำหนดขึ้นในอนาคตแต่อย่างใด

โคห์ล เสนอต่อที่ประชุม ว่าธนาคารกลางยุโรปควรจะเป็นสถาบันที่ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และควรใช้รูปแบบการทำงานของธนาคารกลางเยอรมนีเป็นตัวอย่างสำหรับ ECB เขาเชื่อว่า หาก ECB สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นอิสระจากอำนาจทางการเมืองเช่นเดียวกับธนาคารกลางเยอรมนี ซึ่งหมายความว่า ECB ควรจะมีรูปแบบการดำเนินการในลักษณะ “องค์กรเหนือรัฐ” นั้น จะทำให้เกิดผลดีต่อการมีเงินสกุลเดียวกัน เนื่องจาก ECB สามารถควบคุม และดูแลนโยบายด้านการเงินการธนาคารของกลุ่มได้อย่างเต็มที่

สาเหตุที่โคห์ลสนับสนุนให้ ECB มีรูปแบบการทำงานเหมือนธนาคารกลางเยอรมนีนั้น เกิดจากเหตุผลที่โคห์ลมองว่า ความสำเร็จของการมีเงินสกุลเดียว และของการดำเนินการ EMU จำเป็นต้องมีองค์กรที่เข้มแข็งทำหน้าที่ดูแลควบคุมอย่างใกล้ชิด เยอรมนีไม่ต้องการให้เกิดความเสี่ยงขึ้นกับเศรษฐกิจการเงินของตนหากว่ากระบวนการการจัดให้มีเงินสกุลเดียวล้มเหลว และเงินมาร์กที่เสียสละไปกลายเป็นเรื่องเสียเปล่า

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าโคห์ลจะไม่สามารถเจรจาโน้มน้าวให้ที่ประชุมทำตามข้อเสนอของตนได้ แต่อย่างน้อยที่สุด เขาจะต้องได้รับคำรับรองว่า สนธิสัญญาที่จะเกิดขึ้น จะต้องไม่มีผลลดทอนอำนาจธนาคารกลางเยอรมนีแต่อย่างใด อันเนื่องมาจากเกิดแรงกดดันอย่างหนักจากทั้งสภาสูง และรัฐสภาเยอรมนี

ข้อเสนอของโคห์ลถูกคัดค้านจากสมาชิกในที่ประชุม โดยเฉพาะอังกฤษซึ่งต่อต้านแนวทาง “สหพันธรัฐ” มาโดยตลอด ในขณะที่ฝรั่งเศสแม้จะไม่เห็นด้วยนักกับการที่ ECB จะมีลักษณะเป็นองค์กรเหนือรัฐ แต่ยังคงเชื่อว่า การจะผลักดันให้การเตรียมใช้เงินสกุลเดียวดำเนินไปได้ด้วยดี จำเป็นต้องมีสถาบันที่เข้มแข็ง และสามารถที่จะดูแลอย่างใกล้ชิดได้ สิ่งที่ฝรั่งเศสคำนึงถึงมากที่สุดคือ

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตน ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็ง และความสำเร็จของ EMU อย่างแยกกันไม่ออก

ในที่สุด ที่ประชุมได้ข้อตกลงร่วมกันในประเด็น ECB ดังนี้ ;

- จะเป็นสถาบันที่มีอิสระในการดำเนินการ และการตัดสินใจ โดยไม่ต้องถูกกดดันทางการเมือง ในลักษณะเดียวกับธนาคารกลางเยอรมนี

- ECB มีรูปแบบการดำเนินการในลักษณะ “สหพันธรัฐ” อย่างเต็มที่ กล่าวคือ มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารขึ้นใหม่ ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลที่ได้รับคัดเลือกโดยตรงจากรัฐบาลประเทศสมาชิก และจากผู้ว่าการธนาคารกลางของประเทศที่เข้าร่วมการมีเงินสกุลเดียวทั้ง 11 ประเทศ

- หน้าที่หลักของ ECB ประกอบไปด้วย

- กำหนดและปฏิบัตินโยบายทางการเงินของกลุ่มสหภาพยุโรป

- ควบคุมและดำเนินธุรกิจปริวรรตเงินตราให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดเอาไว้ หรือตามการตัดสินใจของคณะมนตรียุโรป-11

- ถือครองและจัดการเกี่ยวกับเงินสำรองทางการของประเทศสมาชิก

- ส่งเสริม และพัฒนาระบบการชำระเงินให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพ³⁰

ผลการเจรจาดังกล่าวข้างต้น เปรียบเสมือนชัยชนะที่สำคัญของโคห์ล และเยอรมนี ที่สามารถกดดันจนสามารถทำให้ธนาคารกลางมีรูปแบบเป็นองค์กรเหนือรัฐ ซึ่งทำหน้าที่ดูแล และจัดการนโยบายด้านการเงิน การธนาคารของกลุ่มทั้งหมด นอกจากนั้น ด้วยอำนาจทางการเมืองของ

³⁰ สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์ และ ชโยดม สรรพศรี, เงินยูโร : การปรับใช้ และผลกระทบ, หน้า 47.

โคห์ล ยังทำให้ “สถาบันทางการเงินยุโรป” (European Monetary Institute-EMI) ตั้งอยู่ ณ เมืองแฟรงค์เฟิร์ต ได้ตั้งต้องการ

แม้ว่าที่ประชุม IGC จะตกลงสาระสำคัญในเรื่อง ECB ได้แล้ว สมาชิกส่วนใหญ่ยังไม่เชื่อมั่นเต็มที่ว่า ECB จะสามารถดำเนินการ และตัดสินใจอย่างอิสระโดยไม่ตกอยู่ภายใต้แรงกดดันทางการเมืองจริง เนื่องจากในทางปฏิบัตินั้น ECB จำเป็นต้องอาศัยการสนับสนุนในทางการเมืองอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง ไม่ว่าจะ เป็นความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บริหารของ ECB และผู้นำรัฐบาลของประเทศต่างๆ ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินงานของ ECB เป็นไปได้อย่างราบรื่น หรือทัศนคติทางการเมืองของผู้บริหารของธนาคาร ตลอดจนความโน้มเอียงที่อาจเกิดจากผูกพันทางเชื้อชาติต่อประเทศหนึ่งประเทศใด

สำหรับหลักการการคัดเลือกเพื่อสรรหา “คณะกรรมการบริหารธนาคารกลางยุโรป” (Executive Board of the ECB) นั้น เริ่มจากคณะมนตรียุโรปเสนอชื่อให้รัฐบาลประเทศสมาชิกคัดเลือก จนกระทั่งมีการคัดเลือกอย่างเป็นทางการในวันที่ 2 พฤษภาคม ค.ศ 1998 โดยคณะกรรมการบริหารธนาคารกลางยุโรปชุดนี้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 8 ปี

สรุป

การเจรจาในส่วน EMU ทำให้เกิดความก้าวหน้าใหม่ๆ ขึ้นกับบูรณาการด้านเศรษฐกิจและการเงินหลายประการ

ประการแรก ที่ประชุมสามารถตกลงกันได้ว่า จะเริ่มดำเนินการในขั้นตอนสุดท้ายในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ 1999 ซึ่งจะมีผลทำให้เกิดเงินสกุลเดียวในขั้นตอนนี้ด้วย

ประการที่สอง อังกฤษขอไม่เข้าร่วมในการมีเงินสกุลเดียวในปี ค.ศ 1999 ตามหลัก “สิทธิที่จะไม่เข้าร่วมในบางนโยบาย” (opt-out)

ประการที่สาม ที่ประชุมได้ข้อสรุปเกี่ยวกับ ECB ว่า จะเป็นสถาบันที่มีหน้าที่ควบคุมนโยบายด้านการเงินของกลุ่ม เพื่อให้แน่ใจว่า การดำเนินการมีเงินสกุลเดียวจะดำเนินไปได้ด้วยดี โดยรูปแบบของ ECB จะมีลักษณะเป็น ‘องค์กรเหนือรัฐ’

เมื่อการประชุมสิ้นสุดลง ประเทศต่างๆ ล้วนแต่อ้างความสำเร็จที่ได้รับจากการประชุมครั้งนี้ โดยยืนยันว่า รัฐของตนเป็น 'ผู้ชนะ' ในการประชุมครั้งนี้ โคห์ลกล่าวว่า เยอรมนีประสบความสำเร็จในการผลักดันให้เกิดพัฒนาการครั้งสำคัญสำหรับกระบวนการบูรณาการยุโรปในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสำเร็จของการผลักดัน EMU ในขณะที่นักวิชาการบางคนมองว่า โคห์ลเป็นผู้พ่ายแพ้ในการประชุมครั้งนี้ เนื่องจากเขาไม่ประสบความสำเร็จในการผลักดันให้ CFSP ก้าวหน้าอย่างที่หวัง ในขณะเดียวกัน เยอรมนีกลับต้องเสียผลประโยชน์ดอยช์มาร์กให้แก่ EMU

ในขณะที่สมาชิกส่วนใหญ่ และคนทั่วไปเห็นว่า อังกฤษประสบความสำเร็จในการประชุม แต่นายกรัฐมนตรีไมเจอร์กลับแถลงย้ำว่า อังกฤษพอใจกับผลการประชุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสำเร็จของอังกฤษที่ทำให้สนธิสัญญาใหม่ลดคำว่า "สหพันธรัฐยุโรป" (Federal of Europe) ออกไป และถูกแทนที่ด้วยประโยคที่ว่า "สหภาพที่มีความใกล้ชิดกันยิ่งขึ้นระหว่างประชาชนชาติในยุโรป" (An ever closer union among the peoples of Europe)

ส่วนฝรั่งเศสนั้น อาจกล่าวได้ว่า เป็นอีกผู้หนึ่งที่สามารถตีความผลประโยชน์จากเกมการเจรจาครั้งนี้ได้อย่างน่าพอใจ ฝรั่งเศสประสบความสำเร็จอย่างมากในการผลักดันให้ที่ประชุมสามารถหาข้อยุติเรื่องขั้นตอนสุดท้ายของ EMU ได้อย่างที่ต้องการ และเท่ากับว่าฝรั่งเศสสามารถผูกพันเยอรมนีเข้ากับบูรณาการทางเศรษฐกิจ การเงิน ของยุโรปได้อย่างแน่นแฟ้นพอที่จะแน่ใจได้ว่า อิทธิพลทางเศรษฐกิจของเยอรมนี จะไม่เป็นภัยต่อฝรั่งเศส และต่อสหภาพยุโรปในวันข้างหน้า

แนวความคิดร่วมกันของเยอรมนี และฝรั่งเศสที่ว่า ผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายขึ้นอยู่กับความร่วมมือ และสนับสนุนซึ่งกันและกันในกิจการการบูรณาการยุโรปนั้น เมื่อถูกกระตุ้นด้วยเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงในเยอรมนี และอดีตสหภาพโซเวียตที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหัน จึงส่งผลให้เกิดความตื่นตัว และแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายสามารถเชื่อมความสัมพันธ์ และลดช่องว่างจุดยืนของแต่ละฝ่ายในการเจรจาระหว่างกันได้ดีขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในการประชุมครั้งนี้ ไม่มีประเทศใดสามารถจะแสดงความเป็นผู้นำการประชุมอยู่เพียงประเทศเดียวได้ตลอดการเจรจาที่เต็มไปด้วยประเด็นต่างๆ มากมาย การเป็น 'ผู้นำ' ในที่นี้จึงมีความหมายรวมถึงความสามารถในการสร้างความประนีประนอมขึ้นภายในกลุ่มสมาชิก เพื่อลดช่องว่างระหว่างสมาชิกในที่ประชุมนั่นเอง

กลุ่มพันธมิตรที่มักจะมีแนวความคิดสอดคล้องกับฝรั่งเศสในการประชุมครั้งนี้ ได้แก่ อิตาลี และคณะกรรมการยุโรป ภายใต้การนำของเดอลอร์ อธิการมนตรีคลังฝรั่งเศส รวมทั้งเบลเยียม ไอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก โปรตุเกส และสเปน ปรากฏการณ์ความร่วมมือนี้ นักวิชาการบางคนเรียกว่า ปรากฏการณ์ *“francophone”*³¹

จาคส์ เดอลอร์ เป็นบุคคลอีกผู้หนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการประชุมครั้งนี้ ได้แก่บทบาทในประเด็น EMU บทบัญญัติ *“opt-out”* สำหรับอังกฤษ ตลอดจนบทบัญญัติ *“opt-in”* สำหรับสมาชิกทั้ง 11 ประเทศในเรื่องนโยบายสังคม

บทบาท และอิทธิพลในการทำงานของเดอลอร์ ทำให้ผู้นำของประเทศสมาชิกบางคนไม่พอใจ และมองว่า เขาทำงานเกินหน้าที่มีอยู่จำกัดเสมอ อาทิเช่น มาร์กาเรต แธตเชอร์ ซึ่งเคยวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของเดอลอร์เสมอ ในขณะที่ไมเจอร์กล่าวถึงบทบาทของเดอลอร์ว่า เดอลอร์กำลังสวมบทบาทที่ปรึกษาของผู้นำประเทศ และผู้นำรัฐบาลของสมาชิกประชาคม³²

ในกรณีเยอรมนีนั้น ประเทศสมาชิกที่เป็นเสมือน *“ผู้ตาม”* ที่ดี ได้แก่ เนเธอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก และอังกฤษ ความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดระหว่างโคห์ล และลูบเบอร์ส เป็นปัจจัยสำคัญยิ่งที่ส่งเสริมให้เยอรมนีมีบทบาทโดดเด่นในการประชุมครั้งนี้ ในขณะที่มิตเตอร์รองด์เห็นว่า ลูบเบอร์สมักจะโต้แย้ง และไม่คล้อยตามข้อเสนอของฝรั่งเศสเท่าที่ควร และมักจะมีท่าทีพร้อมจะให้ความช่วยเหลือแก่อังกฤษ ทำให้มิตเตอร์รองด์เกิดความรู้สึกไม่ไว้วางใจลูบเบอร์สเท่าใดนัก

³¹ Kenneth Dyson and Kevin Featherstone, “Conclusions and reflections,” in The road to Maastricht : Negotiating Economic and Monetary Union, p. 766.

³² Colette Mazzucelli, “The Maastricht debate and ratification in France : The power of public opinion and the status of sovereignty,” in France and Germany at Maastricht : Politics and negotiations to create the European Union, p. 200.

นอกจากตัวผู้นำอย่างโคห์ล และมิตเตอร์รองด์แล้ว ตัวแสดงในระดับรองลงมา ไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรี ข้าราชการ หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ล้วนแต่เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญเบื้องหลังความร่วมมือของทั้งสองฝ่ายทั้งสิ้น เนื่องจากเป็นผู้เชี่ยวชาญในประเด็นเหล่านี้เป็นอย่างดี

บุคคลเหล่านี้ต้องทำงานกันอย่างหนักเพื่อประสานงานระหว่างทั้งสองฝ่าย ทั้งก่อนและหลังการประชุม หน้าที่หลักของบุคคลเหล่านี้ คือการเตรียมความพร้อม และเอาใจใส่ในรายละเอียดทั้งหมดสำหรับการเจรจาทุกครั้งระหว่างโคห์ล และมิตเตอร์รองด์ ซึ่งจำเป็นต้องมีการเตรียมการอย่างรอบคอบ

ในขณะที่โคห์ล มิตเตอร์รองด์ และเดอลอร์ มีบทบาทสำคัญในฐานะ “ผู้ริเริ่มสร้างสรรค์” นายกรัฐมนตรีเมเจอร์ กลับไม่สามารถแสดงบทบาทดังกล่าวร่วมกับผู้นำทั้งสามได้ การที่อังกฤษมีบทบาทคล้ายกับ “สมาชิกชั้นรอง” ของกลุ่มเช่นนี้ มีจุดเริ่มต้นจากจากทัศนคติทางการเมืองของอดีต นายกรัฐมนตรีแธตเชอร์ ที่ยืนยันในแนวทางการปกป้องอธิปไตยของชาติอย่างแข็งขันมาโดยตลอด และมองว่า นูรณาการยุโรปจะส่งผลกระทบต่ออธิปไตยของอังกฤษอย่างมาก

ในขณะเดียวกัน การที่อังกฤษแสดงความไม่เห็นด้วยกับแนวทางการพัฒนาบูรณาการยุโรปที่สมาชิกส่วนใหญ่ต้องการอยู่เสมอนั้น เปรียบเหมือนว่าอังกฤษกำลังลดโอกาสของตัวเองในการร่วมเป็นหนึ่งในผู้ผลักดันให้เกิดความก้าวหน้าขึ้นในประชาคมยุโรปลงที่ละน้อย การเปลี่ยนตัวผู้นำรัฐบาลในค.ศ 1990 มิได้ทำให้บทบาทของอังกฤษเปลี่ยนแปลงไปมากนัก

จากที่กล่าวมาทั้งหมด เป็นการวิเคราะห์ และชี้ให้เห็นว่า ความร่วมมือระหว่างเยอรมนี และฝรั่งเศส เป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จของ EMU ที่ปรากฏอยู่ในสนธิสัญญา มาสทริชท์ ความร่วมมือที่ใกล้ชิดระหว่างทั้งสองฝ่ายเพื่อผลักดัน EMU นั้น เริ่มต้นในช่วงปีค.ศ 1990 โดยมีปัจจัยการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นในขณะนั้นเป็นเสมือน ‘ตัวเร่ง’ ที่ช่วยให้กระบวนการความร่วมมือของทั้งสองฝ่ายดำเนินไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดังกล่าว ได้แก่การรวมประเทศเยอรมนี และการล่มสลายของสหภาพโซเวียต ซึ่งล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของทั้งสองประเทศทั้งสิ้น การผลักดันให้ประชาคมประสบความสำเร็จในการตกลงเรื่อง EMU ซึ่งจะเป็นสาระสำคัญที่สุดของสนธิสัญญามาสทริชท์ นับเป็นวิธีที่ดีที่สุดที่จะคงไว้ หรือเพิ่มพูนผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย รวมทั้งผลประโยชน์ของประชาคมยุโรปเอง



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. กระบวนการความร่วมมือระหว่างเยอรมนี และฝรั่งเศส เพื่อผลักดันสหภาพการเมืองยุโรป (European Political Union-EPU)

นับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ภายใต้สภาพการเมืองโลกแบบ ‘สองขั้ว’ (bipolar) ประเทศในยุโรปตะวันตกได้พยายามแสวงหาวิธีที่จะสร้างกลุ่มความร่วมมือทางการเมือง และความมั่นคงร่วมกันมาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม การรวมกลุ่มเพื่อความร่วมมือทางการเมืองดังกล่าวพัฒนาไปอย่างเชื่องช้า ตรงกันข้ามกับความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ และการเงิน ที่กลับมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องมาเป็นลำดับ

พัฒนาการอย่างที่อาจเรียกได้ว่า ‘ก้าวกระโดด’ ของการรวมกลุ่มเพื่อความร่วมมือทางการเมืองเริ่มขึ้น เมื่อเกิดเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่ในยุโรปในช่วงค.ศ 1989-1991 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประชาคมยุโรปต้องเผชิญกับภัยคุกคามแบบใหม่ ซึ่งไม่ใช่ภัยทางเศรษฐกิจ หากแต่เป็นภัยจากปัญหาทางการเมือง และความมั่นคง ภัยเหล่านี้ทำให้กลุ่มประชาคมยุโรปเล็งเห็นว่า วิธีแก้ปัญหาที่ดีที่สุดคือ จำเป็นต้องร่วมมือทางการเมืองอย่างใกล้ชิดระหว่างกันมากขึ้น แม้จะตระหนักถึงอุปสรรคหลายประการก็ตาม

จุดมุ่งหมายในเนื้อหาส่วนนี้คือ เพื่อศึกษากระบวนการ และความสำคัญของความร่วมมือระหว่างทั้งสองฝ่ายที่มีต่อพัฒนาการของสหภาพการเมืองดังกล่าว โดยนอกจากจะวิเคราะห์ในส่วน “นโยบายต่างประเทศ และความมั่นคงร่วมกัน” (Common Foreign and Security Policy-CFSP) ซึ่งเป็นสาระสำคัญที่สุดแล้ว จะได้วิเคราะห์ครอบคลุมไปถึงสาระส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เนื่องจากสาระเหล่านี้เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันกับการพัฒนาบูรณาการทางการเมืองโดยตรง ซึ่งการอธิบายที่ครอบคลุมดังนี้ จะช่วยให้ทำความเข้าใจกระบวนการผลักดันสหภาพการเมืองได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

สาระที่เกี่ยวข้องเรื่องเหล่านั้น ได้แก่

- รูปแบบโครงสร้างของสนธิสัญญา
- การปฏิรูปสถาบันภายในประชาคม

-ประเด็นเกี่ยวกับหลักข้อที่ 3 ของสนธิสัญญาประชาคม

ความเป็นมาก่อนจะเป็นสหภาพทางการเมืองยุโรป (European Political Union)

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงไม่นาน ความคิดริเริ่มที่จะรวมตัวประเทศในยุโรปตะวันตกมุ่งเน้นไปในทางเศรษฐกิจก่อน เนื่องจากแต่ละประเทศต่างได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจที่รุนแรงจากสงคราม ในทางตรงกันข้าม เกิดความไม่แน่ใจขึ้นว่า สมควรจะมีนโยบายต่างประเทศ และนโยบายด้านการทหารร่วมกันหรือไม่ เนื่องจากประเทศเหล่านี้ไม่ต้องการถูกลดทอนอำนาจในการตัดสินใจโดยองค์การกลางที่จะเป็นองค์การที่ดูแลในเรื่องนี้

ความร่วมมือทางการเมืองเริ่มมีพัฒนาการที่สำคัญในค.ศ 1969 ในการประชุมสุดยอดของผู้นำยุโรปที่กรุงเฮก คณะผู้นำรัฐบาลของสมาชิกประชาคมยุโรปมีมติให้รัฐมนตรีต่างประเทศของแต่ละประเทศ ร่วมกันหามาตรการดำเนินการเพื่อผลักดันให้เกิดความร่วมมือทางการเมืองระหว่างสมาชิก ด้วยการจัดทำรายงานว่าด้วยการสร้างเอกภาพทางการเมืองของประชาคมยุโรป โดยให้มีการร่วมมือในด้านการต่างประเทศของสมาชิกทั้งหมด อันเป็นที่มาของ “รายงานดาวิญอง” (Davignon Report) ซึ่งตีพิมพ์ในปีค.ศ 1970 โดยประเทศสมาชิกเห็นด้วยที่จะให้มีการประสานท่าที และนโยบายต่างประเทศบางส่วนระหว่างกันภายใต้ “การร่วมมือทางการเมืองแห่งยุโรป” (European Political Cooperation-EPC)

การร่วมมือทางการเมืองของยุโรป หรือ EPC นี้ มีลักษณะเป็นการประชุมร่วมกันระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศของรัฐสมาชิกของประชาคมยุโรป การประชุมดังกล่าวถูกจัดให้มีขึ้นเป็นประจำ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการพิจารณา และปรึกษาหารือร่วมกันในเรื่องสำคัญต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับกิจการต่างประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ตลอดทศวรรษ 1970 และ 1980 EPC มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นในลักษณะเป็นผลจากการประชุมหลายครั้ง อาทิเช่น “รายงานโคเปนเฮเกน” (Copenhagen Report) เมื่อปีค.ศ 1973 “รายงานลอนดอน” (London Report) ในค.ศ 1981 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยุโรปตะวันตกกำลังหันเกรงว่าสหรัฐอเมริกาอาจจะถอนกำลังทหารออกจากยุโรป และเป็นช่วงเวลาที่เกิดการเจรจาความสัมพันธ์

ระหว่างตะวันตก-ตะวันออก รวมทั้ง “คำประกาศสตูดการ์ท” (Solemn Declaration Stuttgart) ค.ศ 1983 เป็นต้น

การจัดตั้ง EPC ขึ้นในกลุ่มประชาคมยุโรป นับเป็นความเปลี่ยนแปลงที่มีความสำคัญต่อประชาคมยุโรปหลายประการ ได้แก่ ;

- EPC มีความสำคัญในลักษณะของการมีส่วนร่วมช่วยเสริมสร้างความสัมพันธ์ และความร่วมมือทางการเมืองระหว่างประเทศของยุโรปตะวันตกโดยรวมได้ในระดับหนึ่งนอกเหนือจากความสัมพันธ์และความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ โดยทำหน้าที่เสมือนเป็นเวทีกลาง หรือศูนย์กลางที่เปิดโอกาสให้บุคคลในระดับผู้นำของกลุ่มที่มีหน้าที่รับผิดชอบในกิจกรรมระหว่างประเทศได้มาพบปะหารือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ตลอดจนร่วมมือกันแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ ยังทำให้ยุโรปตะวันตกสามารถพัฒนานโยบาย และกำหนดทำที่เป็นของตนเองได้มากขึ้น พร้อมกับเข้าไปมีบทบาทในวงการเมืองระหว่างประเทศร่วมกับมหาอำนาจทั้งสองในนามของกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตกได้อย่างเป็นทางการ³³
- ทำให้ประชาคมยุโรปมี ‘หลัก’ สำหรับการร่วมมือทางด้านการเมืองระหว่างสมาชิกในกลุ่มที่เป็นรูปธรรมชัดเจนขึ้น อีกทั้งยังเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของคณะมนตรียุโรป (European Council) ในด้านการต่างประเทศ ซึ่งก่อนหน้านี้ คณะมนตรียุโรปเป็นองค์กรที่รับผิดชอบงานด้านนี้ของประชาคมยุโรปโดยตรง การที่ EPC ได้เข้ามาทำงานร่วมกับคณะมนตรียุโรปเช่นนี้ นับเป็นการเพิ่มหน่วยงานที่จะมาช่วยในกระบวนการตัดสินใจในด้านการต่างประเทศของกลุ่มโดยรวม เป็นการเพิ่มการกลั่นกรองอีกชั้นหนึ่งสำหรับการตัดสินใจในกิจการด้านการต่างประเทศ
- EPC นับเป็นรากฐานสำคัญของ “นโยบายต่างประเทศ และความมั่นคงร่วมกัน” (Common Foreign and Security Policy-CFSP) ในสนธิสัญญาแห่งสหภาพยุโรป (Treaty on European Union-TEU) โดยเริ่มจากการ

³³ วิมลวรรณ ภัทโรดม, ยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, 2540), หน้า 372.

ที่ EPC ถูกโยงเข้าสู่กฎหมายตลาดเดียวยุโรป (Single European Act-SEA) ค.ศ 1986

ในบทบัญญัติข้อ 3 (Title III) ของ SEA ระบุว่า “อริปไตยในส่วนของนโยบายต่างประเทศของสมาชิกแต่ละรัฐ จะถูกแทนที่ด้วย EPC ที่กำลังพัฒนาไปอย่างก้าวหน้า”³⁴ นับจากนั้น EPC ได้กลายเป็นองค์กรหลักในการจัดการด้านการเมือง การต่างประเทศของกลุ่มมาโดยตลอด และถูกเพิ่มขอบเขตหน้าที่ให้ครอบคลุม และเหมาะสมยิ่งขึ้นในเวลาต่อมา

หน้าที่เหล่านี้ ได้แก่ การหามาตรการจัดการกับเหตุการณ์ต่างๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อนโยบายต่างประเทศของสมาชิกทั้งหมด รับผิดชอบดูแลความสัมพันธ์ระหว่างยุโรปตะวันออก-ตะวันตก รวมทั้ง “ที่ประชุมด้านความมั่นคง และการร่วมมือแห่งยุโรป” (Conference on Security and Cooperation in Europe-CSCE) ความร่วมมือภายในสหประชาชาติ ปัญหาตะวันออกกลาง ภูมิภาคแอฟริกาใต้ อเมริกากลาง ละตินอเมริกา และการต่อสู้เพื่อต่อต้านการก่อการร้ายต่างๆ

อย่างไรก็ตาม EC ได้พยายามแสวงหาความร่วมมือด้านความมั่นคง และการป้องกันกับประเทศภายนอกกลุ่มด้วย องค์การเหล่านี้ได้แก่ ;

- ที่ประชุมด้านความมั่นคง และการร่วมมือแห่งยุโรป (Conference on Security and Cooperation in Europe-CSCE)

CSCE เกิดขึ้นในฐานะเป็นการประชุมระหว่างประเทศต่างๆ ผู้ก่อตั้งจำนวนทั้งสิ้น 35 ประเทศ แต่เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดจนกระทั่งในปัจจุบัน จำนวนสมาชิกได้เพิ่มขึ้นเป็น 54 ประเทศ

CSCE เป็นเสมือนสัญลักษณ์ของกระบวนการผ่อนคลายความตึงเครียด (detente) ระหว่างยุโรปตะวันตก และยุโรปตะวันออกในช่วงปลายทศวรรษ 1960 เกิดขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายเริ่มแรกเพื่อลดความตึงเครียด และสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นระหว่างกลุ่ม “องค์การ

³⁴ Marit Sjovaag, European Political Cooperation 1985-1991 : Traces of political integration ? (Center for European and Asian Studies, 1996), p. 34.

สนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ (NATO) กับ “องค์การสนธิสัญญาออร์ซอ” (Warsaw Treaty Organization-WTO)

CSCE เป็นกลไกสำคัญ และเป็นเวทีประชุมเพียงแห่งเดียวที่เปิดโอกาสให้ประเทศในยุโรปตะวันตก และยุโรปตะวันออก ได้พบปะหารือร่วมกันอีกหลายโดยไม่มีการแบ่งแยกค่ายทางการเมือง แม้เมื่อสงครามเย็นยุติลง CSCE ซึ่งต่อมาในปีค.ศ 1996 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “องค์การเพื่อความมั่นคง และการร่วมมือแห่งยุโรป” (Organization for Security and Cooperation in Europe-OSCE) ยังคงเป็นองค์กรที่ยุโรปหวังจะให้ทำหน้าที่ด้านการป้องกันต่อไป

- องค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization-NATO)

NATO เป็นการรวมกลุ่มพันธมิตรทางการทหาร และการเมืองระหว่างประเทศในยุโรปตะวันตก สหรัฐอเมริกา และแคนาดา โดยมีจุดมุ่งหมายแรกเริ่มคือ เพื่อถ่วงดุลกับองค์การสนธิสัญญาออร์ซอ ซึ่งได้ช่วยสร้างความมั่นใจด้านความมั่นคงให้แก่ยุโรปตะวันตกในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เป็นอย่างดี

ในกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตกนั้น ฝรั่งเศส และเยอรมนีเป็นประเทศที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับ NATO ชัดเจนที่สุด โดยในขณะที่ฝรั่งเศสวิตกว่า สหรัฐอเมริกาจะใช้ NATO เป็นเครื่องมือสำหรับการเข้าไปมีบทบาท และอิทธิพลในยุโรปมากขึ้นไปนั้น เยอรมนีกลับมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับ NATO และสหรัฐอเมริกาอย่างยิ่งเช่นเดียวกับองค์กรอย่าง CSCE และ WEU เพราะความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดดังกล่าว จะนำไปสู่การรับรองสถานะเยอรมนีในเวทีโลก และช่วยให้ความพยายามในการรวมประเทศมีโอกาสมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม บางครั้งความสัมพันธ์ที่ดีดังกล่าวทำให้รัฐบาลกรุงบอนน์ต้องเผชิญกับภาวะการตัดสินใจที่ยากลำบาก เมื่อต้องเลือกระหว่างการดำเนินตามนโยบายมุ่งยุโรปซึ่งมุ่งสร้างความ

สัมพันธ์อันแน่นแฟ้นกับฝรั่งเศส กับนโยบายด้านความมั่นคง ซึ่งจำเป็นจะต้องใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกา และพันธมิตรแอตแลนติก³⁵

- **สหภาพยุโรปตะวันตก (Western European Union-WEU)**

สหภาพยุโรปตะวันตกเกิดขึ้นในปีค.ศ 1955 เป็นองค์การแห่งความร่วมมือในระดับระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Organization) โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของ 'อธิปไตยแห่งชาติ'

นับจากค.ศ 1984 เป็นต้นมา มีความพยายามที่จะริเริ่มขอบเขตหน้าที่ใหม่ๆ ให้แก่ WEU มาโดยตลอดภายใต้แรงผลักดันจากยุโรปตะวันตก อาทิเช่น ฝรั่งเศสที่ต้องการให้ WEU รวมเป็นส่วนหนึ่งขององค์การความร่วมมือในเรื่องการป้องกัน และความมั่นคงของ EC

ในที่สุด สนธิสัญญาแห่งสหภาพยุโรปได้ระบุให้ WEU เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของ 'หลัก' ด้านความมั่นคงใหม่ของสหภาพยุโรป ดังนั้น ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา บทบาทของ WEU จึง ถูกกำหนดใหม่ให้เป็นเสมือน 'สะพาน' เชื่อมระหว่างสหภาพยุโรป และ NATO ตลอดจนเป็น 'ส่วนประกอบภายใน' ของกระบวนการบูรณาการยุโรป³⁶ และในสนธิสัญญามาสทริชท์ได้ระบุเอาไว้ว่า "มีจุดมุ่งหมายเพื่อทำให้ WEU เป็นส่วนประกอบด้านการป้องกันของสหภาพยุโรป" และ "เพื่อพัฒนา WEU ให้เป็นเครื่องมือสำหรับสร้างความเข้มแข็งในกลุ่มพันธมิตรแอตแลนติก"³⁷

³⁵ Simon Bulmer and William Paterson, "West Germany's role in Europe : 'Man-Mountain' or 'Semi-Gulliver ?'," Journal of Common Market Studies, vol. 28, No. 2 (December 1989) : 95-117., cited in Christa van Wijnbergen, "Germany and European Political Union," in The Intergovernmental Conference on Political Union, eds. Finn Laursen and Sophie Vanhoonacker (The Netherlands : Martinus Nijhoff Publishers, 1992), p. 52.

³⁶ Harry Drost, What's what and who's who in Europe (London : Cassell, 1995), p. 636.

³⁷ Ibid.

ประชาคมยุโรปได้ผลักดันให้เกิดการพัฒนา EPC ควบคู่ไปกับการเข้าไปมีส่วนร่วมกับการดำเนินการด้านความมั่นคงหลักทั้งสามอย่างต่อเนื่องเสมอมา เนื่องจากประชาคมยุโรปตระหนักดีว่า เพียง EPC องค์การเดียวไม่สามารถดำเนินการบรรลุจุดมุ่งหมายได้เต็มที่เนื่องมาจากข้อจำกัดบางประการ เมื่อเป็นเช่นนี้ องค์การด้านการป้องกันและความมั่นคงอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็น NATO WEU หรือ CSCE จึงยังคงความสำคัญสำหรับยุโรปตะวันตกตลอดมา

อย่างไรก็ตาม การผลักดันให้ EPC พัฒนามากขึ้นนั้นต้องเผชิญอุปสรรคสำคัญ ได้แก่ ท่าทีไม่เห็นด้วยของรัฐบาลอังกฤษ องค์การด้านความมั่นคงที่อังกฤษให้ความสำคัญมากที่สุด คือ NATO ในขณะที่มองว่า EPC CSCE รวมทั้ง WEU มีความสำคัญเป็นรอง NATO โดยสิ้นเชิง โดยความสัมพันธ์อันแนบแน่นระหว่างอังกฤษกับสหรัฐอเมริกาเริ่มต้นอย่างจริงจังเมื่อสหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือแก่อังกฤษเพื่อการบูรณะ ฟื้นฟูประเทศภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา อดีตนายกรัฐมนตรีเยอรมนีตะวันตก **เฮลมุท ชมิดท์** กล่าวถึงเรื่องนี้เอาไว้ว่า

“...เกือบจะไม่มีผู้หญิง หรือผู้ชายคนใดในชั้นชั้นทางการเมืองของอังกฤษ ไม่ว่าจะ เป็นพวกนิยมพรรคการเมืองปีกขวา หรือซ้าย และเกือบจะไม่มีผู้หญิง หรือผู้ชายคนใดใน สำนักงานที่ไวท์ฮอลล์ (Whitehall-หมายถึงหน่วยงานของรัฐบาลอังกฤษ) ที่คิดว่า มหาสมุทรที่กั้นกลางระหว่างอังกฤษกับสหรัฐอเมริกาวางกว่าช่องแคบระหว่างอังกฤษกับ ทวีปยุโรป”³⁸

อังกฤษมักจะถูกวิจารณ์ว่า ไม่สนใจที่จะให้ความร่วมมือกับกลุ่มประชาคมยุโรปมากไปกว่า การเอาใจสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อนโยบายใดๆ ของประชาคมยุโรปอาจจะส่งผลกระทบต่อสหรัฐอเมริกา ตัวอย่างที่เช่น การที่อังกฤษมิได้เป็นสมาชิกของ EEC มาตั้งแต่ต้น แต่ได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกในเวลาต่อมาเมื่อกลุ่ม “สมาคมการค้าเสรีแห่งยุโรป” (European Free Trade Association-EFTA) ที่อังกฤษเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงรวมกลุ่มกับประเทศ

³⁸ Helmut Schmidt, A grand strategy for the west, the anachronism of national strategies (London : Yale University Press, 1985), p. 52. in Robert Wester, “The United Kingdom and European Political Union,” in The Intergovernmental Conference on Political Union, p. 189.

ในภาคพื้นยุโรปอีก 6 ประเทศ หรือที่เรียกกันว่า ‘กลุ่มวงนอกทั้งเจ็ด’ (The Outer Seven) ไม่อำนวยความสะดวกทางเศรษฐกิจการค้าให้แก่สมาชิกได้อย่างที่หวัง

ก่อนที่จะเกิดการประชุม IGC สหภาพทางการเมืองขึ้น แอตเซอร์ได้กล่าวว่า

“สหราชอาณาจักรจะไม่มีทางยอมรับสหภาพทางการเมืองที่บังคับให้มี นโยบายต่างประเทศ และความมั่นคงร่วมกันอย่างแน่นนอน และหากมีการจัดประชุมสหภาพทางการเมืองขึ้น สหราชอาณาจักรจะเข้าร่วมด้วย ถึงแม้ว่ามันจะไม่มีประโยชน์อะไรเลยก็ตาม”³⁹

อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมา แอตเซอร์แสดงความกระตือรือร้นที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการจัดตั้ง EPU มากกว่าเดิม และเริ่มให้การยอมรับต่อการร่วมมือด้านนโยบายต่างประเทศภายในกลุ่ม แต่ยังคงยึดมั่นต่อเงื่อนไขที่ว่า จะไม่ยินยอมให้การร่วมมือดังกล่าวนำไปสู่การเสียผลประโยชน์และอธิปไตยของชาติ

สาเหตุที่ทำให้แอตเซอร์มีท่าทีอ่อนลงในเรื่องนี้ คือการพิจารณาแล้วเห็นว่า ระบบการดำเนินการของ EPC ซึ่งเป็นแบบระดับระหว่างรัฐบาล (intergovernmental system) เป็นสิ่งที่อังกฤษยอมรับได้ คือ มิได้เป็นสถาบันที่มีอำนาจ ‘เหนือรัฐ’ (supranational) ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออธิปไตยบางส่วนของอังกฤษ ดังเช่นในกรณี EMU ซึ่งถ้าอังกฤษเข้าร่วม อังกฤษจะต้องยกเลิกเงินสกุลปอนด์เพื่อเปิดทางให้แก่เงินสกุลใหม่ของกลุ่ม คือเงินสกุลยูโร (Euro) ดังนั้นหมายความว่า อังกฤษจะไม่ยอมรับ EPC หรือองค์กรใดๆ ก็ตาม ที่จะมีอิทธิพลเหนือการดำเนินนโยบายต่างประเทศของตน

นอกจากนั้น อังกฤษเริ่มตระหนักว่า ในบางสถานการณ์อังกฤษอาจใช้ EPC เป็นเครื่องมือเพื่อประโยชน์ของตนได้ด้วย เช่นในกรณีหมู่เกาะฟอล์คแลนด์ ซึ่งอังกฤษเรียกร้องให้สมาชิกทั้ง 9 ประเทศของ EC ในนามของ EPC เข้ามามีบทบาทช่วยเหลือตนในเรื่องนี้ และเห็นว่า ในบางครั้งอาจเกิดความแตกต่างระหว่างนโยบายของตน และสหรัฐอเมริกาได้เช่นเดียวกัน จึงทำให้จำเป็นต้องหันมาใส่ใจต่อการร่วมมือกันภายในกลุ่มให้มากขึ้น

³⁹ Marit Sjøvaag, European Political Cooperation 1985-1991 : Traces of political integration ?, p. 51.

สถานการณ์หลักที่มีผลต่อความร่วมมือระหว่างเยอรมนี และฝรั่งเศส ในการผลักดันสหภาพ การเมืองยุโรป

• การพังทลายของกำแพงเบอร์ลิน และการล่มสลายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในยุโรป ตะวันออก และสหภาพโซเวียต

การพังทลายของกำแพงเบอร์ลิน และการล่มสลายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก และสหภาพโซเวียต ทำให้เวทีการเมืองโลกตกอยู่ในสถานการณ์ที่เรียกว่า “สูญญากาศทางความมั่นคง” (security vacuum) และ “สูญญากาศทางอำนาจ” (power vacuum)⁴⁰ และนำไปสู่ปัญหาหลายประการซึ่งล้วนแต่กระทบต่อความมั่นคงของยุโรปทั้งสิ้น อาทิเช่น ปัญหาความขัดแย้งทางเชื้อชาติ ศาสนา ปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ปัญหาผู้อพยพลี้ภัย ปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด การค้าอาวุธเถื่อน ตลอดจนปัญหาคุณภาพชีวิตของประชาชน เป็นต้น

สภาพการณ์เช่นนี้ ทำให้ยุโรปต้องพบกับคำถามสำคัญ 2 ข้อ คือ

1. จะป้องกันมิให้เยอรมนีกลับไปเป็นมหาอำนาจทางการทหารดังเช่นสมัยสงครามโลกครั้งที่สองอีกได้อย่างไร
2. จะแก้ปัญหาภัยคุกคามทางความมั่นคงใหม่ที่เกิดขึ้นในดินแดนยุโรปตะวันออกภายหลังการล่มสลายของระบบคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกได้อย่างไร การแก้ปัญหาแบบในสมัยสงครามเย็นอาจจะไม่เหมาะสมสำหรับปัญหาใหม่เหล่านี้ เนื่องจากปัญหาในขณะนี้ มีสาเหตุมาจากความขัดแย้งระหว่างเชื้อชาติ ศาสนา และการเติบโตของลัทธิชาตินิยมมิใช่ภัยที่เกิดจากความขัดแย้งทางอุดมการณ์การเมืองอีกต่อไป

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทำให้ฝรั่งเศสตระหนักว่า สมดุลทางอำนาจระหว่างอำนาจทางการเมืองของตน กับอำนาจทางเศรษฐกิจของเยอรมนีที่เคยดำเนินมาเป็นเวลานานกำลังจะเปลี่ยนไปพร้อมๆ กับการพังทลายของกำแพงเบอร์ลิน ฝรั่งเศสตกอยู่ในสถานะผู้เสียเปรียบใน ‘เกมแห่งดุลอำนาจ’ นี้ทันทีเนื่องมาจากศักยภาพ และอำนาจ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเงิน และอำนาจใน

⁴⁰ Ibid., p. 28.

เวทีการเมืองโลกของเยอรมนีที่เพิ่มมากขึ้นภายหลังจากการรวมประเทศ คำพูดที่ว่า “ปารีสไม่ใช่ศูนย์กลางของยุโรปอีกต่อไป แต่เป็นกรุงเบอร์ลิน”⁴¹ สะท้อนความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ได้เป็นอย่างดี

ในการแก้ปัญหานี้ มิตรตรองได้เสนอว่า ยุโรปควรจะสร้าง “ระเบียบยุโรปใหม่” (new European Order) ด้วยการรวมตัวกันภายในภูมิภาคในลักษณะแบบ “สมาพันธ์รัฐ” (Confederation) โดยให้เยอรมนี และฝรั่งเศสทำหน้าที่เป็น ‘ผู้นำ’ ของ EC ในการรื้อฟื้นความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านทางตะวันออก อีกทั้งการร่วมมือกับเยอรมนีเพื่อสนับสนุน EPU นั้น เท่ากับเป็นการ ‘ตริง’ เยอรมนีไว้มิให้เป็นภัยทางความมั่นคงกับยุโรปได้อีก

เจตนารมณ์ของรัฐบาลฝรั่งเศสที่จะผลักดันให้เกิดความร่วมมือทางด้านต่างประเทศ และความมั่นคงภายใน EC ถูกกระตุ้นอีกครั้งจากวิกฤตการณ์สงครามอ่าวเปอร์เซีย ค.ศ. 1991 และความหวั่นเกรงเรื่องการสร้างความสัมพันธ์อันใกล้ชิดทั้งด้านเศรษฐกิจ และด้านการเมืองระหว่างเยอรมนีกับยุโรปตะวันออก ซึ่งกดดันให้ฝรั่งเศสจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศของตน เสียใหม่ด้วยการทุ่มเทผลักดันให้เกิดบูรณาการทางการเมืองภายในกลุ่มโดยเร็ว

เมื่อเป็นเช่นนี้ การผลักดัน EPU จึงเป็นเสมือนเครื่องมือในการรักษา “ผลประโยชน์แห่งชาติ” ของฝรั่งเศส ซึ่งมิตรตรองตั้งมองว่า หากผลประโยชน์เหล่านี้ต้องแลกมาด้วยการยอมสละอำนาจอธิปไตยบางส่วนในระหว่างกระบวนการบูรณาการ กล่าวได้ว่า เป็นการสูญเสียที่ให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าทีเดียว⁴²

การล่มสลายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก และสหภาพโซเวียตนำไปสู่เยอรมนีที่เป็นหนึ่งเดียว ส่งผลให้เยอรมนีกลายเป็นมหาอำนาจศูนย์กลางของทวีปยุโรป คือตั้งอยู่ตรงกลาง

⁴¹ Jolyon Howorth, “France since the Berlin Wall : Defence and diplomacy”, *The World Today* 46 (July 1990) : 126-130. Cited In Enrico Martial, “France and European Political Union,” in The Intergovernmental Conference on Political Union, p. 115.

