



ภาพจาก: <https://images.app.goo.gl/Hm1eCmpriXNYb66>

Received: March 31, 2021
Revised: November 30, 2021
Accepted: December 21, 2021

อำนาจเชิงปทัสสถานกับผลประโยชน์แห่งชาติ
ในกระบวนการสร้างนโยบายของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับ
วิกฤติผู้ลี้ภัย : กรณีศึกษาความตกลงสหภาพยุโรป-ตุรกี

Normative Power vs. National Interests
in the Policy-Making Process of the EU Relating to
Refugee Crisis: Case Study of EU-Turkey Deal

ชนกนันท์ บริพนธ์*
นักวิชาการอิสระ

Chanoknan Boriphon
Indepedent Scholar

* E-mail: chanoknan.br@gmail.com

บทคัดย่อ

มหาอำนาจเชิงปทัสฐาน คือภาพลักษณ์ของสหภาพยุโรปในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ถือเป็นลักษณะอำนาจที่ได้มาจากการสร้างความดีอันเป็นสากล (universal goods) บรรทัดฐานกฎเกณฑ์ หรือความดีร่วมกัน (common goods) โดยมีองค์กรเหนือรัฐเป็นศูนย์กลางแห่งการวิเคราะห์แทนรัฐชาติตามการอธิบายของเอียน แมนเนอร์ส (Ian Manners) อย่างไรก็ดี เมื่อใช้กรอบทฤษฎีของโธมัส ดีซ (Thomas Diez) มาประกอบกับทฤษฎีรัฐบาลสัมพันธ์นิยม (Intergovernmentalism) จะช่วยให้เห็นได้ว่าตัวแสดงทั้งหลายในความสัมพันธ์นี้ยังคงยึดเอาผลประโยชน์แห่งชาติเป็นเงื่อนไขหลักในการดำเนินนโยบาย และยิ่งไปกว่านั้นคือองค์กรเหนือรัฐไม่ได้ทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดกรอบบรรทัดฐานแต่อย่างใด หากแต่เป็นเวทีเพื่อการผลักดันผลประโยชน์แห่งชาติของรัฐสมาชิกเสียมากกว่า ดังเช่นความตกลงสหภาพยุโรป-ตุรกี (EU-Turkey Deal) ที่แม้จะถูกสร้างขึ้นมาจากจุดมุ่งประสงค์ด้านสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักความดีสากล หากแต่ในเชิงปฏิบัติมันไม่สามารถแก้ไขปัญหาหรือช่วยเหลือผู้ย้ายถิ่นได้เท่าที่ควร ทั้งนี้ก็เพราะตัวแสดงหลักอย่างสหภาพยุโรปและตุรกียังคงยึดเอาผลประโยชน์แห่งชาติเป็นที่ตั้งแทนที่จะเป็นคุณค่าเชิงปทัสฐานหรือผลประโยชน์แก่ผู้ลี้ภัย ส่งผลออกมาในรูปแบบของปัญหาจำนวนมากที่ยังคาราคาซังและไม่ได้รับการแก้ไข ได้แก่ ความไม่ไว้วางใจของตุรกีต่อสหภาพยุโรป บรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนของผู้อพยพย้ายถิ่นที่ไม่ได้รับการยอมรับหรือความร่วมมือจากรัฐสมาชิกและตัวแสดงอื่น ข้อตกลงที่ไม่มีลักษณะผูกมัด ภาพลักษณ์มหาอำนาจเชิงปทัสฐานที่สั่นคลอน และที่สำคัญที่สุดคือการที่ผู้อพยพย้ายถิ่นยังไม่ได้รับสิทธิและความปลอดภัยตามสมควร

คำสำคัญ : อานาจเชิงปทัสฐาน, สหภาพยุโรป, ความตกลงระหว่าง

สหภาพยุโรปกับตุรกี, ผลประโยชน์แห่งชาติ, บรรทัดฐาน

Abstract

‘Normative Power Europe’ is the image of the European Union in the international relations. It is a power derived from its abilities to shape conceptions of normal, universal goods, norms, rules, or common goods. Therefore, according to Ian Manners, European Union is a supranational organization being used as a center of analysis. However, when using Thomas Diez’s theoretic framework along with intergovernmentalism theory, national interest is the authentic center of analysis in terms of policy making process. Moreover, supranational organization does not shape conceptions of normal, but rather being used by its members to express their national interests. To illustrate, although being implemented based on human rights, ‘EU-Turkey Deal’ cannot solve problems or help migrants practically. This is because two main actors, EU and Turkey, prioritize their own national interests over normative values or the lives of the migrants. This has resulted in several unresolved issues; reluctant of Turkey towards the EU, an unsuccessful settlement of norms, an unbinding agreement, a damaged portray of Normative Power European and the most important one, harms towards migrants and their rights.

Keywords : Normative Power, European Union, The EU-Turkey Deal, National Interest, Norms

1. บทนำ

ความตกลงระหว่างสหภาพยุโรปกับตุรกี (EU-Turkey deal) คือผลผลิตแห่งความพยายามที่ใช้เพื่อรับมือกับปัญหาผู้ลี้ภัยในยุโรป ความตกลงดังกล่าวสำเร็จลุล่วงเมื่อเดือนมีนาคมปี 2015 และยังคงเป็นนโยบายที่ถูกใช้มาจนถึงปัจจุบัน หนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ทำให้ตัวแสดงทั้งสองต้องหันมาให้ความร่วมมือกันก็คงจะหนีไม่พ้นประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัยที่ไม่ได้รับการปกป้องอย่างที่ควร และสถานการณ์ที่เป็นกระแสสังคมมากที่สุดสถานการณ์หนึ่ง คือภาพถ่ายที่ถูกบันทึกเอาไว้ได้ในปี 2015 เป็นภาพของ อัลัน เคอดี (Alan Kurdi) เด็กชายชาวซีเรียวัยสามปีที่ไม่幸ชีวิตจากการจมน้ำระหว่างเดินทางเพื่อขอลี้ภัยในยุโรป แม้จะเป็นเรื่องที่น่าสะเทือนใจและไม่มีใครอยากให้เกิดขึ้น แต่ภาพดังกล่าวได้สร้างความตื่นตัวให้แก่ประชาคมโลก และยังปลุกกระแสความรู้สึกเห็นใจต่อผู้ลี้ภัยในฐานะเพื่อนร่วมโลกอีกด้วย (Cosmopolitan)¹

สงครามกลางเมืองถือเป็นสาเหตุหลักของวิกฤตผู้ลี้ภัยในยุโรปเลยทีเดียวได้ แนนอนว่าสงครามกลางเมืองในซีเรียเองก็ถือเป็นสงครามที่มีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อชีวิตของคนจำนวนไม่น้อยต้องตกอยู่ในอันตราย กลุ่มคนเหล่านั้นจำต้องทิ้งความเป็นอยู่ในประเทศบ้านเกิดเพื่อเอาชีวิตรอด โดยมีจุดหมายปลายทางคือประเทศในสหภาพยุโรป ซึ่งไม่เพียงแต่อยู่ใกล้กับซีเรียในทางภูมิศาสตร์เท่านั้น แต่ยังเป็นกลุ่มประเทศที่ยืดถือนสิทธิมนุษยชนมาเป็นหลักการสำคัญในการดำเนินนโยบายอีกด้วย แต่เหตุการณ์นี้ไม่ได้เป็นเพียงเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ลี้ภัยชาวซีเรียและยุโรปเท่านั้น เพราะในความเป็นจริง การจะเดินทางไปสู่สหภาพยุโรปมีความเชื่อมโยงกับประเทศตุรกี ซึ่งเป็นทั้งประตูสู่ยุโรปและเป็นที่พักชั่วคราวให้กับชาวซีเรียระหว่างรอเอกสารสิทธิผู้ลี้ภัยเพื่อเดินทางสู่ยุโรปอย่างถูกกฎหมายอีกด้วย²

ดังนั้นเพื่อที่จะจัดการกับวิกฤตผู้ลี้ภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความร่วมมือระหว่างตุรกีที่เป็นประเทศทางผ่านกับสหภาพยุโรปที่เป็นรัฐปลายทางและมหาอำนาจเชิงปทัสสถาน (Normative Power Europe) จึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ การพัฒนาความร่วมมือระหว่างสหภาพยุโรปกับตุรกีได้เริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการในปี 2005 และประสบความสำเร็จในปี 2015³ ภายใต้ความตกลงระหว่างสหภาพยุโรป-ตุรกี ประกอบไปด้วยมาตรการต่าง ๆ เช่น การที่ตุรกีจะต้องจัดการกับวิกฤติผู้ลี้ภัยสู่ยุโรป นำผู้ย้ายถิ่นไม่ปกติ (irregular migration) ที่ลักลอบเข้าสู่สหภาพยุโรปกลับไปทั้งหมดแลกกับมาตรการหนึ่งต่อหนึ่ง (one-to-one) ที่จะรับผู้ลี้ภัยชาวซีเรียที่พำนักในตุรกีให้เข้ามาตั้งถิ่นฐานในสหภาพได้ในอัตราส่วนหนึ่งต่อหนึ่ง⁴ โดยฝ่ายยุโรปสัญญาที่จะพิจารณาวิซ่าเสรีกับพลเมืองตุรกีใหม่ พร้อมทั้งสนับสนุนทางการเงินเพื่อช่วยเหลือและดูแลผู้ลี้ภัยในตุรกีเพิ่มอีกสามพันล้านยูโร (จากความตกลงเดิมเริ่มต้นที่มีอยู่แล้วสามพันล้านยูโร)⁵ ซึ่งแน่นอนว่าความตกลงที่ใช้เวลากว่าสิบปีในการร่างย่อมตอบสนองต่อความต้องการและผลประโยชน์ของทั้งสองได้ แต่คำถามที่สำคัญไปกว่านั้นก็คือ มาตรการที่ว่านี้เป็นประโยชน์ต่อผู้ลี้ภัยด้วยหรือไม่? เมื่อในความเป็นจริงมีรายงานจำนวนมากแสดงตัวเลขของผู้ลี้ภัยชาวซีเรียที่ยังพากันลักลอบเดินทางเข้าสู่ยุโรป บ้างตกเป็นเป้าของขบวนการการค้ามนุษย์ บ้างโดนทำร้าย บ้างเสียชีวิตระหว่างเดินทาง สาเหตุก็มาจากการที่ความต้องการของกลุ่มคนเหล่านี้ยังคงไม่ได้รับการเติมเต็ม พวกเขายังคงฉวยโอกาสและสิทธิในฐานะมนุษย์ที่ดีกว่า⁶ ปรากฏการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้อาจเป็นเครื่องพิสูจน์ว่าความจริงแล้วความตกลงดังกล่าวอาจไม่ได้มีเพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพพื้นฐานของผู้ลี้ภัยอย่างที่มีมหาอำนาจเชิงปทัสสถาน (Normative Power Europe) และเพื่อนบ้านของเขาพึงกระทำ แต่กลับเป็นไปเพื่อเอื้อผลประโยชน์แห่งชาติให้กับทั้งสองตัวแสดงเสียมากกว่า

ด้วยเหตุนี้บทความนี้จึงถูกเขียนขึ้นเพื่อตอบคำถามสำคัญสองประการ ประการแรก อัตลักษณ์การเป็นมหาอำนาจเชิงปทัสสถาน

