

การคุ้มครองชนกลุ่มน้อย และการเมืองการปกครองบนความแตกต่างทางอัตลักษณ์ : ประสบการณ์จากยุโรป^๑

โดย ฉันทนา บรรพศิริโชติ
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
cwungaeo@yahoo.com

๑. บทนำ

ปัญหาเรื่องความแตกต่างทางเชื้อชาติ ชาติพันธุ์ และ ภาษา แม้ว่าจะไม่ได้เป็นรากเหง้าของความขัดแย้งในสังคม เพราะว่าผู้คนสามารถอยู่ร่วมกันได้หากมีการสร้างเงื่อนไขที่เป็นความยุติธรรมกับทุกฝ่าย แต่ทว่าในประวัติศาสตร์ของกระบวนการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ในหลายประเทศ เงื่อนไขเหล่านี้ไม่ได้รับความสนใจ ในทางตรงกันข้ามอาจถูกใช้ไปเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของผู้ปกครอง ส่งผลกระทบให้กลายเป็นเงื่อนไขของความขัดแย้งที่ยืดเยื้อในหลายประเทศ ในยุคโลกาภิวัตน์ ประเด็นเรื่องชาติพันธุ์และภาษากลับเริ่มมีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากผู้คนเคลื่อนย้ายไปตามที่ต่าง ๆ และพรมแดนไม่ได้มีนัยสำคัญเหมือนกับในอดีตที่ผ่านมา ความแตกต่างหลากหลายกลายเป็นธรรมชาติของสังคมปัจจุบันอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก การเกิดขึ้นของประเทศใหม่ ๆ หลังสงครามเย็นทำให้เงื่อนไขความแตกต่างทางชาติพันธุ์ทวีความสำคัญมากขึ้นสำหรับการจัดการปกครอง และการบูรณาการเพื่อการอยู่ร่วมกันในระดับประเทศและภูมิภาค อิทธิพลของโลกาภิวัตน์ไม่ได้เปิดให้วัฒนธรรมตะวันตกที่มากับความเจริญทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีแผ่ซ่านไปทั่วสังคมโลกด้านเดียวเท่านั้น แต่ยังส่งผลให้เกิดปฏิกิริยาตอบโต้การถูกรวบงำทางวัฒนธรรมของโดยการหันมายืนยันอัตลักษณ์ทางเชื้อชาติ ภาษา และศาสนา ในบางกรณีขยายตัวไปสู่ชาติพันธุ์นิยม และขบวนการกลับสู่หลักพื้นฐานทางศาสนา หรือแม้ขยายตัวเป็นขบวนการศาสนาสุดขั้ว ความแตกต่างแม้ว่าจะไม่ได้เป็นที่มาของรากเหง้าของปัญหา แต่เป็นเงื่อนไขที่ทำให้สังคมมีความเปราะบางหากไม่ได้รับการดูแลบนหลักการที่ถูกต้อง

ปัญหาความรุนแรงที่ปะทุขึ้นมาอย่างสืบเนื่องในประวัติศาสตร์ของความสัมพันธ์ระหว่างสามจังหวัดชายแดนภาคใต้กับส่วนกลาง ได้รับการประเมินจากผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายว่าเป็นเรื่องการเมืองของชาติพันธุ์ หรือปัญหาการยอมรับอัตลักษณ์ที่แตกต่างในระบบการเมือง ซึ่งผู้คนส่วนใหญ่ในสามจังหวัดเป็นคนมลายู นับถือศาสนาอิสลาม แต่อยู่ภายใต้กรอบการเมืองการปกครองที่อิงอยู่กับวัฒนธรรมของคนส่วนใหญ่ของประเทศ คือไทยพุทธ และยังเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของการสร้างชาติ มากกว่าที่จะมาจากปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และสังคม เหมือนกับที่เกิดขึ้นในพื้นที่อื่นๆในประเทศไทย

^๑ เอกสารนี้กำลังได้รับการจัดพิมพ์ โปรดอ้างอิงดังต่อไปนี้ ฉันทนา บรรพศิริโชติ, การคุ้มครองชนกลุ่มน้อย และการเมืองการปกครองบนความแตกต่างทางอัตลักษณ์ : ประสบการณ์จากยุโรป, กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริชเนามัน, ๒๐๐๙

แม้ว่าจะมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาด้วยแนวทางที่แตกต่างออกไปตามยุคสมัยของการปกครอง และธรรมชาติของการเมืองไทย ปัญหานี้ยังคงอยู่และปัจจุบันกลับขยายตัวเป็นความรุนแรงมากขึ้น การที่สังคมไม่สามารถกำกับและควบคุมความรุนแรงได้ เป็นสิ่งที่พิสูจน์ในตัวเองว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมายังไม่ได้ลงลึกไปถึงรากเหง้าของปัญหา และกระบวนการแก้ไขปัญหาไม่ได้เป็นผลมาจากการร่วมคิดร่วมทำของคนในพื้นที่เพียงพอ โดยเฉพาะกลุ่มคนที่ถูกมองว่าเป็นปฏิปักษ์กับรัฐ สังคมไทยอาจจะยังติดกับอยู่กับความคิดที่เป็นมายาคติเกี่ยวกับความเป็นชาติ การรวมศูนย์อำนาจการเมืองการปกครอง คนส่วนใหญ่ยังมองไม่ทะลุไปถึงความเป็นไปได้ของการมีรูปแบบการบริหารจัดการทางสังคม และ รูปแบบการเมืองการปกครองที่อาจจะไม่เหมือนกันในทุกพื้นที่ เพื่อให้คนในประเทศสามารถอยู่ร่วมกันบนความแตกต่างได้

การแสวงหาความรู้เกี่ยวกับการดูแลคนกลุ่มน้อยในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่การคุ้มครองสิทธิไปจนถึงการจัดรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมือง และการปกครอง จากประสบการณ์ของประเทศอื่น ๆ น่าจะช่วยให้เกิดความกระจ่างเกี่ยวกับเงื่อนไขการบูรณาการทางสังคมบนความแตกต่างได้บ้าง ความรู้และการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างมีเหตุผล เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะช่วยลดความหวาดระแวงระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ลงได้

รายงานฉบับนี้เป็นการสรุปผลการเดินทางไปยุโรปเพื่อเรียนรู้ประสบการณ์การคุ้มครองสิทธิของคนกลุ่มน้อย และ รูปแบบการกระจายอำนาจในยุโรป โดยมีจุดเน้นอยู่ที่การศึกษาระบบบรรทัดฐานของสภายุโรป (Council of Europe) และ ตัวอย่างของบางประเทศ โดยเฉพาะกรณีเขตปกครองพิเศษไอแลนด์ (Åland) ประเทศฟินแลนด์ โดยการสนับสนุนของมูลนิธิ ฟรีดริช เนามัน (Friedrich Nauman Foundation)

การศึกษาประสบการณ์จากที่อื่นไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อลอกเลียนรูปแบบและวิธีการแก้ไขปัญหา เพราะนั่นก็อาจกลายเป็นความผิดพลาดอีกแบบหนึ่งได้เช่นกัน แต่ความสามารถที่จะเข้าใจได้ว่าเงื่อนไขอะไรที่ทำให้ผู้คนที่มีความแตกต่างสามารถอยู่ร่วมกันได้ บนหลักการอะไร มีปัญหาและบทเรียนอย่างไร โครงการศึกษาดูงานเพื่อการสำรวจประสบการณ์ของยุโรปนี้ ให้ความสำคัญกับประสบการณ์ที่ค่อนข้างสมบูรณ์แบบ คือการให้กลุ่มที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม และ ชาติพันธุ์ มีพื้นที่ในการแสดงออกซึ่งอัตลักษณ์ในระดับการเมืองการปกครองในรูปแบบพิเศษที่ต่างจากส่วนอื่นๆ ของประเทศ ประสบการณ์จากต่างประเทศจะมีนัยสำคัญอย่างไร ขึ้นอยู่กับการถอดบทเรียนที่ช่วยให้เกิดการถกเถียงอย่างกว้างขวางมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

๒. การคุ้มครองสิทธิคนกลุ่มน้อยในยุโรป

ประเทศในยุโรปให้ความสำคัญกับบรรทัดฐานสากลด้านสิทธิมนุษยชนมาตั้งแต่หลังสงครามโลกด้วยเหตุผลของความรุนแรงจากสงครามและการแสวงหาระเบียบโลกใหม่เพื่อสันติภาพในระยะยาว บรรทัดฐานสิทธิมนุษยชนอันได้แก่ สิทธิพลเมือง เศรษฐกิจ และ สังคม สามารถที่จะให้ความคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลได้อย่างเพียงพอ อย่างไรก็ดี ยุโรปได้เปลี่ยนแปลงไปมากภายหลังสงครามเย็น มีการแตกสลายของประเทศในยุโรป

ตะวันออก ส่งผลให้มองเห็นความเป็นจริงได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นว่าอันที่จริงแล้วยุโรปประกอบไปด้วยคนต่างภาษา และชาติพันธุ์ รวมไปถึงนิกายทางศาสนา ฟรอนซ์ว์ เคมป์^๒ ซึ่งเป็นวิทยากรในการบรรยายถึงงานด้านการคุ้มครอง สิทธิของคนกลุ่มน้อยของสภายุโรป กล่าวว่ายุโรปมีความขัดแย้งขึ้นหลายจุด ที่สำคัญ เช่น โคโซโว ภายหลังจาก สหภาพโซเวียตล่มสลาย แม้ว่าความขัดแย้งจะไม่ได้เป็นปัญหาคนกลุ่มน้อยโดยตรงแต่ก็มีความเกี่ยวข้อง มีคน กลุ่มน้อยจำนวนมาก ที่เกิดจากการอพยพไปอยู่อาศัยอยู่ในประเทศเพื่อนบ้าน เช่น คนฮังการีเยน และ กลุ่มคนที่ ใช้ภาษารัสเซีย กระจายไปอยู่ในหลายประเทศ ทำให้เกิดปัญหาคนกลุ่มน้อยเป็นปัญหาข้ามพรมแดน ในยุโรป ตะวันตกก็อาจจะพบคนกลุ่มน้อยอื่น ๆ เช่น คนโรมาเนีย ที่อพยพจากแถบตะวันออกเข้าไปอยู่ทางแถบตะวันตก หรือในสแกนดิเนเวีย ก็พบคนพื้นเมือง เช่น ที่แลปแลนด์ คนเหล่านี้ต้องเผชิญกับการถูกเลือกปฏิบัติ อยู่ในความ ยากจน ถูกกีดกัน และ เป็นเหยื่อของความรุนแรง การให้ความสำคัญกับประเด็นคนกลุ่มน้อยจึงเป็นความจำเป็น ทางการเมืองของการอยู่รอดของแต่ละประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ประเด็นที่น่าสนใจคือสิ่งที่ ฟรอนซ์ว์ เคมป์ พูดถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับคนกลุ่มน้อยว่าเป็น **ภัยคุกคามต่อการ ยึดเหนี่ยวกันทางสังคมโดยรวม** หมายความว่า การคุ้มครองสิทธิของคนกลุ่มน้อยไม่ใช่เพียงเพื่อคนกลุ่มน้อย แต่เพื่อคนส่วนใหญ่ของประเทศ และแม้แต่ของภูมิภาคยุโรปโดยรวมด้วย ในการเปิดการสัมมนาเอเชียยุโรปครั้งที่ ๗ เรื่อง สิทธิมนุษยชน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศของฝรั่งเศส เฟรเดริก ทิแบกเจียน (Frédéric Tiberghien) ที่เป็นผู้กล่าวเปิดงานสัมมนาชี้ให้เห็นถึงประเด็นสำคัญ ๔ ประการ ที่ต้องพิจารณาเพื่อ ผลักดันให้การคุ้มครองสิทธิคนกลุ่มน้อยมีผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง

ประการแรก ปัญหาความมั่นคงภายในประเทศขึ้นอยู่กับการจัดความสัมพันธ์ระหว่างคนกลุ่มน้อย และ คนกลุ่มใหญ่ของประเทศ และการป้องกันและแก้ไขปัญหาไม่ใช่เป็นประเด็นความมั่นคงภายในเท่านั้น แต่สามารถ กระทบถึงความมั่นคงระหว่างประเทศได้ด้วย

ประการที่สอง การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับสถานการณ์ความสงบภายในประเทศ ซึ่งส่วนหนึ่ง ก็อาจมาจากปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ได้

ประการที่สาม ความยึดเหนี่ยวกันทางสังคมเป็นเรื่องสำคัญ หากปราศจากซึ่งความยึดเหนี่ยวแล้ว อาจ ทำให้เกิดความรู้สึกถูกกีดกัน และ ทำให้คนบางกลุ่มกลายเป็นคนกลุ่มน้อยได้ถ้าหากสังคมมีการเลือกปฏิบัติจน ส่งผลให้เกิดความแตกต่างในระดับรายได้ ความเป็นอยู่ การได้รับการศึกษา รวมไปถึงการมีส่วนร่วมทางการเมือง เฟรเดริกอ้างถึงนักสังคมวิทยาฝรั่งเศสชื่อ M. Fassin ผู้ให้คำจำกัดความคำว่า คนกลุ่มน้อยได้อย่างน่าสนใจว่า “คน

^๒ Françoise Kempf, Secretariat of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Council of Europe, บรรยายเมื่อ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๑ สภายุโรป Strasbourg, France.

กลุ่มน้อย คือ การจัดประเภทของคนที่เกิดขึ้นจากการถูกเลือกปฏิบัติ ซึ่งขึ้นกับความความสัมพันธ์ของเขากับผู้มีอำนาจ” และ

ประการที่สี่ ประเด็นทางการเมือง ปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติต่อคนกลุ่มน้อย ตั้งแต่การมองเห็นความหลากหลายทางชีวภาพ สัมพันธ์เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางวัฒนธรรม และมองเห็นคุณค่าของการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมของมนุษยชาติ เช่น ภาษาต่างๆ ที่มีอยู่ในโลกนี้กว่า ๖,๐๐๐ ภาษานั้น อย่างน้อย ๆ ๓,๐๐๐กว่าภาษากำลังจะตายไปภายในปี ค.ศ. ๒๑๐๐ หรือ พ.ศ. ๒๖๔๓ (อีกไม่ถึงร้อยปีข้างหน้า ภาษาจะลดลงกว่าครึ่งหนึ่งของที่มีอยู่) การสูญหายไปของภาษาเป็นสัญญาณของผลกระทบต่อความหลากหลายทางวัฒนธรรม นอกจากนั้นแล้ว การเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนาได้ทำให้เกิดการตื่นตัวในหมู่คนกลุ่มน้อย เป็นประเด็นท้าทายระบบการเมืองที่เป็นอยู่ว่าจะสามารถทำให้คนที่แตกต่างหลากหลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบใหญ่ร่วมกันได้อย่างไร เพเรเดริก ได้สรุปว่า การเปลี่ยนแปลงทัศนคติเกี่ยวกับคนกลุ่มน้อย ทำให้ต้องคิดถึงเงื่อนไขใหม่สำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาสามเรื่องสำคัญด้วยกัน คือ

๑. เงื่อนไขทางการเมือง อาทิ ระบบสหพันธรัฐ การกระจายอำนาจ การปกครองตนเอง ของคนกลุ่มน้อย เพื่อเสริมสร้างให้รู้สึกถึงอำนาจของตน (empowerment)
๒. เงื่อนไขทางสถาบันหรือองค์กรบริหารหรือ เพื่อให้คนกลุ่มน้อยแสดงความคิด ความเห็นของตน
๓. เงื่อนไขของกลไกแห่งการบูรณาการทางสังคม ได้แก่ ระบบการศึกษา ที่อยู่อาศัย และ การมีงานทำในตลาดแรงงาน และความจำเป็นทางสวัสดิการสังคมอื่น ๆ^๓

๒.๑ กรอบอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองคนกลุ่มน้อย

ด้วยแนวโน้มของปัญหา และการเปลี่ยนมุมมองเกี่ยวกับคนกลุ่มน้อย ประเทศสมาชิกของสภายุโรปได้ผลักดันให้เกิด ข้อตกลงร่วมกันเพื่อการคุ้มครองคนกลุ่มน้อย เรียกว่า **กรอบอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองคนกลุ่มน้อยแห่งชาติ** (Framework Convention for the Protection of National Minorities) เริ่มต้นในปี ค.ศ. ๑๙๙๔ และมีผลในทางปฏิบัติในปี ค.ศ. ๑๙๙๘ กล่าวกันว่า กรอบอนุสัญญานี้มีความก้าวหน้ามากที่สุดเท่าที่เคยมีมาสำหรับแนวทางการปฏิบัติต่อคนกลุ่มน้อย และจะเป็นมาตรฐานเดียวที่จะมีผลในทางปฏิบัติ ทำให้ประเทศสมาชิกมีพันธกิจที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการร่วมกัน สมาชิกสภายุโรปจำนวน ๔๓ ประเทศ ได้ให้สัตยาบรรณต่อกรอบอนุสัญญานี้เกือบทุกประเทศ จะมียกเว้นแต่เพียง ฝรั่งเศส กรีซ ตุรกี และ เบลเยียม เหตุผลส่วนหนึ่งเป็นเพราะประเทศดังกล่าวบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส เชื่อว่าพลเมืองของประเทศมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันอยู่แล้ว

^๓ Frédéric Tiberghien, Opening Speech, in Bertrand Fort and Peter Ryan, editors, **Human Rights and Ethnic, Linguistic and Religious Minorities**, 7th Informal ASEM Seminar on Human Rights, Budapest, Hungary, 22-23 February 2006. Singapore: Asia-Europe Foundation in collaboration with Raoul Wallenberg Institute, and Ministry of Foreign Affairs, France, 2006.

นับแต่ที่มีการปฏิบัติเป็นต้นมา แม้ว่าจะมีข้อโต้แย้งว่า ในฝรั่งเศสก็ยังมีคนพูดภาษาอื่นที่แตกต่างออกไป ถึงกระนั้น ถ้าจะมีการยอมรับแนวคิดเรื่องคนกลุ่มน้อย ก็อาจจะต้องไปแก้ไขรัฐธรรมนูญกันใหม่ อย่างไรก็ตาม ฝรั่งเศส ได้ยอมให้มีกฎหมายเกี่ยวกับ ภาษาถิ่น ขึ้นแล้ว ซึ่งเชื่อว่าจะเป็นบันไดไปสู่การรับรองกรอบอนุสัญญาเพื่อคุ้มครองคนกลุ่มน้อยในที่สุด ส่วนกรณีของเบลเยียมนั้นมีเหตุผลอยู่ที่ว่าภายในประเทศมีความตึงเครียดเรื่องระหว่างคนที่พูดภาษาต่างกันอยู่ และไม่พร้อมที่จะรับเงื่อนไขใหม่ที่อาจทำให้การเมืองมีความซับซ้อนมากไปกว่าที่เป็นอยู่^๕

กลุ่มประเทศยุโรปมีความคุ้นเคยเป็นอย่างดีกับกติกาสากลว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชน และได้พัฒนากรอบอนุสัญญาของภูมิภาคด้วย เช่น European Convention on Human Rights ปี ค.ศ. ๑๙๕๐ หลังจากนั้นก็อ้างอิงบรรทัดฐานสากลที่พัฒนาขึ้นมา ก่อนหน้าที่จะมีการพัฒนากรอบอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองคนกลุ่มน้อยนั้น ยุโรปได้อ้างอิงถึงหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่มีความเฉพาะเจาะจงมากขึ้น ได้แก่ สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights-ICCPR) ในปี ค.ศ. ๑๙๖๖ หรือ การขจัดการกีดกันและเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ (Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination) ในปี ค.ศ. ๑๙๖๕ หลักเกณฑ์จากข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวให้ความสำคัญกับปัญหาการเลือกปฏิบัติ แต่ยังไม่มีความชัดเจนในประเด็นเรื่องสิทธิที่จะขอมีสถานภาพเป็นคนกลุ่มน้อย ที่ใกล้เคียงที่สุดคือมาตราที่ ๒๗ ใน ICCPR ได้รับรองสิทธิส่วนนี้ไว้ การเคลื่อนไหวในยุโรปเพื่อให้เกิดกลไกที่มีผลในทางปฏิบัติในประเด็นเรื่องการคุ้มครองคนกลุ่มน้อย เริ่มต้นจากเอกสารโคเปนเฮเกน ขององค์กรเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (Copenhagen Document of the Organization for Security and Cooperation in Europe – OSCE) ซึ่งเป็นเอกสารแห่งเจตจำนงทางการเมือง ที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๙๐ เอกสารดังกล่าวเป็นพื้นฐานสำคัญของกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของคนกลุ่มน้อยดังกล่าวข้างต้น^๕

กรอบอนุสัญญานี้ เป็นแนวทางที่เปิดให้ประเทศสมาชิกสามารถนำไปกำหนดเป็นนโยบายและกฎหมาย และเนื่องจากเป้าหมายหนึ่งของกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองคนกลุ่มน้อยนี้เป็นไปเพื่อการสร้างความยืดหยุ่นในสังคม บทบาทและหน้าที่ของคนกลุ่มน้อยที่มีต่อสังคมส่วนใหญ่โดยรวมได้ถูกระบุเอาไว้ด้วย โดยเฉพาะในประเด็นการเคารพสิทธิของผู้อื่น การยึดมั่นในรัฐธรรมนูญและกฎหมายเช่นเดียวกับคนส่วนใหญ่ของประเทศ (มาตรา ๒๐) และการยึดมั่นในหลักการอยู่ร่วมกันด้วยความอดกลั้น หรือ ชันติธรรม ด้วยการส่งเสริมให้มีการสาน

^๕ Francois Kempt, Op cit.