⁴² M. Hearn, “Enjeux et politique exterieure de la France sous la Cinquieme Republique,” *Studia Diplomatica* 42, No. 1 (1989) : 45-47. Cited in Enrico Martial, “France and European Political Union,” in The Intergovernmental Conference on Political Union, p. 116.

ระหว่างยุโรปตะวันออก และตะวันตก และถูกจับตามองว่า เยอรมนีจะดำเนินความสัมพันธ์ต่อยุโรป ทั้งสองฝั่งอย่างไร

ปัญหาเหล่านี้กลายเป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่ง EC จะต้องหาทางแก้ไขอย่างรวดเร็ว ดังนั้น ในการประชุมวาระพิเศษ (extraordinary meeting) ของคณะมนตรียุโรป ที่กรุงดับลิน เดือนเมษายน ค.ศ 1990 โคห์ล และมิทเตอร์รองด์ ได้ร่วมกันเรียกร้องให้จัดการประชุมเพื่อหารือกันในประเด็น EPU ควบคู่ไปกับการประชุม EMU โดยวัตถุประสงค์หลักของการจัดการประชุม EPU ได้แก่ การหามาตรการเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่กระบวนการทางประชาธิปไตยของกลุ่ม เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของสถาบันของ EC สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการดำเนินการด้านเศรษฐกิจ การเงิน และการเมือง ตลอดจนการหารือในรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ และความมั่นคงร่วมกัน

- **พลวัตของผลต่อเนื่องที่เกิดจากการร่วมมือ (spill-over)**

การ spill-over หมายถึงการที่กลุ่มบุคคลได้ร่วมมือกันในเรื่อง หรือขอบเขตใดขอบเขตหนึ่ง ซึ่งในเวลาต่อมา มักจะเกิดความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกันในเรื่อง หรือขอบเขตที่นอกเหนือไปจากที่วางแผนเอาไว้ในตอนต้น เนื่องจากขอบเขตต่างๆ ทางสังคมมีการเชื่อมโยง เกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิด แรงผลักดันที่เกิดจากความต้องการที่จะสร้างความร่วมมือจะนำไปสู่การขยายขอบเขต และในที่สุด จะทำให้กรอบของการร่วมมือกันนั้นเพิ่มขึ้น⁴³

กระบวนการ spill-over นั้นมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาการบูรณาการด้านเศรษฐกิจการเงินของ EC เป็นอย่างมาก และในขณะเดียวกัน ยังมีผลทางอ้อมต่อการบูรณาการทางการเมืองอีกด้วย กล่าวคือ พลวัตของการ spill-over ทำให้เกิดข้อบัญญัติสำคัญใน SEA ที่นำไปสู่การพัฒนา EPC เช่นเดียวกับ EMU ที่เป็นผลโดยตรงจากการเกิดยุโรปตลาดเดียว

⁴³ Ernst B. Haas, The uniting of Europe : Political, social and economic forces 1950-1957 (Stanford : Stanford University, 1958) in Finn Laursen, "Explaining the Intergovernmental Conference on Political Union," in The Intergovernmental Conference on Political Union, pp. 236-237.

แผนการของ EC ที่ต้องการให้โครงการการก่อสร้างยุโรปตลาดเดียวดำเนินไปอย่างสมบูรณ์ส่งผลต่อเนื่องทำให้เกิดการผลักดันให้มีบูรณาการทางการเมืองควบคู่กันไป ทั้งนี้ เป็นผลมาจากความคิดของผู้นำยุโรปบางคนที่เชื่อว่า การดำเนินการยุโรปตลาดเดียว และ EMU จะสำเร็จได้ด้วยดี หากมีบูรณาการทางการเมืองที่เข้มแข็งมาเป็นส่วนสนับสนุน

การประสานงานของเยอรมนี และฝรั่งเศสเพื่อการประชุม IGC สหภาพการเมืองยุโรป

“สหภาพระหว่างบุคคล หรือกลุ่มต่างๆ ไม่ใช่สิ่งที่เป็นไปโดยธรรมชาติ ไม่ใช่ผลของกระบวนการสร้างสรรค์ทางปัญญา แต่เกิดจากความจำเป็นที่ว่า ระหว่างบุคคล หรือกลุ่มต่างๆ เหล่านั้น มีเรื่องของผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย”

ฌอง มอนแนต์⁴⁴

การประสานงานระหว่างเยอรมนี และฝรั่งเศส ในการประชุม IGC สหภาพการเมืองเริ่มขึ้นจากการที่โคห์ล และมิตเตอร์รองด์ ร่วมกันส่งจดหมายถึงประธานคณะมนตรียุโรป (Irish Presidency) เมื่อวันที่ 19 เมษายน ค.ศ 1990 โดยมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อเรียกร้องให้มีการเปิดการประชุม IGC ในเรื่อง EPU ควบคู่ไปกับการประชุม EMU

จดหมายของผู้นำทั้งสองกล่าวย้าว่า คณะมนตรียุโรปจำเป็นต้องจัดการประชุม IGC ในประเด็นสหภาพการเมือง เนื่องจาก ‘การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในยุโรป’ ทำให้จำเป็นต้องมี ‘การกำหนด และจัดตั้งนโยบายด้านต่างประเทศ และความมั่นคงร่วมกัน’⁴⁵ แนวความคิดของโคห์ล และมิตเตอร์รองด์ ได้รับการสนับสนุนจากเดอลอร์ ผู้ซึ่งเห็นว่า การรวมประเทศเยอรมนีทำให้เกิด ‘แรงผลักดันใหม่ที่ต้องการจะสร้างสรรค์ประชาคมที่เข้มแข็ง และเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น’⁴⁶

⁴⁴ Colette Mazzucelli, “France, Germany and negotiations on Political Union : Questions of definition and balance” in France and Germany at Maastricht : Politics and negotiations to create the European Union (New York : Garland Publishing, Inc., 1997), p. 135.

⁴⁵ Alasdair Blair, “European Political Union background” in Dealing with Europe : Britain and the negotiation of the Maastricht Treaty (Great Britain : Ashgate Publishing Ltd., 1999), p. 52.

⁴⁶ Commission (1990b) “Commission Declaration on German Unity”, para 3. Cited in Alasdair Blair, “European Political Union Background,”

ท่ามกลางความไม่เต็มใจของอังกฤษ และโปรตุเกส สมาชิกส่วนใหญ่ได้สนับสนุนให้จัดการประชุมสหภาพการเมือง จนกระทั่งในการประชุมคณะมนตรียุโรปที่กรุงดับลิน เดือนมิถุนายน ค.ศ 1990 ผลการประชุมสรุปได้ว่า ที่ประชุมตัดสินใจให้มีการจัดการประชุมในปีถัดไป

ความกระตือรือร้น และความพยายามในการนี้ของมิตแตร์รอนด์ สามารถวิเคราะห์ได้โดยแยกออกเป็น 2 ประเด็น **ประเด็นที่หนึ่ง** เกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์ของฝรั่งเศส ซึ่งมิตแตร์รอนด์ยึดถือตามแนวความคิดแบบ 'โกลลิสท์' (Gaullist) ซึ่งมุ่งเน้นให้เกิดการปกป้องสถานะอำนาจของฝรั่งเศสในยุโรป และ**ประเด็นที่สอง** เรื่องความมั่นคงของชาติ ซึ่งมิตแตร์รอนด์เห็นด้วยกับมอนเนต์ที่ว่า การพัฒนากระบวนการบูรณาการยุโรปให้ก้าวหน้า คือวิธีที่ดีในการป้องกันผลประโยชน์ของชาติ

การวิเคราะห์การประสานงานระหว่างประเทศทั้งสองเพื่อการประชุม IGC สหภาพการเมือง สามารถวิเคราะห์ได้ตามประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้ ;

1. บทบาทด้านการ 'ป้องกัน' ของ CFSP

เกินเซอร์ และคูมาส์ ได้เสนอโครงร่างรายงานความยาว 5 หน้าซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มศักยภาพของยุโรปในการปฏิบัติการในกิจการด้านความมั่นคง และการป้องกันของยุโรป แนวความคิดที่ทั้งสองร่วมเสนอ ประกอบไปด้วยการเสนอให้ยุโรปมีเอกลักษณ์ในการดำเนินการเรื่องความมั่นคงเป็นของตนเอง การสร้าง 'หลักยุโรป' (European pillar) ขึ้นใน NATO การบูรณาการ WEU เข้าไว้ในสหภาพการเมืองภายในปีค.ศ 1997 ตลอดจนการเรียกร้องให้คณะมนตรียุโรปกำหนดวัตถุประสงค์ด้านความมั่นคง โดยมี WEU ทำหน้าที่เสมือน 'ช่องทาง' ความร่วมมือร่วมกันระหว่าง EPU และ NATO ⁴⁷

ต่อมาในการประชุม IGC ที่กรุงโรม ในวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ 1990 โคห์ล และมิตแตร์รอนด์ ร่วมกันยื่นเจตนาหมายถึงประธานคณะมนตรียุโรปอีกครั้ง โดยมีสาระสำคัญคือ การเรียกร้องให้

Dealing with Europe : Britain and the negotiation of the Maastricht Treaty,
p. 52.

⁴⁷ Ibid., p. 138.

นโยบายด้านความมั่นคงร่วมกันนำไปสู่การมีนโยบายด้านการป้องกันร่วมกันในอนาคต เสนอให้จัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ประสานงานระหว่าง WEU กับสหภาพยุโรป ตลอดจนเสนอให้ขยายอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรียุโรป⁴⁸

ในขณะเดียวกัน ฝรั่งเศส เยอรมนี และอิตาลี เสนอให้มีการรวม WEU และ EU เข้าด้วยกันในค.ศ 1998 ซึ่งหลังจากนั้น WEU จะเป็นองค์กรศูนย์กลางในการดำเนินนโยบายด้านความมั่นคง และการป้องกันของยุโรปตะวันตก ในขณะที่อังกฤษยืนยันให้กระบวนการตัดสินใจในขอบเขตเกี่ยวกับความมั่นคงนั้น เป็นในลักษณะฉันทามติ (consensus) และองค์กรที่จะมีความสำคัญสูงสุดต่อไปในเรื่องการป้องกันยุโรปตะวันตก จะต้องเป็น NATO เพียงองค์กรเดียวเท่านั้น

ภายใต้การประสานงานร่วมกัน ความสัมพันธ์ระหว่างฝรั่งเศส และเยอรมนีต้องเผชิญภาวะตึงเครียดหลายครั้ง ไม่ว่าจะเป็นความไม่สบายใจของฝรั่งเศสต่อการดำเนินการเชิงรุกของโคห์ลในเรื่องการรวมประเทศ การที่โคห์ลหารือกับประธานาธิบดีคอร์บาชอฟ และการหารือในเรื่องพันธมิตร 'สองบวกสี่' (two-plus-four) ความเข้าใจผิดของมิตรแตรรอนด์ในเรื่องการถอนกำลังทหารฝรั่งเศสออกจากชายแดนเยอรมนี รวมทั้งเรื่องความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างเยอรมนี กับ NATO

ความตึงเครียดเหล่านี้มิใช่จะมีความสำคัญเฉพาะในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หากแต่มีความสำคัญอย่างยิ่งในแง่การเมืองระดับภูมิภาคเช่นกัน นอกจากความตึงเครียดเหล่านี้จะส่งผลเสียต่อความสัมพันธ์ระหว่างเยอรมนี และฝรั่งเศสแล้ว ยังอาจจะทำลายกระบวนการบูรณาการทางการเมืองทั้งหมดอีกด้วยหากพิจารณาความจริงที่ว่า ความร่วมมือ และการประสานงานระหว่างสองประเทศนี้เป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญที่สุดของการผลักดัน EPU เจ้าหน้าที่สำนักนายกรัฐมนตรีเยอรมนีผู้หนึ่งกล่าวถึงความจริงข้อนี้ว่า

“การเป็นพันธมิตรกับฝรั่งเศสยังคงเป็นความจำเป็นสูงสุดสำหรับนโยบายมุ่งยุโรปของเยอรมนี และจะเป็นเช่นนั้นต่อไป สำหรับประชาคมที่ต้องสัมพันธ์ซึ่งกันเกี่ยวกับประเทศต่างๆ ถึง 20 ประเทศนั้น ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มประเทศทางเหนือ และทางใต้

⁴⁸ Christa van Wijnbergen, “Germany and European Political Union,” in The Intergovernmental Conference on Political Union, p. 57.

(north-south) ย่อมเป็นเรื่องยากที่จะจัดการให้ลุล่วงไปได้ ดังนั้น การประนีประนอมระหว่างฝรั่งเศส ซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มประเทศทางใต้ กับเยอรมนี ตัวแทนจากกลุ่มเหนือ จึงเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งกว่าที่เคยเป็นมา”⁴⁹

ในขณะที่การประสานงานระหว่างเยอรมนี และฝรั่งเศสกำลังตั้งเครียด กระบวนการการผลักดัน EPU กลับต้องประสบปัญหาอีก สงครามอ่าวเปอร์เซียที่เกิดขึ้นต้นปีค.ศ 1991 ได้เปิดเผยให้เห็นความแตกแยก และความขัดแย้งในแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศระหว่างสมาชิกของประชาคมอย่างชัดเจน เมื่ออังกฤษแสดงจุดยืนสนับสนุนสหรัฐอเมริกาเต็มที่ ในขณะที่ฝรั่งเศสพยายามผสมผสานการสร้างอิทธิพลต่อกลุ่มประเทศอาหรับ ควบคู่ไปกับความพยายามที่จะเป็นอิสระจากการครอบงำของสหรัฐอเมริกา ส่วนเยอรมนีพยายามหลีกเลี่ยงผลกระทบที่จะอาจจะมีต่อลัทธินาซีใหม่

ปรากฏการณ์ดังกล่าวอาจนับว่าเป็นเรื่องปกติที่แต่ละประเทศสามารถมีอิสระในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของตนโดยคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญ แต่ปรากฏการณ์เช่นนี้ถือว่าเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างยิ่งต่อแผนการสร้างนโยบายต่างประเทศที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หรือเป็นไปในแนวทางเดียวกันซึ่ง EC กำลังผลักดันอยู่

อย่างไรก็ตาม ความพยายามของเยอรมนี และฝรั่งเศสในการผลักดันสหภาพการเมืองนั้น ยังคงดำเนินต่อไป แนวความคิดร่วมกันของฝรั่งเศส และเยอรมนีกลายเป็นส่วนหนึ่งของ “ร่างสนธิสัญญาลักเซมเบิร์ก” (Luxembourg Draft Treaty) ซึ่งมีสาระสำคัญคือ คณะมนตรียุโรป (the European Council) จะเป็นองค์กรที่ตัดสินใจว่า เรื่องใดควรจะจัดให้มีนโยบายร่วมกัน ส่วนประเด็นเรื่องการเชื่อมโยง WEU เข้ากับสหภาพยุโรปนั้น จะได้มีการประชุมร่วมกันอีกครั้งในค.ศ 1996 และคณะกรรมการไม่ควรจะมีบทบาทในการเตรียมเสนอ หรือดำเนินการในส่วนของการนโยบายด้านต่างประเทศร่วมกันแต่อย่างใด⁵⁰

⁴⁹ Ibid., p. 140.

⁵⁰ Charles Grant, Delors : Inside the house that Jacques built (London : Nicholas Brealey, Publishing, 1994), p. 188.

อุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่งของ EPU คือการคัดค้านของอังกฤษ ทำให้โคห์ล และ มิตรแตรร์รอดี้ถึงกับกล่าวว่า อังกฤษคืออุปสรรคที่สำคัญที่สุดของสนธิสัญญามาสทริชท์⁵¹ โดยการคัดค้านดังกล่าวเกิดจากการที่แผนการสร้างสหภาพการเมืองเกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นเรื่องอธิปไตยของชาติ ซึ่งเป็นประเด็นที่ละเอียดอ่อนเป็นพิเศษ

2. ปัญหาโครงสร้างสนธิสัญญา

ปัญหาโครงสร้างสนธิสัญญานับเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งของการผลักดันบูรณาการการเมือง สาเหตุที่แท้จริงของปัญหานี้เกิดจากความเห็นที่แตกต่างกัน ระหว่างสมาชิกที่ต้องการให้สนธิสัญญามีรูปแบบที่ระบุให้ “ประชาคมดำเนินการทุกอย่างมีความเป็นเอกภาพ และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน” (Unitary Structure or Tree-like Structure) กับสมาชิกที่ต้องการให้มีรูปแบบที่ “แบ่งเป็นหลักสำคัญ 3 หลัก” (Pillar Structure or Greek Temple) โดยโครงสร้างสนธิสัญญาทั้งสองประการนี้ จะส่งผลให้รูปแบบการดำเนินการของ CFSP ในฐานะหลักที่สองของสนธิสัญญามาสทริชท์แตกต่างกันไปด้วย

โครงสร้างสนธิสัญญาแบบเอกภาพ หรือ Unitary Structure นั้น จะทำให้การดำเนินการของ CFSP อยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรกลางที่ตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งอาจจะมีปัญหาในเรื่องอำนาจอธิปไตยของชาติสำหรับสมาชิกบางประเทศได้ ในทางตรงกันข้าม โครงสร้างสนธิสัญญาที่แบ่งเป็นหลักสามประการ หรือ Pillar Structure นั้น จะส่งผลให้หลักข้อที่ 1 อยู่ภายใต้สนธิสัญญากรุงโรม และมีรูปแบบเป็นองค์กรเหนือรัฐ ในขณะที่หลักข้อที่ 2 และ 3 จะอยู่นอกเหนือขอบเขตสนธิสัญญากรุงโรม และมีรูปแบบความร่วมมือระดับระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental)

ความคิดเห็นที่แตกต่างดังกล่าว สามารถอธิบายได้ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 3.2 ความเห็นต่อประเด็นเรื่องโครงสร้างสนธิสัญญา⁵²

⁵¹ *ibid.*, p. 186.

⁵² Alasdair Blair, “Political Union negotiations,” in *Dealing with Europe : Britain and the negotiation of the Maastricht Treaty*, p. 61.

ประเทศ	โครงสร้างแบบเอกภาพ (Unitary Structure)	โครงสร้างแบบแบ่งเป็นหลัก (Pillar Structure)
เบลเยียม	ใช่	ไม่
เดนมาร์ก	ไม่	ใช่
ฝรั่งเศส	ไม่	ใช่
เยอรมนี	ใช่	ยอมรับได้
กรีซ	ใช่	ยอมรับได้
ไอร์แลนด์	ยอมรับได้	ยอมรับได้
อิตาลี	ใช่	ยอมรับได้
ลักเซมเบิร์ก	ยอมรับได้	ยอมรับได้
เนเธอร์แลนด์	ใช่	ไม่
โปรตุเกส	ไม่	ใช่
สเปน	ยอมรับได้	ยอมรับได้
อังกฤษ	ไม่	ใช่
คณะกรรมการ	ใช่	ไม่
รัฐสภายุโรป	ใช่	ไม่

แม้ว่าสมาชิกส่วนใหญ่เห็นด้วยกับโครงสร้างสนธิสัญญาดังกล่าว แต่สมาชิกบางประเทศรวมทั้งคณะกรรมการ และรัฐสภายุโรป กลับไม่เห็นด้วย โดยอ้างว่ารูปแบบเช่นนี้จะเป็นปัญหาสำหรับการพัฒนาสหภาพยุโรปในอนาคต⁵³

การคัดค้านของสถาบันทั้งสองเกิดขึ้นเนื่องจากต้องการผลักดันให้หลักการที่ 2 และ 3 อยู่ภายใต้การควบคุมของสถาบันของตนเอง โดยที่รัฐมนตรีต่างประเทศของอังกฤษ และฝรั่งเศส คือ ดักลาส เฮิร์ด (Douglas Hurd) และโรลันด์ ดูมาส์ (Roland Dumas) ยืนยัน

⁵³ Agence Europe, No. 5497 (24 May 1991) : 3.; Agence Europe, No. 5473 (17 April 1991) cited in Alasdair Blair, "Political Union negotiations," in Dealing with Europe : Britain and the negotiation of the Maastricht Treaty, p. 62.

ยันว่า ไม่อาจยินยอมให้ CFSP ตกอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรอย่างคณะกรรมการได้ เอิร์ด กล่าวว่า

“พวกเรา รวมทั้งฝรั่งเศส และสมาชิกบางประเทศ ไม่สามารถยอมรับแนวความคิดของเขา (เดอลอร์) ได้ แม้กระทั่งประธานคณะมนตรีเองก็ไม่ยอมรับเช่นกัน”⁵⁴

เดนมาร์ก และอังกฤษ ไม่ยอมรับแนวความคิดของกลุ่มประเทศที่สนับสนุนโครงสร้างแบบเอกภาพ โดยมองว่า โครงสร้างเช่นนี้ทำให้การดำเนินการ CFSP มีลักษณะแบบสหพันธรัฐ ซึ่งจะให้เกิดการผลักดันให้เพิ่มอำนาจแก่องค์กรเหนือรัฐมากยิ่งขึ้น

3. การปฏิรูปสถาบันของประชาคม

ปัญหาหลักของประเด็นนี้ ได้แก่ การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐสภายุโรปภายใต้การสนับสนุนอย่างเต็มที่จากเยอรมนีที่ต้องการให้รัฐสภายุโรปมีอำนาจในการตัดสินใจเพิ่มขึ้น เพื่อประโยชน์ในการผลักดันกระบวนการนิติบัญญัติสำหรับสหภาพการเมืองในอนาคต ในทางตรงกันข้าม สมาชิกบางประเทศค้านว่า หากรัฐสภายุโรปมีอำนาจทางนิติบัญญัติเพิ่มขึ้น จะนำไปสู่ “ขาดดุลแห่งประชาธิปไตย” (democratic deficit) ขึ้นได้

การเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐสภายุโรปถูกโจมตีว่า เป็นเครื่องมือของกลุ่มสมาชิกที่นิยมรูปแบบสหพันธรัฐ (federation) การผลักดันให้รัฐสภายุโรปซึ่งเป็นองค์กรเหนือรัฐ มีบทบาทด้านนิติบัญญัติเพิ่มขึ้นนั้น เป็นการลดอำนาจอธิปไตยของในเรื่องการดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทศสมาชิก ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจยอมรับได้

สมาชิกที่ไม่เห็นด้วย ได้แก่ อังกฤษ ส่วนฝรั่งเศสแม้จะไม่เต็มใจให้มีการเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐสภายุโรปนัก แต่เนื่องจากฝรั่งเศสยังต้องการความร่วมมือที่ใกล้ชิดจากเยอรมนีสำหรับการผลักดัน EMU ฝรั่งเศสจึงแสดงท่าทีพร้อมที่จะสนับสนุนเยอรมนี

ตาราง 3.3 ท่าทีของสมาชิกต่อปัญหารัฐสภายุโรป⁵⁵

⁵⁴ D. Hurd, House of Commons Official Report 193 (26 June 1991) : c.1013. cited in Alasdair Blair, “Political Union negotiations,” in Dealing with Europe : Britain and the negotiation of the Maastricht Treaty, p. 63.

ประเทศ	การเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐสภายุโรป
เบลเยียม	เห็นด้วย
เดนมาร์ก	คัดค้าน
ฝรั่งเศส	ไม่เต็มใจนัก
เยอรมนี	เห็นด้วย
กรีซ	เห็นด้วย
ไอร์แลนด์	คัดค้าน
อิตาลี	เห็นด้วย
ลักเซมเบิร์ก	เห็นด้วย
เนเธอร์แลนด์	เห็นด้วย
โปรตุเกส	เห็นด้วยเพียงบางส่วน
สเปน	เห็นด้วย
อังกฤษ	คัดค้าน

สำหรับประเทศขนาดเล็ก เช่นเบลเยียม และเนเธอร์แลนด์นั้น จำเป็นต้องพึ่งองค์การเหนือรัฐ ในการควบคุม CFSP โดยตระหนักดีว่า การเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐสภายุโรปเท่ากับเป็นการคานอำนาจกับประเทศใหญ่ที่อาจจะครอบงำการดำเนินนโยบายด้านต่างประเทศ และการป้องกันของกลุ่มได้ ส่วนประเทศที่มีรัฐสภาไม่เข้มแข็ง อาทิ อิตาลี นั้น มีแนวความคิดเช่นเดียวกับเบลเยียม และเนเธอร์แลนด์

4. ประเด็นเกี่ยวกับหลักข้อที่ 3 ของสนธิสัญญามาสทริชท์

ประเด็นนี้ถูกหยิบยกขึ้นมาเจรจาในการประชุมสหภาพการเมืองภายใต้เหตุผลที่ว่า ความสำเร็จในการจัดตั้งสหภาพการเมือง เกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับประสิทธิภาพของหลักข้อที่ 3 ของสนธิสัญญามาสทริชท์ (JHA) กล่าวคือ ส่วนหนึ่งของความสำเร็จของสหภาพการเมืองยุโรปขึ้นอยู่กับ การมีข้อบัญญัติทางด้านกฎหมายที่มีประสิทธิภาพรองรับ ในทางกลับกัน การดำเนินการทางด้านกฎหมาย และการศาลจะประสบความสำเร็จ เมื่อมีความร่วมมือทางการเมือง การต่างประเทศที่เป็นหนึ่งเดียวกันสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง

⁵⁵ Ibid., p. 68.

‘ระดับ’ การใส่ใจต่อเรื่องนี้ของเยอรมนี และฝรั่งเศสนั้นแตกต่างกัน โดยเยอรมนีมีความมุ่งมั่นมากกว่าฝรั่งเศส เนื่องจากว่าความสำเร็จของ JHA เป็นสิ่งจำเป็นมากสำหรับเยอรมนี ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากการล่มสลายของระบบคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก และการล่มสลายของสหภาพโซเวียต เยอรมนีต้องเผชิญภัยคุกคามหลายประการอันเนื่องมาจากสภาพภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศ

เยอรมนีจำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการช่วยลดปัญหาความขัดแย้งรุนแรงต่างๆ ซึ่งได้ลุกลามไปทั่วยุโรป เยอรมนีพยายามหลีกเลี่ยงความเสี่ยงด้านความมั่นคง ตลอดจนภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร และเศรษฐกิจที่ต้องเสียไปจากการเข้าไปให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเหล่านี้ ในรูปของการให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร ด้านเทคนิค รวมทั้งการสนับสนุนทางการเงินเพื่อการบูรณะซ่อมแซมสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานภายในประเทศภายหลังสงคราม

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลเยอรมนีไม่สามารถกดดันให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) จำนวนสองในสามร่วมกันเห็นชอบต่อการเพิ่มความเข้มแข็งให้แก่กฎหมายว่าด้วยปัญหาการอพยพที่มีอยู่ได้ เมื่อเป็นเช่นนั้น เยอรมนีจึงต้องพึ่งกระบวนการนิติบัญญัติในระดับประชาคมเพื่อแก้ไข และควบคุมปัญหาผู้อพยพที่เกิดขึ้น

ระหว่างการประชุมคณะมนตรียุโรปที่ลักเซมเบิร์กในเดือนมิถุนายน โคห์ลเสนอให้มีการพิจารณารื้อหรือในประเด็นที่ว่าด้วยการสร้างความร่วมมือระหว่างสมาชิกทั้ง 12 ประเทศในนโยบายเกี่ยวกับการให้การคุ้มครองผู้ลี้ภัย และนโยบายการอพยพ ตลอดจนการสร้าง “กองกำลังตำรวจยุโรป” (Europol) เพื่อทำหน้าที่ดำเนินการต่อต้านอาชญากรรม และการแพร่หลายของยาเสพติดข้ามพรมแดน⁵⁶

⁵⁶ Colette Mazzucelli, “France, Germany and negotiations on Political Union,” in France and Germany at Maastricht : Politics and negotiations to create the European Union, p. 148.

ตัวแสดงสำคัญในกระบวนการความร่วมมือระหว่างเยอรมนี และฝรั่งเศส ในการเจรจาสหภาพการเมืองยุโรป

● ตัวแสดงในระดับประเทศ

1. นายกรัฐมนตรีเฮลมุท โคห์ล และประธานาธิบดีฟรังซัวส์ มิตแตร์รองด์

ความร่วมมือระหว่างผู้นำทั้งสองที่มาสทริชท์เป็นตัวอย่งที่ชัดเจนของการตกลงผลประโยชน์เพื่อประเทศชาติของตนอย่างแท้จริง เพราะแม้ว่าทั้งสองจะมีความเห็นที่ต่างกันหลายประเด็น แต่การสร้างบรรยากาศที่ดีนั้นเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการบรรลุผลประโยชน์ที่มุ่งหวังเอาไว้

ตลอดเวลาที่มาสทริชท์ บทบาทของโคห์ลยังคงเป็นไปในลักษณะผู้ริเริ่มประเด็นและผู้ไกลเกลี่ยเมื่อเกิดความคิดเห็นที่แตกต่างกัน อีกทั้งความร่วมมือที่ดีกับมิตแตร์รองด์ได้ช่วยให้การเจรจาเป็นไปในกรอบที่วางไว้ได้อย่างน่าพอใจ แม้บทบาทเช่นนี้อาจทำให้สมาชิกอื่นๆ ไม่พอใจ และวิตกกังวลบ้าง ทุกประเทศต่างยอมรับว่าเป็นปัจจัยจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งในท้ายที่สุดแล้ว อิทธิพลที่มีต่อกระบวนการเจรจาเช่นนี้ จะเอื้อประโยชน์ให้แก่ทั้งสองประเทศนั่นเอง

สำหรับฝรั่งเศสนั้น ฝรั่งเศสมีท่าทีกระตือรือร้นต่อการพัฒนาบูรณาการทางการเมืองและ CFSP น้อยกว่าเยอรมนี แต่ฝรั่งเศสจะแสดงบทบาทสนับสนุนอย่างเต็มที่ หากเห็นว่าประเทศของตนจะได้ประโยชน์จากเรื่องนั้นๆ ตัวอย่างเช่น กรณี ECSC และ CAP ซึ่งฝรั่งเศสเห็นว่า ECSC คือเครื่องมือที่ฝรั่งเศสใช้ควบคุมเยอรมนีไม่ให้นำทรัพยากรถ่านหิน และเหล็กกล้า ไปใช้ในการสร้างกองทัพขึ้นมาอีก ส่วน CAP คือเครื่องมือสำหรับปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของเกษตรกรของตน

2. นายกรัฐมนตรีจอห์น เมเจอร์

จอห์น เมเจอร์ ได้รับผลกระทบเป็นอย่างมากจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลชุดก่อนที่ไม่สนใจความร่วมมือในเรื่องสหภาพการเมืองมากนัก นโยบายดังกล่าวทำให้อังกฤษเสมือนถูกโดดเดี่ยวจากประชาคม เนื่องจากสมาชิกส่วนใหญ่ต้องการให้มีการเร่งพัฒนาสหภาพทางการเมืองอย่างเร่งด่วนเพื่อรองรับกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เห็นว่า ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคง และวิถีการดำเนินนโยบายต่าง

ประเทศของตน จนเมื่อสหรัฐอเมริกาแสดงท่าทีว่าจะถอนกำลังทหารออกจากยุโรป อังกฤษจึงเริ่มรู้สึกว่าเป็นต้องใส่ใจ และให้ความร่วมมือในด้านความมั่นคง และการป้องกันภายในยุโรปมากขึ้น

การทำหน้าที่ของเมเจอร์ที่มาสหราชอาณาจักรครั้งนี้ เขาต้องประสบปัญหาหลายประการ ซึ่งกดดันให้อังกฤษจำเป็นต้องมีผลงานการเจรจาที่น่าพอใจมากที่สุด ปัญหาดังกล่าว อาทิ ปัญหาการสงวนสิทธิ์ที่จะไม่เข้าร่วมในการมีเงินสกุลเดียวกัน ประเด็นเรื่องการออกเสียงแบบเสียงข้างมากในส่วนของ CFSP บทบาทในอนาคตของรัฐสภายุโรป ตลอดจนสาระในส่วนของนโยบายสังคม และนโยบายอุตสาหกรรม

ยิ่งไปกว่านั้น หลังจากอังกฤษถูกลดบทบาทในระดับประชาคมลงซึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายในสมัยของแอดเซอร์ คนอังกฤษต่างคาดหวังว่า การเจรจาที่ประสบผลสำเร็จครั้งนี้ จะช่วยให้อังกฤษกลับเข้าไปมีส่วนร่วมสำคัญในกระบวนการบูรณาการยุโรปได้อีกครั้ง

ความกดดันเช่นนี้ได้ส่งผลให้เมเจอร์ดำเนินการเจรจาด้วยการยึดถือจุดยืนของตนอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะในประเด็นที่มีความสำคัญสำหรับอังกฤษ อาทิเช่น การเปลี่ยนแปลงหน้าที่ของรัฐสภายุโรป โครงสร้างของสนธิสัญญาสหภาพยุโรป หน้าที่ของ NATO รวมทั้งประเด็นที่ถกเถียงกันเกี่ยวกับรูปแบบสหพันธรัฐ หรือรูปแบบระดับระหว่างรัฐบาล เป็นต้น

3. รัฐมนตรีต่างประเทศ ฮันส์-ดีทริค เก็นเซอร์ และโรลันด์ ดูมาส์

เช่นเดียวกับในกรณี EMU รองลงมาจากความร่วมมือระหว่างผู้นำทั้งสองฝ่ายนั้น บทบาทการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศของทั้งสองฝ่าย นับได้ว่ามีความสำคัญต่อการเป็นอย่างมาก

ก่อนหน้านี้ รัฐมนตรีทั้งสองได้หาโอกาสเจรจาทันทีหรือหลายครั้งแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการเจรจาอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ อาทิเช่น ค.ศ 1990 ทั้งสองร่วมกันเสนอโครงการรายงานเกี่ยวกับ CFSP ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านความมั่นคง และการป้องกันของยุโรป

ในการประชุมครั้งนี้ เก็นเซอร์มีบทบาทเป็นผู้ที่เสนอแนะความเห็น และโครงร่างต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับเสียงสนับสนุนจากทั้งมิตรแตรรอดด์ และคูมาส์ อาทิเช่นในประเด็นเกี่ยวกับอนาคตของ WEU

4. ตัวแสดงอื่นๆ

นอกเหนือจากบรรดาผู้นำรัฐบาล และตัวรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ยังมีตัวแสดงอื่นๆ ที่มีความสำคัญทั้งทางตรง และทางอ้อม ต่อการเจรจาครั้งนี้เช่นกัน

ตัวแสดงอื่นๆ ที่มีบทบาทในการนี้ ยังรวมทั้งหน่วยงานต่างๆ ในระดับรองลงมา ซึ่งมักจะทำหน้าที่การประสานงานในระดับหน่วยงานระหว่างสมาชิก รวมทั้งทำหน้าที่หาข้อมูลสำหรับการเตรียมการประชุมให้แก่ผู้นำของตนในประเด็นต่างๆ ที่รับผิดชอบอยู่ ไม่ว่าจะ เป็นสำนักนายกรัฐมนตรีของเยอรมนี กรมกิจการยุโรปของฝรั่งเศส

นอกจากนั้น กลุ่มผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มพลังมวลชนองค์กรที่มีผลประโยชน์ร่วมต่างๆ ตลอดจนกลุ่มบริษัทข้ามชาติ (multinational companies-MNCs) ล้วนแต่มีความสำคัญต่อการเจรจาสภาพการเมืองที่มาสหวิษที่ทั้งสิ้น โดยที่ตัวแสดงเหล่านี้มีต่างมีอิทธิพล และได้รับอิทธิพลซึ่งกันและกันมากน้อยแตกต่างกันไป

● ตัวแสดงระดับประชาคม

1. ประธานการประชุม รูด ลูบเบอร์ส

บทบาทหลักของนายกรัฐมนตรีรูด ลูบเบอร์ส ในฐานะประธานคณะมนตรี และประธานในที่ประชุมครั้งนี้ คือการทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมการประชุมที่มีประสิทธิภาพ คือสามารถผลักดันการเจรจาให้เป็นไปตามกรอบที่กำหนดไว้ แม้ว่าอาจจะมีกรถกเถียง ได้แย้งเกิดขึ้นในที่ประชุมก็ตาม

กลยุทธ์เพื่อหาทางยุติปัญหาที่ลูบเบอร์สนิยมใช้คือ การแยกผู้นำที่บทบาทสำคัญในการประชุม อาทิเช่น จอห์น เมเจอร์ และเฮลมุท โคห์ล ออกมาเพื่อเปิดโอกาสให้เจรจาแบบตัวต่อตัว ซึ่งเขาเชื่อว่า นอกจากจะช่วยให้สามารถหาข้อตกลงร่วมกันได้ง่ายขึ้น ยังช่วยให้

การประชุมดำเนินต่อไปได้ด้วย เทคนิคเช่นนี้โด่งดังมากในเนเธอร์แลนด์ จนกระทั่งเรียกกันว่า ‘การสารภาพบาปแบบลูบเบอร์ส’ (Lubbers confessional)⁵⁷ ทั้งนี้ มีที่มาจากการที่เขานับถือศาสนาคริสต์โรมัน แคธอลิกนั่นเอง

นับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา นโยบายด้านความมั่นคงของเนเธอร์แลนด์มีลักษณะพึ่งพาประเทศใหญ่มาโดยตลอด โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาในนามของ NATO เนื่องจากเนเธอร์แลนด์ตระหนักดีถึงข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ของตน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการดำเนินนโยบายด้านความมั่นคง และการป้องกันมาโดยตลอด

นอกจากนั้น ทั้งในหมู่ประชาชนทั่วไป และในพรรคการเมืองต่างๆ ของเนเธอร์แลนด์ โดยเฉพาะ พรรคคริสเตียนเดโมแครต (CDA) ซึ่งลูบเบอร์สเป็นสมาชิกอยู่ และตัวเขาเองล้วนแต่เชื่อมั่นต่อการรวมยุโรป และต่อระบบสหพันธรัฐมากซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้นำยุโรปทุกคนต่างรู้ดี

การที่พรรค CDA ได้รับเลือกตั้งเข้าไปเป็นรัฐบาลติดต่อกันมาเป็นเวลานานตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลก ส่งผลให้นโยบายต่างประเทศ และนโยบายด้านความมั่นคงของเนเธอร์แลนด์ที่มุ่งสนับสนุนการร่วมมือทางการเมืองร่วมกันสามารถดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง

2. รัฐสภายุโรป และคณะกรรมการการยุโรป

บทบาทของรัฐสภายุโรปในการประชุมครั้งนี้เป็นบทบาททางอ้อม คือการกดดันให้มีการเพิ่มอำนาจในทางนิติบัญญัติให้แก่สถาบัน

แม้ว่ากฎหมายยุโรปตลาดเดียว (SEA) จะช่วยเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐสภายุโรปในระดับหนึ่ง แต่ในส่วนของอำนาจการอนุมัติร่างกฎหมายสุดท้ายนั้น ยังเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร คือคณะรัฐมนตรีเช่นเดิม ซึ่งสร้างไม่พอใจให้แก่รัฐสภายุโรป ดังนั้น การประชุมสห

⁵⁷ Ronald van der Krol, David Buchan and Philip Stephens, “Cool hand Lubbers scales his summit,” Financial Times (15 December 1991) cited in Robert Wester, “The Netherlands and European Political Union,” in The Intergovernmental Conference on Political Union, p. 176.

ภาพการเมืองครั้งนี้ จึงเป็นโอกาสที่รัฐสภายุโรปจะได้ดำเนินการเรียกร้องการเพิ่มอำนาจให้ตนเองอีกครั้ง

ข้อเรียกร้องหลักของรัฐสภายุโรปในครั้งนี้ คือขอให้รัฐสภายุโรปมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติร่วมกับคณะรัฐมนตรียุโรปมากขึ้น เพื่อขจัดปัญหาเรื่อง ‘การขาดดุลแห่งประชาธิปไตย’ (Democratic deficit) ตลอดจนขอให้รัฐสภายุโรปมีอำนาจในการควบคุมการทำงานบางอย่างของคณะกรรมการ

ที่ผ่านมา รัฐสภายุโรปสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุม IGC ได้เพียง 2 วิธีเท่านั้น วิธีแรก คือในการประชุมร่วมกันของตัวแทนสถาบัน คือ คณะกรรมการรัฐสภา และคณะรัฐมนตรียุโรป และวิธีที่สอง คือการที่รัฐสภายุโรปดำเนินการด้วยตนเอง ซึ่งตัวอย่างในกรณีเช่น “รายงานมาร์ติน” (Martin Reports) ในปี ค.ศ 1990

การเรียกร้องเพื่อเพิ่มอำนาจของรัฐสภายุโรป ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากเยอรมนี และอิตาลี โคห์ลมองว่า การเพิ่มอำนาจของรัฐสภายุโรป จะเป็นวิธีการที่ดีในการลดการขาดดุลแห่งประชาธิปไตย และหากรัฐสภายุโรปมีอำนาจด้านนิติบัญญัติเพิ่มขึ้นได้จริง เยอรมนีในฐานะประเทศที่มีตัวแทนอยู่ในรัฐสภายุโรปมากที่สุด จะมีโอกาสได้ประโยชน์จากการนี้ตามไปด้วย

คณะกรรมการยุโรป เป็นอีกสถาบันหนึ่งที่มีบทบาทในการประชุมครั้งนี้ โดยเป้าหมายสำคัญ คือการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของประชาคม

กล่าวได้ว่า คณะกรรมการมีบทบาทในเรื่องสหภาพการเมืองมาตั้งแต่แรก กล่าวคือ มติของคณะมนตรียุโรปในการประชุมที่สตราสบูร์ก เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ 1990 ซึ่งมีมติให้มีการเพิ่มการประชุม IGC สหภาพทางการเมืองควบคู่ไปกับ EMU นั้น มีพื้นฐานมาจากรายงานของคณะกรรมการซึ่งมีเดอลอร์ เป็นประธานนั่นเอง

นอกจากนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่เดอลอร์พยายามเรียกร้องให้มีการพัฒนากระบวนการบูรณาการด้านต่างๆ อยู่เสมอ ดังเช่นในการกล่าวสุนทรพจน์ต่อ “College of Europe” เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ 1989 เขาย้ำว่า พัฒนาการเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศใหม่ที่เกิดขึ้น และได้

เรียกร้องให้ร่วมมือกันผลักดันให้กระบวนการบูรณาการรูดหน้าให้มากขึ้น และประชาคมจะต้องมีกระบวนการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น⁵⁸

ประเด็นที่คณะกรรมการยุโรปให้ความสำคัญในการเจรจาครั้งนี้ มีอาทิ CFSP การปฏิรูปสถาบันของประชาคม โครงสร้างของสนธิสัญญา หลักการออกเสียง ตลอดจนสาระของหลักข้อที่ 3 ของสนธิสัญญา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิของพลเมือง การเคลื่อนย้ายของพลเมือง รวมทั้งนโยบายสังคม

การประชุมสุดยอดที่เมืองมาดริดว่าด้วยเรื่องสหภาพการเมืองยุโรป

ตรงกันข้ามกับการเจรจาในเรื่อง EMU การประชุม IGC ในเรื่องสหภาพทางการเมืองเกิดขึ้นอย่างกะทันหัน ปราศจากการวางแผนล่วงหน้าอย่างเป็นระบบ และไม่มีประเด็นที่ชัดเจนอย่างที่ควรจะเป็น ในขณะที่การเจรจา EMU ดำเนินไปภายใต้แผนการที่กำหนดเอาไว้เป็นอย่างดี ล่วงหน้า และเป็นการประชุมที่มีจุดมุ่งหมายชัดเจน และสมาชิกแต่ละประเทศต่างมีความเข้าใจในขั้นตอนการเจรจาเป็นอย่างดี

การประชุม EPU มีลักษณะเป็นการเจรจาที่เต็มไปด้วยประเด็นที่หลากหลาย และไม่มีจุดมุ่งหมายที่เป็นเอกภาพ ประเด็นที่หลากหลายในการประชุมครั้งนี้ อาทิเช่น CFSP การปฏิรูปสถาบันที่ทำหน้าที่ตัดสินใจใน CFSP ตลอดจนเรื่องการขยายขอบเขตอำนาจของประชาคมในเรื่องอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นโยบายสังคม สิ่งแวดล้อม อุตสาหกรรม และนโยบายการอพยพโยกย้าย เป็นต้น

ในการศึกษา และวิเคราะห์บทบาทความร่วมมือระหว่างเยอรมนี และฝรั่งเศส ในการเจรจา EPU นี้ จะแยกพิจารณาประเด็นต่างๆ ที่สำคัญ ซึ่งรวมทั้งประเด็นที่อยู่ในส่วนหลักที่ 3 ด้วย โดยประเด็นเหล่านี้ เป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาเจรจาในส่วนของสหภาพทางการเมืองนี้เช่นกัน

1. บทบาทด้านการ 'ป้องกัน' ของ CFSP

⁵⁸ Robert Wester, "The European Commission and European Political Union," in *The Intergovernmental Conference on Political Union*, p. 206.

