

บทที่ 2

หลักการสิทธิมนุษยชนภายในสหภาพยุโรป

ที่มาของหลักสิทธิมนุษยชนในสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปเป็นการรวมกลุ่มของประเทศประชาธิปไตยในยุโรป เพื่อร่วมกันสร้างความเจริญและสันติภาพในภูมิภาค ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐสมาชิกจะต้องเป็นประเทศที่ยึดแนวทางประชาธิปไตยเป็นปรัชญาพื้นฐาน ขณะนี้สหภาพยุโรปประกอบด้วยสมาชิก 27 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรีย เบลเยียม บัลแกเรีย ไชปรัส สาธารณรัฐเชก เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี อิตาลี ไอร์แลนด์ ลัตเวีย ลิทัวเนีย ลักเซมเบิร์ก มอลตา เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ โปรตุเกส โรมาเนีย สโลวาเกีย สโลวีเนีย สเปน สวีเดน สหราชอาณาจักร นอกจากนี้ สหภาพยุโรปยังมีบทบาทและอิทธิพลต่อประชาคมระหว่างประเทศหลายด้านทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง แต่ก็มีกระบวนการตนเองไปอย่างต่อเนื่อง ด้วยความที่สหภาพยุโรปประกอบด้วยสมาชิกหลากหลายเชื้อชาติจากหลายประเทศ ความหลากหลายทางชาติพันธุ์ของสมาชิกทำให้เกิดประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญของยุโรปในปัจจุบันขึ้นด้วย

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในสหภาพยุโรปนั้น สามารถนับย้อนหลังไปได้ตั้งแต่การลงนามกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) หรือ Great Charter ของอังกฤษในปี 1215 ที่อาจถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเรียกร้องสิทธิที่จะให้กษัตริย์อยู่ภายใต้กฎหมาย¹ จนกระทั่งในช่วงของศตวรรษที่ 18 ก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรม ได้มีการพูดถึงเรื่อง สิทธิโดยธรรมชาติของมนุษย์ แฟรงค์ แวน ดูน (Frank van Dun) นักปรัชญาชาวเบลเยียมได้สร้างรูปแบบของกฎธรรมชาติให้มีนัยทางโลกขึ้นมาเป็นทฤษฎีที่ให้คำจำกัดความของคำว่า สิทธิมนุษยชน (Human Rights) ซึ่งกลายมาเป็นที่รู้จักกันในแนวคิดที่เป็นสากลของศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ (Universal Human Dignity)

¹ ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, กำเนิดและความเป็นมาของสิทธิมนุษยชน, (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ 2549) น. 41

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิโดยธรรมชาตินั้น ได้ทำให้เกิดแรงผลักดันไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศตะวันตกหลายประเทศ รวมทั้งเหตุการณ์สำคัญในฝรั่งเศส นำไปสู่ “ปฏิญญาฝรั่งเศสว่าด้วยสิทธิของประชาชนและพลเมือง (The Rights of Man and Citizen)” ในปี 1789 และในศตวรรษที่ 19 ได้เกิดสนธิสัญญาที่มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนฉบับแรกคือ สนธิสัญญาแวร์ซาย² โดยเป็นหนึ่งในสนธิสัญญาสันติภาพ ที่มาจากกรอบการเจรจาทั้งทวีปาคี และพหุภาคีในเรื่องการเลิกทาสในยุโรป เป็นสนธิสัญญาที่อยู่ในกรอบขององค์การสันนิบาตชาติ ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ก่อตั้งขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 รวมถึงมีการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ที่เป็นส่วนหนึ่งใน สนธิสัญญาแวร์ซายขึ้นที่เป็นการอ้างถึงสิทธิทางสังคมและเศรษฐกิจ

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 มีผู้เสียชีวิตนับล้านคน รวมทั้งการทารุณกรรมต่างๆ เป็นแรงผลักดันให้เกิดการยอมรับต่อมาตรฐานสากลในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขึ้นหลังสงคราม โดยให้สนธิสัญญาที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนนั้นกลายเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ และในยุโรปเอง ก็ได้เกิดการเคลื่อนไหวเพื่อความร่วมมือในการปกป้องมรดกของยุโรป นั่นคือ ประชาธิปไตย เสรีภาพและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ทำให้หลักประชาธิปไตย การเคารพสิทธิมนุษยชน หลักพื้นฐานทางเสรีภาพและหลักนิติรัฐกลายเป็นหลักการของสหภาพยุโรปและเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้สำหรับความชอบธรรมแห่งสหภาพ³ นำไปสู่ความร่วมมือในการจัดตั้ง คณะมนตรียุโรปในปี 1949 จากสนธิสัญญาลอนดอน⁴ โดยมีภาระหน้าที่เน้นในเรื่องของมาตรฐานทางกฎหมาย สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาประชาธิปไตย มีสำนักงานอยู่ที่เมืองสตราสบูร์ก (Strasbourg) ประเทศฝรั่งเศส

ความสำเร็จของคณะมนตรีแห่งทวีปยุโรปคือสามารถผลักดันให้เกิดอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขึ้นในปี 1950 และมีผลบังคับใช้ในปี 1953 ซึ่งสหภาพยุโรป ได้ยึดเอาหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (European Convention for the

² Peace Treaty of Versailles, June 28, 1919,
<http://net.lib.byu.edu/~rdh7/wwi/versailles.html>

³The European Union: Furthering Human Rights and Democracy across the Globe,
(European Commission 2007) p. 4

⁴ Treaty of London, May 5, 1949,
<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/001.htm>

Protection of Human Rights)⁵ เป็นพื้นฐานที่สำคัญทางกฎหมายในการปฏิบัติและส่งเสริมความเท่าเทียมกันของประชาชน นอกจากนี้ ความร่วมมือในการพัฒนาการเมืองระหว่างรัฐสมาชิกด้วยกันจะนำไปสู่ความเชื่อมั่นต่อการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นหลักสำคัญในความร่วมมือทางการเมืองของยุโรปและความสัมพันธ์ระหว่างประชาคม

วิวัฒนาการการรวมตัวของสหภาพยุโรปมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยสนธิสัญญาฉบับต่างๆ เป็นกลไกสำคัญในการบูรณาการ ซึ่งเรื่องสิทธิมนุษยชนยังคงถูกบรรจุอยู่ในสนธิสัญญาทุกฉบับ โดยเป็นส่วนหนึ่งในการบูรณาการ ซึ่งจะมีระดับการพัฒนามาตรฐานทางด้านสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งในสนธิสัญญาแห่งสหภาพยุโรปหรือสนธิสัญญามาสทริคท์ซึ่งมีผลบังคับใช้ในเดือนพฤศจิกายน 1993 ยังได้นำประเด็นสิทธิมนุษยชนบรรจุเข้าไว้ในวัตถุประสงค์ของนโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของสหภาพยุโรป (Common Foreign and Security Policy: CFSP) ซึ่งจากสภาพการณ์ของโลกในขณะนั้นถือเป็นการสิ้นสุดของภาวะสงครามเย็น ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนจึงก่อตัวขึ้นในประชาคมระหว่างประเทศโดยกลายเป็นมาตรฐานร่วมกันต่อความสำเร็จของมนุษยชาติ⁶ จากเดิมที่สิทธิมนุษยชนเคยเป็นประเด็นในพื้นที่เฉพาะของเสาหลักที่สาม (Third pillar) ว่าด้วยเรื่องความร่วมมือทางการให้ความยุติธรรมและกิจการภายในเท่านั้น แต่ปัจจุบันได้มีการนำประเด็นดังกล่าวไว้ใน CFSP ซึ่งเป็นเสาหลักที่สอง (Second pillar) ในการบูรณาการสหภาพยุโรป

ต่อมาในสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม ได้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสมาชิกที่กรุงโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก และเกิดข้อตกลงร่วมกันที่เรียกว่า Copenhagen Criteria เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ในการรับสมาชิกใหม่ที่ต้องเคารพในหลักการตามมาตรา 6 และมาตรา 49 ของสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม⁷ และต้องแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อพลเมืองของรัฐตน รวมถึงการเคารพในสิทธิเสรีภาพและการให้ความคุ้มครองชนกลุ่มน้อยภายในรัฐด้วย

⁵ The European Union: Furthering Human Rights and Democracy across the Globe , p. 6

⁶ Andrew Williams, EU Human Rights Policies: A Study in Irony, (New York 2004) p. 17

⁷ The European Union: Furthering Human Rights and Democracy across the Globe, p. 6

สหภาพยุโรปได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับอัตลักษณ์แห่งยุโรปจากการมีพื้นฐานทางการเมืองร่วมกัน หรือมีเอกลักษณ์ของชุมชนที่อยู่บนหลักการของประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน หลักกฎหมาย ฯลฯ ซึ่งสามารถแสดงออกภายในโครงข่ายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง⁸ แต่เรื่องของเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม ความเชื่อทางศาสนา เป็นเรื่องส่วนบุคคล โดยชูแนวคิด “เอกภาพในความหลากหลาย” (unity in diversity) แสดงถึงความมีเสรีภาพของบุคคลภายใต้หลักการเดียวกัน

