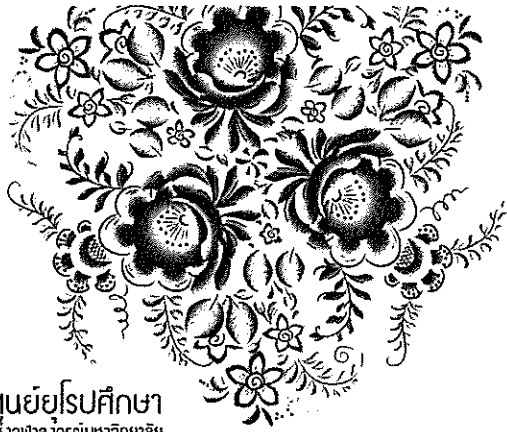


ฉบับครบรอบ



20 ปี



ศูนย์ยุโรปศึกษา
มหาวิทยาลัยสุโขทัย

วารสารยุโรปศึกษา

กรกฎาคม - ธันวาคม 2555



ณัฐนันท์ คุณมาศ

บรรณาธิการ



ฉบับครบรอบ 20 ปี

วารสารยุโรปศึกษา

ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ฉบับครบรอบ 20 ปี

บรรณาธิการ ศศ. ดร. ณัฐนันท์ คุณมาศ

ผู้ช่วยบรรณาธิการ ญิรี ยศวงศ์ศรีศรี

ที่ปรึกษา ศศ. ดร. จาริต ตั้งศภักดิ์

ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชั้น 16 อาคารอาคารเฉลิมราชกุมารี 60 พรรษา (อาคารจามจุรี 10)

ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

โทรศัพท์ 0-2218-3922-3 โทรสาร 0-2215-3580

เว็บไซต์: <http://ces.in.th> อีเมล: Phuri.Y@chula.ac.th

ภาพปก วราวุธ แสงอร่าม

ปีที่พิมพ์ มิถุนายน 2558

พิมพ์ที่ บริษัท พี.เพรส จำกัด โทร. 0-2742-4754-5

Editor Asst. Prof. Dr. Nattanan Kunnamas

Assistant Editor Phuri Yoswongrastsamee

Advisors Asst. Prof. Dr. Charit Tingsabadh

Center for European Studies, Chulalongkorn University

16th Fl., Chaloem Rajakumari 60 Building,

Phyathai Road, Patumwan, Bangkok, 10330, Thailand

Tel: +662-218-3922-3 Fax: +662-215-3580

Website: <http://ces.in.th> e-mail: Phuri.Y@chula.ac.th

Cover Warawudh Sang-aram

Printing P. Press Co.,Ltd. Tel: +662-742-4754-5

ISSN 0858-7795

บทบรรณาธิการ

วารสารยุโรปศึกษาที่ท่านผู้อ่านได้รับอยู่ในมือเล่มนี้ มีความสำคัญมาก เพราะเป็นฉบับครบรอบปีที่สี่สิบของวารสาร ที่เคียงคู่กันมากับการตั้งศูนย์ยุโรปศึกษา ที่แรกและที่เดียวของประเทศ ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนึ่ง ปกของวารสารก็ถูกออกแบบเพื่อมุ่งให้เป็นของขวัญครบรอบสี่สิบปีตามธรรมเนียมฝรั่ง คือการให้กระเบื้องเคลือบเป็นของขวัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการครบรอบแต่งงานหรือวันเกิด ในการครบรอบสี่สิบปีที่เรียกว่า vicennial หรือ porcelain jubilee และเป็นการกราบอภัยความล่าช้าของวารสารฉบับสำคัญยิ่งนี้

ที่เรียกว่าเป็นฉบับที่สำคัญยิ่ง เนื่องจากทางกองบรรณาธิการได้รวบรวมบทความ บทวิจารณ์ ของนักวิชาการสำคัญในประเทศทางด้านยุโรปศึกษา โดยเริ่มจากการได้รับบทความพิเศษจากศาสตราจารย์ ดร. สุทธิพันธุ์ จิราธิวัฒน์ เรื่อง “What can ASEAN Learn from the Experience of European Integration? An ASEAN Perspective” ที่เคยพิมพ์ในหนังสือ “ASEAN and EU: Forging New Linkages and Strategic Alliances” บรรณาธิการโดย Chia SiowYue และ Joseph L. H. Tan ในปี 1997 จัดพิมพ์โดย Institute of Southeast Asian Studies สิงคโปร์ ซึ่งอาจารย์สุทธิพันธุ์ถือเป็นหนึ่งในรุ่นบุกเบิกทางการศึกษาภูมิภาคยุโรป และเคยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์ยุโรปศึกษาในยุคแรกๆ กรณีของอาเซียนและอียูมักถูกหยิบยกให้เป็นมวยคู่ชกหรือเปรียบเทียบกับกันเสมอ อาจารย์สุทธิพันธุ์เป็นนักวิชาการยุคแรกๆ ที่พยายามเปรียบเทียบ วิเคราะห์บทเรียนของสหภาพยุโรปที่จะมีประโยชน์ต่ออาเซียน ซึ่งบทความนี้มีความร่วมสมัยต่อการพัฒนาการของอาเซียนและประชาคมอาเซียนในปัจจุบันเป็นอย่างมาก

ฉบับครบรอบ 20 ปี

ถ้าจะกล่าวถึงงานของอาจารย์สุทธิพันธุ์เป็นงานคลาสสิกร่วมสมัย งานถัดมาที่เกี่ยวข้องกับอาเซียนและอียู โดยอาจารย์ ดร. กษิร ชีฟเป็นสุข เรื่อง “กลไกรักษาสีทิมมนุษย์ชนระดับภูมิภาค : บทเรียนจากยุโรปสู่อาเซียน” ก็เป็นงานให้บทเรียนในปัจจุบันที่น่าสนใจของยุโรปต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในเรื่องกลไกการให้ความคุ้มครองทางด้านสิทธิมนุษยชนของสองภูมิภาคนิยมที่มีการจัดรูปแบบแตกต่างกันออกไป ซึ่งท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านองค์การอาเซียนและตัวปัสถานขององค์กร อาจารย์กษิรเคยร่วมงานกับศูนย์ยุโรปศึกษา และสอนให้กับโครงการปริญญาโทสหสาขาวิชายุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปัจจุบันอาจารย์กษิรสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกจาก London School of Economics and Political Science (LSE) สหราชอาณาจักร และเป็นอาจารย์ประจำภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

งานชิ้นที่สามเรื่อง “การบูรณาการยุโรปกับการจรรโลงสิทธิสตรีทศวรรษ 1950 - ทศวรรษ 1970” โดยอาจารย์ ดร. ภาวรรณ เรืองศิลป์ ท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านประวัติศาสตร์ยุโรปร่วมสมัยเพียงไม่กี่คนในไทย อาจารย์ภาวรรณได้ให้มุมมองที่น่าสนใจกระบวนการคืบคลานกับการบูรณาการยุโรบนั่นก็คือกระบวนการจรรโลงสิทธิสตรี ตั้งแต่การเริ่มบรรจุความเท่าเทียมกันในคำจ้างของชายและหญิงในสนธิสัญญาแห่งโรมในปี 1957 และความเสมอภาคในด้านอื่นที่ปรากฏในบูรณาการของสหภาพยุโรปในภายหลัง อาจารย์ภาวรรณจบการศึกษาปริญญาเอกจาก University of Leiden เนเธอร์แลนด์ สาขาประวัติศาสตร์ ท่านเคยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสหสาขาวิชายุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และปัจจุบันเป็นอาจารย์ประจำภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

งานถัดมาของอาจารย์จิตติภัทร พูนขำ ผู้เชี่ยวชาญด้านการเมืองของมหาอำนาจได้มอบผลงานเรื่อง “Neoliberalizing Europe: An Unfinished Project” ได้เสนอแนวคิดเสรีนิยมใหม่ในการเป็นกรอบความคิดอธิบาย

กระบวนการที่เกิดขึ้นในยุโรปปัจจุบัน นอกเหนือไปจากกรอบความคิดหลักอย่าง กระบวนการเหนือรัฐ (supranationalism) และความร่วมมือระหว่าง รัฐบาลสมาชิก (intergovernmentalism) และยังมีวิพากษ์แนวคิดที่เสนอโดย Christopher J. Bickerton ว่าประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปได้ยอมรับภาระผูกพัน กับกฎเกณฑ์ข้อบังคับและเงื่อนไขของสหภาพยุโรป มากกว่าปัจจัยภายในรัฐชาติ ของตน ซึ่งไม่ครอบคลุม ผู้เขียนเห็นว่าควรใช้แนวคิดเสรีนิยมใหม่และระบบ ทุนนิยมโลกที่เอื้อต่อการเกิดของสหภาพยุโรปจนถึงวิกฤติเศรษฐกิจในปัจจุบัน ในการอธิบายที่อยู่นอกเหนือปทัสถานและกฎระเบียบเดิม อาจารย์จิตติภัทร จบการศึกษาระดับมหาบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ดสหราชอาณาจักร ปัจจุบันท่านเป็นอาจารย์ประจำสาขาการระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

งานของพศวัต ชัยมงคลรัตน์ มหาบัณฑิตจากสาขาวิชายุโรปศึกษา เรื่อง “Post-Yugoslav Serbia: a Time for Peacemaking and European Integration” ได้กล่าวถึงความพยายามของเซอร์เบียในการฟื้นฟู ความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านภายหลังสงครามยูโกสลาฟยุคซึ่งเซอร์เบีย เคยเป็นคู่ขัดแย้งสำคัญ ผู้เขียนได้แสดงให้เห็นถึงการใช้ช่องทางการบูรณาการของ สหภาพยุโรปในการพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศโดยรอบและกับประเทศ สมาชิกยุโรป ท่าทีของเซอร์เบียดังกล่าวเป็นไปอย่างสันติ อาทิ การเลิกใช้กำลัง ทางทหารและการยอมรับโคโซโวในฐานะรัฐอิสระ รวมไปถึงการยอมส่งตัวผู้นำ ทางทหารชาวเซิร์บที่มีความผิดฐานการก่อสงครามยูโกสลาฟให้กับ คณะตุลาการ ศาลอาญาการสงครามสำหรับอดีตยูโกสลาเวีย ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ ผลคือเซอร์เบียได้รับการอนุมัติสถานะการเป็นประเทศผู้สมัครเข้าสู่สหภาพยุโรป ได้สำเร็จในปี ค.ศ.2012 รวมถึงได้เริ่มมีการเจรจากระบวนการเข้าสู่สหภาพใน ต้นปีค.ศ.2014 ปัจจุบันคุณพศวัตทำงานอยู่ที่สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกา ประจำประเทศไทย

ฉบับครบรอบ 20 ปี

งานถัดมาของอิทธิ ชีร์รัฐ เรื่อง “สหภาพยุโรปและความรับผิดชอบในการจัดการปัญหาความขัดแย้งในโลก” กล่าวถึงบทบาทของสหภาพยุโรปในการก้าวเข้ามาเสริมสหรัฐอเมริกาในการแก้ไขความขัดแย้ง จากเดิมที่มีฐานะเป็นเพียงมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและพลเรือน ผู้เขียนเห็นว่าบทบาททางด้านความมั่นคงของสหภาพยุโรปได้พัฒนาไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจการค้าด้วย ผู้เขียนสำเร็จการศึกษารัฐศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง ทุนภูมิพล เกรดเฉลี่ยรวม 4.00 เป็นคนรุ่นใหม่ที่น่าภาคภูมิใจ และกำลังจะเดินทางไปศึกษาต่อในระดับปริญญาโทที่ School of Advanced International Studies (SAIS), John Hopkins University, สหรัฐอเมริกา โดยได้รับทุนการศึกษา Prem Fellow จากพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

งานชิ้นสุดท้ายเป็นบทวิจารณ์หนังสือภาษาอังกฤษเล่มหนา “The Road to Political Democracy: From Plato to the Charter of Fundamental Rights of the European Union” งานของนักกฎหมายมหาชนชื่อดังชาวเบลเยียมสามท่าน ได้แก่ Robert Senelle ศาสตราจารย์เกียรติคุณทางด้านกฎหมายมหาชนและกฎหมายเปรียบเทียบ, Emile Clément ผู้อำนวยการสำนักสภาผู้แทนราษฎรราชอาณาจักรเบลเยียม และ Edgard Van de Velde ศาสตราจารย์ทางด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายเปรียบเทียบและกฎหมายยุโรปพิมพ์โดยสำนักพิมพ์ ASP ซึ่งให้ข้อมูลการในการศึกษากฎหมายมหาชนและรวบรวมพัฒนาการทางกฎหมายตั้งแต่ยุคคลาสสิกมาจนถึงกฎบัตรว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป โดยผู้วิจารณ์วรรณกรรม ได้รับเกียรติจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม ซึ่งท่านจบการศึกษาปริญญาเอกทางด้านกฎหมายมหาชนและการบริหารงานภาครัฐจาก Deutsche Universitaet fuer Verwaltungswissenschaften Speyer สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และปัจจุบันดำรงตำแหน่งอาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและยังดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาในสำนักงานศาลปกครอง

พัฒนาการของวารสารจนก้าวผ่านปีที่ยี่สิบไม่ใช่เรื่องง่าย ต้องขอบคุณบรรณาธิการทุกท่านตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมาจากหลากหลายสาขาวิชา อันได้แก่ท่านแรก รองศาสตราจารย์ ดร. ธารทอง ทองสวัสดิ์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดูแลวารสารตั้งแต่ปีแรกจนถึงปีที่สาม (มกราคม 2536 – ธันวาคม 2538) ท่านที่สองผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จาริต ดิงศภัทย์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดูแลวารสารตั้งแต่ปีที่สี่จนถึงครึ่งปีแรกของปีที่เจ็ด (มกราคม 2539 – มิถุนายน 2542) ท่านที่สาม ศาสตราจารย์ ดร. พรสวรรค์ วัฒนางกูร คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดูแลวารสารตั้งแต่ครึ่งปีหลังปีที่เจ็ดจนถึงปีที่สิบสอง (กรกฎาคม 2542 – ธันวาคม 2547) และรองศาสตราจารย์ ดร. สุพธัชชัย ยิ้มประเสริฐ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยดูแลวารสารตั้งแต่ปีที่สิบสามจนถึงปีที่สิบแปด (มกราคม 2548 – ธันวาคม 2553) และที่สำคัญยิ่งที่ไม่กล่าวถึงมิได้เป็นอันขาดต้องขอบคุณท่านผู้อ่านที่เคารพ ที่ให้การสนับสนุนการทำงานของพวกเราเสมอมา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ณัฐนันท์ คุณมาศ

บรรณาธิการ

Editor's note

The Journal of European Studies in your hand now is considered important and a propitious moment for celebrating the 20th anniversary of the Journal which has been growing since its inception along with the Centre establishment for European Studies at Chulalongkorn University, the one and only centre of its kind in Thailand. Apropos of the Journal's 20th anniversary, its cover is specially designed as a wrapping gift of porcelain for all readers, as commonly practiced in Western custom especially in a wedding or birthday anniversary (or what they call vicennial or porcelain jubilee). I would also like to present it as an apology for the belated but very special issue of the Journal.

The reason it is considered important is that the editorial committee has compiled a number of European studies scholars' essays, starting from Professor Dr. Suthiphand Chirathivat "What can ASEAN Learn from the Experience of European Integration? An ASEAN Perspective" which once appeared on the book titled *ASEAN and EU: Forging New Linkages and Strategic Alliances* edited by Chia Siow Yue and Joseph L. H. Tan in 1997 and published by the Institute of Southeast Asian Studies, Singapore. The European Studies in Thailand was pioneered by Professor Dr. Suthiphand Chirathivat who had assumed the role of Director of the Centre for European Studies in its initial period. In an early stage, ASEAN and the EU were always matched up. He was one of the spearheading

scholars who compared the two organizations by pointing out the EU lessons that can be learned by ASEAN. Although written almost two decades ago, the essay is still contemporary and significant for ASEAN and ASEAN Community development nowadays.

Saying that Professor Dr. Suthiphand Chirathivat's essay is a classic work, we can also praise the next one for its interesting today's lessons from Europe to Southeast Asia. "Regional Human Rights Mechanism: Lessons from Europe to ASEAN" by Dr. Kasira Cheeppensook presents the two different views on human rights protection mechanisms by both regions. The author, who used to work at the Centre, specializes in ASEAN organization and ASEAN norms and also gives a lecture on the said issues at the M.A. in European Studies Program, Chulalongkorn University. She has received her Ph.D. from London School of Economics and Political Science (LSE), UK and is currently teaching at the Department of International Relations, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University.

The third essay "The European integration and the Promotion of the women's Right in 1950-1970s" is written by Dr. Bhawan Ruangsilp who is an expert in contemporary European history in Thailand. In this essay, she presents a historical view on the promotion of women's rights in parallel with the EU integration process; the concept of equality between working men and women or equal pay in the 1957 Treaty of Rome and other aspects of the equality between the sexes emerging later on. The author has received her Ph.D. in History from University of Leiden, the Netherlands. She once assumed the role of Director of the

ฉบับครบรอบ 20 ปี

Interdisciplinary programme for European Studies, Chulalongkorn University and now teaches at the Department of History, Faculty of Arts, Chulalongkorn University.

Jittipat Poonkham, an expert in the politics of superpowers, offers us the essay titled “Neoliberalizing Europe: An Unfinished Project”, which proposes neoliberalism as a framework of expounding today’s European Union, apart from the mainstream supranationalism and intergovernmentalism. He also criticizes Christopher J. Bickerton’s suggestion that EU member states prefer the EU’s obligations and conditions to the domestic factors of their own. The author views that this claim is not enough; in order to transcend the pristine norms and a rules, it should be explained instead by the concept of neoliberalism and capitalistic view which in fact allows the European Union’s existence and stands behind its current economic crisis. Jittipat Poonkham has graduated from Oxford University, UK and is currently a full-time lecturer at the Department of International Affairs, Faculty of Political Science, Thammasat University.

Potsawat Chaimongkolrat, a Master graduate from the European Studies program, wrote an essay called “Post-Yugoslav Serbia: a Time for Peacemaking and European Integration”, which explains Serbia’s efforts to pursue re-established relations with its once-troublesome neighbouring countries. The author shows that a closer integration with the European Union is a channel by which Serbia has been pursuing taking in order to develop a better tie with its neighbours as well as others EU member states. These peaceful gestures include the withdrawal of military forces, the recognition

of Kosovo as an independent state, and the extradition of Yugoslav war criminals to the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, in the Hague, the Netherlands. Serbia was consequently granted full EU-membership candidate status in 2012, with negotiations commencing in 2014 for Serbia's accession to the EU. Potsawat Chaimongkolrat works at the US Embassy in Thailand.

Itt Thirarath's "EU and Its Global Responsibility in Conflict Management" discusses the European Union's supporting roles to the US tutelage for conflict management. In the author's view, the EU has transformed itself by adding a security role to that of economic and civilian superpower which it already assume, so as to achieve economic and trading purposes. The author has a B.A. in Political Science with first-class honors is, an awardee of King Bhumibol's Scholarship and a promising young scholar who is to continue his Master's at the School of Advanced International Studies (SAIS), John Hopkins University, the US, under the Prem Fellow's scholarship.

Last but not least, the review of "The Road to Political Democracy: From Plato to the Charter of Fundamental Rights of the European Union", is a famous work of three Belgian public law scholars: Robert Senelle, Professor Emeritus of Public Law and Comparative Law; Emile Clément, Honorary Director of the Chamber of Representatives of the Belgian Parliament; and Edgard Van de Velde, Professor of Constitutional, Comparative and European Law. The book was published by ASP publishing company which has been contributing to the study of Public Law and the collection of law development from the classic period to the Charter of Fundamental

ฉบับครบรอบ 20 ปี

Rights of the European Union. Its reviewer is Assistant Professor Dr. Ackadej Chaiperm who has received his Ph.D. in Public Law and Public Administration from Deutsche Universitaet fuer Verwaltungswissenschaften Speyer, Germany. He is now a full-time lecturer at the Department of Public Administration, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. He also serves on the supervisory committee of the Office of the Administrative Court.

It has not been an easy path for this Journal to reach the milestone of its 20th anniversary. We owe a huge debt of gratitude to our former editors who came from interdisciplinary fields of study. The very first editor was Assistant Professor Dr. Tharnthong Thongsawat, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, for the first three years of the Journal (January 1993 – December 1995). The second was Assistant Professor Dr. Charit Tingsabadh, Faculty of Economics, Chulalongkorn University, for the fourth to the first half of the seventh year (January 1996 – June 1999). The third was Professor Dr. Pornsan Watanangura, Faculty of Arts, Chulalongkorn University, for the second half of the seventh to twelfth year (July 1999 – December 2004). And Assistant Professor Suthachai Yimprasert, Faculty of Arts, Chulalongkorn University, for the thirteenth to eighteenth year (January 2005 – December 2010). However, the most important thing is that as always we feel very grateful to all our readers for your support to our editorial team.

Respectfully yours,

Assistant Professor Dr. Natthanan Kunnamas
Editor

เกี่ยวกับผู้เขียน

ศ. ดร. สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์

- License es Sciences Economiques,
Universite d'Aix-Marseille, 2519
- Maitrise es Sciences Economiques,
Universite d'Aix-Marseille, 2520
- D.E.A en Sciences Economiques,
Universite de Paris I-Panthéon Sorbonne, 2522
- Doctorat de 3e cycle es Sciences Economicques,
Universite de Paris I-Panthéon Sorbonne, 2525

ดร. กษิร ชีพเป็นสุข

- Ph.D. (International Relations) (LSE)
- M.Phil. (International Relations) (Cambridge)
- รัฐศาสตรบัณฑิต (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ)
เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง เหรียญทอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดร. ภาวรรณ เรืองศิลป์

- Ph.D. in History, University of Leiden, The Netherlands
M.A. in Modern/Contemporary History and Modern German
Literature, University of Tübingen, Germany
- อักษรศาสตรบัณฑิต (ภาษาเยอรมัน และประวัติศาสตร์)
เกียรตินิยมอันดับ 2 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ฉบับครบรอบ 20 ปี

อาจารย์ จิตติภัทร พูนขำ

- MPhil (International Relations) St. Antony's College, University of Oxford, UK
- รัฐศาสตร์บัณฑิต
เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ)
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พศวัต ชัยมงคลรัตน์

- ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขายุโรปศึกษา
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ครุศาสตรบัณฑิต เอกภาษาอังกฤษ
เกียรตินิยมอันดับ 1 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อิทธิ ชีรรัฐ

- รัฐศาสตร์บัณฑิต (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ)
เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง เจริญทอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผศ. ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม

- Dr. rer. publ. (Deutsche Hochschule fuer Verwaltungswissenschaften Speyer, Germany)
- รัฐศาสตร์บัณฑิต (รป.ม.) รัฐประศาสนศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ปริญญาตรี รัฐศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สารบัญ

	หน้า
● What Can ASEAN Learn from the Experience of European Integration? An ASEAN Perspective <i>Suthiphand Chirathivat</i>	16
● กลไกรักษาสติธิมนุชยชนระดับภูมิภาค: บทเรียนจากยุโรปสู่อาเซียน <i>กษิร ชีพเป็นสุข</i>	54
● การบูรณาการยุโรปกับการจรรโลงสิทธิสตรี ทศวรรษ 1950 - ทศวรรษ 1970 <i>ภาวรรณ เรืองศิลป์</i>	72
● Neoliberalizing EUrope: An Unfinished Project? <i>Jittipat Poonkham</i>	94
● Post-Yugoslav Serbia: a Time for Peacemaking and European Integration <i>Potsawat Chaimongkolrat</i>	140
● สหภาพยุโรปและความรับผิดชอบในการจัดการปัญหา ความขัดแย้งในโลก <i>อิทธิ อัครรัฐ</i>	154
● Book Review <i>Ackadej Chaiperm</i>	178

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

ASEAN is increasingly perceived as the most viable and credible forum to develop into a regional community in Southeast Asia. Its increasingly prominent role, both at the regional and global level, cannot be denied today.

What Can ASEAN Learn from the Experience of European Integration? An ASEAN Perspective

*Suthiphand Chirathiwat*¹

Introduction

ASEAN is increasingly perceived as the most viable and credible forum to develop into a regional community in Southeast Asia. The aggregate land area and population of the seven members are larger than the fifteen-nation European Union (EU). Its increasingly prominent role, both at the regional and global level, cannot be denied today. The ASEAN countries are now galvanizing their efforts to better integrate and to help make the region harmonize in a more dynamic manner within the global economy.

There has been a proliferation of regional integration schemes of one kind or another world-wide. In fact, the EU and ASEAN represent two of the most longstanding and successful groupings in terms of regional integration experiences to be found in the world today. These developments, however, lead one to ask whether, in terms of their success and achievements, these two regional institutions have been the most efficient

¹ This article is a book chapter from "ASEAN and EU : Forging New Linkages and Strategic Alliances" under the permission of Chia Siow Yue and Joseph L.H. Tan in 1997 and published by the institute of Southeast Asian Studies, Singapore.

and effective forms of regional integration, which can serve as models for other nations.

The EU, notably, is composed of developed countries. Its integration process has been well sustained over four decades in the pursuit of regional economic goals. Indeed, the EU's progressive integration experiences are enriching for those who would like to learn about the theory of regional integration being empirically operationalized in a major region over time. The EU has now set its sight towards the highest stage of integration with the recent implementation of the Maastricht Treaty. Enlargement is also expected to bring in more members, especially from its associate members, consisting mainly of the transitional countries in Central and Eastern Europe. This would mean that the EU would include almost all countries in the European continent.

ASEAN, on the other hand, consists of mostly developing countries except Singapore (an NIE). In general terms, the ASEAN economies have experienced rapid economic growth and development arising from the success of export-oriented industrialization in past decades. All the ASEAN members realized the importance of regional order and have been substantively effective in being well-organized over the years. After more than two decades, ASEAN is now more firmly established as a regional entity ready to be involved in most issues related to them whether they are political, economic or other areas (Sopiee 1994). The recent establishment of the ASEAN Free Trade Area (or AFTA)² and ASEAN

² At the Fourth ASEAN Summit in 1992

Regional Forum (or ARF)³ has shown that ASEAN would like to integrate further its regional efforts to a global level. ASEAN is now in the process of deepening and widening its integration. The EU experience of economic integration with its longer history in the development of its institutions might be helpful and instructive to ASEAN.

This chapter looks at the experience of European integration and the lessons ASEAN can draw from it. First, ASEAN's past record of integration is reviewed. The study then examines a number of important areas seen from the ASEAN side. As far as the integration process is concerned, ASEAN is still not at the advanced or complex stage compared to the EU. The EU experience in this regard should be enlightening for ASEAN. In addition, as ASEAN has deepened and broadened its process to cover more substantive economic issues or areas and new members, there are various problems that have to be solved before the ASEAN integration process can be strengthened. The conclusion will discuss the future directions and achievements of ASEAN and lessons that can be learnt from the EU.

Review of ASEAN Economic Integration

A good way to understand the ASEAN experience in regional integration is to review major changes and the outcomes since its beginning (Soesastro 1994). Almost three decades of ASEAN have helped to shape the nature and style of working and thinking of this regional organization. As a whole, ASEAN has evolved over the years

³ Discussed for the first time in Bangkok in 1993.

to become an important example of integration which is different from its modest original goal of co-operation. The ASEAN Declaration of 1967, signed in Bangkok, had three main objectives at its core, but did not state views or ideas related to the details of regional integrating efforts. The aspiration of ASEAN leaders in the past was mainly limited to economic and political co-operation (Sopiee et al 1987).

This is why ASEAN was not designed at its origin to launch any exercises for regional integration among the member countries. Rather, it evolved with the process of the Cold War in Southeast Asia. Without it, there would not have been a two-track development in Southeast Asia: ASEAN stood for one group, and the Indochinese states for the other. The first major aim of the ASEAN group was then to bring peace and prosperity to the region. Political co-operation has been so productive that the dialogue has been developed into the ASEAN Regional Forum (ARF). It is encouraging for ASEAN to see the development of a political and security dialogue covering the whole region.

Compared to its success in regional political co-operation, ASEAN's success in economic co-operation has been less apparent. This is the impression of most observers from outside the group. ASEAN Preferential Trading Arrangements (ASEAN-PTA) efforts launched after the Second ASEAN Summit in 1977 and the common ASEAN industrial schemes can be cited as examples. Nevertheless, all these efforts have helped to produce two major outcomes: the ASEAN dialogue and the ASEAN economies. Members

of the group have been working together over the years, resulting in some sort of “ASEAN way” to facilitate dialogues among themselves (Sopiee 1994). The formative years of ASEAN were characterized by concern for national rather than regional co-operation. Gains from co-operation were not seen as being particularly important, and consequently, ASEAN economic co-operation did not advance with a total spirit of approval and confidence. The word “integration” remained a taboo, and was not even mentioned in terms of economic co-operation. But over the years, the concern was to build an Association of Southeast Asia and, with the diplomatic machinery it had created, ASEAN was able to provide a multilateral framework for the pursuit of unilateral national interests.⁴

Gradually, the mechanisms of getting together among the ASEAN member countries became conducive to creating some kinds of permanent dialogue among officials and decision-makers. This favourable environment enabled ASEAN members to see gains from cooperation increasing. With co-operation, opportunities to be gained from one another became increasingly attractive. ASEAN tends to be very pragmatic in its approach. Although each country still pursues its own interests, the member countries have begun to perceive the importance of greater co-operation among themselves.

In fact, the benefits of economic co-operation began to be

⁴ Narongchai Akrasanee and David Stifel, “The Political Economy of the ASEAN Free Trade Area”, in AFTA: The Way Ahead, edited by P. Imada and S. Naya (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1992), p.31.

obvious following the adjustment policies as a result of external factors of the 1980s.⁵ Some ASEAN countries such as Malaysia, Indonesia and Thailand began to take an outward-looking strategy with a market-driven principle as the key to their development. The process of reform and economic development that occurred in the ASEAN economies has markedly eased the integration of their economies with those in the rest of the world. The actual economic policies that have brought about these changes are almost entirely unilateral in nature, but these changes have caused ASEAN's attention to focus in a more systematic way on regionally co-ordinated economic policy development. Regional economic co-ordination and harmonization have encouraged ASEAN leaders to move a step further to create the ASEAN Free Trade Area (AFTA) at the Fourth ASEAN Summit in Singapore in January 1992 (Chirathivat 1996).

Several reasons have been advanced as to why ASEAN needed to create AFTA.⁶ The success of the ASEAN economies as a result of adopting an outward-looking growth strategy based on foreign direct investment and the emergence of regionalism, especially in Europe and America after the end of the Cold War, are primarily cited as important factors leading to the creation of AFTA. In fact, the major achievements of ASEAN have

⁵ Especially the volatilities of exchange rates and interest rates in the first half of the 1980s.

⁶ Suthiphand Chirathivat, "Asean Economic Integration with the World through AFTA", in *AFTA in a Changing International Economy*, edited by Joseph L.H. Tan (Singapore: ISEAS, 1996).

been in the processes of reform, including economic development, economic policies with sound macroeconomic stability, and a smooth transition in economic structure. All of these have helped to explain why AFTA would enable ASEAN to become an attractive region for trade and investment. As the process of ASEAN market integration continues more rapidly, the grouping needs to maintain the region's competitiveness in the world. This has led ASEAN policy-makers to embark on institutionalized integration in order to facilitate ASEAN's economic integration with the world.

This rationale in terms of market integration helps to frame some kinds of new reflections for less developed countries (LDCs) to integrate with the world. It is important not to overlook the broader context of the ASEAN economies with the Asia-Pacific and the world economy. Within East Asia, the ASEAN economies have become more interdependent with the whole region. In the areas of trade, it is characterized more as intra-industry trade with Japan and the Asian newly industrializing countries (NIEs) and covering mostly the emerging markets of the region. Foreign direct investment and technology transfer have become focal points for the development of activities in which foreign participation is sought. Finally, trade and investment policies in ASEAN and East Asia have resulted in the realization of economic liberalization in ASEAN in the 1980s, which continues to the present.

ASEAN Economic Integration Reconsidered

Although ASEAN has obviously achieved success in market integration since the 1980s, in official statements and diplomatic exchanges, the term “ASEAN economic co-operation” is used whilst “ASEAN economic integration”, as a term is avoided. It was after the Third ASEAN Summit in Manila in 1987 that ASEAN officials felt the need to deepen its institutional framework covering the integration aspects which had been left outside the framework of economic and political co-operation. A plan for regional integration was called for in order to debate the kinds of regional integration that ASEAN should work towards.

To begin with, defining the term “regional integration” has never been easy in the academic sense. In fact, integration is an ambiguous concept referring to both a product and a process, as J. Dosch and M. Mols (1994, p. 214) have observed:

Integration as a process means tight ramified and multiple interactions between involved actors on a broad span of policy issues and concerns. Integration as a product or condition refers to the existence of a new centre of decision-making with all its legal and institutional consequences, including a new focus of political loyalty and identification beyond the original non-states. Taking both aspects into account, integration means continued, intensified, and hardly reversible co-operation which leads finally to a noticeable transfer of national sovereignty to a new power centre, respectively to an appropriate institutional structure.

The question of how regional integration should work in ASEAN has generated debates among both academics and policy-makers. Some would see ASEAN as already integrated with the world, with the present liberalization of trade and investment, without necessitating ASEAN's own integration efforts. The concern of these people is that regionalism is the second-best policy and can bring about ill effects if trade diversion, for example, is far greater than trade creation gained from the exercises. The proponents, on the other hand, recognize the second best choice of regional integration, but they see the integration of the grouping as tying a common process together before reaching higher goals. Of course, they are aware that the danger of trade diversion, if unchecked, could be costly to member countries.⁷

In principle, regional integration is also based on the process of "a point of no return" (Dosch and Mols 1994, p. 214). The important question is whether ASEAN is ready to leave a sort of reversible cooperation and go for deeper integration among its members. It has never been easy for ASEAN to answer this central question related to its present and future. The Fourth ASEAN Summit in Singapore in 1992 cleared these doubts about ASEAN's stand on regional integration. The leaders made it clear that AFTA is not so much about integrating among members, but it is the way in which ASEAN members can get together to increase their competitiveness in the world (Chirathivat 1993). ASEAN's integration

⁷ For example, the AFTA recommendation of 0-5 per cent tariff is far greater than unilateral tariff practices to outsiders, and therefore trade diversion caused by AFTA can be high.

efforts are responses to both internal and external forces.

ASEAN cannot allow itself to stand still in the area of regional co-operation. In a rapidly changing global environment, the grouping needs to renew its vision. Its achievements in diplomacy and politics have strengthened its cohesion and increased its confidence in its ability to play a key role in regional and global affairs. The end of the Cold War has helped to advance the primacy of economics to centre stage. Hence, all these factors have led to new reflections on regional economic harmonization and integration. The major elements required to foster a new dimension in economic integration in ASEAN include the following:

1. To promote ASEAN further as trade and investment areas in an increasingly competitive world environment;
2. To extend and combine ASEAN resources to realize their full potentials, as these need not be limited to national barriers;
3. To help ASEAN prepare for further regional and global liberalization of trade and investment;
4. To prepare ASEAN to face issues related to trade and investment through more cohesive efforts;
5. To understand ASEAN as a regional core for each member country.

ASEAN leaders at the Fourth ASEAN Summit in 1992 adopted a framework for a greater sense of an ASEAN economic community. To achieve this, the grouping would need to set out

more co-operative guidelines as well as specific areas of endeavour to operationalize that vision. Apart from economic cooperation, other important areas include the decision-making process, political co-operation and organizational structure. The leaders adopted the following new policies:

1. The post of “Secretary-General of the ASEAN Secretariat” was changed to the “Secretary-General of ASEAN”. He is accorded ministerial status with the mandate to initiate, advise, coordinate and implement ASEAN activities.⁸
2. The ASEAN Heads of Government or the ASEAN Summit would meet formally every three years,⁹ and informally at least once in between to lay down directions and initiatives for ASEAN activities.
3. The Secretariat has now expanded its functions to cover five major bureaus: General Affairs, Economic Co-operation, Functional Co-operation, ASEAN Co-operation Unit (ACU) and Dialogue Relations, and the AFTA Unit.¹⁰

⁸ “The Protocol Amending the Agreement on the Establishment of the ASEAN Secretariat, signed in Manila on 22 July 1992, provides that the Secretary-General is responsible to the Heads of Government Meeting and to all Meetings of ASEAN Ministers when they are in session and to the Chairman of the ASEAN Standing Committee”. Cited from ASEAN: An Overview (Jakarta : ASEAN Secretariat, 1995).

⁹ The last time was the Fifth ASEAN Summit in Bangkok in December 1995

¹⁰ This change reflected the spirit and goals of the Fourth Summit : “Towards strengthening and intensifying intra-ASEAN cooperation”.

4. The ASEAN Economic Ministers (or the AEM) will oversee and provide policy guidance in the implementation of economic cooperation programmes and activities.¹¹

But one can question whether all of these changes in the institutional framework will support the new thinking of regional integration. Doubts still remain on many fronts. As Pelkmans puts it:¹²

The excessive decentralization of the ASEAN decision-making process, the neglect of the Secretariat, the lack of clear, long-run guidelines for economic cooperation, and the emphasis on ad-hoc projects led to a tendency to trying to exploit ASEAN.

All these questions were there before the Fourth ASEAN Summit and probably still remain today although ASEAN has started to reorganize itself under the new structure. This has caused difficulties for ASEAN in terms of optimizing its efforts in regional integration.

Apart from the debate on restructuring ASEAN institutions to better support the new framework, there still remains the question of ASEAN's path to regional integration. The so-called "ASEAN way" or ASEAN consensus has always been the means for members to

¹¹ The policy decisions of the AEM are carried out, implemented and monitored by the Senior Economic Officials Meeting (SEOM) which is required to meet at least four times a year. SEOM is supported by the strengthened ASEAN Secretariat which assists, among other things, in co-ordinating, monitoring and implementing economic co-operation activities.

¹² Pelkmans (1992), p. 101.

get organized together. At this juncture, it is clear that ASEAN is trying to develop its structure and scope as an organization in order to cope with the new process of regional integration. This is an important challenge for the grouping at the turn into the twenty-first century.

There is much evidence to indicate that the ASEAN institution did not correspond to the vision of its leaders when ASEAN was formed. The economic and political challenges of ASEAN have been changing over the years. ASEAN's institutional development always lagged behind the "ASEAN way". Finally, when ASEAN is ready to deepen its integrating efforts together, it is found that the ASEAN institutional machinery is not suitable; it is unclear in its structure, ad-hoc in terms of its major decision-making process and non-transparent in terms of the complex set-up. The new organizational structure of ASEAN is, however, trying to improve on its past weaknesses. Still, there are numerous issues that remain to be resolved in the years ahead (Singh 1994).

ASEAN's Challenge: Learning from European Integration?

There is an obvious need for ASEAN to put stronger emphasis on regional integration at the policy level as the twenty-first century approaches. By envisioning well the future process, the strong growth and economic resilience in ASEAN can be well sustained. ASEAN is now in the process of deepening and widening its integration. Before its realization, however, there are fundamental issues that the grouping needs to examine carefully.

This challenge for ASEAN can be realized by learning from the EU experience of economic integration.

