

บทที่ 3

บทบาทสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรป ในความสัมพันธ์กับประเทศที่สาม

หลักการสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรปในความสัมพันธ์กับรัฐภายนอก

หลักการด้านสิทธิมนุษยชนได้กลายเป็นอัตลักษณ์ของสหภาพยุโรปในเวทีโลก เมื่อสหภาพยุโรปได้นำเรื่องของธรรมาภิบาลและการเคารพสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนหนึ่งในความสัมพันธ์กับรัฐภายนอกสหภาพยุโรปโดยเฉพาะนโยบายด้านการค้าและการพัฒนา ซึ่งได้มีการยืนยันหลักการดังกล่าวไว้ในความร่วมมือและการเจรจาทางการค้ากับประเทศที่สาม โดยมีการบรรจุบทบัญญัติด้านสิทธิมนุษยชน¹ (Human Rights Clause) ไว้ในการทำสัญญาข้อตกลงต่างๆ ระหว่างกันด้วย

แนวคิดทางด้านสิทธิมนุษยชนนั้นเป็นหนึ่งในห้าของค่านิยมร่วมกัน (Common Values) ภายในสหภาพยุโรปที่ประกอบด้วย สันติภาพ ประชาธิปไตย เสรีภาพ หลักนิติรัฐและหลักสิทธิมนุษยชน และได้รับการสร้างขึ้นให้เป็นอัตลักษณ์ของความเป็นสหภาพยุโรป การมีค่านิยมร่วมกันของประชาชนในหลักการเสรีภาพและการเคารพสิทธิจะทำให้เกิดความเป็นอันหนึ่งเดียวกันของประชาชนชาวยุโรป ความร่วมมือและการบูรณาการของประเทศสมาชิกในด้านนโยบายต่างประเทศจึงต้องสามารถเป็นไปในแนวทางเดียวกัน (to speak with one voice) เพื่อที่ยุโรปจะสามารถแสดงบทบาทด้านการเมืองที่ชัดเจนต่อโลกได้ ซึ่งหลักการสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยนั้นถือเป็นอัตลักษณ์ทางจริยธรรมของสหภาพยุโรปในสังคมนานาชาติ²

¹ Vaughne Miller, *Human Rights Clause in the EU's external agreement*, (research paper 4/33, 16 April 2004, International Affairs and Defence) <http://www.parliament.uk>, p. 9

² Andrew Williams, *EU Human Rights Policies: A Study in Irony*, (Oxford University Press, New York 2004), p.175

ในวาทกรรมที่เกี่ยวกับหลักการสิทธิมนุษยชนภายในสหภาพยุโรปกับความสัมพันธ์ภายนอกมีความแตกต่างกัน 3 ประเด็นคือ³ ขอบเขตของความหมาย ระเบียบวิธีในการตรวจสอบและมาตรการบังคับใช้ ระดับภายในนั้นสิทธิมนุษยชนถูกสร้างขึ้นร่วมกันกับการพัฒนาอัตลักษณ์ของประชาคม โดยมีหลักกฎหมายและนโยบายที่ชอบธรรม ซึ่งสามารถที่จะหลอมรวมสังคมเข้าเป็นประชาคมร่วมกันได้ แต่ระดับความสัมพันธ์กับภายนอกนั้นสิทธิมนุษยชนจะเกี่ยวข้องกับเรื่องของการแสดงอัตลักษณ์ของประชาคมต่อภายนอก⁴ ที่หลักการด้านสิทธิมนุษยชนมีเกณฑ์ที่กว้างกว่าและมีการปฏิบัติที่แตกต่างไปในแต่ละพื้นที่ ซึ่งทำให้อธิบายวิธีการตรวจสอบและมาตรการด้านสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรปไม่ได้มีหลักการที่แน่นอนตายตัว โดยขึ้นอยู่กับทางเลือกใช้ของสหภาพยุโรปในแต่ละสถานการณ์

เครื่องมือในการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรปต่อประเทศที่สาม

สหภาพยุโรปได้มีการใช้เครื่องมือที่หลากหลายในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพื่อส่งเสริมหลักการด้านสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย ทั้งวิถีทางการทูต นโยบายต่างประเทศและหลักกฎหมาย ซึ่งการดำเนินการของสหภาพยุโรปกับประเทศที่สามนั้นจะอยู่ในความร่วมมือของเสาหลักที่สองคือ นโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคง โดยจะมีการปฏิบัติร่วมกันใน 3 ลักษณะนั้นคือ *การกำหนดยุทธศาสตร์ร่วมกัน (Common Strategies)* *การกำหนดท่าทีร่วมกัน (Common Position)* และ *การกำหนดมาตรการร่วมกัน (Joint Actions)* รวมทั้งยังได้สร้างเครื่องมืออื่นๆ ที่สำคัญต่อประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนขึ้นอีกด้วย ได้แก่

1) **การยื่นหนังสือทางการทูตและการออกแถลงการณ์ (Démarches and declarations)** มักจะใช้ในธรรมเนียมปฏิบัติอย่างเป็นทางการลับหรือเฉพาะกิจโดยประธานสหภาพยุโรป (EU Presidency) นอกจากนี้ ยังอาจออกมาในรูปแบบของแถลงการณ์ต่อสาธารณชนต่อรัฐบาลของรัฐนั้นๆ ให้มีการเคารพสิทธิมนุษยชน โดยมีการใช้มาตรการดังกล่าวมาแล้วกว่า 60 ประเทศตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2004 เป็นต้นมา⁵ เครื่องมือในรูปแบบดังกล่าวนี้มีจุดประสงค์หลักในการจัดการเพื่อให้ความคุ้มครองต่อผู้ปกป้องสิทธิมนุษยชน (Human Rights Defender) การ

³ Andrew Williams, *ibid.*, preface ix

⁴ Andrew Williams, *ibid.*, p.179

⁵ <http://www.deltha.ec.europa.eu/home.htm>

กักขังหน่วงเหนี่ยวที่ผิดกฎหมาย การทารุณกรรม การลงโทษประหารชีวิต รวมทั้งการคุ้มครองเด็กและผู้ลี้ภัย นอกจากนี้ การออกแถลงการณ์ยังเป็นการส่งผ่านข้อความเพื่อแสดงจุดยืนและท่าทีของสหภาพยุโรปในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน

2) **หลักเกณฑ์การปฏิบัติของสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชน (EU Guideline on Human Rights)** เป็นเอกสารด้านนโยบายที่ออกโดยคณะมนตรีสหภาพยุโรป ซึ่งจะครอบคลุมในประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญของรัฐสมาชิก ได้แก่ การลงโทษประหารชีวิต การทารุณกรรม การปฏิบัติหรือการลงโทษที่ไร้มนุษยธรรม ความขัดแย้งในเรื่องการถือครองอาวุธและเด็ก ผู้ปกป้องสิทธิมนุษยชนและการเจรจา ด้านสิทธิมนุษยชน โดยเอกสารจะมีการเผยแพร่เป็นภาษาของสมาชิกสหภาพยุโรปทั้งหมด รวมทั้งมีการแปลเป็นภาษารัสเซีย จีนและอาหรับด้วย⁶ หลักเกณฑ์ดังกล่าวถือเป็นเครื่องมือของสหภาพยุโรปในการดำเนินนโยบายสิทธิมนุษยชนในประเด็นต่างๆ

สำหรับเรื่องการลงโทษประหารชีวิต สหภาพยุโรป มีบทบาทนำในความพยายามระหว่างประเทศให้มีการยกเลิกโทษประหารชีวิต แม้ว่ากว่าครึ่งหนึ่งของประเทศทั่วโลกได้มีการยกเลิกการประหารชีวิตแล้วทั้งในส่วนของตัวบทกฎหมายและในทางปฏิบัติ แต่ตัวเลขของการประหารชีวิตทั่วโลกยังคงมีอยู่สูง คณะกรรมาธิการยุโรปมีความตั้งใจที่จะทำให้การลงโทษประหารชีวิตที่มีอยู่ทั่วโลกนี้หมดไปผ่านการดำเนินงานทางการทูตและการเป็นผู้บริจาคเงินช่วยเหลือรายใหญ่ในเรื่องนี้ การยกเลิกโทษประหารชีวิตเป็นหนึ่งในวัตถุประสงค์หลักของโครงการความริเริ่มยุโรปในเรื่องประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน (European Initiative for Democracy and Human Rights: EIDHR) ตั้งแต่วันที่ 1994 โดยสหภาพยุโรปได้จัดสรรเงินจำนวนกว่า 15 ล้านยูโรเพื่อสนับสนุนโครงการภาคประชาชนของประเทศนั้นๆ⁷ นอกจากนี้สหภาพยุโรปยังได้มีการยื่นหนังสือทางการทูตต่อประเทศต่างๆ เพื่อให้มีการยกเลิกโทษประหารชีวิต เช่น บาร์เรน บังกลาเทศ จีน อินเดีย ญี่ปุ่น โมร็อกโค รัสเซีย แทนซาเนีย สหรัฐอเมริกาและแซมเบีย เป็นต้น⁸

อีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจคือ เรื่องของผู้ปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยสหภาพยุโรปมีแนวนโยบายเพื่อรับประกันความคุ้มครองต่อผู้ปกป้องสิทธิมนุษยชนในการสนับสนุนการทำงานขององค์กรด้านสิทธิมนุษยชนที่ตกอยู่ในความเสี่ยง ซึ่งผู้ปกป้องสิทธิมนุษยชนคือผู้ที่ทำงานในการ

⁶ EU Annual Report on Human Rights 2007, (European Commission 2007), p. 20

⁷ http://www.deltha.ec.europa.eu/2008update/death_penalty_th.html

⁸ EU Annual Report on Human Rights 2007, p. 29

ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน การช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ ต่อต้านการฝ่าฝืนสิทธิมนุษยชน หน้าที่ต่างๆ เหล่านี้ทำให้ผู้ปกป้องสิทธิมนุษยชนตกเป็นเป้าโจมตีในหลายๆ ประเทศ โดยสหภาพยุโรปจะมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือโดยการติดต่อประสานงานกับผู้ปกป้องอย่างใกล้ชิด และสม่ำเสมอ รวมถึงการเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการพิจารณาคดีของผู้ปกป้องสิทธิมนุษยชนตามสมควร และยังผลักดันให้รัฐบาลให้ความเคารพและคุ้มครองผู้ปกป้องจากการข่มขู่หรือคุกคาม⁹

