

# สภาวะอำนาจของสหภาพยุโรป กับบทบาทต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และประเทศไทย<sup>63</sup> European Union's Power Position and Its Influences in Southeast Asia and Thailand

ณัฐนันท์ คุณมาศ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
และผู้อำนวยการหลักสูตรสหสาขาวิชายุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มุ่งประเมินสภาวะความเป็นมหาอำนาจของสหภาพยุโรปที่เดิมที่ไม่สามารถจัดเข้าข่ายเป็นรัฐองค์การระหว่างประเทศหรือระเบียบระหว่างประเทศได้แน่ชัด โดยพิจารณาความแตกต่างจากองค์ประกอบอำนาจของรัฐชาติ อันประกอบด้วยที่ตั้งและภูมิรัฐศาสตร์ สภาพทางสังคมวัฒนธรรม โครงสร้างทางการเมืองภายใน ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและการบูรณาการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลก สภาวะตัวแสดงทางการเมืองระหว่างประเทศและการเป็นผู้นำในเชิงคุณธรรมระหว่างประเทศ พร้อมทั้งนำการประเมินสภาวะความเป็นมหาอำนาจดังกล่าวมาพิจารณาบทบาทต่อบริเวณเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และไทยด้วย

ผลการศึกษาพบว่า สหภาพยุโรปไม่ได้มีลักษณะเข้าข่ายมหาอำนาจดั้งเดิม มหาอำนาจขนาดกลางและมหาอำนาจแบบ “แกน” กลาง หรือแม้แต่มหาอำนาจทางพลเรือน ตามแนวคิดแบบรัฐชาติ หากสภาวะอำนาจของสหภาพยุโรปนับเป็นมหาอำนาจเชิงโครงสร้างอันเกิดขึ้นจากภารกิจในระดับโลกที่ได้รับการยอมรับและเกิดฉันทานุมัติในวงกว้าง สหภาพยุโรปสามารถสร้างปทัสถานเชิงกดดันเพื่อเป็นเงื่อนไขกับรัฐอื่นตั้งแต่การจูงใจ การให้รางวัล และการลงโทษต่อรัฐที่มีปฏิสัมพันธ์ด้วย ทั้งนี้ แม้สหภาพยุโรปเว้นการใช้กำลังทหารในการปฏิสัมพันธ์กับรัฐอื่น แต่ได้แสดงบทบาทช่วยเหลือมหาอำนาจใหญ่อย่างสหรัฐอเมริกาในหลายวิกฤตการณ์ความมั่นคงโลกแทน นอกจากนี้ภารกิจภาคประชาสังคมที่ทำให้สหภาพยุโรปก้าวพ้นมหาอำนาจแบบเดิมในกรอบรัฐชาติยังถือว่ามีบทบาทสำคัญต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้งความสัมพันธ์แบบทวิภูมิภาคนิยมกับอาเซียนและความสัมพันธ์กับไทยโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทด้านการถ่ายโอนคุณค่าทางด้านมนุษยนิยม การส่งเสริมการบูรณาการของอาเซียน การสร้างโอกาสทางการค้าการลงทุน การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศทางด้านพัฒนา รวมถึงความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมและการจัดการภัยพิบัติ ทั้งยังพบว่า สหภาพยุโรปได้แสดงสภาวะมหาอำนาจผ่านปทัสถานการจูงใจควบคู่กับการให้รางวัลในระดับกรอบอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจและการเมือง หากแตกต่างจากบทบาทต่อไทยโดยเฉพาะที่สหภาพยุโรปประสบความสำเร็จจากการใช้ปทัสถานทั้งสองในเรื่องเศรษฐกิจมากกว่าด้านการเมือง

*คำสำคัญ:* มหาอำนาจ, สหภาพยุโรป, ความสัมพันธ์ต่างประเทศสหภาพยุโรป-เอเชียตะวันออกเฉียงใต้, ความสัมพันธ์ต่างประเทศสหภาพยุโรป-ไทย

## Abstract

The research article assesses the European Union (EU)'s power positions, whose entity could not explicitly be categorized into either a nation state, an international organization or an international regime. The research considers the EU power attributes which are different from

63 บทความนี้มาจากรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาสถานการณ์และนโยบายด้านความมั่นคงกลุ่มประเทศมหาอำนาจต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และประเทศไทย กรณีสหภาพยุโรป จัดทำโดย” ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สนับสนุนโดย สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) พฤษภาคม 2556

those of nation states, ranging from geography and geopolitics, socio-cultural setting, internal political and administrative system, economic wealth and integration to the world economy, roles as an international actor and an international norm leader. These EU attributes are applied to evaluate its power positions and roles in the Southeast Asian Region and Thailand.

The research finds out that the EU cannot be placed in either the realms of a traditional great power, a middle/pivotal middle power, or even a civilian power. The power positions of the EU are structural and derived from “functions” with worldwide recognition and consensus. The EU can establish normative pressures to be conditions in the relations with other states coupled with the use of persuasion, reward and punishment means to show exercises of powers. Even though the EU is not be able to use force but it has been assisting the great power like the United States in numbers of global security crises. Moreover, EU functions targeted at civil society have elevated the EU from orthodox definitions and concepts of nation-state based great powers. EU programmes have created great impacts on both bi-regional relations with the Southeast Asian region and relations with Thailand, particularly the humanist values’ transference, the support for ASEAN integration, the promotions of trade and investment opportunities, international aids for development, as well as humanitarian and disaster relief assistances. The research also discovers that, at the ASEAN level, the EU has been exercising its normative power through the use of persuasion coupled with reward in economic and political relations. Meanwhile, EU’s influences on Thailand have been more on economic norm pressures rather than political ones.

*Keywords: great power, European Union, European Union-Southeast Asia relations, European Union-Thailand relations*

## บทนำ

เมื่อกล่าวถึง “ประเทศมหาอำนาจ” คงไม่ยากนักที่จะกล่าวถึงองค์ประกอบของอำนาจที่ก่อร่างและสนับสนุนสถานะอำนาจของประเทศนั้น ๆ ดังเช่น แสตนยานุภาพทางทหารของสหรัฐอเมริกา ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของจีน หรือทรัพยากรทางพลังงานและสินแร่อันมั่งคั่งของรัสเซีย หากกรณีของสหภาพยุโรปมีลักษณะแตกต่างไป เพราะสถานะของสหภาพยุโรปไม่ใช่ “ประเทศ” แต่กลับมีสถานะอำนาจต่อการโน้มนำหรือโน้มน้าวการกิจระดับโลก ดังตัวอย่างที่ชัดเจนจากกรณีการเข้าไปเจรจาในรัฐที่มีอาวุธทำลายล้างสูงไว้ในครอบครอง การให้ความช่วยเหลือในวิกฤตการณ์ปฏิวัติอาหรับและผลจากสงครามกลางเมืองที่ซีเรีย รวมถึงบทบาทต่อการทำพิธีสารเกียวโตเพื่อลดการปล่อยแก๊สเรือนกระจกที่โดดเด่นมากกว่ามหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาและจีน จนกล่าวได้ว่า การกิจดังกล่าวเหล่านี้ อาจเกิดขึ้นไม่ได้เลยถ้าสหภาพยุโรปไม่เป็นผู้ผลักดัน ทั้งนี้ การโน้มนำหรือโน้มน้าวข้างต้นก็มาสู่การยอมรับสถานะอำนาจของสหภาพยุโรปจากประเทศและองค์ประกอบอื่น ๆ มากกว่าการมององค์ประกอบอำนาจ (power attributes) แต่เพียงอย่างเดียว จนมีถ้อยคำในลักษณะที่ว่า สหภาพยุโรปเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมมากที่สุดในโลก นอกจากนี้ สถานะอำนาจของสหภาพยุโรปยังสะท้อนจากการเปลี่ยนแปลงหรือวิกฤตภายในสหภาพยุโรป อย่างภาวะระส่ำระสายของยุโรปโซน เพราะวิกฤตดังกล่าวยังสะท้อนต่อประชาคมโลกอย่างมีนัยยะสำคัญด้วย

ยิ่งในปัจจุบันมีกระแสการรวมตัวกันภายในบริเวณภูมิภาคอื่นของโลก จากกระแสภูมิภาคนิยม (Regionalism) ภูมิภาคทวีปหรือการก่อตัวเป็นภูมิภาค (Regionalization) อย่างเช่นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การรวมตัวดังกล่าวก็อาศัยสหภาพยุโรปเป็นจุดอ้างอิง อันแสดงให้เห็นว่า เราต่างตระหนักถึงความสำคัญของการมีอยู่ของสหภาพ

ยุโรป และการมีอยู่ของสหภาพยุโรปยังมีบทบาทในฐานะบทเรียนที่กำหนดความคิดเรื่องการบูรณาการในภูมิภาค ด้วยเหตุข้างต้น บทความวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาองค์ประกอบสถานะอำนาจของสหภาพยุโรป ซึ่งแตกต่างจากกรอบความคิดว่าด้วยมหาอำนาจแบบดั้งเดิม โดยจะเริ่มจากภูมิหลังของสหภาพยุโรปในฐานะเป็นโครงการบูรณาการหนึ่งเดียวในโลก ก่อนประเมินองค์ประกอบของสหภาพยุโรปที่แปลกแตกต่างจากรัฐชาติ ไม่ว่าจะเป็นที่ตั้งและภูมิรัฐศาสตร์ สภาพทางสังคมวัฒนธรรม โครงสร้างทางการเมืองภายใน ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและการบูรณาการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลก สภาวะตัวแสดงทางการเมืองระหว่างประเทศและการเป็นผู้นำในเชิงคุณธรรมระหว่างประเทศ เพื่อดูสถานะอำนาจของสหภาพยุโรปในระดับโลก และท้ายที่สุดก็จะนำมาสู่กรณีศึกษา การวิเคราะห์บทบาทของสหภาพยุโรปต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และประเทศไทยต่อไป

### ภูมิหลังของสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปถือเป็นการบูรณาการในระดับภูมิภาคหนึ่งเดียวในโลกที่มุ่งสู่แนวทางเหนือรัฐ (Supranationalism) หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจจากรัฐสมาชิกไปยังสหภาพยุโรปแทน จุดกำเนิดของสหภาพยุโรปเริ่มตั้งแต่การแสวงหาสันติภาพหลังสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง โดยเริ่มจากการจัดตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กแห่งยุโรป (European Coal and Steel Community: ECSC) ในปี 1952<sup>64</sup> ประชาคมนี้นี้มีสาระสำคัญคือ การรวมทรัพยากรถ่านหินและเหล็กของหกประเทศในภูมิภาคยุโรป อันประกอบไปด้วย ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม และลักเซมเบิร์ก จวบจนมีการขยายบูรณาการและองค์กรมาเรื่อย ๆ จนกระทั่งในปี 1992 ประเทศสมาชิก 15 ประเทศได้ลงนามในสนธิสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรป (Treaty of the European Union: TEU) หรืออีกชื่อหนึ่งว่า “สนธิสัญญามาสทริคท์” (Treaty of Maastricht) ก่อตั้งสหภาพยุโรป (European Union, “The history of European Union”)

สหภาพยุโรปมีการบริหารงานในระบบเสาหลัก (pillarization) สามเสาหลัก ได้แก่ เสาหลักแรก ว่าด้วยการบูรณาการด้านสังคมและเศรษฐกิจซึ่งมีลักษณะเหนือรัฐแต่ดั้งเดิม (European Community: EC) เสาหลักที่สองคือ นโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคง (Common Foreign and Security Policy: CFSP) และเสาหลักที่สามคือ ความร่วมมือด้านกิจการยุติธรรมและกิจการภายใน (Justice and Home Affairs: JHA) โดยเสาหลักที่สองและสามนี้ยังเป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลสมาชิก (Intergovernmentalism) (McCormick, 2002) หมายถึง รัฐสมาชิกยังไม่ถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจทั้งหมดให้กับสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม สนธิสัญญาปฏิรูปองค์กรของสหภาพยุโรป ไม่ว่าจะเป็นสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม (Treaty of Amsterdam) สนธิสัญญานีซ (Treaty of Nice) หรือสนธิสัญญาลิสบอน (Treaty of Lisbon) มีความพยายามย้ายภารกิจที่อยู่ภายใต้อำนาจการตัดสินใจของรัฐบาลสมาชิมาสู่การตัดสินใจแบบเหนือรัฐที่สถาบันของสหภาพยุโรปที่บรัสเซลส์มากขึ้นด้วย

ปัจจุบันสหภาพยุโรปมีสมาชิก 27 ประเทศ<sup>65</sup> การรับสมาชิกครั้งใหญ่จากอดีตประเทศสังคมนิยมเกิดขึ้นหลายระลอก ภายหลังจากการหลายกำแพงเบอร์ลินในปี 1989 และการล่มสลายของสหภาพโซเวียตในปี 1991

64 ต่อมาในปี 1957 ประเทศสมาชิกของ ECSC ได้ลงนามสนธิสัญญาแห่งโรม (Treaty of Rome) ซึ่งถือเป็นจุดกำเนิดของการก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community: EEC) และประชาคมพลังงานปรมาณูยุโรป (European Atomic Energy Community: EURATOM) จากนั้นองค์กรทั้งสามอันประกอบด้วย ECSC EEC และ EURATOM ได้หลอมรวมเข้าด้วยกันภายใต้กรอบของประชาคมยุโรป (European Communities: EC) โดยสนธิสัญญารวมประชาคมยุโรป (Merger Treaty) ในปี 1985

65 ณ ห้วงเวลาของงานวิจัยระหว่างมิถุนายน 2555 – พฤษภาคม 2556 สหภาพยุโรปยังมีสมาชิก 27 ประเทศ ต่อมาในวันที่ 1 กรกฎาคม 2013 โครเอเชียได้เข้ามาเป็นสมาชิกรายล่าสุดรวมทั้งหมดเป็น 28 ประเทศ เรียงลำดับตามตัวอักษรภาษาอังกฤษ ได้แก่ ออสเตรีย เบลเยียม บัลแกเรีย โครเอเชีย ไซปรัส สาธารณรัฐเชค เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ อิตาลี ลัตเวีย ลิทัวเนีย ลักเซมเบิร์ก มัลตา เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ โปรตุเกส โรมาเนีย สโลวาเกีย สโลวีเนีย สเปน สวีเดน สหราชอาณาจักร

