



เอกสารวิชาการ

Academic Focus

Brexit บทเรียนใหม่ของภูมิภาคนิยม
จากสหภาพยุโรปสู่ประชาคมอาเซียน

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ISBN 2287-0520

ดาวน์โหลดเอกสารได้จาก <http://www.parliament.go.th/library>



Academic Focus
ธันวาคม 2559

สารบัญ	
บทนำ	2
พัฒนาการของสหภาพยุโรป	5
โครงสร้างและสถาบันหลักของสหภาพยุโรป	8
สหราชอาณาจักรกับสหภาพยุโรป	11
Brexit บทเรียนของสหภาพยุโรปสู่ประชาคมอาเซียน	18
สรุป	20
บรรณานุกรม	22

เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.parliament.go.th/library>

Brexit บทเรียนใหม่ของภูมิภาคนิยม จากสหภาพยุโรปสู่ประชาคมอาเซียน

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ประเทศในยุโรปต้องการสร้างสันติภาพและฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังจากต้องเผชิญกับความเสียหายอย่างมหาศาล ความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค หรือภูมิภาคนิยม จึงเป็นกลไกสำคัญที่ประเทศในยุโรปนำมาใช้เพื่อฟื้นฟูสันติภาพและสร้างความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม ประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป จึงถือกำเนิดขึ้น และพัฒนาต่อเนืองมาเป็นสหภาพยุโรปในปัจจุบัน

การบูรณาการในรูปแบบองค์การเหนือรัฐ ที่มีการรวมอำนาจอธิปไตยของประเทศสมาชิก เป็นจุดแข็งที่ทำให้สหภาพยุโรปประสบความสำเร็จในเวทีเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ผลการลงประชามติให้สหราชอาณาจักรถอนตัวออกจากสหภาพยุโรป หรือ Brexit ก่อให้เกิดคำถามมากมายต่ออนาคตของสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักร อีกทั้งส่งผลสะท้อนต่อรูปแบบการบูรณาการของสหภาพยุโรปที่เคยเป็นแนวทางการพัฒนาความร่วมมือของภูมิภาคในโลกยุคโลกาภิวัตน์

ประชาคมอาเซียนมีสหภาพยุโรปเป็นแม่แบบของการเรียนรู้ แต่ก็ได้มีรูปแบบการบูรณาการในลักษณะเดียวกับสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม อาเซียนจำเป็นต้องเรียนรู้ประสบการณ์ของสหภาพยุโรปทั้งจากความสำเร็จและความผิดพลาด รวมทั้งประเด็นปัญหาที่นำไปสู่ Brexit เพื่อเป็นบทเรียนให้อาเซียนสามารถสร้างกรอบบูรณาการที่มีประสิทธิภาพ อันนำภูมิภาคไปสู่ความเจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืน และอยู่ร่วมกันภายใต้เอกภาพ และความเอื้ออาทรต่อกัน

บทนำ

ในโลกยุคโลกาภิวัตน์ (Globalisation) สังคมทั่วโลกมีการติดต่อเชื่อมโยงระหว่างกันอย่างทั่วถึงและไร้ขีดจำกัด โดยมีเทคโนโลยี การสื่อสาร และการขนส่งที่ก้าวหน้าเป็นเครื่องมือที่ก่อให้เกิดการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสาร และการเคลื่อนย้ายของสินค้า บริการ ทุน คน วัฒนธรรม และภาษา จนทำให้เขตแดนระหว่างประเทศลดความสำคัญลง โลกยุคใหม่จึงเป็นเรื่องของการพึ่งพาระหว่างประเทศ ประเทศต่าง ๆ จำเป็นต้องแสวงหาความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในมิติต่าง ๆ โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเดียวกัน ซึ่งมีภูมิหลังร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นประวัติศาสตร์ ชาติพันธุ์ ภาษา และวัฒนธรรม รวมทั้งสภาพปัญหาที่เผชิญก็มีลักษณะเดียวกัน ประเทศที่อยู่ในเขตภูมิภาคเดียวกันจึงมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันเพื่อจัดการกับปัญหาข้ามพรมแดนที่มาพร้อมกับการเคลื่อนย้ายเสรีของโลกยุคใหม่ รักษาเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศและภูมิภาค ตลอดจนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ และเพิ่มอำนาจต่อรองในเวทีระหว่างประเทศ ดังนั้น การรวมกลุ่มระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค หรือภูมิภาคนิยม (Regionalism)* จึงกลายเป็นปรากฏการณ์สำคัญของโลกในปัจจุบัน

ภูมิภาคนิยมได้รับความสนใจเป็นอย่างมากครั้งแรกในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หรือในทศวรรษที่ 1950 และ 1960 (พ.ศ. 2493-2512) เรียกโดยทั่วไปว่า “ภูมิภาคนิยมเก่า” (Old Regionalism) อันเป็นผลมาจากการเติบโตของความร่วมมือระหว่างประเทศในยุโรปตะวันตก สงครามและความขัดแย้งนับครั้งไม่ถ้วนในภูมิภาคนี้ได้นำไปสู่ความสูญเสียและความบอบช้ำนานัปการ เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง บรรดาผู้นำประเทศและผู้รักสันติภาพในยุโรปจึงตระหนักถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของยุโรป มีแนวคิดในการบูรณาการระหว่างประเทศด้านต่าง ๆ เพื่อสร้างสันติภาพและเอกภาพร่วมกัน รวมทั้งเพิ่มบทบาททางเศรษฐกิจให้ใกล้เคียงกับสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต ซึ่งเป็นอภิมหาอำนาจในเวลานั้น ดังนั้น ใน ค.ศ. 1951 (พ.ศ. 2494) ประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป (European Coal and Steel Community: ECSC) จึงได้ก่อตั้งขึ้นโดยประเทศยุโรป 6 ประเทศ ได้แก่ ฝรั่งเศส เยอรมนีตะวันตก เบลเยียม อิตาลี ลักเซมเบิร์ก และเนเธอร์แลนด์ ต่อมาใน ค.ศ. 1957 (พ.ศ. 2500) สมาชิกผู้ก่อตั้งทั้ง 6 ประเทศ ได้ร่วมกันก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community: EEC) และประชาคมปรมาณูยุโรป (European Atomic Community: EURATOM) เพิ่มเติม เพื่อขยายความร่วมมือระหว่างกันทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งต่อมาได้มีการรวมทั้งสามองค์การนี้เป็นประชาคมยุโรป (European Communities/ European Community: EC)

กระแสความสนใจภูมิภาคนิยมในช่วงต่อมา คือ กลางทศวรรษที่ 1980 จนถึงต้นทศวรรษที่ 1990 (พ.ศ. 2523-2532) ซึ่งเป็นช่วงที่สงครามเย็นเริ่มผ่อนคลายและสิ้นสุดลงใน ค.ศ. 1991 (พ.ศ. 2534) โดยในช่วงนี้เรียกว่า “ภูมิภาคนิยมใหม่” (New Regionalism) แนวคิดภูมิภาคนิยมกลับมาอีกครั้งเมื่อประชาคมยุโรปได้ผ่านกฎหมายยุโรปเดี่ยว (Single European Act) ใน ค.ศ. 1986 (พ.ศ. 2529) เพื่อพัฒนาไปสู่การเป็นตลาด

* ภูมิภาคนิยม คือ การรวมกลุ่มระหว่างประเทศภายในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์เดียวกัน โดยผ่านกระบวนการจัดตั้งสถาบันที่สามารถจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในมิติต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจน โดยที่แต่ละประเทศสมัครใจและยินยอมเข้าเป็นส่วนหนึ่งโดยการจัดทำข้อตกลงอย่างเป็นทางการ หรือการเจรจาหารือร่วมกันอย่างไม่เป็นทางการ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างข้อผูกพันในเชิงพฤติกรรมและนโยบาย

ยุโรปเดียวอย่างสมบูรณ์ใน ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536) การรวมตัวกันอย่างเข้มข้นในครั้งนี้นำให้อำนาจทางเศรษฐกิจและบทบาทของยุโรปตะวันตกในเวทีโลกเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ และเป็นแรงกระตุ้นให้กระแสนการรวมกลุ่มระหว่างประเทศในภูมิภาคอื่น ๆ กลับมาอีกครั้ง อย่างเช่น กรณีของสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) ซึ่งก่อตั้งขึ้นในช่วงภูมิภาคนิยมเก่า ก็ได้รับกระแสดังกล่าวเช่นกัน โดยมีการปรับเปลี่ยนและพัฒนาภาคความร่วมมือครั้งใหม่ด้วยการสร้างเขตการค้าเสรีอาเซียน มีการจัดการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) และทยอยรับสมาชิกใหม่ให้ครอบคลุมทั้ง 10 ประเทศในภูมิภาค

ตารางที่ 1 ความแตกต่างระหว่างภูมิภาคนิยมเก่าและภูมิภาคนิยมใหม่

ภูมิภาคนิยมเก่า ทศวรรษ 1950 – 1960	ภูมิภาคนิยมใหม่ ตั้งแต่ทศวรรษ 1980
ก่อตั้งภายใต้บริบทของยุคสงครามเย็น ที่การเมืองโลกแบ่งเป็นสองขั้วอำนาจ คือ เสรีประชาธิปไตยกับคอมมิวนิสต์	ก่อตั้งภายใต้บริบทของโลกยุคใหม่ ที่การเมืองโลกเปลี่ยนจากสองขั้วอำนาจไปสู่หลายขั้วอำนาจ และกระแสโลกาภิวัตน์เข้ามามีบทบาทอย่างยิ่งกับเศรษฐศาสตร์การเมืองโลก
ประเทศมหาอำนาจเป็นผู้ริเริ่มในการก่อตั้งและเข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานของกลุ่มความร่วมมือ เพื่อหาแนวร่วมในการถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายตรงข้าม	ประเทศในภูมิภาคริเริ่มก่อตั้งกลุ่มความร่วมมือ และดำเนินกิจกรรมระหว่างประเทศร่วมกันด้วยความสมัครใจมากกว่าถูกแรงผลักดันจากประเทศมหาอำนาจภายนอกภูมิภาค
มีวัตถุประสงค์ด้านการเมืองและความมั่นคงเป็นหลัก	เน้นความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและขยายความร่วมมือไปยังด้านอื่น ๆ มากขึ้น
ทางด้านเศรษฐกิจอาศัยแนวคิดเสรีนิยมของ Bretton Woods โดยเน้นความพอเพียงของภูมิภาค ความเป็นอิสระและไม่พึ่งพิงโลก ปกป้องผลประโยชน์ของประเทศสมาชิก และใช้เครื่องมือกีดกันทางการค้า	ทางด้านเศรษฐกิจอาศัยแนวคิดเสรีนิยมใหม่ มุ่งเน้นการสร้างการแข่งขันขององค์การระดับภูมิภาคในระบบเศรษฐกิจโลก ให้ความสำคัญกับการเปิดตลาดเสรี การค้าเสรี และการผ่อนปรนกฎระเบียบเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

ที่มา: ภูมิภาคนิยมกับอาเซียน. (น. 9), โดย อรณิช รุ่งธิปานนท์, 2557, กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

กระแสภูมิภาคนิยมทั้งสองช่วงเวลา นอกจากเป็นผลจากเหตุการณ์ระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในทุกภูมิภาคทั่วโลก ซึ่งได้แก่ สงครามเวียดนาม สงครามเย็น การล่มสลายของสหภาพโซเวียต และการเปลี่ยนแปลงมิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแล้ว การบูรณาการความร่วมมือของประเทศในยุโรปที่เติบโตมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งในแนวดิ่งที่มีระดับความเข้มข้นสูงขึ้นระหว่างประเทศสมาชิก และในแนวราบอันหมายถึงการเพิ่มจำนวนประเทศสมาชิก จนมาเป็นสหภาพยุโรป (European Union) ในปัจจุบัน มีส่วนอย่างยิ่งต่อแนวคิดภูมิภาคนิยมของโลก

