

ABSTRACT
**German Immigration Policy under Helmut Kohl and Gerhard
Schröder: A Comparative Study**
Patarin Boriboonchaisiri

The Federal Republic of Germany, with its geographical location at the heart of Europe, large economy and laws giving freedom in immigration, has the largest number of immigrants in the European Union and the second largest in the world after the United State of America. Facing waves of immigrants from all around the world, Germany has to adopt effective measures, so that it can control the flow of immigration and prevent the state of being a migration country.

In this article, the author compares immigration policies of two German governments under Helmut Kohl and Gerhard Schröder. The differences between the two periods derive from different factors. External factors are membership in the European Union, Schengen Agreement and Dublin Treaty, which allow free movement within member countries. Internal factors that contribute to immigration flow into Germany are its stable political, economic and social structures. Despite the differences between the two government periods, immigration policies of the two former leaders have contributed greatly to the development of Germany and have strengthened its leading status in the European Union.



นายเฮลมุท โคลล์ และ นายเกฮาร์ ชโรเดอร์
ที่มาภาพ: www.spiegel.de

นโยบายการรับเข้าผู้อพยพของสหพันธรัฐ เยอรมนี: ศึกษาเปรียบเทียบนโยบาย ของรัฐบาลนายเฮลมุท โคลล์ และ รัฐบาลนาย เกฮาร์ โซเดอร์*

นางสาวภัทริน บริบูรณ์ชัยศิริ

การล่มสลายของสงครามเย็นในปี ค.ศ. 1990 นั้นก่อให้เกิดผลตาม
มา 2 ประการที่เห็นได้ชัดคือ การลดความตึงเครียดทางด้านทหาร และใน
ขณะเดียวกันภัยคุกคามที่ไม่ได้เกิดจากทหาร หรือ non-territorial threats¹

วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความ
สัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2546 ผู้เขียน
ขออุทิศบทความนี้ให้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร.สมพงษ์ ชูมาก รองศาสตราจารย์ประทุมพร
วัชรเสถียร รองศาสตราจารย์ไชยวัฒน์ คำชู และอาจารย์สุรัตน์ โหระชัยกุล ภาควิชาความ
สัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ หมายรวมถึง ภัยคุกคามที่ไม่ได้เกิดจากการก่อการร้าย การค้ายาเสพติด การก่อวินาศกรรม
ความขัดแย้งทางเชื้อชาติ ความไม่เท่าเทียมกันทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ปัญหา
สิ่งแวดล้อมและความเสียหายที่จะเกิดแก่มนุษยชาติ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ Helen Sjrsen,
Reorganizing Security in Europe in Paul Hetwood, Erik Jones and Martin Rhodes(eds.),
Development in Western European Politics 2 (New York: Palgrave,2002), p. 58

กลับได้รับความสำคัญมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาของการอพยพซึ่งจะเห็นได้จากจำนวนผู้อพยพจากประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากยุโรปตะวันออกไปยังยุโรปตะวันตก

การที่ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปให้ความสำคัญกับความมั่นคงที่จะเกิดจากภัยคุกคามในรูปแบบที่มีไซทางทหารนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการปิดกั้นพรมแดนระหว่างยุโรปตะวันตกและยุโรปตะวันออกได้ถูกยกเลิกไปพร้อมกับการล่มสลายของสงครามเย็น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ การรวมเยอรมนีในปี ค.ศ. 1990 ที่แม้ว่าจะเป็นตัวอย่างของความสัมพันธ์ระหว่างยุโรปตะวันตกและยุโรปตะวันออกในด้านของการพัฒนาการของสหภาพยุโรปในการรับสมาชิกใหม่ แต่ทว่าการล่มสลายของกำแพงเบอร์ลินกลับนำปัญหาต่าง ๆ มาสู่สหภาพยุโรป² ได้แก่ การเคลื่อนย้ายของประชากรที่หนีจากความยากจนและความไร้ระเบียบในยุโรปตะวันออก การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในเรื่องของค่าจ้างแรงงานในภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม อาชญากรรมข้ามชาติและปัญหายาเสพติดในรูปแบบของการเป็นเส้นทางลำเลียงยาเสพติดเส้นทางใหม่ รวมไปถึงการไหลทะลักของผู้ลี้ภัยและการแทรกซึมของกลุ่มผู้ก่อการร้ายที่เข้าไปในสหภาพยุโรป ปัญหาเหล่านี้สามารถพิจารณาได้จากปัจจัยดึง (pull factor) และปัจจัยผลัก (push factor) ต่าง ๆ ที่นำไปสู่การเคลื่อนย้ายของประชากร

