



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง The EU Global Human Rights Sanctions
Regime - กลไกลงโทษผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนทั่วโลก
ของสหภาพยุโรป และผลกระทบต่อไทย

จัดทำโดย นางปวีร์ ชูโต ชัยปฎิยุทธ
รหัส 13016

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 13 ปี 2564
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง The EU Global Human Rights Sanctions Regime – กลไกลงโทษ
ผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนทั่วโลกของสหภาพยุโรป และผลกระทบต่อไทย

จัดทำโดย นางปวีร์ ชูโต ชัยปฎิยุทธ
รหัส 13016

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 13 ปี 2564
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาค้นคว้าส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต ดร. จริยวัฒน์ สันตะบุตร)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม)

อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

นับตั้งแต่ EU ประกาศจัดตั้งกลไกลงโทษผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงทั่วโลก ที่มีชื่อว่า EU Global Human Rights Sanctions Regime (EUGHRSR) เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) หรือที่อาจเรียกได้ทั่วไปว่ากฎหมาย Magnitsky ฉบับ EU ซึ่งประจวบเหมาะกับการเคลื่อนไหวทางการเมืองภายในไทย ก็ได้มีกลุ่มการเมืองต่าง ๆ เดินสายไปที่สำนักงานคณะผู้แทน EU ประจำประเทศไทยและสถานเอกอัครราชทูตประเทศตะวันตกอื่น ๆ ประจำประเทศไทย เพื่อยื่นหนังสือเรียกร้องให้มีการใช้กลไกฯ กับผู้นำรัฐบาลไทย จึงเกิดคำถามเกี่ยวกับกลไกดังกล่าวจากหน่วยงานต่าง ๆ ฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชนทั่วไป

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้จึงศึกษาว่า กลไก EUGHRSR มี (ก) ที่มาอย่างไร (ข) ขั้นตอน/กระบวนการและขอบเขตอย่างไร และ (ค) แตกต่างจากกลไกในการลงโทษที่ EU ใช้อยู่เดิม และคงใช้อยู่ต่อไป กล่าวคือ กลไกลงโทษต่อประเทศ (geographical sanctions) อย่างไร นอกจากนี้ รายงานการศึกษาฯ ยังได้วิเคราะห์ถึงผลกระทบของการใช้กลไกฯ ต่อ (ก) ความสัมพันธ์ระหว่าง EU กับประเทศสัญญา/ที่ตั้งของผู้ที่ถูกลงโทษ โดยมีรัสเซียกับจีนเป็นกรณีศึกษา และ (ข) ประเทศไทย และการดำเนินความสัมพันธ์ไทย-EU ในภาพรวมด้วย

จากการทำการศึกษาตามแนวทางข้างต้น พบว่า กลไก EUGHRSR เป็นเครื่องมือทางการเมืองอีกหนึ่งรายการที่ EU ใช้เสริมหรือเพิ่มความยืดหยุ่นในการดำเนินนโยบายการต่างประเทศของตน เนื่องจากมาตรการที่ออกภายใต้กลไกฯ มีลักษณะเฉพาะเจาะจงผู้ที่ละเมิดสิทธิฯ โดยตรง ดังนั้น จึงเปิดพื้นที่ให้ EU ยังสามารถดำเนินความสัมพันธ์กับส่วนอื่น ๆ ในประเทศสัญญา/ที่ตั้งของผู้ที่ถูกลงโทษได้ต่อไป อาทิ กับจีนในเรื่องการค้าและการลงทุนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อนึ่ง กลไกฯ ยังช่วยเสริมสถานะของ EU ในฐานะ champion ของสิทธิมนุษยชน ร่วมกับประเทศพันธมิตรและหุ้นส่วนอื่น ๆ ที่ต่างก็มีกฎหมาย Magnitsky ของตน

สำหรับผลกระทบต่อประเทศไทยนั้น อาจสรุปได้ว่า ไทยไม่ได้เสี่ยงที่จะตกเป็นเป้าหมายโดยตรงของมาตรการลงโทษภายใต้กลไก EUGHRSR ทั้งนี้ จากการพิจารณาภาพรวมความสัมพันธ์ไทย-EU ในช่วงที่ผ่านมา และประเมินแนวโน้ม/ทิศทางความสัมพันธ์ในอนาคต อย่างไรก็ดี เนื่องจากสิทธิมนุษยชนเป็นประเด็นสำคัญสำหรับ EU และสถานการณ์การเมืองในไทยเป็นประเด็นท้าทายในความสัมพันธ์ไทย-EU โดยฝ่าย EU ติดตามพัฒนาการอย่างใกล้ชิดและแสดงความห่วงกังวลในเรื่องการประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้ประชาชนเป็นระยะ ๆ ดังนั้น ไทยจึงจำเป็นต้องศึกษาและเรียนรู้เกี่ยวกับกลไกฯ และวิธีการที่ EU ใช้กลไกฯ ตลอดจนแสวงหาช่องทางและวิธีการที่เหมาะสมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการพูดคุยกับฝ่าย EU เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและสร้างความเข้าใจที่

ถูกต้องในประเด็นเหล่านี้อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ไทยมีความพร้อมและสามารถเดินหน้าความสัมพันธ์ได้อย่างมั่นคงทั้งในภาพใหญ่และในประเด็นการเมืองและสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้จัดทำขึ้นมาได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจากบุคคลหลายท่าน ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศ. กิตติคุณ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู เอกอัครราชทูต ดร. จริยวัฒน์ สันตะบุตร และ ผศ. ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม อาจารย์ที่ปรึกษาที่ได้กรุณาสละเวลาให้แนวทางและคำแนะนำ ตลอดจนมุมมองที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ช่วยเติมเต็มรายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ ทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษา

ผู้เขียนขอขอบพระคุณนางจุฬามณี ขาติสุวรรณ อธิบดีกรมยุโรป ที่ได้กรุณาสับสนุนและอนุมัติให้เข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต (นบท.) รุ่นที่ 13 และนางสาวสมฤดี พุฒรองเอกอัครราชทูตยุโรป ที่กรุณาให้ทั้งการสนับสนุนและเป็นกำลังใจให้แก่ผู้เขียนตลอดช่วงของการอบรม นอกจากนี้ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่กองสหภาพยุโรปทุกคน ที่ได้ช่วยสนับสนุนข้อมูลและรับภาระงานเพิ่มขึ้นในช่วง 3 เดือนที่ผ่านมาของการอบรม เนื่องจากผู้เขียนต้องแบ่งสรรเวลาส่วนใหญ่ให้กับ การอบรม ทำให้ไม่สามารถกำกับดูแลและทำงานร่วมกับทีมงานทุกคนได้อย่างเต็มที่ งานที่ทุกคนได้ตั้งใจทำให้ได้รับการสะท้อนอยู่ในรายงานการศึกษานี้ไม่มากนักน้อย นอกจากนี้ ขอขอบคุณเพื่อน ๆ ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศจากส่วนต่าง ๆ ที่อนุเคราะห์ข้อมูล รวมทั้งข้อมูลลงใน เพื่อประโยชน์ของการจัดทำรายงานการศึกษาฯ ได้แก่ กรมองค์การระหว่างประเทศ กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ กรมอาเซียน และกรมเอเชียตะวันออก

ในการเข้ารับการอบรมหลักสูตร นบท. รุ่นที่ 13 ผู้เขียนได้รับความรู้ ได้สัมผัสถึงมุมมองและโลกทัศน์ที่กว้างและหลากหลายขึ้น ตลอดจนได้ประสบการณ์ที่ดีและมีค่า ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณเอกอัครราชทูตอสิ ม้ามณี นางสาววีรกา มุขิตาภรณ์ ผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของสถาบันฯ ทุกท่านที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ที่ได้ทุ่มเทบริหารจัดการหลักสูตรอย่างดีที่สุดในรูปแบบ New Normal ภายใต้สภาวะการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19)

ผู้เขียนขอขอบคุณคุณพ่อ คุณแม่ และน้องสาว อดีตผู้บังคับบัญชาที่สอนให้คิดและทำด้วยการเป็นตัวอย่างที่ดี และขอขอบคุณนายทรงชัย ชัยปฎิยทศ คู่ชีวิต ที่เป็นแรงใจ ช่วยหาข้อมูลและให้คำแนะนำ เป็นส่วนสำคัญยิ่งในการทำให้รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้เกิดขึ้นมาได้

ปวีร์ ชูโต ชัยปฎิยทศ

กันยายน 2564

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษาและระเบียบวิธีการศึกษา	4
1.4 คำถามการศึกษา	4
1.5 สมมติฐานการศึกษา	5
1.6 ประโยชน์ของการศึกษา	5
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	6
2.1 แนวคิดทฤษฎี	6
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	15
2.3 สรุปกรอบแนวคิด	16
บทที่ 3 ผลการศึกษา	17
3.1 ที่มาของกลไก EU Global Human Rights Sanctions Regime (EUGHR SR)	17
3.2 กลไก EUGHR SR (ขั้นตอน/กระบวนการ/ขอบเขต)	19
3.3 การเปรียบเทียบกลไกการลงโทษต่อประเทศ (geographical sanctions) กับกลไก EUGHR SR ของ EU	23
3.4 ประสิทธิภาพของกลไก EUGHR SR	28
3.5 การใช้กลไก EUGHR SR: กรณีศึกษารัสเซียและจีน	29
3.6 ผลกระทบของกลไก EUGHR SR ต่อประเทศไทย และการดำเนินความสัมพันธ์ไทย-EU ในภาพรวม	37
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	40
4.1 สรุปผลการศึกษา	40
4.2 ข้อเสนอแนะ	42
บรรณานุกรม	45
ภาคผนวก	49
ประวัติผู้เขียน	84

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) คณะมนตรีด้านการต่างประเทศ (Foreign Affairs Council: FAC) ของสหภาพยุโรป (European Union: EU) มีมติรับรองกลไกลงโทษบุคคล นิติบุคคลหรือองค์กร ทั้งที่เป็นของรัฐและไม่ใช่ของรัฐ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน อย่างร้ายแรงทั่วโลกเป็นรายกรณี ไม่จำกัดสัญชาติหรือพื้นที่ที่เกิดเหตุการณ์ละเมิดสิทธิฯ ในลักษณะ คล้ายคลึงกับกฎหมาย Magnitsky ของสหรัฐอเมริกา¹ โดยใช้ชื่อย่อว่า EU Global Human Rights Sanctions Regime (EUGHRSR)

การดำเนินมาตรการ sanctions ไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับ EU การกำหนดให้มาตรการลงโทษไปให้ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง โดยพยายามหลีกเลี่ยงผลกระทบในวงกว้างที่อาจมีต่อประชาชนทั่วไป² ก็ไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับ EU เช่นเดียวกัน โดยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 (ค.ศ. 1980) ที่ EU เริ่มออก มาตรการลงโทษของตนเอง (autonomous sanctions) ที่มิได้เป็นการดำเนินการเพื่อสนับสนุน การปฏิบัติตามมาตรการลงโทษของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาตินั้น EU ก็ได้กลายมาเป็นผู้ที่

¹ ชื่อเต็มของกฎหมายฉบับนี้ คือ Global Magnitsky Human Rights Accountability Act ซึ่งตามเอกสารใช้ ภายในของกองอเมริกาเหนือ กรมนอเมริกาและแปซิฟิกใต้ กระทรวงการต่างประเทศ กฎหมายฯ มีที่มาจากการออก กฎหมายของสหรัฐฯ เมื่อปี 2555 เพื่อลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐบาลรัสเซียที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทรมานและกักขัง นาย Sergei Magnitsky (ทนายความด้านภาษีที่เปิดเผยข้อมูลการโกงภาษีของบุคคลระดับสูง ของรัสเซีย) จนเสียชีวิต โดยเมื่อปี 2559 ประธานาธิบดีโอบามาได้ลงนามในกฎหมาย Global Magnitsky Human Rights Accountability Act ให้ฝ่ายบริหารสหรัฐฯ สามารถใช้อำนาจดำเนินมาตรการลงโทษต่อบุคคลและองค์กรต่างชาติ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน อาทิ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การทรมาน และการละเมิดสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ รวมทั้งบุคคลในรัฐบาลต่างชาติที่มีการคอร์รัปชันอย่างมีนัยสำคัญ โดยมาตรการลงโทษ คือ ห้ามเดินทางเข้าสหรัฐฯ และยึดทรัพย์สินที่อยู่ในสหรัฐฯ

² ศัพท์ที่ใช้อย่างแพร่หลายในแวดวงการเมืองและกฎหมายระหว่างประเทศในการเรียกมาตรการประเภทนี้ คือ targeted sanctions แต่ EU มีคำเรียกที่เป็นของตนเอง กล่าวคือ restrictive measures สะท้อนทั้งลักษณะของ มาตรการที่ถือว่ามีความมุ่งหมายเพื่อจำกัด/ปรับลด หรือระงับความสัมพันธ์ หรือเพื่อก่อให้เกิดข้อจำกัด/ความไม่ สะดวกในการดำเนินการของผู้ที่ถูกลงโทษโดยตรง อาทิ การห้ามการเดินทางหรือการค้าขาย และการอายัด ทรัพย์สิน และการมีระยะเวลาเฉพาะกับการใช้บังคับมาตรการ โดยจะต้องมีการทบทวนเป็นระยะ ๆ

ออกมาตรการลงโทษที่เข้มข้นที่สุดรายหนึ่งของโลก เป็นรองเพียงแค่สหรัฐฯ โดยระหว่างปี พ.ศ. 2523-2557 (ค.ศ. 1980-2014) ร้อยละ 36 ของมาตรการลงโทษนอกกรอบสหประชาชาติออกโดย EU ในขณะที่สหรัฐฯ ออกร้อยละ 36.9³ และปัจจุบัน EU มีมาตรการลงโทษต่อ 33 ประเทศทั่วโลก⁴ ทั้งนี้ มาตรการที่ EU ออก เช่น การห้ามการเดินทาง อาศัยทรัพย์สิน จำกัดการค้าขายสินค้าและอาวุธ ตลอดจนจำกัดธุรกรรมทางการเงิน จะกระทำต่อประเทศ (geographical sanctions)⁵ หรือภายใต้ ประเด็นเฉพาะ (thematic sanctions)⁶ ได้แก่ อาวุธเคมี การโจมตีทางไซเบอร์ และการก่อการร้าย ซึ่งการจัดตั้งกลไก EUGHRSR ทำให้เรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นประเด็น thematic ใหม่ล่าสุดที่ EU สามารถออกมาตรการลงโทษได้

การเตรียมงานเพื่อจัดตั้งกลไก EUGHRSR เป็นภารกิจแรก ๆ ของคณะผู้บริหารชุดใหม่ของ EU ที่เข้าสู่ตำแหน่งเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2562 (ค.ศ. 2019)⁷ ทั้งนี้ เนื่องจากสิทธิมนุษยชนเป็น ค่านิยมหลัก (core value) ในการจัดตั้ง EU ซึ่งได้ถูกนำไปบรรจุในนโยบายการต่างประเทศของ EU ให้เป็นเป้าหมายหลักประการหนึ่ง กล่าวคือ การส่งเสริม เสริมสร้าง และปกป้องสิทธิมนุษยชนและ เสรีภาพขั้นพื้นฐานทั่วโลก กอปรกับมีกระแสประเทศต่าง ๆ เช่น สหรัฐฯ แคนาดาและสหราชอาณาจักร เริ่มหันมาใช้เครื่องมือลงโทษการละเมิดสิทธิมนุษยชนแบบเฉพาะเจาะจงบุคคล นิติบุคคล หรือองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้อง/รับผิดชอบโดยตรง (targeted sanctions) มากกว่าการลงโทษในระดับ รัฐหรือประเทศ เพราะในบางกรณีอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนในประเทศนั้น ๆ และ/หรือต่อ

³ European Parliamentary Research Service Briefing, “EU sanctions: a key foreign and security instrument,” May 2018, p. 2.

⁴ ข้อมูลจาก EU Sanctions Map ที่ <https://www.sanctions.map.eu>

⁵ โดยมีผลต่อบุคคล องค์กรหรือหน่วยงานในประเทศที่สามที่ถูกลงโทษ ซึ่งกฎหมายที่ EU ออก เพื่อให้ประเทศ สมาชิกนำมาตรการลงโทษไปปฏิบัติจะระบุชื่อประเทศในหัวข้อ เช่น Council Regulation (EU) 2021/479 of 22 March 2021...concerning restrictive measures in respect of Myanmar/Burma มาตรการลงโทษที่ EU ออกในปัจจุบันส่วนใหญ่จะเป็นในรูปแบบ geographical sanctions เช่น ต่อบริษัท ธุรกิจ รัสเซีย ซีเรีย เวเนซุเอลา เบลารุส เกาหลีเหนือ และเมียนมา

⁶ เน้นการจำกัดความสัมพันธ์ต่อบุคคล องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแต่ละประเด็น เช่น อาวุธเคมี การโจมตีทางไซเบอร์ และการก่อการร้าย โดยไม่จำกัดพื้นที่ที่เกิดเหตุ ซึ่งสะท้อนมิติข้ามพรมแดนและระดับโลกของภัยคุกคามจากประเด็นดังกล่าวต่อค่านิยมของสหภาพยุโรปในปัจจุบัน

⁷ นาย Charles Michel ประธานคณะมนตรียุโรป (European Council President) นาง Ursula von der Leyen ประธานคณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission President) และนาย Josep Borrell ผู้แทนระดับสูงของสหภาพยุโรปด้านการต่างประเทศและนโยบายความมั่นคง และรองประธานคณะกรรมาธิการยุโรป (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and Vice-President of the European Commission: HR/VP)

ความสัมพันธ์กับประเทศนั้น ๆ ได้⁸ ดังนั้น EU จึงพัฒนาเครื่องมือของตนเองขึ้นมา เป็นโอกาสในการแสดงถึงการยึดมั่นในค่านิยมสิทธิมนุษยชนและว่า EU จะไม่ทนต่อการละเมิดสิทธิดังกล่าว อีกทั้ง EU สามารถดำเนินการในเรื่องนี้ร่วมกับประเทศพันธมิตรและหุ้นส่วนที่มีแนวคิดคล้ายกัน (like-minded) ได้อีกด้วย

กลไก EUGHRSR มีขอบเขตในแง่การละเมิดที่เข้าข่าย อาทิ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การทรมาน การบังคับทาส การสังหารนอกกระบวนการยุติธรรม และการจับกุมและคุมขังโดยพลการ ทั้งนี้ ต้องเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางเป็นระบบ รวมทั้งเป็นการกระทำที่ส่งผลอย่างมากต่อเป้าหมายของนโยบายการต่างประเทศและความมั่นคงร่วมของ EU อาทิ การค้ามนุษย์ การละเมิดสิทธิของผู้ลี้ภัยทางการเมือง ฯลฯ ขอบเขตในแง่มาตรการลงโทษที่ใช้ ได้แก่ (ก.) การห้ามบุคคลเดินทางเข้าเขต EU (travel ban) และ (ข.) การอายัดทรัพย์สิน (asset freezes) ทั้งของบุคคลและนิติบุคคลที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังกำหนดให้พลเมือง นิติบุคคลและองค์กรใน EU ห้ามสนับสนุนเงินทุนทั้งทางตรงและทางอ้อม ตลอดจนเข้าร่วมกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการหลบเลี่ยงการปฏิบัติตามกลไกนี้ ทั้งที่เจตนาและไม่เจตนา

จนถึงปัจจุบัน (1 กันยายน พ.ศ. 2564) มีการใช้กลไก EUGHRSR ไปแล้ว 2 ครั้ง โดยครั้งแรกในกรณีรัสเซียกับเหตุลอบวางยาพิษ จับกุม คุมขังและดำเนินคดีนาย Alexei Navalny ผู้นำพรรคฝ่ายค้านรัสเซีย และครั้งที่สองกรณีบุคคลและองค์กรในประเทศต่าง ๆ (ออกมาตรการต่อบุคคล นิติบุคคลหรือองค์กรในหลาย ๆ ประเทศพร้อมกัน) เช่น จีนกับการควบคุมตัวโดยพลการต่อชาวอุยกูร์ในมณฑลซินเจียง หรือการกดขี่แรงงาน และเกาหลีเหนือกับการกดขี่ทางสิทธิมนุษยชน เป็นต้น โดยเป็นการขึ้นบัญชีบุคคลรวม 15 ราย และ 4 องค์กรใน 2 โอกาสดังกล่าว

โดยที่สิทธิมนุษยชนเป็นประเด็นสำคัญลำดับต้นในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่าง EU กับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมถึงไทย การดำเนินการของ EU ในเรื่องกลไก EUGHRSR จึงเป็นเรื่องสำคัญ สมควรที่ฝ่ายไทยจะต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับที่มา ขั้นตอน/กระบวนการและขอบเขตของกลไกฯ ตลอดจนติดตามพัฒนาการอย่างใกล้ชิด แม้ไทยไม่น่าจะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินการภายใต้กลไกฯ ก็ตาม อนึ่ง ทันทีที่ EU ประกาศจัดตั้งกลไกฯ ก็มีกลุ่มการเมืองภายในไทยที่เรียกร้องให้ EU ใช้กลไกฯ กับประเทศไทย ดังนั้น เรื่องนี้อาจกลายเป็นประเด็นทางการเมืองภายในของไทยด้วยก็ได้

⁸ เช่น กรณีสหรัฐฯ ออกมาตรการลงโทษภายใต้กฎหมาย Magnitsky เมื่อต้นปี พ.ศ. 2564 (ไม่นานหลังจากประธานาธิบดี Joe Biden เข้าสู่อำนาจ) ต่อบุคคลสัญชาติชาวอุคีอาระเบียที่มองว่ามีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับคดีฆาตกรรมนาย Jamal Kashoggi นักข่าวอาวุโสชาวซาอุดีอาระเบียที่เป็นคอลัมน์นิสต์ประจำของหนังสือพิมพ์ Washington Post โดยเลือกที่จะไม่พุ่งเป้าไปที่ระดับนโยบายเพราะต้องการคงความสัมพันธ์ไว้เพื่อผลประโยชน์ในส่วนอื่น ๆ ในภูมิภาคตะวันออกกลาง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.2.1 ศึกษาที่มา ขั้นตอน/กระบวนการที่เกี่ยวข้อง และขอบเขตของกลไก EUGHRSR
- 1.2.2 วิเคราะห์ผลกระทบในเบื้องต้นของการใช้กลไก EUGHRSR โดยเฉพาะในเชิงความสัมพันธ์ระหว่าง EU กับประเทศสมาชิก/ที่ตั้งของบุคคล นิติบุคคลหรือองค์กรที่ถูกลงโทษ (กรณีศึกษารัสเซียและจีน)
- 1.2.3 วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจมีต่อประเทศไทย และการดำเนินความสัมพันธ์ไทย-EU ในภาพรวม และนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและบริหาร

1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษาและระเบียบวิธีการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตการศึกษา

- 1) ในแง่ระยะเวลา ขอบเขตการศึกษาจะครอบคลุมช่วงตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) ที่ EU ประกาศจัดตั้งกลไก EUGHRSR จนถึงปัจจุบัน (1 กันยายน พ.ศ. 2564)
- 2) ในแง่สาระัตถะ ขอบเขตการศึกษาจะเน้นการทำความเข้าใจกับกลไก EUGHRSR โดยเฉพาะที่มา ขั้นตอน/กระบวนการที่เกี่ยวข้อง และขอบเขต ตลอดจนวิเคราะห์ผลกระทบในเบื้องต้นของการใช้กลไกฯ โดยเฉพาะในเชิงความสัมพันธ์ระหว่าง EU กับประเทศสมาชิก/ที่ตั้งของบุคคล นิติบุคคลหรือองค์กรที่ถูกลงโทษ (ผ่านกรณีศึกษารัสเซียและจีน ที่เมื่อถูกลงโทษแล้วดำเนินการใด ๆ บ้าง) และผลกระทบต่อไทยและการดำเนินความสัมพันธ์ไทย-EU ในภาพรวม

1.3.2 วิธีการดำเนินการศึกษาและระเบียบวิธีการศึกษา

รายงานการศึกษานี้จะศึกษาวิเคราะห์เนื้อหาของ (ก) เอกสารทางการฝ่าย EU รวมถึงบทความวิชาการและบทวิเคราะห์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกลไก EUGHRSR โดยตรง และประเด็นแวดล้อม เช่น แนวคิดการกำหนดมาตรการลงโทษต่อผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนแบบจำกัด และการปรับบทบาท/การวางตัวของ EU ในเวทีโลกในบริบทของภูมิรัฐศาสตร์ระหว่างประเทศที่มีพลวัตรและการเปลี่ยนแปลง และ (ข) เอกสารทางการฝ่ายไทย รวมถึงบทความวิชาการและบทวิเคราะห์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับความสัมพันธ์ไทย-EU ในภาพรวม และนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนของไทย อีกทั้งอาจหารือกับผู้ปฏิบัติงาน/ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับความสัมพันธ์ไทย-EU และประเด็นสิทธิมนุษยชน

1.4 คำถามการศึกษา

กลไก EUGHRSR มีที่มาและการออกแบบเป็นอย่างไร ทำงานอย่างไร มีความแตกต่างจากกลไกลงโทษเดิม (geographical sanctions) ที่ EU ใช้และยังคงใช้อยู่ต่อไปหรือไม่ อย่างไร มีขอบเขตเพียงใด มีผลกระทบในเบื้องต้นเป็นอย่างไร และน่าจะบ่งชี้อะไรในแง่การวางตัวของ EU (positioning)

ในบริบทภูมิรัฐศาสตร์ระหว่างประเทศปัจจุบัน ซึ่งทั้งหมดนี้จะมีผลกระทบต่อไทยและการดำเนินความสัมพันธ์ไทย-EU ในภาพรวมหรือไม่ อย่างไร

1.5 สมมติฐานการศึกษา

กลไก EUGHRSR เป็นเครื่องมือใหม่ของ EU ในการแสดงจุดยืนที่หนักแน่นในเรื่องที่เป็นค่านิยมหลัก (core value) ของตน ร่วมกับประเทศพันธมิตรและหุ้นส่วนที่มีแนวคิดคล้ายกัน (like-minded) ซึ่งน่าจะแสดงถึงยุทธศาสตร์การวางตัวของ EU (positioning) ในบริบทภูมิรัฐศาสตร์ระหว่างประเทศปัจจุบัน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินความสัมพันธ์ไทย-EU ในภาพรวม ทั้งนี้ อาจเป็นโอกาสและจังหวะเวลาที่เหมาะสมสำหรับฝ่ายไทยที่จะเปิดรับต่อการจัดตั้งกรอบการหารือประจำกับ EU ในประเด็นสิทธิมนุษยชน เพื่อเป็นช่องทางตรงในการพูดคุยและสร้างความเข้าใจต่อกันต่อไป

1.6 ประโยชน์ของการศึกษา

รายงานฉบับนี้จะช่วยเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไก EUGHRSR และผลกระทบที่อาจมีต่อประเทศไทยและการดำเนินความสัมพันธ์ไทย-EU ในภาพรวม ซึ่งน่าจะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติงานของกรมยุโรปและกระทรวงการต่างประเทศได้จริงต่อไป

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎี

2.1.1. หลักการความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชน

2.1.1.1 ประกาศสากลสิทธิมนุษยชนและพลเมือง เมื่อปี พ.ศ. 2332 (ค.ศ. 1789) โดยคณะปฏิวัติฝรั่งเศสในช่วงการปฏิวัติฝรั่งเศส

แนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนเริ่มปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร โดยเริ่มต้นจากประกาศสากลสิทธิมนุษยชนและพลเมืองเมื่อปี พ.ศ. 2332 (ค.ศ. 1789)⁹ โดยคณะปฏิวัติฝรั่งเศสในช่วงการปฏิวัติฝรั่งเศส ซึ่งความคิดสำคัญของเรื่องสิทธิมนุษยชนและพลเมืองได้ปรากฏในอารัมภบทของประกาศดังกล่าวว่า สิทธิเหล่านี้เป็นสิทธิโดยธรรมชาติ ไม่สามารถแยกออกจากมนุษย์ได้ และเป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์ของมนุษย์ (“les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme”) และรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสแทบทุกฉบับรวมทั้งฉบับปัจจุบัน กล่าวคือ ฉบับ ปี พ.ศ. 2501 (ค.ศ. 1958) ได้อ้างถึงประกาศดังกล่าวในประโยคแรกของอารัมภบทด้วย¹⁰ ผู้ออกประกาศดังกล่าวจึงมีแนวความคิดว่าสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่มีอยู่แล้วโดยธรรมชาติและเป็นสากล มิได้เป็นสิทธิที่ต้องรับรองโดยรัฐ สังคม หรือกฎหมายใดกฎหมายหนึ่งเป็นการเฉพาะ การไม่มีกฎหมายรองรับมิได้ลดทอนการมีอยู่ของสิทธิเหล่านั้น โดยสิทธิที่สำคัญที่สุดที่ปรากฏในข้อ 1 ของประกาศดังกล่าว คือ เสรีภาพและความเท่าเทียมกันโดยไม่มีการแบ่งแยกทางสังคม ยกเว้นเป็นการแบ่งแยกโดยเหตุผลของประโยชน์ต่อสาธารณะ¹¹

⁹ Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, สามารถค้นหาดูตัวอย่างเป็นทางการได้จาก <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-en-vigueur/constitution/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789> ซึ่งเป็นเว็บไซต์ทางการที่เกี่ยวกับกฎหมายต่าง ๆ ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

¹⁰ “Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946...”.