## การประเมินองค์ประกอบสภาวะอำนาจของสหภาพยุโรป: ก้าวข้ามจากนิยามเดิม สู่มหาอำนาจเชิงโครงสร้าง

ในส่วนขอระเบียบวิธีวิจัยของงานชิ้นนี้ โจทย์วิจัยที่ได้รับจากภาครัฐมีสองส่วน ในส่วนแรกคือการประเมินองค์ประกอบทางอำนาจของสหภาพยุโรป และบทบาทสืบเนื่องต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และไทย อีกส่วนหนึ่งคือการจัดทำฐานข้อมูลทางวรรณกรรมให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวกับสหภาพยุโรป และความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และไทย ซึ่งในส่วนหลังจะขอไม่กล่าวถึงในบทความนี้

งานวิจัยนี้ใช้การวิจัยเชิงเอกสาร (library research) ทั้งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ (primary and secondary data) โดยข้อมูลปฐมภูมิส่วนใหญ่คือข้อมูลพื้นฐานและสถิติของสหภาพยุโรป อาเซียนและไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากเว็บไซต์ทางการของหน่วยงานเหล่านั้น ในส่วนของข้อมูลทุติยภูมิเกี่ยวข้องกับงานวิชาการคลาสสิกและสมัยใหม่ทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อพิจารณารูปแบบของมหาอำนาจและประเมินความเป็นไปได้ของการเป็นมหาอำนาจของสหภาพยุโรปที่แปลกแยกจากรัฐชาติ อันจะมีบทบาทต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และไทยดังต่อไปนี้

การประเมินความเป็นมหาอำนาจแบบดั้งเดิม (traditional great powers) อย่างทัศนะของ Paul Kennedy (1989) ในงาน “The Rise and Fall of the Great Powers” ของ Martin Wright (1979) ในงาน “Power Politics” หรือ A. F. K. Organski (1958) ในงาน “World Politics” นักวิชาการเหล่านี้มักเห็นพ้องว่า องค์ประกอบของอำนาจที่จะนำไปสู่มหาอำนาจ ต้องประกอบด้วยแสนยานุภาพทางทหารเป็นตัวตั้งต้น องค์ประกอบรองลงมาได้แก่ ที่ตั้งและภูมิรัฐศาสตร์ที่ได้เปรียบ คุณภาพและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางสังคมวัฒนธรรมของประชากร ตลอดจนความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ นอกจากนั้นตำราบางเล่มได้พูดถึงองค์ประกอบเพิ่มเติมอย่างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเชิงคุณธรรม (moral cohesion) และชาตินิยม (nationalism) เข้าไปด้วย

หากพิจารณาองค์ประกอบทางอำนาจข้างต้นแล้ว สหรัฐอเมริกาคงเป็นประเทศเดียวในปัจจุบันที่เข้าข่ายมหาอำนาจ ส่วนสหภาพยุโรปไม่มีทั้งกำลังทหารที่เป็นปัจจัยสำคัญที่สุด และขาดคุณสมบัติอย่างชาตินิยม เนื่องจากสหภาพยุโรปยังมุ่งสลายความเป็นชาตินิยมภายในประเทศสมาชิกมาตั้งแต่ภายหลังสงครามโลกทั้งสองครั้ง ดังนั้น จึงเป็นไปได้ที่จัดให้สหภาพยุโรปสามารถเข้าข่ายการเป็นมหาอำนาจแบบเดิม

แม้ในยุคหลังมีการพัฒนาแนวคิดว่าด้วยมหาอำนาจ แต่แนวคิดต่าง ๆ ก็ดูจะไม่เข้าข่ายในกรณีของสหภาพยุโรปนัก ดังที่มีผู้เสนอแนวคิดมหาอำนาจระดับกลาง (middle power) อย่างกรณีแคนาดาและออสเตรเลีย หรือแนวคิดว่าด้วยมหาอำนาจระดับ “แกน” กลาง (pivotal middle power)<sup>66</sup> (กรุณาดูเพิ่มเติมใน Hurrell, 2006; Ozkan, 2006) โดยมหาอำนาจอย่างหลังนั้นเลือกเน้นเข้าไปมีบทบาทเฉพาะด้านเศรษฐกิจมากกว่าการแผ่ขยายดินแดนด้วยแสนยานุภาพทางการทหาร (Ozkan, 2006) คำอธิบายดังกล่าวก็นำมาสู่ลักษณะที่สองของมหาอำนาจระดับกลางว่า ประเด็นที่มหาอำนาจนี้สนใจจะไม่หลากหลายอย่างสหรัฐอเมริกา หากแต่เฉพาะเจาะจงเลือก หรือ a la carte diplomacy<sup>67</sup> และลักษณะที่สาม มหาอำนาจกลุ่มนี้จะพยายามมีอิทธิพลนอกเหนือจากภูมิภาคของตน ต่างจากมหาอำนาจที่จำกัดตนในภูมิภาคและปัญหาภายในภูมิภาค อันเป็นข้อจำกัดในการแสดงบทบาทและมียุทธศาสตร์ในระดับโลก (Hurrell, 2006)

อย่างไรก็ดี แนวคิดข้างต้นยังไม่สามารถอธิบายกับกรณีของสหภาพยุโรปได้ เนื่องจากภารกิจและความสนใจของสหภาพยุโรปครอบคลุมแทบทุกด้านและมีอิทธิพลในระดับโลก เว้นแต่ การส่งกำลังไปรบในหลายบริเวณของโลกที่สหภาพยุโรปไม่ได้ปฏิบัติ ซึ่งทำให้แตกต่างจากมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา แต่สหภาพยุโรปก็มีบทบาทเข้าไปเยียวยาและให้ความช่วยเหลือทางด้านพลเรือนหรือมนุษยธรรมในบริเวณที่เกิดความขัดแย้งแทน

ถึงกระนั้นเราก็ไม่อาจด่วนสรุปว่า สหรัฐอเมริกาเป็นมหาอำนาจทางทหาร (military power) และสหภาพยุโรปเป็นมหาอำนาจทางพลเรือน (civilian power) ดังที่ Francois Duchene (1972) ในงาน “Europe’s Role

66 แปลเป็นไทยโดยผู้วิจัย

67 เรียกโดยผู้วิจัย

in World Peace” และ Kenneth Twitchett (1976) ในงาน “Europe and the World: The External Relations of the Common Market” พยายามจัดประเภท เนื่องจากการเป็นมหาอำนาจทางด้านพลเรือนได้นั้น สหภาพยุโรปต้องมีอัตลักษณ์เป็นหน่วยในสังคมระหว่างประเทศ (international society) ทำหน้าที่ส่งเสริมระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกลาย ๆ มากกว่าภาคประชาสังคม (civil society) หากภารกิจของสหภาพยุโรปมีความเป็นมนุษย์นิยมอยู่มาก ซึ่งก้าวข้ามและก้าวไกลกว่ากรอบความคิดเดิม ๆ ของรัฐชาติภายใต้ระบบเวสต์ฟาเลียในอดีต

จากปัญหาการจัดประเภทของสหภาพยุโรปตามองค์ประกอบของอำนาจข้างต้น บทความนี้จึงต้องการนำเสนอและเน้นย้ำว่า สหภาพยุโรปก้าวข้ามนิยามความเป็นมหาอำนาจทุกประเภท และกลายเป็น “มหาอำนาจเชิงโครงสร้าง” (structural power) ผ่านภารกิจที่ดำเนินการ ตลอดจนการแผ่ขยายความคิดและอุดมการณ์ โดยยุทธศาสตร์ของสหภาพยุโรปในระดับโลกได้รับการปฏิบัติและทำได้อย่างดี สหภาพยุโรปสามารถใช้อำนาจผ่านการจูงใจ (persuasion) การให้รางวัล (reward) การลงโทษ (punishment) เว้นแต่เพียงการใช้กำลัง (force) เท่านั้นที่สหภาพยุโรปมิได้ทำ ด้วยเหตุนี้ การดำรงอยู่ของสหภาพยุโรปและการเปลี่ยนแปลงของสหภาพยุโรปจึงมีผลสัมพันธ์ต่อประชาคมโลกอย่างมีนัยยะสำคัญ และน่าสนใจพิจารณาต่อไปว่า สหภาพยุโรปตั้งอยู่ภายใต้โครงสร้างแบบใดที่มีส่วนบูรณาการให้องค์กรนี้ดำรงอยู่ได้และมีสถานะเป็นมหาอำนาจจนถึงปัจจุบัน ดังที่จะกล่าวต่อไป

### 1. สถานะที่ตั้งและภูมิรัฐศาสตร์ของสหภาพยุโรป: พรหมแดนและภูมิทัศน์ที่ผันแปร

สหภาพยุโรปไม่มีขอบเขตพรหมแดนที่แน่นอน (non-identifiable region) เหมือนอย่างรัฐชาติหรือกระบวนการภูมิภาคนิยมอื่น อาทิ ประชาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) อีกทั้งยุโรปเป็นทวีปศูนย์กลางของความขัดแย้งในเรื่องดินแดนและทางอุดมการณ์มาช้านาน<sup>68</sup> เกณฑ์ในการพิจารณาสภาพทางภูมิศาสตร์ของยุโรปนั้นจึงมิได้หลายประการ อย่างไรก็ตาม ชื่นนี้ได้หยิบยกเกณฑ์การแบ่งตามแบบสมัยใหม่ขององค์การสหประชาชาติมาใช้เป็นฐานในการแบ่งภูมิภาคยุโรปเป็น 4 ส่วนด้วยกัน (United Nations, “Composition of Macro Geographical...”)<sup>69</sup> อันได้แก่ ยุโรปเหนือ<sup>70</sup> ยุโรปตะวันตก<sup>71</sup>

ยุโรปใต้<sup>72</sup> และยุโรปตะวันออก<sup>72</sup> โดยยึดโยงตามภูมิภาคเป็นหลัก เพื่อเป็นกรอบในการจรรตปากกา

68 ยกตัวอย่างการแบ่งภูมิภาคยุโรปในอดีตที่อิงแอบกับแนวคิดทางภูมิรัฐศาสตร์และการเมือง “ยุโรปตะวันออกและกลาง” ในช่วงสงครามเย็น หมายถึงอาณาบริเวณทางภูมิรัฐศาสตร์ที่คั่นอยู่ระหว่างยุโรปตะวันตกกับสหภาพโซเวียต กล่าวคือ เป็นการแบ่งแยกระหว่าง “โลกตะวันตก” ที่เป็นประชาธิปไตยและเจริญก้าวหน้า และ “โลกตะวันออก” ที่เป็นคอมมิวนิสต์และล้าหลังด้อยพัฒนา ซึ่งโมทัศน์อันหลังนั้น แสดง “ความเป็นอื่น” ที่สร้างอัตลักษณ์ความเป็นยุโรปบนพื้นฐานของโลกตะวันตกในเวลาต่อมา ดูได้ในจิตติภัทร พูนขำ และ ณัฐนันท์ คุณมาศ (2556)

69 ยุโรปเหนือประกอบด้วยกลุ่มประเทศหลัก 3 กลุ่ม คือ หนึ่ง กลุ่มประเทศนอร์ดิก ได้แก่ สวีเดน นอร์เวย์ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ไอซ์แลนด์ สอง กลุ่มประเทศบอลติก ได้แก่ ลัตเวีย ลิทัวเนีย และเอสโตเนีย และสาม กลุ่มประเทศหมู่เกาะอังกฤษ ได้แก่ อังกฤษและไอร์แลนด์ในบริเวณยุโรปเหนือ มีเพียงนอร์เวย์ และไอซ์แลนด์ ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป

70 ยุโรปตะวันตกประกอบด้วย กลุ่มประเทศเบเนลักซ์ (เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก) ฝรั่งเศส ออสเตรีย สวิตเซอร์แลนด์ ลิกเทินสไตน์ โมนาโค และเยอรมนี ในบริเวณยุโรปตะวันตก มีเพียง โมนาโค สวิตเซอร์แลนด์และลิกเทินสไตน์ ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป

71 ยุโรปใต้ ประกอบด้วยกลุ่มประเทศ 4 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มประเทศในคาบสมุทรไอบีเรีย อันได้แก่ สเปน โปรตุเกส อันดอร์รา และ ยิบรอลตาร์ 2) กลุ่มประเทศในคาบสมุทรอิตาลี อันได้แก่ อิตาลี นครรัฐวาติกันและซานมารีโน 3) กลุ่มประเทศในคาบสมุทรบอลข่าน อันได้แก่ อัลบาเนีย โครเอเชีย บอสเนีย เฮอร์เซโกวีนา กรีซ มอนเตเนโกร โคโซโว มาซิโดเนีย เซอร์เบีย และสโลวีเนีย และในกลุ่มสุดท้ายคือกลุ่มประเทศที่เป็นหมู่เกาะในทะเลเมดิเตอร์เรเนียน อันได้แก่ มอลต้าและไซปรัส โดยกลุ่มประเทศยุโรปใต้นี้มีเพียง สเปน โปรตุเกส อิตาลี โครเอเชีย สโลวีเนีย กรีซ มอลต้าและไซปรัสเท่านั้นที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป

72 ยุโรปตะวันออก ประกอบด้วย สาธารณรัฐเช็ก ฮังการี สโลวาเกีย บัลแกเรีย โรมาเนีย โปแลนด์ ซึ่งเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป และกลุ่มประเทศที่แยกตัวออกจากสหภาพโซเวียตเดิม ในนามกลุ่มเครือรัฐเอกราช (Commonwealth of Independence States) อันได้แก่

