

## บทที่ 2

### มาตรฐานสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปซึ่งมีที่มาจากประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ในค.ศ. 1958 ซึ่งเป็นการรวมตัวของกลุ่มประเทศตะวันตกที่พัฒนาแล้วและยึดมั่นในอุดมการณ์เสรีนิยมอันเป็นอุดมการณ์พื้นฐานที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ดังนั้น กลุ่มประเทศสหภาพยุโรปจึงให้ความสำคัญกับแนวคิดทางสิทธิมนุษยชนอีกทั้งยังเป็นกลุ่มประเทศที่มีกระบวนการยุติธรรมมีความน่าเชื่อถือจนถึงกับเป็นต้นแบบของสากล ส่งผลให้ทั้งสิบห้าประเทศไม่มีความสับสนในประเด็นสิทธิมนุษยชนระหว่างกัน คือมีมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้กลุ่มประเทศเหล่านี้ยังเป็นสมาชิกของคณะมนตรีแห่งยุโรป (Council of Europe) รวมถึงองค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือแห่งยุโรป (Organization for Security and Cooperation in Europe - OSCE) ซึ่งทั้งสองกลุ่มต่างก็มีนโยบายที่ส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ดังนั้นนับตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ. 1993 เมื่อสนธิสัญญาว่าด้วยสหภาพยุโรปหรือสนธิสัญญามาสทริชต์ (Maastricht Treaty) มีผลบังคับใช้ ติดตามมาด้วยการให้สัตยาบันของประเทศสมาชิกทั้งสิบห้าประเทศของประชาคมยุโรป อันมีผลทำให้สหภาพยุโรปอุบัติขึ้น นับแต่นั้นมาบทบาทในการปกป้องสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศก็ทวีความชัดเจนมากขึ้น ทั้งในด้านการให้เงินทุนเพื่อช่วยเหลือผู้อพยพในประเทศต่าง ๆ การประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชนกับองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ในอดีตยูโกสลาเวีย และการเรียกร้องให้มีการแก้ไขปรับปรุงปัญหาสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอื่น ๆ เป็นต้น ทั้งหมดนี้ส่งผลให้เกิดความเข้าใจทั่วไปว่า บทบาทดังกล่าวเพิ่งเริ่มเป็นครั้งแรกในสนธิสัญญามาสทริชต์นี้ ซึ่งอันที่จริงแล้วการปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของกลุ่มประชาคมยุโรป มีมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งประชาคม เพียงแต่ว่าไม่ได้บรรจุเป็นบทบัญญัติที่เฉพาะเจาะจงลงไปเท่านั้น เนื่องจากในขณะนั้นประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนไม่ได้ถูกระบุว่าเป็นกิจกรรมหลักของประชาคมยุโรป<sup>1</sup>

อย่างไรก็ดี ประชาคมยุโรปก็ได้เริ่มให้ความสนใจต่อประเด็นทางสิทธิมนุษยชนมากขึ้น โดยเมื่อวันที่ 5 เมษายน ค.ศ. 1977 ถือเป็นก้าวแรกที่สถาบันของประชาคมยุโรปซึ่งได้แก่คณะกรรมการประชาคมยุโรป (The Commission) คณะรัฐมนตรีประชาคม (The Council of Ministers) และรัฐสภายุโรป (The European Parliament) ได้มีคำประกาศร่วมว่าด้วยการปกป้องเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Joint Declaration on the Protection of Fundamental Freedoms) ในคำประกาศร่วมดังกล่าว ทั้งสามสถาบันได้เน้นถึงความสำคัญอันดับแรกในการปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐาน

---

<sup>1</sup> Peter R. Baehr, *The Role of Human Rights in Foreign Policy*, 2 nd ed. (London : Macmillan Press, 1996), p.109.

ฐาน ซึ่งการเน้นในเรื่องนี้ความจริงก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญแห่งรัฐสมาชิกทั้งหลาย และจากอนุสัญญาว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานแห่งยุโรป (The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)<sup>2</sup>

เมื่อสนธิสัญญาว่าด้วยสหภาพยุโรป มีผลบังคับใช้เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1993 มีผลทำให้คณะรัฐมนตรีประชาคม (The Council of Ministers) กลายมาเป็นคณะรัฐมนตรีของสหภาพยุโรป (The Council of the European Union) และคณะกรรมการประชาคมยุโรป (The Commission of the European Communities) เปลี่ยนมาเป็นคณะกรรมการยุโรป (The European Commission) ส่วนรัฐสภายุโรป (The European Parliament) ยังคงใช้ชื่อเดิม สำหรับ ศาลยุติธรรม (The Court of Justice) ก็เปลี่ยนมาเป็นศาลยุติธรรมยุโรป (The European Court of Justice - ECJ) แต่อย่างไรก็ดี ในกรณีที่มีการติดต่ออย่างเป็นทางการคณะกรรมการยุโรปจะยังคงใช้ชื่อคณะกรรมการประชาคมยุโรปเช่นเดิม

### พัฒนาการของสหภาพยุโรป

ก่อนที่จะพิจารณาวัตถุประสงค์ หน้าที่และกิจกรรมต่าง ๆ ของสหภาพยุโรปในประเด็นสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศนั้น ควรที่จะได้ทราบถึงหน้าที่และกิจกรรมอย่างกว้าง ๆ ของแต่ละสถาบันก่อน เพื่อความเข้าใจไปในทางเดียวกัน นอกจากนั้น ในขั้นตอนนี้ก็จะได้มีการชี้ให้เห็นพัฒนาการของประชาคมยุโรปก่อนจะมาสู่ความเป็นสหภาพยุโรปในปัจจุบันอย่างคร่าว ๆ เพื่อความเข้าใจพื้นฐานร่วมกัน ดังแผนภูมิต่อไปนี้

---

<sup>2</sup> Nanette A. Neuwahl and Allan Rosas., eds. The European Union and Human Rights (The Hague : Martinus Nijhoff Publishers, 1995), p. 8.



### แผนภูมิที่ 2.1 พัฒนาการสู่สหภาพยุโรป

ที่มา : Organizations Internationales a Vocation Regionale (Notice 6 : L'Union europeenne), La Documentation Francaise, 1995. อ้างใน สมพงษ์ ชูมาก, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน(ทศวรรษ 1990 และแนวโน้ม). กรุงเทพฯ : ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540, หน้า 58.

## เป้าหมายของสนธิสัญญาว่าด้วยสหภาพยุโรป

เมื่อสนธิสัญญา มาสทริชต์ ได้รับการอนุมัติเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ. 1993 ส่งผลให้เกิดการรวมตัวที่เรียกว่าสหภาพยุโรปขึ้น ซึ่งสหภาพยุโรปนี้มีอำนาจหน้าที่ที่ความรับผิดชอบมากกว่าองค์การระหว่างประเทศธรรมดา เพราะแต่ละสถาบันของสหภาพยุโรปมีอำนาจหน้าที่เป็นของตนเองอย่างกว้างขวางในสนธิสัญญานี้แบ่งออกเป็นเจ็ดหมวดด้วยกัน<sup>3</sup> โดยได้แก้ไขเอกสารฉบับเก่า และมีการเพิ่มบทบัญญัติใหม่ คือ หมวดที่ห้าเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ และความมั่นคงร่วมกัน (Common Foreign and Security Policy) และหมวดที่หก เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความร่วมมือด้านกิจการภายในและยุติธรรม (Justice and Home Affairs) นอกจากนี้ในสนธิสัญญา มาสทริชต์ซึ่งมีความหนานถึง 189 หน้า ยังได้ผนวกปฏิญญาอีก 33 ฉบับ และพิธีสารอีก 17 ฉบับ เพื่อจัดตั้งสหภาพยุโรปนี้

สำหรับเป้าหมายในการก่อตั้งสนธิสัญญา มาสทริชต์นั้น มีดังนี้

1. เพื่อก่อตั้งสหภาพยุโรป
2. เพื่อก่อตั้งพลเมืองแห่งสหภาพในการใช้สิทธิซึ่งได้รับการรับรองโดยสนธิสัญญานี้
3. เปลี่ยนจากประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community) มาเป็นประชาคมยุโรป (European Community) เพื่อก่อตั้งโครงสร้างหลักของสหภาพยุโรป (European Union)
4. ก่อตั้งโครงสร้างหลักขึ้นมาอีกสองโครงสร้าง ได้แก่ หมวดที่ห้าว่าด้วยนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน และหมวดที่หกว่าด้วยกิจการภายในและความยุติธรรม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในระดับระหว่างรัฐบาล
5. กระชับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยทางโครงสร้างและความช่วยเหลืออื่น ๆ ต่อกลุ่มประเทศยากจน
6. เป้าหมายหลักและส่วนที่สำคัญของสนธิสัญญาเกี่ยวพันถึงความตกลงในการปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จตามขั้นตอนของสหภาพเศรษฐกิจและการเงิน โดยต้องมีการกำหนดตารางเวลาและบรรทัดฐานร่วมกัน เพื่อผลักดันให้เกิดการใช้สกุลเงินตราร่วมกัน

<sup>3</sup> Evelyn Ellis and Takis Tridimas, Public Law of the European Community : Text, Materials and Commentary (London : Sweet & Maxwell, 1995), p.86.

7. ขยายขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการยุโรปในด้านใหม่ ๆ ได้แก่ การศึกษา วัฒนธรรม สาธารณสุข การปกป้องผู้บริโภค อุตสาหกรรม และการพัฒนาความร่วมมือ
8. เสริมสร้างความเป็นสหภาพให้ก้าวหน้าและแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น
9. เพื่อรองรับหลักการในส่วนประกอบย่อยอื่น ๆ ซึ่งมีความสำคัญมากขึ้น

อันที่จริง กล่าวได้ว่าสหภาพยุโรปมีรากฐานแรกเริ่มมาจากประชาคมสามส่วน คือ ประชาคมยุโรป (EC) ประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้ายุโรป (ECSC) และประชาคมพลังงานปรมาณูยุโรป (Euratom) ปัจจุบันสหภาพยุโรปมีโครงสร้างที่ขยายออกไปซึ่งแบ่งได้เป็นสามส่วน ได้แก่ ประชาคมยุโรป (รวมประชาคมถ่านหินฯ ประชาคมพลังงานปรมาณูยุโรปและประชาคมเศรษฐกิจยุโรปด้วย) นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน และความร่วมมือในด้านกิจการภายในและความยุติธรรม

ในส่วนโครงสร้างเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันนั้น ถือเป็นการสร้างบทบัญญัติใหม่เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ ซึ่งอันที่จริงแล้วความร่วมมือในด้านนี้เกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการมานานแล้ว กล่าวคือความร่วมมือเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของประชาคมยุโรปมีขึ้นภายใต้ความร่วมมือทางการเมืองแห่งยุโรป (European Political Cooperation - EPC) ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1970 ความร่วมมือได้ทวีความแน่นแฟ้นยิ่งขึ้นระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน อีกทั้งความรับผิดชอบก็มีประเด็นที่กว้างออกไปภายนอกกลุ่ม โดยขยายไปถึงความสัมพันธ์กับประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย ละตินอเมริกา และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แม้ว่าจะมีความร่วมมือกันมากขึ้นเรื่อย ๆ แต่การทำงานของภายใต้ความร่วมมือดังกล่าวก็มักจะมีอุปสรรคมาก เนื่องจากผลประโยชน์แห่งชาติของแต่ละประเทศสมาชิกไม่เหมือนกัน แต่อย่างไรก็ดีก็ได้มีการเสนอแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องความร่วมมือนี้ในหลาย ๆ ระดับด้วยกัน จนกระทั่งพัฒนามาเป็นนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน

วัตถุประสงค์ของนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน ตามมาตรา J.1 (2) แห่งสนธิสัญญา马斯特里赫ต์มีดังนี้<sup>4</sup>

1. เพื่อปกป้องค่านิยมร่วม ผลประโยชน์ขั้นพื้นฐานและความเป็นเอกราชแห่งสหภาพ

---

<sup>4</sup> Elfriede Regelsburger, Philippe de Schoutheute de Tervarent, and Wolfgang Wessels., eds. Foreign Policy of the European Union : From EPC to CFSP and Beyond (London : Lynne Rienner Publishers, 1997), p. 383.

2. เพื่อกระชับความมั่นคงแห่งสหภาพและประเทศสมาชิกในทุกวิถีทาง
3. เพื่อรักษาสันติภาพและสนับสนุนความมั่นคงระหว่างประเทศ
4. เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ
5. เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างประชาธิปไตยและกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย และเคารพต่อสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

ประเทศสมาชิกต่างก็ยอมรับในวัตถุประสงค์นี้ และพร้อมที่จะสนับสนุนนโยบายดังกล่าวอย่างเข้มแข็ง และจะละเว้นการกระทำใด ๆ ที่อาจจะกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของสหภาพ อันจะทำให้ประสิทธิภาพของสหภาพยุโรปในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเสียไป<sup>5</sup>

อย่างไรก็ดี แม้ในสนธิสัญญามาสทริชต์จะกำหนดวัตถุประสงค์อย่างกว้าง ๆ ไว้ แต่ในรายละเอียดนั้นก็ได้อำนาจกิจกรรมในประเด็นหลัก ๆ อย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งต้องทำเป็นอันดับแรกไว้หลายประเด็นด้วยกัน ซึ่งหนึ่งในนั้นก็มีการเคารพสิทธิมนุษยชนและการสนับสนุนประชาธิปไตยด้วย<sup>6</sup> นอกจากนี้ก็มีความร่วมมือกับรัสเซีย ยูเครน และประเทศอื่นๆ ในเครือจักรภพอิสระ การกระชับความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศเมดิเตอร์เรเนียน และการสร้างความมั่นคงแห่งยุโรป เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้จะดำเนินไปในลักษณะของความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (Inter governmental Cooperation) ภายใต้คำนโยบายต่างประเทศซึ่งสนธิสัญญามาสทริชต์ได้วางกลไกและแนวทางต่าง ๆ ในอันที่จะเอื้อประโยชน์ต่อการทำงานและความร่วมมือที่จะเกิดขึ้นต่อไป

### สถาบันของสหภาพยุโรป

สถาบันสำคัญที่มีหน้าที่รับผิดชอบและปฏิบัติการที่สำคัญของสหภาพยุโรป ประกอบด้วย 4 สถาบัน ดังนี้<sup>6</sup>

#### 1. รัฐสภายุโรป (The European Parliament)

<sup>5</sup> มาตรา J.1 (4)

<sup>5</sup> Spyros A. Pappas and Sophie Vanhoonaeker., eds. *The European Union's Common foreign and Security Policy : The Challenges of the Future* (Maastricht : European Institute of Public Administration, 1996), p.26.

<sup>6</sup> British Management Data Foundation, *The Maastricht Treaty in Perspective : Consolidated Treaty on European Union* (Gloucestershire : Anthony Cowgill and Andrew Cowgill , 1996), p. 10. และ Yves Doutriaux and Christian Lequesne, *Les Institutions de l'Union europeenne* (Paris : La Documentation Francaise, 1995), pp. 19-26.

อำนาจหน้าที่และองค์ประกอบของรัฐสภายุโรปมีขึ้นตามมาตราที่ 137 ถึงมาตราที่ 144 แห่งสนธิสัญญามาสทริชต์<sup>7</sup> มีวัตถุประสงค์ในอันที่จะทำให้ยุโรปมีเอกภาพ สมาชิกรัฐสภายุโรปมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนของแต่ละประเทศสมาชิก สมาชิกปัจจุบันซึ่งเป็นการจัดสรรครั้งล่าสุดโดยมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1995 มีจำนวนทั้งสิ้น 567 คน ดังนี้

เบลเยียม	25	ลักเซมเบิร์ก	6
เดนมาร์ก	16	เนเธอร์แลนด์	31
เยอรมนี	99	ออสเตรีย	21
กรีซ	25	โปรตุเกส	25
สเปน	64	ฟินแลนด์	16
ฝรั่งเศส	87	สวีเดน	22
ไอร์แลนด์	15	อังกฤษ	87
อิตาลี	87		

การรวมกลุ่มในรัฐสภายุโรป ทำให้รัฐสภายุโรปเป็นสถาบันที่มีบูรณาการอย่างเต็มที่ เนื่องจากสมาชิกของรัฐสภาจะไม่แบ่งกลุ่มกันตามประเทศ รัฐสภายุโรปมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานอย่างเต็มที่ พิจารณาได้จากมาตรา 142 ที่บัญญัติไว้ว่า “สภาจะเป็นผู้กำหนดระเบียบวิธีการดำเนินงานของสภาเอง” รัฐสภายุโรปประกอบด้วยประธาน 1 คน และรองประธาน 14 คน

#### *บทบาทและความรับผิดชอบของรัฐสภายุโรปต่อประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชน*

หลังจากสนธิสัญญามาสทริชต์มีผลบังคับใช้ ทำให้อำนาจของรัฐสภายุโรปในการควบคุมการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน มีมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ข้อคิดของรัฐสภายุโรปไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย แต่ก็มีกิจกรรมสำคัญทางการเมืองอยู่บ้าง โดยเฉพาะการให้ความสนใจต่อประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชนมากขึ้น พิจารณาได้จากการตั้งคณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน เป็นคณะกรรมการย่อยในด้านความมั่นคงและต่างประเทศ โดยคณะอนุกรรมการฯ นี้จะจัดพิมพ์รายงานประจำปีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับโลกและระดับนโยบายของสหภาพ ในระดับโลกนั้น ก็จะเป็นการรายงานปัญหาสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในที่ต่าง ๆ อันได้แก่ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ผลกระทบจากความขัดแย้งด้านอาวุธ เสรีภาพในการแสดงออก สิทธิของชนกลุ่มน้อย ผู้หญิงและเด็ก ในส่วนของนโยบายภายในสหภาพนั้น ก็จะเน้นถึงความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยให้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศของสหภาพ ซึ่งนโยบายต่างประเทศหลัก ๆ ในส่วนนี้ก็คือการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ ความช่วยเหลือจะมาก

<sup>7</sup> British Management Data Foundation, op. cit., pp.56-58.

หรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับระดับปัญหาสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย และความโปร่งใสในการบริหารประเทศของผู้รับความช่วยเหลือ<sup>8</sup>

ความพยายามครั้งแรกในด้านสิทธิมนุษยชนภายในสหภาพของรัฐสภายุโรป พิจารณาได้จากปฏิญญารัฐสภายุโรปว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน เมื่อวันที่ 12 เมษายน ค.ศ. 1989<sup>9</sup> แต่ต่อมาใน ค.ศ. 1991 รัฐสภายุโรปก็ได้ลงมติเกี่ยวกับความจำเป็นที่จะต้องหยุดการเสนอรายงานประจำปีว่าด้วยการเคารพสิทธิมนุษยชนภายในสหภาพยุโรป และแม้ว่าในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1994 จะมีการเสนอรายงานต่อรัฐสภายุโรปเป็นครั้งที่สองก็ตาม ท้ายที่สุดรัฐสภายุโรปก็ไม่ยอมรับ

สำหรับปัญหาสิทธิมนุษยชนของประเทศนอกสหภาพยุโรปโดยเฉพาะกลุ่มประเทศโลกที่สามนั้น รัฐสภาจะนำมาปรึกษาหารือกันก็ต่อเมื่อจำเป็นต้องนำมาพิจารณาในกรณีทำความตกลงด้านความร่วมมือระหว่างกัน หรือทำบันทึกข้อตกลงทางการเงิน อาทิ การพิจารณาปัญหาสิทธิมนุษยชนในประเทศโมร็อกโก และซีเรีย เพื่อทำบันทึกข้อตกลงทางการเงิน เป็นต้น<sup>10</sup>

นอกจากนี้ รัฐสภายุโรปยังต้องรับผิดชอบกิจกรรมสำคัญ ๆ เกี่ยวกับประเด็นทางสิทธิมนุษยชนอีกมากมาย ดังนี้

1. จัดทำการอภิปรายสาธารณะ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการลงมติของคณะกรรมการในเรื่องนั้น ๆว่าจะดำเนินนโยบายไปแนวทางใด เช่น การอภิปรายในประเด็นการแบ่งแยกเชื้อชาติและการรังเกียจชาวต่างชาติ อาจจะได้รับพิจารณาให้เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของประเทศสมาชิกต่อไป
2. เสนอคำถามต่อคณะกรรมการฯ และคณะรัฐมนตรี เช่นคำถามเกี่ยวกับการใช้อนุสัญญาว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Convention on Human Rights) หรือการบังคับใช้อนุสัญญาโลเม (Lome Convention) ต่อประเทศที่ใช้ความรุนแรง
3. เอาใจใส่ต่อปัญหาสิทธิมนุษยชนทั่ว ๆ ไป อาทิ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์บนเกาะติมอร์ตะวันออก (East Timor) โดยฝ่ายรัฐบาลทหารอินโดนีเซีย เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1991 หรือการข่มขืนผู้หญิงจำนวนมากในอดีตยูโกสลาเวีย เมื่อค.ศ. 1993
4. เรียกร้องให้นานาชาติให้ความสนใจต่อปัญหาสิทธิมนุษยชน เมื่อมีการเยือนต่างประเทศ โดยเฉพาะในละตินอเมริกา แอฟริกา และเอเชีย

<sup>8</sup> Baehr, *op. cit.*, p. 114

<sup>9</sup> Neuwahl, Nanette A., *op. cit.*, p. 16.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 114.



5. ประธานของรัฐสภายุโรปอาจจะเขียนจดหมายถึงประเทศคู่ค้าโดยผ่านทางรัฐบาลหรือทูต เพื่อแสดงความเห็นเกี่ยวกับปัญหาสิทธิมนุษยชนภายในประเทศนั้น

## 2. คณะรัฐมนตรียุโรป (The Council of the European Union)

อำนาจหน้าที่และองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีมีขึ้นตามมาตรา 145 ถึงมาตรา 154<sup>11</sup> คณะรัฐมนตรีเป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดของสหภาพยุโรป เนื่องจากมีอำนาจในการตัดสินใจและดำเนินการบังคับใช้กฎต่อประเทศสมาชิก โดยปรึกษากับคณะกรรมการฯ ประกอบด้วยรัฐมนตรีของแต่ละประเทศสมาชิก ประเทศละหนึ่งคน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ การออกเสียงของคณะรัฐมนตรีจะต้องถือเสียงข้างมากของประเทศสมาชิก แต่ในกรณีสำคัญต้องถือเสียงข้างมากตามที่กำหนดไว้เป็นพิเศษ (qualified majority) ประเทศสมาชิกจะมีคะแนนเสียงไม่เท่ากัน ดังนี้

เบลเยียม	5	ลักเซมเบิร์ก	2
เดนมาร์ก	3	เนเธอร์แลนด์	5
เยอรมนี	10	โปรตุเกส	5
กรีซ	5	อังกฤษ	10
สเปน	8	สวีเดน	4
ฝรั่งเศส	10	ฟินแลนด์	3
ไอร์แลนด์	3	ออสเตรีย	4
อิตาลี	10		

เพื่อให้มติผ่าน คณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับคะแนนเสียงตามที่กำหนดคือ 62 เสียงจาก 87 เสียง หรือ 62 เสียงจากประเทศสมาชิกอย่างน้อย 10 ประเทศ

*บทบาทและความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรียุโรปต่อประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชน*

กิจกรรมส่วนใหญ่ทางด้านสิทธิมนุษยชนของคณะรัฐมนตรีนั้น ในอดีตได้อยู่ในกรอบของความร่วมมือทางการเมือง (EPC) ซึ่งเป็นความร่วมมือที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 และได้มีการระบุไว้อย่างเป็นทางการในสนธิสัญญายุโรปเดียว ค.ศ. 1986<sup>12</sup> ลักษณะของความร่วมมือนี้จะเป็นความพยายามของประเทศสมาชิกในอันที่จะใช้นโยบายต่างประเทศแห่งยุโรปร่วมกัน และประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชนได้ถูกกล่าวถึงในบทนำของสนธิสัญญายุโรปเดียวถึงสองครั้ง เมื่อ

<sup>11</sup> British Management Data Foundation, *op. cit.*, pp. 59-60.

<sup>12</sup> Nicholas Moussis, *Access to European Union*, 5 th ed. (Rixensart : Euroconfidentiel s.a. {Edit-Eur}, 1995), p.501.

