



อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐที่มีปัญหา อาจส่งผลให้ประชาชนภายในรัฐเกิดอคติหรือมาyardกับประเทศเพื่อนบ้าน แต่ประชาชนในระดับท้องถิ่นของแต่ละรัฐมักอยู่ร่วมกันอย่างพึ่งพาอาศัยและมีความกลมกลืนทางวัฒนธรรม เป็นไปได้หรือไม่ที่เราจะอาศัยบทเรียนจากยุโรปมาเป็นแนวทางการพัฒนาเครือข่ายภาคประชาสังคมแบบไร้พรมแดนภายในภูมิภาคอาเซียนซึ่งไทยเองได้พยายามแสดงบทบาทนำมาโดยตลอด แม้ว่าในปัจจุบันจะเริ่มเกิดข้อกังขาในหมู่ประเทศสมาชิกก็ตาม

European Integration begins at local level

Napoo Wongphan

This article attempts to elucidate that the European Union puts not only emphasis on strengthening the local governments as well as civil societies within member states, but also has the institutional structures both of formal organizations and laws or regulations stimulating decentralization and participation of local entities, illustrated by narrating roles, functions and responsibilities of the Committee of the Regions. Finally, the author addressed increasing roles of local governments in the international scene and their more complicated relation to European Union.

Journal of Asia Pacific Studies

Volume 10

Number 1

2000

Pages 1-10

ISSN 1070-2111

Copyright © 2000

by the author

All rights reserved

0000-0000

บูรณาการยุโรปเริ่มต้นที่ห้องถิ่น

ณฐ วงศ์พันธ์

บทนำ

ตั้งแต่การก่อตั้งสหภาพยุโรปในปี ค.ศ. 1951 ซึ่งมีสมาชิก 6 ชาติ คือ ฝรั่งเศส อิตาลี เยอรมนีตะวันตก เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ และลักเซมเบิร์ก หลังจากนั้น สหภาพยุโรปได้ขยายสมาชิกภาพรวม 6 ครั้ง ได้แก่

ครั้งที่ 1 ในปี ค.ศ. 1973 รับเดนมาร์ก ไอร์แลนด์ และสหราชอาณาจักร

ครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1981 รับกรีซ

ครั้งที่ 3 ในปี ค.ศ. 1986 รับสเปน และโปรตุเกส

ครั้งที่ 4 ในปี ค.ศ. 1995 รับออสเตรีย ฟินแลนด์ และสวีเดน

ครั้งที่ 5 ในปี ค.ศ. 2004 รับไซปรัส เชก เอสโตเนีย ฮังการี ลัตเวีย ลิทัวเนีย มอลต้า โปแลนด์ สโลวาเกีย และสโลวีเนีย

และครั้งที่ 6 ในปี ค.ศ. 2007 สหภาพยุโรป (European Union: EU) รับสมาชิกใหม่เพิ่มอีก 2 ประเทศ คือ บัลแกเรีย และ โรมาเนีย ส่งผลให้สหภาพยุโรปมีจำนวนประเทศสมาชิกเพิ่มเป็น 27 ประเทศ จากเดิม 25 ประเทศ

นอกจากการขยายสมาชิกภาพของสหภาพยุโรปนั้นจะต้องดำเนินการภายใต้มาตรา O และ F (1) ของสนธิสัญญาสหภาพยุโรป และมาตรา 3 ของสนธิสัญญาประชาคมยุโรปแล้ว ที่ประชุมคณะมนตรียุโรป (The European Council) ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการรับสมาชิกใหม่ของสหภาพยุโรป ซึ่งมีทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ โดยกำหนดให้ประเทศที่จะสมัครเป็นสมาชิกจะต้องมีคุณสมบัติ 5 ประการ ที่เรียกว่า เกณฑ์โคเปนเฮเกน (Copenhagen Criteria) เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1993 ณ กรุงโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก อันประกอบด้วย

ข้อที่หนึ่ง มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ เศรษฐกิจหลักสิทธิมนุษยชน และการคุ้มครองชนกลุ่มน้อย

ข้อที่สอง มีระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (Market Economy) ที่สามารถรองรับแรงกดดันจากการแข่งขันภายในตลาดเดียวของสหภาพยุโรปได้

ข้อที่สาม สามารถปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ในฐานะประเทศสมาชิกทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของสหภาพยุโรป

ข้อที่สี่ ยึดถือเป้าหมายในการบรรลุความเป็นสหภาพทางการเมืองและสหภาพเศรษฐกิจและการเงินของสหภาพยุโรป

และข้อที่ห้า การรับประเทศสมาชิกใหม่จะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการบูรณาการยุโรป

สำหรับขั้นตอนการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปนั้นจะเริ่มต้นโดยประเทศในทวีปยุโรปที่ต้องการเป็นสมาชิกจะต้องยื่นใบสมัครต่อคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (The Council of the European Union) เพื่อแสดงเจตนารมณ์ ต่อมาคณะกรรมการยุโรป (The European Commission) จะพิจารณาคุณสมบัติของประเทศผู้สมัครตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เพื่อตัดสินว่าจะเปิดการเจรจากับประเทศผู้สมัครหรือไม่ ภายหลังจากการเจรจาระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศผู้สมัครแล้ว คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปจะลงมติเพื่อรับหรือไม่รับประเทศผู้สมัคร โดยคะแนนเสียงต้องเป็นเอกฉันท์ ไม่มีประเทศใดคัดค้าน ขั้นตอนสุดท้ายคือการลงนามในสนธิสัญญาการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปโดยประเทศสมาชิกใหม่และประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปเดิมทั้งหมด