3) การป้องกันความขัดแย้งและการจัดการกับวิกฤตการณ์ จะอยู่ในกรอบการทำงานของนโยบายความมั่นคงและการป้องกันของยุโรป (European Security and Defense Policy: ESDP) ในการปฏิบัติการป้องกันความขัดแย้งนั้น คณะมนตรีสหภาพยุโรปจะได้รับรายงานจากประธานสหภาพยุโรปเกี่ยวกับกรอบการทำงานเพื่อป้องกัน รวมถึงการดำเนินการและความก้าวหน้าของโครงการในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง ส่วนการจัดการกับวิกฤตการณ์เป็นการขยายกิจกรรมทั้งส่วนของทหารและพลเรือน ตั้งแต่ภารกิจการรักษาสันติภาพ การเฝ้าสังเกตกระบวนการสันติภาพ เช่น การปฏิบัติสังเกตการณ์ในอาเจะห์ (Aceh Monitoring Mission: AMM) ซึ่งมีการลงนามบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียกับสหภาพยุโรปและขบวนการปลดปล่อยอาเจะห์ (Free Aceh Movement) เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2005 ณ กรุงเฮลซิงกิ ประเทศฟินแลนด์¹⁰ ซึ่ง AMM นี้ถือเป็นการปฏิบัติการแรกของ ESDP ที่เป็นการดำเนินการอย่างชัดเจนต่อการสังเกตการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน โดยสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในอาเจะห์ในช่วงที่มีการปฏิบัติการถือว่ามีค่างที่ ไม่มีกรณีของการละเมิดสิทธิมนุษยชนทางร่างกายและมีเหตุการณ์ที่ส่งผลต่อความปลอดภัยในระดับที่ควรระมัดระวังเพียงเล็กน้อย

4) การเจรจาหรือในประเด็นสิทธิมนุษยชน สหภาพยุโรปได้นำประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนเข้าสู่การเจรจาทางการเมืองกับประเทศที่สามหรือกลุ่มภูมิภาคด้วย โดยมีระดับการเจรจาที่หลากหลาย มาตรการรูปแบบนี้จะใช้กับประเทศที่ประชาคมยุโรปไม่มีหรือยังไม่มีสัญญาหรือข้อตกลงที่รวมเอาบทบัญญัติด้านสิทธิมนุษยชนเข้าไว้ เช่น อิหร่าน จีน นอกจากนี้ในการประชุมสุดยอดระหว่างสหภาพยุโรปและรัสเซียเดือนพฤศจิกายน 2004¹¹ ก็ได้มีความเห็นพ้องที่จะเริ่มจัดตั้งรูปแบบการหารือด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่าง

⁹ แนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน, (กรุงเทพฯ: ผู้แทนคณะกรรมาธิการยุโรปประจำประเทศไทย, พฤศจิกายน 2008), น. 6-8

¹⁰ EU Annual Report on Human Rights 2007, p.17

¹¹ <http://www.deltha.ec.europa.eu/home.htm>

สหภาพยุโรปและรัสเซีย การหารือทั่วไปในด้านสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรปยังได้มีขึ้นกับคู่เจรจาประเทศอื่นๆ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ญี่ปุ่น ซึ่งเป็นรูปแบบของการประชุมผู้เชี่ยวชาญที่จะผลักดันประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญไปสู่การประชุมในกรอบของสหประชาชาติ รูปแบบของการเจรจาหารือนี้มีจุดประสงค์เพื่อเก็บข้อมูลสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศที่สามและยังเป็นมาตรการที่จะสามารถหาสาเหตุของปัญหาที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งในอนาคต รวมทั้งยังเป็นการสร้างมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลต่างๆ ให้อยู่ในระดับระหว่างประเทศและระดับที่สหภาพยุโรปปฏิบัติ

5) **บทบัญญัติด้านสิทธิมนุษยชนในการทำความตกลงกับประเทศที่สาม** ตั้งแต่ปี 1995 เป็นต้นมาประชาคมยุโรปได้ตัดสินใจให้มีการบรรจุบทบัญญัติทางด้านสิทธิมนุษยชนไว้ในการทำสัญญาข้อตกลงระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศที่สามในทุกด้าน ซึ่งบทบัญญัติด้านสิทธิมนุษยชนได้ทำให้ประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องของผลประโยชน์ร่วมกันในการเจรจาเสมือนเป็นมาตรการเชิงบวกต่อเงื่อนไขที่สำคัญในการทำข้อตกลง ในกรณีที่มีเหตุการณ์ซึ่งถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน บทบัญญัติด้านสิทธิมนุษยชนนี้อนุญาตให้ภาคีของความตกลงใช้มาตรการที่เข้มงวดต่อด้านอีกฝ่ายหนึ่งที่มีการฝ่าฝืนข้อตกลงในสัญญา¹² อย่างไรก็ตามเนื้อหาของบทบัญญัติด้านสิทธิมนุษยชนที่ถูกบรรจุไว้ในความตกลงต่างๆ นั้นจะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ

ในช่วงก่อนหน้านี้ การทำสัญญาหรือข้อตกลงทางการค้าของประชาคมยุโรปต้องเผชิญกับปัญหาเมื่อรัฐบาลของประเทศที่สามกลายเป็นตัวการหลักในการละเมิดสิทธิมนุษยชน อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายและสนธิสัญญาก็ไม่ได้ระบุให้มีบทบังคับโดยอัตโนมัติในการยกเลิกหรือระงับการใช้สนธิสัญญาอันเป็นผลมาจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังนั้น ประชาคมยุโรปจึงไม่สามารถทำการคว่ำบาตรเพื่อต่อต้านรัฐเหล่านั้นได้ ประชาคมยุโรปได้เริ่มมีการดำเนินการระงับการทำสัญญากับประเทศที่เกิดสงครามกลางเมืองหรือมีความขัดแย้งภายใน โดยอาศัยอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับสนธิสัญญา (Vienna Convention on the Law of Treaties) ปี 1969¹³ มาตราที่เกี่ยวข้องกับการยกเลิกซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานในเรื่องของการแทรกแซง

¹²EU Annual Report on Human Rights 2007, p. 24

¹³Eibe Riedel and Martin Will, "Human Rights Clause in External Agreement of the EC", *The EU and Human Rights*, p. 723

ต่อการกระทำที่ไม่สามารถทำได้¹⁴ (impossibility of performance) ของข้อบังคับในสนธิสัญญากับประเทศที่สามตามมาตรา 61 และจากแนวคิดเรื่องการเปลี่ยนแปลงหลักการพื้นฐานของสภาวะแวดล้อม (fundamental change of circumstance) ในมาตรา 62¹⁵

ดังนั้น ภายใต้สนธิสัญญาเวียนนาทำให้สามารถยกเลิกหรือระงับได้สนธิสัญญาตามมาตราดังกล่าวได้ และในมาตราที่ 60 ระบุว่าในกรณีที่สนธิสัญญาถูกละเมิดให้ถือเป็นอันสิ้นสุดลงเนื่องจากการละเมิดองค์ประกอบของเงื่อนไขที่สำคัญในวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญา การยกเลิกหรือระงับสนธิสัญญาอันเนื่องมาจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนสามารถทำได้ถ้าระดับของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศนั้นเกี่ยวข้องกับสาระสำคัญของสนธิสัญญาดังนั้น การตัดสินใจที่จะให้บทบัญญัติด้านสิทธิมนุษยชนเป็นสาระสำคัญอยู่ในทุกส่วนของข้อตกลงทางการค้าและความร่วมมือต่างๆ นั้น ประชาคมยุโรปจึงต้องสร้างกลไกให้สามารถใช้มาตรการยกเลิกหรือระงับข้อตกลงที่เกิดขึ้นระหว่างกันเป็นมาตรการสุดท้ายได้

มาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนนั้นอ้างมาจากหลักการที่ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration) ในปี 1948 และร่างกฎหมายเฮลซิงกิ (Helsinki Final Act) ในปี 1975 รวมทั้งกฎบัตรปารีส (Charter of Paris) ในปี 1990¹⁶ เพื่อยุโรปใหม่ ต่อมาตามลำดับ วันที่ 28 พฤศจิกายน 1991 คณะมนตรีสหภาพยุโรปได้มีการรับมติให้มีการเชื่อมโยงประเด็นสิทธิมนุษยชนเข้ากับเรื่องประชาธิปไตยและการพัฒนา รวมถึงให้สิ่งเหล่านี้ยังเป็นวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนอยู่ในนโยบายด้านการพัฒนาของคณะกรรมาธิการยุโรป แต่เน้นเฉพาะที่สิทธิทางด้านการเมืองและพลเมือง คณะมนตรีสหภาพยุโรปได้เน้นย้ำเฉพาะถึงแนวทางของสิทธิมนุษยชนในเชิงบวกต่อความสัมพันธ์กับประเทศที่สาม ซึ่งเป็นเรื่องของการตั้งกรอบการเจรจาทางการเมืองร่วมกันมากกว่าที่จะใช้มาตรการคว่ำบาตร โดยการคว่ำบาตรจะเป็นมาตรการสุดท้ายที่สหภาพยุโรปจะนำมาใช้ในกรณีของการต่อต้านความรุนแรงกับประเทศคู่เจรจา

วันที่ 11 พฤษภาคม 1992 คณะมนตรีสหภาพยุโรปได้ประกาศให้การเคารพในหลักการประชาธิปไตยถือเป็นสาระสำคัญอยู่ในการทำสัญญาระหว่างคณะกรรมาธิการยุโรป รวมทั้งได้มีการออกปฏิญญาดังกล่าวในการประชุมว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE) หลังจากปฏิญญานี้เกิดขึ้นแล้ว

¹⁴ Vaughne Miller, *The Human Rights Clause in the EU's external agreements*, p. 11

¹⁵ *Vienna Convention on the Law of Treaties 1969*, (United Nations 2005), p. 21

¹⁶ Vaughne Miller, *The Human Rights Clause in the EU's external agreements*, p. 11