¹¹ Article 1 “Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune”.

ประกาศดังกล่าวค่อนข้างสั้น มีเพียง 17 ข้อ ซึ่งประกอบไปด้วยสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานต่าง ๆ เช่น สิทธิในการแสดงออกทางความคิด (ข้อ 11) การล่วงละเมิดมิได้ต่อสิทธิในทรัพย์สิน (ข้อ 17) หลักการสันนิษฐานบุคคลว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาว่ามีความผิด (ข้อ 9) หลักการรับโทษทางอาญาที่สมเหตุสมผลและไม่อาจรับโทษได้หากไม่มีกฎหมายรองรับ (ข้อ 7 และ 8) หลักเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและในทางศาสนา (ข้อ 10) เป็นต้น

2.1.1.2 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR)

ในโลกยุคใหม่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติซึ่งประกอบด้วยประเทศสมาชิกต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทย ได้ลงมติรับรองและประกาศใช้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเพื่อเป็นหลักการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของประชาคมโลกเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ในวาระแรกของส่วนอารัมภบทของปฏิญญาดังกล่าว ก็ยังคงรับเอาแนวความคิดของสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่แล้วโดยธรรมชาติและเป็นสากล โดยรับรองว่าศักดิ์ศรีที่ติดตัวมาและสิทธิที่เท่าเทียมและไม่อาจแยกออกได้จากสมาชิกมนุษยชาติเป็นพื้นฐานของเสรีภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพของโลก¹²

หลักการคุณค่าอันเป็นสากล (universal values) นี้ เป็นหนึ่งในแก่นของหลักการต่าง ๆ¹³ ที่ปฏิญญาฯ ได้รับรอง โดยปรากฏอยู่ในปฏิญญา ประกาศ ความตกลงต่าง ๆ และข้อมติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนในเวลาต่อมา แม้ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ปฏิญญาดังกล่าวมิได้มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่เนื้อหาของปฏิญญาฯ ได้รับการบรรจุและรวมอยู่ในสนธิสัญญาที่เกิดขึ้นในเวลาต่อมาที่มีผลผูกพันรัฐภาคีตามกฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงมีการอ้างอิงถึงในรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม (โดยการยกหลักการมาอยู่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของพลเมือง)

ปฏิญญาฯ เป็นเอกสารที่มีขนาดค่อนข้างสั้น (30 ข้อ) โดยได้ประกาศหลักการสำคัญ ได้แก่ เรื่องศักดิ์ศรี เสรีภาพ และความเสมอภาค (ข้อ 1-2) หลักสิทธิส่วนบุคคลต่าง ๆ สิทธิในชีวิต การห้ามการค้าทาสและทรมาน (ข้อ 3-5) หลักการได้รับการเยียวยาหากถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน (ข้อ 6-11) สิทธิในการอยู่ร่วมกันทางสังคมต่าง ๆ เช่น เสรีภาพในการเดินทางและการมีถิ่นที่อยู่ สิทธิในทรัพย์สิน และสิทธิในการมีสัญชาติ (ข้อ 12-17) สิทธิพลเมืองต่าง ๆ เช่น สิทธิในการนับถือศาสนา สิทธิในการรวมกลุ่มทางการเมือง เสรีภาพทางความคิด การแสดงออก การรวมกลุ่มโดย

¹² “Whereas recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world,…”

¹³ หลักการอื่น ๆ อาทิ ความเกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกัน (interdependence) หลักการการแบ่งแยกไม่ได้ (indivisibility) หลักความเท่าเทียม (equality) หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination)

สันติ การได้รับข่าวสารที่ถูกต้อง (ข้อ 22-27) และได้กำหนดหน้าที่ของบุคคลต่อสังคมและการไม่ใช้สิทธิในทางที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสหประชาชาติ (ข้อ 28-30)

ปฏิญญานี้เป็นพื้นฐานสำคัญของสนธิสัญญาหรือกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ อีกหลายฉบับ รวมทั้งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง¹⁴ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม¹⁵ โดยปัจจุบันประเทศสมาชิกสหประชาชาติได้ให้สัตยาบันสนธิสัญญาต่าง ๆ ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอย่างน้อย 1 ฉบับ และร้อยละ 80 ได้ให้สัตยาบันมากกว่า 4 สนธิสัญญา¹⁶ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า แม้จะมีแนวคิดทฤษฎีว่าสิทธิมนุษยชนมีคุณค่าอันเป็นสากลในตัวของตัวเอง ตัวปฏิญญาเองมิได้มีผลผูกพันทาง

¹⁴ International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR

¹⁵ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR

¹⁶ จากข้อมูลทางการจากสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และจากข้อมูลการปฏิบัติงานของกองการสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ ปัจจุบันประเทศไทยเป็นภาคีสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ จำนวน 7 ฉบับ (จากทั้งหมด 9 ฉบับ) ได้แก่

1) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเด็ก (International Convention on the Rights of the Child: CRC)

2) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: CEDAW)

3) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR)

4) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR)

5) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: CERD)

6) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (International Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: CAT)

7) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของชนพิการ (International Convention on the Rights of Persons with Disabilities: CRPD)

ทั้งนี้ ไทยได้ลงนามในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance: ICPPED) แล้ว แต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันและยังไม่ได้ลงนามอีก 1 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติและสมาชิกในครอบครัว (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families: CMW)

กฎหมาย แต่การเข้าเป็นภาคีของรัฐสมาชิกสหประชาชาติในสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ก็เป็นรูปธรรมของความเป็นสากลของหลักการสิทธิมนุษยชนและปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

2.1.1.3 การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยกฎหมายระหว่างประเทศ

กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนได้กำหนดพันธกรณีให้แก่รัฐที่เป็นภาคีต้องเคารพ โดยรัฐนั้นจะมีพันธกรณีและหน้าที่ที่จะต้องเคารพ คุ้มครองและเสริมสร้างสิทธิมนุษยชนในรัฐของตน เช่น การละเว้นการลิดทอนสิทธิมนุษยชนของประชาชน การปกป้องสิทธิของกลุ่มเป้าหมายตามพันธกรณี (เช่น เด็ก สตรี คนพิการ) และยังหมายรวมถึงการมีการดำเนินการเพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนให้มีการเคารพหรือคุ้มครองสิทธินั้น ด้วยการออกกฎหมายระเบียบภายในให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ รวมถึงการพัฒนาความร่วมมือในภูมิภาคและอนุภูมิภาคในเรื่องดังกล่าว

2.1.1.4 อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (European Convention on Human Rights)

อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจัดทำโดยองค์การระหว่างประเทศที่มีชื่อว่า Council of Europe ซึ่งก่อตั้งขึ้นในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองและปฏิบัติงานส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตยและหลักนิติธรรมในยุโรป ได้รับการรับรองเมื่อปี พ.ศ. 2493 (ค.ศ. 1950) ไม่นานหลังจากปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน แต่มีความแตกต่างจากปณิญาสากลอย่างมีนัยสำคัญตรงที่ว่าอนุสัญญายุโรปฯ ได้ตั้งศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (European Court of Human Rights) ขึ้นมาด้วยเพื่อเป็นกลไกใช้บังคับของอนุสัญญายุโรปฯ¹⁷ ทั้งนี้ ตามสนธิสัญญาว่าด้วยสหภาพยุโรป (Treaty on European Union: TEU) ข้อ 6(2) กำหนดให้สหภาพยุโรปในฐานะองค์กรต้องภาคยานุวัติเข้าเป็นภาคีอนุสัญญายุโรปฯ ด้วย นอกจากนี้ ส่วนหนึ่งของอนุสัญญายุโรปฯ ยังได้พัฒนาเป็นกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป (EU Charter of Fundamental Rights) ซึ่งได้รับการรับรองเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2552 (ค.ศ. 2009) โดยเป็นความพยายามทำให้หลักการด้านสิทธิมนุษยชนอยู่ในแก่นของกฎหมาย EU ด้วย กฎบัตรดังกล่าวระบุถึงสิทธิทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่พลเมือง EU พึงได้รับ โดยมีทั้งหมด 54 ข้อ แบ่งเป็น 7 หมวด¹⁸ และมีผลผูกพันต่อ EU และประเทศสมาชิก

¹⁷ European Convention on Human Rights, Section II, Article 19 “To ensure the observance of the engagements undertaken by the High Contracting Parties in the present Convention, there shall be set up ... [a] European Court of Human Rights...”

¹⁸ Dignity, Freedoms, Equality, Solidarity, Citizens’ Rights, Justice และ General Provisions เกี่ยวกับ การตีความและประยุกต์ใช้กฎบัตรฯ

2.1.1.5 ประเทศไทยกับสิทธิมนุษยชน

ประเทศไทยเป็น 1 ใน 47 ประเทศแรกของโลกที่ให้การรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเมื่อปี พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) และสาระสำคัญของปฏิญญาดังกล่าวก็ได้กลายมาเป็นเนื้อหาส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบมา และเมื่อสหประชาชาติได้พัฒนาอนุสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนรวมทั้งสิ้นอีก 9 ฉบับ ประเทศไทยก็มีการดำเนินการเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาเหล่านั้น โดยปัจจุบันไทยเป็นภาคีอนุสัญญาฯ 7 ฉบับ (รายละเอียดตามเชิงอรรถ 16) เป็นแรงผลักดันให้ไทยเองต้องพัฒนากฎหมายของตนเองให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายอาญาหรือกฎหมายคุ้มครองสิทธิเด็ก สตรีและคนพิการ¹⁹

ไทยมีพัฒนาการที่ดีในการส่งเสริมสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม อาทิ สิทธิในการศึกษา หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า สิทธิเด็ก สิทธิคนพิการ ฯลฯ อนึ่ง ไทยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยได้รับรองสิทธิเสรีภาพและห้ามการเลือกปฏิบัติภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 รวมทั้งประกาศให้สิทธิมนุษยชนเป็นวาระแห่งชาติในช่วงปี 2561-2562 โดยเชื่อมโยงกับการพัฒนาที่ยั่งยืนและนโยบาย Thailand 4.0 ขณะนี้ ไทยอยู่ในช่วงของแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2562-2565/ค.ศ. 2019-2022) อันเป็นกรอบการดำเนินงานของประเทศสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันพัฒนาและยกระดับสิทธิมนุษยชนในด้านต่าง ๆ ของประเทศอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ไทยยังมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนประเด็นสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ผ่านกรอบอาเซียนอีกด้วย โดยเมื่อปี พ.ศ. 2552 (ค.ศ. 2009) ไทยในฐานะประธานอาเซียน ประสบความสำเร็จในการผลักดันการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: AICHR) ซึ่งมีขอบเขตงาน ดังนี้ (ก) พัฒนายุทธศาสตร์ระยะยาวในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานเพื่อเสริมสร้างประชาคมอาเซียน (ข) ส่งเสริมความตระหนักรู้ในเรื่องสิทธิมนุษยชนในหมู่ประชาชนอาเซียน และ (ค) สนับสนุนการเสริมสร้างศักยภาพเพื่อให้การดำเนินการตามพันธกรณีของสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ผูกพันรัฐสมาชิกอาเซียนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ผู้แทนไทยที่ได้รับการแต่งตั้งใน AICHR กล่าวคือ (ก) ดร. ศรีประภา เพชรมีศรี (ตุลาคม พ.ศ. 2552 (ค.ศ. 2009)-ธันวาคม พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012)) (ข) ดร. เสรี นนทสูติ (วาระที่ 1 : 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556 (ค.ศ. 2013)-31 ธันวาคม พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) และ วาระที่ 2 : 1 มกราคม พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016)-31 ธันวาคม พ.ศ. 2561 (ค.ศ. 2018)) และ (3) ดร. อมรา

¹⁹ ศิริลักษณ์ นิยม, “ใครว่าสหประชาชาติเป็นเสือกระดาษคงต้องคิดใหม่”, ๖๐ ปี สมาคมสหประชาชาติแห่งประเทศไทย (ปี พ.ศ. 2556/ ค.ศ. 2013), หน้า 114-115.

พงศาพิชัญ (1 มกราคม พ.ศ. 2562 (ค.ศ. 2019)-31 ธันวาคม พ.ศ. 2564 (ค.ศ. 2021)) มีบทบาท
 แข็งขัน โดยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมสิทธิของผู้พิการและประเด็นธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน²⁰

2.1.2 นโยบายการต่างประเทศของ EU

นโยบายการต่างประเทศของ EU มีชื่อว่า Common Foreign and Security Policy (CFSP) และครอบคลุมประเด็นความมั่นคงและการทหารเป็นหลัก (มิติอื่น ๆ ของนโยบาย
 การต่างประเทศของ EU ได้แก่ การค้า ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม
 ฯลฯ จะถูกรวมไว้ภายใต้หมวดความสัมพันธ์กับภายนอกหรือ External Relations) การกำหนด
 นโยบาย CFSP ใช้กระบวนการหารือระหว่างรัฐบาล โดยทุกข้อมติ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการแสดงท่าที
 หรือจุดยืนหรือการออกมาตรการใด ๆ จะต้องเป็นผลมาจากการลงคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์
 (unanimous voting) ของประเทศสมาชิกทั้ง 27 ประเทศ โดยคณะรัฐมนตรีต่างประเทศที่ประชุม
 ร่วมกันภายใต้กรอบคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปด้านการต่างประเทศ (Foreign Affairs Council:
 FAC) ซึ่งมีผู้แทนระดับสูงของสหภาพยุโรปด้านการต่างประเทศและนโยบายความมั่นคง และ
 รองประธานคณะกรรมการการยุโรป (High Representative of the Union for Foreign Affairs
 and Security Policy and Vice-President of the European Commission: HR/VP) เป็นประธาน
 ซึ่งเปรียบเสมือนรัฐมนตรีต่างประเทศของ EU

สนธิสัญญาว่าด้วยสหภาพยุโรป (Treaty on European Union: TEU) หรือที่อาจ
 รู้จักกันในชื่อ Maastricht Treaty ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2536 (ค.ศ. 1993)
 ได้จัดตั้งสหภาพยุโรปขึ้นมาแทนที่ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป และได้กำหนดให้ EU ดำเนินนโยบายร่วม
 ด้านการต่างประเทศและความมั่นคงภายใต้ชื่อ CFSP ที่กล่าวถึงข้างต้น บนพื้นฐานของหลักการและ
 ค่านิยมที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการก่อตั้งและมีอยู่ของ EU²¹ อาทิ ประชาธิปไตย หลักนิติธรรม
 สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอันเป็นคุณค่าสากลและมีอาจแบ่งแยกได้ การเคารพศักดิ์ศรีของ
 มนุษย์ ความเท่าเทียม ตลอดจนหลักการตามกฎบัตรสหประชาชาติและกฎหมายระหว่างประเทศ
 เพื่อส่งเสริมหลักการและค่านิยมดังกล่าวทั่วโลก²² ซึ่งถือเป็นการประกาศตัวอย่างชัดเจนว่ายุโรปจะมี

²⁰ ตามเอกสารใช้ภายในของกองการเมืองและความมั่นคง กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ

²¹ Treaty on European Union, Title I Common Provisions, Article 2 “The Union is founded on the
 values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect
 for human rights...”

²² Treaty on European Union, Title V General Provisions on the Union’s External Action and
 Specific Provisions on the Common Foreign and Security Policy, Chapter 1, General Provisions on
 the Union’s External Action, Article 21(1) “The Union’s action on the international scene shall be
 guided by the principles which have inspired its own creation, development and enlargement,

บทบาทในเวทีระหว่างประเทศอย่างเป็นกิจจะลักษณะ โดยจะดำเนินนโยบายการต่างประเทศที่ยึดมั่นในหลักการและค่านิยมเป็นเข็มทิศนำทาง

การดำเนินการเพื่อส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิพลเมืองหรือสิทธิทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เป็นหัวใจของการดำเนินนโยบายการต่างประเทศของ EU โดย EU เรียกร้องให้ทุกประเทศนำข้อบทในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนไปปฏิบัติ และดำเนินการเพื่อให้สัตยาบันสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน รวมทั้งอนุสัญญาแรงงานฉบับต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ เมื่อปี พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012) EU รับรองกรอบยุทธศาสตร์ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย (Strategic Framework on Human Rights and Democracy) พร้อมแผนปฏิบัติการ ปัจจุบันอยู่ในช่วงของแผนปฏิบัติการฉบับที่สาม ครอบคลุมปี พ.ศ. 2563-2567 (ค.ศ. 2020-2024) ซึ่งได้รับการรับรองเมื่อเดือนพฤศจิกายนปี พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) โดยมีกลไก EU Global Human Rights Sanctions Regime (EUGHRSR) เป็นผลที่เป็นรูปธรรมชิ้นแรกของแผนปฏิบัติการฯ

สำหรับเครื่องมือที่ EU ใช้ในการดำเนินนโยบายเพื่อส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชน²³ นั้น ได้แก่ การแต่งตั้งผู้แทนพิเศษด้านสิทธิมนุษยชน (EU Special Representative for Human Rights) การหารือ การยื่นหนังสือประท้วง (demarche) การออกแถลงการณ์ การบรรจุหลักการด้านสิทธิมนุษยชนเป็นประเด็นสำคัญในความตกลงต่าง ๆ เช่น ความตกลงการค้าเสรี เป็นต้น การออกมาตรการลงโทษหรือการให้สิทธิพิเศษทางการค้าต่าง ๆ อาทิ สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (Generalised System of Preferences: GSP)²⁴ และมาตรการ Everything but Arms (EBA)²⁵ การไปร่วมสังเกตการณ์การเลือกตั้งในต่างประเทศ การปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาสังคมและภาคเอกชนในต่างประเทศ การดำเนินการในกรอบพหุภาคีต่าง ๆ และการออกรายงานประจำปีว่าด้วยสิทธิ

and which it seeks to advance in the wider world: democracy, the rule of law, the universality and indivisibility of human rights and fundamental freedoms, respect for human dignity, the principles of equality and solidarity, and respect for the principles of the United Nations Charter and international law.”

²³ European Parliament. Fact Sheets on the European Union: Human Rights. [Online]. Available from: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/165/human-rights>.

²⁴ เป็นระบบการให้สิทธิพิเศษทางการค้าแก่สินค้าส่งออกบางประเภทของประเทศกำลังพัฒนาที่ EU เริ่มใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 (ค.ศ. 1971)

²⁵ เป็นโครงการของ EU ที่ริเริ่มเมื่อปี พ.ศ. 2544 (ค.ศ. 2001) ซึ่งยกเว้นการเก็บภาษีและยกเลิกโควต้าให้แก่สินค้านำเข้าทุกประเภทยกเว้นอาวุธจากประเทศพัฒนาน้อยที่สุด (Least Developed Countries: LDCs) ตามคำจำกัดความของสหประชาชาติซึ่งครอบคลุมเกือบ 50 ประเทศ

มนุษยชนและประชาธิปไตยทั่วโลก ฯลฯ ทั้งนี้ กระทรวงการต่างประเทศ EU (EU External Action Service: EEAS) มีหน่วยงานที่รับผิดชอบประเด็นสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ และสำนักงานคณะผู้แทน EU ทั่วโลกมีการกำหนดผู้ประสานงานด้านสิทธิมนุษยชนประจำสำนักงานฯ ด้วย

2.1.3 หลักการการใช้มาตรการลงโทษแบบจำกัด (targeted sanctions)

คำว่า sanctions มีการใช้อย่างแพร่หลายในแวดวงการเมืองและกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ยังคงไม่มีคำจำกัดความที่แน่ชัด²⁶ โดยพจนานุกรมออกซฟอร์ดให้คำจำกัดความว่าเป็น มาตรการที่รัฐ ๆ หนึ่งดำเนินการเพื่อบีบบังคับให้อีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติตามความตกลงระหว่างประเทศ หรือบรรทัดฐานที่พึงกระทำ ในกฎบัตรสหประชาชาติเองก็ไม่ปรากฏคำว่า sanctions แต่มีการกล่าวถึงกลุ่มมาตรการที่ประเทศสมาชิกอาจนำมาใช้ได้ในการฉีกการรุกราน และการกระทำที่เป็นภัยหรือละเมิดต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยตามบทที่ 7 ของกฎบัตรฯ (Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression) ข้อ 39-41 ให้อาณัติแก่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในการพิจารณาว่ากรณีใดเข้าข่ายการกระทำดังกล่าว และเมื่อวินิจฉัยแล้วว่าเข้าข่าย คณะมนตรีฯ อาจมีข้อเสนอแนะหรือข้อตัดสินใจเกี่ยวกับมาตรการที่เหมาะสม²⁷ เช่น การระงับความสัมพันธ์ทางการทูตหรือเศรษฐกิจ หรือการระงับการสื่อสารในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะทางราง ทะเล หรืออากาศ ฯลฯ ซึ่งอาจเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกสหประชาชาตินำไปปฏิบัติ ทั้งนี้ ในขั้นแรกจะไม่ใช่มาตรการทางการทหาร²⁸ ซึ่งข้อมติเหล่านี้มักจะถูกเรียกว่ามาตรการ sanctions ในภาษาทั่วไป ดังนั้น sanctions จึงถือเป็นเครื่องมือนโยบายการต่างประเทศของรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์ในการบีบบังคับให้ฝ่ายที่ถูกลงโทษเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม เนื่องจากกระทำการอันละเมิดต่อค่านิยม บรรทัดฐานหรือกฎหมายระหว่างประเทศที่ผู้ลงโทษยึดถือร่วมกับประชาคมระหว่างประเทศเป็นส่วนใหญ่

²⁶ Alexandra Hofer, “The Proportionality of Unilateral “Targeted” Sanctions: Whose Interests Should Count?”, *Nordic Journal of International Law* 89 (12 November 2020): [Online].

²⁷ UN Charter, Chapter VII, Article 39 “The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken...”

²⁸ UN Charter, Chapter VII, Article 41 “The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations.”

ทศวรรษที่ 90 ถือเป็นยุคเฟื่องฟูของการใช้มาตรการ sanctions ในกรอบสหประชาชาติ จนได้รับการขนานนามว่าเป็น “ทศวรรษแห่งการลงโทษ” (“sanctions decade”)²⁹ ในช่วงดังกล่าว คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ออกข้อมติว่าด้วยการลงโทษไม่ต่ำกว่า 16 กรณี เช่น ต่ออิรัก แองโกลา รวันดา และอดีตยูโกสลาเวีย ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นค่อนข้างยาก เพราะการออกมาตรการโดยอาศัยข้อมติของคณะมนตรีฯ ตามบทที่ 7 ของกฎบัตรสหประชาชาตินั้น จะต้องไม่ได้รับการคัดค้านจากสมาชิกถาวรทั้งห้า กรณีการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่ออิรักเพื่อตอบโต้การรุกรานคูเวตเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม พ.ศ. 2533 (ค.ศ. 1990)³⁰ ก่อปรกับการสู้รบที่ตามมาในสงครามอ่าวเปอร์เซีย เป็นผลให้ประชาชนชาวอิรักได้รับผลกระทบอย่างกว้างขวาง กลายเป็นวิกฤตด้านมนุษยธรรม ต่อมา เกิดการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับความชอบธรรมและประสิทธิผลของมาตรการลงโทษที่มีลักษณะครอบคลุม เช่น การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจและมีผลข้างเคียงด้านมนุษยธรรมอย่างมีนัยสำคัญ กระแสในระดับระหว่างประเทศจึงหันมาที่มาตรการลงโทษแบบจำกัด ทั้งเป้าหมายและระยะเวลาการใช้บังคับ (targeted sanctions)

ยุโรปอยู่ในแนวหน้าของกระบวนการปฏิรูปหรือคิดใหม่ทำใหม่ในเรื่องมาตรการลงโทษแบบจำกัด โดยระดมผู้เชี่ยวชาญจากทั้งองค์การสหประชาชาติ ภาครัฐและภาควิชาการ อาทิ รัฐบาลสวีเดนและแคนาดาอำนวยความสะดวกการหารือเกี่ยวกับมาตรการลงโทษทางการเงิน³¹ กระทรวงการต่างประเทศเยอรมนี ร่วมกับสำนักเลขาธิการสหประชาชาติและสถาบันวิจัยด้านสันติภาพและความขัดแย้ง Bonn International Center for Conversion จัดการสัมมนาและการประชุมระดับคณะทำงานในเรื่องการคว่ำบาตรทางอาวุธและการห้ามการเดินทาง³² และกระทรวงการต่างประเทศสวีเดน ร่วมกับมหาวิทยาลัย Uppsala จัดการประชุมในช่วงปี พ.ศ. 2545 (ค.ศ. 2002) ในเรื่องการพัฒนามาตรการลงโทษแบบจำกัดที่มีประสิทธิผลและมนุษยธรรม³³ ซึ่งผลของการดำเนินการดังกล่าวได้ถูกนำเสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเมื่อปี พ.ศ. 2546 (ค.ศ. 2003) ด้วย นอกจากนี้ ประเทศสมาชิก EU เช่น ฟินแลนด์ เยอรมนี กรีซ และสวีเดน ยังมีบทบาทนำในกระบวนการปฏิรูปมาตรการลงโทษในกรอบสหประชาชาติอีกด้วย

EU จึงมีนโยบายชัดเจนในการใช้มาตรการลงโทษแบบจำกัด โดยมักนิยมใช้มาตรการ อาทิ การอายัดทรัพย์สิน การห้ามการเดินทาง การคว่ำบาตรด้วยการระงับการขายอาวุธให้

²⁹ Andrew Mack and Asif Khan, “The Efficacy of UN Sanctions,” Security Dialogue 31 (September 2000): [Online].

³⁰ ผ่านข้อมติคณะมนตรีแห่งสหประชาชาติที่ UNSCR 660 ออกเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2533 (ค.ศ. 1990)

³¹ การดำเนินการดังกล่าวมีขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2541-2542 (ค.ศ. 1998-1999) และมีชื่อว่า Interlaken Process

³² การดำเนินการดังกล่าวมีขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2542-2543 (ค.ศ. 1999-2000) และมีชื่อว่า Bonn-Berlin Process

³³ การดำเนินการดังกล่าวมีชื่อว่า Stockholm Process

การระงับการค้าขายสินค้าสำคัญ เช่น น้ำมัน และการระงับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในบางส่วน และที่ผ่านมามีการออกมาตรการลงโทษในประเด็นสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยเป็นหลัก นอกจากนี้ ระยะเวลาการใช้บังคับมาตรการลงโทษก็จำกัดเช่นเดียวกัน โดยมากจะมีอายุตั้งแต่ 3 เดือนไปจนถึง 1 ปี และมีการทบทวนเป็นระยะ ๆ ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ในการออกมาตรการลงโทษก็ไม่ใช่เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่มองว่าขัดต่อกฎหมายหรือบรรทัดฐานระหว่างประเทศและค่านิยมสากลแต่เพียงอย่างเดียว เพราะในหลายกรณีพฤติกรรมอาจไม่เปลี่ยน แต่การออกมาตรการเพื่อทำให้ผู้ที่ถูกลงโทษเกิดความไม่สะดวก/ข้อจำกัดในการดำเนินการต่าง ๆ หรือถูกบีบบังคับนั้น ก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันในเชิงป้องปราม และในเชิงการแสดงออกถึงท่าที/จุดยืนในการยึดมั่นในค่านิยมบางประการ³⁴ ซึ่งสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ทั้งภายในประเทศ อาทิ กับกลุ่มที่เรียกร้องให้มีการดำเนินการ และในระดับระหว่างประเทศ³⁵

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจรายงานการศึกษาส่วนบุคคลในหลักสูตรนักบริหารการทูตรุ่นก่อน ๆ ยังไม่พบรายงานฯ ที่ตรงกับหัวข้อการศึกษาความสัมพันธ์ไทย-EU ในประเด็นสิทธิมนุษยชน แต่พบว่ามี การศึกษาความสัมพันธ์ไทย-EU ในเรื่องยุทธศาสตร์สีเขียวของ EU (European Green Deal: EGD) และการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated-IUU-Fishing) ทั้งนี้ ทั้งกรณี EGD และกลไก EUGHRSR ที่เป็น หัวข้อรายงานการศึกษานี้เป็นเรื่องใหม่ที่ EU ประกาศออกมาไม่นาน

ดังนั้น โดยที่กลไก EUGHRSR เป็นเรื่องใหม่ และยังมีบทวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงน้อยมาก การศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์จึงต้องอาศัยเอกสารและข้อมูลปฐมภูมิเป็นหลัก ได้แก่กฎหมายสองฉบับ ที่ EU ออกเพื่อจัดตั้งกลไกฯ คือ (ก) Council Decision (CFSP) 2020/1999 และ (ข) Council Regulation (EU) 2020/1998 ซึ่งมีหัวข้อเดียวกัน คือ “concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses” (ค) Commission Guidance Note on the Implementation of Certain Provisions of Council Regulation (EU) 2020/1998 ซึ่งเป็นเอกสาร ให้แนวทางการนำ Regulation ดังกล่าวไปปฏิบัติ และ (ง) มติในการขึ้นบัญชีบุคคล นิติบุคคลหรือ

³⁴ European Parliamentary Research Service Briefing, “[EU sanctions: a key foreign and security instrument](#),” May 2018, p. 9.