^๕ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเรื่องความเป็นมาได้ที่ Rainer Hoffmann “the evolving standard of minority rights protection in Europe” in Bertrand Fort and Peter Ryan, editors, **Human Rights and Ethnic, Linguistic and Religious Minorities**, 7th Informal ASEM Seminar on Human Rights, Budapest, Hungary, 22-23 February 2006. Singapore: Asia-Europe Foundation in collaboration with Raoul Wallenberg Institute, and Ministry of Foreign Affairs, France, 2006. pp. 117-160.

เสวนาและแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม โดยรวมแล้ว กรอบอนุสัญญานั้นเป็นการวางแนวทางให้รัฐสมาชิกนำไปปฏิบัติเพื่อเสริมสร้างพลังให้กับคนกลุ่มน้อยให้มีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของสังคมอย่างสมบูรณ์⁶

กรอบอนุสัญญานี้นอกจากจะยืนยันสิทธิของบุคคลที่จะแตกต่างและเลือกที่จะมีสถานภาพเป็นคนกลุ่มน้อย และกำหนดกรอบที่เป็นหน้าที่ของรัฐที่มีต่อการสร้างเสริมความเชื่อมั่นในอัตลักษณ์ที่แตกต่างของคนในสังคมแล้ว มีลักษณะเด่นบางประการที่มีนัยสำคัญต่อวิถีคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มน้อยและกลุ่มใหญ่ในสังคม

ประการแรก กรอบอนุสัญญานี้ได้ระบุไว้ให้ระมัดระวังเรื่องการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรม (Assimilation) ที่เป็นการบังคับคนกลุ่มน้อยให้ปรับเข้าหาวัฒนธรรมใหญ่ การอยู่ร่วมกันควรเป็นการบูรณาการของวัฒนธรรมที่แตกต่าง

ประการที่สอง กรอบอนุสัญญานี้ไม่สะท้อนให้เห็นความหวาดระแวงคนกลุ่มน้อยแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามกลับส่งเสริมให้อัตลักษณ์ของคนกลุ่มน้อยได้รับการยอมรับ เครื่องมือที่สำคัญก็คือ การเข้าถึงสื่อสารมวลชนกระแสหลักที่สื่อสารกับคนส่วนใหญ่ในสังคม ไม่ใช่แต่เพียงสื่อภายในสำหรับคนกลุ่มน้อยเท่านั้น ทำนองเดียวกัน การศึกษาที่มีลักษณะพิเศษของกลุ่มน้อยก็ได้รับการส่งเสริม

ประการที่สาม ภาษาเป็นลักษณะที่สำคัญของกลุ่มชาติพันธุ์ ดังนั้นนโยบายเรื่องภาษาจึงถูกระบุเอาไว้ค่อนข้างชัดเจน ตั้งแต่การรับรองภาษาท้องถิ่น ไปจนกระทั่งการยืนยันสิทธิที่จะสื่อสารด้วยภาษาแม่ หรือภาษาของตนในองค์กรสาธารณะได้ด้วย การใช้ภาษาแม่ในการศึกษา รวมไปถึงการมีภาษาถิ่นกำกับภาษาที่เป็นทางการของประเทศ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเป็นสังคมสองภาษา หรือ หลากหลายภาษาได้อย่างชอบธรรม

ประการที่สี่ กรอบอนุสัญญานี้มุ่งหวังให้เกิดการบูรณาการทางสังคม ดังนั้นมาตรการต่าง ๆ เป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิระดับบุคคล หมายความว่าคนกลุ่มน้อยแต่ละคนได้รับการคุ้มครอง การเรียกร้องสิทธิของชุมชนหรือของกลุ่ม เพื่อเป็นอิสระจากสังคมส่วนใหญ่นั้น ไม่ได้รับรองโดยกรอบอนุสัญญานี้ อย่างไรก็ตาม การจัดการปกครองตนเองนั้นอาจเกิดขึ้นได้ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ และเงื่อนไขของการอยู่ร่วมเป็นประเทศเดียวกัน ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นว่ากรอบอนุสัญญานี้มีเป้าหมายเพื่อที่จะป้องกันปัญหาความขัดแย้งที่จะเกิดจากความไม่เสมอภาคระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งอีกนัยหนึ่งที่สำคัญยิ่งกว่า คือการขจัดเงื่อนไขที่จะทำให้เกิดการเรียกร้องการแยกตัวเป็นอิสระของกลุ่มต่าง ๆ

มีคำถามเกิดขึ้นที่จำเป็นต้องคิดก็คือ คำว่า “คนกลุ่มน้อย” มีนัยของการเสียเปรียบทางอำนาจ และมักถูกมองโดยปริยายว่าสำคัญน้อยกว่า วิชามานุษยวิทยาบางสำนักหลีกเลี่ยงที่จะใช้คำว่าคนกลุ่มน้อย โดยให้ทุกกลุ่มมี

⁶ ข้อมูลเกี่ยวกับสภายุโรปดู <http://www.coe.int> เกี่ยวกับกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิคนกลุ่มน้อย ดูที่ <http://www.humanrights.coe.int/minorities>

ความเสมอภาคกันด้วยการใช้คำกลาง ๆ คือ กลุ่มชาติพันธุ์ กรอบอนุสัญญานี้ไม่ได้ให้ความกระจ่างเกี่ยวกับความหมายว่าใครคือคนกลุ่มน้อย ใครจะสามารถได้รับสถานภาพคนกลุ่มน้อยและใช้สิทธิที่ให้การคุ้มครองไว้ในกรอบอนุสัญญาได้ โดยให้เป็นวิจรรณญาณของแต่ละประเทศสมาชิก ส่วนใหญ่แล้วจะอาศัยปัจจัยด้านลักษณะทางวัฒนธรรมที่แตกต่าง ความเป็นกลุ่มก้อนและจำนวนประชากรโดยเปรียบเทียบกับสังคมโดยรวม เงื่อนไขที่ก้าวหน้าที่สุดก็คือการให้คนเหล่านั้นมีส่วนร่วมในการร่วมระบುವาตนเองเป็นใคร ประเด็นที่มีความเห็นพ้องต้องกันก็คือประเด็นเรื่อง ความเป็นพลเมืองของรัฐ เป็นเงื่อนไขสำคัญ ฉะนั้น กรอบอนุสัญญา นี้ยังไม่ได้ครอบคลุมอย่างชัดเจนกรณี แรงงานข้ามชาติ ซึ่งโดยทั่วไปน่าจะได้รับความคุ้มครองภายใต้หลักการของการไม่เลือกปฏิบัติ

กรอบอนุสัญญา นี้ได้รับการกล่าวขวัญว่าจะเป็นกลไกของพหุภาคีที่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติมากที่สุด กลไกที่สำคัญที่ทำหน้าที่คล้ายกับเป็นตัวกำกับการปรับเปลี่ยนนโยบาย และกฎหมายของประเทศสมาชิก ก็คือการจัดทำรายงานของประเทศสมาชิก นอกจากนั้นยังมีคณะกรรมการที่เป็นผู้กำกับให้เป็นไปตามกรอบอนุสัญญา ที่มีตัวแทนจากประเทศสมาชิก มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ ที่จะไปเยี่ยมเยียนประเทศสมาชิก มีที่มาจากการที่คัดเลือกกันขึ้นมาโดยคณะรัฐมนตรีของสภายุโรปจากรายชื่อที่ประเทศสมาชิกเสนอเข้ามา นอกจากนั้นบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนก็มีส่วนสำคัญ ซึ่งอาจจะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำรายงานร่วมกับรัฐ หรือจัดทำรายงานฉบับซ้อน (Shadow Report) อย่างไรก็ดี ยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนว่าองค์กรพัฒนาเอกชนจะได้รับการส่งเสริมอย่างไร ข้อเสนอที่สำคัญอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับกลไกการดำเนินงานคือช่องว่างที่เกิดจากการไม่มีช่องทางในการร้องเรียนปัญหาของคนกลุ่มน้อยได้

๓. อัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ กับการจัดการปกครอง

ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของชุมชน และ ภาษา เป็นลักษณะสำคัญของอัตลักษณ์ที่แตกต่างกันในยุโรป เส้นเขตแดนของประเทศไม่ได้เป็นเครื่องแบ่งขอบเขตของภาษา มีคนพูดภาษาเดียวกันแต่อยู่กระจัดไปในประเทศต่าง ๆ เป็นกลุ่มก้อนพอสมควร การรักษาไว้ซึ่งการใช้ภาษาของตนเองนั้นเป็นสิ่งที่ทำให้กลุ่มตนแตกต่างจากกลุ่มอื่น ๆ นายเบอร์นาร์ดี สมาชิกวุฒิสภาของประเทศเบลเยียม กล่าวถึงการไม่สามารถใช้ภาษาของตนได้อย่างสมภาคภูมิว่า “การต้องใช้ภาษาอื่นที่ไม่ใช่ภาษาของตน สื่อสารในระบบการเมืองนั้นเป็นความคับข้องใจ”^๗ ความรู้สึกรุนแรงของอัตลักษณ์ทางภาษานำไปสู่การเรียกร้องให้ผนวกคุณลักษณะของอัตลักษณ์เข้าไปในระบบการเมืองการปกครองด้วย

^๗ Bernard Collas, Senator, Brussel, “The Belgian Model of Decentralization and Regional and Cultural Autonomy”, บรรยายเมื่อ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๑ Council of Europe, Strasbourg, France.

ตัวอย่างการจัดการเมืองการปกครองบนเงื่อนไขของความแตกต่างทางอัตลักษณ์มีรากฐานทางประวัติศาสตร์ของการสร้างชาติที่ย้อนกลับไปสมัยหลังสงครามโลก เช่น กรณีสเวทท์ไทโรล หรือ เกาะไอร์แลนด์ และก็มีอีกหลายตัวอย่างที่พัฒนารูปแบบขึ้นใหม่ช่วงหลังสงครามเย็น เช่น เบลเยียม และ สเปน หรือแม้ในช่วงปัจจุบันภายหลังสงครามกลางเมืองในบางประเทศ เช่น ยูโกสลาเวีย หรือ ไอร์แลนด์เหนือ ก็มีการจัดรูปแบบการเมืองที่ผนวกเงื่อนไขทางภาษา และ วัฒนธรรมเข้าไปด้วย ฉะนั้นเรื่องการพัฒนาารูปแบบการเมืองเพื่อให้มีลักษณะของชาติพันธุ์ โดยเฉพาะ ภาษา เป็นปรากฏการณ์ร่วมสมัยที่มีเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาในประวัติศาสตร์ของยุโรป

การสำรวจลักษณะเบื้องต้นของรูปแบบการเมืองการปกครองในการเดินทางไปทัศนศึกษาได้รับฟังการบรรยายสรุปประสบการณ์ของบางประเทศ ได้แก่ ชุมชนภาษาเยอรมันในประเทศเบลเยียม รูปแบบสหพันธรัฐแบบไม่สมมาตร ประเทศสเปน เขตปกครองตัวเอง เซาท์ไทโรล ประเทศอิตาลี และ เกาะไอร์แลนด์ในฟินแลนด์ และการแบ่งอำนาจในบอสเนีย และ มาเซโดเนีย ซึ่งสะท้อนการจัดการทั้งภายใต้กรอบของรัฐเดี่ยว และ สหพันธรัฐ^๙

๓.๑ กรณีศึกษา ชุมชนผู้ใช้ภาษาเยอรมันในเบลเยียม

เบอร์นาร์ด คอลลาส ซึ่งเป็นวุฒิสมาชิก ที่เป็นตัวแทนของคนพูดภาษาเยอรมันในรัฐสภาที่กรุงบรัสเซล เมืองหลวงของประเทศ กล่าวว่า ประเทศเบลเยียมนั้นแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ เพราะคนเบลเยียมไม่ได้พูดภาษาเบลเยียม เพราะไม่มีภาษาเบลเยียม แต่พูด สามภาษา คือ เพลมิช (ดัตช์) ฝรั่งเศส และ เยอรมัน ในประวัติศาสตร์ของประเทศ พื้นที่แห่งนี้มีผู้อยู่อาศัยอยู่ปะปนกัน แต่ในช่วงหนึ่งของประวัติศาสตร์ได้ถูกครอบครองโดยดัตช์ (ประมาณ ค.ศ. ๑๔๓๐) และ ดัตช์ได้บังคับใช้ภาษาของตนกับคนพูดภาษาอื่น ๆ ซึ่งทำให้เกิดความกดดัน นำไปสู่การต่อต้านการใช้อำนาจเผด็จการ ประเทศเบลเยียมเคยอยู่ภายใต้การปกครองโดยเผด็จการทหาร และ มีการรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลางมาก่อน จนกระทั่งเกิดการปฏิวัติ และพัฒนาต่อมาเป็นการให้การยอมรับภาษาต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน

การเมืองการปกครองของประเทศเบลเยียมมีการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด การเปลี่ยนแปลงประเทศครั้งสำคัญก็คือการรับรองภาษาที่แตกต่างอย่างเป็นทางการ ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๖๒-๖๓ ซึ่งพัฒนาต่อไปเป็นการจัดแบ่งชุมชนทางภาษาออกเป็น ๔ ชุมชน คือ เพลมิช หรือ ดัตช์^๙ (ประชากร ๕๙%) ฝรั่งเศส (ประชากร ๓๑%) เยอรมัน (ประชากร ๐.๗ %) และ เมืองหลวงบรัสเซล พูดสองภาษาคือ ฝรั่งเศส และ เพลมิช (ประชากร ๑๐ %)^{๑๐} ชุมชน

^๙ การนำเสนอรูปแบบต่าง ๆ ดังกล่าวนั้นอาศัยการบรรยายสรุปจากวิทยากรในช่วงทัศนศึกษา และ งานเขียนที่รวบรวมลักษณะของเขตพิเศษทั้งหลายที่ใช้กันอยู่ในโลกปัจจุบัน ของ Thomas Benedikter, **The World's Working Regional Autonomies: An Introduction and Comparative Analysis**. London Anthem Press for EURAC, 2007. ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณณันท์นภัส สุวัฒน์นิพัทธ์ เจ้าหน้าที่มูลนิธิ ฟอร์ดริช เนามัน ที่ให้ยืมหนังสือเล่มนี้

^{๑๐} ภาษาเพลมิช เป็นภาษาดัตช์กลุ่มหนึ่งที่มีสำเนียงต่างไปจากภาษาดัตช์ในประเทศเนเธอร์แลนด์

^{๑๑} Belgium <http://en.Wikipedia.org/wiki/Belgium>, accessed 25 May 2009.

ภาษาต่อมาพัฒนาเป็น การผนวกรวมกันแบบสหพันธรัฐ มีอยู่ ๓ มลรัฐ คือวัลลูน (Walloon) พุดภาษาฝรั่งเศส ฟเลนเดอร์ (Flanders) พุดภาษาเฟลมิช บรัสเซล (Brussels) พุดสองภาษา ส่วนชุมชนเยอรมันนั้น เป็นชุมชนทางภาษาที่อยู่ภายใต้รัฐวัลลูน และให้มีอำนาจในการจัดดูแลตนเองทางด้านวัฒนธรรมและภาษา การเปลี่ยนแปลงจากรัฐเดี่ยวมาเป็นสหพันธรัฐ ในปี ค.ศ. ๑๙๗๐ มีการกระจายอำนาจออกไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ๑๐ จังหวัด (province) และมีเทศบาลที่ปกครองตนเองอีกจำนวน ๕๘๘ แห่ง^{๑๐} การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้อันที่จริงมาจากการเรียกร้องของคนพุดภาษาเฟลมิช ที่ต้องการให้มีการปลดปล่อยอัตลักษณ์ทางภาษาและวัฒนธรรมที่สะท้อนความเป็นจริงของกลุ่มตน ซึ่งทำให้ครอบคลุมถึงอัตลักษณ์ของกลุ่มอื่นด้วยโดยปริยาย

ในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาจนกระทั่งปัจจุบันมีการเจรจาเพื่อให้มีการผนวกเอาชุมชนคนเยอรมันมาเป็นส่วนหนึ่งของประเทศเยอรมัน การเมืองระหว่างประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน และ เบลเยียม เปิดไปสู่การต่อรองและปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองโดยให้การยอมรับคนเยอรมันที่เป็นคนกลุ่มน้อยที่สุด ซึ่งมีประชากรเพียง ๗๓,๐๐๐ คนโดยประมาณ หรือ ร้อยละ ๐.๗ ของประชากรทั้งประเทศ^{๑๑} ให้มีสถานภาพทางวัฒนธรรม และมีอำนาจบริหารจัดการชุมชนของตนเองได้ ปัจจุบันไม่ได้มีการเคลื่อนไหวเพื่อผนวกรวมกับประเทศเยอรมันอีก แต่การปรับเปลี่ยนสถานภาพของชุมชนพุดภาษาเยอรมันได้พัฒนาต่อมาให้มีอำนาจในการปกครองตนเองมากขึ้น และ อาจจะเปลี่ยนแปลงไปเป็นรัฐหนึ่งในสหพันธรัฐของเบลเยียมเท่าเทียมกับชุมชนเฟลนเดอร์ และ วอลลูน^{๑๒}

ประเด็นที่น่าสนใจสำหรับกรณีชุมชนภาษาเยอรมันนี้คือการมีวิวัฒนาการของการปรับเปลี่ยนอย่างค่อยเป็นค่อยไป ตั้งแต่เบลเยียมกลายเป็นประเทศในปี ค.ศ. ๑๘๓๐ จนกระทั่งผ่านการเปลี่ยนแปลงจากการปกครองแบบรัฐเดี่ยว มาสู่สหพันธรัฐ ที่สอดคล้องกับลักษณะทางภาษาและวัฒนธรรม ในปี ค.ศ. ๑๙๗๐ เป็นเวลากว่า ๑๔๐ ปีแล้วนั้น พบว่ามีช่วงของการปรับเปลี่ยนนิตินาทางการเมืองและการปกครองถึง ๕ ครั้ง ที่เรียกว่าเป็นการปฏิรูปของรัฐ (Reform of State)

การปฏิรูปครั้งแรก (ค.ศ. ๑๙๖๔-๑๙๗๑) เป็นการยอมรับให้มีชุมชนทางภาษาซึ่งยังไม่มีอำนาจในทางบริหารมากนัก แต่มีคณะกรรมการวัฒนธรรมของแต่ละชุมชนขึ้นมาเพื่อดูแลกิจการด้านวัฒนธรรม

การปฏิรูปครั้งที่สอง (ค.ศ. ๑๙๘๐-๑๙๘๓) เป็นการทำงานต่อเนื่องซึ่งนำไปสู่ การจัดแบ่งอำนาจการปกครองให้ชัดเจนขึ้นเป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจที่เรียกว่า ภูมิภาค (region) ซึ่งแบ่งออกเป็นสองส่วนคือ ทางเหนือ และ ทางใต้ ทางเหนือคือภูมิภาคหรือรัฐวัลลูน (Walloon) ทางใต้คือรัฐเฟลนเดอร์ (Flanders) และได้กระจายอำนาจเรื่องการจัดการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลเพิ่มขึ้น โดยให้อำนาจการดูแลเรื่อง สุขภาพ และ บริการสังคมแก่ชุมชนทาง

¹⁰ **The German-speaking Community and its Parliament**, Eupen, Belgium: Parliament of the German-speaking Community, 2007. p.19.

^{๑๑} Ibid. p.6.

^{๑๒} ประวัติศาสตร์และความเป็นมาอย่างย่อ ดู **The German-speaking Community and its Parliament** และ Thomas Benedikter, อ้างแล้ว, หน้า ๑๕๙-๑๖๒.

