

กระบวนการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปกับการคุ้มครองสิทธิชน
กลุ่มน้อยในบัลแกเรียโรมาเนียและสโลวาเกีย
EU Accession Process and Minority Rights Protection
in Bulgaria, Romania and Slovakia
วศิน ปั่นทอง¹

บทคัดย่อ

บทความเรื่องนี้นำเสนอผลกระทบที่สำคัญของกระบวนการเข้าสู่การเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปและการบูรณภาพยุโรปต่อประเทศในยุโรปกลางและตะวันออก โดยวิเคราะห์จากมุมมองของการคุ้มครองสิทธิของชนกลุ่มน้อยในบริบทของกระบวนการสมัครเพื่อเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปของบัลแกเรีย โรมาเนีย และสโลวาเกีย ข้อเสนอของบทความชิ้นนี้คือ การบูรณภาพยุโรปได้สร้างผลกระทบในเชิงบวกต่อการคุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อยในยุโรปกลางและตะวันออกในช่วงก่อนการเข้าเป็นสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านการใช้เงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปนำมาซึ่งการเมืองที่เปิดกว้างยิ่งขึ้น อีกทั้งการเสริมพลังให้กับพรรคการเมืองชนกลุ่มน้อย และลดความตึงเครียดในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่เป็นเจ้าบ้านของชนกลุ่มน้อยกับรัฐข้างเคียงที่มีความสัมพันธ์เชิงชาติพันธุ์กับชนกลุ่มน้อยนั้น

คำสำคัญ : เงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป, การคุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อย, บัลแกเรีย, โรมาเนีย, สโลวาเกีย

¹ นักศึกษาปริญญาโท คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และยุโรปตะวันออกศึกษา University College London สหราชอาณาจักรและสถาบันการเมืองศึกษาโยฮัน สโกท มหาวิทยาลัยแห่งตาร์ตู ประเทศเอสโตเนีย

Abstract

This article attempts to identify the crucial impacts of the European integration upon the political development of Central and Eastern European countries with regard to minority rights protection. It places the issues of minority protection in the context of European Union (EU) accession process. It is argued that the European integration, particularly through EU's conditionality, has gradually generated positive impacts on minority protection in the pre-accession CEE which result in the fostering of more inclusive politics, empowerment of minority parties, and stabilisation of the relationship between kin-state and host-state in the region.

Keywords: EU Conditionality, Minority Rights Protection, Bulgaria, Romania, Slovakia

บทนำ: ภูมิหลังโดยสังเขป

ประเทศบัลแกเรียมีประชากรประมาณเจ็ดล้านคน ประกอบด้วยประชากรที่มีเชื้อสายบัลแกเรียประมาณร้อยละ 85 ชนกลุ่มน้อยที่มีจำนวนมากที่สุดในบัลแกเรียคือชาวเชื้อสายเติร์ก (Bulgarian Turk) คิดเป็นร้อยละ 8.8 ของประชากรทั้งหมด (World Population Review, 2017) ในช่วงปี 1946-1990 ประเทศบัลแกเรียถูกปกครองโดยรัฐบาลพรรคคอมมิวนิสต์ (Bulgarian Communist Party: BCP) บัลแกเรียมีความสัมพันธ์ที่ตึงกับสหภาพโซเวียตในช่วงสงครามเย็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้การนำของ Todor Zhivkov ซึ่งอยู่ในอำนาจนานกว่าสามสิบห้าปี ในระหว่างนั้นเองที่ชนกลุ่มน้อยเชื้อสายเติร์กถูกปราบปราม วิธีการจัดการกับชนกลุ่มน้อยของพรรคคอมมิวนิสต์สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามที่จะสลایอัตลักษณ์ของชาวเชื้อสายเติร์กให้หมดไป เช่น ในปี 1984-1985 ได้มีนโยบายบังคับให้ชนกลุ่มน้อยชาวเติร์กเปลี่ยนชื่อไม่ให้ใช้ชื่อที่เป็นมุสลิมของตนเอง (Mahon, 1999) ในปี 1989 เกิดเหตุการณ์ปราบปรามการ

ชุมนุมประท้วงของชาวเชื้อสายเติร์กอย่างรุนแรงอันนำมาสู่เหตุการณ์ “The Big Excursion” ซึ่งชาวเชื้อสายเติร์กกว่าสามแสนหกหมื่นคนอพยพไปตุรกี อย่างไรก็ตาม ประมาณครั้งหนึ่งของผู้อพยพนั้นได้กลับมามีบัลแกเรียในเวลาต่อมา ภายหลังจากที่ บัลแกเรียได้เปลี่ยนระบอบการปกครองมาสู่ประชาธิปไตย นักการเมืองเชื้อสายเติร์ก Ahmed Dogan ได้ตั้งพรรคการเมือง Movement for Rights and Freedoms (MRF) ซึ่งเป็นตัวแทนทางการเมืองของชนกลุ่มน้อยเชื้อสายเติร์ก (Frye, 2010: 195) นับตั้งแต่นั้นมาพรรค MRF ถือว่ามีบทบาทสำคัญในการเมืองบัลแกเรียรวมทั้งการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปของบัลแกเรีย

ประเทศโรมาเนียมีประชากรทั้งสิ้นราวยี่สิบสองล้านคน ร้อยละ 89.5 ของประชากรมีเชื้อสายโรมาเนียในขณะที่ร้อยละ 6.6 ของประชากรมีเชื้อสายแมกยาร์ (ฮังการี) ซึ่งถือว่าเป็นประชากรชนกลุ่มน้อยที่มีขนาดใหญ่ที่สุด ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในภูมิภาคทรานซิลเวเนีย ในระหว่างปี 1965-1989 โรมาเนียอยู่ภายใต้การปกครองของ พรรคคอมมิวนิสต์โรมาเนีย (Partidul Comunist Român: PCR)² ซึ่งนำโดย Nicolae Ceausescu ในปี 1986 บาทหลวง Lazlo Tokes ได้รณรงค์เรียกร้องสิทธิในการศึกษา ในภาษาอังกฤษเรียน นำมาซึ่งความไม่พอใจอย่างมากของรัฐบาลพรรคคอมมิวนิสต์ รัฐบาลในขณะนั้นจึงตอบโต้โดยพยายามถอดถอน Tokes ออกจากตำแหน่งโบสถ์ที่เขาเป็นบาทหลวงอยู่ อย่างไรก็ตามผลกลับกลายเป็นว่าชนกลุ่มน้อยเชื้อสายแมกยาร์ชาวโรมาเนียนรวมทั้งชาว เซิร์บซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยในโรมาเนียเช่นเดียวกับชาวแมกยาร์ต่างลุกฮือขึ้นมาตอบโต้จนเกิดการประท้วงใหญ่ในปี 1989 จะเห็นได้ว่าความร่วมมือระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ในโรมาเนียมีส่วนในการล่มสลายของพรรคคอมมิวนิสต์และการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย กระนั้นก็ตาม ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 กลุ่มชาตินิยมหัวรุนแรง (Ultra-Nationalist) เช่น Vatra Romaneasca และ Partitul Romania Mare ได้กล่าวหาว่าชนกลุ่มน้อยแมกยาร์พยายามแยกตัวออกจากโรมาเนีย (Bideleux & Jeffries, 2007) ในช่วงนั้น สถานการณ์ของชนกลุ่มน้อยจึงตึงเครียดในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีพรรคการเมืองสองพรรคที่เป็นตัวแทนชนกลุ่มน้อยแมกยาร์ ได้แก่ Democratic Alliance of Hungarians in Romania (UDMR/RMDSz) และ Hungarian Citizens' Party (MPP) โดยพรรค UDMR/RMDSz ยังคงเข้มแข็งใน

²ในระหว่างปี 1948 - 1965 ใช้ชื่อว่า Romanian Workers' Party (PMR)

