

วารสาร ยุโรปศึกษา

Journal of European Studies



ตุลย์ อิศรางกูร ณ อยุธยา
บรรณาธิการ

Tul Israngkul Na Ayudhaya
Editor

ปีที่ 26 ฉบับที่ 1
มกราคม - มิถุนายน 2563

Issue 26 No.1
January - June 2020

ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Centre for European Studies at Chulalongkorn University

วารสารยุโรปศึกษา

ปีที่ 26 ฉบับที่ 1

มกราคม-มิถุนายน 2563

ศุภย์ อิศรางกูร ณ อยุธยา

บรรณาธิการ

ISSN 0858-7795 (Print)

ISSN 2673-0790 (Online)

ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มิถุนายน 2563

Journal of European Studies
Volume 26 No. 1
January–June 2020

Tul Israngura Na Ayudhya
Editor

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

Centre for European Studies at Chulalongkorn University
June 2020

วารสารยุโรปศึกษา ปีที่ 26 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2563)

ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

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

บรรณาธิการ

ดร. ตุลย์ อิศรางกูร ณ อยุธยา

(คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

บรรณาธิการผู้ช่วยและผู้จัดการวารสาร

จุฑารัตน์ วงษ์รัตน์

(ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

กองบรรณาธิการ

ดร. กิตติรินทร์ กิตติสกล

(คณะศิลปกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จาริต ดิงศภักดิ์

(นักวิชาการอิสระ, กรุงเทพมหานคร)

รองศาสตราจารย์ ดร. บรรพต กำเนิดศิริ

(คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปิติ ศรีแสงนาม

(คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

รองศาสตราจารย์ วิมลวรรณ ภัทโรดม

(นักวิชาการอิสระ, กรุงเทพมหานคร)

ดร. อาจารย์ ภาวรามาศ

(แอนด์เซสยุโรป, นนทบุรี)

พิสูจน์อักษร จุฑารัตน์ วงษ์รัตน์

ออกแบบรูปเล่ม วรธร เลิศรัตน์

Journal of European Studies 26 (1) (January-June 2020)

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

Jutarat Wongrat

(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 Gumnerdsiri, 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 *Jutarat Wongrat*

Book Designer *Voradon Lerdrat*

บทบรรณาธิการ

วารสารยุโรปศึกษากำลังก้าวเข้าสู่ปีที่ 26 พร้อมกับการได้รับการประเมินคุณภาพให้เป็นวารสารวิชาการ กลุ่มที่ 2 (Tier 2) รอบที่ 4 พ.ศ.2563 -2567 โดยศูนย์ดัชนีอ้างอิงวารสารไทย (Thai-Journal Citation Index Centre: TCI) ซึ่งถือเป็นความสำเร็จครั้งสำคัญในการพัฒนาคุณภาพวารสารให้ได้มาตรฐานระดับชาติและมาตรฐานระดับสากล ทางกองบรรณาธิการขอขอบพระคุณทุกท่านที่มีส่วนในความสำเร็จนี้นี้ ขอขอบพระคุณผู้เขียนที่กรุณาส่งบทความเพื่อพิจารณา ลงพิมพ์ในวารสารยุโรปศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้เกียรติพิจารณา บทความและให้ข้อเสนอแนะ และผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการผลิต ทั้งหมด ที่ทำให้สามารถเผยแพร่วารสารที่มีคุณภาพและทันตามกำหนด ทั้งนี้ กองบรรณาธิการจะยังคงรักษาและพัฒนาคุณภาพวารสารให้ดียิ่งขึ้นไป ตามวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับยุโรปทั้งในไทยและระดับนานาชาติ

ในฉบับนี้ กองบรรณาธิการขอนำเสนอบทความ ทั้งหมดสี่บทความ ซึ่งประกอบด้วย บทความภาษาอังกฤษหนึ่ง บทความ และบทความภาษาไทยสามบทความ บทความแรก คือ *How the Far-Right Extremists ‘Scapegoat’ their Political Opponents in Mass Media: A Hungarian Case Study* ซึ่งวิเคราะห์การใช้สื่อในฐานะเครื่องมือทางการเมืองของกลุ่มประชานิยม ในฮังการีที่นำโดยนาย Viktor Orban ท่ามกลางกระแสการเติบโตของประชานิยมทั่วทั้งยุโรป ต่อมา บทความที่สอง คือ *การเลือกตั้งรัฐสภายุโรป ปี 2019: พัฒนาการใหม่อันมีผลกระทบ ต่อสมดุลระหว่างการสนับสนุนและต่อต้านสหภาพยุโรปใน สภา* ที่วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเลือกตั้งรัฐสภายุโรปค.ศ. 2019 บทความที่สาม คือ *อำนาจอ่อนของสหภาพยุโรป: การส่งเสริมคุณค่าเชิงปทัสสถานผ่านการดำเนินนโยบายเพื่อนบ้านยุโรป*

ซึ่งใช้นิยามของ Joseph S. Nye ในการวิเคราะห์ประสิทธิภาพนโยบายอำนาจอ่อนหรือ soft power ของสหภาพยุโรป และบทความสุดท้ายได้แก่นโยบายของประเทศหน้าด่านในการรับผู้ลี้ภัยจากซีเรีย: กรณีศึกษาการตอบสนองของรัฐบาลกรีซ 2015- 2017 ซึ่งเป็นการศึกษาการดำเนินนโยบายผู้ลี้ภัยของกรีซ ผ่านกรอบกระบวนการยุโรปวัฒน์

ท้ายที่สุดนี้ ทางกองบรรณาธิการวารสารยุโรปศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผู้อ่านจะได้รับสาระความรู้จากเนื้อหาในบทความของวารสารฉบับนี้ และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ทางวิชาการหรือการประกอบอาชีพ นอกจากนี้ ทางกองบรรณาธิการหวังว่าจะได้รับเกียรติดีพัมภ์บทความของท่านในอนาคต ซึ่งสามารถติดต่อเผยแพร่บทความวิจัย บทความวิชาการหรือบทความหนังสือได้ที่ <https://so02.tci-thaijo.org/index.php/jes/index> ซึ่งเป็นช่องทางหลักในการบริหารจัดการวารสารผ่านระบบออนไลน์ในยุคดิจิทัล

กองบรรณาธิการวารสารยุโรปศึกษา
ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Editorial

As we are entering the 26th anniversary of our publication, the *Journal of European Studies* (JES) passed the Thai-Journal Citation Index Centre (TCI)'s 4th round of evaluation (2020-2024), and is now placed in Tier 2. This is an important step gearing towards the higher standard of our journal in accordance with national and international standards. We would like to thank everyone contributing to the journal's success. We would like to thank the authors who submitted their manuscripts to publish in our journal, the reviewers who evaluated the manuscripts and provided useful feedback, and staff members who expressed their strong commitment to publish the qualified journal on schedule. In addition, the editorial team intends to maintain and improve the journal's quality in accordance with our objectives which are to promote the knowledge on European affairs, both at national and international levels.

In this issue, we are pleased to present four research articles, one in English and three in Thai. The first article is entitled "How the Far-Right Extremists 'Scapegoat' their Political Opponents in Mass Media: A Hungarian Case Study" which analyses how the media have been used as a political tool by the Hungarian populist, Viktor Orban, when populism gradually gains its full wing across the continent. The second article is "The 2019 European Elections: New Developments on the Balance between the Proposition and Opposition of the EU in the European Parliament" which analyses the

factors influencing European elections in 2019. The third article is entitled “The Soft Power of the EU: The Promotion of Normative Values through the European Neighborhood Policy” which applies Joseph S. Nye’s soft power concept to analyze the efficiency of Europe’s soft power policy. Finally, the last article we present in this issue is “The Frontline States’ Syrian Refugee Acceptance Policy: A Case Study of Greek government’s Response, 2015-2017,” which studies how the Greek government has conducted the refugee policy through the lens of Europeanization.

In the end, we hope that all articles will provide our readers with broader knowledge of Europe for both academic and professional purposes. Moreover, we look forward to publishing more articles in the future. Researchers can submit their original research papers, review articles, and book reviews at <https://so02.tci-thaijo.org/index.php/jes/index>, which is our official channel in managing our journal publication through the online system in the digital age.

The editorial team of the *Journal of European Studies*,
Centre for European Studies at Chulalongkorn University

สารบัญ

How the Far-Right Extremists ‘Scapegoat’
their Political Opponents in Mass Media:
A Hungarian Case Study

Onvara Vadhanavisala

1

การเลือกตั้งรัฐสภายุโรป ปี 2019: พัฒนาการใหม่
อันมีผลกระทบต่อสมดุลระหว่างการสนับสนุนและ
ต่อต้านสหภาพยุโรปในสภา

ปฐวิภาณ ปิติพันธ์พงศ์

33

อำนาจอ่อนของสหภาพยุโรป: การส่งเสริมคุณค่า
เชิงปทัสฐานผ่านการดำเนินนโยบายเพื่อนบ้านยุโรป

วิรัชทร จันทนยิ่งยง

81

นโยบายของประเทศหน้าด่านในการรับผู้ลี้ภัยจากซีเรีย:
กรณีศึกษาการตอบสนองของรัฐบัลแกเรีย 2015- 2017

ระพีพัฒน์ สุขนาน

121

ข้อมูลวารสาร และขั้นตอนการส่งบทความตีพิมพ์

162



ภาพจาก: AP Photo/Darko Vojinovic (<https://apnews.com/07ac72b6f0b24d8b83ef61114e3b075f/gallery/media:0329cf-5d3ea945d9ac81c515b45ce007>)

Received: February 17, 2020

Revised: April 28, 2020

Accepted: April 29, 2020

How the Far-Right Extremists 'Scapegoat' their Political Opponents in Mass Media: A Hungarian Case Study

Onvara Vadhanavisala*

*PhD candidate, the European Studies Program,
Chulalongkorn University*

* This article is submitted as a part of her PhD thesis on the topic 'The Visegrád Group and the European Migrant Crisis: Cause Factors and the Case of Hungary'.
E-mail: onvarav@gmail.com.

Abstract

The media have become a powerful propaganda tool due to the technological disruption in the present day. Many governments tend to change their techniques from media censorship to creation of their own propaganda media. Taking the Hungarian Prime Minister, Viktor Orbán, as an example, this article aims to illustrate how a right-wing populist, uses the government-controlled media, such as billboard campaigns and national consultation letters, to attack his political opponent George Soros. Different types of media platforms have been used to either spread false stories or threaten refugees and migrants. They further exaggerate that George Soros cooperates with the European Union to support refugees and migrants to enter Europe. Furthermore, Prime Minister Orbán and the Fidesz Party empowered the mass media to strategically politicize certain historical events in order to tighten their grips of political power, which succeeded in shifting Hungary into an ‘illiberal democracy state’.

This paper explores various aspects from literature on European Studies. Firstly, it adds a sheer amount of interdisciplinary research examining how right-wing populists use the media to legitimate their ruling and policy implementation. Secondly, the article supplements a vast body of analytical research identifying a set of political propaganda and discourses that have been conducted through the media. Finally, this article distinctively uses an in-depth case study analysis to relate between causes and factors.

Keywords: right-wing populism, illiberal democracy, George Soros, Viktor Orbán

Introduction

One of the biggest challenges to modern European democracy is posed by populism and the dramatic change of the political landscape towards the right-wing. The resulting vulnerability of liberal democracy allows the rise of populist leaders such as Prime Minister Viktor Orbán of Hungary to openly promote the concept of “illiberal democracy”.

Liberal democracy describes both an ideology and an institutional system. Liberal democracy is a political system that not only allows for free and fair elections, but also gives importance to the rule of law, constitutional rights, a separation of powers and independence judiciary, and the protection of the basic freedom of speech, including religion and free media. On the contrary, defined by Zakaria, an illiberal democracy is a partial democracy or a hybrid regime.¹ It is a governing system where elections take place, but citizens are not given visibility to the activities of those who exercise real power, therefore not having civil liberty.² Hungary is categorized as having illiberal democracy due to the lack of an open society.

Another concept which must be introduced is populism. Mudde and Kaltwasser define populism as a concept that separate society into two homogeneous antagonistic groups, “the pure people” versus “the corrupt elite”, also known as the “vox populi” or the “general will” of the people.³ Populism inevitably employs concepts hosted by full ideologies such as liberalism, socialism, and

fascism. According to Hiers, Soehl, and Wimmer, history is one of the most significant causal forces that shaped the process of nation-building and formation of modern state.⁴ Anderson also developed a concept of imagined community which he proposed that history is one of the political tools in creating a sense of nationality, making people who do not know each other able to imagine and feel like they belong to the same community at a certain boundary.⁵ Therefore, it is not a surprise that both history and the “feeling of belonging to a certain society” have been chosen as an instrument for populist politician to be propagated through a modern media system in many countries such as Hungary.⁶

Hungary has a long history of thousand years, and part of it was a history of domination by foreigners, such as the Ottomans, the German Hapsburgs, and the Fascists.⁷ After World War II, Hungary was influenced by communism of the Soviet Union under the Warsaw Pact. This allows modern right-wing populist, such as Prime Minister Viktor Orbán of Hungary, to be able to use those historical events under foreign invasion to create a collective trauma and xenophobia, or what can be described as “the fear of foreigners”⁸ among the Hungarians. The after effect on the nation was a psychological stumbling the development of civic participation.⁹ Hungary went through times of democratic development, a parliamentary system including free media, an independent judiciary after the end of the Soviet domination and the fall of the Berlin Wall in 1989. However, not long after transitioning to democracy,

the world has later suffered greatly from the global financial crisis in 2008, for which Hungary was one of the countries in Europe that was greatly affected. The economy was operating below capacity with high unemployment rate for many years. The downturn in economy caused people to feel that the democratic system is no better than they had been through during communism period. This, in effect, has opened a window for nationalism and xenophobia to grow in Hungary, especially in countryside.

The above preconditions mentioned are what paved way for Prime Minister Viktor Orbán to undermine Hungary's democracy. When he was elected in 2010, Hungary was plunged in a deep political and economic crisis, Orbán started with reforming the constitution and weakening Hungary's independent institutions. A major turning point was in 2015 when a huge number of refugees and migrants from Syria entered the European Union member countries. This phenomenon allowed Orbán to start his political populist propaganda over the refugees and migrants issues.¹⁰ The rhetoric and antisemitism, after the Second World War, were mostly driven in this period to bring back political atmosphere and debates. The propaganda by populist leader Viktor Orbán was a political communication strategy to create a negative sentiment towards refugees and migrants among the Hungarian citizens.¹¹ This was a political technique to distract the Hungarians from domestic policies implemented by the incumbent government and turn their focus on external comers. The government

initiated campaign series on the billboards set up all across the country. The language used in Hungary public media resembled to those used in the period of antisemitic during the World War II, only difference is they were targeted towards anti-refugees, migrants, and Muslims.¹² The sentiment of anti-refugee and migrant has been widely presented on the country mainstream media as shown in figure 1.



Figure 1: An anti-refugees and migrants campaign poster by the Hungary government during the election campaign in Hungary, April 2018

(Source: <https://www.infomigrants.net/en/post/20220/hungary-s-slow-descent-into-xenophobia-racism-and-human-rights-abuses>)

Apart from the anti-refugee and migrant campaigns, Hungary's government also started to steer up Euroscepticism among its population by exaggerating the European Union's failure to solve the refugee and migrant crisis.¹³ To intensify the notion, Prime Minister Viktor Orbán and Fidesz party targeted media attacks on a famous Hungarian - Jewish American investor and philanthropist, George Soros. During 2017-2018, the government had used media tools such as local newspaper, billboards, and online social media to create a "political of fear"¹⁴ of the invasion of Muslim refugees. This anti-sentiment was created upon a propaganda of George Soros and the European Union's cooperation to allow those refugees and migrants into Europe. Nationalism was also stimulated, making the Hungarian citizens believe they were more superior. At the same time, a policy against the European Union on refugee and migrant crisis during the 2015 parliamentary elections by right-wing politicians and parties has resulted in Hungary's domestic right-wing political success.¹⁵

The Demonization of George Soros

Prime Minister Viktor Orbán was re-elected in 2018 for his third consecutive term which he openly promoted the transformation of Hungary into an illiberal state.¹⁶ He took hold of more centralized control by using his populist tactics which were obviously seen through his anti-refugee and attack on minorities. In Orbán's campaign, he bombarded

the people with a message that refugees and migrants are threats for Hungary and the European Christian values. In order to prevent the refugees and migrant's invasion, Orbán presented himself as the “vox populi” or the voice of the people,¹⁷ who is up against the corrupted elites, which in this circumstance was referring to George Soros and the European Union. Orbán presented himself as a savior who fights severely with the externals and international organization in order to protect the real interests of the Hungarians from those invaders.¹⁸ He accused multinational firms, the European Union, and the most villains of all, George Soros, to be a source of the flood of refugees and migrants in Europe.¹⁹

Why the government of Hungary and Prime Minister Orbán have turned their focus on George Soros? Walker discusses that George Soros is an iconic capitalist; he was a former hedge fund manager and currency speculator who made billions by weakening the economy in several countries while promoting liberal political and human rights activism.²⁰ This had made Soros a contradicting figure and an attractive target for right-wing populist, especially in Hungary. Soros's reputation in Hungary started to be renowned in 2015 during the European refugee crisis,²¹ he supported asylum seekers and freedom of expression in the name of human rights. This has made him a symbolic figure whom stood up against Hungary's ultra-conservative right-wing nationalist government led by Prime Minister Viktor Orbán. This explains why George Soros has been heavily targeted and demonized as an evil

in the Hungarian media. This kind of tactic has become one of the most important features of contemporary European politics.²² Orbán accused Soros of being a wire-puller on a flood of refugees and working on a big secret plan of supporting refugees and migrants to enter Hungary, moreover, his plans finally would destroy the nation.²³ Orbán’s government claimed that civil society organizations such as the Open Society (funded by George Soros), were the agents of foreign powers receiving money from millionaire “Uncle George” whom should be kept an eye on for its transparency. However, Soros has denied the statement and filed applications to the European Court of Human Rights and Hungary’s Constitutional Court for that accusation. In order to respond to this, Prime Minister Viktor Orbán continued to undermine judicial independence; spreading his influence over mainstream media and harming civil groups, which are among the last critical public voices left in Hungary. The Prime Minister has revived antisemitism back into life through an accusation of George Soros who is indeed a Jew. He has framed Soros into a hate figure for his own political advantage.²⁴

The Hungarian government has run a countrywide anti-Soros campaigns in 2017 in Budapest with posters symbolizing Soros as the “laughing Jew” (figure 2 and 3). The campaign delivered a perception inputting Soros as the blame for the refugee crisis in Hungary. One of the posters is translated “99 percent reject illegal migration”. This poster translation is important for the analysis of this article, where

previously mentioned, Mudde had explained the model of populism features which is the concept of “vox populi”, the way for implementing the general will of the people. This explains why the poster has to claim that almost one hundred percent of the people is opposing to refugees and migrants, this is a kind of claim in which Orbán used to legitimate his leadership and his negative policies implemented towards refugees and migrants.²⁵ Whatever policies Orbán imposed were represented as the real interests of the real people of Hungary. This is clearly a populist rhetoric. The other poster is translated “let’s not allow Soros to have the last laugh”. Although the Federation of Hungarian Jewish Communities had asked Prime Minister Viktor Orbán to immediately end this certain political ad campaign but the Hungary government refused to do so.



Figure 2: an anti-Soros campaign in Budapest, Hungary, 2017
(Source: <https://apnews.com/d8bdef3ef2ac46de981a27ef42328eb7>)



Figure 3: Anti-Soros billboards in Budapest
(Source: <https://www.cnbc.com/2017/07/10/hungarian-government-faces-anti-semitism-claims-amid-vilification-of-george-soros.html>)

Soros's foundations such as Open Society foundations (OSF) and Central European University (CEU) which are supporting minority rights, and the center for civil-society initiatives in Hungary and across Eastern Europe since before the end of the Cold War: together with their supporting programs of immigrants and cultural assimilation through transnational organizations, have become the next target for Orbán's government.²⁶ This support of immigration programs by Soros's foundation has turned into a point which Viktor Orbán and the Fidesz party constantly mention in their political propaganda. One of the most obvious cases of anti-Soros is that Orbán and his government put an effort to shut down the Central European University by accusing the university of corrupting the Hungarian society. Later, Soros decided to move the headquarter of Open Society Foundations (OSF) out of Budapest and re-settled in Berlin, Germany.²⁷



Figure 4: : Posters with slogan saying ‘Don’t let George Soros have the last laugh’

(Source: <https://www.aljazeera.com/news/2017/11/hungary-campaign-george-soros-171122120334509.html>)



Figure 5: A government billboard displaying a campaign against George Soros in October 2017

Source: <https://www.aljazeera.com/news/2018/04/hungary-elections-populist-test-europe-180402085924266.html>

In October 2017, the Hungarian government had introduced a “Soros plan”, another series of Orbán’s political propaganda. A national consultation was conducted on the issue of George Soros and his plan of helping the European Union to bring in the refugees and migrants into Hungary. A national consultation letter (figure 6) was sent to the Hungarians in order to call for help on this dangerous historic moment that was unleashed by Soros. Claimed by Orbán government, Soros’s plan, supported by Brussels, will allow a foreign international organization to settle one million migrants in Europe with the money supported from taxpayers. Orbán claims that Soros’s intention is to weaken the soul of European Christian society, to attack the West from the inside out. Supported by Orbán’s most criticized speech of that migration is the “Trojan wooden horse” of terrorism²⁸ convinced his fellows that Soros’s humanitarian activity on refugees and migrants is indoctrinating Hungarians to let them agree upon a mass migration. Europe will become unrecognizable by a flood of Muslim refugees once Soros and his allies succeeded in opening the borders; therefore, we have to protect Europe, protect Hungary.

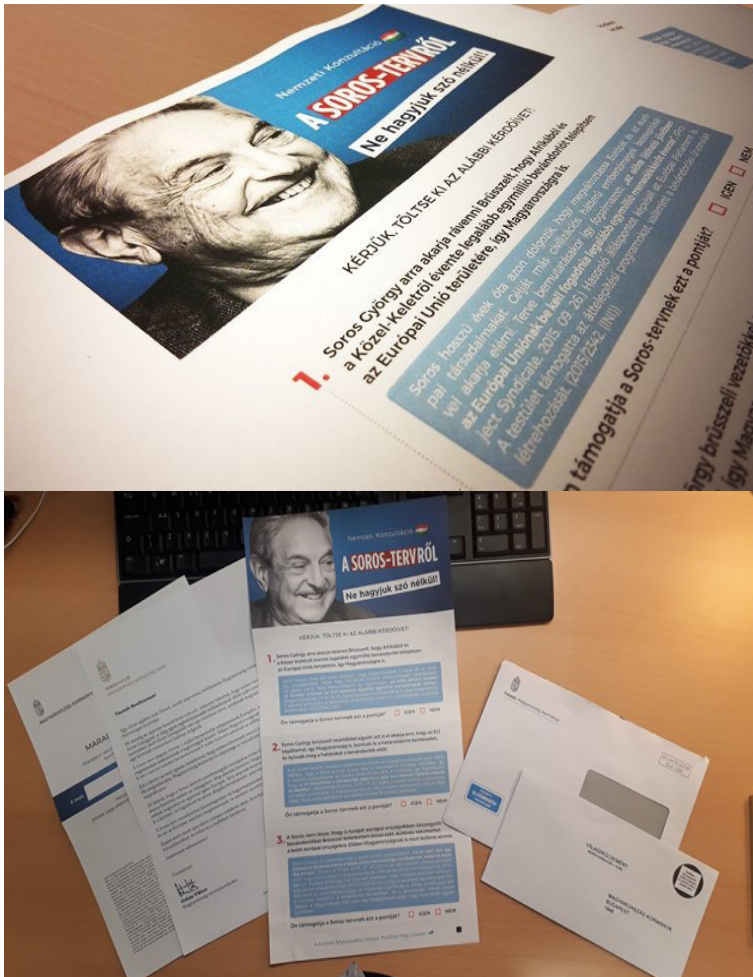


Figure 6: A national consultation letter on Soros's plan
 (Source: <http://abouthungary.hu/news-in-brief/national-consultation-on-the-soros-plan/>)

Table 1: A translation of Hungary national consultation questionnaire on Soros's plan

No.	Questions
1	George Soros wants to convince Brussels to resettle at least one million immigrants from Africa and the Middle East annually on the territory of the European Union, including Hungary as well.
	Do you support this point of the Soros plan? YES NO
2	George Soros, together with leaders in Brussels, also plan to have the member states of the EU, including Hungary, take down the border protection fences and open the borders for immigrants.
	Do you support this point of the Soros plan? YES NO
3.	It is part of the Soros plan that Brussels redistributes immigrants gathered in Western European countries on a mandatory basis, referring in particular to Eastern European countries. Hungary would be required to take part in this as well.
	Do you support this point of the Soros plan? YES NO

No.	Questions
4.	Based on the Soros plan, Brussels should require every member state, including Hungary, to pay 9 million HUF in mandatory state aid for every immigrant.
	Do you support this point of the Soros plan? YES NO
5.	George Soros would also like to see migrants receive lighter sentences for the crimes they commit.
	Do you support this point of the Soros plan? YES NO
6.	The goal of the Soros plan is to diminish the importance of the language and culture of European countries in order to make the integration of illegal immigrants happen sooner.
	Do you support this point of the Soros plan? YES NO
7.	It is part of the Soros plan to launch political attacks on countries objecting to immigration and impose strict penalties on them.
	Do you support this point of the Soros plan? YES NO

Source: Cabinet Office of the Prime Minister
(1055 Budapest, Kossuth Lajos tér 1–3.)
About Hungary.hu

Moreover, the Hungary right-wing government has amplified a campaign against Soros by passing a “stop Soros” law on June 2018. The purpose of this law was to strictly prohibit providing any kind of assistance to undocumented immigrants from individuals and organizations.²⁹ This case is an example of extreme right-wing populism government which people cannot call for check and balance system.³⁰ This bill means Hungarian government will have an extra power to jail its political opponents by accusing them for helping the migrants. “Stop Soros” law is a bill that human rights advocates fear, which will be used to shut down opposition groups and local rights.³¹ George Soros has been framed in an international plot to destroy Hungary through refugee and migrant crisis. He is considered as “big and powerful” and was accused for “destroying the lives of millions of Europeans with his financial speculations”.

The anti-Soros campaign also has an anti-Semitic undertone that plays on racist stereotypes which based on the beliefs that the Jews control the global financial system. This is an attack on basic democratic rights by an elected government. Orbán has reduced the independence of the court system and amended the constitutions to benefit the Fidesz party. The transformation process of Hungary into an illiberal democracy has given an opportunity for the Fidesz party politicians to gain more advantages over opposition candidates. An independent media was bought by his allies to mute criticism and launch a political-setting agenda. Orbán’s political strategy on the media, which has been

used to reproduce a particular message that the government intend to convey, led him and the Fidesz party to a victory at a national election. Orbán openly stated his intention of bringing an end to liberal democracy and introduce Hungary to a “Christian democracy state” as below part of speech at the parliament;

“We need to say it out loud because you can’t reform a nation in secrecy: The era of liberal democracy is over, rather than try to fix a liberal democracy that has run aground, we will build a 21st-century Christian democracy”³²

Viktor Orbán speech in parliament, May 2018

Tactics of Political Control: Undermining Civil Society and Control of Media

Hungary has been experiencing a significant transformation of constitutional and institutional changes by Viktor Orbán and his ruling party Fidesz who concreted their political power by controlling judicial system and other key institutions such as media.³³ At the beginning, in the same way as many other countries in the world, Hungary’s constitution intends to protect the freedom of speech and of the press. However, later in 2010 when Fidesz party won an election and received a supermajority in the Hungarian parliament, this allowed Prime Minister Viktor Orbán a chance to pass and change legislative on media.³⁴

As a result, Orbán's government was able to tighten its grip control on the broadcast sector and extend regulation on print and online media. Moreover, Orbán's government has amended the constitution to remove the government's obligation to prevent media monopolies. This action in turn shows the difficulty of keeping the freedom of speech in the country.

Therefore, Hungary's private media has been almost entirely under the government's influences. Fidesz has played an important role to take control over media since they have received donation from their owners who are close to the Fidesz party and Prime Minister Viktor Orbán. Since taking power in 2010, Viktor Orbán and his allies slowly has attacked on pluralism by monitoring and reshaping the legislation, to take control of media, to favor his party in order to increase his autocratic rule.³⁵

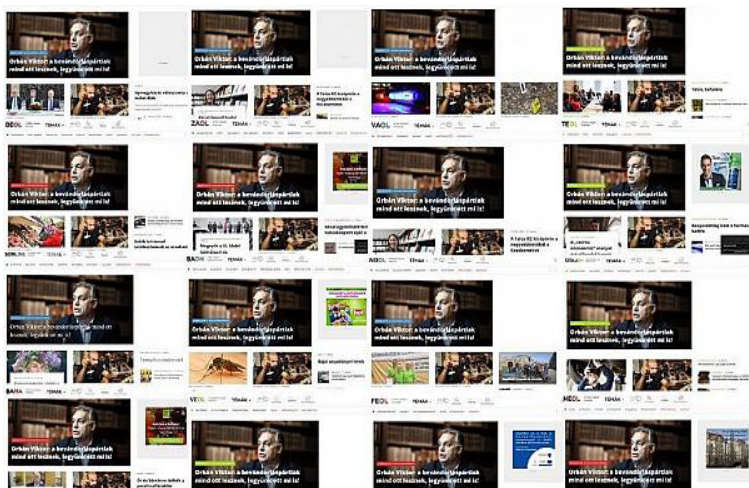


Figure 7: Almost identical front pages of 16 regional newspapers under the ownership of the KESMA in Hungary
(Source: <https://www.euronews.com/2019/11/21/a-free-press-no-more-the-media-in-hungary-has-become-nothing-more-orban-s-mouthpiece-view>)

The Central European Press and Media Foundation (Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány – KESMA) is known as a pro-government right-wing media conglomerate established by the governing Fidesz party,³⁶ which now has more than 500 media outlets under its umbrellas including county newspapers, news channels and radio stations, numerous magazines, internet portals, tabloid and sports newspapers (as of 14 February 2020). Orbán’s ability to control national media is the key to sustaining his political power;³⁷ media has become a mechanism and a very effective weapon to spread the messages in which

the Orbán's government wants to convey to the people. In summary, these are political tactics of right-wing populist using a modern method of social media and other kinds of media to broadcast its propaganda.

Conclusion

The propaganda of Prime Minister Viktor Orbán's government using the media to manipulate the citizens, by blaming George Soros over refugees and migrants crisis, is proven to be processed. This could be simply due to repeated exposure to various media sources over the topic, causing the accusation to unconsciously becomes public knowledge and belief in the perception. Moreover, with the tight control by the government, it is easier to target any particular person, which in this case, is George Soros. Even though the campaign against George Soros by the Fidesz party and Prime Minister Viktor Orbán was not directly an antisemitic in itself, but it had the potential to empower people who were. Soros is a useful target since he is the insider (Hungarian-born) and also the outsider (immigrated to England and United States of America). He was both a Hungarian Jew and a foreign capitalist who had financially attacked many countries. The reason that the author has selected Hungary as a case study is because Hungary could represent the most illustrative case in Europe for analyzing the discourse of right-wing populism according to its obvious anti-refugee and migrant campaign. Also, the strong reaction

from the country leader, Prime Minister Viktor Orbán, has been straightforwardly recognized. Thus, this has made Hungary one of the best cases study from the Visegrád group.

In fact, the European Member States are obliged to keep a free environment and warrant media plurality, so that European citizens can freely express their ideas and opinions when participating in public events. However, in Hungary's case, the European Union shows the lack of action to intervene and enforce the Hungarian government to protect the media freedom and pluralism. On the other hand, a tight government control over media opens a window for right-wing populist like Orbán to strengthen his political power to further destabilize Hungary democracy. Independent press started to dissolve while the time of right-wing politics and propaganda has come. Orbán and his Fidesz party persuade the Hungarians to believe that they are on a mission to "save Hungary" from a flood of Muslim refugees which is secretly supported by a giant capitalist George Soros. The same technique of authoritarian rulers in China who persuade the mass as a mean to its ruling legitimacy.³⁸ In accordance, Prime Minister Viktor Orbán convinces the Hungarians to believe that they have to stand up against the refugees. The Hungarians would, then, support the government negative policies implement to refugees and migrants. This creation of imaginary enemies by right-wing populists has been obviously recognized in modern Hungarian domestic politics. Nowadays, this kind of anti-sentiment and political discourse such as in the case of

- 8 Hiers, Soehl and Wimmer, “National Trauma and the Fear of Foreigners: How Past Geopolitical Threat Heightens Anti-Immigration Sentiment Today,” 361–388.
- 9 Ibid.
- 10 Zsolt Marton, “Populism and the refugee crisis: The communication of the Hungarian government on the European refugee crisis in 2015-2016” (Master Thesis, Malmö University, 2017).
- 11 Stephen Zunes, “Europe’s Refugee Crisis, Terrorism, and Islamophobia,” *Peace Review* Vol. 29, No. 1 (2017): 1-7.
- 12 Zsolt Sereghy, “Islamophobia in Hungary: National Report 2016,” In *European Islamophobia Report 2016*, Enes Bayrakli and Farid Hafez, eds. (SETA, 2017), 255-272.
- 13 Adela Danaj, Kornélia Lazányi and Svitlana Bilan, “Euroscepticism and populism in Hungary: The analysis of the prime minister’s discourse,” *Journal of International Studies* Vol. 11, No. 1 (2018): 240-247.
- 14 Ruth Wodak, “The Politics of Fear. What Right-Wing Populist Discourse Mean,” *Concept* Vol. 9, No. 1 (2015): 1-26, <http://dx.doi.org/10.4135/9781446270073.n1>.
- 15 Milijana Ratković, “Migrant Crisis and Strengthening of the Right Wing in the European Union,” *Megatrend Review* Vol. 4, No. 13 (2017): 47-60.

- 16 Plattner, “Illiberal democracy and the Struggle on the Right,” 5-19.
- 17 Mudde, *Populism: A Very Short Introduction*, 68.
- 18 Michael Ignatieff, “The Refugee as Invasive Other,” *Social Research* Vol. 84, No. 1 (2017): 223-231.
- 19 Simon Taylor, “Orbán accuses EU of colonialism,” *Politico*, April 12, 2014, <https://www.politico.eu/article/orban-accuses-eu-of-colonialism/> (accessed on December 8, 2019).
- 20 Shaun Walker, “A useful punching bag: why Hungary’s Viktor Orbán has turned on George Soros,” *The Guardian*, June 22, 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017> (accessed on September 17, 2019).
- 21 Ibid.
- 22 Cass Mudde, *Populist Radical Right Parties in Europe* (Cambridge University Press, 2007).
- 23 Leonid Bershidsky, “Soros’ Migration Plot Is Underfunded and Imaginary,” *Bloomberg*, November 6, 2018, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2018-11-06/soros-plot-to-import-migrants-is-underfunded-and-imaginary> (accessed on November 13, 2019).
- 24 Ibid.
- 25 Bruce Gilley, *The Right to Rule: How States Win and Lose Legitimacy* (Columbia University Press, 2009).

- 26 Franklin Foer, “Viktor Orbán’s War on Intellect,” *The Atlantic*, June, 2019, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2019/06/george-soros-viktor-orban-ceu/588070/> (accessed on October 18, 2019).
- 27 Rachel Donadio, “How Hungary Ran George Soros Out of Town,” *The Atlantic*, May 15, 2018, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/05/orban-european-union-soros/560480/> (accessed on November 3, 2019).
- 28 Pablo Gorondi, “Hungary’s leader calls migration ‘Trojan horse’ of terrorism,” *Business Insider*, March 7, 2017, <https://www.businessinsider.com/ap-hungarys-leader-calls-migration-trojan-horse-of-terrorism-2017-3> (accessed on September 12, 2019).
- 29 Zack Beauchamp, “Hungary Just Passed a ‘Stop Soros’ Law That Makes It Illegal to Help Undocumented Migrants,” *Vox*, Jun 22, 2018, <https://www.vox.com/policy-and-politics/2018/6/22/17493070/hungary-stop-soros-orban> (accessed on January 17, 2020).
- 30 Paul Taggart, *Populism* (Open University Press, 2000).
- 31 Beauchamp, “Hungary Just Passed a ‘Stop Soros’ Law That Makes It Illegal to Help Undocumented Migrants.”
- 32 Jay Nordlinger, “The Era of Liberal Democracy Is Over,” *National Review*, May 13, 2018, <https://www.nationalreview.com/corner/the-era-of-liberal-democracy-is-over/> (accessed on November 15, 2019).

- 33 Frank Esser, Agnieszka Stepinska and David Nicolas Hopmann, “Populism and the Media. Cross-National Findings and Perspectives,” In *Populist Political Communication in Europe*, Toril Aalberg, Frank Esser, Carsten Reinemann, Jesper Strömbäck, and Claes H. de Vreese, eds. (Routledge, 2016), 365-380.
- 34 Zack Beauchamp, “It happened there: how democracy died in Hungary,” *VOX*, September 13, 2018, <https://www.vox.com/policy-and-politics/2018/9/13/17823488/hungary-democracy-authoritarianism-trump> (accessed on January 16, 2020).
- 35 Ibid.
- 36 Kovács Zoltán, “Fidesz’s media empire just became even more centralized,” *Index*, March 8, 2019, https://index.hu/english/2019/03/08/kesma_fidesz_media_government_centralisation_propaganda_lisz kay_mediaworks_meszaros/ (accessed on January 16, 2020).
- 37 Miklós Haraszti, “Behind Viktor Orbán’s War on Refugees in Hungary,” *News perspective quarterly* Vol. 32, No. 4 (2015): 37-40.
- 38 Anne-Marie Brady, “Mass Persuasion as a Means of Legitimation and China’s Popular Authoritarianism,” *American Behavioral Scientist* Vol. 53, No. 3 (2009): 434–57.



ภาพจาก: https://www.europarl.europa.eu/resources/library/images/20200210PHT72226/20200210PHT72226_original.jpg

Received: December 16, 2019

Revised: February 22, 2020

Accepted: February 26, 2020

การเลือกตั้งรัฐสภายุโรป ปี 2019: พัฒนาการใหม่อันมีผลกระทบ ต่อสมดุลระหว่างการสนับสนุน และต่อต้านสหภาพยุโรปในสภา

*The 2019 European Elections: New Developments
on the Balance between the Proposition and
Opposition of the EU in the European Parliament*

ปฏิกาน ปิตพิทร์พงษ์

นักวิชาการอิสระ
กรุงเทพมหานคร

Patiparn Pitipatpong

*Independent scholar
Bangkok*

E-mail: p.pitipatpong@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพลวัตของสมดุลระหว่างฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปในรัฐสภายุโรป ผ่านความแตกต่างของพัฒนาการซึ่งเป็นพื้นฐานของการเลือกตั้งแห่งสภายุโรปปี 2014 และ 2019 โดยพยายามประเมินอิทธิพลของพัฒนาการในการเลือกตั้งปี 2014 ได้แก่ วิฤติเศรษฐกิจและวิฤติผู้ลี้ภัย ในประเด็นการเป็นสาเหตุของการทะยานขึ้นของฝ่ายประชานิยมต่อต้านสหภาพยุโรป รวมถึงคาดการณ์ความเป็นไปได้ซึ่งความสำคัญของพัฒนาการที่เกิดขึ้นใหม่ในปี 2019 ในประเด็นเดียวกัน

บทความนี้สรุปว่า ผลการเลือกตั้งสภายุโรปปี 2019 ยังคงต่อเนื่องจากผลการเลือกตั้งในปี 2014 แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงในตัวพัฒนาการก็ตาม โดยฝ่ายประชานิยมต่อต้านยุโรปจะยังคงได้ที่นั่งมากขึ้น ในขณะที่ฝ่ายกลุ่มอำนาจเดิมอ่อนแอลง แม้จะยังคงสามารถตั้ง “พันธมิตรขนาดใหญ่” (grand coalition) นอกจากนี้ บทความนี้คาดการณ์พัฒนาการที่เป็นไปได้หลังจากการฝังรากของฝ่ายประชานิยมต่อต้านสหภาพยุโรปในการเมืองยุโรป พัฒนาการเหล่านี้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงมุมมองสาธารณะของพลเมืองยุโรป กลยุทธ์การจูงใจของพรรคฝ่ายกลุ่มอำนาจเดิม และกระแสโต้กลับต่อกลุ่มประชานิยม

คำสำคัญ: การเลือกตั้งรัฐสภายุโรป ปี 2014, การเลือกตั้งรัฐสภายุโรป ปี 2019, รัฐสภายุโรป, แนวคิดต่อต้านสหภาพยุโรป, ประชานิยมในยุโรป

Abstract

This article aims to study the dynamics of balance between proposition and opposition of the European Union in the European Parliament, based on different factors of the 2014 and 2019 European Elections. It attempts to evaluate the influences of new developments of the 2014 election, namely the economic and refugee crises, as causes of the rise of anti-EU populists. The article also aims to forecast the possible significance of emerging developments in the 2019 election.

This article concludes that, despite the changing developments, the 2019 European Election will continue the trends of the 2014 Election. That is, the anti-EU populists will continue to make gains in the European Parliament with the establishment groups as the “grand coalition.” The article also predicts possible developments following the gradual entrenchment of anti-EU populists in European politics. These developments include changes in public opinion of the EU citizens, the rhetorical shifts of establishment parties and backlashes toward populist politicians.