ภาษาเพิ่มขึ้น ชุมชนฝรั่งเศส ชุมชนเฟลมิช และ ชุมชนเยอรมัน ได้เริ่มมี ฝ่ายรัฐสภา และ ฝ่ายบริหาร ของตนเอง แล้ว ในช่วงนี้จะเห็นการเปลี่ยนแปลงที่ชุมชนทางภาษากับองค์กรบริหารระดับรัฐภูมิภาคเริ่มจะรวมกันเป็นหน่วยเดียว คือ ชุมชนภาษาเฟลมิช ผนวกการบริหารเข้ากับรัฐเฟลนเดอร์ ส่วนชุมชนภาษาฝรั่งเศสนั้นยังไม่ได้รวมองค์กรบริหารเข้ากับรัฐวัลลูน เพราะคนพูดภาษาฝรั่งเศสมีอยู่ทั่วไปไม่ได้อยู่เฉพาะในรัฐวอลลูนเท่านั้น

การปฏิรูปครั้งที่สามและสี่ (ค.ศ. ๑๙๘๘-๑๙๙๐) ในช่วงนี้ บริเตลได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นรัฐที่สามในสหพันธรัฐเบลเยียมหลังจากที่ได้ถูกยกย่องไว้ตั้งแต่ช่วงที่แล้ว มีการกระจายอำนาจออกไปให้กับชุมชนทางภาษาเพิ่มขึ้น โดยมีหน้าที่ดูแลเรื่องการศึกษา ในขณะที่รัฐภูมิภาคดูแลเรื่องการคมนาคมและสาธารณูปโภค หรือโครงสร้างพื้นฐาน ถือได้ว่าการปฏิรูปในช่วงนี้มาถึงจุดที่เบลเยียมเป็นสหพันธรัฐเต็มที โดยที่ทั้งชุมชนทางภาษา และ รัฐภูมิภาค ได้รับอำนาจเต็มที่

การปฏิรูปครั้งที่ห้า (ค.ศ. ๒๐๐๑) มีข้อตกลงขึ้นมาสองฉบับ เพื่อถ่ายโอนอำนาจทางการเงินและงบประมาณไปยังภูมิภาคและชุมชนทางภาษา และ วางกรอบการดำเนินงานของรัฐบาลกลาง เรื่องการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้แทนสมาชิกสภาสหพันธรัฐ และ การใช้เสียงส่วนใหญ่ในการลงมติของรัฐสภาในการแก้ไขกฎหมายของภูมิภาค^{๑๔}

โดยสรุปแล้วโครงสร้างของการปฏิรูปทางการเมืองและการปกครองของเบลเยียมเป็นไปเพื่อตอบสนองสองปัญหาหลักสองประการคือ ภาษา และ เศรษฐกิจ เบอ์นาร์ดี คอลลาส เรียกรูปแบบนี้ว่า สหพันธรัฐบนโครงสร้างทวิลักษณ์ (Double structure) หมายความว่าบริหารจัดการแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นชุมชนทางภาษา (๓ ชุมชน) และ ส่วนที่เป็นภูมิภาคทางเศรษฐกิจ (๓ ภูมิภาค) ซึ่งต่างก็มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่แยกจากกัน โครงสร้างการเมืองการปกครองมีระดับต่าง ๆ ดังนี้^{๑๕}

รัฐบาลกลาง (The Federal State) มีสำนักงานอยู่ที่เมืองหลวงบริเตล ซึ่งมีคนพูดสองภาษา รับผิดชอบเรื่องที่เป็นประเด็นส่วนรวมของคนเบลเยียมทั้งหมดโดยไม่มีแบ่งแยกภาษา วัฒนธรรม หรือ พื้นที่ เช่น การต่างประเทศ การป้องกันประเทศ กระบวนการยุติธรรม การเงิน การคุ้มครองทางสังคม และ ประเด็นสาธารณสุขที่สำคัญบางเรื่อง และดูแลเรื่องความสัมพันธ์กับ สหภาพยุโรป และ นาโต้ (NATO)

ชุมชนทางภาษา (The Communities) ได้แก่ ชุมชนเยอรมัน ฝรั่งเศส และ เฟลมิช มีอำนาจดูแลเรื่องเกี่ยวกับคน อันได้แก่ การศึกษา สุขภาพ และ บริการทางสังคม มีสภา และรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารของแต่ละชุมชน

^{๑๔} ดูเรื่องการปฏิรูปของรัฐได้จาก Belgium.be, Official Information and Services

http://www.belgium.be/en/about_belgium/country/history/belgium_from_1830/formation_federal_state/ accessed 25 May 2009

^{๑๕} Embassy of Belgium in Bangkok <http://www.diplomatie.be/bangkok/default.asp?id=2&mnu=2>, accessed 25 May 2009

ซึ่งได้รับการเลือกตั้งขึ้นมาโดยตรงจากสมาชิกในชุมชน ยกเว้นชุมชนภาษาฝรั่งเศสซึ่งมีผู้แทนถูกเลือกมาจากคนฝรั่งเศสในเขตเมืองหลวงบรัสเซลด้วย นอกจากนี้ยังมีความซับซ้อนในเขตที่มีการใช้สองภาษา คือเมืองหลวงบรัสเซล ซึ่งต้องมีคณะกรรมการจากสองภาษาคือ ฝรั่งเศส และ เพลมิช อยู่ในบรัสเซล และ คณะกรรมการร่วมสองภาษาอีกหนึ่งคณะ

รัฐบาลภูมิภาค อันได้แก่ภาคเหนือคือรัฐวอลลูน (Walloon region), ภาคใต้คือรัฐเฟลนเดอร์ (Flanders region) และ เมืองหลวงบรัสเซล การแบ่งตามพื้นที่ทางเศรษฐกิจ มีหน้าที่ดูแลเรื่องภายใต้อาณาเขตของภูมิภาค เช่น การวางแผนเมือง สิ่งแวดล้อม ประเด็นทางเศรษฐกิจ และ การจ้างงาน บริหารงานผ่านสภาภูมิภาค และ รัฐบาลภูมิภาค ยกเว้น ภูมิภาคเฟลนเดอร์ ซึ่งบริหารงานภายใต้โครงสร้างของสภา และ รัฐบาล ร่วมกันกับ ชุมชนภาษาเฟลมิช ด้วยข้อจำกัดทางงบประมาณ

จังหวัด (The Provinces) มี ๑๐ จังหวัด เดิมเคยอยู่ภายใต้รัฐบาลกลาง ปัจจุบันอยู่ภายใต้ของการกำกับของทั้ง รัฐบาลกลาง รัฐบาลภูมิภาค และ ชุมชนภาษา แล้วแต่ว่าจะเกี่ยวข้องกับเรื่องใด

ชุมชน (The Communes) อยู่ภายใต้การกำกับของสามส่วนเช่นเดียวกับ จังหวัด

พื้นที่ของชุมชนที่พูดภาษาเยอรมัน ส่วนนี้แตกต่างจากทั้งชุมชนภาษาฝรั่งเศส และ ภาษาดัช เพราะว่าไม่ได้คลุมพื้นที่ที่เป็นเขตภูมิภาค แต่เป็นเพียงกลุ่มคนที่พูดภาษาเยอรมันที่อยู่ในเขตเทศบาล ๙ แห่งที่ติดต่อกัน ถึงแม้จะเป็นคนกลุ่มน้อย แต่ก็มีสถานภาพทางกฎหมายในฐานะเป็นชุมชนทางภาษาเช่นเดียวกับคนกลุ่มใหญ่ คือ มีสภา และ รัฐบาลของชุมชนภาษาเยอรมันที่รับผิดชอบเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนเยอรมันเป็นหลัก ชุมชนภาษาเยอรมัน จะอยู่ในพื้นที่ของวัลลูน ซึ่งก็ต้องทำงานร่วมกับสภา และ รัฐบาลวอลลูน โดยเฉพาะในประเด็นที่ไม่อยู่ในขอบเขตหน้าที่ของชุมชนทางภาษา

ชุมชนภาษา จะเลือกตั้งสมาชิกสภาเข้ามาทำงาน ๒๕ คน มีวาระ ๕ ปี การเลือกตั้งกระทำในช่วงเดียวกันกับการเลือกตั้งของ สหภาพยุโรป สมาชิกสภาเหล่านี้จะเลือกผู้บริหารหรือ ผู้ที่จะมานั่งในตำแหน่งรัฐบาลของชุมชน จำนวน ๕ คน ซึ่งอาจจะมาจากคนนอกก็ได้ สภายังต้องส่งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่วุฒิสภาในเมืองหลวงบรัสเซลด้วย ๑ คน การประชุมสภานั้นอาจมีผู้เข้าร่วมประชุมด้วย เช่น วุฒิสมาชิก สมาชิกสภาภูมิภาค (สำหรับเยอรมันคือวัลลูน) คณะกรรมการจังหวัด มีฐานะเป็นคณะที่ปรึกษา แต่ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง หน้าที่ของ สภาก็คือการออกข้อบัญญัติ (decree) รับรองกรอบงบประมาณ ควบคุมการทำงานของรัฐบาล เป็นที่สะท้อนความคิดเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคนเยอรมัน รวมไปถึงการควบคุมผลเลือกตั้งและการบำรุงพรรคการเมือง

- ชุมชนภาษาเยอรมันในเบลเยียม**
- ประกอบด้วย เทศบาล ๙ แห่งติดต่อกัน
 - มีอำนาจและฐานะทางกฎหมายเป็น ชุมชนภาษาเยอรมัน
 - เป็นส่วนหนึ่งของภูมิภาค Walloon ใช้ อำนาจของภูมิภาคได้บางเรื่องตามที่ กฎหมายกำหนด
 - หน้าที่หลักเรื่อง วัฒนธรรม บุคคล และ การศึกษา
 - เรื่องเกี่ยวกับจังหวัดจะเป็นหน้าที่ ของจังหวัด โลเกี (Liège)
 - มีตัวแทน ๑ คนอยู่ในวุฒิสภาที่เมือง หลวงบรัสเซล

เมือง สภา มีสิทธิออกเสียงไม่ไว้วางใจผู้บริหารได้ และ ผู้บริหารก็สามารถ
ใช้สิทธิคัดค้าน (Veto) อำนาจที่มีก็คือการดำเนินงานตามหน้าที่ที่กำหนดไว้
โดยกฎหมายและการเป็นตัวแทนให้กับชุมชนในการติดต่อกับภายนอก สำนักงานของสภา มีเจ้าหน้าที่ ๓๐ คนที่
คอยให้การสนับสนุนการทำงาน สมาชิกสภาอาจจะรวมกันเป็นกลุ่มการเมืองเพื่อผลักดันงานให้มีประสิทธิภาพ
กลุ่มการเมืองในสภานี้ต้องมีจำนวนอย่างน้อย ๓ คน



ประเทศเบลเยียม

แสดงชุมชนทางภาษา

- ฝรั่งเศส
- ดัตช์/เฟลมิช
- เยอรมัน
- จุดขาว ดัตช์-ฝรั่งเศส



แสดงภูมิภาค หรือ มลรัฐ

- เมืองหลวงบรัสเซล (Brussels)
- วอลลูน (Walloon)
- เฟลนเดอร์ (Flanders)

หน้าที่ความรับผิดชอบของชุมชนภาษาเยอรมันถูกระบุเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๙๓ (มาตรา ๑๓๐ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปสถาบันของชุมชนภาษาเยอรมัน) แต่ก็มีมีการปฏิรูปปรับเปลี่ยนเรื่อยมา ปัจจุบันครอบคลุมงานสามด้าน คือ วัฒนธรรม กิจกรรมที่เกี่ยวกับคนในชุมชน และ การศึกษา นอกจากนี้ชุมชนยังสามารถทำความร่วมมือระหว่างประเทศหรือ ระหว่างชุมชนได้ด้วย รายได้ของชุมชนมาจากรัฐบาลกลางซึ่งจะเป็นเงินก้อนและเงินส่วนใหญ่ของชุมชน รัฐบาลภูมิภาคสนับสนุนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาระงานที่ถ่ายโอนมาจากภูมิภาคवलลูน รายได้ที่ทำได้อีกในชุมชนที่ไม่เกี่ยวกับการเก็บภาษี เช่น ค่าเช่า หรือ เงินบริจาค ผลประโยชน์จากทรัพย์สิน เงินกู้ และเงินภาษีที่ไม่ซ้ำซ้อนกับภาษีที่เก็บโดยส่วนอื่นแล้ว หรือ การระดมทุนในการทำโครงการเฉพาะด้าน เช่น จากสหภาพยุโรป^{๑๖}

เบอร์นาร์ด คอลลาส กล่าวในการบรรยายว่าประเทศเบลเยียมมีกลไกทางรัฐสภาที่ทำให้จำนวนเสียงข้างน้อยไม่เสียเปรียบ โดยเฉพาะระหว่างกลุ่มคนที่พูดฝรั่งเศส กับ เฟลมิช ก็คือ กลไกการออกเสียงเอกฉันท์ ในการลงคะแนนตัดสินเรื่องสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวกับกติกาของสังคม กล่าวคือ การลงคะแนนเสียงในสภาต้องมีสมาชิกเข้าประชุม^{๑๗} ไม่ต่ำกว่าสองในสาม และการตัดสินต้องใช้เสียงสองในสามเช่นกัน วิธีการนี้เรียกว่าเป็นการพยายามใช้เสียงส่วนใหญ่จริง ๆ ที่เกือบเป็นเอกฉันท์ แต่วิธีนี้ไม่สามารถใช้กับกลุ่มคนพูดภาษาเยอรมันได้เพราะเป็นเสียงส่วนน้อยมาก ๆ อย่างไรก็ดี เบอร์นาร์ดเชื่อว่าคนพูดภาษาเยอรมันได้รับการรับรองอย่างดี ด้วยการมีสถานภาพทางกฎหมายในฐานะชุมชนทางภาษา และ อันที่จริงคนพูดเยอรมันอาจจะไม่ใช่เป็นคนเยอรมันแท้ ๆ ก็ได้ มีการผสมผสานของอัตลักษณ์ที่สามารถอ้างอิงได้มากกว่าหนึ่งกลุ่ม

จุดอ่อนของโครงสร้างแบบนี้นอกจากจะเป็นความซับซ้อนแล้ว (ซึ่งไม่ได้เป็นปัญหา เพราะมันแก้ปัญหาให้กับความต้องการเป็นตัวของตัวเองของแต่ละภาษาได้) ก็คือการไม่มีพื้นที่ส่วนกลาง แม้ว่าจะมีรัฐบาลกลาง แต่กระบวนการทางการเมืองไม่ชัดเจน เพราะพรรคการเมืองทั้งหมด เป็นพรรคการเมืองในระดับภูมิภาคและเป็นพรรคที่มีฐานของคนพูดภาษาที่แตกต่างกัน เบลเยียมไม่มีพรรคการเมืองระดับชาติที่จะทำงานร่วมกัน นอกจากนั้นยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างภาคเหนือ กับภาคใต้ ซึ่งทำให้ชุมชนเฟลมิชต้องการอำนาจให้กับชุมชนมากขึ้นเพื่อการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ลักษณะประจำชาติของเบลเยียมปัจจุบันนี้ในความเห็นของเบอร์นาร์ดไม่มีอะไรชัดเจนที่เชื่อมคนเข้าด้วยกันได้ นอกจาก พระมหากษัตริย์ และ ทีมฟุตบอล ขณะที่บางคนเชื่อว่าความเป็นชาติในยุโรป อาจจะไม่สำคัญเท่ากับความเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรป

^{๑๖} **The German-speaking Community and its Parliament**, Eupen, Belgium: Parliament of the German-speaking Community, 2007, p. 20-37.

^{๑๗} ปี ๒๐๐๘ สมาชิกสภาระดับประเทศ มีจำนวน ๗๑ คน เป็นคนพูดภาษาดัตช์ ๔๑ คน ฝรั่งเศส ๓๐ คน และ เยอรมัน ๑ คน. Bernard Collas, บรรยายเมื่อ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๑ สหภาพยุโรป Strasbourg, France.

๓.๒ กรณีศึกษาการแบ่งอำนาจ กับ การกระจายอำนาจการปกครองในบอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา และ มาเซโดเนีย

กรณีบอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา (Bosnia-Herzegovina) และ มาเซโดเนีย (Macedonia) เป็นสองประเทศที่แยกออกจากยูโกสลาเวียเดิมในยุคที่ยุโรปตะวันออกมีการเปลี่ยนแปลงภายหลังสหภาพโซเวียตล่มสลาย ทั้งสองประเทศมีองค์ประกอบของประชากรที่มีศาสนาและชาติพันธุ์ที่แตกต่าง สำหรับบอสเนียมีประชากรที่เป็นคนมุสลิม (บอสเนีย หรือมุสลิมบอสเนีย) และเป็นคริสต์ (โครแอท และ เซิร์บ) อยู่ด้วยกัน ส่วนมาเซโดเนีย มีสภาพเป็นกลุ่มใหญ่ และ อัลเบเนียน เป็นคนกลุ่มน้อย โทมัส มาร์เคิร์ต (Thomas Markert) หนึ่งในคณะกรรมการเวนิส (Venice Commission) ซึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการใช้รัฐธรรมนูญในการพัฒนาประชาธิปไตยในยุโรป^{๑๘} สะท้อนให้เห็นข้อแตกต่างของแนวทางที่ประเทศทั้งสองใช้ในการจัดการปัญหาชาติพันธุ์และศาสนา ที่บอสเนียใช้แนวทางการแบ่งอำนาจ โดยมีผู้นำที่มาจากทั้งสามกลุ่มบริหารงานร่วมกันโดยผลัดเปลี่ยนกันเป็นผู้นำประเทศระหว่าง โครแอท (Croat) บอสเนีย (Bosniak หรือ Bosnian) และ เซิร์บ (Serb) ขณะที่มาเซโดเนียใช้แนวทางการกระจายอำนาจ ดูเหมือนว่ามาเซโดเนีย จะประสบความสำเร็จมากกว่าในการลดความรุนแรงและในการบริหารประเทศ^{๑๙}

การบริหารงานของประเทศบอสเนียฯโดยย่อแล้วอยู่ภายใต้กรอบของข้อตกลง เดตัน (Dayton) ในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ โดยมีคณะกรรมการนานาชาติเพื่อดำเนินงานตามข้อตกลง การจัดการปัญหาของบอสเนียฯ มีลักษณะเอนเอียงไปทางสุดขั้วเนื่องจากมีผู้นำประเทศสามคนผลัดกันบริหารประเทศในวาระเดียวกัน และต่างฝ่ายมีอำนาจคัดค้าน (Veto) อีกฝ่ายหนึ่ง นอกจากนี้ยังใช้ระบบสัดส่วนในการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหน่วยงานในรัฐบาล และที่น่าสนใจคือมีองค์กรเพื่อดูแลปัญหาข้อพิพาทระหว่างกลุ่ม อันได้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีคนกลางมาจาก Human Rights Council ของยุโรปเข้ามาทำหน้าที่ ทำให้มีนัยของบทบาทคนกลางในการแก้ไขความขัดแย้ง ลักษณะประชาธิปไตยของบอสเนียเป็นแบบองค์ประกอบของตัวแทนกลุ่ม (consociation democracy) ที่เน้นการใช้มติเอกฉันท์ (consensus) เป็นพื้นฐาน โดยภาพรวมแล้ว โทมัส มาร์เคิร์ต ให้ความเห็นว่าทำให้เกิดปัญหาในการตัดสินใจในระดับประเทศ

^{๑๘} คณะกรรมการเวนิส เป็นชื่อย่อของคณะกรรมการเพื่อประชาธิปไตยผ่านตัวบทกฎหมายของยุโรป (The European Commission for Democracy through Law) ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๙๐ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาด้านรัฐธรรมนูญแก่สภายุโรป คณะกรรมการนี้เป็นผู้ให้การรับรองรัฐธรรมนูญในยุโรป ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่สืบทอดมาจากประวัติศาสตร์ของยุโรป http://www.venice.coe.int/site/main/Presentation_E.asp, accessed on August 25, 2009.

^{๑๙} Mr. Thomas Markert, Deputy Secretary of the Venice Commission. บรรยาย เรื่อง "Power Sharing between Ethnic Groups: Examples in Bosnia-Herzegovina and Macedonia" ที่ Council of Europe, Strasbourg, France . 28 August 2008.