ในการเจรจาเรื่องบทบาทด้านการ 'ป้องกัน' ของ CFSP นี้ คณะผู้แทนการเจรจาของฝรั่งเศสมีจุดมุ่งหมายในการเจรจา คือ

- การเพิ่มอำนาจให้แก่คณะมนตรียุโรป (European Council) ในฐานะองค์กรหลักในการตัดสินใจในปัญหาต่างต่างประเทศ และความมั่นคงของกลุ่ม
- หามาตรการเพื่อพัฒนาบทบาทด้านการป้องกันของ CFSP โดยเน้นการประสานงานกับ WEU เป็นสำคัญ
- การผลักดันนโยบายสังคม ซึ่งเป็นเรื่องที่มีมติแต่รับรองตีให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ในฐานะที่เป็นประธานาธิบดีที่มาจากพรรคสังคมนิยม
- การผลักดันนโยบายอุตสาหกรรม ซึ่งเกิดขึ้นจากแนวความคิดของ อีดิธ แครสเซ็ซของ (Edith Cresson) ภายหลังจากที่เธอได้รับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีในเดือนพฤษภาคมปีนั้น
- การเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่อง 'คองเกรส' ซึ่งเรียกร้องให้รัฐสภาในระดับประเทศเข้ามามีส่วนร่วมกับกระบวนการบูรณาการยุโรปให้มากยิ่งขึ้น⁵⁹

ส่วนเยอรมนีมีจุดมุ่งหมายในการเจรจา ได้แก่ ;

- สนับสนุนให้มีการเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐสภายุโรป
- ผลักดันประเด็น 'การให้สิทธิในการตัดสินใจแก่สมาชิก' (subsidiarity) ตลอดจนการสร้างคณะกรรมการของเขตเพื่อเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของแคว้น (Lander) ต่างๆ ของเยอรมนี

⁵⁹ Colette Mazzucelli, "France, Germany and negotiations on Political Union," in France and Germany at Maastricht : Politics and negotiations to create the European Union, p. 137.

- โคห์ลให้ความสำคัญแก่สาระของหลักข้อที่ 3 ของสนธิสัญญาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในข้อบัญญัติเกี่ยวกับการอพยพโยกย้ายภายใต้นโยบายค่าผู้อพยพของยุโรป ตลอดจนปัญหาการแพร่หลายของอาชญากรรม และยาเสพติด ซึ่งแพร่หลายอย่างกว้างขวางภายหลังจากที่มียุโรปตลาดเดียว
- โครงสร้างของสนธิสัญญา โดยเฉพาะในประเด็นโครงสร้างของ และ JHA ⁶⁰

สำหรับบทบาทด้านการป้องกันของ CFSP นั้น ทำให้สมาชิกที่เข้าร่วมประชุมเกิดข้อกังขาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรด้านการป้องกันอื่นๆ ที่มีอยู่ โดยเฉพาะกรณีของ WEU ทำให้เกิดคำถามว่า ภายหลังจากมี CFSP แล้ว WEU ควรจะมีขอบเขตหน้าที่อย่างไร

เกินเซอร์ และมิตเตอร์องด์ เห็นว่า WEU ควรจะเป็น “ส่วนหนึ่งของสหภาพ” (an integral part of the Union) ในการทำหน้าที่ ‘การป้องกันร่วมกัน’ (common defence) และดำเนินการภายใต้ขอบเขตการตัดสินใจของสหภาพยุโรป ซึ่งหมายความว่า WEU จะมีสิทธิในการดำเนินการเมื่อได้รับความเห็นชอบโดยตรงจาก EU เท่านั้น

ข้อเรียกร้องดังกล่าวเป็นความพยายามที่จะกำหนดกรอบการปฏิบัติงานของ WEU ให้อยู่ภายใต้การดูแลของ EU ให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นความมุ่งมั่นของเยอรมนี และฝรั่งเศส ที่ต้องการเพิ่มอำนาจให้แก่ EU ในการตัดสินใจในด้านการป้องกัน

ส่วนกรณีความสัมพันธ์ระหว่าง EU กับ NATO นั้น ฝรั่งเศสมองว่า หาก EU สามารถมี นโยบาย และการดำเนินการด้านการป้องกันของตนเองที่เข้มแข็งได้จริง ย่อมแสดงให้เห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่ EU จะเป็นอิสระจากอิทธิพลของกรุงวอชิงตัน

ในความเป็นจริง ฝรั่งเศสและเยอรมนียอมรับว่า พันธมิตรแอตแลนติกยังมีความจำเป็นสำหรับความมั่นคงของยุโรป และเห็นด้วยกับการจัดตั้ง ‘หลักการยุโรปใน NATO’ (European pillar in NATO) แต่ยังคงเน้นความร่วมมือด้านความมั่นคง และการป้องกันที่เป็นตัวของตนเองภายใต้กรอบการดูแลของสหภาพยุโรปเช่นกัน

⁶⁰ Ibid.

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเยอรมนีจะผลักดันให้ EU มีบทบาทในด้านการป้องกันในภูมิภาคมากขึ้น ในขณะที่เดียวกัน เยอรมนียังคงความสัมพันธ์อันดีกับ NATO และสหรัฐอเมริกาต่อไป ตัวอย่างจากการที่ร่วมมือกับรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐอเมริกา เจมส์ เบเกอร์ (James Baker) สร้าง “ที่ประชุมความร่วมมือแอตแลนติกเหนือ” (North Atlantic Cooperation Council) ขึ้น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สร้างขึ้นเพื่อเชื่อมระหว่าง NATO กับอดีตสมาชิกขององค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ

แม้ความร่วมมือนี้จะทำให้ฝรั่งเศสไม่พอใจ เนื่องจากเห็นว่าสหรัฐอเมริกาอาจใช้โอกาสนี้ กลับเข้ามามีอิทธิพลเหนือกิจการด้านความมั่นคงของยุโรปอีก รวมทั้งไม่พอใจความสัมพันธ์ระหว่างเยอรมนีและสหรัฐอเมริกาในลักษณะเช่นนี้ด้วย แต่เยอรมนีเชื่อมั่นว่า จะสามารถรักษาความสัมพันธ์อันดีกับฝรั่งเศสได้ต่อไป และความสัมพันธ์ที่ดีต่อสหรัฐอเมริกาเช่นนี้ จะไม่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างเยอรมนีและฝรั่งเศสต้องคลอนแคลนไป

ข้อเสนอของฝรั่งเศส และเยอรมนีทั้งในเรื่อง WEU และ NATO ได้รับเสียงสนับสนุนจากนายกรัฐมนตรีฟีลิปเป กอนซาเลซ (Felipe Gonzalez) ของสเปน ผู้ซึ่งต้องการให้มีการพัฒนา CFSP ให้มากกว่าที่เป็นอยู่เป็นอย่างดี ส่วนอังกฤษแม้จะเห็นด้วยกับ CFSP แต่เมเจอร์คัดค้านรูปแบบการออกเสียงของ CFSP ซึ่งเป็นระบบการออกเสียงข้างมาก (QMV) ใดๆก็ตาม เมเจอร์เห็นด้วยกับการมีนโยบายด้านการป้องกันร่วมกันในอนาคต และการที่ WEU ควรอยู่ภายใต้กรอบของสหภาพยุโรป แต่ยังคงมีการศึกษารายละเอียดให้ลึกซึ้งกว่านี้

จุดยืนของอังกฤษในการเจรจาเรื่องนี้แสดงให้เห็นจุดมุ่งหมายในนโยบายต่างประเทศของอังกฤษอย่างชัดเจน นั่นคือ การคงไว้ซึ่งกองกำลังของสหรัฐอเมริกาในยุโรปต่อไป และการปกป้องอธิปไตยของชาติ

อังกฤษมุ่งที่จะลดความสำคัญของ CFSP ลงเหลือแค่การพัฒนาความร่วมมือด้านนโยบายต่างประเทศ และความมั่นคงในนามขององค์การอย่าง EPC เท่านั้น เพื่อไม่ให้จุดมุ่งหมายที่กล่าวไว้ข้างต้นถูกระทบกระเทือน อังกฤษเสนอให้ปรับเปลี่ยนบทบาทของคณะกรรมการหน่วยต่างๆ ของ EPC และเพิ่มความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ภายในองค์กร แต่ทั้งนี้ อังกฤษคัดค้านการรวม EPC เข้ากับสถาบันของสหภาพยุโรปในลักษณะองค์กรเหนือรัฐ

อังกฤษร่วมมือกับอิตาลีพยายามเชื่อมโยง WEU เข้ากับ NATO ด้วยการเสนอให้ WEU เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้การสนับสนุนแก่ปฏิบัติการด้านความมั่นคง และการป้องกันของ NATO และทำหน้าที่เป็นองค์ประกอบด้านการป้องกันของสหภาพยุโรปด้วยในขณะเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ความเห็นที่ขัดแย้งในเรื่องบทบาทของ CFSP นี้ สามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มนิยมพันธมิตรแอตแลนติก กับกลุ่มนิยมยุโรป ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 3.4 ท่าที และจุดยืนของสมาชิกในประเด็นนโยบายด้านต่างประเทศ และความมั่นคง⁶¹

กลุ่มที่นิยมการบูรณาการ		กลุ่มที่นิยมระดับระหว่างรัฐบาล	
(Integrationist)			
(Intergovernmental)			
เบลเยียม, ลักเซมเบิร์ก,	กรีซ, สเปน, เยอรมนี,	ฝรั่งเศส	
(Europeanist)	อิตาลี, รัฐสภายุโรป		
กลุ่มนิยมพันธ-	เนเธอร์แลนด์	เดนมาร์ก,	
มิตรแอตแลนติก		โปรตุเกส, อังกฤษ	
(Atlanticist)		ไอร์แลนด์	

⁶¹ Alasdair Blair, "Common Foreign and Security Policy negotiation," in Dealing with Europe : Britain and the negotiation of the Maastricht Treaty, p. 125.

ในขณะที่ฝรั่งเศส และเยอรมนีต้องการให้ WEU รับหน้าที่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านความมั่นคงของยุโรปในอนาคต แต่อังกฤษ เนเธอร์แลนด์ และโปรตุเกส ยืนยันว่าต้องการจะคงบทบาทความสำคัญของ NATO ในเรื่องความมั่นคง และการป้องกันเอาไว้ พร้อมทั้งปฏิเสธการพัฒนาองค์การกำลังเพื่อความมั่นคงของสหภาพยุโรปอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากเกรงว่าจะมีผลกระทบต่อบทบาทของสหรัฐอเมริกาที่มีในยุโรป

ข้อเสนอดังกล่าวของอังกฤษไม่ได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกส่วนใหญ่ โดยเฉพาะฝรั่งเศส และเยอรมนี โดยฝรั่งเศสเห็นว่าโครงสร้างของ EPC เท่าที่เป็นอยู่นี้ไม่สามารถตอบสนองต่อภัยคุกคามที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งไม่สามารถจะรับประกันได้ว่า เป็นองค์กรที่สามารถคุ้มครองผลประโยชน์ด้านความมั่นคง และการป้องกันของสมาชิกได้เป็นอย่างดีหรือไม่เมื่อเกิดความเห็นที่ขัดแย้งขึ้นเช่นนี้ โคห์ลจึงได้หาทางไกลเกลี่ย ประนีประนอมกับเมเจอร์ได้สำเร็จในระดับหนึ่ง โดยใช้ประโยชน์จากความสัมพันธ์ส่วนตัวอันดีที่มีต่อกันในการหาข้อยุติความคิดเห็นที่ขัดแย้งที่เกิดขึ้น

ปัจจัยที่สนับสนุนให้การผลักดันบทบาทด้านการป้องกันของ CFSP ของเยอรมนีดำเนินไปได้ คือการที่ทั้งโคห์ล และเกินเซอร์ เป็นผู้ที่เชื่อมั่นต่อแนวทางนิยมยุโรป (Europeanist) มาโดยตลอด อีกทั้งประชาชนเยอรมันจำนวนไม่น้อยมีความรู้สึกที่ว่า ประเทศของตนควรจะมีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ผลักดันให้เกิดบูรณาการยุโรปภายใต้สภาพแวดล้อมที่สันติ นอกจากนี้ ระบบการปกครองประเทศที่เป็นแบบสหพันธรัฐ และต้องเผชิญกับเหตุการณ์ที่เป็นภัยคุกคามอธิปไตย และเอกราชของประเทศหลายประการมาโดยตลอด ได้ส่งเสริมให้เยอรมนีต้องรับหน้าที่เป็นตัวแสดงหลักของการเร่งให้เกิดบูรณาการทางการเมืองอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง

นอกจากปัญหาเรื่องขอบเขตหน้าที่ด้านการป้องกันของ CFSP แล้ว วิธีการออกเสียงของ CFSP เป็นปัญหาอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดข้อถกเถียงเป็นอย่างมาก

อังกฤษยืนยันอย่างหนักแน่นตั้งแต่ต้นว่า แม้อังกฤษจะยอมรับ CFSP แต่เมเจอร์จะไม่ยอมรับหลักการออกเสียงแบบระบบเสียงข้างมาก (qualified majority voting-QMV) สำหรับ CFSP อย่างเด็ดขาด เจ้าหน้าที่ในคณะผู้แทนการเจรจาของอังกฤษผู้หนึ่ง

กล่าวว่า “เราไม่ต้องการ *QMV* สำหรับ *CFSP*”⁶² ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของเดอลอร์ที่แสดงกังวลว่า การใช้ *QMV* สำหรับ *CFSP* เป็นวิธีที่ซับซ้อนเกินไป และอาจสร้างปัญหาได้

ฝรั่งเศส และเยอรมนี ได้ร่วมมือกับเบลเยียม อิตาลี ลักเซมเบิร์ก และเนเธอร์แลนด์ ผลักดันให้เกิดข้อสรุปว่า สมาชิกจะใช้วิธีออกเสียงแบบลงมติเป็นเอกฉันท์ (*unanimity*) สำหรับการตัดสินใจในส่วนที่เป็นสาระหลักของ *CFSP* และใช้วิธีออกเสียงแบบเสียงข้างมาก (*QMV*) สำหรับการตัดสินใจในเนื้อหาส่วนเสริม การผลักดันเช่นนี้ถูกคัดค้านจากอังกฤษ ซึ่งต้องการให้ใช้วิธีออกเสียงแบบลงมติเป็นเอกฉันท์ในทุกกรณี ในขณะที่สมาชิกส่วนใหญ่ต้องการให้มีวิธีการออกเสียงที่ผสมกันเช่นนี้มากกว่า

โคห์ล, เก็นเซอร์ และ ดูมาส์ ได้ร่วมกันเสนอการประนีประนอมด้วยการผสมวิธีการทั้งสอง คือ วิธีการลงมติเป็นเอกฉันท์ และวิธีการออกเสียงข้างมาก เป็นหลักในการดำเนินงานของ *CFSP* ภายใต้รูปแบบระดับระหว่างรัฐบาล โดยมีประธานการประชุมเป็นผู้ทำหน้าที่ดูแล

สรุปการเจรจา

การเจรจาในประเด็น *CFSP* และการป้องกัน เกิดการแบ่งกลุ่มสมาชิกที่มีความเห็นขัดแย้งกันได้เป็น 2 กลุ่ม

กลุ่มที่ 1 ได้แก่ เยอรมนี เบลเยียม และเนเธอร์แลนด์ ซึ่งสนับสนุนให้การดำเนินการด้านการป้องกันของสหภาพยุโรปในอนาคตนั้น มีรูปแบบการตัดสินใจแบบ *QMV*

กลุ่มที่ 2 ได้แก่ อังกฤษ เดนมาร์ก และโปรตุเกส ที่มีความเห็นตรงกันข้ามว่า ควรใช้วิธีการลงมติเป็นเอกฉันท์

⁶² “Summit Sound-bites,” *Financial Times* (10 December 1991) cited in Colette Mazzucelli, “Mind over Maastricht : Leadership and negotiation in the European Council,” in *France and Germany at Maastricht : Politics and negotiations to create the European Union*, p. 179.

คณะมนตรียุโรปจะเป็นผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจโดยใช้รูปแบบลงมติเป็นเอกฉันท์ว่า การดำเนินการใดควรอยู่ในลักษณะ 'กิจกรรมร่วมกัน' (joint action) และกิจกรรมร่วมกันกิจกรรมใดควรใช้หลักการออกเสียงแบบ QMV ซึ่งยึดหลักที่ว่า ต้องมีการออกเสียงอย่างน้อย 54 เสียงขึ้นไป (จากทั้งหมด 76 เสียง) จากประเทศสมาชิกอย่างน้อย 8 ประเทศ

ประธานคณะมนตรียุโรปจะเป็นตัวแทนของสหภาพยุโรปในกิจการเกี่ยวกับ CFSP ในองค์กร หรือในการประชุมระหว่างประเทศต่างๆ ส่วนคณะกรรมการสามารถมีอำนาจเพิ่มขึ้นในการยื่นข้อเสนอต่างๆ เกี่ยวกับ CFSP แก่คณะมนตรียุโรปเช่นเดียวกับประเทศสมาชิกทั้งหมด

ส่วนในเรื่องการป้องกันนั้น สหภาพยุโรปตกลงที่จะรวม WEU เข้าเป็น 'ส่วนหนึ่งของการพัฒนาสหภาพ' (an integral part of the development of the Union) และมีการเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดระหว่าง WEU กับ NATO ซึ่งนับว่าเป็นความสำเร็จของอังกฤษ ผู้ซึ่งพยายามผลักดันให้สหภาพยุโรปคงไว้ซึ่งความสัมพันธ์ทางด้านการป้องกันอันแน่นแฟ้นกับสหรัฐอเมริกาต่อไป

ในขณะที่เดียวกัน อาจกล่าวได้ว่า เป็นความพ่ายแพ้ของคู่พันธมิตรสำคัญอย่างฝรั่งเศส และเยอรมนี ที่ข้อเสนอจำนวนหลายข้อที่ทั้งสองเสนอต่อที่ประชุม ไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร รวมทั้งข้อเสนอที่ต้องการให้สร้างสถาบันการศึกษาเกี่ยวกับการป้องกัน และความมั่นคงแห่งยุโรป (European security and defence academy) ตลอดจนข้อเสนอที่ให้มีการกำหนดเวลาที่แน่นอนสำหรับการร่วมมือร่วมกันในด้านการป้องกัน⁶³

2. การเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐสภายุโรป

ในการประชุมที่มาสทริชท์ โคห์ลยังคงเป็นผู้นำที่แสดงจุดยืนอย่างแน่วแน่ของเยอรมนี ในการเรียกร้องให้มีการเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐสภายุโรป นอกจากนั้น สภาสูง (Bundesrat) และสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ของเยอรมนีต่างยืนยันว่า สนธิสัญญาใหม่ที่จะเกิดขึ้นจะต้องส่งเสริมให้รัฐสภายุโรปมีอำนาจการดำเนินงานเพิ่มมากขึ้น เพื่อเป็นสิ่งตอบแทนสำหรับการที่

⁶³ Alasdair Blair, "Common Foreign and Security Policy negotiations," in Dealing with Europe : Britain and the negotiation of the Maastricht Treaty, p. 141.

ชาวเยอรมันยินยอมเสียสละเงินสกุลดอยช์มาร์กอันหวงแหนของตนเพื่อบูรณาการทางด้านเศรษฐกิจการเงิน ของกลุ่ม

เสียงเรียกร้องจากภายในประเทศนี้ เป็นสาเหตุสำคัญที่กดดันให้โคห์ลจำเป็นต้องผลักดันให้ข้อเสนอของเยอรมนีในเรื่องนี้ประสบผลสำเร็จมากที่สุด โคห์ลประกาศว่า เขาต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจของรัฐสภายุโรปก่อนค.ศ 2000 และรัฐสภายุโรปจำเป็นต้องได้มีส่วนร่วมมากขึ้นในขั้นตอนการตัดสินใจร่วมกันก่อนจะถึงการเลือกตั้งครั้งต่อไปในค.ศ 1994

โคห์ลต้องการให้รัฐสภามีอำนาจในการร่วมตัดสินใจเพิ่มขึ้นในการดำเนินการเรื่องอื่นด้วย อาทิเช่น เรื่องการสร้างเครือข่ายการจราจรเชื่อมโยงกันภายในกลุ่ม เรื่องนโยบายสิ่งแวดล้อม และนโยบายสังคม เป็นต้น เขาเห็นว่าสิ่งจำเป็นที่ควรทำก็คือการเพิ่มสิทธิของรัฐสภายุโรปในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งเป็นวิธีที่ดีกว่าการให้เพียงสิทธิในการออกเสียงคัดค้าน (veto) เหมือนที่เคยเป็นมา

ในขณะเดียวกัน อังกฤษยังคงยืนยันว่า อังกฤษจะยอมให้รัฐสภายุโรปมีอำนาจในการร่วมตัดสินใจเพิ่มขึ้นในเรื่องอื่นเท่านั้น เช่น เรื่องสิ่งแวดล้อม ภายใต้วิธีการออกเสียงแบบลงมติเป็นเอกฉันท์ของคณะรัฐมนตรียุโรป ความยินยอมของอังกฤษในการนี้ไปเพื่อต้องการสร้างภาพพจน์ที่ดี และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่สมาชิกทั้งหลายว่า อังกฤษพร้อมที่จะให้ความร่วมมือในเรื่องนี้ อย่างไรก็ตาม จุดมุ่งหมายที่แท้จริงของเมเจอร์ คือการหาเสียงสนับสนุนสำหรับอังกฤษในประเด็นที่อังกฤษถือว่า เป็นประเด็นที่สำคัญยิ่งสำหรับตน ในขณะที่เดอลอร์ ในฐานะตัวแทนจากคณะกรรมการ เห็นว่าการเพิ่มอำนาจในการร่วมตัดสินใจให้แก่รัฐสภายุโรปในลักษณะนี้เป็นวิธีที่ไม่ได้ผล

มิชาเอล เจ. เบาน์ (Michael J. Baun) กล่าวเอาไว้ในหนังสือชื่อ *"An Imperfect Union : The Maastricht Treaty and the new politics of European integration"* ว่า ความแตกต่างทางความคิดของสมาชิกในเรื่องการเพิ่มอำนาจให้แก่สถาบันของ EC สามารถวิเคราะห์ได้ 2 แนวทาง ดังนี้ ;

แนวทางแรก เป็นการวิเคราะห์ตามขนาด (size) ของประเทศสมาชิก ซึ่งจะแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม กลุ่มที่ 1 คือกลุ่มสมาชิกที่มีขนาดเล็ก สมาชิกกลุ่มนี้จะสนับสนุนการเพิ่มอำนาจให้แก่

คณะกรรมการการยุโรป เนื่องจากเห็นว่าสถาบันนี้จะเป็นตัวแทนสำคัญของตนในการรักษาผลประโยชน์ของตนท่ามกลางการกดดันจากสมาชิกใหญ่ทั้งหลาย

ส่วนกลุ่มที่ 2 ซึ่งเป็นประเทศสมาชิกขนาดใหญ่เน้น มุ่งเน้นการให้ความสำคัญแก่สถาบันที่มีลักษณะระดับระหว่างรัฐบาลมากกว่า ไม่ว่าจะเป็น คณะรัฐมนตรียุโรป หรือคณะมนตรียุโรป เนื่องจากจากจำนวนผู้แทนของแต่ละประเทศ ซึ่งมีได้เป็นจำนวนที่คิดเป็นสัดส่วนตามขนาดประเทศ ที่อยู่ในสถาบันเหล่านี้จะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะเอื้อประโยชน์ให้แก่สมาชิกเหล่านี้ได้มากกว่า

แนวทางที่ 2 เป็นการวิเคราะห์โดยใช้แนวทางทางการเมือง ซึ่งแบ่งได้เป็น กลุ่มที่ 1 คือ กลุ่มที่นิยมแนวทางแบบสหพันธรัฐ (Federalist) เป็นกลุ่มที่ต้องการให้มีองค์กร 'เหนือรัฐ' สมาชิกที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ อาทิเช่น เยอรมนี อิตาลี สเปน และกลุ่มประเทศเบเนลักซ์

ส่วนกลุ่มที่ 2 คือ กลุ่มที่นิยมความร่วมมือในระดับระหว่างรัฐบาลนั้น เน้นการร่วมมือระหว่างรัฐที่มีเอกราช และอธิปไตยของตนเองอย่างสมบูรณ์ ตัวอย่างสมาชิกในกลุ่มนี้ประกอบไปด้วย อังกฤษ เดนมาร์ก ไอร์แลนด์ และโปรตุเกส

ในขณะเดียวกัน สมาชิกบางประเทศอาจถูกจัดให้อยู่กึ่งกลางระหว่างสองกลุ่มดังกล่าว ตัวอย่างกรณีนี้ ได้แก่ฝรั่งเศส ซึ่งถึงแม้จะนิยมความร่วมมือในระดับระหว่างรัฐบาล แต่บางครั้งก็พร้อมให้การสนับสนุนแนวความคิดการเพิ่มอำนาจให้แก่สถาบันของ EC ด้วย หากสามารถสร้างผลประโยชน์ให้แก่ตนได้⁶⁴

อย่างไรก็ตาม การแบ่งกลุ่มในลักษณะต่างๆ เช่นนี้ เป็นวิธีการแบ่งกลุ่มแบบทั่วไป ในการเจรจาบางประเด็นที่มีความสำคัญมากนั้น บางครั้งท่าที และจุดยืนของสมาชิกที่สำคัญบางประเทศ อาจเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ และทัศนะของประเทศนั้นๆ เป็นสำคัญ

สรุปการเจรจา

สนธิสัญญามาสทริชท์ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่ออำนาจของรัฐสภายุโรป 2 ประการ

⁶⁴ Michael J. Baun, "Negotiation Maastricht : Political Union," in An Imperfect Union : The Maastricht Treaty and the new politics of European Integration (USA : Westview Press, 1996), pp. 79-80.

ประการที่หนึ่ง อำนาจในกระบวนการนิติบัญญัติ

รัฐสภายุโรปไม่เพียงแต่มีหน้าที่ และอำนาจในการให้ข้อเสนอแนะเช่นที่ผ่านมา แต่มีอำนาจร่วมกับคณะรัฐมนตรียุโรปในการพิจารณาอนุมัติกฎหมายด้วย ในกรณีสนธิสัญญาที่ลงนามกับประเทศที่ต้องการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปนั้น จะต้องผ่านการให้สัตยาบันรับรองจากรัฐสภายุโรปเสียก่อนจึงจะมีผลบังคับใช้ได้

ประการที่สอง อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร

รัฐสภายุโรปมีอำนาจที่จะให้ความไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจต่อคณะกรรมาธิการใหม่ตามที่รัฐบาลประเทศสมาชิกแต่งตั้งขึ้น เท่ากับเป็นการเพิ่มอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารตั้งแต่ขั้นแรก แทนที่จะจำกัดในการควบคุมหลังจากผ่านการแต่งตั้งไปแล้วดังในอดีต นอกจากนี้ รัฐสภาสามารถควบคุมคณะกรรมาธิการทั้งคณะหรือรายตัวได้ กล่าวคือ สามารถลงมติไม่ไว้วางใจสมาชิกคณะกรรมาธิการเป็นรายบุคคลได้ แทนที่จะเป็นการลงมติทั้งคณะเพียงอย่างเดียวเหมือนที่ผ่านมา⁶⁵

3. การให้สิทธิในการตัดสินใจแก่รัฐสมาชิก (subsidiarity)

เกินเซอร์ ในฐานะตัวแทนการเจรจาของเยอรมนี ประกาศว่า เยอรมนีเห็นว่าการเพิ่มข้อบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในสนธิสัญญาเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เขากล่าวกับผู้นำรัฐสมาชิกอื่นๆ ว่า โคห์ล และคณะผู้แทนการเจรจาของเยอรมนีต้องเผชิญกับแรงกดดันสำคัญในเรื่องนี้ เนื่องจากสมาชิกสภาสูง (Bundesrat) ซึ่งเป็นตัวแทนโดยตรงของประชาชนในแคว้นต่างๆ ในเยอรมนีเห็นว่า จะลงมติคัดค้าน และไม่ยอมรับสนธิสัญญาใดๆ ก็ตามที่พวกเขาเห็นว่า เป็นการขัดกับรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐที่กำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ (Basic Law) ตลอดจนขัดกับสาระสำคัญในเรื่องอื่นๆ อาทิเช่น วัฒนธรรม การศึกษา และสุขภาพอนามัย เป็นต้น⁶⁶

ส่วนฝรั่งเศสนั้น มิตรระรองดีไม่ได้ใส่ใจประเด็นนี้มากเท่าโคห์ล เนื่องจากเห็นว่า หลักการ subsidiarity ไม่มีผลกระทบต่อรูปแบบการปกครองของฝรั่งเศสมากนัก เนื่องจากแคว้นต่างๆ

⁶⁵ สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์, ยุโรป : ทศวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลง, หน้า 130-131.

⁶⁶ Colette Mazzucelli, "Mind over Maastricht : Leadership and negotiation in the European Council" in France and Germany at Maastricht : Politics and negotiations to create the European Union, p. 180.

ไม่มีบทบาททางการเมืองที่เข้มแข็งเช่นในเยอรมนี อย่างไรก็ตาม ฝรั่งเศสยังให้การสนับสนุนต่อข้อเรียกร้องของเยอรมนีด้วยดี

อังกฤษ เป็นอีกประเทศหนึ่งที่เห็นด้วยกับข้อเสนอ **subsidiarity** ของโคห์ล แม้ว่าหลักการ **subsidiarity** จะเป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐก็ตาม อังกฤษเห็นว่าหลักการ **subsidiarity** จะเป็นการลดทอนอำนาจขององค์กร 'เหนือรัฐ' ของสหภาพยุโรปได้ด้วยการคืนอำนาจในการตัดสินใจบางส่วนให้แก่ประเทศสมาชิก โดยที่สถาบันของประชาคมจะเข้าไปก้าวร้าว หรือมีอำนาจในการตัดสินใจเฉพาะในส่วนที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกเท่านั้น ซึ่งเท่ากับว่า เป็นหลักการที่ช่วยชะลอการขยายตัวของอำนาจเหนือชาติอันเป็นเป้าหมายสำคัญของอังกฤษตั้งแต่ต้น

สรุปการเจรจา

ด้วยการสนับสนุนจากคณะกรรมการยุโรป และแรงผลักดันสำคัญจากเยอรมนี ส่งผลให้หลักการ **subsidiarity** ถูกกำหนดลงในสนธิสัญญา马斯ทริชท์ในลักษณะ 'แนวทางพื้นฐาน' สำหรับการปฏิบัติงานในอนาคตของสหภาพยุโรป

ผลการเจรจาข้อนี้ เยอรมนีเชื่อว่า จะส่งผลกระทบต่อการปกครองภายในประเทศของตนไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลกระทบต่อแคว้น (Lander) ต่างๆ ของเยอรมนี ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องหาวิธีปกป้องอำนาจ และสถานะของแคว้นต่างๆ ให้ยังคงเป็นไปตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ ในขณะที่อังกฤษมองว่า หลักการนี้คือโอกาสที่ดีที่จะลดทอนอำนาจของบริสเซิลส์ลง

ข้อสรุปที่ได้จากการเจรจาในประเด็นนี้คือ ใน Article 3b ของสนธิสัญญา马斯ทริชท์บัญญัติหลักการ **subsidiarity** เอาไว้ว่า "ประชาคมจะเป็นผู้ดำเนินการเฉพาะในเรื่องที่ไม่สามารถทำสำเร็จได้ด้วยสมาชิกประเทศใดประเทศเดียว แต่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างสมาชิกทั้งหมดในนามประชาคมเท่านั้น"⁶⁷

⁶⁷ Michael J. Baun, "Negotiating Maastricht : Political Union," in An imperfect union : The Maastricht Treaty and the new politics of European integration, p. 96.

4. ประเด็นหลักข้อที่สาม (pillar III)

เป็นเวลานานหลายปีมาแล้วที่สมาชิกของประชาคมยุโรปทั้ง 12 ประเทศ ได้พยายามหาวิธีที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับกิจการภายใน อาทิ ความร่วมมือในด้านกำลังตำรวจ และศุลกากร ผู้ลี้ภัย การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การเนรเทศ นโยบายการผ่านเข้าเมือง (visa policy) รวมทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องกันมากที่สุดคือ เรื่องการอพยพโยกย้าย (immigration) เป็นต้น

การจัดตั้งยุโรปตลาดเดียว ซึ่งเป็นกระบวนการที่จำเป็นต้องเกิดควบคู่ไปกับการอนุญาตให้ประชาชนสามารถเดินทางข้ามแดนได้อย่างเสรีนั้น ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของกิจกรรมที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกมากยิ่งขึ้น “ข้อตกลงเชงเกน” (Schengen Agreement) คือตัวอย่างที่ชัดเจนของการขยายตัวของความร่วมมือดังกล่าว ถึงแม้ว่าสมาชิกบางประเทศจะไม่เห็นด้วยกับข้อตกลงนี้ก็ตาม อันเนื่องจากยังคงต้องการให้มีพรมแดนระหว่างประเทศเอาไว้เช่นเดิมเพื่อเหตุผลทางการเมือง และเพื่อเหตุผลด้านเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการควบคุมการแพร่กระจายของอาชญากรรมรูปแบบต่างๆ

เยอรมนีเน้นการสนับสนุนในเรื่องการให้ความสำคัญแก่ประเด็นเรื่องอพยพย้ายถิ่นฐาน และนโยบายการเดินทางเข้าประเทศเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ โดยได้รับเสียงสนับสนุนจากฝรั่งเศส แม้ว่าเหตุผลของฝรั่งเศสจะแตกต่างจากเยอรมนีก็ตาม กล่าวคือ ฝรั่งเศสพอใจที่จะให้ความร่วมมือทางด้านนโยบายกิจการภายใน และการศาลค่อยๆ เปลี่ยนจากความร่วมมือในระดับระหว่างรัฐบาลมาสู่การตัดสินใจของประชาคม

อังกฤษเห็นด้วยกับเยอรมนี และฝรั่งเศส เนื่องจากไม่ต้องการจะถูกกันออกจากกลุ่มอีกหลังจากเคยตกอยู่ในสภาพนี้มาแล้วในการเจรจาเรื่องอื่นๆ ก่อนหน้านั้น โคห์ลต้องพยายามชักจูง เมเจอร์ให้เชื่อว่า สนธิสัญญามาสทริชท์อาจจะไม่ผ่านการให้สัตยาบัน หากปราศจากบทบัญญัติว่าด้วยการรวม Article 100 เข้ากับนโยบายการเดินทางเข้าประเทศ นอกจากนั้น อังกฤษจำเป็นต้องพึ่งพาแรงสนับสนุนสำคัญจากเยอรมนีในการผลักดันเรื่องซึ่งอังกฤษถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับตน คือ นโยบายสังคม (social policy) เพราะฉะนั้น การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับเยอรมนีและกับโคห์ล จึงเป็นเรื่องที่อังกฤษดำเนินการด้วยความรอบคอบอย่างยิ่ง

สรุปการเจรจา

ที่ประชุมสรุปว่า สาระที่สำคัญ 9 ประเด็นของหลักข้อที่ 3 ที่จะดำเนินการภายใต้รูปแบบระดับระหว่างรัฐบาล ประเด็นทั้ง 9 ได้แก่ ;

- นโยบายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย
- กฎระเบียบว่าด้วยการข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ
- นโยบายการอพยพย้ายที่อยู่ และนโยบายเกี่ยวกับประชาชนในประเทศโลกที่สาม
- การจัดการกับการแพร่ขยายของยาเสพติด
- การจัดการกับปัญหาการคดโกง
- ความร่วมมือในทางการศาลในเรื่องทั่วไป
- ความร่วมมือในทางการศาลในเรื่องปัญหาอาชญากรรม
- ความร่วมมือในด้านศุลกากร
- ความร่วมมือในด้านนโยบายตำรวจ⁶⁸

บางประเด็นในจำนวนนี้อาจจะถูกพิจารณาให้โอนไปอยู่ในส่วนของหลักข้อที่ 1 (ตาม Article K.9) ในขณะที่บางประเด็นจะถูกพิจารณาให้ดำเนินการในวิธีระดับระหว่างรัฐบาลที่เข้มข้นยิ่งขึ้น เช่น ความร่วมมือในทางการศาลในเรื่องปัญหาอาชญากรรม ความร่วมมือในด้านศุลกากร และความร่วมมือในด้านนโยบายการปราบปรามอาชญากรรม เป็นต้น

คณะกรรมการ และรัฐบาลของสมาชิกจะมีสิทธิร่วมกันในการเสนอประเด็นเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย การอพยพย้ายถิ่นฐาน รวมทั้งกฎเกณฑ์ในเรื่องพรมแดน คณะรัฐมนตรียุโรปอาจจะตัดสินใจด้วยวิธี

⁶⁸ Alasdair Blair, "Political Union negotiations," Dealing with Europe : Britain and the negotiation of the Maastricht Treaty, p. 82.

การลงมติเป็นเอกฉันท์ให้เรื่องหนึ่งเรื่องใดที่เกี่ยวกับประเด็นเหล่านี้ ให้อยู่ภายใต้การดำเนินการของ EC และรัฐบาลของประเทศสมาชิกสามารถมีส่วนร่วมในการเริ่มการดำเนินการในงานที่เกี่ยวกับตำรวจ ศุลกากร และการต่อต้านผู้ก่อการร้าย และยาเสพติด ทั้งนี้ คณะกรรมการที่มาจากเจ้าหน้าที่อาวุโสจากกระทรวงกิจการภายในเป็นผู้ประสานงานการดำเนินการของหลักการข้อที่สามนี้ นอกจากนี้ คณะกรรมการเหล่านี้ยังมีหน้าที่ในการจัดเตรียมการประชุมในระดับรัฐมนตรีด้วย โดยการตัดสินใจใดๆ จะใช้วิธีลงมติเป็นเอกฉันท์

ในส่วนนโยบายการเดินทางเข้าประเทศ (visa policy) นั้น คณะรัฐมนตรียุโรปจะเป็นผู้ตัดสินใจโดยใช้การออกเสียงแบบเสียงข้างมาก และนับตั้งแต่เดือนมกราคม ค.ศ 1996 นโยบายการเดินทางเข้าประเทศทุกอย่างจะต้องเสร็จสิ้น⁶⁹

ผลการเจรจาในเรื่องหลักข้อที่ 3 ถูกวิจารณ์อย่างมากจากทั้งคณะกรรมาธิการยุโรป และประเทศสมาชิกเอง คณะกรรมาธิการกล่าววิจารณ์เรื่องนี้ว่า

“การอภิปรายถกเถียงในส่วนของหลักการที่ 3 เป็นไปอย่างรวดเร็วมาก และตกอยู่ภายใต้การจัดการที่เลวร้ายเช่นกันของ “ที่ประชุมเลขาธิการทั่วไป” (*Secretariat General of the Council*) และประธานลักเซมเบิร์ก ผู้ซึ่งไม่เข้าใจว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับหลักข้อที่ 2” (*CFSP*)⁷⁰

สาเหตุเรื่องนี้อาจเกิดจากการที่ผู้แทนการเจรจาส่วนใหญ่ในที่ประชุมมักให้ความสำคัญต่อปัญหานโยบายต่างประเทศมากกว่าเรื่องความร่วมมือในกิจการภายใน นอกจากนี้ หลักข้อที่ 3 เป็นเรื่องที่ยากขึ้นใหม่ ทำให้เกิดปัญหาในระหว่างการเจรจาพอสมควร

สรุปความร่วมมือระหว่างเยอรมนี และฝรั่งเศส ในการเจรจาสหภาพการเมืองยุโรป

⁶⁹ Charles Grant, *Delors : Inside the house that Jacques built*, p. 206.

⁷⁰ Interview, former European Commission official cited in Alasdair Blair, “Political Union negotiations,” in *Dealing with Europe : Britain and the negotiation of the Maastricht Treaty*, p. 83.

