



ณัฐนันท์ คุณมาศ  
บรรณาธิการ

ปีที่ 24 ฉบับที่ 2  
กรกฎาคม-ธันวาคม 2559

ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาพปกจาก: [https://cdn.vox-cdn.com/thumbor/E\\_Jt9JzptyBTlrmNdRfS-VlqTqqY=/0x0:4500x3000/1200x0/filters:focal\(0x0:4500x3000\):no\\_upscale\(\)/cdn.vox-cdn.com/uploads/chorus\\_asset/file/12882921/GettyImages\\_942697870.jpg](https://cdn.vox-cdn.com/thumbor/E_Jt9JzptyBTlrmNdRfS-VlqTqqY=/0x0:4500x3000/1200x0/filters:focal(0x0:4500x3000):no_upscale()/cdn.vox-cdn.com/uploads/chorus_asset/file/12882921/GettyImages_942697870.jpg)

# วารสารยุโรปศึกษา

ปีที่ 24 ฉบับที่ 2

กรกฎาคม-ธันวาคม 2559

ณัฐนันท์ คุณมาศ

บรรณาธิการ

ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วารสารยุโรปศึกษา ปีที่ 24 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2559)

ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ISSN 0858-7795

|                     |                                               |
|---------------------|-----------------------------------------------|
| บรรณาธิการที่ปรึกษา | จาริต ดิงศภักดิ์<br>ศุภย์ อิศรางกูร ณ อยุธยา  |
| บรรณาธิการ          | ณัฐนันท์ คุณมาศ                               |
| บรรณาธิการผู้ช่วย   | วรตล เลิศรัตน์<br>อภิชัย กุญชรชัย             |
| พิสูจน์อักษร        | วรตล เลิศรัตน์                                |
| ออกแบบรูปเล่ม       | วรตล เลิศรัตน์                                |
| พิมพ์ที่            | โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย<br>กรุงเทพฯ |

**Journal of European Studies 24 (2) (July-December 2016)**

Centre for European Studies at Chulalongkorn University

ISSN 0858-7795

|                   |                                                               |
|-------------------|---------------------------------------------------------------|
| Advisory Editors  | Charit Tingsabadh<br>Tul Israngura Na Ayudhya                 |
| Editor            | Natthanant Kunnamas                                           |
| Assistant Editors | Voradon Lerdrat<br>Apichai Gunchorchai                        |
| Proofreader       | Voradon Lerdrat                                               |
| Book Designer     | Voradon Lerdrat                                               |
| Printed at        | Chulalongkorn University<br>Printing House, Bangkok, Thailand |



## บทบรรณาธิการ

ด้วยศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีพันธกิจสำคัญในการเสริมสร้าง พัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้ด้านยุโรปศึกษาให้แก่สาธารณชน เพื่อประโยชน์ทางการศึกษาด้านยุโรปศึกษาในประเทศไทยและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ศูนย์ฯจึงได้จัดทำและเผยแพร่ “วารสารยุโรปศึกษา” (Journal of European Studies) สำหรับให้นักวิชาการ นิสิต นักศึกษาและบุคคลทั่วไปในวงกว้าง สามารถใช้เป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และความคิดเห็นในสาขาวิชา อย่างต่อเนื่องมายาวนานกว่าสองทศวรรษ

สำหรับบทความในวารสารฉบับนี้ กองบรรณาธิการได้พิจารณาเลือกตีพิมพ์บทความคุณภาพยอดเยี่ยมรวมทั้งสิ้น 5 บทความ ซึ่งครอบคลุมประเด็น พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ช่วงเวลาและศาสตร์ที่ใช้ในการศึกษาหลากหลาย

ในบทความชิ้นแรก “นัยของความหวาดกลัวอิสลามต่อกระแสต่อต้านสหภาพยุโรปในประเทศกลุ่มวิเชอกราด กรณีศึกษา: ฮังการี” ภาณุพงศ์ เพชรพลอย ได้อภิปรายเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมืองของแนวคิดการต่อต้านสหภาพยุโรปและพลวัตของกระแสความหวาดกลัวอิสลามในกลุ่มประเทศวิเชอกราด โดยมุ่งศึกษากรณีของฮังการีภายใต้บริบทการหลังไหลเข้ามาของผู้อพยพ พร้อมทั้งวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของการออกจากสหภาพยุโรปของประเทศดังกล่าวผ่านมติการเมืองภายในและพลวัตระหว่างประเทศ ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่า แม้ฮังการีจะไม่ต้องการออกจากสหภาพยุโรป แต่ก็มีท่าทีสนับสนุนการร่วมมือระหว่างรัฐบาลมากกว่าการบูรณาการเชิงลึก

ถัดมาในบทความชิ้นที่สอง “Catalexit: วิฤตการณ์รัฐธรรมนูญสเปนและท่าทีของสหภาพยุโรปต่อกาตาลุญญา” ณภัทร พุ่มศิริ ได้วิเคราะห์วิฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในแคว้นกาตาลุญญาของ

สเปนหลังจากการทำประชามติเพื่อแยกตัวเป็นรัฐอิสระ ผ่านมิติด้านประวัติศาสตร์ การเมือง และเศรษฐกิจ พร้อมทั้งวิเคราะห์ท่าทีของสหภาพยุโรปต่อเหตุการณ์ดังกล่าว โดยผู้เขียนชี้ให้เห็นว่าสหภาพยุโรปมีท่าทีสนับสนุนรัฐบาลกลางสเปนมาโดยตลอด เนื่องจากความสำเร็จในการแยกตัวเป็นรัฐอิสระของกาตาลุญญาอาจส่งผลให้เสถียรภาพของสหภาพยุโรปสั่นคลอนได้

ในบทความชิ้นที่สาม “ความเปลี่ยนแปลงในฟินแลนด์จากพรรคชาตินิยมฝ่ายขวา: แนวคิดรัฐสวัสดิการและสมาชิกภาพของสหภาพยุโรป” อีริช ธูระทอง ได้วิเคราะห์เกี่ยวกับพลวัตทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในฟินแลนด์นับตั้งแต่การปะทุขึ้นของวิกฤตการณ์สำคัญในยุโรป อย่างวิกฤตหนี้สาธารณะและวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย ซึ่งผู้เขียนได้เสนอว่า สองเหตุการณ์ดังกล่าวได้นำมาสู่การเติบโตขึ้นของกระแสชาตินิยมในยุโรปรวมไปถึงฟินแลนด์ และก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในแนวคิดเกี่ยวกับระบบรัฐสวัสดิการและการรับมือกับผู้อพยพ

ต่อมาในบทความชิ้นที่สี่ “เบร์กซีท: ผลกระทบของโลกาภิวัตน์” นริศ สังข์โพธิ์จัน ได้ศึกษาเหตุผลเบื้องหลังของการตัดสินใจออกจากสหภาพยุโรปของชาวสหราชอาณาจักร โดยเสนอว่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมอันเป็นผลมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ เป็นปัจจัยผลักดันสำคัญที่ทำให้ประชาชนสหราชอาณาจักรจำนวนหนึ่ง ซึ่งมองว่าตนเป็นผู้เสียประโยชน์จากความขึ้นต่อกันของระบบเศรษฐกิจโลก ต้องการให้สหราชอาณาจักรออกจากสหภาพยุโรป

ในบทความชิ้นสุดท้าย “The Rise of Illiberal Democracy in Post-Communist Poland” วรธร เลิศรัตน์ (Voradon Lerdrat) ได้อภิปรายเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยที่ไม่เป็นเสรีนิยมของโปแลนด์ โดยผู้เขียนชี้ให้เห็นว่า แม้หลังการล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์ โปแลนด์จะพยายามเปลี่ยนผ่านระบบการเมืองการปกครองไปสู่ประชาธิปไตย แต่ด้วยผลพวงจากการควบคุมสังคมและรูปแบบการ

ปลูกฝังชาตินิยมในยุคคอมมิวนิสต์ กอปรกับนโยบายการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจการเมืองในยุคหลังคอมมิวนิสต์ระยะแรก ส่งผลให้ประชาชนชาวโปแลนด์จำนวนหนึ่งสร้างอัตลักษณ์กีดกัน “ผู้อื่น” บางกลุ่ม และขาดการยึดถือเชื่อใช้คุณค่าแบบเสรีนิยม จนนำมาสู่การเติบโตของระบอบประชาธิปไตยที่ไม่เป็นเสรีนิยมในที่สุด

กองบรรณาธิการคาดหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความทั้งห้าชิ้นนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านและการพัฒนาองค์ความรู้ด้านยุโรปศึกษาไม่มากนักน้อย

ท้ายที่สุด กองบรรณาธิการต้องขอแจ้งข่าวสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินงานของวารสารยุโรปศึกษา กล่าวคือ วารสารจะพักตีพิมพ์หลังจากเผยแพร่ฉบับนี้เป็นระยะเวลา 2 ปี ระหว่าง พ.ศ.2560-2561 เพื่อปรับปรุงและพัฒนากระบวนการจัดทำและเผยแพร่วารสารทั้งระบบให้มีคุณภาพสูงขึ้นตามมาตรฐานทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติ โดยจะกลับมาตีพิมพ์เผยแพร่ในรูปแบบใหม่ตั้งแต่ พ.ศ.2562 เป็นต้นไป กองบรรณาธิการขออภัยเป็นอย่างยิ่งที่จำเป็นต้องระงับการดำเนินการชั่วคราว แต่ขอให้เชื่อมั่นว่า ในการกลับมาครั้งใหม่ในอีก 2 ปีข้างหน้า วารสารยุโรปศึกษาโฉมใหม่จะเพิ่มทวีคุณภาพขึ้นอย่างก้าวกระโดด สามารถบริการวงการวิชาการด้านยุโรปศึกษาในประเทศไทยและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ดียิ่งขึ้นกว่าในอดีตอย่างมีนัยสำคัญ

ณัฐนันท์ คุณมาศ  
บรรณาธิการ

## สารบัญ

นัยของความหวาดกลัวอิสลามต่อกระแสต่อต้านสหภาพ  
ยุโรปในประเทศกลุ่มวิเชอกราด กรณีศึกษา: ฮังการี

ภานุพงศ์ เพชรพลอย

10

Catalexit: วิฤตการณ์รัฐธรรมนูญสเปนและท่าที  
ของสหภาพยุโรปต่อกาตาลูญญา

ณภัทร พุ่มศิริ

52

ความเปลี่ยนแปลงในฟินแลนด์จากพรรคประชานิยม  
ฝ่ายขวา: แนวคิดรัฐสวัสดิการ และสมาชิกภาพของ  
สหภาพยุโรป

ธีรัช ธุระทอง

76

เบร์กชิต: ผลกระทบของโลกาภิวัตน์

นริศ สังข์ไพบโรจน์

106

The Rise of Illiberal Democracy in  
Post-Communist Poland

Voradon Lerdrat

154





# นัยของความหวาดกลัวอิสลาม ต่อกระแสต่อต้านสหภาพยุโรป ในประเทศกลุ่มวิเชกราด กรณีศึกษา: ฮังการี

*Implications of Islamophobia for Euroscepticism  
in Visegrád Group – Case Study: Hungary*

ปานุพงค์ เพชรพลอย  
นักวิชาการอิสระ

*Panupong Pechploy  
Independent scholar*

## Abstract

This paper aims to explain the political development of Euroscepticism and the dynamic of Islamophobia in Visegrád Group countries by examining Hungary as the case study in particular in the times of European refugee crisis, followed by their implications for the possibility of Hungary leaving the European Union (“Hungaleave”) following the Brexit referendum. The first section of this paper will discuss the correlation among various variables amidst the largest refugee crisis in Europe since the Second World War, including Islamophobia in conservative Christian nations, role of Hungary as a transit country amidst the refugee crisis, and the perplexity of the Common European Asylum System. It will subsequently discuss the dynamic of Euroscepticism in Central and Eastern Europe, challenge to Europeanisation, and its implications for the landslide victory of Hungarian referendum in opposing refugee resettlement quota plan. Furthermore, this paper will outline several reasons for Hungary leaving the European Union by exploring numerous political actors from various dimensions. On the other hand, it will also delineate certain grounds for Hungary remaining in the Union by principally addressing the relatively high dependence of Hungary on financial support from the European Union. The last section of this paper will end



up assessing the overall possibility of Hungary leaving the European Union.

*“Migration is not a solution but  
a problem ... not medicine but a  
poison”<sup>1</sup>*

-- นายวิกเตอร์ ออร์บาน (Viktor Orbán) นายกรัฐมนตรีแห่งฮังการี

คำกล่าวข้างต้นของนายออร์บานสะท้อนให้เห็นถึงการหันขวาสู่กระแสประชานิยมและกระแสต่อต้านสหภาพยุโรป (Euroscepticism) ในบรรดาหมู่อดีตประเทศคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคยุโรปกลาง โดยทั่วไปแล้วสหภาพยุโรปมักได้รับยอมรับว่าเป็นผู้ให้ประโยชน์จำนวนมากแก่รัฐสมาชิกในการพัฒนาสาธารณูปโภคและยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจ พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ต่อต้านสหภาพยุโรปมักเป็นเพียงพรรคชายขอบ แต่เมื่อวิกฤตผู้ลี้ภัยยุโรปอุบัติขึ้นในปี 2014 กระแสขว้างได้หวนคืนสู่ยุโรปอีกครั้งหนึ่ง ทศนคติต่อสหภาพยุโรปของกลุ่มวิเซกราด (Visegrád Group) ได้แก่ โปแลนด์ ฮังการี สาธารณรัฐเช็ก และสโลวาเกียจึงเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือประเทศเหล่านี้มองสหภาพยุโรปเป็นกลไกแห่งการกดขี่ระดับเหนือชาติ ปรากฏการณ์นี้สะท้อนให้เห็นถึงวิกฤตแห่งความเป็นปึกแผ่นของภูมิภาค ที่วิกฤตผู้ลี้ภัยร่วมกันกับวิกฤตหนี้สาธารณะยุโรปในปี 2008 และเหตุการณ์ก่อการร้ายที่เกี่ยวข้องกับรัฐอิสลาม กลายมาเป็นขบวนการสำคัญที่ปลุกกระแสชาตินิยมและชาตินิยมในภูมิภาค<sup>2</sup> กระตุ้นให้เกิดความเกลียดกลัวต่างชาติ กระแสต่อต้านผู้อพยพ กระแสต่อต้านสหภาพยุโรปและความหวาดกลัวต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมซึ่งพรรคประชานิยมขว้างมักนำมาใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันพรรคขว้างเหล่านี้ก็มักนำความหวาดกลัวอิสลาม (Islamophobia) มาใช้เพิ่มความชอบธรรมทางการเมืองในช่วงที่ผ่านมา แม้ว่าพรรคขว้างอาจ

1 “Hungarian Prime Minister Says Europe’s Migrant Crisis is a ‘Poison’,” Casey Quackenbush, TIME, last modified July 27, 2016, <http://time.com/4425549/hungary-migration-poison-europe/>

2 “Poland’s Islamophobia,” Karolina Wigura, STRATEGIC EUROPE, last modified June 23, 2016, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63892>

ไม่ได้สนับสนุนให้ใช้ความรุนแรงต่อผู้ลี้ภัยโดยตรง แต่ว่าจาอันเต็มไปด้วยความเกลียดชังมีอิทธิพลต่อปัจเจกบุคคลในสังคมและอาจนำไปสู่พฤติกรรมสุดโต่งได้ กระแสต่อต้านมุสลิมเป็นปัจจัยสำคัญของขบวนการขวาจัดทั่วทั้งยุโรป หรือแม้แต่ในกลุ่มวิเชอกราดซึ่งมีชาวมุสลิมอาศัยอยู่จำนวนน้อยมากก็ตาม โดยรวมแล้วอุดมการณ์ดังกล่าวมีลักษณะความเกลียดกลัวต่างชาติ (xenophobia) ซึ่งสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับกระแสต่อต้านชาวยิว (anti-Semitism) ความเกลียดชังคนรักร่วมเพศ และกระแสต่อต้านการบูรณาการยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องการจัดการรับมือกับวิกฤตผู้ลี้ภัย<sup>3</sup>

ด้วยเหตุนี้ บทความฉบับนี้จึงมุ่งตอบคำถามสำคัญสองประการดังต่อไปนี้ ประการแรก ปัจจัยใดอยู่เบื้องหลังพลวัตของความหวาดกลัวอิสลามและนโยบายทางการเมืองสืบเนื่องต่อกระแสต่อต้านสหภาพยุโรปในหมู่ประเทศวิเชอกราด และประการที่สอง กระแสต่อต้านสหภาพยุโรปในบริบทดังกล่าวมีอิทธิพลต่อความน่าจะเป็นในการออกจากสหภาพยุโรปมากน้อยเพียงใด โดยใช้ประเทศฮังการีเป็นกรณีศึกษาในการประเมินการนำนโยบายผู้ลี้ภัยยุโรปร่วม (Common European Asylum Policy) ไปปฏิบัติ โดยศึกษาผ่านนโยบายทั้งในระดับรัฐบาลและมติมหาชนภายในประเทศภายใต้กรอบทฤษฎี social constructivism และใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพที่ใช้ศึกษาผ่านการสังเกตพลวัตของกระแสหวาดกลัวอิสลาม และต่อต้านสหภาพยุโรปในกลุ่มวิเชอกราดผ่านบทสัมภาษณ์ คำกล่าวสุนทรพจน์และถ้อยแถลงนโยบาย แบบประเมินผลลัพธ์ และบทวิจารณ์ต่างๆ รวมทั้งระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณที่ใช้ศึกษาผ่านการสังเกตและอาศัยข้อมูลเชิงสถิติ เพื่อประเมินระดับการนำนโยบายผู้ลี้ภัยยุโรปร่วมไปปฏิบัติ และเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของการออกจากสหภาพยุโรปของฮังการีในหลายมิติ

3 Morgane Hoarau and Patrycja Sasnal, "The Rise of Islamophobia in Europe," *BULLETIN* 55, no. 509 (May 2013): 2, [https://www.pism.pl/files/?id\\_plik=13739](https://www.pism.pl/files/?id_plik=13739)

ในบทความนี้ ข้าพเจ้ามีความเห็นว่าท่ามกลางวิกฤติการณ์ผู้  
ลี้ภัยยุโรป นโยบายต่อต้านผู้ลี้ภัยและวาทกรรมหวาดกลัวอิสลาม ได้  
สร้างความชอบธรรมให้กับทัศนคติเหยียดชาติพันธุ์และความหวาดกลัว  
ต่างชาติ ซึ่งประสบผลสำเร็จเป็นอย่างมากในกลุ่มประเทศวิเชกกราด  
ที่ล้วนเป็นอดีตประเทศคอมมิวนิสต์ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความ  
อ่อนแอทางสังคมเชิงสัมพันธ์ของการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย  
เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุด และจากการโยกหาอัตลักษณ์ความเป็นชาติใน  
อดีตหลังจากถูกสหภาพโซเวียตกดขี่ปราบปรามอย่างรุนแรงมาเป็นเวลา  
นาน<sup>4</sup> ดังนั้นการปฏิเสธความคิดกระแสพหุนิยมทางวัฒนธรรมและการ  
ไม่ยอมรับคุณค่าเสรีนิยมในภูมิภาคนี้จึงนำมาสู่การเพิ่มขึ้นของกระแส  
ต่อต้านสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเกิดวิกฤติผู้ลี้ภัยยุโรป กลุ่ม  
วิเชกกราดมองผู้ลี้ภัยชาวมุสลิมจากตะวันออกกลางว่าเป็นภัยต่อความ  
มั่นคงและอัตลักษณ์แห่งชาติ จึงนำมาสู่ทัศนคติที่มองว่าความพยายาม  
ของสหภาพยุโรปในการผลักดันให้เกิดการปฏิรูปนโยบายผู้ลี้ภัยยุโรป  
ร่วม และจัดทำแผนการกระจายผู้ลี้ภัยตามสัดส่วนโควตานั้นขัดต่อ  
ผลประโยชน์แห่งชาติของตน<sup>5</sup> โดยกระแสต่อต้านสหภาพยุโรปในฮังการี  
มีลักษณะอย่างอ่อน (Soft Euroscepticism) คือไม่ได้มุ่งถอนตัวออก  
จากสหภาพยุโรป แต่เพียงไม่เห็นด้วยกับนโยบายบางประการ โดย  
ยังการต้องการให้สหภาพยุโรปร่วมมือกันในลักษณะระหว่างรัฐบาล  
(intergovernmental cooperation) มากกว่าการบูรณาการยุโรป  
ในเชิงลึก

4 Swaan van Iterson and Maja Nenadović, "The danger of not facing history: Exploring the link between education about the past and present-day anti-Semitism and racism in Hungary," *Journal of Intercultural Education* 24, no. 1-02 (2013) <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14675986.2013.782735?scroll=top&needAccess=true&journalCode=ceji20>

5 "Racism in Post-Communist Central Europe," Zdenak Kavan, Discover Society, last modified June 1, 2016, <http://discoversociety.org/2016/06/01/racism-in-post-communist-central-europe/>

บทความฉบับนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็นประเด็นดังต่อไปนี้ ประการแรกบทความจะกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่มีนัยสำคัญต่อพลวัตความหวาดกลัวอิสลามและกระแสต่อต้านสหภาพยุโรปในกลุ่มวิเชอกราด ประการที่สองจะกล่าวถึงปรากฏการณ์ต่อต้านสหภาพยุโรปและนัยต่อกระบวนการยุโรปภิวัตน์ (Europeanisation) โดยมุ่งศึกษาอังการีเป็นกรณีหลัก ประการที่สามจะกล่าวถึงปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ข้อเสนอให้อังการีออกจากสหภาพยุโรป ประการที่สี่จะศึกษาปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนให้อังการีดำรงสมาชิกภาพในสหภาพยุโรป และประการสุดท้ายจะประเมินระดับความน่าจะเป็นในการถอนตัวจากสหภาพยุโรปของอังการี

## ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเบื้องหลัง พลวัตความหวาดกลัวอิสลาม และกระแส ต่อต้านสหภาพยุโรปในกลุ่มวิเชอกราด

ปัจจัยแรกที่น่าสนใจคือ พลวัตความหวาดกลัวอิสลามในประเทศกลุ่มวิเชอกราด นักวิชาการหลายท่านมักคาดการณ์ว่ากระแสความหวาดกลัวอิสลาม เป็นผลสืบเนื่องมาจากการปะทะกันระหว่างอารยธรรมและความไม่สอดคล้องกันทางอุดมการณ์ ระหว่างค่านิยมคริสเตียนของยุโรปกับค่านิยมอิสลามของโลกอาหรับ แต่บทความฉบับนี้เห็นต่างออกไปโดยมองว่าปัจจัยหลักของการก่อตัวขึ้นของกระแสความหวาดกลัวอิสลาม คือวิกฤตทางอัตลักษณ์ประจำชาติของประเทศในกลุ่มวิเชอกราดเอง ความอ่อนแอเชิงสัมพัทธ์ของการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย และความสามารถของขบวนการประชานิยมฝ่ายขวาในการอ้างวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นที่น่าประหลาดใจยิ่งที่กระแสความหวาดกลัวอิสลามในประเทศกลุ่มวิเชอกราดเป็นปรากฏการณ์ที่เพิ่งเกิดขึ้นมาเป็นเวลาไม่นานมาก และสามารถพบได้มากในกลุ่มประเทศยุโรปกลางและตะวันออกทั้ง ๆ

ที่สัดส่วนประชากรผู้นับถือศาสนาอิสลามมีจำนวนน้อยมาก กระแสความหวาดกลัวอิสลามยังสามารถพบได้มากเช่นกันในภูมิภาคยุโรปตะวันออกเฉียงใต้ บริเวณอดีตประเทศยูโกสลาเวีย อัลบาเนีย และบัลแกเรียที่มีชุมชนชาวมุสลิมขนาดใหญ่อาศัยอยู่ กระแสความหวาดกลัวอิสลามในกลุ่มประเทศยุโรปกลางและตะวันออกมีสองรูปแบบหลักได้แก่ รูปแบบแรกเป็นการเหยียดผิวกับกลุ่มชนพื้นเมืองเดิมที่นับถือศาสนาอิสลาม เช่น ชาวทาตาร์ เป็นต้น ความไม่ไว้วางใจชาวมุสลิมเป็นผลพวงจากอดีตอันขมขื่นในยุคที่จักรวรรดิออตโตมันแผ่ขยายอำนาจเข้ามาในคาบสมุทรบอลข่าน ชาวมุสลิมมักถูกมองว่าเป็นกบฏที่คอยให้ความช่วยเหลือแก่พวกเติร์กในการเข้ารุกรานยุโรป รูปแบบที่สองคือความเกลียดกลัวต่างชาติต่อทั้งผู้อพยพและผู้ลี้ภัย เช่น ขบวนการชาวยุโรปรักชาติต่อต้านอิสลามานุวัตรในตะวันตก (Patriotische Europäer Gegen die Islamisierung des Abendlandes: PEGIDA) ที่เดินขบวนประท้วงต่อต้านการสร้างศูนย์วัฒนธรรมอิสลามในกรุงวอซอร์ ประเทศโปแลนด์ ซึ่งความกลัวรูปแบบนี้พัฒนามาจากกระแสต่อต้านชาวยิวและชาวโรมาที่มีมาโดยตลอดจวบจนถึงปัจจุบัน<sup>6</sup>

ในกรณีของประเทศไทยฮังการี งานวิจัยของ PEW Research พบว่าชาวฮังการีร้อยละ 72 ของประชากรทั้งหมดมีทัศนคติในทางลบต่อศาสนาอิสลาม นับว่าเป็นสัดส่วนที่สูงที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในยุโรป<sup>7</sup> ขณะเดียวกัน Political Capital Institute รายงานว่าจากผลสำรวจในปี 2010 ทัศนคติและค่านิยมชาวยุโรปในฮังการีจัดว่าอยู่ในอัตราที่

---

6 “Islamophobia in East-Central Europe,” John Feffer, The World Post, accessed April 20, 2017 [http://www.huffingtonpost.com/john-feffer/islamophobia-in-east-cent\\_b\\_7483100.html](http://www.huffingtonpost.com/john-feffer/islamophobia-in-east-cent_b_7483100.html)

7 “Hungarian Islamophobia and the anti-migrant referendum,” Omar Sayfo and Zoltan Poll, Hungarian Free Press, last modified September 18, 2016 <http://hungarianfreepress.com/2016/09/18/hungarian-islamophobia-and-the-anti-migrant-referendum-a-review-of-an-essay-by-zoltan-pall-and-omar-sayfo/>

สูงมากซึ่งสามารถพบได้ทั้งในหมู่วัยรุ่นและผู้ใหญ่<sup>8</sup> ขบวนการทางสังคมฝ่ายขวาและพรรคประชานิยมขวาจัด รวมไปถึงรัฐบาลอนุรักษนิยมเองได้นำกระแสความหวาดกลัวอิสลามมาใช้ในวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง ผู้ลี้ภัยจากภูมิภาคตะวันออกกลางถูกทำให้มองว่ามีส่วนพัวพันกับขบวนการก่อการร้ายและเป็นภัยต่อทั้งความมั่นคงแห่งชาติและศาสนาคริสต์ แต่หากนำประเด็นดังกล่าวมาพิจารณาจะพบว่ามีความยากลำบากในการอยู่ ในขณะที่หลายท่านมักบอกว่ายังการีเป็นประเทศคริสต์ แต่เป็นที่น่าประหลาดใจมากที่ชาวยังการีที่เข้าโบสถ์เป็นประจำมีจำนวนน้อยกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด เหตุการณ์การก่อการร้ายที่สัมพันธ์กับกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงและชาวมุสลิมที่อาศัยอยู่ในยังการีกลับถือว่าเป็นจำนวนน้อยมาก หากจะพิจารณาว่าชนชั้นนำยังการีมองชาวมุสลิมเป็นภัยคุกคามต่อคุณค่าของยุโรป กลับพบว่ารัฐบาลยังการีเคยดำเนิน”นโยบาย Eastern Opening” ในปี 2012 เพื่อกระชับความสัมพันธ์ทางการทูตและทางเศรษฐกิจกับกลุ่มประเทศตะวันออกกลางและเอเชีย<sup>9</sup> ดังนั้นข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงทำให้แนวคิดการปะทะกันทางวัฒนธรรม (Clash of Civilisations) ระหว่างคุณค่าคริสเตียนกับคุณค่าอิสลามตามข้อเสนอของ Samuel Huntington ไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์นี้ได้อย่างแม่นยำ นำมาสู่ข้อสรุปว่าความหวาดกลัวอิสลามในยังการีนั้นเป็นสิ่งที่เพิ่งถูกปลุกสร้างขึ้นมาเป็นเวลาไม่นาน

ปัจจัยที่สองที่นำมาศึกษาคือสถานการณ์ทางการเมืองและบทบาทของยังการีในฐานะประเทศทางผ่าน (transit country) สำคัญในเส้นทางบาลข่านตะวันตกของการลี้ภัยสงครามและความขัดแย้งจากภูมิภาคตะวันออกกลางสู่ประเทศปลายทางอย่างเยอรมนีท่ามกลาง

8 Friedrich Ebert Stiftung and Political Capital Institute. Attitude radicals in Hungary- in international context. last modified January 10, 2013. [http://www.riskandforecast.com/useruploads/files/derex\\_2012/derex\\_ess5\\_english.pdf](http://www.riskandforecast.com/useruploads/files/derex_2012/derex_ess5_english.pdf)

9 “Eastern Opening” The Orange Files, last modified June 10, 2016 <https://theorangefiles.hu/eastern-opening/>

วิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยยุโรป ซึ่งถือว่าการย้ายถิ่นฐานครั้งใหญ่ที่สุดของประชากรโลกนับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สอง การทะลักเข้ามาของผู้ลี้ภัยสู่ยุโรปสร้างความตึงเครียดเป็นอย่างมากในสหภาพยุโรปโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเด็นการตั้งถิ่นฐานใหม่ของผู้ลี้ภัย เมื่อประเทศต้นทางอย่างกรีซ อิตาลีและฮังการีต้องเผชิญกับภาระอันใหญ่หลวงในการรับมือกับวิกฤตการณ์ดังกล่าว รัฐมนตรีสหภาพยุโรปลงคะแนนด้วยเสียงข้างมากในเดือนกันยายน 2015 เห็นชอบกับแผนการย้ายถิ่นฐานผู้ลี้ภัยจำนวน 160,000 คน โดยให้กระจายไปทั่วสหภาพยุโรปตามสัดส่วน ซึ่งบังคับใช้เฉพาะกับผู้ลี้ภัยที่พำนักอยู่ในอิตาลีและกรีซ แต่รัฐบาลฮังการีปฏิเสธแผนการดังกล่าวและเลือกที่จะรับผู้ลี้ภัยจากอิตาลีและกรีซมากขึ้นแทน<sup>10</sup>

ในปี 2015 ผู้อพยพจำนวนมากถึง 1,321,560 คนหลังไหลเข้ามาในยุโรปเพื่อขอลี้ภัยจากปัญหาความขัดแย้งในซีเรียและความรุนแรงในอัฟกานิสถานและอิรัก ผู้ลี้ภัยจำนวนมากเหล่านี้เดินทางผ่านทางทะเลเมดิเตอร์เรเนียนเข้ามาทางกรีซ บางส่วนเดินทางทางบกผ่านตุรกีและอัลบาเนียบริเวณคาบสมุทรบอลข่าน เยอรมนีภายใต้การนำของนางอังเกลา แมร์เคิล (Angela Merkel) เป็นแนวหน้าของสหภาพยุโรปในการดำเนินนโยบายเปิดรับผู้ลี้ภัย โดยมีผู้ยื่นขอสถานะผู้ลี้ภัยในเยอรมนีในปี 2015 มากกว่า 476,000 คน ฮังการีเป็นประเทศที่ผู้แสวงหาที่พักพิงยื่นขอสถานะผู้ลี้ภัยมากเป็นอันดับสองด้วยจำนวน 177,130 คน ซึ่งถือว่าเป็นอัตราที่สูงมากที่สุดในยุโรปเมื่อเทียบกับสัดส่วนประชากร โดยมีผู้ยื่นขอสถานะผู้ลี้ภัยจำนวนเกือบ 1,800 คนต่อชาวฮังการี 100,000 คน<sup>11</sup> อย่างไรก็ตาม กลับมีเพียง 146 คนที่ได้รับการรับรอง

10 “Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts,” BBC NEWS, last modified March 4, 2016 <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>

11 Ibid.



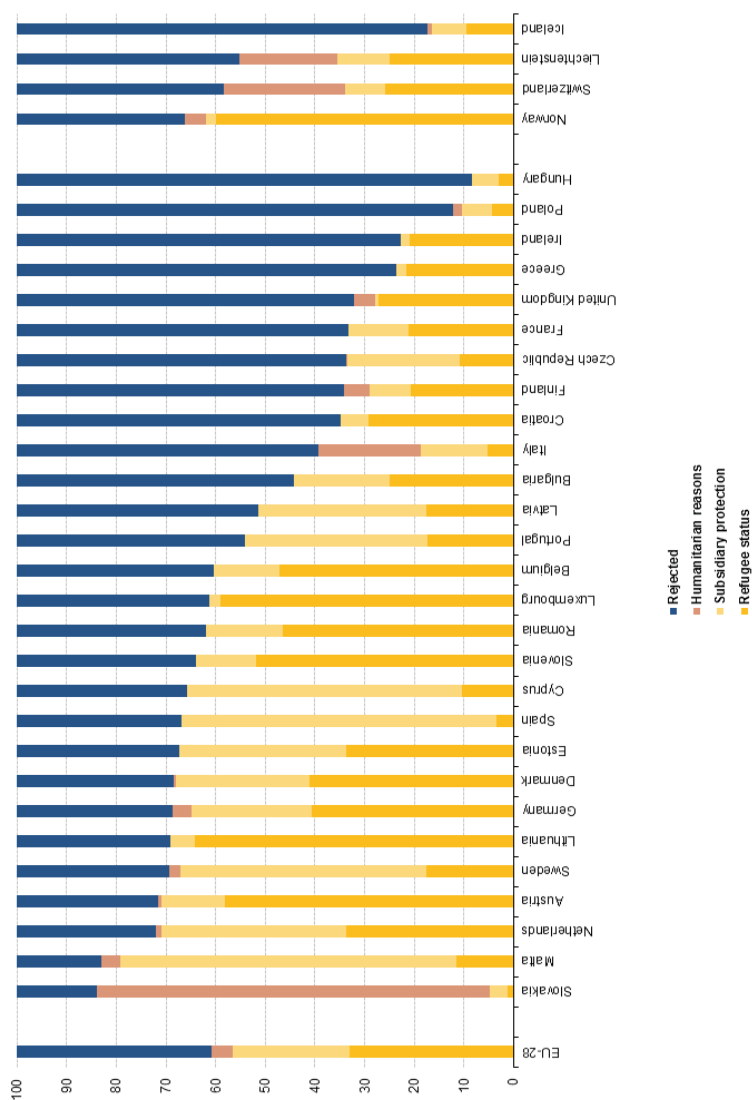
สถานะผู้ลี้ภัย<sup>12</sup> ถัดมาในปี 2016 ผู้แสวงหาที่พักพิงประมาณ 366,000 คนได้รับการรับรองสถานะผู้ลี้ภัยครั้งแรกในสหภาพยุโรป ในขณะที่สโลวาเกียและมอลตาให้การรับรองสถานะผู้ลี้ภัยครั้งแรกมากที่สุดถึง 84 และ 83 เปอร์เซ็นต์ตามลำดับ แต่ยังคงการกีดกันปฏิเสธการให้สถานะผู้ลี้ภัยครั้งแรกไปมากกว่า 80 เปอร์เซ็นต์ซึ่งถือว่าเป็นอัตราสูงมากที่สุดในสหภาพยุโรป ดังแสดงในแผนภูมิที่ 1<sup>13</sup>

เมื่อพิจารณาจำนวนการรับรองสถานะผู้ลี้ภัยจากแผนภูมิข้างต้นจะพบว่าฮังการีเป็นประเทศที่ปฏิเสธการรับรองสถานะผู้ลี้ภัยในอัตราส่วนสูงที่สุดในสหภาพยุโรป การทะลักเข้ามาของผู้ลี้ภัยจำนวนมากกว่า 400,000 คนในฮังการีเพื่อไปยังยุโรปตะวันตกในปี 2015 สร้างความวิตกต่อรัฐบาลฮังการีเป็นอย่างมาก รัฐบาลจึงออกมาตรการหลายประการเพื่อรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าว<sup>14</sup> รัฐบาลฮังการีประกาศเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2015 ที่จะสร้างรั้วสูง 4 เมตรเป็นระยะทาง 175 กิโลเมตรบริเวณพรมแดนตอนใต้ติดกับเซอร์เบียเพื่อรับมือกับการทะลักเข้ามาของผู้อพยพผิดกฎหมายจากเซอร์เบียและประเทศนอกสหภาพยุโรป คณะกรรมาธิการยุโรปวิจารณ์มาตรการดังกล่าวว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดพันธกรณีทางกฎหมายของสหภาพยุโรปพร้อมทั้งเรียกร้องให้ฮังการีหาวิธีการอื่นในการรับมือกับวิกฤตดังกล่าว เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2015 นายออร์บานยืนยันกรณที่จะดำเนินนโยบายต่อต้าน

12 “Refugee crisis breeds Islamophobia in Eastern Europe,” Robert Tait, The National, last updated September 20, 2016 <http://www.thenational.ae/world/europe/refugee-crisis-breeds-islamophobia-in-eastern-europe>

13 “Distribution of first instance decisions on (non-EU) asylum applications, 2016 (%)” Eurostat, last modified March 15, 2017 [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Distribution\\_of\\_first\\_instance\\_decisions\\_on\\_\(non-EU\)\\_asylum\\_applications,\\_2016\\_\(%25\)\\_YB17.png#filelinks](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Distribution_of_first_instance_decisions_on_(non-EU)_asylum_applications,_2016_(%25)_YB17.png#filelinks)

14 “Hungary referendum against EU migrant quotas fails due to low turnout,” May Bulman, INDEPENDENT, last modified October 2, 2016 <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/hungary-referendum-eu-migrant-quotas-fails-low-turnout-a7342071.html>



Note: based on original (not rounded) figures.  
 Source: Eurostat (online data code: migr\_asylum)

แผนภูมิที่ 1: แสดงสัดส่วนของการกระจายการตัดสินใจครั้งแรกในการยื่นขอ  
 สถานะผู้ลี้ภัย (กลุ่มนอกสหภาพยุโรป) ในปี 2016 (คิดเป็น %)  
 (แผนภูมิจาก: Eurostat)

ผู้อพยพ (zero-migrant policy) ซึ่งถือว่าเป็นกิจการภายในรัฐพร้อม  
พิจารณาเยอรมนีและสหภาพยุโรปที่ดำเนินนโยบายเปิดรับผู้ลี้ภัยอย่าง  
ต่อเนื่อง เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2015 มีรายงานว่าตำรวจฮังการีปิด  
กั้นเส้นทางอพยพจากเซอร์เบียพร้อมเพิ่มกำลังพลบริเวณจุดทางผ่าน  
วางรั้วลวดหนามบริเวณพรมแดนและจับกุมผู้อพยพที่ข้ามพรมแดนเข้า  
มาอย่างผิดกฎหมาย เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2015 ฮังการีประกาศปิด  
พรมแดนกับเซอร์เบียชั่วคราว ต่อมาวันที่ 18 กันยายน 2015 ฮังการี  
สร้างรั้วขึ้นอีกแห่งบริเวณพรมแดนติดกับโครเอเชียซึ่งเป็นสมาชิก  
สหภาพยุโรปด้วยกันแต่อยู่นอกเขตเชงเกน ผู้ลี้ภัยหลายหมื่นคนจึงข้าม  
พรมแดนผ่านโครเอเชียและฮังการีเพื่อข้ามไปยังออสเตรีย เมื่อวันที่  
16 ตุลาคม 2015 ฮังการีจึงประกาศปิดพรมแดนชั่วคราวกับโครเอเชีย  
ส่งผลให้ผู้แสวงหาที่พักพิงเปี่ยงเส้นทางไปยังสโลวีเนียแทนตั้งแต่นั้น  
วันที่ 17 ตุลาคมเป็นต้นมา ในเดือนธันวาคมฮังการีและสโลวาเกียร่วม  
กันคัดค้านแผนการตามข้อเสนอของคณะกรรมการยุโรปที่มุ่งกระจาย  
ภาระในการรองรับผู้ลี้ภัยโดยนำเรื่องขึ้นสู่ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพ  
ยุโรป มาตรการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลฮังการีมองผู้ลี้ภัย  
ชาวมุสลิมจากตะวันออกกลางว่าเป็นผู้อพยพผิดกฎหมายที่เข้ามาแย่ง  
งานจากชาวฮังการี เป็นภัยต่อความมั่นคง อัตลักษณ์แห่งชาติและคุณค่า  
ที่ชาวฮังการียึดถือ แม้ว่าฮังการีเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพ  
ผู้ลี้ภัยปี 1951 และมีพันธกรณีทางกฎหมายระหว่างประเทศในการ  
ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัย แต่ในทางปฏิบัติฮังการีดำเนินนโยบายต่อ  
ด้านผู้อพยพโดยใช้มาตรการหลายรูปแบบขับไล่ผู้ลี้ภัยและปฏิเสธการ  
ยื่นขอสถานะผู้ลี้ภัยเกือบทุกกรณี จนถึงขั้นประกาศภาวะสถานการณ์  
ฉุกเฉินพร้อมส่งทหารกว่า 1,500 นายเข้าควบคุมพื้นที่ชายแดนเมื่อ  
วันที่ 9 มีนาคม 2016<sup>15</sup>

15 “Refugee crisis timeline: How the crisis has grown,” Luke Fry, INDEPENDENT, last modified September 15, 2015, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-timeline-how-the-crisis-has-grown-10502690.html>

หากพิจารณาท่าทีของกลุ่มวีเชอกราดต่อสถานการณ์ผู้ลี้ภัย จะพบว่ามีความโน้มเอียงการต่อต้านผู้ลี้ภัยสูง สังเกตได้จากความพยายามของเช็ก สโลวาเกีย ฮังการีและโปแลนด์ (ในช่วงแรก) ที่ร่วมกันคัดค้านแผนการของคณะกรรมการยุโรปที่มุ่งจัดตั้งระบบโควตากระจายการตั้งถิ่นฐานผู้ลี้ภัยจำนวนกว่า 160,000 คนทั่วสหภาพยุโรป ตามสัดส่วนที่เหมาะสมเพื่อแบ่งเบาภาระของอิตาลีและกรีซที่กำลังเผชิญความยากลำบากในการรองรับผู้ลี้ภัยที่ทะลักเข้ามาผ่านทางทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการยุโรปข่มขู่ปรับรัฐใด ๆ ที่ปฏิเสธให้การรองรับผู้ลี้ภัยเป็นเงินจำนวน 250,000 ยูโรต่อผู้ลี้ภัยหนึ่งคนที่รัฐนั้นปฏิเสธ<sup>16</sup> วิกฤตผู้ลี้ภัยยุโรปยังสะท้อนให้เห็นว่าความหวาดกลัวอิสลามได้เข้ามาเป็นประเด็นทางการเมืองกระแสหลักในกลุ่มวีเชอกราด ความหวาดกลัวอิสลามในสังคมยุโรปกลางซึ่งมีปฏิสัมพันธ์ในระดับที่ต่ำมากกับชุมชนมุสลิม เป็นสิ่งที่นักการเมืองพยายามปลุกสร้างขึ้น นักการเมืองต่างตระหนักถึงความหวาดกลัวผู้ลี้ภัยชาวมุสลิมนั้นมีอิทธิพลมากต่อฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง เช่น ในกรณีของโปแลนด์ ความล้มเหลวของอดีตนายกรัฐมนตรี Ewa Kopacz และพรรค Civic Platform ในการปฏิเสธที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยในช่วงต้น และการตัดสินใจหันกลับมาสนับสนุนแผนการโควตาผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรปในภายหลังทำให้พรรคประชาชนนิยมขวาจัด Law and Justice สามารถก้าวขึ้นมาครองรัฐบาลในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาในปี 2015 เป็นต้น ในหลายกรณี นักการเมืองของพรรคสำคัญเกรงว่าพรรคตนอาจเสียคะแนนเสียงให้กับพรรคประชาชนนิยมสุดโต่งได้ หากพรรคตนไม่นำประเด็นผู้ลี้ภัยมาเล่นเกมการเมือง หลายพรรคจึงแข่งกันเป็นแนวหน้าปลุกปั่นประเด็นดังกล่าว เช่น นาย Milos Zeman ประธานาธิบดีสาธารณรัฐเช็กสนับสนุนให้สร้างรั้วกั้นผู้ลี้ภัย ส่งเสริมให้พลเมืองติดอาวุธเพื่อป้องกันตัวจากภัยก่อการร้ายของพวกมุสลิมหัว

16 “Refugee crisis breeds Islamophobia in Eastern Europe.”

รุนแรงและปฏิเสธแนวคิดที่เชื่อว่าคนมุสลิมสามารถเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในสังคมเช็กได้ เป็นต้น

แม้การเล่นเกมการเมืองบนฐานของความหวาดกลัวอิสลามจะปรากฏให้เห็นอยู่ทั่วยุโรป แต่กลับประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากในภูมิภาคยุโรปกลางและตะวันออก สืบเนื่องมาจากภูมิหลังร่วมกันของอดีตประเทศคอมมิวนิสต์ที่ขาดประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ร่วมกับชาวมุสลิม หรือแม้แต่กับผู้อพยพต่างชาติโดยทั่วไป การขาดการขัดเกลาทางสังคมในคุณค่าพหุวัฒนธรรมซึ่งเป็นอัตลักษณ์สำคัญประการหนึ่งของยุโรปตะวันตกในช่วงยุคสงครามเย็นและ “กระบวนการล้างระบอบนาซี (denazification)” ทำให้ชาวยุโรปตะวันออกขาดความตระหนักรู้เรื่องสิทธิมนุษยชนและไม่ตื่นตัวในคุณค่าเสรีนิยมประชาธิปไตยมากนัก บทเรียนจากอาชญากรรมสงครามภายใต้ระบอบนาซีมุ่งให้ความสนใจเพียงกับเหยื่อที่เป็นคอมมิวนิสต์ โดยไม่ได้ให้คุณค่ามากกับการจัดการกับกระแสความเกลียดชังชาวยิว ชาวโรมา คนรักร่วมเพศ คนต่างสีผิวและคนต่างศาสนา เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่าพรรคประชานิยมขวาจัดใช้ผู้อพยพและศาสนาอิสลามซึ่งแสดงถึงความเป็นอื่น เพื่อสร้างศัตรูภายนอกในจินตนาการและพยายามผลักดันให้เกิดกระแสต่อต้านอิสลาม ในกรณีของฮังการี สามารถเห็นได้จากการที่นายออร์บานและพรรคอนุรักษนิยม Fidesz ใช้ประโยชน์ทางการเมืองจากความหวาดกลัวอิสลามที่ตนมีส่วนช่วยปลุกปั่นขึ้น เพื่อเรียกคะแนนเสียงสนับสนุนต่อการลงประชามติคัดค้านแผนการโคเวตาผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรปเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2016 พร้อมกับประกาศชัดเจนว่าจะสร้างรั้วลวดหนามที่ชายแดนติดกับเซอร์เบีย โครเอเชียและโรมาเนียหลังจากที่ผู้แสวงหาที่พักพิงประมาณ 177,000 คนยื่นขอสถานะผู้ลี้ภัยในฮังการีในปี 2015<sup>17</sup>

17 “Refugee crisis breeds Islamophobia in Eastern Europe.”

