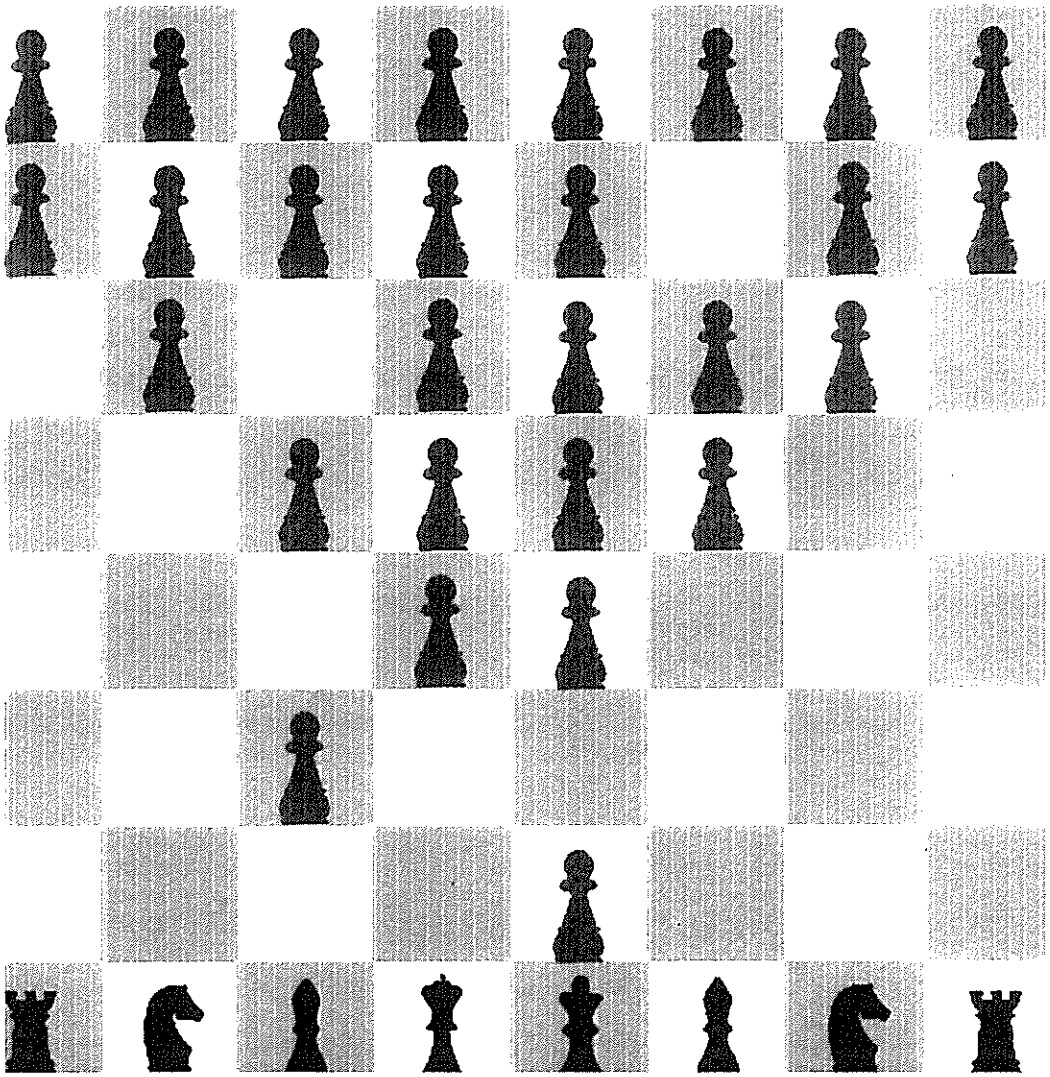
วารสารยุโรปศึกษา
ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

DEMOCRACY



100.-

บรรณาธิการ ดร.ณัฐนันท์ คุณมาศ
ผู้ช่วยบรรณาธิการ พลิษฐ์ ลั่นเรืองฤทธิ์
ที่ปรึกษา รศ. วิมลวรรณ ภัทโรดม
ผศ.ดร.จาริต ติงศภัทิย์

พิมพ์ที่ บริษัท พี.เพรส จำกัด โทร 0-2331-5107

ศูนย์ยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ชั้น 3 อาคารวิทยพัฒนา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท
เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทรศัพท์ 0-2218-3922-3 โทรสาร 0-2215-3580
เว็บไซต์: http://ces.in.th อีเมล: ces@chula.ac.th

Editor Dr. Natthanan Kunnamas
Assistant Editor Palist Lunruangrit
Advisors Assoc. Prof. Vimolvan Phatharodom
Asst.Prof.Dr.Charit Tingsabadh

Printing P. Press Printing House Tel: +662-331-5107

Center for European Studies, Chulalongkorn University
3rd Fl., Vidyabhathana Building, Chulalongkorn University,
Phyathai Road, Patumwan, Bangkok, 10330, Thailand
Tel: +662-218-3922-3 Fax: +662-215-3580
Website: http://ces.in.th e-mail: ces@chula.ac.th

ISSN 0858-7795

บทบรรณาธิการ

ในรอบครึ่งปีหลัง 2554 ที่ผ่านมา ภูมิภาคยุโรปยังคงเกิดเหตุการณ์ที่น่าสนใจต่างๆจนเป็นที่น่าจับตามองของโลก โดยปฐมบทแห่งเหตุการณ์เริ่มต้นขึ้นในเดือนสิงหาคม ในห้วงเวลาซึ่ง ควันไฟ กลิ่นคาวเลือดและคราบรอยน้ำตายังไม่ทันจางหายจากเหตุการณ์ความรุนแรงในนอร์เวย์ โลกก็ต้องตระหนกกับเหตุการณ์ความรุนแรงในอังกฤษ ซึ่งมีมูลเหตุมาจากความตายของพลเมืองผิวสีที่เกิดขึ้นจากน้ำมือของเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้เกิดการก่อจลาจลครั้งใหญ่ และมีการลอกเลียนแบบพฤติกรรม ขยายวงกว้างจากมหานครลอนดอนไปสู่เมืองใกล้เคียง นับเป็นความรุนแรงครั้งสำคัญของปี 2554 ที่ก่อให้เกิดการตั้งคำถามที่เกี่ยวเนื่องกับประเด็นสังคมวัฒนธรรม และเศรษฐกิจการเมืองของประเทศ ที่เป็นหัวเชื้อปะทุขั้นดีของเหตุการณ์ความรุนแรงในครั้งนี้

วิกฤติหนี้ในยูโรโซนยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญต่อเนื่อง ซึ่งประเทศในกลุ่มที่มีหนี้ในระดับสูงหรือ PIIGS ยังคงไม่สามารถจัดการกับปริมาณหนี้ที่สูงโดยเฉพาะหนี้สาธารณะของตนได้ เหตุการณ์ที่สำคัญของกรีซที่สั่นคลอนตลาดหุ้นไปทั่วโลกก็คือการตัดสินใจจัดให้มีการลงประชามติจากประชาชนในประเด็นการยอมรับความช่วยเหลือจากสหภาพยุโรป และการดำเนินนโยบายรัดเข็มขัดของรัฐบาล ที่ยังคงเป็นที่น่าจับตามองต่อไป ถึงทิศทางและอนาคตการแก้ไขปัญหาของกรีซ ที่ความท้าทายเดินมาสู่ทางเลือกที่มีแค่สอง คือ การดำรงอยู่ต่อไปในระบบการใช้เงินยูโร หรือก้าวออกไปเพื่อแก้ไขปัญหาด้วยตัวเอง

ในประเด็นทางด้านการเมืองครึ่งปีหลัง หลายประเทศในภูมิภาคยุโรปได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้น โดยมีการเลือกตั้งในกลุ่มประเทศยุโรปกลางและตะวันออก อันได้แก่ โปแลนด์ ลัตเวีย สโลเวเนีย โครเอเชีย บัลแกเรีย ประเทศในกลุ่มที่ประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ ได้แก่ สเปน ไอร์แลนด์ และประเทศในกลุ่มที่มีความมั่งคั่งทางด้านเศรษฐกิจ อย่างในเดนมาร์กและสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งในเดนมาร์กได้เกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ ที่พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย

พลิกกลับมาชนะพรรคเสรีนิยมเป็นครั้งแรกในรอบ 10 ปี และได้นาง Helle Thorning-Schmidt เป็นนายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของประเทศ กระบวนการการเลือกตั้งทั่วไปอย่างสม่ำเสมอทั่วทั้งทวีป อาจถูกมองว่าเป็นกระบวนการสำคัญในการสร้างประชาธิปไตย ในทางกลับกันกระบวนการเลือกตั้งในบางบริเวณของยุโรปกลับไม่ได้ส่งเสริมประชาธิปไตยให้เกิดขึ้น โดยเฉพาะในยูเครน และเบลารุสที่ผู้นำยังดำเนินนโยบายแบบอำนาจนิยม จึงเป็นที่มาแห่งแกนหลักของวารสารยุโรปศึกษาว่าด้วยประชาธิปไตยในยุโรปฉบับนี้

งานชิ้นแรกของ ณัฐนันท์ คุณมาศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่อง "พัฒนาการด้านการเมืองของยูเครนภายหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียต: ความชะงักงันของประชาธิปไตยภายใต้ระบบการบริหารคู่" ชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคของกระบวนการสร้างประชาธิปไตยในยูเครนอันเกิดขึ้นจากความขัดแย้งในการบริหารงานระหว่างนายกรัฐมนตรีและประธานาธิบดีของประเทศ จนทำให้ปัจจุบันยูเครนยังไม่ก้าวข้ามสู่ความเป็นประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง และจากการบริหารงานของผู้สืบทอดอำนาจเผด็จการอย่าง Viktor Yanukovych และการจองจำศัตรูทางการเมืองอย่างอดีตรัฐมนตรีหญิง Yulia Tymoshenko สร้างความกังวลแก่สหภาพยุโรปและองค์กรทางด้านสิทธิมนุษยชนทั่วโลก ว่าจะเกิดการปฏิวัติสีส้มอีกครา สถานการณ์ประเทศเพื่อนบ้านในเบลารุสทางประชาธิปไตยก็ไม่คืบหน้า ในงานชิ้นที่สองของ ร้อยตำรวจเอกติรัส ตฤณเตชะ ว่าด้วย "เบลารุสภายใต้บังเหียนของเผด็จการคนสุดท้ายแห่งภูมิภาคยุโรป" ชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการทางการเมืองของเบลารุสที่ผูกขาดอำนาจโดยผู้นำเผด็จการอย่าง Alexander Lukashenka จนทำให้กระบวนการสร้างประชาธิปไตยภายในประเทศไม่สามารถเกิดขึ้นได้ อีกทั้งยังมีความพยายามจะหวนกลับคืนสู่อัตลักษณ์แบบเก่าเมื่อครั้งอยู่ภายใต้วงวานของรัสเซียอีกด้วย

หากการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นต้องเคารพสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์แล้วนั้น งานเขียนของ ฑภิพร สุพร เรื่อง "การประกอบสร้างรัฐฆราวาสนิยมในฝรั่งเศส: นัยต่อชาวมุสลิมและผ้าคลุมศีรษะ(ที่สูญหาย)" ทำให้มองเห็นถึง

ปัญหาและอุปสรรคของการสร้างความเท่าเทียมของพลเมืองภายในรัฐที่มีความแตกต่างหลากหลายของวัฒนธรรม ซึ่งอาจนำมาซึ่งการริดรอนสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกของการนับถือศาสนาที่แตกต่าง ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติที่สวนทางกับแนวคิดความเป็นประชาธิปไตยซึ่งเกิดขึ้นในประเทศที่ริเริ่มสิทธิพลเมืองเป็นประเทศแรกมาตั้งแต่สมัยการปฏิวัติฝรั่งเศส งานชิ้นต่อมาของ อรไท โสภารัตน์ ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร เรื่อง "ความเป็นประชาธิปไตยในสถาบันทางการเมืองของสหภาพยุโรปในปี 2000-2009" ซึ่งเป็นงานเขียนที่ใช้ทฤษฎีความเป็นประชาธิปไตยและคุณภาพความเป็นประชาธิปไตยของ Larry Diamond และ Leonardo Morlino ในการประเมินการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในยุโรปผ่านมาตรฐานการเป็นประชาธิปไตย จะช่วยตอบคำถามว่าอะไรคือคุณค่าและหลักการที่สถาบันการเมืองในสหภาพยุโรปยึดถือ ซึ่งจะส่งผลต่อแนวโน้มของการดำเนินงานของสหภาพยุโรปในอนาคต

สำหรับบทความชิ้นสุดท้าย เป็นบทความที่มีความทันสมัยเข้ากับเหตุการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในไทยคือ งานของปีดิเทพ อยู่ยืนยง จาก Leicester De Montfort Law School เรื่อง "กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม" ซึ่งชี้ให้เห็นว่าประเด็นการเกิดอุทกภัยนั้นเกิดขึ้นบ่อยครั้งเช่นกันในภูมิภาคยุโรป และมีแนวโน้มจะเพิ่มสูงขึ้นจากสภาวะความเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ทำให้ในปี 2550 สหภาพยุโรปได้ตรากฎหมายว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมขึ้น เพื่อกำหนดแนวทางให้ประเทศสมาชิกสามารถบริหารจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม และวิธีการในการจัดการปัญหาน้ำท่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งบทความชิ้นนี้น่าจะเป็นตัวอย่างหรือทางเลือกที่สร้างประโยชน์ให้แก่ประเทศไทย เพื่อใช้เป็นกรณีศึกษาในการจัดการกับวิกฤติอุทกภัยในอนาคต

ข้าพเจ้าหวังว่าวารสารยุโรปศึกษาฉบับนี้ จะสามารถเป็นแว่นขยายส่องภูมิภาคยุโรปในมุมที่ท่านทั้งหลายอาจไม่เคยให้ความสนใจมาก่อน โดยเฉพาะ

แง่มุมของความเป็นประชาธิปไตย ที่มีข้อจำกัดและปัญหาอุปสรรคมากมายในภูมิภาคที่ได้ชื่อว่าเป็นบ่อเกิดแห่งประชาธิปไตยมาก่อนที่ใดในโลก ปัญหาที่เกิดจากต้นแบบประชาธิปไตยในภูมิภาคยุโรปจึงสามารถเป็นบทเรียนของประเทศที่รอคอยการเบ่งบานของดอกไม้แห่งประชาธิปไตยที่แท้จริงอย่างประเทศไทยได้เป็นอย่างดี

ดร.ณัฐนันท์ คุณมาศ

เนื้อหา ความคิดเห็น ตลอดจนการตีความต่างๆ ในวารสารฉบับนี้ เป็นความคิดของผู้เขียน มิได้สะท้อนทัศนะและนโยบายของศูนย์ยุโรปศึกษา แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแต่ประการใด

The author is responsible for the contents, views and analyses expressed in the paper, which are neither the same as ones of Centre for European Studies, nor the editorial staff.

เกี่ยวกับผู้เขียน

ณัฐนันท์ คุณมาศ
PhD.Politics and International Studies,University of Leeds, UK
MA.European Politics, University of Leeds, UK
Master in Policy Analysis, GRIPS, Japan
รัฐศาสตรบัณฑิต การระหว่างประเทศและภาษาเยอรมัน เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง เหรียญทอง
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อรไท โสภารัตน์
ศิลปศาสตรบัณฑิต (ศศ.บ.) ภาษาอังกฤษ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (ร.ม.) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ร.ต.อ.ดิรัส ตฤณเตชะ
ปริญญารัฐประศาสนศาสตร์บัณฑิต โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
ปริญญานิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ฑภิพร สุพร
ปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) เกียรตินิยมอันดับ 1
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ปีดิเทพ อยู่ยืนยง
น.บ. มหาวิทยาลัยกรุงเทพ
น.ม. (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ
รป.ม. (นโยบายสาธารณะ) มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ฯ
LL.M. in Business Law Leicester De Montfort Law School, England

สารบัญ

พัฒนาการด้านการเมืองของยูเครนภายหลังการล่มสลาย
ของสหภาพโซเวียต ความชะงักงันของประชาธิปไตย
ภายใต้ระบบการบริหารคู่ 2
ดร. ณัฐนันท์ คุณมาศ

ประชาธิปไตยในสถาบันทางการเมือง
ของสหภาพยุโรปในปี ค.ศ. 2000 - 2009 26
อรไท โสภารัตน์

เบลารุสภายใต้บังเหียนของเผด็จการคนสุดท้ายแห่งภูมิภาคยุโรป 62
ร้อยตำรวจเอก ติรัส ตฤณเตชะ

การประกอบสร้างรัฐฆราวาสนิยมในฝรั่งเศส:
นัยต่อชาวมุสลิมและผ้าคลุมศีรษะ (ที่สูญหาย) 92
ฑภิพร สุพร

กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการ
และประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม 124
ปีดิเทพ อยู่ยืนยง

พัฒนาการทางการเมืองสะท้อนมรดกทางการบริหารตามแบบจักรวรรดิรัสเซียและอดีตสหภาพโซเวียตซึ่งเคยปกครองยูเครนมาแต่เก่าก่อนและมีความไม่ลงรอยกันระหว่างประธานาธิบดีกับนายกรัฐมนตรีมาโดยตลอด ถึงแม้ว่าภายหลังการปฏิวัติสีส้มจะมีความพยายามปฏิรูปให้เป็นประชาธิปไตย แต่ยูเครนยังมีรูปแบบการปกครองแบบกึ่งอำนาจนิยม

ABSTRACT

Ukraine after the collapse of the Soviet Union; Democratic recession under the dual executives

Natthanan Kunnamas

The research article aims to explain and give a proper analysis to the political developments of Ukraine after the separation from the Soviet Union in 1991. The nation-building process of Ukraine has caught up in between two paths, the 'Return to Europe' and the Sovietphile/nostalgic. At the beginning, the former seemed to dominate the democratization process in the country with the 'Grand Compromise' policy of the former Communist leader Leonid Kravchuk. However, after the rise of democratically-elected Leonid Kuchma in 1994, Ukraine has returned to the Soviet path, imbued with the ultimate power of the President over the Prime Minister and the forceful involvements of the oligarchs for over a decade. The post- 2004 Orange Revolution, with the people's movement against election result which favored Viktor Yanukovych, Kuchma's political descendant, was a brief period of liberal and democratic advancement in Ukraine. Still the clashes between President Viktor Yushenko and Prime Minister Yulia Tymoshenko and later Prime Minister Yanukovych reaffirmed the problems of dual executive in Ukraine. At the present time, the return of Kuchma/Yanukovych clan from the 2010 election together with the incarceration of Yulia Tymoshenko subsequently revealed that the road towards democracy in Ukraine remains far from conclusion.

พัฒนาการด้านการเมืองของยูเครนภายหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียต ความชะงักงันของประชาธิปไตยภายใต้ระบบการบริหารคู่[1]

ดร. ณัฐนันท์ คุณมาศ[2]

พัฒนาการด้านการเมืองหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียต

ในทางการเมือง ยูเครนได้แยกตัวออกจากสหภาพโซเวียตในฐานะรัฐอธิปไตยตั้งแต่เดือนธันวาคม 1991 ภายหลังจากได้ประกาศยกเลิกสัญญาในการรวมตัวกับโซเวียตที่ทำไว้ตั้งแต่ปี 1922 และมีการรับรองการแยกตัวอย่างเป็นทางการในวันที่ 24 สิงหาคม 1991 และในเวลาต่อมารัสเซียได้ให้การรับรองการแยกตัวออกเป็นอิสระของยูเครน ภายใต้สนธิสัญญา Basic Principle Relations between Russia and Ukraine ในปี 1997 การแยกตัวนั้นมาจากเหตุการณ์สำคัญได้แก่ การประกาศนโยบาย Glasnost–Perestroika ของ Michail Gorbachev ที่ทำให้เกิดการตื่นตัวทางสังคมในหมู่ชาตินิยมชาวยูเครนหรือกลุ่มที่เรียกว่า Rukh อีกเหตุการณ์หนึ่ง คือ การเกิดอุบัติเหตุในเตาปฏิกรณ์ของโรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์ที่ Chernobyl ทำให้เกิดการต่อต้านโซเวียตมากยิ่งขึ้น เพราะโครงการของโซเวียตส่งผลกระทบทางสังคมและสุขภาพต่อชาวยูเครนจำนวนไม่ต่ำกว่า 800,000 คน ที่ได้รับสารกัมมันตรังสี

---

[1] บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง "สาธารณรัฐยูเครนกับตัวแบบ CAGE: การวิเคราะห์เศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศเพื่อการเปิดตลาดใหม่ของไทย" คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

[2] อาจารย์ประจำภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

การแยกตัวออกมานั้น ยูเครนมีความเต็มใจที่จะแบกรับผลกระทบทางสังคม ในการปฏิรูปไปสู่เศรษฐกิจในระบบตลาดและการเมืองประชาธิปไตย โดยเป้าหมายที่สำคัญที่สุด คือ การสร้างชาติของตนเนื่องจากเคยสูญเสียอำนาจในการปกครองตนเองให้แก่กองทัพแดงของโซเวียตในอดีต โดยในการทำประชามติของการแยกตัวจากสหภาพโซเวียตนั้น ร้อยละ 90 ของประชาชนชาวยูเครนต้องการให้ประเทศเป็นอิสระจากโซเวียต[3] นอกจากนี้สิ่งที่ประชาชนชาวยูเครนเน้นให้เห็นความสำคัญ คือ อัตลักษณ์ของชาติ ที่มีความต้องการสันติภาพ และถือเป็นเกียรติภูมิของประเทศ

ในปี 1990 ยูเครนได้มีการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการครั้งแรก และแม้ว่าผู้นำอย่าง Leonid Kravchuk ซึ่งเคยเป็นอดีตเลขาธิการของพรรคคอมมิวนิสต์จะได้รับคะแนนเสียงอย่างท่วมท้นถึงร้อยละ 61.6 ของผู้ลงคะแนนเสียง[4] แต่อุดมการณ์ซ้ายสุดโต่งได้หมดไป อีกทั้งมีการเกิดขึ้นของกลุ่มชาตินิยม หรือ Rukh และ Ukraine Republican Party ในรูปแบบ Democratic Bloc ที่มีบทบาทในการเมืองยูเครนและการจัดตั้งสภานิติบัญญัติ (The Supreme Rada) เพียงสภาเดียวเป็นครั้งแรก ประธานาธิบดี Kravchuk ได้เปลี่ยนอุดมการณ์ทางการเมืองมาสู่ความเป็นชาตินิยมมากขึ้น โดยมีนโยบายที่เรียกว่า 'Grand Compromise' เพื่อความปรองดองระหว่างกลุ่มชาตินิยมและพรรคคอมมิวนิสต์ซึ่งเป็นการตอบรับต่อมติมหาชนในประเทศได้เป็นอย่างดี

กระบวนการสร้างชาติที่สำคัญในช่วงแรก คือการจัดตั้งกระทรวงกลาโหมเพื่อแสดงความเป็นอิสระของยูเครนจากโซเวียต โดยเข้าไปยึดครองยุทโธปกรณ์ของโซเวียตที่อยู่ในประเทศ และการควบคุมอาวุธยุทโธปกรณ์ของกองทัพเรือในเมือง Sevastopol ที่สามารถครอบครองได้ถึงร้อยละ 30 ของจำนวนทั้งหมด อีกทั้งกระบวนการสร้างชาติมาจากกลุ่มของตัวแทนแรงงานในเหมืองถ่านหิน

---

[3] Anders Åslund. 2009. *How Ukraine became a market economy and democracy*. Washington DC, Peterson Institute for International Economics, p. 1.

[4] Anders Åslund, 2009, p. 33.

ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมหลักของรัฐ นำโดย Yukhym Zviahilsky และกลุ่มของตัวแทนแรงงานในอุตสาหกรรมทหารนำโดย Leonid Kuchma ผู้นำทั้งสองกลุ่มมีบทบาทสำคัญในการเสนอการปฏิรูปทางเศรษฐกิจเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในช่วง 4 ปีแรกของการบริหารงานภายใต้ Kravchuk

พัฒนาการทางการเมืองในช่วงต่อมา คือ การก้าวเข้ามามีอำนาจของ Leonid Kuchma โดยการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในช่วงระยะเวลากว่า 10 ปีตั้งแต่ปี 1994-2004 Kuchma ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาถึงร้อยละ 52 ของจำนวนผู้ลงคะแนนเสียงซึ่งมาจากผู้ที่เอนเอียงทางรัสเซีย แทนที่กลุ่มชาตินิยมเดิมควบคู่ไปกับการเข้ามามีอำนาจในสภาของกลุ่มนักธุรกิจที่ครอบครองที่นั่งในสภาถึงร้อยละ 20[5] อันเป็นการก้าวเข้าสู่อำนาจโดยการชูนโยบายของการสร้างชาติและการปฏิรูปทางเศรษฐกิจ ความสำเร็จทางการเมืองของผู้นำเผด็จการอย่าง Kuchma ขึ้นถึงจุดสูงสุดในปี 1996 ที่สามารถผลักดันรัฐธรรมนูญใหม่และการสร้างอำนาจแก่ประธานาธิบดีในการยับยั้งกฎหมายทางเศรษฐกิจและร่างกฎหมาย รวมทั้งปรากฏการณ์ที่สำคัญของการเติบโตของกลุ่มชนชั้นนำ (Oligarch) ที่มีความมั่งคั่งและมีเส้นสายทางการเมือง

กลุ่มชนชั้นนำที่มีความใกล้ชิดกับประธานาธิบดี Kuchma นอกเหนือจากฐานเสียงดั้งเดิมในอุตสาหกรรมทหาร คือ กลุ่มของนักธุรกิจทางด้านพลังงานและกลุ่มธุรกิจทางการเงิน ซึ่งเติบโตมาจากธุรกิจทางด้านโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ บุคคลเหล่านี้มีการศึกษาสูงและสามารถบริหารกิจการขนาดใหญ่ของยูเครนตั้งแต่สมัยอยู่ภายใต้สหภาพโซเวียตและมีความใกล้ชิดกับสหภาพโซเวียตในช่วงที่มีการเปลี่ยนผ่านทางด้านเศรษฐกิจการเมือง ยิ่งเป็นการทำกำไรสูงสุดให้แก่กลุ่มนี้จากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ พร้อมไปกับการสร้างฐานอำนาจทางการเมืองของกลุ่มผูกขาดทางเศรษฐกิจ ทำให้รูปแบบการเมืองยูเครนภายใต้ Kuchma มีลักษณะเป็นการเมืองแบบชนชั้นนำภายใต้ชื่อกลุ่ม United Ukraine

[5] Anders Åslund, 2009, p. 65.

นโยบายต่างประเทศในสมัย Kuchma ได้อ้างว่าให้ความสำคัญต่อรัสเซียและโลกตะวันตกไปพร้อมกันหรือเรียกว่า 'Multivector Policy' อย่างไรก็ตาม Kuchma ให้ความสำคัญต่อความร่วมมือของกลุ่มเครือรัฐเอกราช หรือ CIS ที่ยังแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของรัสเซีย ในฐานะอดีตผู้นำของสหภาพโซเวียตในภูมิภาคนี้ โดยความสัมพันธ์ของยูเครนกับรัสเซียในสมัย Boris Yeltsin เป็นช่วงเวลาของความร่วมมือและการเคารพอธิปไตยที่ชัดเจนและมีความตกลงดังที่กล่าวไปข้างต้น ในขณะเดียวกันยูเครนมีนโยบายในเรื่องของการปลดอาวุธนิวเคลียร์ (Denuclearization) ด้วย หรืออีกนัยหนึ่งคือการยอมอยู่ภายใต้กรอบข้อตกลงที่ริเริ่มโดยสหรัฐอเมริกา และได้มีการลงนามในสนธิสัญญาสำคัญๆ อาทิ สนธิสัญญาลดอาวุธ (Strategic Arms Reduction Treaty—START) ข้อตกลงว่าด้วยขีปนาวุธพิสัยไกลข้ามทวีป (Intercontinental Ballistic Missile—ICBM) และสนธิสัญญาการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ (Non-Proliferation Treaty—NPT)

ในช่วงปี 2000 บทบาทของนักการเมืองรุ่นใหม่อย่าง Viktor Yushchenko และ Yuliya Tymoshenko ซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองลักษณะกลาง-ขวาเริ่มเป็นที่จับตามอง Yuschenko เคยทำงานอยู่ธนาคารกลางของยูเครนและเคยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและมีส่วนร่วมในการปฏิรูปเศรษฐกิจในช่วงเวลาของ Kuchma ส่วน Tymoshenko ซึ่งเป็นนักการเมืองหญิงเคยดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีกำกับดูแลกิจการพลังงาน ซึ่งคานอำนาจกับชนชั้นนำในธุรกิจพลังงาน การก้าวขึ้นมาของกลุ่มการเมืองรุ่นใหม่นั้น เกิดจากความสามารถของบุคคลเหล่านี้ในนโยบายการปฏิรูปเศรษฐกิจ ประกอบกับการเสื่อมศรัทธาของประชาชนต่อ Kuchma ในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ามีส่วนเกี่ยวพันในคดีฆาตกรรม Heorhiy Gongadze ซึ่งเป็นนักหนังสือพิมพ์ที่ทำการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล ความนิยมของประชาชนในตัว Yuschenko และ Tymoshenko ประกอบกับการเสียผลประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นนำของ Kuchma จากนโยบายการปฏิรูปที่ก่อให้เกิดการแข่งขันและลดการผูกขาดทางเศรษฐกิจของกลุ่มชนชั้นนำ ทำให้กลุ่มประธานาธิบดีและ United Ukraine ดำเนินการปลดทั้ง Yushchenko และ Tymoshenko ออกจากการบริหารงานในปี 2001

ภายหลังลงจากตำแหน่งทางการเมือง Yushchenko ได้เคลื่อนไหวทางการเมืองโดยมีการจัดตั้ง Our Ukraine Bloc ซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองที่มีอุดมการณ์กลาง-ขวา มีฐานเสียงสนับสนุนจากกลุ่ม Rukh และผู้สนับสนุนอิสระของ Yushchenko โดยได้มุ่งเน้นไปที่ค่านิยมสากล อย่างเช่น ความโปร่งใสของฝ่ายบริหารงานและเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี รวมทั้งการหาฐานเสียงสนับสนุนจากนักธุรกิจที่มีผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกับกลุ่ม United Ukraine ของ Kuchma ซึ่งการรวมกลุ่มพรรคการเมืองขนาดเล็ก 7-8 พรรค โดยYushchenko เป็นการปูทางในการลด 'มุ้ง' (Fraction) ทางการเมืองในระยะแรก ในขณะเดียวกันกลุ่มของ Tymoshenko ก็ได้มีการสร้างพันธมิตรทางการเมือง ชื่อว่า Bloc of Yulia Tymoshenko หรือ ByUT ซึ่งประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค[6] ที่มีฐานเสียงในภูมิภาคตะวันออกของประเทศ และให้การสนับสนุน Tymoshenko โดยในการเลือกตั้งสภานิติบัญญัติในปี 2002 นั้น กลุ่ม ByUT ได้ที่นั่งในสภาถึง 2 ใน 3 ในหมู่ผู้แทนจากแวดวงธุรกิจ[7] และเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในสภา ความสำเร็จของ Yushchenko และ Tymoshenko เป็นการท้าทายทางการเมือง ที่ทำให้ฝ่าย Kuchma ต้องมีการเคลื่อนไหวโดยการแต่งตั้ง Viktor Yanukovych เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในฐานะที่เป็นหนึ่งในสมาชิกของกลุ่มชนชั้นนำของ Kuchma ที่มีคะแนนนิยมในสภา และได้รับการวางตัวให้สืบทอดอำนาจจาก Kuchma

ในช่วงปี 2002-2004 นั้น การเมืองภายในของยูเครนได้ถูกแทรกแซงจากรัสเซีย ภายหลังการเปลี่ยนแปลงผู้นำรัสเซียจาก Boris Yeltsin มาสู่ Vladimir Putin เพราะรัสเซียภายใต้ Putin มองยูเครนเป็นเสมือนส่วนหนึ่งของรัสเซีย เริ่มจากในปี 2003 รัสเซียได้ใช้บริษัท Gazprom ซึ่งเป็นบริษัททางด้านพลังงานกดดัน

---

[6] กลุ่มพันธมิตร ByUT ประกอบด้วย 5 พรรคการเมือง ได้แก่ Batkivshyna Party ซึ่งก่อตั้งก่อนหน้าโดย Tymoshenko, Patritotic Party of Ukraine, Ukrainian Conservative Republican Party, Ukrainian Republican Party 'Sobor' และ Ukrainian Social Democratic Party.

[7] Anders Åslund 2009, p.158.

ยูเครน ให้เข้าร่วมกับข้อตกลงทางการค้าที่เรียกว่าเขตเศรษฐกิจร่วมหรือ CES (Common Economic Space) ที่ต้องการสร้างสหภาพศุลกากรและสหภาพทางการเงินระหว่างประเทศในกลุ่ม CIS เพื่อไม่ให้ยูเครนมุ่งความสนใจไปในความร่วมมือทางเศรษฐกิจของยุโรปตะวันตก อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ของยูเครนกับรัสเซียภายใต้ Putin เต็มไปด้วยความขัดแย้งภายหลังรัสเซียส่งกองกำลังเข้าไปในบริเวณของ Tuzla ที่อยู่บริเวณช่องแคบ Kerch ทางยูเครนได้ทำการประท้วง

นอกจากนั้นรัสเซียได้ให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยในบริเวณ Crimea ให้มีการแยกตัวออกจากยูเครน อันเป็นปัญหาในความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศ ซึ่งเป็นดินแดนที่อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลยูเครน ตั้งแต่ค.ศ. 1954 แต่มีชาวรัสเซียอาศัยเป็นส่วนใหญ่ดังที่กล่าวไปข้างต้น ภายใต้การบริหารพื้นที่ของรัฐบาลยูเครนกลับไม่มีสถาบันที่ใช้ภาษายูเครน และอยู่ภายใต้กระบวนการแทรกแซงทำให้เป็นรัสเซีย (Russification) ซึ่งนำไปสู่ประเด็นที่มีการเรียกร้องเอกราช ของกลุ่มเชื้อชาติรัสเซียเพื่อแยกตัวและสร้างรัฐใหม่[8] ประเด็นในพื้นที่ไครเมียจึงเป็นประเด็นทางการเมืองมากกว่าปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาติพันธุ์รัสเซียและยูเครนในพื้นที่

การปฏิวัติสีส้ม หรือ The Orange Revolution ในปี 2004 เป็นความพยายามในการสร้างประชาธิปไตยครั้งแรกในยูเครน เพราะตลอดระยะเวลาของการสร้างชาติกว่า 15 ปี ในสมัย Kravshuk และ Kuchma การปกครองในยูเครนยังไม่เป็นประชาธิปไตยนัก ถึงแม้จะมีการเลือกตั้งและการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ การเคลื่อนไหว 'สีส้ม' หมายถึง การต่อต้านโดยปราศจากความรุนแรง โดยการเคลื่อนไหวเกิดขึ้นในช่วงวันที่ 22 พฤศจิกายน – 26 ธันวาคม 2004 เพราะประชาชนเคลือบแคลงผลการนับคะแนนในการเลือกตั้งประธานาธิบดีรอบที่สองในเดือนพฤศจิกายน 2004 ระหว่าง Yuschenko และ Yanukovych ซึ่งชัยชนะเป็นของ Yanukovych ร้อยละ 49.5 ต่อ 46.6 ของ

[8] Volodymyr Kulyk. 2001. The Politics of Ethnicity in Post-Soviet Ukraine: Beyond Brubaker [pdf online]. http://ipiend.gov.ua/uploads/docs/Kulyk-JUS-2001.pdf. (accessed July 20, 2011).

คะแนน Yuschenko[9]

ประชาชนกว่า 200,000 คน ได้ทำการประท้วงในวันที่ 22 พฤศจิกายน 2004 โดยกลุ่มผู้ประท้วงเชื่อว่ามีเจ้าหน้าที่รัฐกว่า 85,000 คนที่โกงการเลือกตั้ง[10] กลุ่มที่สำคัญในการเคลื่อนไหวนั้น มาจากกลุ่มกลาง-ขวา คือ คือกลุ่ม Our Ukraine ของ Yushchenko และกลุ่ม BYuT ของ Tymoshenko นอกจากนั้น กลุ่มสื่อมวลชนอย่าง Ukraine Pravda ของ Gongadzevy ที่เชื่อว่าถูกลอบสังหารโดยการบงการจาก Kuchma ได้ร่วมเคลื่อนไหวเพราะไม่พอใจ Kuchma และ Yanukovych ที่จำกัดเสรีภาพสื่อ และการผูกขาดของสื่อรัฐบาล รัสเซียภายใต้ Putin ก็ได้เข้ามาแทรกแซงการเลือกตั้งครั้งนี้ โดยเชื่อว่าเป็นผู้อยู่เบื้องหลังในการวางยาพิษ Yushchenko รวมทั้งให้การสนับสนุน Yanukovych ในการหาเสียงอย่างออกนอกหน้าด้วยการติดสินบนกับชาวยูเครนว่าจะให้เงินสนับสนุนถึง 800 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯแก่รัฐบาลยูเครน หาก Yanukovych ได้รับเลือกตั้ง

การปฏิวัติสีส้มคลี่คลายโดยสันติวิธี ภายหลังศาลฎีกาตัดสินให้มีการเลือกตั้งครั้งใหม่ ซึ่งมีผู้เข้าลงคะแนนถึงร้อยละ 77 ของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง โดยชัยชนะตกเป็นของ Yushchenko ด้วยคะแนนร้อยละ 52 ต่อร้อยละ 44 ของ Yanukovych ส่วน Tymoshenko ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นแกนนำสำคัญในการก้าวสู่อำนาจของ Yuschenko และได้การรับรองจากสภาด้วยคะแนนเสียงที่ท่วมท้นถึง 373 เสียง จาก 452 เสียง ภายหลังการปฏิวัติสีส้มมีความพยายามที่จะปฏิรูปรัฐธรรมนูญของยูเครน ให้ลดอำนาจที่มีลักษณะเกือบเบ็ดเสร็จของประธานาธิบดี รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากสื่อและองค์กรภาคเอกชน แต่ปัญหาที่ยังคงพบได้ คือ แม้ว่าจะมีการเพิ่มอำนาจแก่รัฐสภาและนายกรัฐมนตรีแล้ว แต่ยังคงมีปัญหาของการใช้อำนาจยับยั้งจากประธานาธิบดี หรือแม้แต่ในสมัยของ Yuschenko เอง และปัญหาของสภาที่ยังมีบทบาทจำกัดในการทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร

---

[9] Taras Kuzio (ed.). 2009. *Democratic Revolution in Ukraine: From Kuchmagate to Orange Revolution. London*, Routledge.

[10] Anders Åslund 2009, p.191.

ต่อมา ความไม่ลงรอยกันของ Tymoshenko กับสมาชิกในคณะรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่มีลักษณะประชานิยมอย่างการคืนกิจการที่ถูกแปรรูปอย่างไม่เป็นธรรมให้แก่เจ้าของเดิม (Reprivatization) ซึ่งเป็นทิศทางที่ตรงกันข้ามกับการเปิดเสรีของ Yuschenko กองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก ทำให้ Yuschenko ได้ปลด Tymoshenko ออกจากตำแหน่ง ในเดือนกันยายน 2005 พร้อมกับการแตกขั้วทางการเมืองของกลุ่มที่เคยร่วมเคลื่อนไหวในการปฏิวัติสีส้ม Yuschenko ได้แต่งตั้ง Yuriy Yekhanurov ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีแทน เพื่อแก้ไขภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ และสร้างความสมานฉันท์ แต่ทว่าการเมืองของยูเครนนั้น มีการสลับขั้วทางการเมืองอีกครั้งในเดือนสิงหาคม 2006 โดยคราวนี้กลุ่มในการจัดตั้งรัฐบาลเป็นกลุ่มของ Yanukovych ที่กลับมามีบทบาททางการเมืองอีกครั้ง แต่การบริหารงานไม่ราบรื่นเนื่องจากนโยบายพื้นฐานที่แตกต่างกันโดยเฉพาะในเรื่องของความสัมพันธ์กับรัสเซีย และนโยบายในการประกาศเขตการค้าเสรีกับยุโรป รวมทั้งปัญหาของการให้เงินอุดหนุนในการนำเข้าแก๊สจากรัสเซีย ท้ายที่สุดนำมาสู่การไร้เสถียรภาพของระบบสภาและมีการเลือกตั้งใหม่ภายหลังการยุบสภาในปี 2007 โดยการเลือกตั้งครั้งนี้ถึงแม้ว่าพรรคของ Yanukovych จะได้รับคะแนนเสียงเป็นอันดับหนึ่ง แต่ยังไม่เพียงพอในการจัดตั้งรัฐบาล จึงเป็นโอกาสให้ขั้วทางการเมืองของ Yuschenko และ Tymoshenko จับมือกันอีกครั้งเป็นรัฐบาล พรรคร่วมรัฐบาลได้รับรองให้ Tymoshenko เป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่สอง อย่างไรก็ตามการเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจในปี 2008 โดยเฉพาะปัญหาเงินเฟ้อและการถดถอยทางเศรษฐกิจ ทำให้ความขัดแย้งระหว่าง Tymoshenko และ Yushchenko ปะทุขึ้นอีกครั้ง โดยเฉพาะปัญหาในเรื่องของความชะงักงันทางด้านการตรากฎหมายที่มีการยับยั้งโดย Yushchenko ซึ่งเป็นการไม่เปิดโอกาสให้รัฐบาลของ Tymoshenko เข้าทำงาน ทำให้คะแนนนิยมของ Yuschenko ตกต่ำเหลือเพียงร้อยละ 4[11]

---

[11] Anders Åslund 2009, p.191.

พัฒนาการทางการเมืองของยูเครนภายหลังการปฏิวัติสีส้ม เป็นการเริ่มสร้างประชาธิปไตยในยูเครน โดยเฉพาะความเป็นพหุนิยมและภาคประชาสังคมได้เริ่มมีส่วนร่วมทางการเมือง จากแผนภูมิ ที่ 1 สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองผ่านเกณฑ์เป็นครั้งแรกในช่วงปี 2005 ภายใต้รัฐบาล Yuschenko เมื่อเทียบกับรัสเซียที่สถานการณ์ตกต่ำลงทุกขณะในช่วงเวลาเดียวกัน และภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งมากขึ้นจากตารางที่ 1 นอกจากนั้นเสรีภาพของสื่อได้รับการคุ้มครอง โดยเฉพาะในปี 2007 นั้น ไม่พบการเซ็นเซอร์สื่อมวลชนและการกดดันสื่อจากรัฐบาลยูเครน รวมทั้งยูเครนได้รับการจัดลำดับในเรื่องเสรีภาพของสื่อขึ้นมาอยู่ในลำดับที่ 92 จากทั้งหมด 169 ประเทศ[12]

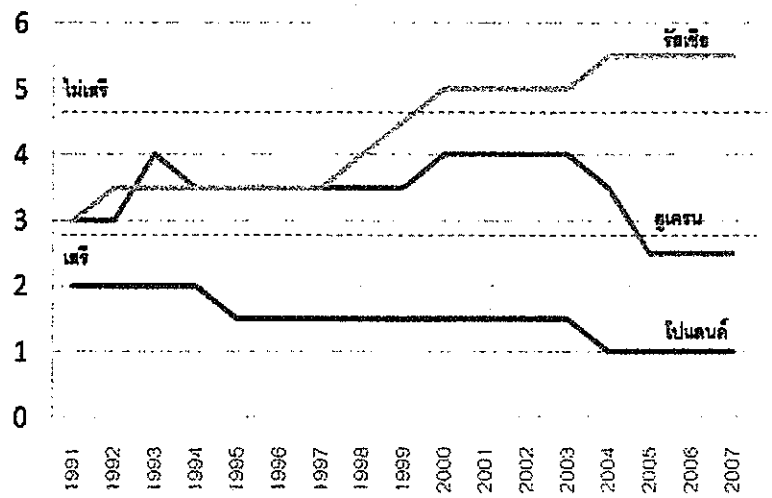
ในเรื่องการแสดงความคิดเห็นสาธารณะ จากการสำรวจตั้งแต่ปี 2009 ชาวยูเครนมีทัศนคติที่ดีขึ้นต่อทิศทางของประเทศในอนาคต กระนั้นก็ตาม ร้อยละ 44 ของพลเมืองยูเครนยังคงเชื่อว่า การเมืองยูเครนเข้าไปสู่สภาวะของการไร้เสถียรภาพและความวุ่นวาย ขณะที่ร้อยละ 21 เชื่อว่ายูเครนกำลังมุ่งสู่เสถียรภาพและความมั่งคั่ง โดยผู้ที่กล่าวถึงความไร้เสถียรภาพทางการเมืองลดลงจากร้อยละ 76 ในปี 2008 มาสู่ร้อยละ 74 ในปี 2009 นอกจากนั้น คำถามต่อการเปรียบเทียบทางสถานการณ์ทางการเมืองยูเครน ระหว่างการเมืองหลังได้รับเอกราชกับการเมืองในปัจจุบันพบว่า ร้อยละ 41 ของชาวยูเครน เห็นว่าประเทศอยู่ในสถานการณ์ที่แย่กว่าช่วงเวลาที่ได้รับเอกราช ส่วนร้อยละ 21 มองว่าดีขึ้น และร้อยละ 14 มองว่าประเทศอยู่ในสถานะเดิม[13] โดยมุมมองที่กล่าวว่าประเทศนั้นแย่ลงมีปัจจัยมาจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ การคอรัปชั่น การว่างงาน ผู้นำที่ไร้ประสิทธิภาพและความสัมพันธ์ที่ไม่มั่นคงกับรัสเซีย

---

[12] Oleksandr Sushko and Olena Prystayko, " Ukraine," in Nation in Transit 2008, ed. Jeannette Goehring (Budapest, Freedom House, 2008), p. 599-607.

[13] International Foundation for Electoral System (IFES), 2010. Transition and Trepidation: Public Opinion in Ukraine (Washington D.C.: International Foundation for Electoral System) p.2.

แผนภูมิที่ 1 สิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง (1991-2007)



ที่มา: Constructed from Anders Åslund. 2009. *How Ukraine became a market economy and democracy*. Washington DC, Peterson Institute for International Economics, p. 255.

