

วารสาร ยุโรปศึกษา

Journal of European Studies



ศุภย์ อิศรางกูร ณ อยุธยา
บรรณาธิการ

ปีที่ 25 ฉบับที่ 1
มกราคม-มิถุนายน 2562

ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

25

วารสารยุโรปศึกษา

ปีที่ 25 ฉบับที่ 1

มกราคม-มิถุนายน 2562

ศุภย์ อิศรางกูร ณ อยุธยา

บรรณาธิการ

ISSN 0858-7795 (Print)

ISSN 2673-0790 (Online)

ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มิถุนายน 2562

วารสารยุโรปศึกษา ปีที่ 25 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2562)

ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ISSN 0858-7795 (Print) | ISSN 2673-0790 (Online)

บรรณาธิการ

ดร. ศุภย์ อิศรางกูร ณ อยุธยา

(คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

บรรณาธิการผู้ช่วยและผู้จัดการวารสาร

วรรดร เลิศรัตน์

(ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

กองบรรณาธิการ

ดร. กิตติรินทร์ กิตติสกล

(คณะศิลปกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จาริต ดิงศภัทย์

(นักวิชาการอิสระ, กรุงเทพมหานคร)

รองศาสตราจารย์ ดร. บรรพต กำเนิดศิริ

(คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปิติ ศรีแสงนาม

(คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

รองศาสตราจารย์ วิมลวรรณ ภัทโรดม

(นักวิชาการอิสระ, กรุงเทพมหานคร)

ดร. อาจารย์ ถาวรมาศ

(แอกเซสยุโรป, นนทบุรี)

พิสูจน์อักษร ญัฐนิชา ศุภมิตรพิบูลย์, วรรดร เลิศรัตน์,

สุคนธา เกื้อกิจ

ออกแบบรูปเล่ม วรรดร เลิศรัตน์

Journal of European Studies 25 (1) (January-June 2019)

Centre for European Studies at Chulalongkorn University

ISSN 0858-7795 (Print) | ISSN 2673-0790 (Online)

Editor

Tul Israngura Na Ayudhya, Ph.D.

(Faculty of Arts, Chulalongkorn University)

Assistant Editor and Journal Manager

Voradon Lerdrat

(Centre for European Studies at Chulalongkorn University)

Editorial Board

Kitsirin Kitisakon, Ph.D.

(Faculty of Fine and Applied Arts, Chulalongkorn University)

Asst.Prof. Charit Tingsabadh, Ph.D.

(Independent Scholar, Bangkok)

Assoc.Prof. Bunpot Gummerdsiri, Ph.D.

(Faculty of Political Science, Thammasart University)

Asst.Prof. Piti Srisangnam, Ph.D.

(Faculty of Economics, Chulalongkorn University)

Assoc.Prof. Wimonwan Phattharodom

(Independent Scholar, Bangkok)

Ajaree Tavornmas, Ph.D.

(Access Europe, Nonthaburi)

Proofreaders *Nutnicha Supamitpiboon, Voradon Lerdrat,*

Sukontha Kuakit

Book Designer *Voradon Lerdrat*

บทบรรณาธิการ

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

ภายหลังจากการพักตีพิมพ์เป็นระยะเวลา 2 ปี ระหว่าง พ.ศ.2560-2561 เพื่อพัฒนากระบวนการจัดทำวารสารทั้งระบบ ใน พ.ศ.2562 นี้ วารสารได้เริ่มกลับมาตีพิมพ์ตามปกติ โดยมีฉบับปีที่ 25 (1) นี้เป็นฉบับเริ่มแรก วารสารยุโรปศึกษาโฉมใหม่ของพวกเราได้เริ่มเผยแพร่ผ่านช่องทางออนไลน์ที่เว็บไซต์ <https://www.tci-thaijo.org/index.php/jes/index> ภายใต้หมายเลข ISSN (Online) 2673-0790 รวมถึงใช้ระบบ ThaiJo เข้ามาช่วยจัดการกระบวนการส่ง การจัดการ และการประเมินบทความอย่างครบวงจร ซึ่งจะช่วยอำนวยความสะดวกให้กับผู้เขียนบทความ ผู้ประเมิน และผู้อ่านจากทั่วทุกมุมโลก ยิ่งไปกว่านั้น วารสารยังได้เริ่มนำระบบพิชญพิจารณา (peer-review) แบบไม่เปิดเผยตัวตนทั้งสองทาง (double-blind) มาใช้ในการพิจารณาตอบรับตีพิมพ์บทความ เพื่อยกระดับการประกันคุณภาพบทความที่ตีพิมพ์ในวารสารให้สูงขึ้นด้วย

ในโอกาสนี้ วารสารยังได้ประกาศใช้กฎเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดทำบทความ การอ้างอิง และการส่งบทความเข้ารับพิจารณาตีพิมพ์ใหม่ทั้งหมด ผู้สนใจจัดทำและส่งบทความเข้ารับพิจารณาตีพิมพ์โปรดศึกษากฎเกณฑ์และเงื่อนไขใหม่อย่างละเอียดทางเว็บไซต์วารสาร

กองบรรณาธิการวารสารจะพยายามทุ่มเททำงานต่อไปอย่าง
สุดแรงกาย แรงใจ และแรงสติปัญญา เพื่อพัฒนาวารสารยุโรปศึกษา
ให้เป็นเวทีสำหรับแลกเปลี่ยนทางวิชาการในสาขาวิชายุโรปศึกษาที่มี
คุณภาพ ได้มาตรฐานทั้งในระดับชาติและระดับสากล เป็นของขวัญ
จากพวกเราแต่ผู้อ่าน นักวิชาการ และสังคม ในโอกาสเฉลิมฉลองการ
ดำเนินงานมาครบ 25 ปี

กองบรรณาธิการวารสารยุโรปศึกษา
ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

National Regionalist Party Discourses in the Turbulent Years of Europe: 30 Years after Europe of the Regions <i>Muninthorn Wattanayakorn</i>	10
บทบาทของสหภาพยุโรปและความรับผิดชอบต่อการ จัดการปัญหาผู้อพยพในช่วง 2015 - ปัจจุบัน <i>ภาวิชัย อครเปรมากูน</i>	66
Global Britain รุ่งหรือรอด?: อนาคตของสหราชอาณาจักร หลังจากการถอนสมาชิกภาพออกจากสหภาพยุโรป <i>ณัฐนันท์ กำแพงสิน</i>	110
กระบวนการทางเพศของอังกฤษและการเรียกร้อง สิทธิเพศทางเลือกในอินเดีย <i>กนกพล ปานสายลม</i>	162
สาธารณรัฐเช็กและการเปลี่ยนมาใช้เงินสกุลยูโร: ปัจจัยขัดขวางและทิศทางในอนาคต <i>สุคนธา เกื้อกิจ</i>	200
ข้อมูลวารสาร และขั้นตอนการส่งบทความตีพิมพ์	244





TERESA MAY
CYMI OND
RIADAU'N
HAU

Plaid Cymru Born a Party
Remain

WYBODAETHYD
FOR EUROPE
CYMRU DROS EWROP

Plaid Cymru | Party of
Wales
Plaid Cymru

Plaid Cymru | Party of
Wales
Plaid Cymru

GOFYNNWCH
I'R
BOBL

Plaid Cymru
Plaid Cymru

National Regionalist Party Discourses in the Turbulent Years of Europe: 30 Years after Europe of the Regions

Muninthorn Wattanayakorn

Faculty of Political Science
Chulalongkorn University

Received: September 3, 2018

Revised: November 20, 2018

Accepted: November 29, 2018

Abstract

National regionalist parties have been pursuing territorial-based interests and representing local voices at the different levels of decision making. Since the 1970s, they have benefitted from the European integration with its resulting multi-level governance and new opportunity structures, while chanting Europe of the Regions as a rallying concept. Noting the three recent major challenges, namely migration, terrorism and the rise of the extreme-right, this article seeks to examine how party discourses in regards to the EU among the national regionalists have evolved between 2014 and April 2018. It studies the change in the discourses of three moderate national regionalist parties and a region, i.e. Plaid Cymru of Wales, Femu a Corsica - Pè a Corsica of Corsica, Christian Social Union of Bavaria and Västra Götaland region – the four regions representing the four EU member states that have undergone the three major challenges most severely. In light of this, the article employs Slocum's and Van Lagenhove's conception of identity as discourse and adapts Tierney's three main constitutional aspirations to examine the status and the aspirations of the national regionalist parties. The comparison shows a divergence in their responses to the recent developments. The article argues that the parties are forced to rethink their strategy and reframe their primary focus, particularly aiming

their immediate agenda at the state, thus the continued fading of Europe of the Regions. The lack of local forces and identity explains the little change in the perception of Västra Gotäland on the EU. The determining factors are internal; Brexit dilemma for Plaid Cymru, unification of Corsican nationalists for Femu a Corsica - Pè a Corsica, rise of AfD and euroskepticism for CSU, and state-led regionalization for Västra Gotäland. Nevertheless, it is also argued that the change in the party discourses seems to be a temporary pause to concentrate on what is at hand.

Keywords: national regionalist parties, Europe of the Regions, European Union

Introduction

Among the political actors in Western Europe, those with territorial-based interests rooted in distinct identity, namely the national regionalist parties have gone through remarkable transformations throughout the past half century. Once downplayed and neglected, they have regained influence and relevance in politics particularly through the opportunity structures provided by the European Integration.¹ At the peak of national regionalist wave around 1990, there was an expectation that Europe of the Regions would become the new course for the integration.² Despite all the excitements by national regionalist parties, *Europe of the Nations* was clear to persist by the mid-1990s.³ Nevertheless, this political family have re-established themselves into the national and European decision makings and decentralization soon arrived in most Western European states. The regions, as a set of actors and a political arena, have contributed to the multi-level governance in Europe.⁴

Since the last European Parliament election in May 2014, the European Union (EU) has had a difficult time.

1 Lieven De Winter and Margarita Gomez-Reino Cachafeiro, "European Integration and Ethnoregionalist Parties," *Party Politics* 8, no.4 (2002): 483-503.

2 Anwen Elias, "Introduction: Whatever Happened to the Europe of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics," *Regional & Federal Studies*, 18 no.5 (2008): 483-492, doi: 10.1080/13597560802351655.

3 Michael Keating, "A Quarter Century of the Europe of the Regions," *Regional & Federal Studies* 18, no.5 (2008): 629-635, doi: 10.1080/13597560802351630.

4 Elias, "Introduction: Whatever Happened to the Europe of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics."

Three major challenges can be identified. The migrant crisis in 2015 brought in over a million of migrants and refugees into the European soil. Terrorist attacks became frequent in many important cities, triggered with November 2015 Paris attacks. The two challenges consequently created tensions within and between states that facilitate the rise of extreme-right populist actors. Moreover, the challenges are exacerbated by the Brexit vote by the British majority in the June 23, 2016 referendum. With a new European Parliament election looming ahead in 2019, it is clear this Member of the European Parliament (MEP) term has witnessed the turbulent years that have shaken the EU altogether.

Although national regionalist parties are generally committed to the European Integration,⁵ the exact demands and their conceptions of the EU are flexible as to ensure their national regional interests and identities. This article thus seeks to examine how party discourses on the EU among the national regionalist parties have evolved between 2014 and April 2018. Plaid Cymru (Party of Wales) of Wales, Femu a Corsica – Pè a Corsica (Let's make Corsica-For Corsica) of Corsica, Christian Social Union (CSU) of Bavaria, and Västra Götaland (West Sweden) region will represent the United Kingdom (UK), France, Germany and Sweden respectively. Party manifestos in regional, national and European elections are examined along with other channels of communication

5 Seth Kincaid Jolly, "The Europhile Fringe?: Regionalist Party Support for European Integration," *European Union Politics* 8, no.1 (2007): 109-130, doi: 10.1177/1465116507073290.

to the voters. Using Tierney's three main constitutional aspirations⁶ and identity as discourse provided by Slocum and Van Langenhove,⁷ this article argues that the framings of the EU by national regionalist parties do not converge in face of the three major challenges. The explanation to these diverse adaptations is internal, whether they be intermediate challenge, electoral strategy or attitude of the electorate. Moreover, the responses to the turbulent years of the EU are largely determined by the current positions of the parties in regards to the decision making at the national and European levels. The article also argues that the trend of the regional nationalist parties to move their discursive focus from Europe towards the state is likely a temporary process to recalibrate their political strategy, all while harnessing the available opportunity structures to advance their interests.

The article will start by providing general frameworks used to guide the study. Europe of the Regions will be discussed as a background for the workings of national regionalists today, followed by turbulent years of the EU since 2014 and objects of study selection. Each case will be examined. Then findings from the comparison will be discussed before a short conclusion. This article contributes

6 Stephen Tierney, "Flexible Accommodation: Another Case of British Exceptionalism?," in *Constitutionalism and the Politics of Accommodation in Multinational Democracies*, Jaime Lluch, ed. (Palgrave Macmillan, 2014), 160-163.

7 Nikki Slocum and Luk Van Langenhove, "Identity and Regional Integration," in *Global Politics of Regionalism*, Mary Farrell, Björn Hettne and Luk Van Langenhove, eds. (Pluto Press, 2005), 137-139, <http://jstor.org/stable/j.ctt18fs9dj.13>.

to the limited literature regarding national regionalist actors and updates the status and attitudes of these parties towards the EU.

Identity and Constitutional Goals

The most popular definition of national regionalist⁸ party postulates that it stresses the group's unsurmountable cultural difference from the population and seeks structural changes of the government in order to better serve its interests, as posited by Lieven De Winter.⁹ However, some parties with strong national regional roots that are already in satisfied positions may not demand further changes on the structure of government, such is the case of Bavaria's CSU. This definition thus needs some complements as follow.

National regionalists are foremost characterized by their strong territorial-based identity. This sense of identity is shared collectively in a kind of Imagined Community.¹⁰ The demands and the policies of these actors are aimed to enhance the interests and the status which are built upon

8 Also referred to as sub-state nationalist, ethno-regionalist, ethno-nationalist, regional nationalist, autonomous parties and minority nationalist.

9 Lieven De Winter, *Non-state wide parties in Europe* (Institut de ciències polítiques i socials, 1994), 198, quoted in Frédéric Falkenhagen, "Les électorsats ethno-régionalistes en Europe occidentale : Etude comparée en Bavière, Ecosse, Flandre et au Pays de Galles," (Doctoral thesis, Ecole Doctorale de Sciences Po, 2010), 21-25.

10 "Imagined community," *Oxford Reference*, <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803095958187> (accessed on April 30, 2018).

their identity. Seiler concisely frames national regionalist parties as identity political parties.¹¹

The important aspect of identity that is employed in this article is the one used by Slocum and Van Langenhove. Since the content of identity is “dependent upon the way it is used in a particular context and is thus situation specific”, one must examine “the ways in which the concept is used and to what ends.”¹² *National* identity, including *regional national* identity, is thus discursive and serves as an instrument for political mobilization. The unfinished project of nation-building and the concept of national identity, for instance, aim to harmonize a country into one single homogenous identity.¹³ Seeing the open nature of globalization in the 21st century, an individual may identified oneself with any point of reference (a region, a nation or a supranational organization) and also attached oneself to more than one identity, increasing the relevance of regional identity.¹⁴ With the perspective of identity as a discourse, it is interesting to see how national regionalist parties project the image of the EU and how they align themselves in relations to it, and why they do so.

11 Daniel-Louis Seiler, “Les partis régionalistes,” *La pensée de midi* 21, no.2 (2007) : 49-56, <https://www.cairn.info/revue-la-pensee-de-midi-2007-2-page-49.htm>.

12 Slocum and Langenhove, “Identity and Regional Integration.”

13 *Ibid.*

14 *Ibid.*

The other useful framework is provided by Tierney. Although it was intended for substate national societies within plurinational states, in practice, our concerned regions share important elements with the original intention. Consequently, the framework is applicable in our study. Drawing from his work, national regionalists have three main constitutional aspirations; autonomy, representation and recognition.¹⁵ Autonomous self-government denotes the ability for the regional actors to have control over their internal affairs. Representation means the ability to represent their interests in national or international decision making. Lastly, recognition signifies that the status of the regions as a distinctive and equal entity with(in) the central state is acknowledged and ensured, especially in the constitution. In practice, these three demands are overlapping and complementing, but they may not be granted so by the central state. It is important to note that the constitutional status reflect the “principle of national equality”, more than just “accommodation” by the dominant socio-political group.¹⁶ The three general aspirations are very useful in determining the current positions of each party in relations to the central state and the EU. As will be shown below, the original status is vital to the goal setting of the national regionalists and will be a determinant factor to the changes of their discourses over the years.

15 Tierney, “Flexible Accommodation: Another Case of British Exceptionalism?”

16 Ibid.

Lastly, the European Integration produces a globalist trend of New Regionalism where regional actors pursue a bottom-up view on regionalism and autonomy in order to achieve economic and socio-cultural demands through transnational partnerships and paradiplomatic relations, often in contradiction with national authority's policy.¹⁷ The evolved landscape shaped by the EU proves to be instrumental for national regionalists as discussed in the next section.

Europe of the Regions – Then and now

Although the center-periphery cleavage is the most ancient Rakkianian cleavage, its relevance has always persisted. One reason is because the cleavages juxtapose one another and so transform the system altogether.¹⁸ The other reason is that there are always identity political actors who act in defense of the distinct local society, which are positioned on the opposite spectrum from the uniform central government. Accordingly, the origin of regional interest movements emerged along with the origin of nation-states.¹⁹ The European Integration, especially since the 1970s, has opened up new opportunity structures for the national

17 Jörgen Gren, "New Regionalism and West Sweden: Change in the Regionalism Paradigm," *Regional & Federal Studies* 12, no.3 (2002): 79-101, doi: 10.1080/714004766.

18 Falkenhagen, "Les électors ethnico-régionalistes en Europe occidentale: Etude comparée en Bavière, Ecosse, Flandre et au Pays de Galles," 21.

19 Seiler, "Les partis régionalistes."

regionalist parties to involve in the EU decision making.²⁰ It also allowed national regionalists to form an alliance to represent common agenda in the European Parliament, since the direct election of MEPs in 1979, under the formation of European Free Alliance (EFA).²¹ During this same period, the discourse of Europe of the Regions, in contrast with Europe of the Nations, was widely pronounced. The exact meaning of the concept to each party, however, varies.²²

Hepburn outlines three stages of the support for a Europe of the Regions.²³ Between 1979 and 1987, nationalist and left wing regionalists' opposition to the European Integration was prevalent. However, when the European platforms were clear to give advantages to the regionalist parties, their demands became converged aiming for regions' autonomy in Europe between 1988 and 1994. It is the same period that the discourse of Europe of the Regions became fervent, not only among the national regionalists. Since 1995 until 2005, the EU proved not to be the fortune as it was once expected and the parties reframed their strategies back aiming at their respective central states. In terms of economic growth, Borrás-Alomar, Christiansen and

20 Romain Pasquier, "La fin de 'l'Europe des regions'?", *Politique européenne* 50, no.4 (2015): 150-159, doi: 10.3917/poeu/050.0150.

21 De Winter and Gomez-Reino Cachafeiro, "European Integration and Ethnoregionalist Parties."

22 Elias, "Introduction."

23 Eve Hepburn, "The Rise and Fall of a 'Europe of the Regions'," *Regional & Federal Studies* 18, no.5 (2008): 537-555, doi: 10.1080/13597560802351572.

Rodríguez-Pose argue that economic activities are still largely defined by nation-states and their borders.²⁴

Nevertheless, the development during these periods increases the relevance of territorial politics and national regionalist parties.²⁵ The growing regionalist demands and the supranational nature of the EU act as two-way pressures reducing the state's power.²⁶ Other than the fact that the EU may not always share the same ends and means with its member states, it also helps national regionalists to evade state pressures while directly respond to some of their demands.²⁷ Structural and Cohesion Funds provide an alternative to regions' dependence on the central states. Local languages, the strongest cultural aspect of these regions, are protected through international frameworks such as the European Charter for Regional or Minority Languages.²⁸ National regionalist actors also have a number of channels

24 Susana Borrás-Alomar, Thomas Christiansen and Andrés Rodríguez-Pose, "Towards a 'Europe of the Regions?': Visions and Reality from a Critical Perspective," *Regional Politics and Policy* 4, no.2 (1994): 1-27.

25 Elias, "Introduction."

26 A globalist tendency that can be seen in James N. Rosenau, "Citizenship in a Changing Global Order," in *Governance without government: order and change in world politics*, James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, eds. (Cambridge University Press, 1992), 280-285.

27 Deniel Hermant, "Editorial. Nationalismes et construction européenne," *Cultures & Conflits* 7 (1992): 1-11, doi: 10.4000/conflits.658.

28 Although European Charter for Regional or Minority Languages is a treaty under the Council of Europe, it has brought a considerable debate in many European countries. In French case, see Michel Feltin-Palas, "Langues régionales: avec ou sans Charte, le gouvernement peut agir," *L'express*, October 28, 2015. https://www.lexpress.fr/region/langues-regionales-avec-ou-sans-charte-le-gouvernement-agit_1730181.html (accessed on April 28, 2018).

to act both as decision makers and as interest groups at the European level, at times at the cost of central governments.

The pressures from both below and above pushed western European countries to adjust their government by decentralization and devolution in the 1990s. In the UK, Tony Blair's government pushed devolution reforms which inter alia created National Assembly for Wales and the Welsh Government in 1999. The Assembly gradually gained more power through referenda in 2006 and 2011, notably possessing legislative power independent from the Westminster Parliament. For Corsica, the French government decentralized by establishing the Assemblée de Corse (Corsican Assembly) in 1982. In 1991, Corsica was elevated from a region into Collectivité Territoriale de Corse (territorial collectivity of Corsica) equipped with the Executive Council, the Assembly and the Economic, Social and Cultural Council. From two departments, the island became unified in 2018 with a symbolic fusion into a single Collectivité de Corse (Collectivity of Corsica). The Freistaat Bayern or Free State of Bavaria did not undergo important transformations in recent years due the great autonomy and competences that a land (state) has under the German Federal system. Finally, the case of Sweden, Västra Gotäland was created a "region", legally a län (county), in 1998 by combining three smaller counties. This is purely an experiment by the Swedish government. Despite being a strong unitary state and having no substantial debate on federalism in Sweden, it is suggested that the actual functioning of

Swedish government is a hybrid between a strong central government and autonomous local governments, especially at the municipality level.²⁹ In short, developments during the peak of Europe of the Regions has contributed to the increase of autonomy, representation and recognition of national regionalist parties.

Apart from indirect influence through nation states, by mid-2000s national regionalists have six main channels of direct regional interest representation to the EU; Committee of the Regions, Council of Ministers, European Commission, European Parliament, Regional Brussels offices, and European networks and associations.³⁰ It is important to note that the ability to represent their interests and influence the European decision making is largely dependent upon their status and their competences granted by their own central governments.³¹ The status and competence are based on regions' affluence and influence and can therefore be translated into national regionalists' autonomy, representation and recognition at home and at the EU tables. Under seemingly conditions, they can overrule their central government policies and influence decisions of the EU.³²

29 Niklas Eklun, "Sweden: Federalism in the land of centrally guided regionalization," in *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*, John Loughlin, John Kindaid and Wilfried Swenden, eds. (Routledge, 2013), 302-316.

30 Michaël Tatham, "Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union," *Regional & Federal Studies* 18, no.5 (2008): 493-515, doi. 10.1080/13597560802351523.

31 Ibid.

32 Ibid.

The European Parliament is remarkably significant for the national regionalists. MEPs have considerable power in the EU, also over the Commissioners since the latter are under checks of the MEPs and need the approval of the European Parliament in the legislation process. Most important of all, MEPs are representatives of the electorate and thus arguably have more legitimacy than the bureaucratic and distant Commission. Most national regionalists are united under the EFA with self-determination for stateless nations and identity diversity as core demands.

There was a concern when the 2004 European Parliament election saw EFA MEPs reduced by half to only five seats, mainly due to the effects of European enlargement.³³ Fortunately, the number bounced back to eight MEPs in 2009 election and seven seats in 2014 election, proving the persistent relevance of regionalist interests. The impact of 2004 election along with other disappointments in the EU opportunity structures, however, was grave. It is widely agreed that as Europe of the Regions wanes away,³⁴ national regionalist parties moderate their EU-enthusiastic discourses and become somewhat more realistic in relation to the EU.³⁵ One significant element is that the national

33 Peter Lynch and Lieven De Winter, “The Shrinking Political Space of Minority Nationalist Parties in an Enlarged Europe of the Regions,” *Regional & Federal Studies* 18, no.5 (2008): 583-606, doi. 10.1080/13597560802351606.

34 Elias, “Introduction.” And Keating, “A Quarter Century of the Europe of the Regions.”

35 Lynch and De Winter, “The Shrinking Political Space of Minority Nationalist Parties in an Enlarged Europe of the Regions.” Also in Hepburn, “The Rise and Fall of a ‘Europe of the Regions’.”

regionalist electorates are not as much enthusiastic to the European project as the political parties themselves.³⁶ Moreover, national regionalist actors constantly received criticisms for the lack of cooperation and harmonization at the European level.³⁷

Supposedly, national regionalists today are more pragmatic in terms of demands and means of mobilization than they were a few decades ago. It is interesting to see if the explanations provided a decade ago are still applicable today, especially in the time of great challenges and opportunities.

Turbulent years of the European Union

Apart from the motive to update on the recent developments of national regionalist parties, the article selects the timeframe from 2014 to April 2018, which is the time of research, for two main reasons. First, the timeframe covers most of the current MEP term (2014-2019). Important issues during this period have been directly dealt with and debated in the parliament. Diverse political groups and their composition in the European Parliament also reflect general attitudes and trends in the European politics. The

36 Lynch and De Winter, “The Shrinking Political Space of Minority Nationalist Parties in an Enlarged Europe of the Regions.” And De Winter and Gomez-Reino Cachafeiro, “European Integration and Ethnoregionalist Parties.”

37 Lynch and De Winter, “The Shrinking Political Space of Minority Nationalist Parties in an Enlarged Europe of the Regions.”

article hopes to reveal some reflections which may shed some lights for the next European Parliament election set in May 2019.

Second, since the European Parliament election in May 2014, the EU has undergone grave challenges. While countries are recovering from the Euro crisis and are having tense debates on the future of European Integration, there have been three major challenges that shook Europe; migration, terrorism and the rise of the extreme-right. The migrant crisis was triggered by the Civil War in Syria bringing waves of migrants and refugees into the European continent, bringing altogether over 1.8 million refugees and migrants only in 2015, according to Frontex.³⁸ The humanitarian open-door policy of German Chancellor Angela Merkel draws both applauds and criticisms, especially from member states who deny taking in refugees. Border controls were extraordinarily re-imposed within the Schengen areas, affecting the borderlines of the EU. Terrorism caused serious distress as terrorist attacks became more frequent and more deadly. The Islamic State (IS) has inspired perpetrators, many of whom are homegrown, and present a great challenge to internal and external security agencies, disrupting directly the security and wellbeing of European citizens altogether.

The perception of mainstream parties' inadequacy to tackle these "threats" facilitates the rise of extreme-right

38 "Migrant Crisis: Migration to Europe explained in seven charts," *BBC*, March 4, 2016, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911> (accessed on April 30, 2018).

populist actors in many western European countries.³⁹ The incursions of the extreme-right have caused troubles for government formations and the internationally oriented policies. In general, electoral results reflect dissatisfactions to the European functioning and the current politics. Most shocking of all, the decision of the UK to leave the EU in June 23 Referendum defies the unity of the EU altogether. The three challenges evidently make this MEP term a virulent time for the EU and its member states.

Within the same periods, there have been some hope for national regionalists to become independent from the central states. While Scotland is contemplating leaving the UK to remain in the EU, Catalonia took the risk in declaring independence from Spain in October 2017. The political act was soon overruled by central authorities and many complications ensued to the Catalan *independentistas*. “Catalonia will not become an EU member state the day after that vote. It would have to follow that same procedures as other countries have taken.”⁴⁰ The verdict was given by the President of the European Commission, Jean-Claude Juncker on 14 September 2017, poignantly to all the “radical” national regionalists.

39 Apart from party discourse of populist radical right parties, see Kirk A. Hawkin, Madeleine Read and Teun Pauwels, “Populism and its Causes,” in *The Oxford Handbook of Populism*, Cristóbal Kaltwasser, Paul Taggart, Paulina Ochoa Espejo and Pierre Ostiguy, eds. (Oxford University Press, 2017), 265-286.

40 Everton Gayle, “Independent Catalonia would have to apply to join EU – Juncker,” *Euronews*, September 14, 2017, <http://www.euronews.com/2017/09/14/independent-catalonia-will-have-to-apply-to-join-eu---juncker> (accessed on May 1, 2018).

In this article, Corsica, Bavaria, Västra Gotäland and Wales each represents France, Germany, Sweden and the UK respectively. The four selected countries are Western European EU member states that have undergone directly all the three major challenges most severely.⁴¹ Corsican, Bavarian and Welsh regions are selected based on their pronounced identity and the existence of “moderate” national regionalist parties with representations and influence at all the regional, national and European levels between 2014 and 2018. Consequently, Femu a Corsica – Pè a Corsica, CSU and Plaid Cymru will be the object of study for each region. These actors have active roles in protecting and representing regional interests and identity, presence in electoral arenas and legislative bodies, and moderate strategies of pushing their agendas through constitutional and democratic means rather than the use of violence. Moreover, the three sample parties do not, for the current time being, seek independence as an immediate goal, justifying the selection of Wales instead of Scotland. Of course, Sweden is an exception as no regional identity is present. However, Västra Gotäland is selected as a substitution in order to examine the impact of the three challenges in a state-led region with a possibility of inorganic regional identity development.

41 According to Eurostat, between 2015-2017, there have been 276,340 asylum applications in France, 1,404,550 in Germany, 205,405 in Sweden, and 96,755 in the UK. Some major terrorist attacks in the four countries include November 2015 Paris attacks, Berlin Christmas market attack on 19 December 2016, Stockholm attack on 7 April 2017, and Manchester Arena bombing on 22 May 2017. During the same period, there are rises of extreme-rights parties from Front National and Alternative for Germany to Swedish Democrats and UKIP.

The article now turns to each of the selected cases in the following order; Plaid Cymru, Femu a Corsica – Pè a Corsica, CSU and Västra Gotäland. Each section starts with the impacts of the three major challenges whether directly on the region or indirectly on the central state. General platforms and status of the parties will be discussed before examining party manifestos in important electoral competitions between 2014 and April 2018. An analysis on the direction of the party discourse regarding the EU will be given, along with some remarks. Since the party discourse is positioned to advance some demands, it is expected that the national regionalist actors would adapt their discourses regarding the EU to cope with or to take the advantages from the aforementioned developments, i.e., both the European challenges and the EU debate.

Plaid Cymru – Bitter Brexit

The UK encounters first and foremost Brexit. The country voted 51.9% for the leave on 23 June 2016. The Brexit process was triggered on 29 March 2017, counting down the two-year clock of negotiation. The referendum result was explained to be the combination of factors, predominantly immigration concerns along with right-wing views and English national identity.⁴² On 22 May and 3 June

42 Ailsa Henderson, Charlie Jeffery, Dan Wincott and Richard Wyn Jones, “How Brexit was made in England,” *British Journal of Politics and International Relations* 19, no.4 (2017): 631-646, doi: 10.1177/1369148117730542.

2017, London and Manchester was the target of IS-inspired terrorist attacks. For Wales, the internal pretext proves to be crucial since 52.53% of Welsh voted leave in the referendum. This score, as will be discussed, is an important restraining condition for Plaid Cymru.

In the Labour-dominated country of Wales,⁴³ the electoral arena has been heavily based on centralist planning and public-spending oriented politics up until 1990.⁴⁴ Although Welsh national identity consciousness is widely accepted, Welsh independence, which is the long-term goal of Plaid Cymru, has received little support.⁴⁵ This has changed with the process of Welsh devolution in the late 1990s when Plaid Cymru regained relevance in the elections of all three political levels, adding to its marginal existence in the Westminster. Under the first-past-the-post electoral system, however, Plaid Cymru has remained a marginal party in Westminster Parliament. The party always belongs the opposition in the National Assembly of Wales. Yet in the European Parliament elections, Plaid Cymru has consistently scored one MEP over only four available seats in the Welsh constituency since 2004. Its main electoral bastions are in the west coast, particularly Gwynedd and Ceredigion, where in overall the Welsh identity is more present.

43 Each constituent “country” in the United Kingdom is considered as a nation in its own rights by the influence of the history.

44 Kenneth O. Morgan, *Revolution to Devolution: Reflections on Welsh Democracy* (University of Wales Press, 2014), reviewed by Paolo Morisi in *Political Studies Review* 13, no.4 (2015): 610.

45 Ibid.

The Welsh identity is identified, first and foremost according to Van Morgan, by the use of the Welsh language and also by living in Wales.⁴⁶ Once the data is compared with Galicia, it implies the economic grievances and a relatively nativist tone among the Welsh voters who often say that English migrants took economic opportunities away from the locals. The Welsh identity is indeed the essence of Plaid Cymru since its foundation in 1925. The main concepts and values enshrined in the party constitution⁴⁷ are; Independence for Wales in Europe, decentralist socialism, *national* community, bilingual society and the revival of the Welsh language, and membership of the United Nations. Most of these are long-term aspirations in which the last concept, pragmatic step-by-step approach, applies. It is noteworthy that the long-term demands fit perfectly with Europe of the Regions, in a radical sense for independence. Yet, the nature of the platforms is moderate, with a bilingual society as the main identity aspiration.

Assessing Plaid Cymru's status, it can be said that the party's modest electoral success hinders its enjoyment of the autonomy granted through the process of devolution. Wales, as a nation, has a certain amount of autonomy, but less when compared with Scotland and Northern Ireland.⁴⁸

46 Sydney Van Morgan, "Language politics and regional nationalist mobilization in Galicia and Wales," *Ethnicities* 6, no.4 (2006): 464-465, doi: 10.1177/1468796806070718.

47 "2014 European Election Manifesto," *Plaid Cymru – Party of Wales*, 2014.

48 England, surprisingly, do not have devolved competencies since decisions on England are decided in the Westminster.

Representation ability of Plaid Cymru is largely curbed by its opposition position. The party explains that the aim for a full membership in the EU is to ensure Wales' better representation instead of being a part of English-dominated delegation.⁴⁹ The fact that direct participation in the Council of Ministers is at the disposal of EU member states, which has downplayed Welsh involvement, explain its demands for representation in Britain and in Europe. Although culturally conscious in Wales, Plaid Cymru still feels insufficiently recognized in Westminster and in the EU, especially in terms of identity and culture.

Between 2014 and 2018, Plaid Cymru's general position is the following. The party is in support of European Integration explicitly for one reason; Wales benefits greatly from the EU with all its funds. One of the medium-term demands, resonating with the EFA, is the need to reform the EU. Europe requires democratization to make the functioning more accountable and more aligned with the interests of the people rather those of the transnational corporations. A vision of a Social Europe is based on the principle of subsidiary, as appropriate to each issue area. There is also an essential need to promote more Welsh recognition at the European level.

During this period, the prospect of the eventual Brexit is the most urgent challenge before Plaid Cymru. The complexity for the party is that, despite its Remain campaign,

49 "2014 European Election Manifesto," *Plaid Cymru – Party of Wales*.

52.53% voted to leave the EU. The vote means that the voters decided to abandon existing opportunity structures provided by the EU to this marginal country. This intricacy constrains the party's position towards both the UK and the EU. Four manifestos and one program for opposition will now be examined for the party's discursive direction.

In the 2014 “Wales First” European election manifesto,⁵⁰ party leader Leanne Wood marked that the threat of UK withdrawal from the EU makes it imperative for “Wales’ voice to be heard loud and clear in Brussels”. While pushing for Welsh to be an official language of the EU, the party aims for a long-term membership of Wales in the EU although retaining the use of pound sterling. In case of Brexit, Plaid Cymru calls for public reports on future substitution of EU funding. To make Wales’ voice clear, the referendum votes in Wales must be counted separately.

The 2015 Westminster Election Manifesto⁵¹ confirms its pro-EU position but remains “critical” on certain issues. Apart from the demand for more “Wales’ voice in Europe,” there is a resonance of Europe of the Region. Plaid Cymru wants to see Wales as an “independent nation within the European Union” and that a withdrawal from the EU would “put hundreds of thousands of jobs in Wales at risk.”⁵² The national regionalist party even blames the Labour-controlled Welsh Government for not building sufficient direct ties

50 Ibid.

51 “2015 European Election Manifesto,” *Plaid Cymru – Party of Wales*, 2015.

52 Ibid.

with the EU in the 2016 Welsh Assembly Manifesto.⁵³ The document shows concerns that Westminster may steal some competences from Wales that would be transferred from the EU.

The 2015 and 2016 manifestos act as a prelude to the Brexit referendum in 23 June 2016. Both documents stress the Remain campaign of Plaid Cymru but the calls were somewhat reserved. No detailed arguments were presented. What is apparent though is the positive strategy used in the campaign. The party emphasizes the benefits, particularly economic, Wales have from being in the EU. Plaid Cymru's MEP Jill Evans states explicitly that "We won't be trying to frighten people to vote because we are afraid of the alternative."⁵⁴ The verdict, the Leave won in Wales, inexplicable by the party's earlier electoral results.

There was a swift change in the tone and the message after the Brexit vote. Clearly pronounced in the Programme for Opposition 2016-2021, an "independent and outward-looking" International Wales must enhance ties with the EU as much as possible.⁵⁵ The core determination is to retain the existing status quo. Alternatives like European Economic Area (EEA) or European Free Trade Association (EFTA)

53 "2014 European Election Manifesto," *Plaid Cymru – Party of Wales*, 2016.

54 "The European Referendum on June 23rd is crucial for Wales and for Plaid Cymru," *Plaid Cymru – The Party of Wales*, http://www2.partyof.wales/refferendwm_referendum (accessed on April 24, 2018).

55 "Plaid Cymru Programme for Opposition 2016-2021," *Plaid Cymru – Party of Wales*, 2016.

are considered. To ensure that future decisions on Wales are made in Wales, Plaid Cymru advances that final Brexit terms must be ratified by each nation's assembly. This echoes a federal form of government that exists elsewhere. In a continuation, the 2017 "Defending Wales" Action Plan for General Election assures that Plaid Cymru will "secure the money promised to Wales by the Leave campaign" and "ensure that Wales can continue to buy and sell to Europe without any costly barriers."⁵⁶

Another observation to post-Brexit party discourse is the negative turn on the mobilization strategy. Despite what Jill Evans said prior to the vote, "the very foundation of our nationhood, and our European values, have been challenged."⁵⁷ "Our economy, our communities and even our very identity as a nation is under threat,"⁵⁸ especially if Scotland became independent.⁵⁹ All the party platforms respond to these immediate threats, including by attacking the Tories who would put "Welsh people's futures at risk."⁶⁰ One national regionalist Assembly member even flirts with the idea of Welsh independence referendum, if Plaid Cymru

56 "Action Plan 2017," *Plaid Cymru – Party of Wales*, 2017.

57 "Plaid Cymru Programme for Opposition 2016-2021," *Plaid Cymru – Party of Wales*.

58 "Action Plan 2017," *Plaid Cymru – Party of Wales*.

59 Caroline Mortimer, "Wales could disappear into England under hard Brexit, Welsh nationalist leader warns," *Independent*, April 30, 2017, <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-wales-england-general-election-2017-nationalist-plaid-cymru-leanne-wood-a7711031.html> (accessed on May 1, 2018).

60 "Action Plan 2017," *Plaid Cymru – Party of Wales*.

gains control over the Welsh government for two terms.⁶¹ At the beginning of 2018, the Assembly voted in favor of a Plaid Cymru motion for a bill to guarantee Welsh interests from damaging Brexit deals, which could divert European competencies to the Westminster.⁶² Yet the party is hesitant to establish new ties or advance concrete forms of cooperation with the EU.

In conclusion, Plaid Cymru's long-term, even distant, goal of Independence in Europe remains intact. However, immediate challenges force the party to opt a new discourse centered at the protection of Welsh status quo. The message also comes with a negative tone, contrary to the pre-referendum strategy. Essentially, there is an ambivalent position towards both the UK and the EU. It is half-hearted to leave the UK due to economic and political dependence while reluctant to create new relations with the EU due to the referendum result.

61 Aled ap Dafydd, "Plaid Cymru 'would hold Wales independence referendum'," *BBC*, March 24, 2018. <http://www.bbc.com/news/uk-wales-politics-43520301> (accessed on May 1, 2018).

62 James Williams, "Assembly votes to defend Welsh powers after Brexit," *BBC*, January 17, 2018, <http://www.bbc.com/news/uk-wales-politics-42717303> (accessed on May 1, 2018).

Femu a Corsica – Pe a Corsica – United Force

In the case of France, there have been numerous terrorist attacks triggered by the major Paris attacks in January and November 2015. State of emergency was declared and extended. The country has been home to migrants and refugees throughout the years and has constantly faced problems to deal with them. In front of these challenges, there was a surge in the support for extreme-right populist Front National party and its leader Marine Le Pen who passed into the second round of the 2017 presidential election. Corsica has not suffered any Islamic terrorist attacks, although Corsican nationalist violent incidents are existent on the island. Concerning the rise of the extreme-right, there have been violent anti-Muslim incidents on the island. The electoral rise of Front National actually came earlier in 2014 when the party came first in the European Parliament election, winning 24 over 74 French seats. Corsican national regionalist actors have directly suffered electoral loss in the election when Jean-Marie Le Pen of Front National won a landslide over the incumbent national regionalist MEP François Alfonsi. Yet, the mentioned developments are incomparable to the internal shift of the political strategy within the remote island, as will be shown below.

National regionalist forces in Corsica came into existence since the French Third Republic. Based on regionalist interests, they soon evolved into an autonomous movement

and then towards separatism when the recognition of special culture and language translates into the rejection of the republic and its institutions.⁶³ Corsican nationalist movements today can be traced back to the formation of Action Régionaliste Corse (Corsican Regionalist Action) in 1967. French economic and cultural discrimination against local people was the main driver of Corsican nationalism, along with other five factors; experience of independence, Corsican language, insular geography, economic hardship and political fragmentation.⁶⁴ The widespread discourse on the island is the local hostility towards the state's internal colonization.⁶⁵ National regionalist forces are characterized not only by its economic and political demands entrenched on distinct cultural and linguistic identity, but also by the fragmentation within the Corsican national spectrum. The main division is the means of achieving Corsica's self-determination between violent force and democratic competition. By the 21st century, the electoral path to power became dominant. Yet there is a division between the moderates aiming for autonomy and the radicals seeking outright independence.

63 Ange Rovere and Jean-Paul Pellegrinetti, "La Corse, c'est la France !," *L'Histoire* 287, no.5 (2004): 100.

64 André Fazi, "The Multilevel Politics of Accommodation and the Non-Constitutional Moment: Lessons from Corsica," in *Constitutionalism and the Politics of Accommodation in Multinational Democracies*, Jaime Lluch, ed. (Palgrave Macmillan, 2014), 137.

65 François Alfonsi, "Femu a Corsica," *Enbata.info*, September 26, 2016, <http://www.enbata.info/articles/femu-a-corsica/> (accessed on May 2, 2018).

To assess the status of national regionalist parties in Corsica, there is relatively little autonomy under the French centrist Jacobin state. Representation of Corsican interests both in France and Europe is low, seeing that the fragmented forces have to overcome the electoral threshold to be able to negotiate with the central government in an unequal playing field. Recognition of Corsica in Paris is contested among the deputies in the National Assembly but is absent in the constitution. Vertical recognition in the EU is somewhat more noticeable since MEP François Alfonsi himself is currently the EFA 2016-2019 President. Horizontally, it can be briefly summarized that Corsica has economic, legal and political ties with the EU and cultural and linguistic ties with the Mediterranean regions. The position of the Corsican nationalists is largely defined by the structure of the French state and also by its little electoral success. It may have some influence to the European decision making, but it seems to lack the ability to determine the goings of those decisions.

Tides began to turn when Femu a Corsica emerged in 2010 as a coalition in the territorial election, uniting the moderates. The coalition proves a big success, making the nationalists the third largest group in the Corsican Assembly and a “major force in the insular politics”.⁶⁶ Despite the aforementioned loss in the 2014 European election to

66 Ibid.

Front National,⁶⁷ Femu a Corsica joined the junior radical Corsica Libera (Free Corsica) between the two rounds of the 2015 territorial election under a new coalition Pè a Corsica. Enhanced by the disarmament of militant-wing FLNC in 2014, Pè a Corsica symbolizes the unification of all major Corsican nationalist forces. The formation won the 2015 territorial election with 24 seats over 51 and the regional nationalist leader Gilles Simeoni took control of the Executive Council of Corsica for the first time in the recent history.

Femu a Corsica's platform that contributed to 2015 success brands "The time has come" to make Corsica "a future of dignity and liberty".⁶⁸ It demands for more decentralization, economic and social "reacquisition", constitutional recognition of Corsica for its specificity, co-official status of the Corsican language, and raises the question of rapprochement and of Corsican "political prisoners". The central theme is to reclaim the due recognition of Corsican people and their rights "to build an emancipated, peaceful and united country".⁶⁹ The call for more autonomy is vibrant, in which the term emancipation is intentionally coined. "There cannot be a political emancipation without economic and social emancipation."⁷⁰ However, when examined closely, the goal is actually for Corsica to be

67 The 2014 loss of the only Corsican MEP can also be explained by the low turnout rate at 35%. The other important constraining factor is the French MEP constituency that group Corsica with mainland southeast regions.

68 "Elezioni Territoriale 6 è 13 di dicembre di u 2015," *Femu a Corsica*, 2015.

69 Ibid.

70 Ibid.

emancipated from inequality and injustice. The framework for this autonomy is inherently based on its conception of Europe.

“Make the Nation in Europe” is the slogan of Corsica’s European framework. Femu a Corsica demands for a direct participation in the European construction, the recognition of Corsica as a special territory eligible for EU various funds, the setting of Corsica’s bureau in Brussels, participations in European bodies and authorities, flexible European policy formation, and a Mediterranean integration. Apart from legal bases for autonomy in France, Femu a Corsica employs Europe and Mediterranean cooperation as a platform to pressure the state to make concessions to the regional nationalist demands. There is an impression of a struggle between Corsica and the central government, between more decentralization and the upholding of a uniform unitary state. The international ties, even on secondary issues can be summarized in the remarkably positive slogan “Together, let’s build a peaceful, developed Corsica that is open to Europe and the Mediterranean.”⁷¹ In the EFA website, Femu a Corsica will pursue its national autonomy at the heart of “Europe of the *Peoples*”.⁷² As one of the three pillars in the 2015 territorial election campaign, Europe is

71 Ibid.

72 “Femu a Corsica : Une fusion au service de l’auto-détermination du peuple corse en europe !,” *European Free Alliance Youth*, July 28, 2016, <https://efay.eu/2016/07/28/femu-a-corsica-une-fusion-au-service-de-lauto-determination-du-peuple-corse-en-europe/> (accessed on May 2, 2018).

evidently a mobilization instrument for the national regionalists.

By mid-2017, the extreme-right populist wave was relieved by the fact that pro-EU Emmanuel Macron won the French presidential election in May, doubled with the overwhelming victory over Front National in the legislative election in June. Corsican regional nationalists do not have formal party platform for these national elections. Nevertheless, the rise of national regionalists on the island secure three deputies over four available seats. This is another step-up since the local forces have for some time declined to compete in the national electoral arena, realizing that “important decisions are taken in Paris”.⁷³ Some internal conflicts delayed the candidate announcement but the intention to unify nationalist forces in this election was clear, seeing that Pè a Corsica leader Gilles Simeoni himself lost the previous legislative election in 2012.⁷⁴

Everything leads to the 2017 territorial election where Corsica became unified under a more devolved single Collectivity of Corsica. This time the agenda is to confirm and validate the Corsican nationalist mandate. Ten “Pè a

73 Jean-Marc Raffaelli, “Legislatives : la Corse envoie trois nationalistes à l’Assemblée,” *Les Echos*, June 18, 2017, https://www.lesechos.fr/18/06/2017/lesechos.fr/030391419386_legislatives---la-corse-envoie-trois-nationalistes-a-l-assemblee.htm (accessed on May 2, 2018).

74 “Législatives – Le pari de Per a Corsica dans la première circonscription de Haute-Corse,” *France 3 Corse Viastella*, May 14, 2017, <https://france3-regions.francetvinfo.fr/corse/haute-corse/pari-per-corsica-premiere-circonscription-haute-corse-1253421.html> (accessed on May 2, 2018).

Corsica Strategic Agreements”⁷⁵ outline a ten-year plan to build a 21st century Corsica for every Corsicans. Peace and democracy makes the first point, vowing the formation’s determination to achieve its goals through institutional, political and democratic means. Three points speak the same language of unification and compromise among the regional nationalists; the movement must be open for all Corsican to participate; dialogue and strategic convergence must reach out to nationalists who are for now in disagreement with Pè a Corsica; and policies must remain progressive to “build bridges and (...) cohesion for every Corsicans.”⁷⁶ Lastly, it calls for the French state to resume the negotiation since it has not lived up to its part as the “European standard would require”.⁷⁷ In the proposals, the future statute of autonomy clearly opts for more autonomy in France, in a clearly compromising manner.

Yet, “the freedom of the Corsican people can only be achieved through Europe.”⁷⁸ Proposals regarding the EU include more Corsica’s presence in Brussels, participation in Euro-Mediterranean solidarity, and a redrawing of circumscription for European Parliament election to ensure that there are MEPs who will represent Corsica’s interests in the EU. In general, however, there is no substantive party

75 “Un Paese da fà !,” *Pè a Corsica*, 2017.

76 *Ibid.*

77 *Ibid.*

78 François Alfonsi, interviewed by Vannina Bernard-Leoni and Vincent Casanova, “La Corse, c’est l’Europe ?,” *Vacarme* 64, no.3 (2013): 172-185, doi: 10.3917/vaca.064.0172.

discourse on the EU that is sent to the local constituents. In line with the pragmatic move in 2015, Pè a Corsica's framing of Europe can be put as "autonomous Corsica in a connected Europe".

Therefore, Femu a Corsica – Pè a Corsica have framed Europe in their party discourse as a channel for Corsica to pressure the French state to come to terms with their demands and to better forward their interests and identity. François Alfonsi's vision of "Autonomous Corsica in a Federal Europe" illustrates this hope.⁷⁹ The big change in this period is rather the internal transformation of the status of the national regionalists themselves due to the electoral surge that has given them a lot more influence on and opportunity for all the three constitutional aspirations. In turn, the success is a direct result from the change of political strategy that unite the fragmented groups of national regionalists into a single unified political force. In consequence, the central focus of the party discourse targets the state, while little is said about the EU. It remains to be seen if they can successfully achieve their demands, seeing that the message of Emmanuel Macron's visit on the island in February 2018 has substantially and symbolically overruled the Corsican nationalists' demands.⁸⁰

79 Alfonsi, interviewed by Bernard-Leoni and Casanova, "La Corse, c'est l'Europe?."

80 President Emmanuel Macron objected the mentioning of Corsica in the French constitution and the co-official language status of Corsican. Instead, he supported the idea of a bilingual society. The President also condemned in murder of prefect Claude Érignac in 1998. Gilles Simeoni, the leader of Pè a Corsica and the President of the Executive Council of Corsica was himself ...

Christian Social Union – Moving Right

Germany's number-one challenge is the one million migrants and refugees that the country host since 2015. The open-door acceptance of migrants may benefit the German economy, but tensions and anxiety of the locals are not well coped. Bavaria itself spent 3.3 billion euro on accommodation and social services provided to the migrants (accounting for 15% country-wide). Königsteiner Schlüssel, or the quota that regulates the distribution of registered asylum-seekers among German länder assign 16% to Bavaria based on tax receipts and population (second most among the länder). Together with a number of terrorist attacks, the situation induced the rise of right-wing extremist Alternative für Deutschland (AfD). The 94-seat entry into the Bundestag of AfD was actually precluded by 7 MEPs won in 2014 European Parliament election over 96 seats Germany-wide. CSU, which has established itself to be politically interchangeable with Bavaria,⁸¹ was the biggest loser in the last European election. CSU lost three MEPs, retaining only five. The main cause is the rise of AfD which gained 8% of the vote in Bavaria.⁸²

the defense lawyer of Yvan Colonna, who is convicted for the assassination of Ériqac. In the sidelines, however the French President said he will take into considerations other demands including the question of the nationalist prisoners for reconciliation. See "En Coulisses / Corse : le bras de fer ;" *C Politique*, February 11, 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=ar8FB23LL9Q&t=18s> (accessed on May 2, 2018).

81 Eve Hepburn, "The Neglected Nation: The CSU and the Territorial Cleavage in Bavarian Party Politics," *German Politics* 17, no.2 (2008): 184-202.

82 Piotr Kubiak, "European Parliament elections in Germany: A commentary on election results," *Bulletin of the Institute for Western Affairs* 165 (June 2014).

Another explanation for CSU's result is the contradiction that the party criticizes the European institutions while endorsing it internationally. As the article proceeds, both reasons are equally instrumental in understanding the party's discourse and demands.

CSU is a staunchly conservative Christian democratic political party. Founded in 1945, the party joined CDU in a lasting parliamentary group dubbed simply as the Union. Both parties jointly compete with same political platform in federal elections, but separately at the *länder* level. In practice, CSU retains the Freistaat Bavaria as its sphere of influence, which CDU agreed not to interfere. Based on Bavarian culture and values, the party dominated the land for almost the entire existence of the party. However, this domination is based on electoral success that can be challenged and once forced CSU into a coalition with FDP in the 2008 Bavarian election.

The image of the party is its determined protection of Bavaria's interests. The identity of Bavaria is centered on the constructed concept of *Heimat* (homeland) which "evokes a sense of love and belonging to a place, people, culture and traditions".⁸³ CSU projects Bavaria as economically and socially strong, progressive but traditional, inclusive and proud.⁸⁴ What is distinct in the case of Bavaria is that the party has never flirted with the idea of independence,

83 Hepburn, "The Neglected Nation."

84 "Regierungsprogramm 2008-2013," CSU, 2008.

nor has its electorate. CSU is committed to the democratic and electoral participation in the land and federal politics. They, however, demands for more autonomy for Bavaria, particularly through the reformation of the German federal system to build a “sustainable federalism”.⁸⁵

With a definite presence in the federal politics and its affluence, not counting direct participations in federal governments, Bavaria already occupies a lot of influence at both national and European levels. “Bavaria is a special land...It is highly respected in Europe and the world”⁸⁶ reflects that Bavaria is strong and has guaranteed autonomy, recognition and representation in multi-level governance. Consequently in its manifestos, CSU constantly reminds the voters that the party will always protect this strength and stability of Bavaria.

It should be noted that the status of CSU and its involvement in federal politics make its policies truly international. Many policies are intended to be pursued directly though EU channels which hint that CSU has already benefited from the use of such channels. Moreover, seeing that the 2014-April 2018 period does not cover any state election in Bavaria, this article also examines the 2013 Bavarian state election.

85 Ibid.

86 “Der Bayernplan 2013-2018,” *CSU*, 2013.

Internationally, CSU is open-oriented and active in “shaping globalization and representing Bavaria’s interests in the world”.⁸⁷ Most of the party policies regarding the EU are consistent since 2008. However, there has been various terms for Europe projected by CSU. “We want Europe of the Regions”⁸⁸ but no further explanation is made. Later in the same document, “We want European Integration, but not a federal Europe” and CSU wants “a Europe of the regions and not a European central state”.⁸⁹ As further discussion will show, the Bavarian party actually frames Europe as a “Confederation of independent and autonomous nations/states”.⁹⁰ The internal settings will further push the party discourse in that direction.

In the 2013 Bayernplan⁹¹ for the Landtag election, the document emphasizes the Euro crisis in a continuation from the 2008 manifesto. The party ardently calls for non-pooling of debts in the Eurozone and insists that a country has to take care of one’s own financial burden. Strict financial discipline must be upheld. The European Central Bank must not interfere important national banks. Member states should have the right to declare bankruptcy and also the right to leave Eurozone temporarily. These opt-out propositions

87 “Regierungsprogramm 2008-2013,” *CSU*.

88 “Der Bayernplan 2013-2018,” *CSU*.

89 *Ibid.*

90 Instead of nation-state, CSU also regards Bavaria as a nation. This enlarges the units not just for EU member states but also for nations or regions that are deemed sufficiently independent and autonomous.

91 “Der Bayernplan 2013-2018,” *CSU*.

picture self-reliant nations voluntarily coming together into the EU, rather than the permanent pooling of sovereignty. In consequence, Bavaria as a “strong and independent state” must reform the EU. Apart from calls for debureaucratization and democratization, CSU proposes to hold referenda for important European issues; enlargement, creation of new offices in Brussels, or even international monetary decisions. There must be non-interference. Member-state must have complete autonomy over its internal affairs, including by increasing the power of Bundestag and Bundesrat in order to control the EU. It is apparent that CSU is redrawing the borderline within the EU by transferring competences back into the hands of the member states.

The European Parliament election in May 2014 witnessed a considerable loss of CSU MEPs as mentioned above. While CSU is limited by common platforms at the federal election, here it presented a separate and more radical terms for the European election, in line with the Bayernplan 2013.⁹² The fear of right-wing surge across Europe is reflected in the mentioning of that exact concern in the party manifesto.⁹³ The result of the election confirms its fear, and pushes the party rightward. This direction is exacerbated by the migrant crisis in 2015 and 2016, as discussed above.

92 “Germany’s CSU to fight European election on Eurosceptic platform,” *Reuters*, April 27, 2014, <https://uk.reuters.com/article/uk-germany-europe/germanys-csu-to-fight-european-election-on-eurosceptic-platform-idUK-BREA3P0HQ20140426> (accessed on May 3, 2018).

93 *Ibid.*

In 2016, the party presented Grundsatzprogramm⁹⁴ updating its stances on various issues. Previous proposals on the EU reform and on the Euro crisis have not changed. Nevertheless there are two novelties. First, competences that was to be transferred to member states now permeates into sub-state levels. To ensure the principle of “subsidiary” which is not pronounced in earlier documents, “Europe and federal government must allow more regionality and open up more room for maneuver”.⁹⁵ In addition, more autonomy should be brought to the level of municipalities.

Second, the immediate issue shifted from Euro crisis to the migrant crisis. Mass and continuous migrations are “a danger to any state order”.⁹⁶ The party’s response is more regulations to the migrant flow, together with strong emphasis on conservative values. Competencies should be able to be retrieved temporarily and easily in exceptional situations. Among other international measures, there should be clear, and reduced, quota for refugee distribution and Germany must retain sovereignty over border and migrant flow. Then there is a mentioning of West-Christian culture of Europe, a clear move to incorporate the more Eurosceptic and migrant-averse voters. Tensions between CSU and CDU on migration issue may contribute to CSU’s move for more länder autonomy.

94 “Grundsatzprogramm der Christlich-Sozialen Union,” *CSU*, 2016.

95 *Ibid.*

96 *Ibid.*

Der Bayernplan⁹⁷ for 2017 federal election is the final stage of the party discourse transformation. Two words echoes throughout the document, safety and security. There is a direct message to the migrant crisis and accommodation of the rising right-wing conservative attitudes; Bavaria's Leitkulture (dominant culture) is the "opposite of multiculturalism and arbitrariness"; migrants "must integrate into our culture" as a prerequisite for permanent right of residence; in Germany, "German law governs, not the shariah"; and burqa and niqab must be banned in public.⁹⁸ On the other hand, CSU wants to "strengthen decentralized structures", including more direct democracy. European cooperation must be flexible, respecting "national identities and regions".⁹⁹ For instance, decision making on security issues "must remain with the länder, here in Bavaria".¹⁰⁰ Later during the coalition talks, CSU held a party meeting in January 2018 where migration policy is on top of the agenda. Alexander Dobrindt notes that the rise of AfD showed the German people do not want to see another wave of immigrants.¹⁰¹ In a controversial yet symbolic gesture, the party invited Hungarian Prime Minister Victor Orbán to speak at the venue.

97 "Regierungsprogramm 2017-2021," *CDU-CSU*, 2017.

98 *Ibid.*

99 *Ibid.*

100 *Ibid.*

101 Ben Knight, "Germany's CSU returns to far-right political battleground," *Deutsche Welle*, January 4, 2018, <http://www.dw.com/en/germanys-csu-returns-to-far-right-political-battleground/a-42031195> (accessed on May 3, 2018).

To sum up, there is a slight shift in the CSU's discourse on Europe from a "Confederation of independent and autonomous nations/states" towards a more "Europe of the People" or "Confederation of independent and autonomous nations". The main issue diverted from the Euro crisis to the migrant crisis. Solutions to the concerns are now stressed at the state or sub-state level instead of the European level. The tone certainly becomes more Eurosceptic and more conservative. This is explained by the fact that the prominent status of CSU is grounded on consecutive electoral success. AfD's surge in national politics and the decrease of Europhile attitudes among CSU voters present a direct challenge that induced the rightward shift in the party discourse. Most important of all, the next Bavarian state election is approaching in October 2018 and CSU cannot lose the battle at its home ground.

Vastra Gotland – Potential Inorganic Identity?

In Sweden, more than 95,000 registered as asylum-seekers only in 2016 in the Scandinavian country of ten-million population.¹⁰² The country's capital Stockholm was struck by an IS-inspired terrorist attack on 7 April

102 "First instance decisions on asylum applications by type of decision - annual aggregated data," *Eurostat*, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00192&language=en> (accessed on May 20, 2018).

2017. Similarly, the country witnesses the rise of far-right populist political party when Swedish Democrats became the third-largest party in the unicameral Riksdag in the general election in September 2014. Concerning the latter two challenges, Västra Gotäland has not experienced such events directly.

The Swedish case is an exception among the four selected countries. The uniform and homogenous nature of Sweden has shaped its political system. The Swedish political administration has been described as an hourglass; strong central government, impotent counties and regions, and another strong layer of municipalities which implement national policies including the Swedish welfare system.¹⁰³ There has been very little regional identity and interest groups, and local identity is equally non-existent. While there are some debates on regionalization, few political forces actually incarnate this agenda. The Centre Party was once a core supporter of the reform, but later faded as the general political direction incorporates this concept.¹⁰⁴ So the local municipalities possess a lot of competences, i.e. autonomy, which is based on economics and social services. But concerning this article, there is no national regionalist party in Sweden, primarily due to the lack of national regionalist identity that this article deems central to the mobilization and motivation of territorial forces.

103 Malin Stegmann McCallion, "Regionalism in Sweden," *Assembly of European Regions (AER)*, November 2014.

104 Eklund, "Sweden: Federalism in the land of centrally guided regionalization."

The novel Västra Gotäland is engineered by combining three counties under the Regional Pilot Project in July 1997, formally established in 1998, and confirmed a permanent region in 2010.¹⁰⁵ This pioneer region has directly elected assemblies and has competences over regional development and long-term planning, which includes the allocation of EU funds and regional transport infrastructure.¹⁰⁶ This administrative experiment is a result from the European-level development, especially the EU regional policy.¹⁰⁷ The European Integration creates a need for an intermediate level of government responsible for development agenda.¹⁰⁸ Eklund posits that the EU has revived the “vertical dimension of politics back on the Swedish agenda”.¹⁰⁹ The region currently enjoys 325 billion euro benefits from various European supports over the 2014-2020 period, for example; sectorial and structural funds, cohesion policy, and social fund.¹¹⁰ This shows that the region is relatively independent from the central government and possesses ample autonomy.

Västra Gotäland cannot be examined using the same method as the other three case-studies. That is because

105 Västra Gotäland is created along with Skåne. In 2013, Västra Gotäland has the second-largest population after the Swedish capital Stockholm. See Main Stegmann McCallion, “Regionalism in Sweden.”

106 Ibid

107 Ibid

108 Eklund, “Sweden: Federalism in the land of centrally guided regionalization.”

109 Ibid

110 “EU-program,” *Västra Gotäländsregionen*, December 14, 2017, <http://www.vgregion.se/regional-utveckling/verksamhetsomraden/externa-relationer/VastraGotalandiEU/eu-program/> (accessed on May 2, 2018).

there is no national regional identity in the region, not mentioning the entire country. Even though there is the Sjukvårdspartiet Västra Götaland (Healthcare Party) that is based on some territorial platforms, the issue-specific populist party does not have any representation since 2011. Consequently, the rest of this section will discuss the status of the region and its future potentials. Evidences show that the state-led nature of regionalization in Sweden is still a prevailing framework to understand recent developments of the region.

Employing the concept of New Regionalism, Gren¹¹¹ argues that Västra Gotäland presents an example where the state is forced to devolve power under supranational pressures. Greater economic integration erodes the ability of Swedish central government to intervene in local affairs. The region pursues its interests at different levels of decision making, taking advantage of the supranational influence. Remarkably, Västra Gotäland has conducted cross-border cooperation and paradiplomacy, including the presence of four Europe Direct offices in the region.¹¹² This means that the region has a certain level of representation and recognition in the EU although not in the same fashion as the national regionalists. In Gren's study, however, one

111 Gren, "New Regionalism and West Sweden: Change in the Regionalism Paradigm."

112 "Europa Direkt Västra Götaland," *Västra Gotäländsregionen*, April 30, 2018, <http://www.vgregion.se/regional-utveckling/verksamhetsomraden/externa-relationer/VastraGotalandiEU/om-oss/europa-direkt-vastra-gotaland/> (accessed on May 2, 2018).

important element that reflects New Regionalism is absent – regional consciousness.¹¹³ Therefore, Västra Gotäland is inherently a newly founded region whose main interests are economic and development, not identity and cultural.

It is perhaps too soon to judge whether the region could forge its own identity. From preliminary observation, it is unlikely. One reason is that the regionalization debate in Sweden so far has central focus at the municipalities, rather than counties or regions.¹¹⁴ This is seen in the recent decentralization move that gave local authorities more competencies over welfare services and local economic growth issues. Moreover, the Centre Party is still the only political party that has regionalization platform.¹¹⁵ The second reason is that there is no sign of identity building. Documents issued by the Regional Council show no sign of the intention to create regional identity, which is a gruesome and enduring task. Such a project is entirely dependent upon internal forces, which is mostly uninterested in this issue. In turn, the currently non-existent national regionalist identity is instrumental for political mobilization and fundamental for the actors to influence the decision making at different levels.

113 Gren, “New Regionalism and West Sweden: Change in the Regionalism Paradigm.”

114 Eklund, “Sweden: Federalism in the land of centrally guided regionalization.”

115 Ibid.

According to an officer working at Västra Götaland's Brussels Office,¹¹⁶ the people still identify themselves more with the municipalities and Sweden than with the region. This is partly due to the provision of tangible services by the municipalities. Since its creation, there is still no interest groups that seek to directly represent the region's interests at the EU. In terms of status, the officer is in support of more representation at both national and European levels. The region's direct implementation of policies deserves more say in the national decision-making, which would be beneficial to both sides. At the EU, formal channels of direct interest representation available to Västra Götaland are mostly advisory. In general, the working of the region in the EU still represent the larger Swedish society, not exclusively the region. Finally, in relation to migration crisis and terrorist attacks that challenge Europe, the region's strategy towards the EU has not changed. This confirms the unlikelihood of a Västra Götaland identity in the coming years and shows that the regionalism reforms in Sweden is largely state-led.