² Malcolm Anderson and Erberhard Brot, The frontiers of Europe (London: Printer, 1998), p.2

นโยบายการรับเข้าผู้อพยพของสหพันธรัฐเยอรมนี: ศึกษา
เปรียบเทียบนโยบายของรัฐบาลนายเฮลมุท โคลล์ และ
รัฐบาลนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์

เมื่อพิจารณาจากจำนวนผู้อพยพที่เดินทางเข้าประเทศต่าง ๆ ใน
สหภาพยุโรปจะพบว่า สหพันธรัฐเยอรมนีเป็นประเทศที่มีจำนวนของผู้
อพยพมากที่สุดในสหภาพยุโรปและเป็นประเทศที่มีจำนวนผู้อพยพเป็นอันดับ
สองรองจากสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาของผู้ลี้ภัยและผู้ขอ
พักพิง³ นอกจากนี้ยังเยอรมนียังต้องเผชิญกับการอพยพในรูปแบบของผู้
อพยพที่มีเชื้อชาติเยอรมัน หรือ Aussiedler การอพยพระหว่างเยอรมนีตะวันตก
ออกไปยังเยอรมนีตะวันตก หรือ Übersiedler การเดินทางเพื่อสมทบเป็น
ครอบครัว (Family reunion) และ แรงงานต่างชาติรุ่นใหม่ ปรากฏการณ์การ
ไหลทะลักเช่นนี้ที่ส่งผลให้เยอรมนีมีลักษณะของการอพยพที่แตกต่างไปจาก
ประเทศยุโรปอื่น ๆ นั้น สามารถอธิบายได้จาก⁴

1. ลักษณะที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ กล่าวคือ การที่เยอรมนีต้องประสบ
กับปัญหาจำนวนผู้ขอพักพิงเป็นจำนวนมากนั้นเป็นผลมาจากสภาพทาง
ภูมิศาสตร์ที่ตั้งอยู่ใจกลางของยุโรป การมีพรมแดนติดกับยุโรปตะวันออกส่ง
ผลให้สหพันธรัฐเยอรมนีเป็นหนึ่งในประเทศเป้าหมายแรกของการอพยพใน

³ กฎหมายการให้การยอมรับบุคคลต่างด้าวแห่งสหพันธ์ฯ แบ่งผู้ลี้ภัยชาวต่างชาติออกเป็น 6
ประเภทได้แก่ ผู้ขอพักพิง ผู้ลี้ภัยตามสนธิสัญญา ผู้ลี้ภัยตามความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม
ระหว่างประเทศ ผู้ลี้ภัยจากสงครามและผู้ลี้ภัยจากสงครามกลางเมือง ผู้ลี้ภัยโดยพฤตินัย
และ ผู้พลัดถิ่น

⁴ Bernhard Santel, Loss of control: the build – up of a European migration and asylum
regime in Robert Miles and Dietrich Thranhardt(eds.), Migration and European
Integration: The Dynamics of Inclusion and Exclusion(London: Printer Publishers, 1995), p.80

ทุกรูปแบบ ตัวอย่างเช่น หากผู้อพยพจากโรมาเนียหรือตุรกีที่ต้องการจะอพยพไปเนเธอร์แลนด์หรือฝรั่งเศสจะอพยพเข้าเยอรมนีเป็นประเทศแรกเพื่ออ้างสิทธิขอพักพิงและเมื่อได้รับสถานะภาพผู้ขอพักพิงและเมื่อได้รับอนุญาตให้พักอาศัยเป็นการชั่วคราวแล้วก็จะทำการวางแผนเพื่อเดินทางต่อไปยังเนเธอร์แลนด์และฝรั่งเศสโดยผ่านพรมแดนเยอรมัน – โปแลนด์

2. สหพันธรัฐเยอรมนีเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็งที่สุดในสหภาพยุโรปและเป็นหนึ่งในประเทศที่มีกฎหมายการให้ที่พักพิงที่เปิดเสรีมากที่สุด เนื่องจากทฤษฎีที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญในการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลทุกคนที่กล่าวอ้างว่าถูกทารุณกรรมทางการเมืองและมีสิทธิที่จะขอพักพิงในประเทศในประเทศ ทั้งนี้การให้ความช่วยเหลือโดยไม่มีการตรวจสอบภูมิหลังของผู้อ้างสิทธินั้นเป็นผลมาจากเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ที่พักพิงแก่ชาวเยอรมันที่ต่อต้านระบบการปกครองของฮิตเลอร์⁵

3. ประเพณีในการอพยพ ความเชื่อโยงทางประวัติศาสตร์ในการเป็นประเทศอาณานิคม การมีองค์กรและโครงสร้างทางข้อมูลข่าวสารและความสามารถทางภาษาศาสตร์ของผู้อพยพตลอดจนการมีเครือข่ายทางโทรคมนาคมที่ช่วยอธิบายถึงจำนวนผู้อพยพจากตุรกีและอดีตยูโกสลาเวีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ขอพักพิงที่มีจำนวนมากนั้นเกิดจากการมีสายสัมพันธ์ทาง

⁵ Ibid.

นโยบายการรับเข้าผู้อพยพของสหพันธ์เยอรมนี: ศึกษา
เปรียบเทียบนโยบายของรัฐบาลนายเฮลมุท โคลล์ และ
รัฐบาลนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์

สังคมและครอบครัวกับแรงงานต่างชาติที่ได้รับการว่าจ้างตามสัญญา หรือ
Gastarbeiter ที่เดินทางเข้ามาทำงานในเยอรมนีในทศวรรษที่ 1950-1960

ผลจากปัจจัยข้างต้นนั้นทำให้ตลอดทศวรรษที่ 1990 มีชาวต่างชาติ
อาศัยอยู่ในเยอรมนีถึง 7.3 ล้านคน หรือคิดเป็น 8.9% ของจำนวนประชากร
ทั้งหมด⁶ เพื่อมิให้สหพันธ์เยอรมนีกลายเป็นประเทศแห่งการตั้งถิ่นฐาน
(Migration Country) ตลอดจนมีความหลากหลายทางประชากร วัฒนธรรม
และปัญหาของการมีชนกลุ่มน้อยทางเชื้อชาติ (ethnic minority) รวมไปถึงภัย
คุกคาม (threat) ต่าง ๆ ที่จะตามมา⁷จากการอ้างสิทธิการขอพักพิงตามที่ระบุ
ไว้ในมาตรา 16 ของกฎหมายพื้นฐาน ซึ่งจะส่งผลให้เยอรมนีต้องแบกรับ
ภาระในการดูแลและการพิจารณาให้ที่พักพิงที่ใช้ระยะเวลายาวนานและเสีย
งบประมาณจำนวนมากทั้งที่มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่จะผ่านการพิจารณา
เป็นผู้ขอพักพิง ตลอดจนเป็นการป้องกันการใช้สิทธิขอพักพิงไปในทางที่ผิด

⁶ Haral W. Lederer, Roland Rau and Stefen Rühl, Migrationsbericht 1999: Zu- und Auswanderung nach und aus Deutschland (Bamberg: Bonner Universitätsdruckerei
bub, 1999), p.44 (ภาษาเยอรมัน)