ในขณะที่การต่างประเทศภายหลังการปฏิวัติสีส้ม นโยบายมุ่งสู่ตะวันตกของยูเครนคือการเข้าเป็นสมาชิกองค์การนาโต้และสหภาพยุโรป การเข้าร่วมนาโต้เป็นเสมือนใบเบิกทางในการเข้าสู่สหภาพยุโรปต่อไป ยูเครนเคยร่วมส่งทหาร 1,700 นาย เข้าสู่สมรภูมิในอิรักเมื่อปี 2003 ตั้งแต่สมัย Kuchma[14] อย่างไรก็ตาม แผนการเข้าร่วมองค์การนาโต้ในปี 2008 ของยูเครน หรือ Membership Action Plan (MAP) ต้องระงับไป เพราะได้รับการคัดค้านจากรัสเซียโดยรัฐบาลของ Putin ที่ปฏิเสธในความเป็นอธิปไตยของรัฐยูเครนทางการทหารตามข้อตกลงเดิมที่ทำไว้กับ Yeltsin ในปี 1997 นอกจากนั้นรัสเซียยังถือว่ากองทัพเรือที่

[14] Anders Åslund 2009, p.172.

Sevestapol เป็นของตน และไม่รับรองการถ่ายโอนให้แก่ยูเครนในช่วงเวลาก่อนหน้า ทั้งที่ในสมัย Yeltsin มีการโอนการดำเนินงานร้อยละ 30 ของกองทัพเรือให้แก่ยูเครนแล้ว รวมทั้งการที่รัสเซียส่งกองทัพเข้าไปใน South Ossetia และ Abkhazia ในจอร์เจียนั้น เป็นสัญญาณที่เตือนให้เห็นว่ารัสเซียเป็นภัยคุกคามในอนาคตอันใกล้ที่มีต่อยูเครน

ตารางที่ 1 การจัดอันดับและให้คะแนนความเป็นประชาธิปไตยในยูเครน

ปีที่ร้อง	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
กระบวนการการเลือกตั้ง	3.50	4.00	4.50	4.00	4.25	3.50	3.25	3.00	3.00
ประชาสังคม	4.00	3.75	3.75	3.50	3.75	3.00	2.75	2.75	2.75
เสรีภาพของสื่อ	5.00	5.25	5.50	5.50	5.50	4.75	3.75	3.75	3.50
นครหลวงรัฐ	4.75	4.75	5.00	5.00	5.25	n/a	n/a	n/a	n/a
ประชาธิปไตยในระดับชาติ	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	5.00	4.50	4.75	4.75
ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	5.25	5.25	5.25	5.25
กระบวนการยุติธรรมและความเป็นอิสระ	4.50	4.50	4.75	4.50	4.75	4.25	4.25	4.50	4.75
การทุจริตคอร์รัปชัน	6.00	6.00	6.00	5.75	5.75	5.75	5.75	5.75	5.75
คะแนนทางด้านประชาธิปไตย	4.63	4.71	4.92	4.71	4.86	4.50	4.21	4.25	4.25

ที่มา: Jeannette Goehring (ed.) 2008. ***Nation in Transit 2008.*** Budapest: Freedom House, pp. 597. [หมายเหตุ: คะแนนนี้ประเมินโดย สูงสุด คือ 1 ที่มีความก้าวหน้าทางประชาธิปไตยมากที่สุด และ 7 คือ คะแนนที่มีความเป็นประชาธิปไตยน้อยที่สุด]

ในส่วนของสมาชิกภาพในสหภาพยุโรป เนื่องจากท่าทีแต่เดิมของสหภาพยุโรปที่ค่อนข้างจะเฉยเมยต่อยูเครน และสถานะของยูเครนในยุโรปยังเป็นที่ถกเถียงกัน เพราะสหภาพยุโรปได้กำหนดให้ยูเครนอยู่ในความร่วมมือภายใต้นโยบายเพื่อนบ้านแห่งยุโรป (European Neighborhood Policy—ENP) ซึ่งให้คำนิยามประเทศภายใต้ ENP ในฐานะเพื่อนบ้านเท่านั้น ยูเครนจึงมองว่าตนเองกำลังถูกกีดกันจากการเข้าเป็นสมาชิกในสหภาพยุโรป[15] นอกจากนั้น อุปสรรคสำคัญคือ

[15] Anders Åslund 2009, p.173.

ปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองภายในของประเทศนั่นเอง หลังการก้าวเข้าสู่อำนาจของ Yushchenko ยูเครนได้มีแนวโน้มที่จะปรับตัวเข้ากับเกณฑ์ในการรับเข้าเป็นสมาชิก และมีการร่างแผนการที่ชัดเจนในการสมัครเข้าสหภาพยุโรป

ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีเดือนกุมภาพันธ์ ปี 2010 ทั้ง Yuschenko Tymoshenko และ Yanukovych ได้เข้าสู่สนามเลือกตั้งทั้งสามคน คะแนนของ Yanukovych มาเป็นอันดับหนึ่ง ในขณะที่ Yuschenko ได้พ่ายแพ้ไปตั้งแต่รอบแรก สืบเนื่องมาจากความล้มเหลวในการบริหารงานตั้งแต่ในช่วงหลังของการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ ท้ายที่สุด Yanukovych ได้รับเลือกให้เป็นประธานาธิบดีคนที่สี่ของสาธารณรัฐยูเครน กระบวนการปฏิรูปทางการเมืองให้เป็นเสรีถูกมองว่าได้สิ้นสุดลงในสมัยของ Yanukovych ซึ่งสอดคล้องกับรายงานของคณะกรรมาธิการยุโรปซึ่งระบุว่า ยูเครนไม่มีความก้าวหน้าในการปฏิรูประบบการบริหารภายในและการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ประเด็นที่สำคัญที่สุด คือ การยุบสภาร่างรัฐธรรมนูญในปี 2010 และการนำเสนอญัตติของสมาชิกรัฐสภาจำนวน 252 เสียง ให้ยกเลิกการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี 2004[16] และนำมาสู่การย้อนใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในปี 1996 ซึ่งเป็นการขยายอำนาจแก่ประธานาธิบดีย้อนหลังเหมือนกับสมัยของ Kuchma และลดทอนอำนาจการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ

นอกจากนั้น รัฐสภาได้ทำการยกเลิกกฎหมายการต่อต้านการคอรัปชั่นที่ออกมาในปี 2010 และคณะกรรมาธิการที่รับผิดชอบงานด้านการต่อต้านคอรัปชั่นได้ถูกปลดออกจากตำแหน่ง[17] การปฏิรูปการบริหารจึงทำได้เพียงการปรับโครงสร้างของระบบบริหารส่วนกลาง ที่มีการลดจำนวนรัฐมนตรีและหน่วยการบริหารเท่านั้น นอกจากนั้นนโยบายการต่อต้านการคอรัปชั่นมีวัตถุประสงค์ที่จะกำจัดศัตรูทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่ออดีตนายกรัฐมนตรี Tymoshenko

---

[16] European Commission. 2011. ***Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 Country Report on Ukraine.*** Brussels, European Union, p.4.

[17] European Commission 2011, p.5.

ที่ถูกตั้งข้อกล่าวหามาเป็นระลอกตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2011 และในเดือนตุลาคม 2011 ถูกตัดสินจำคุก 7 ปี โดยศาลยุติธรรมยูเครนในข้อหาใช้อำนาจในทางมิชอบในการยกเลิกสัญญาการซื้อขายก๊าซกับรัสเซียในปี 2009 ซึ่งการตัดสินดังกล่าวสร้างความไม่พอใจต่อรัสเซีย สหภาพยุโรป และองค์กรทางด้านสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยอย่าง Transparency International, Freedom House, Amnesty International และ Human Rights Watch ดังนั้น ยูเครนมีแนวโน้มของการกลับมาสู่ระบบกึ่งอำนาจนิยม ที่ประธานาธิบดีและฝ่ายบริหารมีอำนาจมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติและรัฐสภา[18] นอกจากนั้นการแก้ไขกฎหมายระหว่างกระบวนการเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ โดยเฉพาะการร่างกฎหมายยกเลิกการเลือกตั้งท้องถิ่น ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2010[19] การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า มีแนวโน้มที่จะเลวร้าย เนื่องจากการลดความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นและมาตรฐานการเลือกตั้งในรูปแบบประชาธิปไตย

ระบบรัฐสภา พรรคการเมือง การเลือกตั้ง และระบบราชการ

จากการปฏิรูปการเมืองและรัฐธรรมนูญฉบับปี 2006 ภายหลังการปฏิวัติสีส้ม สาธารณรัฐยูเครนปกครองในระบอบประชาธิปไตย ระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี ตลอดระยะเวลาของการเกิดรัฐยูเครนสมัยใหม่ เป็นการแข่งขันอำนาจกันระหว่างประธานาธิบดีและรัฐสภา (Verkhovna Rada) ซึ่งฝ่ายแรกยังคงมีอำนาจมากกว่า ประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศ โดยจะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล ผู้ซึ่งทำหน้าที่บริหารประเทศร่วมกับคณะรัฐมนตรี การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจะมาจากคำแนะนำจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา รัฐมนตรีจะได้รับการเสนอชื่อจากรัฐสภาและได้รับการรับรองจาก

---

[18] UK Trade and Investment Service, *Overseas Business Risk – Ukraine*, available at http://www.ukti.gov.uk/export/countries/europe/easterneurope/ukraine/premiumcontent/107713.html, accessed in 20 July 2011.

[19] European Commission 2011, p.4.

ประธานาธิบดีและรัฐสภา เว้นแต่ตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศและกลาโหม[20] ที่ประธานาธิบดีจะเป็นผู้เสนอชื่อด้วยตนเอง ถึงแม้ว่าปัจจุบันประธานาธิบดีจะปราศจากอำนาจในการขับไล่คณะรัฐมนตรี แต่ทว่าประธานาธิบดียังคงสงวนอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายทั่วไปและฉุกเฉิน ทำหน้าที่ในการตัดสินใจในประเด็นสำคัญ อาทิเช่น การดำเนินนโยบายการต่างประเทศ และเป็นผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพ

รัฐสภาของยูเครนเป็นระบบสภาเดี่ยวที่มีสมาชิกทั้งหมด 450 คน ระบบการเลือกตั้งในช่วงปี 1991-2006 จะใช้ระบบผสมระหว่างสัดส่วน 225 ที่นั่ง และระบบเสียงข้างมากสองรอบ เพื่อเลือกผู้ชนะในเขต[21] ขณะที่การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาตั้งแต่ปี 2006 จากการปฏิรูปการเมืองภายหลังการปฏิวัติสีส้ม จะเป็นการเลือกในระบบสัดส่วนและคะแนนเสียงที่ได้รับต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 สมาชิกรัฐสภาจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ระบบพรรคการเมืองของยูเครนที่ลงสมัครรับเลือกตั้งมีกว่า 170 พรรคในเดือนเมษายน 2010 ซึ่งจำนวนของพรรคการเมืองเพิ่มขึ้นจากปี 2004 ซึ่งมีพรรคการเมืองเพียง 102 พรรค โดยพรรคเล็กมักต้องการที่จะเข้าร่วมกลุ่มการเลือกตั้ง (Electoral blocs) ซึ่งเปิดโอกาสให้พรรคเหล่านี้ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งรัฐสภา[22] พรรคการเมืองใหญ่ที่สำคัญในยูเครนได้แก่ พรรคแห่งภูมิภาค (Party of Regions) ของอดีตประธานาธิบดี Kuchma และประธานาธิบดี Yanukovych ที่ให้ความสำคัญกับการรวมศูนย์อำนาจจากท้องถิ่นและภูมิภาคภายในประเทศ กลุ่มของอดีตนายกรัฐมนตรี Tymoskenko

---

[20] Foreign and Commonwealth Office (FCO). 2010 *UK Trade & Investment Doing business in Ukraine* (London: The Foreign and Commonweslth Office), p.3.

[21] International Foundation for Electoral System. 2010. IFES Election Guide: Country Profile-Ukraine. http://www.electionguide.org/country.php?ID=223 (accessed July 20, 2011).

[22] Bastian Vollmer et al. 2009. *Ukraine Country and Research Areas Report.* Kiev, Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS). p.11.

หรือ ByUT ซึ่งมีอุดมการณ์อนุรักษ์นิยมเสรีนิยม และกลุ่ม Our Ukraine ของอดีตประธานาธิบดี Yushenko ซึ่งมีอุดมการณ์อนุรักษ์นิยมและคริสเตียนเดโมแครต

ระบบการเลือกตั้งภายหลังการปฏิวัติส้ม จัดว่าเป็นการเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรม ซึ่งรัฐบาลไม่ได้เข้าไปแทรกแซงกระบวนการการเลือกตั้งและการทำงานของสื่อมวลชน โดยจะแตกต่างไปจากในกรณีของเบลารุสและรัสเซีย ซึ่งยังคงมีการโกงการเลือกตั้ง การเซ็นเซอร์และการฆาตกรรมทางการเมือง[23] สิ่งที่สำคัญอีกประการคือความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่ภูมิศาสตร์และการเลือกตั้ง แสดงให้เห็นถึงการแบ่งพื้นที่ทางการเมืองอย่างชัดเจนในรูปแบบของ 2 ภูมิภาคได้แก่ ภูมิภาคตะวันตกและตอนกลาง กับภูมิภาคตะวันออกและตอนใต้ พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกทางตะวันตกและตอนกลาง จะสะท้อนความใกล้ชิดทางวัฒนธรรมที่มีต่อสหภาพยุโรปและพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกทางตะวันออกและตอนใต้ใต้ จะมีความใกล้ชิดต่อรัสเซีย โดยผู้ลงคะแนนในแต่ละภูมิภาคจะไม่ได้เพียงทำการเลือกผู้สมัครและพรรคเท่านั้น แต่ยังเชื่อมโยงนโยบายเศรษฐกิจกับภูมิภาคที่ตนอาศัยอยู่ เช่น ผู้ลงคะแนนในภูมิภาคตะวันออกและตอนใต้ที่ประกอบกิจการอุตสาหกรรมเป็นหลัก มักจะลงคะแนนแก่ผู้สมัครและพรรคการเมืองที่ให้การสนับสนุนเงินอุดหนุนต่ออุตสาหกรรม และมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อรัสเซีย ในทางตรงกันข้ามผู้ลงคะแนนในภาคการเกษตรในฝั่งตะวันตกและตอนกลาง มักจะปฏิเสธพรรคการเมืองที่นำเงินไปอุดหนุนภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคส่วนอื่นและมีนโยบายนิยมยุโรป[24]

---

[23] Manuel Alvarez-Rivera. 2007. Ukraine holds an early parliamentary election.

http://globaleconomydoesmatter.blogspot.com/2007/09/ukraine-holds-early-parliamentary.html. (accessed July 20, 2011).

[24] Lowell W. Barrington and Erik S. Herron. 2004. One Ukraine or Many? Regionalism in Ukraine and Its Political Consequences. *Nationalities Papers* 32 (1): 61, p.71

ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีเดือนกุมภาพันธ์ ปี 2010 การเลือกตั้งค่อนข้างเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม รอบแรกมีจำนวนผู้มาใช้สิทธิ์ 24,588,268 คน จากผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนทั้งหมด 36,968,041 คน คิดเป็นร้อยละ 66.5 บัตรเสีย 405,765 ใบ คิดเป็นร้อยละ 1.7 และผู้ไม่ประสงค์ออกคะแนน 542,819 คน คิดเป็นร้อยละ 2.2[25] (ดูตารางที่ 2) ในการเลือกตั้งรอบตัดเชือกปรากฏว่า Yanukovych เอาชนะ Tymoshenko ไปได้อย่างเฉียดฉิว โดยได้คะแนนร้อยละ 49 และ Tymoshenko ได้คะแนนร้อยละ 45.5 โดยมีจำนวนผู้มาใช้สิทธิ์ 25,493,529 คน จากผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนทั้งหมด 37,051,449 คน คิดเป็นร้อยละ 68.8 บัตรเสีย 305,837 ใบ คิดเป็นร้อยละ 1.2 ผู้ไม่ประสงค์ออกคะแนน 1,113,055 คนคิดเป็นร้อยละ 4.4 (ดูตารางที่ 3)[26]

ตารางที่ 2 ผลการเลือกตั้งประธานาธิบดี 2010 รอบแรก

ผู้ลงสมัคร	คะแนนเสียงทั้งหมด	คิดเป็นร้อยละ
Viktor Yanukovych	8,686,642	35.3
Yulia Tymoshenko	6,159,810	25.1
Serhiy Tihipko	3,211,198	13.1
Arseniy Yatsenyuk	1,711,737	7.0
Viktor Yushchenko	1,341,534	5.5
Petro Symonenko	872,877	3.5
Volodymyr Lytvyn	578,883	2.4
Oleh Tyahnybok	352,282	1.4
Anatoliy Hrytsenko	296,412	1.2

[25] European Forum, *Ukraine Country Update*, available at http://www.europeanforum.net/country/Ukraine, accessed in 20 July 2011.

[26] European Forum 2011.

ผู้ลงสมัคร	คะแนนเสียงทั้งหมด	คิดเป็นร้อยละ
Inna Bohoslovska	102,435	0.4
Oleksandr Moroz	95,169	0.4
Yuriy Kostenko	54,376	0.2
Liudmyla Suprun	47,349	0.2
Vasily Protyvsih	40,352	0.2
Oleksandr Pabat	35,474	0.1
Serhiy Ratushniak	29,795	0.1
Mykhaylo Brodskyy	14,991	0.1
Oleh Riabokon	8,334	0.0

ที่มา European Forum. 2010. Ukraine Country Update. http://www.europeanforum.net/country/Ukraine (accessed July 20, 2011).

ตารางที่ 3 ผลการเลือกตั้งประธานาธิบดี 2010 รอบตัดสิน

ผู้ลงสมัคร	คะแนนเสียงทั้งหมด	คิดเป็นร้อยละ
Viktor Yanukovych	12,481,266	49.0
Yulia Tymoshenko	11,593,357	45.5

ที่มา European Forum. 2010. Ukraine Country Update. http://www.europeanforum.net/country/Ukraine (accessed July 20, 2011).

ในส่วนระบบราชการของยูเครน เกี่ยวพันกับอิทธิพลจากแนวทางการบริหารในแบบสหภาพโซเวียตเพราะเคยเป็นเขตการปกครองในอานัติ โดยหน่วยราชการต่างๆนั้น ขาดการประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน[27] กฎเกณฑ์ไม่แน่นอนและล้าสมัย ปราศจากการจัดเก็บเอกสารที่เป็นระบบ ระบบราชการยังเกี่ยวพันกับระดับโครงสร้างการบริหาร โดยเฉพาะการคอรัปชั่นทางการเมืองในระดับบนและล่าง ซึ่งเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการลงทุนจากต่างชาติ การคอรัปชั่นโดยข้าราชการและนักการเมืองระดับสูงนั้น ได้ส่งผลกระทบไปถึงการจัดทำนโยบายระดับมหภาคของประเทศ ที่มีการเอื้อผลประโยชน์ต่อการซื้อขายทรัพย์สินของรัฐ หรือการทำสนธิสัญญาเพื่อหาผลประโยชน์ส่วนตัว ขณะที่การคอรัปชั่นในกลุ่มเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นนั้น มักดำเนินการผ่านกฎเกณฑ์และข้อบังคับในระดับท้องถิ่น บรรษัทและธุรกิจข้ามชาตินั้น ต่างเห็นพ้องว่า กระบวนการทางนิติบัญญัติและข้อบังคับต่างๆ ถูกสร้างขึ้นเพื่อการติดสินบนอย่างชัดเจน[28]

[27] Tryukraine. 2010. Bureaucracy in Ukraine, Russia, and the Former USSR. http://www.tryukraine.com/ society/bureaucracy.shtml. (accessed July 20, 2011).

[28] National Security Research Division, 2007. Encouraging Trade and Foreign Direct Investment in Ukraine. http://www.rand.org/pubs/monographs/2007/RAND_MG673.pdf. (accessed July 20, 2011). pp. x-xii.

อาทิ กระบวนการที่ซับซ้อนในการขอใบอนุญาตจัดตั้งบริษัท หรือการที่เจ้าหน้าที่รัฐข่มขู่บริษัทต่างชาติว่าจะยุติหรือชะลอการลงทุน ทำให้ระยะเวลาในการรอใบอนุญาตหรือการเริ่มธุรกิจในยูเครนมีต้นทุนที่สูง[29]

โดยสรุปแล้ว พัฒนาการทางการเมืองสะท้อนมรดกทางการบริหารตามแบบจักรวรรดิรัสเซียและอดีตสหภาพโซเวียตซึ่งเคยปกครองยูเครนมาแต่เก่าก่อน และมีความไม่ลงรอยกันระหว่างประธานาธิบดีกับนายกรัฐมนตรีมาโดยตลอด ถึงแม้ว่าภายหลังการปฏิวัติสีส้มจะมีความพยายามปฏิรูปให้เป็นประชาธิปไตย แต่ยูเครนยังมีรูปแบบการปกครองแบบกึ่งอำนาจนิยม อันเป็นมรดกจากการบริหารงานอันยาวนานของอดีตประธานาธิบดี Kuchma และสืบทอดมายังผู้นำคนปัจจุบันคือประธานาธิบดี Yanukovych ประกอบกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเดิม และสายสัมพันธ์ที่เหนียวแน่นของชนชั้นนำภายในประเทศ ถึงแม้ว่ามีแรงต้านจากสองกลุ่มทางการเมืองคือกลุ่ม Tymoshenko และ Yushenko แต่ทั้งสองกลุ่มค่อนข้างอ่อนแรงโดยเฉพาะ Tymoshenko ที่ถูกจองจำ อีกทั้งปัญหาหลักของระบบราชการและการบริหารที่ยังค้างคาคือการคอรัปชั่น ซึ่งเป็นมรดกจากสังคมคอมมิวนิสต์ ที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข

---

[29] Anders Åslund. 2009. ***How Ukraine became a market economy and democracy***. Washington DC, Peterson Institute for International Economics, p. 248.

เอกสารอ้างอิง

Alvarez-Rivera, Manuel. 2007 Ukraine holds an early parliamentary election. http://globaleconomydoesmatter.blogspot.com/2007/09/ukraine-holds-early-parliamentary.html. (accessed July 20, 2011).

Aslund, Anders. 2009. *How Ukraine became a market economy and democracy.* Washington DC, Peterson Institute for International Economics.

Barrington, Lowell W., and Erik S. Herron. 2004. One Ukraine or Many? Regionalism in Ukraine and Its Political Consequences. *Nationalities Papers* 32 (1): 61.

European Commission. 2011. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 Country Report on Ukraine.* Brussels, European Union.

European Forum. 2010. Ukraine Country Update. http://www.european-forum.net/country/Ukraine (accessed July 20, 2011).

Foreign and Commonwealth Office (FCO). 2010. *UK Trade & Investment: Doing business in Ukraine.* London, Foreign and Commonwealth Office.

Goehring, Jeannette (ed.) (2008). *Nation in Transit 2008.* Budapest: Freedom House International Foundation for Electoral System. 2010. IFES Election Guide: Country Profile – Ukraine. http://www.electionguide.org/country.php?ID=223 (accessed July 20, 2011).

Kulyk, Volodymyr. 2001. The Politics of Ethnicity in Post-Soviet Ukraine: Beyond Brubaker [pdf online]. http://ipiend.gov.ua/uploads/docs/Kulyk-JUS-2001.pdf. (accessed July 20, 2011).

Kuzio, Taras. 2009. *Democratic Revolution in Ukraine: From Kuchmagate to Orange Revolution.* (ed.) London, Routledge.

National Security Research Division. 2007. Encouraging Trade and Foreign

Direct Investment in Ukraine. http://www.rand.org/pubs/monographs/2007/RAND_MG673.pdf. (accessed July 20, 2011).

Tryukraine. 2010. Bureaucracy in Ukraine, Russia, and the Former USSR. http://www.tryukraine.com/society/bureaucracy.shtml. (accessed July 20, 2011).

UK Trade and Investment Service, *Overseas Business Risk – Ukraine*, available at http://www.ukti.gov.uk/export/countries/europe/easterneurope/ukraine/premiumcontent/107713.html, accessed in 20 July 2011.

Vollmer, Bastian et al. 2009. ***Ukraine Country and Research Areas Report***. Kiev, Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS).

สหภาพยุโรปสามารถบรรลุวัตถุประสงค์การจัดตั้งสถาบัน
ทางการเมืองได้ แต่ยังคงไม่ใช่ลักษณะความเป็นประชาธิปไตย

ABSTRACT

Democracy in Political Institution of European Union between 2000-2009

Oratai Soparat

This paper aims to investigate general principles of democracy and apply those principles to explain the functioning of EU's political institution, the most outstanding political institution among international organizations presently existing.

The study applies the theory of Democracy and a concept on the Quality of Democracy by Larry Diamond and Leonardo Morlino in the analysis. The democracy is defined in three components which are the processes, the contents, and the responsibilities. The EU's political institutions included in the analysis are the European Parliament, the Council of the European Union, and the European Commission.

The findings reveal that the EU has achieved its objectives in setting up political institutions- the process of democracy - but not yet achieved the contents of democracy as these contents were not defined as an aim in the setting. However, applying the democratic framework to evaluate the democracy level, indicated by the election among all members, the EU can be considered to have met the minimal standard of democracy. Based on the theoretical framework, the principles of democracy in terms of processes, contents and responsibilities are still the most important first step of the EU to move onto the democracy path. Also, from the current direction, its political institutions are still faced with and challenged by democratic deficits.

ประชาธิปไตยในสถาบันทางการเมือง ของสหภาพยุโรปในปี ค.ศ. 2000 - 2009

อรไท โสภารัตน์

1. บทนำ

สหภาพยุโรปมีพัฒนาการความร่วมมือทางการเมืองซึ่งเห็นได้จากร่างรัฐธรรมนูญ และสถาบันทางการเมืองอันประกอบไปด้วย รัฐสภาสหภาพยุโรป คณะมนตรียุโรปและ คณะกรรมาธิการยุโรป จึงทำให้อำนาจภายในองค์การระหว่างประเทศเสมือนเป็นรัฐบาลภายในที่สามารถตรากฎหมายระหว่างรัฐสมาชิกได้ อย่างไรก็ตามกฎหมายที่ร่างขึ้นก็มิได้บังคับใช้ได้ทั้งหมดและยังมีอุปสรรคอยู่มาก ความร่วมมือทางการเมืองส่วนใหญ่จึงเป็นลักษณะสนธิสัญญา[1] ที่มีผลบังคับเฉพาะประเทศที่ให้สัตยาบันยอมรับพันธะผูกพันเท่านั้น อนึ่ง การรวมตัวทางการเมืองของยุโรปดังกล่าวเป็นที่ยอมรับด้านพัฒนาการทางการเมืองที่ดีขึ้น และแม้ว่าสถาบันทางการเมืองจะสะท้อนภาพการรวมตัวราวกับว่าเป็น องค์การเหนือรัฐ (Supranational) แต่พัฒนาการทางการเมืองก็ยังคงมีอุปสรรคอยู่อันไม่สามารถกล่าวเช่นนั้นได้อย่างสมบูรณ์ในปัจจุบัน

บทความนี้ผู้เขียนสนใจศึกษาพัฒนาการทางการเมืองของสถาบันทางการเมืองของสหภาพยุโรปโดยเทียบกับแนวคิดคุณภาพความเป็นประชาธิปไตย

---

[1] สนธิสัญญาลิสบอน (Lisbon Treaty or Reform Treaty) ที่เป็นเสมือนกฎหมายแม่บทของบรรดาประเทศสมาชิก ได้รับการเห็นชอบในเดือนตุลาคม 2550 ซึ่งทำให้สหภาพยุโรปมีตำแหน่งประธานสหภาพยุโรปและตำแหน่งผู้แทนระดับสูงด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงที่รวมเอาผู้แทนระดับสูงด้านการต่างประเทศและกรรมาธิการต่างประเทศไว้ด้วยกัน.

เพื่อตรวจสอบระดับการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยของสถาบันทางการเมืองของสหภาพยุโรป ในบทความนี้ประกอบไปด้วยเนื้อหาหลักสามส่วน ในส่วนแรกผู้เขียนจะอธิบายแนวคิดความเป็นประชาธิปไตย ส่วนที่สองผู้เขียนจะอธิบายสถาบันทางการเมืองของสหภาพยุโรป และส่วนที่สามผู้เขียนจะประยุกต์เอาประเด็นความเป็นประชาธิปไตยมาเทียบเคียงกับสถาบันทางการเมืองของสหภาพยุโรป ทั้งยังอธิบายครอบคลุมประเด็นส่วนที่ยังเป็นความล้มเหลวทางประชาธิปไตย (Democratic deficit) อันถือเป็นสาระสำคัญที่จะผลักดันทำให้เกิดพัฒนาการที่ดีต่อไป

2. แนวคิดที่เกี่ยวกับประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยตามความเข้าใจของประชาชนส่วนใหญ่คือการที่ประชาชนไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งผู้นำของตนในฐานะเป็นตัวแทนได้อย่างเสรีและมีความเป็นธรรม ซึ่งผู้เขียนมองว่าเป็นการอธิบายที่ผิวเผินเกินไป เราสามารถมองความเป็นประชาธิปไตยในมิติเชิงระบบ ตามแนวคิดของ แลรี่ ไดอะมอน (Larry Diamond) โดยมองว่าประกอบด้วยคุณลักษณะดังต่อไปนี้ คุณลักษณะด้าน**เสรีภาพ** เช่น เสรีภาพทางความคิด การแสดงความคิดเห็น การกล่าวสุนทรพจน์ การยื่นคำร้องเพื่อความเสมอภาคท่ามกลางความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ด้าน**สิทธิของประชาชน**ที่สามารถลงคะแนนเสียงและได้รับการเลือกตั้ง ด้าน**ความเท่าเทียมกัน**ทางกฎหมายของประชาชนภายใต้หลักแห่งกฎหมายเดียวกันกล่าวคือด้าน**การให้สิทธิ์ของประชาชนตามกระบวนการกฎหมายและเสรีภาพ**จากความทรมาน กักขัง หน่วงเหนี่ยวโดยรัฐ ด้าน**การตรวจสอบอำนาจผู้ได้รับเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่**ที่ทำงานในสถาบันทางการเมืองเช่น นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการตลอดจนหน่วยงานอิสระของรัฐ ด้าน**การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนและการจัดรูปแบบองค์กรภาคประชาชน** โดยเฉพาะการเกิดกลุ่มประชาสังคมที่เข้มแข็ง ตลอดจนการควบคุมทหารและเครื่องมือด้านความมั่นคงโดยพลเรือนอันเป็นสิทธิ์ที่ดำเนินการได้ ประชาชนยังสามารถใช้วิธีการเลือกตั้ง

เป็นขั้นตอนการตรวจสอบการทำงานได้อีกทาง

นอกจากนั้นเกณฑ์การวัดคุณภาพความเป็นประชาธิปไตยนับเป็นส่วนประกอบที่สำคัญ ซึ่งสามารถแบ่งเกณฑ์การวัดคุณภาพความเป็นประชาธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน ตามแนวคิดของแลรี่ ไดอะมอน (Larry Diamond) แล ลีโอนาโด มอร์ลิโน (Leonardo Morlino) คือในส่วนแรกเรียกว่าเป็นส่วน **กระบวนการ** (Procedural) ประกอบด้วย กฎแห่งกฎหมาย การมีส่วนร่วม การแข่งขัน และการตรวจสอบการทำงานทั้งแนวราบและลึก ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการทางกฎหมายและการฝึกหัด ส่วนที่สองเรียกว่าส่วน **เนื้อหา** (Substantive)ประกอบด้วย เสรีภาพของพลเรือนและทางการเมือง และพัฒนาการในการสร้างความเท่าเทียมกันทางการเมือง และส่วนสุดท้ายคือ **ความรับผิดชอบ** (Responsiveness) ซึ่งจะเชื่อมในส่วนกระบวนการและเนื้อหา อันจะเป็นการตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างกระบวนการและเนื้อหาต่อความต้องการและความพอใจของประชาชนต่อกระบวนการทางการเมือง อย่างไรก็ตามทั้งสามส่วนที่กล่าวมาเมื่อนำมาประยุกต์ใช้แล้วพบว่าไม่สามารถยืนยันว่าทั้งสามส่วนควรจะมีสัดส่วนระดับคุณภาพอย่างเท่าเทียมกันอย่างไร หากแต่สามารถมีพัฒนาการได้หลากหลายมิติที่แตกต่างกัน[2]

เพื่อทำความเข้าใจในกรอบแนวความคิดทั้งหมดผู้เขียนจึงขออธิบายเพิ่มเติมโดยรายละเอียดของทั้งสามส่วนที่กล่าวมา ส่วนที่หนึ่งประกอบด้วยเรื่องกฎแห่งกฎหมาย (The Rule of Law) หมายถึงตัวกฎหมายมีความชัดเจนเป็นที่รู้จักกว้างขวาง มีความเป็นสากลและมีเสถียรภาพ นอกจากนั้นยังหมายรวมถึงระบบกฎหมายที่ปกป้องสิทธิ์ทางการเมืองและกระบวนการประชาธิปไตย การรักษาสิทธิ์พลเมือง และการส่งเสริมอำนาจของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้ง[3]

---

[2] Ibid.

[3] O'Donnell,Gueillermo,Horizontal Accountability in New Democracies, in Andreas Schedler, Larry Diamond, and Mare F.Plattner,eds.,The Self-Restraining State. p.31.

อย่างไรก็ตามยังพบประชาธิปไตยที่ไม่เสรี (illiberal democracy) ปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ ตัวอย่างเช่น การเลือกตั้งที่ยกเว้นคนบางกลุ่ม เช่นคนยากจน ชนกลุ่มน้อย หรือรัฐบาลไม่คุ้มครองเสรีภาพส่วนบุคคลทั้งยังพยายามบดบังบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ปัญหาการคอรัปชั่น ตลอดจนการแข่งขันทางการเมืองที่ไม่ยุติธรรมเช่นการเลือกตั้งแบบซื้อสิทธิ์ขายเสียง ตัวการหลักของการทำให้ประชาธิปไตยที่ไม่เสรีเช่น วัฒนธรรมระบบราชการเช่น ระบบอุปถัมภ์ ความอ่อนแอของสถาบันทางการเมืองที่ไม่สามารถบริหารจัดการอย่างเสรีและปัจจัยทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะปัญหาความยากจน ซึ่งส่งผลให้ความเป็นประชาธิปไตยตามหลักกฎแห่งกฎหมายนั้นถูกท้าทาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีวัฒนธรรมระบบราชการที่เน้นการคอรัปชั่นและกลุ่มพวกพ้องอันจะทำให้กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มอิทธิพลมีอำนาจกำหนดกฎหมายได้ หรือกฎหมายของบางประเทศที่ห้ามนำเสนอการทำงานของรัฐบาลโดยสื่อมวลชน สำหรับวิธีการสร้างความเป็นประชาธิปไตยอย่างมีคุณภาพจะต้องอาศัยพลังประชาสังคมที่เข้มแข็งตระหนักรู้ความสำคัญของกฎหมาย พอๆกับการมีผู้นำทางการเมืองที่มีความตั้งใจและมีความสามารถในการควบคุมตัวเองเป็นพลังผลักดันที่สำคัญ

ส่วนต่อไปที่กล่าวถึงคือ **การมีส่วนร่วมทางการเมือง** (participation) ประชาธิปไตยที่ดีให้ความสำคัญกับปัจจัยนี้มาก ซึ่งตัวแสดงหลักคือบทบาทของประชาชนซึ่งสามารถใช้สิทธิ์ในกระบวนต่างๆ ทางการตัดสินใจ ไม่ว่าจะเป็นการลงคะแนนเสียง การรวมตัว การประท้วง และการล๊อบบี้หรือการชักจูงใจให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน นอกจากนั้นสถาบันทางการเมืองอย่างองค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทตรวจสอบการทำงานของตัวแทนประชาชนก็นับเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สะท้อนบทบาททางการเมืองภาคประชาชนที่ทรงอิทธิพล ทั้งนี้สิ่งที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างมากคือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างกว้างขวาง อนึ่ง ประชาชนควรมีความรู้พื้นฐานและความสามารถในการอ่านออกเขียนได้เพื่อเป็นสื่อกลางในการเรียนรู้และเข้าใจรัฐบาล พร้อมๆไปกับการที่ทุกคนมีสิทธิที่เท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายซึ่งเป็นที่ยอมรับโดย

ตัวบุคคลหรือกลุ่มต่างๆในสังคม[4]

การแข่งขัน (competition)ในระบบทางการเมืองจะต้องให้ความสำคัญกับเสรีภาพและความยุติธรรมในการแข่งขันเลือกตั้งของบรรดาพรรคการเมืองต่างๆ แต่ระดับการแข่งขันมีความหลากหลายโดยเฉพาะระดับการเปิดเผยของแต่ละพรรคการเมืองที่จะอนุญาตให้บรรดาสื่อมวลชนสามารถเข้าถึงได้ รวมถึงการได้มาซึ่งเงินทุนในการรณรงค์ของแต่ละพรรคก็เป็นปัจจัยที่ต้องพิจารณาร่วมด้วย ระบบการเลือกตั้งนับเป็นตัวแสดงที่สำคัญ ตัวอย่างเช่นประเภทของพรรคการเมืองเป็นแบบพรรคเดียว สองพรรค หรือหลายพรรคการเมือง อันจะเป็นปัจจัยในการกำหนดการแข่งขัน นอกจากนั้นการคำนึงถึงการเสนอบัญชีรายชื่อตัวแทนพรรคการเมืองซึ่งหลังจากการเลือกตั้งจะทำให้รู้ว่าแต่ละพรรคการเมืองจะมีผู้แทนเป็นจำนวนเท่าไหร่ นอกจากนั้นอีกปัจจัยในการแข่งขันคือหลังการเลือกตั้งเมื่อมีการจัดตั้งพรรครัฐบาลผสมบรรดาพรรคต่างๆ มักจะแข่งขันกันเพื่อให้ได้สัดส่วนเก้าอี้นั่งในสภาให้ได้มากที่สุดในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของพรรครัฐบาล หากจะคำนึงถึงปัจจัยคุณภาพของประชาธิปไตยนั้นต้องพิจารณาในองค์ประกอบด้านสัดส่วนบทบาทของผู้หญิงและชนกลุ่มน้อยในทางการเมืองเป็นอีกปัจจัยพิจารณาที่สำคัญ เพื่อให้เกิดคุณภาพที่ดีในด้านการแข่งขันจึงจำเป็นต้องออกกฎหมายควบคุมการให้เงินสนับสนุนการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ตลอดจนการกำหนดการรายงานการใช้จ่ายของแต่ละพรรคในด้านการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งอย่างรัดกุม อีกทั้งการแบ่งเขตการเลือกตั้งอาจทำให้เกิดภาวะความไม่ยุติธรรมหากไม่ได้ใช้มาตรฐานเดียวกันในการแบ่งเขต และที่น่าสนใจอีกประเด็นหนึ่งคือบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งควรจะสามารถรับประกันเสรีภาพและความยุติธรรมทางการเลือกตั้งเพื่อทำให้การแข่งขันมีประสิทธิภาพมากที่สุด[5]

---

[4] Diamond, Larry and Leonardo Morlino, The Quality of Democracy, Journal of Democracy, Volume 15, Number 4, October 2004, p.23-24.

[5] Ibid., pp.24-25.

มิติต่อไปที่จะกล่าวถึงมีลักษณะเกี่ยวโยงกัน โดยแบ่งออกเป็น 2 มิติ **คือ การตรวจสอบในแนวดิ่ง และการตรวจสอบในแนวราบ** สาเหตุที่เรียกว่าแนวดิ่งเป็นลักษณะการตรวจสอบในแบบจากด้านล่างสู่ด้านบน สำหรับการตรวจสอบในแนวราบจะเป็นลักษณะการตรวจสอบในระดับเดียวกัน

การตรวจสอบในแนวดิ่ง (Vertical Accountability) นับว่าเป็นหน้าที่หลักของผู้นำทางการเมืองที่หลังจากได้รับการเลือกตั้งแล้วจะต้องตอบเหตุผลในการตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องต่างๆ จากการตั้งคำถามของประชาชน แอนเดรีย เชดเลอร์ (Andrea Schedler) ได้อธิบายแนวคิดการตรวจสอบประกอบด้วย 3 คุณลักษณะที่สำคัญ คือ การได้รับข้อมูล การตรวจสอบ และการทำโทษหรือการชดเชย[6] กล่าวคือ ประชาชนจะต้องได้รับข้อมูลตลอดจนเหตุผลของการตัดสินใจของผู้นำ ทั้งยังต้องสามารถถอดถอน หรือทำโทษหากสิ่งที่ผู้นำตัดสินใจนั่นส่งผลร้ายต่อสังคม และในทางกลับกันผู้นำอาจได้รับการส่งเสริมผ่านการให้รางวัลอาจจะโดยการเลือกตั้งในอีกสมัยหนึ่งเป็นต้น เนื่องจากในรูปแบบการตรวจสอบนี้เน้นเป็นการตรวจสอบจากด้านล่างขึ้นสู่ด้านบน และการตั้งคำถามโดยพลังประชาสังคม สื่อมวลชน และเวทีรวบรวมความคิด ซึ่งบทบาทดังกล่าวจะดำเนินไปได้ก็เมื่อได้รับเสรีภาพและปกป้องสิทธิตามหลักแห่งกฎหมายอย่างเพียงพอโดยปราศจากการคุกคาม

การตรวจสอบในแนวราบ (Horizontal Accountability) การตรวจสอบ ในลักษณะนี้เป็นการตรวจสอบโดยผู้แทนในระดับเดียวกันเรื่องความถูกต้องตามหลักกฎหมายในการทำงาน กล่าวคือนอกจากกลุ่มผู้มีอำนาจเหล่านี้ต้องตอบคำถามจากประชาชนผู้เลือกตั้งพวกเขาอีกทั้งยังต้องตอบคำถามในเรื่องการทำงานจากผู้แทนในระดับเดียวกันอีกด้วย ตัวอย่างของการตรวจสอบในรูปแบบนี้เช่น พรรคฝ่ายค้านในรัฐสภา คณะกรรมาธิการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมาธิการต่อต้านการคอรัปชั่น ธนาคารกลาง คณะกรรมการการเลือกตั้ง

---

[6] Schedler, Andreas.Conceptualizing Accountability, in Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc F.Planttner, eds., The Self-Restraining State.

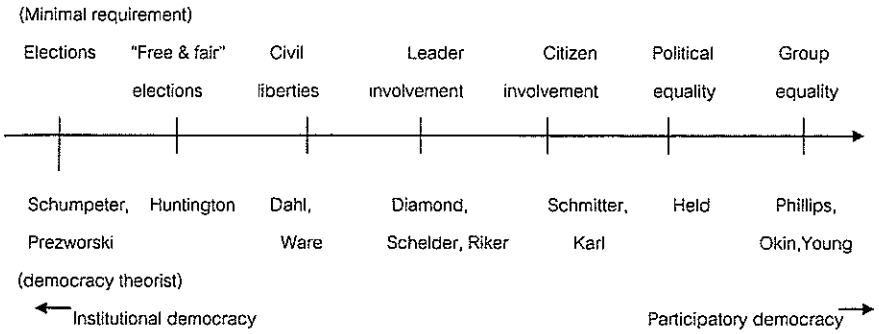
และผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นต้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นการตรวจสอบอำนาจหน้าที่ในระดับเจ้าหน้าที่และสถาบันของรัฐโดยผู้ตรวจสอบระดับเดียวกัน ทั้งนี้สิ่งที่สำคัญคือบทบาทของเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบนั้นจะต้องมีความรู้ทางด้านการทำงานในด้านสถาบันนั้นเป็นอย่างดี[7]

หลักแห่งกฎหมาย การมีส่วนร่วม การแข่งขันและการตรวจสอบในเชิงแนวดิ่งและราบที่ผู้เขียนได้กล่าวมานั้นเป็นการอธิบายเพื่อให้เป็นกรอบในการสร้างความเข้าใจในทางความหมายของประชาธิปไตย และผู้เขียนมุ่งจะใช้กรอบดังกล่าวนั้นในการประยุกต์ต่อการทำงานของสถาบันทางการเมืองยุโรปถึงความเป็นไปได้ตามกรอบดังกล่าว นอกจากนั้นผู้เขียนยังให้ความสำคัญกับการจัดระดับความเป็นประชาธิปไตย จากตารางด้านล่างผู้เขียนได้นำตารางมาใช้อธิบายว่าระดับต่ำสุดสำหรับมาตรฐานความเป็นประชาธิปไตย (Minimal standard of democracy) เริ่มจากการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นตัวแสดงที่สำคัญขั้นตอนแรกของประชาธิปไตย การเลือกตั้งดูจะเป็นแนวทางที่สหภาพยุโรปบรรลุความเป็นประชาธิปไตยจากการจัดให้มีการเลือกตั้ง แต่ทว่าการพัฒนาการต่อมาคือ การเลือกตั้งที่เสรี และยุติธรรม เสรีภาพพลเมือง ความเกี่ยวโยงกับตัวผู้นำ ความเกี่ยวโยงกับตัวประชาชน ความเท่าเทียมกันทางการเมือง และความเท่าเทียมของกลุ่มชน ซึ่งเราอาจพบว่าพัฒนาการต่อมาดังกล่าวนั้นสหภาพยุโรปยังไม่สามารถบรรลุได้แม้แต่การประกันความเสรีและยุติธรรมในการเลือกตั้งได้อย่างแท้จริง

---

[7] Diamond, Larry and Leonardo Morlino, The Quality of Democracy, Journal of Democracy, Volume 15, Number 4, October 2004. p.25.

Table 1 ระดับของประชาธิปไตย[8]



จากแผนภาพ สะท้อนถึงการเลือกตั้งเป็นขั้นตอนแรกในการพัฒนาประชาธิปไตยสำหรับพัฒนาการความเป็นประชาธิปไตย โดยมีทิศทางค่อนไปทางประชาธิปไตยในเชิงสถาบัน มากกว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และ สหภาพยุโรปได้จัดให้มีการเลือกตั้งเป็นประจำทุกๆ 5 ปีนับจากการเลือกตั้งครั้งแรกในปี 2004 จึงอาจกล่าวได้ว่าสหภาพยุโรปบรรลุขั้นตอนการเป็นประชาธิปไตยในขั้นที่หนึ่ง ในขณะที่ลำดับต่อมาที่กล่าวถึงคือความเสรีและยุติธรรมในการเลือกตั้ง สหภาพยุโรปยังคงไม่สามารถใช้อธิบายได้ในปรากฏการณ์ปัจจุบัน

สำหรับมิติด้านเนื้อหา(substantive) นั้น ประชาธิปไตยประกอบไปด้วยส่วนที่เป็นเนื้อหาหลักคือเสรีภาพและความเท่าเทียม เสรีภาพประกอบด้วยสิทธิสามด้านคือ เสรีภาพทางด้านการเมือง เสรีภาพทางด้านความเป็นพลเมืองและเสรีภาพทางด้านสังคม หากจะพินิจโดยละเอียดแล้วเสรีภาพทางการเมืองประกอบด้วยสิทธิในการลงคะแนนเสียง การเข้าดำรงตำแหน่ง การรณรงค์ในด้านต่างๆ และการจัดการพรรคการเมือง สิทธินี้จะทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมือง การแข่งขันและการตรวจสอบในเชิงแนวดิ่งและราบเกิดประสิทธิภาพ สำหรับสิทธิพลเมืองประกอบด้วยเสรีภาพส่วนบุคคล ความมั่นคงและความเป็นส่วนตัว

[8] D. Mazo, Eugene, What causes Democracy?, Number 38, February 18, 2005. Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, Stanford Institute for International Studies, Stanford University.