เส้นพรมแดนของสหภาพยุโรปที่เสมือนเส้นประและสามารถผันแปรได้

รัฐสมาชิกทั้ง 27 ประเทศของสหภาพยุโรป ส่วนใหญ่ตั้งอยู่บนพื้นผิวดิน (Land) ยกเว้น สหราชอาณาจักร ไอร์แลนด์ มอลตา และไซปรัส ซึ่งมีสภาพเป็นเกาะ (Island) ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปในตอนเหนือและตะวันตกสองบริเวณแรกมีความมั่งคั่งมากกว่าทางตอนใต้และตะวันออก กล่าวคือ บริเวณตอนเหนือของสหภาพยุโรปมีพรมแดนติดกับประเทศในกลุ่มสมาคมเขตการค้าเสรียุโรป (European Free Trade Association: EFTA) อาทิ นอร์เวย์และไอซ์แลนด์ ฯลฯ และจรดกับทะเลเหนือ ทะเลบอลติกและทะเลนอร์วีเจียน หากแต่การที่ภูมิรัฐศาสตร์ของตอนเหนือมีพรมแดนติดกับรัสเซียก็ทำให้ฟินแลนด์และกลุ่มประเทศบอลติกเปรียบเสมือนรัฐกันชนของสหภาพยุโรปและรัสเซีย เกิดความทับซ้อนในเรื่องผลประโยชน์และมั่นคงทางด้านพลังงาน พื้นที่บางส่วนของรัสเซียในปัจจุบันยังถูกขวางกั้นด้วยรัฐบอลติกอย่างลิทัวเนีย ในกรณีเมืองคาลินินกราดของรัสเซีย (Ebel, 2009) ส่วนด้านตะวันตกก็เป็นบริเวณที่มั่งคั่งอีกส่วนหนึ่ง มีภูมิประเทศที่สำคัญมาก คือ ที่ราบชายฝั่งทะเลเป็นแนวยาว ประเทศบริเวณนี้จึงมีการพัฒนาอุตสาหกรรมก้าวหน้ามาตั้งแต่สมัยยุคล่าอาณานิคม บางประเทศเคยเป็นประเทศมหาอำนาจของโลกในอดีต นอกจากนี้ การที่ประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาอยู่อีกฟากฝั่งของสหภาพยุโรปด้านตะวันตกก็เป็นที่มาของความร่วมมือต่าง ๆ ข้ามแอตแลนติก (Trans-Atlantic) อาทิ องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือหรือนาโต้ (North Atlantic Treaty Organization: NATO) เป็นต้น (Schreurs, Shelin and Vanderveer, 2009)

ส่วนบริเวณที่มีความสำคัญกว่าอยู่ทางด้านตอนใต้ มีทะเลเมดิเตอร์เรเนียนกั้นกลางระหว่างทวีปแอฟริกา และมีช่องแคบยิบรอลตาร์กั้นกลางระหว่างสเปนและโมร็อกโก ซึ่งเป็นช่องแคบที่มีความสำคัญทางด้านการแบ่งพรมแดนและการค้าการขนส่ง ท้ายที่สุดทางด้านตะวันออก สมาชิกสหภาพยุโรปอย่างยุโรปกลางและตะวันออก มีพรมแดนติดกลุ่มประเทศเครือรัฐเอกราช (Commonwealth of Independent States: CIS) ที่แยกตัวออกจากอดีตสหภาพโซเวียต และทวีปเอเชีย โดยมีทะเลดำกั้นกลางระหว่างพรมแดน โดยในบริเวณนี้ปัญหาสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมจากการพัฒนาอุตสาหกรรมแบบสังคมนิยม ก็เป็นมรดกที่ไม่พึงปรารถนาจวบจนถึงปัจจุบัน (John, 1884)

อย่างไรก็ดี ยังมีประเทศในทวีปยุโรปหลายประเทศยังมิได้เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ได้แก่ 1) ประเทศสมาชิก EFTA อย่างไอซ์แลนด์ สวิตเซอร์แลนด์ นอร์เวย์และลิกเตนสไตน์ ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศเล็ก ๆ แต่มีความมั่งคั่งทางด้านเศรษฐกิจอย่างมาก 2) ประเทศแถบคาบสมุทรบอลข่านตะวันตก อาทิ โครเอเชีย เซอร์เบีย มอนเตเนโกร บอสเนีย อัลบาเนีย และมาซิโดเนีย 3) กลุ่มประเทศ CIS ฝั่งตะวันตก อาทิ ยูเครน เบลารุส มอลโดวา อาเซอร์ไบจาน จอร์เจีย และอาร์เมเนีย (Coppieters, Trenin and Zverev, 1998)

ประเทศทั้งสามกลุ่มนี้ ล้วนแล้วแต่เป็นบริเวณที่มีความสำคัญทั้งในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน แต่สหภาพยุโรปให้การยอมรับหากตัดสินใจสมัครเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปในระดับที่แตกต่างกัน ในกลุ่มแรกสหภาพยุโรปเห็นว่ามีความพร้อมในการปรับตัวเข้าเป็นสมาชิก แต่ในกรณีสองกลุ่มหลัง สหภาพยุโรปยังถือเป็นเพียงเพื่อนบ้านของยุโรปตามเกณฑ์ของนโยบายประเทศเพื่อนบ้านยุโรป (European Neighbourhood Policy: ENP) ซึ่งพัฒนาขึ้นในปี 2004 (Whitman and Wolf, 2012) เพราะทั้งสองบริเวณยังขาดเสถียรภาพทางการเมืองและมีปัญหาทางชาติพันธุ์สืบเนื่องมาถึงปัจจุบัน (Glenny, 2000) นอกจากนี้ การรับสมาชิกจากทั้งสองบริเวณจะทำให้พรมแดนของสหภาพยุโรปประชิดกับรัสเซียและเอเชียมากขึ้น (Whitman and Wolf, 2012)

โดยสรุปแล้ว เราคงไม่สามารถชี้ลงไปได้ว่า พรมแดนที่แน่นชัดของสหภาพยุโรปมีขอบเขตสิ้นสุดลงที่ใด เพราะการขยายรับสมาชิกและนโยบายประเทศเพื่อนบ้านยุโรป เป็นปัจจัยที่กำหนดทิศทางและกำหนดจุดสิ้นสุดของพรมแดนแห่งสหภาพยุโรปว่าจะขยายไปยังตุรกี ประเทศ EFTA ประเทศบริเวณบอลข่านตะวันตก ประเทศ CIS ทางตะวันตกหรือไม่ อีกทั้งการเกิดขึ้นของเหลี่ยมเศรษฐกิจ (geometric economies) หรือกรอบความร่วมมือต่าง ๆ ก็ได้ครอบคลุมเสมอเหมือนกันโดยทั่วทุกประเทศ ดังเช่นการเข้าร่วมใช้นโยบายยูโรโซน และนโยบายทางการประสานการตรวจคนเข้าเมืองในบริเวณข้อตกลงเชงเกน (Schengen area) ก็ยังแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป รวมถึงสมาชิกของภูมิภาคยุโรปทั้งหมดอีกด้วย ดังนั้น สภาวะเช่นนี้ทำให้พรมแดนของสหภาพ

รัสเซีย เบลารุส ยูเครน มอลโดวา อาร์เซอร์ไบจาน อาร์เมเนีย และจอร์เจีย และกลุ่มประเทศยูเรเชียอย่างตุรกี

ยุโรปมีลักษณะที่ไม่นิ่งและเปลี่ยนแปลงได้อยู่ตลอดเวลา (variable boundary) มากกว่าพรมแดนที่แน่นอนของรัฐชาติ (fixed boundaries)

## 2. สภาพทางสังคมวัฒนธรรม: หลอมรวมเป็นหนึ่งหรือเพียงแค่ประกอบรวม

ด้วยสาเหตุที่อาณาบริเวณของสหภาพยุโรปเคยเป็นดินแดนมหาอำนาจในอดีตมาหลายศตวรรษ ตั้งแต่ยุคจักรวรรดิโรมันเรื่อยมาจนกระทั่งถึงยุคจักรวรรดิอังกฤษ จึงนำมาสู่ความท้าทายสำคัญต่อสถานะอำนาจของสหภาพยุโรปว่า กระบวนการบูรณาการที่มุ่งสู่องค์กรเหนือรัฐ (supranational organization) หรือสหภาพทางการเมือง (political union) นั้นจำเป็นต้องหลอมรวมอัตลักษณ์ของประเทศสมาชิกทั้งหลายเป็นหนึ่ง (coherent identities) เพื่อสร้างอัตลักษณ์ยุโรป (European identity) เสียใหม่ภายใต้ร่มเงาของสหภาพยุโรป หรือควรคงอัตลักษณ์ประกอบรวม (composite identities) ของแต่ละประเทศสมาชิกแทน เพราะประเด็นทางด้านชาติพันธุ์ ศาสนา และการอ้างรักษาประเพณีวัฒนธรรมเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและฝังรากลึกลงในวิถีชีวิต ทั้งยังมีประวัติศาสตร์ของความขัดแย้ง การสู้รบบาดหมางกันมาตั้งแต่อดีต ดังนั้น หากสหภาพยุโรปต้องการบูรณาการไปสู่ขั้นสูงสุดได้ก็จำเป็นต้องก้าวผ่านความท้าทายทางด้านสังคมวัฒนธรรมเหล่านี้

จากที่ได้กล่าวไปในส่วนของภูมิศาสตร์ว่า สหภาพยุโรปมีพื้นที่ทั้งทางบกและติดชายฝั่งทะเลเป็นบริเวณกว้าง และใกล้เคียงกับลักษณะพรมแดนที่เปิดทางเศรษฐกิจทำให้ยุโรปเต็มไปด้วยความหลากหลายทางชาติพันธุ์และศาสนา จนความหลากหลายก่อให้เกิดรอยร้าวหลายประการตามมาจนถึงปัจจุบัน ขณะที่กลุ่มประเทศสมาชิกบางประเทศมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากเช่นกัน อย่างเช่นด้านการนับถือศาสนา ประเทศมอลตา สเปน และอิตาลีมีประชากรนับถือศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกมากกว่าร้อยละ 90 แตกต่างจากแถบบริเวณบอลข่านตะวันตกและบอลติกที่มีการนับถือศาสนาแตกต่างหลากหลายกันออกไป หรือด้านกลุ่มชาติพันธุ์ของประชากร ก็มีตั้งแต่ชาติพันธุ์ดั้งเดิมที่อาศัยอยู่เป็นระยะเวลายาวนาน ไปจนถึงชุมชนชาติพันธุ์ที่อพยพเข้ามาค้าแรงงานหรืออพยพมาจากความไม่สงบหรือภัยอันตรายในประเทศของตน ทั้งนี้ กลุ่มชาติพันธุ์ที่แตกต่างดังกล่าวต่างได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันไป ตั้งแต่เสมือนเป็นพลเมืองพื้นถิ่นไปจนถึงการแบ่งแยกก็ตักที่มาจากนโยบายทางการของรัฐบาล เช่น กฎหมายห้ามการสวมใส่สัญลักษณ์ทางศาสนาของฝรั่งเศสและเนเธอร์แลนด์ในที่สาธารณะ เป็นต้น หรือการแบ่งแยกในระดับเอกชนของกลุ่มหัวรุนแรงขวาจัดหรือกลุ่มนีโอนาซี (neo-nazism) ต่อชาติพันธุ์อื่น

แม้สังคมยุโรปอ้างตนว่าเป็นประชาธิปไตยและมีความอดกลั้นสูงก็ตาม หากการเลือกปฏิบัติต่อชาติพันธุ์หรือศาสนาที่แตกต่างยังปรากฏอยู่และเปรียบเสมือนระเบิดเวลาอันเนื่องด้วยความสับสนภายใน ดังที่ Wolff-Michael Roth เรียกปรากฏการณ์นี้ว่า “ความเป็นอื่นของตัวเอง” (Otherness of Self) (โพรตุ Roth, 2011, pp. 141-158) และพบว่า บ่อยครั้งคนที่ต่างชาติพันธุ์ไปจากคนกลุ่มหลักในประเทศชาติหนึ่ง ๆ ถูกปฏิบัติในฐานะที่ Jacques Ranciere (2010) เรียกว่า “ส่วนที่ไม่ถูกนับให้เป็นส่วน” (The Unaccounted) เช่น ชาวโรมาหรือยิปซีในอิตาลี ชาวมุสลิมในหลายพื้นที่ของยุโรป เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้นในบริเวณที่สันติและต้อนรับชาติพันธุ์อื่นอย่างประเทศทางตอนเหนือหรือนอร์ดิก (Nordic countries) ก็มีกระแสกลัวศาสนาอิสลาม (Islamophobia) เกิดขึ้น ดังเช่น กรณีการวาดการ์ตูนล้อเลียนศาสดามุฮัมมัดที่เกิดขึ้นในเดนมาร์ก การวางระเบิดศาลาว่าการกรุงออสโล และการสังหารหมู่เยาวชนที่เกาะอุทยา ในนอร์เวย์ ซึ่งเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นในวันเดียวกันโดยพลเมืองนอร์ดิกหนึ่งที่ตั้งตาด่านโยบายที่ให้สวัสดิการคนต่างชาติและกระแสเกลียดชังอิสลาม เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาอันเนื่องมาจากความหลากหลายทางชาติพันธุ์นั้นยึดโยงกับปัญหาเรื่องศาสนาอย่างมากทีเดียว

ประเด็นเรื่องความแตกต่างทางศาสนาข้างต้นมีผลต่อการขยายรับตุรกีเข้ามาเป็นสมาชิกที่ผ่านการเจรจาที่ยืดเยื้อมาหลายทศวรรษ นับตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ปี 1959 (CMTAS, “EU Facts: Enlargement-Turkey”) นอกเหนือจากจำนวนประชากรที่มีมากจนอาจส่งผลให้น้ำหนักคะแนนโหวตในอนาคต เกือบเท่าประเทศใหญ่อย่างเยอรมนีและฝรั่งเศส หรือเมื่อพิจารณาที่ตั้งของตุรกีก็เชื่อมต่อบริเวณเพื่อนบ้านอย่างตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ (Middle East and African Region: MENA) ที่ยังมีปัญหาสืบเนื่องมาจากการปฏิวัติอาหรับ ที่สหภาพยุโรป

รับภาระทางด้านความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมจำนวนมหาศาล<sup>73</sup> สหภาพยุโรปยังเกรงว่าการที่ตุรกีมีประชากรชาวมุสลิมมากถึงร้อยละ 98-99 อาจนำซึ่งความขัดแย้งและกระทบต่อความมั่นคงได้ (Cassanova, 2006, p. 71) ดังที่ที่ประชุมสุดยอดยุโรปที่โคเปนเฮเกน (Copenhagen Summit) ในปี 2002 ได้ระบุว่า ปัญหาของการเข้าร่วมเป็นรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปของตุรกีนั้น ไม่ได้อยู่ที่ความสามารถในการผ่านเกณฑ์มาตรฐานทางเศรษฐกิจและการเมือง ดังเช่นรัฐสมาชิกเข้าใหม่อื่น ๆ แต่อยู่ที่ความเป็นอิสลามของตุรกี ถึงแม้ว่าตุรกีเป็นรัฐมุสลิมประชาธิปไตย (Muslim Democratic State) แล้วก็ตาม

กรณีการพิจารณารับตุรกีเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปแสดงถึงความอ่อนแอของความเชื่อแบบ อศาสนิกนิยม (Secularism) ของรัฐในสหภาพยุโรปว่า ภายใต้อิทธิพลที่ไม่ให้ศาสนาเข้ามายุ่งเกี่ยวกับพื้นที่สาธารณะ แต่กลับใช้ศาสนาเป็นเกณฑ์ในการรับสมาชิก หรืออีกนัยหนึ่งก็สะท้อนว่า ความแตกต่างหลากหลายที่เกิดขึ้นยังถูกรอบใน พื้นที่ของความเป็นรัฐศาสนิกประชาธิปไตยอันมีชาวคริสต์เป็นส่วนใหญ่ คริสต์ศาสนารวมถึงองค์กรที่เกี่ยวข้องลอย อยู่เหนือพื้นที่ทางการเมืองไปเสียแล้วโดยพฤตินัยเหมือนเป็น “พวกเรา” (Us) แต่เมื่อใดเกิดลักษณะต่างไปจากนี้ก็ กลายเป็น “พวกอื่น” (The Other) ไปนั่นเอง ด้วยเหตุนี้ ความเป็นพหุวัฒนธรรมนิยมไม่ได้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง หากแต่เกิดขึ้นได้จากฐานคิดแบบเอกวัฒนธรรมนิยม (Uniculturalism) นั่นเอง

กล่าวโดยสรุป สหภาพยุโรปยากที่จะมีรูปแบบสังคมวัฒนธรรมแบบอัตลักษณ์หลอมรวมเป็นหนึ่ง อัตลักษณ์ของยุโรปมีลักษณะ ‘มัด’ หรือ ‘ประกอบรวม’ ร้อยรัดเข้าด้วยกัน ด้วยเหตุนี้ อัตลักษณ์ที่เพียงร้อยรัดเข้ากันจึงยัง มีความเปราะบางพร้อมกระทบกระทั่งได้ง่าย และนำไปสู่การเรียกร้องให้แต่ละฝ่ายมีความอดกลั้น (Toleration) ที่ สูงขึ้นตามมาด้วย อย่างเช่น กรณีเหตุการณ์สังหารหมู่กองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ ชาร์ลี เอบโด เมื่อต้นปี 2015 เป็นต้น การจัดการด้านนโยบายสังคมวัฒนธรรมอย่างทั่วถึงของและการเสริมสร้างอัตลักษณ์ร่วมย่อมเป็นอีกประเด็น ที่ท้าทายสำคัญ อันส่งผลต่อความมั่นคงภายในและภายนอกของสหภาพยุโรป ดังที่จะกล่าวต่อไป

### 3. การบริหารงานและโครงสร้างทางการเมือง: การปกครองถักทอแบบไร้รัฐ

สหภาพยุโรปแตกต่างจากรัฐชาติทั่วไป คือ สหภาพยุโรปไม่มีรัฐบาลกลางที่มีอำนาจบริหารงานให้กับประชาชน ในประเทศสมาชิก แต่สหภาพยุโรปสามารถดำเนินกิจกรรมและนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับรัฐสมาชิกและ ระดับท้องถิ่นได้ โดยอาศัยการถ่ายโอน (sovereignty transfer) หรือแบ่งปันอำนาจอธิปไตย (pooled/ shared sovereignty) ของรัฐสมาชิกบางส่วนมาให้องค์กรกลาง ในทางทฤษฎีเรียกว่า องค์กรเหนือรัฐ (supranational organizations) ซึ่งนับเป็นการจัดการทางสถาบันที่มีรูปแบบพิเศษ ดังนั้น สหภาพยุโรปจึงถือเป็นสถาปัตยกรรมทางการเมืองที่ลอกเลียนแบบไม่ได้ (sui generis) มีสถานะเป็นตัวแสดงทางการเมืองที่มีลักษณะเฉพาะ ไม่สามารถระบุสถานะในฐานะหน่วยทางการเมืองได้ชัดเจน (Unidentified Political Object) และด้วยกิจกรรมที่มีขอบข่าย มากมายในปัจจุบันก็มีส่วนพัฒนาทางด้านสถาบันของสหภาพยุโรปให้เข้มแข็งตามไป

ปัจจุบันสถาบันหลักของสหภาพยุโรปมีทั้งระดับเหนือรัฐ (supranational organizations) และระดับการ เป็นเอกเทศของรัฐสมาชิก (inter-governmental organizations) แตกต่างกันไป (Staab, 2011) โดยจะ อธิบายจากสถาบันที่มีความเป็นเหนือรัฐมากที่สุดตามลำดับดังต่อไปนี้

1) ศาลยุติธรรมยุโรป (European Court of Justice) มีความเป็นองค์กรเหนือรัฐมากที่สุด เนื่องจากเป็น องค์กรที่มีหน้าที่ตัดสินและตีความว่าแต่ละกิจกรรมต่าง ๆ สอดคล้องกับสนธิสัญญาและข้อบังคับต่าง ๆ ของสหภาพ ยุโรปหรือไม่ อีกทั้งมีอำนาจกำหนดบทลงโทษเป็นเงินค่าปรับต่อรัฐหรือบุคคลที่ละเมิดข้อบังคับของสหภาพยุโรป ดังนั้น บุคลากรของศาลจึงต้องมีอิสระจากการควบคุมของรัฐสมาชิกอย่างมาก (Pinder and Usherwood, 2008)

73 ในปัจจุบันภายหลังจากงานวิจัยชิ้นนี้เสร็จสิ้น ปัญหาสืบเนื่องจากการปฏิวัติอาหรับหรืออาหรับสปริง มีแต่ทวีความรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะ สงครามกลางเมืองในซีเรีย และการต่อสู้กับกลุ่มหัวรุนแรงทางศาสนา ดูเพิ่มเติมใน ณัฐนันท์ คุณมาศ และ วีระ สมบูรณ์. (2556). สหภาพยุโรปกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในวิกฤตการณ์การปฏิวัติอาหรับ: กรณีศึกษาซีเรีย. วารสารยุโรปศึกษา. 21(2), กรุงเทพฯ: ศูนย์ยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



2) คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) เป็นองค์กรเหนือรัฐที่รองลงมา ทำหน้าที่ริเริ่มนโยบาย ข้อเสนอในการออกกฎหมาย บทบาทของคณะกรรมาธิการมีส่วนสำคัญอย่างมากในการขึ้นนำการบูรณาการยุโรป เพราะองค์กรอื่นไม่สามารถริเริ่มหรือเสนอนโยบายได้ (Spence, 2006) และเป็นผู้นำนโยบายของสหภาพยุโรปไปปฏิบัติต่อระดับการปกครองท้องถิ่นได้หลายกรณี

3) คณะมนตรีสหภาพยุโรป (Council of Ministers) เป็นศูนย์กลางการตัดสินใจของตัวแทนรัฐบาลสมาชิก ซึ่งอิทธิพลของรัฐบาลสมาชิกยังเข้าครอบงำอยู่มาก (Cini and Borrigan, 2010)

4) การประชุมสุดยอดยุโรป (European Council) เป็นสัญลักษณ์ที่แสดงอำนาจของรัฐบาลสมาชิก โดยประมุขของรัฐจะหารือเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติอย่างเร่งด่วน อาทิ การปฏิวัติอาหรับ วิกฤตการณ์ยูโรโซน เป็นต้น

5) สภายุโรป (European Parliament) ถือเป็นสถาบันที่ตัดผ่านความเป็นเหนือรัฐกับการสะท้อนผลประโยชน์ของรัฐบาลสมาชิก เป็นองค์กรพิเศษทำหน้าที่ดำเนินงานทั้งด้านนิติบัญญัติ งบประมาณและการเสนอร่างกฎหมายที่ใช้สิทธิ์เลือกผู้แทนของตนเข้ามาบริหารงานในยุโรป แม้เป็นองค์กรที่ไม่ได้มีอำนาจในการถ่วงดุลเทียบเท่ากับรัฐสภาของประเทศสมาชิก แต่เป็นองค์กรที่สะท้อนผลประโยชน์ของภาคประชาชนในยุโรป (McCormick, 2002)

นอกจากนี้ สหภาพยุโรปยังมีความร่วมมือในด้านยุติธรรมและกิจการภายใน (Justice and Home Affairs: JHA) เข้ามาจัดการความมั่นคงภายในและยกระดับไปสู่สหภาพทางการเมืองอย่างสมบูรณ์ จุดประสงค์ของ JHA คือ ขจัดผลกระทบจากการเปิดพรมแดนเสรี ไม่ว่าจะเป็นปัญหาผู้อพยพ ผู้ลี้ภัย แรงงานผิดกฎหมาย การลำเลียงยาเสพติด สิ่งของหนีภาษี และอาชญากรรมข้ามชาติ ยิ่งเมื่อมี “ข้อตกลงเชงเกน” (Schengen Agreement) (Zaiotti, 2011) นโยบาย JHA ก็ก่อให้เกิดความร่วมมือหลายด้าน ทั้งความร่วมมือด้านกฎหมายแพ่งและอาญา ความร่วมมือด้านกิจการตำรวจและการตรวจคนเข้าเมือง ความร่วมมือด้านกระบวนการยุติธรรม และการป้องกันปราบปรามปัญหาอาชญากรรมที่มีลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรม เป็นต้น (Hill and Smith, 2011) ทั้งนี้ ในปี 1997 เป็นต้นมา สนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัมได้ย้ายบางภารกิจของ JHA ให้อยู่ภายใต้การตัดสินใจแบบเหนือรัฐ ภายใต้คณะกรรมาธิการยุโรปมากขึ้น ได้แก่ ภารกิจด้านการลี้ภัย ผู้อพยพและความร่วมมือทางด้านการยุติธรรมในคดีแพ่ง ดังนั้น ภารกิจของเสาหลักที่สามภายใต้ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลสมาชิก จึงคงเหลือไว้เพียงความร่วมมือทางตำรวจและคดีอาญาเท่านั้น และตั้งชื่อใหม่ว่า Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters หรือ PJCC

รูปแบบการบริหารงานในลักษณะเสาหลักได้เปลี่ยนไป เมื่อสนธิสัญญาลิสบอนซึ่งเป็นสนธิสัญญาการปฏิรูปล่าสุด มีผลบังคับใช้เมื่อปี 2009 สนธิสัญญาดังกล่าวได้ยกเลิกระบบเสาหลัก (pillarization) ทำให้ความร่วมมือทางด้านความมั่นคงภายใน มีการบริหารงานในลักษณะร่วมกัน (shared competence) ระหว่างสหภาพยุโรปและรัฐสมาชิกมากขึ้น

โดยสรุปแล้ว แม้สหภาพยุโรปไม่มีสถานะหรือองค์ประกอบเทียบเคียงได้กับรัฐชาติ แต่ก็เชื่อว่า จะรู้รูปแบบการปกครอง (governance) สหภาพยุโรปสามารถบริหารงานได้คล้ายคลึงกับรัฐอธิปไตย แม้ปราศจากรัฐบาลกลางหรือที่เรียกกันว่า “governance without government” ภารกิจของสหภาพยุโรปบางอย่างก้าวข้ามรัฐ และไปสู่ระดับท้องถิ่น หรือให้ความช่วยเหลือภาคประชาสังคมโดยตรง ด้วยการปกครองหลายลำดับชั้น (multi-level governance: MLG) กล่าวได้ว่า สหภาพยุโรปอาจถือเป็นรูปแบบทางการเมืองแรกของโลกหลังสมัยใหม่ (postmodernism) ที่ผ่านพ้นสำนักของความเป็นรัฐชาติอย่างมหาอำนาจอื่น ไปสู่การบูรณาการทางการเมืองเข้าด้วยกัน โดยประเทศสมาชิกต้องยอมสละอำนาจอธิปไตยบางประการเพื่อมอบอำนาจการบริหารให้กับสหภาพยุโรปแทน

#### 4. ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและการบูรณาการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลก: ยักษ์ใหญ่ทางเศรษฐกิจ?