Comparison – A Pause on Europe

Three national regionalists parties have been examined, along with one regional architecture. It can be seen that under the same categorization of national regionalism,

116 Personal communication via email with a Västra Götaland official in the Brussels Office, May 2018.

there are still great variations in terms of status, aspirations and the vision of Europe.

Comparatively, there is no sudden change in the conceptions of Europe among national regionalists, reflected in their long-term goals. Plaid Cymru still maintains its aim for an independence in Europe through a step-by-step approach. Femu a Corsica – Pè a Corsica continue to curtail the French state through autonomy in a connected Europe. Bavaria's CSU has a slight shift but remains intact on the vision of a confederate form of Europe. This is contrasted to Västra Gotäland which still functions as a state's administrative body.

The effects of the turbulent years, however, redefine their medium-term and immediate goals of national regionalist parties. Plaid Cymru, which has been threatened by Brexit, promises to ensure the Welsh status quo as its top priority. Demands for autonomy, representation and recognition are clear and crucial to the wellbeing and the existence of Wales in time of crisis. Femu a Corsica – Pè a Corsica do not frame their agenda on the current crises in Europe. Instead, the party discourse paints a new era for Corsica under the united Corsican nationalist political coalition. The demands are constitutional, not crisis prevention or mitigation, with the most immediate one being the political dialogue with the central government. Turning to CSU, the party becomes more Eurosceptic in tone and in policies towards Europe. The party still seeks to determine the decision making through state's traditional means, but

at the same time urging more independence from Brussels. The party starts to project ideas of strong sub-state entities, bringing competences back from the EU.

One observation from this development is the parties' adaptations to only one or two challenges that directly affect the region. The party has little or no response to other European distresses elsewhere. The other observation is the tendency for national regionalist forces to reframe its immediate agenda at the state. Plaid Cymru fears the British government's failed negotiation on Brexit. Femu a Corsica – Pè a Corsica strikes the French government to sit at the same table with the Corsican mandate. CSU searches for its opt-outs as Angela Merkel's government continues to pursue generous policies towards migration and integration.

The comparison gives an impression that Europe of Regions concept is ever more fading. Regions divert its energy from European issues to focus on state and sub-state negotiations. In a closer look, one will see that Corsica's diversion of attention is due to its positive rise, a once-in-a-lifetime opportunity for the movement to pressure the state using all its power. However, they do not abandon their networks with the EU. Party policies regarding Europe and international frameworks still endure. Rather, based on current judgment, this is merely a pause for each party to fully concentrate on what is at hand.

Investigating the change in party discourses, the European-level analysis does not suffice. The phenomenon

is better explained by national and regional factors. These internal factors include the party identity, the status, the strategy, the opportunity structures and the electorate. Plaid Cymru sees the unexpected Brexit vote as a bitter desertion of its European opportunity structures. The party cannot seek immediate independence from the UK since the status and influence of the nation is dependent upon the resources and opportunities offered in the UK. The Welsh Party nevertheless reserves its proposals on future ties with the EU due to constraining Brexit vote in Wales. Femu a Corsica – Pè a Corsica agenda at this moment is fundamentally built upon this monumental phenomenon which unites all the main factions of nationalist forces. The party platforms give attention to the renewal of the mandate and strategies to guarantee and hopefully to enlarge this unity of political force. Compromises are made among the regional nationalists but the leaders still keep a firm stance for more autonomy in the political negotiations with Paris. CSU rightward move is best understood by the growing concerns on the rise of the AfD and the shifting of voters' attitude at home due to the perceived foreign threats. The Bavarian party's powerful status is founded on its electoral success. Successive noxious threats within a single Landtag term raise the concerns of securing its votes at home. It must be noted that CSU's reputation has always been its ability to keep Bavaria strong, safe and prosperous.

In the case of Västra Gotäland, European turmoil has done little to the region's perception of Europe. In the

same light, the absence of change can be explained by the lack of local forces and identity which are the main driver of discourse construction. One can suspect that if there were to be a distinct identity of Västergötland, challenges that may disrupt that identity would easily stir agitation among the locals. Or in reversal, that identity could be used as an instrument to mobilize political forces to thwart such challenge.

Therefore, the turbulent years of Europe are indeed a crucial and dynamic period for European national regionalists. There has been a refocus on immediate issues which can be best understood through the position and the power of the national regionalist parties, their changed opportunity structures, their new political strategies and the attitudes of their electorates.

Conclusion

Thirty years after Europe of the Regions, the national regionalists have to temporarily suspend its immediate pursuit of interests through European direct channels. The challenges that rocked Europe have indeed forced the national regionalist parties to rethink their strategy and reframe their primary focus. The party discourses on the EU in general continue to view it in a positive light as a set of opportunity structures that can be used to advance national regionalist interests and identity while pressuring the states to concede to their demands. This, however, is

still largely defined by the parties' baseline status in terms of autonomy, representation and recognition, along with the actual power to determine the decision making both at the capitals and in Brussels. The position and power among national regionalists indeed prove a great variation.

This article has examined the development of party discourses on the actual and the desired Europe in party manifestos and related channels of communication of Plaid Cymru, Femu a Corsica – Pè a Corsica, CSU and also the region of Västra Gotäland. The comparative study shows that despite major challenges that defy Europe altogether, the national regionalist forces concentrate their energy and discourse on the ones that truly affect their respective regions and cause concerns among their respective electorates. In consequence to these deviations, there is a divergence in the party discourse developments. The determining factors for party discourse direction are internal; for Plaid Cymru the immediate threat of Brexit vote, for Femu a Corsica – Pè a Corsica the successful unification of Corsican nationalists, for CSU the rise of AfD and the growing Eurosceptic voters, and for Västra Gotäland the state-led regionalization in Sweden.

The development of these national regionalist forces in the near future will answer these determining questions. Will Plaid Cymru be able to retain its multi-level influences through the EU or will it reframe its demands according to what is left available to Wales? Will Pè a Corsica be able to force the French government to accept its demands or will it risk pursuing its goal unilaterally? Will CSU rightward

move succeed in accommodating the negative attitudes of its voters, or will the new strategy cause tensions and prove unsuccessful? Will there be an emergence of actors seeking to exclusively protect the interests of Västergötland as a first step towards further potentials? Will the general public be in favor of this overall national regionalist direction in the next European Parliament election? Most importantly, it remains to be seen how national regionalist discourse will resume after this pause on Europe.



บทบาทของสหภาพยุโรปและความ รับผิดชอบต่อการจัดการปัญหา ผู้อพยพในช่วง 2015 – ปัจจุบัน

*EU's Role and Responsibility of
Migrant Management 2015 to Present*

ภาวิช อครปรมาคุณ

นักวิชาการอิสระ
กรุงเทพมหานคร

Pavat Akarapremakun

*Independent scholar
Bangkok*

วันที่ส่งบทความ (Received): July 27, 2018

วันที่แก้ไขปรับปรุงบทความ (Revised): October 12, 2018

วันที่ตอบรับบทความ (Accepted): October 22, 2018

บทคัดย่อ

สหภาพยุโรป (European Union) ถือเป็นหนึ่งในตัวแสดงสำคัญในระบบระหว่างประเทศ เนื่องจากความเป็นยักษ์ใหญ่ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง อีกทั้งยังเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ค้ำจุนและส่งเสริมบรรทัดฐานของระเบียบโลก โดยเฉพาะในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เสรีภาพ ประชาธิปไตย ความเท่าเทียม นิติรัฐ นิติธรรม และสิทธิมนุษยชน เพราะฉะนั้นด้วยสถานะเหล่านี้จึงมาพร้อมกับความคาดหวังให้สหภาพยุโรปแสดงบทบาทและความรับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาคยุโรปเอง

การแก้ไขปัญหาผู้อพยพจำนวนมหาศาลที่หลั่งไหลเข้ามาในภูมิภาคยุโรปตั้งแต่ปี 2015 เป็นความท้าทายใหม่ของสหภาพยุโรป เพราะนอกจากจะเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องถึงความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งสหภาพพยายามส่งเสริมบรรทัดฐานในโลกแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทั้งภายในรัฐสมาชิกและสหภาพยุโรปโดยรวม บทความชิ้นนี้ต้องการจะเสนอว่า สหภาพยุโรปควรมีบทบาทนำและความรับผิดชอบในการจัดการปัญหาผู้อพยพเพื่อคงไว้ซึ่งสถานะการเป็นตัวแสดงหลักที่ได้รับความเคารพในเวทีระหว่างประเทศ เนื่องจากสหภาพยุโรปเป็นหนึ่งในตัวแสดงหลักระหว่างประเทศที่ยึดถือและส่งเสริมหลักสิทธิมนุษยชนอย่างเสมอมา โดยถ้าหากสหภาพยุโรปไม่สามารถแก้ไขปัญหาผู้อพยพได้อย่างมีประสิทธิภาพจะส่งผลกระทบต่อบทบาทผู้นำของสหภาพยุโรปในสังคมระหว่างประเทศ อีกทั้งภาพลักษณ์ของความสามารถในบทบาทการจัดการปัญหาของสหภาพในระยะยาว

คำสำคัญ: การจัดการปัญหาอพยพ, สหภาพยุโรป, ความรับผิดชอบ

Abstract

European Union (EU) is one of the most prominent actors in the international arena as it is an economic and political giant. Moreover, EU is also a significant supporter of international norms, particularly human dignity, freedom, democracy, equality, rule of law, and human rights. However, the outstanding status comes with the expectation for EU to have a leading role and responsibility in solving the crisis.

The influx of migrants in 2015 is a formidable challenge for EU to seek for competent management because the issue relates to human-centric norms, which EU supports in international arena. Also, lack of such management might undermine the security of member states and region. This article argues that EU should have the leading role and responsibility in managing and solving the influx of migrants in 2015 in order to maintain its respected status in the international arena since EU is one of the most outstanding organisations who strengthen the human rights. If EU fails to effectively solve the crisis, it might lose the leading role and respect of the international community, thereby posing a question whether EU could be capable of managing the future crisis, particularly when it takes place on its own territory.

Keywords: migrant management, European Union, responsibility

สหภาพยุโรป (European Union)¹ ถือเป็นหนึ่งในตัวแสดงและผู้เล่นที่สำคัญในระบบระหว่างประเทศ เนื่องจากความเป็นยักษ์ใหญ่ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง อีกทั้งยังเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ค้ำจุนและส่งเสริมบรรทัดฐาน (normative) ของระเบียบโลก โดยเฉพาะในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (human dignity) เสรีภาพ (freedom) ประชาธิปไตย (democracy) ความเท่าเทียม (equality) นิติรัฐนิติธรรม (rule of law) และสิทธิมนุษยชน (human right)² เพราะฉะนั้นด้วยสถานะเหล่านี้จึงมาพร้อมกับความคาดหวังให้สหภาพยุโรปแสดงบทบาทและความรับผิดชอบโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาคยุโรปเอง อย่างคำกล่าวอันโด่งดังของนักปรัชญาชาวฝรั่งเศส วอลแตร์ (Voltaire) ที่ว่า “อำนาจที่ยิ่งใหญ่มาพร้อมกับความรับผิดชอบอันยิ่งใหญ่”

1 สหภาพยุโรปนั้นมีจุดกำเนิดมาจากการรวมตัวกันของประเทศแรกเริ่มในภูมิภาคยุโรป 6 ประเทศได้แก่ ฝรั่งเศส เยอรมนีตะวันตก (ต่อมาเกิดการรวมชาติจึงเรียกว่า เยอรมนี) อิตาลี เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ และลักเซมเบิร์ก ที่ต่างต้องการเห็นความเป็นหนึ่งเดียวกันของยุโรป หลังจากผ่านประสบการณ์สงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเริ่มแรกเกิดจากก่อตั้ง ประชาคมถ่านหินและเหล็กแห่งยุโรป (European Coal and Steel Community: ECSC) ซึ่งเกิดขึ้นในปี 1951 ตามสนธิสัญญาปารีส (Treaty of Paris) ECSC ได้พัฒนาเรื่อยมาจนเข้าสู่ยุคประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community: EEC) ในปี 1958 ตามสนธิสัญญาแห่งโรม (Treaty of Rome) และพัฒนาต่อมาเป็น ประชาคมยุโรป (Economic Communities: EC) ในปี 1965 อย่างไรก็ตามกลไกของ EC ยังมีข้อจำกัดบางประการที่ทำให้แรงงาน บริการ และทุนไม่สามารถเคลื่อนที่ได้อย่างเสรี ภาคเอกชนจึงร่วมมือกันผลักดันให้เกิดการจัดตั้งสนธิสัญญาก่อตั้งยุโรปตลาดเดียว (Single Market/Single European Act: SEA) ในปี 1992 ซึ่งถือเป็นการฟื้นฟูบูรณาการยุโรปอีกครั้งตั้งแต่การลงนามสนธิสัญญาแห่งโรม ความพยายามในการบูรณาการ (integration) ได้ดำเนินเรื่อยมาจนกระทั่งในปี 1991 ซึ่งเป็นหมุดหมายสำคัญที่เกิดขึ้น สนธิสัญญามาสทริกซ์หรือสนธิสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรป (European Union: EU) ซึ่งต่อมาได้พัฒนาไปสู่องค์กรระหว่างประเทศระดับเหนือรัฐ (supra-national organization) ที่บูรณาการการเมือง เศรษฐกิจ สังคมเข้าด้วยกัน อีกทั้งในหลายประเทศได้มีการใช้สกุลเงินยูโร (Euro) ร่วมกัน จนกระทั่งในปัจจุบันสหภาพยุโรปได้ขยายสมาชิกจนมีทั้งหมด 28 ประเทศ โปรตุเกส ฌีร์ซันท์ คุณมาต (2559), *เอกสารคำสอน ราชวิชา 2402351 นโยบายต่างประเทศของกลุ่มประเทศในยุโรป*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), ตอนที่ 4.

2 “Goals and values of the EU,” *European Union*, April 29, 2017, https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en (accessed on March 10, 2018).

การแก้ไขปัญหาคือผู้อพยพจำนวนมากที่หลั่งไหลเข้ามาในภูมิภาคยุโรปตั้งแต่ปี 2015 เป็นความท้าทายใหม่ของสหภาพยุโรปถึงมาตรการที่จะใช้ในการแก้ไขเรื่องนี้ เพราะปัญหานี้ส่งผลกระทบต่อหลายประเทศและบั่นทอนความมั่นคงทั้งภายในรัฐสมาชิกและสหภาพยุโรปโดยรวม ความสลับซับซ้อนของปัญหาทำให้การแก้ไขปัญหาคด้วยตัวแสดงเพียงแค่รัฐใดรัฐหนึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ ดังนั้นสหภาพยุโรปควรสร้างมาตรการแก้ไขและระบบการจัดการปัญหาบนฐานความเป็นหนึ่งเดียวกันและความรับผิดชอบร่วมกัน (unity and shared responsibility) เพราะความเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีลักษณะคล้ายกับองค์กรระดับเหนือรัฐของสหภาพยุโรป (supra-national organization) ที่บูรณาการการเมือง เศรษฐกิจ สังคมเข้าด้วยกันจากประเทศสมาชิกแรกเริ่มเพียง 6 ประเทศ จนกระทั่งในปัจจุบันสหภาพยุโรปได้ขยายสมาชิกจนมีทั้งหมด 28 ประเทศ³ รวมทั้งมีการใช้นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน (Common Foreign and Security Policy: CFSP) และนโยบายความมั่นคงและการป้องกันร่วมกัน (Common Security and Defence Policy: CSDP) ทำให้สหภาพยุโรปมีลักษณะพิเศษ (sui generis) ซึ่งมีขีดความสามารถ ศักยภาพ และเครื่องมือเครื่องมือในการแก้ไขปัญหานี้ได้ อีกทั้งสหภาพยุโรปยังเป็นหนึ่งในองค์กรที่ให้การรับรอง Refugee Convention ตั้งแต่ปี 1951 ซึ่งนิยามความหมายของคำว่า “ผู้ลี้ภัย” เพื่อร่างและกำหนดสิทธิคุ้มครองทางกฎหมายแก่บุคคลดังกล่าว โดยมีหลักการสำคัญว่าจะไม่ส่งบุคคลเหล่านั้นกลับหากประเทศต้นทางไม่ปลอดภัย อีกทั้งสหภาพยุโรปยังรับรองหลักการความรับผิดชอบในปกป้อง (Responsibility to Protect: RtoP/R2P) ที่ถูกพัฒนาโดยสหประชาชาติตั้งแต่ปี 2005

3 ปัจจุบันสหภาพยุโรปมีรัฐสมาชิกจำนวน 28 ประเทศ ประกอบไปด้วย ออสเตรีย เบลเยียม บัลแกเรีย โครเอเชีย ไซปรัส สาธารณรัฐเช็ก เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ อิตาลี ลัตเวีย ลิทัวเนีย ลักเซมเบิร์ก มอลตา เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ โปรตุเกส โรมาเนีย สโลวาเกีย สโลวีเนีย สเปน สวีเดน และสหราชอาณาจักร โดยมีศูนย์กลางการบริหารอยู่ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม

เพื่อให้ความช่วยเหลือและป้องกันการสูญเสียในกรณีที่รัฐบาลของรัฐนั้น ๆ ไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ บทความชิ้นนี้จึงต้องการจะเสนอว่า สหภาพยุโรปควรมีบทบาทนำและความรับผิดชอบในการจัดการปัญหาผู้อพยพเพื่อคงไว้ซึ่งสถานะการเป็นตัวแทนหลักที่ได้รับความเคารพในเวทีระหว่างประเทศ เนื่องจากสหภาพยุโรปเป็นหนึ่งในตัวแทนหลักระหว่างประเทศที่ยึดถือและส่งเสริมหลักสิทธิมนุษยชนอย่างเสมอมา โดยถ้าหากสหภาพยุโรปไม่สามารถแก้ไขปัญหาผู้อพยพได้อย่างมีประสิทธิภาพจะส่งผลกระทบต่อบทบาทผู้นำของสหภาพยุโรปในสังคมนระหว่างประเทศ อีกทั้งภาพลักษณ์ของความสามารถในบทบาทการจัดการปัญหาของสหภาพในระยะยาว

ในส่วนแรกของบทความจะอธิบายถึงประวัติความเป็นมาของปัญหาผู้อพยพที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2015 ส่วนที่สองจะยืนยันสหภาพยุโรปในฐานะตัวแทนที่ควรมีบทบาทนำและความรับผิดชอบต่อการจัดการปัญหาเรื่องนี้ ส่วนที่สามจะอธิบายถึงนโยบายและกลไกการจัดการปัญหาข้างต้นของสหภาพยุโรปตั้งแต่ปี 2015 ถึงปัจจุบัน ส่วนที่สี่จะกล่าวถึงบทเรียนและผลลัพธ์ของนโยบายการแก้ไขปัญหาของสหภาพยุโรปจากบทก่อนหน้า และส่วนที่ห้าส่วนสุดท้ายคือบทสรุป

1. ปัญหาผู้อพยพที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2015

ในบทนี้ผู้เขียนจะแบ่งแยกเป็น 2 ประเด็นคือ ประเด็นแรกคือการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องต่อการใช้คำศัพท์ในประเด็นเรื่องผู้อพยพและผู้ลี้ภัย และประเด็นที่สองจะอธิบายถึงประวัติความเป็นมาพอสังเขปของปัญหาผู้อพยพตั้งแต่ปี 2015

การสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องต่อการใช้คำศัพท์ในประเด็นเรื่องผู้ อพยพและผู้ลี้ภัย

การใช้คำศัพท์ในแวดวงเรื่องการอพยพมีความสลับซับซ้อน และหลายคำมักถูกใช้อย่างสลับสับเปลี่ยนกัน ทั้งที่จริงแล้วมีความหมาย และนัยยะในเรื่องการได้รับความคุ้มครองต่างกัน ดังนั้นผู้เขียนจึงมีความ จำเป็นจะต้องอธิบายความหมายของคำศัพท์ดังต่อไปนี้ โดยความหมาย เหล่านี้ถูกนิยามจากองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้าย ถิ่นฐาน (International Organization of Migration: IOM)⁴

Migration (การอพยพ) หมายถึง การเคลื่อนย้ายของคน/กลุ่ม คนจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง โดยอาจเป็นการเคลื่อนย้ายภายในรัฐหรือ ระหว่างรัฐ การอพยพหมายถึงผู้ลี้ภัย ผู้พลัดถิ่น หรือผู้อพยพจาก สาเหตุทางเศรษฐกิจ การย้ายตามครอบครัว หรือสาเหตุอื่น ๆ

Forced migration (การถูกบังคับอพยพ) หมายถึง การเคลื่อน ย้ายซึ่งมีสาเหตุจากการถูกบังคับที่เป็นภัยคุกคามต่อชีวิตและความ เป็นอยู่ โดยอาจจะมาจากภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือเหตุจากมนุษย์ เช่น การเคลื่อนย้ายของผู้ลี้ภัยหรือผู้พลัดถิ่นภายในที่มาจากสาเหตุภัย ธรรมชาติ ภัยจากสารเคมี นิวเคลียร์ หรือโครงการพัฒนาต่าง ๆ

Internally Displaced Person/IDP (ผู้พลัดถิ่นภายใน) หมายถึง คนหรือกลุ่มคนที่ถูกบังคับหรือเต็มใจที่จะย้ายออกจากถิ่นที่อยู่อาศัย เดิมไปยังสถานที่ใหม่ภายในรัฐนั้น ๆ โดยสาเหตุอาจมาจากความขัดแย้ง ความรุนแรง การละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือ ภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาติ หรือมนุษย์

4 IOM ก่อตั้งขึ้นในปี 1951 เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทในประเด็นการโยก ย้ายถิ่นฐานซึ่งทำงานใกล้ชิดกับหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานระหว่างรัฐ และหน่วยงานที่ไม่ใช่ รัฐ ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกทั้งหมด 169 ประเทศและมีประเทศผู้สังเกตการณ์ 8 ประเทศ โดยมีสำนักงานอยู่ประเทศทั่วโลก กว่า 100 ประเทศ พันธกิจของ IOM คือการส่งเสริมให้การ ย้ายถิ่นฐานตั้งอยู่บนหลักมนุษยธรรม โดย IOM จะให้ความช่วยเหลือและคำแนะนำต่าง ๆ

Migrant (ผู้อพยพ) หมายถึง ผู้ย้ายถิ่นออกจากถิ่นที่อยู่เดิมไป
ยังอีกที่หนึ่ง โดยอาจเป็นการเคลื่อนย้ายภายในรัฐหรือระหว่างรัฐ โดย
ไม่เกี่ยวข้องหรือคำนึงถึงสถานะทางกฎหมาย ความสมัครใจ สาเหตุของ
การอพยพ และช่วงระยะเวลาที่จะไปอาศัย ณ สถานที่แห่งใหม่

Refugee (ผู้ลี้ภัย) หมายถึง ผู้ที่หลีกเลี่ยงหนีออกจากประเทศตาม
สัญชาติเดิมเนื่องจาก “ความกลัวจากการโดนทำร้าย” ซึ่งอาจมาจาก
เหตุผลทางเชื้อชาติ ศาสนา ชาติพันธุ์ หรือความขัดแย้งทางการเมือง
โดยสถานะผู้ลี้ภัยจะถูกรับรองจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่ง
สหประชาชาติ (The United Nations High Commissioners for
Refugees: UNHCR) และจะได้รับสถานะพลเมืองอย่างถูกต้องตาม
กฎหมายก็ต่อเมื่อประเทศที่สามหรือประเทศปลายทาง (destination
country) ให้การสถานะความเป็นพลเมือง (citizenship) นอกจากนี้ถ้า
หากยังอยู่ในช่วงรอสถานะผู้ลี้ภัยจะเรียกกลุ่มคนเหล่านี้ว่า ผู้ขอลี้ภัย/ผู้
แสวงหาที่พักพิง (Asylum Seeker)

Irregular migration (การอพยพแบบไม่ปกติ) การเคลื่อนย้าย
ที่ไม่ได้เกิดขึ้นตามบรรทัดฐานระหว่างประเทศผู้ส่ง ประเทศระหว่าง
ทาง และประเทศผู้รับ ซึ่งส่วนใหญ่มักเกิดจากปัญหาการไม่มีเอกสาร
เอกสารไม่ครบ หรือไม่ถูกต้อง โดยการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นการแยกความ
แตกต่างจากกรณี กลุ่มผู้ลักลอบเข้าเมือง (Illegal Migration)

Relocation (การย้ายถิ่น) หมายถึง การเคลื่อนย้ายบุคคล/
กลุ่มคนที่ได้รับการคุ้มครองจากประเทศใดประเทศหนึ่งแล้วเคลื่อนย้าย
ไปยังอีกประเทศหนึ่งซึ่งบุคคล/กลุ่มคนเหล่านี้ยังคงได้รับสิทธิดังกล่าว
เช่นเดิม

Resettlement (การตั้งถิ่นฐานใหม่) หมายถึง การเคลื่อนย้าย
บุคคล/กลุ่มคนที่ยังไม่รับการคุ้มครองจากประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่
จำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองระหว่างประเทศไปยังประเทศที่ยอมรับ
อาจเนื่องจากเหตุผลทางมนุษยธรรม

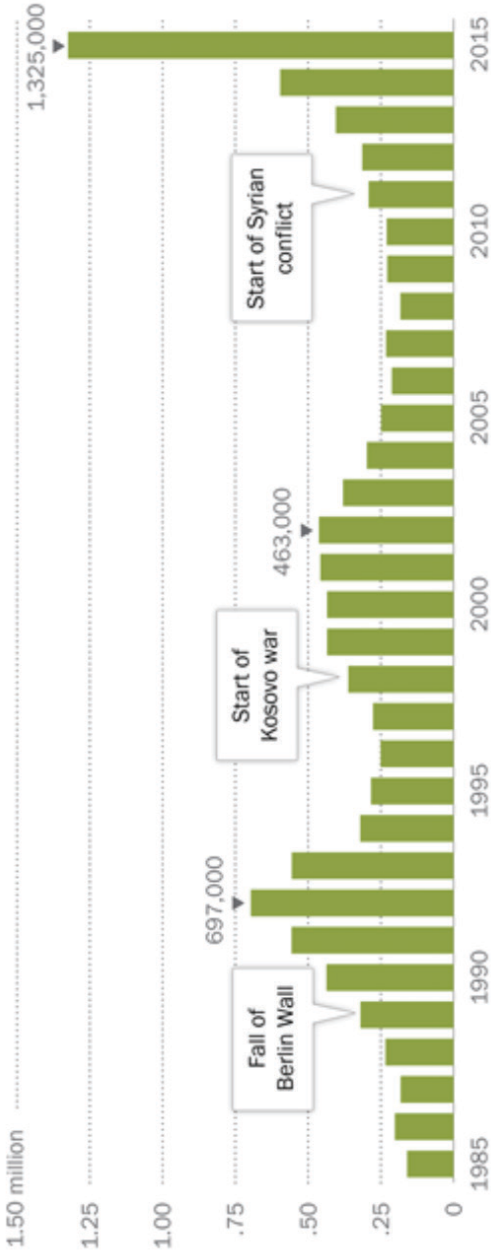
เพราะฉะนั้น ในแง่ของคำว่า “การอพยพ” หมายรวมถึงทั้งใน ส่วน “ผู้อพยพ” และ “ผู้ลี้ภัย” ขณะที่คำว่า “ผู้อพยพ” และ “ผู้ลี้ภัย” จะมีนัยยะความหมายแตกต่างกันเนื่องจาก “ผู้อพยพ” อาจหมายรวมถึงคนที่อพยพเข้ามาเนื่องด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ การหางานทำ หรือ ความเป็นอยู่ที่ดีกว่า ฯลฯ เข้าไปด้วย ขณะที่ “ผู้ลี้ภัย” มีความหมาย เฉพาะเจาะจงถึงคนที่หนีออกมาเนื่องด้วยเหตุผล “ความกลัว” ซึ่งเป็น ภัยคุกคามต่อชีวิตไม่ว่าจะมาจากเหตุสงคราม เชื้อชาติ ศาสนา หรือภัย การเมือง ฯลฯ ซึ่งจะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายระหว่างประเทศ เท่านั้น

ด้วยเหตุนี้บทความฉบับนี้จะใช้คำว่า “ผู้อพยพ” ซึ่งหมายรวม ผู้ลี้ภัยเข้าไปด้วยเพราะบางครั้งสหภาพยุโรปไม่สามารถแยกกลุ่มผู้ลี้ภัย ที่เข้ามาเนื่องด้วยเหตุความกลัวและกลุ่มผู้อพยพที่สวมรอยเข้ามาได้ เนื่องจากหลายครั้งผู้อพยพแฝงตัวเข้ามาในฐานะผู้ลี้ภัยเพื่อโอกาส ทางการงาน การเรียน หรือความเป็นอยู่ที่ดีกว่า ดังนั้นสหภาพยุโรปจึง จำเป็นที่ต้องสร้างมาตรการที่ครอบคลุมและดูแลการจัดการทั้งหมดเพื่อ รับมือกับสถานการณ์ที่สามารถเกิดขึ้นได้ในทุกกรณี

ประวัติความเป็นมาพอสังเขปของปัญหาผู้อพยพตั้งแต่ปี 2015

การอพยพเข้ามาสหภาพยุโรปในปี 2015 ถือเป็นการอพยพ ครั้งใหญ่ที่สุดตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งมีผู้อพยพเข้ามา ประมาณ 1.3 ล้านคน⁵ แรงกดดันและสถานการณ์ภายในประเทศคือ สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการอพยพดังกล่าว เช่น ในกรณีของซีเรียซึ่งเป็น ประเทศที่ผู้ลี้ภัยเข้ามาในยุโรปมากที่สุดเพราะสงครามกลางเมืองที่

5 Phillip Connor, “Number of Refugees to Europe Surges to Record 1.3 Million in 2015,” *Pew Research Center*, August 2, 2016, <http://www.pewglobal.org/2016/08/02/number-of-refugees-to-europe-surges-to-record-1-3-million-in-2015/> (accessed on May 10, 2018).



แผนภูมิที่ 1: จำนวนผู้แสวงหาที่พักพิงที่สมัครขอลี้ภัยในรัฐสมาชิกสหภาพยุโรป 28 ประเทศ นอร์เว และสวิตเซอร์แลนด์

รายปี ระหว่างปี 1985 - 2015

(อ้างอิง Pew Research Center)

เกิดขึ้นมาตั้งแต่ปี 2011 ขณะที่ประเทศอื่น ๆ เช่น ออสเตรเลีย อิตาลี กรีซ สเปน อิตาลี กรีซ โปแลนด์ อังกฤษ ฯลฯ ได้อพยพเข้ามาด้วยเหตุผลที่แตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นเหตุผลทางการเมือง สงคราม ความยากจน การย้ายตามครอบครัว หรือการแสวงหาโอกาสที่ดีกว่า

นอกจากนี้การที่ผู้อพยพลี้ภัยยุโรปเป็นปลายทางมาจากปัจจัยหลายประการ เช่น ความเป็นอยู่ที่ดีกว่า โอกาสในการหางาน ทำหน้าที่เปิดรับผู้อพยพของสหภาพ และโดยเฉพาะเหตุผลทางภูมิศาสตร์ที่อยู่ใกล้กับประเทศต้นทาง โดยกลุ่มคนเหล่านี้เข้ามาจากช่องทางทั้งทางบกและทางทะเล โดยช่องทางที่นิยมมากที่สุดคือ ตอนบนของทะเลเมดิเตอร์เรเนียนซึ่งในปี 2015 มีจำนวนมากถึง 1,011,700 คน ขณะที่ช่องทางบกเข้ามาจากทางตุรกีผ่านบัลแกเรียและกรีซมีเพียง 34,900 คน⁶ นอกจากนี้ประเทศหน้าด่าน (Frontline Country) ที่ได้รับผลกระทบก่อนประเทศอื่น ๆ ได้แก่ สเปน อิตาลี กรีซ โปแลนด์ อังกฤษ ฯลฯ

2. สหภาพยุโรปในฐานะเป็นตัวแสดงหลัก มีความรับผิดชอบ และมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหา

ปัญหาผู้อพยพเข้ามาในสหภาพยุโรปซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ลี้ภัยตั้งแต่ปี 2015 นั้น ได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของสหภาพซึ่งก่อให้เกิดการกลับมาทบทวนและสร้างมาตรการการรับมือในระดับภูมิภาค เนื่องจากการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า ไม่มีรัฐใดรัฐหนึ่งสามารถแก้ไขปัญหาผู้อพยพได้เพียงลำพังเพราะปัญหานี้ส่งผลกระทบเป็นวงกว้างโดยก้าวข้าม

6 “Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts,” BBC, March 4, 2016, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911> (accessed on April 30, 2018).

เส้นพรมแดนของรัฐสมาชิกเพียงรัฐใดรัฐหนึ่ง โดยผู้เขียนจะแบ่งแยก
เนื้อหาบทนี้ออกเป็นสามประเด็นคือ ประเด็นที่หนึ่งคือ การยืนยัน
สหภาพยุโรปในฐานะตัวแสดงหลักในการแก้ไขปัญหา ประเด็นที่สอง
คือ การยืนยันว่าสหภาพยุโรปมีความรับผิดชอบต่อการจัดการปัญหา
เรื่องนี้ และประเด็นที่สามคือ การยืนยันว่าสหภาพยุโรปมีศักยภาพใน
การแก้ไขปัญหาผู้อพยพ

การยืนยันสหภาพยุโรปในฐานะตัวแสดงหลัก

สหภาพยุโรปซึ่งมีลักษณะพิเศษ (sui generis) เป็นองค์การ
ระหว่างประเทศระดับเหนือรัฐที่บูรณาการมิติทางการเมือง เศรษฐกิจ
และสังคมเข้าด้วยกัน โดยเริ่มต้นมาจากแนวคิด Neo-Functionalism
หรือการยึดภารกิจเฉพาะด้วยการเลือกทรัพยากรบางประเภทไปให้
องค์กรกลางดูแลและผสมผสานกับแนวคิด Federalism หรือสหพันธรัฐ
นิยมที่ถ่ายอำนาจอธิปไตยของประเทศส่วนหนึ่งไปให้รัฐบาลกลาง⁷ การ
บูรณาการดังกล่าวอาศัยกลไกหลายประการเป็นตัวขับเคลื่อนเพื่อ
ทำให้เกิดความเป็น “องค์กรเหนือรัฐ” เช่น สภายุโรป (European
Parliament) คณะมนตรียุโรป (European Council) คณะมนตรีแห่ง
สหภาพยุโรป (The Council of the European Union) และคณะ
กรรมาธิการยุโรป (European Commission) ฯลฯ นโยบายที่ออกมา
จากกลไกเหล่านี้จะส่งผลให้รัฐสมาชิกทั้ง 28 รัฐ⁸ ปฏิบัติตามผ่านวิธีการ
บังคับ (coercion) แรงกดดันจากปทัสถานและข้อจำกัด (normative

7 ณัฐนันท์ คุณมาศ, เอกสารคำสอน วิทยานิพนธ์ 2402351 นโยบายต่างประเทศของกลุ่ม
ประเทศในยุโรป, พิมพ์ครั้งที่ 3 (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), ตอนที่ 6.

8 ปัจจุบันสหภาพยุโรปมีรัฐสมาชิกจำนวน 28 ประเทศ ประกอบไปด้วย ออสเตรีย เบลเยียม
บัลแกเรีย โครเอเชีย ไซปรัส สาธารณรัฐเช็ก เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี
กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ อิตาลี ลัตเวีย ลิทัวเนีย ลักเซมเบิร์ก มอลตา เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์
โปรตุเกส โรมาเนีย สโลวาเกีย สโลวีเนีย สเปน สวีเดน และสหราชอาณาจักร โดยมีศูนย์กลาง
การบริหารอยู่ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม

pressure and limitation) การแข่งขันแบบคัดเลือกและควบคุมกำกับ (competitive selection/ regulatory competition) และการวางกรอบจากสหภาพยุโรป (framing)⁹ กล่าวคือ การตัดสินใจต่อทางออกของปัญหาได้ปัญหาหนึ่งของสหภาพหลายครั้งจะทำให้รัฐสมาชิกมีการเคลื่อนตัวพร้อมกันอย่างเป็นองค์ภาพ เพราะรัฐสมาชิกจะร่วมกันสร้างและหาทางออกของปัญหาจนเกิดเป็นนโยบายระดับสหภาพที่จะส่งผลต่อแนวพฤติกรรมของรัฐสมาชิกด้วยเช่นกันตามทฤษฎี social constructivism ซึ่งหมายถึงการส่งผลต่อกันและกันอย่างต่อเนื่อง (mutually constituted)¹⁰ ถึงแม้ว่าสหภาพยุโรปจะเป็นตัวกลางในการแก้ไขปัญหา แต่ในบางครั้งก็เกิดอุปสรรคขึ้นบ้างเพราะแนวคิดดั้งเดิมเรื่องการหวงแหนอำนาจอธิปไตย (sovereignty)

อย่างไรก็ตาม ปฏิเสธไม่ได้ว่าสหภาพยุโรปถือเป็นตัวแสดงหลักในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นข้ามพรมแดนรัฐใดรัฐหนึ่งโดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นภายในสหภาพยุโรปเองอย่างปัญหาผู้อพยพซึ่งสอดคล้องกับประเด็นที่ Fraser Cameron เสนอไว้ว่าในระบบระหว่างประเทศนั้นสามารถมีตัวแสดงได้หลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นองค์การระหว่างประเทศ บริษัทข้ามชาติ และสื่อนานาชาติ¹¹ แนวคิดดังกล่าวสะท้อนถึงบริบทการเมืองโลกที่เปลี่ยนไปจากในอดีตที่ตัวแสดงหลักระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่คือ รัฐชาติ (nation-state) แต่ในปัจจุบันปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศไม่ได้มีเพียงแต่เรื่องความมั่นคงแบบดั้งเดิม (traditional security issue) เช่น สมดุลทางอำนาจของโลก (balance of power) การสร้างอำนาจทางทหาร (military build-up) การหวงแหนอำนาจอธิปไตย (the absolute

9 ฌูร์นันท์ คุมมาต, “ทฤษฎีในการศึกษาสหภาพยุโรป: จากบูรณาการนโยบายทางเลือกและกระบวนการยุโรปวิวัฒน์,” *วารสารสังคมศาสตร์* 42, 1 (2005): 149-151.

10 Charlotte Bretherton and John Vogler, *The European Union As a Global Actor* (Routledge, 2006), 21-23.

11 Fraser Cameron, *An Introduction to European Foreign Policy* (Routledge, 2007), 14.

sovereignty of the nation state) ฯลฯ แต่ได้พัฒนาไปสู่ปัญหาความมั่นคงแบบใหม่ (non-traditional security issue: NTS) เช่น ภัยก่อการร้าย ความอดอยาก โรคระบาด รวมทั้งการอพยพ ฯลฯ ซึ่งมีความสลับซับซ้อนไม่แพ้กันและมักข้ามพรมแดนจำกัดเส้นพรมแดนเพียงรัฐใดรัฐหนึ่ง เหตุนี้เองตัวแสดงรัฐชาติแบบดั้งเดิมเพียงลำพังจึงไม่อาจแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมดและต้องอาศัยตัวแสดงระหว่างประเทศอื่น ๆ เข้ามาช่วยเหลือเพื่อให้การแก้ไขปัญหาสามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุม ดังเช่นในกรณีนี้เองจึงทำให้สหภาพยุโรปจำเป็นต้องมีบทบาทในฐานะตัวแสดงหลักในการแก้ไขปัญหา

การยืนยันว่าสหภาพยุโรปมีความรับผิดชอบต่อการจัดการปัญหานี้

ผู้เขียนจะอธิบายถึงที่มาดังกล่าวด้วยเหตุผลสามประการดังต่อไปนี้

ประการแรก สหภาพยุโรปมีความรับผิดชอบต่อการอพยพเหล่านี้เนื่องจากผู้อพยพมีจุดปลายทางเข้ามาในประเทศสมาชิก ไม่ว่าจะสาเหตุจะเพราะทำที่ที่เป็ตรับของสหภาพยุโรปเองหรือเหตุผลทางภูมิศาสตร์ที่อยู่ใกล้กับประเทศต้นทาง ฯลฯ หลายครั้งการอพยพจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งเต็มไปด้วยความเสี่ยงและอันตรายซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียต่อร่างกายและชีวิต โดยจากรายงานขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานรายงานว่าในปี 2015 มีผู้เสียชีวิตจากการอพยพผ่านเส้นทางทะเลเมดิเตอร์เรเนียนสูงถึง 3,771 คน¹² ดังนั้นจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่สหภาพยุโรปจะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อการลี้ภัยเข้ามาของผู้อพยพด้วย

12 “IOM Counts 3,771 Migrant Fatalities in Mediterranean in 2015,” *International Organization for Migration*, May 1, 2016, <https://www.iom.int/news/iom-counts-3771-migrant-fatalities-mediterranean-2015> (accessed on April 30, 2018).

ประการที่สอง สหภาพยุโรปยังเป็นหนึ่งในองค์กรที่ให้การรับรอง Refugee Convention ตั้งแต่ปี 1951 ซึ่งได้นิยามความหมายของคำว่า “ผู้ลี้ภัย” เพื่อเป็นกรอบการปฏิบัติที่พึงประสงค์และกำหนดสิทธิคุ้มครองทางกฎหมายซึ่งมีหลักการสำคัญว่าจะไม่ส่งบุคคลเหล่านั้นกลับหากประเทศต้นทางยังไม่ปลอดภัย โดยมีองค์กรอย่าง UNHCR เป็นหน่วยงานหลักที่ช่วยดูแล รักษา และปกป้อง และข้อกำหนดในปี 1967 เป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อคุ้มครองไว้ซึ่งสิทธิของผู้ลี้ภัย

ประการที่สาม สหภาพยุโรปเป็นหนึ่งในองค์กรระหว่างประเทศที่ให้การรับรองหลักการความรับผิดชอบในการปกป้อง (Responsibility to Protect: RtoP/R2P) ผ่านรัฐสมาชิก คณะมนตรีสหภาพยุโรป และคณะกรรมการ เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2005 ซึ่งปรากฏอยู่ในเอกสาร The European Consensus on Development ฉบับปี 2005 มาตราที่ 37 ซึ่งกล่าวไว้ว่า “สหภาพยุโรปสนับสนุนหลักการความรับผิดชอบในการปกป้อง พวกเราไม่สามารถทนต่อการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมสงคราม การกำจัดชาติพันธุ์ และอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ หรือการกระทำใด ๆ ที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนและกฎหมายระหว่างประเทศ สหภาพยุโรปจะสนับสนุนบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ เพื่อคงไว้ซึ่งสันติภาพ ความปลอดภัย รวมทั้งการประสานความร่วมมือเพื่อป้องกันความขัดแย้งในอนาคต”¹³

หลักความรับผิดชอบในการปกป้องเริ่มต้นขึ้นเมื่อประเทศสมาชิกให้การรับรองในการประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติเมื่อปี 2005 โดยหลักการดังกล่าวมีเพื่อแสวงหาทางออกในกรณีที่เกิดภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงของประชาชน โดยถือเป็นการพัฒนาหลักการแทรกแซงด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Intervention) ที่ให้สิทธิแก่ประชาคมระหว่างประเทศในการแทรกแซงวิกฤตการณ์ภายในของรัฐนั้น ๆ ในกรณีที่รัฐนั้นไม่สามารถปกป้อง

13 “Europe,” *International Coalition for the Responsibility to Protect*, <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/europe> (accessed on April 30, 2018).

ประชาชนจากอาชญากรรมร้ายแรงได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หลักความรับผิดชอบในการปกป้องได้ดีความและขยายความสำคัญของอำนาจอธิปไตยว่าไม่ได้เป็นเรื่องของสิทธิที่รัฐบาลพึงมีเท่านั้น แต่หมายรวมถึงความรับผิดชอบในการปกป้องประชาชนของตนเองด้วย¹⁴ โดยเหตุการณ์ร้ายแรงที่สามารถอาศัยหลักความรับผิดชอบในการปกป้องได้ มี 4 ประการคือ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (genocide) อาชญากรรมสงคราม (war crimes) การกำจัดชาติพันธุ์ (ethnic cleansing) และอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ (crimes against humanity) อย่างไรก็ตามหลักความรับผิดชอบในการปกป้องมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ อธิปไตยของรัฐ ความอ่อนไหวทางการเมือง และความชอบธรรมในการปฏิบัติซึ่งมีความละเอียดอ่อนและต้องอาศัยการตีความโดยรอบคอบ นอกจากนี้หลักการเรื่องนี้นั้นไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่นิยามของการเข้าแทรกแซงโดยการใช้กำลังหรือทหาร (coercive or military intervention) เท่านั้น แต่ยังมีมิติที่ไม่ใช้กำลังและความรุนแรง (non-coercive and non-violent method) ซึ่งบทความชิ้นนี้จะหมายรวมถึงมิติที่สองเท่านั้น กล่าวคือ สหภาพยุโรปสามารถแสดงความรับผิดชอบและให้ความช่วยเหลือโดยการสร้างกลไกหรือวิธีการจัดการปัญหาในกรณีที่รัฐสมาชิกที่ไม่สามารถรับมือการล้นไหลของผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยจำนวนมากมายมหาศาลอันเนื่องจากประเทศต้นทางประสบกับปัญหาใดปัญหาหนึ่งจาก 4 ประการดังที่กล่าวไปได้ เช่น ในกรณีสงครามกลางเมืองซีเรียที่เป็นหนึ่งในสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดจำนวนผู้อพยพจำนวนมากเข้ามาในสหภาพยุโรปในปี 2015 หลักความรับผิดชอบในการปกป้องเหล่านี้คืออีกหนึ่งเหตุผลที่ทำให้สหภาพยุโรปมีความจำเป็นและความรับผิดชอบที่จะปกป้องผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้ามาในสหภาพยุโรป

14 “หลักความรับผิดชอบในการปกป้อง ‘Responsibility to Protect (RtoP),’” *SSC Weekly* 33/56, May 27, 2013, http://www.sscthailand.org/uploads_ssc/033-SWF%20P033%2027May-2%20june%202013%20-%20Copy.pdf (accessed on April 30, 2018).

การยืนยันว่าสหภาพยุโรปมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาผู้อพยพ

นอกจากสหภาพยุโรปเป็นตัวแสดงหลักและมีความรับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหาผู้อพยพแล้ว สหภาพยุโรปยังมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหา กล่าวคือ สหภาพยุโรปได้พยายามขยายขีดความสามารถของตนโดยแบ่งออกเป็นสองประการคือ ประการแรกสหภาพยุโรปเร่งสร้างและปรับปรุงมาตรการการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ และประการที่สองสหภาพยุโรปได้มุ่งขยายความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับตัวแสดงอื่น ๆ

ประการแรก สหภาพยุโรปเร่งสร้างและปรับปรุงมาตรการการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบซึ่งประกอบไปด้วยแผนงานสี่ประการ¹⁵

มุ่งสร้างแผนปฏิบัติการ คือ การออกแบบ สร้าง และเตรียมแผนปฏิบัติการ (action plan) ในกรณีที่รัฐสมาชิกขอความช่วยเหลือ ไม่ว่าจะเป็นด้านผู้เชี่ยวชาญ อุปกรณ์การช่วยเหลือ หรืออื่น ๆ

จัดสรรงบประมาณ คือ การที่สหภาพยุโรป รัฐสมาชิก ภาคประชาชนสังคม และองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ เช่น สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน ฯลฯ ช่วยกันระดมทุนและทำให้แผนปฏิบัติการที่วางไว้สำเร็จลุล่วง

ปรับปรุงกฎหมาย คือ การส่งเสริมและสนับสนุนให้รัฐสมาชิกปรับปรุงระบบกฎหมายภายในเพื่อจะนำกฎหมายและแนวทางของสหภาพยุโรปต่อประเด็นผู้อพยพไปใช้อย่างได้อย่างสอดคล้องกัน เพราะหลายครั้งกฎหมายภายในประเทศรัฐสมาชิกเป็นอุปสรรคหลัก

15 “Managing Refugee Crisis,” *European Commission*, 2015, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/eam_state_of_play_20151014_priority_actions_en.pdf (accessed on April 30, 2018).

ที่ทำให้การช่วยเหลือผู้อพยพไม่สามารถกระทำได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

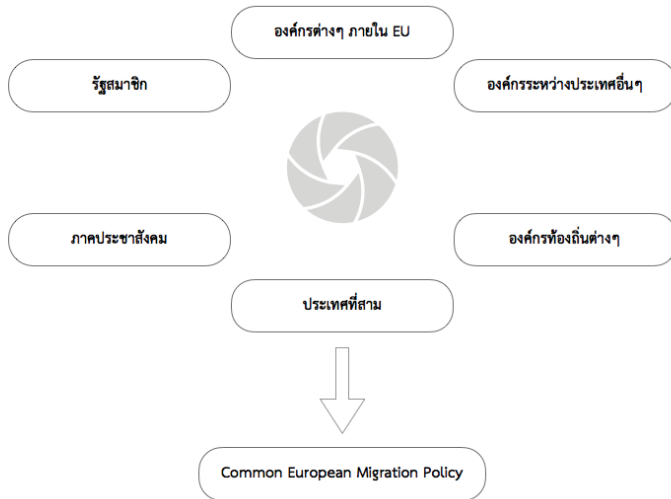
แก้ไขปัจจัยภายนอก คือ การที่สหภาพยุโรปเข้าไปประสานความร่วมมือกับประเทศต้นทางหรือประเทศทางผ่านของผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้ามาในยุโรปซึ่งถือว่าเป็นหนึ่งในมาตรการการแก้ไขที่ต้นตอของปัญหา

ประการที่สอง สหภาพยุโรปได้มุ่งขยายความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับตัวแสดงอื่น ๆ

แม้สหภาพยุโรปได้พยายามขยายขีดความสามารถของตนโดยเร่งสร้างและปรับปรุงมาตรการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบทั้งสี่ประการ แต่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะมีประสิทธิภาพ ครอบคลุม และคงทนต่อพลวัตความเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้ก็ต่อเมื่อสหภาพยุโรปประสานความร่วมมือกับองค์กรอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน กล่าวคือ การจะแก้ไขผู้อพยพได้นั้นต้องอาศัยทั้งสหภาพยุโรป รัฐสมาชิก องค์กรภายในสหภาพยุโรป องค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ ภาคประชาสังคม องค์กรท้องถิ่น และประเทศที่สาม ในการประสานความร่วมมือกันเพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายการจัดการปัญหาผู้อพยพของของภูมิภาค (Common European Migration Policy)¹⁶

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าสหภาพยุโรปมีศักยภาพในการแก้ไขผู้อพยพ โดยอาศัยการแก้ไขปัญหาทั้งในระดับแนวตั้ง (vertical) ซึ่งหมายถึงการเร่งสร้างและปรับปรุงมาตรการการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบทั้งสี่ประการ ที่การตัดสินใจของสหภาพยุโรปส่งผลต่อการปรับตัวของประเทศสมาชิกให้มีความสอดคล้องกับแนวทางที่สหภาพ

16 “A EUROPEAN AGENDA ON MIGRATION 2015,” *European Commission*, May 13, 2015, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (accessed on April 30, 2018).



แผนภูมิที่ 2: ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับนโยบายจัดการปัญหาผู้อพยพของภูมิภาค

ยุโรปได้เสนอ ขณะที่การแก้ไขปัญหในแนวนราบ (horizontal) คือการขยายความร่วมมือไปยังหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อจะทำให้การแก้ไขปัญหเป็นไปอย่างองค์รวม (holistic approach) โดยการรวมผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder) มาช่วยกันคิดและหาวิธีการแก้ไขปัญหเพื่อช่วยเสริมสร้างมาตรการและกลไกการจัดการจัดปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะกล่าวในบทต่อไป

3. นโยบายและกลไกการจัดการปัญหาผู้อพยพของสหภาพยุโรปตั้งแต่ปี 2015 ถึงปัจจุบัน

ก่อนที่ผู้เขียนจะอธิบายถึงนโยบายและกลไกการจัดการปัญหาของสหภาพยุโรปตั้งแต่ปี 2015 ถึงปัจจุบัน ผู้เขียนจะแบ่งเนื้อหา

เป็นดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง แนวทางแก้ปัญหาด้วยวิถีของสหภาพยุโรป (European Approach) และประเด็นที่สองคือ มาตรการและกลไกที่ สหภาพยุโรปกำลังใช้ในการแก้ไข

แนวทางการแก้ปัญหาด้วยวิถีของสหภาพยุโรป (European Approach)

สหภาพยุโรปเป็นหนึ่งในตัวแสดงที่สำคัญในระบบระหว่าง ประเทศที่มีบทบาทหลัก มีความรับผิดชอบ และมีศักยภาพในการ จัดการปัญหาจึงทำให้สหภาพยุโรปถูกจับตามองจากประชาคม นานาชาติว่ามีทางออกและแนวทางการจัดการปัญหาเรื่องนี้ออกมาใน รูปแบบใด โดยผู้เขียนจะอธิบายถึงลักษณะแนวทางการแก้ปัญหาด้วย วิถีของสหภาพยุโรปเป็นประเด็นดังต่อไปนี้¹⁷

ประการที่หนึ่ง สหภาพยุโรปยังคงต้องการรักษาสถานะของ ภูมิภาคให้เป็นพื้นที่ที่ปลอดภัยสำหรับผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยที่อพยพเข้า มา รวมทั้งยังเป็นแหล่งดึงดูดกลุ่มแรงงานที่มีความสามารถ กลุ่มคน ที่มองหาลู่ทางการลงทุน กลุ่มนักเรียน หรือกลุ่มนักวิจัยต่าง ๆ ฯลฯ

ประการที่สอง สหภาพยุโรปยังคงส่งเสริมและสนับสนุนข้อ ตกลง บรรทัดฐาน และคุณค่าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในเรื่อง เสรีภาพ ประชาธิปไตย ความเท่าเทียม นิติรัฐนิติธรรม หรือในกรณี ปัญหาผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัย คือเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิ มนุษยชนโดยสหภาพยุโรปจะเร่งสร้างมาตรการขึ้นมาเพื่อช่วยกลุ่ม ดังกล่าว ขณะเดียวกันสหภาพยุโรปยังคงมีหน้าที่ดูแล รักษา และ ควบคุมพื้นที่บริเวณพรมแดนเพื่อไม่ให้ปัญหาผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยกลาย เป็นประเด็นที่คุกคามและบั่นทอนความมั่นคงและความปลอดภัยของ รัฐสมาชิกและสหภาพในระยะยาว

17 Ibid.

ประการที่สาม สหภาพยุโรปเร่งสร้างเงื่อนไขที่เหมาะสมสำหรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการประสานความแตกต่างของสังคม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตในระยะยาวสำหรับผู้อพยพซึ่งถือว่าเป็นการรักษาสมดุลที่ทำหายเพราะต้องอาศัยความร่วมมือจากทั้งในระดับภาคประชาสังคม รัฐสมาชิก และระดับสหภาพ

ประการที่สี่ สหภาพยุโรปตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องแสดงบทบาทนำและมีความรับผิดชอบต่อประเด็นนี้ เนื่องจากไม่มีรัฐใดรัฐหนึ่งสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้เพียงลำพัง โดยถ้าหากสหภาพยุโรปล้มเหลวในการแสดงบทบาทดังกล่าว บทบาทนำของสหภาพในระบบระหว่างประเทศอาจถูกบั่นทอนและตั้งคำถามจากประชาคมโลกเช่นกัน

ประการที่ห้า สหภาพยุโรปมุ่งแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการที่สอดคล้อง เป็นหนึ่งเดียว และครอบคลุม (coherent, united, and comprehensive approach) เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อภูมิภาคในระยะยาว ขณะเดียวกันก็สามารถจัดการความท้าทายจากปัญหาผู้อพยพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่หก สหภาพยุโรปมุ่งหวังให้การแก้ไขปัญหาเกิดจากความพยายามทั้งจากรัฐสมาชิกและฝั่งสหภาพ (both national and European efforts) โดยมาประสานความร่วมมือกัน

ประการที่เจ็ด สหภาพยุโรปจะแก้ปัญหาผู้อพยพโดยอาศัยทั้งวิธีการทางนโยบายและเครื่องมือต่าง ๆ ซึ่งประกอบไปด้วยทั้งนโยบายภายในและนโยบายต่างประเทศของรัฐสมาชิกต่อประเด็นปัญหาผู้อพยพเพื่อที่จะส่งเสริมให้เกิดประสิทธิผลมากที่สุด

ประการที่แปด แนวทางการแก้ไขปัญหาจะสอดคล้องกับบรรทัดฐานทางจริยธรรมระหว่างประเทศที่สหภาพยุโรปให้ความสำคัญอย่างเสมอมา นอกจากนี้ยังจะอาศัยหลักความเป็นหนึ่งเดียวกัน (solidarity) และความรับผิดชอบร่วมกัน (shared responsibility)

แม้ว่าสหภาพยุโรปพยายามสร้างแนวทางการแก้ปัญหาด้วยวิถีของสหภาพยุโรปโดยลักษณะ 8 ประการดังที่กล่าวไป แต่ยังคงมีความท้าทายต่อการนำหลักการต่าง ๆ ไปปฏิบัติไปใช้จริง โดยความท้าทายเบื้องต้น ได้แก่ การจัดการระบบที่พักพิงของผู้อพยพและระบบการจัดการพรมแดนร่วมกัน นอกจากนี้ยังคงมีความกังวลในเรื่องของจำนวนของผู้อพยพมหาศาลที่หลั่งไหลเข้ามาในสหภาพ การจะรวมผู้อพยพเข้ามาอยู่ในสังคมและวัฒนธรรมของประเทศปลายทาง และการผนวกผู้อพยพเข้าไปอยู่ในตลาดแรงงานของสหภาพยุโรป ความท้าทายเหล่านี้เองจึงนำมาซึ่งกระบวนการแก้ไขปัญหาผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรปตั้งแต่ปี 2015 ถึงปัจจุบัน

มาตรการและกลไกที่สหภาพยุโรปกำลังใช้ในการแก้ไข

จากถ้อยแถลงการณ์ของคณะกรรมการยุโรปถึงสภา คณะมนตรี และคณะกรรมการฝ่ายเศรษฐกิจและสังคมสหภาพยุโรปในวันที่ 13 พฤษภาคม 2015 ได้กำหนดแผนแม่บทเพื่อจัดการปัญหาผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัย โดยแบ่งมาตรการออกเป็นสามระยะ ได้แก่ ระยะเร่งด่วน ระยะกลาง และระยะยาว ซึ่งแต่ละระยะประกอบไปด้วยการจัดการและปรับปรุงระบบภายในภูมิภาคเพื่อให้มีความเข้มแข็ง รัศกุ่ม และคงทนต่อการไหลบ่าเข้ามาของผู้อพยพ และส่วนที่สหภาพยุโรปไปสร้างพันธมิตรและเจรจากับประเทศต้นทางหรือประเทศระหว่างทางของกลุ่มผู้อพยพ โดยผู้เขียนจะอธิบายดังต่อไปนี้¹⁸

ประการที่หนึ่ง ระยะเร่งด่วน

แผนแม่บทเพื่อจัดการปัญหาผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยในกรณีที่เป็นบริเวณพรมแดนด้านนอกสหภาพ (external border) อยู่ในสถานะฉุกเฉินเร่งด่วน โดยประกอบไปด้วยมาตรการดังต่อไปนี้

18 Ibid.

1. การช่วยเหลือผู้รอดชีวิตที่ตกค้างอยู่ในทะเล โดยอาศัยหน่วยงานที่ชื่อว่า European Border and Coast Guard Agency (Frontex) เป็นผู้จัดการและดำเนินตามแผนปฏิบัติการที่ชื่อว่า Triton and Poseidon อีกทั้งยังมีการเพิ่มงบประมาณให้สามารถปฏิบัติการช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันต่วงที

2. การพุ่งเป้าไปที่การจัดการเครือข่ายอาชญากรรมการค้ามนุษย์ข้ามชาติ โดย High Representative (HR) และ Vice President (VP) ได้เสนอแนวทางให้หน่วย CSDP (Common Security and Defence Policy) ปฏิบัติการระบุ ตรวจสอบ จับและทำลายเรือที่ถูกใช้อย่างผิดกฎหมาย โดยปฏิบัติการดังกล่าวจะอยู่ภายใต้หลักกฎหมายระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังอาศัยแหล่งข้อมูลจากการประสานความร่วมมือกับ Europol (The European Union Agency for Law Enforcement Cooperation) ในการจัดตั้ง JOT MARE (Joint Maritime Information Operation) เพื่อให้ Frontex สามารถพัฒนาระบบการติดตามเรือที่น่าสงสัยและระบุเป้าหมายเรือที่ใช้ลักลอบการค้ามนุษย์ได้ดียิ่งขึ้น

3. ในกรณีที่มีการไหลบ่าของผู้อพยพเข้ามาจำนวนมากเกินกว่าที่หนึ่งหน่วยจะรับไหว รัฐสมาชิกจะช่วยกันแบ่งปันจำนวนผู้อพยพ (distribution) ระหว่างกัน โดยอาศัยแผนการย้ายถิ่นฐาน (relocation) หรือแผนการย้ายกลุ่มคนที่ได้รับสิทธิประโยชน์จากการคุ้มครองของประเทศหนึ่งแล้วไปยังอีกประเทศหนึ่งชั่วคราวซึ่งประเทศผู้รับเหล่านั้นจะมีหน้าที่ในการตรวจสอบและจัดการตามกฎหมายระเบียบต่าง ๆ ต่อไป โดยขีดความสามารถของจำนวนผู้อพยพที่แต่ละประเทศจะได้รับนั้นขึ้นอยู่กับ GDP จำนวนประชากร อัตราการว่างงาน และจำนวนผู้ขอที่พึงพิงที่มีอยู่แล้วก่อนหน้า ฯลฯ

4. ในกรณีที่ผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยยังไม่ได้รับการรับรองจากองค์กรระหว่างประเทศหรือยังเป็นผู้ไร้สัญชาติ สหภาพยุโรปมีหน้าที่

ในการอำนวยความสะดวกเพื่อให้ได้รับการปกป้องและคุ้มครองอย่างเป็นธรรม ขณะเดียวกันก็ช่วยประสานให้องค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ เช่น UNHCR เร่งหาสถานที่สำหรับการตั้งถิ่นฐานใหม่ (resettlement) ของบุคคลกลุ่มนี้

5. การประสานงานกับประเทศที่สามเพื่อสกัดกั้นการไหลบ่าเข้ามาของผู้อพยพ คณะกรรมาธิการยุโรปจะประสานความร่วมมือให้ EEAS (European External Action Service) กับประเทศคู่เจรจาหามาตรการที่เป็นรูปธรรมในการป้องกันการเดินทางที่เสี่ยงภัย โดยแบ่งเป็นลำดับขั้นดังต่อไปนี้

1. จัดตั้ง Regional Development and Protection Programmes ในบริเวณแอฟริกาเหนือและแอฟริกา เพื่อดูแลจุดต้นทางส่วนใหญ่ของผู้อพยพ

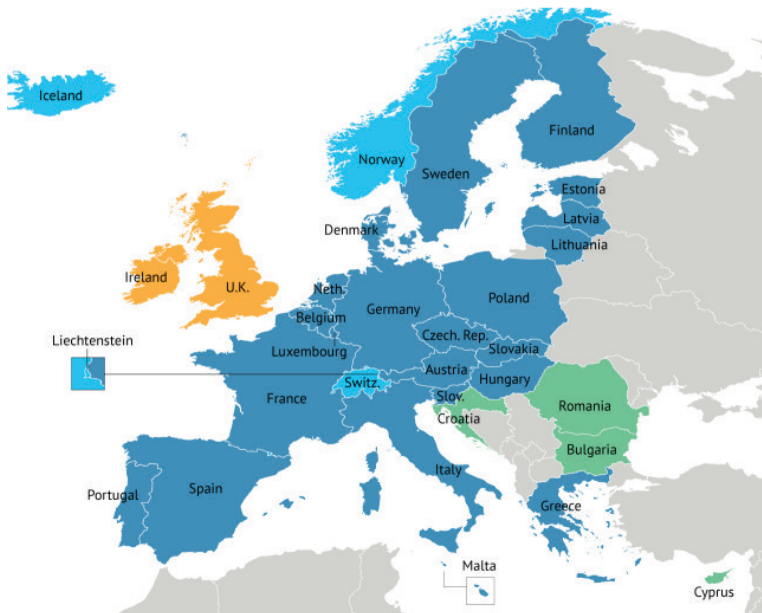
2. จัดตั้ง Pilot Multi-Purpose Centre ในประเทศ Niger เป็นกรณีศึกษาซึ่งเป็นการทำงานร่วมกันระหว่าง IOM UNHCR และหน่วยงานท้องถิ่น เพื่อให้ศูนย์ดังกล่าวเป็นแหล่งข้อมูลและให้การคุ้มครองเบื้องต้นสำหรับผู้ที่ต้องการตั้งถิ่นฐานใหม่

3. ผลักดันให้ประเด็นการอพยพเป็นหนึ่งในภารกิจพิเศษของ CSDP เพื่อพัฒนาและส่งเสริมความเข้มแข็งในการจัดการพรมแดนให้ดียิ่งขึ้น

6. การให้ความช่วยเหลือประเทศหน้าด่านที่ประสบกับการไหลบ่าของผู้อพยพเป็นประเทศแรก โดยจัดตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น (Hotspot) ซึ่งมีหน่วยงาน EASO (European Asylum Support Office), Frontex และ Europol ประสานความร่วมมือกันเพื่อช่วยระบุตัวตน เก็บลายนิ้วมือ และจัดระบบผู้อพยพที่เข้ามา โดยผู้อพยพที่ต้องการที่พักพิงทางศูนย์จะถ่ายโอนไปให้ EASO เป็นผู้ดำเนินการ

ขณะที่ผู้ยังไม่ได้รับการคุ้มครองสากล หน่วยงาน Frontex จะเข้ามาดูแลในกรณีนี้อาจส่งกลับประเทศต้นทาง และหน่วยงาน Europol และ Eurojust (The European Union dealing with judicial cooperation) จะเป็นผู้ช่วยเหลือรัฐสมาชิกในกรณีตรวจสอบเครือข่ายของผู้ลักลอบเข้าเมือง

SCHENGEN AGREEMENT MEMBERS AND NONMEMBERS



Source: European Commission

Copyright Stratfor 2015 www.stratfor.com

ภาพที่ 1: แผนที่แสดงสถานะของรัฐยุโรปในกรอบความตกลงเชงเก้น
(อ้างอิงจาก fra.europa.eu)