ปัจจัยที่สามที่นำมาศึกษาคือบทบาทของสหภาพยุโรปในการส่งเสริมปทัสถานเสรีนิยม สิทธิมนุษยชนและการนํานโยบายผู้ลี้ภัยยุโรปร่วม (Common European Asylum Policy) ไปปฏิบัติในประเทศกลุ่มวิเชกราด โดยมีข้อท้าทายหลักคือความคลุมเครือของสนธิสัญญาสหภาพยุโรป (Treaty of European Union) และความตกลงเชงเกน (Schengen Agreement) ที่ไม่ได้ระบุรายละเอียดที่แน่ชัดในเรื่องของเกณฑ์การให้การรับรองสถานะผู้ลี้ภัยและการบังคับใช้มาตรการคุ้มครอง และผลให้อำนาจในการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายการจัดการผู้ลี้ภัยในระดับหนึ่งไปอยู่ที่รัฐบาลของรัฐสมาชิก ตั้งแต่ปี 1999 สหภาพยุโรปพยายามจัดตั้งระบอบการลี้ภัยยุโรปร่วมให้สอดคล้องกับสาระสำคัญของอนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยปี 1951 โดยผู้นำรัฐสมาชิกต่าง ๆ ประกาศรับ Hague Programme เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2004 ซึ่งเสนอให้มีการจัดตั้งระบบการลี้ภัยยุโรปร่วม (Common European Asylum System) เพื่อสร้างระเบียบปฏิบัติด้านการลี้ภัยที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกันระหว่างรัฐสมาชิก มุ่งให้ความสำคัญกับการประสานมาตรฐานในการคุ้มครองโดยปรับกฎหมายภายในรัฐสมาชิกให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ความร่วมมือในทางปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพและความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐสมาชิกและระหว่างรัฐสมาชิกกับรัฐที่ไม่ใช่สมาชิกตามข้อเสนอของคณะกรรมการการยุโรป<sup>18</sup> ระเบียบดับลิน (Dublin Regulation (EU) 604/2013) เป็นหนึ่งในเครื่องมือทางกฎหมายภายใต้ CEAS ที่วางเกณฑ์และกลไกในการกำหนดความรับผิดชอบของรัฐสมาชิกในการตรวจสอบการยื่นขอสถานะผู้ลี้ภัยของคนชาติแห่งรัฐที่สามนอกสหภาพยุโรป หรือบุคคลไร้สัญชาติที่กำลังพำนักอยู่ในรัฐสมาชิกรัฐใดรัฐหนึ่ง วิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยยุโรปเร่งให้คณะกรรมการการยุโรปจัดทำข้อเสนอสำหรับเครื่องมือช่วยเหลือฉุกเฉินภายในสหภาพยุโรปและ

18 “Common European Asylum System,” European Commission, [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en)

แผนการจัดสรรความช่วยเหลือจำนวน 700 ล้านยูโรเพื่อช่วยบรรเทาวิกฤตการณ์ทางด้านมนุษยธรรมและเพื่อจัดหาอาหาร ที่พักอาศัยและบริการสาธารณสุขให้กับผู้ลี้ภัยภายในสหภาพยุโรปได้อย่างทันที่ เมื่อเดือนเมษายน 2016 คณะกรรมาธิการยุโรปเริ่มกระบวนการปฏิรูป CEAS โดยเพิ่มทางเลือกในการจัดตั้งระบบการจัดสรรผู้ยื่นขอสถานะผู้ลี้ภัยระหว่างรัฐสมาชิกอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนมากขึ้น ประสานแนวทางปฏิบัติและมาตรฐานด้านการลี้ภัยในทุกภาคส่วนให้สอดคล้องกันและเพิ่มอานัติของสำนักงานสนับสนุนการลี้ภัยยุโรป (European Asylum Support Office) เพื่อส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอและเป็นธรรม เมื่อเดือนพฤษภาคม 2016 คณะกรรมาธิการยุโรปเสนอให้จัดตั้งระบบดับลินที่ยั่งยืนและเป็นธรรม ส่งเสริมระบบ Eurodac และจัดตั้งหน่วยงานการลี้ภัยยุโรป (European Agency for Asylum) และเมื่อเดือนกรกฎาคม 2016 คณะกรรมาธิการยุโรปเสนอการปฏิรูป CEAS ผ่านการจัดตั้งกรอบการย้ายถิ่นฐานของสหภาพยุโรปและแนวทางปฏิบัติร่วมในการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศ<sup>19</sup>

จุดมุ่งหมายสำคัญของระเบียบดับลินที่สาม (Dublin III Regulation) คือเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้แสวงหาที่พักพิงขึ้นทะเบียนสถานะผู้ลี้ภัยซ้ำซ้อนกันในประเทศสมาชิกหลายรัฐ และเพื่อลดจำนวนผู้ลี้ภัยที่อาจมุ่งหน้าไปสู่รัฐสมาชิกหนึ่งที่ไม่ใช่รัฐต้นทางที่เข้ามาในช่วงแรก รัฐต้นทางที่ผู้ลี้ภัยขอสถานะมีความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจรับรองหรือปฏิเสธสถานะผู้ลี้ภัยดังกล่าวโดยผู้ยื่นขอสถานะไม่สามารถยื่นขอสถานะผู้ลี้ภัยในเขตอำนาจรัฐอื่นได้ ข้อท้าทายประการสำคัญต่อระเบียบดับลินที่สาม คือการไม่ระบุพันธกรณีทางกฎหมายที่เป็นรูปธรรมต่อผู้แสวงหาที่พักพิง และการขาดพันธกรณีโดยตรงต่อผู้แสวงหาที่พักพิงในการยื่นขอสถานะในประเทศในสหภาพยุโรปแรกที่ได้เดินทางเข้ามา ระเบียบดับลินระบุไว้เพียงว่ารัฐสมาชิกอาจรับผิดชอบต่อการขอยื่นขอ

19 “Asylum statistics,” Eurostat, last modified April 24, 2017 [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics)

สถานะผู้ลี้ภัยและแจ้งกระบวนการสื่อสารให้รัฐสมาชิกอื่น ๆ ที่ดำเนินการเช่นเดียวกันทราบ กำหนดกรอบการดำเนินงานที่สามารถกระทำได้สำหรับรัฐบาลและกระบวนการทางกฎหมาย ในการย้ายถิ่นฐานผู้แสวงหาที่พักพิงระหว่างประเทศและการส่งกลับไปยังประเทศในสหภาพยุโรปแรกที่ผู้ลี้ภัยเดินทางเข้ามา<sup>20</sup> ซึ่งข้อท้าทายดังกล่าวกลายมาเป็นอุปสรรคสำคัญต่อกระบวนการบูรณาการยุโรปเมื่อวิกฤตผู้ลี้ภัยยุโรปอุบัติขึ้น กล่าวคือ ในกรณีของฮังการี ฮังการีต้องแบกรับภาระอันใหญ่หลวงกับการยื่นขอสถานะผู้ลี้ภัยจำนวนมากถึงขั้นที่รัฐบาลยุติการรับรองผู้ยื่นขอสถานะที่เดินทางข้ามพรมแดนไปยังรัฐสมาชิกอื่นเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2015 ซึ่งต่างจากกรณีของเยอรมนีอย่างสิ้นเชิง ที่เลือกระงับพบปัญญติบางประการของระเบียบดับลินเป็นการชั่วคราวเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2015 เพื่อรับมือกับวิกฤตผู้ลี้ภัยยุโรปผ่านการใช้ sovereignty clause ตามมาตรา 3 วรรค 2 ของระเบียบเพื่อรับผิดชอบต่อการดำเนินการยื่นขอสถานะผู้ลี้ภัยของชาวซีเรียโดยความสมัครใจนอกจากนี้ความคลุมเครือและข้อบกพร่องของระเบียบดับลินเปิดโอกาสให้รัฐบาลฮังการีมีสิทธิชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยหลักการประเทศที่พักพิงต้นทาง (first country of asylum principle) และหลักการประเทศที่สามที่ปลอดภัย (safe third country principle) ตามระเบียบดับลินที่สามที่จะอ้างสิทธิ์ว่าเซอร์เบียเป็นประเทศที่สามที่ปลอดภัยเพื่อใช้เป็นข้ออ้างในการปฏิเสธการรับรองสถานะผู้ลี้ภัยจำนวนมากที่เดินทางเข้ามาในสหภาพยุโรปผ่านทางเซอร์เบีย<sup>21</sup> เพราะ

20 Elena Jurado et al, *Evaluation of the Dublin III Regulation: Final Report*, prepared by ICF International for the European Commission, European Commission (Brussels: European Commission, 2015), [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation\\_of\\_the\\_dublin\\_iii\\_regulation\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf)

21 Clara Murphy, "Case C-245/11K - The Humanitarian Clause of the Dublin Regulation: States' (Obligatory) Discretion to Bring Families Together," *European Law Blog*, November 23, 2012, <https://europeanlawblog.eu/2012/11/23/draft-case-c-24511-k-the-humanitarian-clause-of-the-dublin-regulation-an-obligatory-discretion-to-bring-families-together/>



ฉะนั้นคณะกรรมการยุโรปและเยอรมนีภายใต้การสนับสนุนของฝรั่งเศสและอิตาลีจึงมีความคิดริเริ่มที่จะปฏิรูประเบียบดับลินและจัดทำแผนการโควตาผู้ลี้ภัยเพื่อแบ่งเบาภาระในการรับรองผู้ลี้ภัยระหว่างหมู่รัฐสมาชิกตามสัดส่วนที่เหมาะสม และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของ CEAS ในการรับมือกับวิกฤตการณ์ทางด้านมนุษยธรรมครั้งนี้ แต่ประเทศกลุ่มวิเชอกราดคัดค้านข้อเสนอดังกล่าวโดยมองว่าเป็นความพยายามขององค์กรเหนือรัฐที่พยายามผลักดันโควตาผู้ลี้ภัยในลักษณะบังคับให้กับรัฐสมาชิกโดยปราศจากความยินยอม ซึ่งขัดต่อหลักอำนาจอธิปไตยแห่งชาติของประเทศกลุ่มวิเชอกราดที่ต้องการดำเนินนโยบายดังกล่าวอย่างมีอิสระ

หากจะพิจารณาระดับการบูรณาการยุโรปในยังการีผ่านกรอบทฤษฎียุโรปภวัตน์ เห็นควรที่จะย้อนกลับไปสังเกตกระบวนการยุโรปภวัตน์ในยังการีตั้งแต่ช่วงสงครามเย็นสิ้นสุดลง กระบวนการยุโรปภวัตน์ในมิติบนลงล่าง (top-down) ในการส่งผ่านคุณค่าเสรีนิยมและสิทธิมนุษยชนจากสหภาพยุโรปสู่รัฐสมาชิกถือว่าประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง สังเกตได้อย่างชัดเจนจากช่วงก่อนปี 2004 ที่ยังการีอนุวัติการ Acquis Communautaire เพื่อบรรลุเงื่อนไขตามเกณฑ์โคเปนเฮเกนในการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย การปกป้องสิทธิมนุษยชน การจัดตั้งระบบเศรษฐกิจแบบตลาด และการยอมรับพันธกรณีและเจตนารมณ์ของสหภาพยุโรป โดยยังการีกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขของสหภาพยุโรปเพื่อผลประโยชน์ทางความมั่นคงที่ไม่ต้องการอยู่ภายใต้เขตอิทธิพลของรัสเซีย และเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ในเรื่องการเข้าถึงตลาดยุโรปขนาดใหญ่และความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ แต่หลังการภาคยานุวัติในปี 2014 พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ความแตกแยกทางการเมืองเชิงสถาบันที่เสื่อมถอยลง การเติบโตของขบวนการสุดโต่งและชาตินิยมในกลุ่มประเทศยุโรปกลาง แม้ว่าเงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปจะส่งเสริมให้มี

การสร้างสถาบันประชาธิปไตยขึ้น แต่สหภาพยุโรปไม่สามารถทำให้  
ประชาธิปไตยกลายเป็นกฎเกณฑ์กติกาหลักของสังคมได้ สะท้อนให้  
เห็นว่ากระบวนการยุโรปภวัตน์ช่วงก่อนการภาคยานุวัติให้มีความสำคัญ  
กับมิติทางด้านเศรษฐกิจเรื่องการปรับโครงสร้างตลาดมากกว่าการ  
ปฏิรูปการเมือง ในขณะที่ความสามารถของสหภาพยุโรปในการส่งเสริม  
ปทัสสถานคุณค่าเสรีนิยมในกลุ่มประเทศเหล่านี้หลังการภาคยานุวัติ  
ค่อนข้างจำกัดเนื่องจากสหภาพยุโรปขาดอำนาจอันชอบธรรมด้วย  
กฎหมายในการแทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิก และไม่มี  
เงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกภาพเป็นแรงจูงใจในการผลักดันการปฏิรูป  
อีกต่อไป<sup>22</sup> และเมื่อมองกระบวนการยุโรปภวัตน์ในมิติจากล่างขึ้นบน  
(bottom-up) จะพบว่าประเทศยุโรปตะวันออกมีอิทธิพลน้อยมากต่อ  
การกำหนดนโยบายในระดับสหภาพยุโรป ด้วยข้อจำกัดทางเวลาและ  
โอกาสที่เข้ามาเป็นสมาชิกในภายหลัง และข้อจำกัดทางทรัพยากรใน  
การส่งผ่านคุณค่าสำคัญไปสู่ระดับสหภาพยุโรป ดังนั้นความไม่เต็มใจ  
ของรัฐบาลฮังการีในการนำนโยบายผู้ลี้ภัยยุโรปร่วมไปปฏิบัติสะท้อน  
ให้เห็นว่านโยบายของสหภาพยุโรปบางประการนั้นไม่ได้ตอบสนอง  
ผลประโยชน์แห่งชาติของฮังการีและไม่ได้สะท้อนคุณค่าที่ฮังการียึดถือ  
แต่แรก หากแต่เป็นการสะท้อนคุณค่าและผลประโยชน์ตามความ  
ประสงค์ของรัฐยุโรปตะวันตกเสียมากกว่า

---

22 “Central European Countries and EU Accession: A Blessing or a Curse?”  
Lisdey Espinoza Pedraza, E-IR, last modified February 17, 2015, <http://www.e-ir.info/2015/02/17/central-european-countries-and-eu-accession-a-blessing-or-a-curse/>

## ปรากฏการณ์ต่อต้านสหภาพยุโรป (Euro-scepticism) และนัยต่อกระบวนการยุโรปิกวิตันในประเทศกลุ่มวิเชอกราด

กระแสต่อต้านสหภาพยุโรป (Euroscepticism) เกิดจากความกังวลต่อการสูญเสียอำนาจอธิปไตยแห่งชาติบางส่วนให้กับองค์กรเหนือรัฐอย่างสหภาพยุโรป โดยเฉพาะกระแสต่อต้านสหภาพยุโรปในกลุ่มวิเชอกราดมีความสัมพันธ์กับภาวะ “integration dilemma” กล่าวคืออดีตประเทศคอมมิวนิสต์ปรารถนาที่จะ “หวนคืนสู่ยุโรป” และ “ตัดเหิมตะวันตก” โดยเกรงว่าตนจะถูกกีดกันออกจากกระบวนการบูรณาการ จึงมุ่งปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยและปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับหลักตลาดเสรี แต่ในขณะเดียวกันประเทศเหล่านี้ก็เกรงว่าตนจะถูกเยอรมนีและฝรั่งเศสขยายอิทธิพลครอบงำ จึงประสงค์ที่จะให้สหภาพยุโรปมีความร่วมมือในระดับระหว่างรัฐบาล (intergovernmentalism) และผูกความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสหรัฐฯ โดยกระแสต่อต้านสหภาพยุโรปในกลุ่มวิเชอกราดมีลักษณะเป็น Soft Euroscepticism เสียมากกว่า ซึ่งต่างจากกรณีของสหราชอาณาจักรที่มีลักษณะเป็น Hard Euroscepticism<sup>23</sup> กระแสต่อต้านสหภาพยุโรปภายในกลุ่มวิเชอกราดมีหลายรูปแบบ ที่เด่นชัดมากที่สุดคือกระแสต่อต้านสหภาพยุโรปบนฐานรอยร้าวทางสังคมและพรรคการเมืองในกรณีพรรค Polish Peasant’s Party ในโปแลนด์ กระแสต่อต้านสหภาพยุโรปบนฐานอัตลักษณ์และนโยบายในกรณีพรรค Civic Democratic Party ในสาธารณรัฐเช็ก และกระแสต่อต้านสหภาพยุโรปบนฐานการปฏิบัติสามารถพบได้ในกรณีพรรค People’s Party ในสโลวาเกียและพรรค Fidesz ในฮังการี โดยหากย้อนกลับไปสังเกตพัฒนาการการบูรณาการยุโรปของกลุ่ม

23 “Europeanisation and Euro-scepticism: Experiences from Poland and the Czech Republic,” Søren Riishøj, Central European Political Studies Review, last modified 2004, <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=211>

วิเชอกราดในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในปี 1989 จะเห็นว่ามีกระแสสนับสนุนสหภาพยุโรป (Euro-enthusiasm) บนรากฐานของอัตลักษณ์อยู่ในระดับที่สูง เพราะรัฐยุโรปกลางประสงค์ที่จะ “หวนคืนสู่ยุโรป” เมื่อระบอบคอมมิวนิสต์สิ้นสุดลง แต่ตั้งแต่ช่วงก่อนการภาคยานุวัติถึงช่วงการลงประชามติเพื่อขยายสมาชิกภาพสหภาพยุโรปทางตะวันออก (Eastern Enlargement) ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มวิเชอกราดกับสหภาพยุโรปเริ่มวางอยู่บนฐานของผลประโยชน์มากขึ้นเมื่อประเทศเหล่านี้กลายเป็นรัฐปกติ<sup>24</sup> กระแสต่อต้านสหภาพยุโรปปรากฏให้เห็นในหมู่ชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มอนุรักษ์นิยมในขณะนั้นอย่าง Vaclav Klaus อดีตนายกรัฐมนตรีสาธารณรัฐเช็กและวิกเตอร์ ออร์บาน อดีตผู้นำฝ่ายค้านการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปของฮังการี เช่นเดียวกันกับขบวนการฝ่ายขวาที่นำความกลัวการอพยพมาใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองอย่างพรรค Self-Defence of the Republic of Poland ในโปแลนด์<sup>25</sup> และเมื่อประเทศกลุ่มวิเชอกราดเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปอย่างเต็มตัวในปี 2004 กระแสชาตินิยมและกระแสต่อต้านสหภาพยุโรปกลับเข้ามาเป็นประเด็นการเมืองกระแสหลักในประเทศเหล่านี้อีกครั้งหนึ่ง สืบเนื่องมาจากความไม่พอใจต่อปัญหาการทุจริตคอรัปชันของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง ณ ขณะนั้น โดยมีการเติบโตของขบวนการชาตินิยมและประชานิยมมากขึ้น เช่น พรรค League of Polish Families พรรค Hungarian Justice and Life Party และพรรค Slovak National Party เป็นต้น<sup>26</sup>

หากพิจารณากระแสต่อต้านสหภาพยุโรปในกลุ่มประเทศวิเชอกราดผ่านกรอบทฤษฎี social constructivism จะสังเกตได้ว่า “การหวนคืนสู่ยุโรป” เป็นเป้าประสงค์ระยะยาวของประเทศเหล่านี้

24 Ibid.

25 “Eastern Eurosceptics threaten EU expansion,” Ian Traynor, the guardian, October 11, 2002 <https://www.theguardian.com/world/2002/oct/11/worlddispatch.eu>

26 “Central European Countries and EU Accession: A Blessing or a Curse?”

ที่ต้องการตีตนออกห่างจากอดีตอันขมขื่นในยุคคอมมิวนิสต์และหวนคืนสู่อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมแบบยุโรปเพื่อเสาะหาอัตลักษณ์แห่งชาติของตน และฟื้นคืนจากภาวะการสูญเสียอัตลักษณ์ภายใต้การกดขี่ของระบอบคอมมิวนิสต์และสหภาพโซเวียต ปรากฏการณ์ Eastern Enlargement เป็นสัญลักษณ์ของ “การหวนคืนสู่ยุโรปขั้นสุดท้าย” ที่สะท้อนให้เห็นถึงจุดสูงสุดของการรวมทวีปยุโรปกลับเป็นหนึ่งเดียวกันอีกครั้ง กระแสต่อต้านสหภาพยุโรปในภูมิภาคนี้จึงเป็นผลผลิตจากความกลัวการสูญเสียอัตลักษณ์ และจากความพยายามดิ้นรนของชนชั้นนำยุโรปตะวันออกในการแสวงหาการยอมรับอัตลักษณ์ประจำชาติระหว่างกันและกัน (gegenseitige Anerkennung) จากชนชั้นนำอื่นๆ ในกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตก คำอธิบายข้างต้นยังประจักษ์ให้เห็นอีกปัญหาหนึ่งว่าสหภาพยุโรปไม่ให้การยอมรับอัตลักษณ์ยุโรปตะวันออกมากเท่าที่ควร สังเกตได้จากสาระของมรดกร่วมของยุโรปที่มักเกี่ยวข้องกับยุโรปตะวันตกมากกว่ายุโรปตะวันออก เช่น สหภาพยุโรปให้ความสำคัญกับการปฏิบัติฝรั่งเศสมากกว่าเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์อย่างการปฏิวัติฮังการีในปี 1956 หรือปรากสปริง (Prague Spring) ในปี 1968 อันเป็นมรดกตกทอดจากยุคคอมมิวนิสต์ซึ่งแทบไม่ได้รับการกล่าวถึง<sup>27</sup> เสมือนกับว่าประวัติศาสตร์ของยุโรปไม่ได้รวมมิติความเป็นตะวันออกเข้าไป เป็นต้น การเลือกปฏิบัติในเรื่องการยอมรับกระดุนให้เกิดการผสมผสานระหว่างคุณค่าที่ไม่เป็นเสรีกับกระแสชาตินิยม นำมาซึ่งความหวงแหนในอำนาจอธิปไตยและกระแสต่อต้านสหภาพยุโรปตามลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่ชนชั้นนำทางการเมือง

กระแสต่อต้านสหภาพยุโรปในฮังการีเป็นผลพวงมาจากความหวงแหนในอำนาจอธิปไตยที่ฮังการีเพิ่งได้กลับคืนมาไม่นานหลังจากที่สหภาพโซเวียตล่มสลายลง และการอยู่หลังม่านเหล็กในยุคสงครามเย็น

27 Swaan van Iterson and Maja Nenadović, “The danger of not facing history: Exploring the link between education about the past and present-day anti-Semitism and racism in Hungary,” *Journal of Intercultural Education* 24.

ที่บดบังฮังการีและกลุ่มวีเชอกราดด้วยกระแสอนุรักษ์นิยมเชิงสังคม (social conservatism) ทำให้ประเทศเหล่านี้ขาดประสบการณ์ด้านการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม<sup>28</sup> ซึ่งกระแสต่อต้านสหภาพยุโรปเป็นอุปสรรคต่อการบูรณาการยุโรปภিতน์ของสหภาพยุโรปในหลายมิติ ซึ่งปรากฏให้เห็นได้หลายรูปแบบ สำหรับกรณีที่เด่นชัดที่สุดคือการจัดประชามติของรัฐบาลฮังการีเพื่อคัดค้านแผนการโควตาผู้ลี้ภัยของคณะกรรมาธิการยุโรปเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2016 เนื้อหาของบัตรลงคะแนนถามว่า “คุณอยากให้สหภาพยุโรปมีสิทธิกำหนดการตั้งถิ่นฐานของพลเมืองที่ไม่ได้ถือสัญชาติฮังการีโดยปราศจากความยินยอมของรัฐสภาหรือไม่”<sup>29</sup> ฐานเสียงฝ่ายสนับสนุนเห็นด้วย ด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมและปทัสถานเสรีนิยมยุโรป ในขณะที่ฐานเสียงฝ่ายคัดค้านเป็นอาณัติที่นายออร์บานแสวงหาเพื่อนำมาใช้ทำทลายความพยายามของสหภาพยุโรปในการบังคับใช้โควตาผู้ลี้ภัยโดยปราศจากความยินยอมของรัฐสมาชิกบางรัฐ การจัดประชามติดังกล่าววางบทบาทฮังการีในฐานะของผู้พิทักษ์ยุโรปจากการทะลักเข้ามาของผู้อพยพชาวมุสลิมที่เข้ามารุกรานยุโรป นำมาซึ่งความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ต่อพรรค Fidesz และเป็นสัญญาณของการหาเสียงเลือกตั้งรัฐสภาฮังการีในปี 2018 แต่ด้วยลักษณะคำถามที่ไม่เป็นกลางแต่แรกและการคว่ำบาตรการลงประชามติตามข้อเรียกร้องของพรรคฝ่ายค้านและกลุ่มเรียกร้องสิทธิพลเมือง จึงไม่น่าแปลกใจที่ผลประชามติจะออกมาในลักษณะการไม่ยอมรับอย่างล้นหลามด้วยคะแนนเสียงมากกว่าร้อยละ 98 คัดค้านแผนการกระจายผู้ลี้ภัยทั่วยุโรป แต่ทว่าผลประชามติดังกล่าวถูกตัดสินเป็นโมฆะเพราะมีผู้ออกมาใช้สิทธิเพียงร้อยละ 43.9 ซึ่งไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำที่ร้อยละ 50 ที่จะทำให้ผลโหวตมีความ

28 <http://www.independent.co.uk/voices/hungary-refugee-quota-referendum-eu-europe-turning-back-on-refugee-quotas-a7343106.html>

29 <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-hungary-referendum-idUSKCN0ZL0QW>

ชอบธรรมด้วยกฎหมาย<sup>30</sup> กลุ่มสิทธิมนุษยชนวิจารณ์คำถามที่ลำเอียง และประณามความพยายามของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนช่วยบรรณารักษ์ต่อต้านผู้ลี้ภัยอย่างกว้างขวางซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงมาก เพื่อปลุกกระตือรือร้นต่อต้านอิสลามและความหวาดกลัวต่างชาติ และนำมาซึ่งความตึงเครียดทางการเมืองระหว่างประเทศในภายหลัง<sup>31</sup>

หากพิจารณานัยของประชามติในมิติการเมืองภายในประเทศ อังกฤษกำลังเผชิญกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างแพร่หลายพร้อมกับการลดลงของสวัสดิการทางสังคมด้านสาธารณสุขและด้านการศึกษา การใช้ผู้ลี้ภัยชาวมุสลิมเป็นแพะรับบาปของวิกฤตทางการเมืองย่อมให้ผลประโยชน์ทางการเมืองมหาศาลต่อนายออร์บาน เนื่องจากการกลุ่มเป้าหมายเหล่านี้ไม่มีบทบาทในอังกฤษและไม่สามารถโต้ตอบได้ มีผู้ตั้งข้อสงสัยว่าการจัดทำประชามตินี้จะเป็นความพยายามบงการฐานคะแนนเสียงและยกระดับสถานะของอังกฤษภายในสหภาพยุโรป รัฐบาลอังกฤษขึ้นชื่อว่ามียุทธวิธีหลอกลวงและมีอำนาจควบคุมเหนือสื่อมาก การรณรงค์หาเสียงคัดค้านแผนการของสหภาพยุโรปนำคำเย้ยหยันและข้อมูลเชิงสถิติที่คัดสรรมาอย่างมีอคติมาใช้ปลุกปั่นความหวาดกลัว เช่น มีแผ่นป้ายเตือนว่าคนหลายล้านคนในลิเบียต้องการเดินทางมายุโรป บางป้ายเตือนภัยเกี่ยวกับอันตรายตั้งแต่ความเสี่ยงต่อการติมน้ำปนเปื้อนสาร LSD ไปจนถึงการจู่โจมอย่างป่าเถื่อนของพวกเขาในยุโรปกลาง เป็นต้น นายออร์บานเปลี่ยนจากอดีตนักเสรีนิยมต่อต้านระบอบคอมมิวนิสต์และวิพากษ์สหภาพโซเวียต

30 “Hungary: Overwhelming anti-migration vote declared void,” Al Jazeera News and News Agencies, ALJAZEERA, last modified October 3, 2016 <http://www.aljazeera.com/news/2016/10/hungary-overwhelming-anti-migration-vote-declared-null-161002200904151.html>

31 “‘They’ve brought evil out’: Hungary’s poll on migration divides a nation,” Emma Graham-Harrison, the guardian, September 17, 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/sep/17/hungary-migration-poll-divides-nation-viktor-orban>

กลายมาเป็นผู้นำชาตินิยมที่หันมาผูกความสัมพันธ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจอย่างแน่นแฟ้นกับผู้นำรัสเซีย วลาดีเมียร์ ปูติน (Vladimir Putin) และเคยแถลงว่าตนประสงค์ที่จะสร้าง “ประชาธิปไตยไม่เสรีนิยม (illiberal democracy)” โดยมีตุรกีและรัสเซียเป็นแบบอย่างพร้อมกับยื่นกรณต่อคริสตจักร เขาเคยกล่าวไว้ในปี 2012 ว่า “คริสตศาสนาเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมยุโรป” และ “ยุโรปพึงตระหนักว่ายุโรปปราศจากหัวใจหากไร้ซึ่งชาติและปราศจากซึ่งจิตวิญญาณหากไร้ซึ่งคริสตศาสนา”<sup>32</sup> ถึงแม้ว่านายออร์บานจะเคยเป็นผู้นำการเปลี่ยนผ่านจากระบอบคอมมิวนิสต์สู่ระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตย แต่เขาก็ใช้กระแสประชานิยมและชาตินิยมเพื่อรักษาอำนาจทางการเมืองมาเป็นเวลากว่า 27 ปี ตั้งแต่ยังการได้รับเอกราชจากสหภาพโซเวียต หากพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะพบว่า จริง ๆ แล้วนายออร์บานไม่ใช่นักเสรีนิยมที่แท้จริง แต่เป็นเพียงผู้นำเชิงปฏิบัติกับกลุ่มอำนาจเก่า (anti-establishment) การต่อต้านสหภาพโซเวียตในยุคนี้คือการกระทำที่มีหลักการในระดับหนึ่ง แต่โดยรวมแล้วเป็นการฉวยโอกาสทางการเมืองเสียมากกว่า ในแง่นี้การต่อต้านสหภาพยุโรปในเชิงสัญลักษณ์ผ่านการใช้อาวุธประชานิยมเชิงปฏิบัติกับกลุ่มชนชั้นนำในกรุงบรัสเซลส์อย่างแข็งกร้าว เชือดเฉือนก็เป็นการกระทำที่ไม่แตกต่างกัน

ในมิติการเมืองระหว่างประเทศ กระแสประชานิยมทำให้นายออร์บานสามารถกำหนดวาระทางการเมืองในระดับระหว่างประเทศได้ ถึงแม้ว่าฮังการีจะเป็นรัฐสมาชิกที่เข้ามาในภายหลังและมีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่าประเทศยุโรปตะวันตกแต่ฮังการีสามารถสร้างอิทธิพลให้กับตนและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการอพยพของสหภาพยุโรปผ่านทางอำนาจแห่งประชาธิปไตยฮังการี

32 “Hungary Is Too Small for Viktor Orban,” Eszter Zalan, Foreign Policy, last modified October 1, 2016 <http://foreignpolicy.com/2016/10/01/hungary-is-too-small-for-viktor-orban/>



ฮังการีเรียกร้องให้มีการปกป้องเขตแดนภายนอกให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นพร้อมกับวิจารณ์นโยบายเปิดรับผู้ลี้ภัยของนางอังเกลา แมร์เคิลอย่างรุนแรง และดำเนินนโยบายต่อต้านผู้อพยพอย่างแข็งกร้าว ฮังการีภายใต้การนำของนายออร์บานริเริ่มการตั้งรั้วลวดหนามบริเวณพรมแดนเพื่อป้องกันการทะลักเข้ามาของผู้ลี้ภัย และปฏิเสธแผนการโควตาของคณะกรรมการสิทธิการยุโรป แม้ว่าสหภาพยุโรปจะวิพากษ์วิจารณ์การกระทำดังกล่าวอย่างรุนแรงแต่กลับมีอีกหลายประเทศในยุโรปกลางและตะวันออกที่ปฏิบัติตามอย่างฮังการี เช่น สโลวาเกียยืนยันกรณว่าความมั่นคงแห่งชาติและการให้ที่พักพิงไม่ถือว่าเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของสหภาพยุโรป เป็นต้น<sup>33</sup> ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าแนวโน้มของกระแสอุดมการณ์ประชาธิปไตยไม่เสรี (illiberal democracy) กำลังได้รับการยอมรับและความนิยมไปทั่วโลก การที่นายออร์บานให้การสนับสนุนนายโดนัลด์ ทรัมป์เป็นประธานาธิบดีสหรัฐฯ ในช่วงก่อนการเลือกตั้ง เป็นการส่งสัญญาณให้โลกตระหนักว่าการเติบโตขึ้นของกระแสชาตินิยมและประชานิยมไม่ใช่เรื่องแปลกประหลาดอีกต่อไปแต่เป็นความปกติธรรมดา เช่น ปัจจุบันพรรครัฐบาลของโปแลนด์ Law and Justice Party เป็นพรรคประชานิยมฝ่ายขวาที่พร้อมควบคุมบังการสถาบันประชาธิปไตยเพื่อให้ได้มาซึ่งการครองอำนาจในรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ นายเรเจป ไตยิป แอร์โดกัน (Recep Tayyip Erdogan) ประธานาธิบดีตุรกี ก็พยายามรักษาอำนาจในรัฐบาลด้วยวิธีการคล้ายกัน โดยอ้างว่ากระทำในนามของประชาธิปไตย เป็นต้น<sup>34</sup> ถึงแม้ว่าผลประชามติดังกล่าวจะไม่มีผลบังคับทางกฎหมายต่อสหภาพยุโรป แต่ก็สามารถนำไปสู่การขาดเสถียรภาพของสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสหภาพยุโรปกำลังเผชิญกับวิกฤตการณ์ต่าง ๆ

33 “Think Hungary’s shock 98 per cent vote to reject EU refugee quotas makes it the exception? Think again,” Mary Dejevsky, INDEPENDENT, last modified October 3, 2016 <http://www.independent.co.uk/voices/hungary-refugee-quota-referendum-eu-europe-turning-back-on-refugee-quotas-a7343106.html>

34 “Hungary Is Too Small for Viktor Orban.”

จำนวนมากทั้งวิกฤตเศรษฐกิจในยุโรปโซน วิกฤตผู้ลี้ภัย และ Brexit การ  
รณรงค์ปลุกปั่นความกลัวและความเกลียดชังอิสลามอาจสร้างความ  
เสียหายใหญ่หลวงให้กับยุโรปโดยรวม เร่งสร้างความแตกแยกในหมู่  
ผู้นำรัฐสมาชิกที่เห็นต่างกันในหลายประเด็นอยู่แล้ว และสร้างความ  
เชื่อมั่นให้กับความพยายามของนายออร์บาน ร่วมกับผู้นำรัฐสมาชิกอื่น  
ๆ ที่ยึดถือคุณค่าประชาธิปไตยไม่เสรีในการทำหายรูปการปัจจุบันด้าน  
ผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรป นายออร์บานพยายามตั้งคำถามกับ  
กระบวนการบูรณาการยุโรปในเชิงลึกและเสนอทางเลือกของการ  
บูรณาการใหม่ที่แตกต่างไปจากแนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยที่ให้  
ความสำคัญกับความถูกต้องทางการเมืองของยุโรปตะวันตก โดยนาย  
ออร์บานพยายามหาโอกาสกล่าวอย่างเปิดเผยเกี่ยวกับการที่ศูนย์กลาง  
ยุโรปกำลังเลื่อนไปทางตะวันออกมากขึ้น เพื่อเพิ่มบทบาทและอิทธิพล  
ของกลุ่มยุโรปกลางภายในภูมิภาค

เป็นที่น่าสังเกตว่าผลการลงประชามติออกจากสหภาพยุโรป  
ของสหราชอาณาจักร (Brexit Referendum) เมื่อเดือนมิถุนายน 2016  
มีส่วนช่วยยกระดับความเป็นไปได้ของการออกจากสหภาพยุโรปและ  
หักล้างสมมติฐานที่เชื่อว่ายุโรปภวทัศน์เป็นกระบวนการที่ไม่สามารถย้อน  
กลับได้ ผลประชามติเพิ่มความนิยมของพรรคประชานิยม สร้างความ  
ชอบธรรมให้กับการใช้ความรุนแรงของขบวนการฝ่ายขวาจัด และนำมา  
ซึ่งความคิดริเริ่มของรัฐบาลฮังการีในการจัดประชามติต่อต้านแผนการ  
กำหนดโควตาผู้ลี้ภัยเพื่อแสดงออกถึงการท้าทายสหภาพยุโรปในเชิง  
สัญลักษณ์ ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการยุโรปภวทัศน์ในฮังการี  
ในระยะยาวได้หากปัญหาดังกล่าวยังไม่ได้รับการเยียวยา ถึงแม้ว่า  
ความพยายามจัดทำประชามติต่อต้านนโยบายผู้ลี้ภัยยุโรปร่วมจะเกิด  
ขึ้นจากความขุ่นเคืองในลักษณะเดียวกันกับ Brexit แต่พรรคการเมือง  
ฝ่ายขวาของฮังการีไม่ได้ต้องการออกจากสหภาพยุโรป หากแต่ต้องการ  
ดำรงอยู่ในสหภาพยุโรปและล้มล้างหลักการสำคัญของสหภาพยุโรปใน  
เรื่องคุณค่าเสรีนิยมประชาธิปไตยจากภายใน นายออร์บานแสวงหา

“การปฏิวัติวัฒนธรรมย้อน (counter-cultural revolution)” ภายในสหภาพยุโรป โดยประสงค์ให้รัฐสมาชิกมีอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้นและลดความสำคัญของหลักการเสรีนิยมและหลักมนุษยธรรมลง<sup>35</sup> นอกจากนี้แล้ว ความทะเยอทะยานของนายออร์บันในการหันเหอนาคตของสหภาพยุโรปไปสู่ทิศทางไม่เสรี ได้สร้างความไม่พอใจให้กับหลายรัฐสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตกและเร่งให้เกิดความแตกแยกภายในสหภาพยุโรปเอง เช่น Jean Asselborn รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศลักเซมเบิร์กเคยเรียกร้องให้สหภาพยุโรปประณามสมาชิกภาพของฮังการีชั่วคราวที่แสดงทัศนคติเชิงลบต่อผู้ลี้ภัย<sup>36</sup> Christian Kern นายกรัฐมนตรีออสเตรีย ว่าจะตั้งงบประมาณของสหภาพยุโรปต่อฮังการีและโปแลนด์ หากกลุ่มประเทศยุโรปกลางเหล่านี้ยังคงปฏิเสธที่จะให้การรับรองช่วยเหลือผู้ลี้ภัยตามแผนการโคเวตา โดยออสเตรียประกาศชัดเจนว่าฮังการีไม่สามารถเลือกรับเพียงแต่ผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจจากสหภาพยุโรปโดยไม่รับผิดชอบต่อประเด็นผู้ลี้ภัยในยุโรปได้ หลังจากสหประชาชาติและหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนออกมาประณามการที่รัฐฮังการี ซึ่งกลุ่มอนุรักษนิยมครองเสียงข้างมาก ผ่านกฎหมายย้ายถิ่นฐานผู้ลี้ภัยทุกคนในบริเวณเขตกักกันนอกเขตรั้วชายแดนฮังการี ซึ่งถือว่าการกระทำที่ขัดต่อปทัสถานระหว่างประเทศปทัสถาน<sup>37</sup>

35 “Hungarian right does not want to leave the EU. It wants to subvert it,” Patrick Kingsley, the guardian, last modified October 2, 2016 <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/02/hungarian-right-does-not-want-to-leave-the-eu-it-wants-to-subvert-it>

36 “Think Hungary’s shock 98 per cent vote to reject EU refugee quotas makes it the exception? Think again.”

37 “Austria threatens EU funding cuts over Hungary’s hard line on refugees,” Patrick Wintour, the guardian, last modified March 8, 2017 <https://www.theguardian.com/world/2017/mar/08/austria-calls-for-less-funding-for-eu-countries-refusing-refugees>

## ปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ข้อเสนอให้อังการีถอนตัวออกจากสหภาพยุโรป

ในมิติทางด้านการเมือง รัฐบาลอนุรักษนิยมของฮังการีที่แคลงใจกับการบูรณาการสหภาพยุโรป พรรคประชาชนนิยมขวาจัดและขบวนการทางสังคมของกระแสหวาดกลัวอิสลามต่าง ๆ มีบทบาทสำคัญมากในการทำให้การต่อต้านผู้ลี้ภัยเป็นประเด็นทางการเมือง พรรคประชาชนนิยมขวาจัด Jobbik (Jobbik the Movement for a Better Hungary) ได้เปลี่ยนแพะรับบาปทางการเมืองจากกลุ่มชาวยิวและชาวโรมาเดิมมาเป็นชาวมุสลิมเพื่อดึงคะแนนนิยมจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2014 พรรคประชาชนนิยม Jobbik ที่เคยเป็นพรรคชายขอบมาโดยตลอด กลายมาเป็นพรรคที่ได้คะแนนนิยมเป็นอันดับที่สองรองจากพรรค Fidesz ผ่านการหาประโยชน์ทางการเมืองจากกระแสชาตินิยม อุดมการณ์เรียกร้องดินแดนของชนชาติเดียวกันคืน ความหวาดกลัวชาวโรมา ความหวาดกลัวต่างชาตอย่างโจ่งแจ้ง และข้อเสนอทางนโยบายที่ต่อต้านชาวยิวอย่างเปิดเผย พรรครัฐบาล Fidesz (Fidesz – Hungarian Civic Alliance) เกรงว่าตนอาจสูญเสียคะแนนเสียงให้กับพรรค Jobbik ได้ ในการเลือกตั้งครั้งถัดไป และพยายามรักษาไว้ซึ่งคะแนนเสียงส่วนใหญ่สองในสามภายในรัฐสภาผ่านการจัดตั้งรัฐบาลผสมร่วมกับพรรค KDNP (Christian Democratic People's Party) จึงหันมาใช้วาทศิลป์ต่อต้านอิสลามกับผู้ลี้ภัยในลักษณะเดียวกับวิธีการของพรรค Jobbik มากขึ้น และส่งเสริมภาพลักษณ์อันดีงามของการเป็นชาวคริสต์นิกายผู้รักชาติ ในขณะที่พรรค KDNP ให้เงินสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรเยาวชนเพื่อดึงดูดนักศึกษาและคนทำงานรุ่นใหม่ที่มีมองว่าอิสลามเป็นภัยคุกคามต่อความเป็นเอกภาพแห่งชาติ

หากพิจารณาสถานการณ์ทางการเมืองภายในของฮังการี เรื่องอื้อฉาวทางการเมืองในปี 2006 เกี่ยวกับคดีปลีเสียงของนาย

Ferenc Gyurcsány อดีตนายกรัฐมนตรีฮังการี จากการประชุมลับของพรรคสังคมนิยมฮังการี (HSP) ที่โกหกเรื่องสถานภาพทางเศรษฐกิจของฮังการี<sup>38</sup> เป็นอุบัติเหตุทางการเมืองสำคัญที่ลดความน่าเชื่อถือของกลุ่มสังคมนิยมประชาธิปไตยลงและปูทางให้กับการขึ้นมามีอำนาจของกลุ่มอนุรักษ์นิยม และช่วยเพิ่มคะแนนนิยมของกลุ่มขวาจัด ประกอบกับวิกฤตเศรษฐกิจยุโรปโซ่นำให้นายวิกเตอร์ ออร์บาน สามารถคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาได้ถึงร้อยละ 68 จากการเลือกตั้งรัฐสภาในเดือนเมษายน 2010 โดยได้คะแนนเสียงส่วนใหญ่ถึงสองในสามและสามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ให้เอื้อประโยชน์ต่อประเด็นทางการเมืองต่าง ๆ ของพรรค Fidesz อันหมายรวมไปถึงการลดจำนวนผู้แทนราษฎรลงจาก 386 คน เป็น 199 คน การคืนกองทุนบำนาญเอกชนกลับเป็นของชาติ การส่งเสริมการแต่งงานตามขนบธรรมเนียมประเพณี และการจำกัดพื้นที่หาเสียงทางการเมืองในสื่อที่รัฐเป็นผู้คุมกิจการในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2012 เป็นการรวบรวมอำนาจบริหารไว้ที่ศูนย์กลาง คุณภาพอิสระภาพของธนาคารกลาง และปรับโครงสร้างระบบตุลาการ ทำให้ผู้พิพากษาหลายคนเกษียณก่อนกำหนด และจำกัดความสามารถของศาลรัฐธรรมนูญในการทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล ในช่วงต้นปี 2011 นายออร์บานออกกฎหมายควบคุมสื่อ จัดตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการสื่อที่สนับสนุนพรรค Fidesz และให้อำนาจกับคณะกรรมการสอดส่องข้อสื่อเอกชนและปรับสื่อใด ๆ ที่รายงานข่าวในลักษณะที่ “ไม่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรมหรือไม่เป็นกลาง” จึงทำให้รัฐมีอำนาจควบคุมสื่อสาธารณะได้อย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นการละเมิดหลักนิติธรรม

38 “We lied to win, says Hungary PM,” BBC NEWS, last updated September 18, 2006 <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/5354972.stm>

กฎหมายสหภาพยุโรป และมาตรฐานของคณะมนตรียุโรป<sup>39</sup> อย่างไรก็ตาม มาตรการดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นเอื้อประโยชน์ให้กับนายออร์บานเป็นอย่างมากในช่วงการลงประชามติต่อต้านแผนการผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรป นอกจากนี้บุคลิกอันโดดเด่นเสมือนรัฐบุรุษของนายออร์บาน ก็มีส่วนช่วยเพิ่มความนิยมของพรรค Fidesz เช่นกัน นายออร์บานเล่นการเมืองผ่านการใช้วาทศิลป์เชิงปฏิบัติกับกลุ่มอำนาจเดิมเพื่อรวบรวมอำนาจไว้ที่ตนโดยใช้ระบอบคอมมิวนิสต์ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ นาย George Soros กลุ่มชนชั้นนำสหภาพยุโรป และผู้ลี้ภัยเป็นแพะทางการเมือง เขาใช้ประโยชน์จากความหวาดกลัวอิสลามและกระแสหวาดกลัวต่างชาติเพื่อตักตวงผลประโยชน์ทางการเมือง และจัดการทำประชามติในวันที่ 2 ตุลาคม 2015 แท้จริงแล้วเพื่อหันเหความสนใจของชาวฮังการีจากข้อบกพร่องในระบบการศึกษาและสาธารณสุขของฮังการี และข้อกล่าวหาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน กล่าวโดยสรุปได้ว่า กระแสต่อต้านสหภาพยุโรปในฮังการี เป็นผลผลิตจากการใช้กระแสความเกลียดชังอิสลามเป็นเครื่องมือทางการเมืองของพรรคอนุรักษนิยมฝ่ายขวา เพื่อทำการโฆษณาชวนเชื่อและหันเหความสนใจจากปัญหาภายในประเทศ

ในมิติทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของฮังการีตั้งแต่การปฏิรูปหลังยุคคอมมิวนิสต์ในปี 1989 จนถึง Eastern Enlargement ในปี 2004 การล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์เป็นช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด ผ่านการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภายใต้ “แนวคิด Shock Therapy”<sup>40</sup> และกระแสเสรีนิยมใหม่ (neoliberalism) การถูกทอดทิ้งทางเศรษฐกิจและความ