หลายทศวรรษที่ผ่านมา สหภาพยุโรปภายใต้การบูรณาการในลักษณะองค์การเหนือรัฐ (Supranational Organisation) ได้สะท้อนให้เห็นความมีประสิทธิภาพของกระบวนการตัดสินใจ การออกนโยบาย และการบังคับใช้กฎระเบียบ รวมทั้งแสดงให้เห็นความสำเร็จในการรักษาสันติภาพ การสร้างความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ การยกระดับความเป็นอยู่ของสังคมในสหภาพยุโรป และการเพิ่มบทบาทนำในเวทีเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ ดังนั้น สหภาพยุโรปจึงกลายเป็นแรงบันดาลใจให้เกิดความร่วมมือระดับภูมิภาคในโลกยุคใหม่ และเป็นต้นแบบให้แก่องค์การความร่วมมืออื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม การลงประชามติถอนตัวจากสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักร (Brexit) เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2559 ได้สะท้อนให้เห็นความจริงว่า การรวมกลุ่มของสหภาพยุโรปที่พยายามหลอมรวมประเทศสมาชิกให้เป็นหนึ่งเดียวกัน ไม่ได้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก้าวพ้นไปจากรูปแบบเดิม ๆ โลกยังมีสภาพอนาธิปไตยที่แต่ละประเทศมีความอิสระไม่ขึ้นตรงต่อกัน ความไม่เท่าเทียมกันทางอำนาจ ความยุติธรรม ความร่ำรวย และทรัพยากร ทำให้ประเทศต่าง ๆ จำเป็นต้องแสวงหาพันธมิตรเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองเป็นอันดับแรก ดังนั้น การบูรณาการความร่วมมือระหว่างประเทศ จึงเป็นผลจากแรงกดดันและความจำเป็นภายในประเทศเป็นสำคัญ เมื่อภายในประเทศต้องเผชิญกับแรงกดดันจากการหลอมรวมเป็นหนึ่งเดียวกันมากขึ้นเรื่อย ๆ ความเป็นอิสระของรัฐย่อมลดลง การดำเนินนโยบายและกฎระเบียบต่าง ๆ ถูกจำกัดกรอบโดยนโยบายจากส่วนกลาง ความกังวลและความไม่แน่ใจกับการเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรปจึงเกิดขึ้น

ผลการลงประชามติให้สหราชอาณาจักรถอนตัวจากสหภาพยุโรปก่อให้เกิดความหวาดหวั่นและคำถามมากมายต่ออนาคตของสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป อีกทั้งส่งผลสะท้อนต่อรูปแบบความร่วมมือของสหภาพยุโรป (EU Model) ที่เคยเป็นความหวังและแนวทางการพัฒนาความร่วมมือของภูมิภาคในโลกยุคโลกาภิวัตน์ ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community: AC) หรืออาเซียน มีสหภาพยุโรปเป็นแม่แบบของการเรียนรู้เช่นกัน แต่ก็ได้สร้างองค์การในลักษณะเดียวกับสหภาพยุโรป เนื่องด้วยอาเซียนมีความแตกต่างจากสหภาพยุโรปในหลาย ๆ ด้าน ทั้งภูมิหลังของประเทศสมาชิก ความเป็นมาของการก่อตั้งองค์การ เป้าหมายพื้นฐาน และลักษณะความสัมพันธ์กับภายนอกภูมิภาค

แม้ว่าอาเซียนไม่ได้มีปัจจัยที่จะก่อให้เกิดเหตุการณ์แบบ Brexit แต่สิ่งที่สหภาพยุโรปกำลังเผชิญก็สะท้อนปัญหาและบทเรียนบางประการที่อาเซียนสามารถเรียนรู้ได้ บทความขึ้นนี้จึงขอนำเสนอเกี่ยวกับพัฒนาการ โครงสร้าง และสถาบันหลักของสหภาพยุโรป ความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปกับสหราชอาณาจักร รวมถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการลงประชามติ Brexit เพื่อเป็นบทเรียนสำหรับอาเซียนในการเรียนรู้ เพื่อหาแนวทาง

ในการพัฒนาความร่วมมือภายใต้กรอบอาเซียนให้บรรลุวัตถุประสงค์ สอดคล้อง และทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคใหม่

พัฒนาการของสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรป (EU) ในปัจจุบัน มีจุดเริ่มต้นจากประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป (ECSC) ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1952 (พ.ศ. 2495) โดยเป็นผลจากแนวคิดของผู้นำและนักคิดในยุโรปที่ต้องการสร้างสันติภาพและรวมยุโรปให้มีความเข้มแข็งและเป็นเอกภาพภายใต้การบูรณาการความร่วมมือระหว่างประเทศ ต่อมาใน ค.ศ. 1957 (พ.ศ. 2500) ประเทศผู้ก่อตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรปทั้ง 6 ประเทศ ซึ่งได้แก่ ฝรั่งเศส เยอรมนีตะวันตก เบลเยียม อิตาลี ลักเซมเบิร์ก และเนเธอร์แลนด์ ได้ลงนามในสนธิสัญญากรุงโรม 2 ฉบับ (Treaties of Rome: EEC and EURATOM Treaties) เพื่อสถาปนาองค์การระหว่างประเทศเพิ่มเติม คือ ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป หรือตลาดร่วมยุโรป (EEC) และประชาคมปรมาณูยุโรป (EURATOM) โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับการบูรณาการด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรมระหว่างกัน และขยายตลาดร่วมสำหรับสินค้าอื่น ๆ ให้กว้างขวางมากขึ้นบนรากฐานของสันติภาพและหลักการประชาธิปไตย

ใน ค.ศ. 1967 (พ.ศ. 2510) ได้มีการรวมประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป และประชาคมปรมาณูยุโรปเข้าด้วยกันภายใต้ชื่อประชาคมยุโรป (EC) และได้จัดตั้งคณะมนตรี (Council of Ministers) และคณะกรรมการ (Commission) เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนทั้งสามประการ การบูรณาการระหว่างสมาชิกในประชาคมยุโรปดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและเข้มข้นมากขึ้น โดยใน ค.ศ. 1968 (พ.ศ. 2511) ประชาคมยุโรปได้จัดตั้งสหภาพศุลกากรขึ้น ประเทศสมาชิกได้กำหนดภาษีศุลกากรในอัตราเดียวกัน และทยอยยกเลิกการเก็บภาษีศุลกากรและการจำกัดปริมาณสินค้าเข้าออกระหว่างกัน พร้อมทั้งใช้นโยบายการค้า นโยบายการเกษตร และอัตราภาษีศุลกากรสำหรับประเทศนอกกลุ่ม (Common External Tariff) ร่วมกัน นอกจากนี้ ประชาคมยุโรปยังได้ขยายความร่วมมือโดยการรับสมาชิกเพิ่มเติม (enlargement) รวมเป็น 12 ประเทศ โดยครั้งแรกได้รับสหราชอาณาจักร ไอร์แลนด์ และเดนมาร์ก เข้าเป็นสมาชิกเพิ่มเติมใน ค.ศ. 1973 (พ.ศ. 2516) กรีซใน ค.ศ. 1981 (พ.ศ. 2524) และสเปนพร้อมกับโปรตุเกสใน ค.ศ. 1986 (พ.ศ. 2529) ตามลำดับ

ภายหลังการรับสมาชิกเพิ่มเติม ประเทศสมาชิกได้ลงนามในกฎหมายยุโรปเดี่ยวเมื่อ ค.ศ. 1986 (พ.ศ. 2529) เพื่อให้ประเทศสมาชิกปรับปรุงกฎระเบียบที่มีความแตกต่างกันให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยเน้นเรื่องการยกเลิกการตรวจสอบที่ด่านพรมแดนของประเทศสมาชิก ขจัดความแตกต่างด้านมาตรฐานวิชาชีพและสินค้า รวมถึงขจัดความแตกต่างด้านภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต เพื่อพัฒนาไปสู่การเป็นตลาดร่วมหรือตลาดยุโรปเดี่ยวอย่างสมบูรณ์ใน ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536) (วัลย์ลดา วิวัฒน์พนชาติ, ม.ป.ป.)

ใน ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) ประเทศสมาชิกได้ร่วมลงนามในสนธิสัญญามาสทริชท์ (Maastricht Treaty) เพื่อการรวมตัวเป็นสหภาพยุโรป สนธิสัญญาได้บัญญัติเรื่องการจัดตั้งสหภาพการเงิน ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งธนาคารกลางแห่งยุโรป การมีนโยบายทางการเงินการคลังร่วมกัน และการใช้เงินตราสกุลเดียวกัน ส่วนการรวมตัวทางด้านการเมือง สนธิสัญญามาสทริชท์ได้มีข้อกำหนดริเริ่มการบูรณาการในส่วนของการ

สหภาพการเมือง อาทิ ความเป็นพลเมืองของสหภาพยุโรป นโยบายร่วมด้านต่างประเทศและกิจการภายใน รวมทั้งขยายความร่วมมือในมิติใหม่ ๆ ระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งได้แก่ ด้านความมั่นคง การยุติธรรม และ กิจการภายใน อีกทั้งเพิ่มบทบาทของสหภาพยุโรปให้เป็นสถาบันที่มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น

อย่างไรก็ดี การที่สนธิสัญญามาสทริชท์มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการขยายอำนาจขององค์กรในประชาคมยุโรปและลดอำนาจอธิปไตยของประเทศสมาชิก ทำให้ประชาชนและนักการเมืองบางส่วนของประเทศสมาชิก โดยเฉพาะในเดนมาร์ก ฝรั่งเศส และสหราชอาณาจักร ไม่เห็นด้วยต่อการรวมตัวเป็นสหภาพยุโรป จึงทำให้เกิดปัญหาในการให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาดังกล่าว แต่ในท้ายที่สุดประเทศสมาชิกทุกประเทศก็ได้ให้สัตยาบันรับรองสนธิสัญญามาสทริชท์ และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 1993 (พ.ศ. 2536) ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของการขับเคลื่อนเพื่อรวมยุโรปให้เป็นสหภาพยุโรปอย่างจริงจังในเวลาต่อมา

ทั้งนี้ สนธิสัญญามาสทริชท์ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลังโดยสนธิสัญญา 3 ฉบับ ซึ่งได้แก่ สนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม (Treaty of Amsterdam) สนธิสัญญานิซ (Treaty of Nice) และสนธิสัญญาลิสบอน (Treaty of Lisbon) เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทและจำนวนสมาชิกของสหภาพยุโรปที่เพิ่มมากขึ้น

1. สนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อ 1 พฤษภาคม 1999 (พ.ศ. 2542) ได้แก้ไขเพิ่มเติมสนธิสัญญามาสทริชท์ในเรื่องนโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคง ความเป็นพลเมืองของสหภาพยุโรป และการปฏิรูปกลไกด้านสถาบันของสหภาพยุโรป เพื่อรองรับการขยายตัวของสหภาพยุโรป หรือ การรับสมาชิกใหม่เพิ่มเติม

2. สนธิสัญญานิซ ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2003 (พ.ศ. 2546) ได้แก้ไขเพิ่มเติมสนธิสัญญามาสทริชท์ เพื่อปฏิรูปสถาบันและกลไกภายในของสหภาพยุโรป อาทิ การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการยุโรป และการกำหนดระบบการลงคะแนนเสียงในคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป เพื่อรองรับการดำเนินงานของสหภาพยุโรปที่จะมีการขยายความร่วมมือให้ครอบคลุม 25 ประเทศในยุโรป

3. สนธิสัญญาลิสบอน ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อ 1 ธันวาคม 2009 (พ.ศ. 2552) ได้แก้ไขเพิ่มเติมสนธิสัญญามาสทริชท์ เพื่อให้สหภาพยุโรปมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาในระดับโลก อาทิ การเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ เสริมสร้างความเป็นเอกภาพของสหภาพยุโรปในประชาคมโลก และเปิดโอกาสให้ประชาชนของสหภาพยุโรปมีส่วนร่วมโดยตรงในการพัฒนานโยบายของสหภาพยุโรป (European citizens' initiative) โดยประชาชนจำนวน 1 ล้านคน จากอย่างน้อย 1 ใน 4 ของจำนวนประเทศสมาชิกทั้งหมด (อย่างน้อย 7 ประเทศ) สามารถร้องขอต่อคณะกรรมการยุโรปให้เสนอกฎหมายได้ นอกจากนี้ สนธิสัญญาฉบับนี้ยังได้กำหนดอย่างชัดเจนว่าอำนาจใดเป็นของสหภาพยุโรป อำนาจใดเป็นของประเทศสมาชิก และอำนาจใดที่ต้องใช้ร่วมกันระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศสมาชิก

ทั้งนี้ สนธิสัญญาลิสบอนได้จัดทำขึ้นภายหลังที่สหภาพยุโรปไม่ประสบความสำเร็จในการประกาศใช้สนธิสัญญาว่าด้วยธรรมนูญยุโรป (Treaty Establishing a Constitution for Europe) เนื่องจากไม่ได้รับสัตยาบันจากประเทศสมาชิกครบทุกประเทศ อย่างไรก็ดี สนธิสัญญาลิสบอนก็ได้ับรรจุหลักการและสาระสำคัญของร่างสนธิสัญญาว่าด้วยธรรมนูญยุโรปอยู่หลายประการ เพื่อรองรับการขยายสมาชิกภาพและการปฏิรูปการดำเนินงานของสหภาพยุโรป อีกทั้งยังมีประเด็นใหม่ ๆ เพิ่มเติมจากร่างสนธิสัญญาว่าด้วย

ธรรมนูญยุโรป เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์และค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรป และทำให้สหภาพยุโรปมีความโปร่งใสและเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ตลอดจนมีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น (“EU Treaties”, 2016)