การสิ้นสุดสงครามเย็นคือสาเหตุที่ส่งผลให้สภาพแวดล้อมทางการเมือง และความมั่นคงของยุโรปต้องเปลี่ยนแปลงไป และทำให้ประเทศในยุโรปต่างเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีความร่วมมือในนามสหภาพการเมืองร่วมกันขึ้น

การล่มสลายของระบบคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกได้เปลี่ยนระบบสองขั้วอำนาจที่ดำเนินมาหลายสิบปี ไปสู่สถานการณ์ที่ปราศจากความมั่นคง ยุโรปไม่ต้องเผชิญภัยจากสงครามเย็นอีกต่อไป แต่กลับต้องเผชิญกับภัยคุกคามอันเนื่องมาจากความไร้ระเบียบ และความรู้เสถียรภาพทั้งทางการเมือง และเศรษฐกิจ ของประเทศเหล่านี้แทน ตลอดจนปัญหาความขัดแย้งทางเชื้อชาติ ปัญหาชาตินิยม การก่อการร้ายข้ามชาติ ปัญหาการอพยพข้ามแดน ปัญหาสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม และปัญหาการแพร่กระจายของอาวุธนิวเคลียร์

ยิ่งไปกว่านั้น โครงสร้างทางความมั่นคงของยุโรปยังถูกสั่นคลอนด้วยการที่สหรัฐอเมริกาลดบทบาทด้านความมั่นคงของตนในทวีปยุโรปลง ในขณะที่กระแสโครงสร้างทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นกำลังเปลี่ยนไปเป็นแบบ 'ระเบียบโลกใหม่' (New World Order) ซึ่งเป็นระบบที่มีความซับซ้อน และทำให้เกิดระบบความสัมพันธ์ที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจ หรือความสัมพันธ์ด้านการเมือง แต่สาเหตุที่สำคัญที่สุดที่ผลักดันให้ยุโรปเริ่มทบทวนการสร้างสรรคความร่วมมือในด้านการเมือง การต่างประเทศ ร่วมกัน คือการรวมประเทศเยอรมนี ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในทุกๆระดับ

สาเหตุเหล่านี้ทำให้ประชาคมยุโรปตระหนักถึงความจำเป็นเร่งด่วนของการสร้างสหภาพการเมืองขึ้น เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการด้านต่างประเทศ ความมั่นคง และการป้องกัน ร่วมกันของกลุ่มประชาคมในอนาคต

ในการเจรจาว่าด้วยสหภาพการเมืองนั้น ประเด็นการเจรจาที่สำคัญที่สุด คือประเด็น CFSP เนื่องจากความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของ CFSP นั้น เกี่ยวข้องอย่างมากกับผลประโยชน์ของสมาชิกแต่ละประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้ จุดยืน และเป้าหมายของสมาชิกแต่ละประเทศจึงแตกต่างกันไปตามสิ่งที่สมาชิกมองว่าเป็นผลประโยชน์สำหรับตน

ฝรั่งเศส เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญต่อประเด็นนี้มากที่สุดประเทศหนึ่ง ฝรั่งเศสตั้งเป้าหมายในเรื่องความมั่นคงมาโดยตลอดว่า ต้องการลดทอนอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อยุโรปลง

ในขณะเดียวกัน จะเพิ่มอิทธิพลและอำนาจในการดำเนินการด้านความมั่นคงของฝรั่งเศส และของยุโรปให้มากขึ้น NATO คือองค์กรที่ฝรั่งเศสไม่ต้องการให้เป็นองค์กรศูนย์กลางในด้านความมั่นคงในยุโรปอีกต่อไป ฝรั่งเศสพยายามจะผลักดันการบูรณาการทางการเมือง ควบคู่ไปกับการพยายามต้องปกป้องไม่ให้อิทธิพลของชาติถูกกระทบกระเทือนจากกระบวนการบูรณาการดังกล่าว

เยอรมนี เยอรมนีประกาศจุดมุ่งหมายของตนว่า คือการสนับสนุนสหภาพการเมือง โดยเฉพาะบทบาทของ CFSP เช่นเดียวกับฝรั่งเศส เยอรมนีต้องการลดความหวาดวิตกของเพื่อนบ้านในยุโรปด้วยการแสดงให้เห็นว่า เยอรมนีภายหลังการรวมประเทศจะไม่เป็นอันตรายต่อยุโรปอย่างที่ยังกังวล ตลอดจนเป็นการสร้างหลักประกันในด้านความมั่นคงสำหรับตนเองในยุคหลังสงครามเย็น หลังจากที่สหรัฐอเมริกาตัดสินใจลดกำลังทหารที่ประจำการอยู่ในยุโรปลง เนื่องจากเยอรมนีเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบอย่างมากจากการเปลี่ยนแปลงในยุโรปตะวันออก และอดีตสหภาพโซเวียต

การร่วมมือกับฝรั่งเศสในการผลักดัน CFSP เป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นระหว่างเยอรมนี กับฝรั่งเศส ซึ่งจะทำให้การผลักดันกระบวนการบูรณาการยุโรปในขั้นต่อไปนั้น มีความราบรื่น และทำให้เยอรมนีมี 'มิตรสนิท' ที่จะเป็นประโยชน์สำหรับเยอรมนีในเวทีการเจรจาของประชาคมในวันข้างหน้า

อังกฤษ เป็นประเทศเดียวที่พิจารณาประเด็นเรื่องนี้ด้วยความรอบคอบ และระมัดระวังมากที่สุด เนื่องจากอาจจะเกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นยาวนานระหว่างอังกฤษ กับสหรัฐอเมริกาได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่อังกฤษไม่ต้องการ

ในขณะที่ฝรั่งเศสมุ่งมั่นจะหาทางลดอิทธิพลของ NATO ที่มีต่อยุโรป อังกฤษกลับแสดงท่าทีสนับสนุนให้คงไว้ซึ่งบทบาทการเป็นศูนย์กลางด้านความมั่นคงในยุโรปของ NATO และสหรัฐอเมริกาต่อไปแม้ว่าสงครามเย็นจะสิ้นสุดแล้วก็ตาม ดังนั้น อังกฤษจึงคัดค้านข้อเสนอทุกข้อที่อาจจะเป็นการลด หรือจำกัดอำนาจด้านความมั่นคงของ NATO ในภูมิภาคยุโรป

ในขณะที่ประเทศสมาชิกที่มีขนาดเล็กบางประเทศ อาทิเช่น เนเธอร์แลนด์ และเดนมาร์ก จับตามองความสัมพันธ์ระหว่างเยอรมนี กับฝรั่งเศสอย่างไม่สบายใจนัก เนื่องจากเห็นว่า อิทธิพลจากความร่วมมือของทั้งสองกำลังมีอิทธิพลครอบคลุมยุโรปในยุคหลังสงครามเย็น เมื่อเป็นเช่นนี้

ประเทศเหล่านี้จึงเห็นว่า NATO และ 'บารมี' ของสหรัฐอเมริกา จะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการถ่วงดุลอำนาจของเยอรมนี และฝรั่งเศส

จุดยืน และเป้าหมายที่แตกต่างระหว่างประเทศเยอรมนี ฝรั่งเศส และอังกฤษ ซึ่งเป็นสมาชิกที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการเจรจาครั้งนี้ สามารถสรุปได้ดังตารางดังต่อไปนี้

ตาราง 3.5 สรุปท่าทีของสมาชิกสำคัญ 3 ประเทศในการประชุมสหภาพการเมืองยุโรป

ประเด็น	เยอรมนี	ฝรั่งเศส	อังกฤษ
อำนาจการตัดสินใจร่วมของรัฐสภายุโรป	เห็นด้วย	คัดค้าน	คัดค้าน
หลักการสหพันธรัฐ	เห็นด้วย	เห็นด้วย	คัดค้าน
หลักการ subsidiarity	เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย
โครงสร้างสนธิสัญญาแบบหนึ่งเดียว	เห็นด้วย	คัดค้าน	คัดค้าน
การออกเสียงแบบเสียงข้างมากใน CFSP	เห็นด้วย	เห็นด้วย	คัดค้าน
การผนวกเรื่องการป้องกันเข้าไว้ใน CFSP	เห็นด้วย	เห็นด้วย	คัดค้าน
การคุ้มครองผู้บริโภค	คัดค้าน	เห็นด้วย	คัดค้าน
การเพิ่มเงินช่วยเหลือ	คัดค้าน	เห็นด้วย	คัดค้าน

ที่มา : ดัดแปลงจาก Robert Wester, 'Nation-State Theories Explaining European Integration', unpublished paper, EIPA, 1992 ; and 'Douze etats d'ames passes au scanner', Le Soir, 9 December, 1991

71

“ผู้ชนะ” และ “ผู้แพ้” จากมาสทริชท์

อังกฤษ สิทธิ '*opt-out*' ที่อังกฤษได้รับถูกมองว่าเป็นสัญลักษณ์ที่แสดงให้เห็นชัยชนะของอังกฤษในการประชุมครั้งนี้ จอห์น เมเจอร์ กล่าวว่า ผลการเจรจาที่มาสทริชท์นับได้ว่าเป็นชัยชนะของอังกฤษอย่างแท้จริง “การเจรจาครั้งนี้เป็นเกม เซ็ต และแมตช์ สำหรับอังกฤษ” (Game, set an match for Britain” ⁷²

สาเหตุที่ทำให้เมเจอร์เชื่อเช่นนั้น คือการที่อังกฤษสามารถเรียกร้องสิทธิ **opt-out** ในเรื่อง EMU และนโยบายสังคม และการที่สนธิสัญญามาสทริชท์ตัดคำว่า “สหพันธรัฐ” (federal) ออกไป ซึ่งเป็นสิ่งที่อังกฤษต้องการ

นอกจากนั้น CFSP ยังคงต้องผูกพันอย่างใกล้ชิดกับ NATO และใช้วิธีหลีกเลี่ยงแบบระบบเสียงข้างมากเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม บางครั้งอังกฤษจำเป็นต้องยินยอมตามมติของสมาชิกอื่นๆ เช่นกัน เช่นประเด็นการเพิ่มอำนาจของรัฐสภายุโรป

ถึงแม้จอห์น เมเจอร์ จะประกาศว่า อังกฤษประสบผลสำเร็จในการเจรจาครั้งนี้ และรัฐสภาอังกฤษได้โหวตรับรองการทำหน้าที่ของเขาที่มาสทริชท์ด้วยคะแนน 339 ต่อ 253 เสียง ⁷³ ก็ตาม แต่สิ่งที่อังกฤษต้องเสียไป คือโอกาสที่อังกฤษจะมีส่วนร่วมสำคัญต่อการกำหนดอนาคตของยุโรป

⁷¹ Finn Laursen, “Explaining the Intergovernmental Conference,” in The Intergovernmental Conference on Political Union, p. 233.

⁷² Robert Wester, “The UK and European Political Union,” in The Intergovernmental Conference on Political Union, p. 200.

⁷³ Agence Europe (21 December 1991) cited in Robert Wester, “The UK and European Political Union,” in The Intergovernmental Conference on Political Union p. 200.

หลังจากอังกฤษตัดสินใจ **opt-out** จาก **EMU** และนโยบายสังคม ซึ่งจะส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต

แม้ผลการเจรจาที่เกิดขึ้นจะดูมองว่า เมเจอร์สามารถทำหน้าที่ปกป้องอธิปไตยของชาติได้อย่างที่ชาวอังกฤษต้องการ แต่ได้เกิดคำถามตามมาว่า แท้จริงแล้วเขาสามารถปกป้องผลประโยชน์ของประเทศได้เป็นอย่างดีด้วยหรือไม่ นโยบายหลักของรัฐบาลของเมเจอร์ที่มุ่งส่งเสริมให้กรุงลอนดอนเป็นศูนย์กลางการเงินระหว่างประเทศ และนโยบายให้ความสำคัญต่อคนงานในประเทศ และต่อบทบาทของอังกฤษในประชาคมยุโรป จะประสบผลสำเร็จได้อย่างไรเมื่ออังกฤษไม่เข้าร่วมใน **EMU** และนโยบายสังคมของสหภาพยุโรปเช่นนี้

ฝรั่งเศส เป็นอีกประเทศหนึ่งที่อาจกล่าวได้ว่า ประสบความสำเร็จจากการเจรจาที่มาสทริชท์ ความสำเร็จประการสำคัญที่สุดของฝรั่งเศส คือการที่เยอรมนีถูกดึงเข้ามาอยู่ใน **EMU** อย่างเหนียวแน่น ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักประการหนึ่งที่ฝรั่งเศสกำหนดเอาไว้ตั้งแต่ก่อนเริ่มการประชุม

ในส่วนของ **EPU** นั้น ถึงแม้ว่าจะไม่มีความก้าวหน้าทางด้านนโยบายต่างประเทศ และการป้องกันมากอย่างที่ฝรั่งเศสต้องการ แต่ผลการเจรจาที่ออกมาเป็นสัญญาฉบับที่ดีสำหรับฝรั่งเศส ว่าการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จะเป็นไปในแนวทางที่เหมาะสม นอกจากนี้ ทั้ง **CFSP** และ **JHA** ยังมีรูปแบบระดับระหว่างรัฐบาลซึ่งฝรั่งเศสให้การสนับสนุนด้วย

สำหรับประเด็นเรื่องการปฏิรูปสถาบันของประชาคมนั้น การเพิ่มอำนาจให้แก่คณะมนตรียุโรป ตลอดจนการกำหนดขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการที่เกิดขึ้น ล้วนแต่สร้างความพอใจให้แก่ฝรั่งเศสไม่น้อย แม้ว่าจะต้องแลกกับการยอมรับการเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐสภายุโรปก็ตาม

เยอรมนี ผลการประชุม **EPU** ในครั้งนี้ นับว่าเป็นความพ่ายแพ้ของเฮลมุท โคห์ล และรัฐบาลเยอรมนีอย่างชัดเจน ในขณะที่ฝรั่งเศส และอังกฤษ ถูกมองว่าเป็นผู้ชนะจากการนี้ เยอรมนีกลับมีสถานะเสมือนเป็น 'ผู้สูญเสีย'

ตลอดเวลาที่โคห์ลร่วมมือกับฝรั่งเศสผลักดันให้เกิดการประชุม **IGC** ของสหภาพการเมืองขึ้น จนกระทั่งช่วงไม่กี่วันก่อนที่การประชุมสุดยอดที่มาสทริชท์จะเริ่มขึ้น เขากล่าวย้ำเสมอว่าเยอรมนีจะไม่ยอมรับสาระของ **EMU** หากว่าการดำเนินการเรื่องสหภาพการเมืองยังคงมีสภาพ

“เป็นเพียงวิมานในอากาศ” (only a castle in the air)⁷⁴ แต่เมื่อการประชุมสิ้นสุดลง ไม่เพียงแต่รัฐบาลเยอรมนีต้องยอมรับผลการเจรจาเกี่ยวกับ EMU ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดวันเวลาที่แน่นอนของการดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ และการตั้งเกณฑ์สำหรับการประสานนโยบายเศรษฐกิจร่วมกัน (convergence criteria) แต่ยังต้องยอมรับความล้มเหลวของเยอรมนีในการเจรจาสหภาพการเมืองอีกด้วย

นอกจากนั้น เยอรมนีเห็นว่า ความร่วมมือในระดับรัฐบาลในเรื่อง CFSP และนโยบายการอพยพ ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ในขณะที่ประเด็นเรื่องโครงสร้างสนธิสัญญานั้น ผลสรุปการเจรจากลายเป็นว่า สนธิสัญญาจะมีโครงสร้างในแบบหลักการทั้งสาม (Greek temple) ทั้งที่เยอรมนีพยายามผลักดันให้เป็นโครงสร้างแบบหนึ่งเดียว (unitary structure) และประการสำคัญที่สุด ได้แก่ความพ่ายแพ้ของเยอรมนีเห็นได้ชัดจากการที่อำนาจในด้านการร่วมตัดสินใจในบางประเด็นที่เพิ่มขึ้นของรัฐสภายุโรป ไม่ได้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายแรกเริ่มของเยอรมนี ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ ย่อมหมายถึงความล้มเหลวของโคห์ล และคณะรัฐบาลของเขาในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของเยอรมนีอย่างที่ถูกคาดหวังเอาไว้นั่นเอง

ผลจากการประชุมที่มาสทริชท์ได้ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากต่อการทำหน้าที่ของโคห์ล และรัฐบาลในการประชุมครั้งนี้ โดยเฉพาะเสียงวิจารณ์จากพรรคการเมืองฝ่ายค้าน คือพรรค SPD ในสภาสูง ธนาคารกลางเยอรมนี รวมทั้งประชาชนทั่วไป ประเด็นสำคัญของการวิจารณ์ครั้งนี้ คือการที่โคห์ลไม่สามารถผลักดันให้สหภาพการเมืองประสบความสำเร็จเพื่อเป็น ‘รางวัลชดเชย’ สำหรับกรที่ประชาชนเยอรมันต้องยอมเสียสละเงินสกุลดอยช์มาร์ก และอธิปไตยทางด้านการเงินของตน⁷⁵

⁷⁴ Michael J. Baun, “Negotiating Maastricht : Political Union,” in An Imperfect Union : The Maastricht Treaty and the new politics of European integration, p. 97.

⁷⁵ Financial Times (31 December 1991) ; Financial Times (29 January 1992) cited in Christa Wijnbergen, “Germany and European Political Union,” in The Intergovernmental Conference on Political Union, p. 60.

แม้ว่าการประชุมสุดยอดที่มาสทริชท์ อันเป็นการประชุมสุดท้ายก่อนจะมีการลงนามสนธิสัญญาแห่งสหภาพยุโรปในอีกไม่นานต่อมา จะยุติลงด้วยดี แต่ผลการเจรจาที่เกิดขึ้นยังคงมีทั้งผู้ที่จะเห็นด้วย และไม่เห็นด้วย ข้อตกลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น ส่วนมากมักเป็นผลจากที่เกิดจากการประนีประนอม ซึ่งมักจะตั้งอยู่บนพื้นฐานการแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดของสมาชิกแต่ละประเทศเป็นสำคัญ จนบางครั้งคล้ายกับว่า จะละเลยต่อความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาบูรณาการยุโรป ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของกลุ่ม นอกจากนี้ ข้อตกลงที่เกิดขึ้นยังเต็มไปด้วยข้อยกเว้น และการเรียกร้องสิทธิในการที่จะไม่เข้าร่วมในบางนโยบาย

เมื่อเป็นเช่นนี้ แม้ว่าสนธิสัญญามาสทริชท์จะเริ่มมีผลบังคับใช้ไปแล้ว แต่สาระสำคัญหลายประการของสนธิสัญญา ยังจำเป็นต้องปรับปรุง และพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับเหตุการณ์ในอนาคตอีกหลายประการ แต่แม้ว่าสนธิสัญญามาสทริชท์อาจจะมีข้อบกพร่องอีกหลายประการ แต่สมาชิกทุกประเทศล้วนเชื่อมั่นว่า สนธิสัญญานี้ คือเครื่องมือที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการที่จะดำเนินการบูรณาการให้ต่อเนื่องต่อไป ตลอดจนเป็นการสร้างความหวังที่ดีแก่ทุกฝ่าย ในเรื่องการสร้างสรรค์ความมั่นคง สันติ และความราบรื่นให้เกิดขึ้นในยุโรปในอนาคต

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

สถานการณ์ที่นำไปสู่การเกิดสนธิสัญญามาสทริชท์

จากบทที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าสนธิสัญญามาสทริชท์ซึ่งอาจเปรียบได้กับ ‘รัฐธรรมนูญ’ ของกลุ่มสหภาพยุโรปนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากการวางแผน และการไตร่ตรองล่วงหน้ามาก่อนซึ่งนับย้อนไปได้ถึงสมัยเริ่มแรกที่เกิดบูรณาการยุโรปเลยทีเดียว ในขณะที่เดียวกัน เป็นผลโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญทั้งที่เกิดขึ้นภายใน และภายนอกทวีปยุโรปในช่วงค.ศ 1989-1991 ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่ายกว่าสนธิสัญญาฉบับนี้จะสำเร็จลงได้

ในส่วนเนื้อหาของบทที่ 2 นี้จะมุ่งอธิบายและวิเคราะห์เพื่อชี้ให้เห็นว่า สถานการณ์ใดบ้างที่นำไปสู่การเกิดสนธิสัญญามาสทริชท์ในปีค.ศ 1993 และสถานการณ์ต่างๆ เหล่านี้กลายเป็นปัจจัยที่มีผลโดยตรงต่อการเกิดสนธิสัญญามาสทริชท์ได้อย่างไร และเพราะเหตุใด

1. การแสวงหามาตรการต่างๆ เพื่อผลักดันให้เกิดความก้าวหน้าต่อบูรณาการยุโรป

ปัจจัยข้อนี้เป็นปัจจัยที่เกี่ยวกับการเคลื่อนไหวภายในในกลุ่มประชาคมเอง การเคลื่อนไหวดังกล่าวเกิดจากแรงผลักดันของประเทศสมาชิกที่ต้องการเห็นกระบวนการบูรณาการยุโรปมีความก้าวหน้าใหม่ๆ เกิดขึ้นหลังจากเกิดการหยุดชะงักมาก่อนหน้านั้นหลายปี

แรงผลักดันดังกล่าวข้างต้นนี้เองทำให้ประเทศสมาชิกเริ่มปรึกษาหารือ และจัดการประชุมต่างๆ ร่วมกันเพื่อเป็นเวทีสำหรับการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายใหม่ๆ เพื่อสร้างความก้าวหน้าให้กับกระบวนการบูรณาการ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสมาชิกทุกประเทศจะตระหนักดีว่า จุดมุ่งหมายหลักของการประชุมทุกครั้งที่ถูกจัดขึ้นนั้นคือการหามติร่วมในการตัดสินใจนโยบายใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่ม แต่ในทางปฏิบัติ สมาชิกกลับต้องพบกับปัญหาสำคัญ กล่าวคือ เมื่อใดก็ตามที่เกิดความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ระหว่างประเทศสมาชิกขึ้น การตัดสินใจของที่ประชุมในมตินั้นๆ มักจะต้องล่าช้าออกไปอีก ในทางกลับกัน หากผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกสอดคล้อง หรือประนีประนอมกันได้ จะทำให้สามารถสรุปผลการตัดสินใจได้เร็วขึ้น

ในการนี้ ขั้นตอน และกลวิธีในการเจรจาต่อรอง (negotiation) ที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในระหว่างการประชุม หรือนอกการประชุมก็ตาม นับว่าเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งที่อาจจะมีผลทำให้การตัดสินใจใดๆ ของที่ประชุมที่จะนำไปสู่ความก้าวหน้า หรือการชะงักงันของบูรณาการยุโรปได้ทั้งสิ้น

การเจรจาต่อรองเป็นกลไกที่เกิดควบคู่ไปกับพัฒนาการของประชาคมมาตลอดตั้งแต่เมื่อเกิด ECSC กระบวนการเจรจาต่อรองที่เกิดขึ้นนี้ นับว่าเป็นเรื่องที่ยุ่งยากและต้องใช้ความสามารถเฉพาะตัว ปฏิภาณไหวพริบ และชั้นเชิงสูงเพื่อให้บรรลุข้อตกลงที่แต่ละประเทศเห็นว่า จะเอื้อผลประโยชน์ต่อตนมากที่สุด

เรโนลต์ เดฮุส และจันโดเมนิโก มาโจเน (Renaud Dehousse and Giandomenico Majone) ได้อธิบายความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันระหว่างผลประโยชน์แห่งชาติ กับการเจรจาต่อรองว่า ผลประโยชน์แห่งชาติของแต่ละรัฐเป็นจุดเริ่มต้นของท่าที และกรอบการต่อรองของรัฐในประเด็นต่างๆ ซึ่งจะช่วยให้เราเข้าใจได้ว่า เพราะเหตุใดเยอรมนีจึงเป็นประเทศที่มีเจตนารมณ์แน่วแน่ที่สุดตลอดมาในการเรียกร้องให้มี “สหภาพทางการเมืองยุโรป” (European Political Union) ซึ่งหมายความถึงการมี “นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน” (Common Foreign and Security Policy) เมื่อพิจารณาปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์ของเยอรมนีที่มีพรมแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านในยุโรปตะวันออกที่เต็มไปด้วยปัญหาหลายประเทศ โดยเฉพาะกรณีประเทศในคาบสมุทรบอลข่าน ซึ่งเปรียบเสมือนระเบิดเวลาที่ร้ายแรง และเป็นภัยสำคัญต่อความมั่นคงของเยอรมนี

ในทำนองเดียวกัน เราสามารถอธิบายได้ว่า เพราะเหตุใดฝรั่งเศสจึงมุ่งมั่นต่อความสำเร็จของ EMU ควบคู่ไปกับการพยายามอย่างเต็มที่เพื่อที่จะได้แน่ใจว่า “นโยบายเกษตรร่วมกัน” (Common Agriculture Policy-CAP) จะเป็นการรับประกันอนาคตทางการเกษตรของฝรั่งเศสได้เป็นอย่างดี หรือแม้แต่การที่จะอธิบายกรณีอังกฤษที่คัดค้านและยืนกรานมาโดยตลอดว่าไม่ต้องการให้มี ‘สหพันธรัฐยุโรป’ (federal Europe) แต่ต้องการให้มีบูรณาการในลักษณะของ ‘ยุโรปแบบระหว่างรัฐบาล’ (Intergovernmental Europe) การคัดค้านในประเด็น CFSP ตลอดจนยังไม่เข้าร่วมการมีเงินสกุล Euro ในปี ค.ศ 1999

ลักษณะสำคัญของการเจรจาต่อรองที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ คือมีการแบ่งกลุ่มออกเป็นฝ่ายที่มีเสียงสนับสนุนมาก กับฝ่ายที่มีเสียงสนับสนุนน้อย ฝ่ายข้างมากจะพยายามหาทางกดดันให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยยอมเห็นด้วยกับตนในที่สุด แม้ว่าฝ่ายเสียงข้างน้อยเหล่านั้นจะไม่เต็มใจเลยก็ตาม บางครั้งฝ่ายเสียงข้างมากจะแสดงที่ท่าไม่สนใจว่าฝ่ายเสียงข้างน้อยจะเห็นด้วยหรือไม่ แต่โดยปกติแล้ว กลุ่มข้างมากมักจะไม่ต้องการให้เป็นเช่นนั้น ส่วนใหญ่แล้วในที่สุดทั้งสองฝ่ายมักจะตกลงประนีประนอมกัน แต่เมื่อเวลาผ่านไปสัก 2-3 ปี เรื่องดังกล่าวมักจะถูกหยิบยกมาเจรจาอีกครั้งในประเด็นอื่นที่ต่างจากครั้งก่อน

ตัวอย่างที่ชัดเจนที่แสดงให้เห็นพลวัตภายในกลุ่มที่เกิดจากความต้องการให้มีความก้าวหน้าใหม่ๆ ขึ้นในกลุ่ม ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการเกิดสนธิสัญญา มาสทริชท์ ได้แก่การออกกฎหมาย SEA (Single European Act) เมื่อปีค.ศ 1986 ซึ่งมีผลทำให้เกิดยุโรปตลาดเดียว (Single Market) ในปีค.ศ 1993

SEA เป็นกฎหมายที่เชื่อมแนวความคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมในยุโรปเข้ากับการปรับปรุงปฏิรูปกฎเกณฑ์และระเบียบในสถาบันของ EC เนื้อหาครั้งแรกของ SEA จำนวนกว่า 279 proposals กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า มีจุดมุ่งหมายเพื่อจะสร้าง “พื้นที่ที่ปราศจากขอบเขตภายใน และเป็นพื้นที่ที่มีการเคลื่อนไหวอย่างเสรีของสินค้า บุคคล การบริการ และทุน” ในขณะที่เนื้อหาครั้งหลังจะมุ่งเน้นการปฏิรูประเบียบกฎเกณฑ์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตัดสินใจของสถาบันต่างๆ ใน EC อาทิเช่น “คณะรัฐมนตรียุโรป” (the Council of Ministers) ¹

อย่างไรก็ตาม ยุโรปตลาดเดียวไม่เพียงแต่อำนวยผลประโยชน์ และความได้เปรียบทางเศรษฐกิจการค้าให้กับกลุ่มเท่านั้น หากแต่เมื่อพิจารณาในอีกด้านหนึ่ง จะเห็นได้ว่ายุโรปตลาดเดี่ยวยังสร้างปัญหาหลายประการเช่นกัน ดังนั้น กระบวนการเจรจาต่อรองในเรื่องนี้จึงเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน และลำบากมากพอสมควร อาจกล่าวได้ว่า จุดเด่นของการเจรจาเรื่องนี้มีความสำคัญประการหนึ่ง คือเกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกซึ่งออกมาในลักษณะกลุ่มพลังที่อยู่เบื้องหลัง

¹ Andrew Moravcsik, “Negotiation the Single European Act : National interests and conventional statecraft in the European Community,” International Organization 45, No.1 (Winter 1991) : 19-20.

การกดดันให้ผลของการเจรจาออกมาเป็น SEA อย่างที่เป็นอยู่ ซึ่งตัวแสดงสำคัญ หรือกลุ่มพลังที่สำคัญเหล่านี้อาจสรุปได้ดังนี้²

1. กลุ่มที่นิยมสถาบันแบบ “องค์กรเหนือรัฐ” (Supranational institutionalism)
2. สถาบันต่างๆ ใน EC (European institutions)
3. กลุ่มผลประโยชน์ธุรกิจข้ามชาติ (Transnational business interest groups)
4. กลุ่มผู้นำการเมืองระหว่างประเทศ (International political leaders)
5. กลุ่มบุคคลที่นิยม “องค์กรเหนือรัฐ” และ “แนวความคิดหน้าที่นิยมใหม่” (Supranational institutionalism and neofunctionalism)
6. กลุ่มที่นิยมสถาบันระดับระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental institutionalism)
7. กลุ่มนิยมแนวความคิดแบบระหว่างรัฐบาล (Intergovernmentalism)
8. กลุ่มที่เจรจาต่อรองผลประโยชน์ระดับล่างของแต่ละรัฐ (Lowest-common-denominator bargaining)
9. การปกป้องอธิปไตย (Protection of sovereignty)
10. กลุ่มที่นิยมสถาบันระดับระหว่างรัฐบาล และแนวความคิดเสรีนิยมแบบปรับเปลี่ยน (Intergovernmental institutionalism and modified structural realism)

² Ibid., p. 21-27.

การเจรจาต่อรองในเรื่องยุโรปตลาดเดียวในปี.ศ 1992 เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศสมาชิก (ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดในบทที่ 3) การประชุม IGC ที่เกิดขึ้นในนั้นผู้ที่มีบทบาทโดดเด่น และสำคัญมากที่สุดคือเยอรมนี ฝรั่งเศส และอังกฤษ

ในกรณีฝรั่งเศสนั้น ฝรั่งเศสเห็นความผิดพลาดของนโยบายทางเศรษฐกิจของตนในช่วงค.ศ 1983 ซึ่งเน้นการพึ่งพาด้านเศรษฐกิจและการเงินกับประเทศพันธมิตร แต่นโยบายดังกล่าวไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้อย่างที่คาดหวัง ทำให้ประธานาธิบดีมิตแตร์รองด์ตัดสินใจเปลี่ยนมาให้ความร่วมมือที่ดีต่อกับนโยบายด้านเศรษฐกิจและการเงินของประชาคมเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงนโยบายของฝรั่งเศสดังกล่าวนี้เองมีผลทำให้การเตรียมตัวเพื่อก้าวไปสู่บูรณาการทางเศรษฐกิจการเงินอีกขั้นหนึ่งนั้นมีแนวโน้มความเป็นไปได้มากขึ้น

นอกจากฝรั่งเศสแล้ว เยอรมนีก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่สนับสนุนยุโรปตลาดเดียวเช่นกัน จากการทำเป็น “นักนิยมยุโรป” (Europeanist) อยู่เดิม เฮลมุท โคห์ลยังได้ยึดหลักการ ‘มุ่งตะวันตก’ (Westpolitik) เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับฝรั่งเศสตลอดมา นอกจากนั้น จากการทำเกือบครึ่งหนึ่งของการส่งออกทั้งหมดของเยอรมนีซึ่งเป็นผู้ส่งออกที่ใหญ่ที่สุดของยุโรปอยู่ที่กลุ่ม EC นั้น ทำให้เยอรมนีจะได้ประโยชน์เต็มที่จากการบูรณาการทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปในวันข้างหน้า

ในส่วนของอังกฤษนั้น อังกฤษกลับเป็นประเทศที่แสดงการคัดค้านการเชื่อมโยงเรื่องการเปิดเสรีตลาดภายในกลุ่ม กับการปฏิรูปอำนาจและขอบเขตหน้าที่ของสถาบันภายใน EC อย่างมาก รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีมาร์กาเรต แธตเชอร์ มีท่าทีกังวลมากต่อการที่มีการเรียกร้องให้เพิ่มอำนาจของคณะกรรมการและรัฐสภายุโรป รวมทั้งการขยายบทบาทและความสนใจของ EC ไปที่เรื่องใดก็ตามที่ไม่ใช่เรื่องเกี่ยวกับการค้า เศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องที่เยอรมนีต้องการให้สหภาพยุโรปมีนโยบายด้านต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน

นอกจากทั้ง 3 ประเทศจะมีบทบาทสูงในเรื่องดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่ระดับสูงของ EC อย่างเช่นจาคส์ เดอลอร์ ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการในขณะนั้นเป็นอีกผู้หนึ่งที่มีบทบาทสำคัญเช่นกัน โดยเฉพาะการริเริ่ม “แผนการเดอลอร์” ในปี.ศ 1989 สำหรับเป็นกรอบการเตรียมตัว และปรับระดับเศรษฐกิจการเงินของประเทศสมาชิกให้พร้อมสำหรับ EMU ในอนาคต

เมื่อการเจรจาในประเด็นยุโรปตลาดเดียวผ่านพ้นไปได้ด้วยข้อตกลงที่จะให้เริ่มมียุโรปตลาดเดียวในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ 1993 แล้ว ได้เกิดปัญหาบางประการตามมา กล่าวคือ ในช่วงปีแรกของการเป็นยุโรปตลาดเดียวนั้น เกิดปัญหาเรื่องความผันผวน ไม่แน่นอนของอัตราแลกเปลี่ยนขึ้น และความไม่แน่นอนดังกล่าวนี้เองทำให้เกิดความสับสนจนในที่สุดกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการตัดสินใจสำหรับนักลงทุนเพื่อลงทุนทางธุรกิจในกลุ่ม EC

แม้ว่าในทศวรรษที่ผ่านมาผู้ประกอบการธุรกิจทั้งหลายเคยประสบปัญหาเดียวกันนี้มาแล้ว คือต้องเจอความแตกต่างของอัตราแลกเปลี่ยนถึงร้อยละ 20 หรือมากกว่า แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นครั้งล่าสุดนี้รุนแรง และส่งผลเสียมากกว่าเนื่องจากเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วฉับพลัน นักวิชาการบางคนคิดว่าเป็นผลมาจากการกำหนดนโยบายด้านราคาที่ได้รับสิทธิภาพนั่นเอง³

เมื่อเป็นเช่นนี้ หลายประเทศจึงต้องประสบปัญหาหนัก จนในที่สุดเห็นว่าเรื่องนี้จำเป็นต้องจัดการอย่างเร่งด่วน การแก้ปัญหาในเรื่องนี้คือต้องขจัดปัญหาเรื่องความไม่แน่นอนของความแตกต่างของอัตราแลกเปลี่ยนให้หมดไป ซึ่งจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจและนักลงทุนได้เป็นอย่างดี

สัญญาณเตือนที่แสดงให้เห็นว่าผู้ประกอบการกำลังต้องการเห็นการแก้ปัญหาอย่างเร่งด่วน คือการที่นักธุรกิจอังกฤษจำนวนมากรวมตัวกันเรียกร้องให้หามาตรการแก้ไขโดยเร็วที่สุด และการจะแก้ปัญหานี้ให้ได้ผลในระยะยาวก็คือ การมีเงินสกุลเดียวภายในกลุ่มซึ่งจะเอื้อผลดีหลายประการต่อการทำธุรกิจในกลุ่ม EC ดังการให้สัมภาษณ์ของ โยเซ่ มาเรีย กิล-โรเบลล์ (Jose Maria Gil-Robles) ประธานรัฐสภายุโรปที่กล่าวถึงผลดีที่จะได้รับจากการมีเงินสกุลเดียวกันภายในกลุ่มว่า

“เงินสกุล *Euro* จะทำให้ประชาชนใน *EC* ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากยุโรปตลาดเดียว การมีเงินหลายสกุลจะเพิ่มความเสี่ยงของความแตกต่างของอัตราแลกเปลี่ยนซึ่งจะเป็นสาเหตุทำให้สมดุลของสัญญา ข้อตกลงระหว่างบริษัทในยุโรป 2 บริษัทที่ทำธุรกิจกันเปลี่ยนไปด้วย นอกจากนี้ ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนยังมีผลกระทบต่อระดับ

³ Andrew Duff, Reforming the European Union (London : Federal Trust, 1997), p. 27.

เศรษฐกิจและอำนาจการซื้อของประชาชนด้วย เงิน *Euro* จะเป็นตัวป้องกันการเกิดความเสียหายต่างๆ เหล่านี้ได้ดีที่สุด

ครั้งนี้จะเป็นครั้งแรกที่เราสามารถจะเปรียบเทียบราคาสินค้าและบริการในแต่ละประเทศในกลุ่มได้อย่างง่ายดาย เงิน *Euro* จะทำให้เกิดการแข่งขันในตลาดมากขึ้นซึ่งจะส่งผลดีต่อผู้บริโภค ช่วยลดค่าใช้จ่ายสำหรับนักท่องเที่ยวที่ต้องการเดินทางท่องเที่ยวในประเทศอื่น.....เงิน *Euro* จะเป็นเงินสกุลหนึ่งที่มีเสถียรภาพมากที่สุดในโลก ไม่ใช่เพียงเพราะประเทศต่างๆ ที่เตรียมจะเข้าร่วมสหภาพทางการเงินจะได้รับประโยชน์จากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่มั่นคงและจากเงื่อนไขที่เข้มงวดของสนธิสัญญามาสทริชท์เท่านั้น แต่ยังเป็นเพราะเงื่อนไขที่เข้มงวดเหล่านี้จะเป็นตัวรับประกันที่ดีเมื่อประเทศเหล่านี้เข้าร่วมในสหภาพทางการเงินนั่นเอง”⁴

ในขณะเดียวกัน โฮเซ่ มาเรีย กูเอวาส (Jose Maria Cuevas) ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็น Chairman of the Confederation of Spanish Entrepreneurs (CEOE) ก็กล่าวว่า “เงิน *Euro* จะเปิดโอกาสให้บริษัทธุรกิจทั้งหลายได้เข้าร่วมในตลาดที่ใหญ่กว่า คือยุโรปตลาดเดียวภายใต้เงินสกุลเดียว ยิ่งกว่านั้น การควบคุมปัจจัยทางเศรษฐกิจระดับมหภาคที่สำคัญ โดยเฉพาะเรื่องเงินเพื่อและอัตราดอกเบี้ยนั้นจะช่วยสนับสนุนให้เกิดเสถียรภาพและความเชื่อมั่นขึ้น ตลอดจนช่วยส่งเสริมการลงทุนและการค้ามากขึ้นด้วย”⁵

ส่วน ทอน รูเฮ (Ton Ruhe) ซึ่งดำรงตำแหน่ง Euro Project Director Philips กล่าวถึงผลดีของเงิน *Euro* ว่า “ในฐานะที่เราเป็นบริษัทเกี่ยวกับเครื่องไฟฟ้าที่ตั้งอยู่ในทวีปยุโรป เราต้องเจอคู่แข่งมาก ทั้งคู่แข่งจากตะวันออกไกล และจากสหรัฐอเมริกา เราจำเป็นต้องเพิ่มศักยภาพการผลิตและลดต้นทุนลง การใช้เงิน *Euro* จะช่วยสร้างโอกาสและเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อเรา ตลอดจนช่วยพัฒนาบรรยากาศการลงทุนในยุโรป ทำให้เกิดการขยายตัว และเป็นผลดีต่อการจ้างงาน เราเชื่อว่าหากปราศจากร่วมมือในอันที่จะสนับสนุนการมีสหภาพทางการเงินแล้ว เศรษฐกิจของแต่ละประเทศจะเผชิญกับความเสียหายสูงทีเดียว”⁶

⁴ Inf uro No.2 (March 1997) : 3.

⁵ Inf uro No.4 (July 1997) : 8.

⁶ Ibid., p. 9.

ที่กล่าวมาข้างต้น ล้วนเป็นการคาดการณ์และการแสดงความเชื่อมั่นต่อประโยชน์ และความได้เปรียบ (advantages) หลายประการของการมีเงินสกุล Euro และการมีสภาพทางการเงิน บุคคลเหล่านี้เชื่อว่าการมีเงินสกุลเดียวจะช่วยขจัดอุปสรรคนานาประการที่ส่งผลเสียต่อการลงทุนธุรกิจในกลุ่ม EC นักวิชาการบางคน อาทิเช่นแอนดรูว์ ดัฟฟ์ (Andrew Duff) แสดงความเชื่อมั่นเช่นกัน ว่าสหภาพยุโรปที่จะเกิดขึ้นในปีค.ศ 1993 นั้นสามารถจะก้าวขึ้นมาเป็นตลาดเงินทุนที่ใหญ่และมีประสิทธิภาพมากที่สุดในโลกได้ และจะกลายเป็นแหล่งธุรกิจที่สามารถดึงดูดนักลงทุนจากสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นได้เป็นอย่างดี⁷

ความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องพัฒนาสภาพทางการเงินเพื่อให้สอดคล้องกับยุโรปตลาดเดียวส่งผลให้เกิดความกระตือรือร้น และความพยายามที่จะผลักดันให้มีการเจรจาและตกลงกันเรื่อง EMU ซึ่งเป็น “pillar” หลัก 1 ใน 3 ของสนธิสัญญา มาสทริชท์ที่จะต้องผ่านกระบวนการทำให้สัตยาบันจากประเทศสมาชิก

ทั้งนี้ โดยเนื้อหาสาระนั้น สนธิสัญญา มาสทริชท์ หรือ TEU ประกอบด้วย 3 pillar คือ “ประชาคมยุโรป” (European Community-EC) ซึ่งเป็นองค์การที่เรียกการรวมขององค์การ 3 องค์การนับตั้งแต่ TEU เริ่มต้นอย่างเป็นทางการในค.ศ 1993 ประกอบไปด้วย “ประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป” (ECSC) “ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป” (EEC) และ “ประชาคมพลังงานปรมาณูแห่งยุโรป” (Euratom) โดยในภายหลังมีการเพิ่ม “สหภาพเศรษฐกิจ และการเงิน” (Economic and Monetary Union-EMU) รวมอยู่ในส่วน ของ EC ด้วยตามที่บัญญัติเอาไว้ใน Community Law⁸

ส่วน “pillar” ที่สอง ได้แก่ “นโยบายด้านต่างประเทศ และความมั่นคงร่วมกัน” (Common Foreign and Security Policy-CFSP) และ “ความร่วมมือในทางการศาลและกิจการภายใน (Cooperation in Justice and Home Affairs-JHA) เป็น “pillar” ที่สาม

จากที่กล่าวมาอาจสรุปได้ว่า เจตนารมณ์ของสมาชิกประชาคมยุโรปที่ต้องการเห็นพัฒนาการใหม่เกิดขึ้นภายหลังจากหยุดนิ่งมาหลายปีทำให้เกิดแผนการยุโรปตลาดเดียวขึ้น ซึ่งเป็น

⁷ Andrew Duff, Reforming the European Union , p. 27.

⁸ Paul Craig and Grainne De Burca, EU law : Text, cases and materials, 2nd ed. (New York : Oxford University Press, 1998), p. 22.

ผลจากการลงนามใน SEA ในปี ค.ศ 1986 ปราบฏุกการณ์ดังกล่าวนี้ นับว่าเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่มีส่วนผลักดันให้ EC พยายามเร่งมือดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่จะนำไปสู่การเป็น EMU หรือสหภาพทางเศรษฐกิจการเงินซึ่งเป็นสาระสำคัญที่สุดของสนธิสัญญา มาสทริชท์ให้ได้ตามกำหนด โดยเฉพาะการมีเงินตราสกุลเดียวในต้นปี ค.ศ 1999 เพื่อให้สอดคล้องกับยุโรปตลาดเดียวที่เกิดขึ้น

2. การล่มสลายของสหภาพโซเวียต

ในปี ค.ศ 1985 มิคาอิล กอร์บาชอฟ (Mikhail Gorbachev) ได้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีคนใหม่ของสหภาพโซเวียต หลังจากนั้นเป็นต้นมาได้เกิดความเปลี่ยนแปลงในสหภาพโซเวียตอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด และการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้กลับส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตเปลี่ยนจากความตึงเครียดมาเป็นความสัมพันธ์ที่ดี และผ่อนคลายมากขึ้น อีกทั้งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพโซเวียตและกลุ่ม “องค์การสนธิสัญญาวอร์ซอ” (Warsaw Treaty Organization) และความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนแปลงไปนี้เอง ในที่สุดได้นำมาซึ่งความสั่นคลอนของกลุ่ม และเกิดผลสืบเนื่องไปถึงการยุติสงครามเย็นอย่างสิ้นเชิงในเวลาต่อมา

แนวนโยบายของกอร์บาชอฟนั้นมีความสำคัญตรงที่มีการเปิดเสรีในการรับรู้ข่าวสารข้อมูลให้แก่ประชาชนภายในประเทศมากขึ้น ตลอดจนเปิดโอกาสให้กลุ่มประเทศในยุโรปตะวันออกได้ตัดสินใจอนาคตของประเทศตนได้อย่างเสรีมากกว่าในยุคของผู้นำคนก่อนๆ ผลที่ตามมาคือ ในช่วงปลายทศวรรษ 1980 หลายประเทศทั้งในสหภาพโซเวียตเอง และในยุโรปตะวันออกตัดสินใจแยกตัวออกจากการครอบงำของสหภาพโซเวียตทีละประเทศ ไม่ว่าจะเป็นสาธารณรัฐเอสโตเนีย ลิทัวเนีย และลัตเวีย โปแลนด์ เยอรมนีตะวันออก ฮังการี และยูโกสลาเวีย

เมื่อกลุ่มประเทศที่เปรียบเสมือนประเทศบริวารที่อยู่ในการควบคุมดูแลของ ‘ระบบเจ้าระดับภูมิภาค’ (Hegemonic regional system) ซึ่งหมายถึงสหภาพโซเวียตนั้นเกิดการเปลี่ยนแปลงและค่อยๆ แยกตัวออกไปทีละประเทศแล้ว ในที่สุดสหภาพโซเวียตเองซึ่งต้องเผชิญกับความผันผวนทางการเมืองครั้งใหญ่ภายในประเทศเช่นกันนั้นถึงกาลล่มสลายลงในปี ค.ศ 1990

การล่มสลายอย่างฉับพลันของสหภาพโซเวียตทำให้เกิดผลกระทบอย่างมากต่อระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในขณะนั้น กล่าวคือ ความตึงเครียด และการแข่งขันสะสมอาวุธและพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ระหว่างมหาอำนาจลดลงกว่าเดิมมาก

นอกจากนั้น ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังทำให้เกิดผลร้ายแรงระยะยาวตามมาอีกหลายประการต่อเหล่าประเทศที่แยกตัวออกมา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาอันเนื่องมาจากความอ่อนแอและด้อยประสิทธิภาพในการปกครองตนเองในฐานะรัฐเอกราชที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของสหภาพโซเวียตอีกต่อไป เป็นผลให้เกิดปัญหาอีกหลายประการตามมา ทั้งปัญหาทางการเมือง ปัญหาด้านความมั่นคง ปัญหาสังคม และปัญหาเศรษฐกิจซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญยิ่ง นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องอาวุธนิวเคลียร์จำนวนมากที่ยังอยู่ในสหพันธรัฐต่างๆ ในดินแดนอดีตสหภาพโซเวียตซึ่งกลายเป็น “เครือจักรภพแห่งรัฐอิสระ” Commonwealth of Independence States-CIS ในปัจจุบัน

นอกจากปัญหาต่างๆ เหล่านี้แล้ว การล่มสลายของสหภาพโซเวียตและสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกและยุโรปกลางยังได้สร้างปัญหาที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งคือ ปัญหาความขัดแย้งเรื่องเชื้อชาติและศาสนา ซึ่งต่อมาได้ลุกลามจนกลายเป็นสงครามร้ายแรงในที่สุด

ตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงเป็นต้นมา ความขัดแย้งเรื่องเชื้อชาติศาสนายังไม่ถึงกับปะทุกลายเป็นปัญหารุนแรงแต่อย่างใดเนื่องจากถูก “กลบ” เอาไว้ชั่วคราวจากปัญหาเรื่องความแตกต่างทางอุดมการณ์ระหว่าง 2 ชั่วอำนาจ แต่เมื่อสหภาพโซเวียตล่มสลายลงจึงเท่ากับเปิดทางให้ความขัดแย้งที่เคยสงบเสียบอยู่ก่อนหน้านี้กลับปะทุกลายเป็นสงครามขึ้น ในกรณี CIS นั้นความขัดแย้งเรื่องอุดมการณ์ชาติลุกลามไปเป็นสงครามในเชชเนีย และความขัดแย้งระหว่างกลุ่มประเทศสหพันธรัฐในแถบทะเลดำ (Black Sea) กับสหพันธรัฐรัสเซีย ส่วนในยูโกสลาเวียนั้นชาวสโลเวนและชาวโครแอทเรียกร้องเอกราชจากเซอร์เบีย และเกิดสงครามรุนแรงในบอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา ในช่วงปี ค.ศ 1992-1993

เหตุการณ์ต่างๆ เหล่านี้มีผลกระทบอย่างมากต่อความมั่นคงของทวีปยุโรปและของโลก ทำให้ประชาคมยุโรปคิดว่าอนาคตของยุโรปนั้นไม่แน่นอนและไม่มั่นคงเสียแล้ว ซึ่งเป็นความรู้สึกที่เกิดขึ้นจากสภาพแวดล้อมทางการเมืองโลกที่เปลี่ยนไปสู่ลักษณะที่เรียกว่า ‘ระเบียบโลกใหม่’ (New World Order) ทำให้เกิดผลเสียต่อทรรศนะทางการเมืองในเรื่องความสามารถของประชาคมยุโรปในอันที่จะรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและระเบียบกฎเกณฑ์ภายในภูมิภาค

ประเทศสมาชิกที่มีพรมแดนติดกับประเทศที่กำลังมีปัญหาในยุโรปตะวันออกต้องเผชิญกับความกดดันอย่างหนักกับปัญหาที่จะเกิดขึ้นตามมา เยอรมนีคือตัวอย่างของประเทศที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากสงครามและความขัดแย้งในคาบสมุทรบอลข่าน และเป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งในการอธิบายสาเหตุที่ทำให้เยอรมนีกลายมาเป็นตัวแสดงหลักในการผลักดันสนธิสัญญา มาสทริชท์

เป็นเวลากว่า 20 ปีนับจากเกิด “ความร่วมมือด้านการเมืองยุโรป” (European Political Cooperation-EPC) รัฐบาลกรุงบอนน์คือผู้ผลักดันที่สำคัญที่สุดในอันที่จะให้มี “นโยบายด้านต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน” (CFSP) เป็นหลักสำคัญหนึ่งในสามของสนธิสัญญา มาสทริชท์ สาเหตุที่ทำให้เยอรมนีมีบทบาทโดดเด่นดังกล่าวนี้ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าเนื่องจากเยอรมนีต้องการให้ CFSP เป็นเครื่องมือสำหรับการแก้ปัญหาด้านการป้องกัน และความมั่นคงของตนในระดับประชาคมต่อไป

จากประวัติศาสตร์ประเทศที่ผ่านมามีทำให้เยอรมนีเป็น **multilateral internationalism**⁹ จนทุกวันนี้ หากพิจารณาในด้านภูมิศาสตร์ จะเห็นว่าเยอรมนีมีพรมแดนติดกับประเทศในยุโรปตะวันออกที่กำลังประสบปัญหา ไม่ว่าจะเป็นโปแลนด์ สาธารณรัฐเชก หรือประเทศที่แม้จะไม่มีพรมแดนติดต่อโดยตรง แต่อยู่ใกล้พอจะสร้างปัญหานานาประการให้ได้ อาทิ เช่น สโลเวเนีย โครเอเชีย ยูโกสลาเวีย บอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา และอัลเบเนีย เป็นต้น

เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงเท่ากับว่าเยอรมนีในฐานะประเทศที่ใหญ่ที่สุด และมีความสำคัญที่สุดต่อสหภาพยุโรปทั้งด้านเศรษฐกิจ และด้านการเมืองกลายเป็นประเทศที่จำต้องรับภาระจากวิกฤติการณ์ในยุโรปตะวันออกและประเทศในคาบสมุทรบอลข่านอย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะต้องการหรือไม่ก็ตาม ทั้งภาระจากปัญหาเรื่องการเมืองการปกครอง ปัญหาสิทธิมนุษยชนและสิทธิของชนกลุ่มน้อย ปัญหาสังคม ปัญหาเศรษฐกิจ รวมทั้งปัญหาการแพร่ขยายอาวุธและกลุ่มก่อการร้ายต่างๆ ปัญหาผู้ลี้ภัย และผู้อพยพหนีสงครามเข้ามาอย่างชายแดน ปัญหาการให้ความช่วยเหลือเรื่องอาหาร และการให้

⁹ Reinhardt Rummel, “Germany’s role in the CFSP : ‘Normalitaet’ or ‘Sonderweg’ ?,” in The actors in Europe’s foreign policy, ed. Christopher Hill (London : Routledge, 1996), p. 40.