จากการประชุมผู้นำรัฐของสหภาพยุโรปในปี 2000 เพื่อร่างกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป (Charter of Fundamental Rights) ในการจัดตั้งระบบการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานที่เป็นเอกลักษณ์ของสหภาพยุโรป ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ครอบคลุมพลเมืองของรัฐสมาชิก และมีการประกาศใช้ในปีเดียวกัน โดยเป็นกฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานให้กับพลเมืองแบ่งออกเป็น 6 หมวดประกอบไปด้วย หมวดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หมวดเสรีภาพ หมวดความเสมอภาค หมวดภราดรภาพ หมวดสิทธิของพลเมืองยุโรปและหมวดสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งกฎบัตรนี้จะมีสถานะทางกฎหมาย มีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิกและพลเมืองของรัฐสมาชิกทั้งหมด

สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในยุโรปปัจจุบันได้ชื่อว่า มีมาตรฐานที่ดีที่สุด อย่างไรก็ตาม ยังคงมีปัญหามากมายในประเด็นสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในยุโรป โดยกรณีส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยไปจนถึงเสรีภาพของนักธุรกิจภายใต้กฎระเบียบในระบบราชการ ซึ่งทางสหภาพยุโรปได้พยายามที่จะปรับปรุงแก้ไขปัญหาทางด้านสิทธิมนุษยชนภายในอย่างต่อเนื่อง เพราะการเคารพสิทธิมนุษยชนอยู่บนหลักการพื้นฐานในการก่อตั้งสหภาพยุโรป เป็นส่วนหนึ่งที่จะสร้างสันติภาพและความมั่นคงให้เกิดขึ้นในสังคม ดังนั้น การจัดตั้งสถาบันต่างๆ ขึ้นมาดูแลรับผิดชอบประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะจะเป็นกลไกที่ทำให้การตรวจสอบและควบคุมมีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานที่ชัดเจน

กลไกในการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนภายในสหภาพยุโรป

หลักการสิทธิมนุษยชนในยุโรปกลายเป็นจารีตประเพณีในทางกฎหมายระหว่างกันที่รัฐสมาชิกยอมรับนับถือปฏิบัติกันอยู่แล้ว แต่ประเทศกลุ่มสมาชิกใหม่ ยังมีมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ต่ำกว่า *มาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum standard)* ที่กำหนดไว้ จึงต้องมีการรณรงค์ให้

⁸ วรลักษณ์ สงวนแก้ว, “สหภาพยุโรป: ชนกลุ่มน้อยกับความหลากหลายทางชาติพันธุ์” *วารสารยุโรปศึกษา* (ปีที่ 14 ฉบับที่ 1-2 มกราคม – ธันวาคม 2549) น. 24

ประเทศเหล่านี้พัฒนากฎหมายและนโยบายให้สอดคล้อง เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญของชาติสมาชิกและการสร้างนโยบายเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพของคนในชาติ

สหภาพยุโรปมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเป็นหน่วยงานที่ดูแลเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนรวมทั้งเป็นกลไกในการทำหน้าที่ต่อประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะ ดังนี้

คณะมนตรีแห่งยุโรป (The Council of Europe) ได้ก่อตั้งขึ้นในเดือนสิงหาคม 1949⁹ เป็นผลมาจากสนธิสัญญาลอนดอนที่มีการลงนามเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 1949 จากสมาชิกดั้งเดิม 10 ประเทศ สหราชอาณาจักร เบลเยียม เดนมาร์ก ฝรั่งเศส ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์และสวีเดน ถือเป็นองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของทวีปยุโรปที่เก่าแก่มากที่สุดสำหรับการทำหน้าที่ด้านการรักษาประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน โดยในการดำเนินงานประกอบด้วยคณะกรรมการซึ่งเป็นรัฐมนตรีต่างประเทศของรัฐสมาชิกปัจจุบันมีสมาชิกทั้งสิ้น 47 ประเทศ ซึ่งสมาชิกของสหภาพยุโรปทั้ง 27 ประเทศเป็นสมาชิกอยู่ในคณะมนตรีแห่งยุโรปด้วย เป้าหมายของการจัดตั้งหลักคือการให้ความคุ้มครองหลักการสิทธิมนุษยชน ระบอบประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ ส่งเสริมและพัฒนาเอกภาพและความหลากหลายของยุโรป พร้อมทั้งหาทางออกร่วมกันในการแก้ปัญหาของยุโรป และสร้างเสถียรภาพความเป็นประชาธิปไตยในยุโรป

ในการประชุมร่วมกันครั้งแรกของรัฐสมาชิก ซึ่งได้ผลักดันให้เกิดอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของยุโรป (European Convention on Human Rights) ในปี 1950 และอนุสัญญามีผลบังคับใช้ในเดือนกันยายน 1953¹⁰ ถือได้ว่าคณะมนตรีแห่งยุโรปนั้นเป็นกลไกทั้งทางด้านการเมืองและมีจุดมุ่งหมายเพื่อประชาชนชาวยุโรป การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในยุโรปถือว่าเป็นงานที่โดดเด่นที่สุดของคณะมนตรีแห่งยุโรป และเป็นระบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด¹¹ โดยในบทบัญญัติของคณะมนตรีแห่งยุโรปได้ระบุถึงเป้าหมายไว้ในบทที่ 1 ว่าคณะมนตรีแห่งยุโรปคือความสำเร็จในการนำไปสู่ความเป็นเอกภาพระหว่างรัฐสมาชิกเพื่อรักษาอุดมการณ์

⁹ Lammy Betten, *EU law and human rights* (New York 1998) p. 27

¹⁰ www.coe.int

¹¹ เนตรนภา พุทธสุวรรณ, *การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนยุโรปตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1950*, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550) น. 43

และหลักการ อันเป็นมรดกร่วมกันและเพื่อความก้าวหน้าทางสังคมและเศรษฐกิจของยุโรป¹² ซึ่งต่อมาได้นำไปสู่แนวคิดการจัดตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าขึ้น โดยสมาชิกแรกเริ่มของคณะมนตรีแห่งทวีปยุโรป 6 ประเทศเข้าร่วม¹³

สำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาและดำเนินนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนของคณะมนตรีแห่งทวีปยุโรปคือ สำนักงานอำนวยการกิจการด้านสิทธิมนุษยชนและกฎหมาย (The Directorate General of Human Rights and Legal Affairs) ซึ่งจะรับผิดชอบในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับสนธิสัญญาและมาตรการติดตามตรวจสอบ โดยการให้คำแนะนำต่อคณะกรรมการทางด้านกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง ประเมินมาตรฐานทางกฎหมายและให้รายละเอียดเพิ่มเติมในรูปแบบของเอกสารแนะนำ รวมทั้งกิจกรรมด้านการพัฒนาประเด็นสิทธิมนุษยชน เช่น การคุ้มครองสิทธิของพลเมือง สิทธิทางการเมือง สิทธิทางสังคมและเศรษฐกิจ รวมทั้งป้องกันการทารุณกรรมและการปฏิบัติที่โหดร้าย นอกจากนี้ จะต้องดำเนินการส่งเสริมความเท่าเทียมกัน การคุ้มครองชนกลุ่มน้อยและการกีดกันทางเชื้อชาติและความคิด

คณะมนตรีสหภาพยุโรป (The Council of European Union) เป็นองค์กรสูงสุดในกระบวนการตัดสินใจของสหภาพยุโรป ประกอบด้วยรัฐมนตรีด้านต่างๆของประเทศสมาชิก ตำแหน่งประธานคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปหรือประธานสหภาพยุโรป (Presidency) มีวาระหมุนเวียนทุก 6 เดือน มีหน้าที่หลัก 2 ประการคือ **ประการแรก** จะทำหน้าที่ให้คำวินิจฉัยต่างๆภายในสหภาพยุโรป และการอนุมัติกฎระเบียบต่างๆ ที่คณะกรรมการยุโรปเสนอขึ้นมา รวมทั้งระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศที่สามด้วย **ประการที่สอง** ทำหน้าที่แก้ไขความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป พิจารณากำหนดกรอบความร่วมมือทางการเมืองและกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจ การจัดตั้งคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปได้รับการเสนอขึ้นในปี 1974 โดยประธานาธิบดี Valerie Giscard D'Estaing¹⁴ ของฝรั่งเศสและต่อมาได้เกิดการประชุมระดับผู้นำของประเทศสมาชิกทุกๆ ปี ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม ซึ่งเป็นที่ตั้งของสำนักงานคณะมนตรีสหภาพยุโรป

¹² www.coe.int

¹³ สมาชิก 6 ประเทศได้แก่ เบลเยียม ฝรั่งเศส อิตาลี ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ และเยอรมนี ลงนามในสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าในปี 1953 ถือเป็นจุดเริ่มต้นของสหภาพยุโรปในปัจจุบัน

¹⁴ นิติศักดิ์ ศรีศิริพงศ์, “แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนในยุโรปและผลกระทบต่อประเทศไทย” เอกสารถอดคำบรรยายการสัมมนาความร่วมมือไทย – ยุโรป, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

คณะมนตรีสหภาพยุโรปมีความเกี่ยวข้องในด้านสิทธิมนุษยชนโดยจะมีบทบาทที่ออกมาในรูปแบบของท่าที การออกมติหรือแถลงการณ์จากที่ประชุมในนามของสหภาพยุโรป ในกรณีที่เป็นปัญหาต่างๆ เช่น การเลือกปฏิบัติ ปัญหาเรื่องเชื้อชาติ เรื่องชนกลุ่มน้อย หรือรูปแบบของการประณาม เมื่อมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นในประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกของสหภาพยุโรป รวมทั้งด้านการตัดสินใจในการจัดงบประมาณในโครงการความช่วยเหลือและความร่วมมือที่เกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนร่วมกับรัฐสมาชิกสหภาพยุโรป ดังนั้น คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปจึงมีบทบาทอย่างมากทางการเมืองในการกำหนดท่าทีในนามของสหภาพยุโรปต่อกรณีต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอก

คณะกรรมการยุโรป (European Commission) มีสำนักงานตั้งอยู่ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม หลังจากที่รัฐสมาชิก ได้ลงนามในสนธิสัญญา Nice (Treaty of Nice) ในปี 2001 ซึ่งได้กำหนดว่าตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2005 เป็นต้นไป ประเทศสมาชิกจะมีตัวแทนในกรรมการได้ประเทศละ 1 คน ทำให้หลังการขยายสมาชิกภาพในปี 2004 มีคณะกรรมการทั้งสิ้นจำนวน 25 คน และแม้ว่าสมาชิกปัจจุบันมีจำนวน 27 ประเทศแล้ว ก็จะไม่มีการเพิ่มจำนวนกรรมการในคณะกรรมการยุโรปอีก แต่จะใช้ระบบการหมุนเวียนกันเข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการยุโรป ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและขนาดของคณะกรรมการไม่ใหญ่จนเกินไป คณะกรรมการมีสถานะเป็นอิสระต่อรัฐบาลของรัฐสมาชิก

คณะกรรมการยุโรปเป็นตัวแทนและผู้สนับสนุนผลประโยชน์ของสหภาพยุโรปทั้งหมดในเวทีระหว่างประเทศ¹⁵ เช่น การเจรจาข้อตกลงระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศที่สาม รวมถึงการยกร่างกฎหมายใหม่ของสหภาพยุโรปเสนอต่อรัฐสภาและคณะมนตรีแห่งยุโรป คณะกรรมการยุโรป จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของสหภาพยุโรป โดยจะเป็นผู้เสนอนโยบายต่อรัฐสภาและคณะมนตรีในการตัดสินใจและดำเนินนโยบายมาปฏิบัติใช้ ตรวจสอบติดตามการปฏิบัติของรัฐสมาชิกให้เป็นไปตามกฎระเบียบของประชาคม นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ด้านการเสนอบรรณูปราคาสำหรับโครงการต่างๆ ที่ดำเนินการอยู่และค่าใช้จ่ายในกองทุนของสหภาพยุโรป

เนื่องจากคณะกรรมการยุโรปถือเป็นตัวแทนของสหภาพยุโรปในเวทีระหว่างประเทศ บทบาทของคณะกรรมการยุโรปด้านสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์กับภายนอกจึงมีความสำคัญ โดยเฉพาะด้านที่เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศ ในความตกลงทางการค้าและ

¹⁵ <http://www.europa.eu>

ความร่วมมือต่าง ๆ (Trade and Cooperation Agreement) กับประเทศที่สามได้บรรจุบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Human Rights Clause) ไว้ในความตกลงเหล่านั้น ตลอดจนการให้สิทธิพิเศษทางการค้าเพื่อเป็นการตอบแทนแก่ประเทศที่สามที่เคารพต่อมาตรฐานของสังคมและสิ่งแวดล้อม¹⁶

นอกจากนี้ การดำเนินโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศและกองทุนช่วยเหลือด้านการพัฒนาของสหภาพยุโรปกับประเทศที่สาม เช่น การให้ความช่วยเหลือทางการค้าระหว่างประเทศ การส่งเสริมองค์การระดับชาติ ท้องถิ่นและองค์กรพัฒนาเอกชนของประเทศที่สามในการพัฒนา สหภาพยุโรปจะใช้มาตรการเพื่อการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนควบคู่ไปด้วย คณะกรรมาธิการยุโรปจะมีหน้าที่สำคัญทั้งการเสนอโครงการและงบประมาณเพื่อการพิจารณาตัดสินใจของรัฐสภาและคณะมนตรีสหภาพยุโรปต่อไป ซึ่งหลังจากนั้นคณะกรรมาธิการยุโรปมีหน้าที่ดำเนินนโยบายให้ปฏิบัติตามเป้าหมายของสหภาพยุโรป ดังนั้นบทบาทของคณะกรรมาธิการยุโรป ด้านสิทธิมนุษยชนจึงอยู่ในกรอบของความร่วมมือของสหภาพยุโรปกับประเทศที่สามเป็นหลัก

รัฐสภายุโรป (European Parliament) มีที่ตั้งอยู่ 3 แห่งคือ เมืองสตราสบูร์ก ประเทศฝรั่งเศส เป็นที่จัดการประชุม ที่ลักเซมเบิร์ก เป็นที่ตั้งสำนักงานเลขาธิการและกรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม เป็นสถานที่ทำงานของสมาชิกรัฐสภายุโรป สมาชิกรัฐสภายุโรปมาจากการเลือกตั้งโดยตรงทุกๆ 5 ปี โดยสมาชิกรัฐสภาเหล่านี้มิได้แบ่งตามประเทศ แต่สังกัดอยู่กับพรรคการเมืองในระดับยุโรปที่มีแนวคิดทางการเมืองสอดคล้องกับพรรคการเมืองในระดับประเทศที่ตนสังกัดมากที่สุด หน้าที่หลักได้แก่

- 1) รับรองระเบียบ, กฎหมายที่คณะกรรมาธิการยุโรปเสนอ โดยทำงานร่วมกับคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป
- 2) ให้คำปรึกษากำกับดูแลการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการยุโรป รวมทั้งสิทธิในการอนุมัติแต่งตั้งและปลดออกจากตำแหน่งกรรมาธิการยุโรป
- 3) พิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีของสหภาพยุโรปร่วมกับคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปและคณะกรรมาธิการยุโรป
- 4) ให้ความเห็นชอบการทำสนธิสัญญาระหว่างสหภาพยุโรปกับรัฐอื่นๆ

¹⁶กมลินทร์ พิณจิวาดล, “บทบาทของสหภาพยุโรปในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในประเทศที่สาม : กรณีกลุ่มประเทศอาเซียน”, *วารสารยุโรปศึกษา*, (ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 ธันวาคม 2546) น. 135

ในส่วนของสิทธิมนุษยชนนั้น รัฐสภาถือเป็นเวทีสำคัญในการอภิปรายประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชน และยังได้มีการจัดพิมพ์เผยแพร่รายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป¹⁷ นอกจากนี้ ยังได้จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะด้านสิทธิมนุษยชน เช่น คณะกรรมการการทวิภาคีระหว่างประเทศ คณะกรรมการความร่วมมือในการพัฒนา ที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์กับประเทศที่สาม

ศาลยุติธรรมยุโรป (European Court of Justice: ECJ) ได้ก่อตั้งขึ้นจากสนธิสัญญาประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้า (ECSC) ในปี 1952 มีสำนักงานอยู่ที่ลักเซมเบิร์ก¹⁸ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กฎระเบียบของสหภาพยุโรปได้มีการตีความและนำไปใช้ในแนวทางเดียวกันระหว่างรัฐสมาชิกให้กฎหมายครอบคลุมต่อประชาชนอย่างเท่าเทียม ซึ่งศาลจะมีอำนาจในการวินิจฉัยในทางกฎหมายที่มีความขัดแย้งกันระหว่างรัฐสมาชิก ระหว่างสถาบันของสหภาพยุโรป รวมถึงภาคธุรกิจและปัจเจกบุคคลด้วย

ศาลจะมีตัวแทนผู้พิพากษา 1 รายจากรัฐสมาชิกแต่ละรัฐเป็นองค์ประกอบ นอกจากนี้ การบังคับใช้ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนกับสมาชิกรัฐในช่วงแรกนั้นเป็นไปโดยการวินิจฉัยคดีของศาลยุติธรรมยุโรป ซึ่งใช้อनुสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ECHR) เป็นหลักทั่วไปในการพิจารณาคดี สำหรับหน้าที่ความรับผิดชอบหลักของศาลจะต้องควบคุมศาลภายในของรัฐสมาชิกให้มีการนำกฎหมายของสหภาพยุโรปไปใช้อย่างเหมาะสมและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ถ้ารัฐสมาชิกหรือสถาบันใดของสหภาพยุโรปมีการกระทำที่ขัดแย้งต่อกฎหมายของสหภาพยุโรปอาจถูกระงับการกระทำโดยศาลยุติธรรมยุโรป¹⁹ นอกจากนี้ คดีที่เกี่ยวข้องกับการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในแต่ละรัฐสมาชิกหรือการตัดสินคดีความภายในรัฐสมาชิกที่บุคคลเห็นว่าขัดต่อกฎหมายของสหภาพยุโรป ก็ได้รับสิทธิให้สามารถนำขึ้นร้องต่อศาลยุติธรรมยุโรปได้ ซึ่งสหภาพยุโรปก็ยังคงมีปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศสมาชิกกับกฎหมายของสหภาพยุโรปในหลายคดี

ศาลยุโรปว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชน (European Court of Human Rights) ได้ก่อตั้งขึ้นในปี 1959 ที่เมืองสตราสบูร์ก ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของยุโรป (ECHR) ซึ่งเป็นกลไกสำหรับการดำเนินการให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อกำหนดในสนธิสัญญา โดยประกอบด้วยจำนวนผู้พิพากษาตามจำนวนของรัฐสมาชิกในคณะมนตรีแห่งทวีปยุโรปและได้ให้สัตยาบันต่อ