Compared to the EU, ASEAN is a grouping of LDCs (except Singapore) organized with a common agenda for regional co-operation. Each country builds its own strengths and identity through its long history and culture. The recent emphasis on an outward-looking strategy means that ASEAN, while emphasizing regional pursuits, also needs strong inter-action with the outside world. This is different from the EU where the intra-grouping activities are more inward-looking and more closely co-ordinated. The rationale for ASEAN economic integration, therefore, means that these exercises would help to integrate ASEAN better within the global economy. This is quite different from the development of the EU through the Single European Market or the Maastricht Treaty.

However, if one compares the experiences of regional integration of the two regions, one would find similarities in the two processes. The move towards deeper integration means that the law of one price would have strong implications upon member countries. Where barriers related to transaction costs decline, prices of goods, services and other factors in various markets converge.¹³ The EU has stated clearly these approaches while moving ahead in its programme. ASEAN, on the other hand, dominated up to present by market integration, seems to pay little attention to institutionalized integration.

¹³ And so do markets which finally become one single market-place. See R.Langhammer (1993). p.33.

In fact, the reduction of transaction costs within the EU is clearly made by both market mechanisms and institutional support. In ASEAN, this same reduction has worked well in the past to facilitate market integration. However, in future, the trend within ASEAN towards declining costs of transactions could be due to the combined efforts of institutionalized integration. Otherwise, the remaining transaction costs can impede market integration which has been achieved up to now within ASEAN and the global economy. ASEAN co-operation in the areas of macroeconomics, capital and labour movements are some examples of ASEAN's efforts to harmonize the economies of the region.

Because the grouping is flexible and pragmatic in its approach, it is difficult to foresee for the moment heavily institutionalized integration in ASEAN. This does not mean that ASEAN has not paid attention to the flows of goods, services and factors of production such as capital and labour, which are becoming important in the region. ASEAN's policy cohesion or convergence is important in this regard in the years to come.

The question now is how ASEAN should combine its institutionalized integration in order to facilitate greater market integration.¹⁴

¹⁴ As Langhammer puts it: "institutionalized integration combined with some less favourable prerequisites for AFTA may be a step towards intensified economic integration". See Langhammer (1993), p.45

“A recent study has shown that there is a growing convergence of views within ASEAN as to the viability of enhanced ASEAN economic integration” (Green 1995, p. 61). The analysis of the degree of cohesion within each country grouping has been shown for different measures of economic performance and policy, including exchange rate, money supply and growth rates. The findings for exchange rate stability, as shown from the data, suggest that there was both cohesion for nominal and real exchange rates. The continuity of exchange rate stability, however, will require stability in financial and monetary policies. As for the trends in interest rates, there is little convergence. However, more cohesion can be observed for money supply growth rates. With respect to performance indicators, including real exchange rates and inflation in the late 1980s, there was apparently considerable cohesion.

In order to discuss the institutionalized integration of ASEAN,¹⁵ it should be noted that ASEAN co-operation was pursued as a means of assuring national independence and mutual benefits for all participants. Inherent genuine national strengths and weaknesses have always been reflected while ASEAN has tried to harmonize its policies through economic and political co-operation. Similar to the EU, the ASEAN member-countries would not like to lose their own national identities while ASEAN as a group moves towards deeper regional integration. The EU may have had strong principles through its founders like Jean Monnet, Robert Schumann and

¹⁵ For a full discussion on this subject, see below.

Konrad Adenauer. ASEAN too has some strong leaders to take care of its pragmatic approach.

There are a number of issues for institutionalized integration in ASEAN compared to the EU, which should be discussed, namely,

1. the future role of institutions to support economic and social cohesion among members;
2. the guidance of principles, flexibility and strength in practice;
3. the works of national and regional issues at the individual country level;
4. the shape of different facets of integration.

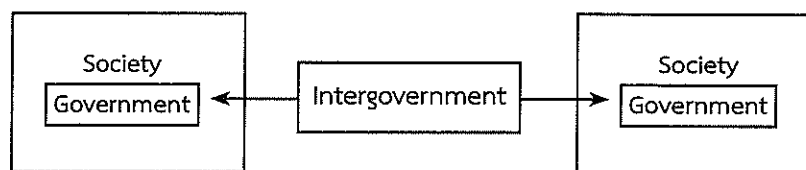
The first issue has long been recognized as very important in regional integration attempts. ASEAN and the EU have more or less carried out economic and political cohesion successfully among members. The EU experienced the ups and downs of these exercises, but has been able to survive well through several crises, both in economics and politics. ASEAN has been able to nurture its political will to stay together as a grouping while economic cohesion has become an obvious path since the implementation of AFTA. The ideals and aspirations of the EU institutions in conjunction with national interests have resulted in a principle called “subsidiarity”; this has become the major driving force in dividing the responsibilities between the EU and the various national governments in Europe. ASEAN has not yet worked out such an approach. In fact, its programmes depend very much upon the decisions of its leaders, while institutional support remains weak up to the present. ASEAN needs

to strengthen the role of institutions to support better the economic and social cohesion among its members.

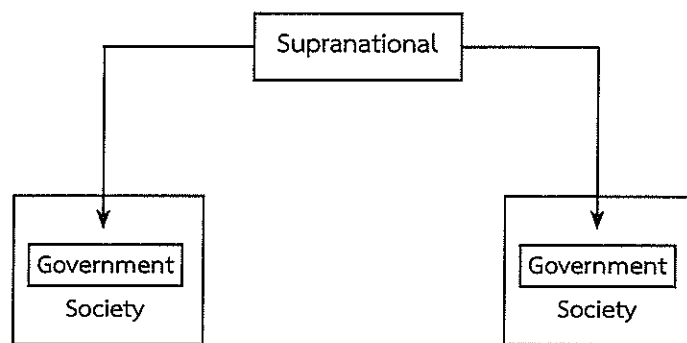
However, the evolving institutions of ASEAN and the EU seem to be very different, reflecting the substantive differences in evolution and constant adaptation to suit their own needs or purposes. The EU, with its highly developed institutionalization, now includes as its major features, the Commission, the Council, the Court of Justice and the Parliament (Wallace and Wallace 1996). Its institutional configuration over the years has marked the stages of European integration. Its governance has become more transnational in form and operation. At the same time, the European partnership, through national administrative procedures for Community decisions, is also becoming increasingly significant (Keohane and Hoffmann 1990).

These institutional dynamics in the EU are of a different nature from that known in ASEAN. The EU is a supranational organization in which major institutions are empowered to interact strongly with the nation states. ASEAN, in this sense, differs much from the EU in its nature: it is a purely intergovernmental organization and it is still a loose structure (see Figure 10.1). Although the Fourth ASEAN Summit succeeded in restructuring the institutional framework for the first time, this reform is only the beginning and major co-operative efforts are needed from the ASEAN members.

FIGURE 10.1
ASEAN-type Organization

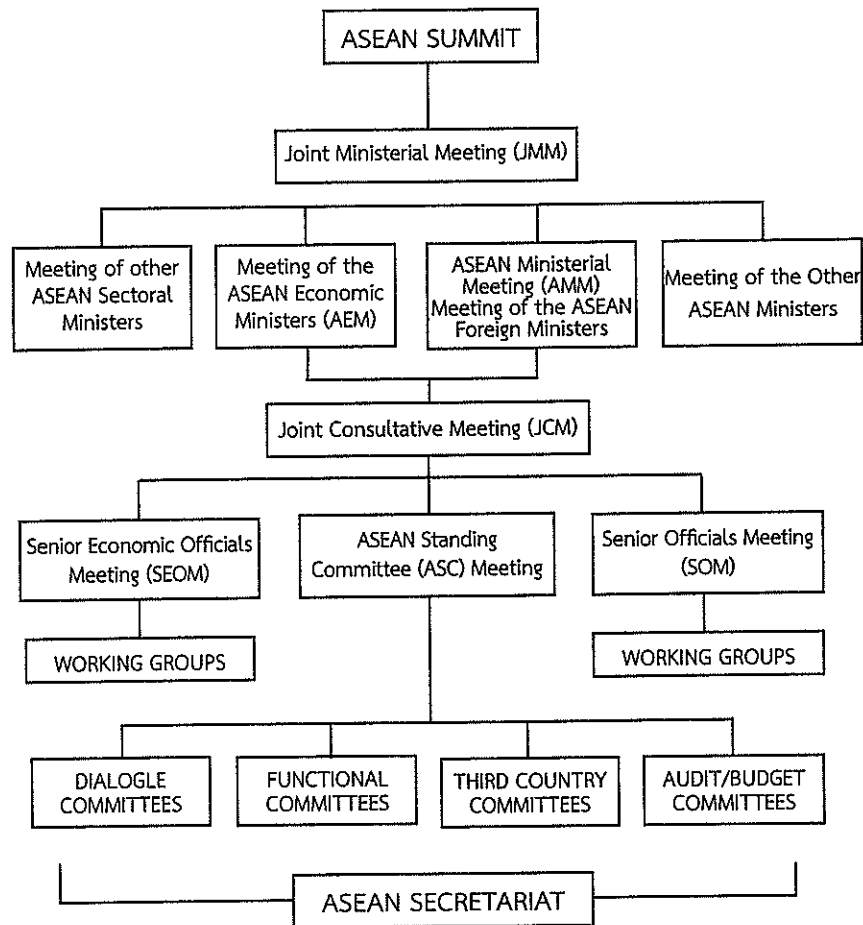


EU-type Organization



With the new organizational structure of ASEAN since the Fourth Summit (see Figure 10.2), the Secretary-General of ASEAN is now accorded higher ministerial status. However, he is only one minister and cannot in practice counter the other seven ASEAN national secretariats seeking objectives which at times are reflective of individual country's interests rather than the collective regional interest.

FIGURE 10.2
Organizational Structure of ASEAN



Therefore, the ASEAN Standing Committee (ASC) Meeting has difficulties instructing all parties concerned. This institutional mechanism, although clearer at present than in the past, has difficulties in its operation. The other level of ASEAN decision-making

is made through the Joint Ministerial Meeting (JMM), the meeting of the ASEAN Foreign Ministers, the ASEAN Ministerial Meeting (AMM), and the meeting of the ASEAN Economic Ministers (AEM), assisted by their senior officials meetings (both SOM and SEOM), and the Joint Consultative Meeting (JCM). The institutional framework, in this sense, covers mainly the executive branch of the organization. For this reason, ASEAN can learn from the EU to a large extent, perhaps not in terms of the details, but in terms of its institutional framework that would allow the group to work towards its own regional integration. As for the details in restructuring ASEAN's future institutional framework, this should start with the ASEAN Standing Committee (ASC), the Senior Officials Meeting (SOM) and the Senior Economic Officials Meeting (SEOM). This is to allow proper sharing of responsibility for the agenda of these agencies. There have been suggestions that the ASEAN Secretariat, if it is to be effective, should look to the example and role of the European Commission¹⁶ (see Figure 10.3) as ASEAN needs to be challenged further in its institutional development.

Another issue of great importance if ASEAN decides to work towards institutionalized integration is one of the major organizing principles in ASEAN¹⁷, that is, decision-making by consensus. This

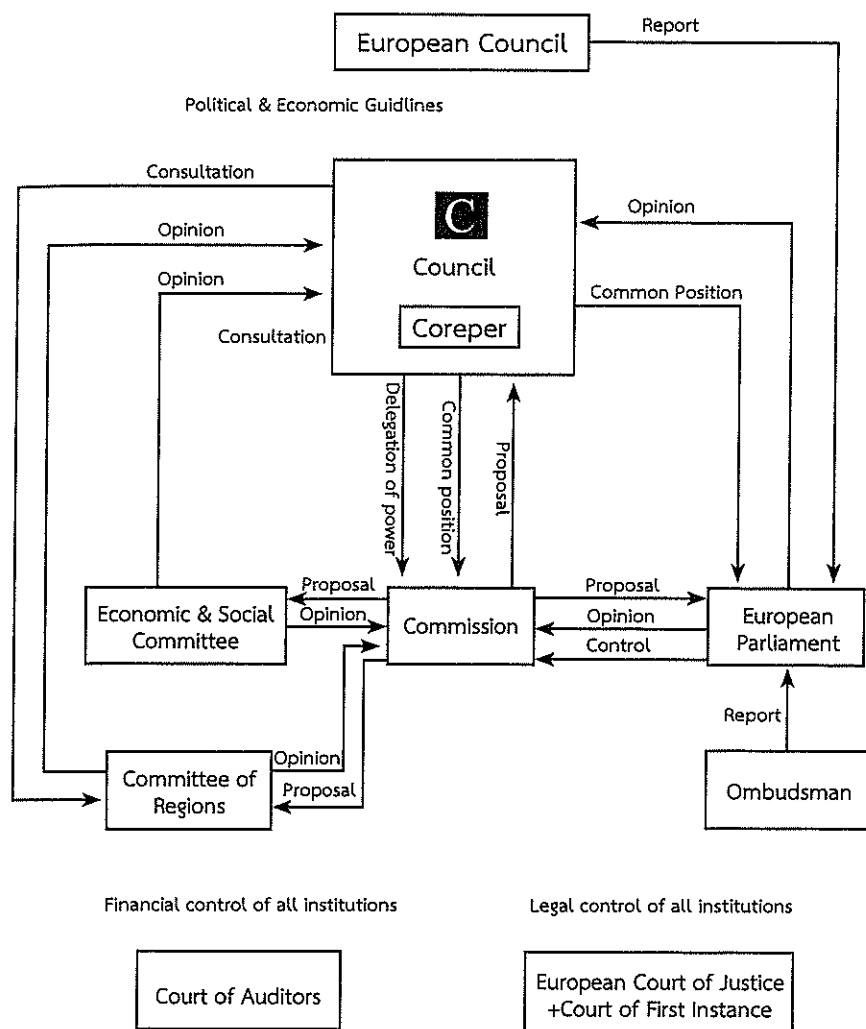
¹⁶ The European Commission, in this sense, has been directing policy initiatives and ensuring the implementation of the treaties of the European Union.

¹⁷ On the ASEAN way, see Noordin Sopiee, "The ASEAN Way" (Paper prepared for the Sixth Southeast Asia Forum on "One Southeast Asia: Political, Economic and Security Implications", organized by ASEAN-ISIS, 10-13 December 1994, Kuala Lumpur), mimeographed.

principle has served the ASEAN agenda well in the past as ASEAN was still not mature in its experiences. However, ASEAN is moving towards greater economic integration through several measures. More complexities in decision-making would make the consensus principle more difficult to apply in the future. The EU experience in this area is an interesting one. To keep things moving faster, the EU decided to adopt the principle of qualified majority, instead of the consensus principle, when they agreed on treaty changes in the European Single Act of 1987. This allowed decisions to be made more easily. Otherwise, things would probably have moved slowly and could have obstructed several exercises of integration. What is important is that if ASEAN is looking for principles to apply, the principles adopted should have some flexibility and strength in practice to allow the continuity of the ASEAN process to flow without too much rigidity.

Another issue concerns national and regional interests at the country level: as each country would have to consider intra-regional affairs as well as domestic matters, it is important to make provisions in these areas. The building-up of capabilities to work within the new institutional framework has to be harmonized and co-ordinated among members. In the case of the EU, the “Eurocrats” in Brussels are much greater in number than the “ASEANcrats” in Jakarta. The linkages between the EU and member institutions are important in many aspects of EU legislation and ratification. There are obviously different scenarios in ASEAN where its institutions are still not performing effectively to link regional and national issues together.

Figure 10.3
The Inter-Relationship of Community Institutions



However, it is not wise for these regions pursuing institutionalized integration to copy too much from each other. This is because there are different facets of integration as each region has tried to develop its own approach. For some, the different facets are unique in giving special characteristics to the experiences gained from regional integration. Therefore, although ASEAN can learn from the EU, ASEAN should retain its pace and alertness as it moves forward.

New Dynamics in ASEAN Integration

The renewed interest in ASEAN integration has been in part a response to the rising trend of regionalism world-wide. However, this current interest has also been brought about by the success of unilateral trade and investment liberalization in individual ASEAN countries, leading to the viability of an intra-regional liberalization plan. At this stage, ASEAN has undergone changes which favour gains to be made from economic integration¹⁸. In this process, ASEAN has emerged as the most developed example of regional integration in Asia.

To understand the new dynamics in the process of ASEAN integration, reflecting as well as reshaping the above-mentioned changes in ASEAN, one has to focus not only on the AFTA programme

¹⁸ Hans Christoph Rieger reiterates that in the 1970s the EC tended to be seen as a model worth emulating. Then, in the 1980s, Europe's growth potential and its own problems raised doubts among ASEAN circles about the gains to be obtained. Now the pendulum seems to be swinging in the other direction once more. Rieger (1991), p. 160.

but also to take future developments¹⁹ not specifically included in AFTA into account. Again, one has to understand that AFTA must be regarded as a step towards greater economic integration. Of course, the overall gains are supposed to be greater than losses, which helps each member country to compromise with their own national interests.

ASEAN Economic Community?

The grouping is of the view that the viability of enhanced economic integration should be in line with the growing convergence of views within ASEAN (ASEAN Secretariat 1991: VI).

To create a greater sense of an ASEAN economic community, ASEAN needs a general cooperative framework to guide its vision, as well as specific areas of endeavor to operationalize its vision.

In its latest report,²⁰ it has called for greater economic integration through several bold economic measures. The ASEAN Free Trade Area has to be seen as a concrete step in integration aimed at the creation of an ASEAN economic community. However, more measures are required should ASEAN decide to go beyond a simple free trade agreement.

¹⁹ The ASEAN Secretariat has termed this the "AFTA Plus Program". ASEAN Standing Committee, "ASEAN Economic Cooperation for the 1990's" (Report prepared with the assistance of the UNDP, October 1991).

²⁰ ASEAN Secretariat, ASEAN Update 3/96 (May-June 1996), p. 12.

As for the AFTA plan, the Fourth ASEAN Summit in Singapore had decided to establish it in fifteen years, but this was later shortened to ten years. The member countries had agreed to reduce their tariffs to the level of 0-5 per cent together with the elimination of most nontariff barriers by the year 2003. The programme now covers most sectors, with the service sector included as the last sector to be negotiated in the next three years.

Overall, the gains from AFTA liberalization seem to be positive, especially seen from the perspective of trade creation. Somehow, the results from this intra-regional programme have not been substantial, compared to the overall most-favoured nation (MFN) liberalization (Ariff 1994). However, AFTA is a positive development in ASEAN as it will lead the grouping to a faster pace consistent with the expectations of global trade liberalization within the World Trade Organization. Within the AFTA scheme, all members should be aware of the economic costs of diverting imports from major industrial countries to intra-regional trade. This effect can be strong if differences in each member's tariffs compared to quasi-zero tariffs within ASEAN remain high. In this case, the ASEAN countries would feel the necessity to narrow down differences in their extra-regional structure of tariffs imposed on outside countries.

A natural development would be that intra-regional trade liberalization within ASEAN would be accompanied by the convergence of ASEAN countries' external tariff structures. In this case, discussions on policy in ASEAN should focus on this particular issue. The EU member states formed a customs union in the 1960s. The ASEAN countries have actually entered into a similar

respect, has its own programme on social chapters and a cohesion fund to correspond to such concerns while the grouping is moving further ahead. For ASEAN, contributions in this area are still minimal. But as each country progresses, there should be some discussion and concrete decisions made about what should be done in the field of regional social co-operation.

Another important issue in the future for the grouping is how to manage well its collective interests and co-operative work in the agricultural sector. The EU experience in this area has not been smooth. ASEAN can learn not to repeat the EU's mistakes. The agri-cultural sector continues to support a major part of the populations in several ASEAN countries, particularly Indonesia, Vietnam, the Philippines and Thailand. This sector has helped to cushion the shock of high prices caused by inflation in other sectors. So the question is how to stabilize the sector as progress continues. In fact, in the ASEAN countries, unemployment has been absorbed and there is no problem of budget deficit arising from this sector. Presently, agricultural products are not in high demand, but the situation may change in the next ten to fifteen years as more and more people from the rural areas move to the cities. Indonesia, the Philippines and Thailand have seen such a development. In fact, this trend puts pressure on both the agricultural sector and the rest of the economy. The rural areas, if not developed well in the integration process, can be inefficient and thus would demand more subsidies from the central government. ASEAN has to find a way to address and solve this problematic issue presently as well as in the future.

Implications of an Expanding ASEAN

The end of the Cold War has opened up the imminent possibility for the countries in South-east Asia to unite under one ASEAN flag for the first time in its recent history. ASEAN already included Vietnam, a country in transition, as its seventh member in 1995. The Fifth ASEAN Summit Declaration in Bangkok in 1995 charted the course and set the directions and goals that would see ASEAN moving to the establishment of an ASEAN community of ten countries. In the years ahead, ASEAN will further expand to include Cambodia, Laos and Myanmar.²¹

This broadening process leaves numerous issues related to economic implications open for discussion. The grouping, when compared to the EU, is different in terms of physical size, resource endowment, development levels, and per capita income, institutional set-up, and government. In order to carry out successfully the broadening process, ASEAN would need to assess its implications at the regional and national levels when new members are to be brought in.

It is obvious that there is a need for ASEAN to set out firm conditions and understanding before admitting new countries. It is worth noting that this has occurred prior to every round of

²¹ At the Fifth ASEAN Summit in 1995, the meeting of all the leaders of the Southeast Asian states saw the signing of the Southeast Asia Nuclear Weapons Free Zone Treaty. The Treaty represents the first step forward in the creation of a Southeast Asia that is free of nuclear weapons, as well as the prevention of the proliferation of nuclear weapons in the region (ASEAN Secretariat 1996, p. 11).

enlargement in the European case. The normal deadline for AFTA, for example, cannot be fulfilled by new members and so ASEAN must be flexible in the case of those countries. The EU had applied the asymmetrical approach to those prospective new members in Eastern and Central Europe with strict conditions. ASEAN has to work out its own approach, but must be firm in its practices so that new members can integrate accordingly within the group. It is important that the admission of these new members should not dislodge the so-called “ASEAN way” built in place after a few decades of co-operative efforts. Common goals and future directions perceived and shared among old and new members should promote a common understanding of mutual interests.

In fact, the EU has always made clear that enlargement should proceed in line with the economic strength and political maturity of candidates rather than as a single leap into a union. ASEAN should make these criteria known to new members in the integration process. Their inclusion would have minimal impact in the short run, but economies of scale and scope can be added, especially by multinational corporations and their direct foreign investments. This can be done through the electronic and automobile industries. These industries have demonstrated their comparative advantage in an enlarged ASEAN, with their affiliates, parts and components being operated from within and outside the region.

An enlarged ASEAN can be interpreted differently when seen from each country’s perspective. Overall, the end of the Cold War has given an opportunity for ASEAN to help those Indochinese

countries in transition to integrate within the grouping. Vietnam is already its seventh member. Laos and Cambodia are expected to join soon. These countries in transition look to ASEAN as a model for growth and prosperity. The economic implications of being closer to ASEAN are that they would be able to link their economic development and resources to the outside world at the same time, thus benefiting from the progress of the rest.

In the longer term, the addition of the Indochinese states to the rest of ASEAN can change the existing landscape of complementarities among the existing members. The Philippines, Indonesia and Thailand may feel the impact of this change greater. Singapore and Malaysia who are better prepared in their policy towards Indochina will continue to advance themselves in ASEAN. Thailand is too close to Indochina to let this opportunity slip by. The country could ask more of the other ASEAN countries in order to join together in a common effort. The ASEAN-Mekong Basin development co-operation is one example which would benefit the Indochinese states and the whole of Southeast Asia. Generally, geo-graphical proximities and physical distance are becoming more important today in South-east Asia. It depends on how ASEAN would like to explore this possibility of broadening the scope to achieve its goal of integration in the years to come (Low 1994).

Conclusion

ASEAN economic growth and prosperity has been remarkable from the 1980s to the present. The export-led industrialization in the region has been reasonably well implemented and most of

the ASEAN countries are much closer to the beginning of this development process than to the end. This success has been achieved by the individual countries by remaining open to the global economy. In fact, ASEAN market integration has been multilateralized with a number of countries involved.

The end of the Cold War turned ASEAN's attention to economic issues, with the Fourth Summit in 1992 setting the objective of an AFTA within fifteen years, and subsequently accelerated to ten years through the mechanism of a common internal tariff. This has given rise to ASEAN regionalism and the new dynamics in its integration. The grouping is definitely moving towards the deepening and broadening process of its integration and this gives rise to much speculation about what ASEAN's future integration would be like. The Fifth Summit in Bangkok in December 1995 showed political leaders to be ahead of their officials and established a tone of change for greater integration.

If ASEAN moves in this direction towards more institutionalized integration, the EU is a case in point where ASEAN can gain insight and knowledge from their experience. Of course, this does not mean that ASEAN should duplicate the European model. On the other hand, there are some common elements related to institutionalized integration which ASEAN can learn from the EU, for example, the economic and social cohesion among members, the guiding principles, flexibility and strength in practice, the handling of national and regional issues, the shape of different facets of integration, the role of particular institutions, and so forth.

The new dynamics in ASEAN also raises the issue of the creation of an ASEAN Economic Community, once AFTA is completed, together with the harmonization of ASEAN's common external tariff structure. ASEAN must also take into consideration the negative consequences arising from the spillover effects of the integration process. Finally, the broadening of ASEAN (from seven to ten members) is a useful and important exercise for old and new members, who can look forward to exploring new opportunities for trade, growth and development open to them at the regional and global level.

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

- Akrasanee, Narongchai and David Stifel. "The Political Economy of the ASEAN Free Trade Area". In *AFTA: The Way Ahead*, edited by Pearl Imada and Seiji Naya. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1992.
- Ariff, Mohamed. "Perspective on AFTA and Beyond: Progress, Issues and Problems of Liberalization for Malaysia". Paper prepared for the Conference on "AFTA and Beyond: An ASEAN Perspective", organized by TDRI, Queen's University, and ESCAP, Bangkok, 27-28 April 1994. Mimeographed.
- ASEAN Secretariat. *ASEAN Update*, Vol.3/96, May-June 1996a.
- . *ASEAN Update*, Vol.2/96, March-April 1996b.
- . *ASEAN: An Overview*. Jakarta, 1995.
- . "ASEAN Economic Cooperation for the 1990's". 24 October, 1991 (unpublished).
- Chirathivat, Suthiphand. "ASEAN Economic Integration with the World through AFTA". *AFTA in the Changing International Economy*, edited by Joseph L.H. Tan. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1996.
- . "A Step Towards Intensified Economic Integration?" In *ASEAN Future Economic and Political Cooperation*, edited by Wolfgang Moellers and Rohana Mahmood. Malaysia: Institute of Strategic and International Studies, 1993.
- Dosch, Jorn and Manfred Mols. "Why ASEAN Co-operation Cannot Work as a Model for Regionalism Elsewhere - A Reply". *ASEAN Economic Bulletin* 11,no. 2 (November 1994): 212-22

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

- Green, David J. "Convergence and Cohesion within ASEAN 4". *Asia-Pacific Economic Community?* Edited by Du Ha. New Jersey : J. Press Inc., 1995.
- Imada, Pearl and Seiji Naya, eds. *AFTA: The Way Ahead*. Singapore: Institute Of Southeast Asian Studies, 1992.
- Keohane, R.O. and S. Hoffmann. "Conclusions: Community Politics and Institutional Change". In *The Dynamics of European Integration*, edited by W. Wallace, pp.276-300. London, New York: Routledge, 1990.
- Langhammer Rolf J. "AFTA-A Step Towards Intensified Economic Integration?". In *ASEAN Future Economic and Political Cooperation*, edited by Wolfgang Moellers and Rohana Mahmood. Malaysia: ISIS, 1993.
- . "ASEAN Economic Co-operation: A Stock-Taking from a Political Economy Point of View". *ASEAN Economic Bulletin* 8, no.2 (November 1991):137-50.
- Low, Linda. "An Expanded ASEAN: The Economic Implications". Paper prepared for the Sixth Southeast Asia Forum on "One Southeast Asia: Political, Economic and Security Implications", organized by ASEAN-ISIS, Kuala Lumpur, 10 - 13 December 1994. Mimeographed.
- Mistry, Percy S. "Regional Integration and Development : Panacea or Pitfall ?" Paper prepared for a Symposium on "The Future of Regional Economic Integration", organized by FONDAD in The Hague, 4-6 September 1994.
- Nugent, Neill. *The Government and Politics of the European Union*. Third edition. London: Macmillan Press Ltd., 1994.

- Pelkmans, Jacques. "Institutional Requirement of ASEAN with Special Reference to AFTA". In *AFTA: The Way Ahead*, edited by Pearl Imada and Seiji Naya. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. 1992.
- Rieger, Hans Christoph, compiler. *ASEAN Economic Cooperation: Handbook*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1991.
- Singh, Dato Ajit. "The Evolution of ASEAN Institutions". Paper presented at the Sixth Southeast Asia Forum on "One Southeast Asia: Political, Economic and Security Implications", organized by ASEAN-ISIS, Kuala Lumpur, 10-13 December 1994. Mimeographed.
- Soesastro, Hadi. "ASEAN Economic Cooperation: The Long Journey to APTA". Paper Presented at the Sixth Southeast Asia Forum on "One Southeast Asia: Political, Economic and Security Implications", organized by ASEAN-ISIS, Kuala Lumpur, 10-13 December 1994. Mimeographed.
- Sopiee, Noordin. "The ASEAN Way". Paper presented at the Sixth Southeast Asia Forum on "One Southeast Asia : Political, Economic and Security Implications", organized by ASEAN-ISIS, Kuala Lumpur, 10-13 December 1994. Mimeographed.
- Sopiee, Noordin et al. *ASEAN at the Crossroads*. Malaysia: ISIS, 1987.
- Tan, Joseph, ed. *AFTA in the Changing International Economy*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1996.
- Wallace, H. and Wallace W., eds. *Policy Making in the European Union*. Third edition. Oxford: Oxford University Press, 1996.

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

อาเซียนเป็นองค์กรในระดับภูมิภาคสุดท้ายที่จัดตั้งกลไก
รักษาสีหิมนุชยชนระดับภูมิภาครวมทั้งปฏิญญาว่าด้วยสีหิมนุชยชน
ถือเป็นก้าวย่างในทิศทางที่ถูกต้องเพื่อให้เอเซียตะวันออกเฉียงใต้
มีเครื่องมือที่จะรักษาและส่งเสริมสนับสนุนสีหิมนุชยชนต่อไป

ABSTRACT

Regional Human Rights Mechanism: Lessons from Europe to ASEAN

Dr. Kasira Cheeppensook

ASEAN is the last regional organization establishing a human rights mechanism despite the fact that the norm itself has spread throughout the entire international community. The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) is considered the right step towards promoting and protecting human rights in the region; however, much criticism prevails regarding its limited protection mandate as well as the lack of independence from governments. On the other hand, Europe has one of the strongest human rights regimes in the world, honed through common historical experiences. ASEAN does not have to emulate everything, but still there exist some valuable lessons it can adopt to further develop its regional human rights mechanism. The article explains regional human rights mechanisms in both Europe and Southeast Asia before analyzing the differences and implications for human rights protection, leading to lessons that might be beneficial for the ASEAN community that aims to be 'caring and sharing' and 'people-centred'.

กลไกรักษาสีหิมนุษยชนระดับภูมิภาค : บทเรียนจากยุโรปสู่อาเซียน

กษิร ชิพเป็นสุข

ปทัสฐานระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนนั้นนับว่าแพร่กระจายไปอย่างกว้างขวางทั่วโลก จนไม่มีภูมิภาคใดที่ไร้กลไกรักษาสีหิมนุษยชนและปฏิญญาในเรื่องนี้ แม้จะยังมีความแตกต่างทั้งในด้านความเข้มข้นของการยอมรับปทัสฐานและอำนาจอิสระของกลไกรักษาสีหิมนุษยชนก็ตาม สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนเป็นภูมิภาคสุดท้ายที่จัดตั้งกลไกรักษาสีหิมนุษยชนระดับภูมิภาครวมทั้งปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อาจจะล่าช้าไปบ้างเมื่อพิจารณาถึงทั้งปัญหาล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนต่างๆ รวมทั้งแรงจูงใจและกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศและองค์การเอ็นจีโอ แต่ก็ถือเป็นก้าวข่างในทิศทางที่ถูกต้องเพื่อให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีเครื่องมือที่จะรักษาและส่งเสริมสนับสนุนสิทธิมนุษยชนต่อไป

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างรัฐบาลแห่งอาเซียน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights - AICHR) ที่เริ่มปฏิบัติการในปี ค.ศ. 2009 รวมทั้งปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration) ปีค.ศ. 2012 ได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากในด้านอำนาจการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพต่อการปกป้องสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค รวมทั้งถ้อยคำในปฏิญญาบางประการก็ทำให้ตีความได้ว่าประเทศสมาชิกยังหิบบกภูมิหลังด้านวัฒนธรรมประเพณีและประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกันมาเป็นข้ออ้างในการรับรองสิทธิมนุษยชน แม้ว่าจะยอมรับว่าสิทธิมนุษยชนนั้นมีความเป็นสากลแบ่งแยกมิได้ก็ตามที่ ความพยายาม

ของอาเซียนในการสร้างประชาคมที่ยึดถือร่วมกันว่าจะมีผู้คนเป็นศูนย์กลาง (people-centred) แบ่งปันและห่วงใย (sharing and caring) นั้นหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องสร้างปทัสถานร่วมกัน (norm-setting) และทำปทัสถานให้มีความเป็นสถาบัน (institutionalization) การพัฒนากลไกใหม่ระดับภูมิภาคนี้จึงมีส่วนสำคัญเช่นเดียวกันในการกำหนดทิศทางในอนาคตของประชาคมอาเซียน

ในขณะเดียวกัน ภูมิภาคที่นับว่ามีระบอบสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคที่แข็งแกร่งมากที่สุดคือยุโรปก็ผ่านการพัฒนาที่ยาวนาน อาเซียนมองยุโรปในฐานะผู้อาวุโสน้ำร้อนมาก่อน แม้ไม่ประสงค์จะตามรอยทุกอย่าง แต่ก็ยังมีบทเรียนอันมีค่าในช่วงเวลาที่ผ่านมที่อาเซียนจะเรียนรู้และนำมาประยุกต์ใช้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะองค์การระหว่างประเทศที่เป็นผู้ตั้งมาตรฐานและเผยแพร่ปทัสถานต่อประเทศสมาชิกเพื่อผูกพันทั้งประชาคมเอาไว้ และการพัฒนากลไกทางด้านสิทธิมนุษยชนให้ตอบสนองต่อประเด็นความท้าทายต่างๆ และมีความครอบคลุม ในบทความนี้จะได้อธิบายถึงกลไกการศึกษาสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคในยุโรปและอาเซียนโดยสังเขป ก่อนจะชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างและนัยที่มีต่อความพยายามปกป้องสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์บทเรียนที่อาจเป็นประโยชน์แก่การพิทักษ์สิทธิมนุษยชนในอาเซียน

กลไกการศึกษาสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคในยุโรป

ระบอบ (regime) ในประเด็นใดประเด็นหนึ่งนั้นประกอบไปด้วยหลักการ (principles) ปทัสถาน (norms) กฎเกณฑ์ (rules) และกระบวนการตัดสินใจ (decision-making procedures) ซึ่งตัวแสดงต่างๆ มีความเห็นพ้องต้องกันอยู่ (Krasner 1983) ระบอบสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศก็เช่นเดียวกัน ในระบอบหนึ่งๆ อาจจะมีตัวแสดงหลากหลายที่ทำหน้าที่ทะนุบำรุงรักษาปทัสถานให้ทำงานได้ต่อไป ไม่ว่าจะเป็นองค์การระหว่างประเทศ รัฐที่รับเอาปทัสถานนั้นๆ มาปฏิบัติหรือรวมเข้าไว้ในการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศ และองค์การที่ไม่ใช่รัฐหรือองค์การเอ็นจีโอต่างๆ ในภูมิภาคยุโรปซึ่งมีปทัสถานเรื่องสิทธิมนุษยชนมีความ

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

ก้าวหน้าอย่างมาก หมายความว่ามือและมีการยอมรับนำไปใช้กันอย่างกว้างขวาง องค์การระหว่างประเทศก็ถือเป็นตัวแสดงที่สำคัญในระบอบสิทธิมนุษยชนของยุโรป ดังจะได้กล่าวต่อไป

สภายุโรป (Council of Europe) ซึ่งจัดตั้งโดยสนธิสัญญาลอนดอนนั้นมีสมาชิกเพิ่มขึ้นจากสิบประเทศผู้ก่อตั้งถึงกว่าสี่เท่าแล้วตั้งแต่หลังสงครามเย็น คุณสมบัติหลักของสมาชิกก็คือรัฐจะต้องปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่เคารพหลักนิติธรรมและสิทธิมนุษยชน รัฐสมาชิกยังต้องถือปฏิบัติอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐาน (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) ที่สำคัญคือสมาชิกของสภายุโรปสามารถระงับสมาชิกภาพหากเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้น อนุสัญญายุโรปว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานเองนั้นก็ถือกำเนิดขึ้นจากบทเรียนจากความรุนแรงโหดร้ายในสงครามโลกครั้งที่สอง อีกประการหนึ่งจะได้เป็นการสนับสนุนการบูรณาการยุโรปเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดสงครามปะทุขึ้นอีก สุดท้ายเพื่อพยายามจะแสดงให้เห็นว่ายุโรปตะวันตกนั้นมีความเหนือกว่าด้านรักษาสีเสรีภาพเมื่อเทียบกับยุโรปตะวันออกที่สหภาพโซเวียตควบคุมอยู่

อนุสัญญายุโรปว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานถือเป็นสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนแท้จริงฉบับแรก (Hart 2010, 537) ในขณะที่ตอนนั้นปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติยังไม่มีผลผูกพัน เป็นเพียงการประกาศ อนุสัญญายุโรปฯ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (European Commission of Human Rights) และศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Court of Human Rights) อันเป็นเครื่องมือสำคัญของระบอบสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคยุโรป อนุสัญญายุโรปฯ จำกัดขอบเขตไม่ให้รัฐเลือกไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาในกรณีฉุกเฉินในระดับเกินกว่าที่สถานการณ์จะบังคับจริงๆ ในช่วงสงครามหรือเมื่อเกิดเหตุสาธารณภัยอื่นๆ รัฐก็ไม่อาจยกเลิกบทกฎหมายเพื่อมาจำกัดสิทธิตามที่อนุสัญญารับรองได้ (Council of Europe

1950) ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐไม่อาจเสียสละสิทธิมนุษยชนด้วยข้ออ้างเพื่อปกป้องความปลอดภัยมั่นคงของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว

คณะกรรมการการยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีหน้าที่ตรวจสอบข้อขัดแย้งและเสนอแนะแนวทางระงับข้อขัดแย้งโดยสันติ สมาชิกของคณะกรรมการฯ จะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของรัฐ จากนั้นในปี ค.ศ. 1998 อำนาจเดิมของคณะกรรมการฯ จึงถูกถ่ายโอนให้กับศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป

ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปมีอำนาจพิจารณาคดีความได้หากรัฐที่ถูกกล่าวหา นั้นยอมรับอำนาจศาล และคณะมนตรี (Committee of Ministers) มีอำนาจดูแลการนำคำสั่งศาลไปปฏิบัติ รวมทั้งสามารถมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมได้ ดังนั้นศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปจึงมีผลผูกพัน โดยสามารถสั่งให้ผู้ได้รับความเสียหายได้ค่าชดเชย หรือขอให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนกฎหมายได้ ซึ่งบางรัฐก็ใช้เวลาหลายต่อหลายปีในการนำคำสั่งศาลไปปฏิบัติ นอกจากกระงับสมาชิกภาพหรือสิทธิในการออกเสียง ซึ่งเป็นบทลงโทษรัฐที่ฝ่าฝืนละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว สภายุโรปยังสามารถระงับความช่วยเหลือด้านเทคนิคได้อีกด้วย