ทำให้ข้อสัญญาของคณะกรรมการการยุโรปกับประเทศในแถบทะเลบอลติก อัลบาเนียและประเทศที่สามอื่นๆ มีการอ้างถึงประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชนไว้เสมือนเป็นสาระสำคัญ เพื่อที่จะให้สถานการณ์ที่เกิดขึ้นตามที่ระบุไว้ในมาตรา 60 ของอนุสัญญาเวียนนาเรื่องการคว่ำบาตรหรือระงับความตกลงมีความเข้มแข็งมากขึ้น คณะกรรมการการยุโรปได้นำเอาเนื้อหาโดยรวมที่เกี่ยวกับบทบัญญัติด้านสิทธิมนุษยชนไว้ในความตกลงของสหภาพยุโรปกับประเทศที่สาม รวมทั้งยังได้บรรจุคำศัพท์มาตรฐานของบทบัญญัติด้านสิทธิมนุษยชนไว้ในส่วนของภาคผนวกและการตีความปฏิญญา ดังนั้น ในส่วนของอารัมภบทในหนังสือสัญญาแต่ละฉบับจะรวมเอาเรื่องที่เป็นการอ้างถึงการเคารพสิทธิมนุษยชนและค่านิยมประชาธิปไตยเอาไว้ด้วย นอกจากนี้ ยังต้องกล่าวถึงเครื่องมือทางด้านสิทธิมนุษยชนที่มีความเกี่ยวข้องร่วมกันของภาคีทั้งสอง เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นการสร้างความแข็งแกร่งให้นโยบายภายในและภายนอกของภาคีและสร้างองค์ประกอบที่สำคัญให้เกิดขึ้นในหนังสือสัญญา

คณะกรรมการการยุโรปได้เสนอว่าในหนังสือสัญญาควรมีบทบัญญัติที่ระบุถึงองค์ประกอบสำคัญ (essential elements) ไว้ว่า “เงื่อนไขข้อบังคับทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับความตกลงจะต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการประชาธิปไตยและการเคารพสิทธิมนุษยชนในนโยบายภายในและนโยบายระหว่างประเทศของรัฐภาคีทั้งหมด”¹⁷ โดยจะต้องปรับเปลี่ยนตามสถานะแวดล้อมที่เกี่ยวข้องในการทำสัญญา เช่น การเป็นสมาชิกองค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือแห่งยุโรป (Organization for Security and Co-operation in Europe: OSCE) หรือหลักการเศรษฐกิจแบบตลาด ซึ่งควรจะกล่าวถึงการดำเนินการและมาตรการไว้เป็นหมวดมาตราในกรณีที่เกิดความล้มเหลวที่เกิดขึ้นจากหนึ่งในภาคี เพื่อที่จะเป็นพันธกรณีในการทำสัญญา เมื่อเกิดกรณีที่ทำให้ข้อสัญญาเกิดปัญหา จะมีการนำมาตราร่างต่างๆ ออกมาใช้เป็นเงื่อนไขตามลำดับที่ยึดการเคารพหลักการที่เหมาะสมกับปัญหาที่เกิดขึ้นในการแสดงท่าทีของสหภาพยุโรป และควรมีการแนบคำประกาศปฏิญญาที่มีการแปลความไว้ในข้อสัญญาเพื่อความหมายของคำว่า กรณีฉุกเฉินพิเศษ (cases of special urgency) มีความชัดเจนขึ้น

ในการตรวจสอบเรื่องของการใช้บทบัญญัติด้านสิทธิมนุษยชนนั้น สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศที่สามจะได้รับการตรวจสอบ โดยเอกอัครราชทูตของสมาชิกสหภาพยุโรป และมีการส่งรายงานต่อประธานคณะมนตรีของสหภาพยุโรปอย่างต่อเนื่อง บทบัญญัติด้านสิทธิ

¹⁷ Ibid, p.16

มนุษยชนได้ถูกกำหนดให้มีการตรวจสอบจากรัฐสภายุโรปและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ในบางครั้ง ในปี 2000 ที่ผ่านมารัฐสภายุโรปได้ร่างข้อเสนอไว้ในบทบัญญัติด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งมีการอธิบายรายละเอียดไว้ในรายงานประจำปี 2002 โดยรัฐสภายุโรปมุ่งเน้นในเรื่องวิธีการดำเนินการและการให้บทบัญญัติได้ทำหน้าที่ตามจุดประสงค์ที่วางไว้ คณะกรรมาธิการยุโรปจึงได้วางหลักของบทบัญญัติด้านสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะไว้ในข้อตกลงของประชาคมกับประเทศที่สามเสมือนเป็นเครื่องมือเชิงบวกในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย ซึ่งจะทำให้ข้อเสนอในบทบัญญัติอยู่ในแนวทางที่เกิดขึ้นจริงได้ ในการที่จะสร้างความตระหนักในเรื่องสิทธิมนุษยชนให้เกิดขึ้นได้มากกว่าที่บทบัญญัติจะกลายเป็นเครื่องมือสำหรับกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อที่จะระงับข้อตกลงระหว่างกัน อย่างไรก็ตาม ทางคณะกรรมาธิการยุโรปได้เห็นพ้องว่า มาตรการในการลงโทษยังคงมีความจำเป็นในบางสถานการณ์

การใช้มาตรการในการลงโทษจะเกิดขึ้นเมื่อได้มีการประเมินสถานการณ์ในประเทศที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรอบคอบแล้ว ในปี 1996 การใช้บทบัญญัติด้านสิทธิมนุษยชนก่อให้เกิดเหตุที่ตามมาหลายอย่าง รวมทั้งกรณีที่มีการอ้างจากสมาชิกอันทรงเกียรติ (Honourable Member) บางประเทศ ในการให้ความเป็นธรรมกับประเทศที่สามโดยใช้การหารืออย่างเป็นทางการ หรือการระงับความร่วมมือและมาตรการลงโทษอื่นๆ โดยสถานการณ์ทางการเมือง ประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนของประเทศเหล่านั้นจะถูกนำมาประเมินอย่างละเอียดรอบคอบ¹⁸ คณะกรรมาธิการยุโรปได้หลีกเลี่ยงที่จะใช้กลไกหรือวิธีที่เป็นแบบพิมพ์เดียวกัน ซึ่งจะทำให้เกิดความล้มเหลวในการสร้างความเข้าใจต่อสถานการณ์ที่มีความซับซ้อนในการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประเทศที่สาม คณะกรรมาธิการยุโรปพยายามที่จะโน้มน้าวประเทศที่สามในการทำข้อตกลงโดยใช้วิธีการรูปแบบเดิมเพื่อการตัดสินใจที่จะชลอหรือระงับการเจรจาความตกลงแบบทวิภาคี หรือวิธีการที่ได้รับการแนะนำจากสมาชิกอันทรงเกียรติในการลงนามข้อตกลง

6) กองทุนสนับสนุนกิจกรรมภายใต้การริเริ่มของยุโรปเพื่อประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน (European Initiative for Democracy and Human Rights: EIDHR) ได้มีการจัดตั้งขึ้นมาในรูปแบบขององค์กรภาคประชาสังคมทั้งระดับท้องถิ่นและระดับระหว่างประเทศ โดยจะให้ความช่วยเหลือสนับสนุนที่เป็นอิสระจากหน่วยงานทางการเงินระดับโลก และไม่จำเป็นต้อง

¹⁸ Vaughne Miller, *The Human Rights Clause in the EU's external agreements*, (research paper 4/33, 16 April 2004, International Affairs and Defence) <http://www.parliament.uk>, p. 28

ได้รับความยินยอมจากรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจของประเทศที่สาม¹⁹ ซึ่งกิจกรรมที่เกิดขึ้นจะมีทั้งระดับประเทศ ระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศ โดยคณะกรรมการสิทธิการยุโรปสำนักงานใหญ่จะพิจารณาโครงการต่างๆ ทั้งนี้ โครงการเหล่านั้นจะต้องมีการกำหนดรูปแบบ และการคัดเลือกข้อเสนอโครงการจากกองทุน EIDHR รวมทั้งยังมีการประเมินผลของโครงการในด้านต่างๆ ด้วยซึ่งจะเป็นหน้าที่ของสำนักงานผู้แทนคณะกรรมการสิทธิการยุโรปในประเทศที่สามในการดำเนินการโครงการเหล่านั้น

บทบาทด้านสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรปในเวทีโลก

สหภาพยุโรปได้มีการนำเอาหลักสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นค่านิยมพื้นฐานด้านจริยธรรมของตนเองมาเป็นมาตรฐานทางจริยธรรมที่สำคัญในสังคมนระหว่างประเทศ โดยสหภาพยุโรปได้กลายเป็นตัวแสดงที่สำคัญในเวทีต่างๆ เพื่อผลักดันหลักสิทธิมนุษยชนขึ้นเป็นหลักการระหว่างประเทศ ทั้งแบบทวิภาคีและเวทีพหุภาคี ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration on Human Rights) ปี 1948 นั้น ก็ได้รับอิทธิพลทางด้านแนวคิดมาจากนักคิดชาวยุโรป นอกจากนี้สหภาพยุโรปได้พยายามผลักดันหลักสิทธิมนุษยชนไว้ใน การดำเนินความสัมพันธ์ต่างๆ กับประเทศภายนอกด้วย โดยเฉพาะเมื่อสหภาพยุโรปมีมติที่จะบรรจุพันธกรณีในเรื่องของสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยเข้าไว้ในการทำสัญญาข้อตกลงตั้งแต่ปี 1995 เป็นต้นมา²⁰ ทำให้หลักสิทธิมนุษยชนกลายเป็นเรื่องที่หุ้นส่วนของประชาคมยุโรปต้องคำนึงถึง โดยก่อนหน้านี้ประชาคมจะระงับสัญญาความตกลงได้เฉพาะในกรณีที่เกิดสงครามกลางเมืองหรือวิกฤตการณ์สำคัญในรัฐคู่สัญญาที่ทำให้โครงการความร่วมมือไม่สามารถดำเนินต่อไปหรือรัฐบาลของรัฐนั้นไม่สามารถควบคุมได้²¹

อนุสัญญาโลเมครั้งที่ 4 (Lomé Convention IV) ได้กลายเป็นสัญญาความตกลงด้านการพัฒนาฉบับแรกที่สหภาพยุโรปได้นำเอาบทบัญญัติทางด้านสิทธิมนุษยชนบรรจุไว้เป็นหลักพื้นฐานของความร่วมมือระหว่างสหภาพยุโรปกับกลุ่มประเทศแอฟริกัน แคริบเบียนและแปซิฟิก

¹⁹ EU Annual Report on Human Rights 2007, p. 25

²⁰ Rituparna Bhuyan, Business Standard, (New Delhi, July 6, 2007)

²¹ Eibe Riedel and Martin Will, "Human Rights Clause in External Agreement of the EC":