ยูโกสลาเวียช่วงสงครามเย็น (ค.ศ. ๑๙๔๕-๙๐)^{๒๐}



ยูโกสลาเวียแตกจากสงครามสู้รบ (ค.ศ. ๑๙๙๐-๙๕)^{๒๑}

มาเซโดเนียเองประสบปัญหาการชุมนุมประท้วงของคนอัลบาเนียนในหลายกรณี แต่รัฐบาลใช้มาตรการในการจำกัดการชุมนุมอย่างเคร่งครัด แต่ก็ยอมรับพิจารณาข้อเรียกร้องที่ไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อขอแยกตัวเป็นอิสระของคนอัลบาเนียน และได้แปรเปลี่ยนข้อเรียกร้องของผู้ชุมนุมให้เป็นโอกาสที่พวกเขาจะสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างมีนัยสำคัญด้วยวิธีการที่หลากหลายภายใต้แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ ทั้งหมดนี้กระทำโดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามที่ได้มีการกำหนดไว้ในข้อตกลงที่ โอริด ในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ (Ohrid Agreement, August 23, 2001) ข้อตกลงดังกล่าวได้รับการผลักดันโดยสหภาพยุโรปและประเทศสหรัฐอเมริกา โธมัส มาร์เคิร์ท พูดถึงกรณีนี้ว่า โดยภาพรวมแล้วแนวทางของมาเซโดเนียคือแนวทางสายกลาง ด้วยมาตรการที่หลากหลายในระดับการเมือง และ ระดับการบริหารจัดการท้องถิ่น

ข้อตกลงที่โอริดถือได้ว่าเป็นกรอบของการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญของมาเซโดเนีย และรัฐธรรมนูญนี้ได้รับการรับรองโดยคนส่วนใหญ่ของประเทศ ถึงร้อยละ ๙๔ ในการลงประชามติเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๐๑ ในรัฐธรรมนูญนั้นได้ประกาศชัดเจนว่า สาธารณรัฐมาเซโดเนียเป็น “รัฐของพลเมืองทุกคน” และละเว้นการใช้คำบางคำเช่น “คนมาเซโดเนีย” แต่หันมาใช้คำที่มีความหมายดีกว่าทางการเมือง เช่น “คน

^{๒๐} ประเทศยูโกสลาเวียในเวลานั้นอยู่ภายใต้การนำของนายพล ตีโต้ ซึ่งได้ผนวกเอารัฐอิสระทั้งหมด 6 รัฐ เข้าไว้ด้วยกัน (เซอร์เบีย บอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา มาเซโดเนีย มอนเตเนโกร โครเอเชีย สโลเวเนีย) แต่กลุ่มเชิร์บรักษาอิทธิพลของตนไว้ได้มากโดยเฉพาะทางด้านกรทหาร ต่อมาเมื่อระบอบคอมมิวนิสต์ล่มสลาย ประธานาธิบดีของเซอร์เบีย ชื่อ สโลโบดัน มิโลเชวิช เป็นผู้เร่งให้เกิดการแตกสลายของยูโกสลาเวีย ด้วยการใช้นโยบายชาตินิยมเพื่อปลุกระดมชาวเชิร์บ <http://www.nytimes.com/specials/bosnia/context/yugo1815.GIF.html>

^{๒๑} การต่อสู้ระเบิดขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๙๑ เมื่อ สโลเวเนีย และ โครเอเชีย แยกตัวเป็นอิสระ และ ก็ขยายต่อมาถึง บอสเนียในปี ๑๙๙๒ หลังจากที่ยุทธศาสตร์แห่งความเข้มแข็ง ที่เต็มไปด้วยความโหดร้าย และ ก่อให้เกิดผู้ลี้ภัยเป็นจำนวนแสนคน ผ่านไปได้ ๓ ปี สหรัฐอเมริกา ได้สนับสนุนให้เกิดการเจรจาสันติภาพสำหรับบอสเนียขึ้นที่เมือง เดย์ตัน มลรัฐโอไฮโอ (Dayton, Ohio) ปลายปี ค.ศ. ๑๙๙๕ ; Ibid.

ส่วนใหญ่” และหลีกเลี่ยงการใช้ศัพท์คำว่า “คนกลุ่มน้อย” โดยหันมาใช้คำว่า “ชุมชนที่ไม่ได้เป็นคนส่วนใหญ่” การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ไม่ได้มีความหมายเฉพาะต่อคนอัลบาเนียเท่านั้น แต่คนเซิร์บ ซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศเดียวกันก็ได้รับการรับรองสถานะแห่งความเสมอภาคเช่นกัน

ความต้องการของคนอัลบาเนียที่เรียกร้องมาเป็นเวลานานที่ต้องการให้ภาษาอัลบาเนียเป็นภาษาราชการ (official language) ได้รับการตอบสนองภายใต้กรอบของข้อตกลงดังกล่าว ที่ได้ระบุว่า หากมีภาษาใดที่มีคนใช้มากกว่าร้อยละ ๒๐ ของประชากรในท้องถิ่นนั้นๆ ให้ถือว่าภาษาของกลุ่มพลเมืองนั้นเป็นภาษาราชการได้ แต่ภาษาที่ประเทศมาเซโดเนียใช้ในการสื่อสารกับต่างประเทศจะมีเพียงภาษาเดียวคือ ภาษามาเซโดเนีย ฉะนั้น ในปัจจุบันคนอัลบาเนียสามารถใช้ภาษาของตนในการติดต่อราชการกับส่วนกลาง หรือ ส่วนท้องถิ่นได้ในเขตที่มีคนพูดภาษานั้นมากกว่าร้อยละ ๒๐ ขึ้นไป และ รัฐบาลยังได้จัดหาเงินให้กับคนพูดภาษาอื่นนอกจากมาเซโดเนียในการพิจารณาคดีในศาลด้วย ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลยังมีหน้าที่ในการจัดให้มีมหาวิทยาลัยที่ใช้ภาษาอื่น ๆ นอกจากภาษามาเซโดเนียด้วย ในปี ค.ศ. ๒๐๐๔ คนอัลบาเนียจึงได้มีมหาวิทยาลัยที่ใช้ภาษาอัลบาเนียเป็นครั้งแรก คือมหาวิทยาลัย Tetovo หนึ่งในผู้นำประเทศระดับสูง อ้างอิงด้วยความภาคภูมิใจว่า “รัฐสภาสามารถให้มีการใช้ภาษาของคนกลุ่มน้อยได้ พลเมืองที่พูดภาษาอัลบาเนียสามารถติดต่อกับรัฐบาลกลางและศาลด้วยภาษาของตนเอง และ สถานีโทรทัศน์ของรัฐบาลก็จัดให้มีช่องที่มีรายการเป็นภาษาอัลบาเนียด้วย”^{๒๒}

นอกจากนั้นยังมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในโครงสร้างบุคลากรภาครัฐ จากนโยบายการเพิ่มสัดส่วนของคนอัลบาเนียในหน่วยของภาครัฐ มีการรายงานว่าตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๒ จนถึง ค.ศ. ๒๐๐๕ มีคนอัลบาเนียในหน่วยงานภาครัฐเพิ่มขึ้นแล้วกว่า ร้อยละ ๔๐ ทำให้มีตัวแทนคนอัลบาเนียอยู่ในการบริหารงานภาครัฐ กองทัพ สำนักงานตำรวจ เพิ่มขึ้น สอดคล้องกับสัดส่วนประชากรอัลบาเนียในประเทศมากยิ่งขึ้น^{๒๓}

มาเซโดเนียไม่ได้ใช้รูปแบบการแบ่งอำนาจ แต่ ใช้การทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่ม (coalition) ผ่านวิธีการลงคะแนนเสียงที่ต้องอาศัยเสียงส่วนใหญ่ทั้งจากคนกลุ่มใหญ่ และ กลุ่มน้อย หรือที่เรียกกันว่า “เสียงส่วนใหญ่สองเท่า” (double majority)^{๒๔} หลักการใช้เสียงส่วนใหญ่สองเท่านี้ใช้กับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม การใช้ภาษา การศึกษา และ เอกสารส่วนบุคคล รวมไปถึงการใช้สัญลักษณ์ และ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองตนเองของท้องถิ่น เช่น การกำหนดขอบเขตพื้นที่ของเทศบาล หลักการนี้ยังใช้กับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การเลือกผู้พิพากษา

^{๒๒} คำกล่าวของ Radmila Shekerinska รองนายกรัฐมนตรี มาเซโดเนีย อ้างใน Ana S. Trbovich, *A Legal Geography of Yugoslavia's Disintegration*, New York Oxford University Press, 2008, p. 294.

^{๒๓} Ana S. Trbovich, *A Legal Geography of Yugoslavia's Disintegration*, New York Oxford University Press, 2008, p. 294-7.

^{๒๔} Ibid.

ศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ตรวจการรัฐสภา ดังนั้นการรณรงค์เพื่อออกกฎหมายหรือนโยบายบางเรื่องที่สำคัญ พรรคการเมืองต้องการเสียงทั้งจากคนส่วนใหญ่และส่วนน้อยในเวลาเดียวกัน ซึ่งน่าจะทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเพื่อแสวงหาความร่วมมือจากคนต่างกลุ่ม

ในระดับของการบริหารจัดการท้องถิ่น นโยบายการกระจายอำนาจเป็นเงื่อนไขสำคัญ สิ่งที่รัฐบาลพยายามจะทำก็คือให้เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองที่สะท้อนความเป็นเอกลักษณ์ทางชาติพันธุ์ และตอบสนองความต้องการที่แตกต่างได้ มีการสะท้อนความเป็นตัวแทนทางการเมืองในระดับท้องถิ่นได้ดีขึ้น โธมัส มาร์เคิร์ท ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่ามีคนกลุ่มน้อยที่อยู่กระจัดกระจายกันออกไป แต่รัฐบาลพยายามจะจัดให้อยู่กันเป็นกลุ่มก่อนภายใต้พื้นที่ของเทศบาล โดยอุดมคติแล้วเทศบาลหนึ่ง ๆ ควรจะมีคนกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกันในสัดส่วนร้อยละ ๘๐-๙๐ แม้ว่าในทางปฏิบัติจะมีปัญหาเรื่องการกำหนดเขตเทศบาลที่สะท้อนลักษณะทางชาติพันธุ์ได้อย่างชัดเจน นโยบายนี้อาจส่งผลให้มีการปรับเขตกันใหม่ซึ่งเป็นความยุ่งยากประการหนึ่ง

การสร้างเงื่อนไขไปสู่การยอมรับคนกลุ่มน้อยได้พัฒนาอย่างสืบเนื่อง ในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ รัฐบาลของ มาเซโดเนีย ได้บรรลุจุดมุ่งหมายของข้อตกลง โอริต ด้วยการผ่านกฎหมายสัญญาลักษณะชุมชนของคนกลุ่มน้อย หัวใจหลักของการผ่านกฎหมายฉบับนี้ก็คือการกระจายอำนาจออกไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งได้สำเร็จสมบูรณ์ เมื่อมาถึงจุดที่รัฐบาลของคนสลาฟสามารถเจรจาต่อรองเรื่องขอบเขตขององค์กรปกครองท้องถิ่นกับพลเมืองชาวอัลบาเนียได้ บทบาทของการกระจายอำนาจในการลดความรุนแรงจากลัทธิการแบ่งแยกดินแดน เป็นที่ยอมรับแล้วโดยประชาชนของประเทศ ดังที่เห็นได้จากจำนวนของประชาชนที่ออกมาใช้สิทธิลงประชามติในเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. ๒๐๐๔ มีจำนวนน้อยเท่านั้นที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม องค์กรสิทธิมนุษยชนยังคงตั้งข้อสังเกตเรื่องการใช้อำนาจของรัฐบาลในการตอบโต้กับคนกลุ่มน้อยที่ประท้วงกดดันรัฐบาลเช่นกัน^{๒๕}

มาเซโดเนียเคยเป็นประเทศเผด็จการรวมศูนย์อำนาจมากที่สุดแห่งหนึ่งของยุโรป การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นการพยายามให้เกิดสมดุลระหว่างความเข้มแข็งของรัฐบาลกลาง และการผ่อนคลายเรื่องอัตลักษณ์ในระดับท้องถิ่น การปรับเปลี่ยนนี้อาจเป็นผลมาจากความต้องการเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรปซึ่งมาเซโดเนียกำลังอยู่ในช่วงของการสมัครขอรับการพิจารณา ดังนั้นการยอมรับบรรทัดฐานของยุโรปเรื่องการคุ้มครองสิทธิคนกลุ่มน้อยจึงเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับการอยู่ร่วมกัน แม้ว่าในทัศนะของคนในบอสเนียอาจจะเห็นว่า การให้สิทธิแก่คนกลุ่มน้อยอาจนำไปสู่ความไม่มีเสถียรภาพ แต่สำหรับมาเซโดเนีย พวกเขาเชื่อว่าการ

^{๒๕} Ibid.

กระจายอำนาจจะนำไปสู่การบูรณาการกับสหภาพยุโรปได้ในที่สุด นักวิชาการเรียกรูปแบบการจัดการปกครองของมาเซโดเนียว่า อำนาจปกครองตนเองภายในประเทศ (Internal self-determination)^{๒๖}

๓.๓ กรณีศึกษาชุมชนปกครองตนเองในสเปน (Autonomous Communities): สหพันธรัฐแบบไม่เสมอภาค^{๒๗}

ประเทศสเปนมีการปกครองที่มักเรียกกันว่าเป็นระบบสหพันธรัฐที่ไม่เสมอภาค หรือ ชุมชนปกครองตนเอง^{๒๘} ที่มีอำนาจไม่เท่ากัน แม้ว่าจะมีลักษณะแบบสหพันธรัฐ แต่ในรัฐธรรมนูญของสเปนเรียกหน่วยการปกครองแบบนี้ว่าชุมชนอิสระ (Autonomous community) หรือ ชุมชนปกครองตนเอง แทนคำว่ามลรัฐเช่นที่ใช้กันในระบบสหพันธรัฐโดยทั่วไป การเปลี่ยนแปลงจากการปกครองรวมศูนย์อำนาจมาสู่การสร้างชุมชนปกครองตนเองเกิดขึ้นภายหลังยุคนายพลฟรังโกภายใต้การเคลื่อนไหวเพื่อล้มล้างระบอบเผด็จการ วิกฤตทางการเมืองครั้งนั้นนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญกันใหม่ ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๗๕-๗๘ ที่ใช้เป็นกรอบอ้างอิงการรับรองการปกครองตนเองของชุมชนที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม ฉะนั้น การก่อร่างของแนวคิดของชุมชนปกครองตนเองเป็นพัฒนาการควบคู่ไปกับการปฏิรูปเพื่อความเป็นประชาธิปไตยของประเทศ ถึงแม้ว่าสเปนจะต้องแก้ไขปัญหามารุนแรงในแคว้นบาสก์ (Basque) แต่แนวคิดและการเปลี่ยนแปลงจากรัฐรวมศูนย์ไปสู่ชุมชนปกครองตนเองไม่ได้มาจากการผลักดันของขบวนการกบฏอิสรภาพและดินแดน (ETA - Euskadi Ta Askatasuna) ในเขตบาสก์เท่านั้น แต่เป็นความเห็นพ้องต้องกันของนักการเมืองที่เป็นตัวแทนของคนกลุ่มต่าง ๆ ที่มีลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรม

คาร์ลอส โคลซา มอนเตโร (Carlos Closa Montero) เป็นนักวิชาการสเปนที่ได้โล่เรียงให้เห็นถึงเงื่อนไขอันเป็นที่มาของการกระจายอำนาจไปสู่ชุมชนปกครองตนเองไว้สามประการ คือ ประการแรก สเปนประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่มีลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรม ทางภาษา และมีถิ่นที่อยู่อาศัยที่ชัดเจนของกลุ่มวัฒนธรรม ภาษาหลักมี ๔ ภาษา และมีเขตพื้นที่ของคนพูดภาษาเดียวกันชัดเจน แต่ไม่มีความแตกต่างทางศาสนา ประการที่สอง ชุมชนที่มีลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรมที่แตกต่าง มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๙ ที่ได้ตั้งรกรากอยู่ในพื้นที่นั้นจนกระทั่งปัจจุบัน ประการที่สาม เป็นความต้องการการกระจายอำนาจออกจากรูปแบบรัฐรวมศูนย์ที่เรียกกันว่าเป็น รัฐแบบนโปเลียน (Napoleonic state) เพื่อให้การบริหารประเทศใกล้ชิดกับพลเมืองมากยิ่งขึ้น

^{๒๖} Ibid.

^{๒๗} เรียบเรียงจากการบรรยายโดย Carlos Closa Montero, Spanish High Council for Research (CSIC), and member of the Venice Commission, ที่ Council of Europe, Strasbourg, 27 สิงหาคม 2008. การอ้างอิงอื่น ๆ เพิ่มเติมโดยผู้เรียบเรียง

^{๒๘} คำว่าชุมชนแปลมาจาก community แต่ในสภาพความเป็นจริง ชุมชนที่ว่ามีขอบเขตคล้ายกับภูมิภาคในโครงสร้างการปกครองของไทย ฉะนั้นคำว่าชุมชนในกรณีนี้จึงน่าจะมีลักษณะใกล้เคียงกับ เขตปกครองตนเอง หรือ แคว้น ที่มีขนาดใหญ่กว่าเมืองและจังหวัด

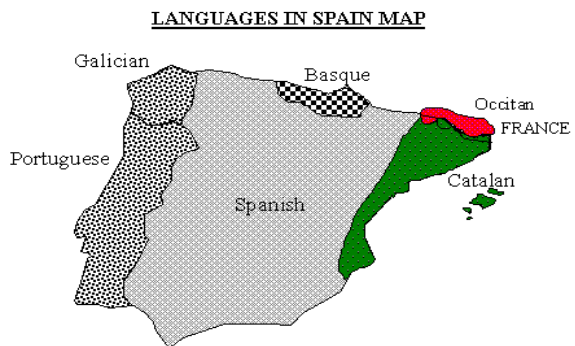
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. ๑๙๗๘ ได้ให้สิทธิแก่ชุมชนที่ต้องการอำนาจปกครองตนเองได้ โดยมีการระบุขั้นตอนเอาไว้สองแนวทาง *แนวทางแรก* ใช้กับชุมชนที่มีอัตลักษณ์ชัดเจน ซึ่งมีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่ โดยเรียกร้องการปกครองตนเองมาตั้งแต่ ก่อน ค.ศ. ๑๙๓๐ ได้แก่ แคว้นบาสก์ คาตาลันเนีย และ กาลิเซีย ในกรณีนี้จะมีการจัดตั้งสมัชชาขึ้นมาดำเนินการ ทำข้อเสนอ และ ผ่านการพิจารณาจาก คณะกรรมาธิการรัฐธรรมนูญของรัฐสภา หลังจากนั้นจึงให้มีการลงคะแนนเสียงประชามติในระดับภูมิภาคเพื่อ รับรองการปกครองตนเองของชุมชน *แนวทางที่สอง* ใช้กับกรณีทั่วไปที่ไม่ได้มีความชัดเจนทางอัตลักษณ์และ ประวัติศาสตร์มากเท่ากับกรณีแรก โดยเปิดโอกาสให้ชุมชน หรือ จังหวัดที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกันรวบรวมกันขึ้น เพื่อทำข้อเสนอขอเป็นชุมชนปกครองตนเองตามกฎหมาย ซึ่งจะครอบคลุมอำนาจปกครองตนเองน้อยกว่ากรณีแรก นอกจากนี้ยังมีกรณียกเว้น คืออยู่ระหว่างกลางของวิธีการทั้งสองแบบข้างต้น เช่นกรณีอัลดาลูเซีย (Andalucia) ที่ไม่เคยเรียกร้องการปกครองตนเองมาก่อน แต่มีเสียงสนับสนุนจากพลเมืองในเขตนั้นมาก ก็ใช้วิธีการแบบแรก^{๒๙} แนวคิดเรื่องอำนาจปกครองตนเองได้ขยายตัวออกจากเรื่องอัตลักษณ์มาสู่เรื่องการกระจายอำนาจการบริหาร จัดการท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น การเรียกร้องอำนาจปกครองตนเองมากขึ้นเรื่อย ๆ ของชุมชนอื่น ๆ ที่ไม่มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ทำให้สเปนพัฒนาไปสู่ความเป็นสหพันธรัฐมากยิ่งขึ้น หรือ เป็น ภูมิภาคที่มีผู้นำของตนเองมากขึ้นทุกที่








แผนที่ เขตปกครองตนเองของสเปน

(หมายเลข ๑, ๔, ๙ และ ๑๕ เป็นชุมชนปกครองตนเองรุ่นแรกที่มีอำนาจมากกว่าแคว้นอื่น)

^{๒๙} US Library of Congress, the., “Spain Regional Government”, <http://countrystudies.us/spain/78.htm>, retrieved September 2, 2009.