การเป็นตัวแทนชาวแมกย้าในระดับชาติ ในขณะที่พรรค MPP ประสบความสำเร็จในระดับท้องถิ่น (Stroschein, 2011)

ประเทศสโลวาเกียมีประชากรราวห้าล้านสี่แสนคน ร้อยละ 80.7 เป็นชาวสโลวักในขณะที่ชนกลุ่มน้อยที่มีขนาดใหญ่ที่สุดคือชาวแมกย้า (ฮังการี) ซึ่งมีจำนวนประมาณร้อยละ 8.5 ของประชากรทั้งหมด ในระหว่างปี 1948-1990 สโลวาเกียเป็นส่วนหนึ่งของสาธารณรัฐสังคมนิยมเช็กโกสโลวัก (Czechoslovak Socialist Republic) อยู่ภายใต้การปกครองของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งเช็กโกสโลวาเกีย (Communist Party of Czechoslovakia: KSC) ในช่วงทศวรรษแรกภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงสู่ระบอบประชาธิปไตย มีความรู้สึกต่อต้านชาวแมกย้าปรากฏอยู่ทั่วไปในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้รัฐบาลของ Vladimír Mečiar ซึ่งมีนโยบายที่ไม่เป็นมิตรกับชาวแมกย้าเท่าใดนัก (Ková & Duin, 2000: 344) ในช่วงเวลาดังกล่าวนักการเมืองที่มีแนวคิดชาตินิยมสโลวักถึงกับกล่าวว่า “ชาวแมกย้าได้รับสิทธิมากเกินไป” (Paul, 2003: 488) อย่างไรก็ตามสถานการณ์ได้ดีขึ้นเรื่อยๆ ในปี 1998 พรรค Party of the Hungarian Coalition (SMK) ซึ่งเป็นตัวแทนของชาวแมกย้าได้ร่วมตั้งรัฐบาลจนกระทั่งปี 2006 ในช่วงนี้เองที่ข้อเรียกร้องในการจัดตั้งเขตการปกครองตนเองได้หมดไป (Malová & Világi, 2007) ปัจจุบันพรรค SMK ได้เปลี่ยนชื่อเป็น Party of the Hungarian Community (SMK-MKP)

ในปัจจุบัน บัลแกเรีย โรมาเนียและสโลวาเกียเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป³ ทั้งสามประเทศถูกเลือกเป็นกรณีศึกษาเพราะต่างก็มีประชากรชนกลุ่มน้อยที่มีจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคยุโรปกลางและตะวันออก⁴ กล่าวคือชาวเติร์กในบัลแกเรียและชาวแมกย้าในโรมาเนียและสโลวาเกีย⁵ นอกจากนี้ ทั้งสามประเทศยังมีพรรคการเมืองชาติพันธุ์เป็นตัวแทนในระดับสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตามบทความเรื่องนี้ไม่ได้พิจารณาถึงชนกลุ่มน้อยโรมาซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยอีกกลุ่มหนึ่งที่มี

³ ประเทศบัลแกเรียและโรมาเนียเข้าเป็นสมาชิกในปี 2007 ในขณะที่สโลวาเกียเข้าเป็นสมาชิกตั้งแต่ปี 2004

⁴ ในบทความเรื่องนี้ ประเทศในยุโรปกลางและตะวันออกประกอบด้วย บัลแกเรีย สาธารณรัฐเช็ก ฮังการี โปแลนด์ โรมาเนีย สโลวาเกียและสโลวีเนีย ประเทศเหล่านี้เคยอยู่ภายใต้การปกครองของพรรคคอมมิวนิสต์ ในปัจจุบันทั้งหมดเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป

⁵ ควรกล่าวไว้ในที่นี้ว่ามีชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ในทั้งสามประเทศแต่ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้มีจำนวนไม่มากนักและมีพลังทางการเมืองที่ไม่แข็งแกร่งเมื่อเปรียบเทียบกับชนกลุ่มน้อย ทั้งสามกลุ่มที่งานศึกษาเรื่องนี้เลือกเป็นกรณีศึกษา

ความสำคัญในทั้งสามประเทศและในยุโรปโดยรวมเพราะเหตุว่าชาวโรมานั้น เป็นชนกลุ่มน้อยที่ไม่มีดินแดน (non-territorial) จึงขาดมิติของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่เป็นเจ้าบ้านของชนกลุ่มน้อยกับรัฐข้างเคียงที่มีความสัมพันธ์เชิงชาติพันธุ์กับชนกลุ่มน้อยนั้น อันเป็นประเด็นที่บทความเรื่องนี้มุ่งวิเคราะห์ นอกจากนี้ หากพิจารณาในบริบทของภูมิภาคยุโรปกลางและตะวันออก ทั้งสามประเทศแตกต่างจากสาธารณรัฐเช็ก ฮังการี โปแลนด์ และสโลวีเนีย ซึ่งมีชนกลุ่มน้อยในจำนวนที่น้อยโดยเปรียบเทียบและดำเนินนโยบายการพัฒนาและปฏิรูปประเทศในหนทางเสรีนิยม ดังนั้น ความเปลี่ยนแปลงที่มีต่อกลุ่มชาติพันธุ์จึงมาจากภายในประเทศเป็นหลัก มากกว่าที่จะเกิดจากผลของเงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป (Vermeersch, 2015) ยิ่งไปกว่านั้นในบทความนี้จะมีการเปรียบเทียบระหว่างบัลแกเรีย โรมาเนียและสโลวาเกียกลุ่มหนึ่งกับสาธารณรัฐเช็ก ฮังการี โปแลนด์และสโลวีเนียอีกกลุ่มหนึ่งเพื่อให้เห็นมิติในระดับภูมิภาคมากขึ้น

กรอบการวิเคราะห์:

การบูรณาการยุโรปและเงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป

กรอบคิดว่าด้วยเงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป (EU Conditionality) และการประสานรวมตัวของยุโรป (Europeanisation) ต่างก็เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์กระบวนการบูรณาการยุโรป (Hughes, Sasse & Gordon, 2004: 27) งานศึกษาจำนวนมากเสนอว่าเงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกนี้ซึ่งเปรียบได้กับการส่งผ่านกฎกติกา (Rule Transfer) ส่งเสริมให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยในประเทศในยุโรปกลางและตะวันออก⁶ ในกระบวนการสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ประเทศผู้สมัครจะต้องยอมรับเงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกโดยการรับเอากฎหมายและข้อบังคับของสหภาพยุโรป (Acquis Communautaire) มาบังคับใช้ในกฎหมายภายในประเทศ พร้อมทั้งดำเนินการปฏิรูประบบการเมืองและเศรษฐกิจเพื่อให้สอดคล้องกับองค์ประกอบของสหภาพยุโรปและประเทศสมาชิกอื่นๆ นอกจากนี้ยังต้อง

⁶โปรดพิจารณา Schimmelfennig & Sedelmeier (2004), Schimmelfennig & Scholtz (2010) และ Sedelmeier (2012) เป็นอาทิ