Keywords: 2014 European Election, 2019 European Election, European Parliament, Euroscepticism, Populism in Europe

บทนำ

ผลการเลือกตั้งรัฐสภาสหภาพยุโรป ค.ศ. 2014 ทำให้เหล่าผู้นำในสหภาพยุโรปรู้สึกวิตกกังวลต่อประเด็นการเติบโตของฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรป (Euroscepticism) โดยเฉพาะในรัฐสภายุโรป ซึ่งเป็นหนึ่งในสถาบันหลักของสหภาพยุโรป ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสะท้อนเสียงของประชาชน เนื่องจากการพัฒนาการใหม่ทำให้อำนาจของฝ่ายสนับสนุนสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นกลุ่มอำนาจเดิม (Establishment) ถูกสั่นคลอน และส่งผลให้ฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปมีความสามารถมากขึ้นในการขยายฐานอำนาจของตน เมื่อเปรียบเทียบผลการเลือกตั้งที่ผ่านมาปรากฏว่า การเติบโตของฝ่ายต่อต้านยุโรปสะท้อนจากจำนวนที่นั่งที่เพิ่มขึ้นของสมาชิกรัฐสภายุโรปที่แสดงจุดยืนต่อต้านยุโรปอย่างชัดเจน

จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้ฝ่ายสนับสนุนสหภาพยุโรปซึ่งมั่นใจในความมั่นคงของจุดยืนทางการเมืองของตน ต้องหันกลับมาสนใจการขยายตัวของกระแสของฝ่ายต่อต้านยุโรป และให้ความสำคัญในประเด็นดุลอำนาจระหว่างฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปในรัฐสภายุโรป ซึ่งฝ่ายต่อต้านเริ่มครองอำนาจในสภามากขึ้นเรื่อย ๆ จะเห็นได้ว่า ผลการเลือกตั้งรัฐสภายุโรปปี 2014 ฝ่ายต่อต้านได้รับจำนวนที่นั่งมากที่สุดตั้งแต่มีการเลือกตั้งรัฐสภายุโรป จึงนำไปสู่การตั้งคำถามว่า กระแสการเพิ่มขึ้นของฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปในรัฐสภาจะเปลี่ยนแปลงหรือคงเดิมอย่างไรในการเลือกตั้งปี 2019 โดยเปรียบเทียบปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในปี 2014 และ 2019 ในรูปแบบของ “พัฒนาการ” นำไปสู่การตั้งคำถามการวิจัยคือ “พัฒนาการที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งรัฐสภายุโรปในปี 2014 และปี 2019 มีความเป็นไปได้ที่จะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่คล้ายคลึงหรือแตกต่างกันอย่างไร ในประเด็นดุลอำนาจระหว่างการสนับสนุนและการต่อต้านสหภาพยุโรปในรัฐสภายุโรป”

ทั้งนี้ ผู้เขียนขอกล่าวเกริ่นถึงนิยามคำต่าง ๆ ที่ใช้ในบทความนี้ เพื่อให้เข้าใจขอบเขตเนื้อหาของบทความมากยิ่งขึ้น ดังนี้ 1) “พัฒนาการ” หมายถึงการเปลี่ยนแปลงไม่ว่าในทิศทางใดของประเด็นทางการเมือง โดยอาจเป็นการเปลี่ยนแปลงค่อยเป็นค่อยไปหรือเปลี่ยนแปลงโดยฉับพลัน 2) “ความสมดุล” ศึกษาจากการเปรียบเทียบจำนวนสมาชิกและจำนวนรูปแบบของการกระทำของฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายต่อต้าน 3) “ผลกระทบ” ศึกษาการเปลี่ยนแปลงของสมดุลก่อนและหลังการปรากฏชัดแจ้งของพัฒนาการหนึ่ง 4) “ต่อต้านสหภาพยุโรป” มีความหมายครอบคลุมการประกาศโดยชัดเจน หรือโดยปริยายผ่านการกระทำ ซึ่งการใด ๆ ที่มีเป้าหมายเพื่อบั่นทอน ความสามารถของสหภาพยุโรปเหนือรัฐสมาชิกหรือเพื่อต่อต้านการ บูรณาการ ทั้งในรูปแบบการต่อต้านแบบรุนแรง ซึ่งมักปรากฏเป็นแนวทางของกลุ่มขวาจัด และการต่อต้านแบบอ่อนซึ่งมักปรากฏเป็นแนวทางของฝ่ายซ้ายหรือกลางขวา กลุ่มเหล่านี้ซึ่งมักจะมีลักษณะร่วมกันคือการใช้วิธีการแบบประชานิยม (Populism) หลายครั้งบทความนี้จะเรียกค่านิยามสองคำนี้ในฐานะกลุ่มเดียวกัน 5) พันธมิตรขนาดใหญ่ (Grand Coalition) หมายถึงความร่วมมือระหว่างกลุ่มการเมืองกลางซ้าย (The Progressive Alliance of Socialists and Democrats: S&D) และกลุ่มกลางขวา (European People’s Party: EEP) ในบางครั้ง (โดยเฉพาะในปี 2014) ครอบคลุมถึงฝ่ายเสรีนิยม (Alliance of Liberals and Democrats for Europe: ALDE)

เนื้อหาบทความชิ้นนี้ประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรกเป็นการอธิบายปรากฏการณ์ฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปในรัฐสภายุโรป ซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองหลักของสหภาพยุโรป ส่วนที่สองอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างพัฒนาการใหม่ในปี 2014 และปรากฏการณ์การเพิ่มขึ้นของสมาชิกฝ่ายต่อต้านในรัฐสภายุโรป ส่วนสุดท้ายคือการเปรียบเทียบระหว่างพัฒนาการใหม่ในปี 2014 และ ปี 2019 รวมไปถึงคาดการณ์ทิศทางการเลือกตั้งรัฐสภายุโรป 2019

บทความนี้ได้ตั้งข้อโต้แย้งอันนำไปสู่ข้อสรุป ดังนี้ 1) สมาชิกสหภาพยุโรปฝ่ายต่อต้านในฐานะของสมาชิกรัฐสภายุโรปใช้พื้นที่รัฐสภายุโรปในการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง โดยปรากฏความสำเร็จในระดับรัฐสภายุโรปและการเมืองระดับชาติแตกต่างกัน 2) พัฒนาการใหม่ในปี 2014 ที่ซึ่งเกิดอย่างค่อยเป็นค่อยไปและเกิดอย่างฉับพลัน นำไปสู่ปรากฏการณ์การเพิ่มขึ้นของสมาชิกฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปในรัฐสภายุโรป และ 3) พัฒนาการในปี 2019 มีแนวโน้มที่จะนำไปสู่ผลกระทบต่อสมดุลในสหภาพยุโรปในทิศทางเดียวกับพัฒนาการปี 2014 ซึ่งฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปเพิ่มขึ้นในสภา ขณะที่ฝ่ายสนับสนุนสหภาพยุโรปยังคงสามารถครองเสียงข้างมาก

สมาชิกสหภาพยุโรปฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรป ในฐานะส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรป

ในการอธิบายส่วนนี้ บทความจึงมุ่งเน้นไปที่ประเด็นลักษณะของรัฐสภายุโรป อันเกี่ยวข้องกับความสำเร็จของฝ่ายต่อต้าน ได้แก่ “การเลือกตั้งรอง” (second order) และการประกอบด้วยกลุ่มทางการเมือง (coalition) ซึ่งทั้งสองลักษณะดังกล่าวส่งผลต่อรูปแบบผลลัพธ์การเลือกตั้งรัฐสภายุโรป อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะอธิบายถึงรายละเอียดลักษณะดังกล่าว จึงขออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภายุโรปกับจุดยืนการต่อต้านสหภาพยุโรป

รัฐสภายุโรปมิได้มีอำนาจเท่าที่จะตอบสนองความต้องการของพลเมืองชาวยุโรปดังที่คาดหวังในฐานะสถาบันเดียวของสหภาพยุโรปที่เป็นตัวกลางเชื่อมระหว่างประชาชนและสหภาพยุโรปโดยตรง (เป็นสถาบันเดียวที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง)¹ เนื่องจากรัฐสภายุโรปถูกก่อตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นสถาบันที่ต้องรักษาสมดุลระหว่างสองวัตถุประสงค์ ได้แก่ หนึ่ง รัฐสภายุโรปประกอบด้วยความหลากหลายทางจุดยืนทางการเมืองที่สามารถสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนยุโรป

ทุกคนได้จริง และประสิทธิภาพในการดำเนินการไปสู่ผลลัพธ์อันเป็นรูปธรรมโดยปราศจากภาวะชะงักงัน กล่าวคือเป็นการรักษาความสมดุลระหว่างความเป็นพหุนิยมและประสิทธิภาพการทำงาน²

ความพยายามในการรักษาสมดุลนำไปสู่การตั้งคำถามเกี่ยวกับอำนาจที่รัฐสภายุโรปพึงมีในกระบวนการของสหภาพยุโรป หากรัฐสภายุโรปมีอำนาจเด็ดขาดเกินไปย่อมเป็นการยากที่สถาบันอันประกอบไปด้วยความหลากหลายทางความคิดจะได้ข้อสรุปเป็นมติที่เห็นตรงกัน ในท้ายที่สุดแล้ว รัฐสภายุโรปจึงมีฐานะเป็นสถาบันที่มีเจตนาธรรมในการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการใช้อำนาจของสหภาพยุโรป แม้สนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป (Treaty on the Functioning of the European Union : TFEU) จะให้อำนาจรัฐสภายุโรปในกระบวนการนิติบัญญัติ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว รัฐสภายุโรปไม่ได้มีอำนาจเท่ากับสถาบันฝ่ายบริหาร ทั้งคณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) และคณะมนตรียุโรป (European Council) ซึ่งประกอบด้วยผู้นำของรัฐสมาชิก ที่มีความสามารถในการผลักดันนโยบายมากกว่า อย่างไรก็ตาม ภายใต้รัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปมิได้ปรากฏการแข่งขันกันของอุดมการณ์อย่างชัดเจน เนื่องจากเป็นสถาบันที่ไม่ถูกให้ความสำคัญมากนัก ดังที่นักวิชาการด้านสหภาพยุโรปให้คำจำกัดความการเลือกตั้งรัฐสภายุโรปไว้ว่าเป็น “การเลือกตั้งรอง” (Second order) ซึ่งเป็นการเลือกตั้งที่มีได้นำไปสู่การก่อตั้งรัฐบาล³ ไม่เพียงเท่านั้น นักวิชาการ J. Hassing Nielsen and M. N. Franklin ยังได้ให้คำจำกัดความเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเลือกตั้งรัฐสภายุโรปเป็น “เกรตรอง” (Second Rate) เพราะไม่ได้นำไปสู่ผลลัพธ์ทางนโยบายเท่าที่ควร⁴ ด้วยเหตุนี้ โครงสร้างรัฐสภายุโรปนี้จึงเอื้อต่อการแสวงหาประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่มต่อต้านสหภาพยุโรป

1) การเลือกตั้งสภายุโรป ในฐานะ “การเลือกตั้งรอง”

“การเลือกตั้งรอง” และ “เกรตรอง” เป็นลักษณะของรัฐสภายุโรปที่เอื้อต่อการเติบโตของฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรป เนื่องจากความเป็น “การเลือกตั้งรอง” ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ได้ให้ความสำคัญกับผลการเลือกตั้งรัฐสภายุโรป และใช้สิทธิเลือกตั้งลดลงเรื่อย ๆ ตั้งแต่การเลือกตั้งรัฐสภายุโรปครั้งแรก ค.ศ. 1979⁵ นอกจากนี้ กระแสการลดลงยังแสดงให้เห็นถึงการคาดการณ์เกี่ยวกับการรักษาสถานะเดิม (status quo) ของรัฐสภายุโรปเป็นสภาวะตายตัวของผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่เช่นเดียวกับฝ่ายสนับสนุนยุโรป ดังนั้น อัตราของผู้มาใช้สิทธิที่ต่ำจึงเป็นประโยชน์ต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สร้างฐานเสียงผ่านการนำเสนอนโยบายประเด็นเดียว ดังเช่น ประเด็นผู้อพยพหรือประเด็นทางการเงินสนับสนุนสหภาพยุโรป อันสะท้อนการตั้งคำถามต่อสภาวะปัจจุบัน และท้าทายแนวทางปฏิบัติทางการเมืองที่เป็น “กระแสหลัก” (mainstream) ทั้งนี้ ผู้ที่ผลักดันประเด็นดังกล่าว จะใช้การแบบประชานิยม (populism) ในการต่อต้านนโยบายกระแสหลัก

ทั้งนี้ สาเหตุที่ทำให้อัตราของผู้มาใช้สิทธิที่ต่ำเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มต่อต้านสหภาพยุโรป มาจากรูปแบบวิธีการหาเสียงโดยใช้นโยบายประชานิยมปลุกกระตุ้นฐานเสียง โดยเชื่อมโยงการเมืองกับความรู้สึกไม่พอใจของประชาชน โดยเฉพาะการใช้วลี (rhetoric) ที่ยังสามารถส่งผลกระทบต่ออารมณ์ความรู้สึกของคนหมู่มากเท่าไรยิ่งแปรเป็นประโยชน์ทางการเมืองแก่ฝ่ายประชานิยมเท่านั้น เมื่อทางพรรคประชานิยมได้สร้างผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีความคิดเห็นประกออบกับความรู้สึกที่รุนแรง จึงทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สนับสนุนฝ่ายประชานิยมซึ่งมีความรู้สึกทางการเมืองรุนแรงพอที่จะใช้สิทธิทางการเมืองเพื่อเปลี่ยนแปลง กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ยอมรับในสภาวะปกติและรู้สึกว่าใช้หรือไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งก็ไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ถึงแม้ว่าประเด็นของฝ่ายประชานิยมจะได้รับ

การสนับสนุนโดยสัดส่วนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนน้อยกว่า แต่ความกระตือรือร้นทางการเมืองที่มากกว่าจึงทำให้ฝ่ายประชานิยมที่อาศัยประเด็นด้านการต่อต้านสหภาพยุโรปได้ประโยชน์จากการเลือกตั้งที่มีอัตราของผู้มาใช้สิทธิต่ำ อย่างความสำเร็จของพรรคประชานิยมที่ได้อาศัยประเด็นที่ปลุกกระดมผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งหันไปใช้สิทธิเพื่อสนับสนุนฝ่ายประชานิยม คือกรณีของพรรคอิสระสหราชอาณาจักร (UK Independence Party: UKIP) ที่มีนโยบายต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่สหภาพยุโรปและต่อต้านผู้อพยพ โดยใช้ยุทธศาสตร์การโจมตีความเลวร้ายในการดำเนินนโยบายสนับสนุนทางการเงินแก่สหภาพยุโรป แม้ว่าจะมีผู้คัดค้านความจริงเท็จของข้อมูลที่น่าเสนอแต่กลับปรากฏว่า ยังมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมากยังคงลงคะแนนเสียงให้กับพรรค UKIP⁶ โดยได้รับจำนวนที่นั่งในรัฐสภายุโรปจำนวน 24 ที่นั่งในการเลือกตั้งปี 2014 ซึ่งมากกว่าการเลือกตั้งครั้งก่อนที่ได้รับที่นั่งเพียง 13 ที่นั่ง และเป็นพรรคที่ได้รับที่นั่งเป็นอันดับหนึ่งในการเลือกตั้งสหราชอาณาจักร ต่อมาก็ประสบความสำเร็จจากผลประมัตติการถอนตัวออกจากสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักรหรือเบร็กซิต (Brexit)⁷

อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งปี 2014 กลับปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้น โดยมีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งร้อยละ 43.09 ซึ่งเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.09 จากการเลือกตั้งปี 2009 ที่มีเพียงร้อยละ 43 จากปรากฏการณ์ข้างต้นสามารถตีความได้ดังนี้ 1) จำนวนผู้มาใช้สิทธิปี 2014 เป็นตัวเลขที่มีค่าต่ำที่สุดที่อัตราของผู้ใช้สิทธิจะลดลงไปถึง กล่าวคือ หลังการเลือกตั้งรัฐสภายุโรปในปี 2014 ความสนใจในการใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้มีสิทธิจะไม่ลดลงไปกว่านี้ 2) อัตราการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงที่คงที่เป็นผลมาจากความสำเร็จในการรณรงค์ของกลุ่มประชานิยมเพื่อรักษาและขยายฐานเสียงของตน และ 3) ความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนรัฐสมาชิกที่เพิ่มขึ้นและการเข้ามาของรัฐสมาชิกใหม่ที่ประชากรไม่ได้กระตือรือร้นทางการเมืองเท่าประชากรของ

รัฐสมาชิกเดิม จะเห็นได้ว่า การเลือกตั้งปี 2014 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งของพลเมืองใน 28 ประเทศสมาชิก หลังโครเอเชียกลายเป็นประเทศสมาชิกอันดับที่ 28 ในปี 2013 ทั้งนี้ ไม่ว่าด้วยเหตุผลใด เหตุผลหนึ่งหรือทั้งสามเหตุผลล้วนเอื้อประโยชน์ต่อฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรป

หากพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของอัตราผู้มาใช้สิทธิโดยแบ่งตามรายประเทศ นับตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งแรกในปี 1979⁸ สามารถจัดกลุ่มรัฐสมาชิกออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ กลุ่มแรกคือ กลุ่มรัฐสมาชิกก่อตั้งหรือรัฐสมาชิกที่เข้าร่วมสหภาพยุโรปก่อนการขยายสมาชิกของสหภาพยุโรปในปี 2004 กลุ่มนี้มีแนวโน้มสถิติของอัตราผู้มาใช้สิทธิที่คล้ายคลึงกัน ในช่วงแรกก็มีผู้มาใช้สิทธิสูงมากกว่าร้อยละ 50 ของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมด และในระยะเวลาต่อมา มีอัตราผู้มาใช้สิทธิลดลงเรื่อย ๆ กลุ่มที่สอง คือ กลุ่มเป็นประเทศที่เข้าร่วมสหภาพยุโรปหลังปี 2004¹ ส่วนใหญ่มีอัตราผู้มาใช้สิทธิในการเลือกตั้งรัฐสภายุโรปต่ำกว่าร้อยละ 50 ตั้งแต่เข้าร่วมการเลือกตั้งครั้งแรก² จากการจัดกลุ่มนี้ทำให้ตั้งข้อสังเกตได้ว่า กลุ่มแรกเป็นกลุ่มรัฐสมาชิกที่มีบทบาทสำคัญในสหภาพยุโรปหรือกลุ่มรัฐในยุโรปตะวันตก ซึ่งประชากรประเทศเหล่านี้สนใจในกิจการของสหภาพยุโรปในช่วงแรกและให้ความสนใจลดลง เนื่องจากสถานการณ์ของสหภาพยุโรปที่ค่อนข้างสงบและความไว้วางใจของฐานเสียงฝ่ายสนับสนุน สำหรับกลุ่มที่สองคือกลุ่มของรัฐสมาชิกในยุโรปกลางและ

i ประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมสหภาพยุโรปหลังปี 2004 ได้แก่ ไชปรัส เช็ก เอสโตเนีย ฮังการี ลัตเวีย ลิทัวเนีย มอลตา โปแลนด์ สโลวาเกีย และ สโลวีเนีย (ค.ศ.2004) โรมาเนียและบัลแกเรีย (ค.ศ.2007) และโครเอเชีย (ค.ศ.2013)

ii ประเทศยกเว้น ได้แก่ 1) สหราชอาณาจักร ซึ่งอัตราผู้มาใช้สิทธิต่ำตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งแรก เนื่องจากแนวคิดต่อต้านสหภาพยุโรปแพร่หลายในสหราชอาณาจักร อันเป็นผลจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์และภูมิศาสตร์ 2) เบลเยียม ที่มีอัตราผู้มาใช้สิทธิสูงสม่ำเสมอ เพราะกฎหมายบังคับให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของพลเมือง และ 3) กลุ่มประเทศขนาดเล็ก (micro-states) ได้แก่ มอลตาและไชปรัส

ตะวันออก ซึ่งเข้าร่วมสหภาพยุโรปหลังการล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์และไม่ได้มีบทบาทในการขับเคลื่อนสหภาพยุโรปเทียบเท่ากลุ่มแรก โดยอัตราผู้ใช้สิทธินั้นต่ำกว่าอัตราของพลเมืองสหภาพยุโรปทั้งหมด ตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งแรกที่รัฐเหล่านี้เข้าร่วม (ค.ศ.2004)

จากเหตุผลข้างต้นจึงนำไปสู่ความแตกต่างระหว่างสองกลุ่มรัฐสมาชิกในการรับมือกับกระแสของพรรคประชานิยม รัฐที่มีพื้นฐานของประชาชนที่ให้ความสำคัญกับสหภาพยุโรป มีแนวโน้มที่พรรคฝ่ายกลางหรือฝ่ายสนับสนุนสหภาพยุโรปจะสามารถรับมือกับการขยายอิทธิพลของฝ่ายประชานิยมหรือฝ่ายต่อต้านยุโรปได้มากกว่า ตัวอย่างกรณีประเทศสเปนที่พรรคฝ่ายกลางร่วมมือกันต่อต้านฝ่ายขวาจัดในปัจจุบัน⁹ (ในประเทศซึ่งมีการเมืองแบบขวาจัดที่เคยมีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดประชาชน) ในทางกลับกัน รัฐที่เข้าร่วมสหภาพยุโรปในภายหลังและไม่ได้มีพื้นฐานของฝ่ายสนับสนุนสหภาพยุโรปที่แข็งแกร่ง มีความเปราะบางมากกว่าต่อการขึ้นมามีอำนาจของฝ่ายประชานิยม ดังเช่นกรณีโปแลนด์และฮังการี อย่างไรก็ตาม ข้อสรุปข้างต้นมีข้อยกเว้นเช่นกัน จากกรณีอิตาลีซึ่งเป็นหนึ่งในผู้ก่อตั้งสหภาพยุโรป ที่ฝ่ายประชานิยมเข้ามามีบทบาทในรัฐบาลผสม

2) กลุ่มการเมือง (Coalition)

การรวมกลุ่มทางการเมืองของสมาชิกสภายุโรปปรากฏนับตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งแรก ทว่าก็ได้รับการส่งเสริมให้มีอิทธิพลมากขึ้นผ่านการปฏิรูปสภายุโรปในเชิงกฎระเบียบและกระบวนการ¹⁰ โดยเป็นการรวมกลุ่มภายใต้เงื่อนไขการมีจุดยืนทางการเมืองร่วมกันของสมาชิกไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าคนจากรัฐสมาชิกจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 4 ของรัฐสมาชิกทั้งหมด¹¹ อาจกล่าวได้ว่า เปรียบเสมือนพรรคการเมืองในสภาระดับชาติ ทั้งนี้ การรวมกลุ่มการเมืองมีวัตถุประสงค์เชิงสัญลักษณ์ เพื่อแสดงออกความเป็นตัวแทนประชาชนยุโรปซึ่งยึดในจุดยืนทางการเมืองตามการแบ่งทัศนคติทางการเมืองแบบซ้าย-ขวา

และเชิงประสิทธิผลของกระบวนการภายในสภา ผ่านการวางแนวทางการลงคะแนนเสียงในสภายุโรปและแนวทางปฏิบัติเดียวกับของกลุ่มเพื่อสะท้อนความเป็นเอกภาพของกลุ่ม อย่างไรก็ตาม การรวมกลุ่มทางการเมืองก็ยังคงเป็นเพียงการรวมกลุ่มแบบหลวม ๆ ซึ่งไม่ได้มีข้อผูกมัด ดังนั้นสมาชิกของกลุ่มการเมืองหนึ่งอาจจะกระทำขัดกับความเห็นหรือมติของกลุ่มได้

อย่างไรก็ดี การรวมกลุ่มทางการเมืองส่งผลสำคัญในรัฐสภายุโรป โดยกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ก็อาจจะรวมกลุ่มพันธมิตรในการตั้งตนเป็น “ฝ่ายรัฐบาล” ในสภายุโรป หรือฝ่ายเสียงส่วนมากซึ่งมีอำนาจตัดสินใจในกิจการต่าง ๆ ของสภายุโรป ภายใต้กฎเสียงข้างมาก (Majority Rules) ในขณะที่อีกฝ่ายถือเป็น “ฝ่ายค้าน” ทั้งนี้ นับตั้งแต่มีการเลือกตั้งรัฐสภายุโรป ค.ศ. 1979 ปรากฏการรวมกลุ่มพันธมิตรของกลุ่มการเมืองสองกลุ่มใหญ่ได้แก่ กลุ่มกลางซ้ายและกลุ่มกลางขวา หรือที่เรียกว่า “grand coalition” ซึ่งสามารถรวมเสียงข้างมากได้เสมอมา (บางครั้งต้องพึ่งกลุ่มเสรีนิยม หรือกลุ่มขวาปฏิรูป) ในขณะที่กลุ่มของพรรคซ้ายจัดหรือพรรคขวาจัดที่ต่อต้านยุโรปที่เป็นเสียงส่วนน้อยจะทำหน้าที่ฝ่ายค้าน อันเป็นผลจากการออกแบบเชิงโครงสร้างทางสถาบัน เพื่อให้กลุ่มการเมืองต่าง ๆ ประนีประนอมนโยบายและผลประโยชน์ร่วมกัน¹² ซึ่งจะนำไปสู่นโยบายที่เป็นกลางต่อทุกฝ่าย ดังเช่นการเลือกตั้งรัฐสภายุโรป ปี 2014 กลุ่มกลางขวาได้ที่นั่ง 212 ที่นั่ง และกลุ่มกลางซ้ายมีที่นั่งทั้งหมด 191 ที่นั่ง ทำให้สองกลุ่มมีที่นั่งรวม ทั้งหมด 412 ที่นั่ง มากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนเก้าอี้ทั้งหมด (751 ที่นั่ง) ซึ่งถือเป็นการสร้าง “grand coalition”¹³ อีกทั้งยังได้รับการสนับสนุน จากกลุ่มสายกลางซึ่งมีที่นั่ง 67 ที่นั่ง ในการลงคะแนนเสียงในนโยบายต่าง ๆ ทำให้กฎหมายสามารถผ่านได้ง่าย¹⁴

ดังที่ได้กล่าวข้างต้น การรวมกลุ่มทางการเมืองวางอยู่บนพื้นฐานของจุดยืนทางการเมือง ซึ่งการศึกษาของกลุ่มการเมืองแต่ละกลุ่ม

ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงสภาวะของแต่ละจุดยืนทางการเมืองภายในสหภาพยุโรปและเป็นประโยชน์ต่อการจำแนกสมาชิกรัฐสภายุโรป รวมถึงการประเมินประสิทธิผลของแต่ละจุดยืน ทั้งนี้ สามารถแบ่งจุดยืนต่อสหภาพยุโรปในปัจจุบันได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) ฝ่ายกลางหรือฝ่ายสนับสนุนสหภาพยุโรป ประกอบด้วย กลุ่ม European People's Party (EPP) ซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองขวากลาง กลุ่ม Progressive Alliance of Socialists and Democrats (S&D) หรือกลุ่มการเมืองซ้ายกลาง และกลุ่ม The Alliance of Liberals and Democrats for Europe (ALDE) ซึ่งเป็นกลุ่มอุดมการณ์แบบกลาง 2) ฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปในระดับอ่อน (soft Eurosceptics) ได้แก่ กลุ่ม European United Left–Nordic Green Left (GUE/NGL) ซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองฝ่ายซ้าย และกลุ่ม European Conservatives and Reformists (ECR) ซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองแบบขวากลาง ที่ต้องการปฏิรูปภายในสหภาพยุโรป และ 3) ฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปรุนแรง (Hard Eurosceptics) ซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองขวาจัด ได้แก่ กลุ่ม Europe of Nations and Freedom (ENF) และกลุ่ม Europe of Freedom and Direct Democracy (EFDD)

แม้กลุ่มการเมืองต่าง ๆ ระบุจุดยืนทางการเมืองของตนชัดเจน ทว่าหลายกรณีที่พรรคการเมืองในกลุ่มมิได้มีจุดยืนสอดคล้องกับกลุ่มการเมืองที่ตนสังกัด โดยเฉพาะกรณีของสมาชิกรัฐสภายุโรปฝ่ายขวาประชานิยมซึ่งต่อต้านสหภาพยุโรป ดังกรณีของพรรค Fidesz ซึ่งนำโดยนาย Viktor Orban ในการเลือกตั้งปี 2014 ซึ่งปรากฏว่าเป็นความต้องการรักษาที่นั่งของกลุ่ม EPP ที่ทำให้สามารถมองข้ามแนวคิดต่อต้านนโยบายผู้อพยพและนโยบายต่อต้านสหภาพยุโรปของพรรค Fidesz¹⁵ อย่างไรก็ตาม สมาชิกสหภาพยุโรปฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปจะมีการสังกัดในกลุ่มการเมืองซึ่งสอดคล้องกับจุดยืนของตนอย่างชัดเจนไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปฝ่ายขวา (ECR, EFDD, ENF) หรือฝ่ายซ้าย (Greens, GUE/NGL)

การศึกษาสองลักษณะข้างต้นของรัฐสภายุโรปเป็นประโยชน์ต่อการตอบคำถามการวิจัยของบทความนี้ ในฐานะปัจจัยเชิงโครงสร้างซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จของฝ่ายต่อต้านยุโรปและสมดุลภายในรัฐสภายุโรป ทั้งนี้ การอธิบายในเนื้อหาส่วนต่อไปของบทความจะมุ่งเน้นไปที่พัฒนาการที่เป็นตัวแปรใหม่อันส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาของการเลือกตั้งสภายุโรปโดยเฉพาะ

พัฒนาการใหม่ในการเลือกตั้งปี 2014

การเลือกตั้งในปี 2014 เป็นครั้งที่มีการเริ่มต้นใช้ระบบ Spitzenkandidaten หรือ Top Candidates ซึ่งริเริ่มให้ประเทศสมาชิกเสนอชื่อผู้ที่จะดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการธิการยุโรป (European Commission) และสมาชิกรัฐสภายุโรปจะลงคะแนนเสียงคัดเลือกว่าผู้ที่จะดำรงตำแหน่งดังกล่าว อันสะท้อนถึงความพยายามเพิ่มน้ำหนักความสำคัญของการเลือกตั้งรัฐสภายุโรป อย่างไรก็ตาม การริเริ่มระบบ Spitzenkandidaten ของฝ่ายสถาบันภายในสหภาพยุโรป ก็เป็นเพียงปัจจัยสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงการเลือกตั้งรัฐสภายุโรปเล็กน้อยเท่านั้น ขณะที่ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเลือกตั้งรัฐสภายุโรปปี 2014 เป็นปัจจัยที่ทางฝ่ายสถาบันไม่สามารถควบคุมได้ ทว่าเกิดขึ้นในรูปแบบของ “พัฒนาการใหม่” อันเป็นการเปลี่ยนแปลงของประเด็นทางการเมืองไม่ว่าอย่างค่อยเป็นค่อยไปหรือโดยฉับพลัน ทั้งนี้ ในการเลือกตั้งปี 2014 สามพัฒนาการสำคัญที่ส่งผลต่อผลการเลือกตั้งได้แก่ วิกฤติเศรษฐกิจ วิกฤติผู้ลี้ภัย และบริบททางการเมืองระหว่างประเทศ

พัฒนาการที่ 1: วิฤติเศรษฐกิจ

สหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา ในฐานะ “โลกตะวันตก” นั้นประกอบไปด้วยลักษณะอันปรากฏในประวัติศาสตร์เป็นเวลานาน ทั้งความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ด้วยความก้าวหน้าทางการเดินเรือ ยุทธโศภณซึ่งนำไปสู่การล่าอาณานิคมเพื่อทรัพยากร และการปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งถือเป็นพื้นฐานความมั่งคั่งของรัฐตะวันตกเหล่านี้เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม การที่รัฐตะวันตกเหล่านี้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วก่อนหน้ารัฐอื่น ๆ เท่าใด ก็ส่งผลให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นเข้าสู่สภาวะอิมตัวเร็วขึ้นเท่านั้น (มีลักษณะเป็น sustained growth) โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบการเติบโตทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐตะวันตกและรัฐ “เสือเศรษฐกิจแห่งเอเชีย” ในช่วงการเบ่งบานทางเศรษฐกิจ (economic miracle)¹⁶ หรือเปรียบเทียบกับมหาอำนาจใหม่ (Rising Powers) ในช่วงปัจจุบัน¹⁷ จะพบว่า รัฐตะวันตกในปัจจุบันอยู่ในสภาวะเศรษฐกิจเติบโตช้า¹⁸ ดังนั้น วิฤติเศรษฐกิจจึงส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ ในปี 2014 สหภาพยุโรปต้องประสบกับหลายวิฤติเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกัน เนื่องจากสภาพของเศรษฐกิจระหว่างประเทศต้องพึ่งพากัน โดยเริ่มต้นจากปี 2007 เกิดวิฤติอสังหาริมทรัพย์ในสหรัฐอเมริกาซึ่งส่งผลถึงวิฤติการณ์ธนาคารและนำไปสู่การถดถอยทางเศรษฐกิจ (Recession) โดยอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปติดลบ ขณะที่ภายในภูมิภาคยุโรปก็เกิดวิฤติหนี้สาธารณะยุโรปหรือวิฤติยูโรโซน (Eurozone Crisis) ซึ่งถือเป็นความสำเร็จของสหภาพยุโรปที่กลับแปรมาเป็นวิฤติ¹⁹ ด้วยปัญหาทางโครงสร้างที่ชัดเจนขึ้นเรื่อย ๆ²⁰ ยิ่งทำให้สหภาพยุโรปแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจลำบากมากขึ้น เนื่องจากความย้อนแย้งในการแก้ไขวิฤติ กล่าวคือ สภาวะการถดถอยทางเศรษฐกิจทำให้รัฐจำเป็นต้องกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐ ในขณะเดียวกัน รัฐกลับบังคับนโยบายรัดเข็มขัดในภาคเอกชนและลดการใช้จ่ายของภาครัฐในการแก้ไข

วิกฤตหนี้²¹ ดังที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ยังทำให้เกิดความสับสนในหมู่ประชาชน อันนำไปสู่ความไม่เชื่อมั่นในตัวกลุ่มผู้มีอำนาจหรือฝ่ายสถาบันเดิมที่มาจากพรรคกระแสหลัก

อย่างไรก็ตาม แม้วิกฤติข้างต้นจะเป็นพัฒนาการที่เป็นขบวนการสำคัญที่นำไปสู่ปัญหาทางเศรษฐกิจ ทว่าพัฒนาการที่มีความสำคัญมากกว่าคือ พัฒนาการที่เกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไปและถือเป็นความท้าทายสำคัญที่สหภาพยุโรปเผชิญ ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำระหว่างรัฐสมาชิก ซึ่งบทความนี้จะสนับสนุนความชัดเจนของความเหลื่อมล้ำนี้ ด้วยการอธิบายพัฒนาการใหม่อันเป็นผลจากวิกฤติเศรษฐกิจ อันแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างพัฒนาการที่ฉับพลันและพัฒนาการที่เกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป ได้แก่ ปัญหาสถานะการว่างงาน และปัญหาแรงงานอพยพ ซึ่งไม่เพียงแต่ปัญหาเหล่านี้จะทำให้เห็นความชัดเจนมากขึ้นในประเด็นความเหลื่อมล้ำระหว่างรัฐสมาชิก ปัญหาเหล่านี้เป็นประเด็นที่พรรคประชานิยม ซึ่งต่อต้านสหภาพยุโรปนำมาเป็นปัจจัยเสริมในการสร้างฐานเสียงเช่นกัน

ตัววิกฤติเศรษฐกิจข้างต้นไม่สามารถสร้างความแตกต่างในทางมุมมองทางการเมืองให้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เท่ากับผลจากวิกฤติเหล่านั้น ที่กระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ผลของวิกฤติที่สำคัญซึ่งได้แก่ สถานะการว่างงาน ซึ่งในปี 2013 มีอัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้นมากในประเทศกลุ่มที่รับผลกระทบหนักจากวิกฤติหนี้ หรือกลุ่ม PIGS ได้แก่ โปรตุเกส อิตาลี กรีซ และสเปน โดยเฉพาะรัฐสมาชิกที่ต้องการได้รับการช่วยเหลือทางการเงิน (bail-outs) อันเป็นกลุ่มรัฐยุโรปชายขอบ ในขณะที่รัฐยุโรปใจกลางมีสถานะการว่างงานคงที่ โดยเฉพาะเยอรมันที่มีอัตราการว่างต่ำที่สุด ตั้งแต่รวมประเทศ ค.ศ. 1991²² ซึ่งแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของรัฐที่มีฐานเศรษฐกิจที่ดีในการรับมือวิกฤติเศรษฐกิจ

ประเด็นต่อมา การเพิ่มขึ้นของแรงงานอพยพภายใต้มาตรา 21 ข้อ 1 แห่งสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป ระบุไว้ว่า “พลเมืองทุกคนแห่งสหภาพพึงมีสิทธิที่จะเคลื่อนย้ายและตั้งถิ่นฐานโดยอิสระภายในอาณาเขตของรัฐสมาชิก ทั้งนี้ภายใต้ข้อจำกัดและเงื่อนไขบัญญัติในสนธิสัญญาและมาตรการ ซึ่งได้ยอมรับและมีผลบังคับ”²³ ทั้งนี้ ผู้อพยพทางเศรษฐกิจจึงอยู่ในฐานะแรงงานซึ่งเป็นหนึ่งในสี่เสาหลักของเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายของสหภาพยุโรป (Freedom of Movement) เพื่อส่งเสริมความเป็นตลาดเสรีภายในสหภาพ อย่างไรก็ตาม ผลข้างเคียงของการผลักดันนี้นำไปสู่กระแสการอพยพข้ามรัฐสมาชิก เพื่อความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ จากสถิติการเปรียบเทียบอัตราจำนวนผู้อพยพเข้าต่อผู้อพยพออกในแต่ละประเทศ²⁴ พบว่า กลุ่มประเทศยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกมีผู้อพยพออกมากกว่าผู้อพยพเข้า ในขณะที่รัฐสมาชิกในยุโรปตะวันตกและรัฐสมาชิกชายขอบเมอร์ดิตอรีเนียนมีปริมาณผู้อพยพเข้ามากกว่าผู้อพยพออก โดยพลเมืองยุโรปซึ่งอาศัยอยู่นอกมาตุภูมิมากที่สุด คือ ชาวโปแลนด์ โรมานี และชาวเยอรมัน²⁵ อันแสดงให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมในทางโอกาสทางเศรษฐกิจของรัฐสมาชิกและแนวโน้มที่ประชาชนยุโรปจะเคลื่อนย้ายเข้าสู่รัฐสมาชิกที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจมากกว่า ทั้งหมดนี้ถือเป็นปัญหาต่อทั้งประเทศปลายทาง ซึ่งมองแรงงานอพยพเป็นคู่แข่งในตลาดแรงงาน เช่นเดียวกับประเทศต้นทางซึ่งประสบกับปัญหา “สมองไหล” ในกรณีฮังการีซึ่งมีอัตราการว่างงานต่ำสุดในยุโรป²⁶

จากทั้งสองประเด็น แสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐสมาชิก อันเป็นพัฒนาการที่รอการจุดชนวนด้วยวิกฤติเศรษฐกิจ ความไม่มีศักยภาพของสหภาพยุโรปและรัฐบาลระดับชาติในการแก้ปัญหา นำไปสู่โอกาสของฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปในการสร้างฐานเสียงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากประเด็นเศรษฐกิจ ด้วยการเสนอ “ทางเลือก” หลังจากระบบเศรษฐกิจ

เสรีนิยมใหม่ได้ฝังรากลึกในสังคม ซึ่งฝ่ายกลางของประเทศต่าง ๆ และสหภาพยุโรปได้ผลักดันอย่างรุนแรงด้วยแนวคิดตลาดเสรีภายใน ภายใต้แนวคิด “ไม่มีทางเลือก” (No alternative) อย่างไรก็ดี รัฐบาลฝ่ายกลางไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจในระบบที่ต้นผลักต้น จึงเป็นโอกาสสำหรับนักการเมืองฝ่ายซ้ายหรือฝ่ายขวาจัดวางบทบาทของตนเอง ในฐานะ “ทางเลือก” ประกอบกับการเลือกตั้งรัฐสภายุโรป ปี 2014 รวมถึงการเลือกตั้งระดับชาติกรณีปรากฏการณ์ความนิยมพรรคประชานิยมของฝรั่งเศสในกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่กำลังว่างงาน²⁷

พัฒนาการที่ 2: วิกฤติผู้ลี้ภัย

ในปี 2014 สหภาพยุโรปไม่เพียงประสบพัฒนาการฉับพลันในรูปของวิกฤติเศรษฐกิจเท่านั้นยังประสบกับวิกฤติผู้ลี้ภัย ซึ่งมีลักษณะพัฒนาการเช่นเดียวกับวิกฤติเศรษฐกิจ ที่ประกอบไปด้วยพัฒนาการที่ค่อยเป็นค่อยไปและพัฒนาการจุดชนวนให้รุนแรงยิ่งขึ้น อันเป็นโอกาสของฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรป พัฒนาการที่ค่อยเป็นค่อยไปมาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์และภูมิรัฐศาสตร์ เนื่องจากรัฐยุโรปในฐานะประเทศเจ้าอาณานิคมในอดีต และได้มีการอพยพของประชากรจากรัฐที่อยู่ภายใต้อาณานิคม ซึ่งมีความแตกต่างทางวัฒนธรรมจากภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วย เอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และแอฟริกาเหนือและกลาง นำไปสู่ความหลากหลายภายในหมู่ประชากรนับตั้งแต่ในอดีต ซึ่งไม่ได้รับการจัดการอย่างถูกวิธี²⁸ ในปัจจุบันยุโรปเป็นจุดหมายปลายทางของการอพยพ ด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น ตำแหน่งที่ตั้ง ภาษาที่สื่อสารอันเป็นส่วนหนึ่งของมรดกอาณานิคม และเหตุผลสำคัญที่สุดคือ ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ อันเป็นพัฒนาการจากประวัติศาสตร์อาณานิคม จึงทำให้ประเด็นความหลากหลายทางวัฒนธรรมเป็นความท้าทายในสหภาพยุโรปเป็นเวลานาน