การเพิ่มบทบาทของสหภาพยุโรป (European Union) ซึ่งเป็นองค์การเหนือรัฐส่งผลให้กระบวนการกำหนดนโยบาย การจัดโครงสร้างองค์กรทางการบริหาร และการนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ และบรรทัดฐานของสหภาพยุโรปมากขึ้นตาม สภาการณดังกล่าวเรียกว่า “กระบวนการของการกลายเป็นยุโรป” (Europeanization) อันหมายถึงการที่แบบแผนในการประพฤติปฏิบัติในการบริหารภาครัฐมีแนวโน้มที่จะดำเนินตามแบบแผนซึ่งกำหนดโดย

สหภาพยุโรปที่บรัสเซลส์ มากกว่าที่จะดำเนินการโดยรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป¹ ยิ่งไปกว่านั้นในสมุดปกขาว (White Paper) ของคณะกรรมการธิการยุโรปที่จัดทำขึ้นเพื่อรายงานเกี่ยวกับการปกครองในกลุ่มประเทศยุโรปได้เสนอไว้อย่างชัดเจนว่า “ความชอบธรรมของสหภาพยุโรปในปัจจุบันขึ้นอยู่กับความร่วมมือและการมีส่วนร่วม นั่นหมายความว่านโยบายแนวราบที่สั่งการจากเบื้องบนต้องถูกเปลี่ยนเป็นระบบที่ชอบธรรมมากขึ้น มีการแสดงผลตอบรับ เครือข่ายและการร่วมมือ ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบายจนถึงการลงมือปฏิบัติในทุกระดับ”

นอกจากนี้แล้วรายละเอียดเกี่ยวกับการปกครองที่ปรากฏในรายงานของสมุดปกขาวเล่มเดียวกันนั้น คณะกรรมการธิการได้ยืนยันชัดเจนว่า ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 เป็นต้นไป จะจัดให้มีการเจรจาสองฝ่ายที่เป็นระบบมากขึ้นกับสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศต่างๆในยุโรป โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย โดยคณะกรรมการธิการยุโรป (European Commission) จะได้มีการเจรจากับประเทศที่มีความพร้อม และหารือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติม แนวโน้มดังกล่าวนี้เกิดขึ้นพร้อมการตั้งคำถามกับโครงการสร้างอำนาจแนวดิ่งและการรวมศูนย์อำนาจซึ่งหลายฝ่ายมองว่า ไม่มีประสิทธิภาพและไม่ตอบสนองต่อความหลากหลายที่เพิ่มขึ้น อีกทั้งผู้คนที่เริ่มรู้สึกว่าองค์กรปกครองที่มีอยู่และวิธีการทำงานขององค์กรนั้นเป็นเครื่องมือไม่อาจจะนำมาสู่ประชาธิปไตยอันแท้จริงและยังขาดโครงสร้างการตัดสินใจต่างๆที่เหมาะสมสำหรับการเป็นกลุ่มประเทศที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น

ดังนั้นเองแรงกดดันให้มีการกระจายอำนาจจึงเริ่มต้นขึ้นเพื่อการสร้าง

¹ Alistair Cole, “From Territorial Administration to Local Governance? Sub-national Politics and Policy-making in France”, Paper presented at the Political Studies Association-UK 50th Annual Conference, London, 10 - 13 April 2000. อ้างในรายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ โดยรองศาสตราจารย์นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ ซึ่งเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กันยายน 2545)

สหภาพยุโรปโดยเชื่อว่าการมีตัวแทนตามวิถีประชาธิปไตยเมื่อต้องตัดสินใจร่วมกันอย่างเป็นทางการนั้นยังถือว่าไม่เพียงพอ² และกระบวนการบูรณาการเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของยุโรปใหม่ (the new Europe) อันมีเป้าหมายในการเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็งทั้งในแง่วิถีชีวิต ความเป็นอยู่และสังคมการเมืองท้องถิ่นจึงตั้งอยู่บนฐานคิดว่า “หากยังเกิดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนในชุมชนเป็นอย่างมาก กระบวนการบูรณาการทางเศรษฐกิจการเมือง (ในยุโรป) ย่อมกระทำไม่ได้โดยยาก”

ดังนั้นแนวนโยบายต่อประเทศผู้เข้าร่วมสมัครใหม่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป (candidates and potential candidates) เช่น โครเอเชีย โคโซโว ตุรกี มาซิโดเนีย อัลเบเนีย บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา มอนเตเนโกร และเซอร์เบีย ซึ่งถือว่ามีความเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเมืองและความมั่นคงของระบอบประชาธิปไตยในระดับที่ต่ำกว่าประเทศสมาชิกในยุโรปตะวันตกนั้น คณะกรรมาธิการจึงต้องทุ่มงบประมาณพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและศักยภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่นจำนวนมากเพื่อรองรับการเข้าร่วมเป็นชุมชนเดียวกันในอนาคต

ตั้งแต่ปี ค.ศ.1999 สหภาพยุโรปได้ดำเนินโครงการหลักๆ เพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยในแต่ละโครงการนั้นได้เสริมสร้างการพัฒนาอย่างมีนัยสำคัญ อีกทั้งกระทรวงการปกครองท้องถิ่น (Ministry of Local Self-Government) ก็ได้เข้ามาเป็นพันธมิตรของการพัฒนาที่สำคัญซึ่งทำให้การบริหารเทศบาลและพลเมืองเป็นผู้ได้รับประโยชน์ นอกจากนี้แล้วยังมี

(1) โครงการให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคเพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลังอันมีมูลค่าถึงสองล้านยูโรต่อหนึ่งโครงการได้เริ่มต้นตั้งแต่เดือน

² โปรดอ่านรายละเอียดใน The future of local governments in EU-are we watching a movie or we in it? www.im.dk และใน ฌูว์ วงศ์พันธ์, บูรณาการแห่งยุโรป: จากภูมิภาค สู่ท้องถิ่น-จากท้องถิ่น สู่ภูมิภาค, วารสารยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (มกราคม-มิถุนายน 2552) ในงานนี้ผู้เขียนขออนุญาตแก่คำว่า “บูรณาภาพ” เป็นคำว่า “บูรณาการ” ซึ่งมาจากคำในภาษาอังกฤษคือ integration