ปฏิบัติตามบรรทัดฐานและคุณค่าพื้นฐานที่สหภาพยุโรปยึดถือ (European Union's Fundamental Values) ได้แก่ การเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชน เสรีภาพ ประชาธิปไตยและความเสมอภาคและหลักนิติรัฐ (European Parliament, 2018) เงื่อนไขทั้งหมดนี้เรียกโดยรวมว่าข้อกำหนดโคเปนเฮเกน (Copenhagen Criteria) ซึ่งมีลักษณะเฉพาะคือการไม่สามารถต่อรองได้ (Non-Negotiable) และเป็นเกณฑ์ขั้นพื้นฐานในการรับสมาชิกใหม่ ข้อกำหนดโคเปนเฮเกนประกอบไปด้วยสามเสาหลักได้แก่ 1) ข้อกำหนดทางการเมือง ซึ่งหมายถึงความมั่นคงของสถาบันการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย เป็นไปตามหลักนิติรัฐ คุ่มครองสิทธิมนุษยชนพร้อมทั้งเคารพและคุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อย 2) ข้อกำหนดทางด้านเศรษฐกิจ อันหมายถึง การมีระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรีที่เข้มแข็งและการมีศักยภาพในการแข่งขันและรับมือกับผลกระทบของระบบตลาด 3) ศักยภาพในเชิงสถาบันและการบริหารจัดการในการรับเอากฎหมายและข้อบังคับของสหภาพยุโรปมาใช้ภายในประเทศและความสามารถในการดำเนินการตามพันธกรณีของสมาชิกภาพแห่งสหภาพยุโรป (European Commission, 2016; EUR-Lex, 2017) ในแง่ที่การที่ประเทศต่างๆรับเอาเงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปมาใช้จึงเป็นการปรับตัวให้เข้ากับมาตรฐานชุดเดียวกันอันเป็นส่วนสำคัญในการบูรณาการยุโรปซึ่งทำให้ประเทศสมาชิกมีความสอดคล้องกันทั้งในเชิงสถาบันและยึดถือคุณค่าพื้นฐานร่วมกัน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าบทความเรื่องนี้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้ที่กระบวนการเข้าเป็นสมาชิกซึ่งหมายถึงระยะก่อนการเข้าเป็นสมาชิก (Pre-Accession Phase) ก็ควรกล่าวไว้ด้วยว่า กระบวนการบูรณาการยุโรปนั้นมีความเป็นพลวัตสูงและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ดังนั้นภายหลังจากที่เข้าเป็นสมาชิกแล้ว ประเทศต่างๆก็ยังคงต้องปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง ในแง่นี้ บทบาทของผู้นำทางการเมืองภายในประเทศจึงสำคัญไม่แพ้กัน กล่าวคือ พวกเขาเหล่านี้จะเป็นคนสานต่อกระบวนการบูรณาการยุโรปในระดับชาติต่อไป (Anghelescu, 2016: 143) ซึ่งอาจเป็นไปได้ในทางสนับสนุนหรือขัดขวางก็เป็นได้ เพราะฉะนั้นสถานการณ์การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพชนกลุ่มน้อยภายหลังจากการเข้าเป็นสมาชิกแล้วอาจดีขึ้น ไม่เปลี่ยนแปลงหรือแย่ลงขึ้นอยู่กับบทบาทของผู้นำทางการเมืองดังที่กล่าวมาแล้ว

ในแง่ของการคุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อย เงื่อนไขของสหภาพยุโรปมีฐานมาจากข้อกำหนดทางการเมืองของข้อกำหนดโคเปนเฮเกน ประเทศบัลแกเรีย โรมาเนีย และสโลวาเกียต่างก็ผ่านกระบวนการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปซึ่งหมายความว่าได้รับเอาข้อกำหนดทางการเมืองดังกล่าวมาใช้ภายในประเทศด้วย งานศึกษาจำนวนมากชี้ให้เห็นว่าสหภาพยุโรปได้สร้างผลกระทบในเชิงบวกต่อประเทศในยุโรปกลางและตะวันออกให้เกิดการคุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อย (เช่น Sasse, 2004: 73; Spirova, 2012: 78) แน่ใจว่าทั้งสามประเทศที่บทความเรื่องนี้มุ่งวิเคราะห์ก็ได้รับผลในเชิงบวกนั้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเงื่อนไขจำนวนมากของสหภาพยุโรปจะมีลักษณะของการบังคับและมีการให้คุณและโทษหากไม่ปฏิบัติตาม เช่น บัลแกเรียและโรมาเนียเคยถูกตัดงบประมาณจากสหภาพยุโรปด้วยปัญหาการทุจริต (Carp, 2014) แต่ในแง่การคุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อย สหภาพยุโรปใช้เงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกในเชิงบวกมากกว่าในเชิงบังคับ นั่นคือ “ไม่ใช้การลงโทษหากประเทศนั้นมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไข หากแต่พยายามกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบนฐานของการประสานประโยชน์ร่วม” (Veebel, 2012: 15)

นอกจากนี้ สหภาพยุโรปยังทำงานอย่างใกล้ชิดร่วมกับองค์กรอื่นๆ ในภูมิภาค เช่น สภาแห่งยุโรป (Council of Europe) และองค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (Organization for Security and Co-Operation: OSCE) ดังนั้นผลกระทบในเชิงบวกนี้ ในแง่หนึ่งก็เป็นผลมาจากความร่วมมือระหว่างองค์กรเหล่านี้ (Galbreath & McEvoy, 2012) โดยมีสหภาพยุโรปเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทและมีศักยภาพในการส่งผลกระทบมากที่สุด (Rechel, 2009a) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสหภาพยุโรปจะมีกฎหมายและนโยบายจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนกลุ่มน้อย ในทางปฏิบัติสหภาพยุโรปเองกลับไม่มีเครื่องมือในการติดตามผล ยิ่งไปกว่านั้นทั้งกฎหมายและนโยบายเหล่านี้ก็ยังคงมีความคลุมเครือและไม่ต่อเนื่อง ดังนั้น Hughes & Sasse (2015: 27) จึงเสนอว่าในการวิเคราะห์ผลกระทบของเงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปต่อการเปลี่ยนแปลงของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนกลุ่มน้อยภายในประเทศสามารถทำได้โดย “การประเมินบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยุโรป (European Commission)” เพราะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยุโรปเป็นตัวแสดงหลักในการติดตามและประเมินผลการรับเอากฎหมาย ข้อบังคับและนโยบาย

ของสหภาพยุโรปมาใช้ในแต่ละประเทศในแง่รายงาน (Commission's Regular Reports) และ
แถลงการณ์ของคณะกรรมการยุโรป จึงเป็นเอกสารหลักที่บทความเรื่องนี้วิเคราะห์ โดยถือ
ว่าเอกสารเหล่านี้สะท้อนเกณฑ์มาตรฐานในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของแต่ละ
ประเทศ ซึ่งในกรณีนี้คือประเทศบัลแกเรีย โรมาเนียและสโลวาเกีย

ในส่วนถัดไป บทความเรื่องนี้เสนอผลกระทบที่สำคัญสามประการของเงื่อนไข
การเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปต่อการคุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อยในบัลแกเรีย โรมาเนีย
และสโลวาเกีย

เงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป และการจำกัดทางเลือกของฝ่ายชาตินิยม

เมื่อระบอบการปกครองภายใต้พรรคคอมมิวนิสต์ได้สิ้นสุดลงในช่วงปี 1989-
1990 ในยุโรปกลางและตะวันออก สหภาพยุโรปหรือประชาคมเศรษฐกิจยุโรป
(European Economic Community: EEC) ในขณะนั้นเห็นว่าจะต้องให้ความ
ช่วยเหลือกับประเทศในภูมิภาคนี้ให้เปลี่ยนผ่านสู่ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย
และระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อที่จะเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปในที่สุด ดังที่
กล่าวไปแล้วข้างต้น ในแง่หนึ่งความช่วยเหลือเหล่านี้เปรียบเสมือนการปูทางให้
ประเทศเหล่านี้พร้อมที่จะเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติ
ตามข้อกำหนดโคเปนเฮเกน ดังนั้นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนกลุ่มน้อยจึง
เป็นอีกหนึ่งประเด็นที่สหภาพยุโรปให้ความสนใจ แน่แน่นอนว่าในช่วงสิบปีแรกหลังจากร
บอบคอมมิวนิสต์ล่มสลาย ประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประชากรส่วนใหญ่
และชนกลุ่มน้อยในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกมิได้เป็นไปอย่างราบรื่น เช่น ในปี
1995 ประเทศในยุโรปยี่สิบสองประเทศได้ลงนามใน Framework Convention on
the Protection of National Minorities ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักคือการคุ้มครองสิทธิ
ชนกลุ่มน้อยในยุโรปและมีเหตุผลอีกประการที่ไม่ได้ระบุไว้อย่างเป็นทางการคือ
“จัดการกับภูมิภาคยุโรปกลางและตะวันออกเป็นการเฉพาะ” (de Witte, 2000: 1)