เสรีภาพในการคิด แสดงความคิดเห็นและเข้าถึงข้อมูล เสรีภาพในทางศาสนา เสรีภาพในการเข้ากลุ่ม คบค้าสมาคม และจัดตั้งองค์การ สำหรับเสรีภาพทางสังคมเป็นเสรีภาพในเชิงเศรษฐกิจสังคมเช่นในด้านการประกอบอาชีพ การได้ค่าจ้างที่ยุติธรรม เป็นต้น[9]

ส่วนความหมายของความเท่าเทียมกันหมายถึงสิทธิของประชาชนและกลุ่มต่างๆ มีสิทธิเหมือนกันและได้รับการปกป้องทางกฎหมายอย่างเสมอภาคกัน ไม่ว่าจะเป็นเพศ เชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา ตำแหน่งทางการเมือง แต่คนบางกลุ่มมีการศึกษาที่ดี สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร จึงทำให้มีโอกาสในการแสดงสิทธิ์ประชาชนได้มาก จนสามารถกำหนดนโยบายและเสนอทางเลือกให้แก่ผู้นำ และเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาดังกล่าวนั้นจึงจำเป็นต้องสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างประชาชนให้ได้มากที่สุดไม่ว่าจะเป็นทางด้านการศึกษา สุขภาพและรายได้ขั้นต่ำ กล่าวคือการลงทุนในด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพและทุนมนุษย์ในทางด้านสาธารณสุขและทางการศึกษาอันจะเป็นการเสริมสร้างความเท่าเทียมกันในสังคม นอกจากนั้นกลุ่มประชาสังคมไม่ว่าจะเป็นสหภาพแรงงาน สหภาพการค้ายังสามารถแสดงบทบาทหลักเพื่อขยายสิทธิทางสังคมและเศรษฐกิจจากการต่อรองและเวทีในการเจรจาที่ทรงพลัง[10] อย่างไรก็ตามรัฐบาลควรสนับสนุนสิทธิประชาชนและสิทธิทางการเมืองในการจัดตั้งองค์กร การคบค้าสมาคม การประท้วง การล็อบบี้ การรณรงค์และการลงคะแนนเสียง[11]

สำหรับมิติสุดท้ายคือความรับผิดชอบ (Responsiveness) หมายถึงรัฐบาลดำเนินการตามกระบวนการประชาธิปไตยอันเป็นการกำหนดและเติมเต็มนโยบายตามที่ประชาชนต้องการ การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลในแนวดิ่งจึงช่วย

---

[9] Diamond,Larry and Leonardo Morlino, The Quality of Democracy, Journal of Democracy, Volume 15, Number 4, October 2004, p.26.

[10] Rueschemeyer,Dietrich, Evelyne H.Stephens, and John D.Stephens, Captitalist Development and Democracy (Chicago: University of Chicago Press, 1992).

[11] Diamond, Larry and Leonardo Morlino, The Quality of Democracy, Journal of Democracy, Volume 15, Number 4, October 2004, p.27.

เกื้อหนุนมิติด้านความรับผิดชอบนี้ได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะระบบราชการและบทบาทของรัฐบาลกับความสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน อย่างไรก็ตามความรับผิดชอบนี้อาจถูกท้าทายได้จากความบกพร่องดังนี้ ผู้นำอาจจะกำหนดมุมมองให้กับประชาชนตามแนวทางที่รัฐบาลจะสามารถควบคุมประชาชนได้อย่างเต็มที่ ทรัพยากรสาธารณะอาจจะจำกัดมากเกินไป ทั้งยังรัฐบาลเองก็ไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายที่วางไว้เพื่อจูงใจประชาชนได้ และระบบโลกาภิวัตน์ก็เป็นอีกปัจจัยที่ลดความสำคัญของอำนาจอธิปไตยภายในรัฐเอกราช โดยเฉพาะการรวมกลุ่มในลักษณะอำนาจเหนือรัฐ ตัวอย่างเช่น สหภาพยุโรป กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารโลกเป็นต้น[12]

อาจกล่าวได้ว่าสหภาพยุโรปเป็นเพียงระบบทางการเมือง แต่ไม่ใช่การรวมกลุ่มของรัฐแบบเหนือรัฐ (Supranational) ซึ่งมาจากคำนิยามของ กาเบรียล แอลมอนด์ (Gabriel Almond) และเดวิด อีสตัน (David Easton) โดยได้ให้กรอบในการอธิบายและวิเคราะห์ระบบทางการเมืองโดยประยุกต์คุณลักษณะที่จำเป็นของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้าน **สถาบันทางการเมือง กลุ่มพลังประชาสังคม และการกำหนดนโยบาย**[13]

หากวิเคราะห์ระบบการเมืองสหภาพยุโรป โดยพิจารณา**สถาบันทางการเมือง** ของสหภาพยุโรปอันประกอบไปด้วย คณะมนตรียุโรป คณะกรรมาธิการยุโรป รัฐสภายุโรป และศาลธรรมนูญสหภาพยุโรป ซึ่งสถาบันเหล่านี้มีหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ในประเด็นด้าน**บทบาทของประชาชนและกลุ่มทางสังคม**ในสหภาพยุโรป เห็นได้จากการมีกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง สหภาพการค้า กลุ่มผู้รักษาสภาพแวดล้อมและกลุ่มผู้บริโภค อันเป็นเครื่องสะท้อนอำนาจต่อรองของประชาชนที่ตระหนักและเข้าใจระบบการเมืองของสหภาพยุโรปเป็นอย่างดี กลุ่มทางการเมืองที่เด่นที่สุดคือรัฐบาล

---

[12] Ibid., p.28.

[13] Hix, Simon, The Political Systems of the European Union: Introduction; Explaining the EU Political System, (Palgrave Macmillan, New York, 2005), p.2-3.

ของประเทศสมาชิกและพรรคการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง[14] นอกจากนั้น ประเด็นการรับรองรัฐธรรมนูญสหภาพยุโรป 2009 ที่บรรดารัฐสมาชิกดำเนินการทำประชามติจากประชาชนภายในแต่ละรัฐ อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างชัดเจน ซึ่งผลปรากฏว่าฝรั่งเศสและเนเธอร์แลนด์ยังไม่รับร่างดังกล่าว จึงทำให้การออกรัฐธรรมนูญสหภาพยุโรปต้องชะลอเวลา

สำหรับ**นโยบายที่สหภาพยุโรปกำหนด**คือนโยบายสาธารณะ กฎเกณฑ์ทางการตลาด การค้าระหว่างประเทศ ด้านสภาพแวดล้อม ด้านการเกษตร นโยบายต่างประเทศ ชายแดน สาธารณสุข เป็นต้น จะเห็นได้ว่าบางนโยบายนั้นได้ท้าทายอำนาจรัฐเช่น นโยบายด้านภาษี ด้านผู้อพยพ ด้านนโยบายต่างประเทศและนโยบายการป้องกัน[15] ซึ่งล้วนแล้วแต่มีการกำหนดนโยบายร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกอยู่เป็นประจำสม่ำเสมอ

จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันการดำเนินการของสหภาพยุโรปเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตคนในยุโรปมากขึ้น แต่ทว่าการกำหนดนโยบายของสหภาพยุโรปยังคงต้องการการตัดสินใจร่วมระหว่างสองสถาบันหลักประกอบด้วยคณะมนตรียุโรปและรัฐสภายุโรป โดยเฉพาะเวทีคณะมนตรียุโรปซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมคือฝ่ายบริหารในรัฐสภาของรัฐสมาชิก อันเป็นเครื่องสะท้อนว่าบรรดารัฐสมาชิกยังคงเน้นอำนาจอธิปไตยภายในรัฐว่ามีความสำคัญ

3. สถาบันทางการเมืองของสหภาพยุโรป

ส่วนต่อไปคือส่วนประกอบที่สำคัญของสถาบันทางการเมืองสหภาพยุโรป ซึ่งประกอบด้วยโครงสร้างหลักๆ 3 สถาบันคือ **รัฐสภายุโรป คณะมนตรียุโรป และคณะกรรมาธิการยุโรป** ซึ่งทั้งสามส่วนประกอบมีบทบาทในการสรรค์สร้างความเป็นประชาธิปไตยในสหภาพยุโรป ก่อนอื่นผู้เขียนขอทำความเข้าใจใน

---

[14] Ibid., p.3.

[15] ibid., p.4.

เส้นทางการเมืองของสหภาพยุโรปว่า ภายในสหภาพยุโรปได้จัดการเลือกตั้ง 2 ระดับ ทั้งระดับภายในรัฐสมาชิกและระดับภายในองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งผลของการเลือกตั้งในระดับภายในรัฐสมาชิกอันได้มาซึ่งผู้บริหารภายในรัฐสมาชิก ในขณะเดียวกันผลการเลือกตั้งของบรรดารัฐสมาชิกก็จะได้มาซึ่งตัวแทนจากฝ่ายบริหารของรัฐสมาชิกมาเข้าร่วมในเวทีสหภาพยุโรปในส่วนของ*คณะมนตรียุโรป* แต่สำหรับการเลือกตั้งในระดับระหว่างประเทศนั้นเพื่อให้ได้ผู้แทนในเวทีระดับ*รัฐสภาแห่งยุโรป*

ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ของทั้ง*คณะมนตรียุโรป*และ*รัฐสภาแห่งยุโรป*เหมือนกันตรงที่ต้องตัดสินใจร่วมกันในร่างกฎหมาย ซึ่งสถาบันที่ทำหน้าที่ร่างกฎหมายคือ*คณะกรรมาธิการยุโรป* กล่าวคือ นโยบายที่ออกมานั้นต้องผ่านการพิจารณาร่วม (Co-decision) ของทั้งฝ่ายรัฐสภายุโรปและฝ่ายคณะมนตรียุโรป บางนโยบายออกมาในลักษณะความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิก (Intergovernmental) เช่น นโยบายด้านการต่างประเทศ และนโยบายด้านความมั่นคงและการป้องกันภายใน แต่บางนโยบายออกมาในลักษณะเหนือรัฐ (Supranational) เช่นนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ นโยบายด้านคนเข้าเมืองและนโยบายด้านการเกษตร เป็นต้น

รัฐสภายุโรปนับเป็นสถาบันทางการเมืองที่ท้าทายอำนาจอธิปไตยภายในรัฐสมาชิก โดยมีการเลือกตั้งและเห็นชอบร่วมกันในการตรากฎหมายของรัฐสมาชิกสหภาพยุโรป ซึ่งสหภาพยุโรปได้จัดเวทีเลือกตั้งขึ้นมาสองครั้ง คือในปี 2004 และปี 2009 สถาบันทางการเมืองแห่งนี้พัฒนามาจากสมัชชาร่วม (Common Assembly) ของประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้า (European Coal and Steel Community) ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนรัฐสภารัฐสมาชิก 78 คน ซึ่งไม่มีอำนาจในการตรากฎหมาย[16] ดังนั้นการดำเนินงานจึงเป็นการออกกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมถ่านหินและเหล็กกล้า ในเวลาต่อมาสหภาพยุโรป

[16] "Professor Farrell: "The EP is now one of the most powerful legislatures in the world"". European Parliament. 2007-06-18. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&type=IM-PRESS&reference=20070615IPR07837. Retrieved 2007-07-05.

ได้จัดตั้งประชาคมพลังงานปรมาณู (European Atomic Energy Community: EURATOM) ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานตัวแทนของรัฐสมาชิกเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับสมัชชาร่วมของประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้า อีกทั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community: EEC) ได้แต่งตั้งองค์กรดังกล่าวมาเป็นองค์กรกลางกำหนดแนวปฏิบัติต่างๆ ในประเด็นด้านเศรษฐกิจร่วมกัน ดังนั้นการพัฒนาของทั้งสามหน่วยงานกลางนี้เองจึงถือว่าเป็นบ่อเกิดที่สำคัญของรัฐสภายุโรป รัฐสภายุโรปมาจากการเลือกตั้งของบรรดารัฐสมาชิกซึ่งกำหนดให้มีการเลือกตั้งเป็นประจำทุกๆ 5 ปี ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งจะต้องสังกัดพรรคการเมือง จากตารางที่ 2 และ 3 แสดงรายละเอียดจำนวนพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งและจำนวนที่นั่งของแต่ละพรรคการเมือง

ตารางที่ 2 แสดงพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งพร้อมทั้งจำนวนที่นั่ง[17]

Political group	Abbreviation	No. of seats
Group of the European People's Party (Christian Democrats)	EPP	265
Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament	S&D	184
Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe	ALDE	84
Group of the Greens/European Free Alliance	Greens/EFA	55
Political group	**Abbreviation**	**No. of seats**
European Conservatives and Reformists Group	ECR	55
Confederal Group of the European United Left - Nordic Green Left	GUE/ NGL	35
Europe of Freedom and Democracy Group	EFD	32
Non-attached	NA	26
TOTAL		736

[17] The European Parliament, http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index_en.htm (Available July 14, 2009), Retrieved 2009-09-21.

ตารางที่ 3 แสดงจำนวนประเทศที่ได้ที่นั่งในรัฐสภายุโรป[18]

Number of seats per country (2009 – 2014 parliamentary term)

Austria	17	Latvia	8
Belgium	22	Lithuania	12
Bulgaria	17	Luxembourg	6
Cyprus	6	Malta	5
Czech Republic	22	Netherlands	25
Denmark	13	Poland	50
Estonia	6	Portugal	22
Finland	13	Romania	33
France	72	Slovakia	13
Germany	99	Slovenia	7
Greece	22	Spain	50
Hungary	22	Sweden	18
Ireland	12	United Kingdom	72
Italy	72	TOTAL	736

[18] Ibid.

จากตารางทั้งสองสรุปได้ว่าพรรคการเมืองที่สังกัดเสียงข้างมากคือ พรรคประชาชนยุโรป (European People's Party: EPP) และพรรคที่ตามมาเป็นอันดับที่สองคือ พรรคพันธมิตรก้าวหน้าพรรคสังคมนิยมและประชาธิปไตย (Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament: S&D) สำหรับประเทศที่ได้ที่นั่งในรัฐสภายุโรปมากที่สุดสี่อันดับแรกคือ เยอรมนี อังกฤษ ฝรั่งเศส และอิตาลี ซึ่งสอดคล้องกับจำนวนประชากรที่มีเป็นจำนวนมาก กล่าวคือบรรดากลุ่มประเทศทั้งสี่มีจำนวนประชากรมากเป็น 4 อันดับแรกของยุโรป จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งในรัฐสภายุโรปมีทั้งสิ้น 736 คนในการเลือกตั้งปี 2009 และในบางครั้งผู้ที่นั่งในรัฐสภาเป็นผู้หญิงถึง 1 ใน 3 [19] แสดงให้เห็นถึงประเด็นความพยายามสร้างเท่าเทียมกันระหว่างเพศอันเป็นคุณลักษณะเด่นของประชาธิปไตยที่ปรากฏในสหภาพยุโรปที่สังคมสหภาพยุโรปตระหนักและให้ความสำคัญ

หน้าที่ของรัฐสภายุโรป คือมีหน้าที่ร่วมกันกับคณะมนตรียุโรปในการพิจารณาร่างกฎหมาย และยังมีบทบาทส่งกฎหมายที่ไม่ได้รับการรับรองไปปรับแก้ไข นอกจากนั้นรัฐสภายุโรปยังมีหน้าที่ในการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการประจำในยุโรป ทั้งยังมีหน้าที่ถอดถอนหากพบว่าผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ไม่สมควรกับตำแหน่งที่สำคัญรัฐสภายุโรปยังมีบทบาทในการพิจารณางบประมาณร่วมกับคณะมนตรียุโรป และมีอำนาจในการยอมรับหรือ ปฏิเสธไม่รับรองร่างงบประมาณทั้งหมดในขั้นตอนสุดท้ายของการทำงานอีกด้วย[20]

สำหรับ**คณะมนตรียุโรป**นั้นมาจากคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลรัฐสมาชิก ซึ่งมักจะเป็นรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับประเด็นที่จะเข้าประชุม เช่น รัฐมนตรีต่างประเทศ รัฐมนตรีการคลัง รัฐมนตรีคมนาคม เป็นต้น การประชุมสุดยอดผู้นำจะกำหนด

---

[19] วิมลวรรณ ภัทโรดม บรรณาธิการ สหภาพยุโรปโฉมใหม่และ 27 ประเทศสมาชิก ศูนย์ยุโรปศึกษา แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (บริษัท พี. เพรส จำกัด: กรุงเทพมหานคร. 2550) หน้า 4.

[20] The European Parliament, http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index_en.htm (Available July 14, 2009). Retrieved 2009-09-21.

ให้มี 4 ครั้งต่อปีเพื่อกำหนดทิศทาง ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งเป็นประธานของสหภาพยุโรป (presidency) จะสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันตามตัวอักษรชื่อของประเทศโดยมีวาระครั้งละ 6 เดือน[21] การลงคะแนนเสียงต่อประเด็นหัวข้อต่างๆ บรรดาประเทศมีการกำหนดประเภทการลงคะแนนเสียงได้ 2 ประเภท คือการลงคะแนนเสียงแบบคะแนนเป็นเอกฉันท์ (unanimity) และการลงคะแนนเสียงแบบเสียงส่วนมาก (majority vote) นอกจากนั้นยังมีอีกปัจจัยที่สำคัญในการลงคะแนนเสียง คือ การกำหนดให้คะแนนเสียงของรัฐสมาชิกที่เสียงของรัฐสมาชิกมีคะแนนเสียงเท่ากัน และการลงคะแนนเสียงที่เสียงรัฐสมาชิกมีคะแนนเสียงแตกต่างกัน หรือที่เรียกว่าการลงคะแนนเสียงแบบถ่วงน้ำหนัก (Qualified Majority Vote: QMV)[22] เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส อิตาลี และเยอรมันจะมีคะแนนเสียงมากที่สุดในบรรดารัฐสมาชิก ซึ่งการมีคะแนนเสียงที่แตกต่างกันนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านจำนวนประชากรเป็นหลัก

สำหรับการกำหนดการลงคะแนนเสียงแบบเสียงข้างมากนั้นได้กำหนดออกเป็น 3 ประเภท ประกอบด้วยการลงคะแนนเสียงแบบเสียงข้างมาก (Simple Majority Vote) กล่าวคือเป็นการลงคะแนนเสียงโดยอาศัยเสียงข้างมาก เช่น หากการลงคะแนนเสียงของรัฐสมาชิกมีในอัตราคะแนนเท่ากันของทุกรัฐสมาชิกจำนวนทั้งสิ้น 27 คะแนนตามจำนวนรัฐสมาชิกจะพบว่าการลงคะแนนเสียงแบบข้างมากคือจะต้องได้คะแนนเสียงเท่ากับ 14 คะแนนขึ้นไป จึงจะทำให้ผลการ

---

[21] วิมลวรรณ ภัทโรดม บรรณาธิการ สหภาพยุโรปโฉมใหม่และ 27 ประเทศสมาชิก ศูนย์ยุโรปศึกษา แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 5.

[22] เป็นลักษณะการลงคะแนนเสียงของบรรดารัฐสมาชิกที่ไม่เท่าเทียมกันโดยดูจากเกณฑ์จำนวนประชากรเช่น เยอรมนี ฝรั่งเศส อังกฤษ อิตาลีมีคะแนนเสียง 29 คะแนน สเปน โปแลนด์มีคะแนนเสียงเท่ากับ 27 คะแนน โรมาเนีย 14 คะแนน เนเธอร์แลนด์ 13 คะแนน รวมเป็นคะแนนทั้งสิ้น 345 คะแนน เป็นต้น ต่อมา Professor Lionel Penrose เสนอความคิดโดยการกำหนดจำนวนผู้แทนในแต่ละรัฐสมาชิกขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรโดยยกตัวอย่างเช่น เยอรมนีมีคะแนนเสียง 9 คะแนน ฝรั่งเศส อังกฤษ อิตาลีมีคะแนนเสียงเท่ากับ 8 คะแนน สเปน 7 คะแนน โปแลนด์ 6 คะแนน โรมาเนีย 5 คะแนน รวมเป็นคะแนนทั้งสิ้น 97 คะแนน เป็นต้น

ลงคะแนนเสียงชนะ สำหรับการลงคะแนนเสียงแบบ 2 ใน 3 (Supermajority vote หรือ Two-thirds Vote) การลงคะแนนเสียงในอัตราคะแนนเท่ากันของรัฐสมาชิกจะต้องได้คะแนนเสียงเท่ากับ 18 คะแนน และสุดท้ายคือการลงคะแนนเสียงแบบเสียงข้างมากสองระดับ (double majority vote) [23]

การลงคะแนนเสียงแบบเสียงข้างมากสองระดับนั้นได้มีการนำเสนอภายใต้สนธิสัญญาลิสบอนซึ่งได้นำเสนอพร้อมกันร่างรัฐธรรมนูญยุโรป แม้ว่าจะยังคงไม่สามารถนำมาปรับใช้ในปัจจุบันได้เนื่องจากฝรั่งเศสและเนเธอร์แลนด์ยังคงไม่ได้ให้สัตยาบัน เพราะการทำประชามติภายในประเทศทั้งสองในปี 2005 ประชาชนในทั้งสองชาติยังคงไม่ให้การสนับสนุน[24] แม้ว่าในปี 2008 ได้มีการทำประชามติรับรองร่างรัฐธรรมนูญยุโรปฉบับใหม่อีกครั้งเพื่อทำให้มีผลบังคับใช้ได้จริงหลังการเลือกตั้งปี 2009 แต่ยังพบปัญหาในประเทศไอร์แลนด์ บรรดานักคิดยุโรปมองว่าการยอมรับรัฐธรรมนูญยุโรปจะทำให้รัฐสมาชิกสูญเสียอำนาจอธิปไตยอย่างมาก และยังเป็นการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง นอกจากนั้นบรรดารัฐสมาชิกมองว่าจะยิ่งบั่นทอนความเป็นประชาธิปไตยภายในรัฐให้อ่อนแอลง เพราะหลายๆ ดินแดนในรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปอาจไม่สามารถลงคะแนนเสียงกำหนดกฎหมายได้ ทั้งยังต้องอาศัยความพยายามอย่างมากสร้างความร่วมมือในหลายๆ ประเทศเพื่อเปลี่ยนแปลงกฎหมายอีกด้วย[25]

หน้าที่ของคณะมนตรียุโรป คือ พิจารณาร่างกฎหมายร่วม (codecision) กับรัฐสภายุโรป เพื่อกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจร่วมกัน ให้คำแนะนำเกี่ยวกับนโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคง นอกจากนั้นประธานคณะมนตรี

---

[23] เป็นลักษณะของการลงคะแนนเสียงโดยที่ให้ความสำคัญของคะแนนเสียงของรัฐสมาชิกที่จะต้องเห็นด้วยร้อยละ 55 ของจำนวนรัฐสมาชิก และจำนวนประชากรของรัฐสมาชิกทั้งหมดจะต้องเห็นด้วยร้อยละ 65.

[24] Constitutional Treaty: the 'reflection period' http://www.euractiv.com/en/future-eu/constitutional-treaty-reflection-period-archived/article-155739 available on June 1, 2006. Retrieve on Sep, 22, 2009.

[25] Bonde, Jens-Peter. From EU Constitution to Lisbon Treaty. Foundation for EU Democracy and the EU Democrats. 2007, p. 41.

ยุโรปยังปฏิบัติหน้าที่ในนามสหภาพยุโรปในการทำความตกลงระหว่างสหภาพยุโรปกับรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ทั้งยังมีปฏิบัติการร่วมกันกับรัฐสมาชิกและรับมาตรการในด้านที่เกี่ยวข้องกับตำรวจและทางการศาลตลอดจนมีอำนาจรับรองงบประมาณของประชาคมยุโรปร่วมกับรัฐสภายุโรป[26]

คณะกรรมาธิการยุโรป เป็นองค์กรหลักสำคัญทางการเมืองหนึ่งในสามของสหภาพยุโรปโดยมีหน้าที่หลักคือการร่างกฎหมายและมีลักษณะเหนือรัฐมากที่สุดเนื่องจากรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปจะส่งตัวแทนมาปฏิบัติหน้าที่ประจำโดยมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานจากรัฐบาล แต่ละรัฐสมาชิกจะส่งมารัฐละ 1 คน โดยจะทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐการและพนักงานราว 24,000 คน ประธานคณะกรรมาธิการจะได้รับการเลือกจากรัฐบาลของรัฐสมาชิก และได้รับการรับรองจากรัฐสภายุโรป นอกจากนั้นคณะกรรมาธิการด้านอื่นๆ จะต้องได้รับการรับรองจากรัฐสภายุโรปด้วยเช่นกัน ซึ่งทั้งหมดมีวาระการดำรงตำแหน่งวาระละ 5 ปี[27]

หน้าที่คณะกรรมาธิการยุโรปคือ เสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภายุโรปและคณะมนตรียุโรปพิจารณาร่วม วางแผนจัดการและพัฒนานโยบายและงบประมาณของสหภาพยุโรป อีกทั้งบังคับใช้กฎหมายโดยปฏิบัติงานร่วมกับศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป นอกจากนั้นยังเป็นตัวแทนของสหภาพยุโรปในการไปเจรจากับรัฐหรือองค์การนอกกลุ่มเพื่อทำความตกลงระหว่างกัน[28] สำหรับการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการสหภาพยุโรปได้มีการจัดตั้งหน่วย Directorates-General' (DGs) เพื่อให้เหล่าบรรดาเจ้าหน้าที่รัฐการรับผิดชอบกำหนดนโยบายที่อาศัยความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะด้าน เช่น DGs ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการเกษตร

---

[26] The Council of European Union,http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=242&lang=en, available on 2007, Retrieve on Sep, 22, 2009.

[27] วิมลวรรณ ภัทโรดม บรรณาธิการ สหภาพยุโรปโฉมใหม่ และ 27 ประเทศสมาชิก ศูนย์ยุโรปศึกษา แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 6-7.

[28] The European Commission, http://europa.eu/institutions/inst/comm/index_en.htm, Retrieve on Sep, 22, 2009.

ด้านสาธารณสุขอนามัย และร่างกฎหมายให้คณะกรรมาธิการผู้เชี่ยวชาญและที่เกี่ยวข้องในประเด็นดังกล่าวพิจารณาก่อนที่จะส่งต่อไปยังรัฐสภายุโรปและคณะมนตรียุโรปรับรองกฎหมายต่อไป[29]

4. การประยุกต์ใช้กรอบทฤษฎี

กฎหมายของสหภาพยุโรปที่ใช้ในปัจจุบันเป็นกฎหมายหรือสนธิสัญญาที่เป็นพื้นฐานของสหภาพยุโรปทั้งหมดที่เรียกว่า Acquis Communitaire มาจากภาษาฝรั่งเศสซึ่งแปลว่า Acquis (that has been acquired) เป็นที่ต้องการ Communitaire (of the community) ของชุมชน โดยมีนายวาเลรี จีสการ์เดสแต็ง (Valery Giscard D'estaing) อดีตประธานาธิบดีของฝรั่งเศสทำหน้าที่ประธานร่างรัฐธรรมนูญพร้อมคณะ การทำประชามติในฝรั่งเศสเรื่องการรับร่างรัฐธรรมนูญยุโรปครั้งแรกในเดือนพฤษภาคม 2005 ผลปรากฏว่าประชาชนไม่รับร่าง ซึ่งนายวาเลรียอมรับว่าเป็นเพียงข้อผิดพลาดบางประการ[30] นายวาเลรีใช้ความพยายามอย่างหนักทำการล็อบบี้ในหลายๆ ประเทศในยุโรปเพื่อทำให้รัฐธรรมนูญเป็นที่ยอมรับในการทำประชามติและบังคับใช้ได้จริง เนื้อหาของกฎหมายเป็นหลักเกณฑ์แสดงสิทธิและข้อบังคับระหว่างบรรดารัฐสมาชิกเพื่อทำให้เกิดการรวมตัวอย่างใกล้ชิดมากขึ้นระหว่างรัฐสมาชิก ซึ่งภายในเนื้อหานั้นได้แบ่งออกเป็นบทๆ ประกอบด้วย 31 บท ตัวอย่างเช่น เสรีภาพในการเคลื่อนที่และเคลื่อนย้ายสินค้า และเงินทุน กฎหมายเอกชน กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาเป็นต้น

ตามกฎแห่งกฎหมายทฤษฎีความเป็นประชาธิปไตย สหภาพยุโรป ณ ปัจจุบันมีกฎหมายเรียกว่า **สนธิสัญญาลิสบอน**กำหนดให้บรรดารัฐสมาชิกยินยอมปฏิบัติร่วมกันบางประการได้ กล่าวคือ เป็นสิ่งเดียวที่บรรดารัฐสมาชิกยอมสละ

---

[29] Ibid.,

[30] Valery Giscard d'estaing, http://en.wikipedia.org/wiki/Val%C3%A9ry_Giscard_d'Estaing, Retrieve on Sep 23, 2009.

อธิปไตยและยอมมีพันธนาการร่วมกัน โดยเริ่มจากปฏิบัติภายใต้**สนธิสัญญาแห่งกรุงโรม** ซึ่งกำหนดให้เขตสหภาพศุลกากรเป็นพรมแดนทางการค้าและยกเลิกอุปสรรคทางการค้าทั้งที่เป็นภาษีและอื่นๆระหว่างรัฐสมาชิก นอกจากนั้นภายใต้**สนธิสัญญามาสทริกส์**ผู้คนสามารถเดินทางได้อย่างเสรีตามสนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรป มีเงินตราสกุลเดียวกัน มีอิสระในการบริหารทางการเงินเนื่องจากยุโรปมีธนาคารกลางยุโรป (European Central Bank: ECB)[31] โดยจัดตั้งธนาคารกลางของบรรดารัฐสมาชิกภายใต้สหภาพทางการเงินและเศรษฐกิจ (Economic and Monetary Union:EMU)[32] ตลอดจนมีสถาบันหลักร่วมกันในการดำเนินนโยบายเช่น นโยบายเกษตรกรรมร่วม (Common Agricultural Policy: CAP) นโยบายประมงร่วม (Common Fishery Policy) นโยบายการค้าร่วม (Common Commercial Policy)[33] ต่อมาได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงให้ยุโรปมีรัฐธรรมนูญยุโรปฉบับใหม่[34] โดยหากไม่ประสบปัญหาการให้สัตยาบันก็สามารถบังคับใช้ได้ในปลายปี 2009

หากพิจารณาในส่วนของกฎหมายของสหภาพยุโรปตามหลักแห่งกฎหมาย (the rule of law) นั้น นับว่าเป็นส่วนสำคัญที่สุดในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสมาชิก และการดำเนินการที่ผ่านมาของสหภาพยุโรปก็แสดงให้เห็นความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกที่เพิ่มมากขึ้นอย่างมีพลวัตร แต่การไม่ให้สัตยาบันกับรัฐธรรมนูญยุโรปในปี 2009 ยังคงปรากฏอยู่เพื่อสะท้อนว่า รัฐสมาชิกยังคงให้

---

[31] วิมลวรรณ ภัทโรดม บรรณาธิการ สหภาพยุโรปโฉมใหม่ และ 27 ประเทศสมาชิก ศูนย์ยุโรปศึกษา แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 10.

[32] Hix, Simon, The Political Systems of the European Union: Introduction; Explaining the EU Political System, p.5.

[33] วิมลวรรณ ภัทโรดม บรรณาธิการ สหภาพยุโรปโฉมใหม่ และ 27 ประเทศสมาชิก ศูนย์ยุโรปศึกษา แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 16.

[34] เนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นได้ก่อให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบางประการตัวอย่างเช่นหน้าที่ภายในของสถาบัน การเลือกตั้งประธานใช้การลงคะแนนเสียงแบบเสียงข้างมากสองชั้น (Double Majority) กำหนดตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศของสหภาพยุโรป คณะกรรมาธิการยุโรปลดจำนวนลงเหลือเพียง 2 ใน 3.

ความสำคัญกับหลักของกฎหมายภายในรัฐสมาชิกเนื่องจากมีความสำคัญมากกว่ากฎหมายของสหภาพยุโรป ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายของสหภาพยุโรปจะพิจารณาไปเป็นเรื่องๆ และหลายครั้งที่เนื้อหาของกฎหมายอนุญาตให้เฉพาะบางรัฐที่ต้องการจะผูกพันเท่านั้นสามารถลงนามให้สัตยาบันเพื่อให้ผลของกฎหมายบังคับเฉพาะรัฐที่ให้สัตยาบัน จากจุดนี้จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายของธรรมนูญยุโรปนั้นใช้บริหารปกครองกับเฉพาะบางรัฐสมาชิก

นอกจากนั้นแหล่งที่มาของกฎหมายสหภาพยุโรปยังคงมีลักษณะเป็นความบกพร่องทางประชาธิปไตย (democratic deficit)[35] ตามหลักแล้ว ตัวแทนของประชาชนต้องมีความสามารถตรากฎหมายได้ โดยเฉพาะรัฐบาลของรัฐประชาธิปไตยซึ่งรัฐสภาของรัฐบาลประเทศนั้นๆให้สิทธิสภาผู้แทนราษฎรในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน แต่สำหรับการดำเนินการของสหภาพยุโรปผู้ที่ได้รับเลือกตั้งในรัฐสภายุโรปไม่ได้มีหน้าที่ร่างกฎหมาย หากแต่มีหน้าที่เพียงเป็นผู้พิจารณาร่วมในร่างกฎหมาย แต่ทว่า คณะกรรมาธิการยุโรปในฐานะตัวแทนจากรัฐสมาชิกที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภายุโรปกลับเป็นหน่วยงานเดียวที่ร่างกฎหมาย ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าหลักความเป็นประชาธิปไตยสหภาพยุโรปยังมีความบกพร่องทางประชาธิปไตย

ในหลักการด้านการมีส่วนร่วม (participation) ของประชาชนนั้น แม้รัฐสมาชิกสหภาพยุโรป ทุกคนมีสิทธิ์ได้ครอบครองบัตรประจำตัวประชาชนสหภาพยุโรปเพื่อใช้ในการเลือกตั้ง แต่ยังคงพบปัญหาการมาเลือกตั้งสำหรับรัฐสมาชิกบางรัฐที่ไม่ได้ให้สัตยาบันต่อการปฏิรูปสหภาพยุโรป[36] นอกจากนั้นบทบาทเด่นที่สำคัญในการทำงานของรัฐสภายุโรปคือ การลงประชามติของรัฐบาลรัฐสมาชิก

---

[35] Democratic Deficit หมายถึงการที่องค์การหรือสถาบันประชาธิปไตยประสบความล้มเหลวในการพัฒนาให้เป็นไปตามหลักการประชาธิปไตย Sanford Levinson, How the United States Constitution Contributes to the Democratic Deficit in America, 55 Drake L. Rev. 859, 860 (2007).

[36] Hix, Simon, The Political Systems of the European Union: Introduction; Explaining the EU Political System, p.177.

ในประเด็นต่างๆ อันเป็นเครื่องสะท้อนการเปิดรับการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตามสถานที่ที่ประชาชนจะแสดงความคิดเห็นหรือทำประชาพิจารณ์ต่อนโยบายสาธารณะต่างๆ ยังไม่ได้มีการจัดตั้ง รวมทั้งไม่เปิดรับการนำเสนอนโยบายสาธารณะจากประชาชน อนึ่งสำหรับการทำประชามติ (Referendum) ยุโรปได้มีการดำเนินการทำประชามติมา 40 ครั้ง ตั้งแต่ปี 1972-2003 โดยส่วนใหญ่เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสหภาพยุโรป เช่นการรับเข้าสมาชิกใหม่ การให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญามาสทริกสซ์ สนธิสัญญาแอมสเตอร์ดัม สนธิสัญญานีซการเข้าเป็นสมาชิก EMU

ประเด็นด้านการแข่งขัน (competition) ในสหภาพยุโรปมีการแข่งขันในรูปแบบของการเลือกตั้ง ทั้งในลักษณะตัวผู้สมัครและพรรคการเมือง การเลือกตั้งจะทำให้ได้ตัวแทนพร้อมทั้งนโยบายสาธารณะที่ตัวแทนเสนอตามความเห็นของตนหรือพรรคที่ตนสังกัด ดังนั้นโดยทั่วไปหลังการเลือกตั้งจะทำให้ได้ผู้แทนและนโยบายที่มาพร้อมกับผู้แทนในคราวเดียวกัน[37] ซึ่งก็หมายความว่าในการเลือกตั้งผู้เลือกตั้งไม่ใช่แค่เลือกตั้งผู้สมัครเท่านั้นหากแต่ต้องเลือกนโยบายไปพร้อมๆ กันอีกด้วย ในแง่ของการแข่งขันประชาชนก็จะเลือกผู้แทนที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริงและจะไม่เลือกผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่ไม่สามารถเสนอนโยบายและออกระเบียบตามที่ประชาชนต้องการได้[38] แต่สำหรับสหภาพยุโรปแล้วเหตุการณ์ดังกล่าวคงไม่สัมฤทธิ์ผลเนื่องจากว่าสถาบันที่ออกกฎหมายคือคณะกรรมาธิการยุโรปที่รัฐสมาชิกส่งผู้แทนมาเป็นผู้มีบทบาทหลักในการออกนโยบาย จึงทำให้การแข่งขันในรูปแบบดังกล่าวนั้นไม่บังเกิดการแข่งขันในสหภาพยุโรป

ในเมื่อพรรคการเมืองแสดงบทบาทที่สำคัญในการแข่งขันในการเลือกตั้งทั่วไปภายในรัฐ แต่ในยุโรปนั้นการรวมกลุ่มของพรรคการเมืองซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกพรรคที่มีความหลากหลายสัญชาติทำให้เกิดปัญหาภายในพรรคการเมือง

---

[37] Hix, Simon, The Political Systems of the European Union: Introduction; Explaining the EU Political System, p.176.

[38] Ibid, p.179.

ยิ่งกว่าปัญหาระดับภายในรัฐที่สมาชิกพรรคการเมืองอยู่ในประเทศเดียวกัน ยกตัวอย่าง พรรคการเมือง เช่น พรรคประชาชนยุโรป (European People's Party of Christian Democratic Parties: EPP) ซึ่งเป็นพรรคที่พัฒนามาจากชื่อเดิมคือ พรรคสมาพันธรัฐสังคมนิยมแห่งประชาคมยุโรป (The Confederation of Socialists Parties of the EC) ในปี 1970 ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นพรรคสหพันธรัฐพรรคเสรีนิยมและประชาธิปไตยแห่งประชาคมยุโรป The Federation of Liberal and Democratic Parties of the EC) ในปี 1974 ก่อนจะเปลี่ยนมาเป็นพรรคประชาชนยุโรปดังเช่นในปัจจุบันตั้งแต่ปี 1976 อย่างไรก็ตามพรรคการเมืองนี้ยังไม่มีความสามารถในการรวมกลุ่มเป็นองค์กรที่มีความร่วมมือกันได้อย่างจริงจัง นโยบายยังคงไม่ชัดเจนทั้งๆ ที่มีการประชุมเป็นระยะเวลา 2 ครั้งต่อปี ต่อมาก็ได้มีพรรคการเมืองใหม่ๆเกิดขึ้นเช่น พรรคสังคมนิยมยุโรป (The Party of European Socialists: PES) พรรคเขียว (European Federation of Green Parties: EFGP) เป็นต้น

การเลือกตั้งยังมีนัยยะที่สำคัญคือหลังจากเลือกผู้แทนมานั่งในรัฐสภาแห่งยุโรป ย่อมต้องมีการเลือกประธานแห่งรัฐสภายุโรป โดยบรรดาผู้แทนรัฐสมาชิกชาติยุโรปที่ได้ที่นั่งในรัฐสภา (Members of European Parliament) จะทำการเลือกตั้ง[39] และบทบาทของประธานสภาแห่งยุโรปที่สำคัญคือการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการยุโรปทั้ง 27 คนจากรัฐสมาชิกทั้งหมด ดังนั้นการทำการแข่งขันเลือกตั้งประธานสภายุโรปจะมีผลโดยตรงต่อการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการยุโรปซึ่งจะเป็นหน่วยงานหลักที่ออกกฎหมาย อาจกล่าวได้ว่าการเลือกประธานสภาจะเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมเพื่อไปเลือกคณะกรรมาธิการผู้มีอำนาจหลักในการร่างกฎหมาย

---

[39] Jerzy Buzek elected President of the European Parliament, http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/008-58064-195-07-29-901-20090713IPR58063-14-07-2009-2009-false/default_en.htm.Retrieve on Sep 23, 2009 ผลการเลือกตั้งล่าสุดนายเจอร์ซี่ บูเซก (Jerzy Buzek) ได้รับคะแนนเสียงอย่างท่วมท้นถึง 555 คะแนนเสียง หรือร้อยละประมาณ 86 โดยวาระการดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 2 ปีครั้ง จนถึงเดือนมกราคม 2012.

พฤติกรรมการเลือกตั้งของประชาชนยังมีนัยยะสำคัญทางการเมืองบางประการในส่วนของการเลือกตั้งภายในซึ่งสัมพันธ์กับการเลือกตั้งภายนอก พฤติกรรมส่วนใหญ่ของชาวยุโรปมักจะเลือกตั้งพรรคการเมืองที่แตกต่างกับพรรคการเมืองที่ตนเลือกให้เป็นฝ่ายรัฐบาลภายในประเทศ นอกจากนั้นประชาชนยังมีการสลับการลงคะแนนเสียงให้พรรคที่ต่างไปจากพรรคการเมืองที่ได้เลือกตั้งเมื่อการเลือกตั้งครั้งที่แล้ว (Switch votes)

การตรวจสอบอำนาจทั้งทางแนวลึกและแนวราบ (Vertical and Horizontal Accountability) การตรวจสอบอำนาจแนวราบกล่าวคือเป็นการคานอำนาจสถาบันที่อยู่ในระดับเดียวกันโดยจะดูได้จากเนื้อหาของสนธิสัญญาดังต่อไปนี้ จาก**สนธิสัญญามาสทริกซ์**ให้อำนาจของฝ่ายรัฐสภายุโรปในการตัดสินผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมาธิการและให้การรับรองคณะกรรมาธิการทั้งคณะ ซึ่งในปี 1994 นายชอง ซองเต (Jacques Santer) เข้ารับตำแหน่งจากการลงคะแนนเสียงของสภายุโรป และผลของ**สนธิสัญญาแอมสเตอร์ดัม**มาตราที่ 214 ก็ได้ให้อำนาจรัฐสภายุโรปวีโต้ผู้ถูกเสนอชื่อชิงตำแหน่งประธานและคณะกรรมาธิการยุโรป และใน**สนธิสัญญานีซ**ได้ให้อำนาจคณะมนตรียุโรปทำการลงคะแนนเสียงแบบถ่วงน้ำหนัก (Qualified-majority Voting= QMV)ในการเสนอชื่อประธานคณะกรรมาธิการและคณะกรรมาธิการทั้งหมด นอกจากนั้นในร่างรัฐธรรมนูญก็ได้บรรจุการลงคะแนนเสียงแบบถ่วงน้ำหนักในการเสนอชื่อประธานและคณะกรรมาธิการโดยคณะมนตรียุโรปและให้อำนาจรัฐสภายุโรปตัดสินผู้ได้รับการเสนอชื่อเข้าชิงตำแหน่ง[40]

ใน**สนธิสัญญาโรม** รัฐสภายุโรปสามารถลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจคณะกรรมาธิการโดยอาจให้วิธีการ 2 แนวทางคือ การลงคะแนนเสียงแบบเสียงส่วนมาก กับการลงคะแนนเสียงแบบ 2 ใน 3 รัฐสภายุโรปมองว่าการลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจ เปรียบได้กับการถอดถอนประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในสภาคองเกรส ยกตัวอย่างเช่นในปี 1999 รัฐสภายุโรปได้โจมตีการทำงานของ

[40] Hix, Simon, The Political Systems of the European Union: Introduction; Explaining the EU Political System, p.60.

คณะกรรมาธิการยุโรปเนื่องจากปัญหาเรื่องการระบาดของโรควัวบ้า (BSE) ทำให้คณะกรรมาธิการยุโรปต้องจัดการกับประเด็นปัญหาด้านความปลอดภัยของอาหารในแนวทางใหม่ ในปี 1999 นายชอง ซองเต (Jacques Santer) ประธานคณะกรรมาธิการยุโรปได้ลาออกจากตำแหน่งด้วยสาเหตุของการคอรัปชั่น การเล่นพรรคเล่นพวก ก่อนจะมีการลงคะแนนเสียงไม่วางใจจากรัฐสภายุโรปซึ่งนาย พอลิน กรีน (Paulin Green) หัวหน้าพรรค PES ได้แจ้งให้ นายชอง ซองเต (Jacques Santer) รับทราบและลาออกก่อนการถอดถอนโดยการลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจ[41] อย่างไรก็ตามคณะกรรมาธิการยุโรปสามารถดำเนินการรวมตัวกันและเป็นพันธมิตรกับคณะมนตรียุโรปและตอบโต้รัฐสภายุโรปได้เช่นกันหากรัฐสภายุโรปดำเนินการไม่ยุติธรรม

นอกจากนั้นการตรวจสอบแนวราบยังมีในหลายๆ สถาบันทางการเมือง เช่น ประธานคณะกรรมาธิการยุโรปต้องรายงานรายปีการทำงานของคณะกรรมาธิการต่อรัฐสภายุโรป พนักงานของคณะกรรมาธิการยุโรปต้องรายงานการทำงานต่อรัฐสภายุโรป อีกทั้งรัฐสภายุโรปจะตั้งคำถามต่อคณะกรรมาธิการยุโรปเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อนโยบายต่างๆ สำหรับคณะมนตรียุโรปนั้น ประธานคณะมนตรีต้องรายงานการทำงานราย 6 เดือนต่อรัฐสภายุโรป ซึ่งคณะมนตรียุโรปจะให้ความสำคัญกับบรรดารัฐมนตรีของรัฐสมาชิกก่อนกลุ่มตัวแทนของรัฐมนตรีซึ่งนั่งทำงานประจำในคณะมนตรียุโรป[42] นอกจากนั้นการคานดุลอำนาจของสหภาพยุโรปยังมีลักษณะใกล้เคียงกับความเป็นประชาธิปไตยของรัฐบาลภายในประเทศต่างๆ ด้วยตัวอย่างเช่น การคานอำนาจกันไปมาระหว่างพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายกับฝ่ายขวา พรรคการเมืองประกอบด้วยสมาชิกเป็นคนในครอบครัวเดียวกัน[43] สำหรับเรื่องความโปร่งใสเป็นส่วนสำคัญที่

---

[41] Hix, Simon, The Political Systems of the European Union: Introduction; Explaining the EU Political System, p.61.