กุมภาพันธ์ ปีค.ศ.2005 และดำเนินการต่อเนื่องจนถึงปีค.ศ.2007

(2) โครงการสร้างศักยภาพเพื่อสร้างความเป็นสถาบันให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีมูลค่าถึง 28 ล้านยูโร โครงการนี้แล้วเสร็จในปีค.ศ.2006 โดยมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาการจัดการเทคนิคการปฏิบัติสำหรับการวางแผนเมือง และการสร้างเสริมบทบาทด้านการสร้างองค์กรและการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

และ (3) โครงการช่วยเหลือด้านเทคนิคสำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อให้คำปรึกษาด้านนโยบายต่อกระทรวงการปกครองท้องถิ่นมีมูลค่าทั้งสิ้น 8.9 ล้านยูโรซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ปีค.ศ.2000 โครงการนี้มุ่งหวังให้มีการเจรจา ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ในการถ่ายโอนศักยภาพ (the transfer of competences) ส่วนองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลก็ได้รับการสนับสนุนด้านการจัดให้บริหารกับพลเมืองในขณะที่สมาคมหน่วยการปกครองท้องถิ่น (the Association of the Units of Local Government: ZELS) ได้รับความช่วยเหลือด้านการจัดทำแผนธุรกิจและการจัดตั้งสำนักงานสำหรับการประสานงานการอบรม โดยสรุปแล้วความช่วยเหลือด้านเทคนิคต่างๆจากสหภาพยุโรป รวมทั้งการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructures) ระดับท้องถิ่นมีตัวเลขสูงถึง 56 ล้านยูโร³

สาเหตุที่สหภาพยุโรปจำเป็นต้องดำเนินการให้ความช่วยเหลือถึงระดับนี้ ก็เพราะว่า “ทุกครั้งที่มีการขยายสมาชิกภาพ สมาชิกใหม่มีขนาดเศรษฐกิจและรายได้ต่อหัวน้อยกว่าสมาชิกเดิมมาก ทำให้ประชากรของสมาชิกใหม่มีแนวโน้มตั้งถิ่นฐานบ้านเกิดและไปหางานทำในประเทศสมาชิกเก่าจนสร้างปัญหาให้กับทั้งสองที่” อีกนัยหนึ่งนั่นเมื่อมองในเชิงเศรษฐศาสตร์ นโยบายนี้ถือเป็นการลดช่องว่างการพัฒนาและรายได้ระหว่างประเทศสมาชิก รวมทั้งก่อให้เกิดการพัฒนา

³ http://ec.europa.eu/enlargement/projects-in-focus/selected-projects/reform-of-public-administration/public-administration/fym_eu-support-to-local-government_en.htm สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2553

ที่ยั่งยืนในภูมิภาคด้วย⁴

นอกจากนี้แล้วคณะกรรมการธิการ (the European Commission) ยังมีโครงการพัฒนาถึงระดับภาคประชาสังคมในกลุ่มประเทศผู้เข้าร่วมสมัครดังกล่าวอีกด้วย กล่าวคือ การประชุมว่าเรื่อง “Civil Society Development in Southeast Europe: Building Europe Together” ณ กรุงบรัสเซลส์ วันที่ 17-18 เมษายน ปีค.ศ.2008 ได้เสนอให้มีการอภิปรายอย่างเป็นทางการทั้งในเรื่องรูปแบบและกำหนดการต่างๆระหว่างคณะกรรมการและองค์กรภาคประชาสังคมจากประเทศผู้เข้าร่วมสมัครด้วยความตระหนักดีว่า บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคม (Civil Society Organizations: CSO) ต่อการปฏิรูปต่างๆ (เพื่อให้ได้รับการยอมรับเป็นรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป) ซึ่งดำเนินการอยู่ประเทศผู้เข้าร่วมสมัครได้พิสูจน์ให้เห็นว่ามีส่วนผลักดันให้ก้าวเข้าสู่เป้าหมายการ

⁴ อ้างจากข้อคิดเห็นของ นิธินันท์ วิสเวศวร ในบทความเรื่อง “กองทุนปรับโครงสร้างของสหภาพยุโรป : บทเรียนของการให้เงินอุดหนุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่” ซึ่งตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 หรือสืบค้นได้ที่ <http://onopen.com/econtu/09-03-02/4649> ในบทความเรื่องดังกล่าว นิธินันท์ได้กล่าวถึงกองทุนปรับโครงสร้างของสหภาพยุโรปว่าเป็นเป็นบทเรียนในเชิงแนวคิดของการออกแบบนโยบายและกลไกการใช้ภาษีประชาชน ที่มีหลักการสำคัญ คือยกระดับความสามารถพื้นฐานของปัจจัยการผลิตเพื่อนำไปสู่การสร้างงาน สร้างรายได้ และการเติบโตทางเศรษฐกิจของพื้นที่ได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว โดย “จัดสรรอย่างมียุทธศาสตร์” “ให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วม” “ประเมินผลสม่ำเสมอ” และมีวิถีปฏิบัติที่ “ไม่ยุ่งยาก” กองทุนนี้เป็นเครื่องมือของสหภาพยุโรปที่เกิดจากสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม ประกอบด้วย 4 กองทุนย่อย ได้แก่

1. ERDF ลงทุนด้านสาธารณูปโภค และธุรกิจขนาดเล็ก
2. ESF ช่วยแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากการเป็นสมาชิก
3. EAGGF สำหรับปรับปรุงพื้นที่การเกษตร และ
4. FIGF ปรับปรุงการประมงให้ทันสมัย และ

