

## บทที่ 6

### บทสรุป

โดยที่สหภาพยุโรปมีวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนในการเคารพและปกป้องสิทธิมนุษยชน เสรีภาพขั้นพื้นฐาน และประชาธิปไตย ทั้งภายในสหภาพเองและในระดับโลก โดยในปรากฏในการยอมรับและปฏิบัติตามปฏิญญาสากลว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights) อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานแห่งยุโรปของคณะมนตรีแห่งยุโรป ค.ศ. 1949 (The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental of Freedoms) อีกทั้งการดำเนินงานร่วมกันในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนกับองค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือแห่งยุโรป (Organization for Security and Cooperation in Europe) และเมื่อเกิดสนธิสัญญาโรมใน ค.ศ. 1986 ก็ได้เน้นบทบาทดังกล่าวซึ่งปรากฏอยู่ในปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและนโยบายต่างประเทศ (Declaration on Human Rights and Foreign Policy) ซึ่งประกาศโดยที่ประชุมของรัฐมนตรีต่างประเทศประชาคมยุโรปภายใต้กรอบของความร่วมมือทางการเมือง (European Political Cooperation - EPC) และคณะมนตรียุโรป (The European Council) เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม ค.ศ. 1986 ในปฏิญญาดังกล่าวนั้นเน้นความสำคัญต่อปัญหาสิทธิมนุษยชนในประเทศโลกที่สาม โดยได้ยืนยันว่าถือเป็นภาระผูกพันและหน้าที่ในอันที่จะส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน รวมไปถึงความสำคัญของหลักประชาธิปไตยและกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย และที่สำคัญที่สุดก็คือ ในปฏิญญาดังกล่าวยังกำหนดให้ประเทศสมาชิกถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องส่งเสริมสิทธิมนุษยชนไปทั่วโลกอีกด้วย

หลักการที่สำคัญของปฏิญญาดังกล่าวซึ่งได้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมมาตรการต่าง ๆ อีกครั้งใน ค.ศ. 1991 มีข้อที่สำคัญและแสดงให้เห็นถึงเหตุผลของสหภาพยุโรปในการเข้าไปปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศอื่น ๆ ทั่วโลกคือ

1. การปกป้องสิทธิมนุษยชนคือหน้าที่อันชอบธรรมและพึงกระทำอย่างต่อเนื่อง ทั้งในระดับประเทศและในชุมชนโลก トラบใดที่โลกยังเต็มไปด้วยความรุนแรง
2. การแสดงความคิดเห็นในเรื่องเกี่ยวกับการใช้ความรุนแรงทางด้านสิทธิมนุษยชน ไม่ถือเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของรัฐ
3. การส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงระหว่างชาติต่าง ๆ ไม่สามารถแยกออกจากการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนภายในชาตินั้น ๆ

ในปัจจุบันนี้ก็ได้เน้นในนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน (Common Foreign and Security Policy - CFSP) โดยมีวัตถุประสงค์ตามมาตรา J.1 ( 2 ) แห่งสนธิสัญญามาสทริชต์ในข้อสุดท้ายว่า “จะพัฒนาและสร้างเสริมประชาธิปไตย กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายและเคารพในสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” อีกทั้งประเทศสมาชิกแห่งสหภาพยุโรปต่างก็ยอมรับในวัตถุประสงค์ดังกล่าว และถือเป็นภาระผูกพันในอันที่จะสนับสนุนนโยบายต่างประเทศแห่งสหภาพ รวมถึงการกระทำใด ๆ อันเนื่องมาจากนโยบายนั้น ในฐานะที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของประเทศสมาชิก นอกจากนี้เจตนารมณ์ในการเคารพสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยของสหภาพยุโรปที่มีต่อประเทศนอกกลุ่ม ก็ได้ทวีความชัดเจนมากขึ้นหลังจากการประชุมสิทธิมนุษยชนโลก ณ กรุงเวียนนา เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1993 ซึ่งสหภาพยุโรปได้ยอมรับเอากรอบของคำประกาศสุดท้าย ( Final Declaration ) และแผนงานต่าง ๆ ที่อนุมัติโดยที่ประชุมนั้นมาเป็นแนวทางในการปฏิบัตินอกเหนือจากกรอบของกฎบัตรสหประชาชาติ นอกเหนือจากหลักการสามข้อที่ปรับปรุงในค.ศ. 1991 แล้วก็ยังประกอบด้วยหลักการที่สำคัญอีกสามประการ ได้แก่

1. สิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องสากล (universality) คือ ไม่มีการเลือกปฏิบัติและปราศจากอคติทั้งทางอุดมการณ์และการเมือง
2. สิทธิมนุษยชนไม่สามารถแบ่งแยกได้ (indivisibility) หมายถึง สิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง และสิทธิทางวัฒนธรรมสังคมและเศรษฐกิจ ไม่สามารถแยกออกจากกันได้
3. การเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิด (interdependence) ระหว่างสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตยและการพัฒนา

อย่างไรก็ดี สหภาพยุโรปมักจะดำเนินนโยบายสิทธิมนุษยชนโดยใช้ควบคู่กับนโยบายพัฒนาและการค้าระหว่างประเทศ เนื่องจากว่าการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจหรือการพัฒนาต่อประเทศนอกกลุ่ม โดยเฉพาะประเทศโลกที่สามนั้น มีความเกี่ยวข้องกับสถานการณ์หรือปัญหาสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ

เมื่อสหภาพยุโรปมีเจตนารมณ์ในการปกป้องสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยอย่างจริงจัง อีกทั้งยังถือว่ามีความชอบธรรมในการเข้าไปปกป้องและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก จึงเห็นได้ว่าในความสัมพันธ์กับประเทศนอกกลุ่ม โดยเฉพาะความตกลงหรือความร่วมมือในด้านต่าง ๆ สหภาพยุโรปจะกำหนดนโยบายพื้นฐานทางด้านสิทธิมนุษยชนไว้ทุกฉบับ และเมื่อมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนสหภาพยุโรปก็จะมีมาตรการหลายประการในการลงโทษให้มีการปรับปรุงสิทธิมนุษยชนด้วย

ในกรณีของพม่าและอินโดนีเซีย การกระทำของสหภาพยุโรปเป็นไปตามวัตถุประสงค์หลายข้อที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ยกเว้นข้อที่กล่าวว่าสิทธิมนุษยชนไม่มีการเลือกปฏิบัติ เพราะเนื่องจากใน

ขณะที่ปัญหาสิทธิมนุษยชนของพม่าและอินโดนีเซียมีลักษณะคล้ายคลึงกันหลายประการ อันได้แก่ สิทธิและเสรีภาพทางการเมืองถูกจำกัด รวมทั้งเสรีภาพในการแสดงออกและแสดงความคิดเห็นทางการเมือง การตัดสินประหารชีวิตโดยไม่มีกฎหมายและปราศจากการไต่สวน การกักขังหน่วงเหนี่ยวและการสูญหายของนักโทษการเมือง การละเมิดสิทธิเด็ก สิทธิแรงงาน สิทธิสตรี และการละเมิดสิทธิของชนกลุ่มน้อย แต่มาตรการที่นำมาใช้ลงโทษต่อประเทศทั้งสองกลับไม่เท่าเทียมกัน โดยขณะที่ใช้มาตรการทางเศรษฐกิจต่ออินโดนีเซียนั้นก็เป็นการใช้กับสินค้าบางชนิดเท่านั้น เช่น มันสำปะหลัง รองเท้า เป็นต้น ส่วนการระงับความช่วยเหลือทั้งทางเศรษฐกิจและทางทหารก็เป็นเพียงข้อเสนอจากรัฐสภายุโรป แต่ไม่ได้รับการลงมติยอมรับจากคณะรัฐมนตรียุโรปและคณะกรรมการยุโรป และถึงแม้ว่าจะมีแถลงการณ์ร่วมกันภายใต้นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน แต่ก็มิเป็นจำนวนมาก เมื่อเทียบกับพม่า โดยมาตรการที่สหภาพยุโรปนำมาใช้กับพม่านั้นมีทั้งมาตรการทางเศรษฐกิจและการเมือง สำหรับมาตรการทางเศรษฐกิจ สหภาพยุโรปตัดสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรทั้งสินค้าประเภทเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมทุกชนิด พร้อมกับระงับความสัมพันธ์ทวิภาคีทางการค้าและการลงทุนทั้งหมด นอกจากนี้ก็มีข้อเสนอให้ระงับความช่วยเหลือทั้งทางเศรษฐกิจและทางทหารเช่นกัน ส่วนมาตรการทางการเมืองนั้น สหภาพยุโรปได้คว่ำบาตรโดยการห้ามสมาชิกใด ๆ ในคณะรัฐบาล ครอบครัว และเจ้าหน้าที่ทางการทหารชั้นสูงเดินทางเข้าประเทศในสหภาพยุโรป และแถลงการณ์ดำเนินการละเมิดสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลพม่าภายใต้นโยบายต่างประเทศฯ จำนวนหลายฉบับ