¹⁷ EU Annual Report on Human Rights 1999, p. 6

¹⁸ <http://www.europa.eu>

¹⁹ <http://www.europa.eu>

อนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งในขณะนี้ มี 45 ประเทศ²⁰ แต่การดำเนินการของศาลจะเป็นไปโดยอิสระไม่ได้ถือเป็นตัวแทนของรัฐใดรัฐหนึ่ง

หน้าที่หลักของศาลคือการสร้างความมั่นใจว่ารัฐสมาชิกจะให้ความเคารพและเป็นหลักประกันตามที่ระบุในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อมีผู้ร้องว่ามีผลกระทบของบุคคลหรือรัฐสมาชิกอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญา ศาลจะเป็นผู้ตัดสินซึ่งประเทศที่เกี่ยวข้องกับคดีจะอยู่ภายใต้ข้อบังคับที่จะต้องยอมปฏิบัติตาม ข้อสังเกตประการหนึ่ง จะเห็นได้ว่าในสหภาพยุโรปนั้นการใช้อำนาจทางตุลาการในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน จะมีศาลหลักอยู่ 2 แห่งที่ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ คือศาลยุติธรรมยุโรป (ECJ) ที่ถูกจัดตั้งขึ้นจากสนธิสัญญา ECSC และศาลแห่งยุโรปว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชนซึ่งเกิดขึ้นจากอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของยุโรป (ECHR)

ความแตกต่างในการดำเนินการของศาลทั้ง 2 แห่ง อยู่ที่หน้าที่หลักของ ECJ ซึ่งจะมีหน้าที่ดูแลตรวจสอบกฎหมายภายในของรัฐสมาชิกให้เป็นไปในแนวทางเดียวกับกฎหมายของประชาคม ในขณะที่หน้าที่ของศาลยุโรปว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชนคือการดูแลตรวจสอบให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อกำหนดในอนุสัญญา ซึ่งในทางปฏิบัติอาจมีปัญหาในการพิจารณาคดีที่อาจเกิดคำถามว่าในการตัดสินคดีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิทธิมนุษยชนนั้น ECJ จำเป็นต้องส่งเรื่องให้ศาลยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนพิจารณาอีกครั้งหรือไม่

ซึ่งในการจัดทำร่างสนธิสัญญามาสทริคต์นั้น คณะกรรมการได้มีการขอความเห็นต่อ ECJ ว่าการจัดตั้งประชาคมยุโรปกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน จะสามารถนำมารวมเข้ากันเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญาหรือไม่²¹ ในที่สุดก็ได้ข้อสรุปว่าจะไม่นำอนุสัญญา มาบรรจรร่วมอยู่ในสนธิสัญญาเพราะจะทำให้เกิดความซับซ้อนในการใช้อำนาจศาลของประชาคม นอกจากนี้ ทั้งสองศาลได้มีวิธีพิจารณาคดีด้านสิทธิมนุษยชนโดยยึดหลักการตามอนุสัญญาอยู่แล้ว ดังนั้น การตัดสินคดีของ ECJ ถือเป็นสิ้นสุด จึงไม่จำเป็นต้องส่งเรื่องให้ศาลยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนพิจารณาอีกครั้ง อย่างไรก็ตามจากอดีตที่ผ่านมาการดำเนินคดีของทั้งสองศาลแทบจะไม่มี ความขัดแย้งเกิดขึ้น²² รวมทั้งยังได้มีการระบุข้อกำหนดในการรับสมาชิกเพิ่มของสหภาพยุโรปไว้ว่า ผู้สมัครจะต้องเป็นรัฐภาคีในอนุสัญญาอยู่ด้วย

²⁰ <http://echr.coe.int>

²¹ Lammy Betten, *EU laws and human rights*, p. 111

²² *Ibid*, p. 118

องค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Government Organization: NGO) มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การดำเนินงานของสหภาพยุโรปในหลายๆ ด้าน ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกันในการเสนอความคิดเห็นและแนวทางในการดำเนินนโยบายแต่ละด้านโดยมีการประชุมร่วมกันในลักษณะเฉพาะ ด้านและการเสนอข้อพิจารณาในรูปแบบการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อทางคณะกรรมการ สหภาพยุโรป เพราะองค์กรพัฒนาเอกชนนั้นจะมีรูปแบบการทำงานที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้ ในวงกว้าง รวมถึงในด้านสิทธิมนุษยชนด้วย ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้ เช่น องค์กรนิรโทษกรรมสากล (Amnesty International) องค์กรจับกระแสสิทธิมนุษยชน (Human Rights Watch) โดยจะมีสำนักงานสาขาอยู่ทั่วโลกรวมทั้งประเทศในสหภาพยุโรป

องค์กรนิรโทษกรรมสากล (Amnesty International) ได้ก่อตั้งมาตั้งแต่ปี 1961²³ โดยมี เป้าหมายเพื่อรณรงค์ในการยุติการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ทั่วโลกตระหนักและ เคารพในสิทธิมนุษยชน และให้มีการพัฒนามาตรฐานทางด้านสิทธิมนุษยชนในเกือบ 100 ประเทศ โดยยึดหลักการของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หน้าที่หลักขององค์กรนิรโทษ กรรมสากลจะทำงานอยู่ในพื้นที่ของการวิจัยและการปฏิบัติการเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลของประเทศ ต่างๆ เคารพหลักสิทธิมนุษยชนและหลักนิติรัฐ รวมทั้งการเผยแพร่ประเด็นปัญหาทางด้านสิทธิ มนุษยชนที่เกิดขึ้นต่อสาธารณชนและปฏิบัติการต่อต้านการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล การ ทำงานขององค์กรนิรโทษกรรมสากลจึงมีส่วนช่วยในการเผยแพร่ความรู้ให้กับประชาชน เช่น การ ฝึกอบรมทางด้านสิทธิมนุษยชนศึกษาในทุกภาคส่วนของสังคม ทำงานร่วมกับภาคการศึกษาของ รัฐบาลในการผลักดันเรื่องสิทธิมนุษยชนบรรจุในหลักสูตรการศึกษา และเป็นผู้เสนอแนวทางในการ แก้ปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนในรัฐที่มีกรณีปัญหาเกิดขึ้น รวมทั้งได้จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับ สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนออกเผยแพร่แก่สาธารณชน

สำหรับ**องค์กรจับกระแสสิทธิมนุษยชน (Human Rights Watch: HRW)** เป็นองค์กร พัฒนาเอกชนที่เริ่มขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อปี 1988 และได้แพร่ขยายไปทั่วทุกภูมิภาคใน เวลาต่อมา ซึ่งจะทำการตรวจสอบการกระทำที่ถือว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการทารุณ กรรม และกระตุ้นรัฐบาลที่มีอำนาจให้ยุติการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยความเชื่อ พื้นฐานในหลักสิทธิมนุษยชนที่เป็นของทุกคน กิจกรรมหลักของ HRW ได้มีการตีพิมพ์และเผยแพร่ บทความและหนังสือที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ ยังได้มีการประณามการกระทำ

²³ <http://www.amnesty.org>

ที่รุนแรงของรัฐบาลอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้สาธารณชนรับทราบ HRW ได้มีการประชุมร่วมกับรัฐบาลต่างๆ และในเวทีพหุภาคี รวมถึง สหภาพยุโรป ในการเร่งรัดให้มีการออกนโยบายและการปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชน เช่น การผลักดันให้สหภาพยุโรปใช้มาตรการในการดำเนินการตามนโยบายประเทศเพื่อนบ้านฝั่งตะวันออก (ENP Action Plan) อย่างเร่งด่วนต่อรัสเซียและจอร์เจีย²⁴

แม้ว่าในสหภาพยุโรปจะมีกลไกในการทำงานทางด้านสิทธิมนุษยชนโดยสถาบันต่างๆ ในหลายๆ ทาง แต่สถาบันหลักที่ดูแลเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนภายในสหภาพยุโรปนั้น ยังคงเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของศาลและองค์กรอิสระในการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมาย²⁵ สหภาพยุโรปได้มีการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบและข้อตกลงที่มีสถานะเป็นกฎหมายต่างๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นสิทธิมนุษยชนมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

การบังคับใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชนในสหภาพยุโรป

การจัดตั้งประชาคมยุโรปมีจุดประสงค์เพื่อสร้างความร่วมมือในด้านต่างๆ ระหว่างรัฐสมาชิกและได้วิวัฒนาการมาจนกลายเป็นสหภาพยุโรปในปัจจุบัน ซึ่งสหภาพยุโรปเกิดขึ้นได้จากสนธิสัญญาที่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายหลายฉบับ การรับรองทางกฎหมายส่งผลกระทบต่อพลเมืองของสหภาพยุโรปที่จะเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรปโดยตรง พลเมืองจะมีสิทธิและเสรีภาพในด้านต่างๆ ในมาตรฐานที่สหภาพยุโรปให้ความคุ้มครอง โดยไม่ขัดแย้งกับสิทธิความเป็นพลเมืองในแต่ละรัฐสมาชิก เนื่องจาก ระบบพลเมืองทั้ง 2 ระบบจะเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น²⁶

สหภาพยุโรปมีสนธิสัญญาที่เป็นทางการจำนวนมาก และได้มีการบัญญัติกฎหมายทางด้านสิทธิมนุษยชนรับรองในสนธิสัญญาต่างๆ เพื่อการคุ้มครองสิทธิของพลเมือง อย่างไรก็ตาม สนธิสัญญาฉบับแรกคือ สนธิสัญญาการจัดตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป (Treaty establishing the European Coal and Steel Community: ECSC) ที่นำไปสู่การจัดตั้งสหภาพ