ต่อมาได้เพิ่มกองทุนสร้างความเป็นหนึ่งเดียว หรือ Cohesion Fund (CF) สำหรับพัฒนาและบูรณะสิ่งแวดล้อมและระบบขนส่งในพื้นที่หรือท้องถิ่นที่มีรายได้ประชากรต่อหัวน้อยกว่า 90% ของรายได้ประชากรต่อหัวเฉลี่ยของสหภาพยุโรป ทั้งสองกองทุนนี้รวมเรียกว่า SCF นี่คือนักฐานเชิงประจักษ์ที่ยืนยันได้ว่าสหภาพยุโรปนั้นแก้ปัญหาโดยพิจารณาแบบองค์รวมและมีเครื่องมือหลากหลายในการขยายจำนวนรัฐสมาชิกไปพร้อมกับการพัฒนาเชิงพื้นที่ทั้งในกรอบของท้องถิ่น ภาค ประเทศและภูมิภาค

เป็นรัฐสมาชิกเร็วขึ้นและในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดการช่วยเหลือจากภาค
สาธารณะอย่างเข้มข้น นอกเหนือจากการเพิ่มความช่วยเหลือการเงินให้แก่
โครงการของภาคประชาสังคมต่างๆแล้ว คณะกรรมาธิการได้เตรียมที่จะปรับปรุง
การให้คำปรึกษากับตัวแทนของภาคประชาสังคมและการทำงานเกี่ยวกับ
มาตรการสร้างเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม อาทิ การปรับปรุงการ
ประสานงานที่เกี่ยวกับการบริจาคและการให้วีซ่าท่องเที่ยวฟรีสำหรับพลเมือง
ของประเทศผู้เข้าร่วมสมัคร ยิ่งไปกว่านั้นการประชุมครั้งนี้ยังได้ให้ภาพการกำหนด
แนวทางสำหรับองค์กรภาคประชาสังคมจากประเทศผู้เข้าร่วมสมัครและสหภาพ
ยุโรปในการเพิ่มการสนทนา การแลกเปลี่ยนแนวทางการปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ
สำเร็จ การหาพันธมิตร และการพัฒนาโครงการอย่างจำเพาะเจาะจงมากขึ้น กล่าว
ได้ว่า การประชุมดังนั้นมีมีความคาดหวังให้ภาคประชาสังคมพัฒนาและเติบโตใน
ท่ามกลางกระบวนการบูรณาการยุโรปเป็นอย่างสูง และแม้ว่าการเสริมสร้างความ
เข้มแข็งของบทบาทและพลังของภาคประชาสังคมจะเป็นความรับผิดชอบของ
กลุ่มประเทศผู้เข้าร่วมสมัครสมาชิกสหภาพยุโรปก็ตาม คณะกรรมาธิการยังคง
แสดงเจตนารมณ์ชัดเจนที่จะให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาภาคประชาสังคมของ
กลุ่มประเทศเหล่านั้น⁵

จึงกล่าวได้ว่า รากแก้วที่ค้ำจุนความมั่นคงทางการเมืองและเศรษฐกิจของ
ภูมิภาคยุโรปก็คือความเข้มแข็งของท้องถิ่นในทุกระดับ ซึ่งความเข้มแข็งที่ว่านี้มีไว้
จำกัดเพียงการบริหารจัดการ หรือองค์กรปกครองท้องถิ่นเท่านั้น หากยังกินความ
หมายถึงภาคประชาสังคมภายในชุมชนท้องถิ่นอีกด้วย ผู้เขียนคิดว่าเป็นหัวใจ
สำคัญของบูรณาการยุโรปที่จะส่งผลให้ภูมิภาคนี้แสดงบทบาทอย่างโดดเด่นใน
เวทีโลกด้วยเช่นกัน

ผู้เขียนเคยได้อธิบายเหตุผลของการส่งเสริมความเข้มแข็งของท้องถิ่น
เพื่อบูรณาการของภูมิภาครวมทั้งนำเสนอบทบาทขององค์กรหรือสมาคม
ระหว่างอื่นๆนอกจากสหภาพยุโรปอันได้แก่สภายุโรป (The Council of Europe)

⁵ http://ec.europa.eu/enlargement/civil-society-development/index_en.htm
สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2553

และสหภาพเทศบาลยุโรปและภาค (Council of European Municipalities and Regions) มาแล้ว สำหรับบทความนี้จะได้กล่าวอ้างด้วยการนำเสนอบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการภาค (The Committee of the Regions: CoR) ซึ่งเป็นสมาชิกตัวแทนประจำภาคและท้องถิ่นที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นได้มีสิทธิมีเสียงในกระบวนการดำเนินงานของสหภาพยุโรปภายใต้สมมติฐานเดิมที่ว่า “ความเข้มแข็งของท้องถิ่นคือพื้นฐานของบูรณาการยุโรป”

คณะกรรมการภาค (The Committee of the Regions: CoR)⁶

คณะกรรมการภาคก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1994 เพื่อจัดการสองประเด็นหลักได้แก่

ประเด็นแรก ระบบกฎหมายประมาณสามในสี่ของสหภาพยุโรปนั้นเกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นหรือภูมิภาค ดังนั้นการที่มีตัวแทนจากภาคหรือท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมเสนอความเห็นเพื่อพัฒนากฎหมายใหม่ของสหภาพยุโรปนั้นจึงเป็นสิ่งสำคัญ

และประการที่สอง ยังมีบางประเด็นที่สาธารณะยังไม่รับทราบในขณะที่สหภาพยุโรปกำลังดำเนินการอยู่ การทำให้รัฐบาลได้มีความใกล้ชิดกับพลเมืองของตนจึงเป็นวิธีหนึ่งที่จะเติมเต็มช่องว่างนั้น

สำหรับการทำงานของคณะกรรมการภาคนั้นคำนึงถึงสามหลักการ นั่นคือ

หลักการข้อที่หนึ่ง การให้องค์กรระดับล่างมีส่วนร่วมก่อน⁷ (Subsidiarity)