การดำเนินนโยบายในลักษณะไม่เท่าเทียมกันของสหภาพยุโรปต่อประเทศทั้งสอง พิจารณาได้ว่าเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างกันเป็นประการสำคัญ เนื่องจากความสัมพันธ์กับพม่านั้นเป็นลักษณะของการลงทุนเป็นส่วนใหญ่ ส่วนความสัมพันธ์ในลักษณะนำเข้าและส่งออกสินค้าระหว่างกันมีอยู่ในปริมาณน้อย โดยตลาดทั้งส่งออกและนำเข้าของพม่าห้าอันดับแรกไม่มีประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปเลย แต่อย่างไรก็ดี อังกฤษก็เป็นประเทศที่เข้าไปลงทุนในพม่ามากที่สุดในปี ค.ศ. 1995 ส่วนความสัมพันธ์กับอินโดนีเซียในลักษณะการลงทุน ประเทศในสหภาพยุโรปก็เข้าไปลงทุนมากที่สุดในปี ค.ศ. 1993 โดยเนเธอร์แลนด์เป็นประเทศที่ลงทุนมากที่สุด ขณะเดียวกันความสัมพันธ์ในลักษณะนำเข้าและส่งออกสินค้า สหภาพยุโรปก็เป็นถึงคู่ค้าอันดับสองรองจากญี่ปุ่นทั้งด้านการนำเข้าและการส่งออก สินค้านำเข้าที่สหภาพยุโรปจำเป็นต้องพึ่งอินโดนีเซียมากที่สุดคือ น้ำมันดิบ แร่ธาตุ สิ่งทอ และเสื้อผ้า เป็นต้น ทั้งนี้ อินโดนีเซียเป็นฝ่ายได้เปรียบดุลการค้าอยู่จนถึงปัจจุบันนี้

จะเห็นได้ว่า จากความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างสหภาพยุโรปกับพม่าและอินโดนีเซียในลักษณะเช่นนี้ ได้ส่งผลให้สหภาพยุโรปไม่สามารถใช้มาตรการที่รุนแรงต่อรัฐบาลอินโดนีเซียได้ เนื่องจากจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างกัน อันจะส่งผลสืบเนื่องไปถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจรวมของสหภาพยุโรป ส่วนพม่านั้นสหภาพยุโรปใช้มาตรการที่จริงจังและเด็ดขาด โดยไม่

ต้องเกรงว่าจะทำให้ความสัมพันธ์ทางการค้าต้องเสียไปเพราะแม้ไม่ได้ทำอะไร ความสัมพันธ์ก็มีอยู่ในปริมาณที่น้อยมากถ้าไม่นับการลงทุน

อย่างไรก็ดี นโยบายทางด้านสิทธิมนุษยชนที่ส่งผลสืบเนื่องต่อความสัมพันธ์ทางการค้านั้น เป็นนโยบายในระดับรัฐบาลของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป โดยนำมาเป็นเงื่อนไขในการค้าระหว่างประเทศ แต่ในขณะที่เดียวกันกลับมีอัตราการลงทุนในระดับสูงซึ่งมิได้มาจากรัฐบาล แต่เป็นบริษัทเอกชนของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปซึ่งมีลักษณะเป็นบริษัทข้ามชาติ เช่น บริษัทเชลล์และบริษัทเบียร์ไฮเนเก้นของเนเธอร์แลนด์ บริษัทโทเทลของฝรั่งเศส บริษัทเบียร์คาร์สเบอร์กของเดนมาร์ก บริษัทครอปส์สำรวจน้ำมันของอังกฤษ รวมทั้งบริษัททางด้านธุรกิจโรงแรมและการท่องเที่ยวที่เข้าไปสร้างโรงแรมในประเทศทั้งสอง เป็นต้น

แม้นโยบายร่วมของสหภาพยุโรปจะไม่สนับสนุนให้มีการลงทุนทางเศรษฐกิจในพม่าและอินโดนีเซีย แต่ก็ไม่สามารถใช้ควบคุมบริษัทข้ามชาติเหล่านี้ได้ ทั้งนี้ บริษัทข้ามชาติก็ไม่ต้องการให้รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงการค้าการลงทุน เพราะจะทำให้ไม่สะดวกและล่าช้าโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ความจริงประการหนึ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้ก็คือบริษัทข้ามชาติเหล่านี้มีส่วนในการยกระดับมาตรฐานการครองชีพให้สูงขึ้น และอย่างน้อยก็อำนวยความสะดวกให้แก่ประเทศทั้งสองในแง่ของการพัฒนาประเทศโดยการนำเข้าเทคโนโลยีที่ทันสมัย การเรียนรู้เทคนิคการจัดการ การบริหาร และความเชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ดี ในกรณีของประเทศพม่าและอินโดนีเซียนั้น ประโยชน์ต่าง ๆ อันเกิดจากการลงทุนของบริษัทข้ามชาติทั้งหลายก็ได้กระจายไปสู่ประชาชนที่ยากจน แต่กลับติดอยู่กับกลุ่มบุคคลเพียงไม่กี่คนในรัฐบาลเท่านั้น ซึ่งความเป็นจริงข้อนี้ บริษัทข้ามชาติเองก็ทราบดี และรัฐบาลของบริษัทข้ามชาตินั้น ก็สามารถกำหนดกฎเกณฑ์หรือมาตรการต่าง ๆ มาจำกัดอำนาจและบทบาทของบริษัทข้ามชาติได้ แต่ก็ไม่นำมาใช้ เหตุผลที่สำคัญที่สุดก็คือ เป้าหมายของการทำธุรกิจนั้นก็คือเงิน ไม่ใช่การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน<sup>1</sup> ถึงกระนั้น แม้บริษัทข้ามชาติจะไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลในการเชื่อมโยงการค้ากับสิทธิมนุษยชนไว้ด้วยกัน แต่ก็จำเป็นต้องยอมรับว่าเสถียรภาพของรัฐบาลพม่าและอินโดนีเซียมีผลต่อการดำเนินธุรกิจที่ต่อเนื่องเช่นกัน ส่วนทางฝ่ายรัฐบาลนั้นก็ต้องยอมรับว่าบริษัทข้ามชาติสร้างผลประโยชน์ให้แก่รัฐบาลไม่น้อย เนื่องจากรายได้ของบริษัทเหล่านี้ถือเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาลเลยทีเดียว

<sup>1</sup>Rein Mullerson, *Human Rights Diplomacy* (London : Routledge , 1997), p.31.

อนึ่ง ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต่างก็ทราบดีว่า ข้ออ้างของบริษัทข้ามชาติของประเทศตนที่ว่าจะช่วยยกระดับการครองชีพรวมถึงเอื้ออำนวยประโยชน์ต่าง ๆ แก่ประเทศที่เข้าไปลงทุนอย่างพม่าและอินโดนีเซียนั้น จะไม่ได้ติดอยู่กับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ และยังเป็น การส่งเสริมให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่องของรัฐบาลพม่าและอินโดนีเซียอีกด้วย แต่ รัฐบาลของบริษัทเหล่านั้นก็ไม่ได้ใช้มาตรการจำกัดบทบาทของบริษัทข้ามชาติอย่างจริงจัง นอกจากนี้ ในระดับนโยบายรวมของสหภาพยุโรปทั้งในส่วนของการค้าและนโยบายต่างประเทศ ก็ไม่ได้ดำเนินอย่างเด็ดขาดต่ออินโดนีเซีย แต่กลับใช้อย่างจริงจังและเด็ดขาดกับพม่ามากกว่า ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่าเนื่องจากจะทำให้เสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนั่นเอง

ในขณะที่เดียวกัน สหภาพยุโรปก็ได้พิจารณาถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแต่ประการเดียว หากแต่ยังให้ความสำคัญกับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย โดยถือเป็นภาระหน้าที่ที่ต้องปกป้องและเผยแพร่บรรทัดฐานทางสิทธิมนุษยชนตามแนวทางตะวันตกเช่นตน ดังนั้น เพื่อให้ผลประโยชน์ทางอุดมการณ์สอดคล้องกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สหภาพยุโรปจึงต้องใช้นโยบายสิทธิมนุษยชนไปพร้อม ๆ กับนโยบายทางการค้าและการลงทุน โดยต้องพยายามให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด กล่าวคือ ขณะที่ดำเนินนโยบายสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจังในฐานะประเทศตะวันตกที่มีฐานะร่ำรวยกว่า และต้องการแสดงให้ประเทศโลกที่สามยอมรับแนวความคิดทางสิทธิมนุษยชนของตน สหภาพยุโรปก็ ต้องระมัดระวังไม่ให้เสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจไปด้วย เพราะฉะนั้นในกรณีของพม่าและอินโดนีเซีย แม้จะมีสภาพปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเหมือนกัน และสหภาพยุโรปก็มีบทบาทในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนตามวัตถุประสงค์ในมาตรา J.1 ( 2 ) อย่างชัดเจน แต่ก็ไม่สามารถนำมาตรการทางการค้ามาเป็นเงื่อนไขต่อประเทศทั้งสอง ในระดับที่เท่าเทียมกันได้เนื่องจากภาวะที่ สหภาพยุโรปต้องพึ่งพาทางการค้าต่ออินโดนีเซียมีมากกว่าการพึ่งพาทางการค้าจากพม่า จึงส่งผลให้ สหภาพยุโรปปฏิบัติต่อประเทศทั้งสองในลักษณะทวิมาตรฐาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การใช้มาตรฐานทางสิทธิมนุษยชนในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปต่อพม่าและอินโดนีเซีย มีการเลือกปฏิบัติทั้งนี้เนื่องจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปได้รับจากพม่าและอินโดนีเซียแตกต่างกัน