อิทธิพลของสหภาพยุโรปทางการบูรณาการเศรษฐกิจภายในภูมิภาคกว่าครึ่งศตวรรษที่ผ่านมาไม่เป็นที่กังขา การบูรณาการด้านเศรษฐกิจในยุโรปตลาดเดียว (Single market) ถือว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก เห็นได้จากการเคลื่อนที่ปัจจัย 4 ประการโดยเสรี หรือที่เรียกว่า “the Four Freedoms” คือ บุคคล สินค้า การบริการ และทุน มีการประสานความร่วมมือในลักษณะของนโยบายร่วม (common policies) ด้านการส่งเสริมการแข่งขัน การค้า การเกษตร พลังงาน สิ่งแวดล้อม ประมง และด้านสังคม รวมถึงคณะกรรมาธิการยุโรปซึ่งเป็นองค์กรเหนือรัฐได้เป็นตัวแทนของรัฐบาลสมาชิกในการวางเกณฑ์และควบคุมกำกับ (regulation) อย่างแท้จริง รวมถึงเศรษฐกิจของ

สหภาพยุโรปยังมีบทบาทในเวทีโลกอย่างมีนัยสำคัญด้วย

แต่ทว่าสหภาพยุโรปถึงจุดระส่ำระสายขึ้นเมื่อเกิด “วิกฤตการณ์ยูโรโซน” วิกฤตดังกล่าวเริ่มต้นจากความพยายามที่จะบรรลุเป้าหมายของสหภาพทางเศรษฐกิจและการเงิน (Economic and Monetary Union: EMU) โดยมีเกณฑ์มาสทริคท์ (Maastricht Criteria) หรือ Convergence Criteria เป็นตัวกำกับหลายประการ (EUROPA, “Summaries of EU Legislation...”) เกณฑ์สำคัญที่สุดมีสองประการ คือ การรักษาการขาดดุลงบประมาณให้ไม่เกินร้อยละ 3 ของ GDP และ อัตราหนี้ต่อ GDP (debt-to-GDP ratio) ไม่ควรเกินร้อยละ 60 (Reuters, “Financial Glossary”) เกณฑ์ดังกล่าวได้รับการเน้นย้ำในกติกาสัญญาว่าด้วยเสถียรภาพและการเจริญเติบโต (Stability and Growth Pact: SGP) เพื่อเป็นกลไกในการกำกับและตรวจสอบในเรื่องข้อกำหนดของดุลงบประมาณเพิ่มเติม<sup>74</sup>

เกณฑ์ข้างต้นถือว่ามีผลบังคับใช้จริง หากไม่สามารถผ่านเกณฑ์จะถูกแจ้งเตือนและถูกปรับเป็นค่าเงินได้ด้วยเหตุนี้ ไม่เฉพาะแต่ประเทศที่มีระบบโครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจเปราะบางเท่านั้น แม้แต่ประเทศที่เข้มแข็งทางเศรษฐกิจในสหภาพยุโรป ต่างก็นำพาประเทศให้ผ่านมาตรฐานตามหลักเกณฑ์ไปได้อย่างยากลำบาก (Johnson, 2009) จนก่อให้เกิดการลดหย่อนผ่อนปรนและการอำพรางปิดบังข้อมูลของกรีซในปี 2010 จนนำมาซึ่งปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจของยุโรป

วิกฤตยูโรโซนในกรณีของกรีซเกิดจากความไม่พร้อมในการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปตั้งแต่ครั้งอดีต ตลอดจนการใช้เงินตราสกุลยูโรที่ทำให้กรีซเสมือนเปิดประตูเข้าสู่ตลาดการเงินโลกอย่างเต็มตัวทั้งที่ยังไม่พร้อม ยิ่งเมื่อกรีซต้องปฏิบัติตามกรอบนโยบายทางการเงินที่เข้มงวดจึงนำมาสู่การกู้ยืมที่เพิ่มขึ้นเพื่อสวัสดิการในประเทศจนส่งผลให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นตามมา

วิกฤติหนี้สาธารณะหรือวิกฤติยูโรโซนไล่เรียงเป็นปฏิปักษ์ลุกลามสู่ประเทศในกลุ่มชายขอบยุโรปอื่น ๆ (European periphery) หรือที่เรียกว่า PIIGS (โปรตุเกส อิตาลี ไอร์แลนด์ กรีซ สเปน) ในลักษณะเดียวกันกับกรีซ รัฐบาลประเทศเหล่านี้มีเพียงนโยบายทางการคลังในการแก้ปัญหา ซึ่งในทางปฏิบัติจริงการดำเนินนโยบายทางการเงินควรจะดำเนินไปควบคู่และสอดคล้องกับนโยบายทางการคลัง (The Economist, “All hope not lost, the euro has survived 2012...”) ทั้งนี้ ในปัจจุบันประเทศชายขอบยังคงไม่สามารถจัดการกับปัญหาหนี้สาธารณะได้อย่างเสร็จสิ้น แม้ได้รับความช่วยเหลือในรูปของเงินกู้ยืมจากประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป ธนาคารกลางยุโรป กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และใช้นโยบายแบบรัดเข็มขัด (austerity measures) เพื่อสร้างวินัยในการใช้จ่ายซึ่งส่งผลให้รัฐบาลประเทศนั้น ๆ ต้องเผชิญกับความไม่พอใจจากพลเมืองในประเทศ (The Economist, “Adjustment in the Eurozone...”)

เสถียรภาพที่สั่นคลอนของยูโรโซนทำให้อินทนาการและนักลงทุนภายนอกยุโรป ต่างเทขายพันธบัตรกรีซและสินทรัพย์สัญญาชาติกรีซอื่น ๆ นักวิเคราะห์บางส่วนต่างเป็นกังวลว่า หากกรีซผิดชำระหนี้ก็อาจเกิดภาวะตื่นตระหนกและลุกลามเป็นวิกฤตในระดับโลกคล้ายกับวิกฤตการณ์ทางการเงินในเอเชียที่เริ่มต้นจากไทยในปี 1997 ก่อนผลกระทบต่อตลาดทุนอื่นเป็นต่อไปอีก

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าสภาพเศรษฐกิจในกลุ่มผู้ใช้เงินตราสกุลยูโรยังคงฟื้นตัวไม่มาก (IMF, “World Economic Outlook April 2015...”) แต่สหภาพยุโรปยังคงมีขนาดทางเศรษฐกิจที่ใหญ่ หรือเป็นยักษ์ใหญ่ทางเศรษฐกิจ (economic giant) และมีนัยสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจโลกอยู่ไม่น้อย ดังที่การสำรวจข้อมูลล่าสุดพบว่าขนาดของ GDP สหภาพยุโรปในปี 2012 อยู่ที่ 15.16 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ มากกว่าสหรัฐอเมริกาที่มี GDP 14.14 ล้านล้านเหรียญ

74 เกณฑ์ทั้งห้าประการได้แก่ หนึ่ง เกณฑ์ทางด้านเสถียรภาพทางราคา (price stability) โดยจะต้องมีอัตราเงินเฟ้อไม่เกินร้อยละ 1.5 ของค่าเฉลี่ยใน 3 ประเทศสมาชิกที่มีอัตราเงินเฟ้อต่ำที่สุด (ในปีที่ผ่านมา) สอง เกณฑ์ในเรื่องการลดหนี้ โดยหนี้ภาครัฐควรน้อยกว่าร้อยละ 60 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ สาม เกณฑ์ในเรื่องการขาดดุลงบประมาณของภาครัฐควรน้อยกว่าร้อยละ 3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ สี่ เกณฑ์ในการเข้าร่วมกลไกปรับอัตราแลกเปลี่ยนหรือ ERM II (Exchange Rate Mechanism II) อย่างน้อยเป็นระยะเวลา 2 ปี และจะต้องไม่มีการลดค่าเงินเพื่อตอบโต้เงินตราของประเทศสมาชิกอื่น และไม่มีการผันผวนขึ้นลงของเงินสกุลแห่งชาติเกินร้อยละ 15 และห้า เกณฑ์ทางด้านอัตราดอกเบี้ย โดยในระยะยาวจะต้องไม่เกินร้อยละ 2 ของอัตราดอกเบี้ยของประเทศสมาชิก 3 ประเทศที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำที่สุด

สหรัฐ ตามมาด้วยเงินที่ 4.56 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ (The World Bank, “World Development Indicators”) ส่วนตัวชี้วัดด้านการค้าระหว่างประเทศ สหภาพยุโรปมีคู่ค้าสำคัญ 5 ลำดับแรก ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สวิตเซอร์แลนด์ จีน รัสเซีย และนอร์เวย์ ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนมากถึงร้อยละ 45.85 ของมูลค่าการค้าภายนอกสหภาพทั้งหมด (WTO, “European Union (28)”) นอกจากนี้ เมื่อคำนึงจากมุมมองอาเซียนแล้ว สหภาพยุโรปถือว่ามีผลสำคัญอย่างยิ่ง ด้วยฐานะที่เป็นคู่ค้าหลักอันดับที่ 3 รองจากจีนและญี่ปุ่น ในปี 2012 โดยมีมูลค่าการค้าระหว่างกันรวมกว่า 2.43 แสนล้านเหรียญสหรัฐ (The ASEAN Secretariat, “ASEAN Community in Figures (ACIF) 2013”)

ยิ่งไปกว่าขนาดและความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจโลก บทบาทการต่อรองของสหภาพยุโรปในองค์การระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจก็มิได้อยู่สูงเช่นกัน เห็นได้จากด้านการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการเจรจาบนเวทีองค์การการค้าโลกนั้น สหภาพยุโรปมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดทิศทางการเจรจาต่อรองด้านการเกษตร หรือ Agreement on Agriculture (AoA) และผลักดันประเด็นการเจรจาการค้าอื่น ๆ เช่น การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น (WTO, “Trade policy review: European Union”)

ยิ่งภายหลังวิกฤตการณ์ยูโรโซนก็จะเห็นถึงอำนาจต่อรองระหว่างสหภาพยุโรปกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ กล่าวคือ กลุ่มเจ้าหน้าที่ประกอบด้วยคณะกรรมการยูโร ธนาคารกลางยุโรป และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือเรียกว่า ทรอยก้า (Troika) ได้ร่วมมือให้เงินกู้ช่วยเหลือก้อนใหญ่แก่ประเทศที่มีวิกฤติ ซึ่งปัจจุบันกรีซได้รับความช่วยเหลือแล้วทั้งสิ้น 3 รอบ รอบแรกในปี 2010 ได้รับเงินกู้ 1.46 แสนล้านเหรียญสหรัฐ รอบที่สองในปี 2012 ได้รับเงินกู้ 1.72 แสนล้านเหรียญสหรัฐ และล่าสุดรอบที่ 3 หลังจากที่รัฐสภากรีซลงมติรับความช่วยเหลือจะได้รับเงินกู้อีก 9.4 หมื่นล้านเหรียญสหรัฐ รวมทั้งสามรอบ เป็นเงินกู้กว่า 4.12 แสนล้านเหรียญสหรัฐ (Council on Foreign Relations, “Timelines: Greece’s Debt Crisis”) ทั้งนี้ เงินช่วยเหลือในรอบแรกและรอบที่สองเป็นเงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งน่าสังเกตว่า ลักษณะของชุดนโยบายหลังจากปล่อยกู้ที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศบังคับใช้กับประเทศลูกหนี้ในยุโรปมีความแตกต่างจากประเทศผู้กู้คนอื่น ๆ ยิ่งเมื่อเปรียบเทียบจำนวนเงินที่ให้ไปแล้วพบว่า เป็นจำนวนเงินที่มากเป็นประวัติศาสตร์ขององค์กรด้วย กระทั่งระยะเวลาในการชำระคืนมีระยะเวลายาวนานกว่าการให้กู้แก่ประเทศในภูมิภาคอื่น (Pisani-Ferry, Sapir, & Wolff, “EU-IMF Assistance to Euro-area Countries...”) ลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงบทบาทของสหภาพยุโรปต่อผลักดันแนวทางนโยบายของกองทุนการเงินระหว่างประเทศอย่างชัดเจน และยังไม่นับรวมธรรมเนียมที่สงวนให้ชาวยุโรปเป็นผู้อำนวยความสะดวกกองทุนการเงินระหว่างประเทศด้วย

ส่วนบทบาทในธนาคารโลก สมาชิกสหภาพยุโรปมีคะแนนเสียงโหวตในธนาคารโลกรวมกันคิดเป็นร้อยละ 26.92 ของคะแนนทั้งหมด มากกว่าสหรัฐอเมริกาที่มีร้อยละ 16.13 (The World Bank, “Voting Powers”) เนื่องจากการลงคะแนนเสียงของประเทศสมาชิกที่ขึ้นอยู่กับ การถือครองหุ้นส่วนของธนาคาร หรือคือเงินทุนที่บริจาคให้กับธนาคารโลกนั่นเอง

ทั้งหมดนี้ชี้ให้เห็นว่า แม้วิกฤตเศรษฐกิจที่สหภาพยุโรปเผชิญอยู่หรือบทบาททางการเมืองที่อาจเรียกว่าเป็น “คนแคระทางการเมือง” ก็ตาม แต่สหภาพยุโรปยังคงมีบทบาทเป็น “ยักษ์ใหญ่ทางเศรษฐกิจ” ดังที่สหภาพยุโรปมีอำนาจในการต่อรองในองค์การระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจหลักทั้งด้านการค้าระหว่างประเทศ กองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกอย่างสูงนั่นเอง

##### 5. สภาวะตัวแสดงทางความมั่นคงระหว่างประเทศและการเป็นผู้นำในเชิงคุณธรรม

แม้ในช่วงวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซียระหว่างอิรักและคูเวตเมื่อต้นทศวรรษ 1990 ยุโรปถูกกล่าวขานว่าเป็นคนแคระทางการเมือง (political dwarf) และหนอนน้อยทางการทหาร (military worm)<sup>75</sup> แต่ในปัจจุบันสหภาพยุโรปถือเป็นตัวแสดงสำคัญในระบบระหว่างประเทศ ถึงแม้ได้มีสถานะเป็นรัฐ หากก็เป็นมากกว่าองค์การระหว่าง

75 ในปี 1991 ปฏิบัติการพายุทะเลทรายระหว่างฝ่ายตะวันตกนำโดยสหรัฐอเมริกาเพื่อโจมตีอิรักที่รุกรานคูเวต รัฐมนตรีต่างประเทศของเบลเยียมในสมัยนั้น นาย Mark Eyskens ได้เรียกบทบาททางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปที่ใหญ่และบทบาททางการทหารที่จำกัดว่า “Europe is an economic giant, political dwarf and military worm”

ประเทศ (international organizations) โดยสหภาพยุโรปมีระเบียบหรือชุดข้อตกลงระหว่างประเทศ (international regimes and agreements) สำหรับจัดการกับประเด็นปัญหาความท้าทายระหว่างประเทศ (Thomas, 2011) ผ่านนโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคง (Common Foreign and Security Policy: CFSP) เช่น การจัดการปัญหาอาวุธที่มีการทำลายล้างสูง การก่อการร้าย โรคระบาด ปัญหาความขัดแย้งทางเชื้อชาติและปัญหาผู้อพยพ เป็นต้น CFSP นับเป็นกลไกสำคัญตั้งแต่หลังสงครามเย็นเป็นต้นมา จากปัญหาความไม่สงบที่ยังคุกรุ่นและทวีความรุนแรงในบริเวณอดีตยูโกสลาเวีย อันเนื่องมาจากความขัดแย้งในชาติพันธุ์ ศาสนาและวัฒนธรรม

CFSP เป็นความร่วมมือในระหว่างรัฐบาลของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่มีโครงสร้างทางทหารและการเมืองในลักษณะถาวร (Permanent Political and Military Structures) มีบทบาทในการจัดการกับวิกฤติการณ์ต่าง ๆ การให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม การรักษาสันติภาพ (peace-keeping) และการสร้างสันติภาพ (peace-making) โดยเป็นการส่งเสริมสนับสนุน ไม่ก้าวล้ำบทบาทหน้าที่ขององค์การนาโต้ (Schimmelfennig, 2004) ลักษณะความร่วมมือดังกล่าวนำไปสู่การเป็นสหภาพทางการเมืองควบคู่ไปกับการรักษาความมั่นคงภายในภายใต้การกำกับของ JHA