ของสหภาพยุโรปในเวทีระหว่างประเทศมีอิทธิพลอย่างไรต่อภารกิจและหน้าที่ของสหภาพยุโรป และสหภาพยุโรปประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดกับภารกิจเหล่านั้น ประการที่สอง อำนาจเชิงปทัสฐานมีอิทธิพลต่อกระบวนการการสร้างนโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปจริงหรือไม่ หรือเป็นผลประโยชน์แห่งชาติที่เข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการดังกล่าว สุดท้ายแล้วปัจจัยใดมีอิทธิพลเหนือกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากทำการศึกษาปัจจัยเหล่านี้ผ่านความสัมพันธ์ของสหภาพยุโรปกับตุรกีเรื่องผู้ลี้ภัย

ในบทความนี้ผู้เขียนขอเสนอว่า แม้สหภาพยุโรปจะเป็นมหาอำนาจเชิงปทัสฐาน (Normative Power Europe) ซึ่งพยายามวางบรรทัดฐานเรื่องสิทธิมนุษยชนให้เป็นความดีร่วมกันในระบบระหว่างประเทศมาโดยตลอด แต่สหภาพยุโรปกลับไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรในแง่ของการจัดการวิกฤตผู้ลี้ภัยในยุโรป ซึ่งเมื่อใช้กรอบทฤษฎีของโรมัส ดีสมาประกอบกับทฤษฎีรัฐบาลสัมพันธ์นิยม (Intergovernmentalism) ในการศึกษาเรื่องความตกลงสหภาพยุโรป-ตุรกีแล้วจะช่วยให้เห็นได้ชัดเจนขึ้นว่า ปัจจัยหลักที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการการสร้างนโยบายของสหภาพยุโรปนั้น ยังคงเป็นผลประโยชน์แห่งชาติไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม ความมั่นคงหรือเศรษฐกิจ ยิ่งไปกว่านั้นการมีตัวตนอยู่ขององค์กรเหนือรัฐเองก็ไม่ได้ทำให้ความเป็นรัฐชาติหายไปจากการเป็นศูนย์กลางแห่งการวิเคราะห์แต่อย่างใด กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ อำนาจเชิงปทัสฐานไม่มีความเข้มแข็งที่จะสร้างผลผูกมัดได้เท่ากับผลประโยชน์แห่งชาติของรัฐสมาชิกนั่นเอง

เพื่อสนับสนุนข้อเสนอดังกล่าว บทความนี้จะแบ่งเนื้อหาออกเป็นประเด็นดังต่อไปนี้ ส่วนที่หนึ่ง มหาอำนาจเชิงปทัสฐานกับภารกิจตีกรอบความคิดเรื่องคุณค่าและกฎเกณฑ์ในระบบระหว่างประเทศ ส่วนที่สอง ความสำเร็จและความผิดพลาดของสหภาพยุโรปในฐานะมหาอำนาจเชิงปทัสฐานผ่านกรณีศึกษาความตกลงสหภาพยุโรป-ตุรกี ส่วนที่สาม จะทำการศึกษาอิทธิพลของอำนาจเชิงปทัสฐานและผลประโยชน์

แห่งชาติของรัฐสมาชิกที่มีต่อกระบวนการสร้างนโยบายของสหภาพยุโรป ส่วนที่สี่ จะทำการประเมินแนวโน้มความเป็นไปได้ของความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปและตุรกี และส่วนสุดท้าย เป็นส่วนสรุป

2. มหาอำนาจเชิงปทัสฐานกับภารกิจในการตีกรอบ ความคิดเรื่องคุณค่าและกฎเกณฑ์ในระบบระหว่าง ประเทศ

โดยทั่วไปเราอาจรู้จักอำนาจของตัวแสดงในระบบระหว่างประเทศว่าเป็นอำนาจพลเรือน (Civilian Power) หรืออำนาจในทางทหาร (Military Power) แต่นักวิชาการอย่างเียน แมนเนอร์ส (Ian Manners) ได้เสนอกรอบทฤษฎีแบบใหม่ ที่ทำให้เรารู้จักกับสหภาพยุโรปในฐานะผู้สร้างผลกระทบเชิงความคิดหรืออุดมคติ หรือที่มีชื่อเรียกว่า ‘อำนาจเชิงปทัสฐาน (Normative Power)’⁷ ลักษณะของอำนาจแนวนี้นครอบคลุมถึงความดีอันเป็นสากล (universal goods) เช่น บรรทัดฐานหรือจารีตที่ปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาติ เป็นต้น และยังครอบคลุมไปถึงความหมายที่เฉพาะเจาะจงลงมาอีกอย่างบรรทัดฐานที่ตัวสหภาพยุโรปเป็นผู้ตีกรอบแนวคิดเกี่ยวกับความปกติ (to shape conceptions of ‘normal’) ขึ้นมาใหม่⁸ แมนเนอร์สได้เสนอเอาไว้ อย่างน่าสนใจว่าสหภาพยุโรปเป็นรูปแบบของความร่วมมือที่ไม่เคยมีมาก่อน มีรูปแบบขององค์กรที่ถูกผสมผสานและกลมเกลียวกันจนเหนือกว่าหลักการรัฐสมัยใหม่ (Westphalian concept) ความโดดเด่นนี้เอง ที่ทำให้การกำหนดกรอบความคิด กฎเกณฑ์ หรือสร้างมโนภาพแห่ง ‘ความดีร่วมกัน’ (common goods) เป็นไปได้ อีกทั้งยังเปลี่ยนให้องค์กรเหนือรัฐเป็นศูนย์กลางการวิเคราะห์แทนรัฐชาติ⁹ ความปกติ (normal) ที่ว่าจะถูกกล่อมเกลางานกลายเป็นบรรทัดฐานที่ไม่เพียงถูกใช้ในสหภาพยุโรปเท่านั้น แต่จะถูกนำไปใช้ในระดับสากล และทำให้อำนาจของสหภาพยุโรปแผ่ขยายออกไปสู่นานาประเทศ¹⁰ ทฤษฎีนี้ได้

กลายเป็นแนวคิดที่โด่งดัง และถูกอ้างอิงหลายต่อหลายครั้งในงานวิชาการเกี่ยวกับสหภาพยุโรป

อย่างไรก็ดี นักวิชาการอย่างโทมัส ดีซ (Thomas Diez) ได้แสดงความคิดเห็นต่อทฤษฎีมหาอำนาจเชิงปทัสฐานของแมนเนอร์ส ว่าแนวคิดเรื่องมหาอำนาจเชิงปทัสฐาน (Normative Power Europe) ไม่ควรถูกวิเคราะห์ว่าเป็นเรื่องของอำนาจ (power) แต่เราควรมองมันในฐานะความเป็นเจ้า (hegemon) มากกว่า¹¹ เนื่องจากข้อเสนอดังกล่าวจะช่วยให้เห็นช่องว่างบางประการของทฤษฎีอำนาจเชิงปทัสฐานโดยแมนเนอร์สได้ดียิ่งขึ้น โดยแบ่งออกเป็นสี่ประเด็น

ประเด็นแรก คือ นโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปนั้นอาจถูกผลักดันโดยบรรทัดฐานหรือผลประโยชน์แห่งชาติก็ได้ ซึ่งในบางครั้งสองสิ่งนี้อาจทับซ้อนกันจนแยกกันไม่ออก¹² โดยในประเด็นนี้เองค่อนข้างขัดแย้งกับแนวคิดของแมนเนอร์สที่เชื่อว่าความเป็นมหาอำนาจเชิงปทัสฐานของยุโรปคือการมีเจตนารมณ์ร่วมกันของรัฐสมาชิก ที่ตั้งอยู่บนบรรทัดฐานร่วมกันมากกว่าจะเป็นเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวของชาติใด¹³

ประเด็นที่สอง สืบเนื่องมาจากการที่แมนเนอร์สได้กล่าวเอาไว้ในงานของเขาว่าหน้าที่สำคัญของสหภาพยุโรปคือการส่งผ่าน หรือแพร่กระจายบรรทัดฐานไปยังบุคคลที่สาม ดีซจึงตั้งประเด็นปัญหาสำคัญอีกอย่างหนึ่งของทฤษฎีนี้ คือ สหภาพยุโรปมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมและความคิดของนานาประเทศจริงหรือไม่ หรือในทางกลับกัน สหภาพยุโรปมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมและความคิดของรัฐสมาชิกหรือไม่

ประเด็นที่สาม ในขณะที่แมนเนอร์สให้ความสนใจกับบทบาทขององค์กรเหนือรัฐมาก แต่ดีซพยายามชี้ให้เห็นว่ายังมีตัวแสดงอื่น ๆ ที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นรัฐชาติ หรือกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มอื่น ๆ ซึ่งดีซเสนอว่าการมองสหภาพยุโรปเป็นเจ้า (hegemon) จะครอบคลุมตัวแสดงได้มากกว่าและมีประสิทธิภาพกว่า

ประเด็นสุดท้าย อำนาจเชิงปทัสสถานยังคงอยู่ในตำแหน่งที่
กำลังจะดับวูบของแนวคิดนี้เป็นทฤษฎีหรือไม่ ซึ่งดีชเสนอให้มองสหภาพ
ยุโรปในฐานะเจ้าโลกเพราะจะตอบสนองการวิเคราะห์เชิงทฤษฎีได้
มากกว่า¹⁴

อาจกล่าวได้ว่านักวิชาการทั้งสองมีความเห็นที่แตกต่างกัน
อย่างชัดเจนในแง่ของศูนย์กลางแห่งการวิเคราะห์ หรือก็คือแมนเนอร์
ได้เน้นองค์กรเหนือรัฐในฐานะศูนย์กลางแห่งการวิเคราะห์ และดีชเน้น
ไปที่รัฐชาติ ผลประโยชน์แห่งชาติ และกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีการถกเถียงเชิงวิชาการเกี่ยวกับทฤษฎี
มหาอำนาจเชิงปทัสสถานอยู่บ้าง แต่นักวิชาการทั้งสองต่างเห็นตรงกัน
ในประเด็นที่ว่า พฤติกรรมของสหภาพยุโรปนั้นผูกติดกับการวาง
บรรทัดฐานในระบบระหว่างประเทศ ไม่ว่าบรรทัดฐานที่ว่าจะมาจาก
องค์กรกลางหรือผลประโยชน์แห่งชาติก็ตาม และไม่เพียงเป็นความ
พยายามที่จะสร้างผลบังคับใช้ต่อประเทศสมาชิกของตนเท่านั้น แต่ยัง
พยายามเพื่อที่จะถ่ายทอดกรอบความคิดนี้ไปสู่ประชาคมโลกอย่างกว้าง
ขวางผ่านแรงหรืออำนาจของความคิด (force of idea)¹⁵