²⁴ <http://www.hrw.org>

²⁵ Andrew Williams, *EU Human Rights Policies: A Study in Irony*, p. 114

²⁶ วรลักษณ์ สงวนแก้ว, *คุณค่าและสถานะทางกฎหมาย ของรัฐธรรมนูญยุโรป* (กรุงเทพฯ: ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2551) น. 13

ยุโรปในปัจจุบันนั้น ไม่ได้นำประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนบรรจุไว้ในเนื้อหา เนื่องจากขณะนั้นคณะมนตรีแห่งยุโรป (Council of Europe) เป็นสถาบันที่รับผิดชอบหลัก รวมทั้งความเชื่อที่ว่ากระบวนการรวมตัวด้านเศรษฐกิจไม่น่าจะทำให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน²⁷ ดังนั้น ด้านสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของศาลยุติธรรมยุโรป (European Court of Justice) ในการคุ้มครองสิทธิโดยการควบคุมทางกฎหมาย

สำหรับในสนธิสัญญาฉบับต่อๆ มานั้น ได้เริ่มปรากฏให้เห็นถึงการเชื่อมโยงเรื่องของสิทธิเพิ่มเติมไว้ในบทบัญญัติให้มีความชัดเจนมากขึ้นเป็นลำดับ ดังนี้

สนธิสัญญาโรม หรือ สนธิสัญญาการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community: EEC) อันเป็นพื้นฐานสำคัญของสหภาพยุโรปในปัจจุบันที่มีสันติภาพ อธิปไตย และความรุ่งเรืองทั่วภูมิภาค พร้อมเน้นการยึดมั่นในหลักประชาธิปไตยและการเคารพสิทธิมนุษยชนของยุโรป ได้รับการลงนามโดยประเทศสมาชิกเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 1957 และมีผลบังคับใช้ในปี 1958 สนธิสัญญาโรมถือว่าจุดกำเนิดของการก่อตั้งสหภาพยุโรป โดยประเทศสมาชิกตกลงมอบอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจและการบริหารงานต่างๆ ที่มีการตัดสินใจร่วมกันให้ประชาคมยุโรป จุดประสงค์ของสนธิสัญญาฉบับนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งประชาคมยุโรป รวมทั้งได้มีการจัดสถาบันที่เป็นกลไกในการดำเนินการด้านต่างๆ ขึ้นมาและกลายเป็นสถาบันหลักของสหภาพยุโรป คือ ศาลยุติธรรมยุโรปเป็นการใช้อำนาจฝ่ายตุลาการ คณะกรรมาธิการยุโรปหรืออำนาจฝ่ายบริหารและรัฐสภายุโรปเป็นการใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐสมาชิก สนธิสัญญาโรมจึงถือเป็นแม่บทของสหภาพยุโรป

สนธิสัญญาโรมจะเน้นในด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ซึ่งในสนธิสัญญาโรมได้ระบุประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ จากหลักการของการแข่งขันทางการค้าเสรีไว้ในมาตราที่ 85 และ 86²⁸ โดยระบุเงื่อนไขในการดำเนินการของรัฐสมาชิกในตลาดร่วมให้เป็นไปโดยเสรีและเป็นธรรม ปราศจากข้อจำกัดที่จะกลายเป็นอุปสรรคทางการค้าระหว่างกัน แม้ว่าสนธิสัญญาจะไม่ได้มีการระบุถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนโดยตรง แต่การให้สิทธิและเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายสินค้าระหว่างกันถือเป็นส่วนหนึ่งในการให้สิทธิต่อปัจเจกชนทางด้านสังคมและ

²⁷ Lammy Betten, *EU law and human rights*, p. 53

²⁸ Treaty of Rome, March 25, 1957, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>

เศรษฐกิจ รวมถึงการระงับหลักการในการห้ามเลือกปฏิบัติต่อพลเมืองในมาตรา 6²⁹ เป็นการยึดหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันของมนุษย์ สนธิสัญญาฉบับต่อๆ มาได้ใช้เงื่อนไขที่มีพื้นฐานทางกฎหมายจากสนธิสัญญาโรมเป็นหลัก

สนธิสัญญาการจัดตั้งตลาดเดียวยุโรป (Single European Act: SEA) ในปี 1986 เป็นการแก้ไขสนธิสัญญาโรมหลังจากได้มีการใช้มาถึง 30 ปี โดยเป็นการพัฒนาประชาคมยุโรปด้านสถาบันและขยายขอบเขตของการดำเนินงานจากที่เน้นด้านเศรษฐกิจไปสู่ด้านการเมือง รวมถึงการบรรจุหลักการด้านสิทธิมนุษยชนเอาไว้ในส่วนของอารัมภบท ให้รัฐสมาชิกเคารพในหลักการส่งเสริมประชาธิปไตย หลักนิติรัฐและสิทธิมนุษยชน ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของยุโรป

สนธิสัญญามาสทริคต์ ตามสนธิสัญญามาสทริคต์หรือสนธิสัญญาการจัดตั้งสหภาพยุโรป (Treaty of European Union: TEU) เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 1992 และมีผลบังคับใช้ในปี 1993 ทำให้การจัดตั้งสหภาพยุโรปประกอบด้วย 3 เสาหลัก³⁰ ได้แก่

เสาหลักที่หนึ่ง ประชาคมยุโรป (The European Communities) ซึ่งมีการระบวงการตัดสินใจและดำเนินงานเป็นแบบเหนือรัฐ (supranational) และเป็นสถาบันที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นของตัวเอง (legal personality) การที่กระบวนการตัดสินใจและดำเนินงานเป็นแบบเหนือรัฐนั้น หมายความว่าประเทศสมาชิกได้ตกลงที่จะมอบอำนาจอธิปไตยบางส่วนในนโยบายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับตลาดร่วมยุโรป ทว่า สถาบันต่างๆ ของสหภาพยุโรปไม่ได้มีอำนาจที่จะดูแลทุกๆ กิจกรรมที่อยู่ในนโยบายที่ระบุมานั้นทั้งหมดนี้ เพียงแต่ร่วมกันทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ควบคู่ไปกับประเทศสมาชิกและประชาชนชาวยุโรป โดยในสนธิสัญญาฉบับต่างๆ จะมีการระบุและแจกแจงถึงกิจการที่อยู่ภายใต้การดูแลของสหภาพยุโรป และความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจและหน้าที่ระหว่างสถาบันต่างๆ ของประชาคมกับประเทศสมาชิกอย่างชัดเจน

เสาหลักที่สอง นโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคง (Common Foreign and Security Policy: CFSP) การดำเนินงานของนโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือระหว่างรัฐ (Intergovernmental cooperation) กล่าวคือ ไม่อยู่ภายใต้

²⁹ Treaty of Rome, March 25, 1957, ibid

³⁰ วิมลวรรณ ภัทโรตม, สหภาพยุโรป, (กรุงเทพฯ : ศูนย์ยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,

การดูแลจัดการของสถาบันของสหภาพยุโรปซึ่งดูแลกิจการในเสาหลักที่หนึ่ง ประเทศสมาชิกยังมีอำนาจอธิปไตยอยู่ในนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงอยู่เหมือนเดิม เพียงแต่จะมีการใช้กรอบของสหภาพยุโรปในการประสานท่าทีให้สอดคล้องกันในเรื่อง นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคง (CFSP) จึงเป็นระบบความร่วมมือของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่เป็นระบบเดียวและมีขอบเขตระดับโลกสำหรับการดำเนินการทางการเมืองระหว่างประเทศ กล่าวได้ว่า CFSP เป็นเสาหลักที่สองของสหภาพยุโรปรองจากประชาคมยุโรป ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อแสดงบทบาทและท่าทีของสหภาพยุโรปในเวทีโลก สำหรับความร่วมมือในส่วนของ CFSP นั้น ก็จะมีการแปรรูปออกมาในทางปฏิบัติ 3 ลักษณะ คือ

- 1) การกำหนดยุทธศาสตร์ร่วมกันเป็นรายประเทศหรือรายประเด็น (Common Strategies)
- 2) การกำหนดท่าทีร่วมกัน (Common Position)
- 3) การกำหนดมาตรการร่วมกัน (Joint Action)

เสาหลักที่สาม ความร่วมมือด้านกระบวนการยุติธรรมและกิจการภายใน (Cooperation in Justice and Home Affairs) เรื่องกิจการยุติธรรมและกิจการภายในดำเนินงานบนพื้นฐานของความร่วมมือระหว่างรัฐ เช่นเดียวกับนโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงในเสาหลักที่สอง โดยมีจุดมุ่งเพื่อให้ประชาคมเป็นพื้นที่ซึ่งปราศจากพรมแดนภายในอันจะทำให้เกิดการค้าประกันการเคลื่อนไหวโดยเสรีของ ทุน สินค้า และ แรงงาน จึงได้มีการเสนอแนวคิดว่า ด้วยความเป็นพลเมืองของสหภาพยุโรป และการให้สิทธิแก่พลเมืองของสหภาพทุกคนในการโยกย้ายได้อย่างเสรีในดินแดนของประเทศสมาชิกยุโรป โดยไม่มีการตรวจตนเข้าเมือง และเนื่องจากพรมแดนระหว่างประเทศหายไป ประเทศสมาชิกจึงต้องเพิ่มความร่วมมือในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการยุติธรรมและกิจการความมั่นคงภายใน และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว

สำหรับประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนในสนธิสัญญาฉบับนี้มีเรื่องที่น่าสนใจคือ การระบุถึงความสำคัญของหลักการด้านสิทธิมนุษยชนไว้ในเสาหลักที่สอง ซึ่งเป็นเรื่องของนโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคงโดยในมาตราที่ 11 ของสนธิสัญญาได้กำหนดสาระสำคัญของ CFSP ประกอบด้วย การปกป้องค่านิยมร่วมกัน บุรณภาพของสหภาพยุโรปให้สอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติ สร้างความแข็งแกร่งให้กับระบบความมั่นคงของสหภาพยุโรป รักษาสันติภาพและความมั่นคงให้สอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติ ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ และพัฒนาส่งเสริมประชาธิปไตย หลักนิติรัฐ การเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้น

พื้นฐาน³¹ สนธิสัญญาฉบับนี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของประชาคมไปสู่การเป็นสหภาพที่มีนโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคง การรับรองสถานะของพลเมืองตลอดจนกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง ทำให้การดำเนินงานของสหภาพยุโรปมีประสิทธิภาพขึ้น

สนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม เป็นสนธิสัญญาสำหรับยุโรปได้มีการลงนามเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 1997 และมีผลบังคับใช้ในปี 1999 ได้มีการปรับปรุงสาระสำคัญของสนธิสัญญามาตรึงทำให้มีความโปร่งใสมากขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจและการบริหารงานของสถาบันต่างๆ การเพิ่มประสิทธิภาพในระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งการให้หลักการด้านสิทธิมนุษยชนมีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ โดยใน มาตรา 6 และ 7 ได้ยืนยันถึงหลักการของการก่อตั้งสหภาพยุโรปที่อยู่บนพื้นฐานของ ประชาธิปไตย การเคารพต่อสิทธิมนุษยชน ถ้ารัฐสมาชิกทำการละเมิดหลักการอย่างร้ายแรงอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิในฐานะรัฐสมาชิก นอกจากนี้ มาตรา 13 และ 141³² ได้เน้นถึงหลักการสิทธิมนุษยชนตลอดจนกลไกในการเคารพสิทธิมนุษยชน ซึ่งสนธิสัญญาฉบับนี้ได้ทำให้นโยบายและหลักการด้านสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายสหภาพยุโรป

เนื่องจากสนธิสัญญาฉบับนี้ทำให้กฎหมายที่ออกโดยสหภาพยุโรปมีผลบังคับใช้กับรัฐสมาชิกมากขึ้น หลักการที่ปรากฏในอารัมภบทของสนธิสัญญาสหภาพยุโรปจะได้รับการปฏิบัติโดยรัฐสมาชิก³³ ในการปรับปรุงการตัดสินใจและการบริหารงานจากสนธิสัญญาฉบับนี้ ทำให้อำนาจของศาลยุติธรรมยุโรป (ECJ) ในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนเพิ่มมากขึ้น ศาลมีอำนาจตรวจสอบและดูแลมิให้ประเทศสมาชิกละเมิดสิทธิมนุษยชนตามที่ระบุไว้ในสนธิสัญญา³⁴ ตลอดจนมีอำนาจวินิจฉัยในสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ เช่น การประทับตรวจลงตราคนเข้าเมือง สถานะผู้ลี้ภัย ผู้อพยพ ที่เป็นกฎหมายของประชาคมยุโรปในปัจจุบัน

³¹ สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์, นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงยุโรป: เอกภาพหรือความแตกต่าง น. 7

³² Treaty of Amsterdam, October 2, 1997, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>

³³ วรลักษณ์ สงวนแก้ว, คุณค่าและสถานะทางกฎหมาย ของรัฐธรรมนูญยุโรป, น. 18

³⁴ กมลินทร์ พิณีภูวดล, บทบาทของสหภาพยุโรปในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในประเทศที่สาม : กรณีกลุ่มประเทศอาเซียน, น. 132

สนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัมยังทำให้ประเด็นสิทธิมนุษยชนส่งผลกระทบต่อกลุ่มประเทศภายนอกที่สหภาพยุโรปและรัฐสมาชิกมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน กิจกรรมทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน การควบคุมเขตแดนรอบนอก การปกป้องสิทธิมนุษยชนของบุคคลจากประเทศที่สาม และความร่วมมือด้านการยุติธรรมได้ถูกนำเข้าร่วมอยู่ในสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายของเสาหลักที่หนึ่ง (ประชาคมยุโรป) และทำให้เกิดข้อตกลงเชงเก้น (Schengen) ตามมาเพื่อควบคุมการผ่านแดนของบุคคลจากประเทศที่สามร่วมกัน

สนธิสัญญานีซ ได้มีการลงนามในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2001 และมีการบังคับใช้ในปี 2003 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการปฏิรูปโครงสร้างทางสถาบันของสหภาพยุโรปและเตรียมความพร้อมสู่การขยายสมาชิกภาพ โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงขั้นตอนการดำเนินงานและกระบวนการตัดสินใจ การผนวกปฏิญญาว่าด้วยอนาคตของสหภาพยุโรป (The Declaration on the future of the European Union) ไว้เป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญาที่จะนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญของยุโรปสำหรับประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชน สนธิสัญญานีซยังคงยืนยันตามกฎระเบียบทางกฎหมายของสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัมในมาตรา 6 และ 7 รวมทั้งได้ขยายขอบเขตของการเคารพสิทธิมนุษยชนและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในประเทศที่สามในด้านต่างๆ เพิ่มขึ้น เช่น ชนกลุ่มน้อย เด็กและสตรี เหยื่อจากการทารุณกรรม

อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของยุโรป (*European Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* : ECHR) ถือเป็นปฐมบทในการจัดตั้งกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค ซึ่งได้มีการลงนามในปี 1950 จากการผลักดันของสภายุโรป (Congress of Europe) ในการประชุมผู้นำที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ โดยรัฐภาคีจะต้องจัดตั้งกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองในรัฐตนให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ซึ่งมาตรฐานของอนุสัญญาจะมุ่งคุ้มครองสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมืองเป็นหลัก และอนุสัญญานี้ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายยุโรปในด้านสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองยุโรป

อนุสัญญานี้ได้เริ่มบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 กันยายน 1953 โดยประกันสิทธิในการร้องทุกข์ด้านสิทธิมนุษยชนให้กับปัจเจกชน ผ่านกระบวนการนำคดีมาเสนอต่อศาลสิทธิมนุษยชนและได้มีการเพิ่มเติมพิธีสารเพื่อเข้ามาใช้กับอนุสัญญาปัจจุบันมีพิธีสารทั้งสิ้น 14 ฉบับ³⁵ ในสาระสำคัญ

³⁵ เนตรนภา พุทธสุวรรณ, การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนยุโรปตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1950 น. 30

ของอนุสัญญาที่มีเนื้อหาใกล้เคียงกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยมาตรา 1 ของอนุสัญญา ได้กำหนดให้รัฐภาคีแห่งอนุสัญญายอมรับว่า ทุกรัฐจะต้องรับรองและคุ้มครองสิทธิที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญา และจะไม่ละเมิดต่อสิทธิที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา³⁶ กระบวนการของอนุสัญญาจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักความร่วมมือกันและหลักการช่วยเหลือกัน ซึ่งรัฐสมาชิกจะต้องรับประกันให้สิทธิที่คุ้มครองภายใต้อนุสัญญาเข้าไว้ในกฎหมายตามกฎหมายภายในของพวกเขาและศาลสิทธิมนุษยชนจะทำหน้าที่ช่วยตัดสินการร้องทุกข์ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญา

เพื่อการบังคับใช้อนุสัญญา ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด คณะมนตรีแห่งยุโรปจึงให้มีการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปเป็นกลไกระดับสถาบันขึ้นในปี 1959 ซึ่งเป็นองค์การตุลาการเพื่อพิจารณาทุกคดีที่เกี่ยวข้องและอนุสัญญาฯ ยังกำหนดอำนาจพิเศษแก่ศาลในการที่จะทำการชดเชยแก่คู่กรณีที่ได้รับเสียหาย หากว่ากฎหมายภายในประเทศไม่มีมาตรการแก้ไขเยียวยาที่เพียงพอ รวมทั้งมีหน้าที่ให้ความเห็นด้านกฎหมายเมื่อมีการร้องขอให้ตีความอนุสัญญาและพิธีสารที่เกี่ยวข้อง

ความแตกต่างระหว่างอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของยุโรป กับกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานอยู่ที่ขอบเขตเนื้อหา เนื่องจากอนุสัญญาจะเกี่ยวข้องกับสิทธิทางการเมืองและพลเมือง ในขณะที่กฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานได้รวมเอาสิทธิในเรื่องอื่นๆ เอาไว้ด้วยสำหรับรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป สหภาพยุโรปได้มีการร่างสนธิสัญญาสำหรับรัฐธรรมนูญยุโรปเพื่อหาความเป็นไปได้ในแง่ของกฎหมายในการให้คณะกรรมการยุโรปสามารถเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาได้ เนื่องจากขณะนี้อนุสัญญาระบุให้รัฐเท่านั้นที่สามารถลงนามในอนุสัญญา