39 Andrzej Sadecki, *In A State of Necessity: How has Orban Changed Hungary* (Warsaw: Ośrodek Studiów Wschodnich im Marka Karpia, 2014): 10-12, [https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw\\_41\\_in-a-state-of-necessity\\_net.pdf](https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw_41_in-a-state-of-necessity_net.pdf)

40 “Shock Therapy: What We Can Learn From Poland,” Taylor Marvin, PROSPECT, November 11, 2010 <https://prospectjournal.org/2010/11/11/shock-therapy-what-we-can-learn-from-poland/>

เหลื่อมล้ำทางรายได้ในเขตทุรกันดารในฮังการีตะวันออก ปลุกปั่นความรู้สึกต่อต้านการอพยพและโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับ “กลุ่มคนอื่น” อย่างชาวอาหรับมุสลิม นอกจากนี้ประสบการณ์การอพยพทางเศรษฐกิจสู่ยุโรปตะวันตกที่มีความเจริญของชาวฮังการีเอง และการมีปฏิสัมพันธ์ที่น้อยกับชุมชนมุสลิมช่วยสร้างความชอบธรรมให้กับทัศนคติต่อต้านอิสลาม อำนาจควบคุมสื่อกระแสหลักของรัฐบาลฮังการีนิยมช่วยตีความประวัติศาสตร์ของฮังการีสมัยยุคกลางภายใต้การยึดครองของจักรวรรดิออตโตมันได้ในลักษณะชาตินิยมสุดโต่ง และบิดเบือนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวิกฤตผู้ลี้ภัย สื่อกระแสหลักในฮังการีจึงมีแนวโน้มที่จะเพิกเฉยต่อความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากรัฐบาล และอยู่ฝั่งเดียวกับชาวลือและข่าวปลอมในสื่อสังคมออนไลน์เสียมากกว่า

หากพิจารณาระบบการศึกษาของฮังการี จะพบปัญหาเชิงโครงสร้างที่ขาด “กระบวนการจัดการความทรงจำอันขมขื่นในอดีต (Vergangenheitsbewältigung)” อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากระบบคอมมิวนิสต์ในยุคสงครามเย็น<sup>41</sup> ฮังการีภายใต้การยึดครองของสหภาพโซเวียตไม่ได้เผชิญหน้ากับการจัดการอดีตและขาด “กระบวนการ denazification” ซึ่งคือแนวทางการรอมชอมกับความรับผิดชอบร่วมและความตระหนักรู้เกี่ยวกับอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และพันธุ์ชาติชาวยิวในสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง (Holocaust) ซึ่งคณะผู้ยึดครองฝ่ายสัมพันธมิตรเป็นผู้ริเริ่มและนำมาใช้กับประเทศผู้แพ้สงครามในภูมิภาคยุโรปตะวันตก ระบบการศึกษาฮังการีไม่ได้ให้ความสำคัญกับประวัติศาสตร์ช่วงสงครามโลกครั้งที่สองและบทบาทในการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิว ไม่ได้จัดการกับประวัติศาสตร์ของการเหยียดชาติพันธุ์และการใช้ความรุนแรงมากเท่าที่ควร และไร้ประสิทธิภาพ

41 Maja Nenadović and Swaan van Iterson, “The danger of not facing history: Exploring the link between education about the past and present-day anti-Semitism and racism in Hungary,” *Journal of Intercultural Education* 24, no. 1-02 (2013), <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14675986.2013.782735?src=recsys&journalCode=ceji20>

ในการจัดการกับกระแสต่อต้านชาวยิวซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการก่อตัวขึ้นของกระแสหวาดกลัวต่างชาติ การต่อต้านชาวโรมาและต่อต้านอิสลาม ตำราเรียนที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีเนื้อหาต่อต้านชาวยิวอย่างเปิดเผยและมีกลตทอนความสำคัญของชนกลุ่มน้อย ระบบการศึกษาที่มีลักษณะรวมศูนย์มากขึ้นและหลักสูตรการศึกษาที่รัฐบาลอนุรักษ์นิยมมีส่วนจัดทำขึ้น ถูกวิจารณ์ว่านำเสนอเนื้อหาทางประวัติศาสตร์เพียงด้านเดียว เป็นการปรุงแต่งตีความประวัติศาสตร์ใหม่อย่างมีอคติโดยปราศจากการวิพากษ์และขาดการอ้างอิงถึงหลักสิทธิพลเมือง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เขียนประวัติศาสตร์หน้าใหม่ของฮังการีเพื่อหลีกเลี่ยงความเป็นจริงที่ยุ้งยาก ปฏิเสธความรับผิดชอบของรัฐต่อความตายของพลเมืองฮังการีเชื้อชาติยิวระหว่างปี 1944-1945 และเสริมสร้างจิตสำนึกแห่งชาติผ่านการนำเสนอประวัติศาสตร์ในลักษณะของการตกเป็นเหยื่อ ความสูญเสีย การทรยศและความอยุติธรรมจากสนธิสัญญาทริอานอน (Treaty of Trianon) ที่ลดขนาดฮังการีลงเหลือเพียง 28 เปอร์เซ็นต์จากขนาดเดิมภายใต้จักรวรรดิออสเตรีย-ฮังการี หลังจากที่เกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง และจากการยึดครองอันโหดร้ายของสหภาพโซเวียต หลังจากที่ยังการีเข้าร่วมฝ่ายอักษะกับนาซีเยอรมันในสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง เช่น หนังสือประวัติศาสตร์โยนความผิดในการเนรเทศชาวยิวฮังการีเชื้อสายยิวให้กับกองกำลังทหารนาซีเยอรมันที่เข้ามายึดครองฮังการีในขณะนั้นอย่างทันทีทันควัน เสมือนกับว่าฮังการีไม่มีส่วนรู้เห็นใด ๆ กับการกระทำอันไร้นุชยธรรม จริงอยู่ที่ฮังการีเนรเทศชาวยิวฮังการีเชื้อสายยิวในปี 1994 ซ้ำกว่าประเทศอื่น ๆ ในยุโรป แต่ชาวยิวฮังการีกลับดูมั่งมันและเต็มใจมากที่สุดในการปฏิบัติตามความประสงค์ของระบอบนาซี ในการส่งชาวยิวประมาณครึ่งล้านคนไปยังค่ายกักกันในระยะเวลาเพียงไม่กี่เดือน เป็นต้น<sup>42</sup> ประวัติศาสตร์การสร้างชาติฮังการีที่ถูกปรุงแต่งด้วยความคิดแบบชาตินิยมและการไม่ยอมรับความคิดที่แตกต่างจึงทำให้กระแสต่อต้าน

---

42 Ibid.



ชาวยิวและการใช้วาทศิลป์กระตุ้นความหวาดกลัวต่างชาติในรูปแบบอื่น ๆ อย่างความหวาดกลัวอิสลาม สามารถเข้ามาเป็นความคิดกระแสหลักในสังคมฮังการีได้

เป็นที่น่าประหลาดใจยิ่งที่พรรคขวาจัด Jobbik เป็นที่นิยมในหมู่เยาวชนฮังการี และผู้สนับสนุนหลายคนก็มีฐานะทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับที่ดีอันนำมาสู่ข้อสังเกตว่าความนิยมชมชอบพรรค Jobbik ตั้งอยู่บนฐานสัญลักษณ์และอัตลักษณ์มากกว่าเพียงเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ ดังนั้นการศึกษาปรากฏการณ์ต่อต้านสหภาพยุโรปในฮังการีผ่านมิติอัตลักษณ์ภายใต้กรอบ social constructivism จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ระบอบคอมมิวนิสต์ทำให้ฮังการีต้องแสวงหาอัตลักษณ์แห่งชาติที่สูญหายไปในยุคหลังสงครามเย็นอีกครั้ง ความขุ่นเคืองต่อสนธิสัญญาทรียานง และความล้มเหลวในการปฏิวัติฮังการีในปี 1956 ที่สะท้อนให้เห็นถึงยุคแห่งการกดขี่ทางการเมืองและเผด็จการอำนาจนิยมประกอบเป็นส่วนหนึ่งในแผลเป็นของชาติ (national trauma) อันนำมาซึ่งความรู้สึกของการตกเป็นเหยื่อและความอยุติธรรมในสำนักความเป็นชาติฮังการี<sup>43</sup> ซึ่งนำมาผลิตซ้ำผ่านวาทกรรมชาตินิยมและการสอนประวัติศาสตร์ที่ปรุงแต่ง ในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย การต่อต้านคอมมิวนิสต์ถูกนำมาใช้เป็นวาระร่วมเพื่อเสริมสร้างความเป็นปึกแผ่นแห่งชาติ เมื่อเวลาผ่านไป ภัยคอมมิวนิสต์ก็หายไป แต่เมื่อชาวฮังการีเริ่มไม่พอใจกับชนชั้นนำทางการเมืองท่ามกลางวิกฤตเศรษฐกิจ วิกฤตผู้ลี้ภัย และปัญหาความมั่นคงจากการก่อการร้าย แพลเป็นแห่งชาติเดิมถูกนำมาใช้ทดแทนเพื่อเสริมสร้างอัตลักษณ์ความเป็นชาติเดิมที่สูญหายไป นอกจากนี้การเหยียดชาติพันธุ์ในยุโรปกลางและตะวันออกที่ซ่อนอยู่ภายใต้ “อุดมการณ์สังคมนิยมกรมาชีพสากล

43 Maja Nenadović and Swaan van Iterson, “The danger of not facing history: Exploring the link between education about the past and present-day anti-Semitism and racism in Hungary,” *Journal of Intercultural Education* 24.

(proletarian internationalism)” ในระบอบคอมมิวนิสต์เดิม<sup>44</sup> จึงไม่ได้รับการเยียวยา เมื่อระบอบคอมมิวนิสต์สิ้นสุดลง ช่องว่างทางอุดมการณ์ของฮังการีกลับถูกแทนที่และเติมเต็มด้วยกระแสชาตินิยมและชาติพันธุ์นิยม กลุ่มประเทศประชาธิปไตยใหม่ในยุโรปกลางเหล่านี้จึงไม่ได้รับการขัดเกลาทางสังคมเรื่องคุณค่าเสรีนิยมประชาธิปไตยแบบตะวันตกมากนัก สังเกตได้จากหลักฐานที่ชี้ให้เห็นว่ามีกระแสการต่อต้านชาวยิวและชาวโรมาอย่างกว้างขวางมาก ก่อนที่จะเกิดวิกฤตผู้ลี้ภัยยุโรปและกระแสต่อต้านอิสลาม

## ปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนให้ฮังการีดำรงสมาชิกภาพในสหภาพยุโรป

ในมิติทางการเมืองและความมั่นคง สหภาพยุโรปได้ช่วยองค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (NATO) เติบโตเต็มศักยภาพทางความมั่นคงภายหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียต และลดเขตอิทธิพลทางภูมิรัฐศาสตร์ของรัสเซียในภูมิภาคยุโรปกลางและตะวันออก เป็นการสร้างหลักประกันทางด้านความมั่นคงในระยะยาวให้กับฮังการี นอกจากนี้แล้วสหภาพยุโรปยังมีส่วนช่วยเสริมสร้างการเจรจาของประชาธิปไตยในฮังการี โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลพวงจากเกณฑ์โคเปนเฮเกนในการภาคยานุวัติเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ซึ่งกำหนดเงื่อนไขและสร้างแรงจูงใจในการปฏิรูปทางการเมือง ไม่ให้หวนกลับไปสู่การปกครองระบอบอำนาจนิยมและระบบเศรษฐกิจแบบวางแผนจากส่วนกลาง ในการเพิ่มเสถียรภาพทางการเมืองและการส่งเสริมภาคประชาสังคม ฮังการีได้หันมาใช้ระบบรัฐสภาซึ่งถือเป็นสัญลักษณ์แห่งการปลีกตัวออกจากกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกอื่น ๆ ที่ยังอยู่ภายใต้เขตอิทธิพลของรัสเซียซึ่งยังใช้ระบบประธานาธิบดี ฮังการีมีการจัดตั้ง

---

44 Paul Hockenos, *Free to Hate: The Rise of the Right in Post-Communist Eastern Europe* (Abingdon: Routledge, 1993), 36.

รัฐบาลผสมในปี 1998 ซึ่งถือเป็นวิถีทางการเมืองแบบยุโรปตะวันตกที่ต่างไปจากวิถีเดิมโดยสิ้นเชิง การปรับโครงสร้างทางการเมืองที่เคารพหลักการมาภิบาล สิทธิมนุษยชนและระบบชนกลุ่มน้อยในช่วง Eastern Enlargement ยังมีส่วนช่วยยุติความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในภูมิภาคนี้ การบูรณาการยุโรปกลางและตะวันออกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรปผ่านการเจรจาโรดส์และโคฟฟินยังช่วยสร้างสันติภาพและเพิ่มความมั่นคงของทั้งทวีปบนแนวคิดของทฤษฎีเสรีภาพเชิงประชาธิปไตย<sup>45</sup>

ในมิติทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ถึงแม้ว่าการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปจะทำให้ฮังการีมีพันธกรณีทางการเงินต่อสหภาพยุโรปบางประการ โดยฮังการีต้องจ่าย 946 ล้านยูโรให้กับสหภาพยุโรปในปี 2015 แต่โดยรวมแล้วฮังการีได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากธนาคารกลางยุโรปกลับมาในสัดส่วนที่สูงกว่ามาก ในปี 2015 ฮังการีได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากงบประมาณสหภาพยุโรปเป็นจำนวน 5.6 พันล้านยูโร มากที่สุดเป็นอันดับสามรองมาจากโปแลนด์ (1.33 หมื่นล้านยูโร) และโรมาเนีย (6.5 พันล้านยูโร)<sup>46</sup> งบประมาณจากสหภาพยุโรปในฮังการีคิดเป็น 6.3 เปอร์เซ็นต์ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่สูงมากที่สุดเมื่อเทียบกับรัฐสมาชิกอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณภาคเกษตรกรรมและนโยบายระดับภูมิภาคที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างรัฐสมาชิก และระหว่างภูมิภาค<sup>47</sup> ฮังการีพึ่งพาสหภาพยุโรปเป็นอย่างมากในเรื่องความช่วยเหลือทางการเงินผ่าน “กองทุนเชิงโครงสร้างและการเชื่อมแน่น (Structural and Cohesion Funds)” ระหว่าง

45 “Central European Countries and EU Accession: A Blessing or a Curse?”

46 <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20141202IFG82334/eu-budget-explained-expenditure-and-contribution-by-member-state>

47 [http://ec.europa.eu/budget/mycountry/HU/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mycountry/HU/index_en.cfm)

ปี 2007-2013 โดยฮังการีได้รับการสนับสนุนเป็นเงิน 2.25 หมื่นล้าน  
ยูโร<sup>48</sup> จากกองทุนเชิงโครงสร้างและการเชื่อมแน่นยุโรป ซึ่งนำมาแจก  
จ่ายให้กับบริษัทและสถาบันรัฐภายใต้แผนการพัฒนาเศรษฐกิจของ  
รัฐบาล<sup>49</sup> กองทุนเชิงโครงสร้างถูกส่งผ่านไปสู่ภูมิภาคที่มีระดับการ  
พัฒนาต่ำที่สุดในฮังการี ในขณะที่กองทุนการเชื่อมแน่นให้เงินสนับสนุน  
โครงการการพัฒนาหลายโครงการที่ช่วยสร้างงาน และพัฒนาระบบ  
สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน<sup>50</sup> สหภาพยุโรปยังมอบโอกาสให้กับฮังการี  
ในการเข้าถึงตลาดที่มีขนาดใหญ่มากที่สุดในโลก ขยายตลาดส่งออก  
ใหม่ ๆ เพิ่มระดับผลิตภาพและลดระดับราคาของสินค้าบริโภค ด้วย  
การเพิ่มคุณภาพและความหลากหลายของสินค้า ก่อให้เกิดการ  
เคลื่อนย้ายทุนและแรงงานอย่างเสรี เพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงิน  
ทุนจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เพิ่มการลงทุนจากต่างชาติ  
และช่วยสร้างงาน นอกจากนี้สหภาพยุโรปยังส่งเสริมโอกาสในการ  
เข้าถึงการศึกษาผ่านโครงการ Erasmus และการเคลื่อนย้ายเสรีข้าม  
พรมแดนเพื่อไปศึกษาต่อหรือไปทำงานภายในรัฐสมาชิกอื่น ๆ ซึ่งเงิน  
ส่งกลับจากการทำงานในต่างแดนถือเป็นแหล่งที่มาที่สำคัญอันหนึ่ง  
ของรายได้และช่วยลดอัตราว่างงานของประชากร เห็นได้ชัดจาก  
ช่วงภาคนานูวัติวาอัตราการว่างงานลดลงจากร้อยละ 43.2 ในปี 2004  
เป็นร้อยละ 42.7 ในปี 2007<sup>51</sup>

48 “European Cohesion Policy in Hungary,” European Union Cohesion Policy, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/country2009/hu\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2009/hu_en.pdf)

49 “Benefits of EU Membership,” Hungarian Chamber of Commerce and Industry, <http://www.mkik.hu/en/magyar-kereskedelmi-es-iparkamara/benefits-of-eu-membership-2630>

50 “EU budget explained: expenditure and contribution by member state,” EU affairs, News European Parliament, last modified February 24, 2017, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/country2009/hu\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2009/hu_en.pdf)

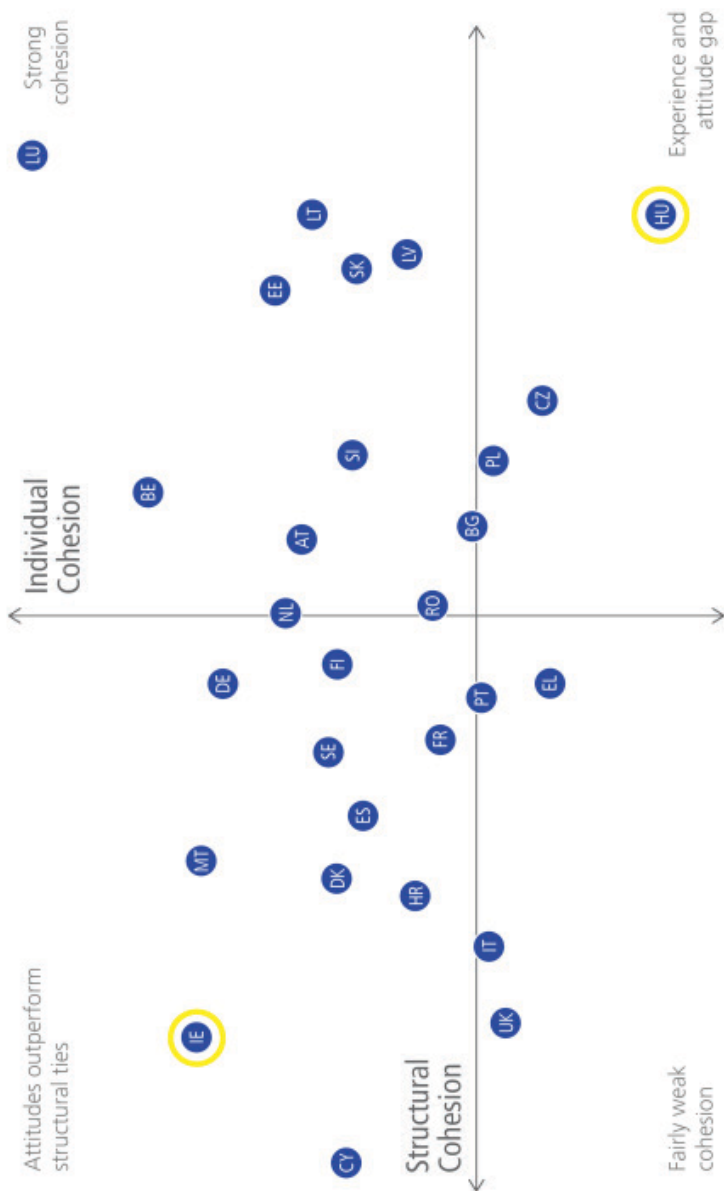
51 “Central European Countries and EU Accession: A Blessing or a Curse?”

## บทสรุป: การประเมินระดับความน่าจะเป็น ในการถอนตัวออกจากสหภาพยุโรปของ ฮังการี

หากนำปัจจัยที่สนับสนุนให้ฮังการีถอนตัวออกจากสหภาพยุโรป และปัจจัยที่สนับสนุนให้ดำรงสมาชิกภาพในสหภาพยุโรป ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นมาพิจารณาาร่วมกัน จะสังเกตเห็นว่าการดำรงสมาชิกภาพในสหภาพยุโรปมีข้อดีมากกว่าการถอนตัว ดังนั้นโอกาสความน่าจะเป็นของฮังการีในการถอนตัวออกจากสหภาพยุโรปในอนาคตอันใกล้จึงอยู่ในระดับที่ต่ำมาก トラบใดที่ฮังการียังได้ประโยชน์จากสถานภาพที่เป็นอยู่ ถึงแม้ว่าฮังการีจะไม่เห็นด้วยกับนโยบายผู้ลี้ภัยยุโรปร่วมและแผนการโควตาผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรปก็ตามที แต่ฮังการียังต้องพึ่งพาความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากรัฐบาลจากสหภาพยุโรป กล่าวคือ ฮังการีอาจไม่เห็นด้วยกับนโยบายบางประการของสหภาพยุโรป แต่ไม่ได้ต่อต้านสหภาพยุโรปและหลักการสำคัญของสหภาพยุโรป เพราะฉะนั้นกระแสต่อต้านสหภาพยุโรปในประเทศฮังการีจึงมีลักษณะเป็น Soft Euroscepticism เสียมากกว่า

รายงาน Cohesion Monitor ของคณะมนตรียุโรปว่าด้วยวิเทศสัมพันธ์ (ECFR) ในแผนภาพที่ 1 ชี้ให้เห็นว่าฮังการีทำคะแนนได้ดีในมิติของการเชื่อมแน่นเชิงโครงสร้าง (structural cohesion) แต่กลับมีคะแนนต่ำในมิติด้านการเชื่อมแน่นเชิงปัจเจกบุคคล (individual cohesion) ซึ่งตรงข้ามกับกรณีของไอร์แลนด์อย่างสิ้นเชิง สะท้อนให้เห็นว่าฮังการีได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจมหาศาลจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป แต่พลเมืองชาวฮังการีกลับไม่ให้ความสำคัญมากนักกับสหภาพยุโรป ซึ่งคาดว่าเกิดจากปัจจัยเชิงอัตลักษณ์ที่ยังไม่สามารถฟื้นคืนจากแผลเป็นแห่งชาติในอดีตต่อสนธิสัญญาหรืองานได้<sup>52</sup>

52 “Hungary profits most from EU ‘but doesn’t appreciate it’,” Janosch Delcker, POLITICO, October 5, 2016, <http://www.politico.eu/article/hungary-profits-most-from-eu-but-doesnt-appreciate-it-european-council-on-foreign-rela->



แผนภาพที่ 1: แสดงผล Cohesion Monitor ของรัฐสมาชิกในสหภาพยุโรป  
 (แผนภูมิจาก: คณะมนตรียุโรปว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ)

โดยสรุป การแสดงจุดยืนท้าทายนโยบายของสหภาพยุโรปของ นายออร์บาน เป็นเพียงเกมทางการเมืองภายในของฮังการี โดยเฉพาะอย่างยิ่งของกลุ่มชนชั้นนำอนุรักษนิยมฮังการีที่พยายามเพิ่มคะแนนเสียงสนับสนุนพรรคของตน และเบี่ยงเบนความสนใจออกจากข้อครหาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศ หากพิจารณาระดับของกระแสต่อต้านสหภาพยุโรปในฮังการี ที่ตนคิดต่อสหภาพยุโรปมีลักษณะที่ขัดแย้งกันในตนเอง กล่าวคือ ในขณะที่หมู่ชนชั้นนำฮังการีและรัฐบาลอนุรักษนิยมแสดงความไม่พอใจเป็นอย่างมากต่อนโยบายการอพยพ และการลี้ภัยของสหภาพยุโรปในปัจจุบัน และแสดงท่าทีต่อต้านทั้งกระแสเหนือความเป็นชาติ (Supranationalism) ของสหภาพยุโรป และกระบวนการบูรณาการยุโรปเชิงลึก สาธารณชนฮังการีส่วนมาก ยังคงมีทัศนคติที่โปรดปรานการมีส่วนร่วมในสหภาพยุโรป ถึงแม้ว่ากระแสต่อต้านนโยบายเปิดรับผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรปซึ่งสัมพันธ์กันกับกระแสชาตินิยมสุดโต่งและกระแสความหวาดกลัวอิสลามปรากฏให้เห็นอยู่ อย่างไรก็ตามความเกลียดชังชาวมุสลิมในระดับสาธารณชนนั้น ไม่ได้เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ หากแต่เกิดจากความพยายามของรัฐบาลอนุรักษนิยมที่ต้องการตักตวงผลประโยชน์ทางการเมืองจากวิกฤตผู้ลี้ภัยที่เกิดขึ้น ผ่านการโฆษณาชวนเชื่อและการจำกัดเสรีภาพของสื่อภายในประเทศ ประกอบกับปัญหาเชิงโครงสร้างที่ขาดกระบวนการ denazification ในระบบการศึกษาอันเป็นผลพวงมาจากการครอบงำของระบอบคอมมิวนิสต์ในยุคสงครามเย็น ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการยุโรปวิวัฒน์และการส่งเสริมคุณค่าแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย โดยรวมแล้วฮังการีไม่ประสงค์ที่จะออกจากสหภาพยุโรป แต่ต้องการให้มีการปฏิรูปเชิงสถาบันเพื่อให้อำนาจกับรัฐบาลฮังการี ให้มีอิสระมากขึ้นในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ไม่ใช่ประเด็นทางด้านเศรษฐกิจโดยไม่ต้องขึ้นตรงกับสหภาพยุโรปนั่นเอง







# Catalexit: วิกฤตการณ์ รัฐธรรมนูญสเปนและท่าทีของ สหภาพยุโรปต่อกาตาลุญญา

*Catalexit: Spanish Constitutional Crises and  
European Union's Reactions towards Catalonia*

ณภัทร พุ่มศิริ  
นักวิชาการอิสระ

*Napat Phumsiri  
Independent scholar*

## Abstract

This article aims to provide an analysis of Spanish Constitutional Crises after Catalonia's referendum in 2017 by examining background of Catalonia independence movement and Spain's political mechanisms. Likewise, this article also illustrates the reactions of international community, especially the European Union (EU), towards Catalonia after the referendum. There have been series of conflict between Spain and Catalonia since 1714. Meanwhile, the politics of Spain was also one of the most important factors of the rise of Catalan nationalism, especially when Spain and Catalonia were under General Franco's dictatorship on which Catalan symbols, cultures and language were limited and replaced by Spanish identities. The Catalan nationalism has returned to its peak again after Spain faced Eurozone crisis, together with Spanish government's poor fiscal policy and corruption. All of these factors have accelerated the support of "Catalanism" and "Independentism" which has resulted in Spain's worst constitutional crises since the era of democracy. After the 1 October Independence Referendum was ended by the victory of the independentism over the violence from Spanish police, Spain has applied the article 155 to take the direct control over Catalonia and the European Union, the most crucial international actor related to this issue, has constantly expressed its support towards

Spanish government as Catalonia Independence could be an epidemic towards EU members and the stability of the EU might be shaken again if Catalonia can succeed its “Exit” from Spain, and automatically from the EU, after the Brexit.

## บทนำ

*“Catalonia has earned the right to be an independent state and the right to be heard, the ballot boxes said yes to independence, and this is the only language we understand.”*

-- Carles Puigdemont <sup>1</sup>

ถ้อยแถลงของนายการ์เลส ปุด์จ์ตามอนต์ (Carles Puigdemont) ประธานาธิบดีแห่งแคว้นกาตาลุญญาหลังจากมีการเปิดประชุมสภาท้องถิ่นเพื่ออภิปรายถึงสถานการณ์ทางการเมืองหลังการลงประชามติในวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 2017 ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่สำคัญมากในหน้าประวัติศาสตร์การเมืองของสเปน การลงประชามติเพื่อแยกตัวเป็นรัฐอิสระของกาตาลุญญานั้นเกิดขึ้นท่ามกลางความตึงเครียดของฝ่ายการเมืองต่างๆ ในประเทศ และสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของกลไกทางการเมืองที่รัฐบาลกลางของสเปนมีต่อรัฐบาลท้องถิ่น จนกล่าวได้ว่าประเทศสเปนกำลังเผชิญกับวิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญครั้งใหญ่ที่สุดนับตั้งแต่การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยหลังจากการถึงแก่อสัญกรรมของนายพลฟรังโก (Francisco Franco) ผู้นำเผด็จการที่ปกครองสเปนยาวนานกว่าสี่ทศวรรษ

การวิเคราะห์ถึงสาเหตุของวิกฤตการณ์ทางการเมืองในครั้งนี้จำเป็นต้องวิเคราะห์ทั้งในมิติทางประวัติศาสตร์ การเมืองและเศรษฐกิจ โดยกระแสนิยมของแคว้นกาตาลุญญานั้น ส่วนหนึ่งเกิดจาก

1 Eliza Mackintosh, Bryony Jones, “Catalan Independence Speech: Live Update” *CNN*, (10 October 2017): <http://edition.cnn.com/2017/10/10/europe/catalan-independence-speech-live-updates/index.html>

ประวัติศาสตร์การรวมชาติของสเปนที่เกิดจากการรวมกันของแคว้นต่างๆ ที่มีความแตกต่างทางอัตลักษณ์ ภาษาและวัฒนธรรม ในขณะเดียวกัน ประวัติศาสตร์ของสเปนที่มีทั้งความขัดแย้งและการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มการเมืองฝ่ายขวาและฝ่ายซ้าย ได้ก่อให้เกิดความเชื่อมโยงในมิติทางประวัติศาสตร์กับปัจจัยทางการเมืองของสเปน กลไกทางการเมืองของสเปนที่ให้อิสระบางส่วนต่อสภาท้องถิ่นในการปกครอง ขณะที่รัฐบาลกลางก็มีพยายามในการรักษาอำนาจอความเป็นรัฐเดี่ยวเอาไว้มาได้เป็นทั้งประโยชน์และข้อจำกัดต่อรัฐบาลกาตาลุญญาในการเสริมอำนาจของตนเองผ่านกลไกต่างๆ ส่วนปัจจัยทางเศรษฐกิจนั้นเป็นเรื่องที่จำเป็นมากในการอธิบายถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้น แคว้นกาตาลุญญาถือเป็นแคว้นที่ร่ำรวยที่สุดแคว้นหนึ่งในสเปน วิฤตครั้งนี้สาธารณะยุโรป ประกอบกับนโยบายทางการคลังที่มีปัญหาของสเปนได้กลายเป็นแรงผลักดันที่สำคัญของชาวกาตาลันจำนวนมากในการเรียกร้องอิสระจากสเปน จนส่งผลให้เกิดการลงประชามติแยกตัวเป็นเอกราชในวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 2017 ในที่สุด



ภาพที่ 1: การชุมนุมเรียกร้องเอกราชของชาวกาตาลุญญา  
(ภาพจาก: <https://www.occupy.com>)

ดังนั้น ในบทความนี้จึงสนใจศึกษาถึงปัจจัยทางประวัติศาสตร์ การเมือง และเศรษฐกิจของสเปนและกาตาลุญญา เพื่อวิเคราะห์ ถึงการเจริญเติบโตของแนวคิดชาตินิยมของชาวกาตาลันจนนำมาสู่ วิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญของสเปน ก่อนจะนำมาพิจารณาถึงบทบาทของ สหภาพยุโรป ซึ่งเป็นตัวละครสำคัญในวิกฤตการณ์ในครั้งนี้ ว่าสหภาพ ยุโรปมีท่าทีอย่างไร และมีความท้าทายอะไรบ้างที่สหภาพยุโรปอาจต้อง ประสบบนปัญหาทางการเมืองที่ตนมองว่าเป็น “เรื่องภายในของสเปน”

## ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ การเมือง และ เศรษฐกิจที่มีต่อการปลุกกระแสชาตินิยมใน กาตาลุญญา (Catalanism)

ในปี ค.ศ. 2014 นายอาตุร์ มาส (Artur Mas) อดีต ประธานาธิบดีของกาตาลุญญา ได้ออกมาประกาศให้มีการลงประชามติ ด้วยคำถามที่ว่า “ต้องการให้กาตาลุญญาเป็นรัฐหรือไม่” ซึ่งหากตอบ ว่าใช่ จะนำไปสู่คำถามถัดไปที่ว่า “อยากให้เป็นรัฐอิสระหรือไม่”<sup>2</sup> ซึ่ง ถือเป็นการจัดประชามติในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการแยกตัวเป็นอิสระ ของกาตาลุญญาครั้งแรกนับตั้งแต่สเปนเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย จากกระแสนิยมเรียกร้องให้มีการลงประชามติในปีนั้น ได้มีผลสืบเนื่อง มาสู่การเลือกตั้งท้องถิ่นในปีถัดมา ซึ่งนายการ์เลส ปุจด์ตามอนต์ (Carles Puigdemont) จากพรรค Junts pel Si (Together for Yes) พรรคการเมืองที่เกิดจากการรวมตัวของกลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายซ้าย ที่ต้องการแยกตัวเป็นเอกราช ได้รับเลือกให้เป็นประธานาธิบดีแห่ง แคว้นกาตาลุญญา<sup>3</sup> อันนำไปสู่การผลักดันให้เกิดการลงประชามติในปี

2 El Pais, “Así es la papeleta del 9-N” *El Pais*, (27 September 2014): [https://politica.elpais.com/politica/2014/09/27/actualidad/1411818191\\_687352.html](https://politica.elpais.com/politica/2014/09/27/actualidad/1411818191_687352.html)

3 Al Jazeera, “Who is Catalan President Carles Puigdemont?” *Al Jazeera*, (27 October 2017): <http://www.aljazeera.com/news/2017/10/catalan-president-carles-puigdemont-171001122719197.html>

ค.ศ. 2017 ด้วยคำถามที่ว่า “ต้องการให้กาตาลูญญาเป็นรัฐอิสระในรูปแบบของสาธารณรัฐหรือไม่”<sup>4</sup> นั้น ถือเป็นเหตุการณ์ที่สะท้อนการเพิ่มขึ้นของกระแสชาตินิยมในกาตาลูญญาที่เริ่มมีการสนับสนุนมากขึ้นนับตั้งแต่สเปนเผชิญวิกฤติหนี้สาธารณะยุโรป ซึ่งปัจจัยที่ทำให้กระแสชาตินิยมของชาวกาตาลัน (Catalanism) นั้น เกิดจากแรงผลักดันทั้งทางด้านประวัติศาสตร์ การเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับสเปนมาโดยตลอด

### ปัจจัยทางด้านประวัติศาสตร์และการเมือง

กาตาลูญญาถือเป็นพื้นที่ที่มีประวัติศาสตร์และความเป็นมาที่อาจนับย้อนไปถึงสมัยโรมันก็ได้ กาตาลูญญาเป็นแคว้นอิสระที่ปกครองตนเองมาอย่างยาวนาน โดยมีการใช้ภาษากาตาลันเป็นภาษาทางการ มีสภาแห่งแคว้น (Generalitat) และรัฐธรรมนูญประจำแคว้นมานับตั้งแต่ศตวรรษที่ 13 ภายใต้ราชอาณาจักรอรากอน (Kingdom of Aragon) โดยเหตุผลที่สำคัญของการเกี่ยวพันกันระหว่างสเปนและกาตาลูญญานั้นเริ่มต้นขึ้นในเหตุการณ์ที่กษัตริย์เฟอร์นันโดที่ 2 (Fernando II) ได้อภิเษกสมรสกับราชินีอิซาเบลลา แห่งราชอาณาจักรกัสติล (Castile) ซึ่งเป็นอาณานิคมส่วนใหญ่ของประเทศสเปนในปัจจุบันในปี ค.ศ. 1479 ซึ่งการผนวกรวมกันของทั้งสองอาณาจักรผ่านทางกรอิกษสมรสในครั้งนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นของภาพประเทศสเปนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยแม้ว่าจะมีการรวมกันของทั้งสองอาณาจักรแต่การปกครองพื้นที่ของตนนั้นยังเป็นอิสระต่อกัน และกาตาลูญญาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอรากอนนั้นก็ยังมีอำนาจอิสระเช่นเดิม ซึ่งในเวลาต่อมา อำนาจอธิปไตยของกาตาลูญญาได้ถูกจำกัดอย่างชัดเจน

---

4 El Mundo, “Ésta es la papeleta para votar en el referéndum de Cataluña del 1-O” *El Mundo*, (7 September 2017): <http://www.elmundo.es/cataluna/2017/09/07/59b0edfaca4741df768b4624.html>

เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1714<sup>5</sup> เมื่อฝ่ายกาตาลันซึ่งสนับสนุนราชวงศ์ฮับส์บูร์กพ่ายแพ้ให้กับพระเจ้าฟิลิปที่ 5 แห่งราชวงศ์บูร์บงในสงครามสืบราชบัลลังก์สเปน (War of the Spanish Succession) ซึ่งแม้อำนาจของกาตาลุญญาและอัตลักษณ์ของชาวกาตาลันจะถูกจำกัดลงหลังจากการพ่ายแพ้สงครามในครั้งนั้น ความพยายามที่จะฟื้นฟูอัตลักษณ์และภาษากาตาลันได้กลับมามีชีวิตชีวาขึ้นอีกครั้งในปรากฏการณ์การเกิดใหม่ของวัฒนธรรมกาตาลัน *Renaixença* (Rebirth) ในช่วงที่สเปนได้กลายเป็นสาธารณรัฐครั้งที่ 1 (First Spanish Republic) ในช่วงทศวรรษที่ 1870



ภาพที่ 2: นายพลฟรังโก (Francisco Franco)

(ภาพจาก: <https://pbs.twimg.com>)

5 “Historia de La Generalitat” *Generalitat de Catalunya*, accessed October 20, 2017: <http://web.gencat.cat/es/generalitat/historia/>



แต่ถ้าหากจะพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างกาตาลุญญา และการสร้างชาติของสเปนในปัจจุบัน เหตุการณ์ที่สำคัญคือการ ขึ้นสู่อำนาจของนายพลฟรังโก (Francisco Franco) ภายหลังจาก การเกิดสงครามกลางเมืองในสเปนช่วงทศวรรษที่ 1930 ซึ่งเป็นการ ต่อสู้ระหว่างฝ่ายอุดมการณ์ทางการเมืองระหว่างฝ่ายสาธารณรัฐ (Republicans) และฝ่ายชาตินิยม (Nationalism) โดยเมื่อฟรังโก ได้รับชัยชนะและขึ้นสู่อำนาจ รัฐบาลเผด็จการของนายพลฟรังโกมี นโยบายในการสร้างชาติสเปนให้มีความเป็นปึกแผ่น รัฐบาลกลาง ของสเปนจึงมีการจำกัดอำนาจของรัฐบาลท้องถิ่นในแคว้นต่างๆ รวมถึงในกาตาลุญญา มีการจับนักโทษทางการเมืองชาวกาตาลันเป็น จำนวนมาก โดยนักโทษทางการเมืองชาวกาตาลันที่สำคัญ คืออดีต ประธานาธิบดี Lluís Companys ซึ่งเป็นผู้ประกาศให้กาตาลุญญามี สภาพเป็น “สาธารณรัฐ” ภายใต้อาณาจักรสเปน ซึ่งถูกต่อต้านทันที จากรัฐบาลสเปนในขณะนั้น โดยนาย Lluís Companys ได้ถูกควบคุม ตัวโดยทหาร Gestapo ของนาซีในฝรั่งเศส ก่อนจะถูกประหารชีวิตโดย รัฐบาลเผด็จการของสเปนในเวลาต่อมา

นอกจากนั้น สเปนภายใต้ระบอบเผด็จการยังจำกัดอัตลักษณ์ ต่างๆ ของชาวกาตาลัน เช่นการห้ามใช้ภาษากาตาลัน การเปลี่ยน ชื่อสถานที่ที่เป็นภาษาสเปน เป็นต้น เมื่อนายพลฟรังโกถึงแก่กรรมใน ปี ค.ศ. 1975 สเปนได้มีการเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการสู่ระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยหมุดหมายที่ สำคัญของการเปลี่ยนผ่านนี้ คือการลงประชามติรับรองรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1978 ซึ่งกว่า 90 เปอร์เซ็นต์ของผู้มาลงประชามติ โดยเฉพาะ จากแคว้นกาตาลุญญา ได้มีมติเห็นชอบต่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้<sup>6</sup> ซึ่ง

6 “Acuerdo de la Junta Electoral Central por el que se hace público el resumen de la votación en el Referéndum Constitucional” Agencia Estatal de Boletín Oficial de Estado, accessed October 20, 2017: [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-30906](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-30906)

หากพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อกลไกทางการเมืองการปกครองของสเปนในเวลาต่อมา เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ถึงแม้จะระบุไว้ชัดถึงการเป็นรัฐเดี่ยวอันเด็ดขาดของสเปน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้อำหนดรูปแบบการปกครองให้สเปนประกอบด้วยแคว้นอิสระ (Autonomous Community) ทั้งหมด 17 แคว้น ซึ่งแต่ละแคว้นนั้นจะมีอิสระในการจัดตั้งสภาท้องถิ่นผ่านการเลือกตั้ง และรัฐบาลท้องถิ่นจะมีอิสระในการปกครองตนเองภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการปกครองตนเอง (Statute of Autonomy) ซึ่งแคว้นกาตาลูญาได้ใช้อำนาจอิสระของตนเองในการฟื้นฟูและส่งเสริมอัตลักษณ์ของตนเองผ่านกลไกต่างๆ เช่นการจัดการการศึกษาเป็นภาษาคาตาลัน การสนับสนุนงบประมาณด้านภาษาและวัฒนธรรมคาตาลัน เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลกาตาลูญายังมีความสามารถในการจัดตั้งกองกำลังตำรวจของตนเอง (Mossos D'Esquadra) จัดตั้งกระทรวงต่างๆ เพื่อบริหารแคว้นอย่างเป็นอิสระจากรัฐบาลสเปน รวมไปถึงการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างไม่เป็นทางการ และกระบวนการนิติบัญญัติในแคว้นบางส่วนอีกด้วย

ในปี ค.ศ. 2005 รัฐบาลกาตาลูญา (Generalitat) ได้ออกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปกครองตนเอง (Statute of Autonomy) ฉบับใหม่ โดยมีสาระสำคัญคือการเพิ่มอำนาจในการปกครองตนเองของแคว้นกาตาลูญา และการตีความสถานะความเป็นชาติ (Nation) ของกาตาลูญา โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองต่างๆ ในกาตาลูญาอย่างท่วมท้น ยกเว้นพรรคประชาชน (Partido Popular: PP) ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ฝ่ายขวาและอนุรักษนิยม โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางของสเปนในขณะนั้น ซึ่งนำโดยนายโฆเซ หลุยส์ โรดริเกซ ซาปาเตโร่ (José Luis Rodríguez Zapatero) จากพรรคแรงงานสังคมนิยมสเปน (Partido Socialista Obrero Español: PSOE) ซึ่งเป็นพรรคที่มีอุดมการณ์ฝ่ายซ้าย ได้สนับสนุนให้มีการลง

ประชามติในแคว้นกาตาลุญญาต่อพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งผลการลงประชามติ แม้จะมีผู้มาลงคะแนนเสียงไม่ถึง 50 เปอร์เซ็นต์ แต่ผู้มาลงคะแนนกว่า 78 เปอร์เซ็นต์ก็มีมติรับรองพระราชบัญญัติฉบับนี้

อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 2010 ศาลรัฐธรรมนูญสเปนได้ตัดสินให้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย ซึ่งผลการตัดสินดังกล่าวได้ก่อให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก และเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยในการผลักดันให้แนวคิดชาตินิยมของชาวกาตาลันได้รับความนิยมนมากขึ้น ซึ่งเมื่อปัจจัยที่ว่านี้ประกอบกับปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจแล้ว การเรียกร้องเอกราชของชาวกาตาลันจึงพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่สเปนประสบปัญหาวิกฤตหนี้สาธารณะของยุโรป

### ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ

สเปนเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่องภายหลังเหตุการณ์สงครามกลางเมืองในปี ค.ศ. 1939 โดยพัฒนาการทางเศรษฐกิจของสเปนนั้นถูกเรียกว่า “ปาฏิหาริย์แห่งสเปน (Spanish Miracle)”<sup>7</sup> การเติบโตทางเศรษฐกิจของสเปนนั้นมีผลทำให้ภาคการท่องเที่ยว อุตสาหกรรม และการเกษตรนั้นพัฒนาขึ้นจนเป็นรายได้หลักของประเทศ โดยภายหลังจากการเข้าร่วมกับกลุ่มสหภาพยุโรปในปี 1986 พร้อมกับโปรตุเกส สเปนได้เปลี่ยนมาใช้สกุลเงินยูโรในปี 2002 แม้ว่าการเข้าร่วมสหภาพยุโรปนั้นจะส่งผลให้เศรษฐกิจของสเปนปรับตัวไปในทิศทางที่ดีขึ้น แต่ภาวะฟองสบู่ทางอสังหาริมทรัพย์และภาวะเศรษฐกิจโลกที่มีความซบเซา ประกอบกับนโยบายทางการเงินและการคลังภายในประเทศที่ผิดพลาดและการคอร์รัปชันได้นำพา

---

7 Luis Vilacha Fernandez, “Post-bubble Spain (I): Deconstructing the “Spanish Miracle” *European Student Think Tank*, (3 May 2014): <https://europeanstudentthinktank.com/2015/04/06/post-bubble-spain-i-deconstructing-the-spanish-miracle/>

สเปนเข้าสู่ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 โดยภาวะนี้ส่งผลให้ความน่าเชื่อถือของภาคธนาคารในสเปนประสบปัญหาอย่างหนัก และชาวสเปนต้องพบกับอัตราการว่างงานที่สูงเกือบ 25 เปอร์เซ็นต์<sup>8</sup> ทำให้สหภาพยุโรปต้องออกมาตรการรัดเข็มขัด (Austerity) เพื่อช่วยให้สเปนออกจากวิกฤตเศรษฐกิจให้ได้

สำหรับสเปนแล้ว แคว้นกาตาลุญญามีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อเศรษฐกิจของประเทศ บาร์เซโลนาเป็นเมืองที่ได้รับรายได้จากการท่องเที่ยวเป็นอันดับหนึ่งของสเปน มีภาคอุตสาหกรรมที่เติบโต อีกทั้งเมืองนี้ยังมีท่าเรือที่สำคัญที่สุดแห่งหนึ่งในทะเลเมดิเตอร์เรเนียนอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ แคว้นกาตาลุญญาจึงถือเป็นแคว้นที่ร่ำรวยที่สุดแคว้นหนึ่งของสเปน และสร้าง GDP ให้กับสเปนสูงถึงเกือบ 20 เปอร์เซ็นต์<sup>9</sup> เมื่อสเปนประสบวิกฤตเศรษฐกิจ ประกอบกับนโยบายการจัดเก็บภาษีที่ชาวกาตาลันมองว่าไม่เป็นธรรม เนื่องจากการบริหารการคลังที่อ่อนแอของรัฐบาลกลาง ประกอบกับการคอร์รัปชันในสเปนและความพยายามสร้างความนิยมของรัฐบาลโดยการให้เงินสนับสนุนกับพื้นที่ยากจนเกินความจำเป็น ตัวอย่างที่เช่นการลงทุนสร้างรถไฟความเร็วสูงและเมืองใหม่ขนาดใหญ่ในพื้นที่ห่างไกลทางภาคกลางของสเปน ซึ่งได้กลายเป็นเมืองร้างในเวลาต่อมา<sup>10</sup> ขณะที่ประชาชนในแคว้นกาตาลุญญาต้องแบกรับค่าบริการสาธารณสุข และค่าเล่าเรียนและภาษีที่มีอัตราสูงขึ้น