เพื่อให้คุณค่าเชิงบรรทัดฐานและกฎเกณฑ์ถูกส่งต่อไปยัง
นานาประเทศได้ ความคิดเหล่านั้นจะต้องนำดึงดูดต่อตัวแสดงอื่น ๆ ซึ่ง
ตามข้อเสนอของแมนเนอร์จะต้องเป็นหลักการที่เป็นไปตามกฎหมาย
ครอบคลุม และมีความสม่ำเสมอ โดยอาจอยู่รูปแบบของความตกลง
อนุสัญญา สนธิสัญญารูปแบบใด ๆ ก็ได้¹⁶ ซึ่งสหภาพยุโรปจะเน้นให้
ความสำคัญกับข้อผูกมัดดั้งเดิมที่มีอยู่แล้วในระบบระหว่างประเทศ
อย่างกฎบัตรสหประชาชาติ และนำมาพัฒนาต่อเพื่อวางกรอบรากฐาน
ของปทัสสถานเป็นแกนกลางสำคัญเอาไว้ให้ประการ อันประกอบไปด้วย
สันติภาพ (peace) เสรีภาพ (liberty) ประชาธิปไตย (democracy)
หลักนิติธรรม (rule of law) และการเคารพในหลักสิทธิมนุษยชน
(respect of human rights) ส่วนบรรทัดฐานที่มีความสำคัญรองลง

มาอีกสี่ประการ ได้แก่ ความเป็นปึกแผ่นทางสังคม (social solidarity) การต่อต้านการเลือกปฏิบัติ (anti-discrimination) การพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development) และหลักธรรมาภิบาล (good governance) ซึ่งหลักการที่ว่านี้ส่วนใหญ่มีต้นแบบมาจากกฎบัตรสหประชาชาติอย่างที่ได้อ้างไป และสหภาพยุโรปได้เอาเนื้อความส่วนนี้มาพัฒนาใส่ลงไปในสนธิสัญญาภายในภูมิภาคเพื่อสร้างผลผูกมัดแก่รัฐสมาชิก¹⁷

ส่วนการผลักดันออกไปยังตัวแสดงอื่น เอียน แมนเนอร์สได้เสนอเอาไว้ว่า การโน้มน้าวจิตใจ การสร้างการมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ ระหว่างสมาชิกและตัวแสดงอื่น และการสนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติตามข้อตกลงคือแนวทางที่เป็นไปได้¹⁸ ในส่วนของการแพร่ของคุณค่าเชิงปทัสฐานสามารถทำได้หลายวิธีดังนี้ วิธีการที่หนึ่ง การแพร่กระจาย (contagion) โดยเป็นการส่งต่อกรอบความคิดที่เป็นไปอย่างไม่ได้ตั้งใจ วิธีการที่สอง การแพร่เชิงข้อมูล (informational diffusion) เป็นไปได้ผ่านการสื่อสารไม่ว่าจะเป็นในเชิงยุทธศาสตร์หรือการประกาศ หรือแม้แต่นโยบายที่ถูกกำหนดโดยสหภาพยุโรปเองก็ตาม วิธีการที่สาม การแพร่กระจายอย่างเป็นกระบวนการ (procedural diffusion) อาจผ่านสถาบันต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภายในสหภาพเอง หรือระหว่างสหภาพกับประเทศที่สาม วิธีการที่สี่ การแพร่กระจายผ่านการถ่ายโอน (transference diffusion) การส่งผ่านคุณค่าเชิงปทัสฐานเกิดเมื่อมีการแลกเปลี่ยนสินค้า หรือการให้ความช่วยเหลือ วิธีการที่ห้า (overt diffusion) คือการเข้าไปปรากฏตัวของสหภาพในประเทศที่สาม และวิธีการที่หก (cultural filter) คือการแพร่กระจายผ่านการสอน การปรับใช้และการปฏิเสธคุณค่า¹⁹ ซึ่ง ไซมัส ดีซ และมิเชล เพซ (Thomas Diez and Michelle Pace) เสนอเพิ่มเติมอีกว่าการกระทำเพื่อเผยแพร่คุณค่าเชิงปทัสฐานจะประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับว่าความตกลงถูกสร้างแล้วหรือยัง แต่อยู่ที่ว่ามีกรอบยอมรับในตัวตนของสหภาพยุโรปในฐานะผู้เผยแพร่คุณค่าเชิงปทัสฐานแล้วหรือไม่ต่างหาก²⁰ เพราะสุดท้าย

แล้วความตกลงหรือสนธิสัญญาใด ๆ คงจะกลายเป็นเพียงกระดาษเปล่า ๆ ที่ไม่มีผลผูกมัดอะไร หากตัวต้นความเป็นมหาอำนาจของสหภาพไม่ได้ถูกเคารพอย่างจริงจัง การกล่อมเกลாதองสังคมก็จะไม่เกิดขึ้น ไม่มีความรู้สึกผูกมัดเชิงสถาบัน และไม่มีการร่วมมือและการปรึกษาอย่างเป็นรูปธรรม²¹

3. ความสำเร็จและความผิดพลาดของสหภาพยุโรปในฐานะมหาอำนาจเชิงปทัสถานผ่านกรณีศึกษาความตกลงสหภาพยุโรป-ตุรกี

สหภาพยุโรปมีความตกลง (Readmission Agreement) เป็นกฎหมายสำคัญในการจัดการวิกฤติผู้ลี้ภัยภายใน เป้าหมายสำคัญของความตกลงสหภาพยุโรป-ตุรกี คือการส่งกลับผู้ลี้ภัยหรือผู้อพยพย้ายถิ่นไม่ปกติกลับไปยังประเทศต้นทาง หรือประเทศที่ผู้ลี้ภัยนั้นอพยพมา โดยมีการสนับสนุนทางการเงิน การส่งเสริมวิซ่าเสรี หรือความช่วยเหลือด้านการจัดการวิกฤติแก่ประเทศเหล่านั้นเป็นการตอบแทน²² ในกรณีความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปกับตุรกีก็เช่นกัน สองตัวแสดงนี้เริ่มต้นความสัมพันธ์กันตั้งแต่ปี 2005 แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายว่าความตกลงในขณะนั้นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เกิดความร่วมมือแบบเป็นช่วง ๆ ขาดความต่อเนื่อง²³ แต่กระนั้นสหภาพยุโรปก็ยังไม่ลดละความพยายามที่จะร่วมมือกับเพื่อนบ้านอย่างตุรกี เนื่องจากเล็งเห็นแล้วว่าเส้นทางของผู้ลี้ภัยจำเป็นจะต้องผ่านตุรกีก่อนจึงจะไปสู่ยุโรปได้ บวกกับการที่ระบอบระดับดินและความตกลงเชิงเส้นกำลังอ่อนแอจากการทะลักเข้าของผู้ลี้ภัย ปัญหาข้ามชาติเช่นนี้ถ้าไม่ร่วมมือกันก็อาจจะสร้างประสิทธิผลไม่ได้²⁴ ความพยายามของสหภาพประสบความสำเร็จ – หรืออย่างน้อยก็ใกล้เคียงความสำเร็จ – ในปี 2015 ที่มีความตกลงชั่วคราวสหภาพยุโรป-ตุรกีออกมาในรูปแบบของแถลงการณ์²⁵ ซึ่งภายในมีใจความสำคัญได้แก่ หนึ่ง ประเทศตุรกีจะต้องรับเอาผู้อพยพ

ย้ายถิ่นไม่ปกติ (irregular migrants) ที่ลักลอบเข้ามาในกรีซกลับไปทั้งหมด สอง การตั้งรกรากใหม่ของผู้ลี้ภัยจะเป็นไปตามกฎหนึ่งต่อหนึ่ง (one-to-one) และสาม ตุรกีจะต้องป้องกันการลักลอบเข้ายุโรปอย่างผิดกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต²⁶ ซึ่งแน่นอนว่าเนื้อความของความตกลงไม่ได้จบลงที่ข้อเรียกร้องต่อตุรกีเพียงอย่างเดียว ยุโรปจำเป็นจะต้องสร้างแรงจูงใจเพื่อให้ตุรกียินยอมรับเอาภารกิจนี้ไปปฏิบัติตามด้วย ซึ่งสหภาพยุโรปได้เสนอความช่วยเหลือรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความช่วยเหลือเชิงเทคนิคหรือการส่งผู้เชี่ยวชาญเข้าไปให้ความรู้ พร้อมทั้งเงินสนับสนุนอีกสามพันล้านยูโร เพิ่มเติมจากเดิมที่มีอยู่แล้วสามพันล้านยูโรในความตกลงเดิมแก่ตุรกีเพื่อเป็นสิ่งโน้มน้าว นอกจากนี้ยังให้สัญญาว่าจะเปิดวีซ่าเสรีให้กับประชาชนสัญชาติตุรกีอีกด้วย²⁷ ซึ่งความร่วมมือของสหภาพยุโรป-ตุรกีที่ออกมาในรูปแบบแถลงการณ์ในครั้งนี้ ตรงกับแนวคิดเรื่องการแพร่กระจาย (diffusion) ของแมนเนอร์สในรูปแบบของการส่งต่อความคิดเชิงปทัสฐานผ่านการแพร่กระจายเชิงกระบวนการ (procedural diffusion) ซึ่งเป็นแนวทางที่เน้นการสื่อสารเชิงยุทธศาสตร์ การสร้างนโยบายของสหภาพยุโรป และการเผยแพร่ปทัสฐานผ่านข้อตกลงความร่วมมือ²⁸

ในส่วนของความสำเร็จของสหภาพยุโรปในความตกลงนี้ สามารถแบ่งได้เป็นสามประการหลัก ได้แก่ ประการที่หนึ่ง สหภาพยุโรปประสบความสำเร็จในการ ‘เริ่มต้น’ ผลักดันประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนออกไปภายนอกหรือก็คือไปสู่ประเทศตุรกี ความตกลงนี้จึงเป็นเหมือนตัวจุดประกายการถ่ายทอดกรอบความคิด และบรรทัดฐานไปสู่ตัวแสดงที่สาม ประการที่สอง แม้จะไม่ได้เกิดการผูกพันตามกฎหมาย แต่ความตกลงในแง่ที่เป็นแถลงการณ์ก็ถือเป็นหนึ่งในหลักการที่สำคัญในการเผยแพร่อำนาจทางความคิดเชิงกระบวนการ (procedural diffusion) ของสหภาพยุโรปตามการอธิบายของเอียน แมนเนอร์สได้เช่นกัน²⁹ และประการที่สาม สหภาพยุโรปได้ให้คำมั่นต่อตุรกีด้านการจัดการและเสริมสร้างความเข้มแข็งในการรับมือกับผู้ลี้ภัย ไม่ว่าจะเป็นความ

ช่วยเหลือด้านการจัดการผู้ลี้ภัยและทางการเงิน ซึ่งถือเป็นความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม (humanitarian aid) ที่จำเป็นอีกทางหนึ่ง ถือเป็นการบูรณาการด้านความร่วมมือระหว่างมหาอำนาจเชิงปทัสสถานและตัวแสดงที่สาม

เป็นที่น่าเสียดายว่าแม้จะสร้างความสำเร็จได้ไม่น้อย แต่ข้อผิดพลาดภายใต้ความตกลงนี้ก็ยังคงปรากฏให้เห็นอยู่ในหลากหลายรูปแบบ โดยภายในบทความนี้จะแบ่งข้อบกพร่องของความตกลงสหภาพยุโรป-ตุรกีออกเป็นห้าประการ