(African, Caribbean and Pacific countries: ACP)²² โดยอนุสัญญาโลเมนั้นเป็นข้อตกลงทางด้านการค้าและความช่วยเหลือระหว่างประชาคมยุโรปกับกลุ่มประเทศ ACP 71 ประเทศซึ่งมีการลงนามครั้งแรกเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 1975 ที่เมืองโลเม ประเทศโตโก อนุสัญญาแต่ละฉบับจะมีระยะเวลา 5 ปี หลังจากสิ้นสุดลงจะมีการทำสัญญาฉบับใหม่ขึ้นมาจนกระทั่งถึงอนุสัญญาโลเมครั้งที่ 4 ที่มีระยะเวลาบังคับใช้ตั้งแต่ปี 1990-1999 แต่อนุสัญญาที่ทำขึ้นในฉบับแรกๆ นั้นยังไม่มี การนำเอาหลักสิทธิมนุษยชนบรรจุไว้ในหลักการพื้นฐานของอนุสัญญา ในปี 1994-1995 มีการแก้ไขอนุสัญญาโลเมครั้งที่ 4 โดยนำเอาหลักการประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชนและหลักนิติรัฐเป็นสาระสำคัญ (essential elements) ของอนุสัญญา ส่งผลให้การละเมิดสิทธิมนุษยชนของรัฐภาคีมีผลให้สหภาพยุโรปสามารถระงับความช่วยเหลือภาคีนั้นได้ ทำให้อนุสัญญาโลเมครั้งที่ 4 กลายเป็นต้นแบบของความตกลงด้านการพัฒนาที่สหภาพยุโรปทำกับคู่เจรจาอื่นต่อมา

แม้ว่าสหภาพยุโรปได้ผลักดันประเด็นสิทธิมนุษยชนเข้าไว้ในการเจรจาความร่วมมือด้านการพัฒนาต่อประเทศที่สาม แต่เกณฑ์ในการใช้ยังคงมีกระบวนการวิธีที่ไม่ชัดเจนโดยมีการปฏิบัติการที่อาศัยความยืดหยุ่นในการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรป อาจทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ได้ว่าการพิจารณาใช้บทบัญญัติด้านสิทธิมนุษยชนกระทบต่อผลประโยชน์ของสหภาพยุโรปหรือไม่ก่อนการตัดสินใจที่จะระงับความตกลง รวมทั้งยังก่อให้เกิดข้อสงสัยว่าการนำบทบัญญัติด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อผลทางการทูตซึ่งมีข้อต่อเรื่องการระงับความตกลงมากกว่าที่จะสร้างมาตรฐานในหลักการเคารพสิทธิมนุษยชนขึ้นมา

กลไกความร่วมมือด้านการพัฒนา

สหภาพยุโรปเป็นผู้บริจาครายใหญ่ที่สุดของโลก โดยมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 55 (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรปและประเทศสมาชิก)²³ ของงบประมาณความช่วยเหลือด้านการพัฒนา ซึ่งความร่วมมือด้านการพัฒนานี้มีเป้าหมายเพื่อลดความยากจนในประเทศกำลังพัฒนา ให้บรรลุเป้าหมายแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs) ขององค์การสหประชาชาติ โดยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมธรรมาภิบาล สิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย รวมทั้งการส่งเสริมการค้าและการเปิดตลาดก็ถือเป็นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาระดับระหว่างประเทศด้วย

²²<http://ec.europa.eu/development/geographical/cotonou/lomegen/lomeitoiv.en.cfm>

²³<http://www.deltha.ec.europa.eu/home.htm>

นโยบายความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของสหภาพยุโรปกับประเทศกำลังพัฒนามีหลากหลายรูปแบบแตกต่างกันไปตามความจำเป็นในแต่ละประเทศ ตั้งแต่ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคไปจนถึงความช่วยเหลือด้านการเงิน จุดประสงค์หลักของนโยบายเพื่อการพัฒนา ระบบการคมนาคมขนส่งขั้นพื้นฐานควบคู่ไปกับการสร้างความแข็งแกร่งให้กับสถาบันประชาธิปไตย ซึ่งการสนับสนุนจากสหภาพยุโรปมีส่วนในการสร้างโอกาสให้กับประเทศยากจนด้านการค้าระหว่างประเทศและการลงทุนเพื่อสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก ส่วนความร่วมมือด้านการพัฒนาของสหภาพยุโรปได้กำหนดให้มีนโยบายระดับโลกขึ้นในปี 1998 ซึ่งมุ่งเน้นการปกป้องรักษาหลักสิทธิมนุษยชน²⁴ หลังจากความสำเร็จในอนุสัญญาโลเม่ คณะกรรมาธิการยุโรปได้มีการทำความตกลงความร่วมมือด้านการพัฒนากับภูมิภาคอื่นๆ ต่อมา เช่น ประเทศเมดิเตอร์เรเนียน ประเทศแถบเอเชียและละตินอเมริกา โดยจะเน้นความร่วมมือกับประเทศที่กำลังอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านระบบเศรษฐกิจ

เครื่องมือที่สหภาพยุโรปนำมาใช้ในการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนา เช่น การตั้งโครงการความช่วยเหลือเพื่อการปรับโครงสร้าง ความช่วยเหลือกรณีฉุกเฉิน ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม การสนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ซึ่งถือเป็นมาตรการเชิงบวกโดยครอบคลุมถึงการส่งเสริมให้เกิดภาคประชาสังคม การสนับสนุนกระบวนการประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม มาตรการเชิงลบ เช่น การคว่ำบาตร ยังคงได้รับการพัฒนาเพื่อเป็นการโต้ตอบที่เหมาะสมในสถานการณ์ที่กระบวนการประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนถูกละเมิดอย่างรุนแรง

การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจถือว่าเป็นบทลงโทษที่ประสบความสำเร็จที่สุดในขณะที่มาตรการเชิงบวกแสดงให้เห็นประโยชน์ที่สำคัญในหลักการเคารพสิทธิมนุษยชน มาตรการเชิงลบจะถือเป็นการกดดันพฤติกรรมของรัฐบาล ที่เป็นการแทรกแซงกิจการอีกรัฐหนึ่งโดยอาจถือได้ว่าเป็นการละเมิดอธิปไตย ซึ่งเป็นเรื่องทั่วไปที่ยอมรับได้ในหลักการสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ นอกจากนี้ การสนับสนุนกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ในรัฐนั้นๆ อาจถือเป็นการแทรกแซงทางอ้อม แต่ผลกระทบจากการใช้มาตรการเชิงลบอาจเกิดขึ้นกับประชาชนในรัฐนั้นๆ ไม่ใช่ผู้นำทางการเมือง

²⁴Bruno Simma, Jo Aschenbrenner and Constanze Schulte, "Human Rights Considerations in the Development Co-operation Activities of the EC", *The EU and Human Rights*, p. 572

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการยุโรปยังคงให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่มีการระงับความช่วยเหลือด้านการพัฒนากับรัฐที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งมาตรการเชิงลบนั้นจะใช้ในส่วนของสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเท่านั้น²⁵ ดังนั้น มาตรการเชิงลบจึงมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับการพิจารณาทางด้านนโยบายต่างประเทศ ซึ่งมาตรการเชิงลบนั้นจะมีความแตกต่างออกไปจากการพิจารณาทางด้านนโยบายต่างประเทศ แต่มาตรการเชิงลบนั้นจะใช้ได้ผลก็ต่อเมื่อรัฐบาลที่เป็นเป้าหมายมีปฏิกริยาที่จะตอบรับการกดดันจากภายนอก เมื่อรัฐนั้นคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับผลประโยชน์ตน ในขณะที่แทบจะไม่มีผลเลยกับรัฐซึ่งมีความเป็นเผด็จการอย่างแข็งแรงแรงและรัฐที่ไม่ได้พยายามแก้ไขสถานการณ์ความรุนแรงจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น

สำหรับมาตรการเชิงลบเป็นเครื่องมือที่คณะกรรมาธิการยุโรปนำมาใช้ในความร่วมมือด้านการพัฒนากับประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไป เพื่อการส่งเสริมประชาธิปไตยและการเคารพสิทธิมนุษยชนในด้านต่างๆ ได้แก่²⁶

- การสนับสนุนกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย
- การเลือกตั้ง
- ความช่วยเหลือในการสร้างค่านิยมประชาธิปไตย

สิทธิมนุษยชน หลักนิติรัฐและประชาธิปไตยได้รวมเข้าไว้ในนโยบายด้านการพัฒนาของสหภาพยุโรป แม้ว่ามาตรการเชิงลบเพียงอย่างเดียวจะไม่สามารถรับประกันหลักการเคารพสิทธิมนุษยชนหรือเป็นระบบที่ป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ดีเพียงพอ แต่ถือเป็นการสนับสนุนพื้นฐานในการจัดโครงสร้างที่ดีต่อหลักสิทธิมนุษยชน

²⁵Bruno Simma, Jo Aschenbrenner and Constanze Schulte, " Human Rights Considerations in the Development Co-operation Activities of the EC", The EU and Human Rights, p. 580

²⁶Bruno Simma, Jo Aschenbrenner and Constanze Schulte, " Human Rights Considerations in the Development Co-operation Activities of the EC", The EU and Human Rights, p. 596-599

กลไกทางการค้า

การทำข้อตกลงของสหภาพยุโรปกับหุ้นส่วนในปัจจุบันนั้น มิได้มีเฉพาะเรื่องของการค้าและความช่วยเหลือด้านการพัฒนาเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการสนับสนุนในด้านอื่นๆ เช่น การปฏิรูปเศรษฐกิจ การอนามัย การศึกษา ความร่วมมือด้านการวิจัยและนโยบายสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกรอบเจรจาทางการเมืองในประเด็นของประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน โดยเน้นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย²⁷ ในการส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรปจากภายในสู่ภายนอก จะเน้นที่สิทธิของพลเมือง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งยังผลักดันการส่งเสริมสิทธิเด็กและสตรี ดังนั้น ในการทำความตกลงทางการค้าและความร่วมมือของสหภาพยุโรปกับประเทศหุ้นส่วนนั้น ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนจึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญต่อประเทศที่แสวงหาความร่วมมือกับสหภาพยุโรป รวมทั้งใช้มาตรการคว่ำบาตรกับประเทศที่มีการละเมิดหลักสิทธิมนุษยชน เช่น เซอร์เบีย พม่า ซิมบับเว สำหรับมาตรการเชิงบวกต่อประเทศคู่เจรจานั้น สหภาพยุโรปได้จัดสรรงบประมาณให้กับประเทศหุ้นส่วนในการจัดกิจกรรมรณรงค์ด้านสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยในรูปแบบต่างๆ ประมาณปีละ 100 ล้านดอลลาร์²⁸ นอกจากนี้ สหภาพยุโรปยังมีข้อเสนอในการลดภาษีนำเข้าที่ต่ำลงสำหรับประเทศที่มีรายงานโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่ามีการเคารพมาตรฐานแรงงานและสภาพการทำงานอยู่ในเกณฑ์ที่ดี