แม้โลกาภิวัตน์จะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานเป็นไปได้มากขึ้นในสภาวะปกติ เหตุการณ์จุดชนวนเป็นปัจจัยสำคัญกว่าที่จะรบกวนสภาวะปกติและนำไปสู่สภาวะวิกฤติ ในช่วงต้นทศวรรษ 2010 เกิดเหตุการณ์การลุกฮือของประชาชนเพื่อต่อต้านรัฐบาลในตะวันออกกลาง หรือ “อาหรับสปริง” (Arab Spring) ซึ่งรุนแรงมากจนเกิดเป็นสงครามกลางเมือง จึงนำไปสู่คลื่นของผู้อพยพที่มากที่สุดนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยจำนวนผู้อพยพมีมากกว่า 16.7 ล้านคน²⁹ และภูมิภาคยุโรปเป็นเป้าหมายปลายทางของผู้อพยพ เพราะที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ความมั่นคงทางการเมืองและความสามารถในการสื่อสาร นับตั้งแต่ปี 2011 ปรากฏจำนวนผู้อพยพเข้าสู่ยุโรปก็เพิ่มมากขึ้น³⁰ ซึ่งยังไม่ได้นับรวมผู้อพยพที่ข้ามแดนอย่างผิดกฎหมายทั้งทางบกและทางทะเล³¹ และในปี 2015 นี้ จำนวนผู้อพยพเพิ่มมากขึ้นเป็นประวัติการณ์ของยุโรป

จากวิกฤติเหล่านี้ มาตรการของยุโรป คือ การกำหนดโควตาผู้ลี้ภัย ซึ่งก็ไม่ได้รับการยอมรับในหมู่รัฐสมาชิก โดยเฉพาะรัฐชายขอบพรมแดน³² ยิ่งไปกว่านั้น นโยบายการย้ายถิ่นฐานใหม่ (Resettlement)³³ และจำนวนของผู้ลี้ภัยรายประเทศก็แสดงให้เห็นว่า ประเทศซึ่งเป็นเส้นทางของผู้ลี้ภัยต้องรับภาระมากขึ้น และประเทศปลายทางจะต้องรับภาระมากที่สุด ดังกรณีประเทศเยอรมนี³⁴ จึงนำไปสู่ความชัดเจนและการรับรู้ในหมู่ประชาชนถึงผลกระทบของนโยบายของสหภาพยุโรปต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งต้องอาศัยในสภาพแวดล้อมที่ต้องรองรับคลื่นของผู้ลี้ภัยและผลที่ตามมาคือ การขึ้นมามีอำนาจของพรรคฝ่ายประชานิยมซึ่งสร้างฐานเสียงจากประชาชนที่มีความรู้สึกต่อต้านนโยบายของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย โดยวิกฤติผู้ลี้ภัยนำไปสู่โอกาสของฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปทั่วทั้งยุโรป ซึ่งผลักดันตัวเองในฐานะทางเลือกที่จะเข้ามา “แก้ไข” ปัญหาอันมีรากฐานความหลากหลายทางวัฒนธรรม ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้

พัฒนาการที่ 3: สภาพแวดล้อมทางการเมืองระหว่างประเทศ

พัฒนาการสุดท้ายที่จะกล่าวถึงซึ่งมีผลอย่างสำคัญต่อการเลือกตั้งรัฐสภายุโรปในปี 2014 คือ บริบทระหว่างประเทศในช่วงเวลานั้น ซึ่งมาจากความสามารถในการผลักดันผลประโยชน์ทางการเมืองของฝ่ายประชานิยมซึ่งสอดคล้องกับการสร้างชุดคำอธิบาย (Narratives) ที่เกิดขึ้นทั่วโลกตะวันตก ในรูปของปฏิกริยาโต้กลับต่อฝ่ายสถาบันเดิม (Anti - establishment) ที่เพิกเฉยต่อผลประโยชน์ “ประชาชนส่วนใหญ่” ซึ่งก็มักจะพุ่งเป้าไปที่กลุ่มเชื้อชาติหลักซึ่งเป็นชนชั้นรากหญ้า เช่นเดียวกับความร่วมมือระหว่างประเทศซึ่งก็เพียงเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ของชนชั้นนำและสุดท้าย การเรียกร้องอียิปโตแห่งชาติถูกให้ความสำคัญสูงสุดเหนือการรวมกลุ่มในระดับเหนือรัฐ

ความสามารถในการผลักดันชุดคำอธิบายที่สอดคล้องกัน นำไปสู่การสร้างน้ำหนักที่มากขึ้นในการสื่อสารไปสู่ฐานเสียง สะท้อนจากกระแสของการประท้วงในระดับรากหญ้าและความสำเร็จของผู้สมัครรับเลือกตั้งฝ่ายประชานิยม อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จในแต่ละประเทศแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับโครงสร้างสถาบันทางการเมือง รวมไปถึงภูมิหลังทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมทางการเมืองที่ต่างกันในแต่ละประเทศ ดังเช่นฝ่ายประชานิยมในสหรัฐอเมริกาที่อาศัยช่องทางพรรคกระแสหลัก (กรณี Sanders และ Trump) เพราะโครงสร้างการเมืองของสหรัฐอเมริกาเป็นระบบสองพรรคการเมือง ซึ่งปัจจุบันได้แบ่งขั้วกันอย่างรุนแรง³⁵ ขณะที่รูปแบบของฝ่ายประชานิยมส่วนใหญ่ในยุโรปตะวันตกจะเป็นการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ในฐานะพรรคทางเลือกของประชาชน ซึ่งส่งผลให้ฝ่ายประชานิยมไม่มีฐานเสียงที่มั่นคง เช่น สหราชอาณาจักรที่มีระบบพรรคการเมืองสองพรรคเช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเข้ามามีบทบาทของพรรค UKIP ในสภาอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม คะแนนเสียงของ

พรรค UKIP ซึ่งได้คะแนนเสียงเป็นพรรคอันดับสามในการเลือกตั้งทั่วไป ค.ศ. 2015 ก็สามารถผลักดันให้เบริกซิทสำเร็จ ซึ่งส่วนหนึ่งก็เป็นผลจากรากฐานทางวัฒนธรรมทางการเมืองที่ไม่เชื่อมั่นสหภาพยุโรปตั้งแต่แรกเริ่ม ในทางกลับกัน บางประเทศยุโรปตะวันตกที่มีระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรค ดังกรณีเยอรมนีที่มีระบบผู้แทนระบบหลายพรรค ซึ่งจะนำไปสู่การตั้งรัฐบาลผสมและทำให้จัดการรับมือกับฝ่ายประชานิยมได้ เพราะต้องอาศัยการประนีประนอมระหว่างพรรคการเมือง ดังนั้นความสำเร็จของฝ่ายประชานิยมขึ้นอยู่กับปัจจัยภายในของแต่ละประเทศด้วยเช่นกัน

จากพัฒนาการที่เกิดขึ้นในปี 2014 ถูกนำไปวิเคราะห์เพื่อคาดการณ์ผลการเลือกตั้งในสัปดาห์สุดท้ายก่อนการเลือกตั้ง ดังเช่นกรณีหน่วยงาน ‘โพลวอช’ (Poll Watch) ได้คาดการณ์ว่า กลุ่มการเมืองหลักในรัฐสภายุโรปพรรค EPP จะได้ที่นั่งลดลงมากกว่า 60 ที่นั่ง แต่พรรค S&D จะได้รับที่นั่งเพิ่มมากขึ้น และได้คาดการณ์ว่ากลุ่ม ECR จะได้ที่นั่งทั้งหมด 42 ที่นั่ง ซึ่งลดลงจากผลการเลือกตั้งค.ศ. 2009 ประมาณ 3 ที่นั่ง³⁶ ทั้งนี้ ผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการปรากฏว่า กลุ่ม EPP และกลุ่ม S&D จะยังคงเป็นกลุ่มการเมืองหลักในรัฐสภายุโรป ซึ่งได้ที่นั่ง 221 ที่นั่ง (29.43 %) และ 191 ที่นั่ง (25.43 %) ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม กลุ่มพรรคการเมืองหลักได้รับที่ลดลงการเลือกตั้งครั้งที่แล้ว ซึ่งสอดคล้องกับโพลการเลือกตั้งที่กล่าวข้างต้น ขณะที่กลุ่มการเมืองที่ต่อต้านสหภาพยุโรปได้ที่นั่งได้ที่นั่งเพิ่มมากขึ้น โดยกลุ่ม ECR ได้ที่นั่ง 70 ที่นั่ง (9.32 %) ซึ่งทำให้กลายเป็นกลุ่มการเมืองใหญ่เป็นอันดับสามในสภา ส่วนกลุ่ม ALDE 67 ที่นั่ง (8.92 %) ซึ่งเป็นกลุ่มอุดมการณ์กลาง ตกอันดับเป็นกลุ่มการเมืองอันดับสี่ในสภา³⁷ จะเห็นได้ว่า จำนวนที่นั่งของฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปได้มากกว่าที่มีการคาดการณ์ไว้ ดังนั้น การเพิ่มขึ้นของฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปจึงสอดคล้องกับพัฒนาการใหม่ในปี 2014 เป็นแนวทางที่เป็นประโยชน์ในการศึกษาเกี่ยวกับการเลือกตั้งในปี 2019 ซึ่งบทความนี้จะได้กระทำในส่วนต่อไป

พัฒนาการใหม่ในการเลือกตั้งปี 2019

การเลือกตั้งปี 2019 จะเป็นการเลือกตั้งที่ต่อเนื่องจากสมัยสภาที่มีสมาชิกรัฐสภาฝ่ายต่อต้านยุโรปมากที่สุด ซึ่งได้ทีหนึ่งจากการชนะการเลือกตั้งปี 2014 บทความนี้จะวิเคราะห์พัฒนาการหนึ่งที่เป็นไปได้ว่าจะส่งผลกระทบต่อการเลือกตั้งในปี 2019 คือ ประสิทธิภาพของกลุ่มสมาชิกรัฐสภาฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปในสมัยดังกล่าว อย่างไรก็ตาม บทความนี้จะเริ่มเนื้อหาในส่วนนี้ด้วยการอธิบายความคืบหน้าของพัฒนาการเดิมเป็นอันดับแรก

การเปลี่ยนแปลงของพัฒนาการเดิม

หลังการเลือกตั้ง ปี 2014 พัฒนาการซึ่งเป็นประเด็นที่ฝ่ายประชานิยมได้นำมาปลุกกระตุ้นฐานเสียงได้มีการเปลี่ยนแปลง โดยการเปลี่ยนแปลงนี้สามารถอธิบายได้ชัดเจนขึ้นด้วยการแบ่งพัฒนาการเป็นสองรูปแบบดังที่ได้กล่าวในเนื้อหาส่วนก่อนหน้า คือพัฒนาการที่ค่อยเป็นค่อยไปและพัฒนาการที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน โดยความเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนมากกว่าคือพัฒนาการในกลุ่มหลัง ในขณะที่พัฒนาการกลุ่มก่อนหน้านั้นมีความเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย

ประเด็นของวิกฤติเศรษฐกิจ หลังจากสภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจทั่วโลกในปี 2008 เศรษฐกิจของประเทศที่ได้รับผลกระทบย่อมฟื้นตัว สำหรับโลกตะวันตกแล้วหมายถึงการกลับไปเป็นสถานะการเติบโตอย่างมั่นคง³⁸ ที่ทำให้สภาวะการว่างงานลดลง³⁹ ความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีขึ้นจึงทำให้มุมมองของประชาชนที่มีต่อประเด็นผู้อพยพทางเศรษฐกิจในแง่ลบลดลง หรือประเด็นการอุดหนุนงบประมาณสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม แม้ประเด็นซึ่งมีความชัดเจนต่อสาธารณะเหล่านี้จะทุเลาลง แต่ประเด็นซึ่งมีความชัดเจนน้อยกว่ากลับยังคงส่งผลกระทบต่อเนื่อง ได้แก่ ประเด็นค่าเงินยูโรต่ำ หากเปรียบ

เทียบอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินยูโรและเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งอยู่ในจุดต่ำกว่าอัตราแรกเปลี่ยนในช่วงเริ่มต้นของการใช้เงินยูโรเสียอีก⁴⁰ นอกจากนี้ ประเด็นความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐสมาชิกก็ยังคงเป็นปัญหาเรื้อรังที่สหภาพยุโรปต้องรีบดำเนินการแก้ไข มิเช่นนั้นความท้าทายซึ่งเป็นพัฒนาการที่ค่อยเป็นค่อยไปนี้ จะเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้พัฒนาการฉับพลันหรือวิกฤติต่าง ๆ ส่งผลกระทบที่รุนแรงยิ่งขึ้น

ประเด็นวิกฤติผู้ลี้ภัยก็ได้บรรเทาลงเช่นเดียวกัน หลังจากจำนวนผู้อพยพเพิ่มขึ้นสูงสุดในปี 2015 กระแสของการอพยพเข้าสู่ยุโรปจากตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือมีแนวโน้มลดลง นอกจากนี้จำนวนของผู้ขอลี้ภัยในยุโรปที่ลดลงเช่นกัน⁴¹ อย่างไรก็ตาม ผลสืบเนื่องจากวิกฤติผู้ลี้ภัยนำไปสู่พัฒนาการอันเป็นความท้าทายใหม่สองพัฒนาการ ได้แก่ ภัยก่อการร้าย และความคิดเห็นสาธารณะต่อต้านการอพยพ

ความหวาดกลัวภัยก่อการร้ายในหมู่ประชาชนยุโรปทะยานสูงขึ้นหลังจากเหตุการณ์อันนำไปสู่ความสูญเสียหลายเหตุการณ์ มูลเหตุจูงใจของผู้ก่อการร้ายมาจากหลายปัจจัย นับตั้งแต่ยุโรปได้ประกาศสนับสนุน “สงครามกับการก่อการร้าย” (Global War on Terrorism) ของสหรัฐอเมริกา ปี 2001 จะพบว่า เหตุการณ์การก่อการร้ายยุโรปที่กระทำในนามของกลุ่มก่อการร้ายจีฮัด มักถูกเชื่อมโยงกับผู้อพยพจากแอฟริกาเหนือและตะวันออกกลาง เหตุการณ์ที่มีความเสียหายเป็นวงกว้างคือ เหตุการณ์ Madrid Train Bombings⁴² และ 7/7 London Bombings⁴³ ซึ่งคาดการณ์ว่าผู้ก่อเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นกลุ่มอัลกออิดะห์ ที่มีความเคลื่อนไหวสูง ณ ช่วงเวลานั้น จนกระทั่งรัฐตะวันตกต่าง ๆ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ GWoT พยายามป้องปรามการก่อการร้ายในประเทศ เช่นเดียวกับการปราบปรามฐานที่มั่นของกลุ่มการร้าย ทำให้เหตุการณ์ก่อการร้ายในระดับเทียบเท่าสองเหตุการณ์ข้างต้นไม่ปรากฏขึ้นอีก จนกระทั่งการขึ้นมามีอิทธิพลของกลุ่ม ISIS ซึ่งก็เป็นกลุ่มก่อการร้ายจีฮัดเช่นเดียวกันกับอัลกออิดะห์ ซึ่งมีอิทธิพลลดลงหลังจากการเสียชีวิตของบิน ลาเดน

ทั้งนี้ เมื่อกลุ่ม ISIS ขึ้นมามีบทบาท ก็ปรากฏความเคลื่อนไหวที่มากขึ้นในยุโรปอีกครั้ง อันนำไปสู่เหตุการณ์การก่อการร้าย และ นำไปสู่ความเสียหายรุนแรงหลายครั้ง เช่น ปารีส ปี 2015⁴⁴ บรัสเซลส์⁴⁵ นีซ⁴⁶ และเบอร์ลิน ปี 2016⁴⁷ และแมนเชสเตอร์ ในปี 2017⁴⁸ ทั้งหมดนี้ “รัฐ” อิสลามได้อ้างความรับผิดชอบ (ซึ่งในที่นี้ก็ต้องระบุว่า “รัฐ” อิสลามนี้มีความพยายามที่จะอ้างความรับผิดชอบเหนือการกระทำใดก็ตาม ซึ่งเป็นการก่อการร้าย ไม่ว่าจะเป็นการกระทำที่รัฐอิสลามมีส่วนร่วมเช่น กรณีกราดยิงในลาส เวกัส สหรัฐอเมริกา เป็นต้น นอกจากเหตุการณ์ก่อการร้ายที่เพิ่มขึ้น ยังปรากฏการกระทำผิดฐานก่อการร้ายทั้งการเตรียมการและการปลุกระดมเพิ่มขึ้นอีกจำนวนมาก⁴⁹

อย่างไรก็ดี เหตุจูงใจที่นำไปสู่การก่อการร้ายในยุโรปมาจากหลายปัจจัย ทั้งนี้ มีความพยายามนำภัยก่อการร้ายซึ่งกระทำโดยกลุ่มก่อการร้ายจัด เชื่อมโยงกับคลื่นผู้อพยพจากภูมิภาคแอฟริกาเหนือและตะวันออกกลาง บนฐานของเชื้อชาติ วัฒนธรรม และศาสนา จึงนำไปสู่การนำสัญชาติของผู้อพยพมาเป็นประเด็นกีดกันการอพยพ ถึงแม้ว่าหลายเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงระลอกการก่อการร้ายที่ “รัฐ” อิสลาม มีบทบาทมาก ปรากฏว่าผู้ก่อการร้ายกลับเป็นพลเมืองของประเทศปลายทางเอง (homegrown terrorist) ทั้งนี้ อาจจะกล่าวได้ว่าผู้ก่อการร้ายนี้กระทำการคนเดียว (lone wolf) ทว่าก็ยังเป็นข้อสันนิษฐานที่ยังมีการโต้เถียง⁵⁰ อย่างไรก็ตาม ถ้าการก่อการร้ายนี้กระทำลงโดยพลเมืองของรัฐยุโรปเองเช่นนี้แล้ว ข้อเท็จจริงนี้ย่อมขัดแย้งกับการเชื่อมโยงภัยก่อการร้ายกับการอพยพเข้าสู่ยุโรปของชาวตะวันออกกลางและมาห์เกรบ

ประเด็นการก่อการร้ายนี้กลับยังมีอิทธิพลมากขึ้นหลังจากการสูญเสียฐานที่มั่นของกลุ่มรัฐอิสลาม ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการหวนกลับจากยุทธศาสตร์จากสงครามแบบแผนไปสู่วิธีการก่อการร้ายดั้งเดิม⁵¹ ประกอบกับการคืนถิ่นของนักรบจิตต์ต่างชาติจากยุโรปสู่ดินแดนมาตุภูมิ นำไปสู่ความหวาดกลัวที่มากขึ้นต่อภัยก่อการร้าย

แม้ชาติตะวันตกจะประสบความสำเร็จในการทำลายฐานที่มั่นของรัฐอิสลาม ทั้งหมดนี้นำไปสู่ความคิดเห็นสาธารณะของชาวยุโรปจำนวนมากซึ่งมองว่าผู้อพยพมีความสัมพันธ์กับการเพิ่มขึ้นของความเสี่ยงของการก่อการร้าย⁵² โดยเฉพาะกลุ่มประเทศซึ่งเคยเป็นเส้นทางอพยพของคลื่นผู้ลี้ภัย ดังที่ได้กล่าวในเนื้อหาส่วนที่แล้ว เช่น อิตาลี ฮังการี และกรีซ เป็นต้น โดยจากผลสำรวจพบว่า มากกว่าร้อยละ 50 ของผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่า การเข้ามาของผู้อพยพเพิ่มความเสี่ยงต่อการเกิดการก่อการร้าย ประเทศเหล่านี้เป็นตัวอย่างของประเทศซึ่งความคิดเห็นสาธารณะเหล่านี้แปรเปลี่ยนเป็นความสำเร็จของพรรคฝ่ายประชานิยมในการเลือกตั้ง

ประสิทธิภาพของฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรป

หลังจากการเลือกตั้งรัฐสภายุโรป ปี 2014 ปรากฏว่ากลุ่มของพรรคประชานิยมซึ่งต่อต้านสหภาพยุโรป ไม่ประสบความสำเร็จในการตั้งรัฐบาลหลังจากการเลือกตั้งในระดับชาติ ดังเช่น พรรคประชาชนเพื่อเสรีภาพและประชาธิปไตย (People's Party for Freedom and Democracy: VVD) ของเนเธอร์แลนด์ และพรรค National Front (FN) ของฝรั่งเศส ที่เริ่มจะมีแนวโน้มของความนิยมที่คงที่หรือลดลง⁵³ ทั้งนี้ คาดการณ์ได้ว่าการที่แรงผลักดันของประเด็นจุดชนวนแผ้วถางดังที่ได้กล่าวในเนื้อหาก่อนหน้านี้ย่อมมีผลสำคัญว่าก็ยังมียังปัจจัยอื่นที่มีผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนในพรรคประชานิยมเหล่านี้ คือ ประสิทธิภาพของฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปทั้งในรัฐสภาและนอกรัฐสภา ซึ่งถือว่าเป็น “พัฒนาการ” ในฐานะตัวแปรสำคัญที่ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกสนับสนุนฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปต่อไป

ประสิทธิภาพของฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรป – ในรัฐสภา

กลุ่มต่อต้านสหภาพยุโรปซึ่งเป็นเสียงส่วนน้อยในรัฐสภาที่ยึดหลักเสียงส่วนมากย่อมนำไปสู่ความสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ต่ำ ประกอบกับการวางรากฐานในรัฐสภาในเวลาอันสั้น เมื่อเทียบกับกลุ่มการเมืองกระแสหลัก ซึ่งดำรงอยู่เป็นระยะเวลายาวนาน อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดทางสถาบันนี้มีใช้เพียงปัจจัยเดียวที่นำไปสู่ประสิทธิภาพที่ต่ำของฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปในรัฐสภาปัจจัยที่มีความสำคัญไม่แพ้กัน คือ ความขัดแย้งภายในของฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรป ซึ่งสามารถแบ่งเป็นประเด็นย่อยได้อีก 3 ประเด็น คือ ความแตกต่างทางวิธีการ ความแตกต่างทางอุดมการณ์ และการตัดสินใจในระดับบุคคล

ประเด็นความแตกต่างทางวิธีการ Nathalie Brack ได้ศึกษาและแบ่งยุทธศาสตร์ของฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปในรัฐสภายุโรปออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ Absentee, Public Orator, Pragmatist และ Participant⁵⁴ ซึ่งก็แสดงถึงความแตกต่างระหว่างกลุ่มการเมืองต่อต้านสหภาพยุโรปที่มีระดับการต่อต้านที่แตกต่างกัน (soft-hard Eurosceptics) โดยพบว่า กลุ่ม Greens, GUE/NGL และกลุ่ม ECR ซึ่งต่อต้านสหภาพยุโรปในระดับต่ำ โดยมีจุดยืนทั้งซ้ายและขวา ปრაการุณาการใช้ยุทธศาสตร์ที่ให้ความร่วมมือกับกระบวนการของรัฐสภายุโรป เพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์อันเป็นรูปธรรมมากกว่าในขณะที่กลุ่มการเมืองขวาจัด ENF และ EFDD รวมถึงสมาชิกที่ไม่สังกัดกลุ่มใด ซึ่งมีจุดยืนต่อต้านที่แข็งกร้าวกว่า โดยเลือกที่จะใช้ยุทธศาสตร์ซึ่งจะขัดขวางกระบวนการของรัฐสภายุโรป และยุทธศาสตร์เพื่อประโยชน์ทางการเมืองนอกสภา ต่อมา ประเด็นที่สอง คือ ความแตกต่างทางอุดมการณ์ ซึ่งไม่เพียงเป็นความแตกต่างระหว่างฝ่ายซ้าย (ซึ่งก็มีรากฐานทางประวัติศาสตร์คือกลุ่มของพรรคคอมมิวนิสต์) และฝ่ายขวาเท่านั้น แต่ภายในฝ่ายขวาเองก็มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มขวาจัด และกลุ่มขวาปฏิรูป และประเด็นสุดท้ายคือ การตัดสินใจในระดับบุคคล

ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างในระดับปัจเจกของสมาชิกรัฐสภาฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรป โดยตัดสินใจลงคะแนนเสียงขัดแย้งกับแนวทางที่ระบุโดยพรรค หรือแม้แต่การย้ายสังกัดของกลุ่มทางการเมือง⁵⁵ ซึ่งก็ปรากฏว่ามีสมาชิกฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปจำนวนมากตัดสินใจย้ายกลุ่มการเมือง โดยเฉพาะการย้ายไปกลุ่มการเมืองกระแสหลัก ใน grand coalition ซึ่งมีนโยบายที่ชัดเจนในการสนับสนุนสหภาพยุโรป

ทั้งนี้ ประเด็นประสิทธิภาพภายในรัฐสภาไม่ได้มีความสำคัญมากนักในฐานะปัจจัยที่ส่งผลต่อความคิดเห็นประชาชน เนื่องจากประชาชนมิได้สนใจในรายละเอียดของกระบวนการของสหภาพยุโรป หรือพฤติกรรมของฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปในรัฐสภาอยู่แล้ว การกระทำต่าง ๆ ในความรับผิดชอบของรัฐสภายุโรปจะได้รับความสนใจโดยสาธารณะในส่วนของประเด็นบางประเด็นเท่านั้น ดังเช่นกรณีมาตรา 13 ของกฎหมายลิขสิทธิ์ออนไลน์ฉบับใหม่ ที่ให้บริการทางออนไลน์ต้องตรวจสอบเนื้อหาที่ละเมิดลิขสิทธิ์ ซึ่งนำไปสู่ประเด็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน⁵⁶ นอกจากนี้ พฤติกรรมของสมาชิกฝ่ายต่อต้านในรัฐสภาเองก็มิได้เป็นพฤติกรรมเฉพาะ เนื่องจากก็สมาชิกฝ่ายกระแสหลักมีใช้รูปแบบพฤติกรรมในรูปแบบดังกล่าวเช่นกัน⁵⁷

ประสิทธิภาพของฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรป – ในระดับชาติ

ในส่วนนี้ จะมุ่งเน้นไปที่ประสิทธิภาพอันมีที่มาจาก การได้ทีมากขึ้นในรัฐสภายุโรปของกลุ่มต่อต้านยุโรป เท่านั้น หมายถึงความสำเร็จของฝ่ายประชานิยมต่อต้านสหภาพยุโรปในระดับชาติซึ่งมีแรงสนับสนุนจากความสำเร็จในระดับยุโรปโดยอาจเป็นผลมาจาก “Spillover”⁵⁸ อันนำไปสู่อิทธิพลและความสำเร็จที่มากขึ้นของพรรคประชานิยม อย่างไรก็ตาม ในที่นี้ยังไม่มีข้อสรุปชัดเจนที่แสดงถึงความเชื่อมโยงนี้ เพราะประชาชนไม่ได้สนใจต่อกิจกรรมต่าง ๆ ภายในรัฐสภายุโรปมากนัก อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จในรัฐสภาก็ได้ส่งเสริมความสำเร็จในระดับชาติ

ซึ่งเป็นการให้ความชอบธรรมซึ่งกันและกัน สอดคล้องกับการสร้าง Narratives ที่ได้กล่าวไป

แม้ว่าความนิยมของฝ่ายประชานิยมต่อต้านสหภาพยุโรป หลังจากการเลือกตั้งปี 2014 จะลดลง ทว่าฐานเสียงที่ฝ่ายประชานิยม สร้างขึ้นก็ส่งผลให้พรรคการเมืองกระแสหลักหันมาใช้วิธีการของฝ่าย ประชานิยม ทำให้สุดท้ายแล้ว ความสำเร็จที่แท้จริงของฝ่ายประชานิยม คือความสามารถในการผลักดันจุดยืนของกลุ่มตนเข้าไปในการเมือง กระแสหลัก⁵⁹ โดยจุดยืนที่สำคัญคือการต่อต้านความร่วมมือพหุภาคี ซึ่งก็ส่งผลให้ “ฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรป” (อย่างน้อยในด้านการประกาศ นโยบายในการหาเสียง) ครอบคลุมไปถึงพรรคฝ่ายกลางซ้ายหรือฝ่าย กลางขวาซึ่งใช้วิธีการเดียวกับฝ่ายประชานิยมในการหาเสียง หรือแม้แต่ การยอมรับร่วมมือกับฝ่ายขวาจัดในการจัดตั้งรัฐบาล ดังกรณีออสเตรีย ซึ่งก็นำไปสู่ข้อตกลงร่วมกันระหว่างฝ่ายกลางขวา พรรค Austrian People’s Party (ÖVP) และพรรค Freedom Party of Austria (FPÖ) ฝ่ายประชานิยมต่อต้านยุโรป ในการนำอำนาจกลับสู่รัฐบาลชาติ⁶⁰

อีกหนึ่งตัวอย่างความสำเร็จของฝ่ายประชานิยมต่อต้าน สหภาพยุโรปอยู่ ได้แก่ อิตาลี ในการเลือกตั้งปี 2018 ได้จัดตั้งรัฐบาล ร่วมของพรรคต่อต้านสถาบันเดิม (Anti-Establishment) ถึงสองพรรคคือ พรรค Five Star Movement (M5S) และพรรค Northern League ความสามารถในการตั้งรัฐบาลไม่ใช่เพียงเป็นการ ยืนยันความชอบธรรมของฝ่ายขวาประชานิยม แต่เป็นโอกาสสำคัญ ในการผลักดันจุดยืนของกลุ่มพร้อมกันกับการพิสูจน์ความสามารถ ในการแก้ไขปัญหาตามที่ได้หาเสียงไว้ กรณีฝ่ายขวาซึ่งมีอำนาจ ในระดับชาตินำไปสู่ภาพลักษณ์ที่ดีขึ้นของฝ่ายต่อต้านยุโรป ย่อมเป็นประโยชน์ทางการเมืองต่อฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปในรัฐ สมาชิกอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน แม้ว่ารัฐบาลร่วมนี้จะมีความสำเร็จ สืบเนื่องจากการเลือกตั้งระดับภูมิภาค⁶¹ ทว่าความร่วมมือกันระหว่าง ฝ่ายประชานิยมยังคงมีปัญหา เพราะปัญหาความขัดแย้งภายใน⁶²

ตัวอย่างสุดท้ายที่จะกล่าวถึง คือ กรณีเบร็กซิต (Brexit) ซึ่งอาจจะไม่ใช่ความสำเร็จในเชิงการช่วงชิงตำแหน่งของผู้แทนฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรป ทว่าก็ถือเป็นความสำเร็จในการผลักดันโดยฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปคือพรรค UKIP ซึ่งมีนาย Nigel Farage เป็นหัวหน้าพรรค และเป็นสมาชิกรัฐสภายุโรปที่มีบทบาทสำคัญอยู่ในกลุ่ม ID/DEM จนถึง EFD(D) ในปัจจุบัน ข้อสังเกตหนึ่ง คือ ความสำเร็จในกรณีของ Brexit เป็นผลส่วนหนึ่งมาจากการขยายพื้นที่ของฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปในรัฐสภา ซึ่งกำลังจะส่งผลกระทบย้อนกลับทำให้ที่นั่งในสภาของฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปลดลง⁶³ นอกจากนี้ ความรู้สึกต่อต้านสหภาพยุโรปตั้งแต่แรกเริ่มของผู้มีสิทธิเลือกตั้งอังกฤษ (และเวลส์) อย่างไรก็ดีตามเนื่องจากการเจรจาที่ไม่สำเร็จในการออกจากสหภาพยุโรป ทำให้สหราชอาณาจักรยังคงต้องเข้าร่วมในการเลือกตั้งสภายุโรปปี 2019⁶⁴

ปฏิกิริยาโต้กลับ – ต่อฝ่ายประชานิยม

การเลือกตั้งในปี 2019 ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของบริบทระหว่างประเทศเช่นเดียวกับการเลือกตั้งในปี 2014 แม้ว่าฝ่ายประชานิยมได้รับการนำเสนอต่อสาธารณะในพื้นที่สื่อ ทั้งสื่อกระแสหลักและสื่อออนไลน์ รวมถึงการได้เป็นรัฐบาลในหลายประเทศ อย่างไรก็ดี หลายครั้งก็นำมาซึ่งกระแสโต้กลับจากภายในประเทศนั้น ๆ เอง เช่น สหรัฐอเมริกา จากการสำรวจความนิยมในตัวประธานาธิบดีในเดือนพฤษภาคม 2019 พบว่า นาย Donald Trump ประธานาธิบดีคนปัจจุบัน ได้รับคะแนนนิยมสูงสุดเพียงร้อยละ 46⁶⁵ ซึ่งถือเป็นคะแนนที่ต่ำเมื่อเทียบกับค่าความนิยมสูงสุดของประธานาธิบดีสมัยก่อนหน้า⁶⁶ ในขณะเดียวกัน นาย Viktor Orban นายกรัฐมนตรีประเทศฮังการี ซึ่งมีแนวโน้มได้รับความนิยมที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ หลังการเลือกตั้งปรากฏว่าในปี 2019 Orban ประสบปัญหาความนิยมภายในพรรคลดลง⁶⁷ หลังจากการร่วมมือกันของฝ่ายต่อต้าน⁶⁸ และการประท้วงกฎหมายแรงงานที่เอื้อประโยชน์ต่อนายจ้าง⁶⁹ อย่างไร

ก็ดี ความท้าทายนี้ก็ได้ส่งผลต่อฐานเสียงของพรรคและคาดการณ์ว่า
จะได้ที่นั่งเพิ่มขึ้นในการเลือกตั้งปี 2019⁷⁰

ขณะที่กระแสได้กลับภายนอกจะเห็นได้จากกรณีของ Brexit
ซึ่งแม้ว่าจะเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรป แต่ความ
สำเร็จนี้เปรียบเสมือนคำเตือนที่ทำให้ฝ่ายกลางหรือฝ่ายสถาบันเดิม
ตระหนักถึงความเป็นไปได้ที่จุดยืนทางการเมืองตรงข้ามจะขึ้นมามี
บทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายหรือชี้นำความคิดเห็นสาธารณะ
จะเห็นได้ว่า ทางฝ่ายกลางพยายามดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพิ่มมาก
กว่าระดับที่ปรากฏในสมัยรัฐบาลเดิม ดังเช่นการประท้วงที่สนับสนุน
นโยบายเสรีนิยม (รวมถึงสังคมนิยม) ซึ่งสอดคล้องกับการต่อต้านนโยบาย
ของรัฐบาลฝ่ายขวา เช่น การประท้วงกฎหมายแรงงานในอังการี การ
ประท้วงเพื่อสนับสนุนสิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียมกันในสังคม
การสนับสนุนผู้ลี้ภัย⁷¹ และความเท่าเทียมทางเพศ เป็นต้น⁷² ทั้งนี้ กระแสได้
กลับของฝ่ายกลางยังสนับสนุนด้วยผลสำรวจประชาชนยุโรปถึงมุมมอง
ต่อสหภาพยุโรป โดย Eurobarometer⁷³ และ PEW Research⁷⁴

จากพัฒนาการใหม่ข้างต้น พบว่ามีปัจจัยที่ส่งเสริมและยับยั้ง
ความเป็นไปได้ซึ่งเป็นประโยชน์ทางการเมืองของฝ่ายประชานิยมต่อ
ด้านสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม ส่วนนี้ของจะนำเสนอปัจจัยเหล่านั้น
โดยเปรียบเทียบควบคู่กับการคาดการณ์แนวโน้มของการเลือกตั้งรัฐ
สภายุโรปในปี 2019 จากการสำรวจรัฐสมาชิกในการเลือกตั้งปี
2019 ปรากฏแนวโน้มการเติบโตของฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรป อัน
เป็นกระแสการเมืองสืบเนื่องจากการเลือกตั้งปีก่อนหน้า⁷⁵ แม้ว่าจะ
มีการเปลี่ยนแปลงในพัฒนาการซึ่งส่งเสริมฝ่ายประชานิยมก็ตาม
แต่มีกลุ่มตัวแสดงใหม่ ได้แก่ กลุ่มซ้ายจัดหรือขวาจัดทั้งพรรคใหม่ขนาดเล็ก
ทั่วยุโรป⁷⁶ และการเพิ่มขึ้นของที่นั่งของพรรคต่อต้านยุโรปในอิตาลี
ทั้งสองพรรค โดยฝ่ายกระแสหลักเองความหวังถูกวางไว้ที่พรรค En
Marche (ซึ่งในความเป็นจริง En Marche เองก็มีเป้าหมายในการ
ปฏิรูปอันเป็นลักษณะของการต่อต้านสหภาพยุโรปแบบอ่อนเช่นกัน)

ดังปรากฏในแผนการ “Renaissance” ของพรรค)⁷⁷ ในขณะที่กลุ่ม EPP มีแนวโน้มจะได้จำนวนที่นั่งต่ำสุดเป็นประวัติการณ์⁷⁸ ทว่าแนวโน้มของการรวมตัวกันของฝ่ายกลางในนามของ “grand coalition” ยังคงดำรง แม้ว่าการเลือกตั้งครั้งนี้มีแนวโน้มจะเป็นครั้งแรกที่ EPP และ S&D จะไม่สามารถรวบรวมที่นั่งได้เกินครึ่งของสภา แต่ก็มีแนวโน้มสูงเช่นกันที่ ALDE รวมถึง En Marche จะเข้าร่วมเพื่อเป็นเสียงส่วนมาก เนื่องจากได้มีความตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องคานอิทธิพลกับการทะยานขึ้นกับฝ่ายประชานิยม

บทสรุป

จากการนำเสนอบทความข้างต้น สามารถตอบคำถามการวิจัยได้ว่าพัฒนาการใหม่ในการเลือกตั้งรัฐสภายุโรปปี 2019 นำไปสู่ผลลัพธ์ที่คล้ายคลึงกับพัฒนาการในการเลือกตั้งปี 2014 เนื่องจากพัฒนาการเหล่านี้มีลักษณะซึ่งสามารถแบ่งได้เป็นสองประเภท คือพัฒนาการซึ่งเกิดขึ้นอย่างฉับพลันหรือวิกฤติ และพัฒนาการซึ่งเกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทั้งสองประเภทมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมผลประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่มต่อต้านสหภาพยุโรป โดยพัฒนาการซึ่งเกิดขึ้นอย่างฉับพลัน (วิกฤติเศรษฐกิจ วิกฤติผู้ลี้ภัย และเหตุการณ์ก่อการร้าย) มีความสำคัญในฐานะปัจจัยจุดชนวนสำหรับพรรคประชานิยม ที่จะอาศัยผลกระทบของพัฒนาการเหล่านี้ต่อการสร้างมุมมองของประชาชนในการสร้างฐานเสียง อย่างไรก็ตาม ปัจจัยจุดชนวนเหล่านี้จะไม่ได้มีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงมุมมองสาธารณะในระดับที่เหมาะสม หากไม่ปรากฏพื้นฐานของพัฒนาการอย่างค่อยเป็นค่อยไปในเบื้องหลัง ดังในกรณีของวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งถูกส่งเสริมโดยความไม่เท่าเทียมระหว่างรัฐสมาชิกและปัญหาทางโครงสร้าง (การใช้เงินยูโรและมาตรการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ) และกรณีของวิกฤติผู้ลี้ภัยและการก่อการร้ายซึ่งถูกส่งเสริมโดยปัญหา

พหุวัฒนธรรมและปัญหาโครงสร้างเช่นกัน (โควตาผู้อพยพ ข้อตกลงดับลิน) จากนั้น เมื่อพัฒนาการซึ่งเกิดอย่างฉับพลันเหล่านี้ เริ่มสูญเสียระดับของอิทธิพลและมีความสำคัญลดลงในมุมมองสาธารณะ พัฒนาการซึ่งเกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไปจะมีความสำคัญในการบรรลุเป้าหมายระยะยาวของฝ่ายประชานิยม โดยจะพบวาระระหว่างปี 2014 และปี 2019 นั้นพัฒนาการอย่างค่อยเป็นค่อยไปไม่ได้มีความเปลี่ยนแปลง และที่สำคัญคือมีพัฒนาการค่อยเป็นค่อยไปอีกหนึ่งพัฒนาการที่ขึ้นมามีอิทธิพล คือ การฝังรากของพรรคประชานิยมต่อต้านสหภาพยุโรปในการเมืองยุโรปในรูปของฐานเสียงที่ยอมรับแนวคิดและวิถีแบบประชานิยมต่อต้านสหภาพยุโรป ซึ่งจะเป็นพัฒนาการอันมีความสำคัญต่อไปในอนาคต ทั้งนี้ ก็เชื่อว่าหลังความสำเร็จในปี 2014 จะไม่ปรากฏพัฒนาการซึ่งเป็นปัจจัยต่อต้านต่อฝ่ายประชานิยม ในที่นี้คือ บริบทระหว่างประเทศซึ่งประกอบไปด้วยกระแสได้กลับต่อฝ่ายประชานิยม และปัจจัยที่สำคัญ คือ ความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของฝ่ายประชานิยม ซึ่งปรากฏชัดเจนขึ้นเรื่อยๆ ควบคู่กับบทบาทที่เพิ่มขึ้นของฝ่ายประชานิยม

แม้ว่าในอนาคต หากกระแสการเพิ่มขึ้นของสมาชิกสภาฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปยังคงอยู่ต่อไป จนกระทั่งสมดุลระหว่างการสนับสนุนและการต่อต้านสหภาพยุโรปไปสู่กลุ่มหลัง ก็ไม่ได้เป็นสิ่งที่ยืนยันว่าฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปจะร่วมกันเป็นฝ่ายขับเคลื่อนรัฐสภา ดังเช่น “grand coalition” ได้ อย่างไรก็ตาม การตั้งสันนิษฐานข้างต้นก็ไม่ใช่การยุติธรรมกับฝ่ายต่อต้านนัก (ด้วยเป็นการคาดการณ์ว่ากลุ่มซึ่งมีแนวคิดต่อต้านความร่วมมือระหว่างประเทศจะมีเป้าหมายที่จะร่วมมือระหว่างกันในสถาบันซึ่งตนต่อต้าน) ในความเป็นจริงแล้ว เป้าหมายในการครองเสียงส่วนมากและปฏิรูปในรัฐสภาก็เป็นเพียงเป้าหมายของสมาชิกฝ่ายต่อต้านส่วนหนึ่งเท่านั้น ในขณะที่สมาชิกฝ่ายต่อต้านจำนวนมากมีเป้าหมายอยู่ที่การใช้รัฐสภาเป็นเครื่องมือในการผลักดันผลประโยชน์ในระดับชาติ หากมอง

ประสิทธิภาพของฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปจากความสำเร็จในระดับชาติ จะนำไปสู่ข้อสันนิษฐานที่กลับกัน โดยพบว่าความสำเร็จของฝ่ายประชานิยมในระดับชาติปัจจุบันล้วนเป็นผลจากการขยายพื้นที่ในรัฐสภายุโรป ซึ่งก็เป็นไปได้ที่ดำเนินมาตั้งแต่ในอดีต ด้วยโครงสร้างของรัฐสภายุโรปเองที่เอื้ออำนวยต่อการได้พื้นที่ที่มากขึ้น

สุดท้ายนี้ ความสำเร็จที่สำคัญที่สุด คือ การทำให้ฝ่ายกลางต้องหันมาใช้แนวทางแบบประชานิยม ด้วยฐานเสียงซึ่งฝ่ายประชานิยมได้ปลุกกระดมขึ้น ซึ่งนำไปสู่สภาวะการต้องตัดสินใจของฝ่ายกลางระหว่างการประณามวิธีการของฝ่ายประชานิยมภายใต้ความเชื่อมั่นในฐานเสียงฝ่ายกลางของตน หรือพยายามดึงฐานเสียงของฝ่ายกลางด้วยการใช้ปัจจัยดึงดูดที่คล้ายคลึงกับฝ่ายประชานิยมทั้งฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวา ปรากฏว่าฝ่ายกลางจำนวนมากตัดสินใจเลือกตัวเลือกหลัง อันเป็นการตัดสินใจที่จะนำไปสู่พัฒนาการที่ย้อนกลับได้ยาก คือ ฐานเสียงชาวยุโรปที่ไม่เชื่อมั่นในสหภาพยุโรป ซึ่งก็จะผลักดันให้ฝ่ายเสรีนิยมต้องขยับออกห่างจากตำแหน่งเดิมทางการเมือง และจะส่งผลให้ฝ่ายประชานิยมก็ต้องตัดสินใจระหว่างเคลื่อนย้ายไปสู่ขอบหรือรุนแรงมากขึ้น หรือยอมร่วมมือกับฝ่ายกลางที่ยอมเคลื่อนเข้าหาจุดร่วมระหว่างกลุ่มนี้ ซึ่งอาจนำไปสู่ช่องว่างระหว่างฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวาที่กว้างขึ้นของการเมืองยุโรป

อย่างไรก็ตาม การคาดการณ์นี้ก็ต้องพิจารณากระแสของการเมืองระหว่างประเทศ และ “พัฒนาการ” ซึ่งยังไม่ปรากฏชัดเจนในปัจจุบัน ทั้งพัฒนาการแบบค่อยเป็นค่อยไปซึ่งกำลังก่อตัวหรือพัฒนาการแบบฉับพลันที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ ด้วยธรรมชาติของรัฐศาสตร์เองที่จะเห็นได้ว่า เหตุการณ์สำคัญหลายครั้งเป็นปัจจัยเปลี่ยนแปลงระบบระหว่างประเทศอย่างถาวร กลับเกิดขึ้นโดยที่นักรัฐศาสตร์ไม่สามารถที่จะคาดการณ์ได้โดยปราศจากข้อสงสัย แม้แต่เหตุการณ์อาหรับสปริงที่บทความนี้ได้กล่าวถึง ก็เป็นพัฒนาการสำคัญอันนำไปสู่วิกฤติผู้ลี้ภัยที่ไม่ได้คาดการณ์มาก่อน⁷⁹ ทั้งนี้ ก็ไม่ได้หยุดพยายามใน

การวิเคราะห์กระแสการเมืองระหว่างประเทศ ด้วยความเชื่อมั่นในการใช้พัฒนาการที่ปรากฏแล้วในการคาดการณ์ด้วยความยากลำบากในการแสวงหาข้อมูลที่สุดคล้องกับความเป็นจริงมากที่สุด⁸⁰ ในที่นี้หวังว่าในอนาคตความสามารถในการเก็บข้อมูลที่แม่นยำมากขึ้นจะนำไปสู่การคาดการณ์ที่แม่นยำมากขึ้น อย่างไรก็ตาม บทความนี้ได้อาศัยการคาดการณ์ภายใต้ข้อจำกัด ซึ่งพัฒนาการที่จะเกิดขึ้นเกี่ยวข้องกับสมดุลภายในรัฐสภายุโรป จากพัฒนาการที่ปรากฏแล้วซึ่งเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายประชาชนิยมต่อต้านสหภาพยุโรป และนำไปสู่ข้อสรุปข้างต้นในที่สุด

NOTES

- 1 Nathalie Brack, *Opposing Europe in the European Parliament* (Palgrave Macmillan UK, 2018), 183.
- 2 J. Hassing Nielsen and M. N. Franklin, “The 2014 European Parliament Elections: Still Second Order?,” in *The Eurosceptic 2014 European Parliament Elections*, J. Hassing Nielsen and M.N. Franklin, eds. (Palgrave Macmillan UK, 2017), 2.
- 3 Ibid.
- 4 Ibid.
- 5 “Results of the 2014 European elections,” *The European Parliament*, <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/turnout.html> (accessed on May 9, 2019).