ประการแรก คือ ตุรกีมีข้อจำกัดบางประการที่ทำให้ไม่สามารถร่วมมือกับสหภาพยุโรปได้อย่างสนิทใจ นั่นคือความคลางแคลงใจต่อการที่ตนไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปได้ ซึ่งสหภาพยุโรปเองได้ให้เหตุผลว่าตุรกีมีข้อจำกัดบางประการ ได้แก่ ตุรกีไม่ใช่ประเทศที่อยู่ในภูมิภาคยุโรปอย่างแท้จริง และตุรกีไม่ผ่านเกณฑ์ในเรื่องของการเคารพในคุณค่าพื้นฐานของสหภาพยุโรป³⁰ ซึ่งสถานการณ์นี้เองที่ทำให้ตุรกียังคงหวาดหวั่นว่าตัวเองจะกลายเป็นเพียงรัฐก้นขน หรือมีค่าต่อสหภาพยุโรปในฐานะที่เป็นเพียงประเทศที่แบกรับภาระดูแลผู้ลี้ภัยเอาไว้เท่านั้น ความร่วมมือจัดการผู้ลี้ภัยจึงไม่ได้ลื่นไหลเท่าที่ควร

ประการที่สอง แม้สหภาพยุโรปจะเริ่มต้นได้ดีกับการส่งออกความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนไปสู่ประเทศเพื่อนบ้าน แต่ประเทศที่สามอย่างตุรกีกลับไม่ได้นำเอาความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนไปปรับใช้ภายในเท่าที่ควร ซึ่งอาจมาจากหลายสาเหตุ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการการแพร่กระจายเชิงกระบวนการ (procedural diffusion) นั้นไม่สำเร็จ³¹ หรืออาจมาจากการที่ความร่วมมือนี้ไม่ได้ถูกพัฒนาอย่างต่อเนื่อง คือเริ่มต้นในปี 2005 และล้มเหลวในปี 2006 จากนั้นถูกรื้อกลับมาใช้และติดขัดอีกหลาย ๆ คราในช่วงทศวรรษดังกล่าว ซึ่งกว่าความตกลงที่ว่านี้จะสำเร็จได้อย่างแท้จริงก็ผ่านไปนับสิบปี (2015) และได้เริ่มมีการนำมาปฏิบัติใช้อย่างจริงจังในปี 2016 ความขาดช่วงที่เวลานี้ทำให้ไม่มีพื้นที่ในการ

ประชุมหรือการสนทนา (dialogue) และไม่มีความเข้มแข็งอย่างที่ควรจะเป็น บรรทัดฐานที่ควรจะใช้เป็นหลักการร่วมกันระหว่างสหภาพยุโรปและตุรกีจึงไม่ชัดเจนมากนักเพราะกระบวนการที่ไม่ต่อเนื่อง³² หลักฐานของข้อโต้แย้งนี้เห็นได้จากการที่ประธานาธิบดีตุรกี เรเจป ไตยิป แอร์โดอาน (Recep Tayyip Erdogan) แถลงเมื่อช่วงต้นปี 2020 ว่า ตนจะเปิดเส้นทางให้ผู้ลี้ภัยทะลักเข้าสู่ยุโรป โดยอ้างว่าสาเหตุหลักก็คือการที่สหภาพยุโรปไม่ช่วยตุรกีแบกรับภาระการดูแลผู้ลี้ภัยอย่างที่ได้ให้สัญญาไว้ ตุรกียอมตรึงกำลังต่อคำแถลงในเรื่องการยับยั้งการทะลักเข้าของผู้ลี้ภัยตามความตกลงปี 2015 และปล่อยให้ผู้ลี้ภัยระหกระเหินเดินทางไปสู่ยุโรปอย่างผิดกฎหมาย³³ ซึ่งเหตุการณ์ในครั้งนี้ทำให้เราเห็นได้ชัดเจนว่าบรรทัดฐานเรื่องการเคารพในสิทธิมนุษยชนไม่ได้ถูกซึมซับโดยตุรกีอย่างที่สหภาพยุโรปต้องการให้เป็น ชีวิตของผู้ลี้ภัยในแง่นี้อาจถูกมองได้ว่าพวกเขาไม่ต่างอะไรกับเครื่องมือทางการเมืองให้ทั้งสองตัวแสดงนำมาใช้ต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของตัวเอง

ประการที่สาม แม้แถลงการณ์จะเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่อาจนำไปสู่การผูกมัดในอนาคต แต่ความตกลงที่เรียกว่าเป็นแบบ ‘ชั่วคราว’ นี้กลับไม่ได้รับการพัฒนาต่อเลยแม้จะผ่านมาเป็นเวลาหลายปี³⁴ ถึงจะดึงเอาหลักการเรื่องการเคารพสิทธิมนุษยชนจากกฎบัตรสหประชาชาติมาใช้ แต่ถ้อยแถลงที่ว่ายังคงไม่มีผลผูกมัดในทางกฎหมาย สหภาพยุโรปจึงได้ใช้ช่องว่างดังกล่าวชะลอการให้ความช่วยเหลือทางการเงินและวีซ่าเสรี ซึ่งตุรกีก็ตอบโต้ด้วยการเปิดประตูสู่ยุโรปให้ผู้ลี้ภัย ความไม่ผูกมัดทางกฎหมายอาจมาจากความไม่ต่อเนื่องและไม่ครอบคลุมของตัวแถลงการณ์เอง ต้นตอก็มาจากการที่ความตกลงถูกปรับปรุงและแก้ไขมาตลอดตั้งแต่ช่วงปี 2005-2016 ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำลายความน่าเชื่อถือของความตกลงนี้ไปด้วย³⁵

ประการที่สี่ ความช่วยเหลือที่สหภาพยุโรปหยิบยื่นให้กับตุรกีไม่ว่าจะเป็นความช่วยเหลือเชิงมาตรการจัดการ หรือการสนับสนุนทางการเงินก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าสหภาพยุโรปกำลังทำเพื่อปกป้อง

สิทธิมนุษยชน แต่เปรียบเสมือนสหภาพกำลังทำลายภาพลักษณ์ของ
ตัวเอง และละทิ้งบทบาทหรืออัตลักษณ์ของตนในเวทีระหว่างประเทศ
เสียมากกว่า³⁶ นี่เป็นสิ่งที่น่าเสียดายมากเมื่อมหาอำนาจเชิงปทัสถาน
ทำได้เพียงแค่สนับสนุนสิ่งอำนวยความสะดวกและเงินเพื่อธำรงรักษา
สิทธิมนุษยชนของกลุ่มคนที่ต้องการความช่วยเหลือมากที่สุด แทนการ
ให้ความช่วยเหลืออย่างเต็มที่ด้วยการเปิดพื้นที่ให้คนเหล่านี้ได้มีโอกาส
ตั้งรกรากในประเทศที่มีความปลอดภัยมากกว่า

ประการที่ห้า สหภาพยุโรปกำลังทำให้ตุรกีเป็นพื้นที่รองรับ
การส่งกลับของผู้ลี้ภัยชาวซีเรียที่ลี้ภัยเข้ามาอย่างไม่ปกติ แต่สหภาพ
ยุโรปกลับละเลยความจริงที่ว่าตุรกีไม่ใช่สถานที่ที่เป็นมิตรต่อผู้ลี้ภัยแม้แต่น้อย³⁷ ตุรกีไม่มีระบบที่รองรับการให้สถานะผู้ลี้ภัยแก่ชาวซีเรียได้
เนื่องจากข้อจำกัดต่ออนุสัญญาเจนีวา จึงมอบสถานะให้กับผู้ลี้ภัยเป็น
ความคุ้มครองแบบชั่วคราว (temporary protection)³⁸ ซึ่งก็จะต้อง
ยอมรับว่าความคุ้มครองนี้สร้างปัญหามากกว่าผลดี เพราะในความจริง
แล้วผู้ลี้ภัยต้องการสถานะผู้ลี้ภัยที่สามารถอำนวยความสะดวกให้คนเหล่านี้สามารถ
เดินทางออกนอกประเทศเพื่อย้ายถิ่นไปยังประเทศปลายทางที่ปลอดภัยได้
แต่ความคุ้มครองแบบชั่วคราวให้สิทธิแก่ผู้ลี้ภัยได้แบบจำกัด (limited
rights)³⁹ ซึ่งนั่นหมายความว่าผู้อพยพย้ายถิ่นเหล่านี้จะไม่มีสิทธิในการ
ได้รับความคุ้มครองเทียบเท่าที่สถานะผู้ลี้ภัยจะให้ได้ และในขณะ
เดียวกันมันก็ยังยั้งไม่ให้ผู้ลี้ภัยสามารถบูรณาการตนเองเข้ากับท้องถิ่น
ในตุรกีได้⁴⁰ ดังจะเห็นได้ว่าผู้ลี้ภัยไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในการทำงาน
การเรียน สิทธิในการเข้าถึงสาธารณสุขและการสาธารณสุขอย่าง
ที่ควรจะเป็น สุดท้ายแล้วพวกเขาถูกบีบบังคับให้ต้องหาช่องทางดิ้นรน
เพื่อหาเงินเลี้ยงชีพ ทางเลือกที่พวกเขามีคือการรับงานอย่างผิดกฎหมาย
ซึ่งแน่นอนว่าทั้งอันตรายและไม่ได้รับสิทธิลูกจ้างที่ถูกต้องเหมาะสม บาง
รายเสี่ยงต่อการถูกส่งเข้าขบวนการการค้ามนุษย์ เด็กและเยาวชนก็ไม่
ได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง และแม้บางคนจะโชคดีได้รับการศึกษา แต่
ก็ไม่สามารถอดทนต่อระบบได้ เพราะไม่ได้รับการยอมรับจากเพื่อน ๆ

ในชั้นเรียน ถูกผลักดันให้เป็นคนขายขอบเพียงเพราะแตกต่างและไม่สามารถสื่อสารกับคนท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ ซ้ำร้ายยังถูกตราหน้าว่าเป็น ‘คนอื่น’⁴¹ ซึ่งปรากฏการณ์นี้ยังไปขัดกับบรรทัดฐานรองของสหภาพยุโรปในเรื่องของการต่อต้านการเลือกปฏิบัติด้วย⁴² สิทธิมนุษยชนที่ไม่ได้รับการเติมเต็มนี้เองที่ผลักดันให้ผู้ลี้ภัยยังคงแสวงหาช่องทางเพื่ออพยพไปสู่ยุโรป ซึ่งในความจริงแล้วต่างก็ทราบดีว่าการลักลอบเดินทางไม่เพียงแต่ผิดกฎหมายแต่อาจอันตรายถึงชีวิต