เมื่อมีการนำบทบัญญัติด้านสิทธิมนุษยชนบรรจุไว้ในสัญญาความตกลงต่างๆ ของสหภาพยุโรปกับประเทศที่สามแล้ว ความตกลงทางด้านการค้าจึงได้ถูกเชื่อมโยงเข้ากับประเด็นสิทธิมนุษยชนด้วยเช่นกัน ในเงื่อนไขที่เป็นข้อเสนอทางการค้าและมาตรการทางการค้าต่างๆ ว่าด้วยการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน รวมถึงสิทธิที่นอกเหนือจากทรัพย์สิน เช่น หลักการประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพทางการเมือง แม้ว่าในระดับโลกการค้าจะอยู่ในบริบทของการควบคุมโดยกฎขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO)

ความเชื่อมโยงระหว่างการค้าและสิทธิมนุษยชนดูเหมือนจะเป็นเรื่องที่ไม่น่าจะเป็นไปได้ แต่ทั้งสองประเด็นนี้ก็ไม่สามารถที่จะแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาดเพราะสิทธิในการทำการค้า (Right to pursue a trade) นั้นมีนัยยะทางด้านสิทธิมนุษยชนอยู่ด้วย ในองค์การระดับโลกอย่างองค์การการค้าโลก (WTO) นั้น มีกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชนในบริบทที่

²⁷ *Europe on the move*, (European Commission), July 2004, p. 4

²⁸ *Ibid*, p 5

แคบมาก โดยจะอยู่ในประเด็นที่เกี่ยวกับมาตรฐานของแรงงาน ซึ่ง WTO จะยึดเกณฑ์ตามหลักที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ให้ขอบเขตไว้ แต่ในการประชุมแรงงานระหว่างประเทศประจำปีของ ILO ก็ไม่ได้นำเอาเงื่อนไขในการเคารพมาตรฐานของแรงงานไว้กับกฎระเบียบทางการค้า²⁹ อย่างไรก็ตาม กฎระเบียบของ WTO ไม่สามารถสกัดกั้นผู้ค้ารายใหญ่ทั้งสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาให้นำเข้าประเด็นสิทธิมนุษยชนเข้ามาเชื่อมโยงกับการค้าในรูปแบบทวิภาคี (bilateral) และการค้าฝ่ายเดียว (unilateral) ได้จนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของสหภาพยุโรป โดยจะอยู่ในรูปแบบทางด้านกฎหมายคือการทำข้อตกลงระหว่างกันในรูปแบบทวิภาคี และมาตรการทางการค้าในแง่บวกและแง่ลบ (Carrot and Stick) ในแง่บวก เช่น การให้โควตาการนำเข้าเพิ่มขึ้น ในแง่ลบ เช่น การคว่ำบาตรทางการค้า

ในรูปแบบด้านกฎหมายคือ การนำบทบัญญัติด้านสิทธิมนุษยชนบรรจุไว้ในสัญญาความตกลงระหว่างกัน โดยถือว่าหลักการเคารพสิทธิมนุษยชนเป็นสาระสำคัญของสัญญา ในกรณีที่มีการฝ่าฝืน สหภาพยุโรปสามารถระงับสัญญาความตกลงที่ทำระหว่างกันได้ แต่สหภาพยุโรปจะมีการเจรจาหรือกับรัฐคู่สัญญาก่อนที่จะนำไปสู่มาตรการระงับข้อตกลง เนื่องจากสหภาพยุโรปต้องการให้มาตรการการระงับข้อตกลงเป็นมาตรการสุดท้ายหลังจากไม่สามารถจัดการกับสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนให้คลี่คลายได้

การระงับข้อเสนองานการค้าอยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิพลเมืองและการเมือง แต่โดยหลักการแล้วบทบัญญัติไม่ได้จำกัดอยู่เพียงเท่านั้น เนื่องจากการอ้างตามหลักของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและนโยบายสิทธิมนุษยชนของประชาคมยุโรปนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิที่ไม่สามารถแบ่งแยก (indivisibility) ได้ จึงเป็นการยากที่จะแยกพิจารณาสิทธิทางการเมืองกับสิทธิสังคมและเศรษฐกิจออกจากกัน เนื่องจากมีการทับซ้อนกันอยู่ระหว่างสิทธิในชีวิตตามกฎธรรมชาติของมนุษย์หรือสิทธิพลเมืองกับสิทธิในการยังชีพและความปลอดภัยหรือสิทธิด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงการทับซ้อนระหว่างสิทธิโดยธรรมชาติของคนงานกับสิทธิของสมาคมการค้า³⁰

²⁹Barbara Brandtner and Allan Rosas, "Trade Preferences and Human Rights": The EU and Human Rights, p. 700

³⁰Ibid, p. 708

อีกกรณีหนึ่งที่สหภาพยุโรปนำมาใช้คือระบบข้อเสนอกที่ครอบคลุมด้านภาษี (GSP) ซึ่งถือเป็นข้อเสนอกทางการค้าฝ่ายเดียวให้กับประเทศกำลังพัฒนาเสมือนเป็นการใช้มาตรการเชิงบวกในการให้ผลตอบแทน (carrot) แต่ต่อมารัฐภาคีในสัญญาความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีและการค้า หรือ GATT มีการหารือเพื่อยกเลิกระบบ GSP ของตนเองและหันมาใช้กลไกที่เรียกว่า การแบ่งชั้น (graduation)³¹ ซึ่งยังคงมีการโต้เถียงกันอยู่ในเวที WTO และประชาคมยุโรปก็ยังไม่ได้นำเอากลไกนี้มาปฏิบัติใช้ ในระดับของประชาคมยุโรป การใช้ GSP จะเป็นเครื่องมืออย่างแรกที่ถูกรบรจไว้ ในบทบัญญัติเพื่อสร้างแรงจูงใจทางสังคมกับผลประโยชน์ที่ชัดเจน

ในการเจรจาเขตการค้าเสรี (FTA) ระหว่างสหภาพยุโรปกับอินเดียระหว่างปี 2007-2008 ได้มีการพูดถึงการนำบทบัญญัติด้านสิทธิมนุษยชนไว้ในข้อตกลงด้วย แต่ทางอินเดียได้ทำการคัดค้านการบรจข้อบัญญัติอื่นที่ไม่เกี่ยวกับการค้า ซึ่งทำให้ยังมีการโต้เถียงกันระหว่างรัฐสมาชิกที่ยืนยันให้มีการบรจประเด็นสิทธิมนุษยชนไว้ในข้อตกลง FTA กับอินเดีย ในขณะที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยุโรปยังมีความเห็นแย้งในประเด็นนี้ โดยก่อนหน้านี้สหภาพยุโรปได้มีการนำประเด็นสิทธิมนุษยชนเข้าไว้เป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงความร่วมมือระหว่างสหภาพยุโรปกับอินเดียมาแล้วในปี 1994 ปริมาณการค้าระหว่างสหภาพยุโรปและอินเดีย สหภาพยุโรปมีสัดส่วนในการค้าถึงร้อยละ 22.88 ของปริมาณการค้าอินเดียทั้งหมด³² ดังนั้น สหภาพยุโรปจึงต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบต่อการคัดค้านของอินเดียในการนำบทบัญญัติด้านสิทธิมนุษยชนไว้ใน การเจรจา FTA ที่อาจกระทบผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปตามมา

การระบข้อเสนอกที่เป็นผลประโยชน์ทางการค้ากับประเทศที่สามจากประชาคมยุโรป จากประเด็นสิทธิมนุษยชนนั้น สามารถเกิดขึ้นในกรณีที่เป็นการใช้มาตรการทางการค้าฝ่ายเดียวมากกว่าการค้าแบบทวิภาคีที่อาจสร้างปัญหากระทบต่อผลประโยชน์ของประชาคมตามมา แต่การนำมาตรการเชิงบวกและเชิงลบ (carrot and stick) มาใช้อาจทำให้หลักสิทธิมนุษยชนนั้นมีขอบเขตที่กว้าง มาตรการคว่ำบาตรทางการค้าในบางครั้งอาจเป็นสัญลักษณ์สำคัญที่มีประสิทธิภาพเพราะประเทศคู่เจรจาย่อมไม่ต้องการได้รับผลกระทบด้านการค้า แต่การใช้มาตรการเชิงบวกจะเป็นแนวทางที่ดึงดูดใจเพื่อให้ประชาชนมีเสรีภาพมากกว่า

³¹ Ibid., p. 715

³² Rituparna Bhuyan, Business Standard, (New Delhi, July 6, 2007)

กลไกในเวทีพหุภาคี

สหภาพยุโรปเป็นตัวแสดงที่สำคัญของโลกในประเด็นสิทธิมนุษยชน ซึ่งนอกจากจะมีวิธีการดำเนินการในรูปแบบต่างๆ ต่อประเทศที่สามในฐานะประเทศคู่เจรจาด้วยแล้ว สหภาพยุโรปยังได้ผลักดันการเคารพหลักสิทธิมนุษยชนในเวทีพหุภาคีที่สำคัญเช่น การแสดงเจตนารมณ์ต่อต้านการประหารชีวิตในเวทีระดับพหุภาคี ที่องค์การสหประชาชาติ (UN) ในประเด็นเรื่องโทษประหารชีวิต ซึ่งประสบผลสำเร็จนำไปสู่การลงมติพักชำระโทษการประหารชีวิตในที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2007³³ ความสำเร็จในการดำเนินบทบาทด้านสิทธิมนุษยชนในเวทีสหประชาชาติขึ้นอยู่กับว่าสมาชิกขององค์การสหประชาชาติที่เหลื่อมองสหภาพยุโรปและรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปอย่างไร ซึ่งจะดูได้จากความเป็นหนึ่งเดียวและความคงที่ในนโยบายสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรปและรัฐสมาชิกที่จะทำให้สหภาพยุโรปประสบความสำเร็จโดยเป็นผู้ที่มีบทบาทในเวทีสหประชาชาติและเวทีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนอื่นๆ³⁴

วิธีการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญของสหภาพยุโรปในเวทีพหุภาคีคือ การกล่าวถ้อยแถลงของรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปในระหว่างการประชุมโดยเฉพาะการประชุมของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Human Rights Commission) และการประชุมสมัชชาใหญ่ (General Assembly) แต่ในการใช้นโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของประชาคมยุโรปในด้านสิทธิมนุษยชนนั้นเป็นแบบผิวเผิน ซึ่งประเด็นด้านการค้ามีผลต่อการปฏิบัติต่อนโยบายต่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ทำให้นโยบายที่แสดงออกมาเป็นเรื่องของกลยุทธ์ที่สหภาพยุโรปเลือกใช้³⁵ ทำให้การกล่าวถ้อยแถลงในบางครั้งได้มีการละเว้นไม่พูดถึงประเด็นสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนในบางประเทศ

แม้ว่าหลักสิทธิมนุษยชนจะเป็นค่านิยมร่วมกันของสมาชิกสหภาพยุโรป แต่ในทางปฏิบัติของสมาชิกยังคงไม่ได้มีแนวทางเดียวกันทั้งหมด โดยส่วนหนึ่งมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ³⁶ สำหรับบทบาทของประเทศที่มีการผลักดันเปลี่ยนหมุนเวียนในการดำรง

³³ http://www.deltha.ec.europa.eu/2008update/death_penalty_th.html

³⁴ Andrew Clapham, "Where is the EU's Human Rights Common Foreign Policy, and How is it Manifested in Multilateral For a?": *The EU and Human Rights*, p. 642

³⁵ Ibid, p. 646

³⁶ Linde Lindkvist, *A Fair Weather Champion?: The European Union at the United Nations Human Rights Council*, p. 38

ตำแหน่งประธานสหภาพยุโรปนั้นยังมีข้อจำกัด การตัดสินใจใดๆ ยังคงขึ้นอยู่กับหลักฉันทามติ ประธานสหภาพยุโรปเป็นตัวแทนในการเจรจากับภายนอกและประสานการประชุมระดับต่างๆ ที่อยู่ในบริบทของเสาหลักที่สอง (Second pillar) นอกจากนี้ ยังเป็นตัวแทนในนามของสหภาพยุโรป ในการกล่าวถ้อยแถลงอย่างเป็นทางการ

สหภาพยุโรปยังมีบทบาทให้การช่วยเหลือทางเทคนิคด้านการปฏิบัติการของสหประชาชาติในประเด็นสิทธิมนุษยชน โดยการจัดตั้งภารกิจสังเกตการณ์ของประชาคมยุโรป (The European Community Monitoring Mission: ECMM) สำหรับปฏิบัติการในอดีตยูโกสลาเวีย ซึ่งมีหน้าที่ในการเฝ้าสังเกตและรายงานสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรม ในภารกิจนี้ถือเป็นการปฏิบัติการโดยลำพังของประชาคมยุโรปที่จะมีการประสานงานร่วมกับองค์การด้านสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ในขณะที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยุโรปได้มีการส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมในกิจกรรมของสหประชาชาติในวันดาและบุรุนดี รวมทั้งให้ความสนับสนุนด้านการเงินกับสหประชาชาติสำหรับการปฏิบัติการในวันดาและบุรุนดี³⁷ ทำให้สหภาพยุโรปได้มีบทบาทเพิ่มขึ้นในการทำงานร่วมกับคณะกรรมการข้าหลวงใหญ่สหประชาชาติว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะด้านการประสานงานนโยบายที่เกี่ยวข้อง

สหภาพยุโรปได้พยายามผลักดันนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนในคณะมนตรีด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (Human Rights Council) โดยเสนอให้มีการออกข้อมติต่อเหตุการณ์ในเซเชเนียปี 2002 และซิมบับเวในปี 2004 แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากคณะมนตรีด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติได้ขอให้ระงับการออกข้อมติไว้ก่อน³⁸ ดังนั้นสหภาพยุโรปจำเป็นต้องหาช่องทางที่ต่างไปจากเดิมในการแสดงบทบาทและการผลักดันหลักสิทธิมนุษยชนในเวทีพหุภาคี ซึ่งองค์การการค้าโลก (WTO) ถือเป็นเวทีระดับโลกที่สหภาพยุโรปสามารถแสดงบทบาทด้านสิทธิมนุษยชนได้อีกช่องทางหนึ่ง โดยเน้นในประเด็นของมาตรฐานแรงงาน³⁹ ที่เน้นในสิทธิทาง

³⁷ Andrew Clapham, "Where is the EU's Human Rights Common Foreign Policy, and How is it Manifested in Multilateral For a?": *The EU and Human Rights*, p. 650

³⁸ Linde Lindkvist, *A Fair Weather Champion?: The European Union at the United Nations Human Rights Council*, p. 45

³⁹ Andrew Clapham, "Where is the EU's Human Rights Common Foreign Policy, and How is it Manifested in Multilateral For a?": *The EU and Human Rights*, p. 652

สังคมและเศรษฐกิจ แม้ว่าจะมีการตอบโต้โดยเฉพาะจากประเทศกำลังพัฒนาว่าเป็นการตั้งอุปสรรคทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (non-tariff barrier) และการปกป้องการค้าภายในของสหภาพยุโรป แต่สหภาพยุโรปยืนยันต่อการเคารพสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน ซึ่งจะทำให้เกิดการค้าเสรีและเป็นธรรม (fair trade and free trade)

นอกจากนี้ ในเวทีสำคัญอย่างคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UN Security Council) ซึ่งมีอังกฤษและฝรั่งเศสเป็นสมาชิกถาวรและสมาชิกไม่ถาวรอื่นๆ จากภูมิภาคยุโรปที่ผลัดเปลี่ยนตามวาระ ยังได้มีการนำบริบทด้านสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนหนึ่งในงานของคณะมนตรีความมั่นคง เช่น การเรียกขอรายงานด้านสิทธิมนุษยชนจากการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ และสหภาพยุโรปได้เน้นย้ำถึงบทบาทของตนเองในที่ประชุมเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 1997 ต่อสถานการณ์ในไลบีเรีย⁴⁰ โดยเนเธอร์แลนด์ในฐานะประธานสหภาพยุโรปในขณะนั้นได้กล่าวถ้อยแถลงอธิบายแผนงานของสหภาพยุโรปในการสังเกตการณ์การเลือกตั้งควบคู่ไปกับการเรียกร้องถึงการเคารพหลักสิทธิมนุษยชนในไลบีเรีย แต่การยกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชนขึ้นมาพูดถึงในเวทีคณะมนตรีความมั่นคงของสหภาพยุโรปก็มีไม่มากนัก

การดำเนินบทบาทด้านสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรปกับประเทศหุ้นส่วน

ประเทศเพื่อนบ้าน

การขยายสมาชิกภาพของสหภาพยุโรปมีผลให้ประเทศในแถบยุโรปกลางเป็นส่วนหนึ่งทำให้สหภาพยุโรปต้องกำหนดนโยบายต่อความสัมพันธ์ต่อประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกับสหภาพยุโรปทางพื้นดินและทางทะเลขึ้นมาเฉพาะ เพื่อพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเหล่านี้เพิ่มขึ้นจึงได้กำหนด “นโยบายเพื่อนบ้านของสหภาพยุโรป” (*European Neighbourhood Policy: ENP*) ในปี 2004⁴¹ ซึ่งมีเป้าหมายในการสร้างความมั่นใจต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของภูมิภาค⁴² โดยประกอบไปด้วยประเทศยูเครน เบลารุส มอลโดวา จอร์เจีย อาร์เมเนีย และอาร์เซอร์ไบจัน

⁴⁰ Ibid, p. 682

⁴¹ The EU in the world : The foreign policy of the European Union, (European Commission), June 2007, p.16

⁴² The European Union's New Eastern Neighbours, (Advisory Council on International affairs) p. 12

แอลจีเรีย อียิปต์ อิสราเอล จอร์แดน เลบานอน ลิเบีย โมร็อกโค ปาเลสไตน์ ซีเรีย ตุรกี โดยสหภาพยุโรปคาดหวังกับการคลี่คลายปัญหาทางการเมืองที่ไม่สามารถหาทางออกได้ในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งเสถียรภาพทางการเมืองไม่มั่นคงเนื่องจากในแต่ละประเทศมีกลุ่มชาติพันธุ์ที่หลากหลาย

การปฏิรูปที่นำไปสู่กระบวนการประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ รวมถึงการเปลี่ยนผ่านระบบเศรษฐกิจเป็นส่วนสำคัญในนโยบาย ENP นอกจากนี้ยังมีองค์การระหว่างประเทศจำนวนมากเข้ามาปฏิบัติการในพื้นที่เหล่านี้ เช่น World Bank, IMF, OSCE รวมถึงการให้สัตยาบันของประเทศเหล่านี้ในอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติและอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ทำให้เป็นข้อผูกมัดที่ประเทศเพื่อนบ้านของสหภาพยุโรปต้องปฏิบัติตามหลักการพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐด้วย

สาระสำคัญในนโยบาย ENP คือข้อตกลงทวิภาคีในแผนการดำเนินงาน (Action Plan) กับประเทศเพื่อนบ้านดังกล่าว ซึ่งมีความครอบคลุมถึงประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนที่มีระดับข้อผูกพันและเนื้อหาสาระแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เพื่อที่จะนำไปสู่การปฏิรูปด้านเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศคู่เจรจา โดยสหภาพยุโรปจะจัดหาความช่วยเหลือทางการเงินและทางเทคนิคในโครงการความร่วมมือต่างๆ ระหว่างกัน ซึ่งทางคณะกรรมการยุโรปจะได้มีการจัดทำรายงานเพื่อประเมินผลที่ได้จากโครงการต่างๆ เช่น การปฏิรูประบบการเลือกตั้ง ระบบด้านการบริหารงานยุติธรรม ซึ่งเป็นโครงการที่มีความก้าวหน้าอย่างดี แต่ก็มีบางโครงการที่พบว่ามีทิศทางพัฒนาช้ามาก เช่น การจำกัดเสรีภาพต่อสื่อมวลชน การข่มขู่เจ้าหน้าที่ NGO และนักโทษ⁴³

อย่างไรก็ตาม องค์กรจับกระแสสิทธิมนุษยชน (Human Rights Watch) ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์บทบาทของสหภาพยุโรปกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะในกรณีของเบลารุส ที่มีรายงานเรื่องของการละเมิดสิทธิมนุษยชนและความไม่โปร่งใสในการเลือกตั้ง ซึ่งสหภาพยุโรปได้มีมติคว่ำบาตรไปแล้ว แต่ต่อมาได้มีการหยุดใช้มาตรการดังกล่าว โดยโฆษกด้านการต่างประเทศและสิทธิมนุษยชนของรัฐสภายุโรปได้กล่าวอ้างว่าการใช้มาตรการดังกล่าวเพื่อตอบโต้เบลารุสนั้นไม่ได้ผล ซึ่งนายสตีฟ ครอว์ชอร์ว (Steve Crawshaw) จากองค์กรจับกระแสสิทธิมนุษยชนเห็นว่า การปฏิบัติของสหภาพยุโรปนั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ยากเมื่อค่านิยมของสหภาพยุโรปเป็นสิ่งที่ขัดแย้งต่อผลประโยชน์ของตนเอง⁴⁴

