



นัยของความหวาดกลัวอิสลาม ต่อกระแสต่อต้านสหภาพยุโรป ในประเทศกลุ่มวิเชอกราด กรณีศึกษา: ฮังการี

*Implications of Islamophobia for Euroscepticism
in Visegrád Group – Case Study: Hungary*

ปานุพงค์ เพชรพลอย
นักวิชาการอิสระ

*Panupong Pechploy
Independent scholar*

Abstract

This paper aims to explain the political development of Euroscepticism and the dynamic of Islamophobia in Visegrád Group countries by examining Hungary as the case study in particular in the times of European refugee crisis, followed by their implications for the possibility of Hungary leaving the European Union (“Hungaleave”) following the Brexit referendum. The first section of this paper will discuss the correlation among various variables amidst the largest refugee crisis in Europe since the Second World War, including Islamophobia in conservative Christian nations, role of Hungary as a transit country amidst the refugee crisis, and the perplexity of the Common European Asylum System. It will subsequently discuss the dynamic of Euroscepticism in Central and Eastern Europe, challenge to Europeanisation, and its implications for the landslide victory of Hungarian referendum in opposing refugee resettlement quota plan. Furthermore, this paper will outline several reasons for Hungary leaving the European Union by exploring numerous political actors from various dimensions. On the other hand, it will also delineate certain grounds for Hungary remaining in the Union by principally addressing the relatively high dependence of Hungary on financial support from the European Union. The last section of this paper will end

up assessing the overall possibility of Hungary leaving the European Union.

*“Migration is not a solution but
a problem ... not medicine but a
poison”¹*

-- นายวิกเตอร์ ออร์บาน (Viktor Orbán) นายกรัฐมนตรีแห่งฮังการี

คำกล่าวข้างต้นของนายออร์บานสะท้อนให้เห็นถึงการหันขวาสู่
กระแสประชานิยมและกระแสต่อต้านสหภาพยุโรป (Euroscepticism)
ในบรรดาหมู่อดีตประเทศคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคยุโรปกลาง โดยทั่วไป
แล้วสหภาพยุโรปมักได้รับยอมรับว่าเป็นผู้ให้ประโยชน์จำนวนมาก
แก่รัฐสมาชิกในการพัฒนาสาธารณูปโภคและยกระดับฐานะทาง
เศรษฐกิจ พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ต่อต้านสหภาพยุโรปมักเป็น
เพียงพรรคชายขอบ แต่เมื่อวิกฤตผู้ลี้ภัยยุโรปอุบัติขึ้นในปี 2014 กระแส
ขว้างได้หวนคีนสู่ยุโรปอีกครั้งหนึ่ง ทศนคติต่อสหภาพยุโรปของกลุ่ม
วิเชกราด (Visegrád Group) ได้แก่ โปแลนด์ ฮังการี สาธารณรัฐ
เช็ก และสโลวาเกียจึงเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือประเทศเหล่านี้มอง
สหภาพยุโรปเป็นกลไกแห่งการกดขี่ระดับเหนือชาติ ปรากฏการณ์นี้
สะท้อนให้เห็นถึงวิกฤตแห่งความเป็นปึกแผ่นของภูมิภาค ที่วิกฤตผู้ลี้
ภัยร่วมกันกับวิกฤตหนี้สาธารณะยุโรปในปี 2008 และเหตุการณ์ก่อการ
ร้ายที่เกี่ยวข้องกับรัฐอิสลาม กลายมาเป็นขบวนการสำคัญที่ปลุกกระแส
ชาตินิยมและชาตินิยมในภูมิภาค² กระตุ้นให้เกิดความเกลียดกลัว
ต่างชาติ กระแสต่อต้านผู้อพยพ กระแสต่อต้านสหภาพยุโรปและความ
หวาดกลัวต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมซึ่งพรรคประชานิยมขว้าง
มักนำมาใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันพรรคขว้าง
เหล่านี้ก็มักนำความหวาดกลัวอิสลาม (Islamophobia) มาใช้เพิ่ม
ความชอบธรรมทางการเมืองในช่วงที่ผ่านมา แม้ว่าพรรคขว้างอาจ

1 “Hungarian Prime Minister Says Europe’s Migrant Crisis is a ‘Poison’,” Casey Quackenbush, TIME, last modified July 27, 2016, <http://time.com/4425549/hungary-migration-poison-europe/>

2 “Poland’s Islamophobia,” Karolina Wigura, STRATEGIC EUROPE, last modified June 23, 2016, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63892>

ไม่ได้สนับสนุนให้ใช้ความรุนแรงต่อผู้ลี้ภัยโดยตรง แต่ว่าจาอันเต็มไปด้วยความเกลียดชังมีอิทธิพลต่อปัจเจกบุคคลในสังคมและอาจนำไปสู่พฤติกรรมสุดโต่งได้ กระแสต่อต้านมุสลิมเป็นปัจจัยสำคัญของขบวนการขวาจัดทั่วทั้งยุโรป หรือแม้แต่ในกลุ่มวิเชอกราดซึ่งมีชาวมุสลิมอาศัยอยู่จำนวนน้อยมากก็ตาม โดยรวมแล้วอุดมการณ์ดังกล่าวมีลักษณะความเกลียดกลัวต่างชาติ (xenophobia) ซึ่งสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับกระแสต่อต้านชาวยิว (anti-Semitism) ความเกลียดชังคนรักร่วมเพศ และกระแสต่อต้านการบูรณาการยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องการจัดการรับมือกับวิกฤตผู้ลี้ภัย³

ด้วยเหตุนี้ บทความฉบับนี้จึงมุ่งตอบคำถามสำคัญสองประการดังต่อไปนี้ ประการแรก ปัจจัยใดอยู่เบื้องหลังพลวัตของความหวาดกลัวอิสลามและนโยบายการเมืองสืบเนื่องต่อกระแสต่อต้านสหภาพยุโรปในหมู่ประเทศวิเชอกราด และประการที่สอง กระแสต่อต้านสหภาพยุโรปในบริบทดังกล่าวมีอิทธิพลต่อความน่าจะเป็นในการออกจากสหภาพยุโรปมากน้อยเพียงใด โดยใช้ประเทศฮังการีเป็นกรณีศึกษาในการประเมินการนำนโยบายผู้ลี้ภัยยุโรปร่วม (Common European Asylum Policy) ไปปฏิบัติ โดยศึกษาผ่านนโยบายทั้งในระดับรัฐบาลและมติดินแดนภายในประเทศภายใต้กรอบทฤษฎี social constructivism และใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพที่ใช้ศึกษาผ่านการสังเกตพลวัตของกระแสหวาดกลัวอิสลาม และต่อต้านสหภาพยุโรปในกลุ่มวิเชอกราดผ่านบทสัมภาษณ์ คำกล่าวสุนทรพจน์และถ้อยแถลงนโยบาย แบบประเมินผลลัพธ์ และบทวิจารณ์ต่างๆ รวมทั้งระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณที่ใช้ศึกษาผ่านการสังเกตและอาศัยข้อมูลเชิงสถิติ เพื่อประเมินระดับการนำนโยบายผู้ลี้ภัยยุโรปร่วมไปปฏิบัติ และเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของการออกจากสหภาพยุโรปของฮังการีในหลายมิติ

3 Morgane Hoarau and Patrycja Sasnal, "The Rise of Islamophobia in Europe," *BULLETIN* 55, no. 509 (May 2013): 2, https://www.pism.pl/files/?id_plik=13739

ในบทความนี้ ข้าพเจ้ามีความเห็นว่าท่ามกลางวิกฤติการณ์ผู้
ลี้ภัยยุโรป นโยบายต่อต้านผู้ลี้ภัยและวาทกรรมหวาดกลัวอิสลาม ได้
สร้างความชอบธรรมให้กับทัศนคติเหยียดชาติพันธุ์และความหวาดกลัว
ต่างชาติ ซึ่งประสบผลสำเร็จเป็นอย่างมากในกลุ่มประเทศวิเชกกราด
ที่ล้วนเป็นอดีตประเทศคอมมิวนิสต์ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความ
อ่อนแอทางสังคมเชิงสัมพันธ์ของการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย
เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุด และจากการโยกย้ายอัตลักษณ์ความเป็นชาติใน
อดีตหลังจากถูกสหภาพโซเวียตกดขี่ปราบปรามอย่างรุนแรงมาเป็นเวลา
นาน⁴ ดังนั้นการปฏิเสธความคิดกระแสพหุนิยมทางวัฒนธรรมและการ
ไม่ยอมรับคุณค่าเสรีนิยมในภูมิภาคนี้จึงนำมาสู่การเพิ่มขึ้นของกระแส
ต่อต้านสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเกิดวิกฤติผู้ลี้ภัยยุโรป กลุ่ม
วิเชกกราดมองผู้ลี้ภัยชาวมุสลิมจากตะวันออกกลางว่าเป็นภัยต่อความ
มั่นคงและอัตลักษณ์แห่งชาติ จึงนำมาสู่ทัศนคติที่มองว่าความพยายาม
ของสหภาพยุโรปในการผลักดันให้เกิดการปฏิรูปนโยบายผู้ลี้ภัยยุโรป
ร่วม และจัดทำแผนการกระจายผู้ลี้ภัยตามสัดส่วนโควตานั้นขัดต่อ
ผลประโยชน์แห่งชาติของตน⁵ โดยกระแสต่อต้านสหภาพยุโรปในฮังการี
มีลักษณะอย่างอ่อน (Soft Euroscepticism) คือไม่ได้มุ่งถอนตัวออก
จากสหภาพยุโรป แต่เพียงไม่เห็นด้วยกับนโยบายบางประการ โดย
ยังการต้องการให้สหภาพยุโรปร่วมมือกันในลักษณะระหว่างรัฐบาล
(intergovernmental cooperation) มากกว่าการบูรณาการยุโรป
ในเชิงลึก

4 Swaan van Iterson and Maja Nenadović, “The danger of not facing history: Exploring the link between education about the past and present-day anti-Semitism and racism in Hungary,” *Journal of Intercultural Education* 24, no. 1-02 (2013) <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14675986.2013.782735?scroll=top&needAccess=true&journalCode=ceji20>

5 “Racism in Post-Communist Central Europe,” Zdenak Kavan, Discover Society, last modified June 1, 2016, <http://discoversociety.org/2016/06/01/racism-in-post-communist-central-europe/>

บทความฉบับนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็นประเด็นดังต่อไปนี้ ประการแรกบทความจะกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่มีนัยสำคัญต่อพลวัตความหวาดกลัวอิสลามและกระแสต่อต้านสหภาพยุโรปในกลุ่มวิเชอกราด ประการที่สองจะกล่าวถึงปรากฏการณ์ต่อต้านสหภาพยุโรปและนัยต่อกระบวนการยุโรปภิวัตน์ (Europeanisation) โดยมุ่งศึกษาอังการีเป็นกรณีหลัก ประการที่สามจะกล่าวถึงปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ข้อเสนอให้อังการีออกจากสหภาพยุโรป ประการที่สี่จะศึกษาปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนให้อังการีดำรงสมาชิกภาพในสหภาพยุโรป และประการสุดท้ายจะประเมินระดับความน่าจะเป็นในการถอนตัวจากสหภาพยุโรปของอังการี

ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเบื้องหลัง พลวัตความหวาดกลัวอิสลาม และกระแส ต่อต้านสหภาพยุโรปในกลุ่มวิเชอกราด

ปัจจัยแรกที่น่าสนใจคือ พลวัตความหวาดกลัวอิสลามในประเทศกลุ่มวิเชอกราด นักวิชาการหลายท่านมักคาดการณ์ว่ากระแสความหวาดกลัวอิสลาม เป็นผลสืบเนื่องมาจากการปะทะกันระหว่างอารยธรรมและความไม่สอดคล้องกันทางอุดมการณ์ ระหว่างค่านิยมคริสเตียนของยุโรปกับค่านิยมอิสลามของโลกอาหรับ แต่บทความฉบับนี้เห็นต่างออกไปโดยมองว่าปัจจัยหลักของการก่อตัวขึ้นของกระแสความหวาดกลัวอิสลาม คือวิกฤตทางอัตลักษณ์ประจำชาติของประเทศในกลุ่มวิเชอกราดเอง ความอ่อนแอเชิงสัมพัทธ์ของการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย และความสามารถของขบวนการประชานิยมฝ่ายขวาในการอ้างวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นที่น่าประหลาดใจยิ่งที่กระแสความหวาดกลัวอิสลามในประเทศกลุ่มวิเชอกราดเป็นปรากฏการณ์ที่เพิ่งเกิดขึ้นมาเป็นเวลาไม่นานมาก และสามารถพบได้มากในกลุ่มประเทศยุโรปกลางและตะวันออกทั้ง ๆ

ที่สัดส่วนประชากรผู้นับถือศาสนาอิสลามมีจำนวนน้อยมาก กระแสความหวาดกลัวอิสลามยังสามารถพบได้มากเช่นกันในภูมิภาคยุโรปตะวันออกเฉียงใต้ บริเวณอดีตประเทศยูโกสลาเวีย อัลบาเนีย และบัลกาเรียที่มีชุมชนชาวมุสลิมขนาดใหญ่อาศัยอยู่ กระแสความหวาดกลัวอิสลามในกลุ่มประเทศยุโรปกลางและตะวันออกมีสองรูปแบบหลักได้แก่ รูปแบบแรกเป็นการเหยียดผิวกับกลุ่มชนพื้นเมืองเดิมที่นับถือศาสนาอิสลาม เช่น ชาวทาตาร์ เป็นต้น ความไม่ไว้วางใจชาวมุสลิมเป็นผลพวงจากอดีตอันขมขื่นในยุคที่จักรวรรดิออตโตมันแผ่ขยายอำนาจเข้ามาในคาบสมุทรบอลข่าน ชาวมุสลิมมักถูกมองว่าเป็นกบฏที่คอยให้ความช่วยเหลือแก่พวกเติร์กในการเข้ารุกรานยุโรป รูปแบบที่สองคือความเกลียดกลัวต่างชาติต่อทั้งผู้อพยพและผู้ลี้ภัย เช่น ขบวนการชาวยุโรปรักชาติต่อต้านอิสลามานุวัตรในตะวันตก (Patriotische Europäer Gegen die Islamisierung des Abendlandes: PEGIDA) ที่เดินขบวนประท้วงต่อต้านการสร้างศูนย์วัฒนธรรมอิสลามในกรุงวอซอร์ ประเทศโปแลนด์ ซึ่งความกลัวรูปแบบนี้พัฒนามาจากกระแสต่อต้านชาวยิวและชาวโรมาที่มีมาโดยตลอดจวบจนถึงปัจจุบัน⁶