⁷ Myron Weiner ได้แบ่งประเภทของภัยคุกคามที่จะเกิดจากปัญหาการรับเข้าผู้อพยพออกเป็น
ภัยคุกคามต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภัยคุกคามทางการเมืองในประเทศผู้รับ ภัย
คุกคามด้านเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมและภัยคุกคามทางสังคมและเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่ง
ถึงการเป็นภาระทางเศรษฐกิจ รายละเอียดเพิ่มเติมที่ Myron Weiner, Security, Stability and
Migration in Richard K. Betts (ed.), Conflict After the Cold War: Argument on Causes of War
and Peace (New York: Macmillan Publishing Company, 1994), pp.395-412

รัฐบาลเยอรมนีภายใต้การบริหารประเทศของนายเฮลมุท โคลล์ จึงได้ทำการเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติสิทธิชาวต่างชาติที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกฎหมายวิธีพิจารณาให้ที่พักพิงและการปรับเปลี่ยนกฎหมายพื้นฐานในมาตรา 16 และ 18 ที่ยังคงหลักการทางด้านมนุษยธรรมตามสนธิสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยแห่งเจนีวาด้วยการนำหลักเกณฑ์ประเทศที่สามที่ปลอดภัย⁸ บทบัญญัติบ้านเกิดที่ปลอดภัย⁹ บทบัญญัติการร้องขอที่พักพิงโดยไม่มีเหตุผลอย่างเห็นได้ชัด กฎระเบียบการตรวจสอบที่สนามบิน¹⁰ มาใช้เพื่อเป็นการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาที่ส่งผลให้จำนวนผู้แสวงหาที่พักพิงลดจำนวนลง นอกจากนั้นแล้วรัฐบาลยังได้ดำเนินการทำข้อตกลงสองฝ่ายกับประเทศเพื่อนบ้านในการรับบุคคลกลับเข้าประเทศ และกำหนดนโยบายการตรวจลงตราอนุญาตให้เข้าเมืองด้วยการกำหนดรายชื่อ

⁸ เป็นข้อกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยผู้ขอที่พักพิง ปี ค.ศ. 1993 ที่ระบุว่า บุคคลที่เดินทางผ่านประเทศเหล่านี้ซึ่งได้แก่ ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปทั้งหมด สาธารณรัฐเชค นอร์เวย์ โปแลนด์และสวีเดนไม่สามารถอ้างสิทธิในการขอที่พักพิง

⁹ เป็นข้อกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยผู้ขอที่พักพิง ปี ค.ศ. 1993 ที่ระบุว่า บุคคลที่เดินทางมาจากประเทศที่ได้รับการยอมรับแล้วว่าปลอดภัยจากการกระทำอันเป็นการทารุณกรรมจะไม่ได้รับการพิจารณาเป็นผู้ขอที่พักพิง ประเทศเหล่านี้ได้แก่ บัลแกเรีย สาธารณรัฐเชค กานา อังการี โปแลนด์ โรมาเนีย เซเนกัลและสาธารณรัฐสโลวัก

¹⁰ เป็นข้อกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยผู้ขอที่พักพิง ปี ค.ศ. 1993 ที่ระบุว่า บุคคลที่ไม่มีเอกสารการเดินทางหรือเดินทางมาจากประเทศที่สามที่ปลอดภัยหรือมาจากประเทศบ้านเกิดที่ปลอดภัยไม่สามารถเดินทางเข้าประเทศได้

นโยบายการรับเข้าผู้อพยพของสหพันธรัฐเยอรมนี: ศึกษา
เปรียบเทียบนโยบายของรัฐบาลนายเฮลมุท โคลล์ และ
รัฐบาลนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์

ประเทศที่ต้องการตรวจสอบตราอนุญาตให้เข้าเมืองเพื่อเป็นการป้องกันการ
เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายทั้งนี้ เนื่องจากมีผู้ย้ายถิ่นจำนวนมากที่ต้องการ
เดินทางเข้าเยอรมนีเพื่อเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ

การเข้าบริหารประเทศของนายกรัฐมนตรีเกฮาร์ด ชโรเดอร์ ในปี
ค.ศ. 1998 กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชาวต่างชาติ และ การรับเข้าผู้
อพยพได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอีกครั้งเนื่องจากรัฐบาลต้องการให้ชาว
ต่างชาติได้เข้าไปมีส่วนร่วมทั้งสังคมและเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้น ที่
เห็นได้อย่างชัดเจนคือ การปรับเปลี่ยนกฎหมายการให้สัญชาติจากหลักของ
สายเลือดเป็นหลักของสถานที่เกิดและลดระยะเวลาในการพักอาศัยเพื่อ
พิจารณาให้สัญชาติจาก 15 ปีเป็น 8 ปี เพื่อที่ชาวต่างชาติจะได้รับสัญชาติที่
ง่ายขึ้นอาจจะกล่าวได้ว่ากฎหมายใหม่นี้เอื้อประโยชน์ต่อการบูรณาการ
ชาวต่างชาติเข้ากับสังคมของเยอรมนี ตลอดจนการเสนอร่างกฎหมายการ
ปฏิรูปพระราชบัญญัติบุคคลต่างด้าวแก่รัฐสภาที่จะทำการพิจารณาในปี
ค.ศ. 2002 นอกจากนี้แล้วรัฐบาลยังได้กำหนดนโยบายการรับเข้าผู้อพยพ
ขึ้นเป็นครั้งแรก ด้วยการให้ใบอนุญาตทำงานแบบพิเศษแก่แรงงานต่างชาติ
ที่มีทักษะทางด้านคอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์และแรงงานที่มีคุณสมบัติระดับสูง
อื่นๆ กว่า 20,000 คนต่อปี

เมื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบถึงนโยบายของทั้งสองรัฐบาลพบว่ามี
ความแตกต่างกัน กล่าวคือ นโยบายของรัฐบาลนายเฮลมุท โคลล์ จะให้
ความสำคัญกับนโยบายการให้ที่พักพิงและการจำกัดการรับเข้าผู้อพยพ

ตลอดจนผู้ย้ายถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ในขณะที่รัฐบาลของนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์ กลับให้ความสำคัญกับการบูรณาการชาวต่างชาติที่อาศัยในเยอรมนีเข้ากับ สังคมของเยอรมนี ตลอดจนการรับเข้าผู้อพยพทางเศรษฐกิจมากขึ้น จึงนำไปสู่คำถามว่าการที่เยอรมนีเป็นประเทศสมาชิกหลักของสหภาพยุโรปและได้ ดำเนินนโยบายเช่นนี้จะมีผลต่อการพัฒนาการของ สหภาพยุโรปอย่างไร เพื่อเป็นการค้นหาคำตอบของคำถามนี้จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงปัจจัยที่ส่ง ผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายดังกล่าวซึ่งการศึกษาเช่นนี้เป็นหนึ่งในวัตถุประสงค์ของบทความนี้ อนึ่งการศึกษานี้จะแบ่งเป็นการศึกษาถึงปัจจัย ภายในและปัจจัยภายนอกโดยเป็นการศึกษาภายใต้กรอบทฤษฎีการเมือง เกี่ยวพันของ James N. Rousenauเกี่ยวกับความเกี่ยวพันระหว่างปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศ หนึ่ง ๆ¹¹ สามารถสรุปดังนี้

ปัจจัยภายนอก ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของทั้งสอง รัฐบาลได้แก่ การพัฒนาการของกระบวนการโลกาภิวัตน์ ที่ก่อให้เกิดการพัฒนาการทางเศรษฐกิจแบบโลกาภิวัตน์ตลอดจนการพัฒนาการทางด้าน ข่าวสารเทคโนโลยีที่เป็นทั้งประโยชน์และโทษต่อ สหพันธรัฐเยอรมนี กล่าว คือ การพัฒนาการทางเศรษฐกิจแบบโลกาภิวัตน์ก่อให้เกิดการแข่งขันทาง