นอกจากมาตรการระยะเร่งด่วนดังกล่าวไปแล้วนั้น การไหลบ่าของผู้อพยพจำนวนมากเข้าสู่ในสหภาพยุโรปยังทำให้หลายประเทศสมาชิกต้องกลับมาทบทวนถึงประเด็นเขตพรมแดนเชิงกัน เพราะจำนวนผู้อพยพที่เข้าอย่างมากมายมหาศาลนั้นอาจบั่นทอนระบบความปลอดภัยการจัดการพรมแดนของสหภาพยุโรป กล่าวคือ ในอดีตผู้ที่อาศัยอยู่ในประเทศสมาชิกพรมแดนเชิงกันสามารถเดินทางไปมาหาสู่กันอย่างได้อย่างอิสระ แต่เมื่อเกิดปัญหาผู้อพยพจำนวนมากจึงทำให้บางประเทศประกาศระงับเส้นเขตแดนภายในประเทศของตนใหม่ (internal border) ด้วยการตรวจสอบที่เข้มงวดขึ้น โดยในขั้นต้นประเทศสมาชิกสามารถประกาศระงับพรมแดนได้ 30 วัน หรือในกรณีที่สถานการณ์ไม่ดีขึ้นสามารถขยายกรอบเวลาออกไปได้เป็น 6 เดือน หรือ 1 ปี หรือ 2 ปี ในกรณีที่เลวร้ายที่สุด การขยายกรอบเวลาระงับพรมแดนที่มากกว่า 6 เดือนนั้นรัฐสมาชิกจำเป็นต้องรายงานการประเมินความเสี่ยง (risk assessment) ต่อคณะกรรมาธิการยุโรป



ภาพที่ 2: แผนที่แสดงสถานะของรัฐยุโรปในกรอบความตกลงเชิงกัน
(อ้างอิงจาก Stratfor 2015, European Commission)

ประการที่สอง ระยะเวลา

การตอบสนองต่อปัญหาผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยในปี 2015 ทำให้สหภาพยุโรปตระหนักถึงขีดจำกัดเชิงโครงสร้างและเชิงนโยบายซึ่งเป็นเครื่องมือในการจัดการปัญหา ดังนั้นสหภาพยุโรปจึงสร้างมาตรการระยะกลางขึ้นมาเพื่อมุ่งเน้นไปที่ความร่วมมือระหว่างภายในและภายนอกหน่วยงานสหภาพยุโรปเพื่อจัดการปัญหาการอพยพแบบไม่ปกติ การลักลอบการค้ามนุษย์ และการรักษาความปลอดภัยพรมแดนภายนอก นอกจากนี้ยังพยายามปรับปรุงระบบที่פקพิงและนโยบายต่อผู้อพยพที่ถูกกฎหมายซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วน รวมทั้งนโยบายภายในประเทศและต่างประเทศของรัฐสมาชิก นอกจากนี้สหภาพยุโรปจะยังคงแก้ไข ปรับปรุง และร่วมมือกับพันธมิตรอื่น ๆ ทั่วโลกเพื่อจัดการต้นตอของปัญหาต่อไป โดยมาตรการระยะกลางเหล่านี้ถูกออกแบบให้วางอยู่บนฐานคิดสี่ประการคือ 1) เคารพสิทธิในการแสวงหาที่פקพิง 2) ตอบสนองต่อความท้าทายด้านมนุษยธรรม 3) สร้างกรอบความร่วมมือสำหรับนโยบายการจัดการปัญหาผู้อพยพร่วมกัน 4) สร้างมาตรการที่มีความคงทนและยืดหยุ่นผ่านบทพิสูจน์ของกาลและเวลา โดยมาตรการระยะกลางจะแบ่งออกเป็น 4 ประการ

1. การลดแรงจูงใจของกลุ่มผู้อพยพแบบไม่ปกติ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเด็น ได้แก่

1. การกลับไปดูต้นตอปัญหาผู้อพยพแบบไม่ปกติและการอพยพโดยการถูกบังคับ เช่น สาเหตุจากสงครามกลางเมือง ความยากจน ภัยแล้ง ฯลฯ เหตุเหล่านี้ล้วนส่งผลต่อโดยตรงต่อการอพยพทั้งสิ้น ดังนั้นสหภาพยุโรปจึงเริ่มไปมีความร่วมมือกับประเทศต้นทางและประเทศระหว่างทางของผู้อพยพโดยถือเป็นการเจรจาระดับทวิภาคีหรือความร่วมมือระดับภูมิภาคโดยอาศัยบทบาทของผู้แทนสหภาพยุโรป (EU Delegation)

เป็นผู้ประสานงาน เช่น ในกรณีของตุรกีที่มีการลดลงของจำนวนผู้อพยพ นอกจากนี้หน่วยงาน EU External Co-operation Assistance ที่มีส่วนสำคัญในการจัดการปัญหาความยากจน ความไม่ปลอดภัย ความไม่เท่าเทียม อัตราการว่างงานในประเทศที่สามซึ่งมักเป็นต้นตอของการบังคับให้อพยพอีกด้วย

2. การสกัดกั้นกลุ่มผู้ลักลอบการค้ามนุษย์โดยสหภาพยุโรปมีความพยายามจะเปลี่ยนการเดินทางของผู้อพยพที่ผิดกฎหมายจาก ความเสี่ยงต่ำ ผลตอบแทนสูง ให้เป็น ความเสี่ยงสูง ผลตอบแทนต่ำ เพื่อที่จะทำให้การอพยพในแต่ละครั้งไม่คุ้มค่าแก่การลงทุน

3. การปรับปรุงนโยบายการส่งกลับ โดยปรับปรุงระบบการส่งผู้อพยพกลับให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพราะในปัจจุบันผู้อพยพอาศัยช่องว่างที่หละหลวมนี้ในการเดินทางเข้ามา โดยตัวเลขในปี 2015 รายงานว่ามีเพียงแค่ 39.2% เท่านั้นที่สามารถดำเนินการส่งกลับได้จริง สหภาพยุโรปพยายามจะบังคับใช้นโยบายการส่งกลับให้มีประสิทธิภาพและรัดกุมมากยิ่งขึ้น โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบในการส่งผู้อพยพแบบไม่ปกติหรือผู้อพยพผิดกฎหมายได้แก่หน่วยงาน Frontex

2. การจัดการพรมแดนที่มีประสิทธิภาพเพื่อรักษาชีวิตและความปลอดภัยของพรมแดนสหภาพยุโรป กล่าวคือ ขยายบทบาทของ Frontex กับรัฐสมาชิกต่าง ๆ ให้สูงขึ้นเพื่อยกระดับขีดความสามารถในการช่วยเหลือผู้ตกค้างอยู่ในทะเล นอกจากนี้ยังมีการสร้างระบบประเมินความเสี่ยง (Risk Trends) เพื่อช่วยเหลือให้ปฏิบัติการต่าง ๆ กระทำไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัย Eurosur (European Border Surveillance system) ซึ่งเป็นระบบการจับเก็บและแลกเปลี่ยนข้อมูลพรมแดนแบบทันทีที่เป็นประโยชน์ต่อการดูแลพรมแดนให้

มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้คณะกรรมการสิทธิการสหภาพยุโรปยังส่งเสริมให้เกิดระบบการจัดการพรมแดนภายในภูมิภาคที่มีความเป็นหนึ่งเดียวกัน (Union standard for border management) โดยตั้งแต่ปี 2016 เป็นต้นมา สหภาพยุโรปมีความพยายามที่จะนำระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศต่าง ๆ มาใช้การจัดการพรมแดนมากขึ้นเพื่อพัฒนาแนวคิดพรมแดนอัจฉริยะ (Smart Borders) โดยเป็นการประสานงานระหว่าง Eurodac (European Dactyloscopy) ซึ่งทำหน้าที่การจับเก็บลายนิ้วมือของผู้อพยพ ระบบวีซ่าและระบบศูนย์ข้อมูลของเชงเก้น (Schengen Information System) นอกจากการพัฒนาระบบภายในของสหภาพยุโรปเองแล้ว สหภาพยุโรปยังส่งเสริมให้ประเทศที่สามารถพัฒนาพรมแดนของประเทศตนเองให้ดียิ่งขึ้นด้วยเช่นกัน

3. การผลักดันให้เกิด CEAS หรือ Common European Asylum System ซึ่งหมายถึงระบบที่พักพิงที่มีมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งสหภาพยุโรป โดย CEAS จะอาศัยกระบวนการสอดส่องดูแลแบบใหม่ (a new systematic monitoring process) ที่มุ่งสร้างกฎระเบียบการขอที่พักพิงระหว่างรัฐสมาชิกให้อยู่บนมาตรฐานเดียวกัน อีกทั้งส่งเสริมความไว้วางใจระหว่างรัฐสมาชิก ขณะเดียวกันรัฐสมาชิก หน่วยงาน EASO และคณะกรรมการสิทธิการยุโรปซึ่งจะให้คำแนะนำและปรับปรุงมาตรฐานของระเบียบและวิธีการจัดการที่พักพิง นอกจากนี้สหภาพยุโรปยังจะส่งเสริมและปรับปรุงระบบ Dublin หรือการแบ่งความรับผิดชอบในการตรวจสอบคำร้องขอที่พักพิงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากการเข้ามาของผู้อพยพจำนวนมากในแต่ละครั้งนั้นทำให้ขีดความสามารถของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถจัดการได้อย่างเพียงพอจึงมีความจำเป็นต้องกระจายผู้อพยพเหล่านั้นไปยังหน่วยอื่นหรือประเทศอื่น นอกจากนี้รัฐสมาชิกยังมีนโยบายในการปรับปรุงกฎระเบียบให้เก็บลายนิ้วมือที่เข้มงวดขึ้นโดยอาศัยหน่วยงาน Hotspot เป็นผู้จัดการดูแล ขณะเดียวกันก็มีความพยายามผลักดันให้เก็บข้อมูลเชิงลึก เช่น ระบบการคัดแยกใบหน้ามากขึ้น

4. การปรับปรุงนโยบายการอพยพที่ถูกต้องกฎหมาย เนื่องจากในปัจจุบันสังคมยุโรปกำลังเผชิญหน้ากับความท้าทายด้านเศรษฐกิจและสัดส่วนประชากรที่มีอายุสูงขึ้น อีกทั้งยังพึ่งพางานที่อาศัยทักษะสูงซึ่งได้เริ่มส่งนัยยะการขาดแคลนบ้างแล้วในบางสาขาอาชีพ เช่น วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิศวกรรม และการแพทย์ โดยจากรายงานระบุว่าภายในทศวรรษข้างหน้า จำนวนผู้ทำงานจะลดลง 17.5 ล้านคน เหตุนี้เองจึงทำให้การอพยพแรงงานเป็นอีกหนึ่งโอกาสที่จะช่วยส่งเสริมความยั่งยืนและเป็นหลักประกันถึงการพัฒนาเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปในระยะยาวได้ โดยจะแบ่งออกเป็น 3 ประเด็นดังต่อไปนี้

1. การจัดการผู้อพยพและระบบวีซ่าที่มีประสิทธิภาพ สหภาพยุโรปมีแผนการดึงดูดแรงงานที่มีคุณภาพจากประเทศที่สามโดยการให้ “บัตรสีฟ้า (Blue Card)” ซึ่งจะมอบให้แก่ผู้อพยพที่ผ่านเกณฑ์ เช่น เรียนจบระดับมัธยมปลายมาแล้ว 3 ปี หรือมีประสบการณ์ทำงานมาแล้ว 5 ปี เป็นต้น โดยช่วงปี 2015-2016 บัตรสีฟ้านั้นได้มอบให้ผู้อพยพไปแล้ว 16,000 ใบ แต่ 13,000 ใบถูกออกโดยเยอรมนีเพียงแค่ประเทศเดียว ดังนั้น คณะกรรมาธิการสหภาพยุโรปจึงมีมาตรการทบทวนเพื่อปรับปรุงระบบบัตรสีฟ้าให้ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการยังจัดให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างภาคธุรกิจ สหภาพการค้า และกลุ่มสังคมต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือการจ้างงานกับกลุ่มผู้อพยพและยังมีหน่วยงานที่จัดการด้านนี้โดยตรงคือ EURES (Europe’s Job Mobility Portal) ซึ่งมีหน้าที่หลักในการอำนวยความสะดวกทางการงานให้ผู้อพยพที่อาศัยอยู่ในสหภาพยุโรปแล้ว อย่างไรก็ตามการจัดระบบผู้อพยพที่ถูกต้องเหมาะสมเหล่านี้น่าจะมาพร้อมกับความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงระบบวีซ่าให้มีความทันสมัยขึ้นเช่นกัน

2. การรวมผู้อพยพเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ นโยบายผู้อพยพจะถือว่าประสบความสำเร็จ

ในระยะยาวก็ต่อเมื่อกลุ่มผู้อพยพสามารถผนวกเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของสังคมใหม่ได้ซึ่งถือเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยเวลา เป็นเครื่องพิสูจน์ โดยจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐบาล แต่ละประเทศ รัฐบาลท้องถิ่น ภาคประชาชน ฯลฯ ซึ่งตัวแสดง เหล่านี้อาศัยองค์กรต่าง ๆ เช่น MIF (Asylum Migration and Integration Fund), ERDF (European Regional Development Fund) และ ESF (European Social Fund) เป็นผู้ช่วยประสานและสนับสนุน

3. การพัฒนาประเทศต้นทางของผู้อพยพ สหภาพยุโรปได้มีนโยบายสนับสนุนการพัฒนาประเทศต้นทางผู้อพยพ โดยส่งเสริมเป้าหมายที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ของสหประชาชาติ (United Nations: UN) ซึ่งเกี่ยวข้องกับพัฒนาประเด็นเรื่องการอพยพ ไม่ว่าจะเป็นการจัดหางานที่เหมาะสม การจ้างงานในเยาวชน ค่าจ้างขั้นต่ำ ฯลฯ ซึ่งสามารถช่วยเหลือประเทศต้นทางให้มีสภาพเศรษฐกิจที่ดีขึ้นและลดการอพยพไปยังไปยังประเทศอื่นได้

ประการที่สาม ระยะยาว

การแก้ไขปัญหาผู้อพยพให้มีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องมีแนวทางการแก้ไขปัญหาในระยะยาวเพื่อก่อให้เกิดสังคมที่เป็นธรรม ก้าวหน้า และยั่งยืน กล่าวคือ คณะกรรมาธิการยุโรปได้ริเริ่มแนวทาง ทบทวนความเป็นไปได้ของการปรับปรุงสนธิสัญญาและข้อกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้เกิดแนวทางการแก้ไขปัญหาในระยะยาว ดังต่อไปนี้

1. การผลักดันระบบ CEAS หรือ Common European Asylum System ให้สำเร็จ โดยสหภาพยุโรปส่งเสริมให้สร้างระบบ

ที่พิกฟิงที่สอดคล้องกันทั่วทั้งสหภาพ โดยคณะกรรมการสิทธิการริเริ่มจาก การสร้างกฎเกณฑ์ที่พิกฟิงร่วมกัน (common asylum code) และ การตัดสินใจที่อยู่บนพื้นฐานการรับรู้ระหว่างกัน (mutual recognition of asylum decisions) เพื่อนำไปสู่กระบวนการตัดสินใจของระบบที่ พิกฟิงที่ความเป็นเอกภาพ (single asylum decision process)

2. การร่วมกันจัดการพรมแดนสหภาพ การปฏิบัติงานบริเวณ ทะเลเมดิเตอร์เรเนียนช่วงที่ผ่านมาทำให้เกิดการตระหนักได้ว่าการ ทำงานส่วนใหญ่จำเป็นต้องวางอยู่บนพื้นฐานของความรับผิดชอบร่วมกัน โดยมีความพยายามขยายขอบข่ายหน้าที่ของ European System of Border Guards ให้ควรรวมพื้นที่บริเวณชายฝั่งเช่นกัน อีกทั้งยัง เสนอแนวคิดริเริ่มการแบ่งปันทรัพยากรและซ้อมปฏิบัติการร่วมกัน

3. การพัฒนารูปแบบใหม่ของการอพยพที่ถูกกฎหมาย สนธิสัญญาของสหภาพยุโรปได้ส่งวนการตัดสินใจสุดท้ายในการเปิด รับผู้อพยพด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจให้กับรัฐสมาชิก อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวก่อให้เกิดข้อจำกัดหลายประการ คณะกรรมการสิทธิการจึง มองหาความเป็นไปได้ในการพัฒนาระบบ “Expression of Interest” โดยระบบนี้จะจับคู่ระหว่างนายจ้างกับผู้อพยพที่ผ่านคุณสมบัติและ เงื่อนไขเข้าด้วยกันเพื่อให้ผู้อพยพสามารถมีงานทำก่อนที่จะเดินทาง มายังประเทศปลายทาง โดยวิธีนี้จะช่วยลดปัญหาผู้อพยพไม่มีงานทำ และช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ลงไป

แนวทางการแก้ไขปัญหาผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรป ทั้งในระยะเร่งด่วน ระยะกลาง และระยะยาวนั้น สามารถแบ่งอีกนัย หนึ่งได้เป็นสองมิติ ดังต่อไปนี้

มิติแรกคือ การแก้ไขปัญหาด้วยการลดปัจจัยผลัก (Push Factor) กล่าวคือ ผู้อพยพจำนวนมากที่เข้ามาในสหภาพยุโรปเกิด

จากความยากจน ภัยพิบัติ สงคราม การไม่มีงานทำ ฯลฯ ในประเทศต้นทางที่ผลักดันให้ประชาชนของตนต้องออกจากประเทศ การที่สหภาพยุโรปจะเข้าไปแก้ไขในประเทศต้นทางเพียงลำพังนั้นกระทำได้อย่างยากลำบาก เพราะข้อจำกัดทั้งทางด้านงบประมาณและอำนาจอธิปไตยของประเทศนั้น ๆ สหภาพยุโรปจึงร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ รวมทั้งประเทศต้นทางเพื่อให้ความช่วยเหลือและพัฒนาโดยมุ่งลดผลกระทบกลุ่มผู้อพยพให้เข้ามาในสหภาพยุโรป เช่น การประสานงานกับประเทศที่สามเพื่อสกัดกั้นการไหลบ่าเข้ามาของผู้อพยพซึ่งเป็นความร่วมมือกันระหว่าง EEAS หรือ European External Action Service กับประเทศคู่เจรจา โดยการจัดตั้ง Regional Development and Protection Programmes ในบริเวณแอฟริกาเหนือและแอฟริกาเพื่อดูแลจุดต้นทางของผู้อพยพ และการจัดตั้ง Pilot Multi-Purpose Centre ในประเทศ Niger ซึ่งเป็นการทดลองการร่วมมือระหว่าง IOM, UNHCR และหน่วยงานท้องถิ่น

มิติที่สองคือ การแก้ไขปัญหาด้วยการลดปัจจัยดึง (Pull Factor) หรือการปรับทำนโยบายที่ดึงดูดผู้อพยพเข้ามาในสหภาพยุโรป จากการศึกษาพบว่าสหภาพยุโรปไม่ได้ลดปัจจัยดังกล่าวมากนัก โดยเฉพาะในส่วนผู้อพยพที่มีฝีมือ มีความรู้ และมีความสามารถ ซึ่งจะช่วยลดอัตราว่างงานในบางสาขาอาชีพและพัฒนาเศรษฐกิจสหภาพยุโรปให้เติบโตได้ในระยะยาว โดยสังเกตได้จากการให้บัตรสีฟ้าแก่ผู้อพยพที่มีทักษะและประสบการณ์ทำงานหรือการริเริ่มแนวคิดระบบ “Expression of Interest” ซึ่งจะจับคู่ระหว่างนายจ้างกับผู้อพยพก่อนที่ผู้อพยพจะเดินเข้ามาในประเทศปลายทางจริง ๆ อย่างไรก็ตามปัญหาที่ตามมาคือ ปัจจัยดึงของสหภาพยุโรปหลายครั้งไม่สามารถจะเลือกเฉพาะกลุ่มผู้อพยพที่มีความสามารถหรือทักษะการทำงานได้เพียงอย่างเดียว เพราะหลายครั้งก็ดึงดูดผู้ลี้ภัยจากประเทศที่มีสงครามกลางเมือง ความแห้งแล้ง ภาวะอดอยาก และภัยพิบัติธรรมชาติ ฯลฯ ดังนั้นสหภาพยุโรปจึงจำเป็นต้องเตรียมมาตรการไว้สำหรับการการอพยพของทุกคนทุกกลุ่ม

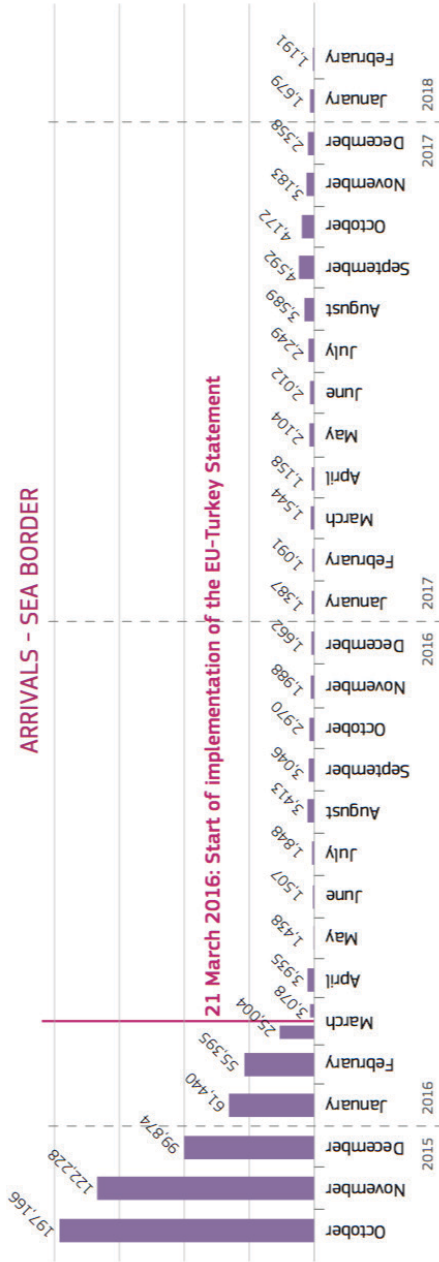
ในบทต่อไปผู้เขียนจะอธิบายถึงบทเรียนและผลลัพธ์เบื้องต้นของนโยบายการแก้ไขปัญหาของสหภาพยุโรปว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด โดยมุ่งเน้นไปที่การทำหน้าที่บทบาทของสหภาพยุโรปและความรับผิดชอบต่อการจัดปัญหาผู้ลี้ภัยในช่วง 2015 - ปัจจุบัน

4. บทเรียนของสหภาพยุโรปที่ได้เรียนรู้จากการแก้ไขปัญหานี้

การประเมินบทบาทสหภาพยุโรปและความรับผิดชอบต่อการจัดการปัญหาผู้อพยพตลอดช่วงเกือบสามปีที่ผ่านมาว่าประสบความสำเร็จหรือมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้น ผู้เขียนจะพิจารณาจากวิธีการจัดการปัญหาผู้อพยพของสหภาพยุโรปซึ่งแบ่งได้เป็นสองวิธีด้วยกัน คือ วิธีแรกคือการจัดการและปรับปรุงระบบภายในภูมิภาคเอง และวิธีที่สองคือการที่สหภาพยุโรปไปสร้างพันธมิตรและเจรจากับประเทศต้นทางหรือประเทศระหว่างทาง

ถ้าหากพิจารณาวัตถุประสงค์อย่างแคบคงกล่าวได้ว่า สหภาพยุโรปประสบความสำเร็จในบทบาทและความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหเพราะสหภาพยุโรปได้สร้างพันธมิตรและเจรจากับประเทศต้นทางหรือประเทศระหว่างทางจนทำให้ตัวเลขจำนวนผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยที่เข้ามาในสหภาพยุโรปผ่านช่องทางต่าง ๆ ลดลงได้ เช่น ในกรณีแถลงการณ์ร่วมสหภาพยุโรป-ตุรกี เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2016 ซึ่งเป็นหมุดหมายสำคัญที่ทำให้จำนวนผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยที่เดินทางผ่านตุรกีเข้ามาในสหภาพยุโรปลดลงถึง 98%¹⁹ โดยแถลงการณ์ดังกล่าวนี้เกิด

19 “A EUROPEAN AGENDA ON MIGRATION 2017,” *European Commission*, September 27, 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927_communication_on_the_delivery_of_the_eam_en.pdf (accessed on April 30, 2018).



แผนภูมิที่ 3: จำนวนผู้อพยพที่เข้ามายังพรมแดนทางทะเลของสหภาพยุโรประหว่างเดือนตุลาคม 2015 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2018
เปรียบเทียบก่อนและหลังการบังคับใช้แถลงการณ์ร่วมสหภาพยุโรป-ตุรกี
(อ้างอิงจาก European Commission EU-Turkey Statement)

จากการที่สหภาพยุโรปไปเจรจากับต้นทางหรือประเทศทางผ่านของผู้อพยพและผู้ลี้ภัย

อย่างไรก็ตามจำนวนที่ลดลงนั้นไม่ได้สะท้อนถึงความสำเร็จในเชิงการจัดการและปรับปรุงระบบภายในภูมิภาคเพื่อให้ความเข้มแข็ง รัศกุ่ม และคงทนต่อการไหลบ่าเข้ามาของผู้อพยพ ดังนั้นจึงทำให้ในมิติที่สองวัตถุประสงค์อย่างกว้างคงกล่าวได้ว่า สหภาพยุโรปยังไม่ประสบความสำเร็จในบทบาทและความรับผิดชอบดังกล่าวมากนัก ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากสองประเด็นด้วยกันคือ ประเด็นแรกข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง (structural limitation) และประเด็นที่สองข้อจำกัดเชิงนโยบาย (policy limitation)

ประเด็นแรก ข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง หลายครั้งสหภาพยุโรปไม่สามารถดำเนินมาตรการบางอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะข้อจำกัดเชิงโครงสร้างระหว่างสหภาพยุโรปและรัฐสมาชิก เพราะท้ายที่สุดแล้วอำนาจการตัดสินใจต่อการนำมาตราการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยไปใช้นั้นอยู่ที่รัฐสมาชิก กล่าวคือ สหภาพยุโรปวางอยู่บนฐานของแนวคิดความร่วมมือโดยรัฐบาลสมาชิก (Intergovernmentalism) มากกว่าแนวคิดสหพันธรัฐนิยม (Federalism) และแนวคิดการปกครองเหนือรัฐ (Supranational Governance) โดยแนวคิด Intergovernmentalism มองว่าแม้ว่าจะเกิดองค์กรกลางขึ้นมาแล้ว หากรัฐต่าง ๆ ยังคงเห็นแก่ผลประโยชน์แห่งชาติของตนเอง (national interest) ก็จะไม่มีความตั้งใจที่จะให้ความจงรักภักดีแก่สหภาพยุโรปมากกว่ารัฐของตน แต่สาเหตุที่ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรปอยู่เนื่องจากนโยบายหรือการตัดสินใจของสหภาพยุโรปสามารถตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติตนได้มากกว่า โดยสามารถสังเกตได้จากการที่รัฐสมาชิกสหภาพยุโรปบางประเทศ เช่น โปแลนด์ ฮังการี เช็ก ไม่ยอมทำตามแผน Relocation หรือระบบ Dublin ของสหภาพยุโรปเพื่อแบ่งเบาปัญหาผู้อพยพหรือ

ผู้ลี้ภัยที่อยู่ในอิตาลีและกรีซ²⁰ จนก่อให้เกิดความไม่พอใจต่อประเทศผู้นำสหภาพยุโรปในการจัดการปัญหาเรื่องนี้ เช่น เยอรมนีและฝรั่งเศส โดยสามารถสังเกตได้จากในช่วงเดือนกันยายน ปี 2015 ที่ประธานาธิบดี Francois Hollande ของฝรั่งเศสออกมากล่าวว่า “ผู้ที่ไม่ส่งเสริมและเคารพหลักการของสหภาพจำเป็นต้องพิจารณาถึงที่ทางของตนเองในสหภาพยุโรป”²¹

ประเด็นที่สอง ข้อจำกัดเชิงนโยบาย เนื่องจากข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่ไม่เอื้ออำนวยจึงส่งผลโดยตรงต่อข้อจำกัดเชิงนโยบายที่ทำให้มาตรการหรือนโยบายหลายอย่างไม่สามารถนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งส่งผลกระทบต่อบทบาทและความรับผิดชอบของสหภาพยุโรปในการแก้ไขปัญหา เช่น ในกรณีที่สหภาพยุโรปต้องการพัฒนา CEAS หรือ Common European Asylum System แต่ยังคงประสบปัญหาอยู่เนื่องจากข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่บางประเทศไม่นำระบบ Dublin หรือการแบ่งเบาภาระการตรวจสอบผู้ลี้ภัยซึ่งวางอยู่บนฐานของความรับผิดชอบร่วมกันไปใช้เท่าใดนักจึงทำให้สหภาพยุโรปจำเป็นต้องกลับมาทบทวนข้อกำหนดและข้อจำกัดของมาตรการและแผนการปฏิบัติต่าง ๆ อีกครั้ง

ข้อจำกัดเชิงนโยบายสะท้อนให้เห็นว่าการจัดการปัญหาหลายอย่างยังคงติดอยู่ที่ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างซึ่งเป็นรากฐานของการนำนโยบายสหภาพไปปรับใช้ภายในรัฐสมาชิก อีกทั้งยังทำให้บทบาทสหภาพยุโรปและความรับผิดชอบต่อการจัดปัญหาผู้ลี้ภัยในปี 2015 - ปัจจุบัน เมื่อถูกมองผ่านวัตถุประสงค์อย่างกว้างแล้วยังไม่มี

20 Ibid.

21 Michael Birnbaum, “European leaders struggle over deep splits on migrant crisis efforts” *The Washington Post*, September 23, 2015, https://www.washingtonpost.com/world/european-leaders-struggle-over-deep-splits-on-migrant-crisis-efforts/2015/09/23/203d222e-6155-11e5-8475-781cc9851652_story.html?noredirect=on&utm_term=.8d17d6f22453 (accessed on April 30, 2018).

ประสิทธิภาพมากนัก โดยสาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือการมองผลประโยชน์ที่ต่างกันระหว่างรัฐสมาชิกได้แก่ผลประโยชน์แห่งชาติ และผลประโยชน์สหภาพซึ่งต้องการให้มีความเป็นหนึ่งเดียวและความรับผิดชอบร่วมกัน

บทบาทนำและความรับผิดชอบในการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัย

ตั้งแต่ปี 2015 - ปัจจุบัน สหภาพยุโรปได้แสดงบทบาทนำและความรับผิดชอบในการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยอย่างเสมอมาซึ่งสะท้อนออกมาผ่านความพยายามปรับปรุงระบบภายในภูมิภาคและการที่สหภาพยุโรปไปสร้างพันธมิตรและเจรจากับประเทศต่าง ๆ แม้ว่าความสำเร็จจะจำกัดอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์อย่างแคบแต่ถึงกระนั้นก็ตระหนักว่าแม้สหภาพยุโรปจะมีบทบาทสำคัญในเวทีระหว่างประเทศหรือเป็นยักษ์ใหญ่ทางเศรษฐกิจและการเมือง แต่สหภาพยุโรปก็เปรียบเสมือนองค์กรอื่น ๆ ที่เต็มไปด้วยความสลับซับซ้อน กระบวนการ และกฎกติกาที่ส่งผลโดยตรงต่อการผลักดันนโยบายต่าง ๆ ของสหภาพ²² กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กระบวนการหรือระบบระเบียบภายในสหภาพยุโรปบางครั้งก็เป็นตัวเหนี่ยวรั้งที่ทำให้สหภาพไม่สามารถผลักดันนโยบายบางอย่างได้ เหตุนี้เองจึงทำให้ปัจจุบันสหภาพยุโรปพยายามที่ผลักดันในการลด ละ เลิกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อให้การประสานงานระหว่างกันทำได้สะดวกมากยิ่งขึ้น

การจัดการปัญหาผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยเป็นปัญหาที่สลับซับซ้อนและท้าทาย แม้ว่าสหภาพยุโรปจะมีบทบาทนำและเครื่องมือเครื่องมือต่าง ๆ แต่ยังคงไม่เพียงพอต่อการจัดการปัญหาเรื่องนี้เพราะต้องอาศัยความช่วยเหลือจากตัวแสดงระหว่างประเทศอื่น ๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง

22 Michael Smith, *The EU as an International Actor*, Jeremy J. Richardson, ed. (Routledge, 1996), 247.

คือ การจัดการปัญหาผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยนั้นต้องอาศัยทั้งวิธีเชิงรับและเชิงรุก เชิงรับคือการที่สหภาพยุโรปต้องสร้างมาตรการ ประสานความร่วมมือ และโน้มน้าวรัฐสมาชิกให้ปฏิบัติตามบรรทัดฐานหรือนโยบายการจัดการปัญหาของสหภาพเพื่อเตรียมรับมือกับผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยที่หลั่งไหลมาจากภายนอก ขณะที่เชิงรุกคือ สหภาพยุโรปต้องไปเจรจาข้อตกลงกับประเทศต้นทาง ประเทศระหว่างทาง และองค์การระหว่างประเทศ เช่น IOM และ UNHCR เพื่อเข้าไปพัฒนาหรือให้ความช่วยเหลือลดปัจจัยผลักดันที่ทำให้ผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยออกจากประเทศ โดยวิธีการแก้ไขปัญหาทั้งเชิงรับและเชิงรุกต่างเผชิญกับความท้าทายที่แตกต่างกันออกไป แต่แนวทางทั้งสองของสหภาพยุโรปเป็นสิ่งที่จำเป็นและต้องดำเนินควบคู่กันไปเพื่อก่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืน

กระบวนการยุโรปภิวัตน์ (Europeanization) กับการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยตั้งแต่ปี 2015 - ปัจจุบัน

เมื่อการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยยังคงไม่มีประสิทธิภาพมากนัก เพราะปัญหาส่วนใหญ่มาจากรัฐสมาชิกยังหวงแหนอำนาจอธิปไตยและไม่ยอมรับบรรทัดฐานหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาของสหภาพอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะเมื่อผลประโยชน์แห่งชาติขัดกับผลประโยชน์แห่งสหภาพ เช่น การยอมรับโควตาของผู้ลี้ภัยตามแผน Relocation หรือการแบ่งปันการตรวจสอบผู้ลี้ภัยตามระบบ Dublin จนทำให้เกิดช่องว่างระหว่างความสามารถ-ความคาดหวัง (capability-expectation gap)²³ ต่อสหภาพยุโรป กล่าวคือ แม้ว่าสหภาพยุโรปจะเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีประวัติศาสตร์และพัฒนาการมายาวนาน อีกทั้งเป็นผู้เล่นที่สำคัญ ยกซ์ใหญ่ทางเศรษฐกิจและการเมือง แต่สหภาพยุโรปยังไม่สามารถผลักดันนโยบายการจัดการผู้อพยพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

23 Ibid., 260.

บทความนี้จึงเสนอว่าหนึ่งในทางออกของการก้าวพ้นปัญหาการจัดการผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยคือ กระบวนการยุโรปภวัตันหรือการมองว่ารัฐสมาชิกในยุโรปพัฒนาความเป็นยุโรป (Europeanized) ไปมากเพียงใดซึ่งอาจช่วยลดอิทธิพลของแนวคิดความร่วมมือโดยรัฐบาลสมาชิก (Intergovernmentalism) ลงได้ กล่าวคือ ขณะที่สหภาพยุโรปพัฒนาโครงสร้างสถาบันให้แข็งแกร่งและเป็นระบบขึ้น สหภาพยุโรปก็ยังมีบทบาทต่อการปรับพฤติกรรมของประเทศสมาชิกให้สอดคล้องกับแนวทางของสหภาพยุโรป หรืออีกนัยหนึ่งคือ บทบาทสหภาพยุโรปไม่ได้เกิดจากการที่รัฐสมาชิกตัดสินใจเพียงอย่างเดียวเท่านั้น (bottom-up perspective) แต่เกิดจากบทบาทของสหภาพยุโรปส่งผลต่อการตัดสินใจของรัฐสมาชิกด้วยเช่นกัน (top-down perspective) โดยกระบวนการยุโรปภวัตันประกอบไปด้วย 9 กระบวนการด้วยกัน ดังนี้

- 1) พัฒนาการของสถาบันการปกครองยุโรป
- 2) การเข้าครอบงำของสหภาพยุโรปต่อการปกครองในระดับชาติ
- 3) การส่งรูปแบบและระบบการปกครองที่มีลักษณะเฉพาะของสหภาพยุโรปออกไปนอกพรมแดนทวีปยุโรป
- 4) กระบวนการทางการเมืองที่มุ่งให้ยุโรปมีความเข้มแข็งเป็นหนึ่งเดียวกัน
- 5) กระบวนการทำให้การเมืองภายในประเทศต้องขึ้นอยู่กับมติในระดับภูมิภาค
- 6) กระบวนการที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศอันเป็นผลมาจากการสั่งการในระดับยุโรป
- 7) กระบวนการทำให้กฎหมายของสหภาพยุโรปได้รับการอ้างอิงจากตัวแสดงในประเทศ
- 8) การปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสหภาพยุโรป
- 9) กระบวนการยอมรับและปรับใช้กฎระเบียบของสหภาพยุโรปจากประเทศสมาชิก (Acquis Communautaire)²⁴

ถ้าหากพิจารณาการจัดการปัญหาผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยตั้งแต่ปี 2015 - ปัจจุบัน แล้วจะพบว่าทั้ง 9 กระบวนการยุโรปภวัตันได้สะท้อนออกมาผ่านแนวทางการแก้ไขปัญหาของสหภาพยุโรป แม้ว่าจะยังไม่ประสบความสำเร็จทั้งหมด เพราะบางประเทศยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับการทำตามคำสั่งของสหภาพยุโรป

24 ฌ็อง-ฌัก คูฌมาต, “ทฤษฎีในการศึกษาสหภาพยุโรป,” 149-151.

แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าสหภาพยุโรปได้กลายเป็นตัวการสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจของรัฐสมาชิก แนวทางการแก้ไขปัญหาของสหภาพได้รับการอ้างอิงเกิดเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสหภาพ ตลอดจนการยอมรับและปรับใช้กฎระเบียบของสหภาพยุโรปในหลายประเทศ ซึ่งยิ่งตอกย้ำความเป็นตัวแสดง (actorness) ของสหภาพยุโรป ตามทฤษฎี social constructivism ที่เชื่อว่ารัฐสมาชิกและสหภาพต่างส่งผลต่อกันและกัน (mutually constituted) ตามที่กล่าวไปข้างต้น

โดยกลไกที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือการปรับตัวประกอบไปด้วย 4 กลไกด้วยกันคือ 1) การบังคับ (Coercion) 2) แรงกดดันจากปทัสถานและข้อจำกัด (Normative Pressure and Limitation) 3) การแข่งขันแบบคัดเลือกและควบคุมกำกับ (Competitive Selection/Regulatory) 4) การวางกรอบ (Framing) โดยตัวแสดงในยุโรปเป็นผู้จัดการด้านแนวคิด (Ideational Entrepreneur)²⁵ การจัดการปัญหาผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยที่ผ่านมาได้พยายามทำให้แต่ละรัฐสมาชิกปรับแนวทางการแก้ไขปัญหาภายในให้สอดคล้องกับแนวทางของสหภาพซึ่งสร้างแรงกดดันให้รัฐสมาชิกพยายามปรับเปลี่ยนและใช้ตัวแบบที่เสนอโดยสหภาพยุโรปเพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงจากการตัดสินใจของตนเอง

โดยเมื่อกลไกเหล่านี้ถูกทำไปใช้ในแต่ละรัฐสมาชิกก็จะเกิดผลลัพธ์ในระดับที่ต่างกันดังต่อไปนี้ 1) การไม่เปลี่ยนแปลงใด ๆ (Inertia/ Absence of Change) 2) การปฏิเสธการเปลี่ยนแปลง (Retrenchment) 3) การรองรับนโยบาย (Absorption) 4) การตอบสนองนโยบาย (Accommodation) 5) การปฏิรูป (Transformation)²⁶ กล่าวคือ รัฐสมาชิกตอบสนองต่อการจัดการปัญหาผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยที่แตกต่างกันออกไป บางรัฐปฏิเสธการเปลี่ยนแปลง บางรัฐตอบรับนโยบายแต่เป็นไปอย่างจำกัด และบางรัฐตอบสนองนโยบายอย่างเต็มที่

25 Ibid.

26 Ibid.

จากข้อเสนอข้างต้นจะเห็นได้ว่า สหภาพยุโรปขณะนี้กำลังพยายามทำให้การจัดการปัญหาผู้อพยพและผู้ลี้ภัยมีความเป็นยุโรปมากขึ้น แต่ยังคงเป็นไปในทิศทางที่จำกัดเพราะบางรัฐสมาชิกยังไม่ยอมรับแนวทางเหล่านั้นไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาในการปรับและเปลี่ยน โดยถ้าหากสหภาพยุโรปสามารถนำข้อเสนอข้างต้นมาประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพก็จะยังคงต่อย้ำและเสริมภาพการเป็นตัวแสดงระหว่างประเทศที่มีบทบาทนำและความรับผิดชอบต่อปัญหาผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยได้มากยิ่งขึ้น

5. บทสรุป

ปัญหาผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยที่ปะทุขึ้นมาตั้งแต่ปี 2015 ด้วยสาเหตุหลายประการไม่ว่าจะเป็นสงครามกลางเมือง ความยากจน ความอดอยาก ฯลฯ ตลอดรวมไปถึงการแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าทำให้ผู้คนจำนวนมากหลั่งไหลเข้ามาในสหภาพยุโรปผ่านทางช่องทางต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นเส้นทางที่อันตรายและเสี่ยงต่อชีวิต ปัญหาเหล่านี้เรียกร้องและท้าทายบทบาทและความรับผิดชอบของสหภาพยุโรปในการจัดการปัญหา ทั้งด้วยเหตุผลเพราะสถานการณ์เกิดขึ้นในสหภาพยุโรปเองหรือการส่งเสริมการช่วยเหลือสิทธิมนุษยชนของสหภาพ รวมทั้งการตระหนักถึงความสำคัญของการรับรอง Refugee Convention ปี 1951 และหลักความรับผิดชอบในการปกป้องประชาชน นอกจากนี้การจัดการปัญหาตลอดช่วงที่ผ่านมาทำให้สหภาพยุโรปรวมทั้งรัฐสมาชิกตระหนักได้ว่าการคลี่คลายปัญหาผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อความมั่นคงของภูมิภาคซึ่งสะท้อนออกมาผ่านความสำเร็จในระดับต่าง ๆ แม้ว่าในตอนนี้นสหภาพยุโรปยังคงประสบความสำเร็จในวัตถุประสงค์อย่างแคบ แต่สหภาพยุโรปยังคงพัฒนาและปรับแนวทางการจัดการต่อไปเพื่อบรรลุจุดประสงค์โดยเฉพาะการผลักดันแนวคิด CEAS หรือ Common European Asylum System

ให้สำเร็จ การจัดการปัญหาเรื่องนี้มีความสลับซับซ้อนเพราะไม่เพียงแต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐสมาชิก แต่ยังรวมไปถึงการเข้าไปเจรจากับทั้งประเทศที่สามและองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ซึ่งในทุกระดับการแก้ไขล้วนต่างมีความท้าทายเป็นของตนเอง เช่น ในระดับรัฐสมาชิก การให้คุณค่าต่อผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยที่ต่างกันระหว่างเป็นทรัพยากรแรงงานสำคัญในการขับเคลื่อนและพัฒนาเศรษฐกิจหรือเป็นภาระที่ต้องดูแลยอมทำให้ท่าทีของรัฐสมาชิกต่อสหภาพแสดงออกมาในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ส่วนในระดับสหภาพ การร่างแผนปฏิบัติการ การระดมทุน และการแก้ไขกฎหมาย ต้องกระทำไปอย่างไร้รอยต่อเพื่อให้เกิดมาตรการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด และในระดับระหว่างประเทศ การออกไปสร้างพันธมิตรหรือการช่วยเหลือและพัฒนาที่ประเทศต้นทางหรือประเทศระหว่างทางล้วนต้องอาศัยความอดทน ความตั้งใจจริง และเวลาในการแก้ไขปัญหา สหภาพยุโรปและรัฐสมาชิกยังคงต้องพยายามต่อไปในการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งสถานะการเป็นตัวแสดงหลักที่ได้รับความเคารพในเวทีระหว่างประเทศ และที่สำคัญเพื่อช่วยเหลือและป้องกันการสูญเสียชีวิตเพื่อนมนุษย์อย่างคำกล่าวของ Angela Merkel นายกรัฐมนตรีเยอรมนีที่กล่าวไว้ว่า “ในเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชน พวกเราไม่ควรอ่อนข้อต่อความไม่เป็นธรรมต่าง ๆ”



Global Britain ร่วงหรือรอด?: อนาคตของสหราชอาณาจักร หลังจากการถอนสมาชิกภาพ ออกจากสหภาพยุโรป

*Global Britain?: The Future of the United Kingdom
after the Withdrawal from the European Union*

ณัฐนันท์ กำแพงสิน

นักวิชาการอิสระ
กรุงเทพมหานคร

Natthanan Kampaengsin

*Independent scholar
Bangkok*

วันที่ส่งบทความ (Received): July 6, 2018
วันที่แก้ไขปรับปรุงบทความ (Revised): October 1, 2018
วันที่ตอบรับบทความ (Accepted): October 12, 2018

บทคัดย่อ

อนาคตของสหราชอาณาจักรหลังจากการถอนสมาชิกภาพออกจากสหภาพยุโรปเป็นประเด็นที่น่าจับตาดูเป็นอย่างยิ่งจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งในและนอกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่นาง Theresa May ได้มีการชูนโยบายสำคัญในการกำหนดทิศทางของประเทศในอนาคต หรือที่เรียกว่า Global Britain โดยหวังจะสื่อสารกับโลกภายนอกว่าสหราชอาณาจักรมีความพร้อมเป็นอย่างยิ่งในการเปิดการเจรจาและเชื่อมสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ ในโลกต่อไปถึงแม้จะไม่ได้มีสถานะเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปแล้วก็ตาม ซึ่งนโยบายดังกล่าวมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญ โดยเน้นย้ำถึงสิ่งการตกลงเพื่อทำสนธิสัญญาทางการค้า หรือสร้างข้อตกลงเพื่อเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตามหลังจากระยะเวลาผ่านไปเกือบจะครบสองปีแล้วก็ยังไม่มีทีท่าว่านโยบายดังกล่าวจะมีแนวทาง ขอบเขต หรือยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในทางปฏิบัติ จนรัฐบาลชุดปัจจุบันถูกโจมตีเป็นจำนวนมาก กระแสมหาชนเริ่มมีความลังเลเนื่องจากความไม่มั่นใจในอนาคตของประเทศ ปัญหาทั้งภายในและภายนอกก็เริ่มร้าวเข้ามา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจที่ยังไม่ฟื้นตัวจากผลของประชามติ รวมถึงปัญหาที่ถูกคาดการณ์เอาไว้ว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตซึ่งรัฐบาลยังไม่มีหนทางป้องกันอีกด้วย สถานการณ์เหล่านี้เอางจึงนำมาสู่คำถามของบทความที่ว่า นโยบาย Global Britain จะร่วงหรือจะรอด? และอนาคตของสหราชอาณาจักรหลังจากการพ้นสถานะสมาชิกภาพของสหภาพยุโรปจะเป็นอย่างไรนั่นเอง

คำสำคัญ: Global Britain, สหราชอาณาจักร, สหภาพยุโรป, เบร์กซิท

Abstract

The future of post Brexit UK is a controversial issue around the world, especially after Theresa May, the UK prime minister, announced her first post Brexit policy indicating the path of this country which she called “Global Britain”. The very objective of this policy is too let the world know that UK is more than ready to negotiate and strengthen relationships with the rest even though it is not a part of the EU anymore. Global Britain policy prioritises economic development by negotiating trade deals and building up free trade agreement. However, after almost 2 years of Brexit, there has been no such practical strategy for the policy at all. The government has been majorly criticised by many. British started to question about the unstable future of their country. Still, both internal and external issues are knocking UK at the door, such as economic recession from leaving the EU and other issues that are about to come, all of which have no solution. This current situation has brought about the question of this essay, “Will UK rise or fall with the Global Britain policy?”.

คำสำคัญ: Global Britain, United Kingdom, European Union, Brexit

บทนำ

หากจะกล่าวถึงประชาชาติที่สันสเทือนการเมืองและแวดวงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั่วโลกก็คงไม่สามารถหลีกเลี่ยงที่จะพูดถึงประชาชาติในประเทศอังกฤษในวันที่ 23 มิถุนายน 2016 ที่ผลของการลงประชามติครั้งนี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ต่อความสัมพันธ์ระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปเนื่องจากสหราชอาณาจักรเลือกที่จะ “ออกจากสหภาพยุโรป” แน่แน่นอนว่าการตัดสินใจครั้งนี้ถือเป็นเรื่องที่ใหญ่มากเนื่องจากผลลัพธ์ของการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มสนับสนุนและกลุ่มต่อต้านการดำรงอยู่ในสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักรในการลงประชามติดังกล่าวนั้นย่อมไม่เพียงแต่จะกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างสหราชอาณาจักรกับสหภาพยุโรปเท่านั้นแต่ยังส่งผลต่อวิธีการที่สหราชอาณาจักรจะมีปฏิสัมพันธ์กับโลกภายนอกด้วย ซึ่งหลังจากการตัดสินใจในครั้งนั้นสหราชอาณาจักรได้มีการเดินหน้าต่ออย่างเต็มกำลังในการเจรจาหาข้อยุติความสัมพันธ์อันยาวนานครั้งนี้ โดยเริ่มมีการเจรจาในบางขั้นตอนและได้มีการกำหนดแผนการในการออกจากสหภาพยุโรปไว้สองปีเพื่อให้สหราชอาณาจักรสามารถจัดการกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นหลังจากพ้นสถานะสมาชิกภาพแล้ว นอกจากนี้รัฐบาลของนางเทเรซา เมย์ (Theresa May) ก็ได้มีการวางยุทธศาสตร์ครั้งใหม่เพื่อกำหนดบทบาทของสหราชอาณาจักรหลังจากพ้นสมาชิกภาพจากสหภาพยุโรปโดยการกำหนดนโยบายที่เรียกว่า “Global Britain” ซึ่งเป็นการย้อนทิศทางของนโยบายต่างประเทศอังกฤษกลับไปในอดีตกว่า 2 ทศวรรษ ซึ่ง May ยังเชื่อว่าเส้นทางนี้จะ เป็นสิ่งที่อังกฤษเลือกที่จะเดินและวางบทบาทของตนในระดับโลกเพื่อให้กลับมาติดต่อกับโลกภายนอกและแสดงถึงอิทธิพลของตนเองได้อย่างเสรีอีกครั้ง

แต่อย่างไรก็ตามหลังจากเวลาผ่านไปจนเกือบจะครบรอบสองปีแล้วหลายภาคส่วนทั้งในและนอกประเทศอังกฤษเองกลับมีการ

ตั้งคำถามอย่างกว้างขวางว่า Global Britain นั้นจะเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด? เนื่องจากความคืบหน้าในการเจรจาของกระบวนการออกจากสหภาพยุโรปเป็นไปอย่างเชื่องช้า แผนการที่ได้วางเอาไว้และการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๆ ที่เคยคาดว่าจะเกิดขึ้นก็ยังไม่มีความชัดเจน ทั้ง ๆ ที่เวลาได้ผ่านเลยมาจนเกือบจะสองปีตาม ยิ่งไปกว่านั้นอนาคตที่รัฐบาลอังกฤษวางไว้ให้กับประเทศก็ดูจะไม่สวยหรูเท่าใดนัก เพราะความจริงที่ปรากฏหลังจากการลงประชามติล้วนเป็นสิ่งที่ตรงข้ามกับสิ่งที่ควรจะเป็นทั้งสิ้น เป้าหมายใหม่ที่รัฐบาลตั้งขึ้นมาดูจะเกินเอื้อมสำหรับประเทศที่ยังไม่สามารถกำหนดอนาคตที่แน่นอนของตนเองได้ จึงทำให้ดูเหมือนว่านโยบาย Global Britain เป็นเพียงคำพูดที่เลื่อนลอยและเป็นไปได้อย่างยากในทางปฏิบัติ และหากอังกฤษยังเลือกที่จะเดินในเส้นทางนี้ถนนเส้นนั้นก็ดูจะไม่ราบรื่นนักในระยะสั้น

การจะอธิบายได้ว่าทำไม Global Britain จึงดูจะเป็นเส้นทางที่ไม่ราบรื่นสำหรับอังกฤษและเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากสำหรับอังกฤษในช่วงระยะเวลา 5 ปีข้างหน้า เราจำเป็นต้องเข้าใจถึงความเป็นมาของการลงประชามติ Brexit ที่ผ่านมามาว่า สภาพสังคมในประเทศอังกฤษเป็นอย่างไรจึงนำไปสู่การลงประชามติขึ้น รวมถึงยังต้องเข้าใจด้วยว่าประเด็นที่เป็นที่ถกเถียงอย่างมากสำหรับกลุ่มที่ต้องการให้อังกฤษอยู่ในสหภาพยุโรปต่อ หรือ Remainers และกลุ่มที่ต้องการให้อังกฤษออกจากสหภาพยุโรป หรือ Brexiteer ในการลงประชามตินั้นคืออะไรบ้าง และนโยบาย Global Britain คืออะไร มีนัยยะสำคัญอะไร หลังจากนั้นเมื่อเราเข้าใจบริบทของประเทศในช่วงนั้นแล้วเราจึงจะสามารถวิเคราะห์ได้ว่าเหตุใดผลกระทบของการลงประชามติดังกล่าวจึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ให้นโยบาย Global Britain นั้นเป็นเพียงนโยบายที่เลื่อนลอยและยากที่จะเกิดขึ้นได้จริงภายในช่วงระยะเวลา 5 ปีต่อจากนี้ ดังนั้นในส่วนสุดท้ายจึงเป็นการคาดการณ์ถึงสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้น รวมถึงข้อเสนอนโยบายต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอังกฤษและสหภาพยุโรปในอนาคต

กบิลหลัง

ในวันที่ 23 มิถุนายน 2016 สหราชอาณาจักรได้มีการตัดสินใจครั้งประวัติศาสตร์ในการทำประชามติเพื่อออกจากสหภาพยุโรป การทำประชามติครั้งนี้เป็นปรากฏการณ์ครั้งที่สองในประวัติศาสตร์อังกฤษ แต่ผลของมันแตกต่างจากการทำประชามติครั้งแรกเป็นอย่างมาก เนื่องจาก 17 ล้าน 4 แสนคน หรือ 51.9% ของผู้มาใช้สิทธิ เลือกที่จะออกจากสหภาพยุโรป¹ การจะบอกได้ว่าเหตุใดชาวอังกฤษจึงเลือกทางออกเช่นนั้นต้องคำนึงถึงผลประโยชน์และต้นทุนที่ประเทศจะได้จากความเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ซึ่งแน่นอนว่าในประเด็นนี้มีข้อถกเถียงทั้งจากฝ่ายที่เห็นด้วยที่จะให้อังกฤษออกจากสหภาพยุโรป หรือ Brexiteer ที่เชื่อว่า การอยู่ในอียูต่อทำให้อังกฤษเสียอำนาจอธิปไตย และประเด็นเรื่องผู้อพยพ รวมถึงเชื่อว่าสหภาพยุโรปเปรียบเสมือนการรวมตัวกันของนายทุนรายใหญ่ ที่มีโครงการด้านเศรษฐกิจมากมาย อันขัดขวางการดำเนินการและนโยบายทางเศรษฐกิจอย่างอิสระของประเทศสมาชิก² และข้อถกเถียงจากทางฝั่งที่สนับสนุนให้อังกฤษยังคำดำรงสถานะสมาชิกภาพของสหภาพยุโรปต่อไป หรือ Remainers ที่เชื่อว่าการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป นโยบายร่วมจะทำให้อังกฤษสามารถได้รับสิทธิประโยชน์ด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจหรือความมั่นคงจากสหภาพมากกว่า โดยประเด็นต่าง ๆ ที่เป็นที่น่าสนใจของสาธารณชนถูกทั้งสองฝั่งนำมาพูดถึงและสนับสนุนในการโน้มน้าวประชาชนก่อนจะมีการลงคะแนนเสียง ในการลงประชามติครั้งนี้ ทั้งสองกลุ่มได้จัดทะเบียนเป็นกลุ่มรณรงค์อย่างเป็นทางการ โดยสามารถใช้จ่ายเงินเพื่อการนี้ได้ไม่เกิน 7 ล้านปอนด์ เพื่อรณรงค์ผ่านสื่อในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งการออกอากาศทางโทรทัศน์และวิทยุ ทั้งสองกลุ่มได้รับเงินสนับสนุนอย่างเปิดเผยจากภาคธุรกิจยักษ์ใหญ่หลายสาขาของ

1 Harold D Clarke, Matthew Goodwin and Paul Whiteley, *Brexit: Why Britain Voted To Leave The European Union* (Cambridge University Press: 2017), 146.

2 Ibid., 15.

อังกฤษ³ ซึ่งการต่อสู้ของทั้งสองฝั่งสะท้อนสิ่งที่เกิดขึ้นในสังคมมากมาย ประการแรกคือ การผงาดของชาตินิยมในยุโรปที่กล้าแข็งขึ้นมาแบบ สายฟ้าแลบ ส่วนหนึ่งเพราะปัญหาการคลังในกรีซที่สหภาพยุโรปเอา เงินไปช่วยเหลือมากเกินไป คนทั่วไปเกิดความรู้สึกว่าทำไมต้องจ่าย ภาษีเพื่อเอาไปช่วยประเทศไอร์แลนด์เพียงเพราะพันธะการเป็นสมาชิก ของสหภาพ⁴

ประการที่สองมาจากนโยบายรับผู้อพยพแบบไร้ขีดจำกัด ที่ สหภาพยุโรปเป็นต้นแบบด้านมนุษยธรรม แต่หลายประเทศเริ่มรับไม่ไหว ผู้อพยพที่เข้ามาหลายคนก็เป็นพวกแฝงตัวเข้ามาหางานไม่ใช่ผู้ลี้ภัย รวมถึงการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นตามมา ทำให้คนส่วนใหญ่เชื่อว่าผู้อพยพ คือภัยคุกคาม รวมถึงกระแสต่อต้านอิสลาม Islamophobia ที่ประทุขึ้น ภายในประเทศช่วงหลังด้วย

ประการที่สามคือเรื่องเงิน เพราะมีความเชื่อว่าการรวม กลุ่มไม่ได้ทำให้รวยขึ้นแต่จนลง ผลประโยชน์ถูกแบ่งปันกันระหว่าง ประเทศสมาชิกทำให้ฝ่ายที่จ่ายเงินส่วนกลางมากเป็นอันดับ 2 อย่าง สหราชอาณาจักรกลับได้เงินกลับมาไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย รวมถึง นโยบายการโยกย้ายแรงงานแบบไร้พรมแดนทำให้คนท้องถิ่นตกงาน คนงานที่เข้ามายังเป็นพวกไร้ทักษะ มาตรการอียูที่เข้มงวดทำให้ แรงงานและเกษตรกรท้องถิ่นทำมาหากินไม่ขึ้น เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัย สำคัญที่นำไปสู่การลงประชามติ Brexit และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ทางการเมืองภายในทั้งรัฐบาลและส่งผลต่อนโยบายต่างประเทศของ สหราชอาณาจักรด้วยเช่นกัน

3 “ทำไมสหราชอาณาจักรต้องลงประชามติเรื่องอียู,” *BBC ไทย*, 13 พ.ย. 59, <https://www.bbc.com/thai/international-37967400> (เข้าถึงเมื่อ 13 พ.ค. 61).

4 กรกิจ ดิษฐาน, “เหตุแห่ง Brexit,” *โพสต์ทูเดย์*, 26 มิ.ย. 59, <https://www.posttoday.com/world/439559> (เข้าถึงเมื่อ 13 พ.ค. 61).

Global Britain คืออะไร เริ่มเมื่อไหร่ เป้าหมายคืออะไร

Global Britain ถือเป็นหมัดสำคัญที่รัฐบาล Theresa May เลือกที่จะใช้เพื่อที่จะตอบโต้และยืนยันสถานะความมั่นคงในการเมืองโลกของอังกฤษหลังจากการออกจากสหภาพยุโรป นโยบาย Global Britain หรือ การส่งอังกฤษออกไปให้ไกลอย่างอิสระนี้ไม่ได้เป็นสิ่งใหม่สำหรับประเทศนี้แต่อย่างไร โดย Global Britain ถูกพูดถึงครั้งแรกในปี 1997 แต่การนำนโยบายดังกล่าวกลับมาในครั้งนี้มีประเด็นที่ถูกรัฐบาลเน้นย้ำขึ้นมาใหม่เป็นจำนวนมาก โดยหลังจากการทำประชามติได้หนึ่งปีเศษ นายกรัฐมนตรีของอังกฤษได้หยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นมาพูดระหว่างที่เธอไปเยือนประเทศจีน ในวันที่ 31 มกราคม 2018 โดยบางช่วงบางตอนของสุนทรพจน์ที่เธอกำลังต่อผู้นำประเทศจีนมีใจความว่า

“As we leave the EU we will become a country that is able to operate an independent trade policy to sign free trade agreements around the rest of the world. And that is exactly what we will be looking to do. And it is in the best interests of the people in the UK but also those free trade agreements bring benefits to the countries with whom we sign them.”

“We will be a more outward looking country, to build a global Britain that is able to sign those free trade agreements that is able to continue to play its role on the world stage in the various multilateral organisations we’re part

of, working alongside china and other members for example in the United Nations.”⁵

หรือ Boris Johnson รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของอังกฤษก็เคยแสดงวิสัยทัศน์เกี่ยวกับ Global Britain ในลักษณะเดียวกัน คือ

“whether we like it or not we are not some bit part or spear carrier on the world stage. We are a protagonist—a global Britain running a truly global foreign policy”⁶

จากสุนทรพจน์ข้างต้นแสดงให้เห็นว่าสิ่งที่รัฐบาลอังกฤษชุดนี้ตั้งใจจะนำมารับมือกับอนาคตหลังจากการออกจากสหภาพยุโรปคือ การทำให้สหราชอาณาจักรสามารถติดต่อสื่อสารและค้าขายกับประเทศอื่น ๆ ในโลกได้ด้วยสิ่งที่เรียกว่า ข้อตกลงทางการค้าเสรี (Free Trade Agreement) ซึ่งรัฐบาลชุดนี้เชื่อว่าเป็นสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับอังกฤษและคู่สัญญาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต รวมถึงยังกล่าวถึงความร่วมมือและบทบาทในระดับโลกของอังกฤษในองค์กรความร่วมมือระดับระหว่างประเทศ และการผูกพันมิตรกับมหาอำนาจขนาดใหญ่ไม่ว่าจะเป็นจีนหรือสหรัฐอเมริกา นั่นเอง

นอกจากวิสัยทัศน์ของรัฐบาลชุดปัจจุบันแล้ว ก็มีนักวิชาการที่เรียกกลุ่มของตนเองว่า Global Britain ผู้ซึ่งสนับสนุนนโยบายดังกล่าว

5 “Theresa May – 2018 Speech in China,” UKPol, February 1, 2018, <http://www.ukpol.co.uk/theresa-may-2018-speech-in-china/> (accessed on May 13, 2018).

6 Bagehot, “Global Britain or globaloney: The government’s post-Brexit foreign policy of “global Britain” is incoherent,” *Economist*, March 15, 2018, <https://www.economist.com/news/britain/21738894-governments-post-brexit-foreign-policy-global-britain-incoherent-global-britain-or> (accessed on May 14, 2018).

อย่างชัดเจน โดยนักวิชาการเหล่านี้เชื่อว่าสหราชอาณาจักรจะได้สิทธิประโยชน์ข้อตกลงการค้าเสรี หรือ Global Britain และนักวิชาการเหล่านี้ยังได้เสนอทิศทางนโยบายที่จะทำให้ Global Britain เป็นไปได้ โดยได้เสนอตัวแบบทางการค้าระหว่างประเทศเพื่อตอบสนองนโยบายไว้ 4 ตัวแบบ ดังนี้

ตัวแบบแรกคือ ทางเลือกแบบประเทศนอร์เวย์ (The Norway Option)⁷ โดยเข้าเป็นสมาชิกของ European Economic Area (EEA) โดยเขตเศรษฐกิจ EEA ดังกล่าวเปิดเสรีให้กับองค์การการค้าเสรียุโรป European Free Trade Association (EFTA) และประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ซึ่งจะเป็นตัวเลือกที่ง่ายที่สุดสำหรับอังกฤษในขณะนี้ เนื่องจากถึงแม้อังกฤษจะหมดสถานะสมาชิกภาพของสหภาพยุโรปไปแล้ว แต่สถานภาพสมาชิกของ EEA ก็ไม่ใช่ข้อตกลงใหม่สำหรับอังกฤษ ไม่ว่าจะต้องเจรจาใหม่หรือสามารถคงสถานะเดิมได้ อังกฤษจะยังคงมีอิสระทางการค้า “4 freedoms” ทั้งการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ คนงาน และเงินทุนอย่างอิสระ และข้อตกลงที่ยังครอบคลุมถึงเรื่องอื่น ๆ นอกจากการค้า เช่น การทำวิจัยและการพัฒนา การศึกษา นโยบายพัฒนาสังคม สิ่งแวดล้อม และอื่น ๆ แต่ไม่ได้ครอบคลุมนโยบายบางเรื่องที่สหภาพยุโรปให้ความสำคัญ เช่น นโยบายเกี่ยวกับการเกษตร การประมง ตลาดร่วม และเงินสกุลร่วม⁸ การเป็นสมาชิกของ EEA จะทำให้อังกฤษได้ผลประโยชน์มหาศาลและจะทำให้เกิดความต่อเนื่องทางนโยบายเศรษฐกิจในการสามารถติดต่อกับขายในตลาดร่วมของสหภาพยุโรปต่อไปได้ อังกฤษสามารถหลีกเลี่ยงนโยบายด้านอื่น ๆ ของสหภาพยุโรปที่ไม่ใช่ด้านเศรษฐกิจซึ่งอังกฤษเห็นว่าไม่มีความ

7 Richard Tice, Ewen Stewart, Ian Milne and Brian Monteith, “A GLOBAL BRITAIN: THE RECOMMENDED “BREXIT” OPTION Leading the World to Tariff-Free Trade,” *Global Britain*, March 31, 2015, https://globalbritain.co.uk/wp-content/uploads/2016/11/A_Global_Britain_Soft_Copy.pdf, 9 (accessed on May 14, 2018).