8 “Spain Unemployment Rate” Trading Economics, accessed October 20, 2017: <https://tradingeconomics.com/spain/unemployment-rate>

9 Harriet Alexander, James Badcock, “Why does Catalonia want independence from Spain?” *The Telegraph*, (10 October 2017): <http://www.telegraph.co.uk/news/0/does-catalonia-want-independence-spain/>

10 Eric Randolph, “The ghost towns that haunt Spain” *The National*, (22 October 2012): <https://www.thenational.ae/world/europe/the-ghost-towns-that-haunt-spain-1.400193>

## กระบวนการทางการเมืองสู่การเรียกร้องเอกราชจากสเปน

เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจของสเปนส่งผลให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ชาวกาตาลัน กระแสชาตินิยมกาตาลันจึงเติบโตขึ้นเรื่อยๆ และกระแสการเรียกร้องเอกราชจากสเปนก็ได้รับความนิยมอย่างก้าวกระโดดโดยเฉพาะหลังการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 2011 ซึ่งพรรค PP นำโดยนายมาริโอโน ราฆอย (Mariano Rajoy) ได้รับคะแนนเสียงส่วนใหญ่ให้เป็นรัฐบาล นายราฆอยและพรรคประชาชนนั้นมีนโยบายอนุรักษ์นิยมและมีนโยบายคัดค้านการร้องขออิสระในการปกครองตนเองของแคว้นกาตาลูญญามาโดยตลอด โดยในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2012 ซึ่งถือเป็นวันชาติกาตาลัน (Diada de Catalunya) ชาวกาตาลันกว่าสองล้านคนได้ออกมาเดินขบวนครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยของสเปนเพื่อเรียกร้องเอกราชของแคว้นกาตาลูญญา<sup>11</sup> กระแสเรียกร้องอิสระของชาวกาตาลูญญาที่เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย ทำให้นายอาตุร์ มาส (Artur Mas) ประธานาธิบดีแห่งแคว้นกาตาลูญญาและพรรคฝ่ายซ้ายของกาตาลูญญา (Esquerra Republicana de Catalunya: ERC) ซึ่งสนับสนุนเอกราชของแคว้นและการปกครองแบบสาธารณรัฐ ได้ร่วมกันร่างประกาศอธิปไตยและสิทธิในการตัดสินใจด้วยตนเองของชาวกาตาลัน (Declaration on the Sovereignty and Right to Decide of the People of Catalonia ในปี ค.ศ. 2013)<sup>12</sup> ซึ่งถูกศาลรัฐธรรมนูญตัดสินว่าผิดกฎหมายในเวลาต่อ

11 Olga Khazan, "Catalonia rallies for independence on 'Catalan National Day'" *The Washington Post*, (11 September 2012): [https://www.washingtonpost.com/blogs/blogpost/post/catalonia-rallies-for-independence-on-catalan-national-day/2012/09/11/ac729d80-fc24-11e1-a31e-804fccb658f9\\_blog.html?utm\\_term=.168865a93328](https://www.washingtonpost.com/blogs/blogpost/post/catalonia-rallies-for-independence-on-catalan-national-day/2012/09/11/ac729d80-fc24-11e1-a31e-804fccb658f9_blog.html?utm_term=.168865a93328)

12 Generalitat de Catalunya, "La Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya s'aprova amb 85 vots" *Generalitat de Catalunya*, (23 January 2013): [http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsfp/AppJava/notaprem-savw/178627/ca/la-declaracio-de-sobirania-del-dret-decidir-poble-catalunya-saprova-amb-85-vots.do](http://premsa.gencat.cat/pres_fsfp/AppJava/notaprem-savw/178627/ca/la-declaracio-de-sobirania-del-dret-decidir-poble-catalunya-saprova-amb-85-vots.do)

มา อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 2014 สภาแห่งแคว้นกาตาลุญญาได้เปิดให้มีการลงประชามติด้วยคำถามที่ว่า “ต้องการให้กาตาลุญญาเป็นรัฐหรือไม่” ซึ่งหากตอบว่าใช่ จะนำไปสู่คำถามถัดไปที่ว่า “อยากให้เป็นรัฐอิสระหรือไม่” ในการลงประชามติครั้งนี้แม้รัฐบาลสเปนจะออกมาประกาศว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย รัฐบาลกาตาลุญญาก็ยังคงจัดให้มีการลงประชามติในลักษณะที่ไม่มีผลผูกพัน (non-binding) โดยเสียงส่วนใหญ่มีมติเห็นชอบให้กาตาลุญญาเป็นรัฐอิสระ แม้จะมีผู้มาลงคะแนนเสียงไม่ถึง 50 เปอร์เซ็นต์

การลงประชามติครั้งนี้ก่อให้เกิดคำถามและเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่าสรุปแล้วชาวกาตาลันส่วนใหญ่ต้องการที่จะแยกตัวเป็นอิสระหรือไม่ รัฐบาลกาตาลุญญาในสมัยนั้น จึงจัดให้มีการยุบสภาเพื่อเลือกตั้งสภาแคว้นครั้งใหม่ในปี ค.ศ. 2015 โดยพรรครัฐบาลในขณะนั้นได้สร้างพรรคร่วมขึ้นใหม่ภายใต้ชื่อ “Junts Pel Sí” (Together for Yes) โดยมีพรรคต่างๆ ที่สนับสนุนการเป็นเอกราชของกาตาลุญญาเข้าในพรรคร่วมครั้งนี้ด้วย ซึ่งผลการเลือกตั้งในครั้งนี้ พรรคร่วมดังกล่าวได้ที่นั่งในสภาสูงถึง 62 ที่นั่งจาก 135 ที่นั่ง ซึ่งในท้ายที่สุด พรรค Junts Pel Sí ได้ร่วมกับพรรค Popular Candidacy Unity (CUP) พรรคฝ่ายซ้ายจัด และมีอุดมการณ์คือการเป็นรัฐอิสระในรูปแบบสาธารณรัฐของกาตาลุญญาซึ่งได้ที่นั่งในสภา 10 ที่นั่ง จัดตั้งรัฐบาลครั้งใหม่ได้<sup>13</sup> โดยมีประธานาธิบดีคนที่ 139 แห่งกาตาลุญญา คือนายการ์ลอส ปุจด์ตามอนต์ (Carles Puigdemont) ซึ่งรัฐบาลนี้เองที่ เป็นผู้ผลักดันให้เกิดการลงประชามติขึ้นในวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 2017 ด้วยคำถามที่ว่า “ต้องการให้กาตาลุญญาเป็นรัฐอิสระในรูปแบบสาธารณรัฐหรือไม่”

ประชามติในวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 2017 อาจถือเป็นหมุดหมายที่สำคัญต่อประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยของสเปนยุคปัจจุบัน

13 “Resultats electorals” *Generalitat de Catalunya*, accessed October 23, 2017: [http://governacio.gencat.cat/ca/pgov\\_ambits\\_d\\_actuacio/pgov\\_eleccions/pgov\\_dades\\_electorals/resultats-2?id\\_eleccions=A20151&id\\_territori=CA09](http://governacio.gencat.cat/ca/pgov_ambits_d_actuacio/pgov_eleccions/pgov_dades_electorals/resultats-2?id_eleccions=A20151&id_territori=CA09)

ก็ว่าได้ ก่อนหน้าที่จะมีการลงประชามติ รัฐบาลกลางของสเปนและศาลรัฐธรรมนูญได้ออกมาประกาศย้ำว่าการลงประชามติครั้งนี้ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญของสเปน และมีการส่งกองกำลังตำรวจเข้าตรวจค้นสถานที่ราชการในกาตาลุญญาเพื่อยึดและทำลายอุปกรณ์ที่ใช้ในการลงประชามติ และในวันที่ 1 ตุลาคม กองกำลังตำรวจจากรัฐบาลกลางของสเปน (Guardia Civil) ก็ได้ตรึงกำลังเพื่อขัดขวางการเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งต่างๆ จนเกิดการปะทะเป็นความรุนแรงขึ้นเป็นวงกว้าง อย่างไรก็ตามชาวกาตาลันกว่า 2,200,000 คน ซึ่งคิดเป็น 43 เปอร์เซ็นต์ของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงได้เดินทางไปลงประชามติท่ามกลางความรุนแรงได้สำเร็จ โดยผลการนับคะแนนจากรัฐบาลกาตาลุญญารายงานว่า 90 เปอร์เซ็นต์จากผู้มาลงคะแนนเสียงมีมติเห็นชอบการเป็นรัฐอิสระในรูปแบบสาธารณรัฐ และมีบัตรเลือกตั้งประมาณ 777,000 ใบ สูญหายจากการเข้าพื้นที่ของตำรวจ<sup>14</sup>

## ท่าทีของรัฐบาลสเปนและสหภาพยุโรปหลังการลงประชามติ

ภายหลังจากการลงประชามติในวันที่ 1 ตุลาคมดังกล่าว รัฐบาลสเปนก็ได้ออกมาจำกัดถึงการเป็นประชามติที่อยู่นอกกรอบกฎหมายของรัฐธรรมนูญสเปน นอกจากนั้น ยังชื่นชมการทำงานของตำรวจว่าเหมาะสมและทำไปเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ นอกจากนี้ฝ่ายรัฐบาลแล้ว กษัตริย์เฟลิเป (Felipe VI) ผู้เป็นพระมหากษัตริย์แห่งราชอาณาจักรสเปน ก็ได้มีพระราชดำรัสถึงความจำเป็นเดียวของราชอาณาจักรสเปนภายใต้ความเป็นประชาธิปไตย และดำเนินการกระทำของรัฐบาลท้องถิ่นในกาตาลุญญา โดยในเวลาต่อมา

14 “Resultats del Referendum de l’1 d’Octubre” Generalitat de Catalunya, accessed October 23, 2017: [http://www.govern.cat/pres\\_gov/govern/ca/monografics/303541/govern-traslada-resultats-definitius-referendum-1-doc-tubre-parlament-catalunya.html](http://www.govern.cat/pres_gov/govern/ca/monografics/303541/govern-traslada-resultats-definitius-referendum-1-doc-tubre-parlament-catalunya.html)

ฝั่งรัฐบาลท้องถิ่นได้ออกมาย้ำชัดถึงความชอบธรรมในการลงประชามติ และจัดให้มีการประชุมสภาในวันที่ 10 ตุลาคม ค.ศ. 2017 แทนที่วาระ ในวันที่ 9 ตุลาคม ซึ่งถูกศาลรัฐธรรมนูญออกคำสั่งระงับการประชุมสภา ในวันดังกล่าว ซึ่งในการประชุมสภาวันที่ 10 ตุลาคมนั้น ประธานาธิบดี ปุจด์ตามอนต์ ก็ได้กล่าวว่าการลงประชามตินั้นมีความชอบธรรมและกาตาลุญญามีสิทธิที่จะประกาศเอกราชจากสเปน อย่างไรก็ตาม นายปุจด์ตามอนต์ก็ได้ขอให้สภามีการระงับการประกาศเอกราชนี้ไว้ชั่วคราวเพื่อเปิดช่องทางให้มีการเจรจากับรัฐบาลสเปนต่อไป

ท่าทีของรัฐบาลกาตาลุญญาที่มีความตื้อแพ่งต่อกฎหมายของสเปน โดยใช้คุณค่าทางประชาธิปไตยและสิทธิในการตัดสินใจด้วยตนเองของชาวกาตาลันนั้น จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจในการวิเคราะห์ถึงท่าทีของตัวแสดงอื่นๆ ที่มีบทบาทสำคัญต่อเหตุการณ์ในครั้งนี้ กล่าวคือ รัฐบาลสเปนและสหภาพยุโรป

### รัฐบาลสเปนกับการใช้มาตรา 155

*“If a self-governing community does not fulfill the obligations imposed upon it by the constitution or other laws, or acts in a way that is seriously prejudicial to the general interest of Spain, the government may take all measures necessary to compel the community to meet*



*said obligations, or to protect the  
above-mentioned general interest”*

-- มาตราที่ 155 ของรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรสเปน ค.ศ.1978<sup>15</sup>

ภายหลังจากการแถลงต่อสภาของนายปุดจ์ตามอนต์แล้ว รัฐบาลสเปนก็ได้มีมติตอบโต้โดยการกำหนดระยะเวลาให้นายปุดจ์ตามอนต์ออกมาชี้แจงว่าตนได้ทำการประกาศเอกราชจากสเปนแล้วหรือไม่เนื่องจากรัฐบาลสเปนมีสิทธิ์ที่จะใช้กฎหมายมาตรา 155 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจต่อรัฐบาลกลางในการเข้าควบคุมอำนาจอิสระของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งนายปุดจ์ตามอนต์ก็ได้ตอบโต้โดยการไม่ตอบคำถามของรัฐบาลสเปน และยังคงเรียกร้องให้มีการเจรจา ทำให้ในท้ายที่สุด รัฐบาลสเปนได้ตัดสินใจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีการใช้กฎหมายมาตรา 155 ต่อสภาศาลาตาลูญา โดยรัฐบาลสเปนจะทำการเพิกถอนประธานาธิบดีและคณะรัฐบาลของนายปุดจ์ตามอนต์ และมีการเข้าควบคุมสภาท้องถิ่น รวมถึงสื่อท้องถิ่นต่างๆ เพื่อนำไปสู่การเลือกตั้งสภาแคว้นกาตาลูญาครั้งใหม่ในระยะเวลาหกเดือน โดยนายปุดจ์ตามอนต์และคณะรัฐบาลอาจถูกตัดสินให้มีความผิดทางกฎหมายด้วย

การตัดสินใจใช้มาตรา 155 ในครั้งนี้ของสเปนก่อให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ชาวคาตาลันเป็นวงกว้าง โดยเฉพาะการควบคุมสื่อท้องถิ่น โดยเฉพาะสถานีโทรทัศน์ของกาตาลูญา (TV3) ซึ่งถูกกล่าวหาโดยรัฐบาลสเปนว่าเป็นเครื่องมือของรัฐบาลท้องถิ่นในการล้างสมองผู้คน นอกจากนี้ หลังจากที่ผู้นำกลุ่มประชาสังคมสองคนคือนาย Jordi Cuixart และ Jordi Sanchez ซึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่ม Omnium และ Assemblea Nacional de Catalunya (ANC) กลุ่ม

15 BBC, “Catalonia Crisis: Spain moves to suspend autonomy” *BBC News*, (19 October 2017): <http://www.bbc.com/news/world-europe-41678086>

การเมืองอิสระซึ่งเป็นแกนนำสำคัญในการต่อสู้เพื่อเอกราชของ  
กาตาลุญญา ถูกจับกุมและจำคุกในข้อหาปลุกปั่นให้ขัดขืนอำนาจการ  
ปกครอง (Sedition) ซึ่งทำให้ผู้นำทั้งสองนี้มีสถานะเป็นนักโทษทาง  
การเมือง แม้จะได้รับการปฏิเสธจากรัฐบาลสเปนและยืนยันว่าสเปน  
ไม่มีนักโทษทางการเมือง ท่าทีเช่นนี้ของรัฐบาลสเปนได้นำไปสู่การ  
เดินขบวนครั้งใหญ่อีกระลอกในบาร์เซโลนาเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม  
ค.ศ. 2017 เพื่อเรียกร้องให้มีการปลดปล่อยนักโทษทางการเมืองทั้ง  
สองคน นอกจากนี้ นายปุดจ์ตามอนต์ยังคงออกมาแถลงว่ารัฐบาล  
กาตาลุญญาจะยังคงทำงาน และจะมีมาตรการเพื่อตอบโต้การใช้  
มาตรา 155 ของรัฐบาลสเปนต่อไป ซึ่งก่อนหน้านี้ นายปุดจ์ตามอน  
ต์ได้ออกมากล่าวไว้ว่า หากรัฐบาลสเปนยืนยันจะไม่เจรจาและใช้  
มาตรา 155 คำประกาศอิสรภาพที่ถูกชะลอไว้อาจถูกนำกลับมา  
ใช้อย่างเป็นทางการได้ทุกเมื่อ และในที่สุด ในวันที่ 27 ตุลาคม  
ค.ศ. 2017 สภากาตาลุญญาก็มีมติให้กาตาลุญญามีสถานะเป็นรัฐ  
เอกราช ด้วยคะแนนเสียง 70 เสียงสนับสนุน 10 เสียงไม่รับ และ  
2 เสียงที่ส่งกระดาษเปล่า ขณะที่พรรคฝ่ายค้านอีก 53 เสียงได้เดินออก  
จากสภาก่อนการลงคะแนนเพื่อประท้วงการลงคะแนนเสียงดังกล่าว  
โดยหลังจากที่สภากาตาลุญญาประกาศเอกราชได้ไม่นาน วุฒิสภาของ  
สเปนก็มีมติผ่านการใช้มาตรา 155 ทันที ยังผลให้รัฐบาลสเปนออก  
มาประกาศยุบสภากาตาลุญญา รวมถึงยุติการทำงานของหน่วยงาน  
ต่างๆ ของกาตาลุญญา โดยรัฐบาลสเปนจะจัดให้มีการเลือกตั้งสภา  
กาตาลุญญาอีกครั้งในวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 2017 ขณะที่ประธานาธิบดี  
กาตาลุญญาและคณะรัฐมนตรีจำนวนหนึ่งก็ได้เดินทางไปพำนักยัง  
เบลเยียมเพื่อหลบหนีการจับกุมจากรัฐบาลสเปน

## ท่าทีของสหภาพยุโรปต่อวิกฤตการณ์ในกาตาลุญญา

ชาวกาตาลันให้ความสำคัญกับคุณค่าความเป็นยุโรปของตนเป็นอย่างมาก และฝ่ายที่ต้องการแยกตัวเป็นเอกราชก็มีความหวังอยู่ไม่น้อยว่าเมื่อกาตาลุญญาแยกตัวเป็นเอกราชได้สำเร็จ ประเทศของตนจะเป็นส่วนหนึ่งในสหภาพยุโรปได้อย่างเต็มภาคภูมิ

อย่างไรก็ดี สภาพความเป็นจริงไม่ได้เป็นอย่างที่คิด สหภาพยุโรปได้ออกมาประกาศไว้อย่างชัดเจนว่า หากกาตาลุญญาแยกตัวเป็นเอกราชจากสเปนนั้น สมาชิกภาพของกาตาลุญญาในสหภาพยุโรปจะไม่เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ และชาวกาตาลันก็จะอยู่นอกสหภาพยุโรปในทันที โดยภายหลังจากการลงประชามติในวันที่ 1 ตุลาคม นั้น ท่าทีของสหภาพยุโรปก็ไม่มีเปลี่ยนแปลงมากนัก กล่าวคือ สหภาพยุโรปยังคงถือว่าสถานการณ์ ในกาตาลุญญานั้นเป็น “เรื่องภายใน” และควรแก้ปัญหายาภายใต้กฎหมายของสเปน โดยได้รับการสนับสนุนทั้งจากนางอังเกลา เมอร์เคล นายกรัฐมนตรีของเยอรมนี และนายเอ็มมานูเอล มาครง จากฝรั่งเศส<sup>16</sup> ทั้งนี้ หากวิเคราะห์แล้วอาจเห็นได้ว่า ท่าทีของยุโรปที่เป็นเช่นนี้เพราะการสนับสนุนสเปนของสหภาพยุโรปนั้น จะเป็นผลดีกว่าต่อชาติสมาชิกทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง ในด้านเศรษฐกิจ สเปนซึ่งถือเป็นประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับต้นๆ ของยุโรป หากต้องเสียกาตาลุญญาที่ร่ำรวยไปก็ย่อมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปโดยรวม โดยเฉพาะในประเทศขนาดเล็กในสหภาพยุโรปที่ต้องพึ่งพาทางเศรษฐกิจกับสเปนอยู่เป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ความไม่แน่นอนของประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรปย่อมส่งผลต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นกัน ส่วนในด้านการเมือง

16 Robin Emmott, “Catalonia finds no friends among EU leaders” *Reuters*, (20 October 2017): <https://www.reuters.com/article/us-spain-politics-catalonia-eu/catalonia-finds-no-friends-among-eu-leaders-idUSKBN1CO31E>

จะเห็นได้ว่า กาตาลุญญาไม่ใช่ดินแดนแห่งเดียวในยุโรปที่มีกระแสการแยกตัวเป็นอิสระจากรัฐใหญ่ ในเบลเยียมนั้นก็มีกระแสชาตินิยมระหว่างสองฝ่าย คือฝ่ายทางเหนือของเบลเยียมอย่างเฟลนเดอร์ส (Flanders) ซึ่งพูดภาษาดัตช์ และฝ่ายทางใต้อย่างวัลลูน (Walloon) ซึ่งพูดภาษาฝรั่งเศส ซึ่งในช่วงปี ค.ศ. 2007-2011 เบลเยียมเองก็ได้ประสบกับวิกฤตการณ์ทางการเมืองภายในเรื่องการแบ่งแยกดินแดนมาแล้ว<sup>17</sup> ขณะที่อิตาลีเองก็มีพื้นที่อย่างเวนิซและลอมบาร์ด (Veneto and Lombardy) และหลายๆ บริเวณในฝรั่งเศส ก็มีกระแสการแยกตัวเช่นเดียวกัน โดยการเพิ่มขึ้นของกระแสแบ่งแยกดินแดนนั้นส่วนหนึ่งมาจากการเติบโตขึ้นของลัทธิอิงสามัญชน (Populism) ที่ได้รับความนิยมมากขึ้นภายหลังจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในยุโรป ซึ่งความนิยมในกระแสนี้ ได้ทำให้สหภาพยุโรปเองต้องเจอกับความท้าทายมากมายจากการใช้เครื่องมือทางการเมืองต่างๆ โดยเฉพาะเครื่องมือการลงประชามติ ที่ทำให้สหราชอาณาจักรถอนตัวออกจากสหภาพยุโรป (Brexit) และล่าสุดคือการแยกตัวจากสเปนของกาตาลุญญา (Catalexit)

ในมุมมองของผู้เขียน ปัจจัยที่กล่าวไว้ข้างต้นจึงเป็นเหตุผลที่ทำให้สหภาพยุโรปมีท่าทีเพิกเฉยต่อการเข้ามามีบทบาทในกรณีที่มีความซับซ้อนและยากต่อการหาทางออก โดยเฉพาะการที่สเปนเป็นหนึ่งในชาติสมาชิกของสหภาพยุโรปอีกด้วย แม้ว่ารัฐบาลกาตาลุญญาและกลุ่มผู้เรียกร้องเอกราชจะอ้างถึงสิทธิ์ในการตัดสินใจด้วยตนเองของตน และท่าทีของรัฐบาลสเปนที่ใช้ความรุนแรง เช่นในการลงประชามติวันที่ 1 ตุลาคม 2017 การกักขังนักโทษทางการเมืองชาวคาตาลันและแผนการควบคุมสื่อท้องถิ่นก็ได้ก่อให้เกิดคำถามถึงคุณค่าของความเป็นยุโรป ว่าสหภาพยุโรปเองกำลังมองข้ามไปด้วยเพราะว่าผลประโยชน์

17 New York Times, “Belgium faces a crisis” *New York Times*, (12 July 2008): <https://query.nytimes.com/mem/archive-free/pdf?res=9E06EFD91E3CE433A-25751C2A9629C946197D6CF>

ที่ตนจะได้จากกาตาลูญญานั้นไม่คุ้มค่าพอเมื่อเทียบกับการสนับสนุน  
รัฐบาลมาดริดหรือไม่

## บทสรุป

สถานการณ์ของกาตาลูญญาที่เกิดขึ้นหลังการลงประชามติใน  
วันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 2017 นั้น เป็นผลพวงของปัจจัยทางประวัติศาสตร์  
ที่แสดงให้เห็นถึงการต่อสู้กันระหว่างสเปนและกาตาลูญญามานาน  
หลายศตวรรษ ซึ่งมีเชื้อไฟที่แรงให้สถานการณ์ยิ่งสูงงอมมากขึ้นจาก  
การขึ้นมามีอำนาจของรัฐบาลฝ่ายขวาในสเปน ซึ่งปฏิเสธการเจรจา  
และเรียกร้องเพื่อเพิ่มอำนาจอิสระของรัฐบาลแคว้นกาตาลูญญา  
โดยตลอด นอกจากนี้ ความล้มเหลวทางเศรษฐกิจ การคอร์รัปชัน และ  
นโยบายทางการเงินและการคลัง ยังเป็นตัวแปรที่สำคัญในลัทธิชาตินิยม  
ในกาตาลูญญาที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น จนนำมาถึงความสำเร็จในการ  
จัดตั้งรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากในสภานับสนุนการเป็นเอกราชของ  
กาตาลูญญา อันนำมาสู่การผ่านกฎหมายการลงประชามติเพื่อแยกตัว  
เป็นเอกราชจากสเปนในที่สุด ซึ่งแม้ว่ารัฐบาลสเปนและสหภาพยุโรป  
สองตัวแสดงสำคัญในวิกฤตการณ์ครั้งนี้จะมีท่าทีไปในทางเดียวกัน คือ  
ไม่ยอมรับการลงประชามติและสนับสนุนการใช้กรอบทางกฎหมายใน  
ทางแก้ไขวิกฤตการณ์ในกาตาลูญญา การเดินเกมที่ผิดพลาดของฝ่าย  
นี้ เช่นการใช้ความรุนแรงและการจับตัวนักโทษทางการเมืองของสเปน  
ประกอบกับท่าทีที่เพิกเฉยของสหภาพยุโรปต่อกาตาลูญญา ได้เปิดช่อง  
ทางให้รัฐบาลกาตาลูญญาใช้อำนาจที่เรียกว่าประชามติ เสรีภาพในการ  
แสดงออกโดนสันติ และคุณค่าของประชาธิปไตยมาต่อกรกับยักษ์ทั้ง  
สองได้ ทำให้กาตาลูญญาเป็นที่สนใจของชาวโลก และการต่อสู้ระหว่าง  
รัฐบาลมาดริดและบาร์เซโลนาในครั้งนี้ ก็ยิ่งทำให้รอยร้าวในสังคมสเปน  
และกาตาลูญญานั้นร้าวลึกลงไปอีก จนอาจกล่าวได้ว่า แม้วิกฤตการณ์

ในครั้งนี้จะยึดเยื่อเพียงใดหรือจะจบลงอย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างสเปนและกาตาลุญญานั้น “จะไม่มีวันเหมือนเดิมอีกต่อไป”







# ความเปลี่ยนแปลงในฟินแลนด์ จากพรรคประชานิยมฝ่ายขวา: แนวคิดรัฐสวัสดิการและ สมาชิกภาพของสหภาพยุโรป

*Changes in Finland from the Rise of Right-wing  
Populist Party: the concept of welfare system  
and the EU membership*

ธีรัช รุระทอง  
นักวิชาการอิสระ

*Theethat Turathong*  
Independent scholar



## Abstract

If we, nowadays, receive news from any sources, the topic that has been a hot issue now would be the rise of the right-wings, which could be considered as a global political trend. Finland, a Northern Europe country, will be discussed in this article as a subject of study. I will argue that the current right-wing Populist Party in Finland gains its ground from changes in European political context after the debt crisis and the refugee crisis, facilitating the rise of populists across Europe. The True Finn Party, the right-wing populist and one of the coalition parties, has brought changes to Finnish politics and society. The article will firstly explain the political and economic context of European states including the populist ideology. Secondly, it will give some background information of Finland. Lastly, it will pinpoint changes in the concept of welfare system and immigration, and will analyze the possibility of Finland leaving the Eurozone and the EU.

## บทนำ

ทุกวันนี้หากเราได้รับข่าวสารจากสื่อต่างประเทศไม่ว่าจะจากสำนักใด ประเด็นที่ปรากฏขึ้นมาอยู่เนืองๆจนอาจเรียกได้ว่กลายเป็นกระแสของการเมืองทั่วโลกในขณะนี้คือการมีบทบาททางการเมืองของฝ่ายขวา ยกตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเริ่มจากที่ใกล้ตัวเรามากที่สุดคือประธานาธิบดีดูเตอร์เต้ของฟิลิปปินส์ หรือจะเป็นการได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาของนายโดนัลด์ ทรัมป์ ที่จะเข้ารับตำแหน่งในวันที่ 22 มกราคม ค.ศ. 2017 สำหรับในภูมิภาคยุโรปนั้นก็น่าสนใจอย่างยิ่ง การขึ้นมามีบทบาทของพรรคขวา และขวาจัดในยุโรปนั้นแพร่กระจายไปทั่วจนอาจเรียกได้ว่าเป็นกระแสทางการเมืองในปัจจุบัน การลงประชามติออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักร (Brexit Referendum) ที่เสียงส่วนใหญ่ของประชาชนในสหราชอาณาจักร (UK) ลงคะแนนให้ลาออกจากสมาชิกภาพของสหภาพยุโรป (EU) ผลการลงประชามติครั้งนี้เองทำให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ไปทั่วประเทศ ทั้งจากฝ่ายขวาที่สนับสนุนให้สหราชอาณาจักรออกจากสหภาพ และฝ่ายที่ไม่ต้องการให้ออก อย่างไรก็ตามก็ตามผลของการลงคะแนนดังกล่าวไม่ได้หยุดเพียงภายในประเทศเท่านั้น แต่ยังสร้างแรงกระตุ้นไปยังประเทศอื่นๆในสหภาพยุโรปอีกด้วย เหตุการณ์นี้เรียกได้ว่าเป็นหนึ่งในปัจจัยที่เติมพลังให้กระแสขวาและขวาจัดในยุโรปนั้นกลับมาามีบทบาทในการเมืองยุโรปอีกครั้งหนึ่ง โดยบทบาทที่เพิ่มขึ้นของฝ่ายขวานั้นสามารถสังเกตได้จากจำนวนนักการเมืองที่สังกัดพรรคฝ่ายขวาของแต่ละประเทศนั้นได้รับการเลือกตั้งเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ยกตัวอย่างเช่น โปแลนด์ และออสเตรีย เป็นต้น กระแสฝ่ายขวานี้ยังทำให้การเลือกตั้งในหลายประเทศที่จะเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2017 นั้นน่าจับตามอง ซึ่งหนึ่งในการเลือกตั้งที่สำคัญคือการเลือกตั้งประธานาธิบดีฝรั่งเศสที่มีนางมารีน เลอเพน (Marine Le Pen) จากพรรคขวาจัดถูกจัดให้เป็นหนึ่งในตัวเต็งชิงตำแหน่งประธานาธิบดีนั่นเอง

ทั้งนี้ อีกประเทศหนึ่งซึ่งได้รับอิทธิพลจากกระแสการกลับมาของฝ่ายขวา และจะถูกพูดถึงต่อไปในบทความนี้คือประเทศฟินแลนด์ ถึงแม้ว่าในทางการเมืองนั้นฟินแลนด์อาจเป็นเพียงประเทศเล็กในภูมิภาคยุโรปตอนเหนือ ซึ่งมีความสำคัญต่อภาพรวมของการเมืองยุโรปน้อยกว่าประเทศใหญ่ เช่น สหราชอาณาจักรและฝรั่งเศส แต่ฟินแลนด์นั้นมีความน่าสนใจอย่างมากในฐานะที่เป็นเพียงประเทศเดียวในกลุ่มประเทศนอร์ดิกที่ใช้เงินสกุลยูโร ควบคู่ไปกับระบบรัฐสวัสดิการแบบนอร์ดิกเอาไว้ได้ อย่างไรก็ตาม ด้วยบริบทเศรษฐกิจและการเมืองยุโรปในปัจจุบันหลังประสบกับวิกฤตการณ์ และวิกฤตการณ์ผู้อพยพที่กำลังเกิดขึ้นอยู่นั้นนอกจากจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในค่านิยมทางการเมืองของประชาชนที่ทำให้พรรคฝ่ายขวามีบทบาทเพิ่มขึ้นแล้วนั้น ยังทำให้ทำให้นโยบายรัฐสวัสดิการของฟินแลนด์ได้เปลี่ยนแปลงไปเช่นเดียวกัน บทความนี้จะเสนอว่าพรรคประชานิยมฝ่ายขวาในฟินแลนด์นั้นเติบโตขึ้นจากบริบทของการเมืองยุโรปที่เผชิญกับวิกฤตการณ์ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมได้ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองและสังคมของฟินแลนด์

บทความนี้ประกอบไปด้วย 4 ส่วนด้วยกัน โดยส่วนแรกจะนำเสนอให้เห็นถึงบริบทในสหภาพยุโรปซึ่งกำลังตกอยู่ภายใต้กระแสการเข้ามามีบทบาทของพรรคการเมืองฝ่ายขวา ส่วนถัดมาจะเป็นการให้ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับฟินแลนด์เพื่อเป็นการสร้างความรู้ให้ผู้อ่านเข้าใจเกี่ยวกับประเทศนี้ได้ดียิ่งขึ้น ส่วนที่สามจะนำเสนอถึงอำนาจทางการเมืองที่เพิ่มขึ้นของพรรคฝ่ายขวาจัดในฟินแลนด์ที่นำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงในแนวคิดรัฐสวัสดิการและผู้อพยพของฟินแลนด์ รวมไปถึงความพยายามในการลาออกจากสหภาพยุโรป และส่วนสุดท้ายเป็นการสรุปบทความฉบับนี้

## บริบทของสหภาพยุโรปและฟินแลนด์

หลายๆประเทศในสหภาพยุโรปในขณะนี้ พรรคประชาชนฝ่ายขวาเริ่มมีบทบาทมากขึ้นในแต่ละประเทศได้นั้น อาจกล่าวได้ว่าได้รับอิทธิพลและแรงเสริมจากเหตุการณ์สำคัญสี่เหตุการณ์ เหตุการณ์แรกคือสภาพเศรษฐกิจที่ย่ำแย่หลังจากวิกฤตการณ์ในปีค.ศ. 2008 ทำให้เกิดความชะงักงันทั่วทั้งยุโรป ถึงแม้หลายประเทศจะไม่ได้รับผลกระทบโดยตรงแต่ก็ได้รับผลทางอ้อมจากการใช้เงินสกุลเดียวกัน ซึ่งก็คือ เงินสกุลยูโร และการแบกรับภาระหนี้สินของประเทศ เช่น กรีซ และอิตาลี เป็นต้น เหตุการณ์ที่สองคือวิกฤตการณ์ผู้อพยพ (refugee crisis) อันเป็นผลพวงมาจากสงคราม และการก่อการร้ายในภูมิภาคตะวันออกกลาง ซึ่งทำให้เกิดการล้นทะลักของผู้คนที่หนีภัยสงครามและความเป็นอยู่อันย่ำแย่มาสู่ยุโรป เหตุการณ์ที่สามคือการก่อการร้ายที่เพิ่มขึ้นในทวีปยุโรปซึ่งทำให้เกิดความหวาดกลัว และเหตุการณ์สุดท้ายที่เกิดขึ้นเมื่อช่วงกลางปีที่ผ่านมาคือการลงประชามติ Brexit ที่สหภาพยุโรปต้องสูญเสียสมาชิกเป็นครั้งแรก เหตุการณ์ทั้งหมดนี้เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้พรรคประชาชนฝ่ายขวาสามารถนำตัวเองสู่อำนาจทางการเมือง

สำหรับการเมืองของยุโรปหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการเมืองของแต่ละประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรปนั้นถูกครอบงำด้วยนโยบายเสรีนิยมที่ไม่เป็นประชาธิปไตยอยู่ยาวนานหลายทศวรรษ<sup>1</sup> การที่เราเห็นพรรคประชาชนโดยเฉพาะฝ่ายขวากลับมามีบทบาทในการเมืองของแต่ละประเทศนั้นเรียกได้ว่าเป็นกระแสตีกลับจากประชาชนที่ถูกหลอกลวงจากคำกล่าวอ้างเบื้องต้นที่บอกไว้ว่าการเมืองยุโรปไม่เป็นประชาธิปไตยก็เพราะนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองประเด็นเรื่องการบูรณาการและการสร้างสหภาพยุโรปนั้นอาจเรียกได้ว่าเป็นนโยบายของ “ชนชั้น

1 Cas Mudde, “Europe’s Populist Surge,” *Foreign Affairs*, (Nov/Dec 2016), <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-10-17/europe-s-populist-surge>.

นำ” ที่ทำให้พรรคการเมืองของแต่ละประเทศให้ความสนใจและปฏิบัติตามการเมืองระดับสถาบัน (นโยบายต่างๆจาก EU) จนเลยความต้องการของคนภายในประเทศของตน ไม่ว่าจะเป็นการรวมตัวเข้าสู่สหภาพ การสร้างสังคมแบบพหุนิยม และการปฏิรูปเศรษฐกิจสู่ระบบเสรีนิยมใหม่ ซึ่งแนวคิดเหล่านี้ล้วนมาจากการเมืองระดับใหญ่ทั้งหมด และเมื่อสำหรับบางประเทศสมาชิกที่การควบคุมพรมแดนและการกำหนดนโยบายทางการเงินไม่ได้เป็นอำนาจของรัฐบาลชาตินั้นอีกต่อไป นำไปสู่ “ภาวะจำยอม” (TiNA – There is no alternatives)<sup>2</sup> หรือไม่มีทางเลือกอื่นซึ่งพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลก็จะนำมาเป็นข้ออ้างเพื่ออธิบายการที่ตนไม่สามารถตอบสนองประโยชน์แก่ประชาชนของตนได้ ภาวะเช่นนี้เองจึงสร้างช่องว่างและโอกาสให้กับพรรคประชานิยม และโดยเฉพาะประชานิยมฝ่ายขวาที่ห่างหายไปจากสาระบบเพราะความจำเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจและเสถียรภาพหลังสงครามของทวีปยุโรป กลับมาสู่เวทีการเมืองอีกครั้งหนึ่ง

แนวคิดของประชานิยมนั้นโดยแก่นแล้วมีเพียงแต่การแยกระหว่างพวกเราและพวกเขา ส่วนจะนิยามว่าใครเป็นพวกไหนนั้นก็สุดแล้วแต่ “พวกเรา” อาจแบ่งแยกตามเชื้อชาติ ชนชั้นทางสังคม หรือกลุ่มทางวัฒนธรรม ส่วน “พวกเขา” ก็จะเป็นกลุ่มผู้อพยพ นายทุน หรือกลุ่มชนชั้นนำทางสังคม<sup>3</sup> ซึ่งแนวคิดประชานิยมนั้นสามารถรวมกับแนวคิดอื่นทางการเมืองได้ ฉะนั้นพรรคประชานิยมอาจจะอยู่ทางฝ่ายซ้ายก็ได้หากมีการนิยามความเป็น “พวกเรา” จากชนชั้นทางสังคม อย่างตัวอย่างในกรีซ และสเปน สำหรับฝ่ายขวาซึ่งจะพูดถึงเป็นหลักในบทความนี้จากแก่นหลักแนวคิดประชานิยมดังกล่าว ในบริบทการเมืองของยุโรปฝ่ายขวาได้เล่นการเมืองอยู่สองระดับด้วย

---

2 Ibid.

3 Dwayne Woods, “Many Faces of Populism: Diverse but not Disparate” in *Many Faces of Populism: Current Perspectives*, eds. Dwayne Woods and Barbara Wejnert (Emerald Group publishing, 2014), 12-13.

กัน โดยในระดับการเมืองสหภาพยุโรปพรรคเหล่านี้แทนตนเองว่าเป็นตัวแทน “ประชาชน” (the people) ให้คนธรรมดาในประเทศได้อำนาจทางการเมืองกลับมาจาก “ชนชั้นนำ” (elites) ที่บรัสเซลส์เพื่อให้รัฐบาลทำงานตอบสนองผลประโยชน์และรับฟังความต้องการของประชาชนภายในประเทศ ถัดมาในระดับภายในประเทศ เกมที่พรรคประชาชนฝ่ายขวาลือใช้คือการสร้างความเป็นคนอื่นให้แก่ผู้อพยพที่เขามาอาศัยอยู่ในประเทศของตน กลุ่มผู้อพยพชาวต่างชาติโดยเฉพาะที่มาจากแอฟริกาและตะวันออกกลางถูกมองว่าเป็นต้นตอของอาชญากรรม สร้างความวุ่นวายและความแตกแยกในสังคม และเป็นภาระทางสวัสดิการและเศรษฐกิจของรัฐ

ดังนั้นส่วนใหญ่แล้วพรรคประชาชนฝ่ายขวาในแต่ละประเทศจึงจะมีการนำเสนอนโยบายที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เสนอว่าในภาวะเศรษฐกิจซึ่งกำลังย่ำแย่ การรับผู้อพยพเป็นการเพิ่มภาระทั้งในเรื่องสวัสดิการ และสังคม การเน้นย้ำถึงอัตลักษณ์ของเชื้อชาติทำให้สังคมแบบพหุนิยมเกิดขึ้นได้ยาก ซึ่งนำไปสู่ความหวาดกลัวคนต่างเชื้อชาติ (xenophobia) ในสังคมที่สูงขึ้น และโดยเฉพาะความหวาดกลัวคนมุสลิม (Islamophobia) จากกระแสการก่อการร้ายที่เพิ่มขึ้นและการเหมารวมคนที่นับถือศาสนาอิสลาม และนำไปสู่การปฏิเสธการรับช่วยเหลือผู้อพยพ เช่นในประเทศโปแลนด์ เป็นต้น ในส่วนของการเมืองระดับสหภาพยุโรป ประเด็นเรื่องสมาชิกภาพของสหภาพยุโรปได้ถูกพรรคประชาชนฝ่ายขวานำมาใช้เรียกคะแนนเสียงภายในประเทศได้อย่างดี ดังตัวอย่างของนายเดวิด คาเมรอนที่ผลักดันประเด็นเรื่องสมาชิกภาพเพื่อเพิ่มคะแนนนิยมก่อนการลงเลือกตั้งในสมัยที่สองของเขา ซึ่งเรื่องที่ถูกพูดถึงก็มักจะเป็นเรื่องของผู้อพยพที่ถูกมองว่าเป็นภาระที่แต่ละประเทศไม่ได้ร้องขอแต่ต้องรับไว้ เรื่องนโยบายการประมงและการเกษตร และเรื่องของการแบกรับภาระหนี้สินโดยเฉพาะประเทศในกลุ่มยูโรโซนที่ต้องเข้าไปช่วยประเทศที่ประสบปัญหาถึงแม้ว่าประเทศของตนเองก็มีสภาพเศรษฐกิจที่ไม่ได้ดีมากกว่ากันเท่าไร



ส่วนทางออกที่จะถูกนำเสนออีกคือการลาออกจากการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปซึ่งได้รับน้ำหนักมากขึ้นเมื่อสหราชอาณาจักรสามารถจัดการลงประชามติ Brexit ได้สำเร็จ ทำให้เกิดแนวทางที่พรรคประชานิยมขวาในแต่ละประเทศสามารถนำไปปรับใช้ได้

กระแสในปัจจุบันแสดงว่าในการเลือกตั้งในแต่ละประเทศในรอบห้าปีที่ผ่านมา ต้องมีพรรคประชานิยมอย่างน้อยหนึ่งพรรคที่ได้รับคะแนนเสียงมากกว่าร้อยละ 10 ใน 16 ประเทศ ซึ่งโดยเฉลี่ยทุกประเทศแล้วพรรคประชานิยมนั้นได้รับคะแนนเสียงที่ร้อยละ 16.5 ของคะแนนเสียง ซึ่งในปัจจุบันมี 6 ประเทศที่พรรคประชานิยมมีคะแนนเสียงมากที่สุดแต่ไม่ถึงเป็นเสียงข้างมากในรัฐสภา ได้แก่ กรีซ ฮังการี อิตาลี โปแลนด์ สโลวาเกีย และสวีเดนแลนด์ และมีอีกสามประเทศที่พรรคประชานิยมร่วมเป็นรัฐบาล ได้แก่ ลิทัวเนีย นอร์เวย์ และฟินแลนด์<sup>4</sup> โดยในส่วนต่อไปจะเป็นการให้ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับประเทศฟินแลนด์

## ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับฟินแลนด์<sup>5</sup>

ในอดีตประเทศฟินแลนด์เคยเป็นจังหวัดและเขตการปกครองแบบราชรัฐที่ประมุขมีอิสริยยศเป็นแกรนด์ดยุก หรือแกรนด์ดัชเชส (Grand Duchy) ของสวีเดนตั้งแต่ศตวรรษที่ 12 จนกระทั่งศตวรรษที่ 19 อีกทั้งยังเป็นเขตปกครองตนเองแบบ Grand Duchy ของรัสเซียภายหลังปี ค.ศ. 1809 และได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์ในปี ค.ศ. 1917 ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น ฟินแลนด์สามารถปกป้องเอกราชได้จากการที่ร่วมมือกับเยอรมนี และยังสามารถป้องกันตนเองจากการ

4 Cas Mudde, "Europe's Populist Surge," *Foreign Affairs*, (Nov/Dec 2016), <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-10-17/europe-s-populist-surge>.

5 Central Intelligence Agency, "Finland," *World Factbook*, last modified December 12, 2016, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/fi.html>.