ในกรณีของประเทศฮังการี งานวิจัยของ PEW Research พบว่าชาวฮังการีร้อยละ 72 ของประชากรทั้งหมดมีทัศนคติในทางลบต่อศาสนาอิสลาม นับว่าเป็นสัดส่วนที่สูงที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในยุโรป⁷ ขณะเดียวกัน Political Capital Institute รายงานว่าจากผลสำรวจในปี 2010 ทัศนคติและค่านิยมชาวจิตในฮังการีจัดว่าอยู่ในอัตราที่

6 “Islamophobia in East-Central Europe,” John Feffer, The World Post, accessed April 20, 2017 http://www.huffingtonpost.com/john-feffer/islamophobia-in-east-cent_b_7483100.html

7 “Hungarian Islamophobia and the anti-migrant referendum,” Omar Sayfo and Zoltan Poll, Hungarian Free Press, last modified September 18, 2016 <http://hungarianfreepress.com/2016/09/18/hungarian-islamophobia-and-the-anti-migrant-referendum-a-review-of-an-essay-by-zoltan-pall-and-omar-sayfo/>

สูงมากซึ่งสามารถพบได้ทั้งในหมู่วัยรุ่นและผู้ใหญ่⁸ ขบวนการทางสังคมฝ่ายขวาและพรรคประชานิยมขวาจัด รวมไปถึงรัฐบาลอนุรักษนิยมเองได้นำกระแสความหวาดกลัวอิสลามมาใช้ในวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง ผู้ลี้ภัยจากภูมิภาคตะวันออกกลางถูกทำให้มองว่ามีส่วนพัวพันกับขบวนการก่อการร้ายและเป็นภัยต่อทั้งความมั่นคงแห่งชาติและศาสนาคริสต์ แต่หากนำประเด็นดังกล่าวมาพิจารณาจะพบว่ามีความยากลำบากในการอยู่ ในขณะที่หลายท่านมักบอกว่ายังการีเป็นประเทศคริสต์ แต่เป็นที่น่าประหลาดใจมากที่ชาวยังการีที่เข้าโบสถ์เป็นประจำมีจำนวนน้อยกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด เหตุการณ์การก่อการร้ายที่สัมพันธ์กับกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงและชาวมุสลิมที่อาศัยอยู่ในยังการีกลับถือว่าเป็นจำนวนน้อยมาก หากจะพิจารณาว่าชนชั้นนำยังการีมองชาวมุสลิมเป็นภัยคุกคามต่อคุณค่าของยุโรป กลับพบว่ารัฐบาลยังการีเคยดำเนิน”นโยบาย Eastern Opening” ในปี 2012 เพื่อกระชับความสัมพันธ์ทางการทูตและทางเศรษฐกิจกับกลุ่มประเทศตะวันออกกลางและเอเชีย⁹ ดังนั้นข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงทำให้แนวคิดการปะทะกันทางวัฒนธรรม (Clash of Civilisations) ระหว่างคุณค่าคริสเตียนกับคุณค่าอิสลามตามข้อเสนอของ Samuel Huntington ไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์นี้ได้อย่างแม่นยำ นำมาสู่ข้อสรุปว่าความหวาดกลัวอิสลามในยังการีนั้นเป็นสิ่งที่เพิ่งถูกปลุกสร้างขึ้นมาเป็นเวลาไม่นาน

ปัจจัยที่สองที่นำมาศึกษาคือสถานการณ์ทางการเมืองและบทบาทของยังการีในฐานะประเทศทางผ่าน (transit country) สำคัญในเส้นทางบาลข่านตะวันตกของการลี้ภัยสงครามและความขัดแย้งจากภูมิภาคตะวันออกกลางสู่ประเทศปลายทางอย่างเยอรมนีท่ามกลาง

8 Friedrich Ebert Stiftung and Political Capital Institute. Attitude radicals in Hungary- in international context. last modified January 10, 2013. http://www.riskandforecast.com/useruploads/files/derex_2012/derex_ess5_english.pdf

9 “Eastern Opening” The Orange Files, last modified June 10, 2016 <https://theorangefiles.hu/eastern-opening/>

วิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยยุโรป ซึ่งถือว่าการย้ายถิ่นฐานครั้งใหญ่ที่สุดของประชากรโลกนับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สอง การทะลักเข้ามาของผู้ลี้ภัยสู่ยุโรปสร้างความตึงเครียดเป็นอย่างมากในสหภาพยุโรปโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเด็นการตั้งถิ่นฐานใหม่ของผู้ลี้ภัย เมื่อประเทศต้นทางอย่างกรีซ อิตาลีและฮังการีต้องเผชิญกับภาระอันใหญ่หลวงในการรับมือกับวิกฤตการณ์ดังกล่าว รัฐมนตรีสหภาพยุโรปลงคะแนนด้วยเสียงข้างมากในเดือนกันยายน 2015 เห็นชอบกับแผนการย้ายถิ่นฐานผู้ลี้ภัยจำนวน 160,000 คน โดยให้กระจายไปทั่วสหภาพยุโรปตามสัดส่วน ซึ่งบังคับใช้เฉพาะกับผู้ลี้ภัยที่พำนักอยู่ในอิตาลีและกรีซ แต่รัฐบาลฮังการีปฏิเสธแผนการดังกล่าวและเลือกที่จะรับผู้ลี้ภัยจากอิตาลีและกรีซมากขึ้นแทน¹⁰

ในปี 2015 ผู้อพยพจำนวนมากถึง 1,321,560 คนหลังไหลเข้ามาในยุโรปเพื่อขอลี้ภัยจากปัญหาความขัดแย้งในซีเรียและความรุนแรงในอัฟกานิสถานและอิรัก ผู้ลี้ภัยจำนวนมากเหล่านี้เดินทางผ่านทางทะเลเมดิเตอร์เรเนียนเข้ามาทางกรีซ บางส่วนเดินทางทางบกผ่านตุรกีและอัลบาเนียบริเวณคาบสมุทรบอลข่าน เยอรมนีภายใต้การนำของนางอังเกลา แมร์เคิล (Angela Merkel) เป็นแนวหน้าของสหภาพยุโรปในการดำเนินนโยบายเปิดรับผู้ลี้ภัย โดยมีผู้ยื่นขอสถานะผู้ลี้ภัยในเยอรมนีในปี 2015 มากกว่า 476,000 คน ฮังการีเป็นประเทศที่ผู้แสวงหาที่พักพิงยื่นขอสถานะผู้ลี้ภัยมากเป็นอันดับสองด้วยจำนวน 177,130 คน ซึ่งถือว่าเป็นอัตราที่สูงมากที่สุดในยุโรปเมื่อเทียบกับสัดส่วนประชากร โดยมีผู้ยื่นขอสถานะผู้ลี้ภัยจำนวนเกือบ 1,800 คนต่อชาวฮังการี 100,000 คน¹¹ อย่างไรก็ตาม กลับมีเพียง 146 คนที่ได้รับการรับรอง

10 “Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts,” BBC NEWS, last modified March 4, 2016 <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>

11 Ibid.

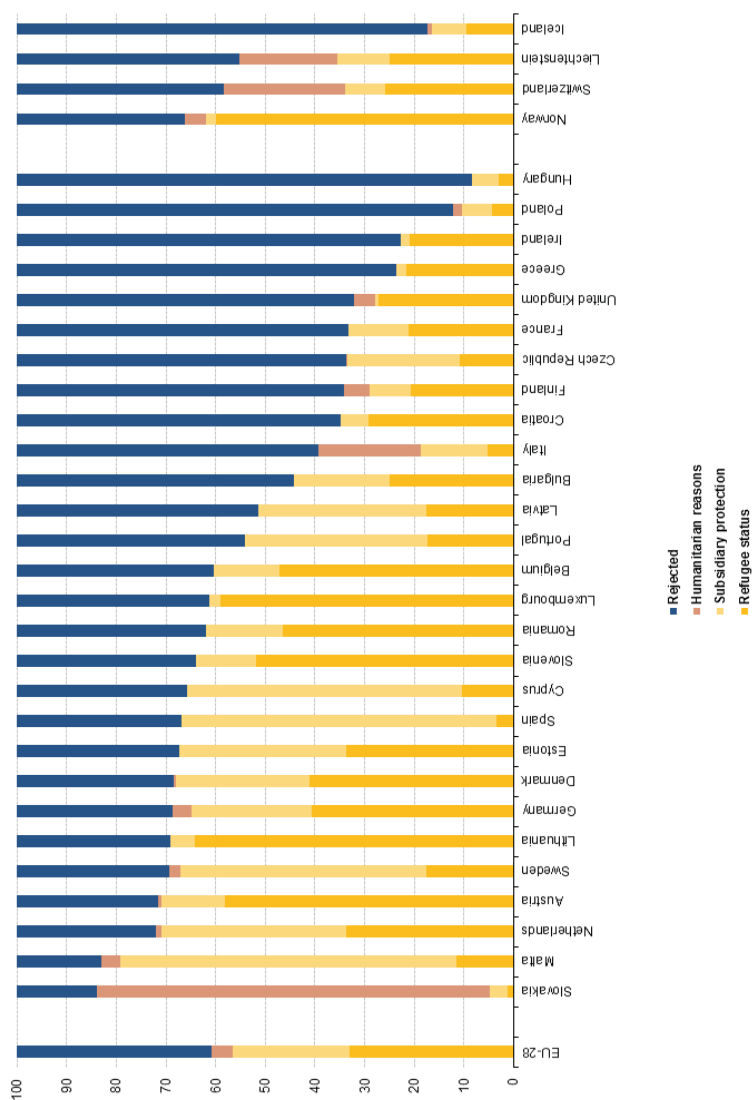
สถานะผู้ลี้ภัย¹² ถัดมาในปี 2016 ผู้แสวงหาที่พักพิงประมาณ 366,000 คนได้รับการรับรองสถานะผู้ลี้ภัยครั้งแรกในสหภาพยุโรป ในขณะที่สโลวาเกียและมอลตาให้การรับรองสถานะผู้ลี้ภัยครั้งแรกมากที่สุดถึง 84 และ 83 เปอร์เซ็นต์ตามลำดับ แต่ยังคงการกลับปฏิเสธการให้สถานะผู้ลี้ภัยครั้งแรกไปมากกว่า 80 เปอร์เซ็นต์ซึ่งถือว่าเป็นอัตราสูงมากที่สุดในสหภาพยุโรป ดังแสดงในแผนภูมิที่ 1¹³

เมื่อพิจารณาจำนวนการรับรองสถานะผู้ลี้ภัยจากแผนภูมิข้างต้นจะพบว่าฮังการีเป็นประเทศที่ปฏิเสธการรับรองสถานะผู้ลี้ภัยในอัตราส่วนสูงที่สุดในสหภาพยุโรป การทะลักเข้ามาของผู้ลี้ภัยจำนวนมากกว่า 400,000 คนในฮังการีเพื่อไปยังยุโรปตะวันตกในปี 2015 สร้างความวิตกต่อรัฐบาลฮังการีเป็นอย่างมาก รัฐบาลจึงออกมาตรการหลายประการเพื่อรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าว¹⁴ รัฐบาลฮังการีประกาศเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2015 ที่จะสร้างรั้วสูง 4 เมตรเป็นระยะทาง 175 กิโลเมตรบริเวณพรมแดนตอนใต้ติดกับเซอร์เบียเพื่อรับมือกับการทะลักเข้ามาของผู้อพยพผิดกฎหมายจากเซอร์เบียและประเทศนอกสหภาพยุโรป คณะกรรมาธิการยุโรปวิจารณ์มาตรการดังกล่าวว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดพันธกรณีทางกฎหมายของสหภาพยุโรปพร้อมทั้งเรียกร้องให้ฮังการีหาวิธีการอื่นในการรับมือกับวิกฤตดังกล่าว เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2015 นายออร์บานยืนยันกรณที่จะดำเนินนโยบายต่อต้าน

12 “Refugee crisis breeds Islamophobia in Eastern Europe,” Robert Tait, The National, last updated September 20, 2016 <http://www.thenational.ae/world/europe/refugee-crisis-breeds-islamophobia-in-eastern-europe>

13 “Distribution of first instance decisions on (non-EU) asylum applications, 2016 (%)” Eurostat, last modified March 15, 2017 [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Distribution_of_first_instance_decisions_on_\(non-EU\)_asylum_applications,_2016_\(%25\)_YB17.png#filelinks](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Distribution_of_first_instance_decisions_on_(non-EU)_asylum_applications,_2016_(%25)_YB17.png#filelinks)

14 “Hungary referendum against EU migrant quotas fails due to low turnout,” May Bulman, INDEPENDENT, last modified October 2, 2016 <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/hungary-referendum-eu-migrant-quotas-fails-low-turnout-a7342071.html>



Note: based on original (not rounded) figures.
 Source: Eurostat (online data code: migr_asylum)

แผนภูมิที่ 1: แสดงสัดส่วนของการกระจายการตัดสินใจครั้งแรกในการยื่นขอ
 สถานะผู้ลี้ภัย (กลุ่มนอกสหภาพยุโรป) ในปี 2016 (คิดเป็น %)
 (แผนภูมิจาก: Eurostat)