³⁵ Francesco Giumelli, “[How EU sanctions work: A new narrative](#)”. [Online]. Available from the EU Institute for Security Studies Chaillot Papers Series at www.iss.europa.eu (May 2013), pp. 7-8 ซึ่ง เรียกการที่มาตรการลงโทษมีผลในเชิงการแสดงออกถึงท่าที/จุดยืนว่าเป็น “signalling effect”.

องค์กรที่ EU มองว่าได้ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง ซึ่งจะนำมาแสดงเป็นตัวอย่างเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิเคราะห์ต่อไปด้วย

2.3 สรุปกรอบแนวคิด

การประกาศจัดตั้งกลไก EUGHRSR ของ EU สอดคล้องกับคุณค่าที่ EU ให้ความสำคัญกับหลักการความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นค่านิยมหลัก (core value) ในการจัดตั้งและการมีอยู่ของ EU และเป็นเป้าหมายหลักประการหนึ่งของนโยบายการต่างประเทศ EU อีกทั้งเป็นการดำเนินมาตรการลงโทษแบบจำกัตัวอย่างต่อเนื่องของ EU โดยแนวคิดทฤษฎีทั้งสามประการที่ได้หยิบยกมาใช้ประโยชน์ประกอบการจัดทำรายงานการศึกษาฉบับนี้ (ตามข้อ 2.1.1-2.1.3 ข้างต้น) เปรียบเทียบได้กับส่วนประกอบหรือ inputs ที่ EU ใช้ในการออกแบบกลไกฯ ซึ่งจักได้ใช้ประกอบการศึกษาที่มากขึ้นตอน/กระบวนการ และขอบเขตของกลไกฯ ตลอดจนการวิเคราะห์ผลของกลไกฯ ต่อความสัมพันธ์ระหว่าง EU กับประเทศสัญญา/ที่ตั้งของผู้ที่ถูกลงโทษ รวมทั้งต่อไทยและการดำเนินความสัมพันธ์ไทย-EU ในบทต่อไป

บทที่ 3

ผลการศึกษา

3.1 ที่มาของกลไก EU Global Human Rights Sanctions Regime (EUGHRSR)

เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) คณะมนตรีด้านการต่างประเทศ (Foreign Affairs Council: FAC) ของ EU มีมติรับรองกลไก EUGHRSR เพื่อลงโทษบุคคล นิติบุคคลหรือองค์กร ทั้งที่เป็นของรัฐและไม่ใช่ของรัฐ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงทั่วโลกเป็น รายกรณี โดยไม่จำกัดสัญชาติหรือพื้นที่ที่เกิดเหตุการณ์ละเมิดสิทธิฯ เป็นการดำเนินการในจังหวะเวลาที่ มีนัยเชิงสัญลักษณ์เนื่องจากวันที่ 10 ธันวาคมของทุกปีเป็นวันสิทธิมนุษยชนสากล และเป็นการต่อ ยอดกระแส “global Magnitsky movement” อันสืบเนื่องจากการออกกฎหมาย Global Magnitsky Human Rights Accountability Act (หรือที่เรียกโดยย่อว่ากฎหมาย Magnitsky) เมื่อปี พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016) ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งให้ฝ่ายบริหารสหรัฐฯ สามารถใช้อำนาจดำเนินมาตรการลงโทษต่อบุคคลและองค์กรต่างชาติที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน อาทิ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การทรมาน และการละเมิดสิทธิฯ อื่น ๆ รวมทั้งบุคคลในรัฐบาลต่างชาติที่มีการคอร์รัปชันอย่างมีนัยสำคัญ โดยมาตรการลงโทษ คือ ห้ามเดินทางเข้าสหรัฐฯ และยึดทรัพย์สินที่อยู่ในสหรัฐฯ³⁶

กระแส “global Magnitsky movement” เป็นศัพท์ที่สื่อ วงการวิชาการและภาคประชาสังคม เรียกขานการที่มีประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศตะวันตก/ประชาธิปไตยและเสรีนิยม ททยออกกฎหมาย Magnitsky ของตน อาทิ เอสโตเนียในปี พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016) แคนาดาและ ลิทัวเนียในปี พ.ศ. 2560 (ค.ศ. 2017) ลัตเวียในปี พ.ศ. 2561 (ค.ศ. 2018) และสหราชอาณาจักรในปี พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) และยังมีประเทศประชาธิปไตยสำคัญอื่น ๆ เช่น ออสเตรเลียและญี่ปุ่น ที่อยู่ ระหว่างพิจารณาออกกฎหมายดังกล่าวอยู่เช่นกัน ไม่เพียงเท่านั้น ยังมีประเทศอีกจำนวนหนึ่งที่เคยมี ข่าวกว่า กำลังพิจารณาออกกฎหมาย Magnitsky ของตนด้วยเช่นกันแต่อาจยังไม่ปรากฏผลหรือ ความคืบหน้าเท่าใดนัก อาทิ ยูเครน มอลโดวาและจอร์เจีย³⁷ ซึ่งหากนับรวมกับเอสโตเนีย ลิทัวเนีย และลัตเวียที่ได้กล่าวถึงข้างต้น ล้วนเป็นประเทศที่เคยเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพโซเวียตและต่อมาเมื่อ

³⁶ ตามเอกสารใช้ภายในของกองอเมริกาเหนือ กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ กระทรวงการต่างประเทศ

³⁷ Maria Shagina, “Magnitsky-Style Sanctions in the Eastern Partnership”. [Online]. April 2019.

Available from: https://ecfr.eu/article/commentary_magnitsky_sanctions_in_the_eastern_partnership.

สหภาพฯ ล่มสลายก็ยังคงอยู่ภายใต้อิทธิพลของรัสเซียไม่มากนักน้อย ยิ่งตอกย้ำภาพลักษณ์ของกฎหมายดังกล่าวว่ามีรัสเซียเป็นโจทย์หลัก

จะเห็นได้ว่าในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา กระแส “global Magnitsky movement” มีพลวัตรต่อเนื่อง ส่วนหนึ่งเพราะเกิดเหตุการณ์ อาทิ สถานการณ์ในรัฐยะไข่ และการฆาตกรรมนาย Jamal Kashoggi นักข่าวอาวุโสชาวซาอุดีอาระเบียที่เป็นคอลัมนิสต์ประจำของหนังสือพิมพ์ Washington Post ผู้ซึ่งมักเขียนวิจารณ์นโยบายและการดำเนินการในด้านต่าง ๆ ของทางการซาอุดีอาระเบีย เมื่อปี พ.ศ. 2561 (ค.ศ. 2018) ที่ประเทศตะวันตก/ประชาธิปไตยและเสรีนิยมจำต้องแสดงจุดยืนในการไม่อดทนต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง และความมุ่งมั่นในการดำเนินการเพื่อลงโทษผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งหากดำเนินการอย่างพร้อมเพรียงกันก็ย่อมที่จะมีพลังหรือน้ำหนักและให้ผลทางจิตวิทยามากกว่า

EU เป็นรายล่าสุดที่ออกกฎหมาย Magnitsky ของตน เป็นการแสดงจุดยืนร่วมกับประเทศตะวันตก/ประชาธิปไตยและเสรีนิยม และย้ำถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชนในฐานะค่านิยมหลักในการจัดตั้งและมีอยู่ของ EU และการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนในฐานะเป้าหมายหลักประการหนึ่งของนโยบายการต่างประเทศของ EU ด้วย

แนวคิดการจัดทำกฎหมาย Magnitsky ฉบับ EU เป็นสิ่งที่หลายฝ่ายในยุโรปเรียกร้องมาเป็นระยะเวลาหลายปี ได้แก่ สภายุโรป รัฐสภาประเทศสมาชิก EU สมัชชารัฐสภาของ Council of Europe (Parliamentary Assembly of the Council of Europe: PACE) ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่ปฏิบัติงานส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และภาคประชาสังคม³⁸ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังจากที่สหรัฐฯ ได้ออกกฎหมาย Global Magnitsky Human Rights Accountability Act เมื่อปี พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016) อย่างไรก็ดี ไม่ได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังในเรื่องนี้ในระดับ EU จนถึงปี พ.ศ. 2561 (ค.ศ. 2018) เมื่อรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ลุกขึ้นมาเป็นตัวตั้งตัวตี โดยเมื่อเดือนเมษายนของปีดังกล่าว รัฐสภานเนเธอร์แลนด์รับรองญัตติกำหนดให้รัฐบาลจัดทำข้อเสนอกฎหมาย Magnitsky ในระดับ EU ต่อมา เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายนของปีเดียวกัน รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ได้เป็นเจ้าภาพการประชุมนักการทูตอาวุโสจากประเทศสมาชิก EU 28 ประเทศ (สหราชอาณาจักรยังเป็นสมาชิก EU อยู่ในขณะนั้น) และประเทศอื่น ๆ ทั้งที่ได้ออกกฎหมาย Magnitsky ของตนแล้วและที่สนใจใน

³⁸ European Parliamentary Research Service Briefing, “EU human rights sanctions: Towards a European Magnitsky Act,” December 2020, p. 7 ระบุว่า สภายุโรปออกข้อมติเรียกร้องให้ EU จัดทำกฎหมาย Magnitsky ของตนรวม 4 ครั้ง ได้แก่ เมื่อปี พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012) 2557 (ค.ศ. 2014) 2560 (ค.ศ. 2017) และ 2562 (ค.ศ. 2019).

เรื่องดังกล่าว ตลอดจนผู้แทนภาควิชาการและภาคประชาสังคม ณ Peace Palace กรุงเฮก และในช่วงเดือนธันวาคมของปีนั้นก็ได้นำเสนอเรื่องดังกล่าวต่อที่ประชุมคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป³⁹

แม้เนเธอร์แลนด์จะผลักดันเรื่องการจัดทำกฎหมาย Magnitsky ฉบับ EU อย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังต้องอาศัยระยะเวลานานนับปี จนกระทั่งคณะผู้บริหารชุดใหม่ของ EU เข้าสู่ตำแหน่งเมื่อต้นเดือนธันวาคม ปี พ.ศ. 2562 (ค.ศ. 2019)⁴⁰ เรื่องดังกล่าวถึงได้รับการขับเคลื่อน โดยไม่กี่วันหลังจากนั้นในวันที่ 9 ธันวาคม (1 วันก่อนวันสิทธิมนุษยชนสากล) การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศภายใต้กรอบของคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปด้านการต่างประเทศ หรือ FAC บรรลุนันทมติในการเริ่มเตรียมนงานเพื่อจัดตั้งกลไกองค์การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงในลักษณะเดียวกันกับกฎหมาย Magnitsky ของสหรัฐฯ การเตรียมนงานดังกล่าวใช้เวลาอีกเกือบ 1 ปีเต็มกว่า EU จะประกาศการจัดตั้งกลไก EUGHRSR อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020)

3.2 กลไก EUGHRSR (ขั้นตอน/กระบวนการ/ขอบเขต)

สนธิสัญญา 2 ฉบับหลักที่มีคุณค่าเสมือนธรรมนูญจัดตั้ง EU กล่าวคือ สนธิสัญญาว่าด้วยสหภาพยุโรป (Treaty on European Union: TEU) และสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป (Treaty on the Functioning of the European Union: TFEU) กำหนดให้ (ก) EU ดำเนินนโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคงภายใต้ชื่อ Common Foreign and Security Policy (CFSP) บนพื้นฐานของหลักการและค่านิยมที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการก่อตั้งและมีอยู่ของ EU อาทิ ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน⁴¹ และ (ข) EU

³⁹ อ้างแล้ว, หน้า 6.

⁴⁰ นาย Charles Michel ประธานคณะมนตรียุโรป (European Council President) นาง Ursula von der Leyen ประธานคณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission President) และนาย Josep Borrell ผู้แทนระดับสูงของสหภาพยุโรปด้านการต่างประเทศและนโยบายความมั่นคง และรองประธานคณะกรรมาธิการยุโรป (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and Vice-President of the European Commission: HR/VP)

⁴¹ Treaty on European Union, Title V General Provisions on the Union's External Action and Specific Provisions on the Common Foreign and Security Policy, Chapter 1, General Provisions on the Union's External Action, Article 21(1) "The Union's action on the international scene shall be guided by the principles which have inspired its own creation, development and enlargement, and which it seeks to advance in the wider world: democracy, the rule of law, the universality and indivisibility of human rights and fundamental freedoms, respect for human dignity, the principles of equality and solidarity, and respect for the principles of the United Nations Charter and international law."

สามารถออกมาตรการลงโทษที่เรียกว่า restrictive measures เพื่อลดหรือระงับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการเงินกับประเทศที่สาม บุคคล นิติบุคคล กลุ่มบุคคลหรือหน่วยงาน/องค์กรที่ไม่ใช่รัฐได้⁴²

อย่างไรก็ดี การจะดำเนินมาตรการลงโทษข้างต้น EU โดยคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป⁴³ ด้านการต่างประเทศ หรือ FAC จะต้องออกกฎหมาย 2 ฉบับ กล่าวคือ (ก) Council Decision⁴⁴ และ (ข) Council Regulation⁴⁵ ซึ่งในการจัดตั้งกลไก EUGHRSR ก็ได้มีการออกกฎหมาย 2 ประเภทดังกล่าว โดยมีผู้แทนระดับสูงของสหภาพยุโรปด้านการต่างประเทศและนโยบายความมั่นคง และรองประธานคณะกรรมการยุโรป (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and Vice-President of the European Commission: HR/VP) ซึ่งเปรียบเสมือนรัฐมนตรีต่างประเทศของ EU กำกับการเตรียมงานทางด้านเอกสารของทีมงานสนับสนุนจากกระทรวงการต่างประเทศสหภาพยุโรป (European External Action Service: EEAS) และคณะกรรมการยุโรป (European Commission: EC)⁴⁶

⁴² Treaty on the Functioning of the European Union, Title IV Restrictive Measures, Article 215.

⁴³ คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of the EU) เป็นองค์กรตัดสินใจหลักของ EU โดยทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐสมาชิก ทั้ง 27 ประเทศ (ส่วนใหญ่เป็นรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ ตามสาขาของนโยบายที่หารือ) จึงเป็นที่มาของคำเรียกอย่างไม่เป็นทางการว่า “Council of Ministers” และมีหน้าที่พิจารณาร่างกฎระเบียบของ EU และอนุมัติงบประมาณ (ร่วมกับสภายุโรป) และเป็นเวทีสำคัญในการประสานงานด้านนโยบายเศรษฐกิจ นโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคง (CFSP) ตลอดจนกำกับดูแลการทำงานของคณะกรรมการยุโรป และประสานงานเรื่องอื่น ๆ ระหว่างประเทศสมาชิก ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกจะผลัดกันทำหน้าที่ประธานคณะมนตรีฯ วาระ 6 เดือน ปัจจุบันสโลวีเนียทำหน้าที่ดังกล่าว (ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม-31 ธันวาคม พ.ศ. 2564) โดยจะทำหน้าที่ประธานในการประชุมระดับรัฐมนตรีของประเทศสมาชิกในสาขาต่าง ๆ ยกเว้นในด้านการต่างประเทศ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้แทนระดับสูงของสหภาพยุโรปด้านการต่างประเทศและนโยบายความมั่นคง และรองประธานคณะกรรมการยุโรป (HR/VP)

⁴⁴ กฎระเบียบ EU ที่กำหนดหลักการสำคัญที่ผูกพันประเทศสมาชิกให้ต้องปฏิบัติตาม

⁴⁵ กฎระเบียบ EU ที่กำหนดมาตรการดำเนินการอย่างละเอียด และมีผลผูกพันโดยตรงต่อประเทศสมาชิกและพลเมืองทุกคนที่อยู่ในเขตอาณาของ EU

⁴⁶ คณะกรรมการยุโรปเป็น 1 ใน 4 สถาบันหลักของ EU (อีก 3 ได้แก่ คณะมนตรียุโรป (European Council) คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of the EU) และสภายุโรป) ประกอบด้วยคณะผู้บริหารสูงสุดเรียกว่า College of Commissioners จำนวน 27 คน และข้าราชการประจำจำนวนประมาณ 25,000 คน คณะผู้บริหารฯ ประกอบด้วยประธานคณะกรรมการ 1 คน (เทียบเท่านายกรัฐมนตรี/ปัจจุบัน คือ นาง Ursula von der Leyen) และกรรมการอีก 26 คน (เทียบเท่ารัฐมนตรี) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และได้รับการแต่งตั้งโดยคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปโดยความเห็นชอบของสภายุโรป คณะกรรมการฯ ดำเนินงานด้านการบริหาร มีหน้าที่ในการเสนอร่างกฎระเบียบของ EU ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปและสภายุโรป (ในกรณีส่วนใหญ่) ก่อนที่ประเทศสมาชิก EU และ/หรือสถาบันของ EU ที่เกี่ยวข้องจะนำไปปฏิบัติ

ดังนั้น กฎระเบียบสำคัญในการจัดตั้งกลไก EUGHRSR จึงได้แก่ (ก) Council Decision (CFSP) 2020/1999 และ (ข) Council Regulation (EU) 2020/1998 ลงวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) ซึ่งประกาศใน Official Journal of the European Union⁴⁷ โดยทั้งคู่มีหัวข้อเรื่องเดียวกันว่า “concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses” ทั้งหมดนี้ เป็นไปตามมติคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปด้านการต่างประเทศ หรือ FAC (กฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ปรากฏในภาคผนวก 1 แนบท้ายรายงานการศึกษานี้)

Council Decision (CFSP) 2020/1999 ซึ่งกำหนดหลักการสำคัญที่ผูกพันประเทศสมาชิกให้ต้องปฏิบัติตาม มีความยาว 6 หน้า และประกอบไปด้วย 11 ข้อ ส่วน Council Regulation (EU) 2020/1998 ซึ่งกำหนดมาตรการดำเนินการอย่างละเอียดและมีผลผูกพันโดยตรงต่อประเทศสมาชิกและพลเมืองทุกคนที่อยู่ในเขตอาณาของ EU มีความยาว 9 หน้า และประกอบไปด้วย 20 ข้อ พร้อม 2 ภาคผนวก กล่าวคือ บัญชีรายชื่อผู้ที่เข้าข่ายการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง (Annex I) และบัญชีที่อยู่เว็บไซต์หน่วยงานหลักของแต่ละประเทศสมาชิกผู้รับผิดชอบเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมาตรการลงโทษในทางปฏิบัติ⁴⁸ (Annex II) สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

- การกระทำที่เข้าข่าย ได้แก่ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การทรมาน การบังคับทาส การสังหาร นอกกระบวนกรายุติธรรม การบังคับสูญหาย และการจับกุมและคุมขังโดยพลการ นอกจากนี้ อาจครอบคลุมการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางเป็นระบบด้วย รวมทั้งการกระทำที่ส่งผลกระทบอย่างสำคัญต่อเป้าหมายของนโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคง (CFSP) ที่ระบุไว้ในข้อ 21 ของสนธิสัญญาว่าด้วยสหภาพยุโรป อาทิ การค้ามนุษย์ ความรุนแรงทางเพศ การละเมิดสิทธิฯ ของผู้ลี้ภัยขอลี้ภัยถิ่นฐาน และการละเมิดสิทธิเสรีภาพในการรวมตัว/สมาคม แสดงออก และนับถือศาสนาและความเชื่อ ฯลฯ⁴⁹
- รูปแบบมาตรการลงโทษ ได้แก่ (ก) การห้ามบุคคลเดินทางเข้าหรือผ่านเขต EU (travel ban) และ (ข) การอายัดทรัพย์สิน (asset freeze) ทั้งของบุคคลทั่วไป นิติบุคคลและองค์กรที่

⁴⁷ Official Journal of the European Union รวบรวมกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อมติ ข้อกำหนด ข้อเสนอ ความเห็นและเอกสารสำคัญอื่น ๆ ทั้งหมดของ EU ไว้ในที่เดียว ซึ่งเมื่อได้รับการตีพิมพ์ใน Journal นี้ก็จะถือว่ามีความหมายในวันเดียวกันหรือในวันถัดไป แล้วแต่กฎหมาย กฎระเบียบหรือข้อมติฯ แต่ละฉบับจะกำหนด

⁴⁸ ส่วนใหญ่จะเป็นกระทรวงการต่างประเทศ แต่บางประเทศสมาชิกกำหนดให้เป็นกระทรวงการคลังหรือกระทรวงเศรษฐกิจอื่น ๆ โดยหน่วยงานดังกล่าวจะเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการเพื่อนำมาตรการลงโทษไปปฏิบัติ รวมทั้ง หากเกิดเหตุความจำเป็นต้องพิจารณาอนุมัติการยกเว้นหรือผ่อนปรนมาตรการ (derogation) ด้วย เช่น เพื่อประทุษร้ายสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ที่ถูกขึ้นบัญชีหรือสมาชิกในครอบครัวซึ่งเป็นสิ่งที่ Council Decision และ Regulation เปิดช่องให้ทำได้ แต่จะต้องแจ้งประเทศสมาชิกอื่น ๆ และคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปทราบในทุกครั้ง

⁴⁹ Council Decision (CFSP) 2020/1999, Article 1(1).

เกี่ยวข้อง⁵⁰ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้พลเมืองและองค์กรใน EU ห้ามสนับสนุนเงินทุนทั้งทางตรง และทางอ้อม ตลอดจนห้ามเข้าร่วมกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการหลบเลี่ยงการปฏิบัติตามกลไกนี้ ทั้งที่เจตนาและไม่เจตนาอีกด้วย

- ข้อยกเว้นหรือการผ่อนปรนมาตรการลงโทษที่เป็นไปได้ (derogation) อาทิ ด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม หรือเพื่อให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ เช่น ประเทศสมาชิกสามารถอนุญาตให้บุคคลที่เป็นเป้าหมายการลงโทษเข้าประเทศได้เพราะประเทศสมาชิคนั้นเป็นที่ตั้งขององค์การระหว่างประเทศหรือการเป็นเจ้าภาพการประชุมระหว่างประเทศภายใต้กรอบสหประชาชาติ ซึ่งเป้าหมายการลงโทษมีกำหนดเข้าร่วม เป็นต้น นอกจากนี้ มาตรการห้ามเดินทางเข้ามิได้บังคับให้รัฐสมาชิกปฏิเสธการเข้าประเทศของคนชาติตน และหากการเดินทางเข้าเขต EU ของผู้ที่ถูกขึ้นบัญชีมีความจำเป็นต่อการดำเนินคดี ก็สามารถเป็นข้อยกเว้นหรือผ่อนปรนได้เช่นกัน⁵¹

- แนวทางการดำเนินการตามกลไก คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปด้านการต่างประเทศ หรือ FAC จะเป็นผู้จัดทำ ทบทวน (อย่างสม่ำเสมอ และทุก 12 เดือนเป็นอย่างน้อย)⁵² และแก้ไขรายชื่อบุคคล นิติบุคคลและองค์กรที่ถูกขึ้นบัญชี (Annex I) พร้อมรายละเอียดที่เกี่ยวข้องและเหตุผลประกอบการขึ้นบัญชี⁵³ ตามข้อเสนอของประเทศสมาชิก หรือ HR/VP โดยการอนุมัติเห็นชอบรายชื่อฯ และมาตรการลงโทษจะใช้หลักการลงคะแนนเสียงอย่างเป็นเอกฉันท์ (unanimous decision) ของประเทศสมาชิก ทั้งนี้ ผู้ที่ถูกขึ้นบัญชีทุกรายจะต้องได้รับแจ้งเหตุพร้อมเหตุผลประกอบโดยตรง หากไม่สามารถติดต่อได้ ก็ให้มีการแจ้งผ่านการเผยแพร่ประกาศตามช่องทางที่เหมาะสม และผู้ที่ถูกขึ้นบัญชีจะต้องมีโอกาสในการชี้แจงตอบโต้ข้อกล่าวหาด้วย⁵⁴

- ขอบเขตการใช้บังคับในเชิงพื้นที่ ตาม Council Regulation (EU) 2020/1998 มาตรการลงโทษใช้บังคับ (ก) ภายในดินแดน⁵⁵และน่านฟ้าของ EU (ข) ภายในอากาศยานหรือเรือของประเทศสมาชิก (ค) ต่อบุคคลทั้งภายในและนอกดินแดน EU ที่เป็นคนชาติประเทศสมาชิก EU (ง) ต่อนิติบุคคล/องค์กรทั้งภายในและนอกดินแดน EU ที่จดทะเบียนหรือจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของประเทศ

⁵⁰ Council Decision (CFSP) 2020/1999, Article 2(1), Article 3(1) และ (2).

⁵¹ Council Decision (CFSP) 2020/1999, Article 2(2), (3), (6) และ (7).

⁵² Council Regulation (EU) 2020/1998, Article 14(4).

⁵³ Council Regulation (EU) 2020/1998, Article 15(1) และ (2).

⁵⁴ Council Decision (CFSP) 2020/1999, Article 5(2) และ Council Regulation (EU) 2020/1998 of 7 December 2020 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses, Article 14(2).

⁵⁵ ในรายงานการศึกษาฉบับนี้ แปลคำว่า “territory” ที่ปรากฏใน Council Regulation (EU) 2020/1998 ว่า ดินแดนในความหมายปกติ

สมาชิก และ (จ) ต่อนิติบุคคล/องค์กรที่ทำธุรกิจหรือดำเนินการทั้งหมดหรือส่วนหนึ่งใน EU⁵⁶ ทั้งนี้ ตามข้อ 2 ของเอกสาร Commission Guidance Note on the Implementation of Certain Provisions of Council Regulation (EU) 2020/1998 ซึ่งเป็นเอกสารที่ให้แนวทางการนำ Regulation ดังกล่าว ไปปฏิบัติ ระบุว่า มาตรการลงโทษจะไม่ใช้บังคับต่อบุคคลที่สามเว้นแต่จะมีการดำเนินธุรกิจอย่างน้อย บางส่วนใน EU

- ขอบเขตการใช้บังคับเชิงเวลา ในส่วนของการขึ้นบัญชีและมาตรการลงโทษนั้น Council Decision (CFSP) 2020/1999 กำหนดไว้ถึงวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2564 (ค.ศ. 2021)
- ผู้ที่นำมาตรการลงโทษไปปฏิบัติ คือ ประเทศสมาชิก EU

3.3 การเปรียบเทียบกลไกการลงโทษต่อประเทศ (geographical sanctions) กับกลไก EUGHRSR ของ EU

3.3.1 การเสนอให้ดำเนินมาตรการลงโทษ และผลผูกพันของข้อกำหนด

กลไกการลงโทษต่อประเทศ (geographical sanctions)	EUGHRSR
- ประเทศสมาชิกหรือกระทรวงการต่างประเทศ EU เป็นผู้เสนอให้ดำเนินมาตรการลงโทษ รวมถึงการขึ้นบัญชีและถอนจากบัญชีรายชื่อประเทศที่ EU ลงโทษ - เสนอเป็นร่างกฎหมาย 2 ฉบับผ่านคณะทำงานที่เกี่ยวข้อง และ FAC ดังนี้ (ก) <u>Council Decision</u> เพื่อยกเลิกการใช้มาตรการลงโทษต่อประเทศใดประเทศหนึ่ง อาทิ การห้ามค้าอาวุธ การจำกัดการเดินทางเข้า ซึ่งผู้ปฏิบัติ คือ <u>รัฐบาลของประเทศสมาชิก</u> โดยคณะกรรมการยุโรป มีหน้าที่กำกับการปฏิบัติตามข้อตัดสินใจ ทั้งนี้ หน่วยงานขึ้นเตรียมการ (preparatory bodies)⁵⁷ ของ FAC จะทำหน้าที่	- ประเทศสมาชิกหรือ HR/VP เป็นผู้เสนอให้ดำเนินมาตรการลงโทษ โดย FAC จะเป็นผู้จัดทำ ทบทวน และแก้ไขรายชื่อผู้ที่เข้าข่ายตามกลไกฯ และดำเนินการอนุมัติเห็นชอบรายชื่อฯ - เสนอเป็นร่างกฎหมาย 2 ฉบับ ดังนี้ (ก) <u>Council Decision</u> เพื่อยกเลิกการใช้มาตรการลงโทษบุคคล นิติบุคคลหรือองค์กรที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรงทั่วโลก อาทิ การห้ามการเดินทางเข้าประเทศ และการอายัดทรัพย์สิน ซึ่งผู้ปฏิบัติ คือ <u>รัฐบาลของประเทศสมาชิก</u> โดยคณะกรรมการ

⁵⁶ Council Regulation (EU) 2020/1998, Article 19.