ในแง่นี้ สำหรับสหภาพยุโรป การจัดการกับปัญหาและความตึงเครียดอันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ระหว่างประชากรส่วนใหญ่และชนกลุ่มน้อยจึงเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นก่อนจะเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปเพราะการนำปัญหาเหล่านี้เข้ามาในสหภาพยุโรปย่อมทำให้การบูรณาการยุโรปเป็นไปอย่างช้าลง อย่างไรก็ตามสหภาพยุโรปในขณะนั้นเองก็ไม่มี *acquis* ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อยเป็นการเฉพาะ และประเด็นนี้ก็ไม่ได้ได้รับความสนใจมากเท่ากับการสร้างระบบเศรษฐกิจแบบตลาดในประเทศในยุโรปกลางและตะวันออก กระนั้นก็ตามสหภาพยุโรปได้ให้ความสนใจมากขึ้นเมื่อการสร้างชาติหลังการปกครองโดยพรรคคอมมิวนิสต์ (Post-Communist Nation-Building) ในภูมิภาคนี้เริ่มคึกคักไปด้วยอุดมการณ์ชาตินิยม กล่าวคือ “เริ่ม ปรากฏความเป็นไปได้ในการเผชิญหน้าระหว่างผู้นำทางการเมืองชาตินิยมจากทั้งฝั่งของประชากรส่วนใหญ่และชนกลุ่มน้อยซึ่งต่างก็มีวิสัยทัศน์ในสร้างชาติในแบบของตนเอง” (Sabanadze, 2009: 110)

ในบัลแกเรีย โรมาเนียและสโลวาเกียซึ่งกระบวนการสร้างชาติมีแนวโน้มของชาตินิยม แบบแผนการสร้างชาติในแนวชาตินิยมนี้มีลักษณะประการสำคัญคือ ผู้นำทางการเมืองกลุ่มเดิมที่เคยมีอำนาจในพรรคคอมมิวนิสต์ที่ผันตัวมาเล่นการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย “ได้ชนะการเลือกตั้งโดยเสนอนโยบายต่อต้านการปฏิรูปเศรษฐกิจและต่อต้านชนกลุ่มน้อย” (Vachudova, 2001: 16-17; Andreescu, 2002: 271) ด้วยเหตุนี้ประเด็นการคุ้มครองชนกลุ่มน้อยจึงได้รับความสำคัญในระดับของผู้นำทางการเมืองในสหภาพยุโรปมากขึ้น

ดังที่กล่าวไว้แล้ว แม้ว่าสหภาพยุโรปจะไม่มีเงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อยที่ชัดเจนจนกระทั่งในปี 2000 ที่มีการลงมติยอมรับคำสั่งว่าด้วยความเท่าเทียมทางชาติพันธุ์ (Race Equality Directive) ประเทศบัลแกเรีย โรมาเนียและสโลวาเกีย ต่างก็พยายามจัดการกับปัญหาชนกลุ่มน้อยเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการและคำแนะนำของสหภาพยุโรป โดยมีแรงผลักดันคือการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปให้เร็วที่สุด นอกจากนี้ สหภาพยุโรปเองก็พยายามกระตุ้นให้ทั้งสามประเทศ จัดตั้งกลไกการคุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อย เช่น ในกรณีของสโลวาเกีย สหภาพยุโรปมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้มีการตรากฎหมายภาษา (Language Law) ในปี 1999 กฎหมายฉบับนี้เป็นการตอบสนองต่อ

รายงานของคณะกรรมการการยุโรปฉบับปี 1998 ซึ่งได้ชี้ให้เห็นว่าสโลวาเกียล้มเหลวในการจัดการกับปัญหาชนกลุ่มน้อย (Regular Report on Slovakia, 1998: 12) นอกจากนี้ Sasse (2004: 73) ยังได้แสดงให้เห็นเพิ่มเติมในบริบทของภูมิภาคว่า “ภายหลังจากที่รายงานของคณะกรรมการการยุโรปได้ถูกเผยแพร่ออกมา ประเทศที่สมัครเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปในยุโรปกลางและตะวันออกต่างก็เริ่มออกนโยบายรัฐที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนกลุ่มน้อย”

ในกรณีของบัลแกเรียการรับเอานโยบายเสรีนิยมแบบสหภาพยุโรปมาใช้ได้ช่วยให้กระบวนการรวมชนกลุ่มน้อยชาวเติร์กให้เป็นส่วนหนึ่งของสังคมผ่านสถาบันการเมืองเป็นไปในทางที่ดีขึ้น แม้จะยังมีข้อจำกัดในแง่ของความแตกต่างเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและภูมิลาเนาที่อยู่อาศัยที่แยกจากกันอย่างชัดเจนของประชากรชาวบัลแกเรียและชนกลุ่มน้อยเชื้อสายเติร์ก (Anagnostou, 2007) ในทำนองเดียวกัน ในกรณีของโรมาเนีย มีการออกกฎหมายว่าสองร้อยฉบับที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างชาวโรมาเนียและชนกลุ่มน้อยภายในประเทศ การมีผู้แทนในรัฐสภาและสภาท้องถิ่น การจัดการเลือกปฏิบัติ การจัดตั้งและสนับสนุนสถาบันของรัฐและองค์กรที่ดูแลเรื่องชนกลุ่มน้อย” (Iordache, Avram & Vilcea, 2013: 173)

ตัวอย่างเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าสหภาพยุโรปได้ใช้สมาชิกภาพสหภาพยุโรป (EU membership) ในเชิงบวกเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อยในบัลแกเรีย โรมาเนียและสโลวาเกีย กล่าวคือเพื่อที่จะได้เข้าเป็นสมาชิก ประเทศเหล่านี้จะต้องสร้างกลไกในเชิงกฎหมายและสถาบันการเมืองที่มีความเปิดกว้างและเอื้อต่อชนกลุ่มน้อยมากกว่าที่จะดำเนินนโยบายชาตินิยมที่ชนกลุ่มน้อยถูกกีดกัน ในฝ่ายของสหภาพยุโรปเอง เมื่อบรรยากาศทางการเมืองมีการพัฒนาขึ้น สหภาพยุโรปก็มักจะให้รางวัลด้วยผลการประเมินที่ชื่นชมความคืบหน้าและเสนอว่าสามารถเดินทางต่อไปในการเข้าเป็นสมาชิก (Veebel, 2009) อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในมุมมองเปรียบเทียบ สหภาพยุโรปไม่ได้กดดันในประเด็นการคุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อยในสาธารณรัฐเช็ก อังการี โปแลนด์และสโลวีเนีย ซึ่งมีนโยบายทางการเมืองแบบเสรีนิยมและสอดคล้องกับแนวนโยบายของสหภาพยุโรปอยู่แล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่ง ประเทศเหล่านี้ไม่ต้องมีการปรับนโยบายทางการเมืองต่อชนกลุ่มน้อยมากนักเพราะตรงตามมาตรฐานและ

เงื่อนไขของสหภาพยุโรปในระดับหนึ่งแล้ว เพราะฉะนั้นในรายงานของ คณะกรรมาธิการยุโรป ประเทศเหล่านี้จึงได้รับผลการประเมินในเชิงบวก