⁴³ EU Annual Report on Human Rights 2007, p. 20

⁴⁴ Allstair Burnett, <http://news.bbc.co.uk>, 16 October 2008

ประเทศกลุ่ม ACP

ACP หรือกลุ่มประเทศแอฟริกา แคริบเบียนและแปซิฟิก (Africa, Caribbean and Pacific) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศอาณานิคมเดิมของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่ได้รับเอกราช หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ความร่วมมือของสหภาพยุโรปกับประเทศกลุ่ม ACP เริ่มตั้งแต่ปี 1963 ในอนุสัญญา ยาฮุนเด (Yaoundé) เป็นอนุสัญญาทางการค้าและการเปิดตลาด ซึ่งธนาคารเพื่อการลงทุนแห่งยุโรป (European Investment Bank) เป็นสถาบันการเงินที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือด้านการเงินจากสหภาพยุโรปกับประเทศกลุ่ม ACP 79 ประเทศ

ลักษณะของกรอบความร่วมมือระหว่างกันนั้น สหภาพยุโรปได้ยึดถือความเสมอภาค และอำนาจอธิปไตยของคู่เจรจา และได้รวมประเด็นด้านการค้าและความช่วยเหลือไว้ในความตกลงฉบับเดียวกัน โดยอนุสัญญาโลเมเป็นความตกลงที่สำคัญของสหภาพยุโรปกับประเทศ ACP โดยอนุสัญญาโลเมฉบับที่ 4 เป็นความตกลงที่เน้นในเรื่องของสิทธิมนุษยชนและสถานภาพของสตรี ซึ่งมีการเชื่อมโยงระหว่างธรรมชาติกับการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ โดยสหภาพยุโรปใช้โครงการตัวชี้วัดระดับชาติ (National Indicative Programme)⁴⁵ เป็นกลไกเพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชนในบริบทตามความตกลงที่มีขึ้นระหว่างกัน ซึ่งเป็นความตกลงในรูปแบบของการดำเนินโครงการเพื่อพัฒนามากกว่าที่จะแสดงตนเป็นผู้บริจาคเงินให้กับประเทศเหล่านี้

การบรรจบทบัญญัติด้านสิทธิมนุษยชนไว้ในข้อตกลงที่มีขึ้นระหว่างสหภาพยุโรปและกลุ่มประเทศ ACP โดยเป็นรูปแบบความตกลงที่รวมเอาเรื่องของการค้าและความช่วยเหลือด้านการพัฒนาควบคู่กันไปฉบับเดียวกัน เป็นวิธีการที่สหภาพยุโรปสามารถนำประเด็นสิทธิมนุษยชนมาใช้ร่วมกับนโยบายต่างประเทศกับประเทศคู่เจรจาได้สำเร็จ เนื่องจากประเทศในกลุ่ม ACP มีความต้องการในการพึ่งพาจากภายนอกเพื่อการพัฒนาโครงสร้างภายในประเทศสูง จึงทำให้สหภาพยุโรปซึ่งเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือที่สำคัญ สามารถแสดงบทบาททางการเมืองต่อกลุ่มประเทศเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพครอบคลุมในหลายๆ ด้าน รวมทั้งการปฏิรูปการเมือง หลักการประชาธิปไตยและการเคารพสิทธิมนุษยชนของประเทศเหล่านี้ตามทิศทางที่สหภาพยุโรปตั้งเป้าหมายไว้

⁴⁵ Bruno Simma, Jo Aschenbrenner and Constanze Schulte, "Human Rights

ประเทศกลุ่ม ALA

ALA หรือประเทศภูมิภาคเอเชียและละตินอเมริกา (Asia and Latin America) เป็นประเทศที่สหภาพยุโรปมีความร่วมมือในด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านการพัฒนาและการค้า เนื่องจากในข้อกฎหมายหรือสนธิสัญญาของสหภาพยุโรปไม่ได้ระบุถึงพันธะในการให้ความช่วยเหลือประเทศในกลุ่มนี้ แม้ว่าประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปจะมีความสัมพันธ์กับประเทศเหล่านี้มาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน สัญญาความร่วมมือของสหภาพยุโรปกับประเทศละตินอเมริกาเริ่มขึ้นอย่างจริงจังในช่วงทศวรรษ ที่เรียกว่าความตกลง “Third-generation” โดยมีการนำบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหลักการประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ซึ่งจะมีความร่วมมือต่อกันทางด้านเทคนิคและการเงินที่เป็นรูปธรรม⁴⁶

นอกจากนี้ สหภาพยุโรปยังได้ให้ความช่วยเหลือโดยตรงต่อการจัดรูปแบบกิจกรรมต่างๆ เพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนภายในประเทศละตินอเมริกา โดยจะเป็นรูปแบบการสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ให้แก่ภาครัฐและ NGO ทั้งระดับภายในและที่มีเครือข่ายระดับโลก เช่น โครงการ *Educacion, sensibilizacion y difusion de practicas de prevencion de la tortura, para autoridades politicas, militares, policiales y lideres sociales* ที่เน้นด้านการป้องกันการทรมานกรรมในเปรู ซึ่งสหภาพยุโรปได้จัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้แก่องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) INSTITUTO PERUANO DE EDUCACION ENDERECHOS HUMANOS Y LA PAZ ASOCIACION ในสัดส่วนร้อยละ 80 ของงบประมาณโครงการทั้งหมด⁴⁷

สำหรับประเทศในแถบเอเชียนั้น ยังมีสัญญาความร่วมมือต่อกันในจำนวนไม่มากนักที่มีการบรรจุบทบัญญัติด้านสิทธิมนุษยชนไว้ในความตกลงระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศในเอเชีย ความร่วมมือระหว่างกันส่วนใหญ่อยู่ในประเด็นทางเศรษฐกิจการค้า แต่สหภาพยุโรปได้มีมาตรการเชิงบวกในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคนี้ผ่าน NGO อยู่หลายโครงการ เช่น โครงการให้การรับรองและส่งเสริมพิธีสารเพิ่มเติมของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานกรรมในบังกลาเทศ กัมพูชา ศรีลังกาและฟิลิปปินส์ (*Ratification and implementation of the Optional Protocol to the Convention against Torture in Bangladesh, Cambodia, Sri Lanka and*

⁴⁶ Bruno Simma, Jo Aschenbrenner and Constanze Schulte, "Human Rights Considerations in the Development Co-operation Activities of the EC", *The EU and Human Rights*, p. 591

⁴⁷ http://ec.europa.eu/comm/external_relations

the Philippines) ที่ให้งบประมาณสนับสนุนกับ IRCT INTERNATIONAL REHABILITATION COUNCIL FOR TORTURE VICTIMS เพื่อทำงานด้านการป้องกันการทรมานกรรมในภูมิภาคเอเชียในสัดส่วนร้อยละ 77⁴⁸

ประเทศในแถบเอเชียหลายประเทศยังคงมีปัญหาด้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง นำไปสู่การใช้มาตรการเชิงลบ เช่น การคว่ำบาตรจากสหภาพยุโรปต่อพม่า ตั้งแต่กรณีการควบคุมตัวนางอองซาน ซูจีที่ต่อต้านรัฐบาลทหารพม่าและดำเนินการเรียกร้องประชาธิปไตยกลับคืน ภายหลังจากที่รัฐบาลทหารพม่าไม่ยอมมอบอำนาจการบริหารประเทศ ให้แก่พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (National League for Democracy: NLD) ซึ่งประสบชัยชนะ ได้รับเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 1990 อันทำให้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในพม่ารุนแรงขึ้น สหภาพยุโรปได้ออกแถลงการณ์ประณามพฤติกรรมของพม่า การระงับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่พม่า ห้ามนำเข้าเนื้อแช่แข็งจาก พม่าเข้ามาในยุโรปเป็นการชั่วคราว ทั้งนี้รวมถึงไม้ที่ส่งผ่านจากประเทศไทยด้วย เมื่อพม่าเข้าอาเซียน ไทยยังได้รับแรงกดดันจากกรณีนี้ด้วย เมื่อรัฐบาลของกลุ่มสหภาพยุโรปดำเนินการบีบบังคับให้ไทยคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อพม่า⁴⁹

นอกจากนี้ สหภาพยุโรปยังได้พยายามใช้กระบวนการเจรจาหรือกับประเทศในเอเชียที่ได้รับรายงานถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นมาตรการเชิงบวก เช่น อิหร่าน อุซเบกิสถาน เพื่อให้ประเทศเหล่านี้ปฏิบัติตามเงื่อนไขทางด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ได้มีการให้สัตยาบันไว้ในอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศต่างๆ แม้ว่าอิหร่านจะได้ถอนตัวออกจากกรอบเจรจากับสหภาพยุโรปไปเมื่อเดือนธันวาคม 2006 แล้ว⁵⁰

ประเทศจีน

จีนเป็นตัวแสดงที่สำคัญในเวทีโลกทั้งทางด้านการเมือง และเศรษฐกิจ แต่จีนก็เป็นประเทศที่มีรายงานพบการกระทำอันละเมิดสิทธิมนุษยชนอยู่ เนื่องจาก ประเทศจีนมีการปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์ และสถานการณ์ความรุนแรงด้านสิทธิมนุษยชนได้เกิดขึ้นครั้งใหญ่ใน

⁴⁸ http://ec.europa.eu/comm/external_relations

⁴⁹ โกสุม สายจันทร์, *สหภาพยุโรปในปัจจุบันและความสัมพันธ์กับประเทศไทย* น. 123

⁵⁰ *EU Annual Report on Human Rights 2007*, p. 20

เหตุการณ์ที่เทียนอันเหมินปี 1989 ซึ่งในตอนนั้นทำให้สหภาพยุโรปตอบโต้ด้วยการห้ามนำเข้าและส่งออกสินค้าอาวุธกับจีน ลดระดับความร่วมมือด้านการค้าระหว่างกันลง⁵¹ และจากผลการออกมาตราการลงโทษแก่จีน ทำให้จีนหันไปมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันมากขึ้นกับประเทศในอาเซียนซึ่งส่งผลกระทบต่อยุทธศาสตร์ของยุโรปตามมา โดยจีนก็ยังคงไม่มีการพัฒนาทางด้านสิทธิมนุษยชนมากเท่าใดนักในปัจจุบัน แต่สหภาพยุโรปยังลังเลใจที่จะใช้มาตรการในรูปแบบของการกระตุ้นด้านสิทธิมนุษยชน (carrot) ต่อจีน

ความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปและจีนมีความเปราะบางเมื่อมีการพูดถึงประเด็นสิทธิมนุษยชน ซึ่งสหภาพยุโรปได้ตัดสินใจเริ่มกรอเบรจเจอร์หรือทางสิทธิมนุษยชนกับจีนในปี 1997 โดยทางฝ่ายจีนเห็นว่าเป็นประเด็นที่ทำลายต่ออำนาจอธิปไตยของตน และอาจนำไปสู่การมีความสัมพันธ์ที่ไม่ดีต่อสหภาพยุโรป จีนจะมีความยินดีกับการตัดสินใจของประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปที่ไม่นำประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนของจีนขึ้นมาวิพากษ์ในช่วงของการประชุมสหประชาชาติ หลังจากได้มีการเจรจาหรือในระดับทวิภาคีเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ต่อกันแล้ว⁵² เนื่องจากการลงนามของจีนในข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) จึงมีข้อกำหนดที่รวมถึงสิทธิของชนกลุ่มน้อย แต่ในกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในทิเบตที่นำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์เรื่องสิทธิมนุษยชนของจีนนั้น เอกอัครราชทูตจีนประจำกรุงบรัสเซลส์ได้เขียนหนังสือยืนยันว่าเรื่องที่เกิดขึ้นถือเป็นเรื่องกิจการภายในของจีน ซึ่งรัฐบาลหรือองค์การระหว่างประเทศใดๆ ไม่มีสิทธิเข้าแทรกแซง⁵³ จึงเป็นเสมือนสัญญาเตือนรัฐสมาชิกยุโรปในการกระทำใดๆ ที่อาจเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของจีนนั้น อาจกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างกันได้

ผลที่เกิดขึ้นจากการยืนกรานของจีนทำให้สหภาพยุโรปไม่สามารถใช้กลไกทั่วไปที่เป็นเงื่อนไขทางการเมืองต่อสัญญาความตกลงความร่วมมือและทางการค้ากับจีนได้ รวมทั้งไม่สามารถใช้การระงับข้อสัญญาหรือการระงับกันกรณีรัฐคู่สัญญามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่ออ้อมต่อมากับการทำความเข้าใจความตกลงในส่วนอื่น ๆ ที่ทำขึ้นในช่วงเดียวกัน เช่น

⁵¹ Cecilia Jorgensen, The EU's Normative Role: The Use of Political Conditionality in Relation with Cuba, China and Zimbabwe (2007), p.23

⁵² <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/59305.stm>, 24 February, 1998

⁵³ Cecilia Jorgensen, The EU's Normative Role: The Use of Political Conditionality in Relation with Cuba, China and Zimbabwe (2007), p.24

แคนาดา อาเซียน ที่มีการยกเว้นไม่นำนาบทบัญญัติด้านสิทธิมนุษยชนใดๆ รวมไว้ในการทำความตกลงร่วมกัน ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนนั้น จีนจะทำรายงานสถานการณ์ต่อสหภาพยุโรปเป็นกรณีตามคำแนะนำของผู้ประสานงานพิเศษสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องการทากรุณกรรมในครั้งที่มีการเยี่ยมเยือนจีนเมื่อปี 2005 สำหรับกรอบการเจรจาระหว่างสหภาพยุโรปและจีน สหภาพยุโรปได้มีการจัดสัมมนาในประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างกันในแต่ละปีโดยจัดสลับหมุนเวียนสถานที่ระหว่างจีนและประเทศที่เป็นประธานสหภาพยุโรป ซึ่งในการจัดสัมมนาเมื่อวันที่ 10-11 พฤษภาคม 2007 ที่กรุงเบอร์ลินได้มีการเชิญ NGO ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมด้วยแต่จีนก็ปฏิเสธการเข้าร่วมดังกล่าว⁵⁴

ในกรณีของจีนนั้นชี้ให้เห็นว่าสหภาพยุโรปไม่มีอำนาจต่อตรงในการบังคับจีนได้ อันเกิดจากความระมัดระวังในความสัมพันธ์ระหว่างกันโดยเฉพาะในทางการค้า ซึ่งความเป็นมหาอำนาจของจีนทำให้การดำเนินความสัมพันธ์เป็นไปในลักษณะที่เท่าเทียมกันทางอำนาจ จีนไม่ต้องการความช่วยเหลือ (Aid) จากสหภาพยุโรปแต่ต้องการทำการค้าในลักษณะที่ได้ผลประโยชน์เสมอกัน สหภาพยุโรปก็ต้องการสนับสนุนผลประโยชน์ของตนทางเศรษฐกิจและการเมืองที่จำเป็นต้องแสดงบทบาทของตนที่เป็นอัตลักษณ์ของสหภาพยุโรปเอง การดำเนินการจึงออกมาในรูปแบบของการส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับภาคประชาสังคมโดยไม่กระทบรัฐบาลจีน

ประเทศรัสเซีย

สำหรับรัสเซียถือเป็นประเทศหุ้นส่วนที่สำคัญที่สุดประเทศหนึ่งของสหภาพยุโรป ถือเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีความสำคัญกับสหภาพยุโรปในทางภูมิรัฐศาสตร์และความมั่นคงระดับภูมิภาคและระดับโลก เป็นผู้จัดหาทรัพยากรด้านพลังงานรายใหญ่ของสหภาพยุโรป และยังมีข้อผูกพันในการรักษาค่านิยมพื้นฐานร่วมกันด้านประชาธิปไตย หลักการสิทธิมนุษยชน หลักนิติรัฐ และเศรษฐกิจแบบตลาด ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในความสัมพันธ์แบบทวิภาคีระหว่างสหภาพยุโรปและรัสเซีย รวมทั้งมีนโยบายความร่วมมือต่อกันจากการมีกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านกลุ่มร่วมกัน⁵⁵

⁵⁴ EU Annual Report on Human Rights 2007, p. 22

⁵⁵ http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p_210.htm

เมื่อสหภาพยุโรปจัดทำนโยบาย ENP ขึ้นมาในปี 2004 รัสเซียตัดสินใจที่จะไม่เข้าร่วม เพราะต้องการเป็นหุ้นส่วนที่มีความเสมอภาคระหว่างกัน จึงได้มีความตกลงเพื่อร่วมมือกันในหลากหลายด้านทั้งด้าน เศรษฐกิจ กระบวนการยุติธรรม ความมั่นคงภายในภูมิภาคและภายนอกภูมิภาค รวมทั้งมีการจัดการประชุมสุดยอด (Summit) ระหว่างกันในทุกปี ในด้านสิทธิมนุษยชนได้มีการเห็นพ้องร่วมกันที่จะให้ประเด็นสิทธิมนุษยชนเป็นสาระสำคัญในการเจรจาระหว่างกัน สหภาพยุโรปและรัสเซียจึงได้มีการขอปรึกษาหารือ (Consultation) ระหว่างกันในทุกๆ 6 เดือนโดยเริ่มขึ้นตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2004⁵⁶ โดยอยู่ภายใต้การดำเนินงานของสหภาพยุโรปที่เรียกว่า The European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR)

โครงการภายใต้ EIDHR ในรัสเซียมีลักษณะ 2 รูปแบบคือโครงการระดับจุลภาค (Micro Project) ที่สนับสนุนกิจกรรมของท้องถิ่นและภาคประชาสังคม และโครงการระดับมหภาค (Macro Project) เป็นการดำเนินงานภายใต้ NGO ของรัสเซียเอง NGO จากสหภาพยุโรปและสถาบันอุดมศึกษาของสหภาพยุโรป โดยเป็นโครงการขนาดใหญ่ใช้ระยะเวลาตั้งแต่ 1-3 ปี ซึ่งคณะกรรมการยุโรปจะเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกโครงการและจัดสรรงบประมาณ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมหลักนิติรัฐ ส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตย ให้การสนับสนุนวัฒนธรรมการเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ให้ภาคประชาสังคมมีบทบาทที่เข้มแข็งมากขึ้น

สำหรับสถานการณ์ความขัดแย้งในเชชเนีย ที่มีรายงานเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลรัสเซีย โดยเฉพาะเรื่องการทารุณกรรม ทางรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปได้มีความกังวลจากการวิพากษ์วิจารณ์ของสื่อมวลชนและ NGO ในสหภาพยุโรปอย่างกว้างขวางอาจกระทบความสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยในการออกแถลงการณ์ต่อสถานการณ์ดังกล่าวในนโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของสหภาพยุโรปจึงมีการใช้ถ้อยคำที่ประณีตระมัดระวัง ที่แสดงถึงความห่วงใยต่อสถานการณ์มากกว่าจะเป็นการวิจารณ์นโยบายของรัสเซียที่มีต่อเชชเนีย⁵⁷

จากท่าทีของสหภาพยุโรปในการแสดงบทบาทด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หุ้นส่วนนั้นจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันตามลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปกับแต่ละประเทศ ในความสัมพันธ์ที่สหภาพยุโรปมีลักษณะเป็นผู้ให้มากกว่า สหภาพยุโรปจะมีบทบาท

⁵⁶ http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/intro/index.htm

⁵⁷ Ulrich Sedelmeier, *The EU's role in the International Promotion of Human Rights and Democracy : Enlargement Policy Practice, Identity Formation and European Foreign Policy*, p. 20

ในการกำหนดทิศทางด้านสิทธิมนุษยชนกับประเทศนั้นๆ โดยการใช้ทั้งมาตรการเชิงบวกเพื่อส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชนและมาตรการเชิงลบเป็นการโต้ตอบประเทศคู่เจรจาที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในขณะที่ความสัมพันธ์ของสหภาพยุโรปกับประเทศที่มีความเท่าเทียมกันทางอำนาจและมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของสหภาพยุโรปนั้น สหภาพยุโรปจะมีการดำเนินบทบาทด้านสิทธิมนุษยชนในระดับที่เบาบางเพื่อแสดงจุดยืนที่เป็นอัตลักษณ์ของสหภาพยุโรปเอาไว้ แต่ยังคงมีความระมัดระวังอย่างมากต่อผลกระทบในความสัมพันธ์ระหว่างกันที่อาจเกิดขึ้นตามมา