รุกรานของรัสเซียในภายหลัง ถึงแม้จะได้สูญเสียดินแดนไปบางส่วนก็ตาม ในคริสต์ศตวรรษต่อมาฟินแลนด์ได้พัฒนาระบบเศรษฐกิจจากแบบเกษตรกรรมไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมสมัยใหม่ที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น ทำให้กลายเป็นหนึ่งในประเทศที่รายได้ต่อหัวของประชาชนสูงที่สุดในยุโรปตะวันตก และจากการที่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 ทำให้ฟินแลนด์กลายเป็นประเทศเดียวในกลุ่มประเทศนอร์ดิกที่เข้าร่วมระบบเงินตราสกุลเดียวกันตั้งแต่แรกเริ่มในเดือน มกราคม ค.ศ. 1999

ในศตวรรษที่ 21 นั้น คุณลักษณะที่โดดเด่นของระบบรัฐสวัสดิการสมัยใหม่ของฟินแลนด์ได้แก่ ระบบการศึกษาที่มีคุณภาพสูง การส่งเสริมความเท่าเทียมในสังคม และระบบสวัสดิการสังคม ซึ่งทั้งหมดนี้กำลังถูกท้าทายโดยสังคมผู้สูงอายุที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นรวมถึงความผันผวนของระบบเศรษฐกิจที่มีการส่งออกเป็นตัวขับเคลื่อน

### ข้อมูลทางภูมิศาสตร์

ประเทศฟินแลนด์มีที่ตั้งอยู่ในทวีปยุโรปทางตอนเหนือ รายล้อมด้วยทะเลบอลติก อ่าวบอธเนียร์ และอ่าวฟินแลนด์ และอยู่ระหว่างประเทศสวีเดนและรัสเซีย เมืองหลวงคือเมืองเฮลซิงกิ เป็นเมืองหลวงที่ตั้งอยู่เหนือที่สุดของทวีปยุโรป โดยฟินแลนด์มีพื้นที่ทั้งหมด 338,145 ตารางกิโลเมตร พื้นที่บนบก 303,815 ตารางกิโลเมตร และ พื้นน้ำ 34,330 ตารางกิโลเมตร ซึ่งนับเป็นประเทศที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับที่ 65 ในโลก สำหรับเขตแดนนั้นมีความยาวทั้งหมด 2,563 กิโลเมตร ประเทศซึ่งติดเขตมีทั้งหมด 3 ประเทศ ได้แก่ นอร์เวย์ในระยะทาง 709 กิโลเมตร สวีเดน 545 กิโลเมตร และ รัสเซีย 1,309 กิโลเมตร เส้นชายฝั่งทะเลมีความยาวทั้งหมด 1,250 กิโลเมตร ซึ่งสิทธิในการเรียกร้องทางทะเลนั้นครอบคลุมทะเลอาณาคเขต ที่มี ความยาว 12 ไมล์ทะเล เขตต่อเนื่อง 24 ไมล์ทะเล และเขตจำเพาะใน

การประมง 12 ไมล์ทะเล ซึ่งขยายยาวไปถึงขอบเขตของไหล่ทวีปซึ่งติดกับไหล่ทวีปของประเทศสวีเดน เอสโตเนีย และรัสเซีย พร้อมด้วยควมลึก 200 เมตร หรือ ความลึกที่สามารถแสวงหาประโยชน์ได้

ในด้านของภูมิอากาศนั้น ฟินแลนด์เป็นประเทศที่มีอุณหภูมิหนาวเย็น สืบเนื่องมาจากการอยู่ใต้ขั้วโลกเหนือ แต่เนื่องจากอิทธิพลของกระแสน้ำมหาสมุทรแอตแลนติกทางตอนเหนือ ทะเลบอลติก และทะเลสาบที่มีปริมาณมากกว่า 60,000 แห่ง ทำให้อิทธิพลจากขั้วโลกเหนือค่อนข้างบรรเทาลง ส่วนภูมิประเทศของฟินแลนด์นั้นส่วนมากจะเป็นพื้นที่ราบต่ำ แบน ไปจนถึงที่ราบลูกคลื่น กระจัดกระจายปะปนกับทะเลสาบและเนินเขาที่มีระดับต่ำ โดยค่าเฉลี่ยระดับความสูงจากระดับน้ำทะเลนั้น คือ 164 เมตร และจุดที่ต่ำที่สุดคือ ทะเลบอลติก ในระดับ 0 เมตร ส่วนจุดที่สูงที่สุดนั้นได้แก่ Halti (Haltia, Haltitunturi, Haltiatunturi) ในระดับ 1,328 เมตร ทรัพยากรธรรมชาติที่พบมากในประเทศฟินแลนด์ ได้แก่ ป่าไม้ แร่เหล็ก สังกะสี ทองแดง ตะกั่ว นิกเกิล ทอง เงิน และหินปูน

การใช้ประโยชน์ที่ดินของฟินแลนด์นั้นประกอบด้วย พื้นที่ทางเกษตรกรรม 7.5% พื้นที่เพาะปลูก 7.4% พืชผลถาวร 0% และพื้นที่ปศุสัตว์ 0.1% ป่าไม้ 72.9% และอื่นๆ 19.6% (ข้อมูลตั้งแต่ปี ค.ศ.2011) พื้นที่เขตชลประทาน 690 ตารางกิโลเมตร (ข้อมูลในปี ค.ศ.2012)

สำหรับการกระจายตัวของประชากรนั้น โดยส่วนมากมักจะกระจุกตัวอยู่ทางภาคตะวันตกเฉียงใต้ของฟินแลนด์ ซึ่งเป็นพื้นที่ราบชายฝั่ง และภาคเหนือทางตอนในนั้นยังคงมีประชากรอาศัยอยู่เบาบาง

สิ่งแวดล้อมและปัญหาที่พบในปัจจุบันในฟินแลนด์นั้น ได้แก่ มลภาวะทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมและพลังงาน ซึ่งก่อให้เกิดฝนกรด มลพิษทางน้ำซึ่งเกิดจากของเสียที่ถูกปล่อยจากอุตสาหกรรม และการใช้เคมีภัณฑ์ในเกษตรกรรม รวมไปถึงการสูญเสียพื้นที่อยู่อาศัย

ซึ่งเป็นภัยต่อประชากรสัตว์ป่าและสิ่งมีชีวิตในธรรมชาติ ฟินแลนด์ได้ร่วมลงนามรวมถึงให้สัตยาบันในหลากหลายข้อตกลงและสนธิสัญญาทางด้านสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น Antarctic-Environmental Protocol, Antarctic Treaty, Biodiversity, Climate Change-Kyoto Protocol, Endangered Species, Hazardous Wastes, Law of the Sea, Marine Dumping, Marine Life Conservation, Ozone Layer Protection, Tropical Timber 83, Wetlands, Whaling เป็นต้น

### **ประชากรและสังคมฟินแลนด์**

จากข้อมูลสถิติในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2016 นั้น พบว่าจำนวนประชากรของฟินแลนด์คือ 5,498,211 คน ซึ่งมีปริมาณมากเป็นอันดับที่ 118 ของโลก โดยสัญชาติของประชากรคือ ฟินน์ (Finn) หรือ ฟินนิช (Finnish) ส่วนกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งหมดในฟินแลนด์นั้นประกอบด้วย ฟินน์ 93.4%, สวีต 5.6%, รัสเซีย 0.5%, เอสโตเนีย 0.3%, โรมานี 0.1%, ซามิ 0.1% (ข้อมูลจากปี ค.ศ.2006)

สำหรับภาษาที่ใช้ในประเทศ ได้แก่ ภาษา Finnishh ซึ่งเป็นภาษาราชการที่ถูกใช้มากที่สุด คือ 89%, Swedish ซึ่งเป็นอีกหนึ่งภาษาราชการ 5.3%, Russian 1.3% และอื่นๆ 4.4% (ข้อมูลในปี ค.ศ.2014)

ส่วนในด้านการนับถือศาสนา ชาวฟินแลนด์นับถือ Lutheran เป็นอันดับ 1 คือ 73.8%, Orthodox 1.1% และศาสนาอื่นๆ รวมถึงผู้ที่ไม่มีศาสนา มีปริมาณ 25.1% (ข้อมูลจากปี ค.ศ.2014)

สำหรับโครงสร้างประชากรที่แบ่งตามช่วงอายุนั้น จากสถิติในปี 2016 พบว่า ประชากรที่มีช่วงอายุ 25 - 54 ปีนั้น มีปริมาณมากที่สุด รองลงมาคือประชากรที่มีช่วงอายุ 65 ปีขึ้นไป และช่วงอายุ 15 - 24 ปีนั้น มีปริมาณประชากรน้อยที่สุด

สำหรับอัตราส่วนของประชากรที่ต้องการการการพึ่งพานั้น มี  
ปริมาณสุทธิ 58.3% โดยแบ่งออกเป็น กลุ่มเยาวชน 25.9% และกลุ่ม  
ผู้สูงอายุ 32.4% ซึ่งอัตราส่วนของการสนับสนุนที่มีศักยภาพคือ 3.1%  
จากข้อมูลในปี ค.ศ.2015

## ความเปลี่ยนแปลงจากการขึ้นมามีบทบาท ทางการเมืองของพรรคประชานิยมฝ่ายขวา ในฟินแลนด์

พรรคชาวฟินแลนด์ที่แท้จริง (Perussuomalaiset – True  
Finns Party หรือเปลี่ยนชื่อภายหลังเป็น the Finns Party ซึ่งอาจ  
สร้างความสับสนว่าเป็นตัวแทนของชาวฟินแลนด์ทั้งหมด) เป็นพรรค  
ประชานิยมฝ่ายขวาซึ่งเริ่มมีน้ำหนักทางการเมืองนับตั้งแต่การเลือกตั้ง  
ในปี ค.ศ. 2008 ที่ทำให้ประเด็นการต่อต้านผู้อพยพได้รับความสนใจ<sup>6</sup>  
ต่อมาในการเลือกตั้งเมื่อปี ค.ศ. 2011 พรรคชาวฟินแลนด์ที่แท้จริงได้  
รับคะแนนเสียงมากเป็นอันดับ 3 และต่อมาเมื่อปี ค.ศ. 2015 ถึงแม้ว่า  
จะได้รับคะแนนเสียงน้อยกว่าเดิมร้อยละ 1.4<sup>7</sup> แต่พรรคชาวฟินแลนด์  
ที่แท้จริงได้เป็นหนึ่งในพรรคร่วมจัดตั้งรัฐบาลกับพรรคกลางขวา โดย  
ปัจจุบันหัวหน้าพรรคชาวฟินแลนด์ที่แท้จริง นาย Timo Soini ได้ดำรง  
ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอีกด้วย การขึ้นมา  
มีอำนาจทางการเมืองของพรรคฝ่ายขวาพรรคนี้นั้นสอดคล้องกับบริบท  
การเมืองใหญ่ทั่วสหภาพยุโรป ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายใน  
ประเทศฟินแลนด์เองโดยเฉพาะในส่วนของผู้คนและแนวคิดทางสังคม  
โดยสิ่งที่เห็นได้ชัดคือแนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการที่เปลี่ยนแปลงไปสำหรับ

6 Suvi Keskinen, “Immigration and Multiculturalism as Contested Topics  
in Finland’s 2015 Pre-Election,” *Council for European Studies*, last modified  
December 2, 2015, <http://councilforeuropeanstudies.org/critcom/immigration-and-multiculturalism-as-contested-topics-in-finlands-2015-pre-election>.

7 Ibid.

ผู้อพยพจากประเทศที่ไม่ใช่โลกตะวันตก โดยพรรคประชานิยมฝ่ายขวา ได้สร้างวาทกรรมความเป็นคนอื่นขึ้นมาในสังคม และการเริ่มมีกระแสเรียกร้องให้ฟินแลนด์ลาออกจากทั้งยูโรโซน และการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป

### รัฐสวัสดิการแบบชาตินิยม รัฐสวัสดิการแบบคลั่งชาติ/ แบบแบ่งแยก และนโยบายเกี่ยวกับผู้อพยพ

อย่างที่ทราบกันแล้วว่าประเทศฟินแลนด์นั้นเป็นรัฐสวัสดิการ กล่าวคือรัฐสนับสนุนสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้ประชาชนในประเทศให้สามารถดำรงอยู่ได้ด้วยมาตรฐานชีวิตที่ดี หลายประเทศมีสวัสดิการให้กับประชาชนมากน้อยต่างกัน สำหรับประเทศฟินแลนด์นั้นใช้ตัวแบบสวัสดิการแบบนอร์ดิก (Nordic welfare model) ที่รัฐให้การดูแลทางสังคมอย่างกว้างขวางและครอบคลุม อยู่บนหลักของความเท่าเทียม และสามารถเข้าถึงบริการที่หลากหลายของรัฐ<sup>8</sup> เช่นเดียวกับประเทศนอร์ดิกอื่นๆ เช่น ประเทศสวีเดนและนอร์เวย์ เป็นต้น โดยตัวแบบสวัสดิการแบบนอร์ดิกนั้นนับได้ว่าเหนือกว่าและก้าวหน้ากว่าตัวแบบทางสังคมและทางการเมืองตัวอื่นๆที่เคยมีมา เป็นความสำเร็จระดับนานาชาติพัฒนาจากแนวคิดแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย<sup>9</sup> คำถามต่อมาที่สำคัญคือแล้วใครจะเป็นผู้ได้รับสวัสดิการจากรัฐ ซึ่งตัวคนที่ได้รับสวัสดิการนั้นเปลี่ยนแปลงไปตามรูปแนวคิดรัฐสวัสดิการที่ต่างกัน โดยในปัจจุบันแนวคิดรัฐสวัสดิการแบบคลั่งชาติ (Welfare Chauvinism) และแบบแบ่งแยก (Welfare Exclusionism) ที่นำโดยพรรคประชานิยมฝ่ายขวาเริ่มเข้ามาแย่งพื้นที่ของแนวคิดรัฐสวัสดิการแบบชาตินิยม (Welfare Nationalism)

8 Suvi Keskinen, "From Welfare Nationalism to Welfare Chauvinism: Economic Rhetoric, the Welfare State and Changing Asylum Policies in Finland," *Critical Social Policy* 3, no. 36 (2016) : 3.

9 Ibid.

ด้วยความครอบคลุมและทั่วถึงของสวัสดิการแบบนอร์ดิก ทำให้คนในสังคมทั้งหมดเป็นผู้ได้รับสวัสดิการ อย่างไรก็ตามคนทั้งหมดก็มีบางส่วนที่ไม่ใช่พลเมืองของประเทศไม่ใช่คนชาติเดียวกันเสมอไป ฟินแลนด์นั้นเป็นประเทศที่ปรับใช้ตัวแบบสวัสดิการแบบนอร์ดิก ซ้ำกว่าประเทศอื่นๆในกลุ่มโดยอาศัยการเรียนรู้จากประเทศอื่น โดยเฉพาะสวีเดน ด้วยเหตุนี้เองถึงแม้ว่าฟินแลนด์อาจจะเป็นรัฐสวัสดิการรูปแบบเดียวกันกับประเทศอื่นๆในกลุ่มนอร์ดิก แต่แนวคิดฝ่ายซ้ายและสังคมนิยมประชาธิปไตยจึงอาจมีไม่มากเท่าประเทศอื่นในกลุ่ม ถึงแม้ว่าประเทศฟินแลนด์จะสร้างอยู่บนพื้นฐานของรัฐสวัสดิการ ความเท่าเทียม และความเป็นเอกภาพ แต่มิติของความเป็นหนึ่งเดียว และการคำนึงถึงความเป็นสังคมระหว่างประเทศกลับไม่ได้ถูกให้ความสำคัญ และเน้นย้ำมากเท่ากับประเทศอื่นๆในกลุ่ม ซึ่งเราสามารถเห็นได้จากอัตราส่วนของจำนวนเงินต่อจีดีพีที่ประเทศนอร์เวย์บริจาคให้องค์กรระหว่างประเทศนั้นสูงเป็นอันดับต้นๆ รวมไปถึงบทบาทระดับระหว่างประเทศในการเรียกร้องสิทธิมนุษยชนและการรักษาสังแวดล้อม ส่วนประเทศสวีเดนก็เป็นประเทศที่รับผู้อพยพซึ่งไม่ใช่ชาวตะวันตกมากเป็นอันดับต้นๆของสหภาพยุโรป และแน่นอนว่ามากกว่าประเทศเพื่อนบ้านอย่างฟินแลนด์ สำหรับวัฒนธรรมและการวางตัวเองในโลกนั้นกลุ่มประเทศนอร์ดิกมองตนเองว่าเป็นประเทศตะวันตกที่มีธรรมเนียมยุคการรู้แจ้ง (Enlightenment tradition) เป็นรากฐานของวัฒนธรรมของตน ซึ่งทำให้ประเทศในกลุ่มนี้ถูกมองว่ามีความก้าวหน้าทางความคิดและมีความเท่าเทียม ทั้งในเรื่องสวัสดิการของรัฐ ความเท่าเทียมทางสังคมและเพศสภาพ<sup>10</sup> อย่างไรก็ตาม อัตลักษณ์แห่งชาติของกลุ่มประเทศนอร์ดิกก็ยังคงตั้งอยู่บนแนวคิดของความขาว ถึงแม้ว่าประเทศในกลุ่มนอร์ดิกมักจะถูกจัดแยกออกไปจากประวัติศาสตร์การล่าอาณานิคม<sup>11</sup> ทำให้คนที่ไม่ได้มีผิวขาวถูกมองว่าเป็นผู้อพยพ หรือ

---

10 Ibid.

11 Ibid.

เป็นชาวต่างชาติ ซึ่งนำไปสู่การเหยียดสีผิว และการเลือกปฏิบัติทางสังคมในที่สุด

ยิ่งเมื่อเราพิจารณาไปถึงบริบททางเศรษฐกิจซึ่งถดถอยลงหลังจากวิกฤตการณ์ปี ค.ศ. 2008 ประกอบกับบริบทเศรษฐกิจภายในของฟินแลนด์ที่บริษัทใหญ่อย่างโนเกียที่มีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 4 ของจีดีพี<sup>12</sup> ต้องปิดตัวลง และการรณรงค์รักษาสีงแวดล้อมทำให้เกิดการลดการใช้ทรัพยากรป่าไม้ซึ่งเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญของประเทศ ส่วนบริบททางสังคมในปัจจุบันซึ่งเกิดวิกฤตการณ์ผู้อพยพจากประเทศในตะวันออกกลางและแอฟริกาได้สร้างความท้าทายให้กับสังคมแบบเอกนิยมของฟินแลนด์ที่มีจำนวนประชากรเพียง 5 ล้านกว่าคน และพรรคการเมืองฝ่ายขวาที่กระตุกต่อย้าความเป็น “พวกเรา – พวกเขา” ในสังคมทำให้แนวคิดรัฐสวัสดิการของฟินแลนด์นั้นเริ่มเปลี่ยนแปลงไป สภาเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ประกอบกับกระแสสังคมที่ถูกปลุกเร้าทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์โดยทั่วไปถึงการตัดภาระทางเศรษฐกิจและต้นทุนสวัสดิการซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบก็คือผู้อพยพ จากเดิมที่ฟินแลนด์มีแนวคิดรัฐสวัสดิการแบบชาตินิยมที่ให้กับทุกคนโดยยึดหลักตามความเป็นพลเมือง และพิจารณาให้สวัสดิการแก่ผู้อพยพโดยจากอาศัยหลักผลประโยชน์แห่งชาติ ไปสู่รัฐสวัสดิการแบบคลั่งชาติที่ยึดหลักให้สวัสดิการเฉพาะกับ “พวกเรา” เท่านั้นโดยยึดตามกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งการใช้หลักเกณฑ์เช่นนี้นำไปสู่การเหยียดเชื้อชาติในที่สุด

นโยบายผู้อพยพของฟินแลนด์เข้มงวดมากขึ้นนับแต่การทะลักเข้าของผู้อพยพช่วงต้นทศวรรษ 1990 และมีการอภิปรายในสภาอยู่

12 World Economic Forum, “What’s Happening to Finland’s Economy,” [weforum.org](http://weforum.org), last modified July 23, 2015, <https://www.weforum.org/agenda/2015/07/whats-happening-to-finland-economy>.



บ่อยครั้ง<sup>13</sup> โดยนโยบายเกี่ยวกับผู้อพยพของฟินแลนด์นี้เองนั้นอาจเรียกได้ว่าเป็นจุดสำคัญที่ทำให้พรรคประชานิยมฝ่ายขวาวอย่างพรรคชาวฟินแลนด์ที่แท้จริงขึ้นมามีอำนาจทางการเมืองได้ในปัจจุบัน ด้วยจุดยืนต่อต้านผู้อพยพและการเน้นย้ำประเด็นเรื่องผู้อพยพอย่างจริงจังในการหาเสียง ซึ่งต่างจากยุคก่อนหน้าที่ประเด็นผู้อพยพยังเป็นเพียงหัวข้อเล็กๆ แนวทางนโยบายผู้อพยพของพรรคชาวฟินแลนด์ที่แท้จริงนั้นต่างไปจากที่เคยมีมาโดยเน้นไปยังเกณฑ์การให้สวัสดิการต่อผู้อพยพแบบใหม่ที่ยึดตามชาติพันธุ์ โดยหลังจากเกิดวิกฤตการณ์ในปี ค.ศ. 2008 ความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจและภาระทางสวัสดิการ กลายเป็นวาทกรรมสำคัญที่เกิดขึ้นต่อผู้อพยพในฟินแลนด์ด้วยความจำเป็นที่ต้องลดต้นทุนทางเศรษฐกิจ และถูกใช้ในการตัดสินใจสวัสดิการที่รัฐมีให้ต่อผู้อพยพภายใต้แนวคิดรัฐสวัสดิการแบบชาตินิยม<sup>14</sup>

ภายใต้แนวคิดรัฐสวัสดิการแบบชาตินิยม ที่พิจารณาผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญนั้นมองผู้อพยพเป็นเหมือนดาบสองคม มีทั้งด้านที่ให้คุณประโยชน์และด้านที่สร้างภาระให้แก่ประเทศ โดยนโยบายผู้อพยพที่ประสบความสำเร็จคือการที่ผู้อพยพนั้นเข้ามาเติมเต็มแรงงานที่ขาดไปในแต่ละภาคส่วน เข้ามาปรับสมดุลช่องว่างอายุประชากร และสามารถกลมกลืนเข้ากับสังคมเดิมได้ เพื่อสร้างเสริมให้ระบบรัฐสวัสดิการเข้มแข็ง ส่วนนโยบายที่ประสบความสำเร็จล้มเหลวคือเมื่อรับผู้อพยพมาแล้วกลายเป็นผู้ว่างงาน สร้างความบาดหมางและปัญหาในสังคม และเป็นภาระทางเศรษฐกิจ ซึ่งบั่นทอนโครงสร้างรัฐสวัสดิการ<sup>15</sup> แม้จะจำแนกผู้อพยพตามความคุ้มทุนทางเศรษฐกิจ แต่ด้วยหลักความเท่าเทียม ที่รัฐต้องปฏิบัติกับคนทุกคนเหมือนกันโดยปราศจากข้อยกเว้น ทำให้เกิดการสร้างระบบสนับสนุนรายได้ขึ้นมา

13 Suvi Keskinen, "From Welfare Nationalism to Welfare Chauvinism: Economic Rhetoric, the Welfare State and Changing Asylum Policies in Finland," *Critical Social Policy* 3, no. 36 (2016) : 6.

14 Ibid., 7-8.

15 Ibid., 8.

สองระบบเพื่อรองรับผู้ที่อยู่อาศัยในประเทศ และผู้อพยพที่แม้จะยังไม่ได้รับอนุญาตแต่ก็ได้อาศัยอยู่ในอาณาเขตของประเทศแล้ว<sup>16</sup> ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาหลักของรัฐสวัสดิการเอาไว้ ซึ่งแนวคิดนี้เป็นแนวทางหลักที่รัฐบาลพรรคกลางขวาใช้ในช่วงปี ค.ศ. 2009 ถึง 2011 อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่การเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2011 เรื่อยมาจนถึงการเลือกตั้งครั้งล่าสุดเมื่อปี ค.ศ. 2015 สิ่งที่พรรคชาวฟินแลนด์ที่แท้จริงเสนอขึ้นมาในประเด็นผู้อพยพและสวัสดิการนั้นก็คือการใช้เรื่องอัตลักษณ์ วัฒนธรรม และการสร้างความเป็นคนอื่น แทนที่จะเป็นเพียงเรื่องของเศรษฐกิจและการรวมให้เป็นสังคมเดียวเป็นแนวทางในการดำเนินรัฐสวัสดิการ ส่วนแนวคิดรัฐสวัสดิการแบบแบ่งแยกคือแนวคิดที่ต่อยอดจากแนวคิดแบบคลั่งชาติที่แบ่งแยกคนอื่น หรือ “พวกเขา” ออกจากหรือตั้งเงื่อนไขในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ<sup>17</sup>

พรรคชาวฟินแลนด์ที่แท้จริงใช้ทั้งมิติของวัฒนธรรมและเศรษฐกิจในการสร้างแนวคิดรัฐสวัสดิการแบบคลั่งชาติ และแบบแบ่งแยก โดยปกป้องสิ่งที่ตนเองเข้าใจว่าเป็นวัฒนธรรมของฟินแลนด์และปฏิเสธวัฒนธรรมอื่นๆที่เข้ามา พร้อมกันนี้ยังมองคนฟินแลนด์ว่าเป็นคนที่ปกครอง มีอำนาจที่จะกำหนดวัฒนธรรมและบริหารประเทศโดยผู้อพยพเป็นเพียงคนอื่น เป็นคนนอกที่เข้ามาอาศัยสวัสดิการของฟินแลนด์เท่านั้น

“เป้าหมายของนโยบายการบูรณาการทางสังคมควรเป็น “เข้าเมืองตาหลิ่วต้องหลิ่วตาตาม” เพื่อประโยชน์ต่อทั้งตัวผู้อพยพ และสังคมที่เป็นผู้รับ ผู้อพยพนอกจากต้องปฏิบัติตามกฎหมายของฟินแลนด์แล้ว บรรทัดฐานทางวัฒนธรรม

16 Ibid., 9.

17 Ibid., 5.

ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมก็ควรต้องทำตามด้วยเช่นกัน ถึงแม้ว่าปัจเจกนิยมจะได้รับความนิยมมากขึ้น แต่พรรคชาวฟินแลนด์ที่แท้จริงยังเห็นว่าวัฒนธรรมของฟินแลนด์ยังคงอยู่ในสังคมต่อไป {...} การอพยพที่ไม่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานนั้นถือว่าเป็นภาระทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาใบคำร้องของผู้อพยพด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพื่อรักษาทรัพยากรของประเทศ {...} สวัสดิการที่รัฐบาลฟินแลนด์จ่ายให้ผู้อพยพยังคงมากอยู่เมื่อเปรียบเทียบกับในสหภาพยุโรป”

(พรรคชาวฟินแลนด์ที่แท้จริง, ค.ศ. 2011 : 40 - 41)<sup>18</sup>

ข้างบนเป็นบางส่วนจากการหาเสียงของพรรคชาวฟินแลนด์ที่แท้จริง ซึ่งจะเห็นได้ถึงการใช้มิติทางวัฒนธรรมและโยงเข้ากับประเด็นทางเศรษฐกิจในแนวทางการเข้าถึงสวัสดิการของผู้อพยพในสังคม ซึ่งอย่างที่กล่าวไปข้างต้นแล้วว่า สังคมของฟินแลนด์มีรากฐานที่ยึดถือความขาว ถึงแม้จะมีสัญชาติฟินแลนด์ แต่หากมาจากกลุ่มชาติพันธุ์อื่นก็อาจถูกมองว่าเป็นผู้อพยพ หรือคนต่างชาติได้โดยไมยาก

การรณรงค์หาเสียงของพรรคชาวฟินแลนด์ที่แท้จริงเมื่อปี ค.ศ.2011 และ 2015 มีเนื้อหาสาระไม่แตกต่างกันมากนัก คือเสนอให้มีการปฏิบัติต่อผู้อพยพต่างออกไปแม้จะเป็นผู้ที่ได้รับการอนุญาตให้มิถินที่อยู่ในฟินแลนด์แล้วก็ตาม ทั้งในเรื่องจำนวนเงินที่แตกต่าง พื้นที่ที่สามารถอาศัยอยู่ได้ และกฎระเบียบอื่นๆที่เพิ่มขึ้น สำหรับส่วนที่

18 Ibid., 10.

แตกต่างกันก็คือในส่วนคำกล่าวที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม โดยในปี ค.ศ.2011 กล่าวย่ำและสรรเสริญอัตลักษณ์และวัฒนธรรมของฟินแลนด์ แต่ในปี ค.ศ.2015 กลับเป็นการอธิบายถึงผู้อพยพจากประเทศในแอฟริกาและตะวันออกกลางไปในทางลบด้วยภาษาที่แสดงถึงความเหยียดในเชื้อชาติ ซึ่งด้อยกว่าทั้งทางวัฒนธรรมและเศรษฐกิจ เช่น ประวัติการทำงาน การไม่รู้หนังสือ และการอยู่โดยพึ่งเงินช่วยเหลือ พวกผู้อพยพเหล่านี้ถูกจัดเป็น “กาฝากต้นทุนสูง” ในสังคม<sup>19</sup> ถ้อยคำในการหาเสียงครั้งนี้เป็นหลักฐานยืนยันแถลงการณ์ของพรรคเมื่อปี ค.ศ. 2011 ถึงจุดยืนการลดทอนความเป็นมนุษย์ และการเหยียดเชื้อชาติ ซึ่งในปัจจุบันพรรคชาวฟินแลนด์ที่แท้จริงกำลังพัฒนาความรุนแรงในการเหยียดเชื้อชาติคนที่ไม่ใช่ชาวตะวันตก และมุ่งสู่แนวคิดรัฐสวัสดิการแบบแบ่งแยกที่เข้มข้นยิ่งขึ้น<sup>20</sup> ถึงแม้ว่าการสร้างความเป็นคนอื่นให้แก่ผู้อพยพที่ไม่ใช่ชาวตะวันตกจะไม่ได้ถูกพรรคการเมืองอื่นๆนำไปใช้อย่างแพร่หลาย<sup>21</sup> แต่แนวคิดของพรรคประชานิยมขวาต่อประเด็นเรื่องผู้อพยพอย่างพรรคชาวฟินแลนด์ที่แท้จริงก็ได้สร้างผลกระทบต่อสังคม

นโยบายและแนวทางปฏิบัติแบบสุดโต่งที่พรรคชาวฟินแลนด์ที่แท้จริงใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งนั้นอาจจะยังไม่ได้ถูกนำมาใช้จริงแต่ก็ได้ทิ้งแนวความคิดให้กับสังคมของฟินแลนด์และก็มีคนจำนวนหนึ่งที่เห็นด้วยกับแนวคิดสุดโต่งเช่นนี้ ซึ่งเห็นได้จากคะแนนเสียงที่พรรคได้รับจากการเลือกตั้งทั้งสองครั้งที่ผ่านมา นอกจากนี้ เมื่อไม่นานมานี้ยังเกิดกลุ่มต่อต้านผู้อพยพซึ่งใช้ชื่อกลุ่มว่า “Soldier of Odin” ซึ่งมีคำขวัญว่า “Migrants not welcome” โดยก่อตั้งเริ่มจากเมืองทางตอนเหนือของประเทศในส่วนของฟินแลนด์ประเทศสวีเดนซึ่งเป็นเส้นทางของผู้อพยพที่เข้ามาผ่านทางสวีเดน สมาชิกของกลุ่มดังกล่าว

19 Ibid., 10.

20 Ibid., 11.

21 Ibid., 16.

โทษว่า “ผู้บุกรุกชาวมุสลิม” เป็นตัวการสร้างความไม่มั่นคงในสังคม และเป็นผู้รับผิดชอบต่ออาชญากรรมที่เพิ่มขึ้น และยังคงกล่าวต่อไปอีกว่าพวกเขาพร้อมจะสู้เพื่อคนขาวในฟินแลนด์ โดยคนกลุ่มนี้ได้จัดเวรยามเดินตรวจตรารอบเมืองต่างๆ ในอีก 5 เมืองตามรายงานของตำรวจ<sup>22</sup>

### Fixit – ฟินแลนด์ลาออกทั้งจากยูโรโซน และสหภาพยุโรป

นอกจากการปลุกกระแสต่อต้านผู้อพยพแล้วพรรคประชาชนนิยมฝ่ายขวาในฟินแลนด์ยังมีจุดยืนต่อต้านสหภาพยุโรปอีกด้วย แต่ในแนวโน้มของการลาออกจากทั้งยูโรโซนและสหภาพยุโรป หรือ “Fixit” นั้น พรรคชาวยุโรปที่แท้จริงมีบทบาทเป็นเพียงผู้อำนวยความสะดวกแก่การถกเถียงมากกว่าสนับสนุนอย่างเต็มตัวเหมือนกับนโยบายสวัสดิการและผู้อพยพ ฉะนั้นเราจึงไม่อาจกล่าวได้ว่าการเข้ามามีบทบาทในการเมืองระดับประเทศของพรรคทำให้เกิดการเรียกร้องให้ฟินแลนด์ลาออกจากการเป็นสมาชิกของยูโรโซน และสหภาพยุโรป แต่เราอาจกล่าวได้ว่าพรรคประชาชนนิยมฝ่ายขวานี้เติบโตขึ้นมาจากการเมืองพร้อมกับประเด็นนี้ในบริบทหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่าในตอนนี้อย่างไรก็ตามประเด็นเรื่องการลาออกจากยูโรโซน และสหภาพยุโรปจะเงียบลงไปบ้างเพราะกระแสเรื่องวิกฤตการผู้อพยพ แต่ในการเลือกตั้งครั้งหน้าที่จะจัดขึ้นในปี ค.ศ. 2019 หากสภาพเศรษฐกิจของฟินแลนด์ยังไม่ดีขึ้น ประเด็นเรื่องการลาออกนี้มีแนวโน้มค่อนข้างสูงที่จะถูกนำมาใช้ในการหาเสียงของพรรคประชาชนนิยมฝ่ายขวาในอนาคต

ถึงแม้ว่า Fixit จะไม่ได้มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการขึ้นมาใช้อำนาจของพรรคประชาชนนิยมฝ่ายขวาแต่ก็เป็นประเด็นที่น่าติดตาม

22 Jussi Rosendahl and Tuomas Forsell, “Anti-immigrant ‘Soldier of Odin’ Raise Concern in Finland,” *Reuters*, last modified Jan 13, 2016, <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-finland-idUSKCN0UR20G20160113>

โดยในส่วนส่วนนี้จะแยก Fixit ออกเป็นสองหัวข้อหลัก คือ 1. การที่ฟินแลนด์จะลาออกจากยูโรโซน และ 2. การที่ฟินแลนด์จะลาออกจากสหภาพยุโรป ซึ่งสองหัวข้อนี้อาจฟังดูคล้ายคลึงกันแต่ในเรื่องของแรงบันดาลใจนั้นต่างกัน โดยหัวข้อทางเศรษฐกิจคือการออกจากยูโรโซนมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นสูงกว่าการนำประเทศออกจากสหภาพยุโรปเหมือนสหราชอาณาจักร

### การออกจากยูโรโซน

ฟินแลนด์นั้นเป็นเพียงประเทศเดียวในกลุ่มประเทศนอร์ดิกที่ใช้เงินสกุลยูโรร่วมกับอีก 19 ประเทศ นับตั้งแต่เริ่มในปี ค.ศ.1999 การใช้เงินสกุลเดียวกันนั้นมีประโยชน์ในเชิงการค้าอย่างมากโดยลดต้นทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศที่ผันผวนอยู่ตลอด และในระดับโลกการรวมตัวกันของหลายประเทศทำให้เงินยูโรเป็นสกุลเงินที่สำคัญที่สุดในโลกรองจากดอลลาร์สหรัฐ<sup>23</sup> แต่ในทางกลับกันการใช้เงินสกุลเดียวกันก็สร้างความไม่มั่นคงขึ้นมาเมื่อมีประเทศใดประเทศหนึ่งเกิดล้มเหลวทางเศรษฐกิจขึ้นมา กลายเป็นภาระที่ประเทศที่เหลือต้องช่วยกันแบกรับ อีกทั้งการรวมตัวกันทางการเงินก็ทำให้แต่ละประเทศที่เข้าร่วมต้องโอนถ่ายอำนาจในการกำหนดนโยบายทางการเงินของตนไปสู่ธนาคารกลางยุโรป (ECB) ซึ่งมีหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพของราคาค่าเงินสกุลยูโร ประเด็นเรื่องอำนาจการกำหนดนโยบายทางการเงินและค่าเงินกลายมาหนึ่งในประเด็นถกเถียงกันเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ยูโรโซนเมื่อปี ค.ศ.2008 โดยเฉพาะในประเทศที่ได้เศรษฐกิจล้มอย่างกรีซ ว่าถ้าหากสามารถปรับอัตราค่าเงินของตนได้แล้วนั้นก็อาจจะฟื้นตัว

---

23 “The Euro,” *europa.eu*, last modified Jan 9, 2017, [http://europa.eu/european-union/about-eu/money/euro\\_en](http://europa.eu/european-union/about-eu/money/euro_en).

ได้เร็วกว่าที่เป็นอยู่ ตัวอย่างที่เห็นได้เด่นชัดคือกรณีของประเทศไอซ์แลนด์ที่เป็นประเทศแรกในยุโรปที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตการเศรษฐกิจ ธนาคารทั้งสามแห่งของประเทศล้มละลาย ค่าเงินตกมากกว่าร้อยละ 50 และเป็นประเทศยุโรปตะวันตกประเทศแรกที่รับเงินช่วยเหลือจากองค์การการเงินระหว่างประเทศ (IMF) แต่ปัจจุบันสามารถกลับมาเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้อย่างรวดเร็วและสามารถชดใช้หนี้ที่เคยกู้ยืมมาได้แล้วเกือบครบถ้วน ซึ่งนับว่าเป็นหนึ่งในปาฏิหาริย์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งเมื่อศึกษาดูแล้วนั้นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ทำให้ไอซ์แลนด์สามารถกลับมาเติบโตทางเศรษฐกิจได้ในคือ ความสามารถในการกำหนดนโยบายทางการเงินของตนได้อย่างอิสระ

เศรษฐกิจของฟินแลนด์อยู่ในช่วงขาลงมาตั้งแต่ปี ค.ศ.2012 และเผชิญกับการถดถอยทางเศรษฐกิจเป็นระยะเวลาสี่ปีติดต่อกัน ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นเศรษฐกิจที่อ่อนแอที่สุดในยุโรปโซนแทนที่จะเป็นประเทศกรีซ หรือโปรตุเกส<sup>24</sup> นอกจากนี้หนี้สาธารณะยังอยู่ที่ร้อยละ 62.5 ของจีดีพี เกินจากเพดานที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 60 ของจีดีพี ทำให้ Standard & Poor ได้ปรับลดความน่าเชื่อถือของฟินแลนด์ลงจาก AAA เป็น AA+ เมื่อเดือนตุลาคมปี ค.ศ. 2014<sup>25</sup> โดยอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของปี ค.ศ. 2015 อยู่ที่เพียงร้อยละ 0.5 เท่านั้น<sup>26</sup> ทำให้

24 David Crouch, "Finland after the Boom: Not as Bad as Greece, Yet, But It's Only Matter of Time," *theguardian.com*, last modified Apr 15, 2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/apr/15/finland-boom-election-recession-ou-lu-miracle-timber-nokia>.

25 Patryk Potorowski, "Growing Risks of "Fixit:" the Finnish Eurozone Dilemma," *The Polish Institute of International Affairs* 856, no. 6, last modified Jan 19, 2016, [https://www.pism.pl/files/?id\\_plik=21228](https://www.pism.pl/files/?id_plik=21228).

26 Jussi Rosendahl, "Finnish Parliament, Pressured by Weak Economy, Debates Euro Exit," *Reuters*, last modified Apr 28, 2016, <http://www.reuters.com/article/us-eurozone-finland-exit-idUSKCN0XP2FP>.

ในช่วงปลายปี ค.ศ. 2015 เกิดการล่ำรายชื่อประชาชนจำนวนกว่า 53,000 คนเพื่อยื่นต่อสภาให้มีการอภิปรายเกี่ยวกับความเป็นไปได้ที่ฟินแลนด์จะออกจากยูโรโซน<sup>27</sup> ถึงแม้ว่าการคงอยู่ในยูโรโซนจะทำให้ค่าใช้จ่ายของฟินแลนด์สูงขึ้นเรื่อยๆ เช่น ค่าใช้จ่ายในการตั้งกลไกสร้างความเสถียรภาพที่คิดเป็นร้อยละ 0.7 ของจีดีพี และยังคงต้องแบกรับความเสี่ยงจากการเป็นเจ้าหนี้ของประเทศอย่างกรีซ และสเปนซึ่งไม่มีทางรู้แน่นอนว่าจะได้เงินคืนหรือเปล่า<sup>28</sup> หลายคนก็ยังเชื่อว่าเศรษฐกิจฟินแลนด์ที่ตกต่ำไม่ใช่เป็นเพราะการคงอยู่ในยูโรโซน แต่ปัจจัยสำคัญอยู่ที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจของฟินแลนด์เองที่พึ่งพาธุรกิจหลักของประเทศอย่างเช่นอุตสาหกรรมกระดาษและป่าไม้ รวมไปถึงบริษัทยักษ์ใหญ่อย่างโนเกียมากจนเกินไป เมื่อเจอกับกระแสอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการถูกแทนที่ด้วยนวัตกรรมใหม่ๆ จึงทำให้อุตสาหกรรมดั้งเดิมต้องปิดตัวลง ประกอบกับการที่สหภาพยุโรปคว่ำบาตรประเทศรัสเซียซึ่งเป็นคู่ค้าสำคัญของประเทศจากกรณีแหลมไครเมีย และนอกจากตัวเลขทางการค้าจะลดลงแล้วจำนวนนักท่องเที่ยวจากรัสเซียก็ลดลงอีกด้วย<sup>29</sup>

ในปัจจุบันประเด็นนี้ก็ยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ทั้งในวงการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แต่ก็เป็นที่น่าแปลกใจที่ไม่มีพรรคการเมืองใดออกมาสนับสนุนการเรียกร้องจากภาคประชาชนครั้งนี้ จะมีก็แต่เพียงนักการเมืองอิสระเท่านั้นที่ออกมาเคลื่อนไหวสนับสนุน โดยประเด็นที่ประชาชนร้องเรียนนั้น

27 Holly Ellyatt, "A 'FIXIT'? Finland to Debate Leaving the Eurozone," *CNBC*, last modified Nov 18, 2015, <http://www.cnbc.com/2015/11/18/a-fixit-finland-to-debate-leaving-the-euro-zone.html>.

28 Patryk Potorowski, "Growing Risks of 'Fixit:' the Finnish Eurozone Dilemma," *The Polish Institute of International Affairs* 856, no. 6, last modified Jan 19, 2016, [https://www.pism.pl/files/?id\\_plik=21228](https://www.pism.pl/files/?id_plik=21228).

29 Ibid.



ประสบความสำเร็จในการเข้าเป็นประเด็นอภิปรายในรัฐสภา แต่ก็ถูกปิดตกไปในการพิจารณาระดับคณะกรรมการธิการของรัฐสภา<sup>30</sup> จำนวนประชาชนที่อยากให้ฟินแลนด์ยังคงอยู่ในยูโรโซนจากโพลสองสำนักให้ตัวเลขไว้ค่อนข้างจะแตกต่างกัน โดย Eurobarometer เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2015 เสนอว่ามีประชาชนถึงร้อยละ 64 ที่สนับสนุนการใช้เงินสกุลเดียว<sup>31</sup> แต่โพลโดย YLE บริษัทวิทยุโทรทัศน์ของฟินแลนด์เองที่จัดทำขึ้นเมื่อเดือนธันวาคมปีเดียวกัน เสนอว่าประชาชนจำนวนร้อยละ 54 ต้องการให้คงอยู่ในยูโรโซน ส่วนร้อยละ 31 ต้องการให้ออก และเมื่อถามต่อไปว่าฟินแลนด์จะดีกว่าไหมหากอยู่นอกยูโรโซน ร้อยละ 44 ตอบว่าใช่<sup>32</sup>

### การลาออกจากสหภาพยุโรป

สำหรับการลาออกจากการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปนั้น อาจดูคล้ายคลึงกับการที่ฟินแลนด์จะออกจากยูโรโซน แต่เหตุผลเบื้องหลังนั้นแตกต่างกัน หากฟินแลนด์ต้องการรักษาและกอบกู้ระบบเศรษฐกิจของตนด้วยการตั้งอำนาจการกำหนดนโยบายทางการเงินกลับมาจึงต้องออกจากยูโรโซน เหตุผลของการลาออกจากการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปคงจะเป็นเรื่องทางการเมือง อาจเรียกได้ว่าเป็นผลพวงของกระแส Brexit และ

---

30 “Petition for Finland EU Referendum Fails to Advance to Parliament,” *Reuters*, last modified Dec 21, 2016, <http://www.reuters.com/article/us-eu-finland-exit-idUSKBN14A1HZ>.

31 Jussi Rosendahl, “Finnish Parliament will Debate Next Year Leaving Eurozone,” *Reuters*, last modified Nov 16, 2015, <http://www.reuters.com/article/us-eurozone-finland-exit-idUSKCN0T518O20151116>.

32 Jussi Rosendahl, “Finnish Parliament, Pressured by Weak Economy, Debates Euro Exit,” *Reuters*, last modified Apr 28, 2016, <http://www.reuters.com/article/us-eurozone-finland-exit-idUSKCN0XP2FP>.

กระแสดต่อต้านผู้อพยพที่เริ่มล้นทะลักเข้ามาจากทั้งแอฟริกาและ ตะวันออกกลาง อย่างไรก็ตาม ไม่มีพรรคการเมืองใดออกมา สนับสนุนการเรียกร้องอย่างชัดเจน แม้แต่พรรคชาวฟินแลนด์ ที่แท้จริงเองก็ไม่ได้มีส่วนร่วมโดยตรง แต่กลุ่มที่เป็นตัวเริ่มต้น การล่ารายชื่อเพื่อเสนอประเด็นเข้าอภิปรายในรัฐสภาก็คือกลุ่ม ยุวชนของพรรคชาวฟินแลนด์ที่แท้จริงนั่นเอง

การล่ารายชื่อที่ริเริ่มโดยกลุ่มยุวชนพรรคนี้ นั้น ดำเนินการมาตั้งแต่วันที่ 20 มิถุนายน ค.ศ.2016 ช่วงก่อน การลงประชามติ Brexit พอดี โดยอ้างตัวเลขจากโพลของ หนังสือพิมพ์ Iltaleshti ประชาชนเพียงร้อยละ 56 สนับสนุน ให้ฟินแลนด์ยังคงเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป และร้อยละ 43 ต้องการการลงประชามติเกี่ยวกับเรื่องสมาชิกภาพ<sup>33</sup> แต่หลังจากที่ผลของ Brexit ประกาศออกมาตามด้วยความวุ่นวายทาง การเมืองของสหราชอาณาจักร และความคิดเห็นสาธารณะต่างๆ ที่ออกมา Brexit กลายเป็นอิทธิพลที่ทำให้คนฟินแลนด์เปลี่ยน ใจ โดยประชาชนร้อยละ 69 ไม่ต้องการการลงประชามติใน แบบเดียวกันกับ Brexit และร้อยละ 68 จะโหวตเพื่ออยู่ต่อใน สหภาพยุโรป<sup>34</sup>

ท้ายที่สุดเมื่อเดือนธันวาคมที่ผ่านมาได้ครบกำหนด ระยะเวลา 6 เดือนในการเปิดรับลงชื่อผู้สนับสนุนให้นำประเด็น การลาออกจากสหภาพยุโรปเป็นข้ออภิปรายในสภา ผลปรากฏ ว่ามีคนมาลงชื่อสนับสนุนเพียง 34,000 คนเท่านั้น ไม่ถึงเกณฑ์

33 “Petition for Finland EU Referendum Fails to Advance to Parliament,” *Reuters*, last modified Dec 21, 2016, <http://www.reuters.com/article/us-eu-finland-exit-idUSKBN14A1HZ>.

34 Raine Tiessalo, “Brexit Mess Scars Finns Away from EU Referendum Many Had Sought,” *Bloomberg*, last modified July 1, 2016, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-06-30/brexit-mess-scares-finns-away-from-eu-referendum-many-had-sought>.