จากข้างต้น สหภาพยุโรปมีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับตามความเข้มข้นของการบูรณาการทั้งในเชิงลึกและเชิงกว้าง โดยมีลักษณะการบูรณาการระดับภูมิภาคเป็นเส้นตรงที่ละชั้นตามทฤษฎีบูรณาการทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งแบ่งได้เป็น 5 ระดับ ดังนี้

1. ข้อตกลงสิทธิพิเศษทางภาษี (Preferential Tariff Arrangement: PTA) คือ การให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน
2. เขตการค้าเสรี (Free Trade Area/Agreement: FTA) คือ การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจเพื่อลดข้อกีดกันทางการค้าระหว่างกัน ทั้งการยกเลิกภาษี โควตา และข้อจำกัดอื่น ๆ ทางการค้า
3. สหภาพศุลกากร (Custom Union) คือ การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่ขยายขอบเขตจาก FTA โดยการขจัดภาษีระหว่างสมาชิกภายในกลุ่ม ควบคู่กับการปรับพื้นฐานของนโยบายการค้าร่วมกัน และกำหนดอัตราภาษีที่ใช้กับประเทศภายนอกกลุ่มร่วมกัน (Common External Tariff)
4. ตลาดร่วม (Common Market) คือ การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจขั้นสูง ประเทศภายในกลุ่มขจัดอุปสรรคทั้งหลายเพื่อให้การเคลื่อนย้ายทางการค้า บริการ เงินทุน และแรงงานเป็นไปอย่างเสรี รวมทั้งมีการกำหนดนโยบายทางการค้าร่วมกัน
5. สหภาพเศรษฐกิจและการเงิน (Economic and Monetary Union) คือ การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิดที่นอกเหนือจากการเปิดเสรีปัจจัยการผลิต ประเทศสมาชิกยังมีนโยบายการเงินการคลังร่วมกัน และใช้เงินตราสกุลเดียวกัน

นอกจากความร่วมมือทั้ง 5 ระดับแล้ว สหภาพทางเศรษฐกิจและการเมือง (Economic and Political Union) เป็นความร่วมมืออีกลักษณะหนึ่งที่ตั้งเป้าเป็นเป้าหมายสูงสุดของการบูรณาการระดับภูมิภาคที่ประเทศสมาชิกยอมสละอำนาจอธิปไตยของตนเองเพื่อให้ส่วนรวมหรือองค์กรกลางทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายร่วมกันในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเงิน การเมือง ความมั่นคง และการต่างประเทศ ดังนั้น องค์กรกลางจึงมีอำนาจเหนือรัฐสมาชิก ปัจจุบันยังไม่มี การบูรณาการระหว่างประเทศในลักษณะนี้ แต่สามารถมองภาพของประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ อาทิ สหพันธรัฐเยอรมนี และสหรัฐอเมริกา เป็นตัวอย่างของการบูรณาการในระดับสหภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองได้ สำหรับสหภาพยุโรปมีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจตามขั้นตอนข้างต้น แต่ยังไม่ถึงระดับสหภาพทางเศรษฐกิจและการเมือง การบูรณาการของสหภาพยุโรปในปัจจุบันยังอยู่ในระดับสหภาพเศรษฐกิจและการเงิน มีนโยบายทางการเงินร่วมกันและประเทศสมาชิกบางส่วนใช้เงินสกุลเดียวกัน แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์การคลังร่วมกัน

ในกรณีของอาเซียน ได้มีการบูรณาการทางเศรษฐกิจโดยมีสหภาพยุโรปเป็นแม่แบบ แต่อาเซียนก็ไม่ได้มีการรวมกลุ่มเป็นขั้นตอนตามทฤษฎี อาเซียนเริ่มจากการมีความตกลงว่าด้วยสิทธิพิเศษทางภาษีขยายมาเป็นเขตเศรษฐกิจเสรีอาเซียน แล้วพัฒนาไปสู่สหภาพศุลกากรแต่เป็นแบบไม่สมบูรณ์ เพราะมีเพียงการขจัดภาษีระหว่างสมาชิกภายในกลุ่ม โดยยังไม่ได้กำหนดอัตราภาษีที่ใช้กับประเทศภายนอกกลุ่มร่วมกัน

และการเคลื่อนย้ายแรงงานก็เปิดเฉพาะสาขาอาชีพเท่านั้น (ชโยดม สรรพศรี, 2559, อ้างถึงใน อรณิข รุ่งธิพานนท์, 2559, น. 6)

โครงสร้างและสถาบันหลักของสหภาพยุโรป

ภายหลังสนธิสัญญาลิสบอนมีผลบังคับใช้ สหภาพยุโรปมีสถานะทางกฎหมายอย่างสมบูรณ์ โดยสามารถจัดทำข้อตกลงกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศได้ มีโครงสร้างองค์การภายใต้ 3 เสาหลัก คือ 1) ประชาคมยุโรป 2) นโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคง และ 3) ความร่วมมือด้านกิจการยุติธรรมและกิจการภายใน* โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานภายใน อาทิ ธนาคารเพื่อการลงทุนยุโรป (European Investment Bank: EIB) ผู้ตรวจการยุโรป (European Ombudsman) สำนักงานด้านการต่างประเทศของสหภาพยุโรป (European External Action Service: EEAS) รวมถึงสถาบันหลัก 7 สถาบัน ที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการเหนือรัฐสมาชิกทั้ง 28 ประเทศ ซึ่งในที่นี่จะขอกล่าวถึงสถาบันหลักของสหภาพยุโรปโดยสังเขป ดังนี้

1. รัฐสภายุโรป (The European Parliament) เป็นสถาบันแห่งเดียวของสหภาพยุโรปที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน 500 ล้านคนในสหภาพยุโรป และทำหน้าที่เลือกประธานคณะกรรมการบริหารยุโรป (The President of the European Commission) สมาชิกของรัฐสภายุโรปมาจากการเลือกตั้งทุก ๆ 5 ปี จากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในประเทศสมาชิก ซึ่งปัจจุบันมีสมาชิกทั้งหมด 751 คน จาก 28 ประเทศ สำหรับการจัดกลุ่มภายในรัฐสภานั้น ไม่ได้แบ่งตามสัญชาติ แต่แบ่งตามกลุ่มทางการเมือง (political group) ซึ่งปัจจุบันมีทั้งหมด 8 กลุ่ม เช่น กลุ่มพรรคประชาชนยุโรป (Group of the European's People Party) กลุ่มพันธมิตรก้าวหน้าสังคมนิยมและประชาธิปไตยในรัฐสภายุโรป (Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament) และกลุ่มอนุรักษ์นิยมและปฏิรูปยุโรป (European Conservatives and Reformists Group) เป็นต้น

รัฐสภายุโรปทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติร่วม (co-legislator) กับคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (The Council of the European Union) ในการใช้อำนาจตรากฎหมาย แก้ไขกฎหมาย การพิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณ การรับรองความตกลงระหว่างประเทศของสหภาพยุโรปกับประเทศนอกกลุ่ม และการทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปและหน่วยงานภายในอื่น ๆ ของสหภาพยุโรป ตลอดจนดำเนินงานร่วมกับรัฐสภาของประเทศสมาชิก นอกจากนี้ รัฐสภายุโรปมีคณะกรรมการสามัญ 20 คณะ ซึ่งแต่ละคณะประกอบด้วยสมาชิก 25-71 คน โดยแบ่งไปตามสัดส่วนของกลุ่มการเมือง ทั้งนี้ อาจมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญและคณะอนุกรรมการเพิ่มเติมเพื่อดำเนินงานเฉพาะเรื่องได้ (“European Parliament: About Parliament”, n.d.; Publications Office, 2015, pp. 8, 17)

* ปัจจุบัน สหภาพยุโรปมีโครงสร้างองค์การภายใต้ 3 เสาหลัก โดยมีเสาหลักประชาคมยุโรปเท่านั้นที่มีการบูรณาการแบบเหนือรัฐ ส่วนเสาหลักนโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคง และเสาหลักความร่วมมือด้านกิจการยุติธรรมและกิจการภายใน เป็นความร่วมมือในรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลของประเทศสมาชิก

2. การประชุมสุดยอดยุโรป หรือการประชุมผู้นำยุโรป (The European Council)

เริ่มแรกการประชุมสุดยอดยุโรปเป็นเพียงเวทีการประชุมอย่างไม่เป็นทางการของผู้นำประเทศสมาชิก ต่อมาสนธิสัญญามาสทริชท์ได้กำหนดให้การประชุมดังกล่าวมีสถานะและบทบาทอย่างเป็นทางการในการส่งเสริมและวางแนวทางของสหภาพยุโรป และเมื่อสนธิสัญญาลิสบอนมีผลบังคับใช้ใน ค.ศ. 2009 (พ.ศ. 2552) การประชุมสุดยอดยุโรปจึงได้ยกระดับเป็นหนึ่งในสถาบันหลักของสหภาพยุโรป และให้มีการประชุมปีละ 4 ครั้ง ในการประชุมสุดยอดยุโรป ประกอบด้วย ประธานคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป ประมุขแห่งรัฐหรือหัวหน้ารัฐบาลของประเทศสมาชิกทั้ง 28 ประเทศ และประธานคณะกรรมการยุโรป ทั้งนี้ ผู้แทนระดับสูงด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคง (High Representative for Foreign Affairs & Security Policy) จะเข้าร่วมการประชุมด้วยเมื่อมีวาระการประชุมเกี่ยวกับการต่างประเทศ

สำหรับกรณีที่ต้องมีการตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งในที่ประชุมสุดยอดยุโรป ให้ใช้มติเป็นเอกฉันท์ แต่สำหรับเรื่องเฉพาะที่กำหนดอยู่ในบรรดาสถิติของสหภาพยุโรป ให้ตัดสินโดยใช้มติเสียงข้างมาก ทั้งนี้ ในการลงมติใดก็ตาม ให้ประธานคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป และประธานคณะกรรมการยุโรปงดออกเสียง (General Secretariat of the Council, 2016)

3. คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (The Council of the European Union) ประกอบด้วย

ผู้แทนของรัฐบาลประเทศสมาชิก โดยมีการหมุนเวียนการเป็นประธานทุก ๆ 6 เดือน คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปเป็นสถาบันหลักในด้านนิติบัญญัติและการตัดสินใจชี้ขาดของสหภาพยุโรป โดยงานด้านนิติบัญญัติจะตัดสินใจร่วมกับรัฐสภายุโรป ซึ่งในที่นี้รวมถึงการลงมติเห็นชอบต่อสนธิสัญญาระหว่างประเทศ และงบประมาณของสหภาพยุโรปด้วย นอกจากนี้ คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปจะดำเนินงานร่วมกับประเทศสมาชิกในเรื่องนโยบายเฉพาะด้าน ซึ่งได้แก่ นโยบายเศรษฐกิจและการคลัง นโยบายด้านการศึกษา วัฒนธรรมเยาวชน และกีฬา และนโยบายการจ้างงาน ตลอดจนการทำหน้าที่พัฒนานโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของสหภาพยุโรป ทำหน้าที่ลงมติเห็นชอบต่อข้อตกลงระหว่างประเทศตามข้อเสนอของคณะกรรมการยุโรป ทั้งนี้ ข้อตกลงระหว่างประเทศที่จะผูกพันสหภาพยุโรป นอกจากจะต้องผ่านมติของคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปแล้ว ยังจะต้องได้รับมติเห็นชอบจากรัฐสภายุโรป และต้องได้รับสัตยาบันจากประเทศสมาชิกทุกประเทศด้วย (General Secretariat of the Council, 2015)

4. คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ประกอบด้วย ประธาน 1 คน

รองประธาน 7 คน และกรรมาธิการอีก 20 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติหน้าที่คราวละ 5 ปี โดยประธานคณะกรรมาธิการยุโรปจะได้รับเลือกจากรัฐบาลของประเทศสมาชิกและต้องได้รับการรับรองจากรัฐสภายุโรป ส่วนกรรมาธิการอื่น ๆ อีก 27 คน ประธานคณะกรรมาธิการยุโรปจะเป็นผู้เลือกตามข้อเสนอแนะของรัฐบาลประเทศสมาชิก นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการยุโรปทั้งคณะจะต้องได้รับมติเห็นชอบจากรัฐสภายุโรปก่อนเข้าบริหารงาน

คณะกรรมาธิการยุโรปทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของสหภาพยุโรป โดยมีการกึ่งในการเสนอร่างกฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย ดูแลการบริหารงบประมาณของสหภาพยุโรป รวมถึงเป็นตัวแทนของสหภาพยุโรปในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประเทศภายนอกกลุ่ม อาทิ การเจรจาทางการค้า

ดังนั้น คณะกรรมาธิการยุโรปจึงเปรียบเสมือนคณะรัฐมนตรี และกรรมาธิการแต่ละคนเปรียบเสมือนรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่กำกับดูแลหน่วยงานภายใต้ความรับผิดชอบของตนเอง ซึ่งเรียกว่า Directorates-General (DGs) และ Services ปัจจุบัน จำนวนเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมาธิการยุโรป มีประมาณ 23,000 คน (“About the European Commission”, 2016)

5. ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (The Court of Justice of the European Union)

เป็นศาลสูงสุดในการพิจารณาคดีคดีตามกฎหมายของสหภาพยุโรป ทำหน้าที่ในการตีความกฎหมาย บังคับใช้กฎหมายในกรณีที่ประเทศสมาชิกไม่ดำเนินการตามกฎหมายของสหภาพยุโรป การเพิกถอนการกระทำที่ขัดต่อสนธิสัญญาของสหภาพยุโรป หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน รวมทั้งรับพิจารณาคดีเมื่อมีการร้องต่อศาลว่าสถาบันหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของสหภาพยุโรปละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป ประกอบด้วย 3 ศาล คือ

1) ศาลยุติธรรม/ศาลสูง (Court of Justice) - ผู้พิพากษาจากประเทศสมาชิกละ 1 คน และที่ปรึกษากฎหมายอีก 11 คน

2) ศาลชั้นต้น (General Court) - ผู้พิพากษาจากประเทศสมาชิกละ 1 คน

3) ศาลปกครอง (Civil Service Tribunal) - ผู้พิพากษาจากประเทศสมาชิกละ 7 คน

ผู้พิพากษาและที่ปรึกษากฎหมายมาจากการแต่งตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และในแต่ละศาลจะมีการเลือกประธานศาลทุก ๆ 3 ปี (“Court of Justice of the European Union: Overview”, 2016)

6. ศาลผู้ตรวจสอบบัญชี (The European Court of Auditors) มีภารกิจในการ

พัฒนาการบริหารจัดการด้านการเงิน ส่งเสริมความรับผิดชอบและความโปร่งใสทางการเงินของสหภาพยุโรป รวมทั้งทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายนอก (Independent External Auditor) โดยการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของสหภาพยุโรปให้เป็นไปตามกฎระเบียบ มีความคุ้มค่า โปร่งใส และเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในสหภาพยุโรป (“European Court of Auditors: Mission and Role”, n.d.)

7. ธนาคารกลางยุโรป (The European Central Bank) ธนาคารกลางยุโรปทำหน้าที่ใน

การออกนโยบายทางการเงิน และทำงานประสานอย่างใกล้ชิดกับธนาคารกลางของประเทศที่ใช้เงินสกุลยูโร (Euro) หรือยูโรโซน (Euro Zone) เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงิน ปัจจุบัน ประเทศในกลุ่มยูโรโซนมีทั้งหมด 19 ประเทศ สำหรับเงินสกุลยูโร ได้เริ่มใช้เป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 1 มกราคม 1999 (พ.ศ. 2542) โดยในช่วงแรกเป็นเพียงสกุลเงินที่แสดงทางบัญชีเท่านั้น ยังไม่ได้มีตัวเงินออกมาใช้จริงจนกระทั่งวันที่ 1 มกราคม 2002 (พ.ศ. 2545) ที่มีการออกธนบัตรและเหรียญมาใช้แทนเงินสกุลต่าง ๆ ของประเทศในกลุ่มยูโรโซน เพื่อให้การค้าและการลงทุนระหว่างกันเป็นไปอย่างเสรียิ่งขึ้น โดยปราศจากอุปสรรคจากการแลกเปลี่ยนเงินตรา (“European Central Bank: Use of the Euro”, 2016)

พัฒนาการของสถาบันหลักเหล่านี้เป็นผลจากการขยายสมาชิกภาพและการบูรณาการที่เข้มข้นของสหภาพยุโรปที่ดำเนินไปคู่ขนานกับการเปลี่ยนแปลงของโลก สหภาพยุโรปได้รับการยกย่องว่าเป็นองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศที่ประสบความสำเร็จมากที่สุด สามารถเปลี่ยนแปลงและดำรงอยู่คู่ขนานกับ

กระแสโลกาภิวัตน์ได้อย่างสอดคล้อง โดยมีการรวมอำนาจอธิปไตยของประเทศสมาชิกเป็นจุดแข็ง ที่ทำให้สหภาพยุโรปมีอำนาจต่อรองสูงและมีบทบาทสำคัญในเวทีการค้าโลก อย่างไรก็ตาม จุดแข็งนี้ก็กำลังถูกท้าทาย โดยมี Brexit เป็นตัวเร่งให้เห็นเด่นชัดมากขึ้น

สหราชอาณาจักรกับสหภาพยุโรป

การจัดประชามติ Brexit* เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2559 เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในสหราชอาณาจักรได้ตัดสินใจเองว่าจะยังคงเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรปต่อไปหรือไม่ การจัดประชามติในครั้งนี้มีที่มาจากกรณีที่นายเดวิด คาเมรอน ผู้นำพรรคอนุรักษนิยม ได้หาเสียงเลือกตั้งไว้ในช่วงการเลือกตั้งทั่วไปของสหราชอาณาจักรเมื่อ พ.ศ. 2558 โดยประกาศว่า หากชนะการเลือกตั้งและได้เป็นนายกรัฐมนตรี จะจัดให้มีการลงประชามติเรื่องการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป เมื่อนายคาเมรอนได้เข้ามาบริหารประเทศแล้ว เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะถดถอย ประชาชนไม่พึงพอใจกับการดำเนินงานและการแก้ไขปัญหาของรัฐบาล นักการเมืองจึงกล่าวอ้างโดยนำปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศไปผูกโยงกับวิกฤติเศรษฐกิจยุโรปและปัญหาผู้อพยพ และมองว่าปัญหาเศรษฐกิจของประเทศเป็นผลจากการที่รัฐบาลต้องดำเนินการตามกฎหมายและข้อกำหนดของสหภาพยุโรป ทำให้ไม่สามารถดำเนินนโยบายและตัดสินใจได้อย่างอิสระเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ ฉะนั้น รัฐบาลจึงนำเรื่องการลงประชามติ Brexit มาใช้เบี่ยงเบนประเด็นทางการเมืองภายในซึ่งรัฐบาลของประเทศอื่น ๆ ในสหภาพยุโรปก็มักใช้วิธีการเดียวกัน เมื่อภายในประเทศเกิดปัญหา หรือความเชื่อมั่นที่มีต่อรัฐบาลลดลง รัฐบาลก็จะนำเรื่องของสหภาพยุโรปมาใช้กล่าวอ้าง (จาริต ดิงศภักดิ์, 2559, อ้างถึงใน อรณิข รุ่งธิปานนท์, 2559, น.2-3)

หากมองย้อนไปในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นักการเมืองบางส่วนของสหราชอาณาจักรเห็นด้วยกับการรวมยุโรปของประเทศบนภาคพื้นทวีป แต่ในขณะนั้นสหราชอาณาจักรมีความร่วมมืออันดีกับกลุ่มประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ และมีสายสัมพันธ์พิเศษกับสหรัฐอเมริกา ประกอบกับเศรษฐกิจของสหราชอาณาจักรในเวลานั้นก็เจริญเติบโตมากกว่าเมื่อเทียบกับประเทศยุโรปบนภาคพื้นทวีป ดังนั้น รัฐบาลสหราชอาณาจักรในเวลานั้นจึงไม่เห็นประโยชน์ในการเข้าร่วมเป็นประเทศผู้ก่อตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป

ต่อมาในช่วงต้นทศวรรษที่ 1960 (พ.ศ. 2503-2508) สหราชอาณาจักรประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจและการว่างงาน ในขณะที่เศรษฐกิจของ 6 ประเทศในประชาคมเศรษฐกิจยุโรปเติบโตก้าวหน้า สหราชอาณาจักรจึงขอสมัครเข้าเป็นสมาชิกตลาดร่วมยุโรป หรือประชาคมเศรษฐกิจยุโรปในเวลานั้น เพื่อแก้ไขปัญหาที่เผชิญอยู่ แต่ความประสงค์ของสหราชอาณาจักรก็ถูกยับยั้ง (veto) ถึงสองครั้งใน ค.ศ. 1963 (พ.ศ. 2506) และ ค.ศ. 1967 (พ.ศ. 2510) โดยนายพล ชาร์ล เดอ โกล ประธานาธิบดีของฝรั่งเศส เนื่องด้วยเหตุผลทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันการเป็นผู้นำของทั้งสองประเทศ และความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศกับสหรัฐอเมริกา

* Brexit มาจากคำว่า Britain รวมกับ Exit เป็นคำที่ใช้ในช่วงรณรงค์การทำประชามติในสหราชอาณาจักร เพื่อให้ประชาชนในสหราชอาณาจักรตัดสินใจว่าจะเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปต่อไปหรือไม่ ก่อนหน้านี้เมื่อ พ.ศ. 2552 มีคำว่า Grexit (Greece กับ Exit) ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายในลักษณะเดียวกัน คือ กรีซจะคงอยู่กับสหภาพยุโรปต่อไปหรือไม่ แต่ทั้งสองคำนี้ก็มีความแตกต่างกันโดย Brexit เป็นการตัดสินใจของประชาชนในสหราชอาณาจักรเอง แต่ Grexit คือความเป็นไปได้ที่กรีซจะถูกถอดออกจากการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปเมื่อต้องเผชิญกับวิกฤติหนี้สาธารณะ

อย่างไรก็ตาม เมื่อนายพลเดอ โกล ไม่ได้เป็นผู้นำของประเทศแล้ว ฝรั่งเศสจึงได้ร่วมกับประเทศสมาชิกอื่น ๆ ในการนำสหราชอาณาจักรเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมยุโรป สหราชอาณาจักรจึงได้เข้าเป็นสมาชิกของประชาคมยุโรป หรือสหภาพยุโรปในปัจจุบัน เมื่อวันที่ 1 มกราคม 1973 (พ.ศ. 2516) พร้อมกับเดนมาร์ก และไอร์แลนด์

แม้ว่าสหราชอาณาจักรได้เข้าเป็นสมาชิกของประชาคมยุโรปแล้ว แต่ความเห็นคัดค้านต่อการรวมกลุ่มยุโรปยังมีอยู่มาก ดังนั้น ใน ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2518) รัฐบาลสหราชอาณาจักรจึงจัดให้มีการลงประชามติเพื่อต้องการความชัดเจน โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะคงอยู่กับประชาคมยุโรปต่อไปหรือไม่* ผลการลงประชามติในครั้งนั้น ประชาชนส่วนใหญ่สนับสนุนให้อยู่กับประชาคมยุโรปต่อไป ด้วยคะแนนเสียงร้อยละ 67.2 แม้ว่าสหราชอาณาจักรตัดสินใจอยู่กับประชาคมยุโรปต่อไป และได้ร่วมกับประเทศสมาชิกอื่น ๆ ในการจัดตั้งตลาดเดียวแห่งยุโรปและสหภาพยุโรป แต่สหราชอาณาจักรก็ดำเนินความสัมพันธ์กับสหภาพยุโรปในลักษณะประคองผลประโยชน์ของชาติมาโดยตลอด มีการขอยกเว้นไม่เข้าร่วมในบางเรื่องที่มีผลกระทบต่อประเทศอย่างเช่น การไม่ร่วมใช้เงินสกุลยูโร และวีซ่าเชงเก้น (Schengen Visa) (สาธิต สุนทรพันธุ์, 2549, น. 201-202; “EU referendum: The result in maps and charts”, 2016)

อนึ่ง ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างสหราชอาณาจักรกับสหภาพยุโรป มีประเด็นที่ควรนำมาพิจารณา คือ ตั้งแต่การก่อตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป ใน ค.ศ. 1951 (พ.ศ. 2494) จนถึงสหราชอาณาจักรเข้ามาเป็นสมาชิกใน ค.ศ. 1973 (พ.ศ. 2516) ซึ่งเป็นเวลากว่า 20 ปี ประเทศผู้ก่อตั้งโดยเฉพาะเยอรมนีและฝรั่งเศส ได้วางรากฐานขององค์การไว้แล้ว ซึ่งในประเด็นนี้สหราชอาณาจักรทราบเป็นอย่างดี แต่ก็มีความจำเป็นต้องเข้าร่วมเป็นสมาชิกด้วย เนื่องจากมองเห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากการรวมกลุ่ม ดังนั้น กระบวนการสร้างระเบียบแบบแผนเชิงสถาบันและกฎหมายของสหภาพยุโรปจึงมีความแตกต่างจากแนวคิดของสหราชอาณาจักร อีกทั้งยังมีประเด็นอื่น ๆ อีก ที่แนวทางของสหภาพยุโรปกับสหราชอาณาจักรไม่สอดคล้องกัน ซึ่งได้แก่ประเด็นดังต่อไปนี้

1. สหราชอาณาจักรปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยแบบที่ฝ่ายนิติบัญญัติเข้มแข็งมาก อำนาจอธิปไตยหลักจึงอยู่กับรัฐสภา ซึ่งขัดกับหลักการพื้นฐานของสหภาพยุโรปที่ประเทศสมาชิกต้องแบ่งอำนาจอธิปไตยบางส่วนให้สถาบันส่วนกลาง
2. สหราชอาณาจักรมีพื้นฐานกฎหมายเป็นแบบจารีต (Common Law) ในขณะที่กฎหมายของสหภาพยุโรปเป็นแบบลายลักษณ์อักษร หรือระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law)
3. สหราชอาณาจักรเป็นรัฐรวมศูนย์ แต่สหภาพยุโรปเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีลักษณะสหพันธ์ คล้ายกับการรวมรัฐต่าง ๆ ของประเทศที่มีรูปแบบสหพันธรัฐ อย่างเช่น เยอรมนี
4. เศรษฐกิจของสหราชอาณาจักรเป็นแบบตลาดเสรี ที่มีความเสรีสูงคล้ายกับของสหรัฐอเมริกา ในขณะที่เศรษฐกิจของสหภาพยุโรปเป็นแบบเสรีบวกกับรัฐสวัสดิการ คือรัฐต้องจัดสวัสดิการและดูแล

* คำถามประชามติ คือ “Do you think the UK should stay in the European Community (Common Market)?” มีผู้ออกมาใช้สิทธิ ร้อยละ 64 โดยคะแนนเสียงเห็นด้วย (yes) คิดเป็นร้อยละ 67.2 คะแนนเสียงไม่เห็นด้วย (no) คิดเป็นร้อยละ 32.8

ประชาชนควบคู่ไปด้วย ซึ่งประชาชนของสหราชอาณาจักรไม่เห็นด้วยในส่วนนี้ เพราะรัฐต้องนำเงินไปช่วยเหลือผู้ที่ยากจนหรือด้อยโอกาสกว่า สำหรับประชาชนของสหราชอาณาจักรมองว่า ใครอยากมีชีวิตที่ดีก็ต้องขยันทำงาน มากกว่าการรอให้รัฐช่วยเหลือ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณานโยบายด้านต่างประเทศของสหราชอาณาจักรที่ผ่านมาประกอบด้วยแล้ว จะเห็นได้ว่าการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของสหราชอาณาจักรไม่ได้มุ่งเน้นที่ยุโรปเป็นหลัก แต่ให้ความสำคัญกับสหรัฐอเมริกาและประเทศในเครือจักรภพอังกฤษมากกว่า กล่าวคือ นโยบายต่างประเทศของสหราชอาณาจักร แบ่งได้เป็น 3 วงกลม โดยวงกลมแรก คือ สหรัฐอเมริกา ซึ่งนับว่าเป็นพันธมิตรกับสหราชอาณาจักร เพราะเคยทำสงครามต่อต้านคอมมิวนิสต์มาด้วยกันในอดีต วงกลมที่สอง คือ ประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ อาทิ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา และแอฟริกาใต้ ซึ่งสหราชอาณาจักรให้ความสำคัญกับประเทศกลุ่มนี้มาก ซึ่งเห็นได้จากชื่อกระทรวงการต่างประเทศของสหราชอาณาจักร ที่ใช้ชื่อว่า The Foreign and Commonwealth Office และวงกลมที่สาม คือ ยุโรป ซึ่งสหราชอาณาจักรให้ความสำคัญน้อยที่สุด เพราะโดยมากคนอังกฤษไม่ได้มองว่าตนเองเป็นคนยุโรป และยังมองว่าตนเองมีความเหนือกว่าประเทศในภาคพื้นทวีปยุโรป ซึ่งเป็นความรู้สึกทางเหิน และทำให้คนส่วนใหญ่ไม่ผูกพันกับสหภาพยุโรป (ณัฐนันท์ คุณมาศ, 2559, อ้างถึงใน อรณิชา รุ่งธิปานนท์, 2559, น. 4)

ดังนั้น ความไม่สอดคล้องกันของระบบและแนวทางระหว่างสหราชอาณาจักรกับสหภาพยุโรปที่มีมาตั้งแต่แรกเริ่ม จึงกลายเป็นปัจจัยหนึ่งที่น่ามาสู่ความต้องการถอนตัวออกจากสหภาพยุโรป แต่ยังมีอีกหนึ่งปัจจัยที่เพิ่มความอึดอัดคับข้องใจของประชาชนในสหราชอาณาจักร คือ การเพิ่มจำนวนสมาชิกของสหภาพยุโรปเมื่อ ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547) และ ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) ซึ่งเป็นการขยายสมาชิกภาพไปทางยุโรปตะวันออก การขยายสมาชิกภาพในสองครั้งนี้ ทำให้เกิดผลดีด้านเศรษฐกิจ การจ้างงาน และการเพิ่มศักยภาพในการเผชิญหน้ากับความท้าทายของโลกยุคใหม่ได้ดีขึ้น แต่ในขณะเดียวกันการขยายสมาชิกภาพก็นำมาซึ่งรอยแตกแยกในสหภาพยุโรป เพราะประเทศสมาชิกเดิมกับประเทศสมาชิกใหม่มีความแตกต่างกันในหลาย ๆ ด้าน แม้ว่าสหภาพยุโรปได้สร้างเครื่องมือกลไกในการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างประเทศสมาชิก แต่ประเทศสมาชิกทุกประเทศก็ไม่ได้มีความสามารถและความเร็วในการปรับตัวเท่ากัน ฉะนั้น ปัญหาความเหลื่อมล้ำจึงไม่ลดลง แต่กลับทวีความรุนแรงขึ้นเมื่อมีการเคลื่อนย้ายทุน ซึ่งเป็นปกติว่าเมื่อประเทศใดตลาดใหญ่กว่า กำลังซื้อดีกว่า ตลาดงานมีมากกว่า การเคลื่อนย้ายทุนและแรงงานก็ย่อมไปทางนั้น

นอกจากนี้ ในช่วงวิกฤติหนี้สาธารณะยุโรปเมื่อ ค.ศ. 2008-2010 (พ.ศ. 2551-2553) ประเทศในสหภาพยุโรป ซึ่งได้แก่ โปรตุเกส อิตาลี ไอร์แลนด์ กรีซ และสเปน (PIIGS) ประสบกับปัญหาหนี้สาธารณะอยู่ในระดับสูงจนรัฐบาลไม่อาจชำระหนี้ได้ ซึ่งหนี้ส่วนใหญ่ของกลุ่ม PIIGS เกิดจากการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ โดยเจ้าหนี้ส่วนใหญ่ก็เป็นประเทศร่ำรวยในสหภาพยุโรป ซึ่งได้แก่ สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และเยอรมนี และในเวลานั้นสหราชอาณาจักรเองก็ประสบกับภาวะเศรษฐกิจชะงักงันและปัญหาสถาบันทางการเงินด้วย ประชาชนในสหราชอาณาจักรจึงตั้งคำถามเกี่ยวกับการแบกรับภาระช่วยเหลือประเทศกลุ่ม PIIGS ในขณะเดียวกันเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยในแอฟริกาเหนือและในตะวันออกกลาง (Arab Springs) ที่ทำให้มีผู้อพยพเข้ามาในยุโรปเป็นจำนวนมาก และมีการนำมาโยงรวมกับเรื่องก่อการร้าย ได้ส่งผลต่อความรู้สึก

นี้กคิตของประชาชนมากเช่นกัน อีกทั้งในการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภายุโรปครั้งล่าสุด พรรคขวาจัด หรือ พรรคแนวอนุรักษ์นิยมที่ต่อต้านเรื่องเหล่านี้ ก็ได้รับเลือกเข้ามามากที่สุด ซึ่งกระแสนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะใน สหราชอาณาจักรเท่านั้น ในฝรั่งเศสเองก็เริ่มมีแนวคิดลักษณะนี้เช่นกัน (ณัฐนันท์ คุณมาศ, 2559, อ้างถึงใน อรรถวิษ รุ่งธิพานนท์, 2559, น. 5)

ฉะนั้น ความไม่สอดคล้องกันของระบบและแนวทางระหว่างสหราชอาณาจักรกับสหภาพยุโรป ตลอดจนปัญหาความซับซ้อนจากการขยายสมาชิกของสหภาพยุโรป อันนำมาสู่ความอึดอัดคับข้องใจในเรื่อง วิฤติหนี้สาธารณะยุโรปและปัญหาผู้อพยพ ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการเรียกร้องให้ถอนตัวออกจากสหภาพ ยุโรปในเวลาต่อมา เมื่อมีการจัดประชามติ Brexit เพื่อให้ประชาชนได้ตัดสินใจอนาคตของประเทศอีกครั้ง เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2559* ผลจึงปรากฏว่าประชาชนเสียงข้างมากต้องการให้สหราชอาณาจักรออกจาก สหภาพยุโรป โดยคะแนนเสียงให้ออกจากสหภาพยุโรป คิดเป็นร้อยละ 51.9 ส่วนคะแนนเสียงให้อยู่ต่อ คิด เป็นร้อยละ 48.1 ซึ่งเป็นคะแนนที่ไม่ได้มากกว่ากันแต่ขาด และผิดความคาดหมาย เพราะก่อนวันลง ประชามติ ผลสำรวจความคิดเห็นจากหลายหน่วยงานชี้ว่า ประชาชนที่ลงคะแนนเสียงให้อยู่ต่อ มีมากกว่า ประชาชนที่ลงคะแนนเสียงให้ออก

ตารางที่ 2 ผลการลงประชามติ BREXIT

- ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงประชามติ 46,501,241 คน
- ผู้ออกมาใช้สิทธิ ร้อยละ 72.2
- บัตรเสีย ร้อยละ 26,033 ใบ
- ผู้ออกเสียงให้ออกจากสหภาพยุโรป (leave) 17,410,742 คน หรือร้อยละ 51.9
- ผู้ออกเสียงให้อยู่กับสหภาพยุโรป (remain) 16,141,241 คน หรือร้อยละ 48.1

ที่มา: EU Referendum Results. By BBC, 2016, http://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results

* คำถามประชามติ คือ “Should the UK remain a member of the European Union or leave the European Union?”

ตารางที่ 3 ผลการลงประชามติ BREXIT จำแนกตามประเทศ

<p><u>อังกฤษ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • ผู้ออกเสียงให้ออกจากสหภาพยุโรป (leave) ร้อยละ 53.4 • ผู้ออกเสียงให้อยู่กับสหภาพยุโรป (remain) ร้อยละ 46.6 <p><u>ไอร์แลนด์เหนือ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • ผู้ออกเสียงให้ออกจากสหภาพยุโรป (leave) ร้อยละ 44.2 • ผู้ออกเสียงให้อยู่กับสหภาพยุโรป (remain) ร้อยละ 55.8 <p><u>สกอตแลนด์</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • ผู้ออกเสียงให้ออกจากสหภาพยุโรป (leave) ร้อยละ 38.0 • ผู้ออกเสียงให้อยู่กับสหภาพยุโรป (remain) ร้อยละ 62.0 <p><u>เวลส์</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • ผู้ออกเสียงให้ออกจากสหภาพยุโรป (leave) ร้อยละ 52.5 • ผู้ออกเสียงให้อยู่กับสหภาพยุโรป (remain) ร้อยละ 47.5

ที่มา: EU Referendum Results. By BBC, 2016, http://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results

หากวิเคราะห์ผลคะแนนประชามติตามพื้นที่ ประชาชนส่วนใหญ่ในสกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ ลงคะแนนเสียงให้อยู่ต่อ แต่พื้นที่ในอังกฤษ ยกเว้นกรุงลอนดอน ประชาชนส่วนใหญ่ลงคะแนนเสียงให้ออก และเมื่อพิจารณาจากพื้นที่หรือเมืองที่ประชาชนกว่าร้อยละ 70 ลงคะแนนเสียงให้ออก ส่วนใหญ่เป็นเมืองทางตะวันออกเฉียงใต้ของอังกฤษที่มีขนาดเล็กและมีลักษณะดั้งเดิม อาทิ Boston, South Holland และ Great Yarmouth โดยประชาชนในเมืองเหล่านี้มีความรู้สึกที่ตนเองไม่ได้อะไรจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป (“EU referendum: The result in maps and charts”, 2016; จาริต ดิงศภักดิ์, 2559, อ้างถึงใน อรณิข รุ่งธิพานนท์, 2559, น. 3) ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะประชาชนในสหราชอาณาจักรไม่ทราบว่าจะเงินและความช่วยเหลือที่ตนได้รับบางส่วนมาจากสหภาพยุโรป แต่นักการเมืองในประเทศมักจะไปอ้างว่าเป็นผลงานของตนเอง และในช่วงรณรงค์ประชามติ Brexit รัฐบาลและฝ่ายที่ต้องการอยู่กับสหภาพยุโรปก็ไม่ได้ให้ความรู้เรื่องสหภาพยุโรปอย่างเพียงพอ เป็นการหาเสียงในลักษณะแก้ช็อกกล่าวหาของฝ่ายที่ต้องการออกเท่านั้น (ณัฐนันท์ คุณมาศ, 2559, อ้างถึงใน อรณิข รุ่งธิพานนท์, 2559, น. 5)

