

บทที่ 5

บทสรุปและแนวโน้ม

บทสรุป

หลักการสิทธิมนุษยชนได้กลายเป็นกติกาสากลจากการลงนามในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration on Human Rights) ปี 1948 ของสมาชิกสหประชาชาติซึ่งเป็นคำประกาศหลักสากลร่วมกันของมนุษยชาติ โดยมีการระบุถึงสาระสำคัญของสิทธิมนุษยชนไว้ในข้อบัญญัติต่างๆ ที่สมาชิกสหประชาชาติต้องยึดถือร่วมกัน ประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรปก็เช่นเดียวกัน โดยการดำเนินบทบาทของสหภาพยุโรปในประเด็นสิทธิมนุษยชนนั้น จะเห็นได้ว่าการเริ่มต้นจากการดำเนินการภายในสหภาพยุโรปเองก่อน ผ่านกลไกทางสถาบันและกฎหมายของสหภาพยุโรปเพื่อบังคับใช้กับสมาชิกของสหภาพยุโรปในมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งหลักการสิทธิมนุษยชนถือเป็นแนวคิดที่มีต้นกำเนิดและเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของชาวยุโรป และได้กลายเป็นค่านิยมร่วมกันของสมาชิกสหภาพยุโรปในการสร้างอัตลักษณ์ทางด้านจริยธรรมของสหภาพยุโรปขึ้นมา

หลักการเคารพสิทธิมนุษยชนภายในสหภาพยุโรปนั้นได้มีผลครอบคลุมต่อพลเมืองของสหภาพยุโรปทั้งหมดที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาค นอกจากนี้ ยังมีมาตรการส่งเสริมหลักการดังกล่าวต่อประเทศที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปในอนาคตด้วย สหภาพยุโรปได้เริ่มนำประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อแสดงถึงอัตลักษณ์ของสหภาพยุโรป เสมือนเป็นผู้ปกป้องหลักสิทธิมนุษยชนในระดับโลก โดยการใช้เวทีพหุภาคีที่สำคัญอย่างองค์การสหประชาชาติ ผลักดันให้สมาชิกประเทศอื่นๆ ทั่วโลกเคารพในหลักสิทธิมนุษยชน นอกจากนั้นยังได้มีการนำประเด็นสิทธิมนุษยชนบรรจุไว้ในการทำสัญญาความตกลงแบบทวิภาคีระหว่างประชาคมยุโรปกับประเทศหรือกลุ่มประเทศที่มีการเจรจาข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกัน เพื่อแสดงบทบาทที่เข้มแข็งในการส่งเสริมหลักการสิทธิมนุษยชนในระดับโลก โดยได้เริ่มต้นกับประเทศกำลังพัฒนาที่ส่วนใหญ่เคยอยู่ในอาณานิคมของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปมาก่อน เนื่องจาก สหภาพยุโรปได้เข้าไปมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาประเทศเหล่านี้มาอย่างต่อเนื่อง การใช้ประเด็นสิทธิมนุษยชนจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาสังคมของประเทศเหล่านี้เช่นกัน

สหภาพยุโรปได้มีการดำเนินมาตรการทั้งเชิงรุกและเชิงรับเพื่อส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนกับประเทศที่ได้มีความตกลงร่วมกัน ซึ่งจะเน้นในมาตรการเชิงรุกหรือมาตรการเชิงบวกที่เป็นการส่งเสริมหลักการสิทธิมนุษยชนให้เกิดขึ้นในภาคประชาชนผ่านองค์กรสหประชาชาติและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) โดยจะอยู่รูปของเงินทุนสนับสนุนการทำงานขององค์กรในการอบรมให้ความรู้เพื่อให้ประชาชนตระหนักในสิทธิของตนเองและผู้อื่น ซึ่งได้ทำให้สหภาพยุโรปและสมาชิกกลายเป็นผู้บริจาครายใหญ่ที่สุดของโลก สร้างภาพลักษณ์เชิงบวกต่อสหภาพยุโรปในการเป็นผู้ให้ ขณะเดียวกัน ถ้าเกิดกรณีที่รัฐบาลประเทศเหล่านั้นมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในระดับที่ได้พิจารณาว่ามีความรุนแรงแล้ว สหภาพยุโรปจะนำมาตรการตอบโต้ต่อการกระทำดังกล่าว เพื่อแสดงความไม่เห็นด้วยต่อการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักการสากล ซึ่งจะมีระดับการใช้มาตรการต่างๆ ที่แตกต่างกันไปตั้งแต่การยื่นหนังสือทางการทูต (demarche) ไปจนถึงการคว่ำบาตร (sanction) โดยระดับการดำเนินการนั้นขึ้นอยู่กับพิจารณาของสหภาพยุโรปและสมาชิก ไม่ได้มีข้อกำหนดเป็นมาตรฐานที่แน่นอน สามารถที่จะยืดหยุ่นได้ จากเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้การปฏิบัติของสหภาพยุโรปต่อประเทศที่สามเป็นที่สงสัยว่า สหภาพยุโรปใช้ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อเป็นข้อต่อรองทางการเมืองมากกว่าการแสดงตนเป็นผู้ปกป้องสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริง ทำให้หลักการสิทธิมนุษยชนเป็นเพียงส่วนหนึ่งของเครื่องมือที่สหภาพยุโรปใช้ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ

แม้ว่าสหภาพยุโรปได้แสดงบทบาทในการปกป้องสิทธิมนุษยชนที่โดดเด่นทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคี แต่กระนั้นสหภาพยุโรปก็ยังต้องรักษาผลประโยชน์ของตนเองไว้ การดำเนินมาตรการที่แข็งแกร่งในประเด็นสิทธิมนุษยชนโดยไม่มีการยืดหยุ่นจะทำให้สหภาพยุโรปเสียเปรียบในเวทีโลก จากกรณีเหตุการณ์เทียนอันเหมิน เมื่อปี 1989 ในประเทศจีน ประชาคมยุโรปได้ลดระดับความร่วมมือด้านการค้าระหว่างจีนลง แต่ก็ไม่ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงจากจีนซึ่งหันไปให้ความสนใจกับประเทศในอาเซียนแทน ทำให้การใช้มาตรการทางสิทธิมนุษยชนเกิดผลกระทบต่อผลประโยชน์ของยุโรปมากกว่า สหภาพยุโรปจึงหันไปใช้แนวทางการหารือ (dialogue) กับจีนทางด้านสิทธิมนุษยชนแทน แม้ว่าจีนจะไม่ได้ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยและมีรายงานถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนอยู่หลายกรณี แต่สหภาพยุโรปและสมาชิกก็ได้มีการทำความตกลงระหว่างกันกับประเทศจีนในหลายด้านโดยที่ไม่ได้นำประเด็นสิทธิมนุษยชนบรรจุไว้ในข้อตกลง ในขณะที่สหภาพยุโรปได้ใช้มาตรการคว่ำบาตรทางการค้าเพื่อกดดันต่อกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่าอย่างไม่มีกำหนด จึงเป็นการแสดงถึงการดำเนินการแบบ “ทวิมาตรฐาน” ของสหภาพยุโรป

สำหรับสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศไทยในสมัยพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตรเข้าดำรงตำแหน่งในปี 2001 ได้มีปัญหาเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลายกรณี โดยเฉพาะปัญหาความรุนแรงทางสามจังหวัดชายแดนใต้ แต่สหภาพยุโรปเองก็ไม่ได้มีการใช้มาตรการเชิงลบกับไทยเนื่องจากไม่ต้องการให้กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างกัน การดำเนินการของสหภาพยุโรปส่วนใหญ่จะใช้เวทีระหว่างประเทศและใช้การสนับสนุนผ่านองค์กร NGO ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อประเทศไทยจึงเป็นเรื่องของภาพลักษณ์ด้านลบในเวทีระหว่างประเทศ