ขึ้นต่ำ 50,000 คนที่กฎหมายระบุไว้ อย่างไรก็ตามก็ประเด็นเรื่องการลาออกจากสหภาพยุโรปของฟินแลนด์นั้นมีแนวโน้มสูงที่จะเป็นหนึ่งในประเด็นที่จะใช้หาเสียงในการเลือกตั้งรอบหน้าจากการสนับสนุนของหัวหน้ากลุ่มยุวชนพรรคชาวฟินแลนด์ที่แท้จริงและนักกฎหมายอาวุโสของพรรค<sup>35 36</sup>

โดยสรุปแล้วทั้งการที่ฟินแลนด์จะลาออกจากยุโรปและจากสหภาพยุโรปนั้นถึงแม้ว่าจะไม่ได้มีการริเริ่มและได้รับการสนับสนุนผลักดันจากพรรคประชานิยมฝ่ายขวาอย่างพรรคชาวฟินแลนด์ที่แท้จริงอย่างเต็มที่ก็ตาม แต่แนวโน้มในอนาคตที่พรรคประชานิยมฝ่ายขวาจะใช้สองเรื่องนี้เป็นหนึ่งในประเด็นหาเสียงในการเลือกตั้งรอบต่อไปในปี ค.ศ. 2019 นั้นมีความเป็นไปได้ค่อนข้างสูง การที่พรรคให้กลุ่มยุวชนเป็นผู้ออกหน้าในการริเริ่มอาจมองได้ว่าเป็นภัยเสี่ยงสนับสนุนของประชาชนต่อประเด็นนี้และเสียงที่จะไม่เข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงด้วยเหตุผลของยุทธศาสตร์ทางการเมือง ถึงแม้ว่าเราอาจจะยังไม่รู้ว่าผลสุดท้ายจะออกมาเป็นเช่นไรหากมีการลงประชามติขึ้นมา แต่สิ่งที่เรารู้แน่นอนคือประเด็นเรื่องการลาออกจากทั้งยุโรปและสหภาพยุโรป จะยังวนเวียนอยู่ในการเมืองของฟินแลนด์ และรอจังหวะที่เหมาะสมที่จะกลายเป็นหนึ่งในเครื่องมือหาเสียงของพรรคประชานิยมฝ่ายขวาที่มีจุดยืนต่อต้านสหภาพยุโรปเช่นเดียวกับประเด็นเรื่องผู้อพยพและรัฐสวัสดิการ

35 “Petition for Finland EU Referendum Fails to Advance to Parliament,” *Reuters*, last modified Dec 21, 2016, <http://www.reuters.com/article/us-eu-finland-exit-idUSKBN14A1HZ>.

36 “Finnish Euroskeptics Start Talk of Possible ‘Fixit’ Vote,” *Reuters*, last modified Jun 27, 2016, <http://www.reuters.com/article/us-britain-eu-finland-idUSKCN0ZD1VA>.

## บทสรุป

บทความนี้เป็นการรวบรวมข้อมูลของกระแสประชานิยมฝ่ายขวาที่กำลังเป็นประเด็นร้อนในการเมืองยุโรปโดยในครั้งแรกได้นำเสนอปัจจัยที่ทำให้พรรคการเมืองประชานิยมได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นในยุโรป จากนั้นได้อธิบายถึงแก่นหลักในแนวคิดประชานิยมซึ่งต่อมาได้ถูกนำมาใช้กับกลุ่มการเมืองจากทั้งฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวา ส่วนที่สองเป็นการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับประเทศฟินแลนด์เพื่อเป็นการให้ความรู้ และพอมเห็นภาพรวมของประเทศที่จะถูกพูดถึงต่อไป

ในส่วนสุดท้ายคือการเจาะลึกเข้าไปยังเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศฟินแลนด์ในมิติที่เกี่ยวข้องกับพรรคประชานิยมฝ่ายขวาซึ่งกำลังอยู่ในกระแสความสนใจ โดยพิจารณาในสองประเด็นด้วยกัน คือเรื่องของแนวคิดการจัดการรัฐสวัสดิการแบบนอร์ดิกที่เปลี่ยนแปลงไปจากการสร้างความเป็นคนอื่นให้กับผู้อพยพ ซึ่งสร้างผลกระทบทั้งต่อการเมืองและสังคมของฟินแลนด์ ในประเด็นที่สองได้พิจารณาถึงแนวโน้มการลาออกจากยูโรโซนและสหภาพยุโรปของฟินแลนด์ โดยสิ่งที่แตกต่างออกไปก็คือพรรคประชานิยมฝ่ายขวาที่ขณะนี้กำลังเป็นพรรคร่วมรัฐบาลอยู่นั้นไม่ได้เป็นผู้ผลักดันเรื่องนี้แต่การริเริ่มกลับมาจากภาคประชาชน ในเรื่องของยูโรโซนอาจมีแนวโน้มที่ฟินแลนด์จะลงประชามติลาออกได้ง่ายกว่าการลาออกจากสหภาพยุโรปถึงแม้ว่าประเด็นนี้จะถูกปิดตกไปโดยคณะกรรมการการประจำสภาแต่ถ้าหากเศรษฐกิจของฟินแลนด์ที่หดตัวลงมาเป็นเวลาสี่ปีต่อเนื่องยังไม่ฟื้นตัวขึ้นแล้ว เราอาจได้เห็นฟินแลนด์เลิกใช้เงินยูโรก็เป็นไปได้ ทั้งนี้ทางเลือกที่ถูกนำเสนอขึ้นมาอาจเป็นตัวแบบการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของไอซ์แลนด์ โดยหากพิจารณาตามบริบทของสังคมและสภาพเศรษฐกิจที่ใกล้เคียงกันแล้ว ฟินแลนด์อาจสามารถดำเนินรอยตามตัวแบบที่ทำให้ไอซ์แลนด์กลายเป็นปาฏิหาริย์ทางเศรษฐกิจได้ ส่วนในเรื่องสมาชิกสหภาพยุโรปการที่พรรคประชานิยมไม่ออกตัวสนับสนุนใน

ตอนนี้อาจเป็นหนึ่งในกลยุทธ์ทางการเมืองที่ต้องการหยังเสียงสนับสนุนจากประชาชนดูก่อนก็เป็นไปได้ ซึ่งสิ่งที่น่าแปลกใจก็คือสำหรับฟินแลนด์แล้ว Brexit ไม่ได้เป็นตัวกระตุ้นให้ประชาชนตัดสินใจละทิ้งสหภาพยุโรป แต่กลับส่งผลตรงกันข้ามโดยหลังจากเห็นความวุ่นวายทางการเมืองของสหราชอาณาจักรหลังการลงประชามติแล้วประชาชนส่วนใหญ่ต่างหันกลับมาให้ความไว้วางใจกับสหภาพยุโรปอีกครั้งหนึ่ง





ภาพจาก: <http://thesrpskatimes.com/wp-content/uploads/2018/07/breko.jpg>

# เบร็กซิต: ผลกระทบของโลกาภิวัตน์

*Brexit: a Globalisation's Consequence*

นริศ สังก์ไพโรจน์  
นักวิชาการอิสระ

*Naris Sangpairoj*  
*Independent scholar*

## บทคัดย่อ

ผลการลงประชามติว่าด้วยการเป็นสมาชิกภาพสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักร หรือมีชื่อเล่นว่า เบริกซิก (Brexit) ในวันที่ 23 มิถุนายน 2016 ที่จบลงด้วยชัยชนะของผู้ที่ต้องการพาสหราชอาณาจักรออกจากสหภาพยุโรปนอกจากจะสร้างความประหลาดใจให้กับประชาคมโลกเนื่องจากผลลัพธ์ที่พลิกผลสำรวจจากแทบทุกสำนัก ยังได้ส่งผลกระทบทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองไปทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็น การลาออกของเดวิด คาเมรอน (David Cameron) นายกรัฐมนตรีของสหราชอาณาจักร ความผันผวนของตลาดหลักทรัพย์หลายแห่งทั่วโลก ตลอดจนการอ่อนตัวของค่าเงินปอนด์สเตอร์ลิง (Pound Sterling) การวิเคราะห์ผลการลงประชามติได้สะท้อนให้เห็นว่า ความเหลื่อมล้ำเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้ประชาชนสหราชอาณาจักรตัดสินใจเลือกออกจากสหภาพ บทความนี้ต้องการนำเสนอถึงผลกระทบของโลกาภิวัตน์ และปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมและส่งผลกระทบต่อประชาชนสหราชอาณาจักรเลือกที่จะหันหลังให้กับการบูรณาการในระดับภูมิภาคและออกจากสหภาพยุโรป รวมถึงการปะทะกันระหว่างประชาชนที่ได้รับผลประโยชน์กับประชาชนที่ไม่ได้รับผลประโยชน์จากการคงอยู่ในสหภาพในยุคโลกาภิวัตน์นี้ ผ่านการนำเสนอความเป็นมา คำจำกัดความ และคุณลักษณะสำคัญของกระบวนการโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ อาทิ การค้าเสรี (free trade) และการกระจายฐานการผลิตออกไปทั่วโลกตามแนวคิดห่วงโซ่อุปทาน (global supply chain) การเคลื่อนย้ายแรงงาน (labour mobility) และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี (technological progress)



## Abstract

This paper investigates how economic globalisation created social and economic inequality which mainly brought the United Kingdom out of the European Union (EU). On 23 June 2016, more than 17 million Brits chose to withdraw United Kingdom from the EU, a sui generis regional integration. David Cameron, the then British Prime Minister, resigned, stock markets all over the world rocked, and the pound sterling nosedived. Analysis of the polling depicted that Brexit is a result of inequality, it is a war between the haves and the have nots and a clash of people who experienced globalisation differently. Globalisation had created the structure of inequality in which shaped decisions voters made on Brexit. While Remain voters benefited from being in the Union in the globalisation era, the Brexiters did not. To support the globalisation argument, the paper provides a definition of the economic globalisation, the globalisation's factors, i.e. free trade and global supply chain, labour mobility, and technological progress and diffusion. The paper will also evaluate factor implications on inequality and how these factors, systemically, led to Brexit.

## บทนำ

*“This will be a victory for real people, a victory for ordinary people, a victory for decent people.”*

-- Nigel Farage<sup>1</sup>

“สหราชอาณาจักรควรดำรงความเป็นสมาชิกภาพของสหภาพยุโรป หรือควรถอนตัวออกจากสมาชิกภาพของสหภาพยุโรป” เป็นคำถามสำคัญที่พลเมืองสหราชอาณาจักรกว่าร้อยละ 72.21 ได้ออกไปลงคะแนนเสียงเพื่อกำหนดทิศทางของประเทศ ในวันที่ 23 มิถุนายน 2016 ปรากฏว่าร้อยละ 51.89 ของผู้มาใช้สิทธิทั้งหมด ตัดสินใจถอนตัวออกจากสหภาพยุโรป<sup>2</sup> ผลลัพธ์ดังกล่าวนอกจากจะสร้างความประหลาดใจอย่างมากต่อทั้งพลเมืองสหราชอาณาจักรตลอดจนผู้ติดตามการทำประชามติดังกล่าวอย่างใกล้ชิด เนื่องจากผลคะแนนเสียงที่ออกมาพลิกผลสำรวจและการคาดการณ์จากแทบทุกสำนัก ยังได้สร้างผลกระทบทางเศรษฐกิจและการเมืองทั้งในระดับประเทศและระดับโลก ไม่ว่าจะเป็น การลาออกของเดวิด คาเมรอน (David Cameron) นายกรัฐมนตรีผู้ริเริ่มการทำประชามติ ตลอดจนก่อให้เกิดความผันผวนของค่าเงินและตลาดหลักทรัพย์ทั่วโลก<sup>3</sup> นักวิชาการ นักวิเคราะห์ และสื่อหลายสำนัก ต่างพยายามทำความเข้าใจและเสนอคำอธิบายถึงปัจจัยเบื้องหลังที่ทำให้พลเมืองสหราชอาณาจักรมากกว่า 17 ล้านคน เลือก

---

1 Alice Foster, “Watch: Ukip Leader Nigel Farage’s Most Memorable Speeches including His Farewell Today,” *Express*, accessed April 10, 2017, <http://www.express.co.uk/news/politics/686024/Ukip-leader-Nigel-Farage-speeches-resignation-European-Parliament-Brexit-victory>.

2 “EU Referendum: Results,” *BBC*, accessed April 10, 2017, [http://www.bbc.com/news/politics/eu\\_referendum/results](http://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results).

3 Robert Ford and Matthew Goodwin, “A Nation Divided,” *Journal of Democracy* 28, No. 1 (January 2017): 17-30

ที่จะหันหลังให้กับสหภาพยุโรปในหลายๆแง่มุม ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเศรษฐกิจภายในประเทศ เช่น ประชาชนเลือกลงคะแนนเสียงออก (leave) เพราะเชื่อว่าส่งผลดีต่อเศรษฐกิจภายในประเทศและส่งผลให้รัฐบาลมีเงินไปสนับสนุนระบบบริการสุขภาพแห่งชาติ (National Health Service)<sup>4</sup> มากขึ้น มุมมองทางการเมืองภายในประเทศ เช่น ความผิดพลาดของพรรคแรงงาน (Labour Party) ในการรณรงค์หาเสียงและเข้าถึงประชาชนเพื่อที่จะสนับสนุนให้เลือกอยู่ในสหภาพยุโรปต่อไป<sup>5</sup> ตลอดจนอัตราการออกมาลงคะแนนเสียงของผู้สูงอายุซึ่งมีแนวโน้มที่จะลงคะแนนออก มีมากกว่าอัตราการออกมาลงคะแนนเสียงของกลุ่มวัยรุ่นและวัยทำงานที่มีแนวโน้มที่จะลงคะแนนอยู่ (remain)<sup>6</sup> ปัจจัยทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม เช่น ความคิดแบบชาตินิยมที่มีอยู่ในกลุ่มประชากรสูงอายุและประวัติศาสตร์ของสหราชอาณาจักรที่มีความแตกต่างจากประเทศอื่นในภาคพื้นทวีป ตลอดจนปัจจัยในระดับระหว่างประเทศ เช่น ปัญหาข้ามชาติ (transnational problems) และปัญหาผู้อพยพ<sup>7</sup>

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากสถิติของผู้ที่ออกมาลงคะแนนเสียงพบว่า ปัจจัยหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการนำไปสู่การออกจากสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักร คือ ชนชั้น (social class) และความเหลื่อมล้ำทางสังคม (social inequality) จอห์น เบิร์น เมอร์ด็อก (John Burn-Murdoch) ผู้สื่อข่าวของไฟแนนเชียลไทมส์ (Financial

4 “EU Referendum: Eight Reasons Leave Won the UK’s Referendum on the EU,” BBC, accessed April 10, 2017, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36574526>.

5 John Mauldin, “3 Reasons Brits Voted for Brexit,” Forbes, accessed April 10, 2017, <https://www.forbes.com/sites/johnmauldin/2016/07/05/3-reasons-brits-voted-for-brexit/#2c699d871f9d>.

6 Daniel Dunford and Ashley Kirk, “How Did Turnout Affect the EU Referendum Result,” The Telegraph, accessed April 10, 2017, <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/24/how-did-turnout-affect-the-eu-referendum-result/>.

7 BBC, “EU Referendum”

Times) ได้ค้นพบข้อสังเกตสำคัญผ่านการนำเอาสถิติของผู้ออกมาลงคะแนนเสียงประชามติมาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลประชากรของสหราชอาณาจักร โดยมีสาระสำคัญว่า เขตเลือกตั้งที่มีผู้ที่มีการศึกษาอยู่มากและเขตเลือกตั้งที่มีผู้ที่ทำงานที่ต้องการวุฒิมหาวิทยาลัย (jobs requiring a degree) มีแนวโน้มที่จะลงคะแนนเสียงเลือกที่จะเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปต่อไป ในขณะที่ในพื้นที่ที่มีผู้อพยพหนังสือเดินทางหรือผู้ที่ไม่เคยเดินทางไปต่างประเทศอยู่มากและมีผู้ที่มีรายได้น้อยอยู่มาก มีแนวโน้มที่จะเลือกออกจากสหภาพยุโรป นอกจากนี้ ประชากรที่มีอายุน้อยมีแนวโน้มที่จะเลือกเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปต่อไป ตรงกันข้ามกับผู้ที่มีอายุมากที่มีแนวโน้มจะเลือกออกจากสหภาพเป็นสมาชิกของสหภาพ<sup>8</sup> นอกจากนี้ข้อค้นพบทางสถิติของผู้สื่อข่าวของไฟแนนเชียลไทมส์ ยังมีบทความวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยที่วิเคราะห์สถิติของผู้ที่มาลงคะแนนเสียงไปในทิศทางเดียวกัน โดยแมทธิว กู๊ดวิน (Matthew Goodwin) อาจารย์จากมหาวิทยาลัยเคนต์ (University of Kent) และโอลิเวอร์ ฮีธ (Oliver Heath) อาจารย์จากรอยัล ฮอลโลเวย์ มหาวิทยาลัยลอนดอน (Royal Holloway, University of London) ได้ทำการศึกษาข้อมูลทางสถิติของ 380 เขตเลือกตั้ง จาก ทั้งหมด 382 เขตเลือกตั้ง และได้ผลสรุปว่าพื้นที่ที่มีสัดส่วนประชากรที่ไม่มีการศึกษา (education qualification) และขาดความสามารถในการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจหลังยุคอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันสูง (post-industrial and competitive economy) เป็นพื้นที่ที่มีส่วนสำคัญในการลงคะแนนเสียงออกจากสหภาพยุโรป<sup>9</sup> นอกจากนี้ยังมีบทวิเคราะห์ของ แดนนี่ ดอร์ลิง (Danny Dorling)

8 John Burn-Murdoch, “Brexit: Voter Turnout by age,” *The Financial Times Blog*, accessed April 10, 2017, <http://blogs.ft.com/ftdata/2016/06/24/brexit-demographic-divide-eu-referendum-results/>.

9 Matthew Goodwin and Oliver Heath, “The 2016 Referendum, Brexit and the Left Behind: An Aggregate-level Analysis of the Result,” *The Political Quarterly* 87 (2016): 323-332, accessed April 10, 2017, doi:10.1111/1467-923X.12285.

อาจารย์จากมหาวิทยาลัยอ็อกซฟอร์ด (University of Oxford) ร่วมกับเบน สจวร์ต (Ben Stuart) และโจชัว สตับส์ (Joshua Stubbs) ที่เสนอว่าความเหลื่อมล้ำเป็นปัจจัยสำคัญเบื้องหลังเบร็กซิต<sup>10</sup>

เมื่อการลงประชามติของสหราชอาณาจักรในครั้งนี้เป็นสงครามทางชนชั้น โดยมีความเหลื่อมล้ำทางสังคมเป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นแรงผลักดันสหราชอาณาจักรให้ออกจากสหภาพ จึงนำมาสู่คำถามสำคัญที่ว่า เหตุใดคนจนและคนที่มีการศึกษาต่ำกว่าต้องลงคะแนนเลือกออกจากสหภาพยุโรป ลARRY เอลเลียต (Larry Elliott) บรรณาธิการข่าวเศรษฐกิจของหนังสือพิมพ์เดอะการ์ดเดียน (The Guardian) เสนอว่า เหตุผลที่ประชาชนเลือกออกจากสหภาพยุโรป คือความล้มเหลวของสหภาพในการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนของสหภาพในยุคโลกาภิวัตน์ อันได้แก่ การจ้างงาน คุณภาพในการดำรงชีวิต และสวัสดิการภาครัฐ ดังที่รัฐชาติเคยทำได้ในช่วงทศวรรษที่ 1950 ถึง 1960<sup>11</sup> ในขณะที่ เคมาล เดอร์วิซ (Kemal Dervis) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจของตุรกี ได้ให้ความเห็นในประเด็นดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า เหตุที่ประชาชนกว่า 17 ล้านคนเลือกที่จะพาสหราชอาณาจักรออกจากสหภาพยุโรปเป็นเพราะว่า ประชาชนกลุ่มนั้นเป็นกลุ่มที่ได้ผลประโยชน์น้อยที่สุดจากการคงอยู่ในสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักร กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คนที่ได้รับผลประโยชน์น้อยที่สุดจากกระบวนการโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ (economic

---

10 Danny Dorling, Ben Stuart, and Joshua Stubbs, "Don't Mention This around the Christmas Table: Brexit, Inequality and the Demographic Divide," *The London School of Economics and Political Science Blog*, accessed April 10, 2017, <http://bit.ly/2hoQcNw>.

11 Larry Elliott, "Brexit is a Rejection of Globalisation," *The Guardian*, accessed April 10, 2017, <https://www.theguardian.com/business/2016/jun/26/brexit-is-the-rejection-of-globalisation>.

globalisation) กำลังเริ่มปฏิเสธกระบวนการโลกาภิวัตน์<sup>12</sup> คำอธิบายดังกล่าวนอกจากจะสามารถอธิบายปรากฏการณ์เบริกซิก ยังสามารถอธิบายเหตุการณ์ต่อเนื่องหลังเบริกซิกที่มีลักษณะสำคัญคล้ายกัน ได้แก่ ชัยชนะของโดนัลด์ ทรัมป์ ในการเลือกตั้งซึ่งตำแหน่งประธานาธิบดีคนที่ 45 ของสหรัฐอเมริกา ในเดือนพฤศจิกายน 2016 ผ่านการหาเสียงด้วยนโยบายแบบชาตินิยม (Nationalism) ประชาานิยม (Populism) และการกีดกันทางการค้า (Protectionism) รวมถึงการที่ผู้นำทางการเมืองฝ่ายขวาหลายคนที่มีแนวคิดทางการเมืองแบบชาตินิยม และมีแนวโน้มนโยบายในการกีดกันทางการค้า ได้รับการกล่าวถึงในวงกว้างถึงความเป็นไปได้ในการก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำประเทศ เช่น มารีน เลอ แปน (Marine Le Pen) ผู้นำพรรคแนวร่วมแห่งชาติ (National Front) ในศึกชิงเก้าอี้ประธานาธิบดีของฝรั่งเศส รวมถึงเกิร์ต วิลเดอร์ส (Geert Wilders) หัวหน้าพรรคเพื่ออิสรภาพ (Party for Freedom) ของเนเธอร์แลนด์ (แพ้การเลือกตั้ง โดยได้คะแนนเสียงร้อยละ 13 คิดเป็นลำดับที่สอง ตามหลังพรรคเสรีนิยม ที่ได้คะแนนเสียงร้อยละ 21)<sup>13</sup> นอกจากนี้ ยังมีกรกล่าวถึงความเป็นไปได้ที่ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปหลายประเทศ ไม่ว่าจะเป็น ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ อิตาลี หรือแม้กระทั่งเยอรมนี จะทำการลงประชามติเพื่อถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปตามรอยสหราชอาณาจักร

บทบาทของโลกาภิวัตน์ในเบริกซิก นำมาสู่ประเด็นสำคัญที่บทความนี้ต้องการที่จะเสนอคำอธิบาย นั่นคือ โลกาภิวัตน์โดยเฉพาะทางเศรษฐกิจ ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำและสร้างกลุ่มที่ได้และเสียผลประโยชน์ จนนำมาสู่กระแสต่อต้านโลกาภิวัตน์อย่างการออกจาก

12 Kemal Dervis, "The Win-Win Fantasy of Liberal Democracy," *Project Syndicate*, accessed April 10, 2017, <https://www.project-syndicate.org/commentary/failure-to-predict-brexit-and-trump-by-kemal-dervis-2016-12>.

13 "Domino Theory: Geert Wilders's Poor Showing Does Not Necessarily Mean Marine Le Pen will Lose," *The Economist*, march 18- 24, 2017, 10-11.

สหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักรได้อย่างไร มีกลไก คุณลักษณะ หรือปัจจัยใดที่นำมาสู่ผลลัพธ์ดังกล่าว คำตอบสำหรับประเด็นสำคัญข้างต้นที่เสนออยู่ในบทความนี้ คือ คุณลักษณะสำคัญของโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ (Neoliberal Globalisation) ที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การค้าเสรีและการกระจายฐานการผลิตออกไปทั่วโลกตามแนวคิดห่วงโซ่อุปทาน (global supply chain) การเคลื่อนย้ายแรงงาน (free labour mobility) และความก้าวหน้าและการกระจายตัวของเทคโนโลยีในปัจจุบัน (technological progress and diffusion) ได้ก่อให้เกิดโครงสร้างทางชนชั้นระหว่างผู้ได้รับผลประโยชน์และผู้ที่ไม่ได้รับผลประโยชน์จากกระบวนการโลกาภิวัตน์ ซึ่งนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่สุดท้ายแปรเปลี่ยนเป็นคะแนนเสียงนำสหราชอาณาจักรออกจากสหภาพยุโรปในที่สุด และเพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่า เบริกซิท์ไม่ได้เป็นเพียงการเลือกที่จะปฏิเสธสหภาพยุโรปของประชาชนสหราชอาณาจักร แต่เป็นการเลือกที่จะปฏิเสธบริบททางเศรษฐกิจของกระบวนการโลกาภิวัตน์ในปัจจุบัน ในส่วนแรกของบทความ จะเป็นการเสนอความเป็นมา คำจำกัดความ และคุณลักษณะสำคัญของกระบวนการโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจที่จะใช้ในการวิเคราะห์ ส่วนต่อมา จะเป็นการวิเคราะห์คุณลักษณะสามประการของโลกาภิวัตน์ เพื่อแสดงให้เห็นว่าแต่ละปัจจัยนั้น ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำอย่างไร และส่วนที่สาม จะเป็นการวิเคราะห์ถึงปัจจัยภายในของสหราชอาณาจักรที่ส่งผลให้สหราชอาณาจักรได้รับผลกระทบจากโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจและนำไปสู่เบริกซิท์ในที่สุด

## ความเป็นมาของโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ

*“Our leaders chose globalisation, which they wanted to be a happy thing. It turned out to be a horrible thing.”*

-- Marine Le Pen<sup>14</sup>

โลกาภิวัตน์คืออะไร หากนำคำถามนี้ไปถามนักสังคมวิทยาผู้ศึกษาประเด็นทางวัฒนธรรมอาจได้คำตอบว่า โลกาภิวัตน์ คือ ความสัมพันธ์ข้ามวัฒนธรรมในระดับโลก นักนิเวศวิทยาผู้ศึกษาสิ่งแวดล้อมอาจให้ความเห็นว่าโลกาภิวัตน์ คือ ความเกี่ยวโยงทางสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อถึงกันในระดับโลก ในขณะที่ นักเศรษฐศาสตร์ อาจมองว่าโลกาภิวัตน์ คือ การบูรณาการของเศรษฐกิจของประเทศต่างในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ แมนเฟรด สตีเกอร์ (Manfred B. Steger) อาจารย์จากมหาวิทยาลัยฮาวาย ได้เปรียบเทียบว่าการศึกษาโลกาภิวัตน์ก็เหมือนการคลำช้างของคนตาบอด ผู้ศึกษาโลกาภิวัตน์ก็เหมือนคนตาบอดที่กำลังคลำช้างเพื่อทำความเข้าใจ<sup>15</sup> คนตาบอดที่กำลังคลำช้างอยู่นั้น ย่อมเข้าใจว่าช้างมีลักษณะเหมือนส่วนที่ตนได้สัมผัส เช่นเดียวกับผู้ที่กำลังศึกษาโลกาภิวัตน์ผ่านสายตาของสาขาวิชาที่แตกต่างกัน ย่อมมองเห็นโลกาภิวัตน์ในแง่มุมที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น ในขณะที่นักรัฐศาสตร์มองเห็นโลกาภิวัตน์ในมุมมองทางความสัมพันธ์ทางการเมือง นักการเงินก็กำลังศึกษาโลกาภิวัตน์ผ่านประเด็นการบูรณาการของตลาดเงินโลก

14 Nicholas Vinocur, “Marine Le Pen Males Globalisation the Enemy,” *Politico*, accessed April 10, 2017, <http://www.politico.eu/article/marine-le-pen-globalization-campaign-launch-french-politics-news-lyon-islam/>.

15 Manfred B. Steger, *Globalization: A Very Short Introduction* (Oxford: Oxford University Press, 2003), 13-16.



อย่างไรก็ตาม แม้โลกาภิวัตน์จะเป็นปรากฏการณ์ที่สามารถศึกษา หรือทำความเข้าใจได้จากหลายมิติและแง่มุม แต่แก่นของโลกาภิวัตน์ที่มีร่วมกันแม้จะศึกษาผ่านต่างสำนักวิชา คือ โลกาภิวัตน์หมายถึงการบูรณาการความเชื่อมโยงและความสัมพันธ์ในระดับโลก ดังที่ แอนโทนี กิดเด็นส์ (Anthony Giddens) เสนอไว้ว่า “โลกาภิวัตน์ คือ กระบวนการที่ทำให้ความสัมพันธ์ทางสังคมในระดับโลกมีความเข้มข้นมากขึ้น ซึ่งเชื่อมโยงพื้นที่ที่มีระยะห่างไกลกันในลักษณะที่เรื่องราวที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นหนึ่งถูกกำหนดโดยเหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นไกลออกไป รวมถึงในทางกลับกันด้วย”<sup>16</sup>

และแม้ว่าโลกาภิวัตน์ซึ่งหมายถึงการบูรณาการความเชื่อมโยงและความสัมพันธ์ในระดับโลก จะมีหลายแง่มุมให้พิจารณา ไม่ว่าจะเป็นโลกาภิวัตน์ทางการเมือง วัฒนธรรม หรือสังคม ตลอดจนแง่มุมเหล่านั้นอาจส่งผลกระทบต่อปรากฏการณ์เบร็กซิต ทั้งในทางส่งเสริมหรือยับยั้งการออกจากสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักร บทความนี้ สนใจที่จะวิเคราะห์เฉพาะโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ (economic globalisation) ที่หมายถึงการบูรณาการและการพึ่งพากัน (interdependence) ของเศรษฐกิจโลก ที่เกิดจากการค้าสินค้าและบริการข้ามพรมแดน การเคลื่อนย้ายของเงินทุนในระดับประเทศ และการพัฒนาและการกระจายตัวของเทคโนโลยีในระดับโลก<sup>17</sup>

ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี แรงผลักดันของบริษัทข้ามชาติ (Multinational Corporations) ตลอดจนการบูรณาการทางการค้าและการลงทุน ได้ส่งผลให้กระบวนการโลกาภิวัตน์โดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจเข้มข้นรุนแรงและทรงพลังมาก

16 Ibid., 10.

17 Gao Shangquan, “Economic Globalization: Trends, Risks and Risk Prevention 1” (Department of Economic and Social Affairs, United Nations, CDP Background Paper No. 1, 2000,) 1.

ยิ่งขึ้น<sup>18</sup> ซึ่งได้นำมาสู่ข้อถกเถียงทางวิชาการที่ว่า กระบวนการดังกล่าวจะเดินหน้าต่อไปอย่างไม่มีวันย้อนกลับ (irreversible) หรือเป็นกระบวนการที่สามารถย้อนกลับได้ อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าโลกาภิวัตน์จะเป็นกระบวนการที่สามารถย้อนกลับได้หรือไม่ แต่เนื้อหา บริบท กฎเกณฑ์ สถาบัน ปทัสถาน (norm) และกระบวนทัศน์ (paradigm) ของโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจนั้นสามารถเปลี่ยนแปลงได้และได้มีการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน

โดยหากพิจารณาในด้านการเงินและการลงทุน ลาวี อับเดลลาล (Rawi Abdelal) อาจารย์จากคณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Harvard Business School) ได้ชี้ให้เห็นว่า ระบบการเคลื่อนที่ของเงินทุนในระดับโลกได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์และเนื้อหาโดยตลอด กล่าวคือ ในช่วงปี 1914 – 1944 เงินทุนสามารถเคลื่อนที่ได้อย่างเสรีในระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ (fixed exchange rate) ซึ่งถือได้ว่าเป็นยุคที่การเคลื่อนที่ของเงินทุนอย่างเสรีนี้เป็นกระแสหลัก (orthodox) อย่างไรก็ตามการเกิดสงครามโลกทั้งสองครั้งและการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจครั้งใหญ่ ทำให้แนวคิดนี้เสื่อมความนิยมและกลายเป็นนโยบายนอกกริต (heresy)<sup>19</sup>

ในยุคต่อมา คือ ช่วงปี 1944 – 1961 ที่เป็นช่วงการประนีประนอมของเสรีนิยม (The Compromise of Embedded Liberalism or Embedding Liberalism) เป็นช่วงที่การควบคุมการเคลื่อนที่ของทุนได้กลายมาเป็นกระแสหลักเนื่องจากความตระหนักที่ว่า การปล่อยให้ทุนสามารถเคลื่อนที่ได้อย่างเสรีนั้นอาจนำมาสู่วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ<sup>20</sup>

18 Ibid., 1-4.

19 Rawi Abdelal, *Capital Rules: The Construction of Global Finance* (Cambridge: Harvard University Press, 2007), 1-16.

20 Ibid.

หลังจากนั้น ในปี 1961 – 1986 เป็นช่วงที่ในทางพฤตินัย (de facto) การเคลื่อนย้ายทุนโดยเสรีเริ่มกลับมาเป็นกระแสหลักอีกครั้ง ซึ่งสะท้อนผ่านปรากฏการณ์การลงทุนข้ามประเทศที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะประเทศในทวีปยุโรป<sup>21</sup> พฤติการณ์ดังกล่าวเป็นผลมาจากปัจจัยหลักสองประการ หนึ่งคือการเริ่มมีตลาดการเงินตราต่างประเทศของยุโรป ที่ทำการค้าขายเงินตราสกุลดอลลาร์สหรัฐอเมริกาภายในภูมิภาคยุโรป (Eurodollar) ซึ่งการกระทำเช่นนี้ส่งผลให้การควบคุมการเคลื่อนที่ของเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกา อันเป็นอัตราแลกเปลี่ยนกระแสหลักของระบบการเงินโลกเป็นไปได้ยากขึ้น และสองคือการก่อตั้งขึ้นของธุรกิจการจัดอันดับความน่าเชื่อถือ (credit rating agency) ที่เข้ามาจัดอันดับความน่าเชื่อถือของพันธบัตรรัฐบาล ตลอดจนรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ โดยทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมทิศทางการเคลื่อนที่ของเงินทุนด้วยการกำหนดความน่าเชื่อถือซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเสี่ยงจากการลงทุนในพื้นที่ต่าง ๆ กอปรกับการล่มสลายของระบอบที่สหรัฐอเมริกาผูกค่าเงินของตัวเองกับมาตรฐานทองคำ ทำให้เริ่มมีการเคลื่อนย้ายของทุนอย่างเสรีมากขึ้น โดยมีบริษัทจัดอันดับเป็นผู้กำหนดอัตราดอกเบี้ยหรือก็คือราคาของทุนแต่ละที่ นำไปสู่การเคลื่อนย้ายทุนอย่างเสรี ซึ่งเป็นไปในรูปแบบเอกภาคีแบบเฉพาะกิจโดยการนำของภาคเอกชน และในช่วงปี 1986 จนถึงปัจจุบัน ที่กระแสของการควบคุมการเคลื่อนที่ของทุนได้เริ่มคลายตัวลงและกระแสการเคลื่อนย้ายทุนเสรีเริ่มกลับมาเป็นกระแสหลักอีกครั้งหนึ่ง<sup>22</sup>

ในขณะที่หากพิจารณาผ่านการเปลี่ยนแปลงของระเบียบเศรษฐกิจโลก (Global economic order) ก็มีการเปลี่ยนแปลงไม่ต่างกัน โดยหากเริ่มวิเคราะห์ตั้งแต่ช่วงศตวรรษที่ 18 โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจสามารถที่จะแบ่งออกได้เป็น 4 สมัย ได้แก่ ยุกระเบียบโลก

21 Thomas Piketty, *Capital: in the Twenty-First Century* (Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014), 193-194.

22 Rawi Abdelal, *Capital Rules*, 1-16.

แบบเสรีนิยม (Liberal world order) โดยนับตั้งแต่ช่วงศตวรรษที่ 18 จนถึงก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ในเวลานั้น ระเบียบเศรษฐกิจของระบบระหว่างประเทศเป็นแบบเสรีนิยมซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิด การดำเนินการโดยเสรี (Laissez-faire) ของอดัม สมิธ (Adam Smith) ประเทศต่าง ๆ มีการดำเนินนโยบายส่งเสริมการค้าเสรี (Free trade) ภายใต้ระบบมาตรฐานทองคำ (The Classical Gold Standard)<sup>23</sup> และมีการกีดกันทางการค้าและการลงทุนของแต่ละประเทศในระดับต่ำ<sup>24</sup> สหรัฐอเมริกาและประเทศในแถบยุโรปตะวันตกมีฐานะเป็นมหาอำนาจทางอุตสาหกรรม ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ เช่น ญี่ปุ่น รัสเซีย และประเทศในกลุ่มละตินอเมริกา อยู่ในช่วงเร่งพัฒนาอุตสาหกรรม (Industrialisation)<sup>25</sup>

ยุคต่อมา คือ ช่วงระยะเวลาระหว่างสงครามโลกครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สอง (Interwar period) โดยเป็นช่วงเวลาที่เศรษฐกิจโลกขาดเสถียรภาพ ทำให้ประเทศต่าง ๆ ปรับเปลี่ยนนโยบายมาสู่การกีดกันทางการค้าผ่านการตั้งกำแพงภาษีเพื่อปกป้องเศรษฐกิจภายในประเทศ

ยุคที่สาม นับตั้งแต่การสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่สอง จนถึงทศวรรษที่ 1980 เป็นช่วงที่เศรษฐกิจโลกได้กลับมาเป็นเสรีอีกครั้ง ภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกา ผ่านระบบเบรตตันวูดส์ (Bretton Woods System) โดยได้มีการสถาปนาสถาบันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศขึ้นมา เพื่อกำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระบบระหว่างประเทศ ได้แก่ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) ที่คอยควบคุมระบบการเงินโลกตลอดจนสนับสนุน

23 Theodore H. Cohn, *Global Political Economy: Theory and Practice*, Sixth Edition (Boston: Longman, 2012), 132-160.

24 Ha-Joon Chang, *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism* (New York: Bloomsbury Press, 2009), 21-23.

25 Jeffrey D. Sachs and Andrew Warner, "Economic Reform and the Process of Global Integration," *Brooking Papers on Economic Activity* 1 (1995): 5-8.

ด้านการเงินแก่ประเทศสมาชิกที่ประสบวิกฤติเศรษฐกิจ และธนาคารเพื่อการก่อสร้างและการพัฒนา (The International Bank for Reconstruction and Development) รวมทั้งมีการสร้างความร่วมมือผ่านกรอบความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade) ซึ่งภายหลังได้พัฒนามาเป็นองค์การการค้าโลก (World Trade Organisation) นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังได้สร้างระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราที่มีเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกา เป็นสกุลเงินกลางในการแลกเปลี่ยน<sup>26</sup> อย่างไรก็ตาม แม้ระเบียบเศรษฐกิจจะระหว่างประเทศในเวลานั้นจะมีแนวโน้มไปในทางเสรีนิยม แต่ประเทศกำลังพัฒนายังคงมีนโยบายในการเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจและการกีดกันทางการค้า<sup>27</sup> เมื่อระบบเบรตตันวูดส์เสื่อมความนิยมและล่มสลายลงจากปัญหาทางสองแพร่งของทริฟฟิน (Triffin Dilemma) เนื่องจากนโยบายทางการเงินของสหรัฐอเมริกาที่กำลังเผชิญปัญหาการขาดดุลทางการค้า ขัดแย้งกับความต้องการเงินดอลลาร์ในระบบเศรษฐกิจโลกที่มีการค้าและการลงทุนเพิ่มสูงขึ้น<sup>28</sup> รวมถึงยุทธศาสตร์ของประเทศกำลังพัฒนาที่เน้นการกีดกันทางการค้าและส่งเสริมอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Industrialisation) ไม่ประสบความสำเร็จ ในที่สุด ระเบียบเศรษฐกิจโลกได้เข้าสู่ยุคปัจจุบันนั่นคือ เศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ (Neoliberal)<sup>29</sup>

ในปัจจุบัน เศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่เสนอว่า ความเป็นอยู่ของมนุษย์รวมไปถึงเศรษฐกิจนั้น จะดีได้ด้วยการที่รัฐและเอกชนบูรณาการทำงานเข้าด้วยกัน โดยรัฐมีหน้าที่จะต้องคงไว้ซึ่งกรรมสิทธิ์เอกชน

---

26 Cohn, *Global Political Economy*, 132-160.

27 Chang, *Bad Samaritans*, 21-23.

28 Cohn, *Global Political Economy*, 132-160.

29 Chang, *Bad Samaritans*, 21-23.

ตลอดจนสร้างและส่งเสริมตลาดและการค้าเสรี นอกจากนี้ รัฐจะต้องไม่แทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยไม่เข้ามาแทรกแซงกลไกตลาด และไม่เข้ามาควบคุมปัจจัยการผลิต อีกทั้งจะต้องผ่อนปรนกฎระเบียบข้อบังคับและกฎหมายต่าง ๆ (Deregulate) เพื่อให้ทุนสามารถเดินทางได้อย่างเสรี<sup>30</sup> รวมถึงลดภาษี ลดการใช้จ่ายภาครัฐ และลดขนาดของรัฐบาล<sup>31</sup> ได้กลายมาเป็นแนวคิดกระแสหลักในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ แนวคิดเสรีนิยมใหม่นี้ ได้ก่อให้เกิดการบูรณาการทางเศรษฐกิจในระดับโลก ส่งผลให้การค้า การลงทุน ตลอดจนการเคลื่อนที่ของแรงงานในบางระดับเป็นไปอย่างเสรี ส่งผลให้กิจกรรมและโอกาสทางธุรกิจเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ<sup>32</sup> และเมื่อกอปรกับการพัฒนาทางเทคโนโลยี ทำให้รูปแบบการผลิตสินค้าและบริการในปัจจุบันได้กระจายตัวออกไปในหลายพื้นที่ทั่วโลก ตามแนวคิดห่วงโซ่อุปทานโลกาภิวัตน์ในบริบทดังกล่าว ซึ่งในบทความนี้เรียกว่าโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ ที่ถูกเลือกและรับมาปฏิบัติโดยผู้กำหนดนโยบายของหลายประเทศด้วยหวังว่าจะส่งผลดีต่อพัฒนาการทางเศรษฐกิจ ได้เริ่มส่งผลกระทบก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและสร้างความไม่พอใจให้กับผู้เสียประโยชน์ในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลก 17 ล้านเสียงของผู้เสียประโยชน์ที่นำพาสหราชอาณาจักรหันหลังให้กับสหภาพยุโรป คงจะเป็นเพียงคลื่นลูกแรกในอีกหลาย ๆ ลูกที่จะตามมาเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงต่อระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

30 David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism* (Oxford: Oxford University Press, 2005), 2.

31 Steger, *Globalization*, 41.

32 Chang, *Bad Samaritans*, 21-23.

## ผู้เสียประโยชน์จากโลกาภิวัตน์

*“One by one, the factories shuttered and left our shores, with not even a thought about the millions upon millions of American workers left behind. The wealth of our middle class has been ripped from their homes and then redistributed across the entire world.”*

-- Donald J. Trump<sup>33</sup>

แม้ผลการลงประชามติว่าด้วยการถอนตัวออกจากสมาชิกภาพแห่งสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักรจะสร้างความประหลาดใจให้กับประชาชน นักวิชาการ ตลอดจนสื่อ และผู้ติดตามการลงประชามติดังกล่าวอย่างมาก รวมถึงสร้างผลกระทบทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจไปทั่วทั้งโลก อย่างไรก็ตาม การหันหลังให้กับโลกาภิวัตน์ของสหราชอาณาจักรในครั้งนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ การดำเนินนโยบายในลักษณะดังกล่าวเป็นสิ่งที่สหราชอาณาจักร ตลอดจนรัฐมหาอำนาจอื่น ๆ ในระบบระหว่างประเทศ เคยทำมาก่อนในอดีต เช่น ช่วงศตวรรษที่ 18 ซึ่งเป็นช่วงที่ระเบียบเศรษฐกิจโลกเป็นไปในรูปแบบเสรีนิยม สหราชอาณาจักรเลือกที่จะดำเนินนโยบายกีดกันทางการค้าผ่านการตั้งกำแพงภาษี แต่กลับผลักดันให้ประเทศอื่น ๆ เปิดเสรีทางการค้าผ่านการใช้อำนาจทางการเมืองในการบีบบังคับและการทำสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรม (Unequal treaty)<sup>34</sup> หรือในปี 1971 เมื่อรูปแบบอัตราแลกเปลี่ยนที่ใช้เงินดอลลาร์สหรัฐฯ เป็นเงินสกุลกลางที่ผูกกับทองคำ

33 “The Inaugural Address,” *The White House*, accessed April 10, 2017, <https://www.whitehouse.gov/inaugural-address>.

34 Chang, *Bad Samaritans*, 24-25.

(Gold-based fixed rate system) ในระบบเบรตตันวูดส์ ไม่เอื้อต่อความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา ริชาร์ด นิกสัน (Richard Nixon) ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ในขณะนั้น ได้ยกเลิกระบบอัตราแลกเปลี่ยนในรูปแบบดังกล่าว<sup>35</sup> พฤติกรรมในลักษณะเช่นนี้ของรัฐต่าง ๆ โดยเฉพาะรัฐมหาอำนาจในระบบระหว่างประเทศ สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถและแนวทางในการดำเนินนโยบายของรัฐเหล่านั้น ที่สามารถเลือกปรับเปลี่ยนหรือหันหลังให้กับโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของชาติ (National interest)

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ทำให้เบริกซิทแตกต่างจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตก็คือ เบริกซิทเป็นการตัดสินใจของประชาชนโดยตรง ในขณะที่เหตุการณ์หลายเหตุการณ์ก่อนหน้านี้ เป็นการตัดสินใจดำเนินนโยบายของรัฐบาล ความแตกต่างนี้ได้ช่วยให้การทำความเข้าใจเบริกซิท ก้าวข้ามความคลุมเครือของคำว่าผลประโยชน์แห่งชาติ เพราะเบริกซิทได้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนแล้วว่า ผู้ที่ไม่ได้ประโยชน์จากโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบันและต้องการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ของประเทศ คือประชากร 17 ล้านคน ที่ไม่มีการศึกษาและขาดความสามารถในการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ<sup>36</sup>

ข้อค้นพบดังกล่าวได้นำมาสู่คำถามสำคัญที่บทความนี้ต้องการเสนอคำอธิบายว่า โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำและสร้างกลุ่มที่ได้และเสียผลประโยชน์ จนนำมาสู่กระแสต่อต้านโลกาภิวัตน์อย่างการออกจากสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักรได้อย่างไร มีกลไก คุณลักษณะ หรือปัจจัยใดที่นำมาสู่ผลลัพธ์ดังกล่าว คำตอบสำหรับประเด็นสำคัญข้างต้น คือ คุณลักษณะสำคัญของ

35 Steger, *Globalization*, 39.

36 Goodwin and Heath, "The 2016 Referendum, Brexit and the Left Behind," 323-332.



โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ ที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การค้าเสรีและการกระจายฐานการผลิตออกไปทั่วโลกตามแนวคิดห่วงโซ่อุปทาน การเคลื่อนย้ายแรงงาน และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ได้ก่อให้เกิดโครงสร้างทางชนชั้นระหว่างผู้ได้รับผลประโยชน์และผู้ที่ไม่ได้รับผลประโยชน์จากกระบวนการโลกาภิวัตน์ ซึ่งกลุ่มผู้เสียประโยชน์ในสังคมนี้เองที่แปรเปลี่ยนเป็นคะแนนเสียงที่นำสหราชอาณาจักรออกจากสหภาพยุโรปในที่สุด โดยในส่วนนี้ของบทความจะเป็นการแยกวิเคราะห์ 3 ปัจจัยหลัก ว่ามีลักษณะและกลไกสำคัญอย่างไรที่ส่งผลก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำของผู้ได้และเสียประโยชน์

## การค้าเสรีและการย้ายฐานการผลิต: ข้อจำกัดของความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ

การค้าเสรี หรือ การค้าขายสินค้าและบริการระหว่างประเทศ โดยมีมาตรการกีดกันทางการค้าในระดับต่ำ หรือไม่มีการกีดกันทางการค้า ตลอดจนการเคลื่อนย้ายทุนและแรงงานอย่างอิสระ ไม่ใช่เรื่องที่เพิ่งเกิดขึ้นในระยะเบียบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ ในยุคการล่าอาณานิคม ประเทศเจ้าอาณานิคมตะวันตก ไม่ว่าจะเป็นสเปนหรือสหราชอาณาจักร ล้วนเคยสร้างและผลักดันระบบการค้าเสรี เพื่อที่จะตอบสนองต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศตนเอง<sup>37</sup>

นักวิชาการหลายสำนัก ได้พยายามคิดทฤษฎีเพื่ออธิบายและสนับสนุนแนวคิดการค้าเสรี เช่น ทฤษฎีเฮคเชอร์ โอลิน ชามูเอลเซน (Heckscher-Ohlin-Samuelsen Theory) ที่มีสมมติฐานว่า ทุกประเทศในระบบเศรษฐกิจโลกมีความสามารถทางเทคโนโลยี

37 Giovanni Arrighi, *The Long Twentieth Century: Money, Power, and the Origins of Our Times* (London: Verso, 1994) 57 - 59.