ภายหลังสนธิสัญญาลิสบอนยกเลิกระบบสามเสาหลัก มีการตั้งตำแหน่งผู้แทนระดับสูงของสหภาพด้านการต่างประเทศ (High Representative of the Union for Foreign Affairs) คนแรก คือ นางแคทเธอรีน แอชตัน ทำให้สหภาพยุโรปมีส่วนร่วมมากขึ้นในการเป็นผู้แทนทางด้านความสัมพันธ์ภายนอกแทนรัฐสมาชิก อาทิ การแก้ไขปัญหาคิวออกกลางที่มีมาแต่เดิมและการปฏิบัติอาหรับหรืออาหรับสปริงเมื่อไม่นานนี้

ปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศแรกซึ่งสหภาพยุโรปเข้าไปมีส่วนร่วมคือ การครอบครองอาวุธที่มีอำนาจในการทำลายล้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาวุธนิวเคลียร์ โดยสหภาพยุโรปมีบทบาทสูงทั้งในกรณีเกาหลีเหนือและอิหร่าน อย่างกรณีเกาหลีเหนือ สหภาพยุโรปแสดงท่าทีผ่อนปรนและแสดงบทบาทแตกต่างจากสหรัฐอเมริกา ทั้งเน้นบทบาทการจูงใจ (persuasion) โดยไม่ดำเนินการคว่ำบาตรทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจกับเกาหลีเหนือ ให้ความช่วยเหลือแก่องค์การพัฒนาพลังงานสำหรับคาบสมุทรเกาหลี และเป็นตัวกลางในการเจรจาอย่างสันติ (Nayan, 2011) ด้านเกาหลีเหนือก็ยอมรับสหภาพยุโรปมากกว่าสหรัฐอเมริกาในการเป็นตัวกลางในการเจรจา อาจเป็นเพราะประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป ซึ่งได้แก่ เยอรมนี มีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่ดีกับเกาหลีเหนืออย่างมาก รองลงมา คือ ฝรั่งเศส สเปน อังกฤษ เนเธอร์แลนด์ ออสเตรีย อิตาลี และเบลเยียมตามลำดับ (Eun Kwan Choi, 2003)

หากแต่ในกรณีของอิหร่านซึ่งเป็นรัฐอิสลาม มติของสหภาพยุโรปออกมาแข็งกร้าวในทิศทางเดียวกับสหรัฐอเมริกา มีทั้งมาตรการคว่ำบาตรทางด้านเศรษฐกิจ อาทิ คว่ำบาตรการนำเข้าน้ำมันจากอิหร่าน สั่งห้ามธนาคารกลางและธนาคารพาณิชย์ของอิหร่าน ทำธุรกรรมทางการเงินใด ๆ กับธนาคารของสมาชิกสหภาพยุโรป ฯลฯ และล่าสุดในปี 2012 สหภาพยุโรปได้ออกมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจอิหร่านฉบับใหม่ อันได้แก่ การสั่งห้ามส่งออกเหล็ก อลูมิเนียมตลอดจนวัสดุต่าง ๆ ที่สามารถนำไปเป็นส่วนประกอบในการสร้างอาวุธนิวเคลียร์จากกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปไปยังอิหร่าน (Saul, EU Sanctions Target Iran Oil...) โดยหวังว่า มาตรการใหม่นี้จะช่วยกดดันให้อิหร่านยอมยุติโครงการนิวเคลียร์ และหันมาเจรจากับประเทศตะวันตกมากขึ้น เห็นได้ชัดว่าประเด็นเรื่องความแตกต่างทางด้านศาสนายังกำหนดทิศทางของสหภาพยุโรปอยู่มาก ดังที่กล่าวไปในส่วนก่อนหน้าทางด้านสังคมวัฒนธรรม

สำหรับปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศถัดมาที่สหภาพยุโรปกระตือรือร้นเป็นอย่างมาก คือ การต่อต้านการก่อการร้าย สืบเนื่องจากเหตุการณ์การก่อวินาศกรรม 11 กันยายน และปฏิเสธไม่ได้ว่าผู้ก่อการร้ายหัวรุนแรงเป็นพลเมืองที่ตั้งรกรากในยุโรป หรือ home-grown terrorism เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างเหตุระเบิดขบวนรถไฟที่สเปนเมื่อปี 2005 ระเบิดพลีชีพในรถบัสโดยสารของอังกฤษ ในปี 2006 เหตุนี้ทำให้สหภาพยุโรปมีมาตรการทางด้านความปลอดภัยเข้มงวดมากขึ้น

ปัญหาความมั่นคงใหม่ที่สำคัญคือ ปัญหาโรคระบาด อาทิ การเกิดขึ้นของโรคซาร์ส โรคไข้หวัดนก หรือแม้กระทั่งโรคเอดส์ที่มีการรณรงค์การป้องกันและยับยั้งมาเป็นระยะเวลายาวนาน โดยสหภาพยุโรปเองก็มี ระบบฐาน

ข้อมูลสาธารณสุขแห่งสหภาพยุโรป หรือ European Union Public Health Information System (EUPHIX) ให้ความช่วยเหลือ เก็บสถิติและทำกิจกรรมเพื่อป้องกันกำเริบของโรคเอดส์ สำหรับปัญหาโรคระบาด ดังกรณีโรคซาร์สและโรคไข้หวัดนกนั้น สหภาพยุโรปก็ได้ริเริ่มศูนย์การควบคุมและป้องกันโรคของยุโรป หรือ European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) ขึ้นมาเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าว

นอกจากการเป็นตัวแสดงระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจและการเมืองจนการได้รับฉันทานุมัติทางอำนาจ ในระดับโลกแล้ว สหภาพยุโรปยังดำรงตนเป็นผู้นำทางคุณค่าและปทัสถานระหว่างประเทศ (international value and norm leader) เนื่องจากทวีปยุโรปเป็นเป้าหมายของอารยธรรมและแนวคิดเสรีแบบมนุษยนิยมมาแต่เดิม การสร้างปทัสถานที่ยอมรับร่วมกัน เป็นจุดเด่นของสหภาพยุโรปที่ทำให้ทั่วโลกต้องหันมาปฏิบัติตามวิถีแนวคิดนั้น ๆ อันได้แก่ เสรีภาพ ประชาธิปไตย หลักนิติรัฐ และสิทธิมนุษยชน รวมไปถึงปทัสถานทางด้านการพัฒนาอื่น ๆ ที่สหภาพยุโรปมีบทบาทสำคัญในตั้งแต่เวทีโลกจนถึงภาคประชาสังคมในประเทศกำลังพัฒนา อาทิ การรักษาสีงแวดล้อม การปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา และการขจัดความยากจนในระดับโลก ฯลฯ

สำหรับประเด็นสิทธิมนุษยชนเป็นปทัสถานสำคัญที่สหภาพยุโรปมีทั้งระบบกฎหมายและการสร้างสถาบันที่รับผิดชอบและดูแลประเด็นปัญหาทางด้านสิทธิมนุษยชน อาทิ กฎบัตรสิทธิพื้นฐานแห่งสหภาพยุโรป (Charter of Fundamental Rights of the European Union) กฎบัตรว่าด้วยสิทธิทางสังคมแห่งยุโรป (European Social Charter) เป็นต้น<sup>76</sup> กลไกผ่านสถาบันต่าง ๆ เช่น ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Court of Human Rights) คณะกรรมาธิการยุโรปว่าด้วยสิทธิทางสังคม (European Committee of Social Rights) ในสภาแห่งยุโรป (Council of Europe) คณะกรรมาธิการต่อต้านการเหยียดเชื้อชาติและการกีดกันแห่งยุโรป (European Commission Against Racism and Intolerance: ECRI) สำนักงานช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของคณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission Humanitarian Aid: ECHO) เป็นต้น ปทัสถานนี้มักถูกนำมาใช้กับปัญหาในรัฐที่ล้มเหลว เช่น ผู้อพยพ ชนกลุ่มน้อย การต่อต้านการทรมานและโทษประหารชีวิต เป็นต้น ดังที่สหภาพยุโรปประสบความสำเร็จในการกดดันให้โครเอเชียและเซอร์เบียส่งตัวอาชญากรสงครามที่ฆ่าล้างเผ่าพันธุ์มาดำเนินคดีในศาลอาชญากรรมระหว่างประเทศสำหรับอดีตยูโกสลาเวีย (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia: ICTY) เพื่อแลกกับการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปในอนาคต

ส่วนปทัสถานด้านการค้าที่เป็นธรรมและเน้นประเด็นสิ่งแวดล้อม สหภาพยุโรปเป็นกำลังหลักในการผลักดันการแก้ไขปัญหาของการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ และผลักดันให้เกิดอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) ในการประชุมสุดยอดของโลกในปี 1992 ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร บราซิล (Peeters & Deketelaere, 2006) และการเจรจาพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ในปี 1997 รวมถึงกดดันให้สหรัฐอเมริกาและจีนลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนให้มากขึ้น สหภาพยุโรปยังได้จัดตั้งโครงการการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศของยุโรป (European Climate Change Programme: ECCP) ขึ้น อันนำไปสู่นโยบายและมาตรการต่าง ๆ อาทิ โครงการซื้อขายการปล่อยก๊าซ (Emissions trading scheme: ETS) ในอุตสาหกรรมหลัก 6 ประเภท คือ พลังงาน เหล็ก ซีเมนต์ แก้ว การทำอิฐ และกระดาษ โดยจะมีค่าปรับสำหรับประเทศที่ไม่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์ได้ และการเสนอให้มีการซื้อขายคาร์บอนเครดิต (carbon credit market) และยังสามารถขยายในการคำนวณค่าคาร์บอนของสายการบินต่างชาติที่จะลำเลียงผู้โดยสารมายังพรมแดนของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปด้วยนอกจากนั้น ปทัสถานระหว่างประเทศว่า

76 โปรดดู William B.T. Mock (2010) และ S. C. Greer (2007) นอกจากนี้ สหภาพยุโรปยังมีกฎหมายระหว่างประเทศย่อย ๆ ในประเด็นเฉพาะ อาทิ อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอย่างโหดร้ายหรือลดทอนศักดิ์ศรีแห่งยุโรป (European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Convention on Human Rights) อนุสัญญาว่าด้วยการปกป้องชนกลุ่มน้อย (Framework Convention for the Protection of National Minorities) และ กฎบัตรเฮลซิงกิ (Helsinki Final Act)

ด้วยทรัพย์สินทางปัญญา เป็นประเด็นที่สหภาพยุโรปผลักดันเข้าเวที GATT รอบอูรุกวัย จนเป็นที่มาของข้อตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้า (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights: TRIPS) (McMichael, 2011) ภายในองค์การการค้าโลกในเวลาต่อมา

เห็นได้ชัดว่า สหภาพยุโรปมิได้เป็นรัฐ แต่เป็นองค์กรเหนือรัฐที่มีระเบียบข้อบังคับชัดเจนในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเด็นการครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ การก่อการร้าย ตลอดจนความมั่นคงที่มาจากโรคระบาด โดยสหภาพยุโรปมิได้ใช้รูปแบบกองกำลังทหารจัดการ แต่ใช้ปทัสถานรูปแบบอื่นทั้งการจู่โจม การให้รางวัล การลงโทษต่อรัฐที่ปฏิสัมพันธ์ด้วย ตลอดจนสหภาพยุโรปยังมีบทบาทในฐานะผู้นำเชิงคุณธรรม คุณค่าที่สหภาพยุโรปยึดถือ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิมนุษยชนหรือการรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นปทัสถานสากลที่ทำให้รัฐที่มาติดต่อดำเนินการตามปทัสถานดังกล่าว เห็นได้ชัดถึง การได้รับฉันทานุมัติทางอำนาจและยังเป็นผู้นำทางคุณค่าและปทัสถานระหว่างประเทศในระดับโลกของสหภาพยุโรปอย่างชัดเจน

### บทบาทของสหภาพยุโรปต่อบริเวณเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และไทย

เมื่อก้าวถึงบทบาทสหภาพยุโรปในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับไทย จำเป็นต้องแยกรูปแบบการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันออกมาในสามลักษณะ อันประกอบด้วยความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับแต่ละประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป หรือความสัมพันธ์แบบทวิภาคีกับรัฐสมาชิก (Bilateral) ความสัมพันธ์ทวิภูมิภาค (Bi-regional) ระหว่างสหภาพยุโรปและอาเซียนที่ไทยเป็นสมาชิก และความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป โดยที่นี้จะขอก้าวถึงรายละเอียดความสัมพันธ์สองรูปแบบหลังเท่านั้น

#### 1. ความสัมพันธ์ทวิภูมิภาคระหว่างสหภาพยุโรปและอาเซียน

บทบาทของสหภาพยุโรปต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยหลักเป็นความสัมพันธ์แบบทวิภูมิภาคผ่านการปฏิสัมพันธ์กับอาเซียน ซึ่งอาเซียนถือเป็นคู่ค้าอันดับสามสำหรับสหภาพยุโรป ในขณะที่เดียวกันยุโรปก็เป็นคู่ค้าสำคัญลำดับสามของอาเซียนเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ นับตั้งแต่ปี 2003 สหภาพยุโรปได้ประกาศ “A New Partnership with South-East Asia” เน้นการเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจอันนำมาสู่การร่วมกันจัดตั้งกรอบความร่วมมือด้านการค้าระหว่างสหภาพยุโรปและอาเซียน (Trans-Regional EU-ASEAN Trade Initiative: TREATI) กรอบความร่วมมือนี้เป็นกรอบการหารือที่เน้นเรื่องการค้าและการลงทุนเพื่อปูทางไปสู่การจัดทำข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA) ร่วมกัน โดยเน้นการกำกับดูแลมาตรฐาน (regulation) อาทิ ด้านการคุ้มครองสิทธิทรัพย์สินทางปัญญาภายในกรอบความร่วมมือข้ามภูมิภาคระหว่างสหภาพยุโรปและอาเซียนเรื่องการค้า (Trans-Regional EU-ASEAN Trade Initiative: TREATI) และยังมีโครงการ EC-ASEAN Patents and Trademarks Programme (ECAP I) (Robles, 2004) ที่ยังปฏิบัติงานต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีความร่วมมือดังกล่าว หากประเทศสมาชิกและคณะกรรมการของสหภาพยุโรปยังมีแนวโน้มจะยังคงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับอาเซียนในรูปแบบทวิภาคีมากกว่า หรืออาจกล่าวได้ว่า สหภาพยุโรปยังคงมองข้ามความสำคัญของอาเซียนในฐานะหน่วยรวม แต่มุ่งเน้นความสัมพันธ์กับแต่ละประเทศในอาเซียนมากกว่า