ที่น่าสนใจคือ การทำงานของระบอบสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคยุโรปเน้นย้ำว่าการที่รัฐจะปฏิบัติต่อพลเมืองของตนอย่างไรเป็นเรื่องที่ประชาคมระหว่างประเทศต้องให้ความสนใจ (Hart 2010, 539) ซึ่งตรงกับกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหลายต่อหลายฉบับที่พัฒนาขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ก่อนหน้านั้นกฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้ให้ความสนใจมากนักว่ารัฐแต่ละรัฐจะปฏิบัติต่อพลเมืองของตนอย่างไรด้วยถือเป็นเรื่องภายในของประเทศนั้นๆ อนุสัญญายุโรปฯ อนุญาตให้พลเมืองฟ้องรัฐบาลของตนได้ มีข้อแม้ว่าจะต้องไม่เป็นการฟ้องโดยไม่ประสงค์ออกนาม เรื่องที่คณะกรรมการฯ หรือศาลฯ พิจารณาไปแล้ว เคยส่งให้องค์การระหว่างประเทศอื่นพิจารณาโดยไม่มีข้อมูลใหม่เพิ่มขึ้นมา กรณีที่ยังไม่ได้ใช้กลไกภายในประเทศจนหมดสิ้นก่อนและส่งไปหกเดือนหลังการตัดสินใจของสถาบันภายในประเทศที่เกี่ยวข้อง และกรณีที่

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ไม่มีหลักฐาน หรือเป็นการใช้สิทธิร้องเรียนในทางที่ผิด (Council of Europe 1950) นอกจากประเด็นด้านประชาธิปไตย การเคารพสิทธิมนุษยชนและสิทธิมนุษยชนแล้ว อนุสัญญาฯ ยังได้ล้มล้างโทษประหารชีวิตไปอย่างสิ้นเชิงในปีค.ศ. 2003 จากแต่เดิมโทษประหารชีวิตจะใช้ได้ในการศึกสงครามเท่านั้น

สหภาพยุโรปก็เข้าเป็นสมาชิกของอนุสัญญาฯ ด้วยเช่นเดียวกัน แม้ว่าในระยะแรกการตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าจะไม่ได้ให้ความสนใจเรื่องสิทธิมนุษยชนโดยตรงเพราะเน้นเรื่องเศรษฐกิจมากกว่า แต่ในระยะต่อมาก็มีกรณีร้องเรียนเรื่องสิทธิมนุษยชนที่ศาลยุติธรรมแห่งยุโรป (European Court of Justice) จะต้องพิจารณาเพิ่มมากขึ้น โดยศาลยุติธรรมแห่งยุโรปก็อิงข้อกฎหมายจากอนุสัญญาฯ นั่นเอง สนธิสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรปยอมรับอนุสัญญาฯ เป็นหลักกฎหมายทั่วไป จนกระทั่งมีกฎบัตรด้านสิทธิมนุษยชนของตนเอง สหภาพยุโรปสามารถตอบสนองต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่รุนแรง โดยมีมาตรการคว่ำบาตรเช่นระงับสิทธิประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือสมาชิกภาพสหภาพยุโรป หรือจะอายัดทรัพย์สิน มีมาตรการกีดกันทางการค้าต่อรัฐที่ละเมิดก็สามารถทำได้

นอกจากนี้องค์กรย่อยอื่นๆ ในสหภาพยุโรปที่มีบทบาทมากด้านสิทธิมนุษยชน ได้แก่ คณะกรรมการด้านเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Committee) และผู้ตรวจการยุโรป (European Ombudsman) พลเมืองสามารถร้องเรียนปัญหาละเมิดสิทธิที่เกี่ยวข้องกับสถาบันในสหภาพยุโรปได้ แต่ผู้ตรวจการจะไม่ยุ่งเกี่ยวกับเรื่องภายในประเทศ เช่น การละเมิดจากหน่วยงานราชการในประเทศ หรือที่เกี่ยวกับบริษัทหรือปัจเจกบุคคล

องค์การระหว่างประเทศองค์การสุดท้ายที่จะพูดถึงในฐานะส่วนหนึ่งของระบบสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคยุโรปคือองค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือแห่งยุโรป (Organization for Security and Cooperation in Europe – OSCE) ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อปีค.ศ. 1975 ในปีค.ศ. 1989 องค์การได้สร้างกลไก “มิติมนุษย์”

1950) ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐไม่อาจเสียละสิทธิมนุษยชนด้วยข้ออ้างเพื่อปกป้องความปลอดภัยมั่นคงของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว

คณะกรรมการการยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีหน้าที่ตรวจสอบข้อขัดแย้งและเสนอแนะแนวทางระงับข้อขัดแย้งโดยสันติ สมาชิกของคณะกรรมการฯ จะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของรัฐ จากนั้นในปีค.ศ. 1998 อำนาจเดิมของคณะกรรมการฯ จึงถูกถ่ายโอนให้กับศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป

ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปมีอำนาจพิจารณาคดีความได้หากรัฐที่ถูกกล่าวหา นั้นยอมรับอำนาจศาล และคณะมนตรี (Committee of Ministers) มีอำนาจดูแลการนำคำสั่งศาลไปปฏิบัติ รวมทั้งสามารถมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมได้ ดังนั้นศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปจึงมีผลผูกพัน โดยสามารถสั่งให้ผู้ได้รับความเสียหายได้ค่าชดเชย หรือขอให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนกฎหมายได้ ซึ่งบางรัฐก็ใช้เวลาหลายต่อหลายปีในการนำคำสั่งศาลไปปฏิบัติ นอกจากกระงับสมาชิกภาพหรือสิทธิในการออกเสียง ซึ่งเป็นบทลงโทษรัฐที่ฝ่าฝืนละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว สภายุโรปยังสามารถระงับความช่วยเหลือด้านเทคนิคได้อีกด้วย

ที่น่าสนใจคือ การทำงานของระบอบสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคยุโรปเน้นย้ำว่าการที่รัฐจะปฏิบัติต่อพลเมืองของตนอย่างไรเป็นเรื่องที่ประชาคมระหว่างประเทศต้องให้ความสนใจ (Hart 2010, 539) ซึ่งตรงกับกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหลายต่อหลายฉบับที่พัฒนาขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ก่อนหน้านั้นกฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้ให้ความสนใจมากนักว่ารัฐแต่ละรัฐจะปฏิบัติต่อพลเมืองของตนอย่างไรด้วยถือเป็นเรื่องภายในของประเทศนั้นๆ อนุสัญญายุโรปฯ อนุญาตให้พลเมืองฟ้องรัฐบาลของตนได้ มีข้อแม้ว่าจะต้องไม่เป็นการฟ้องโดยไม่ประสงค์ออกนาม เรื่องที่คณะกรรมการฯ หรือศาลฯ พิจารณาไปแล้ว เคยส่งให้องค์การระหว่างประเทศอื่นพิจารณาโดยไม่มีข้อมูลใหม่เพิ่มขึ้นมา กรณีที่ยังไม่ได้ใช้กลไกภายในประเทศจนหมดสิ้นก่อนและส่งไปหกเดือนหลังการตัดสินใจของสถาบันภายในประเทศที่เกี่ยวข้อง และกรณีที่

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ไม่มีหลักฐาน หรือเป็นการใช้สิทธิร้องเรียนในทางที่ผิด (Council of Europe 1950) นอกจากประเด็นด้านประชาธิปไตย การเคารพสิทธิมนุษยชนและสิทธิมนุษยชนแล้ว อนุสัญญาฯ ยังได้ล้มล้างโทษประหารชีวิตไปอย่างสิ้นเชิงในปีค.ศ. 2003 จากแต่เดิมโทษประหารชีวิตจะใช้ได้ในการศึกษาสงครามเท่านั้น

สหภาพยุโรปก็เข้าเป็นสมาชิกของอนุสัญญาฯ ด้วยเช่นเดียวกัน แม้ว่าในระยะแรกการตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าจะไม่ได้ให้ความสนใจเรื่องสิทธิมนุษยชนโดยตรงเพราะเน้นเรื่องเศรษฐกิจมากกว่า แต่ในระยะต่อมาก็มีกรณีร้องเรียนเรื่องสิทธิมนุษยชนที่ศาลยุติธรรมแห่งยุโรป (European Court of Justice) จะต้องพิจารณาเพิ่มมากขึ้น โดยศาลยุติธรรมแห่งยุโรปก็อิงข้อกฎหมายจากอนุสัญญาฯ นั่นเอง สนธิสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรปยอมรับอนุสัญญาฯ เป็นหลักกฎหมายทั่วไป จนกระทั่งมีกฎบัตรด้านสิทธิมนุษยชนของตนเอง สหภาพยุโรปสามารถตอบสนองต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่รุนแรง โดยมีมาตรการคว่ำบาตรเช่นระงับสิทธิประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือสมาชิกภาพสหภาพยุโรป หรือจะอายัดทรัพย์สิน มีมาตรการกีดกันทางการค้าต่อรัฐที่ละเมิดก็สามารถทำได้

นอกจากนี้องค์กรย่อยอื่นๆ ในสหภาพยุโรปที่มีบทบาททางด้านสิทธิมนุษยชน ได้แก่ คณะกรรมการด้านเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Committee) และผู้ตรวจการยุโรป (European Ombudsman) พลเมืองสามารถร้องเรียนปัญหาละเมิดสิทธิที่เกี่ยวข้องกับสถาบันในสหภาพยุโรปได้ แต่ผู้ตรวจการจะไม่ยุ่งเกี่ยวกับเรื่องภายในประเทศ เช่น การละเมิดจากหน่วยงานราชการในประเทศ หรือที่เกี่ยวกับบริษัทหรือปัจเจกบุคคล

องค์การระหว่างประเทศองค์การสุดท้ายที่จะพูดถึงในฐานะส่วนหนึ่งของระบอบสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคยุโรปคือองค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือแห่งยุโรป (Organization for Security and Cooperation in Europe – OSCE) ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อปีค.ศ. 1975 ในปีค.ศ. 1989 องค์การได้สร้างกลไก “มิติดินแดน”

ขึ้น (Human Dimension Mechanism) ซึ่งรัฐใดรัฐหนึ่งหรือกลุ่มรัฐจะใช้ก็ได้ เพื่อเฝ้าระวังนโยบายด้านประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนของรัฐสมาชิก กลไก มิติมนุษยประกอบไปด้วยเครื่องมือสองประการ ได้แก่ กลไกเวียนนาและกลไก มอสโคว์ (OSCE n.d.d.) กลไกเวียนนาเอื้อให้รัฐที่เข้าร่วมสามารถตั้งคำถามเกี่ยวกับสถานการณ์ในเชิงมิติมนุษย หมายถึงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตยกับรัฐสมาชิกอื่นได้ แสดงให้เห็นว่าหากเป็นสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว สถานการณ์นั้นไม่ใช่ “เรื่องภายใน” ของแต่ละรัฐ แต่รัฐสมาชิกอื่นมีสิทธิร้องขอให้มีการตรวจสอบ ส่วนกลไกมอสโคว์ ทำให้รัฐที่เข้าร่วมสามารถก่อตั้งคณะทำงานย้อนหลังที่ประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญอิสระช่วยแนะนำแก้ไขปัญหาเชิงมิติมนุษยโดยไม่จำกัดขอบเขตในเรื่องพรมแดน

จะเห็นได้ว่าระบอบสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคยุโรปประกอบไปด้วยตัวแสดงที่สำคัญในระดับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นทั้งเครื่องมือให้รัฐสมาชิกสามารถใช้ไปกดดันด้านสิทธิมนุษยชนประกอบในนโยบายต่างประเทศและนโยบายในประเทศ และเป็นทั้งแรงกดดันในเชิงคุณค่าสัญลักษณ์ที่ทำให้รัฐในระบบไม่สามารถตีตัวออกห่างระบอบได้โดยไม่สูญเสียอัตลักษณ์บางอย่างที่ยอมรับกันว่าเป็นคุณสมบัติของ “รัฐที่ดี” โดยมีทั้งรางวัลและบทลงโทษหรือมาตรการเชิงบังคับเพื่อให้รัฐในระบบยังถือปฏิบัติตามปทัสถานนั้นๆ อยู่ จนรัฐที่ยอมรับปทัสถานเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินนโยบายรัฐนั้นไม่จำเป็นต้องอาศัยมาตรการบังคับ ก็ปฏิบัติตามปทัสถานได้

บทบาทขององค์การนอกภาครัฐในการธำรงรักษาระบอบก็สำคัญเช่นเดียวกัน แม้จะไม่ได้กล่าวอย่างละเอียดในบทความนี้ องค์การนอกภาครัฐนั้นสำคัญอย่างมากในชั้นเผยแพร่ปทัสถานเพื่อให้เป็นที่ยอมรับมากขึ้น กระจายความรู้และข้อมูล ช่วยกระพือข่าวการละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่ให้เรื่องเงียบไป มีปฏิสัมพันธ์ เข้าร่วมประชุมสัมมนากับเจ้าหน้าที่ตัวแทนรัฐ รวมทั้งเชื่อมบทบาทของนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญเข้ากับตัวแทนรัฐ เหล่านี้ก็เพื่อให้ปทัสถานหนึ่งๆ ก้าวผ่านชั้นกระจายไปสู่ชั้นการยอมรับในที่สุด หากเราจะใช้งานวิชาการด้าน

วิจัยการปทัสถานของ Finnemore และ Sikkink (1998) มาพิจารณา อาจกล่าวได้ว่า ในภูมิภาคยุโรปนั้นปทัสถานเรื่องการรักษาสีทิมมนุษย์และคุณค่าอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องเช่นประชาธิปไตย (รวมทั้งปทัสถานการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่จะเอื้ออำนวยต่อการรักษาระบอบไว้ เช่นการไม่ถือว่าการตั้งข้อสังเกตหรือตั้งคำถามเรื่องปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นการก้าวก่ายอำนาจอธิปไตยของเพื่อนบ้าน) ได้ก้าวผ่านขั้น “กระจาย” (cascade) ไปสู่ขั้น “สมาทาน” (internalization) กล่าวคือ ในสถานการณ์ต่างๆ ไป รัฐไม่จำเป็นต้องหยุดคิดถึงความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสม จะมีประโยชน์หรือไม่ประโยชน์ก่อนปฏิบัติตามปทัสถาน แต่เป็นการปฏิบัติตาม “โดยอัตโนมัติ”

กลไกรักษาสีทิมมนุษย์ในระดับภูมิภาคในอาเซียน

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่ได้มีประสบการณ์ร่วมเชิงประวัติศาสตร์สงครามมากเท่ากับภูมิภาคยุโรป ในช่วงเดียวกับที่ภูมิภาคยุโรปตื่นตัวในด้านนี้ซึ่งประจวบเหมาะกับการสหประชาชาติประกาศความตั้งใจร่วมกันของสมาชิกและเริ่มรณรงค์เรื่องนี้อย่างจริงจัง รวมถึงจัดการประชุมระหว่างประเทศขึ้นหลายครั้งในทศวรรษที่ 1980 เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็ยังไม่สนใจประเด็นนี้โดยเฉพาะเจาะจงมากนัก แต่ในทศวรรษต่อมาเอเชียเผชิญกับแรงกดดันจากประชาคมนานาชาติรวมทั้งองค์การนอกภาครัฐระหว่างประเทศหลายกลุ่มองค์กร ทำให้ต้องมีการตอบสนองกับแนวโน้มนโยบายและการแพร่กระจายเข้ามาของปทัสถานสิทธิมนุษยชน

นักวิชาการบางท่านกล่าวว่าในภูมิภาคเอเชียเองไม่มีโมทัศน์ของสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิของปัจเจกบุคคล (Freeman 1995, 15) ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็เน้นความสัมพันธ์เชิงสังคมและพันธกรณีหรือหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ดังกล่าว (Roy 2001, 219) ความเท่าเทียมกันอาจจะก่อให้เกิดความวุ่นวายในขณะทีลำดับชั้นนำไปสู่ระเบียบ ก่อนยุคสมัยใหม่รัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างสยามก็มองว่าสิทธิเป็นความชอบธรรมและอำนาจของชนชั้น

ปกครอง ซึ่งชนชั้นปกครองก็มีหน้าที่ต่อผู้อยู่ใต้ปกครองเช่นเดียวกัน ไม่ใช่เรื่องของปัจเจกเพื่อปัจเจก (ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ 2006; เสน่ห์ จามริก 2001)

ปฏิญญาก่อตั้งอาเซียนปีค.ศ. 1967 ระบุว่ารัฐสมาชิกร่วมกันรับรองแนวคิดสันติภาพ เสรีภาพ ความยุติธรรมเชิงสังคมและความกินดีอยู่ดี แต่จะเน้นไปที่รัฐเป็นตัวแสดงหลักมากกว่า (referent subject) ในด้านสิทธิมนุษยชนนั้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ค่อนข้างจะล่าช้าในการแสดงจุดยืนร่วมกันจนกระทั่งต้องเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจในปีค.ศ. 1997 ก่อนหน้านั้นมีความพยายามอธิบายความเจริญรุ่งเรืองด้านเศรษฐกิจของประเทศในเอเชียผ่านการโต้แย้งเรื่อง “คุณค่าเอเชีย” (Asian values) ที่สนับสนุนนโยบายเศรษฐกิจที่ควบคุมโดยรัฐบาล ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เองก็สนับสนุน “คุณค่าเอเชีย” อยู่ไม่น้อย ได้แก่กลุ่มมาเลเซีย อินโดนีเซีย และสิงคโปร์มาเลเซียในต้นทศวรรษ 1990 เห็นว่าตะวันตกตีความว่าสิทธิมนุษยชนคือการที่ปัจเจกบุคคลจะทำอะไรก็ได้ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับของรัฐบาล (Mahathir 1996, 9) รังแต่จะทำให้เกิดความไร้ระเบียบ อินโดนีเซียเองก็ต้องการสงวนสิทธิในการที่รัฐบาลจะตีความสิทธิมนุษยชนโดยอิงภูมิหลังด้านวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นเอาไว้ (Suharto 1994; Langlois 2001, 17-18) ผู้นำหลายคนในอาเซียนก็กล่าวถึงเรื่องคุณค่าเอเชียในที่ประชุมด้านสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ที่สนับสนุนโดยสหประชาชาติและที่ประชุมโลกแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในปีค.ศ. 1993

ที่ประชุมโลกแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่จัดขึ้นที่เวียนนานั้นเน้นย้ำเรื่องความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชน อาลี อาลาตาส รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของอินโดนีเซียกล่าวต่อที่ประชุมว่าแม้ว่า สิทธิมนุษยชนจะมีความเป็นสากล แต่ในการนำไปใช้ปฏิบัตินั้น สิทธิของปัจเจกจะต้องสมดุลกับสิทธิของสังคมอื่นๆ ด้วย เพราะฉะนั้นการนำสิทธิมนุษยชนไปใช้จึงเป็นความรับผิดชอบของแต่ละรัฐบาล (Alatas 1993, 232) นี่เป็นความเห็นของผู้มีส่วนใหญ่ในอาเซียนด้วยเช่นกัน และเน้นย้ำปทัสถานเรื่องการไม่เข้าแทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น ซึ่งได้รับการยอมรับมาช้านานในภูมิภาค

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

สุดท้ายรัฐเอเซียก็รวมตัวกันประกาศปฏิญญาในการประชุมภูมิภาคเอเซียว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หรือที่รู้จักกันในนามปฏิญญากรุงเทพฯ ในปีค.ศ. 1993 ยอมรับว่าสิทธิมนุษยชนมีธรรมชาติเป็นสากล แต่ก็ต้องพิจารณาสิทธิมนุษยชนในบริบทของกระบวนการสร้างปทัสถานระหว่างประเทศที่ยังวิวัฒนาการอยู่ โดยคำนึงถึงความสำคัญของลักษณะพิเศษเฉพาะของชาติและของภูมิภาค รวมทั้งภูมิหลังอันหลากหลายทางด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และศาสนาด้วย

จากจุดยืนนี้ จะเห็นได้ว่ารัฐในเอเซียยังสับสนท่าทีอยู่มากในการจะนำสิทธิมนุษยชนไปใช้อย่าง “เต็มใบ” เนื่องจากเห็นว่าในภูมิภาคมีความแตกต่างหลากหลายกันอย่างมาก ก่อนจะมีกฎบัตรอาเซียนนั้นมีประเทศสมาชิกอาเซียนเพียงสี่ประเทศที่มีกลไกสิทธิมนุษยชนระดับประเทศ โดยที่องค์การนอกภาครัฐพยายามผลักดันให้มีกลไกรักษาสหิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค แต่ก็ไม่สำเร็จจนกระทั่งกฎบัตรอาเซียนระบุให้มีการตั้งองค์การด้านสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคขึ้นในมาตรา 14 แต่ถึงกระนั้นอำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างรัฐบาลแห่งอาเซียนก็ยังจำกัดอยู่มากในสายตาขององค์การนอกภาครัฐที่พยายามรณรงค์ให้อาเซียนมีกลไกสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคมาโดยตลอด

ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจซึ่งแพร่กระจายไปในภูมิภาคอย่างรวดเร็ว อาเซียนเริ่มตระหนักถึงภัยคุกคามทางสังคมเพราะอาเซียนไม่มีเครื่องมือด้านนี้ที่จะช่วยแก้ปัญหาาร่วมกันได้ วิกฤตทำให้รัฐบาลต้องลดค่าจ้างแรงงาน เกิดปัญหาว่างงานโดยทั่วไป อัตราการฆ่าตัวตายเพิ่มขึ้นสูงการดำรงชีพตกต่ำลงโดยทั่วไป วิกฤตทำให้อาเซียนหันมาร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดมากยิ่งขึ้น และประกาศวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 (ASEAN Vision 2020) นายกรัฐมนตรีของประเทศไทยในขณะนั้นคือนายชวน หลีกภัยก็ได้เรียกร้องให้จัดตั้งคณะกรรมการถาวรด้านสิทธิมนุษยชนในปีค.ศ. 1998 เพื่อให้บรรลุซึ่งเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้ในวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 แต่รัฐบาลอื่นๆ ก็ยังไม่สนใจมากนัก ในเมื่ออาเซียนต้องอาศัยฉันทามติการจัดตั้งคณะกรรมการจึงยังไม่เป็นผลในเวลานั้น

การโต้แย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเกิดขึ้นตลอดช่วงการ

ร่างกฎบัตรอาเซียนในปีค.ศ. 2007 แม้ผู้นำจะเห็นพ้องต้องกันว่าอาเซียนควรจะมีองค์การด้านสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค และคณะทำงานก็ระบุไว้แล้วในมาตรา 14 แต่ขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการก็ยังไม่แน่ชัด จนกระทั่งตกลงกันว่าจะกำหนดไว้ต่างหากภายหลังจากที่รัฐสมาชิกได้ให้สัตยาบันกฎบัตรอาเซียนเรียบร้อยแล้ว

terms of reference (ASEAN 2009) ของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างรัฐบาลแห่งอาเซียนเน้นเรื่องการเผยแพร่ความรู้ ส่งเสริมสิทธิมนุษยชนมากกว่าจะเป็นองค์กรที่เพิ่มช่องทางการร้องเรียนให้พลเมือง แม้ว่า terms of reference อาจจะทบทวนใหม่ได้ แต่ก็ไม่น่าจะเปลี่ยนแปลงไปมากนักยิ่งใด ในจุดประสงค์ของคณะกรรมการฯ ที่จะส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคยังกล่าวถึงความจำเป็นที่ต้องพิจารณาลักษณะพิเศษเฉพาะของชาติและภูมิภาค รวมทั้งต้องมีความเคารพในภูมิหลังด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ศาสนา และคำนึงถึงสมดุลระหว่างสิทธิและความรับผิดชอบด้วย ซึ่งจริงๆ ก็เป็นสารที่ไม่ได้แตกต่างไปจากปญญากรุงเทพฯ ในปีค.ศ. 1993 เท่าใดนัก แม้คณะกรรมการจะระบุด้วยเช่นกันว่าคณะกรรมการมีหน้าที่อารักขา “มาตรฐานทางด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ” อย่างที่กำหนดโดยปญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปญญาเวียนนาและสนธิสัญญาอื่นๆ ที่รัฐสมาชิกอาเซียนให้สัตยาบันไว้ด้วยก็ตาม

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างรัฐบาลแห่งอาเซียนประกอบไปด้วยกรรมการสิบคน เป็นตัวแทนจากแต่ละประเทศสมาชิก แต่งตั้งโดยรัฐบาล ข้อสังเกตคือใน terms of reference แม้จะกำหนดอาณัติหน้าที่ของคณะกรรมการในการ “ส่งเสริม” และ “ปกป้อง” สิทธิมนุษยชน แต่ก็ยังมีการเน้นย้ำปทัสฐานที่ไม่ได้ส่งเสริมคุณค่าแบบมนุษย์เป็นศูนย์กลาง (human-centric values) โดยเฉพาะในเรื่องของการไม่เข้าแทรกแซงในกิจการภายในของรัฐสมาชิก การไม่เผอิญหน้า (ซึ่งมีนัยรวมถึงการไม่ตั้งคำถามท้าทาย) คณะกรรมการเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาล ซึ่งดูเหมือนจะมีสายสัมพันธ์แนบแน่นกับรัฐบาลที่เป็นผู้แต่ง

ตั้งผู้ดำรงตำแหน่งมากกว่าจะเป็นตัวแทนของการละเมิดประชาชน ในด้านการ “ปกป้อง ” นั้นไม่น่าแปลกใจว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไม่ค่อยมีอำนาจสักเท่าใด โดยเฉพาะในด้านมาตรการบังคับ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเพียงแต่สามารถจัดประชุมเชิงปรึกษาหารือกับองค์กรย่อยของอาเซียน รวมถึงองค์การนอกภาครัฐ ประชาสังคม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ ตามที่กฎบัตรอาเซียนกำหนดเอาไว้

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสามารถขอข้อมูลจากรัฐสมาชิกในด้านที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนได้ แต่ก็ชัดเจนกว่ารัฐจำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เพราะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไม่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนอย่างอิสระ และการตัดสินใจภายในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนก็ยังยึดหลักการอย่างที่ว่าเขียนถือปฏิบัติมาโดยตลอด นั่นก็คือใช้หลักปรึกษาซึ่งกันและกันและฉันทามติ

เลขาธิการอาเซียนสามารถปรึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ แต่ต้องแจ้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศให้รับทราบด้วย (ASEAN 2009) ส่วนการตีความ terms of reference หากมีข้อขัดแย้ง จะเป็นอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมคณะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอีกเช่นกัน

กรรมการสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างรัฐบาลแห่งอาเซียนร่างปฏิญญาสิทธิมนุษยชนของอาเซียนตั้งแต่ปีค.ศ. 2011 ในปัจจุบันอาเซียนจึงมีปฏิญญาสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคแล้ว ซึ่งเนื้อหาคล้ายคลึงกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน แต่ก็ยังระบุว่าสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานจะต้องสมดุลกับการทำหน้าที่ เพราะทุกคนมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อคนอื่นๆ และสังคมที่อยู่อาศัย การรักษาสิทธิมนุษยชนจะต้องพิจารณาในบริบทของภูมิภาคและชาติ โดยคำนึงถึงภูมิหลังที่แตกต่างกันในด้านการเมือง เศรษฐกิจ กฎหมาย สังคม วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ และศาสนา (ASEAN 2012) สิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานของทุกคนจะต้องใช้โดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้อื่นด้วย การจำกัดสิทธินี้กำหนดโดยกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้อื่น รวมทั้งความมั่นคงแห่งชาติ ระเบียบสาธารณะ สุขภาพ สาธารณะ ความปลอดภัยสาธารณะ ศีลธรรมสาธารณะ รวมทั้งสวัสดิการโดย

ทั่วไปของผู้คนในสังคมประชาธิปไตย ในสภาพการณ์แบบนี้ก็อาจจำเป็นต้องจำกัดสิทธิบางประการ

ในแผนการทำงานห้าปีของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (จนถึงปีค.ศ. 2015) ประเด็นที่เห็นว่าเร่งด่วนมีหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท การค้ามนุษย์ อพยพย้ายถิ่น ทหารเด็ก ผู้หญิงและเด็กในสถานการณ์ความขัดแย้งและภัยพิบัติธรรมชาติ ฯลฯ เมื่อคณะกรรมการทำรายงานในประเด็นที่เกี่ยวข้องแล้วก็จะนำเสนอต่อภาคประชาสังคมและนักวิชาการก่อนส่งให้กับที่ประชุมรัฐมนตรีอาเซียน ซึ่งยังมีอีกหลายฉบับที่ยังอยู่ในขั้นตอนการเรียบเรียงอยู่ คณะกรรมการเคยประชุมเพื่อศึกษากรณีมีผู้หายตัว และวิกฤตการณ์โรฮิงญา (Wahyuningrum 2014) ซึ่งแม้จะไม่มีหนทางร้องเรียนโดยตรงแต่คณะกรรมการลงความเห็นว่าเป็นเรื่องที่สมควรให้ความสนใจ อย่างไรก็ตามวิธีการที่จะติดตามผลก็ยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร

ตัวแทนกรรมการจากประเทศอินโดนีเซียได้เริ่มเวทีประจำปีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน (Jakarta Human Rights Dialogue – JHRD) และกรรมการจากประเทศไทยก็ทำตามโดยจัดเวทีในกรุงเทพฯ ขึ้นบ้าง ซึ่งน่าจะติดตามต่อไปว่าจะแพร่กระจายไปในระดับภูมิภาคได้หรือไม่ เนื่องจากการกระทำใดของกรรมการจากประเทศใด ก็ยังต้องอาศัยความร่วมมือของรัฐบาลประเทศนั้นๆ เป็นสำคัญ

โดยสรุปแล้ว แม้ว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างรัฐบาลแห่งอาเซียนจะมีข้อจำกัดอยู่มาก แต่ดูเหมือนหน้าที่และจุดประสงค์หลักของคณะกรรมการอย่างน้อยก็ในระยะเริ่มแรกจะเน้นหนักไปที่การส่งเสริมแพร่กระจายความรู้ในด้านสิทธิมนุษยชน และสร้างเวทีเพื่อเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและภาคประชาสังคม องค์กรนอกภาครัฐ รวมทั้งนักวิชาการ หากการร่างกฎบัตรได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนาแน่นว่าไม่เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมเข้าไปมีส่วนร่วม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างรัฐบาลแห่งอาเซียนกลับส่งเสริมความร่วมมือจากภาคประชาสังคมและองค์กร

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

นอกภาครัฐอย่างกระตือรือร้นมากขึ้น รวมทั้งเป็นสะพานส่งเสริมความร่วมมือในด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างรัฐสมาชิกกับคู่ค้าอื่นๆ

ความก้าวหน้าล่าสุดในด้านเครื่องมือรักษาสีทธิมนุษยชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้คือปฏิญญาว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อสตรีและการขจัดความรุนแรงต่อเด็กในอาเซียน (The Declaration on the Elimination of Violence against Women and Elimination of Violence against Children in ASEAN) พร้อมด้วยคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก (ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children) ซึ่งการนี้กลายเป็นว่าภาคประชาสังคมและองค์กรนอกภาครัฐไม่ได้เห็นว่ามีผลสำคัญจำเป็นนัก (Wahyuningrum 2014, 3) เพราะเห็นว่าการสร้างเครื่องมือทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนไม่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงหากไม่มีการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง และกฎหมายระหว่างประเทศในหัวเรื่องเดียวกันนี้ก็มีอยู่แล้ว

นัยต่อการปกป้องสิทธิมนุษยชนในอาเซียน

บทเรียนหลักๆ ที่เราอาจนำประสบการณ์จากระบบสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคยุโรปมาใช้ได้ในอนาคต หรืออย่างน้อยก็เป็นสิ่งที่อาจจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับบทวน terms of reference ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างรัฐบาลแห่งอาเซียนที่จะเกิดขึ้นเร็วๆ นี้ สรุปได้ดังนี้

1. ความเป็นสถาบันของกลไกรักษาสีทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค

ความก้าวหน้าของภูมิภาคยุโรปในการมีกลไกที่หลากหลายและครอบคลุม รวมทั้งมีช่องทางร้องเรียนให้กับพลเมืองยุโรปนั้นถือเป็นตัวอย่างที่ดีในการปกป้องสิทธิมนุษยชน ศาสนาวัฒนธรรมของสหภาพยุโรปเองก็อาจพิจารณากรณีที่มีแง่มุมของสิทธิมนุษยชนได้ อันที่จริงกฎบัตรอาเซียนซึ่งสนับสนุนการระงับข้อพิพาทอย่างสันติเปิดช่องทางให้ที่ประชุมสุดยอดสามารถสร้างเครื่องมือทางการยุติธรรมขึ้นได้เช่นตราสาร แต่ก็นั่นไปข้อพิพาทระหว่างรัฐ ไม่ใช่ข้อพิพาทเรื่อง

การละเมิดของรัฐที่ทำต่อประชาชน ดังนั้นปัญหาไม่ใช่ว่าอาเซียนจะสร้างเครื่องมือจัดการปัญหาในรูปแบบการตัดสินคดีไม่ได้ (แม้ว่าการสร้างศาลสิทธิมนุษยชนอาจจะใกล้เคียงจินตนาการในอนาคตอันใกล้ เพราะยังต้องอาศัยฉันทามติจากทุกประเทศสมาชิก) แต่เป็นเพราะว่าการปกป้องสิทธิมนุษยชนอาจจะยังไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักในเครื่องมือทางการยุติธรรมของอาเซียน ในประเทศสมาชิกที่มีกลไกรักษาสีทธิมนุษยชนระดับชาติ พลเมืองก็ต้องร้องเรียนผ่านช่องทางนี้ แต่ในบางประเทศที่ไม่มีกลไกระดับชาติที่มีวัตถุประสงค์เช่นนี้โดยเฉพาะ พลเมืองก็อาจจะต้องใช้ช่องทางอื่นตามแต่กฎหมายจะเอื้ออำนวย โดยไม่มีทางเลือกในการร้องเรียนกับองค์การระหว่างประเทศในภูมิภาคที่ทำหน้าที่เช่นนี้โดยตรง นอกจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างรัฐบาลแห่งอาเซียน และการที่เลขาธิการอาเซียนอาจมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาแล้ว อาเซียนก็ไม่มีเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่คล้ายๆ กันอย่างทีสหภาพยุโรป มีผู้ตรวจการ หากมีช่องทางในระดับระหว่างประเทศโดยเปิดโอกาสให้องค์การนอกภาครัฐหรือภาคประชาสังคมเป็นตัวแทนประชาชนช่วยร้องเรียน อาจจะช่วยให้คณะกรรมการบรรลุหน้าที่ในด้านการปกป้องสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. มาตรการบังคับ

อาเซียนเองในฐานะองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคไม่เคยสมัครใจที่จะ “ลงโทษ” รัฐสมาชิกใด อาเซียนเชื่อมั่นในการรวมรัฐสมาชิกบนพื้นฐานของการร่วมกันตัดสินใจ โดยไม่กดดันบางรัฐให้แปลกแยกออกไป ดังนั้นในกฎบัตรอาเซียนเองที่เคยมีข้อเสนอแนะจากผู้แทนในคณะกรรมการร่างว่าอาเซียนอาจเลือกระงับสมาชิกภาพชั่วคราว หรือแม้แต่ขับไล่ประเทศสมาชิกที่มีพฤติกรรมละเมิด หรือมีการเปลี่ยนผ่านรัฐบาลโดยไม่เป็นประชาธิปไตย แต่ในท้ายที่สุดด้วยกระบวนการตัดสินใจที่ยังต้องอาศัยฉันทามติ ทำให้ไม่มีข้อตกลงที่ลงตัว และต้องหลบเอาข้อความนี้ออกไป ทำให้อาเซียนไม่มีมาตรการบังคับหรือลงโทษใดๆ นอกจากการพูดคุยทำความเข้าใจกัน ซึ่งก็ต้องระวังไม่ให้เป็นการก้าวถอยใน

กิจการภายใน แม้ว่าเคยมีข้อเสนอแนะจาก ดร. สุรินทร์ พิศสุวรรณ ว่ารัฐสมาชิกควรมีสิทธิตั้งคำถามหรือยุ่งเกี่ยวในประเด็นที่มีแง่มุมของความเป็นระหว่างประเทศอย่างชัดเจน โดยไม่ถือว่าเป็นการแทรกแซงในกิจการภายใน แต่กฎบัตรอาเซียนก็ยังรับรองปทัสถานด้านการไม่แทรกแซงอย่างแข็งขัน ในขณะที่สหภาพยุโรปและสภายุโรปสามารถมีมาตรการบังคับต่อรัฐสมาชิกที่ละเมิดได้ การไม่มีมาตรการบังคับของอาเซียนแม้กฎบัตรจะระบุว่าจากนี้อาเซียนจะเป็นองค์การที่มีพื้นฐานอยู่บนกฎเกณฑ์ (rule-based) ทำให้อาเซียนถูกมองว่าไร้ “เขี้ยวเล็บ” ในการจัดการกับปัญหาในภูมิภาค อย่างไรก็ตามด้วยปทัสถานเดิมที่ได้รับการยอมรับมายาวนานในภูมิภาคที่มีลักษณะเน้นรัฐเป็นศูนย์กลางมากกว่า ก็ทำให้ปทัสถานใหม่ที่มีมนุษย์เป็นศูนย์กลางไม่ว่าจะเป็นความมั่นคงของมนุษย์หรือสิทธิมนุษยชนอาจจะต้องใช้เวลากว่าจะเข้าไปสู่ชั้น “สมาทาน” อย่างแท้จริงซึ่งเป็นขั้นสุดท้ายของวงจรชีวิตปทัสถาน หน้าที่ในการ “ลงโทษ” โดยวิธีแพร่กระจายข่าวหรือที่เรียกกันว่า “shame and name” จึงตกเป็นหน้าที่ขององค์การนอกภาครัฐระหว่างประเทศไป อาจเป็นการยากในการแก้กฎบัตรเพื่อให้อาเซียนกลับไปใช้มาตรการลงโทษสมาชิก แต่อย่างน้อยอาเซียนก็ควรมีจุดยืนร่วมกันต่อสถานการณ์การละเมิดบางอย่างในภูมิภาค เช่นการประณามร่วมกันเป็นต้น

3. บทบาทของภาคประชาสังคม

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ภาคประชาสังคมและองค์การนอกภาครัฐมีช่องทางในการเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างรัฐบาลแห่งอาเซียน คณะกรรมการพยายามจัดฝึกอบรม ประชุมสัมมนาเพื่อทำความเข้าใจและแลกเปลี่ยนข้อมูล แต่เมื่อมาถึงการร่างปฏิญญา หรือ terms of reference กระบวนการก็ยังไม่เปิดกว้างให้ข้อเสนอแนะของภาคประชาสังคม และองค์การนอกภาครัฐถูกรวมเข้าไว้ด้วย ซึ่งอาเซียนได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์มาตั้งแต่การร่างกฎบัตรแล้ว ว่าถึงแม้จะมีการพบปะกันระหว่างคณะผู้ร่างกับภาคประชาสังคมและองค์การนอกภาครัฐ แต่คณะผู้ร่างแทบไม่ได้นำข้อเสนอแนะจากภาคประชาสังคมและองค์การนอกภาครัฐไปใช้เลย แต่ฟังคำสั่งจากรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงต่างประเทศมากกว่าเมื่อมีปัญหาในการตัดสินใจระหว่างกระบวนการร่าง ในภูมิภาคยุโรปองค์การนอกภาครัฐและภาคประชาสังคมตื่นตัวอย่างมาก รวมทั้งมีช่องทางการมีปฏิสัมพันธ์อย่างหลากหลาย อาเซียนก็มีแนวโน้มจะเปิดโอกาสต่อการมีปฏิสัมพันธ์เพิ่มมากขึ้นกับภาคประชาสังคมในระยะหลัง เพียงแต่ต้องมีการรับฟังข้อคิดเห็นและก่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

ระบอบสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคยุโรปและอาเซียนยังมีความแตกต่างและเหลื่อมล้ำกันอยู่มาก ด้วยเส้นทางวิวัฒนาการที่ต่างกันรวมทั้งอุปสรรคสำคัญคือ บัณฑิตานเดิมที่ได้รับการยอมรับมาอย่างยาวนานในภูมิภาคที่เน้นรัฐเป็นศูนย์กลางมากกว่า ไม่ว่าจะเป็นการไม่แทรกแซงในกิจการภายในอย่างเคร่งครัดหรือแนวทางหาฉันทามติเนื่องจากรักษาอำนาจอธิปไตยไว้ ในภูมิภาคยุโรปองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่เป็นตัวแสดงสำคัญในระบอบสิทธิมนุษยชนมีมากกว่าหนึ่งองค์การ รวมทั้งมีช่องทางเรียกร้องสำหรับพลเมืองที่ค่อนข้างครอบคลุม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าอาเซียนในฐานะองค์การระหว่างประเทศองค์การหลักในภูมิภาค จะไม่สามารถปรับใช้บทเรียนจากในภูมิภาคยุโรปได้ ในการปรับปรุง terms of reference ที่คงจะเกิดขึ้นเร็วๆ นี้ เพื่อให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างรัฐบาลแห่งอาเซียนปฏิบัติหน้าที่ในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคให้เต็มประสิทธิภาพต่อไป

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

ผู้หญิงหลังสงครามจึงเป็นทั้ง “แม่ แรงงาน และพลเมือง”
ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ของผู้หญิงกับครอบครัว ตลาดแรงงาน และรัฐ

ABSTRACT

การบูรณาการยุโรปกับการจรรโลงสิทธิสตรี ทศวรรษ 1950 - ทศวรรษ 1970

Dr. Bhawan Ruangsilp

This article is a short survey of the early stage of the promotion of women's rights within the framework of European integration. The concept of equality between working men and women, in particular equal pay, was included in the 1957 Treaty of Rome. However, only after almost two decades was the concept implemented and expanded to legally cover other aspects of the equality between the sexes, i.e. in equal treatment at work and in equal access to social security. The first phase of the European Community as a benefactor of women's rights is defined by its particular concern for working white women as they were rapidly increasing in number and importance. While the initial motivation to promote equality had been to ensure a fair competition between the member states, this was subsequently transformed into social provisions aimed at improving the quality of life of women as Community citizens.