ในทางกลับกัน สำหรับบัลแกเรีย โรมาเนียและสโลวาเกีย เงื่อนไขการเข้าเป็น สมาชิกสหภาพยุโรปมีส่วนอย่างยิ่งในการเสริมพลังให้กับชนกลุ่มน้อยให้มีศักยภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง อีกทั้งยังมีพื้นที่ทางการเมืองอย่างเป็นทางการเพื่อสะท้อน ประเด็นปัญหาของตน เพราะฉะนั้นพลวัตทางการเมืองที่ถูกกำหนดในระดับหนึ่งโดย เงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปจึงอำนวยความสะดวกทางการเมืองที่หลัง ชาตินิยมของทั้งจากฝ่ายประชากรส่วนใหญ่และส่วนน้อยบรรเทาเบาบางลง ผลที่ ตามมาอีกประการหนึ่งคือการที่ความตึงเครียดระหว่างทั้งประชากรส่วนใหญ่และส่วน น้อยลดน้อยลง

กระนั้นก็ตาม ควรกล่าวไว้ในที่นี้ด้วยว่าประเทศในยุโรปกลางและตะวันออก ทั้งหมดต่างก็ให้สัตยาบันกับกรอบอนุสัญญาสำหรับการคุ้มครองชนกลุ่มน้อย (Framework Convention for the Protection of National Minorities) ซึ่งอยู่ ภายใต้การกำกับดูแลโดยสภาแห่งยุโรป กรอบอนุสัญญานี้เป็นรากฐานสำคัญของการ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในยุโรป (Phillips, 2013) แรงจูงใจสำคัญคือการ ตอบสนองต่อคำแนะนำของคณะกรรมาธิการยุโรป ยิ่งไปกว่านั้น Moravcsik & Vachudova (2004: 46) ยังชี้ให้เห็นว่า “สหภาพยุโรปได้ขอให้ประเทศที่สมัครเข้าเป็น สมาชิกทำตามมาตรฐานที่แม้แต่บางประเทศที่เป็นสมาชิกเดิมยังทำไม่ได้”

กล่าวโดยสรุป เงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปมีส่วนสำคัญในการ ขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของบัลแกเรีย โรมาเนียและสโลวาเกีย จากแนวทางชาตินิยมมาสู่แนวทางที่เปิดกว้างต่อชนกลุ่มน้อยมากขึ้น อันนำมาสู่การอยู่ ร่วมกัน (Co-Existence) อย่างปกติสุขระหว่างประชากรส่วนใหญ่และชนกลุ่มน้อย นอกจากนี้ยังช่วยประสานรอยแยกที่แบ่งกันระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ที่ต่างกัน (Ethnic Cleavage) อีกทั้งในทางปฏิบัติจะพบว่าในทั้งสามประเทศ สถาบันการเมืองมีการกีดกัน ชนกลุ่มน้อยน้อยลง พื้นที่สาธารณะก็มีการเปิดกว้างมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ชนกลุ่มน้อย กลุ่มต่างๆ ได้มีโอกาสสื่อสารประเด็นของตนเองมากขึ้นและนำประเด็นเหล่านี้มาต่อสู้ ในพื้นที่ทางการเมืองที่เป็นทางการมากกว่าที่จะต่อสู้ด้วยวิธีการนอกระบบอื่นๆ ที่อาจ นำมาซึ่งความรุนแรง สำหรับในประเทศที่มีแนวทางการปฏิรูปตามครรลองเสรีนิยมอยู่

แล้ว เช่น สาธารณรัฐเช็ก ฮังการี โปแลนด์และสโลวีเนีย เจื่อนไขการคุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อยของสหภาพยุโรปยิ่งช่วยหนุนเสริมให้นโยบายรัฐถูกออกแบบบนฐานของประโยชน์แห่งชาติมากกว่าประโยชน์ของกลุ่มชาติพันธุ์ใดชาติพันธุ์หนึ่งเป็นการเฉพาะ (Agarin & Cordell, 2016: 59)

เจื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป กับการเสริมพลังพรรคการเมืองชนกลุ่มน้อย

ในประเทศบัลแกเรีย พรรค Movement for Rights and Freedoms (MRF) เป็นพรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนของชนกลุ่มน้อยชาวเติร์กโดยพฤตินัย⁷ ส่วนพรรค Democratic Union of Hungarians in Romania (DUHR) และพรรค Party of the Hungarian Coalition (SMK) เป็นตัวแทนของชนกลุ่มน้อยแมกยาในโรมาเนียและสโลวาเกียตามลำดับ พรรคการเมืองทั้งสามพรรคมีความเกี่ยวข้องกับชนกลุ่มน้อยที่มีจำนวนมากที่สุดในทั้งสามประเทศ นอกจากนี้พรรคเหล่านี้ยังเคยร่วมจัดตั้งรัฐบาลและสมาชิกพรรคได้รับเลือกตั้งให้เข้าไปในรัฐสภายุโรป (European Parliament) กล่าวโดยเปรียบเทียบพรรคการเมืองในลักษณะนี้ไม่ปรากฏในสาธารณรัฐเช็ก ฮังการี โปแลนด์และสโลวีเนีย แต่กลไกในเชิงสถาบันที่การันตีการมีส่วนร่วมทางการเมืองของชนกลุ่มน้อยนั้นมีอยู่ในประเทศเหล่านี้และได้รับการสนับสนุนจากสหภาพยุโรป เช่น สหภาพยุโรปสนับสนุนรัฐบาลฮังการีในการคุ้มครองสิทธิชาวโรมา (Vizi, 2009: 131)

แม้ว่าความพยายามที่จะจัดการกับปัญหาชนกลุ่มน้อยในบัลแกเรีย โรมาเนียและสโลวาเกียจะมีอยู่ก่อนที่จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป บทบาทของสหภาพยุโรปต่อประเด็นดังกล่าวก็มิอาจถูกมองข้ามได้ Spirova (2012: 76) สะท้อนให้เห็นว่า “กระบวนการบูรณาการยุโรปได้มีบทบาทสำคัญต่อประเทศในยุโรปกลางและตะวันออกในการสร้างกรอบในเชิงสถาบันที่เอื้อต่อการบูรณาการให้ชนกลุ่มน้อยมาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและมีตัวแทนทางการเมือง” ในแง่นี้เจื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิก

⁷ รัฐธรรมนูญของประเทศบัลแกเรียห้ามมิให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองบนฐานของกลุ่มชาติพันธุ์ ในมาตรา 11 วรรค 4 รัฐธรรมนูญบัลแกเรียระบุว่า “มิให้มีพรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นบนฐานของกลุ่มชาติพันธุ์ เชื้อชาติหรือศาสนา หรือพรรคการเมืองที่มุ่งเข้ายึดกุมอำนาจรัฐ” (Constitution of the Republic of Bulgaria)

สหภาพยุโรปช่วยให้พลังของปีกชาตินิยมของทั้งฝั่งประชากรส่วนใหญ่และชนกลุ่มน้อยอ่อนกำลังลงและลดโอกาสในการที่จะเกิดการระดมพล (Mobilisation) เพื่อต่อสู้ทางการเมืองนอกพื้นที่ทางการเมืองที่เป็นทางการ กล่าวอีกนัยหนึ่ง เจื่อนไซเหล่านี้ทำให้การกีดกันให้ชนกลุ่มน้อยและพรรคการเมืองของชนกลุ่มน้อยกลายเป็นชายขอบมีราคาที่ต้องจ่ายสูงเพราะเหตุประการสำคัญคือการกีดกันจะนำไปสู่การระดมคนเพื่อต่อสู้ในรัฐสภาและทำให้การปฏิรูปประเทศเพื่อให้ตรงตามข้อกำหนดทางการเมืองของข้อกำหนดโคโคเปเนเฮเกนเกิดความชะงักงัน