8 Ibid., 12.

จำเป็นและเป็นการเปลี่ยนแปลงงบประมาณ และยังรักษาสถานภาพทางเศรษฐกิจและอำนาจต่อรองกับสหภาพเอาไว้ได้ด้วย⁹ นอกจากนี้อังกฤษจะสามารถมีบทบาทได้เต็มตัวในองค์การการค้าโลก สามารถขยายอิทธิพลในระดับโลกได้ แต่อย่างไรก็ตามการติดต่อกับสหภาพยุโรป สมาชิก EEA ก็ยังคงต้องปฏิบัติตามกฎของตลาดร่วมที่สหภาพเป็นผู้กำหนดขึ้นเท่านั้นและไม่สามารถมีส่วนร่วมในการออกกฎหรือเปลี่ยนแปลงใด ๆ ได้ และอังกฤษก็จะไม่สามารถได้อำนาจอธิปไตยเหนือเขตแดนของตนได้อย่างเต็มที่เนื่องจากสนธิสัญญาอนุญาตให้มีการเคลื่อนย้ายทรัพยากรทางการค้าได้อย่างอิสระ¹⁰

ตัวแบบที่สอง คือ ตัวแบบประเทศสวิตเซอร์แลนด์ (The Swiss Option)¹¹ ในการกลับมาเป็นสมาชิกขององค์การการค้าเสรียุโรป European Free Trade Association (EFTA) ที่อังกฤษเป็นผู้ก่อตั้งก่อนจะถอนตัวเพื่อไปเข้ากับข้อตกลงการค้า EEC ในปี 1973 โดย EFTA ในปัจจุบันมีสมาชิกทั้งหมดสี่ประเทศซึ่งติดอันดับประเทศที่ร่ำรวยเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก ซึ่งประกอบด้วยสวิตเซอร์แลนด์ (มีขนาด GDP per Capita \$84.8k) นอร์เวย์ (มีขนาด GDP per Capita \$100.8k) ไอร์แลนด์ (มีขนาด GDP per Capita \$47.4k) และลักเซมเบิร์ก (มีขนาด GDP per Capita \$98k)¹² โดยสหราชอาณาจักรจะได้ผลประโยชน์จากสถานะสมาชิก EFTA โดยการได้รับอิสรภาพในการเจรจาข้อตกลงทางการค้าแบบทวิภาคี โดยเฉพาะกับสหภาพยุโรปที่อังกฤษจะไม่หันหลังให้อย่างแน่นอนแต่ในขณะเดียวกันก็มีโอกาสในการเจรจาการค้าแบบทวิภาคีกับชาติอื่น ๆ ได้อย่างอิสระขึ้น และการเจรจาก็สามารถพูดถึงเรื่องการเข้าสู่ตลาดของกันและกัน และสามารถเลือกเข้าร่วมในข้อตกลงบางอย่างของสหภาพยุโรปโดยไม่ต้องเข้าร่วมทั้งหมด

9 Ibid.

10 Ibid.

11 Ibid.

12 Ibid., 13.

หรือแม้แต่ร่วมกันร่างข้อตกลงเฉพาะบางเรื่องให้เห็นตรงกันก็ได้ แต่ข้อเสียของตัวแบบนี้ก็คือ อังกฤษก็จะยังไม่สามารถควบคุมชายแดนและผู้อพยพที่ผ่านเข้าออกประเทศได้ทั้งหมด รวมถึงอาจจะเกิดความยุ่งยากและซับซ้อนในการเจรจาข้อตกลงแบบทวิภาคีในพื้นที่ต่าง ๆ ของโลก ซึ่งก็ต้องอาศัยอิทธิพลอย่างมหาศาลในพื้นที่เหล่านั้นด้วย¹³

ตัวแบบที่สาม คือตัวแบบประเทศแคนาดา (The Canadian Option)¹⁴ ที่เป็นการสร้างข้อตกลงเสรีการค้ากับสหภาพยุโรปที่ใช้ชื่อว่า EU-Canada Trade Agreement (CETA) ข้อตกลงนี้กำหนดให้มีการกำจัดกำแพงภาษีมากกว่า 99% ของการซื้อขายระหว่างสองประเทศ และยังเป็นการสร้างตลาดใหม่ที่ส่งเสริมโอกาสในการลงทุนและการบริการ โดยข้อตกลงนี้จะต้องมีการเจรจาผ่าน Council และจะได้รับการรับรองโดยรัฐสภายุโรป (EU Parliament) โดยในส่วนของอังกฤษนั้นอังกฤษเป็นประเทศที่ติดต่อกำขายและรัฐภูมิที่เกี่ยวข้องกับตลาดร่วมและกฎหมายของสหภาพยุโรปเป็นอย่างดีการดำเนินการค้าขายด้วยการทำข้อตกลงดังกล่าวจะส่งเสริมให้เกิดความแข็งแกร่งในความสัมพันธ์ทางการค้าและการเจรจาจะไม่มีอุปสรรคมาก¹⁵ ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับแคนาดาที่มีสหภาพยุโรปเป็นคู่ค้าที่สำคัญอันดับแรกและมีตัวเลขการซื้อขายแลกเปลี่ยนมากกว่า 150 พันล้านปอนด์ แล้วสหราชอาณาจักรมีขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่กว่าแคนาดาถึง 5 เท่าซึ่งจะส่งผลดีต่อประเทศเองหากได้ใช้ข้อตกลงทางการค้าแบบเดียวกับแคนาดา นอกจากนี้สหราชอาณาจักรจะได้รับการยกเว้นจากกฎเกณฑ์อื่น ๆ ของสหภาพยุโรปไม่ว่าจะเป็น CAP หรือ CFP และยังสามารถได้สิทธิทั้งหมดในการควบคุมการผ่านเข้าออกประเทศและนโยบายเกี่ยวกับการตรวจคนเข้าเมือง¹⁶ แต่อย่างไรก็ตามสหภาพยุโรปก็คงจะไม่ยอมตกลงข้อเสนอในข้อตกลง

13 Ibid., 14.

14 Ibid.

15 Ibid.

16 Ibid., 15.

ดังกล่าวง่าย ๆ รวมถึงภาคเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ก็
จะไม่เห็นด้วยเนื่องจากมีความเสี่ยงที่จำนวนงานในประเทศจะลดลง
และภาคเอกชนก็จะไม่สามารถมีบทบาทและอิทธิพลได้มากนัก และ
หากจะให้ข้อตกลงในลักษณะนี้ได้ผลการเริ่มกระบวนการเจรจาต้อง
สำเร็จภายในระยะเวลาสองปีก่อนที่สหราชอาณาจักรจะหมดสถานะ
สมาชิกภาพจากสหภาพยุโรป¹⁷

และตัวแบบสุดท้าย คือ การเปิดเสรีการค้าระดับโลก หรือ
The Global Britain Free Trade¹⁸ คือการค้าขายภายใต้กฎเกณฑ์ของ
WTO ซึ่งภายในเงื่อนไขนี้สหราชอาณาจักรจะสามารถจำกัดกำแพงภาษี
จากการนำเข้าสินค้าจากประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก และจะกลายเป็นแหล่ง
ของตลาดเสรีที่ใหญ่ที่สุดของโลก โดยผลประโยชน์ที่สหราชอาณาจักร
จะได้รับคือ ประการแรก ในระดับระหว่างประเทศสหราชอาณาจักรจะ
มีอิทธิพลในโลกมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นสหราชอาณาจักรจะสามารถได้รับ
ที่นั่งและความสามารถในการโหวตในองค์กร WTO อีกครั้ง เนื่องจาก
สหราชอาณาจักรมีขนาดเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับที่ 5 ของโลก มีอิทธิพล
ต่อสมาชิก G8 ต่อองค์กร NATO องค์กร OECD องค์กรความมั่นคง
แห่งสหประชาชาติ (UNSC) และประเทศในกลุ่ม Commonwealth¹⁹

ประการที่สอง หลังจากการออกจากสหภาพยุโรป
สหราชอาณาจักรจะสามารถสร้างการค้าและการจ้างงานได้มากขึ้น
โดยการกำจัดกำแพงภาษีและความสามารถในการเจรจาข้อตกลงทาง
การค้ากับประเทศอื่นในโลกได้อย่างอิสระ การส่งออกจะพุ่งสูงขึ้นและ
การลงทุนภายในประเทศก็สามารถเติบโตขึ้นได้ และภายนอกทวีปยุโรป
สหราชอาณาจักรจะได้ประโยชน์สูงสุดในการมีความสามารถที่จะ
คำนวณผลได้ผลเสียจากสถานะผู้นำของกลุ่ม Commonwealth²⁰

17 Ibid., 16.

18 Ibid.

19 Ibid.

20 Ibid.

ประการที่สาม สหราชอาณาจักรจะสามารถดึงความสามารถในการควบคุมอำนาจอธิปไตย การเปิดปิดชายแดนและสถาบันประชาธิปไตยต่าง ๆ เข้ามาสู่รัฐสภาภายในประเทศของตนได้อีกครั้ง เนื่องจากในปัจจุบันมากกว่า 64% ของกฎหมายที่บังคับใช้ภายในสหราชอาณาจักรนั้นล้วนออกโดยสหภาพยุโรปโดยคำนึงถึงเศรษฐกิจของสหภาพเป็นสำคัญซึ่งอังกฤษไม่มีอำนาจที่จะควบคุมหรือเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงในสิ่งที่อังกฤษคิดว่าไม่สำคัญเลย ดังนั้นหลังจากพ้นสมาชิกภาพแล้วสหราชอาณาจักรจะมีความอิสระและสามารถทำให้ลอนดอนเปลี่ยนแปลงสถานะของตนเองไปเป็นตลาดแห่งการซื้อขายแลกเปลี่ยนระดับโลก²¹ แทนที่จะต้องทนอยู่กับกฎของสหภาพยุโรปและเสียต้นทุนในการรักษากฎที่ไม่เป็นธรรมต่ออังกฤษ

และประการสุดท้ายสหภาพยุโรปจะสามารถควบคุมการเข้าออกของผู้อพยพ โดย Global Britain จะสามารถควบคุมและส่งเสริมให้แรงงานจากประเทศสมาชิกในยุโรป หรือประเทศอื่น ๆ ทั่วโลกเพื่อมาทำงานที่สหราชอาณาจักรและช่วยกระตุ้นภาคเศรษฐกิจได้มากขึ้น ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวสหราชอาณาจักรจะมีอำนาจในการควบคุมจำนวนและสามารถคัดเลือกแรงงานตามทักษะที่ประเทศต้องการได้²²

โดย Global Britain Free Trade นี้กล่าวได้ง่าย ๆ ก็คือ สหราชอาณาจักรจะออกจากสหภาพยุโรปแต่จะเป็นสมาชิกของ European Economic Area (EEA), the European Free Trade Association (EFTA) หรือ the EU Customs Union อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายที่ก็ย่อมได้ สหราชอาณาจักรสามารถทำข้อตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคีภายใต้กฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลก (WTO) ได้โดยตรงเช่นเดียวกับประเทศพัฒนาแล้วอื่น ๆ นอกสหภาพยุโรปไม่ว่าจะเป็นออสเตรเลีย แคนาดา สวิตเซอร์แลนด์ อินเดีย จีน และ

21 Ibid.

22 Ibid., 17.

สหรัฐอเมริกา รวมถึงสหภาพยุโรปด้วย ภายใต้ข้อตกลงทางการค้าแบบ Global Britain นี้ สหราชอาณาจักรสามารถยกเลิกภาษีหรือศุลกากรการค้าจากการนำเข้าสินค้าจากประเทศอื่นรวมถึงประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปได้ ซึ่งจะทำให้สหราชอาณาจักรเป็นศูนย์กลางของการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าของโลก และจะส่งผลดีต่อการค้าขายบริเวณชายแดนและจะกระตุ้นการลงทุน สหราชอาณาจักรจะได้รับยกเว้นจากกฎเกณฑ์ทางการค้าของสหภาพยุโรป เช่น CAP และ CFP

ซึ่งนักวิชาการที่ติดตามกระแสของ Global Britain มาอย่างยาวนานตั้งแต่ก่อนจะมีการลงประชามติได้มีความเห็นว่า สหราชอาณาจักรควรที่จะเลือกตัวแบบสุดท้ายที่ประเทศสามารถเปิดเสรีทางการค้าภายใต้กฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลกเพื่อสนับสนุนบทบาทในระดับโลกและสร้าง Global Britain ให้เป็นจริง รวมถึงยังแนะนำให้ใช้ตัวอย่างจากประเทศสิงคโปร์และสวิตเซอร์แลนด์ที่มีการสร้างนโยบายลดกำแพงภาษีนำเข้าให้เหลือ 0% ซึ่งจะทำให้ลดต้นทุนภายในประเทศเป็นจำนวนมหาศาล²³ และนโยบายดังกล่าวจะทำให้ความแน่นแฟ้นของประเทศในสหราชอาณาจักรเพิ่มขึ้นด้วยการกลับไปใช้ตัวแบบเศรษฐกิจคลาสสิกดังที่ประเทศเคยใช้มาและทำให้สหราชอาณาจักรกลับไปเป็นเบคอนขึ้นโต๊ะสำหรับสินค้าและบริการอีกครั้ง²⁴

Global Britain ร่วง หรือ รอด?

นักวิชาการที่สนับสนุน Global Britain ล้วนเชื่อด้วยกันบ้าง ของหัวใจว่าสหราชอาณาจักรจะสามารถกลับมารุ่งโรจน์บนเวทีโลกได้อีกครั้ง เนื่องจากการนำแนวทางนโยบายส่งออกอังกฤษสู่โลกภายนอกครั้งนี้เปรียบเสมือนการย้อนเวลากลับไปในช่วงที่อังกฤษยังมีอิทธิพล

23 Ibid., 18.

24 Ibid.

เป็นเจ้าของจักรวรรดิและเป็นศูนย์กลางการค้า พวกเขาเชื่อว่าตอนนี้เองก็ คงไม่ต่างกันการย้อนกลับไปสู่สถานะที่เคยเป็นมาไม่ใช่เรื่องยากสำหรับ สหราชอาณาจักรในตอนนี้ แต่ความเชื่อเหล่านั้นเป็นไปได้จริงในทาง ปฏิบัติเท่าใด? เพราะถึงแม้ว่านักวิชาการและนักเศรษฐศาสตร์ที่เรียก ได้ว่าเป็นผู้สนับสนุนตัวของ Brexit จะเสนอแนวทางนโยบายสำหรับ Global Britain มามากมาย แต่ผู้ที่มีอิทธิพลในการคิด ตัดสินใจและ ปฏิบัตินโยบายดังกล่าวแท้จริงแล้วก็คือคณะรัฐบาลอังกฤษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักการต่างประเทศและเครือจักรภพ (FCO) ซึ่งจนเวลาล่วง มาเกือบบรรจบครบ 2 ปีแล้ว เรายังเห็นท่าที่ แนวทาง การกำหนด ยุทธศาสตร์ และการตัดสินใจเกี่ยวกับการนำนโยบาย Global Britain ไปปฏิบัติได้อย่างจำกัดหรือเรียกได้ว่าน้อยมากเลยทีเดียว สิ่งที้ออกจาก รัฐบาลอังกฤษตอนนี้มีเพียงแค่วลีที่ชื่อ Global Britain ซึ่งปราศจาก เนื้อหา สาระใด ๆ ภายใต้วลีดังกล่าวทั้งสิ้น นอกเสียจากคำอธิบาย ง่าย ๆ เพียงแค่เขตการค้าเสรี หรือลดกำแพงภาษี แต่สิ่งที่เป็นเนื้อหา เฉพาะเจาะจงว่าเขตการค้าเสรี และการลดกำแพงภาษีเหล่านั้นจะเกิด ขึ้นได้อย่างไร Global Britain ของพวกเขาไม่มีทิศทางที่แน่นอน ไม่มี มาตรฐานความสำเร็จ ข้าราชการยังไม่มีวาทกรรมหรือวิธีที่ว่าจะสะสาง ภาระที่ติดพันจากประชามติง่าย ๆ เสียด้วย ความรุ่มร่าของ Global Britain นี้ถูกตอกย้ำโดยคณะกรรมการต่างประเทศ โดยประธาน กรรมการคณะกรรมการ Tom Tugendhat ได้กล่าวว่า

“To eliminate confusion, the Committee is calling on Government to set out what the policy means. We urge the Prime Minister to make a keynote speech in the House. We want to see a single repository for documents, speeches and policy work – in the ten most common languages – to help policy-makers and public understand Government thinking.”

“The UK is a global player, but a slogan is not a policy and the country needs a clear strategy to shape our actions or we risk damaging our reputation overseas and eroding support for a global outlook at home. Ministers need to show that the idea of ‘Global Britain’ means more than a continuation of the FCO’s current activities and is instead a targeted, resourced plan. In the meantime, the Committee will continue to pursue aspects of Global Britain through a series of inquiries.”²⁵

จะเห็นได้ว่าแม้แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกันเองยังมีความเห็นว่า Global Britain เป็นเสมือนสโลแกนเท่านั้นไม่ได้เป็นนโยบายอย่างที่รัฐบาลพยายามเสนอมาตลอด ซึ่งหาก Global Britain ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่แน่นอน สหราชอาณาจักรก็เสี่ยงกับการทำให้ตัวเองเสียชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือในระดับโลก โดยคณะรัฐบาลจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องตอบให้ได้ว่า Global Britain แตกต่างอย่างไรกับกิจกรรมที่กองการต่างประเทศกำลังปฏิบัติอยู่และคณะกรรมการจะติดตามอย่างไรใกล้ชิดจนกว่าจะมีการหาหลักฐานหรือมีแผนการมาสนับสนุนนโยบายดังกล่าว

ถึงจุดนี้อาจเริ่มสงสัยได้แล้วหรือไม่ว่า Global Britain จะไม่สามารถไปรอดได้ง่าย ๆ ยิ่งไปกว่านั้นนโยบายดังกล่าวมีอุปสรรคต่าง ๆ ที่มากเกินกว่าสิ่งที่รัฐบาลอังกฤษและประชาชนหรือแม้แต่ นักวิชาการทั้งหลายคาดคะเนเอาไว้ ซึ่งอุปสรรคเหล่านั้นเองก็ยิ่งตอกย้ำถึงความ

25 “‘Global Britain’ slogan must be backed by substance, says Committee,” *Parliament UK*, March 12, 2018, <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/foreign-affairs-committee/news-parliament-2017/global-britain-report-published-17-19/> (accessed on May 14, 2018).

เป็นไปได้หรือไม่ หรือเป็นไปได้อย่างยิ่งยากเย็นในการจะทำให้ฝันเป็นจริงขึ้นมาได้ โดยอุปสรรคเหล่านั้นส่งผลในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะสั้นที่เปรียบเสมือนมรสุมลูกใหญ่สำหรับคณะรัฐบาลอังกฤษและสำนักงานต่างประเทศและเครือจักรภพ (FCO) ซึ่งหากผ่านไปไม่ได้ก็เท่ากับว่า Global Britain จะทำให้ประเทศร่วงมากกว่ารอด โดยอุปสรรคเหล่านั้นจะถูกลบไปอย่างรวดเร็วในบทถัดไป

อุปสรรคของ Global Britain

ก่อนการทำประชามติไม่นานนักรัฐบาลอังกฤษได้เปิดเผยบทวิเคราะห์ของพวกเขาเกี่ยวกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสหราชอาณาจักรหลังจากการเลือกที่จะออกจากสหภาพยุโรป กล่าวว่าการตัดสินใจในครั้งนี้จะทำให้สหราชอาณาจักรต้องเผชิญกับช่วงเวลาแห่งความไม่มั่นคงอันจะส่งผลกระทบต่อตลาดการเงิน การลงทุน ค่าเงินปอนด์ เงินบำนาญ ระบบสวัสดิการสุขภาพและสิทธิในการทำงานของชาวยุโรปอีกกว่าสองล้านคน²⁶ และแน่นอนว่าภาคส่วนต่าง ๆ ทั่วโลกหรือแม้แต่ภายในประเทศเองก็ออกมาเตือนในลักษณะเดียวกันไม่ว่าจะเป็น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ที่เตือนว่า หากกระบวนการที่อังกฤษจะแยกตัวออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป (Brexit) เป็นไปอย่างไม่ราบรื่น จะทำให้เงินปอนด์อาจร่วงลงไปกว่า 15% จากระดับปัจจุบันเพราะปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจในปัจจุบันพบว่า เงินปอนด์มีมูลค่าสูงกว่าความเป็นจริงอยู่ประมาณ 15% ดังนั้นอังกฤษจำเป็นต้องเพิ่มศักยภาพด้านการผลิต และสร้างสมดุลด้านการเงินภาคสาธารณะโดยการสร้างที่อยู่อาศัยราคาต่ำและการลงทุนด้านการวิจัยที่จะช่วยสนับสนุนศักยภาพการผลิตและลดความไม่เท่าเทียม

26 Clarke, Goodwin and Whiteley, *Brexit*, 38.

กันในสังคม²⁷ เพื่อรองรับผลกระทบที่เกิดจาก Brexit หากแต่คำเตือนของเหล่าผู้เชี่ยวชาญก็ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงผลของการทำประชามติครั้งนั้นไปได้ สิ่งที่ทำได้มากที่สุดตอนนี้สำหรับสหราชอาณาจักรก็เพียงแค่ต้องหาทางอยู่ต่อไปและค่อย ๆ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แต่สิ่งที่เกิดขึ้น ณ ปัจจุบันล้วนเป็นสิ่งที่บ่งบอกอย่างชัดเจนว่ารัฐบาล กระทรวง การต่างประเทศ และคณะทำงานของสหราชอาณาจักรกำลังละเลยความจริงบางประการที่เกิดขึ้นในไม่ว่าจะเป็นสถานะของระบบโลก สถานะและความสัมพันธ์ของสหราชอาณาจักร สถานการณ์ทางการเมือง และผลกระทบอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นหลังจาก Brexit โดยไม่ได้ให้ความใส่ใจเลยว่าสิ่งเหล่านี้มีส่วนในการเป็นอุปสรรคขัดขวาง Global Britain ในทางปฏิบัติทั้งสิ้น ซึ่งแต่ละตัวแปรก็สร้างผลกระทบและมีอิทธิพลต่อ Global Britain ไม่เท่ากัน แต่เมื่อทุกปัจจัยมาประกอบกันแล้วการนำพาสหราชอาณาจักรไปสู่เป้าหมายที่วาดฝันไว้ดูเหมือนว่าจะมีหนทางเพียงน้อยนิดเท่านั้น โดยแต่ละปัจจัยส่งผลกระทบต่อแนวทางนโยบาย Global Britain ดังนี้

ข้อเสียที่เกิดจากการตัดสินใจและประชามติที่ผิดพลาด

อุปสรรคประการแรก คือ ความเชื่อและการตัดสินใจที่ผิดพลาดของกลุ่มที่สนับสนุนให้สหราชอาณาจักรออกจากสหภาพยุโรป เนื่องจากสิ่งที่พวกเขาได้หาเสียงในช่วงประชามตินั้นล้วนไม่ตรงกับความเป็นจริงในหลาย ๆ ประเด็น แต่มันกลับทำให้ผลของประชามติออกมาในทางที่ไม่ควรจะเป็น ทั้ง ๆ ที่มีคำเตือนจากหลายภาคส่วนออกมาแล้วก็ตาม ซึ่งแน่นอนว่าคำเตือนเหล่านั้นไม่ได้เป็นเพียงคำเตือนแต่ยังเป็นความจริง ดังนั้นการตัดสินใจครั้งนี้ทำให้สหราชอาณาจักรเสียผลประโยชน์มหาศาล ซึ่งผลประโยชน์ที่เสียไปจากการเชื่อการหาเสียงที่

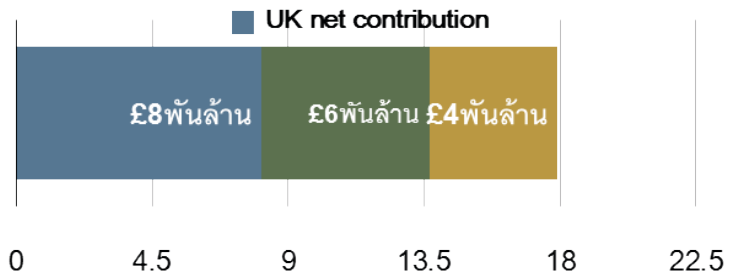
27 “IMF เตือนเงินปอนด์อาจทรุดหนัก หากกระบวนการ Brexit ไม่ราบรื่น,” *อินโฟเควสท์ (IQ)*, 15 ก.พ. 61, <http://www.ryt9.com/s/iq29/2783242> (เข้าถึงเมื่อ 14 มี.ค. 61).

ผิดพลาด มีอคติ และไม่เป็นความจริงเหล่านั้นเป็นสาเหตุสำคัญประการ
หนึ่งที่ขัดขวางนโยบาย Global Britain ในทางปฏิบัติ ดังนี้

ประการแรก ค่าธรรมเนียมการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปไม่ได้เป็นจำนวนเยอะเท่าที่ถูกลกล่าวอ้างพวก Brexiteer ได้โจมตีประเด็นเรื่องค่าสมาชิกที่สหราชอาณาจักรต้องจ่ายให้กับสหภาพยุโรปในแต่ละปีว่าเป็นเงินจำนวนมากและสิ้นเปลือง โดยประเด็นนี้ถูกหยิบยกขึ้นมาโดย Boris Johnson ที่ก่อนมีการลงประชามติได้โจมตีสหภาพยุโรปว่าเป็นสิ่งที่สิ้นเปลืองสำหรับสหราชอาณาจักร โดยเขาอ้างว่าสหราชอาณาจักรได้จ่ายเงินค่าธรรมเนียมสำหรับการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปกว่า £350 ล้านปอนด์ต่ออาทิติย์ หรือคิดเป็น £20 พันล้านปอนด์ต่อปี²⁸ แต่อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงแล้วข้ออ้างดังกล่าวนั้นไม่ตรงกับความเป็นจริงเชิงสถิติ เป็นการมองข้ามและเลือกจะนำเสนอข้อมูลเชิงเดียว เนื่องจากแท้จริงแล้วเงินที่สหราชอาณาจักรได้เสียไปให้กับยุโรปในแต่ละปีนั้นไม่ใช่เงินสุทธิที่มีการจ่ายจริง ๆ เพราะในแต่ละปีสมาชิกภาพจะได้สิ่งที่เรียกว่าค่าส่วนลด และสหราชอาณาจักรยังได้เงินคืนจากการที่สหภาพยุโรปเข้ามาลงทุนกับภาคเอกชนรวมถึงเงินอุดหนุนที่ภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมได้คืนจากสหภาพยุโรปในแต่ละปีอีกด้วย โดยข้อมูลจาก European Commission ระบุสัดส่วนงบประมาณโดยเฉลี่ยของสหราชอาณาจักรที่เกี่ยวข้องกับสหภาพยุโรปในปี 2012- 2016 ดังแผนภูมิที่ 1

ข้อมูลดังแผนภูมิดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าใน 6 ปีที่ผ่านมา งบประมาณที่สหราชอาณาจักรจัดสรรไว้สำหรับสหภาพยุโรปทั้งหมดคิดเป็นประมาณ 18 พันล้านปอนด์ต่อปี แต่ก่อนที่เงินจำนวนดังกล่าวจะถูกถ่ายโอนไปยังสหภาพยุโรปประเทศก็ได้รับส่วนลดทั้งสิ้นแล้ว 4.2 พันล้านปอนด์ ทำให้เงินที่ถูกส่งผ่านไปจริง ๆ มีเพียง 13.7 พันล้าน

28 Full Fact Team, “The UK’s EU membership fee,” *Full Fact*, November 9, 2017, <https://fullfact.org/europe/our-eu-membership-fee-55-million/> (accessed on May 15, 2018).



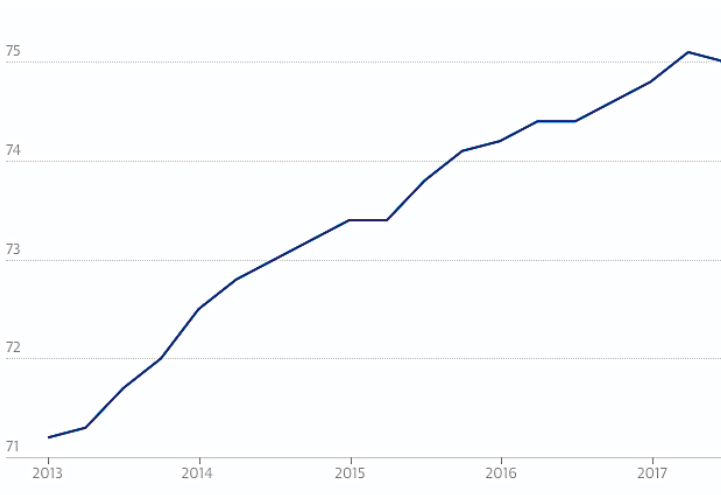
แผนภูมิที่ 1: สัดส่วนงบประมาณโดยเฉลี่ยของสหราชอาณาจักรที่เกี่ยวข้องกับสหภาพยุโรประหว่างปี 2012-2016 (อ้างอิงจาก European Commission)

ปอนด์เท่านั้น และยิ่งไปกว่านั้นบางส่วนใน 13.7 พันล้านนี้ก็ถูกโอนย้ายกลับมาสู่สหราชอาณาจักรโดยการที่สหภาพยุโรปเข้ามาลงทุนกับภาครัฐและภาคเอกชนซึ่งกลับมาในรูปแบบของเงินเชื่อทั้งหมดประมาณ 5.6 พันล้านปอนด์ โดย 3.2 พันล้านปอนด์ได้กลับมาผ่าน European Regional Development Fund และอีก 2.4 พันล้านปอนด์ได้กลับมาจากเงินอุดหนุนการเกษตรโดย Agricultural Guarantee Fund ซึ่งทำให้ที่แท้จริงแล้วเงินที่สหราชอาณาจักรได้จ่ายให้สหภาพยุโรปในฐานะ “ค่าธรรมเนียมสมาชิก” เหลือเพียงแค่ 8.1 พันล้านปอนด์ต่อปีเท่านั้น หรือหากเปรียบเทียบกันแล้วจะเห็นได้ว่าเงินที่สหราชอาณาจักรเสียให้กับสหภาพยุโรปคิดเป็น 181 ล้านปอนด์ต่ออาทิติย์ หรือ 143 ปอนด์ต่อปีต่อคน หรือคิดเป็นเพียง 1.2% ของรายจ่ายของรัฐบาลอังกฤษเท่านั้น ซึ่งแน่นอนว่าจำนวนเงินที่ได้รับคืนมานั้นมีเท่ากันหรือมีมากกว่าในบางปีโดยค่าเฉลี่ยเท่ากับรัฐบาลได้รับเงินกลับมา 1% ของค่าใช้จ่ายรัฐบาลเช่นกัน²⁹

29 “The UK contribution to the EU budget,” *Official for National Statistics*, October 31, 2017, <https://www.ons.gov.uk/economy/governmentpublic-sectorandtaxes/publicsectorfinance/articles/theukcontributiontotheebudget/2017-10-31> (accessed on May 15, 2018).

เมื่อความเป็นจริงเป็นเช่นนี้การตัดสินใจออกจากสหภาพยุโรปจึงทำให้สหราชอาณาจักรเสียประโยชน์จากสหภาพยุโรปเป็นเงินจำนวนหลายพันล้านปอนด์ต่อปี รวมถึงยังต้องเข้ามาโอบอุ้มเงินอุดหนุนในภาคเอกชนและภาคเกษตรกรรมต่าง ๆ ที่เคยเป็นหน้าที่ของสหภาพยุโรปด้วยตนเองอีกด้วย แตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับสิ่งที่พวก Brexiteer ต้องการคือ “More money for the NHS” ซึ่งแน่นอนว่า Brexit อาจทำให้ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลสูงขึ้นและอาจส่งผลต่อการจัดสรรค่าใช้จ่ายสำหรับการต่างประเทศ

ประการที่สอง จำนวนการจ้างงานในประเทศจะลดลงเป็นอย่างมาก ทั้ง ๆ ที่ Brexiteer พยายามนำเสนอว่าหากสหราชอาณาจักรออกจากสหภาพยุโรปแล้วจะทำให้อัตราการจ้างงานในประเทศเพิ่มขึ้นเพราะงานจะกลับมาเป็นของคนอังกฤษอีกครั้ง แต่หากพิจารณาสถิติจาก Office for National Statistics (ONS)



แผนภูมิที่ 2: อัตราการจ้างงานในสหราชอาณาจักร ระหว่างปี 2013-2017
(อ้างอิงจาก Office for National Statistics)

จะพบว่าหลังจาก Brexit ครบหนึ่งปีอัตราการจ้างงานลดลงจาก 75.1% ไปเป็น 75%³⁰ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอของตลาดแรงงาน เนื่องจากตำแหน่งงานประจำในตลาดงานลดลงเหลือเพียง 29,000 งาน แต่อย่างไรก็ตามการว่างงานของคนอังกฤษลดลง 59,000 คน ในไตรมาศสุดท้ายของปี 2017 ซึ่งโดยรวมทำให้มีการจ้างงานมากขึ้น 1,425 ล้านคน แต่ตัวเลขจำนวนนั้นก็ไม่ได้ทำให้อัตราการว่างงานลดลงเลยเพราะตัวเลขยังคงอยู่ที่ 4.3%³¹ จะเห็นได้ว่าถึงแม้ว่าจะมีการตัดสินใจออกจากสหภาพยุโรปแล้วอัตราการว่างงานหรือจำนวนงานก็ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด

กราฟข้างต้นก็เป็นอีกหนึ่งหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าแม้แต่คนอังกฤษเองก็ไม่ได้สนใจที่จะทำงานต่อในประเทศโดยในระยะสั้นหลังจากการลงประชามติไม่น่าจะพบว่าแรงงานชาวอังกฤษเริ่มต้นที่จะหางานนอกประเทศเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะงานภายในประเทศที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ยิ่งไปกว่านั้นหลังจากนี้อีกไม่เกินห้าปี มากกว่า 47% ของแรงงานฝีมือสูงที่ส่วนใหญ่เป็นคนจากประเทศในสหภาพยุโรปก็มีแนวโน้มจะย้ายออกไปหมดและแน่นอนว่าตำแหน่งงานเหล่านั้นไม่มีคนอังกฤษหรือคนในสหราชอาณาจักรจะสามารถทดแทนได้หมดเพราะงานเหล่านั้นเป็นคนที่ต้องใช้ความชำนาญและความเชี่ยวชาญสูงไม่ว่าจะเป็น แพทย์ พยาบาล ภาควิชาการในอังกฤษต้องเผชิญกับความยากลำบากในการจ้างงานโดยเฉพาะอาชีพเช่น นักวิทยาศาสตร์ และวิศวกร³² สวัสดิการและภาคสาธารณสุขเนื่องจากในโรงพยาบาล

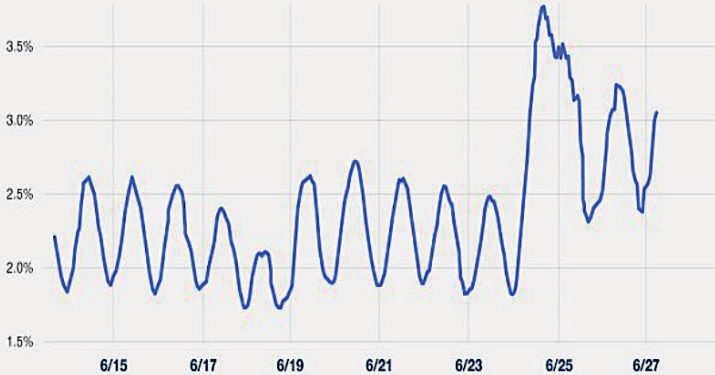
30 Larry Elliott, "UK employment falls for first time since aftermath of Brexit vote," *The Guardian*, November 15, 2017, <https://www.theguardian.com/business/2017/nov/15/uk-employment-falls-brexit-vote-ons-unemployed> (accessed on May 15, 2018).

31 Andrew MacLeod and Liz Roberts, "We are going to face a massive employment crisis after Brexit," *Independent*, July 13, 2017, <https://www.independent.co.uk/voices/brexit-employment-eu-workers-small-businesses-recruitment-crisis-a7838711.html> (accessed on May 15, 2018).

32 Clarke, Goodwin and Whiteley, *Brexit*, 35.

Surge in UK Job Seekers Looking Abroad Following Brexit

12 hour moving average of searches abroad as a share of all UK searches

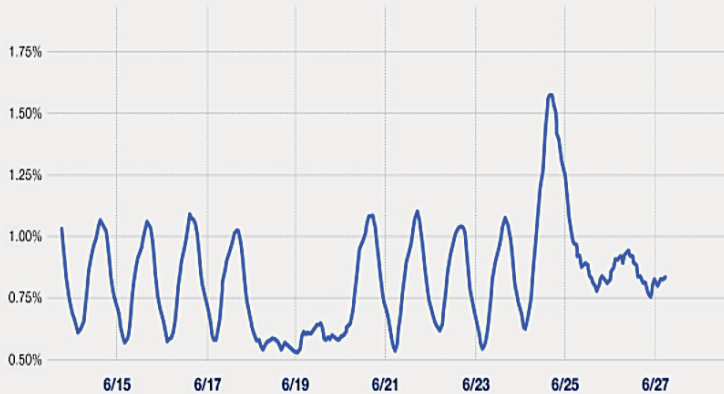


Source: Indeed



UK Job Seeker Interest in the EU Rises Following Brexit

12 hour moving average of UK searches in the EU as a share of all UK searches



Source: Indeed



แผนภูมิที่ 3 และ 4: ข้อมูลการหางานในต่างประเทศและสหภาพยุโรป
ของชาวสหราชอาณาจักร ภายหลังจาก Brexit
(อ้างอิงจาก Mariano Mamertino)

ท้องถิ่นของอังกฤษในปัจจุบันนั้น 80% ของแพทย์และพยาบาลที่ประจำที่โรงพยาบาลล้วนเป็นชาวยุโรปอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ชาวอังกฤษ ดังนั้นการออกจากสหภาพยุโรปก็จะกระทบกับวงการสาธารณสุขไปทั่วประเทศ ซึ่งแพทย์สภาแห่งอังกฤษเองก็ได้ออกมาเตือนถึงผลกระทบเรื่องนี้แล้วเช่นกัน³³ แล้ว Global Britain สามารถทำอะไรกับปัญหาที่กำลังจะเกิดขึ้นนี้ได้? ก็ยังคงไม่มีคำตอบที่แน่ชัดจากทางรัฐบาล

ประการที่สาม พวก Brexiteer ประกาศอย่างชัดเจนและค่อนข้างมีวิสัยทัศน์ในทางลบกับประเด็นผู้อพยพและมาตรการตรวจคนเข้าเมืองสืบเนื่องมาจากการสามารถเคลื่อนย้ายแรงงานได้อย่างอิสระ จะเห็นตัวอย่างเช่น Michael Gove มีความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นนี้ว่า “*I wouldn't set a time limit for it but the ambition would be to bring it down to tens of thousands.*”³⁴ แต่อย่างไรก็ตามสิ่งที่พวกเขาต้องการมากกว่าความสามารถในการควบคุมชายแดนและการผ่านเข้าออกของผู้อพยพทั้งหมดนั้นก็ไม่ใช่สูญเสียความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจใด ๆ กับสหภาพยุโรปเลย ซึ่งแน่นอนว่าสิ่งนี้เป็นเรื่องที่ค่อนข้างย้อนแย้งทั้งสิ้นเนื่องจากหาก Global Britain คือการหันออกสู่โลกภายนอก รัฐบาลก็จะเป็นจะต้องยอมรับให้ได้ว่าต้องมีสิ่งที่ต้องแลกและเสียไป โดยแน่นอนว่าหาก Global Britain คือการสร้างเขตการค้าเสรีแบบทวิภาคีกับประเทศต่าง ๆ ความสัมพันธ์ที่เคยอยู่ในตลาดร่วมก็จะหายไปเช่นกันการเคลื่อนย้ายแรงงาน เงินทุน สินค้าและบริการต่าง ๆ จะเป็นไปได้ยาก แต่แน่นอนว่าพวกเขาก็จะได้อำนาจในการควบคุมเรื่องที่พวกเขาเป็นกังวลที่สุดคืนมา แต่คำถามคือนั้นเป็นการแลกเปลี่ยนที่คุ้มหรือไม่? ยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาลก็ยังคงมีความล่าช้าเป็นอย่างมากในการ

33 Ibid., 49.

34 Michael Settle, “John Major accuses Leave camp of deceit as he brands Boris Johnson a ‘court jester’,” *The Herald*, June 5, 2016, http://www.herald-scotland.com/news/14537330.John_Major_accuses_Leave_camp_of_deceit_as_he_brands_Boris_Johnson_a_court_jester/ (accessed on May 15, 2018).

วางแผนที่จะจัดการกับประเด็นเรื่องผู้อพยพและการเข้าออกประเทศ หลังจากการออกจากสหภาพยุโรป ทำให้องค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การควบคุมการเข้าออกของประเทศต้องชะงักไปด้วยเพราะไม่รู้ทิศทาง ที่แท้จริงของรัฐบาล โดยคณะกรรมการด้านกิจการภายในของอังกฤษ (Home affairs Committee) ก็ยังได้วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของ รัฐบาล ว่าความล่าช้าในการกำหนดแผนการและยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะ ส่งผลกระทบต่อชาวยุโรปที่อาศัยอยู่ในสหราชอาณาจักร และอาจทำให้ เกิดความไม่แน่นอนต่อเศรษฐกิจของประเทศด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นถึง ความล้มเหลวในการจัดการปัญหาของกระทรวงมหาดไทยของอังกฤษ ได้เป็นอย่างดี³⁵ และแน่นอนว่าหากรัฐบาลยังไม่มีแผนในการจัดการกับ ประเด็นนี้อย่างจริงจังทิศทาง การเจรจากับประเทศอื่น หรือการวางแผน เพื่อไม่ให้เศรษฐกิจของอังกฤษต้องเสียเปรียบภายใต้ Global Britain ก็ จะต้องเจอกับอุปสรรคที่สำคัญดังกล่าว

เศรษฐกิจ

โจทย์ที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของนโยบาย Global Britain แน่แน่นอนว่าหนีไม่พ้นเรื่องเศรษฐกิจเพราะเศรษฐกิจก็เป็นหัวใจสำคัญ ที่ถูกหยิบยกขึ้นมาในนโยบาย Global Britain จึงอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาทางเศรษฐกิจจะส่งผลอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของนโยบาย หากเศรษฐกิจร่วงสหราชอาณาจักรก็อาจจะร่วงไปตามเศรษฐกิจ และ แน่แน่นอนว่าสัญญาณทางเศรษฐกิจตั้งแต่หลังประชามติเป็นต้นมารวมไป ถึงสถานการณ์ในอนาคตก็ดูว่าจะไม่เป็นใจให้กับ การพุ่งทะยานสู่ระดับ โลกเท่าใดนัก กล่าวคือ

35 Kayleigh Lewis, “What has the European Union ever done for us?,” *Independent*, June 25, 2016, <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/eu-what-has-european-union-done-for-us-david-cameron-brexit-a6850626.html> (accessed on May 15, 2018).

ผลกระทบทางเศรษฐกิจในระยะสั้น

หลังจากผลประชามติออกมาว่าสหราชอาณาจักรจะออกจากสหภาพยุโรปก็มีแรงต้านทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นในภายในประเทศเป็นจำนวนมากเริ่มจากการที่ค่าเงินปอนด์ตึงมากที่สุดเป็นประวัติการณ์ โดยมีค่าลดลง 15% เทียบกับเงินดอลลาร์ และ 12% ต่ำกว่าเงินยูโร³⁶ ซึ่งถึงแม้ว่าจะเป็นช่วงสั้น ๆ เพียงแค่นี้ก็ชั่วคราวก็ทำให้เศรษฐกิจของประเทศได้รับผลกระทบอย่างมหาศาล เป็นไปตามที่ The Confederation of British Industry ได้เคยบอกว่าการออกจากสหภาพยุโรปจะส่งผลให้เกิด shortfall ประมาณร้อยล้านปอนด์³⁷

Pound plunged against the dollar after vote result

How many dollars £1 buys



Source: Bloomberg



แผนภูมิที่ 5: ค่าเงินปอนด์โดยเปรียบเทียบกับเงินดอลลาร์สหรัฐฯปี 2016-2017 (อ้างอิงจาก BBC)

36 Tim Bowler, “How has the economy fared since the Brexit vote?,” *BBC*, March 28, 2017, <http://www.bbc.com/news/business-36956418> (accessed on May 16, 2018).

37 Clarke, Goodwin and Whiteley, *Brexit*, 36.

ซึ่งตอนนี้ที่เวลาล่วงมาเกือบสองปีสหราชอาณาจักรก็ยังไม่สามารถจัดการกับปัญหาทางเศรษฐกิจได้ทั้งหมด ภาคส่วนต่าง ๆ ในประเทศล้วนได้รับผลกระทบจากผลของประชามติครั้งนั้น โดยเริ่มตั้งแต่ Mark Carney ผู้บริหาร Bank of England กล่าวว่าเขารู้สึกว่าสหราชอาณาจักรไม่ควรออกจากสหภาพยุโรปเนื่องจากการออกจากสหภาพยุโรปทำให้อัตราภาษีสูงขึ้นและทำให้เงินทุนไหลออกนอกประเทศอังกฤษ สถานการณ์เดียวกันเกิดขึ้นใน Northern Ireland ที่การออกจากสหภาพยุโรปกระทบกับตลาดเงินซึ่งนำไปสู่การสูญเสียเงินปอนด์จำนวนหลายพันล้านในการอุดหนุนภาคการลงทุนและอุตสาหกรรม³⁸ โดย Office for National Statistics เปิดเผยแพร่เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งหมดในปี 2016 ว่าอยู่ที่ประมาณ 1.8% ซึ่งต่ำกว่าที่เคยคาดการณ์ไว้อยู่ที่ 2% และยังคงบอกอีกว่ามีการชะลอตัวของการลงทุนในภาคธุรกิจที่ลดลง 1% ในปี 2017 เปรียบเทียบกับไตรมาสสุดท้ายของปี 2016³⁹

ภาคการเกษตรกรรมแน่นอนว่าได้รับผลกระทบอย่างร้ายแรงเนื่องจากเกษตรกรใน Wales ได้รับเงินอุดหนุนจากนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรปมากกว่า 240 พันล้านยูโร และจะได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นอีกตามที่ระบุในการเจรจาว่า 300 พันล้านยูโรภายในปี 2020⁴⁰ การตัดสินใจออกจากสหภาพยุโรปเช่นนี้ทำให้พวกเขาเริ่มที่จะสูญเสียรายได้แทนที่จะได้คืน และรัฐบาลยังไม่มียุทธศาสตร์ใดมาทดแทนความเสียหายของเกษตรกรเหล่านี้ได้เลย

ผู้บริหารบริษัทน้ำมันขนาดใหญ่ของอังกฤษเองก็ได้แสดงความกังวลว่าการออกจากสหภาพยุโรปของอังกฤษจะส่งผลกระทบต่อพลังงานของอังกฤษนั้นสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน และทำให้

38 Ibid., 35.

39 Bowler, “How has the economy fared since the Brexit vote?”

40 Clarke, Goodwin and Whiteley, *Brexit*, 35.

ราคาพลังงานและน้ำมันของประชาชนในอังกฤษสูงขึ้น⁴¹ รวมถึงบริษัท The Automobile Association (AA) ก็บอกเองเลยว่าราคาน้ำมันสำหรับผู้ขับขี่มอเตอร์ไซค์เพิ่มสูงขึ้นกว่า 500 ปอนด์ต่อปีหลังจากที่อังกฤษตัดสินใจออกจากสหภาพยุโรปแล้ว

ในภาคการท่องเที่ยวเองก็ได้รับผลกระทบไม่ต่างกัน เนื่องจากการออกจากสหภาพยุโรปจะทำให้ราคาตัวเครื่องบินที่มีจุดหมายไปที่ยุโรปนั้นถูกลง แต่ในทางกลับกันการท่องเที่ยวในอังกฤษก็จะประสบกับปัญหาเนื่องจากราคาตัวเครื่องบินจะกลับไปสู่ยุคที่คนรวยเท่านั้นที่สามารถซื้อได้⁴²

วงการอสังหาและอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะที่อยู่อาศัยก็ได้รับผลกระทบเช่นกัน โดยถึงแม้ว่าจะมีการเพิ่มขึ้นของราคาบ้าน 4.5% ในเดือนกุมภาพันธ์ปี 2017 โดยทำให้ราคาบ้านโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 205,846 ปอนด์⁴³ แต่อัตราการเพิ่มขึ้นของราคานั้นก็มีการเพิ่มขึ้นอย่างช้า ๆ และชะลอลงอย่างมีนัยยะสำคัญเนื่องจากตลาดอสังหาที่มีสภาพลักษณะที่ไม่มั่นคง ไม่สามารถคาดเดาได้เนื่องจากผลกระทบทางเศรษฐกิจ การก่อสร้างบ้านในอังกฤษก็มีการชะลอลงเช่นกันสืบเนื่องมาจากเงินปอนด์ที่อ่อนค่ามาอย่างต่อเนื่องและอัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้นก็ทำให้วัสดุในการก่อสร้างมีราคาแพงขึ้นซึ่งส่งผลกระทบต่อภาคการตัดสินใจของผู้บริโภคและการลงทุนในการสร้างอสังหาริมทรัพย์ขนาดใหญ่และทำให้กระบวนการก่อสร้างมีความล่าช้าออกไปนั่นเอง⁴⁴

อีกหนึ่งผลกระทบทางเศรษฐกิจที่สำคัญคือ อังกฤษหลุดโผประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่สุด 5 อันดับแรกของโลกไปเรียบร้อยแล้ว

41 Ibid., 36.

42 Ibid.

43 Kevin Peachey, "UK house prices accelerated in February, says the Nationwide," *BBC*, March 1, 2017, <http://www.bbc.co.uk/news/business-39126047> (accessed on May 16, 2018).

44 Ibid.

ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวหมายความว่าแทนที่อังกฤษจะได้ร่วมขบวนไปกับการฟื้นตัวของเศรษฐกิจทั่วโลก แต่ก็ไม่สามารถทำได้ง่ายอย่างใจหวัง ด้วยพิษเศรษฐกิจภายในประเทศเอง ซึ่งสัญญาณของความล้มเหลวทางเศรษฐกิจเริ่มสังเกตเห็นได้มาในระยะหนึ่ง แต่หลังจากผลประชามติ Brexit แล้วนั้นการอ่อนตัวอย่างต่อเนื่องของค่าเงินปอนด์ทำให้ราคาสินค้านำเข้าแพงขึ้น ส่วนเงินเฟ้อซึ่งเมื่อต้นปี 2016 อยู่ที่ 1.8% ก็พุ่งเป็น 3.1% เมื่อเดือน พ.ย. 2017 และยังไม่ยอมลดลง จนสร้างแรงกดดันต่อเนื่องต่อการใช้จ่ายผู้บริโภคในปีถัดมาเพราะค่าแรงเพิ่มขึ้นเพียง 2.2% อันทำให้ผู้บริโภคจนลง ร้านค้าปลีกขนาดเล็กก็ได้รับผลกระทบถ้วนหน้า การใช้จ่ายตามร้านค้าเหล่านี้ลดลง 3.5% ผู้ผลิตรถยนต์ก็เช่นกัน เพราะนอกจากจำนวนรถยนต์ที่ผลิตในอังกฤษลดลง 4.6% แล้ว ยอดขายรถใหม่ยังลดลง 11.2% แม้อัตราว่างงานยังอยู่ในระดับต่ำ แต่งานภาคค้าปลีกหายไปแล้ว 65,000 ตำแหน่งตั้งแต่การลงประชามติเบริกซิท โอกาสของการฟื้นตัวของเศรษฐกิจก็มีน้อยนิดเนื่องจากการเจรจา ระหว่างอังกฤษกับสหภาพยุโรปอยู่ในขั้นสอง ทั้งยังมีการพยายามเจรจาขอเวลา 2 ปีสำหรับการเปลี่ยนผ่าน แต่ก็เท่ากับว่าความชัดเจนของเงื่อนไขทางการค้าจะถูกทำให้ช้าตามไปด้วยซึ่งสร้างความผิดหวังให้กับภาคภาคอุตสาหกรรมที่ต้องการความชัดเจนโดยเร็วที่สุด⁴⁵

WTO rules

การกลับเข้าสู่การเปิดเสรีการค้าภายใต้กฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลกเป็นอีกหนึ่งตัวเลือกที่น่าสนใจสำหรับอนาคตหลัง Brexit หรือ Global Britain ซึ่งกฎเหล่านั้นมีสาระสำคัญคือ WTO มีกฎเกณฑ์ทางการค้าที่บังคับใช้ทั่วโลกมีสมาชิกที่อยู่ภายใต้กฎนี้ในปัจจุบันกว่า 164 ประเทศหรือคิดเป็น 95% ของการค้าขายทั้งหมด องค์กรนี้เปิด

45 “1ปีหลังประชามติ อังกฤษหลุดท็อป 5 เศรษฐกิจโลก,” *Money2know*, 26 ธ.ค. 60, <http://money2know.com/brexit/> (เข้าถึงเมื่อ 16 พ.ค. 61).

การเจรจาระหว่างสมาชิกในการสร้างกฎเกณฑ์ทางการค้าระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติ ยกตัวอย่างเช่น การกำจัดกำแพงภาษี

โดยสหราชอาณาจักรจะมีสถานะเป็นสมาชิกภายใต้ต้องการการค้าโลกโดยอัตโนมัติถึงแม้ว่าจะออกจากสหภาพยุโรปแล้วไม่จำเป็นต้องยื่นขอเป็นสมาชิกอีกครั้ง แต่อย่างไรก็ตามสถานะดังกล่าวก็เป็นเรื่องที่ยกเว้นเนื่องจากการกลับเข้าไปภายใต้ WTO โดยไม่ใช้สถานะการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปก็จะทำให้สหราชอาณาจักรต้องคิดทบทวนว่าจะเลือกใช้มาตรฐานและข้อตกลงเดิมของสหภาพยุโรปกับองค์การค้าโลกหรือไม่ ถ้าเลือกใช้ก็จะไม่ต่างอะไรจากการเป็นสมาชิกของสหภาพมากนักเพราะจะต้องใช้มาตรฐานเดียวกันกับสหภาพยุโรปในเรื่องกำแพงภาษี โควตาและการอุดหนุนสินค้า คือการลดกำแพงภาษีในสินค้าบางประการ เช่น 10% สำหรับรถยนต์ หรือ 3.7% สำหรับต้นคริสต์มาส⁴⁶ ซึ่งหากไม่ทำก็จำเป็นต้องมีการเจรจาข้อตกลงทางการค้าใหม่ทั้งหมด โดยรัฐบาลอังกฤษได้ส่งสัญญาณว่าต้องการที่จะใช้มาตรฐานเดียวกับกับของสหภาพยุโรปถึงแม้ว่าการนำมาตราการเก่ามาใช้อาจจะส่งผลให้สหราชอาณาจักรได้การลดหย่อนน้อยกว่าที่สหภาพยุโรปได้ แต่ก็ดูเหมือนเป็นทางที่ง่ายที่สุด เสียประโยชน์ที่สุด และติดขัดน้อยที่สุด แต่แน่นอนว่าในบางพื้นที่ที่มีกำแพงภาษี โควตาและการอุดหนุนสินค้าทำให้ต้องมีการเจรจาใหม่เช่นกันโดยต้องให้สหภาพยุโรปกลายเป็นคู่เจรจาร่วมกับประเทศที่สามด้วย เพราะหากเจรจาโดยที่ไม่มีสหภาพยุโรปเข้าร่วมก็อาจจะทำให้มาตรการการค้าระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปกระทบได้ และการส่งออกที่อังกฤษต้องกลับไปอยู่ใน

46 “10 things to know about the World Trade Organization (WTO),” *Institute for Government*, June 22, 2017, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/10-things-know-about-world-trade-organization-wto> (accessed on May 16, 2018).

ระบบของ WTO อาจทำให้ผู้ประกอบการและภาคเอกชนต้องเผชิญกับ
ภาษีส่งออกที่สูงถึง 20%⁴⁷

ยิ่งไปกว่านั้นอุปสรรคของการเจรจาดังกล่าวคือการตัดสินใจ
ว่าจะแบ่งโควตาระหว่างกันอย่างไร หากสหราชอาณาจักรต้องการใช้
มาตรการเก่าของสหภาพยุโรปก็แปลว่าจะต้องมีการแบ่งโควตาในสวน
ของตนเองออกมา และแน่นอนว่าประเทศคู่ค้าที่ได้รับผลประโยชน์จาก
มาตรการการค้าดังกล่าวย่อมไม่ปรารถนาให้มีการแบ่งโควตากันเกิด
ขึ้น เนื่องจากจะส่งผลให้ความคล่องตัวในการส่งออกน้อยลง ดังนั้น
ทางเดียวที่อังกฤษจะแก้ไขได้คือการยื่นข้อเสนอให้ประเทศอื่นมีโควตา
นำเข้ามากกว่าที่สหภาพยุโรปเสนอให้⁴⁸ แต่นั่นก็เสี่ยงกับการขาด
ดุลการค้าอีกเช่นกัน และหากการเจรจาที่มีสหภาพยุโรปร่วมมือจะไม่
ประสบความสำเร็จก็อาจส่งผลให้ทั้งสองต้องกำหนดมาตรการนำเข้า
ส่งออกและกำแพงภาษีระหว่างกัน เนื่องจากหัวใจหลักของการใช้กฎ
ขององค์การการค้าโลกคือสมาชิกจะไม่เลือกปฏิบัติต่อกันและกัน หาก
สหราชอาณาจักรไม่สามารถตกลงสร้างเขตการค้าเสรี (FTA) กับสหภาพ
ยุโรปได้ สหภาพยุโรปก็จะเป็นจะต้องใช้หลักเดียวกับประเทศอื่น ๆ
เช่น บราซิล รัสเซีย และสหรัฐอเมริกา ในการติดต่อดำขายกับสหราชอาณาจักร
ซึ่งนั่นแปลง่าย ๆ ว่าสหภาพยุโรปจะต้องใช้กำแพงภาษีกับ
สินค้าของสหราชอาณาจักร⁴⁹

นโยบายสนับสนุนการเกษตรในปัจจุบันตามข้อตกลง
ทางการค้าของสหภาพยุโรปนั้นขัดต่อสนธิสัญญาทางการเกษตรและ
อุตสาหกรรม Agreement on Agriculture (AoA) ของ WTO ซึ่ง
กำหนดไว้ให้มีการอุดหนุนสินค้าและการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้า
ทางการเกษตรไว้เพียง 5% ของผลผลิตทางการเกษตรทั้งหมดของ

47 Clarke, Goodwin and Whiteley, *Brexit*, 38.

48 “10 things to know about the World Trade Organization (WTO).”

49 *Ibid.*

ประเทศ ซึ่งสหภาพยุโรปมีการเจรจาและได้ข้อยกเว้นในการอุดหนุนสินค้าในจำนวนมากกว่าที่กำหนด คิดเป็นเงิน 72.4 พันล้านยูโร⁵⁰ ซึ่งหากอังกฤษจะต้องการออกจากสหภาพยุโรปแล้วก็จำเป็นจะต้องมีการเจรจาข้อตกลงดังกล่าวใหม่อีกครั้งมีเช่นนั้นก็จะเท่ากับว่าสหราชอาณาจักรจะละเมิดข้อกฎหมายทางการค้าของ WTO

สำหรับขั้นตอนทางกฎหมายก็มีความซับซ้อนเช่นกัน กล่าวคือ การที่สนธิสัญญาที่มีการเจรจากันใหม่จะถูกยอมรับและมีผลในเชิงกฎหมายนั้นจะต้องผ่านการรับรองจากประเทศสมาชิกของ WTO ทั้งหมด 164 ประเทศเสียก่อนซึ่งอาจให้เวลายาวนานอีกด้วย ซึ่งประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ อาจจะมีการตั้งข้อสงสัย หรือคัดค้านหลักการและสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่สหราชอาณาจักรเป็นฝ่ายเสนอหากข้อตกลงใหม่ทำให้ประเทศสมาชิกเสียโอกาสเพิ่มขึ้น เช่น รัสเซียที่มีข้อตกลงภายใต้ WTO ว่า จะจำกัดกำแพงภาษีของสินค้าทางการเกษตรไว้ที่ 6.5% แต่สหภาพยุโรปมีข้อยกเว้นในการตั้งกำแพงภาษีสำหรับคนนอกสหภาพสูงกว่านั้น หากการที่อังกฤษจะเจรจาและทำข้อตกลงใหม่และสร้างกำแพงภาษีที่สูงกว่าที่สหภาพยุโรปเคยตั้งย่อมส่งผลให้เกิดความไม่พอใจของประเทศอื่น⁵¹ หรือสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศต่าง ๆ ก็มีผลต่อการรับรองสนธิสัญญาเช่นกัน ซึ่งอาจต้องทำให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมและแน่นอนว่าขั้นตอนเหล่านี้กินเวลายาวนานหลายปี ซึ่งข้อพิพาททางกฎหมายเหล่านี้จะสร้างปัญหาในระยะยาวให้กับสหราชอาณาจักรเช่นกัน⁵²

นอกจากอุปสรรคในการเปลี่ยนแปลงข้างต้นแล้ว หากนำสถานะสมาชิกสหภาพยุโรปและการอยู่ในตลาดรวมมาเปรียบเทียบกับ การออกสู่โลกภายนอกแต่เพียงผู้เดียว เราจะสามารถเห็นประโยชน์ที่

50 Ibid.

51 Ibid.

52 Ibid.

สหภาพยุโรปและตลาดร่วมให้กับอังกฤษอย่างมากมายหรืออาจจะให้
ได้มากกว่าที่ WTO ให้ได้อีกด้วย กล่าวคือ

ประการแรก สถานะของการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปไม่ได้ขีด
ขวางผลประโยชน์ที่อังกฤษจะได้รับจาก WTO ซ้ำการออกจากสถานะ
สมาชิกภาพอาจจะทำให้อำนาจต่อรองในระดับโลกลงน้อยลง รวมถึง
อาจจะต้องเผชิญกับความยากลำบากในการเจรจากับประเทศคู่ค้าอื่น ๆ
โดยเฉพาะประเทศใหม่ ๆ ที่กำลังทางเศรษฐกิจกำลังเติบโตขึ้น สหภาพ
ยุโรปและตลาดร่วมถือเป็นตลาดทางเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดในโลก คณะ
ทำงานและผู้ปฏิบัติการต่าง ๆ ล้วนมีความสามารถและมีประสบการณ์
ในการเจรจาติดต่อและสร้างสรรค์กฎเกณฑ์ทางการค้าต่าง ๆ มานาน
หลายทศวรรษ สหภาพยุโรปได้มอบช่องทางที่มีประโยชน์และมีอิทธิพล
สำหรับสหราชอาณาจักรในการสมานและเรียกร้องผลประโยชน์ของ
ตนเองสู่โลกภายนอก และยังเป็นช่องทางที่ทำให้สหราชอาณาจักร
สามารถเข้าถึงข้อตกลงทางการค้าต่าง ๆ ที่มีประโยชน์⁵³ โดยในปี 2014
Office of National Statistics (ONS) รายงานว่าสหภาพยุโรปมีส่วน
สร้างให้เกิดการส่งออกสินค้าของประเทศคิดเป็นสัดส่วน 44.6% ของ
การส่งออกสินค้าและบริการของประเทศ และมีสัดส่วน 53.2% ของ
การนำเข้าสินค้าและบริการเข้าสู่ประเทศ⁵⁴ ในขณะที่ Centre for
Economics and Business Research (CEBR) เปิดเผยว่าการส่งออก
โดยรวมของประเทศไปสู่สหภาพยุโรปนั้นคิดเป็นเงิน 187 พันล้านยูโร
ในปี 2015 และอาจจะสามารถพุ่งทะยานไปได้ถึง 277 พันล้านยูโรใน

53 Tom Brake, “‘Global Britain’ Is the Government’s Latest Fantasy,” *Huffington Post*, April 3, 2018, https://www.huffingtonpost.co.uk/entry/global-britain-the-governments-latest-fantasy_uk_5abcdc3ae4b00dd327d2d113 (accessed on May 16, 2018).

54 Kayleigh Lewis, “What has the European Union ever done for us?,” *Independent*, June 25, 2016, <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/eu-what-has-european-union-done-for-us-david-cameron-brexit-a6850626.html> (accessed on May 16, 2018).

ปี 2030 หากสหราชอาณาจักรยังคงสถานะสมาชิกภาพของสหภาพยุโรป สหภาพยุโรปยังเป็นช่องทางที่ประเทศอังกฤษจะสามารถเข้าถึงแหล่งพลังงาน การขนส่งและตลาดค้าขายบริการแบบ digital ซึ่งสามารถเพิ่มกำไรให้กับประเทศราว ๆ 58 พันล้านยูโรต่อปีภายในปี 2030 หรือคิดเป็นเงิน หนึ่งพันยูโรต่อประชาชนชาวอังกฤษหนึ่งคนอีกด้วย⁵⁵

ประการที่สอง สหราชอาณาจักรมีส่วนในการค้าขายกับสหภาพยุโรปมากกว่าประเทศอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นครานาดา เกาหลีใต้ หรือญี่ปุ่น โดยประเทศเหล่านี้เองก็ค้าขายกับอังกฤษผ่านข้อตกลงทางการค้าของสหภาพยุโรปเช่นกัน จริง ๆ แล้วอาจกล่าวได้เลยว่าเกือบครึ่งหนึ่งของการค้าขายแลกเปลี่ยนที่ทำกำไรให้อังกฤษคือการค้าขายกับสหภาพยุโรป การตัดสินใจออกจากตลาดร่วมและหันกลับไปเลือกการใช้สนธิสัญญาแบบทวิภาคีไม่สามารถทดแทนสิ่งที่อังกฤษเคยได้รับได้ทั้งหมด และอาจจะช่วยบรรเทาบาดแผลจากการออกจากตลาดร่วมได้ยาก ยกตัวอย่างเช่น รัฐบาลอังกฤษเคยเปิดเผยการคาดคะเนสถิติว่าการสร้างข้อตกลงเสรีการค้า (FTA) ระหว่างอังกฤษและสหรัฐอเมริกาจะมีสัดส่วนในระยะเวลาประมาณ 0.1% ถึง 0.3% ของ GDP ของประเทศเท่านั้น และการออกจากตลาดร่วมก็จะทำให้ GDP ของประเทศลดลงโดยเฉลี่ย 5-8%⁵⁶ อีกด้วย

ประการที่สาม สหภาพยุโรปได้สร้างผลประโยชน์ในเชิงบวกกับธุรกิจมหาศาล โดยคิดเป็นสัดส่วน 71% ของสมาชิกขององค์กร Confederation of British Influence (CBI) และ 67% ของธุรกิจขนาดย่อยและขนาดกลาง (SMEs) โดยองค์กร CBI เปิดเผยว่าผลกำไรจากการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปคิดเป็นสัดส่วน 4-5% ของ GDP ของสหราชอาณาจักร หรือคิดเป็นจำนวนเงิน 62 พันล้าน - 78 พันล้าน

55 Ibid.

56 Brake, “‘Global Britain’ Is the Government’s Latest Fantasy.”

ยุโรปต่อปี⁵⁷ ดังนั้นการออกจากสหภาพยุโรปจะส่งผลในเชิงลบต่ออัตราการผลิต กำไร และการหมุนเวียนของเงินในระหว่างธุรกิจเหล่านี้ โดยการออกจากตลาดรวมจะทำให้เกิดกำแพงทางการค้าที่สูงขึ้นซึ่งหมายถึงการแข่งขันภายในที่น้อยลงเนื่องจากสมาชิกอีก 27 ประเทศที่สิทธิที่จะป้องกันการแข่งขันจากประเทศภายนอกสหภาพ และการแข่งขันที่ลดลงเพราะส่งออกไม่ได้ก็หมายถึงแรงจูงใจในการทำกิจการของธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางเหล่านี้ก็จะมึ้น้อยลง นอกจากนี้การออกจากสหภาพยุโรปจะทำให้บริษัทต่าง ๆ ที่เคยเป็นคู่ค้ากับสหภาพจะต้องมีการกระจายฐานการผลิตออกไปเพื่อเพิ่มโอกาสในการแข่งขันซึ่งจะส่งผลกระทบต่อจำนวนเงิน กำไร และการลงทุนในอนาคตที่อาจจะน้อยลง โดยการลงทุนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตก็จะทำให้ความคาดหวังว่าจะมีผลกำไรจากการลงทุนเหล่านั้น ROI (return on investment) น้อยลงไปด้วยเนื่องจากความสามารถในการเจาะตลาดต่างประเทศน้อยลงนั่นเอง⁵⁸ นอกจากนี้กฎเกณฑ์ทางการค้าของ WTO ก็จะเป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตของธุรกิจรายย่อยที่เพิ่งเริ่มต้น โดยอาจเป็นการบีบบังคับให้ธุรกิจเหล่านั้นต้องขวนขวายวัตถุดิบในการผลิตจากต่างประเทศเพื่อที่จะสามารถสร้างบรรทัดฐานให้ส่งออกไปยังสหภาพยุโรปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกฎเกณฑ์ของ WTO ไม่ครอบคลุมถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี การแสวงหากคนมาทำงานตามภาคส่วนต่าง ๆ⁵⁹ ก็ต้องมีปัญหาจึงเป็นการเพิ่มภาระให้กับผู้ประกอบการในการแสวงหาหนทางที่ง่ายกว่า หากคนที่เก่งกว่า และหาวัตถุดิบที่ต้นทุนน้อยกว่าเพื่อต่อสู้กับการลงทุน กำไร และเงินหมุนเวียนในอนาคตที่จะถูกแบ่งไปให้กับสหภาพยุโรปอีกด้วย

57 Lewis, “What has the European Union ever done for us?”

58 “Reverting to World Trade Organisation rules & what this could mean for SME’s,” *Price Bailey*, May 23, 2017, <https://www.pricebailey.co.uk/blog/brexit-wto-rules/> (accessed on May 17, 2018).