[42] Ibid.

[43] Simon Hix, Abdul Noury, Gérard Roland,Dimensions of Politics in the European Parliament American Journal of Political Science, Vol. 50, No. 2 (Apr., 2006), pp. 494-511.

คณะกรรมาธิการยุโรปตระหนักโดยมีการจัดตั้งหน่วยต่อต้านการฉ้อฉล (European Anti-Fraud Office:OLAF) เพื่อเฝ้าดูการกระทำของคณะกรรมาธิการยุโรป หน่วยงานนี้เป็นอิสระจากการทำงานโดยแยกออกจากคณะกรรมาธิการยุโรป[44]

สำหรับการตรวจสอบในแนวดิ่งในลักษณะที่ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร นายแอนดรู โมราฟซิก (Andrew Moravcsik) มองว่าการตรวจสอบในสหภาพยุโรปนั้นมีประสิทธิภาพมากที่สุดหากเทียบกับองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะบทบาทของคณะกรรมาธิการยุโรป[45] เวทีคณะกรรมาธิการยุโรปจะทำให้ประชาชนธรรมดาสามารถดำรงตำแหน่งในฐานะพนักงานรัฐการได้และสามารถเข้ามาสู่กระบวนการกำหนดกฎหมาย นอกจากนั้นการเลือกตั้งผู้แทนในรัฐสภายุโรปนั้นนับเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง[46] เพราะผู้ไปเลือกตั้งผู้แทนในรัฐสภายุโรป พร้อมด้วยความแน่ใจในพรรคการเมืองและนโยบายของผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้วจึงจะทำการเลือกตั้ง ซึ่งเมื่อผู้สมัครได้รับการเลือกตั้งก็ต้องตอบสนองโดยการเสนอนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนทั้งยังต้องมีเหตุผลและโปร่งใสในการทำงานเป็นหลักการที่สำคัญ

นอกจากนั้นบทบาทของพลังประชาสังคมและสื่อถือว่ามีบทบาทสำคัญในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการทำงานของสถาบันทางการเมืองของสหภาพยุโรป เป็นไปได้ที่การทำงานของพรรคการเมืองและผู้แทนไม่เป็นที่พอใจของประชาชนอาจสะท้อนจากการไม่ได้รับการเลือกตั้งอีกในสมัยต่อมา นอกจากนั้นบทบาทของ

---

[44] Auditor blames politicians for EC waste and corruption; Ian Fraser http://findarticles.com/p/articles/ mi_qn4156/is_20040808/ai_n12590016/ Available on Aug 8, 2004. Retrieve on Sep 24, 2009.

[45] Ruth W. Grant and Robert O. Keohane, Accountability and Abuses of Power in World Politics, The American Political Science Review, Vol. 99, No. 1 (Feb., 2005), pp. 29-43.

[46] Alberto Alesina and Roberto Perotti ,The European Union: A Politically Incorrect View, The Journal of Economic Perspectives, Vol. 18, No. 4 (Autumn, 2004), pp. 27-48.

รัฐมนตรีในแต่ละรัฐนับว่ามีบทบาทหลักในการตรวจสอบเนื่องจากเป็นกระบอกเสียงให้กับประชาชนโดยตรงนับตั้งแต่ได้รับการเลือกตั้งภายในประเทศจนกลายมาเป็นตัวแทนผู้บริหารจากรัฐบาลของตนในเวทีคณะมนตรียุโรป นอกจากนั้นบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ก็มีความสำคัญในการนำเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งคณะมนตรีแห่งยุโรปได้เสนอให้รัฐสมาชิกเสนอร่างกฎหมายที่เป็นประโยชน์ได้เพื่อสะท้อนบทบาทการมีส่วนร่วมทางด้านนิติบัญญัติและการเพิ่มความโปร่งใสในการทำงานด้านนี้ได้เป็นอย่างดี[47]

หลักการเสรีภาพและความเท่าเทียมเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของสมาชิกสหภาพยุโรปและนับเป็นเงื่อนไขที่สำคัญต่อการทำงานร่วมกันของสหภาพยุโรป[48] ในประเด็นด้านความเท่าเทียมกันทางเพศหลังการเลือกตั้งพบว่าร้อยละ 69 ของสมาชิกรัฐมนตรียุโรปและร้อยละ 63 ของคณะกรรมาธิการยุโรปเป็นเพศชาย จะเห็นได้ว่าเพศหญิงยังคงไม่ได้รับการยอมรับเท่าที่ควร และภาพสะท้อนความไม่เท่าเทียมกันทางเพศอาจเป็นอุปสรรคต่อความถูกต้องตามหลักประชาธิปไตยในนัยยะของสิทธิในการกำหนดนโยบาย เพื่อทำให้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีประสิทธิภาพกลุ่มผู้หญิงได้จัดตั้งกลุ่มล็อบบี้ของผู้หญิงแห่งยุโรป (European Women's Lobby: EWL) เพื่อรณรงค์ความเท่าเทียมกันระหว่างเพศ[49]

ความเท่าเทียมกันระหว่างเพศชายและหญิงนั้นสะท้อนผ่านการได้รับสิทธิอย่างเท่าเทียมกันในการทำงาน การได้รับเสรีภาพทางเศรษฐกิจ การเป็นตัวแทนในการกำหนดนโยบาย การปลอดจากการคุกคามทางเพศในสหภาพยุโรป เป็นต้น คณะกรรมาธิการยุโรปได้พยายามจ้างงานผู้หญิงเพิ่มขึ้นร้อยละ 60 ในปี 2010

---

[47] Bogdanor,Vernon,Legitimacy,Accountability and Democracy in the European Union.

[48] Louzek,Marek.The EU's Roadmap for General Equality: A Road to Hell, The New Presence, Winter 2009 p.58.

[49] Gender equality: smile, 69% of European parliament and 63% of EU commissioners are men, A Fedral Trust Report, January 2007. p.6. http://www.eudebate2009.eu/eng/article/28976/european-womens-lobby-gender-europe-women-men.html.Retrieve on Sep 24, 2009.

จาก 55.7 ในปี 2009 นอกจากนั้นยังคงพบว่าผู้หญิงได้เงินเดือนน้อยกว่าผู้ชายร้อยละ 15[50] ความแตกต่างด้านรายได้ดังกล่าวถือเป็นปัจจัยปัญหาที่สำคัญที่ยังท้าทายความเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ยังไม่ได้กล่าวถึงประเด็นด้านสภาพการทำงานตลอดจนชนิดของงานที่ยังมีการแบ่งแยกอีกเช่นกัน

สาเหตุที่ประชาชนยุโรปยังคงไม่ได้รับความเท่าเทียมกันนั้นเป็นเพราะภายในแต่ละประเทศจัดระเบียบด้านความเท่าเทียมกันแตกต่างกัน เป็นผลให้การดำเนินการสร้างความเท่าเทียมกันในกรอบสหภาพยุโรปเป็นสิ่งที่ท้าทายมากขึ้น ตัวอย่างเช่น ความแตกต่างทางด้านศาสนาคาทอลิกและโปรแตสแตนท์ การกำหนดระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่เท่าเทียมกัน ตลอดจนความแตกต่างทางเศรษฐกิจเช่น อังกฤษและสาธารณรัฐเชค[51] ดังนั้นคณะกรรมาธิการยุโรปได้เสนอการต่อต้านการแบ่งแยกเพื่อปกป้องการแบ่งแยกทางเชื้อชาติ เพศ อายุ ความไร้ความสามารถ ศาสนา เพื่อสร้างความเท่าเทียมกันในการปกป้องสังคมให้ได้รับสินค้าและบริการ และการดูแลทางการศึกษาและอนามัยซึ่งได้ปรากฏในหมายคำสั่งสหภาพยุโรป (Directive 2003/43/EC)[52]

ความรับผิดชอบ (Responsiveness) ความสามารถที่รัฐบาลกำหนดและเติมเต็มนโยบายที่ประชาชนต้องการ ในส่วนของสหภาพยุโรป ยังคงพบความบกพร่องทางประชาธิปไตย (democratic deficit) ในการดำเนินการเพื่อเติมเต็มความต้องการของประชาชน นอกจากที่กล่าวมาแล้วว่ารัฐสภายุโรปมิได้ดำเนินการร่างกฎหมายตามหลักการประชาธิปไตยแต่กลับให้อำนาจกับคณะ

---

[50] Louzek,Marek.The EU's Roadmap for General Equality: A Road to Hell,The New Presence, Winter 2009 p.58.

[51] *Gerhards*, Jurgen *Mike S Schafer*, *Sylvia Kampfer*. **Gender *Equality in* the European Union: The *EU* Script and its Support by European Citizens**,The Journal of the British Sociological Association. Cambridge: Jun 2009. Vol. 43, Iss. 3; pg. 515.

[52] ยกตัวอย่างเช่น Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, **The proposal of a comprehensive anti-discrimination directive**, http://www.equineteurope.org/8.html,Retrieve on Sep 24, 2009.

กรรมาธิการยุโรปร่างแทน นอกจากนั้นนโยบายที่สหภาพยุโรปกำหนดขึ้นมาอาจไม่ได้รับการสนับสนุนโดยประชาชนยุโรปโดยส่วนใหญ่ (Policy drift) เช่น นโยบายให้การอุดหนุนขนาดใหญ่แก่ชาวนาผ่านองค์กร (Common Agricultural Policy: CAP)[53] ประเทศสมาชิก EU บางประเทศต้องการให้ลดการอุดหนุนเกษตรหรือเปลี่ยนสัดส่วนการอุดหนุนทางด้านการแทรกแซงตลาดไปยังด้านอื่นๆ เช่น การรักษาสิ่งแวดล้อม การพัฒนาชนบทมากขึ้น ซึ่งเมื่อปลายปี 2548 สหราชอาณาจักร ได้จัดทำรายงานสนับสนุน โดยได้วิเคราะห์ถึงผลกระทบของ CAP ที่ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นต่อด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้น ยังส่งผลให้เกิดการบิดเบือนต่อราคาสินค้าเกษตรภายในและภายนอก EU ซึ่งเงินอุดหนุนเกษตรจำนวนดังกล่าวมิได้สร้างประโยชน์อย่างแท้จริงต่อเกษตรกรและการส่งเสริมสิ่งแวดล้อม[54]

ประชาชนไม่สามารถออกเสียงต่อนโยบายของรัฐสภายุโรปว่าเห็นด้วยหรือไม่ นอกจากว่านโยบายเหล่านั้นจะได้รับการดำเนินการทำประชามติ หากเปรียบเทียบกับบทบาทรัฐบาลภายใน รัฐบาลจะได้รับเสียงสะท้อนจากประชาชนต่อหลักการกำหนดนโยบายและตัวนโยบาย และในบางครั้งอาจมีผลให้ต้องเปลี่ยนแปลงหลักการดังกล่าวเพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนซึ่งนับว่าทำได้ดีกว่ารัฐสภายุโรป[55]

---

[53] Hix, Simon, The Political Systems of the European Union: Introduction; Explaining the EU Political System, p.61.

[54] สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศ ประจำสหภาพยุโรป ความเคลื่อนไหวและทิศทางของนโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป.

[55] http://news.thaieurope.net/content/view/1758/211, available on Oct 4, 2006. Retrieve on Sep 25, 2009.

Hix,Simon, The Political Systems of the European Union: Introduction; Explaining the EU Political System, p.62.

โดยสรุป ทฤษฎีคุณภาพทางประชาธิปไตยของแลรี่ ไดอะมอน (Larry Diamond) ซึ่งได้จำแนกความเป็นประชาธิปไตยออกเป็น กฎแห่งกฎหมาย การแข่งขัน การมีส่วนร่วม การตรวจสอบทั้งแนวราบและแนวดิ่งซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประชาธิปไตย (procedural) (โดยสหภาพยุโรปได้มีองค์ประกอบทั้งหมดในกฎหมายที่เป็นแหล่งรวบรวมสนธิสัญญาและข้อตกลงของเหล่าบรรดารัฐสมาชิกที่เรียกว่า Acquis Communitaire และสนธิสัญญาลิสบอน) นอกจากนั้นสหภาพยุโรปยังบรรลุการแข่งขันในการเลือกตั้งและการแข่งขันของพรรคการเมืองซึ่งถือว่าเป็นระดับขั้นต่ำสุดของมาตรฐานความเป็นประชาธิปไตย ทั้งยังการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำประชามติ หากแต่ได้รับการชูประเด็นเพียงบางเรื่องเท่านั้น อย่างไรก็ตามประชาชนในสหภาพยุโรปมักให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งภายในประเทศมากกว่าการเลือกตั้งระดับองค์การระหว่างประเทศ แต่ก็ถือได้ว่าเป็นสิ่งใหม่ที่ประชาชนยุโรปต้องการสร้างให้เป็นรูปธรรมชัดเจน ทั้งนี้ยังมีระบบตรวจสอบอำนาจระหว่างสถาบันทางการเมืองโดยเฉพาะบทบาทของรัฐสภายุโรปที่มีต่อคณะกรรมาธิการยุโรปในการรับรองและถอดถอนประธานคณะกรรมาธิการยุโรปและคณะกรรมาธิการอื่นๆ

ในส่วนความเป็นเสรีภาพและความเท่าเทียมซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของเนื้อหาความเป็นประชาธิปไตย (substantive) สหภาพยุโรปพยายามสร้างความเท่าเทียมกันผ่านกฎเกณฑ์ให้ทุกคนปฏิบัติร่วมกันท่ามกลางความหลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนาต่างก็มีสิทธิเท่าเทียมกัน เนื่องจากปัจจุบันยังประสบปัญหาทางด้านแบ่งแยกทางเพศในการประกอบอาชีพและรายได้แตกต่างกัน และบทบาทสุดท้ายของสหภาพยุโรปคือความรับผิดชอบ (responsiveness) ซึ่งให้ความสำคัญกับการดำเนินการเป็นไปตามนโยบายตามที่ประชาชนต้องการ แม้ว่าการดำเนินการเติมเต็มความต้องการดังกล่าวในสหภาพยุโรปยังคงสะท้อนความบกพร่องทางประชาธิปไตยอยู่ก็ตามเนื่องจากไม่ได้ตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

วิมลวรรณ ภัทโรดม บรรณาธิการ สหภาพยุโรปโฉมใหม่ และ 27 ประเทศสมาชิก ศูนย์ยุโรปศึกษา แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (บริษัท พี.เพรส จำกัด: กรุงเทพมหานคร. 2550).

สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศ ประจำสหภาพยุโรป (2549) ความเคลื่อนไหวและทิศทางของนโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป (ออนไลน์) http://news.thaieurope.net/content/view/1758/211 สืบค้นเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2549

ภาษาอังกฤษ

Alberto Alesina and Roberto Perotti .The European Union: A Politically Incorrect View.The Journal of Economic Perspectives. Vol. 18. No. 4 (Autumn, 2004).

Bonde, Jens-Peter. From EU Constitution to Lisbon Treaty. Foundation for EU Democracy and the EU Democrats. in cooperation with Group for Independence and Democracy in the European Parliament. 2007.

Constitutional Treaty: the 'Reflection Period' [online] Available from:http://www.euractiv.com/en/future-eu/constitutional-treaty-reflection-period-archived/article-155739 Available on June 1, 2006. Retrieved on Sep 22, 2009.

Diamond, Larry. The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies throughout The World. (Holt Paperback: New York: 2008)

Diamond, Larry and Leonardo Morlino. The Quality of Democracy. Journal of Democracy. Vol. 15. No. 4. October, 2004.

D. Mazo, Eugene. What causes Democracy? No. 38. February 18, 2005. Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, Stanford Institute for International Studies, Stanford University.

European Parliament. 2007-06-18. [Online] Available from: http://www.europarl.europa. eu/sides/getDoc.do?language=EN&type=IM-PRESS&reference=20070615IPR07837.Retrieved May 7, 2007.

Gerhards, Jurgen *Mike S Schafer, Sylvia Kampfer.* **Gender** *Equality in* **the European Union: The** *EU* **Script and its Support by European Citizens.** The Journal of the British Sociological Association. Cambridge: Jun 2009. Vol. 43, Iss. 3; pg. 515.

Hix, Simon. The Political Systems of the European Union: Introduction; Explaining the EU Political System. (Palgrave Macmillan, New York, 2005)

Ian Fraser Auditor blames politicians for EC waste and corruption; [online] Available from: http://findarticles.com/p/articles/ mi_qn4156/ is_20040808/ai_n12590016/Available on Aug 8, 2004. Retrieved on Sep 24, 2009.

Legitimacy, Accountability and Democracy in the European Union. A Federal Trust Report, January 2007. [Online] Available from: http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/FedT_LAD.pdf. Retrieved on Sep 24, 2009.

Levinson, Sanford. How the United States Constitution Contributes to the Democratic Deficit in America, 55 Drake L. Rev. 859, 860 (2007).

Louzek, Marek. The EU's Roadmap for General Equality: A Road to Hell. The New Presence. Winter 2009.

O'Donnell, Guillermo."Horizontal Accountabilities in New Democracies," in Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner (eds). The Self-Restraining State:

Power and Accountability in New Democracies. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

Ruth W. Grant and Robert O. Keohane. Accountability and Abuses of Power in World Politics. The American Political Science Review. Vol. 99. No. 1. (Feb., 2005).

Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne H.Stephens, and John D.Stephens. Capitalist Development and Democracy. (Chicago: University of Chicago Press, 1992)

Schedler, Andreas. "Conceptualizing Accountability" .*The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies.* Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner. (eds.) Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

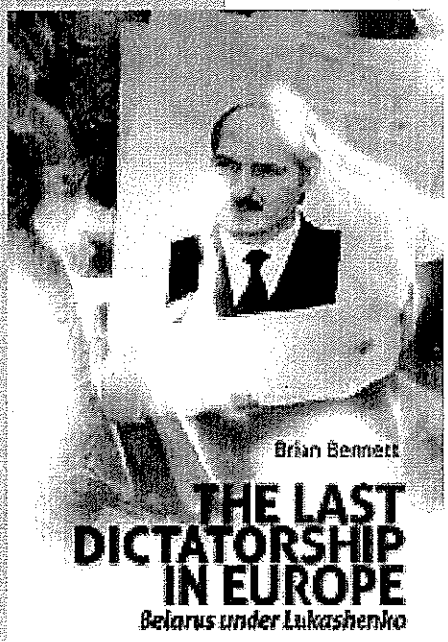
The European Parliament. [online] Available from http://europa.eu/institutions/ inst/parliament/index_en.htm (Available July 14, 2009). Retrieved Sep 21, 2009.

The European Parliament. [online] Available from http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index_en.htm (Available July 14, 2009). Retrieved Sep 21, 2009.

The Council of European Union. [online] Available from:http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=242&lang=en, Available on 2007, Retrieved on Sep,22, 2009.

The European Commission. [online] Available from http://europa.eu/institutions/inst/comm/index_en.htm, Retrieved on Sep 22, 2009.

Valery Giscard d'Estaing, [online] Available from http://en.wikipedia.org/wiki/Val%C3%A9ry_Giscard_d'Estaing, Retrieved on 18 June 2012.



ดอกไม้ประชาธิปไตยในเบลารุสเคยเบ่งบาน ในยุคของ Viacheslaw Kebich ซึ่งเป็นผู้นำประเทศในฐานะนายกรัฐมนตรี เนื่องด้วยความต้องการที่จะปฏิรูปประเทศสู่ความเป็นตะวันตก สร้างอัตลักษณ์ความเป็นชาติให้เกิดขึ้นเพื่อสลายวัฒนธรรมรัสเซียเชิงเดี่ยวที่ปกคลุมบริเวณเบลารุสมาเป็นระยะเวลายาวนานให้หมดสิ้น

ABSTRACT

Belarus under the rule of the last European dictatorship

Pol Capt Tirass Trintecha

This article aims to study the political developments of the Republic of Belarus, one of The Commonwealth of Independence States (CIS) which declared independence after the collapse of the Soviet Union. While the other CIS countries head their ways towards political and economic transitions, Belarus rather seeks to return to its old time with the former Soviet Union with the lead of Alexander Lukashenka, the first elected President, who has reigned the country for over 18 years. Luikashenka has, thus, been coined by the West as 'the Last Dictatorship of Europe'. The Belarus dictatorship regime has been challenged by the globalization and democratization process in the region. Therefore, it is very interesting to follow the changes, the roles of neighbouring powers in Belarus.

เบลารุสภายใต้บังเหียน ของเผด็จการคนสุดท้ายแห่งภูมิภาคยุโรป

ร้อยตำรวจเอก ติรัส ตฤณเตชะ

อดีตหลังม่านเหล็กนามว่า..สาธารณรัฐเบลารุส

สาธารณรัฐเบลารุส เป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศเครือรัฐเอกราช (Commonwealth of Independent States: CIS) ที่เกิดขึ้นภายหลังจากการทลายของกำแพงเบอร์ลิน ในปี ค.ศ.1989 และการล่มสลายของอดีตสหภาพโซเวียตในปี ค.ศ.1991 โดยภายหลังจากการสิ้นสุดลงของสงครามเย็นนั้น รัฐต่างๆที่อยู่ภายใต้สหภาพโซเวียตเริ่มมีความกะตือรือร้น และเกิดพลังพลวัตภายในแต่ละรัฐที่จะเรียกร้องเอกราชและเคลื่อนไหวเพื่อก่อให้เกิดกระบวนการสร้างประชาธิปไตยขึ้น ความเข้มข้นของพลังดังกล่าวในแต่ละบริเวณมีระดับที่แตกต่างกันไป แต่เกิดขึ้นในระยะเวลาไล่เลี่ยกัน จนกระทั่งเกิดการล่มสลายของสหภาพโซเวียตอันเนื่องมาจากนโยบาย Glasnost and Perestroika[1] ของนายมิกาอิล กอร์บอชอฟ จึงทำให้รัฐต่างๆ ภายใต้สหภาพโซเวียตต่างพากันประกาศอิสรภาพ เกิดเป็นประเทศใหม่มากมาย อาทิ กลุ่มประเทศบอลติก และกลุ่มประเทศเครือรัฐเอกราช เป็นต้น

แต่บริเวณหนึ่งซึ่งถึงแม้จะประกาศอิสรภาพพร้อมกันกับรัฐอื่นๆ นั่นคือ เบลารุส กลับปรากฏถึงความเข้มข้นน้อยที่สุดในความพยายามเคลื่อนไหวของ

[1] Glasnost and Perestroika คือนโยบายหลักของ นายมิกาอิล กอร์บอชอฟ (Gorbachev doctrine) โดยหลักกลาสนอสต์ (Glasnost) หมายความว่า การเปิดกว้าง โดยเฉพาะในการวิพากษ์วิจารณ์ หลักเปเรสตรอยก้า (Perestroika) หมายถึงการปรับเปลี่ยนโครงสร้างใหม่.

พลังทางสังคมในประเด็นการเรียกร้องเอกราชและประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นทั้งในช่วงปี 1989-91 ที่สงครามเย็นสิ้นสุดลงจนกระทั่งก่อนที่สหภาพโซเวียตจะล่มสลาย และในช่วงหลังปี 1991-94 ภายหลังจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียตจนกระทั่งเกิดการเลือกตั้งประธานาธิบดีเป็นครั้งแรก[2] ซึ่งมีผู้ให้ข้อสังเกตว่าการที่กระบวนการของเบลารุสนั้นมีความเข้มข้นน้อยกว่าบริเวณอื่นๆ น่าจะมีผลมาจาก ความรู้สึกในเรื่องการเมืองและประชาธิปไตยที่แท้จริงอาจจะเป็นสิ่งที่เร็วเกินไปสำหรับประชากรชาวเบลารุสที่ยังคงมีอัตลักษณ์และความรู้สึกเป็นเนื้อเดียวกับรัสเซียอยู่สูงกว่าบริเวณอื่น จึงเคยชินกับการปกครองแบบอำนาจนิยม อีกทั้งในการประกาศอิสรภาพยังเกิดขึ้นด้วยความไม่พร้อมและปราศจากการเตรียมตัวที่เพียงพอเมื่อเทียบกับบริเวณอื่น อิสรภาพที่เกิดขึ้นในเบลารุสจึงเป็นสิ่งที่แปลกใหม่และรวดเร็วเกินไปที่ประชาชนเบลารุสจะยอมรับได้อย่างทันทีทันใด[3]

ดอกไม้ประชาธิปไตยในเบลารุสเคยเบ่งบาน ในยุคของ Viacheslaw Kebich ซึ่งเป็นผู้นำประเทศในฐานะนายกรัฐมนตรี เนื่องด้วยความต้องการที่จะปฏิรูปประเทศสู่ความเป็นตะวันตก สร้างอัตลักษณ์ความเป็นชาติให้เกิดขึ้นเพื่อสลายวัฒนธรรมรัสเซียเชิงเดี่ยวที่ปกคลุมบริเวณเบลารุสมาเป็นระยะเวลายาวนานให้หมดสิ้น ความพยายามของ Kebich จึงก่อให้เกิดระบบการเลือกตั้งประธานาธิบดี และความพยายามต่างๆในการเปลี่ยนผ่านระบบเศรษฐกิจจากระบบรวมศูนย์ไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด บทบาทของ Kebich คือบทบาทช่วงสั้นๆ ที่ทำให้เห็นถึงความพยายามในการปฏิรูปประเทศอย่างแท้จริง[4] จนกระทั่งการขึ้นมาสู่อำนาจของ Lukashenka ซึ่งได้ล้มล้างแนวคิดของ Kebich กลับคืนสู่แนวคิดแบบอำนาจนิยมและการพึ่งพิงเศรษฐกิจกับรัสเซีย

---

[2] Andrew Wilson. (2011). **Belarus the last European dictatorship.** New Haven and London: Yale University Press. p.142.

[3] Steven Levitsky and Lucan A. Way. (2011). Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War. New York : Cambridge University Press. p. 85.

[4] Pavel Usov. (2008). The Neo-Authoritarian Regime in the Republic of Belarus. Lithuanian Foreign Policy Review 21. p. 86-111.

ผสมผสานกับการดำเนินนโยบายแบบประชานิยม ซึ่งทำให้ Lukashenka สามารถครองตำแหน่งประธานาธิบดียาวนานถึง 18 ปี จนกระทั่งถึงปัจจุบัน โดยไม่ปรากฏกระบวนการการโค่นล่มที่เข้มแข็งพอที่จะสั่นคลอนอำนาจของผู้นำเผด็จการคนนี้ได้ Lukashenka สามารถกลับมาครอบงำและนำพาประเทศเข้าสู่อ้อมกอดที่คุ้นเคยของวงวานจักรวรรดิรัสเซีย ทำให้ความพยายามในการสร้างประชาธิปไตยภายในประเทศจากบนลงล่างได้สิ้นสุดลง อันเนื่องมากจากตัวผู้นำและความพยายามของพลังทางสังคมที่ต้องการสร้างประชาธิปไตยจากล่างขึ้นบนก็ไม่ประสบความสำเร็จ การปฏิวัติสี (Color revolutions) อย่างกรณียูเครนและจอร์เจีย เพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยไม่เคยปรากฏขึ้นในหน้าประวัติศาสตร์ของเบลารุส จวบจนกระทั่งปัจจุบัน จึงถือได้ว่าเบลารุสยังอยู่ห่างไกลจากความเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงโดยสิ้นเชิง[5]

แต่อย่างไรก็ดีในเวลาต่อมา แม้อดีต Lukashenka จะทำลายกระบวนการประชาธิปไตยในเบลารุสจนสิ้นซาก แต่เมื่อโลกก้าวสู่ยุคโลกาภิวัตน์ ที่ความสำคัญเรื่องเศรษฐกิจนั้นมีค่าเหนือประเด็นระหว่างประเทศอื่นๆ ไม่มีมิตรแท้และศัตรูที่ถาวร ทำให้ Lukashenka มีปฏิสัมพันธ์ที่ดีขึ้นกับมหาอำนาจอย่าง สหรัฐอเมริกา แม้ในอดีตสหรัฐอเมริกาเคยมอบสมญานามแก่เบลารุสว่า เป็นประเทศรัฐในเครือจักรภพของการปกครองแบบเผด็จการ[6] โดยเฉพาะตัวผู้นำ Lukashenka ถูกมองว่ามีความเป็นฟาสซิสต์และคอมมิวนิสต์เฉกเช่นฮิตเลอร์และสตาลิน แต่ในปัจจุบันความสัมพันธ์ที่แปรเปลี่ยนไปของทั้งสองประเทศ จึงทำให้ Lukashenka ยอมรับความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาผ่านองค์การระหว่างประเทศ ในรูปของเงินช่วยเหลือ และการสร้างความสัมพันธ์ข้ามแอตแลนติก (Transatlantic)[7]

---

[5] Lucan A.Way. (2011). Deer in Headlight: Political skill and Authoritarian Survival after the cold war. Slavic Review.

[6] Stewart Paker. (2007). The last Soviet republic Alexander Lukashenko's Belarus. Victoria Canada. Trafford Publishing. p. 45.

[7] Steven Woehrel. (2012). Ukraine: Current Issues and U.S. Policy. Congressional Research Service. p. 4.

ทำให้ความหวังในการที่ Lukashenka จะยอมรับและนำพาประเทศไปสู่การปฏิรูประบบการเมืองและเศรษฐกิจแบบตะวันตก ไม่สิ้นหวังจนเกินไป เพราะยังพอมีโอกาสที่จะเกิดขึ้นได้ในอนาคตอันใกล้นี้ จึงเป็นประเด็นความท้าทายที่น่าสนใจในการจับตาดูก้าวต่อไปของเบลารุส โดยศึกษาผ่านภูมิหลังพัฒนาการทางด้านการเมืองของประเทศภายใต้การขับเคลื่อนของเผด็จการคนสุดท้ายของภูมิภาคยุโรป

จุดเริ่มต้นแห่งอำนาจของผู้นำเผด็จการเบลารุส

ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีเบลารุสในปี 1994 นั้นเป็นการขับเคี่ยวกันระหว่าง Viacheslaw Kebich[8] ผู้วางรากฐานระบบการบริหารคู่จนเกิดการเลือกตั้ง นาย Zianon Pazniak หัวหน้าพรรค BNF[9] เพื่อนร่วมอุดมการณ์ของ Kebich อีกทั้งนาย Stanislaw Shuskevich[10] ก็ลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยเช่นกัน ในนามอิสระ แต่ผลการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นกลับเป็นชัยชนะของ Lukashenka ที่เหมือนเป็นตัวแทนของชนชั้นแรงงานภายในประเทศ ซึ่ง Lukashenka นั้นได้รับการสนับสนุนให้ก้าวเดินสู่เส้นทางทางการเมืองจากคำแนะนำของ Kebich แต่อุดมการณ์ของคนทั้งสองก็แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง เพราะทันทีที่ Lukashenka ขึ้นสู่อำนาจในปี 1994 ก็ทำให้เบลารุสดำดิ่งกลับไปสู่สังคมที่ยึดติดกับรัสเซียและปกครองประเทศแบบอำนาจนิยม ต่อต้านกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย

---

[8] Viacheslaw Kebich ซึ่งเป็นแกนนำของกลุ่ม The Minsk City Industrial Group ซึ่งในปี 1990 ภายหลังการสิ้นสุดลงของสงครามเย็น สหภาพโซเวียตโดยการนำของกอร์บอชอฟ ได้จัดให้แต่ละรัฐภายใต้สหภาพโซเวียตจัดการเลือกตั้ง ทำให้ Kebich ได้รับเลือกตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีของรัฐเบลารุสในขณะนั้น แต่ยังอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลสหภาพโซเวียต.

[9] Zianon Pazniak แกนนำและหัวหน้าพรรค Belarusian People's Front : BNF ซึ่งมีแนวคิดแบบชาตินิยมและเป็นกลุ่มพลังสังคมแรกที่เคลื่อนไหวประชาธิปไตยในเบลารุส.

[10] Stanislaw Shuskevich แกนนำกลุ่ม White Rus ซึ่งเป็นชาวเบลารุสที่พูดภาษารัสเซีย (Russophile) ที่ต้องการให้เบลารุสหวนคืนสู่ความเป็นส่วนหนึ่งของรัสเซีย.

ภายในประเทศ รวมทั้งทำลายการสร้างอัตลักษณ์ของชาติด้วยการลดระดับความสำคัญของภาษาเบลารุสให้กลายเป็นภาษาสำหรับคนในชนบท และยกระดับภาษารัสเซียให้กลายเป็นภาษาที่ใช้กันอย่างแพร่หลายและเป็นทางการ ทำให้ Kebich กล่าวว่า การขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของ Lukasheka นั้นถือเป็นอุบัติเหตุทางการเมือง Kebich ไม่สามารถควบคุมผลผลิตจากความไม่ตั้งใจ (Accidental President)[11] เพราะ Kebich ไม่คาดคิดว่า Lukasheka จะมีแนวคิดและอุดมการณ์ที่ตรงกันข้ามกันอย่างสุดโต่ง และทำให้กระบวนการสร้างประชาธิปไตย การสร้างอัตลักษณ์ของความเป็นชาติ ที่กลุ่มพลังทางสังคมฝ่ายนาย Kebich และกลุ่ม BNF พยายามสร้างมา กลับต้องสะดุดหยุดลงไปโดยปริยาย

ชัยชนะของ Lukashenka อยู่บนพื้นฐานของความเสื่อมถอยในคะแนนนิยมในตัวนายกรัฐมนตรี Kebich และกลุ่ม BNF อีกทั้งการชูนโยบายแบบประชานิยมในการหาเสียงของ Lukashenka ทำให้ได้รับความชื่นชอบจากประชาชนอย่างล้นหลาม เขามีพรสวรรค์ในการสร้างภาพลักษณ์และควบคุมสั่งการการหาเสียงได้เป็นอย่างดี Lukashenka ใช้สโลแกนในการหาเสียงเลือกตั้งที่ว่าเขาไม่ได้ยืนอยู่บนแนวคิดแบบซ้ายหรือแบบขวา แต่เขาเลือกที่ยืนอยู่ข้างประชาชน (Neither with the left nor with the right, but with the people.) ทำให้การผลการเลือกตั้งในรอบแรกในการคัดเลือกตัวแทน 2 คน เพื่อมาเลือกตั้งอีกรอบ Lukashenka ได้คะแนนเสียงถึงร้อยละ 44.8 ในขณะที่นาย Kebich ที่ได้ที่สองได้คะแนนเสียงร้อยละ 17.3 ทำให้ทั้งสองเป็นตัวแทนที่จะเข้าไปทำการคัดเลือกลงคะแนนในรอบที่สองต่อไป ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว Lukashenka ก็ชนะการเลือกตั้งอย่างถล่มทลายด้วยคะแนนเสียงกว่าร้อยละ 80.1 ทิ้งห่างนาย Kebich ที่ได้คะแนนเสียงไปเพียงร้อยละ 19.9 เท่านั้น[12] โดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในรอบแรกจะเป็นการลงคะแนนแบ่งตามเขตการ

---

[11] Andrew Wilson. (2011). **Belarus the last European dictatorship.** New Haven and London: Yale University Press. p.159.

[12] Andrew Wilson. (2011). **Belarus the last European dictatorship.** New Haven and London: Yale University Press. p.166.

ปกครอง (Region) ก่อนที่จะนำผู้มีคะแนนสูงสุดสองอันดับแรกมาโหวตโดยตรงทั้งประเทศ

โดยคะแนนจากการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งรอบแรกปรากฏแสดงให้เห็นว่าฐานคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของ Lukashenka จะอยู่ในเขตต่างจังหวัด ซึ่งชนะคู่แข่งอย่างขาดลอย ในขณะที่คะแนนเสียงในตัวเมืองหลวงอย่าง Minsk ยังใกล้เคียงกับผู้สมัครคนอื่นๆ คะแนนเสียงยังไม่ทิ้งขาดชัดเจน[13] บ่งบอกถึงนโยบายประชานิยมที่สามารถชนะใจกลุ่มคนรากหญ้าภายในเบลารุสได้เป็นอย่างดี ในขณะที่ชนชั้นกลางในเมืองหลวงจะใช้เกณฑ์การตัดสินจากตัวบุคคลผลงานจากการบริหารประเทศที่ผ่านมาเป็นตัวตัดสิน แต่การที่ Lukashenka ซึ่งถือเป็นตัวแทนจากชนชั้นแรงงานในต่างจังหวัดและลงเล่นการเมืองเป็นครั้งแรก ได้คะแนนเสียงถึงร้อยละ 26.5 จึงถือว่าสูงมาก ในขณะที่อันดับสองที่ชนชั้นกลางในเมืองเลือกคือ Shushkevich ซึ่งได้คะแนนเสียงไปกว่าร้อยละ 21.2 ถือเป็นชัยชนะของกลุ่ม White Rus หรือกลุ่มคนเบลารุสพูดภาษารัสเซียที่กระจายตัวอยู่หนาแน่นในเมืองหลวง ที่แสดงให้เห็นว่ากลุ่มชนชั้นนำ ชนชั้นกลางภายในเบลารุส ยังมีความต้องการให้เบลารุสดำรงตนอยู่ในวงวานรัสเซียอยู่มากกว่าการจะปฏิรูปประเทศไปตามแนวทางของตะวันตก

การลงประชามติครั้งประวัติศาสตร์เพื่อเสริมสร้างความชอบธรรมของเผด็จการ

ภายหลังการเลือกตั้ง 1994 ที่ทำให้ Lukashenka ขึ้นมามีอำนาจนั้น ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของเบลารุส เพราะทำให้เบลารุสหวนคืนสู่การปกครองโดยระบบอำนาจนิยมผสมผสานกับการดำเนินนโยบายแบบประชานิยมเผด็จการ ทำให้ตัวผู้นำอย่าง Lukashenka ได้รับสมญานามว่า

[13] Andrew Wilson. (2011). **Belarus the last European dictatorship.** New Haven and London: Yale University Press. p.167.

เป็นเผด็จการคนสุดท้ายของยุโรป (The last European dictatorship)[14] ชัยชนะของ Lukashenka นำมาซึ่งความคลางแคลงใจของกลุ่ม BNF และกลุ่ม Nomenklatura โดยเฉพาะกรณีการออกมาของนาย Siarhei Antonchik แกนนำกลุ่มสหภาพแรงงาน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม BNF ที่แถลงการณ์ต่อต้านการคอรัปชั่นโจมตีพฤติกรรมการทุจริต และการดำเนินนโยบายอันไม่ชอบธรรมต่างๆ รวมถึงชัยชนะของ Lukashenka ในการเลือกตั้ง[15] ซึ่งการกระทำของนาย Antonchik นั้นหาได้รับความเห็นชอบจากนาย Pazniak หัวหน้าพรรค BNF แต่อย่างใด แต่การกระทำของ Antonchik นำมาซึ่งการลงประชามติในปี 1995 ในประเด็นต่างๆที่ Antonchik คลางแคลงใจ ซึ่งการลงประชามติในครั้งนี้ Lukashenka มุ่งหวังจะใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองในการทำลายพรรค BNF อย่างเต็มรูปแบบเพื่อลดการเคลื่อนไหวเรียกร้องต่างๆ ที่อาจจะสั่นคลอนอำนาจของ Lukashenka[16] โดยประเด็นในการลงประชามติมีอยู่ด้วยกัน 4 ประเด็น ดังนี้ หนึ่ง เป็นการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนชาวเบลารุสว่าจะเห็นด้วยหรือไม่กับการจะให้ภาษารัสเซียมีสถานะเทียบเท่าภาษาเบลารุส สอง เป็นการสอบถามความเห็นว่าจะเห็นด้วยหรือไม่กับการเปลี่ยนสัญลักษณ์ประจำชาติและธงชาติเบลารุสเสียใหม่ สาม เป็นการสอบถามความเห็นว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่ประธานาธิบดีจะดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ โดยจะบูรณาการเข้ากับระบบเศรษฐกิจของรัสเซีย และสี่ เป็นการสอบถามความคิดเห็นว่าเห็นด้วยหรือไม่กับสิทธิของประธานาธิบดีในการยุบสภาหากปรากฏการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น[17]

---

[14] Stewart Paker. (2007). **The last Soviet republic Alexander Lukashenko's Belarus.** Victoria Canada. Trafford Publishing. p. 52.

[15] Grigory Ioffe. (2004). **Understanding Belarus : Economic and Political Landscape.** University of Glasgow. Carfax Publishing Taylor and Francis Group.

[16] Andrew Wilson. (2011). **Belarus the last European dictatorship.** New Haven and London: Yale University Press. p.173.

[17] Andrew Wilson. (2011). **Belarus the last European dictatorship.** New Haven and London: Yale University Press. p.174.

ซึ่งผลการลงประชามติปรากฏว่าในทุกข้อที่ทำการลงประชามติมีผู้เห็นด้วยกว่าร้อยละ 75 ขึ้นไปทั้ง 4 ข้อ ภาพสะท้อนดังกล่าวทำให้เห็นว่าความเคลือบแคลงในการดำเนินนโยบายของ Lukashenka ที่ถึงแม้จะมีลักษณะเป็นอำนาจนิยมและนำพาประเทศเข้าสู่ภายใต้ปีกของรัสเซีย แต่กระนั้นแล้วเสียงสนับสนุนของประชาชนภายในประเทศผ่านการลงคะแนนประชามติ ก็ยังบ่งชี้ถึงคะแนนนิยมในตัว Lukashenka และการยอมรับการตัดสินใจและเห็นด้วยกับการกระทำของตัวผู้นำคนนี้ ดังนั้นความพยายามเคลื่อนไหวจากกลุ่มที่ต้องการนำพาประเทศเข้าสู่ความเป็นตะวันตกในเบลารุสจึงเสื่อมถอยลง แต่ในมุมกลับกันกลับทำให้กลุ่มที่ไม่ไว้วางใจ Lukashenka ยิ่งรู้สึกถึงความไม่ชอบมาพากลของกระบวนการลงประชามติในครั้งนี้

นอกจากนี้ในปี 1995 เบลารุสยังจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาขึ้นอีกด้วย โดยสมาชิกสภาส่วนใหญ่มาจากนักการเมืองที่เป็นอิสระ ในขณะที่นักการเมืองที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น พรรคคอมมิวนิสต์เป็นพรรคที่มีจำนวนที่นั่งในสภามากที่สุด และรองลงมาคือพรรค Agrarians ซึ่งความเปลี่ยนแปลงของสมาชิกรัฐสภาภายหลังจากการเลือกตั้งครั้งสุดท้ายเมื่อปี 1990 ทำให้ส่งผลต่อการยอมรับในผลของประชามติ ซึ่งสภาไม่ยอมรับในผลของการลงประชามติ 3 จาก 4 หัวข้อ ซึ่งทำให้ Lukashenka ไม่พอใจและมีความต้องการที่จะต่อต้านผลการโหวตของสภาในครั้งนี้ และในที่สุดความพยายามของ Lukashenka ก็สำเร็จโดยการอ้างความเห็นชอบธรรมจากการสนับสนุนของประชาชนในประเด็นของการลงประชามติ ประกอบกับแรงสนับสนุนจากรัฐบาลรัสเซียที่ทำให้รัฐสภาเบลารุสเกิดอาการกลืนไม่เข้าคายไม่ออก Lukashenka จึงดำเนินนโยบายต่างๆ ตามแนวทางของผลการลงประชามติที่ชนะอย่างขาดลอย[18]

ความพยายามของรัฐสภาที่ต้องการจะลดทอนอำนาจของ Lukashenka ก็ปรากฏอีกครั้งในปี 1996 ที่ Lukashenka เสนอทำประชามติในประเด็นต่างๆ

---

[18] Andrew Wilson. (2011). **Belarus the last European dictatorship.** New Haven and London: Yale University Press. p.178.

อีกครั้ง รัฐสภาจึงขอนำข้อเสนอจากสภาให้ประชาชนได้ลงประชามติด้วยเช่นกัน โดยแบ่งเป็นประเด็นจากประธานาธิบดี 4 ข้อ และจากรัฐสภา 3 ข้อ ซึ่งมีประเด็นดังต่อไปนี้ ประเด็นคำถามของประธานาธิบดี 4 ข้อ คือ หนึ่ง สอบถามถึงความคิดเห็นที่จะเปลี่ยนวันชาติของเบลารุสไปเป็นวันที่ 3 กรกฎาคม ของทุกปี สอง สอบถามถึงความคิดเห็นต่อการปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเบลารุสในปี 1994 โดยประธานาธิบดี สาม สอบถามถึงความคิดเห็นว่าจะเห็นด้วยหรือไม่กับการยกเลิกข้อจำกัดและกฎเกณฑ์ต่างๆในการซื้อขายที่ดิน สี่ สอบถามถึงความคิดเห็นในการยกเลิกโทษประหารชีวิต ในส่วนของประเด็นคำถามของรัฐสภาประกอบด้วย หนึ่ง สอบถามความคิดเห็นในการแก้ไขรัฐธรรมนูญปี 1994 โดยการเสนอของพรรคคอมมิวนิสต์และพรรค Agrarian สอง สอบถามความเห็นว่า สมาชิสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น สาม สอบถามถึงการจัดหางบประมาณมาใช้ในการบริหารประเทศ มาใช้ในการสร้างอำนาจ ต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใส เปิดกว้าง และมาจากงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น[19]

ผลของการลงประชามติในครั้งนี้ปรากฏว่าประชาชนกว่าร้อยละ 80 ของประเทศเห็นด้วยกับประเด็นการเปลี่ยนแปลงวันชาติของเบลารุสและการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่มาจากข้อเสนอของประธานาธิบดี ในขณะที่ประเด็นของประชามติที่ต้องการถามความเห็นเรื่องประเด็นการลดกฎเกณฑ์ในการซื้อขายที่ดินและการยกเลิกโทษประหารชีวิต ประชาชนกลับไม่เห็นด้วยถึงกว่าร้อยละ 80 เช่นเดียวกัน ในส่วนของผลการลงประชามติจากข้อเสนอของรัฐสภาปรากฏว่า ประชาชนกว่าร้อยละ 70 ของประเทศไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอทั้งสามประการของรัฐสภา จะเห็นได้ว่าการทำประชามติครั้งแรกข้อเสนอต่างๆที่ Lukashenka เสนอบ่งบอกถึงความเอนเอียงไปยังรัสเซีย และขัดขวางแนวคิดแบบตะวันตกอย่างเห็นได้ชัด แต่ประชาชนก็ยังให้การสนับสนุน Lukashenka อย่างท่วมท้น จนกระทั่งการทำประชามติครั้งที่สอง Lukashenka เสนอประเด็นที่เกี่ยวเนื่องกับการพัฒนา

[19] Andrew Wilson. (2011). **Belarus the last European dictatorship.** New Haven and London: Yale University Press. p.183.