สนธิสัญญามาสทริชต์ได้รับการลงมติรับเมื่อค.ศ. 1992 ก็ได้กล่าวถึงประเด็นทางสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง โดยจัดเป็นภารกิจไว้ในนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน

อนึ่ง ปัญหาสิทธิมนุษยชนอาจจะนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีภายใต้กรอบของนโยบายพัฒนาและเศรษฐกิจระหว่างประเทศก็ได้ เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจหรือการพัฒนาต่อประเทศนอกกลุ่ม โดยเฉพาะประเทศโลกที่สามนั้นมีความเกี่ยวข้องกับสถานการณ์หรือปัญหาสิทธิมนุษยชนภายในประเทศนั้น

คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่และภารกิจในด้านสิทธิมนุษยชนหลายประการ ดังนี้

1. ให้ความสำคัญต่อการใช้มาตรการในเชิงบวก ในอันที่จะส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและสร้างสถาบันที่เป็นประชาธิปไตย
2. ตระหนักถึงความจำเป็นเกี่ยวกับความเป็นเหตุเป็นผลและความถูกต้องแน่นอน
3. รวบรวมวิธีการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนให้ดำเนินไปพร้อม ๆ กับการใช้มาตรการเพื่อส่งเสริมให้มีรัฐบาลที่ดี และพยายามลดค่าใช้จ่ายทางทหารที่เกินความจำเป็น
4. มีมติรับนโยบายพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน เข้าไว้ในความตกลงทุกฉบับของสหภาพยุโรปกับประเทศโลกที่สาม

### 3. คณะกรรมาธิการยุโรป (The European Commission)

ความรับผิดชอบของคณะกรรมาธิการยุโรปมีขึ้นตามมาตราที่ 155 ถึงมาตรา 163<sup>13</sup> คณะกรรมาธิการฯ ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานบริหารหลักของสหภาพยุโรป และรับผิดชอบในการดำเนินงานประจำวันของสหภาพยุโรป หลังจากออสเตรีย ฟินแลนด์ และสวีเดน เข้าเป็นสมาชิก คณะกรรมาธิการฯ ก็ประกอบด้วยสมาชิก 20 คน ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยการตกลงจากรัฐบาลของประเทศสมาชิก อยู่ในตำแหน่งครั้งละห้าปี ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศมีผู้แทนในคณะกรรมาธิการฯ ไม่เท่ากัน ในปัจจุบันมีผู้แทนสองคนในคณะกรรมาธิการฯ จากฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี สเปนและอังกฤษ และผู้แทนหนึ่งคนจากออสเตรีย เบลเยียม เดนมาร์ก ฟินแลนด์ กรีซ ไอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ สวีเดนและโปรตุเกส

คณะกรรมาธิการฯ เป็นองค์กรที่มีอำนาจเหนือรัฐและรับผิดชอบต่อรัฐสภายุโรปเท่านั้น ดังนั้นคณะกรรมาธิการฯ จึงปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ ไม่รับคำสั่งใด ๆ จากรัฐบาลของประเทศตน นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการฯ มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามสนธิสัญญาและกฎข้อบังคับอื่น ๆ ของสหภาพยุโรป

<sup>13</sup> British Management, op. cit., pp.59-60.

นอกจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้ว คณะกรรมาธิการฯ ยังต้องรับผิดชอบในการบริหาร การจัดสรรเงินสำหรับค่าใช้จ่ายสาธารณะ และกองทุนที่สำคัญ ๆ ของสหภาพยุโรปอีกด้วย อาทิ กองทุนยุโรปเพื่อการพัฒนา (The European Development Fund - EDF) กองทุนเพื่อการสังคม ของยุโรป (The European Social Fund - ESF) และกองทุนเพื่อการพัฒนาภูมิภาคของยุโรป (The European Regional Development Fund - ERDF) เป็นต้น

#### บทบาทและความรับผิดชอบของคณะกรรมาธิการยุโรปต่อประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชน

กรรมาธิการฯ หลาย ๆ ท่านมีภาระหน้าที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิทธิมนุษยชน เริ่มตั้งแต่ ประธานคณะกรรมาธิการฯ คุณได้รับผิดชอบความร่วมมือในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ของเหล่ากรรมาธิการฯ ซึ่งก็มีทั้งกิจกรรมที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์ ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์เหนือ - ใต้ (North - South Relations) ความช่วยเหลือ ต่อเพื่อนมนุษย์และผู้อพยพ และปัญหาผู้ลี้ภัย ส่วนประเด็นสิทธิมนุษยชนภายในประเทศนอกกลุ่ม นั้น กรรมาธิการฯ จะรับผิดชอบเป็นราย ๆ ไป ซึ่งหน้าที่ตรงนี้ถือเป็นนโยบายทั่วไปของคณะกรรมาธิการฯ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ซึ่งเป็นนโยบายหนึ่งใน นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน

อย่างไรก็ดี ก่อนที่สนธิสัญญามาสทริชต์จะมีขึ้นนั้น ประเด็นทางสิทธิมนุษยชนอยู่นอกเหนืออำนาจของคณะกรรมาธิการฯ แต่เมื่อเกิดสนธิสัญญามาสทริชต์ สมาชิกหลาย ๆ ประเทศก็ได้สนับสนุนให้สหภาพยุโรปนำอนุสัญญาว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป มาใช้เป็นแนวทางของนโยบายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรป<sup>14</sup> แม้ว่าขณะนี้ ข้อเสนอดังกล่าวยังไม่เห็นผลเป็นรูปธรรม แต่ศาลยุติธรรมยุโรปในกรุงลักเซมเบิร์กก็มักจะอ้างถึงมาตราต่าง ๆ ในอนุสัญญาดังกล่าวเสมอ เวลาที่มีการตัดสินเกี่ยวกับประเด็นทางสิทธิมนุษยชน<sup>15</sup>

นับวัน ประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชนก็ยิ่งทวีความสำคัญต่อความรับผิดชอบของคณะกรรมาธิการฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการลงนามอนุสัญญาโลเมฉบับที่สี่ (The Fourth Lome Convention) ระหว่างประชาคมยุโรปกับกลุ่มประเทศในแอฟริกา คาริบเบียน และแปซิฟิก (Africa , the Caribbean and the Pacific - ACP) เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 1989<sup>16</sup> ก็ยิ่งเป็นการ

<sup>14</sup> Baehr, *op. cit.*, p.110.

<sup>15</sup> Robert M. MacLean., ed. *European Community Law and Human Rights*, 8th ed. (London : HLT Publications, 1996), p.103.

<sup>16</sup> Moussis, *op. cit.*, p.474.

เน้นถึงความร่วมมือระหว่างประเทศรวมถึงปัญหาสิทธิมนุษยชนด้วย โดยในมาตราที่ 5 ก็ยังระบุว่า ถือเป็นข้อผูกพันของประเทศสมาชิกในอันที่จะเคารพสิทธิมนุษยชนและพยายามอย่างเต็มที่ในการเสาะหามาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมสิทธิมนุษยชน<sup>17</sup>

โดยปกติแล้ว ในกรณีที่เกิดปัญหาสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงในประเทศสมาชิก คณะกรรมาธิการฯ ก็มักจะใช้การทูตแบบเงียบ ๆ มากกว่าที่จะวิจารณ์ออกสู่สาธารณะ ทั้งนี้ ก็เพื่อความจำเป็นในอันที่จะรักษาสัมพันธภาพอันดีไว้ระหว่างประเทศสมาชิคนั้นเอง สำหรับปัญหาสิทธิมนุษยชนในประเทศนอกกลุ่มนั้น คณะกรรมาธิการฯ ได้ให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่งเช่นกัน อาทิ ปัญหาในราวันดา จีน และพม่า เป็นต้น เมื่อคณะกรรมาธิการฯ ทำรายงานปัญหาดังกล่าว บทลงโทษที่ตามมา ก็อาจจะเป็นการลดหรือตัดความช่วยเหลือทางการค้าหรือเพื่อการพัฒนาชั่วคราว ประเทศเหล่านี้ก็ได้แก่ ไซติ มาลาวี ไนจีเรีย ศรีลังกา ชูแดน และโตโก เมื่อสถานการณ์ปัญหาสิทธิมนุษยชนได้รับการปรับปรุง คณะกรรมาธิการฯ ก็จะพิจารณาให้ความช่วยเหลือ ที่ผ่านมาก็มี อาทิ โชมเลีย ราวันดา บุรุนดี แอฟริกา เซเชนเซา และอีกหลาย ๆ ประเทศ<sup>18</sup>

#### 4. ศาลยุติธรรมยุโรป (The European Court of Justice)

ศาลยุติธรรมยุโรปมีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำและตีความกฎบัตร กฎหมายและแนวปฏิบัติต่าง ๆ ของสหภาพยุโรป ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 164 ถึง 188<sup>19</sup> เมื่อตีความแล้วศาลของแต่ละประเทศจะทำการตัดสินใจ ศาลยุติธรรมยุโรปประกอบด้วยผู้พิพากษา 15 คน ซึ่งมาจากประเทศสมาชิกอย่างน้อยประเทศละหนึ่งคน อัยการ (Advocates - General) อีก 8 คน ทั้งผู้พิพากษาและอัยการได้รับการแต่งตั้งจากความตกลงร่วมกันของประเทศสมาชิก อยู่ในตำแหน่งครั้งละหกปี

อำนาจของศาลยุติธรรม เป็นอำนาจที่มีผลผูกพันประเทศสมาชิก ไม่ใช่เป็นเพียงอำนาจที่ประเทศสมาชิกจะพึงเลือกขอใช้ได้เท่านั้น นอกจากนี้ เขตอำนาจของศาลยุติธรรมสามารถครอบคลุมถึงองค์การทั้งสามของประชาคม อันได้แก่ ประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าฯ (ECSC)

<sup>17</sup> Neuwahl, *op. cit.*, p. 306.