59 Ibid.

ทั้งนี้การออกจากสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักรถูกคาดการณ์ว่าจะส่งผลให้เกิดความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจในสหภาพที่จะมีมากขึ้น การรับภาระการว่างงานในประเทศสมาชิกที่สูงยิ่งขึ้น เพราะสหราชอาณาจักรเป็นศูนย์กลางการลงทุนและเป็นศูนย์กลางการเงินของประเทศยุโรปซึ่งอ้อมชูเศรษฐกิจในสหภาพยุโรปไว้⁶⁰ นอกจากนี้ IMF ได้แนะนำให้รัฐบาลอังกฤษเพิ่มการสร้างที่อยู่อาศัยราคาต่ำและการลงทุนด้านการวิจัย ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะช่วยสนับสนุนศักยภาพการผลิตและลดความไม่เท่าเทียมกันในสังคม⁶¹

ค่าใช้จ่ายในการเจรจา

แน่นอนว่าของฟรีไม่มีในโลก การที่สหราชอาณาจักรเลือกที่จะเผชิญหน้ากับโลกภายนอกสหภาพยุโรปก็ต้องยอมรับให้ได้ว่ามีค่าใช้จ่ายอย่างมากในการเริ่มต้นใหม่ เพราะข้อตกลงทางการค้าไม่ใช่สิ่งที่สามารถพูดคุยและสำเร็จได้เพียงชั่วข้ามคืน ถึงแม้ว่าสหราชอาณาจักรจะมีข้อตกลงทางการค้ากับประเทศที่สามผ่านการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปอยู่แล้วคิดเป็นสัดส่วนประมาณ 15 - 20% ของการค้าของประเทศ ซึ่งรัฐบาลหวังว่าข้อตกลงเหล่านั้นจะไม่มีเปลี่ยนแปลงและสามารถโอนย้ายมาได้เลยหลังสิ้นสถานะสมาชิกภาพ แต่อย่างไรก็ตาม Liam Fox รัฐมนตรีกระทรวงการคลังได้ออกมาเปิดเผยว่า 65 ประเทศที่สหราชอาณาจักรมีสนธิสัญญาทางการค้าผ่านสถานะสมาชิกของสหภาพยุโรปยังไม่มีทำที่ว่าจะยืนยันและยอมรับสนธิสัญญาฉบับเก่าและมีประเทศอย่างชิลี และเกาหลีใต้ที่มีทำที่ชัดเจนว่าต้องการเรียกร้องมากขึ้นในสนธิสัญญาฉบับใหม่ ซึ่งประเทศอื่น ๆ ก็อาจจะออกมาเรียกร้องในทำนองเดียวกันอีกด้วย⁶² ยิ่งไปกว่านั้นการเจรจาจำเป็นต้อง

60 Ibid.

61 “IMF เตือนเงินปอนด์อาจทรุดหนัก หากกระบวนการ Brexit ไม่ราบรื่น.”

62 Brake, “‘Global Britain’ Is the Government’s Latest Fantasy.”

อาศัยความชัดเจนของขั้นตอนและวิธีการในการเจรจาเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อตกลงนั้น⁶³ ซึ่งตอนนี้รัฐบาลเสียเปรียบเป็นอย่างมากที่ไม่มีทั้งสองสิ่งที่สำคัญในการเจรจา รวมถึงเวลาสองปีที่ขอเอาไว้เพื่อการปรับตัวก็ใกล้จะหมดลงแล้วแต่สิ่งที่คืบหน้าในเรื่องของการเจรจาและข้อตกลงทางการค้าใหม่ ๆ ก็ยังไม่มีที่ท่าว่าจะสำเร็จ โดยเจ้าหน้าที่ทางการค้าของประเทศได้มีการพบปะพูดคุยกับประเทศคู่สัญญาได้เพียง 5 จากทั้งหมด 65 ประเทศเท่านั้น แม้เวลาจะผ่านมานานเป็นปีแล้วก็ตาม หากภายในวันที่ 29 มีนาคม 2019 การเจรจาระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปยังไม่อาจตกลงกันได้ และสมาชิกของสหภาพยุโรปเลือกที่จะไม่ขยายระยะเวลาการเจรจาออกไป ทั้งสองก็อาจจะต้องแยกทางกันโดยไม่มีข้อตกลงใด ๆ เลย⁶⁴ ซึ่งแน่นอนว่าทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปจะไม่เสียดายที่จะต้องเดินออกไปมือเปล่าหากข้อตกลงที่จะเกิดขึ้นทำให้ตนเองต้องเสียผลประโยชน์ กฎเดิมไม่สามารถบังคับใช้ได้หรือมีการเปลี่ยนแปลง⁶⁵ หรือถ้าหากทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงกันได้ ข้อตกลง Brexit ก็ต้องได้รับการอนุมัติจากเสียงข้างมากในคณะมนตรียุโรป และรัฐสภายุโรป ในขณะที่ข้อตกลงทางการค้าใด ๆ กับสหราชอาณาจักรนั้นจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาต่าง ๆ ทั่วยุโรป⁶⁶ ขั้นตอนที่ซับซ้อนนี้เองก็ยิ่งทำให้ Global Britain ดูจะไกลเกินเอื้อมเข้าไปอีก

ซึ่งอุปสรรคทางเศรษฐกิจทั้งปวงที่กล่าวไปข้างต้นล้วนเป็นความท้าทายสำหรับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการรังสรรค์นโยบาย Global Britain ทั้งสิ้น เนื่องจากอุปสรรคทางเศรษฐกิจเหล่านี้กระทบกับหลายภาคส่วนและอาจสร้างความเสียหายทางตรงต่อเศรษฐกิจและต่อ

63 Ibid.

64 จิตติภัทร พูนขำ, “สหราชอาณาจักรในกระบวนการ Brexit: จากวิกฤตความชอบธรรมสู่วิกฤตอัตลักษณ์แห่งชาติ?”, 101, 30 มิ.ย. 60, <https://www.the101.world/thoughts/on-brexit/> (เข้าถึงเมื่อ 17 พ.ค. 61).

65 Brake, “‘Global Britain’ Is the Government’s Latest Fantasy.”

66 จิตติภัทร พูนขำ, “สหราชอาณาจักรในกระบวนการ Brexit: จากวิกฤตความชอบธรรมสู่วิกฤตอัตลักษณ์แห่งชาติ?”

ภาพลักษณ์ของประเทศในอนาคตได้ การจะไปสู่ระดับโลกด้วยตนเอง อาจจะไม่ใช่วางเรื่องง่ายเหมือนปลอกกล้วยเข้าปากอย่างที่หลายคนได้คาดคะเนเอาไว้ก่อนหน้านี้หากรัฐบาลยังไม่สามารถจัดการ หรือมีทิศทาง โดยเฉพาะเจาะจงในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจอันเป็นหัวใจสำคัญของนโยบาย Global Britain ไปได้

การเมืองภายใน

แน่นอนว่าการเมืองภายในย่อมเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่มีผลเป็นอย่างมากต่อนโยบาย Global Britain เนื่องจากหากภายในยังมีปัญหาและไม่สามารถจัดการได้อย่างถูกต้อง ความเข้มแข็งและความเป็นหนึ่งเดียวของประเทศก็จะอ่อนแอลง ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และอำนาจการต่อรองในระดับระหว่างประเทศ โดยการเมืองภายในของสหราชอาณาจักรส่อเค้าไม่สู้ดีนักนับจากการลงประชามติ Brexit

รัฐบาล May และผู้เข้าร่วมรัฐบาลอื่น ๆ

หลังจากการโหวตว่าจะออกจากสหภาพยุโรป การเมืองภายในของอังกฤษก็เผชิญกับสภาวะ “ซีอก” อย่างรุนแรงซึ่งแน่นอนว่ามันนำมาซึ่งการยุบสภาและเลือกตั้งใหม่ ซึ่งเป็นไปตามคำเตือนของโทนี่ แบลร์⁶⁷ ผลการเลือกตั้งรัฐสภาของสหราชอาณาจักรเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2017 ที่ผ่านมา กลายเป็น “หายนะ” ของนายกรัฐมนตรี Theresa May และพรรคอนุรักษนิยมหรือพรรค Tories จนก่อให้เกิด ‘วิกฤตรัฐสภาแขวน’ หรือ ‘รัฐสภาเซงกัน’ (hung parliament) เมื่อไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากในรัฐสภา แม้ว่าในเวลาต่อมา

67 “ประชามติ ‘Brexit’ รอบสอง มีโอกาสเกิดขึ้นหรือไม่?”, *VoaThai*, 17 ม.ค. 61, <https://www.voathai.com/a/britain-brexit-referendum-ct/4211259.html> (เข้าถึงเมื่อ 17 พ.ค. 61).

จะมีการเจรจาขอขมี้เสี่ยงจากพรรค DUP (Democratic Unionist Party) ของไอร์แลนด์เหนือโดยไม่ได้มีการจัดตั้งรัฐบาลผสมร่วมกัน แต่เสถียรภาพของรัฐบาล May นั้นก็ถูกสั่นคลอนอย่างรุนแรง แนวโน้มที่รัฐบาลจะไม่สามารถอยู่ครบสมัยหรือห้าปีก็เป็นไปได้สูง โดยเหตุผลหลักที่ทำให้พรรคอนุรักษนิยมได้รับที่นั่งในสภาน้อยลงอาจเป็นเพราะปัญหาการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในระยะหลังจนกระทั่งทำให้ชาวอังกฤษรู้สึกไม่ปลอดภัยทั้ง ๆ ที่ May เองก่อนหน้านี้นำงานเกี่ยวกับความมั่นคงในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนานถึง 6 ปี และการที่มีชาวอังกฤษไม่เห็นด้วยกับการถอนตัวออกจากสหภาพยุโรป เพราะคิดว่าเป็นความผิดพลาดในเชิงนโยบายของพรรคอนุรักษนิยมที่ปล่อยให้ฝ่ายสนับสนุนเอาชนะการทำประชามติไปนั่นเอง⁶⁸ โดยภายหลังจากการเลือกตั้งจนถึงขณะนี้ ยังไม่มีความแน่นอนว่ารัฐบาล May จะดำเนินการเจรจากับสหภาพยุโรปในลักษณะเช่นใด และจะมีท่าทีเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ มากน้อยเพียงใด อาจกล่าวได้ว่ากระบวนการ Brexit คงเดินหน้าต่อไปภายใต้บริบทการเมืองสหราชอาณาจักรที่เปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ

ในอีกด้านหนึ่ง สหภาพยุโรปนั้นมีท่าทีค่อนข้างชัดเจนและพร้อมเจรจากับสหราชอาณาจักร โดยคณะผู้เจรจาของสหภาพยุโรปนั้นนำโดย Michel Barnier อดีตรัฐมนตรีต่างประเทศของฝรั่งเศส ในครั้งนี้สหภาพยุโรปมุ่งเน้นความเป็นเอกภาพในการเจรจา โดยจะไม่มีแยกเจรจาของรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปกับอังกฤษเป็นรายประเทศและเน้นความโปร่งใส โดย Barnier เสนอว่าจะจัดพิมพ์เอกสารการเจรจากับอังกฤษออกมาเผยแพร่ต่อสาธารณะ⁶⁹ นอกจากนี้สหภาพยุโรปยังยืนยันสถานะและอำนาจของศาลยุติธรรมของยุโรป (European

68 “ข้าพหละอนาคต Brexit หลังชัยชนะบนความพ่ายแพ้ ฟันธงไม่เกิน 1 ปี เลือกตั้งใหม่,” *ไทยรัฐออนไลน์*, 9 มิ.ย. 60, <https://www.thairath.co.th/content/967758> (เข้าถึงเมื่อ 17 พ.ค. 61).

69 “ประชามติ ‘Brexit’ รอบสอง มีโอกาสเกิดขึ้นหรือไม่?”

Court of Justice: ECJ) แต่แน่นอนว่าสหภาพยุโรปกำหนดทิศทางในการเจรจาอย่างชัดเจนว่าสหราชอาณาจักรกับสหภาพยุโรปจะต้องบรรลุการเจรจาขั้นต้นเพื่อแยกทางกันจนเป็นที่พึงพอใจ แล้วจึงเปิดการเจรจาเรื่องข้อตกลงทางการค้ากับสหราชอาณาจักรว่าจะมีแบบไหน ซึ่งอาจจะล่วงเกินเวลาสองปีตั้งที่ตกลงกันไว้และ May อาจจะไม่ได้อะไรติดตัวมาจากสหภาพยุโรปเลย ซึ่งสิ่งนี้ก็ตอกย้ำความเสียหายเปรียบของรัฐบาลอังกฤษที่ต้องเผชิญกับทั้งความไม่มั่นคงและกระแสโจมตีถึงความชอบธรรมในบ้านและก็ยังต้องรับมือกับความท้าทายนอกบ้านไปพร้อม ๆ กัน หาก May ไม่สามารถจัดการได้โดยเร็ว Global Britain ในฝันของเธออาจจะกลายเป็นอีกแค่หนึ่งโศกนาฏกรรมในประวัติศาสตร์อังกฤษก็ได้

สหราชอาณาจักรอาจจะแตกเป็นเสี่ยง

หลังจากผลประชามติออกมาจะเห็นได้ชัดเจนว่าในขณะที่ประชากรส่วนใหญ่ในอังกฤษลงมติถอนตัวออกจากสหภาพยุโรป แต่จากผลการลงประชามติแสดงให้เห็นว่าคะแนนจากประชากรอาศัยในสก๊อตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือส่วนใหญ่เลือกสนับสนุนการอยู่ต่อเป็นสมาชิกในสหภาพยุโรปต่อไป ซึ่งคาดว่าจะส่งผลให้เกิดกระแสความตึงเครียดที่จะแยกตัวออกจากสหราชอาณาจักร โดยสก๊อตแลนด์ยังรอคอยเวลาที่จะจัดทำประชามติอีกครั้งเพราะอยากมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง และไอร์แลนด์เหนือก็มีแนวโน้มที่จะจัดทำประชามติเพื่อแยกตัวออกจากอังกฤษเพื่อรวมกับไอร์แลนด์ โดยที่ทั้งสก๊อตแลนด์และไอร์แลนด์เหนือมีแนวโน้มที่ต้องการจะเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปในอนาคตหลังจากการแยกตัวสำเร็จ⁷⁰ โดยนิโคลัส สเตอร์เจียน มุขมนตรีของสก๊อตแลนด์ ประกาศว่ามีแผนการประชามติ

70 สุวัฒน์ศักดิ์ พบสุข, “Brexit: เกิดอะไรขึ้นเมื่ออังกฤษออกจากอียู?”, *Vogue Thai*, 24 มิ.ย. 59, <http://www.vogue.co.th/brexit-eu> (เข้าถึงเมื่อ 17 พ.ค. 61)

ให้สก๊อตแลนด์เป็นเอกราชครั้งที่ 2 โดยกล่าวว่ามันเป็นเรื่อง “ยอมรับไม่ได้ในทางประชาธิปไตย” ที่สก๊อตแลนด์จะต้องออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปทั้งที่คนในสก๊อตแลนด์ส่วนใหญ่ยังคงต้องการร่วมกับสหภาพอยู่ ทางด้านพรรคการเมืองสายเขียวในสก๊อตแลนด์ก็มีการล่ารายชื่อออนไลน์เรียกร้องให้รัฐบาลของสก๊อตแลนด์ไม่ว่าจะพรรคการเมืองใดก็ตามใช้ทุกวิถีทางในการทำให้สก๊อตแลนด์ยังคงอยู่กับสหภาพยุโรปรวมถึงการให้รัฐบาลเป็นตัวแทนเจรจาหรือสิ่งที่จะเกิดขึ้นต่อไป มาร์ติน แมคकिनเนส รองมุขมนตรีไอร์แลนด์เหนือเรียกร้องให้มีการลงประชามติรวมประเทศไอร์แลนด์ให้เป็นประเทศเดียวจากที่ไอร์แลนด์เหนืออยู่ในประเทศภายใต้สหราชอาณาจักรแยกจากประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์ที่อยู่ติดกัน โดยที่แมคकिनเนสกล่าวว่านายกรัฐมนตรีเดวิด คาเมรอนทำความผิดพลาดตั้งแต่ยอมให้มีการลงประชามติในประเด็นสหภาพยุโรปแล้ว⁷¹ ซึ่งประเด็นการเป็นหนึ่งในเขตปกครองของสหราชอาณาจักรและประเทศเหล่านี้ถูกจุดเชื้อไฟขึ้นมาหลายครั้ง หากการออกจากสหภาพยุโรปครั้งนี้จะเป็นอีกหนึ่งชนวนที่เติมเชื้อไฟจนทำให้เกิดการแยกตัวของประเทศในสหราชอาณาจักรจริงๆ อังกฤษเองจะต้องเผชิญกับมรสุมลูกใหญ่อีกลูกที่สาดเข้ามาพร้อมๆ กัน หากถึงเวลานั้น May อาจจะต้องมาคิดทบทวนอีกทีว่าอังกฤษสามารถไปได้ไกลถึง Global Britain ด้วยเครื่องบินที่ปีกหักได้จริงหรือไม่

71 “หลังผล Brexit-สก๊อตแลนด์ ไอร์แลนด์เหนือเสนอประชามติแยกจากสหราชอาณาจักร,” *ประชาไท*, 25 มิ.ย. 59, <https://prachatai.com/journal/2016/06/66527> (เข้าถึงเมื่อ 17 พ.ค. 61).

ความสัมพันธ์กับโลกภายนอก

บทบาทของ Donald Trump และสหรัฐอเมริกา

หลังจากการลงประชามติออกจากสหภาพยุโรปได้หนึ่งปี ท่าทีของ May ต่อสหภาพยุโรปชัดเจนขึ้นว่าจะหันไปหาพันธมิตรเก่าแก่อย่างสหรัฐอเมริกา ที่ Donald Trump ก็เป็นหนึ่งในผู้ที่เห็นด้วยกับการออกจากสหภาพยุโรปครั้งนี้เขาคิดว่ามันเป็นเรื่องที่สวยงามสำหรับสหราชอาณาจักร และยังกล่าวอีกด้วยว่าภายใต้รัฐบาลของเขา สหราชอาณาจักรจะมาเป็นอันดับหนึ่ง และเขาจะไม่ไหวที่จะมีการสร้างข้อตกลงทางการค้าระหว่างกัน⁷² May เองก็เป็นคนแรกที่ไปพบปะกับประธานาธิบดีคนใหม่ถึงทำเนียบขาว เธอใช้โอกาสที่คนทั้งโลกกำลังตกใจกับการเปลี่ยนแปลงเพื่อผูกสัมพันธ์กับ Trump และ May ก็หวังว่าจะใช้ความสัมพันธ์นี้เพื่อดึงแรงสนับสนุนของประธานาธิบดีสหรัฐฯ คนนี้ เพื่อให้การสนับสนุนองค์กร NATO และทำให้สหราชอาณาจักรรู้สึกว่ามีที่พึ่งทางด้านความมั่นคงหากตนเองต้องออกจากสหภาพยุโรป Trump ก็ถึงกับให้คำสัญญากับ Liam Fox ว่าจะต้องมีการตกลงทางการค้าที่ยิ่งใหญ่และน่าตื่นเต้นสำหรับสองประเทศให้ได้

แต่การหวังพึ่งสหรัฐอเมริกาจะสามารถยืนยาวและ May จะมั่นใจได้เท่าไรในการฝากอนาคตของตนเองให้พึ่งพิงรัฐบาลของ Trump? ไม่เมื่อหลังจากนั้นไม่นาน Steve Bannon ผู้สนับสนุน Brexit ด้วยก็ลาออกจากทำเนียบขาว และคนใหม่ที่เข้ามาแทนก็ดูจะไม่ได้ฝึกฝนนโยบายประชานิยม และชาตินิยมเสียเท่าไร ซ้ำยังมีมุมมองเกี่ยวกับภารกิจของโลกและการค้าแบบพหุภาคีมากกว่าด้วยซ้ำ⁷³ และแน่นอนว่าหากมองในมุมมองของสหรัฐอเมริกา ผลประโยชน์จากการเข้าร่วมใน

72 Freddy Gray, "You Brexit, You Buy It," *The National Interest*, October 16, 2017, <https://nationalinterest.org/feature/you-brexit-you-buy-it-22750> (accessed on May 17, 2018).

73 Ibid.

ตลาดร่วมของสหภาพยุโรปที่มีมูลค่าและมีผู้บริโภคมากกว่า 500 ล้านคน ยังไม่สามารถเป็นแรงจูงใจที่มากพอที่จะทำให้ผู้ประกอบการและรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเพิ่มมาตรฐานในการผลิตเพื่อให้สามารถเข้าสู่ตลาดได้ แล้วนับประสาอะไรกับตลาดของสหราชอาณาจักรที่มีมูลค่าเพียงแค่ 65 ล้าน ยิ่งไปกว่านั้น Wilbur Ross ยังได้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของสหรัฐยังได้กล่าวอย่างหนักแน่นว่า การเจรจาข้อตกลงทางการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรจะต้องยึดเอาผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ⁷⁴ แล้วเหตุใดเพียงแค่อภัยปากเปล่ายังทำให้ May เชื่อใจและมีความหวังในประเทศพันธมิตรเก่าแก่ของตนมากขนาดนี้ หากไม่ใช่เพราะว่าเธอเองก็ไม่แน่ใจเช่นกันว่าอนาคตข้างหน้าของประเทศหลังจาก Brexit จะเป็นอย่างไรนั่นเอง

บทบาทของสหราชอาณาจักรในทวีปเอเชีย

สำหรับผู้นำทางการเมืองและเศรษฐกิจในเอเชียแล้วสถานะของสหราชอาณาจักรไม่ว่าจะอยู่หรือจะไม่อยู่ในสหภาพยุโรปก็ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อหรือไม่ได้ทำให้เกิดความแตกต่างอย่างมีนัยยะสำคัญต่อบทบาทในโลกภายนอกอยู่ดี จริง ๆ แล้วปัจจัยที่สำคัญสำหรับชาวเอเชียก็คือ สหราชอาณาจักรจะสามารถรักษาความสัมพันธ์ของตนเองให้ใกล้ชิดกับสหภาพยุโรปได้เท่าใดต่างหากที่สำคัญและจะทำให้พวกเขา รู้สึกว่าสหราชอาณาจักรเป็นคู่ค้าที่ดีและมีอิทธิพล⁷⁵ เพราะเศรษฐกิจที่กำลังเจริญเติบโตมากของเอเชียคงไม่สามารถให้ความสำคัญกับประเทศที่ยังไม่สามารถจัดการกับอัตลักษณ์และไม่สามารถจัดแจงตำแหน่งหน้าที่ของตนเองภายใต้ระเบียบโลกใหม่อย่างเช่นสหราชอาณาจักรได้

74 Brake, “‘Global Britain’ Is the Government’s Latest Fantasy.”

75 Vijay Eswaran, “Even ‘Global Britain’ will need the EU,” *Politico*, March 28, 2018, <https://www.politico.eu/article/brexit-trade-asia-uk-even-global-britain-will-need-the-eu/> (accessed on May 18, 2018).

โดยบริษัทของชาวเอเชียที่ได้มีการลงทุนในสหราชอาณาจักร ตั้งแต่ 1980 กำลังมองหาการรับประกันจากรัฐบาลอังกฤษว่าจะสามารถปกป้องผลประโยชน์ของพวกเขาเอาไว้ได้หรือไม่ เพราะพวกเขาเลือกลงทุนที่นั่นเนื่องจากสหราชอาณาจักรสามารถยื่นข้อเสนอที่น่าสนใจในการเป็นจุดที่เชื่อมต่อกับตลาดร่วมของสหภาพยุโรปได้ ดังนั้นหากพวกเขาต้องสูญเสียผลประโยชน์เหล่านี้ไปแน่นอนว่าพวกเขาก็คงไม่อยู่ต่อ สำหรับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีขนาดเศรษฐกิจคิดเป็นเงินมากกว่า 2.8 หมื่นล้านดอลลาร์ และมีประชากรรวมกันมากกว่า 640 พันล้านคน ความสำคัญอันดับหนึ่งของพวกเขาคือการค้าขายกับประเทศจีน สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปไม่ใช่กับสหราชอาณาจักร เพราะขนาดเศรษฐกิจจะมีค่าต่างกันมหาศาล โดยในขณะที่ขนาดการค้าขายระหว่างประเทศ ASEAN กับสามประเทศข้างต้นได้เงิน 345 พันล้านดอลลาร์ 227 พันล้านดอลลาร์ และ 212 พันล้านดอลลาร์ เม็ดเงินทางเศรษฐกิจที่ประเทศเหล่านี้สามารถได้จากสหราชอาณาจักรคิดเป็นเงินเพียง 34 พันล้านดอลลาร์เท่านั้น⁷⁶

ทั้งนี้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจใหญ่ ๆ ในโลกล้วนให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างกันทั้งสิ้น ซึ่งแน่นอนว่าในปัจจุบันสหภาพยุโรปถือเป็นผู้เล่นตัวสำคัญในการค้าและเศรษฐกิจของโลกไม่ใช่สหราชอาณาจักร แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าข้อตกลงทางการค้าระหว่างสหราชอาณาจักรกับประเทศเอเชียจะเกิดขึ้นไม่ได้ เพียงแต่ May อาจจะต้องยอมรับเสียก่อนว่าการเริ่มต้นใหม่ของเธออาจจะไม่ได้มาพร้อมกับอำนาจในการต่อรองเท่ากับที่เธอเคยมีเช่นตอนที่อยู่ในสหภาพยุโรป ดังนั้นจึงอาจจะฟังดูข้อนแย้งมาก ๆ เสียด้วย แต่ May อาจจะต้องเริ่มเส้นทางของ Global Britain ที่ Brussels เพื่อที่จะรักษาข้อตกลงทางการค้าที่ดึงดูดประเทศอื่น ๆ ในโลกเอาไว้ถึงแม้เธอจะไม่อยากทำเช่นนั้นก็ตาม⁷⁷

76 Ibid.

77 Ibid.

ความสัมพันธ์กับประเทศในเครือจักรภพและ
อิทธิพลในระดับโลก

ปฏิเสธไม่ได้เลยว่านโยบาย Global Britain สะท้อนถึงแนวคิดการกลับไปสู่ยุครุ่งเรืองของสหราชอาณาจักรที่มีอิทธิพลครอบคลุมและสามารถปกครองประเทศโพ้นทะเลได้ทั่วโลก แต่อย่างไรก็ตามความคิดแบบนั้นในยุคนี้ดูจะเป็นเหมือนกับภาพลวงตาของความยิ่งใหญ่ของอดีต เพราะมันแสดงให้เห็นว่าสหราชอาณาจักรภายใต้ Global Britain จะโอบอุ้มประเทศที่มีวัฒนธรรมเดียวกันกับตนและประเทศเหล่านั้นก็เคยเป็นส่วนหนึ่งของจักรวรรดิอังกฤษมาก่อน โดยเฉพาะพวก Brexiteer ที่เชื่อว่า หากออกจากสหภาพยุโรปแล้วโลกภายนอกก็เหมือนกับหอยนางรม ที่มีสหราชอาณาจักรเป็นเสมือนกับไข่มุกที่มีคุณค่า และยังโจมตีว่าอังกฤษเป็นเกาะของโลกในตอนที่สหภาพยุโรปมีอิทธิพลแคในทวีป อังกฤษมีเครือข่ายในการทำงานอย่างเป็นระบบในขณะที่สหภาพยุโรปเป็นเสมือนกับระบบราชการที่คร่ำครึ อังกฤษมีการกำหนดนโยบายจากล่างสู่บนแต่สหภาพยุโรปเป็นแบบบนลงล่างประวัติศาสตร์อันยาวนานของประเทศตอกย้ำว่าสหราชอาณาจักรเป็นตัวแสดงที่มีอิทธิพลในโลกทั้งในด้านการค้าขาย และความมั่นคง สหราชอาณาจักรมีกองทัพเรือที่ยิ่งใหญ่ที่สุดประเทศหนึ่งของโลกและยังสามารถดำเนินการทูตโดยมีสถานทูตถึงกว่า 154 แห่งกระจายอยู่ในโลก สหราชอาณาจักรมีสถานะเป็นสมาชิกถาวรขององค์การความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC) เป็นเสมือนบ้านของนักลงทุนกว่า 2,000 บริษัท ซึ่งคิดเป็น 52% มากกว่าฝรั่งเศสและ 78% มากกว่าเยอรมัน แม้แต่กีฬาประจำชาติอย่างฟุตบอลก็ได้รับความนิยมไปทั่วโลกและสโมสรในอังกฤษก็ครอบครองผู้เล่นจากต่างชาติมากมาย⁷⁸ แน่แน่นอนว่าสิ่งเหล่านี้ก็มีเค้าของความเป็นจริง หรืออย่างน้อยก็ “เคย

78 Bagehot, “Global Britain or Globaloney,” *Economist*, March 15, 2018, <https://www.economist.com/britain/2018/03/15/global-britain-or-globaloney> (accessed on May 18, 2018).

เป็นจริง” อย่างเช่น ภาษาอังกฤษที่เป็นภาษาที่คนส่วนใหญ่ในโลกใช้ช่วยให้เศรษฐกิจและการค้าขายกระตุ้นขึ้นมา 2.2 เท่า และความเชื่อมโยงทางดินแดนของอาณานิคมช่วยให้การค้าขายเพิ่มขึ้นกว่า 2.5 เท่า⁷⁹

แต่อย่างไรก็ตามหากนำขนาดเศรษฐกิจของประเทศในเครือจักรภพมารวมกันและหักลบขนาดเศรษฐกิจของประเทศแม่ออกไป ก็พบว่าขนาดเศรษฐกิจของประเทศในเครือจักรภพรวมกันคิดเป็นเพียง 55% ของ GDP เท่านั้น เนื่องจากระยะทางและการเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมส่งผลต่อส่วนแบ่งทางการตลาด ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าจักรวรรดิและประเทศอาณานิคมไม่สามารถพึ่งพาได้อีกต่อไป แวดวงการทูตของประเทศก็ถูกรายล้อมไปด้วยครอบครัวของชนชั้นสูงที่ได้รับมรดกจากคนรุ่นเก่าและยืนยันที่จะไม่เปลี่ยนแปลงอะไรงบประมาณทางด้านการป้องกันประเทศก็ลดลงกว่า 20% ตั้งแต่ปี 2007 งบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศลดลงมากกว่านั้นเสียอีก การสนับสนุนในแวดวงการทูตก็ไม่ได้รับเท่าที่ควร เช่น การที่ Boris Johnson เรียกร้องให้มีการลงโทษเพื่อตอบโต้รัสเซียในกรณีซีเรียก็ไม่มีการสนับสนุนอย่างชัดเจนของประเทศ G7 อื่น ๆ สหราชอาณาจักรยังไม่สามารถมีผู้แทนที่ถูกเลือกเป็นคณะกรรมการของ World Health Organisation (WHO) และไม่มีผู้พิพากษาใน the International Court of Justice⁸⁰ บริษัทที่รัฐบาลเป็นเจ้าของในระดับโลกก็มีนักกฎหมายที่ไม่รู้อะไรเกี่ยวกับ “โลก” เลยด้วยซ้ำ ผู้นำรุ่นใหม่ของอดีตประเทศอาณานิคมก็ได้ออกมาแสดงวิสัยทัศน์ใหม่ ๆ ที่ May อาจจะไม่ใช่ใจเท่าไรนัก เช่น นายกรัฐมนตรีของอินเดีย Narendra Modi ที่มีความใกล้ชิดและให้ความสำคัญกับกฎเกณฑ์ของสหราชอาณาจักรน้อยกว่ารัฐมนตรีรุ่นก่อน ๆ โดยการที่เขาเคยยื่น

79 Ibid.

80 “Global Britain strategy ‘risks damaging UK reputation’,” *Financial Time*, <https://www.ft.com/content/637320aa-2554-11e8-b27e-cc62a39d57a0> (accessed on May 18, 2018).

ข้อเสนอเพื่อแลกเปลี่ยนระหว่างการทำสนธิสัญญาทางการค้าในอนาคต เพื่อแลกกับการที่คนอินเดียสามารถมีวีซ่าและเดินทางเข้าอังกฤษได้ สะดวกมากขึ้น⁸¹ ซึ่งแน่นอนหากสหราชอาณาจักรยังคงยืนยันว่าสาเหตุที่ออกจากสหภาพยุโรปเป็นเพราะการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างอิสระสู่ยุโรปพวกเขาคงไม่ชอบใจกับข้อเสนอนี้เท่าใดนัก แต่ก็ต้องยอมรับเช่นกันว่าในโลกที่การติดต่อสื่อสารและการค้าขายเชื่อมต่อกันหมด มันแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยในการแบ่งแยกการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตต่าง ๆ อย่างอิสระ ซึ่งหากสหราชอาณาจักรยังคงต้องการควบคุมการตรวจคนเข้าเมืองก็จะต้องยิ่งยากที่ประเทศจะกลายเป็นแหล่งของการค้าของโลก⁸²

Global Britain ดูเป็นความพยายามและความตั้งใจที่ดีในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น แต่คำพูดสวยหรูต่าง ๆ กลับเป็นการทำให้ความเป็นจริงที่เศรษฐกิจกำลังจะเจอกับปัญหาใหญ่ถูกละเลยไป รัฐบาลที่มีเหตุผลควรจะพยายามหาวิธีที่จะกำจัดบริษัทที่ทำให้ผู้คนไม่ยอมทำงานหรือไม่ได้สร้างงานและกำไรที่สร้างสรรค์ มากกว่าการไล่ฝันถึงสิ่งที่ยากที่จะเกิดขึ้นและปั่นน้ำเป็นตัวมาหลอกประชาชนของตนเอง

บทสรุป

ในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์หลาย ๆ คน นโยบาย Global Britain เปรียบเสมือน “meaningless slogan”⁸³ เป็นคำพูดที่สวยหรูแต่ไม่มีความหมาย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายคนของอังกฤษก็ออกมาวิพากษ์วิจารณ์นโยบายดังกล่าวและหน่วยงานด้านการ

81 Eswaran, “Even ‘Global Britain’ will need the EU.”

82 Ibid.

83 Patrick Wintour, “Foreign Office policy of Global Britain is ‘superficial rebranding’,” *The Guardian*, March 12, 2018, <https://www.theguardian.com/politics/2018/mar/12/foreign-office-policy-of-global-britain-is-superficial-rebranding> (accessed on May 18, 2018).

ต่างประเทศที่รับผิดชอบนโยบายดังกล่าวอย่างดุเดือดว่า Global Britain ก็เป็นเสมือนคำพูดที่ปราศจากความหมาย ไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองที่แน่ชัดซ้ำยังขาดยุทธศาสตร์ในการดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติ⁸⁴ นอกจากนี้ยังมีเสียงเรียกร้องให้สำนักงานการต่างประเทศและเครือจักรภพ (FCO) หานนโยบายใหม่ที่เป็นไปได้จริงและเป็นมากกว่าการนำนโยบายเก่ามาเปลี่ยนชื่อ เพราะตอนนี้สหราชอาณาจักรกำลังเสี่ยงกับการทำลายชื่อเสียง ความน่าเชื่อถือ และแรงสนับสนุนจากโลกภายนอกเนื่องมาจากการกระทำของตนเอง⁸⁵ ถึงแม้ว่า Global Britain จะเต็มไปด้วยความตั้งใจที่ดีในการส่งสารถึงโลกภายนอกว่า อังกฤษจะไม่อยู่เฉยและจะไม่ปลีกตัวเองออกจากโลกภายนอกถึงแม้ว่าจะออกจากสหภาพยุโรปแล้วก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ

แต่ในความจริงแล้วรัฐบาลจะถูกตัดสินว่าดีหรือไม่ด้วยการกระทำของพวกเขา ไม่ใช่สิ่งที่พวกเขาพูด May และคณะทำงานของเธอต้องแสดงให้เห็นมากกว่าแค่เรื่องเศรษฐกิจ โดยการหาวิธีแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของตนเองในระดับโลกโดยไม่ต้องไม่ลืมนำ ขนาด ความสำคัญ และอิทธิพลของตนเองจะลดลงเพราะหากทำไม่ได้ก็แสดงให้เห็นอีกเช่นกันว่าแนวทางนโยบายของสหราชอาณาจักรในการจะติดต่อกับโลกภายนอกภายในนโยบาย Global Britain มีแนวโน้มที่จะสำเร็จได้ยาก เพราะเป็นเสมือนว่าสำนักงานการต่างประเทศและเครือจักรภพเพียงแค่ประดิษฐ์คำที่สวยหรูแต่ปราศจากสาระ⁸⁶ ออกมาเพื่อให้อังกฤษมีหนทางใหม่เพื่อให้ยึดเกาะเพียงเท่านั้น หากสำนักงานการต่างประเทศและเครือจักรภพยังไม่สามารถที่จะเพิ่มความพยายามในการกำหนดแนวทางนโยบายที่มั่นคงกว่านี้ และยังไม่สามารถรักษาสัญญาที่จะทำให้กฎเกณฑ์ทางการค้าและความสัมพันธ์กับต่างประเทศเข้มแข็งอย่างที่

84 Ibid.

85 Ibid.

86 Wintour, "Foreign Office policy of Global Britain is 'superficial rebranding'."

เคยพูดไว้ได้อนาคตของอังกฤษก็จะยังคงความไม่แน่นอนและคาดเดา
ได้ยากมากขึ้นไปอีก และถึงแม้สหภาพยุโรปจะขาดประสิทธิภาพแต่
การออกจากสหภาพยุโรปเหมือนกับเด็ก ๆ ไม่ใช่การแก้ปัญหาคงจะ
แก้ปัญหาด้วยการทำงานร่วมกับพรรคสายก้าวหน้าอื่น ๆ ในยุโรปเพื่อ
ผลักดันให้เกิดการตรวจสอบการทำให้สหภาพมีความเป็นประชาธิปไตย
มากขึ้น พร้อม ๆ กับการสร้างงาน การเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน และมี
สิทธิแรงงาน เพราะการย้อนกลับไปสู่อดีตไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่มี
ส่วนเชื่อมโยงกับโลกในปัจจุบันได้⁸⁷ เพราะหากปล่อยให้มันเป็นแบบนี้ต่อไป
กระแสที่จะมีการเรียกร้องให้มีการลงประชามติใหม่ก็จะยิ่งเพิ่มขึ้น
เรื่อย ๆ ซึ่งทำให้อังกฤษไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง เสียค่าเสียโอกาส
และงบประมาณอีกจำนวนมหาศาลนั่นเอง

87 “หลังผล Brexit-สก๊อตแลนด์ ไอร์แลนด์เหนือเสนอประชามติแยกจากสหราชอาณาจักร,” *ประชาไท*, 25 มิ.ย. 59, <https://prachatai.com/journal/2016/06/66527> (เข้าถึงเมื่อ 18 พ.ค. 61).



กระบวนการทางเพศของอังกฤษ และการเรียกร้องสิทธิ เพศทางเลือกในอินเดีย

English Sexuality and LGBT Politics in India

กนกพล ปานสายลม

นักวิชาการอิสระ
กรุงเทพมหานคร

Kanokphol Pansailom

*Independent scholar
Bangkok*

วันที่ส่งบทความ (Received): August 1, 2018
วันที่แก้ไขปรับปรุงบทความ (Revised): October 18, 2018
วันที่ตอบรับบทความ (Accepted): October 26, 2018

บทคัดย่อ

บทความนี้กล่าวถึงกระบวนการสร้างความเชื่อเรื่องเพศในประวัติศาสตร์ที่ส่งผลต่อการกระทำของสหราชอาณาจักร ซึ่งภายหลังได้นำเอาความเชื่อนั้นกระจายไปในรัฐอาณานิคมของตนทั่วโลก และกระบวนการโต้กลับของอีกฝั่งที่ส่งผลต่อการเรียกร้องสิทธิของเพศทางเลือกในปัจจุบัน โดยเปรียบเทียบระหว่างสหราชอาณาจักรกับอินเดีย ซึ่งสหราชอาณาจักรเป็นประเทศต้นทาง ทั้งในแง่ของการเผยแพร่แนวคิดเรื่องเพศและการรื้อถอนแนวคิดนั้น ในขณะที่อินเดียเป็นประเทศปลายทางที่รับเอาแนวคิดของเพศไปปฏิบัติและมีกระบวนการที่แตกต่างออกไปในการจัดการประเด็นเรื่องเพศในปัจจุบัน

คำสำคัญ: กระบวนการทางเพศ, สหราชอาณาจักร, อินเดีย, อาณานิคม

Abstract

This article aims to explore the complex historical process that has led to the current understanding and stigmatization of sexuality—specifically, how the United Kingdom developed such belief and its colonial legacy which still affects today’s LGBT politics in former colonial countries and throughout the world. The study also looks at India which initially used the UK as its model regarding the social construction of sexuality, but now holds a different perception and framework on the topic of sexuality.

Keywords: Sexuality, United Kingdom, India, Colonialism

บทนำ

กระบวนการทางเพศในหัวข้อแปลความจากภาษาอังกฤษว่า Sexuality ซึ่งไม่ได้มีความหมายแต่เพียงกิจกรรมทางเพศเพียงอย่างเดียว คำว่ากระบวนการทางเพศเป็นคำที่มีความหมายกว้างมากที่สามารถสื่อได้ถึงรสนิยม ความรู้สึก ตลอดจนลักษณะที่แสดงออกภายนอกและค่านิยมความเชื่อภายในจิตใจ

เพศเป็นสิ่งที่มีความข้องเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของทุกคน แม้ว่าเรื่องเพศจะมีผลกระทบต่อชีวิตของทุกคนในสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่เรื่องดังกล่าว กลับเป็นเรื่องที่มีการพูดถึงในชีวิตประจำวันน้อยมากอย่างน่าประหลาด เพราะเรื่องดังกล่าวถูกทำให้เป็นเรื่องที่ไม่ควรกล่าวถึง และเป็นเรื่องน่าอาย โดยเฉพาะในเรื่องของรสนิยมทางเพศ ที่หากผิดแปลกไปจากกระแสหลัก คือระหว่างชาย-หญิง ผู้ที่มีรสนิยมอื่นมักถูกตีตราให้แปลกแยกจากสังคม และเผชิญกับกระบวนการกดดันทางสังคมที่รุนแรงแตกต่างกันในแต่ละสังคม

แม้ว่าในปัจจุบัน ประเด็นของเรื่องเพศและรสนิยมทางเพศ จะเป็นสิ่งที่มีการกล่าวถึงมากขึ้นในสังคม แต่กระแสความเชื่อแบบสังคมเดิมก็ยังคงอยู่และถูกทำให้มองว่าเป็นเรื่องธรรมชาติที่ไม่อาจฝ่าฝืนได้

บทความชิ้นนี้จะกล่าวถึงกระบวนการสร้างความเชื่อเรื่องเพศในประวัติศาสตร์ที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของสหราชอาณาจักร ซึ่งภายหลังได้นำเอาความเชื่อที่กระจายไปในรัฐอาณานิคมของตนทั่วโลก และกระบวนการโต้กลับของอีกฝั่งที่ส่งผลกระทบต่อเรียกร้องสิทธิของเพศทางเลือกในปัจจุบัน โดยเปรียบเทียบระหว่างสหราชอาณาจักรกับอินเดีย ซึ่งสหราชอาณาจักรเป็นประเทศต้นทาง ทั้งในแง่ของการเผยแพร่แนวคิดเรื่องเพศและการรื้อถอนแนวคิดนั้น ในขณะที่อินเดีย เป็นประเทศปลายทางที่รับเอาแนวคิดของเพศไปปฏิบัติและมีกระบวนการที่แตกต่างออกไปในการจัดการประเด็นเรื่องเพศในปัจจุบัน

หลักการและเหตุผล

ประเด็นเรื่องเพศ ในมุมมองของข้าพเจ้าเป็นหัวข้อที่มีความละเอียดอ่อนมาก เพราะเป็นเรื่องที่แม้จะมองได้จากภายนอก แต่ก็ไม่สามารถเข้าถึงความรู้สึกนึกคิดภายในได้โดยละเอียด นอกจากนี้ผลจากบริบททางประวัติศาสตร์ที่กระทำต่อสังคม ยังส่งผลโดยตรงต่อการแสดงออกของปัจเจกในสังคมนั้น ๆ เรื่องเพศจึงเป็นประเด็นที่ซับซ้อนและมีความเปลี่ยนแปลงได้ในตัวเองเสมอ และจากการที่เพศเป็นสิ่งที่ถูกระบุลงบนอัตลักษณ์ของบุคคลตั้งแต่กำเนิด ความเข้าใจในเรื่องกระบวนการทางเพศจึงสามารถทำให้สังคมเชื่อมโยงอย่างสนิทใจถึงความ เป็นธรรมชาติของเรื่องเพศนั้น ทั้งที่เรื่องของเพศถูกกำหนดขึ้นจากบริบททางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน

จากที่กล่าวมา ข้าพเจ้าจึงเขียนงานชิ้นนี้ขึ้น เพื่อแสดงให้เห็นว่า เพศ เป็นสิ่งที่ถูกสร้างและกำหนดขึ้น อีกทั้งยังถูกทำให้เป็นเครื่องมือในการควบคุมสังคมเพื่อจุดประสงค์บางประการของรัฐ และในขณะเดียวกัน จากความซับซ้อนของประเด็นทางเพศ ส่งผลให้รัฐเองไม่สามารถควบคุมสังคมได้โดยสมบูรณ์แต่เปิดโอกาสให้สังคมสามารถหาแนวทางในการโต้ตอบกลับได้เช่นกัน

ด้วยเนื้อหาที่ข้าพเจ้าเลือกค่อนข้างมีความเป็นแบบสร้างสรรค์นิยม (Constructivism) ทำให้การสร้างความรู้ความเข้าใจควรเริ่มตั้งแต่แรก เพื่อให้ง่ายต่อการอธิบาย โดยงานเขียนนี้ถูกแบ่งออกเป็น 4 ส่วนหลัก ได้แก่ (1) พัฒนาการของการกระทำผิดเกี่ยวกับเพศ (2) กระบวนการทางเพศในฐานะเครื่องมือควบคุมความคิด (3) ผลของกระบวนการทางเพศในสหราชอาณาจักรและอินเดีย (4) กระบวนการตอบโต้ของกลุ่มเพศทางเลือกต่อกระบวนการทางเพศในสหราชอาณาจักรและอินเดีย และ (5) สรุป

พัฒนาการของการกระทำผิดที่เกี่ยวข้องกับเพศ

จากหัวข้อข้างต้น หากมองด้วยมุมมองของสังคมปัจจุบัน การกระทำดังกล่าวมักจะเป็นคำที่สื่อความหมายตรงตัว คือ การกระทำบางอย่างที่ทำให้เกิดการละเมิดและมีเรื่องของเพศมาเกี่ยวข้อง โดยการละเมิดนั้นมักจะเป็นการกระทำของบุคคลที่ไปละเมิดสิทธิของผู้อื่นโดยขาดการยินยอม ทว่าในบริบทในอดีตนั้นประเด็นนี้ก็กลับขยายขอบเขตของการกระทำผิดดังกล่าวออกไปโดยเข้าแทรกแซงถึงการกระทำที่เกี่ยวข้องทางเพศแบบที่มีการยินยอมหรือไม่ส่งผลต่อปัจเจกอื่นในสังคม แต่ผิดแปลกไปจากธรรมเนียมที่รัฐหรือสังคมต้องการก็สามารถนับว่าเป็นการกระทำผิดได้เช่นกัน ทั้งนี้การกระทำดังกล่าวมักอ้างอิงถึงการกระทำผิดจากธรรมชาติ¹ ซึ่งการกระทำดังกล่าวนอกเหนือจากการร่วมเพศระหว่างเพศเดียวกันแล้ว ยังรวมถึงการกระทำที่เลียนแบบสัตว์ หรือการร่วมเพศทางทวารหนักระหว่างคู่ต่างเพศก็ถูกนับรวมเช่นเดียวกัน

กล่าวได้ว่า ศาสนา เป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญของแนวคิดดังกล่าว² ทั้งนี้คำว่าศาสนาไม่ได้หมายถึงเนื้อหาของคำสอนเพียงอย่างเดียว หากแต่หมายถึงศาสนาในเชิงของผู้มีอำนาจในการสร้างกรอบความคิดเกี่ยวกับเรื่องเพศภายในสังคม (โดยเฉพาะสังคมตะวันตก) ทั้งนี้ก็ไม่อาจกล่าวได้เช่นกันว่า ศาสนา เป็นสาเหตุของการเกิดกระบวนการตีกรอบการกระทำผิดทางเพศเพียงผู้เดียว เพราะยังคงมีหลักฐานถึงการถกเถียงเรื่องของการกระทำผิดทางเพศในรูปแบบของการรื้อร่วมเพศ ในประวัติศาสตร์ของอารยธรรมกรีก ซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนหน้าของการเกิดศาสนาต่าง ๆ

1 “Crime Against Nature,” in *Dictionary of Legal Terms: Definitions and Explanations for Non-Lawyers*, Steven H. Gifis, 5th ed. (Barron’s Educational Series, 2016), <https://goo.gl/N16KkM>.

2 Andrew P. Lyons and Harriet D. Lyons, *Sexualities in Anthropology* (Wiley-Blackwell, 2011), 163-164.

กล่าวคือ ในอารยธรรมกรีก จะมีการกระทำที่เป็นไปในรูปแบบของการร่วมเพศระหว่างเพศเดียวกัน หรือที่เรียกทับศัพท์ว่า Pederasty³ โดยรูปแบบของการกระทำนั้นคือ การร่วมเพศระหว่างเด็กชาย และผู้ที่อายุมากกว่า ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าว เด็กผู้ชายจะถูกเรียกว่า Eromenos (ผู้ถูกรัก) และผู้อายุมากกว่าจะถูกเรียกว่า Erastes (ผู้รัก) ซึ่งปกติแล้วนั้นภายในสังคมกรีก การร่วมเพศของชาย-หญิง เพศหญิงจะตกอยู่ในสถานะถูกบังคับหรือถูกซื้อเท่านั้น จากบริบทข้างต้นการร่วมเพศรูปแบบนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นการกระทำที่เกิดจากความรักเสียด้วยซ้ำ เพราะฝ่าย Eromenos สามารถกล่าวปฏิเสธ Erastes ได้หากตนไม่ยินยอม การร่วมเพศระหว่างชาย-ชายในกรีกเป็นการกระทำที่เกิดจากความยินยอมของทั้งสองฝ่ายและมีการกระทำเป็นปกติ⁴

ทว่าการกระทำดังกล่าวกลับถูกต่อต้านในช่วงของจักรวรรดิโรมัน (ราว ๆ 200 ปีก่อนคริสตกาล) จักรวรรดิได้ออกกฎหมาย Lex Scantinia ที่มีบทซึ่งว่าด้วย Stuprum (การกระทำที่ “เสียเกียรติ”) โดยเนื้อหาภายในบทนั้นระบุถึงชาวโรมันที่ห้ามกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การข่มขืน มีชู้ การมีเพศสัมพันธ์กับหญิงที่ยังไม่ได้แต่งงาน หรือการมีเพศสัมพันธ์กับเพศเดียวกัน (ยกเว้นกรณีคู่ขาเป็นทาส)⁵ ทั้งนี้แม้ว่าการต่อต้านจะเกิดขึ้นจากอารยธรรมที่ต่างกัน แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าสองอารยธรรมมีอิทธิพลต่อกันสูงมาก และทั้งหมดเกิดขึ้นในช่วงเวลาก่อนที่จะมีศาสนาเผยแพร่ในยุโรป

3 “Pederasty,” in *Historical Dictionary of the Lesbian and Gay Liberation Movements*, Joanne Myers, ed. (Rowman & Littlefield Publishers, 2013), <http://ezproxy.cul.columbia.edu/login?qurl=https%3A%2F%2Fsearch.credoreference.com%2Fcontent%2Fentry%2Frowmanlaglm%2Fpederasty%2F0%3FinstitutionId%3D1878>.

4 R. J. “Pederasty,” in *The Classical Tradition*, Anthony Grafton, Glenn W. Most, and Salvatore Settis, eds. (Harvard University Press, 2010), <http://ezproxy.cul.columbia.edu/login?qurl=https%3A%2F%2Fsearch.credoreference.com%2Fcontent%2Fentry%2Fharvardct%2Fpederasty%2F0%3FinstitutionId%3D1878>.

5 *The Encyclopedia of Ancient History*, Roger S. Bagnall, Kai Brodersen, Craig B. Champion, Andrew Erskine, and Sabine R. Huebner, eds. (Wiley-Blackwell, 2012), 6428–6429.

แม้ว่าอารยธรรมตะวันตกจะได้รับอิทธิพลจากสามศาสนาเป็นหลักคือ คริสต์ ยูดาห์ และ อิสลาม แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่า ศาสนาที่มีอิทธิพลมากที่สุดในอารยธรรมตะวันตกคือ ศาสนาคริสต์ และเป็นที่ยอมรับกันว่า ศาสนาคริสต์ และกลุ่มเพศทางเลือก มีประวัติที่เคียงคู่กันมายาวนานคือ เป็นทั้งคู่ขัดแย้งในแง่ของกลุ่มเพศทางเลือกซึ่งเป็นผู้ฝ่าฝืนพระบัญญัติของพระเจ้า ทั้งนี้มีความเชื่อมโยงหลายอย่างระหว่างศาสนาคริสต์และการตีตราการกระทำเกี่ยวกับการรักร่วมเพศที่ถูกนับว่าเป็นบาป ซึ่งหลักฐานที่บ่งชี้ได้ชัดเจนที่สุดคือ พระคัมภีร์ไบเบิลที่ได้ระบุไว้ถึงการกระทำที่ถือว่ารักร่วมเพศไว้จำนวนมากเช่น “ห้ามผู้ชายหลับนอนกับผู้ชายด้วยกันเช่นเดียวกับหลับนอนกับผู้หญิง” (เลวีนิติ 18:22) หรือ “พระเจ้าจึงปล่อยให้พวกเขามีกิเลสตัณหาอันน่าอัปยศ พวกผู้หญิงของเขาก็เปลี่ยนจากเพศสัมพันธ์ตามธรรมชาติให้ผิดธรรมชาติไป ส่วนผู้ชายก็เลิกมีเพศสัมพันธ์กับผู้หญิงให้ถูกตามธรรมชาติเช่นกัน และเราร้อนด้วยไฟราคะตัณหาที่มีต่อกัน ผู้ชายกับผู้ชายด้วยกันประกอบกิจอันน่าละอายอย่างยิ่ง เขาจึงได้รับผลกระทบอันสมควรแก่ความผิดของเขา” (โรม 1:26-27) และ “ท่านทั้งหลายรู้แล้วไม่ใช่หรือว่าคนไม่ชอบธรรมจะไม่มีส่วนในแผ่นดินของพระเจ้า? อย่าหลงผิดเลยพวกที่ล่วงประเวณี พวกไหว้รูปเคารพ พวกผิดผิวผิดเมีย พวกโสเภณีชาย พวกรักร่วมเพศ พวกขโมย พวกที่โลภ พวกขี้เมา พวกชอบกล่าวร้าย พวกฉ้อโกง จะไม่มีส่วนในแผ่นดินของพระเจ้า” (1 โครินธ์ 6:9-10) และอีกส่วนหนึ่งซึ่งอาจจะไม่ชัดเจนแต่ก็สามารถนำมาอ้างได้ว่าขัดกับพระประสงค์คือ “พระเจ้าทรงอวยพรพวกเขา ตรัสกับพวกเขาว่า จงมีลูกตกทวีมากขึ้นจนเต็มแผ่นดิน จงมีอำนาจเหนือแผ่นดิน จงครอบครองฝูงปลาในทะเล และฝูงนกในท้องฟ้า กับสัตว์ที่เคลื่อนไหวบนแผ่นดินทั้งหมด” (ปฐมกาล 1:28)

ในปัจจุบันมีการโต้แย้งเกี่ยวกับการตีความพระคัมภีร์ว่า การตีความตามความหมายที่ระบุไว้อาจผิดไป เพราะพระคัมภีร์เองก็ถูกแปล

จากภาษาต้นฉบับซึ่งมีทั้งฮีบรู อราเมอิก และกรีก⁶ ซึ่งก่อนที่มีการแปลเป็นภาษาละตินที่เป็นภาษาที่คริสตจักรยึดเป็นหลักอาจมีเข้าใจความหมายผิดได้ตั้งแต่การแปลรอบนั้นแล้ว หรือกระแสที่กล่าวว่า การรุกร่วมเพศนับเป็นบาปจริง และพระเจ้าทรงเกลียดบาปนั้นแต่ไม่ได้ทรงเกลียดมนุษย์ที่เป็นผู้กระทำความบาปอีกทั้งพระคัมภีร์เองก็ไม่ได้ระบุให้มนุษย์เกลียดซึ่งผู้กระทำความบาป อนึ่งแนวคิดนี้นับเป็นแนวคิดร่วมสมัยซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่า บริบททางสังคมในอดีต การตีความพระคัมภีร์ในรูปแบบนี้ยังไม่แพร่หลาย ส่งผลให้สังคมตีความพระคัมภีร์ตามตัวอักษรและมีการแสดงออกที่ต่อต้านการรุกร่วมเพศในท้ายที่สุด ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้สะท้อนออกมาผ่านหลายช่องทางทั้งในแง่ของภาครัฐผ่านการตรากฎหมาย หรือภาคสังคมที่ต่อต้านผู้กระทำความผิดในรูปแบบดังกล่าว ส่งผลให้การกระทำในรูปแบบรุกร่วมเพศ กลายเป็นความสัมพันธ์ที่ต้องถูกปิดและเก็บเป็นความลับ

กระบวนการตรากฎหมายนับว่าเป็นขั้นตอนสุดท้ายที่รุนแรงที่สุดที่เกิดขึ้น เพราะเป็นกระบวนการที่พัฒนาความผิดในทางศาสนาให้กลายเป็นอาชญากรรม ทั้งที่การกระทำดังกล่าวไม่อาจเรียกได้ว่าผิดในหลายศาสนา และไม่ได้เบียดเบียนความสงบสุขของสังคมโดยรวมในขั้นต้นของกระบวนการทางกฎหมายนั้น มักมีการอ้างถึงความเป็นธรรมชาติ มากกว่าที่จะอ้างความผิดบาปในทางศาสนาโดยตรง ตัวอย่างของการออกกฎหมายในรูปแบบดังกล่าว กระทำสำเร็จได้จากการอ้างถึง Unnatural Act หรือการกระทำที่ไม่เป็นธรรมชาติโดยเริ่มตั้งแต่ในรัชสมัยของพระเจ้าเฮนรีที่ 8 จากการออกกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดทางเพศ (The 1533 Act of Henry VIII)⁷ ซึ่งเนื้อหาของคำว่า

6 "In what language was the Bible first written?," *Biblica*, August 10, 2017, <https://www.biblica.com/resources/bible-faqs/in-what-language-was-the-bible-first-written/> (accessed on May 17, 2018).

7 Ben Hunte, "When did Being Gay Become a Crime?," *BBC Radio 4*, July 25, 2017, <https://www.bbc.com/programmes/p059n7cn> (accessed on May 17, 2018).

Buggery นั้นหมายความคล้ายคลึงกับคำว่า Sodomy⁸ โดยความหมายของคำดังกล่าวนี้มักหมายถึงการมีเพศสัมพันธ์ หรือการกระทำทางเพศที่ไม่ได้กระทำกับช่องคลอด ซึ่งในบริบทของสังคม ณ ขณะนั้นมักหมายถึงการร่วมเพศทางทวารหนัก ทางปากหรือแม้แต่การกระทำที่เป็นลักษณะของความป่าเถื่อน คือการมีเพศสัมพันธ์กับสัตว์ ซึ่งจากการเริ่มต้นกระบวนกรดังกล่าวนำมาซึ่งพัฒนาการเพิ่มเติมในกระบวนกรทางกฎหมายและการเปลี่ยนแปลงความคิดของคนในสังคม

ทั้งนี้ประเด็นเรื่องของการกระทำผิดที่เกี่ยวกับเพศนั้น ในช่วงแรกจะเห็นได้ว่า ไม่มีการนำเอาคำว่า “ธรรมชาติ” มาเกี่ยวพันกับกิจกรรมทางเพศ ซึ่งเป็นการสะท้อนความคิดของสังคมในสมัยนั้นได้ค่อนข้างดีว่าสังคมมองว่าเรื่องเพศและรสนิยมทางเพศ ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับความผิดบาปในเชิงเทววิทยาแต่มองว่าการกระทำดังกล่าวจะผิดก็ต่อเมื่อเกิดโดยความไม่ยินยอมมากกว่า แต่จากบริบททางประวัติศาสตร์ที่เกิดขึ้น ประกอบกับความเชื่อทางศาสนาส่งผลให้การกระทำทางเพศในสังคม ที่ตอนแรกเป็นที่ถกเถียงกันเพียงแค่เรื่องความงาม-ไม่งาม พัฒนาไปสู่ประเด็นที่สำคัญขึ้นคือ ความผิดบาป และสุดท้ายจากประเด็นเรื่องความผิดบาปนั้นพัฒนามาสู่กฎหมายที่ส่งผลต่อทุกปัจเจกในสังคมและเป็นการกึ่งบังคับให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมด้วยภายในตัว

นอกจากนี้การแพร่กระจายของลัทธิล่าอาณานิคม ทำให้สหราชอาณาจักร สามารถนำเอาความคิด ดังกล่าวไปบังคับใช้กับรัฐอาณานิคมของตน ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ อินเดียและสหรัฐอเมริกา ทั้งที่แต่เดิมในหลายพื้นที่ กระบวนกรทางเพศในรูปแบบที่สังคมตะวันตกมอง

8 “Sodomy,” in *Dictionary of Legal Terms: Definitions and Explanations for Non-Lawyers*, Steven H. Gifis, 5th ed. (Barron’s Educational Series, 2016), <http://ezproxy.cul.columbia.edu/login?qurl=https%3A%2F%2Fsearch.credoreference.com%2Fcontent%2Fentry%2Fbarronsgkwm%2F%2Fsodomy%2F0%3Finstitution-id%3D1878>.