เศรษฐกิจไปสู่แบบตะวันตกในการเสนอการลดกฎเกณฑ์ในการซื้อขายที่ดินภายในประเทศ และเสนอแนวคิดที่สอดรับกับแนวคิดแบบตะวันตกในประเด็นสิทธิมนุษยชน เรื่องการยกเลิกโทษประหารชีวิต แต่ปรากฏว่า ประเด็นทั้งสองกลับไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ซึ่งแท้ที่จริงนั้น Lukashenka ก็ไม่ได้มีความต้องการให้ประชาชนยอมรับหลักการทั้งสองข้อ เพียงแต่เป็นการสร้างภาพลักษณ์ให้กับตนเองเพื่อมุมมองจากภายนอกจะได้มองตนว่ามิได้ขัดขวางการปฏิรูปประเทศเข้าสู่แบบตะวันตก แต่ให้ภาพสะท้อนของผลการลงประชามติเป็นตัวแสดงถึงการไม่ยอมรับในการปฏิรูปประเทศเข้าสู่ตะวันตกของประชาชนภายในเบลารุสเอง อีกทั้งภาพสะท้อนของการที่ประชาชนไม่ยอมรับหลักการที่รัฐสภาเสนอก็เป็นการลดความน่าเชื่อถือของระบบรัฐสภาของเบลารุส ว่าสมาชิกรัฐสภามิใช่ตัวแทนเสียงที่แท้จริงของประชาชนภายในประเทศ แต่กระนั้นผลการลงประชามติก็ถูกตั้งข้อสังเกตว่า อาจจะมีการใช้กลโกงในการกำหนดผลการลงคะแนนไว้ล่วงหน้า อันเนื่องมาจากการมีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จของ Lukashenka ที่สามารถแทรกแซงการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐได้อย่างง่ายดาย

ภายหลังจากการลงประชามติในปี 1996 Lukashenka ก็ดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญจากที่มีระบบสภาเดี่ยว กลายเป็นระบบสภาคู่ที่ไร้ประสิทธิภาพ สภาแรกเป็นสภาที่สมาชิกถูกแต่งตั้งจากประธานาธิบดีมีสมาชิก 110 ที่นั่ง โดยจะมีการเลือกตั้งทุกๆ 4 ปี โดยการเลือกตั้งครั้งต่อไปคือปี 2000 ในขณะที่สภาที่สองคือ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสาธารณรัฐเบลารุส มีด้วยกัน 16 ตำแหน่ง จะไม่มีการเลือกตั้ง โดยเลือก 8 คนจาก 6 แคว้นการปกครองของเบลารุสรวมทั้ง The city of Minsk ด้วย ส่วน 8 คนที่เหลือประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งขึ้นมาเอง[20] มีการกำหนดตัวบทกฎหมายที่ควบคุมการทำงานของรัฐสภา เพื่อไม่ให้สภามีอำนาจในการออกกฎหมายเพิ่มหรือลดอำนาจของรัฐบาลหรือประธานาธิบดี และนอกจากนี้ Lukashenka ยังสร้างระบบศาล มีศาลฎีกาและศาลเศรษฐกิจ

[20] Andrew Wilson. (2011). **Belarus the last European dictatorship.** New Haven and London: Yale University Press. p.184.

อันมีลักษณะเหมือนกองทัพและหน่วยในการบังคับใช้กฎหมาย แต่ความพยายามในการปฏิรูประบบการบริหารและกฎหมายก็กลับไม่ทำให้ปรากฏการณ์การคอรัปชั่นในรัฐบาลของ Lukashenka ลดน้อยลงแต่อย่างใด กลับยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นจนถือยุคนี้เป็นยุคที่เรียกว่า 'การระบาดของคอรัปชั่น' (Scourge of corruption)[21] ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในสมัยที่ Kebich ปกครองประเทศ ถึงแม้วาทกรรมของ Lukashenka ที่บอกกล่าวแก่ประชาชนชาวเบลารุสว่า "ทั่วทั้งประเทศเปรียบเสมือนบ้าน ดังนั้นการมีผู้นำครอบครัวที่ดีต้องพิสูจน์ได้ว่าผู้นำจะไม่ขโมยทรัพย์สมบัติของคนในบ้านไปขายเพื่อประโยชน์แก่ตัวเอง"[22] ก็ตาม แต่กรณีการลงทุนด้านพลังงานกับรัสเซีย และความคลุมเคลือในการซื้อขายอาวุธกับนานาประเทศ จึงทำให้รัฐบาล Lukashenka ไม่สามารถลบล้างภาพพจน์การคอรัปชั่นและการทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องได้เลย[23]

ในปี 1999 กลุ่มฝ่ายพรรคการเมืองที่ต่อต้าน Lukashenka และพลังทางสังคมบางส่วน สามารถกลับมารวมตัวกันได้อีกครั้ง ภายหลังจากความพ่ายแพ้ต่อกระแสความนิยมในตัว Lukashenka[24] จนกระทั่งในปี 2000 ได้เกิดการเลือกตั้งสมาชิกสภา ซึ่งมีผู้ให้คำจำกัดความว่าคือ การเลือกตั้งสุนัขรับใช้ระบบ Lukashenka (Lukashenka's puppet parliament)[25] เพราะว่าผลการ

---

[21] Andrew Wilson. (2011). **Belarus the last European dictatorship.** New Haven and London: Yale University Press. p.185.

[22] Eastern approaches Ex-communist Europe. Belarus and the EUTrying to live with Lukashenka. **The Economist online.** available at http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2012/03/belarus-and-eu. accessed in 6 March 2012.

[23] Andrew Wilson. (2011). **Belarus the last European dictatorship.** New Haven and London: Yale University Press. p.186.

[24] Alexander Danilovich. (2001). **Democracy, the State, and Administrative Reforms.** Denmark. University of Aarhus.

[25] Andrew Wilson. (2011). **Belarus the last European dictatorship.** New Haven and London: Yale University Press. p.190.

เลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาประเภทเลือกตั้ง 110 นั่ง กลุ่มที่ได้ที่นั่งมากที่สุดคือกลุ่มผู้สมัครอิสระที่ได้ไป 81 ที่นั่ง ซึ่งเป็นกลุ่มที่สนับสนุน Lukashenka ในขณะที่ฝ่ายตรงข้ามได้รับการเลือกตั้งรวมกันไม่ถึงร้อยละ 10 ของที่นั่งทั้งหมด สภาพรัฐสภาของเบลารุสจึงเสมือนเป็นสถานที่ที่ Lukashenka กุมอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จ ระบบถ่วงดุลหรือการคานอำนาจจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้โดยปริยาย

การขึ้นสู่อำนาจครั้งที่สองและสามของผู้นำเผด็จการ

ในปี 2001 ครบกำหนด 6 ปีภายหลังจากการเลือกตั้งในปี 1994 เบลารุสจึงจัดให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีขึ้น โดยผู้สมัครในครั้งนี้ประกอบไปด้วย Lukashenka ประธานาธิบดีคนปัจจุบัน นาย Ulazimir Hancharyk ผู้สมัครในนามอิสระ และ นาย Siarhei Haiddukevich ตัวแทนจากพรรค Liberal Democratic Party of Belarus ซึ่งผลปรากฏว่า Lukashenka ได้รับชัยชนะไปด้วยคะแนนเสียงกว่าร้อยละ 75.7 ในขณะที่นาย Hancharyk และนาย Haiddukevich ได้คะแนนเสียงไปร้อยละ 15.7 และ 2.5 ตามลำดับ[26] ซึ่งการเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและทำการเลือกตั้งเพียงแค่ครั้งเดียวโดยไม่ต้องคัดเลือกผู้ที่มีคะแนนสูงสุดสองอันดับมาทำการเลือกตั้งรอบสองกันอีกเหมือนเช่นการเลือกตั้งในปี 1994[27] ซึ่งการเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการทำให้ระบบอำนาจนิยมยังคงสืบต่ออยู่ในแผ่นดินของเบลารุสต่อไป

ในปี 2004 ถึงวาระในการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในครั้งนี้กลุ่มผู้สมัครที่เป็นอิสระและกลุ่มที่สนับสนุนประธานาธิบดี Lukashenka ได้ที่นั่งไปถึง 98 ที่นั่งจาก 110 ที่นั่ง โดยเหลือที่นั่งให้แก่พรรคคอมมิวนิสต์ 8 ที่นั่ง พรรค Agrarians 3 ที่นั่งและพรรค Liberal Democratic Party of

---

[26] Andrew Wilson. (2011). **Belarus the last European dictatorship**. New Haven and London: Yale University Press. p.198.

[27] David R. Marples. (2007). Lukashenka phenomenon: Elections, Propaganda and the Foundations of Politics in Belarus. Trondheim : Norway. Trondheim Studies on East European Cultures and Societies, p. 21.

Belarus เพียง 1 ที่นั่งเท่านั้น[28] จึงเป็นการกุมอำนาจที่เบ็ดเสร็จมากยิ่งขึ้นในรัฐสภาของ Lukashenka อีกทั้งในปีเดียวกันนี้ Lukashenka จัดให้มีการลงประชามติเกี่ยวกับความเห็นว่าจะอนุญาตให้ประธานาธิบดีที่ได้รับการเลือกตั้งมาแล้วยังสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดีได้หรือไม่ โดยจะลดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีเหลือวาระละ 5 ปี ซึ่งประชามตินี้จะเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญเดิมของเบลารุสในมาตรา 81 ซึ่งผลการลงประชามติปรากฏว่ามีผู้ให้การสนับสนุน Lukashenka กว่าร้อยละ 90[29] เป็นผลทำให้ Lukashenka สามารถลงสมัครรับการเลือกตั้งได้ในครั้งต่อๆ ไปอย่างไม่มีข้อจำกัด

และในปี 2004 เช่นกันที่ประเทศเพื่อนบ้านเบลารุสอย่างยูเครนได้เกิดกระบวนการปฏิรูปทางการเมืองอย่างจริงจัง เกิดความพยายามในกระบวนการการทำให้เกิดประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยชาวยูเครนไม่พอใจผลการเลือกตั้งระหว่างนาย Viktor Yanukovich กับ Viktor Yushenko ที่นาย Yushenko พ่ายแพ้การเลือกตั้งไปอย่างน่ากังขา และการเลือกตั้งดูเหมือนไม่มีความโปร่งใส ชาวยูเครนนับแสนคนจึงได้รวมตัวกันใส่เสื้อสีส้มเพื่อเรียกร้องให้เกิดการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งผลการเรียกร้องประสบผลสำเร็จ จึงเป็นที่มาของการปฏิวัติสีส้ม (Orange Revolution)[30] เป็นการเคลื่อนไหวของประชาชนเพื่อประชาธิปไตยที่แท้จริงในประเทศ ซึ่งทำให้กลุ่มที่ต่อต้าน Lukashenka ในเบลารุสเห็นตัวแบบดังกล่าวและมีความพยายามที่จะเลียนแบบพฤติกรรมให้เกิดการปฏิวัติสีส้ม 2 บ้าง ในเบลารุส เพราะในการเลือกตั้งประธานาธิบดีปี 2001 หรือ

---

[28] Andrew Wilson. (2011). **Belarus the last European dictatorship.** New Haven and London: Yale University Press. p.208.

[29] **The National Center of Legal Information of the Republic of Belarus.** (2004). Electoral Code of the Republic of Belarus. available at http://www.nationsonline.org/oneworld/belarus.htm. accessed in 16 April 2012.

[30] ณัฐนันท์ คุณมาศ. (2555). **ยูเครนกับตัวแบบเคจ : การวิเคราะห์เศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศเพื่อการตลาดใหม่ของไทย.** คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 37.

แม้กระทั่งการลงประชามติและเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาในปี 2004 ของเบลารุสก็ล้วนแล้วแต่มีความเคลือบแคลงสงสัยในความบริสุทธิ์ยุติธรรมของผลการเลือกตั้งและการทำประชามติ[31] แต่ความพยายามของฝ่ายต่อต้านก็ดูเหมือนว่าจะไร้ผลเพราะไม่สามารถรวมกลุ่มได้ปริมาณที่มากพอและการชุมนุมก็กินระยะเวลาสั้นในทุกๆ ครั้ง[32] จนกระทั่งในปี 2005 Lukashenka ได้กล่าววาทกรรมที่โด่งดังลือเลื่องว่า "In our country, there will be no pink or orange or even banana revolution."[33] เพื่อเป็นการยืนยันและสร้างความมั่นใจให้กับผู้ที่สนับสนุนตัว Lukashenka ว่าจะไม่มีการปฏิวัติสีชมพู สีส้ม หรือการปฏิวัติกล้วยหอม เกิดขึ้นในเบลารุสอย่างแน่นอน

แต่ในปี 2006 ที่มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีครั้งที่สาม ก็กลายเป็นการเลือกตั้งที่ถูกจับตามองว่าอาจมีกระบวนการเรียกร้องประธิปไตยเฉกเช่นการปฏิวัติสีส้มในยูเครน หาก Lukashenka ชนะการเลือกตั้ง แต่ผลปรากฏว่าการเลือกตั้งครั้งนี้ชัยชนะก็ยังคงอยู่กับ Lukashenka เช่นเคยและได้คะแนนเสียงไปถึงร้อยละ 83 ทิ้งขาดผู้สมัครรับการเลือกตั้งอย่างนาย Aliaksandr Milinkevich สังกัดพรรค United Democratic Forces of Belarus[34] ซึ่งเป็นพรรคน้องใหม่ในวงการการเลือกตั้งเบลารุสที่ได้คะแนนเสียงไปร้อยละ 6.1

---

[31] Anders Aslund. (2002). **Is the Belarus Economic Model Viable?.** The Federal Trust for Education and Research. London. J.W.Arrowsmith Ltd. p. 175.

[32] Steven Eke. (2002). **With the State or Against the State: The Media in Belarus.** The Federal Trust for Education and Research. London. J.W. Arrowsmith Ltd. p. 91.

[33] Elena Korosteleva. (2009). Was there a Quiet Revolution? Belarus after the 2006 Presidential Election. **Journal of Communist Studies and Transition Politics.** Volume 25, Issue 2-3, 2009.

[34] United Democratic Forces of Belarus คือพรรคการเมืองที่ก่อตั้งในปี 2006 โดยมีที่มาจากกลุ่ม BNF เดิมรวมตัวกันเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งสู้กับอำนาจเผด็จการนิยมของประธานาธิบดี Lukashenka ดู Andrew Wilson. (2011). **Belarus the last European dictatorship.** New Haven and London: Yale University Press. p.210 เพิ่มเติม.

ในขณะที่พรรคคู่แข่งอื่นๆเช่นพรรค Liberal Democratic Party of Belarus ซึ่งส่งคู่แข่งคนเดิมคือนาย Haiddukevich ก็ได้คะแนนเสียงเพิ่มขึ้นจากครั้งก่อนเพียงเล็กน้อย โดยได้คะแนนเสียงร้อยละ 3.5 และพรรคการเมืองน้องใหม่อย่างพรรค Belarusian Social Democratic Party[35] ซึ่งส่งนาย Aliaksandr Kazulin ลงสมัครเป็นครั้งแรกก็ได้รับคะแนนเสียงไปร้อยละ 2.2[36] ซึ่งผลการเลือกตั้งนำมาซึ่งกระแสต่อต้านครั้งใหญ่แต่การเคลื่อนไหวก็ไม่ยกระดับจนถึงขั้นเกิดการปฏิวัติสี เพราะการชุมนุมกินระยะเวลาสั้นและผู้ร่วมชุมนุมก็ไม่มีมากเพียงพอ แต่ก็เป็นสัญญาณหนึ่งที่ส่งผ่านไปยัง Lukashenka ถึงความไม่พอใจของกลุ่มคนในสังคมที่กระจายตัวอยู่ในกลุ่มชนชั้นนำในสังคมเมืองของเบลารุสที่นับวันยิ่งเพิ่มปริมาณขึ้นเรื่อยๆ

ภายหลังการเลือกตั้งทั้งในปี 2001 และ 2006 มีผู้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งสองครั้งกันอย่างจริงจังมากขึ้น ว่ามีความเป็นไปได้ที่จะมีการโกงการเลือกตั้งจากการกระทำของ Lukashenka[37] ซึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จในรัฐบาลเบลารุส เพราะภายใต้กระแสโลกเสรีที่เปลี่ยนไป น่าจะทำให้คะแนนนิยมในตัว Lukashenka ลดลงบ้าง อีกทั้งมีการก่อตัวของผู้ต่อต้าน Lukashenka ที่

---

[35] Belarusian social democratic party เป็นพรรคการเมืองของ นาย Aliaksandr Kazulin ที่ก่อตั้งในปี 2005 ซึ่งเป็นกลุ่มของคนรุ่นใหม่ในเบลารุสที่ต้องการให้เกิดความเปลี่ยนแปลงจากอำนาจเผด็จการของประธานาธิบดี Lukashenka ที่ครองตำแหน่งมาเป็นระยะเวลายาวนาน และเป็นพรรคการเมืองที่ขูการหาเสียงเพื่อปฏิรูปเบลารุสเข้าสู่ความเป็นตะวันตก โปรดดู Andrew Wilson. (2011). **Belarus the last European dictatorship.** New Haven and London: Yale University Press. p.211 เพิ่มเติม.

[36] **The Central Commission of the Republic of Belarus on Elections and Holding Republican Referenda.** (2006). Belarusian Presidential Election 2006. available at www.rec.gov.by/elect/indexprb.html#prrb2006. accessed in 16 April 2012.

[37] Kimmo Kiljunen. (2002). **Belarus 2001 Presidential election : somewhat free but not fair.** The Federal Trust for Education and Research. London. J.W.Arrowsmith Ltd. p. 71.

เพิ่มมากขึ้น โดยตั้งสมมติฐานของฝ่ายต่อต้าน Lukashenka มีสามข้อ กล่าวคือ หนึ่ง มองถึงสัดส่วนของคะแนนนิยมของประชาชนเบลารุสที่มีต่อ Lukashenka ที่เพิ่มขึ้นในการเลือกตั้งครั้งล่าสุด ในปี 2006 ทั้งนี้เพิ่มขึ้นอย่างน่าสงสัยทั้งในมิติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้ง สอง จำนวนผู้ท้าชิงจากเดิมมีแค่สองคนที่พอมีศักยภาพในการแข่งขัน เพิ่มมาเป็นสี่คนในการเลือกตั้งครั้งล่าสุด และสามที่น่าแปลกใจที่สุดคือจำนวนผู้สนับสนุนผู้ท้าชิงทั้งสองคนกลับเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยในรายที่เคยสมัครรับเลือกตั้งในปี 2001 ในขณะที่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งหน้าใหม่ก็ได้รับคะแนนเสียงน้อยมาก โดยรวมกันยังไม่ถึง 1 ใน 5 ของคะแนนเสียงทั้งหมด ซึ่งจากตัวเลขดังกล่าวบ่งชี้ได้ว่า ประชาชนเบลารุสร้อยละ 80 คือคนที่สนับสนุน Lukashenka ซึ่งตัวเลขเช่นนี้บ่งชี้ถึงความไม่ชอบมาพากล เพราะถึงแม้ว่า Lukashenka จะชนะการเลือกตั้งแบบถล่มทลาย แต่ก็มีกระแสต่อต้านออกมาเป็นจำนวนไม่น้อย[38] อีกทั้งการกุมอำนาจฝ่ายรัฐไว้ทั้งหมดอย่างเบ็ดเสร็จของ Lukashenka ทั้งในสภาและข้าราชการ อาจทำให้ Lukashenka ใช้กลโกงในการเลือกตั้งเพื่อสืบทอดอำนาจเผด็จการและรักษาผลประโยชน์ของตนเองต่อไป[39]

แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้จะมีกระแสวิพากษ์วิจารณ์ แต่กระแสชื่นชมในตัว Lukashenka ก็มีอยู่บ้าง โดยมีนักวิชาการอย่าง David Marple กล่าวว่า การจะมองว่า Lukashenka โกงการเลือกตั้งจึงได้มาซึ่งชัยชนะนั้น อาจจะดูเป็นการมองโลกในแง่ร้ายจนเกินไป เพราะการพิจารณาข้อเท็จจริงต้องคำนึงถึงสภาพสังคมวัฒนธรรมของเบลารุสที่ยังยึดติดอยู่กับระบบการปกครองแบบเผด็จการ และความเป็นเนื้อเดียวกันกับรัสเซีย ทำให้ผู้นำที่ดำเนินนโยบาย

---

[38] Elena Korosteleva. (2009). Was there a Quiet Revolution? Belarus after the 2006 Presidential Election. **Journal of Communist Studies and Transition Politics.** Volume 25, Issue 2-3, 2009.

[39] Kimmo Kiljunen. (2002). **Belarus 2001 Presidential election : somewhat free but not fair.** The Federal Trust for Education and Research. London. J.W.Arrowsmith Ltd. p. 71.

ดังกล่าวสามารถชนะใจประชาชนส่วนใหญ่ของเบลารุส[40] อีกทั้ง Lukashenka ซึ่งมาจากครอบครัวชนชั้นแรงงาน ซึ่งมีความเข้าอกเข้าใจในความต้องการของประชาชนชาวรากหญ้าที่เป็นคะแนนเสียง ฐานเสียงส่วนใหญ่ของตน ว่ามีความต้องการอะไรจากรัฐบาล ซึ่งหนีไม่พ้นความต้องการกินดีอยู่ดี ปัญหาปากท้องจึงเป็นเรื่องที่สำคัญมากกว่าลักษณะการบริหารประเทศ ดังนั้นนโยบายประชานิยมของ Lukashenka จึงสามารถกุมคะแนนเสียงได้อย่างมากมายต่อเนื่อง เป็นผลมาจากความเข้าใจในความต้องการของฐานเสียงที่ Lukashenka มีกลยุทธ์และศักยภาพที่เหนือผู้สมัครรายอื่น ที่เอาแต่หยิบยื่นกระบวนการการปฏิรูปมากกว่าจะสนใจปัญหาขั้นพื้นฐานของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ[41]

ในปี 2008 มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาอีกครั้งและถือเป็นความเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ของเบลารุส เนื่องด้วยที่นั่งส่วนใหญ่ของสมาชิกรัฐสภาในครั้งนี้ กว่า 103 ที่นั่งตกเป็นของกลุ่มพลังการเมืองภาคประชาชนในสังคม[42] ถือเป็นการยกระดับการเลือกตั้งในมีมาตรฐานมากยิ่งขึ้น และถือเป็นการลงหลักปักฐานของกระบวนการประชาธิปไตยที่มีการถ่วงดุลและคานอำนาจมากยิ่งขึ้น แม้ในจำนวน 103 ที่นั่งจะมีพรรคพวกของประธานาธิบดี Lukashenka อยู่บ้าง แต่ถือว่ามีสัดส่วนน้อยที่สุดนับตั้งแต่มีการเลือกตั้งมา ซึ่งกระบวนการที่เกิดขึ้นนั้นก็เกิดจากการยินยอมและความต้องการทดลองระบบเช่นนี้ของประธานาธิบดี Lukashenka ให้สอดคล้องกับกระบวนปฏิรูปทางด้านเศรษฐกิจที่ Lukashenka

---

[40] David R. Marples. (2007). **Lukashenka phenomenon: Elections, Propaganda and the Foundations of Politics in Belarus.** Trondheim : Norway. Trondheim Studies on East European Cultures and Societies, p. 21.

[41] Stephen White, Ian McAllister and Valentina Feklyunina. (2010). Belarus,Ukraine and Russia: East or West ?. **The British journal of politics and international relations.** Volume 12, Issue 3, August 2010. p. 344–367.

[42] **The Central Commission of the Republic of Belarus on Elections and Holding Republican Referenda.** (2006). Belarusian Parliamentary Election 2008. available at www.rec.gov.by/elect/indexprb.html#prrb2008. accessed in 17 April 2012.

กำลังทดลองปฏิรูปไปสู่แนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่ตามแบบตะวันตกเช่นกัน[43]

การเลือกตั้งประธานาธิบดีในปีล่าสุด 2010 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งภายหลังจากการมีระบบรัฐสภาที่เข้มแข็งมากขึ้น ไม่อยู่ภายใต้การบังคับหรือนำพาของประธานาธิบดีเหมือนเช่นแต่ก่อน ทำให้ครั้งนี้มีผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งมากที่สุดนับตั้งแต่เบลารุสจัดให้มีการเลือกตั้งมา โดยมีผู้ลงสมัครถึง 10 คน แต่ผลการเลือกตั้งก็ยังปรากฏว่า Lukashenka ยังคงได้รับชัยชนะด้วยคะแนนเสียงถึงร้อยละ 79.7[44] ทิ้งห่างผู้สมัครรายอื่นๆที่ล้วนแล้วเป็นผู้สมัครหน้าใหม่ทั้งสิ้น ซึ่งภายหลังผลการเลือกตั้ง ความพยายามและความคาดหวังเดิมที่หลายฝ่ายต้องการเห็นการเปลี่ยนถ่ายอำนาจจากประธานาธิบดีเดิมไปสู่คลื่นลูกใหม่ก็ไม่ปรากฏขึ้น การเลือกตั้งที่ถูกประเมินล่วงหน้าว่าจะอยู่บนวิถีทางแห่งความบริสุทธิ์ยุติธรรมและนำพาประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในสังคมเบลารุสแทนที่อำนาจเผด็จการก็กลายเป็นเพียงความฝันที่ไม่เกิดขึ้นจริง เพราะบทสรุปของการเลือกตั้งก็ยังคงเป็นชัยชนะของอำนาจเผด็จการที่ยังคงสืบต่อไปอีกอย่างน้อย 5 ปี โดยองค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (Organization for Security and Co-operation in Europe : OSCE) กล่าวว่าการเลือกตั้งครั้งนี้ยังอยู่ห่างไกลจากมาตรฐานของประชาธิปไตยที่แท้จริง ยังมีข้อบกพร่องที่มากมาย[45] สอดรับกับกระแสต่อต้านที่มีอยู่ในสังคมเบลารุสที่ก็ทวีความรุนแรงมากขึ้นโดยมีการต่อต้านผลการเลือกตั้งขึ้น แต่ท้ายที่สุดผู้ทำการเคลื่อนไหว

---

[43] Andrew Wilson. (2011). **Belarus the last European dictatorship.** New Haven and London: Yale University Press. p.226.

[44] **The Central Commission of the Republic of Belarus on Elections and Holding Republican Referenda.** (2010). Belarusian Presidential Election 2010. available at www.rec.gov.by/elect/indexprb.html#prrb2010. accessed in 16 April 2012.

[45] **The Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE).** (2010). Belarusian Presidential Election 2010. available at http://www.osce.org/resources. accessed in 16 April 2012.

ก็ถูกจับกุม[46] แต่ในขณะที่มุมมองของกลุ่ม CIS ต่างก็ยอมรับในการเลือกตั้งในครั้งนี้ของเบลารุสว่าถูกต้องตามหลักกฎหมาย และดำเนินรอยตามวิถีแห่งประชาธิปไตยที่แท้จริง[47] แต่อย่างไรก็ตามภายหลังการเลือกตั้งก็ยังคงไม่เห็นความเปลี่ยนแปลงในการที่จะปฏิรูประบบการเมืองผ่านตัว Lukashenka แต่อย่างใด บทบาทและความพยายามที่เกิดขึ้นมีเพียงความต้องการให้เกิดการปฏิรูปทางด้านเศรษฐกิจแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งดอกไม้ของประชาธิปไตยในเบลารุสอาจต้องรอวันในการเจริญเติบโตเต็มที่และถึงเวลาอันควรเสียก่อน อาจจะทำให้อำนาจเผด็จการที่ครอบงำประเทศมาเป็นระยะเวลายาวนานเสื่อมคลายลงอย่างสันติวิธี

ก้าวต่อไปของเผด็จการคนสุดท้ายของภูมิภาคยุโรปและอนาคตประชาธิปไตยในเบลารุส

กระบวนการการสร้างประชาธิปไตยในเบลารุสจากอดีตจนถึงปัจจุบันภายใต้การกุมบังเหียนของ Lukashenka ดูเหมือนว่าบทบาทที่ชัดเจนของ Lukashenka โดยเสมอมาคือการเข้ามาขัดขวางกระบวนการสร้างประชาธิปไตยและทำลายการสร้างอัตลักษณ์ความเป็นชาติของเบลารุสอย่างเป็นระบบผ่านการทำประชามติและออกนโยบาย ที่ถึงแม้จะมีเสียงสนับสนุนอย่างมากมายแต่ก็มีการตั้งคำถามถึงวิธีการและความน่าเชื่อถือของกระบวนการการทำประชามติว่าโปร่งใส ยุติธรรม หรือไม่เพียงใด ทำให้ Lukashenka จึงมีความพยายามสร้างกระบวนการความเป็นประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นอยู่บ้าง

---

[46] Steve Rosenberg. (2010). Hundreds of protesters arrested' in Belarus. **The BBC NEWS.** 20 November 2010. available at http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-12037486. accessed in 16 April 2012.

[47] Zhang Xiang. (2010). Belarus' presidential polls legitimate: CIS observers. **The Xinhua.** 20 December 2010. available at http://news.xinhuanet.com/english2010/world/2010-12/20/c_13657044.htm. accessed in 16 April 2012.

เพื่อลบภาพพจน์ที่ไม่ดีในสายตาของประชาคมโลกหรือแม้กระทั่งประชาชนภายในประเทศของตน[48] แต่กระบวนการดังกล่าวก็ไม่มีความชัดเจนให้เห็นเป็นรูปธรรม ยังมีการตั้งคำถามกับการสร้างความเป็นประชาธิปไตยในเบลารุสว่าเป็นการดำเนินแนวทางที่ประสบความสำเร็จหรือไม่ ทั้งในแง่ของรัฐธรรมนูญและทัศนคติของตัวผู้นำอย่าง Lukashenka ที่ยังมีอคติต่อแนวคิดแบบตะวันตก ถึงแม้ว่าจะพยายามสร้างความเป็นประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในสังคมเบลารุสอยู่บ้าง แต่ด้วยสภาพสังคมวัฒนธรรมของเบลารุสเอง ความเป็นคอมมิวนิสต์เดิมจึงยังครอบสังคมวัฒนธรรมของเบลารุส รวมทั้งยังคงครอบงำแนวคิดของตัวผู้นำอย่าง Lukashenka เองด้วยเป็นส่วนใหญ่[49]

สิ่งหนึ่งที่ยังคงเป็นอุปสรรคและขัดขวางกระบวนการประชาธิปไตยในเบลารุส คือ การควบคุมและแทรกแซงสื่อ ซึ่งการมีอำนาจเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จของ Lukashenka จึงใช้สื่อมวลชนเป็นเครื่องมือที่ใช้สำหรับในการปกป้องการกระทำของตนเอง โดยเฉพาะสื่อหนังสือพิมพ์ที่ถูกควบคุมมักจะนำเสนอแต่สิ่งที่เป็นโฆษณาชวนเชื่อ (propaganda) รายงานผลความสำเร็จทางด้านนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งในภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรม โดยไม่ได้คำนึงถึงความเป็นจริงที่เกิดขึ้น[50] เป็นการสร้างภาพเพื่อประโยชน์แห่งคะแนนนิยมของตน อีกทั้งยังใช้สื่อทำข่าวให้ดูเสมือนว่าตนมีความอ่อนน้อมถ่อมตนเข้าถึงประชาชนในทุกระดับชั้นและได้รับความชื่นชอบจากคนหมู่มาก ส่งผลมาถึงการเลือกตั้งในแต่ละครั้ง ที่ถึงแม้จะมีระบบการตรวจสอบทั้งจากทางผู้สังเกตการณ์

---

[48] David R. Marples. (2007). **Lukashenka phenomenon: Elections, Propaganda and the Foundations of Politics in Belarus.** Trondheim : Norway. Trondheim Studies on East European Cultures and Societies, p. 21.

[49] Stewart Paker. (2007). **The last Soviet republic Alexander Lukashenko's Belarus.** Victoria Canada. Trafford Publishing. p. 45.

[50] David R. Marples. (2007). **Lukashenka phenomenon: Elections, Propaganda and the Foundations of Politics in Belarus.** Trondheim : Norway. Trondheim Studies on East European Cultures and Societies, p. 21.

หรือสื่อมวลชน แต่ก็ค่อนข้างมีข้อจำกัดในเรื่องความเสรีของการนำเสนอข่าว[51] แต่ในระยะหลังที่ Lukashenka เริ่มยอมรับและทดลองการนำแนวคิดแบบตะวันตกมาใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา ก็นำมาซึ่งสิทธิเสรีภาพของสื่อที่มีมากขึ้น จึงเกิดกรณีที่สื่อที่ยืนอยู่ตรงกันข้ามกับ Lukashenka สามารถออกมาวิพากษ์วิจารณ์โจมตี Lukashenka ด้วยเนื้อหาที่รุนแรง มีการเขียนการ์ตูนล้อเลียนการทำงานได้อย่างเสรี โดยไม่ถูกคุมคามหรือห้ามปรามจากทางรัฐบาล เหมือนแต่ก่อนที่ Lukashenka ใช้ระบบอำนาจนิยมแบบเบ็ดเสร็จในการควบคุมและแทรกแซงการทำงานของสื่อ[52]

ด้วยความที่ Lukashenka เป็นผู้นำที่มีลักษณะเฉพาะพิเศษ การดำเนินนโยบายต่างประเทศของ Lukashenka จึงสามารถเป็นตัวกำหนดโอกาสและทิศทางในการดำรงอยู่ในอำนาจหรือความเสื่อมคลายของอำนาจได้ในอนาคต กล่าวคือ แม้ในช่วงแรกที่ก้าวขึ้นมามีอำนาจ Lukashenka จะแสดงให้เห็นถึงสายสัมพันธ์อันดีของตนกับรัฐบาลรัสเซีย[53] จนดูเหมือนว่ารัสเซียมีบทบาทสามารถสั่งการและควบคุม Lukashenka ได้ แต่ในความเป็นจริง Lukashenka กลับไม่สยบยอมรัฐบาลรัสเซียไปเสียทุกเรื่อง โดยเฉพาะในประเด็นด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจที่ Lukashenka ดำเนินนโยบายเองโดยไม่สนต่อข้อเสนอแนะจากรัสเซียแต่อย่างใด จนเกิดการกระทบกระทั่งกันในประเด็นต่างๆมากมาย โดยเฉพาะประเด็นทางด้านพลังงาน เกี่ยวกับการลำเลียงก๊าซธรรมชาติผ่านท่อส่งก๊าซ จากรัสเซียสู่สหภาพยุโรป[54] จนทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างเบลารุสกับ

[51] Steven Eke. (2002). **With the State or Against the State: The Media in Belarus.** The Federal Trust for Education and Research. London. J.W. Arrowsmith Ltd. p. 91.

[52] David R. Marples. (2002). **The last European Dictatorship?**. The Federal Trust for Education and Research. London. J.W.Arrowsmith Ltd. p. 31.

[53] Clelia Rontoyanni. (2002). **Belarus and Russia : Ever Closer Allies?.** The Federal Trust for Education and Research. London. J.W.Arrowsmith Ltd. p. 199.

[54] Anastasia Nesvetailova (2002). **A Friend in Need...or A Friend in Need?.** The Federal Trust for Education and Research. London. J.W.Arrowsmith

รัสเซียในระยะหลังไม่แนบแน่นเหมือนแต่ก่อน จึงทำให้ในระยะเวลาต่อมา โดยเฉพาะภายหลังจากการเลือกตั้งในปี 2006 Lukashenka จึงมีแนวคิดเอนเอียงและมีความพยายามที่จะปฏิรูปประเทศตามแนวทางของตะวันตก แต่โดยยังคงพยายามรักษาอำนาจของตนไว้ แต่กลับลดบทบาทปฏิสัมพันธ์เดิมที่เคยมีมากับรัสเซีย[55] จนกระทั่งการเลือกตั้งในปี 2010 ที่เบลารุสมีความพยายามจะดำเนินแนวทางแบบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์แบบที่สุด แต่ปัญหาความคลางแคลงใจในผลการเลือกตั้ง และความบริสุทธิ์ยุติธรรมในกระบวนการการเลือกตั้งก็ยังคงเกิดขึ้น ซึ่งเป็นการตั้งคำถามทั้งจากภายในประเทศและภายนอกประเทศ โดยเฉพาะจากสหภาพยุโรป ทำให้สายสัมพันธ์อันดีกับสหภาพยุโรปกับ Lukashenka เริ่มเปราะบางขึ้นเรื่อยๆ[56] และจนกระทั่งเกิดปัญหาสงครามทางการทูต (Diplomacy war) ขึ้นในปี 2012 จากการที่ Lukashenka ขับไล่เอกอัครราชทูตของสหภาพยุโรปออกนอกประเทศ[57] ยิ่งเป็นการซ้ำบาดแผลที่ยากจะประสานระหว่างความสัมพันธ์ของเบลารุสกับสหภาพยุโรปให้ลุกลามมากยิ่งขึ้น ความหวังในการที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปของกลุ่มที่นิยมตะวันตกในเบลารุสก็ดับสลายลง เพราะท่าทีของ Lukashenka นั้นแข็งกร้าวและไม่มีทีท่าผ่อนปรนเพื่อให้บรรยากาศความสัมพันธ์ระหว่างกันกลับมาเป็นเช่นเคย

แม้ท่าทีต่อมหาอำนาจต่างๆของ Lukashenka จะดูแข็งกร้าว แต่ความพยายามที่ชัดเจนของ Lukashenka ในการปฏิรูปประเทศเข้าสู่ตะวันตกกลับเกิดจากการที่ Lukashenka มีปฏิสัมพันธ์ที่ดีขึ้นกับสหรัฐอเมริกา แม้ในอดีต

Ltd. p. 215.

[55] Andrew Wilson. (2011). **Belarus the last European dictatorship.** New Haven and London: Yale University Press. p.185

[56] George Plaschinsky. (2012). Collateral Damage Of The EU-Belarus Diplomatic War. **Belarus Digest** 28 March 2012.

[57] Kamil Klysinski and Rafal Sadowski. (2012). Belarus's diplomatic war with the European Union. EAST WEEK. OSW Central for Eastern Studies. available at http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2012-02-29/belaruss-diplomatic-war-european-union. accessed in 16 April 2012.

สหรัฐอเมริกาเคยมอบสมญานามแก่เบลารุสว่า เป็นประเทศรัฐในเครือจักรภพของการปกครองแบบเผด็จการ[58] โดยเฉพาะตัวผู้นำ Lukashenka ถูกมองว่ามีความเป็นฟาสซิสต์และคอมมิวนิสต์เฉกเช่นฮิตเลอร์และสตาลิน แต่ในปัจจุบันความสัมพันธ์ที่แปรเปลี่ยนไปของทั้งสองประเทศ จึงทำให้ Lukashenka ยอมรับความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาผ่านองค์การระหว่างประเทศ ในรูปของเงินช่วยเหลือ และการสร้างความสัมพันธ์ข้ามแอตแลนติก (Transatlantic)[59] ทำให้ความหวังในการที่ Lukashenka จะยอมรับและนำพาประเทศไปสู่การปฏิรูประบบการเมืองและเศรษฐกิจแบบตะวันตกยังพอมีโอกาสเกิดขึ้นได้ในอนาคต

บทสรุป

อย่างไรก็ตามเมื่อเราพิจารณาจากพัฒนาการทางด้านการเมืองตั้งแต่ภายหลังการที่เบลารุสประกาศอิสรภาพออกจากสหภาพโซเวียต จนกระทั่งการขึ้นมามีอำนาจของ Lukashenka เบลารุสต้องเผชิญกับความท้าทายของแนวคิดอุดมการณ์ที่แตกต่างกันของกลุ่มพลังพลวัตในสังคมที่แบ่งออกเป็นสองกลุ่มแนวคิดที่ชัดเจน ซึ่งกลุ่มหนึ่งอันเป็นเสียงส่วนใหญ่ คือผู้สนับสนุนการกระทำของประธานาธิบดี Lukashenka และอีกกลุ่มหนึ่งคือผู้ต้องการนำพาประเทศก้าวสู่ความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ซึ่งถึงแม้บริเวณประเทศต่างๆ ใกล้เคียงกับเบลารุสจะต่างพากันปฏิรูประบบการเมืองและเศรษฐกิจกันอย่างแพร่หลาย อีกทั้งความพยายามของกลุ่มประเทศมหาอำนาจที่เข้ามามีบทบาทในเบลารุสที่ต้องการให้เกิดการแปลี่ยนแปลงขึ้นในสังคมไปสู่ความเป็นตะวันตกมากยิ่งขึ้น แต่ดูเหมือนว่าความพยายามทั้งหมดทั้งหลายเหล่านี้ก็ไม่เป็นหลักประกันว่าประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นได้แท้จริงหรือไม่ในสังคมเบลารุสภายใต้

---

[58] Stewart Paker. (2007). **The last Soviet republic Alexander Lukashenko's Belarus.** Victoria Canada. Trafford Publishing. p. 45.

[59] Steven Woehrel. (2012). Ukraine: Current Issues and U.S. Policy. Congressional Research Service. p. 4.

การขับเคลื่อนประเทศของ Lukashenka และอำนาจเผด็จการจะสิ้นสลายไปหรือไม่จากภูมิภาคยุโรปก็ยังเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน อนาคตนับจากนี้ต่อไปอีกกว่าสี่ปี จนกว่าจะถึงการเลือกตั้งครั้งต่อไป Lukashenka จะปรับเปลี่ยนนโยบายการปกครองประเทศให้เป็นแบบตะวันตกจริงหรือไม่ หรือเป็นเพียงแค่การยื้อเวลาเพื่อการครองอำนาจที่ยั่งยืนของตน อีกทั้งกระบวนการสร้างประชาธิปไตยภายในประเทศอันเนื่องมาจากกลุ่มการเมืองภาคประชาชนจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ และบทบาทของสหรัฐอเมริกาจะมีผลอย่างไร ยังเป็นเรื่องที่ต้องจับตาดูกันต่อไป เพราะความต้องการของโลกฝั่งเสรีนิยมคงไม่วางใจ ถ้ายังเห็นแนวคิดแบบอำนาจนิยมยังคงครอบงำประเทศที่ประกาศตัวเป็นอิสรภาพแล้วจากโลกค่ายสังคมนิยมที่ล่มสลายไปแล้ว

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

ณัฐนันท์ คุณมาศ. (2555). **ยูเครนกับตัวแบบเคจ : การวิเคราะห์เศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศเพื่อการตลาดใหม่ของไทย**. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

Alexander Danilovich. (2001). **Democracy, the State, and Administrative Reforms**. Denmark. University of Aarhus.

Alexandr Goujon. (2009). **Revolutions politiques et indentitaires en Ukraine et en Belarus 1998-2008**. Paris : Berlin.

Anastasia Nesvetailova (2002). **A Friend in Need...or A Friend in Need?**. The Federal Trust for Education and Research. London. J.W.Arrowsmith Ltd.

Anders Aslund. (2002). **Is the Belarus Economic Model Viable?**. The Federal Trust for Education and Research. London. J.W. Arrowsmith Ltd.

Andrew Savchenko. (2009). **"Belarus: a Perpetual Borderland.** Leiden Boston : Brill.

Andrew Wilson. (2011). **Belarus the last European dictatorship**. New Haven and London: Yale University Press.

Brain Bell, Clare Griffiths, Jane Hutching. (2000). **Russia: Belarus & Ukraine**. Singapore. PA Publications Ltd.

Clelia Rontoyanni. (2002). **Belarus and Russia : Ever Closer Allies?**. The Federal Trust for Education and Research. London. J.W.Arrowsmith Ltd.

David R. Marples. (2002). **The last European Dictatorship?**. The Federal Trust for Education and Research. London. J.W.Arrowsmith Ltd.

David R. Marples. (2007). Lukashenka phenomenon: Elections, Propaganda and the Foundations of Politics in Belarus. Trondheim : Norway. Trondheim Studies on East European Cultures and Societies.

Eastern approaches Ex-communist Europe. Belarus and the EUTrying to live with Lukashenka. **The Economist online.**

Elena Korosteleva. (2009). Was there a Quiet Revolution? Belarus after the 2006 Presidential Election. **Journal of Communist Studies and Transition Politics.** Volume 25, Issue 2-3, 2009.

George Plaschinsky. (2012). Collateral Damage Of The EU-Belarus Diplomatic War. **Belarus Digest** 28 March 2012.

Grigory Ioffe. (2004). **Understanding Belarus : Economic and Political Landscape.** University of Glasgow. Carfax Publishing Taylor and Francis Group.

Kimmo Kiljunen. (2002). **Belarus 2001 Presidential election : somewhat free but not fair.** The Federal Trust for Education and Research. London. J.W.Arrowsmith Ltd.

Lucan A.Way. (2011). Deer in Headlight: Political skill and Authoritarian Survival after the cold war. **Slavic Review.**

Pavel Usov. (2008). The Neo-Authoritarian Regime in the Republic of Belarus. **Lithuanian Foreign Policy Review 21.**

Stephen White, Ian McAllister and Valentina Feklyunina. (2010). Belarus,Ukraine and Russia: East or West ?. **The British journal of politics and international relations.** Volume 12, Issue 3, August 2010.

Steve Rosenberg. (2010). Hundreds of protesters arrested' in Belarus. **The BBC NEWS.** 20 November 2010.

Steven Eke. (2002). **With the State or Against the State: The Media in Belarus.** The Federal Trust for Education and Research. London. J.W.Arrowsmith Ltd.

Steven Levitsky and Lucan A. Way. (2011). **Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War.** New York : Cambridge University Press.

Steven Woehrel. (2012). Ukraine: Current Issues and U.S. Policy. Congressional Research Service.

Stewart Paker. (2007). **The last Soviet republic Alexander Lukashenko's Belarus.** Victoria Canada. Trafford Publishing.

The National Center of Legal Information of the Republic of Belarus. (2004). Electoral Code of the Republic of Belarus.

The Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). (2010). Belarusian Presidential Election 2010.

Zhang Xiang. (2010). Belarus' presidential polls legitimate: CIS observers. **The Xinhua.** 20 December 2010.