เมื่อมาถึงตรงนี้แล้ว เราจะเห็นว่าความตกลงสหภาพยุโรป-ตุรกีเป็นความล้มเหลวมากกว่าความสำเร็จ และหากวิเคราะห์ผ่านกรอบทฤษฎีอำนาจเชิงปทัสสถานที่น่าเสนอโดยโรมัส ดีชและ มิเชล เพซ ก็จะทำให้เราเข้าใจได้มากขึ้น เพราะการสร้างตัวตนของยุโรปในเวทีระหว่างประเทศผ่านอำนาจเชิงปทัสสถานนั้นสามารถเป็นได้ทั้งผลดีและผลร้ายต่อประเด็นปัญหาที่ยุโรปเข้าไปมีส่วนร่วมได้⁴³ ในเชิงทฤษฎีการที่ยุโรปเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยกับตุรกีในฐานะกำลังแห่งความดีงาม (force of good) หรือเป็นประชาชนต้นแบบ (model citizen) ถือเป็นการแพร่กระจายบรรทัดฐานเชิงกระบวนการ ที่สร้างความรู้สึกและสำนึกให้แก่บุคคลที่สาม⁴⁴ หรือในกรณีศึกษาของเราในครั้งนี้ก็คือสร้างสำนึกความรับผิดชอบและดูแลผู้ลี้ภัยแก่ตุรกี⁴⁵ แต่ในเชิงประจักษ์แล้วสหภาพยุโรปไม่ได้มีภาพจำเป็นมหาอำนาจเท่าไรนัก หากแต่เป็นผู้ผลักดันและละเลยความรับผิดชอบที่จะปกป้องผู้ลี้ภัยเสียมากกว่า⁴⁶ ซ้ำร้ายไปกว่านั้นคือการที่มาตรวัดความสำเร็จของกิจกรรมของสหภาพไม่ได้ขึ้นอยู่กับการสร้างความตกลงแล้วจบเพียงเท่านั้น แต่ยังต้องมองลึกไปถึงถึงระดับความคิดของตัวรัฐสมาชิกเองและตุรกีว่าตัวแสดงเหล่านี้รู้สึกถึงการกล่อมเกลாத่างสังคม (Socializing) อย่างแท้จริงแล้วหรือไม่⁴⁷ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการที่ตัวแสดงเหล่านี้คิด และรู้สึกอย่างแท้จริงว่าต้องรับผิดชอบต่อชีวิตและสิทธิของผู้ลี้ภัยหาใช่ต้องกระทำเพียงเพราะความตกลงบอกไว้เช่นนั้น⁴⁸ ซึ่งจากที่ได้อธิบายไปด้านบนจะทำให้เราเห็นว่าปรากฏการณ์ที่กำลังเกิดขึ้นอยู่ใน

ปัจจุบันคือความล้มเหลวนั่นเอง

ปรากฏการณ์เหล่านี้ไม่เพียงแต่เป็นหลักฐานว่าความตกลงที่ว่านี้ยังไม่สมบูรณ์ แต่ยังอาจตีความได้ว่าอำนาจเชิงปทัสสถานที่ยุโรปยึดถือกันไม่ได้มีอิทธิพลต่อกระบวนการการสร้างนโยบายเท่าที่เราเคยเชื่อกันมา แล้วอะไรกันแน่ที่เป็นปัจจัยหลักและมีอำนาจมากต่อกระบวนการการออกนโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรป?

4. อิทธิพลของอำนาจเชิงปทัสสถานและผลประโยชน์แห่งชาติของรัฐสมาชิกที่มีต่อกระบวนการสร้างนโยบายของสหภาพยุโรป

ดังที่ได้กล่าวไปในส่วนก่อนหน้านี้ว่าความเป็นมหาอำนาจเชิงปทัสสถานของยุโรปกำลังโดนท้าทาย เพราะไม่สามารถตอบโจทย์การแก้ไขวิกฤติผู้ลี้ภัยในยุโรปได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งในส่วนก่อนหน้านี้ได้ทำการอธิบายเอาไว้แล้วว่าการที่ปัจจัยเชิงปทัสสถานนั้นอ่อนแอ และไม่สามารถปกป้องสิทธิมนุษยชนของเพื่อนร่วมโลกได้นั้นมีสาเหตุมาจากอะไรบ้าง ในส่วนนี้จะทำการศึกษาเพิ่มเติมว่าหากอำนาจเชิงปทัสสถานนั้นอ่อนแอ แล้วปัจจัยใดที่มีความเข้มแข็งและทำให้ความตกลงระหว่างยุโรปกับตุรกียังคงดำเนินมาจนถึงปัจจุบัน และเหตุใดข้อบกพร่องในแถลงการณ์นี้จึงยังไม่ได้รับการแก้ไขในประเด็นสำคัญ ๆ อย่างการคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัย เพื่อตอบคำถามที่ว่านี้ในส่วนนี้ผู้เขียนจะทำการย้อนไปศึกษาที่กระบวนการการสร้างนโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปเสียใหม่ โดยเน้นไปการเปรียบเทียบอำนาจเชิงปทัสสถานกับผลประโยชน์แห่งชาติของรัฐสมาชิก

ในการศึกษาผลประโยชน์แห่งชาติในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อนโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปนั้น ผู้เขียนจะใช้กรอบทฤษฎีรัฐบาลสัมพันธ์นิยม (Intergovernmentalism) โดยสแตนลีย์

ฮอฟมันน์ อันเป็นทฤษฎีที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อตอบโต้กับทฤษฎีการกึ่งนิยมใหม่ (Neo-Functionalism) ซึ่งให้ความสำคัญกับการทำงานร่วมกันของประเทศสมาชิกในสหภาพที่มีระบบระเบียบและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยเชื่อว่าความมั่นคงจะเกิดขึ้นได้จากการแลกเปลี่ยนข้อมูล การสื่อสาร และการพึ่งพากันในองค์กร⁴⁹ ซึ่งทฤษฎีรัฐบาลสัมพันธ์นิยมถูกสร้างขึ้นเพื่อปฏิเสธกรอบความคิดดังกล่าว และดึงเอารัฐชาติกลับมาเป็นตัวแสดงหลักแทนที่องค์กรเหนือรัฐ ด้วยเชื่อว่าภายใต้ระบบระหว่างประเทศที่เป็นอนาธิปไตย รัฐชาติหรือรัฐบาลแห่งชาติคือตัวแสดงที่มีความสำคัญมากที่สุดและมีอิทธิพลมากที่สุดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้⁵⁰ ซึ่งแม้ในทางปฏิบัติจะแบ่งแยกได้ยากมากก็ตามว่าพฤติกรรมใดบ้างที่แสดงออกว่ารัฐบาลแห่งชาติกำลังทำเพื่อผลประโยชน์ของตนเองหรือตามบรรทัดฐานสังคมระหว่างประเทศ⁵¹ แต่ก็เป็นที่เข้าใจกันว่ารัฐสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เพื่ออ้างไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติของตน ไม่ว่าจะเป็นการใช้สิทธิใช้เสียงในเวทีประชุมขององค์กรเหนือรัฐ การใช้อำนาจผ่านองค์กรกลาง หรือผ่านสถาบันต่าง ๆ เป็นต้น⁵² ทั้งนี้หากมองให้ลึกกลงไปอีกอาจจำแนกคิตรัฐบาลสัมพันธ์นิยมแบบเสรีนิยม (Liberal-Intergovernmentalism) มาใช้อธิบายเพิ่มเติมได้ด้วยในประเด็นที่ว่าตัวแสดงภายในรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มทางการเมือง หรือกลุ่มอำนาจอื่น ๆ ก็อาจเข้ามามีบทบาทในการกำหนดกรอบความชอบของรัฐได้ (national preference)⁵³

ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงเชื่อว่าการศึกษากระบวนการออกนโยบายของสหภาพยุโรปไม่ควรละทิ้งผลประโยชน์แห่งชาติไปจากศูนย์กลางแห่งการวิเคราะห์ โดยมีสาเหตุดังต่อไปนี้ ประการแรก การจะพิจารณาบทบาทของสหภาพยุโรปในฐานะที่เป็นมหาอำนาจเชิงปทัสสถานในเวทีระหว่างประเทศเป็นปัจจัยที่ไม่ครอบคลุมมากพอเนื่องจากนโยบายบางประการยังไม่ประสบความสำเร็จตามอำนาจเชิงปทัสสถานมากนัก เช่น ความตกลงสหภาพยุโรป-ตุรกีที่เป็นกรณีศึกษาเป็นต้น และผลประโยชน์แห่งชาติสามารถใช้ในการอธิบายพฤติกรรม

ของสหภาพยุโรปได้ดีมากกว่า ประการที่สอง บรรทัดฐานและผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสิ่งที่ทับซ้อนกันและยากที่จะแยกออก⁵⁴ กอปรกับในบางกรณีรัฐชาติอาจส่งเสริมหลักการอันเป็นบรรทัดฐานเพียงเพราะหลักการที่ว่าสอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติของตน ทำให้การยอมรับต่อบรรทัดฐานอย่างแท้จริง⁵⁵ ดังนั้นเมื่อย้อนกลับมาดูที่การสร้างนโยบายของกรณีศึกษาของเราอย่างความตกลงสหภาพยุโรป-ตุรกีผ่านกรอบทฤษฎีรัฐบาลสัมพันธ์นิยม (Intergovernmentalism) จะช่วยให้เราเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่ารัฐสมาชิกได้เข้ามามีบทบาทในถ้อยแถลงนี้อย่างไร โดยจะขอแบ่งส่วนการวิเคราะห์เป็นสองกลุ่ม คือ ประเทศสมาชิกและกลุ่มองค์กรภายในของสหภาพยุโรป

ตามกรอบทฤษฎีรัฐบาลสัมพันธ์นิยม ตัวแสดงที่มีความสำคัญที่สุด และควรหยิบยกให้มาเป็นหลักในการวิเคราะห์ก็คงจะหนีไม่พ้นรัฐบาลของชาติสมาชิกที่ยังคงโดดเด่นในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบอนาธิปไตย ทั้งนี้แม้รัฐอาจถูกนิยามว่าเป็นกล่องดำ (black boxes)⁵⁶ ซึ่งหมายถึงการที่รัฐจะไม่เปิดเผยอย่างชัดเจนว่าผลประโยชน์ที่ตนพยายามผลักดันคืออะไร แต่เพื่อให้การศึกษาเป็นไปได้ง่ายขึ้น ผู้เขียนจะขอจับกลุ่มให้กับรัฐสมาชิกตามกรณีศึกษาเรื่องการรับมือของสหภาพยุโรปต่อวิกฤติผู้ลี้ภัย โดยทำการแบ่งประเทศในสหภาพยุโรปตามความสัมพันธ์กับการรับมือวิกฤติผู้ลี้ภัยออกเป็นสี่กลุ่มดังนี้⁵⁷

กลุ่มที่หนึ่ง กลุ่มรัฐแนวหน้า (Front-line States) ซึ่งได้แก่ประเทศที่มีลักษณะทางภูมิศาสตร์เป็นเหมือนชายแดนของสหภาพยุโรป หรือก็คือเป็นแนวหน้าด่านแรกที่จะต้องรองรับผู้ลี้ภัย⁵⁸ ประเทศเหล่านี้ได้แก่ กรีซ อิตาลี และโปแลนด์ ซึ่งเป็นประเทศที่แบกรับภาระเรื่องของผู้ลี้ภัยเป็นอย่างมาก ยกตัวอย่างประเทศที่ถือว่าต้องรับมือกับผู้ลี้ภัยจำนวนมากจากดินแดนตะวันออกก็คือประเทศโปแลนด์ เนื่องจากเป็นประเทศชายแดนของสหภาพยุโรปที่ลากยาวมากที่สุด รัฐบาลของโปแลนด์เองก็สนับสนุนให้มีการใช้นโยบายด้านการจัดการส่งกลับผู้ลี้ภัยและยับยั้งการเดินทางเข้าอย่างผิดปกติ (irregular migration) เช่นกัน