กฎบัตรว่าด้วยสิทธิทางสังคม (Charter of Social Rights) เป็นตราสารระหว่างประเทศที่เกิดจากคณะมนตรีแห่งยุโรป (Council of Europe) หลังจากการใช้อุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนยุโรป ซึ่งได้มีการลงนามในปี 1961 จากรัฐสมาชิก 11 ประเทศของคณะมนตรียุโรป³⁷ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อขยายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของพลเมืองยุโรปเพิ่มขึ้นในด้านสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้ระบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีความสมบูรณ์มาก

³⁶ เรื่องเดียวกัน น. 33

³⁷ Lammy Betten, *EU laws and human rights* p. 42

ขึ้น ซึ่งในสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัมก็ได้รวมเอากฎบัตรสิทธิทางสังคมเข้าเป็นส่วนหนึ่งในบทบัญญัติของสนธิสัญญา และได้กลายเป็นแบบอย่างของกฎหมายภายในของรัฐสมาชิกในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ปัญหาที่เกิดขึ้นของกฎบัตรคือการกำหนดหลักการพื้นฐานยังข้อบกพร่องอยู่ที่ระบบการควบคุมตรวจสอบ กฎบัตรจึงยังไม่ประสบความสำเร็จในการเป็นหลักกฎหมายด้านสิทธิของยุโรปในการส่งเสริมชีวิตความเป็นอยู่ของพลเมือง ที่บทบาทส่วนใหญ่จะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

กฎบัตรว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐาน (Charter of Fundamental Rights) มีจุดเริ่มต้นจากสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม หลังจากการบังคับใช้สนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในปี 1950 แล้วนั้น ศาลยุติธรรมของประชาคมยุโรป (ECJ) ยังคงมีการดำเนินการตรวจสอบและสังเกตการณ์สถานการณ์ทางด้านสิทธิมนุษยชนได้อย่างค่อนข้างช้า เมื่อสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัมมีผลบังคับใช้ในปี 1999 แล้วจึงได้มีการพัฒนาแกนหลักของยุโรปด้านอื่นๆ ผู้นำรัฐสมาชิก คณะกรรมาธิการยุโรป และรัฐสภายุโรปได้เห็นชอบในการประกาศการใช้กฎบัตรว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาคมยุโรปเมื่อเดือนธันวาคม 2000 ในเวลาเดียวกันกับการลงนามสนธิสัญญานีซ ซึ่งสถานะทางกฎหมายของกฎบัตรจะกลายเป็นส่วนสำคัญของสนธิสัญญาแห่งสหภาพยุโรปที่จะเกิดขึ้นต่อไป

กฎบัตรว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นการประมวลสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองยุโรปจากที่ต่างๆ มารวบรวมให้เป็นระบบ เช่น จากอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน จากกรณีการตัดสินของศาลยุติธรรมยุโรป รัฐธรรมนูญของรัฐสมาชิก เป็นต้น ซึ่งกฎบัตรได้รวมเอาสิทธิทางการเมือง สิทธิพลเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมเข้าไว้เป็นหนึ่งเดียว โดยในการยกร่างกฎบัตรเริ่มจากความต้องการให้กฎบัตรเป็นการจัดระบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของสหภาพยุโรป³⁸ ซึ่งกฎบัตรจะมีผลครอบคลุมพลเมืองของรัฐสมาชิกและสหภาพยุโรป

เนื้อหาของกฎบัตรจึงอยู่บนกรอบแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนของยุโรปจากสนธิสัญญาต่างๆ จารีตประเพณีของรัฐสมาชิกและกลไกการคุ้มครองที่มีในภูมิภาคยุโรป กฎบัตรจะทำให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นระบบจากการแบ่งหมวดหมู่ในประเด็นต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน โดยมีการขยายขอบเขตของสิทธิมนุษยชนในด้านต่างๆ ที่นอกเหนือไปจากอนุสัญญา เช่น สิทธิทางสังคมของแรงงาน การคุ้มครองการเปิดเผยข้อมูลส่วนตัว รวมทั้งได้ขยายขอบเขตที่เป็นเงื่อนไขต่อสิทธิใน

³⁸ วรลักษณ์ สงวนแก้ว, งานวิจัยเรื่อง คุณค่าและสถานะทางกฎหมาย ของรัฐธรรมนูญยุโรป, น. 29

การเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมาย ทำให้เรื่องสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองมีความสำคัญมากขึ้น นอกจากนี้ กฎบัตรยังถูกผนวกรวมอยู่ในส่วนที่สองของการร่างรัฐธรรมนูญยุโรป³⁹ แม้ว่าขณะนี้กฎบัตรยังเป็นเพียงแค่การประกาศทางการเมืองอย่างเป็นทางการ ไม่มีสถานะเป็นกฎหมายของสหภาพยุโรปที่มีผลบังคับใช้ได้ ในขณะที่ เนื่องจากธรรมนูญยุโรปและสนธิสัญญาลิสบอน⁴⁰ ยังไม่ได้รับการรับรองจากรัฐสมาชิกทั้งหมด แต่ก็ถือเป็นพัฒนาการที่ก้าวขึ้นไปอีกขั้นหนึ่งของสหภาพยุโรป ที่จะทำให้เรื่องของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้มีการนำไปใช้ปฏิบัติต่อพลเมืองอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ปัญหาสิทธิมนุษยชนภายในสหภาพยุโรป

ปัญหาชนกลุ่มน้อย

สหภาพยุโรปประกอบด้วยผู้คนหลากหลายภาษาและชาติพันธุ์ดังจะเห็นได้จากแนวคิด “เอกภาพในความหลากหลาย” (*unity in diversity*) รวมไปถึงชนกลุ่มน้อยในแต่ละรัฐสมาชิกที่มีภาษา วัฒนธรรมและศาสนาต่างไปจากประชาชนส่วนใหญ่ในรัฐสมาชิก ซึ่งทำให้เกิดปัญหาเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชนกลุ่มน้อยขึ้นในบางแห่ง โดยชาวเซิร์บและชาวโรมาถือเป็นกลุ่มชนกลุ่มน้อยที่ได้รับผลกระทบจากการละเมิดสิทธิเป็นอันดับต้นๆ ชาวเซิร์บ (Serbs) คือชนกลุ่มน้อยที่ตั้งรกรากในยุโรปมาเป็นเวลานาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโคโซโว ส่วนชาวโรมา (Roma) เป็นกลุ่มที่รู้จักกันว่า ชาวยิปซี จะอาศัยกระจัดกระจายอยู่ในทวีปยุโรปด้านตะวันออกและบางส่วนของยุโรปตะวันตก

³⁹ <http://www.europa.eu>

⁴⁰ “สนธิสัญญาลิสบอน” (Lisbon Treaty) เป็นสนธิสัญญาที่วางหลักในรูปแบบของการปฏิรูปทางสถาบัน อันมีเป้าหมายสำคัญคือทำให้การขยายตัวของสหภาพยุโรปเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดจากความพยายามที่จะร่างธรรมนูญยุโรปขึ้นเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2002 แต่ธรรมนูญดังกล่าวยังไม่มีผลบังคับใช้ เนื่องจากประชาชนชาวฝรั่งเศสและเนเธอร์แลนด์ได้ลงมติไม่ยอมรับเมื่อปี 2005 จึงมีความพยายามที่จะจัดทำสนธิสัญญาขึ้นมาบังคับใช้เพื่อทดแทนธรรมนูญดังกล่าว ในช่วงปี 2007 แต่สนธิสัญญาลิสบอนนี้ก็ยังไม่ได้รับการยอมรับเมื่อไอร์แลนด์ลงมติไม่ยอมรับสนธิสัญญานี้ ส่งผลให้สนธิสัญญาดังกล่าวไม่สามารถมีผลบังคับใช้ได้

เนื่องจากวัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อยที่มีความแปลกแยกแตกต่างไปจากวัฒนธรรมหลักของพลเมืองส่วนใหญ่ในประเทศ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกัน เช่น กรณีวิกฤติความรุนแรงในคาบสมุทรบอลข่าน⁴¹ ในทศวรรษ 1990 เกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งในพื้นที่ของอดีตยูโกสลาเวียเดิม องค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือหรือนาโต้ (NATO) จึงได้นำกองกำลังเข้าไปในบอสเนียเฮอร์เซโกวีนา เซอร์เบียและมาเซโดเนีย ทำให้ชาวเซิร์บซึ่งเป็นกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในแถบนี้เป็นจำนวนมากต้องบาดเจ็บล้มตาย หรือสถานภาพของชนกลุ่มน้อยชาวโรมาหรือยิปซี ซึ่งเป็นเผ่าพันธุ์ที่มีต้นกำเนิดมาจากเอเชียใต้และมาอาศัยอยู่อย่างแพร่หลายในยุโรป ที่ถูกจำกัดสิทธิในการเรียนหนังสือและถูกแบ่งแยกที่เรียนออกจากพลเมืองหลักของประเทศในแถบยุโรปตะวันออก โดยเฉพาะในฮังการีและบัลแกเรีย ชาวโรมาจะถูกส่งไปอยู่ในโรงเรียนประเภทเดียวกับคนพิการ⁴² นอกจากนี้ ยังมีชาวโรมาในโปรตุเกสจำนวนมากที่ไม่ได้รับสิทธิด้านการศึกษาและที่อยู่อาศัยเท่าเทียมกับพลเมืองทั่วไป⁴³