การประกอบสร้างรัฐฆราวาสนิยมและอุดมการณ์แบบสาธารณรัฐท่ามกลางข้อถกเถียงเกี่ยวกับประเด็นการคลุมศีรษะของสตรีมุสลิม สะท้อนให้เห็นว่า อุดมคติแบบสาธารณรัฐและหลักการฆราวาสนิยมส่งผลกระทบต่อชาวมุสลิม โดยก่อให้เกิดความรู้สึกแปลกแยก (alienation) และขาดความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมฝรั่งเศส

ABSTRACT

Constructing the French Secularism: Implication for Muslim and the (In)visible Headscarf

Thapiporn Suporn

One of the most significant attributes of the modern state is a concept of secularism, denoting the separation between religion and state. The secular state aims to create the statist unity and avoids privileging either religious or cults in order to create the equality of social members. Nevertheless, this study argues that the secularism, in practice, is far from such conditions, considering from the headscarf controversy in French society interpreting as a symbol against the principle of secularism and the fundamental ideology of the republic of France. In addition, the principle of secularism, produced and reproduced as a dominant ideology by the state and the ideological state apparatus, has been used to legitimize a way to control over people and their behavior. This study concludes that the implementation of secularism in France, in fact, diminishes the freedom of expression of Muslim, and thereby, eventually, has stimulated the ethnic alienation of French Muslims.

การประกอบสร้างรัฐฆราวาสนิยมในฝรั่งเศส: นัยต่อชาวมุสลิมและผ้าคลุมศีรษะ (ที่สูญหาย)

ฑภิพร สุพร

1. บทนำ

> *I was born French, but for me, the way I see it, it's only in France that I'm French because our parents are foreign. But in France you have to be French. You have to be French to do anything here, like at school, or how you're educated. But in my head, I'm a foreigner. Mariama*[1]

ข้อถกเถียงเกี่ยวกับผ้าคลุมศีรษะของสตรีมุสลิมเป็นปรากฏการณ์ที่สามารถพบเห็นได้ในหลายประเทศทั่วทั้งทวีปยุโรป อาทิ ตุรกี เนเธอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร เยอรมนี และฝรั่งเศส ซึ่งเป็นถิ่นพำนักของชาวมุสลิมกว่า 5 ล้านคน[2] และอาจกล่าวได้ว่าฝรั่งเศสถือเป็นดินแดนแม่ของปัญหาการสวมผ้าคลุมศีรษะในสังคมยุโรปอันนำมาซึ่งความรู้สึกแปลกแยก (alienation) และการขาดซึ่งความรู้สึกของการเป็นส่วนหนึ่งของสังคม (sense of belonging)[3]

---

[1] Keaton,Trica Danielle. Muslim Girls Other France: Race, Identity Politics, & Social Exclusion. Bloomington: Indiana University Press, 2006. p.1.

[2] Maillard,Dominique.The Muslims in France and the French Model of Integration. Mediterranean Quarterly Vol.16. No.1, 2005. p.62.

[3] Rohr, Mathieu von. The President and the Terrorist Toulouse Attacks Boost Sarkozy's Election Chances. Retrieved May 11, 2012, from http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,823734,00.html#ref=rss.

พิจารณาได้จากคำกล่าวข้างต้นของ Mariama ซึ่งสะท้อนสถานะของผู้อพยพ ซึ่งแม้จะได้รับสัญชาติและสิทธิในการเป็นพลเมืองแห่งรัฐครบถ้วนทุกประการ แต่กลับต้องตกอยู่ในสภาวะต่างด้าวในแดนตน (the other within)

ฝรั่งเศสถือเป็นชาติแรกในยุโรปซึ่งผลักดันกฎหมายห้ามสวมใส่สัญลักษณ์ที่มีนัยแอบแฝงทางศาสนาอย่างชัดเจน (ostensible religious symbols) ในสถานศึกษาของรัฐในปี ค.ศ. 2004[4] โดยกล่าวอ้างเหตุผลสำคัญคือการสวมสัญลักษณ์ทางศาสนา ซึ่งหมายรวมถึงผ้าคลุมศีรษะนั้นขัดต่อหลักความเป็นกลางทางศาสนาหรือหลักฆราวาสนิยม (secularism) อันถือเป็นคุณลักษณะสำคัญของอุดมการณ์สาธารณรัฐและค่านิยมของชาวฝรั่งเศส (French national values)[5] ซึ่งแม้กฎหมายดังกล่าวจะครอบคลุมและบังคับใช้ต่อประชาชนทุกศาสนา แต่ทั้งนี้ปฏิเสธได้ยากว่าผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการตรากฎหมายดังกล่าวคือ สตรีมุสลิม

แนวคิดสำคัญซึ่งมักถูกหยิบยกขึ้นเพื่ออธิบายปัญหาการคลุมศีรษะในทวีปยุโรปคือ แนวคิดเสรีนิยม (liberalism) โดยข้อถกเถียงเกี่ยวกับผ้าคลุมศีรษะของสตรีมุสลิมสะท้อนความย้อนแย้งของกฎเกณฑ์ (precept) แบบเสรีนิยมซึ่งต้องการควบคุมและปิดกั้นการแสดงออกซึ่งความศรัทธาในศาสนา ประกอบกับปฏิเสธความแตกต่างหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนการดำรงอยู่ของอุดมการณ์ชุดอื่น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ปัญหาการห้ามสวมผ้าคลุมศีรษะในสังคมยุโรปสะท้อนสภาวะความไม่อดกลั้นของเสรีนิยม อย่างไรก็ตามแต่บทความนี้เลือกใช้แนวคิดฆราวาสนิยม หรือแนวคิดในการแบ่งแยกระหว่างรัฐและศาสนา (separation of church and state) เป็นกรอบแนวคิดหลักในการพิจารณาปัญหาการคลุมศีรษะในสังคมฝรั่งเศส โดยแนวคิดฆราวาสนิยมถือเป็น

---

[4] Joppke, Christian. Veil: Mirror of Identity. Cambridge: Polity Press, 2009. p.1.

[5] Eickelman, Dale F. and Piscatori, James. Muslim Politics. Princeton University Press: New Jersey, 1996. p.3.

กรอบความคิดที่สามารถสะท้อนปัญหาความขัดแย้ง ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ ตลอดจนแนวนโยบายในการแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรมดังจะพิจารณาต่อไป

2. หลักการแบ่งแยกระหว่างศาสนาและรัฐ : ประวัติศาสตร์และสารัตถะสำคัญ

หลักการการแบ่งแยกระหว่างศาสนาและรัฐ (separation of church and state) หรือแนวคิดฆราวาสนิยม (secularism) ถูกนำเสนออย่างเป็นระบบโดย George Jacob Holyoake ซึ่งให้อรรถาธิบายว่าสารัตถะสำคัญของแนวคิดฆราวาสนิยมคือ การแบ่งแยกระหว่างศาสนาและรัฐ โดยแนวคิดฆราวาสนิยมมิใช่ข้อเสนอซึ่งต่อต้านคริสต์ศาสนา หากแต่เป็นหนทางหนึ่งในการปลดแอก [ระหว่างรัฐและศาสนา][6] กล่าวโดยทั่วไปแนวคิดฆราวาสนิยมถือเป็นหนึ่งในความพยายามของรัฐสมัยใหม่ (modern state)[7] ที่จะรักษาไว้ซึ่งความเป็นกลาง (neutral) โดยมิให้สิทธิพิเศษแก่ศาสนาใดเป็นพิเศษ[8] หน้าที่หลักของรัฐฆราวาสคือการสร้างสังคมอันเป็นปึกแผ่นควบคู่กันไปกับการอำนวยความสะดวกให้พลเมืองของรัฐไม่ว่าจะเป็นผู้ศรัทธาหรือผู้ไม่ศรัทธา ให้สามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่าง

---

[6] Holyoake, G.J. Origin and Nature of Secularism.London: Watts & Co, 1896.

[7] รัฐสมัยใหม่และแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย (sovereignty) ก่อตัวขึ้นภายหลังจากการทำสงคราม 30 ปี (The Thirty Years' War) ในช่วงคศตวรรษที่ 17 ซึ่งสะท้อนให้เห็นสถานะของรัฐและศาสนาที่ยังความเกี่ยวพันกันอย่างสลับซับซ้อน พิจารณาได้จากข้อพิพาททางศาสนาระหว่างศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก (Roman Catholic) และนิกายโปรเตสแตนต์ (Protestant) ซึ่งก่อให้เกิดการรบพุ่งกันเป็นระยะเวลานานถึง 30 ปี จนท้ายที่สุดสงครามสิ้นสุดลงด้วยการทำสนธิสัญญาสันติภาพเวสต์ฟาเลีย (Treaty of Westphalia) ในปี ค.ศ. 1648.

[8] Esposito, John L. What everyone needs to know about Islam. New York : Oxford University Press, 2002. p.156.

สมานฉันท์[9] กล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นสังคมที่สมาชิกมีความอดกลั้น (tolerance) นั่นเอง อย่างไรก็ตามแต่หลักการฆราวาสนิยมมักถูกพิจารณาว่าต้องการลดทอนความสำคัญของศาสนา เช่นเดียวกับการผลักดันให้ศาสนากลายเป็นประเด็นชายขอบทางสังคม ความเข้าใจข้างต้นได้ลดทอนประโยชน์ของหลักการฆราวาสนิยมไปอย่างน่าเสียดาย ดังที่ Paul Cliteur ตั้งข้อสังเกตอันน่าสนใจว่า รัฐฆราวาสนิยมนั้นมิใช่รัฐซึ่งปฏิเสธคุณงามความดี (virtue) หรือจริยธรรม (ethics) ในทางกลับกันรัฐฆราวาสนิยมพึงเสนอให้พิจารณาคุณค่าทางศีลธรรมโดยมิยึดติดอยู่กับแนวคิดแบบเผด็จการเชิงจารีตนิยมของศาสนาใด[10]

การประกอบสร้างรัฐฆราวาสนิยมในสังคมตะวันตกเป็นผลพวงของความพยายามในการจัดวางตำแหน่งแห่งที่ระหว่างอาณาจักรและศาสนาในช่วงสมัยยุคกลาง (middle age)[11] ซึ่งยังพร่ามัวและปราศจากความชัดเจน กล่าวคือบทบาทของวาติกัน (Vatican) มิได้ถูกจำกัดอยู่แต่เพียงมิติทางศาสนา หากแต่มีอำนาจทางการเมืองเหนืออาณาจักรอย่างชัดเจน ในสมัยยุคกลางอำนาจของคริสตจักรรวมศูนย์อยู่ที่องค์พระสันตะปาปา (Pope) ซึ่งมีเครื่องมือสำคัญคือการทำบัพพาชนียกรรม (excommunicate) หรือการขับออกจากศาสนา[12] ซึ่งถูกใช้เพื่อลดทอนอิทธิพลของกษัตริย์และประชาชนที่กระด้างกระเดื่องต่อคริสตจักร จึงทำให้ท้ายที่สุดแล้วคริสตจักรสามารถยึดกุมอาณาบริเวณทางโลกและทางธรรมได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด

---

[9] Cliteur, P. Introduction: The Secular Outlook, in The Secular Outlook: In Defense of Moral and Political Secularism. Wiley-Blackwell:Oxford, 2010, p.1.

[10] Ibid., p.3.

[11] สมัยกลาง หรือยุคมืด คือช่วงเวลา ตั้งแต่ ค.ศ. 500 ถึง ค.ศ. 1500 โดยอารยธรรมตะวันตกในยุคนี้ผูกโยงอยู่กับการเจริญเติบโตของคริสต์ศาสนาและระบบเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองแบบที่เรียกว่าฟิวดัลลิสม์ (Feudalism) หรือระบบศักดินาสวามิภักดิ์ ดูเพิ่มเติมใน สมเกียรติ วันทะนะ. สมัยใหม่และหลังสมัยใหม่. ม.ป.ท., 2553.

[12] อนันต์ชัย เลาหะพันธุ. เรื่องน่ารู้ในยุโรปสมัยกลาง. กรุงเทพฯ: ศักดิโสภาการพิมพ์, 2553.

อย่างไรก็ตามแต่ ความสำเร็จของการปฏิรูปศาสนา (reformation) ได้นำพาสังคมยุโรปก้าวออกจากม่านหมอกแห่งยุคกลางและก้าวเข้าสู่ยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ (renaissance) อันเป็นปฐมบทของการพัฒนาสังคมเข้าสู่สังคมสมัยใหม่ (modern society) ซึ่งเป็นยุคที่เหตุผลขยายอิทธิพลครอบคลุมปริมณฑลแห่งศรัทธาซึ่งเป็นอาณาบริเวณอันปราศจากการตั้งคำถามหรือตรวจสอบในสมัยยุคกลาง ดังที่ Pauline Marie Rosenau ชี้ว่าสังคมสมัยใหม่เป็นสภาวะแห่งความก้าวหน้าซึ่งมุ่งหมายที่จะปลดปล่อย (liberate) มวลมนุษยชาติจากความเขลา (ignorance) และความไร้ซึ่งเหตุผล (irrationality)[13] กระบวนการดังกล่าวปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมในศตวรรษที่ 18 หรือในยุคแห่งการรู้แจ้ง (the Age of Enlightenment) ซึ่งเป็นยุคที่วางรากฐานให้มนุษย์มีความเชื่อมั่นในสติปัญญาของตนเอง และพยายามสร้างกฎเกณฑ์ในการควบคุมสังคมและปัจเจกชนให้มีมาตรฐานไปในทิศทางเดียวกัน

การก่อกำเนิดของแนวคิดฆราวาสนิยมในสังคมตะวันตกยึดโยงอยู่กับเหตุการณ์การปฏิวัติฝรั่งเศส (French Revolution) ในปี ค.ศ. 1789 ซึ่งถือเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญทั้งในมิติเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมทั่วทั้งทวีปยุโรป Cécile Laborde ชี้ว่าการปฏิวัติปี 1789 มีนัยสำคัญต่อการก่อกำเนิดแนวคิดฆราวาสนิยม (laïcité)[14] ปรากฏให้เห็นจากความพยายามของรัฐบาลที่ต้องการเป็นอิสระ (autonomy) จากอำนาจของศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก (Catholic church)[15] โดยแนวคิดรัฐฆราวาสนิยมได้รับการยอมรับ

---

[13] Rosenau, Pauline Marie. Post-modernism and the Social Sciences: Insights, Inroads, and Intrusions.Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1992, p. 5.

[14] laïcité เป็นภาษาฝรั่งเศส มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า secularism หรือการแยกระหว่างศาสนาและรัฐ.

[15] Laborde, Cécile Critical Republicanism. The Hijab Controversy and Political Philosophy. Oxford University Press, Oxford Political Theory series, 2008. p. 7.

อย่างเป็นทางการในช่วงสาธารณรัฐที่ 3 (Third Republic : 1870 - 1940) ภายหลังจากการก่อตั้งระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานแบบรัฐฆราวาส (secular state primary education) ในปี ค.ศ. 1880 และการยุติบทบาทของศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกในปี ค.ศ. 1905[16] Laborde ชี้ต่อไปว่าแท้ที่จริงแล้วแนวคิดฆราวาสนิยมในสังคมฝรั่งเศสมีความเชื่อมโยงกับอุดมการณ์สาธารณรัฐนิยม (republicanism) อันประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ ความเสมอภาค (equality) เสรีภาพ (liberty) และภราดรภาพ (fraternity) ซึ่งสะท้อนความพยายามของรัฐแบบสาธารณรัฐนิยมซึ่งต้องการลดทอนความแตกต่างหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรมควบคู่กันไปกับการบูรณาการสังคมสู่ความเป็นเอกภาพ และเป็นสังคมอันปฏิเสธการยอมรับ (recognize) ตอบแทน (remunerate) หรือให้การสนับสนุนแก่ความเชื่อใดเป็นพิเศษ (cults)[17]

John Rawls นักปรัชญาการเมืองคนสำคัญแห่งศตวรรษที่ 20 เสนอว่าแท้จริงแล้วอุดมการณ์แบบสาธารณรัฐนิยมของฝรั่งเศสมีความคล้ายคลึง (resemble) กับแนวคิดทางการเมืองแบบเสรีนิยม (political liberalism) ซึ่งมีจุดเริ่มต้นจากการปฏิรูปศาสนา (privatization of religious)[18] กล่าวคือในอาณาบริเวณส่วนตัว (private sphere) ถือเป็นสิทธิของพลเมืองในการที่จะนับถือหรือแสดงศรัทธาต่อศาสนา หากแต่ในอาณาบริเวณสาธารณะ (public sphere) พลเมืองจะต้องยอมรับการใช้เหตุผลร่วมกันในระดับสาธารณะ (public reasoning) ตลอดจนยอมรับความเห็นพ้องต้องกันของสมาชิกในสังคมมากกว่าการหยิบยกความเชื่อทางศาสนาหรือลัทธิอื่นใด (doctrine)ในการควบคุมสังคม อย่างไรก็ตามแต่ Christian Joppe ชี้ว่าแนวคิดฆราวาสนิยมในสังคมฝรั่งเศส

---

[16] Ibid., p. 7.

[17] Joppke, Christian. Veil: Mirror of Identity. Cambridge: Polity Press, 2009. p. 31.

[18] Ibid., p. 29.

มิใช่แค่เพียงการปฏิรูปศาสนาตามข้อเสนอของ Rawls หากแต่สะท้อนให้เห็นถึงคุณลักษณะสำคัญ (attribute) ของรัฐสมัยใหม่ซึ่งต้องการอยู่เหนือ (transcend) ความแตกต่างทางหลากหลายศาสนา[19]

การลงหลักปักฐานของแนวคิดฆราวาสนิยมในฝรั่งเศสนั้นมิใช่เรื่องบังเอิญ หากแต่เป็นความสำเร็จของปฏิบัติการทางอุดมการณ์ (ideological practice) จากภาครัฐและชนชั้นปกครองเพื่อครอบงำสมาชิกในสังคมตลอดจนสถาปนาอุดมการณ์ดังกล่าวเป็นกรอบความคิดหลักของสังคม[20] แนวคิดเรื่องอุดมการณ์ (ideology) ของ Louis Althusser นักปรัชญาชาวฝรั่งเศสเชื้อสายแอลจีเรียน จึงมีคุณประโยชน์ต่อการอธิบายการสถาปนาแนวคิดฆราวาสนิยมให้กลายเป็นอุดมการณ์หลักของสังคมฝรั่งเศส (dominant ideology) กล่าวโดยทั่วไป ความสำเร็จของการประกอบสร้างแนวคิดฆราวาสนิยมในฝรั่งเศสถูกผลิตและ ผลิตซ้ำ (produce and reproduce)[21] ผ่านสถาบันหลักทางสังคม อาทิ สถาบันศาสนา สื่อมวลชน และ โรงเรียน ซึ่งมิได้ปฏิบัติแยกออกจากกันโดย

---

[19] Ibid., p. 30.

[20] กาญจนา แก้วเทพ และสมสุข หินวิมาน.สายธารแห่งนักคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองกับการสื่อสาร.กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์, 2553 หน้า 218-227.

[21] Althusser พัฒนาอิทธิพลความคิดแบบมาร์กซิสม์ (Marxism) เพื่อใช้อธิบายการสร้างอุดมการณ์ของชนชั้นปกครองเพื่อครอบงำและควบคุมสมาชิกในสังคม โดย Althusser ชี้ว่าสภาวะสูงสุดของการผลิตคือ การผลิตซ้ำกระบวนการผลิตดังกล่าว ทั้งนี้การผลิตซ้ำแบ่งออกเป็น 2 ประการ ประการแรกได้แก่พลังในการผลิต (productive forces) ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการผลิตซ้ำของพลังแรงงาน (labor force) ซึ่งมิได้หมายถึงเพียงแค่การเพิ่มทักษะ (skill) ของแรงงาน หากแต่หมายรวมถึงการยอมจำนน (submission) ต่อกฎเกณฑ์ที่ถูกสถาปนาขึ้น ประการที่สอง คือความสัมพันธ์ในการผลิต (relations of production) ซึ่งมีกลไกทางอุดมการณ์ (ideological state apparatus) ซึ่งได้รับการค้ำประกัน (secure) จากอุดมการณ์ทางกฎหมายและการเมืองของโครงสร้างส่วนบน (legal-political and ideological superstructure) ดูเพิ่มเติม Althusser, Louis. "Ideology and Ideological State Apparatuses" in Lenin and Philosophy and Other Essays (Notes towards an Investigation). Monthly Review Press, 1977.

เด็ดขาด หากแต่ประสานงานเพื่อสร้างอุดมการณ์ให้สังคมดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน[22] ปฏิเสธได้ยากว่าโรงเรียนถือเป็นแหล่งบ่มเพราะสำคัญของการสร้างกลไกทางอุดมการณ์ (ideological state apparatus) ดังที่ Althusser ชี้ว่าโรงเรียนเป็นสถาบันหลักที่ทำหน้าที่ (function) สั่งสอนเทคนิควิธี (know-how) การรู้ผิดชอบชั่วดี (conscience) หลักศีลธรรม ตลอดจนบ่มเบาะเยาวชนให้รู้จักกฎเกณฑ์ของการเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม[23] กลไกทางอุดมการณ์นี้มีความแตกต่างจากกลไกด้านการปราบปรามจากภาครัฐ (repressive state apparatus) อันได้แก่ รัฐบาล กองทัพ ตำรวจและศาล ซึ่งล้วนปฏิบัติการโดยอาศัยความรุนแรง (violence) โดยกลไกทางอุดมการณ์นั้นเป็นกลไกหลักในการกำหนดกรอบพฤติกรรมความเชื่อของคนในสังคมได้อย่างแนบเนียนและประสบความสำเร็จในระยะยาวมากกว่าการใช้กำลังบังคับขู่เข็ญ

ทั้งนี้เพื่อที่ตอบข้อถกเถียงหลักของบทความว่า แม้ในทางทฤษฎีหลักการฆราวาสนิยมจะสะท้อนความพยายามในการสร้างความเท่าเทียมของพลเมืองภายในรัฐ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การประกอบสร้างรัฐฆราวาสกลับสะท้อนความขัดแย้งทางอุดมการณ์ระหว่างการสร้างรัฐอันเป็นเอกภาพ (statist unity) กับสิทธิส่วนบุคคล (individual rights) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐที่มีความแตกต่างหลากหลายทางวัฒนธรรม (multiculturalism) ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจได้ว่ารัฐสมัยใหม่ย่อมแสวงหาหนทางในการสร้างสังคมอันเป็นปึกแผ่น แต่ในขณะเดียวกันรัฐกลับเลือกที่จะปฏิเสธการดำรงอยู่ของวัฒนธรรมของคนกลุ่มน้อยอันนำมาซึ่งความรู้สึกแตกแยกร้าวลึกและความรู้สึกแปลกแยก (otherness) ในท้ายที่สุด ทั้งนี้การประยุกต์ใช้แนวคิดฆราวาสนิยมมิได้สะท้อนความสำเร็จในการแบ่งแยกระหว่างอาณาบริเวณทางการเมืองและศาสนาออกจากกัน

---

[22] กาญจนา แก้วเทพ และสมสุข หินวิมาน. สายธารแห่งนักคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองกับการสื่อสาร.กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์, 2553 หน้า 221.

[23] Althusser, Louis. "Ideology and Ideological State Apparatuses" in Lenin and Philosophy and Other Essays (Notes towards an Investigation). Monthly Review Press, 1977, p. 127.

ในทางตรงกันข้ามอุดมการณ์ทางศาสนาในบริบททางการเมืองของสังคมตะวันตกแบบคริสเตียน (Christian - occidental) กลับเป็นอุดมการณ์อันทรงพลังซึ่งครอบงำสังคมและวัฒนธรรมตะวันตกผ่านการขัดเกลาทางสังคม (socialization) ควบคู่กันไปกับการผลิตและผลิตซ้ำอุดมการณ์ฆราวาสนิยมแบบคริสเตียนให้กลายเป็นอุดมการณ์หลักของสังคม (dominant ideology) บทความนี้เลือกที่จะศึกษาปัญหาการคลุมศีรษะของสตรีมุสลิมในสังคมฝรั่งเศส (affairs du foulard)[24] ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังมาตั้งแต่ ค.ศ. 1989 และปรากฏให้เห็นอีกครั้งใน ค.ศ. 2004 ภายหลังจากการตรากฎหมายห้ามมิให้เยาวชน (pupil) สวมใส่เสื้อผ้าหรือสัญลักษณ์อันแสดงออกถึงศาสนาใดศาสนาหนึ่งอย่างเด่นชัด (conspicuous) ในสถานศึกษา[25] ซึ่งส่งผลให้สถานะของผ้าคลุมศีรษะกลายเป็นสัญลักษณ์อันขัดต่อหลักการของรัฐฆราวาส (laïcité) และอุดมการณ์หลัก 3 ประการของการก่อตั้งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

3. การประยุกต์ใช้แนวคิดฆราวาสนิยมเพื่อศึกษาปัญหาการคลุมศีรษะในสังคมฝรั่งเศส

3.1 ผ้าคลุมศีรษะ : ที่มาและความสำคัญ

การทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการห้ามคลุมศีรษะในฝรั่งเศสเลี่ยงไม่ได้ที่จะพิเคราะห์ถึงข้อกำหนดทางศาสนาซึ่งระบุไว้ในคัมภีร์อัลกุรอาน (Quran)[26] ว่ามีบทบัญญัติอันเกี่ยวข้องกับการคลุมศีรษะปรากฏอยู่หรือไม่

---

[24] Laborde, Cécile Critical Republicanism. The Hijab Controversy and Political Philosophy. Oxford University Press, Oxford Political Theory series, 2008. p. 5.

[25] Joppke, Christian. Veil: Mirror of Identity.Cambridge: Polity Press, 2009. p. 31.

[26] คำว่า 'กุรอ่าน' (Quran) หมายถึง การท่องจำ (recitation) หรือการอ่าน (reading) กุรอานถือเป็นคัมภีร์ที่เชื่อกันว่าได้รวบรวมพระวจนะของพระผู้เป็นเจ้าผ่านศาสดามุฮัมมัด (Muhammed) และเปรียบเสมือนเป็นแก่นหลักของศาสนาอิสลาม โดยกุรอานทำหน้าที่กำหนดกฎเกณฑ์ พิธีกรรม ตลอดจนวิถีชีวิตของชาวมุสลิม ดูเพิ่มเติมใน Ali, Kecia and

John L. Esposito ชี้ว่าคัมภีร์อัลกุรอานมิได้ระบุอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการคลุมศีรษะ โดยคัมภีร์อัลกุรอานระบุไว้เพียงว่า *"ให้กล่าวแด่สตรีผู้ศรัทธาเหล่านั้นให้ลดสายตาลงต่ำและสงบเสงี่ยมเจียมตัว และจงให้นางปิดปิดผ้าคลุมศีรษะลงมาถึงบริเวณหน้าอก และอย่าได้เปิดเผยความสวยงามของนาง"*[27] ซึ่งแท้จริงแล้วบทบัญญัตินี้ครอบคลุมถึงชายชาวมุสลิมให้ให้ปฏิบัติเฉกเช่นเดียวกันกับสตรีด้วย[28]

มุมมองของ Esposito สอดคล้องกับความเห็นของ Kecia Ali และ Oliver Leaman ซึ่งชี้ว่าบทบัญญัติอันเกี่ยวกับการคลุมศีรษะมิได้ปรากฏอย่างชัดเจนในคัมภีร์อัลกุรอาน ยิ่งไปกว่านั้นในบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งกายของสตรีมุสลิมก็มิได้ใช้คำว่าฮิญาบ (hijab) หากแต่ใช้คำว่ากุมาร์ (khumar) ซึ่งหมายถึงผ้าคลุมศีรษะซึ่งสวมโดยสตรีและบุรุษในศตวรรษที่ 17 เช่นเดียวกับคำว่าจาลาบิบ (jalabib) ซึ่งหมายถึงผ้าคลุม (cloak)[29] โดยในปัจจุบันชื่อที่ใช้เรียกผ้าคลุมศีรษะในศาสนาอิสลามนั้นก็มิได้มีเพียงชื่อเดียว หากแต่ปรากฏให้เห็นถึงชื่อและรูปแบบของผ้าคลุมศีรษะที่หลากหลายอันขึ้นอยู่กับบริบททางสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละชาติ เช่น ฮิญาบ (hijab) บูรกา (burqa) ชาดอร์ (chador) และนิกอบ (niqab) เป็นต้น[30] (ดูภาพที่ 1) อย่างไรก็ตามแต่รูปแบบของผ้าคลุม

Leaman, Oliver. Islam the Key Concepts. New York: Routledge, 2008. pp.108-110.

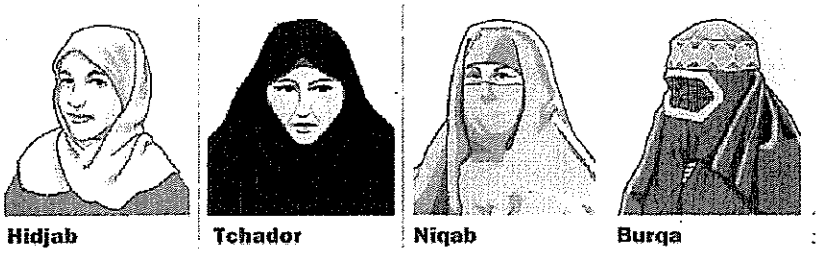
[27] Say to the believing women that they should lower their gaze and guard their modesty; that they should not display their beauty (24:31). Esposito, John L. What everyone needs to know about Islam. New York : Oxford University Press, 2002. p. 95.

[28] Ibid., p. 95.

[29] Ali, Kecia and Leaman, Oliver. Islam the Key Concepts. New York: Routledge, 2008. pp. 50-52.

[30] "ฮิญาบ" มีลักษณะเป็นผ้าคลุมที่ปกปิดผมและศีรษะของสตรี โดยถือเป็นรูปแบบของผ้าคลุมศีรษะที่พบเห็นได้มากที่สุดรูปแบบหนึ่งในสังคมมุสลิมในทวีปยุโรป ในขณะที่ "บูรกา" นั้นจะปกปิดทุกส่วนตั้งแต่หัวจรดเท้าซึ่งมีความใกล้เคียงกับ "นิกอบ" แต่ทั้งนี้จุดต่างที่สำคัญของนิกอบและบูรกาคือนิกอบจะบูรกาจะปกปิดทุกส่วนของร่างกายเหลือไว้แต่เพียงดวงตาเท่านั้น การสวมบูรกาส่วนใหญ่แล้วเป็นที่นิยมในอัฟกานิสถาน สำหรับ "ชาดอร์" ซึ่ง

หน้าในศาสนาอิสลามจะมีความหลากแตกต่างหลาย แต่ก็มิได้ทำลายสารัตถะสำคัญของการปกป้องสตรีเพศจากกลายเป็นวัตถุทางเพศ (sex object) ในทางกลับกันการปรากฏของความแตกต่างหลากหลายนี้สะท้อนให้เห็นว่าศาสนาอิสลามมิได้มีวัฒนธรรมมุสลิมเชิงเดี่ยว (a single Muslim culture)[31] กล่าวอีกนัยหนึ่งศาสนาอิสลามปราศจากซึ่งสายอำนาจบังคับบัญชา (authoritative hierarchy) ที่ชัดเจนนั่นเอง[32]



ภาพที่ 1: รูปแบบผ้าคลุมศีรษะในศาสนาอิสลาม

ที่มา : http://www.courrierinternational.com

แอกประวัติศาสตร์ในศาสนาอิสลามชี้ให้เห็นถึงร่องรอยและหลักหมุดสำคัญในการศึกษาต้นกำเนิดของผ้าคลุมศีรษะซึ่งเป็นสิ่งที่ยังไม่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในช่วงต้นของจักรวรรดิอิสลาม การคลุมศีรษะเป็นสิ่งที่สตรีมุสลิมถือปฏิบัติโดยทั่วกันภายหลังจากการเสียชีวิตของศาสดามูฮัมหมัดไปแล้ว

เป็นที่แพร่หลายในอิหร่าน จะปกปิดผมและร่างกายของสตรี โดยเหลือเพียงใบหน้า มือและเท้าเท่านั้นที่สามารถเปิดเผยได้ในพื้นที่สาธารณะ.

[31] Scott, J.Wallach. The politics of the veil. New Jersy: Princeton University, 2007. p. 6.

[32] Leane, Geoffrey W.G. Rights of Ethnic Minorities in Liberal Democracies: Has France Gone Too Far in Banning Muslim Women from Wearing the Burka?, 33 Human Rights Quarterly, 2011. p. 1036.

3-4 ช่วงอายุคน[33] แท้จริงแล้วในช่วงเวลาที่ศาสนามูฮัมหมัดยังมีชีวิตอยู่ ผ้าคลุมศีรษะถูกใช้เป็นสัญลักษณ์เพื่อแสดงถึงเกียรติยศและสถานะทางสังคม โดยสตรีที่คลุมศีรษะในช่วงแรกนั้นได้แก่ ภรรยาของศาสดามูฮัมหมัดและสตรีชั้นสูง โดยความนิยมเช่นนี้ได้รับอิทธิพลจากชนชั้นกลางและชนชั้นสูงในอาณาจักรเปอร์เซีย (Persian Empire)และอาณาจักรไบแซนไทน์ (Byzantine Empire) ซึ่งนิยมสวมผ้าคลุมศีรษะเพื่อเป็นสัญลักษณ์ของลำดับชั้นทางสังคม โดยมิได้มีเจตนาเพื่อแยกบุรุษออกจากสตรีเพศ หากแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งแยกผู้สวมใส่จากชนชั้นที่ต่ำกว่า (lower classes)[34] ซึ่งตรงข้ามกับการสวมผ้าคลุมศีรษะในปัจจุบันซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันสตรีจากสายตาของบุรุษผู้ซึ่งมิได้เป็นสามี บิดา พี่น้อง ตลอดจนเครือญาติ[35]

การคลุมศีรษะในปัจจุบันผูกโยงอยู่กับบริบททางสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ กล่าวคือ การสวมผ้าคลุมศีรษะเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งสำหรับรัฐซึ่งมีความผูกพันอย่างแน่นแฟ้นกับศาสนา (theological state) เช่น ซาอุดิอาระเบีย และอิหร่าน แต่ในทางตรงกันข้าม การสวมผ้าคลุมศีรษะกลับเป็นสิ่งที่ถูกห้ามในรัฐฆราวาสอย่างตุรกีและซีเรีย[36] เหนือสิ่งอื่นใดแม้การสวมผ้าคลุมศีรษะในปัจจุบันยังมิสามารถหาข้อยุติอันเป็นเอกฉันท์ โดยขึ้นอยู่กับการตีความตัวบทในคัมภีร์กุรอานเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามแต่ ปัญญาชนมุสลิมสายอนุรักษ์นิยม อาทิ Amina Wadud กลับเห็นว่าการสวมผ้าคลุมศีรษะเป็นข้อกำหนดทางศาสนา (religious obligation) อันมิสามารถโต้แย้งได้และเปรียบเสมือนเป็นเสาหลักที่ 6 ของศาสนาอิสลาม[37]

---

[33] Esposito, John L. What everyone needs to know about Islam.New York : Oxford University Press, 2002. p. 95.

[34] Ibid., p. 97.

[35] Leane, Geoffrey W.G. Rights of Ethnic Minorities in Liberal Democracies: Has France Gone Too Far in Banning Muslim Women from Wearing the Burka?, 33 Human Rights Quarterly, 2011. p. 1033.

[36] Ibid., p. 1036.

[37] เสาหลัก 5 ประการของอิสลามได้แก่ การปฏิญาณตนในเรื่องความศรัทธา การ

แม้สถานะของผ้าคลุมศีรษะในศตวรรษที่ 20 จะถูกผูกโยงเข้ากับแนวคิดอันยึดมั่นในหลักการดั้งเดิมของศาสนาอิสลาม (Islamic fundamentalist) จนท้ายที่สุดแล้วผ้าคลุมศีรษะได้กลายเป็นสัญลักษณ์ของวัฒนธรรมแบบดั้งเดิม (traditional) ซึ่งเป็นคู่ตรงข้ามกับวัฒนธรรมของสมัยใหม่ (modern) อย่างสิ้นเชิง อย่างไรก็ตามแต่ในยุคที่โลกถูกร้อยรัดพันธนาการและเชื่อมโยงวิถีชีวิตของผู้คนในแต่ละภูมิภาคเข้าไว้ด้วยกันอย่างสลับซับซ้อน[38] จึงเป็นการยากที่วัฒนธรรมอิสลามจะต้านกระแสธารอันเชี่ยวกรากครั้งนี้ได้กระแสวิพากษ์วิจารณ์ในสังคมตะวันตกต่อการคลุมศีรษะตั้งคำถามสำคัญต่อความจำเป็นในการคลุมศีรษะ ซึ่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้สวมใส่ ตลอดจนสะท้อนให้เห็นการกดขี่ทางเพศจากอุดมการณ์แบบชายเป็นใหญ่ (patriarchy) อย่างไรก็ตาม แต่ความนิยมในการสวมผ้าคลุมศีรษะในช่วงทศวรรษที่ 1970 - 1980 ก็เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ สตรีมุสลิมรุ่นใหม่บางกลุ่มมีมุมมองต่อวัฒนธรรมการแต่งกายแบบตะวันตกว่ามิได้เปิดโอกาสให้ผู้หญิงได้เลือกสวมใส่อย่างเป็นอิสระ ในทางกลับกันการแต่งกายแบบตะวันตกนั้นบังคับให้สตรีต้องหมกมุ่นกับการแต่งกายเพื่อได้รับการยอมรับจากบุรุษเพศและทำให้สตรีมีสถานะมิต่างไปจากวัตถุทางเพศ (sexual objects)[39] การปฏิเสธการครอบงำทางความคิดและวัฒนธรรมตะวันตกทำให้ชาวมุสลิมจำนวนมากเลือกที่จะสวมใส่เครื่องแต่งกายแบบมุสลิมเพื่อเป็นสัญลักษณ์ของการย้อนกลับไปสู่รากฐานวัฒนธรรมมุสลิมแบบดั้งเดิม

ละหมาด การให้ ซากัต (การช่วยเหลือแก่ผู้ยากไร้) การถือศีลอดในเดือนรอมฎอน และ การแสวงบุญที่นครเมกกะห์ โดย Amina Wadud ต้องการเปรียบความสำคัญของผ้าคลุมศีรษะว่าเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งและเสมือนเป็นเสาหลักที่ 6 อันขาดมิได้ขาดศาสนาอิสลาม ดูเพิ่มเติม Esposito, John L. What everyone needs to know about Islam.New York : Oxford University Press, 2002. p. 97.

[38] Heywood, Andrew. Global Politics. New York: Palgrave Macmillan, 2011. p. 9.

[39] Esposito, John L. What everyone needs to know about Islam.New York : Oxford University Press, 2002. p. 97.

อย่างไรก็ตามแต่สตรีมุสลิมบางกลุ่มสามารถปรองดอง (reconcile) และปรับตัวเข้ากับค่านิยมตะวันตกและเรียกตัวเองว่าเป็นสตรีมุสลิมสมัยใหม่ (modern Muslim women)[40]

3.2 ประวัติศาสตร์แห่งความขัดแย้ง : จากรั้วโรงเรียนสู่ปัญหาระดับชาติ

> *"France, land of secularism, guarantees respect for all religions [but] hiding the face is against public social order, whether it is forced or voluntary" –Michele Alliot-Marie, Justice Minister*[41]

ปัญหาการสวมผ้าคลุมศีรษะในสังคมฝรั่งเศส สามารถแบ่งออกเป็น 3 ช่วงสำคัญ ได้แก่ ค.ศ. 1989, 1994, และ 2004 โดยหมุดหมายสำคัญที่สะท้อนความขัดแย้งระหว่างแนวคิดฆราวาสนิยมและอุดมการณ์ของศาสนาอิสลามปรากฏให้เห็นในวันที่ 3 ตุลาคม ค.ศ. 1989 ณ สถานศึกษาแห่งหนึ่งในเมือง Creil[42] เมื่อ Ernest Chénière อาจารย์ใหญ่ซึ่งต่อมาได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี 1993 สั่งพักการเรียนเด็กนักเรียนหญิงชาวมุสลิม 3 คนซึ่งเป็นลูกหลานของผู้อพยพ (immigrants) เชื้อสายตูนีเซียนและโมรอคคัน ภายหลังจากละเมิดคำสั่งห้ามสวมผ้าคลุมศีรษะซึ่ง Chénière ชี้ว่าเป็นพฤติการณ์อันขัดต่อหลักฆราวาสนิยมและเสาหลักของอุดมการณ์สากลแบบสาธารณรัฐนิยม (pillars of

---

[40] Ibid., p. 97.

[41] France 24. Parliament approves ban on full veil in public. Retrieved May 16, 2012, from http://www.france24.com/en/20100914-french-parliament-approves-ban-full-veil-public-senate-law-fine-sarkozy-islam.

[42] เมือง Creil ตั้งอยู่ทางตอนเหนือของมหานคร Paris ประมาณ 50 กิโลเมตร.

republican universalism)[43] การกระทำของ Chénière ถูกต่อต้านโดยองค์การ SOS Racisme ซึ่งยื่นอุทธรณ์ต่อ Lionel Jospin รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการโดยระบุว่า Chénière นั้นมีอคติทางศาสนาและพยายามสร้างให้เด็กหญิงชาวมุสลิมเหล่านี้เป็นเหยื่อ (victimize)[44] อย่างไรก็ตามแต่ในท้ายที่สุดแล้วเด็กนักเรียนชาวมุสลิมทั้ง 3 คนจำต้องเลือกที่จะละทิ้ง (abandon) ความเชื่อทางศาสนาและสยบยอมต่อโครงสร้างอำนาจของรัฐฆราวาสนิยม ทั้งนี้แนวทางปฏิบัติของ Chnire มีส่วนสำคัญในการฉายภาพสถานะของผู้อพยพในสังคมฝรั่งเศสได้เป็นอย่างดี กล่าวคือแม้ผู้อพยพเหล่านี้จะอาศัยอยู่ในฝรั่งเศสมาเป็นระยะเวลานาน หรือแม้แต่ได้รับสัญชาติฝรั่งเศสแล้ว แต่ในทางปฏิบัติพวกผู้อพยพยังตกอยู่ในสถานะคนแปลกหน้าในสังคมฝรั่งเศสเสมอมา

ในปี ค.ศ.1994 นอกจากปัญหาการคลุมศีรษะซึ่งยังปราศจากแนวทางแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม Chnire ยังเรียกร้องให้รัฐบาลฝรั่งเศสออกพระราชบัญญัติห้ามสวมใส่สัญลักษณ์ที่มีนัยแอบแฝงทางศาสนาอย่างชัดเจน โดยปฏิบัติการของ Chnire ซึ่งถูกขนานนามว่า การทำสงครามครูเสดของ Chnire (Chnire's crusade) ได้รับการตอบรับจาก Franois Bayrou รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้น โดย Bayrou ชี้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะใช้บังคับต่อเครื่องหมายทางศาสนาอันแสดงออกซึ่งความแตกต่างและการเลือกปฏิบัติ (discrimination) ในสถานศึกษา อย่างไรก็ตามแต่ข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้รับการอนุมัติจากศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส (conseil d'tat) ซึ่งให้ความเห็นว่าการสวมผ้าคลุมศีรษะของเด็กนักเรียนหญิงชาวมุสลิมมิได้ขัดต่อหลักฆราวาสนิยมของฝรั่งเศส[45]

---

[43] Scott, J.Wallach. The politics of the veil. New Jersy: Princeton University, 2007. p. 22.

[44] Alec G. Hargreaves. Immigration, 'Race' and Ethnicity in Contemporary France. London: Routledge, 1995. p. 125.

[45] Leane, Geoffrey W.G. Rights of Ethnic Minorities in Liberal Democracies: Has France Gone Too Far in Banning Muslim Women from Wearing the Burka?, 33 Human Rights Quarterly, 2011. p. 1038.

อย่างไรก็ตามแต่ชาวมุสลิมในสังคมฝรั่งเศสยังต้องเผชิญกับอุดมการณ์ชาตินิยมขวาจัด (right- wing nationalism) นำโดย Jean-Marie Le Penจากพรรค National Front[46] ซึ่งมีนโยบายต่อต้านและขับไล่ (expulsion) ผู้อพยพซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวมุสลิม[47] จากแอฟริกาเหนือโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากแอลจีเรีย[48] ซึ่งมีสายสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นกับฝรั่งเศสในฐานะอดีตอาณานิคม (colonial ties) ทั้งนี้ฝรั่งเศสในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 มีนโยบายที่จะลดจำนวนผู้อพยพเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายให้เหลือน้อยที่สุด (zero illegal immigration)

---

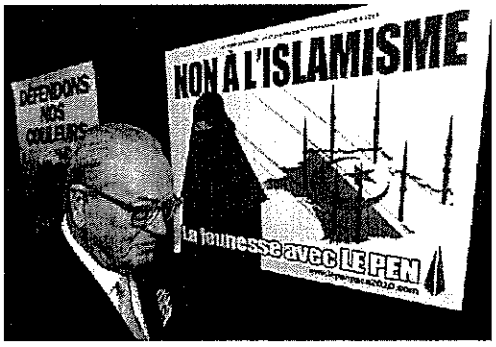
[46] ปัจจุบัน Marine Le Pen บุตรสาวของ Jean-Marie Le Pen ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรค National Front โดยยังมีจุดยืนสำคัญในการต่อต้านผู้อพยพเฉกเช่นเดียวกับบิดา.

[47] ในช่วงทศวรรษที่ 1960 ชาวมุสลิมจำนวนมหาศาลจากทั้งแอฟริกา ตุรกี และเอเชียกลางอพยพสู่ฝรั่งเศสและถือเป็นแรงงานที่มีความสำคัญต่อภาคอุตสาหกรรมเพราะเป็นแรงงานราคาซึ่งมีค่าแรงต่ำ ฝรั่งเศสในฐานะอดีตเจ้าอาณานิคมจึงได้รับอานิสงค์จากการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมมากที่สุดเป็นประวัติกาล อย่างไรก็ตามฝรั่งเศสมิได้คาดหมายว่าแรงงานอพยพเหล่านี้จะลงหลักปักฐานในฝรั่งเศสอย่างถาวรจึงมิได้เข้มงวดเกี่ยวกับการอพยพและเคลื่อนย้ายแรงงานมากเท่าใดนัก เพราะเล็งเห็นผลประโยชน์จากผู้อพยพซึ่งเข้ามาทดแทนแรงงานชาวฝรั่งเศสซึ่งบาดเจ็บล้มตายในสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามแต่ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษที่ 1970 ฝรั่งเศสจึงเริ่มแสดงท่าทีกังวลเกี่ยวกับปัญหาการว่างงานและสวัสดิการสังคมจากการไหลบ่าของผู้อพยพ ดูเพิ่มเติม Bowen, John R. Remaking Muslim Politics: Pluralism, Contestation, Democratization by Hefner, R.W., ed., New Jersey: Princeton University Press, 2005. pp. 326-329, Cavatorta, Francesco and Durac, Vincent. Civil Society and Democratization in the Arab World: The Dynamics of Activism. Routledge: London, 2011. pp. 34-54, and Eickelman, Dale F. and Piscatori, James. Muslim Politics. Princeton University Press: New Jersey, 1996.