เท่าเทียมกันและต่างมีความสามารถที่จะผลิตสินค้าได้ทุกชนิด โดยปัจจัยที่กำหนดสินค้าที่แต่ละประเทศผลิต คือ ต้นทุนทางปัจจัยการผลิต (Endowment) ได้แก่ เงินทุน (capital) และแรงงาน (labour) ภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสมมติฐานของข้อเสนอดังกล่าวขัดต่อหลักความเป็นจริงจึงนำไปสู่ข้อสรุปทางทฤษฎีที่เป็นไปไม่ได้ กล่าวคือ แต่ละประเทศไม่ได้มีขีดความสามารถทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน จึงไม่สามารถที่จะผลิตสินค้าได้ทุกอย่าง<sup>38</sup>

นอกจากทฤษฎีข้างต้น ยังมีอีกสองทฤษฎีที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายว่าเป็นรากฐานของการค้าเสรีในระบบเศรษฐกิจโลก ได้แก่ ทฤษฎีความได้เปรียบสมบูรณ์ (Absolute advantage) และทฤษฎีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ในช่วงศตวรรษที่ 18 อัดัม สมิธ (Adam Smith) ได้อธิบายข้อดีของการทำการค้าของประเทศต่าง ๆ ไว้ว่า การค้าจะเปิดโอกาสให้เกิดการแบ่งงานกันทำ (Division of labour) ของประเทศต่าง ๆ จนก่อให้เกิดความเชี่ยวชาญ (Specialisation) ซึ่งจะเป็นการเพิ่มผลิตภาพตลอดจนประสิทธิภาพของการผลิตสินค้าในระดับโลก<sup>39</sup> กล่าวคือ หากโลกนี้มีประเทศอยู่สองประเทศ และมีสินค้าอยู่สองชนิด คือ เสื้อและกางเกง เมื่อประเทศแรกผลิตเสื้อได้มีประสิทธิภาพมากกว่า ในขณะที่อีกประเทศผลิตกางเกงได้มีประสิทธิภาพมากกว่า ประเทศแรกก็ควรที่จะผลิตเสื้อและประเทศที่สองก็ควรที่จะผลิตกางเกง แล้วนำสินค้าทั้งสองมาซื้อขายแลกเปลี่ยนกัน โดยสมิธ เรียกสินค้าที่ประเทศหนึ่งผลิตได้ดีกว่าประเทศอื่น ๆ ว่า สินค้าที่มีความได้เปรียบโดยสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม คำอธิบายดังกล่าว ไม่สามารถอธิบายบทบาททางการค้าในระบบเศรษฐกิจโลกของประเทศที่ขาดความได้เปรียบโดย

38 Ha-Joon Chang, *Economics: The User's Guide* (London: Pelican, 2014), 118-119.

39 "Schools Brief: The Miracle of Trade," *The Economist*, January 27, 1996, 65-66.

สมบูรณ์อย่างสมบูรณ์ได้ ดังนั้น ในช่วงศตวรรษที่ 19 เดวิด ริคาร์โด (David Ricardo) จึงได้เสนอทฤษฎีที่ช่วยเติมเต็มข้อจำกัดของทฤษฎีก่อนหน้า ผ่านการมองในมุมเปรียบเทียบ โดยริคาร์โด เสนอว่า แม้ประเทศหนึ่งจะไม่ได้มีความได้เปรียบในเชิงสมบูรณ์เลย แต่ประเทศนั้นยังสามารถทำการค้าได้ผ่านการผลิตสินค้าที่ความเสียเปรียบในเชิงเปรียบเทียบน้อยที่สุด<sup>40</sup> กล่าวคือ หากโลกนี้มีประเทศอยู่สองประเทศ และมีสินค้าอยู่สองชนิด คือ เสื้อและกางเกง โดยมีแรงงานเป็นปัจจัยการผลิต แม้ประเทศแรกจะสามารถผลิตทั้งเสื้อและกางเกงได้มีประสิทธิภาพมากกว่าอีกประเทศหนึ่ง ประเทศแรกก็ควรจะเลือกผลิตสินค้าชนิดเดียว คือ สินค้าที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบมากกว่าอีกประเทศหนึ่งอย่างมาก เช่น หากประเทศแรกมีประสิทธิภาพในการผลิตเสื้อมากกว่าประเทศที่สองอยู่สองเท่า และมีประสิทธิภาพในการผลิตกางเกงมากกว่าประเทศที่สองอยู่สองเท่า ประเทศแรกควรเลือกผลิตเสื้อที่เป็นสินค้าที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบมากที่สุด ในขณะที่ประเทศที่สองควรเลือกผลิตกางเกงที่เป็นสินค้าที่เสียเปรียบเชิงเปรียบเทียบน้อยที่สุด เนื่องจากประเทศแรกจะได้กางเกงจากการค้ากับประเทศที่สองมากกว่าการแบ่งปัจจัยทางการผลิตแล้วผลิตสินค้าทั้งสองอย่างภายในประเทศตัวเอง การแยกกันผลิตเช่นนี้จะก่อให้เกิดความชำนาญซึ่งจะยกระดับประสิทธิภาพในการผลิตของแต่ละประเทศ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดผลผลิตส่วนเกิน (surplus) ของสินค้าทั้งสองชนิดในระบบเศรษฐกิจโลก เมื่อเป็นเช่นนี้ ประชาชนจากทั้งสองประเทศก็มีความกินดีอยู่ดีมากขึ้นเนื่องจากได้ใช้สินค้าที่มีราคาถูกลงจากอุปทานของสินค้าที่เพิ่มมากขึ้น และการจัดการ (Allocate) ทรัพยากรก็จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น

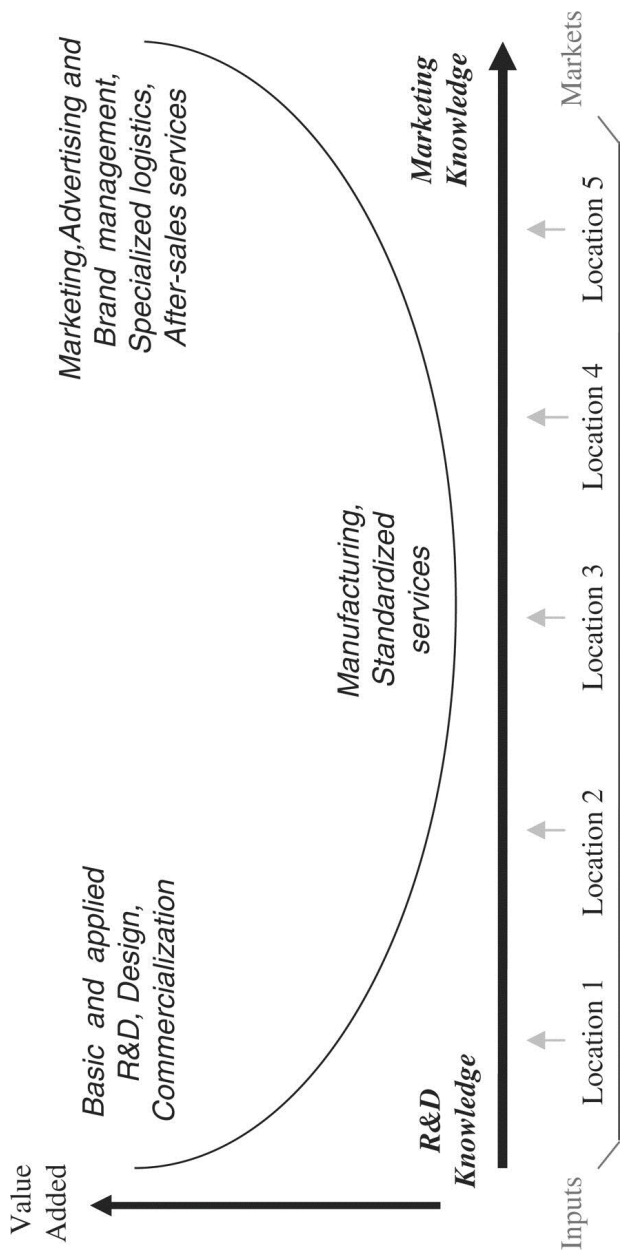
อย่างไรก็ตาม แม้ทฤษฎีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ จะเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับและเป็นรากฐานที่สำคัญให้กับการค้าเสรีมาจนถึงปัจจุบัน แต่การค้าและการผลิตในทุกวันนี้ ได้ทวีความซับซ้อนมาก

ขึ้นกว่าเมื่อศตวรรษที่ 19 โดยหากพิจารณาจากข้อมูลการค้าระหว่างประเทศจะพบว่า ในปัจจุบันการนำเข้าของทุกประเทศในโลกครึ่งหนึ่งเป็นการนำเข้าสินค้าขั้นกลาง (Intermediate goods) และการนำเข้าบริการกว่าร้อยละ 70 เป็นการนำเข้าบริการขั้นกลาง (Intermediate services)<sup>41</sup> ปรากฏการณ์เช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่า ประเทศต่าง ๆ ไม่ได้นำเข้าสินค้าและบริการขั้นสุดท้าย (Final goods and services) เพื่อนำมาบริโภคภายในประเทศ แต่เป็นการนำเข้าวัตถุดิบและชิ้นส่วน เพื่อผลิตสินค้าและบริการส่งต่อไปเป็นทอด ๆ พฤติการณ์ดังกล่าว เป็นผลมาจากบริบทของโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน กอปรกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ทั้งในด้านการผลิต การคมนาคมขนส่ง และการติดต่อสื่อสาร ที่ส่งผลให้การผลิตของแต่ละอุตสาหกรรมพัฒนามาเป็นห่วงโซ่อุปทานระดับโลก (Global supply chain) กล่าวคือ กิจกรรมการผลิตของแต่ละอุตสาหกรรม จากต้นสู่ปลายน้ำ ได้กระจายตัวไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลกตามความเหมาะสม ในปัจจุบัน แต่ละประเทศไม่ได้ต้องการครอบครองอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบมากที่สุดดังที่เคยเป็นมาในอดีต แต่ต้องการครอบครองกิจกรรมในห่วงโซ่อุปทานที่มีมูลค่าเพิ่มสูงที่สุด โดยหากพิจารณาตามทฤษฎีห่วงโซ่มูลค่า (Value chain) ของ สแตน ชีห์ (Stan Shih) พบว่ากิจกรรมที่มีมูลค่าเพิ่มสูง ได้แก่ การวิจัยและพัฒนา การออกแบบผลิตภัณฑ์ การขายสินค้า และการบริการหลังการขาย ในขณะที่กิจกรรมที่มีมูลค่าเพิ่มต่ำ ได้แก่ การผลิตสินค้า (ภาพที่ 1)<sup>42</sup>

แม้ในทางหนึ่ง การค้าเสรีที่ตั้งอยู่บนรากฐานของทฤษฎีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของรีคาร์โด และการย้ายฐานการผลิตตามแนวคิดห่วงโซ่อุปทานระดับโลกนั้น จะเป็นการสร้างเสริมความ

41 Koen De Backer and Sébastien Miroudot, "Mapping Global Value Chains" (European Central Bank, Working Paper Series No. 1677, May 2014), 2.

42 Ming Ye, Bo Meng, and Shang-jin Wei, "Measuring Smile Curves in Global Value Chains" (Institute of Developing Economies, IDE Discussion Paper No. 530, April 2015).



ภาพที่ 1: แผนภาพแสดงกรอบแนวคิดห่วงโซ่มูลค่า (Smile curve)  
(ภาพจาก: Ming Ye, Bo Meng, and Shang-jin Wei)

กินดีอยู่ดีให้กับประชาชน ตลอดจนเพิ่มผลิตภาพ ประสิทธิภาพ ความสามารถในการแข่งขันให้กับประเทศต่าง ๆ แต่ในอีกทางหนึ่ง ก็ได้ส่งผลกระทบต่อในหลายแง่มุม

ผลกระทบแง่มุมหนึ่งที่ได้รับการศึกษาและความสนใจอย่างมากในแวดวงวิชาการ คือ ผลกระทบที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนานักวิชาการโดยเฉพาะนักเศรษฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียง ตัวอย่างเช่น ดานิ รอดริก (Dani Rodrik)<sup>43</sup> ฮาจุน ชาง (Ha-Joon Chang)<sup>44</sup> และ โจเซฟ สติกลิตซ์ (Joseph Stiglitz)<sup>45</sup> ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบของการค้าเสรี และการย้ายและกระจายฐานการผลิตที่เกิดขึ้นต่อประเทศกำลังพัฒนา โดยส่วนใหญ่ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาการค้าอย่างไม่เป็นธรรม (Unfair trade) และปัญหาความเหลื่อมล้ำทั้งในระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการค้าเสรีและการย้ายและกระจายฐานการผลิต ไม่ได้จำกัดแต่เพียงประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้น ในประเทศพัฒนาแล้ว ปัจจัยทั้งสองประการ ได้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำผ่านกลไกเชิงโครงสร้างที่แบ่งกลุ่มประชาชนออกเป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มผู้ได้ประโยชน์และกลุ่มผู้เสียประโยชน์

กลไกที่การค้าเสรีและการย้ายและกระจายฐานการผลิตซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในประเทศพัฒนาแล้วซ่อนตัวอยู่ในข้อจำกัดบางประการในหลาย ๆ ข้อจำกัด ในสมมติฐานของทฤษฎีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ กล่าวคือ แนวคิดของริคาร์โดตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า แรงงานซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตแต่ละหน่วยนั้นเหมือนกันทุกประการสามารถทดแทนกันได้ (Homogenous) เคลื่อนย้ายได้

43 Dani Rodrik, *The Globalisation Paradox: Democracy and the Future of the World Economy* (New York: W. W. Norton & Company, 2012).

44 Chang, *Bad Samaritans*.

45 Joseph Stiglitz, *Globalization and Its Discontents* (London: Penguin Books, 2002).

อย่างอิสระภายในประเทศ และมีการจ้างงานเต็มอัตรา (Full employment) ตลอดเวลา แต่ในความเป็นจริง แรงงานมีความแตกต่างกันไป (Heterogenous) ไม่สามารถทดแทนกันได้อย่างสมบูรณ์ ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างอิสระเสรีอย่างแท้จริงทั้งภายในและระหว่างประเทศ ตลอดจนในโลกแห่งความเป็นจริง ไม่ได้มีการจ้างงานเต็มจำนวนตลอดเวลา ประการแรก ในประเด็นการทดแทนกันของแรงงาน หากพิจารณาในด้านทักษะของแรงงาน (Occupational mobility) ข้อสมมติฐานของริคาร์โดอาจมีส่วนสอดคล้องกับความเป็นจริงอยู่บ้างในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ แต่หากพิจารณาแรงงานทักษะนั้น จะพบว่าการเปลี่ยนงานโดยเฉพาะการเปลี่ยนงานข้ามอุตสาหกรรมนั้น ยิ่งอุตสาหกรรมใหม่ต้องการความชำนาญหรือทักษะมากเท่าไร ก็ยิ่งจำเป็นที่จะต้องใช้เวลาในการเปลี่ยนผ่านเพื่อเรียนรู้และฝึกสอนทักษะใหม่ให้สอดคล้องกับงานมากเท่านั้น ยิ่งหากเป็นแรงงานสูงอายุ ความพร้อมและความเต็มใจที่จะต้องไปเริ่มเรียนรู้ทักษะใหม่อาจจะเป็นอีกหนึ่งประเด็นปัญหาในการเปลี่ยนงานข้ามอุตสาหกรรม และเนื่องจากมนุษย์มีความแตกต่างจากสินค้าหรือบริการที่เป็นปัจจัยการผลิตอื่น ๆ การได้รับค่าจ้างแรงงานน้อยลงหรือการว่างงานในช่วงเปลี่ยนผ่าน ย่อมส่งผลกระทบในทางลบต่อปัจจัยที่จะนำมาใช้ในการแลกเปลี่ยนเพื่อที่จะดำรงชีวิตของแรงงาน และส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของแรงงานในขณะนั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้<sup>46</sup> โดยเฉพาะในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ที่ไม่ให้รัฐเข้ามาแทรกแซงกลไกตลาด ประการที่สอง ประเด็นการเคลื่อนย้ายสถานที่ทำงานของแรงงาน (Geographic mobility) หากพิจารณาในระดับภายในประเทศ สมมติฐานของริคาร์โดก็คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง โดยนอกจากจะมีข้อจำกัดในการย้ายงานข้ามอุตสาหกรรมแล้วนั้น การย้ายสถานที่ทำงานภายในประเทศก็ยังมีข้อจำกัดทางสังคม

46 Fred Block, introduction to *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, by Karl Polanyi (Boston: Beacon Press, 2001), xxv.

ไม่ว่าจะเป็นครอบครัว สังคม และวัฒนธรรม<sup>47</sup> ส่วนในด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานในระดับระหว่างประเทศนั้น นอกจากข้อจำกัดทางสังคมและภาษา ในปัจจุบัน แม้แรงงานทักษะสูงที่เป็นที่ต้องการจะสามารถเคลื่อนย้ายข้ามประเทศได้ง่ายกว่า แต่การย้ายงานข้ามประเทศของกลุ่มแรงงานกึ่งทักษะ (Semiskilled labour) แรงงานทักษะต่ำ (Low skilled labour) หรือแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled labour) ยังเป็นไปได้ยาก สืบเนื่องมาจากกฎระเบียบข้อบังคับของประเทศผู้รับแรงงาน โดยจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป ประการสุดท้าย ประเด็นการจ้างงานเต็มจำนวนนั้น จะพบว่า จากข้อจำกัดสองประการข้างต้น ทำให้เป็นไปได้ที่จะมีการจ้างงานเต็มจำนวนตลอดเวลา เนื่องจากจะมีแรงงานบางส่วนที่ขาดคุณสมบัติในการเข้าทำงานในอุตสาหกรรมใหม่ หรือไม่มีความต้องการที่จะเปลี่ยนไปทำงานในอุตสาหกรรมใหม่ (Voluntary unemployment)<sup>48</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น การลดลงของสัดส่วนอุตสาหกรรมการผลิตในประเทศพัฒนาแล้ว (Deindustrialisation) ได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อแรงงานในภาคอุตสาหกรรมผลิต จากการสูญเสียตำแหน่งงานในภาคอุตสาหกรรมผลิต กล่าวคือ เมื่อบริบทของห่วงโซ่การผลิตระดับโลกในปัจจุบันที่ประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา เป็นที่ตั้งของกิจกรรมการผลิตสินค้าและบริการที่มีมูลค่าเพิ่มต่ำและเน้นการใช้แรงงาน ซึ่งต้องการแหล่งผลิตที่มีแรงงานไร้ฝีมือและทักษะต่ำจำนวนมากและมีอัตราค่าจ้างแรงงานถูก ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วครอบครองกิจกรรมการผลิตที่มีมูลค่าเพิ่มสูง ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ต้องใช้แรงงานที่มีทักษะและเทคโนโลยีในระดับสูง เนื่องจากมีความพร้อมในเรื่องของบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและในด้านของพื้นฐานเทคโนโลยี บริบทของห่วงโซ่การผลิตระดับโลกดังกล่าวก่อปรกฏกับกลไก

47 Saral Sarkar, *The Crises of Capitalism: A Different Study of Political Economy* (Berkeley: Counterpoint, 2012), 230.

48 Ibid.



จากข้อจำกัดทั้งสามประการข้างต้น ได้ส่งผลให้เกิดโครงสร้างของความเหลื่อมล้ำที่แรงงานที่มีทักษะในประเทศพัฒนาแล้วเป็นผู้ได้ประโยชน์ ในขณะที่แรงงานที่มีทักษะต่ำหรือไร้ทักษะเป็นผู้เสียประโยชน์ ผ่านการสูญเสียตำแหน่งงาน อัตราค่าจ้างแรงงานมีอัตราการเพิ่มขึ้นที่น้อยลง หรือแม้กระทั่งได้รับค่าจ้างแรงงานที่ต่ำลงในประเทศตัวเอง ในลักษณะที่ว่า เมื่อการค้าเสรีเปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันกันทำและก่อให้เกิดความชำนาญในแต่ละประเทศ โดยประเทศกำลังพัฒนามีแนวโน้มที่จะครอบครองกิจกรรมการผลิตสินค้าและบริการที่ใช้แรงงานเข้มข้น เนื่องจากมีอัตราค่าจ้างแรงงานต่ำกว่า และประเทศพัฒนาแล้วเป็นที่ตั้งของกิจกรรมการผลิตสินค้าและบริการที่ใช้แรงงานทักษะและเทคโนโลยีในระดับสูง เนื่องจากมีความพร้อมมากกว่านั้น ส่งผลให้แรงงานไร้ทักษะและแรงงานทักษะต่ำในประเทศพัฒนาแล้วสูญเสียงานและความสามารถทางการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ โดยหากพิจารณาจากข้อมูลทางสถิติขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development) จะพบว่าประเทศพัฒนาแล้วมีแนวโน้มที่จะมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีมูลค่าเพิ่มสูงมากกว่ากลุ่มประเทศกำลังพัฒนา โดยจากข้อมูลล่าสุดของปี 2011 พบว่า ประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น มีสัดส่วนมูลค่าเพิ่มภายในประเทศของมูลค่าการส่งออก (Domestic Value Added in Gross Exports) มากกว่าประเทศกำลังพัฒนา เช่น ไทย กัมพูชา และเวียดนาม (ตารางที่ 1)

สหรัฐอเมริกา เป็นตัวอย่างของประเทศพัฒนาแล้วที่ได้รับผลกระทบจากกลไกดังกล่าว โดยนอกจากสุนทรพจน์ของโดนัลด์ ทรัมป์ ในวันสาบานตนเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี (Inauguration) ที่กล่าวถึงการเสียประโยชน์ของชนชั้นกลางสหรัฐฯ ซึ่งสูญเสียงานและความมั่งคั่งจากการย้ายฐานการผลิตของโรงงานต่าง ๆ<sup>49</sup> รวมไปถึงการใช้ความ

49 “The Inaugural Address,” *The White House*.

สัมพันธ์และช่องทางการติดต่อสื่อสารส่วนตัว เพื่อโน้มน้าวให้โรงงานอุตสาหกรรมการผลิตหลาย ๆ อุตสาหกรรมยังคงรักษาสถานการผลิตในสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ก่อนการเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี<sup>50</sup> ข้อมูลทางสถิติของสหรัฐอเมริกา ยังได้สะท้อนให้เห็นภาพรวมและความสำคัญของผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการค้าเสรี และการย้ายและกระจายฐานการผลิตต่อประเทศพัฒนาแล้วอย่างชัดเจน โดยหากพิจารณาอัตราการว่างงานและรายได้ของแรงงานแบ่งตามระดับการศึกษาของสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี 2012 - 2016 จะพบว่า แรงงานที่มีการศึกษาค่ำกว่าอนุปริญญา (Associate's degree) จะมีอัตราการว่างงานเฉลี่ยสูงกว่าอัตราการว่างงานของทั้งประเทศ ในขณะที่แรงงานที่มีระดับการศึกษาในระดับอนุปริญญาขึ้นไป จะมีอัตราว่างงานเฉลี่ยต่ำกว่าอัตราการว่างงานของทั้งประเทศ (ภาพที่ 2) และในส่วนของอัตราค่าจ้างแรงงานนั้น แรงงานที่มีการศึกษาในระดับปริญญาตรีขึ้นไป จะมีรายได้เฉลี่ยต่อสัปดาห์มากกว่ารายได้เฉลี่ยของแรงงานทั้งหมด ในขณะที่แรงงานที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี จะมีรายได้เฉลี่ยน้อยกว่ารายได้เฉลี่ยของแรงงานทั้งหมด (ภาพที่ 3) นอกจากนี้ หากเปรียบเทียบการเติบโตของอัตราค่าจ้างแรงงานจะพบว่า อัตราค่าจ้างแรงงานเฉลี่ยต่อสัปดาห์ เพิ่มขึ้นจาก 815 ดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2012 มาเป็น 885 ดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2016 โดยคิดเป็นการเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 8.59 ในขณะที่อัตราค่าจ้างแรงงานเฉลี่ยต่อสัปดาห์ของแรงงานที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เพิ่มขึ้นจาก 652 ดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2012 มาเป็น 692 ดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2016 หรือคิดเป็นการเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.13 น้อยกว่าการเพิ่มขึ้นของอัตราค่าจ้างแรงงานเฉลี่ยเกือบร้อยละ 2.5 (ภาพที่ 3) นอกจากนี้ ได้มีการประมาณการว่า งานที่มีอยู่ในสหรัฐอเมริกาในปัจจุบันมากกว่า 30 ล้านตำแหน่ง มีความเหมาะสมที่จะย้ายไปดำเนินการในต่างประเทศ (Offshore) ที่มีอัตราค่าจ้างแรงงานต่ำ และมีความเหมาะสมในเชิง

50 Michael Scherer, "The Person of the Year," *Time*, December 19, 2016, 34-36.

ภูมิศาสตร์มากกว่า<sup>51</sup> ซึ่งหากเกิดการย้ายตำแหน่งงานไปดำเนินการยังต่างประเทศจริง ย่อมจะส่งผลกระทบไม่เพียงแต่ต่อแรงงานไร้ทักษะ แต่อาจหมายรวมถึงแรงงานทักษะในประเทศพัฒนาแล้วอีกด้วย สำหรับประเด็นการย้ายไปดำเนินงานในต่างประเทศ ประเทศในสหภาพยุโรปก็มีความเสี่ยงในลักษณะเดียวกัน โดยองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ได้ประเมินว่า ตำแหน่งงานในสหภาพยุโรปกว่าร้อยละ 20 สามารถที่จะย้ายไปดำเนินการในต่างประเทศซึ่งมีต้นทุนต่ำกว่า<sup>52</sup>

ในกรณีของสหราชอาณาจักรนั้น การลดลงของสัดส่วนอุตสาหกรรมการผลิตได้ส่งผลต่อตำแหน่งงานในประเทศอย่างรุนแรง โดยจะเห็นได้จากการลดลงของสัดส่วนการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิต ที่เคยอยู่ที่หนึ่งในสามของการจ้างงานทั้งหมดในช่วงทศวรรษที่ 1970 มาอยู่ที่เพียงร้อยละ 10 ของการจ้างงานในปัจจุบัน<sup>53</sup>

### ตารางที่ 1: สัดส่วนมูลค่าเพิ่มภายในประเทศต่อมูลค่าการส่งออก ปี 2011 (ร้อยละ)

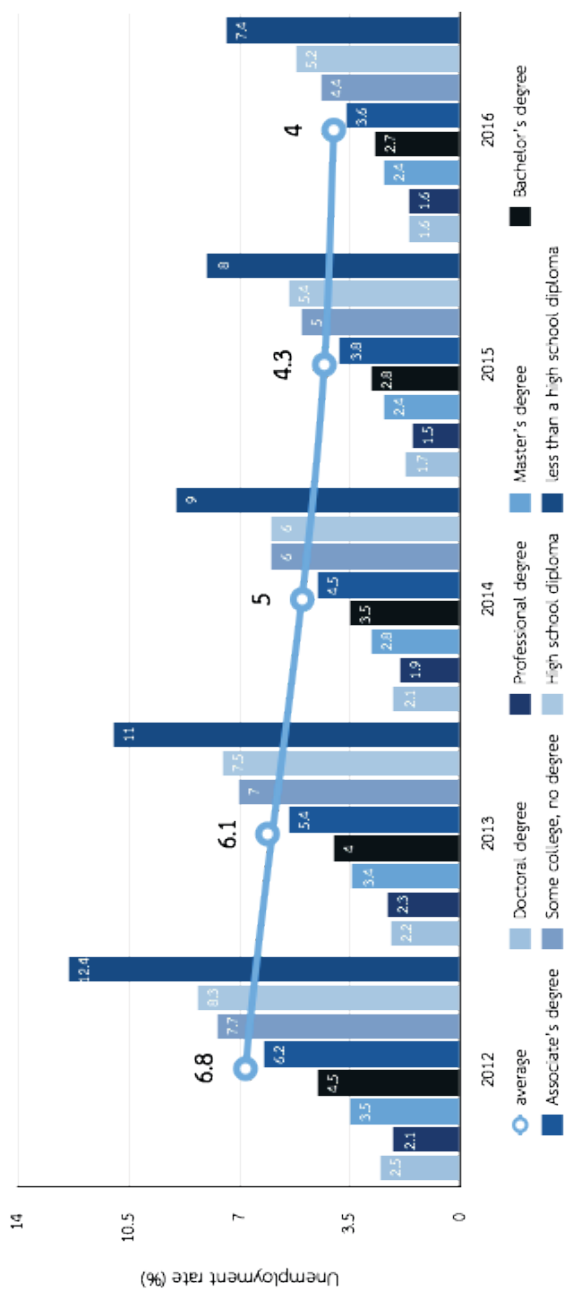
|               |      |          |      |
|---------------|------|----------|------|
| สหรัฐอเมริกา  | 85.0 | ไทย      | 61.0 |
| สหราชอาณาจักร | 77.1 | กัมพูชา  | 63.2 |
| ญี่ปุ่น       | 85.3 | เวียดนาม | 63.7 |

(ตารางจาก: OECD (2017), Domestic value added in gross exports (indicator). doi: 10.1787/3959a0c6-en (Accessed on 10 April 2017))

51 Martin Ford, *The Rise of Robots: Technology and the Threat of Mass Unemployment* (London: Oneworld Publications, 2016), 120.

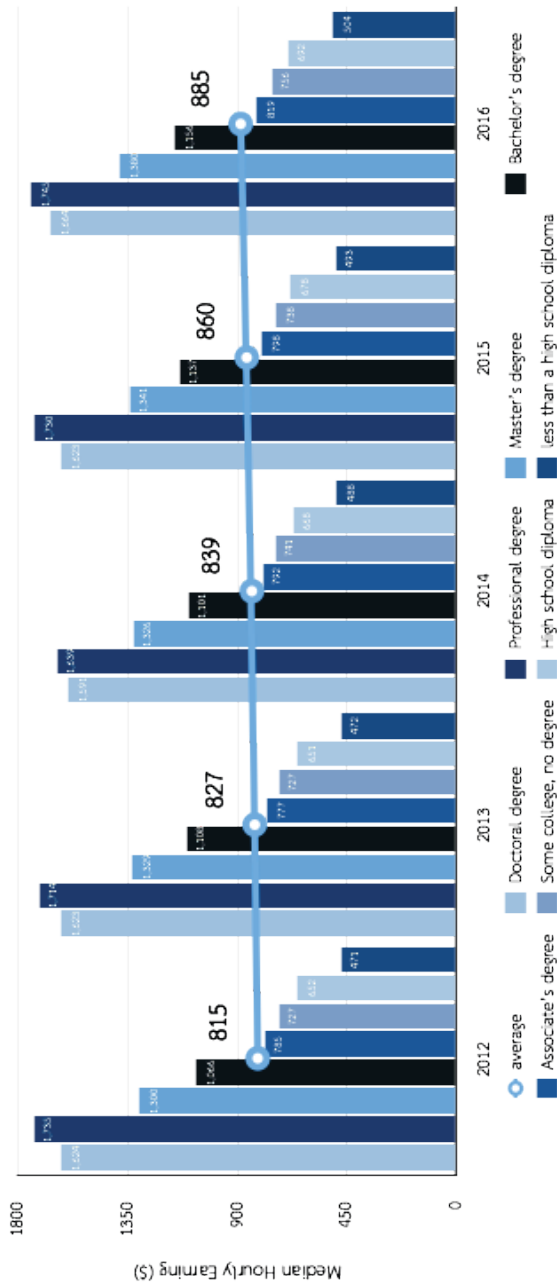
52 Ibid.

53 Dani Rodrik, "Premature Deindustrialization," *Journal of Economic Growth* 21 (2015): 1-3.



ภาพที่ 2: อัตราการว่างงานแบ่งตามระดับการศึกษาของสหรัฐอเมริกา ปี 2012 - 2016\*  
 (ภาพจาก: Bureau of Labour Statistics, United States Department of Labour)

\*หมายเหตุ: ข้อมูลของแรงงานที่มีอายุ 25 ปีขึ้นไป



ภาพที่ 3: อัตราค่าจ้างแรงงานแบ่งตามระดับการศึกษาของสหรัฐอเมริกา ปี 2012 - 2016\*\*  
(ภาพจาก: Bureau of Labour Statistics, United States Department of Labour)

\*\*หมายเหตุ: รายได้จ้างอัตราค่าจ้างเต็มเวลาและเงินเดือนของแรงงานที่มีอายุ 25 ปี ขึ้นไป

## การเคลื่อนย้ายแรงงาน: กับดักแรงงานไร้ฝีมือ

แนวคิดเสรีนิยมใหม่เชื่อว่ากลไกตลาด (market mechanism) เป็นเครื่องมือจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องคงไว้ซึ่งกรรมสิทธิ์เอกชน ตลอดจนสร้างและส่งเสริมตลาดและการค้าเสรี อำนาจความสะดวกให้สินค้า พุน และปัจจัยการผลิตซึ่งรวมถึงแรงงาน ให้มีการเคลื่อนย้ายเดินทางได้อย่างอิสระตามที่กลไกตลาดนำไป และสุดท้ายเมื่อที่มองไม่เห็นจะช่วยแจกจ่ายความกินดีอยู่ดีและทำให้ทุกคนมั่งคั่ง (well off)<sup>54</sup> อย่างไรก็ตาม ในทางทฤษฎี การเปิดเสรีตลาดแรงงาน แม้จะก่อให้เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจในภาพรวม แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่ได้ส่งผลดีต่อทุกคนอย่างที่แนวคิดเสรีนิยมใหม่หวังเอาไว้

โดยหากพิจารณาในประเทศกำลังพัฒนา แรงงานจากประเทศกำลังพัฒนาจะได้รับผลประโยชน์จากอัตราค่าจ้างแรงงานที่เพิ่มขึ้น หากย้ายไปทำงานในประเทศพัฒนาแล้วหรือประเทศที่พัฒนามากกว่า ซึ่งมีอัตราค่าจ้างแรงงานหรือสิทธิประโยชน์มากกว่า ในขณะที่เดียวกัน แรงงานที่ยังคงทำงานอยู่ภายในประเทศก็จะได้รับอัตราค่าจ้างแรงงานที่สูงขึ้นสืบเนื่องมาจากจำนวนอุปทานของแรงงานในตลาดแรงงานภายในประเทศที่ลดลง อย่างไรก็ตาม ประเทศกำลังพัฒนาจะสูญเสียรายได้เนื่องจากแรงงานที่ลดลงและอัตราค่าจ้างแรงงานที่สูงขึ้น ซึ่งส่งผลต่ออัตราผลตอบแทนจากเงินลงทุน (Return of capital) ที่ลดลง แต่ก็สามารถทดแทนได้จากเงินที่ส่งกลับมาจากแรงงานที่ไปทำงานนอกประเทศ (Remittance) ในขณะที่หากพิจารณาประเทศพัฒนาแล้วจะพบว่า แม้การย้ายเข้ามาของแรงงานจากประเทศที่ด้อยพัฒนามากกว่า จะส่งผลให้อัตราค่าจ้างแรงงานต่ำลงจากอุปทานของแรงงานในตลาดที่มากขึ้น ซึ่งส่งผลให้อัตราผลตอบแทนจากเงินลงทุนสูงขึ้นตามไป

54 David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism* (Oxford: Oxford University Press, 2005), 2.

ด้วย แต่ก็เกิดผลกระทบกับแรงงานในประเทศพัฒนาแล้วที่รับแรงงานต่างด้าวเข้ามา เนื่องจากจะได้รับผลเสียจากอัตราค่าจ้างที่ต่ำลงและการแข่งขันที่สูงขึ้นในตลาดแรงงาน โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ<sup>55</sup> จะเห็นได้ว่า แม้การเปิดเสรีของตลาดแรงงานจะก่อให้เกิดผลดีมากกว่าผลเสีย แต่ก็ยังมีผู้ที่ได้รับผลกระทบนั้นคือแรงงานในประเทศพัฒนาแล้วนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ในโลกแห่งความเป็นจริงนั้น ประเทศต่าง ๆ เลือกที่จะเปิดให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานเฉพาะในอุตสาหกรรมที่มีความจำเป็น ตลาดแรงงานในระดับโลกจึงไม่เพียงแต่ไม่เป็นเสรี แต่ยังมีกำบังกีดกันการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเข้มข้น โดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายแรงงานในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ แรงงานทักษะต่ำ และแรงงานกึ่งทักษะ สำหรับประเทศพัฒนาแล้ว ตัวอย่างเช่น ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา หรือเยอรมนี ต่างก็มีการออกกฎข้อบังคับที่เข้มงวดในการรับแรงงานไร้ฝีมือและแรงงานกึ่งทักษะ โดยบางประเทศห้ามการจ้างแรงงานไร้ทักษะ ในขณะที่บางประเทศอนุญาตให้จ้างแรงงานไร้ทักษะและแรงงานกึ่งทักษะได้ในบางอุตสาหกรรม ในส่วนของประเทศกำลังพัฒนา ไม่ว่าจะเป็น มาเลเซีย ไทย จีน หรืออินเดีย ก็มีข้อบังคับที่เข้มงวดกับแรงงานไร้ฝีมือและแรงงานกึ่งทักษะในลักษณะเดียวกัน<sup>56</sup> และหากพิจารณาการรวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ที่มีข้อกำหนดเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี ก็จะมีข้อกำหนดให้แรงงานเคลื่อนย้ายอย่างเสรีได้เพียง 8 สาขาอาชีพ ได้แก่ วิศวกร พยาบาล สถาปนิก การสำรวจ พนักงานบัญชี ทันตแพทย์ แพทย์

55 Sherry Stephenson and Gary Hufbauer, "Labor Mobility," in *Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook*, ed. Jean-Pierre Chauffour and Jean-Christophe Maur (Washington, D.C.: The World Bank, 2011), 275-281.

56 E. J. Wilson, K. Jayanthakumaran, and R. Verma, "Demographics, Labor Mobility, and Productivity" (Asian Development Bank Institute, ADBI Working Paper Series No. 387, October 2012), 34-37.

และการบริการและการท่องเที่ยว โดยมีการกำหนดข้อตกลงยอมรับ  
คุณสมบัติร่วมกัน (ASEAN Mutual Recognition Arrangements)  
ขึ้นมารองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงาน ซึ่งในทางปฏิบัติ การขอใบ  
ประกอบวิชาชีพโดยเฉพาะในกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสุขภาพ  
ยังคงมีข้อจำกัดบางประการ เช่น ข้อจำกัดด้านภาษา ในกรณีการสอบ  
ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่บางส่วนยังต้องสอบเป็น  
ภาษาไทย

ในกรณีของประเทศในสหภาพยุโรป ซึ่งมีการเปิดตลาดแรงงาน  
เสรีภายในกลุ่มสมาชิก ได้ส่งผลให้แรงงานจากประเทศที่พัฒนาน้อย  
กว่าย้ายไปทำงานในประเทศที่พัฒนามากกว่า ซึ่งจะส่งผลกระทบใน  
เชิงลบต่อแรงงานในประเทศปลายทาง โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ ดัง  
ตัวอย่างในกรณีศึกษาของสหราชอาณาจักร โดยจากการวิเคราะห์  
ของสถาบันวิจัยทางเศรษฐศาสตร์ในสหราชอาณาจักร (Spatial  
Economics Research Centre) พบว่า แม้การเคลื่อนย้ายแรงงาน  
ต่างตัวจะส่งผลกระทบให้อัตราค่าจ้างแรงงานในสหราชอาณาจักร  
ลดต่ำลงเพียงเล็กน้อย แต่ก็มีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบอย่างมากต่อ  
แรงงานไร้ทักษะและแรงงานกึ่งทักษะโดยเฉพาะในภาคบริการ<sup>57</sup>

จะเห็นได้ว่า แรงงานไร้ฝีมือ แรงงานทักษะต่ำ และแรงงาน  
กึ่งทักษะในประเทศพัฒนาแล้วที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป จะได้รับผล  
กระทบเชิงลบในสองระดับ กล่าวคือ ในระดับภูมิภาค การเคลื่อนย้าย  
แรงงานเสรีจะส่งผลกระทบต่้อัตราค่าจ้างแรงงานและตำแหน่งงาน  
ในประเทศ ส่วนในระดับโลก การกีดกันการเคลื่อนย้ายแรงงาน ได้ส่ง  
ผลให้แรงงานกลุ่มดังกล่าวไม่สามารถที่จะเคลื่อนย้ายออกไปหางานใน  
ประเทศอื่นได้ และต้องทนอยู่ในสภาวะว่างงานหรือยอมรับกับค่าจ้าง  
แรงงานที่ลดลงในประเทศของตัวเอง

57 Stephen Nickell and Jumana Saleheen, "The Impact of Immigration on Occupational Wages: Evidence from Britain" (Spatial Economics Research Centre, SERC Discussion Paper 43, October 2009), 1-20.



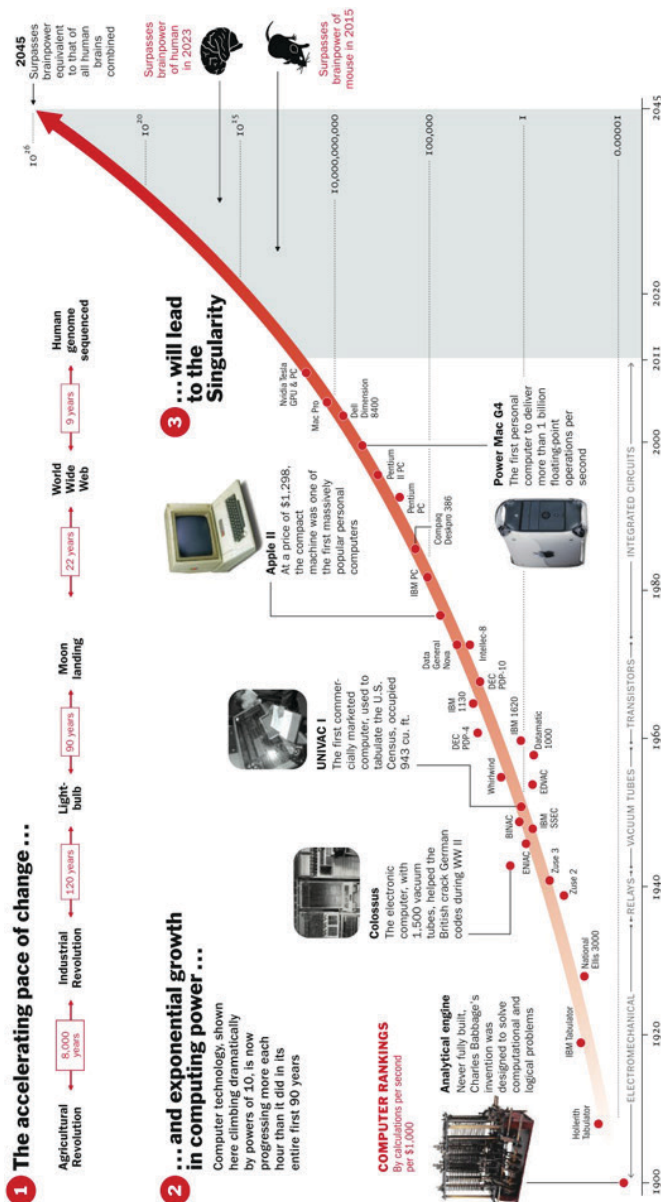
## การพัฒนาและการกระจายตัวของเทคโนโลยี: คำอวยพรหรือคำสาป

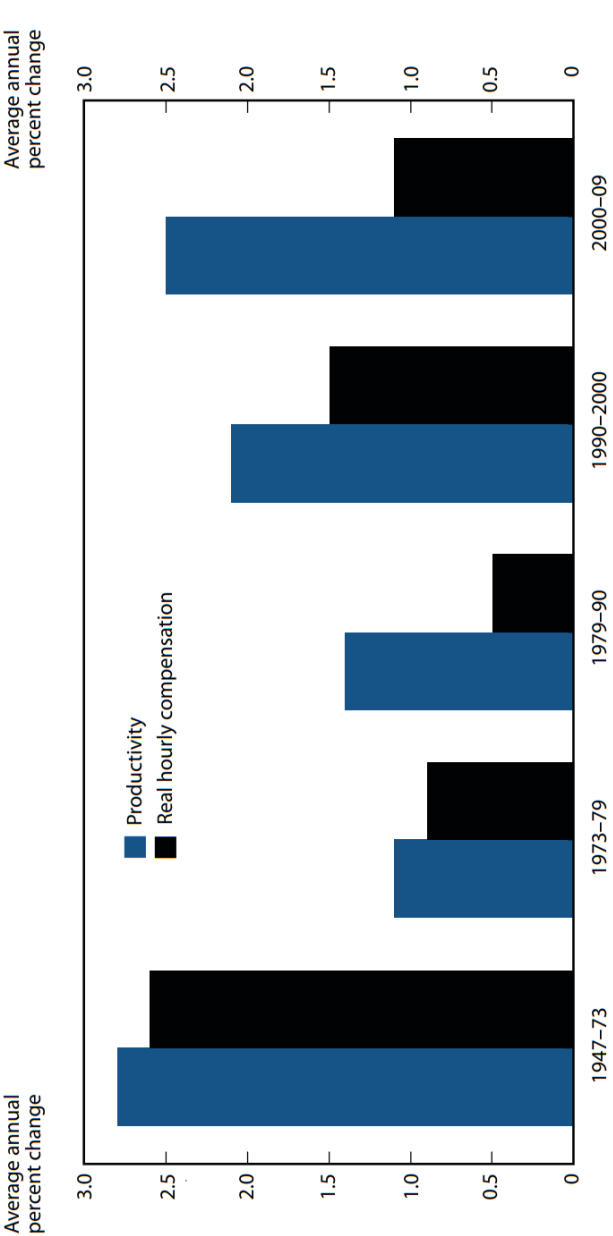
ความรวดเร็วในการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมนับตั้งแต่อดีตจวบจนถึงปัจจุบันกำลังเพิ่มขึ้นอย่างทวีคูณ หลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม มนุษย์ต้องใช้เวลารอคอยกว่า 120 ปี กว่าหลอดไฟจะถูกพัฒนาขึ้น ในขณะที่หลังจากนั้นอีกเพียง 90 ปี เรากลับมีเทคโนโลยีที่สามารถส่งมนุษย์ขึ้นไปเหยียบดวงจันทร์ (ภาพที่ 4) แสดงให้เห็นว่าเทคโนโลยีและนวัตกรรมเปลี่ยนโลก (Disruptive technology and innovation) กำลังเกิดขึ้นด้วยอัตราเร็วที่เพิ่มขึ้นทุก ๆ วัน

เป็นเรื่องที่ปฏิเสธได้ยากว่าเทคโนโลยีได้สร้างผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ ผ่านการเพิ่มประสิทธิภาพ ผลผลิตภาพ ให้กับธุรกิจต่าง ๆ ตลอดจนสร้างโอกาสทางธุรกิจใหม่ ๆ ให้กับผู้ประกอบการและผู้มีความสามารถ อย่างไรก็ตาม ผลผลิตภาพที่เพิ่มขึ้นในระบบเศรษฐกิจกลับไม่ได้นำมาซึ่งผลดีต่อแรงงานบางกลุ่มในระบบเศรษฐกิจ ประการแรก แม้ผลผลิตภาพของธุรกิจจะมากขึ้นซึ่งส่งผลต่อรายได้และผลตอบแทนที่มากขึ้นตามไปด้วย แต่อัตราค่าจ้างของแรงงานในระบบเศรษฐกิจกลับไม่ได้สูงขึ้นตามไปด้วย เนื่องจากผลผลิตภาพที่เพิ่มขึ้น มาจากเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่พัฒนาขึ้น ไม่ได้มาจากความสามารถของแรงงาน (ภาพที่ 5)<sup>58</sup>

ประการที่สอง เทคโนโลยีและนวัตกรรมได้เข้ามาทดแทนความต้องการแรงงานในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจ และสร้างผลกระทบต่อแรงงานทั้งในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือและแรงงานที่มีทักษะ ในกลุ่มแรงงานที่ต้องใช้ทักษะ ความสามารถของเทคโนโลยีและนวัตกรรมในปัจจุบัน ได้เข้ามาทดแทนความต้องการในการใช้แรงงานในระบบการผลิตสินค้าและบริการ ทุกวันนี้เรามีเทคโนโลยีการพิมพ์

58 Ford, *The Rise of Robots*, 35-39.





ภาพที่ 5: อัตราการเติบโตของผลิตภาพและอัตราการเติบโตของค่าจ้างต่อชั่วโมงของสหรัฐอเมริกา ในปี 1947 - 2009  
(ภาพจาก: Bureau of Labour Statistics, United States Department of Labour)

สามมิติ (3D Printing) ซึ่งสามารถพิมพ์สินค้าได้ตามที่ต้องการ เรา  
มียานพาหนะไร้คนขับ (Autonomous vehicle) ซึ่งในอนาคตอาจ  
เข้ามาแทนที่แรงงานในภาคขนส่ง เรามีโปรแกรมที่สามารถออกแบบ  
ตั้งแต่เก้าอี้ไปจนถึงงานศิลปะหรือแม้กระทั่งสามารถประพันธ์บทเพลง<sup>59</sup>  
สำหรับแรงงานไร้ฝีมือ ดูเหมือนจะเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด  
เนื่องจากเทคโนโลยีและนวัตกรรมไม่ได้เพียงแค่เข้ามาแทนที่ตำแหน่ง  
งานในอุตสาหกรรมการผลิต ซึ่งเป็นปัญหาที่แม็กกลไกตลาดอาจสามารถ  
จัดสรรให้แรงงานไปทำงานในอุตสาหกรรมอื่น ๆ ได้ แต่แรงงานก็ยัง  
ต้องเผชิญกับช่วงเปลี่ยนผ่านและข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถย้ายงาน  
ได้ เทคโนโลยีและนวัตกรรมสมัยใหม่ยังได้สร้างความเสียเปรียบของ  
แรงงานไร้ฝีมือ เนื่องจากเทคโนโลยีจะเพิ่มผลิตภาพให้กับแรงงานทักษะ  
มากกว่าแรงงานไร้ฝีมือในเชิงเปรียบเทียบ ซึ่งจะส่งผลทางลบต่อความ  
ต้องการและอัตราค่าจ้างแรงงานของแรงงานไร้ฝีมือ<sup>60</sup> สหรัฐอเมริกา  
เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนในประเด็นนี้ โดยนับตั้งแต่ปี 1955 สัดส่วนแรงงาน  
ในภาคอุตสาหกรรมของสหรัฐฯ ปรับตัวลดลงมาโดยตลอด<sup>61</sup> และใน  
ปี 2000 ตำแหน่งงานในภาคการผลิตของอเมริกาลดลงมากกว่า 5 ล้าน  
ตำแหน่งในปีเดียว อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการพัฒนาเทคโนโลยีและ  
การค้าเสรี<sup>62</sup> นอกจากนี้ยังมีรายงานของมหาวิทยาลัยอ็อกฟอร์ด ที่ระบุ  
ถึงสัดส่วนของงานที่มีความเสี่ยงที่จะถูกแทนที่ด้วยเครื่องจักรอัตโนมัติ  
(Automation) โดยประเทศกำลังพัฒนามีสัดส่วนของงานที่มีความ  
เสี่ยงจะถูกแทนที่มากกว่าในประเทศพัฒนาแล้ว ตัวอย่างเช่น ไทย

59 Ibid., 98-117.

60 Giovanni L. Violante, "Skill-Biased Technical Change" (Prepared for The New Palgrave Dictionary of Economics, 2nd Edition, ed. Steven Durlauf and Lawrence Blume), 1-7.