<sup>18</sup> European Commission, *The European Union's Common Foreign and Security Policy* (Brussels : Office for Official Publications of the European Communities, July, 1996).

<sup>19</sup> British Management, *op. cit.*, pp. 60 - 64.

ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป และประชาคมพลังงานปรมาณู จึงทำให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจและบทบาทที่สำคัญที่สุดแต่เพียงศาลเดียวในสหภาพยุโรป

*บทบาทและความรับผิดชอบของศาลยุติธรรมยุโรปต่อประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชน*

แม้ว่าในสนธิสัญญาโรมจะไม่ได้ระบุให้การปกป้องสิทธิมนุษยชนอยู่ภายใต้กฎหมายของประชาคม แต่ศาลยุติธรรมได้ถือเอาสิทธิมนุษยชนไว้เป็นส่วนหนึ่งของระเบียบกฎหมายของประชาคม ดังกรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้นภายในประชาคมเมื่อค.ศ. 1969<sup>20</sup> โดยในการตัดสินวินิจฉัยครั้งนั้น ศาลยุติธรรมได้อ้างว่า สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานย่อมรวมอยู่ในหลักทั่วไปของกฎหมายประชาคม และย่อมถูกปกป้องโดยศาล กฎหมายภายในของประเทศสมาชิกย่อมไม่ขัดกับกฎหมายของประชาคม ดังนั้น ศาลยุติธรรมจึงมีอำนาจอย่างสมบูรณ์ที่จะชี้ขาดคดีสิน และดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมายต่าง ๆ ได้เอง กล่าวได้ว่าศาลยุติธรรมเป็นเสมือนศาลภายในของประเทศสมาชิกเลขที่เดียว

นอกจากนี้ ศาลยุติธรรมยังได้ประกาศว่าประเทศสมาชิกแต่ละประเทศไม่สามารถนำทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของประเทศตน มาอ้างเพื่อรับประกันสิทธิมนุษยชนภายในประเทศนั้น ๆ ทั้งนี้ ก็เนื่องจากว่าศาลยุติธรรมได้ระบุให้การเคารพสิทธิมนุษยชน เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายแห่งประชาคมไปแล้วนั่นเอง

สำหรับกฎข้อบังคับและการใช้มาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ระบุไว้ในกฎหมายของประชาคมนั้น ศาลยุติธรรมได้แนวทางจากบรรดารัฐธรรมนูญของประเทศสมาชิก และจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชนฉบับหนึ่ง ซึ่งประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปได้ลงนามรับรองทุกประเทศแล้ว นั่นก็คือ อนุสัญญาว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป ดังนั้น กฎหมายสิทธิมนุษยชนที่อยู่ภายใต้กรอบของประชาคม ต้องมีความตรงกัน หรือไปกันได้กับสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ รวมถึงมาตรการต่าง ๆ ที่ศาลยุติธรรมนำมาใช้ก็มาจากอนุสัญญาฯ ดังกล่าวด้วยเช่นกันดังพิจารณาได้จากมาตรา F (2) ของสนธิสัญญามาสทริชต์ที่บัญญัติไว้ดังนี้<sup>21</sup>

“สหภาพจะเคารพสิทธิขั้นพื้นฐาน ตามที่ได้รับการรับประกันโดยอนุสัญญาว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานแห่งยุโรป ซึ่งได้ลงนามร่วมกันเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน

<sup>20</sup> Ellis, *op. cit.* , p. 554.

<sup>21</sup> British Management, *op. cit.*, p. 8.

ค.ศ. 1950 ณ กรุงโรม และตามแนวทางที่เป็นผลมาจากบรรดาบทบัญญัติต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญของประเทศสมาชิก ในฐานะที่เป็นหลักทั่วไปของกฎหมายของประชาคม”

สถาบันที่สำคัญอีกสถาบันหนึ่ง ซึ่งตั้งขึ้นมาระหว่างประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป เพื่อทำงานร่วมมือและประสานกันระหว่างประเทศสมาชิกยุโรปอย่างใกล้ชิด ในลักษณะ “ระหว่างรัฐ” (Intergovernmental) ไม่ใช่ “เหนือรัฐ” (Supranational) ก็คือคณะมนตรียุโรป (European Council) แม้ว่าคณะมนตรียุโรปจะไม่ใช่สถาบันของสหภาพยุโรป แต่ก็มีผลสำคัญทางด้านกิจกรรมทางการเมืองและนโยบายต่างประเทศของสหภาพ ตั้งขึ้นครั้งแรกจากการประชุมผู้นำประชาคมยุโรป ณ กรุงปารีส เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1974 ในมาตราสองของสนธิสัญญายุโรป เดียวบัญญัติว่าคณะมนตรียุโรปสามารถเข้าร่วมประชุมอย่างเป็นทางการของประชาคมได้อย่างน้อยสองครั้งต่อปี นอกจากนี้ในมาตรา 30 (1) ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและดำเนินงานร่วมกันในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของประชาคม กล่าวได้ว่าสนธิสัญญายุโรป เดียวนี้เป็นภาระไปถึงสถานะของคณะมนตรียุโรปอย่างเป็นทางการครั้งแรก

อนึ่งบทบาทหน้าที่หลัก ๆ ของคณะมนตรียุโรปนั้น มีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงหลายครั้งนับแต่การประชุมปารีสในค.ศ. 1974 การประชุม ณ กรุงลอนดอนค.ศ. 1977 และการประชุม ณ เมืองสตูตการ์ท ในค.ศ. 1983 ซึ่งก่อให้เกิดปฏิญญาสตูตการ์ท (Solemn Declaration of Stuttgart) โดยระบุถึงความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปและคณะมนตรียุโรปว่า คณะมนตรียุโรปเป็นผู้กระตุนที่สำคัญของสหภาพยุโรปและกำหนดแนวทางทั่วไป ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับประชาคม นโยบายต่างประเทศและกิจการภายในและสังคมโดยมีการลงคะแนนเสียงแบบฉันทามติ ส่งผลให้บทบาทของคณะมนตรียุโรปครอบคลุมทั้งสหภาพยุโรป และจากสนธิสัญญายุโรปเดียวในค.ศ. 1986 ผู้นำของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปก็ได้ทำการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของคณะมนตรียุโรปอีกครั้ง ดังนั้นบทบาทความรับผิดชอบหลัก ๆ ของคณะมนตรียุโรปสรุปได้ดังนี้<sup>22</sup>

1. เป็นผู้กระตุนในการก่อตั้งสหภาพยุโรปและกำหนดแนวทางในเรื่องต่าง ๆ ของสหภาพยุโรป
2. ขยายขอบเขตกิจกรรมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกโดยกระตุนให้เกิดกิจกรรมในประเด็นใหม่ ๆ
3. กำหนดแนวทางด้านการเมืองทั่วไป ของประชาคมยุโรปและความร่วมมือทางการเมืองแห่งยุโรป (European Political Cooperation)

<sup>22</sup> Ellis, *op. cit.*, pp. 66 -67.

4. ให้การรับรองนโยบายของประชาคมทั้งภายในประชาคมและระหว่างประชาคมกับที่ประชุมว่าด้วยความร่วมมือทางการเมืองแห่งยุโรป
5. ให้ความสำคัญต่อการแสดงบทบาทร่วมกันในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของประชาคม

ในสนธิสัญญา มาสทริชต์<sup>๑</sup> นี้ก็ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรียุโรปให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยได้ระบุไว้ในบทบัญญัติที่หนึ่ง มาตรา D ดังนี้

“The European Council shall provide the Union with the necessary impetus for its development and shall define the general political guidelines thereof.

The European Council shall bring together the Heads of State or Government of the Member States and the President of the Commission. They shall be assisted by the Ministers for Foreign Affairs of the Member States and by a Member of the Commission. The European Council shall meet at least twice a year, under the chairmanship of the Head of State or Government of the Member State which holds the Presidency of the Council.

The European Council shall submit to the European Parliament a report after each of its meetings and a yearly written report on the progress achieved by the Union.”

**อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานแห่งยุโรป (The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)**

คณะมนตรีแห่งยุโรป (Council of Europe)<sup>\*</sup> ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1949 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยการจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานแห่งยุโรป ซึ่งได้ลงนามร่วมกัน เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 1950 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1953 มีสมาชิกทั้งหมด 40 ประเทศ<sup>\*\*</sup> อนุสัญญาฯ ฉบับนี้ได้

---

<sup>\*</sup> คณะมนตรีแห่งยุโรปประกอบด้วยองค์กรหลัก ๆ ที่สำคัญ 3 องค์กร คือ คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (The European Commission of Human Rights) ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (The European Court of Human Rights) และคณะกรรมการรัฐมนตรี (The Committee of Ministers)

<sup>\*\*</sup> ณ วันที่ 3 ธันวาคม ค.ศ. 1996. จาก European Law Review : Human Rights Survey 1997 22, No. 1 (1997) : HRC/82.