⁵⁷ หน่วยงานขึ้นเตรียมการ (preparatory bodies) ของ FAC ได้แก่ (ก) Council working party responsible for the geographical region (ข) Working party of Foreign Relations Counsellors (RELEX) (ค) Political and Security Committee (PSC) และ (ง) Committee of Permanent Representatives (COREPER)

กลไกการลงโทษต่อประเทศ (geographical sanctions)	EUGHRSR
หาหรือในรายละเอียดและตรวจสอบร่างกฎหมาย และ (ข) <u>Council Regulation</u> เพื่อกำหนดรายละเอียดของมาตรการลงโทษตามอาณัติของ EU ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลดระดับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศที่สาม เช่น การอายัดทรัพย์สิน การคว่ำบาตรทางการเงิน/เศรษฐกิจ โดยมีผลผูกพันบุคคล ผู้ประกอบการ และหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ในเขต EU ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด - กฎหมายทั้งสองฉบับมีผลผูกพันทางกฎหมาย โดยประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้ เป็นไปตามนโยบาย CFSP และจะมีผลใช้บังคับเมื่อมีการประกาศใน Official Journal of the European Union เป็นระยะเวลา ๑๒ เดือน เป็นส่วนใหญ่	ยุโรปมีหน้าที่กำกับการปฏิบัติตาม <u>ข้อตัดสินใจ</u> และ (ข) <u>Council Regulation</u> เพื่อกำหนดรายละเอียดของมาตรการลงโทษ โดยมีผลผูกพันบุคคล ผู้ประกอบการ (“EU operators”) และหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ภายใต้เขต EU และอาจรวมถึงที่มีธุรกิจเกี่ยวข้องนอกเขต EU ด้วย <u>ตราบ</u> <u>ไค</u>ที่จัดทะเบียนหรือจัดตั้งขึ้นตาม <u>กฎหมายประเทศสมาชิก EU</u> ทั้งนี้ FAC จะต้องเปิดเผยรายชื่อฯ แก่สาธารณชน⁵⁸ - กฎหมายทั้งสองฉบับมีผลผูกพันทางกฎหมาย โดยประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตาม และจะมีผลใช้บังคับหลังจากมีการประกาศใน Official Journal of the European Union

⁵⁸ สืบค้นข้อมูลผู้ที่ถูกขึ้นบัญชีได้ออนไลน์ที่ (ก) <https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html> ซึ่งเป็นเว็บไซต์ของ Official Journal of the European Union (ข) <https://www.sanctions.map.eu> และ (ค) <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/fsd/fsf> ซึ่งเป็น EU Financial Sanctions Database

3.3.2 กระบวนการตัดสินใจ

กลไกการลงโทษต่อประเทศ (geographical sanctions)	EUGHRSR
- <u>Council Decision</u> HR/VP จะเป็นผู้เสนอมาตรการลงโทษต่อ COREPER และ FAC เพื่อลงคะแนนเสียงตัดสินใจแบบเอกฉันท์ (unanimity)⁵⁹ โดยผ่านการตรวจสอบของ RELEX และเมื่อ FAC ลงมติเห็นชอบแล้ว จะต้องแจ้งให้สภายุโรปทราบ - <u>Council Regulation</u> HR/VP และ คณะกรรมาธิการยุโรปจะร่วมเสนอมาตรการในการลงโทษที่เกี่ยวข้องกับการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจแก่ FAC เพื่อลงมติตัดสินใจแบบยึดหลักเสียงข้างมาก (Qualified Majority Voting - QMV)⁶⁰	- <u>Council Decision</u> HR/VP จะเป็นผู้เสนอมาตรการลงโทษเพื่อให้ FAC พิจารณา โดยในกรณีเร่งด่วน สามารถเสนอให้ลงมติเห็นชอบผ่านกระบวนการ <u>written procedure</u>⁶¹ ได้ ทั้งนี้ ยึดหลักการตัดสินใจแบบเอกฉันท์ (unanimity) - <u>Council Regulation</u> HR/VP และ คณะกรรมาธิการยุโรปจะร่วมเสนอมาตรการในการลงโทษแก่ FAC เพื่อลงมติตัดสินใจแบบเอกฉันท์ (unanimity)

⁵⁹ เพื่อเป็นการจำกัดความถี่ของการใช้มาตรการคว่ำบาตร Council Decision (CFSP) 2020/1999 จึงได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกยึดหลักการลงคะแนนเสียงตัดสินใจแบบเอกฉันท์ (unanimity)

⁶⁰ QMV คือระบบการลงคะแนนเสียงแบบยึดหลักเสียงข้างมาก โดยต้องได้รับคะแนนเสียงจากประเทศสมาชิก EU อย่างน้อย 15 ประเทศจากทั้งหมด 27 ประเทศ ที่มีจำนวนประชากรครอบคลุมอย่างน้อยร้อยละ 65 ของประชากรทั้งหมดใน EU

⁶¹ Written procedure เป็นกระบวนการลงคะแนนของ FAC เพื่อตัดสินใจในประเด็นที่มีความเร่งด่วน โดยจะสามารถเริ่ม การดำเนินการได้ผ่าน (ก) การตัดสินใจแบบเอกฉันท์โดย FAC หรือ COREPER หรือ (ข) การยื่นคำร้องของ HR/VP ที่ได้รับการเห็นชอบจากประเทศสมาชิก EU อนึ่ง การตัดสินใจแบบ written procedure เป็นการเปิดโอกาสให้ FAC สามารถลงมติได้อย่างรวดเร็ว โดยไม่จำเป็นต้องรอกระบวนการพิจารณาของที่ประชุม FAC ครั้งถัดไป ซึ่งโดยปกติจะประชุมกันเดือนละครั้ง

3.3.3 ขอบเขตในการลงโทษ

กลไกการลงโทษต่อประเทศ (geographical sanctions)	EUGHRSR
- ใช้มาตรการลงโทษรัฐบาล บุคคล และนิติบุคคลตามรายประเทศ (geographical sanctions) ยกเว้นการคว่ำบาตรผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย อาวุธเคมี และการโจมตีทางไซเบอร์ - ตัวอย่างการคว่ำบาตรรายประเทศของ EU ที่ยังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน อาทิ (ก) การคว่ำบาตรอิหร่านกรณีการแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ (ข) การคว่ำบาตรบุคคลและองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการผนวกดินแดนไครเมียของรัสเซีย (ค) การคว่ำบาตรเบลารุสกรณีการใช้ความรุนแรงต่อผู้ชุมนุม และ (ง) การคว่ำบาตรเกาหลีเหนือกรณีการแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์	- เพิ่มความยืดหยุ่นของ EU ในการลงโทษผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนและย่ำจุดยืนของ EU ที่ต้องการเพิ่มบทบาทด้านการปกป้องสิทธิมนุษยชนในระดับโลก - ครอบคลุมการกระทำผิดด้านสิทธิมนุษยชนทั่วโลกไม่ว่าจะเกิดขึ้นในพื้นที่ใดก็ตาม - ยึดหลักการคว่ำบาตรตามแต่กรณีที่มีการทำความผิดเป็นสำคัญ (thematic sanctions) - สามารถลงโทษบุคคลที่มีถิ่นพำนักในประเทศที่ EU ไม่เคยมีมาตรการลงโทษมาก่อนได้ - EU จะเพิ่มรายชื่อบุคคลผู้กระทำความผิดลงในบัญชีรายชื่อบุคคลที่จะถูกลงโทษ แทนการประกาศลงโทษประเทศที่บุคคลมีถิ่นพำนัก - EUGHRSR มีใช้กลไกที่จะมาทดแทนมาตรการลงโทษแบบปกติที่มีอยู่เดิมที่มีผลใช้บังคับอยู่แล้วในหลายประเทศ แต่เป็นการเสริมสร้างความคล่องตัวของ EU ในการคว่ำบาตรบุคคลนิติบุคคลหรือองค์กรที่เข้าข่ายการละเมิดสิทธิมนุษยชนร้ายแรง

3.3.4 การลงโทษบุคคลที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่ถูกดำเนินมาตรการลงโทษ

กลไกการลงโทษต่อประเทศ (geographical sanctions)	EUGHRSR
- สามารถลงโทษบุคคลและนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับผู้กระทำผิดในประเทศที่ถูกคว่ำบาตรได้ เช่น (ก) <u>มาตรการคว่ำบาตรเมียนมา</u> กรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรัฐฉิ่น รัฐฉาน และรัฐยะไข่ ในปี พ.ศ. 2561 (ค.ศ. 2018) โดย Council Decision 2013/184 (CFSP) ได้ระบุให้ EU สามารถอายัดทรัพย์สินและห้ามบุคคลที่เกี่ยวข้องเดินทางเข้าอาณาเขต EU โดยส่วนใหญ่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกองทัพเมียนมา (Tatmadaw) และ (ข) <u>มาตรการคว่ำบาตรเบลารุส</u> กรณีการใช้ความรุนแรงต่อผู้ชุมนุมในปี พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) ตาม Council Decision 2012/642 (CFSP) ที่เปิดโอกาสให้ EU อายัดทรัพย์สินของผู้กระทำผิด ตลอดจนบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องและนิติบุคคลที่อยู่ใต้การควบคุมของผู้กระทำผิด โดยส่วนใหญ่เป็นบุคคลและนิติบุคคลในเบลารุส และมีบริษัท Synesis LLC ซึ่งมีสำนักงานทั้งในเบลารุสและรัสเซียและมีส่วนเกี่ยวข้องโดยสนับสนุนเทคโนโลยีสอดแนมแก่รัฐบาลเบลารุสถูกคว่ำบาตรด้วย	- เปิดช่องให้ EU สามารถลงโทษบุคคล นิติบุคคลและองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้กระทำผิด โดยไม่คำนึงถึงพื้นที่ที่กระทำ ความผิด - เมื่อวันที่ 22 ก.พ. พ.ศ. 2564 (ค.ศ. 2021) ที่ประชุม FAC มีมติเห็นชอบให้เริ่มกระบวนการเพื่อใช้บังคับมาตรการลงโทษต่อรัสเซีย เพื่อตอบโต้การละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรง โดยพุ่งเป้าไปยังผู้ที่มีส่วนรับผิดชอบต่อการจับกุมตัว ตัดสินลงโทษ และฟ้องร้องดำเนินคดี นาย Alexei Navalny ผู้นำพรรคฝ่ายค้าน รัสเซีย ซึ่งเป็นครั้งแรกที่ EU ใช้บังคับมาตรการลงโทษตาม EUGHRSR

3.3.5 การทบทวนแก้ไขมาตรการลงโทษ

กลไกการลงโทษต่อประเทศ (geographical sanctions)	EUGHRSR
- FAC สามารถแก้ไข ต่ออายุ และระงับชั่วคราว มาตรการลงโทษได้ทุกเมื่อ อย่างไรก็ดี โดยปกติ จะทำการทบทวนการตัดสินใจทุก 12 เดือน - บุคคล/หน่วยงานที่ถูกขึ้นบัญชีสามารถยื่นคำร้อง พร้อมด้วยข้อมูลสนับสนุนต่อคณะมนตรีฯ เพื่อให้พิจารณาถอนชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้ถูกคว่ำบาตรได้ หรือยื่นคัดค้านคำตัดสินของคณะมนตรีฯ ต่อศาลยุติธรรมทั่วไปแห่ง EU (European General Court: EGC)	- FAC สามารถอนุมัติและแก้ไขรายชื่อผู้เข้าข่ายตามกลไกฯ โดยจะมีการทบทวนทุก 12 เดือนเป็นอย่างน้อย - บุคคล/หน่วยงานที่ถูกขึ้นบัญชีสามารถยื่นคำร้องพร้อมด้วยข้อมูลสนับสนุนต่อ FAC เพื่อให้พิจารณาถอนชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้ถูกลงโทษได้

3.4 ประสิทธิภาพของกลไก EUGHRSR

โดยทั่วไป กลไก sanctions ใช้เวลากว่าที่จะสัมฤทธิ์ผล และในหลายกรณีไม่เป็นผลเลยด้วยซ้ำ สำหรับกลไก EUGHRSR นั้น มีข้อจำกัดโดยสังเขป ดังนี้

- การใช้หลักการตัดสินใจแบบเอกฉันท์ (unanimity)
- องค์การอิสระ/ภาคประชาสังคมไม่สามารถเสนอชื่อผู้ที่สมควรถูกลงโทษได้ แต่กฎหมาย Magnitsky ของสหรัฐฯ อนุญาต ดังนั้น กลไก EUGHRSR จึงเป็นกระบวนการของภาครัฐเป็นหลัก แต่ข้อมูลและหลักฐานที่ส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของ EU ใช้ประกอบการขึ้นบัญชีผู้ละเมิดสิทธิฯ ก็ย่อมต้องรวบรวมและรับฟังมาจากหลายภาคส่วน

- ประเทศสมาชิกไม่ได้ให้อำนาจเต็มแก่คณะกรรมการยุโรปในการกำหนดรายชื่อผู้ละเมิดสิทธิฯ และสมควรได้รับการลงโทษ โดยประเทศสมาชิกหรือ HR/VP เป็นผู้เสนอชื่อ ซึ่งต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของ FAC ดังนั้น จึงอาจเป็นกระบวนการที่ใช้เวลากว่าประเทศสมาชิกทั้ง 27 รายจะตกลงกันได้

- ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดในการใช้บังคับมาตรการลงโทษ โดยขึ้นอยู่กับขีดความสามารถ และความพร้อมของแต่ละประเทศสมาชิกเป็นสำคัญ ซึ่งอาจทำให้ผู้ละเมิดสิทธิฯ ภายใต้ระบอบการปกครองที่เป็นมิตร (friendly regime) กับ EU โดยรวมหรือกับประเทศสมาชิกบางรายหลุดรอดไป

- กลไกฯ ยังไม่ครอบคลุมเรื่องการทุจริต (ดังเช่นกฎหมาย Magnitsky ของสหรัฐฯ และ สหราชอาณาจักร) ซึ่งเป็นความท้าทายประการหนึ่งต่อประชาธิปไตยและเปื่อยบ่อนสิทธิมนุษยชน

3.5 การใช้กลไก EUGHRSR: กรณีศึกษารัสเซียและจีน

จนถึงปัจจุบัน (1 กันยายน พ.ศ. 2564) มีการใช้กลไก EUGHRSR ไปแล้ว 2 ครั้ง โดยครั้งแรกเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2564 (ค.ศ. 2021) เพื่อขึ้นบัญชีบุคคลชาวรัสเซีย 4 ราย⁶² ซึ่งเกี่ยวข้องกับกรณีการจับกุม คุมซังและดำเนินคดีนาย Alexei Navalny ผู้นำพรรคฝ่ายค้านรัสเซีย และการละเมิดสิทธิเสรีภาพในการรวมตัว/สมาคมและแสดงออกของผู้ที่ออกมาประท้วงการดำเนินการดังกล่าวต่อนาย Navalny การใช้กลไก EUGHRSR ครั้งที่ 2 เกิดขึ้นอีก 20 วันต่อมา เมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2564 (ค.ศ. 2021) โดยเป็นการขึ้นบัญชีบุคคลรวม 11 ราย และ 4 องค์กร สัญชาติจีน เกาหลีเหนือ รัสเซีย ลิเบีย ซูดานใต้ และเอริเทรีย⁶³ (เอกสารที่เป็นมติของคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปด้านการต่างประเทศในการปรับบัญชีรายชื่อผู้ได้รับการลงโทษ หรือ Annex I แนบท้ายกฎหมายในการจัดตั้งกลไก EUGHRSR เมื่อวันที่ 2 และ 22 มีนาคม พ.ศ. 2564 (ค.ศ. 2021) ปรากฏในภาคผนวก 2 และ 3 แนบท้ายรายงานการศึกษานี้)

EU เลือกใช้กลไกใหม่นี้กับรัสเซียเป็นอันดับแรก สืบเนื่องจากเหตุการณ์การจับกุม คุมซังและดำเนินคดีนาย Navalny ซึ่งเป็นหนึ่งในประเด็นปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่าง EU กับรัสเซีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะหลังนี้⁶⁴ ที่ทำให้ความสัมพันธ์ในภาพรวมพัฒนาไปในทางที่ไม่สู้ดี โดยเป็นการดำเนินการตามรอยการใช้กฎหมาย Magnitsky ของสหรัฐฯ และกลุ่มประเทศบอลติกที่ปัจจุบันเป็นสมาชิก EU แต่ในอดีตเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพโซเวียต (เอสโตเนีย ลิทัวเนีย ลัตเวีย) สหราชอาณาจักรและแคนาดา ซึ่งประเทศเหล่านี้ล้วนมีรัสเซียเป็นเป้าหมายแรก ต่อมา EU ก็ได้พุ่งเป้าไปที่จีน กรณีการจับกุม คุมซังโดยพลการ กดขี่แรงงาน และละเมิดสิทธิเสรีภาพของชาวอุยกูร์ในมณฑลซินเจียงอย่างเป็นระบบ แม้ว่าในวันที่ออกมาตราการต่อจีนนั้นจะมีการดำเนินการต่อบุคคลและองค์กรสัญชาติอื่น ๆ ด้วยก็ตาม แต่ในวันที่ EU ออกมาตราการดังกล่าว ก็ได้ทำอย่างพร้อมเพรียงกับพันธมิตรและหุ้นส่วนค้าขายประชาธิปไตย/เสรีนิยมอย่างสหรัฐฯ สหราชอาณาจักรและแคนาดา ที่ต่างก็ใช้กฎหมาย Magnitsky ของตนเพื่อการเดียวกันนี้

⁶² ได้แก่ หัวหน้าคณะกรรมการสอบสวน อัยการสูงสุด หัวหน้า National Guard และผู้อำนวยการ Russian Federal Penitentiary Service

⁶³ โดยมีการออก Council Decision (CFSP) 2021/481 of 22 March 2021 amending Decision (CFSP) 2020/1999 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses และ Council Implementing Regulation (EU) 2021/478 of 22 March 2021 implementing Regulation (EU) 2020/1998 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses ปรับเพิ่มเติมภาคผนวก (Annex I) ในส่วนของผู้ที่ถูกขึ้นบัญชี

⁶⁴ ประเด็นปัญหาอื่น ๆ ในความสัมพันธ์ EU-รัสเซีย ได้แก่ การผนวกดินแดนไครเมียโดยรัสเซีย การดำเนินการของรัสเซียในภูมิภาคตะวันออกกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในซีเรีย และการปล่อยข่าวและข้อมูลเท็จ (disinformation)

การจะวิเคราะห์ต่อว่าเหตุใดจึงเป็นรัสเซียและจีนนั้น คงต้องพิจารณาบริบทภูมิรัฐศาสตร์ และภูมิเศรษฐศาสตร์โลกในปัจจุบันประกอบด้วย ซึ่งแม้จะเป็นโลกที่ดูเหมือนมีหลายขั้วอำนาจ อาทิ สหรัฐฯ EU/ยุโรป สหราชอาณาจักร จีน อินเดีย ญี่ปุ่น โดยแต่ละขั้วอำนาจมีน้ำหนักและเสียงไม่เท่ากัน⁶⁵ แต่ในภาพใหญ่หลายฝ่ายมองว่าระเบียบโลกในปัจจุบันมีการแบ่งค่ายคล้ายยุคสงครามเย็น โดยมีคู่อริหลักเป็นสหรัฐฯ ผู้นำค่ายตะวันตก/ประชาธิปไตยและเสรีนิยม กับจีน ผู้นำค่ายที่ไม่เสรี (“illiberal”) ทั้งนี้ จีนเป็นอำนาจที่ผงาดขึ้นอย่างรวดเร็ว และปัจจุบันทรงพลังทางเศรษฐกิจโดยเป็นรองเพียงแค่สหรัฐฯ ซึ่งอำนาจทางเศรษฐกิจนี้ ควบคู่กับนโยบายเชิงรุกในส่วนต่าง ๆ ก็ทำให้จีนมีพลังโน้มถ่วงและอิทธิพลต่อหลายประเทศทั่วโลก สำหรับรัสเซียนั้น ถูกจัดอยู่ในค่ายไม่เสรีเช่นเดียวกัน มีการแสดงออกในเวทีและประชาคมระหว่างประเทศอย่างไม่เกรงกลัวผู้ใด และปัจจุบันมีความสัมพันธ์ทั่วไปที่ดีกับจีน แต่เนื่องจากทั้งจีนและรัสเซียต่างมองว่าตนเป็นอำนาจในทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และมีสถานะในระดับโลกอย่างชอบธรรม ก็อาจเป็นบ่อเกิดของความตึงเครียดหรือขัดแย้งระหว่างกันในอนาคตได้ ในส่วนของค่ายตะวันตก/ประชาธิปไตยและเสรีนิยมเอง ก็เชื่อว่าจะสามารถดำเนินการอย่างเป็นปึกแผ่นในทุกเรื่องเสมอไป อาทิ สหรัฐฯ มักมีนโยบายในการดำเนินความสัมพันธ์กับจีนแบบ zero-sum game ในขณะที่ EU อาจมั่งร่วมมือกับจีนมากกว่าแข่งขัน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความแปรปรวนของภูมิรัฐศาสตร์และภูมิเศรษฐศาสตร์โลกในปัจจุบัน

3.5.1 กรณีศึกษา: การใช้กลไก EUGHRSR ต่อรัสเซีย

การดำเนินการของทางการรัสเซียต่อนาย Alexei Navalny ผู้นำพรรคฝ่ายค้านและนักกิจกรรมเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชัน กลายเป็นอีกหนึ่งประเด็นปัญหาที่ทำให้ความสัมพันธ์ EU-รัสเซียในระยะหลังนี้ตกต่ำลง และกลายมาเป็นประเด็นเบิกทางให้ EU “แคะกล่อง” ใช้กลไก EUGHRSR เป็นครั้งแรก โดยเฉพาะหน้าในการดำเนินการ คือ การจับกุมและคุมขังนาย Navalny เมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2564 (ค.ศ. 2021) ทันทีที่เดินทางกลับถึงรัสเซียหลังจากเยอรมนีส่งเครื่องบินไปอพยพตัวนาย Navalny ออกจากรัสเซียเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) เพื่อไปรักษาตัวและพักฟื้นจากการถูกลอบวางยาพิษ และการปราบปรามผู้สนับสนุนนาย Navalny ที่ออกมาชุมนุมประท้วงในช่วงต่อมา ซึ่งรวมถึงผู้เยาว์จำนวนหนึ่ง ตลอดจนการปิดกั้นช่องทางสื่อสารต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อโซเชียลที่เกี่ยวข้องกับพรรคฝ่ายค้านและผู้สนับสนุนของนาย Navalny ซึ่ง EU มองว่าเป็นการดำเนินการโดยพลการและเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพในการชุมนุมและการแสดงออกอย่างสันติของประชาชน รวมทั้งเสรีภาพของสื่ออย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

⁶⁵ การบรรยายของนายสีหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ/เอกอัครราชทูต ในหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 13 เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2564 ในหัวข้อ “Turning Point of Globalization”

ดังนั้น ตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2564 (ค.ศ. 2021) จึงมีเสียงเรียกร้องให้มีการลงโทษผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการต่อนาย Navalny จากหลายภาคส่วนภายใน EU อาทิ สภายุโรปและบางประเทศสมาชิก ได้แก่ เอสโตเนีย ลิทัวเนีย ลัตเวีย อิตาลี โปแลนด์ และโรมาเนีย ซึ่งสร้างความไม่พอใจกับรัสเซีย ต่อมา รัสเซียก็ได้ใช้โอกาสการเยือนกรุงมอสโกของนาย Josep Borrell ผู้แทนระดับสูงของสหภาพยุโรปด้านการต่างประเทศและนโยบายความมั่นคง และรองประธานคณะกรรมการสิทธิการยุโรป (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and Vice-President of the European Commission: HR/VP) ช่วงต้นเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 (ค.ศ. 2021) ในการแสดงออกถึงความไม่พอใจดังกล่าว โดย (ก) จัดให้มีการถ่ายทอดสดการปรากฏตัวของนาย Navalny ต่อศาลเพื่อรับทราบข้อหาใหม่ (ข) ประกาศขับไล่นักการทูตจาก 3 ประเทศสมาชิก EU ได้แก่ เยอรมนี สวีเดน และโปแลนด์ ออกจากรัสเซีย โดยเหตุผลที่ให้ คือ การที่นักการทูตไปร่วมการชุมนุมพร้อมกับผู้สนับสนุนของนาย Navalny ซึ่งถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย⁶⁶ ทั้งนี้ นาย Borrell มารับทราบเรื่องจากสื่อโซเซียลภายหลังเสร็จสิ้นกำหนดการทางการที่กรุงมอสโก

นอกจากนี้ บรรยากาศในการแถลงข่าวภายหลังการหารือระหว่างนาย Borrell กับนาย Sergey Lavrov รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศรัสเซีย เป็นไปอย่างตึงเครียด โดยในการตอบคำถามผู้สื่อข่าวชาวรัสเซีย นาย Lavrov ได้กล่าวว่า EU เป็นหุ้นส่วนที่ไว้วางใจไม่ได้ และกำลังประพาดดินแดนเช่นสหรัฐอเมริกา ซึ่งนิยมดำเนินมาตรการลงโทษและอื่น ๆ แต่เพียงฝ่ายเดียว หลังกลับถึงกรุงบรัสเซลส์ นาย Borrell ก็ได้ขู่ออกสื่อผ่าน blog ส่วนตัวว่า EU โดยประเทศสมาชิก จะเป็นผู้ตัดสินใจการดำเนินการที่เหมาะสมต่อรัสเซียต่อไป ซึ่งอาจรวมถึงการใช้มาตรการลงโทษภายใต้กลไก EUGHRSR⁶⁷ และในวันที่ 2 และ 22 มีนาคม พ.ศ. 2564 (ค.ศ. 2021) EU ก็ได้มีมติขึ้นบัญชีลงโทษผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินการกรณีนาย Navalny และการปราบปรามกลุ่มเพศทางเลือกโดยเจ้าหน้าที่รัสเซียในเซเชเนีย ภายใต้กลไกดังกล่าว⁶⁸

เมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2564 (ค.ศ. 2021) รัสเซียตอบโต้การใช้กลไก EUGHRSR ของ EU ในช่วงเดือนมีนาคมก่อนหน้า ด้วยการออกมาตรการลงโทษของตนเอง ห้ามเจ้าหน้าที่ระดับสูงของ EU และประเทศสมาชิก จำนวน 8 ราย เดินทางเข้ารัสเซีย ซึ่งรวมถึงนาย David Sassoli

⁶⁶ Alexandra Brzozowski, "Russia receives Borrell with 'provocative choreography'", EURACTIV.com (5 February 2021): [Online].

⁶⁷ Alexandra Brzozowski, "Borrell bites the bullet after disastrous Moscow trip", EURACTIV.com (8 February 2021): [Online].

⁶⁸ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2564 EU ลงโทษทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับเหตุลอบวางยาพิษ ควบคุมตัวและกักขังนาย Alexei Navalny ผู้นำพรรคฝ่ายค้านของรัสเซีย จำนวน 4 ราย และเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2564 EU ลงโทษเจ้าหน้าที่รัสเซียในเซเชเนีย 2 รายที่ถูกกล่าวหาว่าทำการปราบปรามกลุ่มเพศทางเลือก

ประธานสภายุโรป และนาง Vera Jourova รองประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยุโรป สหประชาชาติ เช็ก ที่รับผิดชอบงานด้านคุณค่าและความโปร่งใส และมีบทบาทในการดำเนินการของ EU เพื่อต่อต้านข่าวและข้อมูลเท็จ (disinformation) จากจีนและรัสเซีย⁶⁹ โดยแถลงการณ์กระทรวงการต่างประเทศ รัสเซียให้เหตุผลว่า การดำเนินการของ EU ภายใต้กลไกฯ ขาดความชอบธรรมและเป็นการดำเนินการฝ่ายเดียว ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการบ่อนทำลายทั้งนโยบายภายในและการต่างประเทศของรัสเซีย

ในวันเดียวกันนั้น ประธานคณะมนตรียุโรป (นาย Charles Michel) ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยุโรป (นาง Ursula von der Leyen) และประธานสภายุโรป (นาย David Sassoli) ได้ออกแถลงการณ์ร่วมเพื่อประณามขั้นสูงสุดต่อการออกมาตรการลงโทษของรัสเซีย โดยระบุว่า การกระทำของรัสเซียเป็นสิ่งที่ยอมรับไม่ได้ ไม่อยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย ไร้ซึ่งเหตุผล และเป็นการพุ่งเป้าโดยตรงต่อ EU เนื่องจากไม่ได้เป็นผลจากการกระทำผิดของตัวบุคคล โดย EU ถือว่าการตัดสินใจครั้งนี้แสดงถึงความต้องการเผชิญหน้าของรัสเซียและ EU สงวนสิทธิในการออกมาตรการตอบโต้ต่อไป

3.5.2 กรณีศึกษา: การใช้กลไก EUGHSR ต่อจีน

จีนตอบโต้มาตรการลงโทษภายใต้กลไก EUGHSR ในทันที (ในวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2564/ค.ศ. 2021) โดยโฆษกกระทรวงการต่างประเทศจีนออกมาแถลงว่าเป็นการดำเนินการฝ่ายเดียวบนพื้นฐานของข้อมูลเท็จและที่สร้างขึ้นด้วยเจตนาที่จะบิดเบือน อีกทั้งเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของจีน ละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศและบ่อนทำลายความสัมพันธ์จีน-EU ทั้งนี้ เห็นว่า EU จำเป็นต้องหันกลับมาตนเองด้วยว่ากำลังดำเนินการในแบบสองมาตรฐานหรือไม่ และหยุดสั่งสอนผู้อื่นในเรื่องสิทธิมนุษยชน มิฉะนั้น จีนก็จะพิจารณามีมาตรการตอบโต้เพิ่มเติมอย่างแน่วแน่ต่อไป⁷⁰ พร้อมนี้ จีนก็ได้ประกาศมาตรการลงโทษของตนต่อบุคคลชาวยุโรป 10 ราย และ 4 องค์กรที่จีนมองว่า

⁶⁹ เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2564 กระทรวงการต่างประเทศ EU เผยแพร่รายงานพิเศษเกี่ยวกับการปล่อยข่าวเท็จในช่วงการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ระหว่างเดือนธันวาคม พ.ศ. 2563 ถึงเดือนเมษายน พ.ศ. 2564 (EEAS Special Report Update: Short Assessment of Narratives and Disinformation Around the COVID-19 Pandemic – December 2020-April 2021) ซึ่งระบุว่าจีนและรัสเซียดำเนินนโยบายการทูตวัคซีนด้วยตรรกะ zero-sum มีการใช้สื่อที่รัฐควบคุมและสื่อโซเชียลเป็นช่องทางในการปล่อยข่าวเท็จเพื่อทำลายความน่าเชื่อถือของวัคซีนที่ผลิตในยุโรปตะวันตก

⁷⁰ ส่วนหนึ่งของ Chinese Foreign Ministry Spokesperson's Remarks Announcing Sanctions on Relevant EU Entities and Personnel (22 March 2021) ระบุว่า "The Chinese side urges the EU to reflect on itself, face squarely the severity of its mistake and redress it. It must stop lecturing others on human rights and interfering in their internal affairs. It must end the hypocritical practice of double standards and stop going further down the wrong path. Otherwise, China will resolutely make further reactions."