ในแง่นี้ ความเสี่ยงที่ปัญหาเรื่องชนกลุ่มน้อยจะปะทุจนเกิดความไม่มั่นคงเสถียรภาพทางการเมืองและอาจจะนำมาซึ่งความล่าช้าในการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้นำของทั้งฝ่ายประชากรส่วนใหญ่และชนกลุ่มน้อยประนีประนอมและตกลงกันได้ในระดับหนึ่ง สิ่งที่เป็นรูปธรรมที่เกิดขึ้นคือการสร้างพันธมิตรระหว่างพรรคการเมืองชนกลุ่มใหญ่และชนกลุ่มน้อย (Coalition of Majority-Minority Parties) ทั้งในบัลแกเรีย โรมาเนีย และสโลวาเกีย พันธมิตรทางการเมืองในลักษณะนี้ทำให้นโยบายรัฐมีมติของการคุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อยมากขึ้น อีกทั้งชนกลุ่มน้อยก็เริ่มรู้สึกว่าขาดตัวแทนทางการเมืองโดยสิ้นเชิง หากพิจารณาจากมุมมองของการถ่ายโอนกฎกติกา (Rule Transfer) ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในกระบวนการบูรณภาพยุโรป รูปแบบความสัมพันธ์ทางการเมืองเช่นนี้ตรงกับข้อเสนอของ Rechel (2009: 10-11) ที่ว่า “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของพรรคการเมืองชนกลุ่มน้อยในโรมาเนียและสโลวาเกียก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อยจำนวนมาก” ยิ่งไปกว่านั้นสหภาพยุโรปยังช่วยให้เกิด “พื้นที่ทางการเมืองที่กว้างพอที่ชนกลุ่มน้อยจะเคลื่อนไหว” (Sasse, 2009: 27)

ดังนั้น ระบบการเมืองที่เป็นมิตรกับชนกลุ่มน้อยจึงลดแรงเสียดทานและโอกาสที่ชนกลุ่มน้อยจะกลายเป็นกลุ่มการเมืองหัวรุนแรง (Radicalisation) เช่น กลุ่มแบ่งแยกดินแดน นอกจากนี้การที่พรรคการเมืองชนกลุ่มน้อยมีที่ทางในรัฐสภายังเปิดโอกาสให้เกิดขั้วทางการเมืองระหว่างพรรคที่เป็นตัวแทนกลุ่มชาติพันธุ์กับพรรคที่มีได้มีนโยบายเน้นกลุ่มชาติพันธุ์ใดชาติพันธุ์หนึ่ง (Ethnic and Non-Ethnic Party Coalition) เช่น ในบัลแกเรียพรรค the National Movement Simeon II ได้สร้างพันธมิตรทางการเมืองกับ Movement for Rights and Freedoms (DPS) และเป็น

รัฐบาลในระหว่างปี 2001-2005 คณะรัฐมนตรีชุดแรกของรัฐบาลร่วมนี้ประกอบไปด้วยรัฐมนตรีที่มาจากพรรค DPS สองคนได้แก่ Mekhmed Dikme (รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและป่าไม้) และ Nezhdet Mollov (รัฐมนตรีลือลือรับผิดชอบด้านสถานการณ์ฉุกเฉิน) รัฐบาลร่วมชุดนี้สะท้อนให้เห็นความร่วมมือทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่พร้อมประนีประนอมและพรรคการเมืองกลุ่มชาติพันธุ์ Sasse (2004: 78) เน้นย้ำเพิ่มเติมว่า “พันธมิตรทางการเมืองในลักษณะดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่เกื้อหนุนต่อการสร้างเสถียรภาพของรัฐและการมีประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง” ในขณะเดียวกันสภาพการเมืองเช่นนี้เองก็ทำให้พลวัตในการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปเคลื่อนไปในทางที่ดีขึ้น กล่าวคือเงื่อนไขทางการเมืองในประเทศกลุ่มชาติพันธุ์ที่กำหนดโดยสหภาพยุโรปก็ได้รับการตอบสนองและมีแนวโน้มนโยบายที่สอดคล้องกับมาตรฐานสหภาพยุโรปมากยิ่งขึ้น

ยิ่งไปกว่านั้น เงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกในส่วนของการคุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อยยังช่วยประคับประคองให้กระบวนการสร้างประชาธิปไตยภายในประเทศดำเนินไปอย่างต่อเนื่องในแง่ที่ว่าระบบการเมืองมีความเปิดกว้างไม่มีการกีดกันชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ ในกรณีของสาธารณรัฐเช็ก อังการี โปแลนด์และสโลวีเนีย เงื่อนไขเหล่านี้ยิ่งกระตุ้นหนุนเสริมให้ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยลงหลักปักฐานเร็วยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโดยรวมแล้ว สหภาพยุโรปจะมีบทบาทในลักษณะที่ไม่เข้าไปก้าวก่ายให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศ แต่ก็มีการที่สหภาพยุโรปเข้าไปเกี่ยวข้องกับข้อถกเถียงอย่างใกล้ชิด เช่น สหภาพยุโรปเข้าไปแทรกแซงโดยตรงเพื่อที่จะทำให้รัฐบาลร่วมของสโลวาเกียไม่ล่มลงไปอันเนื่องมาจากวิกฤตในการรับรองกฎหมายการบริหารจัดการพื้นที่ (Territorial-Administrative Law) ในเดือนสิงหาคม 2001 กฎหมายฉบับนี้เกี่ยวข้องกับเขตการเลือกตั้งในประเทศซึ่งมีแนวโน้มที่ทำให้พรรค SMK ซึ่งเป็นตัวแทนของชนกลุ่มน้อยแมกยาร์เสียเปรียบในการเลือกตั้ง (Brusis, 2015: 72)

โดยรวมแล้ว กล่าวได้ว่า เงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อยมีส่วนในการเสริมพลังให้กับพรรคการเมืองชนกลุ่มน้อยในยุโรปกลางและตะวันออกด้วยการเอื้อให้เกิดพื้นที่ทางการเมืองอย่างเป็นทางการที่ไม่กีดกันชนกลุ่มน้อยและทำให้พรรคการเมืองชนกลุ่มน้อยได้เข้ามามีส่วนใน

การออกแบบนโยบายทางการเมืองหรือแม้กระทั่งร่วมจัดตั้งรัฐบาลแม้ว่าพรรคชนกลุ่มน้อยเหล่านี้จะยังมีศักยภาพในการแข่งขันไม่มากนัก นอกจากนี้เงื่อนไขเหล่านี้ยังสร้างข้อจำกัดทางการเมืองที่ทำให้กลุ่มการเมืองชาตินิยมประนีประนอมกันมากขึ้น ทั้งนี้เงื่อนไขเหล่านี้มีพลังในการก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงมากที่สุดในช่วงที่ประเด็นการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปถูกยกขึ้นมาซึ่งทำให้กลุ่มต่างๆทั้งในฝั่งประชากรส่วนใหญ่และชนกลุ่มน้อยร่วมมือกันเพื่อไม่ให้กระบวนการเข้าเป็นสมาชิกชะงักงันอันจะก่อให้เกิดผลร้ายต่อทั้งสองฝ่าย

เงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป กับการลดความตึงเครียดระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน

สำหรับประเทศในยุโรปกลางและตะวันออกที่ต่างก็มีเป้าหมายที่จะเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เป้าหมายในการอยู่ภายใต้ร่มธงเดียวกันย่อมทำให้ประวัติศาสตร์บาดแผลระหว่างแต่ละประเทศที่เคยมีในอดีตจะต้องได้รับการจัดการไม่ให้ถูกนำมาใช้สร้างความขัดแย้งในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีประเด็นเรื่องชนกลุ่มน้อยที่มีความสัมพันธ์กับประชากรกลุ่มใหญ่ของประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้นเงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปด้านชนกลุ่มน้อยจึงมีบทบาทสำคัญในการช่วยให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อนบ้านขัดแย้งกันน้อยลง เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างฮังการี-โรมาเนียและฮังการี-สโลวาเกีย อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขเหล่านี้มิได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างบัลแกเรีย-ตุรกี^๕ มากเท่าใดนักด้วยเหตุว่าประเทศตุรกีเองไม่ได้มีนโยบายสนับสนุนหรือแสดงท่าทีกังวลต่อสิทธิชนกลุ่มน้อยชาวเติร์กในบัลแกเรียมากนัก ความตึงเครียดระหว่างทั้งสองประเทศจึงไม่ได้สูงถึงขั้นที่ว่าสหภาพยุโรปจะเข้ามามีบทบาทใกล้เคียง (Rechel, 2009: 84)