- 6 Jon Stone, “British public still believe Vote Leave ‘£350 million a week to EU’ myth from Brexit referendum,” *The Independent*, October 28, 2018, <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/vote-leave-brexit-lies-eu-pay-money-remain-poll-boris-johnson-a8603646.html> (accessed on May 9, 2019).
- 7 Diana Ondža, “2014 European elections: 43.09% - achievement or failure?,” *New Europeans*, June 2, 2014, <https://new europeans.net/article/302/2014-european-elections-4309-achievement-or-failure>. (accessed on May 5, 2019).
- 8 “Results of the 2014 European elections.”
- 9 Omar G. Encarnación, “Why the Spanish Elections Could Lead to a Centrist Coalition,” *Foreign Affairs*, April 26, 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/spain/2019-04-26/will-center-prevail-spanish-elections>, (Accessed on May 5, 2019).
- 10 Brack, *Opposing Europe in the European Parliament*, 180.
- 11 “The Political Groups of the European Parliament,” *European Parliament*, <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/organisation-and-rules/organisation/political-groups> (accessed on February 16, 2020).

- 12 Ariadna Ripoll Servent, *Institutional and policy change in the European Parliament : deciding on freedom, security and justice* (Palgrave Macmillan), 34.
- 13 “Results of the 2014 European elections.”
- 14 “Super Grand Coalition EPP-S&D-ALDE approves the New European Commission,” *Votewatch*, October 22, 2014, <https://www.votewatch.eu/blog/super-grand-coalition-epp-sd-alde-approves-the-new-european-commission/> (accessed on May 9, 2020).
- 15 Kim Lane Scheppele, “Europe’s Largest Party Suspends Its Resident Autocrat – for Now,” *Foreign Affairs*, March 28, 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/hungary/2019-03-28/europes-largest-party-suspends-its-resident-autocrat-now> (accessed May 9, 2019).
- 16 “South Korea GDP Growth Rate,” *Trading Economics*, <https://tradingeconomics.com/south-korea/gdp-growth> (accessed on May 9, 2019).
- 17 “GDP growth (annual%),” *The World Bank*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG> (accessed on May 9, 2019).
- 18 “European Union GDP Annual Growth Rate,” *Trading Economics*, <https://tradingeconomics.com/european-union/gdp-annual-growth-rate> (accessed on May 9, 2019).
- 19 Mary Elise Sarotte, “Eurozone Crisis as Historical Legacy,” *Foreign Affairs*, September 29, 2010,

<https://www.foreignaffairs.com/articles/western-europe/2010-09-29/eurozone-crisis-historical-legacy> (accessed on May 9, 2019).

- 20 Helen Thompson, “Why the EU is Stuck in Perpetual Crisis,” *Foreign Affairs*, December 10, 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2018-12-10/broken-europe> (accessed on May 9, 2019).
- 21 Nielsen and Franklin, “The 2014 European Parliament Elections: Still Second Order?,” 3.
- 22 “In graphics: Eurozone crisis,” *BBC*, April 25, 2013, <https://www.bbc.com/news/business-13359367> (accessed on May 9, 2019).
- 23 “Consolidated version of the Treaty of the Functioning of the European Union – PART TWO: NON-DISCRIMINATION AND CITIZENSHIP OF THE UNION – Article 21 (ex Article 18 TEC),” *EUR-Lex*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A12008E021> (accessed on May 9, 2019).
- 24 “Emigration and Immigration, 2007,” *ESPON*, <http://mapfinder.espon.eu/?p=2367> (accessed on May 9, 2019).
- 25 “Brits abroad: how many from the UK live in other EU countries?,” *Full Fact*, February 1, 2018, <https://fullfact.org/europe/how-many-uk-citizens-live-other-eu-countries/> (accessed on May 9, 2019).
- 26 “Fresh Hungary ‘slave law’ protests in Budapest,” *BBC*, December 21, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-europe-46651428> (Accessed on May 9, 2019).

- 27 Jeremy Smith, “Mapping France – the link between unemployment, GDP and voting Front National,” *Prime*, June 10, 2014, <http://www.primeeconomics.org/articles/mapping-france-the-link-between-unemployment-gdp-and-voting-front-national> (accessed on May 9, 2019).
- 28 Kenan Malik, “The Failure of European Multiculturalism,” *Foreign Affairs*, February 18, 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/western-europe/2019-02-18/failure-multiculturalism> (accessed on May 9, 2019).
- 29 Patrick Kingsley, “Arab spring prompts biggest migrant wave since second world war,” *The Guardian*, January 3, 2015, <https://www.theguardian.com/world/commentisfree/2015/jan/03/arab-spring-migrant-wave-instability-war> (accessed on May 9, 2019).
- 30 “Infographic – Asylum applications in the EU, 1990-2018,” *European Commission*, October 15, 2018, <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/asylum-applications-since-1990/> (accessed on May 9, 2019).
- 31 “Migrant crisis: Illegal entries to EU at lowest level in five years,” *BBC*, January 4, 2019, <https://www.bbc.com/news/world-europe-46764500> (accessed on May 9, 2019).
- 32 “EU to sue Poland, Hungary and Czechs for refusing refugee quotas,” *BBC*, December 7, 2017, <https://www.>

bbc.com/news/world-europe-42270239 (accessed on May 9, 2019).

- 33 George Bowden, “Refugee Crisis In Europe Explained Through Infographics Laying Bare Current Situation,” *Huffington Post*, October 28, 2015, <https://www.huffingtonpost.co.uk/2015/10/27/europe-refugee-crisis-graphics-latest-developments> (accessed on May 10, 2019).
- 34 Lizzie Dearden, “6 charts and a map that show where Europe’s refugees are coming from – and the perilous journeys they are taking,” *The Independent*, September 2, 2015, <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-six-charts-that-show-where-refugees-are-coming-from-where-they-are-going-and-how-they-10482415.html> (accessed on May 10, 2019).
- 35 Christopher Ingraham, “This astonishing chart shows how moderate Republicans are an endangered species,” *The Washington Post*, June 2, 2015, https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2015/06/02/this-astonishing-chart-shows-how-republicans-are-an-endangered-species/?utm_term=.dbe7f95f17c0 (accessed on May 10, 2019).
- 36 “Poll Watch 2014,” *Poll Watch*, <https://www.poll-watch2014.eu/> (accessed on May 10, 2019).
- 37 “Results of the 2014 European elections.”
- 38 “GDP growth (annual%).”

- 39 “Unemployment statistics,” *European Commission*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Unemployment_statistics (accessed on May 9, 2019).
- 40 “U.S. / Euro Foreign Exchange Rate (DEXUSEU),” *FRED*, May 6, 2019, <https://fred.stlouisfed.org/series/DEXUSEU> (accessed on May 9, 2019).
- 41 “Infographic – Asylum applications in the EU, 1990-2018.”
- 42 “Spain Train Bombings Fast Facts,” *CNN*, February 25, 2019, <https://edition.cnn.com/2013/11/04/world/europe/spain-train-bombings-fast-facts/index.html> (accessed on May 9, 2019).
- 43 Dominic Casciani, “7/7 attacks: Ten years on, how safe is the UK?,” *BBC*, June 30, 2015, <https://www.bbc.com/news/uk-33328716> (accessed on May 9, 2019).
- 44 “Paris attacks; What happened on the night,” *BBC*, December 9, 2015, <https://www.bbc.com/news/world-europe-34818994> (accessed on May 9, 2019).
- 45 “Brussels explosions: What we know about airport and metro attacks,” *BBC*, April 9, 2016, <https://www.bbc.com/news/world-europe-35869985> (accessed on May 9, 2019).
- 46 “Nice attack: What we know about the Bastille Day killings,” *BBC*, August 19, 2016, <https://www.bbc.com/news/world-europe-36801671> (accessed on May 9, 2019).

- 47 “Berlin lorry attack: What we know,” *BBC*, December 24, 2016, <https://www.bbc.com/news/world-europe-38377428> (accessed on May 9, 2019).
- 48 “Manchester attack: What we know so far,” *BBC*, June 12, 2017, <https://www.bbc.com/news/uk-england-manchester-40008389> (accessed on May 9, 2019).
- 49 “Terrorism in the EU: terror attacks, deaths and arrests,” *European Parliament*, July 25, 2018, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/security/20180703STO07125/terrorism-in-the-eu-terror-attacks-deaths-and-arrests> (accessed on May 9, 2019).
- 50 Jytte Klausen, “Why the London Attacker Was No Lone Wolf,” *Foreign Affairs*, August 8, 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-kingdom/2017-03-24/why-london-attacker-was-no-lone-wolf> (accessed on May 9, 2019).
- 51 Michael Dempsey, “How to Counter ISIS After Barcelona,” *Foreign Affairs*, August 18, 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2017-08-18/preparing-isis-30> (accessed on May 9, 2019).
- 52 Ana Gonzalez-Barrera and Phillip Connor, “Around the World, More Say Immigrants Are a Strength Than a Burden,” *Pew Research Center*, March 14, 2019, <https://www.pewglobal.org/2019/03/14/around-the-world-more-say-immigrants-are-a-strength-than-a-burden/> (accessed on May 9, 2019).

- 53 “Europe’s populists are waltzing into the mainstream,” *The Economist*, February 3, 2018, <https://www.economist.com/briefing/2018/02/03/europes-populists-are-waltzing-into-the-mainstream> (accessed on May 9, 2019).
- 54 Brack, *Opposing Europe in the European Parliament*, 159.
- 55 Andre Tartar, “EU Elections: Has Populism Peaked?,” *Bloomberg*, February 14, 2019, <https://www.bloomberg.com/graphics/2019-european-parliament-populism/> (accessed on May 10, 2019).
- 56 Chris Fox, “What is Article 13? The EU’s copyright directive explained,” *BBC*, February 14, 2019. <https://www.bbc.com/news/technology-47239600> (accessed on May 10, 2019).
- 57 Brack, *Opposing Europe in the European Parliament*, 178.
- 58 Nielsen and Franklin, “The 2014 European Parliament Elections: Still Second Order?,” 8.
- 59 “Europe’s populists are waltzing into the mainstream.”
- 60 Shadia Nasralla, “Factbox: Key policies of Austria’s conservative/far-right coalition,” *Reuters*, December 18, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-austria-politics-coalition-policies-f/factbox-key-policies-of-austrias-conservative-far-right-coalition-idUSKBN1EC1CD> (accessed on May 10, 2019).

- 61 Silvia Borelli, “Italian right-wing coalition triumphs in regional election,” *Politico*, March 25, 2019, <https://www.politico.eu/article/italian-right-wing-coalition-triumphs-in-regional-election/> (accessed on May 10, 2019).
- 62 Giada Zampano, “Early elections loom in Italy as coalition partners accuse each other of corruption,” *The Telegraph*, April 19, 2019, <https://www.telegraph.co.uk/news/2019/04/19/early-elections-loom-italy-coalition-partners-accuse-corruption/> (accessed on May 10, 2019).
- 63 Jon Lang, “4 ways Brexit will change European politics,” *Global Risk Insights*, June 25, 2016, <https://globalriskinsights.com/2016/06/united-kingdom/> (accessed on May 10, 2019).
- 64 “Brexit: UK will take part in European Elections, says David Lidington,” *BBC*, May 7, 2019, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-48188951> (accessed on May 10, 2019).
- 65 “Presidential Approval Ratings – Donald Trump,” *Gallup*, <https://news.gallup.com/poll/203198/presidential-approval-ratings-donald-trump.aspx> (accessed on May 10, 2019).
- 66 Jeffrey M. Jones, “Trump Approval More Stable Than Approval for Prior Presidents,” *Gallup*, December 21, 2018, <https://news.gallup.com/opinion/polling-matters/245567/trump-approval-stable-approval-prior-presidents.aspx> (accessed on May 10, 2019)

- 67 Justine Doody, “First signs of waning support for Viktor Orban,” VOX, February 17, 2019, <https://voxeurop.eu/en/2019/democracy-hungary-5122669> (accessed on May 9, 2019).
- 68 Valerie Hopkins, “Hungary struggle to keep up fight against Viktor Orban,” *Financial Times*, March 11, 2019, <https://www.ft.com/content/0d8ede18-3f61-11e9-9bee-efab61506f44> (accessed on May 9, 2019).
- 69 “Fresh Hungary ‘slave law’ protests in Budapest.”
- 70 Alexandra Beni, “POLL – ORBAN’S FIDESZ WIDENS LEAD OVER OPPOSITION,” *Dailynews Hungary*, March 1, 2019, <https://dailynewshungary.com/poll-orbans-fidesz-widens-lead-over-opposition/> (accessed on May 9, 2019).
- 71 “Thousands protest for and against refugee in Chemnitz,” *Al Jazeera*, September 2, 2018, <https://www.aljazeera.com/news/2018/09/thousands-protest-refugees-chemnitz-180902063919270.html> (accessed on May 9, 2019).
- 72 Elizabetta Povoledo, Palko Karasz, Christopher Schuetze and Raphael Minder, “Women’ Marches Around the World Reflect Worry Violence and Populism,” *The New York Times*, January 19, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/01/19/world/europe/womens-march-europe.html> (accessed on May 9, 2019).
- 73 “Future of Europe: Special Eurobarometer 479,” *European Commission*, November, 2018, <https://data.>

europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2217_90_2_479_ ENG. (accessed on May 9, 2019).

- 74 Richard Wike, Janell Fetterolf and Moira Fagan, “European Credits EU With Promoting Peace and Prosperity, but Say Brussels Is Out of Touch With Its Citizens,” *Pew Research Center*, March 19, 2019, <https://www.pewglobal.org/2019/03/19/europeans-credit-eu-with-promoting-peace-and-prosperity-but-say-brussels-is-out-of-touch-with-its-citizens/> (Accessed on May 9, 2019).
- 75 “European Elections seat projection,” *Politico*, <https://www.politico.eu/2019-european-elections/> (accessed on May 9, 2019).
- 76 Ryan Heath, “Europe’s new political players,” *Politico*, January 21, 2019, <https://www.politico.eu/article/europe-new-political-players-election-2019-brussels/> (accessed on May 9, 2019).
- 77 Rym Momtaz, “Macron unveils plan for Europe,” *Politico*, May 8, 2019, <https://www.politico.eu/article/macron-plan-europe-tech-renaissance/> (accessed on May 10, 2019).
- 78 Ryan Heath, “New European Parliament projection: EPP at lowest level since June 2018,” *Politico*, March 1, 2019, <https://www.politico.eu/article/new-politico-2019-european-parliament-election-seat-projection/> (Accessed on May 10, 2019).

- 79 Jacqueline Stevens, “Political Scientists Are Lousy Forecasters,” *The New York Times*, June 23, 2012, <https://www.nytimes.com/2012/06/24/opinion/sunday/political-scientists-are-lousy-forecasters.html> (Accessed on May 10, 2019).
- 80 Michael Gordon, “Forecasting Instability: The Case of the Arab Spring and the Limitations of Socioeconomic Data,” *Wilson Center*, February 8, 2018, <https://www.wilsoncenter.org/article/forecasting-instability-the-case-the-arab-spring-and-the-limitations-socio-economic-data> (Accessed on May 10, 2019).



ภาพจาก: Reuters/Gleb Garanich https://www.thenation.com/wp-content/uploads/2015/03/rev_protest_rtr_img_3.jpg?scale=814&compress=80

Received: December 3, 2019

Revised: March 6, 2020

Accepted: March 11, 2020

อำนาจอ่อนของสหภาพยุโรป: การส่งเสริมคุณค่าเชิงปทัสสถาน ผ่านการดำเนิน นโยบายเพื่อนบ้านยุโรป

*The Soft Power of the EU: The Promotion of
Normative Values through the European
Neighborhood Policy*

วีรภัทร จันทนยิ่งยง

นักวิชาการอิสระ
กรุงเทพมหานคร

Weerapat Chandhanayingyong

*Independent scholar
Bangkok*

บทคัดย่อ

บทความนี้มีจุดประสงค์ในการพิจารณาแนวทางและประสิทธิภาพการใช้อำนาจอ่อนของสหภาพยุโรปผ่านการดำเนินนโยบายเพื่อนบ้านยุโรป (ENP) เพื่อเป็นการเผยแพร่คุณค่าเชิงปทัสถานของตน โดยอาศัยนิยามอำนาจอ่อนของ Joseph S. Nye ในการทำความเข้าใจลักษณะอำนาจอ่อนอย่างชัดเจน เพื่อความสะดวกในการวิเคราะห์ ซึ่งบทความนี้จะวิเคราะห์นโยบาย ENP ผ่านการทำความเข้าใจจุดประสงค์ในการกำเนิดขึ้นของนโยบาย รวมไปถึงกลไกและเครื่องมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ยังวิเคราะห์ประสิทธิภาพของนโยบายดังกล่าว ผ่านกรณีศึกษาสองรัฐซึ่งเป็นรัฐเพื่อนบ้านที่สหภาพยุโรปดำเนินนโยบาย ENP ได้แก่ ยูเครนและตุนิเซีย ผลจากการวิเคราะห์พบว่านโยบาย ENP มิได้มีประสิทธิภาพในการนำคุณค่าเชิงปทัสถานของสหภาพยุโรปไปเผยแพร่มากนัก แม้จะมีการใช้อำนาจอ่อนของสหภาพยุโรปเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญ อันมีสาเหตุมาจากการที่นโยบายดังกล่าวไม่สามารถโน้มน้าวรัฐผู้รับหรือรัฐคู่เจรจาปฏิบัติตามคุณค่าเชิงปทัสถานของสหภาพยุโรป

คำสำคัญ: อำนาจอ่อน, คุณค่าเชิงปทัสถาน, นโยบายเพื่อนบ้านยุโรป, ประสิทธิภาพของนโยบายต่างประเทศ, รัฐผู้รับหรือรัฐคู่เจรจา

Abstract

Looking at the European Neighbourhood Policy (ENP) which has promoted the European Union's normative values, this article explores the approach and effectiveness of the soft power of the European Union. The article adopts Joseph S. Nye's soft power definition for better understandings of characteristics of soft power which is crucial for this analysis. The ENP is analyzed in terms of its original purposes, mechanisms and instruments for policy implementation. Moreover, this article will also assess the effectiveness of the policy, based on two case studies of EU neighbor states, Ukraine and Tunisia, which are ENP partners. This article argues that the ENP's effectiveness in promoting normative values of the European Union is inadequate due to the fact that it cannot attract the partners to adopt its norms.

Keywords: soft power, normative values, European Neighbourhood Policy, Effectiveness of foreign policy, receiver state

1. บทนำ

สหภาพยุโรป (European Union: EU) ถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการใน ค.ศ. 1993 ภายใต้สนธิสัญญา มาสทริชท์ (Maastricht Treaty) ในช่วงเวลาดังกล่าวสหภาพยุโรปประกอบด้วยรัฐสมาชิกทั้งหมด 12 รัฐ ได้แก่ ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ และลักเซมเบิร์ก ซึ่งเป็นกลุ่มรัฐก่อตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้ายุโรป (European Coal and Steel Community: ECSC) ค.ศ. 1951 และเดนมาร์ก ไอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร สเปน โปรตุเกส และกรีซ ที่เข้าร่วมเป็นรัฐสมาชิกในช่วงสหภาพยุโรปยังเป็นเพียงประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community: EEC) ต่อมา สหภาพยุโรปได้ขยายการเป็นสมาชิกภาพ ได้แก่ ฟินแลนด์ สวีเดน ออสเตรีย สาธารณรัฐเช็ก ฮังการี โปแลนด์ ลัตเวีย ลิทัวเนีย สโลวาเกีย สโลวีเนีย เอสโตเนีย ไซปรัส มอลตา บัลแกเรีย โรมาเนีย และโครเอเชีย¹ ซึ่งทำให้ปัจจุบันมีรัฐสมาชิกทั้งหมด 28 ประเทศ

สหภาพยุโรปถูกก่อตั้งขึ้นมาอยู่บนฐานคุณค่าเชิงปทัสถาน (normative values) ซึ่งสนับสนุนความเป็นเสรีประชาธิปไตย หลักนิติรัฐ และสิทธิมนุษยชน เพื่อสร้างสันติภาพถาวรในภูมิภาค ในขณะเดียวกัน สหภาพยุโรปจึงผลักดันคุณค่าปทัสถานของตนผ่านการดำเนินนโยบายการต่างประเทศกับรัฐอื่นด้วยการใช้อำนาจอ่อน (Soft power) จวบจนในปัจจุบัน และได้รับการยอมรับจากประชาคมระหว่างประเทศว่าเป็นผู้นำด้านปทัสถาน (normative power)² ทั้งนี้ รัฐสมาชิกสหภาพยุโรปก็ได้สร้างอำนาจของตนเองด้วยเช่นกัน จากรายงานประเทศที่มีอำนาจอ่อนสูงสุด 30 อันดับ (The Soft Power 30 Report) ค.ศ. 2018 ซึ่งพิจารณาเกณฑ์ความสามารถและประสิทธิภาพในการประยุกต์ใช้กลไกอำนาจอ่อนปรากฏว่า สมาชิกสหภาพยุโรปติดอันดับทั้งหมด 17 ประเทศ ทั้งนี้ สมาชิกสหภาพยุโรปติดอันดับรายงานมากกว่า 15 อันดับ

ตั้งแต่การทำรายงานครั้งแรกค.ศ. 2015 เป็นต้นมา³ ทั้งนี้ นอกจากอำนาจอ่อนของแต่ละรัฐสมาชิก สหภาพยุโรปยังมีการใช้อำนาจอ่อนของตนเองด้วยเช่นกัน⁴

แม้สหภาพยุโรปพยายามใช้อำนาจอ่อนเพื่อส่งเสริมคุณค่าเชิงปทัสสถานของตนผ่านนโยบายการต่างประเทศของสหภาพยุโรปในหลายกรณี ผลปรากฏว่ารัฐคู่เจรจาจากกลับไม่ได้ให้ความสำคัญต่อคุณค่าของสหภาพยุโรปเท่าที่ควร เนื่องจากปัจจัยภายในของรัฐคู่เจรจาและพลวัตบริบทแวดล้อมระหว่างประเทศจึงเป็นเหตุให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปไม่ประสบผลสำเร็จอย่างที่คาดหวังไว้ ยกตัวอย่างกรณีนโยบายเพื่อนบ้านยุโรป (European Neighbourhood Policy: ENP) ซึ่งเป็นนโยบายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อนำให้ประเทศเพื่อนบ้านเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบเสรีในฐานะหุ้นส่วน (Partner) สำคัญของสหภาพยุโรป แทนการขยายสมาชิกภาพ (Membership) ซึ่งเป็นการบังคับให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่สหภาพยุโรปกำหนด ดังนั้นบทความนี้จึงมุ่งตอบคำถามว่า สหภาพยุโรปดำเนินนโยบาย ENP โดยใช้อำนาจอ่อนเพื่อส่งเสริมคุณค่าเชิงปทัสสถานของตนอย่างไร และนโยบายดังกล่าวมีประสิทธิภาพหรือไม่ จากการวิเคราะห์พบว่าการเผยแพร่คุณค่าเชิงปทัสสถานของสหภาพยุโรปจากการดำเนินนโยบายข้างต้นไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก แม้ใช้กลไกสิ่งจูงใจและการให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ รวมไปถึงการสร้างเงื่อนไข ด้วยเหตุนี้จึงสรุปได้ว่านโยบาย ENP ของสหภาพยุโรปไม่มีประสิทธิภาพในการสร้างอำนาจอ่อน ในท้ายที่สุดแล้ว ประสิทธิภาพในการเผยแพร่คุณค่าเชิงปทัสสถานขึ้นอยู่กับรัฐคู่เจรจาหรือรัฐผู้รับต่างหาก

บทความนี้ออกเป็น 5 ส่วนหลัก ประกอบด้วย ส่วนแรก อธิบายถึงนิยามอำนาจอ่อนหรือ Soft power ในส่วนที่สอง กล่าวถึงที่มาและพัฒนาการของนโยบาย ENP เพื่อเข้าใจบริบทระหว่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งมีส่วนริเริ่มในการดำเนินนโยบาย ENP อัน

แสดงให้เห็นถึงความพยายามของสหภาพยุโรปในการใช้ Soft power เพื่อส่งเสริมคุณค่าเชิงปทัสถานของตน ในส่วนที่สาม อธิบายโครงสร้างสถาบันที่ทำหน้าที่ดำเนินนโยบายและกลไกการดำเนินการของ ENP รวมถึงเครื่องมือในกรอบ ENP ในการเผยแพร่คุณค่าเชิงปทัสถานของสหภาพยุโรป ในส่วนที่สี่ ศึกษาประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบาย ENP ผ่านสองกรณีศึกษา ซึ่งถือเป็นประเทศเพื่อนบ้านสหภาพยุโรปที่อยู่ภายใต้กรอบ ENP ได้แก่ ยูเครน ซึ่งเป็นรัฐเพื่อนบ้านทางตะวันออก และตุนิเซีย ซึ่งเป็นรัฐเพื่อนบ้านทางใต้ เนื่องจากสองกรณีศึกษาเกิดการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ภายในประเทศครั้งสำคัญ คือ การออกมาประท้วงต่อต้านรัฐบาลของประชาชน ได้แก่ การประท้วง Euromaidan ในยูเครน ค.ศ. 2013 - 2014 และการปฏิวัติตุนิเซีย ค.ศ. 2010 - 2011 ซึ่งวัตถุประสงค์การเคลื่อนไหวดังกล่าวสอดคล้องกับคุณค่าปทัสถานของสหภาพยุโรป นอกจากนี้ยังได้เปรียบเทียบสองกรณีศึกษาดังกล่าว เพื่อเข้าใจกลไกการส่งเสริมคุณค่าเชิงปทัสถานของ ENP ต่อรัฐเพื่อนบ้านที่ตั้งอยู่บริเวณชายแดนสหภาพยุโรปแตกต่างกัน และส่วนสุดท้าย ได้แก่ บทสรุป ซึ่งจะวิเคราะห์นโยบาย ENP เพื่อแสดงให้เห็นถึงขอบเขต Soft power และการส่งเสริมคุณค่าเชิงปทัสถานของสหภาพยุโรป

1. “Soft Power” คืออะไร

นักวิชาการจำนวนมากได้นิยามคำว่า ‘อำนาจ’ หรือ ‘Power’ ไว้หลากหลาย เช่น “ความสามารถที่ทำให้ผู้อื่นกระทำในสิ่งที่ไม่อยากทำ”⁵ “ขีดความสามารถในการกระทำบางสิ่งบางอย่าง” “ความสามารถในการบรรลุผลลัพธ์ตามที่ปรารถนา” หรือ “ขีดความสามารถในการมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลอื่นเพื่อให้บางสิ่งบางอย่างเกิดขึ้น”⁶ เป็นต้น ทั้งนี้ นิยาม ‘อำนาจ’ ในบทความชิ้นนี้จะใช้นิยามของ Joseph S. Nye ในงานเขียน Soft Power: The

Means to Success in World Politics ค.ศ.2004 ซึ่งนิยามไว้ว่า อำนาจ คือ “ความสามารถในการมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของบุคคลอื่นเพื่อให้บรรลุผลลัพธ์ตามที่เรารปรารถนา”⁷ นอกจากนี้ Nye ยังได้นิยาม Soft power ซึ่งถือเป็นหนึ่งประเภทของอำนาจ ดังนั้น ผู้เขียนจึงใช้นิยามของ Nye เพื่ออธิบายอำนาจในเชิงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อันเป็นอำนาจของรัฐและตัวแสดงระหว่างประเทศอื่น ๆ รวมถึงสหภาพยุโรป

หากพิจารณาคำจำกัดความอำนาจของ Nye พบว่า การมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของบุคคลอื่นสามารถกระทำได้หลากหลายวิธี เช่น การข่มขู่ การให้ปัจจัยทางการเงินเป็นการตอบแทน หรือการร่วมมือซึ่งกันและกัน เป็นต้น ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้อื่นไม่ได้ขึ้นอยู่กับการใช้อำนาจอย่างเดียว แต่ต้องคำนึงถึงความพึงพอใจของอีกฝ่ายด้วย เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของบริบทส่งผลต่อการคงอยู่ของอำนาจ ดังนั้น การวิเคราะห์ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจจึงจำเป็นต้องแยกประเภทของอำนาจออกจากกัน Nye ได้แบ่งอำนาจเป็น 3 ประเภท ได้แก่ อำนาจแข็ง (Hard power) อำนาจอ่อน (Soft power) และอำนาจฉลาด (Smart power) อย่างไรก็ตาม อำนาจประเภทสุดท้ายนี้ถูกบัญญัติภายหลัง ซึ่งถือเป็นการใช้ Hard power และ Soft power ควบคู่กัน⁸

อำนาจประเภทแรก หรือ Hard power เป็นอำนาจที่ถูกแสดงออกอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อำนาจประเภทดังกล่าวสามารถเห็นได้อย่างชัดเจนที่สุดผ่านการที่รัฐใดรัฐหนึ่งใช้กำลังทหารหรือความสามารถทางด้านเศรษฐกิจในการกดดัน บีบบังคับ หรือข่มขู่ให้อีกรัฐหนึ่งปฏิบัติตามที่ตนต้องการ อันสามารถกล่าวในอีกทางหนึ่งได้ว่าเป็นนโยบายแรงจูงใจและบทลงโทษ (carrot & stick) หรือการใช้สิ่งจูงใจควบคู่ไปกับการบังคับขู่เข็ญ ในทางตรงกันข้าม อำนาจประเภทที่สอง หรือ Soft power หมายถึง การมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของบุคคลอื่นเพื่อให้บรรลุผลลัพธ์

ตามที่เรื่อบรรณา ซึ่งมีได้อาศัยกำลังทางการทหารหรือทางเศรษฐกิจในการข่มขู่หรือใช้ปัจจัยทางการเงินเป็นสิ่งจูงใจ หากแต่ Soft power เป็นการใ้การใช้การโน้มน้าวผ่านสิ่งจูงใจอื่น ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรม เช่น ความรู้เรื่อง ความเป็นอิสระเสรี หรือคุณค่าเชิงปทัสถาน เป็นต้น อาจใช้วิธีการเป็นตัวอย่งให้กับรัฐอื่น เพื่อให้หันมาสนใจชุดคุณค่าของตนและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติไปตามครรลองที่ตนมุ่งหวังไว้

นอกจากนี้ Nye ได้ระบุแหล่งที่มาของ Soft power หรือปัจจัยทางด้านทรัพยากรหรือคุณลักษณะอันเป็นต้นกำเนิดสำคัญสำหรับ Soft power ของรัฐใดรัฐหนึ่ง ประกอบด้วย วัฒนธรรม คุณค่าทางการเมือง และนโยบายต่างประเทศ¹⁰ หากอธิบายอย่างละเอียด วัฒนธรรม คือ ชุดคุณค่าหรือธรรมเนียมปฏิบัติที่หากยังมีความเป็นสากลมากเท่าใด Soft power ของรัฐก็จะยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น เช่น วัฒนธรรมสากลนิยม (Popular culture) ซึ่งสหรัฐอเมริกามีอิทธิพลสูงมากเหนือประเทศดังกล่าว โดยการเผยแพร่ภาพลักษณ์ของตนผ่านสื่อ โทรทัศน์ ภาพยนตร์ ดนตรี และอื่น ๆ ซึ่งโน้มน้าวให้ผู้รับเชื่อว่าแบบแผนพฤติกรรมในชีวิตประจำวันตามที่ปรากฏในสื่อของสหรัฐอเมริกาเป็นเรื่องถูกต้องและเป็นปกติธรรมดาที่ผู้คนทั่วโลกควรจะปฏิบัติตาม¹¹ ในส่วนของคุณค่าทางการเมือง รัฐอาจเผยแพร่คุณค่าการเมืองผ่านการศึกษาในกลุ่มนักเรียนหรือนักศึกษาชาวต่างชาติ โดยสอดแทรกคุณค่าเชิงปทัสถานของตนผ่านการศึกษาให้กลุ่มนักเรียนนักศึกษาต่างชาติมีทัศนคติคล้ายตามกับตน เมื่อนักเรียนนักศึกษากลุ่มดังกล่าวเดินทางกลับไปยังประเทศของตน พวกเขาัมักจะมีโอกาสเป็นกลุ่มผู้นำในรัฐต้นทางพร้อมกับนำชุดคุณค่าของรัฐผู้รับไปเผยแพร่ต่อในรัฐของตนเองและทำให้คุณค่าชุดดังกล่าวอาจมีอิทธิพลเหนือนโยบายการต่างประเทศของรัฐต้นทางไม่มากนักด้วย¹² ปัจจัยสุดท้าย คือ นโยบายการต่างประเทศ โดยเฉพาะคุณค่าเชิงปทัสถานที่รัฐมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริม อาจส่งผลกระทบต่อมุมมองทัศนคติและความพึงพอใจ (Preferences) ของรัฐอื่น

เนื่องจากการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในมุมมองของรัฐอื่น¹³ เช่น นโยบายส่งเสริมสิทธิมนุษยชน เป็นต้น รวมไปถึงนโยบาย ENP ของสหภาพยุโรป อันจะกล่าวถึงต่อไปในส่วนอื่นของบทความนี้

จะเห็นได้ว่าการใช้ Soft power มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางอ้อมมากกว่าการใช้ Hard power หรืออำนาจตามทีบุคคลทั่วไปมักจะเข้าใจกัน แม้อำนาจทั้งสองประเภทจะมีจุดมุ่งหมายเดียวกันในการเปลี่ยนแปลงแบบแผนพฤติกรรมของอีกฝ่ายเพื่อให้บรรลุถึงผลลัพธ์ตามที่ตนต้องการ ทว่าการใช้ Soft power มุ่งเน้นการดึงดูดผู้อื่นในการให้ความร่วมมือมากกว่าการบีบบังคับอย่างการใช้ Hard power¹⁴ ทั้งนี้ อำนาจทั้งสองประเภทกลับมีความเชื่อมโยงที่แยกขาดจากกันมิได้ เพราะทรัพยากรหรือคุณลักษณะของชาติที่เอื้อต่อการใช้อำนาจประเภทใดประเภทหนึ่งย่อมส่งผลต่อการใช้อำนาจอีกประเภทหนึ่งตามไปด้วย¹⁵ เช่น ความสามารถทางด้านเศรษฐกิจกรณีรัฐหนึ่งมีความสามารถทางเศรษฐกิจสูง ส่งผลให้การใช้ Hard power ย่อมมีประสิทธิภาพสูงตามไปด้วย ผ่านการดำเนินนโยบายการต่างประเทศด้วยมาตรการทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การกีดกัน การลงโทษ หรือการสนับสนุนทางการเงิน ในขณะเดียวกัน รัฐที่มีขีดความสามารถทางด้านเศรษฐกิจสูง ประสิทธิภาพในการใช้ Soft power ของรัฐดังกล่าวก็เพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วยเช่นกัน เพราะรัฐอื่นย่อมมองรัฐดังกล่าวอาจนำมาเป็นตัวแบบในการพัฒนาประเทศของตนให้ดียิ่งขึ้นไปได้ อาจกล่าวได้ว่า รัฐต้นทางไม่จำเป็นต้องดำเนินนโยบายการต่างประเทศ หากแต่รัฐอื่นเป็นผู้ตัดสินใจในการรับรู้คุณค่าที่รัฐต้นทางได้ยึดถือไว้เป็นแบบอย่าง¹⁶

อย่างไรก็ดี การจำแนกประเภทของอำนาจให้ขาดจากกันอย่างชัดเจนย่อมสามารถกระทำได้ยาก เนื่องจากบางนโยบายการต่างประเทศของรัฐหนึ่งอาจถูกพิจารณาได้ว่าเป็นทั้ง Hard power หรือ Soft power ขึ้นอยู่กับดุลพินิจ ดังนั้น การสร้างเงื่อนไข (Conditionality) ซึ่งรัฐใดรัฐหนึ่งสามารถสร้างเงื่อนไขบางประการ