อ้างถึงปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติไว้ในอันดับแรก ซึ่งสาระสำคัญของอนุสัญญาฯ พอดีสรุปออกมาตามมาตราหลัก ๆ ได้ดังนี้<sup>23</sup>

มาตรา 1 ระบุว่า รัฐคู่สัญญาทั้งหมดจะต้องให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ที่ได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 1 ของอนุสัญญาฉบับนี้ แก่บุคคลทุกคนที่อยู่ในเขตอำนาจของตน

มาตรา 13 ระบุว่า บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติในอนุสัญญาฉบับนี้ต้องได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนนั้น แม้ว่าการละเมิดนั้นจะเกิดจากการกระทำของผู้ที่มีอำนาจในรัฐนั้นก็ตาม

มาตรา 14 ห้ามมิให้เลือกปฏิบัติในการใช้สิทธิไม่ว่าจะเป็นในเรื่องเพศ เชื้อชาติ ผิว ภาษา ศาสนา หรือความคิดเห็นทางการเมือง

มาตรา 16-17 ยินยอมให้มีการจำกัดบทบาททางการเมืองของคนต่างด้าว และห้ามมิให้ใช้สิทธิที่จะร่วมในการกระทำใด ๆ อันมีวัตถุประสงค์ที่จะทำลายสิทธิมนุษยชนหรือเสรีภาพ และการจำกัดนี้จะกระทำได้อต่อเมื่ออนุสัญญาฯ ได้ระบุไว้เท่านั้น

มาตรา 44 ของอนุสัญญาฯ ได้บัญญัติไว้ว่า คณะกรรมการฯ หรือรัฐภาคีแห่งอนุสัญญานี้เท่านั้น ที่มีสิทธินำคดีไปสู่การพิจารณาของศาลได้ และศาลนี้มีอำนาจในการพิจารณาคดีได้ทุกคดีที่เกี่ยวกับการตีความอนุสัญญาฯ และที่เกี่ยวกับคำฟ้องที่รัฐภาคีหรือคณะกรรมการฯ ได้ยื่นตามมาตรา 48 แห่งอนุสัญญาฯ นี้ ผู้ที่จะนำคดีมาให้ศาลพิจารณาต้องเป็นบุคคลดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการฯ
2. รัฐภาคีซึ่งบุคคลถือสัญชาติตนเป็นผู้เสียหาย
3. รัฐภาคีซึ่งได้นำคดีไปสู่การพิจารณาของคณะกรรมการฯ
4. รัฐภาคีซึ่งได้แจ้งคำร้องเรียน

คณะมนตรีแห่งยุโรปมีขอบข่ายงานที่ค่อนข้างกว้างขวาง โดยจะเห็นได้จากความร่วมมือกับสหประชาชาติ และองค์การอื่น ๆ ของยุโรป ในรูปแบบของนโยบายความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ การศึกษา กฎหมาย ฯลฯ โดยกระทำกันในรูปแบบของอนุสัญญาระหว่างประเทศ และความร่วมมือที่สำคัญที่สุดก็คือการให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศนั่นเอง

<sup>23</sup> Donna Gomien, Short Guide to the European Convention on Human Rights (Strasbourg : Council of Europe, Publishing and Documentation Service, 1991).



## มาตรฐานสิทธิมนุษยชนภายในกรอบของสหภาพยุโรป

เมื่อเปรียบเทียบกับองค์การทางด้านสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคยุโรปด้วยกันอย่างคณะมนตรีแห่งยุโรป และองค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป<sup>24</sup> แล้ว ทำให้ดูเหมือนว่าประเด็นทางสิทธิมนุษยชนไม่มีใครจะมีบทบาทมากนักภายในกรอบของสหภาพยุโรป ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะว่าสหภาพยุโรปไม่ใช่องค์การที่สร้างขึ้นเพื่อสิทธิมนุษยชนโดยตรง แต่อย่างไรก็ดี ปัญหาสิทธิมนุษยชนก็ได้รับการคุ้มครองเช่นกัน แม้ว่าจะเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองที่นำไปพร้อม ๆ กับการรวมตัวทางเศรษฐกิจของสหภาพก็ตาม ที่เป็นเช่นนี้ ก็เนื่องจากสหภาพยุโรปมีวัตถุประสงค์เน้นไปที่การรวมตัวทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกในภูมิภาคเดียวกันเป็นหลัก

องค์กรหลักของสหภาพยุโรปที่รับผิดชอบในการทำให้สิทธิขั้นพื้นฐาน กลายเป็นระเบียบกฎหมายของประชาคมหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งทำให้เป็นหลักกฎหมายทั่วไปแห่งประชาคม ก็คือ ศาลยุติธรรมยุโรป การนำเอากฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศมาใช้ภายในประชาคม กระทำโดยการให้สัตยาบันของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต่ออนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานแห่งยุโรป ซึ่งบัญญัติขึ้นโดยคณะมนตรีแห่งยุโรป นอกจากนี้ สมาชิกทั้ง 15 ประเทศ ยังเป็นสมาชิกของคณะมนตรีแห่งยุโรปอีกด้วย<sup>24</sup> ซึ่งเท่ากับเป็นการแสดงให้เห็นว่าสหภาพยุโรปได้ให้ความสำคัญกับประเด็นทางสิทธิมนุษยชนมากขึ้น และจากมาตรา F (2) นั้นก็บอกให้ทราบว่า สหภาพยุโรปจะใช้พื้นฐานและหลักการทางสิทธิมนุษยชนตามอนุสัญญาฯ ดังกล่าวเป็นแนวทางในการทำงาน

ดังนั้น ในทางปฏิบัติของศาลยุติธรรม สิทธิที่ถูกนำมากล่าวถึงส่วนใหญ่จึงเป็นสิทธิที่พบหรือบัญญัติอยู่ในอนุสัญญาฯ นั้นเอง อาทิ สิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพในการเคลื่อนย้าย เสรีภาพในการแสดงออก และเสรีภาพในการสมาคม เป็นต้น สิทธิเหล่านี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งปรากฏอยู่ใน

---

<sup>24</sup> เดิมใช้ชื่อว่าที่ประชุมว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือแห่งยุโรป (Conference on Security and Co-operation in Europe - CSCE) ก่อตั้งขึ้นจากองค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (NATO) และกติกาวอร์ซอว์ (Warsaw Pact) เมื่อค.ศ. 1975 โดยมีหลักพื้นฐาน 10 ประการ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน การกำหนดใจตนเองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิก ต่อมาวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1995 ก็ได้เปลี่ยนชื่อเป็นองค์การความมั่นคงและความร่วมมือแห่งยุโรป (Organization for Security and Co-operation in Europe - OSCE) สมาชิกสิ้นสุด ณ ค.ศ. 1996 มีทั้งสิ้น 53 ประเทศ

<sup>24</sup> Council of Europe, The Council of Europe : achievements and activities (Council of Europe Publishing, March, 1996), p.5.

กฎหมายทั่วไปของสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิของผู้ใช้แรงงาน (worker's rights) นั้น ถือเป็นประเด็นทางสิทธิมนุษยชนที่สำคัญอันดับต้น ๆ ภายในกรอบของกฎหมายที่เดียว<sup>25</sup> เนื่องจากระบบชีวิตและสังคมที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจนั้นเป็นหัวใจสำคัญ หรือเป็นกฎหมายโดยภาพรวมของสหภาพยุโรป ซึ่งนายจ็คว์ เดลอร์ส (Jacques Delors) อดีตประธานคณะกรรมการประชาคมยุโรปได้กล่าวถึงความสำคัญของผู้ใช้แรงงานไว้ เมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 1989 ว่า “การสร้างยุโรปจะไม่มีวันเป็นไปได้ถ้าหากว่าคนทำงานทั้งหญิงและชาย จะไม่ใช่คนกลุ่มแรกที่สุดที่เข้ามามีส่วนร่วม”<sup>26</sup> ดังนั้น ศาลยุติธรรมจึงมีพิธีสารต่างหากเกี่ยวกับนโยบายทางสังคม (Separate Protocol on Social Policy) ซึ่งต่อมาก็ได้กลายเป็นความตกลงว่าด้วยนโยบายทางสังคม (Agreement on Social Policy) ระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน ความจริงคณะมนตรีแห่งยุโรปก็ยังมีกฎบัตรเกี่ยวกับสิทธิทางสังคม คือ กฎบัตรว่าด้วยสังคมแห่งยุโรป (European Social Charter - ESC) แต่ในทางปฏิบัติ ศาลยุติธรรมยังมิได้ใช้กฎบัตรนี้เป็นแนวทาง