หลักการนี้ได้กำหนดไว้ในสนธิสัญญาหลายฉบับขณะที่มีการก่อตั้งคณะกรรมการขึ้น โดยมุ่งให้การตัดสินใจในเรื่องต่างๆของสหภาพยุโรปนั้นควรเปิดโอกาสให้พลเมืองได้มีส่วนร่วมมากที่สุด ดังนั้นสหภาพยุโรปจึงไม่ควรดำเนินการใดที่องค์การบริหารระดับภาค ท้องถิ่นหรือระดับชาติทำได้ดีกว่า

⁶ ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับคณะกรรมการภาคนั้นแปลและเรียบเรียงจาก en.wikipedia.org/wiki/Committee_of_the_Regions สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2553

⁷ ถอดความตามความเข้าใจและการตีความของผู้เขียนเอง

บูรณาการยุโรปเริ่มต้นที่ท้องถิ่น

หลักการข้อที่สอง ความใกล้ชิด (Proximity)

รัฐบาลในทุกระดับควรพยายาม “ใกล้ชิดกับพลเมือง” ของตนโดยเฉพาะด้วยการวางแผนการทำงานให้โปร่งใส เพื่อที่ประชาชนจะได้รับทราบว่าใครรับผิดชอบเรื่องอะไรและจะแสดงความเห็นของตนได้อย่างไร

หลักการข้อที่สาม การร่วมมือกัน (Partnership)

การบริหารยุโรปที่มีประสิทธิภาพนั้นหมายความว่ารัฐบาลในระดับท้องถิ่น ภาค ระดับชาติและในเครือยุโรปนั้นทำงานร่วมกันได้ รัฐบาลทั้งสี่นี้แยกกันออกจากกันไม่ได้และต้องเกี่ยวข้องกันตลอดขั้นตอนการตัดสินใจ

ถ้อยแถลงภารกิจ (Mission Statement)

คณะกรรมการภาคเป็นสมาชิกตัวแทนระดับท้องถิ่นและระดับภาค

เราเป็นสมาชิกการเมืองของผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นและระดับภาค มุ่งทำหน้าที่ตามแนวทางการบูรณาการยุโรป ด้วยอำนาจทางการเมืองของเรา เราจัดสรรตัวแทนแก่ทุกพื้นที่ ภาค เมืองและเขตเทศบาลที่อยู่ในกลุ่มสหภาพยุโรป

ภารกิจของเราคือการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคได้มีส่วนร่วมในขั้นตอนการตัดสินใจที่สำคัญต่อภูมิภาคยุโรป และดังนั้นจึงสนับสนุนการมีส่วนร่วมที่ยิ่งใหญ่จากพลเมืองยุโรป

บทบาททางการเมืองของเรานั้นตั้งอยู่หลักความเชื่อที่ว่าความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ภาค ระดับประเทศและระดับภูมิภาคยุโรปนั้นเป็นสิ่งสำคัญต่อการสร้างสหภาพที่แข็งแกร่งและสนับสนุนกันอย่างใกล้ชิดในหมู่ประชาชนยุโรป อีกทั้งยังตอบสนองต่อความท้าทายของกระแสโลกาภิวัตน์ เพื่อเป้าหมายดังกล่าว เราจึงทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดกับคณะกรรมการยุโรป รัฐสภายุโรปและสหภาพยุโรป และรัฐสมาชิก โดยมีโครงสร้างอำนาจหลายระดับเพื่อส่งเสริมการบริหารในหลายๆระดับ

เราให้ข้อเสนอทางการเมืองในด้านกลยุทธ์เพื่อบริหารยุโรปและมีส่วนร่วมในด้านกฎหมายชุมชน ในขั้นตอนเริ่มแรก เราเสนอมาตรการทางการเมืองที่สั่งสม

จากประสบการณ์และความชำนาญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาค
ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการทางกฎหมาย

เราปรารถนาจะเห็นยุโรป ได้รวมกันเป็นหนึ่งโดยมีความหลากหลายใน
โลกโลกาภิวัตน์ อาศัยความหลากหลายทางภาษา วัฒนธรรมและภูมิภาคให้เป็น
ประโยชน์อย่างเต็มที่ เนื่องจากสิ่งเหล่านี้เป็นความเข้มแข็งและสิ่งรับประกันความ
เป็นเอกลักษณ์ของผู้คน เราทำหน้าที่ของเราในการส่งเสริมประชาธิปไตยและ
ความเป็นพลเมืองของภูมิภาคยุโรป สนับสนุนสิทธิพื้นฐานและคุ้มครองชนกลุ่ม
น้อย

เราเฝ้าติดตามเพื่อเน้นย้ำการใช้หลักการสนับสนุนงบประมาณและ
การจัดสรรสัดส่วน เพื่อให้พลเมืองได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างใกล้ชิดเท่าที่
เป็นไปได้และเป็นไปในระดับที่เหมาะสมที่สุด ดังนั้นเราจึงให้ความสำคัญในการ
ดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานอย่างมีประสิทธิภาพและใกล้ชิด

เราทำงานเพื่อสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนและมีความกลมกลืนในภูมิภาค
ยุโรป โดยมุ่งบรรลุวัตถุประสงค์ในการผานดินแดน สังคมและเศรษฐกิจใน
สหภาพยุโรปโดยเน้นหลักการความเท่าเทียมและความเป็นปึกแผ่น

เรามุ่งกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาค และ
ให้สิทธิแก่องค์กรเหล่านั้นในการบริหารทรัพยากรการเงินอย่างเหมาะสมเพื่อให้
การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปด้วยดี ดังนั้นเราจึงส่งเสริมหลักการและกลไกของ
หลักธรรมาภิบาลและสนับสนุนกระบวนการกระจายอำนาจ

เราสนับสนุนความร่วมมือระหว่างองค์กรส่วนปกครองส่วนท้องถิ่นและ
ภาคของรัฐสมาชิก นโยบายอื่นที่เกี่ยวข้องและนโยบายพัฒนากับประเทศสมาชิก
ประเทศที่มีแนวโน้มจะเข้าร่วมเป็นสมาชิก ประเทศเพื่อนบ้านและประเทศที่สาม

เราสร้างรากฐานและเครือข่าย จัดเวทีแสดงออกเพื่อประสานความ
ร่วมมือ และใช้ประสบการณ์ในกลุ่มภูมิภาค เมืองและเขตเทศบาล พัฒนา
ความร่วมมือระหว่างองค์กรตัวแทนเหล่านั้น

เราเป็นทูตแห่งยุโรปทั้งในระดับภาค เมืองและเขตเทศบาล และเป็น
ตัวแทนเสนอความเห็นของพวกเขาในการหารือเวทียุโรป

บูรณาการยุโรปเริ่มต้นที่ท้องถิ่น

เราสื่อสารกับพลเมืองยุโรปโดยตรงเพื่อให้พวกเขารับทราบถึง
ความสำเร็จของยุโรปและความท้าทายในอนาคต และช่วยอธิบายการดำเนินงาน
และผลจากการดำเนินนโยบายชุมชน

มาร่วมกันสร้างความร่วมมือแห่งยุโรป!

ถ้อยแถลงภารกิจนี้ได้รับการเสนอต่อที่ประชุมในวันที่ 21 เมษายน
ปี 2009 ในกรุงบรัสเซลส์

(1) ลำดับประวัติศาสตร์ของคณะกรรมการภาค

ค.ศ.1992: ตามสนธิสัญญามาสทริชท์ (Maastricht Treaty) ผู้นำสหภาพ
ยุโรปได้ตัดสินใจจัดตั้งคณะกรรมการภาค (CoR) เพื่อเป็นสมัชชาให้คำปรึกษา
เปิดโอกาสให้ภูมิภาคและเมืองต่างๆได้มีสิทธิมีเสียงในขั้นตอนการตัดสินใจของ
สหภาพยุโรป และทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างส่วนกลางของสหภาพยุโรปที่
กรุงบรัสเซลส์และพลเมือง สนธิสัญญานี้กำหนดให้คณะกรรมการยุโรปและ
สภารัฐมนตรีให้คำปรึกษากับแก่คณะกรรมการประจำภูมิภาคในประเด็นสำคัญ
ที่เป็นข้อกังวลในระดับภูมิภาค สมาชิกของคณะกรรมการภาคต้องได้รับการ
แต่งตั้งโดยรัฐบาลของรัฐสมาชิกและจะทำหน้าที่เป็นเวลาสี่ปี ในเดือนมีนาคม
ปี ค.ศ. 1994 คณะกรรมการภาคจัดประชุมแบบเต็มองค์คณะเป็นครั้งแรกขึ้นที่
กรุงบรัสเซลส์

ค.ศ.1995: สมาชิกของคณะกรรมการภาคเพิ่มจำนวนขึ้นจาก 189 เป็น
222 ราย หลังจากที่ยอมรับประเทศออสเตรีย ฟินแลนด์และสวีเดน เข้าเป็น
สมาชิก

ค.ศ.1997: สนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม (Amsterdam Treaty) ขยายขอบเขต
ความรับผิดชอบของคณะกรรมการภาคให้ครอบคลุมข้อเสนอของสหภาพยุโรป
สองในสาม สนธิสัญญานี้ให้สิทธิแก่คณะกรรมการภาคในการปรึกษากับรัฐสภา
ยุโรป

ค.ศ.2001: สนธิสัญญานิช (Nice Treaty) เน้นความชอบธรรมระบอบ
ประชาธิปไตยของคณะกรรมการภาคโดยกำหนดให้สมาชิกต้องได้รับการเลือกตั้ง

หรือมีสิทธิทางการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นหรือภูมิภาค และในปีดังกล่าวได้กำหนดขนาดของจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นเป็น 350 ราย

ค.ศ.2002-03: อนุสัญญาว่าด้วยอนาคตสหภาพยุโรป (Convention on the Future of the EU) สมาชิกคณะกรรมการภาคมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรป อนุสัญญานี้แสดงบทบาทและอำนาจของรัฐบาลภูมิภาคและท้องถิ่น และให้สิทธิแก่คณะกรรมการภาคในการเข้าร่วมกระบวนการศาลยุติธรรมของชุมชนยุโรปเพื่อเสนอความเห็นแย้งกับกฎหมายสหภาพยุโรปที่ไม่สอดคล้องกับหลักการงบประมาณ

ค.ศ.2004 พฤษภาคม: การขยายจำนวนสมาชิกคณะกรรมการภาค 222 เป็น 317 ราย โดยรวมเอารัฐสมาชิกอีก 10 รัฐเข้าไปด้วย

ค.ศ.2006 กุมภาพันธ์: ขยายวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการประจำภูมิภาคเป็นสี่ปี หน้าที่หลักประกอบด้วย การเสริมบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภูมิภาคให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ Lisbon เรื่องงานและการเติบโต สนับสนุนการผานดินแดนและความเป็นปึกแผ่น และริเริ่มดำเนินการ “สื่อสารในเครือข่ายยุโรป-เริ่มโครงการรณรงค์ท้องถิ่นเพื่อทำให้สหภาพยุโรปใกล้ชิดกับพลเมือง”

ค.ศ.2007 มกราคม: การขยายจำนวนสมาชิกโดยรวมเอาประเทศบัลแกเรียและโรมาเนียเข้าไปด้วย จำนวนสมาชิกเพิ่มจาก 317 เป็น 344 ราย

ค.ศ.2007 ธันวาคม: สนธิสัญญา Lisbon (Lisbon Treaty) สนธิสัญญานี้ ย้ำสิทธิของคณะกรรมการภาคในการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลยุติธรรมของชุมชนยุโรป เพื่อรักษาหลักการสนับสนุนงบประมาณซึ่งเป็นสิทธิที่ระบุไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยอนาคตสหภาพยุโรป สนธิสัญญาใหม่นี้จะสร้างความเข้มแข็งแก่บทบาทการเมืองของคณะกรรมการภาค โดยให้อำนาจในการทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพในเวทีสหภาพยุโรปเพื่อประโยชน์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภูมิภาค สนธิสัญญา Lisbon ขยายวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกคณะกรรมการประจำภูมิภาคยุโรปจากสี่ปีเป็นห้าปี

บูรณาการยุโรปเริ่มต้นที่ท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญ การปกครองและเสรี ความมั่นคงและความยุติธรรม คณะกรรมการธิการจะเตรียมร่างความเห็นและจัดการประชุมและสัมมนาโดยเน้นด้านที่ตนเองชำนาญ คณะกรรมการธิการแต่ละกลุ่มประกอบด้วยสมาชิกประมาณ 100 คนและมีสำนักงานเลขาธิการสนับสนุนการดำเนินการ

คณะกรรมการกิจการบริหารและการเงิน (CAFA) (Committee for Administrative and Financial Affairs)

คณะกรรมการนี้ประกอบด้วยสมาชิกแปดคน ทำหน้าที่แนะนำคณะทำงานกิจการบริหารและการเงินในคำถามต่างๆที่เกี่ยวข้อง

กลุ่มการเมือง (The political groups)

คณะกรรมการภาคประกอบด้วยกลุ่มการเมืองสี่กลุ่ม ได้แก่ EPP (European People's Party) PES (Party of European Socialists) ALDE (Alliance of Liberals and Democrats for Europe) และ UEN-EA (Union for Europe of the Nations) สมาชิกของกลุ่มการเมืองแต่ละกลุ่มจะประชุมกันก่อนมีการประชุมใหญ่เพื่อหาความเห็นร่วมกันก่อน ควรกล่าวเสริมด้วยว่า ประธานคณะกรรมการภาค รองประธานคนที่หนึ่ง และผู้อำนวยการกลุ่มการเมืองก็มักจะรวมตัวกันก่อนมีการประชุมแบบเต็มองค์คณะและการประชุมสำคัญอื่นๆเพื่อหามติทางการเมืองในคำถามหลักร่วมกัน

คณะตัวแทนประเทศ (National delegations)

คณะกรรมการภาคยังประกอบด้วยคณะตัวแทนประเทศอีก 27 กลุ่มสมาชิกจะประชุมกันกับคณะตัวแทนประเทศของตนก่อนจะมีการประชุมแบบเต็มองค์คณะและเหตุการณ์อื่นๆเพื่อหาจุดยืนร่วมกัน

เลขาธิการใหญ่ (Secretary-general)

เลขาธิการใหญ่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งห้าปีโดยคณะทำงานเลขาธิการใหญ่ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารของ CoR นั้นต้องไม่มีอำนาจทางการเมือง หน้าที่รับผิดชอบหลักคือปฏิบัติงานตามการตัดสินใจของฝ่ายบริหารและให้การดำเนินงานต่างๆเป็นไปอย่างราบรื่น

สำนักงานเลขาธิการ (Secretariat-general)

สำนักงานเลขาธิการประกอบด้วยสี่ฝ่าย ฝ่ายบริหาร ฝ่ายให้คำปรึกษา บริการด้านกฎหมายและทะเบียนและการให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิก และฝ่ายสื่อสาร สื่อมวลชนและพิธีการ ในโครงสร้างนี้ยังมีหน่วยงานรับผิดชอบด้านงบประมาณ บุคลากร การทำงานของคณะกรรมการและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบัน สำนักงานเลขาธิการยังประกอบด้วยเลขาธิการกลุ่มพรรคการเมือง บริการตรวจสอบบัญชีภายใน และการศึกษาติดตามภารกิจสำคัญ

บทวิเคราะห์

เมื่อเราพิจารณาปรัชญาการก่อตั้ง ถ้อยแถลงภารกิจ โครงสร้างภายในและลำดับประวัติศาสตร์ที่ส่งเสริมบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการภาคอย่างต่อเนื่องนอกจากสะท้อนถึงแนวนโยบายที่ชัดเจนในกระบวนการบูรณาการภูมิภาคของสหภาพยุโรปผ่านการทำงานของคณะกรรมการภาคแล้ว ยังแสดงว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในความหมายของสหภาพยุโรปนั้นมีซับซ้อนกว่าชุมชนท้องถิ่น ภาคหรือประเทศอีกด้วย ด้วยเหตุที่มีตัวแสดงที่เป็นตัวแทนขององค์กรปกครองท้องถิ่นทุกระดับในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (policy decision-making) และขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) ซึ่งครอบคลุมไปถึงการบริหารจัดการทั่วไป การบริหารทางการคลังและงบประมาณและการบริหารงานบุคคลโดยมีคณะกรรมการภาคเป็นกลไกสนับสนุน ส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง ยิ่งไปกว่านี้ยังมีโครงสร้างภายในทำหน้าที่สอดประสานกันอย่างเป็นระบบโดยเฉพาะกลไกด้านกลุ่มการเมือง (The Political Groups) ซึ่งผู้เขียนมองว่าเป็นการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วม (political sphere) อย่างแท้จริงและน่าจะเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจสำหรับการส่งเสริมบูรณาการระดับภูมิภาค

ถ้าวารณดังกล่าวนี้ผู้เขียนเชื่อว่ในขณะเดียวกันก็ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะในประเทศยุโรปตะวันตกมีอำนาจต่อรองมากขึ้น

จากตัวอย่างทั้งสองนี้เราคงจะได้เห็นการเมืองและการบริหารภายในยุโรปแต่ละระดับไม่ว่าจะเป็นลักษณะที่สอดคล้องหรือขัดแย้งกันปรากฏในความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนมากกว่าเดิม ผู้เขียนเห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปกับองค์กรปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องได้รับทบทวนและอธิบายในภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ

กระบวนการบูรณาการยุโรปแม้เป็นความคิดริเริ่มจากองค์กรเหนือรัฐ หรือสมาคมระหว่างประเทศก็ตาม แต่เป้าหมายที่ยังคงสำคัญคือท้องถิ่นทั้งในส่วนขององค์กรปกครองท้องถิ่นเองและส่วนของภาคประชาสังคมซึ่งเป็นสมมติฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตยอันเป็นเป้าหมายหลอมความหลากหลายของแต่ละประเทศเข้าไว้ด้วยกัน และนี่สำคัญประการหนึ่งที่ผู้เขียนพยายามแทรกเสริมไว้ในบทความก็คือ ขั้นตอนในการดำเนินนโยบายของสหภาพยุโรปนั้นไม่เพียงแค่นำเข้าเจตนารมณ์ทางการเมือง แต่ยังแสดงให้เห็นว่าปัจจัยในการบริหารนั้นมีความสำคัญต่อความเข้าใจในขั้นตอนการบูรณาการยุโรปที่เข้าถึงคนทุกระดับและทุกด้านในสังคม ฉะนั้นแล้ว กรอบความคิดเรื่องการบูรณาการระดับภูมิภาคแบบเดิมๆ ที่เน้นการบูรณาการการเมืองและการรวมรัฐต่างๆ ที่ยินยอมสละอำนาจอปครองและแบ่งอำนาจการตัดสินใจกับภูมิภาคใหญ่ๆ และ/หรือการควบรวมองค์กรจึงเป็นเรื่องที่คับแคบเกินไปในความคิดของผู้เขียนเอง

ความส่งท้าย

แม้ผู้เขียนจะพยายามนำเสนอว่า สหภาพยุโรปมีแนวทางชัดเจนที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายนั้นดังจะเห็นได้จากการมีองค์กรเป็นตัวแทนของชุมชนท้องถิ่นยุโรปทั้งหมดและการมีโครงการส่งเสริมรวมถึงกิจกรรมระดับท้องถิ่น

การบูรณาการทางการเมืองและความสามารถของหน่วยการบริหารในการนำนโยบายของสหภาพยุโรปไปปฏิบัติ ด้วยแนวการวิเคราะห์และทฤษฎีหลากหลายทั้งให้ข้อเสนอว่า องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับอำนาจที่เพิ่มขึ้นและมีอิสระจากรัฐบาลกลาง และมีประเด็นใหม่ที่น่าสนใจคือ นอกจากองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังเล่นบทบาทในเวทีระหว่างประเทศผ่านข้อตกลงและปฏิบัติทั้งทวิภาคีและพหุภาคี แล้วยังปรากฏเครือข่ายและการริเริ่มจากระดับปัจเจกบุคคลที่กำลังแสดงบทบาทสำคัญในภูมิภาค

ถิ่นจำนวนมาก¹⁰ แต่สิ่งที่ผู้เขียนอยากให้มีการค้นคว้าและศึกษาวิจัยควบคู่กันไป คือบทบาทของภาคประชาสังคม (อันเป็นความริเริ่มของภาคประชาสังคมเอง) หรือบทบาทของเครือข่ายพลเมืองภายในท้องถิ่นยุโรปที่มีใช้ส่วนของรัฐซึ่งได้ดำเนินโครงการและกิจกรรมส่งเสริมกระบวนการบูรณาการยุโรปด้วย¹¹ เพื่อเป็นแนวทางหรือตัวแบบเปรียบเทียบให้กับอาเซียนหรือแม้แต่ชุมชนระหว่างประเทศ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งมีประวัติศาสตร์ที่ยังเป็นบาดแผลและมักสร้างความบาดหมางอยู่เนืองๆ จนยากที่จะเกิดการพัฒนารูปแบบการระดับภูมิภาคได้ดังเช่นในยุโรป ยิ่งพิจารณาปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเมือง รวมทั้งวิสัยทัศน์และการดำเนินนโยบายที่ไม่ชัดเจนของบางประเทศโดยเฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้เราแทบไม่เห็นทิศทางที่จะพัฒนาความสัมพันธ์ให้ได้มากไปกว่านี้

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐที่มีปัญหาอาจส่งผลให้ประชาชนภายในรัฐเกิดอคติหรือมาyardกับประเทศเพื่อนบ้าน แต่ประชาชนในระดับท้องถิ่นของแต่ละรัฐมักอยู่ร่วมกันอย่างพึ่งพาอาศัยและมีความกลมกลืนทางวัฒนธรรม เป็นไปได้หรือไม่ที่เราจะอาศัยบทเรียนจากยุโรปมาเป็นแนวทางการพัฒนาเครือข่ายภาคประชาสังคมแบบไร้พรมแดนภายในภูมิภาคอาเซียนซึ่งไทยเองได้พยายามแสดงบทบาทนำมาโดยตลอด แม้ว่าในปัจจุบันจะเริ่มเกิดข้อกังขาในหมู่ประเทศสมาชิกก็ตาม

¹⁰ ในส่วนของโครงการและกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนได้กล่าวถึงในตอนต้นไว้บ้าง แต่ยังคงขาดการนำเสนอรายละเอียดเชิงลึก อย่างไรก็ตามผู้สนใจสามารถสืบค้นได้จาก http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm

¹¹ บทความเรื่อง “เครือข่ายประชาสังคมเพื่อความเป็นภูมิภาคนิยมในเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ” ของ โกสม สายจันทร์ ในจุลสารศูนย์ศึกษาเอเชียตะวันออกเฉียง (จีน มองโกเลีย เกาหลีเหนือ เกาหลีใต้และญี่ปุ่น) เพื่อความร่วมมือระดับภูมิภาค แม้โกสมจะตั้งคำถามสำคัญถึงความยั่งยืนในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างการจัดริเริ่มโดยผู้นำกับการริเริ่มโดยภาคประชาสังคม ผู้เขียนเห็นว่า ยังคงต้องอาศัยทั้งสองภาคส่วนในกระบวนการดังกล่าว ต่อหลักการแล้ว สหภาพยุโรปถือว่าได้ดำเนินการอย่างจริงจังทั้งสองส่วนทีเดียว