ถ้าพิจารณาผลคะแนนตามเกณฑ์อายุของประชาชน จะเห็นได้ว่า คนหนุ่มสาวส่วนใหญ่เลือกที่จะอยู่กับสหภาพยุโรป เพราะมองว่าการออกจากสหภาพยุโรปจะทำให้ประเทศเสียสิทธิพิเศษด้านศุลกากร ซึ่งสหราชอาณาจักรมีการส่งออกไปสหภาพยุโรปถึงประมาณร้อยละ 50 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด และมีการนำเข้าสินค้าจากสหภาพยุโรปกว่าร้อยละ 50 อีกทั้งจะทำให้เสียเขตการค้าเสรีที่สหภาพยุโรปมีกับประเทศ

อื่น ๆ และเสียโอกาสที่คนของสหราชอาณาจักรจะไปทำงานในประเทศสมาชิกอื่น ๆ ในสหภาพยุโรปด้วย แต่ผู้สูงอายุส่วนใหญ่เลือกที่จะออกจากสหภาพยุโรป โดยมีการวิเคราะห์ว่า ผู้สูงอายุยังคงคุ้นเคยกับภาพความรุ่งเรืองในอดีตที่สหราชอาณาจักรเป็นประเทศมหาอำนาจ และเชื่อว่าหากออกจากสหภาพยุโรปแล้ว ประเทศจะมีอำนาจอธิปไตยเต็มที่ ไม่ต้องผูกพันกับศูนย์กลางการตัดสินใจของสหภาพยุโรป และไม่ต้องเป็นภาระในเรื่องต่าง ๆ จากการเป็นสมาชิก อาทิ การจ่ายค่าส่วนกลางให้แก่สหภาพยุโรป รวมทั้งไม่ต้องรับภาระผู้อพยพจากยุโรปตะวันออกที่เข้ามาแย่งงานทำและร่วมใช้สวัสดิการของรัฐ นอกจากนี้ ผู้สูงอายุส่วนใหญ่เป็นกังวลเรื่องความปลอดภัยของสังคมว่าอาจจะมีผู้ก่อการร้ายปะปนมากับผู้อพยพด้วย ปัจจุบัน เรื่องความรุ่งเรืองของอังกฤษ และชัยชนะในสงครามโลกครั้งที่ 1 สงครามโลกครั้งที่ 2 และสงครามเย็น ก็ยังมีการสอนในสถาบันการศึกษา ซึ่งทำให้ประชาชนยังคงภาคภูมิใจกับสิ่งเหล่านี้ และมีความเชื่อมั่นว่าประเทศสามารถก้าวไปข้างหน้าได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้สหภาพยุโรป (ภุริ พวงศ์เจริญ, 2559, อ้างถึงใน อรรถวิษ รุ่งธิพานนท์, 2559, น. 6) โดยมีตัวอย่างในเรื่องการเข้าร่วมใช้เงินตราสกุลเดียวกันเมื่อ ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) ในเวลานั้นสหราชอาณาจักรตัดสินใจไม่เข้าร่วมกลุ่มยูโรโซน ซึ่งทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักกว่าจะทำให้เงินปอนด์อ่อนค่าลงเรื่อย ๆ แต่เมื่อเวลาผ่านไป เศรษฐกิจของสหราชอาณาจักรมีอัตราการขยายตัวดีกว่าทุกประเทศในกลุ่มยูโรโซน ยกเว้นเยอรมนี ประเทศที่ใช้เงินสกุลยูโรต่างมีปัญหาเศรษฐกิจ อัตราการว่างงานสูง และมีหนี้สาธารณะเป็นจำนวนมาก ในขณะที่สหราชอาณาจักรแม้จะต้องเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยในช่วงวิกฤติหนี้สาธารณะยุโรป แต่ก็ยังสามารถรับมือได้เพราะมีอิสระในการใช้นโยบายทางการเงินการคลังของตนเอง (“Brexit บทเรียนสำหรับเอเชีย”, 2559)

เมื่อคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนประสงค์ให้สหราชอาณาจักรออกจากสหภาพยุโรป นายคาเมรอน นายกรัฐมนตรี จึงแสดงความรับผิดชอบโดยการลาออกจากตำแหน่ง โดยให้นางเทเรซา เมย์ เข้ารับตำแหน่งแทน และได้มีการตั้งกระทรวงใหม่ขึ้นมาเป็นการเฉพาะ คือ The Department for Exiting the European Union (DEXEU) เพื่อดำเนินการนำสหราชอาณาจักรออกจากสหภาพยุโรป ล่าสุดนางเทเรซา เมย์ ได้ประกาศจะเริ่มดำเนินการถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปตามมาตรา 50 ของสนธิสัญญาลิสบอน อย่างเป็นทางการภายในเดือนมีนาคม 2560 และมีเป้าหมายจะออกจากสหภาพยุโรปใน พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ ตามมาตรา 50 ของสนธิสัญญาลิสบอน ประเทศที่ประสงค์จะออกจากสหภาพยุโรป ให้ดำเนินการตามข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญของประเทศ และจะต้องแจ้งความประสงค์อย่างเป็นทางการต่อที่ประชุมสุดยอดยุโรป (European Council) เพื่อจะได้เริ่มกระบวนการต่าง ๆ ให้เสร็จสิ้นภายใน 2 ปี นับแต่วันที่แจ้งความประสงค์ ทั้งนี้ สามารถขยายระยะเวลาได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบเป็นเอกฉันท์จากประเทศสมาชิกทั้งหมด สำหรับประเทศที่ออกจากสหภาพยุโรปไปแล้ว สามารถสมัครเข้ามาเป็นสมาชิกได้ใหม่ แต่ก็ต้องดำเนินการตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 49 ของสนธิสัญญาลิสบอน (Europe External Policy Advisors, n.d.)

อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้กระบวนการภายในของสหราชอาณาจักรยังไม่ได้ชัวยุติ เนื่องจากมีประเด็นข้อถกเถียงทางกฎหมายว่า นายกรัฐมนตรีจะสามารถเริ่มกระบวนการถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิกตามมาตรา 50 ของสนธิสัญญาลิสบอน โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่ นักกฎหมายของรัฐบาลให้ความเห็นว่า รัฐบาลสามารถใช้สิทธิเด็ดขาดของฝ่ายบริหารในการเริ่มกระบวนการออกจาก

สหภาพยุโรปได้ เนื่องจากการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของประชาชน แต่สมาชิกรัฐสภา ทนายความ และนักธุรกิจมีความเห็นว่าจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน ซึ่งประเด็นถกเถียงนี้ได้มีการส่งไปให้ศาลสูง (High Court) วินิจฉัย ซึ่งเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2559 ศาลสูงได้ตัดสินให้รัฐบาลต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อนที่จะเริ่มกระบวนการถอนตัวออกจากสหภาพยุโรปได้ แต่ฝ่ายรัฐบาลไม่เห็นด้วยกับคำตัดสินดังกล่าว โดยมีความเห็นว่ารัฐบาลเคารพในผลการลงประชามติ Brexit และการจัดประชามติดังกล่าวได้ดำเนินการเป็นตามกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภา (Act of Parliament) ดังนั้น รัฐบาลจึงตัดสินใจอุทธรณ์คำตัดสินดังกล่าวไปยังศาลฎีกา (Supreme Court) ซึ่งคาดว่าจะมีการพิจารณาตัดสินภายในเดือนธันวาคม 2559 (Fenton, 2016; Heffer, 2016) ถ้าศาลฎีกาตัดสินให้รัฐบาลต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน และรัฐสภามีมติสวนทางกับผลการลงประชามติ ก็อาจจะก่อให้เกิดข้อกังขาในหลักเสียงข้างมากตามระบอบประชาธิปไตย และอาจทำให้เกิดความวุ่นวายทางการเมืองภายในได้

ถ้ารัฐบาลของนางเมย์สามารถเริ่มกระบวนการนำประเทศออกจากสหภาพยุโรปได้แล้ว นอกจากการดำเนินการเพื่อถอนตัวออกจากสหภาพยุโรปแล้ว รัฐบาลยังมีงานด้านอื่น ๆ ที่ต้องดำเนินการควบคู่ไปด้วย อย่างเช่น การไปเจรจาการเปิดเสรีทางการค้ากับประเทศอื่น ๆ เพราะที่ผ่านมา รัฐบาลสหราชอาณาจักรไม่ได้ดำเนินการในเรื่องนี้เอง เป็นหน้าที่ของสหภาพยุโรปที่ดำเนินการให้ในนามประเทศสมาชิกทั้งหมด ฉะนั้น การนำสหราชอาณาจักรออกจากสหภาพยุโรปจึงเป็นเรื่องซับซ้อนและต้องใช้งบประมาณมหาศาล ซึ่งก่อนวันลงประชามติ Brexit ผู้ที่ไม่ต้องการอยู่กับสหภาพยุโรปก็ไม่ได้คาดหมายว่าจะเป็นฝ่ายชนะ และไม่ได้คาดคิดถึงผลกระทบที่จะตามมามากนัก จึงไม่ได้มีการเตรียมแผนการใด ๆ ที่จะรองรับเมื่อต้องออกจากการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป สำหรับแนวทางของสหราชอาณาจักร แม้จะออกจากสหภาพยุโรปแล้ว สหราชอาณาจักรก็ยังคงการได้สิทธิพิเศษจากสหภาพยุโรป โดยเฉพาะการเปิดเสรีตามรูปแบบของนอร์เวย์และสวิตเซอร์แลนด์ (ไม่ได้เป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป) ที่มีความสัมพันธ์ทางการค้ากับสหภาพยุโรปภายใต้ข้อตกลงการค้าเสรี ซึ่งครอบคลุมการเปิดเสรีทั้ง 4 ด้าน คือ สินค้า บริการ เงินทุน และคน แต่สหราชอาณาจักรประสงค์จะเปิดเสรีกับสหภาพยุโรปเพียง 3 ด้าน โดยยกเว้นการเปิดเสรีด้านการเคลื่อนย้ายคน ซึ่งดูเหมือนว่าสหภาพยุโรปจะไม่เห็นด้วยในแนวทางนี้ (ฉันทน์นันทน์ คุณมาศ, 2559, อ้างถึงใน อรณิข รุ่งธิปานนท์, 2559, น. 5)

สิ่งที่ตามมาอีกประเด็นหนึ่ง คือ เรื่องสกอตแลนด์ ในการลงประชามติ Brexit สกอตแลนด์เป็นประเทศที่มีคะแนนเสียงสนับสนุนให้อยู่กับสหภาพยุโรปสูงที่สุด (ร้อยละ 62) เมื่อเปรียบเทียบกับอังกฤษ ไอร์แลนด์เหนือ และเวลส์ ซึ่งก็เป็นไปได้ว่าสกอตแลนด์จะขอให้มีการลงประชามติเพื่อแยกเป็นอิสระจากสหราชอาณาจักรอีกครั้งหนึ่ง อีกทั้งมีความเป็นไปได้ที่ไอร์แลนด์เหนือที่มีเสียงสนับสนุนการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปมากกว่าการคัดค้าน ก็มีแนวโน้มที่จะจัดทำประชามติเพื่อแยกตัวออกจากสหราชอาณาจักรเพื่อรวมกับไอร์แลนด์เช่นกัน และมีความเป็นไปได้ที่ทั้งสกอตแลนด์และไอร์แลนด์เหนือจะเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปในอนาคตหลังจากการแยกตัวสำเร็จจากสหราชอาณาจักร

ทางด้านสหภาพยุโรปก็จะต้องเตรียมการเพื่อรองรับผลที่จะตามมาเช่นกัน เพราะสหราชอาณาจักรเป็นประเทศเศรษฐกิจขนาดใหญ่ เป็นศูนย์กลางการลงทุนและการเงินของสหภาพยุโรป และยังเป็น 1 ใน 5 ประเทศ ที่จ่ายเงินเข้ากองกลางสหภาพยุโรปมากที่สุด ซึ่งแน่นอนว่าจะมีผลกระทบต่อระบบการเงิน เศรษฐกิจ และ

