



ประสบการณ์และความท้าทายทางกฎหมายที่สหราชอาณาจักรเผชิญในการถอนตัวออกจาก การเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป (Brexit)^๑

ลัฐกา เนตรทัศน์^๒

บทนำ

เบร็กซิต (British Exit: Brexit) หรือการออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป (European Union: EU) ของสหราชอาณาจักรเป็นกระบวนการที่ดำเนินตามผลการทำประชามติที่สหราชอาณาจักรได้จัดให้มีขึ้นเมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๖ ตามผลการลงประชามติ คะแนนเสียงร้อยละ ๕๑.๙ เห็นชอบให้สหราชอาณาจักรถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป ในขณะที่ร้อยละ ๔๘.๑ เป็นผลคะแนนที่ต้องการให้คงอยู่ต่อไป^๓ ด้วยผลประชามติดังกล่าวจึงทำให้กระบวนการถอนตัวออกจากสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักรเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๑๖ นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของประเทศในหลากหลายมิติ

สำหรับกระบวนการถอนตัวออกจากสหภาพยุโรปเป็นไปตามมาตรา ๕๐^๔ แห่งสนธิสัญญาว่าด้วยสหภาพยุโรป (Treaty on European Union) ซึ่งได้กำหนดหน้าที่ให้กับประเทศที่ต้องการถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิกดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นขั้นตอน โดยจะต้องผ่านทั้งกระบวนการทางกฎหมายและความเห็นชอบจากสถาบันทางการเมืองของทั้งสองฝ่าย นับตั้งแต่สหราชอาณาจักรเข้าสู่กระบวนการถอนตัวอย่างเป็นทางการด้วยการยื่นหนังสือแสดงความจำนงต่อคณะมนตรียุโรป (European Council) เมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๑๗ และเริ่มการเจรจาข้อตกลงถอนตัวจากการเป็นสมาชิก (Withdrawal Agreement) และข้อตกลงเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในอนาคตของทั้งสองฝ่าย^๕ แม้จะยังมีได้เสร็จสิ้นลงอย่างสมบูรณ์ในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ แต่กระบวนการทำประชามติที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๑๖ ตลอดจนความเคลื่อนไหวในประเด็นดังกล่าวของสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปได้เป็นปรากฏการณ์ที่ประชาคมโลกให้ความสนใจ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และความสัมพันธ์ในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ทั้งที่จะเกิดขึ้นในระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งบทความฉบับนี้จะนำเสนอถึงประสบการณ์

^๑ บทความนี้เผยแพร่เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓

^๒ บุคลากรจัดทำข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๓ The Electoral Commission. (2019, September 12). *Results and turnout at the EU referendum*. Retrieved September 12, 2020, from The Electoral Commission: <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/results-and-turnout-eu-referendum>

^๔ มาตรา ๕๐ สนธิสัญญาสหภาพยุโรป ได้ที่ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012M050>

^๕ Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs. (2016). *The process for withdrawing from the European Union*. London: Williams Lea Group.



และความท้าทายทางกฎหมายที่สหราชอาณาจักรเผชิญในการถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป เพื่อเป็นกรณีศึกษาเรียนรู้และถอดบทเรียนสำหรับรัฐและองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศต่อไป

ประสบการณ์และความท้าทายทางกฎหมายที่สหราชอาณาจักรเผชิญในการถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป (Brexit)