ความร่วมมือทางด้านการเมืองและความมั่นคงถือเป็นประเด็นรองลงมาของสหภาพยุโรปต่อภูมิภาคนี้ โดยอยู่ภายใต้เวทีการประชุมความมั่นคงในภูมิภาค หรือ ASEAN Regional Forum (ARF) ซึ่งอาเซียนเป็นผู้ก่อตั้งกลไกนี้ขึ้นมาเพื่อผลักดันและส่งเสริมให้มีการเจรจาในประเด็นเรื่องความมั่นคงกับภายในประเทศสมาชิกเองและคู่เจรจาสำหรับบทบาทใน ARF สหภาพยุโรปทำเพียงแค่ว่าเป็นผู้สนับสนุนหลักให้กับสหรัฐฯ ในประเด็นปัญหาทะเลจีนใต้เท่านั้น กล่าวคือ สหภาพยุโรปมีบทบาทสำคัญในการผลักดันผ่านกระบวนการอนุญาโตตุลาการต่อข้อพิพาททางน่านน้ำและหมู่เกาะ โดยเฉพาะคู่กรณีอย่างจีนและฟิลิปปินส์ และเคยส่งสมาชิกสภายุโรป (Members of the European Parliament: MEPs) และตัวแทนฝ่ายกฎหมายไปยังฟิลิปปินส์

สหภาพยุโรปยังเกี่ยวข้องด้านความมั่นคงในกรอบการประชุมเอเชีย-ยุโรปหรืออาเซม (Asia-Europe Meeting: ASEM) อีกกรอบหนึ่งซึ่งอาเซียนเป็นผู้วางระเบียบวาระหลักเช่นกัน โดยสหภาพยุโรปได้รับรองปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายระหว่างประเทศ (Declaration on Cooperation against International

Terrorism) และแผนงานความร่วมมือว่าด้วยการต่อต้านการก่อร้ายระหว่างประเทศภายใต้กรอบอาเซม (The ASEM Copenhagen Cooperation Programme on Fighting International Terrorism) นอกจากนี้ยังผลักดันให้เกิดการประชุมอาเซมว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้าย (ASEM Conference on Anti-Terrorism) (Ruland, 2008) เพื่อติดตามผลและเฝ้าระวังและหาทางแก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียกับสหภาพยุโรป

ด้านปทัสถานทางการเมืองและสังคมอย่างสิทธิมนุษยชน เป็นที่ทราบกันดีว่าสหภาพยุโรปให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนแบบสากลเป็นอย่างมาก ในขณะที่มุมมองในเรื่องสิทธิมนุษยชนในสายตาผู้นำประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นแปลกแยกออกไปจากตะวันตก<sup>77</sup> ดังนั้น จึงเกิดความขัดแย้งระหว่างมุมมองแบบ “ประชาธิปไตย” และ “ระบอบอำนาจนิยม” ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่อการให้คำจำกัดความเรื่องสิทธิมนุษยชน และการพัฒนา ซึ่งฝ่ายหนึ่งมองว่าการพัฒนาจะไม่เกิดขึ้นถ้าปราศจากประชาธิปไตย แต่อีกฝ่ายมองว่าประชาธิปไตยต่างหากที่ทำให้เกิดความวุ่นวายและไม่เกิดการการพัฒนา ซึ่งประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า และการเรียกร้องให้ปล่อยตัว นางอองซาน ซูจี เป็นประเด็นที่สหภาพยุโรปประณามตลอด และในกรณีรัฐประหารของไทยในเดือน กันยายน 2006 สหภาพยุโรปได้ออกแถลงการณ์ประณามและเรียกร้องให้มีการจัดการเลือกตั้งโดยเร็วที่สุด

## 2. บทบาทของสหภาพยุโรปต่อไทย

บทบาทของสหภาพยุโรปที่มีต่อไทย เริ่มต้นมากกว่าสองทศวรรษจากการเจรจาในระดับทวิภาคีที่เรียกว่าการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย – สหภาพยุโรป (Thai-European Commission Senior Officials' Meeting: Thai – EC SOM) ซึ่งมักหารือในประเด็นต่าง ๆ ที่อยู่ในความสนใจร่วมกัน จนเมื่อปี 2004 มีการเจรจาร่วมกันระหว่างทั้งสองฝ่ายว่าด้วยความสัมพันธ์หุ้นส่วนและความร่วมมือระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปและรัฐสมาชิก (Framework Agreement on Comprehensive Partnership and Cooperation between Thailand and the European Community and its Member States: PCA) ซึ่งเนื้อหาความตกลงจะครอบคลุมทุกมิติความสัมพันธ์ อาทิ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม การค้าการลงทุน การศึกษาและวัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พลังงาน การต่อต้านยาเสพติด และการต่อต้านการฟอกเงิน เป็นต้น หากแต่ภายหลังจากการรัฐประหารในไทยปี 2006 และภาวะไม่สงบทางการเมืองที่ยาวนานจวบจนถึงปัจจุบัน ความตกลงดังกล่าวก็ยังไม่มีการลงนามความตกลงกัน

อย่างไรก็ตาม สหภาพยุโรปก็ยังให้เงินช่วยเหลือไทยหลายครั้งทั้งในระดับรัฐบาลและภาคประชาสังคม ผ่านทางองค์กรไม่หวังผลกำไรต่างชาติและองค์กรท้องถิ่น โดยความร่วมมือในระดับทวิภาคีระหว่างไทยและสหภาพยุโรป ดำเนินผ่านโครงการ Thailand-EC Cooperation Facility (TEC) สำหรับปี 2007-2013 ในหมวดกลไกความร่วมมือเพื่อการพัฒนา (Development Cooperation Instrument: DCI) (Delegation of the European Union to Thailand “Thailand – EU Cooperation Facility Phase II (TEC II)”) โดยยึดหลักการภายใต้ฉันทามติยุโรปเรื่องการพัฒนา (European Consensus on Development) ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์การสหประชาชาติเรื่องการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs) (McMichael, 2011) โครงการ TEC มีงบประมาณจำนวน 17 ล้านยูโร สำหรับการดำเนินงานใน 4 ด้าน คือ 1) การปรับตัวให้ทันพัฒนาการของกฎระเบียบการค้าของสหภาพยุโรป 2) วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการศึกษา 3) สิ่งแวดล้อม 4) ธรรมชาติ การโยกย้ายถิ่นฐาน และสิทธิมนุษยชน

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าความช่วยเหลือส่วนใหญ่ของสหภาพยุโรปแก่ไทยจะเป็นลักษณะให้ประเทศที่มีรายได้ปานกลาง แตกต่างจากการให้เงินช่วยเหลือประเทศสมาชิกใหม่อาเซียนอย่าง ลาว กัมพูชา เวียดนามและพม่า ที่มี

77 ชนชั้นนำในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มองว่า การเน้นย้ำของตะวันตกเกี่ยวกับเรื่องสิทธิทางการเมืองและพลเมืองภายใต้กรอบของประชาธิปไตยนั้น เป็นการแสดงออกทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ของประเทศพัฒนาแล้ว โดยเพิกเฉยต่อการพิจารณาถึงสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งจะเติมเต็มศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ได้อย่างสมบูรณ์แบบ สำหรับผู้ที่มีความคิดต่อต้านสิทธิมนุษยชนสากลอย่างรุนแรงนั้น มองว่าเรื่องสิทธิมนุษยชนของชาติตะวันตกเป็นเรื่องของจักรวรรดินิยมใหม่ทางการเมืองและวัฒนธรรม โปรดดู Donald F. Weatherbee (2009)

ส่วนเพิ่มเติมเน้นด้านการพัฒนาเส้นทางคมนาคม และการพัฒนาท้องถิ่น (European Commission, "Europeaid, Development Co-operation Instrument") เข้ามาด้วย

ส่วนบทบาทสหภาพยุโรปที่กดดันไทยอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมจะเน้นหนักไปทางด้านความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ในสายตาของสหภาพยุโรปแล้ว ไทยเป็นประเทศที่มีศักยภาพในด้านเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว วัฒนธรรม และเป็นประตูให้สหภาพยุโรปเข้ามา มีบทบาทในภูมิภาคนี้ สัดส่วนทางการค้าและการลงทุนระหว่างทั้งสองฝ่าย มีนัยสำคัญ การค้าระหว่างสหภาพยุโรปและไทยมีมูลค่ามหาศาลถึงประมาณ 2.7 หมื่นล้านยูโร (1.15 แสนล้านบาท) ในปี 2010 ทั้งนี้ สหภาพยุโรปเป็นตลาดส่งออกอันดับสองของไทยรองจากอาเซียน การส่งออกของไทยไปยังสหภาพยุโรปมีมูลค่ารวม 1.7 หมื่นล้านยูโร (ประมาณ 7.25 แสนล้านบาท) ความเข้มแข็งของภาคการส่งออกของไทยทำให้ ไทยได้เปรียบดุลการค้าอย่างมากกับสหภาพยุโรป โดยในช่วงปี 2007-2010 ไทยได้เปรียบดุลการค้ากับสหภาพยุโรปเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 5.5 พันล้านยูโรต่อปี (ประมาณ 2.2 แสนล้านบาท) และมากกว่าครึ่งหนึ่งของสินค้าไทยที่ส่งออกไปยังสหภาพยุโรปได้รับสิทธิพิเศษทางการค้า ภายใต้ระบบการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป หรือจีเอสพี (Generalized Scheme of Preferences: GSP) ทั้งนี้ ในบรรดาประเทศคู่ค้าของสหภาพยุโรป ไทย เป็นประเทศที่ได้รับประโยชน์จากจีเอสพีเป็นอันดับสองรองจากอินเดีย นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปยังได้รับอนุมัติการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนของไทยมากเป็นอันดับที่ 4 (รองจากอาเซียน ญี่ปุ่น และจีน) (EUROPA, "Political and Economic Relations")

แต่แม้ว่าสหภาพยุโรปจะช่วยเหลือหรือให้แรงจูงใจ (incentives) ทางการค้าอย่างสิทธิพิเศษทางภาษีแก่ไทย ซึ่งอาจเข้าข่ายของการให้รางวัล (reward) ของผู้มีสถานะอำนาจเหนือกว่า หากสหภาพยุโรปยังมีมาตรการทางการค้า สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวด ประเด็นความท้าทายในเรื่องดังกล่าวต่อไทย ได้แก่ มาตรการตรวจเข้มสินค้าอาหารส่งออกจากไทยไปสหภาพยุโรป มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดของสหภาพยุโรปที่ใช้กับสินค้าไทย บางชนิด กฎระเบียบของสหภาพยุโรปว่าด้วยการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IUU) ซึ่งสามารถออกใบเหลือง (yellow card) เพื่อเป็นการเตือน และใบแดง (red card) เพื่อสั่งห้ามนำเข้าสินค้าจากไทยได้<sup>78</sup> ซึ่งในกรณีสินค้าที่เกี่ยวข้องกับอาหาร สหภาพยุโรปโดยคณะกรรมการยุโรปมีบทลงโทษ (punishment) ต่อไทยได้อย่างเต็มที่

นอกจากนั้น สหภาพยุโรปยังขยายระบบการค้าการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (EU Emission Trading Scheme: EU ETS) ต่อประเทศภายนอก สำหรับการขนส่งทางอากาศและกระทบต่อการเพิ่มต้นทุนของภาคธุรกิจการบิน โดยเฉพาะเที่ยวบินของการบินไทยที่จะเข้าสู่ยุโรป เพราะมีการคำนวณการปล่อยค่าคาร์บอนอันทำให้การบินไทยจะมีต้นทุนที่สูงกว่าสายการบินของประเทศในตะวันออกกลางที่มีระยะทางการบินหลังเปลี่ยนเครื่องสั้นกว่าก่อนเข้า สหภาพยุโรป ถึงแม้ว่าผู้โดยสารจะซื้อบัตรโดยสารจากต้นทางกรุงเทพมหานครเหมือนกัน เพราะสหภาพยุโรปจะคำนวณค่าการปล่อยก๊าซคาร์บอนเพียงเที่ยวบินสุดท้ายที่เข้าพรมแดนสหภาพยุโรป ซึ่งการบินตรงเที่ยวเดียวของการบินไทยจากกรุงเทพมหานคร จะมีต้นทุนที่สูงกว่าสายการบินคู่แข่ง

มาตรการต่าง ๆ ที่ออกมาข้างต้น ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อ การส่งออกของไทย และถูกมองว่าเป็นหนึ่งในลักษณะของมาตรการปกป้องทางการค้าที่สหภาพยุโรปมีต่อคู่ค้า นโยบายของสหภาพยุโรปซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการยุโรปผ่านการตกลงกันภายในกลุ่มผู้นำในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่มีการผลิตสินค้าคล้ายคลึงกับไทย อาทิ กลุ่มธุรกิจประมงในฝรั่งเศสและสเปน เป็นต้น (ณัฐนันท์ คุณมาศ, 2547) นอกจากนี้ สหภาพยุโรปถือเอาประเด็นเรื่องทรัพย์สินทางปัญญามาเป็นเงื่อนไขในการดำเนินความสัมพันธ์ ทั้งการละเมิดลิขสิทธิ์ (Copy Rights) เครื่องหมายการค้า (Trademark) รูปแบบ (Design) และสิทธิบัตร (Patent) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจรจาเขตการค้าเสรี สหภาพยุโรปได้เรียกร้องให้ไทยคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในกลุ่มอุตสาหกรรมยา ไรโซโร ซึ่งจะมีผล