เป็นภัยต่ออธิปไตยและผลประโยชน์ของจีนอย่างร้ายแรง อีกทั้งเป็นผู้ที่อยู่เบื้องหลังการจัดทำและแพร่กระจายข้อมูลและข่าวเท็จเกี่ยวกับจีน ซึ่งรวมถึงนาย Reinhard Butikofer สมาชิกสภายุโรปชาวเยอรมนี และประธานคณะกรรมการการของสภายุโรปที่รับผิดชอบความสัมพันธ์กับจีน คณะอนุกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนของสภายุโรป และคณะกรรมการด้านการเมืองและความมั่นคงภายใต้คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป⁷¹ โดยทั้งหมดนี้ถูกห้ามไม่ให้เดินทางเข้าจีน (รวมฮ่องกงและมาเก๊า) รวมทั้งบริษัทและสถาบันที่เกี่ยวข้องกับบุคคลกลุ่มนี้ก็ถูกห้ามดำเนินการใด ๆ กับจีนด้วย

ต่อมา เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2564 (ค.ศ. 2021) สภายุโรปมีมติรับกระบวนการให้สัตยาบันความตกลงด้านการลงทุนระหว่าง EU กับจีน (EU-China Comprehensive Agreement on Investment: CAI) ซึ่งสองฝ่ายได้บรรลุการเจรจาหลักการไปเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) ส่วนหนึ่งเพื่อเป็นการตอบโต้มาตรการลงโทษของจีนและอีกส่วนหนึ่งเพื่อเป็นการแสดงจุดยืนด้านสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง สำหรับกรณีความตกลง CAI นั้น หากมองในแง่ภูมิรัฐศาสตร์และภูมิเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ การบรรลุความตกลงดังกล่าวถือได้ว่าเป็นแต้มต่อให้ทั้ง EU และจีน โดย EU (ก) ได้แสดงจุดยืนในการเป็นผู้เล่นอิสระที่ไม่ต้องการมีส่วนในการแย่งชิงอำนาจระหว่างจีนกับสหรัฐฯ และสามารถอาศัยช่องว่างทางอำนาจของสหรัฐฯ ในช่วงปลายวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี Donald J. Trump และก่อนที่ประธานาธิบดี Joe Biden จะเข้าสู่ตำแหน่ง ในการเร่งรัดสรุปความตกลงกับจีนจนสำเร็จ⁷² ซึ่งแม้สหรัฐฯ จะไม่พอใจที่ EU มิได้ปรึกษาหารือก่อนทำความตกลงกับจีน แต่ EU ก็ยืนหยัดในแนวทางของตน และ (ข) มีความคืบหน้าในการแก้ไขความไม่สมดุลในความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับจีน⁷³ โดยการลงทุนจาก EU จะสามารถเข้าสู่ตลาดจีนได้อย่างกว้างขวางและมั่นคงขึ้น โดยจีนยอมลดเงื่อนไขการต้องร่วมลงทุนและถ่ายโอนเทคโนโลยีลงและเพิ่มมาตรการคุ้มครองการลงทุนตรงจาก EU ทั้งหมดนี้ ถือเป็นความพยายามของ EU ในการหาสมดุลระหว่างการผลักดันค่านิยมกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตน ส่วนจีนนั้น ก็ได้แสดงให้เห็นว่าตนสำคัญมากพอที่ทำให้ EU ยอมลดท่าทีในประเด็นมาตรฐานการค้าและสิทธิมนุษยชนลง

⁷¹ Political and Security Committee (PSC) เป็นคณะทำงานระดับเอกอัครราชทูตประเทศสมาชิกประจำกรุงบรัสเซลส์ที่อยู่ภายใต้ FAC และรับผิดชอบการเตรียมงานและจัดทำข้อเสนอแนะต่อ FAC ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคง (CFSP) และนโยบายร่วมด้านความมั่นคงและการทหาร (Common Security and Defence Policy: CSDP) ของ EU

⁷² ด้วยแรงผลักดันของเศรษฐกิจใหญ่ที่สุดของ EU กล่าวคือ เยอรมนี ซึ่งได้กำหนดให้การบรรลุความตกลง CAI กับจีนเป็นหนึ่งในเป้าหมายของการดำรงตำแหน่งประธานคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (กรกฎาคม-ธันวาคม พ.ศ. 2563) ของตน และด้วยการได้รับการสนับสนุนในช่วงโค้งสุดท้ายจากเศรษฐกิจ EU ที่ใหญ่เป็นอันดับสอง คือ ฝรั่งเศส

⁷³ เพื่อสร้างสิ่งที่ EU เรียกว่า “level playing field” ซึ่งโดยทั่วไปหมายถึงความถึงการแข่งขันที่ยุติธรรมสำหรับทุกฝ่าย

การตอบโต้กันไปมา ยังคงไม่แล้วเสร็จ โดยเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2564 (ค.ศ. 2021) ที่ประชุมคณะกรรมการประจำสภาประชาชนแห่งชาติจีนได้ผ่านกฎหมายต่อต้านการคว่ำบาตรของต่างประเทศแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (Law of the People's Republic of China on Countering Foreign Sanctions หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปในชื่อว่า Anti-Foreign Sanctions Law) เพื่อให้จีนมีเครื่องมือทางกฎหมายในการต่อต้านและตอบโต้มาตรการการลงโทษหรือคว่ำบาตรของต่างชาติ โดยกำหนดให้ใช้มาตรการตอบโต้ต่อบุคคล (รวมคู่สมรส ญาติทางตรงและองค์กรต้นสังกัด) และองค์กรของต่างชาติที่จีนมองว่าละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศและบรรทัดฐานของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วยการใช้ข้ออ้างต่าง ๆ หรือกฎหมายภายในของตนเองในการจำกัดหรือกีดกันจีน ใช้มาตรการเลือกปฏิบัติหรือที่มีลักษณะที่ตีความได้ว่าเป็นการลงโทษต่อพลเมืองและองค์กรของจีน หรือแทรกแซงกิจการภายในของจีน ทั้งนี้ กระทรวงการต่างประเทศจีนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลหรือองค์กรที่เข้าข่ายได้รับการลงโทษตามมาตราการ เช่น (ก) ไม่ตรวจลงตราไม่อนุญาตให้เข้าประเทศ ยกเลิกการตรวจลงตราหรือขับไล่ออกนอกประเทศ (ข) ตรวจสอบและอายัดทรัพย์สินในจีน ทั้งสั่งหาและอสังหาริมทรัพย์ และ (ค) ห้ามหรือจำกัดมิให้บุคคลหรือองค์กรภายในจีนทำธุรกรรม มีความร่วมมือหรือทำกิจกรรมอื่น ๆ กับบุคคลหรือองค์กรที่ถูกขึ้นบัญชี เป็นต้น⁷⁴

จีนออกกฎหมายข้างต้นเพียง 1 วันก่อนการประชุมผู้นำกลุ่ม Group of Seven (G7) and the European Union ซึ่งสหราชอาณาจักรเป็นเจ้าภาพจัดขึ้นระหว่างวันที่ 11-13 มิถุนายน พ.ศ. 2564 (ค.ศ. 2021) ณ เมือง Cornwall และเป็นการรวมตัวกันของอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศในค่ายตะวันตก/ประชาธิปไตยและเสรีนิยม⁷⁵ โดยดำเนินกระบวนการตรากฎหมายฯ อย่างเร่งรัด ซึ่งแสดงถึงความประสงค์ของจีนที่จะมีเครื่องมือในการ “ต่อกรกับชาติตะวันตก” อย่างเป็นระบบในระยะยาว⁷⁶

กฎหมายฯ ยังสร้างความไม่แน่นอนให้กับบริษัทและองค์กรต่างชาติที่ดำเนินกิจการในจีนอีกด้วย ซึ่งอาจตกอยู่ในภาวะ “โดนบังคับเลือก” ว่าจะปฏิบัติตามมาตรการคว่ำบาตรของต่างชาติ เช่น สหรัฐฯ หรือ EU ต่อจีน หรือจะยอมเผชิญกับการถูกหน่วยงานจีนฟ้องร้องหรือลงโทษตามกฎหมายฉบับนี้⁷⁷ ซึ่งเปิดโอกาสให้บุคคลหรือองค์กรของจีนสามารถฟ้องศาลเพื่อขอให้บุคคลหรือ

⁷⁴ ตามเอกสารใช้ภายในของกองเอเชียตะวันออก 3 กรมเอเชียตะวันออก กระทรวงการต่างประเทศ

⁷⁵ สมาชิกกลุ่ม G7 ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส เยอรมนี ญี่ปุ่น แคนาดา และอิตาลี บวกสหภาพยุโรป

⁷⁶ ตามเอกสารใช้ภายในของกองเอเชียตะวันออก 3 กรมเอเชียตะวันออก กระทรวงการต่างประเทศที่อ้างถึงในเชิงอรรถ 74 ข้างต้น ระบุว่า กฎหมายฯ ได้รับการเสนอในวาระพิเศษ ไม่ได้อยู่ในแผนการเสนอร่างกฎหมายประจำปี ที่พิจารณารับรองช่วงต้นปี และไม่ได้ผ่านขั้นตอนการรับฟังความเห็นของประชาชน

⁷⁷ ตามเอกสารที่อ้างถึงในเชิงอรรถ 74

องค์กร “ใด ๆ” (โดยมิได้ระบุขอบเขต จึงอาจหมายรวมถึงบุคคลหรือองค์กรทั่วโลก) ยุติการกระทำหรือชดเชยค่าเสียหายให้แก่ตน

3.5.3 ข้อสรุปจากกรณีศึกษา (รัสเซียและจีน)

การใช้กลไก EUGHRSR มีผลในหลายระดับ (ก) ทั้งในทางกฎหมายต่อประเทศสมาชิก EU ผู้ต้องนำมาตราการลงโทษที่ออกในระดับ EU ไปปฏิบัติ และต่อผู้ที่ถูกลงโทษ ตลอดจนบุคคล นิติบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง (ตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ดังปรากฏรายละเอียดในข้อ 3.2 ข้างต้น) และ (ข) ในเชิงความสัมพันธ์ ทั้งผลในเชิงจิตวิทยาและต่อการจัดค่ายในทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ผลของการใช้กลไกฯ ต่อประเทศใหญ่ที่มีทั้งศักดิ์ศรีและอิทธิพล เช่น จีนกับรัสเซีย ตลอดจนผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ กับ EU และประเทศเล็ก ซึ่งมีความต้องการน้อย ก็มีความแตกต่างกันเช่นกัน โดยประเทศใหญ่มักมีการโต้ตอบและเป็นข่าว

กลไก EUGHRSR เป็นเครื่องมือทางการเมือง (“political tool”) ที่ให้ความยืดหยุ่นกับ EU ในการดำเนินนโยบายการต่างประเทศแบบมีทั้งให้รางวัลและใช้ไม้เรียว (“carrot and stick”) บนพื้นฐานของผลประโยชน์ โดยในการดำเนินความสัมพันธ์กับจีน EU ยังคงใช้แนวทางที่เขาเรียกว่า multi-faceted approach กล่าวคือ แม้ว่า EU จะให้ความสำคัญกับการสร้างแรงกดดันให้จีนยอมรับมาตรฐานสากลโดยเฉพาะในประเด็นสิทธิมนุษยชน และยับยั้งพฤติกรรมที่ก้าวร้าวของจีนในเวทีระหว่างประเทศ แต่ EU จะยังคงเดินหน้าร่วมือกับจีนในประเด็นที่ทั้งสองฝ่ายมีความสนใจร่วมกัน อาทิ ประเด็นความมั่นคงในคาบสมุทรเกาหลี ประเด็นนิวเคลียร์อิหร่าน การรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการส่งเสริมความหลากหลายทางชีวภาพ และการประสานความร่วมมือในเวทีการประชุมเอเชีย-ยุโรป (Asia-Europe Meeting: ASEM) อีกทั้งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จีนมีกับ EU และประเทศสมาชิกถือเป็นแรงจูงใจในการปฏิสัมพันธ์ รวมทั้งการที่ EU ยอมถอยระดับหนึ่งในเรื่องมาตรฐานการค้าและสิทธิมนุษยชนในการเจรจาความตกลง CAI เป็นต้น ซึ่งทั้งหมดนี้สะท้อนมุมมองของ EU ต่อจีนได้เป็นอย่างดี โดย (ก) EU ไม่ต้องการและไม่สามารถ de-link/de-couple จากจีน แม้จะยังมีความจำเป็นที่ประเทศสมาชิกจะต้องตกผลึกเกี่ยวกับแนวทางร่วมที่ EU จะมีต่อจีนอยู่ก็ตาม (ข) การดำเนินนโยบายของ EU มุ่งร่วมมือกับจีนมากกว่าแข่งขัน ต่างจากสหรัฐฯ ที่เป็นแบบ zero-sum game⁷⁸ โดยอีกนัยหนึ่งก็แสดงถึงความเป็นอิสระทางนโยบายของ EU ต่อจีนที่ไม่ขึ้นกับสหรัฐฯ⁷⁹ และ (ค) ในทางกลับกัน EU ต้องระมัดระวังปฏิกิริยาของจีนต่อแนวทางของ EU ที่มี

⁷⁸ โดยเมื่อเดือนมีนาคม 2564 ในการกล่าวสุนทรพจน์เกี่ยวกับแนวทางนโยบายการต่างประเทศของสหรัฐฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ คนปัจจุบัน (นาย Anthony Blinken) ได้กล่าวในเรื่องความสัมพันธ์กับจีนไว้ว่า “It will be competitive when it should be, collaborative when it can be and adversarial when it must be”.

⁷⁹ การดำเนินนโยบายที่เป็นอิสระนี้ EU เรียกว่า “Strategic Autonomy”

แนวโน้มที่จะมองความสัมพันธ์กับ EU เป็นภาพเดียวและไม่แยกสาขา โดยการดำเนินการต่อจีนของ EU ในประเด็นหนึ่งเชื่อมโยงและส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายของจีนต่อ EU ในประเด็นอื่น ๆ ด้วย อนึ่ง การที่ EU ออกมาตรการต่อผู้ละเมิดสิทธิฯ ในจีนเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2564 (ค.ศ. 2021) ถือเป็นครั้งแรกในรอบกว่า 30 ปี นับจากเหตุการณ์ที่จตุรัสเทียนอันเหมิน

EU ใช้แนวทางการดำเนินความสัมพันธ์กับรัสเซียที่ในภาพรวมมีความคล้ายแนวทางที่ใช้กับจีน กล่าวคือ มีทั้ง push and pull โดยยึดหลักการ (ก) ผลักดันให้ละเว้น (push back) การละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศและสิทธิมนุษยชน (ข) สกัดกั้น (contain) การบิดเบือนข้อมูลและการโจมตีทางไซเบอร์ และ (ค) ปฏิสัมพันธ์ (engage) ในประเด็นที่เป็นผลประโยชน์ของ EU อย่างไรก็ดี EU ดูจะมีท่าทีที่แข็งกับรัสเซียมากกว่ากับจีน สืบเนื่องจากประเด็นปัญหาในความสัมพันธ์ เช่น กรณีการคว่ำบาตรไครเมียโดยรัสเซียเมื่อปี พ.ศ. 2557 (ค.ศ. 2014) บทบาทของรัสเซียในยูเครนและในตะวันออกกลาง อาทิ ในซีเรียกับลิเบีย การดำเนินการของทางการรัสเซียต่อนาย Navalny ผู้นำพรรคฝ่ายค้าน และการดำเนินขบวนการข่าวเท็จและแทรกแซงทางการเมืองระหว่างประเทศผ่านทางไซเบอร์ของรัสเซีย

นอกจากนี้ กลไก EUGHRSR ยังช่วยเสริมสถานะของ EU ในฐานะผู้นำโลกในเรื่องสิทธิมนุษยชน และความเป็นปึกแผ่นกับพันธมิตรและหุ้นส่วนกับประเทศตะวันตก/ประชาธิปไตยและเสรีนิยมอื่น ๆ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น EU เองก็กำลังเผชิญกับปัญหาสิทธิมนุษยชนภายใน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้โยกย้ายถิ่นฐานหรือจากการดำเนินการในบางเรื่องภายในประเทศสมาชิก อาทิ ฮังการี และโปแลนด์ จนเป็นที่มาของข้อครหาเรื่องสองมาตรฐาน ตามที่ทางการจีนได้แถลงตอบโต้มาตรการของ EU เมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2564 (ค.ศ. 2021)

อย่างไรก็ดี การลงโทษอาจไม่ได้มีผลตามประสงค์ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า sanctions ใช้เวลากว่าที่จะสัมฤทธิ์ผล และในหลายกรณีไม่เป็นผลเลยด้วยซ้ำ ในกรณีการขึ้นบัญชีผู้ที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในจีน ก็ปรากฏข่าวว่าตามสถิติของหน่วยงานด้านศุลกากรของจีน การส่งออกจากมณฑลซินเจียงไปยัง EU กลับเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญเสียอีก⁸⁰ แม้ EU จะมีข้อห่วงกังวลเรื่องการกดขี่แรงงานหรือการใช้แรงงานบังคับ โดยในช่วงครึ่งแรกของปี พ.ศ. 2564 (ค.ศ. 2021) EU นำเข้าผลิตภัณฑ์จากมณฑลซินเจียงเพิ่มขึ้นร้อยละ 131 เมื่อเทียบกับช่วงเดียวกันของปีก่อนหน้า (โดยการส่งออกจากจีนไป EU ในภาพรวมเพิ่มขึ้นร้อยละ 35 และมณฑลซินเจียงมีส่วนคิดเป็นร้อยละ 2 ของเศรษฐกิจจีน) ทั้งนี้ มีเยอรมนี เนเธอร์แลนด์และอิตาลีเป็นผู้นำเข้ารายใหญ่ที่สุด โดยนำเข้าผลิตภัณฑ์ที่ใช้มะเขือเทศเป็นส่วนประกอบ ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากฝ้าย และอุปกรณ์พลังงานลมเป็นหลัก

⁸⁰ Finbarr Bermingham, “Xinjiang’s exports to the EU boom, despite concerns over forced labour”, South China Morning Post (25 July 2021): [Online].

เพื่อแก้ไขปัญหาที่ EU กำลังดำเนินการเพื่อออกกฎหมายตรวจสอบที่มาของสินค้า (due diligence) เพื่อไม่ให้มีสินค้าที่ผลิตจากแรงงานบังคับเข้าสู่ห่วงโซ่อุปทาน แต่กฎหมายดังกล่าวยังต้องใช้เวลาอีกพอสมควรกว่าจะแล้วเสร็จและใช้บังคับ

3.6 ผลกระทบของกลไก EUGHRSR ต่อประเทศไทย และการดำเนินความสัมพันธ์ไทย-EU ในภาพรวม

3.6.1 ผลกระทบต่อความสัมพันธ์ไทย-EU

จากการพิจารณาความสัมพันธ์ไทย-EU ในช่วงที่ผ่านมา และประเมินแนวโน้ม/ทิศทางความสัมพันธ์ในอนาคต น่าจะสรุปได้ว่าประเทศไทยไม่ได้เสี่ยงที่จะตกเป็นเป้าหมายโดยตรงของมาตรการลงโทษภายใต้กลไก EUGHRSR ในขณะนี้ แต่จำเป็นที่จะต้องศึกษาเรียนรู้เกี่ยวกับกลไกดังกล่าว ทั้งในแง่เนื้อหาของกลไกฯ เอง ผลกระทบของกลไกฯ ในระดับต่าง ๆ (ตามข้อ 3.5.3 ข้างต้น) และวิธีการใช้กลไกฯ มาเสริมการดำเนินนโยบายการต่างประเทศของ EU ในมิติต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถเดินหน้าความสัมพันธ์อย่างมั่นคงทั้งในภาพใหญ่และในประเด็นการเมืองและสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ ซึ่งเป็นประเด็นท้าทายในความสัมพันธ์ โดย EU ติดตามสถานการณ์ดังกล่าวในไทยอย่างใกล้ชิด

ไทยและ EU มีความสัมพันธ์ทางการทูตมายาวนานกว่า 40 ปี โดย EU ได้จัดตั้งคณะผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการมาธิการประชาคมยุโรปที่กรุงเทพฯ เมื่อปี พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ซึ่งเป็นคณะผู้แทนของ EU แห่งแรกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยที่ EU เป็นผู้เล่นที่สำคัญของโลก มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางการเมือง ความมั่นคง ค่านิยมและมาตรฐานสากล โดยมีสถานะเป็นผู้สร้างกฎเกณฑ์และกำหนดมาตรฐาน (rule and standard setter) โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเมื่อนำมาประกอบกับการที่ EU มีจำนวนสมาชิกถึง 27 ประเทศที่มีนโยบายร่วมในด้านต่าง ๆ ทำให้ EU มีอิทธิพลและสามารถสร้างแรงกดดันต่อการดำเนินนโยบายในด้านต่าง ๆ ของไทยได้ในระดับสูง

ในช่วงปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน EU ได้แสดงความยินดีต่อสถานการณ์และพัฒนาการในไทยหลากหลายด้าน เช่น การออกแผนปฏิบัติการแห่งชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน และการประกันสิทธิกลุ่มบุคคลหลากหลายทางเพศ (LGBTQ) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม EU ยังคงแสดงความห่วงกังวลเกี่ยวกับไทยในหลายประเด็น อาทิ (ก) การจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพของสื่อ (ข) การใช้บังคับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 ที่เพิ่มขึ้นในช่วงที่มีการชุมนุมประท้วงของกลุ่มต่าง ๆ ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) กรณีการจับกุมเยาวชนผู้ออกมาชุมนุมประท้วง เพื่อดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายดังกล่าวในส่วนต่าง ๆ และอัตราส่วนบทลงโทษที่ศาลตัดสินกับความร้ายแรงของความผิด และ (ค) การเรียกร้องให้ยกเลิกโทษประหารชีวิต ฯลฯ

ที่ผ่านมา EU พยายามกดดันไทยให้ดำเนินการตามนโยบายหรือค่านิยมของตน โดยนำผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมาผูกโยงกับเงื่อนไขทางการเมืองและประเด็นด้านสิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชน เช่น การกำหนดให้มีการฟื้นฟูการเจรจา FTA ในช่วงเวลาทางการเมืองที่เหมาะสม การผลักดันการยกระดับมาตรฐานต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับระเบียบและกฎเกณฑ์ของ EU เช่น มาตรฐานด้านประมง แรงงาน การบินพลเรือน ผลิตภัณฑ์ไม้ และทรัพย์สินทางปัญญา เพื่อเอื้อให้เกิดการแข่งขันที่เท่าเทียมของสินค้าและบริการจาก EU อนึ่ง ยิ่งเวลาผ่านไป กฎเกณฑ์และมาตรฐานที่ EU จะกำหนดต่อไปก็จะมีแนวโน้มความก้าวหน้าและเข้มข้นขึ้นตามลำดับ

ดังนั้น ในการดำเนินความสัมพันธ์ ทั้งสองฝ่ายควรต้องเปิดใจให้กว้างกว่าที่ผ่านมา โดย EU ต้องพยายามเข้าใจบริบทเฉพาะและสถานะของไทยในเรื่องต่าง ๆ ให้มากขึ้น และไทยเองก็อาจต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติและตระหนักให้มากขึ้นว่าข้อเสนอแนะด้านมาตรฐานของ EU ไม่ใช่ภาระที่ไทยจะต้องปฏิบัติตามแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นเครื่องมือในการยกระดับมาตรฐานและกฎหมายด้านต่าง ๆ ของไทยให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล อันจะช่วยสร้างความยั่งยืนให้กับไทยในระยะยาวด้วย แต่ควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน ตลอดจนคำนึงถึงข้อจำกัดและเงื่อนไขในบริบทของสังคมไทยด้วย

อย่างไรก็ดี แม้ไทยไม่ได้เสี่ยงที่จะตกเป็นเป้าหมายโดยตรงของมาตรการลงโทษภายใต้กลไก EUGHRSR ในขณะนี้ แต่ก็ต้องไม่ลืมว่าการกระทำที่เข้าข่ายการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายใต้กลไกฯ นอกจากการกระทำที่ถูกจัดว่าร้ายแรง เช่น การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การบังคับสูญหาย และการจับกุมและคุมขังโดยพลการ ยังมีการกระทำในลักษณะที่ EU มองว่าส่งผลกระทบอย่างสำคัญต่อเป้าหมายนโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของตน อาทิ การค้ามนุษย์และการละเมิดสิทธิเสรีภาพในการรวมตัว/สมาคมและแสดงออก (รายละเอียดตามข้อ 3.2 ข้างต้น) ดังนั้น จึงไม่ใช่เรื่องที่เป็นไปไม่ได้สำหรับประเทศไทยที่อาจถูกลงโทษได้ แม้จะมีโอกาสน้อยก็ตามเมื่อคำนึงถึงความสัมพันธ์ไทย-EU ในช่วงที่ผ่านมา และทิศทาง/แนวโน้มในอนาคต

นอกจากนี้ ไทยยังต้องคำนึงด้วยว่า กลไก EUGHRSR เป็นเพียงหนึ่งในเครื่องมือที่ EU สามารถนำมาใช้ในการลงโทษประเทศที่สามเท่านั้น EU อาจออกมาตรการกดดันลักษณะอื่นด้วย โดยเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2557 (ค.ศ. 2014) หลังการเข้ามาบริหารราชการของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) EU โดยคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปด้านการต่างประเทศ หรือ FAC มีมติระงับการเยือนอย่างเป็นทางการระหว่างไทยกับ EU และจะไม่ลงนามกรอบความตกลงว่าด้วยความสัมพันธ์หุ้นส่วนและความร่วมมือรอบด้าน (Comprehensive Partnership and Cooperation Agreement: PCA) ที่ได้มีการเจรจากันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 (ค.ศ. 2003) และมีการลงนามย่อไปแล้วเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 (ค.ศ. 2014) ตลอดจนยุติการพูดคุยเพื่อเริ่มการเจรจาความตกลงการค้าเสรีระหว่างกัน (FTA) ด้วย จนกว่าประเทศไทยจะมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง เวลาต้องผ่านไปถึง

สามปีครั้งกว่า EU จะตกลงกลับมามีปฏิสัมพันธ์อย่างเป็นทางการกับไทย ซึ่งผลที่เกิดขึ้นในไทยในช่วงที่ถูกล็อกท็อก คือ การเสียทั้งเวลาและโอกาสในการพัฒนาความสัมพันธ์และความร่วมมืออย่างสร้างสรรค์และเป็นประโยชน์

3.6.2 ผลกระทบโดยไม่ได้ตั้งใจต่อการเมืองภายในของไทย

นับตั้งแต่ EU ประกาศจัดตั้งกลไก EUGHRSR เมื่อปลายปี พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) ซึ่งประจวบเหมาะกับการเคลื่อนไหวทางการเมืองภายในของไทย ก็ได้มีกลุ่มการเมืองต่าง ๆ เดินสายไปที่สำนักงานคณะผู้แทนสหภาพยุโรปประจำประเทศไทยและสถานเอกอัครราชทูตประเทศตะวันตกอื่น ๆ ประจำประเทศไทย เช่น สหรัฐฯ เป็นต้น (โดยในช่วงระหว่างเดือนมกราคม-มีนาคม พ.ศ. 2564 (ค.ศ. 2021) เกิดขึ้น 4 ครั้ง) ทั้งนี้ เพื่อยืนยันหนังสือเรียกร้องให้มีการใช้กลไกฯ กับผู้นำรัฐบาลไทย ซึ่งในทุกครั้งก็จะมีผู้แทนของสำนักงานเหล่านั้นออกมารับหนังสือและ/หรือให้เข้าพบจากการปฏิบัติงาน กระทรวงการต่างประเทศจะไม่ได้รับทราบเนื้อหาของหนังสือที่กลุ่มต่าง ๆ ยื่นเพียงปรากฏจากแหล่งข่าวเปิดต่าง ๆ ถึงเนื้อหาโดยรวมของหนังสือ นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศไม่ได้รับการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการเกี่ยวกับเรื่องนี้จากสำนักงานผู้แทนทางการทูตเหล่านั้นแต่อย่างใด และไม่มีข้อมูลการดำเนินการของ EU หลังจากนั้น แม้จะเคยประสานสอบถามไปยังกระทรวงการต่างประเทศ EU ผ่านสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ เป็นระยะ ๆ แล้วก็ตาม ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าไม่มีการดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นกิจจะลักษณะโดย EU อย่างไรก็ดี เคยได้รับทราบข้อมูลเป็นการภายในจากฝ่ายการเมือง สำนักงานคณะผู้แทนสหภาพยุโรปประจำประเทศไทย ซึ่งได้ให้โอกาสกลุ่มที่มายื่นหนังสือกลุ่มหนึ่งเข้าพบว่าได้ยืนยันหลักการของ EU ไปว่าไม่ว่าจะรัฐบาลใดหากมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนก็จะมีมาตรการหรือดำเนินการต่อไป