การบูรณาการยุโรปกับการจรรโลงสิทธิสตรี ทศวรรษ 1950 - ทศวรรษ 1970

ภาววรรณ เรื่องศิลป์

ที่มาและความสำคัญของประเด็นศึกษา

ใน ค.ศ. 2008 กาทาไลเนอ เบยเดินแวก์ (Kathalijne Buitenweg) สมาชิกรัฐสภายุโรปชาวเนเธอร์แลนด์ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งหัวหน้าสมาชิกรัฐสภายุโรปสายกรีนซ้าย (Green Left) ได้เสนอว่า สหภาพยุโรปควรแต่งตั้ง “ผู้แทนด้านสิทธิสตรี” ซึ่งจะมีหน้าที่ดูแลให้มีการเคารพและปกป้องสิทธิของสตรีโดยระดับผู้วางนโยบายของสหภาพ และเป็นผู้ทำข้อเสนอเพื่อปรับปรุงสภาพของสตรีภายในสหภาพ ตลอดจนเป็นตัวแทนเข้าแทรกแซงปัญหาเรื่องสิทธิสตรีในระดับโลกในนามของสหภาพยุโรป¹ ซึ่งคล้ายกับหน้าที่ของผู้แทนด้านการต่างประเทศ

¹ บทสัมภาษณ์ Kathalijne Buitenweg ใน ‘An EU representative for women’s rights?’ <http://www.infosud.org/An-EU-representative-for-women-s,2960>

“[T]he representative should give Europe a face and a telephone number for the numerous women, who in developing countries, fight for their rights of their compatriots and the development of their country”.

“She [the future representative for women’s rights] should be a political heavyweight. It is not about creating another administrative post. I am thinking for example of someone of the calibre of Mary Robinson”.

“The European Union is always saying that human rights are at the heart of all its activities. Well they should include women’s rights. The problem is that women’s rights are always an add on. They are seen as a luxury.”

ถึงแม้ว่าในท้ายที่สุดแล้ว ข้อเสนอนี้ไม่ได้รับการตอบสนองจากผู้บริหารสหภาพยุโรปและไม่ถูกนำไปปฏิบัติ อีกทั้งเบย์เดินแวิคเองก็ยุติบทบาทในการเมืองระดับยุโรปไปหลังจากนั้น แต่ข้อเสนอนี้แสดงให้เห็นว่ายุโรปยังต้องการการรักษามาตรฐานร่วมในเรื่องการปกป้องสิทธิสตรี ในขณะเดียวกันก็สะท้อนความเชื่อมั่นในความสำเร็จของสหภาพยุโรปในเรื่องการพัฒนาสิทธิสตรีว่าสามารถเป็นแบบอย่างและมีผลกระทบเชิงบวกในระดับโลกได้ อย่างเช่นที่สหภาพยุโรปดำเนินการในเรื่องการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาและการจรรโลงสิทธิมนุษยชนในระดับนานาชาติ

บทความนี้เป็นการย้อนกลับไปพิจารณาจุดเริ่มต้นของการจรรโลงสิทธิสตรีในกรอบของกระบวนการบูรณาการยุโรปที่นำมาสู่การก่อตั้งสหภาพยุโรป แม้ว่าส่วนหนึ่งของสิทธิสตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมระหว่างหญิงและชาย จะได้รับการบรรจุไว้ตั้งแต่แรกในสนธิสัญญากรุงโรม ค.ศ. 1957 ซึ่งเป็นเอกสารที่วางรากฐานของสหภาพยุโรป แต่ในทางปฏิบัติแล้วต้องใช้เวลาร่วมสองทศวรรษหลังการมีผลบังคับใช้ของสนธิสัญญา กว่าที่หลักการจะได้รับการปฏิบัติจริงและขยายขอบเขตให้ครอบคลุมมิติต่างๆ ของความเท่าเทียมระหว่างเพศ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นบทบาทสำคัญของกระบวนการบูรณาการยุโรป

การรวมยุโรปกับการจรรโลงสิทธิสตรี

สงครามโลกครั้งที่สอง (ค.ศ. 1939-1945) นำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงสำหรับยุโรปหลายประการ หรือในบางกรณีผลของสงครามได้เร่งรัดให้กระบวนการที่เริ่มต้นมาก่อนหน้าปรากฏขึ้นอย่างชัดเจน โดยส่วนที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษาในบทความนี้คือ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และความเสื่อมอิทธิพลของมหาอำนาจยุโรป

สถานะของสตรีเป็นประเด็นหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในปลายทศวรรษ 1960

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

เริ่มมีการเคลื่อนไหวของขบวนการสตรีนิยมคลื่นลูกที่สอง (second-wave feminism)² เกิดขึ้น อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการจ้างงานและรูปแบบครอบครัว เงื่อนไขเหล่านี้เป็นผลมาจากเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่ขยายตัวบนพื้นฐานของการผลิตขนาดใหญ่ของสินค้าอุปโภคบริโภค (mass production of consumer goods) ซึ่งต้องการให้มีการจ้างงานขนาดใหญ่ (mass employment) เพื่อสนับสนุนกระบวนการผลิตและเพื่อประกันว่าคนจะมีรายได้พอเพื่อการบริโภคสินค้า การเปลี่ยนแปลงอัตลักษณ์และค่านิยมของผู้หญิงยุโรปที่มีประสบการณ์การทำงานนอกบ้านและการมีรายได้ในช่วงสงคราม กระบวนการผลิตที่ใช้เครื่องจักรมากขึ้นและลดความต้องการใช้แรงงานหนักของผู้ชาย ขณะเดียวกันมีการขยายตัวของภาคการบริการและรัฐสวัสดิการ ระบบสวัสดิการสังคมเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญที่ทำให้เกิดการสร้างงานในภาคการสาธารณสุข การศึกษา และการบริการสังคมอื่นๆ กระบวนการผลิตแบบใหม่และงานรูปแบบใหม่เหล่านี้ต้องการแรงงานสตรีจำนวนมาก ประกอบกับการเติบโตของเทคโนโลยีสื่อสาร ปัจจัยทั้งหลายนี้ได้ลดทอนการครอบงำโครงสร้างทางอาชีพโดยชนชั้นแรงงานแบบเดิมที่เป็นชายผิวขาวอย่างที่เคยเป็นตลอดมา ขณะที่งานประเภทในสำนักงานและงานบริการที่ใช้แรงงานหญิงและแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้น จนเกิดเป็นชนชั้นกลางกลุ่มใหม่ที่กลายเป็นพื้นฐานของการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่

ทศวรรษ 1960 และ 1970 ถือได้ว่าเป็นช่วงเวลาแห่งการเติบโตของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อสังคม (social activism) โดยเฉพาะทศวรรษ 1960 นับเป็นช่วงเวลาที่สังคมยุโรปก่อรูปและกลายเป็นอย่างที่เราเห็นในปัจจุบัน อีกทั้งเป็นช่วงเวลาที่ประเด็นสิทธิสตรีได้รับความสนใจ และได้รับการผลักดันให้เป็นวาระสำคัญโดยภาคประชาชนและภาครัฐที่รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศ การเรียก

² การเคลื่อนไหวทางการเมืองของสตรีในคริสต์ศตวรรษที่ 19 และตอนต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 ที่ถูกขนานนามว่า ขบวนการสตรีนิยมคลื่นลูกที่หนึ่ง (first-wave feminism) ทำให้ผู้หญิงเริ่มท้าทายการควบคุมของชายในพื้นที่สาธารณะและเรียกร้องการมีส่วนร่วมในพื้นที่สาธารณะ สิทธิทางการเมือง สิทธิพลเมือง และการศึกษาระดับสูง

ร่องสัทธิตริและตามมาด้วยการปฏิรูปสัทธิตริให้น้ำหนักกับการเพิ่มความเป็นเอกเทศแก่ผู้หญิงในเรื่องของการมีสิทธิเหนือทรัพย์สินและร่างกายของตน ซึ่งเท่ากับเป็นการประกันสิทธิในชีวิตส่วนตัวและการทำงาน

กระบวนการบูรณาการยุโรปอย่างสันติที่ถูกริเริ่มขึ้นในยุโรปตะวันตกเป็นผลสำคัญอีกประการหนึ่งของสงครามโลกครั้งที่สอง มีเหตุมาจากความพยายามที่จะฟื้นฟูยุโรปที่เสียหายอย่างหนักในทุกด้านจากสงครามและเพื่อสร้างสันติภาพถาวรระหว่างชาติยุโรปหลังจากที่ได้ผ่านประสบการณ์อันเลวร้ายมาด้วยกันในสงครามโลกทั้งสองครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสมานไมตรีระหว่างฝรั่งเศสและเยอรมนี (ตะวันตก) อีกทั้งเพื่อให้ยุโรปกลับมาเข้มแข็งพอที่จะเป็นตัวแสดงสำคัญในการเมืองและเศรษฐกิจโลกอีกครั้ง ด้วยอิทธิพลของภาวะสงครามเย็นซึ่งเป็นความขัดแย้งรูปแบบใหม่ระหว่างขั้วอำนาจใหม่ที่ก่อตัวขึ้นอย่างชัดเจนหลังสงครามโลกครั้งที่สองซึ่งยุโรปมีบทบาทเป็นเพียงพันธมิตรสนับสนุน กระบวนการบูรณาการยุโรปได้ทำให้เกิดเอกภาพและความเจริญรุ่งเรืองภายในยุโรปตะวันตก ขณะเดียวกันก็เป็นสิ่งยืนยันการแบ่งแยกยุโรปออกเป็นค่ายเสรีประชาธิปไตยและค่ายสังคมนิยม-คอมมิวนิสต์

การบูรณาการยุโรปเริ่มต้นอย่างเป็นทางการในภาคเศรษฐกิจ แรกสุดในอุตสาหกรรมถ่านหินและเหล็กกล้าซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญที่สุดของการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงหลังสงคราม มีการก่อตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป (The European Coal and Steel Community, ECSC) ใน ค.ศ. 1952 (สนธิสัญญากรุงปารีส ค.ศ. 1951) โดยมีสมาชิกเริ่มแรก 6 ชาติ ต่อมาสนธิสัญญากรุงโรม ค.ศ. 1957 ได้สถาปนาประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (The European Economic Community, EEC) ซึ่งเป็นการบูรณาการภาคเศรษฐกิจทั้งหมดของรัฐสมาชิกเข้าด้วยกัน ในปลายทศวรรษ 1980 รัฐสมาชิกรวมตัวกันเป็นตลาดร่วมตลาดเดียวแห่งยุโรป (The Single European Market, SEM) และใน ค.ศ. 1992 มีการสร้างสหภาพทางการเมืองที่รวมองค์การทางเศรษฐกิจเดิมไว้ คือ สหภาพยุโรป (The European Union, EU) ที่ในปัจจุบันมีสมาชิก 28 ประเทศ

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

ด้วยการบูรณาการยุโรปมีเป้าหมายหลักเพื่อการสร้างสันติภาพถาวร ซึ่งส่วนประกอบสำคัญด้านหนึ่งคือ การแสวงหาความร่วมมือทางการเมืองระหว่างชาติสมาชิก อีกด้านหนึ่งคือ การสร้างความกินดีอยู่ดีของประชาชนบนหลักของเสรีภาพ ความเสมอภาค ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน หลักนิติรัฐ และเศรษฐกิจตลาดเสรี เรื่องของสิทธิสตรีจึงเป็นประเด็นที่สำคัญประเด็นหนึ่งในกระบวนการรวมยุโรปและอยู่ในนโยบายด้านสังคมของประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรป

มุมมองของรัฐยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่สองมีต่อผู้หญิงอยู่บนหลักที่ว่า พื้นที่สาธารณะ (public sphere) ต้องการให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมทั้งในระบอบประชาธิปไตยที่ฟื้นฟูขึ้นใหม่หลังสงคราม ทั้งในตลาดแรงงานที่ต้องการแรงงานของผู้หญิงในการบูรณะประเทศและทวีปยุโรป และในความต้องการให้ผู้หญิงทำหน้าที่ของความเป็นแม่ผู้ให้กำเนิดประชากรใหม่ทดแทนที่สูญเสียไปในสงคราม ดังนั้นผู้หญิงหลังสงครามจึงเป็นทั้ง “แม่ แรงงาน และพลเมือง” ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ของผู้หญิงกับครอบครัว ตลาดแรงงาน และรัฐ ด้วยแนวคิดพื้นฐานเช่นนี้ และด้วยนโยบายทางสังคมของยุโรปในระยะเริ่มแรกที่จำกัดอยู่ในบริบทของการยกระดับคุณภาพชีวิตและการทำงาน การจรรโลงสิทธิสตรีในกรอบของการบูรณาการยุโรประยะแรกจึงมุ่งเน้นไปที่การคุ้มครองผู้หญิงทำงาน

สนธิสัญญากรุงโรม ค.ศ. 1957

ในส่วนของประชาคมยุโรป ผู้หญิงประเภทที่ระดับผู้บริหารของประชาคมให้ความสำคัญ คือ หญิงผิวขาวที่ทำงานมีรายได้ (white working women) นโยบายเรื่องสตรีของยุโรป ในระยะแรกพัฒนาอยู่บนพื้นฐานของเงื่อนไข ได้แก่ ความต้องการเปิดตลาดเพื่อรองรับรูปแบบใหม่ของแรงงานพร้อมกับ การเติบโตของงานลักษณะใหม่แบบงานในสำนักงานและงานบริการนั้น แรงงานสตรีหิวจำนวนและความสำคัญขึ้นอย่างรวดเร็ว และการมีอยู่ของมาตรา 119 ว่าด้วยความเท่าเทียมทางอัตราค่าแรงระหว่างชายหญิงในสนธิสัญญากรุงโรม ค.ศ. 1957

ในสนธิสัญญากรุงโรม ค.ศ. 1957 ซึ่งเป็นสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ในส่วนของนโยบายทางสังคมซึ่งกำหนดความรับผิดชอบโดยตรงให้รัฐสมาชิกและกำหนดกรอบเวลาในการปฏิบัติจริง ส่วนที่ว่าด้วยนโยบายทางสังคมได้กล่าวถึงข้อกำหนดสามประเภท ได้แก่ สุขภาพและความปลอดภัยของแรงงาน การมีส่วนร่วมของแรงงาน และมาตรา 119 ที่กล่าวถึงสิทธิเท่าเทียมกันสำหรับแรงงานชายและหญิง โดยระบุว่าชายและหญิงต้องได้รับค่าจ้างที่เท่ากันสำหรับการทำงานในลักษณะเดียวกัน (equal pay for equal work)

Each Member State shall during the first stage ensure and subsequently maintain the application of the principle that men and women should receive equal pay for equal work.

For the purpose of this Article, “pay” means the ordinary basic or minimum wage or salary and any other consideration, whether in cash or in kind, which the worker receives, directly or indirectly, in respect of his employment from his employer.

Equal pay without discrimination based on sex means:

(a) that pay for the same work at piece rates shall be calculated on the basis of the same unit of measurement;

(b) that pay for work at time rates shall be the same for the same job.³

มาตราดังกล่าวแสดงการเริ่มต้นของนโยบายเพศสภาพ (gender policy) ว่ามีมาแต่เริ่มต้น และประเด็นปัญหาเรื่องความเท่าเทียมระหว่างเพศเป็นส่วนหนึ่งของการบูรณาการยุโรปแต่แรก อย่างไรก็ตามแรงผลักดันเบื้องหลังการบรรจุมาตรา 119 ในสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรปประการแรกคือ

³ Treaty of Rome, Title III Social Policy, Chapter 1 Social Provisions, Article 119 (or 141 EC, or 157 TFEU).

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

การปกป้องฝรั่งเศส ซึ่งเพิ่งเริ่มใช้กฎหมายว่าด้วยค่าแรงที่เท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง นั้นหมายความว่าค่าแรงสำหรับสตรีในฝรั่งเศสสูงกว่าในประเทศสมาชิกอื่นทั้งหมด แรงงานหญิงฝรั่งเศสได้เคลื่อนไหวเรื่องค่าแรงที่เท่าเทียมมาตั้งแต่ทศวรรษ 1930 และประสบความสำเร็จหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ฝรั่งเศสเป็นชาติแรกที่ยกกฎหมายค่าแรงเท่าเทียมกันระหว่างชายหญิงตามหลักการในรัฐธรรมนูญว่าด้วยความเท่าเทียม ฝรั่งเศสต้องการการปกป้องจากการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมกับประเทศสมาชิกอื่นซึ่งไม่มีกฎหมายลักษณะเดียวกันและใช้วิธีจ้างแรงงานหญิงด้วยอัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานชายเพื่อลดต้นทุนการผลิต⁴ เช่น ในกลางทศวรรษ 1950 เนเธอร์แลนด์มีช่องว่างระหว่างค่าจ้างของแรงงานชายและหญิงที่กว้างถึง 40% ในเยอรมนีค่าจ้างผู้หญิงคิดเป็นแค่ 63% ของค่าแรงของผู้ชาย⁵ ดังนั้นระหว่างการแข่งขันเสรีรัฐเยอรมนี ฝรั่งเศสจึงเรียกร้องให้มีการรวมเรื่องนี้ไว้ในข้อตกลง ประเทศอื่นที่ร่วมเจรจาไม่ยินดีกับข้อเสนอของฝรั่งเศส โดยเฉพาะอย่างยิ่งเนเธอร์แลนด์ที่ใช้นโยบายค่าแรงแบบเหมาจ่ายเป็นครอบครัว (family wage) ให้แรงงานชายทุกคนไม่ว่าจะแต่งงานหรือไม่ และผู้หญิงที่ทำงานราชการพลเรือน รวมถึงในงานบริการสุขภาพและการศึกษาต้องลาออกเมื่อแต่งงาน ส่วนเยอรมนีก็ต่อต้าน supranational harmonization (การประสานให้เป็นหนึ่งเดียวเหนือรัฐ) ในเรื่องค่าแรงสตรี ต่อมาศาลสหพันธรัฐเยอรมนีตัดสินให้มีการแบ่งประเภทค่าแรงเป็นงานที่ใช้แรงมากกว่าและน้อยกว่า ดังนั้นแม้ผู้หญิงจะมีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับค่าจ้างเท่ากับชายในการทำงานประเภทเดียวกัน แต่ในทางปฏิบัติงานของพวกเธอมักถูกนิยามว่าไม่เท่ากับงานของผู้ชาย เยอรมนีจึงยอมรับข้อเรียกร้องของฝรั่งเศส และเมื่อเยอรมนียอมรับ เนเธอร์แลนด์

⁴ Johanna Kantola, *Gender and the European Union* (Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan, 2010), pp. 27-28; Catherine Hoskyns, "The European Union and the Women Within: An Overview of Women's Rights Policy", in R. Amy Elman (ed.), *Sexual Politics and the European Union: The New Feminist Challenge* (Providence/Oxford: Berghahn Books, 1996), 13-22, 15.

⁵ Kantola, *Gender and the European Union*, p. 27.

ก็ไม่มีแรงสนับสนุนและต้องยอมรับเช่นกัน⁶ เพราะฉะนั้นมาตรานี้ถูกบรรจุไว้ในสนธิสัญญาด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจมากกว่าการคำนึงถึงความยุติธรรมทางสังคมและความเท่าเทียมระหว่างเพศ ผู้หญิงไม่มีอิทธิพลต่อการกำเนิดของมาตรา 119 แต่ในระยะยาวมาตราดังกล่าวจะมีผลทางสังคมและการกำหนดนโยบายทางสังคมของประชาคมยุโรปด้วย

ประการที่สอง คือ มีแรงกดดันจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (The International Labour Organization, ILO) ซึ่งผลักดันเรื่องนี้มาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง องค์การสตรีหลายแห่งพยายามรณรงค์เรื่องความเท่าเทียมทางอัตราค่าจ้างกับคณะกรรมการร่างกฎหมายของสนธิสัญญาแวร์ซายส์ และสหภาพแรงงานระหว่างประเทศก็สนับสนุนการเรียกร้องนี้ เพราะเกรงว่านายจ้างจะเก็บแรงงานหญิงราคาถูกที่มาแทนที่แรงงานชายในช่วงสงครามให้ทำงานต่อไป ดังนั้นหลักการค่าแรงเท่ากันสำหรับงานประเภทเดียวกันได้รับการบรรจุไว้ในธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ค.ศ. 1919⁷

คณะกรรมการยุโรปและหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องนี้ คือ คณะอนุกรรมการด้านการจ้างงาน สวัสดิการสังคม และความเท่าเทียมทางโอกาส (Directorate-General on Employment, Social Affairs and Equal Opportunities หรือ DG V) ได้มีความพยายามจะทำให้มาตรา 119 ได้รับการนำไปปฏิบัติจริงอยู่บ้าง โดยมีการทำการศึกษาและเสนอรายงาน การศึกษาสถานะของค่าจ้างในรัฐสมาชิกชี้ให้เห็นว่างานของหญิงถูกประเมินค่าต่ำโดยทั่ว มีการแบ่งประเภทของงานที่มีมูลค่าต่ำกว่าให้หญิง ถือว่าหญิงผลิตงานที่มีค่าน้อยกว่าผลิตภาพของชาย⁸

⁶ Kantola, *Gender and the European Union*, pp. 27-28.

⁷ Kantola, *Gender and the European Union*, p. 27; Catherine Hoskyns, *Integrating Gender: Women, Law and Politics in the European Union* (London/New York: Verso, 1996), p. 53.

⁸ Kantola, *Gender and the European Union*, p. 29.

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

ตามมาตรา 119 รัฐสมาชิกต้องดำเนินการให้มีการจ่ายค่าแรงเท่ากันสำหรับงานที่เหมือนกันสำหรับแรงงานชายและหญิงนับแต่วันที่ 31 ธันวาคม 1964 (ภายหลังมีการขยายเวลา) แต่จนถึงปลายทศวรรษที่ 1960 ก็ยังไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติอย่างจริงจังโดยรัฐสมาชิกและนายจ้าง โดยที่คณะกรรมการการยุโรปไม่สามารถทำอะไรได้มากนัก เพราะเกรงว่าความพยายามจะเอาโทษสมาชิกผ่านศาลยุโรปจะทำให้คณะมนตรีแห่งประชาคมยุโรป (European Council) ไม่พอใจและไม่สนับสนุน รัฐสภายุโรปก็ทำได้แค่เพียงวิพากษ์วิจารณ์สมาชิก

จากสนธิสัญญาสู่ศาลยุโรป

เมื่อพูดถึงการเรียกร้องสิทธิสตรีในประวัติศาสตร์ยุโรปหลังสงคราม เรามักจะนึกถึงขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิสตรีในทศวรรษ 1960 และ 1970 แต่ที่จริงแล้วการพัฒนาสิทธิสตรียุโรปที่ปรากฏเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นกฎหมายและเป็นนโยบายรัฐกลับเป็นผลงานของสตรีที่มีอาชีพ (professionals) ไม่ใช่ชนกสิทธิสตรีสุดโต่ง เพราะผู้หญิงทำงานมักแสวงหาความร่วมมือกับรัฐบาลแห่งชาติและประชาคมยุโรปมากกว่านักเคลื่อนไหวที่มีแนวโน้มที่จะเผชิญหน้ากับรัฐมากกว่า ขบวนการแรงงานในยุโรปเองก็ไม่ได้สร้างความก้าวหน้าในเรื่องความเท่าเทียมระหว่างเพศมากนัก เพราะยังให้ความสำคัญกับการต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ของแรงงานชายที่มีบทบาทนำในสหภาพแรงงานมากกว่า

“ช่วงเวลาแห่งการก่อตั้งนโยบายสตรีของยุโรป”⁹ เริ่มขึ้นในปลายทศวรรษ 1960 และทศวรรษ 1970 โดยเริ่มจากเหตุการณ์ที่เกิดในเบลเยียม กรณีที่เกิดขึ้นจะมีผลสำคัญต่อบรรทัดฐานเรื่องความเท่าเทียมระหว่างเพศและนำไปสู่การรวมนักสิทธิสตรีไว้ในกระบวนการสร้างนโยบายด้านกิจการสตรีของยุโรป

ใน ค.ศ. 1966 คนงานสตรีในโรงงานอาวุธแห่งชาติแอร์สตัล (Fabrique Nationale d'Herstal, FN Herstal) ราว 3,000 คน (โรงงานมีคนงานหญิงคิดเป็นจำนวนหนึ่งในสามของกำลังคนทั้งหมด) ทำการหยุดงานประท้วงเรื่องค่าแรง

⁹ Hoskyns, *Integrating Gender*, p. 60.

ที่ไม่เท่าเทียมระหว่างคนงานชายและหญิง รวมถึงสภาพแวดล้อมในที่ทำงานที่เลวร้าย ในปีก่อนหน้านั้นสหภาพแรงงานแห่งหนึ่งในเบลเยียมได้จัดการชุมนุมเรื่องปัญหาแรงงานสตรีและมีการหยิบยกมาตรา 119 มาหารือกัน ผู้เข้าร่วมชุมนุมส่วนหนึ่งที่มาจากแอร์สตัลได้กลับไปก่อตั้งคณะกรรมการกิจการแรงงานสตรีซึ่งกลายมาเป็นหัวหอกในการขับเคลื่อนการเรียกร้องความเท่าเทียมสำหรับแรงงานสตรี กลุ่มผู้ประท้วงชูป้ายข้อความเรียกร้องการปฏิบัติตามมาตรา 119¹⁰

หลังจากนั้น หนวยหญิงชาวเบลเยียม เอเลน โพลสกี (Elaine Vogel-Polsky) ซึ่งได้รับแรงบันดาลใจจากกรณีการเรียกร้องสิทธิของแรงงานสตรีที่แอร์สตัล¹¹ เป็นผู้นำมาตรา 119 มาเป็นพื้นฐานในการดำเนินการเพื่อผลักดันสิทธิของแรงงานสตรี เธอและเพื่อนร่วมงานได้นำคดีที่เกี่ยวข้องกับแรงงานสตรีเข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมแห่งยุโรป (European Court of Justice หรือ ECJ)

กาเบรียล เดอฟร็อง (Gabrielle Defrenne) ทำงานเป็นพนักงานต้อนรับบนเครื่องบินของสายการบินเบลเยียมซาเบนา (SABENA) ตามกฎของสายการบินเธอจะต้องเกษียณจากตำแหน่งดังกล่าวเมื่ออายุ 40 ปีและต้องสูญเสียรายได้และผลประโยชน์พร้อมกับการเกษียณ ในขณะที่พนักงานชายทำงานได้ถึงอายุ 55 ปี เป็นกรณีที่แสดงให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติทางเพศและการกีดกันทางอายุในที่ทำงาน

¹⁰ Hoskyns, *Integrating Gender*, p. 65-68; Hoskyns, "The European Union and the Women Within", 16.

¹¹ เอเลน โพลสกี (Elaine Vogel-Polsky) เขียนบทความที่แสดงความเห็นว่า มาตรา 119 ควรจะมีผลบังคับด้วยตัวเอง "Why are women who are victims of unequal pay hesitating to invoke Article 110 of the Treaty of Rome, and take action against those discriminations in laws, provisions and collective agreements from which they suffer?"

จาก Elaine Vogel-Polsky, 'L'Article 119 du traité de Rome – peut-il être considéré comme self-executing?', *Journal des Tribunaux* (Brussels), 15 April 1967. อ้างใน Hoskyns, *Integrating Gender*, p. 68-69.

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

คดีเดอฟรเน 1 (Case 80/70 Defrenne I) ไปถึงศาลยุติธรรมแห่งยุโรป ในปี 1970 เป็นการฟ้องรัฐบาลเบลเยียมในข้อหายกเลิกแผนการจ่ายเงินบำนาญพิเศษแก่พนักงานประจำห้องโดยสาร (air crew) ที่มีมติเมื่อปี 1969 และออกนโยบายใหม่ให้ “สมาชิกพนักงานประจำห้องโดยสารทุกคนยกเว้นที่เป็นสตรี” จะได้รับข้อเสนอพิเศษสำหรับเงินบำนาญที่เท่ากับเงินเดือนเต็ม ณ ขณะที่เกษียณอายุ โฟเคิล-โพลสกีซึ่งเป็นตัวแทนทางกฎหมายของเดอฟรเนร้องต่อศาลว่าการกระทำดังกล่าวของสายการบินเป็นการขัดต่อมาตรา 119 ของสนธิสัญญากรุงโรม ในกรณีนี้ผู้พิพากษาซึ่งเป็นชายจำนวนมากแสดงความเห็นใจ แต่กระนั้นก็ตาม การให้สิทธิและการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมระหว่างเพศยังเป็นเรื่องใหม่เกินไป และศาลตัดสินเข้าข้างรัฐบาลเบลเยียม

อย่างไรก็ตาม ข้อสรุปของที่ปรึกษากฎหมายแห่งศาลยุติธรรมแห่งยุโรป (Advocate General) ต่อคดีนี้มีความสำคัญสองประการ ประการแรก ที่ปรึกษากฎหมายมีความเห็นว่าเงินบำนาญที่นายจ้างจ่ายโดยตรงต้องถูกคุ้มครองโดยมาตรา 119 เช่นเดียวกับค่าแรง และศาลเห็นพ้องกันว่า เงินสำหรับมาตรการประกันสังคมต่างๆ ถือว่าไม่ได้แยกจากการจ่ายค่าแรง จากคำตัดสินนี้เอง DG V อนุมานว่าอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในการนำมาตรา 119 ไปปฏิบัติให้เกิดขึ้นจริงจึงครอบคลุมเรื่องความเท่าเทียมในด้านความมั่นคงทางสังคมด้วย

ประการที่สอง ที่ปรึกษากฎหมายยืนตามข้อโต้แย้งของทนายโจทย์เรื่องผลโดยตรง รัฐสมาชิกมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เกิดขึ้นจริงตามมาตรา 119 ตัวอย่างของนัยยะของข้อสรุปนี้ เช่น สตรีเนเธอร์แลนด์ที่ไม่มีสิทธิในค่าแรงที่เท่าเทียมตามกฎหมายสามารถร้องต่อศาลระดับชาติและขอให้มีการปฏิบัติตามมาตรา 119 ได้¹²

ในท้ายที่สุด การตัดสินคดีเดอฟรเน 1 ของศาลยุติธรรมแห่งยุโรปในครั้งนี้มีผลสำคัญ คือ ทำให้มีการนิยามมาตรา 119 โดยละเอียดและชัดเจน และให้มีผลผูกมัดอย่างแท้จริง อีกทั้งยังทำให้ประชาคมยุโรปต้องให้ความสนใจกับนโยบายทางสังคมอย่างจริงจัง

¹² Kantola, *Gender and the European Union*, p. 30.

หลังการพ่ายแพ้ในการป้องกันครั้งแรก โฟเคิล-โพลสกีและเดอแฟรนยังเดินทางต่อ คดีเดอแฟรน 2 (Case 43/75 Defrenne II) เป็นการฟ้องว่าการสูญเสียรายได้และงานเป็นผลมาจากการเลือกปฏิบัติ และอ้างว่าเดอแฟรนมีสิทธิในค่าจ้างที่เท่าเทียมกับแรงงานชายตามมาตรา 119 และกฎหมายเบลเยียมมาตรา 4 ในครั้งนี้ศาลตัดสินว่ามาตรา 119 มีผลบังคับโดยตรง และให้มาตรา 119 มีผลสร้างสิทธิโดยบังคับในศาลประเทศ ซึ่งคำตัดสินนี้เป็นผลมาจากการที่ศาลได้รับอิทธิพลจากนโยบายสังคมของประชาคม¹³ คำตัดสินดังกล่าวทำให้มาตรา 119 กลายเป็นพลังผลักดันการออกกฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศในทศวรรษ 1970 รวมทั้งสร้างบรรยากาศที่เปิดกว้างสำหรับการฟ้องร้องโดยปัจเจกบุคคลว่าสามารถเรียกร้องสิทธิภายใต้กฎหมายประชาคมต่อหน้าศาลระดับประเทศ¹⁴

จากนโยบายสังคมสู่กฎหมายประชาคม

นับแต่ปลายทศวรรษ 1960 ต่อมาจนถึงทศวรรษ 1970 ยุโรปต้องเผชิญกับปัญหาสำคัญหลายประการ ได้แก่ ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นผลสำคัญของวิกฤตราคาน้ำมันและส่วนหนึ่งส่งผลให้เกิดการหดตัวของระบบสวัสดิการสังคม ความวุ่นวายทางสังคมในยุคแห่งการปฏิวัติของคนหนุ่มสาว ซึ่งรวมถึงการเรียกร้องสิทธิสตรีโดยขบวนการสตรีนิยมคลื่นลูกที่สอง ตลอดจนภาวะชะงักงันในกระบวนการรวมยุโรปที่ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายชาตินิยมฝรั่งเศสในสมัยประธานาธิบดีเดอโกล แต่ขณะเดียวกันทศวรรษ 1970 ก็เป็นช่วงเวลาที่มีทิศทางสังคมกลายเป็นประเด็นสำคัญของประชาคมยุโรป

ในการประชุมสุดยอดระหว่างผู้นำรัฐบาลที่กรุงปารีสในปี 1972 มีการเสนอแผนการพัฒนาด้านสังคม ทั้งนายกรัฐมนตรี วิลลี บรันท์(Willy Brandt) แห่งเยอรมนีตะวันตก ประธานาธิบดีฌอร์ฌ ปงปีดู (Georges Pompidou) แห่ง

¹³ Hoskyns, *Integrating Gender*, p. 93.

¹⁴ รายละเอียดของคดีเดอแฟรน I และ II ดู Hoskyns, *Integrating Gender*, p. 68-75.

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

ฝรั่งเศส และนายกรัฐมนตรีอังกฤษ เอ็ดเวิร์ด ฮีท (Edward Heath) เห็นพ้องว่าการมีนโยบายร่วมทางสังคมเป็นความจำเป็นที่จะทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมยุโรป และเป็นส่วนหนึ่งของการเปิดตัวใหม่ของยุโรป ('Relaunching of Europe')¹⁵ ข้อสรุปสำคัญสองประการของการประชุมสุดยอดครั้งนี้ที่ปรากฏในเอกสาร Paris Summit Communiqué คือเรื่องการขยายจำนวนสมาชิก (enlargement) และการพัฒนาทางสังคม

ในวาระนี้เองแม้ว่าผู้นำรัฐสมาชิกจะไม่ได้อภิปรายเรื่องความเท่าเทียมระหว่างเพศ แต่คณะกรรมการธิการถือโอกาสบรรจวาระความเท่าเทียมระหว่างเพศเข้าไปในโปรแกรมปฏิบัติการทางสังคม (Social Action Programme) ค.ศ. 1974 ค่าแรงและการปฏิบัติที่เท่าเทียมในด้านความมั่นคงทางสังคม การจ่ายบำนาญ และการเสียภาษีเป็นเรื่องที่มีราคาสูง ประเทศสมาชิกอยากให้มีการปฏิบัติร่วมกันระดับประชาคมมากกว่าที่จะเป็นเพียงนโยบายระดับชาติ รัฐสมาชิกทั้งหมดต้องผูกพันมาตรฐานสูงเดียวกัน เพื่อประกันความสามารถในการแข่งขันที่เสมอกัน ประชาคมเริ่มพิจารณาสิ่งที่มีผลกระทบต่อความสามารถในการทำงานของสตรี เช่น การเลี้ยงดูบุตร อย่างไรก็ตามความตระหนักเหล่านี้ยังไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติ ซึ่งอาจเพราะเป็นเรื่องที่อยู่ในปริมณฑลของนโยบายด้านครอบครัวซึ่งรัฐสมาชิกยังคงเห็นว่าเป็นเรื่องระดับชาติมากกว่าระดับยุโรป

ตั้งแต่กลางทศวรรษ 1970 นโยบายการมีโอกาสเท่าเทียมกันระหว่างเพศกลายเป็นประเด็นสำคัญ ประการแรก เพราะมีการเปลี่ยนแปลงบุคลากรของประชาคม การรับสมาชิกใหม่ในปี 1973 ทำให้แพทริก ฮิลเลอรี (Patrick Hillery) จากไอร์แลนด์ได้เข้ามารับตำแหน่งกรรมการด้านกิจการสังคม (Social Affairs Commissioner) เป็นคนแรก (ดำรงตำแหน่งระหว่าง ค.ศ. 1973-1976 ต่อมาได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐไอร์แลนด์) เขาแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ใน DG V ใหม่ที่ใส่ใจกับการผลักดันนโยบายทางสังคมให้ได้รับการปฏิบัติจริง

¹⁵ Hoskyns, *Integrating Gender*, p. 80.