ผู้อพยพ (zero-migrant policy) ซึ่งถือว่าเป็นกิจการภายในรัฐพร้อม
วิจารณ์เยอรมนีและสหภาพยุโรปที่ดำเนินนโยบายเปิดรับผู้ลี้ภัยอย่าง
ต่อเนื่อง เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2015 มีรายงานว่าตำรวจฮังการีปิด
กั้นเส้นทางอพยพจากเซอร์เบียพร้อมเพิ่มกำลังพลบริเวณจุดทางผ่าน
วางรั้วลวดหนามบริเวณพรมแดนและจับกุมผู้อพยพที่ข้ามพรมแดนเข้า
มาอย่างผิดกฎหมาย เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2015 ฮังการีประกาศปิด
พรมแดนกับเซอร์เบียชั่วคราว ต่อมาวันที่ 18 กันยายน 2015 ฮังการี
สร้างรั้วขึ้นอีกแห่งบริเวณพรมแดนติดกับโครเอเชียซึ่งเป็นสมาชิก
สหภาพยุโรปด้วยกันแต่อยู่นอกเขตเชงเกน ผู้ลี้ภัยหลายหมื่นคนจึงข้าม
พรมแดนผ่านโครเอเชียและฮังการีเพื่อข้ามไปยังออสเตรีย เมื่อวันที่
16 ตุลาคม 2015 ฮังการีจึงประกาศปิดพรมแดนชั่วคราวกับโครเอเชีย
ส่งผลให้ผู้แสวงหาที่พักพิงเปี่ยงเส้นทางไปยังสโลวีเนียแทนตั้งแต่นั้น
วันที่ 17 ตุลาคมเป็นต้นมา ในเดือนธันวาคมฮังการีและสโลวาเกียร่วม
กันคัดค้านแผนการตามข้อเสนอของคณะกรรมาธิการยุโรปที่มุ่งกระจาย
ภาระในการรองรับผู้ลี้ภัยโดยนำเรื่องขึ้นสู่ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพ
ยุโรป มาตรการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลฮังการีมองผู้ลี้ภัย
ชาวมุสลิมจากตะวันออกกลางว่าเป็นผู้อพยพผิดกฎหมายที่เข้ามาแย่ง
งานจากชาวฮังการี เป็นภัยต่อความมั่นคง อัตลักษณ์แห่งชาติและคุณค่า
ที่ชาวฮังการียึดถือ แม้ว่าฮังการีเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพ
ผู้ลี้ภัยปี 1951 และมีพันธกรณีทางกฎหมายระหว่างประเทศในการ
ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัย แต่ในทางปฏิบัติฮังการีดำเนินนโยบายต่อ
ด้านผู้อพยพโดยใช้มาตรการหลายรูปแบบขับไล่ผู้ลี้ภัยและปฏิเสธการ
ยื่นขอสถานะผู้ลี้ภัยเกือบทุกกรณี จนถึงขั้นประกาศภาวะสถานการณ์
ฉุกเฉินพร้อมส่งทหารกว่า 1,500 นายเข้าควบคุมพื้นที่ชายแดนเมื่อ
วันที่ 9 มีนาคม 2016¹⁵

15 “Refugee crisis timeline: How the crisis has grown,” Luke Fry, INDEPENDENT, last modified September 15, 2015, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-timeline-how-the-crisis-has-grown-10502690.html>

หากพิจารณาท่าทีของกลุ่มวีเชอกราดต่อสถานการณ์ผู้ลี้ภัย จะพบว่ามีความโน้มเอียงการต่อต้านผู้ลี้ภัยสูง สังเกตได้จากความพยายามของเช็ก สโลวาเกีย ฮังการีและโปแลนด์ (ในช่วงแรก) ที่ร่วมกันคัดค้านแผนการของคณะกรรมการยุโรปที่มุ่งจัดตั้งระบบโควตากระจายการตั้งถิ่นฐานผู้ลี้ภัยจำนวนกว่า 160,000 คนทั่วสหภาพยุโรป ตามสัดส่วนที่เหมาะสมเพื่อแบ่งเบาภาระของอิตาลีและกรีซที่กำลังเผชิญความยากลำบากในการรองรับผู้ลี้ภัยที่ทะลักเข้ามาผ่านทางทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการยุโรปข่มขู่ปรับรัฐใด ๆ ที่ปฏิเสธให้การรองรับผู้ลี้ภัยเป็นเงินจำนวน 250,000 ยูโรต่อผู้ลี้ภัยหนึ่งคนที่รัฐนั้นปฏิเสธ¹⁶ วิกฤตผู้ลี้ภัยยุโรปยังสะท้อนให้เห็นว่าความหวาดกลัวอิสลามได้เข้ามาเป็นประเด็นทางการเมืองกระแสหลักในกลุ่มวีเชอกราด ความหวาดกลัวอิสลามในสังคมยุโรปกลางซึ่งมีปฏิสัมพันธ์ในระดับที่ต่ำมากกับชุมชนมุสลิม เป็นสิ่งที่นักการเมืองพยายามปลุกสร้างขึ้น นักการเมืองต่างตระหนักดีว่าความหวาดกลัวผู้ลี้ภัยชาวมุสลิมนั้นมีอิทธิพลมากต่อฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง เช่น ในกรณีของโปแลนด์ ความล้มเหลวของอดีตนายกรัฐมนตรี Ewa Kopacz และพรรค Civic Platform ในการปฏิเสธที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยในช่วงต้น และการตัดสินใจหันกลับมาสนับสนุนแผนการโควตาผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรปในภายหลังทำให้พรรคประชาชนนิยมขวาจัด Law and Justice สามารถก้าวขึ้นมาครองรัฐบาลในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาในปี 2015 เป็นต้น ในหลายกรณี นักการเมืองของพรรคสำคัญเกรงว่าพรรคตนอาจเสียคะแนนเสียงให้กับพรรคประชาชนนิยมสุดโต่งได้ หากพรรคตนไม่นำประเด็นผู้ลี้ภัยมาเล่นเกมการเมือง หลายพรรคจึงแข่งกันเป็นแนวหน้าปลุกปั่นประเด็นดังกล่าว เช่น นาย Milos Zeman ประธานาธิบดีสาธารณรัฐเช็กสนับสนุนให้สร้างรั้วกั้นผู้ลี้ภัย ส่งเสริมให้พลเมืองติดอาวุธเพื่อป้องกันตัวจากภัยก่อการร้ายของพวกมุสลิมหัว

16 “Refugee crisis breeds Islamophobia in Eastern Europe.”

รุนแรงและปฏิเสธแนวคิดที่เชื่อว่าคนมุสลิมสามารถเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในสังคมเช็กได้ เป็นต้น

แม้การเล่นการเมืองบนฐานของความหวาดกลัวอิสลามจะปรากฏให้เห็นอยู่ทั่วยุโรป แต่กลับประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากในภูมิภาคยุโรปกลางและตะวันออก สืบเนื่องมาจากภูมิหลังร่วมกันของอดีตประเทศคอมมิวนิสต์ที่ขาดประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ร่วมกับชาวมุสลิม หรือแม้แต่กับผู้อพยพต่างชาติโดยทั่วไป การขาดการขัดเกลาทางสังคมในคุณค่าพหุวัฒนธรรมซึ่งเป็นอัตลักษณ์สำคัญประการหนึ่งของยุโรปตะวันตกในช่วงยุคสงครามเย็นและ “กระบวนการล้างระบอบนาซี (denazification)” ทำให้ชาวยุโรปตะวันออกขาดความตระหนักรู้เรื่องสิทธิมนุษยชนและไม่ตื่นตัวในคุณค่าเสรีนิยมประชาธิปไตยมากนัก บทเรียนจากอาชญากรรมสงครามภายใต้ระบอบนาซีมุ่งให้ความสนใจเพียงกับเหยื่อที่เป็นคอมมิวนิสต์ โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดการกับกระแสความเกลียดชังชาวยิว ชาวโรมา คนรักร่วมเพศ คนต่างสีผิวและคนต่างศาสนา เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่าพรรคประชานิยมขวาจัดใช้ผู้อพยพและศาสนาอิสลามซึ่งแสดงถึงความเป็นอื่น เพื่อสร้างศัตรูภายนอกในจินตนาการและพยายามผลักดันให้เกิดกระแสต่อต้านอิสลาม ในกรณีของฮังการี สามารถเห็นได้จากการที่นายออร์บานและพรรคอนุรักษนิยม Fidesz ใช้ประโยชน์ทางการเมืองจากความหวาดกลัวอิสลามที่ตนมีส่วนช่วยปลุกปั่นขึ้น เพื่อเรียกคะแนนเสียงสนับสนุนต่อการลงประชามติคัดค้านแผนการโคเวตาผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรปเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2016 พร้อมกับประกาศชัดเจนว่าจะสร้างรั้วลวดหนามที่ชายแดนติดกับเซอร์เบีย โครเอเชียและโรมาเนียหลังจากที่ผู้แสวงหาที่พักพิงประมาณ 177,000 คนยื่นขอสถานะผู้ลี้ภัยในฮังการีในปี 2015¹⁷

17 “Refugee crisis breeds Islamophobia in Eastern Europe.”

ปัจจัยที่สามที่นำมาศึกษาคือบทบาทของสหภาพยุโรปในการส่งเสริมปทัสถานเสรีนิยม สิทธิมนุษยชนและการนํานโยบายผู้ลี้ภัยยุโรปร่วม (Common European Asylum Policy) ไปปฏิบัติในประเทศกลุ่มวิเชกราด โดยมีข้อท้าทายหลักคือความคลุมเครือของสนธิสัญญาสหภาพยุโรป (Treaty of European Union) และความตกลงเชงเกน (Schengen Agreement) ที่ไม่ได้ระบุรายละเอียดที่แน่ชัดในเรื่องของเกณฑ์การให้การรับรองสถานะผู้ลี้ภัยและการบังคับใช้มาตรการคุ้มครอง และผลให้อำนาจในการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายการจัดการผู้ลี้ภัยในระดับหนึ่งไปอยู่ที่รัฐบาลของรัฐสมาชิก ตั้งแต่ปี 1999 สหภาพยุโรปพยายามจัดตั้งระบอบการลี้ภัยยุโรปร่วมให้สอดคล้องกับสาระสำคัญของอนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยปี 1951 โดยผู้นำรัฐสมาชิกต่าง ๆ ประกาศรับ Hague Programme เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2004 ซึ่งเสนอให้มีการจัดตั้งระบบการลี้ภัยยุโรปร่วม (Common European Asylum System) เพื่อสร้างระเบียบปฏิบัติด้านการลี้ภัยที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกันระหว่างรัฐสมาชิก มุ่งให้ความสำคัญกับการประสานมาตรฐานในการคุ้มครองโดยปรับกฎหมายภายในรัฐสมาชิกให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ความร่วมมือในทางปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพและความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐสมาชิกและระหว่างรัฐสมาชิกกับรัฐที่ไม่ใช่สมาชิกตามข้อเสนอของคณะกรรมการการยุโรป¹⁸ ระเบียบดับลิน (Dublin Regulation (EU) 604/2013) เป็นหนึ่งในเครื่องมือทางกฎหมายภายใต้ CEAS ที่วางเกณฑ์และกลไกในการกำหนดความรับผิดชอบของรัฐสมาชิกในการตรวจสอบการยื่นขอสถานะผู้ลี้ภัยของคนชาติแห่งรัฐที่สามนอกสหภาพยุโรป หรือบุคคลไร้สัญชาติที่กำลังพำนักอยู่ในรัฐสมาชิกรัฐใดรัฐหนึ่ง วิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยยุโรปเร่งให้คณะกรรมการการยุโรปจัดทำข้อเสนอสำหรับเครื่องมือช่วยเหลือฉุกเฉินภายในสหภาพยุโรปและ

18 “Common European Asylum System,” European Commission, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en

แผนการจัดสรรความช่วยเหลือจำนวน 700 ล้านยูโรเพื่อช่วยบรรเทาวิกฤตการณ์ทางด้านมนุษยธรรมและเพื่อจัดหาอาหาร ที่พักอาศัยและบริการสาธารณสุขให้กับผู้ลี้ภัยภายในสหภาพยุโรปได้อย่างทันที่ เมื่อเดือนเมษายน 2016 คณะกรรมาธิการยุโรปเริ่มกระบวนการปฏิรูป CEAS โดยเพิ่มทางเลือกในการจัดตั้งระบบการจัดสรรผู้ยื่นขอสถานะผู้ลี้ภัยระหว่างรัฐสมาชิกอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนมากขึ้น ประสานแนวทางปฏิบัติและมาตรฐานด้านการลี้ภัยในทุกภาคส่วนให้สอดคล้องกันและเพิ่มอันดับของสำนักงานสนับสนุนการลี้ภัยยุโรป (European Asylum Support Office) เพื่อส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอและเป็นธรรม เมื่อเดือนพฤษภาคม 2016 คณะกรรมาธิการยุโรปเสนอให้จัดตั้งระบบดับลินที่ยั่งยืนและเป็นธรรม ส่งเสริมระบบ Eurodac และจัดตั้งหน่วยงานการลี้ภัยยุโรป (European Agency for Asylum) และเมื่อเดือนกรกฎาคม 2016 คณะกรรมาธิการยุโรปเสนอการปฏิรูป CEAS ผ่านการจัดตั้งกรอบการย้ายถิ่นฐานของสหภาพยุโรปและแนวทางปฏิบัติร่วมในการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศ¹⁹