สาเหตุหลักก็เพราะเป็นห่วงเรื่องความมั่นคงตามแนวชายแดนของชาติ⁵⁹ และอย่างประเทศที่เกี่ยวข้องพันต่อกรณีศึกษาของเราและทำให้เห็นภาพได้ชัดเจนว่าวิกฤตผู้ลี้ภัยกำลังเป็นปัญหาอย่างไรก็คือประเทศกรีซ จำนวนของผู้ลี้ภัยนั้นมหาศาลและทะลักเข้าสู่ยุโรปผ่านกรีซจนกรีซไม่สามารถรับมือกับภาระที่เกิดขึ้นได้ นำไปสู่เงื่อนไขประการสำคัญในความตกลงระหว่างสหภาพยุโรปและตุรกีด้วยว่า ตุรกีจะต้องรับเอาผู้ลี้ภัยที่เข้ามาอย่างผิดปกติทั้งหมด (โดยเฉพาะกลุ่มที่พำนักอยู่ในกรีซ) ให้กลับไปสู่ประเทศของตน⁶⁰ ซึ่งแน่นอนว่ากรีซย่อมพึงพอใจกับเนื้อความนี้โดยไม่ต้องสงสัย เพราะนั่นหมายความว่าภาระที่กรีซกำลังแบกไว้นับว่าได้ถูกยกออกแล้วนั่นเอง

กลุ่มที่สอง กลุ่มรัฐจุดหมาย (Destination State) ประเทศเหล่านี้คือประเทศที่มีความสามารถหรือความพร้อมไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจ สังคมหรือการเมือง บวกกับเป็นประเทศที่ยึดถือบรรทัดฐานเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างเข้มแข็ง⁶¹ ประเทศในกลุ่มดังกล่าว เช่น เยอรมนี ถือเป็นประเทศที่มีความรู้สึกผูกมัดกับสหภาพยุโรปเป็นอย่างมาก เพราะฉะนั้นการดำเนินนโยบายหลาย ๆ อย่างจะสอดคล้องกับนโยบายที่ออกโดยองค์กรกลาง ภาพความช่วยเหลือของเยอรมนีต่อผู้ลี้ภัยนั้นว่ามีความโดดเด่นกว่ารัฐสมาชิกอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการเคลื่อนย้ายแรงงาน (Labour Migration) ที่รัฐบาลเยอรมันยินดีอย่างยิ่งที่จะให้ความร่วมมือ เพราะเยอรมนีเป็นประเทศอุตสาหกรรมและต้องการแรงงานภายในประเทศจำนวนมาก⁶² แต่อย่างไรก็ดี นี่ไม่ได้หมายความว่าเยอรมนีจะสามารถรองรับผู้ลี้ภัยในจำนวนเท่าไร หรือระยะเวลานานเท่าใดก็ได้ เพราะเคยมีปรากฏการณ์ที่ว่ารัฐบาลเยอรมันประกาศยินดีที่จะรับเอาผู้ลี้ภัยเข้ามา โดยหวังว่าสมาชิกอื่น ๆ จะมีแนวโน้มสร้างนโยบายภายในประเทศแบบเดียวกัน แต่น่าเสียดายที่ความคิดนี้ไม่ได้ถูกถ่ายทอดสู่เพื่อนร่วมองค์กรอย่างเต็มที่ ทำให้มีการทะลักเข้าของผู้ลี้ภัยจำนวนมาก และรัฐบาลเยอรมันจำต้องประกาศควบคุมชายแดนชั่วคราว เนื่องด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงฉุกเฉิน (urgent

security reasons)⁶³ ร่วมกับความจริงที่ว่ากระแสต่อต้านผู้ลี้ภัยเป็นสิ่งที่ยากจะเลียง ไม่ว่าจะเป็นในระดับสังคมที่ประชาชนเริ่มมีความวิตกกังวลต่อจำนวนผู้ลี้ภัยที่มากเกินไป หรือในเวทีการเมืองที่นางอังเกลา แมร์เคิล นายกรัฐมนตรีเยอรมันได้รับคำเตือนจากเพื่อนร่วมรัฐบาลเกี่ยวกับปรากฏการณ์ดังกล่าวก็ตาม⁶⁴ จึงไม่น่าแปลกใจว่าทำไมรัฐในกลุ่มนี้กำลังหาทางจัดการกับปัญหาผ่านกลไกความร่วมมือสหภาพยุโรป-ตุรกี เพราะหากจัดสรรภาระ และความรับผิดชอบแก่สมาชิกอื่น ๆ อย่างเท่าเทียมไม่ได้ การหาระบบที่จัดการและยับยั้งการทะลักเข้าของผู้ลี้ภัยสู่ยุโรปแต่แรกคงจะเป็นทางที่ดีกว่าการแบกปัญหานี้ไว้แต่เพียงผู้เดียว⁶⁵ ผู้เขียนจึงขออนุมานในส่วนนี้ว่าแม้จะเป็นกลุ่มประเทศที่มีแนวโน้มผูกมัดกับบรรทัดฐานอย่างจริงจัง แต่เมื่อถึงคราวที่ผลประโยชน์และความมั่นคงแห่งชาติกำลังสั่นคลอน การหันมาใช้องค์การเหนือรัฐเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติตามทฤษฎีรัฐบาลสัมพันธ์นิยม ก็คือทางเลือกที่เป็นไปได้และน่าดึงดูดสำหรับรัฐในกลุ่มนี้

กลุ่มที่สาม กลุ่มรัฐทางผ่าน (Transit State) รัฐตัวอย่างจากกลุ่มเหล่านี้ เช่น ฮังการี และสโลวาเกีย แม้จะไม่ได้รับผลกระทบมากเท่ากับประเทศหน้าด่านหรือประเทศปลายทาง แต่ก็หลีกเลี่ยงภาระที่เกิดจากวิกฤตนี้ไม่ได้⁶⁶ ความเสี่ยงอาจเพิ่มขึ้นหากรัฐปลายทางทำการควบคุมชายแดนกลางคัน จนกลุ่มผู้ลี้ภัยที่กำลังเดินทางต้องตกค้างอยู่ในรัฐทางผ่าน การจัดการปัญหาที่จะตามมาคงกลายเป็นเรื่องยุ่งยากไม่ใช่น้อยเพราะไม่ได้เตรียมการรองรับใดเอาไว้ เพราะฉะนั้นรัฐเหล่านี้มีโอกาสมากที่จะปิดกั้นตัวเองเพื่อเลี่ยงปัญหาดังกล่าว⁶⁷ ดังเช่นที่ฮังการีเคยทำมาแล้วคือการสร้างกำแพงตลอดแนวชายแดนเพื่อป้องกันการเดินทางผ่านของกลุ่มผู้อพยพ⁶⁸ การกระทำเช่นนี้คือการหลีกเลี่ยงภาระเพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ นี่เป็นสาเหตุสำคัญว่าทำไมรัฐในกลุ่มดังกล่าวมีแนวโน้มสนับสนุนความตกลงสหภาพยุโรป-ตุรกี ที่กำจัดผู้ลี้ภัยที่ลักลอบใช้เส้นทางเสียก่อนที่คนกลุ่มนี้จะเริ่มเดินทาง การที่ตุรกี

ควบคุมการเดินทางออกนอกประเทศของผู้ลี้ภัยในความดูแลของตุรกี
จึงช่วยรักษาสถาปัตยกรรมผลประโยชน์แห่งชาติให้แก่พวกเขาได้

กลุ่มสุดท้าย กลุ่มที่สี่ รัฐที่ไม่มีความเกี่ยวข้อง (Bystander State) รัฐกลุ่มนี้ไม่รู้สึกว่าตนมีความจำเป็นจะต้องยื่นมือเข้าไปจัดการกับปัญหาผู้ลี้ภัย การสนับสนุนแถลงการณ์ความตกลงกับตุรกีที่จะช่วยจำกัดจำนวนผู้ลี้ภัยที่เข้าสู่ยุโรปคงจะเป็นทางเลือกที่ชาญฉลาดกว่าในการดำเนินนโยบาย เพราะแม้จะต้องตอบแทนด้วยเงินสนับสนุนความช่วยเหลือด้านสิทธิมนุษยชน แต่เงินนั้นก็เงินกองกลางที่ถูกจัดสรรงบประมาณเอาไว้ และมีการถ่วงเฉลี่ยความรับผิดชอบอย่างเท่า ๆ กัน และสมเหตุสมผล นี่จึงเป็นเหมือนวิธีหลีกเลี่ยงภาระในทางหนึ่ง เพราะหากต้อนรับผู้ลี้ภัยเข้ามาเหมือนเยอรมนี ภาระในการดูแล และภาระทางการเงินก็ต้องตกอยู่ที่รัฐของตนจำนวนมหาศาล⁶⁹

จากการพิจารณาพฤติกรรมของรัฐทั้งสี่กลุ่ม ผู้เขียนพยายามชี้ให้เห็นว่า ไม่ว่าจะเป็นรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับวิกฤติผู้ลี้ภัยในยุโรปทางตรงหรือทางอ้อม ผู้กมดกับบรรทัดฐานเรื่องสิทธิมนุษยชนมากหรือน้อยก็ตาม สมาชิกแห่งสหภาพยุโรปต่างก็เลือกดำเนินนโยบายที่สอดคล้องไปกับความตกลงสหภาพยุโรป-ตุรกีเนื่องจากทางเลือกนี้สามารถตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติและความมั่นคงได้ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ซึ่งเป็นที่แน่นอนแล้วว่ารัฐเลือกผลประโยชน์เหล่านั้นมากกว่าการยึดติดกับอำนาจเชิงปทัสฐาน และการที่รัฐชาติเห็นตรงกันเช่นนี้ ฉันทามติจึงถูกสร้างในกระบวนการออกนโยบายระหว่างประเทศอย่างง่ายดายและรวดเร็ว⁷⁰ แต่อย่างไรก็ดี จะมีประเด็นอื่น ๆ อย่างการสนับสนุนเรื่องวีซ่าเสรี ที่ไม่ได้รับฉันทามติจากประเทศสมาชิก เพราะเป็นประเด็นที่เชื่อมโยงและมีผลกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ-การเมืองในรัฐบางรัฐเท่านั้น⁷¹ เช่น ประเทศที่มีความเข้มแข็งทางการเงินและอุตสาหกรรมมากอยู่แล้วและต้องการแรงงานมีแนวโน้มจะตอบรับ ในขณะที่รัฐอื่น ๆ ที่ไม่เห็นประโยชน์จากวีซ่าเสรีเลือกที่จะต่อต้าน เป็นต้น เหตุการณ์เหล่านี้ทำให้สหภาพยุโรปตกลงกันในเรื่องนี้ไม่ได้ เสรีวีซ่าที่สัญญาไว้ใน

ความตกลงกับตุรกีจึงไม่ประสบความสำเร็จเสียที นอกจากนี้ผู้เขียนยังมองว่าปรากฏการณ์เหล่านี้คือตัวสะท้อนที่แสดงให้เห็นว่าอำนาจเชิงปทัสถานไม่ได้มีผลกล่อมเกล้าและหยั่งรากลึกในอุดมคติของตัวแสดงเท่าที่ควร⁷² เพราะแม้แต่รัฐที่มีสมาชิกภาพของสหภาพยุโรปเองยังเลือกที่จะให้คุณค่ากับผลประโยชน์มากกว่า คงจะยากหากคิดฝักความคาดหวังให้รัฐที่อยู่นอกสหภาพยุโรปน้อมนำเอาบรรทัดฐานนั้นไปทำตาม