ประการที่สอง เพราะนักการเมืองและเจ้าหน้าที่สตรีรวมทั้งขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิสตรี เริ่มมีอิทธิพลภายในประชาคมและในสหภาพแรงงาน

นอกจากนี้ การที่สหประชาชาติได้ประกาศให้ปี 1975 เป็นปีสตรีสากล ก็ส่งผลให้มีการทบทวนนโยบายและการปฏิบัติต่อสตรีในประชาคมยุโรป สหประชาชาติจัดการประชุมนานาชาติที่เม็กซิโกว่าด้วยปัญหาของสตรีเป็นครั้งแรกระดับโลก ที่ประชุมแนะนำให้สร้างกลไกนโยบายสตรีระดับชาติ ผลของการประชุมออกมาเป็นเอกสาร World Plan of Action for the Implementation of the Objectives of International Women's Year เป้าหมายคือการผลักดันสถานะของสตรีทั่วโลกในทศวรรษต่อไป¹⁶

เนื่องในโอกาสปีสตรีสากล แพทริก ฮิลเลอรี ในฐานะกรรมการด้านกิจการสังคมได้กล่าวสุนทรพจน์ต่อที่ประชุมปีสตรีสากลที่กรุงดับลิน ว่าด้วยนโยบายของประชาคมยุโรปต่อกิจการสตรี ฮิลเลอรีแสดงความห่วงใยของประชาคมที่มีต่อผู้หญิงทำงาน ใน ค.ศ. 1975 สตรีในประชาคมจำนวน 35 ล้านจาก 130 ล้านคนทำงานนอกบ้าน คิดเป็นหนึ่งในสามของแรงงานทั้งหมดของประชาคม ผู้หญิงทำงานที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ เป็นผู้ที่มีครอบครัวและต้องรับภาระทั้งในและนอกบ้านเป็นสองเท่า ในขณะที่มีความเสี่ยงต่อการได้ค่าแรงไม่เท่าเทียมกับชายและการตกงานหรือว่างงาน ฮิลเลอรีเน้นย้ำความพยายามของประชาคมที่จะสร้างความเท่าเทียมระหว่างเพศไม่เพียงแต่ในเรื่องค่าแรง แต่รวมถึงการเข้าถึงงาน งานทุกประเภทควรเปิดกว้างให้ชายและหญิงเข้าถึงอย่างเท่าเทียมกัน การฝึกอาชีพ โอกาสในความก้าวหน้า สภาพการทำงาน และสวัสดิการสังคม¹⁷

¹⁶ เอกสาร World Plan of Action for the Implementation of the Objectives of International Women's Year ได้รับการรับรองโดยมติของที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติ United Nations General Assembly Resolution 30/3520 (XXX) เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 1975

¹⁷ "Speech by Vice-President Hillery on the Elimination of Discrimination against Women, to International Women's Year Seminar, in Dublin, 1 February 1975", Press Release Commission of the European Communities.

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

ในปีต่อมาคณะกรรมการสิทธิการของประชาคมยุโรปสร้างโครงสร้างรองรับการขยายนโยบายด้านสตรี คือ หน่วยงานส่งเสริมความเท่าเทียมทางโอกาส (The Equal Opportunities Unit) หรือสำนักงานกิจการสตรี (Women's Bureau) ภายใน DG V ซึ่งจะมีบทบาทในการสร้างนโยบาย การติดตามการปฏิบัติจริงตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม การเปลี่ยนแปลงกองทุนสังคม การออกแบบนโยบายในอนาคต และการสร้างสำนักงานบริการข้อมูลสตรี (Women's Information Service)

ในทศวรรษนี้ประชาคมยุโรปได้ผ่านกฎระเบียบ (directives) 3 ฉบับที่กล่าวด้วยการให้สิทธิเท่าเทียมระหว่างเพศ ตลอดจนการห้ามการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศ เป็นกฎระเบียบที่มีผลผูกพันต่อสมาชิก แต่เป็นเรื่องของแต่ละรัฐสมาชิกที่จะตัดสินใจเองว่าจะนำไปปฏิบัติอย่างไร

กฎระเบียบฉบับแรกที่ว่าด้วยการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมระหว่างเพศ ค.ศ. 1975 กำหนดเรื่องการจ่ายค่าแรงอย่างเท่าเทียมแก่แรงงานชายและหญิง (Directive on Equal Pay for Men and Women) กฎหมายฉบับนี้ให้ความหมายกับความเท่าเทียมทางค่าแรงให้ครอบคลุมการจัดการเลือกปฏิบัติในการกำหนดประเภทของงาน ลูกจ้างได้รับสิทธิที่จะฟ้องร้องทางกฎหมายต่อนายจ้างและมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากรัฐในการฟ้องร้อง

คณะกรรมการสิทธิการได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภายุโรปให้ผลักดันกฎระเบียบฉบับนี้ ฝรั่งเศสซึ่งเป็นผู้บุกเบิกกฎหมายค่าแรงเท่าเทียมระหว่างชายและหญิงเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกรับหลักการความเท่าเทียมทางค่าแรงสำหรับงานที่มีมูลค่าเท่ากัน (equal pay for work of equal value) ขณะที่สหราชอาณาจักร เยอรมนี และเดนมาร์กพยายามต่อต้านแต่ท้ายที่สุดต้องยอมตาม คณะมนตรีแห่งยุโรปรับรองกฎนี้ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1975 เป็นครั้งแรกที่คณะมนตรีสร้างเครื่องมือที่มีอำนาจผูกมัดสำหรับ harmonization (การประสานให้เป็นหนึ่งเดียว) ของกฎหมายทางสังคมระดับประเทศของรัฐสมาชิก ทุกประเทศมีเวลาหนึ่งปีในการปรับเปลี่ยนกฎหมาย¹⁸

¹⁸ Hoskyns, *Integrating Gender*, p. 83-90.

ฉบับที่สอง คือ กฎระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม ค.ศ. 1976 (Directive on Equal Treatment) แสดงให้เห็นความพยายามของประชาคมที่จะก้าวข้ามการกีดกันทางเพศตั้งแต่การเข้าสู่ตลาดแรงงานและเงื่อนไขของการจ้างงานอื่นๆ ต้องการสร้างการปฏิบัติเท่าเทียมระหว่างเพศในเรื่องโอกาสในการจ้างงาน การอบรมวิชาชีพ การเลื่อนขั้น สภาพแวดล้อมการทำงาน ปฏิเสธการเลือกปฏิบัติทางตรงและทางอ้อมบนพื้นฐานของเพศ โดยเฉพาะสถานะทางครอบครัว ทำให้การเลือกปฏิบัติระหว่างเพศเป็นสิ่งผิดกฎหมายในทุกประเทศ

ฮิลเลอร์ีแต่งตั้งบุคลากรที่มีความตั้งใจจริงจะผลักดันวาระความเท่าเทียมระหว่างเพศ และให้โอกาสสตรีเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบาย กลุ่มทำงานมองว่าสตรีไม่ได้ต้องการแค่การปฏิบัติอย่างเท่าเทียม หากต้องการการปฏิบัติเป็นพิเศษ จึงเสนอร่างกฎหมายที่รวมการไม่เลือกปฏิบัติกับการกระทำเพื่อส่งเสริมโอกาสไว้ด้วยกัน

ประเด็นเรื่องการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมระหว่างเพศซึ่งเป็นเรื่องใหม่ในขณะนั้น ทำให้คณะกรรมการเห็นแตกต่างกันว่าควรขยายอำนาจกฎหมายประชาคมให้สามารถครอบคลุมเรื่องอื่นนอกจากตลาดแรงงานหรือไม่ ในขณะนั้นมีอังกฤษประเทศเดียวเท่านั้นที่มีกฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศ (1975 sex discrimination act) ซึ่งประกอบด้วยการนิยามการเลือกปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อม การดูแลให้มีการนำไปปฏิบัติจริง และกำหนดการเลือกปฏิบัติเชิงบวก (positive discrimination) ในเรื่องการอบรมวิชาชีพ แต่ยังไม่รวมในกระบวนการสมัครงาน อังกฤษพยายามผลักดันมาตรฐานของตนในระดับประชาคม ส่วนเยอรมนีไม่ต้องการห้ามการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศในทุกกรณี แต่ต้องการการปฏิบัติเท่าเทียมและกำจัดการปฏิบัติไม่เท่าเทียมในกฎหมายตราเท่าที่ปัญหานั้นมีผลกระทบต่อการแข่งขันเสรี แต่สุดท้ายก็ยอมรับข้อเสนออังกฤษเรื่องการต่อสู้กับการเลือกปฏิบัติทางอ้อม¹⁹

¹⁹ Hoskyns, *Integrating Gender*, p. 99-107.

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

ฉบับที่สามที่ออกมาเมื่อ ค.ศ. 1978 เป็นเรื่องการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมในเรื่องสวัสดิการสังคม (Directive on Equal Treatment in Matters of Social Security) สำคัญคือต้องไม่มีการกีดกันทางเพศในการได้รับสิทธิประโยชน์จากระบบสวัสดิการสังคมที่ครอบคลุมการเจ็บป่วย พักการ เกษียณ การบาดเจ็บจากการทำงาน และการว่างงานสำหรับชายและหญิงอย่างเท่าเทียม

แม้ว่าองค์กรสตรีและสหภาพแรงงานสตรีจะเรียกร้องการขับเคลื่อนนโยบายความมั่นคงทางสังคม แต่เป็นอีกกรณีหนึ่งที่นักสตรีนิยมไม่ได้มีอิทธิพลในการร่างกฎหมายมากนัก การผลักดันกฎระเบียบนี้ใช้เวลานานเพราะต้องเผชิญกับปัญหาสำคัญคือวิกฤตราคาน้ำมันในทศวรรษ 1970 ที่ทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างรัฐสมาชิกทั้งในด้านสภาพเศรษฐกิจและความเห็นต่างเรื่องนโยบายทางสังคมร่วมภายใต้เงื่อนไขที่อัตราการว่างงานสูงขึ้น ในปีเดียวกับที่กฎระเบียบฉบับนี้ออกมา ประชาคมได้ก่อตั้งองค์กรสตรีเพื่อความเท่าเทียม (Women's Organization for Equality, WOE) เพื่อปลูกความตระหนักรู้เรื่องสิทธิสตรีในหมู่พลเมือง²⁰

แม้ว่าจะมีความก้าวหน้าเกิดขึ้นในทางกฎหมาย แต่เจ้าหน้าที่และนักการเมืองของประชาคมยุโรปในขณะนั้นเห็นว่าเรื่องสตรีเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นลำดับรอง เพราะฉะนั้นจึงเป็นเรื่องที่สามารถตกลงกันได้โดยไม่กระทบดุลอำนาจภายในประชาคม ภายใต้กระบวนการตัดสินใจขณะนั้น กฎระเบียบทั้งสามฉบับได้รับการรับรองอย่างเป็นเอกฉันท์จากชาติสมาชิก แต่ยังคงไม่สามารถจะจัดการกับทุกประเด็นปัญหาได้ นโยบายด้านสตรีของประชาคมยุโรปในยุคแรกถูกวิจารณ์ว่าเน้นแต่เรื่องความเสมอภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการทำงาน และไม่ให้ความสำคัญกับความต้องการด้านอื่นของสตรี เพราะประชาคมมองผู้หญิงว่าเป็นแรงงานมากกว่าเป็นพลเมือง จึงมุ่งความสนใจไปที่ผู้หญิงทำงานมีรายได้ ไม่ให้ความสนใจกับความต้องการเฉพาะของผู้หญิงกลุ่มอื่นๆ และยังไม่มีการห้ามการกีดกันทางชาติพันธุ์

²⁰ Hoskyns, *Integrating Gender*, p.107-112.

สรุป

การส่งเสริมสิทธิสตรีโดยเฉพาะการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมในปริมาณผลของการทำงานเป็นเรื่องที่สำคัญมากพอที่จะได้รับการบรรจุไว้ในสนธิสัญญากรุงโรม เพราะผู้หญิงกลายเป็นแรงงานที่ทวีความสำคัญและเพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็วภายในประชาคมยุโรป หากแต่ยังต้องใช้เวลาอีกมากกว่าทศวรรษกว่าจะมีผลในทางปฏิบัติจริง การเรียกร้องในประเด็นเรื่องสิทธิของสตรีในการทำงานได้มีผลต่อการทำให้ประชาคมยุโรปซึ่งแต่เริ่มแรกให้ความสำคัญกับประเด็นด้านเศรษฐกิจเป็นอันดับแรกได้หันมาให้ความสนใจกับการพัฒนานโยบายด้านสังคมและการจรรโลงสิทธิส่วนบุคคลของพลเมืองในประชาคมอย่างจริงจัง นโยบายและกฎหมายว่าด้วยสิทธิสตรีรับใช้ทั้งเป้าหมายในการประกันการแข่งขันอย่างเป็นธรรมระหว่างรัฐสมาชิกและเป็นมาตรการทางสังคมที่ครอบคลุมชีวิตส่วนตัวของพลเมืองประชาคมด้วย

กรณีศึกษานี้ยังชี้ให้เห็นว่ากระบวนการบูรณาการยุโรปไม่ใช่เป็นเรื่องระดับรัฐอย่างเดียว แต่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของพลเมืองยุโรปอย่างเป็นรูปธรรม และอาจเป็นตัวอย่างของการดำเนินการเพื่อพัฒนาและปกป้องสิทธิสตรีในกรอบของการบูรณาการระดับภูมิภาคสำหรับองค์การความร่วมมือระดับภูมิภาคอื่น เช่น ประชาคมอาเซียนที่มุ่งบูรณาการกันอย่างเข้มแข็งในรูปแบบที่ได้รับแรงบันดาลใจจากสหภาพยุโรปซึ่งจะมีการก่อตั้ง “คณะกรรมการสิทธิเพื่อส่งเสริมและปกป้องสิทธิของสตรีและเด็ก”(Commission on Promotion and Protection of the Rights of Women and Children)

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

- Alatas, Ali. 1993. Statement by Ali Alatas, Minister for Foreign Affairs and Head of the Delegation of the Republic of Indonesia, Vienna, 14 June 1993. In *Appendices, Human rights and International Relations in the Asia Pacific*, ed. James T. H. Tang, 228-234. London and New York: Pinter.
- ASEAN. 2009. *ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (Terms of Reference)*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- ASEAN. 2012. ASEAN Human Rights Declaration. <http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/asean-human-rights-declaration> (accessed 8 February 2015).
- Council of Europe. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/005.htm> (accessed 7 January 2015).
- Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink. 1998. "International norm dynamics and political change." *International Organization* 52 (autumn): 887-917.
- Freeman, Michael. 1995. Human rights: Asia and the West. In *Human rights and International Relations in the Asia Pacific*, ed. James T. H. Tang, 13-24. London and New York: Pinter.
- Hart, James W. 2010. "The European human rights system." *Law Library Journal* 102 (4): 533-559.
- Hoskyns, Catherine. *Integrating Gender: Women, Law and Politics in the European Union*. London/New York: Verso, 1996.
- Hoskyns, Catherine. "The European Union and the Women Within: An Overview of Women's Rights Policy". In R. Amy Elman (ed.),

- Sexual Politics and the European Union: The New Feminist Challenge*. Providence/Oxford: Berghahn Books, 1996, 13-22.
- Kantola, Johanna. *Gender and the European Union*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- Krasner, Stephen D., ed. 1983. *International Regimes*. New York: Cornell University Press.
- Langlois, Anthony J. 2001. *The politics of justice and human rights: Southeast Asia and universalist theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mahathir bin Mahamad. 1996. Keynote Address. In *Human wrongs: Reflections on Western global dominance and its impact upon human rights*. Proceedings from Rethinking Human Rights Conference, December 1994 by Just World Trust. India: The Other India Press.
- OSCE. Human Dimension Mechanisms. <http://www.osce.org/odihr/43666> (accessed 15 January 2015).
- Roy, Denny. 2001. Northeast Asia. In *The politics of human rights in East Asia*, Kenneth Christie and Denny Roy. London and Sterling: Pluto Press.
- Suharto. 1994. Speech at 1992 NAM Summit. Cited in Anthony J. Langlois. 2001. *The politics of justice and human rights: Southeast Asia and universalist theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

ภาษาไทย

- ชเนต อารณีสวรรณ. 2006. *กำเนิดและความเป็นมาของสิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ.
- เสนห์ จามริก. 2001. *สิทธิมนุษยชน: เกณฑ์คุณค่าและฐานความคิด*. นครปฐม: สำนักงานสิทธิมนุษยชนศึกษาและการพัฒนาสังคม.

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

European integration needs to be understood as a process of the Neoliberalization of the EU and the state, rather than intergovernmentalism, supranationalism or member statehood paradigms.

บทคัดย่อ

Neoliberalizing EUROPE : An Unfinished Project?

จิตติภัทร พุนขำ

บทความนี้เสนอว่า การเริ่มต้นใหม่ของการบูรณาการยุโรปตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา พึงเข้าใจผ่านกรอบกระบวนการทัศน์เสรีนิยมใหม่ แทนที่จะเป็นกระบวนการทัศน์รัฐบาลสัมพันธ์นิยม เนโอชาตินิยม และรัฐสมาชิกภาพ ซึ่งเป็นความเข้าใจผิดที่อธิบายการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐจากตัวแบบรัฐบริษัทยุโรปแบบเคนส์มาสู่ตัวแบบรัฐสมาชิกภาพ เนื่องจากในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา ระเบียบทุนนิยมโลกเป็นระเบียบเสรีนิยมใหม่ ภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกา ซึ่งประกอบด้วยกติกาเช่นการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การลดระเบียบกฎเกณฑ์ และการเปิดเสรีทางการเงิน และส่งเสริมกระบวนการแปลงสหภาพยุโรปให้เป็นเสรีนิยมใหม่

บทความนี้แบ่งออกเป็นสามส่วนสำคัญ ส่วนแรกให้ภาพรวมอย่างสังเขปของกระบวนการทัศน์เสรีนิยมใหม่ โดยเสนอว่าเสรีนิยมใหม่เป็นระเบียบของระบบทุนนิยมโลกที่ครองอำนาจนำ ซึ่งสหภาพยุโรปแบบเสรีนิยมใหม่ก่อตัวและพัฒนาขึ้นมา ในส่วนที่สองอธิบายกระบวนการแปลงสหภาพยุโรปให้เป็นเสรีนิยมใหม่ผ่านความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างพลังทางสังคมของทุนข้ามชาติ และคณะกรรมการยุโรป ส่วนที่สามพิจารณาวิกฤตเศรษฐกิจของกรีซ โดยนำเสนอกรณีศึกษาต่างๆ เกี่ยวกับสาเหตุของวิกฤตเศรษฐกิจนี้ และเสนอว่าวิกฤตเศรษฐกิจของกรีซเป็นวิกฤตและความย้อนแย้งภายในของตัวแบบยุโรปที่เป็นเสรีนิยมใหม่เอง ไม่ใช่วิกฤตหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นภายในรัฐเท่านั้น และบทความสรุปทิศทางแนวโน้มของโครงการที่ยังไม่สิ้นสุดของสหภาพยุโรปที่มุ่งไปสู่เสรีนิยมใหม่

Neoliberalizing EUROPE: An Unfinished Project?

Jittipat Poonkham¹

I. Introduction

The evolution and transformation of the European integration as well as its repercussion on global political economy has been vigorously studied since the onset of the community. The pertinent debate is predominantly regarding a theoretical polemic between supranationalism² and intergovernmentalism³: whether the

¹ Jittipat Poonkham is a lecturer in International Relations, Faculty of Political Science, Thammasat University.

² For Functionalism and Neo-Functionalism, see, for example, David Mitrany, *The Progress of International Government* (London: Allen and Unwin, 1933); Ernst Haas, *The Uniting of Europe: Political, Economic, and Social Forces, 1950-1957* (Stanford: Stanford University Press, 1958); Ernst Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization* (Stanford: Stanford University Press, 1964); Leon Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration* (Stanford: Stanford University Press, 1963).

³ For Neorealism, see, for example, Joseph Grieco, "States Interests and International Rule Trajectories: A Neo-Realist Interpretation of the Maastricht Treaty and European Economic and Monetary Union", *Security Studies*, Vol. 5: No. 2 (1996). For Liberal intergovernmentalism, see, for example, Stanley Hoffman, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe", *Daedalus*, Vol. 95: No. 3 (1966): pp. 862-915; Andrew Moravcsik, *The Choice of Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Ithaca: Cornell University Press, 1998); Alan Milward, *The European Rescue of the Nation-State* (London: Routledge, 1992).

European Union (EU) project has been driven by the supranational institutions or the nation-states. As Andreas Staab puts it, “At the beginning of the postwar European project, two concepts emerged about how integration could be implemented: supranationalism and intergovernmentalism. With supranationalism, institutions and policies supersede the power of their national equivalents. ... Intergovernmentalism, in contrast, minimizes the creation of new institutions and policies, and conducts European integration through cooperation between national governments”.⁴ The question of “Who rules Europe?” underpins and lingers on the European integration project.

Recently, an International Relations scholar Christopher J. Bickerton, challenging the dichotomy between intergovernmentalism and supranationalism paradigms, profoundly introduces the member state paradigm, claiming for European integration as a process of state transformation – the shift from one form of state i.e. the nation statehood to another i.e. the member statehood, which is the associative, consensus-seeking, and rule-binding dimensions of statehood.⁵ The member states, unlike the nation states, became less bound by domestic rules and constituencies, and more dependent upon internationally- and EU-agreed rules, norms and conditionality for their identities, interests and

⁴ Andreas Staab, *The European Union Explained: Institutions, Actors, Global Impact*, 3rd Edition (Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 2013), pp. 5-6.

⁵ Christopher J. Bickerton, *European Integration: From Nation-States to Member States* (Oxford: Oxford University Press, 2012).

preferences. For Bickerton, member statehood is a fundamentally unstable and weak form of state, vulnerable to domestic and international challenges.⁶ He emphatically asserts:

European integration is best understood as a process of cooperation undertaken not by nation states jealous of their sovereignty and their national prerogatives but by member states, entities whose self-understanding is inseparable from pan-European-level cooperation and policymaking. These member states are characterized by national executives and administrations whose main orientation is towards the cooperative decision-making process itself.⁷

In other words, the EU is what member states make of it. Tracing their origin, Bickerton specifically suggests that member states have emerged since the late 1970s and 1980s onwards out of the conflicts and contradictions of the post-1945 Keynesian corporatist welfare states. The crisis and the “dismantling of the Keynesian and corporatist states”, he claims, “laid the basis for the shift towards member statehood. This shift lies behind the relaunch of European integration in the 1980s and the development of the EU which is familiar to us today”.⁸ It is a structural transformation from national Keynesian national states to member states that has precipitated a restructuring of the EU integration afterwards.

⁶ Bickerton, *European Integration*, pp. 16, 75.

⁷ Bickerton, *European Integration*, p. 49. His emphasis.

⁸ Bickerton, *European Integration*, p. 16.

The article argues that Christopher Bickerton's recent engagement is a step in the right direction, but ultimately not critical enough. While it is necessary to transcend the traditionally dichotomous paradigms, he misunderstands the process of relaunching and restructuring of the European integration after the demise of the Keynesian economic consensus, thereby inescapably misusing the terminology of the "member state". The crisis and contradictions of global capitalism in the late 1970s and 1980s put an end to Keynesianism and brought about the rise of so-called Neoliberalism, and the emergence of the Neoliberal states and EU. The article propounds the Neoliberalism Paradigm and a process of Neoliberalization of the EU (and the state). It is not a rule-binding, norm-generating consensus that socially constituted member states. Rather, they are the Neoliberal states (and transnational actors), instead of member states, which reactivated and revived the process of the EU deepened and enlarged integration. In order to rescue Bickerton's project, it necessitates bringing "Neoliberalism" back into the European studies.⁹

The article is then divided into three main parts. The first part provides a brief overview of the Neoliberalism paradigm. It argues that Neoliberalism is a global capitalist hegemonic project in which the Neoliberal EU has emerged and developed. The second part elaborates the process of Neoliberalizing in the EU by transnational capitalist social forces, in collaboration with the

⁹ Though Bickerton himself is aware of the concept of Neoliberalism and its difference with Keynesianism, he merely puts it in his footnote. See Bickerton, *European Integration*, p. 17 (fn44).

European Commission. And the third part considers the Greek economic crisis. It provides different explanations and narratives regarding the causes of the crisis and argues that the Greek debacle is a crisis and contradiction of Neoliberal Europe itself, rather than a home-grown sovereign debt crisis. The article ends with the prospect of an ongoing unfinished project of Neoliberalizing EU.

II. The Neoliberalism Paradigm

What is so-called “Neoliberalism”? First, the Neoliberal ascendancy was a response to the global economic crisis of the 1970s. During the 1970s, global and European economic growth fell and confronted the stagflation (high unemployment plus high inflation), which immensely challenged the Keynesian welfare state model at home. Over the following years, three important changes of international circumstances jeopardized the Bretton Woods System since 1944, spearheaded by the Gold-dollar Standard and fixed exchange rates. First, on August 15, 1971, US President Richard M. Nixon made a decision to float American dollar, thereby ending the Bretton Woods system. Second, the oil prices rose dramatically and the Middle Eastern oil exporting states cut oil production in retaliation to US support for Israel in the Yom Kippur War.¹⁰ Third, by the end of the 1970s, the Chairman of the US Federal Reserve Bank Paul Volcker launched a draconian rise in interest rates so as to curb inflation, thereby destabilizing the glob-

¹⁰ Peter Gowan, *The Global Gamble: Washington's Faustian Bid for World Dominance* (London and New York: Verso, 1999).

al economy and precipitating the debt crisis in the Third World.¹¹ All in all, the global economy in the 1970s was in severe crisis, and in return, it delegitimized the post-war Keynesian consensus.

Second, Neoliberalism is an economic idea. The project focuses on the primacy of markets and its intention to open up and deepen market economies around the globe. This idea or ideology of free market has been promulgated by a group of like-minded scholars in particular economists at the Chicago School led by Milton Friedman. The group ideologically adhered to the free-market principles and deeply opposed the Keynesian interventionist orthodoxy that at that time dominated academic economics and policy making.¹² Stagflation undermined the credibility of New Deal-style welfare Keynesianism. This gave an opportunity for the Chicago School as a new emerging economic paradigm and answer to the chronic state of stagflation. Friedman treated inflation as a purely monetary phenomenon resulting from “too much money chasing after too few goods.” He argued that capitalist economies have a “natural rate” of unemployment, and any attempt to bring the actual rate of unemployment below the “natural” would merely lead to inflation. And, if the governments wished to avoid

¹¹ David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism* (Oxford: Oxford University Press, 2005), p. 23.

¹² See Richard Cockett, *Thinking the Unthinkable: Think-Tanks and the Economic Counter-Revolution, 1931-1983* (London: Harper Collins Publishers, 1994); Daniel Stedman Jones, *Masters of the Universe: Hayek, Friedman, and the Birth of Neoliberal Politics* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2012).

inflation, they had to restrain the growth of the money supply: “the supply of money greatly affects not only prices but economic outputs. It redeemed the free market.”¹³ In other words, state should stop the demand-side Keynesian budgetary deficit policy, and exit from the market economy. Some scholars argue that in practice, a “Neoliberal laboratory experiment” for taming high inflation through monetary control first occurred in Chile under General Augusto Pinochet, before embedding in the capitalist core states such the US and the UK.¹⁴

Third, Neoliberalism has become a global economic policy since the 1980s, and is inseparable from the US hegemony. These policies include:

- (1) liberalization of trade, investment, finance and so on;
- (2) privatization of state-owned enterprises;
- (3) deregulation or the elimination of the regulatory rules and laws abiding the private sectors; and
- (4) monetary stabilization or tightening fiscal and monetary policies (i.e. austerity programs)

Many times, Neoliberalism needs a strong state to facilitate the establishment of market economy and environment as well as

¹³ Ben Stein, “Milton Friedman, Freedom Fighter,” *Time*, November 27, 2006, p. 34.

¹⁴ See Greg Grandin, *Empire’s Workshop: Latin America, the United States, and the Rise of the New Imperialism* (New York: Metropolitan Books, 2006).

to suppress demands from society, in particular from trade unions.¹⁵ In the international capitalist order, the US and global financial institutions imposed these Neoliberal policies throughout the world. In the age of Neoliberal globalization, states can either voluntarily adopt the Neoliberal policy or be coerced to apply it after the financial crisis through structural adjustment programs of the global financial institutions such as the IMF and the World Bank.¹⁶ Some might call it the so-called “Washington Consensus”.¹⁷ In the postsocialist states such as Russia and Central-Eastern Europe, Neoliberalism is called the “shock therapy”.¹⁸ In short, Neoliberalism has transformed into a global capitalist hegemonic project.¹⁹ In Europe, this project has shaped the European integration since

¹⁵ Wolfgang Streeck, *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism* (London and New York: Verso Books, 2014), pp. 55-57.

¹⁶ Nicholas Guyatt, *Another American Century?: The United States and the World After 2000* (London and New York: Zed Books, 2000); Gerard Dumenil, and Dominique Levy, *The Crisis of Neoliberalism* (Cambridge and London: Harvard University Press, 2011).

¹⁷ See John Williamson, “A Short History of the Washington Consensus,” Paper commissioned by Fundacion CIDOB for a conference “From the Washington Consensus towards a New Global Governance,” Barcelona, September 24-25, 2004, pp. 1-14.

¹⁸ Jeffrey Sachs, “What is to be Done?” *The Economist*, 13 January 1990.

¹⁹ I argue elsewhere that the EU and the US have a Neoliberal convergence, instead of Robert Kagan’s Hobbesian American vs. Kantian European divergence. See Surat Horachaikul and Jittipat Poonkham, “Kantian Europe or Neoliberal Europe?” in *Asia and Europe: Dynamics of Inter- and Intra-Regional Dialogues*, eds. Jose Luis de Sales Marques, Reimund Seidelmann and Andreas Vasilache (Baden-Baden, Germany: Nomos Verlagsgesellschaft, 2009), pp. 143-164.

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

the 1980s onwards, when at the time there were two major goals: the completion and deepening of the single market, and the creation of monetary union.

III. The Neoliberalization of Europe

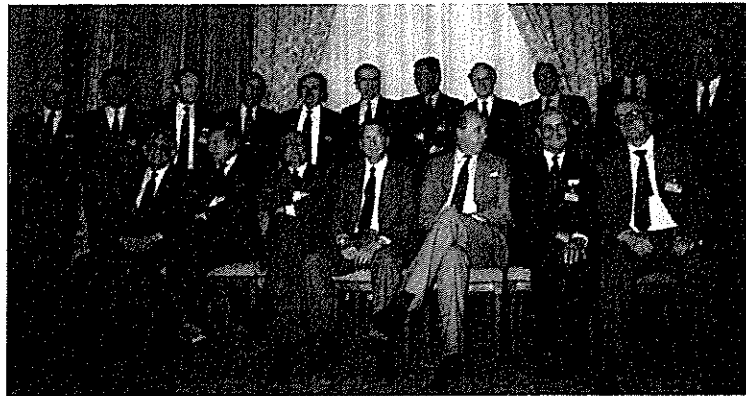
In this section the article illustrates the construction of Neoliberal Europe in accordance with the global capitalist order. Here it focuses on the way that the ruling socio-economic and political forces in Europe have shaped the European economic integration, ensuring and reproducing the hegemony of Neoliberal policies and ideas within the EU. This section provides an overview of the most influential corporate players in Brussels, the policy roles and implementation of the Commissions within the union, and the union treaties among the EU states aiming at legitimizing Neoliberalism as the means for European unification par excellence.

III.1. Transnational Capitalists and the Creation of the Single Market and the Monetary Union

The “relaunch” of the European integration in the mid-1980s was the result of the Neoliberalization of the EU. In the process, transnational elites have played a pivotal role in shaping the Neoliberal project within the EU. They strongly advocated their Neoliberal economic policies via setting the European agenda and shaping European policy-making discourse and implementation by closely collaborating with the European Commission. To begin with, we can see the European Roundtable of Industrialists (ERT) as the key political and economic force aiming at the promotion of

Neoliberal policies and ideas within Europe.²⁰ The ERT, founded in 1983 by Umberto Agnelli of Fiat, Wisse Dekker of Philips and Pehr Gyllenhammar of Volvo, consists of some 45 “captains of industry”, that is, the Chief Executive Officers of the most influential European transnational corporations (See Figure I). They have sought to coordinate their efforts to influence the course of European integration.

Figure I: The European Roundtable of Industrialists (ERT)



From left to right (top): Karl Beurle (Thyssen), Carlo De Benedetti (Olivetti), Curt Nicolin (ASEA), Harry Gray (United Technologies), John Harvey - Jones (ICI), Wolfgang Seelig (Siemens), Umberto Agnelli (Fiat), Peter Baxendell (Shell), Olivier Lecerf (Lafarge Coppée), José Bidegain (Cie de St Gobain), Wisse Dekker (Philips).

From left to right (bottom): Antoine Riboud (BSN), Bernard Hanon (Renault), François-Xavier Ortoli (EC), Pehr G. Gyllenhammar (Volvo), Etienne Davignon (EC), Louis von Planta (Ciba-Geigy), Helmut Maucher (Nestlé).

²⁰ Bastiaan van Apeldoorn, *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration* (London and New York: Routledge, 2002); Bastiaan van Apeldoorn, “The Struggle over European Order: Transnational Class Agency in the Making of ‘Embedded Neoliberalism’,” in *Social Forces in the Making of the New Europe: The Restructuring of European Social Relations in the Global Political Economy*, eds. Andreas Bieler and Adam D. Morton (New York: Palgrave MacMillan, 2001), pp. 147-64.

Since the end of the Second World War, there were two broad factions within the transnational corporations: (1) Protectionist or Neomercantilist, who preferred the nurturing of Euro-champions via protectionist industrial policies; and (2) Neoliberal, who favored global free trade policies. By the end of the 1980s, the ERT unanimously pushed for the opening of markets around the world and Europe in particular. The aim of the organization was “to revitalize European industry and make it competitive again, and to speed up the process of unification of the European market.”²¹ Or, as the Corporate Europe Observatory (1997) puts it, “more than just another lobby organization trying to benefit from the European integration process, the ERT was formed with the expressed intention of reviving European integration and shaping it to the preference of European transnational corporations.”²²

Since the early 1980s, the ERT has been a driving force behind all the major reforms at the EU level, pushing for deregulation, liberalization, and other measures to increase the international competitiveness of European industry, and more generally behind the institutionalization of Neoliberal policies and ideas within the EU. It not only does seek to set the political agenda but also shape

²¹ Bastiaan van Apeldoorn, “Transnational Class Agency and European Governance: The Case of the European Round Table of Industrialists,” *New Political Economy*, Vol. 5: No. 2 (2000), p. 161.

²² Quoted in Guglielmo Carchedi, *For Another Europe: A Class Analysis of European Economic Integration* (London and New York: Verso, 2001), p. 31.

the discourse in which European decision making is embedded.²³ In so doing, the ERT has worked closely with the European Commission.

In January 1985, ERT chairman Wisse Dekker had launched a proposal for a five-year plan in Europe 1990: An Agenda for Action to eliminate trade barriers, harmonize regulations and abolish fiscal frontiers. Three days later, the newly appointed president of the European Commission, Jacques Delors, delivered a speech in the European Parliament, which closely paralleled Dekker's "agenda for action". Delors, together with Industry Commissioner Lord Cockfield, published a Commission White Paper, entitled "Completing the Internal Market", which became the basis of the 1986 Single European Act, aiming to achieve the completion of the single market by 1992.²⁴ The role of the transnational corporations is recognized by many European leaders. For example, in a 1993 television interview, Delors himself recognized the "continuing pressure" of the ERT, claiming that it was "one of the main driving forces behind the Single Market".²⁵ The single market program involved the removal of three kinds of trade barriers: physical barriers to trade, technical barriers to trade, and fiscal barriers to trade.

²³ van Appeldoorn, "Transnational Class Agency and European Governance," p. 165.

²⁴ Belen Balanya, et al., *Europe Inc.: Regional and Global Restructuring and the Rise of Corporate Power*, (London: Pluto Press, 2003), p. 21.

²⁵ Belen Balanya, et al., *Europe Inc.*, p. 22.

The next important step for the Neoliberalization of Europe was the Maastricht Treaty and the Economic and Monetary Union (EMU). As early as 1985, the ERT had argued that the Internal Market must be completed with a single currency accompanying “low inflation and interest rates, exchange rate stability, and above all, public deficits and government debt no higher than 3 percent and 60 percent of gross domestic product respectively.”²⁶ The sources for the adjustment in Europe was due to the global economic crises, including fiscal crisis, currency instability, and economic stagnation as well as fears of a loss of the EU’s competitive edge relative to East Asia and North America. As Bastiaan van Apeldoorn argues, the EMU must be seen in the context of “the rising dominance of Neoliberal ideology within the European political economy and the appeal of Neoliberalism gained as an alternative strategy after the political failure of the Neomercantilist project.”²⁷ Thus it is important to understand a monetary union as an institutional design aiming at reinforcing the Neoliberal governance.

The main lobbying force behind the EMU is the ERT’s twin: the Association for the Monetary Union of Europe (AMUE). The AMUE was founded in 1987 by five transnational corporations (including Fiat, Philips, Rhone-Poulenc, Solvay, and Total), each of which was

²⁶ John Milios, “European Integration as a Vehicle of Neoliberal Hegemony,” in Alfredo Saad-Filho and Deborah Johnston (eds), *Neoliberalism: A Critical Reader* (London: Pluto Press, 2005), p. 210.

²⁷ van Apeldoorn, “Transnational Class Agency and European Governance,” p. 169.

also represented in the ERT. Wisse Dekker, then CEO of Philips and ERT chair, was the AMUE's first chairman. To put it differently, the ERT and AMUE are two sides of the same coin of transnational capitalists with an obvious division of labor: while the ERT focuses on the internal single market and international competitiveness, AMUE represents the EU's financial and banking sectors. Like ERT, AMUE has the same privileged access to the Commission. The Commission not only provides financial support to the AMUE but also frequently consults it on monetary questions.²⁸

From the outset, AMUE had a clearly defined mission: putting EMU on the EU's agenda. AMUE vigorously presented a detailed blueprint for a monetary union in April 1988 and then in the following years published annual surveys indicating wide business support across Europe. The former Commission President Jacques Delors launched the Delors Report in April 1989, proposing a roadmap or blueprint to EMU in three stages. The first stage of EMU began with the liberalization of capital markets, coupled with the beginning of free movement of capital among member states, closer coordination of economic policies, and closer cooperation among central banks. In the second stage, the EMU was completed in Treaty of Maastricht in 1991 to ensure an economic and monetary convergence among the member states as well as stability of prices and sound public finances. There is also the Maastricht "convergence criteria" as foundational rules on, among others, public debts, budgetary deficits, inflation and exchange rates. For example,

²⁸ Balanya, et al. *Europe Inc.*, pp. 51-2.

accumulated public debt should be no more than 60 percent of GDP, and budget deficits should be no more than 3 percent of GDP.²⁹

The final stage of the EMU was launched in January 1999, establishing the new European Central Bank (ECB). On 1 January 1999 the twelve participating states turned their currencies into one, the euro.³⁰ The ECB is an independent central banking system, which is responsible for monetary policy in the “euro area”, or eurozone, and for the single currency, by setting a key short-term interest rate, and monitoring money supply. Its ultimate aim is to curb inflation. The ECB, albeit its common monetary policy, is not allowed to bail out member states should they be unable to pay off its debts. Eurozone countries could no longer use the printing press to create money to service their debt, or the devaluation of the currency. Last but not least, despite a lack of common European fiscal policy, the ECB restricts and controls European states’ fiscal policy via the Stability and Growth Pact (SGP), which includes financial penalties for the countries that violated the rules to keep their public debts and budgetary deficit low.³¹ To sum up, the

²⁹ Amy Verdun, “The EU and the Global Political Economy”, in *International Relations and the European Union*, eds. Christopher Hill and Michael Smith, 2nd Edition (Oxford: Oxford University Press, 2011), p. 254.