จุดมุ่งหมายสำคัญของระเบียบดับลินที่สาม (Dublin III Regulation) คือเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้แสวงหาที่พักพิงขึ้นทะเบียนสถานะผู้ลี้ภัยซ้ำซ้อนกันในประเทศสมาชิกหลายรัฐ และเพื่อลดจำนวนผู้ลี้ภัยที่อาจมุ่งหน้าไปสู่รัฐสมาชิกหนึ่งที่ไม่ใช่รัฐต้นทางที่เข้ามาในช่วงแรก รัฐต้นทางที่ผู้ลี้ภัยขอสถานะมีความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจรับรองหรือปฏิเสธสถานะผู้ลี้ภัยดังกล่าวโดยผู้ยื่นขอสถานะไม่สามารถยื่นขอสถานะผู้ลี้ภัยในเขตอำนาจรัฐอื่นได้ ข้อท้าทายประการสำคัญต่อระเบียบดับลินที่สาม คือการไม่ระบุพันธกรณีทางกฎหมายที่เป็นรูปธรรมต่อผู้แสวงหาที่พักพิง และการขาดพันธกรณีโดยตรงต่อผู้แสวงหาที่พักพิงในการยื่นขอสถานะในประเทศในสหภาพยุโรปแรกที่ได้เดินทางเข้ามา ระเบียบดับลินระบุไว้เพียงว่ารัฐสมาชิกอาจรับผิดชอบต่อการกระบวนการยื่นขอ

19 “Asylum statistics,” Eurostat, last modified April 24, 2017 http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics

สถานะผู้ลี้ภัยและแจ้งกระบวนการสื่อสารให้รัฐสมาชิกอื่น ๆ ที่ดำเนินการเช่นเดียวกันทราบ กำหนดกรอบการดำเนินงานที่สามารถกระทำได้สำหรับรัฐบาลและกระบวนการทางกฎหมาย ในการย้ายถิ่นฐานผู้แสวงหาที่พักพิงระหว่างประเทศและการส่งกลับไปยังประเทศในสหภาพยุโรปแรกที่ผู้ลี้ภัยเดินทางเข้ามา²⁰ ซึ่งข้อท้าทายดังกล่าวกลายมาเป็นอุปสรรคสำคัญต่อกระบวนการบูรณาการยุโรปเมื่อวิกฤตผู้ลี้ภัยยุโรปอุบัติขึ้น กล่าวคือ ในกรณีของฮังการี ฮังการีต้องแบกรับภาระอันใหญ่หลวงกับการยื่นขอสถานะผู้ลี้ภัยจำนวนมากถึงขั้นที่รัฐบาลยุติการรับรองผู้ยื่นขอสถานะที่เดินทางข้ามพรมแดนไปยังรัฐสมาชิกอื่นเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2015 ซึ่งต่างจากกรณีของเยอรมนีอย่างสิ้นเชิง ที่เลือกระงับพบปัญญติบางประการของระเบียบดับลินเป็นการชั่วคราวเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2015 เพื่อรับมือกับวิกฤตผู้ลี้ภัยยุโรปผ่านการใช้ sovereignty clause ตามมาตรา 3 วรรค 2 ของระเบียบเพื่อรับผิดชอบต่อการดำเนินการยื่นขอสถานะผู้ลี้ภัยของชาวซีเรียโดยความสมัครใจนอกจากนี้ความคลุมเครือและข้อบกพร่องของระเบียบดับลินเปิดโอกาสให้รัฐบาลฮังการีมีสิทธิชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยหลักการประเทศที่พำนักต้นทาง (first country of asylum principle) และหลักการประเทศที่สามที่ปลอดภัย (safe third country principle) ตามระเบียบดับลินที่สามที่จะอ้างสิทธิ์ว่าเซอร์เบียเป็นประเทศที่สามที่ปลอดภัยเพื่อใช้เป็นข้ออ้างในการปฏิเสธการรับรองสถานะผู้ลี้ภัยจำนวนมากที่เดินทางเข้ามาในสหภาพยุโรปผ่านทางเซอร์เบีย²¹ เพราะ

20 Elena Jurado et al, *Evaluation of the Dublin III Regulation: Final Report*, prepared by ICF International for the European Commission, European Commission (Brussels: European Commission, 2015), https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf

21 Clara Murphy, "Case C-245/11K - The Humanitarian Clause of the Dublin Regulation: States' (Obligatory) Discretion to Bring Families Together," *European Law Blog*, November 23, 2012, <https://europeanlawblog.eu/2012/11/23/draft-case-c-24511-k-the-humanitarian-clause-of-the-dublin-regulation-an-obligatory-discretion-to-bring-families-together/>

ฉะนั้นคณะกรรมการยุโรปและเยอรมนีภายใต้การสนับสนุนของฝรั่งเศสและอิตาลีจึงมีความคิดริเริ่มที่จะปฏิรูประเบียบดับลินและจัดทำแผนการโควตาผู้ลี้ภัยเพื่อแบ่งเบาภาระในการรับรองผู้ลี้ภัยระหว่างหมู่รัฐสมาชิกตามสัดส่วนที่เหมาะสม และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของ CEAS ในการรับมือกับวิกฤตการณ์ทางด้านมนุษยธรรมครั้งนี้ แต่ประเทศกลุ่มวิเชอกราดคัดค้านข้อเสนอดังกล่าวโดยมองว่าเป็นความพยายามขององค์กรเหนือรัฐที่พยายามผลักดันโควตาผู้ลี้ภัยในลักษณะบังคับให้กับรัฐสมาชิกโดยปราศจากความยินยอม ซึ่งขัดต่อหลักอำนาจอธิปไตยแห่งชาติของประเทศกลุ่มวิเชอกราดที่ต้องการดำเนินนโยบายดังกล่าวอย่างมีอิสระ

หากจะพิจารณาระดับการบูรณาการยุโรปในยังการีผ่านกรอบทฤษฎียุโรปภวัตน์ เห็นควรที่จะย้อนกลับไปสังเกตกระบวนการยุโรปภวัตน์ในยังการีตั้งแต่ช่วงสงครามเย็นสิ้นสุดลง กระบวนการยุโรปภวัตน์ในมิติบนลงล่าง (top-down) ในการส่งผ่านคุณค่าเสรีนิยมและสิทธิมนุษยชนจากสหภาพยุโรปสู่รัฐสมาชิกถือว่าประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง สังเกตได้อย่างชัดเจนจากช่วงก่อนปี 2004 ที่ยังการีอนุวัติการ Acquis Communautaire เพื่อบรรลุเงื่อนไขตามเกณฑ์โคเปนเฮเกนในการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย การปกป้องสิทธิมนุษยชน การจัดตั้งระบบเศรษฐกิจแบบตลาด และการยอมรับพันธกรณีและเจตนารมณ์ของสหภาพยุโรป โดยยังการีกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขของสหภาพยุโรปเพื่อผลประโยชน์ทางความมั่นคงที่ไม่ต้องการอยู่ภายใต้เขตอิทธิพลของรัสเซีย และเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ในเรื่องการเข้าถึงตลาดยุโรปขนาดใหญ่และความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ แต่หลังการภาคยานุวัติในปี 2014 พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ความแตกแยกทางการเมืองเชิงสถาบันที่เสื่อมถอยลง การเติบโตของขบวนการสุดโต่งและชาตินิยมในกลุ่มประเทศยุโรปกลาง แม้ว่าเงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปจะส่งเสริมให้มี

การสร้างสถาบันประชาธิปไตยขึ้น แต่สหภาพยุโรปไม่สามารถทำให้
ประชาธิปไตยกลายเป็นกฎเกณฑ์กติกาหลักของสังคมได้ สะท้อนให้
เห็นว่ากระบวนการยุโรปภวัตน์ช่วงก่อนการภาคยานุวัติให้มีความสำคัญ
กับมิติทางด้านเศรษฐกิจเรื่องการปรับโครงสร้างตลาดมากกว่าการ
ปฏิรูปการเมือง ในขณะที่ความสามารถของสหภาพยุโรปในการส่งเสริม
ปทัสสถานคุณค่าเสรีนิยมในกลุ่มประเทศเหล่านี้หลังการภาคยานุวัติ
ค่อนข้างจำกัดเนื่องจากสหภาพยุโรปขาดอำนาจอันชอบธรรมด้วย
กฎหมายในการแทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิก และไม่มี
เงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกภาพเป็นแรงจูงใจในการผลักดันการปฏิรูป
อีกต่อไป²² และเมื่อมองกระบวนการยุโรปภวัตน์ในมิติจากล่างขึ้นบน
(bottom-up) จะพบว่าประเทศยุโรปตะวันออกมีอิทธิพลน้อยมากต่อ
การกำหนดนโยบายในระดับสหภาพยุโรป ด้วยข้อจำกัดทางเวลาและ
โอกาสที่เข้ามาเป็นสมาชิกในภายหลัง และข้อจำกัดทางทรัพยากรใน
การส่งผ่านคุณค่าสำคัญไปสู่ระดับสหภาพยุโรป ดังนั้นความไม่เต็มใจ
ของรัฐบาลฮังการีในการนำนโยบายผู้ลี้ภัยยุโรปร่วมไปปฏิบัติสะท้อน
ให้เห็นว่านโยบายของสหภาพยุโรปบางประการนั้นไม่ได้ตอบสนอง
ผลประโยชน์แห่งชาติของฮังการีและไม่ได้สะท้อนคุณค่าที่ฮังการียึดถือ
แต่แรก หากแต่เป็นการสะท้อนคุณค่าและผลประโยชน์ตามความ
ประสงค์ของรัฐยุโรปตะวันตกเสียมากกว่า

22 “Central European Countries and EU Accession: A Blessing or a Curse?”
Lisdey Espinoza Pedraza, E-IR, last modified February 17, 2015, <http://www.e-ir.info/2015/02/17/central-european-countries-and-eu-accession-a-blessing-or-a-curse/>

ปรากฏการณ์ต่อต้านสหภาพยุโรป (Euro-scepticism) และนัยต่อกระบวนการยุโรปิกวิตันในประเทศกลุ่มวิเชอกราด

กระแสต่อต้านสหภาพยุโรป (Euroscepticism) เกิดจากความกังวลต่อการสูญเสียอำนาจอธิปไตยแห่งชาติบางส่วนให้กับองค์กรเหนือรัฐอย่างสหภาพยุโรป โดยเฉพาะกระแสต่อต้านสหภาพยุโรปในกลุ่มวิเชอกราดมีความสัมพันธ์กับภาวะ “integration dilemma” กล่าวคืออดีตประเทศคอมมิวนิสต์ปรารถนาที่จะ “หวนคืนสู่ยุโรป” และ “ตัดเหี้ยมตะวันตก” โดยเกรงว่าตนจะถูกกีดกันออกจากกระบวนการบูรณาการ จึงมุ่งปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยและปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับหลักตลาดเสรี แต่ในขณะเดียวกันประเทศเหล่านี้ก็เกรงว่าตนจะถูกเยอรมนีและฝรั่งเศสขยายอิทธิพลครอบงำ จึงประสงค์ที่จะให้สหภาพยุโรปมีความร่วมมือในระดับระหว่างรัฐบาล (intergovernmentalism) และผูกความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสหรัฐฯ โดยกระแสต่อต้านสหภาพยุโรปในกลุ่มวิเชอกราดมีลักษณะเป็น Soft Euroscepticism เสียมากกว่า ซึ่งต่างจากกรณีของสหราชอาณาจักรที่มีลักษณะเป็น Hard Euroscepticism²³ กระแสต่อต้านสหภาพยุโรปภายในกลุ่มวิเชอกราดมีหลายรูปแบบ ที่เด่นชัดมากที่สุดคือกระแสต่อต้านสหภาพยุโรปบนฐานรอยร้าวทางสังคมและพรรคการเมืองในกรณีพรรค Polish Peasant's Party ในโปแลนด์ กระแสต่อต้านสหภาพยุโรปบนฐานอัตลักษณ์และนโยบายในกรณีพรรค Civic Democratic Party ในสาธารณรัฐเช็ก และกระแสต่อต้านสหภาพยุโรปบนฐานการปฏิบัติสามารถพบได้ในกรณีพรรค People's Party ในสโลวาเกียและพรรค Fidesz ในฮังการี โดยหากย้อนกลับไปสังเกตพัฒนาการการบูรณาการยุโรปของกลุ่ม

23 “Europeanisation and Euro-scepticism: Experiences from Poland and the Czech Republic,” Søren Riishøj, Central European Political Studies Review, last modified 2004, <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=211>

วิเชอกราดในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในปี 1989 จะเห็นว่ามีกระแสสนับสนุนสหภาพยุโรป (Euro-enthusiasm) บนรากฐานของอัตลักษณ์อยู่ในระดับที่สูง เพราะรัฐยุโรปกลางประสงค์ที่จะ “หวนคืนสู่ยุโรป” เมื่อระบอบคอมมิวนิสต์สิ้นสุดลง แต่ตั้งแต่ช่วงก่อนการภาคยานุวัติถึงช่วงการลงประชามติเพื่อขยายสมาชิกภาพสหภาพยุโรปทางตะวันออก (Eastern Enlargement) ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มวิเชอกราดกับสหภาพยุโรปเริ่มวางอยู่บนฐานของผลประโยชน์มากขึ้นเมื่อประเทศเหล่านี้กลายเป็นรัฐปกติ²⁴ กระแสต่อต้านสหภาพยุโรปปรากฏให้เห็นในหมู่ชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มอนุรักษ์นิยมในขณะนั้นอย่าง Vaclav Klaus อดีตนายกรัฐมนตรีสาธารณรัฐเช็กและวิกเตอร์ ออร์บาน อดีตผู้นำฝ่ายค้านการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปของฮังการี เช่นเดียวกันกับขบวนการฝ่ายขวาที่นำความกลัวการอพยพมาใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองอย่างพรรค Self-Defence of the Republic of Poland ในโปแลนด์²⁵ และเมื่อประเทศกลุ่มวิเชอกราดเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปอย่างเต็มตัวในปี 2004 กระแสชาตินิยมและกระแสต่อต้านสหภาพยุโรปกลับเข้ามาเป็นประเด็นการเมืองกระแสหลักในประเทศเหล่านี้อีกครั้งหนึ่ง สืบเนื่องมาจากความไม่พอใจต่อปัญหาการทุจริตคอรัปชันของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง ณ ขณะนั้น โดยมีการเติบโตของขบวนการชาตินิยมและประชานิยมมากขึ้น เช่น พรรค League of Polish Families พรรค Hungarian Justice and Life Party และพรรค Slovak National Party เป็นต้น²⁶

หากพิจารณากระแสต่อต้านสหภาพยุโรปในกลุ่มประเทศวิเชอกราดผ่านกรอบทฤษฎี social constructivism จะสังเกตได้ว่า “การหวนคืนสู่ยุโรป” เป็นเป้าประสงค์ระยะยาวของประเทศเหล่านี้

24 Ibid.

25 “Eastern Eurosceptics threaten EU expansion,” Ian Traynor, the guardian, October 11, 2002 <https://www.theguardian.com/world/2002/oct/11/worlddispatch.eu>

26 “Central European Countries and EU Accession: A Blessing or a Curse?”