แม้มีข้อถกเถียงว่าสหภาพยุโรปมีองค์กรหรือสถาบันต่าง ๆ ในการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วม แต่สมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้นในความเป็นจริงก็คือตัวแทนที่มาจากรัฐสมาชิกอยู่ดี ยกตัวอย่างเช่น คณะมนตรียุโรป (European Council) ที่เป็นเวทีการประชุมของผู้นำรัฐบาลของรัฐสมาชิก และมีลักษณะเป็น ‘ความร่วมมือของรัฐบาล’ (Intergovernmental)⁷³ สถาบันนี้มีรูปแบบการประชุมที่ให้ผู้นำของแต่ละรัฐเดินเข้าสู่เวทีด้วยผลประโยชน์แห่งชาติที่เตรียมมาไว้อยู่แล้ว ไม่ว่าอิทธิพลนั้นจะมาจากรัฐบาลเอง⁷⁴ หรือกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ในการเมืองภายในก็ตาม⁷⁵ จึงเกิดแรงกดดันให้สมาชิกต้องประนีประนอมกันเพื่อสร้างมติร่วม ซึ่งนั่นหมายความว่าสถาบันที่ควรจะเป็นเหมือนตัวกลางนี้ เป็นได้เพียงพื้นที่ในการดำเนินกิจกรรมของรัฐสมาชิกอีกที อย่างไรก็ตามก็ยังคงเลี่ยงไม่ได้ที่รัฐจะเข้ามาสอดแทรก ถกเถียงและหาหนทางประนีประนอมเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติและความมั่นคงส่วนตน

5. แนวโน้มความเป็นไปได้ของความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปกับตุรกี

ความสัมพันธ์ระหว่างยุโรปกับตุรกีในช่วงหลังมานี้ถือว่าไม่ดีเท่าไรนัก โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องผู้ลี้ภัยในยุโรป เมื่อต้นปี 2020 ตุรกีแถลงว่าจะเปิดเส้นทางให้แก่ผู้ลี้ภัย ให้คนกลุ่มนี้สามารถเดินทางเข้ายุโรปได้ เพราะว่ายุโรปเป็นฝ่ายผิดสัญญากับตุรกีก่อน โดย

ประธานาธิบดีแอร์โดอัน กล่าวว่ายุโรปไม่รักษาสัญญาที่จะให้เงินสนับสนุนเพิ่มอีกสามพันล้านยูโรอย่างที่กล่าวไว้ในแถลงการณ์ความตกลงสหภาพฯ-ตุรกี และการที่ตุรกีต้องแบกรับภาระไม่ว่าจะทางการเงิน เศรษฐกิจ หรือสังคมเพียงฝ่ายเดียวเป็นสิ่งที่ไม่ยุติธรรมเอาเสียเลย⁷⁶ ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองจึงยิ่งเปราะบาง แต่กระนั้นก็ตาม ด้วยความที่ปัญหาผู้ลี้ภัยในยุโรปเป็นประเด็นข้ามชาติ เราจึงต้องการความร่วมมือและการจัดการจากรัฐทั้งสองอย่างพร้อม ๆ กัน ความตกลงที่ยังไม่สมบูรณ์แบบนี้จึงยังถือเป็นความตกลงที่มีความจำเป็น และถูกหยิบยกมาใช้จนถึงปัจจุบัน ผู้เขียนจึงมีความคิดเห็นว่าการหากต้องการให้ความสัมพันธ์ระหว่างยุโรปและตุรกีเป็นความสัมพันธ์ที่พึงใจกันทั้งสองฝ่าย ทั้งสองตัวแสดงจึงมีการกิจบางอย่างที่จะต้องทำ

สหภาพยุโรปจำเป็นต้องเพิ่มความแข็งแกร่งให้กับอำนาจเชิงปทัสฐาน และใช้ประโยชน์จากองค์กรเหนือรัฐให้มากกว่านี้เพื่อส่งเสริมบรรทัดฐานที่ตนเองยึดถือ ซึ่งสิทธิมนุษยชนคือหนึ่งในหลักสำคัญทำประการของบรรทัดฐาน เพราะฉะนั้นสหภาพยุโรปควรบูรณาการให้ประเทศสมาชิกมีความเข้มแข็งเชิงอุดมการณ์ และมีกรอบความคิดไปในทิศทางเดียวกันเสียก่อน ไม่ว่าจะเป็นการดึงเอาหลักการที่ยึดมาจากกฎบัตรสหประชาชาติให้บรรทัดฐานสากลกลายมาเป็นบรรทัดฐานที่ทุกรัฐสมาชิกยึดถือ หรือจะเป็นการถกเถียงเพื่อสร้างปทัสฐานใหม่ร่วมกันก็ได้ จากนั้นเมื่อมีเข้มแข็งภายในเพียงพอแล้ว ก็จะบังคับเอาบรรทัดฐานไปสู่ประเทศที่สามอย่างตุรกี⁷⁷

นอกจากนี้ผู้เขียนยังเสนอเพิ่มเติมให้สหภาพยุโรปพึงตระหนักว่า การที่ผู้ลี้ภัยจำนวนมากหาที่ลี้ภัยในตุรกีทำให้ตุรกีมีภาระมากไม่ว่าจะเป็นภาระทางการเงิน หรือภาระเชิงสังคมก็ตาม และการที่ผลกระทบเชิงลบไปตกอยู่ที่ตุรกีนั้นก็เพราะเขากำลังทำตามมาตรการที่เป็นประโยชน์ต่อยุโรปเองอยู่ ยุโรปจึงควรจัดการเกี่ยวกับการสนับสนุนการเงินเพื่อช่วยผู้ลี้ภัยให้ชัดเจนกว่านี้ และยังคงควรเพิ่มมาตรการช่วยเหลืออื่น ๆ เช่น การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค

การส่งตัวแทนผู้มีความรู้เข้าไปช่วยจัดคุณภาพชีวิตของผู้ลี้ภัยให้เป็นระบบระเบียบ เพื่อช่วยลดและป้องกันปัญหาที่อาจตามมาจากการที่มากเกินไปที่ตกอยู่ที่ตุรกี⁷⁸

นอกจากนี้สิ่งสำคัญอีกประการที่สหภาพยุโรปจะต้องทำก็คือ หากต้องส่งกลับผู้ลี้ภัยไปยังตุรกี ยุโรปจะต้องมั่นใจว่าตุรกีจะเป็นพื้นที่ที่เป็นมิตรกับผู้ลี้ภัย และสามารถปกป้องสิทธิมนุษยชนของคนเหล่านั้นได้อย่างแท้จริง เพราะอย่างที่ได้อ้างอิงไปในส่วนที่สองแล้วว่าผู้ลี้ภัยในตุรกีไม่สามารถรับสถานะผู้ลี้ภัยได้ โดยจะมีการคุมกันแบบชั่วคราวแทน ซึ่งเป็นผลร้ายมากกว่าผลดี สหภาพยุโรปจึงจะต้องมั่นใจก่อนว่าตุรกีจะเป็นประเทศที่สามที่ปลอดภัย (safe third country) ไมเช่นนั้นก็ไม่ต่างอะไรกับการที่ยุโรปหันหลังให้กับหน้าที่ของตนเองโดยการส่งคนไปยังที่ที่สิทธิไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างที่ควรจะเป็น⁷⁹ อำนาจเชิงปทัสสถานก็จะได้ไม่ได้แสดงบทบาทของตนเอง และไม่ประสบความสำเร็จในการกล่อมเกลามาไปสู่ตัวแสดงอื่น ๆ

ในส่วนของตุรกี ที่มีความเชื่ออยู่ตลอดว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของยุโรป จะต้องเข้าใจถึงความเป็นไปได้ในประเด็นสมาชิกภาพว่าเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก ด้วยปัญหาด้านภูมิศาสตร์ที่จะต้องอยู่ในภูมิภาคยุโรปเท่านั้น และจะต้องเป็นรัฐชาติที่เคารพต่อคุณค่าพื้นฐานของสหภาพยุโรปจึงจะขอสมาชิกภาพได้⁸⁰ ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างตุรกีและยุโรปจึงเป็นไปได้แค่ในรูปแบบของเพื่อนบ้านที่ใกล้ชิดต่อกัน และในส่วนของการร่วมมือจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยจะต้องดำเนินต่อไป ตุรกีจะต้องเปิดรับคุณค่าเชิงปทัสสถานของยุโรปบางอย่างเพื่อส่งเสริมให้ทั้งสองตัวแสดงใกล้ชิดกันยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นความเห็นใจเพื่อนมนุษย์และการปกป้องสิทธิมนุษยชน เคารพหลักนิติธรรมและหลักประชาธิปไตย⁸¹ ซึ่งปัจจัยสองอย่างหลังคือข้ออ้างหลักที่ยุโรปใช้อธิบายว่าเหตุใดเสรีวีซ่าและความร่วมมือด้านการค้าจึงยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่คาดหวังไว้⁸² ดังนั้นหากจะลบปัญหานี้ออกไปและส่งเสริมความร่วมมือให้เข้มข้น ตุรกีจะต้องแสดงให้เห็นว่าตัวเองพร้อมที่จะรับเอาแนวคิดเชิงคุณค่านี้ไปปรับ

ใช้ในประเทศ และจะต้องเป็นไปอย่างจริงจังอีกด้วย ทั้งนี้หากคุณค่าเชิง
ปทัสฐานหลักห้าประการสามารถแบ่งบานได้ในตุรกีอย่างแท้จริง ปัญหา
การขู่ส่งผู้ลี้ภัยออกไปเมื่อยุโรปไม่รักษาสัญญาก็คงจะไม่เกิดขึ้นอีก
เพราะกลุ่มผู้ลี้ภัยนั้นไม่ใช่เครื่องมือในเกมการเมืองของใคร และสิทธิ
มนุษยชนของพวกเขาควรจะถูกเคารพอย่างแท้จริงไม่ว่าจากรัฐหรือตัว
แสดงระหว่างประเทศใดก็ตาม

6. บทสรุป

ความสัมพันธ์ของสหภาพยุโรปต่อเพื่อนบ้านในปัจจุบันมักจะ
เป็นในรูปแบบที่สหภาพยุโรปเข้ามามีส่วนร่วมและพยายามใช้อำนาจ
ของตัวเองผ่านอำนาจเชิงความคิด ซึ่งทำให้สหภาพยุโรปมีอัตลักษณ์ใน
เวทีระหว่างประเทศเป็นมหาอำนาจเชิงปทัสฐาน ซึ่งสหภาพยุโรปอาจ
ได้รับอำนาจมาจากบรรทัดฐานสากลที่มีอยู่แล้ว หรือการแข่งขันเพื่อ
สร้างบรรทัดฐานขึ้นมาก็ได้ภารกิจหลักของมหาอำนาจเชิงปทัสฐานคือ
การกำหนดกรอบความคิดเพื่อให้ประชาคมโลกมองปรากฏการณ์ต่าง
ๆ ด้วยเลนส์เดียวกัน สิ่งนี้เรียกว่าการสร้างบทบาทความเป็นมหาอำนาจ
เชิงปทัสฐาน (Normative Power Europe)