[48] แอลจีเรียเป็นชาติที่ประกอบไปด้วยชาวเบอเบอร์ (Berber)ซึ่งเป็นชาวพื้นเมืองของแอลจีเรีย ชาวอาหรับ และชาวฝรั่งเศสซึ่งอาศัยอยู่ในแอลจีเรีย(Pied-Noir) ก่อนที่แอลจีเรียจะได้รับเอกราชซึ่งมีจำนวนถึง 1 ล้าน 4 แสนคนหรือคิดเป็นร้อยละ 13 ของปริมาณประชากรทั้งหมด Cook, Bernard A. Europe since 1945: an encyclopedia. New York: Garland, 2001. p.398.

โดยเล็งเห็นว่าการเพิ่มจำนวนของผู้อพยพมีส่งผลกระทบต่อการเพิ่มขึ้นของปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการว่างงานและสวัสดิการสังคมที่รัฐต้องแบกรับภาระมากยิ่งขึ้น[49] ในปี 2002 Le Pen สร้างปรากฏการณ์สำคัญในเวทีการเมืองฝรั่งเศสโดยตัดสินใจสมัครลงชิงตำแหน่งประธานาธิบดี ซึ่งแม้จะไม่ประสบความสำเร็จภายหลังจากการพ่ายแพ้ให้กับ Jacques Chirac[50]

แต่ทั้งนี้ปฏิเสธได้ยากว่านโยบายต่อต้านผู้อพยพของ Le Pen ซึ่งได้รับการสานต่อโดย Marine Le Pen ทายาททางการเมืองของ Le Pen สะท้อนสถานะอันไม่มั่นคงของผู้อพยพโดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวมุสลิมซึ่งตกอยู่ในสถานะพลเมืองชั้นสองของสังคมฝรั่งเศส ยิ่งไปกว่านั้นความนิยมในตัว Le Pen ทั้งสองคนจะไม่ได้รับการยอมรับจากชาวฝรั่งเศสอย่างเพียงพอ แต่ก็เป็นเครื่องบ่งชี้ว่าอุดมการณ์ชาตินิยมขวาจัดยังเป็นอุดมการณ์อันทรงพลังในสังคมฝรั่งเศส •



ภาพที่ 2 : Jean-Marie Le Pen ร่วมโครงการต่อต้านศาสนาอิสลามที่เมือง Marseille ในปี 2010 โดยในป้ายประท้วงนั้นระบุว่า "No to Islamism. Youth with Le Pen"

ที่มา : http://www.reuters.com

[49] Esposito, John L. What everyone needs to know about Islam. New York : Oxford University Press, 2002. p. 178.

[50] Scott, J.Wallach. The politics of the veil. New Jersy: Princeton University, 2007. p. 37.

ปัญหาการคลุมศีรษะของสตรีมุสลิมกลับมาเป็นที่สนใจในระดับชาติอีกครั้งในปี ค.ศ. 2003 เมื่อ Nicolas Sarkozy[51] เมื่อครั้งยังดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในรัฐบาลของประธานาธิบดี Chirac กำหนดให้สตรีมุสลิมต้องเปิดเผยใบหน้าเมื่อถ่ายรูปทำบัตรประชาชน โดยข้อกำหนดดังกล่าวเกิดขึ้นภายหลังจากเหตุการณ์ก่อวินาศกรรมเมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 ทั้งนี้จึงไม่แปลกนักหากการปกปิดใบหน้าจะถูกพิจารณาว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งท่ามกลางกระแสตื่นกลัวต่อภัยอิสลาม (Islamophobia) ที่เพิ่มสูงขึ้นในซีกโลกตะวันตก[52] ในปี ค.ศ. 2004 รัฐสภาฝรั่งเศส (National Assembly) ออกพระราชบัญญัติห้ามมิให้เยาวชน (pupil)สวมใส่เสื้อผ้าหรือสัญลักษณ์ที่มีนัยแอบแฝงทางศาสนาอย่างชัดเจน[53] โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวครอบคลุมถึงผ้าคลุมศีรษะของสตรีมุสลิมด้วย[54] อาจกล่าวได้ว่า Chirac ซึ่งแม้จะมิได้มีนโยบายต่อต้านผู้อพยพที่แข็งขันดังเช่น Le Pen แต่รัฐบาลฝรั่งเศสภายใต้ Chirac ก็ผลักดันและสนับสนุนมาตรการดังกล่าว

ภายหลังจากการก้าวลงจากตำแหน่งของ Chirac ฝรั่งเศสก็ก้าวเข้าสู่ยุคใหม่ภายใต้ Sarkozy ซึ่งเป็นผู้นำที่ยึดมั่นต่อหลักการบูรณาการแบบสาธารณรัฐ (Republican integration)[55] ตลอดจนมีท่าทีแข็งกร้าวต่อผู้อพยพ

---

[51] Nicolas Sarkozy เป็นประธานาธิบดีฝรั่งเศสคนที่ 23 โดยดำรงตำแหน่งตั้งแต่ปีค.ศ. 2007 - 2012 Sarkozy พ่ายแพ้ในเลือกตั้งให้แก่ François Hollande ผู้นำจากพรรคสังคมนิยมและทำให้เป็นครั้งแรกในรอบ 17 ปีที่ฝรั่งเศสมีผู้นำมาจากพรรคสังคมนิยม.

[52] Sheridan, Lorraine P. Islamophobia Pre– and Post–September 11th, 2001. Journal of Interpersonal Violence. Volume 21 Number 3, 2006. p. 317.

[53] Joppke, Christian. Veil : Mirror of Identity Cambridge: Polity Press, 2009 p. 31.

[54] ภายหลังจากตรากฎหมายดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการของฝรั่งเศสประมาณการว่าจำนวนของผู้ได้รับผลกระทบจากการออกกฎหมายดังกล่าวมีจำนวนทั้งสิ้น 2,000 คน Leane, Geoffrey W.G. Rights of Ethnic Minorities in Liberal Democracies: Has France Gone Too Far in Banning Muslim Women from Wearing the Burka?, 33 Human Rights Quarterly, 2011. p. 1038.

[55] Joppke, Christian.Transformation of Immigrant Integration in Western

ทั้งในกรณีชาวโรมา (Roma)[56] และชาวมุสลิม พิจารณาได้จากแนวนโยบายของ Sarkozy ตั้งแต่ครั้งยังดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในยุค Chirac เป็นต้นมา เมื่อ Sarkozy ก้าวขึ้นสู่อำนาจเขาก็ได้สานต่อนโยบายของ Chirac โดยสนับสนุนการตราพระราชบัญญัติห้ามปกปิดใบหน้าในสาธารณสถาน (Act prohibiting concealment of the face in public space) โดยได้เสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (senate) อย่างท้วมท้น[57]

Sarkozy ชี้ว่าผ้าคลุมศีรษะนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ได้รับการยอมรับในฝรั่งเศส โดยการออกพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการคุ้มครองสตรีจากการถูกบังคับปกปิดใบหน้าและที่สำคัญคือเป็นการรักษาไว้ซึ่งคุณค่าของหลักการฆราวาสนิยมในฝรั่งเศส[58] ทั้งนี้แม้พระราชบัญญัติห้ามปกปิดใบหน้าในสาธารณสถาน จะใช้บังคับโดยแก่ทั้งพลเมืองฝรั่งเศสทุกคนไม่ว่าจะนับถือศาสนาอิสลามหรือไม่ก็ตาม เช่นเดียวกันกับนักท่องเที่ยวต่างชาติซึ่งเดินทางเข้าประเทศฝรั่งเศส แต่ทั้งนี้ปฏิเสธได้ยากว่าพระราชบัญญัติห้ามปกปิดใบหน้าในสาธารณสถานส่งผลกระทบโดยตรง

Europe: Civic Integration and Antidiscrimination Policies in the Netherlands, France, and Germany.World Politics, Volume 59, Number 2, January 2007, p. 253.

[56] ชาวโรมาหรือโรมานี (Romani) เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ชาวยิปซีซึ่งอาศัยอยู่ในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก ชาวโรมามักอพยพไปยังดินแดนต่างๆทั่วทั้งทวีปยุโรปอาทิ สเปน ตุรกี ฮังการีและฝรั่งเศส เป็นต้น.

[57] ในวันที่ 13 มิถุยายน ค.ศ. 2010 รัฐสภาฝรั่งเศสลงมติเห็นชอบการออกกฎหมายห้ามสวมเครื่องแต่งกายซึ่งปิดบังใบหน้าในพื้นที่สาธารณะถึง 335 ต่อ 1 เสียง ในขณะที่วุฒิสภามีมติเห็นชอบ 246 ต่อ 1 เสียง ดูเพิ่มใน Leane, Geoffrey W.G. Rights of Ethnic Minorities in Liberal Democracies: Has France Gone Too Far in Banning Muslim Women from Wearing the Burka?, 33 Human Rights Quarterly, 2011.

[58] The Express Tribune.French parliament adopts ban on full-face veil. Retrieved May 11, 2012, from http://tribune.com.pk/story/50131/french-parliament-adopts-ban-on-full-face-veil/

เสรีภาพในการแสดงออก (freedom of expression) ของสิทธิของสตรีมุสลิมในการแสดงศรัทธาและปฏิบัติตามข้อกำหนดของศาสนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสตรีที่เลือกสวมบูรกา (burqa) ซึ่งรัฐบาลฝรั่งเศสมองว่าเป็นเครื่องแต่งกายซึ่งทำลายสายสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชนและเป็นภัยต่อความมั่นคงปลอดภัยของชาติ สอดคล้องกับความเห็นของ Sarkozy ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในขณะนั้น ซึ่งกล่าวว่า [ฝรั่งเศส] มีความจำเป็นที่จะรักษาไว้ซึ่งค่านิยมของปัจเจกชนและเกียรติยศของมนุษย์ควบคู่กันไปกับความมั่นคงปลอดภัย[59]

กระแสวิพากษ์วิจารณ์ต่อพระราชบัญญัติดังกล่าวปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในสังคมฝรั่งเศสทั้งในเชิงสนับสนุนและต่อต้าน โดยปรากฏให้เห็นอย่างแพร่หลายในสื่อวิทยุโทรทัศน์และสิ่งพิมพ์ Gill Allwood และ Khursheed Wadia ชี้ว่าในหนังสือพิมพ์รายวันชั้นนำอย่าง Le Monde, Libération และ Le Figaro มีบทความซึ่งกล่าวถึงประเด็นการห้ามสวมผ้าคลุมศีรษะมากถึง 1,284 บทความ โดยร้อยละ 46 ของบทความทั้งหมดมีท่าทีเห็นด้วย ในขณะที่ร้อยละ 38 แสดงการต่อต้านและร้อยละ 16 ไม่แสดงความคิดเห็น[60] อย่างไรก็ตาม แต่ปฏิเสธมิได้ว่าการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวนำมาซึ่งกระแสต่อต้านจากชาวมุสลิมทั้งในและนอกฝรั่งเศสซึ่งชี้ว่า พระราชบัญญัติห้ามปกปิดใบหน้าในสาธารณสถาน ละเมิดสิทธิของบุคคลในการเลือกสวมใส่เครื่องแต่งกายหรือแสดงความศรัทธาต่อศาสนาได้อย่างเป็นอิสระ[61]

หากพิจารณาถึงหลักหมุดสำคัญของการก่อกำเนิดแนวคิดฆราวาสนิยมในสังคมฝรั่งเศส (laïcité) ซึ่งถือเป็นผลพวงหนึ่งของการการปฏิวัติฝรั่งเศส และมีความเชื่อมโยงกับอุดมการณ์สาธารณรัฐนิยม (republicanism) อันประกอบ

---

[59] Joppke, Christian. Veil: Mirror of Identity.Cambridge: Polity Press, 2009.

[60] Allwood, Gill and Wadia, Khursheed. Gender and Policy in France. New York: Palgrave Macmillian, 2009. p. 162.

[61] Mailard, Dominique. The Mulsims in France and the French Model of Integration. Mediterranean Quarterly, Volume 16, Number 1, Winter 2005. p. 78.

ไปด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ ความเสมอภาพ เสรีภาพ และภราดรภาพ (Libert Equalit Fraternit) ซึ่งสะท้อนความไม่ลงรอย (incompatible) ระหว่างอุดมการณ์ของระบอบสาธารณรัฐกับอาณาบริเวณแห่งศรัทธาดังจะพิจารณาต่อไปนี้[62]

1. หลักแห่งความเสมอภาค (equality) หรือหลักแห่งความเป็นกลาง (neutrality) โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นกลางทางศาสนาในอาณาบริเวณสาธารณะ ซึ่งรัฐจำต้องแสดงความเป็นกลางแก่ประชาชนซึ่งอาจเป็นผู้ศรัทธาในศาสนา (religious) หรือผู้ไม่ศรัทธา (non-religious) ให้ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมและเสมอภาคกัน ทั้งนี้หากพิจารณาจากกรณีปัญหาในฝรั่งเศสจะเห็นได้ว่า ผ้าคลุมศีรษะถูกนิยามความหมายใหม่ในฐานะสัญลักษณ์ทางการเมืองซึ่งละเมิด (infringe) หลักแห่งความเสมอภาคของสาธารณรัฐฝรั่งเศส
2. หลักแห่งเสรีภาพ (liberty) กล่าวคือ ประชาชนจะมีเสรีภาพในการนับถือศาสนาโดยปราศจากการบังคับ เหนือสิ่งอื่นใดประชาชนจำต้องมีสิทธิในการกระทำสิ่งใดอันไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่นเฉกเช่นเดียวกับการได้รับสิทธิเสรีภาพในการดำรงชีวิตอย่างเต็มที่ ในกรณีการคลุมศีรษะของสตรีมุสลิมในฝรั่งเศสอาจพิจารณาได้ว่า แม้สตรีมุสลิมบางกลุ่มจะยืนยันว่าการสวมผ้าคลุมหน้าเป็นไปโดยสมัครใจ หากแต่สถานะของผ้าคลุมศีรษะในโลกตะวันตกกลับถูกตีความว่าเป็นสัญลักษณ์ของการกดขี่ทางเพศของอุดมการณ์แบบชายเป็นใหญ่
3. หลักภราดรภาพ (fraternity) หรือความรู้สึกฉันท์พี่น้องระหว่างเพื่อนมนุษย์ (brotherhood) อันปราศจากซึ่งการแบ่งแยกทางเชื้อชาติ ศาสนา และชาติพันธุ์ ทั้งนี้ผ้าคลุมศีรษะถูกให้ความหมายว่า

[62] ดูเพิ่มเติมใน Laborde, Cécile Critical Republicanism. The Hijab Controversy and Political Philosophy. Oxford University Press, Oxford Political Theory series, 2008. p. 8.

> เป็นสัญลักษณ์ซึ่งทำลาย (undermine) อัตลักษณ์ของชาติ ตลอดจนความพยายามในการสร้างสังคมอันเป็นปึกแผ่น นอกจากนี้ผ้าคลุมศีรษะโดยเฉพาะอย่างยิ่งบูรกาถูกมองว่าเป็นอุปสรรคต่อสายสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชนและขัดต่ออัตลักษณ์และค่านิยมของฝรั่งเศส (French national values)[63]

ทั้งนี้การลงหลักปักฐานของอุดมการณ์สาธารณรัฐและแนวคิดฆราวาสนิยมเริ่มปรากฏให้เห็นในโรงเรียนซึ่งถือเป็นแหล่งบ่มเพาะสำคัญในการปลูกฝังจิตสำนึกแก่เยาวชน โดยท้ายที่สุดแล้วการสร้างอุดมการณ์ของรัฐในสถาบันอันถือเป็นกลไกทางอุดมการณ์ (ideological state apparatus) ล้วนมุ่งหมายเพื่อกำหนดกรอบพฤติกรรมและควบคุมสมาชิกในสังคมผ่านการหล่อหลอมอุดมการณ์และสร้างให้เด็กนักเรียนอยู่ใต้อาณัติ (subject to)[64] เพื่อรักษาไว้ซึ่งสถานะ (status quo) อันพึงประสงค์ตลอดจนโครงสร้างอำนาจทางสังคมมิให้สั่นคลอนจากข้อเรียกร้องหรืออุดมการณ์อื่นใดอันขัดต่ออุดมการณ์หลักทางสังคม (dominant ideology) อย่างไรก็ตามการประกอบสร้างอุดมการณ์หลักอันได้แก่หลักฆราวาสนิยมและอุดมการณ์สาธารณรัฐส่งผลกระทบต่อสมาชิกซึ่งมิได้มีวัฒนธรรมร่วมหรือมีอุดมการณ์สอดคล้องกับอุดมการณ์หลักทางสังคม จนท้ายที่สุดแล้วก่อให้เกิดความรู้สึกแปลกแยกอันปรากฏให้เห็นได้ชัดเจนจากกรณีการห้ามสวมเครื่องหมายอันแสดงออกถึงศาสนา เช่นเดียวกันกับการผลักดันพระราชบัญญัติห้ามปกปิดใบหน้าในสาธารณสถานซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อสตรีมุสลิมในสังคมฝรั่งเศส

ความรู้สึกแปลกแยกทางชาติพันธุ์ (ethnic alienation) ระหว่างชาวฝรั่งเศสและผู้อพยพปรากฏให้เห็นอีกครั้งภายหลังจากโศกนาฏกรรมครั้งสำคัญ

---

[63] Eickelman, Dale F. and Piscatori, James. Muslim Politics. Princeton University Press: New Jersey, 1996. p.3.

[64] กาญจนา แก้วเทพ และสมสุข หินวิมาน. สายธารแห่งนักคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองกับการสื่อสาร. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์, 2553. หน้า 224.

ที่เมือง Toulouse และ Montauban เมื่อ Mohamed Merah ชายชาวมุสลิมเชื้อสายแอลจีเรียนก่อเหตุสังหารชาวฝรั่งเศส 7 ศพ[65] ภายหลังเหตุการณ์ดังกล่าวฝรั่งเศสออกจับกุมชาวมุสลิม 19 คนในเมือง Toulouse ซึ่งต้องสงสัยว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มอัลกออิดะฮ์ (Al-Qaeda) Sarkozy ซึ่งอยู่ในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีและมีนโยบายต่อต้านผู้อพยพกล่าวว่า *การจู่โจมครั้งนี้ถือเป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่จะค้ำประกันความมั่นคงปลอดภัยของชาวฝรั่งเศสทุกคน*[66] อย่างไรก็ตามแต่การกวาดล้างครั้งนี้สะท้อนความรู้สึกและสถานะอันไม่เท่าเทียมของผู้อพยพ ดังที่ Mathieu von Rohr ชี้ว่าผู้อพยพและลูกหลานของผู้อพยพจากโลกอาหรับขาดซึ่งความรู้สึกของการเป็นส่วนหนึ่งในสังคมฝรั่งเศส (sense of belonging)[67] และเลือกที่จะนิยามตัวเองว่าเป็นชาวมุสลิมมากกว่าเป็นชาวฝรั่งเศส นอกจากนี้ในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้ง Sarkozy ยังแสดงจุดยืนต่อผู้อพยพว่าในสังคมฝรั่งเศส ณ ขณะนี้มีผู้อพยพชาวต่างชาติจำนวนมาก และฝรั่งเศสควรที่จะจำกัดจำนวนผู้อพยพเช่นเดียวกันกับตัดลดงบประมาณและสวัสดิการของผู้อพยพในฝรั่งเศส[68] ท่าที่ของ Sarkozy ต่อผู้อพยพโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อลูกหลานของผู้อพยพชาวมุสลิมสะท้อนสถานะอันสั่นคลอนของผู้อพยพในสังคมฝรั่งเศสซึ่งแม้จะในทางกฎหมายจะได้รับสัญชาติฝรั่งเศสเป็นที่เรียบร้อยแล้ว แต่ผู้อพยพเหล่านี้ยังรู้สึกเสมือนหนึ่งเป็นคนนอกและไม่สามารถที่จะหลอมรวมหรือบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมฝรั่งเศสได้อย่างประสบความสำเร็จ

---

[65] BBC. Obituary: Toulouse gunman Mohamed Merah. Retrieved May 10, 2012, from http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-17456541.

[66] BBC. France arrests 19 suspected Islamist militants in raids. Retrieved May 10, 2012, from http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-17559120.

[67] Rohr ,Mathieu von. The President and the Terrorist Toulouse Attacks Boost Sarkozy's Election Chances. Retrieved May 11, 2012, from http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,823734,00.html#ref=rss.

[68] The guardian. Nicolas Sarkozy appeals to far-Right saying 'too many immigrants' in France. Retrieved May 11, 2012, from http://www.guardian.co.uk/world/2012/mar/07/nicolas-sarkozy-too-many-foreigners.

บทสรุป

แม้แนวคิดฆราวาสนิยมซึ่งมุ่งรักษาไว้ซึ่งความเป็นกลาง (neutral) โดยไม่ให้การสนับสนุนหรือสิทธิพิเศษแก่ศาสนาหรือความเชื่ออื่นใด (cults) ในสังคมให้มีอำนาจหรือมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจทางการเมืองจะเป็นหนึ่งในสารัตถะสำคัญของการก่อตั้งสาธารณรัฐฝรั่งเศส อย่างไรก็ตามแต่ในทางปฏิบัติแล้วแนวคิดฆราวาสนิยมมิได้ทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่ามกลางความแตกต่างหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรม ดังปรากฏให้เห็นจากข้อโต้เถียงในประเด็นการคลุมศีรษะระหว่างอุดมการณ์ชาตินิยมขวาจัดกับวิถีปฏิบัติตลอดจนหลักประเพณีนิยมทางศาสนา ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าแท้จริงแล้วในสังคมฝรั่งเศสเป็นสังคมพหุวัฒนธรรม (multiculturalism) อย่างไรก็ตามแต่นโยบายที่สนับสนุนสังคมพหุวัฒนธรรมยังกำลังเผชิญกับปัญหาสำคัญในประยุกต์นโยบายดังกล่าวกับผู้อพยพ ทั้งนี้เหตุผลประการสำคัญอันนำมาซึ่งความล้มเหลวของแนวคิดพหุสังคมวัฒธรรมคือการปฏิเสธและปิดกั้นการแสดงความศรัทธาต่อศาสนา ตลอดจนประเพณีและวัฒนธรรมคนกลุ่มน้อยในสังคมซึ่งไม่ได้รับการยอมรับ เพราะรัฐชาติในยุคปัจจุบันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุโรปล้วนพยายามที่จะประกอบสร้างอัตลักษณ์ของของชาติให้สอดประสานเป็นเนื้อเดียวกัน (homogeneous) โดยมีแนวคิดฆราวาสนิยมเป็นเครื่องมือสำคัญในการผลักดันและส่งเสริมความพยายามดังกล่าว

แนวคิดเรื่องอุดมการณ์และปฏิบัติการของอุดมการณ์ (ideology and ideology practice) ของ Louis Althusser ช่วยฉายภาพและสร้างความเข้าใจต่อความสำเร็จของการสถาปนาอุดมการณ์สาธารณรัฐ และแนวคิดฆราวาสนิยมให้กลายเป็นกรอบความคิดหลักซึ่งทำหน้าที่สำคัญคือกำหนดความเชื่อและพฤติกรรมของสมาชิกในสังคม ทั้งนี้หากพิจารณาจุดเริ่มต้นของการลงหลักปักฐานของแนวคิดฆราวาสนิยมซึ่งเริ่มต้นในปี ค. ศ. 1880 จะพบว่าการประกอบสร้างแนวคิดฆราวาสนิยมปรากฏให้เห็นภายหลังการก่อตั้งระบบการศึกษาโดยรัฐซึ่งถูกแยกจากบทบาทของศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ซึ่งสามารถพิจารณาได้ว่าโรงเรียนถือเป็นหนึ่งในสถาบันหลักทางสังคม

ซึ่งทำหน้าที่บ่มเพาะคุณค่าและค่านิยมที่สำคัญของชาวฝรั่งเศส ตลอดจนเป็นสถานที่สำคัญในการปลูกฝังอุดมการณ์สาธารณรัฐ (Republican ideal) ให้แก่เยาวชนรุ่นใหม่ของชาติ[69] ทั้งนี้โรงเรียนถือเป็นหนึ่งในสถาบันหลักทางสังคมซึ่งทำหน้าที่สำคัญในการขัดเกลาสมาชิกในสังคม (socialization) ควบคู่กันไปกับการผลิตและผลิตซ้ำอุดมการณ์ฆราวาสนิยมแบบคริสเตียนให้กลายเป็นอุดมการณ์หลักของสังคม (dominant ideology)

กล่าวโดยสรุปแล้ว แม้ในทางทฤษฎีจะชี้ว่ารัฐฆราวาสนิยมต้องการแยกอาณาบริเวณทางการเมืองและศาสนาออกจากกันและถือเป็นหนึ่งในคุณลักษณะสำคัญ (attribute) ของรัฐสมัยใหม่ซึ่งต้องการอยู่เหนือ (transcend) ความแตกต่างทางหลากหลายศาสนา[70] อย่างไรก็ตามแต่ปฏิเสธได้ยากว่าการประกอบสร้างรัฐฆราวาสนิยมและอุดมการณ์แบบสาธารณรัฐท่ามกลางข้อถกเถียงเกี่ยวกับประเด็นการคลุมศีรษะของสตรีมุสลิมสะท้อนให้เห็นว่า อุดมคติแบบสาธารณรัฐส่งผลกระทบต่อชาวมุสลิมตลอดจนลูกหลานของผู้อพยพในสังคมฝรั่งเศส โดยก่อให้เกิดความรู้สึกแปลกแยก (alienation) และขาดความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมฝรั่งเศส ดังที่ Faoud เพื่อนบ้านของ Mohamed Merah กล่าวภายหลังจากการเสียชีวิตของ Merah ว่า "แม้ในเอกสารเดินทางจะระบุว่าเราเป็นคนฝรั่งเศส แต่เรากลับมิได้รู้สึกเช่นนั้น เพราะเราไม่ได้รับการยอมรับในสังคมฝรั่งเศส"[71] ความรู้สึกดังกล่าวถูกต้องย้ำโดยการตรากฎหมายห้ามมิให้สวมใส่นัยแอบแฝงทางศาสนาอย่างชัดเจนในสถานศึกษาของรัฐ ตลอดจนพระราชบัญญัติห้ามปกปิดใบหน้าในสาธารณสถาน ซึ่งท้ายที่สุดแล้วนำมาซึ่งสภาวะแห่งความแปลกแยกและสถานะอันพร่ามัวของผู้อพยพ โดยผ้าคลุมศีรษะ

---

[69] Allwood, Gill and Wadia, Khursheed. Gender and Policy in France. New York: Palgrave Macmillian, 2009. p. 164.

[70] Ibid., p. 30.

[71] Bilefsky, Dan. Rampage killer driven by ethnic alienation, not fanaticism, say friends. Bangkok Post. April 1, 2012.

ถือเป็นกระจกสะท้อนอัตลักษณ์ของชาวมุสลิม (mirror of identity)[72] ซึ่งไม่สามารถผสมผสานและผนวกรวมเข้าเป็นหนึ่งในค่านิยมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ ตลอดจนถูกตีความว่าเป็นสัญลักษณ์อันขัดต่อกฎเกณฑ์ทางสังคม (social order)[73] อันผูกโยงกับหลักการฆราวาสนิยมและอุดมการณ์ในการปฏิวัติฝรั่งเศสอันได้แก่การรักษาไว้ซึ่งความเป็นกลางทางศาสนานั่นเอง

[72] Joppke, Christian. Veil: Mirror of Identity.Cambridge: Polity Press, 2009. p.2.

[73] France 24. Parliament approves ban on full veil in public. Retrieved May 16, 2012, from http://www.france24.com/en/20100914-french-parliament-approves-ban-full-veil-public-senate-law-fine-sarkozy-islam.

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กาญจนา แก้วเทพ และสมสุข หินวิมาน. **สายธารแห่งนักคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองกับการสื่อสาร**. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์, 2553.

สมเกียรติ วันทะนะ. **สมัยใหม่และหลังสมัยใหม่**. ม.ป.ท., 2553.

อนันต์ชัย เลาหะพันธุ. **เรื่องน่ารู้ในยุโรปสมัยกลาง**. กรุงเทพฯ: ศักดิโสภาการพิมพ์, 2553.

ภาษาอังกฤษ

Alec G. Hargreaves. Immigration, 'Race' and Ethnicity in Contemporary France. London: Routledge, 1995.

Ali, Kecia and Leaman, Oliver. Islam the Key Concepts. New York: Routledge, 2008.

Allwood, Gill and Wadia, Khursheed. Gender and Policy in France. New York: Palgrave Macmillian, 2009.

Althusser, Louis. "Ideology and Ideological State Apparatuses" in Lenin and Philosophy and Other Essays (Notes towards an Investigation). Monthly Review Press, 1977.

BBC. France arrests 19 suspected Islamist militants in raids. Retrieved May 10, 2012, from http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-17559120.

BBC. Obituary: Toulouse gunman Mohamed Merah. Retrieved May 10, 2012, from http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-17456541.

Bilefsky, Dan. Rampage killer driven by ethnic alienation, not fanaticism, say friends. Bangkok Post. April 1, 2012.

Bowen, John R. Remaking Muslim Politics: Pluralism, Contestation, Democratization by Hefner, R.W., ed., New Jersey: Princeton University Press, 2005.

Cavatorta, Francesco and Durac, Vincent.Civil Society and Democratization in the Arab World: The Dynamics of Activism. Routledge: London, 2011.

Cliteur, P. Introduction: The Secular Outlook, in The Secular Outlook: In Defense of Moral and Political Secularism. Wiley-Blackwell: Oxford, 2010.

Cook, Bernard A. Europe since 1945: an encyclopedia. New York: Garland, 2001. p. 398.

Eickelman, Dale F. and Piscatori, James. Muslim Politics. Princeton University Press: New Jersey, 1996.

Esposito, John L. What everyone needs to know about Islam. New York : Oxford University Press, 2002.

France 24. Parliament approves ban on full veil in public. Retrieved May 16, 2012, from http://www.france24.com/en/20100914-french-parliament-approves-ban-full-veil-public-senate-law-fine-sarkozy-islam.

Heywood, Andrew. Global Politics. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

Holyoake, G.J. Origin and Nature of Secularism. London: Watts & Co, 1896.

Joppke, Christian. Veil: Mirror of Identity.Cambridge: Polity Press, 2009.

Keaton,Trica Danielle. Muslim Girls Other France: Race, Identity Politics, & Social Exclusion. Bloomington: Indiana University Press,2006.

Laborde, Ccile Critical Republicanism. The Hijab Controversy and Political Philosophy. Oxford University Press, Oxford Political Theory series, 2008.

Leane, Geoffrey W.G. Rights of Ethnic Minorities in Liberal Democracies: Has France Gone Too Far in Banning Muslim Women from Wearing the Burka?, 33 Human Rights Quarterly, 2011.

Mailard, Dominique. The Mulsims in France and the French Model of Integration. Mediterranean Quarterly, Volume 16, Number 1, Winter 2005. p. 78.

Rohr, Mathieu von. The President and the Terrorist Toulouse Attacks Boost Sarkozy's Election Chances. Retrieved May 11, 2012, fromhttp://www.spiegel.de/international/europe/0, 1518,823734,00.html#ref=rss.

Rosenau, Pauline Marie. Post-modernism and the Social Sciences: Insights, Inroads,and Intrusions.Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1992.

Scott, J.Wallach. The politics of the veil. New Jersy: Princeton University, 2007.

Sheridan, Lorraine P. Islamophobia Pre– and Post–September 11th, 2001. Journal of Interpersonal Violence. Volume 21 Number 3, 2006.

The Express Tribune.French parliament adopts ban on full-face veil. Retrieved May 11, 2012, from http://tribune.com.pk/ story/50131/french-parliament-adopts-ban-on-full-face-veil/.

The guardian. Nicolas Sarkozy appeals to far-Right saying 'too many immigrants' in France. Retrieved May 11, 2012, fromhttp:// www.guardian.co.uk/world/2012/mar/07/nicolas -sarkozy-too-many-foreigners.

การอนุวัติการกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมย่อมถือเป็นแนวทางเลือกหนึ่งสำหรับประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่นับวันจะทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นและรับมือกับปัญหาน้ำท่วมที่อาจส่งผลกระทบต่อชีวิต เศรษฐกิจ และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ABSTRACT

European Union Law relating to the assessment and management of flood risks

Pedithep Youyuenyong

Europe suffered many damaging floods which effected human health social and economic welfare and the environment including cultural heritage. Although the Water Framework Directive (Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy) commits EU member states to achieve the water governance for improving water quality throughout the EU, however the Water Framework Directive did not set up the specific legal measures relating to flood risk management.

Hence, the Directive 2007/60/EC on the assessment and management of flood risks became enforce on 26 November 2007. This Directive was established to reduce and manage the problems which provided by the floods aforementioned. The Directive requires EU Member States first to carry out a preliminary assessment plans to identify the river basins and associated coastal areas susceptible to flooding. The Directive also set up flood risk management plans and river basin management plans which shall be carried out in coordination with the Water Framework Directive. Moreover, EU Member States are obliged to prepare for flood hazard and flood risk maps for the water basins of their countries.

The effectiveness of this Directive implementation can bring about flood risk management measures and improve the overall level of flood protection among EU Member States. In addition, non-EU countries might follow the Directive aspects as specific legal measures relating to flood risk control and management in order to provide public plans to activities for increasing in the likelihood and adverse impacts of extreme flood events.

กฎหมายสหภาพยุโรป ว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม

*ปีดิเทพ อยู่ยืนยง**

[1] บทนำ

ในอดีตที่ผ่านมาประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป (European Union – EU) หลายประเทศ ต่างเคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับวิกฤติน้ำท่วม เช่น วิกฤติน้ำท่วมในมหานครปารีส ประเทศฝรั่งเศสในปี คศ. 1910[1] วิกฤตินำ้ท่วมในเมืองเวนิส ประเทศอิตาลีในปี ค.ศ. 1966[2] วิกฤติน้ำท่วมในเมืองเดรสเดน ประเทศเยอรมันในปี ค.ศ. 2002[3] และวิกฤตินำ้ท่วม หลายมณฑลในประเทศอังกฤษปี ค.ศ. 2007[4]

* น.บ. มหาวิทยาลัยกรุงเทพ น.ม. (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ รป.ม. (นโยบายสาธารณะ) มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ฯ LL.M. in Business Law Leicester De Montfort Law School นักวิจัยประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ (กฎหมายสิ่งแวดล้อม) Leicester De Montfort Law School, UK อีเมลล์ pedithep.youyuenyong@email.dmu.ac.uk.

[1] โปรดดู Guardian, Flooding in Paris in 1910, Thursday 7 January 2010, available online at www.guardian.co.uk/weather/gallery/2010/jan/07/paris-france-great-flood-1910#/?picture=357771180&index=1.

[2] โปรดดู Telegraph, Venice's Great Flood in 1966 destroyed art and homes, Wednesday 09 November 2011, available online at www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/italy/3540719/Venices-Great-Flood-in-1966-destroyed-art-and-homes.html.

[3] โปรดดู BBC News, Floods wreak havoc in Germany, Thursday, 15 August, 2002, available online at http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2194395.stm.

[4] โปรดดู BBC News, Floods force thousands from homes, Tuesday, 26 June 2007, available online at http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/6239828.stm.

เป็นต้น โดยวิกฤติน้ำท่วมภายในประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปได้ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของมนุษย์

โดยในช่วงก่อนปี ค.ศ. 2007 สหภาพยุโรปไม่ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายสหภาพยุโรปในการบริหารจัดการปัญหาน้ำท่วมหรือจัดการความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมเป็นการเฉพาะ คงมีเพียงกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำ (Water Framework Directive 2002)[5] ที่กำหนดมาตรการในการป้องกันและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจากแหล่งน้ำในประเทศสมาชิก เช่น แหล่งน้ำผิวดิน (Surface waters) แหล่งน้ำบาดาล (Ground water) และแหล่งน้ำทะเล (Coastal Water) เป็นต้น เพื่อสนับสนุนการใช้แหล่งน้ำที่ยั่งยืนและเป็นการสนับสนุนการใช้แหล่งน้ำที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น (Sustainable Water Usage) แต่กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำมิได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายหรือแนวทางเฉพาะในการบริหารจัดการความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมแต่ประการใด[6]

นอกจากนี้ ปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ย่อมเป็นสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งที่ก่อให้เกิดวิกฤติน้ำท่วมในประเทศกลุ่มสหภาพยุโรป อันถือเป็นภัยอันตรายจากสภาพอากาศ (climatic hazards) ที่กระทบต่อประชาชนในประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปประการหนึ่ง ทั้งนี้ภัยอันตรายจากสภาพอากาศถือเป็นสาเหตุที่สำคัญในการเพิ่มความเสี่ยงต่อการเกิดภาวะน้ำท่วมในหลายรูปแบบ เช่น ภาวะน้ำท่วมขึ้นอย่างช้าๆ จากระดับความสูงของแม่น้ำที่เพิ่มขึ้น (Slow-Onset Riverine Floods) ภาวะน้ำท่วมขึ้นอย่างฉับพลัน (Rapid-Onset (Flash) Floods) และการสะสมของปริมาณน้ำฝนประกอบกับระบบระบายน้ำที่ไม่ดี (Accumulation of Rainwater in

[5] EUR-Lex, Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, available online at http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:EN:NOT.

[6] Farmer, A., A European Union Directive on flood management, Water Law, 2005, 16(3), 85-89.

Poorly-Drained Environments) เป็นต้น

จากเหตุการณ์น้ำท่วมในอดีตที่ผ่านมาประกอบกับสถิติวิกฤติน้ำท่วมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้มีการคาดการณ์ว่าปัญหาน้ำท่วมอาจเกิดอย่างถี่ขึ้น และอาจเกิดวิกฤติน้ำท่วมเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะประเทศที่ประกอบด้วยภูมิประเทศที่มีพื้นที่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเล (Low-Lying Coastal)[7] ดังนั้น สหภาพยุโรปจึงได้แสวงหาแนวทางด้านนโยบายสหภาพยุโรปและมาตรการทางกฎหมายสหภาพยุโรป[8] เพื่อกำหนดแนวทางและวิธีการในการจัดการปัญหาน้ำท่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยในปี ค.ศ. 2007 สหภาพยุโรปได้ตรากฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (DIRECTIVE 2007/60/EC on the Assessment and Management of Flood Risks) ขึ้น เพื่อกำหนดแนวทางให้ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปสามารถบริหารจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม จากแหล่งน้ำต่างๆ และพื้นที่แนวริมชายฝั่งที่มีความเสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วมและเพื่อกำหนดแนวทางและวิธีการในการจัดการปัญหาน้ำท่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

บทความฉบับนี้เขียนขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับแนวทางในการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมของสหภาพยุโรป โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายสหภาพยุโรปมาเป็นแนวทางเพื่อให้ประเทศในกลุ่มสมาชิก

---

[7] Directorate General Health & Consumers, Flooding in Europe: health risks, available online at http://ec.europa.eu/health/climate_change/extreme_weather/flooding/index_en.htm.

[8] สหภาพยุโรปได้ตรากฎหมายสหภาพยุโรปในการบริหารจัดการน้ำเพื่อลดผลร้ายและภัยพิบัติอันอาจเกิดจากภาวะน้ำท่วมอันเกิดจากภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ ได้แก่ กฎหมาย Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy กฎหมาย Directive 2008/56/EC of a framework for community action in the field of marine environmental policy (Marine Strategy Framework Directive) และกฎหมาย DIRECTIVE 2007/60/EC on the assessment and management of flood risks โปรดดู Kramer, L., Climate Change and EU legal initiatives regarding water availability, Journal for European Environmental & Planning Law, 2009, 6(4), 461-480.

ได้ปฏิบัติตามและอนุวัติการ เพื่อสนับสนุนแนวคิดในการจัดการภาวะน้ำท่วมที่ยั่งยืน (Sustainable Flood Risk Management) ในประเทศกลุ่มสหภาพยุโรป

แม้ว่าประเทศไทยไม่ใช่ประเทศที่เป็นสมาชิกกลุ่มสหภาพยุโรป (Non-EU Country)[9] แต่อย่างไรก็ดี การศึกษาวิธีการบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเฉพาะ ย่อมเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหาและบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมในระยะยาว ทั้งนี้ การที่ประเทศไทยได้เผชิญกับวิกฤติน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554 ถือว่าเป็นเรื่องปกติของวัฏจักรธรรมชาติและเป็นเรื่องปกติจากการขาดนโยบายสาธารณะและมาตรการทางกฎหมายเฉพาะในการบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วม ที่หลายประเทศเคยประสบพบเจอกับปัญหาเช่นนี้ แต่อาจไม่เป็นเรื่องปกติ หากเมื่อได้รับบทเรียนจากความเสียหายในอดีตแล้วและไม่ได้จัดทำแนวทางในการรับมือกับเหตุการณ์ที่อาจมีความเสี่ยงจะเกิดได้อีกในอนาคต

[2] การเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศกับภาวะน้ำท่วม (Climate change and floods)

อุณหภูมิของโลกเราในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง โดยการเปลี่ยนแปลงความถี่ของการเกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศอย่างรุนแรง (Intensity of Extreme Weather Events) เช่น พายุ น้ำท่วม[10] ภัยแล้ง และคลื่นความร้อน เป็นต้น[11] ล้วนแต่เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาจากการเปลี่ยนแปลง

---

[9] โปรดดูรายชื่อประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกในกลุ่มสหภาพยุโรปใน European Commission's Taxation and Customs Union, Additional tools List of non-EU countries, available online at http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_duties/rules_origin/article_403_en.htm.

[10] สาเหตุของภาวะน้ำท่วมจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ อาจมีได้หลายสาเหตุด้วยกัน เช่น ฝนที่ตกลงมาอย่างผิดธรรมชาติและผิดฤดูกาลและการขาดการบริหารจัดการภาวะน้ำท่วมที่ดี เป็นต้น โปรดดู Vincent, S., Lessons learned from the 2007 floods, Lloyd's List Insurance Day, 2008, Jun 30, 6.

[11] Catherine Freissinet (SOGREAH), The EU Flood Directive ASEMWATER-NET, WP3 "Flood" Version 1.3 – 8th of July 2009, available online at www.

สภาพอากาศ (Climate Change) ที่ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชน ภาคธุรกิจ และสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น การคมนาคม พลังงานและการประปา เป็นต้น นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศยังส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม เช่น รายได้ของประชาชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ เป็นต้น ดังนั้น สหภาพยุโรปจึงได้แสวงหามาตรการในการเตรียมตัวและป้องกันให้ประชาชนและประเทศสามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศได้ในอนาคต

ทั้งนี้ ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2009 คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission - EC) ได้เสนอสมุดปกขาวว่าด้วย มาตรการและนโยบายในการปรับตัวเพื่อลดช่องว่างของสหภาพยุโรปจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ (White Paper which presents the Framework for Adaptation Measures and Policies to Reduce the European Union's Vulnerability to the Impacts of Climate Change)[12] ซึ่งเอกสารดังกล่าวได้กล่าวถึงแนวทางในการสนับสนุนยุทธศาสตร์ในการเพิ่มการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศและความอยู่รอดของมนุษย์จากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ เช่น สุขภาพ ทรัพย์สินและการผลิตอาหาร เป็นต้น นอกจากนี้ เอกสารดังกล่าวยังได้สนับสนุนในเรื่องของการปรับปรุงการจัดการทรัพยากรน้ำและระบบนิเวศภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศของโลกอีกด้วย[13]

จากที่กล่าวมาในข้างต้น อาจเห็นได้ว่าผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศก่อให้เกิดมาตรการในการปรับตัวหลายๆประการทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ บทบาทของสหภาพยุโรปในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพอากาศ ได้แก่ บทบาทในการส่งเสริมและบทบาทในการสนับสนุนใน

---

asemwaternet.org/FILESERVER/PROJECT/asem-WP3-CFt-090708.pdf.

[12] European Commission Environment, Adapting the management of Water and Environmental Resources in response to Global Change, available online at http://ec.europa.eu/environment/water/adaptation/index_en.htm.

[13] EUR-Lex, White paper - Adapting to climate change : towards a European framework for action, available online at http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0147:EN:NOT.

ความพยายามที่จะบูรณาการและประสานงาน เพื่อวางแนวทางให้ประเทศสมาชิกในกลุ่มสหภาพยุโรปสามารถรับมือกับปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศได้ในอนาคต

ทั้งนี้ ความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (Flood Risk) และการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศจึงถือเป็นสิ่งที่สัมพันธ์กันโดยตรง[14] เพราะการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศอย่างรุนแรงดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้น อาจก่อให้เกิดภาวะน้ำท่วมที่รุนแรงและเป็นภัยอันตรายต่อมนุษย์ได้ ดังนั้น สหภาพยุโรปและรัฐบาลประเทศกลุ่มสมาชิกควรมีการวางแผนระยะยาว (Long-Term Plans) เพื่อรองรับปัญหาน้ำท่วมอันอาจจะเกิดขึ้น เพราะหากสหภาพยุโรปและประเทศกลุ่มสมาชิกไม่ได้กำหนดนโยบายและมาตรการทางกฎหมายสหภาพยุโรป เพื่อรับมือกับผลกระทบภาวะน้ำท่วมที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ (Impact of Climate Change on Flood Risk) อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเสียหายทางเศรษฐกิจ สังคมและระบบนิเวศในอนาคต[15]

[3] การจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมของสหภาพยุโรปโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายสหภาพยุโรป (EU legislation relating to flood risk management)

สภาพก่อนปี ค.ศ. 2007 สหภาพยุโรปได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการลุ่มน้ำ ได้แก่ กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำ

---

[14] Scottish Executive Central Research Unit, Climate Change: Flooding Occurrence Review, Department or Scottish Ministers, 2002, page 1. และโปรดดูเพิ่มเติมใน Environment Agency, Investing for the future. Flood and coastal risk management in England - a long term investment strategy, available online at http://www.environment-agency.gov.uk/cy/ymchwil/llyfrgell/cyhoeddiad-au/108673.aspx.