โดยปกติ การออกมาตรการที่มีผลกระทบกับประเทศที่สามของ EU จะไม่มีการแจ้งล่วงหน้าอย่างเป็นทางการ เช่น กรณีของการถอดชื่อประเทศไทยออกจากบัญชีรายชื่อประเทศที่สามที่ EU เห็นว่ามีความปลอดภัย (EU White List) และประเทศสมาชิกสามารถพิจารณาผ่อนปรนมาตรการด้านสาธารณสุขที่เกี่ยวกับการควบคุมการแพร่ระบาดของโควิด-19 สำหรับผู้ที่เดินทางเข้าจากประเทศปลอดภัยเหล่านั้น เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2564 (ค.ศ. 2021) EU ก็ได้แจ้งประเทศไทยทราบก่อน โดยกระทรวงการต่างประเทศได้รับแจ้งข่าวเป็นการล่วงหน้าอย่างไม่เป็นทางการผ่านสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

กลไก EU Global Human Rights Sanctions Regime (EUGHRSR) เป็นเครื่องมือทางการเมืองที่ EU ใช้เสริมการดำเนินนโยบายการต่างประเทศของตน ตามแนวทางการให้รางวัลและใช้ไม้เรียว (“carrot and stick”) กลไกฯ มีที่มาและเป้าประสงค์สอดคล้องกับการดำเนินการของประเทศตะวันตก/ประชาธิปไตยและเสรีนิยมอื่น ๆ ที่นับจากการออกกฎหมาย Global Magnitsky Human Rights Accountability Act ของสหรัฐฯ เมื่อปี พ.ศ. 2559 (พ.ศ. 2016) ก็ได้ทยอยออกกฎหมาย Magnitsky ของตนเช่นกัน จนเป็นที่มาของกระแส “global Magnitsky movement”

โดยทั่วไป การดำเนินมาตรการลงโทษที่เรียกว่า sanctions มักใช้เวลากว่าจะสัมฤทธิ์ผล และในหลายกรณีไม่เป็นผลด้วยซ้ำ แต่ก็มีประโยชน์ในการเป็นวิธีการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ถึงท่าทีหรือจุดยืนในประเด็นที่เกี่ยวข้องของผู้ออกมาตรการ และมีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภาพใหญ่ จากการทํารายงานการศึกษานี้ สามารถประมวลข้อดีและข้อจำกัดของกลไก EUGHRSR บางประการ ดังนี้

4.1.1 ในภาพรวม

1) กลไกฯ ทำให้ EU สามารถแสดงบทบาทนำในฐานะ champion ของสิทธิมนุษยชนร่วมกับประเทศพันธมิตรและหุ้นส่วนอื่น ๆ ได้ แม้อาจมีคำถามบ้างว่า EU กำลังดำเนินการในแบบสองมาตรฐานหรือไม่ในเมื่อตนเองก็มีปัญหาเช่นเดียวกัน เช่น การคุกคามสิทธิเสรีภาพสื่อและนักเคลื่อนไหวทางการเมืองหรือกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม อาทิ กลุ่ม LGBTQ ในบางประเทศสมาชิก เช่น ฮังการีและโปแลนด์

2) กลไกฯ ให้ความยืดหยุ่นกับ EU ในการดำเนินความสัมพันธ์ในแนวทางที่ต้องการ เนื่องจากเป็นการลงโทษที่เฉพาะเจาะจงผู้ที่มองว่าละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง ไม่ใช่ประเทศ และมักไม่ใช่บุคคลที่อยู่ในระดับสูงที่สุดของทางการประเทศนั้น ๆ ซึ่งเปิดโอกาสให้ยังคงค้าขายและทำงานร่วมกับประเทศต่าง ๆ อย่างจีนกับรัสเซียได้ แต่กระนั้นก็ตาม การนำเสนอข่าวตลอดจนการรับรู้ข่าวโดยสาธารณชนเกี่ยวกับการลงโทษยังคงใช้ประเทศเป็นจุดอ้างอิงหลัก และเมื่อมีการตอบโต้ ก็กระทำโดยรัฐบาลของประเทศที่ถูกลงโทษถือสัญชาติหรือมีที่ตั้ง ดังนั้น จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ใช้กลไกฯ จะมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่าง EU กับประเทศนั้น ๆ

4.1.2 ในแง่ขั้นตอน/กระบวนการ (procedural)

1) การขึ้นบัญชีผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนในแต่ละครั้งไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายใหม่ แต่จะอาศัยกฎหมายเดิมจากตอนจัดตั้งกลไกฯ ได้แก่ Council Decision (CFSP) 2020/1999 และ Council Regulation (EU) 2020/1998 ลงวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) และปรับเอกสารที่เรียกว่า Annex I หรือบัญชีรายชื่อผู้ที่เข้าข่ายการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง ซึ่งแนบท้ายกฎหมายดังกล่าวเป็นหลัก

2) คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปด้านการต่างประเทศ (EU Foreign Affairs Council: FAC) ซึ่งมีวงรอบหรือสมัยการประชุมเดือนละครั้งโดยเฉลี่ย สามารถให้ความเห็นชอบการขึ้นบัญชีนอกสมัยการประชุมได้ด้วย โดยใช้กระบวนการ written procedure ในกรณีที่มีความเร่งด่วนและไม่สามารถรอสมัยการประชุมถัดไป

ทั้งนี้ ขั้นตอน/กระบวนการตาม ข้อ 1) และ 2) น่าจะทำให้ EU มีความคล่องตัวมากขึ้น และสามารถดำเนินการได้เร็วขึ้น โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับขั้นตอน/กระบวนการภายใต้กลไกการลงโทษต่อประเทศ (geographical sanctions) ที่ใช้เป็นหลักอยู่เดิมและยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การที่ต้องใช้หลักการตัดสินใจแบบเอกฉันท์ (unanimity) ในการดำเนินการลงโทษภายใต้กลไกฯ อาจเป็นอุปสรรคต่อความคล่องตัวนี้ไม่มากนักน้อย และการที่ประเทศสมาชิกจะต้องเป็นผู้นำมาตรการลงโทษไปปฏิบัตินั้น ก็อาจทำให้เกิดความไม่สม่ำเสมอในการปฏิบัติได้ เนื่องจากจะขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของแต่ละประเทศสมาชิกเป็นสำคัญ

4.1.3 ในแง่ขอบเขต

กลไกฯ ไม่ครอบคลุมเรื่องการทุจริต (ดังเช่นกฎหมาย Magnitsky ของสหรัฐฯ และสหราชอาณาจักร) ซึ่งเป็นประเด็นที่ท้าทายทั้งประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน และผู้ที่เกี่ยวข้องมักอยู่ในอำนาจหรือระดับนโยบาย

ในส่วนของประเทศไทย แม้ไม่ได้เสี่ยงที่จะตกเป็นเป้าหมายโดยตรงของมาตรการลงโทษภายใต้กลไก EUGHRSR ในขณะนี้ แต่เนื่องจากสิทธิมนุษยชนเป็นประเด็นสำคัญสำหรับ EU รวมทั้งประเด็นท้าทายในความสัมพันธ์ไทย-EU ในช่วงที่ผ่านมา คือ สถานการณ์การเมืองในไทย ซึ่ง EU ติดตามอย่างใกล้ชิดและแสดงความห่วงกังวลในเรื่องการประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้ประชาชนเป็นระยะ ๆ อย่างต่อเนื่อง อาทิ เสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพของสื่อ และการใช้บังคับประมวลกฎหมายอาญาบางมาตรา อีกทั้ง EU มีการจัดทำรายงานด้านสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยทั่วโลกประจำปี (EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World) ซึ่งแม้รายงานฯ มิได้มีจุดมุ่งหมายในการประณามหรือตักเตือนประเทศใดเป็นการเฉพาะและมิได้จัดลำดับประเทศในด้านสิทธิมนุษยชน แต่เป็นการนำเสนอพัฒนาการและข้อห่วงกังวลของ EU ต่อประเทศต่าง ๆ ซึ่งในส่วนของประเทศไทยนั้น รายงานฯ ฉบับล่าสุด ซึ่งออกเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน

พ.ศ. 2564 (ค.ศ. 2021) แสดงความห่วงกังวลต่อประเด็นต่าง ๆ เช่น (ก) การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินช่วงโควิด-19 ซึ่ง EU มองว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกและการชุมนุมอย่างสันติ รวมถึงเสรีภาพของสื่อ (ข) การข่มขู่ ใช้อำนาจรุนแรง และคุกคามโดยใช้กฎหมายต่อสื่อมวลชน นักปกป้องสิทธิมนุษยชน และนักเคลื่อนไหวด้านสิทธิที่ดิน และ (ค) ความล่าช้าในการพัฒนากฎหมายด้านสิทธิมนุษยชน

ดังนั้น ไทยจึงต้องศึกษาเรียนรู้เกี่ยวกับกลไก เพื่อให้สามารถเดินหน้าความสัมพันธ์อย่างมั่นคงทั้งในภาพใหญ่และในประเด็นการเมืองและสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ต้องไม่ลืมด้วยว่า การกระทำที่เข้าข่ายการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายใต้กติกา มีทั้งการกระทำที่ถูกจัดว่าร้ายแรง เช่น การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การบังคับสูญหาย และการจับกุมและคุมขังโดยพลการ และการกระทำที่ EU มองว่าส่งผลกระทบต่อเป้าหมายนโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของตน อาทิ การค้ามนุษย์และการละเมิดสิทธิเสรีภาพในการรวมตัว/สมาคมและแสดงออก (รายละเอียดตามข้อ 3.2 ข้างต้น) ดังนั้น จึงไม่ใช่เรื่องที่เป็นไปไม่ได้สำหรับประเทศไทยที่อาจถูกลงโทษ แม้จะมีโอกาสน้อยก็ตามเมื่อคำนึงถึงความสัมพันธ์ไทย-EU ในช่วงที่ผ่านมา และทิศทาง/แนวโน้มในอนาคต จึงนำไปสู่ข้อเสนอแนะในข้อ 4.2

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ไทย โดยหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ควรที่จะปรับเปลี่ยนทัศนคติหรือมุมมองต่อ EU โดยเฉพาะมุมมองปัจจุบันที่มักจะเห็นว่า EU เป็นผู้สร้างกฎเกณฑ์และกำหนดมาตรฐานที่สูงเกินไป (rule and standard setter) มาลองมองในเชิงโอกาสให้ไทยได้ยกระดับมาตรฐานและกฎหมาย ตลอดจนการปฏิบัติตามบรรทัดฐานต่าง ๆ ให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล ซึ่งจะช่วยสร้างความยั่งยืนให้กับไทยในระยะยาวด้วย แต่แน่นอนว่าไทยจะต้องกระทำการดังกล่าวบนพื้นฐานของผลประโยชน์และโดยสอดคล้องกับข้อจำกัดและเงื่อนไขในบริบทของสังคมไทยด้วย ทั้งนี้ โดยกรมยุโรป กระทรวงการต่างประเทศ จะมีบทบาทสำคัญในการช่วยสะท้อนประเด็นดังกล่าวในการประชุมและกิจกรรมร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในทุกครั้งที่มีโอกาสเหมาะสมและทำอย่างต่อเนื่อง

2) ไทยควรที่จะมีนโยบายชัดเจนในการเปิดรับต่อการจัดตั้งกรอบการหารือประจำกับ EU ในเรื่องสิทธิมนุษยชน ในลักษณะเดียวกับกลไกการเจรจาเฉพาะทางหรือด้านเทคนิคต่าง ๆ ที่สองฝ่ายได้จัดตั้งขึ้นมาแล้ว เช่น ในเรื่องประมง แรงงาน และธรรมาภิบาลป่าไม้ เพื่อให้เป็น

ช่องทางการพูดคุยที่ตรงที่สุด ซึ่งจะช่วยสร้างความเข้าใจซึ่งกันและกัน⁸¹ และลดแรงกดดันของทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้ แม้ประเทศไทยไม่ใช่เป้าหมาย และโอกาสที่จะถูกลงโทษภายใต้กลไก EUGHRSR มีน้อย แต่ EU ก็มีเครื่องมืออื่น ๆ ที่สามารถหยิบมาใช้ในการลงโทษประเทศที่สามได้ อาทิ ที่ประเทศไทยประสบโดยตรงหลังคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ามาบริหารราชการเมื่อปี พ.ศ. 2557 (ค.ศ. 2014) และ EU ตัดสินใจระงับการติดต่อกับไทย รวมทั้งยุติการดำเนินการเพื่อลงนามกรอบความตกลงว่าด้วยความสัมพันธ์หุ้นส่วนและความร่วมมือรอบด้าน (Comprehensive Partnership and Cooperation Agreement: PCA) ซึ่งลงนามย่อก่อนหน้านั้น และการพูดคุยเพื่อจัดทำ FTA ระหว่างกัน เรื่องการจัดตั้งกรอบการหารือประจำด้านสิทธิมนุษยชนกับไทยเป็นข้อเสนอที่ฝ่าย EU ได้เคยหยิบยกขึ้นแล้วกับฝ่ายไทย โดยผ่านกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่ง EU มีเวทีการหารือในเรื่องนี้ในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งทวิภาคีและแบบหลายฝ่าย กับกว่า 30 ประเทศทั่วโลก อาทิ กับจีนและเวียดนาม ตลอดจนกับประเทศที่มีแนวคิดคล้ายกัน (like-minded) ซึ่งจากการหารือเบื้องต้นกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงยุติธรรม และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เห็นว่าน่าจะรับข้อเสนอการมีกรอบการหารือประจำนี้ได้และน่าจะเป็นประโยชน์⁸² ทั้งนี้ กระทรวงการต่างประเทศอาจจำเป็นต้องหารือกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไปด้วย เช่น สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และเสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาที่มีการศึกษาวิจัยด้านยุโรปศึกษา เพื่อที่จะได้มุมมองที่รอบด้าน

3) ไทย โดยทุกหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ควรที่จะร่วมกันสร้าง narrative เกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องสิทธิมนุษยชนของไทยที่ครอบคลุม ตรงไปตรงมาและเข้าใจง่าย โดยมีการระบุทั้งข้อดีและเรื่องที่ต้องปรับปรุง ทั้งนี้ เพื่อใช้ประกอบการหารือกับฝ่าย EU และประเทศต่าง ๆ ได้ต่อไป

4.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงบริหาร

1) ติดตามพัฒนาการการใช้กลไก EUGHRSR อย่างใกล้ชิดต่อไป ด้วยความเข้าใจในขั้นตอน/กระบวนการและขอบเขตของกลไกฯ

⁸¹ โดยที่ผ่านมา การพูดคุยหารือระหว่างผู้บริหารกระทรวงการต่างประเทศกับเอกอัครราชทูต EU ประจำประเทศไทยในโอกาสต่าง ๆ ช่วยทำให้ฝ่าย EU มีความเข้าใจต่อสถานการณ์การเมืองในไทยมากขึ้น และไม่ออกแถลงการณ์ต่อสาธารณะ (public statement) ดิตติงหรือตักเตือนประเทศไทยในเรื่องดังกล่าว

⁸² หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยได้แจ้งท่าทีของตนต่อข้อเสนอการจัดตั้งกรอบการหารือประจำกับ EU ในเรื่องสิทธิมนุษยชนให้กระทรวงการต่างประเทศทราบเพื่อใช้ประกอบการหารือกับฝ่าย EU ในเรื่องการจัดทำกรอบความตกลงความสัมพันธ์หุ้นส่วนและความร่วมมือรอบด้านไทย-EU (Comprehensive Partnership and Cooperation Agreement: PCA) ต่อไป

2) จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกลไกฯ เพื่อเผยแพร่ต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ตามความจำเป็น เช่น ฝ่ายรัฐบาล/บริหาร ฝ่ายรัฐสภา ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และสาธารณชนทั่วไป

3) ในระดับเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศ มีความจำเป็นต้องเข้าร่วมกิจกรรมวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ทั้งในประเทศและในต่างประเทศ เพื่อให้รับทราบพัฒนาการเกี่ยวกับกลไก EUGHRSR และกลไกที่เกี่ยวข้องด้านสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ อย่างเป็นปัจจุบันที่สุด และจะเป็นประโยชน์หากจะมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับเจ้าหน้าที่จากประเทศที่ได้รับผลกระทบ ไม่ว่าจากมาตรการตามกลไก EUGHRSR หรือกลไก/เครื่องมือในการลงโทษระหว่างประเทศอื่น ๆ เพื่อประเมินผลกระทบของกลไกและเครื่องมือเหล่านั้นด้วย

บรรณานุกรม

หนังสือ

Crespo MacLennan, Julio. Europa: How Europe Shaped the Modern World. USA: Pegasus Books Ltd., 2018.

Mak, Geert. In Europe: Travels through the twentieth century. Great Britain: Vintage, 2008.

บทความในหนังสือ

ศิริลักษณ์ นิยม. ใครว่าสหประชาชาติเป็นเสือกระดาษคงต้องคิดใหม่. 60 ปีสมาคมสหประชาชาติแห่งประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สมาคมสหประชาชาติแห่งประเทศไทย, 2556

เอกสารทางการ

Council of the European Union. Council Decision (CFSP) 2020/1999 of 7 December 2020 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses. Brussels, 2020.

Council of the European Union. Council Regulation (EU) 2020/1998 of 7 December 2020 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses. Brussels, 2020.

European Commission. Commission Guidance Note on the Implementation of Certain Provisions of Council Regulation (EU) 2020/1998. Brussels, 2020.

Council of the European Union. Council Decision (CFSP) 2021/372 of 2 March 2021 amending Decision (CFSP) 2020/1999 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses. Brussels, 2021.

Council of the European Union. Council Decision (CFSP) 2021/481 of 22 March 2021 amending Decision (CFSP) 2020/1999 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses. Brussels, 2021.

Council of the European Union. Council Implementing Regulation (EU) 2021/478 of 22 March 2021 implementing Regulation (EU) 2020/1998 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses. Brussels, 2021.

เอกสารใช้ภายในของกระทรวงการต่างประเทศ โดยกองสหภาพยุโรป กรมยุโรป.
เอกสารใช้ภายในของกระทรวงการต่างประเทศ โดยกองการสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ.
เอกสารใช้ภายในของกระทรวงการต่างประเทศ โดยกองอเมริกาเหนือ กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้.
เอกสารใช้ภายในของกระทรวงการต่างประเทศ โดยกองการเมืองและความมั่นคง กรมอาเซียน.
เอกสารใช้ภายในของกระทรวงการต่างประเทศ โดยกองเอเชียตะวันออก 3 กรมเอเชียตะวันออก.

บทความในหนังสือพิมพ์ออนไลน์

Bermingham, Finbarr. Xinjiang's exports to the EU boom, despite concerns over forced labour. South China Morning Post (25 July 2021) [Online].
Brzozowski, Alexandra. Borrell bites the bullet after disastrous Moscow trip. EURACTIV.com (8 February 2021) [Online].
Brzozowski, Alexandra. Russia receives Borrell with "provocative choreography". EURACTIV.com (5 February 2021) [Online].

สื่ออิเล็กทรอนิกส์รูปแบบอื่น ๆ

Declaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. [Online]. Available from: <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-en-vigueur/constitution/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>.
European Parliament. Fact Sheets on the European Union: Foreign Policy - Aims, Instruments and Achievements. [Online]. Available from: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en>.
European Parliament. Fact Sheets on the European Union: Human Rights. [Online]. Available from: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/165/human-rights>.

- European Parliamentary Research Briefing. EU human rights sanctions: Towards a European Magnitsky Act. December 2020.
- EU Sanctions Map. Available from: <https://www.sanctions.map.eu>.
- European Convention on Human Rights. Available from:
https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf.
- Giumelli, Francesco. How EU sanctions work: A new narrative. EU Institute for Security Studies Chaillot Papers Series No. 129. [Online]. 2013, May. Available from:
https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Chaillot_129.pdf.
- Hofer, Alexandra. The Proportionality of Unilateral “Targeted” Sanctions: Whose Interests Should Count?. Nordic Journal of International Law 89. [Online]. 2020, November 12. Available from: https://brill.com/view/journals/nord/89/3-4/article-p399_399.xml?language=en.
- Mack, Andrew and Khan, Asif. The Efficacy of UN Sanctions. Security Dialogue 31 [Online]. 2000, September. Available from: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0967010600031003003>.
- Official Journal of the European Union. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>.
- Portela, Clara. Study requested by the European Parliament’s Subcommittee of Human Rights (DROI) on Targeted sanctions against individuals on grounds of grave human rights violations - impact, trends and prospects at EU level. [Online]. 2018, April 26. Available from: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603869/EXPO_STU\(2018\)603869_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603869/EXPO_STU(2018)603869_EN.pdf).
- Russell, Martin. EU sanctions: a key foreign and security instrument. European Parliamentary Research Service. May 2018.
- Shagina, Maria. Magnitsky-Style Sanctions in the Eastern Partnership. European Council on Foreign Relations. [Online]. 2019, April 26. Available from:
https://www.ecfr.eu/article/commentary_magnitsky_sanctions_in_the_eastern_partnership.

Tran, Hung. China's anti-foreign sanctions law: Companies in the crosshairs. Atlantic Council Blog Post. [Online]. 2021, June 28. Available from:

<https://www.atlanticcouncil.org/commentary/blog-post/chinas-anti-foreign-sanctions-law-companies-in-the-crosshairs/>.

Treaty on European Union. Available from: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF.

Treaty on the Functioning of the European Union. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.

United Nations Charter. Available from: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>.

Van der Have, Nienke. The Proposed EU Human Rights Sanctions Regime: A First Appreciation. Brill [Online]. 2020, December 3. Available from: <https://brill.com/view/journals/shrs/aop/article-10.1163-18750230-02901009/article-10.1163-18750230-02901009.xml>.

ภาคผนวก

Official Journal of the European Union

L 410 I



English edition

Legislation

Volume 63

7 December 2020

Contents

II Non-legislative acts

REGULATIONS

- ★ **Council Regulation (EU) 2020/1998 of 7 December 2020 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses** 1

DECISIONS

- ★ **Council Decision (CFSP) 2020/1999 of 7 December 2020 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses** 13

EN

Acts whose titles are printed in light type are those relating to day-to-day management of agricultural matters, and are generally valid for a limited period.

The titles of all other acts are printed in bold type and preceded by an asterisk.

II

(Non-legislative acts)

REGULATIONS

COUNCIL REGULATION (EU) 2020/1998

of 7 December 2020

concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty on the Functioning of the European Union, and in particular Article 215 thereof,

Having regard to Council Decision (CFSP) 2020/1999 of 7 December 2020 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses ⁽¹⁾,

Having regard to the joint proposal from the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and the European Commission,

Whereas:

- (1) On 7 December 2020, the Council adopted Decision (CFSP) 2020/1999, which establishes a framework for targeted restrictive measures to address serious human rights violations and abuses worldwide. That Decision provides for the freezing of funds and economic resources of, and the prohibition to make funds and economic resources available to, natural or legal persons, entities or bodies responsible for, providing support to or otherwise involved in serious human rights violations or abuses, as well as those associated with the natural and legal persons, entities and bodies covered. Natural and legal persons, entities and bodies subject to the restrictive measures are listed in the Annex to Decision (CFSP) 2020/1999. That Decision emphasises the importance of international human rights law and of the interaction between international human rights law and international humanitarian law when considering the application of targeted restrictive measures.
- (2) This Regulation respects the fundamental rights and observes the principles recognised by the Charter of Fundamental Rights of the European Union, in particular the right to an effective remedy, the right to defence, and the right to the protection of personal data. This Regulation should be applied in accordance with those rights.
- (3) The power to establish and amend the list in Annex I to this Regulation should be exercised by the Council in order to ensure consistency with the process for establishing, amending and reviewing the Annex to Decision (CFSP) 2020/1999.

⁽¹⁾ See page 13 of this Official Journal.

- (4) For the implementation of this Regulation, and in order to ensure maximum legal certainty within the Union, the names and other relevant data concerning natural and legal persons, entities and bodies whose funds and economic resources are to be frozen in accordance with this Regulation should be made public. Any processing of personal data should comply with Regulations (EU) 2016/679 ⁽²⁾ and (EU) 2018/1725 ⁽³⁾ of the European Parliament and of the Council.
- (5) Member States and the Commission should inform each other of the measures taken pursuant to this Regulation and of other relevant information at their disposal in connection with this Regulation.
- (6) Member States should lay down rules on penalties applicable to infringements of the provisions of this Regulation and make sure that they are implemented. Those penalties should be effective, proportionate and dissuasive,

HAS ADOPTED THIS REGULATION:

Article 1

For the purposes of this Regulation, the following definitions apply:

- (a) 'claim' means any claim, whether asserted by legal proceedings or not, made before or after the date of entry into force of this Regulation, under or in connection with a contract or transaction, and in particular:
 - (i) a claim for performance of any obligation arising under or in connection with a contract or transaction;
 - (ii) a claim for extension or payment of a bond, financial guarantee or indemnity of whatever form;
 - (iii) a claim for compensation in respect of a contract or transaction;
 - (iv) a counterclaim;
 - (v) a claim for the recognition or enforcement, including by the procedure of *exequatur*, of a judgment, an arbitration award or an equivalent decision, wherever made or given;
- (b) 'contract or transaction' means any transaction of whatever form and whatever the applicable law, whether comprising one or more contracts or similar obligations made between the same or different parties; for that purpose 'contract' includes a bond, guarantee or indemnity, particularly a financial guarantee or financial indemnity, and credit, whether legally independent or not, as well as any related provision arising under, or in connection with, the transaction;
- (c) 'competent authorities' refers to the competent authorities of the Member States as identified on the websites listed in Annex II;
- (d) 'economic resources' means assets of every kind, whether tangible or intangible, movable or immovable, which are not funds, but may be used to obtain funds, goods or services;
- (e) 'freezing of economic resources' means preventing the use of economic resources to obtain funds, goods or services in any way, including, but not limited to, by selling, hiring or mortgaging them;
- (f) 'freezing of funds' means preventing any move, transfer, alteration, use of, access to, or dealing with funds in any way that would result in any change in their volume, amount, location, ownership, possession, character, destination or other change that would enable the funds to be used, including portfolio management;

⁽²⁾ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (OJ L 119, 4.5.2016, p. 1).

⁽³⁾ Regulation (EU) 2018/1725 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by the Union institutions, bodies, offices and agencies and on the free movement of such data, and repealing Regulation (EC) No 45/2001 and Decision No 1247/2002/EC (OJ L 295, 21.11.2018, p. 39).

- (g) 'funds' means financial assets and benefits of every kind, including, but not limited to:
 - (i) cash, cheques, claims on money, drafts, money orders and other payment instruments;
 - (ii) deposits with financial institutions or other entities, balances on accounts, debts and debt obligations;
 - (iii) publicly- and privately-traded securities and debt instruments, including stocks and shares, certificates representing securities, bonds, notes, warrants, debentures and derivatives contracts;
 - (iv) interest, dividends or other income on or value accruing from or generated by assets;
 - (v) credit, right of set-off, guarantees, performance bonds or other financial commitments;
 - (vi) letters of credit, bills of lading, bills of sale;
 - (vii) documents showing evidence of an interest in funds or financial resources;
- (h) 'territory of the Union' means the territories of the Member States to which the Treaty on European Union (TEU) is applicable, under the conditions laid down in the TEU, including their airspace.

Article 2

1. This Regulation applies to:
 - (a) genocide;
 - (b) crimes against humanity;
 - (c) the following serious human rights violations or abuses:
 - (i) torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment;
 - (ii) slavery;
 - (iii) extrajudicial, summary or arbitrary executions and killings;
 - (iv) enforced disappearance of persons;
 - (v) arbitrary arrests or detentions;
 - (d) other human rights violations or abuses, including but not limited to the following, in so far as those violations or abuses are widespread, systematic or are otherwise of serious concern as regards the objectives of the common foreign and security policy set out in Article 21 TEU:
 - (i) trafficking in human beings, as well as abuses of human rights by migrant smugglers as referred to in this Article;
 - (ii) sexual and gender-based violence;
 - (iii) violations or abuses of freedom of peaceful assembly and of association;
 - (iv) violations or abuses of freedom of opinion and expression;
 - (v) violations or abuses of freedom of religion or belief.
2. For the purpose of applying paragraph 1, regard should be had to customary international law and widely accepted instruments of international law, such as:
 - (a) the International Covenant on Civil and Political Rights;
 - (b) the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights;
 - (c) the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide,
 - (d) the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment;
 - (e) the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination;
 - (f) the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women;
 - (g) the Convention on the Rights of the Child;
 - (h) the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance;

- (i) the Convention on the Rights of Persons with Disabilities;
 - (j) the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime;
 - (k) the Rome Statute of the International Criminal Court.
 - (l) the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.
3. For the purposes of applying this Regulation, natural or legal persons, entities or bodies may include:
- (a) State actors;
 - (b) other actors exercising effective control or authority over a territory;
 - (c) other non-State actors, subject to Article 1(4) of Decision (CFSP) 2020/1999.