หนึ่งในบรรทัดฐานสำคัญที่สหภาพยุโรปพยายามเผยแพร่สู่นานาประเทศคือการเคารพในหลักสิทธิมนุษยชน เมื่อพิจารณาผ่าน
กรณีศึกษาเรื่องการจัดการผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรปกับตุรกีปี 2015
ไปพร้อม ๆ กับทฤษฎีเรื่องอำนาจเชิงปทัสฐานของโรมัส ดีช และทฤษฎี
รัฐบาลสัมพันธ์นิยมแล้ว สหภาพยุโรปควรสร้างนโยบายเพื่อคุ้มครอง
สิทธิของผู้ลี้ภัย และส่งออกความเคารพในบรรทัดฐานให้ได้มากที่สุด
แต่ในเชิงประจักษ์แล้ว บทบาทของสหภาพกำลังถูกท้าทายเป็นอย่าง
มากผ่านความล้มเหลวของความตกลง ได้แก่ หนึ่ง ความสัมพันธ์ที่
ไม่ยอมรับให้ตุรกีเป็นหนึ่งในสมาชิกสหภาพสร้างความหวาดระแวง
แก่ตุรกี และทำให้รัฐบาลตุรกีไม่กล้าที่จะดำเนินภารกิจอย่างเต็มที่และ

จริงใจได้ สอง ความคิดของรัฐสมาชิกเองและตุรกียังไม่ตอบโจทย์บรรทัดฐานที่ได้สร้างเอาไว้เพียงพอ คือยังไม่เชื่อในความเป็นมหาอำนาจของสหภาพอย่างแท้จริง สาม ความตกลงนี้เป็นแบบแถลงการณ์ ไม่มี ความผูกมัด และทั้งสองตัวแสดงยังไม่มีท่าทีจะพัฒนาความตกลงนี้ให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น สี่ สหภาพยุโรปกำลังถูกวิจารณ์ว่าหันหลังให้กับความรับผิดชอบของตัวเอง และห้า การทำตามเนื้อความของแถลงการณ์ส่งผลร้ายมากกว่าผลดีต่อผู้ลี้ภัย เพราะความไม่พร้อมของตุรกีที่จะรับมือกับวิกฤตินี้อย่างมีประสิทธิภาพ

แม้อำนาจเชิงปทัสสถานจะโดนท้าทายอย่างรุนแรง แต่ผลประโยชน์แห่งชาติของรัฐสมาชิกกลับกำลังเข้มข้นขึ้น ยิ่งเมื่อมองผ่านทฤษฎีรัฐบาลสัมพันธนิยม (Intergovernmentalism) ที่ดึงเอารัฐชาติกลับมาเป็นตัวหลักที่ใช้วิเคราะห์พฤติกรรมขององค์กร จะยิ่งทำให้เห็นว่าภายในกระบวนการการสร้างนโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปที่เกี่ยวกับวิกฤติผู้ลี้ภัยจะมีช่องทางให้รัฐสมาชิกสอดแทรกผลประโยชน์แห่งชาติอยู่เสมอ ซึ่งในกรณีศึกษาเรื่องวิกฤติผู้ลี้ภัยจะเห็นได้ว่า ไม่ว่า จะเป็นรัฐที่มีความผูกมัด หรือเชื่อมโยงกับประเด็นนี้มากหรือน้อย ต่างก็มีผลประโยชน์ไปในทิศทางเดียวกันคือต้องการระงับการทะลักเข้าของผู้ลี้ภัย นี่เป็นสาเหตุว่าทำไมฉันทามติของความตกลงจึงเกิดขึ้นได้

ผู้เขียนจึงเสนอให้ทั้งสองตัวแสดงปรับรูปแบบความสัมพันธ์ต่อกัน โดยยุโรปต้องจริงใจมากกว่านี้ในการให้ความช่วยเหลือตุรกี และเสริมความเข้มแข็งให้กับแนวคิดเชิงปทัสสถานภายในกลุ่มรัฐสมาชิกไปพร้อม ๆ กับการผลักดันออกไปสู่รัฐที่สาม ส่วนตัวตุรกีเองก็ต้องเข้าใจข้อจำกัดบางประการของสหภาพยุโรป และเปิดรับเอาปทัสสถานเข้ามาปรับใช้ภายในอย่างจริงใจ เพื่อให้เกิดการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัยอย่างแท้จริง

NOTES

1. Muhammad Hussein, “Remembering Alan Kurdi,” MiddleEastMonitor, 2 September 2020. <https://www.middleeastmonitor.com/20200902-remembering-aylan-kurdi/> (accessed on 13 December 2020).
2. Mark Provera, “The EU-Turkey Deal: Analysis and Considerations,” Jesuit Refugee Service Europe, 2016, https://jrseurope.org/assets/Publications/File/JRS_Europe_EU_Turkey_Deal_policy_analysis_2016-04-30.pdf.
3. Bianca Benvenuti, The Migration Paradox and EU-Turkey Relations, (Istituto Affari Internazionali, 2017), 5-9.
4. Ibid., 9-12
5. Kim Rygiel, Feyzi Baban, Susan Ilcan, “The Syrian refugee crisis: The EU-Turkey ‘deal’ and temporary protection,” Global Social Policy 2016, Vol. 16, No.3: DOI:10.1177/1468018116666153.
6. Ibid.
7. Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?,” JCMS Vol. 40, No. 2 (2002): 238-239.
8. Ibid.

9. Ibid., 240-242
10. Ian Manners, The Concept of Normative Power in World Politics, (Danish Institute for International Studies, 2009), 3-4.
11. Thomas Diez, “Normative power as hegemony,” Cooperation and Conflict Vol. 48, No.2 (2013): DOI: 10.1177/0010836713485387.
12. Ibid.
13. Manners, “Normative Power Europe,” 235-238.
14. Diez, “Normative power as hegemony.” 199-205.
15. Ibid., 197.
16. Ian Manners, The Concept of Normative Power in World Politics, 2-3.
17. Manners, “Normative Power Europe,” 242-244.
18. Ian Manners, The Concept of Normative Power in World Politics, 3.
19. Manners, “Normative Power Europe,” 244-245
20. Thomas Diez and Michelle Pace, “Normative Power Europe and Conflict Transformation,” ResearchGate 17 September 2014, https://www.researchgate.net/publication/29997518_Normative_Power_Europe_and_Conflict_Transformation (accessed on 11 November 2020).
21. Ian Manners, The Concept of Normative Power in World

- Politics, 3-4.
22. Benvenuti, The Migration Paradox and EU-Turkey Relations, 9-12.
 23. Ibid., 5-9.
 24. Ibid., 9-12
 25. Provera, “The EU-Turkey Deal: Analysis and Considerations.”
 26. Ibid.
 27. Benvenuti, The Migration Paradox and EU-Turkey Relations, 9-12.
 28. Manners, “Normative Power Europe,” 244-245.
 29. Ian Manners, The Concept of Normative Power in World Politics, 2-3.
 30. Manfred Weber, “EU-Turkey relations need an honest new start,” European View 2018, Vol. 17, No. 1: DOI: 10.1177/1781685818765095.
 31. Manners, “Normative Power Europe,” 244-245.
 32. Diez, “Normative power as hegemony,” 202-203.
 33. “Erdogan vows to keep doors open for refugees heading to Europe,” Aljazeera, 29 February 2020, <https://www.aljazeera.com/news/2020/2/29/erdogan-vows-to-keep-doors-open-for-refugees-heading-to-europe> (accessed on 7 December 2020).

34. Rygiel, “The Syrian refugee crisis.”
35. Ian Manners, The Concept of Normative Power in World Politics, 2-3.
36. Rygiel, “The Syrian refugee crisis.”
37. Provera, “The EU-Turkey Deal: Analysis and Considerations.”
38. Ibid.
39. Rygiel, “The Syrian refugee crisis.”
40. Ibid.
41. Ibid.
42. Manners, “Normative Power Europe,” 242-243.
43. Diez and Pace, “Normative Power Europe and Conflict Transformation.”
44. Ibid.
45. Manners, “Normative Power Europe,” 244-245
46. Rygiel, “The Syrian refugee crisis.”
47. Ian Manners, The Concept of Normative Power in World Politics, 3-4.
48. Diez and Pace, “Normative Power Europe and Conflict Transformation.”
49. Amy Verdun, “Intergovernmentalism: Old, Liberal, and New” University of Victoria, 4-5, <https://doi.org/10.1093/>

acrefore/9780190228637.013.1489.

50. Ibid.
51. Diez, “Normative power as hegemony.”
52. ณัฐนันท์ คุณมาศ, “ทฤษฎีในการศึกษาสหภาพยุโรป: จากการบูรณาการ นโยบายทางเลือก สู่กระบวนการยุโรปวิถีต้น,” วารสารยุโรปศึกษา 42, 1 (2555): 138-141.
53. Andrew Moravcsik and Frank Schimmelfennig, “Liberal Intergovernmentalism” in *European Integration Theory*, 3rd ed., (Oxford University Press, 2019), 1-3.
54. Diez, “Normative power as hegemony.”
55. Ibid.
56. Verdun, “Intergovernmentalism: Old, Liberal, and New.”
57. Moravcsik and Schimmelfennig, “Liberal Intergovernmentalism,” 16-19.
58. Ibid.
59. Canan E. Tabur, 2012, The decision-making process in EU policy towards the Eastern neighbourhood: the case of immigration policy, *Philosophy in Contemporary European Studies* University of Sussex, 97-103.
60. Provera, “The EU-Turkey Deal: Analysis and Considerations.”
61. Moravcsik and Schimmelfennig, “Liberal Intergovernmentalism,” 16-19.

62. Tabur, The decision-making process in EU policy towards the Eastern neighbourhood, 75-84.
63. Annett Meiritz and Dara Lind, “Why Germany just closed its borders to refugees,” Vox, 14 September 2015, <https://www.vox.com/2015/9/13/9319741/germany-borders-merkel> (accessed on 10 December 2020).
64. Benvenuti, The Migration Paradox and EU-Turkey Relations.
65. Moravcsik and Schimmelfennig, “Liberal Intergovernmentalism,” 16.
66. Ibid., 19.
67. Ibid., 19.
68. Meiritz and Lind, “Why Germany just closed its borders to refugees.”
69. Moravcsik and Schimmelfennig, “Liberal Intergovernmentalism,” 19.
70. Tabur, The decision-making process in EU policy towards the Eastern neighbourhood, 111.
71. Ibid., 111-113
72. Diez, “Normative power as hegemony.”
73. Tabur, The decision-making process in EU policy towards the Eastern neighbourhood, 134-139.

74. Verdun, “Intergovernmentalism: Old, Liberal, and New,” 3-4.
75. Moravcsik and Schimmelfennig, “Liberal Intergovernmentalism,” 3-5.
76. “Erdogan vows to keep doors open for refugees heading to Europe”
77. Diez, “Normative power as hegemony.”
78. Weber, “EU-Turkey relations need an honest new start.”
79. Provera, “The EU-Turkey Deal: Analysis and Considerations.”
80. Weber, “EU-Turkey relations need an honest new start.”
81. Ibid.
82. Benvenuti, The Migration Paradox and EU-Turkey Relations.