ที่ต้องการตีตนออกห่างจากอดีตอันขมขื่นในยุคคอมมิวนิสต์และหวนคืนสู่อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมแบบยุโรปเพื่อเสาะหาอัตลักษณ์แห่งชาติของตน และฟื้นคืนจากภาวะการสูญเสียอัตลักษณ์ภายใต้การกดขี่ของระบอบคอมมิวนิสต์และสหภาพโซเวียต ปรากฏการณ์ Eastern Enlargement เป็นสัญลักษณ์ของ “การหวนคืนสู่ยุโรปขั้นสุดท้าย” ที่สะท้อนให้เห็นถึงจุดสูงสุดของการรวมทวีปยุโรปกลับเป็นหนึ่งเดียวกันอีกครั้ง กระแสต่อต้านสหภาพยุโรปในภูมิภาคนี้จึงเป็นผลผลิตจากความกลัวการสูญเสียอัตลักษณ์ และจากความพยายามดิ้นรนของชนชั้นนำยุโรปตะวันออกในการแสวงหาการยอมรับอัตลักษณ์ประจำชาติระหว่างกันและกัน (gegenseitige Anerkennung) จากชนชั้นนำอื่นๆ ในกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตก คำอธิบายข้างต้นยังประจักษ์ให้เห็นอีกปัญหาหนึ่งว่าสหภาพยุโรปไม่ให้การยอมรับอัตลักษณ์ยุโรปตะวันออกมากเท่าที่ควร สังเกตได้จากสาระของมรดกร่วมของยุโรปที่มักเกี่ยวข้องกับยุโรปตะวันตกมากกว่ายุโรปตะวันออก เช่น สหภาพยุโรปให้ความสำคัญกับการปฏิวัติฝรั่งเศสมากกว่าเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์อย่างการปฏิวัติฮังการีในปี 1956 หรือปรากสปริง (Prague Spring) ในปี 1968 อันเป็นมรดกตกทอดจากยุคคอมมิวนิสต์ซึ่งแทบไม่ได้รับการกล่าวถึง²⁷ เสมือนกับว่าประวัติศาสตร์ของยุโรปไม่ได้รวมมิติความเป็นตะวันออกเข้าไป เป็นต้น การเลือกปฏิบัติในเรื่องการยอมรับกระตุ้นให้เกิดการผสมผสานระหว่างคุณค่าที่ไม่เป็นเสรีกับกระแสชาตินิยม นำมาซึ่งความหวงแหนในอำนาจอธิปไตยและกระแสต่อต้านสหภาพยุโรปตามลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่ชนชั้นนำทางการเมือง

กระแสต่อต้านสหภาพยุโรปในฮังการีเป็นผลพวงมาจากความหวงแหนในอำนาจอธิปไตยที่ฮังการีเพิ่งได้กลับคืนมาไม่นานหลังจากที่สหภาพโซเวียตล่มสลายลง และการอยู่หลังม่านเหล็กในยุคสงครามเย็น

27 Swaan van Iterson and Maja Nenadović, “The danger of not facing history: Exploring the link between education about the past and present-day anti-Semitism and racism in Hungary,” *Journal of Intercultural Education* 24.

ที่บดบังยังการและกลุ่มวีเชอกราดด้วยกระแสอนุรักษ์นิยมเชิงสังคม (social conservatism) ทำให้ประเทศเหล่านี้ขาดประสบการณ์ด้านการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม²⁸ ซึ่งกระแสต่อต้านสหภาพยุโรปเป็นอุปสรรคต่อการบูรณาการยุโรปภিতน์ของสหภาพยุโรปในหลายมิติ ซึ่งปรากฏให้เห็นได้หลายรูปแบบ สำหรับกรณีี่เด่นชัดที่สุดคือการจัดประชามติของรัฐบาลฮังการีเพื่อคัดค้านแผนการโควตาผู้ลี้ภัยของคณะกรรมาธิการยุโรปเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2016 เนื้อหาของบัตรลงคะแนนถามว่า “คุณอยากให้สหภาพยุโรปมีสิทธิกำหนดการตั้งถิ่นฐานของพลเมืองที่ไม่ได้ถือสัญชาติฮังการีโดยปราศจากความยินยอมของรัฐสภาหรือไม่”²⁹ ฐานเสียงฝ่ายสนับสนุนเห็นด้วย ด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมและปัสถานเสรีนิยมยุโรป ในขณะที่ฐานเสียงฝ่ายคัดค้านเป็นอาณัติที่นายออร์บานแสวงหาเพื่อนำมาใช้ทำทหายความพยายามของสหภาพยุโรปในการบังคับใช้โควตาผู้ลี้ภัยโดยปราศจากความยินยอมของรัฐสมาชิกบางรัฐ การจัดประชามติดังกล่าววางบทบาทฮังการีในฐานะของผู้พิทักษ์ยุโรปจากการทะลักเข้ามาของผู้อพยพชาวมุสลิมที่เข้ามารุกรานยุโรป นำมาซึ่งความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ต่อพรรค Fidesz และเป็นสัญญาณของการหาเสียงเลือกตั้งรัฐสภาฮังการีในปี 2018 แต่ด้วยลักษณะคำถามที่ไม่เป็นกลางแต่แรกและการคว่ำบาตรการลงประชามติตามข้อเรียกร้องของพรรคฝ่ายค้านและกลุ่มเรียกร้องสิทธิพลเมือง จึงไม่น่าแปลกใจที่ผลประชามติจะออกมาในลักษณะการไม่ยอมรับอย่างล้นหลามด้วยคะแนนเสียงมากกว่าร้อยละ 98 คัดค้านแผนการกระจายผู้ลี้ภัยทั่วยุโรป แต่ทว่าผลประชามติดังกล่าวถูกตัดสินเป็นโมฆะเพราะมีผู้ออกมาใช้สิทธิเพียงร้อยละ 43.9 ซึ่งไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำที่ร้อยละ 50 ที่จะทำให้ผลโหวตมีความ

28 <http://www.independent.co.uk/voices/hungary-refugee-quota-referendum-eu-europe-turning-back-on-refugee-quotas-a7343106.html>

29 <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-hungary-referendum-idUSKCN0ZL0QW>

ชอบธรรมด้วยกฎหมาย³⁰ กลุ่มสิทธิมนุษยชนวิจารณ์คำถามที่ลำเอียงและประณามความพยายามของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนช่วยบรรณรักษ์ต่อต้านผู้ลี้ภัยอย่างกว้างขวางซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงมาก เพื่อปลุกกระตือรือร้นต่อต้านอิสลามและความหวาดกลัวต่างชาติ และนำมาซึ่งความตึงเครียดทางการเมืองระหว่างประเทศในภายหลัง³¹

หากพิจารณานัยของประชามติในมิติการเมืองภายในประเทศยังการกำลังเผชิญกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างแพร่หลายพร้อมกับการลดลงของสวัสดิการทางสังคมด้านสาธารณสุขและด้านการศึกษา การใช้ผู้ลี้ภัยชาวมุสลิมเป็นแพะรับบาปของวิกฤตทางการเมืองย่อมให้ผลประโยชน์ทางการเมืองมหาศาลต่อนายออร์บาน เนื่องจากการกลุ่มเป้าหมายเหล่านี้ไม่มีบทบาทในฮังการีและไม่สามารถโต้ตอบได้ มีผู้ตั้งข้อสงสัยว่าการจัดทำประชามตินี้จะเป็นความพยายามบงการฐานคะแนนเสียงและยกระดับสถานะของฮังการีภายในสหภาพยุโรป รัฐบาลฮังการีขึ้นชื่อว่ามีอิทธิพลมหาศาลและมีอำนาจควบคุมเหนือสื่อมาก การรณรงค์หาเสียงคัดค้านแผนการของสหภาพยุโรปนำคำเย้ยหยันและข้อมูลเชิงสถิติที่คัดสรรมาอย่างมีอคติมาใช้ปลุกปั่นความหวาดกลัว เช่น มีแผ่นป้ายเตือนว่าคนหลายล้านคนในลิเบียต้องการเดินทางมายุโรป บางป้ายเตือนภัยเกี่ยวกับอันตรายตั้งแต่ความเสี่ยงต่อการติมน้ำปนเปื้อนสาร LSD ไปจนถึงการจู่โจมอย่างป่าเถื่อนของพวกอาหรับในยุคกลาง เป็นต้น นายออร์บานเปลี่ยนจากอดีตนักเสรีนิยมต่อต้านระบอบคอมมิวนิสต์และวิพากษ์สหภาพโซเวียต

30 “Hungary: Overwhelming anti-migration vote declared void,” Al Jazeera News and News Agencies, ALJAZEERA, last modified October 3, 2016 <http://www.aljazeera.com/news/2016/10/hungary-overwhelming-anti-migration-vote-declared-null-161002200904151.html>

31 “‘They’ve brought evil out’: Hungary’s poll on migration divides a nation,” Emma Graham-Harrison, the guardian, September 17, 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/sep/17/hungary-migration-poll-divides-nation-viktor-orban>

กลายมาเป็นผู้นำชาตินิยมที่หันมาผูกความสัมพันธ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจอย่างแน่นแฟ้นกับผู้นำรัสเซีย วลาดีเมียร์ ปูติน (Vladimir Putin) และเคยแถลงว่าตนประสงค์ที่จะสร้าง “ประชาธิปไตยไม่เสรีนิยม (illiberal democracy)” โดยมีตุรกีและรัสเซียเป็นแบบอย่างพร้อมกับยื่นกรณต่อคริสตจักร เขาเคยกล่าวไว้ในปี 2012 ว่า “คริสตศาสนาเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมยุโรป” และ “ยุโรปพึงตระหนักว่ายุโรปปราศจากหัวใจหากไร้ซึ่งชาติและปราศจากซึ่งจิตวิญญาณหากไร้ซึ่งคริสตศาสนา”³² ถึงแม้ว่านายออร์บานจะเคยเป็นผู้นำการเปลี่ยนผ่านจากระบอบคอมมิวนิสต์สู่ระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตย แต่เขาก็ใช้กระแสประชานิยมและชาตินิยมเพื่อรักษาอำนาจทางการเมืองมาเป็นเวลากว่า 27 ปี ตั้งแต่ยังการได้รับเอกราชจากสหภาพโซเวียต หากพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะพบว่า จริง ๆ แล้วนายออร์บานไม่ใช่นักเสรีนิยมที่แท้จริง แต่เป็นเพียงผู้นำเชิงปฏิบัติกับกลุ่มอำนาจเก่า (anti-establishment) การต่อต้านสหภาพโซเวียตในยุคนี้คือการกระทำที่มีหลักการในระดับหนึ่ง แต่โดยรวมแล้วเป็นการฉวยโอกาสทางการเมืองเสียมากกว่า ในแง่นี้การต่อต้านสหภาพยุโรปในเชิงสัญลักษณ์ผ่านการใช้วาทศิลป์ประชานิยมเชิงปฏิบัติกับกลุ่มชนชั้นนำในกรุงบรัสเซลส์อย่างแข็งกร้าว เชือดเฉือนก็เป็นการกระทำที่ไม่แตกต่างกัน

ในมิติการเมืองระหว่างประเทศ กระแสประชานิยมทำให้นายออร์บานสามารถกำหนดวาระทางการเมืองในระดับระหว่างประเทศได้ ถึงแม้ว่าฮังการีจะเป็นรัฐสมาชิกที่เข้ามาในภายหลังและมีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่าประเทศยุโรปตะวันตกแต่ฮังการีสามารถสร้างอิทธิพลให้กับตนและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการอพยพของสหภาพยุโรปผ่านทางอำนาจแห่งประชาธิปไตยฮังการี

32 “Hungary Is Too Small for Viktor Orban,” Eszter Zalan, Foreign Policy, last modified October 1, 2016 <http://foreignpolicy.com/2016/10/01/hungary-is-too-small-for-viktor-orban/>