สำหรับอีกรัฐหนึ่งได้ หากอีกรัฐหนึ่งยอมรับและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ รัฐต้นทางจะให้ความช่วยเหลือด้านใดด้านหนึ่ง ซึ่งมักจะ เป็นความช่วยเหลือทางด้านการเศรษฐกิจหรือปัจจัยทางการเงิน แต่ Nye เห็นว่าการสร้างเงื่อนไข ถือเป็น Hard power เนื่องจากการสร้างเงื่อนไขดังกล่าวมีลักษณะกดดันให้อีกฝ่ายยอมรับและปฏิบัติตามโดย คุชฎีมากกว่าที่จะมีลักษณะที่เป็นไปในเชิงการโน้มน้าว¹⁷

อย่างไรก็ตาม แนวคิด Soft Power ของ Nye ก็ได้รับคำวิจารณ์ จากนักวิชาการต่าง ๆ จำนวนมาก ซึ่งพยายามชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดของ แนวคิดดังกล่าว ตัวอย่างนักวิชาการสำคัญที่ตั้งประเด็นน่าสนใจ ได้แก่ Janice Bially Mattern ก็ได้วิจารณ์แนวคิดการแยกอำนาจ soft power ออกจาก hard power อย่างเด็ดขาด ในความเป็นจริงแล้ว การโน้มน้าวของ soft power มีรากฐานมาจากการบังคับ ซึ่งเป็น นิยามของ hard power โดยลักษณะกลไกการโน้มน้าวของ soft power เป็นการบังคับในเชิงนามธรรมผ่านการสร้างชุดคำอธิบาย หรือที่เรียกว่า “การบังคับผ่านภาพแทน” (representative force)¹⁸ ในขณะเดียวกัน บริบทการเมืองระหว่างประเทศส่งผลให้การใช้กลไก soft power ที่อยู่บน ฐานการเชื่อใจซึ่งกันและกันเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก ตัวแสดงรัฐต่าง ๆ อยู่ใน สภาวะการแข่งขันซึ่งกันและกัน บางรัฐพยายามสร้างชุดคำอธิบายเพื่อ สร้างอัตลักษณ์ของตนเอง พร้อมสร้างความเป็นอื่นในฐานะภัยคุกคาม ซึ่งส่งผลให้รัฐอื่น ๆ ไม่มีพื้นที่ในการต่อรองหรือปฏิเสธโลกทัศน์ หรือคุณค่าเหล่านั้น¹⁹ นอกจากนี้ Todd Hall (2010) ตั้งข้อสังเกตว่า แนวคิด Soft Power จัดอยู่ในประเภทของการปฏิบัติการ (Category of Practice) ในฐานะเครื่องมือสำหรับวัตถุประสงค์ทางการเมือง มากกว่า กรอบการวิเคราะห์ในฐานะทฤษฎี (Category of analysis)²⁰ หรือกล่าว อีกนัยหนึ่ง แนวคิด soft power ยังมีข้อบกพร่องในฐานะกรอบ การวิเคราะห์ โดยเฉพาะประเด็นการโน้มน้าวในฐานะกลไกสำคัญของ soft power ซึ่งเป็นการยากในการวิเคราะห์พฤติกรรมกลุ่มเป้าหมาย เป็นผลจากความต้องการของการโน้มนำนั่นหรือไม่²¹

ทั้งนี้ Nye ก็ได้ปรับปรุงแนวคิด Soft Power ในหนังสือ The Future of Power ค.ศ. 2011 ซึ่งแนวคิด soft power มีนัยยะมากกว่าอำนาจเชิงปทัสถาน (normative power)²² ความสำเร็จขึ้นอยู่กับคุณภาพของประเด็นและทักษะของกลุ่มเป้าหมายด้วยเช่นกัน²³ นอกจากนี้ กระบวนการศึกษาประสิทธิภาพของ soft power นั้น Nye เสนอกรอบการวิเคราะห์ผ่านการศึกษาค้นคว้าพัฒนาการของกลุ่มเป้าหมายต่อ soft power มีการเปลี่ยนแปลงในระดับชนชั้นนำและระดับประชาชนอย่างไร²⁴ ดังนั้น แนวคิด soft power ของ Nye ก็ยังคงสามารถนำมาใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรป โดยเฉพาะการศึกษาประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบาย ENP ในฐานนโยบาย soft power ที่ต้องการส่งเสริมเสถียรภาพในบริเวณรัฐเพื่อนบ้านและภูมิภาคข้างเคียง ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นการส่งเสริมคุณค่าปทัสถานของตนเท่านั้น แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความมั่นคงภายในสหภาพยุโรปด้วยเช่นกัน

การแปลคำว่า Hard power หมายถึง ‘อำนาจแข็ง’ และ Soft power หมายถึง ‘อำนาจอ่อน’ อาจไม่สามารถสื่อความหมายได้อย่างชัดเจนในภาษาไทย ทว่าความหมายของคำว่า ‘Hard’ และ ‘Soft’ ไม่ได้แปลว่า ‘แข็ง’ หรือ ‘อ่อน’ เพียงอย่างเดียว แต่ทั้งสองคำในภาษาอังกฤษสามารถตีความได้อย่างหลากหลาย ยกตัวอย่างเช่น ‘Hard’ อาจหมายถึง ยาก ลำบาก หนัก รุนแรง ฯลฯ ในขณะที่ ‘Soft’ อาจหมายถึง นุ่ม นิ่ม เบา ละมุน ฯลฯ ซึ่งนักวิชาการไทยบางท่านแปล ‘Soft power’ ไว้ว่า ‘อำนาจละมุน’ อย่างไรก็ตาม ในทัศนะของผู้เขียน ผู้เขียนมีความเห็นว่า ไม่ว่าจะเป็นคำแปลใดก็ไม่อาจรักษาความหมายของคำศัพท์ดังกล่าวได้อย่างครบถ้วนด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงตัดสินใจใช้คำศัพท์ข้างต้นเป็นภาษาอังกฤษ เพื่อเป็นการคงไว้ซึ่งความหมายให้ตรงตามต้นฉบับให้มากที่สุด อันจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปพิจารณาและวิเคราะห์ต่อไป

นอกจากนี้ Soft power กับ Normative power ไม่ถือเป็นสิ่งเดียวกัน แม้ Soft power เชื่อมโยงกับคุณค่าเชิงปทัสถาน ในฐานะแหล่งที่มา และอำนาจทั้งสองก็ให้ความสำคัญกับผลกระทบ คุณค่าเชิงปทัสถานไม่ต่างกัน ทว่า Normative power หมายถึงอำนาจของรัฐที่มีและลักษณะของรัฐ กล่าวคือ เป็นรัฐที่มีลักษณะในการเผยแพร่คุณค่าเชิงปทัสถานให้แก่รัฐอื่นที่มีความสัมพันธ์ด้วย²⁵ สหภาพยุโรปเป็น Normative power ที่พยายามใช้ Soft power ของตนในการส่งเสริมคุณค่าเชิงปทัสถานที่ตนเองกำหนดไว้ให้ผู้อื่นนำไปปฏิบัติตาม จะเห็นได้จากการดำเนินนโยบายการต่างประเทศ อาทิ นโยบาย ENP

3. ความเป็นมาและพัฒนาการนโยบาย ENP

สหภาพยุโรปได้ริเริ่มนโยบาย ENP หรือ European Neighbourhood Policy ค.ศ. 2001 ในฐานะนโยบาย “Soft Power” ซึ่งเป็นแนวนโยบายยุทธศาสตร์ของความสัมพันธ์ภายนอก (External Relations) เพื่อผลักดันคุณค่าประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจเสรีในประเทศเพื่อนบ้าน อันเป็นการส่งเสริมความมั่นคงของสหภาพยุโรป²⁶ ทั้งนี้ กระบวนการนโยบายดังกล่าวเริ่มจากการเชิญรัฐที่มีอาณาเขตใกล้ชิดเข้าร่วมการประชุมของสหภาพยุโรปในหลากหลายวาระ ทั้งนี้ การกระทำดังกล่าวยังคงเป็นเพียงการแสดงความประสงค์ให้รัฐต่าง ๆ ในภูมิภาคยุโรปมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่ยังไม่ได้นำนโยบายอย่างเป็นทางการ ต่อมาสหราชอาณาจักรเสนอแนวคิดการขยายอิทธิพลของสหภาพยุโรปใน ภูมิภาคให้กว้างขวางขึ้น ซึ่งมุ่งเน้นการสร้างกรอบความร่วมมือกับรัฐต่าง ๆ ในภูมิภาคยุโรปตะวันออก ประกอบด้วย มอลโดวา เบลารุส ยูเครน และรัสเซีย แต่มิได้รวมอาร์มีเนีย จอร์เจีย และอาเซอร์ไบจาน ซึ่งเป็นรัฐที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคยุโรปตะวันออกเฉียงใต้ อย่างไรก็ดี รัฐที่มีสถานะเป็นรัฐที่สมัครเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป (Candidate) หรือรัฐที่มีสิทธิ์สมัครเข้าร่วมสหภาพยุโรป (Potential

Candidate) มิได้เป็นส่วนหนึ่งของกรอบความร่วมมือที่กำลังจะจัดตั้งขึ้นด้วย เนื่องจากรัฐประเพทดังกล่าวมีกรอบความร่วมมืออื่นอยู่แล้วในเดือนธันวาคม ค.ศ.2002 คณะมนตรียุโรป (European Council) ได้อนุมัติข้อริเริ่มดังกล่าว พร้อมทั้งขยายรัฐที่อยู่ในภูมิภาคทางแถบทะเลเมดิเตอร์เรเนียนตอนใต้หรือภูมิภาคแอฟริกาเหนือ²⁷ รวมทั้งสิ้น 10 รัฐ ซึ่งประกอบด้วย แอลจีเรีย อียิปต์ อิสราเอล จอร์แดน เลบานอน ลิเบีย โมร็อกโก ปาเลสไตน์ ซีเรีย และตูนิเซีย

ทั้งนี้ นโยบาย ENP ถูกนำไปดำเนินการปฏิบัติอย่างเป็นทางการ ภายหลังจากการประชุมคณะมนตรียุโรปเมืองเทสซาโลนีกีที่กรีซ ระหว่างวันที่ 20-21 มิถุนายน ค.ศ. 2003 อันเป็นผลมาจากการรับรองข้อสรุปเกี่ยวกับเพื่อนบ้านยุโรปของสภากิจการทั่วไปและความสัมพันธ์ภายนอก (Conclusions on the European Neighbourhood of the General Affairs and External Relations Council: GAERC) ซึ่งมีการจัดทำรายงานหัวข้อ “ยุโรปที่กว้างขึ้น - เพื่อนบ้าน: กรอบความร่วมมือใหม่สำหรับความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านทางทิศตะวันออกและทิศใต้ของเรา” (Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours) ค.ศ. 2003²⁸ ซึ่งมีเนื้อหาสาระสำคัญคือ การเสนอให้การสร้าง “วงแหวนแห่งมิตร (Ring of friends)”²⁹ เป็นจุดมุ่งหมายสำคัญของ ENP เนื่องจากความสอดคล้องแผนยุทธศาสตร์ความมั่นคงของสหภาพยุโรปในภาพรวม ซึ่งมีเป้าประสงค์ในการเสริมสร้างเสถียรภาพทั้งต่อเพื่อนบ้านในภูมิภาค รวมไปถึงทั่วทั้งโลก ทั้งนี้ การสร้างวงแหวนแห่งมิตรเป็นการทำให้รัฐเพื่อนบ้านและพื้นที่ใกล้เคียงสหภาพยุโรปมีความมั่นคงเสถียรภาพ และความรุ่งเรือง³⁰ ยิ่งเป็นการเสริมสร้างเสถียรภาพของสหภาพยุโรปให้มีความมั่นคงมากขึ้น

การขยายสมาชิกภาพของสหภาพยุโรป (EU Enlargement) ค.ศ. 2004 ส่งผลต่อการกำหนดยุทธศาสตร์นโยบาย ENP

ทั้งนี้ การขยายสมาชิกภาพครั้งนี้เป็นการขยายครั้งใหญ่ที่สุดของสหภาพยุโรป ซึ่งทำให้มีสมาชิกใหม่ทั้งหมด 10 ประเทศ ประกอบด้วย กลุ่มประเทศวิแชกราด (Visegrad) ได้แก่ โปแลนด์ สาธารณรัฐเช็ก ฮังการี และสโลวาเกีย กลุ่มประเทศที่เคยอยู่ใต้อิทธิพลของสหภาพโซเวียต ได้แก่ เอสโตเนีย ลัตเวีย และลิทัวเนีย กลุ่มประเทศดัตอาณานิคมของสหราชอาณาจักร ได้แก่ ไซปรัสและมอลตา และประเทศอดีตยูโกสลาเวีย ได้แก่ สโลวีเนีย ส่วนใหญ่เป็นรัฐที่อยู่ในภูมิภาคยุโรปตะวันออกและมีความเจริญรุ่งเรืองน้อยกว่าสมาชิกเดิมสหภาพยุโรป หลังจากนั้น สหภาพยุโรปได้จัดทำเอกสารว่าด้วยยุทธศาสตร์ของ ENP (European Neighbourhood Policy Strategy Paper) เพื่อปรับปรุงจุดมุ่งหมายของ ENP ให้ชัดเจนและสอดคล้องกับบริบทสถานการณ์ในช่วงเวลาดังกล่าวให้ดียิ่งขึ้น³¹ และนำสามรัฐในภูมิภาคยุโรปตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ อาร์มีเนีย จอร์เจีย และอาเซอร์ไบจาน เข้ามารวมอยู่ในกรอบความร่วมมือของนโยบาย ENP ด้วย อย่างไรก็ตาม รัสเซียไม่ได้เข้าร่วมกับนโยบาย ENP เพราะสถานะคู่เจรจาระหว่างสหภาพยุโรปกับรัฐอื่น ๆ ไม่มีความเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ นโยบายนี้สะท้อนสหภาพยุโรปเป็นกลุ่มรัฐที่พัฒนาแล้วเอื้อมือมาให้ความช่วยเหลือรัฐที่ยากแค้นกว่า³² ทั้งนี้ สหภาพยุโรปก็ขยายสมาชิกภาพครั้งที่ 5 ค.ศ. 2007 สมาชิกใหม่ได้แก่ โรมาเนีย และบัลแกเรีย ซึ่งเป็นอดีตรัฐสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคยุโรปตะวันออก

จะเห็นได้ว่า การขยายสมาชิกภาพสหภาพยุโรปล้วนให้ความสำคัญกับภูมิภาคตะวันออกมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากขอบเขตพื้นที่ของภูมิภาคอันกว้างใหญ่ขึ้น สหภาพยุโรปจำเป็นต้องมีมาตรการหรือนโยบายในการเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาคของตนเองให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้นไป เริ่มจากรัฐใกล้เคียงที่มีอาณาเขตใกล้ชิดติดกับสหภาพยุโรปทั้ง 16 รัฐ เพื่อไม่ให้เกิดเส้นแบ่ง (Dividing line) ระหว่างสหภาพยุโรปและรัฐโดยรอบ ทั้งนี้ รัฐต่าง ๆ มักมีข้อตกลงหรือกรอบความร่วมมือกับสหภาพยุโรปอยู่ก่อนแล้ว ใน

ภูมิภาคยุโรปตะวันออกทั้งหกสหภาพยุโรปได้ทำกรอบความตกลงว่าด้วยความสัมพันธ์หุ้นส่วนและความร่วมมือรอบด้าน (Partnership and Cooperation Agreement หรือ PCAs) ยกเว้นเบลารุสที่ยังไม่มีผลบังคับใช้ เนื่องมาจากความไม่เป็นประชาธิปไตยและปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในขณะเดียวกัน สหภาพยุโรปได้จัดทำกรอบหุ้นส่วนสหภาพยุโรป-เมดิเตอร์เรเนียน (Euro-Mediterranean Partnership หรือ EMP) กับรัฐมีอาณาเขตติดอยู่กับทางตอนใต้ของสหภาพยุโรปและทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ยกเว้นประเทศลิเบีย นอกจากนี้ ยังมีข้อตกลงสมาคมยุโรป-เมดิเตอร์เรเนียน (Euro-Mediterranean Association Agreement หรือ AA) ยกเว้นประเทศซีเรียซึ่งยังไม่มีผลบังคับใช้ อันมีสาเหตุมาจากสถานการณ์อันคล้ายคลึงกับเบลารุส³³ ด้วยเหตุนี้การดำเนินนโยบาย ENP จึงมีจุดมุ่งหมายในการสนับสนุนและพัฒนาต่อยอดความสัมพันธ์อันดีกับรัฐเพื่อนบ้านของสหภาพยุโรปให้เหนียวแน่นยิ่งขึ้น อันจะนำมาซึ่งเสถียรภาพและความมั่นคงภายในภูมิภาค

นอกจากนี้ บริบทประชาคมระหว่างประเทศในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างนโยบาย ENP การเกิดเหตุการณ์ก่อการร้าย 9/11 ณ มหานครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา การก่อการร้ายเป็นปัญหาภัยคุกคามทั่วโลก สหภาพยุโรปในฐานะที่เป็นมหาอำนาจของโลกฝั่งตะวันตกและเป็นผู้นำด้านปทัสถาน จึงจำเป็นต้องพิทักษ์สิทธิมนุษยชนด้วยและให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาความมั่นคงด้วยเหตุนี้ การเริ่มต้นการดำเนินนโยบาย ENP จึงให้ความสำคัญกับนโยบายเกี่ยวกับการย้ายถิ่นอาศัยและความมั่นคงบริเวณพรมแดน นอกจากนี้ ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 ประกอบกับการเริ่มใช้เงินสกุลยูโรของสหภาพยุโรป ดังนั้น นโยบาย ENP จึงเป็นอีกหนึ่งแนวทางในการเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับสหภาพยุโรป ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การปฏิรูปทางเศรษฐกิจและการค้าของรัฐคู่เจรจาหมด

4. กลไกของการดำเนินนโยบาย ENP

พัฒนาการนโยบาย ENP ดังที่กล่าวข้างต้น จึงทำให้รัฐที่เข้าร่วมกรอบนโยบาย ENP ของสหภาพยุโรปมีจำนวนทั้งหมด 16 รัฐ ทั้งนี้ สหภาพยุโรปใช้เกณฑ์ภูมิภาคในการแบ่งกรอบความร่วมมือของนโยบาย ENP เป็น 2 ส่วน ได้แก่ เพื่อนบ้านยุโรปฝั่งตะวันออก (EU Neighbours East) ประกอบด้วย มอลโดวา เบลารุส ยูเครน อาร์มีเนีย จอร์เจีย อาเซอร์ไบจาน และเพื่อนบ้านยุโรปฝั่งใต้ (EU Neighbours South) ประกอบด้วย แอลจีเรีย อียิปต์ อิสราเอล จอร์แดน เลบานอน ลิเบีย โมร็อกโก ปาเลสไตน์ ซีเรีย และตูนิเซีย³⁴ อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบาย ENP เป็นการส่งเสริมให้กรอบความร่วมมือเดิมให้เข้มแข็งและเป็นระเบียบเพิ่มมากขึ้น โดยกรอบความร่วมมือ PCAs และ AAs ยังคงมีผลบังคับใช้ เนื่องจากรายละเอียดของสนธิสัญญาขึ้นอยู่กับสถานการณ์และบริบทของรัฐคู่เจรจา ดังนั้น การมีสนธิสัญญาสำหรับแต่ละรัฐจะระบุปัญหาและความท้าทายรวมถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเฉพาะ ทั้งนี้ สหภาพยุโรปอาจทำสนธิสัญญาเพิ่มเติม ในลักษณะของข้อตกลงเพื่อนบ้านยุโรป (European Neighbourhood Agreement)³⁵ เพื่อพัฒนารอบความร่วมมือและความสัมพันธ์กับรัฐคู่เจรจาให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น

กลไกการดำเนินนโยบาย ENP ได้มีการระบุไว้ในรายงาน 2003 Commission Communication ไว้ว่า หากรัฐคู่เจรจามีความคืบหน้าในการพัฒนาตัวเองให้มีคุณค่าเชิงปทัสถานสอดคล้องกับสหภาพยุโรปแล้ว สหภาพยุโรปก็จะพิจารณาการให้สิทธิในการเคลื่อนไหวย่างเสรี (Freedom of movement) แก่รัฐดังกล่าว ซึ่งรวมถึงบุคคล สินค้า บริการ และทุน รวมไปถึงการพิจารณาให้รัฐข้างต้นได้รับอนุญาตให้เข้าถึงตลาดภายในของสหภาพยุโรปด้วย ทว่า รายงานยุทธศาสตร์ (Strategy Paper) ค.ศ. 2004 ได้ลดระดับสิ่งจูงใจ ซึ่งตัดสิทธิการเคลื่อนไหวย่างเสรี เนื่องจากรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปวิตกกังวล

ต่อปัญหาผู้ลี้ภัย การค้ามนุษย์ และการก่อการร้าย ซึ่งมีแนวโน้มสูงขึ้นในอนาคต เหลือเพียงการสร้างสิ่งจูงใจโดยการสนับสนุนทางเศรษฐกิจผ่านความช่วยเหลือทางการเงินหรือให้การสนับสนุนภายใต้สถาบันทางการเงินระหว่างประเทศ³⁶ นอกจากนี้ ยังกล่าวถึงการพัฒนาความร่วมมือทางการเมือง การบูรณาการทางเศรษฐกิจและการรวมตลาดเข้าเป็นหนึ่งเดียว หากรัฐคู่เจรจาสามารถนำคุณค่าเชิงปทัสสถานของสหภาพยุโรปไปปรับใช้ในประเด็นกฎระเบียบทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางพรมแดน สิทธิมนุษยชน และความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งต้องสอดคล้องกับมาตรฐานที่สหภาพยุโรปกำหนดเอาไว้³⁷ เห็นได้ว่า กระบวนกาดังกล่าวอาจมีความขัดแย้งกับนิยามของ Soft power ของ Nye แต่สำหรับทัศนะของสหภาพยุโรป เป้าประสงค์และวิธีการดำเนินนโยบาย ENP ไม่ได้มีลักษณะบังคับ แต่มีลักษณะในการโน้มน้าวชักจูงรัฐอื่นให้หันมาเข้าร่วมกรอบนโยบายมากกว่า³⁸ ด้วยเหตุนี้สหภาพยุโรปจึงเห็นว่านโยบาย ENP ถือเป็น Soft power ในการส่งเสริมคุณค่าเชิงปทัสสถานของสหภาพยุโรป

นอกจากนี้ รายงาน 2003 Commission Communication ระบุจุดมุ่งหมายของนโยบาย ENP ไม่ได้นำไปสู่การสมัครเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป นโยบาย ENP ไม่ได้เกี่ยวข้องกับนโยบายการขยายสมาชิกภาพของสหภาพยุโรป ด้วยเหตุนี้ นโยบาย ENP ที่เคยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกองอำนวยการการขยายสมาชิกภาพ (DG - Enlargement) ขึ้นกับกองอำนวยการความสัมพันธ์สมาชิกภายนอก (DG-External Relations) แทน³⁹ ในปัจจุบัน นโยบาย ENP อยู่ในสังกัดของกองอำนวยการด้านการเจรจาเกี่ยวกับเพื่อนบ้านและการขยายตัวรับสมาชิก (Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations หรือ DG-NEAR)⁴⁰ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานเหล่านี้เป็นหน่วยงานสังกัดคณะกรรมาธิการยุโรป นอกจากนี้ เครื่องมือของทั้งสองนโยบายแตกต่างกัน นโยบาย ENP ใช้เครื่องมือสำหรับเพื่อนบ้านยุโรปและหุ้นส่วน (European Neighbourhood and

Partnership Instrument หรือ ENPI) ขณะที่ เครื่องมือทางการเงินของนโยบายขยายสมาชิกภาพ คือ เครื่องมือสำหรับความช่วยเหลือก่อนการเข้าเป็นรัฐสมาชิก (Instrument for Pre-accession Assistance หรือ IPA) ด้วยการแบ่งแยกอย่างเด็ดขาดนี้ จึงเป็นเหตุให้บางรัฐคู่เจรจาที่ประสงค์จะขยับสถานะเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปเกิดความไม่พอใจขึ้น โดยเฉพาะรัฐในภูมิภาคตะวันออก เช่น ยูเครน เป็นต้น เนื่องจากมองว่านโยบายดังกล่าวเป็นความพยายามของสหภาพยุโรปในการกีดกันมิให้รัฐกลุ่มดังกล่าวก้าวขึ้นเป็นรัฐสมาชิก ในทางกลับกันรัฐเพื่อนบ้านทางใต้ไม่ได้ปรารถนาเป็นรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปหากแต่ประสงค์ที่จะพัฒนาความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและการค้ากับสหภาพยุโรปมากกว่า⁴¹

ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2004 สหภาพยุโรปได้พัฒนานโยบาย ENP ซึ่งจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan) สำหรับรัฐคู่เจรจาในช่วงเริ่มแรก สหรัยยุโรปได้ทำแผนปฏิบัติการกับเจ็ดรัฐเท่านั้น โดยพิจารณาจากรัฐที่มีความสัมพันธ์มั่งคั่งกับสหภาพยุโรปมาอย่างยาวนานก่อน ในแต่ละแผนปฏิบัติการระบุประเด็นปัญหาที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละรัฐ ซึ่งได้จัดวาระความสำคัญของกาปฏิบัติการ (Priorities for Action) ที่อาจมีมากกว่าร้อยละ สหภาพยุโรปเสนอแนวทางหลักในการเสริมสร้างความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาไว้สองประการ ได้แก่ การส่งเสริมการรวมรัฐคู่เจรจาให้เข้าร่วมกรอบความร่วมมือและการประชุมของสหภาพยุโรป และการส่งเสริมความร่วมมือข้ามพรมแดน (Cross Border Cooperation หรือ CBC) ทว่า แผนปฏิบัติการยังมีข้อบกพร่อง 3 ประเด็น ได้แก่ การไม่ระบุผู้รับผิดชอบในการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ การไม่กำหนดตัวชี้วัดความคืบหน้า และการไม่กำหนดช่วงระยะเวลาดำเนินการ นอกจากนี้ บางรัฐคู่เจรจาในกลุ่มเพื่อนบ้านทางตอนใต้ของสหภาพยุโรป ไม่เห็นด้วยกับแนวทางของสหภาพยุโรป โดยเฉพาะประเด็นสิทธิมนุษยชน⁴² อย่างไรก็ตาม แผนปฏิบัติการนี้เป็นก้าวสำคัญใน

การพัฒนานโยบาย ENP สหภาพยุโรปได้กำหนดกรอบความร่วมมือประจำปี ค.ศ. 2007-2013 (Multi - annual framework) ซึ่งรวบรวมกรอบความร่วมมือดั้งเดิมที่มีอยู่เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย ENP ด้วย เพื่อให้การดำเนินนโยบายเป็นไปอย่างราบรื่นและสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน⁴³ ดังนั้น นโยบาย ENP เปรียบเสมือนผู้ดูแลกรอบความร่วมมืออันหลากหลายในภูมิภาค

ENPI ในฐานะเครื่องมือทางการเงินของนโยบาย ENP ถูกเสนอให้จัดตั้งขึ้นมาใน Commission Communication ค.ศ.2004 จนกระทั่งเดือนมกราคม ค.ศ. 2007 ENPI ได้ถูกสร้างขึ้นอย่างเป็นทางการ ซึ่งผนวกเครื่องมือในการดำเนินนโยบายอื่น ๆ ที่เคยมีอยู่ภายในภูมิภาค โดยเฉพาะมาตรการทางการเงินและทางเทคนิค (Mesures d'Accompagnement หรือ MEDA) ซึ่งเป็นเครื่องมือทางการเงินหลักในการดำเนิน Euro-Mediterranean Partnership (EMP) กับรัฐในภูมิภาคทางใต้ และความช่วยเหลือทางเทคนิคต่อเครือจักรภพแห่งรัฐเอกราชและจอร์เจีย (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States and Georgia หรือ TACIS) อันเป็นเครื่องมือหลักที่ใช้ในการดำเนินนโยบายกับกลุ่มรัฐทางตะวันออก นอกจากนี้ ENPI ยังถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเงินในการดำเนินนโยบายสานสัมพันธ์กับรัสเซียอีกด้วย⁴⁴ ทั้งนี้ การนำ ENPI เข้ามาแทนที่เครื่องมือการเงินภายในภูมิภาค มิได้หมายความว่าสหภาพยุโรบนำนโยบาย ENP มาแทนที่กรอบความร่วมมืออื่นด้วย แต่นโยบาย ENP เป็นกรอบหลักที่ครอบคลุมหลากหลายประเด็นเท่านั้น

ในขณะเดียวกัน ENPI เข้ามาทำหน้าที่แทนเครื่องมือทางการเงินเดิม เพื่อให้สามารถดำเนินนโยบายได้อย่างมีความเป็นระบบและมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น โดย ENPI ดำเนินการผ่านสองช่องทางหลัก ได้แก่ การนำเงินลงทุนในสถาบันทางการเงิน และการมอบเงินให้แก่โครงการในท้องถิ่นโดยตรง เพื่อสะดวกแก่การจัดสรรงบประมาณ

ในแต่ละรัฐได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ในช่วงค.ศ. 2000-2006 ก่อนการกำเนิดของ ENPI งบประมาณในการดำเนินนโยบายของ สหภาพยุโรปต่อภูมิภาคดังกล่าว มีมูลค่า 8.4 พันล้านยูโร ภายหลัง การจัดตั้ง ENPI งบประมาณกลับมีเพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวนถึง 1.2 หมื่น ล้านยูโร⁴⁵ จะเห็นได้ว่านโยบาย ENP และ ENPI เป็นหนึ่งในปัจจัยที่ทำให้ การเจริญความสัมพันธ์กับกลุ่มรัฐเพื่อนบ้านของสหภาพยุโรป ทั้งทางทิศตะวันออกและทิศใต้ เป็นไปได้อย่างราบรื่นและก้าวหน้าไป ในอีกระดับหนึ่ง

นอกจากนี้ กลไกการดำเนินนโยบาย ENP ประกอบด้วยสาม แนวทางหลัก ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและทางการเงิน การสร้างสิ่งจูงใจโดยการสัญญาถึงการพัฒนาความสัมพันธ์ในอนาคต และการลงทุนผ่านธนาคารเพื่อการลงทุนแห่งยุโรป (European Investment Bank หรือ EIB) ในส่วนของการให้ความช่วยเหลือทาง เทคนิคและทางการเงิน อาจกระทำได้ด้วยการมอบเงินทุนให้โดยตรง แก่รัฐคู่เจรจาเพื่อใช้ในการนำกฎหมายไปปฏิบัติและการพัฒนาจัดตั้ง สถาบัน หรือการมอบความช่วยเหลือทางเทคนิคเพื่อการปฏิรูป⁴⁶

ทั้งนี้ การมอบความช่วยเหลือทางเทคนิคนี้ดำเนินการได้ผ่าน สามช่องทางหลัก ประกอบด้วย ช่องทางแรก คือ ความร่วมมือระหว่าง สถาบันของสหภาพยุโรปกับสถาบันของรัฐคู่เจรจาที่ทำหน้าที่เหมือนกัน หรือ Twinning เพื่อให้ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่ายแน่นแฟ้นยิ่ง ขึ้นและพัฒนาต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ช่องทางที่สอง คือ การแลกเปลี่ยนความช่วยเหลือทางเทคนิคและข้อมูล (Technical Assistance and Information Exchange หรือ TAIX) ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้น ค.ศ. 1996 เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่รัฐในภูมิภาคยุโรปกลางและตะวันออก หลังการขยายสมาชิกภาพ ค.ศ. 2004 TAIX ได้ถูกโอนย้ายกลายมา อยู่ในกรอบของนโยบาย ENP ค.ศ.2006 เพื่อให้ความช่วยเหลือใน การพัฒนาบุคลากรและการให้ข้อมูลข่าวสาร และช่องทางสุดท้าย คือ ความช่วยเหลือสำหรับการพัฒนาการปกครองและการจัดการ

(Support for the Improvement of Government and Management หรือ SIGMA) ที่ถูกจัดตั้ง ค.ศ. 1992 ต่อมา ก็ได้ถูกโอนย้ายมาอยู่ภายใต้กรอบนโยบาย ENP ค.ศ. 2008 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาโครงสร้างการปกครองและการจัดการของรัฐคู่เจรจา⁴⁷

ในส่วนการสร้างสิ่งจูงใจโดยการสัญญาถึงการพัฒนาความสัมพันธ์ในอนาคต สหภาพยุโรปกล่าวถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเขตการค้าเสรี (Free Trade Area หรือ FTA) เพื่อลดกำแพงภาษีอันอาจนำไปสู่ข้อตกลงเกี่ยวกับการประเมินความสอดคล้องและการยอมรับผลผลิตทางอุตสาหกรรม (Agreement on Conformity Assessments and Acceptance of Industrial products หรือ ACAA) เพื่อลดกำแพงด้านอื่น ๆ ที่มีใช้ภาษี ยิ่งไปกว่านั้น อาจต่อยอดไปถึงขั้นการมีสิทธิเช่นเดียวกับรัฐสมาชิกเขตเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Area หรือ EEA) รวมไปถึงความสามารถในการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคง (Common Foreign and Security Policy หรือ CFSP) ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งยุโรป (European Security Strategy หรือ ESS) และนโยบายร่วมด้านความมั่นคงและกลาโหม (Common Security and Defense Policy: CSDP) นอกจากนี้ยังมีความพยายามในการบูรณาการด้านอื่น ๆ เช่น โครงการหรือข้อตกลงของสหภาพยุโรปในด้านการศึกษาและการวิจัยด้วย⁴⁸

ในด้านของการลงทุน นโยบาย ENP ได้ลงทุนผ่าน EIB ในหลากหลายสถาบันการลงทุนด้วยกัน เช่น สถาบันการลงทุนในเพื่อนบ้าน (Neighbourhood Investment Facility หรือ NIF) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการลงทุนในระดับระหว่างภูมิภาค สถาบันสำหรับการลงทุนและหุ้นส่วนสหภาพยุโรป-เมดิเตอร์เรเนียน (Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership หรือ FEMIP) ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้น ค.ศ. 2002 และอยู่ภายใต้ต้นนโยบาย ENP ค.ศ. 2004 เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่รัฐเพื่อนบ้านทางตอนใต้

ผ่านการสนับสนุนกระบวนการบาร์เซโลนา (Barcelona Process) หรือสหภาพสำหรับเมดิเตอร์เรเนียน (Union for the Mediterranean หรือ UfM) สำหรับรัฐเพื่อนบ้านทางตะวันออกสหภาพยุโรปได้ลงทุนผ่าน EIB อย่างต่อเนื่อง และพัฒนาสถาบันหุ้นส่วนภาคตะวันออก (Eastern Partners Facility หรือ EPF)⁴⁹ เพื่อต่อยอดการลงทุนและความสัมพันธ์

ทั้งนี้ ในส่วนของรัฐเพื่อนบ้านทางตะวันออก คณะมนตรียุโรปจัดตั้งหุ้นส่วนตะวันออก (Eastern Partnership หรือ EaP) ค.ศ. 2009 นอกเหนือจากกลไก ENP เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของนโยบาย ENP กับรัฐทางตะวันออกให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นผ่านการใช้นโยบายคู่ขนาน (Dual-track approach) ซึ่งอาศัยกรอบความร่วมมือทวิภาคีระหว่างสหภาพยุโรปและรัฐคู่เจรจา รวมทั้งกรอบความร่วมมือพหุภาคีในภูมิภาค เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างสหภาพยุโรปและรัฐทางตะวันออก⁵⁰

สามารถสรุปได้ว่า กลไกของนโยบาย ENP ได้ถูกพัฒนาตามบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อรับมือกับสถานการณ์ในปัจจุบัน การรวบรวมกรอบความร่วมมือทั้งหลายในภูมิภาคมาไว้ในนโยบาย ENP จึงทำให้การดำเนินนโยบายสามารถเป็นไปได้อย่างสะดวกราบรื่น และประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายในกรอบ ENP บางส่วน ยังคงดำเนินความสัมพันธ์กับรัสเซียที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย ENP ได้แก่ ENPI นอกจากนี้ สังเกตได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปกับรัฐเพื่อนทางตะวันออกและทางตอนใต้แตกต่างกัน ความสัมพันธ์กับรัฐทางตะวันออกก้าวหน้ามากกว่า ความสัมพันธ์กับรัฐทางใต้ ซึ่งเห็นได้ชัดจากการจัดตั้ง EaP เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่รัฐทางตะวันออก แม้สหภาพยุโรปจะประกาศชัดเจนว่ารัฐในกรอบนโยบาย ENP ไม่ใช่รัฐที่มีสิทธิเข้าร่วมเป็นรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป แต่สหภาพยุโรปก็ยังคงให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์กับรัฐทางฝั่งยุโรปตะวันออกมากกว่า

สำหรับการวิเคราะห์ประสิทธิภาพของนโยบาย ENP ใช้กรณีศึกษาจากสองรัฐเพื่อนบ้าน ซึ่งสหภาพยุโรปต้องการโน้มน้าวให้รัฐดังกล่าวยอมรับคุณค่าปทัสถานของสหภาพยุโรปผ่านกลไกนโยบาย ENP การดำเนินนโยบาย ENP ต่อรัฐทางตะวันออกและทางใต้แตกต่างกัน ดังนั้น บทความชิ้นนี้จึงขอยกตัวอย่างกรณีศึกษาประเทศยูเครน ซึ่งเป็นรัฐเพื่อนบ้านสหภาพยุโรปทางตะวันออก และกรณีศึกษาประเทศตุนิเซีย ซึ่งเป็นรัฐเพื่อนบ้านสหภาพยุโรปทางตอนใต้ ตามแนวทางการศึกษาของ Nye ซึ่งเน้นไปที่การศึกษาผลลัพธ์พฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวและบริบททางประวัติศาสตร์ มากกว่าการศึกษาเพียงแหล่งอำนาจของ Soft Power ดังที่พีระ เจริญวัฒน์กุล ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการศึกษาแนวคิด Soft Power ของ Nye ในวงการวิชาการไทย⁵¹

5. กรณีศึกษา: ยูเครน

ยูเครนเป็นรัฐที่ตั้งอยู่บริเวณทางตะวันออกในภูมิภาคยุโรป ซึ่งในอดีตเคยเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพโซเวียต ก่อนจะได้รับเอกราชหลังจากสหภาพโซเวียตล่มสลายค.ศ. 1991 ทั้งนี้ ยูเครนอยู่ภายใต้อิทธิพลของจักรวรรดิรัสเซียตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา ซึ่งเคยเป็นรัฐอิสระในช่วงเวลาสั้น ๆ ตั้งแต่ค.ศ. 1917 - 1922 ตลอดระยะเวลาภายใต้อิทธิพลของสหภาพโซเวียต ประชาชนชาวยูเครนได้เคยออกมาประท้วงต่อต้านรัฐบาลสหภาพโซเวียต แต่ก็ถูกปราบปรามจากเจ้าหน้าที่รัฐ⁵² อย่างไรก็ตาม ในช่วงของการสร้างชาติหลังประกาศเอกราช ค.ศ. 1991 ชุดคำอธิบายประวัติศาสตร์ของยูเครนที่เป็นกระแสหลักในสังคมประกอบด้วย 2 สายหลัก ได้แก่ สาย Ukrainophile ซึ่งอธิบายว่ายูเครนเป็นป้อมปราการทางด้านตะวันออกของยุโรปเพื่อปกป้องความเป็นยุโรป (Europeanness) และสาย Eastern Slavic ซึ่งเชื่อว่าต้นกำเนิดของชาวยูเครนมาจากชาวสลาฟ โดยเฉพาะสาย

Ukrainophile ถูกนำมาใช้ในระบบการศึกษาของยูเครน ซึ่งมีวัตถุประสงค์สร้างความเป็นชาตินิยมและการต่อต้านโซเวียต⁵³ ดังนั้นชุดคำอธิบายดังกล่าวเป็นปัจจัยหนึ่งที่สร้างความเป็นส่วนหนึ่งของยุโรปในหมู่ประชาชนยูเครน จึงทำให้ทัศนคติชาวยูเครนต่อสหภาพยุโรปจึงมีแนวโน้มไปทางบวก จากการสำรวจความคิดเห็นชาวยูเครนต่อสหภาพยุโรปของหน่วยงาน Pew Research ค.ศ. 2019 พบว่า ตั้งแต่ค.ศ. 2007 จนถึงค.ศ. 2019 ชาวยูเครนมากกว่าร้อยละ 70 สนับสนุนสหภาพยุโรป แต่ช่วงการผนวกไครเมียของรัสเซีย ค.ศ. 2014 สัดส่วนชาวยูเครนสนับสนุนสหภาพยุโรปลดลงเหลือร้อยละ 63 และกลับมาเพิ่มอีกครั้งในปี ค.ศ. 2019 ซึ่งคิดเป็นจำนวนร้อยละ 79⁵⁴ อาจกล่าวได้ว่าจากการพัฒนาประวัติศาสตร์ที่ต้องการเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพและวัฒนธรรมของยูเครนเอื้อต่อประสิทธิภาพของการใช้ soft power ของสหภาพยุโรป