[15] โปรดดูสถิติและการคาดการณ์ภาวะน้ำท่วมในสหภาพยุโรปได้ใน European Commission Joint Research Centre, Impact of climate change on flood hazard, available online at http://floods.jrc.ec.europa.eu/climate-change-impact-assessment/floods.

(Water Framework Directive 2002) เท่านั้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวสร้างมาตรการในการมุ่งเน้นในการสร้างแนวทางในการลดมลพิษทางน้ำจากแหล่งน้ำต่างๆ (Water Pollution)[16] โดยสร้างแนวทางในการปกป้องทรัพยกรน้ำสำหรับอนาคต ทั้งนี้ แม้ว่ากฎหมายสหภาพยุโรปดังกล่าวได้สร้างมาตรการหลายประการเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ยั่งยืน เช่น การพัฒนาแนวทางและระบบการจัดการแหล่งน้ำจากแม่น้ำให้มีระบบการจัดการเป็นอันหนึ่งอันเดียว (A single system of river basin management) แนวทางการปกป้องแหล่งน้ำโดยคำนึงถึงมาตรฐานระบบนิเวศและมาตรฐานทางเคมีของแหล่งน้ำต่างๆ (Ecological and Chemical protection) และแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาแหล่งน้ำ (Public participation) เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำ ไม่ได้กล่าวถึงแนวทางในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพของลุ่มน้ำต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดภาวะน้ำท่วมหรือวิกฤติน้ำท่วมในอนาคต[17]

นอกจากนั้น จากสถิติวิกฤติน้ำท่วมระหว่างปี ค.ศ. 1998 ถึง 2002 ภาวะน้ำท่วมในสหภาพยุโรปได้คร่าชีวิตผู้คนไปแล้วกว่า 700 ชีวิตและก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจประมาณ 25 ล้านยูโร ดังนั้น แนวคิดในการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมของสหภาพยุโรป (Flood Risk Management) จึงได้ถูกพัฒนาขึ้น เพื่อรับมือกับภัยพิบัติจากภาวะน้ำท่วม (catastrophic floods) ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและชีวิตมนุษย์ โดยสหภาพยุโรป

---

[16] Journal Article, The water framework Directive: Government reply, sixth special report of session 2002-3, Journal of Planning & Environment Law, 2003, Oct, 1267-1274.

[17] ได้มีนักวิชาการสาขากฎหมายสิ่งแวดล้อมบางท่านในขณะนั้น วิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้จากภัยอันตรายและความไม่แน่นอนจากภาวะน้ำท่วมในอนาคตจากแหล่งน้ำต่างๆ ในประเทศกลุ่มสหภาพยุโรป และการเพิกเฉยของสหภาพยุโรปต่อภัยจากภาวะน้ำท่วมในขณะนั้น (ในปี ค.ศ. 2001) โปรดดู Tromans., S., Too much or too little – water management and the land use planning system, Journal of Planning & Environment Law, Supp (Occasional Papers No. 29), 2001, 64-78.

จึงได้บัญญัติกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (DIRECTIVE 2007/60/EC on the assessment and management of flood risks) ขึ้น เพื่อกำหนดแนวทางให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปบริหารจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม

กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม เป็นกฎหมายที่บังคับใช้เมื่อ 26 พฤศจิกายน 2007 กฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปได้จัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ในกรณีที่ทางน้ำ (water courses) เช่น แม่น้ำ คลอง และทางน้ำต่างๆ เป็นต้น และพื้นที่แนวริมชายฝั่ง (coast lines) มีความเสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วม ทั้งนี้ การจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมได้ถูกกำหนดขึ้นภายใต้มาตรการทางกฎหมายของสหภาพยุโรป ก็เพื่อกำหนดขอบเขตของภาวะน้ำท่วม (flood extent) และประเมินความเสี่ยงของมนุษย์ที่ต้องเผชิญกับความเสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วมในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงและเพื่อเป็นการกำหนดการป้องกันพอเพียงต่อสถานการณ์ที่กำลังเผชิญและกำหนดมาตรการประสานงาน ในการลดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม[18] นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับภาวะน้ำท่วมและวางหลักเกณฑ์ในเรื่องกระบวนการผังเมืองอีกด้วย[19]

---

[18] การลดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมถือเป็นการกำหนดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม (Environmental Governance) และเป็นการสนับสนุนหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ประการหนึ่ง โปรดดูเพิ่มเติมใน Turner, S., Devolution as a barrier to environment reform: assessing the response to the review of environmental governance in Northern Ireland, Environmental Law Review, 2009, 11(3), 150-160.

[19] European Commission Environment, A new EU Floods Directive, available online at http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/index.htm และ Herman, C.. Will the Floods Directive keep our feet dry? Policies and regulations in the Flemish Region and Scotland, Water Law, 2010, 21(4), 156-166.

กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดแนวทางที่สอดคล้องกับกฎหมายสหภาพยุโรปในการบริหารจัดการน้ำ (The Water Framework Directive)[20] โดยกำหนดให้แผนในการบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมและแผนการจัดการแหล่งน้ำต้องมีความสอดคล้องกัน โดยผ่านกระกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation procedures)[21] ในการจัดทำแผนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ประชาชนยังสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม แผนที่น้ำท่วม และแผนรับมือกับวิกฤติน้ำท่วมต่างๆ

มาตรการทางกฎหมายสหภาพยุโรปดังกล่าว ยังได้วางแนวทางเพื่อก่อให้เกิดการประสานความร่วมมือ (coordination) ระหว่างประเทศในกลุ่มสมาชิก โดยประเทศในกลุ่มสมาชิกไม่ควรดำเนินการใดๆ เพื่อเพิ่มความเสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วมต่อประเทศเพื่อนบ้าน (Member States shall in solidarity not undertake measures that would increase the flood risk in neighbouring countries.) นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปควรร่วมมือกันในการพัฒนาแผนระยะยาวเพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วมหรือรับมือกับภาวะน้ำท่วมในอนาคตร่วมกัน ทั้งนี้ รวมไปถึงการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศและการกำหนดวิธีการใช้ที่ดินที่ยั่งยืนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมได้

โดยกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ได้กำหนดแนวทางและมาตรการทางกฎหมายในการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ดังต่อไปนี้

---

[20] Bach, S., Perspective for European Water Management Law: Report of a conference in Brussels, 3 and 4 April 2008, Journal for European Environmental & Planning Law, 2008, 5(3/4), 341-348.

[21] การมีส่วนร่วมของประชาชน (Participatory action) ย่อมส่งผลดีต่อการพัฒนานโยบายสาธารณะและมาตรการทางกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โปรดดู Kirk, A. E. and Reeves, D. A., Regulatory agencies and regulatory change: breaking out of the routine, Environmental Law Review, 2011, 13(3), 155-168.

[3.1] ผลกระทบจากภาวะน้ำท่วม (European Flood Impacts)

จากสถิติของคณะกรรมาธิการด้านสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป พบว่า ระหว่างปี ค.ศ. 1998 ถึง 2004 ภาวะน้ำท่วมในสหภาพยุโรปได้คร่าชีวิตผู้คนไปแล้วกว่า 700 ชีวิตและก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจประมาณ 25 ล้านยูโร ทั้งนี้ เห็นได้ว่าภาวะน้ำท่วมหรือวิกฤติน้ำท่วม อาจก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างทั้งต่อ ชีวิตมนุษย์และทรัพย์สินของมนุษย์ ตลอดไปจนถึงทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศด้วย เช่น ความเสียหายต่อเศรษฐกิจ (economic losses) และการลดความหลากหลายทางชีวภาพ (reduce biodiversity) เป็นต้น นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการด้านสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปยังได้มีการประเมินความเสียหายจากภาวะน้ำท่วมที่อาจจะเกิดขึ้นได้ตามชายฝั่งแม่น้ำไรน์ (Rhine coastal areas) ซึ่งหากเกิดภาวะวิกฤติน้ำท่วม อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายถึงหนึ่งร้อยหกสิบห้าล้านยูโร นอกจากนี้ได้มีการประเมินทรัพย์สินบริเวณชายฝั่งทะเลของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปที่ตั้งอยู่เป็นระยะห้าร้อยเมตรจากชายฝั่ง ตกอยู่ภายใต้ความเสี่ยงจากจากความเสียหายโดยมีมูลค่าประมาณห้าร้อยถึงหนึ่งพันล้านยูโร

ซึ่งแม้ว่าน้ำท่วมจะเป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติสุดที่มนุษย์จะห้ามไม่ให้เกิดขึ้นได้ แต่อย่างไรก็ดี มนุษย์สามารถเตรียมการในการรับมือกับภาวะน้ำท่วม ที่ถือเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติที่อาจจะเกิดขึ้นได้เสมอในอนาคต ไม่ว่าจะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศก็ดีหรืออาจเกิดจากฝนตกอย่างรุนแรงติดต่อกัน (Extreme rain) ดังนั้น จากผลกระทบที่ได้กล่าวมาในข้างต้นทำให้ประเทศหลายประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปต้องแสวงหาทางออกจากปัญหาวิกฤติน้ำท่วมด้วยกัน ทั้งนี้ ความร่วมมือระดับสหภาพยุโรปย่อมเป็นการนำไปสู่การปรับปรุงภาพรวมของประเทศสมาชิกในการป้องกันน้ำท่วม อันเป็นการบริหารความเสี่ยงต่อชีวิตมนุษย์ เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม[22]

[22] European Commission Environment, A European Flood Action programme Floods and their impacts, available online at http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/impacts.htm.

[3.2] หลักการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (Aspects of Flood Risk Management)

หลักการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมในกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมมีจุดมุ่งหมายในการลดโอกาสและความเสี่ยงจากผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมดังที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น โดยจากประสบการณ์ที่ผ่านมาของสหภาพยุโรปได้แสดงให้เห็นว่าแนวทางที่มีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อลดความเสี่ยงดังกล่าว ได้แก่ การพัฒนานโยบายและมาตรการทางกฎหมายเพื่อบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม โดนกำหนดแนวทางเบื้องต้นไว้ ดังนี้[23]

- การป้องกัน (Prevention) ได้แก่ การป้องกันความเสียหายที่เกิดจากภาวะน้ำท่วมโดยหลีกเลี่ยงการปลูกสร้างบ้านเรือนหรืออุตสาหกรรมที่อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภูมิประเทศจนอาจก่อให้เกิดน้ำท่วมในอนาคตและส่งเสริมการใช้ที่ดิน การเพาะปลูกและป่าไม้ตามความเหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม
- การคุ้มครอง (Protection) ได้แก่ การกำหนดมาตรการทั้งในการลดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมหรือลดผลกระทบที่เกิดจากภาวะน้ำท่วมในพื้นที่เฉพาะหรือพื้นที่ที่ได้กำหนดไว้ (specific location)
- การเตรียมการล่วงหน้า (Preparedness) ได้แก่ การแจ้งข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนเกี่ยวกับความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมและสิ่งที่ต้องเตรียมการและสิ่งที่ต้องกระทำในกรณีที่เกิดภาวะน้ำท่วมขึ้น

---

[23] European Commission Environment, Communication on Flood risk management; Flood prevention, protection and mitigation, available online at http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/key_docs.htm#communication.

- การรับมือในสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency response) ได้แก่ การพัฒนาแนวทางและมาตรการในการรับมือกับภาวะน้ำท่วม โดยการกำหนดแผนฉุกเฉินและแผนซักซ้อมเพื่อเตรียมการในการรับมือในกรณีที่เกิดเหตุการณ์หรือภาวะน้ำท่วม
- การฟื้นฟูและการเรียนรู้จากบทเรียนในอดีต (Recovery and lessons learned) ได้แก่ แนวทางในการทำให้กลับคือสู่สภาวะเดิมโดยเร็วที่สุดและการลดผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมหรือวิกฤติน้ำท่วมที่ได้เกิดขึ้นมาแล้ว เพื่อบรรเทาผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมต่อเศรษฐกิจและสังคมที่ได้กระทบต่อประชาชน

[3.3] ทางเลือกด้านสิ่งแวดล้อมที่ดีกว่าในการบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วม (Towards better environmental options in flood risk management)

สหภาพยุโรปได้แสวงหาทางออกโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป ในการประเมินทางเลือกที่เหมาะสมสำหรับการปรับตัวและการรับมือกับภัยพิบัติธรรมชาติต่างๆ เช่น วาตภัย อัคคีภัย และอุทกภัย เป็นต้น ซึ่งการตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติและการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ ทำให้สหภาพยุโรปได้บัญญัติกฎหมายสหภาพยุโรปหลายฉบับ[24] เช่น กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการทรัพยากรน้ำ (Water Framework Directive) กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment Directive) เป็นต้น โดยการกำหนดมาตรการ

[24] โปรดดูตัวอย่างของมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมใน European Commission Directorate-General Environment, ANNEX: TOWARDS BETTER ENVIRONMENTAL OPTIONS FOR FLOOD RISKMANAGEMENT Brussels, 8.3.2011DG ENV/D.1 – Ares (2011) 236452, available online at http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/pdf/Better%20Environmental%20Options%20for%20Flood%20risk%20management%20ANNEXE.pdf.

ทางกฎหมายสหภาพยุโรปดังกล่าว ก็เพื่อสร้างสมดุลระหว่างความต้องการของมนุษย์[25]กับการปกป้องสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงเป้าหมายที่สำคัญที่ต้องการให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในการจัดการทรัพยากรน้ำ[26]

การบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม โดยอาศัยมาตรการในการป้องกันและฟื้นฟูธรรมชาติ (Protection and restoration) ย่อมเป็นการตอบสนองประโยชน์ระหว่างมนุษย์และธรรมชาติร่วมกันดังที่ได้กล่าวไปในข้างต้นเพื่อให้มนุษย์และธรรมชาติสามารถอยู่ร่วมกันได้ นอกจากนี้ ในการสร้างมาตรการในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมย่อมส่งผลดีต่อการควบคุมคุณภาพและปริมาณน้ำ และพื้นที่ความหลากหลายทางชีวภาพอีกด้วย เช่น การสร้างเขื่อน (dams) หรือผนังกั้นน้ำ (dikes) อาจส่งผลกระทบต่อการไหลของน้ำหรือกระแสน้ำ ซึ่งอาจส่งผลเสียต่อระบบนิเวศในบริเวณที่มีโครงการก่อสร้างเขื่อนได้ ดังนั้น จึงต้องกำหนดมาตรการรับมือกับปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศอันเกิดมาจากการก่อสร้างเขื่อน เป็นต้น

ดังนั้น การจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมย่อมต้องคำนึงถึงกระบวนการทางอุทกศาสตร์ (Hydrological processes) เพื่อให้สอดคล้องกับการเก็บกักน้ำเพื่อรองรับภาวะน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต โดยมุ่งเน้นการพัฒนาขีดความสามารถในการเก็บกักน้ำ (water retention capacities) เช่น การก่อสร้างและการสร้างกลไกทางชลประทานเพื่อช่วยชลอการไหลของ

---

[25] แม้ว่าสหภาพยุโรปต้องการสร้างสมดุลระหว่างการตอบสนองความต้องการของมนุษย์กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่อย่างไรก็ดี สหภาพยุโรปยังคงเผชิญกับปัญหาสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติในหลายกรณี โดยมีหลายประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการขาดการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉินที่ดีของรัฐสมาชิก อันก่อให้เกิดการกระทบสิทธิของประชาชนในประเทศกลุ่มสมาชิกด้วย โปรดดู Stallworthy, M., Human Rights challenges and adequacy of state responses to natural disaster, Environmental Law Review, 2009, 11(2), 123-132.

[26] European Commission Environment, Towards better environmental options in flood risk management, available online at http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/better_options.htm.

กระแสน้ำ (slow the flow) เมื่อเกิดภาวะน้ำท่วม และการสร้างพื้นที่รองรับน้ำในแหล่งเกษตรกรรม (reservoirs in agricultural areas) ซึ่งนอกจากจะใช้ทำเกษตรกรรมแล้วยังสามารถใช้รองรับน้ำเมื่อเกิดภาวะน้ำท่วม เป็นต้น

จากที่กล่าวมาในข้างต้น สหภาพยุโรปได้พยายามหามาตรการในการบริหารจัดการภาวะน้ำท่วม ภายใต้พัฒนาที่ยั่งยืนในการจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งนี้ สหภาพยุโรปต้องคำนึงถึงผลกระทบและความเสียหายจากภาวะน้ำท่วมต่อสุขภาพประชาชน (human health) กิจกรรมทางเศรษฐกิจ (economic activity) สิ่งแวดล้อม (the environment) และมรดกทางวัฒนธรรม (cultural heritage) ที่อาจกระทบต่อประชาชนในประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปเมื่อเกิดภาวะและเหตุการณ์น้ำท่วม ตัวอย่างของแนวทางที่สหภาพยุโรปได้วางไว้ เพื่อเสริมสร้างการจัดการน้ำท่วมที่ยั่งยืน เช่น การบำรุงรักษาและฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่รองรับน้ำต่างๆ โดยอาศัยการเสริมสร้างกลไกการทำงานของระบบนิเวศ[27]และการปรับปรุงพื้นที่รองรับน้ำต่างๆ ให้เป็นพื้นที่คุ้มครองทางธรรมชาติให้สามารถเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจและเพิ่มคุณภาพชีวิตที่ดี เป็นต้น[28]

[3.4] สาระสำคัญของกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดขั้นตอนในการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม

กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ได้กำหนดวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อกำหนดมาตรการ

---

[27] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับ สาธารณูปโภคที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Green Infrastructure) ได้ใน European Commission Conference on Green Infrastructure implementation Brussels, 19 November 2010, available online at http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/green_infrastructure.htm.

[28] โปรดดูตัวอย่างเพิ่มเติมใน European Commission Directorate-General Environment, NOTE BY DG ENVIRONMENT Subject: Towards Better Environmental Options for Flood risk management Brussels, 8.3.2011DG ENV D.1 (2011) 236452, available online at http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/pdf/Note%20-%20Better%20environmental%20options.pdf.

ในการการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยกำหนดแนวทางที่สำคัญในการรับมือกับปัญหาวิกฤติน้ำท่วม 4 ประการ ดังต่อไปนี้

[3.4.1] การประเมินความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมเบื้องต้น (Preliminary flood risk assessment)

กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม มาตรา 4 และ มาตรา 5 ได้กำหนดแนวทางในการประเมินความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมเบื้องต้น (Preliminary flood risk assessment) โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิก ควรเตรียมแผนที่ในการประเมินความเสี่ยงเบื้องต้น (preliminary assessment maps) ได้แก่ แผนที่กำหนดอันตรายจากภาวะน้ำท่วม (flood hazard map) และแผนที่กำหนดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (flood risk map) นอกจากนี้ กฎหมายสหภาพยุโรปดังกล่าวยังได้กำหนดรายละเอียดองค์ประกอบเบื้องต้นของแผนที่ประเมินความเสี่ยงเบื้องต้น โดยแผนที่ดังกล่าวต้องแสดงที่ตั้งลุ่มน้ำ (river basin) ควรมีรายละเอียดที่สำคัญ ได้แก่ เส้นขอบ ชายฝั่งของแม่น้ำและสายน้ำย่อยๆ ในแต่ละพื้นที่ พื้นที่บริเวณชายฝั่ง ลักษณะทางกายภาพของพื้นดิน วัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดินในแต่ละบริเวณ

ทั้งนี้ กฎหมายสหภาพยุโรปดังกล่าว ยังได้กำหนดแนวทางในการกำหนดองค์ประกอบของรายงานประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมเบื้องต้นที่ประเทศสมาชิกควรจัดทำ (Preliminary assessment description) โดยองค์ประกอบดังกล่าวบรรยายรายละเอียดการประเมินความเสี่ยงเกี่ยวกับเหตุการณ์น้ำท่วมในอดีต (past floods) และแนวโน้มที่จะเกิดอันตรายภาวะน้ำท่วมในอนาคต (future floods) ซึ่งองค์ประกอบของรายงานประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมเบื้องต้นยังต้องชี้แจงในเรื่องของผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมต่อสุขภาพประชาชน (human health) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ (economic activity) ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (the environment) และผลกระทบต่อมรดกทางวัฒนธรรม (cultural heritage) ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้างต้น

สำหรับแนวโน้มที่จะเกิดอันตรายภาวะน้ำท่วมในอนาคต ในรายงานประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมเบื้องต้น ต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการประเมินความเป็นไปได้เกี่ยวกับผลของภาวะน้ำท่วมในอนาคต (Possible consequences of future floods) ได้แก่ ลักษณะทางกายภาพของพื้นดิน (topography) ที่ตั้งของทางน้ำประเภทต่างๆ (position of watercourses) ลักษณะทั่วไปทางอุทกวิทยาและทางธรณีวิทยา (general hydrological and geo-morphological characteristics) ประสิทธิภาพของโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคที่รองรับภาวะน้ำท่วม (effectiveness of existing man-made flood defence infrastructures) พื้นที่ตั้งของที่อยู่อาศัยของประชาชน (position of populated areas) พื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจและแผนพัฒนาระยะยาว (areas in which economic activity and long-term developments) และผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศในปัจจุบันและระยะยาว (impacts of climate change on the occurrence of floods)[29]

[3.4.2] การจัดทำแผนที่กำหนดความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมและพื้นที่อันตรายจากภาวะน้ำท่วม (Flood risk management maps)

กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม มาตรา 6 ได้กำหนดแนวทางในการจัดทำแผนที่กำหนดอันตรายจากภาวะน้ำท่วม (Flood hazard map) และแผนที่กำหนดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (flood risk map) ของประเทศสมาชิก โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้[30]

---

[29] Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks CHAPTER II PRELIMINARY FLOOD RISK ASSESSMENT articles 4 and 5.

[30] Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks CHAPTER III FLOOD HAZARD MAPS AND FLOOD RISK MAPS article 6.

[3.4.2.1] แผนที่กำหนดอันตรายจากภาวะน้ำท่วม (Flood hazard maps)

ประเทศสมาชิก ควรจัดทำแผนที่กำหนดอันตรายจากภาวะน้ำท่วม (Flood hazard maps) ที่มีองค์ประกอบ ได้แก่ ความน่าจะเป็นในการเกิดภาวะน้ำท่วม ว่าเป็นภาวะน้ำท่วมระดับต่ำ ระดับกลางหรือระดับสูง (whether the probability of each possible flood occurring in low, medium or high) และขอบเขตภาวะน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้น โดยรวมไปถึงระดับน้ำและความลึกของน้ำ (likely extent of possible floods) ทิศทางและความเร็วของกระแสน้ำจากภาวะน้ำท่วม (likely direction and speed of flow) ที่อาจจะเกิดขึ้นด้วย

[3.4.2.2] แผนที่กำหนดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (Flood risk maps)

ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ในการจัดทำแผนที่กำหนดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (Flood risk maps) จากแหล่งน้ำในแต่ละแห่ง โดยแผนที่ดังกล่าวต้องแสดงถึงพื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมได้ นอกจากนี้ แผนที่ดังกล่าวควรมีองค์ประกอบ ได้แก่ ระบุจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น ที่อาจได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์น้ำท่วม (indicative number of inhabitants potentially affected) และประเภทของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบ (type of economic activity of the area potentially affected) อันตรายจากมลภาวะที่เกิดจากภาวะน้ำท่วม (accidental pollution in case of flooding) และข้อมูลเกี่ยวกับภาวะน้ำท่วมและมลพิษที่เกิดจากภาวะน้ำท่วม ที่อาจเป็นประโยชน์ต่อประเทศในกลุ่มสมาชิก

[3.4.3] แผนบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (Flood Risk Management Plans)

กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม มาตรา 7 ได้กำหนดแนวทางสำหรับประเทศสมาชิก

ในการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วม (Flood risk management plans) โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องจัดทำแผนทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นในการบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วม โดยต้องกำหนดความเสี่ยงจากแหล่งน้ำภายในประเทศและพื้นที่ลุ่มน้ำระหว่างประเทศ ทั้งนี้ การจัดทำแผนดังกล่าว ประเทศสมาชิกต้องจัดทำแผน ที่มุ่งเน้นในการลดผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมต่อสุขภาพประชาชน ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และผลกระทบต่อมรดกทางวัฒนธรรม

กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ยังได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกได้จัดทำแผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมฉบับแรก (Components of the first flood risk management plans) อันประกอบด้วยสาระสำคัญ ได้แก่[31]

- บทสรุปของการประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมเบื้องต้น ไม่ว่าจะเป็นการประเมินความเสี่ยงเกี่ยวกับเหตุการณ์น้ำท่วมในอดีตและแนวโน้มที่จะเกิดอันตรายภาวะน้ำท่วมในอนาคต นอกจากนี้ประเทศสมาชิกต้องจัดทำบทสรุปสาระสำคัญของแผนที่ลุ่มน้ำท้องถิ่นเพื่อวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการภาวะน้ำท่วมในอนาคตและแผนดังกล่าวต้องสอดคล้องกับการประเมินความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมเบื้องต้นอีกด้วย
- แผนที่กำหนดอันตรายจากภาวะน้ำท่วมและบทสรุปเนื้อหาจากแผนที่
- รายละเอียดของวัตถุประสงค์ที่เหมาะสมในการจัดการภาวะน้ำท่วม

---

[31] Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks ANNEX A. Flood risk management plans.

- บทสรุปมาตรการและการจัดลำดับความสำคัญของการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดการภาวะน้ำท่วม ภายใต้แนวทางการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วม นอกจากนี้ ในการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วม ประเทศสมาชิกต้องคำนึงถึงกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการประเมินผลกระทบของโครงการภาครัฐและเอกชนที่อาจเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม (Council Directives 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment) กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการควบคุมอันตรายจากอุบัติเหตุที่เกี่ยวข้องกับสารพิษอันตราย (Council Directives 96/82/EC of 9 December 1996 on the control of major accident hazards involving dangerous substances) กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการประเมินผลกระทบจากแผนและโครงการสิ่งแวดล้อม (EU Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment) และกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำ (Water Framework Directive 2000/60/EC) กล่าวคือ แผนหรือแนวทางของสมาชิกต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักกฎหมายของสหภาพยุโรปที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ
- แผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมฉบับแรกได้บังคับใช้ในประเทศสมาชิกแล้ว ประเทศสมาชิกต้องวิเคราะห์

ประโยชน์ต้นทุน (Cost-Benefit Analysis) ที่ใช้ในการประเมินมาตรการที่อาจได้รับผลกระทบข้ามชาติ (transnational effects) จากภาวะน้ำท่วมหรือความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมจากการใช้แหล่งน้ำร่วมกันระหว่างประเทศด้วย

แผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมต้องคำนึงถึงหลักการที่เกี่ยวข้องต่างๆ ในการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม เช่น ต้นทุนและประโยชน์ที่จะได้รับ เป็นต้น โดยการกำหนดศักยภาพของพื้นที่และเส้นทางในการรองรับภาวะน้ำท่วมเพื่อบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำ ที่กำหนดหลักการในการใช้ที่ดิน[32] การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการจัดการทรัพยากรน้ำและดิน เพื่อให้การบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมของรัฐไม่กระทบต่อสิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติโดยตรง

นอกจากนี้ แผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมภายใต้กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ยังต้องประเทศสมาชิกควรกำหนดแผนเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดการความเสี่ยงในทุกๆด้าน เพื่อป้องกันภาวะน้ำท่วม ปกป้องไม่ให้มนุษย์และทรัพย์สินเสียหายจากภาวะน้ำท่วม รวมไปถึงการพยากรณ์อากาศและการพัฒนาระบบเตือนภัยล่วงหน้าอีกด้วย โดยการกำหนดแผนดังกล่าวต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของแหล่งน้ำและพื้นที่รองรับน้ำประเภทต่างๆ ด้วย ทั้งนี้ แผนดังกล่าวควรรวมไปถึงการสนับสนุนการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน การพัฒนาการการเก็บกักน้ำที่เหมาะสม และการควรคุมภาวะน้ำท่วมในพื้นที่ที่กำหนดไว้เฉพาะในกรณีที่มีภาวะน้ำท่วมเกิดขึ้น

[32] Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the Community action in the field of water policy article 4.

แต่อย่างไรก็ดี แผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศ ภายใต้กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ไม่ควรกำหนดแผนและมาตรการที่กำหนดขอบเขตของการบริหารความเสี่ยงและผลกระทบของภาวะน้ำท่วมของประเทศอื่นๆ ที่อาศัยพื้นที่ลุ่มน้ำหรืออาศัยแหล่งน้ำร่วมกัน[33] เว้นเสียแต่ การกำหนดมาตรการดังกล่าวได้กระทำภายใต้ มาตรา 8 กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม[34]

ทั้งนี้ กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม มาตรา 8 ได้กำหนดมาตรการเพื่อสอดรับกับข้อยกเว้นภายใต้ มาตรา 7 กล่าวคือ แม้ว่ามีหลายประเทศที่อาศัยพื้นที่ลุ่มน้ำหรืออาศัยแหล่งน้ำร่วมกัน ประเทศต่างๆ เหล่านี้ อาจกำหนดแผนร่วมกันในการจัดการแหล่งน้ำร่วมกัน (level of the international river basin district) เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบของการจัดการลุ่มน้ำและความขัดแย้งระหว่างประเทศที่อาจเกิดขึ้นจากการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมในอนาคต โดยแผนที่ตกลงร่วมกันควรมีลักษณะเป็นแผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมเพียงแผนเดียว (One single flood risk management plan)

สำหรับแนวทางในการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมเพียงแผนเดียว (One single flood risk management plan) ระหว่างประเทศที่ใช้ลุ่มน้ำร่วมกันนั้น ประเทศสมาชิกที่ใช้ลุ่มน้ำร่วมกันควรจัดให้มีการประสานงานในระดับลุ่มน้ำภูมิภาคที่มีพื้นที่อันเป็นที่ตั้งของลุ่มน้ำเพื่อกำหนด

---

[33] สาเหตุที่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้เช่นนี้ เพราะสหภาพยุโรปต้องการป้องกันการกระทบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (International relations) โดยเฉพาะประเทศที่ใช้แหล่งน้ำร่วมกันหรือมีพื้นที่ลุ่มน้ำร่วมกัน ซึ่งถือเป็นการสร้างธรรมภิบาลในการบริหารทรัพยากรน้ำ (Water governance) ประการหนึ่ง โปรดดูเพิ่มเติมใน Howarth, W., Visions, strategies and realization, Environmental Law Review, 2008, 10(4), 310-318.

[34] Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks article 7.

การบูรณาการในการจัดทำและการปฏิบัติแผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมเพียงแผนเดียวร่วมกัน ทั้งนี้ การจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมดังกล่าวอาจจัดทำร่วมกันในกรณีที่มีการใช้ลุ่มน้ำย่อยร่วมกันด้วย (sub-basin) ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมสำหรับประเทศที่มีการใช้แหล่งน้ำย่อยร่วมกัน

หากประเทศสมาชิกที่ใช้ลุ่มน้ำร่วมกันหรือลุ่มน้ำย่อยร่วมกัน ไม่สามารถจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมเพียงแผนเดียวร่วมกันได้ ให้ประเทศสมาชิกใดประเทศหนึ่งที่เกี่ยวข้อง กำหนดปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมและปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข และรายงานปัญหาดังกล่าวไปให้กรรมาธิการและสมาชิกประเทศอื่นๆที่เกี่ยวข้องและอาจทำคำแนะนำถึงวิธีการแก้ปัญหาดังกล่าว[35]

[3.4.4] การประสานความร่วมมือ (Coordination)

กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม มาตรา 9 และมาตรา 10 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกและการเปิดเผยข้อมูลการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมต่อสาธารณะ กล่าวคือ สหภาพยุโรปได้กำหนดแนวทางให้ประเทศสมาชิกจัดทำขั้นตอนที่เหมาะสม (steps) ในการประสานความร่วมมือและการปฏิบัติตามกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมและกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำ (Water Framework Directive 2000/60/EC) โดยมุ่งเน้นถึงโอกาสในการปรับปรุงศักยภาพ การแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อการความร่วมมือร่วมใจและมุ่งเน้นถึงประโยชน์ด้านสิ่งแวล้อมภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายฉบับนี้และกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำ[36] เช่น การนำ

[35] Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks article 8.

[36] Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the Community action in the field of water policy article 4.

การจัดทำแผนที่กำหนดอันตรายจากภาวะน้ำท่วม (Flood hazard map) และแผนที่กำหนดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (flood risk map) ฉบับแรกและแผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมฉบับแรก (Components of the first flood risk management plans) มาพัฒนาให้กลายเป็นขั้นตอน (steps) ในการรับมือกับปัญหาน้ำท่วม เป็นต้น

นอกจากสหภาพยุโรปได้กำหนดแนวทางให้ประเทศสมาชิกจัดทำขั้นตอนที่เหมาะสม (Steps) ในการประสานความร่วมมือและการปฏิบัติตามกฎหมายสหภาพยุโรปดังกล่าวแล้ว บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้และรับทราบข้อมูลข่าวสาร (Public information) ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม เช่น แผนที่กำหนดอันตรายจากภาวะน้ำท่วม แผนที่กำหนดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมและข้อมูลการประเมินความเสี่ยงจากภาวน้ำท่วมเบื้องต้น เป็นต้น[37]

นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังได้สนับสนุนให้ผู้มีส่วนได้เสียกับการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (Interested parties) ให้จัดทำทบทวนและปรับปรุงแผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมของประเทศสมาชิกเพื่อประโยชน์ในการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม[38]

---

[37] Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks article 9.

[38] Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks article 10.

[4] แนวทางในการอนุวัติการกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม สำหรับประเทศในกลุ่มสมาชิกสหภาพยุโรป (EU Flood Directive implementation)

กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม มาตรา 11[39] ได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องแนวทางในการอนุวัติการ (Implementation) กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ทั้งนี้ กฎหมายสหภาพยุโรปดังกล่าวได้แนวทางในการอนุวัติการ (Implementing of the Floods Directive) ไว้ 3 ประการ ได้แก่[40]

- ประเทศสมาชิกควรกำหนดแนวทางและจัดทำการประเมินความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมเบื้องต้นของลุ่มน้ำและพื้นที่ชายฝั่งที่เกี่ยวข้อง โดยระบุพื้นที่ที่อาจมีความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมได้ โดยควรจัดทำให้เสร็จภายในปี ค.ศ. 2011
- ประเทศสมาชิกต้องพัฒนาแผนที่กำหนดอันตรายจากภาวะน้ำท่วม (Flood hazard map) และแผนที่กำหนดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (Flood risk map) ให้เสร็จภายในปี ค.ศ. 2013 ทั้งนี้ แผนดังกล่าวต้องระบุแผนดังกล่าวต้องระบุพื้นที่ที่อาจเกิดความเสี่ยงได้ในระดับต่ำ ระดับกลางและระดับสูง โดยต้องระบุการคาดการณ์ระดับน้ำ นอกจากนี้ สำหรับพื้นที่ที่อาจมีความเสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วมที่มีผู้คนอาศัยอยู่ด้วยนั้น ควรระบุความเสี่ยงและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจและความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมด้วย

---

[39] Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks article 11.

[40] European Commission Environment, Implementing of the Floods Directive, available online at http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/implem.htm.

- ประเทศสมาชิกต้องจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมให้เสร็จภายในปี ค.ศ. 2015 โดยแผนเหล่านี้ต้องระบุถึงมาตรการในการลดความเป็นไปได้ในการเกิดภาวะน้ำท่วมและมาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแผนต่างๆควรระบุระยะเวลาในการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (phases of the flood risk management cycle) ให้ชัดเจน เช่น การปรับปรุงโครงสร้างอาคารและที่อยู่อาศัยที่สอดคล้องกับการจัดการความเสี่ยงเมื่อเกิดภาวะน้ำท่วม เป็นต้น ทั้งนี้ ในแผนบริหารความเสี่ยงดังกล่าว ควรระบุถึงความเป็นไปได้และผลกระทบเฉพาะพื้นที่ (impact of floods in a specific location) เพื่อให้เกิดการเตรียมการในการป้องกันเหตุการณ์น้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต

ทั้งนี้ ภายใต้แนวทางในการอนุวัตรการ ประเทศสมาชิกที่อนุวัตรการกฎหมายดังกล่าว ต้องทบทวนขั้นตอนและแนวทางในการปฏิบัติทุกๆ 6 ปี เพื่อประสานและกำหนดกรอบการปฏิบัติของประเทศสมาชิกให้ตรงกับแนวทางการบริหารจัดการแหล่งน้ำตามกฎหมายจัดการแหล่งน้ำของสหภาพยุโรปดังที่ได้กล่าวไปในข้างต้นด้วย

[5] กิจกรรมการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมของสหภาพยุโรป (EU Flood Action Programme)

สหภาพยุโรปได้กำหนดแนวทางให้ประเทศสมาชิกกำหนดกิจกรรมการเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมในประเทศของตน โดยต้องยึดหลักให้สอดคล้องกับ[41] หลักการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ภายใต้กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ที่กำหนดแนวทาง

[41] European Commission Environment, Communication on Flood risk management; Flood prevention, protection and mitigation, available online at http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/key_docs.htm# communication.

และจุดมุ่งหมายในการลดโอกาสและความเสี่ยงจากผลกระทบจากภาวะน้ำท่วม ดังที่ได้กล่าวไปในข้างต้น ได้แก่ การป้องกัน การคุ้มครอง การเตรียมการล่วงหน้า การรับมือในสถานการณ์ฉุกเฉิน และการฟื้นฟูและการเรียนรู้จากบทเรียนในอดีต

สำหรับประเทศที่อนุวัตรการกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมและเข้าร่วมกิจกรรมกับสหภาพยุโรปเพื่อติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามของประเทศสมาชิกตามหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น ได้แก่ ออสเตรีย เบลเยียม บัลแกเรีย ไซปรัส สาธารณรัฐเช็ค เดนมาร์ก แอสโทเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมัน กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ อิตาลี แลตเวีย ลิทัวเนีย ลักแซมเบิร์ก มอลต้า เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ โปรตุเกส โรมาเนีย สโลวาเกีย สโลวาเนีย สเปน สวีเดน และสหราชอาณาจักร

แม้ว่าจะมีหลายประเทศที่นำกฎหมายสหภาพยุโรปไปอนุวัติการเพื่อให้เกิดแนวทางในการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสาระสำคัญ (Harmonisation) เพื่อสะดวกต่อการประสานความร่วมมือและบูรณาการการรับมือกับภาวะน้ำท่วมในอนาคต แต่อย่างไรก็ดี สหภาพยุโรปได้ระบุระยะเวลาอันเป็นเงื่อนไขในการทำกิจกรรมภายใต้แนวทางในการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม โดยกำหนดที่กิจกรรมต่างๆต้องเสร็จภายใต้ระยะเวลาที่กำหนดไว้ (Deadline)[42] เช่น ประเทศสมาชิกต้องจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมให้เสร็จภายในปี ค.ศ. 2015 เป็นต้น

---

[42] โปรดดูตารางกำหนดเวลาของการจัดทำกิจกรรมต่างๆที่กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ได้กำหนดไว้ใน European Commission Environment, Implementation of the Floods Directive Timetable, available online at http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/timetable.htm.

[6] ข้อพิจารณากฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม

กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ได้กำหนดแนวทางในการบริหารจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม จากแหล่งน้ำต่างๆ และพื้นที่แนวริมชายฝั่งที่มีความเสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วมภายใต้แนวคิด การจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสาระสำคัญดังที่ได้กล่าวไปในข้างต้น แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายสหภาพยุโรปฉบับนี้อาจมีปัญหาในการบังคับใช้หลังจากที่ได้อนุวัตรการและบังคับใช้แล้ว ทั้งนี้ แม้ว่ากฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ได้กำหนดแนวทางที่สำคัญเพื่อสร้างขั้นตอนในการรับมือกับปัญหาน้ำท่วมและสร้างการบูรณาการในการประสานความร่วมมือในการจัดการแหล่งน้ำร่วมกันระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ดี มาตรการทางกฎหมายของสหภาพยุโรปดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกได้ เช่น กฎหมายผังเมืองที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้น (Planning law) ไม่มีมาตรการเพื่อสอดรับกับกฎหมายอนุวัตรการเพื่อกำหนดมาตรการเฉพาะในการจัดการภาวะน้ำท่วม เป็นต้น[43] ดังนั้น ประเทศสมาชิกที่อนุวัติการกฎหมายสหภาพยุโรปดังกล่าว จึงควรแก้ไขกฎหมายหรือจัดทำกฎหมายให้สอดคล้องกับกฎหมายอนุวัตรการด้วย

---

[43] แม้ประเทศเดนมาร์กได้อนุวัตรการกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม แต่อย่างไรก็ดี บทบัญญัติด้านการผังเมืองบางฉบับ ยังไม่สอดรับกับกฎหมายอนุวัตรการดังกล่าว โปรดดูเพิ่มเติมใน Helle Tegner Anker - Platform of Experts in Planning Law, Conference September 29 & 30 2011 in Copenhagen Water in Urban Areas and Planning Law, available online at http://www.internationalplanninglaw.com/templates/mercury.asp?page_id=1584&country_id=1 และหากประเทศใดต้องการอนุวัตรการกฎหมายสหภาพยุโรปดังกล่าว ควรแก้ไขบทบัญญัติปัจจุบัน ให้สอดคล้องกับกฎหมายอนุวัตรการเสียก่อน โปรดดู Department for Environment, Food and Rural Affairs and Welsh Assembly Government, Draft Flood and Water Management Bill April 2009, Department for Environment, Food and Rural Affairs, 2009, page 25.

[7] บทสรุป

จากปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ (Climate Change) ที่ได้กล่าวในข้างต้น เป็นสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งที่ก่อให้เกิดวิกฤติน้ำท่วมที่กระทบต่อประชาชนในประเทศกลุ่มสหภาพยุโรป ทั้งนี้ ภัยอันตรายจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศถือเป็นเหตุในการเพิ่มความเสี่ยงต่อการเกิดภาวะน้ำท่วมในหลายรูปแบบ เช่น ภาวะน้ำท่วมฝนที่เกิดจากตกอย่างต่อเนื่อง (Extreme rain) เป็นต้น

การบัญญัติกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม อันเป็นกฎหมายสหภาพยุโรปที่กำหนดมาตรการในการการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการรับมือกับปัญหาวิกฤติน้ำท่วมที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้แก่ การประเมินความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมเบื้องต้น การจัดทำแผนที่กำหนดความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมและพื้นที่อันตรายจากภาวะน้ำท่วม แผนบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม และการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งประเทศสมาชิกสามารถนำแนวทางจากมาตรการทางหมายสหภาพยุโรปดังกล่าว มาจัดทำเป็นขั้นตอน (Steps) เพื่อรับมือกับเหตุการณ์และวิกฤติน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตอย่างยั่งยืน

ดังนั้น การอนุวัติการกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมย่อมถือเป็นแนวทางเลือกหนึ่งสำหรับประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่นับวันจะทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นและรับมือกับปัญหาน้ำท่วมที่อาจส่งผลกระทบต่อชีวิต เศรษฐกิจ และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เชิญพบกับหนังสือ

บูรณาการสหภาพยุโรป

หนังสือเล่มแรก
ที่ให้ความรู้เกี่ยวกับสหภาพยุโรปอย่างรอบด้าน
ราคาเล่มละ 240 บาท
สนใจสั่งซื้อได้ที่ศูนย์ยุโรปศึกษา
แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
หรือ ร้านศูนย์หนังสือจุฬาฯ

ผลงานสิ่งพิมพ์บทความ งานวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์โดย
ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์

การส่งบทความหรืองานวิจัยเพื่อตีพิมพ์ในวารสารยุโรปศึกษา

ท่านที่ประสงค์จะส่งบทความหรืองานวิจัยเพื่อตีพิมพ์ในวารสารยุโรปศึกษา สามารถส่งต้นฉบับบทความเกี่ยวกับยุโรปในสาขาประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม เศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ และรัฐศาสตร์ ความยาว 10-20 หน้ากระดาษ A4 และบทคัดย่อความยาวไม่เกิน 1 หน้ากระดาษ A4 ทั้งภาษาไทย (Cordia New ขนาด 16 point) หรือภาษาอังกฤษ (Times New Roman ขนาด 12 point) ส่งผ่านไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์มาที่ palist.l@chula.ac.th พร้อมทั้งส่งประวัติการศึกษา การทำงานและตำแหน่งหน้าที่ในปัจจุบันมา หรือส่งทางไปรษณีย์มาที่

รองผู้อำนวยการฝ่ายสิ่งพิมพ์
ศูนย์ยุโรปศึกษา แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ชั้น 3 อาคารวิทยพัฒนา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทรศัพท์ 0-2218-3922-3 โทรสาร 0-2215-3580 หรือ palist.l@chula.ac.th

ARTICLE TO BE PUBLISHED IN THE JOURNAL OF EUROPEAN STUDIES

Should you be interested in having your article or research paper focusing on European Studies in the field of History, Culture, Economics, Law, and Political Science, published in Journal of European Studies, Chulalongkorn University, please send your work and CV via e-mail address (palist.l@chula.ac.th) in Microsoft Word, or to the address given below. Please make sure that your article or research paper, including its one-page-long abstract, lasts approximately 10-20 A4 pages, using Cordia New 16 point in Thai and Times News Roman 12 point in English.

Deputy Director of Publication Affairs
Centre for European Studies, Chulalongkorn University
3rd Floor, Vidyabadhna Building, Chulalongkorn University,
Phya Thai Road, Bangkok, 10330, Thailand
Tel: +662-218-3922-3 Fax: +662-215-3580 or palist.l@chula.ac.th

Subscription Form for Journal of European Studies

Centre for European Studies at Chulalongkorn University

Name (Mr./Mrs./Ms.)_____

Company Name_____

Address_____

_____

Tel. No. _____ Fax No. _____

I subscribe to the Journal of European Studies for

( ) 1 year 200 baht for 2 Issues (bi-annually)

( ) 2 years 340 baht for 4 Issues

Cost of Postage* excluded (Asia: 4$, Europe: 5$, America: 7$, Australia: 5$)

Payment

( ) I would like to pay by cash in person.

( ) I enclose a money order for 180 Baht (Hundred and Eighty).

( ) I enclose a money order for 340 Baht (Three Hundred and Forty)

pay to the order of "*Centre for European Studies at Chulalongkorn University* via Chulalongkorn University Post Office

Signature_____

Date____/____/____