นอกเหนือจากการที่ได้มีมติอนุมัติให้มาตรฐานสิทธิมนุษยชนเป็นกฎหมายทั่วไปแล้ว สหภาพยุโรปยังมีเอกสารที่เป็นทางการหลายฉบับที่มีการลงมติโดยองค์กรอื่นๆ ของสหภาพ โดยเฉพาะรัฐสภายุโรป ได้แก่ปฏิญญาร่วมทางสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1977 (The Joint Declaration on Human Rights) ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1989 (Declaration of Fundamental Rights and Freedoms) และกฎบัตรประชาคมว่าด้วยสิทธิพื้นฐานทางสังคมของผู้ใช้แรงงาน (Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers) เมื่อ ค.ศ. 1989

อย่างไรก็ดี ด้วยเหตุที่ว่ากรอบทางกฎหมายโดยทั่วไปของสหภาพยุโรป เป็นเรื่องของเศรษฐกิจหรือการรวมตัวทางเศรษฐกิจ ดังนั้น การปกป้องสิทธิมนุษยชนจึงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างและวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรป และจากจุดนี้ได้ส่งผลไปถึงการตีความมาตรฐานสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรปด้วย และย่อมส่งผลกระทบต่อถึงการตีความของศาลยุติธรรมอย่างแน่นอน ในกรณีที่เกิดปัญหาสิทธิมนุษยชนขึ้นทั้งภายในประเทศสมาชิกเอง และในประเทศนอกกลุ่ม อนึ่ง การขาดกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง (Bill of Rights) ภายในประชาคมเอง ก็เป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้เกิดความสับสนในการตีความ เพราะ

<sup>25</sup> Arie Bloed, et al., eds. *Monitoring Human Rights in Europe : Comparing International Procedures and Mechanisms* (AH Dordrecht : Kluwer Academic Publishers, 1993), p.100.

<sup>26</sup> สังคีต หิริขะรังสรรค์, “มิติทางด้านสังคมของประชาคมยุโรป,” *วารสารยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย* 1, ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2536) : 25.

ถึงแม้ว่าในสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนจะอ้างถึงอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนก็ตาม แต่ก็ เป็นเพียงบางส่วนเท่านั้น ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงการตีความโดยใช้อคติอันจะส่งผลถึงการใช้นโยบาย สิทธิมนุษยชนอย่างไม่เท่ากันหรือที่เรียกว่าทวิมาตรฐาน (double standard) สหภาพยุโรปควรจะ ผลักดันหลักเกณฑ์ที่ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของประชาคมเอง ให้บรรจุในอนุสัญญาฯ และกฎบัตร ทางสังคมแห่งยุโรปด้วย เพื่อจะได้นำมาเปรียบเทียบถึงความเป็นไปได้ในการลงมติเกี่ยวกับประ เเด็นทางสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาคมต่างหาก และควรตรวจสอบโคของค์กรของสหภาพยุโรป เองด้วย

### มาตรฐานสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรปในระดับโลก

ในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศปัจจุบัน ซึ่งการปกป้องสิทธิมนุษยชนได้รับความสนใจ มากขึ้น สหภาพยุโรปก็ได้กำหนดบทบาทของตนให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ในอันที่จะส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพตามระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้จะมีนโยบายภายในสหภาพเองแล้ว สหภาพยุโรป ยังมีการดำเนินงานทางด้านนี้ ร่วมกับองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ อีก ได้แก่ สหประชาชาติ องค์การความมั่นคงและความร่วมมือแห่งยุโรป และคณะมนตรีแห่งยุโรป

#### สหประชาชาติ (The United Nations)

การปกป้องและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานถือเป็นผลประโยชน์พื้นฐาน ร่วมกันของประเทศสมาชิกแห่งสหประชาชาติ ซึ่งได้บัญญัติประเด็นนี้ไว้ทั้งในปฏิญญาสากลปี ค.ศ. 1948 และในอนุสัญญาระหว่างประเทศค.ศ. 1966 โดยรวมสิทธิทั้งในด้านการเมืองเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม สหประชาชาติให้ความสำคัญกับประเด็นทางสิทธิมนุษยชนจนกล่าวได้ว่า เป็นตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในการปกป้องสิทธิมนุษยชนในระดับโลก โดยระบุไว้ในบทนำของ กฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 1 (3) ว่า “วัตถุประสงค์หนึ่งในหลาย ๆ ข้อของสหประชาชาติก็คือ การส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในทุกแห่งในโลก โดยปราศจากการแบ่งแยกทางเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา” ต่อมาในค.ศ. 1966 สหประชาชาติก็ ได้มีมติอนุมัติอนุสัญญาระหว่างประเทศสองฉบับคือฉบับว่าด้วยเรื่องสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและ วัฒนธรรม และฉบับว่าด้วยสิทธิทางพลเมืองและการเมืองซึ่งต่อมาก็ได้รวมกัน เป็นคำประกาศ สากลว่าด้วยสิทธิ (International Bill of Rights)

สหภาพยุโรปก็ได้มีการอ้างถึงหลักการต่าง ๆ ของกฎบัตรสหประชาชาติในสนธิสัญญา มาตรฐานสิทธิในมาตรา J.1(2) ว่า “การรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนั้นให้เป็นไป ตามหลักของกฎบัตรสหประชาชาติพร้อม ๆ กับหลักของกรรมสารสุดท้ายเฮลซิงกิ และวัตถุประสงค์

ประสงค์ของกฎบัตรปารีส’ นอกจากนี้สหภาพยุโรปยังได้ทำงานร่วมกับสถาบันของสหประชาชาติในเรื่องสิทธิมนุษยชนโดยตัวแทนของสหภาพยุโรปจะร่วมวางแผนและให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN High Commissioner for Human Rights) อิงไปกว่านั้นสหภาพยุโรปยังมีบทบาทในการเข้าร่วมการประชุมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนซึ่งจัดขึ้นโดยสหประชาชาติ เช่น การประชุมเวียนนาในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1993 ว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชน การประชุมโคโรเดือนกันยายน ค.ศ. 1994 ว่าด้วยเรื่องประชากร การประชุมโคเปนเฮเกนเดือนมีนาคม ค.ศ. 1995 ว่าด้วยเรื่องการพัฒนาสังคมและการประชุมปักกิ่ง เดือนกันยายน ปีเดียวกัน ว่าด้วยเรื่องสตรี โดยเฉพาะการประชุม ณ กรุงเวียนนานั้น แสดงให้เห็นถึงการยืนยันในบทบาทของสหภาพยุโรปในการปกป้องสิทธิมนุษยชนได้อย่างชัดเจน เนื่องจากสหภาพยุโรปมีส่วนร่วมในการร่างเอกสารขั้นสุดท้ายแห่งเวียนนา (The Vienna Final Document) ซึ่งระบุว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่เรื่องเหล่านี้ ต้องเกื้อหนุนพึ่งพาซึ่งกันและกันอันได้แก่ ประชาธิปไตย การพัฒนาและการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน นอกจากนี้สหภาพยุโรปยังยอมรับว่าการประชุมเวียนนาคั้งนี้ ได้ก่อให้เกิดการขยายบทบาทในการปกป้องสิทธิมนุษยชนทั้งของประเทศต่าง ๆ และนโยบายของสหภาพยุโรปเอง<sup>27</sup>

อนึ่ง จากเอกสารขั้นสุดท้ายแห่งเวียนนาส่งผลให้สหภาพยุโรปมีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิดกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติในการก่อตั้งกลไกควบคุมการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศต่าง ๆ เช่นการจัดตั้งศาลพิเศษระหว่างประเทศในกรณีของอดีตยูโกสลาเวียและรวันดาเป็นต้น

องค์การความมั่นคงและความร่วมมือแห่งยุโรป (*Organization for Security and Cooperation in Europe*)

องค์การความมั่นคงฯ มีบทบาทหน้าที่ครอบคลุมในเรื่องของเศรษฐกิจความมั่นคงและสิทธิมนุษยชน ในกรรมสารสุดท้ายเฮลซิงกิ (Helsinki Final Act) ค.ศ. 1975 ได้กำหนดหลักการทั่วไปในอันที่จะเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานรวมไปถึงเสรีภาพทางความคิดศาสนาและความเชื่อ<sup>28</sup> และการประชุมปารีสในค.ศ. 1990 ได้ก่อให้เกิดข้อพิจารณาด้านปัจเจกบุคคล ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากประเทศต่าง ๆ รวมทั้งสหภาพยุโรป ซึ่งมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันและกลไกต่าง ๆ ขององค์การความมั่นคงฯ ในอันที่จะตรวจสอบหรือส่งเสริมสิทธิ

<sup>27</sup> Bulletin of the European Communities (December 1993) : 127.