ยูเครนได้พัฒนาความสัมพันธ์กับสหภาพยุโรปตั้งแต่เดือนมิถุนายน ค.ศ. 1994 ภายใต้ความร่วมมือ PCA ดังที่ได้กล่าวถึง PCA ก่อนหน้านี้ PCA มีส่วนสำคัญในการดำเนินความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างสหภาพยุโรปและรัฐภายใต้กรอบนโยบาย ENP มาอย่างยาวนานภายหลังจากการขยายตัวรับสมาชิกใหม่ของสหภาพยุโรป ค.ศ. 2004 สหภาพยุโรปมุ่งเน้นการกระชับความสัมพันธ์กับยูเครน เนื่องจากยูเครนกลายมาเป็นเพื่อนบ้านอันมีอาณาเขตประชิดติดกับสหภาพยุโรปด้วยเหตุนี้ สหภาพยุโรปจึงจัดทำแผนปฏิบัติการ เดือนธันวาคม ค.ศ. 2004 ซึ่งเป็นหนึ่งในเจ็ดรัฐแรกที่มีแผนปฏิบัติการ⁵⁵

แผนปฏิบัติการดังกล่าวกลายมาเป็นรากฐานสำคัญในการเจริญความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปและยูเครน ภายใต้กรอบนโยบาย ENP ซึ่งมุ่งเน้นการเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าที่เคยระบุไว้ใน PCA ทั้งนี้ ไม่ได้กล่าวถึงความร่วมมือระหว่างสหภาพยุโรปและยูเครนในการตรวจสอบการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยในแผนปฏิบัติการก็ได้เรียกร้องให้ยูเครนมีการเลือกตั้งประธานาธิบดี

และรัฐสภาอย่างเสรีและยุติธรรม ซึ่งอาศัยมาตรฐานการเลือกตั้งจากองค์การสำหรับความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (Organization for Security and Co-operation in Europe: OSCE) และระบุอีกว่า หากการเลือกตั้ง ค.ศ. 2006 และ 2007 เป็นไปอย่างถูกต้องและโปร่งใส สหภาพยุโรปจะเริ่มกระบวนการเจรจาเกี่ยวกับยูเครนในประเด็นการจัดตั้งเขตการค้าเสรีและข้อตกลงใหม่ จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนยูเครน พบว่าส่วนใหญ่สนับสนุนให้ยูเครนให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นและสอดคล้องตามมาตรฐานที่สหภาพยุโรปได้กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ครอบคลุมความช่วยเหลือจากสหภาพยุโรปกลับมีเพียงความช่วยเหลือทางการเงินแต่เพียงเท่านั้น ซึ่งถือเป็นงบประมาณจำนวนน้อย เมื่อเทียบกับงบประมาณที่กลุ่มรัฐที่สมัครเข้าร่วมสหภาพยุโรปได้รับ ในทางกลับกัน สหภาพยุโรปกลับประสงค์ให้ยูเครนยึดถือและนำคุณค่าเชิงปทัสสถานของตนอันเชื่อมโยงกับความเป็นประชาธิปไตยพัฒนาต่อยอดเป็นจำนวนมาก เช่น หลักนิติธรรมสิทธิมนุษยชนเสรีภาพของสื่อ การศึกษาชนกลุ่มน้อย เป็นต้น⁵⁶ เพื่อแลกเปลี่ยนกับความช่วยเหลือทางการเงินที่สหภาพยุโรปมอบให้

ในส่วนของประเด็นด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สหภาพยุโรปได้กล่าวถึงสิ่งจูงใจและการตอบแทน หากยูเครนสามารถดำเนินการปฏิรูปเศรษฐกิจของตนเองให้สอดคล้องและพร้อมที่จะสามารถเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของตลาดยุโรปเดียว (Single European Market) สหภาพยุโรปจะสนับสนุนการเข้าร่วมองค์การการค้าโลก (World Trade Organization หรือ WTO) และจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับยูเครนอีกด้วย หลังการทำแผนปฏิบัติการ ค.ศ. 2004 ยูเครนได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของ WTO ค.ศ. 2008 และทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีอันลึกและครอบคลุม (Deep and Comprehensive Free Trade Area หรือ DCFTA) กับสหภาพยุโรป ค.ศ. 2016 ทั้งนี้ สินค้าส่งออกหลักของยูเครนจำนวนมากมีปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานของสหภาพยุโรป จึงทำให้สินค้าเหล่านี้ยังคงถูกตั้งกำแพงอื่นที่มีใช้ภายในกัน

อยู่ดี นอกจากนี้ รางวัลที่สหภาพยุโรปนำมาเป็นสิ่งจูงใจให้กับยูเครน
ยังถูกเงื่อนไขผูกติดไว้กับการพัฒนาหรือปฏิรูปในด้านอื่นตามที่ได้
กำหนดไว้อีกด้วย

ทั้งนี้ ประเด็นสำคัญที่สุดสำหรับสหภาพยุโรปในการดำเนิน
ความสัมพันธ์กับยูเครนคือ ความยุติธรรมและกิจการภายใน (Justice
and Home Affairs หรือ JHA) เนื่องจากสหภาพยุโรปและยูเครนมี
พรมแดนที่ใกล้ชิดติดกัน จึงทำให้สมาชิกสหภาพยุโรปวันเกรง
ปัญหาในภายหลัง ด้วยเหตุนี้ แผนปฏิบัติการจึงได้มีการระบุมาร่วมมือ
ข้ามชายแดน (Cross Border Cooperation: CBC) ซึ่งเป็นหัวใจหลัก
ของการดำเนินนโยบายกับยูเครน ในประเด็นปัญหาการจัดการพรมแดน
ผู้อพยพ การยกยอกเงิน และการค้ามนุษย์ สหภาพยุโรปให้ความช่วย
เหลือด้านการเงินและด้านเทคนิค ผ่านกระบวนการ Twinning และ
TAIEX⁵⁷ จนกระทั่งได้มีการพัฒนาความสัมพันธ์ไปสู่อีกระดับหนึ่งในช่วง
ทศวรรษที่ผ่านมา ได้แก่ การการจัดทำ Association Agreement (AA)
แบบทวิภาคี ระหว่างสหภาพยุโรปและยูเครน ซึ่งได้เจรจาตั้งแต่ช่วง
ค.ศ. 2007-2011 แล้วจึงได้มีการลงนามในวันที่ 21 มิถุนายน
ค.ศ. 2014 และมีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการในวันที่ 1 กันยายน
ค.ศ. 2017 ทั้งนี้ AA ได้ครอบคลุมถึงการจัดตั้ง DCFTA กับสหภาพยุโรป⁵⁸
ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

บริบทสถานการณ์การเมืองภายในประเทศและบริบทนอก
ประเทศของยูเครนเชื่อมโยงกับผลลัพธ์การใช้ Soft Power
ของสหภาพยุโรป ในสมัยรัฐบาลของอดีตนายกรัฐมนตรีแห่งยูเครน
Viktor Yanukovych ยูเครนปฏิเสธการลงนามใน AA กับสหภาพยุโรป
เดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2013 เนื่องจากประธานาธิบดี Yanukovych
ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์กับรัสเซียมากกว่าสหภาพยุโรป ซึ่ง
หวังพึ่งความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากรัสเซียแทน อันนำไปสู่
ความไม่พอใจของประชาชนชาวยูเครนและได้ลุกขึ้นประท้วงต่อต้าน
ประธานาธิบดี Yanukovych จนขยายเป็นกลุ่มที่เรียกว่า

“Euromaidan” (European Square) อย่างไรก็ดี สถานการณ์การประท้วงรุนแรงมากยิ่งขึ้นจากการตอบโต้ของรัฐบาล ซึ่งทำให้ประชาชนบาดเจ็บและเสียชีวิตจำนวนมาก จนนำไปสู่การขับไล่ประธานาธิบดีเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2014 ต่อมาหลังการเลือกตั้งประธานาธิบดีคนใหม่ เดือนตุลาคม ประธานาธิบดี Petro Poroshenko ได้รื้อฟื้นความสัมพันธ์กับสหภาพยุโรปอีกครั้งและได้ลงนามข้อตกลง AA ในที่สุด⁵⁹ รวมไปถึงความเป็นประชาธิปไตยของยูเครนได้กลับมาเพิ่มสูงขึ้น อย่างไรก็ดี ความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปกับยูเครนก็ยังคงมีอุปสรรค โดยเฉพาะปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างยูเครนและรัสเซีย ซึ่งบางส่วนสนับสนุนความสัมพันธ์กับทางรัสเซีย และเหตุการณ์การบุกยึดไครเมียของรัสเซีย ค.ศ. 2014 ได้สร้างความวิตกกังวลกับทางยูเครน เหตุการณ์ดังกล่าวจึงกลายเป็นจุดชนวนในการก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันยุ่งเหยิงระหว่างสหภาพยุโรป รัสเซีย และยูเครน

จะเห็นได้ว่า การดำเนินนโยบาย ENP ของสหภาพยุโรป ถือได้ว่ามีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง ประกอบกับพื้นฐานการพัฒนาทางประวัติศาสตร์ของยูเครนที่มีแนวโน้มสนับสนุนสหภาพยุโรปจากกลุ่มประท้วง Euromaidan สะท้อนความสำเร็จการใช้ soft power ของสหภาพยุโรประดับมหาชน อย่างไรก็ดี ความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปและยูเครนจะมีได้ราบรื่น เนื่องจากรัสเซียเป็นตัวแปรสำคัญในความสัมพันธ์ด้วย จะเห็นได้ว่าประสิทธิภาพดังกล่าวกลับไม่ได้เป็นผลลัพธ์มาจากการดำเนินนโยบาย ENP จากทางฝั่งสหภาพยุโรป แต่ขึ้นอยู่กับชนชั้นนำยูเครนในการที่จะเป็นผู้พิจารณาการนำคุณค่าเชิงปทัสสถานจากนโยบาย ENP มาปฏิบัติจะเห็นได้จากกรณีของประธานาธิบดี Yanukovich ที่ไม่ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของคุณค่าเชิงปทัสสถานตามแบบฉบับของสหภาพยุโรปและละทิ้งกรอบความร่วมมือ ในขณะที่ ประธานาธิบดี Poroshenko ซึ่งเป็นผู้นำที่ส่งเสริมความร่วมมือกับสหภาพยุโรป จึงทำให้นโยบาย ENP ย่อมสามารถดำเนินไปได้ด้วยดี

6. กรณีศึกษา: ตูนิเซีย

ตูนิเซียนับได้ว่าเป็นหนึ่งในสมาชิกของรัฐในกลุ่มรัฐทางตอนใต้ที่มีความสัมพันธ์อันดีกับสหภาพยุโรปมากที่สุด ทั้งนี้ ตูนิเซียเป็นหนึ่งในรัฐที่มีประชากรจำนวนมากที่สามารถใช้ภาษาฝรั่งเศสในการสื่อสารและมีความสัมพันธ์อันลึกซึ้งทางประวัติศาสตร์กับฝรั่งเศสหรือกลุ่ม Francophonie และเป็นหนึ่งในเจ็ดรัฐที่มีการจัดทำแผนปฏิบัติการกับสหภาพยุโรปเป็นกลุ่มแรกในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2004 แผนปฏิบัติการได้กล่าวถึงการเสริมสร้างคุณค่าเชิงปทัสสถาน ซึ่งประกอบด้วยความเป็นประชาธิปไตย หลักนิติธรรม เสรีภาพ และการปฏิรูปทั้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ เนื่องจากสหภาพยุโรปมักจะสอดแทรกการส่งเสริมคุณค่าเชิงปทัสสถานของตนไว้ในกรอบความร่วมมือที่ตนมีอยู่กับการคู่เจรจาเสมอ ทั้งนี้ ในแผนปฏิบัติการระหว่างสหภาพยุโรปกับตูนิเซียยังพูดถึงการสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันในการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยและหลักนิติธรรมในตูนิเซีย⁶⁰

อย่างไรก็ดี ความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปและตูนิเซียได้พัฒนาตั้งแต่สหภาพยุโรปยังเป็นเพียงประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community หรือ EEC) ทั้งสองฝ่ายได้จัดทำข้อตกลงทางการค้าระหว่าง EEC และตูนิเซีย (EEC-Tunisia Trade Agreement) ตั้งแต่ค.ศ. 1969 และจัดทำ AA แบบทวิภาคีขึ้นระหว่างสหภาพยุโรปและตูนิเซีย ค.ศ. 1995 มีลักษณะบังคับใช้ทางกฎหมาย (Legally binding) ซึ่งแตกต่างจากแผนปฏิบัติการจนกระทั่งค.ศ. 2008 มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรี และตูนิเซียได้รับสถานะหุ้นส่วนพิเศษ (Privileged Partner) ค.ศ. 2012 นอกจากนี้ ตูนิเซียยังกลายเป็นหุ้นส่วนด้านความเคลื่อนไหว (Mobility Partner หรือ MP) ตั้งแต่ค.ศ. 2014 เพื่อรับมือกับปัญหาผู้ลี้ภัยและผู้อพยพได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งตูนิเซียยังได้เริ่มมีการเจรจาเกี่ยวกับการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของ DCFTA กับสหภาพยุโรปในเดือนตุลาคม

ค.ศ. 2015 อีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น ตูนิเซียและสหภาพยุโรปได้พัฒนาความสัมพันธ์ภายใต้กรอบนโยบาย ENP อีกชั้น ซึ่งมีการจัดทำ Communication on ENP ในส่วนของความช่วยเหลือทางการเงิน สหภาพยุโรปได้ให้ความช่วยเหลือแก่ตูนิเซียเป็นจำนวน 250.75 ล้าน ยูโรในปี ค.ศ. 2016 และมีการวางแผนงบประมาณความช่วยเหลือ สำหรับช่วงปี ค.ศ. 2017-2020 ไว้เป็นจำนวน 1.2 พันล้านยูโร⁶¹

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปและตูนิเซียยังคงมีประเด็นปัญหาอยู่หลายประการ ในสมัยรัฐบาลอดีตประธานาธิบดี Zine El Abidine Ben Ali (ค.ศ.1989-2001) การเจรจาระหว่างตูนิเซียกับสหภาพยุโรปจะไม่พูดถึงปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในตูนิเซีย มีเช่นนั้นการเจรจากับสหภาพยุโรปจะถูกยกเลิกโดยทันที นอกจากนี้ คณะกรรมการการยุโรปยังจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับรัฐที่มีความสัมพันธ์กับสหภาพยุโรป (Country Report) ซึ่งมีการกล่าวถึงประเด็นปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะสิทธิเสรีภาพของสื่อและนักเคลื่อนไหวต่าง ๆ ทั้งนี้ การจัดทำรายงานดังกล่าวมิได้เป็นประโยชน์อันใดมากนัก เนื่องจากรัฐคู่เจรจาก่อไฟเหาะสหภาพยุโรปในการเจรจาต่อรอง เพราะสหภาพยุโรปไม่เสี่ยงที่จะนำประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเพียงรัฐเดียวขึ้นมาทำให้นโยบาย ENP โดยภาพรวมเสียหาย นอกจากนี้ สหภาพยุโรปยังคงมีความเกรงกลัวพวกกลุ่มคลั่งศาสนาหัวรุนแรงอยู่เป็นอย่างมากหรือกระแสความหวาดกลัวอิสลาม (Islamophobia) โดยตูนิเซียเป็นรัฐที่มีศาสนาอิสลามเป็นศาสนาประจำรัฐ (State religion) และมีชาวมุสลิมอยู่เป็นจำนวนมากถึงร้อยละ 98 ของประชากรทั้งหมด⁶² จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปและตูนิเซียถูกสั่นคลอน

หากวิเคราะห์สถานการณ์ทางการเมืองของตูนิเซียในปัจจุบัน ตูนิเซียกลายมาเป็นหนึ่งในรัฐที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดในภูมิภาคอันสอดคล้องกับบทสถาณของสหภาพยุโรป ภายหลังจากการปฏิวัติตูนิเซีย (Tunisian Revolution) ประชาชนได้ออกมาชุมนุมประท้วงเพื่อขับไล่ประธานาธิบดี Ben Ali ซึ่งครอง

ตำแหน่งยาวนานถึง 20 ปี หลังจากนาย Mohamed Bouazizi ได้จุดไฟเผาตนเอง เพื่อประท้วงรัฐบาลและสภาพเศรษฐกิจตกต่ำที่ย่ำแย่ที่สุด ประชาชนก็สามารถโค่นล้มรัฐบาลประธานาธิบดีได้สำเร็จในวันที่ 14 มกราคม ค.ศ. 2011 และในเวลาต่อมา ตูนิเซียได้มีการจัดการเลือกตั้งตามหลักเสรีประชาธิปไตยครั้งแรก ค.ศ. 2014 โดยนาย Beji Caid Essebsi ได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดี⁶³ โดยสหภาพยุโรปก็ได้สนับสนุนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของตูนิเซีย อย่างไรก็ตาม แม้สหภาพยุโรปจะมีความสัมพันธ์ที่ดีกับอดีตประธานาธิบดี Ben Ali จนถึงขั้นยอมละเว้นการยึดถือคุณค่าเชิงปทัสสถานที่ว่าอยู่บนหลักสิทธิมนุษยชน แต่ในทัศนะของชาวตูนิเซียต่อสหภาพยุโรปก็ยังคงมีแนวโน้มในทางบวก เนื่องจากภาพลักษณ์ของสหภาพยุโรปที่ยึดในหลักการประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน⁶⁴ และความสัมพันธ์อันดีระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศภายในภูมิภาคเป็นระยะเวลายาวนาน จากการสำรวจความคิดเห็นของชาวตูนิเซียของ ENPI หลังจากครบรอบการปฏิวัติตูนิเซียหนึ่งปี ในค.ศ. 2012 พบว่า ชาวตูนิเซียร้อยละ 77 เห็นว่าสหภาพยุโรปเป็น “หุ้นส่วนสำคัญ” (Important Partner) และร้อยละ 64 เชื่อว่าสหภาพยุโรปและตูนิเซียเป็นพันธมิตรที่ยึดถือคุณค่าร่วมกัน ทั้งนี้ ผลการสำรวจของตูนิเซียสูงกว่าค่าเฉลี่ยความคิดเห็นของประชากรรัฐเพื่อนบ้านทางใต้ ซึ่งมีจำนวนร้อยละ 46 และร้อยละ 43 ตามลำดับ⁶⁵ อย่างไรก็ตาม ผลการสำรวจดังกล่าวอาจไม่สามารถนำมาเป็นเหตุผลการสนับสนุนความสำเร็จของการดำเนินนโยบาย ENP

หากพิจารณาความสัมพันธ์ของสหภาพยุโรปและตูนิเซียภายใต้นโยบาย ENP พบว่า ตูนิเซียเป็นรัฐที่ความเป็นเสรีประชาธิปไตยอันเป็นคุณค่าเชิงปทัสสถานสำคัญที่สหภาพยุโรปยึดถือ แต่กรอบความร่วมมือที่สหภาพยุโรปมีกับตูนิเซียน้อยกว่ากรอบความร่วมมือที่มีกับรัฐเพื่อนบ้านทางตะวันออก ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงความเป็นประชาธิปไตยของตูนิเซียสอดคล้องกับคุณค่าเชิงปทัสสถานของสหภาพยุโรป ไม่ได้หมายความว่ามาจากการดำเนินนโยบาย ENP

7. บทสรุป

การดำเนินนโยบาย ENP ในฐานะ soft power ของสหภาพยุโรป ที่อาศัยการโน้มน้าวให้คู่เจรจาปฏิบัติตาม เพื่อส่งเสริมคุณค่าเชิง ปทัสถานของตน ไม่สอดคล้องกับลักษณะ soft power ของ Joseph S. Nye เนื่องจากสหภาพยุโรปได้สร้างเงื่อนไขเพื่อให้กลุ่มเป้าหมาย ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม จากกรณีศึกษายูเครนและตุนิเซีย ซึ่งถือเป็นรัฐเพื่อนบ้านที่มีความสัมพันธ์อันดีกับสหภาพยุโรป เกิด การเปลี่ยนแปลงภายในประเทศครั้งสำคัญ เมื่อประชาชนภายใน ประเทศได้ลุกขึ้นมาชุมนุมประท้วงต่อต้านรัฐบาลที่เพิกเฉยความต้องการ ของประชาชนและละเมิดสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง เพื่อนำ ประเทศกลับคืนสู่ประชาธิปไตยอีกครั้งหนึ่ง โดยการประท้วง Euromaidan ของยูเครน และการปฏิวัติตูนิเซีย ทั้งนี้ ทั้งสองกรณี สะท้อนการเปลี่ยนแปลงทัศนคติในระดับของมหาชนสอดคล้องกับ คุณค่าเชิงปทัสถานของสหภาพยุโรป อันแสดงความสำเร็จของ soft power ระดับหนึ่ง หากมองในกรอบการศึกษา soft power ของ Nye ในฐานะการศึกษาพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม การเผยแพร่คุณค่าเชิงปทัสถานของสหภาพยุโรปผ่านการดำเนินนโยบาย ENP มิได้ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะประสิทธิภาพในการเผยแพร่ คุณค่าเชิงปทัสถานขึ้นอยู่กับรัฐคู่เจรจาหรือรัฐผู้รับ ซึ่งบริบท สถานการณ์ทางการเมืองและทัศนคติของผู้นำของรัฐผู้รับเป็นเงื่อนไข สำคัญ จะเห็นได้ว่าสหภาพยุโรปยอมละเว้นการยึดถือคุณค่าเชิง ปทัสถานของตนสำหรับเงื่อนไขความสัมพันธ์กับผู้รับ ดังในกรณี ความสัมพันธ์กับรัฐบาลตูนิเซียที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของ พลเมือง เนื่องจากสหภาพยุโรปต้องการให้ความสัมพันธ์กับรัฐ ผู้รับในด้านอื่น หรือแม้กระทั่งความสัมพันธ์กับรัฐอื่นในกรอบ นโยบาย ENP ต้องสั้นคลอน อันสะท้อนถึงการรักษาผลประโยชน์ ของสหภาพยุโรปสำคัญกว่าการส่งเสริมคุณค่าปทัสถานที่เป็นรากฐาน

ของตน ในขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่สอดคล้องกับ
คุณค่าเชิงปทัสถานของสหภาพยุโรปของรัฐผู้รับ กลับมิได้มีสาเหตุ
ปัจจัยสำคัญมาจากการที่สหภาพยุโรปได้ดำเนินนโยบาย ENP แต่
สถานการณ์ทางการเมืองภายในและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์แต่
ละรัฐเป็นปัจจัยหลักมากกว่า ในกรณียูเครนที่รู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของยุโรป
ตะวันตกจึงลุกขึ้นมาปกป้องความสัมพันธ์กับสหภาพยุโรป หรือกรณี
ตุนิเซียที่มีความสัมพันธ์อันดีกับสหภาพยุโรปเป็นระยะเวลานาน
ก่อนการออกนโยบาย ENP ก็พร้อมจะสานสัมพันธ์ต่อเนื่อง ซึ่ง
พยายามมองข้ามปัญหาความสัมพันธ์กับอดีตผู้นำเผด็จการ
จากทั้งหมดที่ได้กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่านโยบาย ENP ของ
สหภาพยุโรปมีประสิทธิภาพน้อยในการนำอำนาจอ่อนมาใช้ในการเผยแพร่
คุณค่าเชิงปทัสถานในรัฐผู้รับ

NOTES

- 1 “The history of the European Union,” *European Union*, https://europa.eu/european-union/about-eu/history_en (accessed on May 3, 2019).
- 2 Kristian Nielsen, “EU Soft Power and the Capability-Expectations Gap,” *Journal of Contemporary European Research* Vol. 9, no. 5 (2013): 723-739, <http://natoassociation.ca/nuclear-non-proliferation-efforts-success-or-failure/>.
- 3 Jonathan McClory, *The Soft Power 30: A Global Ranking of Soft Power 2018* (Portland, 2018), <https://softpower30.com/wp-content/uploads/2018/07/The-Soft-Power-30-Report-2018.pdf>.

- 4 Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?,” *JCMS* Vol. 40, no. 2 (2002): 236, <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/mannersnormativepower.pdf>.
- 5 Surachart Bamrungsuk, “Soft Power,” *Security Studies Booklet* Vol. 136-137 (February 2014): 1, http://www.geozigzag.com/pdf/136_137.pdf. (in Thai)
- 6 Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (Public Affairs, 2004), 2.
- 7 Ibid.
- 8 Ibid., 32.
- 9 Ibid., 5- 6.
- 10 Ibid., 7.
- 11 Ibid., 5.
- 12 Ibid., 11.
- 13 Ibid., 5.
- 14 Ibid. 6.
- 15 Ibid., 25.
- 16 Ibid.
- 17 Ibid., 7-8.
- 18 Janice Bially Mattern, “Why ‘Soft Power’ Isn’t So Soft: Representational Force and the Sociolinguistic Construction of Attraction in World Politics,” *Journal of*

- International Studies* vol.33, No.3 (2005), 583, <https://doi.org/10.1177%2F03058298050330031601>.
- 19 Ibid., 610.
- 20 Todd Hall, “An Unclear Attraction: A Critical Examination of Soft Power as an Analytical Category,” *The Chinese Journal of International Politics* Vol. 3 (2010), 197, <https://doi.org/10.1093/cjip/poq005>.
- 21 Ibid., 190.
- 22 Joseph S. Nye, *The Future of Power* (Public Affair, 2011), 81.
- 23 Ibid., 98.
- 24 Ibid., 94.
- 25 Manners, “Normative Power Europe,” 235-258.
- 26 Elsa Tulmet, “Can the Discourse on “Soft Power” Help the EU to Bridge its Capability Expectations Gap?,” *European Political Economy Review* Vol. 7, no. Summer (2007): 201.
- 27 Karen Smith, “The outsiders: the European neighbourhood policy,” *Foreign Affairs* Vol. 81, no. 4 (2005): 757-773, <https://academic.oup.com/ia/article-abstract/81/4/757/2534896>.
- 28 Michele Comelli, *The Approach of the European Neighbourhood Policy (ENP)* (Istituto Affari Internazionali, 2005), <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.470.9828&rep=rep1&type=pdf>.

- 29 Ibid.
- 30 Edzard Wesselink and Ron Boschma, *Overview of the European Neighbourhood Policy: Its History, Structure, and Implemented Policy Measures* (Utrecht University Repository, 2012), <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/279180>.
- 31 Comelli, *The Approach of the European Neighbourhood Policy (ENP)*.
- 32 Smith, *The outsiders*.
- 33 “Euro-Mediterranean partnership,” *European Commission*, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/euro-mediterranean-partnership/> (accessed on May 4, 2019).
- 34 “European Neighbourhood Policy,” *EU Neighbours*, <https://www.euneighbours.eu/en/policy> (accessed on May 4, 2019).
- 35 Smith, *The outsiders*.
- 36 Comelli, *The Approach of the European Neighbourhood Policy*.
- 37 Wesselink and Boschma, *Overview of the European Neighbourhood Policy*.
- 38 Tulmet, “Can the Discourse on “Soft Power” Help the EU to Bridge its CapabilityExpectations Gap?,” 195-226.

- 39 Comelli, *The Approach of the European Neighbourhood Policy*.
- 40 “The Directorate General,” *European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations*, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/about/directorate-general_en (accessed on May 4, 2019).
- 41 Comelli, *The Approach of the European Neighbourhood Policy*.
- 42 Smith, *The outsiders*.
- 43 Wesselink and Boschma, *Overview of the European Neighbourhood Policy*.
- 44 “Regional Cooperation,” *European Commission*, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/eastern-partnership/regional-cooperation_en (accessed on May 4, 2019).
- 45 Wesselink and Boschma, *Overview of the European Neighbourhood Policy*.
- 46 Ibid.
- 47 Ibid.
- 48 Ibid.
- 49 Ibid.
- 50 “Eastern Partnership,” *EEAS*, https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/eastern-partnership_en (accessed on May 4, 2019).

- 51 Peera Charoenvattanakul, “Rethinking Soft Power: Problems and Misunderstandings in Applying the Concept in Thailand,” *Political Science Review* Vol. 4, no. 2 (2018): 253. (in Thai)
- 52 Ukraine profile – Timeline, *BBC*, March 5, 2020, <https://www.bbc.com/news/world-europe-18010123>. (accessed on March 6, 2020).
- 53 Taras Kuzio, *Theoretical and Comparative Perspectives on Nationalism: New Directions in Cross-Cultural and Post-Communist Studies* (ibidem Press, 2014), 409-410.
- 54 Richard Wike, Jacob Poushter, Laura Silver and et.al, “European Public Opinion Three Decades After the Fall of Communism,” *Pew Research Center*, October 15, 2019, <https://www.pewresearch.org/global/2019/10/15/european-public-opinion-three-decades-after-the-fall-of-communism/>. (accessed on February 27, 2020).
- 55 Olga Shumylo, “Ukraine and the European Neighbourhood Policy: Ensuring the Free Movement of Goods and Services,” *CEPS Working Document* Vol. 240 (March 2006), <https://www.ceps.eu/ceps-publications/ukraine-and-european-neighbourhood-policy-ensuring-free-movement-goods-and-services/>.
- 56 Andrea Gawrich, Inna Melnykovska, and Rainer Schweickert, “Neighbourhood Europeanization through ENP: The Case of Ukraine,” *JCMS* Vol. 48, no. 5

- (2010): 1209-1235, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-5965.2010.02110.x> (accessed on May 5, 2019).
- 57 Gawrich, Melnykovska, and Schweickert, *Neighbourhood Europeanization through ENP*.
 - 58 “Ukraine and the EU,” *Delegation of the European Union to Ukraine*, https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/1937/ukraine-and-eu_en (accessed on May 5, 2019).
 - 59 Tetyana Bohdanova, “Unexpected revolution: the role of social media in Ukraine’s Euromaidan uprising,” *European View* Vol. 13, (June 2014): 133-142, <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1007/s12290-014-0296-4>.
 - 60 Raffaella Del Sarto and Tobias Schumacher, “From Brussels with love: leverage, benchmarking, and the action plans with Jordan and Tunisia in the EU’s democratization policy,” *Democratization* Vol. 18, no. 4 (2011): 935-955, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13510347.2011.584733>.
 - 61 “Tunisia and the EU,” *Delegation of the European Union to Tunisia*, https://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/24118/tunisia-and-eu_en (accessed on May 5, 2019).
 - 62 Brieg T. Powel, “A clash of norms: normative power and EU democracy promotion in Tunisia,” *Democratization* Vol. 16, no. 1 (2009): 193-214, <https://www.tandfonline>.

com/doi/abs/10.1080/13510340802575924 (accessed on May 5, 2019).

- 63 Maria Cristina Paciello, *Tunisia: Changes and Challenges of Political Transition* (Medpro, 2011), [http://aei.pitt.edu/59195/1/MEDPRO_TR_No_3_Paciello_on_Tunisia_\(1\).pdf](http://aei.pitt.edu/59195/1/MEDPRO_TR_No_3_Paciello_on_Tunisia_(1).pdf).
- 64 Assem Dandashly, "The EU Quest for a Security Community with the Southern Neighbours: EU–Tunisia Relations," in *External Governance as Security Community Building*, Pernille Rieker ed. (Palgrave Macmillan, 2016), 154.
- 65 "Vast majority of Tunisians want greater EU role in their country," *ENPI*, http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=32816&id_type=1&lang_id=450. (accessed on May 5, 2019).



Received: January 16, 2020

Revised: May 27, 2020

Accepted: May 30, 2020

นโยบายของประเทศหน้าด่าน ในการรับผู้ลี้ภัยจากซีเรีย: กรณีศึกษาการตอบสนองของ รัฐบาลกรีซ 2015-2017

*The Frontline States' Syrian Refugee Acceptance
Policy: A Case Study of Greek Government's
Response, 2015-2017*

ระพีพัฒน์ สุกนาน*

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Rapeepat Suknarn

Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

* บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “นโยบายของประเทศหน้าด่านในการรับผู้ลี้ภัยจากซีเรีย: กรณีศึกษาการตอบสนองของรัฐบาลกรีซ 2015-2017” หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ประจำปีการศึกษา 2562

This article is part of Master's thesis “The Frontline States' Policy on Accepting Refugee from Syria: A Case Study of Greek Government's Response 2015-2017” Master of Arts Program in International Relations in the academic year of 2019.

E-mail: Rapeepat.aitana@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้เป็นการนำเสนอการตอบสนองของรัฐบาลกรีซ ต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในปี 2015-2017 ผ่านกระบวนการยุโรปวิวัตน์ (Europeanization) อันเป็นแนวความคิดที่อธิบายถึงแนวทางการดำเนินการของสหภาพยุโรปให้มีความสอดคล้องและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในภูมิภาคซึ่งสามารถที่จะมีอิทธิพลต่อแนวทางพฤติกรรมของเหล่าประเทศสมาชิกในการดำเนินการทางด้านต่าง ๆ รวมถึงการดำเนินนโยบายของแต่ละประเทศสมาชิกผ่านการอธิบายถึงการตอบสนองของรัฐบาลกรีซและปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายผู้ลี้ภัยของรัฐบาลกรีซในช่วงวิกฤตการณ์

จากการศึกษาพบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลกรีซในช่วงวิกฤตการณ์มี 2 ประเด็นคือ 1. สภาวะความกดดันจากสถานการณ์ภายในประเทศอันเกิดจากปัญหาทางเศรษฐกิจที่กรีซต้องเผชิญมาอย่างยาวนานและบริบททางสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปและส่งผลกระทบต่อกรับผู้ลี้ภัย 2. บทบาทของประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป คือบทบาทของแต่ละประเทศสมาชิกที่จะส่งผลกระทบต่อความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย

คำสำคัญ: ผู้ลี้ภัย, วิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย, รัฐบาลกรีซ, สหภาพยุโรป, กระบวนการยุโรปวิวัตน์

Abstract

This article shows the Greek government's response to the refugee crisis in 2015-2017 through the lens of Europeanization which is the concept explaining how the European Union's members maintain their consensus and are unified within the region. In addition, Europeanization influences the behavioral guidelines of member states in various operations, including the policy implementation of each member states. The response of the Greek government as well as the factors affecting the government's refugee policy during the crisis are analyzed.

The study reveals that there are two factors affecting government policy in Greece during the crisis: 1) Pressure conditions from the domestic situation caused by economic problems the country has endured, and the social context that has changed and affected refugees. 2) The role of member states in the European Union which affects cooperation in solving problems arising from the refugee crisis.

Keywords: Refugee, Refugee Crisis, Greek Government, European Union, Europeanization

บทนำ

สถานการณ์ผู้อพยพผู้ลี้ภัยในปัจจุบันถือได้ว่าเป็นสถานการณ์ที่ทั่วโลกต่างกลับมาให้ความสำคัญในการพิจารณาต่อประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากขอบเขตของปัญหาได้เริ่มมีการขยายตัวและเชื่อมโยงไปสู่สถานการณ์ต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อบริบทความมั่นคงของสถานการณ์โลก การอพยพของผู้อพยพในปัจจุบันได้มีสาเหตุของการอพยพที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม คือจากเดิมที่สาเหตุของการอพยพเกิดขึ้นเมื่อผู้อพยพมีความต้องการที่จะแสวงหาโอกาสในการทำงานเพื่อการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แต่ในปัจจุบันสาเหตุของการอพยพที่ก่อให้เกิดจำนวนผู้อพยพที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องกลับมาจากสาเหตุของสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งที่ขยายตัวไปสู่สภาวะสงครามเป็นหลัก โดยสงครามที่เกิดขึ้นนอกจากจะเป็นการทำลายความมั่นคงภายในประเทศและทำลายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแล้วยังส่งผลกระทบไปสู่ชีวิตของประชาชนภายในประเทศที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องที่จำต้องสูญเสียชีวิต ทรัพย์สิน ที่อยู่อาศัยอันเป็นบ้านเกิดของตนเองทำให้ประชาชนจำต้องกลายเป็นผู้อพยพอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

สหภาพยุโรป (European Union) ถือเป็นหนึ่งในภูมิภาคที่เป็นจุดหมายปลายทางที่สำคัญของเหล่าผู้อพยพตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การตอบสนองต่อสถานการณ์ผู้อพยพของสหภาพยุโรปมีแนวทางการดำเนินการอยู่ภายใต้นโยบายหรือแนวทางการดำเนินการพื้นฐานร่วมกันของประเทศสมาชิกแต่รายละเอียดเงื่อนไขในแต่ละนโยบายที่มีส่วนเกี่ยวข้องในประเด็นการอพยพหรือการจัดการแก้ไขปัญหาก็จะมีความแตกต่างกัน โดยความแตกต่างนี้ขึ้นอยู่กับแนวทางการจัดการของแต่ละรัฐบาลประเทศสมาชิกว่าจะมีแนวทางในการตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศตนเองอย่างไร สำหรับกรีซที่มีบทบาทการเป็นประเทศหน้าด่าน (The Frontline

State) เนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งของภูมิภาคที่มีพรมแดนดินต่อกับประเทศภายนอกอย่างบัลแกเรีย (Bulgaria) มาซิโดเนีย (Macedonia) อัลแบเนีย (Albania) และตุรกี (Turkey) และมีภูมิศาสตร์ทางธรรมชาติของประเทศที่มีลักษณะล้อมรอบด้วยภูเขา หุบเขาลึก และพรมแดนติดต่อกับทะเลอีเจียน (Aegean Sea) ทะเลไอโอเนียน (Ionian Sea) และทะเลเมดิเตอร์เรเนียน (Mediterranean) พร้อมทั้งยังเป็นประเทศที่มีชายฝั่งทะเลที่ใหญ่ที่สุดในภูมิภาค เนื่องจากมีเกาะจำนวนมากอยู่ภายในประเทศโดยรอบมากกว่า 3,000 เกาะ อาทิ เกาะเลสบอส (Lesbos) เกาะครีต (Vrete) เกาะชีวอส (Chios) เป็นต้น ถือได้ว่าลักษณะทางภูมิศาสตร์ของกรีซเหมาะสมสำหรับการเป็นเส้นทางในการอพยพของเหล่าผู้ลี้ภัยในการเดินทางเข้าสู่สหภาพยุโรป

นอกจากนี้สิ่งที่ทำให้กรีซได้รับบทบาทการเป็นประเทศหน้าด่านจะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับความสัมพันธ์ร่วมกับสหภาพยุโรปในฐานะประเทศสมาชิก ที่ส่งผลต่อการต่อการดำเนินการตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น เนื่องจากกระบวนการในการแก้ไขปัญหาจะต้องดำเนินการอยู่ภายใต้กฎหมายและหลักการต่าง ๆ ที่ทางสหภาพยุโรปได้กำหนดไว้ อาทิ อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยค.ศ.1951 (The 1951 Refugee Convention) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Convention on Human Rights) ข้อกำหนดต่าง ๆ ของสหภาพยุโรป (European Union Directives) สนธิสัญญาฉบับอื่น ๆ พิธีสารต่าง ๆ ข้อบังคับ (regulations) ข้อกำหนด (directives) และคำสั่ง (decisions) เป็นต้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายของสหภาพยุโรปที่จะเป็นตัวกำหนดให้ผู้รับผิดชอบรวมถึงเป็นการให้ความสำคัญต่อเหล่าประเทศสมาชิก จากสถานการณ์การไหลทะลักเข้ามาเป็นจำนวนมากของเหล่าผู้ลี้ภัย โดยเฉพาะชาวซีเรียในช่วงปี 2015-2017 และมีแนวโน้มที่จะมีการเพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้การตอบสนองต่อวิกฤตการณ์

ของกรีซเป็นไปอย่างค่อนข้างลำบาก ดังนั้นแล้ว วัตถุประสงค์ของบทความนี้คือ การชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับกรีซต่อการตอบสนองต่อสถานการณ์ผู้ลี้ภัยซึ่งเป็นข้อจำกัดที่ไม่สามารถทำให้กรีซสามารถตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยที่เกิดขึ้นได้

2. นิยามศัพท์

2.1. ผู้อพยพ (Migrants)

ผู้อพยพ (Migrants) ส่วนใหญ่มักถูกให้คำจำกัดความจากผู้เชี่ยวชาญไว้ว่า เป็นบุคคลที่มีการย้ายที่พำนักอาศัยจากประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่งซึ่งประเทศนั้นมิได้เป็นประเทศบ้านเกิดของตนเองแต่สำหรับองค์การสหประชาชาติได้กล่าวว่า ผู้อพยพนั้นไม่มีคำนิยามทางกฎหมายที่แน่นอน โดยเหตุผลทั่วไปของการอพยพของผู้อพยพนั้นมีสาเหตุมาจากการหนีสงคราม แต่เพราะความต้องการที่จะแสวงหาโอกาสในการทำงาน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผู้อพยพส่วนมากถูกเข้าใจในบริบทของการเป็นแรงงานย้ายถิ่นฐาน (Migrant Workers) ที่ถือเป็นบุคคลที่ถูกจ้างหรือกำลังถูกจ้างให้ทำงาน หรือเคยถูกว่าจ้างให้ทำงานโดยได้รับค่าตอบแทนในรัฐที่ตนมิได้เป็นคนของรัฐนั้น¹ ดังนั้นแล้วผู้อพยพจึงมีความหมายที่ใกล้เคียงกับผู้ลี้ภัย เนื่องจากการย้ายถิ่นฐาน (Migration)ⁱ แต่มีความแตกต่างกันในประเด็นที่ผู้อพยพจะมีจุดประสงค์การอพยพในแง่ทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน คือการมุ่งแสวงหาโอกาสในการทำงานเพื่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

i การย้ายถิ่นฐาน (Migration) คือการเคลื่อนย้ายของประชากรเป็นจำนวนมากจากถิ่นพำนักของตนไปยังบริเวณอื่น โดยระยะทางของการย้ายถิ่นฐานจะมีระยะทางที่ห่างจากถิ่นฐานเดิมพอสมควร โดยผู้ย้ายถิ่นฐานมีความตั้งใจจะทำการพำนักในถิ่นฐานใหม่เป็นการชั่วคราวหรือถาวร โดยการย้ายถิ่นฐานจะอยู่ในรูปแบบของการย้ายถิ่นฐานข้ามชาติ (ระหว่างสังคมต่าง ๆ) และการย้ายถิ่นฐานภายในประเทศ (ระหว่างภาคต่าง ๆ) (สุภางค์ จันทวานิช, ประมวลคำศัพท์ว่าด้วยผู้ลี้ภัยและการย้ายถิ่น, 36)