แผนที่การใช้ภาษาในสเปน

-  บาสก์
-  กาลิเซีย และ โปรตุเกส
-  สเปน (กัสเตเลียน)
-  อ็อกซิทาน (Occitan) ประเทศฝรั่งเศส
-  คาตาลาน (คาทาโลเนีย)

ที่มา: <http://www.june29.com/HLP/lang/Catal>

ชุมชนปกครองตนเองจะมีสถาบันและกติกากิจกรรมเกี่ยวกับการปกครองของตนเอง แต่ ยังคงอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเดียวกับของประเทศ มีความชัดเจนเรื่องขอบเขตของพื้นที่ มีองค์การบริหารเมืองหรือรัฐสภา และการบริหารของตนเอง ซึ่งอาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างไปจากที่อื่น และมีอำนาจในการดำเนินกิจการที่ได้รับการถ่ายโอนมาจากส่วนกลางตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด รัฐบาลกลางและชุมชนปกครองตนเองไม่ได้แยกจากกันโดยสิ้นเชิง แต่เป็นการจัดความร่วมมือ และการประสานงานกันระหว่างหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งชุมชนสามารถเลือกได้ว่าต้องการมีอำนาจบริหารจัดการในเรื่องใดในรายการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เรื่องใดที่ไม่ได้ระบุไว้ในกฎหมายของประเทศให้เป็นส่วนที่ชุมชนรับผิดชอบได้ และ เรื่องใดที่ชุมชนไม่ได้ระบุในกฎหมายของตนก็ให้ใช้กฎหมายของประเทศ กรณีที่กฎหมายทับซ้อนกัน ให้กฎหมายของชุมชนเป็นกฎหมายหลัก และ ให้กฎหมายของประเทศเป็นส่วนเสริม แคว้นที่มีอำนาจมากที่สุด สามแคว้นที่มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์สามารถมีตำรวจของตนเองได้อย่างไรก็ดี เรื่องสำคัญที่รัฐบาลของสหพันธรัฐยังคงดูแลอยู่ เป็นเรื่องการต่างประเทศ กระบวนการยุติธรรม การป้องกันประเทศ กฎหมายแรงงาน การขนส่งทางเรือ ทางอากาศ ภาษีศุลกากร รวมถึงการวางแผนเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ และระบบความปลอดภัยสาธารณะ

Carlos Closa Montero เรียกแนวโน้มนี้ว่าเป็น ระบบเปิด (not a closed system) ที่ให้มีการต่อรองอำนาจได้บนเงื่อนไขเหตุผลและความจำเป็นโดยใช้กระบวนการทางรัฐสภา ที่ผ่านมา แคว้นคาทาโลเนีย ได้ขอเสนอกฎหมายเพิ่มอำนาจเรื่องรายได้จากภาษี และ ต้องการควบคุมท่าเรือ สนามบิน กับ ตรวจคนเข้าเมืองด้วย ยังมีข้อเสนอที่รัฐสภารับหลักการ เช่น คาทาโลเนีย ขอให้เรียกแคว้นว่าเป็นประเทศ (nation) เรียกเก็บภาษีเอง และขออำนาจแก้ไขกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาของสเปน ซึ่งแม้สภาจะยอมรับในหลักการ แต่ก็ให้มีการปรับแก้ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หรือ กรณีที่รัฐสภาไม่รับหลักการเลย เช่น เมื่อแคว้นบาสก์ขอแยกเป็นอิสระ

(independence)^{๓๐} ที่น่าสนใจก็คือประเด็นที่ว่าขณะที่มีการเรียกร้องอำนาจเพิ่มขึ้น รัฐบาลกลางก็ยังคงดำเนินการเรื่องการกระจายอำนาจอย่างสม่ำเสมอด้วยการถ่ายโอนภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบของรัฐให้กับชุมชนซึ่งรวมถึงงบประมาณด้วย ลักษณะเฉพาะของการปกครองบนความแตกต่างทางวัฒนธรรมของสเปนก็คือ ความไม่เสมอภาคระหว่างภูมิภาคที่เลือกแนวทางปกครองตนเอง ซึ่งเป็นไปตามความต้องการของแต่ละพื้นที่ ยังมีชุมชนอีกจำนวนมากที่ไม่ต้องการอำนาจปกครองตนเอง มากเท่ากับสามแคว้นแรกที่มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ และอยู่ภายใต้กรอบการกระจายอำนาจปกติ ปัจจุบันสเปนมีชุมชนปกครองตนเอง ๑๗ แห่ง ซึ่งมีขนาดและอำนาจที่แตกต่างกัน มี ๕๑ จังหวัด และ องค์กรท้องถิ่น อีก ๙,๐๐๐ แห่ง

ถ้าประเมินดูแล้วจะเห็นว่าลึกลงไปแล้ว สเปนมีปัญหาความไม่มีเสถียรภาพเท่าที่ควร Carlos Closa Montero ระบุว่ายังมีการพิพาทกันเรื่องอำนาจ ต้องอาศัยศาลรัฐธรรมนูญช่วยตัดสิน ทำให้ศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดพัฒนาการของระบบ ระบบนี้ยังขึ้นอยู่กับความร่วมมือ และ ข้อตกลงทางการเมือง และ เจตจำนงของนักการเมืองในการรักษาระบบ การประสานงานและความร่วมมือเป็นหัวใจสำคัญของระบบนี้ ที่ผ่านมามีความเสี่ยงต่อการขาดเสถียรภาพของระบบได้จากความพยายามทำรัฐประหารในปี ค.ศ. ๑๙๘๑ แต่ไม่สำเร็จ เหตุการณ์นั้นสะท้อนให้เห็นถึงความไม่พอใจของพวกอนุรักษที่เห็นว่าการปกครองตนเองของชุมชนต่าง ๆ จะนำพาประเทศสเปนไปสู่ความแตกแยก และต้องการให้มีการกำกับและควบคุมอำนาจการปกครองตนเองให้รัดกุมยิ่งขึ้น ผลที่ตามมาคือการออกกฎหมายที่ทำให้การขอสถานะภาพเป็นเขตปกครองตนเองมีความซับซ้อนมากกว่าที่เป็นอยู่ กฎหมายนั้นเรียกว่า กฎหมายลูกเรื่องการสร้างความสมานฉันท์ในกระบวนการกำหนดสถานะภาพปกครองตนเอง (Organic Law on the Harmonization of the Autonomy Process) ซึ่งได้ผ่านการเห็นชอบของรัฐสภาภายในปีเดียวกับที่มีความพยายามทำรัฐประหาร การเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบชุมชนปกครองตนเองของสเปนเสร็จสิ้นสมบูรณ์ในปี ค.ศ. ๑๙๘๓ เมื่อชุมชนปกครองตนเองที่เกิดขึ้นใหม่ทั้งหมด ๑๓ แห่ง จัดการเลือกตั้งของตนเอง แต่กระบวนการถ่ายโอนอำนาจการบริหารยังคงดำเนินต่อไปอีกนานกว่าจะสมบูรณ์^{๓๑}

สเปนในปัจจุบันยังอยู่ในระหว่างการปฏิรูปอีกครั้งหนึ่งเริ่มตั้งแต่ ปี ค.ศ. ๒๐๐๕ เนื่องจากมีการเรียกร้องอำนาจมากขึ้น การขาดซึ่งความจงรักภักดีต่อรัฐบาลกลางเช่น กรณีของ คาตาลันเนีย ภาระทางการเงิน และ ค่าใช้จ่ายของชุมชน รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องทำคือการพัฒนาสถาบันที่มีฐานะคล้ายรัฐธรรมนูญ อันได้แก่ กฎบัตรสิทธิมนุษยชน (Charter of rights) กล่าวโดยสรุปได้ว่า รูปแบบการปกครองของสเปนยังมีพลวัต และ

^{๓๐} “Autonomous Communities of Spain: Formation and power” , BBC NEWS:
<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/world/europe/4398702.stm> retrieved May 29, 2006.

^{๓๑} US Library of Congress, the., Op cit.

พัฒนาต่อไปอีก แม้เดิมที่จะเริ่มต้นที่การเป็นชุมชนปกครองตนเองที่อาจไม่มีอำนาจเสมอภาคกัน แต่ในอนาคตจะเริ่มมีการต่อรองให้เป็นระบบสหพันธรัฐที่มีความเสมอภาคทางอำนาจมากขึ้น

๓.๕ กรณีศึกษาเขตปกครองพิเศษ ไอแลนด์ (Åland) ประเทศฟินแลนด์



ที่มา

<http://www.worldatlas.com/webimage/countrys/europe/finland.html>, accessed May 26, 2009.

ไอแลนด์เป็นหมู่เกาะอยู่ในทะเลบอลติกที่คั่นระหว่างทางเหนือของยุโรปกับสแกนดิเนเวีย เกาะนี้อยู่ระหว่างประเทศสวีเดน กับ ฟินแลนด์ ปัญหาไอแลนด์มีประวัติความเป็นมายาวนานตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๑ ที่อาณาจักรรัสเซียเรื่องอำนาจเข้าครอบครองประเทศแถบสแกนดิเนเวีย ทำให้สวีเดนต้องยอมสละเกาะไอแลนด์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสวีเดนในเวลานั้น รวมทั้งฟินแลนด์ให้อยู่ภายใต้การครอบครองของรัสเซีย ระหว่างนั้น ไอแลนด์จึงเป็นคล้ายเมืองขึ้นของฟินแลนด์ เมื่อฟินแลนด์ได้รับเอกราช คนไอแลนด์จึงถือโอกาสนี้เรียกร้องให้ตนเองได้กลับไปอยู่กับสวีเดนอีกครั้ง

รัฐบาลฟินแลนด์ในเวลานั้นได้ยื่นข้อเสนอให้ไอแลนด์เป็นเขตปกครองตนเอง (Autonomy) แต่คนไอแลนด์ไม่ยอมโดยมีสวีเดนให้การสนับสนุนอยู่ด้วย ส่งผลให้องค์การสันนิบาตนานาชาติ (League of Nations) ต้องเข้าแทรกแซงเนื่องจากไอแลนด์ตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์ และ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้ไอแลนด์เป็นฐานทัพของประเทศใดอันจะก่อให้เกิดความหวาดระแวงระหว่างประเทศโดยเฉพาะต่อสวีเดนถ้าไอแลนด์ต้องถูกครอบครองโดยประเทศอื่น

ในปี ค.ศ. ๑๙๒๐ ฟินแลนด์ ยอมให้มีกฎหมายการปกครองตนเองของไอแลนด์ (the Act on the Autonomy of Åland) ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๒๑ คณะมนตรีขององค์การสันนิบาตนานาชาติได้ผลักดันให้เกิดข้อตกลงระหว่างประเทศ ให้ไอแลนด์เป็นพื้นที่ปลอดจากกองกำลังทหาร (demilitarization) และ เป็นเขตที่เป็นกลาง (neutralization) และให้ กฎหมายการปกครองตนเองของไอแลนด์มีความสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าว ดังนั้น ปี ค.ศ. ๑๙๒๒ จึงเป็นปีเริ่มต้นของการบังคับใช้กฎหมายปกครองตนเองของไอแลนด์³² ไอแลนด์เป็นตัวอย่างของคนกลุ่มน้อยที่พูดภาษาสวีดิช ในประเทศฟินแลนด์ที่คนส่วนใหญ่พูดภาษาฟินนิช และได้รับอำนาจในการปกครองตนเองเพื่อให้สามารถอยู่ร่วมเป็นประเทศเดียวกันกับฟินแลนด์ที่มีภาษาและวัฒนธรรมแตกต่างออกไปได้

³² Act on the Autonomy of Åland, www.Is.Aland.fi. Cover page.

นอกจากนั้นไอแลนด์ยังเป็นตัวอย่างของความร่วมมือระหว่างประเทศในการให้หลักประกันว่าหมู่เกาะแห่งนี้จะเป็นพื้นที่ปลอดทหาร (demilitarization) และ เป็นกลางทางการเมือง (neutralization) ซึ่งเป็นข้อตกลงที่มีผลต่อเสถียรภาพด้านความมั่นคงของภูมิภาค

ไอแลนด์มีประชากร เพียง ๒๗,๐๙๖ คน ในจำนวนนี้เป็นคนไอแลนด์จริง ๆ คือได้รับสิทธิเป็นคนไอแลนด์ประมาณ ร้อยละ ๖๘ ที่เหลือเป็นคนฟินแลนด์ (๒๐%) สวีเดน (๖.๓%) และ คนต่างชาติอื่น ๆ (คนไทยเป็นกลุ่มคนต่างชาติที่ใหญ่มากกลุ่มหนึ่ง ส่วนหนึ่งแต่งงานกับผู้ชายไอแลนด์ อีกส่วนหนึ่งเข้ามารับจ้างทำงานบ้าน) เป็นที่น่าสังเกตว่าคนไอแลนด์ไม่เรียกตนเองว่าเป็นคนสวีเดน แม้ว่าส่วนใหญ่จะพูดภาษาสวีเดนก็ตาม เขาเชื่อว่าตนเองมีอัตลักษณ์ และ วัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากคนในประเทศสวีเดน ไอแลนด์มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ก้าวหน้ามีอุตสาหกรรมบริการเดินเรือ และ การท่องเที่ยวเป็นหลัก รายได้ของคนไอแลนด์โดยเฉลี่ยสูงกว่าคนฟินแลนด์โดยทั่วไป เงื่อนไขเหล่านี้ทำให้ไอแลนด์สามารถปกครองตนเองได้และมีเสถียรภาพทางการเมือง และ เศรษฐกิจมาโดยตลอด

๓.๔.๑ ลักษณะเด่นของการปกครองตนเองของไอแลนด์

ลักษณะการปกครองตนเองของไอแลนด์ไม่ได้แตกต่างจากกรณีอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกันมากนักในประเด็นอำนาจการดำเนินงานที่เป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง โดยมีสภา และ รัฐบาลท้องถิ่นหรือภูมิภาค แต่สิ่งที่แตกต่างไปจากที่อื่นก็คือ การบูรณาการ และ การตรวจสอบอำนาจกันระหว่างไอแลนด์และรัฐบาลกลาง นอกจากนี้การอนุรักษ์วัฒนธรรมไอแลนด์ผ่านเงื่อนไขการจำกัดสิทธิที่จะเป็นคนไอแลนด์เอาไว้ เรียกว่า สิทธิการเป็นพลเมืองของท้องถิ่น (Domicile Right) อำนาจหน้าที่ของไอแลนด์กำกับโดยกฎหมายการปกครองตนเองที่ใช้มาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๒๒ มีการปรับแก้สองครั้ง ครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๙๕๑ เพื่อกำหนดสิทธิการเป็นพลเมืองของท้องถิ่น และ



ธงไอแลนด์ ใช้เมื่อ ค.ศ. ๑๙๕๔



แสตมป์ไอแลนด์ ค.ศ. ๑๙๘๔

ใช้สัญลักษณ์ไอแลนด์ คือ ธง และ ดวงตราไปรษณียากร (แสตมป์) และ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ครั้งที่สองในปี ค.ศ. ๑๙๙๑ เพื่อให้การแบ่งความรับผิดชอบระหว่างส่วนกลางกับไอแลนด์ชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะเรื่องเศรษฐกิจ สถานะของไอแลนด์ในสหภาพยุโรป และ การกำหนดเงื่อนไขให้พลเมืองท้องถิ่นไอแลนด์ต้องพูดภาษาสวีดิชได้พอสมควร การแก้ไขกฎหมายการปกครองตนเองต้องผ่าน ทั้งสภาไอแลนด์ และ สภาผู้แทนของฟินแลนด์ ด้วยเสียงสองในสามที่สะท้อนความเห็นพ้องต้องกัน³³

³³ Thomas Benedikter, op cit, p. 139-40.

โครงสร้างทางการเมืองของไอแลนด์ ไอแลนด์มีสภาของตนเอง และมีรัฐบาลหรือผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้ง มีผู้ว่าราชการ (governor) เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง และมีกลไกการประสานงานระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น³⁴

● **รัฐสภาไอแลนด์** ทำหน้าที่นิติบัญญัติ เรียกว่า Lagting มีสมาชิก ๓๐ คน อยู่ในวาระครั้งละ ๔ ปี เลือกตั้งโดยคนไอแลนด์ในระบบสัดส่วน มีพรรคการเมืองที่แข่งขันกันเข้ามาเป็นตัวแทนไม่ต่ำกว่า ๗ พรรค มีจุดยืนที่แตกต่างกันในเรื่องความเป็นท้องถิ่นนิยม และ แตกต่างตามรูปแบบของระบบเศรษฐกิจ อาทิ ระบบสวัสดิการ พรรคการเมืองในไอแลนด์เป็นพรรคท้องถิ่น แต่ก็เกี่ยวข้องกับพรรคระดับชาติในบางกรณี



ความภาคภูมิใจในองค์กรทางการเมืองของไอแลนด์ ดูจากอาคารรัฐสภาและรัฐบาลท้องถิ่น

สภามีหน้าที่ออกข้อบัญญัติในกรอบที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของไอแลนด์ตามกฎหมายกำหนด และถูกกำกับโดยประธานาธิบดี โดยที่ร่างกฎหมายที่ออกโดยสภาไอแลนด์ต้องผ่านการเห็นชอบของประธานาธิบดี ซึ่งจะสามารถใช้สิทธิยับยั้งได้ในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นขัดรัฐธรรมนูญ และ กฎหมายการปกครองตนเอง หรือ กฎหมายท้องถิ่นนั้นอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในและภายนอกของประเทศฟินแลนด์โดยรวม โดยทั่วไปประธานาธิบดีจะอาศัยความเห็นจาก คณะผู้แทนไอแลนด์ (Åland Delegation) และ จากความเห็นของศาลฎีกา

การแบ่งอำนาจนิติบัญญัติระหว่างส่วนกลางกับไอแลนด์มีกำหนดไว้ กล่าวคือ สภาท้องถิ่นรับผิดชอบเกือบทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนไอแลนด์ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย วัฒนธรรม รวมถึงอนุสาวรีย์และการ

³⁴ ข้อมูลจาก Thomas Benedikter, op cit, p. 137-147; **Åland in Brief**, Government of Åland and the Parliament of Åland.

อนุรักษ์วัฒนธรรม สื่อสารมวลชนท้องถิ่น ส่วนที่รัฐบาลกลางดูแล คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ การประกันสังคม กระบวนการยุติธรรม ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การอากาศยาน การสื่อสาร และ ภาษี

ความเป็นอิสระของโอแลนด์สะท้อนได้ดีกรณีที่ผู้ชายโอแลนด์ไม่ต้องเกณฑ์ทหาร ซึ่งเป็นข้อยกเว้นอันเนื่องมาจากการถูกกำหนดให้เป็นเขตปลอดทหาร ส่งผลให้คนส่วนอื่นของประเทศจำนวนหนึ่งต้องการเข้ามาอาศัยอยู่ที่โอแลนด์ แต่เนื่องจากโอแลนด์ประกาศใช้กฎหมายสิทธิความเป็นพลเมืองท้องถิ่น (right to domicile) ทำให้การเข้ามาอยู่ต้องมีเงื่อนไขกำกับ และ อาจจะไม่สิทธิเสมอภาคเท่าคนโอแลนด์

แม้ว่าจะมีการแบ่งความรับผิดชอบไปแล้ว แต่ในทางปฏิบัติมีปัญหาอยู่บ้าง ฉะนั้นนอกจากตัวบทกฎหมายแล้ว เรื่องความสัมพันธ์ก็เป็นประเด็นสำคัญเช่นกัน ที่ผ่านมากการแบ่งหน้าที่ในบางกรณีก็มีความยืดหยุ่น คือ โอแลนด์รับทำงานที่เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง เช่น การจดทะเบียนประชากร หรือ บำเหน็จบำนาญ โอแลนด์สามารถที่จะร้องเรียนปัญหาที่เกิดจากการทำงานของรัฐบาลกลางได้ ผ่านตัวแทนของพวกเขาในรัฐสภาฟินแลนด์ที่แต่งตั้งเข้าไปโดยคณะผู้แทนโอแลนด์

- **รัฐบาลท้องถิ่น** หรือ *Landskapsstyrelse* เป็นองค์คณะจำนวน ๕-๗ คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภาซึ่งจะเป็นตำแหน่งที่มาจากพรรคเสียงข้างมาก หัวหน้าคณะผู้บริหารมีชื่อเรียกเฉพาะเช่นกัน คือ *Lantråd* ส่วนการบริหารนี้ประกอบด้วย กระทรวง ๖ กระทรวง (department) ทำงานภายใต้การกำกับของสภาโอแลนด์

- **ผู้ว่าราชการโอแลนด์** การคงไว้ซึ่งตำแหน่งของผู้ว่าราชการโอแลนด์ภายใต้กฎหมายการปกครองตนเองนั้นเป็นจุดที่น่าสนใจ และ เป็นจุดเชื่อมที่สำคัญระหว่างรัฐบาลกลาง และ โอแลนด์

ผู้ว่าฯ ปีเตอร์ ลินแบค (Peter Linbäck)³⁵ ซึ่งอยู่ในตำแหน่งมาเป็นปีที่ ๙ แล้ว และ ครั้งนี้เป็นวาระที่สองที่เขาได้รับแต่งตั้ง (วาระ ๖ปี) เขาได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีฟินแลนด์ เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการคนอื่น ๆ อีก ๕ คนในประเทศฟินแลนด์ แต่กรณีของเขาพิเศษกว่าตรงที่ว่า ผู้ที่เสนอชื่อให้ประธานาธิบดีเลือกก็คือ ประธานรัฐสภาโอแลนด์ ซึ่งจะทำงานร่วมกับสมาชิกสภา เพื่อเสนอชื่อ ๕ ชื่อให้ประธานาธิบดีเลือก ปีเตอร์ รับเงินเดือนจากรัฐบาลกลาง แต่ทำงานให้ท้องถิ่น และเป็นคนมาจากท้องถิ่น เขาเคยทำงานอยู่ที่รัฐสภาโอแลนด์ เป็นหัวหน้าฝ่ายธุรการมา ๑๒ ปี ก่อนที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าราชการโอแลนด์ เขาเชื่อว่าเขาได้รับความไว้วางใจเพราะเป็นคนท้องถิ่น ปีเตอร์ทำหน้าที่เป็นประธานคณะผู้แทนของโอแลนด์ด้วย และต้องทำงานกับนักกฎหมายเพื่อคลี่คลายข้อขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกลางและโอแลนด์ ผู้ว่าราชการโอแลนด์ ยังแตกต่างจากที่อื่นตรงที่ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบเท่ากับผู้ว่าฯ ในที่อื่น ๆ อีก ๕ แห่งในฟินแลนด์ เพราะงานส่วนใหญ่รับผิดชอบโดยรัฐบาลท้องถิ่น ผู้ว่าฯ ปีเตอร์มีความเห็นว่า ระบบที่เป็นอยู่สามารถสร้างความไว้วางใจระหว่างโอแลนด์และรัฐบาลกลางได้ “การที่คนกลุ่มน้อย

³⁵ บรรยาย เมื่อ ๑ กันยายน ๒๕๕๑ สำนักงานผู้ว่าราชการ โอแลนด์

เช่นคนไอแลนด์มีสิทธิที่จะควบคุมการแต่งตั้งผู้มีตำแหน่งสูงที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในไอแลนด์ได้นั้นเป็นลักษณะพิเศษสำหรับการปกครองตนเอง และ เป็นการจัดการที่พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าเป็นทางออกที่สมเหตุสมผลที่สุด”