ว่าแปลก ไม่ใช่สิ่งที่ผิดปกติของสังคมในหลายบริเวณของโลก แต่จาก
แสนยานุภาพและความสามารถในการยึดครองของชาติตะวันตก โดย
เฉพาสหราชอาณาจักร นำมาซึ่งการสร้างมาตรฐานทางความเชื่อใหม่
และโครงสร้างทางสังคมในรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

กระบวนการทางเพศในฐานะของเครื่องมือ ควบคุมความคิด

จากหัวข้อก่อนหน้า จะเห็นได้ว่า ศาสนาเองมีอิทธิพลสูงมาก
ต่อสังคมและกระบวนการต่าง ๆ ภายในสังคม ซึ่งหากมองลึกลงไปนั้น
จะสังเกตเห็นได้ว่า ศาสนาเองก็มีลักษณะคล้ายกับเครื่องมือบางอย่างที่รัฐ
ใช้อ้างเพื่อกระทำการบางประการในเรื่องที่รัฐต้องการ ทั้งนี้ข้าพเจ้า
ขอแจ้งก่อนว่า ข้าพเจ้าไม่ได้มีเป้าประสงค์จะโจมตีคำสอนหรือความ
เชื่อของศาสนาใด ๆ เพราะทำยที่สุดแล้ว ข้าพเจ้าเชื่อว่า พระศาสดา
ศาสนาและคำสอนในแต่ละศาสนาเป็นสิ่งที่บริสุทธิ์ หากแต่สาวกของ
ศาสนาต่างหาก ที่หยิบเอาศาสนาไปใช้และทำให้ภาพลักษณ์ของศาสนา
เหล่านั้นเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้หากกล่าวถึงศาสนา ในฐานะของเครื่องมือ
ข้าพเจ้ามองว่าศาสนา นอกจากจะเป็นเครื่องมือในการควบคุมสังคมให้
อยู่ภายใต้เงื่อนไข-ข้อกำหนดทางศีลธรรมแล้ว สิ่งหนึ่งที่หลายศาสนามุ่ง
เน้นคือ การส่งเสริมการสร้างประชากร ตัวอย่างที่เป็นที่รู้จักโดยทั่วไป
คือ อัดัมและอีวา ที่เป็นมนุษย์คู่แรกของโลกตามความเชื่อในคริสต์
ศาสนา (ปฐมกาล 2:4-3:24)

ตำนานสันสกฤตของอินเดียเองก็มีเรื่องของกามาเนตสตรีเพศ
อยู่ เล่าโดยย่อคือ มีเทพพระองค์หนึ่งนามว่า Twashtri เมื่อถึงคราวที่
พระองค์จะต้องสร้างมนุษย์เพศหญิงขึ้นเพื่อให้เคียงคู่กับมนุษย์เพศชาย
ที่พระองค์สร้างไว้ก่อนหน้านั้น พระองค์ค้นพบว่า วัตถุดิบในการสร้าง
ทั้งหมดถูกใช้ไปกับการสร้างมนุษย์เพศชายหมดแล้ว ด้วยเหตุนี้พระองค์
จึงหยิบเอานามธรรมสิ่งที่ถูกสร้างไว้ก่อนแล้วมาผสมรวมกันเพื่อสร้าง

สตรีเพศขึ้น ตัวอย่างของสิ่งเหล่านั้นได้แก่ ความเอมอิ่มสมบูรณ์ของดวงจันทร์ ความติดแน่น (ภักดี) ของไม้เลื้อย ความเอนอ่อนของเถาวัลย์ ความเรียวงามของงวงช้าง ความงามของนัยน์ตากวาง ตลอดจนความหนาวเย็นของหิมะและความดุร้ายของพญาคชเมื่อนำเอาทั้งหมดมารวมกันจึงบังเกิดเป็นมนุษย์สตรีเพศขึ้น และพระองค์ได้มอบสตรีนางนั้นให้แก่บุรุษที่ถูกสร้างไว้ก่อนหน้า แต่เมื่อเวลาผ่านไปได้หนึ่งสัปดาห์ มนุษย์คนดังกล่าวกลับนำเอาสตรีนางนั้นมาคืนแก่พระองค์เทพ โดยให้เหตุผลว่า นางทำให้ชีวิตของเขাপั่นป่วนวุ่นวาย นางร้องไห้โดยที่ไม่มีเหตุผล นางชอบใช้เวลาโดยเปล่าประโยชน์และไม่เคยปล่อยให้เขาอยู่ตามลำพังเมื่อได้ฟังเช่นนั้น พระองค์จึงรับนางกลับมา ทว่าหลังจากนั้นอีกหนึ่งอาทิตย์ มนุษย์คนดังกล่าวก็กลับมาขอนางคืน โดยให้เหตุผลว่า การไม่มีสตรีผู้นั้นอยู่ข้างกาย ทำให้เขารู้สึกโดดเดี่ยว เขาคิดถึงบทเพลงและการรำรำรา คิดถึงความงามของนางและคิดถึงสัมผัสอันอ่อนโยนที่นางมอบให้ พระองค์ก็ตอบรับและมอบนางคืนให้แก่บุรุษเช่นเดิม เรื่องราวนี้จบลง เพราะเมื่อผ่านไปสามวัน บุรุษคนดังกล่าวก็มาหาเทพ Twashtri อีกเช่นเคย และขอร้องให้พระองค์นำเอานางกลับไป โดยให้เหตุผลว่าเมื่อเทียบกันแล้ว นางเป็นปัญหามากกว่าความสุข แต่การกระทำดังกล่าวกลับเป็นการช่วยๆให้พระองค์พิโรธ และตอบกลับว่า พระองค์จะไม่ยุ่งกับเรื่องนี้อีกต่อไป และทั้งสองต้องไปจัดการปัญหาระหว่างกันเอง เพราะทั้งคู่แม้ไม่อยากจะอยู่ด้วยกัน แต่ก็ไม่สามารถแยกขาดจากกันได้อยู่ดี⁹

ความน่าสนใจของเรื่องเล่านี้คือ การตีกรอบทางเพศผ่านเรื่องเล่าของศาสนา ซึ่งเป็นกระบวนการสร้างอัตลักษณ์ หรือการสร้างวาทกรรมของแต่ละเพศได้อย่างแนบเนียน (Genderization) เมื่อนำเอาอายุของตำนานมาเป็นส่วนสนับสนุนการวิเคราะห์ ส่งผลให้แนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ทรงพลังมาก ตลอดจนกำหนดความรู้สึกนึกคิดของคนในสังคมได้อย่างกลมกลืน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการที่เพศชายจะต้องทำงาน เข้มแข็งอดทน ในขณะที่เพศหญิงควรจะทำกรรำรำรา ต้อง

9 Lyons and Lyons, *Sexualities in Anthropology*, 88-89.

อ่อนโยนและสวยงาม การตีกรอบทางเพศในรูปแบบนี้ไม่ได้ปรากฏแค่ในเรื่องเล่าของอารยธรรมอินเดีย แต่พบได้ทั่วไปแทบทุกอารยธรรมทั่วโลก และในทางเดียวกัน ผลจากการแพร่กระจายของแนวคิดการล่าอาณานิคมในช่วงศตวรรษที่ 15 ถึงศตวรรษที่ 19 ระยะเวลากว่าครึ่งสหัสวรรษ ย่อมทำให้ค่านิยม/ความเชื่อหลายอย่างในสังคมเลื่อนหายไป และทำให้เรามองสถานภาพ อัตลักษณ์เรื่องเพศที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เป็นสิ่งที่เที่ยงแท้แน่นอน ทั้งที่ในบางพื้นที่อาจมีกระบวนการบางอย่างดำรงอยู่ก่อนก็ได้ และเพื่อยืนยันในแนวคิดที่ข้าพเจ้ากล่าว ในส่วนต่อจากนี้ข้าพเจ้าจะนำเสนอหลักฐานของการมีอยู่ของพฤติกรรมทางเพศซึ่งมีการกระทำกันเป็นปกติในอารยธรรมทั่วโลก แต่ถูกทำลายลงแล้วในปัจจุบัน

ตัวอย่างของพฤติกรรม “ประหลาด” ที่ข้าพเจ้าจะนำเสนอ ได้แก่ Shoopan ในกลุ่มชาติพันธุ์ Kadiak และในกลุ่มชาติพันธุ์ Chukchi ซึ่งทั้งสองตัวอย่างแรกเป็นกรณีของชนเผ่าในแถบไซบีเรีย อีกทั้งยังมีตัวอย่างของ Chookadoo ในชนเผ่าพื้นเมืองของออสเตรเลียตะวันตก และ Mahoos ในหมู่เกาะเทฮีติ นอกจากนี้ยังมีกลุ่มตัวอย่างของชาติพันธุ์ในประเทศซึ่งปัจจุบันมีอัตราการยอมรับเรื่องเพศทางเลือกอยู่ในระดับที่ไม่สูงมากนักคือ กลุ่มประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียง (กรณีญี่ปุ่นและจีน) Basir ในแถบคาบสมุทรมลายู รวมไปถึงตัวอย่างพิเศษของชนเผ่าในบราซิลและชนเผ่าเอสกีโม ซึ่งไม่ใช่เป็นการกระทำของเพศชาย ที่กระทำตัวตามอัตลักษณ์ของเพศหญิง แต่เป็นการกระทำที่สวนทางกันคือ มนุษย์เพศหญิงมีอัตลักษณ์และการแสดงออก “แบบผู้ชาย” (ตามคตินิยมปัจจุบัน)

กลุ่มตัวอย่างแรกได้แก่ Shoopan เป็นกรณีที่เปลี่ยนแปลงเพศวิถีของเด็กผู้ชายกรณีที่เด็กคนนั้นมีลักษณะทางกายที่คล้ายเพศหญิง ซึ่งกระบวนการคือ การกล่อมเกลาดังแต่เด็กด้วยการเลี้ยงดู แต่งตัว สอนงานบ้านและบังคับให้อยู่แต่กับเด็กผู้หญิงด้วยกัน โดยเมื่อเด็ก

คนนั้นอายุถึงจุดหนึ่งก็จะต้องมอบให้แต่งงานกับชายผู้มีฐานะ และจะถูกเรียกว่า Shoopan หรือ Achnuchik¹⁰

ในส่วนของชาติพันธุ์ Chukchi นั้นจะมีความเกี่ยวข้องกับความเชื่อเชิงภูตผี คือ ผู้ที่จะมาเป็นหมอผีรายต่อไปจะกระทำลักษณะในแบบที่เกี่ยวข้องกับงานบ้านงานเรือน คือ การแต่งกายแบบเพศหญิง ไว้ผมยาว กระทำงานสลับกันในบ้าน (ในสังคมนี้เรียกบ้านว่า Yurt) คือให้สามีทำหน้าที่ภรรยา และภรรยาทำหน้าที่การงานของสามี ซึ่งการกระทำในรูปแบบนี้พบกระจายได้ทั่วไปในแถบไซบีเรีย แต่จะเป็นการกระทำเฉพาะกลุ่มหมอผีเท่านั้น¹¹

Chookadoo นั้น มีไว้ใช้เรียกเด็กชายในช่วงวัยห้าขวบถึงสิบขวบที่ถูกนำมาเสนอให้เป็นภรรยาของชายหนุ่มในเผ่า หากชายหนุ่มคนนั้นไม่สามารถหาภรรยาได้เมื่อถึงวัยต้องแต่งงาน ทั้งนี้การกระทำดังกล่าวนับว่าเป็นเรื่องที่ยอมรับได้และมีการกระทำกันเป็นปกติ (แต่สำหรับสังคมปัจจุบันน่าจะรับไม่ได้แล้ว) เพราะผู้หญิงในเผ่าจะถูกครอบครองและสงวนไว้สำหรับหัวหน้าเผ่าหรือชายผู้มีอิทธิพลเท่านั้น จึงเป็นเรื่องแปลกมากกว่าด้วยซ้ำถ้าพบชายอายุต่ำกว่าสามสิบปี สามารถแต่งงานกับผู้หญิงในชนเผ่า และตัวอย่างสุดท้าย คือ Mahoos ซึ่งเป็นคำที่ใช้เรียกกลุ่มบุคคลที่แต่งกายแบบผู้หญิง คบเฉพาะผู้หญิง หรือพูดโดยง่ายคือ กระทำทุกอย่างเหมือนมนุษย์เพศหญิง แต่มีร่างเป็นชาย ซึ่งกลุ่ม Mahoos นี้จะได้รับการยอมรับและสนับสนุนโดยหัวหน้าเผ่า คือเป็นผู้หญิงในครอบครองของหัวหน้าเผ่า¹²

ตัวอย่างต่อมาคือ กรณีของกลุ่มประเทศแถบเอเชียตะวันออก อันได้แก่จีนและญี่ปุ่น ทั้งนี้มีหลักฐานแสดงถึงการมีอยู่ของฮองโงเอฉินจำนวนมากที่เป็นโฮเอฉินชายในจีน ซึ่งเด็กชายเหล่านั้นจะถูกฝึกให้

10 Ibid., 106-107.

11 Ibid., 107.

12 Ibid.

มีทักษะในการร่วมเพศตั้งแต่ยังเด็ก หรือในกรณีของญี่ปุ่นนั้น มีกรณีตัวอย่างที่น่าสนใจคือ มีลักษณะที่คล้ายกับ Pederasty ของอารยธรรมกรีก กล่าวคือ การกระทำในรูปแบบเดียวกันระหว่างผู้ชายและเด็กหนุ่ม โดยที่ความสัมพันธ์นี้มักเกิดขึ้นจากความใกล้ชิดที่อยู่ในรูปแบบการใช้ชีวิตในสังคม เช่น พระและลูกวัด ที่แตกต่างจากวัดไทย เพราะลูกวัดจะทุ่มเทถวายตัวรับใช้พระเพียงรูปเดียว หรือในหนุ่มที่รับชามูไร ที่จะมีลูกศิษย์เป็นเด็กชายคอยติดตามรับใช้ไปทุกแห่ง รวมไปถึงกรณีของการมีโรงน้ำชา ซึ่งเกอิชิวาเพศชาย ก็เป็นสิ่งที่พบเห็นได้ทั่วไปเช่นกัน¹³ และตัวอย่างของบริเวณคาบสมุทรมาเลย์ ซึ่งในปัจจุบันเป็นสังคมที่อาจกล่าวได้ว่า มีชื่อเสียงอย่างมากในด้านของความรุนแรงที่กระทำต่อเพศทางเลือก อีกทั้งยังมีการกระทำที่รุนแรงกว่าสองประเทศตัวอย่างก่อนหน้านี้¹⁴ Basir เป็นคำที่เรียกใช้กลุ่มคนผู้ยังชีพด้วยเวทมนตร์ และการค้า (ประเวณี) ซึ่งพวกเขาแต่งตัวและกระทำตัวตามอัตลักษณ์ของเพศหญิงด้วย ที่ยิ่งไปกว่านั้น การกระทำในรูปแบบนี้สามารถพบได้นอกเหนือจากแค่ตัวคาบสมุทร แต่ยังกระจายไปถึงบริเวณหมู่เกาะสุมาตรา และยังมีผู้คนจำนวนมากที่ตกลงแต่งงานกับ Basir อีกด้วย¹⁵

ตัวอย่างสุดท้ายนี้ เป็นกลุ่มตัวอย่างที่ไม่ใช่การกระทำของเพศชาย แต่เป็นการกระทำของเพศหญิงที่จะดูแปลกในมุมมองของกรอบคิดกระแสหลักในปัจจุบัน เพราะ เพศหญิงในชนเผ่าของบราซิลและเอสกีโมนั้น มีลักษณะที่แตกต่างออกไปจากสามัญสำนึกที่พวกเราคุ้นชิน ในตัวอย่างของบราซิล คือการมีชนเผ่าที่เพศหญิง กระทำทุกอย่างตามอัตลักษณ์ของเพศชายในปัจจุบัน คือ ไว้ผมสั้น ลำตัวร่วมกับผู้ชาย ตลอดจนเข้าร่วมสงคราม (มีอาวุธหลักคือ ธนู) นอกจากนี้ พวกเขายังมีคูครองเป็นผู้หญิงเช่นเดียวกันด้วย ซึ่งลักษณะดังกล่าว

13 Ibid., 107-108.

14 Ben Westcott, "Fear and Horror among Indonesia's LGBT Community as Gay Sex Ban Looms," *CNN*, February 26, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/02/25/asia/indonesia-lgbt-criminal-code-intl/index.html> (accessed on May 20, 2018).

15 Lyons and Lyons, *Sexualities in Anthropology*, 107.

คล้ายคลึงกับผู้หญิงในเอสกีโม ตะวันออก จากกรณีที่พวกเขาสามารถเลือกที่จะไม่แต่งงานกับชายใดและหันไปเข้าป่าล่ากวางแทน¹⁶

จากตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า บทบาทและสถานะทางเพศนั้นมีความสลับไหลและแตกต่างในตัวเองอีกทั้งยังสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกพื้นที่ของโลกโดยที่พื้นที่หรืออารยธรรมดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องอยู่ใกล้กันหรือเกิดในระยะเวลาเดียวกันด้วยซ้ำ การกล่าวอ้างของสังคมตะวันตกในอดีตที่กล่าวว่า การกระทำในเชิงของการรักร่วมเพศนั้น เป็นการกระทำ “ผิดธรรมชาติ” ดูจะเป็นข้อพาดพิงที่ไร้น้ำหนักไปได้จากตัวอย่างที่น่าเสนอ เพราะตัวอย่างทั้งหมดที่ข้าพเจ้านำเสนอ มา เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและเกิดขึ้นพร้อมกันในหลายพื้นที่ ทว่าตัวอย่างดังกล่าวมีจุดร่วมอย่างหนึ่งคือ ตัวอย่างของสถานการณ์ทั้งหมดเป็นช่วงเวลาที่ยุติพลของศาสนาที่กำหนดกรอบคิดในปัจจุบันยังไม่แพร่หลาย หรือยังมีอิทธิพลไม่ถึงพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งสรุปสั้น ๆ ว่า ในพื้นที่นั้นยังไม่เชื่อว่าการกระทำเชิงรักร่วมเพศ เป็นสิ่งที่ “ผิดธรรมชาติ” หรือกระบวนการ Genderization ยังเข้าไม่ถึง

ทว่าทั้งหมดแล้วเรื่องเพศ ที่แตกต่างกันก็ยังมีส่วนหนึ่งที่กระทำได้โดยไม่ต่างจากศาสนาเลยนั่นก็คือ การเป็นเครื่องมือในการควบคุมความคิด เป็นกระบวนการสร้างอัตลักษณ์ ผ่านการนำเอาลักษณะภายนอกที่เกิดขึ้นของแต่ละปัจเจกไปเทียบเคียงกับลักษณะ บุคลิกภาพ หรือนิยามบางอย่างในเชิงรูปธรรม หนึ่งในความคิดที่เด่นชัดที่สุดและพวกเรามักจะเชื่อว่าเป็นสิ่งที่จริงแท้ คือ ผู้ชายเป็นเพศที่แข็งแกร่งกว่าผู้หญิง ซึ่งแนวคิดดังกล่าวข้าพเจ้ามองว่า เป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้น และนำเอาบริบทต่าง ๆ มาเทียบเคียงเพื่อให้สังคมเชื่อมั่นว่ามันเป็นจริง ข้าพเจ้ามองว่า ภาพลวงดังกล่าวเริ่มจางลงไปแล้ว เพราะนิยามของคำว่าแข็งแกร่งไม่ในอดีตและปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ความแข็งแกร่งไม่ได้จำเป็นที่จะต้องเป็นไปในเชิงของกายภาพเพียงอย่างเดียว เพราะ

16 Ibid., 108.

นิยามของคำว่าแข็งแรงแรง ถูกขยายกว้างออกไปถึงความเข้มแข็ง ซึ่งเป็นคำที่อยู่ในขอบเขตเดียวกับแข็งแรงแรงแต่มีความหมายที่ลึกซึ้งกว่า ในเชิงนามธรรม คือ สื่อถึงความเข้มแรงแรงของจิตใจ หรือการอดทน ต่อความเจ็บปวด อันเป็นทักษะที่จำเป็นกว่าในสังคมปัจจุบันที่ความ เสี่ยงต่อการเกิดสงครามลดลงและการใช้ความรุนแรง ซึ่งจำเป็นต้อง ใช้ความเข้มแรงแรงในทางกายภาพถูกต้องด้านมากขึ้น กล่าวโดยสรุปได้ ว่า จะเข้มแรงแรงหรือเข้มแข็ง หรือมีลักษณะอื่นใด ทั้งหมดล้วนแต่เป็น อัตลักษณ์ที่เกิดจากกระบวนการทางสังคม โดยกระทำผ่านกรอบคิด ทางเพศกายภาพ

ตัวอย่างที่เป็นที่พูดถึงโดยทั่วไปเมื่อจะพยายามผูกโยง อัตลักษณ์บางอย่างเข้ากับ ลักษณะทางเพศกายภาพ (ในที่นี้เป็น อัตลักษณ์เรื่องความเข้มแข็ง โดยผูกเข้ากับกายภาพของเพศหญิง) คือ การคลอดบุตร แต่ข้าพเจ้าจะไม่อ้างถึงประเด็นนี้เพื่อนำเสนอคำอธิบาย ของย่อหน้าก่อนหน้านี้ เพราะการกระทำดังกล่าวอาจสร้างความสับสน ในสิ่งที่ข้าพเจ้าพยายามนำเสนอมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ง่ายต่อการเข้าใจ ข้าพเจ้าจะขยายความจากตัวอย่างที่ข้าพเจ้าได้นำเสนอไปข้างต้นคือ ประเด็นของชนเผ่าในบราซิลแทน

จะเห็นได้ว่าลักษณะการดำรงชีวิตของชนเผ่าดังกล่าว คือ อาศัยอยู่เป็นเผ่า ล่าสัตว์ มีการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างเผ่าผ่านการ ทำสงคราม (การใช้ความรุนแรงทางกายภาพ) ซึ่งกระบวนการทั้งหมด เกิดขึ้นแทบทุกพื้นที่ทั่วโลก คือเป็นลักษณะของการใช้ความรุนแรงเพื่อ แย่งชิงทรัพยากรซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้นทักษะในด้านที่เกี่ยวข้องกับ การแย่งชิงทรัพยากรจึงมีความสำคัญ เพราะทั้งหมดล้วนแต่เป็นไป เพื่อความอยู่รอด ซึ่งในแต่ละพื้นที่ย่อมมีความจำเป็นของทักษะในการ อยู่รอดที่แตกต่างกัน เช่น ทักษะการต่อเรือ อาจไม่ใช่ทักษะที่จำเป็น หากอยู่ในทะเลทราย ในบราซิลก็เช่นกัน ทักษะการเพาะปลูกอาจยัง ไม่ใช่ทักษะที่ชนเผ่าเรียนรู้ หรือสภาพแวดล้อมอาจไม่เอื้ออำนวย เพื่อ ความอยู่รอด เพศหญิงจึงต้องร่วมหาอาหารด้วย ลักษณะที่เป็นอยู่ใน

เผ่าคือ การคบหาคู่ครองที่ไม่ทำให้เกิดการผลิตประชากรที่มากขึ้น จึงอาจจำเป็นกว่าการเร่งผลิตประชากรเพื่อผลาญทรัพยากรที่หาได้ยากยิ่ง การมองเรื่องการอยู่กินระหว่างเพศเดียวกันของชนเผ่านั้นว่าเป็นเรื่องผิดแปลก จึงเป็นการนำเอาบริบทที่ต่างกันของประสบการณ์ที่ตนได้เผชิญ เอาอัตลักษณ์ที่สังคมของตนได้สร้างไว้ ไปผูกกับลักษณะทางกายภาพของปัจเจกในชนเผ่าและเหมารวมว่า ผู้ที่มีลักษณะทางกายภาพแบบเดียวกัน ต้องมีอัตลักษณ์และการกระทำที่เป็นไปในรูปแบบเดียวกัน ทั้งที่แท้จริงแล้วอัตลักษณ์ทางเพศของในแต่ละพื้นที่ไม่ได้จำเป็นต้องเหมือนกันก็ได้

ข้อสรุปของส่วนนี้คือ อัตลักษณ์ทางเพศ หรือลักษณะในเชิงนามธรรมที่สะท้อนความเป็นเพศในทางกายภาพของแต่ละเพศนั้น เป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้น อาจเพื่อตอบสนองต่อเงื่อนไขบางประการ เช่น เพื่อให้เกิดการเพิ่มจำนวนของประชากร เพื่อความอยู่รอดของสังคม หรือเพื่อการคงไว้ซึ่งสถานภาพบางอย่างในสังคม ทั้งหมดแล้วนั้น อัตลักษณ์ดังกล่าวเป็นสิ่งที่สังคมสร้างขึ้นมาเพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมในสถานการณ์หนึ่ง จึงไม่แปลกที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงได้ เมื่อสภาพแวดล้อมหรือสถานการณ์ที่สังคมเผชิญอยู่มีการเปลี่ยนแปลงไป แต่จากบริบททางประวัติศาสตร์โดยเฉพาะในช่วงของลัทธิการล่าอาณานิคม ส่งผลให้อัตลักษณ์ที่ถูกสร้างมาเพื่อตอบสนองต่อบริบทในแต่ละพื้นที่ ถูกเหมารวม บีบบังคับให้จำเป็นต้องสร้างอัตลักษณ์ใหม่ ลักษณะใหม่ ในรูปแบบที่อาจคล้ายคลึงกับแบบเดิม หรือแตกต่างจากอดีตอย่างสิ้นเชิง ส่งผลให้เกิดเป็นความเชื่อและหลงลืมลักษณะที่เคยมีอยู่แต่เดิมไป

ผลของกระบวนการทางเพศใน สหราชอาณาจักรและอินเดีย

ในสหราชอาณาจักรนั้น กระบวนการทางเพศนั้นมีรูปแบบไปในเชิงที่นำเสนอมาคือ เป็นวาทกรรม ที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อให้

ปัจเจกตอบสนองต่อการกระทำบางอย่าง หรืออาจกระทำไปเพื่อการสอดส่องควบคุมสังคม¹⁷ ทั้งนี้มีหลักฐานมากมายในประวัติศาสตร์ของสหราชอาณาจักรว่า วาทกรรมทางเพศหรือกระบวนการทางเพศที่ถูกสร้างขึ้นใหม่โดยเป็นการประกอบรวมของหลายสิ่งเข้าด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของศีลธรรม ความเชื่อตลอดจนเป็นการแฝงบรรทัดฐานบางอย่างลงไปในความรู้สึกนึกคิดของคนในสังคมผ่านกระบวนการที่มีพัฒนาการตั้งแต่การอ้างศาสนา ไปจนถึงการหยิบเอาวิทยาศาสตร์มาใช้ในการสนับสนุน ซึ่งทั้งหมดจะถูกนำเสนอในส่วนถัดไป

ลำดับขั้นของกระบวนการสร้างวาทกรรมทางเพศในสหราชอาณาจักรนั้น ในขั้นแรกเริ่มต้นมาจากการที่ได้กล่าวไปแล้วคือ การประกาศ The 1533 Act of Henry VIII ซึ่งตัวกฎหมายนี้เป็นที่รู้จักโดยทั่วไปในฐานะของ Buggery Law หรือ Sodomy Law จากที่กล่าวไปก่อนหน้านี้ว่า ผู้ที่กระทำการบางอย่างที่ “ผิดธรรมชาติ” จะถูกลงโทษด้วยกฎหมายดังกล่าว โดยบทลงโทษนั้นมีโทษถึงประหารชีวิต จึงสะท้อนได้ว่าสหราชอาณาจักรมองว่า การกระทำการทางเพศที่เป็นไปในรูปแบบดังกล่าวคือ อาชญากรรมขั้นร้ายแรงที่สุด¹⁸

ซึ่งที่มาของชื่อกฎหมายนั้น เกี่ยวข้องโดยตรงกับคริสต์ศาสนา จากชื่อของตัวกฎหมายคือ Sodomy และการลงโทษผู้กระทำความผิดจากการกระทำการที่เป็น Sodomite หรือการกระทำการที่เหมือน Sodom ทั้งหมดมีความเกี่ยวข้องกับคำว่า Sodom ซึ่งเป็นเมืองที่มีบัญญัติไว้ในพระคัมภีร์ ทั้งนี้เมืองดังกล่าวถูกทำลายด้วยความพิโรธของพระเจ้า เนื่องจากพลเมืองได้กระทำความบาป อันได้แก่การมีเพศสัมพันธ์ทางทวาร¹⁹

17 Jeffrey Weeks, *Sex, Politics and Society: The Regulation of Sexuality since 1800* (Routledge, an Imprint of the Taylor & Francis Group, 2018), 5-6.

18 Weeks, *Sex, Politics and Society*, 104.

19 “Sodomite,” in *Rawson’s Wicked Words*, Hugh Rawson, ed. (Hugh Rawson, 1989), <http://ezproxy.cul.columbia.edu/login?qurl=https%3A%2F%2Fsearch.credoreference.com%2Fcontent%2Fentry%2Frawwww%2Fsodomite%2F0%3FInstitutionId%3D1878>.

ทว่าตัวกฎหมายเอง ยังไม่ได้ระบุผู้กระทำความผิดแบบเจาะจงไปที่กลุ่มของเพศทางเลือกโดยตรง (ทั้งนี้เพราะเพศทางเลือกไม่ใช่สิ่งที่สามารถตรวจจับได้ง่าย) และจะกระทำการจับมาลงโทษได้ก็ต่อเมื่อมีหลักฐานของการร่วมเพศจริง ๆ ซึ่งต้องอาศัยการพิสูจน์ทางการแพทย์โดยละเอียด ตัวกฎหมายเองจึงสะท้อนถึงการจัดการกับมีเพศสัมพันธ์โดยไม่ทำให้เกิดประชากรใหม่ (Non-procreative sex) เป็นหลัก²⁰ ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวถูกใช้ต่อเนื่องนับร้อยปี โดยมีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยมาก และยังคงมีการบังคับใช้อย่างต่อเนื่อง เช่นในปี 1806 มีผู้ถูกประหารชีวิตจากการกระทำความผิด Sodomy Law มากกว่าคดีฆาตกรรมด้วยซ้ำ²¹

จนกระทั่งช่วงต้นของทศวรรษที่ 1870 ได้มีการสั่งประหารชีวิตชายสองคน ได้แก่ นาย Ernest Boulton และ Frederick William จากการฝ่าฝืน Sodomy Law ผ่านการ “แต่งกายข้ามเพศ” ซึ่งในครั้งนั้นทั้งสองนายถูกจับและตรวจร่างกายโดยทันทีว่ามีการกระทำที่ผิด “ทั้งที่ไม่ได้รับอนุญาตจากศาล” และกลายเป็นว่า ทั้งสองนายไม่ได้มีหลักฐานของการร่วมเพศทางทวารเลยอีกทั้งความเห็นในหมู่คณะลูกขุนเองก็ยังมีความเห็นไม่ตรงกันในเรื่องอัตลักษณ์หรือลักษณะของการเป็นเพศทางเลือก ซึ่งในครั้งนั้นจำเลยถูกตัดสินว่าผิด โดยเหตุผลคือ การแต่งกายข้ามเพศนั้น เป็นการกระทำที่ขบถสังคม และเป็นการกระทำตัวแบบผู้หญิง ทั้งที่กายภาพเป็นผู้ชาย²²

จะเห็นได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายโดยผูกโยงกับความเชื่อทางศาสนาข้อนี้เริ่มมีพัฒนาการที่มากขึ้นไปอีกจากที่เป็นเรื่องของการกระทำบาป พัฒนาเป็นอาชญากรรมขั้นร้ายแรง (ระดับฆาตกรรมหรือก่อกบฏ) และได้กลายมาเป็นกฎหมายที่ไม่ยุติธรรมในท้ายที่สุด เพราะมีขอบเขตของการลงโทษที่ไม่คลุมเครือ นำมาซึ่งการสังหารแบบหวาดหวายโดยไม่สน

20 Weeks, *Sex, Politics and Society*, 104.

21 Ibid., 104-105.

22 Ibid., 105.

หลักกฎหมายที่ถูกระบุไว้แต่แรกเริ่มของการบังคับใช้ เป็นผลให้ จำเลย ถูกประหารชีวิต ด้วยโทษที่เกี่ยวข้องกับการมีเพศสัมพันธ์ ทั้งที่ทั้งสอง คนนั้น ไม่ได้มีเพศสัมพันธ์ หรือไม่มีหลักฐานยืนยันได้ว่า มีเพศสัมพันธ์ เกิดขึ้น

ตัวอย่างที่เกิดขึ้นมีผลที่ชัดเจนคือ กระบวนการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นภาพสะท้อนที่ดีของความสับสนจากการสร้างอัตลักษณ์ทางเพศ เพราะการเป็นเพศทางเลือกนั้น ไม่ได้มีอัตลักษณ์ที่ชัดเจนเลย ส่งผลให้สังคมไม่สามารถตีกรอบได้ว่า สรุปลแล้วบุคคลคนนั้นเป็นเพศใดใน วาทกรรมของตน เพราะเพศทางเลือกมีกายภาพที่มองภายนอกเป็นชาย แต่ในส่วนอื่นอันได้แก่ การกระทำ รสนิยม เป็นการกระทำที่ระบุเพศไม่ได้นอกเหนือไปจากจะมีการร่วมเพศ ซึ่งเป็นอัตลักษณ์เดียวที่เกิดขึ้นในเวลานั้น

หลักฐานที่สะท้อนได้ดียิ่งขึ้นถึงข้อเสนอดังกล่าวคือ หลักฐานว่า ชายที่แต่งงานแล้วจะมีแนวโน้มได้รับโทษต่ำกว่าชายโสดมาก จากความผิดของ Sodomy Act²³ ตลอดจนความเข้าใจของคนในสังคม เรื่องของโสเภณีชาย ที่คนส่วนมากมักเข้าใจไปเองว่า โสเภณีชายจะต้องมีร่างกายที่บอบบาง อรชร เหมือนผู้หญิง (ก็คือ เอาอัตลักษณ์ไปจับกับโสเภณีหญิง จริง ๆ) ทั้งที่ในเวลานั้นโสเภณี (ชาย) ส่วนใหญ่จะมีร่างกายในทางตรงข้าม กับที่สังคมเข้าใจคือมีร่างกาย “บึกบึน” “สมชาย” อีกทั้งยังประกอบอาชีพที่ “เป็นผู้ชาย” มาก เช่น มือกลอง พ่อค้าขายถ่าน Police Runner (เป็นตำรวจที่จะตระเวนไปตามถนน และวิ่งไล่จับขโมย ตามเสียงตะโกนขอความช่วยเหลือ) หรืออาจเป็นเด็กเสิร์ฟ และพนักงานร้านชา²⁴

หลังจากกรณีของนาย Ernest และ Frederick นำมาซึ่งความพยายามสร้างอัตลักษณ์ทางเพศที่ชัดเจนยิ่งขึ้นกว่าเดิม ผ่านการใช้

23 Ibid., 106.

24 Robert Holloway, *The Phoenix of Sodom* (Holloway Printer, 1813), 13.

วิทยาศาสตร์เข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นการเอาการแพทย์มาอธิบายว่าเป็นความผิดปกติที่เกิดขึ้นระหว่างตั้งครรภ์ เป็นโรคร้าย หรือเป็นโรคทางจิตซึ่งส่งผลโดยตรงต่ออารมณ์และการกระทำต่าง ๆ²⁵

พลังอำนาจของกระบวนการทางเพศ สามารถตีกรอบเพศชาย-หญิงได้สำเร็จ (จนยากแก่การล้มล้าง) ข้าพเจ้าเองก็ไม่สามารถหาคำที่ง่ายที่สุดที่จะสื่อความหมายถึงเรื่องเพศได้อีก นอกจากเพศชาย-หญิง และเพศทางเลือก (หรือเพศอื่น ๆ) ทั้งนี้นอกเหนือจากความสามารถในการนิยามแล้ว ในส่วนนี้จะแสดงถึงพลังของการควบคุมความรู้สึกนึกคิดในเชิงศีลธรรม ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการปฏิบัติตัวของบุคคลในกาลต่อมา

ในส่วนนี้จะนำเสนอถึง Victorian Values หรือ ค่านิยมแบบวิคตอเรีย ซึ่งเป็นหนึ่งในตัวแปรสำคัญในเครื่องมือการควบคุมทางเพศที่พัฒนามาจากกฎหมายของพระเจ้าเฮนรี่ที่แปด จากบริบททางประวัติศาสตร์ของสหราชอาณาจักรในช่วงเวลาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าช่วงเวลานั้นอาจเรียกได้ว่าเป็นยุคทองของจักรวรรดิ

ทั้งนี้รายละเอียดที่มาของ Victorian นั้นค่อนข้างซับซ้อน อีกทั้งยังมีประเด็นอื่นมาเกี่ยวข้องสูงมาก กล่าวคือ สภาวะสังคมของสหราชอาณาจักรอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านไปสู่สังคมที่มีความซับซ้อนยิ่งขึ้น ผลจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในสังคม เพราะรูปแบบการใช้ชีวิตของผู้คนในสังคมเปลี่ยนแปลงไป จากชนบทเข้าสู่เขตเมืองมากขึ้นตลอดจนเครื่องมือเดิมที่ใช้ในการควบคุมสังคมอันได้แก่ศีลธรรม ศาสนาและค่านิยมแบบดั้งเดิมไม่มีประสิทธิภาพอีกต่อไป หากวัดจากตัวเลขเชิงสถิติที่เกิดขึ้น อัตราการแต่งงานและอัตราการหย่าร้างในช่วงศตวรรษที่ 18 (หลังปฏิวัติอุตสาหกรรม) พุ่งสูงขึ้น ผู้คนแต่งงานเร็วขึ้น มีการเพิ่มจำนวน

25 Weeks, Sex, Politics and Society, 109-111.

ของอัตราการเกิดทั้งในรูปแบบบุตรในสมรส/นอกสมรส ซึ่งสวนทางกับอัตราการรู้หนังสือที่ลดต่ำลง เพราะเกิดจากการสมรสโดยไม่ได้วางแผน²⁶

ทั้งหมดทั้งมวลเป็นเหตุให้รัฐเองต้องสร้างกระบวนการในการควบคุมแบบใหม่ เพื่อนำสภาพสังคมให้กลับเข้าสู่ความปกติ (ในสายตาของรัฐ) อีกครั้งหนึ่ง การประกาศใช้ Victorian Values จึงเกิดขึ้น แต่ว่าการควบคุมดังกล่าวกลับเป็นกระบวนการทางเพศภาคต่อเนื่องจากที่เคยเกิดขึ้นในอดีต คือนอกจากจะกำหนดลักษณะในเชิงนามธรรมแล้ว Victorian Values ยังลงลึกไปถึงการปฏิบัติตัวโดยละเอียดแทบทุกด้าน ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อความรู้สึกนึกคิดของคนในสังคม ตัวอย่างที่ชัดเจนมากคือ ช่วงปลายของศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ Victorian Values เริ่มฝังรากลงในสังคม และเกิดกระบวนการทางสังคมมากมายที่พยายามบีบบังคับ ให้ปัจเจกกระทำตามสิ่งที่ตั้งตามแบบที่รัฐกำหนด มีกลุ่มสตรีที่เรียกร้องเกี่ยวกับการสร้างสังคมที่บริสุทธิ์ ปราศจากการกระทำผิดทางเพศ ได้ค้นพบโดยบังเอิญว่า ตัวเธอเองได้กระทำการ “ช่วยตัวเอง” มาเป็นเวลานานมาก โดยที่เธอไม่รู้ว่าการกระทำแบบนี้จะเข้าข่ายของการช่วยตัวเอง เพียงแต่เธอรับรู้ว่าการช่วยตัวเองเป็นการกระทำที่บาปและผิดต่อค่านิยมอันดีงามของสังคม²⁷ ถ้าแม้แต่การช่วยตัวเองยังเป็นบาป การเป็นเกย์ ในสังคมช่วงนั้นย่อมเป็นบาปที่เลวร้ายยิ่งกว่า

จากตัวอย่างของสหราชอาณาจักรในช่วงนี้ กระบวนการทางเพศของจักรวรรดิได้มาถึงจุดที่เข้มข้นมากและมีอำนาจการควบคุมที่ครอบคลุมทั่วโลก เพราะสหราชอาณาจักรเอง เอาความคิดดังกล่าวไปบรรจุไว้ในกฎหมายของทุกรัฐอาณานิคมที่กระจายอยู่ทุกทวีป ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ สหรัฐอเมริกา ที่ภายหลังจะพัฒนาตนเองเป็นชาติมหาอำนาจของโลก และส่งเสริมแนวคิดดังกล่าวในเวลาต่อมา

26 Weeks, *Sex, Politics and Society*, 27-29.

27 Havelock Ellis, *Studies in the Psychology of Sex* (Random House, 1942), 464.

ข้อสรุปของบทนี้ ข้าพเจ้าพยายามที่จะย่อเอาประเด็นที่ละเอียดอ่อนและซับซ้อนมากที่สุด มาย่อให้สั้นลง และทำให้เข้าใจง่ายมากขึ้นด้วยการอธิบายตามระยะเวลาและพัฒนาการ สองประเด็นที่สำคัญของกระบวนการทางเพศที่สหราชอาณาจักรได้สร้างขึ้นคือ กระบวนการ Genderization หรือการกำหนดนิยามอัตลักษณ์ทางเพศ ซึ่งได้มีความพยายามกระทำมาก่อนหน้านั้นแล้ว แต่กระบวนการดังกล่าวอาจเรียกได้ว่าสำเร็จในช่วงนี้ จากการนำเอาวิทยาศาสตร์การแพทย์ ซึ่งเป็นเสมือนกลุ่มผู้ผูกขาดการตีความ มาใช้อธิบายลักษณะการกระทำในเชิงรักร่วมเพศ หรือ การนำเอาลักษณะในเชิงนามธรรม มาสร้างให้เป็นรูปธรรมผ่านการอธิบายทางวิทยาศาสตร์ของกลุ่มเพศทางเลือก ส่งผลให้กลุ่มเพศทางเลือกที่ในอดีตระบบไม่สามารถกำหนดกรอบอัตลักษณ์ทางเพศได้ ถูกตีกรอบในท้ายที่สุด ด้วยกรอบของการแพทย์และความผิดปกติทั้งทางกายภาพและจิตใจ ภายหลังจากการสร้างอัตลักษณ์ทางเพศให้กับปัจเจกในสังคมแล้ว นำมาซึ่งการตีกรอบความคิดผ่านการสร้างค่านิยมใหม่ตามมา ซึ่งการตีกรอบผ่านค่านิยมนี้ก็มีจุดอ่อนในตัวเองส่งผลให้เกิดการโต้กลับได้ ซึ่งจะนำเสนอในบทกระบวนการตอบโต้ของกลุ่มต่าง ๆ ต่อกระบวนการทางเพศ

อินเดียและการรับเอากระบวนการทางเพศเข้าสู่สังคม

อินเดีย เป็นหนึ่งในชาติอาณานิคมของอังกฤษ ซึ่งได้รับเอากระบวนการทางเพศเข้าไปเช่นกัน ซึ่งในตัวอารยธรรมของอินเดียเอง ก็มีการกำหนดกรอบแนวคิดการกระทำของสตรีเพศไว้อยู่แล้ว ดังที่เคยเสนอในตอนต้น ในส่วนนี้ข้าพเจ้าจึงจะเน้นเพียงการควบคุมเพศที่สามของสหราชอาณาจักรในอินเดียแทน ผ่านการบังคับใช้กฎหมาย “อนุมาตรา 377” ซึ่งว่าด้วยการกระทำผิดทางเพศที่ผิดกฎหมายของธรรมชาติ อนุตรมาตรานี้เป็นกฎหมายเก่าตั้งแต่ ค.ศ.1860 โดยเนื้อหา

ของอนุมาตราามีใจความสำคัญคือ ผู้ที่กระทำเรื่องทางเพศ โดยมีเพศสัมพันธ์ระหว่างเพศเดียวกัน หรือกับสัตว์ หรือมีเพศสัมพันธ์ที่ฝืนจากธรรมชาติ (ไม่ทำให้เกิดการผลิตประชากรเพิ่ม) จะต้องโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือในบางกรณีคือรับโทษตามแต่กำหนดซึ่งอาจยืดระยะเวลาถึงสิบปี หรือต้องเสียค่าปรับ²⁸ จะเห็นได้ว่าลักษณะของกฎหมายนี้มีใจความคล้ายคลึงกับ Sodomy Law มากและยิ่งไปกว่านั้นคือ ปัจจุบันประเทศอินเดียยังคงบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้อยู่

ในสังคมอินเดีย มีกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งที่มีลักษณะพิเศษ คือ ความเป็นกะเทยแท้ หรือ เพศที่สาม ซึ่งในภาษาอินเดียจะเรียกคนกลุ่มนี้ว่า Hijras ซึ่งหลังจากนี้จะใช้คำว่า “เพศที่สาม” สาเหตุที่เจาะจงเลือกใช้คำนี้เนื่องจากเป็นคำที่แสดงสถานภาพของคนกลุ่มนี้ได้ดีที่สุด เพราะตามปกติแล้วเพศ (ที่แสดงออกทางกายภาพ) จะมีอยู่สองเพศคือ ชาย และหญิง แต่เพศที่สามดันเป็นกลุ่มคนที่มีอวัยวะเพศทั้งสองแบบ ทำให้ยากแก่การจำแนก ซึ่งส่งผลต่อสิทธิของพวกเขาในทางกฎหมาย คือ เพศที่สามในอินเดีย “ไม่มีสิทธิ” ที่จะมีส่วนร่วมในทางการเมืองของอินเดีย คือ ไม่สามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ เพราะไม่ใช่ทั้งชายและหญิง แม้ว่าปัจจุบันกลุ่มคนดังกล่าวจะได้รับสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งแล้ว แต่ว่าความไม่เท่าเทียมทางกฎหมายยังกระทบกับพวกเขาอยู่ไม่ว่าจะเป็น เพศที่ขึ้นทะเบียนกลับเป็นการใช้สัญลักษณ์ (E) ที่ย่อมาจาก Eunuch ซึ่งแปลว่า ชั้นที่ (ชายผู้ถูกตอน / เอาอวัยวะเพศออก)²⁹ หรือการไม่ได้รับสิทธิในการจดทะเบียนสมรส สิทธิในการรับอุปการะเด็ก และที่เลวร้ายกว่านั้นคือแม้แต่สิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น การได้รับบัตร

28 Lawyered, “Simplifying Section 377: From British Raj to Changing Times, What India Needs to Understand,” *The Better India*, June 29, 2017, <https://goo.gl/v6weng> (accessed on May 18, 2017).

29 “Eunuch Meaning in the Cambridge English Dictionary,” *Cambridge Dictionary*, <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/eunuch> (accessed on May 18, 2017).

ประชาชน สิทธิประกันสังคม ใบขับขี่ ตลอดจนสวัสดิการจากรัฐ เพศที่สามในอินเดียเองก็ไม่ได้รับสิทธิดังกล่าว

ในด้านของสภาพสังคมแล้วกลุ่มเพศที่สามส่วนมากอยู่ในสถานะที่ยากจน ทั้งนี้ เพศที่สามมักถูกละทิ้ง “โดยครอบครัวของตนเอง” หรือหนีออกจากบ้าน ส่วนหนึ่งเพราะสังคมอินเดียไม่สามารถยอมรับเพศที่สาม ซึ่งมีสภาพของทั้งสองเพศอยู่ ทำให้คนกลุ่มนี้ขาดแคลนการเข้าถึงการศึกษาและลงเอยที่การค้าบริการทางเพศเพื่อหาเลี้ยงชีพตั้งแต่เด็ก คนกลุ่มนี้จึงมีคุณภาพชีวิตที่ย่ำแย่มากทั้งถูกรังแกโดยเจ้าหน้าที่รัฐ ตกอยู่ในสถานะที่ยากจนไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการรัฐได้ รวมถึงเป็นกลุ่มที่เสี่ยงมากต่อโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์โดยเฉพาะโรคเอดส์ ซึ่งจากสถานะดังกล่าวทำให้ปัจจุบันรัฐบาลอินเดียต้องจัดให้กลุ่มเพศที่สาม ถูกขึ้นทะเบียนอยู่ในสถานะของ OBC (Other Backward Classes) และต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษโดยรัฐ

ในส่วนของกลุ่มเพศทางเลือกในอินเดียนั้น ด้วยความที่สถานะดังกล่าวเป็นเพียงรสนิยมทางเพศ ซึ่งสามารถปกปิดได้ จึงทำให้ชีวิตของพวกเขาไม่ยากลำบากนักเมื่อเทียบกับกลุ่มเพศที่สาม แต่การอยู่แบบต้องหลบซ่อนและอิทธิพลจากกระแสสังคมที่ได้รับอิทธิพลจากอนุมาตรา 377 ก็ทำให้ชีวิตของกลุ่มดังกล่าวต้องลำบากพอสมควร ซึ่งปัญหาที่มากที่สุดที่คนกลุ่มนี้ต้องเผชิญคือ สิทธิในการจดทะเบียนสมรส และการยอมรับจากสังคม ทั้งนี้กระแสการต่อต้านที่เกิดขึ้น โดยมากมักอ้างถึงการละเมิดค่านิยมในศาสนาฮินดู แต่ที่แปลกไปกว่านั้นคือ คัมภีร์พระเวทบัญญัติประเด็นดังกล่าวไว้ในพระคัมภีร์ แต่ไม่ได้เป็นไปในเชิงต่อต้านทั้งยังมีการปฏิบัติตนในเชิงที่เกี่ยวข้องและยังมีศาสนพิธีที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเพศที่สาม

การอ้างถึงการจำกัดสิทธิของกลุ่มเพศทางเลือก โดยเฉพาะในด้านของสิทธิในการจดทะเบียนสมรส ซึ่งในส่วนนี้จะกล่าวถึงการสมรส “ที่ไม่เกี่ยวข้องในทางกฎหมาย” แต่เป็นการสมรสที่เกี่ยวข้องกับ

วัฒนธรรมหรือการตามธรรมเนียม ในศาสนาฮินดู ทั้งนี้ในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ (Manu Smriti) ได้แบ่งรูปแบบการสมรสดังนี้

1. Prashasta หรือ การสมรสที่น่าพึงใจ
 - 1.1 Brahma Vivah หรือ พรหมณ์ วิวาท
 - 1.2 Divya Vivah / Dev Vivah หรือ ทิพย์วิวาท / เทพวิวาท
 - 1.3 Arsha Vivah หรือ อาชา วิวาท
 - 1.4 Prajapatya Vivah หรือ พรหมณ์วิวาท
2. Aprashasta หรือ การสมรสที่ไม่น่าพึงใจ
 - 2.1 Asura Vivah หรือ อสูรวิวาท
 - 2.2 Gandharva Vivah หรือ คนธรรพวิวาท
 - 2.3 Rakshasa Vivah หรือ รากษสวิวาท
 - 2.4 Pisacha Vivah หรือ ปีศาจวิวาท

ทั้ง 8 รูปแบบมีรายละเอียดที่แตกต่างกันซึ่งมีรายละเอียดค่อนข้างมาก ในส่วนนี้ข้าพเจ้าจึงจะให้ความสนใจเป็นพิเศษกับ “คนธรรพวิวาท” หรือ Gandharava Vivah ซึ่งมีชื่อเรียกอีกรูปแบบว่า “Love Marriage” ทั้งนี้นิยามของการแต่งงานในวิธีนี้คือ การแต่งงานที่เกิดจากการยินยอมของทั้งสองฝ่ายโดยไม่มีผู้ปกครอง/พ่อแม่มาเกี่ยวข้อง

เหตุที่ข้าพเจ้ายกการแต่งงานในรูปแบบนี้ขึ้นมาเพราะ วิธีการแต่งงานนี้ถูกอ้างโดยกลุ่มเพศทางเลือก ว่าเป็นการสมรสที่แม้จะไม่น่าพึงใจ แต่ก็จัดเป็นการสมรสในกรอบการมองแบบฮินดู และใช้เรื่องนี้เป็นหนึ่งในประเด็นเพื่อโต้แย้งกลุ่มต่อต้านที่มีกอ้างศาสนาเพื่อโจมตีกลุ่มเพศทางเลือกว่าเป็นการกระทำที่ไม่อาจยอมรับได้ในวิถีแบบฮินดู และเพิ่มเติมจากรูปแบบการสมรสแล้ว ยังมีอีกหลายส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรอบคิดแบบฮินดู “ที่ไม่ได้ต่อต้าน” การมีอยู่ของกลุ่มเพศทางเลือกทั้งที่ยังระบุอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจนคือ

1. ตัวละคร อีราวัต ที่ถูกระบุในตอนหนึ่งของมหากาพย์ “มหาภารตะ” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของพระคัมภีร์อิตีหาส ทั้งนี้เนื้อเรื่องข้างดังกล่าวเกิดขึ้นในตอนสงครามทุ่งกุรุเกษตร กล่าวโดยย่อคือ ในสงครามครั้งนั้น ฝ่ายปาณฑพได้ตัดสินใจที่จะให้ “อีราวัต” ผู้ได้รับพรจากพระแม่อาลี เข้าสู่สนามรบเพื่อให้ตนเองได้รับชัยชนะอย่างแน่นอน แต่พรดังกล่าวมีเงื่อนไขคือ อีราวัตต้องสละชีพตนเองในสงครามครั้งนั้น ทั้งนี้ อีราวัตยอมที่จะเข้าสู่สนามรบเพื่อราชวงศ์ปาณฑพ แต่ทว่า อีราวัตมีคำขอสุดท้าย คือขอให้ตนมีโอกาสได้มีคู่ครองก่อนที่จะตาย ซึ่งกลับกลายเป็นว่าไม่มีสตรีโดยยอมที่จะแต่งงานกับอีราวัตเลย (เพราะตนจะต้องเป็นหม้าย) เพื่อให้อีราวัตสมหวัง พระกฤษณะ จึงอวดารลงมาเป็นนางโมฮินี และหลับนอนกับอีราวัตหนึ่งคืนก่อนเข้าสงคราม และเมื่อสงครามจบลงโดยฝ่ายปาณฑพได้รับชัยชนะ นางโมฮินี ได้กระทำพิธีสตีตามธรรมเนียมฮินดู ด้วยการหักง่าไล่ข้อมือ และทาบหน้าอกตนเองจนตาย จึงค่อยกลายเป็นร่างกลับเป็นพระกฤษณะอีกครั้ง เหตุการณ์จากมหากาพย์นี้ ถูกนำมาจำลองในพิธี Koovagam Koothandavar (ซึ่งเป็นชื่อของอีราวัตในภาษาทมิฬ) โดยพิธีนี้จัดขึ้นทุกปีในรัฐทมิฬนาฑู และมีกลุ่มเพศที่สามเข้าร่วมเป็นจำนวนมาก

2. นอกจากอีราวัตและพิธี Koovagam Koothandavar แล้วยังมีส่วนหนึ่งของมหากาพย์มหาภารตะ ที่อรชุน ถูกสาปให้กลายเป็นกะเทย (นาง Brihannala) ซึ่งภายหลังได้เป็นสารถีให้กับเจ้าชายอัททา และปกป้องเจ้าชายจากศัตรูที่มาจากเมืองหัสตินาปุระ หรือปางหนึ่งของพระศิวะ (นาง Ardhanari / ข้าพเจ้าเข้าใจว่าน่าจะออกเสียงเป็น “อารานารี”) ซึ่งเป็นเทวรูปครึ่งหญิง-ชาย ที่พบได้ตามเทวสถานฮินดู และเทพอัยยัปปัน (Ayyappa) ซึ่งเป็นที่บูชาอยู่ทั่วไปในแถบเอเชียใต้ และเป็นบุตรของ “พระศิวะกับพระวิษณุ”

ซึ่งจากตัวอย่างที่นำเสนอไปข้างต้น ยังมีหลักฐานอีกมากมายในคัมภีร์พระเวทที่บ่งบอกถึงการมีอยู่ของเพศที่สาม หรือการกระทำในเชิงรักร่วมเพศ ดังนั้นคำกล่าวที่ว่า การมีรสนิยมรักร่วมเพศ หรือการ

เป็นเพศทางเลือก เป็นสิ่งผิดบาปและเป็นสิ่งที่ยอมรับไม่ได้ในกรอบมุมมองแบบอินดูนั้น จึงเป็นคำกล่าวอ้างที่ไม่มีน้ำหนัก และสะท้อนความไม่เข้าใจในบริบททางประวัติศาสตร์ของผู้อ้างจุดยืนนี้ อีกทั้งคัมภีร์กามสูตรยังเป็นเครื่องยืนยันที่ดีมากของสภาพสังคมของอินเดีก่อนรับเอากระบวนการทางเพศของสหราชอาณาจักรเข้าไป เพราะคัมภีร์ดังกล่าวเป็นการอธิบายถึงรูปแบบ กระบวนท่าในการร่วมเพศ³⁰ ซึ่งสวนทางกับค่านิยมแบบ Victoria อย่างชัดเจน

ข้าพเจ้าอาจสรุปว่า ความกลัวและการต่อต้านเพศทางเลือก “ไม่ใช่” วัฒนธรรมของอินดูแต่ดั้งเดิม หากแต่เป็นผลจากการรับวัฒนธรรมแบบตะวันตก (ในบริบท ณ ขณะนั้น) ซึ่งความเข้าใจผิดดังกล่าวและการต่อต้านต่อกลุ่มเพศทางเลือกในอินเดียในปัจจุบัน จึงเป็นภาพสะท้อนที่ดีของกระบวนการทางเพศที่สหราชอาณาจักรนำมาถ่ายทอดว่ากระบวนการดังกล่าวดำเนินการได้เป็นอย่างดี

กระบวนการตอบโต้ของกลุ่มเพศทางเลือก ต่อกระบวนการทางเพศในสหราชอาณาจักร และอินเดีย

ในส่วนของกระบวนการโต้ตอบที่เกิดขึ้นในสหราชอาณาจักร นั้นมีพัฒนาการที่ค่อนข้างนาน กล่าวคือกระบวนการเรียกร้องสิทธินั้น ไม่ใช่กระบวนการที่เกิดจากชนวนเหตุเพียงครั้งเดียว³¹ แต่เป็นกระบวนการที่ค่อย ๆ พัฒนามาเรื่อย ๆ ควบคู่ไปกับการเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ไม่

30 “Kamasutra,” in *The Penguin English Dictionary*, R. E. Allen, ed. (Penguin, 2007), <http://ezproxy.cul.columbia.edu/login?qurl=https%3A%2F%2Fsearch.credoreference.com%2Fcontent%2Fentry%2Fpenguineng%2Fkamasutra%2F0-3FinstitutionId%3D1878>.

31 “A Timeline of LGBT Communities in the UK,” *The British Library*, May 6, 2014, <https://www.bl.uk/lgbtq-histories/lgbtq-timeline> (accessed May 20, 2018).

ว่าจะเป็นสิทธิสตรี สิทธิคนผิวสี หรือประเด็นเรื่องสงครามเวียดนาม ทั้งหมดแม้จะมีการเรียกร้องเคลื่อนไหวในสหรัฐอเมริกาแต่ก็เกิดขึ้นใน สหราชอาณาจักรเช่นเดียวกัน โดยผู้เรียกร้องที่สำคัญที่สุดในประเด็น เรื่องสิทธิทางเพศ คือการเรียกร้องโดยสตรีของกลุ่มสิทธิสตรี ซึ่งทั้ง 2 กลุ่ม คือเพศทางเลือกและสิทธิสตรี ล้วนแล้วแต่เป็นกระบวนกรเรียกร้องที่ เกิดขึ้นจากกระบวนกรทางเพศในอดีตที่กีดกัน บีบบังคับและละเมิด สิทธิของพวกเขาเหล่านั้น การเรียกร้องจึงเป็นการแสดงการต่อต้าน กระบวนกรดังกล่าวและเรียกร้องสิทธิของร่างกาย ชีวิตและเพศของ ตน³²

ทั้งนี้แนวคิดสำคัญที่อยู่เบื้องหลังการเรียกร้องสิทธิเหล่านี้คือ ลัทธิเสรีนิยมใหม่ ซึ่งไปได้เคียงคู่กับบริบทในช่วงของสงครามเย็น ทั้งนี้ ตัวแนวคิดดังกล่าวเอง มีส่วนสำคัญในการล้มล้างกรอบความคิดในแบบ เก๋าหรือทำให้เห็นความย้อนแย้งของกระบวนกร Genderization กล่าวโดยละเอียดคือ ฝัองอนุรักษ์นิยมและกระบวนกรทางเพศนั้น เป็น แนวคิดดั้งเดิมที่มีความพยายามจะรักษาสถานะต่าง ๆ เอาไว้ ทั้งนี้ ผลผลิตที่สำคัญที่สุดของกระบวนกรดังกล่าวคือ รูปแบบของสถาบัน ครอบครัว ซึ่งรูปแบบการใช้ชีวิตที่เปลี่ยนไปของสังคม ทำให้เห็นถึง การมีเพศสัมพันธ์ที่เร็วขึ้น การอยู่ก่อนแต่ง ตลอดจนการหย่าร้าง และ จากเหตุเหล่านี้เป็นภาพที่ฝ่ายอนุรักษ์นิยมสร้างขึ้นเพื่อให้สังคมเข้าใจ ว่า สถาบันครอบครัวกำลังถูกโจมตี³³ ทั้งนี้ก็กลับกลายเป็นว่า ตรรกะคิด แบบดั้งเดิมไม่สามารถให้คำตอบแก่คำถามใหม่ที่เกิดจากสถานการณ์ ใหม่ที่สังคมเผชิญอยู่ ไม่ว่าจะเป็นเทคโนโลยีที่พัฒนาขึ้นและทำให้การ มีบุตรเป็นสิ่งที่ง่ายขึ้น หรือทำให้สิ่งที่ไม่เคยมีมาก่อนเกิดขึ้นได้เช่นการ

32 Sally R. Munt and Paula Kitching, "The origins and development of the lesbian, gay, bisexual and transgender civil rights movement in Britain from 1960 to the present," *Historian* 136 (2017-2018): 14-17, <https://www.history.org.uk/publications/resource/9333/the-historian-136-1967-a-year-of-change> (accessed May 19, 2018).

33 Weeks, *Sex, Politics and Society*, 318-319.

อุมบุงู หรือกรณีของการใช้ความรุนแรงในเด็ก ที่มีอัตราเพิ่มสูงขึ้นอย่างน่ากังวลในสังคม ส่งผลให้เกิดการตั้งคำถามถึงความดีงามของสถาบันครอบครัว เช่น จะใช้สิทธิใดในการดูแลเด็ก หรือแยกเด็กออกจากครอบครัวของตน ซึ่งสิ่งนั้นเป็นไปเพื่อโอกาสที่ดีกว่าของเด็ก ทว่าขัดแย้งกับค่านิยมเดิมอย่างรุนแรง³⁴

จากตัวอย่างสถานการณ์ที่น่าเสนอและกระแสสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป นำมาซึ่งการเรียกร้องสิทธิหรือหาแนวทางในการตอบโต้กระบวนการทางเพศในท้ายที่สุดซึ่งกระบวนการดังกล่าวโดยมากแล้วมักเป็นกระบวนการภายในที่ริเริ่มโดยประชาชนมากกว่าการกระทำโดยภาครัฐ³⁵ ส่งผลให้ปัจจุบันสหราชอาณาจักรมีพัฒนาการที่ค่อนข้างดีในประเด็นของสิทธิของเพศทางเลือก³⁶

ในส่วนของอินเดียนั้นกระบวนการตอบโต้ไม่ได้เป็นรูปแบบการเรียกร้องที่มีพัฒนาการอย่างยาวนานเฉกเช่นในสหราชอาณาจักร แต่ก็เป็นกระบวนการเรียกร้องที่น่าสนใจมาก กล่าวคือ เป็นกระบวนการที่ใช้สื่อเป็นแนวทางสำคัญ ตลอดจนลักษณะภูมิหลังทางความเชื่อและประวัติศาสตร์ ยังส่งผลต่อรูปแบบการเรียกร้องสิทธิที่ฝั่งที่เป็นตัวแทนของกระบวนการทางเพศเอง (ฝ่ายศาสนา) กลับมีกลุ่มที่แยกออกมาและให้การสนับสนุนการตอบโต้นี้ด้วย

ตัวอย่างส่วนใหญ่ของข้าพเจ้าจะพุ่งเล็งไปที่การสมรส ซึ่งเป็นสิทธิและกระบวนการเรียกร้องที่แพร่หลายที่สุดในปัจจุบัน ทั้งนี้ในส่วนที่เคยกล่าวไปข้างต้นถึงการใช้รูปแบบของคนธรรม์วิวาห์ เพื่อสร้าง

34 Ibid., 320-321.

35 Munt and Kitching, "The origins and development of the lesbian, gay, bisexual and transgender civil rights movement in Britain from 1960 to the present," 14-17.

36 Rachel Schraer and Joey D'Urso, "Gay Rights 50 Years ON: 10 Ways in which the UK Has Changed," *BBC*, July 29, 2017, <http://www.bbc.com/news/uk-40743946> (accessed on May 19, 2018).

ความชอบธรรมในการสมรสตามธรรมเนียมฮินดูนั้น ในส่วนนี้ข้าพเจ้าจะอธิบายสถานการณ์ตัวอย่างจากการสมรสในรูปแบบดังกล่าวซึ่งจะเกี่ยวข้องกับแนวทางสร้างความชอบธรรมให้กับการสมรสได้กรอบคิดแบบฮินดูในบริบทสังคมอินเดียรูปแบบใหม่อีกด้วย

ทั้งนี้ก่อนที่จะนำเสนอข้อมูลข้างต้น สิ่งแรกที่พึงเข้าใจก่อนคือ ในสังคมอินเดียไม่ได้มีเพียงแค่ประเด็นของเรื่องการเป็นรักร่วมเพศเท่านั้น ที่จะนำมาซึ่งการต่อต้านการสมรสจากครอบครัวหรือสังคม แต่แท้จริงมันมีปัจจัยที่ซับซ้อนกว่านั้นมาก เช่น ความต่างทางวรรณะ สังคมฐานะ พื้นที่ การศึกษา ฯลฯ ที่มีผลต่อการยอมรับของครอบครัวในการสมรสด้วย กล่าวคือ แม้แต่การสมรสระหว่างคนจากวรรณะเดียวกันแต่ต่างพื้นที่ เช่น วรรณะพราหมณ์จากภาคเหนือกับภาคใต้ของอินเดียก็อาจเกิดได้ยากเช่นกัน จากบริบทดังกล่าวเรื่องของ การสมรสระหว่างเพศเดียวกันจึงเป็นเพียงหนึ่งในปัญหาทางสังคมที่ซับซ้อนเนื่องจากปัญหานี้อาจเรียกได้ว่าเกิดขึ้นมานานนับศตวรรษตั้งแต่การเกิดขึ้นของระบบวรรณะ การกล่อมเกลாத่างสังคมในประเด็นนี้จึงมีอำนาจสูงมาก แต่เพราะในขณะเดียวกันก็มีผู้คนจำนวนมากที่ไม่ต้องการให้ความเชื่อดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อความรักของตน พวกเขาเหล่านั้นจึงเลือกที่จะหนีตามกัน และนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงของสังคมในเวลาต่อมา³⁷

รูปแบบของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นไม่ได้มีแค่การเปลี่ยนแปลงที่ดีเพียงอย่างเดียวแต่ยังรวมถึงกระบวนการที่ครอบครัวกระทำเพื่อป้องกัน ทำให้ลูกกลับมาหรือไม่กล้าหนีไป เช่น การทำ Honors Killing หรือการจ้างตำรวจท้องถิ่นในการตามล่าตัว ทั้งนี้เมื่อถูกตามกลับมาได้แล้วครอบครัวมักจะคลุมถุงชน ซึ่งบางคนอาจยอมรับแต่บางคู่อาจเลือกที่จะฆ่าตัวตายคู่กัน³⁸ และวิธีในการหนีตามกันนี้เองที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับคนรักร่วมเพศ โดยเฉพาะในบริบทปัจจุบัน

37 Ruth Vanita, "Same-sex weddings, Hindu traditions and modern India," *Feminist Review* 91, no. 1 (2009): 49-50, doi:10.1057/fr.2008.45.

38 *Ibid.*, 49-50.