2.2. ผู้ลี้ภัย (Refugees)

ตามอนุสัญญาว่าด้วยเรื่องสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 (The 1951 Refugee Convention) และพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 (Protocol on the Status of Refugee 1967) ที่ถือเป็นกฎหมายที่รัฐต่าง ๆ ใช้ในการดำเนินการพิจารณาการดำเนินการต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยนั้นได้ให้นิยามของคำว่า “ผู้ลี้ภัย (Refugees)” ไว้ว่า

“เป็นผู้ที่อยู่นอกอาณาเขตรัฐแห่งสัญชาติของตน อันด้วยเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความหวาดกลัว ซึ่งมีมูลอันจะกล่าวอ้างได้ว่าจะได้รับประหัตประหารด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไม่ว่าทางสังคมหรือทางความคิดด้านการเมืองก็ตาม และในขณะที่เดียวกันบุคคลผู้นี้ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติเนื่องจากความหวาดกลัวดังกล่าว หรือนอกจากนี้เป็นบุคคลไร้สัญชาติซึ่งอยู่นอกอาณาเขตรัฐที่เดิมมีถิ่นฐานพำนักประจำแต่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะกลับไปเพื่อพำนักในรัฐดังกล่าว ด้วยเหตุแห่งความหวาดกลัวที่กล่าวมาข้างต้น”

ดังนั้น ความแตกต่างระหว่างผู้อพยพและผู้ลี้ภัยจะต้องพิจารณาในบริบทของวัตถุประสงค์ในการอพยพย้ายถิ่นฐานข้ามพรมแดนของผู้อพยพว่ามีวัตถุประสงค์อย่างไร หากมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะต้องการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของตนเอง อาทิ การแสวงหาโอกาสในการทำงาน การแสวงหาโอกาสทางการศึกษาหรือการอพยพออกจากความยากลำบากภายในประเทศ อย่างการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ความอดอยากหรือความยากจน จะถือได้ว่าผู้อพยพทำการอพยพด้วยความสมัครใจ ดังนั้นแล้ว การอพยพเช่นนี้จึงไม่มี

ความจำเป็นที่จะต้องได้รับสถานะผู้ลี้ภัย เพื่อได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากสถานะผู้ลี้ภัยนั้นจะมอบให้แก่ผู้ที่ทำการอพยพออกจากพื้นที่สงคราม หรือพื้นที่ที่เกิดความรุนแรงอันเป็นภัยอันตรายแก่ชีวิต

2.3. ผู้แสวงหาที่พักพิง (Asylum Seekers)

ผู้แสวงหาที่พักพิง คือ บุคคลที่ทำการยื่นเอกสารคำร้อง เพื่อทำการแสวงหาที่พักพิงภายนอกประเทศบ้านเกิดของตนเอง เนื่องมาจากสาเหตุของการที่ต้องเผชิญหน้ากับอันตราย และความหวาดกลัวต่าง ๆ ที่ได้มีผลกระทบไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย โดยบุคคลที่ทำการยื่นเอกสารคำร้องเหล่านี้จะต้องมีการยืนยันอย่างชัดเจนได้ว่า หากได้ทำการเดินทางกลับไปยังประเทศบ้านเกิดของตนเองแล้วสถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายในบ้านเกิดของตนจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตได้ ดังนั้นสิ่งที่จะทำให้บุคคลเหล่านี้ได้เป็นผู้แสวงหาที่พักพิงได้อย่างสมบูรณ์ก็คือ การดำเนินการยื่นเอกสารเพื่อขอสิทธิในการที่จะพักพิงในประเทศอื่นไปจนกว่าจะได้รับอนุญาตในการตั้งถิ่นฐานในประเทศอื่น และเมื่อได้รับอนุญาตให้มีการตั้งถิ่นฐานในประเทศใดประเทศหนึ่งแล้ว บุคคลนั้นก็จะได้รับการเปลี่ยนสถานะเป็นผู้ลี้ภัย

2.4. กระบวนการยุโรปภิวัตน์ (Europeanization)

กระบวนการยุโรปภิวัตน์ (Europeanization) เป็นกรอบแนวความคิดในการทำความเข้าใจกระบวนการต่างๆที่มีความเกี่ยวข้อง กับสหภาพยุโรป ทั้งในเรื่องของอัตลักษณ์ต่าง ๆ ประวัติศาสตร์ ระบบการเมืองที่มีมาอย่างยาวนาน โครงสร้างทางการเมือง หรือนโยบายสาธารณะ² ดังนั้นกระบวนการยุโรปภิวัตน์จึงมีแนวทางในการอธิบาย และวิเคราะห์ที่มีความสอดคล้องกับสภาวะที่เกิดขึ้นในปัจจุบันของสหภาพยุโรป ประเทศสมาชิก และประเทศเพื่อนบ้านที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องในเรื่องของการขยายตัวเพิ่มขึ้นของสหภาพยุโรปผ่านมิติของการวิเคราะห์ในประเด็นทางการเมือง ระบอบการปกครอง

และนโยบาย สำหรับแนวคิดที่สำคัญของกระบวนการยุโรปวัฒน์สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 แนวคิดคือ แนวคิดแบบระดับบนลงสู่ระดับล่าง (top-down perspective) และแนวคิดแบบระดับล่างลงสู่ระดับบน (bottom-up perspective) โดยทั้งสองแนวคิดถือเป็นกระบวนการที่แสดงให้เห็นถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งการดำเนินนโยบายส่วนใหญ่จะมีประเด็นในเรื่องทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงอยู่ทุกขั้นตอน ตั้งแต่กระบวนการคิด จนกระทั่งการนำนโยบายออกไปปฏิบัติจริง ซึ่งสามารถที่จะอธิบายรูปแบบของทั้งสองแนวคิดได้ดังนี้

2.4.1. แนวคิดแบบระดับบนลงสู่ระดับล่าง (top-down perspective)

แนวคิดแบบระดับบนลงสู่ระดับล่าง (top-down perspective) ถือเป็นแนวคิดที่อธิบายที่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น โดยให้ความสำคัญกับบทบาทสหภาพยุโรปเป็นหลัก ทั้งในเรื่องของการกำหนดทิศทางของสถาบัน กระบวนการทางการเมืองของเหล่าประเทศสมาชิก และประเทศที่สามเป็นหลัก หรืออาจกล่าวได้ว่า สหภาพยุโรปจะส่งผลกระทบต่ออย่างไรต่อประเทศสมาชิกประเทศเพื่อนบ้าน หรือประเทศที่สามอย่างไร ซึ่งทิศทางที่ทางสหภาพยุโรปได้ทำการกำหนดขึ้นจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศสมาชิก โดยทั่วไปคำนิยามของแนวคิดแบบระดับบนลงสู่ระดับล่าง จะเป็นการกล่าวถึงความกดดันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เป็นการเปลี่ยนแปลงในระดับภายใน กล่าวคือ ความกดดันนั้นหมายถึงเงื่อนไขที่สำคัญที่ถูกกำหนดขึ้นโดยสถาบันในระดับสหภาพยุโรป ซึ่งสิ่งที่ได้กำหนดออกมาโดยสถาบันต่าง ๆ ของสหภาพยุโรปเป็นสิ่งที่ประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

2.4.2. แนวคิดแบบระดับล่างลงสู่ระดับบน (bottom-up perspective)

แนวคิดแบบระดับล่างลงสู่ระดับบน (bottom-up perspective) เป็นแนวคิดที่อธิบายถึงการที่ประเทศสมาชิกและตัวแสดงภายในประเทศนั้น สามารถที่จะมีอิทธิพลในการกำหนดทิศทางทางการเมือง การปกครองและนโยบายของสหภาพยุโรปได้อย่างไร³ หรืออาจกล่าวได้ว่าประเทศสมาชิกจะสามารถที่จะนำเรื่องราวอันเป็นผลประโยชน์ภายในประเทศของตนเองเข้ามามีอิทธิพลต่อสถาบันหรือนโยบายของสหภาพยุโรปได้หรือไม่และอย่างไร

บทความนี้จึงจะนำแนวคิดของกระบวนการยุโรปภิวัตน์วิเคราะห์ในเรื่องของการแนวทางในการตอบสนองของรัฐบาลกรีซ ในประเด็นของแนวทางในการดำเนินการร่วมที่ทางสหภาพยุโรปได้มีการกำหนดเพื่อประเทศสมาชิกในการปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันนั้นจะส่งผลต่อการตอบสนอง หรือการเปลี่ยนแปลงของกรีซในช่วงวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยได้อย่างไร

3. วิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในสหภาพยุโรป

สถานการณ์การอพยพของผู้อพยพ และผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้าสู่สหภาพยุโรป อาจกล่าวได้ว่าเป็นสถานการณ์ที่มีการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน จนกระทั่งปัจจุบันก็มีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนใหญ่แล้วจำนวนผู้อพยพจะมีจำนวนที่เพิ่มสูงขึ้นจากช่วงการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญ โดยจะมีเหตุผลและแรงจูงใจในการเลือกจุดหมายปลายทางที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้การเดินทางอพยพเข้ามาสู่สหภาพยุโรปของเหล่าผู้อพยพได้มีจุดเปลี่ยนที่สำคัญในช่วงหลังจากการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 เนื่องจากมีจำนวนของผู้อพยพเป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่แล้วผู้อพยพก็

เป็นประชากรชาวยุโรปเอง และยังประกอบไปด้วยผู้อพยพที่เดินทางมาจากแอฟริกา แครีเบียน และเอเชีย เป็นต้น โดยจุดหมายปลายทางของการอพยพในช่วงเวลาดังกล่าว คือกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตก และยุโรปเหนือ อาทิ เบลเยียม อังกฤษ ฝรั่งเศส เป็นต้น ณ ขณะนั้น ได้มีแนวคิดในการเปิดรับผู้อพยพ เนื่องจากมีความต้องการที่จะฟื้นฟูบ้านเมืองหลังจากสภาวะหลังสงคราม รวมถึงการการพัฒนา และการเติบโตทางด้านอุตสาหกรรมภายในสหภาพยุโรป ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มีความต้องการทางด้านแรงงานในตลาดแรงงานยุโรปเป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ตามสถานการณ์การอพยพเข้าสู่สหภาพยุโรปได้มีการเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลสืบเนื่องจากวิกฤตการณ์น้ำมันในช่วง ค.ศ. 1973 (Oil Crisis 1973) อันเป็นสถานการณ์ที่สืบเนื่องมาจากสงครามอาหรับ-อิสราเอล ที่ส่งผลให้อัตราราคาน้ำมันพุ่งสูงขึ้น และได้เกิดวิกฤตขึ้นอีกครั้งในปี 1979 อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากสงครามอิรัก-อิหร่าน และส่งผลให้ราคาน้ำมันพุ่งสูงขึ้นอีกครั้ง ทำให้เศรษฐกิจโลกเข้าสู่ยุควิกฤตเศรษฐกิจ ส่งผลให้การเติบโตทางเศรษฐกิจภายในสหภาพยุโรปได้รับผลกระทบด้วยเช่นกัน คือ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีการลดลงอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้โครงสร้างตลาดแรงงานภายในสหภาพยุโรปมีการเปลี่ยนแปลงไป อัตราการว่างงานเริ่มมีจำนวนที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในประเทศอุตสาหกรรมอย่างอังกฤษและเบลเยียม ด้วยเหตุนี้ทำให้เหล่าประเทศในสหภาพยุโรป โดยเฉพาะยุโรปตะวันตก และยุโรปเหนือได้เริ่มมีการหยุดรับแรงงานที่เป็นผู้อพยพ โดยมีเป้าหมายคือการไร้ซึ่งผู้อพยพ (zero Immigration)⁴ นอกจากนั้นอีกหนึ่งเป้าหมายของการปฏิเสธการรับผู้อพยพ คือ ความต้องการที่จะลดการอพยพของประชากรชาวเอเชียและแอฟริกาที่เดินทางเข้าสู่ยุโรป

ความพยายามในการจัดการต่อปัญหาของเหล่าประเทศสมาชิก ณ ขณะนั้นส่งผลให้คณะกรรมการยุโรป (European Commission) ตระหนักได้ถึงความจำเป็นที่จะต้องมีนโยบายที่จะเป็นแนวทางในการจัดการประเด็นปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องกับการอพยพอย่างชัดเจนและ

เป็นรูปธรรม เพื่อให้การดำเนินการจัดการของเหล่าประเทศสมาชิกเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้นผลลัพธ์ของการจัดการที่มีลักษณะในรูปแบบของการปฏิเสธการรับผู้อพยพ เป็นการแสดงให้เห็นถึงบทบาทของสหภาพยุโรปในการจัดการต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในรูปแบบที่มีความยืดหยุ่น (weakest form) คือ การที่แนวทางในการจัดการเบื้องต้นได้มีโอกาสให้มีการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิก และแสดงออกในรูปแบบที่มีการดำเนินการเป็นไปอย่างอัตโนมัติ (implicitly form) คือ การที่เหล่าประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปจะต้องยินยอมที่จะดำเนินการตามแนวทางที่ได้มีการกำหนดขึ้นอย่างอัตโนมัติ ซึ่งแนวทางหรือกลไกที่เกิดขึ้นจะหมายถึงนโยบาย หรือกฎหมายของสหภาพยุโรป ที่ต้องมีการยึดถือร่วมกันภายในประเทศสมาชิก⁵

ช่วงค.ศ. 2000 เป็นต้นมา มิติของการเดินทางของผู้อพยพเริ่มมีหลากหลายมิติ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การติดต่อสื่อสาร การคมนาคม ส่งผลให้ต้นเหตุและเหตุผลของการอพยพเริ่มมีความซับซ้อน โดยสาเหตุหลักที่ก่อให้เกิดปัญหาการอพยพในปัจจุบันสืบเนื่องมาจากสถานการณ์ของสงครามที่สามารถก่อกำเนิดได้ในหลากหลายรูปแบบ ทั้งสงครามแบบดั้งเดิมที่ต้องมีการใช้กำลังทางทหารหรืออาวุธยุทโธปกรณ์ และสงครามในยุคปัจจุบันอย่างสงครามทางการค้า และสงครามไซเบอร์ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามทุกสงครามที่เกิดขึ้นล้วนแต่ส่งผลลัพธ์ที่สร้างความยากลำบากแก่พลเมืองภายในประเทศทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นด้วยเรื่องทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการนำพาซึ่งความยากลำบากในการที่จะพำนักอยู่ภายในประเทศของตนเอง โดยในปัจจุบันสงครามที่ได้สร้างความยากลำบากให้กับประชาชนมากที่สุดคือ สงครามในแถบดินแดนตะวันออกกลางที่สืบเนื่องมาจากเหตุการณ์อาหรับสปริง และได้มีการขยายขอบเขตจนกลายเป็นสงครามกลางเมืองอย่างสงครามซีเรีย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้จำนวนผู้อพยพและผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้ามาสู่สหภาพยุโรปมีจำนวนมากขึ้น และเหตุผลของการอพยพ

ก็มีใช้เพราะการแสวงหาโอกาสในการทำงานอีกต่อไป แต่กลายเป็นการแสวงหาโอกาสในการรอดชีวิตจากสถานการณ์ความรุนแรงภายในประเทศบ้านเกิดของตนเอง

ต้นเดือนเมษายน ค.ศ. 2011 ตุรกีมีนโยบายเปิดประตูในการเปิดรับผู้ลี้ภัยจากซีเรีย เช่นเดียวกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างจอร์แดน และเลบานอน ซึ่งนโยบายเปิดประตูที่ตุรกีได้เลือกใช้เป็นการดำเนินการแรกเริ่มของการเปิดรับผู้ลี้ภัยชาวซีเรียในการเข้าสู่ตุรกี แต่ต่อมาในค.ศ. 2015 เหล่าผู้ลี้ภัยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้เหล่าประเทศเพื่อนบ้านของซีเรียไม่สามารถที่จะเปิดรับเหล่าผู้ลี้ภัยได้อีกต่อไป จึงเป็นสาเหตุให้ผู้ลี้ภัยต้องมีการเปลี่ยนจุดหมายปลายทางของการเดินทาง

นับตั้งแต่ค.ศ. 2015 เป็นต้นมา ได้มีจำนวนการยื่นคำร้องของผู้ลี้ภัยในการขออพยพเข้ามายังยุโรปเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง การเดินทางสู่ยุโรปของเหล่าผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่จะใช้เส้นทางบริเวณพรมแดนของประเทศหน้าด่านอย่างกรีซ ด้วยการเดินทางผ่านพรมแดนจากตุรกีสู่กรีซ พรมแดนของอิตาลีด้วยเส้นทางทางทะเลเนื่องจากอยู่ใกล้ลิเบียและทวีปแอฟริกามากที่สุด และสำหรับยังการีจะเป็นประเทศที่รับผู้อพยพที่ได้มีการเดินทางจากตุรกีสู่กรีซ และทำการเดินทางต่อด้วยการผ่านพรมแดนของมาซิโดเนียและเซอร์เบีย เพื่อเข้าสู่ฮังการี จากสถิติจะพบว่าผู้ลี้ภัยและผู้อพยพที่เดินทางมาถึงพรมแดนทางทะเลของอิตาลีมีผู้ลี้ภัยและผู้อพยพเดินทางมาถึงในค.ศ. 2015 จำนวน 153,842 คน ค.ศ. 2016 จำนวน 181,436 คน และค.ศ. 2017 ถึง 119,369 คน โดยมีสัดส่วนประชากรเพศชายถึง 74% เพศหญิง 11% และเด็ก 15% ทางด้านพรมแดนทางทะเลของกรีซในค.ศ. 2015 มีจำนวนผู้อพยพและผู้ลี้ภัยที่เดินทางมาถึงชายฝั่งเป็นจำนวน 856,723 คน ค.ศ. 2016 จำนวน 173,450 คน และค.ศ. 2017 จำนวน 29,718 คน โดยมีสัดส่วนเพศชาย 41% เพศหญิง 22% และเด็ก 37% ซึ่งผู้ลี้ภัยและผู้อพยพส่วนใหญ่เป็นชาวซีเรียมากที่สุดจำนวน 12,300 คน ชาวอิรัก 5,800 คน และชาวอัฟกานิสถาน 3,400 คน⁶

จากรายงานของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugee: UNHCR)⁷ ได้กล่าวว่าตั้งแต่ในช่วงต้นเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2015 ในทุกๆวันจะมีจำนวนผู้ลี้ภัยมากกว่า 1,000 คนที่เดินทางเข้าสู่ยุโรป ด้วยความคาดหวังที่จะต้องแสวงหาที่พักพิงในยุโรป จุดหมายส่วนใหญ่จะอยู่ที่ประเทศเยอรมนีและสวีเดน เพราะนอกจากต้องการหาที่พักพิงแห่งใหม่แล้ว เหล่าผู้อพยพและผู้ลี้ภัยก็มีความคาดหวังที่จะได้รับความช่วยเหลือที่มากขึ้นและการได้รับโอกาสในการทำงาน

สำหรับการตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยทางสหภาพยุโรปได้มีการกำหนดกระบวนการในการดำเนินการสำหรับเหล่าประเทศสมาชิก เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้นแล้วในการดำเนินการขึ้นพื้นฐานของเหล่าประเทศสมาชิกในการจัดการด้านการอพยพจะต้องดำเนินการอยู่ภายใต้กระบวนการ ดังนี้

(1) ข้อตกลงเชงเก้น (Schengen Agreement)

ข้อตกลงเชงเก้นก่อตั้งขึ้นในปี 1985 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้พลเมืองชาวยุโรปสามารถที่จะเดินทางภายในภูมิภาคโดยไม่จำเป็นต้องถือหนังสือเดินทาง และต่อมาได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายสหภาพยุโรปตามข้อตกลงที่ได้มีการระบุไว้ในสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม (Treaty of Amsterdam)

สำหรับข้อตกลงเชงเก้นถือเป็นแนวทางในการจัดการทางด้านการพรมแดนที่ถือได้ว่าเป็นเป็นแนวทางในการจัดการปัญหาด้านการอพยพที่เหมาะสม เนื่องจากเส้นทางที่ผู้ลี้ภัยทำการเดินทางเข้ามาสู่ยุโรปมีความเกี่ยวข้องกับการจัดการด้านการพรมแดนของเหล่าประเทศสมาชิก และเมื่อปัญหาด้านผู้ลี้ภัยในปัจจุบันมีการขยายขอบเขตก็ทำให้รัฐบาลประเทศสมาชิกกลับมาให้ความสำคัญในประเด็นทางด้านการพรมแดนมากขึ้น ทำให้เป็นเรื่องยากที่จะจัดการแก้ไขปัญหาด้านการลี้ภัยให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้ภาระความรับผิดชอบส่วนใหญ่จึงต้องตกอยู่ที่เหล่าประเทศหน้าด่านตามระเบียบดับลินในฐานะที่เป็นประเทศแรกรับ

(2) ระเบียบดับลิน (Dublin Regulation)

ระเบียบดับลินถือเป็นกฎหมายหลักที่เป็นรากฐานของการกำหนดนโยบายด้านการย้ายถิ่นฐานหรือการลี้ภัยของสหภาพยุโรปและเป็นกฎเกณฑ์ในการตรวจสอบเอกสารการขอลี้ภัยในสหภาพยุโรปโดยวัตถุประสงค์ คือ เพื่อเป็นข้อกำหนดให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปรับผิดชอบต่อการเอกสารการขอลี้ภัย โดยมีเกณฑ์ในการพิจารณาเป็นลำดับขั้น ทั้งในประเด็นทางด้านครอบครัว การครอบครองวีซ่าในการเดินทางไปจนถึงใบอนุญาตในการพำนัก เป็นต้น เพื่อให้มั่นใจได้ว่าเอกสารทุกฉบับจะได้รับการตรวจสอบอย่างเป็นธรรม

การดำเนินการตามระเบียบดับลินจะรับรองได้ว่าการยื่นคำร้องของผู้แสวงหาที่พักพิงทุกฉบับจะได้รับการตรวจสอบคำร้อง ภายใต้ข้อกำหนดที่ประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามในการที่จะรับผิดชอบต่อการดำเนินการตรวจสอบคำร้องเหล่านั้นตามที่ได้ระบุไว้ ประกอบด้วย

- เมื่อผู้ยื่นคำร้องขอที่พักพิงมีสมาชิกครอบครัว และสมาชิกในครอบครัวนั้นได้รับสถานภาพผู้ลี้ภัยในประเทศใดประเทศหนึ่งและทำการพักอาศัยอย่างถูกกฎหมายภายในประเทศใดประเทศหนึ่ง หน้าที่ในการตรวจสอบคำร้องขอที่พักพิงของบุคคลที่ยื่นคำร้องจะตกอยู่ภายใต้การดำเนินงานของประเทศที่สมาชิกในครอบครัวได้รับสถานะ

- เมื่อผู้ที่ยื่นคำร้องขอที่พักพิงได้รับสิทธิจากประเทศใดประเทศหนึ่งให้พำนักอาศัยอย่างถูกกฎหมาย ดังนั้นประเทศที่ทำการอนุญาตให้พำนักอย่างถูกกฎหมายจะเป็นประเทศที่ต้องรับผิดชอบในการตรวจสอบคำร้องของบุคคลนั้น

- หากผู้ที่ทำการยื่นคำร้องกำลังอยู่ในกระบวนการของการร้องขออนุญาตให้เข้าเมืองประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่เอกสารตรวจลงตราให้เข้าเมืองหมดอายุลงจากอีกหนึ่งประเทศแล้ว ประเทศที่ทำการตรวจลงตราอนุญาตจะได้รับหน้าที่รับผิดชอบในการที่จะตรวจสอบคำร้อง

- เมื่อมีการตรวจสอบถึงภูมิหลังของผู้ยื่นคำร้องแล้วพบว่าผู้ยื่นคำร้องได้มีการเดินทางเข้าประเทศสมาชิกโดยการผ่านพรมแดนทั้งทางบก ทางทะเล หรือทางอากาศจากประเทศที่มีใช้ประเทศสมาชิก ดังนั้นประเทศสมาชิกที่ผู้ยื่นคำร้องได้ทำการเดินทางเข้าเป็นลำดับแรกจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการตรวจสอบคำร้อง

- ประเทศจะสมาชิกจะต้องรับผิดชอบต่อการควบคุมการเดินทางเข้าอาณาเขตของคนต่างด้าวด้วยการตรวจสอบคำร้องการขอที่พักพิง

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าระเบียบระดับลินจะระบุถึงความรับผิดชอบของแต่ละประเทศไว้อย่างชัดเจน แต่ระบบหรือการปฏิบัติในการรับผู้ลี้ภัยก็ต้องขึ้นอยู่กับนโยบาย หรือกระบวนการของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ จึงทำให้ภาระความรับผิดชอบด้านการอพยพและลี้ภัยจึงต้องตกอยู่ที่กลุ่มประเทศหน้าด่านทั้งสิ้น

(3) ระบบการลี้ภัยร่วมของสหภาพยุโรป (Common European Asylum Seeker: CEAS)

ระบบการลี้ภัยร่วมของสหภาพยุโรป หรือ CEAS เป็นกระบวนการในการจัดการด้านการลี้ภัยของสหภาพยุโรปที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยค.ศ. 1951 และมีการยืนยันที่จะปฏิบัติตามตามหลักการการไม่ผลักดันกลับ (the non-refoulement)ⁱⁱ โดยได้มีการกำหนดแนวทางในการขอลี้ภัยเพื่อสร้างความสะดวก รวดเร็วและมีประสิทธิภาพต่อทั้งผู้ขอลี้ภัยและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินกระบวนการ โดยมีแนวทางในการขอลี้ภัย ดังนี้

ii หลักการไม่ผลักดันกลับ (the non-refoulement) เป็นหนึ่งในกฎหมายหลักของสหภาพยุโรปในมาตราที่ 78 ที่ก่อให้เกิดระบบการลี้ภัยร่วมตามสนธิสัญญาว่าด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสหภาพยุโรป

- การลงทะเบียน (Registration)

ขั้นตอนทั่วไปในการลงทะเบียนเพื่อขอรับความคุ้มครองระหว่างประเทศจะต้องดำเนินการภายใน 3 วันหลังจากการยื่นเอกสาร โดยความคุ้มครองระหว่างประเทศในบริบทนี้เปรียบเสมือนกับคำร้องที่ถูกดำเนินการโดยบุคคลจากประเทศที่สาม หรือบุคคลไร้รัฐที่แสวงหาสถานะผู้ลี้ภัยหรือความคุ้มครองลำดับรอง (subsidiary protection) ซึ่งกระบวนการในการพิจารณาเอกสารจะต้องอยู่ภายใต้ระเบียบดับลินหรือกระบวนการในการอนุญาตหรือปฏิเสธในการพิจารณาเอกสาร

- การพิมพ์ลายนิ้วมือ (Fingerprinting)

การพิมพ์ลายนิ้วมือจะถูกดำเนินการภายใต้ระเบียบยุโรปดักด์ (EURODAC Regulation) ที่จะมีหน้าที่รับผิดชอบการป้องกันหรือตรวจจับความผิดของผู้ก่อการร้าย หรือความผิดทางอาญาที่ร้ายแรงอื่น ๆ ผ่านการเปรียบเทียบลายนิ้วมือ ตามข้อบังคับของ EURODAC ประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการพิมพ์ลายนิ้วมือของผู้สมัครทุกคน พร้อมทั้งส่งลายนิ้วมือ และข้อมูลของผู้สมัครไปยังฐานข้อมูลระบบกลาง (Central System)⁸ เพื่อทำการขอเปรียบเทียบลายนิ้วมือในระบบเพื่อทำการตรวจสอบบุคคลทุกคนที่เดินทางเข้าสู่พรมแดน

- การจัดสรรความรับผิดชอบต่อการขอลี้ภัย (Allocation of Responsibility for Asylum Claims)

ตามระเบียบดับลินในการกำหนดความรับผิดชอบของประเทศสมาชิกต่อการขอลี้ภัยมีหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบใบสมัครการขอความคุ้มครองระหว่างประเทศตามลำดับดังนี้

- การมีสมาชิกในครอบครัวที่พำนักอยู่ในประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป
- การมีใบอนุญาตในการเดินทางหรือการพำนักในประเทศสมาชิก

- การเข้าสู่ประเทศสมาชิกไม่ว่าจะผิดกฎหมายหรือไม่

ลำดับขั้นตอนในตรวจสอบใบสมัครเช่นนี้เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ยื่นคำร้องทำการยื่นใบสมัครมากกว่าหนึ่งประเทศ ซึ่งการตรวจสอบใบสมัครจะตรวจสอบโดยประเทศสมาชิกเดียว โดยขึ้นอยู่กับดุลยพินิจในระเบียบดับลิน และเกณฑ์ในการพิจารณาเพิ่มเติมของประเทศนั้น ๆ

- การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล (Personal Interview)

ผู้สมัครจะถูกสัมภาษณ์โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้กฎหมายของประเทศที่ทำการยื่นใบสมัคร¹⁰ แต่หากมีจำนวนผู้ลี้ภัยจำนวนมากสามารถให้เจ้าหน้าที่จากชาติอื่นสามารถทำการสัมภาษณ์ชั่วคราวได้

- การตรวจทางการแพทย์โดยละเอียด (Medical Examination)

การตรวจทางการแพทย์สามารถดำเนินการได้หากได้รับความยินยอมจากผู้สมัคร โดยค่าใช้จ่ายกองทุนสาธารณะต่างๆจะเป็นผู้รับผิดชอบ หากพิจารณาเห็นว่าการเป็นการตรวจที่มีความจำเป็น เพื่อเป็นการยืนยันถึงบาดแผลที่เกิดจากอดีตอย่างอันตรายที่ร้ายแรงหรือการประหัตประหาร

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีระบบลี้ภัยร่วมที่ดูเหมือนจะมีความครอบคลุมในการจัดการปัญหา แต่เนื่องด้วยความรุนแรงของวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น จึงแสดงให้เห็นถึงช่องว่างของการดำเนินงาน โดยเฉพาะการจัดสรรภาระความรับผิดชอบ เพราะการรับผิดชอบต่อการจัดการผู้ลี้ภัยยังคงตกอยู่ที่เหล่าประเทศหน้าด่านเพียงฝ่ายเดียว เนื่องจากข้อกำหนดต่าง ๆ ที่มีอยู่ในระบบการลี้ภัยร่วมไม่มีความชัดเจน แสดงให้เห็นเพียงแต่ความพยายามในการที่จะให้เหล่าประเทศสมาชิกสร้างความร่วมมือร่วมกัน แต่วิธีในการดำเนินการกลับไม่สามารถที่จะทำให้เหล่าประเทศสมาชิกปฏิบัติได้จริง และเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งภูมิภาค

4. วิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในกรีซ

จากวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยส่งผลให้มีจำนวนผู้ลี้ภัยทำการอพยพเข้ามาสู่พรมแดนประเทศหน้าด่านของสหภาพยุโรปอย่างต่อเนื่องจากสถิติในปี 2015¹¹ สัดส่วนของประเทศที่เป็นจุดหมายปลายทางของผู้ลี้ภัย คือ เยอรมนีที่มีสัดส่วนมากถึง 32% รองลงมาคือสวีเดน มีสัดส่วนมากถึง 12% สวิสเซอร์แลนด์มีสัดส่วนมากถึง 4% นอกจากนี้ยังมีประเทศที่เป็นจุดหมายปลายทางอย่าง สหราชอาณาจักร เดนมาร์ก นอร์เวย์ กรีซ เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม ฟินแลนด์ อิตาลี แคนาดา ออสเตรเลีย อิหร่าน รัสเซีย และลักเซมเบิร์ก เป็นต้น จากสถิติแสดงให้เห็นว่าส่วนใหญ่ประเทศที่เป็นจุดหมายของการเดินทาง คือ เหล่าประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปเป็นสำคัญ ปลายปี 2015 ทิศทางการอพยพเริ่มมีการเดินทางสู่พรมแดนโดยรอบของประเทศกรีซเป็นจำนวนมาก โดยเริ่มขึ้นในเดือนสิงหาคม ได้มีจำนวนผู้ลี้ภัยมากกว่า 100,000 คน เดินทางเข้าสู่บริเวณเกาะต่าง ๆ ของกรีซ และในเดือนตุลาคมจำนวนผู้ลี้ภัยมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นถึง 2 เท่า โดยหมู่เกาะภายในพรมแดนกรีซที่มีจำนวนผู้ลี้ภัยทำการอพยพมากที่สุด ประกอบด้วย 4 เกาะที่สำคัญ คือ เกาะเลสบอส (Lesvos) เกาะคอส (Kos) เกาะชีวอส (Chios) และเกาะซามอส (Samos) ตามลำดับ

จากสภาพภูมิประเทศที่เอื้ออำนวยต่อการอพยพของชาวซีเรีย ในการเดินทางเข้าสู่พรมแดนสหภาพยุโรปอย่างกรีซ ส่งผลให้กรีซจำต้องเผชิญกับสภาวะการไหลทะลักของผู้แสวงหาที่พักพิงชาวซีเรียอย่างเป็นจำนวนมาก การเดินทางเข้าสู่กรีซของผู้ลี้ภัยชาวซีเรีย โดยส่วนมากจะเลือกใช้การเดินทางด้วยการโดยสารทางเรือ จากการรายงานของ UN Human Right Council จะพบว่าในค.ศ. 2015 จะมีผู้แสวงหาที่พักพิงมากถึง 498,011 คน ที่ทำการเลือกใช้เส้นทางทางทะเลเมดิเตอร์เรเนียนฝั่งตะวันออก (Eastern Mediterranean: Sea) ในการเดินทางเข้าสู่บริเวณพรมแดนของกรีซ การมีบริเวณพรมแดน

ติดกับชายฝั่งทะเลเมดิเตอร์เรเนียนเช่นนี้ ทำให้กรีซไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงกับปัญหาของการลักลอบเข้าสู่บริเวณพรมแดนอย่างผิดกฎหมายของผู้แสวงหาที่พักพิง จากผลการสำรวจพบว่ามีผู้ลักลอบเข้าสู่บริเวณพรมแดนกรีซทางชายฝั่งทางทะเลอย่างผิดกฎหมาย มีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นตั้งแต่ค.ศ. 2013 เป็นต้นมา ดังตารางที่ 1

ตารางที่1: ตารางแสดงผู้แสวงหาที่พักพิงที่ทำการอพยพจากบริเวณพรมแดนประเทศตุรกีสู่ประเทศกรีซอย่างผิดกฎหมาย ในช่วงค.ศ. 2012-2015

พรมแดน	ปี 2011	ปี 2012	ปี 2013	ปี 2014	ปี 2015
พรมแดนทางบก	55,000	30,400	1,100	1,900	1,100
พรมแดนทางทะเล	1,000	3,700	11,400	43,500	244,900
จำนวนทั้งหมด	56,000	34,100	12,600	45,400	246,000

แหล่งที่มา: “The Refugee Crisis through Statistics,” *European Stability Initiative*, <https://www.esiweb.org/pdf/ESI%20The%20refugee%20crisis%20through%20statistics%20-%2030%20Jan%202017.pdf> (accessed on August 20, 2019).

จากตารางจากตารางพบว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤตการณ์ในค.ศ. 2015 ผู้แสวงหาที่พักพิงเลือกที่จะใช้เส้นทางทางบกเป็นส่วนใหญ่ แต่นับตั้งแต่ค.ศ. 2013 เป็นต้นมา ผู้แสวงหาที่พักพิงเริ่มที่จะมีการใช้เส้นทางทางทะเล และมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นในช่วงค.ศ. 2015 โดยเชื้อชาติที่เดินทางมายังกรีซมากที่สุด คือ ผู้แสวงหาที่พักพิงชาวซีเรีย ที่มีมากถึง 57% จำนวนที่เพิ่มสูงขึ้นของผู้ลี้ภัยภายในประเทศ ทำให้

กรีซต้องทำการให้ที่พักพิงแก่ผู้ลี้ภัยในฐานะที่เป็น First Safe Country ที่ถือได้ว่า เป็นประเทศที่มีความปลอดภัยและสามารถที่จะรับผิดชอบ ต่อกระบวนการในการยื่นขอสถานะเพื่อการแสวงหาที่พักพิง การขออนุญาตในการพำนัก และการขอความคุ้มครองระหว่างประเทศ โดยในช่วงวิกฤตการณ์ ผู้แสวงหาที่พักพิงชาวซีเรียที่เดินทางเข้าสู่ บริเวณพรมแดนของกรีซ ได้มีการยื่นเอกสารคำร้องเพื่อขอสถานะต่อ ทางการกรีซ โดยสามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 2 ดังนี้

ตารางที่ 2: ตารางแสดงจำนวนผู้ลี้ภัยชาวซีเรียที่ทำการยื่นคำร้องขอ สถานะและความคุ้มครองระหว่างประเทศในกรีซช่วงค.ศ. 2015-2017

ปี	จำนวน ผู้ยื่น คำร้อง	อยู่ระหว่าง การพิจารณา คำร้อง	สถานะ ผู้ลี้ภัย	ความ คุ้มครอง ระดับรอง	จำนวน ผู้ถูกปฏิเสธ คำร้อง
2015	2,511	2,380	13	0	113
2016	26,692	13,257	-	-	-
2017	16,396	9,105	4,806	1	20

แหล่งที่มา: Asylum Information Database, “Country Report: Greece,” *European Council on Refugees and Exiles*, <https://www.asylumineurope.org/reports/country/Greece> (accessed on July 30, 2019).

เมื่อทำการเปรียบเทียบข้อมูลจากตารางที่ 2 จะพบว่าในค.ศ. 2016 จำนวนผู้ลี้ภัยที่ทำการยื่นคำร้องมากที่สุดถึง 26,692 คน แต่ไม่มีเอกสารคำร้องใดที่ได้รับการพิจารณาเพื่อรับสถานะทั้งสิ้น แต่ในขณะค.ศ. 2017 กลับมีบางส่วนได้รับการพิจารณาคำร้อง ในขณะที่จำนวนผู้ที่ยื่นเอกสารคำร้องไม่แตกต่างจากค.ศ. 2016 มากนัก อย่างไรก็ตามจากข้อมูลข้างต้น สามารถพิจารณาได้ว่าสาเหตุที่ใน ค.ศ. 2016 เอกสารคำร้องของชาวซีเรียไม่ได้รับการพิจารณา เนื่องจาก

จำนวนผู้ยื่นเอกสารเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว เมื่อทำการเปรียบเทียบกับค.ศ. 2015 การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วอาจทำให้ขั้นตอนการดำเนินการพิจารณาคำร้องของรัฐบาลกรีซไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่ประเทศหน้าด่านอย่างกรีซจำต้องเผชิญในช่วงวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย

จากสถานการณ์การพิจารณาคำร้องในค.ศ. 2016 ที่ไม่มีคำร้องใดได้ผ่านการพิจารณาเพื่อที่จะได้รับสถานะหรือความคุ้มครอง ถือเป็น การสะท้อนให้เห็นถึงการที่กระบวนการในการดำเนินการลงทะเบียน ยืนยันตัวตนของเหล่าผู้ที่ทำการเดินทางอพยพเข้าสู่พรมแดนกรีซ ไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อสถานการณ์การไหลทะลักอย่างเป็นจำนวนมากของเหล่าผู้แสวงหาที่พักพิง ซึ่งส่งผลมาสู่กระบวนการในการพิจารณาเอกสารคำร้องที่เหล่าผู้แสวงหาที่พักพิงทำการยื่นเพื่อขอรับ สิทธิต่าง ๆ ที่พึงจะได้รับขั้นต้น ด้วยเหตุนี้ทางคณะกรรมการยุโรป ได้เล็งเห็นถึงปัญหา ซึ่งไม่เพียงแต่กรีซเองที่ได้รับผลกระทบเช่นนี้ แต่เหล่าประเทศหน้าด่านอื่น ๆ ของสหภาพยุโรปก็ได้รับผลกระทบ ด้วยเช่นกัน ทางสหภาพยุโรปจึงได้มีการดำเนินการในการให้ความ ช่วยเหลือ ด้วยการระงับการบังคับใช้ระเบียบดับลินชั่วคราว พร้อม ทำการจัดตั้งจุดรับผู้อพยพ (hotspot) เพื่อทำการช่วยเหลือกรีซในการ ลงทะเบียนผู้ลี้ภัย¹² อีกทั้งในปีเดียวกันก็ได้มีการดำเนินการเจรจาข้อตกลง ต่อตุรกีในประเด็นการส่งกลับของผู้อพยพในวันที่ 18 มีนาคม ค.ศ. 2016 โดยข้อตกลงนี้ได้มีใจความสำคัญคือ นับตั้งแต่วันที่ 20 มีนาคม ค.ศ. 2016 เป็นต้นไป ชาวซีเรียที่ทำการเดินทางอพยพจากตุรกีเข้าสู่กรีซ อย่างผิด กฎหมายจะต้องถูกส่งตัวกลับสู่ตุรกี หากบุคคลนั้นไม่ทำการยื่น เอกสารคำร้องขอลี้ภัย หรือเอกสารคำร้องถูกปฏิเสธจากทางการกรีซ โดย หากทางรัฐบาลกรีซได้มีการส่งตัวชาวซีเรียกลับสู่ตุรกี 1 คน ทาง รัฐบาลตุรกีก็จะส่งชาวซีเรียที่รับสถานะผู้ลี้ภัยในตุรกีเดินทางเข้ามา ตั้งถิ่นฐานในสหภาพยุโรปจำนวน 1 คน ได้ด้วยเช่นกัน จากข้อตกลง ดังกล่าวตุรกีจะได้รับผลตอบแทนจากการเปิดรับชาวซีเรียจากสหภาพ

ยุโรป ด้วยเงินจำนวน 3 พันล้านยูโร พร้อมทั้งสหภาพยุโรปจะเริ่มมีการพิจารณาการเจรจาเข้ามาเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปของตุรกี¹³ หลังจากดำเนินการเจรจาข้อตกลงระหว่างสหภาพยุโรปและตุรกี ส่งผลให้จำนวนผู้ที่ทำการอพยพเข้าสู่บริเวณพรมแดนของกรีซที่มีพื้นที่ติดกับชายฝั่งทะเลมีจำนวนลดลง ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 3 ดังนี้

ตารางที่ 3: ตารางแสดงจำนวนผู้ที่แสวงหาที่พักพิงที่เดินทางเข้าสู่บริเวณพรมแดนชายฝั่งทะเลของกรีซตั้งแต่ค.ศ. 2014 - 2018

ปี	จำนวนผู้มาถึง	อัตราเฉลี่ยต่อวัน
2014	41,038	112
2015	856,723	2,347
2016 (ก่อนการทำข้อตกลง)	151,452	1,683
2016 (หลังการทำข้อตกลง)	21,998	80
2017	29,718	81
2018	32,494	89
รวม (นับตั้งแต่ทำข้อตกลง)	84,210	84

แหล่งที่มา: “Operational Portal Refugee Situations: Greece,” *UNHCR*, <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179> (accessed on July 27, 2019).