รัฐบาลกลางที่ยังคงทำงานอยู่ในไอแลนด์อันที่จริงแล้วก็มีมากพอสมควร ผู้ว่าฯ ปีเตอร์ระบุว่างานที่รัฐบาลกลางยังคงต้องทำอยู่ ได้แก่ ศาล การบริหารความปลอดภัย การสำรวจที่ดิน ชายแดนและอาณาเขต ระบบสวัสดิการอุตสาหกรรม บำเหน็จ บำนาญ และศูนย์ประสานข้อมูลเกี่ยวกับสหภาพยุโรป เป็นต้น เจ้าหน้าที่ที่ทำงานในหน่วยงานของรัฐบาลกลางมีจำนวน ๒๔๐ คน

ผู้ว่าราชการไอแลนด์มีภารกิจพิเศษคือการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐบาลฟินแลนด์กับไอแลนด์ ระหว่างผู้นำการเมืองกับข้าราชการ และ ระหว่างประชาชนส่วนใหญ่และส่วนน้อย และยังแสดงบทบาทเป็นตัวแทนของประธานาธิบดีในไอแลนด์ด้วย

- **ตัวแทนของไอแลนด์ในรัฐสภาฟินแลนด์** ไอแลนด์มีผู้แทนของตนเองในสภาด้วยเพื่อรับรู้เรื่องราวของไอแลนด์ในเมืองหลวง และ เสนอข้อร้องเรียนจากไอแลนด์ต่อรัฐสภาฟินแลนด์ ผู้แทนนี้เสนอโดย คณะผู้แทนไอแลนด์ ซึ่งจะเลือกมาจาก ผู้แทนในสภาไอแลนด์ ๑ ที่นั่ง

- **คณะผู้แทนไอแลนด์ (Aland Delegation)** เป็นคณะบุคคลที่แต่งตั้งร่วมกันโดยรัฐบาลกลาง และ รัฐบาลไอแลนด์ แต่ละฝ่ายเสนอชื่อผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายมาฝ่ายละสองคน มีผู้ว่าราชการไอแลนด์เป็นประธาน คณะผู้แทนไอแลนด์นี้มีไว้เพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายที่จะออกจากสภาไอแลนด์ ให้เป็นไปตามกรอบของอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ทำได้ การให้ความเห็นกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร เสนอต่อประธานาธิบดี นอกจากนี้ยังให้คำปรึกษาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและไอแลนด์ ประธานาธิบดีอาจจะส่งยกเลิกคณะผู้แทนนี้ได้แต่ต้องผ่านการปรึกษาหารือกับประธานสภาท้องถิ่น คณะผู้แทนนั้นนอกจากจะทำหน้าที่วินิจฉัยข้อกฎหมายที่อาจจะเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับไอแลนด์แล้ว ยังทำหน้าที่กำหนดกรอบเงินจัดสรรที่รัฐบาลกลางจะส่งให้ไอแลนด์ในแต่ละปี ซึ่งขึ้นอยู่กับภาษีที่จัดเก็บได้

- **เทศบาล** หน่วยการปกครองขนาดเล็กมีอยู่ ๖ แห่ง บริหารงานภายใต้กฎหมายของไอแลนด์ มีสภาท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาทำงานมีวาระ ๔ ปี โดยไอแลนด์เป็นผู้จัดสรรงบประมาณให้

- **สิทธิความเป็นพลเมืองท้องถิ่นของไอแลนด์ (Right of Domicile)** สิทธิความเป็นพลเมืองไอแลนด์ เป็นเงื่อนไขสำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมือง คือการลงคะแนนเสียง และ การสมัครเป็นผู้แทน และเป็นเงื่อนไขในการครอบครองเป็นเจ้าของทรัพย์สิน และ ที่ดินในไอแลนด์ รวมไปถึงเงื่อนไขที่จะดำเนินธุรกิจไอแลนด์ ข้อจำกัดนี้ถูกนำมาใช้บังคับเพื่อให้แน่ใจว่าการครอบครองที่ดินจะยังคงอยู่ในมือของคนท้องถิ่น สิทธิความเป็นพลเมืองนี้ได้รับโดยธรรมชาติเมื่อเกิดในไอแลนด์ หรือการสมัครเข้าเป็นพลเมืองได้ถ้ามีสัญชาติเป็นคนฟินนิช และอยู่ในไอแลนด์มาไม่ต่ำกว่า ๕ ปี สามารถพูดภาษาสวีดิชได้ สิทธิความเป็นพลเมืองนี้สูญเสียไปได้ถ้าบุคคลนั้นไม่ได้อยู่ใน

ไอแลนด์เป็นเวลาติดต่อกัน ๕ ปี ในบางกรณีอาจมีข้อยกเว้นได้โดยการพิจารณาของรัฐบาลไอแลนด์สำหรับผู้ที่ต้องการเป็นเจ้าของทรัพย์สินและดำเนินธุรกิจ

- **การเงินและงบประมาณ** เรื่องเงินนับเป็นปัญหาใหญ่ของการบริหารจัดการ และ เป็นเรื่องที่ต้องต่อรองเพื่อขยายอำนาจบริหารจัดการเพิ่มมากขึ้นเสมอ ไอแลนด์จะเก็บภาษีส่งให้รัฐบาลกลาง ซึ่งภายหลังจากได้รับการจัดสรรให้เป็นจำนวนร้อยละ ๐.๔๕ จากเงินรายได้ของรัฐบาลทั้งหมด ตัวอย่างงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลกลางในปีค.ศ. ๒๐๐๓ เป็นเงิน ๑๖๐ ล้านยูโร หากปีใดไอแลนด์สามารถเก็บภาษีรายได้และภาษีความมั่งคั่ง (wealth tax) ได้ในสัดส่วนที่สูงกว่าของประเทศโดยเปรียบเทียบ ก็จะได้รับการจัดสรรคืนมาให้อีก ดังเช่นในปีค.ศ. ๒๐๐๓ ไอแลนด์ได้รับเงินเพิ่มจากการจัดสรรปกติ อีก ๑๑.๘๕ ล้านยูโร³⁶ เงินที่ได้รับจัดสรรมาจะกระจายออกไปยังส่วนต่าง ๆ โดยรัฐสภาไอแลนด์ โดยปกติเทศบาลได้รับงบประมาณ ร้อยละ ๑๗

- **ภาษา** แม้ว่าประเทศฟินแลนด์จะยอมรับให้มีภาษาราชการสองภาษาคือ ฟินนิช และ สวีดิช แต่ที่ไอแลนด์ใช้ภาษาเดียวคือ สวีดิช นอกจากนั้นยังมีกรรับรองสิทธิที่จะไม่เรียนภาษาฟินนิชอีกด้วย การติดต่อกับส่วนกลางก็จะใช้ภาษาสวีดิช และ เช่นกันการติดต่อจากส่วนกลาง รวมทั้งเอกสารที่ส่งจากส่วนกลางมายังไอแลนด์ก็เป็นภาษาสวีดิช กล่าวโดยสรุป ที่ไอแลนด์ใช้ภาษาเดียวคือ สวีดิช ซึ่งมีคนพูดกว่า ร้อยละ ๙๕ ภาษาอื่นๆ ในโรงเรียนก็สามารถเรียนได้ เช่น ภาษาอังกฤษก็ถูกบรรจุไว้ให้เป็นภาษาที่สอง ในขณะที่ภาษาอื่น ๆ ของยุโรปให้มีฐานะเป็นภาษาต่างประเทศ แม้แต่ภาษาฟินนิช³⁷ เดิมทีนั้นภาษาฟินนิชถูกบังคับให้เรียนในโรงเรียนโดยเฉพาะชั้นเล็ก ๆ จะเรียนกันถึงร้อยละ ๗๐-๘๐ เมื่ออายุ ๑๒-๑๓ ปี สัดส่วนคนเรียนลดลงเหลือร้อยละ ๕๐-๖๐ ในระดับมัธยมปลายพบว่ามึนักเรียนแค่ร้อยละ ๖ เท่านั้นที่อ่านภาษาฟินนิชได้³⁸ ผู้ว่าราชการไอแลนด์กล่าวว่า ปัญหาที่คนสนใจภาษาฟินนิชน้อยลงนั้น ทำให้ขาดโอกาส จะเห็นว่าข้าราชการบางคนมีความรู้ดี แต่ไม่รู้ภาษาฟินนิช การใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญจากคนเหล่านี้ก็จำกัดลงไปด้วย แนวโน้มการเรียนภาษาฟินนิชน้อยลงมาจากเงื่อนไขเรื่องการศึกษาในระดับสูง และ ปัจจัยเรื่องการจ้างงาน คนไอแลนด์จำนวนหนึ่งไปศึกษาต่อที่สวีเดนมากกว่าแต่ก่อน และ ก็มักทำงานที่นั่น

๓.๔.๒ อำนาจและการต่อรองกับรัฐบาลฟินแลนด์ แม้จะดูเหมือนว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลฟินแลนด์กับ ไอแลนด์ จะถูกกำหนดไว้หมดแล้วในกฎหมายการปกครองตนเองของไอแลนด์ แต่ในทางปฏิบัติพบว่ามี การต่อรองกันอย่างสม่ำเสมอ กลไกเช่นคณะผู้แทนไอแลนด์ (Åland Delegation) เป็นพื้นที่ที่ให้โอกาสพูดคุยแลกเปลี่ยนกันได้อย่างชอบธรรม และ การมีตัวแทนอยู่ในรัฐสภาของฟินแลนด์เป็นช่องทางสะท้อนความคิดเห็นได้อีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการที่ได้รับควมไว้วางใจจากพื้นที่ ยังทำหน้าที่สื่อสารเพื่อความเข้าใจระหว่าง

³⁶ Åland in Brief, Government of Åland and the Parliament of Åland, p. 7.

³⁷ Thomas Benedikter, op cit., p. 143.

³⁸ Peter Linbäck, ผู้ว่าราชการไอแลนด์ บรรยายเมื่อ ๑ กันยายน ๒๕๕๑

สองฝ่าย ประกอบกับการเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขกติกากันได้ใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ๆ ด้วยกลไกประชาธิปไตยผ่านการทำงานของรัฐสภาทั้งสองระดับ คือ สภาโอลแลนด์ และ สภาฟินแลนด์ ด้วยการให้เสียงส่วนใหญ่สองในสาม

ถ้าประเมินดูจากอำนาจทางการเมืองตามโครงสร้างแล้ว น่าจะเป็นเรื่องยากที่ โอลแลนด์จะขอให้มีการปรับกติกาเพื่อเพิ่มอำนาจให้กับตนเอง ทั้งนี้ดูเหมือนว่าหลังจากการแทรกแซงของนานาชาติในช่วงของการร่างข้อตกลงการปกครองตนเองแล้ว โอลแลนด์ไม่มีอำนาจต่อรองอันใดอีก คำถามที่ว่า โอลแลนด์มีอำนาจต่อรองอันใดที่จะทำให้สภาฟินแลนด์ยอมรับข้อเสนอได้ เป็นคำถามที่ไม่ได้คำตอบ เนื่องจากคนโอลแลนด์ไม่คิดว่าเป็นปัญหาเรื่องการต่อรอง แต่เป็นประเด็นที่ว่า รัฐสภาโอลแลนด์ จะมีความชัดเจนในข้อเสนอเพื่อการปรับเปลี่ยนกติกาอย่างไรมากกว่า และเป็นเรื่องที่คนโอลแลนด์ต้องพูดกันให้รู้เรื่องก่อน³⁹ คำอธิบายนี้น่าจะมีความเป็นจริงอยู่ค่อนข้างมาก เพราะ กฎหมายการปกครองตนเองของโอลแลนด์ได้รับการแก้ไขมาแล้วสองครั้ง แต่ครั้งก็เป็นกรเพิ่มสิทธิ และอำนาจให้กับโอลแลนด์ อันได้แก่ การให้มีสัญลักษณ์ของโอลแลนด์เองคือ ธงประจำโอลแลนด์ และ ครั้งที่สองเป็นเรื่องฐานะของโอลแลนด์ในสหภาพยุโรป เป็นต้น

การปรับปรุงเงื่อนไขนำมาซึ่งความเป็นอิสระมากขึ้นในนโยบายของตนเองที่แตกต่างไปจากรัฐบาลส่วนกลาง อาทิ การยืนยันเรื่องสิทธิของโอลแลนด์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อกฎหมายที่มาจากสหภาพยุโรป แม้ว่าฟินแลนด์จะเป็นตัวแทนของโอลแลนด์ในสหภาพยุโรป แต่ โอลแลนด์สามารถเห็นแย้งได้ในกรณีที่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของโอลแลนด์ เช่น เรื่องการออกกฎหมายใหม่เกี่ยวกับการเดินเรือที่จำเป็นสำหรับโอลแลนด์ แต่ ทางการฟินแลนด์ไม่ได้ให้ความสำคัญ มีความล่าช้า ทำให้เสียโอกาสทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการเดินเรือที่ควระตกแก่โอลแลนด์ เนื่องจากธุรกิจที่เกี่ยวข้องย้ายฐานไปประเทศสวีเดนแทน เป็นต้น

ขณะนี้ มีความคิดเห็นที่ต้องการการเปลี่ยนแปลงอำนาจของท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่งในเรื่อง อัตราการเก็บภาษีประเทศฟินแลนด์เก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ร้อยละ ๒๒ สำหรับสินค้าทั่วไป ร้อยละ ๑๗ สำหรับอาหาร และ ร้อยละ ๘ สำหรับหนังสือ โอลแลนด์ต้องการควบคุมภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อให้สามารถแข่งขันทางเศรษฐกิจกับประเทศอื่น ๆ ได้ แต่รัฐบาลกลางไม่เห็นด้วย เกรงว่าโอลแลนด์จะเป็นสวรรค์สำหรับคนไม่ต้องการเสียภาษี และ การลงทุนจะไหลไปสู่โอลแลนด์ที่เดียว นอกจากนั้น ยังมีความต้องการที่จะสร้างรายได้จากการมีอำนาจเก็บภาษีเองด้วย ซึ่งสิทธินี้จะต้องเป็นประเด็นสำคัญในการต่อรอง แต่ผู้ว่าราชการโอลแลนด์สะท้อนให้เห็นว่า ผลดีและผลเสียเกี่ยวกับเรื่องนี้ยังไม่มีข้อยุติในสภาของโอลแลนด์ ความเห็นของอดีตนักการเมืองเช่น อดีตผู้แทน Roger Janssen และ ผู้ว่าราชการโอลแลนด์ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการขยายขอบเขตอำนาจของท้องถิ่นโอลแลนด์ออกไปให้ครอบคลุมเรื่องการเก็บและกำหนดภาษีนั้น ทำให้เห็นภาพว่า การผลักดันนโยบายที่แตกต่างจากรัฐบาลกลางนั้นต้องการเหตุผลที่หนัก

³⁹ Roger Jansson, Board of Aland Islands Peace Institute, Former Member of Aland Parliament, former Aland representative in the National Parliament in Helsinki, สัมภาษณ์เมื่อ ๒ กันยายน ๒๕๕๑

แน่น นักการเมืองไอแลนด์เองแม้ว่าจะต้องการให้ผลประโยชน์เกิดกับท้องถิ่นตน แต่ก็คำนึงถึงภาพรวมของทั้งประเทศด้วยเช่นกัน การถกเถียงจึงยังไม่ยุติง่าย ๆ และยังคงดำเนินต่อไป

นอกจากนั้นยังมีการถกเถียงกันถึงความเป็นไปได้ที่จะเป็นประเทศอิสระในท้ายที่สุด ซึ่งก็มีอุดมการณ์แนวนี้อยู่ในพรรคการเมืองบางพรรค มีความเชื่อกันว่าร้อยละ ๖๐ ของคนไอแลนด์ต้องการให้พัฒนาไปเป็นประเทศอิสระจากฟินแลนด์ ผู้ว่าราชการฯ แสดงความคิดเห็นว่า หากเป็นความประสงค์เช่นนั้นจริง รัฐบาลฟินแลนด์ก็อาจจะเปิดไปสู่การเจรจาได้เนื่องจากกฎหมายปกครองตนเองของไอแลนด์ระบุว่า อำนาจในการปกครองตนเองอาจพัฒนาเพิ่มขึ้นได้ ซึ่งก็ต้องพิจารณาาร่วมกัน ในปัจจุบันข้อถกเถียงอยู่ที่ว่า ผลดีจะเกิดขึ้นกับไอแลนด์จริงหรือไม่ ในปัจจุบันคนไอแลนด์มีความมั่นคงมากพอสมควร มีทั้งท่าเรือ และ สนามบิน และ ความสามารถที่จะกำหนดสิทธิความเป็นพลเมืองไอแลนด์ได้ จึงไม่มีเหตุผลที่จะผลักดันไปสู่เป้าหมายนั้น

โดยสรุปการดูแลคนกลุ่มน้อยกรณีเกาะไอแลนด์ประเทศฟินแลนด์ ได้รับการกล่าวขวัญว่าเป็นกรณีที่ประสบความสำเร็จ อดีตนักการเมืองกล่าวว่า กรณีนี้เป็นหน้าเป็นตาของประเทศเพราะแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลฟินแลนด์สามารถยอมรับความแตกต่างได้ ยอมรับฟังความเห็นของไอแลนด์ได้⁴⁰ การยอมให้มีการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขได้นั้น เกิดขึ้นได้เพราะทั้งสองฝ่ายมีเจตจำนงต่อข้อตกลงร่วมกัน (commitment) และมีความเชื่อมั่นในกระบวนการตัดสินใจที่อยู่บนพื้นฐานของความเห็นพ้องต้องกันในระบอบประชาธิปไตย ความหมายของประชาธิปไตยไม่ได้อยู่แค่เพียงการแพ้หรือ ชนะ แต่ทั้งหมดนั้นมาจากฐานความคิด ความเชื่อมั่น และความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิของคนส่วนน้อยในระบบการเมืองที่เน้นการตัดสินใจจากเสียงของคนส่วนใหญ่

- การปกครองตนเองของไอแลนด์**
- ภาษาสวีดิชเป็นภาษาราชการ
 - มีสภา และ รัฐบาลของไอแลนด์ที่มีอำนาจออกกฎหมายของตนเอง
 - กำหนดสิทธิความเป็นพลเมืองไอแลนด์
 - มีฐานะที่เข้มแข็งในชุมชนนานาชาติ
 - มีธงและตราสัญลักษณ์ของท้องถิ่น

นักวิชาการทางสันติภาพ ดร.เซีย โสเคอมาร์ค (Sia Spiliopoulou Akermark)⁴¹ ให้ข้อสังเกตที่สำคัญว่า ทั้งหมดนี้ไม่ได้เป็นปัญหาเรื่องเขตแดน แต่เป็นเรื่องความรับผิดชอบต่อกันไอแลนด์ในประเด็นพื้นฐานหลายด้านพร้อมๆกัน กฎหมายการปกครองตนเองและข้อตกลงไม่ใช่เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลกลางมาสู่ท้องถิ่น แต่เป็นการยอมรับสิ่งที่ท้องถิ่นต้องการจะเป็น ในกระบวนการนี้จึงเป็นเรื่องการแบ่งความรับผิดชอบ และการกำหนดรูปแบบความร่วมมือระหว่างส่วนกลางและไอแลนด์ มีการพัฒนาช่องทางของการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและการสื่อสารที่หลากหลาย ดร.เซีย ให้ความสำคัญกับศักยภาพและขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐในอันที่จะทำให้การปกครองตนเองของไอแลนด์บรรลุเป้าหมายได้ ข้อสังเกตดังกล่าวสะท้อนความหมายของกรณีศึกษาการปกครองตนเองของไอแลนด์ได้อย่างดี

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Sia Spiliopoulou Akermark, Ph.D., Director of Aland Islands Peace Institute, บรรยายเมื่อ วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๐

๔. โจทย์สำคัญต่อการสร้างสันติภาพในสามจังหวัดชายแดนใต้

โลกปัจจุบันมีการเลือกใช้แนวคิดการปกครองตนเองเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจากความไม่เสมอภาคระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ รายงานของ Benedikter ได้ระบุว่า มี ๒๑ ประเทศที่ใช้แนวทางนี้ ครอบคลุมเขตปกครองตนเอง ๕๘ เขต และมีประชากรภายใต้เขตปกครองตนเองกว่า ๑๐๐ ล้านคน⁴² แนวทางการปกครองตนเองถูกนำมาใช้ตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๑ จนกระทั่งปัจจุบันในทศวรรษ ๒๐๐๐ หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงในยุโรปตะวันออก ทวีปยุโรปเป็นภูมิภาคที่มีการปรับใช้รูปแบบการปกครองตนเองของชุมชนในกรณีที่มีความแตกต่างทางภาษาและชาติพันธุ์มากที่สุดในโลกก็ว่าได้ ถึงแม้ว่าจะมีการนำรูปแบบการปกครองตนเองไปใช้ในหลายกรณี แต่ยุโรปได้พัฒนาเงื่อนไขขึ้นมาใหม่ ๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาพัฒนาไปสู่การลงเอยที่การปกครองตนเอง สหภาพยุโรปได้ผลักดันให้เกิดกรอบอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อคุ้มครองคนกลุ่มน้อยแต่ละคน (individual rights) ให้ครอบคลุม ก่อนที่จะพัฒนาไปสู่การเรียกร้องสิทธิร่วมของกลุ่ม (collective rights)