ต่อมาเมื่อเกิดเหตุการณ์รัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน 2006 ถือเป็นการทำลายระบอบประชาธิปไตยและสิทธิทางการเมืองและพลเมือง แม้ว่าจะไม่มีความรุนแรงเกิดขึ้นและรัฐบาลรักษาการนำโดยพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ก็ได้มีการดำเนินนโยบายในแนวทางแบบประชาธิปไตย สหภาพยุโรปตอบโต้สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยด้วยการเร่งรัดให้ไทยกลับเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยโดยให้มีการเลือกตั้งและได้ระงับการเจรจาและติดต่อทางการเมืองกับรัฐบาลไทย แม้ว่าจะยังคงใช้มาตรการเชิงบวกผ่านองค์กร NGO ที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชนในภาคประชาชน แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยทำให้ไม่สามารถดำเนินการเจรจาใดๆ ในระดับรัฐกับสหภาพยุโรปและประเทศสมาชิกได้ ซึ่งส่งผลในแง่เศรษฐกิจของไทยต่อความได้เปรียบในการแข่งขันระดับโลก มาตรการตอบโต้ที่สหภาพยุโรปใช้กับไทยจึงสามารถกดดันให้รัฐบาลไทยไม่สามารถดำเนินนโยบายบริหารประเทศได้อย่างเด็ดขาดดังเช่นรัฐบาลรัฐประหารในอดีต รวมทั้งต้องดำเนินการเลือกตั้งโดยเร็ว เพื่อให้ได้รัฐบาลที่มาจากประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม มาตรการที่สหภาพยุโรปนำมาใช้กับประเทศไทยถือว่ายังไม่อยู่ในระดับที่รุนแรงนัก เพราะการค้าการลงทุนในภาคเอกชนยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ทั้งไทยและสหภาพยุโรปต่างก็มีผลประโยชน์ร่วมกันในหลายๆ ด้าน แต่สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศที่แตกต่างกันทำให้สหภาพยุโรปต้องมีการเพิ่มระดับในการใช้มาตรการเชิงลบต่อการรัฐประหารในไทย เพื่อยืนยันถึงอัตลักษณ์และบทบาทสำคัญของสหภาพยุโรปในการยึดถือหลักการประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ซึ่งในที่สุดแล้วก็จะต้องมีการชั่งน้ำหนักถึงผลประโยชน์ด้านอื่นๆ ที่อาจได้รับผลกระทบตามมาด้วย

ปัจจัยส่วนหนึ่งที่ทำให้สหภาพยุโรปไม่สามารถดำเนินการตามหลักการสิทธิมนุษยชนตามที่ตนเองประกาศไว้อย่างมีมาตรฐานเสมอกัน มาจากข้อจำกัดในนโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคง (CFSP) ของสหภาพยุโรป ซึ่งมีโครงสร้างในกระบวนการตัดสินใจที่ยังต้องขึ้นอยู่กับนโยบายต่างประเทศของประเทศสมาชิกเป็นหลัก ดังนั้น การตัดสินใจในนโยบาย

ต่างประเทศของสหภาพยุโรปจะต้องผ่านการหารือร่วมกันของสมาชิกและมีการลงมติร่วมกันที่จะนำไปสู่การกำหนดท่าทีในประเด็นต่างๆ ทำให้การดำเนินการด้านการต่างประเทศของสหภาพยุโรปตามหลักการที่ได้ประกาศไว้เป็นไปได้ยาก เนื่องจาก หลักการดังกล่าวอาจไปกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศสมาชิก ซึ่งประเทศสมาชิกยังต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐตนมาก่อน จึงทำให้การตัดสินใจร่วมกันของสหภาพยุโรปยังขาดเอกภาพ เมื่อท่าทีของสมาชิกไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

จากข้อสมมุติฐานในการศึกษาครั้งนี้ จึงสามารถสรุปได้ว่า สหภาพยุโรปได้นำหลักการสิทธิมนุษยชนมาใช้ร่วมกับการดำเนินความสัมพันธ์ด้านการต่างประเทศกับประเทศที่สาม ทำให้สหภาพยุโรปสามารถแสดงบทบาทเป็นผู้นำระดับโลกในประเด็นสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นอัตลักษณ์ของสหภาพยุโรปได้ แต่การดำเนินการที่เกิดขึ้นภายในและภายนอกสหภาพยุโรปยังมีมาตรฐานที่แตกต่างกัน โดยยังคงต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของสหภาพยุโรปและสมาชิกมาก่อน นอกจากนี้ระดับความสัมพันธ์ของสหภาพยุโรปกับประเทศที่สามยังมีผลต่อการใช้มาตรการด้านสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างอีกด้วย สำหรับประเทศไทยนั้น สหภาพยุโรปสามารถใช้มาตรการตอบโต้ต่อประเทศไทยเมื่อเกิดเหตุการณ์รัฐประหารขึ้น ซึ่งประเทศไทยเป็นรัฐขนาดเล็กที่มีระดับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองกับสหภาพยุโรปในสัดส่วนที่ไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม สหภาพยุโรปก็ไม่ได้ใช้มาตรการตอบโต้ที่รุนแรง เนื่องจากสหภาพยุโรปยังคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จากการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ต่อประเทศไทยเป็นแบบความร่วมมือและความเป็นหุ้นส่วนระหว่างกันแทนการช่วยเหลือด้านการพัฒนาในอดีต ที่สามารถเปิดโอกาสของสหภาพยุโรปในตลาดเอเชียได้มากขึ้น