จากตารางที่ 3 จะพบว่าจำนวนของผู้ที่เดินทางอพยพเข้าสู่บริเวณพรมแดนชายฝั่งทะเลของกรีซ หลังจากการที่สหภาพยุโรปได้ทำการเจรจาข้อตกลงกับตุรกีมีจำนวนที่ลดลงอย่างเห็นได้ชัด ซึ่ง

สามารถพิจารณาได้จากในค.ศ. 2016 จากความพยายามของสหภาพยุโรปในการที่จะช่วยเหลือประเทศสมาชิก โดยเฉพาะประเทศหน้าด่าน ส่งผลให้จำนวนผู้ลี้ภัย และผู้ที่ทำการลักลอบเข้าสู่กรีซอย่างผิดกฎหมาย เริ่มมีจำนวนที่ลดลงอย่างเด่นชัด อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่ากรีซจะได้รับความช่วยเหลือจากสหภาพยุโรปในเบื้องต้นต่อการดำเนินการจัดการการไหลทะลักของผู้ลี้ภัยเข้าสู่บริเวณพรมแดนของประเทศ แต่แนวทางการจัดการลงทะเบียน การพิจารณาเอกสารคำร้องในการยื่นขอสถานะหรืออนุญาตในการพำนัก หรือการดำเนินนโยบายของรัฐบาลต่อผู้ที่ผ่านเกณฑ์ และได้รับสถานะต่าง ๆ จากทางการ จำต้องขึ้นอยู่กับเกณฑ์ที่ทางรัฐบาลกรีซได้มีการกำหนดไว้

5.การตอบสนองของรัฐบาลกรีซต่อวิกฤต-การณผู้ลี้ภัย

เนื่องจากการเป็นหนึ่งในสมาชิกของสหภาพยุโรปส่งผลให้การดำเนินนโยบาย หรือการดำเนิน กิจกรรมต่าง ๆ ภายในประเทศของกรีซ มีความจำเป็นที่จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวทางในการที่จะปฏิบัติยึดถือร่วมกัน ดังนั้นขั้นตอนแรกกับผู้ลี้ภัยในฐานะที่เป็นประเทศหน้าด่าน คือ กรีซจะต้องทำการเปิดรับผู้ลี้ภัยที่ทำการเดินทางเข้ามาแสวงหาที่พักพิงในฐานะที่เป็นประเทศแรกรับตามระเบียบการดับลิน (Dublin Regulation) ที่ถือเป็นกลไกที่กำหนดความรับผิดชอบของประเทศสมาชิกในการพิจารณาคำร้องขอลี้ภัยหรือความคุ้มครองระหว่างประเทศของผู้ลี้ภัย ซึ่งคำร้องจะถูกทำการพิจารณาโดยประเทศหน้าด่านหรือประเทศที่ผู้ลี้ภัยทำการเดินทางเข้ามาสู่สหภาพยุโรปเป็นประเทศแรก เมื่อผู้ลี้ภัยทำการยื่นคำร้องขอสถานะและความคุ้มครองระหว่างประเทศตามระเบียบการดับลิน การพิจารณาคำร้องในการที่จะมอบสถานะ หรือความคุ้มครองระหว่างประเทศก็จะเป็นหน้าที่ของประเทศที่รับคำร้อง หรือประเทศหน้าด่าน โดยเกณฑ์ในการพิจารณา

คำร้องรัฐบาลของแต่ละประเทศสมาชิกอาจจะมีการกำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาเพิ่มเติมภายในประเทศต่อการพิจารณาคำร้อง

สำหรับกรีซได้มีการกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาการมอบสถานะผู้ลี้ภัย และความคุ้มครองระหว่างประเทศ ผ่านการดำเนินงานของศูนย์การบริการด้านการลี้ภัย ที่เป็นหน่วยงานในการรับเรื่อง และตรวจสอบคำร้อง หน่วยงานนี้เป็นขั้นตอนแรกของการดำเนินการในการพิจารณาคำร้องของเหล่าผู้อพยพและบุคคลไร้รัฐ โดยเจ้าหน้าที่ จะทำการตรวจสอบเอกสาร และสัมภาษณ์ผู้ยื่นคำร้องตามกระบวนการในการขอรับความคุ้มครองระหว่างประเทศ

ตามหนังสือราชกฤษฎีกาประธานาธิบดีฉบับที่ 141/2013 (Government and of the Hellenic Republic: 2013) ได้มีการกำหนดคุณสมบัติขั้นพื้นฐานของบุคคลไร้รัฐ ที่มีความต้องการสถานะผู้ลี้ภัย หรือ ความคุ้มครองระหว่างประเทศ ดังนี้

- บุคคลที่ทำการยื่นคำร้อง จะต้องเป็นบุคคลที่เผชิญกับสภาวะความกลัวจากการประหัตประหาร (Persecution) ตามความหมายที่ได้รับบัญญัติไว้ในมาตราที่ 1A ของอนุสัญญาเจนีวา 1949 (Geneva Convention 1949)

- พื้นฐานของการประหัตประหาร จะต้องมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นทางสัญชาติ ศาสนา เชื้อชาติ อุดมการณ์ทางการเมือง หรือกลุ่มสมาชิกทางสังคมที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างของผู้ที่ทำการยื่นคำร้อง

- ตามมาตราที่ 9 และมาตราที่ 10 ได้มีการระบุถึงการกระทำที่มีความเกี่ยวข้องกับการประหัตประหาร อาจจะเป็นการกระทำในหลากหลายรูปแบบ อาทิ ความรุนแรงทางกาย ความรุนแรงจิตใจ รวมถึงความรุนแรงทางเพศ และสำหรับกรณีของผู้ยื่นคำร้องที่ยังคงเป็นเยาวชน อาจจะต้องมีการพิจารณาถึงการกระทำที่มีความเกี่ยวข้องในประเด็นเรื่องของเพศสภาพและความเป็นเยาวชน

โดยสาเหตุทั้งหมดที่มีความเกี่ยวข้องกับการประหัตประหารจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับผู้ที่ยื่นคำร้องขอสถานะผู้ลี้ภัยและความคุ้มครองระหว่างประเทศ หากผู้ยื่นคำร้องมีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์ที่ทางการกรีซได้กำหนด เอกสารคำร้องจะได้รับการพิจารณาตามความเหมาะสม อย่างไรก็ตามเมื่อผู้อพยพได้รับการพิจารณาได้รับสถานะผู้ลี้ภัยแล้ว ผู้ลี้ภัยก็จะได้รับสิทธิและผลประโยชน์ตามสิทธิที่พึงจะได้รับตามกฎหมายของกรีซ อันประกอบด้วย ใบอนุญาตในการพำนัก เอกสารในการเดินทาง การศึกษาสำหรับเยาวชน สวัสดิการทางสังคม โดยเงื่อนไขของสิทธิจะได้รับแจกเช่นเดียวกับพลเมืองภายในประเทศ สิทธิในการได้รับการจ้างงาน การบริการทางสาธารณสุข โดยเงื่อนไขในการรักษาอยู่ภายใต้เงื่อนไขเดียวกันกับพลเมืองกรีซ นอกจากนี้ทางรัฐบาลกรีซได้มีการก่อตั้งศูนย์บริการทางการแพทย์โดยมีเสียค่าใช้จ่ายสำหรับผู้แสวงหาที่พักพิงโดยไม่คำนึงถึงลักษณะการเข้ามาพำนักภายในประเทศว่าถูกกฎหมายหรือไม่

จากระเบียบการดำเนินการขั้นพื้นฐานที่ถูกกำหนดไว้สำหรับประเทศสมาชิก สู่การดำเนินการตามกระบวนการในการพิจารณาของรัฐบาลกรีซเอง เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการบูรณาการของสหภาพยุโรป ที่ส่งผลให้มาตรการของแนวทางในการจัดการปัญหาต่าง ๆ มีความหลากหลาย จากแนวทางในการจัดการต่อประเด็นปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องกับการอพยพ แสดงให้เห็นถึงการดำเนินการในรูปแบบระดับบนลงสู่ระดับล่าง (top-down perspective) คือการที่องค์กรกลางต่าง ๆ ของสหภาพยุโรปเข้ามามีบทบาทที่สำคัญต่อการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาแก่ประเทศสมาชิก และแนวทางที่ได้ถูกกำหนดออกมาอย่างชัดเจนเช่นนี้ จะส่งผลต่อการบังคับใช้ให้เป็นไปอย่างอัตโนมัติสำหรับประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป แต่อย่างไรก็ตามแนวทางการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยเช่นนี้ ถือเป็นแนวทางในการจัดการต่อประเด็นปัญหาในภาพรวมมากกว่าการมองลงไปในประเด็นรายละเอียดปลีกย่อยในแต่ละสถานการณ์ที่เหล่าประเทศสมาชิกต้องเผชิญอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้กระบวนการการตอบสนอง และ

รับมือต่อสถานการณ์ของรัฐบาลกรีซจึงไม่มีประสิทธิภาพมากพอต่อการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศได้อย่างครอบคลุม

อย่างไรก็ตามนอกจากดำเนินการตามระเบียบการต่าง ๆ แล้ว รัฐบาลกรีซได้มีแนวทางต่อการจัดการวิกฤตการณ์ด้วยการจัดตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือ หรือที่เรียกว่าศูนย์รับผู้ลี้ภัย โดยในปัจจุบันมีศูนย์รับผู้ลี้ภัยมากกว่า 40 ศูนย์ และในบางค่ายผู้ลี้ภัยได้มีการปรับเปลี่ยน และได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเพื่อเป็นศูนย์รับผู้ลี้ภัยอย่างค่ายผู้ลี้ภัยแอลโอนาส (Eleonas Refugee Camp) ที่ตั้งอยู่บริเวณกรุงเอเธนส์ (Athens) และมีการปรับปรุงให้เป็นศูนย์รับผู้ลี้ภัยที่มีขนาดใหญ่ เพื่อรองรับผู้ลี้ภัยที่เพิ่มขึ้น โดยศูนย์ผู้ลี้ภัยจะมีสภาพแวดล้อมที่ดีกว่าค่ายผู้ลี้ภัย เนื่องจากจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกรีซเป็นหลัก นอกจากนี้จะมีสาธารณูปโภคที่ดีขึ้นแล้ว ก็ได้มีกิจกรรมนันทนาการสำหรับผู้ลี้ภัย และการสอนหนังสือ เป็นต้น การตอบสนองของรัฐบาลกรีซด้วยแนวทางเช่นนี้ ถือเป็นการดำเนินการที่สามารถก่อให้เกิดความช่วยเหลือที่เพิ่มขึ้นจากองค์กรต่าง ๆ ทั้งในการสนับสนุนเงินทุน การส่งเสริมกิจกรรม การเรียนรู้ต่าง ๆ ภายในศูนย์ ซึ่งบริบทนี้จะเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการยุโรปวิวัฒน์ของสหภาพยุโรปที่ถึงแม้ว่าจะเป็นการดำเนินการในรูปแบบระดับล่างขึ้นสู่ระดับบน (bottom-up perspective) คือ การที่รัฐบาลเองมีความพยายามในการที่จะดำเนินการในการจัดการและรับมือต่อสภาพปัญหาต่าง ๆ และแนวทางที่เกิดขึ้นก็สามารถที่จะสะท้อนกลับไปสู่องค์กรต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนช่วย และตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับลึกย่อยที่เกิดขึ้นภายในแต่ละประเทศสมาชิก นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกองค์กรภายในภูมิภาคและองค์กรระหว่างประเทศ อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้ทางสหภาพยุโรปได้ตระหนักถึงมิติต่าง ๆ ที่ทางรัฐบาลกรีซต้องเผชิญที่มิได้มีเพียงแค่ประเด็นปัญหาเรื่องจำนวนของผู้ลี้ภัยที่มากเกินไป แต่กรีซจำต้องเผชิญต่อสภาวะปัญหาหลังจากการรับผู้ลี้ภัยเข้ามาพำนักภายในประเทศ อาทิ ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เป็นต้น

6. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อนโยบายผู้ลี้ภัยของรัฐบาลกรีซในช่วงวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย

จากการตอบสนองของรัฐบาลกรีซต่อวิกฤตการณ์พบว่า รัฐบาลกรีซยังคงไม่สามารถที่จะวาง โครงสร้างในการจัดการได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากรัฐบาลกรีซมิได้มีแผนการในระยะยาวเพื่อรองรับต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น สิ่งทีกรีซมีอยู่เป็นเพียงการดำเนินการในรูปแบบที่ไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินได้ ดังนั้นวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นจึงเป็นข้อท้าทายต่อศักยภาพของรัฐบาลกรีซ โดยปัจจัยที่ส่งผลต่อการตอบสนองของรัฐบาลกรีซในช่วงวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยสามารถพิจารณาได้ 2 ประเด็นดังนี้

6.1. สถานะความกดดันจากสถานการณ์ภายในประเทศ

ช่วงวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในค.ศ. 2015-2017 นอกจากกรีซจะต้องเผชิญต่อสถานะความกดดันของปัญหาผู้ลี้ภัยแล้ว ปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนานของกรีซก็ยังมิได้รับการแก้ไขได้อย่างคล่องช่วงวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น ถือได้ว่าเป็นช่วงที่บริบททางสังคมของกรีซได้มีการเปลี่ยนแปลง จากปัญหาทางเศรษฐกิจ และการไหลทะลักของผู้อพยพภายในพรมแดน ทำให้มีการส่งผลกระทบซึ่งกันและกัน จนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของบริบทภายในสังคมได้อย่างชัดเจน อาทิ แนวคิด อุดมการณ์ ความต้องการ หรือแม้กระทั่งความกลัวของคนในสังคม ความกลัวเหล่านี้ส่งผลให้แนวความคิดของกระแสสังคมฝ่ายขวาเติบโตขึ้นภายในสังคมของกรีซ¹⁴ ครอบคลุมกับการที่แนวคิดของรัฐบาลกรีซภายใต้การนำของนายอเล็กซิส ตีปราส (Alexis Tripas) มีความต้องการที่จะปิดพรมแดน และการเปลี่ยนแปลงนโยบายการย้ายถิ่นฐาน ทำให้แนวคิดให้การช่วยเหลือและสิทธิของผู้ลี้ภัยภายในสังคมกรีซจึงถูกแทนที่ด้วยคำว่า “ภัยคุกคามและการบุกรุก” ด้วยเหตุนี้จึงทำ

ให้เกิดความรุนแรงภายในเกาะต่างๆของกรีซที่มีผู้ลี้ภัยทำการพำนักอยู่เป็นจำนวนมาก รวมถึงการที่ผู้ลี้ภัยที่เป็นเยาวชนถูกกีดกันใน การที่จะได้รับสิทธิทางการศึกษาภายในสังคม รวมถึงในช่วงวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยหลากหลายพื้นที่ในสหภาพยุโรปได้เกิดเหตุการณ์การก่อการร้าย ด้วยเหตุนี้จึงก่อให้เกิดทัศนคติที่เปลี่ยนแปลงไปต่อผู้ลี้ภัย โดยเฉพาะผู้ลี้ภัยชาวมุสลิม ถึงแม้ว่าในการรับผู้ลี้ภัยจะมีแนวทางการดำเนินการขั้นพื้นฐานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่ก็ไม่สามารถที่จะทำให้พลเมืองในสังคมรับรู้ได้ถึงความปลอดภัยได้เพิ่มมากขึ้น จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศทำให้รัฐบาลกรีซต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดและการดำเนินนโยบาย เนื่องจากข้อจำกัดที่เกิดขึ้นภายในประเทศทำให้รัฐบาลต้องมีการเปลี่ยนแปลงและสร้างความชัดเจนต่อทิศทางการปฏิบัติงาน เพื่อตอบสนองความต้องการของทุกฝ่ายที่มีความเกี่ยวข้อง

บริบททางสังคมภายในประเทศจึงถือเป็นสิ่งที่ละเอียดอ่อน เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องทางความคิด ความเป็นอยู่ของพลเมืองภายในสังคม รัฐบาลในฐานะผู้นำประเทศจึงต้องหาแนวทางการดำเนินนโยบายในการตอบสนองต่อบริบททางสังคม และบริบทโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงไป พร้อมทั้งแสดงความเห็น หรือดำเนินนโยบายอย่างเป็นกลางเพื่อความเท่าเทียมต่อทุกฝ่าย

6.2. บทบาทของประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป

การเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป ส่งผลให้กรีซต้องมีการดำเนินกระบวนการต่าง ๆ อยู่บนพื้นฐานของที่ทางสหภาพยุโรปได้กำหนดเป็นลำดับแรก อย่างความจำเป็นที่จะต้องแบกรับภาระจากวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยตามระเบียบการดับลินในฐานะประเทศแรกรับ ที่ทำให้กรีซต้องแบกรับกับสถานะที่ไม่เท่าเทียมในการรับมือกับปัญหา รัฐบาลกรีซมีความพยายามอย่างมากในการที่จะร้องขอในการปฏิรูประเบียบการดับลิน แต่ก็ไม่ก่อให้เกิดผลสำเร็จแต่อย่างใด เนื่องจาก

ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ที่มีได้ประเทศหน้าด่านต่างไม่เข้าใจต่อสถานการณ์ความรุนแรงที่ประเทศหน้าด่านต้องเผชิญ อย่างการที่ฮังการี โปแลนด์ และเช็ก ทำการปฏิเสธแผนการในการที่ย้ายถิ่นฐานของผู้ลี้ภัยจากประเทศหน้าด่านไปสู่ประเทศสมาชิกอื่น ๆ¹⁵ ทำให้ในการปฏิเสธเช่นนี้มีผลสืบเนื่องมาจากการที่ผู้นำประเทศมีจุดยืนในการปฏิเสธการรับผู้ลี้ภัยซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากการดำเนินนโยบายของนายกรัฐมนตรีฮังการี อย่างนายวิกเตอร์ ออร์บัน (Viktor Orbán) ซึ่งนอกจากจะมีการปฏิเสธแผนการการย้ายถิ่นฐานแล้วก็ยังมีการลดจำนวนโควตาในการรับผู้ลี้ภัยเข้าประเทศในแต่ละปี โดยเฉพาะในช่วงของวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย เพราะคำนึงถึงเรื่องของความมั่นคงภายในเป็นประเด็นสำคัญ เนื่องจากเห็นว่าการรับผู้ลี้ภัยเข้ามาพำนักรจะนำมาซึ่งความไม่มั่นคงของชาติ และความปลอดภัยของประชาชน หลังจากการเกิดสถานการณ์ความไม่สงบภายในภูมิภาคที่จำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ด้วยเหตุนี้ จึงไม่สามารถที่จะก่อให้เกิดการจัดการที่เท่าเทียมได้อย่างเป็นรูปธรรม จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นว่า บทบาทของการเป็นประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป ก็มีส่วนสำคัญที่สามารถจะส่งผลต่อการดำเนินนโยบายผู้ลี้ภัย ไม่ว่าจะเป็นนโยบายร่วมหรือนโยบายภายในประเทศ เนื่องจากการเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปไม่สามารถที่จะทำให้การดำเนินนโยบายที่มีส่วนเกี่ยวข้องในประเด็นการอพยพสามารถที่จะแบ่งแยกออกจากกันได้ อย่างสิ้นเชิง

7. บทสรุป

จากการตอบสนองของรัฐบาลกรีซต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยปี 2015-2017 แสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาด้วยแนวทางการดำเนินการร่วมกัน แต่ความรุนแรงของวิกฤตการณ์ได้สะท้อนให้เห็นถึงการไม่มีประสิทธิภาพแก่สหภาพยุโรป

และเหล่าประเทศสมาชิก ซึ่งหากพิจารณาตามแนวทางของกระบวนการยุโรปวิวัฒน์ อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินการตอบสนองของรัฐบาลกรีซต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย แสดงให้เห็นว่าในบางครั้งกระบวนการยุโรปวิวัฒน์ก็เป็นสิ่งที่สนับสนุนการดำเนินการของรัฐบาลกรีซ แต่ในบางครั้งก็เป็นแนวทางที่ขัดแย้งต่อแนวทางที่รัฐบาลกรีซต้องการที่จะปฏิบัติ เนื่องจากในบางครั้งแนวความคิด และแนวทางการจัดการตามกระบวนการยุโรปวิวัฒน์อาจมองข้ามรายละเอียดของปัญหาในแต่ละประเทศสมาชิก อาทิ สังคม ชุมชน แนวความคิด และความเชื่อ เป็นต้น จากสถานการณ์เช่นนี้แสดงให้เห็นว่ากระบวนการยุโรปวิวัฒน์มิได้สนับสนุนการแก้ปัญหาที่แท้จริงในแต่ละประเทศสมาชิก ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามในการที่จะสร้างเงื่อนไขเพิ่มเติม หรือทางเลือกที่เพิ่มขึ้น แต่ที่สุดแล้วปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละสังคมก็มิได้ถูกแก้ไขออกไปอย่างสิ้นเชิง

อย่างไรก็ตาม ไม่สามารถที่จะปฏิเสธได้ว่าความช่วยเหลือจากสหภาพยุโรปในการจัดการต่อวิกฤตปัญหภายในกรีซ เป็นสิ่งที่ทำให้กรีซสามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้ แต่ท้ายที่สุดแล้วสิ่งที่ทำให้ปัญหาผู้ลี้ภัยไม่ถูกแก้ไข หรือไม่สามารถแก้ไขได้อาจมิได้อยู่ที่รัฐบาลกรีซหรือสหภาพยุโรปแต่อย่างใด แต่อาจเป็นเพราะการที่ปัญหาผู้ลี้ภัยเป็นปัญหาที่เรื้อรังมาอย่างยาวนาน และมีตัวแสดงหลักที่สำคัญอย่างมนุษย์และสังคม จากความยึดเยื้อของประเด็นปัญหานี้จึงนำไปสู่การสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมบูรณ์ของแนวทางการจัดการประเด็นปัญหาด้านการอพยพของสหภาพยุโรปและประเทศสมาชิก ซึ่งจากพฤติกรรมดังกล่าวอาจไปสู่การตั้งคำถามต่อไปที่ว่าสหภาพยุโรปและประเทศสมาชิกยังคงมีเป้าหมาย และแนวความคิดต่อการแก้ไขปัญหาด้านการอพยพที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาคเช่นเดียวกันหรือไม่ และแนวทางในการปฏิบัติของเหล่าประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปจะยังคงคำนึงถึงหลักการขั้นพื้นฐานร่วมกันอย่างในวันวานอยู่หรือไม่

ท้ายที่สุดแล้วสิ่งที่สำคัญที่จะทำให้การจัดการประเด็นปัญหาด้านการอพยพเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คือ การที่ทุกประเทศต้องกลับ

มาให้ความสำคัญต่อบทบาทที่เกี่ยวข้องในด้านการอพยพ คือการทำให้
นโยบายด้านการอพยพและลี้ภัย เป็นนโยบายที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมแสดง
ให้เห็นถึงแนวทางในการจัดการต่อปัญหาในระยะยาว รวมถึงการ
ตระหนักถึงมิติของการอพยพในโลกปัจจุบันเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไป
ตามบริบทของโลก ดังนั้นแล้วบริบทของการจัดการปัญหาการอพยพ
และการลี้ภัย ย่อมต้องการการเปลี่ยนแปลง ความร่วมมือ และการพัฒนา
ไปตามสถานการณ์โลกด้วยเช่นกัน

NOTES

- 1 Supang Chantavanich, *Glossary of Refugee and Migration Terms*. (Institute of Asian Studies Chulalongkorn University 1999), 35. (in Thai)
- 2 Claudion M. Radaelli, “The Europeanization of Public Policy,” in *The Politics of Europeanization*, Kevin Featherstone and Claudio M. Radaelli, eds. (Oxford University Press, 2003), 30.
- 3 Tanja A. Borzel and Diana Panke, “Europeanization,” in *European Union Politics*, Michelle Cini and Nieves Pérez-Solórzano Borragán, eds., (Oxford University Press, 2019), 111.
- 4 Anna Triandafyllidou and Ruby Gropas, *European Immigration: A sourcebook* (Routledge, 2007), 3.
- 5 Christoph Knill and Dirk Lehmkuhl, “How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization,” *SSRN Electronic Journal* Vol. 3, No. 6 (1999): 4-10, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>.

- 6 “Refugees & Migrants Arrivals to Europe in 2017,” *UNHCR: The UN Refugee Agency*, <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/62023> (accessed on October 27, 2018).
- 7 “The Sea Route to Europe: The Mediterranean Passage in the Age of Refugee,” *UNHCR*, July 1, 2015, <https://www.unhcr.org/protection/operations/5592bd059/sea-route-europe-mediterranean-passage-age-refugees.html>, 2 (accessed on October 17, 2018).
- 8 “Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of ‘Eurodac’ for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States’ law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice,” *Official Journal of European Union*, June 29, 2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603&from=EN>. (accessed on March 28, 2020).

- 9 “Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person 2013,” *Official Journal of European Union*, June 29, 2013, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF>. (accessed on March 25, 2020).
- 10 “Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection,” *Official Journal of European Union*, June 29, 2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=en>. (accessed on March 25, 2020).
- 11 Heaven Crawley, Franck Duvell, Katharine Jones and Dimitris Skleparis, “Understanding the dynamics of Migration to Greece and the EU: drivers, decisions and destinations,” *MEDMIG Research Brief*, No. 2 (2016): 7-8, <http://www.medmig.info/research-brief-02-Understanding-the-dynamics-of-migration-to-Greece-and-the-EU.pdf>.
- 12 Hanne Beirens, *Cracked Foundation, Uncertain Future: Structural Weaknesses in the Common European Asylum System* (Migration Policy Institute Europe, 2018), 16-17.

- 13 “EU-Turkey Statement: 18 March 2016,” *Council of the European Union*, March 18, 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (accessed on December 15, 2019).
- 14 Rosa Vasilaki, “How Greece Became Europe’s “Shield” Against Refugees,” *Jacobin*, March 03, 2020, <https://jacobinmag.com/2020/03/greece-refugees-european-union-migrants-turkey-border> (accessed on March 25, 2020).
- 15 “By refusing refugees, Poles, Hungarians and Czechs ‘broke EU law’,” *Aljazeera*, April 3, 2020, <https://www.aljazeera.com/news/2020/04/refusing-refugees-poles-hungarians-czechs-broke-eu-law-20040222927579.html> (accessed on April 20, 2020).

Bibliography

- Asylum Information Database, “Country Report: Greece.” Last modified December 31, 2018. <https://www.asylumineurope.org/reports/country/Greece> (accessed on July 30, 2019).
- Bandov, Goran and Kolman, Nikolina H. “Research on Europeanization in Literature: From the Top-down Approach to Europeanization as a Multi-directional Process.” *CADMUS* Vol. 3, No. 5 (2018): 134-144.

Beirens, Hanne. *Cracked Foundation, Uncertain Future: Structural Weaknesses in the Common European System* (Migration Policy Institute Europe, 2018).

Borzel, Tanja A. and Panke, Diana. “Europeanization” In *European Union Politics*, edited by Cini, Michelle and Borragán, Nieves Pérez-Solórzano, 115-154. Oxford University Press, 2019.

“By refusing refugees, Poles, Hungarians and Czechs ‘broke EU law.” *Aljazeera*, April 3, 2020. <https://www.aljazeera.com/news/2020/04/refusing-refugees-poles-hungarians- czechs-broke-eu-law-200402222927579.html> (accessed on April 20,2020).

Cavounidis, Jennifer. “Migration in Southern Europe and the Case of Greece.” *International Migration* Vol. 40, No. 1 (2002): 45-70.

Council of the European Union. “EU-Turkey Statement: 18 March 2016.” Last Modified March 18, 2016. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (accessed on December 15, 2019).

Crawley, H., Duvell, F. Jones, K. and Skleparis, D. “Understanding the dynamics of Migration to Greece and the EU: drivers, decisions and destinations.” *MEDMIG Research Brief* No.2. <http://www.medmig.info/wp-con->

tent/uploads/2016/12/research-brief-destination-europe.pdf (accessed on June 9, 2019).

European Stability Initiative. “The Refugee Crisis through Statistics.” <https://www.esiweb.org/pdf/ESI%20%20The%20refugee%20crisis%20through%20statistics%20-%2030%20Jan%202017.pdf> (accessed on August 20, 2019).

FRONTEX. “Roles and Responsibilities.” Last modified n.d. <https://frontex.europa.eu/operations/roles-responsibilities/> (accessed on March 29, 2019).

Geddes, Andrew and Scholten, Peter. *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. Sage, 2016.

Jaran Maluleem. *Arab Spring: The Uprising that Changes the Arab World*. Siam, 2013. (in Thai)

Knill, Christoph and Lehmkuhl, Dirk. “How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization.” *SSRN Electronic Journal* Vol. 3, No. 6 (1999): 1-19. <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>.

Natthanan Kunnamas. “Theories of the European Union Studies: From Integration Theories, Alternative Policy Studies of the EU to Europeanization.” *Journal of Social Sciences* Vol.42, No.1 (2012): 130-155. (in Thai)

Official Journal of European Union. “Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union.”

Last Modified October 20, 2012. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:EN:PDF>. (accessed on April 18, 2020).

_____. “Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection.” Last Modified June 29, 2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=en>. (accessed on March 25, 2020).

_____. “Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of ‘Eurodac’ for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States’ law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice.” Last Modified June 29, 2013, <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603&from=EN>. (accessed on March 28, 2020).

_____. “Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person 2013.” Last Modified June 29, 2013. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF>. (accessed on March 28, 2020).

Radaelli, Claudio M. “The Europeanization of Public Policy.” In *The Politics of Europeanization*, edited by Featherstone, Kevin and Radaelli, Claudio M., 27-56. Oxford University Press, 2003.

Supang Chantavanich. *Glossary of Refugee and Migration Terms*. Institute of Asian Studies Chulalongkorn University, 1999. (in Thai)

Triandafyllidou, Anna. Greek Migration Policy in the 2010s: “Europeanization Tensions at a Time of Crisis.” *Journal of European Integration* Vol. 36, No. 4 (2014): 409-425.

_____. *Irregular Migration in Europe: Myths and Realities*. Routledge, 2016.

_____. “The Hierarchy of Greekness Ethnic and National Identity Considerations in Greek Immigration Policy.” *Ethnicities* Vol. 2, No. 2 (2002): 189-208.

Triandafyllidou, Anna. and Gropas, Ruby. *European Immigration: A sourcebook*. Routledge, 2007.

UNHCR, “Operational Portal Refugee Situations: Greece.” Last modified n.d. <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179> (accessed on July 27, 2019).

_____. “Refugees & Migrants Arrivals to Europe in 2017.” Last modified February 16, 2018. <http://data2.unhcr.org/es/documents/download/62023>. (accessed on July 27, 2019).

_____. “The Sea Route to Europe: The Mediterranean Passage in the Age of Refugee.” Last modified July 1, 2015. <https://www.unhcr.org/protection/operations/5592bd059/sea-route-europe-mediterranean-passage-age-refugees.html> (accessed on October 17, 2018).

Vasilaki, Rosa. “How Greece Became Europe’s “Shield” Against Refugees.” *Jacobin* March 03, 2020. <https://jacobinmag.com/2020/03/greece-refugees-european-union-migrants-turkey-border> (accessed on March 25, 2020).

Wannapa Leerasiri. “European Refugee Crisis: Challenges for International Law and European Integration.” *CMU Journal of Law and Social Sciences* Vol9, No.2 (2016): 42-75. (in Thai)



ข้อมูลวารสาร

วารสารยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

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

ข้อมูลทั่วไปและประวัติ

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

วัตถุประสงค์ในการพิมพ์

วารสารยุโรปศึกษาจัดทำขึ้นเพื่อเป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และความคิดเห็นในสาขาวิชายุโรปศึกษาในหมู่นักวิชาการ นิสิต นักศึกษาและบุคคลทั่วไป อันจะเป็นการเสริมสร้าง พัฒนาและเผยแพร่ องค์ความรู้ด้านยุโรปศึกษาให้แก่สาธารณชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

สาระสังเขป

วารสารยุโรปศึกษาเป็นวารสารสหวิทยาการทางสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ ตีพิมพ์บทความทางวิชาการที่มีคุณภาพสูงในสาขาวิชารัฐศาสตร์ สังคมวิทยา มานุษยวิทยา นิติศาสตร์

เศรษฐศาสตร์ ประวัติศาสตร์และศิลปวัฒนธรรม ที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับภูมิภาคยุโรป ตลอดจนความสัมพันธ์และบทบาทของของยุโรปในโลก ทั้งในภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยเปิดรับทั้งบทความวิจัย บทความที่ไม่ได้มาจากการงานวิจัย และบทปริทัศน์หนังสือ

กำหนดเผยแพร่

วารสารยุโรปศึกษาเป็นวารสารราย 6 เดือน มีกำหนดเผยแพร่ฉบับปกติ 2 ฉบับต่อปี ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม-มิถุนายน ออกเผยแพร่ ณ สิ้นเดือนมิถุนายน และฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม-ธันวาคม ออกเผยแพร่ ณ สิ้นเดือนธันวาคม 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” แล้วผู้แต่งแก้ไขปรับปรุงตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิจนเป็นที่น่าพอใจ จากผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 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. เนื่องจากวารสารใช้ระบบพิษณุพิจารณา (peer-review) แบบไม่เปิดเผยตัวตนทั้งสองทาง (double-blind) ในการพิจารณาบทความ ให้ท่านตรวจสอบไฟล์ต้นฉบับบทความทั้งในนามสกุล .docx และ .pdf ว่าไม่ปรากฏชื่อผู้เขียนในส่วนหนึ่งส่วนใดของบทความ

2. ขั้นตอนการส่งบทความเข้ารับพิจารณาตีพิมพ์

2.1. วารสารสนับสนุนให้ผู้เขียนทุกท่านดำเนินการส่งบทความผ่านระบบ ThaiJo

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 ในกรณีไฟล์รูปภาพตารางและแผนภูมิ ให้ระบุประเภทไฟล์เป็น “อื่น ๆ”

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

2.7. ในขั้นตอนสุดท้าย ให้ท่านยืนยันการส่งบทความ จากนั้นระบบจะดำเนินการส่งบทความให้กับกองบรรณาธิการเพื่อดำเนินการต่อไป

3. ขั้นตอนหลังการส่งบทความเข้ารับพิจารณาตีพิมพ์

3.1. เมื่อท่านดำเนินการส่งบทความเข้ารับพิจารณาตีพิมพ์แล้ว หากกองบรรณาธิการมิได้บอกปฏิเสธบทความของท่านในขั้นต้น กองบรรณาธิการจะเริ่มกระบวนการพิจารณาบทความของท่าน โดยส่งบทความของท่านให้ผู้ทรงคุณวุฒิ 2 ท่าน พิจารณากระบวนการนี้จะใช้เวลาปกติประมาณ 1-2 เดือน ในระหว่างนี้ ท่านสามารถติดตามความคืบหน้าของกระบวนการพิจารณาผ่านระบบ 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 ระบบจะแจ้งผลการอนุมัติแก่ท่านทางระบบ Thaijo เท่านั้น

3.5. ในกระบวนการตีพิมพ์เผยแพร่ กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์ในการตัดสินใจเลือกตีพิมพ์บทความของท่านในวารสารฉบับใดก็ได้ เมื่อวารสารตีพิมพ์เผยแพร่บทความของท่านเรียบร้อยแล้ว ระบบจะแจ้งความคืบหน้าในการตีพิมพ์บทความของท่านผ่านอีเมลเท่านั้น

หากท่านมีข้อซักถามหรือต้องการความช่วยเหลือในกระบวนการส่งบทความเข้ารับพิจารณาตีพิมพ์ โปรดติดต่อกองบรรณาธิการวารสารผ่านช่องทางที่ประกาศไว้ในเว็บไซต์

About the Journal

Journal of European Studies

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

General Information and Background

Journal of European Studies (JES) is published by Centre for European Studies (CES) at Chulalongkorn University and certified by Chulalongkorn University Council, Thailand. JES is aimed to publish academic articles, in the fields of Political Science, Sociology, Anthropology, Legal Science, Economics, History, Arts and Cultural Studies, that focus on Europe including its relations and roles in the world. Both Thai and English articles are accepted. JES is scheduled to publish two issues a year at the end of June and December. The first volume is published in 1993 and the first peer-reviewed volume is published in 2019.

Purposes for Publication

JES is published in order to provide the platform in which scholars, students as well as the public can share knowledge and views in the field of European Studies. The objectives of which are to enhance, develop and disseminate the knowledge of the said field to the general public, especially those living in Thailand and South East Asia.

Abstract

JES is an interdisciplinary journal in the fields of Social Sciences and Humanities whose aims is to publish high-quality articles, in the fields of Political Science, Sociology, Anthropology, Legal Science, Economics, History, Arts and Cultural Studies, with the focus on Europe including its relations and roles in the world. Research articles, non-research articles and book reviews both in Thai and English are accepted.

Publication Schedule

JES is scheduled to publish one journal every six months and there will be two issues each year. The first issue of January to June will be published at the end of June and the second issue of July to December will be published at the end of December. Starting in Vol 25 No 1 (2562), JES will be publishing 4-6 selected articles in each issue. However, JES may publish special or additional journals according to the occasion.

Peer-review Procedure

JES has been adopting double-blinded peer-review procedure in the article selection process since the first issue in Vol 25 No 1 (2019). Submitted articles must be reviewed by two reviewers. Selected articles must be labelled as “passed” or “needs to be modified but does not need to be reviewed again” where the author has to improve his/her own article in accordance with the reviewers’ comments.

Copyright

JES and the published articles as well as other components of the journal is under the copyright of Centre for European Studies (CES) at Chulalongkorn University. Therefore, the acts of reproducing, copying, modifying and publishing for commercial purposes without the authorization of CES is prohibited.

Publication Ethics

See “Publication Ethics” on the journal’s website

Disclaimers

Views presented in each article is considered as the author’s personal opinion. The editorial does not necessarily have to share the same point of view.

Submissions

1. Pre-submission Procedures

1.1. Those interested in writing and submitting original manuscript to be considered for publication must strictly adhere to conditions specified by JES.

1.2. Original manuscript should be prepared and revised in Microsoft Word prior to submission.

1.3. As JES has adopted the double-blinded peer-review procedure in the article review process, author(s) should check the original files both in .docx and .pdf extension that the author's name is not displayed in any part of the article.

2. Submission Procedures

2.1. JES encourages all authors to submit their manuscripts via ThaiJo system.

2.2. If the author is not registered to the ThaiJo system, please register to create a new user account in the registration page and provide necessary contact information.

2.3. Authors can start the article submission procedures by clicking “Submissions” on the top right corner of JES website then log in to the system.

2.4. On the page “1. Start,” please specify the article’s main language, complete the comments for the editor then click save and continue. During this process, the author(s) accept that the selected article for publication will be considered as articles under the copyright of Centre for European Studies (CES) at Chulalongkorn University.

2.5. On the page “2. Upload Submission,” please specify article component and upload the original manuscript both in .docx and .pdf extension along with other relevant files. Figures, tables and charts will be considered as “Other” article component.

2.6. On the page “3. Enter Metadata,” please specify the article’s title, abstract, author’s information and keywords both in Thai and English (or only in English for English manuscripts) in accordance to the website guidelines.

2.7. On the page “4. Confirmation,” please confirm the submission of the original manuscript which will be proceeded to the editorial later on.

3. Post-submission Procedures

3.1. If the editorial has not rejected the original manuscript, the editorial will proceed to the peer-review procedure. The manuscript will be reviewed by 2 reviewers which will take approximately 1-2 months. Authors can check the status of their manuscripts via ThaiJo system.

3.2. After receiving comments from the reviewers, the editorial will report the evaluation result via Thaijo system. Articles selected for publication will be labelled as “Passed” or “Needs to be modified but does not need to be reviewed again” in which the authors should follow the reviewers’ comments in modifying their articles.

3.3. In the case where the manuscript needs to be modified, the author(s) should resubmit the edited manuscript within 30 days after receiving the comments from the 2 reviewers through the channel they have used to submit the original manuscript for the first time.

3.4. If your article is accepted for publication, you will be informed via Thaijo system.

3.5. In the publication process, the editorial reserves the right to decide when your article will be published. Once your article is published, you will be informed by email.

*** Should there be any further inquiries regarding the publication procedures, please contact the editorial through channels shown on the website.***