แม้ประเด็นปัญหาแท้จริงอันนำไปสู่ความไม่พอใจในสถานภาพของสหราชอาณาจักรในฐานะสมาชิกของสหภาพยุโรปจะเป็นประเด็นอ่อนไหวสำหรับทั้งสองฝ่าย ซึ่งเกี่ยวพันและทับซ้อนกับมิติทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคงระหว่างประเทศ อาทิ ปัญหาแรงงาน ปัญหาผู้อพยพ ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ รวมถึงปัญหาเสถียรภาพภายในสหราชอาณาจักรที่ก่อตัวเป็นแนวคิดในการต่อต้านการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป^๖ และนำไปสู่การทำประชามติเมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๖ อย่างไรก็ดี การลงคะแนนเสียงประชามติที่เกิดขึ้นในสหราชอาณาจักรได้สะท้อนถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐตามกลไกของหลักประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy) ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy)^๗ เนื่องจากการถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปย่อมก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อสิทธิพลเมืองของสหราชอาณาจักรทุกคนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จากโครงสร้างความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายที่มีการวางรากฐานมาอย่างยาวนาน ตั้งแต่ ปี ค.ศ. ๑๙๗๓ การลงคะแนนเสียงประชามติจึงเป็นกระบวนการสำคัญที่ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในเรื่องที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนเองได้ แม้สหราชอาณาจักรจะมีได้มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่บัญญัติเกี่ยวกับการทำประชามติไว้อย่างชัดเจน แต่หลักการดังกล่าวได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของประเพณีทางรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักร^๘ โดยมีการจัดทำประชามติมาตั้งแต่ทศวรรษ ๑๙๗๐ สำหรับการทำประชามติในประเด็นที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสหราชอาณาจักรกับสหภาพยุโรปเกิดขึ้น ๒ ครั้ง โดยครั้งที่หนึ่งเกิดขึ้นเมื่อปี ๑๙๗๕ เป็นการลงประชามติว่าด้วยการถอนตัวออกจากสมาชิกตลาดเดียวกับสหภาพยุโรป (common market) และการทำประชามติเรื่องการถอนตัวออกจากสมาชิกสหภาพยุโรป ในปี ค.ศ. ๒๐๑๖ โดยในการทำประชามติในครั้งที่สองมีผู้ลงคะแนนเสียง

^๖ Hall PA. The Roots of Brexit: 1992, 2004 and European Union Expansion. *Foreign Affairs*. 2016.

^๗ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, และ ชาย ไชยชิต. (ม.ป.ป.). การออกเสียงประชามติ: กระบวนการประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่.

^๘ ปวีตร เลิศธรรมเทวี. (๒๕๖๑). ระบอบการปกครอง ระบบกฎหมาย และรัฐธรรมนูญของอังกฤษ: บ่อเกิดแห่งประเพณีทางรัฐธรรมนูญ. *รัฐศาสตร์*, ๓๑-๓๓.



สูงถึงร้อยละ ๗๒.๒^๙ ในขณะที่การทำประชามติในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ มีผู้ลงคะแนนเสียงร้อยละ ๖๔^{๑๐} การเปลี่ยนแปลงของอัตราผู้ลงคะแนนเสียงประชามตินัยหนึ่งย่อมแสดงให้เห็นถึงความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนที่ขับเคลื่อนกระบวนการประชาธิปไตยในประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

อย่างไรก็ตาม การทำประชามติเรื่องการออกจากสมาชิกสหภาพยุโรปที่เสร็จสิ้นลงตั้งตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๑๖ และการเข้าสู่กระบวนการถอนตัวจากสมาชิกสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักรตามมาตรา ๕๐ แห่งสนธิสัญญาสหภาพยุโรปในแต่ละขั้นตอนได้สร้างประสบการณ์ให้กับสหราชอาณาจักรและเป็นกรณีศึกษาสำหรับรัฐและประชาคมโลกในหลายแง่มุม เมื่อพิจารณาในขั้นตอนของการทำประชามติรัฐบาลให้ความสำคัญกับประเด็นคำถามและตัวเลือกคำตอบในการลงคะแนนเสียง โดยมีการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำที่ใช้ในคำถาม จากเดิมกำหนดประเด็นคำถามว่า “สหราชอาณาจักรควรที่จะเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปต่อไปหรือไม่ (Should the United Kingdom remain a member of the European Union?)” โดยมีตัวเลือกคำตอบ คือ “ใช่ และ ไม่ (Yes/No)” ซึ่งได้รับการแก้ไขใหม่ทั้งคำถามและตัวเลือกคำตอบเป็น “สหราชอาณาจักรควรที่จะเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปหรือควรออกจากการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป (Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?)” และกำหนดตัวเลือกคำตอบใหม่ ได้แก่ “ยังคงอยู่เป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปต่อไป หรือ ออกจากการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป (Remain/Leave)” โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (The Electoral Commission) ในฐานะหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลการจัดทำประชามติได้ทำการวิจัยเก็บข้อมูลจากผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในพื้นที่ต่าง ๆ รวมถึงการประชุมหารือกับพรรคการเมืองและผู้เชี่ยวชาญด้านภาษาศาสตร์เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้การลงคะแนนเสียงประชามติเป็นไปอย่างชอบธรรม โดยเห็นว่าคำถามในการทำประชามติควรจะเป็นคำถามที่มีความชัดเจนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และจะต้องไม่เป็นการชี้นำผู้ลงคะแนนเสียง ซึ่งถ้อยคำในคำถามและตัวเลือกคำตอบเดิมคณะกรรมการเลือกตั้งเห็นว่าเป็นการโน้มน้าวให้ผู้ลงคะแนนเสียงตัดสินใจเลือกตามสถานะที่เป็นอยู่ (status quo) ซึ่งจะทำให้ผลของประชามติไม่ได้สะท้อนถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงถ้อยคำในคำถามและตัวเลือกคำตอบให้ชัดเจนจะทำให้ผู้ลงคะแนนเสียงเข้าใจและเห็นความสำคัญของตัวเลือกคำตอบมากยิ่งขึ้น^{๑๑} นอกจากนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับรายละเอียดในขั้นตอนการทำประชามติเพื่อการออกจากสมาชิกสหภาพยุโรปแล้วยังได้สะท้อนถึงการเคารพสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนในฐานะผู้ใช้อำนาจตัดสินใจร่วมกับรัฐอีกด้วย