แนวโน้ม

แนวโน้มในอนาคตของการดำเนินบทบาทด้านสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรปในประเทศไทยยังคงเป็นการใช้มาตรการเชิงบวกผ่านทางองค์การสหประชาชาติและองค์กร NGO ในการดำเนินกิจกรรมภาคประชาชน เพื่อส่งเสริมความแข็งแกร่งของเครือข่ายประชาสังคม ซึ่งที่สุดแล้วความเข้มแข็งของสังคมจะเป็นตัวสำคัญในการผลักดันให้รัฐบาลเคารพในหลักการสิทธิมนุษยชน ส่วนการดำเนินการในระดับรัฐ สหภาพยุโรปจะใช้การดำเนินการผ่านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเพื่อติดต่อและหารืออย่างใกล้ชิดสำหรับกรณีที่เป็นปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการการยุโรปจะเน้นความร่วมมือในประเด็นของผู้อพยพและผู้ลี้ภัยเป็นหลัก ซึ่งถือเป็นกติกาสถิติมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะปัญหาผู้อพยพจากพม่าและผู้ลี้ภัยชาวม้งลาว ที่ต้องการให้ไทยมีการจัดการตามหลักการระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือตามหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งสหภาพยุโรปได้ให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนต่อองค์กร NGO ระหว่างประเทศ เนื่องจากไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยเรื่องผู้ลี้ภัยที่เกิดขึ้นในปี 1951 (1951 Convention Relating to the Status of the Refugees)¹ โดยในอนุสัญญาสหภาพยุโรป อาจใช้เวทีพหุภาคีด้านสิทธิมนุษยชนผลักดันให้ไทยลงนามให้สัตยาบันในอนุสัญญาดังกล่าว

หลังจากการเลือกตั้งเมื่อเดือนธันวาคม 2007 ประเทศไทยได้มีรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง ทำให้สหภาพยุโรปกลับมาเจรจาความตกลงต่างๆ กับประเทศไทย โดยประเด็นการเจรจา ในกรอบของการเป็นหุ้นส่วนและความร่วมมือระหว่างกัน (PCA) ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่ สำคัญในด้านธรรมาภิบาลและสิทธิมนุษยชนด้วย ดังนั้น ในการทำงานด้านสิทธิมนุษยชนของไทย ในภูมิภาคซึ่งไทยได้แสดงบทบาทเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือประเทศในเพื่อนบ้านผ่านกรอบอนุ ภูมิภาคต่างๆ สหภาพยุโรปจะเข้าไปมีบทบาทร่วมในการให้เงินทุนสนับสนุนการดำเนินกิจกรรม ของไทยผ่านโครงการต่างๆ รวมทั้งมีการเฝ้าสังเกตการณ์สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในไทย อย่างใกล้ชิด

เมื่อนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเข้ารับตำแหน่งผู้นำรัฐบาลในการบริหารประเทศ นั้น ได้ประกาศถึงนโยบายของประเทศไทยในการเคารพในหลักการระหว่างประเทศ รวมถึง ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น เช่น เรื่องของผู้อพยพชาวโรฮิงญาจากพม่าได้กลายเป็น ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยต้องมีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอย่างรอบคอบ ซึ่ง รัฐบาลไทยยินยอมให้มีการหารือร่วมกันในระดับภูมิภาคโดยใช้เวทีอาเซียนเป็นหลัก รวมทั้งยังให้ ความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะสามารถหาแนวทางในการปฏิบัติ ร่วมกันได้ จึงถือเป็นความก้าวหน้าของพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชนของไทย ซึ่งจะสามารถสร้าง ความร่วมมือระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศไทย รวมถึงความร่วมมือในระดับภูมิภาค เพื่อให้แต่ ละรัฐตระหนักถึงการเคารพหลักการสิทธิมนุษยชน และสามารถให้การเจรจาหารือในแนวทางการ แก้ปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนร่วมกันได้ในอนาคต.

¹<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect?id=3c0762ea4>