สหภาพยุโรปจึงได้มีนโยบายและมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนกลุ่มน้อย ตามแนวคิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของยุโรปบนความแตกต่าง เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งทางวัฒนธรรมโดยผ่านการดำเนินงานจากสถาบันต่างๆ ของสหภาพยุโรป เช่น คณะกรรมาธิการยุโรปได้มีการวางแผนการดำเนินการของสหภาพยุโรปที่เกี่ยวกับชนกลุ่มน้อยและชาติพันธุ์เพื่อส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในยุโรปให้ดีขึ้นและได้มีการออกแผนปฏิบัติการต่อต้านการเหยียดเชื้อชาติในปี 2000 เพื่อการสร้างนโยบายที่สอดคล้องกันระหว่างรัฐสมาชิกให้ไปด้วยกันกับกรอบการขยายสมาชิก⁴⁴ ส่วนรัฐสมาชิกยุโรป จะมีหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของพลเมืองสหภาพยุโรป โดยรัฐสมาชิกยุโรปได้มีการจัดสรรงบประมาณและจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือชนกลุ่มน้อย

หลักการเรื่องความเสมอภาคเป็นพื้นฐานของกฎหมายประชาคมยุโรปที่มีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิกทุกรัฐในการปฏิบัติใช้ และในสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัมได้ระบุไว้ในมาตรา 13 สำหรับมาตรการในการต่อต้านการกีดกันทางเพศ เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ ศาสนา ความเชื่อ ความบกพร่อง

⁴¹ <http://www.cnn.com/SPECIALS/1997/bosnia/history/>

⁴² Equal Access to Quality Education for Roma Volume 1, (EU monitoring and Advocacy Program , Open Society Institute, New York : 2007) p. 18 - 20

⁴³ http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ecri/2-country-by-country_approach/portugal/

⁴⁴ Andrew Williams, EU Human Rights Policies: A Study in Irony, p.67

ทางร่างกาย อายุ หรือความโน้มเอียงทางเพศ⁴⁵ ทำให้ต้องมีการปฏิบัติต่อชนกลุ่มน้อยด้วยความเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ในความสัมพันธ์ทุกรูปแบบ นอกจากนี้สหภาพยุโรปยังมีนโยบายเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของชนกลุ่มน้อยไม่เฉพาะภายในสหภาพยุโรป แต่รวมถึงการปฏิสัมพันธ์กับภายนอกด้วย

การบังคับใช้กับกฎหมายภายในของรัฐสมาชิก

การเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของยุโรปของรัฐในยุโรป รวมถึงสนธิสัญญาต่างๆ ที่ได้บรรจุประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนไว้กลายเป็นข้อผูกพันทางด้านกฎหมายที่รัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปต้องนำไปปฏิบัติต่อพลเมืองของรัฐตน ซึ่งในแต่ละรัฐนั้นก็จะมีกฎหมายที่บังคับใช้ในรัฐตนอยู่แล้ว โดยทั่วไปเมื่อรัฐลงนามให้สัตยาบันในสนธิสัญญาใดๆ แล้วข้อกฎหมายในสนธิสัญญาดังกล่าวจะถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบภายในโดยอัตโนมัติที่ศาลภายในแต่ละรัฐสามารถนำมาอ้างในการพิจารณาคดี แต่ก็มีบางรัฐที่ยังมีการตีความที่แตกต่างออกไป เช่น กรณีของสหราชอาณาจักรที่สนธิสัญญาไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายภายใน ศาลจึงไม่สามารถนำสนธิสัญญามาอ้างถึงในการพิจารณาคดีภายในได้ รวมถึงสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนก็ยังไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายภายในของสหราชอาณาจักร⁴⁶ จึงมีคดีข้อร้องเรียนจำนวนมากต่อการละเมิดอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสหราชอาณาจักร

สำหรับการบังคับใช้อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของยุโรปที่ต้องการให้รัฐภาคีเคารพในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามอนุสัญญา จึงอนุญาตให้รัฐคู่ภาคีสัญญาระดับสูง (High Contract Parties) สามารถเสนอคำร้องถึงการละเมิดข้ออนุสัญญาโดยรัฐภาคีอื่นได้ แม้ว่ารัฐคู่สัญญาจะไม่มี ความเกี่ยวข้องหรือตกเป็นเหยื่อจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนก็ตาม ส่วนในระดับปัจเจกบุคคลที่อนุสัญญาฯ เปิดโอกาสให้บุคคลสามารถยื่นคำร้องต่อศาลสิทธิมนุษยชนได้ พบว่ามีกรณีร้องเรียนมากกว่า 12,000 ราย⁴⁷ สำหรับประเด็นของการละเมิดอนุสัญญาของรัฐภาคี แต่ส่วนใหญ่มีการประณอมความกัน มีเพียงไม่ถึงร้อยละ 10 ที่ถูกพิจารณาคดีตัดสินในชั้นศาล ซึ่งศาลจะมีหน้าที่วินิจฉัยว่ากฎหมายของรัฐสมาชิกหรือการกระทำดังกล่าวละเมิดต่อบทบัญญัติในอนุสัญญาหรือไม่

⁴⁵ Alston, Philip, *The EU and Human Rights*, p. 60

⁴⁶ Lammy Betten, *EU law and human rights*, p. 13

⁴⁷ Ibid p. 36

ในส่วนของศาลยุติธรรมสหภาพยุโรป (ECJ) นั้น ถ้ามีการนำเรื่องสิทธิมนุษยชนขึ้นร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลตัดสินว่าการกระทำที่เกิดขึ้นเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือข้อกฎหมายนั้น มีลักษณะขัดกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนของยุโรปหรือไม่ ศาลจะพิจารณาโดยยึดหลักสิทธิมนุษยชนตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของยุโรป รวมทั้งบทบัญญัติที่มีอยู่ในสนธิสัญญาของประชาคมและกฎหมายลูกอื่นๆ ของประชาคมเป็นหลักในการพิจารณาคดี ซึ่งมีกรณีตัวอย่างจากกรณีที่เป็นความขัดแย้งระหว่างกฎหมายภายในของรัฐกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น

กรณีของกัปตันเคิร์ก (Kirk)⁴⁸ กับเรือสัญชาติเดนมาร์ก ซึ่งสหราชอาณาจักรถูกบังคับทางอ้อมโดยเงื่อนไขที่ทำให้ไม่สามารถลงโทษตามกฎหมายของสหราชอาณาจักรได้ จากคำตัดสินของศาลยุติธรรมสหภาพยุโรป (ECJ) ที่มีผลบังคับใช้ย้อนหลังตามที่ระบุไว้ในมาตรา 7 ของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (ECHR) โดยกฎหมายของสหราชอาณาจักรห้ามไม่ให้เรือเดินทะเลของเดนมาร์กเข้ามาทำการประมงภายในอาณาเขต 12 ไมล์ทะเลจากชายฝั่งสหราชอาณาจักร นอกจากนี้ยังเป็นผลที่เกิดจากความล้มเหลวในการออกกฎหมายเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลร่วมกันของประชาคม กฎหมายเรื่องการอนุรักษ์จึงเป็นกฎหมายภายในของแต่ละรัฐเท่านั้น ซึ่งทำให้สหราชอาณาจักรได้ออกกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์พันธุ์ปลาทะเล (Sea Fish Order) ในปี 1982 และมีการรับรองในเดือนมกราคม 1983 และในเวลาต่อมา กัปตันเคิร์กพร้อมกับเรือสัญชาติเดนมาร์กได้ถูกจับกุมข้อหาทำการประมงที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยถูกปรับเป็นเงินจำนวน 30,000 ปอนด์ กัปตันเคิร์กได้ขออุทธรณ์ต่อศาลตามระเบียบของ ECJ โดยศาลวินิจฉัยว่ารัฐสมาชิกไม่มีอำนาจที่จะห้ามเรือประมงที่มีการขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายแม้ว่าจะเป็นเรือสัญชาติของรัฐสมาชิกอื่นทำการประมงในอาณาเขตชายฝั่ง จึงมีผลย้อนหลังทำให้กฎหมายเพื่อการอนุรักษ์พันธุ์ปลาทะเล (Sea Fish Order) ถูกคว่ำบาตรจากคณะมนตรีสหภาพยุโรป เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ขัดต่อหลักพื้นฐานของประชาคมยุโรป ในการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) โดยพื้นฐานทางเชื้อชาติ ECJ จึงตัดสินให้ระงับการลงโทษตามเงื่อนไขของกฎหมายดังกล่าวต่อกัปตันเคิร์ก

⁴⁸ Case 63/83 v Kirk (1984), Judgment of the Court of 10 July 1984,

แม้ว่าสหภาพยุโรปได้พยายามผลักดันให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นหลักการพื้นฐานของการบูรณาการยุโรป แต่ก็ยังคงพบปัญหาในด้านของการบังคับใช้ให้ครอบคลุมพลเมืองของสหภาพยุโรปทั้งหมด โดยเฉพาะในเรื่องปัญหาของกฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายในของรัฐสมาชิกซึ่งได้บัญญัติเพื่อเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของแต่ละรัฐที่อาจขัดกับหลักการสิทธิมนุษยชนที่ได้วางเอาไว้ ดังนั้น สหภาพยุโรปจึงต้องพยายามปรับปรุงแก้ไขในด้านข้อกฎหมายเพื่อให้มีความสอดคล้องกันในการใช้กฎหมายภายในรัฐกับกฎหมายของสหภาพยุโรป เพื่อที่นโยบายและมาตรการในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของยุโรปจะสามารถเป็นแม่แบบให้กับประเทศอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้บทบาทของสหภาพยุโรปในด้านนี้มีน้ำหนักยิ่งขึ้น