ฮังการีเรียกร้องให้มีการปกป้องเขตแดนภายนอกให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นพร้อมกับวิจารณ์นโยบายเปิดรับผู้ลี้ภัยของนางอังเกลา แมร์เคิลอย่างรุนแรง และดำเนินนโยบายต่อต้านผู้อพยพอย่างแข็งกร้าว ฮังการีภายใต้การนำของนายออร์บานริเริ่มการตั้งรั้วลวดหนามบริเวณพรมแดนเพื่อป้องกันการทะลักเข้ามาของผู้ลี้ภัย และปฏิเสธแผนการโควตาของคณะกรรมการสิทธิการยุโรป แม้ว่าสหภาพยุโรปจะวิพากษ์วิจารณ์การกระทำดังกล่าวอย่างรุนแรงแต่กลับมีอีกหลายประเทศในยุโรปกลางและตะวันออกที่ปฏิบัติตามอย่างฮังการี เช่น สโลวาเกียยืนยันกรณว่าความมั่นคงแห่งชาติและการให้ที่พักพิงไม่ถือว่าเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของสหภาพยุโรป เป็นต้น³³ ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าแนวโน้มของกระแสอุดมการณ์ประชาธิปไตยไม่เสรี (illiberal democracy) กำลังได้รับการยอมรับและความนิยมไปทั่วโลก การที่นายออร์บานให้การสนับสนุนนายโดนัลด์ ทรัมป์เป็นประธานาธิบดีสหรัฐฯ ในช่วงก่อนการเลือกตั้ง เป็นการส่งสัญญาณให้โลกตระหนักว่าการเติบโตขึ้นของกระแสชาตินิยมและประชานิยมไม่ใช่เรื่องแปลกประหลาดอีกต่อไปแต่เป็นความปกติธรรมดา เช่น ปัจจุบันพรรครัฐบาลของโปแลนด์ Law and Justice Party เป็นพรรคประชานิยมฝ่ายขวาที่พร้อมควบคุมบงการสถาบันประชาธิปไตยเพื่อให้ได้มาซึ่งการครองอำนาจในรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ นายเรเจป ไตยิป แอร์โดกัน (Recep Tayyip Erdogan) ประธานาธิบดีตุรกี ก็พยายามรักษาอำนาจในรัฐบาลด้วยวิธีการคล้ายกัน โดยอ้างว่ากระทำในนามของประชาธิปไตย เป็นต้น³⁴ ถึงแม้ว่าผลประชามติดังกล่าวจะไม่มีผลบังคับทางกฎหมายต่อสหภาพยุโรป แต่ก็สามารถนำไปสู่การขาดเสถียรภาพของสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสหภาพยุโรปกำลังเผชิญกับวิกฤตการณ์ต่าง ๆ

33 “Think Hungary’s shock 98 per cent vote to reject EU refugee quotas makes it the exception? Think again,” Mary Dejevsky, INDEPENDENT, last modified October 3, 2016 <http://www.independent.co.uk/voices/hungary-refugee-quota-referendum-eu-europe-turning-back-on-refugee-quotas-a7343106.html>

34 “Hungary Is Too Small for Viktor Orban.”

จำนวนมากทั้งวิกฤตเศรษฐกิจในยุโรปโซน วิกฤตผู้ลี้ภัย และ Brexit การรณรงค์ปลุกปั่นความกลัวและความเกลียดชังอิสลามอาจสร้างความเสียหายใหญ่หลวงให้กับยุโรปโดยรวม เร่งสร้างความแตกแยกในหมู่ผู้นำรัฐสมาชิกที่เห็นต่างกันในหลายประเด็นอยู่แล้ว และสร้างความเชื่อมั่นให้กับความพยายามของนายออร์บาน ร่วมกับผู้นำรัฐสมาชิกอื่นๆ ที่ยึดถือคุณค่าประชาธิปไตยไม่เสรีในการทำหายรูปการปัจจุบันด้านผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรป นายออร์บานพยายามตั้งคำถามกับกระบวนการบูรณาการยุโรปในเชิงลึกและเสนอทางเลือกของการบูรณาการใหม่ที่แตกต่างไปจากแนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับความถูกต้องทางการเมืองของยุโรปตะวันตก โดยนายออร์บานพยายามหาโอกาสกล่าวอย่างเปิดเผยเกี่ยวกับการที่ศูนย์กลางยุโรปกำลังเลื่อนไปทางตะวันออกมากขึ้น เพื่อเพิ่มบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มยุโรปกลางภายในภูมิภาค

เป็นที่น่าสังเกตว่าผลการลงประชามติออกจากสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักร (Brexit Referendum) เมื่อเดือนมิถุนายน 2016 มีส่วนช่วยยกระดับความเป็นไปได้ของการออกจากสหภาพยุโรปและหักล้างสมมติฐานที่เชื่อว่ายุโรปภักดีเป็นกระบวนการที่ไม่สามารถย้อนกลับได้ ผลประชามติเพิ่มความนิยมของพรรคประชานิยม สร้างความชอบธรรมให้กับการใช้ความรุนแรงของขบวนการฝ่ายขวาจัด และนำมาซึ่งความคิดริเริ่มของรัฐบาลฮังการีในการจัดประชามติต่อต้านแผนการกำหนดโควตาผู้ลี้ภัยเพื่อแสดงออกถึงการท้าทายสหภาพยุโรปในเชิงสัญลักษณ์ ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการยุโรปภักดีในฮังการีในระยะยาวได้หากปัญหาดังกล่าวยังไม่ได้รับการเยียวยา ถึงแม้ว่าความพยายามจัดทำประชามติต่อต้านนโยบายผู้ลี้ภัยยุโรปร่วมจะเกิดขึ้นจากความขุ่นเคืองในลักษณะเดียวกันกับ Brexit แต่พรรคการเมืองฝ่ายขวาของฮังการีไม่ได้ต้องการออกจากสหภาพยุโรป หากแต่ต้องการดำรงอยู่ในสหภาพยุโรปและล้มล้างหลักการสำคัญของสหภาพยุโรปในเรื่องคุณค่าเสรีนิยมประชาธิปไตยจากภายใน นายออร์บานแสวงหา

“การปฏิวัติวัฒนธรรมย้อน (counter-cultural revolution)” ภายในสหภาพยุโรป โดยประสงฆ์ให้รัฐสมาชิกมีอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้นและลดความสำคัญของหลักการเสรีนิยมและหลักมนุษยธรรมลง³⁵ นอกจากนี้แล้ว ความทะเยอทะยานของนายออร์บันในการหันเหอนาคตของสหภาพยุโรปไปสู่ทิศทางไม่เสรี ได้สร้างความไม่พอใจให้กับหลายรัฐสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตกและเร่งให้เกิดความแตกแยกภายในสหภาพยุโรปเอง เช่น Jean Asselborn รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศลักเซมเบิร์กเคยเรียกร้องให้สหภาพยุโรปประณามสมาชิกภาพของฮังการีชั่วคราวที่แสดงทัศนคติเชิงลบต่อผู้ลี้ภัย³⁶ Christian Kern นายกรัฐมนตรีออสเตรีย ว่าจะตั้งงบประมาณของสหภาพยุโรปต่อฮังการีและโปแลนด์ หากกลุ่มประเทศยุโรปกลางเหล่านี้ยังคงปฏิเสธที่จะให้การรับรองช่วยเหลือผู้ลี้ภัยตามแผนการโคเวตา โดยออสเตรียประกาศชัดเจนว่าฮังการีไม่สามารถเลือกรับเพียงแต่ผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจจากสหภาพยุโรปโดยไม่รับผิดชอบต่อประเด็นผู้ลี้ภัยในยุโรปได้ หลังจากสหประชาชาติและหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนออกมาประณามการที่รัฐฮังการี ซึ่งกลุ่มอนุรักษนิยมครองเสียงข้างมาก ผ่านกฎหมายย้ายถิ่นฐานผู้ลี้ภัยทุกคนในบริเวณเขตกักกันนอกเขตรั้วชายแดนฮังการี ซึ่งถือว่าการกระทำที่ขัดต่อปทัสถานระหว่างประเทศปทัสถาน³⁷

35 “Hungarian right does not want to leave the EU. It wants to subvert it,” Patrick Kingsley, the guardian, last modified October 2, 2016 <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/02/hungarian-right-does-not-want-to-leave-the-eu-it-wants-to-subvert-it>

36 “Think Hungary’s shock 98 per cent vote to reject EU refugee quotas makes it the exception? Think again.”

37 “Austria threatens EU funding cuts over Hungary’s hard line on refugees,” Patrick Wintour, the guardian, last modified March 8, 2017 <https://www.theguardian.com/world/2017/mar/08/austria-calls-for-less-funding-for-eu-countries-refusing-refugees>

ปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ข้อเสนอให้อังการีก่อน ตัวออกจากสหภาพยุโรป

ในมิติทางด้านการเมือง รัฐบาลอนุรักษนิยมของฮังการีที่
แคลงใจกับการบูรณาการสหภาพยุโรป พรรคประชานิยมขวาจัดและ
ขบวนการทางสังคมของกระแสหวาดกลัวอิสลามต่าง ๆ มีบทบาท
สำคัญมากในการทำให้การต่อต้านผู้ลี้ภัยเป็นประเด็นทางการเมือง
พรรคประชานิยมขวาจัด Jobbik (Jobbik the Movement for a
Better Hungary) ได้เปลี่ยนแพะรับบาปทางการเมืองจากกลุ่มชาวยิว
และชาวโรมาเดิมมาเป็นชาวมุสลิมเพื่อดึงคะแนนนิยมจากประชาชนผู้มี
สิทธิเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2014 พรรค
ประชานิยม Jobbik ที่เคยเป็นพรรคชายขอบมาโดยตลอด กลายมา
เป็นพรรคที่ได้คะแนนนิยมเป็นอันดับที่สองรองจากพรรค Fidesz ผ่าน
การหาประโยชน์ทางการเมืองจากกระแสชาตินิยม อุดมการณ์เรียกร้อง
ดินแดนของชนชาติเดียวกันคืน ความหวาดกลัวชาวโรมา ความ
หวาดกลัวต่างชาตอย่างโจ่งแจ้ง และข้อเสนอทางนโยบายที่ต่อต้านชาว
ยิวอย่างเปิดเผย พรรครัฐบาล Fidesz (Fidesz – Hungarian Civic
Alliance) เกรงว่าตนอาจสูญเสียคะแนนเสียงให้กับพรรค Jobbik ได้
ในการเลือกตั้งครั้งถัดไป และพยายามรักษาไว้ซึ่งคะแนนเสียงส่วนใหญ่
สองในสามภายในรัฐสภาผ่านการจัดตั้งรัฐบาลผสมร่วมกับพรรค KDNP
(Christian Democratic People's Party) จึงหันมาใช้วาทศิลป์ต่อต้าน
อิสลามกับผู้ลี้ภัยในลักษณะเดียวกับวิธีการของพรรค Jobbik มากขึ้น
และส่งเสริมภาพลักษณ์อันดีงามของการเป็นชาวคริสต์ยืนผู้รักชาติ ใน
ขณะที่พรรค KDNP ให้เงินสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรเยาวชน
เพื่อดึงดูดนักศึกษาและคนทำงานรุ่นใหม่ที่มีมองว่าอิสลามเป็นภัยคุกคาม
ต่อความเป็นเอกภาพแห่งชาติ

หากพิจารณาสถานการณ์ทางการเมืองภายในของฮังการี
เรื่องอื้อฉาวทางการเมืองในปี 2006 เกี่ยวกับคดีปลีเสียงของนาย

Ferenc Gyurcsány อดีตนายกรัฐมนตรีฮังการี จากการประชุมลับของพรรคสังคมนิยมฮังการี (HSP) ที่โกหกเรื่องสถานภาพทางเศรษฐกิจของฮังการี³⁸ เป็นอุบัติเหตุทางการเมืองสำคัญที่ลดความน่าเชื่อถือของกลุ่มสังคมนิยมประชาธิปไตยลงและปูทางให้กับการขึ้นมามีอำนาจของกลุ่มอนุรักษ์นิยม และช่วยเพิ่มคะแนนนิยมของกลุ่มขวาจัด ประกอบกับวิกฤตเศรษฐกิจยุโรปโซ่นำให้นายวิกเตอร์ ออร์บาน สามารถคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาได้ถึงร้อยละ 68 จากการเลือกตั้งรัฐสภาในเดือนเมษายน 2010 โดยได้คะแนนเสียงส่วนใหญ่ถึงสองในสามและสามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ให้เอื้อประโยชน์ต่อประเด็นทางการเมืองต่าง ๆ ของพรรค Fidesz อันหมายรวมไปถึงการลดจำนวนผู้แทนราษฎรลงจาก 386 คน เป็น 199 คน การคืนกองทุนบำนาญเอกชนกลับเป็นของชาติ การส่งเสริมการแต่งงานตามขนบธรรมเนียมประเพณี และการจำกัดพื้นที่หาเสียงทางการเมืองในสื่อที่รัฐเป็นผู้คุมกิจการในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2012 เป็นการรวบรวมอำนาจบริหารไว้ที่ศูนย์กลาง คุณภาพอิสระภาพของธนาคารกลาง และปรับโครงสร้างระบบตุลาการ ทำให้ผู้พิพากษาหลายคนเกษียณก่อนกำหนด และจำกัดความสามารถของศาลรัฐธรรมนูญในการทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล ในช่วงต้นปี 2011 นายออร์บานออกกฎหมายควบคุมสื่อ จัดตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการสื่อที่สนับสนุนพรรค Fidesz และให้อำนาจกับคณะกรรมการสอดส่องข้อสื่อเอกชนและปรับสื่อใด ๆ ที่รายงานข่าวในลักษณะที่ “ไม่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรมหรือไม่เป็นกลาง” จึงทำให้รัฐมีอำนาจควบคุมสื่อสาธารณะได้อย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นการละเมิดหลักนิติธรรม

38 “We lied to win, says Hungary PM,” BBC NEWS, last updated September 18, 2006 <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/5354972.stm>