สำหรับในภูมิภาคยุโรปกลางและตะวันออก Kymlica (2002: 66) ตั้งข้อสังเกตว่า “ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ที่จัดการยากที่สุดในภูมิภาคนี้มักจะเกี่ยวข้องกับชนกลุ่มน้อยที่มีความสัมพันธ์กับประชากรส่วนใหญ่ในประเทศเพื่อนบ้าน” เช่น ชนกลุ่มน้อยแมกยาร์

^๕ปัจจุบันนี้ประเทศตุรกีไม่ได้เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตามกระบวนการสมัครเข้าเป็นสมาชิกรับเริ่มตั้งแต่ปี 1987 และการเจรจาเพื่อเข้าเป็นสมาชิกเริ่มต้นอย่างเป็นทางการในปี 2005 (โปรตดู Nugent, 2007: 481-502)

ในโรมาเนียและสโลวาเกียที่มีความสัมพันธ์กับชาวฮังการีจนแม้ว่าฮังการีเองจะไม่เคยเข้าไปแทรกแซงในประเทศนี้เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของชาวแมกยาร์ในโรมาเนียและสโลวาเกียโดยตรง แต่ชนกลุ่มน้อยชาวแมกยาร์เหล่านี้ก็ได้รับการสนับสนุนจากฮังการีอย่างต่อเนื่องซึ่งทำให้เกิดปัญหาในความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างฮังการีกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งสอง ปัญหาหลักของชาวแมกยาร์ที่อาศัยอยู่ในโรมาเนียและสโลวาเกียคือการรักษาอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ของตน (Eide, 2013: 43-44) อย่างไรก็ตามความตึงเครียดในความสัมพันธ์ก็บรรเทาเบาบางลงเมื่อสหภาพยุโรปเข้ามาช่วยประนีประนอมโดยทางอ้อมผ่านการใช้เงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกอย่างมีกลยุทธ์

ในปี 1996 รัฐบาลฮังการีและโรมาเนียได้ลงนามในสนธิสัญญาว่าด้วยความเข้าใจอันดี (Treaty of Understanding) ซึ่งมีเนื้อหาส่วนหนึ่งว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อย สนธิสัญญาดังกล่าวเกิดขึ้นโดยมีแรงผลักดันสำคัญคือสหภาพยุโรปในแง่ที่ว่าหากไม่มีการร่างและลงนามสนธิสัญญาดังกล่าว ในที่สุดกระบวนการเข้าเป็นสมาชิกก็อาจได้รับผลกระทบไปด้วย (Nelson, 1998: 320) ในทำนองเดียวกันสนธิสัญญาว่าด้วยการเป็นเพื่อนบ้านที่ดี (Treaty on Good Neighbourliness) ระหว่างสโลวาเกียและฮังการีก็ได้รับการลงนามโดยมีส่วนของการคุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อยด้วยเช่นกัน (Agarin & Cordell, 2016) ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีเหตุการณ์ที่ทำให้สหภาพยุโรปต้องเข้ามามีบทบาทที่ใกล้ชิดมากขึ้น เช่น ในตอนที่ฮังการีประกาศใช้กฎหมายสถานะพลเมืองในปี 2001 (Sasse, 2004: 75) โดยรัฐสภาลงคะแนนเสียงอย่างท่วมท้นในการสนับสนุนกฎหมายฉบับนี้ วัตถุประสงค์ที่สำคัญคือทำให้ความช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยชาวแมกยาร์ในประเทศเพื่อนบ้านให้เข้ามาศึกษาและทำงานในฮังการี แน่หนอนว่ากฎหมายฉบับนี้ นำมาซึ่งความไม่พอใจอย่างยิ่งในประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโรมาเนียและสโลวาเกีย (BBC, 2001)

การเข้ามามีบทบาทของสหภาพยุโรปในครั้งนั้นในฐานะผู้ไกล่เกลี่ยร่วมกับองค์กรอื่นๆในภูมิภาค (Chiva, 2006) แสดงให้เห็นว่าสหภาพยุโรปเองพยายามที่จะสานสายสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคยุโรปกลางและตะวันออกให้มีลักษณะที่เป็นมิตรต่อกันมากขึ้นและเผชิญหน้ากันน้อยลงเพื่อให้เกิดความมั่นคงในภูมิภาค กล่าวโดยสรุป ในแง่ที่สหภาพยุโรปได้ใช้ทั้งสมาชิกภาพและเงื่อนไขในการเข้าเป็นสมาชิกร่วมกันอย่างมีกลยุทธ์ในเชิงบวกและทำให้ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่าง

ประชากรส่วนใหญ่และชนกลุ่มน้อยที่มีความสัมพันธ์เชิงชาติพันธุ์กับชนกลุ่มใหญ่ในประเทศเพื่อนบ้านถูกจำกัดให้อยู่ในพื้นที่ทางการเมืองภายในประเทศ ดังที่ได้กล่าวไว้ในสองหัวข้อข้างต้น อย่างไรก็ตาม ควรกล่าวไว้ในที่นี่ว่า แม้สโลวาเกียจะดำเนินนโยบายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนกลุ่มน้อยตามมาตรฐานนานาชาติและสหภาพยุโรป ประเด็นเรื่องชนกลุ่มน้อยแมกยาก็ยังคงไม่ได้หายไปจากพื้นที่ทางการเมืองเพราะประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับอัตลักษณ์ความเป็นสโลวักที่โยงใยกับความทรงจำในอดีตที่ไม่ราบรื่นของความสัมพันธ์ระหว่างชาวสโลวักและชาวแมกย่า (Vasilevich, 2013: 115)

สรุป

ปัจจุบันนี้ กล่าวได้ว่าประเด็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อยในยุโรปกลาง และตะวันออกกลายเป็นเรื่องของการต่อสู้ทางการเมืองในพื้นที่ทางการเมืองที่เป็นทางการ ทำให้ประเด็นทางการเมืองไม่ถูกทำให้เป็นเรื่องชาติพันธุ์ (De-Ethnicisation) กล่าวได้ว่าการบูรณาการยุโรปมีส่วนสำคัญในการทำให้บรรยากาศทางการเมืองดังกล่าวเกิดขึ้น ดังนั้นเงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปในแง่นี้จึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่สหภาพยุโรปใช้ในการขับเคลื่อนความเปลี่ยนแปลงในประเทศที่จะเข้าเป็นสมาชิกและในประเทศเพื่อนบ้านของสหภาพยุโรปในปัจจุบัน เช่น ยูเครนหรือจอร์เจีย แม้จะไม่ประสบความสำเร็จมากนัก (Punthong, 2018) สำหรับบัลแกเรีย โรมาเนีย และสโลวาเกีย ผลกระทบของเงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อยจึงก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไปในทางที่เปิดกว้างและเป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น สำหรับสาธารณรัฐเช็ก ฮังการี โปแลนด์ และสโลวีเนีย เงื่อนไขเหล่านี้ช่วยให้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีแนวโน้มเสรีนิยมอยู่แล้วมีความต่อเนื่องและก้าวหน้าขึ้นตามลำดับ