Article 3

1. All funds and economic resources belonging to, owned, held or controlled by any natural or legal person, entity or body as listed in Annex I shall be frozen.
2. No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex I.
3. Annex I shall include, as identified by the Council in accordance with Article 3 of Decision (CFSP) 2020/1999:
 - (a) natural or legal persons, entities or bodies, who are responsible for acts set out in Article 2(1);
 - (b) natural or legal persons, entities or bodies, who provide financial, technical, or material support for or are otherwise involved in acts set out in Article 2(1), including by planning, directing, ordering, assisting, preparing, facilitating, or encouraging such acts;
 - (c) natural or legal persons, entities or bodies, who are associated with the natural or legal persons, entities or bodies covered by points (a) and (b).

Article 4

1. By way of derogation from Article 3, the competent authorities of the Member States may authorise the release of certain frozen funds or economic resources, or the making available of certain funds or economic resources, under such conditions as they deem appropriate, after having determined that the funds or economic resources concerned are:
 - (a) necessary to satisfy the basic needs of natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex I, and dependent family members of such natural persons, including payments for food, rent or mortgage, medicines and medical treatment, taxes, insurance premiums, and public utility charges;
 - (b) intended exclusively for the payment of reasonable professional fees or the reimbursement of incurred expenses associated with the provision of legal services;
 - (c) intended exclusively for the payment of fees or service charges for the routine holding or maintenance of frozen funds or economic resources;
 - (d) necessary for extraordinary expenses, provided that the relevant competent authority has notified the competent authorities of the other Member States and the Commission of the grounds on which it considers that a specific authorisation should be granted, at least two weeks prior to the authorisation; or
 - (e) to be paid into or from an account of a diplomatic or consular mission or an international organisation enjoying immunities in accordance with international law, insofar as such payments are intended to be used for official purposes of the diplomatic or consular mission or international organisation.
2. The Member State concerned shall inform the other Member States and the Commission of any authorisation granted under paragraph 1 within two weeks of the authorisation.

Article 5

1. By way of derogation from Article 3, the competent authorities of the Member States may authorise the release of certain frozen funds or economic resources, or the making available of certain funds or economic resources, under such conditions as they deem appropriate, after having determined that the provision of such funds or economic resources is necessary for humanitarian purposes, such as delivering or facilitating the delivery of assistance, including medical supplies, food, or the transfer of humanitarian workers and related assistance or for evacuations.
2. The Member State concerned shall inform the other Member States and the Commission of any authorisation granted under paragraph 1 within four weeks of the authorisation.

Article 6

1. By way of derogation from Article 3(1), the competent authorities of the Member States may authorise the release of certain frozen funds or economic resources, if the following conditions are met:
 - (a) the funds or economic resources are the subject of an arbitral decision rendered prior to the date on which the natural or legal person, entity or body referred to in Article 3 was listed in Annex I, or of a judicial or administrative decision rendered in the Union, or a judicial decision enforceable in the Member State concerned, prior to or after that date;
 - (b) the funds or economic resources will be used exclusively to satisfy claims secured by such a decision or recognised as valid in such a decision, within the limits set by applicable laws and regulations governing the rights of persons having such claims;
 - (c) the decision is not for the benefit of a natural or legal person, entity or body listed in Annex I; and
 - (d) recognition of the decision is not contrary to public policy in the Member State concerned.
2. The Member State concerned shall inform the other Member States and the Commission of any authorisation granted under paragraph 1 within two weeks of the authorisation.

Article 7

1. By way of derogation from Article 3(1) and provided that a payment by a natural or legal person, entity or body listed in Annex I is due under a contract or agreement that was concluded by, or an obligation that arose for, the natural or legal person, entity or body concerned, before the date on which that natural or legal person, entity or body was included in Annex I, the competent authorities of the Member States may authorise, under such conditions as they deem appropriate, the release of certain frozen funds or economic resources, provided that the competent authority concerned has determined that:
 - (a) the funds or economic resources will be used for a payment by a natural or legal person, entity or body listed in Annex I; and
 - (b) the payment is not in breach of Article 3(2).
2. The Member State concerned shall inform the other Member States and the Commission of any authorisation granted under paragraph 1 within two weeks of the authorisation.

Article 8

1. Article 3(2) shall not prevent the crediting of frozen accounts by financial or credit institutions that receive funds transferred by third parties onto the account of a listed natural or legal person, entity or body, provided that any additions to such accounts will also be frozen. The financial or credit institution shall inform the relevant competent authority about any such transaction without delay.
2. Article 3(2) shall not apply to the addition to frozen accounts of:
 - (a) interest or other earnings on those accounts;

- (b) payments due under contracts, agreements or obligations that were concluded or arose before the date on which the natural or legal person, entity or body referred to in Article 3 was included in Annex I; or
 - (c) payments due under judicial, administrative or arbitral decisions rendered in a Member State or enforceable in the Member State concerned,
- provided that any such interest, other earnings and payments remain subject to the measures provided for in Article 3(1).

Article 9

1. Without prejudice to the applicable rules concerning reporting, confidentiality and professional secrecy, natural and legal persons, entities and bodies shall:
 - (a) supply immediately any information which would facilitate compliance with this Regulation, such as information on accounts and amounts frozen in accordance with Article 3(1), to the competent authority of the Member State where they are resident or located, and transmit such information, directly or through the Member State, to the Commission; and
 - (b) cooperate with the competent authority in any verification of the information referred to in point (a).
2. Any additional information received directly by the Commission shall be made available to the Member States.
3. Any information provided or received in accordance with this Article shall be used only for the purposes for which it was provided or received.

Article 10

It shall be prohibited to participate, knowingly and intentionally, in activities the object or effect of which is to circumvent the measures referred to in Article 3.

Article 11

1. The freezing of funds and economic resources or the refusal to make funds or economic resources available, carried out in good faith on the basis that such action is in accordance with this Regulation, shall not give rise to liability of any kind on the part of the natural or legal person or entity or body implementing it, or its directors or employees, unless it is proved that the funds and economic resources were frozen or withheld as a result of negligence.
2. Actions by natural or legal persons, entities or bodies shall not give rise to any liability of any kind on their part if they did not know, and had no reasonable cause to suspect, that their actions would infringe the measures set out in this Regulation.

Article 12

1. No claims in connection with any contract or transaction the performance of which has been affected, directly or indirectly, in whole or in part, by the measures imposed under this Regulation, including claims for indemnity or any other claim of this type, such as a claim for compensation or a claim under a guarantee, in particular a claim for extension or payment of a bond or of a guarantee or indemnity, in particular a financial guarantee or financial indemnity, of whatever form, shall be satisfied, if they are made by:
 - (a) natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex I;
 - (b) any natural or legal person, entity or body acting through or on behalf of one of the natural or legal persons, entities or bodies referred to in point (a).
2. In any proceedings for the enforcement of a claim, the onus of proving that satisfying the claim is not prohibited by paragraph 1 shall be on the natural or legal person, entity or body seeking the enforcement of that claim.

3. This Article is without prejudice to the right of the natural or legal persons, entities and bodies referred to in paragraph 1 to judicial review of the legality of the non-performance of contractual obligations in accordance with this Regulation.

Article 13

1. The Commission and Member States shall inform each other of the measures taken under this Regulation and share any other relevant information at their disposal in connection with this Regulation, in particular information in respect of:

- (a) funds frozen under Article 3 and authorisations granted under Articles 4, 5, 6 and 7;
- (b) violation and enforcement problems and judgments handed down by national courts.

2. The Member States shall immediately inform each other and the Commission of any other relevant information at their disposal which might affect the effective implementation of this Regulation.

Article 14

1. Where the Council decides to subject a natural or legal person, entity or body to the measures referred to in Article 3, it shall amend Annex I accordingly.

2. The Council shall communicate the decision referred to in paragraph 1, including the grounds for listing, to the natural or legal person, entity or body concerned, either directly, if the address is known, or through the publication of a notice, providing that natural or legal person, entity or body with an opportunity to present observations.

3. Where observations are submitted, or where substantial new evidence is presented, the Council shall review the decisions referred to in paragraph 1 and inform the natural or legal person, entity or body concerned accordingly.

4. The list in Annex I shall be reviewed at regular intervals and at least every 12 months.

5. The Commission shall be empowered to amend Annex II on the basis of information supplied by Member States.

Article 15

1. Annex I shall include the grounds for the listing of natural or legal persons, entities or bodies concerned.

2. Annex I shall contain, where available, the information necessary to identify the natural or legal persons, entities or bodies concerned. With regard to natural persons, such information may include: names and aliases; date and place of birth; nationality; passport and identity card numbers; gender; address, if known; and function or profession. With regard to legal persons, entities or bodies, such information may include: names; place and date of registration; registration number; and place of business.

Article 16

1. Member States shall lay down the rules on penalties applicable to infringements of the provisions of this Regulation and shall take all measures necessary to ensure that they are implemented. The penalties provided for must be effective, proportionate and dissuasive.

2. Member States shall notify the Commission of the rules referred to in paragraph 1 without delay after the entry into force of this Regulation and shall notify it of any subsequent amendment.

Article 17

1. The Council, the Commission and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (the 'High Representative') shall process personal data in order to carry out their tasks under this Regulation. These tasks include:

- (a) as regards the Council, preparing and making amendments to Annex I;
- (b) as regards the High Representative, preparing amendments to Annex I;
- (c) as regards the Commission:
 - (i) adding the contents of Annex I to the electronic, consolidated list of persons, groups and entities subject to Union financial sanctions and to the interactive sanctions map, both publicly available;
 - (ii) processing information on the impact of the measures provided for in this Regulation such as the value of frozen funds and information on authorisations granted by the competent authorities.

2. The Council, the Commission and the High Representative may process, where applicable, relevant data relating to criminal offences committed by listed natural persons, to criminal convictions of such persons or to security measures concerning such persons, only to the extent that such processing is necessary for the preparation of Annex I.

3. For the purposes of this Regulation, the Council, the Commission service listed in Annex II to this Regulation and the High Representative are designated as 'controller' within the meaning of point (8) of Article 3 of Regulation (EU) 2018/1725, in order to ensure that the natural persons concerned can exercise their rights under Regulation (EU) 2018/1725.

Article 18

1. Member States shall designate the competent authorities referred to in this Regulation and identify them on the websites listed in Annex II. Member States shall notify the Commission of any changes in the addresses of their websites listed in Annex II.

2. Member States shall notify the Commission of their competent authorities, including the contact details of those competent authorities, without delay after the entry into force of this Regulation, and shall notify it of any subsequent amendment.

3. Where this Regulation sets out a requirement to notify, inform or otherwise communicate with the Commission, the address and other contact details to be used for such communication shall be those indicated in Annex II.

Article 19

This Regulation shall apply:

- (a) within the territory of the Union, including its airspace;
- (b) on board any aircraft or vessel under the jurisdiction of a Member State;
- (c) to any natural person inside or outside the territory of the Union who is a national of a Member State;
- (d) to any legal person, entity or body, inside or outside the territory of the Union, which is incorporated or constituted under the law of a Member State;
- (e) to any legal person, entity or body in respect of any business done in whole or in part within the Union.

Article 20

This Regulation shall enter into force on the day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

This Regulation shall be binding in its entirety and directly applicable in all Member States.

Done at Brussels, 7 December 2020.

For the Council
The President
J. BORRELL FONTELLES

ANNEX I

List of natural or legal persons, entities or bodies referred to in Article 3

- A. Natural persons
 - B. Legal persons, entities and bodies
-

ANNEX II

Websites for information on the competent authorities and address for notifications to the Commission

BELGIUM

https://diplomatie.belgium.be/nl/Beleid/beleidsthemas/vrede_en_veiligheid/sancties

https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/themes_politiques/paix_et_securite/sanctions

https://diplomatie.belgium.be/en/policy/policy_areas/peace_and_security/sanctions

BULGARIA

<https://www.mfa.bg/en/101>

CZECH REPUBLIC

www.financnianalytickyrad.cz/mezinarodni-sankce.html

DENMARK

<http://um.dk/da/Udenrigspolitik/folkeretten/sanktioner/>

GERMANY

<http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/aussenwirtschaftsrecht,did=404888.html>

ESTONIA

http://www.vm.ee/est/kat_622/

IRELAND

<http://www.dfa.ie/home/index.aspx?id=28519>

GREECE

<http://www.mfa.gr/en/foreign-policy/global-issues/international-sanctions.html>

SPAIN

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/en/PoliticaExteriorCooperacion/GlobalizacionOportunidadesRiesgos/Paginas/SancionesInternacionales.aspx>

FRANCE

<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/autorites-sanctions/>

CROATIA

<http://www.mvep.hr/sankcije>

ITALY

https://www.esteri.it/mae/it/politica_estera/politica_europea/misure_deroghe

CYPRUS

http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa2016.nsf/mfa35_en/mfa35_en?OpenDocument

LATVIA

<http://www.mfa.gov.lv/en/security/4539>

LITHUANIA

<http://www.urm.lt/sanctions>

LUXEMBOURG

<https://mace.gouvernement.lu/fr/directions-du-ministere/affaires-europeennes/mesures-restrictives.html>

HUNGARY

<https://kormany.hu/kulgaszdasagi-es-kulugyminiszterium/ensz-eu-szankcios-tajekoztato>

MALTA

<https://foreignandeu.gov.mt/en/Government/SMB/Pages/SMB-Home.aspx>

NETHERLANDS

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationale-sancties>

AUSTRIA

http://www.bmeia.gv.at/view.php3?f_id=12750&LNG=en&version=

POLAND

<https://www.gov.pl/web/dyplomacja>

PORTUGAL

<http://www.portugal.gov.pt/pt/ministerios/mne/quero-saber-mais/sobre-o-ministerio/medidas-restritivas/medidas-restritivas.aspx>

ROMANIA

<http://www.mae.ro/node/1548>

SLOVENIA

http://www.mzz.gov.si/si/omejevalni_ukrepi

SLOVAKIA

https://www.mzv.sk/europske_zalezitosti/europske_politiky-sankcie_eu

FINLAND

<http://formin.finland.fi/kvyhteisty/pakotteet>

SWEDEN

<http://www.ud.se/sanktioner>

Address for notifications to the European Commission:

European Commission

Directorate-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union (DG FISMA)

Rue de Spa 2

B-1049 Brussels, Belgium

Email: relex-sanctions@ec.europa.eu

DECISIONS

COUNCIL DECISION (CFSP) 2020/1999

of 7 December 2020

concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty on European Union, and in particular Article 29 thereof,

Having regard to the proposal from the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy,

Whereas:

- (1) The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights and is committed to protect those values, which play a key role in ensuring peace and sustainable security, as cornerstones of its external action.
- (2) Human rights are universal, indivisible, interdependent and interrelated. States have primary responsibility to respect, protect and fulfil human rights, including ensuring compliance with international human rights law. Human rights violations and abuses worldwide remain of great concern, including the significant involvement of non-State actors in human rights abuses globally as well as the severity of many such acts. Such acts violate the principles and threaten the objectives of the Union's external action as set out in Article 21(1) and (2) of the Treaty on European Union (TEU).
- (3) On 9 December 2019, the Council welcomed the launch by the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (the 'High Representative') of preparatory work to establish a Union regime of general scope for restrictive measures against serious human rights violations and abuses.
- (4) This Decision establishes a framework for targeted restrictive measures to address serious human rights violations and abuses worldwide. In that regard, the Council emphasises the importance of international human rights law and of the interaction between international human rights law and international humanitarian law when considering the application of targeted restrictive measures under this Decision. This Decision does not affect the application of other existing or future Council decisions under the common foreign and security policy establishing restrictive measures in view of the situation in certain third countries, and which address human rights violations or abuses.
- (5) Such targeted restrictive measures will pursue common foreign and security policy objectives as set out in Article 21 TEU, and they will contribute to Union action to consolidate and support democracy, the rule of law, human rights and the principles of international law in accordance with point (b) of Article 21(2) TEU. The application of such targeted restrictive measures will be consistent with the Union's overall strategy in this area and enhance the Union's capacity to promote respect for human rights.
- (6) Further action by the Union is needed in order to implement certain measures,

HAS ADOPTED THIS DECISION:

Article 1

1. This Decision establishes a framework for targeted restrictive measures to address serious human rights violations and abuses worldwide. It applies to:

- (a) genocide;

- (b) crimes against humanity;
 - (c) the following serious human rights violations or abuses:
 - (i) torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment,
 - (ii) slavery,
 - (iii) extrajudicial, summary or arbitrary executions and killings,
 - (iv) enforced disappearance of persons,
 - (v) arbitrary arrests or detentions;
 - (d) other human rights violations or abuses, including but not limited to the following, in so far as those violations or abuses are widespread, systematic or are otherwise of serious concern as regards the objectives of the common foreign and security policy set out in Article 21 TEU:
 - (i) trafficking in human beings, as well as abuses of human rights by migrant smugglers as referred to in this Article,
 - (ii) sexual and gender-based violence,
 - (iii) violations or abuses of freedom of peaceful assembly and of association,
 - (iv) violations or abuses of freedom of opinion and expression,
 - (v) violations or abuses of freedom of religion or belief.
2. For the purpose of applying paragraph 1, regard should be had to customary international law and widely accepted instruments of international law, such as:
- (a) the International Covenant on Civil and Political Rights;
 - (b) the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights;
 - (c) the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide;
 - (d) the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment;
 - (e) the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination;
 - (f) the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women;
 - (g) the Convention on the Rights of the Child;
 - (h) the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearances;
 - (i) the Convention on the Rights of Persons with Disabilities;
 - (j) the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime;
 - (k) the Rome Statute of the International Criminal Court;
 - (l) the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.
3. For the purposes of this Decision, natural or legal persons, entities or bodies may include:
- (a) State actors;
 - (b) other actors exercising effective control or authority over a territory;
 - (c) other non-State actors.
4. When establishing or amending the list set out in the Annex with regard to other non-State actors under point (c) of paragraph 3, the Council shall take into account in particular the following specific elements:
- (a) the objectives of the common foreign and security policy as set out in Article 21 TEU; and
 - (b) the gravity and/or impact of the abuses.

Article 2

1. Member States shall take the measures necessary to prevent the entry into, or transit through, their territories of:
 - (a) natural persons who are responsible for acts set out in Article 1(1);
 - (b) natural persons who provide financial, technical, or material support for, or are otherwise involved in, acts set out in Article 1(1), including by planning, directing, ordering, assisting, preparing, facilitating, or encouraging such acts;
 - (c) natural persons who are associated with the persons covered by points (a) and (b);
 as listed in the Annex.
2. Paragraph 1 shall not oblige a Member State to refuse its own nationals entry into its territory.
3. Paragraph 1 shall be without prejudice to the cases where a Member State is bound by an obligation under international law, namely:
 - (a) as a host country of an international intergovernmental organisation;
 - (b) as a host country of an international conference convened by, or under the auspices of, the United Nations;
 - (c) under a multilateral agreement conferring privileges and immunities; or
 - (d) pursuant to the 1929 Treaty of Conciliation (Lateran Pact) concluded by the Holy See (Vatican City State) and Italy.
4. Paragraph 3 shall be considered to apply also in cases where a Member State is host country of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE).
5. The Council shall be duly informed in all cases where a Member State grants an exemption pursuant to paragraph 3 or 4.
6. Member States may grant exemptions from the measures imposed under paragraph 1 where travel is justified on the grounds of urgent humanitarian need, or on grounds of attending intergovernmental meetings or meetings promoted or hosted by the Union, or hosted by a Member State holding the Chairmanship in office of the OSCE, where a political dialogue is conducted that directly promotes the policy objectives of restrictive measures, including the ending of serious human rights violations and abuses and the furthering of human rights.
7. Member States may also grant exemptions from the measures imposed under paragraph 1 where entry or transit is necessary for the fulfilment of a judicial process.
8. A Member State wishing to grant exemptions referred to in paragraph 6 or 7 shall notify the Council in writing. The exemption shall be deemed to be granted unless one or more of the Council members raises an objection in writing within two working days of receiving notification of the proposed exemption. Should one or more of the Council members raise an objection, the Council, acting by a qualified majority, may decide to grant the proposed exemption.
9. Where, pursuant to paragraph 3, 4, 6, 7 or 8, a Member State authorises the entry into, or transit through its territory of persons listed in the Annex, the authorisation shall be strictly limited to the purpose for which it is given and to the persons directly concerned thereby.

Article 3

1. All funds and economic resources belonging to, owned, held or controlled by:
 - (a) natural or legal persons, entities or bodies, who are responsible for acts set out in Article 1(1);
 - (b) natural or legal persons, entities or bodies, who provide financial, technical, or material support for or are otherwise involved in acts set out in Article 1(1), including by planning, directing, ordering, assisting, preparing, facilitating, or encouraging such acts;

- (c) natural or legal persons, entities or bodies, who are associated with the natural or legal persons, entities or bodies covered by points (a) and (b);

as listed in the Annex, shall be frozen.

2. No funds or economic resources shall be made available directly or indirectly to or for the benefit of the natural or legal persons, entities or bodies listed in the Annex.

3. By way of derogation from paragraphs 1 and 2, the competent authorities of the Member States may authorise the release of certain frozen funds or economic resources, or the making available of certain funds or economic resources, under such conditions as they deem appropriate, after having determined that the funds or economic resources concerned are:

- (a) necessary to satisfy the basic needs of the natural or legal persons, entities or bodies listed in the Annex and dependent family members of such natural persons, including payments for food, rent or mortgage, medicines and medical treatment, taxes, insurance premiums, and public utility charges;
- (b) intended exclusively for the payment of reasonable professional fees or the reimbursement of incurred expenses associated with the provision of legal services;
- (c) intended exclusively for the payment of fees or service charges for the routine holding or maintenance of frozen funds or economic resources;
- (d) necessary for extraordinary expenses, provided that the relevant competent authority has notified the competent authorities of the other Member States and the Commission of the grounds on which it considers that a specific authorisation should be granted, at least two weeks prior to the authorisation; or
- (e) to be paid into or from an account of a diplomatic or consular mission or an international organisation enjoying immunities in accordance with international law, insofar as such payments are intended to be used for official purposes of the diplomatic or consular mission or international organisation.

The Member State concerned shall inform the other Member States and the Commission of any authorisation granted under this paragraph.

4. By way of derogation from paragraph 1, the competent authorities of the Member States may authorise the release of certain frozen funds or economic resources, provided that the following conditions are met:

- (a) the funds or economic resources are the subject of an arbitral decision rendered prior to the date on which the natural or legal person, entity or body referred to in paragraph 1 was listed in the Annex, or of a judicial or administrative decision rendered in the Union, or a judicial decision enforceable in the Member State concerned, prior to or after that date;
- (b) the funds or economic resources will be used exclusively to satisfy claims secured by such a decision or recognised as valid in such a decision, within the limits set by applicable laws and regulations governing the rights of persons having such claims;
- (c) the decision is not for the benefit of a natural or legal person, entity or body listed in the Annex; and
- (d) recognition of the decision is not contrary to public policy in the Member State concerned.

The Member State concerned shall inform the other Member States and the Commission of any authorisation granted under this paragraph.

5. Paragraph 1 shall not prevent a natural or legal person, entity or body listed in the Annex from making a payment due under a contract or agreement entered into, or an obligation that arose, prior to the date on which such natural or legal person, entity or body was listed therein, provided that the Member State concerned has determined that the payment is not, directly or indirectly, received by a natural or legal person, entity or body referred to in paragraph 1.

6. Paragraph 2 shall not apply to the addition to frozen accounts of:

- (a) interest or other earnings on those accounts;

- (b) payments due under contracts, agreements or obligations that were concluded or arose prior to the date on which those accounts became subject to the measures provided for in paragraphs 1 and 2; or
- (c) payments due under judicial, administrative or arbitral decisions rendered in the Union or enforceable in the Member State concerned, provided that any such interest, other earnings and payments remain subject to the measures provided for in paragraph 1.

Article 4

1. By way of derogation from Article 3(1) and (2), the competent authorities in the Member States may authorise the release of certain frozen funds or economic resources, or the making available of certain funds or economic resources, under such conditions as they deem appropriate, after having determined that the provision of such funds or economic resources is necessary for humanitarian purposes, such as delivering or facilitating the delivery of assistance, including medical supplies, food, or the transfer of humanitarian workers and related assistance or for evacuations.
2. The Member State concerned shall inform the other Member States and the Commission of any authorisations granted under this Article within four weeks of the authorisation.

Article 5

1. The Council, acting by unanimity upon a proposal from a Member State or from the High Representative, shall establish and amend the list set out in the Annex.
2. The Council shall communicate the decisions referred to in paragraph 1, including the grounds for listing, to the natural or legal person, entity or body concerned, either directly, if the address is known, or through the publication of a notice, providing that natural or legal person, entity or body with an opportunity to present observations.
3. Where observations are submitted, or where substantial new evidence is presented, the Council shall review the decisions referred to in paragraph 1 and inform the natural or legal person, entity or body concerned accordingly.

Article 6

1. The Annex shall include the grounds for listing the natural or legal persons, entities or bodies referred to in Articles 2 and 3.
2. The Annex shall contain, where available, the information necessary to identify the natural or legal persons, entities or bodies concerned. With regard to natural persons, such information may include: names and aliases; date and place of birth; nationality; passport and identity card numbers; gender; address, if known; and function or profession. With regard to legal persons, entities or bodies, such information may include: names; place and date of registration; registration number; and place of business.

Article 7

1. The Council and the High Representative shall process personal data in order to carry out their tasks under this Decision, in particular:
 - (a) as regards the Council, for preparing and making amendments to the Annex;
 - (b) as regards the High Representative, for preparing amendments to the Annex.
2. The Council and the High Representative may process, where applicable, relevant data relating to criminal offences committed by listed natural persons, and to criminal convictions or security measures concerning such persons, only to the extent that such processing is necessary for the preparation of the Annex.

3. For the purposes of this Decision, the Council and the High Representative are designated as 'controller' within the meaning of point (8) of Article 3 of Regulation (EU) 2018/1725 of the European Parliament and of the Council⁽¹⁾, in order to ensure that the natural persons concerned can exercise their rights under Regulation (EU) 2018/1725.

Article 8

No claims in connection with any contract or transaction the performance of which has been affected, directly or indirectly, in whole or in part, by the measures imposed under this Decision, including claims for indemnity or any other claim of this type, such as a claim for compensation or a claim under a guarantee, in particular a claim for extension or payment of a bond or of guarantee or indemnity, in particular a financial guarantee or financial indemnity, of whatever form, shall be satisfied, if they are made by:

- (a) designated natural or legal persons, entities or bodies listed in the Annex;
- (b) any natural or legal person, entity or body acting through or on behalf of one of the natural or legal persons, entities or bodies referred to in point (a).

Article 9

In order to maximise the impact of the measures set out in this Decision, the Union shall encourage third States to adopt restrictive measures similar to those provided for in this Decision.

Article 10

This Decision shall apply until 8 December 2023 and shall be kept under constant review. The measures set out in Articles 2 and 3 shall apply as regards the natural or legal persons, entities, and bodies listed in the Annex until 8 December 2021.

Article 11

This Decision shall enter into force on the day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

Done at Brussels, 7 December 2020.

For the Council

The President

J. BORRELL FONTELLES

⁽¹⁾ Regulation (EU) 2018/1725 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by the Union institutions, bodies, offices and agencies and on the free movement of such data, and repealing Regulation (EC) No 45/2001 and Decision No 1247/2002/EC (OJ L 295, 21.11.2018, p. 39).

ภาคผนวก 2

L 71 I/6

EN

Official Journal of the European Union

2.3.2021

DECISIONS

COUNCIL DECISION (CFSP) 2021/372

of 2 March 2021

amending Decision (CFSP) 2020/1999 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty on European Union, and in particular Article 29 thereof,

Having regard to Council Decision (CFSP) 2020/1999 of 7 December 2020 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses ⁽¹⁾, and in particular Article 5(1) thereof,

Having regard to the proposal from the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy,

Whereas:

- (1) On 7 December 2020, the Council adopted Decision (CFSP) 2020/1999.
- (2) On 18 January 2021, the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy issued a declaration on behalf of the Union, condemning the detention of the Russian opposition politician Alexei Navalny upon his return to Moscow on 17 January 2021 and calling for his immediate release.
- (3) On 22 February 2021, the Foreign Affairs Council agreed to proceed with work on future restrictive measures in response to serious human rights violations.
- (4) In this context, and given the continuity and seriousness of the human rights violations in Russia, four persons should be included in the list of natural and legal persons, entities and bodies subject to restrictive measures set out in the Annex to Decision (CFSP) 2020/1999.
- (5) Decision (CFSP) 2020/1999 should therefore be amended accordingly,

HAS ADOPTED THIS DECISION:

Article 1

The Annex to Decision (CFSP) 2020/1999 is amended as set out in the Annex to this Decision.

*Article 2*This Decision shall enter into force on the date of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

Done at Brussels, 2 March 2021.

For the Council
The President
A. P. ZACARIAS

⁽¹⁾ OJ L 410 I, 7.12.2020, p. 13.