61 Ford, *The Rise of Robots*, 54.

62 Heather Long, "U.S. has Lost 5 Million Manufacturing Jobs since 2000," *CNN*, accessed April 10, 2017, <http://money.cnn.com/2016/03/29/news/economy/us-manufacturing-jobs/>.

ร้อยละ 72 จีน ร้อยละ 77 สหรัฐฯ ร้อยละ 47 และค่าเฉลี่ยของประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอยู่ที่ร้อยละ 57<sup>63</sup>

จะเห็นได้ว่า การพัฒนาเทคโนโลยีแม้จะช่วยยกระดับประสิทธิภาพและผลิตภาพในระบบเศรษฐกิจ แต่ก็ได้ส่งผลกระทบต่อแรงงานทั้งในกลุ่มแรงงานทักษะและแรงงานไร้ฝีมือ ในลักษณะของการเข้ามาทดแทนตำแหน่งงาน และส่งผลกระทบต่ออัตราการเติบโตของค่าจ้างแรงงานในระบบเศรษฐกิจ

## เบริกซิก: ภูมิแพ้โลกาภิวัตน์

“We have to be practical and proactive – in other words, we have to step up and take control – to ensure free trade and globalisation work for everyone.”

-- Theresa May<sup>64</sup>

คำตอบของคำถามที่ว่าเหตุใดโลกาภิวัตน์ถึงส่งผลกระทบต่ออังกฤษมากเสียจนต้องออกจากสหภาพยุโรป ก็เหมือนกับการมีอาการภูมิแพ้ กล่าวคือ ในกรณีของโรคภูมิแพ้ การเป็นภูมิแพ้คือการที่ร่างกายตอบสนองต่อสารบางชนิดมากเกินไป จนทำให้เมื่อเราได้รับสารชนิดดังกล่าว ร่างกายก็จะหลั่งสารฮิสตามีนและสารก่อการอักเสบ ซึ่งส่งผล

---

63 “Technology at Work V2.0,” *Citi GPS: Global Perspectives & Solutions* (January 2016), 4.

64 “Theresa May’s Davos Speech - Full Text,” *The Spectator*, accessed April 10, 2017, <https://blogs.spectator.co.uk/2017/01/theresa-mays-davos-speech-full-text/#>.

ให้หลุดเล็ดลอยขยายตัวและก่อให้เกิดการอักเสบ เพื่อที่จะจัดการกับสารก่อภูมิแพ้ (Allergen)<sup>65</sup> ดังนั้น การที่ใครคนหนึ่งจะแพ้หรือไม่แพ้สารอะไร ก็ขึ้นอยู่กับระบบภูมิคุ้มกันของร่างกายว่าไวต่อสารนั้น ๆ มากเกินพอดีหรือไม่ เช่นเดียวกับในกรณีของเบริกซิกและโลกาภิวัตน์ หากเปรียบเทียบการค้าเสรีและการย้ายฐานและกระจายการผลิต การเคลื่อนย้ายของแรงงาน และการพัฒนาเทคโนโลยีเสมือนสารก่อภูมิแพ้เบริกซิกก็คือกลไกป้องกันร่างกายเพื่อที่จะจัดการสารก่อภูมิแพ้ดังกล่าวนั่นเอง

ดังที่ได้อธิบายมาแล้วก่อนหน้านี้ ปัจจัยทั้งสามประการของโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ ได้ส่งผลให้แรงงานไร้ทักษะ แรงงานกึ่งทักษะ และแรงงานทักษะต่ำ เป็นผู้เสียประโยชน์ และก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสหราชอาณาจักร โดยในภาพรวม การทำงานอย่างเป็นระบบของทั้งสามปัจจัย ได้ส่งผลกระทบต่อแรงงานระดับล่างของสหราชอาณาจักร กล่าวคือ การค้าเสรีและการย้ายและกระจายฐานการผลิตทั้งสินค้าและบริการไปยังต่างประเทศ ได้ส่งผลกระทบต่อตำแหน่งงานและรายได้ของแรงงานระดับล่าง ยิ่งเมื่อประกอบกับการเปิดตลาดแรงงานเสรีในกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป อังกฤษซึ่งเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจขนาดใหญ่ จึงเป็นเป้าหมายของแรงงานจากประเทศที่มีเศรษฐกิจขนาดเล็กกว่า การเข้ามาของแรงงานต่างด้าว จึงส่งผลกระทบต่อค่าจ้างของแรงงานท้องถิ่นชาวสหราชอาณาจักร โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ ครั้นแรงงานไร้ฝีมือเหล่านี้จะออกไปหางานทำยังต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาอันเป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น ก็ไม่สามารถทำได้เนื่องจากติดข้อบังคับ แรงงานท้องถิ่นสหราชอาณาจักรจึงเหมือนถูกขังให้รับผลกระทบภายในประเทศตัวเอง ไม่เพียงเท่านั้น การพัฒนาและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่เข้ามาแทนที่ตำแหน่งงานของแรงงานระดับ

65 Neil A. Campbell et al., *Biology: Eighth Edition* (San Francisco: Pearson, 2008), 948-949.

ล่าง ทำให้สถานการณ์ของแรงงานระดับล่างชาวสหราชอาณาจักร  
เลวร้ายลงไปอีก

โดยหากพิจารณาในประเด็นการย้ายฐานการผลิตหรือดำเนิน  
กิจกรรมทางเศรษฐกิจ สหราชอาณาจักรก็มีความเสี่ยงที่จะสูญเสีย  
งาน โดยตำแหน่งงานในสหภาพยุโรปกว่าร้อยละ 20 มีความเสี่ยงที่  
จะย้ายไปดำเนินการในต่างประเทศซึ่งมีต้นทุนต่ำกว่า<sup>66</sup> ในด้านการ  
เคลื่อนย้ายแรงงาน การเปิดตลาดแรงงานเสรีในกลุ่มสมาชิกสหภาพ  
ยุโรป ได้ส่งผลให้อัตราส่วนของแรงงานต่างด้าวในสหราชอาณาจักร  
เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 3.7 ในปี 1997 มาอยู่ที่ร้อยละ 10.3 ในปี 2016<sup>67</sup>  
ซึ่งการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวในลักษณะนี้ แม้จะส่งผลกระทบต่อ  
อัตราค่าจ้างแรงงานในสหราชอาณาจักรเพียงเล็กน้อย แต่ก็มีแนวโน้ม  
ที่จะส่งผลกระทบต่ออย่างมากต่อแรงงานไร้ทักษะและแรงงานกึ่งทักษะ  
โดยเฉพาะในภาคบริการ<sup>68</sup> นอกจากนี้การพัฒนาเทคโนโลยีก็ได้สร้าง  
ผลกระทบต่ออัตราค่าจ้างแรงงานตลอดจนความเสี่ยงที่สห-  
ราชอาณาจักรจะสูญเสียงาน ไม่เพียงแต่เฉพาะงานของแรงงานไร้ฝีมือ  
แต่ยังครอบคลุมถึงแรงงานทักษะด้วย โดยงานกว่าร้อยละ 30 ของ  
สหราชอาณาจักรมีความเสี่ยงที่จะถูกแทนที่ด้วยระบบอัตโนมัติหรือ  
ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) ซึ่งอุตสาหกรรมที่มีความ  
เสี่ยงว่าจะถูกแทนที่มากที่สุดสามอันดับแรก ได้แก่ อุตสาหกรรมการ  
ขนส่งและจัดเก็บสินค้า อุตสาหกรรมการผลิต และธุรกิจค้าส่งและค้า  
ปลีก<sup>69</sup>

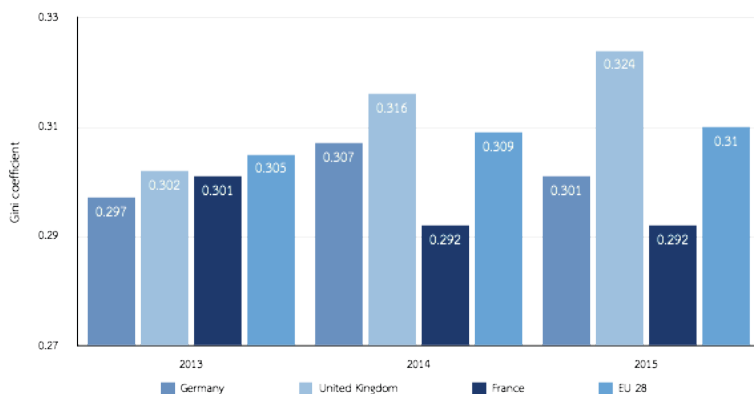
66 Ford, *The Rise of Robots*, 120.

67 “UK Labour Market,” *Office for National Statistics*, accessed May 5, 2017, <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/bulletins/uklabourmarket/apr2017>.

68 Nickell and Saleheen, “The Impact of Immigration on Occupational Wages,” 1-20.

69 “UK Economic Outlook, March 2017” *PricewaterhouseCooper*, accessed April 10, 2017, [pwc.blogs.com/economics\\_in\\_business](http://pwc.blogs.com/economics_in_business).

ผลกระทบจากโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจได้ส่งผลให้สหราชอาณาจักรเป็นหนึ่งในประเทศพัฒนาแล้วที่มีความเหลื่อมล้ำมากที่สุด<sup>70</sup> และหากเปรียบเทียบกับประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปจะพบว่า ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) ที่แสดงถึงความเหลื่อมล้ำของสหราชอาณาจักร สูงกว่าค่าเฉลี่ยของสหภาพยุโรป และหากพิจารณาเฉพาะประเทศสมาชิกที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product) สูงที่สุดสามอันดับแรก (เยอรมนี สหราชอาณาจักร และฝรั่งเศส ตามลำดับ) สหราชอาณาจักรก็มีความเหลื่อมล้ำสูงกว่าอีกสองประเทศมาโดยตลอด (ภาพที่ 6)



ภาพที่ 6: สัมประสิทธิ์จีนิของเยอรมนี สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และค่าเฉลี่ยของสหภาพยุโรป ปี 2013 - 2015  
(ภาพจาก: Eurostat, European Commission)

70 David Hughes, "Soaring Inequality in UK 'Contributed to Brexit', Oxfam Says," *The Independent*, accessed April 10, 2017, <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/inequality-uk-contributed-to-brexit-oxfam-rich-poor-research-one-per-cent-a7239306.html>.



ในปัจจุบัน ถึงแม้ช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนของสหราชอาณาจักรจะลดลงอยู่บ้าง ในปี 2016 สหราชอาณาจักรก็ยังคงเป็นประเทศที่มีความแตกต่างระหว่างคนรวยและคนจนมากที่สุดประเทศหนึ่งในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว โดยกลุ่มคนที่รวยที่สุด 634,000 คน ครอบครองความมั่งคั่งมากกว่าคน 13 ล้านคนที่จนที่สุดในประเทศ กว่า 20 เท่า<sup>71</sup> นอกจากนี้ แม้สถิติที่บ่งชี้ถึงความเหลื่อมล้ำของสหราชอาณาจักรในปี 2016 จะปรับตัวดีขึ้นมาบ้าง แต่ก็ยังเป็นไปเพราะนโยบายของรัฐบาลที่ปรับปรุงสวัสดิการของผู้เกษียณอายุการทำงาน<sup>72</sup> ซึ่งช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนดังกล่าวถือเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่น่าสหราชอาณาจักรออกจากสหภาพยุโรป<sup>73</sup>

หากพิจารณาสถิติของผู้ออกมาลงคะแนนเสียงประชามติโดยวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลประชากรของสหราชอาณาจักร จะพบข้อสังเกตสำคัญ 5 ประการ ประการแรก เขตเลือกตั้งที่มีผู้ที่มีการศึกษาอยู่มาก มีแนวโน้มที่จะลงคะแนนเลือกที่จะเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ประการที่สอง เขตเลือกตั้งที่มีผู้ที่ทำงานที่ต้องการวุฒิการศึกษา มีแนวโน้มที่จะลงคะแนนเสียงเลือกที่จะเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป ประการที่สาม พื้นที่ที่มีผู้อพยพหรือผู้ที่ไม่เคยเดินทางไปต่างประเทศอยู่ มากมีแนวโน้มที่จะเลือกออกจากสหภาพยุโรป ประการที่สี่ พื้นที่ที่มีผู้ที่มีรายได้น้อยอยู่มากมีแนวโน้มที่จะเลือกออกจากสหภาพยุโรป และประการที่ห้า ประชากรที่มีอายุน้อยมีแนวโน้มที่จะเลือกเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปต่อไป ในขณะที่ประชากรผู้สูงอายุมีแนวโน้มจะเลือกออกจากสหภาพยุโรป<sup>74</sup> จะเห็นได้ว่า ผู้ที่มีแนวโน้มที่จะเลือก

71 Hughes, "Soaring Inequality in UK 'Contributed to Brexit', Oxfam Says."

72 Phillip Inman, "UK Inequality Narrows but Many Working People are Worse off," *The Guardian*, accessed April 10, 2017, <https://www.theguardian.com/uk-news/2017/jan/10/uk-inequality-working-people-pensions-ons>.

73 Hughes, "Soaring Inequality in UK 'Contributed to Brexit', Oxfam Says."

74 John Burn-Murdoch, "Brexit: Voter Turnout by age."

ตัดสินใจออกจากสหภาพยุโรป คือ ผู้ที่มีอายุน้อยมาก มีการศึกษาน้อย<sup>75</sup> และมีรายได้น้อย<sup>76</sup> ซึ่งก็คือคนกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจมากที่สุดนั่นเอง

จะเห็นได้ว่าโลกาภิวัตน์ได้สร้างโครงสร้างแห่งความเหลื่อมล้ำ ทำให้ชนชั้นแรงงานโดยเฉพาะแรงงานไร้ทักษะเสียประโยชน์ ซึ่งสะท้อนออกมาผ่านการลงคะแนนประชามติที่นำพาสหราชอาณาจักรออกจากสหภาพยุโรป เบริกซิกจึงเป็นการป้องกันตัวและปกป้องผลประโยชน์ของคนกว่า 17 ล้านคนจากโลกาภิวัตน์ ผ่านการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ของประเทศใหม่ ดังที่ เทเรซา เมย์ได้กล่าวเอาไว้ว่า “เราต้องทำให้แน่ใจว่าการค้าเสรีและโลกาภิวัตน์สร้างผลดีต่อทุกคน”<sup>77</sup> แต่คำกล่าวของเมย์จะสามารถเป็นจริงได้หรือไม่ โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจจะสามารถสร้างผลดีให้กับทุกคนได้หรือไม่อย่างไร นั่นอาจจะเป็นเรื่องที่ต้องถกเถียงและหาทางออกกันต่อไป

## บทสรุป

ระหว่างการออกเดินทางรณรงค์หาเสียงการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีของสหราชอาณาจักรที่จะมีขึ้นในช่วงกลางปีนี้ (2017) ทิม แฟร์รอน (Tim Farron) ผู้นำพรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democrats) ถามชายที่เลือกลงคะแนนออกจากสหภาพยุโรปที่เข้ามาสอบถามการหาเสียงของเขาว่า “คุณมีหลานหรือไม่ แล้วคุณรู้สึกอย่างไรถ้าคุณสืบทอด

75 Zsolt Darvas, “Brexit Vote Boosts Case for Inclusive Growth,” *Bruegel*, accessed April 10, 2017, <http://bruegel.org/2016/07/brexit-vote-boosts-case-for-inclusive-growth/>.

76 John Burn-Murdoch, “Brexit: Voter Turnout by age.”

77 “Theresa May’s Davos Speech - Full Text,” *The Spectator*.

ประเทศที่จนและมั่งคั่งน้อยลงให้กับหลานของคุณในอนาคต”<sup>78</sup> น่าเสียดายที่ชายคนนั้นไม่ได้ตอบคำถามนี้ แต่หากให้เดา ชายคนนั้นอาจตอบว่า มันคงจะดีกว่าหากหลานได้อยู่ในประเทศที่ปกป้องผลประโยชน์ของพวกเขาถึงแม้ประเทศนั้นจะจนลงและมั่งคั่งน้อยลง เมื่อเทียบกับการอยู่ในประเทศที่ร่ำรวยและมั่งคั่งมากขึ้นแต่ไม่ได้ตอบสนองต่อผลประโยชน์อะไรของพวกเขาเลย

เมื่อโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจได้สร้างโครงสร้าง ความเหลื่อมล้ำ ก่อให้เกิดผู้เสียประโยชน์ โดยเฉพาะในชนชั้นแรงงานไร้ฝีมือ แรงงานกึ่งทักษะ และแรงงานทักษะต่ำในประเทศพัฒนาแล้วอย่าง สหราชอาณาจักร ที่เสียประโยชน์จากการสูญเสียความสามารถในการ แข่งขันในระบบเศรษฐกิจ และส่งผลกระทบต่อตำแหน่งงานและอัตรา ค่าจ้างแรงงาน ปรากฏการณ์ที่กลุ่มผู้เสียประโยชน์กว่า 17 ล้านคนเลือก ที่จะเปลี่ยนยุทธศาสตร์ของประเทศด้วยการลงคะแนนให้ถอนตัวออก จากสหภาพยุโรปและหันหลังให้กับโลกาภิวัตน์จึงไม่ใช่เรื่องน่าแปลก ใจ เบร็กซิตอาจจะเป็นความเห็นแก่ตัวของผู้ที่เสียประโยชน์ในระบบ เศรษฐกิจ อาจจะเป็นการแสดงออกที่ไม่เหมาะสม หรือไม่ได้มีความเป็น ประชาธิปไตย แต่นั่นจะแปลกอะไร ในเมื่อนายทุน ผู้บริหารระดับสูง หรือแม้แต่แรงงานทักษะสูง ก็เคยและยังได้ประโยชน์จากยุทธศาสตร์ ของประเทศแบบเดิมในระยะเบียดเศรษฐกิจในปัจจุบัน เบร็กซิตจึงเป็น เครื่องสะท้อนให้เห็นถึงการช่วงชิงผลประโยชน์ของคนแต่ละชนชั้น แต่ละระดับในสังคม การมองว่าคนจนหรือคนมีการศึกษาน้อยทำใน สิ่งที่ไม่ถูกต้องและไร้เหตุผลจึงไม่ใช่เรื่องที่เหมาะสมนัก เพราะสาเหตุ ที่พวกเขาเลือกออกจากสหภาพยุโรป ก็เพื่อที่จะปกป้องผลประโยชน์ ทางเศรษฐกิจของตัวเอง อย่างไรก็ตาม การออกจากสหภาพยุโรปใน

78 Helena Horton, “‘I Don’t Think Leave Voters are Racist’: Tim Farron in Astonishing Argument with Brexit Supporter,” *The Telegraph*, accessed May 4, 2017, <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/05/03/fed-hearing-chap-talking-britain-tim-farron-bitter-argument/>.

ครั้งนี้ จะส่งผลอย่างไรต่อสหราชอาณาจักรยังคงเป็นคำถามที่ต้องรอคำตอบกันต่อไป เนื่องจากปัจจัยหลาย ๆ ประการ ไม่ว่าจะเป็นความเป็นไปได้อื่นในการเปลี่ยนตัวผู้นำของสหราชอาณาจักรระหว่างการดำเนินการถอนตัว รวมไปถึงสาระสำคัญของเงื่อนไขในการถอนตัวที่ยังคงจะต้องเจรจากันต่อไป

สุดท้าย สหราชอาณาจักรก็ไม่ได้โดดเดี่ยวหรือเป็นเพียงประเทศเดียวที่หันหลังให้กับบริบทของระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในปัจจุบัน สหรัฐอเมริกาที่นำโดยโดนัลด์ ทรัมป์ ก็ได้ดำเนินยุทธศาสตร์ในลักษณะเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการถอนตัวจากการเจรจาเขตการค้าเสรีที่ใหญ่ที่สุดในโลกอย่าง ข้อตกลงหุ้นส่วนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (Trans-Pacific Partnership) การดำเนินนโยบายกีดกันทางการค้า การเจรจาปรับปรุงข้อกำหนดของความตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement)<sup>79</sup> รวมถึงความเป็นไปได้อื่นในการถอนตัวออกจากองค์การการค้าโลก (World Trade Organisation)<sup>80</sup> หรือแม้กระทั่งการใช้ความสัมพันธ์และช่องทางการติดต่อสื่อสารส่วนตัว เพื่อโน้มน้าวให้โรงงานอุตสาหกรรมการผลิตหลาย ๆ อุตสาหกรรมยังคงรักษาสถานการผลิตในสหรัฐฯ<sup>81</sup> ครั้งหนึ่งในช่วงทศวรรษที่ 1980 มาร์กาเรต แธตเชอร์ (Margaret Thatcher) ก็เคยจับมือกับโรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) ร่วมกันเปลี่ยนแปลงระเบียบของเศรษฐกิจโลกมาแล้ว (ภาพที่ 7) ไม่นานในช่วงทศวรรษที่ 2010 นี้ เราอาจจะได้เห็นเมย์จับมือกับทรัมป์ พาเราไปสู่ระเบียบเศรษฐกิจโลกแบบใหม่ก็เป็นได้

79 “Reshape of Shatter,” *The Economist*, February 11-17, 2017, 35 -36.

80 John Brinkley, “Trump May Withdraw U.S. from WTO, Outside Advisors Says,” *Forbes*, accessed April 10, 2017, <https://www.forbes.com/sites/johnbrinkley/2017/02/13/trump-may-withdraw-u-s-from-wto-outside-advisor-says/#c17d66733bb7>.

81 Scherer, “The Person of the Year,” 34-36.



ภาพที่ 7: แธตเชอร์และเรแกนในการประชุมสุดยอด  
ประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ 7 ประเทศ  
ณ กรุงอตตาวา ประเทศแคนาดา ปี 1981  
(ภาพจาก: Huffington Post)





# **The Rise of Illiberal Democracy in Post-Communist Poland**

**Voradon Lerdrat**

Centre for European Studies at  
Chulalongkorn University





## Abstract

Recent developments on Polish politics indicate the illiberal characteristics of the democratic regime in Poland. In this article, Polish illiberal democracy is examined to explain how and why liberal-originated political system has become illiberal or brought about illiberal outcome in post-communist Poland. The author argues that this is because Polish society has lacked the internalization of liberalism as fundamental emancipative values. This lack has resulted from the legacy of communist era, in which the ruling party's policies on social control and nation-building deteriorated social groups and group politics, including inclusive common identification. Also, the post-communist governments' policies of shock and hollow Westernization have caused socio-economic grievance and, thus, poor reputation of liberalism among lower-class populations. In addition, the non-economic narratives, used by elites to explain such grievance, have emphasized exclusionary discourses in Polish society and obstructed the process of internalization as well.

**Keywords:** Illiberal Democracy, Poland, Democratization, Post-Communist, identification

In 2015, the right-wing populist Law and Justice Party (PiS) won the general election in Poland and could establish new government, led by President Andrzej Duda, after almost eight-year reign of the liberal conservative Civic Platform (PO). With broad popular support, it began the effort to take control of the Constitutional Court,<sup>1</sup> strip the independence of the Supreme Court, and threaten freedom of the press. Moreover, it opposed to receive EU-quota immigrants and has been in long conflict with the European Commission since then.<sup>2</sup> Latest, Polish Parliament passed the Holocaust denial bill that would criminalize those accusing the Polish of collaborating in the Holocaust or other war crimes.<sup>3</sup> Although these measures were executed by the elected government in democratic political system that originated from liberal idea, they seem definitely incompatible with liberalism. This reflects illiberal characteristic of Polish democracy that is not a new phenomenon but has existed since the fall of communism in the late 1980s. It is interesting that how and why has liberal-originated political system become illiberal or brought about illiberal outcome, especially in post-communist Poland – the first former Soviet Union (USSR)’s satellite state in Eastern Europe where the

---

1 Philip Oltermann, “Can Europe’s new xenophobes reshape the continent?,” *The Guardian*, February 3, 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/feb/03/europe-xenophobes-continent-poland-hungary-austria-nationalism-migrants>

2 Ian Bremmer, “Liberal Democracy Is Eroding Right In Europe’s Backyard,” *Time*, July 27, 2017, <http://time.com/4876072/liberal-democracy-is-eroding-right-in-europes-backyard/>

3 Oltermann, “Can Europe’s new xenophobes reshape the continent?.”

citizen could successfully organize to revolt against the communist autocratic government for liberty?

In this article, I will argue that post-communist Polish democracy has been “illiberal democracy” because it has consisted of only democratic formal rule and mechanism but Polish society has lacked of internalization of liberalism as fundamental emancipative values. This lack has been resulted from the idea of sacred and homogeneity-stressed patriotism, and anomic individualism, risen in the communist era. It has also been caused by the idea and policy of neoliberalism, implemented in Poland since the fall of communism, that has been connected with political liberalism but failed to satisfy lower-class population, to include them into national democratization, and to explain causes of their economic and social grievance. This explanation gap has been fulfilled by exclusionary discourses, blaming on some “others,” such as, pagans, foreigners, immigrants, and the European Union (EU).

To explain my argument, I will (1) start with a brief description on the development of Polish politics since the late communist era. Secondly, I will (2) define the operational definition for “liberal democracy” and then indicate why Polish democracy has been only electoral democracy but illiberal with statistic data and public opinion survey. Next, I will explore the causes of that characteristics by explaining (3) the idea of nation and subjectivity, which is the legacy from the communist era; (4) the problem of neoliberalism on Polish politics, society and liberalism; and

(5) the exclusionary discourse on the others. In the last part, I will (6) conclude this article.

Like many other Eastern European countries, after the end of the Second World War (1939-1945), Poland was under the USSR influence and was governed by the USSR-backed communist regime. During this period, socialism became the main national political-economic ideology and state took control of all activities in public sphere. To promote equality among population and, more importantly, to maintain such control against resistance, all political, economic and social organization was banned. Meanwhile, to strengthen the legitimacy of the regime, Polish traditional nationalism was intensively socialized to its population.<sup>4</sup> However, the resistance from the local against the foreign-backed regime was growing by the time.

From the 1970s, the long economic recession led to more resistance from lower-class population, especially the labor. In the early 1980, the great number of labors could organize themselves as a powerful inclusive trade union, namely Solidarity,<sup>5</sup> led by Anna Walentynowicz and Lech Wałęsa. Solidarity became the leading uprising movement against the regime and could broadly mobilize support from

---

4 Ewa Sidorenko, "Which Way to Poland? Re-emerging from Romantic Unity," Martin Myant and Terry Cox (eds.), *Reinventing Poland: Economic and Political Transformation and Evolving National Identity* (London and New York: Routledge, 2008), 116.

5 David Ost, *The Defeat of Solidarity: Anger and Politics in Postcommunist Europe* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2005), 1-3.

both Polish population and external Western powers, such as, the United States. Although the communist government implemented the martial law since 1981, Solidarity could continue and expand its leverage, while the government was less supported by the weakening USSR and needed to negotiate with resisting movements.

Democratization in Poland began at that time. The more negotiation rounds were held, the more rights and freedom non-ruling-party-member citizens gained. Finally, in 1989, the Polish legislative election was held and it led to the fall of Polish communist regime as the ruling party hugely loosed its seats in the parliament. Solidarity Citizens' Committee, which was the political wing of Solidarity, was the leader of resisting movements in such negotiations and the victor in the election. As a result, it could establish the first democratic elected government and Wałęsa became the first democratic elected president of Poland.

The Wałęsa government (1990-1995) implemented “Westernization” measures as a tool for reconstruction, reformation, and development of Poland: further democratization, neoliberal reform, and EU accession. The interim constitution for the new republic had adopted in 1992 before the new – and current – constitution was completed and adopted in 1997. While, the economic reform towards neoliberalism through the doctrine of “Shock Therapy”<sup>6</sup>

---

6 Jittipat Poonkham and Natthanan Kunnamas, *Central and Eastern Europe: A Return to Europe and Liberal Economy* (Bangkok: European Studies Center at Chulalongkorn University, 2013), 38.

caused great economic and social grievance among labors, who were the main bastion of the Solidarity. Consequently, Polish democratic and economic performance from the fall of communism to the early 2000s was in low standard: weak government, low distribution of power, weak political organizations, low popular participation, high unemployment, high inflation rate and high inequality<sup>7</sup> According to the Centre for Public Opinion Research (CBOS)'s survey, between 2001 and 2005, the number of samples that said they satisfied with Polish democracy was not larger than the number of the dissatisfied.<sup>8</sup> Since 2007 Polish democratic and economic performance has developed and been very impressive in comparison with other Eastern European countries until recently. The survey shown that the satisfied outnumbered the unsatisfied for the first time in that year.<sup>9</sup>

Considering this development, Poland has had the elections that citizens can participate in political decision by voting to choose their representatives in the parliament since 1989 and had the permanent constitution that set the ascribed basic principles and rules for citizens' rights, rule of law, and check-balance mechanism since 1997. Given that, it has seemed to have democracy, liberal-originated government regime, since then but I would like to argue

---

7 Claudia-Yvette Matthes, "The State of Democracy in Poland after 2007: Analyzing the Linkage between Economic Development and Political Participation," *Problems of Post-Communism* 63 (5-6), 2016, 290-292.

8 Ibid., 292.

9 Ibid.

that, despite the electoral and representative democracy, Polish democracy has been illiberal.

In my opinion, liberalism is a civilization, borrowing Samuel Huntington's word. It is the grand set of culture constituting particular set of meaning, understanding, identities, values, and norms. This set of culture gives an utmost importance on, according to John Locke's idea, unalienable natural rights in life, liberty and property.<sup>10</sup> In contemporary context, these rights should be not only of some specific groups of people but of everyone, regardless of their difference on class, nationality, race, ethnicity, religion, gender, and etc. Therefore, liberalism calls for some level of common self-identification, common subjectivity, and empathy among all humankind. Democracy is a government "form" that has been developed as a rule and mechanism for using under and fulfilling the will of such set of culture. However, given it can be only a form, it can be developed to use within other civilizations. It is, thus, not always liberal. In this sense, liberal democracy is a government "regime" operating under liberal grand set of culture. Meanwhile, illiberal democracy can be existed as other regimes, borrowing some institutional forms from democracy but operating under other grand sets of culture that may go against liberalism.

---

10 Jim Powell, "John Locke: Natural Rights to Life, Liberty, and Property," *Foundation for Economic Education*, August 1, 1996, <https://fee.org/articles/john-locke-natural-rights-to-life-liberty-and-property/> (accessed on May 4, 2018).

In the case of post-communist Poland, most of existed democratization was only the establishment or reformation of formal state-level institutions. Post-communist elites made a great effort to build parliament – and market – but failed, intentionally or unintentionally, to socialize the liberal set of culture among Polish population,<sup>11</sup> as I will discuss the causes in the following parts. Hence, according to Ronald Inglehart and Christian Welzel, Polish society has lacked of internalization of liberalism as fundamental emancipative values.<sup>12</sup> The CBOS's survey in 2014 shows that many of the Polish have adopted the liberal-originated government form, liberal-like democracy, because it has rather been the “survival values,” being the prerequisite for self-identification as the West not the East, better economic and social well-being, including international security and status of Poland,<sup>13</sup> as we can see in another survey result mentioned in the previous part that the liberal democratic reputation among Polish citizens has changed along with the economic performance. They have not valued the reason for liberal-like adoption as indispensable set of culture for protection and promotion of all humans' natural rights. Furthermore, some have even seen that liberal-like democracy has caused negative effect on some of more important things, especially religiosity and morality (more than two-

---

11 Marcin Krol, “Democracy in Poland,” Mark Kaldor and Ivan Vejvoda (eds.), *Democratization in Central and Eastern Europe* (London and New York: Pinter, 1999).

12 Matthes, “The State of Democracy in Poland after 2007,” 292-293.

13 Ibid., 292.



third of the samples).<sup>14</sup> In this sense, Polish democracy has, thus, been illiberal democracy.

To understand the reasons why liberalism could not be internalized as the fundamental grand set of culture of Polish society, we need to start from exploring some characteristics in the communist era, when the Polish were triggered to resist against the regime while Solidarity, the early manager of post-communist democratization project, gradually formed as a major resisting movement. Although the communist regime ended almost three decades ago, those characteristics and their effect have continued to influence Polish grand set of culture.

As mentioned above, the communist regime made a great effort to control public sphere and all activities there. All non-government political, economic, and social organization was banned and criminalized. In this context, according to Ewa Sidorenko, Polish society was “de-structurized,”<sup>15</sup> in the other words, most of the interest groups in Polish domestic public sphere, such as, political parties, trade unions, vocational associations, and ethnic groups, were deteriorated. In long term, de-structurization weakened common identity, common interest, including empathy among people, and as a result, it destroyed groups and subjectivities in the politics. However, not all social group settings were disappeared. The nation, which was only one

---

14 Ibid., 293.

15 Sidorenko, “Which Way to Poland?,” 115.

public subjectivity the regime allowed, as well as individuals and families, which were definitely in private sphere, became the most important social groups at that time.<sup>16</sup>

A shift towards the subjectivities of nation, individual and family brought about another important phenomenon that Sidorenko referred as “re-traditionalization.”<sup>17</sup> It meant the revival of the idea of Polish patriotism and the prioritized importance of family. Patriotism was used from both the regime and the resistant to affirm their legitimacy and mobilize broad popular support.<sup>18</sup> For the regime, it was implemented as a tool to foster ruling party’s idea among the population that all Polish had a common “dream” to create an “ideal” society, in which everyone is equal, replacing exploitative capitalist society and the party was the only one representative who could led all Polish to fulfill their dream. Meanwhile, for the resisting movements, it was used to define all Polish as common victim to rise up against external threat, the foreign-back regime. However, because the public sphere, especially political sphere, was strictly controlled by state and the dissemination of political message was, thus, banned, patriotism tended to develop on “traditional” idea rather than modern political liberalism. This Polish “dream,” “ideal,” and “traditional” patriotism was explained by Andrzej Walicki as the “Romantic” patriotism<sup>19</sup> consisted of three main narratives developed

---

16 Ibid.

17 Ibid., 115-116.

18 Ibid., 117.

19 Ibid.

from Polish political history: (1) Poland as an unanimous nation, within which is free from the different point of view, like its ancient consensual political decision mechanism in the Early-Modern period; (2) Poland as a sacred savior nation, which has always been sacrificed to maintain peace and stability in Europe, for example, in the incident of Poland partition in the eighteenth century, like the Jesus who had to sacrifice for all humankind; and (3) Poland as a homogeneity nation, stressed the national core values by common characteristics of the Polish who were often stateless and were displaced to be under foreigners' rule, like the period of Poland partition.<sup>20</sup> This Romantic patriotism laid the basis for contemporary Polish nationalism as a sacred and homogeneity-stressed nation which has the united sameness and opposes to the diversity within.

Another result of re-traditionalization was the prioritization of individual and family. Economic hardship and lack of enough social welfare pushed the Polish to focus more on survival of themselves and their families. Under the circumstance that state took control of the public sphere and political interest articulation was banned, only remained choice for Polish population was to sustain themselves. Consequently in long term, Walicki proposed that, according to Emile Durkheim's Theory of Anomie, the society tended to shift towards more anomic society<sup>21</sup> that people mainly focused more and more on private materialistic interest and

---

20 Ibid., 117-120.

21 Ibid., 120-123.

lost their common identity, common interest, and empathy with the others. This kind of situation caused individualism in Poland to form as anomic individualism, unlike individualism in general meaning that stresses on the freedom to think, decide, and do, of everyone without any external control and pressure.

How have these phenomena affected the lack of liberal values in the Polish society? Firstly, group politics are part of the most important element of liberalism in modern political practice. The group is the fundamental unit that individual can participate in politics through interest articulation and interest aggregation. In this sense, it is also the practical space for socialization of liberalism. However, the lack of interest group and social subjectivity in public sphere, the demand for homogeneity of the nation and the anomic individualism have naturally had negative effect on group politics. Secondly, the patriotism centered on sacred and homogeneous nation is exclusionary. Because the Polish have indeed been diverse in their culture, many people have inevitably unfit with such united sameness. As a result, this patriotism is an obstacle against liberalism in contemporary context calling for some level of common identity and empathy among all humankind.

The fall of communism with the rise of democratic Solidarity from the late 1980s to the early 1990s seemed to be the appropriate turning point that Poland could eradicate those communist legacies and reform towards liberal democracy, and indeed, according to David Ost, Solidarity at

that time had potential to succeed.<sup>22</sup> However, as mentioned above, the legacies obstructing liberalism has remained; liberalism could not be internalized in Polish society; and Polish democracy has continued volatile since then until nowadays. This failure can be explained by neoliberalism, the political-economic ideology adopted as post-communist Polish reform doctrine. Despite similar name consisting of the word “liberalism,” neoliberalism has been one of the most important obstacles against Polish shift towards liberal democracy.

Solidarity was the trade union that could mobilize support from all sectors in Polish society. When Polish common threat – the foreign-backed communist regime – was still in power, it was very inclusionary thanks to broad economic anger in Poland.<sup>23</sup> This characteristic was reflected through the first legislative election result that it gained 99 percent of seats in the Senate. However, despite best condition, Solidarity did not use this inclusionary context to promote political participation and then socialize liberalism among Polish population. On the contrary, it ruined this condition itself immediately with neoliberalism.

After Solidarity led by Wałęsa assumed government office, the government made a great effort to westernize Poland. This was understandable because Poland had just been able to get out of the East, the USSR’s sphere of

---

22 Ost, *The Defeat of Solidarity*, 1.

23 Ibid.

civilization and influence; and in the late twentieth century European context, when the East civilization fell, there was only one possible alternative: to join the club of the West civilization, transforming this “former European” country back to Europe. It was so huge process; therefore, I will focus only on political economy question. Under the rule of communist regime, economic order of the East civilization caused broad hardship and grievance among Polish population. Certainly, everyone needed change and believed that the new order would bring about better well-being. The dominant economic idea in the core of Western world at that time, at least in academic sphere, was neoliberalism. It was the idea that supported economic liberalization and opposed to state intervention in economic sphere. To do that, trade liberalization, deregulation, privatization, financial stabilization, and implementation of fiscal discipline were proposed to use as measures. This ideology was adopted as the new political economic regime of most former communist states in Central and Eastern Europe, including Poland. Moreover, for this area, Jeffrey Sach, notable economist and chief architect of this “neoliberalization” project, proposed to use “Shock Therapy” to change economic system suddenly<sup>24</sup> and the Wałęsa government decided to implement this measure, similar to many other neighbor countries.

The Neoliberal Shock Therapy resulted in economic hardship and impacted the well-being of Polish lower-class

---

24 Poonkham and Kunnamas, Central and Eastern Europe, 37-39.

population fiercely, especially the labor. The work and wage protection in communist era was abolished while the inflation rate rose significantly. As a result, the unemployment rate reached almost 20 percent and many lower-class citizens fell in poverty or went bankrupt.<sup>25</sup> Moreover, social welfare, used to be provided poorly by the communist regime, was cut and remained little to not too provoke population.<sup>26</sup> Despite great grievance of lower-class, the government, originally supported by labors, did not change its policies and had no effective remedial measure. The more labors made a demand on the government for their better life, the more the government identified them as the obstacle and pushed them as the others.<sup>27</sup> The inclusiveness of Polish politics collapsed shortly after it had developed by the organization which led in such development.

The implication of this neoliberalization on liberal values in Poland was expansive. Although, in the same period, the government attempted to more democratize Polish politics and society, it was not successful. Since it tried to reach the criteria of EU accession quickly to lead Poland back to Europe more completely, the democratization process was mostly top-down. It could only establish or develop formal state-level democratic institutions. Nevertheless, these institutions were weak and could not function efficiently because they lacked of strong support

---

25 Matthes, "The State of Democracy in Poland after 2007," 291.

26 Poonkham and Kunnamas, *Central and Eastern Europe*, 105.

27 Ost, *The Defeat of Solidarity*, 37.

and participation from liberal-valued society.<sup>28</sup> It was impossible that this kind of democratization could foster liberal values among Polish citizens well, especially when we calculated the implication from neoliberalization. Firstly, as many people connected neoliberalization with liberalism, the economic and social grievance impacted the reputation of liberalism among lower-class population; therefore, it was harder to socialize this new civilization to them. Secondly, they also distrusted liberal-originated democratic institutions including political parties and politicians because they felt they were betrayed by their former trade union. As a result, they tended to not participate with established democratic institutions and activities and the opportunity for them to be socialized liberalism through democratic practice was, thus, more and more shut down. Thirdly, in addition to effect from two first implications that caused lower-class to leave from democratic politics, the neoliberal policies pushed them out in another way. The influence of neoliberalism blinded elites from other political economic alternatives and made them choose to exclude lower-class, “the obstacle,” from national democracy to protect national neoliberalization project.<sup>29</sup> In this sense, as mentioned above, the exclusion of its own citizens reflected that the government left liberalism themselves too. Last but not least, all these phenomena reflected the failure of liberal civilization to be internalized in Polish society. Given the communist civilization had

---

28 Krol, “Democracy in Poland,” 69-73.

29 Ost, *The Defeat of Solidarity*, 9.



collapsed before, there were the gap of meaning, understanding, identities, values, and norms in the society.<sup>30</sup> What fulfilled in this gap in some extent have been the legacies of communist era: the idea of sacred and homogeneity-stressed patriotism, and anomic individualism; therefore, they have continued to influence Polish politics and society.

Another gap needed to be fulfilled. The neoliberalism caused economic anger among lower-class population but how has Polish society explained the causes of the grievance? Given neoliberalism has been internalized in Polish society, especially among political and economic elites, as the most appropriate political economic model and the lower-class has had the potential to obstruct the development in neoliberal way, Polish society could not blame neoliberalism definitely. Nevertheless, the economic anger needs to be explained and organized. According to David Ost, it has been organized along non-economic line.<sup>31</sup> To avoid blaming on neoliberalism, the explanation needs not to be discourses of class or critics of neoliberal capitalism. In the other words, to explain economic problems with economic narratives has been impossible. As a result, non-economic subjectivities of the others, such as, nation, race, ethnicity, and religious denomination, have been blamed as the causes of all problems. Some examples are anti-immigrant, Islamophobia, and populist narratives that the others became scapegoats in unrelated issues. Again,

---

30 Ibid., 5-6.

31 Ibid., 9.

this is an exclusionary narrative that has more and more obstructed the internalization of liberalism and also liberal democracy.

To be concluded, this article would like to explain how and why has liberal-originated political system become illiberal or brought about illiberal outcome in post-communist Poland. It argued that because the Polish society has lacked of liberalism as the strong fundamental values, the Polish democracy, therefore, has gone illiberal democracy. This lack has been resulted from the legacy of communist era, in which the ruling party's policies on social control and nation-building deteriorated social groups and group politics, including inclusive common identification. Also, the post-communist governments' policies of shock and hollow Westernization have caused socio-economic grievance and, thus, poor reputation of liberalism among lower-class populations. In addition, the non-economic narratives, used by elites to explain such grievance, have emphasized exclusionary discourses in Polish society and obstructed the process of internalization as well.