¹¹ อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมที่ James N. Rousenau, Toward the Study of National-International Linkage in Jame N. Rousenau(ed.), Linkage Politics: Easy on the Convergence of National and International System, (New York: Free Press, 1969), pp.44-62

นโยบายการรับเข้าผู้อพยพของสหพันธ์รัฐเยอรมนี: ศึกษา
เปรียบเทียบนโยบายของรัฐบาลนายเฮลมุท โคลล์ และ
รัฐบาลนายเกอฮาร์ด ชโรเดอร์

เศรษฐกิจ เนื่องจากเยอรมนีเป็นประเทศที่มีการพัฒนาการเศรษฐกิจและ
อุตสาหกรรมในระดับสูงจึงจำเป็นต้องพัฒนาเศรษฐกิจของตนให้ทัดเทียม
กับประเทศอื่น ๆ ในขณะเดียวกันการขยายตัวของระบบข่าวสารสารสนเทศ
กลับเอื้อประโยชน์ต่อการย้ายถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศด้อยพัฒนา
และประเทศยากจนที่เป็นไปในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเข้ามาตั้งถิ่นฐานและแสวง
หาประโยชน์จากระบบเศรษฐกิจของเยอรมนี

อย่างไรก็ตาม การเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป เป็นหนึ่งในปัจจัยที่
สำคัญยิ่งต่อการดำเนินนโยบายของเยอรมนี ธรรมชาติของการเป็นสมาชิก
ของสหภาพยุโรปของเยอรมนีเกิดจากการวางรากฐานแนวความคิดของอดีต
ผู้นำที่มีมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองด้วยการให้การยอมรับว่าการรวม
ยุโรปเป็นการเพิ่มความเข้มแข็งให้กับสถานภาพของยุโรปในระดับโลกและ
เป็นการส่งเสริมสันติภาพ เสรีภาพ และความมั่งคั่งให้กับทวีปยุโรป¹² โดย
เฉพาะอย่างยิ่งนโยบายของนายกรัฐมนตรีคอราด อเดนาว (Konrad
Adenauer) ที่มุ่งเน้นการเสริมสร้างให้เยอรมนีเป็นหุ้นส่วนของยุโรปที่มีความ
เท่าเทียมกันกับชาติยุโรปอื่น ๆ¹³ ผ่านนโยบายการบูรณาการกับตะวันตก
(Westverbindung) และนโยบายมุ่งตะวันออก (Ostpolitik) ของ นายกรัฐ

¹² Germany and the world: Germany and Europe [Online] Available from:

<http://www.germany-info.org.phprint.php> [02.02.2004]

¹³ Theo Sommer, Germany's New Role [Online] Available from:

http://www.leqeamedia.net/column/2002/20-01/0201_sommer_theo_germanys
[04.02.2004]

มนตรีวิลลี บรานท์ (Willy Brant) ที่ได้หยั่งรากลึกกลงไปในวัฒนธรรมทางการเมืองของ เยอรมนี ด้วยเหตุนี้เยอรมนีจึงให้ความสำคัญกับการประสานนโยบายของสหภาพยุโรป เช่นเดียวกันกับการที่สนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัมมีผลบังคับใช้ยังทำให้เยอรมนีต้องปรับนโยบายในรูปแบบของการเป็นประชาคมมากขึ้น

นอกจากนั้นแล้วการเป็นสมาชิกของข้อตกลงเชงเกนและการลงนามในสนธิสัญญาดับลิน ที่แม้ว่าจะเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐบาลแต่ก็เป็นอีกปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายของเยอรมนีเช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากเยอรมนีเป็นสมาชิกแรกเริ่มผู้ก่อตั้งกลุ่มเชงเกนและต้องการเห็นผลสำเร็จของการรวมกลุ่มจึงทำให้เยอรมนีต้องปฏิบัติตามข้อตกลงของกลุ่มด้วยการนำหลักเกณฑ์ของกลุ่มมาใช้เป็นนโยบายภายในประเทศเช่นเดียวกับสนธิสัญญาดับลิน เมื่อมีผลบังคับใช้แล้วเยอรมนีในฐานะประเทศสมาชิกย่อมต้องปฏิบัติตามข้อบังคับในสนธิสัญญา