³⁰ The UK, Denmark and Sweden declined to participate in EMU, while other EU member states including Greece (2001), Slovenia (2007), Cyprus and Malta (2008), Slovakia (2009), and Estonia (2011) Latvia (2014), join the euro area respectively.

³¹ Amy Verdun, “Economic and Monetary Union”, in *European Union Politics*, eds. Michelle Cini, and Nieves Perez-Solorzano Borraran, 3rd Edition (Oxford: Oxford University Press, 2010), pp. 324-339.

monetary policy has been transferred from the member states to the ECB while the fiscal policy remains within the boundary of the member states, with certain EU-regulated constraints.

The role of transnational corporations is influential in the establishment of monetary union. In 1991, ERT demanded this creation in its report *Reshaping Europe* which favored “tight monetary and financial discipline in a rules-based economic constitution as a means to deliver low inflation and to protect savings.” In the report, the ERT proposed a timetable for EMU implementation that bears remarkable similarity to the one incorporated in the Maastricht Treaty a few months later.³² Importantly, when politicians could not agree about whether they should set precise dates for EMU implementation, the AMUE, the ERT, and other corporate lobby groups successfully pressed for the inclusion of a well-defined time schedule. Although the Maastricht Treaty had put Economic and Monetary Union firmly on the official political agenda of the EU, its practical implementation took place at the 1995 Madrid EU summit, where a speedy introduction of the euro was launched. Former ERT Secretary-General Keith Richardson even claimed that “We wrote a formal letter to all heads of government saying: ‘When you meet at the Madrid Summit, will you please decide for once and for all that

³² Stephen Gill, “Constitutionalizing Capital: EMU and Disciplinary Neo-Liberalism”, in *Social Forces in the Making of the New Europe: The Restructuring of European Social Relations in the Global Political Economy*, eds. Andreas Bieler and Adam D. Morton (New York: Palgrave MacMillan, 2001), p. 50.

monetary union will start on the day agreed at Maastricht and with criteria agreed at Maastricht'. We wrote to them, we asked them to do that. And they did it. They put out an announcement in Madrid and said exactly that: 'We will do it'."³³

As Commission President Jacques Santer acknowledged by himself later: "The members of the Association [for the Monetary Union of Europe (AMUE)] have been a major driving force behind the EMU project. Many of your companies have played a leadership role by clearly advocating the advantages of the single currency for the private sector and society as a whole." To sum up, during the 1980s, and particularly during the presidency of Jacques Delors, relations between Europe's corporate leaders and commissioners became closely entwined. According to one ERT member, "The Commission is the motor in Europe. An internal revolution has taken place under Delors. It is less bureaucratic now. It listens more".³⁴ Simply put, the European Commission listened more to the transnational corporations.

Above all, the introduction of the euro came together with economic deregulation so as to boost economic competitiveness in global political economy. European governments then pursued the policies of lower taxes, labor market flexibility and a more favorable regulation for business. Then, the introduction of the single currency has become a cornerstone of the process of financial liberalization in which money capital gained more freedom than ever; being able

³³ Balanya, et al. *Europe Inc.*, p. 23.

³⁴ Balanya, et al. *Europe Inc.*, pp. 50, 24.

to go after any investment opportunity, ever searching for the highest rate of return, while often ignoring or downplaying growing risks. It could be argued that the Economic and Monetary Union has been accompanied by deregulation of financial markets, privatization of public assets and the cutting of social provisions.

III.II. Neoliberal Europe and Competitiveness: Towards Lisbon Strategy

As Karl Polanyi candidly points out, economic system is recurrently about the incompatibility between economic liberalism and social protectionism.³⁵ Within the EU, it has been a tension and contradiction between a Neoliberal competitiveness and social cohesion. Bastiaan van Apeldoorn called the EU capitalist system an “embedded Neoliberalism”. However, the article argues that, from the outset, the social cohesion agenda is secondary to the competitiveness agenda defined in terms of Neoliberal project of liberalization, marketization, privatization and deregulation. The EU Commission, in particular Trade Commission, has followed Neoliberal footsteps and maintained even stronger ties with large transnational corporations. An example of their close relationship is the European Business Summit, which comprised a thousand business leaders and most of the European Commissioners together in both May 2000 and June 2002. The summit proposed for “improving European competitiveness.”³⁶

³⁵ ee Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time* (Boston: Beacon Press, 1944 [2001]).

³⁶ Balanya, et al. *Europe Inc.*, p. xx.

Competitiveness is increasingly being defined discursively, and socially constructed in Neoliberal terms within both the corporations and the Commission's policy discourses.³⁷ The ERT was very active in propagating and articulating this competitiveness discourse in its report, *Beating the Crisis*, in accordance with Delor's influential White Paper on "Growth, Competitiveness and Employment," which steadfastly claimed that the Single European Act could help "to restore the balance in the development of the single market by way of joining flanking policies as part of economic and social cohesion." However, in practice, Simon Lee argues that

By endorsing further deregulation, liberalization and the transfer of the tax burden from the company and entrepreneur to the individual, the 'flanking policies' incorporated within the competitiveness agenda were threatening to undermine the drive for greater social cohesion by attacking the solidaristic principles of European welfare states in order to provide a more advantageous environment for businesses to operate.³⁸

In February 1995, the EU Commission under President Jacques Santer set up a Competitiveness Advisory Group (CAG) so

³⁷ van Apeldoorn, "Transnational Class Agency and European Governance"; and Ben Rosamond, "Imagining the European Economy: 'Competitiveness' and the Social Construction of 'Europe' as an Economic Space," *New Political Economy*, 7:2, 2002, pp. 157-77.

³⁸ Simon Lee, "Discovering the Frontiers of Regionalism: Fostering Entrepreneurship, Innovation and Competitiveness in the European Union," in Shaun Breslin et al. (eds) *New Regionalisms in the Global Political Economy* (London and New York: Routledge, 2002), p. 169.

as to produce a biannual report on the state of the Union's competitiveness and to advise on economic policy priorities and guidelines with the aim of stimulating competitiveness and reaping its benefits.³⁹ As a result, the competitiveness discourse has become the primary "benchmark" for Neoliberal restructuring of the EU.

Strengthening European industrial competitiveness within the global economy has always been the corporate main objective, and it lobbies for the Neoliberal promotion through the development of the Single Market into a steadily more integrated economic system. This was institutionalized in the 1997 Amsterdam Treaty, which the ERT demanded a completion of the Single Market, and was written into the Single Market Action Plan. The latter is now being implemented by the EU member states: The plan has led "to further liberalization of the telecommunications, transport and energy markets, the patenting of life, the granting of monopolies to biotech companies for products developed with biotechnological techniques, and movement towards the harmonisation of corporate taxation in Europe."⁴⁰

One of the major goals in the Amsterdam Treaty was a thorough revision of voting procedures and national representation in EU institutions in order to prepare for the anticipated accession of Central and Eastern European countries (CEECs). The ERT vigorously lobbied for the speedy enlargement of the EU towards the East. European corporations regarded CEECs as enormous

³⁹ Balanya, et al. *Europe Inc.*, p. 33.

⁴⁰ Balanya, et al. *Europe Inc.*, p. 27.

markets with plentiful resources and providers of cheap labors.⁴¹ For the ERT, “enlargement is fundamental: It will bring great economic benefits. These countries will bring new people, a lot of skills, technology, education, know-how. They will bring material resources including land and energy, and they will bring markets for our products.”⁴² However, these countries necessitate stringent Neoliberal “structural adjustment” prior to accession. Thus the rationale for EU enlargement should be envisaged through the Neoliberal Europe paradigm; that is, the European corporations could move easily to the lower-income, labor intensive, and resource rich areas of the East.

To boost the EU’s competitiveness, another road towards the Neoliberal transformation of the EU is the Lisbon Strategy, also known as Lisbon Agenda, of 2000. The summit set an action plan to transform Europe into “the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world by 2010”, later delayed into 2020. The knowledge economy aimed to strengthen the position of the European economy in the age of globalization and global competition. The summit called for a series of economic and social reforms. From the outset, the social cohesion agenda is subordinated to the competitiveness agenda defined in Neoliberal terms of market liberalization and increased market discipline.

⁴¹ See Maria Ivanova, “Why There Was No ‘Marshall Plan’ for Eastern Europe and Why This Still Matters,” *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 15: No. 3 (December 2007): pp. 345-376.

⁴² Quoted in Balanya, et al. *Europe Inc.*, p. 65.

For the social reforms, social cohesion was exclusively defined as the flexibility and adaptability of labor force to global competitiveness and market conditions, rather than in terms of protecting workers from the vulnerability of the market. The Lisbon strategy entailed the adaptation of workers “for living and training in the knowledge society”, involving among others enhancing “employability” and the acquisition of new skills as part of “life-long learning”, which should become “a basic component of the European social model”. It was a workfare, rather than welfare reforms.⁴³ Thus, the social protection that the Lisbon strategy offers is merely symbolic.

The core “reform agenda” of the Lisbon Strategy laid on a Neoliberal competitiveness – the marketization of services and capital markets, in particular the move toward the single financial market. The plan was to “promote liberalization reforms, increase R&D spending, and encourage the deregulation of labor and product markets across the continent. Similarly, the euro’s proponents hoped that the single currency would not only increase cross-border trade but also, by imposing tougher price and wage discipline on its

⁴³ This Neoliberal Lisbon Strategy raised questions for many civil society organizations and ordinary European citizens. For example, European Trade Union Confederation (ETUC) openly expressed its worries that the balance between the “economic” and “social” pillars was being lost in favor of a “pure ‘business’ or ‘market strategy’,” and warned that if “Lisbon becomes equated with the dismantlement of social Europe, the ‘ownership’ of the Lisbon strategy as such will be refused”. Bastiaan van Apeldoorn, and Sandy Brian Hager, “The Social Purpose of New Governance: Lisbon and the Limits to Legitimacy”, *Journal of International Relations and Development*, Vol. 13 (September 2010): pp. 209-238.

members, speed up structural reforms in all European economies.”⁴⁴ The Corporate Europe Observatory argues that the result will be a sweeping Neoliberal restructuring of European societies. The ERT reports (2002, 2004) strongly supported the reform agenda, prioritizing the areas of innovation, the creation of an integrated European capital market, full liberalization of services and public utilities, deregulation, pension reform, and labor market reform.⁴⁵ ERT member Baron Daniel Janssen describes this as part of a “double revolution,” which consists of “reducing the power of the state and of the public sector in general through privatization and deregulation,” and “transferring many of the nation-states’ powers to a more modern and internationally minded structure at European level.”⁴⁶

European Commission President Jose Manuel Barroso did make the Lisbon Agenda his top priority. The new Commission relaunched Lisbon Strategy under the new name of the “Growth and Jobs Strategy”, but explicitly prioritizing the goal of competitiveness over social cohesion and protection.⁴⁷ That is to say, the Barroso

⁴⁴ “A Special Report on the European Union”, *The Economist*, 7 March 2007, p. 5.

⁴⁵ See ERT, *Will European Governments in Barcelona Keep Their Lisbon Promises* (Brussels: ERT, 2002); ERT, *Letter to the March 2004 European Council* (Brussels: ERT, 2004).

⁴⁶ Quoted in Balanya, et al. *Europe Inc.*, p. xx.

⁴⁷ Bastiaan van Apeldoorn, “The Contradictions of ‘Embedded Neoliberalism’ and Europe’s Multi-level Legitimacy Crisis: The European Project and Its Limits”, in *Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance: From Lisbon to Lisbon*, eds. Bastiaan van Apeldoorn, Jan Drahokoupil, and Laura Horn (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009), p. 32.

Commission focused more one-sidedly on “competitiveness”. The Lisbon Strategy was replaced in 2009 by the so-called EU 2020 strategy, and renamed the Europe 2020 proposal in March 2010.

Consequently, the disciplinary Neoliberalism has been continuously institutionalized within the European Union, while the major decision making is transferred into the hands of European actors and institutions regulating and facilitating transnational businesses.

III.III. Constitutionalizing Neoliberal Europe

Constitutionally, the EU in many ways is largely of Neoliberal category. The case becomes even bolder if one sees the relationship between the union treaties and EU enlargement. To be accepted in EU, the applicant states have to follow the restrictive policies linked with the Maastricht criteria and Stability and Growth Pact. In this sense, John Milios argues that “the ‘Constitution’ actually aims at making Neoliberal ‘irreversible’ in the enlarged EU” because “the Constitution aims at ‘finalizing’ the institutional framework of the EU for decades to come, so that the ‘deepening’ of the process of European (economic, political, and social) unification may be facilitated.”⁴⁸ Milios further explains:

The “Constitution” ascribes the character of “constitutional order” to two major pillars of Neoliberalism. First, deregulated markets. Article I-3 says that “The Union’s

⁴⁸ Milios, “European Integration as a Vehicle of Neoliberal Hegemony,” p. 211.

objectives: a single market where competition is free and undistorted.” Second, the priority of state security and “military capacity” over human and social rights. ...More specifically with regard to economic and social policies, after some “progressive” formulations concerning the economic and social “objectives” of the EU in part I of the constitution, ...disinflation, the main motto behind all Neoliberal policies, is acclaimed as a major “constitutional” end. “The primary objective of the European System of Central Banks shall be to maintain price stability” (Article I-29).⁴⁹

Although the prospect of the EU Constitution was jettisoned by the French and Dutch referendums of 29 May and 1 June 2005, the Lisbon Treaty of 2007, which was the Constitution under a different name, still remained its strong commitment to Neoliberal agendas and policies, which is the most fully developed in the European founding treaties such as post-Lisbon consolidated version of Treaty on European Union (TEU) and Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU).

The clear adherence to the Neoliberal project is in its domestic restructuring of the EU, represented in, for instance, the Article 26 of TFEU, which outlines the principles of the internal market. It states that it “shall comprise an area without internal frontiers in which the free movement of goods, persons, services and capital is

⁴⁹ Milios, “European Integration as a Vehicle of Neoliberal Hegemony,” pp. 211-2.

ensured in accordance with the provisions of the Treaties”. The Article 119.1 of TFEU also reassuringly confirms that the adoption of an economic policy will be “conducted in accordance with the principle of an open market economy with free competition”, while the Article 119.3 adds that the guiding principles of economic and monetary policy will be “stable prices, sound public finances and monetary conditions and a sustainable balance of payments”.⁵⁰ In its foreign economic policy, the Article 21.2e of TEU, for example, mentions that the EU shall “encourage the integration of all countries into the world economy, including through the progressive abolition of restrictions on international trade”. The Article 206 of TFEU also states that the Union will contribute “to the harmonious development of world trade, the progressive abolition of restrictions on international trade and on foreign direct investment, and the lowering of customs and other barriers”.⁵¹

In conclusion, the Neoliberal restructuring of the EU has been set in by the relaunched European integration project in the mid-1980s via the internal market program, the monetary union, and the Lisbon competitiveness agenda, which has been institutionalized in the union treaties.

⁵⁰ Quoted in Stanislav Maselnik, “The European Neoliberal Union: Transnational Project of Embedded Neoliberalism”, p. 12.

⁵¹ Quoted in Maselnik, “The European Neoliberal Union: Transnational Project of Embedded Neoliberalism”, p. 12.

IV. Neoliberalizing Europe and Its Discontents

In this last section, the article asserts the intertwined relationship between the Neoliberalization of the EU and the outbreak of the economic crisis in the so-called “PIIGS” countries (or the “GIPSIs” countries⁵²) – including Portugal, Ireland, Italy, Greece and Spain – and the subsequent eurozone crisis since late 2009. The article uses the Greek sovereign debt crisis as its main case study. This section begins with three distinct discourses or narratives of Greek economic crisis. Then it proposes an alternative – fourth – narrative of the crisis by contending that European Neoliberalism as a structural environment rendered the crisis possible.

With regard to the origins of the Greek economic crisis, there are at least three narratives or explanations:

- (1) The “lazy Greek” discourse
- (2) The “undisciplined Greek” discourse
- (3) The “flawed design of the eurozone” discourse

The first and second narratives are the domestic sources of crisis while the third narrative is the international structural one. The first narrative – the “lazy Greek” discourse – implies that the cause of economic crisis was inherently triggered by a unique southern European culture of corruption and inefficiency (in contrast with northern sobriety). This narrative is widely understood in European public opinion, in particular the German one. Their tabloid press

⁵² Paul Krugman, “Eurodämmerung”, in *End This Depression Now!* (New York and London: W.W. Norton and Company, 2012), p. 175.

was against the lazy Greek, who after decades of indulging in a Mediterranean ingredient of indiscipline, extravagance and corruption, now turned to hardworking Germans to bail them out. For example, the Springer press's headline said: "Sell your islands, you bankrupt Greeks! And sell the Acropolis too!" Or, one of the CDU leaders Josef Schlarmann speculated that "Those in insolvency have to sell everything they have to pay their creditors. Greece owns buildings, companies and uninhabited islands, which could all be used for debt redemption."⁵³

The second narrative, the "undisciplined Greek" discourse, postulates that the crisis was caused by excessive public spending in south European deficit countries. To solve the crisis, they required to tighten on government budgets and pursued austerity programs. The EU, in particular the European Central Bank (ECB), suggested the so-called Fiscal Compact or the Stability Treaty as a solution, attempting to enforce fiscal discipline and budgetary austerity across the continent. Mario Draghi, the president of the ECB, made a speech by blaming the eurozone crisis on the south European countries,

[Y]ou have large parts of the euro area in a bad equilibrium in which you may have self-fulfilling expectations that feed on themselves. ... So, there is a case for intervening ... to 'break' these expectations, which ... do not concern

⁵³ Quoted in Timothy Garton Ash, "The Crisis of Europe: How the Union Came Together and Why It's Falling Apart", *Foreign Affairs*, September/October 2012, p. 8.

only the specific countries, but the euro area as a whole.
And this would justify the intervention of the central bank.⁵⁴

Contrary to the two former narratives, the third narrative stresses the flawed design of the eurozone and its contradiction within the euro system itself.⁵⁵ There are four interrelating issues within this narrative. First of all, it is a crisis foretold. Many scholars had argued the flawed design of the eurozone from the very beginning of the establishment of the currency. For instance, a prominent Harvard economist Martin Feldstein claims that the Euro is an “experiment that failed” noting that the failure of the euro was the result of the inevitable consequence of imposing a single currency on a very heterogeneous group of countries.⁵⁶ Oxford historian Timothy Garton Ash also raised some questions of those euroskeptics: “how a common currency could work without a common treasury, how a one-size-fits-all interest rate could be right for such a diverse group of economies, and how the eurozone could

⁵⁴ Quoted in Paul de Grauwe and Yuemei Ji, “From Panic-Driven Austerity to Symmetric Macroeconomic Policies in the Eurozone”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 51 (2013): p. 31.

⁵⁵ Andrew Moravcsik, “Europe after the Crisis: How to Sustain a Common Currency”, *Foreign Affairs*, May/ June 2012, pp. 54-68; C. Fred Bergsten, “Why the Euro Will Survive: Completing the Continent’s Half-Built House”, *Foreign Affairs*, September/ October 2012, pp. 16-22.

⁵⁶ Martin Feldstein, “The Failure of the Euro: The Little Currency That Couldn’t”, *Foreign Affairs*, January/ February 2012, pp. 105-116. See also Martin Feldstein, “The Case Against the Euro”, *The Economist*, 1992; Martin Feldstein, “EMU and International Conflict”, *Foreign Affairs*, November/ December 1997.

cope with economic shocks [asymmetric shocks] that varied from region to region”.⁵⁷

Second, there is a divergence, rather than convergence, among the eurozone countries after managing the exchange rate problem. According to Moravcsik, there are two groups of the euro countries: (1) the strong-currency countries, or the “Economists” such as Germany and the Netherlands, of which economic policies needed to be coordinated before fixing exchange rates or introducing a single currency; and (2) the weak-currency countries, or the “Monetarists”, such as France, Belgium, and Luxembourg, of which by fixing the exchange rate the necessary cooperation of the adjacent economic policies would naturally start to occur. Moravcsik asserts that the grand bargains or compromises between European countries, playing a gamble, hoped for the convergence between their economic policies. In fact, policy divergence occurred.⁵⁸

The third issue is the “euro-induced disequilibrium”, which has precipitated the rise of trade imbalances within Europe after the introduction of the euro. The PIIGS or GIPSIs economies moved into huge deficits in their current accounts while Germany moved into a trade surplus⁵⁹ (See Figure II). According to Moravcsik, bankruptcy in southern Europe and prosperity in Germany are two sides of the same coin. The North (in particular its bankers and financiers) helped

⁵⁷ Garton Ash, “The Crisis of Europe: How the Union Came Together and Why It’s Falling Apart”, p. 7.

⁵⁸ See Andrew Moravcsik, *The Choice of Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).

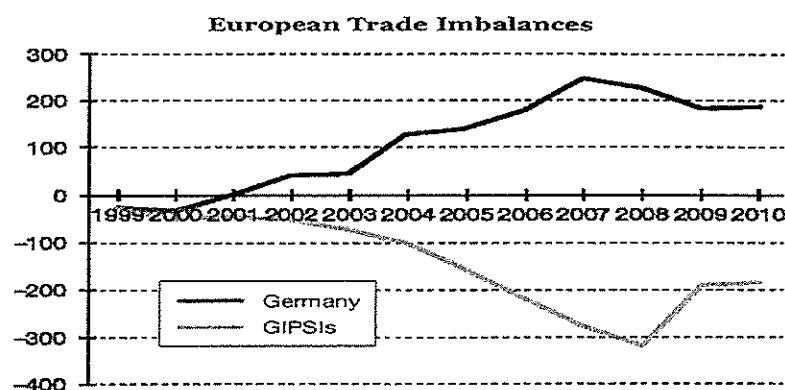
⁵⁹ Paul Krugman, “Eurodämmerung”, pp. 174-5.

finance the South with low-interest loans. This is a structural environment that the ability to borrow cheaply produced massive capital inflows to the economies that had possessed the highest interest rates before entering the single currency. Cheap foreign money urged the peoples to consume and the corporate to speculate. And financial excesses generated speculative bubbles and inflationary consumption growth, thereby the bursting of the bubbles left a large number of private debt. For Moravcsik, Germany is acting “like the China of Europe”.⁶⁰ German banks and investors lent money to south European countries at low interest rates, ignoring the longer-term risk. Therefore southern Europe’s deficits are as much the fault of northern European lenders as they are the fault of southern European borrowers. Above all, deregulation, or lax regulation, of private sectors, rather the public profligacy, was the main cause of the crisis in the southern Europe.⁶¹

⁶⁰ Andrew Moravcsik, “Europe after the Crisis: How to Sustain a Common Currency”, p. 60.

⁶¹ Andrew Moravcsik, “Europe after the Crisis: How to Sustain a Common Currency”, pp. 57-8.

Figure II: European Trade Imbalances



After the creation of the euro, the GIPSI economies (Greece, Ireland, Portugal, Spain, Italy) moved into huge deficits in their current accounts, a broad measure of the trade balance. Meanwhile, Germany moved into a huge matching surplus.

Source: International Monetary Fund

Source: Paul Krugman (2012: 175)

Fourth, a failure of institutional design, what the then British Foreign Secretary William Hague described as a “burning building with no exits”⁶², made an institutional deadlock. There are at least three factors here. Firstly, the desire of the EU was launched with its absence of fiscal integration: a monetary union, without a fiscal union.⁶³ There are merely fiscal restraints for the national governments. Secondly, there is no bail-out clause at the European

⁶² Quoted in Nathaniel Copsey and Tim Haughton, “Editorial: Edging Away from the Abyss = the EU in 2012”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 51 (2013): p. 2.

⁶³ C. Fred Bergsten, “Why the Euro Will Survive: Completing the Continent’s Half-Built House”, *Foreign Affairs*, September/ October 2012, pp. 16-22.

level. And while a common monetary policy is set up in the independent ECB, the ECB is not a lender of last resort.⁶⁴ Finally, the Maastricht Treaty constrained the policy option. The euro membership eliminates the traditional policy instruments such as currency devaluation in the time of economic crisis. In brief, from the third discourse of the flawed architecture, the eurozone system is like a “ticking time bomb” just waiting to explode.⁶⁵

The first two narratives seem to be metanarratives, or conventional wisdom, in the European Union. Paul Krugman called these narratives as Europe’s “big delusion”: “It is the belief that Europe’s crisis was essentially caused by fiscal irresponsibility. Countries ran excessive budget deficits, getting themselves too deep into debt – and the important thing now is to impose rules that will keep this from ever happening again.”⁶⁶ Both narratives compel the “Hellenization” of discourses that generalized, if not oversimplified, the deep root causes of the crisis in the PIIGS countries. The third narrative convincingly disproves these metanarratives by maintaining that the crisis was not generated by a crisis from within, but by the contradiction within the euro system itself that rendered the crisis plausible and even inevitable.

To a certain extent, the article agrees with some arguments of the third narrative, but argues further that the crisis happened

⁶⁴ Michel Aglietta, “The European Vortex”, *New Left Review*, Vol. 75 (May-June 2012): p. 23.

⁶⁵ Moravcsik, “Europe after the Crisis: How to Sustain a Common Currency”, p. 57.

⁶⁶ Paul Krugman, “Eurodämmerung”, p. 177.

due largely to the contradiction and crisis of a Neoliberal Europe, of which the eurozone system was a part. In this section, it discusses the Neoliberalization of the crisis and then the EU's responses to the crisis by promulgating the austerity programs and initiating the fiscalization of the EU. It argues that these EU's institutional reforms are leading to more, not less, Neoliberal Europe, as an unfinished project.

In the case study of Greece, the crisis was shaped by two key factors. The first factor is Neoliberal policies of the EU. As this article argues, the EU economic policies are fundamentally a form of Neoliberalism. It is characterized by a strong belief in the efficiency of the market, a distrust of state regulations, and an anti-labor bias. The policies include:⁶⁷

First, the EU monetary policy, targeting inflation, is centralized within the independent ECB. The ECB has set the inflation target close to or below 2 percent.

Second, the ECB is not a lender of last resort: no bail-out clause within the EU level. Neither other national governments nor the ECB will support individual countries which are facing problems in financing themselves. In the eurozone, the member states are not allowed to devalue the currency, thereby leaving the only option of austerity. Otherwise, they might decide to exit from the eurozone system.

⁶⁷ Engelbert Stockhammer, "Euro-Keynesianism? The Financial Crisis in Europe", *Radical Philosophy*, Vol. 175 (September/ October 2012).

Third, through the Maastricht convergence criteria, the EU restricted national fiscal policy: the budget deficit must not exceed 3 percent of GDP, and they must aim at a balanced budget in the medium term, with accumulated public debt no more than 60 percent of GDP.

Fourth, the EU fiscal policy is very limited, and is not designed to be able to provide an expansionary stimulus. The EU budget, restricted to 2 percent of GDP is too small, too inflexible to serve a macroeconomic function. Above all, fiscal policy is essentially national policy.

Fifth, labor markets are supposed to be flexible. Wage flexibility, according to the Lisbon Strategy, meant lower-wage, non-unionized flexible labor so as to be competitive in European economy.

All these economic policies provided an incentive for the European states, in particular the southern Europe, to be vulnerable to debt-driven and crisis-laden economies. When the crisis erupted in 2010 and thereafter, the second policy – no bail-out clause – is the only area which there is change in the policy set-up, while the rest of the Neoliberal economic policies remain intact and even intensified.

The second factor is a financialization of European economy, which is an effect of Neoliberal deregulation and liberalization of the finance. From the single market, the EMU, and the Lisbon Strategy, the EU turned into a single financial market, open to capital flows. The large European banking corporations have

provided the expansion of credit, supported by low interest-rate policies. Debt-based housing spending allowed consumption to grow at a faster rate than incomes and wages. These corporations played an active part in the expansion of debt and toxic assets.

In practice, it meant the free flows of massive capital and banking within the EU, and in particular from Germany, France and the UK to the peripheral European countries. As Moravcsik maintains, fast-growing southern European countries ran current account deficit that allowed for German export surpluses. These surpluses were recycled as private credit flows back to the southern European countries.⁶⁸ These massive capital inflows briefly fostered manufacturing investment (in the cases of Spain and Ireland), but soon turned into a property boom and bubble, rising housing debts, and speculation in the financial markets. In the PIIGS countries, the financial crisis was deepening. In Ireland and Spain there was a property bubble or real-estate bubble that had burst, leaving households with a huge debt burden, and banks with losses (due to mortgage defaults and failure of construction firms). Greece was the only country with a huge public debt – that is, the sovereign debt crisis.⁶⁹

⁶⁸ Moravcsik, “Europe after the Crisis: How to Sustain a Common Currency”, pp. 54-68. The situation differed by country, but a massive increase in private household debt in the Southern Europe is the hallmark of the growth. With the exception of Greece, public debt was declining.

⁶⁹ When Greece entered the eurozone, Goldman Sachs helped the then Greek government to camouflage the country’s debts in 2001. Aglietta, “The European Vortex”, p. 24.

In Greece, budget deficit was 12.7 percent in 2009, and \$400 billion debt of which German and French banks hold approximately 70 percent.⁷⁰ In addition, transnational financial corporations eagerly suggested the government to use derivative swaps; that is, sovereign credit-default swaps (CDSS), as a form of insurance against government default, on its sovereign debt. As the then Greek Prime Minister George Papandreou admitted, “Unprincipled speculators are making billions every day by betting on a Greek default”.⁷¹ Greek economic crisis busted in late 2009. Within the euro system, Greece cannot devalue its currency, thereby leaving with a very few alternative options.

Many European states in particular Germany were reluctant to help Greece from the outset due to their national interests.⁷² At first, the Economic and Financial Affairs Council (Ecofin) had responded by suggesting that Greece should sort itself out of crisis. It required Greece (under Article 126(9)) to cut its deficit and correct its divergences, thereby “removing risks of jeopardizing the proper functioning of EMU”. It turned a “deaf ear” to calls for a rescue plan. The situations in Greece rapidly deteriorated. It was not until 26 March 2010 that the euro area leaders, meeting at the European

⁷⁰ *The Economist*, 13 March 2010.

⁷¹ Quoted in “Sovereign Credit-Default Swaps: Smokescreen”, *The Economist*, 11 March 2010.

⁷² William E. Paterson argues that Germany’s role in Europe is a “reluctant hegemon”. See his article, “The Reluctant Hegemon? Germany Moves Center Stage in the European Union”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 49: No. 1 (2011): pp. 57-75.

Council, agreed the principles of a rescue deal for Greece (based on funding being shared between the IMF contributing one-third, and EU member states two-third).⁷³ In other words, the EU responded too late, and then with too little money. Subsequently, the EU proposed at least three major policies, as follows:

First, in response to Greek economic crisis, the EU via the Eurogroup, after a long delay, agreed with the IMF to instigate a €110 billion to “rescue” Greece with its strict and harsh austerity conditionality on 2 May 2010. These Neoliberal austerity programs included budget cuts (from 12.7 percent of GDP to 8.7 percent within 2010), a freeze in wages and pensions for three years, an increase in value added tax (VAT) from 19 percent to 21 percent, tax increases (such as on fuel, tobacco, and alcohol) and a 30 percent cut in civil servants’ (Christmas, Easter, and summer) bonuses to address Greece’s fiscal and debt problems, along with deep reforms designed to strengthen Greece’s competitiveness and revive stalled economic growth.⁷⁴ These programs brought about deteriorating economic situations and anti-austerity movements in Greece.

Some Neo-Keynesian and critical international political economists argue that Neoliberal austerity programs increase, not decrease, the problems of liquidity and solvency, coupled with

⁷³ However, this would be only available to Greece if all states agreed it and if all other options had been clearly exhausted. Kevin Featherstone, “The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU: A Failing State in a Skewed Regime”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 49: No. 2 (2011): pp. 193-217.

⁷⁴ Featherstone, “The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU: A Failing State in a Skewed Regime”, pp. 202-3.

capital outward flight and a lack of further capital inflows.⁷⁵ Paul de Grauwe and Yuemei Ji argue that the budgetary austerity imposed on member states such as Greece, Portugal and Spain “has been too intense and has been influenced too much by panic in financial markets”.⁷⁶

Second, the EU launched the Treaty on Stability, Coordination and Governance (TSCG) or the Fiscal Compact in March 2012 to bolster a balanced budget rule in member states’ constitution: deficits must not be above 3 percent of GDP, nor debt over 60 percent. It also proposed assurances of “good” management, which mean further privatization and a review of important social security provisions such as pensions, unemployment benefits, and the minimum wages. In 2012, the Stability Treaty was signed by all members except the UK and the Czech Republic, and ratified by all eurozone members except Belgium, Malta, Luxembourg and the Netherlands.⁷⁷ The new austerity programs have precipitated the outbreak of mass protests on the streets of Spain, Portugal, Italy and Greece, and elsewhere. They called the new Stability Treaty as the “Austerity Treaty”. To put it differently, the so-called troika of the Eurogroup,

⁷⁵ Stockhammer, “Euro-Keynesianism? The Financial Crisis in Europe”; Paul Krugman, *End This Depression Now!* (New York and London: W.W. Norton and Company, 2012).

⁷⁶ Paul de Grauwe and Yuemei Ji, “From Panic-Driven Austerity to Symmetric Macroeconomic Policies in the Eurozone”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 51 (2013): pp. 31-41.

⁷⁷ Desmond Dinan, “EU Governance and Institutions: Stresses Above and Below”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 51 (2013): p. 93.

European Central Bank (ECB) and the IMF initiated new austerity measures or structural adjustment programs within the EU.⁷⁸

Third, the EU led by the troika proclaimed a bail-out clause. Since May 2010, the EU set up temporary collective funds for member states that have lost access to market finance: the European Financial Stability Facility (EFSF) and the European Financial Stabilization Mechanism (EFSM). These funds provided countries with loans that are misleadingly called “rescue packages” and imposed strict conditionality, or structural adjustment programs, dictated by the troika. The collective funds allocated the financial package to Ireland and Portugal.

In terms of the union treaty, on 16 December 2010, the European Council agreed a two line amendment to Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU):

The member states whose currency is the euro may establish a stability mechanism to be activated if indispensable to safeguard

⁷⁸ It can be argued that the leaders of the troika are Neoliberals. The president of the ECB, Mario Draghi, was a former vice-president for Europe of Goldman Sachs, who was in charge of its “companies and sovereigns” department, which helped Greece and its then Central Bank governor to camouflage the country’s debts in 2001, when Greece entered the Eurozone, and disguise the state of its national accounts with derivative swaps (sovereign credit-default swaps (CDSS) on its sovereign debt. Draghi himself was an ardent proponent of governments’ use of derivatives. The chairman of the Eurogroup, Jean-Claude Juncker was a former Prime Minister of Luxembourg, who strongly supported the deregulation of financial sectors. He will be the President of the European Commission in November 2014 onwards.

the stability of the euro area as a whole. The granting of any required financial assistance under the mechanism will be made subject to strict conditionality.⁷⁹

The amendment authorized the eurozone countries to establish European Stability Mechanism (ESM), which was established on 27 September 2012 and located in Luxembourg. ESM, replacing the two existing temporary EU funding programs, such as the EFSF and EFSM, will provide financial assistance to members of the eurozone in financial difficulty.⁸⁰ ESM bailouts will be conditional that the member states are attached to a restructuring program for the needed reforms or fiscal consolidation to be implemented, in order to restore the financial stability. In other words, there is a bailout with string attached.

The Greek crisis, coupled with the eurozone crisis, is not dissimilar to other economic crisis in the world since the 1980s.⁸¹ Neoliberal global hegemony has promoted the liberalization, privatization, deregulation and macroeconomic stabilization, and rendered debt-laden economy highly likely, thereby precipitating

⁷⁹ Quoted in Bruno de Witte, "The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism", *European Policy Analysis*, Swedish Institute for European Policy Studies, Vol. 6 (June 2011): p. 1.

⁸⁰ Dermot Hodson, "The Eurozone in 2012: 'Whatever It Takes to Preserve the Euro'?" *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 51 (2013): p. 195.

⁸¹ Ivan T. Berend, *Europe in Crisis: Bolt from the Blue?* (London and New York: Routledge, 2013); Walden Bello, "Greece: Same Tragedy, Different Scripts", *Huffington Post*, 14 July 2010.

the plausibility of economic crisis. The Greek crisis is a part and parcel of the crisis and contradiction of global and European Neoliberalism. The latter is a single crisis of financialized capitalism. In addition, the global (IMF-led) or European (EU-led) policy responses to the economic crises in global political economy are the same: the austerity programs.

V. Conclusion

“What does Europe want?”⁸² To resolve the eurozone crisis, the Chancellor of Germany Angela Merkel repeatedly called for “more Europe”, meaning a massive transfer of sovereignty from the national to the European level: the solution is “not less Europe but more ... It is now the task of our generation to complete the economic and currency union in Europe and create, step by step, a political union”.⁸³ As one leading scholar puts it, for Merkel, “deeper political integration, involving far-reaching institutional reforms, would complement the shift of responsibility for fiscal and economic policy-making to Brussels and Strasbourg”.⁸⁴ Merkel’s grand vision of a more Europe indicates not only a deepening and broadening Europe but, more importantly, a more Neoliberal

⁸² Paraphrasing Freud’s famous question “What does a woman want?” Slavoj Žižek and Srećko Horvat asked the burning question “What does Europe want?” See their book, *What Does Europe Want? The Union and Its Discontents* (London: Istros books, 2013).

⁸³ Quoted in Berend, *Europe in Crisis: Bolt from the Blue?*, pp. 89-90.

⁸⁴ Dinan, “EU Governance and Institutions: Stresses Above and Below”, p. 93.

Europe. In the article, we have already argued that European integration needs to be understood as a process of the Neoliberalization of the EU and the state, rather than intergovernmentalism, supranationalism or member statehood paradigms. It is misleading to describe state transformation from the Keynesian corporatist state to the member states, as Christopher Bickerton did attempt to, because since the late 1970s and 1980s onwards, the global capitalist order has been a Neoliberal governance under the tutelage of US hegemony, which provides a new rule of the game – including liberalization, privatization, deregulation, monetarization, financialization and so on – and propels a Neoliberal state transformation. The present-day EU has been a post-political union comprising transnational elite and European technocrats (or Eurocrats) at the European level and an increasing number of the Neoliberal states at the domestic level. The depoliticization of democratic politics, or what many might call it a “democratic deficit”, within the EU can be explained as that the power structure, and decision making process, has been transferred to the Neoliberal agents, either at the supranational or national level. Moreover, the eurozone economic crisis and European-led harsh austerity programs can be interpreted as a legitimacy crisis of the Neoliberal governance, which has translated growing resentment and dissatisfaction into increasing resistance and contentious politics, culminated in the emergence of Euroskepticism, populism, nationalism, Islamophobia and so forth. For the moment, resisting Neoliberal Europe, despite its ongoing struggle, is highly unlikely to turn into a mass politicization and democratization of European integration. On the contrary, we are

rather likely to witness a continuation of European Neoliberal governance, which has become increasingly deepening. In the foreseeable future, the EU has become an ever closer Neoliberal union.