เสถียรภาพของสหภาพยุโรป รวมทั้งลดทอนความเชื่อมั่นของนักลงทุนและประเทศนอกกลุ่ม ในระยะสั้นช่วงที่นับคะแนนเสียงจนถึงทราบผลประชามติ ตลาดมีความผันผวน นักลงทุนตื่นตระหนกและเกิดความกังวลต่อความไม่แน่นอนของเศรษฐกิจโลก ทำให้เงินสกุลยูโรและปอนด์อ่อนค่าลงทันที และธนาคารกลางสหรัฐอเมริกา ก็ชะลอการขึ้นดอกเบี้ยออกไป ส่วนผลในระยะยาว จะมีผลต่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรป และมีความเสี่ยงที่ประเทศสมาชิกอื่น ๆ อาทิ ฝรั่งเศส อิตาลี และสวีเดน จะจัดทำประชามติในลักษณะเดียวกัน (ซุติมา ตันตะราวศา และกันทิมา วงศ์สถาปัตย์, 2559) ดังนั้น สหภาพยุโรปที่ไม่มีสหราชอาณาจักรย่อมมีผลในทางการเมือง จากแนวคิดที่ต้องการขยายสมาชิกภาพเพื่อรวมยุโรปเป็นหนึ่งเดียว อาจจะต้องมีการทบทวนเพื่อปรับโครงสร้าง เพื่อให้ประเทศสมาชิกสามารถอยู่ร่วมกันได้ต่อไปอย่างไม่อึดอัดคับข้องใจ และป้องกันไม่ให้ประเทศสมาชิกที่เหลืออยู่ถอนตัวออกจากสหภาพยุโรป

สำหรับผลกระทบจาก Brexit ที่มีต่ออาเซียน มีอย่างจำกัด เนื่องจากเศรษฐกิจของประเทศอาเซียนยังเติบโตได้ดี และไม่ได้มีความเกี่ยวเนื่องทางการค้าและการเงินกับสหราชอาณาจักรมากนัก แต่ในทางกลับกัน ในอนาคตอาเซียนน่าจะเป็นเป้าหมายสำคัญของสหราชอาณาจักรในการเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ เพราะเมื่อสหราชอาณาจักรไม่ได้อยู่กับสหภาพยุโรปแล้ว ก็จำเป็นต้องหาตลาดใหม่กับประเทศอื่น ๆ ซึ่งนับว่าเป็นโอกาสในทางการค้าและการลงทุนของอาเซียนและประเทศสมาชิก โดยเฉพาะสิงคโปร์และมาเลเซียที่เป็นประเทศในเครือจักรภพอังกฤษด้วย

ในส่วนของประเทศไทย ได้รับผลกระทบโดยตรงไม่มากนัก เนื่องจากสัดส่วนการส่งออกของไทยไปสหราชอาณาจักรไม่ถึงร้อยละ 2 ด้านสถาบันการเงินของไทยก็มีความเชื่อมโยงกับสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปไม่ถึงร้อยละ 1.5 ของสินทรัพย์ทั้งหมด อีกทั้งในช่วงที่ผ่านมาสถาบันการเงินของไทยได้มีการเตรียมความพร้อมและป้องกันความเสี่ยงสถานะเงินตราต่างประเทศไว้ล่วงหน้าแล้ว โดยประเทศไทยมีสัดส่วนเงินสำรองต่อหนี้ต่างประเทศค่อนข้างสูง ผลกระทบจึงน่าจะอยู่ในวงจำกัด (“แบงก์ชาติประเมินผล ‘Brexit’ กระทบการค้า-การเงินไทยในวงจำกัด-ศูนย์วิเคราะห์เศรษฐกิจที่เอ็มบีเคาด์ฟุนดัล ‘Post-Brexit’”, 2559)

อย่างไรก็ดี แม้ผลกระทบโดยตรงต่อประเทศไทยจะมีไม่มาก แต่ก็ควรวิเคราะห์อย่างรอบคอบถึงผลกระทบทางอ้อมที่จะได้รับ เพราะการที่สหราชอาณาจักรถอนตัวจากสหภาพยุโรป ย่อมทำให้สหภาพยุโรปไร้เสถียรภาพได้ และเป็นแรงกระตุ้นให้ประเทศสมาชิกอื่น ๆ อยากจะทำประชามติออกจากสหภาพยุโรปด้วย ซึ่งในขณะนี้กระแสชาตินิยมในยุโรปกำลังแพร่กระจาย แม้แต่ในสหรัฐอเมริกา ก็เห็นได้จากว่าที่ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาคนใหม่ นายโดนัลด์ ทรัมป์ จากพรรครีพับลิกัน (Republican Party) ก็ได้ชูนโยบายชาตินิยม หรือชาตินิยมในช่วงหาเสียงเลือกตั้งที่ผ่านมาเช่นกัน ซึ่งความเป็นชาตินิยมจะก่อให้เกิดการกีดกันประเทศอื่น ๆ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของรัฐตนเองเป็นสำคัญ และจะมีผลต่อการเมืองโลก (ประภัสสร เทพชาติศรี, 2559, อ้างถึงใน อรณิข รุ่งธิปานนท์, 2559, น. 7-8)

Brexit บทเรียนของสหภาพยุโรปสู่ประชาคมอาเซียน

ผลการลงประชามติ Brexit แสดงให้เห็นถึงความเปราะบางของสหภาพยุโรป และส่งผลกระทบต่อการใช้รัฐของประเทศและกลุ่มความร่วมมืออื่น ๆ ในการมองสหภาพยุโรปเป็นรูปแบบความสำเร็จของการบูรณาการ

Brexit จึงเปรียบเสมือนบทเรียนใหญ่ให้ผู้นำยุโรปและทั่วโลกต้องค้นหาตัวแบบที่เหมาะสมของการบูรณาการความร่วมมือในระดับที่ประเทศสมาชิกสะดวกใจ แต่ยังสามารถขับเคลื่อนไปยังเป้าหมายที่ต้องการได้

ก่อนหน้านี้อาเซียนมองความสำเร็จของสหภาพยุโรปเป็นแรงบันดาลใจในการพัฒนาในหลาย ๆ ด้าน อย่างเช่น การจัดทำข้อตกลงสิทธิพิเศษทางภาษี (PTA) และการเปิดเสรีทางการค้า (FTA) จนนำไปสู่การจัดตั้งประชาคมด้านเศรษฐกิจ รวมถึงการบูรณาการความร่วมมือในเชิงลึกภายใต้ประชาคมอาเซียน (AC) 3 เสาหลัก ซึ่งได้แก่ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community: APSC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC) อย่างไรก็ตาม การบูรณาการของอาเซียนก็มีความอ่อนปรน เป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป และยังคงยึดมั่นการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกแบบ “วิถีอาเซียน” (ASEAN Way) คือ 1) การเคารพในอำนาจอธิปไตย ความเท่าเทียมกัน บูรณภาพแห่งดินแดน 2) การไม่แทรกแซงกิจการภายใน 3) การแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี 4) การไม่ใช้หรือขู่ว่าจะใช้กำลัง และ 5) ใช้การปรึกษาหารือและหลักฉันทมติเป็นพื้นฐานของกระบวนการตัดสินใจ

การบูรณาการแบบหลวม ๆ ของอาเซียน มักถูกนำไปเปรียบเทียบกับการบูรณาการของสหภาพยุโรป อยู่เสมอ และบ่อยครั้งที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นรูปแบบที่ไม่สามารถสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ ในการรับมือกับปัญหาข้ามพรมแดน รวมถึงสร้างแรงตอรองและนิยามผลประโยชน์ร่วมกันของภูมิภาคได้ แต่ในเวลานี้ดูเหมือนว่ารูปแบบของอาเซียนคือตัวแบบที่เหมาะสมในภาวะที่กระแสชาตินิยมกำลังมาแรง ชาตินิยมเป็นเรื่องที่ส่งผลอย่างยิ่งต่อภูมิภาคนิยม หากความรู้สึกชาตินิยมอยู่ในระดับสูง ความกังวลต่ออำนาจอธิปไตยและผลประโยชน์แห่งชาติย่อมเป็นอุปสรรคต่อการบูรณาการระหว่างประเทศ

กรณีคำถามว่าเหตุการณ์ Brexit จะเกิดขึ้นกับอาเซียนหรือไม่นั้น หากพิจารณาจากรูปแบบการบูรณาการประกอบกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของประชาชนในสหราชอาณาจักรแล้ว เหตุการณ์แบบ Brexit ไม่น่าจะเกิดขึ้นกับอาเซียน กล่าวคือ อาเซียนมีลักษณะเป็นเพียงความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Organisation) ไม่ได้เป็นการรวมกลุ่มแบบองค์การเหนือรัฐดังเช่นสหภาพยุโรป ประเทศสมาชิกอาเซียนร่วมมือกันบนพื้นฐานของความสมัครใจ ยอมรับในความเท่าเทียมกันฉันทมิตร และการไม่บังคับกดดันกัน อีกทั้งปัจจัยที่ทำให้สหราชอาณาจักรตัดสินใจออกจากสหภาพยุโรปก็ไม่ได้มีในอาเซียน อย่างเช่น การบูรณาการทางเศรษฐกิจภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนยังไม่เข้มข้นมาก มีการนำรูปแบบการเข้าร่วมแบบยืดหยุ่นในการผูกพันสูตรอาเซียนลบ X (ASEAN minus X) มาใช้ ซึ่งเป็นการอนุญาตให้ประเทศที่ไม่พร้อม ยังไม่ต้องเข้าร่วมความตกลงได้ อีกทั้งประเทศสมาชิกอาเซียนมีการรวมตัวทางการเงินอยู่ในระดับต่ำ นอกจากนี้ ในประเด็นผู้อพยพ ผู้ลี้ภัย และแรงงานต่างชาติ ประเทศสมาชิกอาเซียนไม่ได้มองว่าแรงงานต่างชาติเป็นภัยคุกคาม และจำนวนผู้อพยพและผู้ลี้ภัยก็มีจำนวนไม่มากเมื่อเทียบกับที่ประเทศในสหภาพยุโรป กำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้ อย่างไรก็ตาม หากมีประเทศใดประเทศหนึ่งในอาเซียนประสงค์จะถอนตัวออก ก็คงจะไม่ใช่ง่าย เพราะในกฎบัตรอาเซียนไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการออกจากการเป็นสมาชิก ซึ่งแตกต่างจากของสหภาพยุโรปที่มีการกำหนดไว้ในสนธิสัญญาลิสบอน ฉะนั้น วิถีอาเซียนจึงทำให้ประเทศที่มีความ

หลากหลายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ และเป็นตัวช่วยไม่ให้ประเทศในอาเซียนเกิดความอึดอัดคับข้องใจจนนำไปสู่การขอลดถอนตัวดังเช่นกรณี Brexit

อย่างไรก็ตาม อาเซียนจำเป็นต้องเรียนรู้ประสบการณ์ของสหภาพยุโรปทั้งจากความสำเร็จและความผิดพลาด รวมทั้งประเด็นปัญหาที่นำไปสู่ Brexit เพื่อเป็นบทเรียนให้อาเซียนสามารถสร้างกรอบบูรณาการที่มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืนได้ นอกจากนี้ อาเซียนควรตระหนักถึงประโยชน์ส่วนรวม เห็นคุณค่าของการรวมตัวกัน และปรับวิธีการทำงานให้เป็นแบบเชิงรุกมากขึ้น เพื่อให้สามารถก้าวข้ามวิถีอาเซียนแบบดั้งเดิมที่เป็นความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการและเน้นการประชุมปรึกษาหารือ ให้ไปสู่ความเป็นสถาบันและเป็นไปตามกระบวนการทางกฎหมายมากขึ้น แม้ว่าการบูรณาการของอาเซียนเป็นเพียงความร่วมมือระหว่างรัฐ แต่ความมุ่งมั่นทางการเมืองร่วมกัน การยึดมั่นในบรรทัดฐานร่วมกัน และการตกลงที่สามารถนำไปสู่แนวทางร่วมกันได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จะสามารถเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จได้

ดังนั้น จุดอ่อนและปัญหาที่ยังคงอยู่ในภูมิภาคจึงควรมีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาแก้ไขอย่างจริงจัง อาทิ ข้อพิพาทเรื่องดินแดน ความขัดแย้งเรื่องสมบัติทางวัฒนธรรม และความบาดหมางทางประวัติศาสตร์ระหว่างประเทศสมาชิก เพื่อลดทอนความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์ และขจัดอุปสรรคในการขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายหลักของการรวมตัวกันของภูมิภาค พร้อมกันนี้ อาเซียนควรให้ความสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างประเทศสมาชิก และการเชื่อมโยงในภูมิภาคอย่างต่อเนื่องทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐานและระบบข้อมูล โดยสนับสนุนการรวมกลุ่มระดับอนุภูมิภาค ตลอดจนการพัฒนาความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาที่มีลักษณะข้ามพรมแดน ซึ่งได้แก่ การบริหารจัดการภัยพิบัติ การรักษาสันติภาพ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการรักษาสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับการเพิ่มบทบาทของสำนักงานเลขาธิการอาเซียน ให้ทำหน้าที่มากกว่าการบริหารจัดการเอกสาร การจัดการประชุม และการประสานงาน โดยยกระดับให้เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดทิศทาง สร้างแผนงานหรือกลไกที่จำเป็นสำหรับกระบวนการรวมตัวกันภายใต้ประชาคมอาเซียนมากขึ้น เพื่อสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกเคารพและปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีต่อกัน และเสริมสร้างเอกภาพในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของโลกยุคใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