เอกสารอ้างอิง

- Agarin, T. & Cordell, K. (2016). *Minority Rights and Minority Protection in Europe*. Maryland, USA: Rowman & Littlefield.
- Anagnostou, D. (2007). Nationalist Legacies and European Trajectories: Post-Communist Liberalization and Turkish Minority Politics in Bulgaria. *Southeast European and Black Sea Studies*, 5(1), 89-111.
- Andreescu, G. (2002). Universal Thought, Eastern Facts: Scrutinizing National Minority Rights in Romania. In W. Kymlicka and M. Opalski (Eds.), *Can Liberal Pluralism be Exported?: Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*. (pp. 127-134). Oxford: Oxford University Press.
- Anghelescu, A. (2016). Europeanisation in Bilateral Relations: The Cases of Minority Rights Policies in Eastern Europe in the Context of Enlargement Policy. *EuroTimes*, 139-155.
- BBC. (2001, June 19). *Hungary 'Status Law' irks neighbours*. Retrieved from http://news.bbc.co.uk/2/hi/world/monitoring/media_reports/1397385.stm
- Brusis, M. (2015). The European Union and Interethnic Power-Sharing Arrangements in Accession Countries. *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 14(4), 60-78.
- Bulgarian Parliament. (1991). *Constitution of the Republic of Bulgaria*. Retrieved from <http://www.parliament.bg/en/const>
- Carp, R. (2014). The Struggle for the Rule of Law in Romania as an EU Member State: The Role of the Cooperation and Verification Mechanism. *Utrecht Law Review*, 10(1), 1-16.

- Chiva, C. (2006). Ethnic Minority Rights in Central and Eastern Europe: The Case of the Hungarian 'Status Law'. *Government and Opposition*, 41(3), 401-421.
- De Witte, B. (2000). *Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*. Florence: European University Institute.
- Duin, P. V. & Ková, Z. P. (2000). Democratic Renewal and the Hungarian Minority Question in Slovakia. *European Societies*, 2(3), 335-360.
- Eide, A. (2013). Ensuring Social and Economic Rights of National Minorities through the Work of the Advisory Committee on the Framework Convention. In T.H. Malloy, U. Caruso & R. Hofmann (Eds.), *Minorities, their rights, and the monitoring of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities: Essays in honour of Rainer Hofmann*. (pp.33-56). Leiden: Nijhoff.
- European Commission. (2016, June 12). *Accession criteria*. Retrieved from https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en
- EUR-Lex. (2017, April 5). *Accession criteria (Copenhagen criteria)*. Retrieved from http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html
- European Parliament. (2018, February 2). *Values*. Retrieved from <http://europa-parlamentti.info/en/values-and-objectives/values/>
- Frye, T. (2010). *Building States and Markets After Communism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Galbreath, D. J. & McEvoy, J. (2012). *The European Minority Rights Regime: Towards a Theory of Regime Effectiveness*. New York: Palgrave Macmillan.

- Hughes, J. & Sasse, G. (2015). Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 14(4), 26-59.
- Hughes, J., Sasse, G. & Gordon, C. (2004). *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe: The Myth of Conditionality*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kymlicka, W. (2002). Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe. In W. Kymlicka & M. Opalski (Eds.), *Can Liberal Pluralism be Exported?: Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*. (pp. 3-16). Oxford: Oxford University Press.
- Lordache, C., Avram, S. & Vilcea, C. (2013). Mutations in the ethnic structure of the Romanian population in the post-communist period. *Revista de Stiinte Politice*, 37/38(3), 167-174.
- Mahon, M. (1999). The Turkish Minority under Communist Bulgaria - Politics of Ethnicity and Power. *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 1(2), 149-162.
- Malová, D. & Világi, A. (2007). *Policy report on the Hungarian minority in Slovakia*. Retrieved from http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/en/2009/04/slovakia_policy_report_final.pdf
- Moravcsik, A. & Vachudova, M. A. (2003). National Interests, State Power, and the EU Enlargement. *East European Politics and Societies*, 17(1), 42-57.
- Nugent, N. (2007). The EU's Response to Turkey's Membership Application: Not Just a Weighing of Costs and Benefits. *Journal of European Integration*, 29(4), 481-502.

- Paul, E. L. (2003). Perception vs. Reality: Slovak Views of the Hungarian Minority in Slovakia. *Nationalities Papers*, 31(4), 485-493.
- Phillips, A. (2013). The Beginning. In T. H. Malloy, U. Caruso & R. Hofmann (Eds.), *Minorities, their rights, and the monitoring of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities: Essays in honour of Rainer Hofmann*. (pp.15-42). Leiden: Nijhoff.
- Punthong, W. (2018, January 19). *Getting Eastern Partnership in Perspective: Just a Political Placebo?*. Retrieved from <https://sisu.ut.ee/descnet/blog/getting-eastern-partnership-perspective-just-political-placebo>
- Rechel, B. (2009a). Introduction. In B. Rechel (Ed.), *Minority Rights in Central and Eastern Europe*. (pp. 1-16). London and New York: Routledge.
- Rechel, B. (2009b). Bulgaria: Minority Rights ‘Light’. In B. Rechel (Ed.), *Minority Rights in Central and Eastern Europe*. (pp. 77-89). London and New York: Routledge.
- Sabanadze, N. (2009). Beyond Conflict Prevention: HCNM and Minority Integration in Minority Integration in Central Eastern European. In T. Agarin & M. Brogis (Eds.), *Minority Integration in Central Eastern Europe: Between Ethnic Diversity and Equality*. (pp. 103-125). Amsterdam and New York: Rodopi.
- Sasse, G. (2004). Minority Rights and EU Enlargement: Normative Overstretch or Effective Conditionality. In G. N. Toggenburg (Ed.), *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward*. (pp. 59-84). Budapest: Open Society Institute.

- Sasse, G. (2009). Tracing the Construction and Effects of EU Conditionality. In B. Reche (Ed.), *Minority Rights in Central and Eastern Europe*. (pp. 17-31). London and New York: Routledge.
- Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. (2004). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 11(4), 661-679.
- Sedelmeier, U. (2012). Is Europeanisation through Conditionality Sustainable?: Lock-in of Institutional Change after EU Accession. *West European Politics*, 35(1), 20-38.
- Spirova, M. (2012). European Integration and Minority Politics: Ethnic Parties at the EP Elections. *East European Politics*, 28(1), 76-92.
- Stroschein, S. (2011). Demography in ethnic party fragmentation: Hungarian local voting in Romania. *Party Politics*, 17(2), 189-204.
- Vachudova, M. A. (2001). *The Leverage of International Institutions on Democratizing States: Eastern Europe and the European Union*. Florence: European University Institute.
- Vasilevich, H. (2013). Majority as Minority – a Comparative Case of Autochthonous Slavs in Lithuania and Hungarians in Slovakia after the Second World War. In J.D. Iglesias, N. Stojanović & S. Weinblum (Eds.), *New Nation – States and National Minorities*. (pp. 99-122). Colchester, UK: ECPR Press.
- Veebel, V. (2009). European Union's Positive Conditionality Model in Pre-Accession Process. *TRAMES*, 13(3), 207-231.
- _____. (2012). *The Role and Impact of Positive Conditionality in the EU Pre-Accession Policy*. Tartu: Tartu University Press.

- Vermeersch, P. (2015). EU Enlargement and Minority Rights Policies in Central Europe: Explaining Policy Shifts in the Czech Republic, Hungary and Poland. *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 14(4), 114-140.
- Vizi, B. (2009). Hungary: A Model with Lasting Problems. In B. Rechel (Ed.), *Minority Rights in Central and Eastern Europe*. (pp. 119-134). London and New York: Routledge.
- World Population Review. (2017, December 21). *Bulgaria*. Retrieved from <http://worldpopulationreview.com/countries/bulgaria-population/>
- World Population Review. (2017, December 21). *Slovakia*. Retrieved from <http://worldpopulationreview.com/countries/slovakia-population/>