กฎหมายสหภาพยุโรป และมาตรฐานของคณะมนตรียุโรป³⁹ อย่างไรก็ตาม มาตรการดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นเอื้อประโยชน์ให้กับนายออร์บานเป็นอย่างมากในช่วงการลงประชามติต่อต้านแผนการผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรป นอกจากนี้บุคลิกอันโดดเด่นเสมือนรัฐบุรุษของนายออร์บาน ก็มีส่วนช่วยเพิ่มความนิยมของพรรค Fidesz เช่นกัน นายออร์บานเล่นการเมืองผ่านการใช้วาทศิลป์เชิงปฏิบัติกับกลุ่มอำนาจเดิมเพื่อรวบรวมอำนาจไว้ที่ตนโดยใช้ระบอบคอมมิวนิสต์ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ นาย George Soros กลุ่มชนชั้นนำสหภาพยุโรป และผู้ลี้ภัยเป็นแพะทางการเมือง เขาใช้ประโยชน์จากความหวาดกลัวอิสลามและกระแสหวาดกลัวต่างชาติเพื่อตักตวงผลประโยชน์ทางการเมือง และจัดการทำประชามติในวันที่ 2 ตุลาคม 2015 แท้จริงแล้วเพื่อหันเหความสนใจของชาวฮังการีจากข้อบกพร่องในระบบการศึกษาและสาธารณสุขของฮังการี และข้อกล่าวหาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน กล่าวโดยสรุปได้ว่า กระแสต่อต้านสหภาพยุโรปในฮังการี เป็นผลผลิตจากการใช้กระแสความเกลียดชังอิสลามเป็นเครื่องมือทางการเมืองของพรรคอนุรักษนิยมฝ่ายขวา เพื่อทำการโฆษณาชวนเชื่อและหันเหความสนใจจากปัญหาภายในประเทศ

ในมิติทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของฮังการีตั้งแต่การปฏิรูปหลังยุคคอมมิวนิสต์ในปี 1989 จนถึง Eastern Enlargement ในปี 2004 การล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์เป็นช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด ผ่านการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภายใต้ “แนวคิด Shock Therapy”⁴⁰ และกระแสเสรีนิยมใหม่ (neoliberalism) การถูกทอดทิ้งทางเศรษฐกิจและความ

39 Andrzej Sadecki, *In A State of Necessity: How has Orban Changed Hungary* (Warsaw: Ośrodek Studiów Wschodnich im Marka Karpia, 2014): 10-12, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw_41_in-a-state-of-necessity_net.pdf

40 “Shock Therapy: What We Can Learn From Poland,” Taylor Marvin, PROSPECT, November 11, 2010 <https://prospectjournal.org/2010/11/11/shock-therapy-what-we-can-learn-from-poland/>

เหลื่อมล้ำทางรายได้ในเขตทุรกันดารในฮังการีตะวันออก ปลุกปั่นความรู้สึกต่อต้านการอพยพและโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับ “กลุ่มคนอื่น” อย่างชาวอาหรับมุสลิม นอกจากนี้ประสบการณ์การอพยพทางเศรษฐกิจสู่ยุโรปตะวันตกที่มีความเจริญของชาวฮังการีเอง และการมีปฏิสัมพันธ์ที่น้อยกับชุมชนมุสลิมช่วยสร้างความชอบธรรมให้กับทัศนคติต่อต้านอิสลาม อำนาจควบคุมสื่อกระแสหลักของรัฐบาลฮังการีนิยมช่วยตีความประวัติศาสตร์ของฮังการีสมัยยุคกลางภายใต้การยึดครองของจักรวรรดิออตโตมันได้ในลักษณะชาตินิยมสุดโต่ง และบิดเบือนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวิกฤตผู้ลี้ภัย สื่อกระแสหลักในฮังการีจึงมีแนวโน้มที่จะเพิกเฉยต่อความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากรัฐบาล และอยู่ฝั่งเดียวกับชาวลือและข่าวปลอมในสื่อสังคมออนไลน์เสียมากกว่า

หากพิจารณาระบบการศึกษาของฮังการี จะพบปัญหาเชิงโครงสร้างที่ขาด “กระบวนการจัดการความทรงจำอันขมขื่นในอดีต (Vergangenheitsbewältigung)” อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากระบบคอมมิวนิสต์ในยุคสงครามเย็น⁴¹ ฮังการีภายใต้การยึดครองของสหภาพโซเวียตไม่ได้เผชิญหน้ากับการจัดการอดีตและขาด “กระบวนการ denazification” ซึ่งคือแนวทางการรอมชอมกับความรับผิดชอบร่วมและความตระหนักเกี่ยวกับอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และพันธุ์ชาติชาวยิวในสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง (Holocaust) ซึ่งคณะผู้ยึดครองฝ่ายสัมพันธมิตรเป็นผู้ริเริ่มและนำมาใช้กับประเทศผู้แพ้สงครามในภูมิภาคยุโรปตะวันตก ระบบการศึกษาฮังการีไม่ได้ให้ความสำคัญกับประวัติศาสตร์ช่วงสงครามโลกครั้งที่สองและบทบาทในการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิว ไม่ได้จัดการกับประวัติศาสตร์ของการเหยียดชาติพันธุ์และการใช้ความรุนแรงมากเท่าที่ควร และไร้ประสิทธิภาพ

41 Maja Nenadović and Swaan van Iterson, “The danger of not facing history: Exploring the link between education about the past and present-day anti-Semitism and racism in Hungary,” *Journal of Intercultural Education* 24, no. 1-02 (2013), <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14675986.2013.782735?src=recsys&journalCode=ceji20>

ในการจัดการกับกระแสต่อต้านชาวยิวซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการก่อตัวขึ้นของกระแสหวาดกลัวต่างชาติ การต่อต้านชาวโรมาและต่อต้านอิสลาม ตำราเรียนที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีเนื้อหาต่อต้านชาวยิวอย่างเปิดเผยและมีกลตทอนความสำคัญของชนกลุ่มน้อย ระบบการศึกษาที่มีลักษณะรวมศูนย์มากขึ้นและหลักสูตรการศึกษาที่รัฐบาลอนุรักษ์นิยมมีส่วนจัดทำขึ้น ถูกวิจารณ์ว่านำเสนอเนื้อหาทางประวัติศาสตร์เพียงด้านเดียว เป็นการปรุงแต่งตีความประวัติศาสตร์ใหม่อย่างมีอคติโดยปราศจากการวิพากษ์และขาดการอ้างอิงถึงหลักสิทธิพลเมือง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เขียนประวัติศาสตร์หน้าใหม่ของฮังการีเพื่อหลีกเลี่ยงความเป็นจริงที่ยุ้งยาก ปฏิเสธความรับผิดชอบของรัฐต่อความตายของพลเมืองฮังการีเชื้อชาติยิวระหว่างปี 1944-1945 และเสริมสร้างจิตสำนึกแห่งชาติผ่านการนำเสนอประวัติศาสตร์ในลักษณะของการตกเป็นเหยื่อ ความสูญเสีย การทรยศและความอยุติธรรมจากสนธิสัญญาทริอานอง (Treaty of Trianon) ที่ลดขนาดฮังการีลงเหลือเพียง 28 เปอร์เซ็นต์จากขนาดเดิมภายใต้จักรวรรดิออสเตรีย-ฮังการีหลังจากที่สงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง และจากการยึดครองอันโหดร้ายของสหภาพโซเวียต หลังจากที่ยังการีเข้าร่วมฝ่ายอักษะกับนาซีเยอรมันในสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง เช่น หนังสือประวัติศาสตร์โยนความผิดในการเนรเทศชาวยิวฮังการีเชื้อสายยิวให้กับกองกำลังทหารนาซีเยอรมันที่เข้ามายึดครองฮังการีในขณะนั้นอย่างทันทีทันควัน เสมือนกับว่าฮังการีไม่มีส่วนรู้เห็นใด ๆ กับการกระทำอันโหดร้ายของนาซีเยอรมันที่ฮังการีเนรเทศชาวยิวฮังการีเชื้อสายยิวในปี 1994 ซ้ำกว่าประเทศอื่น ๆ ในยุโรป แต่ชาวยิวฮังการีกลับดูมั่งมันและเต็มใจมากที่สุดในการปฏิบัติตามความประสงค์ของระบอบนาซี ในการส่งชาวยิวประมาณครึ่งล้านคนไปยังค่ายกักกันในระยะเวลาเพียงไม่กี่เดือน เป็นต้น⁴² ประวัติศาสตร์การสร้างชาติฮังการีที่ถูกปรุงแต่งด้วยความคิดแบบชาตินิยมและการไม่ยอมรับความคิดที่แตกต่างจึงทำให้กระแสต่อต้าน

42 Ibid.

ชาวยิวและการใช้วาทศิลป์กระตุ้นความหวาดกลัวต่างชาติในรูปแบบอื่น ๆ อย่างความหวาดกลัวอิสลาม สามารถเข้ามาเป็นความคิดกระแสหลักในสังคมฮังการีได้

เป็นที่น่าประหลาดใจยิ่งที่พรรคขวาจัด Jobbik เป็นที่นิยมในหมู่เยาวชนฮังการี และผู้สนับสนุนหลายคนก็มีฐานะทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับที่ดีอันนำมาสู่ข้อสังเกตว่าความนิยมชมชอบพรรค Jobbik ตั้งอยู่บนฐานสัญลักษณ์และอัตลักษณ์มากกว่าเพียงเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ ดังนั้นการศึกษาปรากฏการณ์ต่อต้านสหภาพยุโรปในฮังการีผ่านมิติอัตลักษณ์ภายใต้กรอบ social constructivism จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ระบอบคอมมิวนิสต์ทำให้ฮังการีต้องแสวงหาอัตลักษณ์แห่งชาติที่สูญหายไปในยุคหลังสงครามเย็นอีกครั้ง ความขุนเคืองต่อสนธิสัญญาทรียานง และความล้มเหลวในการปฏิวัติฮังการีในปี 1956 ที่สะท้อนให้เห็นถึงยุคแห่งการกดขี่ทางการเมืองและเผด็จการอำนาจนิยมประกอบเป็นส่วนหนึ่งในแผลเป็นของชาติ (national trauma) อันนำมาซึ่งความรู้สึกของการตกเป็นเหยื่อและความอยุติธรรมในสำนักความเป็นชาติฮังการี⁴³ ซึ่งนำมาผลิตซ้ำผ่านวาทกรรมชาตินิยมและการสอนประวัติศาสตร์ที่ปรุงแต่ง ในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย การต่อต้านคอมมิวนิสต์ถูกนำมาใช้เป็นวาระร่วมเพื่อเสริมสร้างความเป็นปึกแผ่นแห่งชาติ เมื่อเวลาผ่านไป ภัยคอมมิวนิสต์ก็หายไป แต่เมื่อชาวฮังการีเริ่มไม่พอใจกับชนชั้นนำทางการเมืองท่ามกลางวิกฤตเศรษฐกิจ วิกฤตผู้ลี้ภัย และปัญหาความมั่นคงจากการก่อการร้าย แพลเป็นแห่งชาติเดิมถูกนำมาใช้ทดแทนเพื่อเสริมสร้างอัตลักษณ์ความเป็นชาติเดิมที่สูญหายไป นอกจากนี้การเหยียดชาติพันธุ์ในยุโรปกลางและตะวันออกที่ซ่อนอยู่ภายใต้ “อุดมการณ์สังคมนิยมกรมาซีฟสากล

43 Maja Nenadović and Swaan van Iterson, “The danger of not facing history: Exploring the link between education about the past and present-day anti-Semitism and racism in Hungary,” *Journal of Intercultural Education* 24.

(proletarian internationalism)” ในระบอบคอมมิวนิสต์เดิม⁴⁴ จึงไม่ได้รับการเยียวยา เมื่อระบอบคอมมิวนิสต์สิ้นสุดลง ช่องว่างทางอุดมการณ์ของฮังการีกลับถูกแทนที่และเติมเต็มด้วยกระแสชาตินิยมและชาติพันธุ์นิยม กลุ่มประเทศประชาธิปไตยใหม่ในยุโรปกลางเหล่านี้จึงไม่ได้รับการขัดเกลาทางสังคมเรื่องคุณค่าเสรีนิยมประชาธิปไตยแบบตะวันตกมากนัก สังเกตได้จากหลักฐานที่ชี้ให้เห็นว่ามีกระแสการต่อต้านชาวยิวและชาวโรมาอย่างกว้างขวางมาก ก่อนที่จะเกิดวิกฤตผู้ลี้ภัยยุโรปและกระแสต่อต้านอิสลาม

ปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนให้ฮังการีดำรงสมาชิกภาพในสหภาพยุโรป

ในมิติทางด้านการเมืองและความมั่นคง สหภาพยุโรปได้ช่วยองค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (NATO) เติบโตเต็มศักยภาพทางความมั่นคงภายหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียต และลดเขตอิทธิพลทางภูมิรัฐศาสตร์ของรัสเซียในภูมิภาคยุโรปกลางและตะวันออก เป็นการสร้างหลักประกันทางด้านความมั่นคงในระยะยาวให้กับฮังการี นอกจากนี้แล้วสหภาพยุโรปยังมีส่วนช่วยเสริมสร้างการเจรจาของประชาธิปไตยในฮังการี โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลพวงจากเกณฑ์โคเปนเฮเกนในการภาคยานุวัติเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ซึ่งกำหนดเงื่อนไขและสร้างแรงจูงใจในการปฏิรูปทางการเมือง ไม่ให้หวนกลับไปสู่การปกครองระบอบอำนาจนิยมและระบบเศรษฐกิจแบบวางแผนจากส่วนกลาง ในการเพิ่มเสถียรภาพทางการเมืองและการส่งเสริมภาคประชาสังคม ฮังการีได้หันมาใช้ระบบรัฐสภาซึ่งถือเป็นสัญลักษณ์แห่งการปลีกตัวออกจากกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกอื่น ๆ ที่ยังอยู่ภายใต้เขตอิทธิพลของรัสเซียซึ่งยังใช้ระบบประธานาธิบดี ฮังการีมีการจัดตั้ง

44 Paul Hockenos, *Free to Hate: The Rise of the Right in Post-Communist Eastern Europe* (Abingdon: Routledge, 1993), 36.