78 ปัจจุบันไทยได้รับใบเหลืองเตือนเรื่อง IUU จากสหภาพยุโรปโดยไทยมีเวลาในการแก้ไขปัญหภายในหกเดือน ซึ่งจะครบกำหนดในเดือนกันยายน 2558 นี้ ถ้าการแก้ไขสถานการณ์การประมงที่ผิดกฎหมายของสหภาพยุโรปไม่เป็นที่น่าพอใจ สหภาพยุโรปจะให้ใบแดงอันจะมีผลต่อการห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำไปยังสหภาพยุโรป



กระทบต่อการผูกขาดการจำหน่ายยาและการสาธารณสุขของไทย (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, “FTA รายประเทศ: ไทย-สหภาพยุโรป”)

ส่วนบทบาททางการเมือง สหภาพยุโรปได้วิพากษ์วิจารณ์และออกแถลงการณ์คัดค้านอยู่เป็นระยะ ๆ ต่อสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนไทย ส่วนมากเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ อาทิ การละเมิดสิทธิมนุษยชนจากเหตุการณ์การสลายการชุมนุมทางการเมืองโดยเจ้าหน้าที่รัฐ ที่กระทำภายใต้คำสั่งหรือกฎหมายที่สร้างขึ้นมา เฉพาะกาลของรัฐบาลทหาร นอกจากนี้ ปัญหาสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ของไทยยังประกอบไปด้วย การละเมิดสิทธิมนุษยชน ต่อผู้กระทำความผิด ในกรณีของนโยบายฆ่าตัดตอน การจัดการกับความไม่สงบในบริเวณสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ การละเมิดต่อสิทธิการได้รับสัญชาติในของชนกลุ่มน้อยในไทย การกระทำทารุณกรรมต่อแรงงานต่างด้าว ผู้อพยพ การค้ามนุษย์และการใช้ความรุนแรงในครอบครัว เป็นต้น แต่การกดดันในเรื่องนี้ของสหภาพยุโรปยังมีผลจำกัด เพราะจากการจัดอันดับของสถานการณ์ความรุนแรงในประเทศในประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชนของไทยยังอยู่เกณฑ์ที่สูง ทั้งการจัดลำดับของ Freedom House, Bertelsmann Foundation, Maplecroft หรือ Human Rights Watch เป็นต้น

ยิ่งในปัจจุบันกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรปปราศจากการลงโทษประหารชีวิตอย่างสิ้นเชิง อันเนื่องมาจากบทลงโทษประหารชีวิตนั้นขัดต่อกฎบัตรสิทธิพื้นฐานของสหภาพยุโรป และสหภาพยุโรปเป็นผู้ขับเคลื่อนแรงกดดันต่อด้านโทษประหารในระดับโลกมาโดยตลอด โดยประกาศให้วันที่ 10 ตุลาคมของทุกปี เป็นวันต่อต้านโทษประหารชีวิตของยุโรปและของโลก จากการรณรงค์ดังกล่าวทำให้สถานการณ์ปัจจุบันในปี 2012 นั้น ประเทศที่ยกเลิกโทษประหารชีวิตทั่วโลกมีด้วยกัน 141 ประเทศ ส่วนประเทศที่ยังคงใช้โทษประหารนั้นมีเพียงจำนวน 57 ประเทศ ซึ่งก็รวมถึงไทย ถึงแม้ว่าไทยได้เข้าเป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ในปี 1996 แต่ไทยก็ไม่ยอมให้สัตยาบันรับรองพิธีสารฉบับที่ 2 เนื่องด้วยมีพันธกรณีที่จะต้องทำตามในประเด็นของการยกเลิกโทษประหารชีวิต โดยกติกานี้มุ่งเน้นให้จำกัดโทษประหารชีวิตให้ใช้ได้เฉพาะในกรณีของอาชญากรรมที่ร้ายแรงเท่านั้น เช่น คดีเจตนาฆ่า โดยไม่ได้หมายรวมถึงความผิดทางด้านยาเสพติด เป็นต้น ทั้งนี้ การไม่ให้สัตยาบันของไทยทำให้ถูกกดดันจากสหภาพยุโรปอย่างต่อเนื่อง จวบจนภายหลังกรณีที่มีการตัดสินโทษประหารต่อนักโทษยาเสพติด 2 รายโดยการฉีดยาพิษ ในปี 2009 สหภาพยุโรปได้ออกแถลงการณ์มีใจความสำคัญระบุว่า การลงโทษประหารชีวิตของไทยเป็นการกระทำที่ทารุณและโหดร้าย พร้อมเรียกร้องให้รัฐบาลไทยยกเลิกโทษประหารชีวิตโดยสิ้นเชิง ด้วยเหตุนี้ทำให้รัฐบาลหาทางจัดตั้งมาตรการห้ามการลงโทษประหารชีวิตตามมติข้อตกลงของสมัชชาสหประชาชาติ มาตราที่ 62/149 และ 63/168 (“อียู” จีไทยเลิกโทษประหารชีวิต) จวบจนกระทั่งปี 2012 ไทยเริ่มยกเลิกโทษประหารชีวิตในผู้กระทำความผิดที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ทำให้ท่าทีของสหภาพยุโรปดีขึ้นต่อไทย อนึ่ง จากการรัฐประหารโดยคณะรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) เมื่อเดือนกันยายน ปี 2006 สหภาพยุโรปได้ประกาศหยุดระงับความสัมพันธ์ทางการเมืองที่มีต่อไทย อาทิ การเยือนโดยตัวแทนระดับสูงของสหภาพยุโรป เนื่องจากเห็นว่าไทยเข้าสู่ระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยม แต่ภายใต้รัฐบาลทหารในปี 2006-2007 สหภาพยุโรปกลับลบล้างเล่ห์เหลี่ยมหรือลดระดับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจต่อไทยเมื่อเทียบกับกรณีของรัฐบาลทหารพม่า

### สรุปผลการวิจัย บทเรียน และประเด็นเสนอแนะ

สภาวะอำนาจของสหภาพยุโรปเกิดขึ้นจากภารกิจในระดับโลกที่ได้รับการยอมรับและเกิดฉันทานุมัติในวงกว้าง แม้สหภาพยุโรปจะไม่ได้มีลักษณะเข้าช่วยมหาอำนาจดั้งเดิม หรือมหาอำนาจขนาดกลางที่เป็นรัฐชาติ แต่กลับเป็นมหาอำนาจเชิงโครงสร้าง สามารถสร้างเงื่อนไขเชิงกดดันโดยใช้ที่สถานในการให้รัฐอื่นมาปฏิบัติสัมพันธ์กับตนและมีการแสดงอำนาจทั้งการจูงใจ การให้รางวัล และการลงโทษต่อรัฐที่มีปฏิสัมพันธ์ด้วย เว้นแต่การใช้กำลังทหารเท่านั้น

สหภาพยุโรปได้แสดงบทบาทความเป็นมหาอำนาจในระดับโลกผ่านการช่วยเหลือมหาอำนาจใหญ่ อย่างสหรัฐอเมริกา หรือรัสเซีย ในหลายวิกฤตการณ์ความมั่นคงระหว่างประเทศ อาทิเช่น กรณีการครอบครองอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง การปฏิวัติอาหรับและสงครามกลางเมืองในซีเรีย ฯลฯ พร้อมกันนั้น สหภาพยุโรปยังมีบทบาท

นำในการกิจการถ่ายโอนคุณค่าต้นรากมนุษยนิยมที่เกิดขึ้นจากทวีปยุโรปเอง อาทิ เสรีภาพ ประชาธิปไตย หลักนิติรัฐ สิทธิมนุษยชน การค้าที่เป็นธรรม และการรักษาสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ไปยังภาคประชาสังคมของประเทศกำลังพัฒนา กล่าวได้ว่า สหภาพยุโรปยังก้าวข้ามแนวคิดแบบเวสต์ฟาเลียนของมหาอำนาจทางพลเรือนที่มุ่งเป็นตัวแสดงในลักษณะรัฐที่เกื้อหนุนมหาอำนาจทางทหารแต่เพียงอย่างเดียวด้วย

เมื่อพิจารณาสถานะอำนาจของสหภาพยุโรปต่ออาเซียนโดยเฉพาะ เห็นได้ว่าการถ่ายโอนคุณค่าทางด้านมนุษยนิยม อาทิ การพัฒนาทางประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมการบูรณาการของอาเซียนไปสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอันจะนำไปสู่ประชาคมอาเซียน การสร้างโอกาสทางการค้าการลงทุนของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การช่วยเหลือระหว่างประเทศทางด้านการพัฒนา ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมและการจัดการภัยพิบัติ เป็นต้น โดยสหภาพยุโรปได้ใช้อำนาจแบบผสมผสานทั้งการจูงใจ และการให้รางวัลต่ออาเซียนควบคู่กันทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง

หากบทบาทของสหภาพยุโรปต่อไทยแตกต่างจากบทบาทต่ออาเซียน กล่าวคือ สหภาพยุโรปประสบความสำเร็จจากการใช้ยุทธศาสตร์การจูงใจและให้รางวัลเฉพาะด้านเศรษฐกิจมากกว่าการรณรงค์ประเด็นทางการเมืองในไทย ดังเช่น การใช้บทลงโทษทางเศรษฐกิจหรือการค้าที่ไม่เป็นธรรมในภาคอุตสาหกรรมอาหารซึ่งเป็นเส้นเลือดทางเศรษฐกิจหลักของไทย และเป็นที่น่าสังเกตว่า สหภาพยุโรปมีความเป็นมืออาชีพพอที่จะไม่เอาประเด็นทางการค้ามากดดันทางการเมืองต่อไทย เหมือนที่กระทำต่างไปกับรัฐบาลอำนาจนิยมในพม่า เพราะสหภาพยุโรปมีความสัมพันธ์ที่ดีกับไทยมาเป็นระยะเวลายาวนาน และยังมีแนวโน้มที่ไทยยังเป็นประเทศที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจแม้จะอยู่ในภาวะไม่สงบทางการเมืองต่อเนื่องมาหลายปี อีกทั้ง ในช่วงแผนงานของสหภาพยุโรประหว่างปี 2014-2020 ไทยจะพ้นสถานะจากประเทศที่เคยได้รับความช่วยเหลือ ภายใต้หมวด DCI สู่หมวด Partnership Instrument (PI) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ไทยจะกลายเป็นประเทศกำลังพัฒนาขั้นดีที่จะได้รับเงินช่วยเหลือน้อยลง ซึ่งอาจคาดการณ์ได้ว่า สหภาพยุโรปจะกดดันไทยในประเด็นทางการพัฒนาประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนได้น้อยลง เพราะรัฐไทยไม่ได้พึ่งพางบประมาณทางการพัฒนาจากสหภาพยุโรปมากเหมือนในอดีต

ทั้งนี้ จากการศึกษาสถานะอำนาจของสหภาพยุโรปทำให้เห็นได้ว่า ประสบการณ์การบูรณาการของสหภาพยุโรปถือว่าเป็นบทเรียนสำคัญของการบูรณาการในภูมิภาคอื่น และประเด็นที่อาจจะศึกษาเพิ่มเติมเพื่อนำบทเรียนดังกล่าวมาประยุกต์ต่อกรณีอาเซียนและไทย โดยเฉพาะการรวมประชาคมอาเซียน ได้แก่

1. ประเด็นเรื่องพรมแดนเสรี ตั้งแต่การผนวกข้อตกลงเชงเกน (Schengen Agreement) เข้ามาในสนธิสัญญาของสหภาพยุโรปส่งผลให้เกิดปัญหาผู้ลี้ภัยและอาชญากรรมข้ามพรมแดน ถึงแม้ว่าจะมีนโยบายร่วมทางด้านการยุติธรรมและความมั่นคงภายใน และสำนักงานตำรวจแห่งยุโรปก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหานี้ได้ทั้งหมด เมื่อไทยและเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะก้าวสู่ประชาคมอาเซียน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาประสบการณ์ก่อนหน้าของสหภาพยุโรปเรื่องพรมแดนเสรีให้ดียิ่งขึ้น

2. ประเด็นสังคมพหุวัฒนธรรม สหภาพยุโรปเป็นสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลายทางชาติพันธุ์มาช้านาน ยิ่งการหลั่งไหลของชาวต่างชาติเข้ามาในดินแดนสหภาพยุโรปปัจจุบันก็ย่อมทำให้เห็นประสบการณ์ในการจัดการทางสังคมวัฒนธรรมของสหภาพยุโรปที่มีมาอย่างยาวนานกว่าไทย กรณีอย่างความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนที่จะทำให้มีชาติพันธุ์และสังคมวัฒนธรรมที่หลากหลาย ไทยและอาเซียนก็น่าจะเรียนรู้จากสหภาพยุโรปได้

3. ประเด็นด้านมาตรฐานทางการค้าและสิ่งแวดล้อม เมื่อปฏิสัมพันธ์หลักระหว่างสหภาพยุโรปกับอาเซียนและไทย คือ การค้าการลงทุนและมาตรการทางการค้าและสิ่งแวดล้อมถือเป็นปทัสถานสำคัญที่สหภาพยุโรปหยิบยกมาใช้ ภาคส่งออกของไทยจึงต้องรีบแก้ไขเรื่องปัญหาสุขอนามัยของอาหารซึ่งเป็นสินค้าส่งออกหลัก รวมถึงปัญหาแรงงานผิดกฎหมายซึ่งอาจเกี่ยวเนื่องกับแรงงานเถื่อนและการค้ามนุษย์ในภาคอุตสาหกรรมประมงด้วย เพื่อป้องกันบทลงโทษที่เฉียบขาดจนอาจส่งผลต่อการห้ามส่งออกในอนาคตจากสหภาพยุโรป ส่วนประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมความตื่นตัวในการแก้ไขปัญหาทางการค้าดังกล่าวของไทยยังห่างไกลมาก เมื่อเทียบกับการดำเนินการของสหภาพยุโรปที่มีระบบกฎหมาย การกำกับดูแลที่เข้มแข็ง การปลูกฝังจิตสำนึกให้แก่ประชาชน และการมีพรรคการเมืองที่เน้นการ

อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Green parties) ในหลายประเทศไทยจึงควรผลักดันนโยบายให้เป็นรูปธรรมผ่านกระบวนการนิติบัญญัติมากยิ่งขึ้น และในอนาคตอาจมีประเด็นการตรวจสอบความปลอดภัยของภาคการบินเข้ามาเกี่ยวข้องให้ไทยต้องรับมืออีกด้วย