<sup>28</sup> Commission of the European Communities, *The European Community and Human Rights* (Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1992), p. 8.

มนุษยชนเช่นการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยชนกลุ่มน้อยในชาติ สำนักงานสิทธิมนุษยชนและสถาบันทางประชาธิปไตยเป็นต้น นอกจากนี้ยังมีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นทางสิทธิมนุษยชนที่ควรริบเร่งแก้ไขเช่นชนกลุ่มน้อย แรงงานอพยพ การทรมาน และการให้เสรีภาพแก่สื่อต่าง ๆ เป็นต้น<sup>29</sup>

สหภาพยุโรปยังดำเนินงานร่วมกับองค์การความมั่นคงฯ โดยการแสดงจุดยืนร่วมกัน (common positions) และสร้างแผนงานต่าง ๆ ร่วมกันอีกมากมาย ร่วมทั้งการดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของสหภาพยุโรปในประเด็นทางสิทธิมนุษยชน

#### คณะมนตรีแห่งยุโรป (Council of Europe)

กล่าวได้ว่าสหภาพยุโรปและคณะมนตรีแห่งยุโรปมีค่านิยมพื้นฐานและผลประโยชน์ร่วมกันเนื่องจากสมาชิกของสหภาพยุโรปนั้นเป็นสมาชิกของคณะมนตรีแห่งยุโรปอันหมายรวมถึงอนุสัญญาว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปด้วยเช่นกัน คณะมนตรีแห่งยุโรปและสหภาพยุโรปมีความร่วมมือกันในขอบข่ายที่กว้างขวางทั้งในด้านเศรษฐกิจ กฎหมาย การศึกษา และการปกป้องสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ในมาตรา 230 แห่งสนธิสัญญาประชาคมยุโรปบัญญัติไว้ว่า “ประชาคมจะก่อตั้งรูปแบบความร่วมมือที่เหมาะสมทั้งหมดกับคณะมนตรีแห่งยุโรป” ความร่วมมือที่สำคัญของทั้งสองสถาบันก็คือการสร้างกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายและรูปแบบค่านิยมทางประชาธิปไตยแห่งยุโรปแก่กลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก และยุโรปกลาง<sup>30</sup>

อนึ่ง ความร่วมมือของสหภาพยุโรปกับองค์การความมั่นคงฯ และคณะมนตรีแห่งยุโรปนั้นจัดว่าเป็นความร่วมมือในระดับภูมิภาคหากพิจารณาถึงบทบาทในระดับโลกแล้ว กิจกรรมต่าง ๆ ของสหภาพยุโรปจะอยู่ภายใต้กรอบของกฎบัตรสหประชาชาติและปฏิญญาสากลว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชนรวมถึงคำประกาศสุดท้าย (Final Declaration) และแผนงานต่าง ๆ ที่อนุมัติโดยที่ประชุมสิทธิมนุษยชนโลก ณ กรุงเวียนนา เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1993 ซึ่งประกอบด้วยหลักการทั่วไปสามประการดังนี้<sup>31</sup>

1. สิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องสากล (universality)
2. แบ่งแยกมิได้ (invisibility)

<sup>29</sup> Ibid., pp. 9-10.

<sup>30</sup> Bulletin of the European Union (Supplement March 1995) : 28.

<sup>31</sup> Ibid., p. 29.

3. จำเป็นต้องเกี่ยวพันซึ่งกันและกันระหว่างสิทธิมนุษยชนประชาธิปไตย และการพัฒนา (interdependence)

ภายใต้หลักการดังกล่าว คณะกรรมาธิการยุโรปได้กำหนดขอบเขตกิจกรรมที่ปฏิบัติได้และเป็นวิธีการที่มั่นคงซึ่งอยู่ภายใต้พื้นฐานแนวคิดแห่งการแลกเปลี่ยน การร่วมมือและการกระตุ้นกิจกรรมและวิธีการเหล่านั้นได้แก่<sup>32</sup>

1. สนับสนุนการถ่ายโอนประชาธิปไตยร่วมไปถึงการเลือกตั้งที่ยุติธรรมและเสรี
2. ส่งเสริมและสร้างเสริมกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายโดยการสนับสนุนความเป็นอิสระของศาลยุติธรรมรวมถึงการปฏิรูปทางกฎหมายและสถาบันทางกฎหมายอื่น ๆ
3. สนับสนุนสถาบันในระดับภูมิภาค ระดับชาติและระดับท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน
4. ส่งเสริมให้มีความหลากหลายในสังคม โดยการสร้างเสริมองค์กรที่เหมาะสมที่ไม่ใช่ของรัฐบาลอันรวมไปถึงเอ็นจีโอ
5. ส่งเสริมเสรีภาพการแสดงออกและแสดงความคิดเห็นของสื่อต่าง ๆ
6. ส่งเสริมการศึกษาการฝึกฝนและโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน
7. ปกป้องสิทธิและวัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อย

อนึ่ง กิจกรรมและวิธีการข้างต้นเป็นนโยบายอย่างกว้าง ๆ ของสหภาพยุโรปในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยให้มีบรรทัดฐานหรือค่านิยมเหมือนกับคน อย่างไรก็ตามก็ดีหากกิจกรรมต่าง ๆ ที่ปฏิบัติในบางประเทศไม่สามารถส่งผลให้มีการปรับปรุงสิทธิมนุษยชนและยังมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงหรือมีการแทรกแซงกระบวนการทางประชาธิปไตย สหภาพยุโรปก็ได้กำหนดมาตรการในอันที่จะตอบโต้การกระทำเหล่านั้น ซึ่งพอจะสรุปมาตรการต่าง ๆ ได้ดังนี้<sup>33</sup>

1. การเปลี่ยนแปลงสาระของโครงสร้างความร่วมมือระหว่างกัน
2. การลดจำนวนโครงการความร่วมมือทั้งทางด้านวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ และเทคนิค
3. การเลื่อนการประชุมคณะกรรมการที่มีแผนปฏิบัติงานร่วมกันอยู่ก่อนหน้า
4. การระงับความสัมพันธ์ทวิภาคีในระดับสูงชั่วคราว
5. การเลื่อนโครงการใหม่ ๆ ออกไปโดยไม่มีกำหนด
6. การปฏิเสธในอันที่จะเป็นผู้ริเริ่มความสัมพันธ์ใด ๆ ก่อน
7. การระงับการซื้อขายทางการค้า

<sup>32</sup> Ibid., p. 29.

<sup>33</sup> Ibid., p. 17.

8. การระงับการขายอาวุธและความร่วมมือทางทหาร
9. การระงับการร่วมมือใด ๆ

มาตรการดังกล่าว สหภาพยุโรปได้ปฏิบัติใช้กับหลาย ๆ ประเทศมาแล้ว เช่น กรณีของวิกฤตการณ์ในอดีตยูโกสลาเวีย เมื่อสหภาพยุโรปได้พยายามที่จะให้เกิดการประนีประนอมกันของทุก ๆ ฝ่าย แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จอันเนื่องมาจากเซอร์เบียไม่ยอมรับแผนสันติภาพ สหภาพยุโรปจึงได้ดำเนินมาตรการหลายประการ อาทิ เรียกเอกอัครราชทูตประจำกรุงเบลเกรดกลับประเทศ งดการติดต่อทางการค้า ยกเลิกความสัมพันธ์และความร่วมมือด้านกีฬา และระงับข้อตกลงทางการค้าสองฝ่ายชั่วคราว เป็นต้น<sup>34</sup> นอกจากนี้ก็ใช้มาตรการอีกหลายประการกับประเทศที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเช่น จีน พม่า และอินโดนีเซีย

อนึ่ง การที่สหภาพยุโรปดำเนินนโยบายสิทธิมนุษยชนกับประเทศนอกกลุ่ม ภายใต้กรอบที่สำคัญโดยเฉพาะปฏิญญาสากลว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติซึ่งมีลักษณะเป็นสากลกล่าวคือครอบคลุมถึงทุก ๆ ประเทศที่เป็นสมาชิกแห่งสหประชาชาติจึงส่งผลให้สหภาพยุโรปซึ่งยึดกรอบดังกล่าวเป็นแนวทางปฏิบัติ เห็นว่าคนมีความชอบธรรมในการเข้าไปตรวจสอบและดำเนินการใด ๆ ให้มีการปรับปรุงการละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลาย ๆ ประเทศโดยเฉพาะต่อประเทศพม่าและอินโดนีเซีย

---

<sup>34</sup> Regelsberger, *op. cit.*, p. 182.