ความช่วยเหลือด้านเทคนิคในการช่วยฟื้นฟูซ่อมแซมสาธารณูปโภคพื้นฐานทั้งหลายที่ถูกทำลายในระหว่างสงคราม ซึ่งล้วนแต่เป็นปัญหามานานที่น่าใจสำหรับเยอรมนีทั้งสิ้น

เมื่อเป็นเช่นนี้ เยอรมนีจึงจำเป็นต้องได้รับการรับประกันจากกลุ่มสมาชิกสหภาพยุโรป ในประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงของตน เยอรมนีพยายามจะหาทางลดความขัดแย้งและปัญหาต่างๆ เหล่านี้ลงเนื่องจากต้องการจะหลีกเลี่ยงภาวะ ‘ค่าใช้จ่าย’ (cost) ทั้งทางด้านบุคลากรและด้านการเงิน

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้เยอรมนีตระหนักถึงความจำเป็นที่ตนที่สนธิสัญญา มาสทริชท์ต้องมี “สหภาพทางการเมือง” และ CFSP อย่างจริงจัง ทั้งนี้โดยมีเหตุเร่งด่วนคือ สงครามในยูโกสลาเวียในช่วงปี ค.ศ. 1991-1992 เป็นตัวเสริมที่ทำให้เยอรมนีพยายามกดดันให้ประชาคมยุโรปต้องตัดสินใจ และเร่งหามาตรการที่ชัดเจนเพื่อรับประกันความปลอดภัยและความมั่นคงทั้งของตน และของกลุ่มโดยเร็วที่สุด

เหตุการณ์ดังกล่าวยังทำให้เยอรมนีตระหนักว่าการตัดสินใจและการจัดการปัญหาของกลุ่ม ในประเด็นเรื่องความมั่นคงนั้นมีลักษณะที่ไม่ชัดเจน ไม่เข้มแข็ง และยังต้องปรับปรุงอีกมาก โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับประสิทธิภาพการจัดการเรื่องเศรษฐกิจการเงินของกลุ่ม

ในการเร่งให้กลุ่มมี CFSP โดยด่วนนี้ไม่ใช่เรื่องง่ายเลย เยอรมนีประสบปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่สมาชิกบางประเทศไม่เห็นด้วยกับการมี CFSP อย่างที่เยอรมนีต้องการ หนึ่งในประเทศที่ไม่เห็นด้วยคืออังกฤษ ซึ่งมีความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นกับสหรัฐอเมริกา โดยตลอด และเห็นว่าทวีปยุโรปมี “องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ” (North Atlantic Treaty Organization-NATO) เป็นองค์กรที่ดูแลด้านความมั่นคงอยู่แล้ว อีกทั้งอังกฤษไม่มีปัญหาพรมแดนติดกับยุโรปตะวันออกและยุโรปกลางอย่างเยอรมนี และประการสำคัญ อังกฤษไม่ต้องการให้อธิปไตยของชาติต้องถูกระทบกระเทือนเมื่อมีการจัดตั้งสหภาพทางการเมืองในลักษณะองค์กรเหนือรัฐอย่างที่เยอรมนีเสนอ ดังนั้น ปัญหาที่ถือว่ารุนแรง และเร่งด่วนมากสำหรับเยอรมนีจึงลดความสำคัญลงพอสมควรในสายตาของอังกฤษ

อย่างไรก็ตาม เยอรมนียังคงเชื่อมั่นว่า สหภาพทางเศรษฐกิจ และการเงินจะต้องดำเนินไปพร้อมๆ กับการมีสหภาพทางการเมือง มิฉะนั้นการดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ ทั้งหมดที่ได้ลงมือดำเนินการเพื่อไปสู่การมีสหภาพทางเศรษฐกิจ การเงินที่สมบูรณ์แบบนั้น จะประสบความสำเร็จกับ

ที่มุ่งหวังไม่ได้เลย เฮลมุท โคห์ลกล่าวว่าเรื่องนี้อยู่เสมอในระหว่างการเจรจาในการประชุมระหว่างสมาชิกทุกครั้ง และในการกล่าวปราศรัยต่อรัฐสภาเยอรมนี (Bundestag) เมื่อวันที่ 30 มกราคม ค.ศ 1991 โคห์ลย้ำว่า เยอรมนีต้องการให้ข้อตกลงต่างๆ ในเรื่องสหภาพเศรษฐกิจและการเงิน และสหภาพทางการเมืองนั้นดำเนินไปพร้อมกัน และประสบผลสำเร็จร่วมกัน และรัฐบาลเยอรมนีจะไม่ยินยอมให้การเจรจาในเรื่องหนึ่งเรื่องใดสำเร็จลงโดยปราศจากความสำเร็จในอีกเรื่อง

ในการกล่าวสุนทรพจน์ที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี สหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม ค.ศ 1991 โคห์ลย้ำว่า เขาคิดว่า การเจรจาภายในในกลุ่มสมาชิกใน 2 ประเด็น คือประเด็นเรื่องสหภาพทางการเงิน และสหภาพทางการเมืองนั้น ในที่สุดผลที่ออกมา ก็จะรวมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เขากล่าวว่า “ข้าพเจ้าเชื่อว่า เป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งที่ขอบเขตและจุดมุ่งหมายของสนธิสัญญาฉบับนี้ใน ส่วนที่ว่าด้วยสหภาพทางการเมืองนั้น ไม่ควรจะมีผลสำคัญเป็นสองรองจากสหภาพทางเศรษฐกิจและการเงิน”¹⁰

กล่าวโดยสรุป การล่มสลายของสหภาพโซเวียตเป็นสาเหตุโดยตรงที่ทำให้เกิดการตื่นตัวในการตระหนักถึงความสำคัญของการมีสหภาพทางการเมืองในสนธิสัญญามาสทริชท์ ทั้งนี้ผ่านการเรียกร้อง และการกดดันจากประเทศที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดอย่างเยอรมนีที่เห็นความจำเป็นที่จะต้องผลักดันให้เกิดการมีนโยบายต่างประเทศ และนโยบายด้านความมั่นคงร่วมกันภายในสหภาพยุโรป ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคง ปลอดภัยภายในกลุ่ม และภายในทวีปยุโรปในภายหน้า

3. ปัญหาความท้าทายจากกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกและยุโรปกลาง

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในกลุ่มยุโรปตะวันออกซึ่งทำให้ระบบคอมมิวนิสต์ที่ถูกวางรากฐานมาเป็นเวลานานโดยสหภาพโซเวียตล่มสลายลง ทำให้กลุ่มประเทศเหล่านี้เกิดปัญหาสำคัญขึ้นทันทีที่เกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงในปี ค.ศ 1989-1991 ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มประเทศองค์การสนธิสัญญาว่าออร์ซอทุกประเทศล้วนต้องเผชิญกับปัญหาด้านการปรับตัวทั้งทางการเมือง และทางเศรษฐกิจที่รุนแรงที่สุดนับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา

¹⁰ Michael J. Baun, “Negotiating Maastricht : Political Union,” in An imperfect union : The Maastricht Treaty and the new politics of european integration (U.S.A : Westview Press, 1996), p. 80.

ความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วฉับพลันนี้ทำให้เกิดความไม่แน่นอนขึ้นภายใน EC ทันทัพพร้อมๆ กับเกิดคำถามขึ้นหลายข้อ อาทิเช่น คำถามที่ว่าประชาคมควรจะจำกัดสมาชิกเฉพาะประเทศในยุโรปตะวันตกเท่านั้น หรือว่าควรจะขยายจำนวนไปทั่วทั้งภูมิภาค ? ปัญหาด้านความมั่นคงยังคงควรอยู่ในความดูแลของ NATO หรือควรจะหันมาให้ความสำคัญต่อการเพิ่มบทบาทของ EC ในด้านนี้ให้เข้มแข็งและเป็นรูปธรรมมากขึ้น ?

ปัญหาด้านเศรษฐกิจดูเหมือนจะเป็นปัญหาเร่งด่วนที่สำคัญที่สุดของประเทศเหล่านี้ ทำให้ทุกประเทศตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจอย่างขนานใหญ่ซึ่งต้องทำให้สอดคล้องกับการพัฒนาระบบกฎหมาย การปรับปรุงสถาบันการเงินและการลงทุน ตลอดจนปฏิรูประบบการถือครองกรรมสิทธิ์ของรัฐบาล

การที่จะพัฒนาและปฏิรูประบบต่างๆ ดังกล่าวนี้ได้จำเป็นต้องมีทั้งกำลังเงิน กำลังบุคลากร และมีความพร้อมในหลายๆ ด้านเสียก่อน ซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นสิ่งที่กลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกและยุโรปกลางขาดแคลนอย่างมาก ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับทางกลุ่มยุโรปตะวันตกที่มีการรวมกลุ่มเป็นประชาคมยุโรปที่เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จอย่างชัดเจนแล้ว ยิ่งเสมือนกับตอกย้ำให้เห็นความแตกต่างเรื่องมาตรฐานด้านเศรษฐกิจ และชีวิตความเป็นอยู่ระหว่างฝั่งตะวันตกกับฝั่งตะวันออกได้อย่างเด่นชัดยิ่งขึ้น

การแก้ปัญหาที่ดีที่สุดที่ประเทศเหล่านี้นึกถึงคือ การเข้าร่วมเป็นสมาชิกประชาคมยุโรปซึ่งจะเป็นวิธีที่ช่วยให้หลุดพ้นจากความเสื่อมโทรมทางเศรษฐกิจที่เป็นผลมาจากระบบคอมมิวนิสต์ในอดีต และเพื่อสามารถจะก้าวไปสู่การพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ อย่างเป็นตัวของตัวเองและมีประสิทธิภาพได้ในวันข้างหน้า

อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนการรับสมาชิกใหม่ของประชาคมยุโรปนั้นไม่ได้ง่ายดายอย่างที่คิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศที่แสดงความจำนงนั้นเป็นประเทศจากยุโรปตะวันออกซึ่งมีความแตกต่างกันหลายประการจากประวัติศาสตร์การเมืองช่วงกว่า 5 ทศวรรษที่ผ่านมา เพราะฉะนั้น การจะรับสมาชิกใหม่จากอดีตประเทศคอมมิวนิสต์นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาข้อมูลอย่างละเอียดเพื่อให้แน่ใจว่าการรับกลุ่มประเทศเหล่านี้มาเป็นสมาชิกนั้นจะต้องมีมาตรฐานเข้าขั้นตามที่กำหนดเอาไว้ และจะต้องไม่สร้างปัญหาให้กับกลุ่มในภายหลัง

นอกจากนั้น ผลกระทบอีกประการหนึ่งจากการนี้ ก็คือทำให้สถาบันต่างๆ ใน EC ซึ่งที่สำคัญที่สุดได้แก่คณะกรรมการ คณะรัฐมนตรี และรัฐสภายุโรป จำเป็นต้องปรับเปลี่ยน และปรับปรุงบทบาท และหน้าที่บางอย่างเพื่อให้สามารถดูแลและควบคุมงานที่กำลังจะเพิ่มขึ้น และซับซ้อนขึ้นได้เป็นอย่างดีเมื่อมีการขยายจำนวนสมาชิก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการตกลงรับสมาชิกใหม่จากประเทศในยุโรปตะวันออกจะมีการเจรจาืบหน้าไปมากแล้ว แต่สหภาพยุโรปยังต้องระงับปัญหาสำคัญที่อาจจะรุนแรงยิ่งขึ้นได้จากการพิจารณาเรื่องการรับสมาชิกใหม่เหล่านี้

ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากการรับประเทศดังกล่าวเป็นสมาชิกคือ ปัญหาความแตกต่างและการขาดความสอดคล้องของเศรษฐกิจในกลุ่มสมาชิก ซึ่งในที่สุดก็จะส่งผลไปถึงระดับความมั่นคงของนโยบายด้านเศรษฐกิจการเงินของกลุ่ม

โดยหลักการนั้น ความสำเร็จของการเป็นสหภาพเศรษฐกิจ และการเงิน ตั้งอยู่บนฐานของการมีเงินตราสกุลเดียวกัน และการมีระบบธนาคารกลางร่วมกัน ซึ่งหมายถึงสภาพเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกจะต้องมีความสอดคล้องกัน ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่ประสานและสอดคล้องกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการต่อสู้กับปัญหาเงินเฟ้อ ปัญหาการว่างงาน ปัญหาในด้าน การขาดดุลงบประมาณ และการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด

ปัญหาเรื่องการรับสมาชิกใหม่จากกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกกลายเป็นหัวข้อที่ถูกวิจารณ์อย่างกว้างขวางโดยมีคำถามสำคัญว่า แท้จริงแล้วสหภาพยุโรปต้องการสมาชิกใหม่จริงหรือ คำถามนี้เป็นผลโดยตรงจากความกระตือรือร้นของประเทศในยุโรปตะวันออก และยุโรปกลางที่ต้องการเข้าร่วมเป็นสมาชิกใหม่ของสหภาพยุโรปในอนาคต ยังไม่ทันที่ฝุ่นจากกำแพงเบอร์ลินที่พังทลายลงจะปลิวไปหมดสิ้น ประชาคมยุโรปได้หารือกันเรื่องการรับโปแลนด์เข้าเป็นสมาชิกใหม่ในปี ค.ศ 2000 เรียบร้อยแล้ว¹¹

ต่อมาในเดือนกรกฎาคม ค.ศ 1997 สหภาพยุโรปตกลงที่จะแบ่งกลุ่มประเทศที่จะได้รับการพิจารณาเข้าร่วมเป็นสมาชิกใหม่ออกเป็น 2 กลุ่ม ทั้งนี้โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ตั้งอยู่บนขีดความสามารถของแต่ละประเทศในการที่จะนำประเทศเข้าร่วมในกฎเกณฑ์และบรรทัดฐานของสหภาพยุโรปในด้านต่างๆ อาทิเช่นด้าน เศรษฐกิจ การเมือง และระบบกฎหมาย

¹¹ The Economist 349, No. 8093 (7 November 1998) : 57.

กลุ่มแรก ที่จะได้รับการพิจารณาให้เข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปประกอบด้วยโปแลนด์ สาธารณรัฐเชก เอสโตเนีย สโลวีเนีย ฮังการี และไซปรัส ส่วน **กลุ่มที่ 2** ได้แก่ บัลแกเรีย ลัตเวีย ลิทัวเนีย โรมาเนีย สโลวาเกีย และตุรกี

ในจำนวนประเทศในกลุ่มแรกนี้ โปแลนด์นับเป็นตัวอย่างที่สุดที่ชัดเจนที่สุดที่แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่น และความกระตือรือร้นอย่างเต็มที่ในการที่จะเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป โปแลนด์พยายามพัฒนา และปรับปรุงระบบเศรษฐกิจของตนอย่างมากเพื่อเตรียมตัวเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปในอนาคต นอกจากนี้ยังได้เตรียมปรับปรุงสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานต่างๆ ภายในประเทศเอาไว้ล่วงหน้าแล้ว ไม่ว่าจะเป็นด้านโทรคมนาคม ถนนที่สร้างเชื่อมกับประเทศต่างๆ ในยุโรปตะวันตก โดยเฉพาะกลุ่มสหภาพยุโรป

ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากโปแลนด์ตระหนักว่า เสถียรภาพและความมั่นคงทางการเมืองของตนขึ้นอยู่กับ การเข้าไปผูกพันกับสหภาพยุโรปทางเศรษฐกิจ และการเข้าเป็นสมาชิก NATO ในทางความมั่นคง โดยมีประวัติศาสตร์การถูกยึดครองอันยาวนานเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้โปแลนด์กำหนดนโยบายของประเทศเช่นนี้

การเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป และ NATO จะเป็นหลักประกันที่ดีสำหรับเสถียรภาพและความมั่นคงของโปแลนด์ ซึ่งอาจจะต้องเสี่ยงกับปัญหาความขัดแย้งระหว่างสหพันธรัฐรัสเซีย และสหพันธรัฐยูเครนที่จะทำให้โปแลนด์ต้องเผชิญกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประเทศตน รวมทั้งผลกระทบจากการขยายจำนวนของผู้ลี้ภัย หรือผู้หลบหนีจากรัสเซีย¹² ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของโปแลนด์เอง

แผนการส่วนหนึ่งที่สหภาพยุโรปเริ่มขึ้นเพื่อรองรับกับการเข้าเป็นสมาชิกใหม่ดังกล่าว ได้แก่ การจัดตั้งความร่วมมือร่วมกันในด้านต่างๆ ระหว่างสหภาพยุโรปกับกลุ่มประเทศในยุโรปตะวันออก และยุโรปกลาง โดยในการประชุมกลุ่ม **“องค์การเพื่อความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ และการพัฒนา” (Organization for Economic Cooperation and Development-OECD)** ในเดือนมิถุนายน ค.ศ 1989¹³ คณะกรรมาธิการของประชาคมยุโรปมีหน้าที่พิจารณาความรับผิดชอบและความร่วมมือของกลุ่มประเทศตะวันตกต่อความเปลี่ยนแปลงในยุโรปตะวันออก

¹² สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์, ยุโรป: ทศวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลง, หน้า 118-119.

¹³ ปัจจุบันในปีค.ศ 2000 OECD มีสมาชิกทั้งสิ้น 24 ประเทศ โดยสมาชิกของสหภาพยุโรปทุกประเทศเข้าเป็นสมาชิกด้วย

ต่อมาการวางโปรแกรม **“Phare” (The Phare programme)** ได้กลายเป็นโปรแกรมหลักในระดับ **‘หลากหลายช่องทาง’ (multilateral)** ที่สำคัญที่สุดที่เข้าไปช่วยเหลือประเทศเหล่านี้เพื่อการฟื้นฟูตนเอง

นอกจากนั้น ประชาคมยุโรปได้เจรจาให้มีข้อตกลงร่วมกันที่เรียกว่า **“ข้อตกลงแห่งยุโรป” (European Agreements)** ร่วมกับประเทศในกลุ่มอีก 3 ประเทศ และกำลังเตรียมแผนที่จะเปิดการเจรจากับประเทศโรมาเนียและบัลแกเรียต่อไป ทั้งนี้มาตรการเหล่านี้ล้วนแต่เป็นมาตรการที่จะค่อยๆ ช่วยให้ประเทศเหล่านี้มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมั่นคงขึ้น เพื่อที่ว่าในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกใหม่ของสหภาพยุโรปในวันหนึ่งข้างหน้าจะเป็นไปโดยราบรื่น ไร้อุปสรรคอันเนื่องมาจากความแตกต่างเรื่องระดับเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปและบรรดาสมาชิกใหม่ในอนาคต

4. วิฤติเศรษฐกิจในยุโรป

ในช่วงปลายปี ค.ศ. 1990 การเติบโตทางเศรษฐกิจในยุโรปตะวันตกที่เคยรุ่งโรจน์ในช่วงปลายทศวรรษ 1980 กลับเริ่มแสดงสัญญาณการถดถอยเด่นชัดขึ้นเรื่อยๆ โดยเริ่มจากสหรัฐอเมริกา และอังกฤษที่เริ่มประสบปัญหาสภาวะเศรษฐกิจถดถอย ตามมาด้วยประเทศตะวันตกอีกหลายประเทศ

ในฤดูใบไม้ร่วง ค.ศ. 1990 มีการประชุม GATT เกิดขึ้น ซึ่งการประชุม GATT ในครั้งนี้เป็นเสมือนเวทีที่ทางสหรัฐอเมริกา และประชาคมยุโรปเกิดข้อถกเถียงในข้อตกลงต่างๆ หลายข้อเนื่องมาจากวิฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ทำให้ทั้งสองฝ่ายต่างพยายามรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายตนเองเอาไว้ให้มากที่สุด ทำให้การประชุมต้องยืดเยื้อและกินเวลานานกว่าที่คาดไว้เนื่องจากความเห็นที่ไม่ลงรอยกันระหว่างทั้งสองฝ่าย ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว ความสำเร็จจากการประชุมในครั้งนี้ล้วนแต่จะเอื้อประโยชน์ให้ทั้งสองฝ่ายในแง่ที่สามารถจะสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นได้ในขณะที่เกิดวิฤติเศรษฐกิจขึ้นนั่นเอง

ต่อมาในช่วงต้นทศวรรษ 1990 วิฤติเศรษฐกิจในยุโรปทวีความรุนแรงขึ้น จนแม้แต่ในกลุ่มประชาคมยุโรปเองสมาชิกของกลุ่มก็ต้องเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจที่หนักหนาย่างที่ไม่เคยคาดคิดมาก่อนเช่นกัน ระดับความรุนแรงของสถานการณ์นั้นแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ อาทิเช่น สเปนซึ่งเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบจากวิฤติเศรษฐกิจมากที่สุด สเปนต้องเผชิญกับอัตราการว่างงานภายในประเทศสูงถึงร้อยละ 22 ซึ่งนับเป็นอัตราการว่างงานที่สูงที่สุดนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา

ยิ่งไปกว่านั้น สเปนยังต้องแก้ปัญหาหนักที่ตามมาอีก อาทิเช่นปัญหาวิกฤติของ “ธนาคาร บานเนสโต” (BANESTO) ซึ่งย่อมาจากชื่อ BONCO ESPANOL DE CREDITO จนรัฐบาลต้องเข้าไปช่วยเหลือ นอกจากนี้ปัญหาการว่างงานยังส่งผลให้เกิดปัญหาการประท้วงนัดหยุดงานในประเทศอย่างขนานใหญ่ตามมาอีก ส่วนในกรณีของฝรั่งเศส อัตราการว่างงานสูงถึงร้อยละ 13 แม้แต่เยอรมนีเองก็ต้องเผชิญปัญหาการว่างงานในอัตราสูงถึงร้อยละ 7 ซึ่งถือเป็นสถานการณ์ที่เลวร้ายที่สุดในรอบ 4 ทศวรรษเลยทีเดียว¹⁴

ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นนี้ได้บั่นทอนความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อบูรณาการยุโรปเป็นอย่างมาก ทำให้เหล่าผู้นำยุโรปไม่ว่าจะเป็นมิตต์เรอริงค์ โคห์ล หรือประธานคณะกรรมการจากส์ เดอลอร์ พยายามจะทำให้การดำเนินการเพื่อไปสู่ EMU นั้นเป็นไปตามกำหนดที่ได้ตั้งเอาไว้ เนื่องจากเห็นว่าการรวมตัวที่เข้มแข็งของกลุ่มเพื่อเข้าสู่ EMU นั้นจะเป็นการแก้ปัญหาการขาดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกบางประเทศ ทำให้สหภาพยุโรปในอนาคตเป็นกลุ่มที่มีเศรษฐกิจที่เข้มแข็งเนื่องจากมีมาตรฐานทางเศรษฐกิจเท่ากัน เปิดโอกาสให้สินค้า ทุน แรงงาน และบริการเคลื่อนไหวภายในกลุ่มอย่างอิสระ ทำให้เกิดผลดีต่อการทำธุรกิจ สร้างอำนาจต่อรองให้กับกลุ่ม ตลอดจนเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุน และประชาชนทั่วไป

ต่อมาเกิดข้อตกลง NAFTA (NAFTA Agreement) ขึ้น ซึ่งเป็นข้อตกลงที่มีผลทำให้เกิด “เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ” (a North American Free Trade Area) เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือนี้เป็นเสมือนตัวบ่งชี้ถึงการเติบโต และความสำคัญที่เพิ่มขึ้นของ ‘ระบบภูมิภาคนิยม’ (regionalism) ภายใต้ระบบการค้าโลกที่มีการแข่งขันกันสูง และมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเช่นในปัจจุบัน ซึ่งภายในภูมิภาคหนึ่งๆ นั้น การแยกตัวโดดเดี่ยวเพียงลำพัง และปราศจากความร่วมมือกันภายในภูมิภาคเป็นเรื่องที่ทำได้ยากมากในปัจจุบัน ดังนั้น การรวมตัวความร่วมมือซึ่งกันและกัน ตลอดจนการร่วมกันจัดตั้งองค์กรที่สามารถจะเอื้อประโยชน์ให้แก่สมาชิกได้ภายใต้ระบบการค้าโลกที่เข้มข้นจึงเป็นทางออกที่ดีที่สุดที่จะทำให้แต่ละประเทศต่างได้รับประโยชน์ร่วมกัน และอยู่รอดได้ภายใต้การแข่งขันทางเศรษฐกิจที่นับวันจะรุนแรงยิ่งขึ้น

จากที่กล่าวมาทำให้เราเข้าใจได้ว่า ความพยายามของกลุ่มประชาคมยุโรปในอันที่จะจัดตั้ง EMU ขึ้นภายใต้สนธิสัญญามาสทริชท์นั้นเป็นความพยายามที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่ม

¹⁴ สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์, ยุโรป : ทศวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลง, หน้า 83-84.

และสมาชิกในกลุ่ม โดยที่สมาชิกส่วนใหญ่ของประชาคมยุโรปเรียกร้องให้มีการจัดตั้งสหภาพทางการเศรษฐกิจและการเงินขึ้นเพราะเชื่อว่าจะสามารถแก้ปัญหาต่างๆ ที่แต่ละประเทศไม่สามารถจะทำได้โดยลำพัง ผลที่ตามมาคือ ทำให้ประชาคมยุโรปเป็นกลุ่มการรวมตัวที่มีความสำคัญ และอิทธิพลต่อการค้าโลกเป็นอย่างมากแทนที่แต่ละประเทศจะแข่งขันและตัดโอกาสกันเองอย่างที่เคยเป็นมา ความสำเร็จขั้นต้นของการมีสหภาพทางการเศรษฐกิจและการเงินดังกล่าว คือการมีเงินสกุล Euro อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ 1999

5. แรกกุดตันจากสถาบันต่างๆ ในประชาคมยุโรป

แรกกุดตันจากสถาบันของ EC เริ่มชัดเจนขึ้นครั้งแรกในช่วงปีค.ศ 1980-1985 โดยเฉพาะ คณะกรรมาธิการ และรัฐสภายุโรป ซึ่งในช่วงแรกนั้นมีอำนาจหน้าที่จำกัดมาก และได้รับผิดชอบในเรื่องที่ไม่ค่อยมีความสำคัญเท่าใดนัก โดยอำนาจหน้าที่ในเรื่องสำคัญมักจะเป็นหน้าที่ของ คณะรัฐมนตรี และคณะกรรมาธิการยุโรปเสียเป็นส่วนใหญ่

บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ EC โดดเด่น และสำคัญยิ่งกว่าเดิมเมื่อจาควิส เดอลอร์ เข้ามาดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมาธิการ เขาเป็นผู้ริเริ่ม และวางแผนการมียุโรปตลาดเดียวให้ เป็นรูปธรรมขึ้นมา บทบาทของเดอลอร์ และคณะกรรมาธิการที่มีต่อการผลักดันยุโรปตลาดเดียว และ SEA นั้น โรเบิร์ต โอ.โคเฮน (Robert O.Keohane) และ สแตนลีย์ ฮอฟฟ์มันน์ (Stanley Hoffmann) ได้กล่าวเอาไว้ว่า

“เดอลอร์และเพื่อนร่วมงานของเขาในคณะกรรมาธิการไม่ได้ทำอะไรมากไปกว่าการมุ่งความ ตั้งใจของประเทศสมาชิกไปสู่ประเด็นเดียว-ยุโรปตลาดเดียว-เพื่อให้ได้รับการยอมรับจาก สมาชิก 3 ประเทศ คืออังกฤษ เยอรมนีตะวันตก และฝรั่งเศส”¹⁵

ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ 1985 คณะกรรมาธิการเสนอให้มีการเตรียมการเพื่อจัดตั้งยุโรป ตลาดเดียวให้เสร็จสิ้นภายในปีค.ศ 1992 ซึ่งข้อเสนอเหล่านี้ปรากฏอยู่ใน the

¹⁵ Renaud Dehousse and Giandomenico Majone, “The institutional dynamics of European integration : From the Single Act to the Maastricht Treaty,” in The construction of Europe : Essays in honour of Emile Noel, ed. Stephen Martin, p. 99.

Commission's White Paper on the Single Market จุดมุ่งหมายสำคัญที่ คณะกรรมาธิการต้องการจากรายงานฉบับนี้ คือการเปลี่ยนแปลงวิธีการลงคะแนนเสียง (**voting procedures**) โดยเปลี่ยนไปเป็นแบบยึดเสียงข้างมาก (**majority voting**) ซึ่งได้มีการกล่าวถึงเอาไว้ในรายงานตลอดเวลา คณะกรรมาธิการเห็นว่า การลงคะแนนเสียงโดยวิธีนี้จำเป็นมาก สำหรับประเทศสมาชิกในการที่จะแข่งขันในระดับนานาชาติ และจะไม่ใช่เป็นอุปสรรคต่อผลประโยชน์ที่จำเป็นของประเทศสมาชิกทั้งหลายด้วย

นอกจากคณะกรรมาธิการจะเป็นผู้เสนอรายงานฉบับสำคัญดังกล่าวแล้ว คณะกรรมาธิการยังทำหน้าที่ลดช่องว่างที่เกิดจากจุดยืนที่แตกต่างกันระหว่างประเทศสมาชิกทั้งหลายอีกด้วย เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่า บทบาทของคณะกรรมาธิการในการผลักดันให้เกิด SEA ขึ้นนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งในฐานะที่เป็นผู้ริเริ่มและจัดการเรื่องนโยบาย (**policy entrepreneur**) และเป็นผู้ทำการไกล่เกลี่ยเมื่อเกิดความแตกแยกในเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติขึ้นภายในกลุ่ม

นอกจากนั้น คณะกรรมาธิการยังเป็นผู้ที่มีบทบาทหลักที่ทำให้เกิดการปฏิรูป เปลี่ยนแปลงสถาบันต่างๆ ใน EC ไม่ว่าจะเป็น **White Paper** ในปีค.ศ 1985 และแผนการเดอลอร์ ในปีค.ศ 1989 นั้นล้วนแล้วแต่เป็นผลงานสำคัญของคณะกรรมาธิการภายใต้การดูแลของเดอลอร์ที่เป็นรากฐานให้แก่สนธิสัญญามาสทริชท์ในเวลาต่อมาทั้งสิ้น

นอกเหนือจากคณะกรรมาธิการแล้ว องค์การเหนือรัฐภายใน EC อย่างรัฐสภายุโรป เป็นอีกองค์การหนึ่งที่ถูกกดดันให้มีการเพิ่มขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนให้มากยิ่งขึ้นในสนธิสัญญามาสทริชท์ ความต้องการดังกล่าวนี้ ได้กลายเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่มีผลต่อเนื้อหาของสนธิสัญญามาสทริชท์ในแง่ของการปรับปรุง ปฏิรูปการทำงานของสถาบันในสหภาพยุโรป

สถาบันที่มีบทบาทสูงในเรื่องการกดดันให้มีการเจรจาเรื่องดังกล่าว ได้แก่รัฐสภายุโรป โดยรัฐสภายุโรปนั้นมีลักษณะที่แตกต่างจากรัฐสภาโดยทั่วไปหลายประการ

ประการแรก รัฐสภายุโรปไม่ใช่ส่วนหนึ่งขององค์กรในรัฐชาติ หรือสหพันธรัฐเช่นรัฐสภาทั่วไป ในยุคแรกๆ นั้นขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐสภายุโรปยังถูกจำกัดอยู่มาก เริ่มจากอำนาจในกระบวนการออกกฎหมายซึ่งมีจำกัด และมีหน้าที่เพียงให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหาร คือคณะกรรมาธิการ และคณะรัฐมนตรีเท่านั้น

ประการที่สอง คืออำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารซึ่งมีเพียงการตั้งกระทู้ถาม ในขณะที่องค์การบริหารที่มีอำนาจมากของประชาคมยุโรปคือคณะรัฐมนตรีนั้น กลับอยู่นอกเหนือการควบคุมของรัฐสภายุโรป

ประการสุดท้าย คืออำนาจในการควบคุมงบประมาณ ซึ่งรัฐสภาโดยทั่วไปจะมีส่วนร่วมในการร่วมพิจารณางบประมาณและอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน แต่รัฐสภายุโรปมีหน้าที่เพียงอนุมัติ 'งบประมาณที่ไม่มีกำหนดจำนวนสูงสุด' (Non-Obligatory Amount) ซึ่งเป็นงบประมาณในส่วนของเงินเดือน และค่าใช้จ่ายประจำของหน่วยงานประจำประชาคมยุโรปซึ่งมีสัดส่วนเพียงประมาณร้อยละ 30 เท่านั้น¹⁶

ในการประชุม IGC เรื่อง Single European Act ในปีค.ศ 1985 เบื้องหลังการบรรลุข้อตกลงนั้น ส่วนหนึ่งมาจากการกดดันของรัฐสภายุโรปที่ต้องการให้ SEA เป็นกฎหมายที่มีสาระเพิ่มอำนาจให้รัฐสภายุโรปโดยให้มีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎหมาย ซึ่งในที่สุดเนื้อหาของ SEA ได้บัญญัติให้มีการเพิ่มบทบาท และอำนาจให้แก่รัฐสภายุโรปมากขึ้น เปิดโอกาสให้รัฐสภายุโรปมีสิทธิในการแก้ไขร่างกฎหมาย และถ้าคณะรัฐมนตรีจะยื่นกรรณในร่างกฎหมายนั้น จะต้องผ่านกระบวนการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณา และในกรณีที่จะไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขญัตติของรัฐสภายุโรปนั้น จะต้องตัดสินใจด้วยมติเอกฉันท์จึงจะมีผล¹⁷

กล่าวโดยสรุปคือ รัฐสภายุโรปมีอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิมแม้ว่าในส่วนของอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารนั้น ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนแต่อย่างใด นอกจากขั้นตอนในการสื่อสารกับคณะรัฐมนตรีที่ขยายตัวมากขึ้นระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเท่านั้นเอง

นอกจากจะประสบความสำเร็จส่วนหนึ่งจาก SEA แล้ว รัฐสภายุโรปยังใช้วิธีเดียวกันในกรณีสนธิสัญญามาสทริชท์อีกด้วย อย่างไรก็ตาม ในกรณีของสนธิสัญญามาสทริชท์นั้นแตกต่างจากกรณี SEA หลายประการ

ประการแรก สนธิสัญญามาสทริชท์เกิดขึ้นภายใต้สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ในปีค.ศ 1985-1986 เมื่อเกิด SEA นั้นการเมืองโลกยังตกอยู่ภายใต้ความตึงเครียด

¹⁶ สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์, ยุโรป : ทศวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลง, หน้า 20.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน.

จากสงครามเย็นที่ยังดำเนินอยู่ แม้ว่าในเดือนมีนาคม ค.ศ 1985 สหภาพโซเวียตจะได้ผู้นำคนใหม่ ที่มีท่าทีเปิดเสรีมากกว่าที่ผ่านๆ มาก็ตาม ส่วนสนธิสัญญามาสทริชท์นั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นผลโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในช่วงปีค.ศ 1989-1991 ดังจะเห็นได้จากสาระในส่วน ของ EMU ที่ถูกเพิ่มเติมอยู่ใน EC และ “pillar” ที่ 2 คือ CFSP ซึ่งเกิดจากการตอบสนอง สภาพการณ์ทางการเมืองโลกที่เปลี่ยนไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง EMU นั้นสะท้อนให้เห็นแนวความคิดที่เรียกว่า ‘ระเบียบโลกใหม่’ ได้อย่างชัดเจน

ระเบียบโลกใหม่ดังกล่าว เป็นสภาพแวดล้อมทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศภายหลังการ สิ้นสุดสงครามเย็น โดยมุ่งให้ความสำคัญต่อปัญหาการแข่งขันศักยภาพทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐ มากกว่าเรื่องความแตกต่างทางอุดมการณ์ และเชื่อว่าอำนาจที่แท้จริงของรัฐ คืออำนาจทาง เศรษฐกิจ ไม่ใช่อำนาจทางการเมืองอีกต่อไป นอกจากนี้ ระเบียบโลกใหม่ยังเน้นในเรื่องการรวม กลุ่มทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคเพื่อแข่งขันกับกลุ่มเศรษฐกิจอื่นๆ ด้วย ดังเช่นการรวมตัวของสห ภาพยุโรปและยุโรปตลาดเดียว เช่นเดียวกับการรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้ง EMU ขึ้น

ประการที่สอง เนื้อหาของสนธิสัญญามาสทริชท์นั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากการปรับตัวเพื่อให้ สามารถรองรับการขยายจำนวนสมาชิกในอนาคต ดังนั้น การปฏิรูประบบการทำงานของสถาบัน ในสหภาพยุโรปจึงเป็นเรื่องจำเป็นมากเนื่องจากในสมัย SEA นั้นประชาคมมีจำนวนสมาชิกเพียง 12 ประเทศเท่านั้น แนวโน้มการรับสมาชิกใหม่จากประเทศในยุโรปตะวันออกยิ่งทำให้จำเป็นต้อง ปรับเปลี่ยน และพัฒนาบทบาท และอำนาจการทำงานของสถาบันต่างๆ ให้เหมาะสมกับสถาน การณ์มากขึ้น

ประการที่สาม ในช่วงค.ศ 1992-1993 EC ประสบปัญหายุ่งยากหลายประการที่ สำคัญที่สุด ได้แก่ ปัญหาเศรษฐกิจที่ตกต่ำอย่างหนัก ปัญหาการว่างงาน ปัญหาเงินเฟ้อ ปัญหาการ ขาดดุลงบประมาณและขาดดุลเดินสะพัด เป็นต้น แม้แต่ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแข็งแกร่งอย่าง เยอรมนีและฝรั่งเศสก็ต้องประสบปัญหาเหล่านี้เช่นกัน

ปัญหาต่างๆ ทั้งหลายนี้มีผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินการสนธิสัญญามาสทริชท์ โดย แรงกดดันจากประชาชนในประเทศสมาชิกต่างๆ ที่เริ่มไม่เห็นด้วยกับสนธิสัญญามาสทริชท์ทำให้ EC ต้องเร่งหาทางแก้ปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วนก่อนจะถึงเวลาที่ประเทศต่างๆ จะให้สัตยาบันรับ รอง เพราะฉะนั้นสนธิสัญญามาสทริชท์จึงเกิดขึ้นท่ามกลางปัญหานานาประการ ซึ่งเกือบจะทำให้ สนธิสัญญาไม่ผ่านการรับรองจากประชาชน ในทางกลับกัน ในกรณี SEA นั้นปัญหาที่เกิดขึ้นไม่

รุนแรงเท่า สาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะในช่วงเวลาดังกล่าวเศรษฐกิจภายในกลุ่มไปได้ด้วยดี ทำให้ไม่ค่อยมีปัญหาอันเนื่องมาจากวิกฤติศรัทธาของประชาชนที่มีต่อประชาคมเท่าใดนัก

ประการสุดท้าย เนื่องจากสนธิสัญญามาสทริชท์เป็นสนธิสัญญาที่มีขอบเขตเนื้อหาสาระกว้างขวาง และหลากหลายกว่า อีกทั้งเป็นสนธิสัญญาที่จะมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมากมาย ดังนั้น จึงต้องใช้เวลานานเพื่อพิจารณา และเจรจาหรืออย่างละเอียดรอบคอบที่สุด และสร้างความกดดันมากกว่าการเจรจาเกี่ยวกับ SEA

เมื่อเป็นเช่นนี้ กระบวนการการกดดันของรัฐสภายุโรปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจที่มากและมีขอบเขตกว้างขึ้นกว่าเดิมจึงยุ่งยากและใช้เวลานานมากทีเดียว ก่อนหน้านี้รัฐสภายุโรปผ่านขั้นตอนการขยายอำนาจมาแล้ว 3 ครั้ง คือในปีค.ศ 1970 และ ค.ศ 1975 ได้เพิ่มอำนาจด้านงบประมาณ ต่อมาในปีค.ศ 1986 รัฐสภายุโรปมีอำนาจด้านนิติบัญญัติเพิ่มขึ้นจาก SEA โดยเปิดโอกาสให้รัฐสภายุโรปมีสิทธิในการแก้ไขร่างกฎหมาย และถ้าคณะรัฐมนตรีจะยื่นกรรณในร่างกฎหมายนั้นจะต้องผ่านกระบวนการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณา และในกรณีที่จะไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขข้อติของรัฐสภายุโรป จะต้องตัดสินใจด้วยมติเอกฉันท์จึงจะมีผล แม้ว่าลักษณะดังกล่าวจะแสดงให้เห็นอำนาจที่เพิ่มขึ้นของรัฐสภายุโรป แต่การอนุมัติร่างกฎหมายสุดท้ายยังคงอยู่กับฝ่ายบริหาร คือคณะรัฐมนตรีซึ่งทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติไปด้วยนั่นเอง¹⁸

ในเวลาต่อมา เมื่อสมาชิกรัฐสภายุโรปชุดใหม่เข้ามาทำหน้าที่ภายหลังการเลือกตั้งในปี ค.ศ 1989 แล้ว สมาชิกเหล่านี้ตระหนักดีว่า ไม่ควรที่จะเปิดการเจรจา และประชุมกันเฉพาะเรื่อง EMU หรือเรื่อง EPU อย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น และในการประชุม IGC แต่ละครั้ง รัฐสภายุโรปได้เรียกร้องให้จัดการประชุม IGC เพื่อพิจารณาเรื่องการปฏิรูปสถาบันภายในประชาคม ดังเช่นการประชุม IGC เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน ค.ศ 1989 ทั้งนี้รวมไปถึงการขยายอำนาจของรัฐสภา การเพิ่มสิทธิและอำนาจระดับพื้นฐาน รวมถึงเพิ่มการออกเสียงแบบระบบเสียงข้างมาก (majority voting)¹⁹

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20-21.