เมื่อพิจารณาถึง ปัจจัยภายใน ระหว่างสองรัฐบาลจะพบว่ารัฐบาลนายเฮลมุท โคลล์ นั้นให้ความสำคัญกับปัจจัยทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคม กล่าวคือ เยอรมนีต้องการคงสถานภาพการเป็นรัฐสมาชิกและอำนาจในยุโรปที่เป็นผลจากการรวมประเทศในปี ค.ศ. 1990 ตลอดจนต้องการที่ผลักดันความรับผิดชอบในปัญหาผู้ย้ายถิ่นไปให้กับสหภาพยุโรป ในขณะที่เดียวกันปัญหาทางด้านงบประมาณในการพัฒนาประเทศที่นอกจากจะต้องพัฒนาเยอรมนีตะวันออกแล้วรัฐบาลต้องจ่ายเงิน

นโยบายการรับเข้าผู้อพยพของสหพันธรัฐเยอรมนี: ศึกษา
เปรียบเทียบนโยบายของรัฐบาลนายเฮลมุท โคลล์ และ
รัฐบาลนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์

จำนวนมากไปในกระบวนการพิจารณาให้ที่พักพิง ตลอดจนปัญหาการว่าง
งานของแรงงานในประเทศ และ แรงงานอพยพที่ถูกกฎหมายเนื่องจากการ
เข้ามาแทนที่ในกระบวนการทำงานของผู้เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายซึ่งจะ
กระทบต่อระบบสวัสดิการของรัฐ ส่วนในทางสังคมปัญหาการเกลียดกลัว
ชาวต่างชาตินำไปสู่การจัดตั้งกลุ่มนาซีใหม่ ที่ก่อให้เกิดการก่ออาชญากรรม
ที่รุนแรงแก่ชาวต่างชาติ

การกำหนดนโยบายของรัฐบาลเกฮาร์ด ชโรเดอร์ กลับให้ความสำคัญ
สำคัญกับปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจมากกว่าปัญหาทางสังคมและการเมือง
เนื่องจากการบริหารประเทศรัฐบาลนายเฮลมุทโคลล์ ที่มีต่อเมื่อตลอด 16
ปี ได้ช่วยสร้างแนวทางในการปฏิสัมพันธ์กับสหภาพยุโรปและนโยบาย
ของสหภาพยุโรปหลายนโยบายได้ถูกนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน
ประเทศดังนั้นนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์ จึงไม่ต้องกังวลกับสถานะภาพของ
เยอรมนีในสหภาพยุโรปมากนัก เพียงแต่ยังคงต้องแสดงบทบาทการเป็นชาติ
สมาชิกหลักของสหภาพยุโรป ซึ่งยังคงเป็นหัวใจหลักในการดำเนินนโยบาย
ต่อ สหภาพยุโรปเนื่องจากนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์ ยังคงต้องการให้สหภาพ
ยุโรปแบ่งปันความรับผิดชอบในประเด็นผู้ย้ายถิ่นจำนวนมากในเยอรมนี

การให้ความสำคัญกับการบูรณาการชาวต่างชาติเข้ากับสังคม
เยอรมนีนั้น เป็นผลสืบเนื่องจากการลดจำนวนของประชากรที่หมายถึงการ
ลดจำนวนแรงงานและการขาดแคลนแรงงาน การปรับเปลี่ยนกฎหมายการ
ให้สัญชาตินั้นนอกจากจะเป็นการลดจำนวนชาวต่างชาติ และ การเป็น