กล่าวคือ คนธรรพ์วิวาท์ เป็นการแต่งงานที่ตัดรายละเอียดทางพิธีออกไปแทบทั้งหมด ไม่จำเป็นต้องมีประจักษ์พยานใด ๆ นอกจากพวงมาลัยที่ใช้ในการแลกกันระหว่างพิธีหรือกองไฟเพื่อเป็นตัวแทนของพระเพลิงที่จะเป็นพยานของการสมรส³⁹ แม้ว่าคนธรรพ์วิวาท์ จะถูกระบุไว้ในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ว่าเป็นการสมรสที่ไม่น่าพึงใจ ทำให้การสมรสในรูปแบบนี้ถูกโจมตีอยู่ค่อนข้างมาก แต่ในขณะเดียวกัน คัมภีร์กามสูตรกลับระบุว่า คนธรรพ์วิวาท์เป็นรูปแบบการสมรสที่บริสุทธิ์ที่สุดในรูปแบบการสมรสทั้งหมด เพราะใช้เพียงความรักและการตกลงกันระหว่างสองฝ่ายเท่านั้น⁴⁰ ซึ่งในส่วนนั้นข้าพเจ้าไม่สามารถตัดสินได้ถึงความบริสุทธิ์ของการสมรส แต่ข้าพเจ้าขอสรุปว่า การสมรสในรูปแบบคนธรรพ์ มีความเกี่ยวข้องกับสังคัมและประเด็นเรื่องที่ข้าพเจ้านำเสนอสูงมาก เพราะเป็นรูปแบบการสมรสที่คล่องตัวและสอดคล้องกับสถานการณ์เพื่อการหนีตามกันได้ดีที่สุดในที่สุด ซึ่งข้าพเจ้าจะนำเสนอถึงประเด็นดังกล่าวในส่วนถัดไป

การสมรสแบบคนธรรพ์ที่กล่าวไปข้างต้น สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงของสังคัมอินเดียที่สุดท้ายคู่รักที่หนีตามกันก็สามารถหาความชอบธรรมในการสมรสของตนได้กรอบคิดแบบฮินดูได้ ทั้งนี้การปรับตัวของสังคัมอินเดียในบริบทปัจจุบันนั้น เริ่มสามารถตอบโต้ต่อการใช้ความรุนแรงเพื่อป้องกันการหนีตามกันหรือเรื่องของสิทธิในความไม่เท่าเทียมทางเพศ ซึ่งปัจจัยที่ส่งผลประกอบด้วย 2 ส่วนหลัก ๆ คือ 1. สื่อ และ 2. ศาสนาฮินดู

ส่วนแรก คือ สื่อ ซึ่งหมายรวมถึงสื่อที่นำเสนอข่าวสาร และสื่อบันเทิงเช่น ละคร หรือรายการโทรทัศน์ โดยกระบวนการที่สื่ออินเดียกระทำคือ การกระตุ้นให้เกิดความสนใจ หรือจุดประเด็นให้เกิดกระแส ตลอดจนการรื้อสร้างวาทกรรมใหม่ที่ส่งเสริมการยอมรับกลุ่มเพศทางเลือก กล่าวโดยละเอียดได้ว่า สื่ออินเดียใช้

39 Ibid., 54.

40 Ibid.

ละคร ในการผลิตซ้ำวาทกรรมเรื่องชาติภพของศาสนาฮินดู และนำเสนอเหตุการณ์ที่น่าสะเพื่อนใจอันเป็นผลจากวาทกรรมนั้น ซึ่งส่งผลให้ความเชื่อดังกล่าวทรงพลังยิ่งขึ้นอีก โดยเหตุการณ์ดังกล่าว มักนำเสนอข่าวการหนีตามกัน แต่สื่อจะนำเสนอการ “ฆ่าตัวตาย” ที่เกิดขึ้นในกรณีที่คู่รักเมื่อถูกจับได้ จะถูกจับ หรือเมื่อหนีออกมาแล้ว (และสมรสกันเสร็จแล้ว) คู่รักเหล่านั้น (โดยเฉพาะกลุ่มรักร่วมเพศ) มักจะกระทำการฆ่าตัวตายคู่เพื่อแสดงการขัดขืนต่อการบีบบังคับของสังคม และโดยมากมักพบจดหมายที่ข้างศพ ที่เป็นสารสุดท้ายของผู้ตายว่าเป็นการฆ่าตัวตายเพื่อให้ได้เกิดมาคู่กันใหม่ในภพหน้า หรือคำขอสุดท้ายให้จัดงานศพคู่กัน⁴¹ อธิบายเพิ่มเติมเรื่องบทบาทของสื่อต่อประเด็นดังกล่าวและการสร้างความเข้าใจที่เพิ่มขึ้นนั้น สื่อใช้วิธีการนำเสนอละครที่มักแสดงภาพของการฆ่าตัวตายตามกันเพื่อให้ได้คู่กันจริง ๆ ในอีกชาติหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีการสร้างภาพยนตร์ที่มีผู้แสดงเป็น Hijra หรือกะเทย โดยตัวเอง และภาพยนตร์มีชื่อว่า Ardhnari (คล้ายกับปางหนึ่งของพระศิวะ ซึ่งเป็นกะเทยเช่นกัน)

อีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลคือ ตัวศาสนาฮินดู ทั้งนี้ตัวศาสนาฮินดูครอบคลุมถึงนักบวชและคำสอนในพระคัมภีร์ ซึ่งการให้ความช่วยเหลือโดยมีความฮินดูมาเกี่ยวข้องนี้ ช่วยเพิ่มน้ำหนักให้แก่สิทธิของกลุ่มเพศทางเลือก และตอบโต้กับข้ออ้างของฝ่ายขวาในสังคมได้อย่างมาก ซึ่งปัจจัยสำคัญต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นซ้ำพเจ้าขอสรุปว่า เป็นเพราะความเปิดกว้างของตัวศาสนาฮินดูเอง และการร่วมมือจากนักบวชในศาสนา ทั้งนี้ข้อดีอย่างหนึ่งของศาสนาฮินดูคือสามารถขัดแย้งกันในตัวเองได้ อีกทั้งยังไม่มีศูนย์กลางของอำนาจทางศาสนา ส่งผลให้ตัวศาสนาไม่มีผู้ผูกขาดคำสอนหรือการตีความคำสอนนั้น ๆ ตัวศาสนาจึงค่อนข้างพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงตัวเองให้ไปคู่กับสังคมได้อย่างเสมอ ตัวอย่างที่ซ้ำพเจ้าจะกล่าวเพิ่มเติมคือ การยอมรับการสมรสระหว่างเพศเดียวกัน โดยอ้างอิงความเชื่อเรื่องเนื้อคู่ ทั้งนี้การอ้างอิงความเชื่อดังกล่าวมีการ

41 Ibid., 49-50.

ใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมให้การแต่งงานข้ามวรรณะนับตั้งแต่อดีต แต่
ว่าในปัจจุบันเริ่มพบเห็นได้มากขึ้น ในการสมรสระหว่างเพศเดียวกัน⁴²
ทั้งนี้เหตุผลดังกล่าวมักเป็นเหตุผลที่ถูกหยิบยกขึ้นมาและครอบครัว
ของคู่รักจำนวนมาก “ยอม” ที่จะให้ข้อกล่าวอ้างนี้เป็นเหตุผลในการ
ยินยอมให้มีการสมรสระหว่างเพศเดียวกัน และใช้ชีวิตเหมือนคู่สามี
ภรรยาซึ่งทั้งหมดในปัจจุบันเป็นวิถีชีวิตที่ได้รับการสนับสนุนเพิ่มเติมจาก
พราหมณ์ ซึ่งมักยินยอมเป็นผู้ประกอบพิธีสมรสให้แก่คู่รักเหล่านี้ แม้แต่
กรณีของการหนีตามกัน พราหมณ์บางท่านยอมให้ใช้ศาสนสถานในการ
ประกอบพิธีวิวาห์ด้วยซ้ำ⁴³

ทั้งนี้เหตุผลของการยอมรับให้มีการสมรสในรูปแบบดังกล่าว
หลายฝ่ายมีแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อเรื่องเนื้อคู่เป็นหลัก
กล่าวคือ มีผู้อ้างว่า การสมรสเป็นการทำพิธีเพื่อให้จิตวิญญาณของ
คนสองคน เกี่ยวดองกันไปตลอด ทั้งนี้บางฝ่ายโจมตีว่า การสมรสกัน
ระหว่างเพศเดียวกัน จะทำให้ไม่สามารถกำเนิดบุตรได้ ซึ่งเป็นการขัด
ต่อเป้าหมายในชั้นคฤหัสถ์ของหลักอาศรม 4 อันได้แก่ 1. อัตถะ (มุ่ง
สู่ความสำเร็จ) 2. คฤหัสถ์ (ความต้องการ - กามะ) 3. วานปรัสถ์
(ธรรมะ) และ 4. สันन्याสะ (มุ่งสู่โมกษะ)⁴⁴

ในมุมมองของข้าพเจ้า ข้อโต้แย้งดังกล่าวกลับสามารถย้อนแย้ง
กันเองได้เพราะ หากคนรักของข้าพเจ้าเป็นเพศเดียวกัน และข้าพเจ้า
ต้องการจะสร้างครอบครัวด้วย ถ้าหากต้องแต่งงานกับคนอื่นจริง ๆ
ก็อาจบีบให้ข้าพเจ้าไม่สามารถบรรลุชั้นคฤหัสถ์ได้อยู่ดี เนื่องจากการ
ครองเรือนกับคนที่ไม่ได้รักทำลายความต้องการครองเรือนของข้าพเจ้า
ไปจนหมด ท้ายที่สุดหลักอาศรม 4 ก็ถูกทำลายลงเพราะไม่เกิดการสมรส
เพื่อบรรลุชั้นคฤหัสถ์ แต่ทว่าความคิดแบบฮินดูเองก็สามารถครอบคลุม

42 Ibid., 45.

43 Ibid., 51-53.

44 Arvind Sharma, “The Purusarthas: An Axiological Exploration of Hinduism,”
Journal of Religious Ethics 27, no. 2 (1999): 226-27, doi:10.1111/0384-9694.00016.

ข้อโต้แย้งนี้ได้คือ หากชาตินี้บุคคลใดไม่สามารถบรรลุเป้าหมายหลักได้ในชาติหน้าบุคคลนั้นเองก็สามารถกลับมาสานต่อหลักนั้นได้เช่นเดิม⁴⁵

จากตัวอย่างที่นำเสนอไปจะเห็นได้ว่า อินเดียเองมีลักษณะการปรับตัวและตอบโต้กระบวนการทางเพศที่ค่อนข้างพิเศษ อาจเพราะกระบวนการดังกล่าวเป็นแนวคิดที่อินเดียรับเอามาจากภายนอก แต่สุดท้ายอินเดียสามารถปรับตัวโดยการสร้างคำตอบที่ตรงกับจุดยืนของฝั่งตรงข้ามได้ คือ ใช้หลักศาสนาของตัวเองในการตอบโต้ฝ่ายที่แอบอ้างหลักศาสนาเดียวกันในการโจมตี แต่หากมองไปที่ตัวกระบวนการทางเพศนั้นกรอบคิดและวาทกรรมของเพศยังคงอยู่เช่นเดิมเพียงแต่มีสภาวะบังคับที่ต่ำลงมาก

สรุป

เรื่องเพศ และกระบวนการที่เกี่ยวกับเรื่องเพศของรัฐนั้น ไม่ได้เป็นแค่การพยายามควบคุมสังคมให้อยู่ภายใต้กรอบอำนาจ การตัดสินใจของผู้กำหนดเพียงอย่างเดียว แต่ประเด็นดังกล่าวมีความลึกซึ้งกว่านั้นมาก เพราะเรื่องของเพศและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับเพศทั้งหมดส่งผลต่อกระบวนการเกิดของประชากร ซึ่งสามารถควบคุมได้ถึงระดับการถ่ายทอดทางพันธุกรรมจากการกำหนดบรรทัดฐานของคู่ครองที่เหมาะสม การแทรกแซงหรือบีบบังคับร่างกายของปัจเจกจากการวางค่านิยมที่พึงเป็น ตลอดจนจนยังสามารถวางกรอบวิธีคิดตามแบบของเพศในทางกายภาพให้แก่ปัจเจกในสังคมได้ด้วย⁴⁶

แม้ว่าในปัจจุบันจะมีกระบวนการในการตอบโต้วาทกรรมทางเพศเกิดขึ้น แต่ก็เห็นได้ว่า กรอบคิดทางเพศยังคงทำงานและดำรงอยู่ทั้งในแง่ของการสมรสที่ต้องเป็นเพียงเรื่องของคนสองคน หรือจะต้องมี

45 Vanita, "Same-sex weddings, Hindu traditions and modern India," 54.

46 Weeks, *Sex, Politics and Society*, 5-6.

สถานะของผู้ที่ต่ำกว่าและผู้ที่สูงกว่า ทั้งที่แท้จริงแล้วการสมรสอาจเป็นเรื่องระหว่างคนเป็นกลุ่มที่มากกว่าแค่สองคน หรือรูปแบบความสัมพันธ์เองก็ไม่ได้จำเป็นต้องเป็นแบบผู้เหนือกว่า (ชาย) และผู้ต่ำกว่า (หญิง)

ในตัวอย่างของสองประเทศที่ยกมา คือ สหราชอาณาจักรและอินเดีย แม้ว่ากระบวนการทางเพศ ทั้งในแง่ของการตีกรอบ การนิยามการกำหนดอัตลักษณ์ ไปจนถึงการสร้างบทบาท ซึ่งเป็นผลจากกระบวนการข้างต้น จะสามารถพัฒนาเป็นเครื่องมือในการควบคุมความคิดที่มีประสิทธิภาพสูง แต่เครื่องมือดังกล่าวกลับทรงพลังเกินไปจนสามารถย้อนกลับมาควบคุมผู้ที่คิดค้นแนวคิดดังกล่าวด้วยซ้ำในตอนท้าย เพราะในปัจจุบันกรอบความคิดเรื่องเพศและบทบาททางเพศนั้น แม้จะมีการเรียกร้องสิทธิหรือบทบาทที่แตกต่างออกไป แต่สุดท้ายแล้วสังคมก็ยังไม่สามารถก้าวพ้นแนวคิดของเพศและความรักที่ต้องเป็นคู่ระหว่างชาย-หญิงได้อยู่ดี



สาธารณรัฐเช็กและการเปลี่ยน มาใช้เงินสกุลยูโร: ปัจจัยขัดขวาง และทิศทางในอนาคต

*The Czech Republic and Euro Adoption:
Obstructing Factors and Future Prospects*

สุคนธา เกื้อกิจ

ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Sukontha Kuakit

Centre for European Studies at Chulalongkorn University

วันที่ส่งบทความ (Received): March 29, 2019
วันที่แก้ไขปรับปรุงบทความ (Revised): May 22, 2019
วันที่ตอบรับบทความ (Accepted): May 28, 2019

บทคัดย่อ

การบูรณาการทางด้านเศรษฐกิจและการเงินที่แน่นแฟ้นที่สุดของโลกภาคใต้กรอบของสหภาพยุโรปนั้น กำลังถูกตั้งคำถามอย่างหนัก จนนำไปสู่ภาวะชะงักงันของการขยายสมาชิกภาพยุโรปโซน บทความชิ้นนี้ต้องการตอบคำถามว่า เพราะเหตุใดสาธารณรัฐเช็กในฐานะกรณีศึกษาหลักจึงเลือกที่จะยังไม่ใช้เงินยูโร แม้จะค่อนข้างมีความพร้อมและมีพันธกรณีตามกฎหมาย คำตอบของคำถามดังกล่าวได้สะท้อนออกมาผ่านการส่งผลกระทบระหว่างกันของปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเมือง ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ที่ได้นำไปสู่การก่อตัวของทัศนคติที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้เงินยูโรให้ภาครัฐและสาธารณชน อย่างไรก็ตาม ทัศนคติในอนาคตในการรับเงินยูโรมาใช้เป็นสกุลเงินหลักเริ่มเป็นบวกมากขึ้น แม้ยังคงมีอุปสรรคบางประการก็ตาม

คำสำคัญ: สาธารณรัฐเช็ก, ยูโรโซน, ยูโร, สหภาพเศรษฐกิจและการเงิน, เงื่อนไข Euro Convergence Criteria

Abstract

The world's greatest financial and economic integration under the framework of the European Union is currently being questioned in the way that stagnates the process of Eurozone enlargement. With the focus on the Czech Republic, this paper seeks to explore the reasons why this country chooses not to adopt the euro even if it is relatively ready and has legal obligation to do so. The answer lies within the interplay between domestic and international factors—both economic and political ones—as they reinforce anti-euro sentiments among the politicians and the public. There is, however, the light at the end of the tunnel as data has shown that future prospect of euro adoption in the Czech Republic is rather more positive despite certain obstacles.

Keywords: Czech Republic, Eurozone, Euro, Economic and Monetary Union, Euro Convergence Criteria

การสถาปนาสกุลเงินร่วมหรือยูโร (Euro) จากการบูรณาการภายใต้กรอบความร่วมมือระดับภูมิภาคอย่างสหภาพยุโรป (The European Union: EU) ใน ค.ศ.1999 นับว่าเป็นหนึ่งในก้าวที่สำคัญที่สุดและความพยายามที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของประวัติศาสตร์ทางเศรษฐกิจและการเงินของโลกเลยก็ว่าได้¹ ตลอดระยะเวลาที่ล่วงเลยมาตั้งแต่การกำเนิดขึ้นของเงินสกุลยูโรภายใต้กรอบการบูรณาการทางการเงินของสหภาพยุโรป เงินยูโรได้นำมาสู่ความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจและการเงินของประชากรยุโรปหลายร้อยล้านคนภายใต้สกุลเงินร่วมที่ทำหน้าที่เสมือนสะพานเชื่อมให้ธุรกรรมที่เกิดขึ้นในกลุ่ม 19 ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่ใช้สกุลเงินยูโร หรือ ยูโรโซน (Eurozone) เป็นไปอย่างไร้รอยต่อ² นอกจากนี้ ในเชิงวิชาการ เงินยูโรยังได้นำมาสู่ข้อถกเถียงและงานวิจัยมากมายในฐานะมิติแห่งการบูรณาการที่ประสบความสำเร็จที่สุดของสถาบันแบบเหนือรัฐ (Supranational) ที่ใหญ่และก้าวหน้าที่สุดอย่างสหภาพยุโรป ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบมหาดศาลในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม พร้อมทั้งมีนัยสำคัญที่มองข้ามไม่ได้ต่อเศรษฐกิจการเมืองในระดับระหว่างประเทศ³ เพราะนอกจากตัวแบบการบูรณาการทางการเงินของสหภาพยุโรปจะได้กลายมาเป็นต้นแบบแนวคิดของการบูรณาการทางการเงินของอีกหลายภูมิภาคทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นในตะวันออกกลาง เอเชียตะวันออก และลาตินอเมริกาแล้วนั้น ยังได้นำมาสู่การคาดการณ์ของนักวิชาการหลายฝ่ายว่ายูโรอาจขึ้น

1 Miguel Otero-Iglesias, “From Harbinger to Role Model: The Influence of the Euro in Regional Monetary Cooperation,” in *Global Power Europe - Vol. 1: Theoretical and Institutional Approaches to the EU’s External Relations*, Astrid Boening, Jan-Frederik Kremer and Aukje van Loon, eds. (Springer, 2013), 163.

2 Bastian De Monte and Lorène Weber, “20th Anniversary of the Euro: Accessing Europe’s Single Currency,” *The New Federalist*, January 18, 2019, <https://www.thenewfederalist.eu/20th-anniversary-of-the-euro-assessing-europe-s-single-currency> (accessed on April 28, 2019).

3 Leila Talani, *European Political Economy: Issues and Theories* (Henry Ling Limited, 2014), 83.

มาเป็นคู่แข่งสำคัญของสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐในฐานะสกุลเงินหลักของโลกอีกด้วย⁴ อย่างไรก็ตาม การใช้สกุลเงินร่วมและการบูรณาการเป็นสหภาพทางการเงินของสหภาพยุโรปนั้นยังคงมีปัญหาเชิงโครงสร้างอยู่มาก โดยปัญหาดังกล่าวถูกทำให้ชัดเจนขึ้นผ่านวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจทั้งในระดับโลกและในยุโรปตลอดรอบทศวรรษที่ผ่านมา จึงยิ่งนำไปสู่การตั้งคำถามและการวิพากษ์วิจารณ์ในประเด็นประสิทธิภาพและความสามารถในการรับมือกับปัญหาทางเศรษฐกิจของสหภาพทางการเงินยุโรป พร้อมทั้งนำไปสู่การปะทุขึ้นของกระแสต่อต้านเงินยูโรในกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปทั้งในและนอกยูโรโซน จนอาจกล่าวได้ว่าการขยายสมาชิกภาพยูโรโซนอาจตกอยู่ในสภาวะ “ชะงักงัน” เข้าเสียแล้ว⁵

แม้ว่าบรรดาประเทศในสหภาพยุโรปที่ยังไม่รับเงินสกุลยูโรจะมีท่าทีที่สนับสนุนและต่อต้านการเข้าร่วมยูโรโซนที่ในระดับที่แตกต่างกันไปตามบริบทการเมืองภายในของแต่ละประเทศ บทความขึ้นนี้จะมุ่งเน้นทำการศึกษาศาธารณรัฐเช็กเป็นหลัก ในฐานะประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่เป็นอันดับสองของกลุ่มความร่วมมือที่ประกอบด้วยประเทศในยุโรปกลางที่เคยมีระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์หรือ Visegrád ซึ่งนับวันจะทวีความสำคัญในการเมืองของสหภาพยุโรปมากขึ้นเรื่อย ๆ นอกจากนี้ เช็กยังเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจ เนื่องจากมีเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกับสหภาพยุโรปโดยเฉพาะเยอรมนีเป็นอย่างมาก โดยมีมูลค่าการส่งออกสินค้าไปยังประเทศต่าง ๆ ในยุโรปถึง 89.1%⁶ ซึ่งเป็นอัตราที่มากกว่าประเทศโปแลนด์ที่มีเศรษฐกิจขนาดใหญ่ที่สุด

4 Otero-Iglesias, “From Harbinger to Role Model,” 163.

5 Katya Adler, “Visegrad: The Clash of the Euro Visions,” *BBC*, January 30, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-europe-42868599> (accessed on April 28, 2019).

6 Daniel Workman, “Czech Republic’s Top 10 Exports,” *World’s Top Export*, February 21, 2019, <http://www.worldstopexports.com/czech-republic-top-10-exports/> (accessed on April 28, 2019).

ของกลุ่ม Visegrád เสียอีก⁷ จนอาจกล่าวได้ว่าความแข็งแกร่งและความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจของเช็กและสหภาพยุโรปนั้น ทำให้เช็กมีศักยภาพอยู่ไม่น้อยในการบูรณาการทางการเงินและเศรษฐกิจกับสหภาพยุโรปให้แน่นแฟ้นมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เช็กกลับยังคงเลือกที่จะใช้โครูนา (koruna) ซึ่งเป็นเงินสกุลประจำชาติของตน ใช้อัตราแลกเปลี่ยนแบบยืดหยุ่น พร้อมทั้งมีกระแสต่อต้านการเข้าร่วมยูโรโซนที่มาจากทั้งภาครัฐและภาคประชาชน โดยจากการสำรวจของสำนักประชากรพิจารณาแห่งสหภาพยุโรป (Eurobarometer) พบว่ากว่าเช็กมีจำนวนประชากรที่ต่อต้านการรับเงินสกุลยูโรมาใช้ในอัตราที่สูงที่สุดในกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป⁸

บทความชิ้นนี้มุ่งที่จะตอบคำถามวิจัยสองข้อหลักด้วยกัน ได้แก่ 1.) เพราะเหตุใดสาธารณรัฐเช็กยังเลือกที่จะยังไม่เปลี่ยนมาใช้เงินสกุลยูโรตามข้อตกลงในสัญญาภาคยานุวัติ (Treaty of Accession) ใน ค.ศ. 2003 และ 2.) แนวโน้มในการเข้าร่วมยูโรโซนของสาธารณรัฐเช็กในอนาคตเป็นอย่างไร โดยผู้เขียนมีข้อถกเถียงหลัก ก็คือ แม้ว่าสาธารณรัฐเช็กมีพันธกรณีและความพร้อมทางเศรษฐกิจค่อนข้างมากพร้อมทั้งในการเข้าร่วมยูโรโซน แต่กลับมีท่าทีระมัดระวังต่อการเปลี่ยนมาใช้เงินสกุลยูโรมาโดยตลอด ทั้งนี้ เป็นผลมาจากกระแสการเมืองและเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกที่ส่งผลต่อกันละกัน กล่าวคือ เช็กเชื่อมั่นในศักยภาพทางเศรษฐกิจของตน พร้อมทั้งมีอุตสาหกรรมหลักที่จำเป็นต้องพึ่งพาอัตราแลกเปลี่ยนแบบยืดหยุ่นเพื่อรักษาความสามารถใน

7 Daniel Workman, “Poland’s Top 10 Exports,” *World’s Top Export*, March 1, 2019, <http://www.worldstopexports.com/polands-top-10-exports/> (accessed on April 28, 2019).

8 Lili Bayer, “EU Divisions on the Eastern Front,” *Politico*, October 13, 2017, https://www.politico.eu/article/eu-divisions-eastern-integration-romania-bulgaria-croatia-poland-hungary-czech-republic/?utm_source=POLITICO.EU&utm_campaign=221d072141-EMAIL_CAMPAIGN_2017_10_10&utm_medium=email&utm_term=0_10959edeb5-221d072141-189108713 (accessed on April 28, 2019).

การแข่งขัน นอกจากนี้ เชื่อกันว่าไม่ต้องการสูญเสียอำนาจอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเงิน โดยเฉพาะหลังวิกฤติการณ์หนี้สาธารณะใน ค.ศ.2010 ซึ่งเป็นชนวนสำคัญที่ได้ปลุกกระแสต่อต้านการใช้เงินยูโรทั้งในภาครัฐและภาคประชาชน อย่างไรก็ตาม แนวโน้มของการเข้าร่วมยูโรโซนของสาธารณรัฐเช็กทิศทางเป็นบวกมากกว่าเดิม โดยปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจได้ส่งสัญญาณเอื้อต่อการเข้ายูโรโซนของสาธารณรัฐเช็กมากขึ้น แม้ว่าปัจจัยทางการเมืองจะยังคงมีบางประเด็นที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการเข้าร่วมยูโรโซนก็ตาม

ในการตอบคำถามวิจัยและขยายความข้อถกเถียงดังกล่าว บทความนี้ได้แบ่งออกเป็นห้าส่วน โดยในลำดับแรกจะเป็นการอภิปรายการเข้าร่วมยูโรโซนในฐานะเงื่อนไขจำเป็นในกระบวนการบูรณาการของสหภาพยุโรป ต่อด้วยการวิเคราะห์ความพร้อมของสาธารณรัฐเช็กตามเงื่อนไข Euro Convergence Criteria ในส่วนที่สอง ส่วนที่สามของบทความจะเป็นการวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้สาธารณรัฐเช็กตัดสินใจไม่เข้าร่วมยูโรโซน โดยจะแบ่งวิเคราะห์เป็นปัจจัยภายในและภายนอกถัดมาในส่วนที่สี่ผู้เขียนจะวิเคราะห์แนวโน้มการเข้าร่วมยูโรโซนของเช็กในอนาคตผ่านกรอบปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเมืองในบริบทปัจจุบันและส่วนสุดท้ายคือบทสรุป

1. การเข้าร่วมยูโรโซนในฐานะเงื่อนไขจำเป็นในกระบวนการบูรณาการของสหภาพยุโรป

แม้ว่าเจตนารมณ์สูงสุดของการบูรณาการภายใต้กรอบความร่วมมือของสหภาพยุโรปจะมีจุดมุ่งหมายหลักในการบูรณาการเชิงการเมือง แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้เลยว่ากระบวนการบูรณาการทางเศรษฐกิจนั้นเป็นก้าวที่จำเป็นและขาดไม่ได้ที่จะนำไปสู่ความร่วมมือทางการเมืองที่

แน่นแฟ้นมากขึ้น⁹ ดังนั้น ก่อนที่จะวิเคราะห์ไปในรายละเอียดเกี่ยวกับการเข้าร่วมยูโรโซนของสาธารณรัฐเช็ก ผู้เขียนจึงจะขออภิปรายเกี่ยวกับจุดกำเนิดของเงินสกุลยูโร การขยายสมาชิกภาพของยูโรโซน และคำวิพากษ์วิจารณ์ทั่วไปเกี่ยวกับกรอบความร่วมมือทางการเงินและเศรษฐกิจดังกล่าวตามลำดับ เพื่อปูพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการวิเคราะห์ในส่วนอื่น ๆ ต่อไป

สนธิสัญญากรุงมาสทริชท์และการสถาปนาสกุลเงินร่วม

แนวคิดของการประสานนโยบายทางการเงินของประเทศสมาชิกและการใช้สกุลเงินร่วมเป็นสกุลเงินหลักในภูมิภาคนั้นได้ถูกบัญญัติขึ้นมาในมาตรา 3a ของสนธิสัญญากรุงมาสทริชท์ (Treaty of Maastricht)¹⁰ หรือเรียกอีกชื่อว่าสนธิสัญญาแห่งสหภาพยุโรป (Treaty on the European Union: TEU) ที่ได้นำมาสู่การสถาปนาสหภาพยุโรปกรอบการบูรณาการที่แบ่งออกเป็นสามเสาหลักอย่างเป็นทางการ¹¹ นอกจากความร่วมมือภายใต้เสาหลักด้านความสัมพันธ์และความมั่นคงระหว่างประเทศ (Common Foreign and Security Policy: CFSP) และเสาหลักด้านความร่วมมือด้านกระบวนการยุติธรรมและกิจการภายใน (Cooperation in Justice and Home Affairs) แล้ว สนธิสัญญากรุงมาสทริชท์ยังนำมาสู่การจัดตั้งเสาหลักทางเศรษฐกิจภายใต้กรอบความร่วมมือประชาคมยุโรป (European Communities: EC) ที่เป็นการสร้างตลาดเดียว (Single Market) บนพื้นฐานความพยายามที่จะลดอุปสรรคทางการค้าและลงทุนระหว่างกันของประเทศสมาชิก จนได้นำไปสู่การเคลื่อนย้ายเสรีของสี่ปัจจัยซึ่งประกอบด้วย แรงงาน

9 Ashoka Mody, *Euro Tragedy: A Drama in Nine Acts* (Oxford University Press, 2018), 1.

10 Treaty on European Union (Maastricht text), July 29, 1992, 1992 O.J. C 191/1 [hereinafter Maastricht TEU].

11 Id.

สินค้า บริการ และทุน¹² มากไปกว่านั้นเสาหลักทางเศรษฐกิจดังกล่าว ยังเป็นจุดกำเนิดของสหภาพเศรษฐกิจและการเงิน (Economic and Monetary Union: EMU) ซึ่งเป็นกลไกการใช้อำนาจอธิปไตยทางการเงินร่วมกันของประเทศสมาชิกผ่านธนาคารกลางยุโรป (European Central Bank: ECB) ที่จะทำหน้าที่เป็นสถาบันหลักในการกำหนดนโยบายการเงินร่วมของรัฐสมาชิกในกลุ่มยูโรโซนเพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางการเงินในเวทีระหว่างประเทศ¹³ จนในที่สุดในปี ค.ศ.1999 เงินสกุลยูโรก็ได้ถือกำเนิดขึ้นในฐานะสกุลเงินร่วมของสหภาพยุโรป หลังจากการเจรจามาในรอบแนวคิดมาหลายทศวรรษและถูกนำมาใช้เป็นสกุลเงินหลักในธุรกรรมที่ไม่เป็นกายภาพและใช้เป็นหน่วยเงินของพันธบัตรและหนี้สินทุกชนิดของรัฐบาลใน 11 ประเทศยุโรป ได้แก่ ออสเตรีย เบลเยียม ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ โปรตุเกส และสเปน ก่อนที่จะได้มีการพิมพ์พันธบัตรและเหรียญกษาปณ์มาใช้จริงใน ค.ศ.2002¹⁴

การขยายสมาชิกภาพยูโรโซน

การขยายสมาชิกภาพของสหภาพยุโรปไปยังภูมิภาคยุโรปกลาง และยุโรปตะวันออกหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียตนั้น เชื่อมโยงกับการขยายสมาชิกภาพยูโรโซนอย่างแยกออกจากกันไม่ได้ โดยการเข้าร่วมยูโรโซนไม่ใช่ “ทางเลือก” แต่เป็น “ข้อบังคับ” สำหรับกลุ่มประเทศสมาชิกใหม่ (New Member States: NMSs) ที่เข้ามาเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปใน ค.ศ.2004 และ ค.ศ. 2007 ซึ่งจะไม่ได้รับข้อยกเว้นใน

12 “Single Market,” *The European Union*, March 13, 2019, https://europa.eu/european-union/topics/single-market_en (accessed on May 4, 2019)

13 Otero-Iglesias, “From Harbinger to Role Model,” 163.

14 “The History of the Euro,” *The European Commission*, https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/euro/history-euro/history-euro_en (accessed on May 4, 2019).

การไม่รับเงินสกุลยูโรตั้งเช่นเดนมาร์กและสหราชอาณาจักรซึ่งได้เจรจาในการถอนตัวออก (opt-out) จากการเข้าร่วมยูโรโซนไปก่อนหน้า¹⁵ โดยกลุ่มประเทศดังกล่าวมีข้อผูกมัดตามสนธิสัญญาภาคยานุวัติ (Treaty of Accession) ใน ค.ศ.2003 ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่าง 15 ประเทศสมาชิกเดิมของสหภาพยุโรปและกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกในการเข้าร่วมสหภาพทางเศรษฐกิจและการเงิน (EMU) พร้อมทั้งใช้เงินสกุลยูโร หากสามารถทำตามเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและการเงินตาม Euro Convergence Criteria หรือ Maastricht Criteria ในการประสานนโยบายทางการเงินและทำตามวินัยทางการคลังได้สำเร็จ¹⁶

เมื่อการเข้าร่วมยูโรโซนเป็นข้อบังคับสำหรับสมาชิกสหภาพยุโรป ดังนั้น ประเด็นเรื่อง “เวลา” ในการนำเงินยูโรมาใช้เป็นสกุลเงินหลักของประเทศจึงเป็นคำถามสำคัญตามมา¹⁷ ในการนี้ หลายประเทศในกลุ่ม NMSs เช่น เอสโตเนียและลิทัวเนีย ได้แสดงความจำนงในการเข้าร่วมยูโรโซหลังจากได้เข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปตั้งแต่ช่วงแรก เนื่องจากมีอัตราแลกเปลี่ยนคงที่และที่ผูกติดกับยูโรผ่าน Currency Board ซึ่งเป็นกลไกในการรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนของตนให้ผูกติดกับเงินสกุลยูโรมาก่อนหน้านี้แล้ว จึงทำให้มีต้นทุนในการเปลี่ยนมาใช้เงินยูโรค่อนข้างต่ำ อย่างไรก็ตาม ทั้งสองประเทศดังกล่าวใช้เวลาอีกหลายปีกว่าจะนำยูโรมาใช้เป็นสกุลเงินหลักจริง¹⁸ โดยหลังจาก ค.ศ.1999 ก็ได้มีประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปทยอยเปลี่ยนมาใช้เงินสกุลยูโรเพิ่ม

15 Jesús Rodríguez López and José Luis Torres Chacón, “Following the Yellow Brick Road to the Euro? Czech Republic, Hungary, and Poland,” in *Eastern European Economics* Vol. 45, No. 6 (2007): 47, <https://www.jstor.org/stable/27740042>.

16 Ibid., 47.

17 Jacek Rostowski, “What Should the New Member States Join the EMU?” in *The Eastern Enlargement of the Eurozone*, M. Dabrowski and J. Rostowski, eds. (Springer, 2006), 1.

18 Ibid.

ขึ้นตามลำดับ ได้แก่ กรีซ (2001) สโลวีเนีย (2007) ไชปรัส (2008) มอลต้า (2008) สโลวาเกีย (2009) เอสโตเนีย (2011) ลัตเวีย (2014) และลิทัวเนีย (2015)¹⁹ ทำให้ในปัจจุบันยังคงมีเพียงอีกเจ็ดรัฐสมาชิกที่ยังไม่ได้เข้าร่วมยูโรโซน ได้แก่ บัลแกเรีย โครเอเชีย สาธารณรัฐเช็ก ฮังการี โปแลนด์ โรมาเนีย และสวีเดน

โดยนอกจากประเด็นด้านขนาดของประเทศ ระดับการพัฒนาของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และความพร้อมในการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากแบบสังคมนิยมมาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่เป็นปัจจัยกำหนดเวลาในการเปลี่ยนมาใช้เงินยูโรแล้ว²⁰ มาตรา 122 ของสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมยุโรป (Treaty Establishing the European Community: TEC) ยังได้เปิดช่องว่างให้รัฐสมาชิกที่ยังไม่พร้อม (Member States with Derogation) สามารถกำหนดคว้นในการนำยูโรมาใช้เป็นสกุลเงินหลักได้ตามความเหมาะสมและความพร้อมทางเศรษฐกิจของประเทศตน อย่างไรก็ตาม ประเทศกลุ่มดังกล่าวไม่ได้แสดงความจำนงในการเข้าร่วมยูโรโซนในอนาคตอันใกล้แต่อย่างใด²¹

คำวิพากษ์วิจารณ์ทั่วไปเกี่ยวกับยูโรโซน

ประเด็นเกี่ยวกับยูโรโซนนับว่าเป็นหนึ่งในประเด็นที่เป็นที่ถกเถียงมากที่สุดเกี่ยวกับการบูรณาการของสหภาพยุโรป เพราะแม้ว่าการบูรณาการทางการเงินและเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปจะนับว่าเป็นการ

19 Marek Dabrowski, "Euro-area Enlargement: A New Opening?," *Bruegel*, November 2, 2017, <http://bruegel.org/2017/11/euro-area-enlargement-a-new-opening/> (accessed on May 6, 2019).

20 López and Chacón, "Following the Yellow Brick Road to the Euro?," 47.

21 Miriam Allam, "The Adoption of the Euro in New EU Member States: Repercussions of the Financial Crisis," *European Institute of Public Administration*, January 2019, <https://core.ac.uk/download/pdf/5084703.pdf>, 27 (accessed on May 5, 2018).

บูรณาการที่ลึกซึ้งและก้าวหน้าที่สุดเมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่น ๆ แต่ในความเป็นจริงแล้ว EMU และเงินยูโรยังคงมีปัญหาและถูกวิพากษ์วิจารณ์ไม่น้อยในแวดวงนักวิชาการด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ รวมไปถึงกลุ่มการเมืองที่ต่อต้านเงินยูโรและการบูรณาการให้แน่นแฟ้นขึ้นของสหภาพยุโรป ซึ่งสามารถจัดหมวดหมู่ได้เป็นสามประเด็นหลักดังนี้

ประการแรก EMU ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างและการกำกับดูแล (governance) กล่าวคือ ในขณะที่นโยบายการเงินของรัฐสมาชิกถูกบริหารโดยธนาคารกลางยุโรป นโยบายการคลังกลับยังถูกกำหนดโดยรัฐสมาชิกเอง ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐสมาชิกไม่ต้องการที่จะสูญเสียอำนาจในการกำหนดนโยบายทางการเงินและบริหารงบประมาณของตนเอง ทำให้การก่อตั้งสถาบันกลางที่จะทำหน้าที่ให้การควบคุมดูแลนโยบายทางการเงินและเศรษฐกิจทั้งหมดของรัฐสมาชิกภายใต้กรอบ EMU ไม่สามารถเกิดขึ้นจริงได้ ดังนั้น กระบวนการดำเนินงานและการตัดสินใจทางการเงินของรัฐสมาชิกจึงจำเป็นต้องกระทำโดยการเจรจาระหว่างหมู่รัฐสมาชิกเป็นรายกรณีไป ไม่ใช่การตัดสินใจโดยสถาบันที่ถืออำนาจการตัดสินใจเด็ดขาด²² ด้วยเหตุนี้เองนอกจากข้อบกพร่องเชิงโครงสร้างของ EMU จึงนำไปสู่ความกังวลเกี่ยวกับอำนาจการบริหารแล้ว ยังนำมาสู่ความไม่ลงรอยระหว่างนโยบายการเงินที่ควบคุมโดยธนาคารกลางยุโรปและนโยบายการคลังที่ถูกกำหนดโดยรัฐบาลของรัฐสมาชิกอีกด้วย²³

ประการถัดมา การใช้สกุลเงินร่วมทำให้รัฐสมาชิกขาดอิสระในการเลือกใช้นโยบายทางการเงินไม่ว่าจะเป็นการกำหนดอัตราดอกเบี้ยและการปรับอัตราแลกเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับสถานะทางเศรษฐกิจของตน โดยปกติแล้วรัฐต่าง ๆ สามารถมีเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและบรรเทาปัญหาการขาดดุลบัญชี

22 Benjamin J. Cohen, *Currency Power: Understanding Monetary Rivalry* (Princeton University Press, 2015), 187.

23 *Ibid.*, 187-189.

สองทางหลักด้วยกันผ่านกลไกนโยบายทางการเงิน ได้แก่ การควบคุมอัตราแลกเปลี่ยนและอัตราดอกเบี้ย²⁴ อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐสมาชิกได้ถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยทางการเงินให้แก่ธนาคารกลางยุโรปเมื่อเข้ามาเป็นสมาชิก EMU แล้ว จึงหมายความว่ารัฐไม่สามารถกำหนดมาตรการทางดอกเบี้ยและอัตราแลกเปลี่ยนได้เอง แต่ต้องพึ่งพิงมาตรการทางการคลังอย่างเช่นการใช้จ่ายของรัฐบาลและมาตรการทางภาษีเพื่อบรรเทาปัญหาทางเศรษฐกิจ²⁵ ในขณะที่นโยบายทางการเงินร่วมที่ถูกกำหนดโดย ECB อาจไม่สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจตามบริบทความเป็นจริงของรัฐสมาชิกก็เป็นได้

ประการที่สาม ยูโรโซนถูกกล่าวหาว่าแทนที่จะนำมาสู่ความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจที่มากขึ้นของหมู่รัฐสมาชิก สกุลเงินร่วมกลับนำมาสู่ปัญหาการแบ่งแยกทางเศรษฐกิจที่ชัดเจนมากขึ้นระหว่างกลุ่มประเทศยุโรปที่เศรษฐกิจแข็งแกร่งและพัฒนาแล้วหรือ “European North” และกลุ่มประเทศในยุโรปที่เศรษฐกิจยังคงมีปัญหาหรือเจริญเติบโตช้าหรือ “European South” ที่มีความต้องการมาตรการในกระตุ้นเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ธนาคารกลางยุโรปได้ตัดสินใจเลือกดำเนินนโยบายทางการเงินร่วมที่ผ่อนปรนโดยมีอัตราดอกเบี้ยเป็นศูนย์หรือติดลบ รวมถึงการใช้มาตรการผ่อนคลายเชิงปริมาณ (Quantitative Easing: QE) เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศกลุ่มยูโรโซนหลังจากอิมคริมาหลายปี²⁶ แต่มาตรการดังกล่าวยังคงไม่เพียงพอที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศอย่างกรีซและอิตาลี ในขณะที่

24 Ibid., 189.

25 Leonid Bershidsky, “Why Eastern Europe Doesn’t Want to Join the Euro,” *Bloomberg*, March 6, 2019, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-03-06/andrej-babis-expresses-east-europe-s-disdain-for-the-euro> (accessed on May 6, 2019).

26 Larry Elliott, “Eurozone Growth Slumps to Lowest Level in More Than Four Years,” *The Guardian*, October 30, 2018, <https://www.theguardian.com/business/2018/oct/30/eurozone-growth-slumps-to-lowest-level-in-over-four-years> (accessed on May 6, 2019).

ยิ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประเทศที่เศรษฐกิจแข็งแกร่งอยู่แล้วอย่างเยอรมนี เนเธอร์แลนด์ ไอร์แลนด์ และประเทศแถบสแกนดิเนเวียมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนทำให้ช่องว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของรัฐสมาชิกยิ่งเพิ่มสูงขึ้น²⁷

2. วิเคราะห์ความพร้อมของสาธารณรัฐเช็กตามเงื่อนไข Euro Convergence Criteria

แม้ว่าการเข้าร่วมยูโรโซนจะเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นของทุกรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปยกเว้นสหราชอาณาจักรและเดนมาร์กดังที่ได้กล่าวมาในส่วนที่แล้ว แต่ไม่ได้หมายความว่ารัฐสมาชิกจะสามารถนำเงินยูโรมาใช้เป็นสกุลเงินหลักได้ทันที ในลำดับต่อไปจะเป็นการอภิปรายในรายละเอียดเกี่ยวกับ Euro Convergence Criteria หรือ Maastricht Criteria ในฐานะเงื่อนไขที่จำเป็นที่รัฐสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามในการที่จะได้มาซึ่งสถานะผู้สมัครเข้ายูโรโซนและเพื่อรับประกันความยั่งยืนของความสามารถในการปฏิบัติตามเงื่อนไข²⁸ ก่อนที่จะวิเคราะห์ความพร้อมทางเศรษฐกิจและการเงินของสาธารณรัฐเช็กซึ่งเป็นกรณีศึกษาหลักตามเงื่อนไขดังกล่าวในลำดับถัดไป

27 Hamish McRae, “In Europe, the North is Doing Well and the South is Doing Badly – Italy Now Poses a Bigger Threat to the Eurozone than Greece,” *The Independent*, March 1, 2017, <https://www.independent.co.uk/voices/eurozone-eu-europe-germany-sweden-spain-italy-failing-economy-biggest-threat-a7606256.html> (accessed on May 6, 2019).

28 “Progress Towards Convergence: Report Prepared in Accordance with Article 7 of the EMI Statute,” *European Monetary Institute*, November 1995, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/othemi/emiprogresstowardsconvergence199511en.pdf>, 3 (accessed on May 6, 2019).

เงื่อนไข Euro Convergence Criteria

ในการรับเงินยูโรมาใช้เป็นสกุลเงินหลักของประเทศนั้น รัฐสมาชิกแห่งสหภาพยุโรปจำเป็นต้องปฏิบัติตาม Euro Convergence Criteria หรือ Maastricht Criteria ที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 109j ของสนธิสัญญากรุงมาดริดเพื่อประสานนโยบายทางการเงินและเศรษฐกิจและเพื่อรับประกันความสอดคล้องของกฎหมายในประเทศต่อการเปลี่ยนแปลงมาใช้สกุลเงินร่วม²⁹ ซึ่งแบ่งย่อยออกเป็น 5 ประการหลัก ดังนี้

1. เสถียรภาพทางราคา (Price Stability) ซึ่งวัดจากอัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยต่อปีที่วัดได้จากการเปรียบเทียบดัชนีราคาผู้บริโภค (Consumer Price Index: CPI) ในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนการเก็บข้อมูล โดยรัฐที่ต้องการสมัครเข้ายูโรโซนจะต้องมีอัตราเงินเฟ้อที่ไม่เกินกว่า 1.5% ของสามประเทศสมาชิกที่มีอัตราเงินเฟ้อต่ำที่สุด³⁰

2. การขาดดุลงบประมาณ (Budget Deficits) มาตรา 109j ของสนธิสัญญากรุงมาดริดได้ระบุว่าสถานะทางการเงินของรัฐบาลนั้นจะต้องไม่อยู่ในระดับที่ขาดดุลมากเกินไป³¹ โดยงบประมาณของรัฐบาลในปีที่ทำกรเก็บข้อมูลห้ามขาดดุลสูงเกินกว่า 3% ของ GDP ในปีนั้น³²

3. หนี้สาธารณะ (Public Debt) หรือหนี้ของรัฐบาลต้องไม่สูงกว่าร้อยละ 60 ของ GDP เพื่อป้องกันความเสี่ยงและประกันเสถียรภาพของตลาดเงิน³³

29 “Convergence Criteria for Joining,” *The European Commission*, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/enlargement-euro-area/convergence-criteria-joining_en (accessed on May 5, 2019).

30 Maastricht TEU, supra note 3, art. [], 1992 O.J. C 191/1, at [].

31 Id.

32 Allam, “The Adoption of the Euro in New EU Member States,” 29.

33 “Progress Towards Convergence,” 4

4. อัตราดอกเบี้ยระยะยาว (Long-term Interest Rates) ซึ่งวัดจากพันธบัตรระยะยาวหรือตราสารหนี้ของรัฐบาล โดยรัฐที่ต้องการเข้าร่วมยูโรโซนจะต้องมีอัตราดอกเบี้ยระยะยาวไม่สูงเกินกว่า 2% ของสามประเทศสมาชิกที่มีความสามารถในการรักษาเสถียรภาพทางด้านราคามากที่สุดหรือสามประเทศสมาชิกมีอัตราเงินเฟ้อต่ำที่สุดนั่นเอง³⁴

5. เสถียรภาพทางอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Rates Stability) รัฐสมาชิกที่ต้องการนำเงินยูโรมาใช้เป็นสกุลเงินหลักจำเป็นต้องไม่ลดค่าเงินของตนที่ผูกอยู่กับสกุลเงินยูโรและไม่มี ความตึงเครียดรุนแรงทางค่าเงินอย่างน้อยสองปี พร้อมทั้งเข้าเป็นสมาชิกของกลไกอัตราแลกเปลี่ยนยุโรป (Exchange Rate Mechanism: ERM II) ภายใต้กรอบความร่วมมือระบบการเงินยุโรป (European Monetary System: EMS) เป็นระยะเวลาอย่างน้อยสองปี³⁵

ความพร้อมของสาธารณรัฐเช็กตามเงื่อนไข Euro Convergence Criteria

มาตรา 140 ของสนธิสัญญาว่าด้วยการทำงานของสหภาพยุโรป (Treaty of the Functioning of the European Union: TFEU) ได้ระบุให้คณะกรรมการยุโรปและธนาคารกลางยุโรปต้องสำรวจความพร้อมของกลุ่มรัฐสมาชิกที่ยังไม่ได้เข้าร่วมยูโรโซนทุก ๆ สองปีหรือเมื่อรัฐเหล่านั้นแสดงความจำนง³⁶ จากการสำรวจครั้งล่าสุดใน ค.ศ.2018 สาธารณรัฐเช็กมีความพร้อมตาม Euro Convergence Criteria ดังนี้

1. เสถียรภาพทางราคา (Price Stability) จากการสำรวจใน ค.ศ.2018 พบว่าเช็กยังไม่สามารถทำตามเงื่อนไขด้านเสถียรภาพทาง

34 Maastricht TEU, supra note 3, art. [], 1992 O.J. C 191/1, at [].

35 Id.

36 “Convergence Reports,” *The European Commission*, <https://ec.europa.eu/info/node/4679> (accessed on May 5, 2019).

ด้านราคาเนื่องจากเช็กมีอัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยในปีก่อนทำการเก็บข้อมูลอยู่ที่ 2.2% ซึ่งสูงกว่าอัตราอ้างอิงที่ 1.9% อย่างไรก็ตาม จากรายงานพบว่าเช็กมีอัตราเงินเฟ้อที่ต่ำกว่าอัตราอ้างอิงมาตั้งแต่ ค.ศ.2013 และมีแนวโน้มที่จะปรับตัวต่ำกว่าอัตราอ้างอิงที่ 1.9% มาอยู่ในระดับที่เหมาะสมในอนาคตอันใกล้³⁷

2. การขาดดุลงบประมาณ (Budget Deficits) เช็กสามารถทำตามเงื่อนไขในการรักษาระดับการขาดดุลงบประมาณและมีสมรรถภาพ (performance) ค่อนข้างดีในการรักษาความสามารถในการทำตามเงื่อนไขนี้ กล่าวคือ นับตั้งแต่ ค.ศ.2014 ที่เช็กมีอัตราขาดดุลงบประมาณอยู่ที่ 2.1% การขาดดุลของเช็กก็ได้มีแนวโน้มที่ดีขึ้นมาตลอด โดยใน ค.ศ.2017 เช็กได้ดุลงบประมาณคิดเป็นเพียง 1.6% ของ GDP และคาดว่าจะยังคงรักษาสถานะได้ดุลมาจนถึง ค.ศ.2018 และ ค.ศ. 2019 ในอัตรา 1.4% และ 0.8% ของ GDP ตามลำดับ³⁸

3. หนี้สาธารณะ (Public Debt) เช็กประสบความสำเร็จในการทำตามเงื่อนไขดังกล่าว โดยนับตั้งแต่ ค.ศ.2013 สาธารณรัฐเช็กได้มีอัตราส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ลดลงเรื่อย ๆ โดยคิดเป็นร้อยละ 35 ใน ค.ศ.2017 และคาดการณ์ว่าจะลดลงเป็นร้อยละ 32 ของ GDP เมื่อวัดใน ค.ศ.2019³⁹

4. อัตราดอกเบี้ยระยะยาว (Long-term Interest Rates) เช็กสามารถทำตามเงื่อนไขด้านดอกเบี้ยระยะยาวตาม Convergence Criteria ได้ โดยในระยะเวลาที่ทำการเก็บข้อมูลในช่วงเดือนมีนาคม

37 “Convergence Report 2018: Institutional Paper 078,” *The European Commission*, May 2018, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip078_en.pdf, 9 (accessed on May 6, 2019).

38 *Ibid.*, 10.

39 *Ibid.*

ค.ศ.2018 สาธารณรัฐเช็กมีอัตราดอกเบี้ยระยะยาวอยู่ที่ 1.3% ซึ่งไม่สูงเกินกว่าอัตราอ้างอิงที่ 3.2%⁴⁰

5. เสถียรภาพทางอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Rates Stability) เป็นเงื่อนไขที่สาธารณรัฐเช็กยังไม่สามารถทำตามได้ เนื่องจากเช็กยังไม่ได้เข้าเป็นสมาชิก ERM II ซึ่งในปัจจุบันเช็กยังคงใช้อัตราแลกเปลี่ยนแบบยืดหยุ่น (flexible exchange rate) โดยที่ธนาคารกลางแห่งสาธารณรัฐเช็กสามารถเข้าแทรกแซงด้วยนโยบายทางการเงินของตนเองได้⁴¹

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่าสาธารณรัฐเช็กสามารถทำตามได้สามจากห้าเงื่อนไขทั้งหมดตาม Euro Convergence Criteria ได้แก่ การรักษาระดับการขาดดุลงบประมาณ การรักษาระดับหนี้สาธารณะ และการรักษาระดับดอกเบี้ยระยะยาว ในขณะที่เช็กยังเข้าไม่เข้าร่วมเป็นสมาชิก ERM II รวมทั้งยังคงมีอัตราเงินเฟ้อเกินกว่าระดับที่กำหนดเล็กน้อยแต่มีทำที่ที่จะลดลงมาสู่ระดับที่เหมาะสมในอนาคต ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าสาธารณรัฐเช็กมีความพร้อมทางเศรษฐกิจค่อนข้างมากในการเข้าร่วมยูโรโซน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐสมาชิกที่ยังไม่ใช่เงินยูโรอื่น ๆ อย่างเช่นสมาชิกในกลุ่ม Visegrád อย่างเป็นทางการและยังกรีที่สามสามารถทำตามเงื่อนไขได้เพียงสองจากห้าเงื่อนไขทั้งหมดเท่านั้น⁴² อย่างไรก็ตาม จนมาถึงปัจจุบันเช็กยังเลื่อนเวลาที่จะเข้ายูโรโซนไปอย่างไม่มีกำหนด และยังคงมีเสียงต่อต้านการนำยูโรมาใช้เป็นสกุลเงินหลักทั้งจากรัฐบาลและประชาชน⁴³

40 Ibid.

41 Ibid.

42 Ibid., 13-17.

43 “The Czech Republic’s Schizophrenic Relation with the Euro,” *Kafkadesk*, March 18, 2019, <https://kafkadesk.org/2019/03/18/the-czech-republics-schizophrenic-relation-with-the-euro/> (accessed on May 6, 2019).

3. วิเคราะห์ปัจจัยขัดขวางการเข้าร่วมยูโรโซน ของสาธารณรัฐเช็ก

แม้ว่าเช็กจะเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปมากกว่า 15 ปีแล้ว แต่ก็ไม่ได้มีท่าทีที่จะแสดงความกระตือรือร้นในการบูรณาการกับสหภาพยุโรปในแนบแน่นมากขึ้นแต่อย่างใด โดยใน ค.ศ.2012 เช็กเป็นเพียงประเทศเดียวนอกเหนือจากสหราชอาณาจักรที่ปฏิเสธการลงนามในข้อตกลงร่วมอันของอีก 25 รัฐสมาชิกแห่งสหภาพยุโรปในสนธิสัญญาว่าด้วยความมีเสถียรภาพความร่วมมือและธรรมาภิบาลด้านเศรษฐกิจและการเงินของสหภาพยุโรป (Treaty on Stability Coordination and Governance: TSCG) หรือ “Fiscal Compact” ภายใต้กรอบความร่วมมือของ EMU ในการกำหนดพันธกรณีด้านวินัยทางการคลังแก่ประเทศสมาชิกเพื่อบรรเทาปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในยูโรโซนในขณะนั้น⁴⁴ โดยรัฐที่ลงนามจะมีพันธกรณีในการรักษางบประมาณของรัฐบาลให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม พร้อมทั้งบรรจุพันธกรณีนี้ลงในรัฐธรรมนูญของประเทศตน โดยศาลยุติธรรมยุโรป (European Court of Justice: ECJ) มีอำนาจในการตัดสินว่ารัฐสมาชิกได้ดำเนินการตามหรือละเมิดข้อตกลงดังกล่าวหรือไม่⁴⁵ นอกจากนี้ ข้อตกลง TSCG ยังนำมาสู่การจัดตั้งการประชุมสุดยอดผู้นำยูโร (Euro Summits) ที่กำหนดให้ผู้นำรัฐหรือผู้นำรัฐบาลต้องมาประชุมร่วมกันอย่างน้อยปีละสองครั้งเพื่อหารือร่วมกับธนาคารกลางยุโรปเกี่ยวกับทิศทางในการบรรเทา

44 Rob Cameron, “Why Czechs Rejected Euro Pact,” *BBC*, January 31, 2012, <https://www.bbc.com/news/world-europe-16814821> (accessed on May 6, 2019).

45 “ความคืบหน้าสนธิสัญญาว่าด้วยความมีเสถียรภาพความร่วมมือและธรรมาภิบาลด้านเศรษฐกิจและการเงิน ของสหภาพยุโรป (TSCG) หรือ Fiscal Compact,” *สำนักบริหารกิจการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์*, 7 ม.ค. 56, https://www.moc.go.th/images/Agencies_Information/Trade_Situation/Commercial_Bruxelles/126.pdf (เข้าถึงเมื่อ 7 พ.ค. 62).

ปัญหาอันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์หนี้สาธารณะ⁴⁶ มากไปกว่านั้น นอกเหนือจากภาครัฐแล้ว ภาคประชาชนของเช็กเองก็ยังคงมีท่าทีต่อต้านการเข้าร่วมยูโรโซนกันอย่างแพร่หลายอันเป็นผลมาจากหลายปัจจัยด้วยกัน ดังนั้น ในลำดับต่อไปผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ไปถึงท่าทีเริ่มแรกของสาธารณรัฐเช็กในการเข้าร่วมยูโรโซน ก่อนที่จะเจาะลงไปวิเคราะห์ละเอียดเกี่ยวกับปัจจัยขัดขวางภายในและภายนอก ก่อนที่จะวิเคราะห์ต่อไปในส่วนของการส่งผลกระทบต่อกันและกันของปัจจัยภายในและภายนอกอันเป็นการเสริมสร้างท่าทีระมัดระวังกึ่งต่อต้านการเข้าเป็นสมาชิกยูโรโซนของเช็กในลำดับต่อไป

ท่าทีเริ่มแรกของเช็กในการเข้าร่วมยูโรโซน

แม้เช็กจะปฏิเสธการเข้าร่วมยูโรโซนอย่างชัดเจนในช่วงหลายปีที่ผ่านมา แต่กลับพบว่าในช่วงแรกของการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปนั้น เช็กยังคงมีแรงผลักดันที่จริงจังจากธนาคารกลางในการนำเงินยูโรมาใช้เป็นเงินสกุลหลัก อย่างไรก็ตาม ความพยายามดังกล่าวต้องถูกล้มเลิกไปอันเป็นผลมาจากความตึงเครียดระหว่างแรงผลักดันภายนอกและความต้องการภายในประเทศ โดยมีสองตัวแสดงหลัก ได้แก่ ธนาคารกลางเช็กและรัฐบาลภายใต้การนำของนาย Václav Klaus ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ธนาคารกลางแห่งสาธารณรัฐเช็กทำหน้าที่เป็นตัวแทนของแรงผลักดันในการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างจากองค์กรภายนอก กล่าวคือการล่มสลายของสหภาพโซเวียตใน ค.ศ.1991 เป็นก้าวสำคัญที่เปิดโอกาสให้กลุ่มประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกที่ตัดสินใจหันหลังให้กับอดีตที่เป็นคอมมิวนิสต์ของตนรวมทั้งสาธารณรัฐเช็กได้

46 “Treaty on the Coordination, Stability and Governance in the Economic and Monetary Union,” *Consilium*, February 1, 2012, https://www.consilium.europa.eu/media/20399/st00tscg26_en12.pdf, 19-20 (accessed on May 7, 2019).

เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ⁴⁷ มากไปกว่านั้นแล้วยังเป็นการเปิดโอกาสให้บุคลากรของธนาคารกลางในประเทศเหล่านั้นได้รับการฝึกอบรมตามอุดมการณ์แบบเสรีนิยมเพื่อส่งเสริมเสถียรภาพทางราคาและรักษาบทบาทที่เป็นอิสระของธนาคารกลาง เพื่อเตรียมความพร้อมทางเศรษฐกิจในการเข้าร่วมกระบวนการบูรณาการของสหภาพยุโรปในลำดับต่อไป⁴⁸

ในทางกลับกันแม้ว่ารัฐบาลเช็กในขณะนั้นจะยอมรับในบทบาทที่เป็นอิสระของธนาคารกลางในการดำเนินนโยบายทางการเงินเพื่อส่งเสริมเสถียรภาพทางราคาในฐานะเครื่องบ่งชี้ความเป็นสมัยใหม่ทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ฝ่ายรัฐบาลรวมไปถึงประชาชนจำนวนมาก ซึ่งเปรียบเสมือนตัวแทนของความต้องการทางเศรษฐกิจภายในประเทศไม่ได้ถูกปลูกฝังโดยอุดมการณ์เสรีนิยมดังเช่นบุคลากรในธนาคารกลาง⁴⁹

ดังนั้น ด้วยความตึงเครียดระหว่างแรงผลักดันจากภายนอกและแรงกดดันจากภายในที่สะท้อนความเชื่อและความต้องการทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันนี้เอง จึงส่งผลให้ความพยายามของธนาคารกลางเช็กที่จะผลักดันให้รัฐบาลยอมทำตามวินัยทางการคลังภายใต้อุดมการณ์การบูรณาการของสหภาพยุโรปและการรับเงินยูโรมาใช้เป็นสกุลเงินหลักไม่เป็นผลสำเร็จเนื่องจากขาดเสียงสนับสนุนรวมถึงอำนาจต่อรองทางการเมือง⁵⁰ จนในที่สุดเมื่อ Klaus ได้กลับมาดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีและได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการแต่งตั้งบุคลากรที่มีท่าทีต่อต้านสหภาพยุโรป (Euro-sceptic) มาดำรง

47 Juliet Johnson, “Two-Track Diffusion and Central Bank Embeddedness: The Politics of Euro Adoption in Hungary and the Czech Republic,” in *Review of International Political Economy* Vol. 13, No. 3 (2006): 362.

48 Ibid., 363.

49 Ibid.

50 Ibid., 363-364.

ตำแหน่งสำคัญในธนาคารกลางเช็ก ก็ยังทำให้แรงผลักดันจากองค์กรภายในของเช็กที่สนับสนุนการเข้ายูโรโซนยิ่งอ่อนแอลงไป⁵¹

ปัจจัยขัดขวางการเข้าร่วมยูโรโซนของสาธารณรัฐเช็ก

แนวคิดในการเข้าร่วมยูโรโซนของสาธารณรัฐเช็กถูกยกยอให้เป็น “ประเด็นของรัฐบาลชุดถัดไป” และ “หลังการเลือกตั้งครั้งถัดไป” มาตลอดวาระของรัฐบาลที่สี่ชุดนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองมาจนถึงปัจจุบัน⁵² ทั้งนี้ การที่สาธารณรัฐเช็กเลื่อนประเด็นการรับเงินยูโรมาใช้เป็นสกุลเงินหลังออกไปอย่างไม่สิ้นสุดแม้ว่าตนจะค่อนข้างมีความพร้อมและพันธกรณีทางเศรษฐกิจในการเข้าร่วมยูโรโซนนั้น เป็นผลมาจากทั้งปัจจัยขัดขวางภายในและภายนอก ในการนี้ ผู้เขียนต้องการเน้นย้ำถึงความสำคัญในการพิจารณาทั้งปัจจัยภายในและภายนอกควบคู่กันไปในฐานะปัจจัยที่เชื่อมโยงและส่งผลต่อกันและกันอย่างปฏิเสธไม่ได้

1. ปัจจัยขัดขวางภายใน

1.1. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ

เหตุผลทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นในเชิงความคิด (normative) และเชิงวัตถุ (material) นับว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อเสียงสนับสนุนของภาครัฐและภาคประชาชนในการเข้าร่วมยูโรโซนทั้งทางตรงและ

51 Luboš Palata, “Czechs Deceived Themselves That Koruna Was Better than Euro,” *Visegrad Insight*, October 10, 2017, <https://visegradinsight.eu/czechs-deceived-themselves-that-koruna-was-better-than-euro/> (accessed on May 7, 2019).

52 Mojmír Hampl, “To Be or Not to Be in the Eurozone? An Answer from Prague,” Speech at St. Antony’s College, University of Oxford, UK, May 21, 2018, <https://www.cnb.cz/en/public/media-service/speeches-conferences-seminars/speeches/to-be-or-not-to-be-in-the-eurozone-an-answer-from-prague/> (accessed on May 7, 2019).

ทางอ้อม โดยเหตุปัจจัยที่มีบทบาทสำคัญมากในเชิงความคิดของทั้ง
ภาครัฐและภาคประชาชนก็คือ มายาคติเกี่ยวกับ “Czech Economic
Miracle” หรือปาฏิหาริย์ด้านเศรษฐกิจของสาธารณรัฐเช็กที่ทำให้
หลายภาคส่วนไม่เห็นความจำเป็นที่จะนำเงินยูโรมาใช้เป็นสกุลเงินหลัก
และยื่นกรานในการใช้เงินสกุลโครูนาเช่นเดิม ในกรณีนี้ ความเชื่อเรื่อง
“Economic Miracle” ดังกล่าวถูกสะท้อนออกมาผ่านวิธีการเล่าเรื่อง
(narrative) หลักเกี่ยวกับเศรษฐกิจของเช็กที่นับตั้งแต่เปลี่ยนโครงสร้าง
ทางเศรษฐกิจจากสังคมนิยมมาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบตลาดผ่านการ
ดำเนินนโยบายปฏิรูปภายใต้กรอบฉันทมติวอชิงตัน (Washington
Consensus) ในการเปิดเสรีทางการเงิน แปรรูปรัฐวิสาหกิจ และเสริม
สร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ⁵³ ที่สุดท้ายแล้วได้นำไปสู่ “Economic
Miracle” ของสาธารณรัฐเช็ก ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีการดำเนินนโยบายที่
ผิดพลาดอยู่บ้างดังเช่นในประเด็นการละลายในการปฏิรูปโครงสร้าง
สถาบันทางการเงินและกฎหมาย พร้อมทั้งประสบกับวิกฤตการณ์
ทางเศรษฐกิจถึงสามครั้งนับตั้งแต่เช็กเริ่มต้นเปิดประเทศ⁵⁴ แต่ในภาพ
รวมแล้วยังคงกล่าวได้ว่าการปฏิรูปทางเศรษฐกิจของสาธารณรัฐเช็ก
สืบเนื่องมาจนถึงสถานภาพทางเศรษฐกิจของเช็กในปัจจุบันถือว่า
“ประสบความสำเร็จ” และพร้อมที่จะเป็นต้นแบบการปฏิรูปและพัฒนา
ทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศอื่น ๆ⁵⁵

ทั้งนี้ แม้จะไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าสาธารณรัฐเช็กมีเศรษฐกิจ
แข็งแกร่งเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคและการเจริญเติบโต
ทางเศรษฐกิจที่นับว่ารวดเร็วในช่วงสิบห้าปีในฐานะสมาชิกของสหภาพ
ยุโรป การนิยามเศรษฐกิจของประเทศหนึ่ง ๆ ว่า “ประสบความสำเร็จ”
หรือเติบโตอย่าง “ปาฏิหาริย์” นั้นขึ้นอยู่กับอัตวิสัยของผู้กล่าวไม่น้อย

53 Martin Pospíšil, “Economic Developments in the Czech Republic, 1993–2013,” in *The Czech and Slovak Republics: Twenty years of Independence, 1993–2013*, Mark Stolarik, ed. (Central European University Press, 2016), 214.