^๙ The Electoral Commission. (2019, September 25). *Results and turnout at the EU referendum*. Retrieved September 15, 2020, from The Electoral Commission:

<https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/results-and-turnout-eu-referendum>

^{๑๐} Select Constitution Committee. (2009). *Referendums in the United Kingdom*. London: Select Constitution Committee.

^{๑๑} Watt, N., & Syal, R. (2015, September 1). *EU referendum: Cameron accepts advice to change wording of question*. Retrieved September 15, 2020, from The Guardian: <https://www.theguardian.com/politics/2015/sep/01/eu-referendum-cameron-urged-to-change-wording-of-preferred-question>



นอกจากนี้ กระบวนการถอนตัวออกจากสหภาพยุโรปทำให้สหราชอาณาจักรเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมาย ในขั้นตอนของการทำประชามติโดยทั่วไป การจัดให้มีการออกเสียงประชามติตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๐ อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง การเลือกตั้ง และการทำประชามติ ค.ศ. ๒๐๐๐ (Political Parties, Elections and Referendums Act 2000)^{๑๒} ซึ่งเป็นกรอบทางกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำประชามติในระดับชาติของสหราชอาณาจักร เช่น ระยะเวลาของการทำประชามติ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับคำถามประชามติ ข้อปฏิบัติของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะทำการรณรงค์การทำประชามติ จำนวนเงินในการใช้จ่ายเพื่อการรณรงค์และการรับบริจาค แต่การจัดประชามติแต่ละครั้งอาจมีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์ให้แตกต่างกันไป^{๑๓} สำหรับการลงประชามติเรื่องการถอนตัวออกจากสมาชิกสหภาพยุโรป (Brexit) สหราชอาณาจักรเผชิญกับอุปสรรคทางกฎหมายจากบทบัญญัติของมาตรา ๑๒๕ แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฯ ที่กำหนดห้ามมิให้รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐทำการเผยแพร่เอกสารหรือสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการทำประชามติในช่วงเวลา ๒๘ วัน ก่อนทำประชามติ (purdah period)^{๑๔} ซึ่งประเด็นเรื่องการบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าวมีความเห็นแบ่งออกเป็นสองฝ่าย โดยฝ่ายที่สนับสนุนไม่ให้มีการบังคับใช้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวในการทำประชามติถอนตัวออกจากสหภาพยุโรปเห็นว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานของรัฐบาล เนื่องจากสหราชอาณาจักรอยู่ระหว่างการเจรจาทำความตกลงกับสหภาพยุโรป ซึ่งยังต้องมีการเปิดเผยเนื้อหาสาระต่อสาธารณะในบางกรณี ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าหากไม่บังคับใช้หลักการตามมาตรา ๑๒๕ อาจเป็นช่องว่างให้กับฝ่ายที่เห็นชอบให้อยู่ต่อ (Remain) ได้ใช้กลไกของรัฐบาลในการโน้มน้าวผู้ลงคะแนนเสียง ซึ่งจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการทำประชามติครั้งสำคัญของประเทศ^{๑๕} อย่างไรก็ตาม ตามพระราชบัญญัติการลงประชามติสหภาพยุโรป ค.ศ. ๒๐๑๕ (European Union Referendum Act 2015) ได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีต่างประเทศในการเผยแพร่ข้อมูลการเจรจาต่อสาธารณะ^{๑๖} และให้อำนาจของรัฐมนตรีต่างประเทศในการกำหนดหลักเกณฑ์และการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๑๒๕ แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง^{๑๗} ซึ่งเป็นแนวทางที่ทำให้รัฐบาลสามารถดำเนินงานต่อไปได้โดยไม่มีอุปสรรค