รูปแบบเขตปกครองตนเอง ถือเป็นแนวทางของการประนีประนอมเพื่อหลีกเลี่ยงการแยกตัวเป็นอิสระ (secession) ของคนกลุ่มน้อย และเป็นทางเลือกที่รัฐบาลกลางยอมจำกัดอำนาจอธิปไตยเหนือพื้นที่เฉพาะของคนกลุ่มน้อย ขณะเดียวกับที่ยึดโยงกันเอาไว้ด้วยหลักการที่ว่าเขตพิเศษใช้อำนาจตามที่ได้รับจากส่วนกลางที่มาจากข้อตกลงร่วมกัน และมีกรอบหลักของการแบ่งอำนาจความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลกลางและเขตปกครองตนเอง การศึกษากฎหมายตัวอย่างที่เกิดขึ้นมากมายทำให้คลายข้อสงสัยที่เป็นมายาคติเกี่ยวกับเขตปกครองตนเองไปได้มาก โดยเฉพาะผลกระทบต่อการเปลี่ยนสถานภาพของความเป็นรัฐเดี่ยวที่มีความสำคัญมากสำหรับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมถึงประเทศไทย ข้อเท็จจริงก็คือการปกครองตนเองเป็นรูปแบบที่เกิดขึ้นได้ภายในประเทศได้ (internal self-government) ถูกนำไปใช้ควบคู่กับการกระจายอำนาจการบริหารท้องถิ่น มีได้หลายรูปแบบ และระดับของอำนาจเป็นผลมาจากการต่อรองตามสภาพปัญหาและความต้องการของทั้งคนกลุ่มน้อย และ กลุ่มใหญ่ ที่สำคัญก็คือข้อตกลงเป็นผลของกระบวนการทางการเมืองที่หลายฝ่ายยอมรับว่าเป็นทางออกร่วมกัน ไม่ได้เป็นเรื่องของชนชั้นนำอย่างเดียว ในหลายกรณีมีการใช้ประชาธิปไตยประกอบการตัดสินใจทำให้การจัดความสัมพันธ์ทางการเมืองกันใหม่กับกลุ่มชาติพันธุ์ที่ต้องการปกครองตนเองอยู่ในความตระหนักร่วมกันของคนทั้งสังคม

อย่างไรก็ดีรูปแบบการปกครองตนเองไม่ได้เป็นทางเลือกที่เกิดขึ้นได้ง่ายๆ ตัวอย่างข้อตกลงในหลายประเทศมีความซับซ้อนเรียกร้องความสามารถของสังคมและประเทศในการบริหารจัดการร่วมกันอย่างมาก และยังมีพลวัตสูงที่อาจมีการเปลี่ยนแปลง ทางเลือกนี้จึงอาจจะมีเสถียรภาพมากเท่าที่คาดหวัง ในบางกรณียังคงพบความรุนแรงสืบเนื่องประปราย บทความของ Cornell จึงใจตั้งข้อสงสัยต่อแนวทางการปกครองตนเองว่าอาจเป็น

⁴² Thomas Benedikter, Op cit., p.497.

เส้นทางไปสู่ความขัดแย้งมากขึ้นก็ได้⁴³ เขาใช้กรณีศึกษากลุ่มประเทศที่เรียกตัวเองว่าสาธารณรัฐตัวเองจากรัสเซีย เพื่อพิสูจน์ข้อสงสัยว่าแท้จริงการปกครองตนเองอาจเป็นปัญหามากกว่าที่คาดคิด ในการทบทวนวรรณกรรมที่ผ่านมา Cornell อ้างว่าการปกครองตนเอง อาจทำให้คนกลุ่มน้อยโดดเดี่ยว และ ทำให้คนเหล่านั้นไม่ได้มีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ ผลที่เกิดขึ้นก็คือการสื่อสารเสวนา (dialogue) ระหว่างกลุ่มต่างๆ เป็นไปได้ยากขึ้น คนรู้สึกแปลกแยกจากกันและกัน และท้ายที่สุดที่อาจมาสู่จุดที่แยกตัวจากกัน (segregation) กรณีตัวอย่างการปกครองตนเองของ หมู่เกาะฟาโร ในประเทศเดนมาร์ก ได้นำไปสู่ภาวะที่รัฐบาลกลางรู้สึกมีความรับผิดชอบต่อการพัฒนาภูมิภาคนั้นน้อยลง⁴⁴ อย่างไรก็ตามการสำรวจเงื่อนไขของความขัดแย้งจากการใช้แนวทางการปกครองตนเองในการศึกษาของ Cornell ก็ไม่ได้ยืนยันว่าการปกครองตนเองเป็นเงื่อนไขความขัดแย้งในภูมิภาค เช่นใน South Caucasus (รวม Georgia, Armenia, Azerbaijan, Iran) ซึ่งเป็นกรณีศึกษาของเขา แต่มีความเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขที่นำไปสู่ความขัดแย้งเพิ่มขึ้นจริง โดยเฉพาะเงื่อนไขบางประการเช่น การมีผู้นำหัวรุนแรง และการเผยแพร่มายาคติเกี่ยวกับความขัดแย้งในอดีต การให้อำนาจปกครองตนเองเป็นการสร้างเงื่อนไขให้คนกลุ่มน้อยมีศักยภาพมากขึ้นที่จะท้าทายรัฐบาล เพราะการปกครองตนเองนำไปสู่การสำนึกในอัตลักษณ์ของตนเองมากขึ้น เกิดแรงยึดเหนี่ยวภายในสูง และ พร้อมที่จะกระทำการเพื่อกลุ่ม เขาเชื่อว่าเงื่อนไขที่ถูกปลุกกระดมและถูกใช้เป็นการผลักดันให้เกิดการแยกดินแดนในที่สุด โดยที่เขา ก็ยอมรับว่าความขัดแย้งก็มาจากธรรมชาติของรัฐบาลกลางที่ไม่ยอมให้มีการท้าทายอำนาจในระดับนั้นได้ การตอบโต้ด้วยความรุนแรงจึงเกิดขึ้น แม้ว่ากรณีศึกษาของ Cornell อาจจะถูกตั้งข้อสงสัยได้ในความสนใจเลือกใช้กรณีศึกษาในพื้นที่ที่มีความรุนแรงสืบเนื่อง และการให้นัยความหมายแก่กรณีศึกษาของเขามากกว่ากรณีอื่นๆ ในยุโรป แต่ข้อเสนอของ Cornell กลับมีน้ำหนักและน่าจะเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณา คือเขาไม่อยากให้คิดว่า การปกครองตนเองจะสามารถแก้ไขปัญหาได้หมด ควรให้คุณค่ากับการแสวงหาแนวทางการจัดโครงสร้างทางการเมืองให้มีการทำงานร่วมกันของกลุ่มต่างๆ หรือชุมชนต่างๆ โดยการเสริมพลังให้กับอัตลักษณ์ของความเป็นพลเมือง (civic identity) และ ไม่ส่งเสริมการใช้อัตลักษณ์ของชาติพันธุ์ในพื้นที่ทางการเมือง⁴⁵

ข้อถกเถียงเหล่านี้ทำให้ทางเลือกของการปกครองตนเองเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอันเนื่องมาจากความไม่เสมอภาคระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ ไม่ใช่การแก้ไขปัญหแบบอาหารจานด่วนอย่างแน่นอน (quick-fixed solution) และต้องการเงื่อนไขอื่น ๆ ประกอบเพื่อที่จะให้บรรลุผลการอยู่ร่วมกันอย่างสันติได้ ถ้าฟังแต่ข้อตกลงของการรับรองอำนาจไม่ได้เป็นหลักประกันความสำเร็จของการจัดความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐบาลกลางกับชุมชนชาย

⁴³ Svante E. Cornell, "Autonomy as a Source of Conflict: Caucasian Conflicts in Theoretical Perspective", World Politics, 54(January 2002), 245-76.

⁴⁴ L. Lyck, "Lessons to be learned on autonomy from the Faroese situation since 1992" Nordic Journal of International Law, 64(Fall 1995), 481-87, อ้างใน Svante E. Cornell, *Ibid*, p. 251.

⁴⁵ Svante E. Cornell, *Op cit.*, p. 259.

ขอบ Thomas Benedikter ตั้งข้อสังเกตว่าการประเมินว่ากรณีการปกครองตนเองใดประสบความสำเร็จหรือไม่ อาจทำได้หลายระดับตั้งแต่ การติดตามดูเสถียรภาพทางการเมือง ไปจนถึง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเขตปกครองตนเองนั้น ๆ หากจะดูประเด็นเฉพาะลงไปก็ควรย้อนกลับไปหาเป้าหมายพื้นฐานของการใช้รูปแบบนี้ โดยตั้งคำถามไว้เป็นเกณฑ์การประเมิน ได้แก่ ๑) มีหลักประกันระดับอำนาจในการปกครองตนเองอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่? ๒) อัตลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์และวัฒนธรรมที่แตกต่างในประเทศ ได้รับการคุ้มครองหรือไม่? ๓) กระบวนการอยู่ร่วมกันของกลุ่มชาติพันธุ์ในสังคมเดียวกันได้รับการส่งเสริมหรือไม่? ๔) ความรุนแรงยุติลงหรือไม่ และ ความเป็นเอกภาพของประเทศยังคงดำรงอยู่หรือไม่? และ ๕) พลเมืองในประเทศโดยรวมมีหลักประกันความเสมอภาคเท่าเทียมกันหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นคนกลุ่มชาติพันธุ์ใด⁴⁶

การศึกษาเปรียบเทียบเงื่อนไขความสำเร็จของการใช้รูปแบบเขตปกครองตนเองในยุโรปแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของสภาพแวดล้อมทางการเมือง และ กระบวนการไปสู่ข้อตกลงที่มาจากความร่วมมือของหลายฝ่าย รวมถึงการออกแบบขององค์กร กฎหมาย ที่มีความยืดหยุ่นเพียงพอที่จะรับมือกับสถานการณ์ในระยะยาว หรือ การให้ความสำคัญกับกลไกแก้ไขความขัดแย้ง หรือ ความชัดเจนของกระบวนการปรึกษาหารือ ที่จำเป็นสำหรับความแก้ไขความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลกลางและ เขตปกครองตนเอง เงื่อนไขพื้นฐานของการปกครองตนเอง คือ ความชัดเจนของขอบเขตพื้นที่ ทรัพยากรและการเงิน และที่สำคัญคือหลักประกันเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในเขตปกครองตนเอง ข้อเสนอแนะที่น่าสนใจคือการมองการปกครองตนเองเป็นกระบวนการต่อเนื่อง และ เป็นพัฒนาการที่เป็นขั้นเป็นตอนไป⁴⁷

การให้สิทธิปกครองตนเองแก่กลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศเดียวกันในยุโรป มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาไม่น้อยกว่า ๙๐ ปี นับตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่งจนกระทั่งปัจจุบัน ในฐานะที่เป็นทางออกของปัญหาที่มีการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ทางการเมืองและการปกครอง รวมทั้งวิถีคิด วิธีบริหารจัดการในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมที่มีความแตกต่าง การปกครองตนเองจึงเป็นทางออกที่สะท้อนถึงอย่างก้าวที่สำคัญของประเทศ การแก้ไขความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ด้วยแนวทางดังกล่าว จึงเรียกได้ว่าเป็นการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งไปสู่สิ่งที่ดีสุดมากขึ้นระหว่างคู่ขัดแย้ง (conflict transformation) เพราะได้นำไปสู่พัฒนาการใหม่ ๆ ทางสังคมและการเมือง เพื่อให้สามารถรองรับความสลับซับซ้อนของปัญหาความแตกต่างได้มากขึ้น การแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งแม้จะมีขั้นตอนและกระบวนการที่ยุ่งยาก ยาวนาน แต่ผลที่เกิดขึ้นก็ค่อนข้างจะยั่งยืน จะเห็นได้ว่าแต่ละประเทศต้องผ่านกระบวนการและขั้นตอนในการสื่อสารความต้องการ และการประสานประโยชน์เป็นเวลานานกว่า ๕ ถึง ๑๐ ปีกว่าที่ระบบจะดำเนินไปได้ และ อาจจะต้องการเวลามากกว่านั้นเพื่อการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขบางประการให้ระบบทำงานได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ระยะเวลาดังกล่าวอาจจะไม่ได้ยาวนานมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับ

⁴⁶ Thomas Benedikter, Op cit., p. 428.

⁴⁷ Ibid. p. 428-431.

สภาพปัญหาความรุนแรงที่เรื้อรังมาเป็นเวลาไม่ต่ำกว่าครึ่งศตวรรษของแต่ละกรณีศึกษา และอาจจะไม่ยาวนานนักสำหรับปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในประเทศไทย เมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการใช้กำลังต่อสู้กันที่ดำเนินมากกว่า ๕ ปีแล้วหลังจากความรุนแรงได้ปะทุขึ้นมาอีก

ในปัจจุบัน กรณีตัวอย่างประเทศที่ใช้แนวทางนี้ก็ยังคงสามารถรักษาเสถียรภาพของระบบเอาไว้ได้ โดยที่ประชาชนมีความเสมอภาคในการแสดงตัวตนมากขึ้น มีหลักประกันเรื่องสิทธิเสรีภาพ และการเข้าถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเสมอภาค เป็นที่น่าเสียดายที่บางประเทศต้องการผ่านการสู้รบจนเกิดความสูญเสียก่อนที่จะหันมาเลือกเส้นทางเดินใหม่ ถึงเวลานั้นก็สายเกินจะแก้ ส่งผลให้สังคมแตกสลายในที่สุด ดังเช่นกรณี อดีตประเทศยูโกสลาเวีย ที่อาศัยอำนาจเผด็จการและอุดมการณ์ชาติ(พันธุ์)นิยมในการรวมประเทศ ทำให้กลุ่มอื่น ๆ ไม่มีความต้องการอยู่รวมเป็นประเทศเดียวกันทั้ง ๆ ที่ผู้คนต่างก็มีความเกี่ยวข้องกันเกินกว่าจะแยกออกจากกันด้วยเส้นแบ่งของเขตแดนได้ ต่อเมื่อกลุ่มต่าง ๆ แยกเป็นประเทศแล้ว จึงได้มีการนำเอารูปแบบการเมือง การปกครองที่ยอมรับให้กลุ่มต่าง ๆ มีช่องทางการใช้อำนาจทางการเมืองได้อย่างเสมอภาค ดังที่ได้เห็นจากกรณีของ บอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา และ มาเซโดเนีย เพราะถึงแม้แยกเป็นประเทศแล้ว ผู้คนที่ถูกแบ่งแยกยังคงปะปนกันไปในพื้นที่ต่าง ๆ ถ้าหากไม่ให้ความสำคัญกับการจัดการที่ดี ประเทศที่แยกตัวออกมาใหม่อาจประสบปัญหาเดิมที่เป็นต้นเหตุของการแยกประเทศมาครั้งหนึ่งแล้ว

บทเรียนที่ได้จากการศึกษากรณีปัญหา รูปแบบการปกครองตนเองของยุโรปมีประเด็นที่น่าจะนำมาพิจารณา ถกเถียงว่าจะเป็แนวทางสำหรับประเทศไทย ขณะเดียวกันก็มีข้อพึงระวังด้วยเช่นกัน การศึกษาบทเรียนของประเทศต่าง ๆ น่าจะช่วยให้ประเทศไทยเรียนลัดได้ โดยไม่ต้องผ่านประสบการณ์ของความเจ็บปวด และ ความสูญเสียก่อนที่จะมาถึงจุดที่ยอมรับทางออกของปัญหาร่วมกันได้ บทเรียนทั้งสองด้าน ได้แก่ เงื่อนไขที่ส่งเสริมการอยู่ร่วมกัน และ เงื่อนไขที่เป็นความเสี่ยงต่อเสถียรภาพของสังคมและการเมือง

เงื่อนไขเพื่อส่งเสริมการอยู่ร่วมกัน

ประการแรก การปฏิรูปแห่งรัฐ และ ระบบการเมืองการปกครองที่มีพลวัตหรือไม่หยุดนิ่ง เงื่อนไขนี้เห็นได้ชัดเจนในกรณีของประเทศเบลเยียม ที่ผ่านการปฏิรูปรัฐ หรือ ประเทศ มาถึง ๕ ครั้ง โดยมีพัฒนาการที่ปรับให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา ความต้องการ ความพร้อม เจตจำนงและความร่วมมือทางการเมือง ที่น่าสนใจคือ เป้าหมายของการดำรงอยู่ของรัฐไม่ใช่เพื่อตัวรัฐเอง แต่เพื่อประโยชน์สุขของพลเมืองแห่งรัฐ และกรณีตัวอย่างจำนวนหนึ่งได้ผ่านพ้นประสบการณ์ของการใช้อำนาจเผด็จการ (มักจะโดยกลุ่มชาติพันธุ์หลัก) เพื่อรวมประเทศมาสู่การยอมรับฐานะทางการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ ภายใต้หลักการประชาธิปไตย ในบางกรณีมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากจากรัฐเดี่ยวมาสู่สหพันธรัฐ ในกรณีของประเทศเบลเยียมการปฏิรูปรัฐมีความหมายครอบคลุมมากกว่าองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐ แต่รวมถึงระบบการเมืองด้วย กรณีประเทศอื่นก็มีการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขที่เป็นกรอบ

ของการปกครองตนเองในรัฐธรรมนูญ และในกฎหมายหลัก ๆ ของประเทศ เช่น โอลันด์ และ สเปน การปรับเปลี่ยนเงื่อนไขบางประการสะท้อนให้เห็นว่าการออกแบบการเมืองและการปกครองได้ให้ความสำคัญกับความยืดหยุ่นของระบบ ผ่านกลไกการแก้ไขข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นภายหลังได้

ทิศทางการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ *ประการแรก การยอมรับบรรทัดฐานทางการเมืองใหม่บนพื้นฐานของสิทธิของคนกลุ่มอื่น ๆ* ในสังคม บรรทัดฐานนี้จรรโลงโดยชุมชนนานาชาติและ รัฐบาลภูมิภาค (สหภาพยุโรป และ สหภาพยุโรป) สำหรับในบางประเทศเป็นเรื่องน่าสนใจมากที่พบว่าความต้องการเน้นอัตลักษณ์ไม่ได้มาจากคนกลุ่มน้อยเสมอไป เช่น ในสเปน และ เบลเยียม การเปลี่ยนแปลงมาจากความต้องการร่วมกันของทั้งกลุ่มน้อยและกลุ่มใหญ่ *ประการต่อมาคือ การกระจายอำนาจอย่างมีนัยสำคัญ* แม้ว่าจะพบแนวโน้มสองสามลักษณะคือ การแปลงเปลี่ยนเป็นสหพันธรัฐ การพัฒนาเขตปกครองตนเองภายใน และการแบ่งอำนาจในการบริหารประเทศ แต่เงื่อนไขร่วมกันคือ การรองรับความหลากหลายของรูปแบบการปกครองแม้จะอยู่ภายใต้ประเทศเดียวกัน ซึ่งนับได้ว่าเป็นพัฒนาการที่ก้าวหน้าของรัฐสมัยใหม่ ประเทศสเปนมีข้อตกลงให้แต่ละชุมชนไม่ต้องมีอำนาจในลักษณะเดียวกันได้ เบลเยียมให้มิชุมชนคนพูดภาษาเยอรมันโดยไม่มีพื้นที่การบริหารงานเฉพาะ หรือ โอลันด์ ที่มีฐานะในสหภาพยุโรป และมีข้อยกเว้นไม่บังคับให้เรียนภาษาฟินนิช ซึ่งเป็นภาษาหลักของประเทศ รวมไปถึงการที่ผู้ชายไม่ต้องเกณฑ์ทหาร เป็นต้น

ความสามารถในการเปลี่ยนแปลงของรัฐที่พบในกรณีประเทศตัวอย่างมีความสัมพันธ์อย่างมากกับเจตจำนงทางการเมือง และ บทบาทของพรรคการเมือง ทั้งนี้ต้องยอมรับว่า พรรคการเมืองมีความเป็นตัวแทนของประชาชนสูง พรรคการเมืองมีฐานการสนับสนุนที่กว้างขวางจากประชาชน นอกจากนั้นอาจจะต้องยอมรับว่า ปัจจัยจากสหภาพยุโรปเป็นเงื่อนไขเฉพาะของภูมิภาคนี้ ที่เป็นตัวเหนี่ยวนำให้ยอมรับบรรทัดฐานใหม่ และมีกลไกสนับสนุนให้ประเทศสมาชิก และ ประเทศใหม่ที่ต้องการเป็นสมาชิก ร่วมกันจรรโลงหลักการคุ้มครองสิทธิของคนกลุ่มน้อยเพื่อให้สามารถเข้าเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนภูมิภาคได้อย่างเต็มภาคภูมิ