ANNEX

The following entries are added to the list of natural persons set out in section A (Natural persons) in the Annex to Decision (CFSP) 2020/1999:

Names (Transliteration of Russian spelling)	Names (Russian spelling)	Identifying information	Reasons for listing	Date of listing
1. Alexander (Alexandr) Petrovich KALASHNIKOV	Александр Петрович КАЛАШНИКОВ	Position(s): Director of the Russian Federal Penitentiary Service (FSIN) DOB: 27.1.1964 POB: Tatarsk, Novosibirsk Region/Oblast, Russian SFSR (now Russian Federation) Nationality: Russian Gender: male	Alexander Kalashnikov has been the director of the Russian Federal Penitentiary Service (FSIN) since 8 October 2019. In that position, he oversees all activities of the FSIN. In his capacity as director of the FSIN, he is responsible for serious human rights violations in Russia, including arbitrary arrests and detentions. In the case of Alexei Navalny, while Mr Navalny was recovering in Germany (September 2020-January 2021) after having been poisoned with a toxic nerve agent of the Novichok group, on 28 December 2020 FSIN demanded that he immediately present himself to a probation officer or face a prison sentence for violating a suspended sentence for fraud conviction. That fraud conviction had been found arbitrary and unfair by the European Court of Human Rights in 2018. On 17 January 2021, acting on the orders of Alexander Kalashnikov, FSIN officers detained Alexei Navalny upon his arrival at Moscow airport. Alexei Navalny's arrest is based on a decision by the Khimki city court, which in turn was issued at the request of FSIN. In late December 2020, FSIN had already requested that a court replace Alexei Navalny's suspended sentence with a prison term. On 17 February 2021, the European Court of Human Rights ordered the Government of Russia to release Alexei Navalny.	2 March 2021
2. Alexander (Alexandr) Ivanovich BASTRYKIN	Александр Иванович БАСТРЫКИН	Position(s): Chairman of the Investigative Committee of the Russian Federation DOB: 27.8.1953 POB: Pskov, Russian SFSR (now Russian Federation)	Alexander Bastyrykin has served as chairman of the Investigative Committee of the Russian Federation (the 'Committee') since January 2011 (and as acting chairman from October to December 2010). In that position, he oversees all activities of the Committee. Officially, the Committee is presided over by the Russian President. In Alexander Bastyrykin's capacity as chairman of the Committee, he is responsible for serious human rights violations in Russia, including arbitrary arrests and detentions.	2 March 2021

Names (Transliteration of Russian spelling)	Names (Russian spelling)	Identifying information	Reasons for listing	Date of listing
		Nationality: Russian Gender: male	Alexander Bastrykin is responsible for the Committee's widespread and systematic repressive campaigns against the Russian opposition, targeting and investigating their members. On 29 December 2020, the Committee launched an investigation into the opposition leader Alexei Navalny, charging him with large-scale fraud. Alexei Navalny and others published articles on Alexander Bastrykin's ownership of Czech real estate firm LAW Bohemia in the 2000s.	
3. Igor Viktorovich KRASNOV	Игорь Викторович КРАСНОВ	Position(s): Prosecutor General of the Russian Federation DOB: 24.12.1975 POB: Arkhangelsk, Russian SFSR (now Russian Federation) Nationality: Russian Gender: male	Igor Krasnov has been Prosecutor General of the Russian Federation since 22 January 2020, and is the former Deputy Chairman of the Investigative Committee of the Russian Federation. In his position as Prosecutor General, he supervises the Prosecutor's Offices in the Russian Federation, the Special Prosecutor's Offices and the Military Prosecutor's Office. In his capacity as Prosecutor General, he is responsible for serious human rights violations, including the arbitrary detentions of protesters, and for widespread and systematic repression of freedom of peaceful assembly and of association, and freedom of opinion and expression. Ahead of the 23 January 2021 protests, the Prosecutor General's Office warned that participants would be held responsible. Moreover, the Prosecutor General's Office demanded that the Federal Service for Supervision in the Sphere of Communications, Information Technology and Mass Communications (Roskomnadzor) restrict access to opposition websites and social network accounts that contained information on planned gatherings of Alexei Navalny's supporters. On 29 January 2021, the Prosecutor General's Office once again demanded that Roskomnadzor restrict access to opposition websites and social network accounts, this time ahead of the pro-Navalny protests on 30 and 31 January 2021. Warnings were sent to internet companies (Facebook, TikTok, Twitter, Google, Mail.ru Group). The Prosecutor General's Office also announced that those taking part in the demonstrations would be prosecuted.	2 March 2021

	Names (Transliteration of Russian spelling)	Names (Russian spelling)	Identifying information	Reasons for listing	Date of listing
				The Prosecutor General's Office supported the request by the Russian Federal Penitentiary Service (FSIN) to convert the suspended sentence imposed on Alexei Navalny in a case of alleged fraud to a prison sentence. Despite the fact that his conviction in that case had been found arbitrary and unfair by the European Court of Human Rights in 2018, Alexei Navalny was arrested upon his arrival at Moscow airport on 17 January 2021.	
4.	Viktor Vasilievich (Vasilyevich) ZOLOTOV	Виктор Васильевич ЗОЛОТОВ	Position(s): Director of the Federal Service of National Guard Troops of the Russian Federation (Rosgvardia) DOB: 27.1.1954 POB: Sasovo, Russian SFSR (now Russian Federation) Nationality: Russian Gender: male	Viktor Zolotov has been the Director of the Federal Service of National Guard Troops of the Russian Federation (Rosgvardia) since 5 April 2016 and therefore Commander-in-Chief of the National Guard Troops of the Russian Federation, as well as Commander of OMON – the Special Purpose Mobile Unit integrated in Rosgvardia. In that position, he oversees all activities of Rosgvardia and OMON troops. In his capacity as Director of Rosgvardia, he is responsible for serious human rights violations in Russia, including arbitrary arrests and detentions and systematic and widespread violations of freedom of peaceful assembly and of association, in particular by violently repressing protests and demonstrations. Rosgvardia was employed to quell the 23 January 2021 pro-Navalny demonstrations and many OMON and National Guard officers were reported to have used brutality and violence against protesters. Dozens of journalists were targeted with aggression by the security forces, including Meduza's correspondent Kristina Safronova, who was hit by an OMON officer, and Novaya Gazeta's journalist Yelizaveta Kirpanova, who was hit on the head with a truncheon leaving her bleeding. Security forces arbitrarily detained more than 300 minors.	2 March 2021

ภาคผนวก 3

22.3.2021

EN

Official Journal of the European Union

L 99 I/1

II

(Non-legislative acts)

REGULATIONS

COUNCIL IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2021/478

of 22 March 2021

implementing Regulation (EU) 2020/1998 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty on the Functioning of the European Union,

Having regard to Council Regulation (EU) 2020/1998 of 7 December 2020 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses ⁽¹⁾, and in particular Article 14(1) thereof,

Having regard to the proposal from the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy,

Whereas:

- (1) On 7 December 2020, the Council adopted Regulation (EU) 2020/1998.
- (2) On 8 December 2020, in the Declaration by the High Representative on behalf of the European Union regarding the EU Global Human Rights Sanctions Regime, the Union and its Member States reaffirmed their strong commitment to the promotion and protection of human rights around the world. The EU Global Human Rights Sanctions Regime underscores the Union's determination to enhance its role in addressing serious human rights violations and abuses worldwide. Realising the effective enjoyment of human rights by everyone is a strategic goal of the Union. Respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights are fundamental values of the Union and its Common Foreign and Security Policy.
- (3) On 2 March 2021, the Council adopted Decision (CFSP) 2021/372 ⁽²⁾ and Implementing Regulation (EU) 2021/371 ⁽³⁾, which designated four Russian individuals involved in serious human rights violations in Russia, including arbitrary arrests and detentions, as well as widespread and systematic repression of freedom of peaceful assembly and of association, and of freedom of opinion and expression.
- (4) The Union remains deeply concerned about serious human rights violations and abuses in different parts of the world, such as torture, extrajudicial killings, enforced disappearances or systematic use of forced labour committed by individuals and entities in China, the Democratic People's Republic of Korea (DPRK), Libya, Eritrea, South Sudan and Russia.
- (5) In this context, 11 persons and four entities should be included in the list of natural or legal persons, entities or bodies subject to restrictive measures set out in Annex I to Regulation (EU) 2020/1998.

⁽¹⁾ OJ L 410 I, 7.12.2020, p. 1.

⁽²⁾ Council Decision (CFSP) 2021/372 of 2 March 2021 amending Decision (CFSP) 2020/1999 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses (OJ L 71 I, 2.3.2021, p. 6).

⁽³⁾ Council Implementing Regulation (EU) 2021/371 of 2 March 2021 implementing Regulation (EU) 2020/1998 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses (OJ L 71 I, 2.3.2021, p. 1).

(6) Regulation (EU) 2020/1998 should therefore be amended accordingly,

HAS ADOPTED THIS REGULATION:

Article 1

Annex I to Regulation (EU) 2020/1998 is amended as set out in the Annex to this Regulation.

Article 2

This Regulation shall enter into force on the date of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

This Regulation shall be binding in its entirety and directly applicable in all Member States.

Done at Brussels, 22 March 2021.

For the Council
The President
J. BORRELL FONTELLES

ANNEX

Annex I to Regulation (EU) 2020/1998 is amended as follows:

(1) the list of natural persons set out in Section A ('Natural persons') is amended as follows:

(a) the heading of the second column ('Names (Transliteration of Russian spelling)') is replaced by 'Names (Transliteration into Latin script)';

(b) the heading of the third column ('Names (Russian spelling)') is replaced by 'Names';

(c) the following entries are added:

Names (Transliteration into Latin script)	Names	Identifying information	Reasons for listing	Date of listing
'5. ZHU Hailun	朱海仑 (Chinese spelling)	Position(s): Former Deputy Head of the 13th People's Congress of the Xinjiang Uyghur Autonomous Region (XUAR) DOB: January 1958 POB: Lianshui, Jiangsu (China) Nationality: Chinese Gender: male	Former Secretary of the Political and Legal Affairs Committee of the Xinjiang Uyghur Autonomous Region (XUAR) and former Deputy Secretary of the Party Committee of the XUAR (2016 to 2019), Former Deputy Head of the 13th People's Congress of the XUAR, a regional legislative body (2019 to February 2021).	22.3.2021
			As Secretary of the Political and Legal Affairs Committee of the XUAR (2016 to 2019), Zhu Hailun was responsible for maintaining internal security and law enforcement in the XUAR. As such, he held a key political position in charge of overseeing and implementing a large-scale surveillance, detention and indoctrination programme targeting Uyghurs and people from other Muslim ethnic minorities. Zhu Hailun has been described as the "architect" of this programme. He is therefore responsible for serious human rights violations in China, in particular large-scale arbitrary detentions inflicted upon Uyghurs and people from other Muslim ethnic minorities.	
			As Deputy Head of the 13th People's Congress of the XUAR (2019 to February 2021), Zhu Hailun continued to exercise a decisive influence in the XUAR where the large-scale surveillance, detention and indoctrination programme targeting Uyghurs and people from other Muslim ethnic minorities continues.	

6.	Names (Transliteration into Latin script)	Names	Identifying information	Reasons for listing	Date of listing
	WANG Junzheng	王君正 (Chinese spelling)	Position(s): Party Secretary of the Xinjiang Production and Construction Corps (XPCC) and Deputy Secretary of the Party Committee of China's Xinjiang Uyghur Autonomous Region; Political commissar of the XPCC and CEO of the China Xinjiang Group DOB: May 1963 POB: Linyi, Shandong (China) Nationality: Chinese Gender: male	Party Secretary of the Xinjiang Production and Construction Corps (XPCC) and Deputy Secretary of the Party Committee of China's Xinjiang Uyghur Autonomous Region (XUAR) since April 2020, as well as Political commissar of the XPCC since May 2020. Former Secretary of the Political and Legal Affairs Committee of the XUAR (February 2019 to September 2020). Wang Junzheng also holds other senior posts in the XPCC. The XPCC is a state-owned economic and paramilitary organisation in the XUAR, which exercises administrative authority and controls economic activities in Xinjiang.	22.3.2021
				As Party Secretary and Political commissar of the XPCC since 2020, Wang Junzheng is involved in overseeing all policies implemented by the XPCC. In this position, he is responsible for serious human rights violations in China, in particular large-scale arbitrary detentions and degrading treatment inflicted upon Uyghurs and people from other Muslim ethnic minorities, as well as systematic violations of their freedom of religion or belief, linked, inter alia, to the XPCC's implementation of a large-scale surveillance, detention and indoctrination programme targeting Uyghurs and people from other Muslim ethnic minorities.	
				He is also responsible for the XPCC's systematic use of Uyghurs and people from other Muslim ethnic minorities as a forced workforce, in particular in cotton fields. As Deputy Secretary of the Party Committee of the XUAR since 2020, Wang Junzheng is involved in overseeing all the security policies implemented in Xinjiang, including the aforementioned programme targeting Uyghurs and people from other Muslim ethnic minorities. As Secretary of the Political and Legal Affairs Committee of the XUAR (February 2019 to September 2020), Wang Junzheng was responsible for maintaining internal security and law enforcement in the XUAR. As such, he held a key political position in charge of overseeing and implementing the aforementioned programme.	

Names (Transliteration into Latin script)	Names	Identifying information	Reasons for listing	Date of listing
7. WANG Mingshan	王明山 (Chinese spelling)	Position(s): Member of the Standing Committee of the Party Committee of the Xinjiang Uyghur Autonomous Region (XUAR) and Secretary of the Political and Legal Affairs Committee of the XUAR DOB: January 1964 POB: Wuwei, Gansu (China) Nationality: Chinese Gender: male	Member of the Standing Committee of the Party Committee of the Xinjiang Uyghur Autonomous Region (XUAR) and Secretary of the Political and Legal Affairs Committee of the XUAR since September 2020. Former Director and Deputy Party Secretary of the Xinjiang Public Security Bureau (XPSB) between 2017 and January 2021. As Secretary of the Political and Legal Affairs Committee of the XUAR since September 2020, Wang Mingshan is responsible for maintaining internal security and law enforcement in the XUAR. As such, he holds a key political position in charge of overseeing a large-scale surveillance, detention and indoctrination programme targeting Uyghurs and people from other Muslim ethnic minorities. As Former Director and Deputy Party Secretary of the XPSB (2017 to January 2021), he held a key position in Xinjiang's security apparatus and was directly responsible for implementing the aforementioned programme. In particular, the XPSB has deployed the "Integrated Joint Operations Platform" (IJOP), a big data programme used to track millions of Uyghurs in the Xinjiang region and flag those deemed "potentially threatening" to be sent to detention camps. In his current position and due to his former functions, Wang Mingshan is responsible for serious human rights violations in China, in particular large-scale arbitrary detentions and degrading treatment inflicted upon Uyghurs and people from other Muslim ethnic minorities, as well as systematic violations of their freedom of religion or belief.	22.3.2021

Names (Transliteration into Latin script)	Names	Identifying information	Reasons for listing	Date of listing
8. CHEN Mingguo	陈明国 (Chinese spelling)	Position(s): Director of the Xinjiang Public Security Bureau (XPSB) and Vice-Chairman of the Xinjiang Uygur Autonomous Region (XUAR) People's Government DOB: October 1966 POB: Yilong, Sichuan (China) Nationality: Chinese Gender: male	Director of the Xinjiang Public Security Bureau (XPSB) since January 2021 and Vice-Chairman of the Xinjiang Uygur Autonomous Region (XUAR) People's Government.	22.3.2021
9. JONG Kyong-thack (a.k.a. CHO'NG Kyo'ng-t'ack)	정경택 (Korean spelling)	Position(s): Minister of State Security of the Democratic People's Republic of Korea (DPRK) DOB: between 1.1.1961 and 31.12.1963 Nationality: North Korean Gender: male	As Director of the XPSB, Chen Mingguo holds a key position in Xinjiang's security apparatus and is directly involved in implementing a large-scale surveillance, detention and indoctrination programme targeting Uyghurs and people from other Muslim ethnic minorities. In particular, the XPSB has deployed the "Integrated Joint Operations Platform" (IJO), a big data programme used to track millions of Uyghurs in the Xinjiang region and flag those deemed "potentially threatening" to be sent to detention camps. Chen Mingguo is therefore responsible for serious human rights violations in China, in particular arbitrary detentions and degrading treatment inflicted upon Uyghurs and people from other Muslim ethnic minorities, as well as systematic violations of their freedom of religion or belief. Jong Kyong-thack is the Minister of State Security of the Democratic People's Republic of Korea (DPRK) since 2017. The Ministry of State Security of the DPRK is one of the leading institutions in charge of implementing the repressive security policies of the DPRK, with a focus on identifying and suppressing political dissent, the inflow of "subversive" information from abroad, and any other conduct considered a serious political threat to the political system and its leadership.	22.3.2021

Names (Transliteration into Latin script)	Names	Identifying information	Reasons for listing	Date of listing
			As Head of the Ministry of State Security, Jong Kyong-thack is responsible for serious human rights violations in the DPRK, in particular torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, extrajudicial, summary or arbitrary executions and killings, enforced disappearance of persons, and arbitrary arrests or detentions, as well as widespread forced labour and sexual violence against women.	
10. Ri Yong Gil (a.k.a. Ri Yong Gi, Ri Yo'ng-kil, Yi Yo'ng-kil)	리영길 (Korean spelling)	Position(s): Minister of Social Security of the Democratic People's Republic of Korea (DPRK) DOB: 1955 Nationality: North Korean Gender: male	Ri Yong Gil is the Minister of Social Security of the Democratic People's Republic of Korea (DPRK) since January 2021 and former Chief of the General Staff of the Korean People's Army (KPA) between 2018 and January 2021. The Ministry of Social Security of the DPRK (formerly known as the Ministry of People's Security or Ministry of Public Security) is one of the leading institutions in charge of implementing the repressive security policies of the DPRK, including interrogation and punishment of people "illegally" fleeing the DPRK. In particular, the Ministry of Social Security is in charge of running prison camps and short-term labour detention centres through its Correctional Bureau, where prisoners/detainees are subject to deliberate starvation and other inhuman treatment.	22.3.2021
			As Head of the Ministry of Social Security, Ri Yong Gil is responsible for serious human rights violations in the DPRK, in particular torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, extrajudicial, summary or arbitrary executions and killings, enforced disappearance of persons, and arbitrary arrests or detentions, as well as widespread forced labour and sexual violence against women. As former Chief of the General Staff of the KPA, Ri Yong Gil is also responsible for the widespread serious human rights violations committed by the KPA.	
11. Mohammed Khalifa AL-KANI (a.k.a. Mohamed Khalifa Abderrahim Shaqqi AL-KANI, Mohammed AL-KANI, Muhammad Omar AL-KANI)	المكي خليفة محمد (Arabic spelling)	Position(s): Head of the Kaniyat Militia DOB: 3.5.1979 Nationality: Libyan Passport number: F86[K7]F Gender: male	Mohammed Khalifa AL-Kani is the Head of the Kaniyat Militia, which exercised control of the Libyan town of Targhuna between 2015 and June 2020. In that position, he oversees all activities of the Kaniyat Militia. In his capacity as the Head of the Kaniyat Militia, he is responsible for serious human rights abuses in Libya, in particular extrajudicial killings and enforced disappearances of persons between 2015 and June 2020 in Targhuna.	22.3.2021

Names (Transliteration into Latin script)	Names	Identifying information	Reasons for listing	Date of listing
			Mohammed Khalifa Al-Kani and the Kaniyat Militia fled Tarhuna in early June 2020 to eastern Libya. After that, several mass graves attributed to the Kaniyat Militia were discovered in Tarhuna.	
12. Abderrahim AL-KANI (a.k.a. Abdul-Rahim AL-KANI, Abd-al-Rahim AL-KANI)	أبو عبد الله الكاني عبد (Arabic spelling)	Position(s): member of the Kaniyat Militia DOB: 7.9.1997 Nationality: Libyan Passport number: PH3854LY ID number: 119970331820 Gender: male	Abderrahim Al-Kani is a key member of the Kaniyat Militia and brother of the Head of the Kaniyat Militia, Mohammed Khalifa Al-Khani. The Kaniyat Militia exercised control of the Libyan town of Tarhuna between 2015 and June 2020. Abderrahim Al-Kani is in charge of internal security for the Kaniyat Militia. In that capacity, he is responsible for serious human rights abuses in Libya, in particular extrajudicial killings and enforced disappearances of persons between 2015 and June 2020 in Tarhuna.	22.3.2021
			Abderrahim Al-Kani and the Kaniyat Militia fled Tarhuna in early June 2020 to eastern Libya. After that, several mass graves attributed to the Kaniyat Militia were discovered in Tarhuna.	
13. Aiub Vakhaevich KATAEV (a.k.a. Ayubkhan Vakhaevich KATAEV)	Аюб Вахаевич КАТАЕВ (a.k.a. Любхан Вахаевич КАТАЕВ) (Russian spelling)	Position(s): Head of Department of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation in the city of Argun in the Chechen Republic DOB: 1.12.1980 or 1.12.1984 Nationality: Russian Gender: male	Head of Department of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation in the city of Argun in the Chechen Republic.	22.3.2021
			In his capacity as Head of Department of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation in Argun, Aiub Kataev oversees the activities of local state security and police agencies. In this position, he personally oversees widespread and systematic persecutions in Chechnya, which began in 2017. The repressions are directed against lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI) persons, those presumed to belong to LGBTI groups, and other individuals suspected of being opponents of the Head of the Chechen Republic Ramzan Kadyrov. Aiub Kataev and forces under his command are	

Names (Transliteration into Latin script)	Names	Identifying information	Reasons for listing	Date of listing
			responsible for serious human rights violations in Russia, in particular torture and other cruel, inhuman or degrading treatment, as well as arbitrary arrests and detentions and extrajudicial or arbitrary executions and killings. According to numerous witnesses, Aimb Kataev personally supervised and took part in torturing detainees.	
14.	Abuzaid (Abuzayad) Dzhandarovich VISMURADOV	Abuzaid Джандарович ВИСМУРАДОВ (Russian spelling)	Position(s): Commander of the Special Rapid-Response Unit (SOBR) Team "Terek", Deputy Prime Minister of the Chechen Republic, unofficial bodyguard of the Head of the Chechen Republic Ramzan Kadyrov. Abuzaid Vismuradov has been the commander of the SOBR detachment "Terek" since May 2012. In this position, he personally oversees widespread and systematic persecutions in Chechnya, which began in 2017. The repressions are directed against lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI) persons, those presumed to belong to LGBTI groups and other individuals suspected of being opponents of the Head of the Chechen Republic Ramzan Kadyrov.	22.3.2021
			Abuzaid Vismuradov and the "Terek" unit under his command are responsible for serious human rights violations in Russia, in particular torture and other cruel, inhuman or degrading treatment, as well as arbitrary arrests and detentions and extrajudicial or arbitrary killings and executions. According to numerous witnesses, Abuzaid Vismuradov personally supervised and took part in torturing detainees. He is a close associate of Ramzan Kadyrov, the Head of the Chechen Republic, who has been conducting a campaign of repression against his political opponents for many years.	

Names (Transliteration into Latin script)	Names	Identifying information	Reasons for listing	Date of listing
15. Gabriel Moses LOKUJO	-	Position(s): Major General of the South Sudan People's Defense Forces (SSPDF) Nationality: South Sudanese Gender: male	Major General of the South Sudan People's Defense Forces (SSPDF). Gabriel Moses Lokujo is responsible for serious human rights violation in South Sudan, in particular extrajudicial, summary or arbitrary executions and killings. In May 2020, three officers of the Sudan People's Liberation Army in Opposition (SPLA-IO) were abducted and executed on the orders of Major General Lokujo. Major General Lokujo defected in September 2020 from the SPLA-IO to the SSPDF and is responsible for the ensuing clashes in and around the Moroto Training Center in southern Central Equatoria. As a consequence, several deaths and injuries were reported on both sides during the last quarter of 2020, and civilians were also displaced, especially in the Kajo-Keji area of Central Equatoria State. Major General Lokujo's forces remained in the area where several further clashes have been reported and the safety and security of the civilian communities continue to be in jeopardy.	22.3.2021

(2) in the list of legal persons, entities and bodies set out in Section B ('Legal persons, entities and bodies'), the following entries are added:

Name (Transliteration into Latin script)	Name	Identifying information	Reasons for listing	Date of listing
1. Xinjiang Production and Construction Corps Public Security Bureau	新疆生产建设兵团公安局 (Chinese spelling)	Address: 106 Guangming Road, Urumqi, Xinjiang Uyghur Autonomous Region (XUAR), China Telephone: +86 991 598 8114	The Xinjiang Production and Construction Corps (XPCC) Public Security Bureau is in charge of implementing all policies of the XPCC relating to security matters, including the management of detention centres. The XPCC is a state-owned economic and paramilitary organisation in China's Xinjiang Uyghur Autonomous Region, which exercises administrative authority and controls economic activities in Xinjiang. As the organisation in charge of security policies within the XPCC, the XPCC Public Security Bureau is responsible for serious human rights violations in China, in particular large-scale arbitrary detentions and degrading treatment inflicted upon Uyghurs and people from other Muslim ethnic minorities, as well as systematic violations of their freedom of religion or belief, inter alia, to the XPCC's implementation of a large-scale surveillance, detention and indoctrination programme targeting Muslim ethnic minorities.	22.3.2021

Name (Transliteration into Latin script)	Name	Identifying information	Reasons for listing	Date of listing
			As part of the aforementioned programme, the XPCC uses Uyghurs and people from other Muslim ethnic minorities as a forced workforce, in particular in cotton fields. As the organisation in charge of security policies within the XPCC, the XPCC Public Security Bureau is responsible for the systematic use of forced labour.	
2. Central Public Prosecutor's Office (a.k.a. Office of the Prosecutor of the Democratic People's Republic of Korea (DPRK))	조선민주주의인민공화국 중앙검찰소 (Korean spelling)		The Central Public Prosecutor's Office is an institution which oversees all criminal proceedings in the Democratic People's Republic of Korea (DPRK), including investigation, interrogation, pre-trial detention and trial.	22.3.2021
			The Central Public Prosecutor's Office is used to prosecute and punish persons for political wrongdoing in fundamentally unfair trials. It also carries institutional responsibility for serious human rights violations in ordinary prisons and interrogation detention centres by failing to enforce the rights of pre-trial detainees and convicted prisoners. In close cooperation with the Ministries of State Security and of Social Security, it bears responsibility for and provides legitimacy to serious human rights violations committed by the DPRK security apparatus, in particular torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, extrajudicial, summary or arbitrary executions and killings, enforced disappearances of persons, and arbitrary arrests or detentions.	
3. Kaniyat Militia (f.k.a. 7th Brigade, Tarihuna 7th Brigade, Tarihuna Brigade) (a.k.a. 9th Brigade, Al-Kani Militia, Al-Kaniyat, Kani Brigade, Kaniyat, Kaniyat, Kaniyat)	مليشيا كانيات (Arabic spelling)		The Kaniyat Militia is a Libyan armed militia, which exercised control in the Libyan town of Tarihuna between 2015 and June 2020. Mass graves attributed to the Kaniyat Militia were discovered in Tarihuna after the militia fled to eastern Libya in June 2020. The Kaniyat Militia is responsible for serious human rights abuses, in particular extrajudicial killings, and enforced disappearances of persons.	22.3.2021

	Name (Transliteration into Latin script)	Name	Identifying information	Reasons for listing	Date of listing
4.	National Security Office (a.k.a. National Security Agency) of the Government of Eritrea	-	Headed by Major General Abrahah Kassa	The National Security Office (a.k.a. National Security Agency) of the Government of Eritrea is headed by Major General Abrahah Kassa and is under the supervision of the Office of the President. The National Security Office is organised into six offices, each of which is divided into three sections responsible for intelligence, arrests and interrogations, respectively. The National Security Office is responsible for serious human rights violations in Eritrea, in particular arbitrary arrests, extrajudicial killings, enforced disappearances of persons and torture committed by its agents.	22.3.2021

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางปวีร์ ชูโต ชัยปฎิยุทธ
ประวัติการศึกษา	– Bachelor of Science in Foreign Service Georgetown University, Washington, D.C., USA – Master of International Affairs (MIA) School of International and Public Affairs Columbia University, New York City, USA
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2542	เจ้าหน้าที่การทูต 4 กองเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
พ.ศ. 2544	เจ้าหน้าที่การทูต 5 กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
พ.ศ. 2544	กงสุล สถานกงสุลใหญ่ ณ นครเซี่ยงไฮ้ สาธารณรัฐประชาชนจีน
พ.ศ. 2548	*เจ้าหน้าที่การทูต 6 สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวง
พ.ศ. 2552	*ช่วยราชการที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติงานฝ่ายสุนทรพจน์ภาษาอังกฤษของนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ)
พ.ศ. 2555	นักการทูตชำนาญการ กองส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์ และความร่วมมือ
พ.ศ. 2556	เลขานุการปลัดกระทรวงฯ (นายสีหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว)
พ.ศ. 2557	นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) เลขานุการปลัดกระทรวงฯ
พ.ศ. 2558	นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) หัวหน้าสำนักงานเลขานุการ ปลัดกระทรวง (นายณรงค์ สิงหเสนี)
พ.ศ. 2558	นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) สำนักงานรัฐมนตรี
พ.ศ. 2559	*นักการทูตชำนาญการพิเศษ สำนักงานรัฐมนตรี
พ.ศ. 2562	นักการทูตชำนาญการพิเศษ กรมอาเซียน

พ.ศ. 2562

นักการทูตชำนาญการพิเศษ รองหัวหน้าสำนักงานรัฐมนตรี

ตำแหน่งปัจจุบัน

ผู้อำนวยการกองสหภาพยุโรป กรมยุโรป
กระทรวงการต่างประเทศ

*หมายเหตุ: ผู้เขียนได้ลาติดตามคู่สมรส (ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ) ในการไปประจำการ
ต่างประเทศ 3 วาระ