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

“The fear that Serbia, after countless decades of armed conflicts, could never reconcile with Europe in peace is now a history”

บทคัดย่อ

Post-Yugoslav Serbia: a Time for Peacemaking and European Integration

พศวัต ชัยมงคลรัตน์

ในระยะเวลาเพียงไม่เกิน 20 ปี ภายหลังสงครามยูโกสลาฟซึ่งทำให้เซอร์เบียถูกนานาชาติประณามในฐานะประเทศที่ก่อความเสียหายมหาศาลกับประเทศเพื่อนบ้าน เซอร์เบียได้พยายามกลับมาสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้านใหม่อีกครั้งควบคู่ไปกับการมุ่งสู่การบูรณาการกับสหภาพยุโรปหนึ่งในสิ่งที่เซอร์เบียประสบความสำเร็จในการทำจนได้รับการยอมรับจากสหภาพยุโรปคือ การเลิกปฏิเสธที่จะยอมรับโคโซโวในฐานะรัฐอิสระ รวมไปถึงการให้ความร่วมมือของเซอร์เบียในการส่งตัวผู้ต้องหาชาวเซิร์บที่มีความผิดฐานการก่อสงครามยูโกสลาฟให้กับ คณะตุลาการอาญาระหว่างประเทศสำหรับอดีตยูโกสลาเวีย ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ ผลคือเซอร์เบียได้รับการอนุมัติสถานะการเป็นประเทศผู้สมัครเข้าสู่สหภาพยุโรปได้สำเร็จในปี ค.ศ.2012 รวมถึงได้เริ่มมีการเจรจากระบวนการเข้าสู่สหภาพในต้นปีค.ศ.2014 และมีความเป็นไปได้สูงมากที่จะเข้าร่วมสหภาพก่อนปี ค.ศ.2020 นี้ เนื่องด้วยเซอร์เบียได้มีความพยายามที่จะสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นอีกรอบพร้อมกับการบูรณาการกับสหภาพยุโรป ในปัจจุบันชาวเซิร์บส่วนใหญ่จึงสนับสนุนให้ประเทศของตนเข้าสู่สหภาพยุโรป และมองว่าสหภาพยุโรปเป็นหนทางสู่อนาคตที่ดีกว่าสำหรับเซอร์เบีย

Post-Yugoslav Serbia: a Time for Peacemaking and European Integration

Potsawat Chaimongkolrat

I. Introduction

The concepts of peace and European integration were rarely attributed to pre-2000s Serbia, which was often vilified as a war-hungry nationalist regime that sought to tear Europe apart. The atrocities of World War I and the Yugoslav Wars, both of which Serbia seems to have been held responsible for, still haunt Europe to this very day. Now, almost two decades since the end of the Yugoslav Wars in 1999 post-Yugoslav Serbia seeks to pursue a different path towards its neighbours and Europe. Today violence is never posited as a solution for the Serbs, and Serbia now looks to establish a clear path towards peacemaking and European integration. With the *EU-Serbia Stabilisation and Association Agreement (SAA)* initialled in 2007, subsequent full EU membership candidate status granted in 2012 following the groundbreaking settling of the Kosovo issue, and a predicted accession before 2020, post-Yugoslav Serbia leaves its dark history behind and aims to establish perpetual peace with its neighbours and a closer-than-ever integration with the European Union.

II. Yugoslav Wars: the Balkan Tragedy and Serbia's Recipe for Disaster

Serbian nationalism and ethnic tensions in the Balkans had largely been underestimated before the Yugoslav Wars broke out in 1991. War had always been the solution for the Serb nationalists, who saw that only violence could put an end to the question of ethnic conflicts and reinforce Serbia's position in the Balkans. The horrendous news of systematised rape camps and outrageous massacres in Yugoslavia appalled the world; particularly the European Union, which stood next door to the Yugoslav regime and yet could not prevent the war from erupting, mainly due to its limited capacity of hard power. While the EU's concept of a near-federalist approach towards a union was successful in consolidating peace; Yugoslav Serbia's interpretation of supranational federalism, in which Belgrade stood as the authoritarian hub of all Yugoslavia combined with intense Serbian nationalism was a disaster for Serbia itself and a tragedy for the Yugoslav Balkans. Serbia viewed Kosovan and Croatian separatism from Yugoslavia as a severe threat to its territorial integrity. Fuelled by President Slobodan Milošević's outright nationalist ideology of a unified Yugoslavia under Serbian authority, the Western Balkans was soon filled with bloodsheds¹.

The wars dragged on for almost a decade; and put Serbia's neighbouring countries, most notably Bosnia and Herzegovina and

¹ based on VesnaPestic, *Serbian Nationalism and the Origins of the Yugoslav Crisis*. (Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 1996), v-vi, 14-15.

Kosovo, in the darkest straits of the entire history. Finally, it was Serbia that suffered the most. The NATO bombing of Serbia in 1999 destroyed not only the lives but also the spirits of the Serbs, who would in time see that violence should never have been deemed a plausible solution to their problems. As the economy of war-torn Serbia and public opinion towards the deadly conflict were on the verge of falling apart in 2000, President Milošević was finally ousted and indicted for war crimes. Wars had exhausted the Serbs, and this time they would choose anything but violence as a solution.

III. Post-Yugoslav Serbia: Time to Make Peace

Overthrow of the Balkan Butcher and the Change of Regime in Serbia

The ousting of President Milošević by the people of Serbia in a series of nationwide protests in 2000 was seen as a prelude to Serbia's moves towards European integration. Referred to as the "Balkan Butcher" for his instigation of brutal ethnic cleansings throughout Yugoslavia, Milošević was charged with war crimes, murders, and electoral fraud, and handed over to the *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY)* in the Hague, Netherlands in 2001. Although Milošević died from a heart attack before his final verdict was due in early 2006, his overthrow and extradition to the ICTY by the Serbs was a milestone for Serbia. For the first time in many decades, Serbia cooperated with the EU on a national issue, and the extradition of Milošević symbolised 'new' Serbia's return to Europe.

As soon as Milošević was out of power; Vojislav Koštunica, the winner of the Yugoslavian general election of 2000 and leader of the Democratic Opposition of Serbia, assumed the position of the President of Yugoslavia. The EU, together with the United States, quickly set up a road map for institutional reforms and a path to normalisation of relations with other Balkan countries, with which Serbia willingly complied. The change of the regime in Serbia after Milošević had been extradited was marked for being a change of regime in Serbia without the use of violence or force. With the lifting of U.N. sanctions on Yugoslavia following the general election, Serbia gained an improved reputation and was granted re-entry to many of the trade organisations from which it had been barred during the years of the Yugoslav Wars².

The 'Kosovo' Issue and Brussels Agreement: Towards a Normalised Relation

Serbia also demonstrated its commitment towards making peace in a neighbourhood it had once rampaged with military forces. While Serbia officially recognised Montenegro's declared independence following a referendum in 2006 – a symbolic departure of another once-Yugoslav neighbour from Serbia – Kosovo was by far the best example of a post-Yugoslav country with which Serbia has made tremendous effort to normalise relations. Although Kosovo's declaration of independence in 2008 was initially met with opposition from Serbia on grounds in terms of

² based on Gregory L. Schulte. "Regime Change Without Military Force: Lessons from Overthrowing Milošević." *PRISM* 4, no.2 (2013): 46-50.

legality; Serbia accepted in full the ruling of the International Court of Justice, which ruled that Kosovo's declaration was not in any way a violation of international law. Thanks to the newly elected Serbian government under the leadership of pro-EU Mirko Cvetković, the changing sentiments within post-Yugoslav Serbia, and pressure from the EU, where 22 out of 27 had already accepted the independent status on Kosovo; Belgrade gradually began to abandon its tight grip of Kosovo. This would only be one of the first landmark steps in Serbia-Kosovo relations, for since 2008 both countries have been holding talks and negotiations, with the EU present as a mediator. Though Serbia's changed approach in dealing with the issue of Kosovo was in the beginning perceived by some as merely an approach to foster the acceleration of its EU accession process, Belgrade's continued commitment to settle the issue of Kosovo through unprecedented peaceful method finally convinced the EU that the Serbia-Kosovo Balkan grudge now belonged firmly to history. So far, talks have been held in Brussels, Belgium which aim to establish freedom of movement between borders and further cooperation within the EU context. Negotiations have proved satisfactory for both sides, and while Serbia still does not recognise Kosovo as an independent state, it now prefers to use the term 'status neutral' – the term known to be the term denoting EU's achievement in the Serbia-Kosovo *Brussels Agreement*.³ The agreement reached, which allowed Kosovo to take part in all forms

³ based on Filip Ejdus, *The Brussels Agreement and Serbia's National Interests: a Positive Balance Sheet?*. (Belgrade: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2014), 2-3, 7-8.

of regional integration without opposition to its declared independence, has resulted in the elevated status of Serbia in the EU's perception. The Serbs may still have a strong opinion on the Kosovo issue; however, one can be assured that the aggressive "Kosovo is Serbia" policy long pursued in the Milošević era has now died out, and from it comes strong hopes for Serbia's return to Europe⁴.

The EU as a Better Future for the Serbs

Negotiations and promises alone cannot bring about successful membership of the EU. As a government usually represents the general views of the majority in a democratic society, it is the support of the people that truly makes European integration possible. In the case of Serbia; the Serbs have shown quite positive attitudes towards Serbia's EU membership, particularly the younger generation. As in most Western Balkan countries, positive perceptions of the EU are on the rise, including the Serbs'. Even though earlier ICTY proceedings in the Hague proved to be rather unpopular among some Serbs, the general perception of the EU in Serbia remains positive, and support for EU accession continues to exceed the 'against's'⁵. In a nationwide opinion poll conducted by the Serbian European Integration Office in 2012, more Serbs were in favour of

⁴ based on Jelena Obradovic-Wochnik, *Serbia, the EU and the Kosovo Issue: No Reason for Pessimism*. (Barcelona: European Institute of the Mediterranean, 2010), 3-4.

⁵ based on GALLUP, "Perceptions of the EU in the Western Balkans," *GALLUP Balan Monitor – Insights and Perceptions: Voices of the Balkans* (2009), http://www.balkan-monitor.eu/files/Gallup_Balkan_Monitor-Focus_On_EU_Perceptions.pdf

Serbia's accession to the EU than those who were not, with 41% going for 'for' and 31% for 'against'. Although one could note there was not much difference between the percentage for 'for' and 'against', it was a good sign of the general attitude of the Serbs towards the EU. The opinion poll also revealed that the top three statements that best described the majority of the Serbs' personal view of the EU were: "Road towards a better future for young people", "More employment opportunities", and "Possibility to travel wherever I want within the EU"⁶. Remarkably, despite the fact that the Euro zone crisis has had a negative impact on Serbia, the general attitudes of the Serbs towards the EU remain positive – a clear indication of Serbia's optimistic path to the EU.

IV. Serbia's Path to EU Integration: Closer-Than-Ever Cooperation

War Criminals Extradited and Visa Liberalisation Realised

Serbia has continued to make efforts to integrate with the EU that are not perceived as concessions. Rather, these efforts are seen as Serbia's clear commitment towards a closer cooperation with the EU and a clear dedication to the pursuance of peacemaking. Earlier enthusiasm from Serbia towards a closer integration with the EU was demonstrated through the establishment of the

⁶ Government of the Republic of Serbia, Serbian European Integration Office, 2012. *European Orientation of the Citizens of Serbia: Trends*. [online] Available at: <http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanja_javnog_mnjenja/opinion_poll_13.pdf>

Serbian EU Integration Office (SEIO), based in Belgrade, in 2004. Prior to the formation of the SEIO, the tasks of dealing with EU matters had been managed by the Department for EU Integration within the Ministry of International Economic Relations. Once EU integration had become one of Serbia's top priorities early in 2000s – the post-Yugoslav Wars period – the department within the ministry was revamped into the SEIO, which has since continued to report directly to the Deputy Prime Minister of Serbia, indicating Serbia has recognised the importance of EU integration. The SEIO's activities were not only designed to ensure Serbia's adherence to the Stabilisation and Association Agreement of 2007 but also to bring about the best prospect of EU accession for Serbia.

Two further events also strengthened Serbia's new position and approach towards the EU: the success of the Visa Facilitation Agreement and its compliance with the ICTY. Talks on the Visa Facilitation Agreement commenced in 2006 after the EU had consented to the mandate. The signing of the agreement in 2007 brings about a visa exemption for holders in certain categories, such as holders of diplomatic passports. Additionally, citizens of the EU travelling to Serbia receive visa exemption and vice versa for Serbian citizens travelling to the EU. This was seen as a major step towards a liberalised border control which Serbia must be entirely ready for when it implements full freedom of movement upon possible EU accession in the near future⁷.

⁷ based on Mihailo Crnobrnja and Ana S. Trbovich, *Relations Between Serbia and the European Union*. (Budapest: FEFA Institute and the Centre for Enlargement Studies, Central European University, 2007), 15-16, 33-34.

In addition to visa liberalisation, since the fall of Milošević; Serbia has continued to extradite those involved in the crimes and massacres directed at the people of former Yugoslavia, much to the satisfaction of the EU. In 2011, Goran Hadžić became the last remaining fugitive to be arrested by the Serbian authorities. He was handed over to the ICTY. Hadžić's extradition further confirmed Serbia's willingness to comply with the requests of the EU, which saw Hadžić's fugitive status as undesirable given Serbia's attempts at European integration. Following these two significant events, both marking EU-Serbia cooperation, in 2009 Serbia formally submitted its application for EU membership. Consequently, the EU began to grant Serbia a considerable amount of financial assistance to help strengthen the country's capacity for its integration in the future. The amount of financial assistance has already reached €200 million as of 2013⁸. As in most candidate-status countries, Serbia has implemented judicial, anti-corruption campaigns, and harmonisation with the EU *acquis communautaire*. More than €750 million has efficiently been spent from 2007 to 2011 on investment on over 250 projects of cross-border cooperation, infrastructure, and refugees' housing problems, and education reforms to meet with EU standards. Among these efforts are a variety of projects to help marginalised groups of people in Serbian

⁸ European Commission, 2013. *Serbia – Financial Assistance*. [online] Available at: <http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/serbia/index_en.htm>

society, particularly the Roma community⁹, as to both help create a society equal for all with respect for human rights and people of other ethnicities – a total transformation from the Serbia seen during the nightmarish days of the ethnically-fuelled Yugoslav Wars.

2014: Accession Talks Now in Place and on Full Speed

The prospect of EU membership for a post-Yugoslav Balkan country is not an impossibility, as shown by the accession of Slovenia in 2004 and Croatia in 2013. The initial process of negotiations for Serbia may have been hindered by its style of approach when dealing with the EU; but as Belgrade has agreed to extradite Serbian war criminals and relinquished its grip on the Kosovo issue, Serbian accession is no longer just a possibility. The fear that Serbia, after countless decades of conflicts, could never reconcile with Europe in peace is now a history. At present it is an anticipated, upcoming event. Following the EU's satisfaction at the Brussels Agreement on the Kosovo issue, accession negotiations have taken place and are progressing at full speed. On 21 January 2014, the EU Council held its first accession conference with Serbia on the issue of Serbian membership. The Council expressed Serbia's confirmed position as a close partner of the EU that had achieved satisfactory compliance with EU membership criteria. It also complimented Serbia's significant effort in normalising relations with Kosovo as well as Serbia's sufficient actions in establishing a market-oriented economy.

⁹ Božidar Djelić, 2011. *Four Years of Serbia's Path to the European Union and a Knowledge-Based Economy: Key Accomplishments and Perspectives*. [online] Available at: <www.djelic.net/en/pdf/Presek%20stanja%20ENG.pdf>

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

Most importantly, the Council stated that Serbia is now in an efficient enough position to implement the EU's *acquiscommunitaire* – a statement that usually precedes successful accession to the EU. While some certain *acquis* chapters still need considerable efforts and time from Serbia in order to reach the EU standard, membership of the EU is what Serbia can celebrate when it looks back in the future – that the country has managed to put all the violent years of wars behind it and move forward to a brighter future, as part of Europe.

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

สหภาพยุโรปมีความรับผิดชอบที่จะต้องเพิ่มประสิทธิภาพใน
การจัดการปัญหาความขัดแย้งในโลก รักษาสถานะการเป็นตัวแสดง
ที่มีบทบาทนำ และได้รับความเคารพในสังคมระหว่างประเทศ

ABSTRACT

EU and Its Global Responsibility in Conflict Management

Itt Thirarath

The world is becoming more multipolar today because of the increase in the power of many countries and the relative decline in that of the United States who has been the leader in global conflict management since the end of the Cold War. However, the ability of the United States in conflict management has been challenged and questioned after the recent unsuccessful conflict management operations, for instance, in Iraq or Syria. Hence, the international community can no longer rely solely on the United States for conflict management and it must now be a shared responsibility for the members of the international community. One of the members that demonstrates outstanding and unique potential in conflict management is the European Union (EU).

Today there is no denying that the EU is an important actor in the international system, especially economically. Being an 'economic giant', it has significant bargaining power in the international arena. However, the EU's economic capabilities are not directly proportional to its political capabilities, and it is often criticized to be a 'political dwarf.' One reason is that the EU member countries highly value their sovereignty in political and security

matter. Another is the complexity of the structure of the EU foreign policy institutions and mechanisms. Nevertheless, because of the EU's outstanding economic power, it is highly expected to play a more prominent role in global conflict management just as Voltaire famously stated that with great power comes great responsibility. This article argues that the EU has the responsibility to increase its efficiency in global conflict management in order to maintain its leading position in the international community and to command respect from it, and that the EU's ability to fulfill the responsibility will ultimately affect its economic capabilities. In other words, if the EU fails to play a more prominent role in global conflict management, it will lose the respect of the international community and, in turn, its economic capabilities in the long run.

The first section of this article confirms the EU's status as a global actor that is *sui generis* in nature, and its capabilities to manage global conflict. The second section examines the history of the EU foreign policy with regards to political and security matters. The third section examines the EU foreign policy mechanisms that are relevant to conflict management. The fourth section looks at some case studies of the past EU conflict management operations. The fifth section draws important lessons from the case studies and demonstrates the importance of the EU global conflict management. The sixth and final section is the conclusion.

สหภาพยุโรปและความรับผิดชอบ
ในการจัดการปัญหาความขัดแย้งในโลก
(EU and Its Global Responsibility in Conflict Management)

อิทธิ ชีร์รัฐ

บทนำ

ทุกวันนี้ระบบระหว่างประเทศมีความเป็นหลายขั้วอำนาจ (multipolarity) มากขึ้นทุกขณะ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะอำนาจที่เพิ่มขึ้นของหลาย ๆ ประเทศ และอำนาจในเชิงเปรียบเทียบที่ลดลงของสหรัฐอเมริกาซึ่งได้เป็นผู้นำในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ในโลกหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็นเป็นต้นมา นอกจากนั้น ความสามารถในการจัดการปัญหาความขัดแย้งของสหรัฐอเมริกา ยังถูกท้าทาย และตั้งข้อสงสัยเนื่องจากความล้มเหลวในปฏิบัติการที่ผ่านมา เช่น การทำสงครามในอิรัก หรือการจัดการปัญหาในซีเรีย เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วประชาคมระหว่างประเทศจึงอาจไม่สามารถพึ่งพหามหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาในการจัดการปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้เหมือนในอดีต และการจัดการปัญหาความขัดแย้งจึงกลายมาเป็นความรับผิดชอบร่วมกัน (shared responsibility) ของสมาชิกในระบบระหว่างประเทศมากขึ้น โดยหนึ่งในสมาชิกของระบบระหว่างประเทศที่มีศักยภาพในการจัดการปัญหาความขัดแย้งอย่างโดดเด่นก็คือสหภาพยุโรปนั่นเอง

ปัจจุบัน สหภาพยุโรป ได้มีบทบาทสำคัญในระบบระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจและการค้า ซึ่งทำให้สหภาพยุโรปมีอำนาจในการเจรจาต่อรองในเวทีระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นมาก และได้รับการขนานนามว่าเป็น ‘ยักษ์ใหญ่ทางเศรษฐกิจ’ แต่ความสามารถทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปนั้นไม่ได้แปรผัน

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

ไปในทิศทางเดียวกับกับความสามารถทางการเมืองและสหภาพยุโรปมักถูก
วิจารณ์ว่าเป็น ‘คนแคระทางการเมือง’ ซึ่งเกิดจากการหวงแหนอำนาจอธิปไตย
ของรัฐสมาชิกในประเด็นที่เกี่ยวกับการเมืองและความมั่นคง (high politics) รวมถึง
ความสลับซับซ้อนในโครงสร้างเชิงสถาบันของสหภาพยุโรปในการกำหนดและ
ออกนโยบายต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากอำนาจทางเศรษฐกิจของ
สหภาพยุโรปที่โดดเด่นประกอบกับความจำเป็นในการจัดการปัญหาความขัดแย้ง
ร่วมกันในระบบระหว่างประเทศ สหภาพยุโรปจึงเป็นที่คาดหวังของประชาคม
ระหว่างประเทศว่าจะสามารถเป็นผู้นำในการจัดการปัญหาความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้น
ในอนาคตตามคำกล่าวที่โด่งดังของวอลเตอร์ นักปรัชญาชาวฝรั่งเศสว่า “อำนาจ
ที่ยิ่งใหญ่มาพร้อมกับความรับผิดชอบที่ยิ่งใหญ่” นั่นเอง บทความชิ้นนี้เสนอว่า
สหภาพยุโรปมีความรับผิดชอบที่จะต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการปัญหา
ความขัดแย้งในโลก เพื่อที่จะรักษาสถานะการเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทนำและ
ได้รับความเคารพในสังคมระหว่างประเทศ อันจะส่งผลถึงความสามารถทาง
เศรษฐกิจของสหภาพยุโรปในที่สุด ในทางกลับกันถึงแม้ว่าสหภาพยุโรปจะมีความ
สามารถทางเศรษฐกิจสูง แต่ถ้าหากสหภาพยุโรปไม่สามารถที่จะเป็นผู้นำในการ
จัดการปัญหาความขัดแย้งในโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ สหภาพยุโรปก็อาจจะ
ไม่ได้รับความเคารพในฐานะตัวแสดงที่เป็นผู้นำในระบบระหว่างประเทศ ซึ่งจะ
ส่งผลในทางลบต่อสมรรถนะในทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปในระยะยาวด้วย

ในส่วนแรกของบทความนี้ จะยืนยันความเป็นตัวแสดง (actor) ของ
สหภาพยุโรปว่าเป็นตัวแสดงที่มีความสามารถในระบบระหว่างประเทศ โดยเป็น
ตัวแสดงที่ไม่เหมือนรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ แต่เป็นตัวแสดงที่มี
ลักษณะพิเศษ (sui generis) ที่สำคัญคือ สหภาพยุโรปมีศักยภาพที่จะเป็นผู้จัดการ
ปัญหาความขัดแย้งได้ ในส่วนที่สองจะกล่าวถึงประวัติความเป็นมาของนโยบาย
ต่างประเทศของสหภาพยุโรปว่าด้วยการเมือง และความมั่นคง ในส่วนที่สาม
จะกล่าวถึงกลไกในการกำหนดและออกนโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปที่
เกี่ยวกับการจัดการปัญหาความขัดแย้ง ในส่วนที่สี่ จะกล่าวถึงกรณีศึกษาเกี่ยวกับ

การจัดการปัญหาความขัดแย้งโดยสหภาพยุโรปที่ผ่านมาในอดีต ในส่วนที่ห้า จะกล่าวถึงบทเรียนจากกรณีศึกษาในส่วนที่แล้ว และความสำคัญของสหภาพยุโรปในการจัดการปัญหาความขัดแย้งในปัจจุบัน และในส่วนสุดท้ายเป็นบทสรุป

1. สหภาพยุโรปในฐานะตัวแสดง

จุดยืนของบทความชิ้นนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า สหภาพยุโรปเป็นตัวแสดงในระบบระหว่างประเทศซึ่งหมายความว่าสหภาพยุโรปมีความสามารถในการตัดสินใจในนามของตัวเองเพื่อบรรลุเป้าประสงค์บางประการได้ ดังนั้น ก่อนที่จะกล่าวต่อไปถึงความสามารถในการจัดการปัญหาความขัดแย้งของสหภาพยุโรป จึงจำเป็นต้องพิสูจน์สมมติฐานดังกล่าวเสียก่อน

ในความเข้าใจแบบดั้งเดิมแล้ว ตัวแสดงระหว่างประเทศที่เก่าแก่ที่สุดคือ รัฐชาติ (nation-state) อย่างไรก็ตาม Fraser Cameron ได้กล่าวไว้ว่าในความเป็นจริงแล้วตัวแสดงในระบบระหว่างประเทศนั้นมีหลายประเภท และแม้ระหว่างรัฐชาติกันเองนั้น แต่ละรัฐชาติก็มีความสามารถที่แตกต่างกันออกไป นอกเหนือจากรัฐชาติแล้ว ตัวแสดงระหว่างประเทศยังหมายถึง องค์กรระหว่างประเทศ บริษัทข้ามชาติ และสื่อมวลชนชาติได้ด้วยทั้งนี้การขยายคำจำกัดความของตัวแสดงระหว่างประเทศออกไปมากกว่ารัฐชาติเป็นผลจากสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปในอดีตประเด็นความมั่นคงระหว่างประเทศเป็นเรื่องของการทหารเป็นหลัก ย่อมต้องอาศัยรัฐชาติซึ่งเป็นผู้ผูกขาดการใช้กำลังเป็นตัวแสดงในการจัดการ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันประเด็นความมั่นคงระหว่างประเทศได้ขยายขอบเขตไปมากกว่าเรื่องของการทหาร และครอบคลุมประเด็นข้ามพรมแดนต่างๆ อาทิ สิ่งแวดล้อม โรคระบาด การอพยพ ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ หรือการก่อการร้าย เป็นต้น ซึ่งประเด็นปัญหาความมั่นคงแบบใหม่ (non-traditional security issues) นี้ไม่สามารถแก้ไขได้โดยรัฐใดรัฐหนึ่งเพียงลำพัง แต่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐต่างๆ ในระบบระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวร่วมกัน ดังนั้น ตัวแสดงในระบบระหว่างประเทศจึงต้อง

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

ขยายขอบเขตออกไปนอกเหนือจากรัฐชาติด้วยเช่นกันดังนั้นสหภาพยุโรปจึงเป็น
สามารถเป็นตัวแสดงระหว่างประเทศได้ในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศใน
ปัจจุบัน โดยสหภาพยุโรปได้พิสูจน์ความเป็นตัวแสดงของตนเองเมื่อสหภาพยุโรป
ได้ผลักดันความตกลงพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ท่ามกลางการต่อต้าน
ของสหรัฐอเมริกา¹ นอกจากนั้นยังมีการเยือนคณะกรรมการธิการยุโรป (European
Commission) โดยประธานาธิบดีบารัคโอบามา เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2005
และการเยือนทำเนียบขาวโดยประธานคณะกรรมการธิการยุโรปในเดือนตุลาคม
ปีเดียวกันซึ่งเป็นการแสดงออกในเชิงสัญลักษณ์ให้เห็นถึงการรับรองสหภาพ
ยุโรปในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศโดยประเทศมหาอำนาจอย่างประเทศ
สหรัฐอเมริกานั้นเอง²

อย่างไรก็ตาม มีข้อวิจารณ์ว่าถึงแม้สหภาพยุโรปจะได้มีบทบาทในเวที
ระหว่างประเทศพอสมควร แต่การตัดสินใจของสหภาพยุโรปนั้นไม่ได้ทำในนาม
ของสหภาพยุโรปเอง แต่เป็นการตัดสินใจร่วมกันของรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป
มากกว่า กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หากรัฐสมาชิกไม่มีความเห็นตรงกันในเรื่องใดแล้ว
สหภาพยุโรปก็ไม่สามารถที่จะตัดสินใจในนามของตนเองได้ ความคิดดังกล่าว
สอดคล้องกับนิยามของ ‘ความเป็นตัวแสดง’ (actorness) ตามแนวคิดของวิชา
กฎหมายระหว่างประเทศที่ยืนยันว่าสหภาพยุโรปไม่มีสถานภาพเป็นวัตถุทางกฎหมาย
(legal object)³ หรือตามแนวคิดของทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
แบบดั้งเดิมที่ยืนยันว่ารัฐเท่านั้นที่เป็นตัวแสดงหลักในความสัมพันธ์ระหว่าง
ประเทศ⁴ แต่ทว่าในความเป็นจริงแล้วข้อวิจารณ์ดังกล่าวไม่เป็นความจริง
เสียทีเดียว เพราะถึงแม้ว่ารัฐสมาชิกต่างๆ จะร่วมกันสร้าง (constitute) และ

¹ Fraser Cameron, *An Introduction to European Foreign Policy* (New York: Routledge, 2007), 14.

² Ibid., 5.

³ Charlotte Bretherton and John Vogler, *The European Union As a Global Actor* (New York: Routledge, 2006), 13-15.

⁴ Ibid., 15-20.

ส่งผลต่อการตัดสินใจของสหภาพยุโรปแต่สหภาพยุโรปนั้นก็ส่งผลต่อความประพฤติของรัฐด้วยเช่นกัน กล่าวคือทั้งรัฐสมาชิก และสหภาพยุโรปต่างส่งผลต่อกันและกันอย่างต่อเนื่อง (mutually constituted) ตามทฤษฎี social constructivism นั้นเอง⁵

ถึงแม้ว่าจะดูน่าสนใจที่จะเปรียบเทียบกับ ‘ความเป็นตัวแสดง’ (actorness) ของสหภาพยุโรปกับรัฐมหาอำนาจอื่น ๆ เช่นสหรัฐอเมริกาหรือจีนเป็นต้น แต่การเปรียบเทียบดังกล่าวไม่น่าจะเป็นประโยชน์เท่าไรนักเพราะตัวแสดงทั้งสองมีโครงสร้างพื้นฐานที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง และหากเปรียบเทียบสหภาพยุโรปโดยใช้รัฐชาติเป็นมาตรฐานแล้ว สหภาพยุโรปคงไม่สามารถเป็นตัวแสดงในระบบระหว่างประเทศได้เลย ดังนั้นสหภาพยุโรปจึงเป็นตัวแสดงที่มีความพิเศษในตัวเอง (sui generis) และเป็นตัวแสดงที่อยู่ภายใต้ ‘construction’ อย่างต่อเนื่องนั้นเอง⁶

เพื่อวัตถุประสงค์ของบทความนี้ ต่อไปจะกล่าวถึงความสามารถของสหภาพยุโรปในฐานะที่เป็นตัวแสดงในระบบระหว่างประเทศเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาความขัดแย้งเท่านั้น โดยความสามารถดังกล่าวได้แก่ ความสามารถปฏิบัติ ความสามารถหาทุน และความสามารถที่จะประสานและร่วมมือ

ความสามารถปฏิบัติ (capabilities to act)

คือ การที่สหภาพยุโรปมีบุคลากรและอุปกรณ์ที่พร้อมในการเข้าจัดการปัญหาความขัดแย้ง เช่น สหภาพยุโรปสามารถใช้หน่วยทางการทหารของประเทศสมาชิกของ Western European Union (WEU) ในการปฏิบัติการได้ นอกจากนี้ความสามารถปฏิบัติยังรวมถึงสถาบันต่าง ๆ ของสหภาพยุโรปซึ่งประกอบกันเป็นกลไกในการกำหนด และออกนโยบายต่างประเทศเพื่อจัดการปัญหาความ

⁵ Ibid., 21-23.

⁶ Ibid., 36.

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

ขัดแย้งด้วย⁷ (ดูรายละเอียดเกี่ยวกับกลไกในการกำหนดและออกนโยบายต่างประเทศในส่วนที่ 3)

ความสามารถในการหาทุน (capabilities to fund)

สหภาพยุโรปมีสภาพทางเศรษฐกิจที่ดีเป็นอันดับต้นๆ ของโลก ดังนั้นความสามารถในการหาทุนเพื่อสนับสนุนภารกิจในการจัดการปัญหาความขัดแย้งจึงไม่น่าแปลกใจนัก และถึงแม้ว่าสหภาพยุโรปจะมีกลไกในการใช้เงินที่เคร่งครัดเพราะต้องคำนึงถึงการตรวจสอบได้และความโปร่งใส แต่ก็มีโครงสร้าง Instrument for Stability (เดิมคือ Rapid Reaction Mechanism) เพื่อให้การใช้จ่ายเพื่อจัดการปัญหาความขัดแย้งเป็นไปได้อย่างทันที่ โดยการแบ่งเงินทุนออกเป็นเงินทุนระยะสั้นและเงินทุนระยะยาว⁸

ความสามารถที่จะประสานและร่วมมือ (capabilities to cooperate and coordinate)

ความสามารถสุดท้ายนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 แนวได้แก่แนวตั้ง (vertical) คือความสามารถที่จะประสานและร่วมมือกับสถาบันต่างๆ ของสหภาพยุโรปเอง กับรัฐสมาชิก และแนวนราบ (horizontal) คือความสามารถที่จะประสานและร่วมมือกับรัฐที่สามหรือองค์การระหว่างประเทศอื่นในการจัดการปัญหาความขัดแย้ง อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าสหภาพยุโรปจะมีความสามารถที่จะประสานและร่วมมือ แต่ประสิทธิภาพของความสามารถนี้โดยเฉพาะระหว่างสหภาพยุโรปกับรัฐสมาชิกล้วนจะเป็นจุดสนใจของบทความชิ้นนี้ต่อไป

⁷ Richard G. Whitman and Stefan Wolff, "The European Union as a Global Conflict Manager: Capabilities and Context in an Interdependent World" in *The European Union as a Global Conflict Manager* eds. Richard G. Whitman and Stefan Wolff (New York: Routledge, 2012), 11-12.

⁸ Ibid., 12-13.

2. นโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรป

พัฒนาการของนโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรป^{9,10}

สหภาพยุโรปเริ่มต้นจากการรวมตัวกันเป็นประชาคมถ่านหินและเหล็กของยุโรป (European Coal and Steel Community - ECSC) ซึ่งเป็นการรวมตัวเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างไรก็ตามก็เกิดการ spill-over จากเรื่องเศรษฐกิจ (low politics) ไปสู่เรื่องการเมืองและความมั่นคง (high politics) เพราะอย่างหลังมีความจำเป็นในการบรรลุเป้าประสงค์ทางเศรษฐกิจยิ่งขึ้นไป โดยความพยายามร่วมมือทางการเมืองและความมั่นคงครั้งแรกคือการจัดตั้ง European Defence Community (EDC) แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จเพราะประเทศสมาชิกต่างยังหวงแหนอธิปไตยในเรื่องของการการเมืองการมั่นคงอย่างเหนียวแน่น และไม่มี ความพยายามรวมตัวทางการเมืองในยุโรปไปอีกหลายปี จนกระทั่งปีค.ศ. 1970 จึงมีการเสนอให้มีการจัดตั้ง European Political Cooperation (EPC) ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของ intergovernmentalism มากกว่า federalism ทำให้ EPC เป็นที่ยอมรับของรัฐบาลสมาชิกและสามารถจัดตั้งได้สำเร็จ ในที่สุดอย่างไรก็ดี EPC นั้นประสบปัญหาในเรื่องของประสิทธิภาพ โดยมีสาเหตุสำคัญจากการตัดสินใจแบบฉันทานุมัติ ซึ่งทำให้การตัดสินใจใดๆ เป็นเรื่องยากมาก เพราะรัฐบาลสมาชิกต่างมีผลประโยชน์แห่งชาติที่แตกต่างกันออกไปและยากที่จะหาจุดยืนร่วมกันได้ การสิ้นสุดลงของสงครามเย็นและการรวมประเทศของเยอรมนี จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ยุโรปมีการรวมตัวทางการเมืองอย่างเหนียวแน่นมากขึ้น โดยในปีค.ศ. 1992 สนธิสัญญา Maastricht ทำให้มีการจัดตั้ง Common Foreign and Security Policy (CFSP) เป็นเสาที่สองของสามเสาที่ประกอบกันเป็น

⁹ Fraser Cameron, *An Introduction to European Foreign Policy* (New York: Routledge, 2007), 23-38.

¹⁰ Richard G. Whitman and Stefan Wolff, "Introduction" in *The European Union as a Global Conflict Manager* eds. Richard G. Whitman and Stefan Wolff (New York: Routledge, 2012), 3-6.

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

สหภาพยุโรปและในปีค.ศ. 1997 ได้มีการจัดตั้ง High Representative for the Common Foreign and Security Policy เพื่อเป็นผู้ประสานงานและตัวแทนของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศความล้มเหลวใน Balkan ในทศวรรษ 1990 ส่งผลให้มีการเร่งพัฒนาความสามารถทางการทหาร และการจัดตั้ง European Security and Defence Policy (ESDP) ซึ่งดูแลเกี่ยวกับเรื่อง การทหาร และการจัดการปัญหาความขัดแย้งโดยเฉพาะเป็นส่วนหนึ่งของ CFSP ในปี ค.ศ. 2009 สนธิสัญญา里斯本ได้ยกเลิกระบบเสาของสหภาพยุโรปและจัดตั้ง European External Action Service (EEAS or EAS) เพื่อนำ CFSP ไปปฏิบัติภายใต้การดูแลของ High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (แทน High Representative for CFSP) รวมถึงเปลี่ยนชื่อ ESDP เป็น Common Security and Defence Policy (CSDP) ด้วย โดยในปี ค.ศ. 2003 เป็นครั้งแรกที่สหภาพยุโรปมีความเห็นร่วมกันในเรื่องความมั่นคงโดยมีแรงขับเคลื่อนคือสงครามในอิรัก และสามารถออกเอกสารชื่อว่า ‘A Secure Europe in a Better World’ ซึ่งนับว่าเป็น European Security Strategy หรือแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ของสหภาพยุโรปครั้งแรกนั่นเอง¹¹

จากพัฒนาการเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรป จะเห็นได้ว่าตอนเริ่มแรกรัฐสมาชิกพยายามจะหลีกเลี่ยงเรื่องเกี่ยวกับการทหาร แต่หลังจากความล้มเหลวใน Balkan ทำให้สหภาพยุโรปตระหนักได้ว่านโยบายว่าด้วยความมั่นคงของสหภาพยุโรปนั้นจำเป็นต้องมีมิติของการทหารเกี่ยวข้องด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นทั้ง CFSP และ CSDP จึงเป็นกลไกสำคัญของสหภาพยุโรปในการจัดการปัญหาความขัดแย้งต่างๆ มาจนถึงปัจจุบันนั่นเอง

3. การจัดการปัญหาความขัดแย้ง

หนึ่งในวัตถุประสงค์ของนโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปนั้นคือ ‘การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพป้องกันความขัดแย้งและรักษาความมั่นคงระหว่าง

¹¹ Fraser Cameron, *An Introduction to European Foreign Policy* (New York: Routledge, 2007), 7.