เงื่อนไขเหล่านี้ในประเทศไทยยังไม่หนักแน่นพอ และ น่าจะเป็นเหตุผลหลักที่ว่าทำไมการแก้ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงคลี่คลายไปได้เล็กน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณที่ใช้ไปแล้ว สิ่งที่ต้องฝ่าข้ามให้ได้ก็คือ มายาคติที่ว่ารัฐเปลี่ยนแปลงไม่ได้ ซึ่งถือเป็นข้อปรักการใหญ่ที่บดบังศักยภาพในการคิดหาทางออกของสังคมไทย ส่วนเงื่อนไขที่อาจไม่ได้คิดกันมาก่อนคือ บทบาทของอาเซียน (ASEAN) ซึ่งในสภาพปัจจุบัน อาเซียนยังไม่สามารถพัฒนาบรรทัดฐานร่วมกันเรื่องสิทธิมนุษยชนได้ การพัฒนากลไกเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการคุ้มครองคนกลุ่มน้อยยังต้องฝ่าฝืนธรรมเนียมดั้งเดิมที่เรียกว่าเป็น วิถีแห่งอาเซียน (the ASEAN Way) ที่ยึดหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิก ส่วนหนึ่งเป็นลักษณะขององค์กรเองที่ไม่ได้มาจากประชาชน โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับสหภาพยุโรป และ สหภาพยุโรป ความสำเร็จของการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนระดับอาเซียนจึงเป็นเงื่อนไขกำหนดการเปลี่ยนแปลงรัฐในประเทศสมาชิกที่ไม่อาจมองข้ามได้

ประการที่สอง รูปแบบการปกครองตนเองที่มีพัฒนาการควบคู่ไปกับการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาธิปไตย กรณีของสเปนมีความชัดเจนที่การเปลี่ยนยุคจากระบบเผด็จการไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น เป็นที่มาของการสร้างกติกาทางการเมืองใหม่ โดยการกระจายอำนาจ และ ให้สิทธิกลุ่มชาติพันธุ์ที่แตกต่างที่จะปกครองตนเอง ทำนองเดียวกัน บอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา และ มาเซโดเนีย เป็นประเทศประชาธิปไตยเกิดใหม่ที่มาพร้อมกับแนวคิดการปกครองที่ผนวกเอาเรื่องชาติพันธุ์เข้าไว้ด้วย ประชาธิปไตยในยุโรปโดยเฉพาะประเทศที่ได้ศึกษา จึงไม่ได้อาศัยการเลือกตั้งเพียงเพื่อให้ได้เสียงส่วนใหญ่ในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ แต่ เป็นรูปแบบที่ให้ความสำคัญกับความเป็นตัวแทนของทุกกลุ่ม ในเกือบจะทุกระดับ มีความชัดเจนของการเมืองในเขตปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนก็มีความเป็นสถาบันที่มั่นคง และมักจะเป็นการมีส่วนร่วมในระบบ อันได้แก่การผลักดันให้ตัวแทนทำหน้าที่ในองค์กรทางการเมือง และ การลงคะแนนเสียงประชามติในวาระสำคัญๆ

นอกจากความเป็นตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ในระบบการเมืองแล้ว ยังมีกลไกที่สะท้อนเสียงส่วนมากที่มีนัยสำคัญจริง ๆ ในการตัดสินใจเรื่องสำคัญ ๆ กลไกการตัดสินใจอาศัยเสียงส่วนใหญ่ที่พอเพียงหรือสมบูรณ์ เช่น สองในสาม ทำให้ฝ่ายต่างๆ ต้องผ่านการพูดคุยเพื่อโน้มน้าวให้เห็นความสำคัญของประเด็นที่แต่ละฝ่ายต้องการผลักดัน มีประเทศที่ใช้การลงคะแนนเสียงส่วนใหญ่แบบทวีคูณ หรือ สองเท่า (double majority) คือเสียงจากคนกลุ่มใหญ่ และ คนกลุ่มน้อย เช่น ประเทศเบลเยียม และ โอลันด์ ทำให้ทั้งคนกลุ่มชาติพันธุ์ใหญ่และเล็กเกิดการพึ่งพากันเพื่อแสวงหาความร่วมมือ และ การสนับสนุนวาระของกลุ่มตน

สิ่งที่เรียนรู้ได้จากประสบการณ์ของโอลันด์ก็คือข้อเท็จจริงที่ว่า การต่อรองทางอำนาจกับรัฐบาลกลางไม่สำคัญเท่ากับ การที่คนในเขตปกครองตนเองสามารถตกลงกันเองได้อย่างแน่ชัดว่าต้องการเห็นอนาคตของตนเองเป็นอย่างไร ฉะนั้นความสามารถในการจัดการตัวเองของชุมชนปกครองตนเองเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งเท่ากับเรียกร้องให้การสร้างความเข้มแข็งของประชาธิปไตยเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้สมาชิกในเขตปกครองตนเองหาข้อสรุปที่สะท้อนความต้องการที่แท้จริงร่วมกันได้ ประชาธิปไตยเพื่อความแตกต่างหลากหลายทางวัฒนธรรม ต้องการความเป็นตัวแทนของคนกลุ่มต่าง ๆ และไม่ได้เน้นเรื่องการแข่งขันแต่เพียงด้านเดียว แต่ เน้นการแสวงหาความร่วมมือ ผ่านกระบวนการปรึกษาหารือ การวิพากษ์วิจารณ์ และการโน้มน้าวความคิดเห็น

ประการที่สาม การบูรณาการทางสังคมเป็นเงื่อนไขสำคัญของการอยู่ร่วมกัน การบูรณาการหรือการยึดเหนี่ยวกันเป็นส่วนเดียวของประเทศนั้น ไม่ได้หมายความว่าถึงเอกภาพหรือความเหมือน แต่เอกภาพท่ามกลางความแตกต่างก็ย่อมเกิดขึ้นได้ ประเทศกรณีศึกษาให้ความสำคัญกับความยึดเหนี่ยวกันของคนในประเทศแม้จะต่างกลุ่มชาติพันธุ์กัน ผ่านเงื่อนไขสามประการคือ ๑) การจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับเขตปกครองตนเอง ประเด็นนี้ กรณีโอลันด์มีการวางกลไกไว้อย่างชัดเจน และ มีประสิทธิภาพ ด้วยการใช้คณะกรรมการร่วมที่มีตัวแทนจากส่วนกลางและท้องถิ่น และ การใช้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากกาเห็นชอบร่วมกันเป็นตัวประสาน ในกรณีประเทศอื่น ๆ แม้จะไม่มีชัดเจนเท่า แต่ก็จะมีเงื่อนไขที่กำหนดความสัมพันธ์ไว้ในกฎหมาย ในทาง

ปฏิบัติภูมิภาคหรือเขตต่างๆ เชื่อมโยงผ่านพรรคการเมืองที่มีเขตฐานเสียงของตนแทรกไปในเขตต่างๆ ๒) การสร้างหลักประกันทางสังคม อันได้แก่ สวัสดิการ บริการทางสังคม รวมไปถึงการพัฒนาเศรษฐกิจ แม้ว่าในส่วนนี้อาจจะมีปัญหาในบางประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำ และมีการแข่งขัน แต่การได้รับการดูแลจากรัฐทำให้คนยังยึดโยงกันอยู่ได้ ๓) ประการสุดท้ายคือการมีอัตลักษณ์ร่วมกันที่เหนือกว่าประเทศคือ การเป็นพลเมืองของยุโรป

การบูรณาการทางสังคมและการเมืองเป็นเงื่อนไขที่สำคัญไม่น้อย และ การปกครองตนเองโดยไม่มีกรำให้น้ำหนักกับการบูรณาการเพียงพอ อาจนำไปสู่ระบบขาดเสถียรภาพได้ในที่สุด แต่ที่สำคัญยิ่งกว่าคือการให้ความหมายกับการบูรณาการทางสังคม หรือ การยึดเหนี่ยวกันทางสังคม ที่ไม่อาจวางอยู่บนอคติทางชาติพันธุ์ได้ และความเสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม ควรที่จะเป็นรูปธรรมมากที่สุด สังคมไทยเชื่อเรื่องการบูรณาการบนกรอบของการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมมานานโดยพิจารณาจากนโยบายภาษาเดียว แม้ในปัจจุบันจะมีความอ่อนตัวเรื่องชาตินิยมไทยลงไปบ้างจากในอดีต แต่ก็ยังมีความหวาดระแวงคนกลุ่มน้อยในระดับของโครงสร้างรัฐ สังคมไทยอาจจะมีความแตกต่างจากยุโรปตรงที่มีธรรมเนียมทางวัฒนธรรมของการอยู่ร่วมกันบนความแตกต่างในระดับชนธรรมดาสามัญ แต่ธรรมเนียมการอยู่ร่วมกันไม่ได้ปรากฏในโครงสร้างของรัฐไทย

ประการที่สี่ การคุ้มครองสิทธิของบุคคล เพื่อป้องกันปัญหาการเรียกร้องสิทธิของกลุ่ม (collective rights) ที่ต้องการจะปกครองตนเอง และ ที่จะแยกประเทศ แม้ยุโรปจะเป็นภูมิภาคที่มีการใช้รูปแบบการปกครองตนเองมากที่สุดในโลก ก็ไม่ได้หมายความว่าเราไม่ตระหนักในความยุ่งยากของปัญหาอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ในระบบการเมือง ยุโรปเรียนรู้ที่จะป้องกันปัญหาการเรียกร้องการแยกตนเป็นอิสระด้วยการให้หลักประกันเรื่องความคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพื่อให้คนได้รับความคุ้มครองอย่างเสมอภาคโดยไม่มีข้อจำกัดทางเชื้อชาติ ภาษา และ ศาสนา สิ่งเหล่านี้ปรากฏอยู่ในกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของคนกลุ่มน้อย

อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองสิทธิคนกลุ่มน้อยนี้อาจจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นแล้วได้ ซึ่งถ้าเป็นกรณีนี้ทางออกจึงขึ้นอยู่กับความเจรจาพูดคุยเป็นหลัก แต่สำหรับคนกลุ่มน้อยที่กระจายอยู่ทั่วไปในยุโรป การป้องกันปัญหายังเป็นเรื่องสำคัญ ด้วยการทำให้คนกลุ่มน้อยไม่รู้สึกรู้สีกัดกันจากระบบการเมืองและสังคมของคนส่วนใหญ่ทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ

สำหรับกรณีสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น การสู้รบได้เกิดขึ้นแล้ว มาตรการป้องกันด้วยการวางบรรทัดฐานใหม่เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อคนที่มีความแตกต่างทางชาติพันธุ์ ภาษา และ ศาสนา น่าจะเป็นปัจจัยที่ทำให้ปัญหาไม่ขยายตัวออกไปอีก แต่ความรุนแรงที่เป็นอยู่เป็นเรื่องที่ต้องแก้ไข สังคมไทยคงหลีกเลี่ยงการขบคิดเรื่องการเมืองการปกครอง หรือการบริหารจัดการภาครัฐวิธีใดวิธีหนึ่ง เพื่อให้ปัญหาได้รับการแก้ไขอย่างยั่งยืน

เงื่อนไขที่เป็นความเสี่ยงต่อเสถียรภาพทางสังคมและการเมือง

มาตรการแก้ไขความขัดแย้งโดยทั่วไปแล้วล้วนมีความเสี่ยง หรือมีต้นทุนที่ต้องจ่าย ดังนั้นการแสวงหาทางออกเป็นเรื่องของการชั่งน้ำหนัก ถ้าแนวทางที่เป็นทางเลือกเป็นความเห็นพ้องต้องกันระหว่างคู่ขัดแย้งแล้ว ผลที่น่าจะมียากกว่าสิ่งที่จะต้องเสี่ยงร่วมกัน ประสบการณ์จากประเทศยุโรปมีความหนักแน่นมากกว่า การปกครองตนเองเป็นทางออกของการอยู่ร่วมกันบนความแตกต่างได้ แม้จะมีข้อเสียที่อาจจะเกิดขึ้น แต่ก็ไม่ทำให้ระบบล่มสลาย โดยทั่วไปแล้วจะพบว่าเงื่อนไขสำคัญของการปกครองตนเองอาจเป็นไปได้ทั้งจุดแข็งและจุดอ่อนในเวลาเดียวกัน

จุดเปราะบางที่เรียนรู้ได้อีกจากประสบการณ์ของยุโรปใน**ประการแรก** คือปัญหาการมีพลวัตสูงมากเกินไปในการปรับอำนาจการปกครองตนเองของกลุ่มชาติพันธุ์ อาจกล่าวได้ว่าเขตปกครองตนเองพัฒนาไปในทิศทางของการแข่งขันอำนาจทางการเมืองมากยิ่งขึ้น หรือถอยห่างออกจากเป้าหมายดั้งเดิมของการดำรงไว้ซึ่งอัตลักษณ์ในระบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อแต่ละกลุ่มต้องการมีพื้นที่ของตนในสหภาพยุโรป ทำให้ความเป็นคนของประเทศเดียวกันเริ่มมีความหมายน้อยลง และ คนในประเทศเหล่านั้นอ้างอิงตนเองในฐานะเป็นพลเมืองของยุโรปมากขึ้น อาทิ โจทย์เรื่องความต้องการแยกตัวออกไปในที่สุด ที่พบในกรณีของ ไอร์แลนด์ในฟินแลนด์ และ คาตาลุเนียในสเปน ยังคงมีอยู่แม้จะถูกกำกับด้วยกรอบของรัฐธรรมนูญของประเทศก็ตาม อย่างไรก็ตาม คำกล่าวเบื้องต้นเป็นเพียงข้อสังเกตที่ต้องการการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามเพิ่มเติม **ประการที่สอง** การปกครองตนเองในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งที่ขาดการสร้างเงื่อนไขเพื่อการบูรณาการ เช่น เบลเยียม ที่มีลักษณะค่อนข้างสุดขั้ว คือไม่มีพรรคการเมืองระดับชาติที่จะสะท้อนปัญหาาร่วมกัน หรือกรณีของการแบ่งอำนาจการปกครองในบอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา ส่งผลให้ขาดประสิทธิภาพในการบริหารประเทศโดยรวม และการแก้ไขปัญหาลำคัญร่วมกันของประเทศเป็นไปได้ยาก **ประการที่สาม** ข้อสังเกตเรื่องการเมืองของอัตลักษณ์ที่ถูกใช้ไปเป็นเครื่องมือระดมการสนับสนุนทางการเมืองนั้นมีน้ำหนักค่อนข้างมาก และ อาจเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การอยู่ร่วมกันเป็นปัญหามากกว่าสร้างสรรค์ กรณีของอดีตยูโกสลาเวียเป็นบทเรียนที่สำคัญ ฉะนั้นการตีความประวัติศาสตร์ และ การใช้ลัทธิชาติ(พันธุ์)นิยม ควรได้รับการทบทวนให้ยึดโยงอยู่กับปัญหาความทุกข์ยากของประชาชน และการจรรโลงไว้ซึ่งความยุติธรรมมากกว่าที่จะเป็นไปเพื่อการแข่งขันทางอำนาจระหว่างกลุ่ม

สุดท้ายนี้จะเห็นว่าความเสี่ยงของการใช้รูปแบบการปกครองตนเองในยุโรป ถูกหักล้างไปในกระบวนการของประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง และ ทักษะที่เปิดกว้างต่อการเปลี่ยนแปลง ซึ่งช่วยทำให้เงื่อนไขเหล่านั้นได้รับการจัดการโดยครรถลงของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ และการรับรองด้วยการเห็นพ้องต้องกัน (เสียงส่วนใหญ่) จากทุกกลุ่ม การเปลี่ยนแปลงจึงเป็นวิวัฒนาการของสังคมประเทศที่เป็นไปอย่างสันติวิธี

สำหรับประเทศไทย อาจจะต้องทำความเข้าใจก่อนว่าปัญหาภาคใต้เกี่ยวข้องกับอัตลักษณ์อย่างไร หรือในทางตรงกันข้าม การส่งเสริมอัตลักษณ์จะเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างไร ในชั้นปัจจุบันความรุนแรง

ที่เกิดขึ้นเกินเลยกว่าที่จะใช้มาตรการการป้องกันอย่างเดียว เพราะกลุ่มก่อการได้เกิดขึ้นแล้ว และได้ขยายตัวไปแล้ว วิธีการแก้ไขความขัดแย้งได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของปัญหา

การนำเสนอแนวคิดและรูปแบบการปกครองตนเองของกลุ่มชาติพันธุ์ที่แตกต่างสำหรับสังคมไทยถูกมองว่าไม่เหมาะสม ด้วยความเชื่อที่ว่าแนวความคิดนี้ไม่เป็นที่ยอมรับ และสังคมไทยไม่ได้มีปัญหากลุ่มชาติพันธุ์ที่คนกลุ่มน้อย ในขณะที่คนในพื้นที่ยังอ้างถึงความเจ็บปวดในประวัติศาสตร์ และ ความไม่ยุติธรรมที่คนมลายู-มุสลิมได้รับ แต่หากย้อนกลับไปทบทวนการแก้ไขปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผ่านมาเกือบหนึ่งศตวรรษก็น่าจะเป็นเครื่องยืนยันได้ว่าสังคมไทยไม่มีนวัตกรรมในการแก้ไขปัญหาสำคัญนี้สักเท่าไร ฉะนั้นจึงน่าจะเป็นเวลาที่เหมาะสมอย่างยิ่งที่จะเปิดให้เห็นความเป็นไปได้อื่น ๆ และ เปิดให้กระบวนการแก้ไขปัญหาเป็นของทุก ๆ คน นอกเหนือจากการจำกัดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายเดียว

หากพิจารณาถึงโครงสร้างการเมืองการปกครองที่เป็นอยู่โดยเฉพาะนโยบายการกระจายอำนาจ และการใช้ประโยชน์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็พบว่าผลการประเมินความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ยังห่างไกลจากเป้าหมายการกระจายอำนาจที่แท้จริงอย่างมาก นักวิจัยคนสำคัญ⁴⁸ ในด้านนี้แสดงความเห็นในการสัมมนาว่าน่าสนใจบางประการ *ประการแรก* หากการกระจายอำนาจเป็นจริงตามอุดมคติท้องถิ่นในประเทศไทยทั้งหมดไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบเหมือนกัน แต่เท่าที่เป็นอยู่ขณะนี้เป็นการดำเนินการตามแบบพิมพ์เขียวทั่วประเทศ *ประการที่สอง* หากการกระจายอำนาจบรรลุผลสำเร็จในที่สุด ขนาดของรัฐบาลกลางโดยเปรียบเทียบกับองค์กรส่วนท้องถิ่นแล้วจะเล็กลงเรื่อย ๆ เพราะชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนได้รับการดูแลโดยท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ พัฒนาการในปัจจุบันยังไม่เห็นการเปลี่ยนแปลงในประเด็นนี้อย่างมีนัยสำคัญ *ประการที่สาม* หากต้องการให้การบริหารจัดการโดยท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากกว่านี้ อาจจะต้องประเมินหน่วยหรือขนาดองค์กรปกครองท้องถิ่นกันใหม่ ให้มีความเหมาะสมมากขึ้น ซึ่งอาจจะหมายถึงการพิจารณาเงื่อนไขทางชาติพันธุ์เข้ามาพิจารณาเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะของพื้นที่ ด้วยเหตุนี้การพูดคุยถึงรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมกับสังคมและวัฒนธรรมของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงไม่ใช่เรื่องนอกประเด็นแต่อย่างใด

คำถามสำหรับสังคมไทยไม่ใช่เรื่องการเลือกรูปแบบใดจะเหมาะสม แต่คือการประเมินว่าผู้เกี่ยวข้องมีจุดยืนอย่างไรต่อประเด็นดังกล่าวข้างต้น ต่อการคุ้มครองคนกลุ่มน้อย ต่อการขยายพื้นที่การบริหารจัดการตัวเองของคนกลุ่มน้อย เงื่อนไขพื้นฐานบางประการดังกล่าวข้างต้น เช่น ความเข้มแข็งและเป็นเอกภาพของชุมชน การตระหนักในปัญหาร่วมกันของสังคม เกิดขึ้นแล้วหรือยัง ผู้เชี่ยวชาญไม่อาจจะคิดแทนคนในพื้นที่ได้ว่า

⁴⁸ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ บทเรียนสำหรับการแก้ปัญหาความแตกต่างทางวัฒนธรรมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้” การบรรยายใน การสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง ความแตกต่างทางชาติพันธุ์และรูปแบบการกระจายอำนาจ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ จัดโดยมูลนิธิฟรีดริชเนามัน

ทางออกควรจะเป็นเช่นไร โจทย์สำหรับประเทศไทยเวลานี้คือ ทำอย่างไรจะทำให้เกิดการพูดคุยกันได้ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ โดยไม่มีความหวาดกลัวและ หวาดระแวง ? ดังนั้นกระบวนการที่จะทำให้เกิดการสนทนาพูดคุยกันถึงความเป็นไปได้ของทางออกตามทัศนะของภาคส่วนต่าง ๆ จึงเป็นขั้นตอนสำคัญ