สังคมหลากหลายวัฒนธรรมที่นำไปสู่การจัดตั้งกลุ่มหัวรุนแรงแล้ว ยังเป็นการสร้างแรงงานในอนาคต เนื่องจากชาวต่างชาติรุ่นเก่าส่วนมากไม่ได้รับการศึกษา เพราะไม่มีสัญชาติเยอรมันจึงไม่สามารถทำงานในงานระดับสูง ดังนั้น การให้สัญชาติแก่เด็กรุ่นใหม่จึงเป็นการสร้างโอกาสในการศึกษาเพื่อให้เด็กเหล่านั้นสามารถเข้าไปทำงานในงานระดับกลางถึงระดับสูงได้ทัดเทียมกับชาวเยอรมันและเป็นการยกระดับการพัฒนาประเทศไปในอีกทางหนึ่ง ส่วนการรับเข้าผู้เชี่ยวชาญทางคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ ตลอดจนผู้ประกอบการและแรงงานทักษะสูงอื่น ๆ นั้นในระยะสั้น นอกจากจะเป็นการทดแทนการขาดแคลนแรงงานในสาขาดังกล่าวแล้ว ยังเป็นการกระตุ้นให้มีการจ้างงานซึ่งเป็นการแก้ปัญหาการว่างงานในอีกทางหนึ่ง กล่าวคือ การให้ใบอนุญาตแก่บุคคลเหล่านี้เป็นการกระตุ้นให้มีการสร้างกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากขึ้น และเมื่อมีผู้ประกอบการก็จะมีแรงงานตามมา ในระยะยาว เป็นการเพิ่มตำแหน่งงานที่นำมารองรับชาวเยอรมันและชาวต่างชาติที่ได้รับสัญชาติรุ่นใหม่ ๆ ที่กำลังอยู่ในระบบการศึกษาและเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศต่อไป อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบันพบว่าแนวโน้มของการเป็นประเทศแห่งการรับเข้าผู้อพยพของเยอรมนียังคงมีต่อไป ทั้งนี้เนื่องจากเยอรมนียังคงต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติกว่า 50,000 คนต่อปีเพื่อส่งเสริมการจ้างงานในประเทศแต่การอนุญาตให้แรงงานเหล่านั้นนำสมาชิกในครอบครัวมาอาศัยร่วมกันได้ กลับเป็นการเพิ่มจำนวนชาวต่างชาติที่สวนทางกับนโยบายการให้สัญชาติที่ง่ายขึ้น

นโยบายการรับเข้าผู้อพยพของสหพันธรัฐเยอรมนี: ศึกษา
เปรียบเทียบนโยบายของรัฐบาลนายเฮลมุท โคลล์ และ
รัฐบาลนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์

เมื่อพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ ตามที่เสนอมานั้นทำให้สามารถ
นำไปสู่ข้อสรุปที่เป็นการตอบคำถามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นได้ว่าการ
ดำเนินนโยบายเช่นนี้ไม่มีผลกระทบต่อสถานการณ์ภาพของการเป็นประเทศ
สมาชิกหลักของสหภาพยุโรปแต่ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นการเพิ่มความ
เข้มแข็งและบทบาทของเยอรมนีในเวทีของสหภาพยุโรปแม้ว่าจะมีความ
แตกต่างกันในบริบทของปัจจัยภายในประเทศที่เห็นได้ชัดได้แก่ ปัจจัยทาง
ด้านเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ดีปัจจัยทางด้านการเมืองและสังคมยังคงเป็น
สิ่งที่ต้องคำนึงถึงด้วย เนื่องจากเยอรมนีเป็นตัวแทนหลักของสหภาพยุโรป
หากเยอรมนีไม่ปฏิบัติตามนโยบายของสหภาพยุโรปจะส่งผลกระทบต่อพัฒนาการ
ของสหภาพยุโรป ในอนาคต

ส่วนในทางสังคมการกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองทางสังคมของ
ทั้งสองรัฐบาล แม้ว่าจะเป็นไปในรูปแบบที่ต่างกัน แต่มีความต้องการที่จะลด
ปัญหาของความรุนแรงทางสังคมที่เกิดจากการต่อต้านชาวต่างชาติลง ไม่ว่า
จะเป็นไปในรูปแบบของการจำกัดการเข้าประเทศหรือการบูรณาการทาง
สังคม