54 Ibid.

55 Ibid., 234.

เนื่องจากหากทำการศึกษามิติทางเศรษฐกิจของเช็กอย่างถี่ถ้วนแล้ว เช็กเองก็ยังคงมีข้อบกพร่องและจุดเปราะบางอยู่มาก⁵⁶ ไม่ว่าจะเป็น ในประเด็นโครงสร้างเชิงสถาบันที่ไม่แข็งแกร่งตั้งแต่เริ่มต้นการปฏิรูป เศรษฐกิจ ความล้มเหลวในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาเป็นของเอกชนใน สมัยที่นาย Václav Klaus ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีเนื่องจาก ชัดกับผลประโยชน์ของกลุ่มครอบครัวที่มีอิทธิพล หรือความล่าช้าใน การเริ่มดำเนินการปฏิรูปเศรษฐกิจอย่างจริงจัง⁵⁷

อย่างไรก็ดี วาทกรรมว่าด้วย “Czech Economic Miracle” นั้น ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของรัฐบาลต่อเงินสกุลโครนาและศักยภาพ ทางเศรษฐกิจของเช็ก พร้อมทั้งมีอิทธิพลไม่น้อยต่อความเห็นของ สาธารณชนมาจนถึงปัจจุบัน ความเห็นส่วนหนึ่งของภาครัฐบาลถูก สะท้อนออกมาในการกล่าวสุนทรพจน์ของนาย Mojmir Hampl ผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการธนาคารกลางแห่งสาธารณรัฐเช็ก ณ มหาวิทยาลัยออกซฟอร์ด (Oxford University) ในสหราชอาณาจักร ใน ค.ศ.2018 ในการนี้ นาย Hampl ได้เน้นย้ำความไม่จำเป็นและ ไร้เหตุของของการเข้าร่วมยูโรโซนของสาธารณรัฐเช็กบนเหตุผลที่ว่าเงิน ยูโรเป็นเสมือนเครื่องมือทางเศรษฐกิจให้ประเทศที่ด้อยกว่า สามารถ พัฒนาเศรษฐกิจให้ทัดเทียมกับประเทศที่เหนือกว่า⁵⁸ ดังนั้น เช็กใน ฐานะประเทศที่มี “ศักยภาพและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจใกล้เคียง ประเทศในยุโรปตะวันตก” จึงมีทางเลือกหลักสองประการคือ เสริม สร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของตนโดยการไม่ใช้เงินยูโร หรือเข้า ร่วมยูโรโซนและละทิ้งเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ⁵⁹ มากไปกว่านั้นแล้ว Hampl ยังได้กล่าวในการสุนทรพจน์ดังกล่าวอีกว่า จากบริบททาง

56 Sharon Fisher, “The Czech Economic Transition: From Leader to Laggard” in *The Czech and Slovak Republics: Twenty years of Independence, 1993–2013*, Mark Stolarik, ed. (Central European University Press, 2016), 237.

57 Ibid., 239-240.

58 Hampl, “To Be or Not to Be in the Eurozone? An Answer from Prague.”

59 Ibid.

ประวัติศาสตร์ เช็กไม่มีเรื่องราวใด ๆ ที่แสดงถึงความจำเป็นในการเข้าร่วมยูโรโซน ซึ่งแตกต่างจากประเทศแถบคาบสมุทรบอลติกที่ต้องเปลี่ยนมาใช้เงินสกุลยูโรด้วยเหตุผลทางความมั่นคงและภูมิรัฐศาสตร์ หรือสโลวาเกียที่นำเงินยูโรมาใช้เพื่อเป็นการทำให้การปฏิรูปทางเศรษฐกิจในสมัยนายกรัฐมนตรีนาย Mikuláš Dzurinda เป็นไปอย่างสมบูรณ์ หรือประเทศอย่างเนเธอร์แลนด์และออสเตรียที่เปลี่ยนมาใช้เงินยูโรเนื่องจากมีค่าเงินที่ผูกติดกับเยอรมนีตั้งแต่สมัยยังคงใช้มาร์คเยอรมันแล้ว และหากเช็กจะมี “เรื่องราว” ของตนเกี่ยวกับเงินยูโร คงเป็นเพียงเรื่องราวเกี่ยวกับการต่อต้านเงินยูโรภายในประเทศเท่านั้น⁶⁰ ในกรณีนี้ “เรื่องราว” ดังกล่าวของเช็กส่วนสะท้อนออกมาจากความเห็นของภาคประชาชน ซึ่งในภาพรวมนั้น มีประชาชนเช็กจำนวนไม่น้อยที่ภาคภูมิใจในศักยภาพและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของตน ในฐานะประเทศที่มีอธิปไตยทางการเงิน มีหนี้สาธารณะต่ำ และมีสกุลเงินที่แข็งแกร่ง จึงทำให้ไม่ต้องการที่จะเห็นเศรษฐกิจของประเทศถูกผูกมัดเชิงสถาบันที่ยังคงมีปัญหาค่อนข้างมากในปัจจุบัน⁶¹

ในส่วนของปัจจัยขัดขวางทางด้านเศรษฐกิจในเชิงวัตถุที่ทำให้หลายฝ่ายยื่นกรานไม่เข้าร่วมยูโรโซนนั้นก็คือโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่พึ่งพิงภาคการส่งออกของเช็กที่ทำให้เช็กยังคงต้องอาศัยอัตราแลกเปลี่ยนแบบยืดหยุ่นเพื่อความสามารถในการแข่งขัน จากการสำรวจทางเศรษฐกิจโดยองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Cooperation and Development: OECD) พบว่าการส่งออกถือได้ว่าเป็นแรงขับเคลื่อนหลักในการเจริญเติบโตและการขยายตัวทางเศรษฐกิจของเช็กมาตั้งแต่ในอดีต ซึ่งสามารถคิดได้เป็น 45% ของ GDP ในส่วนของการส่งออก

60 Ibid.

61 “The Czech Republic’s Schizophrenic Relation with the Euro.”

สินค้าที่มีการเพิ่มมูลค่าแล้ว⁶² แม้ว่าเช็กจะมีสินค้าส่งออกหลากหลายชนิด ไม่ว่าจะเป็นรถยนต์ เครื่องจักร และเทคโนโลยีเกี่ยวกับด้านการสื่อสาร⁶³ ในที่นี้ผู้เขียนต้องการที่จะมุ่งวิเคราะห์ลงไปในอุตสาหกรรมยานยนต์ของเช็กในฐานะกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของเช็กมารวมศตวรรษ โดยนอกจากปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ในการเป็นประเทศที่ตั้งอยู่ ณ ใจกลางยุโรปภาคพื้นทวีปที่เอื้อต่อข้อได้เปรียบของเช็กต่อการส่งออกในอุตสาหกรรมยานยนต์แล้ว เช็กยังคงมีข้อได้เปรียบด้านอัตราค่าจ้างแรงงานที่ต่ำเมื่อเทียบกับอัตราค่าแรงของประเทศอื่น ๆ ในยูโรโซนซึ่งมีระดับสูงกว่าแต่มีคุณภาพการผลิตที่ใกล้เคียงกัน⁶⁴ มากไปกว่านั้นแล้วการที่เช็กยังคงไว้ซึ่งสกุลเงินประจำชาติและอำนาจในการตัดสินใจดำเนินนโยบายทางการเงินอย่างเป็นอิสระด้วยตนเอง ทำให้เช็กสามารถเลือกที่จะดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนแบบยืดหยุ่นและปรับลดค่าเงินเพื่อส่งเสริมภาคการส่งออกและรักษาความสามารถในการแข่งขันในอุตสาหกรรมยานยนต์ของตนเอาไว้ ดังนั้น จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่หลายฝ่ายจะยังต้องการเลื่อนกำหนดการเข้าร่วมยูโรโซนออกไปอย่างไม่มีกำหนดเพื่อเป็นการรักษาสถานะผู้นำในด้านอุตสาหกรรมยานยนต์ของเช็กเอาไว้

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ในยุคปัจจุบันปัจจัยเศรษฐกิจนับว่าเป็นปัจจัยอันดับต้น ๆ ที่รัฐหนึ่งจะนำมาเป็นเครื่องมือประกอบการพิจารณาในการตัดสินใจทางการเมือง โดยในกรณีการเข้าร่วมยูโรโซนของเช็กจะเห็นได้ว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นเชิงแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลจากมายาคติ “Czech Economic Miracle” และปัจจัยทางเศรษฐกิจเชิง

62 “OECD Economic Surveys: Czech Republic 2018,” *OECD*, July 2018, <https://www.oecd.org/eco/surveys/Czech-Republic-2018-OECD-economic-survey-overview.pdf>, 13 (accessed on May 7, 2019).

63 “Czech Republic - Market Overview,” *The U.S. Department of Commerce’s International Trade Administration*, October 19, 2018, <https://www.export.gov/article?id=Czech-Republic-Market-Overview> (accessed on May 7, 2019).

64 *Ibid.*

วัตถุประสงค์ที่หลายฝ่ายเชื่อว่าอัตราแลกเปลี่ยนแบบยืดหยุ่นยังคงจำเป็นต่อความสามารถในการแข่งขันของเข็กนั้นมิบพบาทอย่างมากในการสร้างท่าที่ระมัดระวังต่อการนำเงินยูโรมาใช้เป็นสกุลเงินหลักของประเทศ

1.2. ปัจจัยด้านการเมือง

อีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและการเงิน ก็คือปัจจัยทางการเมืองในฐานะปัจจัยกระตุ้นหลักที่มีอิทธิพลยิ่งต่อท่าที่ต่อต้านการเข้าร่วมยูโรโซนทั้งในฝั่งรัฐบาลและในหมู่ประชาชนเข็กโดยในส่วนี้ผู้เขียนจะได้อภิปรายถึงวาทกรรมในการต่อต้านยูโรโซนหลักของนักการเมืองฝ่ายขวาที่ส่งผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ต่อทัศนคติของประชาชนในประเด็นดังกล่าว พร้อมยังมีการสืบทอดแนวทางการต่อต้านยูโรโซนในรัฐบาลชุดปัจจุบัน

ในการนี้ อุปสรรคทางการเมืองจากภาครัฐที่สำคัญต่อการรับยูโรมาใช้ก็คือวาทกรรมว่าด้วย “การสูญเสียอำนาจอธิปไตย” ซึ่งเป็นประเด็นที่ถูกนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายในบรรดานักการเมืองฝ่ายขวาที่มีท่าที่ต่อต้านการบูรณาการภายใต้กรอบสหภาพทางเศรษฐกิจและการเงินในการผลักดันประเด็นดังกล่าวให้เป็นวาระทางการเมืองเพื่อระดมเสียงสนับสนุนจากประชาชน⁶⁵ โดยในกรณีของสาธารณรัฐเข็กนั้น นาย Václav Klaus อดีตนายกรัฐมนตรีและอดีตประธานาธิบดีของสาธารณรัฐเข็กได้ออกมาวิพากษ์วิจารณ์การบูรณาการทางการเงินและเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปอย่างเปิดเผย พร้อมทั้งกล่าวหาว่าสนธิสัญญากรุงมาสทริชท์และพันธกรณีในการใช้เงินยูโรนั้นได้พยายาม “ยึดเหยียดอัตลักษณ์ใหม่ในความเป็นยุโรป” ให้แก่กลุ่มรัฐสมาชิก ซึ่งจะเป็นการทำลายความพยายามในการสร้างชาติของกลุ่มประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกที่เพิ่งได้รับเอกราชและเปลี่ยนระบอบ

65 Allam, “The Adoption of the Euro in New EU Member States,” 29.

การปกครองมาเป็นแบบประชาธิปไตย เนื่องจากการสละซึ่งเงินสกุลประจำชาติของตนนั้นเปรียบเสมือนการสูญเสียหนึ่งใน “เครื่องมือเชิงสัญลักษณ์ในการสร้างชาติ”⁶⁶

มากไปกว่านั้น ประชาชนเช็กจำนวนมากก็ได้รับเอาแนวคิดที่ว่าด้วยการสูญเสียอำนาจอธิปไตยมาใช้เป็นเหตุผลหลักในการต่อต้านการเข้าร่วมยูโรโซนด้วยเช่นกัน เนื่องจากประชาชนบางกลุ่มยังมีความเห็นว่าการยอมสละเงินโครนาซึ่งเป็นเงินสกุลประจำชาติของตนมาเป็นเงินยูโร ก็ไม่ต่างจากการยอมสละทั้งอำนาจอธิปไตยของสาธารณรัฐเช็ก “ที่ยังคงเหลืออยู่” ให้กับสหภาพยุโรป⁶⁷ ดังนั้น จากกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าวาทกรรมจากภาครัฐมีอิทธิพลต่อการรับรู้ทางการเมืองของภาคประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ ในการนี้ แม้ตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเช็กจะค่อนข้างมีจำกัด แต่ปฏิเสธไม่ได้เลยว่าวาทกรรมว่าด้วย “การสูญเสียอำนาจอธิปไตย” ที่นาย Václav Klaus ได้ใช้เป็นข้อโต้แย้งหลักในการต่อต้านการใช้เงินสกุลยูโรมาโดยตลอดนั้นมีผลกระทบอย่างมากต่อการปลูกฝังแนวคิดที่เป็นปรปักษ์ต่อการบูรณาการภายใต้กรอบสหภาพทางเศรษฐกิจและการเงินในหมู่ประชาชนชาวเช็ก⁶⁸

ท่าทีต่อต้านการเข้าร่วมยูโรโซนถูกสืบทอดมาสู่คณะรัฐบาลสมัยต่อ ๆ มาที่สมาชิกจากพรรคอนุรักษนิยม Civic Democratic Party (ODS) ของ Klaus ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ว่าจะเป็นนาย Mirek Topolánek และนาย Petr Nečas⁶⁹ มากไปกว่านั้น วาทกรรมต่อต้านเงินยูโรก็ยิ่งกลับมาชัดเจนมากอีกครั้งภายใต้คณะรัฐมนตรีปัจจุบันที่นำโดยนาย Andrej Babiš อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจากพรรค ANO ที่มีแนวคิดต่อต้านการบูรณาการสหภาพยุโรปอย่างชัดเจน โดยจากประกาศอย่างเป็นทางการทางเว็บไซต์ของธนาคารกลางแห่ง

66 Ibid.

67 “The Czech Republic’s Schizophrenic Relation with the Euro.”

68 Palata, “Czechs Deceived Themselves That Koruna Was Better Than Euro.”

69 Ibid.

สาธารณรัฐเช็กในปลาย ค.ศ.2017 ที่ผ่านมามีได้ระบุว่าคณะรัฐมนตรีได้ให้การรับรองรายงานเกี่ยวกับคำแนะนำในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่ออกร่วมกันโดยกระทรวงการคลังและธนาคารกลางแห่งสาธารณรัฐเช็ก ซึ่งรายงานฉบับดังกล่าวมีเนื้อหาหลักที่ปฏิเสธการกำหนดวันที่ที่ชัดเจนในการเข้าร่วมยูโรโซนโดยให้เหตุผลที่ว่า นับตั้งแต่การปะทุขึ้นของวิกฤตหนี้สาธารณะใน ค.ศ.2010 ทางสหภาพยุโรปได้จัดตั้งข้อตกลงและความร่วมมือเชิงสถาบันมากมายในการบรรเทาปัญหาดังกล่าว ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้เงื่อนไขในการเข้าร่วมยูโรโซนของเช็กเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากเช็กจำเป็นต้องเข้าร่วมเป็นภาคีของข้อตกลงและกลไกใหม่ ๆ ของสหภาพยุโรปนอกเหนือจากการปฏิบัติตาม Euro Convergence Criteria ซึ่งจะนำไปสู่ต้นทุนทางเศรษฐกิจในการเข้าร่วมยูโรโซนมากขึ้น และแม้ว่าเช็กจะมีความพร้อมทางเศรษฐกิจมากขึ้นในการใช้เงินยูโร แต่ความไม่พร้อมในการประสานทิศทางทางเศรษฐกิจในส่วนของเศรษฐกิจจริง (real economy) ไม่ว่าจะจะเป็นระดับราคาและอัตราค่าจ้างแรงงานยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญในการเข้าร่วมสหภาพทางการเงิน ดังนั้น จึงมีข้อสรุปว่าเช็กยังไม่ควรตั้งวันที่ในการเข้าร่วมยูโรโซนในอนาคตอันใกล้⁷⁰

นอกจากนี้แล้ว นาย Babiš ยังได้โจมตียูโรโซนเพิ่มเติมโดยการยกกรณีงานวิจัยของศูนย์นโยบายยุโรป (Centre for European Policy: CEP) ของประเทศเยอรมนีภายใต้หัวข้อ “20 Years of the Euro: Winners and Losers” ที่แสดงให้เห็นว่ามีรัฐสมาชิกเพียงสองรัฐ ได้แก่ เยอรมนีและเนเธอร์แลนด์เท่านั้น ที่ได้ประโยชน์จากการใช้เงินสกุลยูโรตลอดยี่สิบปีนับตั้งแต่การสถาปนาสกุลเงินร่วมแห่งสหภาพยุโรปดังกล่าว ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ กลับเสียประโยชน์จากการใช้เงิน

70 “Government Not to Set Euro Adoption Date Yet,” *Czech National Bank*, December 22, 2017, <https://www.cnb.cz/en/cnb-news/press-releases/Government-not-to-set-euro-adoption-date-yet-00001> (accessed on May 7, 2019).

ยูโรในระดับมากน้อยแตกต่างกันไป⁷¹ ในการนี้ Babiš เน้นย้ำถึงความผิดพลาดของการขยายสมาชิกภาพยูโรโซนที่เร่งรีบเกินไปของหลายประเทศในยุโรปได้ อันเป็นการมองข้ามเงื่อนไขทางเศรษฐกิจที่จำเป็นจนเป็นมูลเหตุที่นำมาสู่วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในเวลาต่อมา⁷² โดยงานวิจัยชิ้นนี้ได้ใช้วิธีการวิจัยแบบ “counterfactual” หรือการจำลองสถานการณ์ความน่าจะเป็นในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหากรัฐนั้นไม่ได้นำเงินยูโรมาใช้เป็นสกุลเงินหลัก⁷³ แม้ว่าการวิจัยดังกล่าวจะได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนาหูในแวดวงวิชาการโดยเฉพาะในประเทศเยอรมนี เนื่องจากวิธีการวิจัยผ่านการเปรียบเทียบอัตราการเจริญเติบโตของ GDP ต่อหัวในประเทศอื่น ๆ ที่ไม่ได้ใช้เงินยูโรนั้น เป็นการมองข้ามบริบททางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตามก็ดี ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าผลการศึกษาที่ออกมา นับว่าเป็นขบวนการที่เปิดโอกาสให้นักการเมืองฝ่ายขวาปลุกกระแสต่อต้านการบูรณาการภายใต้กรอบความร่วมมือของสหภาพยุโรป ผ่านการบิดเบือนข้อมูลและกล่าวเกินจริงเพื่อสนับสนุนข้อถกเถียงและอุดมการณ์ทางการเมืองของตน เห็นได้จากการที่นาย Babiš ได้โพสต์เกี่ยวกับรายงานฉบับนี้ผ่านสื่อออนไลน์ที่ได้สร้างกระแสฮือฮา พร้อมทำมาสู่การตั้งคำถามต่อประสิทธิภาพของ EMU เป็นอย่างมากทั้งในภาครัฐและภาคประชาชน⁷⁴

ดังนั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่าปัจจัยทางการเมืองที่ขัดขวางการเข้าร่วมยูโรโซนของสาธารณรัฐเช็กนั้นมียุทธพลอย่างมากไม่น้อยไป

71 Bershidsky, “Why Eastern Europe Doesn’t Want to Join the Euro.”

72 “Babiš: We Shouldn’t Adopt the Euro Any Time Soon,” *Remix*, March 2019, <https://rmx.news/czech-republic/babis-we-should-not-adopt-euro-any-time-soon> (accessed on May 7, 2019).

73 Alessandro Gasparotti und Matthias Kullas, “20 Years of the Euro: Winners and Losers,” *Centre for European Policy*, February 2019, https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/20_Jahre_Euro_-_Gewinner_und_Verlierer/cepStudy_20_years_Euro_-_Winners_and_Losers.pdf, 2 (accessed on May 7, 2019).

74 Bershidsky, “Why Eastern Europe Doesn’t Want to Join the Euro.”

กว่าปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากวาทกรรมทางการเมืองนั้นมีผลต่อความเห็นของสาธารณชนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนอย่างการสูญเสียอำนาจอธิปไตยของอดีตประเทศคอมมิวนิสต์ที่เพิ่งได้รับเอกราชในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ที่ผ่านมามากได้กว่านั้นแล้ว กระแสการต่อต้านการบูรณาการภายใต้สหภาพทางเศรษฐกิจและการเงินก็ได้ถูกสืบทอดมาโดยรัฐบาลหลายชุดมาจนมาถึงปัจจุบันที่ยังคงปลูกฝังความคิดที่เป็นปรปักษ์ต่อการบูรณาการให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นทางเศรษฐกิจให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ที่มีท่าทีไม่เห็นด้วยกับการเข้าร่วมยูโรโซนอยู่แล้วอย่างต่อเนื่อง

2. ปัจจัยขัดขวางภายนอก

นอกเหนือจากปัจจัยภายในแล้ว บริบททางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศก็มีส่วนทำให้สาธารณรัฐเช็กมีท่าทีต่อต้านการรับเงินยูโรมาใช้อย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิกฤตการณ์หนี้สาธารณะที่ปะทุขึ้นใน ค.ศ.2010 เปรียบเสมือนชนวนเหตุสำคัญในการปลุกกระแสต่อต้านการเข้าร่วมยูโรโซนที่เข้มข้นมากขึ้นในสาธารณรัฐเช็ก รวมไปถึงรัฐสมาชิกอื่น ๆ ที่ยังไม่เข้าร่วมยูโรโซนด้วย เช่น โปแลนด์และฮังการี⁷⁵

วิกฤตการณ์หนี้สาธารณะในยุโรปนั้นอาจถูกมองว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจที่ก่อตัวขึ้นในสหรัฐอเมริกาจนนำไปสู่การล้มละลายของสถาบันทางการเงินที่สำคัญหลายแห่งใน ค.ศ.2009⁷⁶ ความหวาดกลัวต่อวิกฤตการณ์ธนาคารในครั้งนั้น ได้นำไปสู่ความพยายามของรัฐบาลยุโรปในการให้ความช่วยเหลือระบบการ

75 “How Has the Eurozone Debt Crisis Affected the Czech Republic?” *Prague Post*, February 2019, <https://www.praguepost.com/czech-news/how-eurozone-debt-crisis-affected-czech-republic> (accessed on May 8, 2019).

76 Kimberly Amadeo, “Subprime Mortgage Crisis, Its Timeline and Effect,” *The Balance*, January 29, 2019, <https://www.thebalance.com/subprime-mortgage-crisis-effect-and-timeline-3305745> (accessed on May 8, 2019).

ธนาคารของตน อย่างไรก็ตามก็ดี สถานการณ์ทางการเงินในยุโรปกลับมีท่าที
ตึงเครียดมากขึ้น เมื่อกรีซได้เปิดเผยว่าตนมีหนี้สาธารณะที่คิดเป็นกว่า
113% ของ GDP ซึ่งแม้ว่าใน ค.ศ.2010 กรีซจะพยายามดำเนินการ
ทางการคลังในการบรรเทาปัญหา แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ ข้ำร้ายความ
หวาดระแวงก็ได้ขยายตัวไปยังรัฐสมาชิกอื่น ๆ ที่มีอัตราหนี้สาธารณะ
ต่อ GDP สูง อย่างโปรตุเกสและไอร์แลนด์⁷⁷ จนในที่สุด ได้นำไปสู่การ
ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่กรีซจากองค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น
กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF)
ที่ตกลงให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่กรีซถึงสองครั้งใน
ค.ศ.2011 เป็นจำนวน 110 พันล้านยูโรและ 250 พันล้านยูโรตาม
ลำดับ รวมไปถึงคณะมนตรียุโรปด้านเศรษฐกิจและการคลัง (Council
of Economic and Finance Ministers: ECOFIN) ที่ตกลงจัดตั้งกลไก
ให้การให้ความช่วยเหลือฉุกเฉินแก่ประเทศที่ประสบปัญหาเศรษฐกิจ
ภายใต้กรอบความร่วมมือ European Financial Stability Facility
(EFSF) และ European Financial Stability Facility (EFSF) ใน
การบรรเทาปัญหาวิกฤตหนี้สาธารณะโดยระดมเงินทุนจากการขาย
พันธบัตรและตราสารหนี้อื่น ๆ ในตลาดทุน⁷⁸ ก่อนที่จะนำไปสู่การ
จัดตั้ง European Stability Mechanism (ESM) ในการให้ความ
ช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่รัฐที่ประสบปัญหาโดยมีวงเงินสูงสุดกว่า
500 พันล้านยูโร⁷⁹ อย่างไรก็ตาม มาตรการในการช่วยเหลือที่ได้กล่าว
มาก็ไม่สามารถป้องกันการลุกลามของการปะทุขึ้นของปัญหาเศรษฐกิจ
ที่รุนแรงในอิตาลี สเปน และไซปรัสในเวลาต่อมา⁸⁰

77 Kaarlo Tuori and Klaus Tuori, *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis* (Cambridge University Press: 2014), 81.

78 “Before the ESM,” *European Stability Mechanism*, <https://www.esm.europa.eu/efsf-overview> (accessed on May 7, 2019).

79 Tuori and Touri, *The Eurozone Crisis*, 82.

80 *Ibid.*, 82-84.

ปฏิเสธไม่ได้เลยว่านอกจากวิกฤตการณ์ครั้งดังกล่าวจะนำมาสู่ความวุ่นวายทางเศรษฐกิจของรัฐสมาชิกแห่งสหภาพยุโรปแล้ว ยังนำมาสู่ผลกระทบทางด้านลบในการการเมืองและสังคมอีกมากมายไม่ว่าจะเป็นอัตราการว่างงานที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นประวัติการณ์ ภาวะเศรษฐกิจซบเซาที่ยืดเยื้อและรุนแรงอันเป็นผลมาจากการลดรายจ่ายภาครัฐและมาตรการรัดเข็มขัด ไปจนถึงการตั้งคำถามเกี่ยวกับการออกจากยูโรโซนในบางประเทศ⁸¹ ทั้งนี้ ผลกระทบต่าง ๆ ไม่เพียงแต่จำกัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ใช้เงินยูโรเท่านั้น แต่ได้ขยายไปยังประเทศอื่น ๆ ที่มีเศรษฐกิจที่ผูกติดกับยูโรโซน ซึ่งรวมไปถึงสาธารณรัฐเช็กที่มีอัตราการส่งออกไปยังประเทศสมาชิกในยูโรโซนโดยเฉพาะเยอรมนีเป็นจำนวนมาก

ข้อสังเกตที่สำคัญจากกรณีนี้คือท่าทีที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจนของสาธารณรัฐเช็กต่อการเข้าร่วมยูโรโซนที่เปลี่ยนจากท่าทีเปิดรับในตอนต้นมาเป็นการปิดกั้นและต่อต้านอย่างชัดเจนหลังวิกฤตการณ์ดังกล่าว โดยในช่วงแรกเริ่มของการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปของเช็กใน ค.ศ.2004 มาจนถึงก่อนการปะทุขึ้นของวิกฤตเศรษฐกิจนั้น ยังคงปรากฏเสียงสนับสนุนจากหลายภาคส่วนในการรับเงินสกุลยูโรมาใช้เป็นสกุลเงินหลัก ไม่ว่าจะมาจากฝ่ายธนาคารกลางตั้งที่ใดก็ตามไปในช่วงต้น ภาคอุตสาหกรรมที่หวังใช้ประโยชน์จากต้นทุนการทำธุรกรรมที่ลดลงจากการใช้เงินสกุลร่วม รวมไปถึงภาคประชาชนเอง⁸² โดยจากการสำรวจของ Eurobarometer พบว่าการสนับสนุนการเข้าร่วมยูโรโซนในภาคประชาชนใน ค.ศ.2004 นั้น มีกว่า 45% ที่เห็นว่าการใช้เงิน

81 Kimberly Amadeo, "Eurozone Debt Crisis: Causes, Cures, and Consequences," *The Balance*, February 1, 2019, <https://www.thebalance.com/eurozone-debt-crisis-causes-cures-and-consequences-3305524> (accessed on May 8, 2019).

82 Pospíšil, "Economic Developments in the Czech Republic, 1993–2013," 233.

ยูโรเป็นสกุลเงินหลักจะนำมาสู่ผลลัพธ์ในทางบวกต่อประเทศ⁸³ อย่างไรก็ตาม วิฤตการณ์หนี้สาธารณะของยุโรปได้ส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อความเห็นของสาธารณรัฐเช็กต่อการเข้าร่วมยูโรโซน โดยจากการสำรวจความเห็นของประชาชนใน ค.ศ.2012 หรือสองปีหลังวิฤตหนี้สาธารณะพบว่า มีเพียงประชาชนเพียง 18% เท่านั้นที่ยังสนับสนุนการเข้าร่วมยูโร ซึ่งน้อยกว่าความเห็นสาธารณะก่อนเกิดวิฤตการณ์และถือว่าเป็นจำนวนที่ต่ำที่สุดในบรรดารัฐสมาชิกเลยก็ว่าได้⁸⁴ นอกจากนี้ ท่าทีที่ต่อต้านการเข้าร่วมยูโรโซนของเช็กที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดถูกผลักดันมาจากภาครัฐของเช็ก ในการนี้ รัฐบาลได้ยกประเด็น “ภัยคุกคาม” ของพันธกรณีในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่กรีซร่วมกันมาเป็นเหตุผลสำคัญในการคัดค้านการเข้าเป็นสมาชิกยูโรโซนในอนาคตอันใกล้ พร้อมทั้งใช้ข้อโต้แย้งนี้เป็นประเด็นหลักในการสร้างกระแสต่อต้านการเข้าร่วมยูโรโซนในภาคประชาชน⁸⁵ โดยท่าทีในภาพรวมของสาธารณรัฐเช็กต่อการเข้าร่วมยูโรโซนถูกสะท้อนออกมาอย่างชัดเจนผ่านคำกล่าวของนาย Mojmir Hampl ที่ว่า ในความเป็นจริงแล้วสิ่งที่ยูโรโซนต้องการไม่ใช่การเปิดรับสมาชิกเพิ่มแต่อย่างใด แต่กลับเป็นความต้องการในการหาเจ้าหนี้เพิ่มในการระดมทุนเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินประเทศกรีซผ่านมาตรการชั่วคราวอย่าง EFSF และ EFSM⁸⁶

83 “Introduction of the Euro in the New Member States 2004,” *Eurobarometer*, October 2004, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/flash/yearFrom/1974/yearTo/2004/surveyKy/437> (accessed on May 8, 2019).

84 “Flash Eurobarometer 465: Introduction of the euro in the Member States that have not yet adopted the common currency,” *Eurobarometer*, https://ec.europa.eu/info/news/economy-finance/flash-eurobarometer-public-support-for-introducing-the-euro-continues-to-rise_en (accessed on May 8, 2019).

85 “How Has the Eurozone Debt Crisis Affected the Czech Republic?”

86 Hampl, “To Be or Not to Be in the Eurozone? An Answer from Prague.”

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า แม้ว่าสาธารณรัฐเช็กจะไม่ใช่ประเทศคู่กรณีโดยตรงในวิกฤตการณ์นี้ สาธารณะที่ได้ปะทุขึ้นในประเทศกรีซใน ค.ศ.2010 แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าวิกฤตการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจที่พึ่งพิงการส่งออกและต่อความเชื่อมั่นของทุกภาคส่วนในเช็กในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกยูโรโซนในอนาคต ในการนี้ ท่ามกลางบริษัทที่สภาพทางเศรษฐกิจและการเงินยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาเชิงสถาบันที่ยังรากลึกและยังไม่สามารถคิดค้นกลไกในการแก้ไขและป้องกันวิกฤตเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืนได้ ก็คงเป็นการยากที่เช็กจะตัดสินใจเข้าร่วมยูโรโซนแม้จะมีความพร้อมทางเศรษฐกิจและพันธกรณีตามกฎหมายก็ตาม

ทางตันของถนนยูโรโซน?

อุปสรรคในการเข้าร่วมยูโรโซนของสาธารณรัฐเช็กที่มีชนวนมาจากทั้งภายในและภายนอกมีความเชื่อมโยงกันอย่างไม่สามารถมองข้ามได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ควบคู่กันไปในการทำความเข้าใจผลกระทบของปัจจัยต่าง ๆ ที่ทำให้ท่าทีต่อต้านการรับเงินยูโรมาใช้เป็นสกุลเงินหลักนั้นก่อตัวและหยั่งรากลึกทั้งในภาครัฐและภาคประชาชน จนทำให้หลายฝ่ายรู้สึกว้าวุ่นต่าง ๆ ในการเข้าร่วมยูโรโซนของเช็กที่ถูกปิดกั้นได้ทำให้ความหวังของการใช้สกุลเงินยูโรในเช็กต้องเผชิญกับทางตันเข้าเสียแล้ว

ในแง่หนึ่ง ปัจจัยภายนอกส่งผลกระทบต่อปัจจัยภายในผ่านการที่รัฐบาลนำประเด็นที่เกิดขึ้นภายนอกมาให้กลายเป็นประเด็นทางการเมืองภายในรัฐ โดยในกรณีนี้สามารถเห็นตัวอย่างได้จากการที่รัฐบาลภายใต้การนำของนาย Andrej Babiš ที่ได้ยกประเด็นของวิกฤตหนี้สาธารณะที่ปะทุขึ้นในกรีซก่อนที่จะลุกลามไปยังประเทศอื่น ๆ ในสหภาพยุโรปที่มีอัตราหนี้สาธารณะต่อ GDP สูงในฐานะ “ผลลัพธ์” ของการขยายสมาชิกภาพยูโรโซนที่เร่งรีบจนทำให้เป็นการ

ละเลยเงื่อนไขทางเศรษฐกิจที่จำเป็นหลายประการ⁸⁷ เพื่อใช้เป็นข้อสนับสนุนข้อโต้แย้งของตนในการต่อต้านการเข้าร่วมยูโรโซนในอนาคตอันใกล้ พร้อมทั้งเพื่อเป็นการปลุกกระแสความคิดที่ต่อต้านการใช้จ่ายยูโรในหมู่ประชาชนอีกด้วย มากไปกว่านั้น ปัจจัยภายนอกยังส่งผลกระทบต่อทัศนคติของประชาชนในประเทศโดยตรง ดังจะเห็นได้จากอัตราส่วนของประชาชนที่เห็นด้วยกับการเข้าร่วมยูโรโซนที่ลดลงอย่างเห็นได้ชัด

ในอีกแง่หนึ่ง ปัจจัยภายในก็มีอิทธิพลต่อการดำเนินการของรัฐบาลในประเด็นที่เกี่ยวกับปัจจัยภายนอกเช่นกัน โดยตัวอย่างที่ชัดเจนของกรณีนี้สามารถเห็นได้จากการตัดสินใจไม่ลงนามเข้าร่วมสนธิสัญญา TSCG หรือ “Fiscal Compact” ใน ค.ศ.2012 แม้นาย Petr Necas ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากพรรค ODS ในขณะนั้น จะอ้างถึงความ “ยุ่งยากและไม่แน่นอน” ของกระบวนการลงนามภาคยานุวัติในข้อตกลงดังกล่าว⁸⁸ อย่างไรก็ตาม เหตุผลหลักที่เช็กปฏิเสธการเข้าเป็นภาคีของ TSCG นั้นกลับมีเหตุผลหลัก ๆ มาจากเสียงคัดค้านจากสาธารณชน⁸⁹ โดยกรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าปัจจัยภายในอย่างเสียงต่อต้านการเข้าร่วมยูโรโซนจากภาคประชาชนนั้น มีอิทธิพลไม่น้อยต่อแนวทางการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยภายนอก

อาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบันช่องทางในการระดมเสียงสนับสนุนในการเข้าร่วมยูโรโซนทั้งจากภาครัฐบาลและภาคประชาชนนั้นมีข้อจำกัดเป็นอย่างมาก อันเป็นผลมาจากการส่งผลกระทบต่อกันและกันของปัจจัยการเมืองและเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกที่นำไปสู่ก่อตัวขึ้นและฝังรากลึกของกระแสต่อต้านเงินยูโร และเนื่องจากทำายที่สุดแล้วเป้าประสงค์หลักของกลยุทธ์การเมืองของนักการเมืองไม่ว่า

87 “Babiš: We Shouldn’t Adopt the Euro Any Time Soon.”

88 Cameron, “Why the Czechs Rejected Euro Pact.”

89 “The Czech Republic’s Schizophrenic Relation with the Euro.”

จะมีอุดมการณ์แบบใดก็ได้เพื่อให้ได้มาซึ่งเสถียรภาพจากประชาชน
ดังนั้น ท่ามกลางบริบทที่ความเห็นสาธารณะโดยรวมมีทิศทางเป็นลบต่อ
การเข้าร่วมยูโรโซน การดำเนินการเพื่อเตรียมตัวต่อการเข้าร่วมขั้นต่อ
ไป นั่นก็คือการเข้าเป็นสมาชิก ERM II เพื่อให้บรรลุซึ่งเงื่อนไขตาม Euro
Convergence Criteria รวมไปถึงการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ให้รองรับ
การใช้สกุลเงินร่วมกันนั้น จึงถูกมองว่าเป็นการเดินหมากทางการเมือง
ที่ผิดพลาดซึ่งอาจนำมาสู่ฐานเสียงทางการเมืองที่ลดลงได้ แม้ในความเป็น
จริงแล้วการไม่ใช้เงินยูโรอาจขัดกับความเหมาะสมเชิงนโยบายในระยะยาวก็ตาม⁹⁰

4. วิเคราะห์แนวโน้มการเข้าร่วมยูโรโซนของ เช็กในอนาคต

แม้ว่าเส้นทางสู่การเข้าร่วมเป็นสมาชิกยูโรโซนของสาธารณรัฐ
จะเต็มไปด้วยอุปสรรคขัดขวางทั้งจากในและนอกประเทศ แต่ก็ไม่ได้
หมายความว่าจะมีต้นทุนไปเสียทีเดียว โดยในส่วนนี้จะเป็นการแสดงให้เห็น
ว่าบริบททางเศรษฐกิจและการเมืองของเช็กในปัจจุบันได้เพิ่มความ
เป็นไปได้ในการที่เช็กจะนำเงินยูโรมาใช้เป็นเงินสกุลหลักในอนาคตข้างหน้า
ในขณะนี้ ผู้เขียนจะขออภิปรายลงไปประเด็นทางด้านเศรษฐกิจ
ก่อนที่จะกล่าวถึงประเด็นทางการเมืองเพื่อขยายความข้อถกเถียง
ดังกล่าวตามลำดับ

1. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ

บริบททางด้านเศรษฐกิจของเช็กในปัจจุบันมีท่าทีเอื้อต่อความ
พร้อมของเช็กในการเข้าร่วมยูโรโซนมากขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะ

90 Bershidsky, “Why Eastern Europe Doesn’t Want to Join the Euro.”

ทิศทางของ “Real Convergence” หรือการประสานทิศทางของเศรษฐกิจจริง รวมไปถึงระดับความเชื่อมโยงของภาคอุตสาหกรรมของเช็กและตลาดในยุโรป แม้ว่าข้อโต้แย้งเกี่ยวกับระดับราคาและอัตราค่าจ้างแรงงานจะถูกนำมาใช้สนับสนุนแนวคิดคัดค้านการเข้าร่วมยูโรโซน โดยคณะรัฐบาลอยู่บ่อยครั้ง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในภาพกว้างแล้วจะเห็นได้ว่าเศรษฐกิจจริงของเช็กกำลังดำเนินไปในแนวทางที่สอดคล้องกับประเทศในกลุ่มยูโรโซนมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยจากรายงานภาพรวมเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศสมาชิก OECD ในไตรมาสสุดท้ายของ ค.ศ.2018 ได้คาดการณ์แนวโน้มของเศรษฐกิจของสาธารณรัฐเช็กใน ค.ศ.2019 ถึง ค.ศ.2020 ว่าอัตราค่าจ้างแรงงานของเช็กนั้นปรับตัวสูงขึ้นและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นอีกในอนาคต⁹¹ ซึ่งแนวโน้มดังกล่าวอาจส่งผลให้ข้อได้เปรียบในความสามารถในการแข่งขันด้านการเป็นผู้นำราคาในอุตสาหกรรมยานยนต์ลดต่ำลงจากต้นทุนการผลิตที่เพิ่มสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ด้วยเศรษฐกิจของเช็กที่เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศในยูโรโซนโดยเฉพาะเยอรมนีเป็นอย่างมาก ทำให้นักวิชาการหลายฝ่ายมองว่าการใช้เครื่องมือตามนโยบายทางการเงินในการทำให้ค่าเงินโครนาอ่อนลงนั้น อาจไม่เป็นประโยชน์ต่อการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันมากนักในบริบทของปัจจุบัน และอาจไม่ใช่เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพอีกต่อไปหากพิจารณาตามแนวโน้มในอนาคต⁹² ดังนั้น การใช้เงินยูโรจึงถูกมองว่าเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการรักษาความสามารถในการแข่งขันของเช็กเอาไว้ได้ ในแง่ของการเสริมสร้างเสถียรภาพของภาคการส่งออกผ่านการลดต้นทุนในการแปลงค่าเงินและเพิ่มความมั่นใจของนักลงทุน

91 “Developments in Individual OECD and Selected Non-Member Economies,” in *OECD Economic Outlook* Vol. 2018, Issues 2 (2018): 98, <https://www.oecd.org/eco/outlook/economic-forecast-summary-czech-republic-oecd-economic-outlook.pdf>.

92 Bershidsky, “Why Eastern Europe Doesn’t Want to Join the Euro.”

มากไปกว่านั้น หอการค้าแห่งสาธารณรัฐเช็ก (The Czech Chamber of Commerce) ได้ออกมาเปิดเผยในช่วงต้น ค.ศ.2019 ที่ผ่าน มาว่าในปัจจุบันมีบริษัทในเช็กจำนวนเพิ่มขึ้นที่เริ่มทำธุรกรรมระหว่าง กันด้วยเงินสกุลยูโร และกว่าหนึ่งในห้าของค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่บริษัท เหล่านี้ได้จ่ายให้กับบริษัทผู้จัดหาสินค้าและบริการ (suppliers) ภายใน ประเทศก็ได้กระทำโดยใช้เงินยูโรเช่นกัน⁹³ ในการนี้ นาย Jan Bureš นักเศรษฐศาสตร์จากกลุ่ม Patria Finance ซึ่งเป็นหนึ่งในสมาชิกของ ตลาดหุ้นของสาธารณรัฐเช็ก ได้วิเคราะห์สาเหตุการทำธุรกรรมด้วยเงิน ยูโรของกลุ่มธุรกิจนี้ในเช็กว่าเป็นผลมาจากความต้องการในการกระจาย ความเสี่ยงจากความผันผวนในตลาดปริวรรตเงินตราหรือตลาดเงินตรา ระหว่างประเทศ และเพื่อลดต้นทุนในการแปลงอัตราแลกเปลี่ยนจาก ยูโรมาเป็นโครนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรายได้ส่วนใหญ่จากการทำ ธุรกรรมระหว่างประเทศของบริษัทเหล่านี้เป็นเงินสกุลยูโรอยู่แล้ว⁹⁴ ดังนั้น แม้กลุ่มธุรกิจเช็กจะไม่ได้เข้ามามีบทบาทที่ชัดเจนในการเรียกร้องให้ รัฐบาลเร่งกระบวนการเข้าร่วมยูโรโซน แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าภาพรวม ของภาคธุรกิจนี้ในเช็กนั้นมีท่าทีที่สนับสนุนการนำเงินยูโรมาใช้เป็นสกุล เงินหลัก พร้อมต้องการกำหนดการที่ชัดเจนของรัฐบาลในการเข้าร่วม ยูโรโซนในลำดับถัดไป⁹⁵

2. ปัจจัยด้านการเมือง

ปัจจัยทางการเมืองของเช็กในปัจจุบันยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญ ต่อการเข้าร่วมยูโรโซน อย่างไรก็ตาม แนวโน้มทางการเมืองในปัจจุบัน

93 Jan Bureš, “Czech Firms Increasingly Doing Business with Each Other in Euro,” interviewed by Ruth Franková, *Radio Praha*, March 11, 2019, <https://www.radio.cz/en/section/business/czech-firms-increasingly-doing-business-with-each-other-in-euros> (accessed on May 9, 2019).

94 Ibid.

95 Ibid.

ก็แสดงให้เห็นถึงทัศนคติทางบวกต่อยูโรโซนของผู้มีอำนาจทางการเมือง ในการนี้ เสียงคัดค้านการเข้าร่วมยูโรโซนในเช็กยังคงมีอยู่อย่างแพร่หลายทั้งในภาครัฐและภาคประชาชนดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้ว โดยในภาครัฐบาลนั้น นาย Andrej Babiš นายกรัฐมนตรียังคงเป็นตัวแสดงสำคัญที่มีท่าทีต่อต้านการเข้าร่วมยูโรโซนอย่างชัดเจน โดยในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2019 ที่ผ่านมานาย Babiš ยังคงกล่าวเน้นย้ำในจุดยืนของตนอีกครั้งว่าในปัจจุบันยังคงไม่มีเหตุผลใดที่หนักแน่นพอที่แสดงถึงความจำเป็นของเช็กในการเข้าร่วมยูโรโซน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อ “เช็กได้ขึ้นชื่อว่ามีเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพที่สุดในกลุ่มสหภาพยุโรป” โดยได้อ้างผลการวิจัยของหน่วยงานวิจัยทางการเงินชื่อดังอย่าง Allianz Studies⁹⁶ มากไปกว่านั้นแล้ว ประเด็นด้านการศึกษาเสียงสนับสนุนจากประชาชนในการเข้าร่วมยูโรโซนก็ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการผลักดันในประเด็นดังกล่าว ซึ่งจากการสำรวจของ Eurobarometer ครั้งล่าสุดใน ค.ศ.2018 นั้น พบว่ายังคงมีประชาชนกว่า 66% ที่ยังคงไม่เห็นด้วยกับการเข้าร่วมยูโรโซน และยังคงมีประชาชนกว่า 74% ที่ยังคงเห็นว่าเช็กไม่พร้อมในการใช้สกุลเงินร่วมในอนาคต⁹⁷ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าแม้เศรษฐกิจของเช็กจะมีความพร้อมมากขึ้นในการเข้าร่วมยูโรโซนในอนาคตอันใกล้ แต่หากปราศจากเสียงสนับสนุนของประชาชนแล้ว การผลักดันของรัฐบาลรวมไปถึงการเดินหน้าแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้รองรับการใช้สกุลเงินร่วมนั้นก็ยังคงถือว่าเป็นไปได้ยาก

อย่างไรก็ดี ทัศนคติทางการเมืองนั้นได้แสดงถึงความเป็นไปได้ในการเข้าร่วมยูโรโซนในอนาคตอยู่บ้าง โดยในส่วนของความเห็นสาธารณะนั้นพบว่าหากเปรียบเทียบอัตราส่วนของประชาชนที่คัดค้านการเข้าร่วมยูโรโซนในปีก่อนหน้าจะพบว่าเมื่ออัตราส่วนลดลงจาก 70%

96 “Babiš: We Shouldn’t Adopt the Euro Any Time Soon.”

97 “Flash Eurobarometer 465: Introduction of the Euro in the Member States that have not yet adopted the common currency.”

ในการสำรวจ ค.ศ.2017 มาเป็น 66% ใน ค.ศ.2018⁹⁸ ดังที่ได้กล่าวในข้างต้น พร้อมกันนี้ จากการเปรียบเทียบข้อมูลยังพบอีกว่าอัตราส่วนของประชาชนรู้สึกว่าการประเทศของตนมีความพร้อมต่อการใช้จ่ายเงินยูโรในอนาคตก็น่าปรับตัวสูงขึ้นจาก 19% ใน ค.ศ.2017 มาเป็น 22% ใน ค.ศ.2018⁹⁹ มากไปกว่านั้นแล้ว พัฒนาการสำคัญที่สะท้อนถึงทัศนคติที่เป็นบวกมากขึ้นของเช็กต่อยูโรโซนนั้นได้สะท้อนมาจากท่าทีของนาย Miloš Zeman ผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีคนปัจจุบันที่ได้ลงนามภาคยานุวัติเป็นภาคีในการบังคับใช้วินัยทางการคลังภาคใต้กรอบความร่วมมือ TSCG หรือ “Fiscal Compact” ในเดือนมีนาคม ค.ศ.2019 ที่ผ่านมาหลังผ่านการรับรองจากสภาล่างและวุฒิสภา โดยเช็กถือเป็นประเทศสุดท้ายที่ได้ลงนามในสนธิสัญญาดังกล่าว¹⁰⁰ แม้ว่าการเข้าร่วมเป็นภาคีใน TSCG จะไม่เป็นการผูกมัดเช็กให้ต้องเข้าร่วมยูโรโซน แต่สนธิสัญญาดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้เช็กสามารถเข้าร่วมประชุมสุดยอดผู้นำยูโร (Euro Summits) ได้ ซึ่งจะช่วยให้เช็กสามารถรับรู้แนวทางการดำเนินนโยบายภายใต้กรอบยูโรโซนแล้ว ยังอาจเป็นการเปิดโอกาสให้เช็กสามารถสร้างพันธมิตรระหว่างกลุ่มรัฐสมาชิกที่ยังไม่ใช้เงินสกุลยูโรในการต่อรองเงื่อนไขการเข้าร่วมยูโรโซน รวมไปถึงพันธมิตรที่ทุกประเทศจะต้องมีส่วนร่วมในการช่วยบรรเทาปัญหาหนี้สาธารณะ ที่จะไม่นำมาสู่ภาระทางเศรษฐกิจของประเทศตนจนเกินไปและสอดคล้องกับบริบทและความต้องการทางเศรษฐกิจของตนให้มากขึ้นได้ ในการนี้ หากแนวโน้มดังกล่าวมีความเป็นไปได้ ก็อาจยังนำมาซึ่งท่าทีที่ดีขึ้นต่อการเข้าร่วมยูโรโซนจากทั้งภาครัฐและนำมาสู่เสียงสนับสนุนที่มากขึ้นจากภาคประชาชนก็เป็นได้

98 Ibid.

99 Ibid.

100 “Czechia Becomes Last EU Member to Join Fiscal Pact,” *Remix*, March 2019, <https://rmx.news/czech-republic/czechia-joins-fiscal-pact-last-eu-member> (accessed on May 9, 2019)

5. บทสรุป

ในส่วนสุดท้ายนี้ ผู้เขียนจะได้สรุปเนื้อหาของบทความอีกครั้งผ่านการตอบคำถามวิจัยหลักสองประการที่ได้กล่าวถึงในส่วนต้นของบทความ โดยในคำถามแรกที่ต้องการหาเหตุผลว่า เพราะเหตุใดสาธารณรัฐเช็กจึงเลือกที่จะยังไม่เปลี่ยนมาใช้เงินสกุลยูโรตามข้อตกลงที่เช็กได้ลงนามเมื่อเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป แม้ต้นจะมีความพร้อมทางเศรษฐกิจแล้วพอสมควรนั้น สามารถตอบได้ว่าเป็นผลมาจากทั้งปัจจัยภายในและภายนอกที่ส่งผลต่อกันและกัน อันเป็นการเสริมสร้างทัศนคติที่เป็นปรปักษ์ต่อการเข้าร่วมยูโรโซนของภาครัฐและภาคประชาชน กล่าวคือ ปัจจัยภายในด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในอดีตได้สร้างมายาคติเกี่ยวกับ “Czech Economic Miracle” ที่ทำให้เช็กมีความมั่นใจในศักยภาพทางเศรษฐกิจของตน ประกอบกับการที่อุตสาหกรรมยานยนต์ของเช็กที่ถือว่าเป็นอุตสาหกรรมส่งออกที่สำคัญที่สุดมาเป็นเวลานานต้องอาศัยอัตราแลกเปลี่ยนแบบยืดหยุ่นเพื่อเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขัน จึงทำให้ภาครัฐและประชาชนไม่เห็นความจำเป็นในการนำเงินยูโรมาใช้เป็นสกุลเงินหลัก มากไปกว่านั้น ปัจจัยทางการเมืองอย่างเช่นวาทกรรมว่าด้วยการสูญเสียอำนาจอธิปไตยทางเศรษฐกิจและการเงินให้แก่สหภาพยุโรปก็ยังคงเป็นข้อถกเถียงหลักที่รัฐบาลนำมาใช้ในการสร้างกระแสต่อต้านการเข้าร่วมยูโรโซนแก่สาธารณชน นอกจากนี้แล้ว ปัจจัยภายนอกโดยเฉพาะวิกฤตการณ์หนี้สาธารณะที่ปะทุขึ้นใน ค.ศ.2010 ก็ยังเป็นขบวนการสำคัญที่ทำให้ความเชื่อมั่นของสาธารณรัฐเช็กในทุกภาคส่วนแยลงอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากเช็กยังไม่ต้องการโดนผูกมัดด้วยโครงสร้างเชิงสถาบันที่ยังคงเต็มไปด้วยปัญหาที่ยังรากลึก อันจะเป็นการยิ่งสร้างภาระทางเศรษฐกิจให้ตน ดังนั้น แม้เช็กจะมีความพร้อมทางเศรษฐกิจและพันธกรณีตามกฎหมายในการเข้าร่วมยูโรโซน แต่ปัจจัยต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้นนับว่าเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเข้าร่วมยูโรโซนของเช็กนั่นเอง

ในส่วนของการวิจัยประการที่สองว่าด้วยทิศทางในอนาคตของการเข้าร่วมยูโรโซนของเช็กในอนาคตนั้นสามารถกล่าวได้ว่ามีแนวโน้มเป็นบวกมากขึ้นแม้ยังคงมีอุปสรรคอยู่ไม่น้อย ทั้งนี้ เป็นผลมาจากบริบททางเศรษฐกิจของเช็กในปัจจุบันที่เอื้อต่อการนำเงินยูโรมาใช้มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ของอัตราค่าจ้างแรงงานท่ามกลางบริบทที่เศรษฐกิจของเช็กเชื่อมโยงเป็นอย่างมากกับเศรษฐกิจของกลุ่มยูโรโซน และการที่บริษัทเช็กหลายแห่งเริ่มมีการนำเงินยูโรมาใช้ในการทำธุรกรรมทั้งในและระหว่างประเทศมากขึ้น นอกจากนี้ แม้เส้นทางการเข้าร่วมยูโรโซนของเช็กจะยังคงมีอุปสรรคทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นเสียงคัดค้านจากภาครัฐบาลและการขาดเสียงสนับสนุนจากภาคประชาชน อย่างไรก็ตาม ทั้งกลุ่มผู้นำและประชาชนเองก็มีท่าทีที่เปิดกว้างต่อการเข้าร่วมยูโรโซนมากขึ้น ซึ่งเห็นได้จากการลงนามเข้าร่วมเป็นภาคีในสนธิสัญญา TSCG ของประธานาธิบดีและความเห็นสาธารณะที่เป็นบวกมากขึ้นต่อการใช้สกุลเงินร่วมในอนาคต

ไม่ว่าท่าทีต่อสกุลเงินร่วมของเช็กในอนาคตจะเป็นอย่างไร กระบวนการในการเข้าร่วมยูโรโซนนั้น ไม่ใช่กระบวนการที่จะเกิดขึ้นได้ภายในข้ามคืน หากแต่ต้องอาศัยความพยายามและเวลาในการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เหลือ พร้อมทั้งปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจและกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อประสิทธิภาพในการประสานนโยบายทางเศรษฐกิจและการเงิน โดยในท้ายที่สุดแล้วทิศทางในการเข้าร่วมยูโรโซนของสาธารณรัฐเช็กจะมีทิศทางเป็นแบบไหนและจะมีแรงผลักดันมากน้อยเพียงใด ก็ยังขึ้นอยู่กับแรงผลักดันทางการเมืองที่ต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจากประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับสาธารณรัฐเช็กในการผลักดันประเด็นการใช้สกุลเงินร่วมให้เป็นวาระทางการเมืองซึ่งจะเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมทางเศรษฐกิจในประเทศในแง่หนึ่ง ประกอบกับความพยายามของสหภาพยุโรปในการปรับปรุงกลไกเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤตที่รุนแรงเรื้อรังขึ้นซ้ำสองในอีกแห่งหนึ่ง



ข้อมูลวารสาร

วารสารยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ISSN 0858-7795 | ISSN 2673-0790 (Online)

ข้อมูลทั่วไปและประวัติ

วารสารยุโรปศึกษาจัดทำโดยศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและได้รับการรับรองจากสภาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย เริ่มตีพิมพ์เผยแพร่ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2536 พักตีพิมพ์ชั่วคราวระหว่าง พ.ศ.2560-2561 และกลับมาดำเนินการตีพิมพ์ตามปกติ พร้อมทั้งเริ่มเผยแพร่ฉบับออนไลน์และใช้ระบบพิสูจน์พิจารณาเมื่อ พ.ศ.2562

วัตถุประสงค์ในการพิมพ์

วารสารยุโรปศึกษาจัดทำขึ้นเพื่อเป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และความคิดเห็นในสาขาวิชายุโรปศึกษาในหมู่นักวิชาการ นิสิต นักศึกษาและบุคคลทั่วไป อันจะเป็นการเสริมสร้าง พัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้ด้านยุโรปศึกษาให้แก่สาธารณชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

สาระสังเขป

วารสารยุโรปศึกษาเป็นวารสารสหวิทยาการทางสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ ตีพิมพ์บทความทางวิชาการที่มีคุณภาพสูงในสาขาวิชารัฐศาสตร์ สังคมวิทยา มานุษยวิทยา นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์

ประวัติศาสตร์และศิลปวัฒนธรรม ที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับภูมิภาคยุโรป ตลอดจนความสัมพันธ์และบทบาทของของยุโรปในโลก ทั้งในภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยเปิดรับทั้งบทความวิจัย บทความที่ไม่ได้มาจากงานวิจัย และบทปริทัศน์หนังสือ

กำหนดเผยแพร่

วารสารยุโรปศึกษาเป็นวารสารราย 6 เดือน มีกำหนดเผยแพร่ฉบับปกติ 2 ฉบับต่อปี ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม-มิถุนายน ออกเผยแพร่เดือนสิ้นเดือนมิถุนายน และฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม-ธันวาคม ออกเผยแพร่เดือนสิ้นเดือนธันวาคม โดยตั้งแต่ปีที่ 25 (2562) ในหนึ่งฉบับจะตีพิมพ์บทความที่ผ่านการพิจารณาจำนวนทั้งสิ้น 4-6 บทความ ทั้งนี้ วารสารอาจพิจารณาเผยแพร่ฉบับพิเศษและฉบับเสริมเพิ่มเติมตามโอกาส

ระบบพิชญพิจารณา (peer-review)

วารสารยุโรปศึกษาเริ่มใช้ระบบพิชญพิจารณา (peer-review) แบบไม่เปิดเผยตัวตนทั้งสองทาง (double-blind) ในการพิจารณารับตีพิมพ์บทความตั้งแต่ฉบับปีที่ 25 เล่มที่ 1 (2562) โดยบทความที่เสนอขอรับการพิจารณาตีพิมพ์จะถูกเสนอให้ผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน พิจารณาให้ความเห็น บทความที่ได้รับอนุมัติตีพิมพ์จะต้องได้รับผลการประเมินในระดับ “ผ่าน” หรือ “ให้แก้ไขปรับปรุง แต่ไม่ต้องประเมินใหม่” แล้วผู้แต่งแก้ไขปรับปรุงตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิจนเป็นที่น่าพอใจจากผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 2 ท่าน

ลิขสิทธิ์

วารสารยุโรปศึกษาและบทความที่ลงตีพิมพ์ในวารสารตลอดจนส่วนประกอบอื่นในวารสารทั้งหมด ถือเป็นลิขสิทธิ์ของศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้ามผู้ใดทำซ้ำ คัดลอก ลอกเลียน ดัดแปลง ปลอมแปลง และจัดเผยแพร่ โดยมุ่งประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นลายลักษณ์อักษร

มาตรฐานทางจริยธรรม

โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในเว็บไซต์วารสาร หน้า “มาตรฐานทางจริยธรรม”

คำเตือน

ความคิดเห็นในบทความนี้เป็นเพียงความคิดเห็นส่วนบุคคลของผู้เขียนบทความเท่านั้น กองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องมีความเห็นที่สอดคล้องกับความเห็นที่ปรากฏในบทความแต่อย่างใด

ขั้นตอนการส่งบทความตีพิมพ์

1. ขั้นตอนก่อนการส่งบทความเข้ารับพิจารณาตีพิมพ์

1.1. ผู้สนใจเขียนและจัดทำต้นฉบับบทความส่งเข้ารับพิจารณาตีพิมพ์จะต้องศึกษาข้อกำหนดเกี่ยวกับบทความของวารสารอย่างละเอียดจากเว็บไซต์วารสาร และปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

1.2. เพื่อความสะดวกในการดำเนินการของกองบรรณาธิการ โปรดจัดเตรียมและตรวจสอบไฟล์ต้นฉบับในขั้นสุดท้ายด้วยโปรแกรม Microsoft Word

1.3. เนื่องจากวารสารใช้ระบบพิชญพิจารณา (peer-review) แบบไม่เปิดเผยตัวตนทั้งสองทาง (double-blind) ในการพิจารณาบทความ ให้ท่านตรวจสอบไฟล์ต้นฉบับบทความทั้งในนามสกุล .docx และ .pdf ว่าไม่ปรากฏชื่อผู้เขียนในส่วนหนึ่งส่วนใดของบทความ

2. ขั้นตอนการส่งบทความเข้ารับพิจารณาตีพิมพ์

2.1. วารสารสนับสนุนให้ผู้เขียนทุกท่านดำเนินการส่งบทความผ่านระบบ ThaiJo อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้เขียนไม่สะดวกส่งบทความผ่านระบบดังกล่าว โปรดติดต่อกองบรรณาธิการวารสารเพื่อขอส่งบทความทางอีเมลแทน ทั้งนี้ กองบรรณาธิการจะไม่รับต้นฉบับบทความผ่านช่องทางอื่นนอกเหนือจากสองช่องทางข้างต้นในทุกกรณี

2.2. ในกรณีที่ท่านไม่มีบัญชีผู้ใช้ของวารสารยุโรปศึกษาในระบบ ThaiJo มาก่อน โปรดลงทะเบียนเปิดบัญชีผู้ใช้ในหน้าลงทะเบียน พร้อมระบุข้อมูลการติดต่อที่วารสารจะสามารถติดต่อท่านได้โดยสะดวก

2.3. ท่านสามารถเริ่มต้นกระบวนการส่งบทความเข้ารับพิจารณาตีพิมพ์ โดยเลือกปุ่ม “ส่งบทความ” ทางด้านขวาของหน้าเว็บไซต์วารสาร แล้วลงชื่อเข้าสู่ระบบ

2.4. ในขั้นตอนที่ 1 “เริ่มการส่ง” ให้ท่านระบุภาษาหลักของบทความ เขียนจดหมายนำส่งบทความ และกดบันทึกและดำเนินการต่อในการดำเนินการนี้ ผู้เขียนยอมรับว่า หากบทความได้รับความเห็นชอบให้ตีพิมพ์แล้ว บทความดังกล่าวถือเป็นลิขสิทธิ์ของวารสารยุโรปศึกษา ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.5. ในขั้นตอนที่ 2 “อัปโหลดไฟล์ประกอบบทความ” ให้ท่านระบุประเภทของไฟล์และอัปโหลดไฟล์ต้นฉบับบทความใน 2 นามสกุล รวมถึงไฟล์อื่นที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ในกรณีไฟล์รูปภาพ ตาราง และแผนภูมิ ให้ระบุประเภทไฟล์เป็น “อื่นๆ”

2.6. ในขั้นตอนที่ 3 “ลงข้อมูลรายละเอียดบทความ” ให้ท่านระบุชื่อเรื่องบทความ บทคัดย่อ ข้อมูลผู้เกี่ยวข้อง และคำสำคัญ ทั้งในภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (หรือภาษาอังกฤษภาษาเดียว ในกรณีที่บทความเป็นภาษาอังกฤษ) ให้ครบถ้วน ตามคำแนะนำของเว็บไซต์

2.7. ในขั้นตอนสุดท้าย ให้ท่านยืนยันการส่งบทความ จากนั้นระบบจะดำเนินการส่งบทความให้กับกองบรรณาธิการเพื่อดำเนินการต่อไป

3. ขั้นตอนหลังการส่งบทความเข้ารับพิจารณาตีพิมพ์

3.1. เมื่อท่านดำเนินการส่งบทความเข้ารับพิจารณาตีพิมพ์แล้ว หากบรรณาธิการมีได้บอกปฏิเสธบทความของท่านในขั้นต้น กองบรรณาธิการจะเริ่มกระบวนการพิจารณาบทความของท่าน โดยส่งบทความของท่านให้ผู้ทรงคุณวุฒิ 2 ท่าน พิจารณา กระบวนการนี้จะใช้

เวลาปกติประมาณ 1-2 เดือน ในระหว่างนี้ ท่านสามารถติดตามความคืบหน้าของกระบวนการพิจารณาพิจารณาผ่านระบบ ThaiJo

3.2. ภายหลังจากได้รับความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว กองบรรณาธิการจะแจ้งผลการประเมินแก่ท่านทางอีเมลเท่านั้น บทความที่ได้รับอนุมัติตีพิมพ์จะต้องได้รับผลการประเมินในระดับ “ผ่าน” หรือ “ให้แก้ไขปรับปรุง แต่ไม่ต้องประเมินใหม่” แล้วผู้แต่งแก้ไขปรับปรุงตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิจนเป็นที่น่าพอใจ จากผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 2 ท่าน

3.3. ในกรณีที่ท่านต้องแก้ไขปรับปรุงบทความ ท่านจะต้องส่งบทความฉบับแก้ไขปรับปรุงภายใน 30 วัน นับจากวันที่ท่านได้รับความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิครบทั้ง 2 ท่าน ผ่านช่องทางเดิมที่ท่านส่งบทความเข้ารับพิจารณาครั้งแรก เพื่อให้บรรณาธิการพิจารณาการแก้ไขปรับปรุง

3.4. หากบทความของท่านได้รับอนุมัติตีพิมพ์ ระบบจะแจ้งผลการอนุมัติแก่ท่านทางอีเมลเท่านั้น

3.5. ในกระบวนการตีพิมพ์เผยแพร่ กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์ในการตัดสินใจเลือกตีพิมพ์บทความของท่านในวารสารฉบับใดก็ได้ เมื่อวารสารตีพิมพ์เผยแพร่บทความของท่านเรียบร้อยแล้ว ระบบจะแจ้งความคืบหน้าในการตีพิมพ์บทความของท่านผ่านอีเมลเท่านั้น

****หากท่านมีข้อซักถามหรือต้องการความช่วยเหลือในกระบวนการส่งบทความเข้ารับพิจารณาตีพิมพ์ โปรดติดต่อกองบรรณาธิการวารสารผ่านช่องทางที่ประกาศไว้ในเว็บไซต์****