อย่างไรก็ดี นอกจากขั้นตอนของการทำประชามติเพื่อออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปที่สหราชอาณาจักรต้องเผชิญกับอุปสรรคทางกฎหมายดังกล่าว ในขณะเดียวกัน เมื่อได้เข้าสู่กระบวนการถอนตัวตามสนธิสัญญาสหภาพยุโรปแล้วได้ก่อให้เกิดผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงในระบบกฎหมายภายในของสหราชอาณาจักร เนื่องจากกฎหมายของสหภาพยุโรปกลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายภายใน

^{๑๒} ดูกฎหมายฉบับเต็มได้ที่ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41>

^{๑๓} Public Administration and Constitutional Affairs. (2016). *Lessons learned from the EU Referendum*. London: House of Commons.

^{๑๔} มาตรา ๑๒๕ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง การเลือกตั้ง และการทำประชามติ ค.ศ. ๒๐๐๐ ดูได้ที่ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/section/125>

^{๑๕} อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ ๑๓.

^{๑๖} มาตรา ๖ พระราชบัญญัติประชามติสหภาพยุโรป ค.ศ. ๒๐๑๕ ดูได้ที่ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36/enacted>

^{๑๗} มาตรา ๘ พระราชบัญญัติประชามติสหภาพยุโรป ค.ศ. ๒๐๑๕ ดูได้ที่ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36/enacted>



มาตั้งแต่ ปี ค.ศ. ๑๙๗๒ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยประชาคมยุโรป ค.ศ. ๑๙๗๒ (1972 European Communities Act)^{๑๘} ดังนั้น เมื่อสหราชอาณาจักรออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปจึงต้องมีการยกเลิกกฎหมายสหภาพยุโรปจากกฎหมายหลักของประเทศ โดยจะต้องมีการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเพิกถอนกฎหมาย (Great Repeal Bill) เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติประชาคมยุโรป ค.ศ. ๑๙๗๒ (1972 European Communities Act)^{๑๙} ซึ่งเป็นความท้าทายสำคัญอีกประการหนึ่งที่รัฐบาลสหราชอาณาจักรจะต้องเผชิญในการจัดการระบบกฎหมายภายในของประเทศ นอกจากนี้ กระบวนการทางกฎหมายภายในยังต้องเผชิญกับความท้าทายในแง่ของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการตีความและปัญหาการบังคับใช้กฎหมายภายในของสหราชอาณาจักรอีกด้วย^{๒๐}

บทสรุป

แม้การเจรจาเพื่อทำความตกลงเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป โดยเฉพาะข้อตกลงทางการค้าและสิทธิพลเมืองจะเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป (Brexit) เนื่องจากเกี่ยวข้องโดยตรงกับผลประโยชน์ของประชาชนและผลประโยชน์แห่งชาติ แต่ปรากฏการณ์การถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักรในอีกแง่หนึ่งได้สะท้อนให้เห็นถึงประสบการณ์สำคัญของสหราชอาณาจักร ไม่ว่าจะเป็นวัฒนธรรมประชาธิปไตยในประเทศ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมือง รวมถึงบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะหน่วยงานหลักของการจัดทำประชามติ นอกจากนี้ ยังสะท้อนถึงอุปสรรคและความท้าทายทางกฎหมายที่สหราชอาณาจักรได้เผชิญในขั้นตอนของการทำประชามติ และผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อระบบกฎหมายภายในประเทศ ซึ่งเป็นกรณีศึกษาที่น่าติดตามและเรียนรู้เพื่อเป็นบทเรียนสำหรับรัฐและความร่วมมือระหว่างประเทศต่อไป

^{๑๘} ดูกฎหมายฉบับเต็มได้ที่ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/68>

^{๑๙} *EU Withdrawal Bill: A guide to the Brexit repeal legislation*. (2017, November 13). Retrieved September 27, 2020, from BBC: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-39266723>

^{๒๐} เจตน์สฤกษ์ สหัสสรังษี. (๗ มิถุนายน ๒๕๖๐). *กระบวนการ Brexit กำลังเดินไปทางไหน: ถอดบทเรียนกรณี Brexit จากมุมมองกฎหมาย*. สืบค้นเมื่อ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๓ จาก The Standard: <https://thestandard.co/news-world-lesson-learned-of-brexit-in-law/>