¹⁹ Richard Corbett, The treaty of Maastricht : From conception to ratification : A comprehensive reference guide (United Kingdom : Longman Group UK Ltd., 1993), p. 9.

ในช่วงที่การเจรจา (negotiation) สนธิสัญญามาสทริชท์กำลังดำเนินอยู่นั้น รัฐสภายุโรปพยายามกดดันอย่างหนักเพื่อที่จะเสนอประเด็นเรื่องการเพิ่มอำนาจของรัฐสภาสู่ที่ประชุม²⁰ ในโครงร่าง (proposal) ที่รัฐสภายุโรปเสนอต่อที่ประชุมนั้น เน้นการเพิ่มอำนาจใน 2 ประเด็น คือ ประเด็นเรื่องกระบวนการด้านนิติบัญญัติ และประเด็นการมีส่วนร่วมในการทำงานของคณะกรรมการมากขึ้น

ความพยายามของรัฐสภาในการที่จะขยายอำนาจของตนนี้ได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากเยอรมนี เนื่องจากในทัศนะของ ฮันส์ ดีทริค เก็นเซอร์ (Hans-Dietrich Genscher) รัฐมนตรีต่างประเทศของเยอรมนีในขณะนั้น เห็นว่าประชาคมยุโรปจำเป็นต้องมีความร่วมมือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้านการเมือง ควบคู่ไปกับการมีสหภาพทางเศรษฐกิจการเงินจึงจะทำให้ EMU ประสบความสำเร็จได้ และการที่จะเกิดสหภาพทางการเมืองระหว่างประเทศสมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น รัฐสภายุโรปจะต้องมีอำนาจพอที่จะมีบทบาทสำคัญนี้ได้²¹ แต่ความคิดของเยอรมนีถูกคัดค้านอย่างมากจากอังกฤษ

6. การพังทลายของกำแพงเบอร์ลิน และการรวมประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่ในยุโรปในช่วงปี ค.ศ. 1989 นั้น นับว่าเป็นยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงระบบความสัมพันธ์ภายในยุโรป และระดับระหว่างประเทศครั้งใหญ่ ทำให้ประเทศในยุโรปตะวันตกจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศของตนให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ และเป็นการตอกย้ำความคิดที่ว่า ยุโรปจำเป็นต้องพัฒนาความร่วมมือทางการเมืองที่ดีซึ่งกว่าเดิม

เหตุการณ์ความเปลี่ยนแปลงทั้งหลายเหล่านี้ แม้ในแง่หนึ่งจะสร้างความยินดีให้กับประชาชนชาวยุโรป โดยเฉพาะยุโรปตะวันออก แต่การพังทลายของกำแพงเบอร์ลินทำให้สมาชิกของประชาคมยุโรปเกิดความรู้สึกไม่มั่นคง ไม่ปลอดภัย และไม่แน่ใจในสภาพการณ์ในยุโรปในขณะนั้นอันเนื่อง

²⁰ Ibid., p. 207.

²¹ Andrew Moravcsik, "Negotiation the Single European Act : National interests and conventional statecraft in the European Community," International Organization : 29.

มาจากปัญหาที่เรียกกันว่า “ปัญหาเยอรมนี” (Germany Question)²² ซึ่งเป็นปัญหาที่ทำให้ยุโรปและโลกต้องเผชิญกับสงครามใหญ่ถึง 3 นับตั้งแต่เยอรมนีรวมประเทศเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1871 เป็นต้นมา

อย่างไรก็ตาม ปฏิบัติการของประเทศต่างๆ ที่มีต่อการรวมประเทศเยอรมนีนั้นมีทั้งปฏิบัตินโยบาย และปฏิบัตินโยบาย กลุ่มที่มีปฏิบัตินโยบายนั้นมองในแง่ดี ทั้งเรื่องทิศทางอนาคต และเรื่องบทบาทของเยอรมนี กลุ่มนี้คิดว่ามีองค์ประกอบหลายประการที่ทำให้เชื่อมั่นได้ว่า เยอรมนีจะไม่เป็นภัยต่อยุโรปดังเช่นในอดีต

องค์ประกอบดังกล่าวยังรวมถึงการที่เยอรมนีเป็นหนึ่งในประเทศผู้ก่อตั้งประชาคมยุโรปตั้งแต่ต้น อีกทั้งยังเป็นประเทศที่มีบทบาทโดดเด่นมาตลอดในฐานะแกนหลักของกลไกบูรณาการ นอกจากนี้ยังมีสถาบันระหว่างประเทศที่คอยควบคุมดูแลสมาชิกของสถาบันอย่างใกล้ชิด รวมทั้งการที่เสถียรภาพของระบบประชาธิปไตยของเยอรมนีจะเป็นตัวจำกัดบทบาทของเยอรมนีเอง ยิ่งไปกว่านั้น หลายคนยังเชื่อกันว่าเยอรมนีในปัจจุบันนี้เรียนรู้ความผิดพลาดในอดีตได้เป็นอย่างดี และจะไม่ทำผิดซ้ำอีก

สำหรับกลุ่มที่มองการรวมประเทศเยอรมนีในด้านลบนั้น มีฝรั่งเศสและอังกฤษเป็นผู้นำสำคัญ ฝรั่งเศสตระหนักดีถึงสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปของเยอรมนีภายหลังจากการรวมประเทศ ซึ่งหมายความว่าเยอรมนีจะกลายเป็นประเทศที่ใหญ่ที่สุดของกลุ่มประชาคมยุโรปด้วยจำนวนประชากรถึง 80 ล้านคน มากกว่าฝรั่งเศสถึงร้อยละ 40 และจะมีจำนวนแรงงานมากกว่าแรงงานของฝรั่งเศสและอิตาลีรวมกัน นอกจากนี้ เยอรมนีกลายเป็นประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญและมีอิทธิพลมากที่สุดของกลุ่มด้วยปริมาณ GNP เกือบร้อยละ 30 ของ GNP รวมทั้งหมดของประชาคมยุโรป หากจะเปรียบเทียบแล้วคงกล่าวได้ว่า รายได้ทางเศรษฐกิจของเยอรมนีภายหลังรวมประเทศจะมีปริมาณมากเท่าๆ กับของฝรั่งเศสกับอังกฤษรวมกัน

ส่วนในด้านภูมิรัฐศาสตร์นั้น เยอรมนีตั้งอยู่ใจกลางทวีปยุโรป มีประวัติศาสตร์และประเพณีวัฒนธรรมใกล้ชิดและผูกพันกับหลายๆ ประเทศในภูมิภาค กล่าวอีกนัยหนึ่ง เยอรมนีตั้งอยู่ในภูมิศาสตร์ที่ดีที่สุด และได้เปรียบประเทศอื่นทั้งด้านการเมือง และเศรษฐกิจนับตั้งแต่สงครามเย็นสิ้นสุด

²² Michael J. Baun, “After the wall,” in An imperfect union : The Maastricht Treaty and the new politics of European integration, p. 35.

สุด และประเทศในยุโรปตะวันออกต่างพากันเปิดประเทศสู่โลกภายนอก เพราะการสิ้นสุดสงครามเท่ากับสนับสนุนให้เยอรมนีกลายเป็นศูนย์กลางของยุโรปใหม่ซึ่งอยู่ตรงกลางระหว่างยุโรปตะวันตกและยุโรปตะวันออก และทิ้งให้ฝรั่งเศสต้องเผชิญความเสี่ยงจากความใกล้ชิดระหว่างเยอรมนีและกลุ่มประเทศริมขอบ หรือขอบนอก (periphery) เหล่านี้อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง²³

นอกจากนั้น ผลประโยชน์ที่ฝรั่งเศสเคยได้จากการจำกัดอิทธิพล และเอกราชของเยอรมนีในอดีตจะหมดสิ้นไปด้วย ตลอดจนทำให้อำนาจทางการเมืองการทหารของฝรั่งเศสจะต้องไปผูกพันอยู่กับความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจของเยอรมนีโดยปริยาย

แม้ประธานาธิบดีมิตต์แตร็รงค์จะกล่าวย้าว่า ฝรั่งเศสไม่เคยกลัวการรวมประเทศเยอรมนี แต่ลักษณะการกระทำของเขาตรงกันข้ามกับคำพูดโดยสิ้นเชิง รัฐบาลกรุงปารีสพยายามทุกทางที่จะชะลอการรวมประเทศไว้ให้นานที่สุด ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1989 มิตต์แตร็รงค์เดินทางไปเยือนสหภาพโซเวียตเพื่อเตือนให้รัฐบาลกรุงบอนน์นึกถึงความเกรงขามเดิมๆ ที่เคยมีต่อพันธมิตรฝรั่งเศส-รัสเซีย

ในการกล่าวสุนทรพจน์ที่เมืองเคียฟ ประเทศสหพันธรัฐยูเครน เมื่อวันที่ 6 ธันวาคม มิตต์แตร็รงค์กล่าวเตือนเยอรมนีว่า ไม่ควรผลักดันให้เกิดการรวมประเทศ เพราะจะทำให้เกิดผลเสียต่อสมดุลทางการเมืองในยุโรป และต่อประชาคมยุโรปโดยรวม และกล่าวเตือนประธานาธิบดี กอร์บาชอฟว่า ควรจะจัดการอย่างเต็มที่เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการรวมประเทศเกิดขึ้น

นโยบายดังกล่าวของฝรั่งเศสเรียกว่า นโยบาย “*embracing-enmeshing*”²⁴ หมายถึงการผูกมัดเยอรมนีเข้ากับบูรณาการยุโรปอย่างแน่นแฟ้น ผลที่ตามมาคือ จุดมุ่งหมายของการจัดตั้งสหภาพทางการเงินได้เพิ่มประเด็นความจำเป็นเร่งด่วนทางภูมิรัฐศาสตร์ดังกล่าวข้างต้นเข้าไปด้วย นอกจากนี้ สมาชิกประชาคมยุโรปบางประเทศก็คิดเหมือนฝรั่งเศสว่า เป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งที่จะดึงเยอรมนีเข้ามาผูกพันกับบูรณาการยุโรปอย่างใกล้ชิด และประชาคมจะต้องมีสถาบันภายในที่มีประสิทธิภาพพอที่จะจัดการกับความท้าทายที่เกิดขึ้นในยุโรปหลังสงครามเย็น

²³ Ibid., p. 36.

²⁴ Ibid.

สำหรับอังกฤษในสมัยนายกรัฐมนตรีมาร์กาเรต แทตเชอร์นั้น นางแสดงความรู้สึกกังขาและไม่แน่ใจในเจตนารมณ์ของเยอรมนี เดือนธันวาคม ค.ศ 1989 แทตเชอร์จึงคิดที่จะสร้างความร่วมมือกับฝรั่งเศสจัดตั้งความร่วมมือที่เรียกว่า “*Anglo-French entente cordiale*” มีจุดมุ่งหมายเพื่อพยายามหาพันธมิตรเข้าร่วมจำกัดอำนาจ และสกัดกั้นการรวมประเทศเยอรมนี แต่ความพยายามของทั้งสองในการนี้ไม่ประสบความสำเร็จ มิตรแท้รอดจึงต้องใช้กลยุทธ์การผูกพันเยอรมนีเข้ากับบูรณาการยุโรปแทน ซึ่งดูเหมือนจะเป็นนโยบายที่เหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้นมากกว่า

เกี่ยวกับเรื่องนี้ เดอลอร์ ซึ่งเป็นผู้หนึ่งที่เห็นด้วยกับการรวมประเทศเยอรมนี ได้กล่าวสุนทรพจน์ที่เมือง Bruges ประเทศเบลเยียม เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม ค.ศ 1989 ว่า การสร้างสหพันธรัฐยุโรป (Federal Europe) คือ “การแก้ปัญหาที่เหมาะสมและยอมรับได้เพียงทางเดียวของปัญหาเยอรมนี”²⁵

ต่อมา มิตรแท้รอดร่วมมือกับเดอลอร์พยายามหาทางแก้ปัญหาด้วยการเร่งกำหนดเวลาที่แน่นอนสำหรับการเริ่มต้นขั้นที่ 2 ของ EMU ภายหลังจากกำหนดเวลาสำหรับเริ่มดำเนินการขั้นแรกเป็นวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ 1990 เอาไว้ก่อนแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้เยอรมนีซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจยิ่งใหญ่ที่สุดของกลุ่มภายหลังรวมประเทศถูกจำกัด และควบคุมอำนาจทางเศรษฐกิจโดยเร็วที่สุด ทั้งนี้เพื่อสร้างสมดุลทางการเมืองภายในกลุ่ม และลดความหวาดระแวงของสมาชิกอื่นๆ ที่มีต่อเยอรมนี

ตลอดเวลาเยอรมนีซึ่งรู้ดีถึงความหวาดระแวงของสมาชิกประชาคมยุโรปย้ำเสมอว่า การรวมประเทศจะไม่เป็นตัวขัดขวางความตั้งใจของเยอรมนีที่จะเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมยุโรปอย่างแน่นอน เก็นเซอร์กล่าวไว้ว่า สิ่งที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีต้องการคือ “เยอรมนีของยุโรป ไม่ใช่ยุโรปของเยอรมนี” (a European Germany and not a German Europe) เพราะเยอรมนีได้บทเรียนที่มีค่าที่สุดจากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา และขอปฏิเสธ “การเมืองแบบอำนาจในอดีต” (the power politics of the past) แต่ต้องการ “การเมืองแห่งการรับผิดชอบ” (politics of responsibility)²⁶

ก่อนการประชุมสุดยอดเรื่อง EMU ที่เมืองสตราสบูร์ก ประธานาธิบดีมิตรแท้รอดและผู้นำอื่นๆ ต่างคาดหวังว่า รัฐบาลกรุงบอนน์จะมีท่าทีที่ดีต่อการประชุมครั้งนี้ เจ้าหน้าที่ฝรั่งเศสคนหนึ่ง

²⁵ Ibid., p. 38.

²⁶ Ibid., p. 37.

กล่าวว่า “จนกระทั่งบัดนี้ เยอรมนีตะวันตก ฝรั่งเศส และคณะกรรมการยุโรปถือได้ว่าเป็นเสมือน กลไกสำคัญของการผลักดันการบูรณาการให้ก้าวหน้า เรากำลังจับตามองว่าเยอรมนีจะตัดสินใจ อย่างไร แต่ถ้าพวกเขาไม่ต้องการจะร่วมผลักดันการบูรณาการให้ก้าวหน้าต่อไป คงจะต้องเกิดสิ่งเลวร้ายขึ้นในยุโรปอย่างแน่นอน”²⁷

ในขณะที่เยอรมนีเองออกตัวว่า ตนยังคงให้การสนับสนุน EMU เช่นเดิม และไม่เคยมีเจตนาจะทำให้บูรณาการล่าช้าแต่อย่างใด เยอรมนีต้องการเพียงแค่ให้เลื่อนการประชุมออกไปสัก 2-3 สัปดาห์ จนกว่าการเลือกตั้งภายในประเทศที่จะมีขึ้นในเดือนธันวาคม ค.ศ 1990 เสร็จสิ้นลงเสียก่อน ซึ่งไม่ได้หมายความว่า การเลื่อนกำหนดออกไปเช่นนี้จะทำให้ EMU ล้มเหลวแต่อย่างใด

เช่นเดียวกับเรื่อง EMU ความก้าวหน้าในเรื่อง EPU ของสนธิสัญญา มาสทริชท์ก็คือผลโดยตรงอีกประการหนึ่งที่เกิดจากการรวมประเทศเยอรมนี ซึ่งมีมิตรรอนด์ และโคห์ลต่างเห็นพ้องกันว่า การผูกพันเยอรมนีเข้ากับบูรณาการยุโรปให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น จำเป็นมากต่อสภาพความเป็น “ยุโรปใหม่” (New Europe)

ในความเป็นจริงนั้น ได้มีความพยายามที่จะมีการดำเนินการทางการเมืองร่วมกันภายในประชาคมมานานกว่า 10 ปีแล้ว ปรากฎการณ์ที่โดดเด่นที่สุดในการนี้เกิดขึ้นในปีค.ศ 1985 เมื่อ SEA ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นกับ “ความร่วมมือทางการเมืองยุโรป” (EPC) นอกเหนือจากทำให้เกิดยุโรปตลาดเดียว โดย EPC ที่เกิดขึ้นนั้น... “นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่ความร่วมมือทางการเมืองได้รับการรับรองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย”²⁸

เพียงไม่นานหลังจากการรวมประเทศเยอรมนี ฝรั่งเศสและเยอรมนีร่วมกันเสนอให้มีการประชุม IGC ในประเด็นสหภาพทางการเมืองซึ่งเป็นข้อเสนอที่ได้รับการตอบรับจากคณะมนตรี (European Council) ทันที “ความหวาดระแวงที่เกิดขึ้นทำให้จำเป็นต้องดึงเยอรมนีเข้าร่วม

²⁷ Ibid., p. 39.

²⁸ Marit Sjoavaag, European Political Cooperation 1985-1991 : Traces of political integration ? (Center for European and Asian Studies, 1996), p. 3.

ด้วย พร้อมๆกับที่ประชาคมยุโรปควรจะมีการบูรณาการที่เข้มข้นขึ้นก่อนที่จะเยอรมนีจะเปลี่ยนท่าทีไป
....”²⁹

หลังจากนั้น มีการจัดการประชุมว่าด้วย EPU ขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง (ส่วนรายละเอียดการประชุมและการเจรจาต่อรองนั้นจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป) จากที่กล่าวมาเห็นได้ชัดว่า ความตื่นตัวเรื่องการผลักดันให้มีการจัดตั้ง EMU และ CFSP ล้วนเป็นผลโดยตรงที่สืบเนื่องมาจากการพังทลายของกำแพงเบอร์ลิน และการรวมประเทศเยอรมนีนั่นเอง

7. ความต้องการขยายจำนวนสมาชิก

แรงผลักดันที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความเคลื่อนไหวในเรื่องสนธิสัญญามาสทริชท์ ได้แก่ แผนการรับสมาชิกใหม่ของประชาคม

การเปลี่ยนแปลงในสหภาพโซเวียต และยุโรปตะวันออกทำให้ “กลุ่มประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก” (Central and East European Countries-CEECs) ซึ่งเคยอยู่ภายใต้การดูแลควบคุมของสหภาพโซเวียตรู้สึกถึง ‘ช่องว่างทางความมั่นคง’ (security vacuum) และ ‘ช่องว่างทางอำนาจ’ (power vacuum) ที่เกิดขึ้น ทำให้กลุ่มประเทศเหล่านี้ตั้งเป้าหมายทางการเมืองของตนอันดับแรกเอาไว้ว่า จะต้อง ‘หวนคืนสู่ยุโรป’ (return to Europe) อาทิ โปแลนด์ ฮังการี และ เชคโกสโลวาเกีย ที่ต่างประกาศว่าจะเข้าร่วมเป็นสมาชิกใหม่ของประชาคมในช่วงเริ่มต้นศตวรรษใหม่

ต่อมา มีการแจ้งความประสงค์อย่างเดียวกันมาจากกลุ่มประเทศในแถบคาบสมุทรบอลข่าน เช่น สโลเวเนีย และ โครเอเชีย รวมทั้งประเทศในยุโรปตะวันออกเฉียงใต้อื่นๆ นอกจากนั้น ปัญหาที่ผุดขึ้นมาหลังจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว อาทิ เช่น ปัญหาเศรษฐกิจ ความยากจน และปัญหาสังคม ก็ยังเป็นสาเหตุกดดันให้กลุ่ม CEECs ต้องการเข้าร่วมเป็นสมาชิกประชาคมยุโรป รวมทั้ง NATO มากขึ้น เนื่องจากหวังจะได้รับความช่วยเหลือที่จำเป็นในด้านต่างๆ จากประชาคมยุโรปนั่นเอง

²⁹ The Economist (2 November 1991) cited in Marit Sjoavaag, European Political Cooperation 1985-1991 : Traces of political integration ?, p. 39.

หลังจากนั้น ประเทศตุรกี มอลต้า และไซปรัสต่างสมัครเป็นสมาชิกใหม่ของประชาคม แต่ความเห็นของคณะกรรมการการยุโรปต่อกรณีนี้ในขณะนั้นแตกต่างออกไป ในกรณีประเทศตุรกีนั้น คณะกรรมการเห็นว่ายังไม่พร้อม และยังไม่เหมาะสมที่จะเข้าเป็นสมาชิกใหม่ของประชาคม แต่ยังไม่มีความเห็นในกรณีประเทศมอลต้า และไซปรัส ต่อมาในปี ค.ศ 1989 ประเทศออสเตรเลียได้แสดงความจำนงที่จะสมัครเป็นสมาชิกอีกประเทศหนึ่ง

เจตจำนงของออสเตรเลียทำให้เกิดปัญหาตามมา 2 ประการ

ประการแรก กรณีของออสเตรียนับเป็นครั้งแรกที่ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญที่แสดงความเป็นกลางในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมัครเป็นสมาชิกของประชาคม ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อความเป็นกลางของออสเตรเลียเอง นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดปัญหาเรื่องการบูรณาการแบบ ‘ลึกและกว้าง’ (deepening and widening) ซึ่งถึงแม้ว่าประชาคมจะปล่อยให้ออสเตรเลียเข้าเป็นสมาชิกแล้วก็ตาม แต่ก็เท่ากับว่าจะเกิดปัญหาในเรื่อง EPC และ CFSP โดยปริยาย

ประการที่สอง การสมัครเข้าเป็นสมาชิกของออสเตรียครั้งนี้มีเหตุผลเรื่องเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ก่อนหน้านั้นมีการเจรจาเพื่อจัดตั้ง “เขตเศรษฐกิจยุโรป” (European Economic Area-EEA) ซึ่งจะมีผลให้ประเทศที่เป็นสมาชิกของ “เขตการค้าเสรียุโรป” (the European Free Trade Association-EFTA)³⁰ ได้มีส่วนร่วมในยุโรปตลาดเดียวโดยไม่ต้องเป็นสมาชิกเต็มตัวเหมือนประเทศอื่นๆ การสมัครเข้าเป็นสมาชิกของออสเตรียครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่า การเข้าร่วมในเขตเศรษฐกิจยุโรป หรือเขตการค้าเสรียุโรปนั้นไม่ทำให้ออสเตรเลียพอใจเท่าที่ควร จึงทำให้ออสเตรเลียจำเป็นต้องรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตนด้วยการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของประชาคมอีกทางหนึ่ง

ตัวอย่างกรณีออสเตรียนั้น เท่ากับแสดงให้เห็นความกดดันของกลุ่ม EFTA ในอันที่จะประคับประคองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตนเองไว้ไม่ให้ออสเตรเลียกับภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในขณะนั้น และปรากฏการณ์ครั้งนี้ไม่สามารถรับประกันได้ว่า ประเทศสมาชิกอื่นๆ ของเขตเศรษฐกิจยุโรป และเขตการค้าเสรียุโรปจะไม่ทำอย่างออสเตรเลีย

³⁰ EEA มีสมาชิกทั้งสิ้น 18 ประเทศ ส่วน EFTA มีสมาชิกรวม 7 ประเทศ

ต่อมา สิ่งที่เกิดกลุ่มสมาชิกประชาคมคาดเอาไว้ก็เกิดขึ้นจริง เมื่อประเทศสวีเดนทำตามออสเตเรียด้วยการสมัครเป็นสมาชิกใหม่ของประชาคมอย่างเป็นทางการในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ 1991 ตามมาด้วยฟินแลนด์ นอร์เวย์ หรือแม้แต่สวิตเซอร์แลนด์เองนั้น พรรคสังคมนิยมสวิส (Swiss Socialist Party) ได้เรียกร้องให้รัฐบาลสมัครเป็นสมาชิกใหม่เช่นกัน ในจำนวนนี้มีประเทศที่ประสบความสำเร็จในการสมัครเข้าเป็นสมาชิกในเวลาต่อมา คือออสเตรีย ฟินแลนด์ และสวีเดน โดยเข้าเป็นสมาชิกอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ 1995

เมื่อประเทศต่างๆ ล้วนแต่ต้องการจะสมัครเข้าเป็นสมาชิกเช่นนี้ ประชาคมจึงต้องเร่งวางแผนเพื่อปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงระบบการทำงาน และขอบเขตความรับผิดชอบของสถาบันในประชาคมให้ดียิ่งขึ้นเพื่อให้สามารถรองรับความขยายตัวดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการดำเนินงานของสถาบันต่างๆ เท่าที่เป็นอยู่ในขณะนั้น ไม่มีความสามารถที่จะจัดการเรื่องนี้ได้อย่างครอบคลุม และมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาถึงแผนการขยายจำนวนสมาชิกในอนาคต จากจำนวน 12 เป็น 15, 18, 24 หรือ 36 ประเทศในที่สุด

8. แรงผลักดันจาก Single Act

บูรณาการยุโรปตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบันนั้น กล่าวได้ว่าเกิดจากแรงผลักดันของกลุ่มบุคคลหลายกลุ่มที่บางครั้งก็มีลักษณะการดำเนินการ และจุดมุ่งหมายต่างกัน อาทิเช่นกลุ่มผู้นำยุโรป กลุ่มผู้ปกครองระดับภายใต้รัฐ (subnational) องค์กรเหนือรัฐภายในประชาคมยุโรป คณะบุคคลในระดับกึ่งสาธารณะ (semi-public) เช่น European standardization committees กลุ่มผู้เชี่ยวชาญนานาชาติ (transnational experts) ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและทางสาธารณะ (economic and public interest groups) ซึ่งมีบทบาทต่อทำที่ และการตัดสินใจของรัฐบาลในประเทศสมาชิก และดำเนินการ “ล็อบบี้” (lobbying) โดยตรงต่อคณะกรรมการยุโรปและรัฐสภายุโรป³¹

กรณีของจาคส์ เดอลอร์ คือตัวอย่างที่ชัดเจนที่แสดงให้เห็นแรงผลักดันจากองค์กรของประชาคม ทันทีที่เข้าดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการยุโรปของ EC เขาเริ่มคิดแผนงานที่จะสร้าง

³¹ Renaud Dehousse and Giandomenico Majone, “The institutional dynamics of European integration : From the Single Act to the Maastricht Treaty,” in The construction of Europe : Essays in honour of Emile Noel, ed. Stephen Martin, p. 92.

พัฒนาการใหม่ๆ ในกระบวนการบูรณาการยุโรป โดยคิดถึงความเป็นไปได้ทั้งหลายที่จะสร้างความก้าวหน้าให้กับ EC ไม่ว่าจะเป็นสหภาพทางการเงิน การเพิ่มความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้นในเรื่องการต่างประเทศและการป้องกันประเทศ รวมทั้งการปฏิรูปสถาบันภายใน EC แต่ภายหลังจากการเดินทางไปเยือนเมืองหลวงของประเทศสมาชิกสำคัญๆ แล้ว เขาสรุปว่าการจัดให้มี 'ตลาดภายใน' (**internal market**) คือโครงการเร่งด่วนที่สุดที่ต้องรีบดำเนินการเพื่อปูทางไปสู่การก้าวไปข้างหน้าของการบูรณาการยุโรป³²

ต่อมาในปี ค.ศ. 1986 ความต้องการของคณะกรรมการในอันที่จะวางโครงการเพื่อไปสู่การมีสหภาพทางการเงินก็สำเร็จได้ในที่สุดเมื่อเกิด **Single European Act** ขึ้น ซึ่งการรวมตัวเป็นยุโรปตลาดเดียวเช่นนี้ นับเป็นความก้าวหน้าครั้งสำคัญของสหภาพยุโรป และเป็นการวางพื้นฐานสำคัญเพื่อไปสู่การเป็น EMU ในเวลาต่อมา

ยุโรปตลาดเดียวส่งผลกระทบต่อสหภาพยุโรปหลายประการ แต่ผลกระทบประการหนึ่งที่มีผลต่อเนื่องไปถึงการเจรจาเรื่องสนธิสัญญามาสทริชท์ในขณะนั้น คือการที่ประเทศสมาชิกต้องการให้มีการปรับปรุง (**reform**) การจัดการด้านเศรษฐกิจและการเงินของสหภาพยุโรปก่อนที่ยุโรปตลาดเดียวจะเริ่มขึ้น

นอกจากนั้น ได้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ และการถกเถียงเรื่องทิศทางของบูรณาการยุโรปในอนาคต ตลอดจนเรื่องโครงสร้างทางประชาธิปไตยของประชาคม ซึ่งรายงานของเดอลอร์ระบุว่า จะต้องสามารถรองรับการพัฒนาต่างๆ ด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศสมาชิกซึ่งจะเปลี่ยนแปลงไปในช่วงกลางทศวรรษ 1990 ได้อย่างน้อยร้อยละ 80 ในการนี้ มีอังกฤษเพียงประเทศเดียวที่คัดค้านอย่างชัดเจนในขณะที่สมาชิกอื่นๆ ไม่คัดค้านแต่อย่างใด หากแต่พยายามที่จะหาวิธีการที่จะทำให้การพัฒนาต่างๆ ที่เกิดขึ้นนั้นให้เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น

จะเห็นได้ว่า เดอลอร์นับเป็นบุคคลสำคัญผู้หนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในเรื่องบูรณาการยุโรปไม่แพ้ผู้นำฝรั่งเศส และเยอรมนีแต่อย่างใด ตั้งแต่สมัย **วอลเตอร์ ฮอลล์สไตน์ (Walter Hallstein)** เป็นประธานคณะกรรมการเป็นต้นมานั้น ยังไม่เคยมีประธานคณะกรรมการคนไหนที่มีบทบาทสำคัญ หรือแม้แต่ดำรงตำแหน่งได้นานเท่าเขามาก่อน ความสามารถของเดอลอร์มีทั้งการริเริ่มประเด็น และการทำหน้าที่ประนีประนอมระหว่างกลุ่มสมาชิกได้เป็นอย่างดี

³² Ibid, p. 96.

9. การสิ้นสุดสงครามเย็น และการเกิดระเบียบโลกใหม่ (New World Order)

ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 เป็นช่วงเวลาที่สงครามเย็นที่ดำเนินมานานเกือบ 50 ปีสิ้นสุดลง ระบบการเมืองโลกที่เคยมีลักษณะแบบ 'สองขั้ว' (Bi-polar) อย่างชัดเจน กล่าวคือแบ่งเป็นฝ่ายโลกเสรีที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ กับฝ่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ที่มีสหภาพโซเวียตเป็นผู้นำนั้นได้เปลี่ยนไป กลายเป็นระบบ 'หลายขั้ว' (Multi-polar) พร้อมกับการเกิด 'ระเบียบโลกใหม่' (New World Order) ขึ้นในขณะเดียวกัน

'ระเบียบโลกใหม่' เกิดขึ้นในช่วงค.ศ 1991-1992 เป็นการอธิบายลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปจากยุคสงครามเย็น กล่าวคือ แม้ว่าสงครามเย็นที่สิ้นสุดลงจะไม่ได้ทำให้ภัยจากการสะสมอาวุธนิวเคลียร์ของสหภาพโซเวียตและบริวารหมดไปโดยสิ้นเชิง หากแต่ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่างๆ เปลี่ยนไปเป็นแบบไม่เน้น และไม่ให้ความสำคัญในประเด็นเรื่องอาหาร หรือความมั่นคง (Security) แต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ให้ความสำคัญต่อประเด็นทางเศรษฐกิจ (Economy) อย่างมาก โดยมองว่าทั้งเรื่องความมั่นคง และเรื่องเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และไม่สามารถจะแยกเรื่องใดเรื่องหนึ่งออกจากอีกเรื่องหนึ่งได้³³

นอกเหนือจากเรื่องเศรษฐกิจแล้ว ภายใต้ระเบียบโลกใหม่ประเด็นเรื่องอื่นๆ ที่เคยเป็นประเด็นที่ไม่มีความสำคัญมากนัก ประเด็นเรื่องสังคม และประเด็นสิ่งแวดล้อม เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจมากขึ้นเช่นกัน เช่นเดียวกับการให้ความสำคัญกับกลุ่มพลังทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม (economic, political and societal forces) ต่างๆ

ภายใต้ระเบียบโลกใหม่นั้นจะเกิดการแบ่งกลุ่มทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน และการแบ่งกลุ่มทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้จะมีลักษณะการรวมกลุ่มภายในภูมิภาคเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นยุโรปตะวันตก ซึ่งมีประชาคมยุโรปเป็นตัวอย่างชัดเจน ภูมิภาคอเมริกาเหนือ รวมทั้งภูมิภาคเอเชีย

³³ Barry Buzan, "The Interdependence of security and economic issues in the "New World Order"," in Political Economy and the changing global order, eds. Richard Stubbs and Geoffrey R.D. Underhill (London : Macmillan Press Ltd., 1994), p. 89.

ดังนั้น การกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจของกลุ่มภูมิภาคต่างๆ ในปัจจุบันจึงมีความสำคัญมาก ประชาคมยุโรปในฐานะกลุ่มสมาชิกที่มีนโยบายด้านเศรษฐกิจร่วมกันก็เช่นกัน จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนแนวนโยบายของกลุ่มให้เหมาะสมยิ่งขึ้นภายใต้ระเบียบโลกใหม่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ การเงินของกลุ่มซึ่งมีปริมาณการค้าทั้งหมดสูงถึง 1 ใน 5 ของปริมาณการค้าโลกทั้งหมดแม้ว่าประชาคมยุโรปจะมีจำนวนประชากรเพียงร้อยละ 6 ของจำนวนประชากรโลกก็ตาม ในขณะที่ปริมาณเฉลี่ยของการค้าของประชาคมยุโรปในการค้าโลกในปีค.ศ. 1996 นั้นสูงเป็นอันดับ 2 จำนวนร้อยละ 19.2 รองจากสหรัฐอเมริกาที่มีจำนวนร้อยละ 53.1

34

จะเห็นได้ว่าประชาคมยุโรปถือว่เป็นกลุ่มเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจโลกมากที่สุดกลุ่มหนึ่ง แต่ต้องเผชิญกับการแข่งขันกับมหาอำนาจทางเศรษฐกิจรายใหญ่ของโลกอย่างสหรัฐอเมริกา และเอเชียตะวันออก

เมื่อเป็นเช่นนี้ การที่ประชาคมยุโรปจะเป็นกลุ่มเศรษฐกิจที่มีพลัง และมีประสิทธิภาพสูงนั้น จำเป็นต้องมีนโยบายด้านเศรษฐกิจที่เหมาะสมและเข้มแข็ง ซึ่งได้กลายมาเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้ประชาคมยุโรปเกิดความคิดว่า การร่วมมือกันภายในกลุ่มเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับกลุ่มได้ดีและเหมาะสมที่สุดนั้น ได้แก่ การมีสหภาพทางเศรษฐกิจและการเงินร่วมกันโดยเร็วที่สุด

เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงเกิดความพยายามผลักดันให้สนธิสัญญามาสทริชท์ที่มีผลบังคับใช้โดยเร็ว เพราะนั่นหมายถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการนี้ซึ่งเป็นสิ่งที่ประเทศสมาชิกต่างก็คาดหวังไว้แล้ว ผลดีที่จะเกิดจาก EMU นั้นจะเกิดได้จากความร่วมมือของสมาชิกของกลุ่มทุกประเทศเท่านั้น ถ้าพึ่งประเทศใดเพียงประเทศเดียวไม่สามารถทำให้ EMU และผลดีต่างๆ ที่จะเกิดจาก EMU เกิดขึ้น และเป็นจริงได้แต่อย่างใด

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นจะเห็นได้ว่า สถานการณ์ทั้ง 9 ประการที่กล่าวมานั้นล้วนแต่เป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่การเกิดสนธิสัญญามาสทริชท์ในเวลาต่อมาทั้งสิ้น สาเหตุบางประการเป็นสาเหตุที่เกิดขึ้นภายในกลุ่มประชาคมเอง และบางประการเกิดขึ้นภายนอกกลุ่ม อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่า เพียงสาเหตุใดสาเหตุหนึ่งจะเป็นต้นเหตุที่นำไปสู่การเกิดสนธิสัญญามาสทริชท์ หาก

³⁴ European Commission, The European Union and world trade (Belgium, 1999), p. 2.

แต่สาเหตุต่างๆ เหล่านี้มีความเชื่อมโยง และเป็นเหตุเป็นผลกันอย่างใกล้ชิด และล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่ส่งผลต่อการเกิดสนธิสัญญามาสทริชท์

สนธิสัญญามาสทริชท์นับเป็นพัฒนาการที่สำคัญที่สุดในประวัติศาสตร์การบูรณาการยุโรปที่ผ่านการเปลี่ยนแปลงมาหลายครั้งตลอดระยะเวลากว่า 5 ทศวรรษที่ผ่านมา สนธิสัญญามาสทริชท์คือกรอบการดำเนินการของสหภาพยุโรปบนรอยต่อของศตวรรษที่ 20 กับ 21 เพราะฉะนั้น จึงเป็นสนธิสัญญาที่เกิดจากการเรียนรู้อดีตที่ผ่านมา เพื่อสร้างแนวทางการดำเนินการในที่มั่นคงต่อไปในอนาคตภายใต้ความจำเป็นในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโลกปัจจุบัน และเรายังคงต้องจับตามองต่อไป ว่าสนธิสัญญามาสทริชท์จะสามารถบรรลุภารกิจนี้ได้มากน้อยเพียงใด



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

ทิศทางของสหภาพยุโรปในอนาคตภายใต้สนธิสัญญามาสทริชท์

นับตั้งแต่ก้าวแรกของการวางรากฐานการบูรณาการเมื่อหลายสิบปีที่ผ่านมาท่ามกลางอุปสรรคปัญหานานาประการ ในที่สุด เจตนารมณ์อันแน่วแน่ของผู้นำยุโรปที่ต้องการจะเห็นยุโรปรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในทุกๆ ด้านประสบความสำเร็จก้าวสำคัญ เมื่อรัฐมนตรีต่างประเทศของชาติสมาชิกของประชาคมยุโรปทั้ง 12 ประเทศลงนามร่วมกันใน “สนธิสัญญาว่าด้วยสหภาพยุโรป” (the Treaty on European Union-TEU) เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 ณ เมือง มาสทริชท์ ซึ่งจะส่งผลให้ประชาคมยุโรปเปลี่ยนเป็น “สหภาพยุโรป” (European Union) ภายหลังจากสนธิสัญญามาสทริชท์เริ่มมีผลบังคับใช้

อย่างไรก็ตาม การลงนามในสนธิสัญญาแห่งสหภาพยุโรปของสมาชิกทั้ง 12 ประเทศเป็นเพียงก้าวแรกของเส้นทางสู่การเป็น “สหภาพยุโรป” อย่างเป็นทางการเท่านั้น แต่ในอนาคตยังมีอุปสรรค และความท้าทายอีกมากมายรออยู่ และอุปสรรคสำคัญประการแรกที่สมาชิกทั้ง 12 ประเทศต้องเผชิญคือ อุปสรรคในเรื่องกระบวนการทำให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญามาสทริชท์ ซึ่งเป็นเสมือน ‘สัญญาณเตือน’ ที่สำคัญสำหรับชาวยุโรปว่า ทิศทางในอนาคตของยุโรปภายใต้สนธิสัญญาฉบับนี้ อาจจะไม่ราบรื่น หรือเป็นไปได้อย่างที่คาดหวัง

ในบทที่ 4 นี้ จะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 ส่วน คือ **ส่วนแรก** เป็นการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังจากการลงนาม TEU ซึ่งเป็นช่วงก่อนที่สนธิสัญญาจะเริ่มมีผลบังคับใช้ ปัญหาสำคัญที่สุดที่เกิดขึ้นในช่วงนี้ ได้แก่ ปัญหากระบวนการทำให้สัตยาบัน (ratification) ของสมาชิกทั้ง 12 ชาติ ดังนั้น การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะชี้ให้เห็นความเป็นไป และความสำคัญในแง่ของการส่งผลกระทบต่ออนาคตของยุโรปในวันข้างหน้า

ส่วนที่สอง จะเป็นการวิเคราะห์ทิศทางของสหภาพยุโรปภายหลังจากสนธิสัญญามาสทริชท์ผ่านกระบวนการทำให้สัตยาบันเรียบร้อยแล้ว

ปัญหา และอุปสรรคภายหลังจากการลงนาม TEU

หลังจากสมาชิกทั้ง 12 ประเทศลงนามใน TEU แล้ว ได้เกิดปัญหาหลายประการ ซึ่งล้วนแต่ไม่เป็นผลดีต่อบูรณาการยุโรปในอนาคต ปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ ;

1. ปัญหาวิกฤตการณ์การให้สัตยาบัน (ratification) แก่สนธิสัญญา มาสทริชท์

สนธิสัญญา มาสทริชท์กำหนดไว้ว่า “สนธิสัญญาจะต้องได้รับการให้สัตยาบันจากสมาชิกทุกชาติ โดยต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญของแต่ละชาติ”¹ ตามแผนการที่วางไว้ นั้น กระบวนการลงประชามติ (referendum) และการให้สัตยาบันจะใช้เวลาดำเนินการทั้งสิ้นประมาณ 10 เดือน และน่าจะสามารรถเริ่มบังคับใช้สนธิสัญญา มาสทริชท์ได้ในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ 1993 แต่ในความเป็นจริง สนธิสัญญามีผลบังคับใช้ช้ากว่าที่กำหนดเอาไว้ถึง 10 เดือน ซึ่งเป็นเวลาเกือบ 2 ปีภายหลังจากการประชุมสุดยอดที่มาสทริชท์

ปัญหาเริ่มต้นขึ้นในวันที่ 2 มิถุนายน ค.ศ 1992 เมื่อผลการลงประชามติของประชาชนเดนมาร์กต่อสนธิสัญญา มาสทริชท์ปรากฏออกมาว่า ประชาชน ‘ไม่เห็นด้วย’ กับสนธิสัญญา จำนวนร้อยละ 50.7 และ ‘เห็นด้วย’ ร้อยละ 49.3²

ผลการลงประชามติที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่ไม่มีใครคาดคิดมาก่อน เนื่องจากก่อนหน้านี้เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ 1992 รัฐสภาเดนมาร์กได้ออกเสียงยอมรับสนธิสัญญาด้วยคะแนนเสียง 130 ต่อ 25 อีกทั้งผู้เชี่ยวชาญทางการเมืองต่างระบุว่า ประชาชนเดนมาร์กส่วนใหญ่จะยอมรับ เนื่องจากเห็นว่า คงไม่อาจหลีกเลี่ยงความจำเป็นในการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการบูรณาการยุโรปที่จะเกิดขึ้นจากสนธิสัญญา มาสทริชท์

นอกจากประชาชนแล้ว รัฐบาล พรรคการเมือง หน่วยงานเอกชน ตลอดจนสื่อมวลชนต่างๆ ในเดนมาร์กต่างให้การสนับสนุนต่อสนธิสัญญา มาสทริชท์ด้วยดีมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้

¹ Andrew Duff, “Ratification,” in Maastricht and Beyond : Building the European Union, eds. Andrew Duff, John Pinder and Roy Pryce (London : Routledge, 1995), p. 53.

² Sophie Vanhoonacker, “From Maastricht to Karlsruhe : The long road to ratification,” in The ratification of the Maastricht Treaty: Issues, debates and future implications, eds. Finn Laursen and Sophie Vanhoonacker (the Netherlands : Martinus Nijhoff Publishers, 1994), p. 10.