สรุป

แนวคิดในการรวมตัวกันของประเทศต่าง ๆ ไม่ใช่เป็นแนวคิดใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หากแต่มีความเด่นชัดเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง เนื่องด้วยประเทศในยุโรปต้องการสร้างสันติภาพและฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังจากต้องเผชิญกับความเสียหายอย่างมหาศาลของชีวิตและทรัพย์สิน ความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาค หรือภูมิภาคนิยม จึงเป็นกลไกหนึ่งที่ประเทศในยุโรปนำมาใช้เพื่อฟื้นฟูสันติภาพและสร้างความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม ประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรปจึงได้ถือกำเนิดขึ้นจากความสมัครใจของประเทศผู้ก่อตั้ง 6 ประเทศ และค่อย ๆ ขยายความร่วมมือทั้งในเชิงลึกและเชิงกว้างจนพัฒนามาสู่การเป็นประชาคมยุโรป และสหภาพยุโรปในเวลาต่อมา รวมทั้งเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการบูรณาการในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลมาเป็นลักษณะองค์การเหนือรัฐ

หลายทศวรรษที่ผ่านมา สหภาพยุโรปภายใต้รูปแบบองค์กรเหนือรัฐ ได้สะท้อนให้เห็นความสำเร็จในการรักษาสันติภาพ การสร้างความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และการยกระดับความเป็นอยู่ของสังคม สหภาพยุโรปจึงได้รับการยกย่องว่าเป็นองค์การระดับภูมิภาคที่ประสบความสำเร็จมากที่สุด สามารถเปลี่ยนแปลงและดำรงอยู่คู่ขนานกับกระแสโลกาภิวัตน์ได้อย่างสอดคล้อง โดยมีการรวมอำนาจอธิปไตยของประเทศสมาชิกเป็นจุดแข็งที่ทำให้สหภาพยุโรปมีอำนาจต่อรองสูงและมีบทบาทสำคัญในเวทีการค้าโลก อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลายปีนี้จุดแข็งของสหภาพยุโรปก็ถูกท้าทายด้วยปัญหาต่าง ๆ อาทิ วิกฤติหนี้สาธารณะ การก่อการร้าย และปัญหาผู้อพยพ ซึ่งมีการลงประชามติถอนตัวจากสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักร หรือ Brexit เป็นตัวเร่งให้เห็นเด่นชัดมากขึ้น

การลงประชามติ Brexit เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2559 ได้สะท้อนให้เห็นความจริงว่า การรวมกลุ่มของสหภาพยุโรปที่พยายามหลอมรวมประเทศสมาชิกให้เป็นหนึ่งเดียวกัน ไม่ได้ทำให้ความต้องการเป็นอิสระของแต่ละประเทศหายไป การบูรณาการความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นเพียงผลจากแรงกดดันและความจำเป็นภายในประเทศ เมื่อภายในประเทศต้องเผชิญกับแรงกดดันจากการหลอมรวมเป็นหนึ่งเดียวกันมากขึ้นเรื่อย ๆ ความเป็นอิสระของรัฐย่อมลดลง การดำเนินนโยบายและกฎระเบียบต่าง ๆ ถูกจำกัดกรอบโดยนโยบายส่วนกลางของสหภาพยุโรป ความกังวลและความไม่แน่ใจกับการเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรปจึงเกิดขึ้น นอกจากนี้ ความแตกต่างของระบบการเมืองและแนวทางเศรษฐกิจระหว่างสหราชอาณาจักรกับสหภาพยุโรป รวมทั้งปัญหาที่มีมาอย่างต่อเนื่องจากความซับซ้อนที่เพิ่มขึ้นจากการขยายสมาชิกภาพไปยังยุโรปตะวันออก ได้เพิ่มความคับข้องใจของประชาชนจนนำมาสู่ความต้องการถอนตัวออกจากสหภาพยุโรป

สำหรับอาเซียน ที่ผ่านมามีได้มองสหภาพยุโรปเป็นแม่แบบของการสร้างภูมิภาคนิยมที่ประสบความสำเร็จ แต่อาเซียนก็มิได้สร้างรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกในลักษณะเช่นเดียวกับสหภาพยุโรป อาเซียนมีลักษณะเป็นเพียงความร่วมมือระหว่างรัฐบาล โดยร่วมมือกันบนพื้นฐานของความสมัครใจ ยอมรับในความเท่าเทียมกันฉันมิตร และการไม่บังคับกดดันกัน ดังนั้น เหตุการณ์แบบ Brexit จึงไม่น่าจะเกิดขึ้นกับอาเซียน

อย่างไรก็ดี Brexit ก็สะท้อนปัญหาและบทเรียนบางประการที่อาเซียนสามารถเรียนรู้ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาที่สหภาพยุโรปกำลังเผชิญได้ ในสภาพการเมืองโลกปัจจุบันซึ่งมีความสลับซับซ้อน เชื่อมโยงกัน และประเทศมหาอำนาจกำลังมุ่งหน้าสู่เอเชียเพื่อสร้างหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์การเมืองและเศรษฐกิจ อาเซียนจำเป็นต้องแสดงบทบาทสร้างสรรค์แบบเชิงรุก สร้างความเป็นหนึ่งเดียวกันให้เกิดขึ้นจริง ทลายกำแพงของความขัดแย้งทางความคิดในภูมิภาคเพื่อให้มองเห็นคุณค่าของการรวมตัวกัน เพื่อช่วยผลักดันแผนงานบูรณาการไปสู่การปฏิบัติให้เป็นจริงมากขึ้น รับมือกับความท้าทายของโลกได้อย่างมีเอกภาพ และสามารถรักษาความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศนอกภูมิภาคได้อย่างสมดุล

จัดทำโดย

นางอรณิช รุ่งธิพานนท์

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

โทร 0 2244 2060 โทรสาร 0 2244 2058

email: sapagroup01@gmail.com

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กระทรวงพาณิชย์ สำนักบริหารกิจการต่างประเทศ. (2555). **ความเป็นมาและโครงสร้างการปกครองของ สหภาพยุโรป**. สืบค้น 3 ตุลาคม 2559 จาก https://www.moc.go.th/images/Agencies_Information/Trade_Situation/Commercial_Bruxelles/103.pdf
- กอบศักดิ์ ภูตระกูล. (2559). **Brexit และนัยต่อไทย**. สืบค้น 3 ตุลาคม 2559 จาก <http://www.kobsak.com/?p=6297>
- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (29 มิถุนายน 2559). เรื่องของอังกฤษที่แยกตัว จากสหภาพยุโรปไปหยก ๆ. **มติชน**. สืบค้น 1 กรกฎาคม 2559 จาก [ฐานข้อมูล News Center](#)
- ขจิต จิตตเสวี (2553). **องค์การระหว่างประเทศ** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิทยุชุมชน.
- คณะผู้แทนไทยประจำประชาคมยุโรป. (2549). **สหภาพยุโรปเป็นแบบอย่างการบูรณาการของอาเซียนได้หรือไม่?**. สืบค้น 17 ตุลาคม 2559 จาก <http://news.thaieurope.net/content/view/1637/5/>
- จิระเดช มหาวรรณกิจ. (2549). สหภาพยุโรปกับบทบาทต่อโลกปัจจุบัน. ใน **วิมลวรรณ ภัทรโรดม** (บรรณาธิการ), **สหภาพยุโรปโฉมใหม่ และ 25 ประเทศสมาชิก** (1-47). กรุงเทพฯ: ศูนย์ยุโรปศึกษา ชูติมา ตันตะราวงศา และกันทิมา วงศ์สถาปัตย์. (2559). **Brexit อีสรภาพที่ทวีความเสี่ยงเศรษฐกิจโลกและสร้างรอยร้าวใน EU**. สืบค้น 6 ตุลาคม 2559 จาก <https://www.scbeic.com/th/detail/product/2426>
- นรุตม์ เจริญศรี. (2557). บทเรียนจากสหภาพยุโรปสู่อาเซียน: ข้อเสนอแนะด้านวิธียุทธศาสตร์ศึกษาและประสบการณ์ในอดีต. **วารสารยุโรปศึกษา**, 22 (1), 125-169.
- Brexit บทเรียนสำหรับเอเชีย. (1 กรกฎาคม 2559). **ผู้จัดการออนไลน์**. สืบค้น 1 กรกฎาคม 2559 จาก [ฐานข้อมูล News Center](#)
- แบงก์ชาติประเมินผล “Brexit” กระทบการค้า-การเงินไทยในวงจำกัด-ศูนย์วิเคราะห์เศรษฐกิจที่เอ็มพี คาดฝุ่นตลบ ‘Post-Brexit’. (2559). **สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า**. สืบค้น 6 ตุลาคม 2559 จาก <http://thaipublica.org/2016/06/brexit-bot/>
- ประภัสสร เทพชาตรี. (2559). **Brexit ผลกระทบต่อไทย**. สืบค้น 1 กรกฎาคม 2559 จาก <http://www.drprapat.com/brexit-%E0%B8%9C%E0%B8%A5%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%97%E0%B8%9A%E0%B8%95%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2/>
- ปรีดี บุญชื้อ. (2559). **ผลสะท้อนของ Brexit อวสานของ EU Model ที่เราเคยรู้จัก**. สืบค้น 21 กรกฎาคม 2559 จาก <http://thaipublica.org/2016/06/pridi1/> จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วัลย์ลดา วิวัฒน์พนชาติ. (ม.ป.ป.). **รายวิชา EC451 สถาบันการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Institutions)**. สืบค้น 26 กรกฎาคม 2559 จาก

<http://e-book.ram.edu/e-book/inside/html/dlbook.asp?code=EC451>

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2555). **รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานสู่การเป็นประชาคมอาเซียน**. สืบค้น 3 ตุลาคม 2559 จาก <http://www.mol.go.th/anonymouse/content/Asean2012>

สาธิต สุนทรพันธุ์. (2549). สหราชอาณาจักร. ใน **วิมลวรรณ ภัทโรตม (บรรณาธิการ), สหภาพยุโรปโฉมใหม่ และ 25 ประเทศสมาชิก (190-207)**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อรณิษ รุ่งธิพานนท์. (2557). **ภูมิภาคนิยมกับอาเซียน**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักวิชาการ.

_____. (2559). **สรุปการอบรมทางวิชาการ เรื่อง Brexit: ทิศทางของอังกฤษกับสหภาพยุโรปและผลกระทบในเวทีโลกและประเทศไทย** [เอกสารอัดสำเนา]. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักวิชาการ.

ภาษาต่างประเทศ

About the European Commission. (2016). Retrieved September 27, 2016 from http://ec.europa.eu/about/index_en.htm

Amitav Acharya. (2010). **Why ASEAN Regionalism Matters**. Retrieved July 5, 2016 from <http://www.amitavacharya.com/?q=content/why-asian-regionalism-matters-0>

Court of Justice of the European Union: Overview. (2016). Retrieved September 27, 2016 from https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_en

EU Referendum Results. (June 2016). **BBC**. Retrieved October 10, 2016 from http://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results

EU referendum: The result in maps and charts. (24 June 2016). **BBC**. Retrieved October 10, 2016 from <http://www.bbc.com/news/uk-politics-36616028>

European Central Bank: Use of the Euro. (2016). Retrieved September 27, 2016 from <http://www.ecb.europa.eu/euro/intro/html/index.en.html>

European Court of Auditors: Mission and Role. (n.d.). Retrieved September 27, 2016 from <http://www.eca.europa.eu/en/Pages/MissionAndRole.aspx>

European Parliament: About Parliament. (n.d.). Retrieved September 22, 2016 from <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/>

Europe External Policy Advisors. (n.d.). **Article 50 Lisbon Treaty**. Retrieved July 1, 2016 from <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-European-union-and-comments/title-6-final-provisions/137-article-50.html>

EU Treaties. (2016). Retrieved September 22, 2016 from

https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/treaties_en

Fenton, S. (6 October 2016). Legal arguments against Brexit revealed for the first time, ahead of High Court battle. **INDEPENDENT**. Retrieved October 7, 2016 from

<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-latest-article-50-court-case-high-court-legal-battle-peoples-challenge-eu-referendum-a7347571.html>

General Secretariat of the Council. (2015). **The Council of the European Union**.

Retrieved September 23, 2016 from <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/>

_____. (2016). **The European Council**. Retrieved September 23, 2016 from

<http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/>

Heffer, G. (3 November 2016). Brexit could be STOPPED by Parliament after BOMBHELL

Article 50 'betrayal' Ruling. **EXPRESS**. Retrieved November 10, 2016 from

<http://www.express.co.uk/news/politics/728328/Brexit-News-High-Court-judgement-Article-50-royal-prerogative-Theresa-May-EU-referendum>

Publications Office. (2015). **The European Parliament: The Citizen's Voice in the EU**.

Retrieved September 22, 2016 from

http://www.europarl.europa.eu/pdf/divers/EN_EP%20brochure.pdf

The history of the European Union. (2016). Retrieved July 7, 2016 from

http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_en.htm