รัฐบาลผสมในปี 1998 ซึ่งถือเป็นวิถีทางการเมืองแบบยุโรปตะวันตกที่ต่างไปจากวิถีเดิมโดยสิ้นเชิง การปรับโครงสร้างทางการเมืองที่เคารพหลักการมาภิบาล สิทธิมนุษยชนและระบบชนกลุ่มน้อยในช่วง Eastern Enlargement ยังมีส่วนช่วยยุติความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในภูมิภาคนี้ การบูรณาการยุโรปกลางและตะวันออกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรปผ่านการจรรโลงประชาธิปไตยยังช่วยสร้างสันติภาพและเพิ่มความมั่นคงของทั้งทวีปบนแนวคิดของทฤษฎีเสรีภาพเชิงประชาธิปไตย⁴⁵

ในมิติทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ถึงแม้ว่าการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปจะทำให้ฮังการีมีพันธกรณีทางการเงินต่อสหภาพยุโรปบางประการ โดยฮังการีต้องจ่าย 946 ล้านยูโรให้กับสหภาพยุโรปในปี 2015 แต่โดยรวมแล้วฮังการีได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากธนาคารกลางยุโรปกลับมาในสัดส่วนที่สูงกว่ามาก ในปี 2015 ฮังการีได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากงบประมาณสหภาพยุโรปเป็นจำนวน 5.6 พันล้านยูโร มากที่สุดเป็นอันดับสามรองมาจากโปแลนด์ (1.33 หมื่นล้านยูโร) และโรมาเนีย (6.5 พันล้านยูโร)⁴⁶ งบประมาณจากสหภาพยุโรปในฮังการีคิดเป็น 6.3 เปอร์เซ็นต์ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่สูงมากที่สุดเมื่อเทียบกับรัฐสมาชิกอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณภาคเกษตรกรรมและนโยบายระดับภูมิภาคที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างรัฐสมาชิก และระหว่างภูมิภาค⁴⁷ ฮังการีพึ่งพาสหภาพยุโรปเป็นอย่างมากในเรื่องความช่วยเหลือทางการเงินผ่าน “กองทุนเชิงโครงสร้างและการเชื่อมแน่น (Structural and Cohesion Funds)” ระหว่าง

45 “Central European Countries and EU Accession: A Blessing or a Curse?”

46 <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20141202IFG82334/eu-budget-explained-expenditure-and-contribution-by-member-state>

47 http://ec.europa.eu/budget/mycountry/HU/index_en.cfm

ปี 2007-2013 โดยฮังการีได้รับการสนับสนุนเป็นเงิน 2.25 หมื่นล้าน
ยูโร⁴⁸ จากกองทุนเชิงโครงสร้างและการเชื่อมแน่นยุโรป ซึ่งนำมาแจก
จ่ายให้กับบริษัทและสถาบันรัฐภายใต้แผนการพัฒนาเศรษฐกิจของ
รัฐบาล⁴⁹ กองทุนเชิงโครงสร้างถูกส่งผ่านไปสู่ภูมิภาคที่มีระดับการ
พัฒนาต่ำที่สุดในฮังการี ในขณะที่กองทุนการเชื่อมแน่นให้เงินสนับสนุน
โครงการการพัฒนาหลายโครงการที่ช่วยสร้างงาน และพัฒนาระบบ
สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน⁵⁰ สหภาพยุโรปยังมอบโอกาสให้กับฮังการี
ในการเข้าถึงตลาดที่มีขนาดใหญ่มากที่สุดในโลก ขยายตลาดส่งออก
ใหม่ ๆ เพิ่มระดับผลิตภาพและลดระดับราคาของสินค้าบริโภค ด้วย
การเพิ่มคุณภาพและความหลากหลายของสินค้า ก่อให้เกิดการ
เคลื่อนย้ายทุนและแรงงานอย่างเสรี เพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงิน
ทุนจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เพิ่มการลงทุนจากต่างชาติ
และช่วยสร้างงาน นอกจากนี้สหภาพยุโรปยังส่งเสริมโอกาสในการ
เข้าถึงการศึกษาผ่านโครงการ Erasmus และการเคลื่อนย้ายเสรีข้าม
พรมแดนเพื่อไปศึกษาต่อหรือไปทำงานภายในรัฐสมาชิกอื่น ๆ ซึ่งเงิน
ส่งกลับจากการทำงานในต่างแดนถือเป็นแหล่งที่มาที่สำคัญอันหนึ่ง
ของรายได้และช่วยลดอัตราว่างงานของประชากร เห็นได้ชัดจาก
ช่วงภาคนานูวัติว่าอัตราการว่างงานลดลงจากร้อยละ 43.2 ในปี 2004
เป็นร้อยละ 42.7 ในปี 2007⁵¹

48 “European Cohesion Policy in Hungary,” European Union Cohesion Policy, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2009/hu_en.pdf

49 “Benefits of EU Membership,” Hungarian Chamber of Commerce and Industry, <http://www.mkik.hu/en/magyar-kereskedelmi-es-iparkamara/benefits-of-eu-membership-2630>

50 “EU budget explained: expenditure and contribution by member state,” EU affairs, News European Parliament, last modified February 24, 2017, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2009/hu_en.pdf

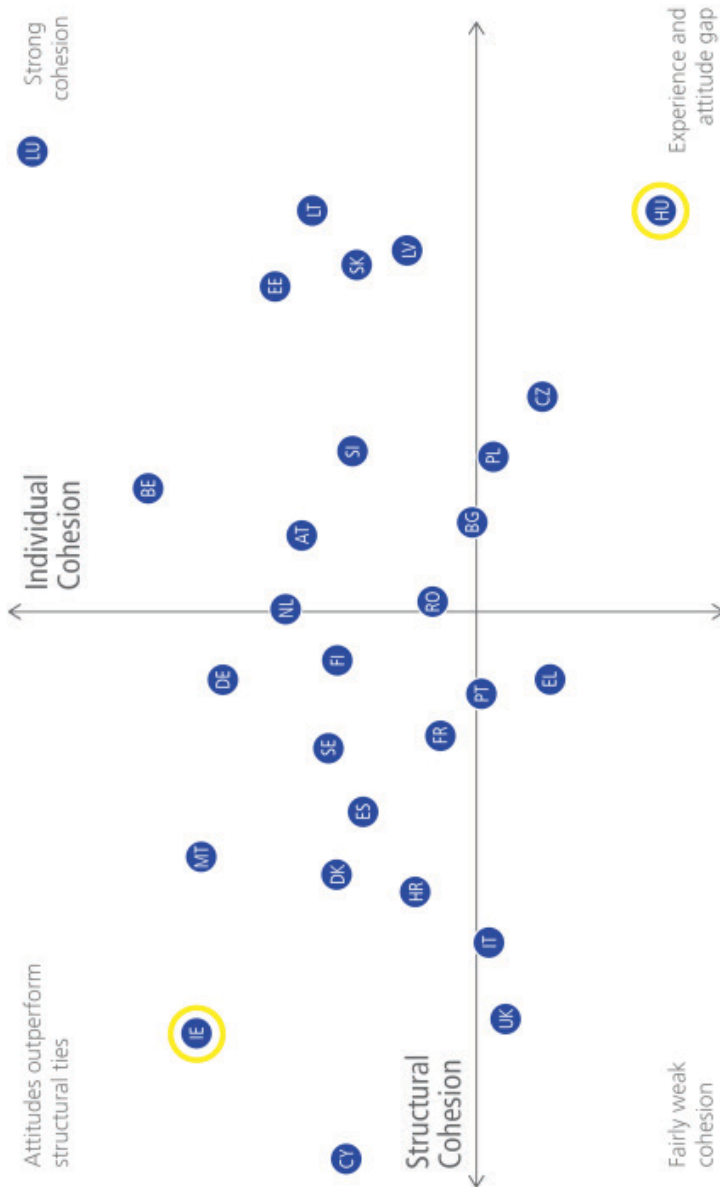
51 “Central European Countries and EU Accession: A Blessing or a Curse?”

บทสรุป: การประเมินระดับความน่าจะเป็น ในการถอนตัวออกจากสหภาพยุโรปของ ฮังการี

หากนำปัจจัยที่สนับสนุนให้ฮังการีถอนตัวออกจากสหภาพยุโรป และปัจจัยที่สนับสนุนให้ดำรงสมาชิกภาพในสหภาพยุโรป ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นมาพิจารณาร่วมกัน จะสังเกตเห็นว่าการดำรงสมาชิกภาพในสหภาพยุโรปมีข้อดีมากกว่าการถอนตัว ดังนั้นโอกาสความน่าจะเป็นของฮังการีในการถอนตัวออกจากสหภาพยุโรปในอนาคตอันใกล้จึงอยู่ในระดับที่ต่ำมาก トラบโดที่ฮังการียังได้ประโยชน์จากสถานภาพที่เป็นอยู่ ถึงแม้ว่าฮังการีจะไม่เห็นด้วยกับนโยบายผู้ลี้ภัยยุโรปร่วมและแผนการโควตาผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรปก็ตามที แต่ฮังการียังต้องพึ่งพาความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากรัฐบาลจากสหภาพยุโรป กล่าวคือ ฮังการีอาจไม่เห็นด้วยกับนโยบายบางประการของสหภาพยุโรป แต่ไม่ได้ต่อต้านสหภาพยุโรปและหลักการสำคัญของสหภาพยุโรป เพราะฉะนั้นกระแสต่อต้านสหภาพยุโรปในประเทศฮังการีจึงมีลักษณะเป็น Soft Euroscepticism เสียมากกว่า

รายงาน Cohesion Monitor ของคณะมนตรียุโรปว่าด้วยวิเทศสัมพันธ์ (ECFR) ในแผนภาพที่ 1 ชี้ให้เห็นว่าฮังการีทำคะแนนได้ดีในมิติของการเชื่อมแน่นเชิงโครงสร้าง (structural cohesion) แต่กลับมีคะแนนต่ำในมิติด้านการเชื่อมแน่นเชิงปัจเจกบุคคล (individual cohesion) ซึ่งตรงข้ามกับกรณีของไอร์แลนด์อย่างสิ้นเชิง สะท้อนให้เห็นว่าฮังการีได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจมหาศาลจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป แต่พลเมืองชาวฮังการีกลับไม่ให้ความสำคัญมากนักกับสหภาพยุโรป ซึ่งคาดว่าเกิดจากปัจจัยเชิงอัตลักษณ์ที่ยังไม่สามารถฟื้นคืนจากแผลเป็นแห่งชาติในอดีตต่อสนธิสัญญาทรียานไต์⁵²

52 “Hungary profits most from EU ‘but doesn’t appreciate it’,” Janosch Delcker, POLITICO, October 5, 2016, <http://www.politico.eu/article/hungary-profits-most-from-eu-but-doesnt-appreciate-it-european-council-on-foreign-rela->



แผนภาพที่ 1: แสดงผล Cohesion Monitor ของรัฐสมาชิกในสหภาพยุโรป
 (แผนภูมิจาก: คณะมนตรียุโรปว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ)

โดยสรุป การแสดงจุดยืนท้าทายนโยบายของสหภาพยุโรปของ นายออร์บาน เป็นเพียงเกมทางการเมืองภายในของฮังการี โดยเฉพาะอย่างยิ่งของกลุ่มชนชั้นนำอนุรักษนิยมฮังการีที่พยายามเพิ่มคะแนนเสียงสนับสนุนพรรคของตน และเบี่ยงเบนความสนใจออกจากข้อครหา เรื่องการทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศ หากพิจารณาระดับของกระแสต่อต้านสหภาพยุโรปในฮังการี ที่สอดคล้องต่อสหภาพยุโรปมีลักษณะที่ ขัดแย้งกันในตนเอง กล่าวคือ ในขณะที่หมู่ชนชั้นนำฮังการีและรัฐบาล อนุรักษนิยมแสดงความไม่พอใจเป็นอย่างมากต่อนโยบายการอพยพ และการลี้ภัยของสหภาพยุโรปในปัจจุบัน และแสดงท่าทีต่อต้านทั้ง กระแสเหนือความเป็นชาติ (Supranationalism) ของสหภาพยุโรป และกระบวนการบูรณาการยุโรปเชิงลึก สาธารณชนฮังการีส่วนมาก ยังคงมีทัศนคติที่โปรดปรานการมีส่วนร่วมในสหภาพยุโรป ถึงแม้ว่า มี กระแสต่อต้านนโยบายเปิดรับผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรปซึ่งสัมพันธ์กัน กับกระแสชาตินิยมสุดโต่งและกระแสความหวาดกลัวอิสลามปรากฏให้เห็นอยู่ อย่างไรก็ตามความเกลียดชังชาวมุสลิมในระดับสาธารณชนนั้น ไม่ได้เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ หากแต่เกิดจากความพยายามของรัฐบาล อนุรักษนิยมที่ต้องการตักตวงผลประโยชน์ทางการเมืองจากวิกฤตผู้ลี้ภัย ที่เกิดขึ้น ผ่านการโฆษณาชวนเชื่อและการจำกัดเสรีภาพของสื่อภายใน ประเทศ ประกอบกับปัญหาเชิงโครงสร้างที่ขาดกระบวนการ denazi-fication ในระบบการศึกษาอันเป็นผลพวงมาจากการครอบงำของ ระบอบคอมมิวนิสต์ในยุคสงครามเย็น ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการ ยุโรปภิวัตน์และการส่งเสริมคุณค่าแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย โดยรวม แล้วฮังการีไม่ประสงค์ที่จะออกจากสหภาพยุโรป แต่ต้องการให้มีการ ปฏิรูปเชิงสถาบันเพื่อให้อำนาจกับรัฐบาลฮังการี ให้มีอิสระมากขึ้นใน การกำหนดนโยบายสาธารณะที่ไม่ใช่ประเด็นทางด้านเศรษฐกิจโดยไม่ ต้องขึ้นตรงกับสหภาพยุโรปนั่นเอง