จากการสำรวจความคิดเห็นที่จัดให้มีขึ้นไม่กี่วันก่อนหน้าการลงประชามติ โดยผลการสำรวจแสดงให้เห็นค่อนข้างชัดเจนว่า การลงประชามติที่จะเกิดขึ้นนี้ กลุ่มผู้ให้การสนับสนุนสนธิสัญญาจะเป็นฝ่ายชนะในที่สุด

เมื่อเป็นเช่นนี้ ผลการลงประชามติที่เกิดขึ้นจึงนับว่าเป็นผลที่อยู่นอกเหนือความคาดหมายโดยสิ้นเชิง พร้อมกันนั้นยังทำให้ชาวยุโรปเพิ่มความคลางแคลงใจต่อการบูรณาการยุโรปอย่างมาก และส่งผลเสียไปถึงแผนการการให้สัตยาบันในประเทศอื่นๆ อีกด้วย

สาเหตุสำคัญที่ทำให้ผลการลงประชามติในเดนมาร์กเป็นเช่นนี้ ล้วนเกิดจากแรงผลักดันภายในประเทศนั่นเอง แรงผลักดันดังกล่าวสามารถแยกได้เป็น 2 ประการ คือ ;

ประการแรก เกิดจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ และการเมือง ไม่ว่าจะเป็ผลกระทบที่เกิดจากนโยบายอุตสาหกรรมของสหภาพยุโรป ความไม่พอใจของประชาชนเดนมาร์กที่เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ส่งผลกระทบต่อนโยบายด้านสังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศ ตลอดจนความไม่มั่นใจต่อนโยบายด้านการป้องกันภัยใต้สนธิสัญญามาสทริชท์

ประการที่สอง ได้แก่ ความหวาดระแวงว่าสนธิสัญญาจะทำให้ประเทศชาติสูญเสียอำนาจอธิปไตย และสิทธิการตัดสินใจนโยบายด้านต่างๆ ของตนให้แก่สถาบัน และองค์กรกลางของสหภาพยุโรป ความหวาดระแวงเหล่านี้ยังทำให้เกิดความกังวลในเรื่อง 'อำนาจอันชอบธรรมแห่งประชาธิปไตย' (democretic legitimacy) และการควบคุมอำนาจที่เพิ่มขึ้นของสถาบันของสหภาพยุโรปอีกด้วย

นอกจากนั้น ชาวเดนมาร์กจำนวนไม่น้อยคิดว่า สนธิสัญญามาสทริชท์จะส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกขนาดใหญ่ เช่นฝรั่งเศส และเยอรมนีสามารถมีอิทธิพลเหนือประเทศสมาชิกขนาดเล็ก เช่นเดนมาร์กได้สะดวกขึ้น ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างฝรั่งเศสกับเยอรมนีถูกมองว่า เป็นสัญญาณเตือนของการร่วมมือของประเทศใหญ่เพื่อแผ่อิทธิพลเหนือประเทศเล็ก

แม้ว่าผลการลงประชามติในเดนมาร์กครั้งนี้สัดส่วนระหว่างผู้ที่เห็นด้วย และผู้ที่ไม่เห็นด้วยแตกต่างกันไม่มากนัก แต่ผลเช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนยุโรปจำนวนหนึ่งยังไม่พร้อมสำหรับบูรณาการที่ลึกซึ้ง และประชาชนจำนวนไม่น้อยที่ยังคำนึงถึงความรู้สึกชาตินิยม และไม่มั่นใจในอนาคตของการบูรณาการยุโรปภายใต้สนธิสัญญามาสทริชท์

แม้ว่าเดนมาร์กจะสามารถผ่านการลงประชามติครั้งที่ 2 ในวันที่ 18 พฤษภาคม ค.ศ 1993 ไปได้ในที่สุดด้วยคะแนนร้อยละ 56.7 ต่อร้อยละ 43.3³ แต่ดูเหมือนว่าเกิดจากความจำเป็น และความรู้สึกว่าไม่มีทางเลือกมากกว่าจะเป็นยอมรับอย่างปราศจากข้อกังขา

ปัจจัยที่สนับสนุนการลงประชามติครั้งที่ 2 ส่วนหนึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในเดือนมกราคม ค.ศ 1993 รัฐบาลใหม่ที่มาจากพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democrats) ใช้วิธีการต่างๆ เพื่อชักจูงให้ชาวเดนมาร์กมั่นใจสนธิสัญญามาสทริชท์มากขึ้น โดยพยายามชี้ให้เห็นว่า สนธิสัญญาจะให้ผลดีต่อเดนมาร์กอย่างแน่นอน

ชาวเดนมาร์กเริ่มรู้สึกว่าไม่ต้องการถูกทิ้งให้อยู่ ‘แถวหลัง’ ของกระบวนการบูรณาการครั้งนี้ ประกอบกับเดนมาร์กคลายความกังวลใจลงเมื่อได้ ‘สิทธิที่จะไม่เข้าร่วมในบางนโยบาย’ หรือ **opt-out** ซึ่งเป็นผลจากการประชุมสุดยอดที่เมืองเอดินเบอระห์ (Edinburgh summit) ก่อนหน้านี้เมื่อวันที่ 10-11 ธันวาคม ทำให้เดนมาร์กยอมรับสนธิสัญญามาสทริชท์มากขึ้น

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในเดนมาร์กส่งผลเสียอย่างมากต่อกระบวนการทำให้สัตยาบันของสมาชิกชาติอื่นๆ สำหรับอังกฤษ ความล้มเหลวของการลงประชามติรอบแรกในเดนมาร์กกระตุ้นให้สมาชิกพรรคอนุรักษนิยมบางส่วนที่ไม่เห็นด้วยกับสนธิสัญญามาสทริชท์ตั้งแต่แรก ออกมาคัดค้านกระบวนการดังกล่าวมากขึ้น จนกระทั่งจอห์น เมเจอร์ ต้องสั่งเลื่อนการอภิปรายเรื่องนี้ในรัฐสภาออกไปชั่วคราว⁴

อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางกระแสความลังเลสับสนในประเทศต่างๆ กระบวนการทำให้สัตยาบันยังคงเดินหน้าต่อไปตามแผนการที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ โดยความร่วมมือระหว่างโคห์ล และ มิตรรอดด์ ซึ่งได้ประกาศร่วมกันเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ 1992 มีสาระสำคัญว่าจะ “แสวงหาความสำเร็จของการก้าวต่อไปข้างหน้าอย่างมั่นคงสำหรับสหภาพยุโรป”⁵

³ Ibid., p. 12.

⁴ New York Times (4 June 1992) : A1 ; (12 June 1992) : A3. Cited in Michael J. Baun, “The ratification crisis,” in An imperfect union : The Maastricht Treaty and the new politics of European integration (U.S.A : Westview Press, 1996), p. 108.

⁵ Ibid., p. 111.

มิตต์เรอต์รองด์พยายามหาทางแก้ปัญหาวิกฤติศรัทธาที่เกิดขึ้นด้วยการตัดสินใจให้จัดการลงประชามติในฝรั่งเศสในเดือนกันยายนปีนั้น เขาเชื่อว่าผลการลงประชามติในฝรั่งเศสจะเป็นชัยชนะของฝ่ายผู้ให้การสนับสนุนสนธิสัญญามาสทริชท์ เนื่องจากชาวฝรั่งเศสมี 'จิตสำนึก' ต่อการสนับสนุนการบูรณาการยุโรปอย่างแข็งขันมาโดยตลอด ผลที่จะเกิดขึ้นจะช่วยลดกระแสต่อต้านสนธิสัญญา และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประเทศอื่นๆ อีกด้วย

เมื่อมิตต์เรอต์รองด์ประกาศกำหนดการลงประชามติ การสำรวจความคิดเห็นประชาชนฝรั่งเศสปรากฏว่า ประชาชนจำนวนเกือบสองในสามจะให้การสนับสนุนสนธิสัญญามาสทริชท์ แต่เมื่อเวลาผ่านไปเพียงไม่กี่เดือน เริ่มมีเสียงคัดค้านมากขึ้นเพราะความกังวลใจในเรื่องอำนาจอธิปไตยของชาติที่อาจถูกจำกัดภายใต้สนธิสัญญามาสทริชท์ ในขณะที่รัฐบาลพยายามประชาสัมพันธ์ผลดีนานาประการที่จะได้รับจากสนธิสัญญานี้

สาระของสนธิสัญญามาสทริชท์ในเรื่อง EMU สนับสนุนให้ชาวฝรั่งเศสคิดเช่นนั้น พวกเขา มองว่า EMU จะทำให้ฝรั่งเศสถูกรอบงำทางการเงินการธนาคารโดยธนาคารกลางเยอรมนี พวกเขาไม่เชื่ออย่างที่รัฐบาลรับประกันว่า บูรณาการยุโรปจะเป็นวิธีที่ดีที่สุดที่จะรับประกันว่าเยอรมนีจะไม่กลับมาเป็นภัยต่อยุโรปอีก ความวิตกกังวลต่อเรื่องไปถึง CFSP โคนฝ่ายที่คัดค้านเห็นว่า สนธิสัญญานี้จะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลาง ซึ่งหมายถึงสถาบันต่างๆ ที่บรัสเซลส์ สถานการณ์เช่นนี้นับว่าเป็นอันตรายต่ออธิปไตยของประเทศอย่างยิ่ง

มิใช่เฉพาะนักการเมืองจากพรรคฝ่ายค้านเท่านั้นที่คัดค้านเรื่องนี้ ประชาชนบางส่วน ทั้งพวกชาวนา ชาวไร่ ผู้ใช้แรงงาน รวมทั้งผู้ประกอบการอุตสาหกรรมต่างๆ ล้วนเป็นกลุ่มคนที่มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวคัดค้านครั้งนี้ทั้งสิ้น บรรดาชาวนาชาวไร่เกรงว่าสนธิสัญญามาสทริชท์ จะส่งผลกระทบต่อเงินอุดหนุนจากนโยบายเกษตรร่วมกัน (CAP) ในขณะที่แรงงานและผู้ประกอบการอุตสาหกรรมไม่พอใจนโยบายอุตสาหกรรม และนโยบายสังคมที่พวกเขาเห็นว่า ทำให้เสียเปรียบ และเป็นผลเสียต่อระบบอุตสาหกรรมของประเทศ

ในช่วงไม่กี่สัปดาห์ก่อนการลงประชามติ กระแสการคัดค้านทวีมากขึ้น รัฐบาลจึงต้องแถลงต่อประชาชน โดยยืนยันว่าความล้มเหลวของสนธิสัญญามาสทริชท์จะนำไปสู่ 'หายนะ' ของฝรั่งเศสของยุโรป และอาจจะรุนแรงจนทำให้สหภาพยุโรปล่มสลายลง ในขณะเดียวกัน โคห์ลได้ช่วยเหลือ

พันธมิตรสำคัญด้วยการปรากฏตัวร่วมกับมิตรแท้รองดีในรายการอภิปรายทางโทรทัศน์เมื่อวันที่ 3 กันยายน ซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนการลงประชามติในฝรั่งเศสเพียงไม่กี่วัน

ในรายการดังกล่าว โคห์ลกล่าวรับรองอย่างแข็งขันว่า สนธิสัญญามาสทริชท์จะไม่ทำให้เยอรมนีกลับมาใช้อำนาจและอิทธิพลเหนือยุโรปดังที่वादเกรงกันแน่นอน และเดอลอร์ ซึ่งร่วมการอภิปรายครั้งนี้ด้วยกล่าวว่า เขาจะลาออกจากตำแหน่งประธานคณะกรรมการหากว่ากระบวนการให้สัตยาบันครั้งนี้ล้มเหลว⁶

ในวันที่ 20 กันยายน ค.ศ. 1993 ผลการลงประชามติในฝรั่งเศสปรากฏว่า ประชาชนออกเสียงเห็นด้วยร้อยละ 51.05 และไม่เห็นด้วยร้อยละ 48.95⁷ ชัยชนะหูดหวิดของฝรั่งเศสในครั้งนี้ไม่เป็นผลดีทั้งต่อมิตรแท้รองดี ต่อรัฐบาลฝรั่งเศส และต่อยุโรป

ประชาชนยุโรปต่างคิดว่า แม้กระทั่งในฝรั่งเศสซึ่งเป็นชาติสมาชิกที่สนับสนุนการบูรณาการยุโรปมาตลอดหลายทศวรรษ กลับผ่านการลงประชามติอย่างหูดหวิดอย่างไม่น่าเป็นไปได้ ซึ่งหมายความว่า ประชาชนฝรั่งเศสที่เคยสนับสนุนนโยบายการรวมยุโรปตลอดมานั้นเริ่มหมดความมั่นใจเสียแล้ว

ในสถานการณ์เช่นนี้ การเป็นพันธมิตรที่แนบแน่นระหว่างมิตรแท้รองดี และโคห์ล ยังคงมีบทบาทสำคัญต่อการแก้วิกฤติการณ์ครั้งนี้ ไม่กี่วันหลังจากการลงประชามติในฝรั่งเศส ผู้นำทั้งสองได้พบปะหารือร่วมกัน ณ กรุงปารีส เพื่อยืนยันซึ่งกันและกันว่าจะผลักดันกระบวนการการให้สัตยาบันอย่างเต็มที่ต่อไป โคห์ลกล่าวยั่วว่า “ในขณะที่เราสองคนยังมีชีวิตอยู่ ฟรังค์วัลด์และข้าพเจ้าจะผลักดันให้การรวมยุโรปก้าวหน้าต่อไป....”⁸

⁶ Desmond Dinal, Ever closer union ? An introduction to the European Community (Boulder : Lynne Rienner, 1994), p.187. In Michael J. Baun, “The ratification crisis,” in An imperfect union : The Maastricht Treaty and the new politics of European integration, p. 112.

⁷ Michael J. Baun, “The ratification crisis,” in An imperfect union : The Maastricht Treaty and the new politics of European integration, p. 112.

⁸ Der Spiegel (28 September 1992) : 18. Cited in Michael J. Baun, “The ratification crisis,” in An imperfect union : The Maastricht Treaty and the new politics of European integration, p. 113.

ไม่เพียงแต่ฝรั่งเศสเท่านั้นที่มีปัญหาเกี่ยวกับการลงประชามติ เยอรมนีเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ถูกกระทบกระเทือนจากวิกฤตการณ์ในเดนมาร์ก เยอรมนีมิได้จัดการลงประชามติ ชาวเยอรมันจะแสดงความคิดเห็นผ่านตัวแทนทั้งในสภาล่าง (Bundestag) และสภาสูง (Bundesrat) ซึ่งเป็นตัวแทนจากแคว้น (Lander) ต่างๆ รัฐบาลต้องได้คะแนนเห็นชอบจากสมาชิกทั้งสองสภาให้ได้ อย่างน้อยจำนวนสองในสามจึงจะสามารถให้การรับรองสนธิสัญญาได้

ปรากฏการณ์ในเยอรมนีคล้ายคลึงกับฝรั่งเศสตรงที่ในช่วงแรกมีแนวโน้มว่า รัฐบาลจะสามารถผ่านการรับรองได้ไม่ยาก แต่ปรากฏการณ์ในเดนมาร์กส่งผลให้แนวโน้มเริ่มเปลี่ยนไป จนรัฐบาลเริ่มวิตกว่า สนธิสัญญาอาจจะไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาทั้งสอง ในที่สุด เฮลมุท โคห์ลต้องกล่าวเตือนว่า “ถ้าเราไม่ดึงเยอรมนีเข้ามาผูกพันกับยุโรปที่เป็นหนึ่งเดียว ถ้าเราล้มเหลวในสนธิสัญญามาสทริชท์ และไม่สามารถผลักดันให้สหภาพยุโรปประสบผลสำเร็จได้ก่อนสิ้นสุดทศวรรษสุดท้ายของศตวรรษแห่งความวุ่นวายนี้ได้ ในศตวรรษหน้าเราจะต้องเผชิญกับความแตกแยกระหว่างชาติต่างๆ ในยุโรปอย่างแน่นอน”⁹

ในสภาล่าง หรือสภาผู้แทนราษฎรนั้น พรรค SPD ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านที่สำคัญที่สุด ประกาศว่าจะไม่ขัดขวางกระบวนการให้สัตยาบัน เช่นเดียวกับสภาสูงซึ่งเป็นตัวแทนของ 16 แคว้นทั่วประเทศ แม้สภาทั้งสองจะยื่นเงื่อนไขบางประการต่อรัฐบาล อาทิเช่น สิทธิในการมีส่วนร่วมตัดสินใจในกระบวนการเข้าสู่ขั้นตอนที่ 3 ของ EMU และมาตรการกำหนดเกณฑ์การปรับตัวเข้าหากันในทางเศรษฐกิจ ทั้งสองสภาได้ให้การรับรองแก่สนธิสัญญามาสทริชท์ด้วยดี โดยสภาผู้แทนราษฎรให้การรับรองเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ 1992 ด้วยคะแนนเสียง 543 ต่อ 17 และสภาสูงให้การรับรองเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม ด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์¹⁰

⁹ International Herald Tribune (8 June 1992) quote cited in Hugh Miall, Shaping a New European Order (London : RIIA, 1994), p. 85. in Michael J. Baun, “The ratification crisis,” in An imperfect union : The Maastricht Treaty and the new politics of European integration, p. 110.

¹⁰ Sophie Vanhoonacker, “From Maastricht to Karlsruhe : The long road to ratification,” in The ratification of the Maastricht Treaty: Issues, Debates and Future Implications, eds. Finn Laursen and Sophie Vanhoonacker, pp. 11-12.

แม้จะผ่านการรับรองจากสภาทั้งสองเรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนการลงนามในตราสารที่ให้สัตยาบันโดยประธานาธิบดี ริชาร์ด ฟอน ไวซซัคเกอร์ (Richard von Weizsacker) ก่อนที่จะส่งมอบเอกสารดังกล่าวไปยังกรุงโรมต้องล่าช้าออกไปอีกเนื่องจากรัฐบาลเยอรมนีต้องเผชิญปัญหาใหม่ เมื่อมานเฟรด บรุนเนอร์ (Manfred Brunner) นักกฎหมาย และนักการเมืองสังกัดพรรคเสรีประชาธิปไตย (Free Democratic Party-FDP) ได้นำเรื่องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญเมืองคาร์ลสruhe (Karlsruhe)

ข้อคัดค้านที่สำคัญของมานเฟรด บรุนเนอร์ คือการทักท้วงการให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญา มาสทริชท์ เขาแย้งว่า เนื้อหาของสนธิสัญญาขัดกับรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีใน มาตรา 38 ซึ่งมีสาระสำคัญว่า โดยหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเยอรมันนั้น รัฐสภาเยอรมันคือ ตัวแทนอำนาจของประชาชนเยอรมันทั้งปวง ดังนั้น การจัดตั้งสหภาพทางเศรษฐกิจ การเงิน รวมทั้งสหภาพทางการเมือง อันเป็นสาระหลักของสนธิสัญญา มาสทริชท์ ย่อมขัดกับหลักการดังกล่าว เพราะในการจัดตั้งสหภาพเหล่านี้ ทำให้เกิดการโอนอำนาจในการตัดสินใจจากรัฐสภาเยอรมนีไปยังองค์กรเหนือรัฐ

การพิจารณาของศาลเมืองคาร์ลสruhe ใช้เวลานานเกือบ 1 ปี ก่อนจะสรุปผลการพิจารณาเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ 1993 ว่า เนื้อหาของสนธิสัญญา มาสทริชท์ ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 38 เนื่องจากหลักการที่ว่าด้วยความชอบธรรมของอำนาจที่มาจากประชาชนนั้น ไม่ได้ปิดกั้นไม่ให้ประเทศเยอรมนีเข้าร่วมในองค์กรเหนือชาติแต่อย่างใด หากองค์กรดังกล่าวนั้นมีกระบวนการควบคุมโดยผ่านองค์กรที่เป็นตัวแทนอำนาจของประชาชนของประเทศสมาชิก ซึ่งในที่นี้หมายถึงรัฐสภายุโรปนั่นเอง อีกทั้งยังถือว่า รัฐสภาภายในประเทศยังคงมีอำนาจในการควบคุมการดำเนินงาน และการตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการขององค์กรเหนือรัฐเช่นเดิม

คำวินิจฉัยดังกล่าวสะท้อนให้เห็นปัญหาสำคัญที่จะมีผลต่ออนาคตของบูรณาการยุโรปอีกประการหนึ่ง นั่นคือการตอกย้ำปัญหาที่เรียกว่า 'การขาดดุลทางประชาธิปไตย' (democratic deficit) ซึ่งสร้างความกังวลให้แก่ประชาชนในประเทศสมาชิกว่า ภายใต้กระบวนการบูรณาการยุโรปประชาชนสามารถจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือกำหนดทิศทางความเป็นไปของสหภาพยุโรปในอนาคตได้มากน้อยเพียงใด

ความกังวลดังกล่าวสะท้อนออกมาในความยากลำบากของรัฐบาลอังกฤษในการผลักดันการให้สัตยาบันภายในประเทศตน รัฐบาลอังกฤษต้องเผชิญปัญหาการคัดค้านทั้งจากในพรรคอนุรักษนิยมเองและจากพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งรุนแรงยิ่งขึ้นในช่วงวิกฤติการณ์ในเดนมาร์ก อย่างไรก็ตาม หลังจากต้องเผชิญปัญหานานาประการ ไม่ว่าจะเป็นการอภิปรายในรัฐสภา กระแสเรียกร้องให้มีการลงประชามติ ปัญหาการออกเสียงให้การไว้วางใจต่อรัฐบาล และการตีความทางศาล รัฐบาลอังกฤษสามารถผลักดันให้สนธิสัญญามาสทริชท์ผ่านการให้สัตยาบันได้ในที่สุดในเดือนกรกฎาคม ค.ศ 1993

ตาราง 4.1 สรุปผลการลงประชามติ และการให้การรับรองแก่สนธิสัญญามาสทริชท์¹¹

ประเทศ	วัน เดือน ปี	ผลการลงประชามติ/ให้การรับรอง
เบลเยียม	17 กรกฎาคม 1992	สภาผู้แทนให้การรับรอง 146 ต่อ 33
	4 พฤศจิกายน 1992	วุฒิสภาให้การรับรอง 115 ต่อ 26
เดนมาร์ก	2 มิถุนายน 1992	ลงประชามติคัดค้าน ร้อยละ 50.7 ต่อ 49.3
	18 พฤษภาคม 1993	ลงประชามติรับรอง ร้อยละ 56.7 ต่อ 43.3
ฝรั่งเศส	20 กันยายน 1992	ลงประชามติรับรอง ร้อยละ 51.05 ต่อ 48.95
เยอรมนี	2 ธันวาคม 1992	สภาล่างให้การรับรอง 543 ต่อ 17
	18 ธันวาคม 1992	สภาสูงให้การรับรองเป็นเอกฉันท์
กรีซ	31 กรกฎาคม 1992	รัฐสภาให้การรับรอง 286 ต่อ 8

¹¹ Ibid., pp. 10-13.

ไอร์แลนด์	18 มิถุนายน 1992	ลงประชามติรับรอง
ประเทศ	วัน เดือน ปี	ผลการลงประชามติ/ให้การรับรอง
		ร้อยละ 69.05 ต่อ 30.95
อิตาลี	17 กันยายน 1992	วุฒิสภาให้การรับรอง 176 ต่อ 16
	29 ตุลาคม 1992	chamber of deputies ให้การรับรอง 403 ต่อ 46
ลักเซมเบิร์ก	2 กรกฎาคม 1992	chamber of deputies ให้การรับรอง 51 ต่อ 6
เนเธอร์แลนด์	12 พฤศจิกายน 1992	chamber of deputies ให้การรับรอง 137 ต่อ 13
	15 ธันวาคม 1992	วุฒิสภาให้การรับรองเป็นเอกฉันท์
โปรตุเกส	11 ธันวาคม 1992	สภาผู้แทนให้การรับรอง 200 ต่อ 21
สเปน	29 ตุลาคม 1992	congress of deputies ให้การรับรอง 314 ต่อ 3
	25 พฤศจิกายน 1992	วุฒิสมาชิกให้การรับรอง 222 เสียงและงดออกเสียง 3
อังกฤษ	20 พฤษภาคม 1993	สภาผู้แทนให้การรับรอง 292 ต่อ 112
	20 กรกฎาคม 1993	สภาขุนนางให้การรับรอง 141 ต่อ 29

2. ความไม่เชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการบูรณาการยุโรป

ปัญหาข้อนี้มีความเกี่ยวพันอย่างยิ่งกับปัญหาในข้อ 1 กล่าวคือ ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการทำให้สัตยาบันสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากความกังวลใจ และความไม่มั่นใจของประชาชนยุโรปต่อสนธิสัญญามาสทริชท์ และต่อกระบวนการบูรณาการยุโรป

ในส่วนบูรณาการทางด้านเศรษฐกิจการเงินนั้น ในเยอรมนีความไม่มั่นใจที่มีต่อ EMU สะท้อนผ่านทาง การวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชน หน่วยงาน องค์กร รวมทั้งสื่อต่างๆ ที่ไม่พอใจต่อการตัดสินใจของรัฐบาลที่ให้ยกเลิกเงินสกุลดอยช์มาร์กซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนที่ 3 ของแผนการเดอลอร์ ทั้งนี้ เนื่องจากกลุ่มบุคคลเหล่านี้ยังไม่มั่นใจว่าเงินสกุลใหม่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตนั้น จะมีประสิทธิภาพเท่าเงินมาร์กหรือไม่ ตลอดจนรู้สึกหวั่นวิตกว่า EMU อาจจะเป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจเยอรมนีในอนาคต

ความไม่พอใจของชาวเยอรมันแสดงให้เห็นชัดเจนในระหว่างการประชุมสุดยอดที่มาสทริชท์ และขยายขอบเขตมากขึ้นทุกที ก่อนการประชุมจะเริ่มขึ้น ผลการสำรวจความคิดเห็นชาวเยอรมันต่อการยกเลิกเงินดอยช์มาร์กปรากฏว่า ประชาชนร้อยละ 71 ต้องการให้เลื่อนการใช้เงินสกุลเดียวออกไป และมีเพียงร้อยละ 3 เท่านั้นที่เชื่อว่า สภาพทางการเงินจะเป็นผลดีต่อเยอรมนี ในขณะเดียวกัน ประชาชนร้อยละ 75 รู้สึกกังวล และไม่แน่ใจว่าเงินสกุลใหม่จะมีเสถียรภาพเทียบเท่าเงินดอยช์มาร์กหรือไม่ ส่วนประชาชนอีกร้อยละ 79 ต้องการให้มีการลงประชามติภายในประเทศ ก่อนที่จะยกเลิกเงินดอยช์มาร์ก¹²

นอกจากประชาชน และสื่อมวลชนจะไม่พอใจแล้ว กลุ่มบริษัท และองค์กรธุรกิจเอกชนเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่เกรงว่า การเข้าร่วมใน EMU อาจจะไปสู่ความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังจากปรากฏการณ์ที่เดนมาร์ก ในวันที่ 11 มิถุนายน นักธุรกิจจำนวน 60 คนจากบริษัทชั้นนำทั่วประเทศเยอรมนีได้รวมกลุ่มกันเพื่อยื่นหนังสือคัดค้าน EMU โดยมีเหตุผลว่า EMU เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นเร็วเกินไป ซึ่งไม่เพียงแต่จะทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อรุนแรงเท่านั้น หากแต่จะทำให้เกิดการแบ่งแยกยุโรปออกเป็นเขตสกุลเงินที่อ่อนแอ และเขตสกุลเงินที่เข้มแข็งด้วย

ส่วนธนาคารกลางเยอรมนีในฐานะสถาบันที่ดูแลรับผิดชอบด้านการเงิน การธนาคารของประเทศโดยตรงแสดงแนวโน้มคัดค้านเช่นกัน แม้ว่ารัฐบาลจะยืนยันว่า EMU จะเอื้อประโยชน์ให้

¹² Financial Times (7-8 December 1991) : 3 ; (12 December 1991) : 3. Cited in Michael J. Baun, "The ratification crisis," in An imperfect union : The Maastricht Treaty and the new politics of European integration, p. 108.

แก่เยอรมนีนานาประการก็ตาม ความกังวลใจของธนาคารกลางเยอรมนีเกิดจากการที่เห็นว่า ความล้มเหลวของรัฐบาลในการเจรจาเรื่องสหภาพการเมืองจะส่งผลเสียต่อการผลักดันการออกมาตรการ **“เกณฑ์การปรับตัวเข้าหากันทางเศรษฐกิจ” (convergence criteria)** และในที่สุดจะกระทบต่อ EMU อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง

ธนาคารกลางเยอรมนีมีรูปแบบการบริหารงานที่เป็นอิสระ เพราะฉะนั้น การที่มีแนวโน้มคัดค้านนโยบายของรัฐบาลเช่นนี้ จึงมิใช่ปรากฏการณ์ที่ผิดปกติ หรือเกินความคาดหมายของรัฐบาลและประชาชนแต่อย่างใด

การคัดค้านดังกล่าวทำให้เกิดผลกระทบต่ออนาคตของการบูรณาการยุโรปเป็นอย่างมาก ในฐานะสถาบันที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการดำเนินการด้านการเงิน การธนาคาร ความเห็นที่ขัดแย้งเช่นนี้ทำให้เกิดความแตกแยกทางความคิด ซึ่งในความเป็นจริงได้เริ่มต้นมาตั้งแต่ก่อนการประชุมที่มาสทริชท์เสียอีก

ประเด็นที่เป็นปัญหามากที่สุดคือ ประเด็นเรื่องการกำหนดวันเวลาสำหรับการเริ่มขั้นตอนสุดท้ายของ EMU และประเด็นการกำหนดเกณฑ์การปรับตัวเข้าหากันทางเศรษฐกิจ ผลการเจรจาไม่ค่อยเป็นที่น่าพอใจสำหรับธนาคารกลางเยอรมนี เท่ากับเป็นการเพิ่มแรงกดดันมากขึ้นไปอีก

ความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อบูรณาการทางเศรษฐกิจการเงินคลอนแคลนอีกครั้ง เมื่อเกิดปัญหานานาประการในช่วงค.ศ 1993 ไม่ว่าจะเป็นปัญหาปัญหาการว่างงาน ปัญหาเงินเฟ้อ และปัญหาการขาดดุลงบประมาณ การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่เกิดขึ้นเกือบทุกประเทศ ตลอดจนปัญหาการขาดความสอดคล้องของเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศสมาชิก

ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ทำให้ประชาชนในกลุ่มประชาคมไม่แน่ใจว่า การบูรณาการทางด้านเศรษฐกิจ การเงินภายใต้สนธิสัญญามาสทริชท์ในอนาคตนั้น จะสามารถแก้ไข หรือบรรเทาปัญหาเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ในทางกลับกัน ปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ก็ได้ส่งผลกระทบต่อตรงต่อความพยายามที่จะให้มีการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ การเงินเพื่อบรรลุการเป็น EMU ให้ทันกำหนดเวลาด้วยเช่นกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ปัญหาเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อเป้าหมายการดำเนินนโยบายระดับมหภาค (macro level) ของสหภาพยุโรปนั่นเอง

EPU หรือบูรณาการทางการเมืองของสหภาพยุโรป เป็นสาระสำคัญอีกประการหนึ่งที่ประชาชนบางส่วนไม่มั่นใจว่าจะมีประสิทธิภาพเพียงพอ พัฒนาการอย่างรวดเร็วของสหภาพการเมืองในช่วงค.ศ. 1990-1991 เกิดจากความจำเป็นเร่งด่วน มิได้มีการเตรียมการอย่างละเอียดรอบคอบ และได้มีพัฒนาการที่ต่อเนื่องและเป็นระบบเช่น EMU ประการสำคัญ การบูรณาการทางการเมืองเป็นประเด็นที่ละเอียดอ่อนอย่างยิ่ง เพราะจะเกี่ยวพันไปถึงเรื่องอำนาจอธิปไตยของชาติในเรื่องการดำเนินนโยบายด้านต่างประเทศ ด้านการป้องกัน และด้านความมั่นคง เพราะฉะนั้น ประชาชนบางส่วนจึงไม่มั่นใจว่า สหภาพการเมืองยุโรปจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพจริง

3. ปัญหาทางการเมืองและความมั่นคง

ช่วงเวลาภายหลังการลงนาม TEU นับว่าเป็นช่วงเวลาที่ทำลายต่อการร่วมมือในทางการเมืองและความมั่นคงอย่างยิ่ง เนื่องจากในช่วงนั้น ได้เกิดเหตุการณ์ที่ประชาคมยุโรปมองว่าเป็นภัยคุกคามหลายครั้ง ไม่ว่าจะเป็นสงครามในยูโกสลาเวีย ความขัดแย้งในอดีตสหภาพโซเวียต ภัยคุกคามจากประเทศในยุโรปตะวันออก รวมทั้งความวุ่นวายทางการเมืองภายในประเทศสมาชิก เช่น สเปน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ปัญหาส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่เริ่มต้นจากประเทศในอดีตสหภาพโซเวียต และยุโรปตะวันออก สงครามเย็นที่สิ้นสุดลง และการล่มสลายของระบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์อย่างกระทันหันนำไปสู่ภัยคุกคามในรูปแบบต่างๆ ที่แตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับภัยในสมัยสงครามเย็น ภัยคุกคามดังกล่าว อาทิ ปัญหาความขัดแย้งทางเชื้อชาติ ศาสนาซึ่งนำไปสู่การสู้รบซึ่งบางครั้งได้ทวีความรุนแรงขึ้นจนกลายเป็นสงครามกลางเมือง ปัญหาผู้ลี้ภัย ปัญหายาเสพติด อาชญากรรม การแพร่กระจายของอาวุธชนิดต่างๆ รวมทั้งอาวุธนิวเคลียร์ ตลอดจนปัญหาความอ่อนแอของระบบเศรษฐกิจและระบบกฎหมายภายในประเทศ เป็นต้น

การจะรับมือกับปัญหาเหล่านี้ สหภาพยุโรปจำเป็นต้องร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด ภายใต้กรอบของ CFSP รวมทั้ง JHA ของสนธิสัญญามาสทริชท์ แม้ว่าหลักการทั้งสองข้อนี้ยังมีข้อที่ต้องแก้ไขอีกหลายประการ ซึ่งจะมีการประชุมสุดยอดเพื่อพิจารณาแก้ไขสนธิสัญญามาสทริชท์อีกครั้งในปีค.ศ. 1996

4. ปัญหาวิกฤตการณ์ค่าเงิน

ในช่วงกลางปี.ศ 1992 ซึ่งเป็นช่วงที่ประชาคมยุโรปกำลังจัดให้มีการลงประชามติ และการออกเสียงรับรองสนธิสัญญามาสทริชท์อย่างต่อเนื่องนั้น การดำเนินการ EMU ถูกกระทบอย่างหนักจากวิกฤติการณ์ค่าเงินที่กำลังทวีความรุนแรงขึ้นทุกที

วิกฤติการณ์ค่าเงินเริ่มขึ้นเมื่อธนาคารกลางเยอรมนีประกาศลดอัตราดอกเบี้ยลงเมื่อวันที่ 14 กันยายน ค.ศ 1992 หลังจากที่ค่าเงินลีร์ของอิตาลี และเงินเปเซต้าของสเปนลดลงก่อนหน้า การลดอัตราดอกเบี้ยของธนาคารกลางเยอรมนีส่งผลให้เงินปอนด์ และเงินลีร์อิตาลีต้องถอนตัวจาก ERM เมื่อวันที่ 17 กันยายน

สถานการณ์ค่าเงินยุโรปแยลงอีกเมื่อเกิดปัญหาค่าเงินฟรังก์ฝรั่งเศสในเวลาต่อมา ทำให้เกิดแนวโน้มว่าฝรั่งเศสอาจต้องถอนตัวจาก ERM เช่นเดียวกับอังกฤษและอิตาลี แต่เมื่อธนาคารกลางเยอรมนี และธนาคารกลางฝรั่งเศส (Bank of France) ได้ร่วมมือกันหามาตรการปกป้องค่าเงินฟรังก์ได้สำเร็จ ทำให้ฝรั่งเศสไม่ต้องถอนตัวจาก ERM อย่างที่เกรงกันไว้ และช่วยให้สถานการณ์ทางการเงินภายในกลุ่มประชาคมดีขึ้น

ความช่วยเหลืออย่างเต็มที่ของเยอรมนีต่อฝรั่งเศสในการปกป้องค่าเงินฟรังก์ครั้งนี้ แสดงให้เห็นความสำคัญของความสัมพันธ์ และการร่วมมือระหว่างพันธมิตรทั้งสองที่มีต่อการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นภายในกลุ่มได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือดังกล่าวกลับสร้างความไม่พอใจให้แก่รัฐบาลอังกฤษเป็นอย่างมาก เนื่องจากก่อนหน้านี้ธนาคารกลางเยอรมนีปฏิเสธที่จะเข้ามาช่วยพยุงค่าเงินปอนด์ดังที่ช่วยเหลือฝรั่งเศส ความไม่พอใจดังกล่าวทำให้ความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายอยู่ในภาวะตึงเครียดยิ่งขึ้น

ต่อมาช่วงต้นปี.ศ 1993 ได้เกิดวิกฤติการณ์ค่าเงินขึ้นอีกครั้ง เริ่มจากเงินสกุลเปเซต้าของสเปน เงินเอสคูโดสของโปรตุเกส รวมทั้งเงินฟรังก์ฝรั่งเศส เงินโครนเดนมาร์ก และเงินปอนด์ไอร์แลนด์ วิกฤติการณ์ครั้งนี้เกือบทำลาย ERM ทั้งระบบหากไม่มีความร่วมมือระหว่างธนาคารกลางเยอรมนี และธนาคารกลางฝรั่งเศสที่ช่วยให้ประชาคมยุโรปผ่านพ้นวิกฤติการณ์ครั้งนี้ไปได้อีกครั้ง

วิกฤติการณ์ค่าเงินที่เกิดขึ้นทั้ง 2 ครั้งนี้มีผลสำคัญต่อความหวังของสหภาพยุโรปในอันที่จะมีนโยบายด้านเศรษฐกิจการเงินที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหลายประการ กล่าวคือ ทำให้เกิดคำถาม

ตามมาว่า แท้จริงแล้วสหภาพยุโรปพร้อมสำหรับ EMU แล้วหรือไม่ ไม่ว่าจะจะเป็นความพร้อมของระดับเศรษฐกิจของประเทศที่เข้าร่วม ความพร้อมของนโยบายและการปฏิบัติจริง ความพร้อมของหน่วยงาน บุคลากรที่จะทำหน้าที่ประสานงานและแก้ปัญหาต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นอีกมาก ตลอดจนแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการร่วมมือกันอย่างจริงจัง และเจตนารมณ์ที่มั่นคงของสมาชิกในการแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งความร่วมมือ และเจตนารมณ์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้บนพื้นฐานของความศรัทธา และเชื่อมั่นต่อกระบวนการบูรณาการยุโรปนั่นเอง

5. ความแตกต่างของระดับเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ

แม้ว่าจะได้ชื่อว่าเป็นกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตก และมีรากฐานทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมเดียวกัน ยังคงปรากฏความแตกต่างในด้านต่างๆ ภายในกลุ่มสหภาพยุโรปอีกหลายประการ ซึ่งมีผลทั้งทางอ้อมและโดยตรงต่อบูรณาการยุโรป

ความแตกต่างที่สำคัญที่สุด ได้แก่ ความแตกต่างทางเศรษฐกิจ ซึ่งนำไปสู่การขาดความสอดคล้องร่วมกันในทางเศรษฐกิจ และนำไปสู่ปัญหาการเตรียมตัวเข้าร่วมใน EMU เนื่องจากประเทศที่จะเข้าร่วม EMU จะต้องมีความพร้อมพื้นฐานทางเศรษฐกิจบางประการที่สอดคล้องกัน ซึ่งจะทำให้เกิดเงินสกุลเดียว และการดำเนินนโยบายด้านการเงินการธนาคารร่วมกันที่มีประสิทธิภาพ

การมีเศรษฐกิจที่สอดคล้องกันนั้น สมาชิกจำเป็นจะต้องมีการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่ประสาน และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการต่อสู้กับเงินเฟ้อ ปัญหาการว่างงาน ปัญหาการขาดดุลงบประมาณ หรือการขาดดุลบัญชีเงินเดินสะพัด เมื่อแต่ละประเทศมีความสามารถในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจไม่เท่ากัน จะทำให้ขาดความกลมกลืน และไม่มีสอดคล้องกันในการร่วมมือกันแก้ปัญหา

ความแตกต่างทางเศรษฐกิจ นับเป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับการเข้าร่วมในขั้นตอนสุดท้ายของ EMU จนกระทั่งสนธิสัญญามาสทริชท์ต้องกำหนดเกณฑ์การปรับตัวเข้าหากันทางเศรษฐกิจ (convergence criteria) ทั้ง 4 ประการขึ้นสำหรับสมาชิกที่จะเข้าร่วมใน EMU ซึ่งมีเป้าหมายจะให้เงินสกุลเดียวกัน (single currency) ในปีค.ศ 1999 เกณฑ์การปรับตัวเข้าหากันทางเศรษฐกิจดังกล่าวประกอบไปด้วย

1. อัตราเงินเฟ้อของประเทศสมาชิกจะต้องสูงไม่เกินอัตราเฉลี่ยของอัตราเงินเฟ้อของประเทศที่มีอัตราเงินเฟ้อต่ำสุดที่ร้อยละ 1.5

2. ผลตอบแทน หรืออัตราดอกเบี้ยระยะยาวของประเทศสมาชิกจะต้องไม่แตกต่างกันร้อยละ 2 ของอัตราเฉลี่ยดอกเบี้ยระยะยาวในสามประเทศที่มีอัตราดีที่สุด
3. การขาดดุลงบประมาณของประเทศสมาชิกที่มีความพร้อมในการดำเนินการสู่การมีเงินสกุลเดียวต้องไม่เกินร้อยละ 3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)
4. หนี้สินของภาครัฐแต่ละประเทศจะต้องไม่เกินร้อยละ 60 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)¹³

การกำหนดเกณฑ์การปรับตัวเข้าหากันทางเศรษฐกิจอาจเปรียบได้กับ *'ไว้รับประกัน'* เพื่อสร้างความมั่นใจว่า ประเทศใดก็ตามที่ต้องการเข้าร่วมใน EMU จะมีความพร้อมมากที่สุด และจะไม่เกิดปัญหาอันเนื่องมาจากความแตกต่างทางเศรษฐกิจในระหว่างกระบวนการบูรณาการทางเศรษฐกิจ การเงิน

แนวโน้มในอนาคตของสหภาพยุโรป

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า เบื้องหลังความสำเร็จที่เป็นรูปธรรมขั้นแรกของการผลักดันสนธิสัญญามาสทริชท์ ซึ่งก็คือการลงนามใน TEU ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ 1992 นั้น คือภาวะวิกฤตินานาประการที่เกิดขึ้นในระหว่างขั้นตอนการลงประชามติ และการให้การรับรองของเหล่าสมาชิก จนกระทั่งทำให้ต้องเลื่อนกำหนดการเริ่มบังคับใช้สนธิสัญญาออกไปจากที่กำหนดไว้แต่เดิมถึงเกือบหนึ่งปี

ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นสามารถสรุปได้ว่า ทิศทางและอนาคตของสหภาพยุโรปภายใต้สนธิสัญญามาสทริชท์จะมีลักษณะของความขัดแย้งภายในความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเป็นสำคัญ กล่าวคือ สมาชิกของสหภาพยุโรปยังต้องมีความแตกต่างระหว่างกัน ทั้งด้านเศรษฐกิจ ทัศนคติทางการเมืองซึ่งเป็นไปตามผลประโยชน์แห่งชาติที่ถูกกำหนดเอาไว้ ตลอดจนการที่ประชาชนในแต่ละประเทศยังมีความรู้สึก *'ชาตินิยม'* (nationalist) อยู่ไม่น้อยแม้ว่าสนธิสัญญามาสทริชท์จะมุ่งสร้าง *'กรอบ'* ที่เข้มงวดโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อ *'ผสมผสาน'* สมาชิกทั้งหมดให้สามารถรวมกันเป็นหนึ่งเดียวได้อย่างกลมกลืนมากที่สุด อันเป็นจุดมุ่งหมายสูงสุดของการบูรณาการยุโรป

¹³ สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, ยุโรป : ทศวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลง, หน้า 183.

ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ กรณีที่ชาวเยอรมันไม่เต็มใจให้ยกเลิกเงินดอยช์มาร์ก และความรู้สึกหวงแหนระบบเศรษฐกิจที่มั่นคงและมีเสถียรภาพของประเทศ ความรู้สึกเช่นนี้เกิดจากความไม่มั่นใจว่า ‘ผลได้’ (benefit) ที่จะได้รับกลับมากจะคุ้มค่าต่อ ‘ผลเสีย’ (cost) ที่เสียไปหรือไม่

ปัญหาการให้สัตยาบันที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ ความไม่มั่นใจของชาวยุโรปต่อสนธิสัญญา มาสทริชท์และต่อบูรณาการยุโรป รวมทั้งปัญหาวิกฤตการณ์ค่าเงินทั้งสองครั้ง ล้วนแต่เป็นปัญหาที่มีเกิดจากความรู้สึกแบ่งแยกระหว่างกัน ประกอบกับประชาชนในหลายประเทศต่างเกิดความรู้สึกหวงแหน และวิตกว่าอำนาจอธิปไตยของชาติตลอดจนเอกลักษณ์และวัฒนธรรมดั้งเดิมของตนจะถูกยกเลิกไปโดยที่ยังไม่มีหลักประกันแน่นอนว่า สิ่งที่จะมาแทนนั้นจะดีพอหรือเทียบเท่ากับของเดิมหรือไม่ และในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ประเด็นเรื่องอำนาจอธิปไตยได้ทวีความสำคัญมากขึ้นทุกที

ภายใต้สนธิสัญญามาสทริชท์ อำนาจอธิปไตยบางส่วนจะถูกโอนไปสู่สถาบันของสหภาพยุโรป หรือองค์กรกลางต่างๆ ที่สำคัญที่สุดคือการโอนอำนาจในการดำเนินนโยบายด้านการเงิน การธนาคารของประเทศสมาชิกให้แก่องค์กรกลาง คือธนาคารกลางยุโรป (European Central Bank-ECB) โดย ECB จะทำหน้าที่ดูแลนโยบายและการจัดการด้านการเงิน การธนาคารสำหรับ EMU ปัญหาเกิดขึ้นจากการที่รูปแบบการดำเนินงานของ ECB มีลักษณะใกล้เคียงกับธนาคารกลางเยอรมนี ทำให้สมาชิกอื่นๆ หวั่นเกรงว่า ECB อาจจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของธนาคารกลางเยอรมนีและรัฐบาลเยอรมนีได้

ในขณะเดียวกัน ความรู้สึกขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายใต้การเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในกรอบของสนธิสัญญามาสทริชท์ปรากฏให้เห็นในการกระบวนการบูรณาการทางการเมืองเช่นกัน ประเด็นเรื่องอำนาจอธิปไตย และความรู้สึกชาตินิยมกลายเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การผลักดันบูรณาการทางการเมืองเป็นไปด้วยความยากเย็น ไม่ว่าจะเป็นการที่อังกฤษคัดค้านวิธีการออกเสียงของ CFSP และการเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐสภายุโรปเพราะไม่ต้องการถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยบางส่วนให้แก่องค์กรเหนือรัฐ

สมาชิกสภานของเยอรมนีซึ่งเป็นตัวแทนจากแคว้นต่างๆ ในประเทศ กดดันให้รัฐบาลผลักดัน “สิทธิในการตัดสินใจ” (subsidiarity) และเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐสภายุโรป ทั้งนี้สาเหตุสำคัญประการเดียว คือเหตุผลเรื่องผลประโยชน์แห่งชาตินั่นเอง

สรุปได้ว่า แนวโน้มทิศทาง และอนาคตของสหภาพยุโรปภายใต้สนธิสัญญามาสทริชท์ จะ เป็นไปในลักษณะที่ความรู้สึก ‘ชาตินิยม’ (nationalist) ของประชาชนในเรื่องต่างๆ จะส่งผล กระทบต่อนุรณการยุโรปทั้งหมด ผลประโยชน์แห่งชาติยังคงเป็นเป็นสิ่งสำคัญที่สุดสำหรับการตัดสินใจใดๆ ของประเทศสมาชิกภายใต้สนธิสัญญามาสทริชท์ที่มุ่งตีกรอบให้ประเทศสมาชิกรวมกัน เป็นหนึ่งเดียว

สหภาพยุโรปจำเป็นต้องมีมาตรการที่มีประสิทธิภาพสำหรับการแก้ปัญหาต่างๆ ที่จะ เกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ จะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมในโลกปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ตลอดเวลา ในกรณีนี้ การประสานงานและความร่วมมือร่วมกันระหว่างฝรั่งเศส และเยอรมนียังคง เป็น ‘แรงขับเคลื่อน’ หลักของนุรณการยุโรปต่อไป แม้ว่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายใน ประเทศทั้งสองในวันข้างหน้าก็ตาม เนื่องจากทั้งสองประเทศต่างยึดมั่นกับเจตนารมณ์การรวมยุโรปที่สมบูรณ์มาโดยตลอด และทรรศนะทางการเมืองข้อนี้ได้กลายเป็นนโยบายหลักที่จะมีการสืบ ทอดกันต่อไป แม้ว่าอาจจะมีการเปลี่ยนตัวผู้นำ หรือเปลี่ยนคณะรัฐบาลก็ตาม

สนธิสัญญามาสทริชท์จะเปิดโอกาสให้กลุ่มสหภาพยุโรปมีอิทธิพล และอำนาจในการแข่งขัน ในโลกทุนนิยมได้มากขึ้น ในทางกลับกัน หากสหภาพยุโรปไม่ประสบความสำเร็จในกระบวนการ นุรณการดังที่วางแผนเอาไว้ ไม่ว่าจะเป็นการนุรณการทางด้านเศรษฐกิจ การเงิน การนุรณการ ทางการเมือง รวมทั้งการบูรณาการทางการศาลและกิจการภายใน หรือ JHA อาจจะทำให้ กระแสความรู้สึกชาตินิยมดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นได้ ซึ่งเป็นการสวนทางต่อเจตนารมณ์ของการนุรณ การยุโรปอย่างสิ้นเชิง และจะนำไปสู่ความล้มเหลวของการนุรณการครั้งสำคัญนี้ในที่สุด

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

บทสรุปการวิจัย

สถานการณ์การเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในช่วงปลายทศวรรษ 1980 ต่อดัน ทศวรรษ 1990 เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่กระตุ้นให้เกิดสนธิสัญญามาสทริชท์ ซึ่งกลายเป็น ‘กรอบ’ สำหรับการกำหนดแนวทางของสหภาพยุโรปในอนาคต นอกจากนั้น สถานการณ์ที่ เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าว ได้แสดงให้เห็นความสำคัญของการร่วมมือระหว่าง ‘ตัวแสดง’ (actor) ที่สำคัญที่สุด 2 ประเทศ คือเยอรมนี และฝรั่งเศสด้วยเช่นกัน

ความร่วมมือ และความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างเยอรมนีและฝรั่งเศส ซึ่งเป็น เปรียบ เสมือน ‘แกนหลัก’ ของกระบวนการบูรณาการยุโรปดำเนินมายาวนานหลายสิบปีแล้ว นับตั้งแต่ เกิดการรวมกลุ่มในนาม “ประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป” (European Coal and Steel Community-ECSC) ค.ศ 1952 จนถึง “สหภาพยุโรป” (European Union-EU) ในปีค.ศ 1993

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ทำให้สรุปได้ว่า ความร่วมมือระหว่างเยอรมนีและฝรั่งเศสเพื่อ ผลักดันให้สนธิสัญญามาสทริชท์ประสบความสำเร็จนั้น มีเหตุผลสำคัญจากการที่ทั้งสองฝ่าย ตระหนักว่า แม้ว่าสิ่งที่ทั้งสองฝ่ายกำหนดว่าเป็น “ผลประโยชน์แห่งชาติ” จะแตกต่างกัน แต่ผล ประโยชน์เหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการร่วมมือกันอย่างแข็งขันเพื่อผลักดันให้สนธิสัญญา มาสทริชท์ประสบความสำเร็จเป็นรูปธรรมได้นั่นเอง หมายความว่า ความร่วมมือระหว่างทั้งสอง ฝ่ายในการผลักดันสนธิสัญญามาสทริชท์นี้ คือ ‘เครื่องมือ’ สำคัญ และจำเป็นต่อการรักษา และ เพิ่มพูนผลประโยชน์ของชาติตนนั่นเอง

เยอรมนีและฝรั่งเศสตระหนักดีว่า ภายใต้สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนไป อย่างรวดเร็ว และภายใต้สภาวะการเมืองโลกที่แต่ละประเทศไม่สามารถอยู่ได้โดยปราศจาก ความร่วมมือกับประเทศอื่นนั้น การร่วมมือในนามของ “สหภาพยุโรป” เพื่อ ‘แบ่งปัน’ ผล ประโยชน์ที่พึงมีร่วมกันเป็นวิธีที่เหมาะสมที่สุด เยอรมนีและฝรั่งเศสได้ร่วมมือกันอย่างดียิ่งมาโดย ตลอดโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อผลักดันให้สนธิสัญญามาสทริชท์มีสาระสำคัญต่างๆ ที่จะเอื้ออำนวย ต่อการปกป้องผลประโยชน์เดิมที่เคยมีมาของตน รวมทั้งเอื้ออำนวยให้ตนมีทางที่จะเพิ่มพูนผล ประโยชน์แห่งชาติให้มากขึ้น

สาระหลักทั้ง 3 ประการของสนธิสัญญาประชาคมยุโรป ซึ่งประกอบไปด้วยหลักข้อที่ 1 “ประชาคมยุโรป” (European Communities-EC) ซึ่งประกอบไปด้วย EEC ECSC และ Euratom หลักข้อที่ 2 “นโยบายด้านต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน” (Common Foreign and Security Policy-CFSP) และหลักข้อสุดท้ายคือ “ความร่วมมือในทางการศาลและกิจการภายใน” (Cooperation in Justice and Home Affairs-JHA) ล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อสิ่งที่ทั้งสองประเทศกำหนดว่าเป็นผลประโยชน์ของชาติตนอย่างยิ่ง ทั้งผลประโยชน์แต่เดิมและผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ผลการเจรจาสนธิสัญญาที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในเรื่อง EMU สหภาพการเมืองยุโรป ซึ่งมี CFSP เป็นประเด็นที่สำคัญที่สุด ตลอดจน JHA ล้วนแต่เกิดจากการเจรจาต่อรองที่มีทั้งการร่วมมือ และการขัดแย้งภายใต้การไตร่ตรองอย่างละเอียดรอบคอบว่า ผลการเจรจาเช่นไร จะเป็นประโยชน์สำหรับประเทศตนมากที่สุด ซึ่งภายใต้การรวมกลุ่มที่มุ่งจะให้สมาชิกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในด้านต่างๆ อย่างสมบูรณ์นั้น ในบางครั้ง สมาชิกจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศตนเป็นหลัก และให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ของกลุ่มรองลงไป

ตัวอย่างเช่น การที่เยอรมนีต้องการผลักดันให้ CFSP เป็นหลักประกันด้านความมั่นคงของตนภายหลังการเปลี่ยนแปลงในยุโรปตะวันออก ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากฝรั่งเศสที่เห็นว่า CFSP จะเป็นเครื่องมือที่ดีที่จะผูกพันเยอรมนีเข้ากับบูรณการยุโรป และเป็นการควบคุมเยอรมนีมิให้เป็นภัยคุกคามต่อยุโรปเหมือนในอดีตได้อีก

จากการวิจัยทั้งหมดชี้ให้เห็นว่า พฤติกรรมของเยอรมนีและฝรั่งเศสในการร่วมมือกันผลักดันสนธิสัญญาประชาคมยุโรปเช่นนี้ เป็นไปตามกรอบความคิดที่งานวิจัยชิ้นนี้ตั้งเอาไว้ นั่นคือ แนวความคิดเรื่อง “ผลประโยชน์แห่งชาติ” (national interest) ดังที่ เฟรด เอ. ซอนเดอร์มานน์ (Fred A. Sondermann) กล่าวเอาไว้ว่า

“แนวความคิดหลักของคำว่า *“national interest”* คือ ในโลกที่รัฐเป็นหน่วยทางการเมืองที่สำคัญที่สุดซึ่งเรียกร้องความซื่อสัตย์จากปัจเจกชนในสังคมนั้น ผู้นำรัฐผู้ซึ่งรับผิดชอบต่อปัจเจกชนเหล่านั้น และดำเนินการต่างๆ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ไม่แน่นอนและเป็นภัยคุกคาม จำเป็นต้องถือเอาผลประโยชน์ของรัฐตนอยู่เหนือผลประโยชน์ของรัฐ หรือระบบระหว่าง

ประเทศอื่นเสมอ ดังนั้น “*national interest*” จึงกลายเป็นคำที่มีความหมายพ้องกับคำว่า “*ความเห็นแก่ตัวของประเทศชาติ*” (*national egoism*) นั่นเอง”¹

ทั้งนี้ การตัดสินใจของเยอรมนีและฝรั่งเศสในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แห่งชาติของทั้งสองฝ่าย จะอยู่ภายใต้การคำนึงถึง ‘*ความเสี่ยง*’ และ ‘*ค่าใช้จ่าย*’ หรือ ‘*ผลเสีย*’ ที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจนั้น จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่กระบวนการการเจรจาสนธิสัญญา จนถึงกระบวนการการให้สัตยาบัน ซึ่งอาจเรียกได้ว่า เป็นขั้นตอนสุดท้ายก่อนที่สนธิสัญญาจะประสบผลสำเร็จอย่างสมบูรณ์นั้น สมาชิกจะต้องเผชิญการตัดสินใจภายใต้การคำนึงถึง ‘*ความเสี่ยง*’ ‘*ค่าใช้จ่าย*’ และ ‘*ผลเสีย*’ อยู่ตลอดเวลา

ในการเจรจาที่มาสทริชท์ เยอรมนีตั้งเป้าหมายการเจรจาประการหนึ่งว่า ต้องการผลักดันให้สนธิสัญญามาสทริชท์มีสาระที่แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังการล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์ในสหภาพโซเวียตและยุโรปตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สงครามในยูโกสลาเวียซึ่งทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเศรษฐกิจการเมือง ปัญหาสังคม ปัญหาผู้อพยพลี้ภัย ปัญหาอาชญากรรม รวมทั้งปัญหาการแพร่หลายของอาวุธสงครามและอาวุธนิวเคลียร์

หากสนธิสัญญามาสทริชท์ไม่มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหาเหล่านี้ เยอรมนี ในฐานะประเทศที่อยู่กึ่งกลางระหว่างยุโรปตะวันตกและตะวันออก จะต้องเผชิญกับ ‘*ความเสี่ยง*’ และ ‘*ค่าใช้จ่าย*’ มหาศาลที่จะเกิดขึ้นจากการแก้ไขปัญหาเหล่านี้โดยลำพัง

เช่นเดียวกับเยอรมนี การที่ประธานาธิบดีมิทเตอร์ม็อดต์ตัดสินใจให้จัดการลงประชามติสนธิสัญญามาสทริชท์ในฝรั่งเศส หลังจากความล้มเหลวของการลงประชามติในเดนมาร์กไม่นาน ถือเป็น ‘*ความเสี่ยง*’ ที่มิทเตอร์ม็อดต์มองว่าจะให้ผลคุ้มค่า เพราะชัยชนะจากการลงประชามติในฝรั่งเศสจะช่วยให้กระบวนการการให้สัตยาบันของกลุ่มดำเนินต่อไปได้

¹ Fred A. Sondermann, “The theory of the national interest,” in The theory and practice of international relations, 8th ed., ed. William C. Olsen (U.S.A : Prentice-Hall, Inc., 1991), p. 36.

ภายใต้การร่วมมือระหว่างทั้งสองประเทศ ผลประโยชน์แห่งชาติของทั้งสองมีทั้งในลักษณะที่ขัดแย้ง และลักษณะที่สอดคล้องกัน ซึ่งเป็นไปตามที่ **ฮันส์ เจ. มอร์เกนธาу (Hans J. Morgenthau)** กล่าวเอาไว้ในเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ

มอร์เกนธาவுกล่าวว่า การใช้วิถีทางการทูตเท่านั้นที่จะทำให้รัฐสามารถปรองดองและประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างกันได้ เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น ผู้กำหนดนโยบาย (policy makers) ทั้งหลายจะต้องมีหน้าที่แก้ปัญหาด้วยการสร้างกรอบความสัมพันธ์ใหม่ที่สามารถจะทำให้ต่างฝ่ายต่างยอมรับซึ่งกันและกัน หรือสามารถทำให้เกิดการสร้างกฎ กติกาใหม่ในเรื่องผลประโยชน์ของทุกฝ่ายได้ ²

แนวความคิดของมอร์เกนธาูข้างต้น สามารถใช้เป็นกรอบในการอธิบายรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างเยอรมนีและฝรั่งเศสในการวิจัยครั้งนี้ได้เป็นอย่างดี ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศมีลักษณะที่พร้อมจะตอบสนองต่อการประนีประนอมเป็นอย่างดี เนื่องจากต่างเชื่อว่าการสร้างความสัมพันธ์ที่แนบแน่นระหว่างกันซึ่งจะนำไปสู่เป้าหมายสูงสุด คือการรวมยุโรปที่สมบูรณ์ เพราะฉะนั้น ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น มักจะเป็น ‘ความขัดแย้งทางด้านทฤษฎี’ มากกว่าจะเป็น ‘ความขัดแย้งในทางปฏิบัติ’ จริง

เมื่อใดก็ตามที่เกิดความขัดแย้งขึ้น ทั้งสองฝ่ายต่างพยายามหาข้อตกลงโดยการประนีประนอมระหว่างกัน และประนีประนอมกับสมาชิกอื่นๆ ปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมให้การประนีประนอมดำเนินไปได้ด้วยดีคือ ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ใกล้ชิดที่มีต่อกัน ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ในระดับผู้นำ คือ มิตรแตร์รอนด์กับโคห์ล หรือในระดับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศ และ รัฐมนตรีกระทรวงการคลัง รวมทั้งการที่โคห์ลใช้ประโยชน์จากความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีกับจอห์น เมเจอร์ ช่วยให้การเจรจาในประเด็น “สิทธิที่จะไม่เข้าร่วมในบางนโยบาย” (opt-out) ผ่านพ้นไปได้ในที่สุด

เมื่อเป็นเช่นนี้สามารถสรุปได้ว่า ความร่วมมือระหว่างเยอรมนีและฝรั่งเศสในการผลักดันสนธิสัญญา มาสทริคท์ในการวิจัยครั้งนี้ ตั้งอยู่บนเหตุผลเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลัก

² Kenneth W. Thompson, Master of inter-national thought : Major twentieth-century theorists and the world crisis (U.S.A : Louisiana State University Press), p. 88.

เยอรมนีและฝรั่งเศสต้องการให้สนธิสัญญามาสทริชท์เป็น 'เครื่องมือ' เพื่อป้องกันผลประโยชน์ และขณะเดียวกันก็เพิ่มพูนผลประโยชน์ให้แก่ตนด้วยภายใต้กรอบการรวมตัวในนามสหภาพยุโรป ความร่วมมือนี้เป็นส่วนสำคัญ และมีอิทธิพลกระบวนการบูรณาการยุโรปครั้งนี้เป็นอย่างมาก เมื่อเกิดความขัดแย้งในการเจรจาขึ้น วิธีการแก้ปัญหาที่เหมาะสมที่สุดคือ การหาทางประนีประนอม เพื่อประสานผลประโยชน์ร่วมกันนั่นเอง



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

ประทุมพร วัชรเสถียร. การรวมตัวทางเศรษฐกิจ และการเงินของสหภาพยุโรป. ใน ประณต
นันทิยะกุล (บรรณาธิการ), รัฐศาสตร์ 50 ปี, หน้า 513. กรุงเทพฯ : บริษัท สุรพิมพ์
จำกัด, 2541.

วิมลวรรณ ภัทโรดม. ยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่สอง. กรุงเทพฯ : ศักดิโสภาคการพิมพ์, 2540.

สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. ยุโรป : ทศวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ผู้จัดการ
, 2538.

สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์ และ ชโยดม สรรพศรี. เงินยูโร : การปรับใช้และผลกระทบ. กรุงเทพฯ :
ศักดิโสภาคการพิมพ์, 2542.

ภาษาอังกฤษ

Agence Europe 5497 (24 May 1991) : 3.

Baun, Michael J. An imperfect union : The Maastricht Treaty and
the new politics of European integration. U.S.A :
Westview Press, 1996.

Best, Edward. The treaty of European Union : What does it
actually say and do ?. In Finn Laursen and Sophie
Vanhoonacker (eds.), The ratification of the Maastricht
Treaty : Issues, debates and future implications, p. 21. The
Netherlands : Martinus Nijhoff Publishers, 1994.

Beuter, Rita. Germany and the ratification of the Maastricht
Treaty. In Finn Laursen and Sophie Vanhoonacker
(eds.), The ratification of the Maastricht Treaty : Issues,

debates and future implications, p. 87. The Netherlands : Martinus Nijhoff Publishers, 1994.

Blair, Alasdair. Dealing with Europe : Britain and the negotiation of the Maastricht Treaty. Great Britain : Ashgate Publishing Ltd., 1999.

Buzan, Bary. The interdependence of security and economic issues in the "New World Order". In Richard Stubbs, and Geoffrey R. D. Underhill (eds.), Political economy and the changing global order, p. 89. London : Macmillan Press, 1994.

Campbell, Edwin S. Germany's past and Europe's future : The challenge of West German foreign policy. New York : Pergamon-Brassey's, 1991. อ้างถึงใน วิมลวรรณ ภัทโรดม. ยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่สอง. กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสฬสการพิมพ์, 2540.

Church, Clive H., and Phinnemore, David. European Union and European Community : A handbook and commentary on the post-Maastricht Treaties. Great Britain : Harvester Wheatsheaf, 1994.

Cole, Alistair. Francois Mitterrand : A study in political leadership. 2nd ed. London : Routledge, 1997.

Corbett, Richard. The treaty of Maastricht : From conception to ratification : A comprehensive reference guide. United Kingdom : Longman Group UK, 1993.

Craig, Paul, and De Burca, Grainne. EU law : Text, cases and materials. 2nd ed. New York : Oxford University Press, 1998.

- Dedman, Martin J. The origins and development of the European Union 1945-95. London : Routledge, 1996.
- Dehousse, Renaud, and Majone, Giandomenico. The institutional dynamics of European integration : From the Single Act to the Maastricht Treaty. In Stephen Martin (ed.), The construction of Europe : Essays in honour of Emile Noel, p. 93. The Netherlands : Kluwer Academic Publishers, 1994.
- Dinal, Desmond. Ever closer union ? An introduction to the European Community. Boulder : Lynne Rienner, 1994, p. 187. Cited in Michael J. Baun. An imperfect union : The Maastricht Treaty and the new politics of European integration. U.S.A : Westview Press, 1996.
- Duff, Andrew. Reforming the European Union. London : Federal Trust, 1997.
- Duff, Andrew ; Pinder, John ; and Pryce, Roy, eds. Maastricht and beyond : Building the European Union. London : Routledge, 1994.
- Dyson, Kenneth and Featherstone, Kevin. The road to Maastricht : Negotiating Economic and Monetary Union. New York : Oxford University Press, 1999.
- Edwards, Geoffrey, and Nuttall, Simon. Common Foreign and Security Policy. In Andrew Duff ; John Pinder, and Roy Pryce (eds.), Maastricht and beyond : Building the European Union, p. 87. London : Routledge, 1994.
- European Commission. The European Union and world trade. Belgium, 1999.

Fenske, John. France's uncertain progress toward European Union. Current History 90, 559 (November 1991) : 361.

George, Alexander L., and Keohane, Robert O. The concept of national interests : Uses and limitation. In Alexander L. George (ed.), Presidential decision making in foreign policy : The effective use of information and advice, p. 218. U.S.A : Westview Press, 1980.

Gillespie, Paul ; Halligan, Brendan ; Halpin, Phillip ; Laffan, Brigid, and Tansey, Paul. Interim Report : Maastricht-crisis of confidence. Dublin, 1992.

Grant, Charles. Delors : Inside the house that Jacques built. London : Nicholas Brealey Publishing, 1994.

Grosche, Gunter. Federal Ministry of Finance. Interview, 26 April 1993. Cited in Colette Mazzucelli. France and Germany at Maastricht : Politics and negotiations to create the European Union. New York : Garland Publishing, Inc., 1997.

Hurd, D. House of Commons Official Report. 193 (26 June 1991) : c. 1013. Cited in Alasdair Blair. Dealing with Europe : Britain and the negotiation of the Maastricht Treaty, p. 63. Great Britain : Ashgate Publishing, 1999.

Info 2 (March 1997) : 3.

Info 4 (July 1997) : 8.

Johari, J. C. International Relations and politics : Theoretical perspective. New Delhi : Sterling Publishers Private, 1985.

- Laursen, Finn and Vanhoonacker, Sophie, eds. The Intergovernmental conference on Political Union. The Netherlands : Martinus Nijhoff Publishers, 1992.
- Laursen, Finn and Vanhoonacker, Sophie, eds. The ratification of the Maastricht Treaty : Issues, debates and future implications. The Netherlands : Martinus Nijhoff Publishers, 1994.
- Mazzucelli, Colette. France and Germany at Maastricht : Politics and negotiations to create the European Union. Now York : Garland Publishing, Inc., 1997.
- Moravcsik, Andrew. Negotiation the Single European Act : National interests and conventional statecraft in the European Community. International Organization 15, 1 (Winter 1991) : 19-20.
- Moravcsik, Andrew. Negotiating the Single European Act : National interests and conventional statecraft in the European Community. In Brent F. Nelsen and Alexander C-G. Stubb (eds.), The European Union : Reading on the Treaty and practice of European integration, pp. 211-212. London : Lynne Rienner Publishers, 1994.
- Papp, Danial S. Contemporary International Relations : Frameworks for understanding. 3rd ed. Singapore : Macmillan Publishing Company, 1992.
- Peel, Quentin. Mrs. Thatcher finds the middle ground. Financial Times (4 December 1986) cited in Juliet Lodge. Great Britain and the European Community. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science 531 (January 1994) : 88.

Robin, Gabriel. La Diplomatie de Mitterrand. Paris : Editions de la Bievre, 1985, p. 10. Cited in Colette Mazzucelli. France and Germany at Maastricht : Politics and negotiations to create the European Union. Now York : Garland Publishing, Inc., 1997.

Rummel, Reinhardt. Germany's role in the CFSP. In Christopher Hill (ed.), The actors in Europe's foreign policy, p. 40. London : Routledge, 1996.

Schwarz, Hans-Peter. Germany's national & European interests. In Arnulf Baring (ed.), Germany's new position in Europe : Problems and perspectives, p. 119. United Kingdom : Berg Publishers, 1994.

Sjovaag, Marit. European political cooperation 1985-1991 : Traces of political integration ?. Center for European and Asian Studies, 1996.

Sondermann, Fred A. The theory of the national interest. In William C. Olsen (ed.), The theory and practice of International Relations, 8th ed., p. 36. U.S.A : Prentice-Hall, Inc, 1991.

Story, Jonathan. Monetary Union : Economic competition and political negotiation. In Douglas Webber (ed.), The Franco-German relation in the European Union, p. 21. London : Routledge, 1999.

The Economist 349, 8093 (7 November 1998) : 57.

Thompson, Kenneth W. Master of inter-national thought : Major twentieth-century theorists and the world crisis. U.S.A : Louisiana State University Press, 1980.

Wester, Robert. The UK and European Political Union. In Finn Laursen, and Sophie Vanhoonacker (eds.), The Intergovernmental Conference on Political Union, p. 200. The Netherlands : Martinus Nijhoff Publishers, 1992.

Wurm, Clemens., ed. Western Europe and Germany : The beginning of European integration 1945-1960. United Kingdom : Berg Publishers, 1995.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ก

TREATY ON EUROPEAN UNION
TITLE VI
ECONOMIC AND MONETARY POLICY

CHAPTER 1
Economic policy

Article 102a

Member States shall conduct their economic policies with a view to contributing to the achievement of the objectives of the Community, as defined in Article 2, and in the context of the broad guidelines referred to in Article 103(2). The Member States and the Community shall act in accordance with the principle of an open market economy with free competition, favouring an efficient allocation of resources, and in compliance with the principles set out in Article 3a.

Article 103

- 1. Member States shall regard their economic policies as a matter of common concern and shall coordinate them within the Council, in accordance with the provisions of Article 102a.*
- 2. The Council shall, action by a qualified majority on a recommendation from the Commission, formulate a draft for the broad guidelines of the economic policies of the Member States and of the Community, and shall report its findings to the European Council.*

3. *In order to ensure closer coordination of economic policies and sustained convergence of the economic performances of the Member States, the Council shall, on the basis of reports submitted by the Commission, monitor economic developments in each of the Member States and in the Community as well as the consistency of economic policies with the broad guidelines referred to in paragraph 2, and regularly carry out an overall assessment.*
4. *Where it is established, under the procedure referred to in paragraph 3, that the economic policies of a Member States are not consistent with the broad guidelines referred to in paragraph 2 or that they risk jeopardizing the proper functioning of economic and monetary union, the Council may, action by a qualified majority on a recommendation from the Commission, make the necessary recommendations to the Member State concerned. The Council may, action by a qualified majority on a proposal from the Commission, decide to make its recommendations public.*

Article 103a

1. *Without prejudice to any other procedures provided for in this Treaty, the Council may, action unanimitously on a proposal from the Commission, decide upon the measures appropriate to the economic situation, in particular if severe difficulties arise in the supply of certain products.*
2. *Where a Member State is in difficulties or is seriously threatened with severe difficulties caused by exceptional occurrences beyond its control, the Council may, action unanimitously on a proposal from the Commission, grant, under certain conditions, Community financial assistance to the Member State concerned. Where the severe*

difficulties are caused by natural disasters, the Council shall act by qualified majority. The President of the Council shall inform the European Parliament of the decision taken.

Article 104

- 1. Overdraft facilities or any other type of credit facility with the ECB with the central banks of the Member States (hereinafter referred to as "national control banks") in favour of Community institutions of bodies, central governments, regional, local or other public authorities, other bodies governed by public law, or public undertakings of Member States shall be prohibited, as shall the purchase directly from them by the ECB or national central banks of debt instruments.*
- 2. Paragraph 1 shall not apply to publicly owned credit institutions which, in the context of the supply of reserves by central banks, shall be given the same treatment by national central banks and the ECB as private credit institutions.*

Article 104c

- 1. Member States shall avoid excessive government deficits.*
- 2. The Commission shall monitor the development of the budgetary situation and of the stock of government debt in the Member States with a view to identifying gross errors. In particular it shall examine compliance with budgetary discipline on the basis of the following two criteria :*
 - (a) whether the ratio of the planned of actual government deficit to gross domestic product exceeds a reference value, unless*

-either the ratio has declined substantially and continuously and reached a level that comes close to the reference value ;

-or, alternatively, the excess over the reference value is only exceptional and temporary and the ratio remains close to the reference value ;

(b) whether the ratio of government debt to gross domestic product exceeds a reference value, unless the ratio is sufficiently diminishing and approaching the reference value at a satisfactory pace.

The reference values are specified in the Protocol on the excessive deficit procedure annexed to this Treaty.

3. *If a Member State does not fulfil the requirements under one or both of these criteria, the Commission shall prepare a report. The report of the Commission shall also take into account whether the government deficit exceeds government investment expenditure and take into account all other relevant factors, including the medium-term economic and budgetary position of the Member State.*

CHAPTER 2

Monetary policy

Article 105

1. *The primary objective of the ESCB shall be to maintain price stability. Without prejudice to the objective of price stability, the ESCB shall support the general economic policies in the Community with a view to contributing to the achievement of the objectives of the Community as laid down in Article 2. The ESCB shall act in accordance with the principle of an open market economy with free*

competition, favouring an efficient allocation of resources, and in compliance with the principles set out in Article 3a.

2. The basic tasks to be carried out through the ESCB shall be :

- to define and implement the monetary policy of the Community ;

- to conduct foreign-exchange operations consistent with the provisions of Article 109:

- to hold and manage the official foreign reserves of the Member States :

- to promote the smooth operation of payment systems.

3. The third indent of paragraph 2 shall be prejudice to the holding and management by the governments of Member States of foreign-exchange working balances.

4. The ECB shall be consulted :

- on any proposed Community act in its fields of competence

;

- by national authorities regarding any draft legislative provision in its fields of competence, but within the limits and under the conditions set out by the Council in accordance with the procedure laid down in Article 106(6).

The ECB may submit opinions to the appropriate Community institutions of bodies or to national authorities on matters in its fields of competence.

5. The ESCB shall contribute to the smooth conduct of policies pursued by the competent authorities relation to the

prudential supervision of credit institutions and the stability of the financial system

6. *The Council may, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the ECB and after receiving the assent of the European Parliament, confer upon the ECB specific tasks concerning policies relation to the prudential supervision of credit institutions and other financial institutions with the exception of insurance undertakings.*

Article 105a

1. *The ECB shall have the exclusive right to authorize the issue of banknotes within the Community. The ECB and the national central banks may issue such notes. The banknotes issued by the ECB and the national central banks shall be the only such notes to have the status of legal tender within the Community.*
2. *Member States may issue coins subject to approval by the ECB of the volume of the issue. The Council may, action in accordance with the procedure referred to in Article 189c and after consulting the ECB, adopt measures to harmonize the denominations and technical specifications of all coins intended for circulation to the extent necessary to permit their smooth circulation within the Community.*

Article 107

When exercising the powers and carrying out the tasks and duties conferred upon them by this Treaty and the Statute of the ESCB, neither the ECB, nor a national central bank, nor any member of their decision-making bodies shall seek or take instructions from Community institutions of bodies, from

any government of a Member State or from any other body. The Community institutions and bodies and the governments of the Member States undertake to respect this principle and not to seek to influence the members of the decision-making bodies of the ECB or of the national central banks in the performance of their tasks.

Article 108

Each Member State shall ensure, at the latest at the date of the establishment of the ESCB, that its national legislation including the statutes of its national central bank is compatible with this Treaty and the Statute of the ESCB.

Article 109

- 1. By way of derogation from Article 228, the Council may, acting unanimously on a recommendation from the ECB or from the Commission, and after consulting the ECB in an endeavour to reach a consensus consistent with the objective of price stability, after consulting the European Parliament, in accordance with the procedure in paragraph 3 for determining the arrangements, conclude formal agreements on an exchange-rate system for the ecu in relation to non-Community currencies. The Council may, acting by a qualified majority on a recommendation from the ECB or from the Commission, and after consulting the ECB in an endeavour to reach a consensus consistent with the objective of price stability, adopt, adjust or abandon the central rates of the ecu within the exchange-rate system. The President of the Council shall inform the European Parliament of the adoption, adjustment or abandonment of the ecu central rates.*

ภาคผนวก ข

PROVISIONS ON A COMMON FOREIGN
AND SECURITY POLICY

Article J

A Common foreign and security policy is hereby established which shall be governed by the following provisions.

Article J.1

- 1. The Union and its Member States shall define and implement a common foreign and security policy, governed by the provisions of this Title and covering all areas of foreign and security policy.*
- 2. The objectives of the common foreign and security policy shall be :*
 - to safeguard the common values, fundamental interests and independence of the Union ;*
 - to strengthen the security of the Union and its Member States in all way ;*
 - to preserve peace and strengthen international security, in accordance with the principles of the United Nations Charter as well as the principles of the Helsinki Final Act and the objectives of the Paris Charter ;*
 - to promote international cooperation ;*

-to develop and consolidate democracy and the rule of law, and respect for human rights and fundamental freedoms.

3. The Union shall pursue these objectives :

-by establishing systematic cooperation between Member States in the conduct of policy, in accordance with Article J.2 ;

-by gradually implementing, in accordance with Article J.3, joint action in the areas in which the Member States have important interests in common.

4. The Member States shall support the Union's external and security policy actively and unreservedly in a spirit of loyalty and mutual solidarity. They shall refrain from any action which is contrary to the interests of the Union of likely to impair its effectiveness as a cohesive force in international relations. The Council shall ensure that these principles are complied with.

Article J.2

- 1. Member States shall inform and consult one another within the Council on any matter of foreign and security policy of general interest in order to ensure that their combined influence is exerted as effectively as possible by means of concerted and convergent action.*
- 2. Whenever it deems it necessary, the Council shall define a common position.*

Member States shall ensure that their national policies conform to the common positions.

3. *Member States shall coordinate their action in international organizations and at international conferences. They shall uphold the common positions in such forums.*

In international organizations and at international conferences where not all the Member States participate, those which do take part shall uphold the common positions.

Article J.3

The procedure for adopting joint action in matter covered by the foreign and security policy shall be the following :

1. *The council shall decide, on the basis of general guidelines from the European Council, that a matter should be the subject of joint action.*

Whenever the Council decides on the principles of joint action, it shall lay down the specific scope, the Union's general and specific objectives in carrying out such action, if necessary its duration, and the means, procedures and conditions for its implementation.

2. *The Council shall, when adopting the joint action and at any stage during its development, define those matters on which decisions are to be taken by a qualified majority.*

Where the Council is required to act by a qualified majority pursuant to the preceding subparagraph, the votes of its members shall be weighted in accordance with Article 148(2) of the Treaty establishing the European Community, and for their adoption, acts of the Council shall require at least 54 votes in favour, cast by at least eight members.

3. *If there is a change in circumstances having a substantial effect on a question subject to joint action, the Council shall review the principles and objectives of that action and take the necessary decisions. As long as the Council has not acted, the joint action shall stand.*
4. *Joint actions shall commit the Member States in the positions they adopt and in the conduct of their activity.*
5. *Whenever there in any plan to adopt a national position or take national action pursuant to a joint action, information shall be provided in time to allow, if necessary, for prior consultations within the Council. The obligation to provide prior information shall not apply to measures which are merely a national transposition of Council decisions.*
6. *In case of imperative need arising from changes in the situation and failing a Council decision, Member States may take the necessary measures as a matter of urgency having regard to the general objectives of the joint action. The Member States concerned shall inform the Council immediately of any such measures.*
7. *Should there be any major difficulties in implementing joint action, a Member State shall refer them to the Council which shall discuss them and seek appropriate solutions. Such solutions shall not run counter to the objectives of the joint action or impair its effectiveness.*

Article J.4

1. *The common foreign and security policy shall include all questions related to the security of the Union, including the eventual framing of a common defence policy, which might in time lead to a common defence.*

2. *The Union requests the Western European Union (WEU), which is an integral part of the development of the Union, to elaborate and implement decisions and actions of the Union which have defence implications. The Council shall, in agreement with the institutes of the WEU, adopt the necessary practical arrangements.*
3. *Issues having defence implications dealt with under this Article shall not be subject to the procedures set out in Article J.3.*
4. *The policy of the Union in accordance with this Article shall not prejudice the specific character of the security and defence policy of certain Member States and shall respect the obligations of certain Member States under the North Atlantic Treaty and be compatible with the common security and defence policy established within that framework.*
5. *The provisions of this Article shall not prevent the development of closer cooperation between two or more Member States on a bilateral level, in the framework of the WEU and The Atlantic Alliance, provided such cooperation does not run counter to or impede that provided for in this Article.*
6. *With a view to furthering the objective of this Treaty, and having in view the date of 1998 in the context of Article XII of the Brussels Treaty, the provisions of this Article may be revised as provided for in Article N(2) on the basis of a report to be presented in 1996 by the Council to the European Council, which shall include an evaluation of the progress made and the experience gained until then.*

Article J.7

The presidency shall consult the European Parliament on the main aspects and the basic choices of the common foreign and security policy and shall ensure that the views of the European Parliament are duly taken into consideration. The European Parliament shall be kept regularly informed by the Presidency and the Commission of the development to the Union's foreign and security policy.

The European Parliament may ask questions of the Council or make recommendations to it. It shall hold an annual debates on progress in implementing the common foreign and security policy.

Article J.8

1. The European Council shall define the principles of and general guidelines for the common foreign and security policy.

2. The Council shall take the decisions necessary for defining and implementing the common foreign and security policy on the basis of the general guidelines adopted by the European Council. It shall ensure the unity, consistency and effectiveness of action by the Union.

The Council shall act unanimously, except for procedural questions and in the case referred to in Article J.3(2).

3. Any Member State or the Commission may refer to the Council any question relating to the common foreign and security policy and may submit proposals to the Council.

4. In cases requiring a rapid decision, the Presidency, of its own motion, or at the request of the Commission or a Member State, shall convene an extraordinary Council

meeting within 48 hours or, in an emergency, within a shorter period.

5. Without prejudice to Article 151 of the Treaty establishing the European Community, a Political Committee consisting of Political Directors shall monitor the international situation in the areas covered by common foreign and security policy and contribute to the definition of policies by delivering opinions to the Council at the request of the Council or on its own initiative. It shall also monitor the implementation of agreed policies, without prejudice to the responsibility of the presidency and the Commission.

Article J.9

The Commission shall be fully associated with the work carried out in the common foreign and security policy field.

ภาคผนวก ค

PROVISIONS ON COOPERATION IN THE FIELDS OF JUSTICE AND HOME AFFAIRS

Article K

Cooperation in the fields of justice and home affairs shall be governed by the following provisions.

Article K.1

For the purposes of achieving the objectives of the Union, in particular the free movement of persons, and without prejudice to the powers of the European Community, Member States shall regard the following areas as matter of common interest :

- (1) asylum policy ;*
- (2) rules governing the crossing by persons of the external borders of the Member States and the exercise of controls thereon ;*
- (3) immigration policy and policy regarding nationals of third countries :*
 - (a) conditions of entry and movement by nationals of third countries on the territory of Member States ;*
 - (b) conditions of residence by nationals of third countries on the territory of Member States, including family reunion and access to employment*
 - (c) combating unauthorized immigration, residence and work by nationals of third countries on the territory of Member States :*
- (4) combating drug addiction in so far as this is not covered by (7) to (9) ;*
- (5) combating fraud on an international scale in so far as this is not covered by 7 to 9 ;*
- (6) judicial cooperation in civil matters ;*
- (7) judicial cooperation in criminal matters ;*

(8) *customs cooperation ;*

(9) *police cooperation for the purposes of preventing and combating terrorism, unlawful drug trafficking and other serious forms of international crime, including if necessary certain aspects of customs cooperation, in connection with the organization of a Union-wide system for exchanging information within a European Police Office (Europol).*

Article K.2

1. *The matters referred to in Article K.1 shall be dealt with in compliance with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 4 November 1950 and the Convention relating to the Status of Refugees of 28 July 1951 and having regard to the protection afforded by Member States to persons persecuted on political grounds.*
2. *This Title shall not affect the exercise of the responsibilities incumbent upon Member States with regard to the maintenance of law and order and the safeguarding of internal security.*

Article K.3

1. *In the areas referred to in Article K.1, Member States shall inform and consult one another within the Council with a view to coordinating their action. To that end, they shall establish collaboration between the relevant departments of their administrations.*
2. *The Council may :*

■ *on the initiative of any Member State or of the Commission, in the areas referred to in Article K.1(1) to (6) ;*

■ *on the initiative of any Member State, in the referred to in Article K.1(7) to (9) :*

(a) *adopt joint positions and promote, using the appropriate form and procedures, any cooperation contributing to the pursuit of the objectives of the Union :*

(b) *adopt joint action in so far as the objectives of the Union can be attained better by joint action than by the Member States acting individually on account of the scale or effects of the action envisaged; it may decide that measures implementing joint action are to be adopted by a qualified majority ;*

(c) *without prejudice to Article 220 of the Treaty establishing the European Community, draw up conventions which it shall recommend to the Member States for adoption in accordance with their respective constitutional requirements.*

Unless otherwise provided by such conventions, measures implementing them shall be adopted within the Council by a majority of two-thirds of the High Contracting Parties.

Such conventions may stipulate that the Court of Justice shall have jurisdiction to interpret their provisions and to rule on any disputes regarding their application, in accordance with such arrangements as they may lay down.

Article K.5

Within international organizations and at international conferences in which they take part, Member States shall defend the common positions adopted under the provisions of this Title.

Article K.6

The Presidency and the Commission shall regularly inform the European Parliament of discussions in the areas covered by this Title.

The Presidency shall consult the European Parliament on the principal aspects of activities in the areas referred to in this Title and shall ensure that the views of the European Parliament are duly taken into consideration.

The European Parliament may ask questions of the Council or make recommendations to it. Each year, it shall hold a debate on the progress made in implementation of the areas referred to in this Title.

Article K.7

The provisions of this Title shall not prevent the establishment or development of closer cooperation between two or more Member States in so far as such cooperation does not conflict with, or impede, that provided for in this Title.

Article K.9

The Council, acting unanimously on the initiative of the Commission or a Member State, may decide to apply Article 100c of the Treaty establishing the European Community to

action in areas referred to in Article K.1(1) to (6), and at the same time determine the relevant voting conditions relating to it. It shall recommend the Member States to adopt that decision in accordance with their respective constitutional requirements.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้วิจัย

นางสาว ทรรคนีย์ ไชยศรี เกิดวันที่ 8 เมษายน พ.ศ 2516 ที่ตำบลมหาชัย อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร จบการศึกษาระดับประถมศึกษาจากโรงเรียนอนุบาลสมุทรสาคร และระดับมัธยมศึกษาจากโรงเรียนสมุทรสาครบูรณะในปี พ.ศ 2534 หลังจากนั้น ได้เข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาในคณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร วิชาเอกภาษาไทย และวิชาโทภาษาอังกฤษ เยอรมัน สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีอักษรศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับ 2 (เกรดเฉลี่ย 3.59) ในเดือนมีนาคม พ.ศ 2538 และได้เข้าศึกษาต่อในหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต ที่ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ 2540



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย