



ภาพจาก: <https://timedof.com/files.wordpress.com/2014/06/italy-migrants-refugees-asylum-seekers-1.jpg>

บทบาทของสหภาพยุโรปและความ รับผิดชอบต่อการจัดการปัญหา ผู้อพยพในช่วง 2015 – ปัจจุบัน

*EU's Role and Responsibility of
Migrant Management 2015 to Present*

ภาวิธ อครปรมาคุณ

นักวิชาการอิสระ
กรุงเทพมหานคร

Pavat Akarapremakun

*Independent scholar
Bangkok*

วันที่ส่งบทความ (Received): July 27, 2018
วันที่แก้ไขปรับปรุงบทความ (Revised): October 12, 2018
วันที่ตอบรับบทความ (Accepted): October 22, 2018

บทคัดย่อ

สหภาพยุโรป (European Union) ถือเป็นหนึ่งในตัวแสดงสำคัญในระบบระหว่างประเทศ เนื่องจากความเป็นยักษ์ใหญ่ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง อีกทั้งยังเป็นองค์การระหว่างประเทศที่คำจูนและส่งเสริมบรรทัดฐานของระเบียบโลก โดยเฉพาะในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เสรีภาพ ประชาธิปไตย ความเท่าเทียม นิติรัฐ นิติธรรม และสิทธิมนุษยชน เพราะฉะนั้นด้วยสถานะเหล่านี้จึงมาพร้อมกับความคาดหวังให้สหภาพยุโรปแสดงบทบาทและความรับผิดชอบโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาคยุโรปเอง

การแก้ไขปัญหามหาสมุทรจำนวนมหาศาลที่หลั่งไหลเข้ามาในภูมิภาคยุโรปตั้งแต่ปี 2015 เป็นความท้าทายใหม่ของสหภาพยุโรป เพราะนอกจากจะเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องถึงความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งสหภาพพยายามส่งเสริมบรรทัดฐานในโลกแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทั้งภายในรัฐสมาชิกและสหภาพยุโรปโดยรวม บทความชิ้นนี้ต้องการจะเสนอว่า สหภาพยุโรปควรมีบทบาทนำและความรับผิดชอบในการจัดการปัญหาผู้อพยพเพื่อคงไว้ซึ่งสถานะการเป็นตัวแสดงหลักที่ได้รับความเคารพในเวทีระหว่างประเทศ เนื่องจากสหภาพยุโรปเป็นหนึ่งในตัวแสดงหลักระหว่างประเทศที่ยึดถือและส่งเสริมหลักสิทธิมนุษยชนอย่างเสมอมา โดยถ้าหากสหภาพยุโรปไม่สามารถแก้ไขปัญหามหาสมุทรได้อย่างมีประสิทธิภาพจะส่งผลกระทบต่อบทบาทผู้นำของสหภาพยุโรปในสังคมระหว่างประเทศ อีกทั้งภาพลักษณ์ของความสามารถในบทบาทการจัดการปัญหาของสหภาพในระยะยาว

คำสำคัญ: การจัดการปัญหาอพยพ, สหภาพยุโรป, ความรับผิดชอบ

Abstract

European Union (EU) is one of the most prominent actors in the international arena as it is an economic and political giant. Moreover, EU is also a significant supporter of international norms, particularly human dignity, freedom, democracy, equality, rule of law, and human rights. However, the outstanding status comes with the expectation for EU to have a leading role and responsibility in solving the crisis.

The influx of migrants in 2015 is a formidable challenge for EU to seek for competent management because the issue relates to human-centric norms, which EU supports in international arena. Also, lack of such management might undermine the security of member states and region. This article argues that EU should have the leading role and responsibility in managing and solving the influx of migrants in 2015 in order to maintain its respected status in the international arena since EU is one of the most outstanding organisations who strengthen the human rights. If EU fails to effectively solve the crisis, it might lose the leading role and respect of the international community, thereby posing a question whether EU could be capable of managing the future crisis, particularly when it takes place on its own territory.

Keywords: migrant management, European Union, responsibility

สหภาพยุโรป (European Union)¹ ถือเป็นหนึ่งในตัวแสดงและผู้เล่นที่สำคัญในระบบระหว่างประเทศ เนื่องจากความเป็นยักษ์ใหญ่ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง อีกทั้งยังเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ค้ำจุนและส่งเสริมบรรทัดฐาน (normative) ของระเบียบโลก โดยเฉพาะในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (human dignity) เสรีภาพ (freedom) ประชาธิปไตย (democracy) ความเท่าเทียม (equality) นิติรัฐนิติธรรม (rule of law) และสิทธิมนุษยชน (human right)² เพราะฉะนั้นด้วยสถานะเหล่านี้จึงมาพร้อมกับความคาดหวังให้สหภาพยุโรปแสดงบทบาทและความรับผิดชอบโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาคยุโรปเอง อย่างคำกล่าวอันโด่งดังของนักปรัชญาชาวฝรั่งเศส วอลแตร์ (Voltaire) ที่ว่า “อำนาจที่ยิ่งใหญ่มาพร้อมกับความรับผิดชอบอันยิ่งใหญ่”

1 สหภาพยุโรปนั้นมีจุดกำเนิดมาจากการรวมตัวกันของประเทศแรกเริ่มในภูมิภาคยุโรป 6 ประเทศได้แก่ ฝรั่งเศส เยอรมนีตะวันตก (ต่อมาเกิดการรวมชาติจึงเรียกว่า เยอรมนี) อิตาลี เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ และลักเซมเบิร์ก ที่ต่างต้องการเห็นความเป็นหนึ่งเดียวกันของยุโรป หลังจากผ่านประสบการณ์สงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเริ่มแรกเกิดจากก่อตั้ง ประชาคมถ่านหินและเหล็กแห่งยุโรป (European Coal and Steel Community: ECSC) ซึ่งเกิดขึ้นในปี 1951 ตามสนธิสัญญาปารีส (Treaty of Paris) ECSC ได้พัฒนาเรื่อยมาจนเข้าสู่ยุคประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community: EEC) ในปี 1958 ตามสนธิสัญญาแห่งโรม (Treaty of Rome) และพัฒนาต่อมาเป็น ประชาคมยุโรป (Economic Communities: EC) ในปี 1965 อย่างไรก็ตามกลไกของ EC ยังมีข้อจำกัดบางประการที่ทำให้แรงงาน บริการ และทุนไม่สามารถเคลื่อนที่ได้อย่างเสรี ภาคเอกชนจึงร่วมมือกันผลักดันให้เกิดการจัดตั้งสนธิสัญญาก่อตั้งยุโรปตลาดเดียว (Single Market/Single European Act: SEA) ในปี 1992 ซึ่งถือเป็นการฟื้นฟูการบูรณาการยุโรปอีกครั้งตั้งแต่การลงนามสนธิสัญญาแห่งโรม ความพยายามในการบูรณาการ (integration) ได้ดำเนินเรื่อยมาจนกระทั่งในปี 1991 ซึ่งเป็นหมุดหมายสำคัญที่เกิด สนธิสัญญามาสทริคหรือสนธิสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรป (European Union: EU) ซึ่งต่อมาได้พัฒนาไปสู่องค์กรระหว่างประเทศระดับเหนือรัฐ (supra-national organization) ที่บูรณาการการเมือง เศรษฐกิจ สังคมเข้าด้วยกัน อีกทั้งในหลายประเทศได้มีการใช้สกุลเงินยูโร (Euro) ร่วมกัน จนกระทั่งในปัจจุบันสหภาพยุโรปได้ขยายสมาชิกจนมีทั้งหมด 28 ประเทศ โปรตุเกส ญวนันท์ คุณมาศ (2559), เอกสารคำสอน รายวิชา 2402351 นโยบายต่างประเทศของกลุ่มประเทศในยุโรป, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), ตอนที่ 4.

2 “Goals and values of the EU,” *European Union*, April 29, 2017, https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en (accessed on March 10, 2018).

การแก้ไขปัญหามหาภัยพิบัติจำนวนมหาศาลที่หลังไหลเข้ามาในภูมิภาคยุโรปตั้งแต่ปี 2015 เป็นความท้าทายใหม่ของสหภาพยุโรปถึงมาตรการที่จะใช้ในการแก้ไขเรื่องนี้ เพราะปัญหานี้ส่งผลกระทบต่อหลายประเทศและบั่นทอนความมั่นคงทั้งภายในรัฐสมาชิกและสหภาพยุโรปโดยรวม ความสลับซับซ้อนของปัญหาทำให้การแก้ไขปัญหาคด้วยตัวแสดงเพียงแค่รัฐใดรัฐหนึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ ดังนั้นสหภาพยุโรปควรสร้างมาตรการแก้ไขและระบบการจัดการปัญหามหาภัยพิบัติเป็นหนึ่งเดียวกันและความรับผิดชอบร่วมกัน (unity and shared responsibility) เพราะความเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีลักษณะคล้ายกับองค์กรระดับเหนือรัฐของสหภาพยุโรป (supra-national organization) ที่บูรณาการการเมือง เศรษฐกิจ สังคมเข้าด้วยกันจากประเทศสมาชิกแรกเริ่มเพียง 6 ประเทศ จนกระทั่งในปัจจุบันสหภาพยุโรปได้ขยายสมาชิกจนมีทั้งหมด 28 ประเทศ³ รวมทั้งมีการใช้นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน (Common Foreign and Security Policy: CFSP) และนโยบายความมั่นคงและการป้องกันร่วมกัน (Common Security and Defence Policy: CSDP) ทำให้สหภาพยุโรปมีลักษณะพิเศษ (sui generis) ซึ่งมีขีดความสามารถ ศักยภาพ และเครื่องมือเครื่องมือในการแก้ไขปัญหานี้ได้ อีกทั้งสหภาพยุโรปยังเป็นหนึ่งในองค์กรที่ให้การรับรอง Refugee Convention ตั้งแต่ปี 1951 ซึ่งนิยามความหมายของคำว่า “ผู้ลี้ภัย” เพื่อร่างและกำหนดสิทธิคุ้มครองทางกฎหมายแก่บุคคลดังกล่าว โดยมีหลักการสำคัญว่าจะไม่ส่งบุคคลเหล่านั้นกลับหากประเทศต้นทางไม่ปลอดภัย อีกทั้งสหภาพยุโรปยังรับรองหลักการความรับผิดชอบในปกป้อง (Responsibility to Protect: RtoP/R2P) ที่ถูกพัฒนาโดยสหประชาชาติตั้งแต่ปี 2005

3 ปัจจุบันสหภาพยุโรปมีรัฐสมาชิกจำนวน 28 ประเทศ ประกอบไปด้วย ออสเตรีย เบลเยียม บัลแกเรีย โครเอเชีย ไซปรัส สาธารณรัฐเช็ก เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ อิตาลี ลัตเวีย ลิทัวเนีย ลักเซมเบิร์ก มอลตา เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ โปรตุเกส โรมาเนีย สโลวาเกีย สโลวีเนีย สเปน สวีเดน และสหราชอาณาจักร โดยมีศูนย์กลางการบริหารอยู่ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม

เพื่อให้ความช่วยเหลือและป้องกันการสูญเสียในกรณีที่รัฐบาลของรัฐนั้น ๆ ไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ บทบาทของสหภาพยุโรปจึงต้องการจะเสนอว่า สหภาพยุโรปควรมีบทบาทนำและความรับผิดชอบในการจัดการปัญหาผู้อพยพเพื่อคงไว้ซึ่งสถานะการเป็นตัวแทนหลักที่ได้รับความเคารพในเวทีระหว่างประเทศ เนื่องจากสหภาพยุโรปเป็นหนึ่งในตัวแสดงหลักระหว่างประเทศที่ยึดถือและส่งเสริมหลักสิทธิมนุษยชนอย่างเสมอมา โดยถ้าหากสหภาพยุโรปไม่สามารถแก้ไขปัญหาผู้อพยพได้อย่างมีประสิทธิภาพจะส่งผลกระทบต่อบทบาทผู้นำของสหภาพยุโรปในสังคมระหว่างประเทศ อีกทั้งภาพลักษณ์ของความสามารถในบทบาทการจัดการปัญหาของสหภาพยุโรปในระยะยาว

ในส่วนแรกของบทความจะอธิบายถึงประวัติความเป็นมาของปัญหาผู้อพยพที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2015 ส่วนที่สองจะยืนยันสหภาพยุโรปในฐานะตัวแสดงที่ควรมีบทบาทนำและความรับผิดชอบต่อการจัดการปัญหาเรื่องนี้ ส่วนที่สามจะอธิบายถึงนโยบายและกลไกการจัดการปัญหาข้างต้นของสหภาพยุโรปตั้งแต่ปี 2015 ถึงปัจจุบัน ส่วนที่สี่จะกล่าวถึงบทเรียนและผลลัพธ์ของนโยบายการแก้ไขปัญหของสหภาพยุโรปจากบทก่อนหน้านี้ และส่วนที่ห้าส่วนสุดท้ายคือบทสรุป

1. ปัญหาผู้อพยพที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2015

ในบทนี้ผู้เขียนจะแบ่งแยกเป็น 2 ประเด็นคือ ประเด็นแรกคือการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องต่อการใช้คำศัพท์ในประเด็นเรื่องผู้อพยพและผู้ลี้ภัย และประเด็นที่สองจะอธิบายถึงประวัติความเป็นมาพอสังเขปของปัญหาผู้อพยพตั้งแต่ปี 2015

การสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องต่อการใช้คำศัพท์ในประเด็นเรื่องผู้อพยพและผู้ลี้ภัย

การใช้คำศัพท์ในแวดวงเรื่องการอพยพมีความสลับซับซ้อนและหลายคำมักถูกใช้อย่างสลับสับเปลี่ยนกัน ทั้งที่จริงแล้วมีความหมายและนัยยะในเรื่องการได้รับความคุ้มครองต่างกัน ดังนั้นผู้เขียนจึงมีความจำเป็นจะต้องอธิบายความหมายของคำศัพท์ดังต่อไปนี้ โดยความหมายเหล่านี้ถูกนิยามจากองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization of Migration: IOM)⁴

Migration (การอพยพ) หมายถึง การเคลื่อนย้ายของคน/กลุ่มคนจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง โดยอาจเป็นการเคลื่อนย้ายภายในรัฐหรือระหว่างรัฐ การอพยพหมายถึงผู้ลี้ภัย ผู้พลัดถิ่น หรือผู้อพยพจากสาเหตุทางเศรษฐกิจ การย้ายตามครอบครัว หรือสาเหตุอื่น ๆ

Forced migration (การถูกบังคับอพยพ) หมายถึง การเคลื่อนย้ายซึ่งมีสาเหตุจากการถูกบังคับที่เป็นภัยคุกคามต่อชีวิตและความปลอดภัย โดยอาจจะมาจากภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือเหตุจากมนุษย์ เช่น การเคลื่อนย้ายของผู้ลี้ภัยหรือผู้พลัดถิ่นภายในที่มาจากสาเหตุภัยธรรมชาติ ภัยจากสารเคมี นิวเคลียร์ หรือโครงการพัฒนาต่าง ๆ

Internally Displaced Person/IDP (ผู้พลัดถิ่นภายใน) หมายถึง คนหรือกลุ่มคนที่ถูกบังคับหรือเต็มใจที่จะย้ายออกจากถิ่นที่อยู่อาศัยเดิมไปยังสถานที่ใหม่ภายในรัฐนั้น ๆ โดยสาเหตุอาจมาจากความขัดแย้ง ความรุนแรง การละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือ ภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาติหรือมนุษย์

4 IOM ก่อตั้งขึ้นในปี 1951 เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทในประเด็นการโยกย้ายถิ่นฐานซึ่งทำงานใกล้ชิดกับหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานระหว่างรัฐ และหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐ ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกทั้งหมด 169 ประเทศและมีประเทศผู้สังเกตการณ์ 8 ประเทศ โดยมีสำนักงานอยู่ประเทศทั่วโลก กว่า 100 ประเทศ พันธกิจของ IOM คือการส่งเสริมให้การย้ายถิ่นฐานตั้งอยู่บนหลักมนุษยธรรม โดย IOM จะให้ความช่วยเหลือและคำแนะนำต่าง ๆ

Migrant (ผู้อพยพ) หมายถึง ผู้ย้ายถิ่นออกจากถิ่นที่อยู่เดิมไป
ยังอีกที่หนึ่ง โดยอาจเป็นการเคลื่อนย้ายภายในรัฐหรือระหว่างรัฐ โดย
ไม่เกี่ยวข้องหรือคำนึงถึงสถานะทางกฎหมาย ความสมัครใจ สาเหตุของ
การอพยพ และช่วงระยะเวลาที่จะไปอาศัย ณ สถานที่แห่งใหม่

Refugee (ผู้ลี้ภัย) หมายถึง ผู้ที่หลีกเลี่ยงออกจากประเทศตาม
สัญชาติเดิมเนื่องจาก “ความกลัวจากการโดนทำร้าย” ซึ่งอาจมาจาก
เหตุผลทางเชื้อชาติ ศาสนา ชาติพันธุ์ หรือความขัดแย้งทางการเมือง
โดยสถานะผู้ลี้ภัยจะถูกรับรองจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่ง
สหประชาชาติ (The United Nations High Commissioners for
Refugees: UNHCR) และจะได้รับสถานะพลเมืองอย่างถูกต้องตาม
กฎหมายก็ต่อเมื่อประเทศที่สามหรือประเทศปลายทาง (destination
country) ให้การสถานะความเป็นพลเมือง (citizenship) นอกจากนี้ถ้า
หากยังอยู่ในช่วงรอสถานะผู้ลี้ภัยจะเรียกกลุ่มคนเหล่านี้ว่า ผู้ขอลี้ภัย/ผู้
แสวงหาที่พักพิง (Asylum Seeker)

Irregular migration (การอพยพแบบไม่ปกติ) การเคลื่อนย้าย
ที่ไม่ได้เกิดขึ้นตามบรรทัดฐานระหว่างประเทศผู้ส่ง ประเทศระหว่าง
ทาง และประเทศผู้รับ ซึ่งส่วนใหญ่มักเกิดจากปัญหาการไม่มีเอกสาร
เอกสารไม่ครบ หรือไม่ถูกต้อง โดยการใช้คำดังกล่าวเป็นการแยกความ
แตกต่างจากกรณี กลุ่มผู้ลักลอบเข้าเมือง (Illegal Migration)

Relocation (การย้ายถิ่น) หมายถึง การเคลื่อนย้ายบุคคล/
กลุ่มคนที่ได้รับการคุ้มครองจากประเทศใดประเทศหนึ่งแล้วเคลื่อนย้าย
ไปยังอีกประเทศหนึ่งซึ่งบุคคล/กลุ่มคนเหล่านี้ยังคงได้รับสิทธิดังกล่าว
เช่นเดิม

Resettlement (การตั้งถิ่นฐานใหม่) หมายถึง การเคลื่อนย้าย
บุคคล/กลุ่มคนที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองจากประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่
จำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองระหว่างประเทศไปยังประเทศที่ยอมรับ
อาจเนื่องจากเหตุผลทางมนุษยธรรม

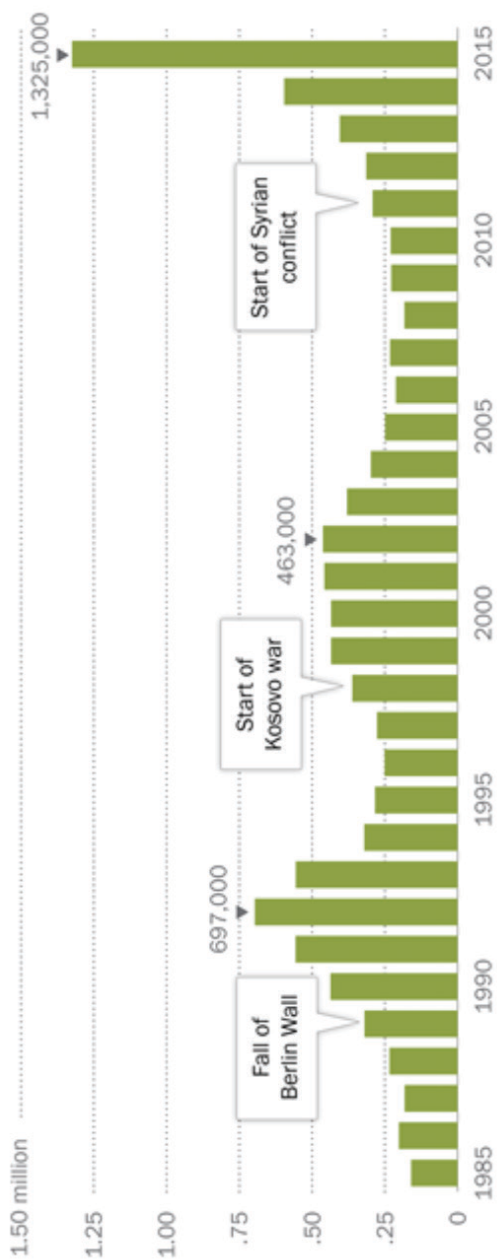
เพราะฉะนั้น ในแง่ของคำว่า “การอพยพ” หมายถึงถึงทั้งในส่วน “ผู้อพยพ” และ “ผู้ลี้ภัย” ขณะที่คำว่า “ผู้อพยพ” และ “ผู้ลี้ภัย” จะมีนัยยะความหมายแตกต่างกันเนื่องจาก “ผู้อพยพ” อาจหมายถึงถึงคนที่อพยพเข้ามาเนื่องด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ การหางานทำ หรือความเป็นอยู่ที่ดีกว่า ฯลฯ เข้าไปด้วย ขณะที่ “ผู้ลี้ภัย” มีความหมายเฉพาะเจาะจงถึงคนที่หนีออกมาเนื่องด้วยเหตุผล “ความกลัว” ซึ่งเป็นภัยคุกคามต่อชีวิตไม่ว่าจะมาจากเหตุสงคราม เชื้อชาติ ศาสนา หรือภัยการเมือง ฯลฯ ซึ่งจะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายระหว่างประเทศเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้บทความฉบับนี้จะใช้คำว่า “ผู้อพยพ” ซึ่งหมายถึงผู้ลี้ภัยเข้าไปด้วยเพราะบางครั้งสหภาพยุโรปไม่สามารถแยกกลุ่มผู้ลี้ภัยที่เข้ามาเนื่องด้วยเหตุความกลัวและกลุ่มผู้อพยพที่สวมรอยเข้ามาได้เนื่องจากหลายครั้งผู้อพยพแฝงตัวเข้ามาในฐานะผู้ลี้ภัยเพื่อโอกาสทางการงาน การเรียน หรือความเป็นอยู่ที่ดีกว่า ดังนั้นสหภาพยุโรปจึงจำเป็นต้องสร้างมาตรการที่ครอบคลุมและดูแลการจัดการทั้งหมดเพื่อรับมือกับสถานการณ์ที่สามารถเกิดขึ้นได้ในทุกกรณี

ประวัติความเป็นมาพอสังเขปของปัญหาผู้อพยพตั้งแต่ปี 2015

การอพยพเข้ามาสหภาพยุโรปในปี 2015 ถือเป็นการอพยพครั้งใหญ่ที่สุดตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งมีผู้อพยพเข้ามาประมาณ 1.3 ล้านคน⁵ แรงกดดันและสถานการณ์ภายในประเทศคือสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการอพยพดังกล่าว เช่น ในกรณีของซีเรียซึ่งเป็นประเทศที่ผู้ลี้ภัยเข้ามาในยุโรปมากที่สุดเพราะสงครามกลางเมืองที่

5 Phillip Connor, “Number of Refugees to Europe Surges to Record 1.3 Million in 2015,” *Pew Research Center*, August 2, 2016, <http://www.pewglobal.org/2016/08/02/number-of-refugees-to-europe-surges-to-record-1-3-million-in-2015/> (accessed on May 10, 2018).



แผนภูมิที่ 1: จำนวนผู้แสวงหาที่พักพิงที่สมัครขอลี้ภัยในรัฐสมาชิกสหภาพยุโรป 28 ประเทศ นอร์เวย์ และสวิตเซอร์แลนด์

รายปี ระหว่างปี 1985 - 2015

(อ้างอิง Pew Research Center)

เกิดขึ้นมาตั้งแต่ปี 2011 ขณะที่ประเทศอื่น ๆ เช่น อัฟกานิสถาน อิรัก คอซอวอ อัลบาเนีย ปากีสถาน ไนจีเรีย อิหร่าน ยูเครน ฯลฯ ได้อพยพเข้ามาด้วยเหตุผลที่แตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นเหตุผลทางการเมือง สงคราม ความยากจน การย้ายตามครอบครัว หรือการแสวงหาโอกาสที่ดีกว่า

นอกจากนี้การที่ผู้อพยพลี้ภัยยุโรปเป็นปลายทางมาจากปัจจัยหลายประการ เช่น ความเป็นอยู่ที่ดีกว่า โอกาสในการหางาน ทำหน้าที่เปิดรับผู้อพยพของสหภาพ และโดยเฉพาะเหตุผลทางภูมิศาสตร์ที่อยู่ใกล้กับประเทศต้นทาง โดยกลุ่มคนเหล่านี้เข้ามาจากช่องทางทั้งทางบกและทางทะเล โดยช่องทางที่นิยมมากที่สุดคือ ตอนบนของทะเลเมดิเตอร์เรเนียนซึ่งในปี 2015 มีจำนวนมากถึง 1,011,700 คน ขณะที่ช่องทางบกเข้ามาจากทางตุรกีผ่านบัลแกเรียและกรีซมีเพียง 34,900 คน⁶ นอกจากนี้ประเทศหน้าด่าน (Frontline Country) ที่ได้รับผลกระทบก่อนประเทศอื่น ๆ ได้แก่ สเปน อิตาลี กรีซ โปแลนด์ อังกฤษ ฯลฯ

2. สหภาพยุโรปในฐานะเป็นตัวแสดงหลัก มีความรับผิดชอบ และมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหา

ปัญหาผู้อพยพเข้ามาในสหภาพยุโรปซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ลี้ภัยตั้งแต่ปี 2015 นั้น ได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของสหภาพซึ่งก่อให้เกิดการกลับมาทบทวนและสร้างมาตรการการรับมือในระดับภูมิภาค เนื่องจากการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า ไม่มีรัฐใดรัฐหนึ่งสามารถแก้ไขปัญหาผู้อพยพได้เพียงลำพังเพราะปัญหานี้ส่งผลกระทบเป็นวงกว้างโดยก้าวข้าม

6 “Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts,” BBC, March 4, 2016, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911> (accessed on April 30, 2018).

เส้นพรมแดนของรัฐสมาชิกเพียงรัฐใดรัฐหนึ่ง โดยผู้เขียนจะแบ่งแยกเนื้อหาบทนี้ออกเป็นสามประเด็นคือ ประเด็นที่หนึ่งคือ การยืนยันสหภาพยุโรปในฐานะตัวแสดงหลักในการแก้ไขปัญหา ประเด็นที่สองคือ การยืนยันว่าสหภาพยุโรปมีความรับผิดชอบต่อการจัดการปัญหาเรื่องนี้ และประเด็นที่สามคือ การยืนยันว่าสหภาพยุโรปมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาผู้อพยพ

การยืนยันสหภาพยุโรปในฐานะตัวแสดงหลัก

สหภาพยุโรปซึ่งมีลักษณะพิเศษ (sui generis) เป็นองค์การระหว่างประเทศระดับเหนือรัฐที่บูรณาการมิติทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเข้าด้วยกัน โดยเริ่มต้นมาจากแนวคิด Neo-Functionalism หรือการยึดภารกิจเฉพาะด้วยการเลือกทรัพยากรบางประเภทไปให้องค์กรกลางดูแลและผสมผสานกับแนวคิด Federalism หรือสหพันธรัฐนิยมที่ถ่ายอำนาจอธิปไตยของประเทศส่วนหนึ่งไปให้รัฐบาลกลาง⁷ การบูรณาการดังกล่าวอาศัยกลไกหลายประการเป็นตัวขับเคลื่อนเพื่อทำให้เกิดความเป็น “องค์กรเหนือรัฐ” เช่น สภายุโรป (European Parliament) คณะมนตรียุโรป (European Council) คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (The Council of the European Union) และคณะกรรมการยุโรป (European Commission) ฯลฯ นโยบายที่ออกมาจากกลไกเหล่านี้จะส่งผลให้รัฐสมาชิกทั้ง 28 รัฐ⁸ ปฏิบัติตามผ่านวิธีการบังคับ (coercion) แรงกดดันจากปทัสถานและข้อจำกัด (normative

7 ณัฐนันท์ คุณมาศ, เอกสารคำสอน รายวิชา 2402351 นโยบายต่างประเทศของกลุ่มประเทศในยุโรป, พิมพ์ครั้งที่ 3 (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), ตอนที่ 6.

8 ปัจจุบันสหภาพยุโรปมีรัฐสมาชิกจำนวน 28 ประเทศ ประกอบไปด้วย ออสเตรีย เบลเยียม บัลแกเรีย โครเอเชีย ไซปรัส สาธารณรัฐเช็ก เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ อิตาลี ลัตเวีย ลิทัวเนีย ลักเซมเบิร์ก มอลตา เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ โปรตุเกส โรมาเนีย สโลวาเกีย สโลวีเนีย สเปน สวีเดน และสหราชอาณาจักร โดยมีศูนย์กลางการบริหารอยู่ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม

pressure and limitation) การแข่งขันแบบคัดเลือกและควบคุมกำกับ (competitive selection/ regulatory competition) และการวางกรอบจากสหภาพยุโรป (framing)⁹ กล่าวคือ การตัดสินใจต่อทางออกของปัญหาได้ปัญหาหนึ่งของสหภาพหลายครั้งจะทำให้รัฐสมาชิกมีการเคลื่อนตัวพร้อมกันอย่างเป็นองค์ภาพ เพราะรัฐสมาชิกจะร่วมกันสร้างและหาทางออกของปัญหาจนเกิดเป็นนโยบายระดับสหภาพที่จะส่งผลต่อแนวพฤติกรรมของรัฐสมาชิกด้วยเช่นกันตามทฤษฎี social constructivism ซึ่งหมายถึงการส่งผลต่อกันและกันอย่างต่อเนื่อง (mutually constituted)¹⁰ ถึงแม้ว่าสหภาพยุโรปจะเป็นตัวกลางในการแก้ไขปัญหา แต่ในบางครั้งก็เกิดอุปสรรคขึ้นบ้างเพราะแนวคิดดั้งเดิมเรื่องการหวงแหนอำนาจอธิปไตย (sovereignty)

อย่างไรก็ตาม ปฏิเสธไม่ได้ว่าสหภาพยุโรปถือเป็นตัวแสดงหลักในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นข้ามพรมแดนรัฐใดรัฐหนึ่งโดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นภายในสหภาพยุโรปเองอย่างปัญหาผู้อพยพซึ่งสอดคล้องกับประเด็นที่ Fraser Cameron เสนอไว้ในระบบระหว่างประเทศนั้นสามารถมีตัวแสดงได้หลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นองค์การระหว่างประเทศ บริษัทข้ามชาติ และสื่อนานาชาติ¹¹ แนวคิดดังกล่าวสะท้อนถึงบริบทการเมืองโลกที่เปลี่ยนไปจากในอดีตที่ตัวแสดงหลักระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่คือ รัฐชาติ (nation-state) แต่ในปัจจุบันปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศไม่ได้มีเพียงแต่เรื่องความมั่นคงแบบดั้งเดิม (traditional security issue) เช่น สมดุลทางอำนาจของโลก (balance of power) การสร้างอำนาจทางทหาร (military build-up) การหวงแหนอำนาจอธิปไตย (the absolute

9 ฌ็อง-ฌัก คูมมาส, “ทฤษฎีในการศึกษาสหภาพยุโรป: จากบูรณาการนโยบายทางเลือกและกระบวนการยุโรปภิวัตน์,” *วารสารสังคมศาสตร์* 42, 1 (2005): 149-151.

10 Charlotte Bretherton and John Vogler, *The European Union As a Global Actor* (Routledge, 2006), 21-23.

11 Fraser Cameron, *An Introduction to European Foreign Policy* (Routledge, 2007), 14.

sovereignty of the nation state) ฯลฯ แต่ได้พัฒนาไปสู่ปัญหาความมั่นคงแบบใหม่ (non-traditional security issue: NTS) เช่น ภัยก่อการร้าย ความอดอยาก โรคระบาด รวมทั้งการอพยพ ฯลฯ ซึ่งมีความสลับซับซ้อนไม่แพ้กันและมักข้ามพรมแดนจำกัดเส้นพรมแดนเพียงรัฐใดรัฐหนึ่ง เหตุนี้เองตัวแสดงรัฐชาติแบบดั้งเดิมเพียงลำพังจึงไม่อาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ทั้งหมดและต้องอาศัยตัวแสดงระหว่างประเทศอื่น ๆ เข้ามาช่วยเหลือเพื่อให้การแก้ไขปัญหาสามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุม ดังเช่นในกรณีนี้เองจึงทำให้สหภาพยุโรปจำเป็นต้องมีบทบาทในฐานะตัวแสดงหลักในการแก้ไขปัญหา

การยืนยันว่าสหภาพยุโรปมีความรับผิดชอบต่อการจัดการปัญหานี้

ผู้เขียนจะอธิบายถึงที่มาดังกล่าวด้วยเหตุผลสามประการดังต่อไปนี้

ประการแรก สหภาพยุโรปมีความรับผิดชอบต่อการอพยพเหล่านี้เนื่องจากผู้อพยพมีจุดปลายทางเข้ามาในประเทศสมาชิก ไม่ว่าจะเป็นสาเหตุจะเพราะท่าทีที่เปิดรับของสหภาพยุโรปเองหรือเหตุผลทางภูมิศาสตร์ที่อยู่ใกล้กับประเทศต้นทาง ฯลฯ หลายครั้งการอพยพจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งเต็มไปด้วยความเสี่ยงและอันตรายซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียต่อร่างกายและชีวิต โดยจากรายงานขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานรายงานว่าในปี 2015 มีผู้เสียชีวิตจากการอพยพผ่านเส้นทางทะเลเมดิเตอร์เรเนียนสูงถึง 3,771 คน¹² ดังนั้นจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่สหภาพยุโรปจะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อการหลั่งไหลเข้ามาของผู้อพยพด้วย

12 “IOM Counts 3,771 Migrant Fatalities in Mediterranean in 2015,” *International Organization for Migration*, May 1, 2016, <https://www.iom.int/news/iom-counts-3771-migrant-fatalities-mediterranean-2015> (accessed on April 30, 2018).

ประการที่สอง สหภาพยุโรปยังเป็นหนึ่งในองค์กรที่ให้การรับรอง Refugee Convention ตั้งแต่ปี 1951 ซึ่งได้นิยามความหมายของคำว่า “ผู้ลี้ภัย” เพื่อเป็นกรอบการปฏิบัติที่พึงประสงค์และกำหนดสิทธิคุ้มครองทางกฎหมายซึ่งมีหลักการสำคัญว่าจะไม่ส่งบุคคลเหล่านั้นกลับหากประเทศต้นทางยังไม่ปลอดภัย โดยมีองค์กรอย่าง UNHCR เป็นหน่วยงานหลักที่ช่วยดูแล รักษา และปกป้อง และข้อกำหนดในปี 1967 เป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อคุ้มครองไว้ซึ่งสิทธิของผู้ลี้ภัย

ประการที่สาม สหภาพยุโรปเป็นหนึ่งในองค์กรระหว่างประเทศที่ให้การรับรองหลักการความรับผิดชอบในการปกป้อง (Responsibility to Protect: RtoP/R2P) ผ่านรัฐสมาชิก คณะมนตรีสหภาพยุโรป และคณะกรรมการ เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2005 ซึ่งปรากฏอยู่ในเอกสาร The European Consensus on Development ฉบับปี 2005 มาตราที่ 37 ซึ่งกล่าวไว้ว่า “สหภาพยุโรปสนับสนุนหลักการความรับผิดชอบในการปกป้อง พวกเราไม่สามารถทนต่อการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมสงคราม การกำจัดชาติพันธุ์ และอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ หรือการกระทำใด ๆ ที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนและกฎหมายระหว่างประเทศ สหภาพยุโรปจะสนับสนุนบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ เพื่อคงไว้ซึ่งสันติภาพ ความปลอดภัย รวมทั้งการประสานความร่วมมือเพื่อป้องกันความขัดแย้งในอนาคต”¹³

หลักความรับผิดชอบในการปกป้องเริ่มต้นขึ้นเมื่อประเทศสมาชิกให้การรับรองในการประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติเมื่อปี 2005 โดยหลักการดังกล่าวมีเพื่อแสวงหาทางออกในกรณีที่เกิดภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงของประชาชน โดยถือเป็นการพัฒนาหลักการแทรกแซงด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Intervention) ที่ให้สิทธิแก่ประชาคมระหว่างประเทศในการแทรกแซงวิกฤตการณ์ภายในของรัฐนั้น ๆ ในกรณีที่รัฐนั้นไม่สามารถปกป้อง

13 “Europe,” *International Coalition for the Responsibility to Protect*, <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/europe> (accessed on April 30, 2018).

ประชาชนจากอาชญากรรมร้ายแรงได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หลักความรับผิดชอบในการปกป้องได้ดีความและขยายความสำคัญของอำนาจอธิปไตยว่าไม่ได้เป็นเรื่องของสิทธิที่รัฐบาลพึงมีเท่านั้น แต่หมายรวมถึงความรับผิดชอบในการปกป้องประชาชนของตนเองด้วย¹⁴ โดยเหตุการณ์ร้ายแรงที่สามารถอาศัยหลักความรับผิดชอบในการปกป้องได้ มี 4 ประการคือ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (genocide) อาชญากรรมสงคราม (war crimes) การกำจัดชาติพันธุ์ (ethnic cleansing) และอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ (crimes against humanity) อย่างไรก็ตามหลักความรับผิดชอบในการปกป้องมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ อธิปไตยของรัฐ ความอ่อนไหวทางการเมือง และความชอบธรรมในการปฏิบัติซึ่งมีความละเอียดอ่อนและต้องอาศัยการตีความโดยรอบคอบ นอกจากนี้หลักการเรื่องนี้นั้นไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่นิยามของการเข้าแทรกแซงโดยการใช้กำลังหรือทหาร (coercive or military intervention) เท่านั้น แต่ยังมีมิติที่ไม่ใช้กำลังและความรุนแรง (non-coercive and non-violent method) ซึ่งบทความชิ้นนี้จะหมายรวมถึงมิติที่สองเท่านั้น กล่าวคือ สหภาพยุโรปสามารถแสดงความรับผิดชอบและให้ความช่วยเหลือโดยการสร้างกลไกหรือวิธีการจัดการปัญหาในกรณีที่รัฐสมาชิกที่ไม่สามารถรับมือการหลั่งไหลของผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยจำนวนมากมายมหาศาลอันเนื่องจากประเทศต้นทางประสบกับปัญหาใดปัญหาหนึ่งจาก 4 ประการดังที่กล่าวไปได้ เช่น ในกรณีสงครามกลางเมืองซีเรียที่เป็นหนึ่งในสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดจำนวนผู้อพยพจำนวนมากมหาศาลเข้ามาในสหภาพยุโรปในปี 2015 หลักความรับผิดชอบในการปกป้องเหล่านี้คืออีกหนึ่งเหตุผลที่ทำให้สหภาพยุโรปมีความจำเป็นและความรับผิดชอบที่จะปกป้องผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้ามาในสหภาพยุโรป

14 “หลักความรับผิดชอบในการปกป้อง ‘Responsibility to Protect (RtoP)’,” *SSC Weekly* 33/56, May 27, 2013, http://www.sscthailand.org/uploads_ssc/033-SWF%20P033%2027May-2%20june%202013%20-%20Copy.pdf (accessed on April 30, 2018).

การยืนยันว่าสหภาพยุโรปมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาผู้อพยพ

นอกจากสหภาพยุโรปเป็นตัวแสดงหลักและมีความรับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหาผู้อพยพแล้ว สหภาพยุโรปยังมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหา กล่าวคือ สหภาพยุโรปได้พยายามขยายขีดความสามารถของตนโดยแบ่งออกเป็นสองประการคือ ประการแรกสหภาพยุโรปเร่งสร้างและปรับปรุงมาตรการการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ และประการที่สองสหภาพยุโรปได้มุ่งขยายความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับตัวแสดงอื่น ๆ

ประการแรก สหภาพยุโรปเร่งสร้างและปรับปรุงมาตรการการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบซึ่งประกอบไปด้วยแผนงานสี่ประการ¹⁵

มุ่งสร้างแผนปฏิบัติการ คือ การออกแบบ สร้าง และเตรียมแผนปฏิบัติการ (action plan) ในกรณีที่รัฐสมาชิกขอความช่วยเหลือไม่ว่าจะเป็นด้านผู้ลี้ภัย อนุกรมการช่วยเหลือ หรืออื่น ๆ

จัดสรรงบประมาณ คือ การที่สหภาพยุโรป รัฐสมาชิก ภาคประชาชนสังคม และองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ เช่น สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน ฯลฯ ช่วยกันระดมทุนและทำให้แผนปฏิบัติการที่วางไว้สำเร็จลุล่วง

ปรับปรุงกฎหมาย คือ การส่งเสริมและสนับสนุนให้รัฐสมาชิกปรับปรุงระบบกฎหมายภายในเพื่อจะนำกฎหมายและแนวทางของสหภาพยุโรปต่อประเด็นผู้อพยพไปใช้อย่างได้อย่างสอดคล้องกัน เพราะหลายครั้งกฎหมายภายในประเทศรัฐสมาชิกเป็นอุปสรรคหลัก

15 “Managing Refugee Crisis,” *European Commission*, 2015, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/eam_state_of_play_20151014_priority_actions_en.pdf (accessed on April 30, 2018).

ที่ทำให้การช่วยเหลือผู้อพยพไม่สามารถกระทำได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

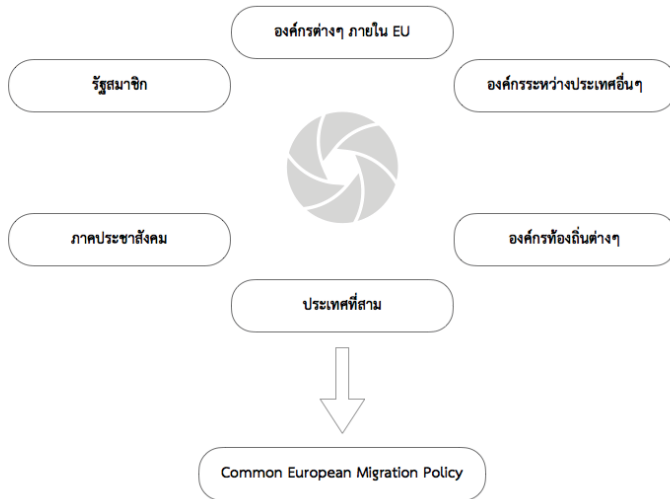
แก้ไขปัจจัยภายนอก คือ การที่สหภาพยุโรปเข้าไปประสานความร่วมมือกับประเทศต้นทางหรือประเทศทางผ่านของผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้ามาในยุโรปซึ่งถือว่าเป็นหนึ่งในมาตรการการแก้ไขที่ต้นตอของปัญหา

ประการที่สอง สหภาพยุโรปได้มุ่งขยายความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับตัวแสดงอื่น ๆ

แม้สหภาพยุโรปได้พยายามขยายขีดความสามารถของตนโดยเร่งสร้างและปรับปรุงมาตรการแก้ไขปัญหาย่อยอย่างเป็นระบบทั้งสี่ประการ แต่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะมีประสิทธิภาพ ครอบคลุม และคงทนต่อพลวัตความเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้ก็ต่อเมื่อสหภาพยุโรปประสานความร่วมมือกับองค์กรอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน กล่าวคือ การจะแก้ไขปัญหามหาผู้อพยพได้นั้นต้องอาศัยทั้งสหภาพยุโรป รัฐสมาชิก องค์กรภายในสหภาพยุโรป องค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ ภาคประชาสังคม องค์กรท้องถิ่น และประเทศที่สาม ในการประสานความร่วมมือกันเพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายการจัดการปัญหาผู้อพยพของของภูมิภาค (Common European Migration Policy)¹⁶

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าสหภาพยุโรปมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาผู้อพยพ โดยอาศัยการแก้ไขปัญหาย่อยในระดับแนวตั้ง (vertical) ซึ่งหมายถึงการเร่งสร้างและปรับปรุงมาตรการการแก้ไขปัญหาย่อยเป็นระบบทั้งสี่ประการ ที่การตัดสินใจของสหภาพยุโรปส่งผลต่อการปรับตัวของประเทศสมาชิกให้มีความสอดคล้องกับแนวทางที่สหภาพ

16 “A EUROPEAN AGENDA ON MIGRATION 2015,” *European Commission*, May 13, 2015, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (accessed on April 30, 2018).



แผนภูมิที่ 2: ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับนโยบายจัดการปัญหาผู้อพยพของภูมิภาค

ยุโรปได้เสนอ ขณะที่การแก้ไขปัญหาในแนวนอน (horizontal) คือการขยายความร่วมมือไปยังหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อจะทำให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างองค์รวม (holistic approach) โดยการรวมผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder) มาช่วยกันคิดและหาวิธีการแก้ไขปัญหาเพื่อช่วยเสริมสร้างมาตรการและกลไกการจัดการปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะกล่าวในบทต่อไป

3. นโยบายและกลไกการจัดการปัญหาผู้อพยพของสหภาพยุโรปตั้งแต่ปี 2015 ถึงปัจจุบัน

ก่อนที่ผู้เขียนจะอธิบายถึงนโยบายและกลไกการจัดการปัญหาของสหภาพยุโรปตั้งแต่ปี 2015 ถึงปัจจุบัน ผู้เขียนจะแบ่งเนื้อหา

เป็นดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง แนวทางแก้ปัญหาด้วยวิธีของสหภาพยุโรป (European Approach) และประเด็นที่สองคือ มาตรการและกลไกที่สหภาพยุโรปกำลังใช้ในการแก้ไข

แนวทางการแก้ปัญหาด้วยวิธีของสหภาพยุโรป (European Approach)

สหภาพยุโรปเป็นหนึ่งในตัวแสดงที่สำคัญในระบบระหว่างประเทศที่มีบทบาทหลัก มีความรับผิดชอบ และมีศักยภาพในการจัดการปัญหาจึงทำให้สหภาพยุโรปถูกจับตามองจากประชามนานาชาติว่ามีทางออกและแนวทางการจัดการปัญหาเรื่องนี้ออกมาในรูปแบบใด โดยผู้เขียนจะอธิบายถึงลักษณะแนวทางการแก้ปัญหาด้วยวิธีของสหภาพยุโรปเป็นประเด็นดังต่อไปนี้¹⁷

ประการที่หนึ่ง สหภาพยุโรปยังคงต้องการรักษาสถานะของภูมิภาคให้เป็นพื้นที่ที่ปลอดภัยสำหรับผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยที่อพยพเข้ามา รวมทั้งยังเป็นแหล่งดึงดูดกลุ่มแรงงานที่มีความสามารถ กลุ่มคนที่มีมองหาเส้นทางลงทุน กลุ่มนักเรียน หรือกลุ่มนักวิจัยต่าง ๆ ฯลฯ

ประการที่สอง สหภาพยุโรปยังคงส่งเสริมและสนับสนุนข้อตกลง บรรทัดฐาน และคุณค่าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องเสรีภาพ ประชาธิปไตย ความเท่าเทียม นิติรัฐนิติธรรม หรือในกรณีปัญหาผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัย คือเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชนโดยสหภาพยุโรปจะเร่งสร้างมาตรการขึ้นมาเพื่อช่วยกลุ่มดังกล่าว ขณะเดียวกันสหภาพยุโรปยังคงมีหน้าที่ดูแล รักษา และควบคุมพื้นที่บริเวณพรมแดนเพื่อไม่ให้ปัญหาผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยกลายเป็นประเด็นที่คุกคามและบั่นทอนความมั่นคงและความปลอดภัยของรัฐสมาชิกและสหภาพในระยะยาว

17 Ibid.

ประการที่สาม สหภาพยุโรปเร่งสร้างเงื่อนไขที่เหมาะสมสำหรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการประสานความแตกต่างของสังคม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตในระยะยาวสำหรับผู้พลพซึ่งถือว่าเป็นการรักษาสมดุลที่ท้าทายเพราะต้องอาศัยความร่วมมือจากทั้งในระดับภาคประชาสังคม รัฐสมาชิก และระดับสหภาพ

ประการที่สี่ สหภาพยุโรปตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องแสดงบทบาทนำและมีความรับผิดชอบต่อประเด็นนี้ เนื่องจากไม่มีรัฐใดรัฐหนึ่งสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้เพียงลำพัง โดยถ้าหากสหภาพยุโรปล้มเหลวในการแสดงบทบาทดังกล่าว บทบาทนำของสหภาพในระบบระหว่างประเทศอาจถูกบั่นทอนและตั้งคำถามจากประชาคมโลกเช่นกัน

ประการที่ห้า สหภาพยุโรปมุ่งแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการที่สอดคล้อง เป็นหนึ่งเดียว และครอบคลุม (coherent, united, and comprehensive approach) เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อภูมิภาคในระยะยาว ขณะเดียวกันก็สามารถจัดการความท้าทายจากปัญหาผู้พลพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่หก สหภาพยุโรปมุ่งหวังให้การแก้ไขปัญหาเกิดจากความพยายามทั้งจากรัฐสมาชิกและฝั่งสหภาพ (both national and European efforts) โดยมาประสานความร่วมมือกัน

ประการที่เจ็ด สหภาพยุโรปจะแก้ปัญหาผู้พลพโดยอาศัยทั้งวิธีการทางนโยบายและเครื่องมือต่าง ๆ ซึ่งประกอบไปด้วยทั้งนโยบายภายในและนโยบายต่างประเทศของรัฐสมาชิกต่อประเด็นปัญหาผู้พลพเพื่อที่จะส่งเสริมให้เกิดประสิทธิผลมากที่สุด

ประการที่แปด แนวทางการแก้ไขปัญหามีสอดคล้องกับบรรทัดฐานทางจริยธรรมระหว่างประเทศที่สหภาพยุโรปให้ความสำคัญอย่างเสมอมา นอกจากนี้ยังจะอาศัยหลักความเป็นหนึ่งเดียวกัน (solidarity) และความรับผิดชอบร่วมกัน (shared responsibility)

แม้ว่าสหภาพยุโรปพยายามสร้างแนวทางการแก้ปัญหาด้วยวิธีของสหภาพยุโรปโดยลักษณะ 8 ประการดังที่กล่าวไป แต่ยังคงมีความท้าทายต่อการนำหลักการต่าง ๆ ไปปฏิบัติไปใช้จริง โดยความท้าทายเบื้องต้น ได้แก่ การจัดการระบบที่พักพิงของผู้อพยพและระบบการจัดการพรมแดนร่วมกัน นอกจากนี้ยังคงมีความกังวลในเรื่องของจำนวนของผู้อพยพมหาศาลที่หลังไหลเข้ามาในสหภาพ การจะรวมผู้อพยพเข้ามาอยู่ในสังคมและวัฒนธรรมของประเทศปลายทาง และการผนวกผู้อพยพเข้าไปอยู่ในตลาดแรงงานของสหภาพยุโรป ความท้าทายเหล่านี้เองจึงนำมาซึ่งกระบวนการแก้ไขปัญหาลี้ภัยผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรปตั้งแต่ปี 2015 ถึงปัจจุบัน

มาตรการและกลไกที่สหภาพยุโรปกำลังใช้ในการแก้ไข

จากถ้อยแถลงการณ์ของคณะกรรมการการยุโรปถึงสภา คณะมนตรี และคณะกรรมการฝ่ายเศรษฐกิจและสังคมสหภาพยุโรปในวันที่ 13 พฤษภาคม 2015 ได้กำหนดแผนแม่บทเพื่อจัดการปัญหาผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัย โดยแบ่งมาตรการออกเป็นสามระยะ ได้แก่ ระยะเร่งด่วน ระยะกลาง และระยะยาว ซึ่งแต่ละระยะประกอบไปด้วยการจัดการและปรับปรุงระบบภายในภูมิภาคเพื่อให้มีความเข้มแข็ง รัศมี และคงทนต่อการไหลบ่าเข้ามาของผู้อพยพ และส่วนที่สหภาพยุโรปไปสร้างพันธมิตรและเจรจากับประเทศต้นทางหรือประเทศระหว่างทางของกลุ่มผู้อพยพ โดยผู้เขียนจะอธิบายดังต่อไปนี้¹⁸

ประการที่หนึ่ง ระยะเร่งด่วน

แผนแม่บทเพื่อจัดการปัญหาผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยในกรณีที่บริเวณพรมแดนด้านนอกสหภาพ (external border) อยู่ในสถานะฉุกเฉินเร่งด่วน โดยประกอบไปด้วยมาตรการดังต่อไปนี้

¹⁸ Ibid.

1. การช่วยเหลือผู้รอดชีวิตที่ตกค้างอยู่ในทะเล โดยอาศัยหน่วยงานที่ชื่อว่า European Border and Coast Guard Agency (Frontex) เป็นผู้จัดการและดำเนินตามแผนปฏิบัติการที่ชื่อว่า Triton and Poseidon อีกทั้งยังมีการเพิ่มงบประมาณให้สามารถปฏิบัติการช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง

2. การพุ่งเป้าไปที่การจัดการเครือข่ายอาชญากรรมการค้ามนุษย์ข้ามชาติ โดย High Representative (HR) และ Vice President (VP) ได้เสนอแนวทางให้หน่วย CSDP (Common Security and Defence Policy) ปฏิบัติการระบุ ตรวจสอบ จับและทำลายเรือที่ถูกใช้อย่างผิดกฎหมาย โดยปฏิบัติการดังกล่าวจะอยู่ภายใต้หลักกฎหมายระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังอาศัยแหล่งข้อมูลจากการประสานความร่วมมือกับ Europol (The European Union Agency for Law Enforcement Cooperation) ในการจัดตั้ง JOT MARE (Joint Maritime Information Operation) เพื่อให้ Frontex สามารถพัฒนาระบบการติดตามเรือที่น่าสงสัยและระบุเป้าหมายเรือที่ใช้ลักลอบการค้ามนุษย์ได้ดียิ่งขึ้น

3. ในกรณีที่มีการไหลบ่าของผู้อพยพเข้ามาจำนวนมากเกินกว่าที่หนึ่งหน่วยจะรับไหว รัฐสมาชิกจะช่วยกันแบ่งปันจำนวนผู้อพยพ (distribution) ระหว่างกัน โดยอาศัยแผนการย้ายถิ่นฐาน (relocation) หรือแผนการย้ายกลุ่มคนที่ได้รับสิทธิประโยชน์จากการคุ้มครองของประเทศหนึ่งแล้วไปยังอีกประเทศหนึ่งชั่วคราวซึ่งประเทศผู้รับเหล่านั้นจะมีหน้าที่ในการตรวจสอบและจัดการตามกฎหมายระเบียบต่าง ๆ ต่อไป โดยขีดความสามารถของจำนวนผู้อพยพที่แต่ละประเทศจะได้รับนั้นขึ้นอยู่กับ GDP จำนวนประชากร อัตราการว่างงาน และจำนวนผู้ขอที่พักพิงที่มีอยู่แล้วก่อนหน้านี้ ฯลฯ

4. ในกรณีที่ผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยยังไม่ได้รับการรับรองจากองค์กรระหว่างประเทศหรือยังเป็นผู้ไร้สัญชาติ สหภาพยุโรปมีหน้าที่

ในการอำนวยความสะดวกเพื่อให้ได้รับการปกป้องและคุ้มครองอย่างเป็นธรรม ขณะเดียวกันก็ช่วยประสานให้องค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ เช่น UNHCR เร่งหาสถานที่สำหรับการตั้งถิ่นฐานใหม่ (resettlement) ของบุคคลกลุ่มนี้

5. การประสานงานกับประเทศที่สามเพื่อสกัดกั้นการไหลบ่าเข้ามาของผู้อพยพ คณะกรรมาธิการยุโรปจะประสานความร่วมมือให้ EEAS (European External Action Service) กับประเทศคู่เจรจาหามาตรการที่เป็นรูปธรรมในการป้องกันการเดินทางที่เสี่ยงภัย โดยแบ่งเป็นลำดับขั้นดังต่อไปนี้

1. จัดตั้ง Regional Development and Protection Programmes ในบริเวณแอฟริกาเหนือและแอฟริกา เพื่อดูแลจุดต้นทางส่วนใหญ่ของผู้อพยพ

2. จัดตั้ง Pilot Multi-Purpose Centre ในประเทศ Niger เป็นกรณีศึกษาซึ่งเป็นการทำงานร่วมกันระหว่าง IOM UNHCR และหน่วยงานท้องถิ่น เพื่อให้ศูนย์ดังกล่าวเป็นแหล่งข้อมูลและให้การคุ้มครองเบื้องต้นสำหรับผู้ที่ต้องการตั้งถิ่นฐานใหม่

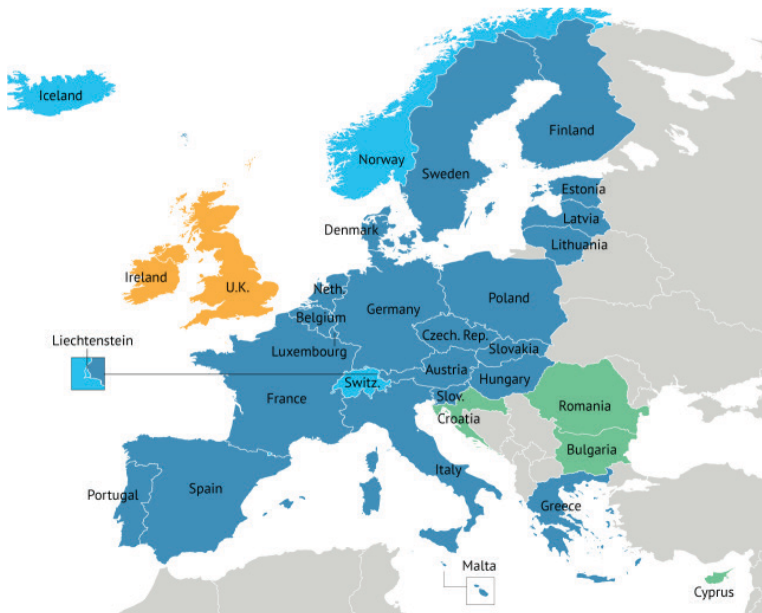
3. ผลักดันให้ประเด็นการอพยพเป็นหนึ่งในภารกิจพิเศษของ CSDP เพื่อพัฒนาและส่งเสริมความเข้มแข็งในการจัดการพรมแดนให้ดียิ่งขึ้น

6. การให้ความช่วยเหลือประเทศหน้าด่านที่ประสบกับการไหลบ่าของผู้อพยพเป็นประเทศแรก โดยจัดตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น (Hotspot) ซึ่งมีหน่วยงาน EASO (European Asylum Support Office), Frontex และ Europol ประสานความร่วมมือกันเพื่อช่วยระบุตัวตน เก็บลายนิ้วมือ และจัดระบบผู้อพยพที่เข้ามา โดยผู้อพยพที่ต้องการที่พักพิงทางศูนย์จะถ่ายโอนไปให้ EASO เป็นผู้ดำเนินการ

ขณะที่ผู้ยังไม่ได้รับการคุ้มครองสากล หน่วยงาน Frontex จะเข้ามาดูแลในกรณีที่อาจส่งกลับประเทศต้นทาง และหน่วยงาน Europol และ Eurojust (The European Union dealing with judicial cooperation) จะเป็นผู้ช่วยเหลือรัฐสมาชิกในกรณีตรวจสอบเครือข่ายของผู้ลักลอบเข้าเมือง

SCHENGEN AGREEMENT MEMBERS AND NONMEMBERS

			
Member of Schengen Agreement and EU	Member of Schengen Agreement and not EU	Candidate for Schengen Agreement membership	Member of EU and not Schengen Agreement



Source: European Commission

Copyright Stratfor 2015 www.stratfor.com

ภาพที่ 1: แผนที่แสดงสถานะของรัฐยุโรปในกรอบความตกลงเชงเก้น
(อ้างอิงจาก fra.europa.eu)

นอกจากมาตรการระยะเร่งด่วนดังที่กล่าวไปแล้วนั้น การไหลบ่าของผู้อพยพจำนวนมหาศาลเข้ามาในสหภาพยุโรปยังทำให้หลายประเทศสมาชิกต้องกลับมาทบทวนถึงประเด็นเขตพรมแดนเชิงกัน เพราะจำนวนผู้อพยพที่เข้าอย่างมากมายมหาศาลนั้นอาจบั่นทอนระบบความปลอดภัยการจัดการพรมแดนของสหภาพยุโรป กล่าวคือ ในอดีตผู้ที่อาศัยอยู่ในประเทศสมาชิกพรมแดนเชิงกันสามารถเดินทางไปมาหาสู่กันอย่างได้อย่างอิสระ แต่เมื่อเกิดปัญหาผู้อพยพจำนวนมหาศาลจึงทำให้บางประเทศประกาศกระชับเส้นเขตแดนภายในประเทศของตนใหม่ (internal border) ด้วยการตรวจสอบที่เข้มงวดขึ้น โดยในขั้นต้นประเทศสมาชิกสามารถประกาศกระชับพรมแดนได้ 30 วัน หรือในกรณีที่สถานการณ์ไม่ดีขึ้นสามารถขยายกรอบเวลาออกไปได้เป็น 6 เดือน หรือ 1 ปี หรือ 2 ปี ในกรณีที่เลวร้ายที่สุด การขยายกรอบเวลากระชับพรมแดนที่มากกว่า 6 เดือนนั้นรัฐสมาชิกจำเป็นต้องรายงานการประเมินความเสี่ยง (risk assessment) ต่อคณะกรรมาธิการยุโรป



ภาพที่ 2: แผนที่แสดงสถานะของรัฐยุโรปในกรอบความตกลงเชงเก้น
 (อ้างอิงจาก Stratfor 2015, European Commission)

ประการที่สอง ระยะกลาง

การตอบสนองต่อปัญหาผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยในปี 2015 ทำให้สหภาพยุโรปตระหนักถึงขีดจำกัดเชิงโครงสร้างและเชิงนโยบายซึ่งเป็นเครื่องมือในการจัดการปัญหา ดังนั้นสหภาพยุโรปจึงสร้างมาตรการระยะกลางขึ้นมาเพื่อมุ่งเน้นไปที่ความร่วมมือระหว่างภายในและภายนอกหน่วยงานสหภาพยุโรปเพื่อจัดการปัญหาการอพยพแบบไม่ปกติ การลักลอบการค้ามนุษย์ และการรักษาความปลอดภัยพรมแดนภายนอก นอกจากนี้ยังพยายามปรับปรุงระบบที่פקฟิงและนโยบายต่อผู้อพยพที่ถูกกฎหมายซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วน รวมทั้งนโยบายภายในประเทศและต่างประเทศของรัฐสมาชิก นอกจากนี้สหภาพยุโรปจะยังคงแก้ไข ปรับปรุง และร่วมมือกับพันธมิตรอื่น ๆ ทั่วโลกเพื่อจัดการต้นตอของปัญหาต่อไป โดยมาตรการระยะกลางเหล่านี้ถูกออกแบบให้วางอยู่บนฐานคิดสี่ประการคือ 1) เคารพสิทธิในการแสวงหาที่พักพิง 2) ตอบสนองต่อความท้าทายด้านมนุษยธรรม 3) สร้างกรอบความร่วมมือสำหรับนโยบายการจัดการปัญหาผู้อพยพร่วมกัน 4) สร้างมาตรการที่มีความคงทนและยืดหยุ่นผ่านบทพิสูจน์ของกาลและเวลา โดยมาตรการระยะกลางจะแบ่งออกเป็น 4 ประการ

1. การลดแรงจูงใจของกลุ่มผู้อพยพแบบไม่ปกติ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเด็น ได้แก่

1. การกลับไปดูต้นตอปัญหาผู้อพยพแบบไม่ปกติและการอพยพโดยการถูกบังคับ เช่น สาเหตุจากสงครามกลางเมือง ความยากจน ภัยแล้ง ฯลฯ เหตุเหล่านี้ล้วนส่งผลต่อโดยตรงต่อการอพยพทั้งสิ้น ดังนั้นสหภาพยุโรปจึงเริ่มไปมีความร่วมมือกับประเทศต้นทางและประเทศระหว่างทางของผู้อพยพโดยถือเป็นการเจรจาระดับทวิภาคีหรือความร่วมมือระดับภูมิภาค โดยอาศัยบทบาทของผู้แทนสหภาพยุโรป (EU Delegation)

เป็นผู้ประสานงาน เช่น ในกรณีของตุรกีที่มีการลดลงของจำนวนผู้อพยพ นอกจากนี้หน่วยงาน EU External Co-operation Assistance ที่มีส่วนสำคัญในการจัดการปัญหาความยากจน ความไม่ปลอดภัย ความไม่เท่าเทียม อัตราการว่างงานในประเทศที่สามซึ่งมักเป็นต้นตอของการบังคับให้อพยพอีกด้วย

2. การสกัดกั้นกลุ่มผู้ลักลอบการค้ามนุษย์โดยสหภาพยุโรปมีความพยายามจะเปลี่ยนการเดินทางของผู้อพยพที่ผิดกฎหมายจาก ความเสี่ยงต่ำ ผลตอบแทนสูง ให้เป็น ความเสี่ยงสูง ผลตอบแทนต่ำ เพื่อที่จะทำให้การอพยพในแต่ละครั้งไม่คุ้มค่าแก่การลงทุน

3. การปรับปรุงนโยบายการส่งกลับ โดยปรับปรุงระบบการส่งผู้อพยพกลับให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพราะในปัจจุบันผู้อพยพอาศัยช่องว่างที่หละหลวมนี้ในการเดินทางเข้ามา โดยตัวเลขในปี 2015 รายงานว่ามีเพียงแค่ 39.2% เท่านั้นที่สามารถดำเนินการส่งกลับได้จริง สหภาพยุโรปพยายามจะบังคับใช้นโยบายการส่งกลับให้มีประสิทธิภาพและรัดกุมมากยิ่งขึ้น โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบในการส่งผู้อพยพแบบไม่ปกติหรือผู้อพยพผิดกฎหมายได้แก่หน่วยงาน Frontex

2. การจัดการพรมแดนที่มีประสิทธิภาพเพื่อรักษาชีวิตและความปลอดภัยของพรมแดนสหภาพยุโรป กล่าวคือ ขยายบทบาทของ Frontex กับรัฐสมาชิกต่าง ๆ ให้สูงขึ้นเพื่อยกระดับขีดความสามารถในการช่วยเหลือผู้ตกค้างอยู่ในทะเล นอกจากนี้ยังมีการสร้างระบบประเมินความเสี่ยง (Risk Trends) เพื่อช่วยเหลือให้ปฏิบัติการต่าง ๆ กระทำไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัย Eurosur (European Border Surveillance system) ซึ่งเป็นระบบการจับเก็บและแลกเปลี่ยนข้อมูลพรมแดนแบบทันทีทั้งที่ให้เป็นประโยชน์ต่อการดูแลพรมแดนให้

มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรปยังส่งเสริมให้เกิดระบบการจัดการพรมแดนภายในภูมิภาคที่มีความเป็นหนึ่งเดียวกัน (Union standard for border management) โดยตั้งแต่ปี 2016 เป็นต้นมา สหภาพยุโรปมีความพยายามที่จะนำระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศต่าง ๆ มาใช้การจัดการพรมแดนมากขึ้นเพื่อพัฒนาแนวคิดพรมแดนอัจฉริยะ (Smart Borders) โดยเป็นการประสานงานระหว่าง Eurodac (European Dactyloscopy) ซึ่งทำหน้าที่การจับเก็บลายนิ้วมือของผู้อพยพ ระบบวีซ่าและระบบศูนย์ข้อมูลของเชงเก้น (Schengen Information System) นอกจากการพัฒนาในระบบภายในของสหภาพยุโรปเองแล้ว สหภาพยุโรปยังส่งเสริมให้ประเทศที่สามารถพัฒนาระบบพรมแดนของประเทศตนเองให้ดียิ่งขึ้นด้วยเช่นกัน

3. การผลักดันให้เกิด CEAS หรือ Common European Asylum System ซึ่งหมายถึงระบบที่พักพิงที่มีมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งสหภาพยุโรป โดย CEAS จะอาศัยกระบวนการสอดส่องดูแลแบบใหม่ (a new systematic monitoring process) ที่มุ่งสร้างกฎระเบียบการขอที่พักพิงระหว่างรัฐสมาชิกให้อยู่บนมาตรฐานเดียวกัน อีกทั้งส่งเสริมความไว้วางใจระหว่างรัฐสมาชิก ขณะเดียวกันรัฐสมาชิก หน่วยงาน EASO และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยุโรปซึ่งจะให้คำแนะนำและปรับปรุงมาตรฐานของระเบียบและวิธีการจัดการที่พักพิง นอกจากนี้สหภาพยุโรปยังจะส่งเสริมและปรับปรุงระบบ Dublin หรือการแบ่งความรับผิดชอบในการตรวจสอบคำร้องขอที่พักพิงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากการเข้ามาของผู้อพยพจำนวนมากในแต่ละครั้งนั้นทำให้ขีดความสามารถของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถจัดการได้อย่างเพียงพอจึงมีความจำเป็นต้องกระจายผู้อพยพเหล่านั้นไปยังหน่วยอื่นหรือประเทศอื่น นอกจากนี้รัฐสมาชิกยังมีนโยบายในการปรับปรุงกฎระเบียบให้เก็บลายนิ้วมือที่เข้มงวดขึ้นโดยอาศัยหน่วยงาน Hotspot เป็นผู้จัดการดูแล ขณะเดียวกันก็มีความพยายามผลักดันให้เก็บข้อมูลเชิงลึก เช่น ระบบการคัดแยกใบหน้ามากขึ้น

4. การปรับปรุงนโยบายการอพยพที่ถูกต้องกฎหมาย เนื่องจากในปัจจุบันสังคมยุโรปกำลังเผชิญหน้ากับความท้าทายด้านเศรษฐกิจและสัดส่วนประชากรที่มีอายุสูงขึ้น อีกทั้งยังพึ่งพางานที่อาศัยทักษะสูงซึ่งได้เริ่มส่งนัยยะการขาดแคลนบ้างแล้วในบางสาขาอาชีพ เช่น วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิศวกรรม และการแพทย์ โดยจากรายงานระบุว่าภายในทศวรรษข้างหน้า จำนวนผู้ทำงานจะลดลง 17.5 ล้านคน เหตุนี้เองจึงทำให้การอพยพแรงงานเป็นอีกหนึ่งโอกาสที่จะช่วยส่งเสริมความยั่งยืนและเป็นหลักประกันถึงการพัฒนาเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปในระยะยาวได้ โดยจะแบ่งออกเป็น 3 ประเด็นดังต่อไปนี้

1. การจัดการผู้อพยพและระบบวีซ่าที่มีประสิทธิภาพ สหภาพยุโรปมีแผนการดึงดูดแรงงานที่มีคุณภาพจากประเทศที่สามโดยการให้ “บัตรสีฟ้า (Blue Card)” ซึ่งจะมอบให้แก่ผู้อพยพที่ผ่านเกณฑ์ เช่น เรียนจบระดับมัธยมปลายมาแล้ว 3 ปี หรือมีประสบการณ์ทำงานมาแล้ว 5 ปี เป็นต้น โดยช่วงปี 2015-2016 บัตรสีฟ้านั้นได้มอบให้ผู้อพยพไปแล้ว 16,000 ใบ แต่ 13,000 ใบถูกออกโดยเยอรมนีเพียงแค่ประเทศเดียว ดังนั้น คณะกรรมาธิการสหภาพยุโรปจึงมีมาตรการทบทวนเพื่อปรับปรุงระบบบัตรสีฟ้าให้ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการยังจัดให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างภาคธุรกิจ สหภาพการค้า และกลุ่มสังคมต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือการจ้างงานกับกลุ่มผู้อพยพและยังมีหน่วยงานที่จัดการด้านนี้โดยตรงคือ EURES (Europe’s Job Mobility Portal) ซึ่งมีหน้าที่หลักในการอำนวยความสะดวกการหางานให้ผู้อพยพที่อาศัยอยู่ในสหภาพยุโรปแล้ว อย่างไรก็ตามการจัดระบบผู้อพยพที่ถูกต้องกฎหมายเหล่านี้ย่อมมาพร้อมกับความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงระบบวีซ่าให้มีความทันสมัยขึ้นเช่นกัน

2. การรวมผู้อพยพเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ นโยบายผู้อพยพจะถือว่าประสบความสำเร็จ

ในระยะยาวก็ต่อเมื่อกลุ่มผู้อพยพสามารถผนวกเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของสังคมใหม่ได้ซึ่งถือเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยเวลา เป็นเครื่องพิสูจน์โดยจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐบาลแต่ละประเทศ รัฐบาลท้องถิ่น ภาคประชาชน ฯลฯ ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้อาศัยองค์กรต่าง ๆ เช่น MIF (Asylum Migration and Integration Fund), ERDF (European Regional Development Fund) และ ESF (European Social Fund) เป็นผู้ช่วยประสานและสนับสนุน

3. การพัฒนาประเทศต้นทางของผู้อพยพ สหภาพยุโรปได้มีนโยบายสนับสนุนการพัฒนาประเทศต้นทางผู้อพยพ โดยส่งเสริมเป้าหมายที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ของสหประชาชาติ (United Nations: UN) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเด็นเรื่องการอพยพ ไม่ว่าจะเป็นการจัดหางานที่เหมาะสม การจ้างงานในเยาวชน ค่าจ้างขั้นต่ำ ฯลฯ ซึ่งสามารถช่วยเหลือประเทศต้นทางให้มีสภาพเศรษฐกิจที่ดีขึ้นและลดการอพยพไปยังไปยังประเทศอื่นได้

ประการที่สาม ระยะยาว

การแก้ไขปัญหาผู้อพยพให้มีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องมีแนวทางการแก้ไขปัญหาในระยะยาวเพื่อก่อให้เกิดสังคมที่เป็นธรรม ก้าวหน้า และยั่งยืน กล่าวคือ คณะกรรมาธิการยุโรปได้ริเริ่มแนวทางทบทวนความเป็นไปได้ของการปรับปรุงสนธิสัญญาและข้อกฎหมายระเบียบต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้เกิดแนวทางการแก้ไขปัญหาในระยะยาว ดังต่อไปนี้

1. การผลักดันระบบ CEAS หรือ Common European Asylum System ให้สำเร็จ โดยสหภาพยุโรปส่งเสริมให้สร้างระบบ

ที่פקפיקที่สอดคล้องกันทั่วทั้งสหภาพ โดยคณะกรรมการการริเริ่มจาก การสร้างกฎเกณฑ์ที่פקฟิงร่วมกัน (common asylum code) และ การตัดสินใจที่อยู่บนพื้นฐานการรับรู้ระหว่างกัน (mutual recognition of asylum decisions) เพื่อนำไปสู่กระบวนการตัดสินใจของระบบที่ פקฟิงที่ความเป็นเอกภาพ (single asylum decision process)

2. การร่วมกันจัดการพรมแดนสหภาพ การปฏิบัติงานบริเวณ ทะเลเมดิเตอร์เรเนียนช่วงที่ผ่านมาทำให้เกิดการตระหนักได้ว่าการ ทำงานส่วนใหญ่จำเป็นต้องวางอยู่บนพื้นฐานของความรับผิดชอบร่วมกัน โดยมีความพยายามขยายขอบข่ายหน้าที่ของ European System of Border Guards ให้ควรรวมพื้นที่บริเวณชายฝั่งเช่นกัน อีกทั้งยัง เสนอแนวคิดริเริ่มการแบ่งปันทรัพยากรและซ้อมปฏิบัติการร่วมกัน

3. การพัฒนารูปแบบใหม่ของการอพยพที่ถูกกฎหมาย สนธิสัญญาของสหภาพยุโรปได้ส่งวนการตัดสินใจสุดท้ายในการเปิด รับผู้อพยพด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจให้กับรัฐสมาชิก อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวก่อให้เกิดข้อจำกัดหลายประการ คณะกรรมการการจึง มองหาความเป็นไปได้ในการพัฒนาระบบ “Expression of Interest” โดยระบบนี้จะจับคู่ระหว่างนายจ้างกับผู้อพยพที่ผ่านคุณสมบัติและ เงื่อนไขเข้าด้วยกันเพื่อให้ผู้อพยพสามารถมีงานทำก่อนที่จะเดินทาง มายังประเทศปลายทาง โดยวิธีนี้จะช่วยลดปัญหาผู้อพยพไม่มีงานทำ และช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ลงไป

แนวทางการแก้ไขปัญหผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรป ทั้งในระยะเร่งด่วน ระยะกลาง และระยะยาวนั้น สามารถแบ่งอีกนัย หนึ่งได้เป็นสองมิติ ดังต่อไปนี้

มิติแรกคือ การแก้ไขปัญหาด้วยการลดปัจจัยผลักดัน (Push Factor) กล่าวคือ ผู้อพยพจำนวนมากมหาศาลที่เข้ามาในสหภาพยุโรปเกิด

จากความยากจน ภัยพิบัติ สงคราม การไม่มีงานทำ ฯลฯ ในประเทศต้นทางที่ผลักดันให้ประชาชนของตนต้องออกจากประเทศ การที่สหภาพยุโรปจะเข้าไปแก้ไขในประเทศต้นทางเพียงลำพังนั้นกระทำได้อย่างยากลำบาก เพราะข้อจำกัดทั้งทางด้านงบประมาณและอำนาจอธิปไตยของประเทศนั้น ๆ สหภาพยุโรปจึงร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ รวมทั้งประเทศต้นทางเพื่อให้ความช่วยเหลือและพัฒนาโดยมุ่งลดผลกระทบกลุ่มผู้อพยพให้เข้ามาในสหภาพยุโรป เช่น การประสานงานกับประเทศที่สามเพื่อสกัดกั้นการไหลบ่าเข้ามาของผู้อพยพซึ่งเป็นความร่วมมือกันระหว่าง EEAS หรือ European External Action Service กับประเทศคู่เจรจา โดยการจัดตั้ง Regional Development and Protection Programmes ในบริเวณแอฟริกาเหนือและแอฟริกาเพื่อดูแลจุดต้นทางของผู้อพยพ และการจัดตั้ง Pilot Multi-Purpose Centre ในประเทศ Niger ซึ่งเป็นการทดลองการร่วมมือระหว่าง IOM, UNHCR และหน่วยงานท้องถิ่น

มิติที่สองคือ การแก้ไขปัญหาด้วยการลดปัจจัยดึงดูด (Pull Factor) หรือการปรับทำนโยบายที่ดึงดูดผู้อพยพเข้ามาในสหภาพยุโรป จากการศึกษาพบว่าสหภาพยุโรปไม่ได้ลดปัจจัยดึงดูดมากนัก โดยเฉพาะในส่วนผู้อพยพที่มีฝีมือ มีความรู้ และมีความสามารถ ซึ่งจะช่วยลดอัตราว่างงานในบางสาขาอาชีพและพัฒนาเศรษฐกิจสหภาพยุโรปให้เติบโตได้ในระยะยาว โดยสังเกตได้จากการให้บัตรสีฟ้าแก่ผู้อพยพที่มีทักษะและประสบการณ์ทำงานหรือการริเริ่มแนวคิดระบบ “Expression of Interest” ซึ่งจะจับคู่ระหว่างนายจ้างกับผู้อพยพก่อนที่ผู้อพยพจะเดินเข้ามาในประเทศปลายทางจริง ๆ อย่างไรก็ตามปัญหาที่ตามมาคือ ปัจจัยดึงดูดของสหภาพยุโรปหลายครั้งไม่สามารถจะเลือกเฉพาะกลุ่มผู้อพยพที่มีความสามารถหรือทักษะการทำงานได้เพียงอย่างเดียว เพราะหลายครั้งก็ดึงดูดผู้ลี้ภัยจากประเทศที่มีสงครามกลางเมือง ความแห้งแล้ง ภาวะอดอยาก และภัยพิบัติธรรมชาติ ฯลฯ ดังนั้นสหภาพยุโรปจึงจำเป็นต้องเตรียมมาตรการไว้สำหรับการการอพยพของผู้คนทุกกลุ่ม

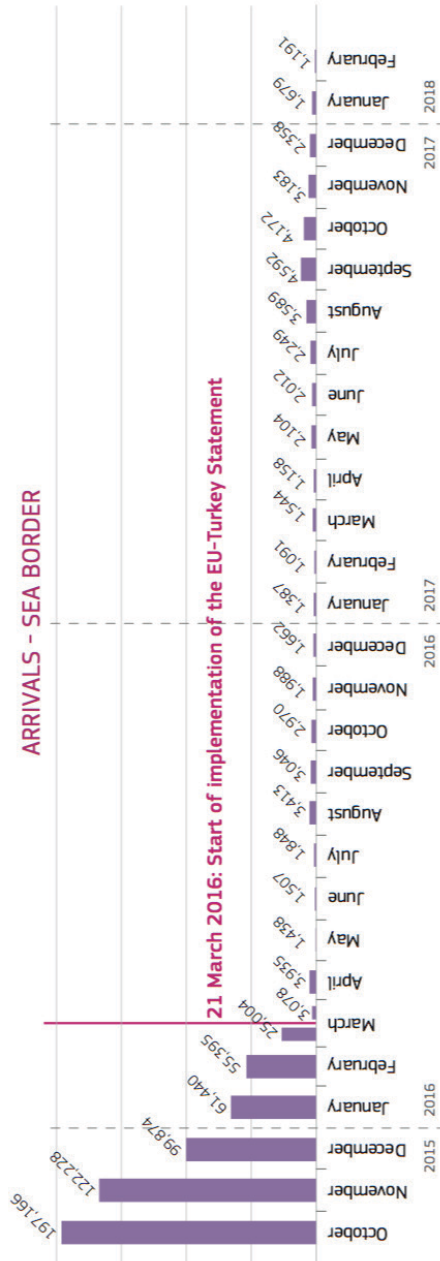
ในบทต่อไปผู้เขียนจะอธิบายถึงบทเรียนและผลลัพธ์เบื้องต้นของนโยบายการแก้ไขปัญหาของสหภาพยุโรปว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด โดยมุ่งเน้นไปที่การทำหน้าที่บทบาทของสหภาพยุโรปและความรับผิดชอบต่อการจัดปัญหาผู้ลี้ภัยในช่วง 2015 - ปัจจุบัน

4. บทเรียนของสหภาพยุโรปที่ได้เรียนรู้จากการแก้ไขปัญหาระหว่างทาง

การประเมินบทบาทสหภาพยุโรปและความรับผิดชอบต่อการจัดการปัญหาผู้อพยพตลอดช่วงเกือบสามปีที่ผ่านมาว่าประสบความสำเร็จหรือมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้น ผู้เขียนจะพิจารณาจากวิธีการจัดการปัญหาผู้อพยพของสหภาพยุโรปซึ่งแบ่งได้เป็นสองวิธีด้วยกัน คือ วิธีแรกคือการจัดการและปรับปรุงระบบภายในภูมิภาคเอง และวิธีที่สองคือการที่สหภาพยุโรปไปสร้างพันธมิตรและเจรจากับประเทศต้นทางหรือประเทศระหว่างทาง

ถ้าหากพิจารณาวัตถุประสงค์อย่างแคบคงกล่าวได้ว่า สหภาพยุโรปประสบความสำเร็จในบทบาทและความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาเพราะสหภาพยุโรปได้สร้างพันธมิตรและเจรจากับประเทศต้นทางหรือประเทศระหว่างทางจนทำให้ตัวเลขจำนวนผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยที่เข้ามาในสหภาพยุโรปผ่านช่องทางต่าง ๆ ลดลงได้ เช่น ในกรณีแถลงการณ์ร่วมสหภาพยุโรป-ตุรกี เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2016 ซึ่งเป็นหมุดหมายสำคัญที่ทำให้จำนวนผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยที่เดินทางผ่านตุรกีเข้ามาในสหภาพยุโรปลดลงถึง 98%¹⁹ โดยแถลงการณ์ดังกล่าวนี้เกิด

19 “A EUROPEAN AGENDA ON MIGRATION 2017,” *European Commission*, September 27, 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927_communication_on_the_delivery_of_the_eam_en.pdf (accessed on April 30, 2018).



แผนภูมิที่ 3: จำนวนผู้อพยพที่เข้ามายังพรมแดนทางทะเลของสหภาพยุโรประหว่างเดือนตุลาคม 2015 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2018
เปรียบเทียบก่อนและหลังการบังคับใช้แถลงการณ์ร่วมสหภาพยุโรป-ตุรกี
(อ้างอิงจาก European Commission EU-Turkey Statement)

จากการที่สหภาพยุโรปไปเจรจากับต้นทางหรือประเทศทางผ่านของผู้อพยพและผู้ลี้ภัย

อย่างไรก็ตามจำนวนที่ลดลงนั้นไม่ได้สะท้อนถึงความสำเร็จในเชิงการจัดการและปรับปรุงระบบภายในภูมิภาคเพื่อให้มีความเข้มแข็ง รัศกุ่ม และคงทนต่อการไหลบ่าเข้ามาของผู้อพยพ ดังนั้นจึงทำให้ในมิติที่สองวัตถุประสงค์อย่างกว้างคงกล่าวได้ว่า สหภาพยุโรปยังไม่ประสบความสำเร็จในบทบาทและความรับผิดชอบดังกล่าวมากนัก ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากสองประเด็นด้วยกันคือ ประเด็นแรกข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง (structural limitation) และประเด็นที่สองข้อจำกัดเชิงนโยบาย (policy limitation)

ประเด็นแรก ข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง หลายครั้งสหภาพยุโรปไม่สามารถดำเนินมาตรการบางอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะข้อจำกัดเชิงโครงสร้างระหว่างสหภาพยุโรปและรัฐสมาชิก เพราะท้ายที่สุดแล้วอำนาจการตัดสินใจต่อการนำมาตราการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยไปใช้นั้นอยู่ที่รัฐสมาชิก กล่าวคือ สหภาพยุโรปวางอยู่บนฐานของแนวคิดความร่วมมือโดยรัฐบาลสมาชิก (Intergovernmentalism) มากกว่าแนวคิดสหพันธรัฐนิยม (Federalism) และแนวคิดการปกครองเหนือรัฐ (Supranational Governance) โดยแนวคิด Intergovernmentalism มองว่าแม้ว่าจะเกิดองค์กรกลางขึ้นมาแล้ว หากรัฐต่าง ๆ ยังคงเห็นแก่ผลประโยชน์แห่งชาติของตนเอง (national interest) ก็จะไม่มีความตั้งใจที่จะให้ความจงรักภักดีแก่สหภาพยุโรปมากกว่ารัฐของตน แต่สาเหตุที่ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรปอยู่เนื่องจากนโยบายหรือการตัดสินใจของสหภาพยุโรปสามารถตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติตนได้มากกว่า โดยสามารถสังเกตได้จากการที่รัฐสมาชิกสหภาพยุโรปบางประเทศ เช่น โปแลนด์ ฮังการี เช็ก ไม่ยอมทำตามแผน Relocation หรือระบบ Dublin ของสหภาพยุโรปเพื่อแบ่งเบาปัญหาผู้อพยพหรือ

ผู้ลี้ภัยที่อยู่ในอิตาลีและกรีซ²⁰ จนก่อให้เกิดความไม่พอใจต่อประเทศผู้นำสหภาพยุโรปในการจัดการปัญหาเรื่องนี้ เช่น เยอรมนีและฝรั่งเศส โดยสามารถสังเกตได้จากในช่วงเดือนกันยายน ปี 2015 ที่ประธานาธิบดี Francois Hollande ของฝรั่งเศสออกมากล่าวว่า “ผู้ที่ไม่ส่งเสริมและเคารพหลักการของสหภาพจำเป็นต้องพิจารณาถึงที่ทางของตนเองในสหภาพยุโรป”²¹

ประเด็นที่สอง ข้อจำกัดเชิงนโยบาย เนื่องจากข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่ไม่เอื้ออำนวยจึงส่งผลโดยตรงต่อข้อจำกัดเชิงนโยบายที่ทำให้มาตรการหรือนโยบายหลายอย่างไม่สามารถนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งส่งผลกระทบต่อบทบาทและความรับผิดชอบของสหภาพยุโรปในการแก้ไขปัญหา เช่น ในกรณีที่สหภาพยุโรปต้องการพัฒนา CEAS หรือ Common European Asylum System แต่ยังคงประสบปัญหาอยู่เนื่องจากข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่บางประเทศไม่นำระบบ Dublin หรือการแบ่งเบาภาระการตรวจสอบผู้ลี้ภัยซึ่งวางอยู่บนฐานของความรับผิดชอบร่วมกันไปใช้เท่าใดนักจึงทำให้สหภาพยุโรปจำเป็นต้องกลับมาทบทวนข้อกฎหมายและข้อจำกัดของมาตรการและแผนการปฏิบัติต่าง ๆ อีกครั้ง

ข้อจำกัดเชิงนโยบายสะท้อนให้เห็นว่าการจัดการปัญหาหลายอย่างยังคงติดอยู่ที่ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างซึ่งเป็นรากฐานของการนำนโยบายสหภาพไปปรับใช้ภายในรัฐสมาชิก อีกทั้งยังทำให้บทบาทสหภาพยุโรปและความรับผิดชอบต่อการจัดปัญหาผู้ลี้ภัยในปี 2015 - ปัจจุบัน เมื่อถูกมองผ่านวัตถุประสงค์อย่างกว้างแล้วยังไม่มี

20 Ibid.

21 Michael Birnbaum, “European leaders struggle over deep splits on migrant crisis efforts” *The Washington Post*, September 23, 2015, https://www.washingtonpost.com/world/european-leaders-struggle-over-deep-splits-on-migrant-crisis-efforts/2015/09/23/203d222e-6155-11e5-8475-781cc9851652_story.html?noredirect=on&utm_term=.8d17d6f22453 (accessed on April 30, 2018).

ประสิทธิภาพมากนัก โดยสาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือการมองผลประโยชน์ที่ต่างกันระหว่างรัฐสมาชิกได้แก่ผลประโยชน์แห่งชาติและผลประโยชน์สหภาพซึ่งต้องการให้มีความเป็นหนึ่งเดียวและความรับผิดชอบร่วมกัน

บทบาทนำและความรับผิดชอบในการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัย

ตั้งแต่ปี 2015 - ปัจจุบัน สหภาพยุโรปได้แสดงบทบาทนำและความรับผิดชอบในการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยอย่างเสมอมาซึ่งสะท้อนออกมาผ่านความพยายามปรับปรุงระบบภายในภูมิภาคและการที่สหภาพยุโรปไปสร้างพันธมิตรและเจรจากับประเทศต่าง ๆ แม้ว่าความสำเร็จจะจำกัดอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์อย่างแคบแต่ถึงกระนั้นก็ตระหนักว่าแม้สหภาพยุโรปจะมีบทบาทสำคัญในเวทีระหว่างประเทศหรือเป็นยักษ์ใหญ่ทางเศรษฐกิจและการเมือง แต่สหภาพยุโรปก็เปรียบเสมือนองค์กรอื่น ๆ ที่เต็มไปด้วยความสับสนซับซ้อน กระบวนการ และกฎกติกาที่ส่งผลโดยตรงต่อการผลักดันนโยบายต่าง ๆ ของสหภาพ²² กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กระบวนการหรือระบบระเบียบภายในสหภาพยุโรปบางครั้งก็เป็นตัวเหนี่ยวรั้งที่ทำให้สหภาพไม่สามารถผลักดันนโยบายบางอย่างได้ เหตุนี้เองจึงทำให้ปัจจุบันสหภาพยุโรปพยายามที่ผลักดันในการลดละ เลิกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อให้การประสานงานระหว่างกันทำได้สะดวกมากยิ่งขึ้น

การจัดการปัญหาผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยเป็นปัญหาที่สลับซับซ้อนและท้าทาย แม้ว่าสหภาพยุโรปจะมีบทบาทนำและเครื่องมือเครื่องมือต่าง ๆ แต่ยังคงไม่เพียงพอต่อการจัดการปัญหาเรื่องนี้เพราะต้องอาศัยความช่วยเหลือจากตัวแสดงระหว่างประเทศอื่น ๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง

22 Michael Smith, *The EU as an International Actor*, Jeremy J. Richardson, ed. (Routledge, 1996), 247.

คือ การจัดการปัญหาผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยนั้นต้องอาศัยทั้งวิธีเชิงรับและเชิงรุก เชิงรับคือการที่สหภาพยุโรปต้องสร้างมาตรการ ประสานความร่วมมือ และโน้มน้าวรัฐสมาชิกให้ปฏิบัติตามบรรทัดฐานหรือนโยบายการจัดการปัญหาของสหภาพเพื่อเตรียมรับมือกับผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยที่หลั่งไหลมาจากภายนอก ขณะที่เชิงรุกคือ สหภาพยุโรปต้องไปเจรจาข้อตกลงกับประเทศต้นทาง ประเทศระหว่างทาง และองค์การระหว่างประเทศ เช่น IOM และ UNHCR เพื่อเข้าไปพัฒนาหรือให้ความช่วยเหลือลดปัจจัยผลักดันที่ทำให้ผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยออกจากประเทศ โดยวิธีการแก้ไขปัญหาทั้งเชิงรับและเชิงรุกต่างเผชิญกับความท้าทายที่แตกต่างกันออกไป แต่แนวทางทั้งสองของสหภาพยุโรปเป็นสิ่งที่จำเป็นและต้องดำเนินควบคู่กันไปเพื่อก่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน

กระบวนการยุโรปภิวัตน์ (Europeanization) กับการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยตั้งแต่ปี 2015 - ปัจจุบัน

เมื่อการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยยังคงไม่มีประสิทธิภาพมากนัก เพราะปัญหาส่วนใหญ่มาจากรัฐสมาชิกยังหวงแหนอำนาจอธิปไตยและไม่ยอมรับบรรทัดฐานหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาของสหภาพอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะเมื่อผลประโยชน์แห่งชาติขัดกับผลประโยชน์แห่งสหภาพ เช่น การยอมรับโควตาของผู้ลี้ภัยตามแผน Relocation หรือการแบ่งปันการตรวจสอบผู้ลี้ภัยตามระบบ Dublin จนทำให้เกิดช่องว่างระหว่างความสามารถ-ความคาดหวัง (capability-expectation gap)²³ ต่อสหภาพยุโรป กล่าวคือ แม้ว่าสหภาพยุโรปจะเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีประวัติศาสตร์และพัฒนาการมายาวนาน อีกทั้งเป็นผู้เล่นที่สำคัญ ยกย่องใหญ่ทางเศรษฐกิจและการเมือง แต่สหภาพยุโรปยังไม่สามารถผลักดันนโยบายการจัดการผู้อพยพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

23 Ibid., 260.

บทความนี้จึงเสนอว่าหนึ่งในทางออกของการก้าวพ้นปัญหาการจัดการผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยคือ กระบวนการยุโรปภิวัตน์หรือการมองว่ารัฐสมาชิกในยุโรปพัฒนาความเป็นยุโรป (Europeanized) ไปมากเพียงใดซึ่งอาจช่วยลดอิทธิพลของแนวคิดความร่วมมือโดยรัฐบาลสมาชิก (Intergovernmentalism) ลงได้ กล่าวคือ ขณะที่สหภาพยุโรปพัฒนาโครงสร้างสถาบันให้แข็งแกร่งและเป็นระบบขึ้น สหภาพยุโรปก็ยังมีบทบาทต่อการปรับพฤติกรรมของประเทศสมาชิกให้สอดคล้องกับแนวทางของสหภาพยุโรป หรืออีกนัยหนึ่งคือ บทบาทสหภาพยุโรปไม่ได้เกิดจากการที่รัฐสมาชิกตัดสินใจเพียงอย่างเดียวเท่านั้น (bottom-up perspective) แต่เกิดจากบทบาทของสหภาพยุโรปส่งผลต่อการตัดสินใจของรัฐสมาชิกด้วยเช่นกัน (top-down perspective) โดยกระบวนการยุโรปภิวัตน์ประกอบไปด้วย 9 กระบวนการด้วยกัน ดังนี้

- 1) พัฒนาการของสถาบันการปกครองยุโรป
- 2) การเข้าครอบงำของสหภาพยุโรปต่อการปกครองในระดับชาติ
- 3) การสร้างรูปแบบและระบบการปกครองที่มีลักษณะเฉพาะของสหภาพยุโรปออกไปนอกพรมแดนทวีปยุโรป
- 4) กระบวนการทางการเมืองที่มุ่งให้ยุโรปมีความเข้มแข็งเป็นหนึ่งเดียวกัน
- 5) กระบวนการทำให้การเมืองภายในประเทศต้องขึ้นอยู่กับมติในระดับภูมิภาค
- 6) กระบวนการที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศอันเป็นผลมาจากการสั่งการในระดับยุโรป
- 7) กระบวนการทำให้กฎหมายของสหภาพยุโรปได้รับการอ้างอิงจากตัวแสดงในประเทศ
- 8) การปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสหภาพยุโรป
- 9) กระบวนการยอมรับและปรับใช้กฎระเบียบของสหภาพยุโรปจากประเทศสมาชิก (Acquis Communautaire)²⁴

ถ้าหากพิจารณาการจัดการปัญหาผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยตั้งแต่ปี 2015 - ปัจจุบัน แล้วจะพบว่าทั้ง 9 กระบวนการยุโรปภิวัตน์ได้สะท้อนออกมาผ่านแนวทางการแก้ไขปัญหาของสหภาพยุโรป แม้ว่าจะยังไม่ประสบความสำเร็จทั้งหมด เพราะบางประเทศยังคงมีปัญหากับการทำตามคำสั่งของสหภาพยุโรป

24 ฌ็อง-ฌัก คูมมาต, “ทฤษฎีในการศึกษาสหภาพยุโรป,” 149-151.

แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าสหภาพยุโรปได้กลายเป็นตัวการสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจของรัฐสมาชิก แนวทางการแก้ไขปัญหาของสหภาพได้รับการอ้างอิงเกิดเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสหภาพ ตลอดจนการยอมรับและปรับใช้กฎระเบียบของสหภาพยุโรปในหลายประเทศ ซึ่งยิ่งตอกย้ำความเป็นตัวแสดง (actorness) ของสหภาพยุโรป ตามทฤษฎี social constructivism ที่เชื่อว่ารัฐสมาชิกและสหภาพต่างส่งผลต่อกันและกัน (mutually constituted) ตามที่กล่าวไปข้างต้น

โดยกลไกที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือการปรับตัวประกอบไปด้วย 4 กลไกด้วยกันคือ 1) การบังคับ (Coercion) 2) แรงกดดันจากปทัสถานและข้อจำกัด (Normative Pressure and Limitation) 3) การแข่งขันแบบคัดเลือกและควบคุมกำกับ (Competitive Selection/Regulatory) 4) การวางกรอบ (Framing) โดยตัวแสดงในยุโรปเป็นผู้จัดการด้านแนวคิด (Ideational Entrepreneur)²⁵ การจัดการปัญหาผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยที่ผ่านมาได้พยายามทำให้แต่ละรัฐสมาชิกปรับแนวทางการแก้ไขปัญหาภายในให้สอดคล้องกับแนวทางของสหภาพซึ่งสร้างแรงกดดันให้รัฐสมาชิกพยายามปรับเปลี่ยนและใช้ตัวแบบที่เสนอโดยสหภาพยุโรปเพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงจากการตัดสินใจของตนเอง

โดยเมื่อกลไกเหล่านี้ถูกทำไปใช้ในแต่ละรัฐสมาชิกก็จะเกิดผลลัพธ์ในระดับที่ต่างกันดังต่อไปนี้ 1) การไม่เปลี่ยนแปลงใด ๆ (Inertia/ Absence of Change) 2) การปฏิเสธการเปลี่ยนแปลง (Retrenchment) 3) การรองรับนโยบาย (Absorption) 4) การตอบสนองนโยบาย (Accommodation) 5) การปฏิรูป (Transformation)²⁶ กล่าวคือ รัฐสมาชิกตอบสนองต่อการจัดการปัญหาผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยที่แตกต่างกันออกไป บางรัฐปฏิเสธการเปลี่ยนแปลง บางรัฐตอบรับนโยบายแต่เป็นไปอย่างจำกัด และบางรัฐตอบสนองนโยบายอย่างเต็มที่

25 Ibid.

26 Ibid.

จากข้อเสนอข้างต้นจะเห็นได้ว่า สหภาพยุโรปขณะนี้กำลังพยายามทำให้การจัดการปัญหาผู้อพยพและผู้ลี้ภัยมีความเป็นยุโรปมากขึ้น แต่ยังคงเป็นไปในทิศทางที่จำกัดเพราะบางรัฐสมาชิกยังไม่ยอมรับแนวทางเหล่านั้นไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาในการปรับและเปลี่ยน โดยถ้าหากสหภาพยุโรปสามารถนำข้อเสนอข้างต้นมาประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพก็จะยิ่งตอกย้ำและเสริมภาพการเป็นตัวแสดงระหว่างประเทศที่มีบทบาทนำและความรับผิดชอบต่อปัญหาผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยได้มากยิ่งขึ้น

5. บทสรุป

ปัญหาผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยที่ปะทุขึ้นมาตั้งแต่ปี 2015 ด้วยสาเหตุหลายประการไม่ว่าจะเป็นสงครามกลางเมือง ความยากจน ความอดอยาก ฯลฯ ตลอดจนรวมถึงการแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าทำให้ผู้คนจำนวนมากหลั่งไหลเข้ามาในสหภาพยุโรปผ่านทางช่องทางต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นเส้นทางที่อันตรายและเสี่ยงต่อชีวิต ปัญหาเหล่านี้เรียกร้องและท้าทายบทบาทและความรับผิดชอบของสหภาพยุโรปในการจัดการปัญหา ทั้งด้วยเหตุผลเพราะสถานการณ์เกิดขึ้นในสหภาพยุโรปเองหรือการส่งเสริมการช่วยเหลือสิทธิมนุษยชนของสหภาพ รวมทั้งการตระหนักถึงความสำคัญของการรับรอง Refugee Convention ปี 1951 และหลักความรับผิดชอบในการปกป้องประชาชน นอกจากนี้การจัดการปัญหาตลอดช่วงที่ผ่านมาทำให้สหภาพยุโรปรวมทั้งรัฐสมาชิกตระหนักได้ว่าการคลี่คลายปัญหาผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยเป็นเงื่อนไขที่สำคัญต่อความมั่นคงของภูมิภาคซึ่งสะท้อนออกมาผ่านความสำเร็จระดับต่าง ๆ แม้ว่าในตอนนี้นสหภาพยุโรปยังคงประสบความสำเร็จในวัตถุประสงค์อย่างแคบ แต่สหภาพยุโรปยังคงพัฒนาและปรับแนวทางการจัดการต่อไปเพื่อบรรลุจุดประสงค์โดยเฉพาะการผลักดันแนวคิด CEAS หรือ Common European Asylum System

ให้สำเร็จ การจัดการปัญหาเรื่องนี้มีความสลับซับซ้อนเพราะไม่เพียงแต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐสมาชิก แต่ยังรวมไปถึงการเข้าไปเจรจากับทั้งประเทศที่สามและองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ ซึ่งในทุกระดับการแก้ไขล้วนต่างมีความท้าทายเป็นของตนเอง เช่น ในระดับรัฐสมาชิก การให้คุณค่าต่อผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยที่ต่างกันระหว่างเป็นทรัพยากรแรงงานสำคัญในการขับเคลื่อนและพัฒนาเศรษฐกิจหรือเป็นภาระที่ต้องดูแลยอมทำให้ท่าทีของรัฐสมาชิกต่อสหภาพแสดงออกมาในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ส่วนในระดับสหภาพ การวางแผนปฏิบัติการ การระดมทุน และการแก้ไขกฎหมาย ต้องกระทำไปอย่างรอบคอบเพื่อให้เกิดมาตรการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด และในระดับระหว่างประเทศ การออกไปสร้างพันธมิตรหรือการช่วยเหลือและพัฒนาที่ประเทศต้นทางหรือประเทศระหว่างทางล้วนต้องอาศัยความอดทน ความตั้งใจจริง และเวลาในการแก้ไขปัญหา สหภาพยุโรปและรัฐสมาชิกยังคงต้องพยายามต่อไปในการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งสถานะการเป็นตัวแสดงหลักที่ได้รับความเคารพในเวทีระหว่างประเทศ และที่สำคัญเพื่อช่วยเหลือและป้องกันการสูญเสียชีวิตเพื่อนมนุษย์อย่างคำกล่าวของ Angela Merkel นายกรัฐมนตรีเยอรมนีที่กล่าวไว้ว่า “ในเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชน พวกเราไม่ควรอ่อนข้อต่อความไม่เป็นธรรมต่าง ๆ”