ประเทศ' (มาตรา 21 (2) TEU) โดยกลไกสำคัญในการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวก็คือ CFSP และ CSDP ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไปนี้

โครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจ

CFSP และ CSDP ยังคงได้รับมรดกมาจาก EPC ในเรื่องกระบวนการตัดสินใจโดยยังคงเป็นแบบintergovernmentalism โดยมี Council of Europe ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีต่างประเทศของรัฐสมาชิกและ High Representative เป็นหน่วยงานหลักในการตัดสินใจเกี่ยวกับ CFSP/CSDP ภายใต้การนำของ European Council ซึ่งประกอบด้วยประมุขและหัวหน้ารัฐบาลของรัฐสมาชิกและประธาน European Commission และมีหน้าที่รักษามลประโยชน์ของรัฐสมาชิกเป็นหลัก (ต่างจาก European Commission ที่ทำงานเพื่อผลประโยชน์ของสหภาพยุโรป) โดยมีการสนับสนุนจาก High Representative และ European External Action Service (EEAS)¹² การตัดสินใจของ Council of Europe ใช้วิธีการแบบฉันทามติอันแสดงให้เห็นถึงการทวงหน่อธิปไตยอย่างที่สุดของรัฐสมาชิกในประเด็นทางความมั่นคงซึ่งเป็นเรื่องอ่อนไหวนั่นเอง

ความสามารถ (capabilities) ของ CFSP และ CSDP

ในการจัดการปัญหาความขัดแย้งของสหภาพยุโรปนั้น CFSP และ CSDP จะทำงานส่งเสริมซึ่งกันและกันโดย CFSP นั้นจะเป็นความสามารถในทางการทูต (diplomatic capabilities) โดยเฉพาะการประกาศเจตจำนงของสหภาพยุโรปต่อวิกฤตการณ์ต่างๆ รวมถึงการดำเนินกิจกรรมของสหภาพยุโรปเพื่อหาแนวทางแก้ไขต่อวิกฤตการณ์นั้นๆ โดยอาศัยความชำนาญของบุคลากรในสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ CFSP ซึ่งมักมีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับรัฐสมาชิก

ส่วน CSDP จะช่วยทำให้การกระทำของ CFSP หนักแน่นและมีความหมายมากขึ้นด้วยความสามารถทางการทหาร (military capabilities) ซึ่งหมาย

¹² Stephan Keukeleire and Tom Delreux, *The Foreign Policy of the European Union* (New York: Palgrave Macmillan, 2014), 61, 63-69.

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

รวมถึงปฏิบัติการจัดการความขัดแย้งทั้งแบบพลเรือนและทหาร อาทิ การส่งทหาร การส่งกองกำลังตำรวจ และการส่งผู้พิพากษาจากรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป การกิจของ CSDP ได้แก่ปฏิบัติการปลดอาวุธร่วม (joint disarmament operation) การช่วยเหลือทางมนุษยธรรม (humanitarian and rescue tasks) การช่วยเหลือ และแนะนำทางการทหาร (military advice and assistance tasks) การป้องกันความขัดแย้งและการรักษาสันติภาพ (conflict prevention and peacekeeping tasks) การสู้รบในการจัดการความขัดแย้ง (tasks of combat forces in crisis management) การสร้างสันติภาพและการสร้างเสถียรภาพหลังความขัดแย้ง (peacemaking and post-conflict stabilization) อย่างไรก็ตาม CSDP มักประสบความสำเร็จเพียงการป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งลุกลามเท่านั้น และไม่สามารถป้องกันการหรือจัดการปัญหาความขัดแย้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง CSDP มักต้องมีแนวทางที่ตรงกับโครงสร้างของนโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปโดยรวมอีกด้วย¹³

ความสามารถ (capabilities) อื่น ๆ ของสหภาพยุโรป

นอกเหนือจากความสามารถของ CFSP และ CSDP สหภาพยุโรปยังมีเครื่องมือในการจัดการปัญหาความขัดแย้งในระยะยาวผ่านนโยบายต่างประเทศในด้านอื่นๆ เช่น การคว่ำบาตรหรือการตั้งเงื่อนไขทางการค้า รวมถึงการสร้างเงื่อนไขในนโยบาย European Neighbourhood Policy (ENP) อีกด้วย¹⁴

ความสามารถทั้งทางการทูตและทางการทหารจาก CFSP/CSDP และความสามารถอื่นๆ ที่สหภาพยุโรปมีทำให้สหภาพยุโรปดูเหมือนจะมีเครื่องมือที่รอบด้าน (comprehensive) ในการจัดการปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในโลก อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าสหภาพยุโรปจะมีเครื่องมือต่างๆ มากมาย แต่กระบวนการตัดสินใจที่เป็นแบบ intergovernmentalism ก็ทำให้การจัดการปัญหาความขัดแย้งที่ผ่านมาไม่มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร เพราะบ่อยครั้งที่

¹³ Ibid., 144-145.

¹⁴ Ibid., 146.

ประเทศสมาชิกไม่สามารถตกลงร่วมกันได้ เนื่องจากผลประโยชน์แห่งชาติที่ต่างกัน อีกทั้ง สหภาพยุโรปไม่สามารถดำเนินการทางทหารโดยเอกภาคีได้ โดยไม่ได้รับการยินยอมจากตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ดังนั้นในเรื่องของการจัดการปัญหาความขัดแย้ง สหภาพยุโรปจึงถูกมองว่าเป็นส่วนเสริมของ North Atlantic Treaty Organization (NATO) มากกว่าที่จะมาแทนที่ NATO¹⁵ นั่นเอง

4. กรณีศึกษาการจัดการปัญหาความขัดแย้ง

ในส่วนนี้ตัวอย่างเกี่ยวกับการจัดการปัญหาความขัดแย้งโดยสหภาพยุโรป จะได้รับการศึกษา โดยตัวอย่างประกอบไปด้วย การจัดการปัญหาความขัดแย้งใน Bosnia Kosovo และ Libya เพราะประเทศดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงที่สุดในการจัดการปัญหาความขัดแย้งทางการทหาร (Bosnia) และทางการพลเรือน (Kosovo) อีกทั้งประเทศดังกล่าวยังอยู่ในบริเวณสำคัญ (priority areas) ของยุโรปดังที่ระบุไว้ใน European Security Strategy 2003 คือในบริเวณเพื่อนบ้าน (neighbourhood) ของสหภาพยุโรปด้วย นอกจากนั้นบทความชิ้นนี้เชื่อว่าความสามารถจัดการปัญหาความขัดแย้งในบริเวณภูมิภาคของสหภาพยุโรปเองจะเป็นตัวชี้วัดได้ถึงความสามารถจัดการปัญหาความขัดแย้งในบริเวณอื่นๆ ได้ด้วย กล่าวคือ หากสหภาพยุโรปไม่สามารถจัดการปัญหาความขัดแย้งในบริเวณบ้านของตัวเองได้แล้ว จะมีความน่าเชื่อถือให้จัดการปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาคอื่นได้อย่างไร

Bosnia

วิกฤตการณ์และความรุนแรงใน Bosnia และ Herzegovina เริ่มต้นขึ้นในปีค.ศ. 1992 โดยเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาว Serbs Croats และมุสลิม เมื่อความขัดแย้งสิ้นสุดลง ประชากรมากกว่าครึ่งของ Bosnia และ Herzegovina ถูกฆ่า เนรเทศ หรือหนีออกจากประเทศไป โดยความขัดแย้งจบลงได้ด้วย

¹⁵ Ibid., 147.

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

ตกลงระหว่าง ประธานาธิบดี Croatia ประธานาธิบดี Yugoslavia และ ประธานาธิบดี Bosnia ในความตกลง General Framework Agreement for Peace (GFAP) หรือ Dayton Accord ในปีค.ศ. 1995 โดย NATO เป็นผู้ดูแล มิติทางการทหารของ GFAP มาจนถึงปีค.ศ. 2004 ที่ NATO ตัดสินใจถอนตัวออก ด้วยมติ UNSCR 1551 ทำให้สหภาพยุโรปเข้ามารับผิดชอบต่อจาก NATO¹⁶

การเข้าจัดการปัญหาความขัดแย้งของสหภาพยุโรปใน Bosnia ในค.ศ. 2004 เป็นปฏิบัติการทางการทหารของ CSDP ครั้งที่สามและเป็นครั้งใหญ่ที่สุด จนถึงปัจจุบัน¹⁷ โดยส่งกองกำลังประมาณ 7,000 คนเข้าไปในพื้นที่ภายใต้ปฏิบัติการ EUFOR Althea ซึ่งรับหน้าที่ต่อจาก NATO ในการป้องกันเงื่อนไขที่จำทำให้เกิดความรุนแรงซ้ำ จัดการมิติทางการทหารของ GFAP และทำให้สหภาพยุโรป และตัวแสดงระหว่างประเทศอื่นๆสามารถปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบใน Bosnia ได้โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ระยะ ระยะสั้น คือ ต้องการการเปลี่ยนผ่าน ความรับผิดชอบที่ราบรื่นจาก NATO ไปสู่ EUFOR Althea และการรักษาสภาพแวดล้อมที่มั่นคงสำหรับการปฏิบัติตาม GFAP ระยะกลาง คือ การอำนวยความสะดวก Bosnia ในการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป และระยะยาว คือ การทำให้ Bosnia ซึ่งเป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางเชื้อชาติและวัฒนธรรมสามารถอยู่อย่างสันติทั้งในระดับชาติและภูมิภาค¹⁸

ในเรื่องของประสิทธิภาพ EUFOR Althea ค่อนข้างประสบความสำเร็จ ในมิติทางการทหาร กล่าวคือประสบความสำเร็จในวัตถุประสงค์ระยะสั้น อย่างไร

¹⁶ Annemarie Peen Rodt, "EU Performance in Military Conflict Management" in *The European Union as a Global Conflict Manager* eds. Richard G. Whitman and Stefan Wolff (New York: Routledge, 2012), 177-180.

¹⁷ Benjamin Pohl, *EU Foreign Policy and Crisis Management Operations: Power, Purpose and Domestic Politics* (New York: Routledge, 2014), 47.

¹⁸ Annemarie Peen Rodt, "EU Performance in Military Conflict Management" in *The European Union as a Global Conflict Manager* eds. Richard G. Whitman and Stefan Wolff (New York: Routledge, 2012), 177-180.

ก็ตามในมิติทางการเมืองหรือวัตถุประสงค์ระยะกลางและระยะยาวนั้นยังไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าไร เนื่องจากความรุนแรงใน Bosnia ดูเหมือนจะถูกสะกดกันไม่ให้เกิดขึ้นมากกว่าถูกกำจัดออกไปเลยเสียทีเดียว และยังคงต้องอาศัยเวลาอีกสักพักกว่าสถานการณ์จะดีขึ้น¹⁹

นอกจากนั้น ความพยายามจัดการปัญหาความขัดแย้งของสหภาพยุโรปใน Bosnia ก็ไม่ได้เกิดขึ้นจาก CSDP แต่เพียงเท่านั้นแต่เป็นความพยายามที่รอบด้าน (comprehensive) โดยสังเกตได้จากวัตถุประสงค์ระยะกลางของ EUFOR Althea ในการรับ Bosnia เข้ามาเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปนั่นเอง²⁰

อย่างไรก็ตามข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดการปัญหาความขัดแย้งใน Bosnia ของสหภาพยุโรปครั้งนี้ประการแรก เนื่องจากเมื่อปีค.ศ. 1995 สหภาพยุโรปยังไม่พร้อมที่จะจัดการปัญหาความขัดแย้งได้เอง ทำให้ NATO ต้องเข้ามารับผิดชอบและใช้เวลาถึง 9 ปีกว่าสหภาพยุโรปจะเข้ามามีบทบาทในการจัดการปัญหาความขัดแย้งนี้ใน ปีค.ศ. 2004 ประการที่สองคือการเข้าร่วมจัดการปัญหาความขัดแย้งใน Bosnia สอดคล้องกับธรรมชาติของการจัดการปัญหาความขัดแย้งของสหภาพยุโรปที่กล่าวไว้ข้างต้นว่า สหภาพยุโรปมักเข้าร่วมในขั้นตอนป้องกันการขยายตัวของความรุนแรงมากกว่าในขั้นที่ยังคงมีความรุนแรงอยู่ ดังนั้น การจัดการปัญหาความขัดแย้งของสหภาพยุโรปใน Bosnia จึงเป็นการยืนยันภาพความเป็นส่วนเสริมของ NATO ของสหภาพยุโรปโดย Pohl ได้กล่าวไว้ว่าแรงขับเคลื่อนที่ทำให้สหภาพยุโรปเข้าจัดการปัญหาความขัดแย้งใน Bosnia นั้นก็คือ ความต้องการแสดงศักยภาพของสหภาพยุโรปในฐานะตัวแสดงทางการเมือง หลังจากความล่าช้าและความล้มเหลวก่อนหน้านี้ นั่นเอง²¹

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid., 70.

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

Kosovo

ตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1990 Kosovo นั้นถูกรุกรานโดย Serbia และ Yugoslavia และได้รับความช่วยเหลือจาก NATO ในปีค.ศ. 1999 โดยหลังจากนั้น Kosovo ได้อยู่ภายใต้การดูแลของ UN civilian mission (UNMIK) และ NATO มาจนถึงช่วงประมาณปีค.ศ. 2004 ที่ Kosovo เริ่มไม่พอใจกับการดำเนินงานของ UN และ NATO และเริ่มเรียกร้องเอกราชโดยใช้ความรุนแรง เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว ความชอบธรรมของ UN และ NATO ในการจัดการปัญหาความขัดแย้งใน Kosovo จึงถดถอยลง และทำให้สหภาพยุโรปต้องเข้ามารับผิดชอบภายใต้ปฏิบัติการ EULEX ในปีค.ศ. 2008²²

ปฏิบัติการ EULEX เป็นการจัดการปัญหาความขัดแย้งแบบพลเรือนที่ใหญ่และทะเยอทะยานที่สุดของ CSDP โดยมีเจ้าหน้าที่ประมาณ 3,200 นายปฏิบัติการทั้งในด้านตำรวจ ตุลาการ และศุลกากร โดยภารกิจของ EULEX คือการช่วยเหลือสถาบันต่างๆ อำนาจตุลาการ และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของ Kosovo ในกระบวนการสู่ความยั่งยืนและความรับผิดชอบ ผ่านการควบคุมแนะนำ และให้คำปรึกษาในขณะที่ยังคงมีอำนาจบริหารบางอย่างอยู่²³

อย่างไรก็ตามการจัดการปัญหาความขัดแย้งของสหภาพยุโรปใน Kosovo ก็ประสบกับปัญหาไม่น้อยที่สำคัญคือเรื่องการขาดแคลนเจ้าหน้าที่พลเรือนที่จะเข้าไปปฏิบัติการใน Kosovo ทั้งนี้เพราะ EULEX ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญจากรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปที่มักไม่ค่อยเต็มใจให้ยืมเจ้าหน้าที่เหล่านั้นเพราะต้องการใช้ประโยชน์จากเจ้าหน้าที่ของตนเพื่อผลประโยชน์ของรัฐตนมากกว่า อีกทั้งเจ้าหน้าที่เองก็ไม่ค่อยเต็มใจจะไปปฏิบัติการในต่างแดนเป็นระยะเวลานานเท่าไรนัก นอกจากนั้น EULEX ยังประสบปัญหาในเรื่องการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ของ EULEX และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นใน Kosovo เอง

²² Benjamin Pohl, *EU Foreign Policy and Crisis Management Operations: Power, Purpose and Domestic Politics* (New York: Routledge, 2014), 73-74.

²³ Ibid.

ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความแตกต่างของภาษาหรือโครงสร้างหน้าที่ในการทำงาน ประกอบกับความไม่ไว้วางใจของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของ EULEX ซึ่งเป็นมรดกที่ตกทอดมาจาก UN และ NATO สำคัญที่สุดคือถึงแม้ว่า EULEX จะดูเหมือนสามารถควบคุมสถานการณ์ใน Kosovo ไม่ให้เกิดความรุนแรง ขึ้นได้ แต่มีข้อสงสัยว่าหากไม่มี EULEX แล้ว Kosovo จะสามารถยับยั้งได้ด้วย ตนเองหรือไม่ ซึ่งหากไม่ได้ ก็แสดงให้เห็นว่าการทำงานของ EULEX นั้นยังไม่ ประสบความสำเร็จนักในระยะยาว²⁴

ในการเข้าจัดการปัญหาความขัดแย้งใน Kosovo มีข้อสังเกต กล่าวคือ เช่นเดียวกับกรณี Bosnia สหภาพยุโรปได้เข้ามามีบทบาทในตอนที่มีความรุนแรง เริ่มผ่อนคลายแล้วและไม่ได้มีส่วนร่วมมาตั้งแต่เริ่มวิกฤตการณ์ อีกทั้ง EULEX ยังสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของการขาดแคลนเจ้าหน้าที่เพื่อการปฏิบัติการที่มี ประสิทธิภาพ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐสมาชิกเหนือ ผลประโยชน์ของสหภาพยุโรปในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและความมั่นคง โดย Pohl ได้ยืนยันความคิดสุดท้ายนี้ด้วยการเสนอว่าสหภาพยุโรปเข้ามา มีบทบาทในการจัดการปัญหาความขัดแย้งใน Kosovo ก็เพราะแรงกดดันจาก ประชาชนในประเทศต่อรัฐบาลของรัฐสมาชิก ซึ่งได้สนับสนุนการเข้าแทรกแซง ใน Kosovo ซึ่งหากไม่สามารถจัดการปัญหาความขัดแย้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะทำให้รัฐบาลของรัฐสมาชิกสูญเสียความน่าเชื่อถือไปด้วยนั่นเอง²⁵

Libya

หลังจากการปฏิวัติที่ Tunisia ที่เป็นจุดเริ่มต้นของ Arab Spring ในปีค.ศ. 2011 Libya ก็ประสบกับวิกฤตการณ์สงครามกลางเมืองระหว่างประชาชนกับ

²⁴ Nicoletta Pirozzi, "EU Performance in Civilian Conflict Management" in *The European Union as a Global Conflict Manager* eds. Richard G. Whitman and Stefan Wolff (New York: Routledge, 2012), 204-206.

²⁵ Benjamin Pohl, *EU Foreign Policy and Crisis Management Operations: Power, Purpose and Domestic Politics* (New York: Routledge, 2014), 97.

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

รัฐบาลเผด็จการของ Gaddafi ซึ่งใช้ความรุนแรงในการปราบปรามประชาชน และทำให้ EU ตกลงมีมาตรการคว่ำบาตรทางอาวุธกับ Libya และ UNSC ได้อนุญาตให้ใช้มาตรการที่จำเป็นทุกทางเพื่อปกป้องประชาชนใน Libya

อย่างไรก็ตามสหภาพยุโรปล้มเหลวที่จะใช้ CFSP หรือ CSDP เพื่อจัดการปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นใน Libya เพราะรัฐสมาชิกมีความเห็นไม่ตรงกันในเรื่องของการเข้าแทรกแซงทางการทหาร กล่าวคือ ในขณะที่ฝรั่งเศสและอังกฤษสนับสนุนการเข้าแทรกแซงทางการทหาร แต่เยอรมนีกลับไม่เห็นด้วยกับการกระทำดังกล่าว ส่งผลให้สหภาพยุโรปไม่สามารถตกลงมีความพยายามจัดการปัญหาความขัดแย้งร่วมกันได้สำเร็จ²⁶

แน่นอนว่าความขัดแย้งใน Libya ไม่ได้เป็นครั้งแรกที่แสดงให้เห็นถึงการไม่สามารถตกลงกันได้ระหว่างรัฐสมาชิกในสหภาพยุโรปในการมีมาตรการจัดการความขัดแย้งร่วมกัน นอกจากนั้น ความขัดแย้งดังกล่าวยังทำให้เกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับความจำเป็นของนโยบายต่างประเทศว่าด้วยเรื่องความมั่นคงของสหภาพยุโรปอีกด้วย เพราะถึงแม้ไม่มีนโยบายต่างประเทศดังกล่าว ประเทศสมาชิกก็สามารถที่จะจัดการปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้โดยลำพัง

5. บทเรียนและความผิชอบต่อสังคมระหว่างประเทศ

บทเรียน

ในเรื่องของประสิทธิภาพอาจสรุปได้ว่า ในการจัดการปัญหาความขัดแย้งที่มีวัตถุประสงค์ที่แคบ สหภาพยุโรปจะประสบความสำเร็จได้ง่าย แต่ก็ไม่สามารถทำให้ความขัดแย้งยุติลงได้อย่างจริงจัง ในทางกลับกัน ในการจัดการปัญหาความขัดแย้งที่มีวัตถุประสงค์ที่กว้าง สหภาพยุโรปก็มักไม่ประสบความสำเร็จนัก กล่าวคือ สหภาพยุโรปมักประสบความสำเร็จในการจัดการปัญหาความขัดแย้งในระยะสั้นหรือการควบคุมความรุนแรงไม่ได้ปะทุขึ้น แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จในการยุติความขัดแย้งและสร้างสันติภาพอย่างถาวรเท่าไรนัก โดยมีสาเหตุจาก

²⁶ Stephan Keukeleire and Tom Delreux, *The Foreign Policy of the European Union* (New York: Palgrave Macmillan, 2014), 167.

ข้อจำกัดในเชิงสถาบันและข้อจำกัดในเชิงนโยบาย²⁷

ก่อนสนธิสัญญาลิสบอน ค.ศ. 2008 ข้อจำกัดในเชิงสถาบัน ได้แก่การขาดยุทธศาสตร์ร่วมกันระหว่างสถาบันต่างๆ โดยเฉพาะ Council และ Commission ในเรื่องนโยบายต่างประเทศเกี่ยวกับการจัดการปัญหาความขัดแย้ง ทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องหรือสอดคล้องในการจัดการปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น นอกจากนั้นการขาดบูรณาการของโครงสร้างและบริการของนโยบายต่างประเทศยังทำให้แต่ละสถาบันหรือตำแหน่งต่างๆ มีลำดับความสำคัญและความสามารถของตนเองและไม่มีการประสานงานกันเกิดขึ้น หลังสนธิสัญญาลิสบอนข้อจำกัดในเชิงสถาบันที่ยังคงตกทอดมาก็คือ การไม่สามารถตกลงร่วมกันระหว่างรัฐสมาชิกในการจัดการปัญหาความขัดแย้งในหลายๆ ครั้ง เพราะผลประโยชน์แห่งชาติที่แตกต่างกันซึ่งทำให้ไม่สามารถจัดการปัญหาความขัดแย้งได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือทันทั่วทั้งนี้เพราะนโยบายต่างประเทศเรื่องการจัดการปัญหาความขัดแย้งนั้นต้องอาศัยการตัดสินใจแบบฉันทานุมัติเท่านั้น²⁸

ในส่วนข้อจำกัดในเชิงนโยบาย ถึงแม้ว่าสหภาพยุโรปจะมีอุปกรณ์หรือเครื่องมือในการดำเนินนโยบายค่อนข้างมาก แต่ด้วยข้อจำกัดในเชิงสถาบันแล้วทำให้สหภาพยุโรปเลือกใช้อุปกรณ์จำกัดไปด้วย โดยส่วนใหญ่แล้วสหภาพยุโรปมักเลือกใช้นโยบายในการจัดการปัญหาความขัดแย้งที่ไม่ใช่แบบดั้งเดิม (เช่น การสร้างความมั่นใจ หรือการไกล่เกลี่ย) กล่าวคือ สหภาพยุโรปมักจะใช้นโยบายแบบอื่นๆ นอกเหนือจาก CFSP และ CSDP ในการจัดการปัญหาความขัดแย้งโดยเฉพาะการตั้งเงื่อนไข (conditionality) ในเรื่อง ENP หรือการค้าจากนั้นหลังสนธิสัญญาลิสบอน สหภาพยุโรปยังไม่ค่อยได้ใช้ประโยชน์จาก EU Special Representative ซึ่งน่าจะมีประโยชน์ต่อการประสานงานนโยบายต่าง

²⁷ Richard G. Whitman and Stefan Wolff, "The EU as a Global Conflict Manager: Reflections on the Past, Perspectives for the Future" in *The European Union as a Global Conflict Manager* eds. Richard G. Whitman and Stefan Wolff (New York: Routledge, 2012), 211-212.

²⁸ Ibid., 213-215.

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

ประเทศมากพอสมควรอีกด้วย²⁹

ข้อจำกัดทั้งเชิงสถาบันและเชิงนโยบายที่กล่าวมานั้นทำให้ความสามารถในการจัดการปัญหาความขัดแย้งของสหภาพยุโรปยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และทำให้ในหลายๆ ครั้งสหภาพยุโรปล่าช้าในการเข้าไปมีบทบาทในการจัดการปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้น และมักถูกมองว่าเป็นส่วนเสริมของ NATO มากกว่าที่จะมีความสามารถในการริเริ่มการจัดการปัญหาความขัดแย้งได้ด้วยตนเองนั่นเอง

ความรับผิดชอบต่อสังคมระหว่างประเทศ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้นของบทความ ปัจจุบันสหภาพยุโรปได้พิสูจน์ตนเองว่าเป็นตัวแสดงในระบบระหว่างประเทศที่มีบทบาทและอำนาจมากขึ้นเรื่อยๆ ท่ามกลางการเสื่อมถอยโดยเปรียบเทียบของมหาอำนาจเดิมอย่างสหรัฐอเมริกา และแนวโน้มที่ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในโลกจะต้องกลายมาเป็นการรับผิดชอบร่วมกัน (shared responsibility) ของสังคมระหว่างประเทศ โดยประเทศต่างๆ หันมาให้ความสนใจกับสหภาพยุโรปและคาดหวังให้สหภาพยุโรปมีบทบาทนำมากขึ้นในการจัดการปัญหาต่างๆ ในโลก รวมถึงการจัดการกับปัญหาความขัดแย้ง

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาเกี่ยวกับกลไกการกำหนดและออกนโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการปัญหาความขัดแย้ง และตัวอย่างการจัดการความขัดแย้งของสหภาพยุโรปที่ผ่านมาในอดีต จะเห็นได้ว่าแม้ความพยายามที่ผ่านมาอาจจะไม่ได้ล้มเหลว แต่ก็เพียงประสบความสำเร็จในระยะสั้นและในวัตถุประสงค์ที่แคบแต่เพียงเท่านั้น อีกทั้งสหภาพยุโรปยังไม่ได้มีบทบาทนำในการจัดการปัญหาความขัดแย้งที่ผ่านมา แต่มักเป็นผู้ตามและจะเข้าร่วมเฉพาะเมื่อเกิดความจำเป็นให้ต้องเข้าไปมีบทบาทเท่านั้น ที่สำคัญคือ แม้เป็นปัญหาความขัดแย้งในบริเวณสำคัญของยุโรปอย่างเช่น ในยุโรปตะวันออกหรือในแอฟริกาเหนือ ซึ่งเป็น ‘เพื่อนบ้าน’ ของสหภาพยุโรปเองตาม European

²⁹ Ibid., 215-216.

Security Strategy 2003 แต่สหภาพยุโรปก็ยังไม่สามารถจัดการปัญหาเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นเอกภาพ จำเป็นต้องอาศัยประเทศหรือองค์การอื่นๆเข้ามาจัดการปัญหาเสียบ่อยครั้ง

การที่สหภาพยุโรปกำลังเป็นมหาอำนาจทางด้านเศรษฐกิจมากขึ้นทุกขณะ แต่ไม่สามารถจัดการปัญหาความขัดแย้งแม้ในภูมิภาคของตนเองได้ จะส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของสหภาพยุโรปในเวทีระหว่างประเทศ อันจะส่งผลให้การก้าวขึ้นเป็นมหาอำนาจของสหภาพยุโรปถูกจำกัด และส่งผลให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปมีข้อจำกัดตามมาด้วย ในทางกลับกันหากสหภาพยุโรปสามารถที่จะแสดงความสามารถในการจัดการปัญหาความขัดแย้งต่างๆ โดยเริ่มต้นจากภูมิภาคของตนเองก่อนได้นั้น สหภาพยุโรปน่าจะได้รับความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจจากสังคมระหว่างประเทศมากขึ้น ทำให้สหภาพยุโรปมีทั้งอำนาจทางเศรษฐกิจ และอำนาจจากความเคารพและเกรงใจ เป็นเครื่องมือสำคัญในการต่อรอง อันจะส่งผลดีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปในที่สุด อีกนัยหนึ่งคือ ความสามารถในการจัดการปัญหาความขัดแย้งนั้นเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปต่อไป

ยุโรปภิวัตน์ (Europeanization) ของนโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรป

เมื่อนโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปยังคงไม่มีประสิทธิภาพมากพอที่จะจัดการปัญหาความขัดแย้งได้อย่างเด็ดขาดและในระยะยาวด้วยเหตุผลหลักคือการหวนแทนอำนาจอธิปไตยของรัฐโดยเฉพาะในมิติทางการเมืองและความมั่นคง บทความนี้จะเสนอให้นโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปมีความเป็นสหภาพยุโรป (europeanized) มากขึ้น ซึ่งน่าจะเป็นทางสายกลางระหว่าง intergovernmentalism และ federalism โดยทฤษฎียุโรปภิวัตน์เชื่อว่าสหภาพยุโรปไม่ได้เป็นผลจากการตัดสินใจของรัฐสมาชิกแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น (bottom up) แต่สหภาพยุโรปยังสามารถส่งผลต่อการตัดสินใจของรัฐสมาชิกได้ด้วยเช่นกัน (top down) โดยสหภาพยุโรปสามารถมีอิทธิพลต่อรัฐสมาชิก

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

ได้ด้วยการใช้การบังคับ (coercion) แรงกดดันจากปทัสถานและข้อจำกัด (normative pressure and limitation) การแข่งขันแบบคัดเลือกและควบคุมกำกับ (competitive selection / regulatory competition) และการวางกรอบ (framing) โดยสหภาพยุโรปเป็นผู้จัดการทางด้านแนวคิด (ideational entrepreneur)³⁰

ข้อเสนอข้างต้นยังสอดคล้องกับ ‘ความเป็นตัวแสดง’ (actorness) ของสหภาพยุโรปตามทฤษฎี social constructivism ซึ่งเชื่อว่ารัฐสมาชิกและสหภาพยุโรปต่างส่งผลต่อกันและกัน (mutually constituted) ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น โดยหากสหภาพยุโรปสามารถทำให้นโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปมีความเป็นสหภาพยุโรปมากขึ้น (europeanized) และมีความแตกต่างระหว่างรัฐชาติน้อยลง น่าจะส่งผลให้นโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปมีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพมากขึ้นอย่างแน่นอนอย่างไรก็ดี ข้อเสนอแนะดังกล่าวคงไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างทันทีทันใดแต่คงต้องอาศัยเวลาและความตั้งใจจริงเป็นเครื่องมือสำคัญ มิเช่นนั้นแล้ว สหภาพยุโรปอาจจะต้องรอให้เกิดสถานการณ์เลวร้ายขึ้นในภูมิภาค เพื่อเป็นแรงกระตุ้นในการพัฒนาความสามารถในการจัดการปัญหาความขัดแย้งให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คล้ายกับครั้งที่เกิดวิกฤตการณ์ใน Balkan อันส่งผลให้สหภาพยุโรปพัฒนาศักยภาพทางการทหารจนเป็นมรดกมาสู่ปัจจุบัน

สรุป

คงไม่มีใครปฏิเสธได้ว่าสหภาพยุโรปได้กลายมาเป็นตัวแสดงหลักในเวทีโลก โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ และสหภาพยุโรปเองก็ตระหนักถึงความสำคัญในการร่วมมือทางการเมืองและความมั่นคง (high politics) ในการเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (low politics) รวมทั้งอำนาจที่มากขึ้นของสหภาพยุโรปยังทำให้ประชาคมระหว่างประเทศคาดหวังที่จะให้สหภาพยุโรปมีบทบาทนำในการจัดการปัญหาต่างๆ ในโลกรวมถึงการจัดการปัญหาความขัดแย้ง

³⁰ ณัฐนันท์ คุณมาศ, “ทฤษฎีในการศึกษาสหภาพยุโรป: จากบูรณาการนโยบายทางเลือกและกระบวนการยุโรปภิวัตน์” *วารสารสังคมศาสตร์* (2005), 42(1), 149-151.

ทั้งนี้ สหภาพยุโรป เป็นตัวแสดงที่มีศักยภาพที่จะจัดการปัญหาความขัดแย้ง ไม่ว่าจะด้วยความสามารถในการปฏิบัติ ความสามารถในการหาทุน หรือความสามารถที่จะประสานและร่วมมือ แต่ด้วยกลไกและโครงสร้างของนโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปนั้น ทำให้ความสามารถในการจัดการปัญหาความขัดแย้งมีข้อจำกัดทั้งในเชิงสถาบันและเชิงนโยบาย ซึ่งส่งผลให้ปฏิบัติการในการจัดการปัญหาความขัดแย้งที่ผ่านมาของสหภาพยุโรปประสบความสำเร็จเฉพาะในระยะสั้นหรือในวัตถุประสงค์แคบแต่เพียงเท่านั้น ดังสะท้อนให้เห็นในกรณีศึกษาใน Bosnia Kosovo และ Libya โดยรากเหง้าของปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นก็คือการหวงแหนอำนาจอธิปไตยของรัฐสมาชิกโดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเมืองความมั่นคงและการเห็นถึงผลประโยชน์ของชาติเหนือกว่าผลประโยชน์ของสหภาพยุโรปนั่นเอง

ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้สหภาพยุโรปสามารถเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ต่อไปและให้เป็นไปตามความคาดหวังของสังคมระหว่างประเทศ ในบทบาทของสหภาพยุโรป บทความนี้จึงเสนอให้นโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปมีความเป็นสหภาพยุโรปมากขึ้น (europeanized) เพื่อที่จะประสานความแตกต่างระหว่างรัฐสมาชิก อย่างไรก็ตามข้อเสนอดังกล่าวก็ยากที่จะปฏิบัติในความเป็นจริง และต้องอาศัยเวลาและความตั้งใจจริงเป็นสำคัญ

สุดท้าย ถึงแม้ว่าบทความนี้จะวิจารณ์และชี้ให้เห็นข้อพร่องของความสามารถจัดการความขัดแย้งของสหภาพยุโรปเป็นหลัก แต่ในความเป็นจริงแล้ว สหภาพยุโรปก็ไม่ได้ต่างจากองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ซึ่งไม่ได้สมบูรณ์แบบหรือปราศจากข้อบกพร่องเช่นกัน เช่น UN ก็มักมีปัญหาในเรื่องของการยับยั้ง (veto) ในสมัชชาความมั่นคงอยู่บ่อยครั้ง อย่างไรก็ตามองค์การอื่นๆ ก็ได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และสหภาพยุโรปก็จำเป็นต้องพัฒนาต่อไปเช่นเดียวกัน โดยเริ่มจากการเป็นผู้จัดการปัญหาความขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพในภูมิภาคของตนเองเสียก่อนนั่นเอง

Book Review

Senelle, R., Clement, E., Van de Velde, E. (2012). The Road to Political Democracy. Brussels: ASP.
Assistant Professor AckadejChaiperm, Dr. rer. publ.

The quest for democracy is, and, in a much broader sense, has been a challenging outlook for those, committedly or not, concerned. We live in so- called prescribed postmodern era, with an emergence of new state mechanisms and supra-national structure which make us feel there would be a more optimized way for the state, society and the people to be democratized than in the old days.

It is not true.

This book serves as a good example of viewing this matter from many aspects: historical, philosophical, sociological, cultural, economical, legal and administrative. It begins in the first part with three guiding questions – (1) on the origin of the state and the need to rule and to be ruled; (2) on the different political system – the importance of the roots in antiquity; (3) on what ground is the ruler's authority founded? These questions are set in order to prepare the reader to get on the good ground, then followed by what being used here as the "pavement": the analysis of political democracy

by four Aristotelian characteristics which are (1) the rule by turn and the extent to which all citizens have a stake of interest; (2) the importance of the middle class; (3) the rule of law; (4) the rule of education. The closing section of the first part of this book is named as the Journey on the Road to Political Democracy, presented with some thoughtful dialectic views, even warning ones, to those wishing themselves to untimely encounter the perfect world.

The second part of this book is “the Workers on and the Building Blocks of the Road to Political Democracy”. Here presented are (frame)works from Plato, Aristotle, Marcus Tullius Cicero, the Magna Carta, Habeas Corpus Act, Bill of Rights, John Locke, Voltaire, Charles-Louis de Secondat, Baron de Montesquieu, David Hume, Jean-Jacque Rousseau, Thomas Paine, the Virginia Declaration of Rights, the United States Declaration of Independence, Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen (French National Constituent Assembly), the 1791 Bill of Rights of the United States of America, Benjamin Constant, Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill, Maximilian Weber, J. A. Schumpeter, F. A. Hayek, Universal Declaration of Human Rights (UN), Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (the Council of Europe), Hannah Arendt, Isaiah Berlin, Raymond Aron, John Rawls, Maurice Duverger, Robert Nozick, F. Fukuyama, S. Huntington, A. Sen and Charter of Fundamental Rights of the EU. Closing section is in form of “post-script” presented by Herman Van Rompuy, the President of the European Council on Europe, Political Democracy and the Flux of Time.

In terms of unit of analysis, the authors, while giving comments at the every end of each ‘mini chapter’, have differentiated this unit in different layers ranging from a deep individual to a broad state according to each philosopher’s, thinker’s or practitioner’s state of nature. We can see units of analysis when comments are given to Plato very much different from those to Sen, Paine and Rawls. Despite this variation, one grasps the underlying fact that the “one size fits all” approach never exists. Rather, regardless how many years have passed, political democracy, here metaphorically being described as the end of the road, never has its own blocks. And despite this variation, this book shows us it is of utmost important to have a right conceptual framework of human beings, not only because it is a fundamental fact for every social science subject but because it gives one a true “direction” when driving towards a democracy. Human beings can be just a labor animal, economic man, administrative man, political man, or they can even be a person. Thus, freedom, for instance, among human beings as a labor animal might not be the same as that among persons. To some extent, the Maximin rule cannot be applied to any societal context being far from calculable quality. The closing remarkson future democracy pinpoints some concerns about how to retain the quality of civilisation which, again, never belongs to human beings who are not a person.

It is not so often that the terminology of Sovereignty in a so-called Political Science literature is neatly analyzed and interpreted. What you can find in this book are analyses and

interpretations of legislative, executive and judiciary power to some findings in democratic value and practice. All-encompassing? Yes. But, regarding the fact that there is somehow another “extra” form of political institutions which is in status neither legislative nor executive nor judiciary, for example, one in Thailand which was called a “constitutional autonomous body” performing functions of counter corruption, managing elections, general audit and ombudsman - another roadblock (!) - it would then be more suitable to have more of this for our contemporary situation.

This documented 25 century experience is invaluable for Thais at all levels. Thailand has been moving towards a tunnel of paradoxes and dilemmas in search of democracy. Sensitive as it will always be, society should learn primarily to be “democratic” in thoughts – not from a learning-by-doing ground. Having been striving for almost 80 years is a quest for the one best way, only just to realize it will never yield anything. Democratizing is not standardizing - that is a next step what the Thais must learn from this book.

